

공유지(커먼즈; commons)와 분배

이관형

정치경제연구소 대안

이 글은 가이 스탠딩의 『공유지의 약탈Plunder of the Commons』(2019) (안효상 역, 창비, 2021)과 안나 쿠틀 & 앤드루 퍼시의 『기본소득을 넘어 보편적 기본서비스로(The Case for Universal Basic Services, 2020)』(김은경 역, 클라우즈나인, 2021)에 대한 서평이다. 적어도 계간 기본소득 편집위의 요청은 그랬다. 근데 결과는 정체를 알기 힘든 글이 되어버렸다.

기본소득의 정당성을 이념 아닌 실제(공유지) 통해 발견하려 해

공유지commons가 소환되고 있다.¹⁾ ‘공동자원, 공유관리, 공유도시, 공유경제, 공유사회’ 등 여러 말과 개념들은 공유지 소환 현상을 나타낸다. 여러 말과 개념들

1) 공유지 소환은 비교적 최근의 현상이다. “20세기 후반에 커먼즈 개념이 소환되었다. 사적소유권 개념이 가지는 배타성을 완화하거나, 공공 또는 공중의 이해를 고려하거나, 공존을 도모하는 일 등에 커먼즈가 동원되었던 것이다. 그리하여 21세기인 오늘날 경제적, 사회적, 문화적, 생태적, 환경적 맥락 등에서 매우 다양하게 커먼즈(공유)가 추구되고 있다. 이른바 현대적 커먼즈라는 이름을 달고, 자본주의의 틀 안에서 그러하다”(김영희, 2018).

의 혼재에서 확인하듯이 공유지를 둘러싼 이론적·실천적 지형은 다양한 양상을 보인다(권범철, 2020). 즉 어떤 공유지를, 누구와, 어떻게 공유할 것, 공유지를 통해 어떤 가치를 실현할 것인지의 차이를 노정한다. 이는 공유지 자체에 대한 이해의 차이를 포함한다.

가이 스탠딩의 『공유지의 약탈』(안효상 역, 창비, 2021, 이하 ‘약탈’)도 공유지 소환 흐름에 서 있다. 그는 기본소득 도입의 정당성을 자유지상주의나 민주적 공화주의와 같은 이념이 아니라 역사적 실재를 통해 발견하고자 한다. 공유지는 가장 영구적이면서도 가장 보편적으로 존재했던 역사적 실재이다.

서양 전통에서 진보는 언제나 회귀이기도 했다. 고대 그리스는 돌아가야 할 근원(원리)이자 다다라야 할 이상(이념)이었다. 주나라 예법질서로 돌아감을 이상으로 내세웠던 공자에서 보듯 ‘돌아감과 나아감의 통일’은 양의 동서를 불문한 방법론 Methodologie일지도 모르겠다.

‘약탈’에서 드러나는 가이 스탠딩의 전략도 유사하다. 고대 그리스는 중세 삼림 현장 당시의 공유지로 대체된다. 가이 스탠딩이 그렇다고 삼림현장 당시를 이상화하는 것은 아니다. 삼림현장이 보장하는 공유지가, 공유지 정신이 돌아가야 하고, 나아가야 하는 알파와 오메가이다. 공유지는 우리 시대가 회귀하고 지향하는 ‘오래된 미래’다.

맑스는 공산주의를 종착점으로 사고하지 않고, 운동Bewegung으로 보았음에도 불구하고 원시공산제에서 어떤 원형을 본다. 기본소득론자인 가이 스탠딩은 중세 공유지에서 영감을 얻는다. 사적 소유의 철폐에서는 역설적이게도 여전히 ‘소유(권)’의 문제가 관건이다. 그러나 공유지의 회복에서 관건은 더 이상 ‘소유(권)’가 아니라 ‘이용(권)’이다.

그런데 오늘날 ‘공유지 이용(권)’은 과거와 같은 방식일 수가 없다. 달라진 현실에 맞게 ‘이용(권)’의 의미와 내용은 달라지지 않을 수 없는 것이다. 예를 들어, 자연 공유지로부터 도토리나 밤을 주워오거나 땀감을 구하는 것은 공유지에 대한 오늘날의 이용방식일 수 없다. 그래서 가이 스탠딩은 공유지 이용(권)을 공유지에서 나오는 수익 분배에 참여할 수 있는 권리, 즉 ‘수익권’ 혹은 ‘수익 배당권’으로 간주한다. 이는 여전히 이용 자체가 중요한 공유지(가이 스탠딩이 사회 공유지의 영역으로 분류한 돌봄 서비스와 같이)가 있음을 배제하는 것은 물론 아니다.



공유지는 물적인 대상이자 제도, 규칙이며 인적 결합(공유자)을 나타내는 복합개념

‘약탈’에서 가이 스탠딩은 공유지의 강탈사(史)를 보여주고 회복 방법을 모색한다. 공유지는 방치, 침해, 인클로저, 사영화, 식민화를 통해 격감한다. 근대의 형성과

정 자체가 공유지의 강탈과정이기도 하다. 영국의 사례와 역사가 바탕을 이룬다. 하지만 공유지는 사적소유권의 성립 이전에는 지구 전역에 보편적으로 존재했다. 그 강탈 역시 근대화가 보편이었던 만큼이나 전 지구적으로 전개된다. 따라서 공유지의 강탈과 관련해서는 영국을 넘어 세계 각국의 사례가 다양하게 소개된다.

그렇지만 정작 ‘공유지’는 율킨이의 말처럼 이해하기에 “까다로운” 개념이었으며, “잡힐듯하다가 손가락 사이로 빠져나가” 버렸다(467쪽, 이하 괄호숫자는 쪽수). 가이 스탠딩은 공유지를 “우리가 공유하고 있는 모든 자연자원-토지, 숲, 황야와 공원, 물, 광물, 공기 등을 포함해서, 우리 조상들이 물려주었고 우리가 보존하고 개선해야 하는 모든 사회적·시민적·문화적 제도, 수세기에 걸쳐 구성된 사상과 정보의 체계 위에 건설된 사회로서 우리가 소유하고 있는 지식을 포함한다”(15)고 적고 있다. 그러나 공유지에 대한 정의와 규정은 이 책의 도처에서 여러 가지 방식으로 다양하게 표현되고 있어서, 오히려 총괄적 파악^{comprehension}을 어렵게 했다.

그렇지만 ‘공유지’에 대한 이해를 어렵게 하는 보다 근본적인 이유는 따로 있다. ‘사적소유권’ 관념에 입각한 근대 민법과 사회체제는 공유지를 배제한다. 따라서 그 이후를 살고 있는 우리에게 공유지는 낯선 것이 된다. 율킨이의 표현을 다시 빌면 “새로운 삶의 방식과 문화체제에 (무)의식적으로, (비)자발적으로 적응”하느라 “강탈 당했”음에도 불구하고 “(기억을) 상실”(466) 당했기 때문이다. 여기서 우리가 적응한 ‘새로운 삶의 방식과 문화체제’란 모든 재화가 배타적 권리로서의 ‘사적소유권’ 관념에 의해 법으로 규정·보호되는 우리의 현재적 삶의 방식과 그것을 당연시하는 관점, 가치체계, 그 총합으로서의 문화 일반이다.

공유지 자체는 축소됐지만 공유지의 모습은 다양해져

또 하나는 ‘공유지’가 고정된 것이 아니라는 점이다. 사적소유권 체제가 확립되기 이전에 공유지는 대체로 토지와 관련된 것이었다. 즉 커먼즈를 공유‘지’로 율킨이 해도 크게 무리가 없었다. 그렇지만 커먼즈는 탄생부터 토지와 같은 물^{thing}적 대상만이 아니라 권리와 규약 등의 비물질적 요소, 공유자라는 인적 요소들을 포괄하는 복합 개념이었다. 게다가 역사의 진행과 이에 따른 환경과 조건의 변화는 새로운 공유지를 끊임없이 만들어 낸다. 커먼즈는 자연 공유지로부터 출발하지만 여러 다른 영역들로 확장해 나간다. 요컨대, 커먼즈 개념의 복합성과 커먼즈의 양태 변화 및 영역 확장은 커먼즈의 이해를 어렵게 만드는 양대 요소이다.

커먼즈^{commons}는 어느 지역이나 집단에 속해 있는 개개인이 자신을 둘러싸고 있는 자연환경이나 사회 환경에서 생존에 필요한 최소한의 것들을 취할 수 있는 권리를 말한다. [...] 사적소유권 관념이 확립되기 전의 법체계들은 정도 차이

는 있지만 일반적으로 커먼즈를 재산권의 한 종류로 인정하였다. [...] 어떤 재산(물건, 자산)을 다수의 사람이 공동으로 지배하고 관리하면서 이익을 나누어 취하고 있을 때 그 재산에 대한 권리를 말하기도 하고, 해당 재산 자체를 말하기도 한다. 권리로서 커먼즈를 공유하는 것도 커먼즈이고, 목적물로서 커먼즈를 공유하는 것도 커먼즈이다. 이렇게 공유되는 권리에는 해당 재산에 대한 소유권, 관리권, 이용권, 배제권, 접근권 등이 있다. 공유되는 목적물인 커먼즈는 토지, 물, 환경 등 자연자산인 경우가 많지만, 사회 환경이나 사회 제도 같은 무형 자산인 경우도 있다. [...] 커먼즈적 요소를 제거해 낸 다음 개인의 배타적 지배 요소를 중심으로 소유권 체계를 새로 축조한 것이 바로 근대 민법의 제정이었다(김영희, 2018).

가이 스탠딩은 공유지에 관한 논의를 ‘삼림헌장(1217년)’으로 시작한다. 공유지는 삼림헌장 이전에도 존재했다. 영국뿐만 아니라 여러 나라에 편재했다. 그렇지만 구속력을 지닌, 명문화된 법조문(‘보통법 common law’의 탄생)으로 존재한 것은 영국이 유일했다. 가이 스탠딩의 작업은 삼림헌장의 정신과 내용을 현대에 소환·부활시키는 데 있다.

가이 스탠딩은 삼림헌장의 특징을 다음과 같이 말한다. 먼저, 삼림헌장의 공유지 정의와 관련해서다. 삼림헌장은 공유지를 소유하지 않은 사람들이 이를 나누어 가질 권리가 있다고 본다. 두 번째로 공유지는 공유자에게 속하며 공유자 집단은 전통적으로 관습에 의해 규정된다. (그러나 현대에 와서는 일반대중에 의해 규정되기도 한다.) 세 번째로 공유자는 공유지를 이용할 수 있지만 알려진 규칙과 절차에 따라야 한다. 공유자는 공유지를 자기 마음대로 할 수 없다. 삼림헌장은 공유지를 보존할 의무와 함께 집단행동과 공유지 거버넌스의 조건을 규정한다.

이 세 번째 특징은 개릿 하딘의 ‘공유지의 비극’과 관련해서도 중요성을 지닌다. 가이 스탠딩은 하딘이 공유지의 본질을 잘못 이해했다고 본다. 공유한 자원을 관리하기 위해 합의한 규칙과 실천이 공유지의 본질이다. 공유지의 핵심 특징은 접근과 이용의 통제, 관리권과 권리 이전이나 권리 제거의 규칙 등에 관한 통제에 있다. 하딘의 논문에서 상정한 자기 이익을 위해 마구잡이로 목초지를 사용하는 것은 공유지의 실상을 잘못 이해했거나 왜곡한 것이다. 실제로 하딘은 자신의 논문을 “‘관리되지 않은’ 공유지의 비극”이라고 불렀어야 한다고 고백했다고 한다(65).

역사적으로 볼 때, 공유지의 진정한 비극은 (삼림헌장이 폐기됨으로써: 필자 삽입) 규칙이 너무 모호해서 권력자들이 취약한 사람들을 이용해 공유지를 인클로저하고 사유화하고 상업화하고 축소해왔다는 데 있다는 것이다(67).

‘공유지의 비극’은 공유지에 대한 오해에서 비롯된 오류

저자는 공유지를 영역별로 분류하고 각각의 공유지가 지니는 특징과 구성요소, 강탈과정, 해결방안을 제시한다.

삼림현장 당시 공유지는 자연 공유지(natural commons)이다. 모든 공유지가 자연 공유지인 것은 아니다. 그렇지만 공유지의 핵심은 자연 공유지이며 공간적이다. 자연 공유지에는 토지, 토지 아래와 위에 있는 광물과 기타 자연물, 삼림, 숲, 야생생물, 강과 호수, 해안, 공기, 하늘 등이 포함된다.

공유지는 강탈로 말미암아 소실되어 갔다. 그렇지만 역사의 진행에 따라 공유지의 양태와 영역은 확대한다. 사회 공유지, 시민 공유지, 문화 공유지, 지식 공유지가 그것이다.

사회 공유지(social commons)는 정상적인 생활에 필수적인 기관들과 생활 편의시설을 포함한다. 사적 시장 외부에서 제공되며, 여러 세대에 걸쳐 만들어졌고 이것들을 건설하고 유지하는 데는 세금과 기부금 등이 투여된다. 치안, 우편, 대중교통과 도로, 하수도 체계, 홍수 예방, 공원 등의 기본적인 인프라와 공공주택, 아이와 노인 돌봄, 보건의료와 사회서비스 등이 포함된다.

시민 공유지(civil commons)는 법 앞의 평등(이소노미아; isonomia, 즉 사법 혹은 정의에 대한 권리(right to justice)와 관련된다. 여기에는 사법제도, 치안, 보호관찰서비스와 교도소를 포함하는 교정제도 및 시설, 사회보장정책과 그에 따른 심사제도, 도시 공유지와 공적 공간에 대한 접근권, 부당해고 및 정리해고에 대한 노동권, 훈련을 위한 유연노동시간 요구권 등이 포함된다. 가이 스탠딩은 치안, 교정, 심사 등의 영역에서의 민영화와 알고리즘에 의한 각종 정책 결정(대출, 일자리, 가석방 등) 등을 시민 공유지 훼손사례로 들고 있다.

문화 공유지(cultural commons)에는 예술, 스포츠, 대중매체, 공공도서관, 미술관, 박물관, 콘서트홀, 공공 공연장 등은 물론, 공공건축, 도시경관, 풍경 등도 여기에 속한다. 문화 공유지는 건축에서 가장 큰 타격을 입은 영역의 하나다. 문화 공유지는 지출이 재량에 의해 이루어지고, 문화의 개별 영역 대부분이 소수의 관심사이기 때문에 손쉬운 삭감 대상이었다. 소득과 부의 불평등 확대도 문화 공유지 침식에 기여했다. 세금 관리에 유리하다는 이유로 부자들이 사적 예술품 수집에 뛰어 들었다. 개인 박물관과 미술관을 건립하여 주요 예술작품을 사들임으로써 공공미술관의 수준 유지를 더욱 힘들게 만들었다.

지식 공유지(knowledge commons)는 정보(뉴스와 사실), 지식(아이디어), 교육(학습과정)의 세 측면으로 이루어진다. 가이 스탠딩은 이 세 측면 모두에서 공유지의 축소를 우려한다. 정보 공유지의 중심이 도서관에서 인터넷으로 이행했음을 지적한다. 여기서 그는 구글(지식), 페이스북(소셜미디어), 아마존(온라인 쇼핑) 등에 의한 정보 공유지의 인클로저, 상품화, 사영화, 이데올로기적 포획 위협을 다룬다. 지식 공유지

와 관련해서는 지식재산권, 저작권 보호를 통한 지적 공유지의 고갈을 다룬다. 교육 공유지에서는 높은 수업료와 어려워진 학자금 대출에 의한 사회소득 불평등 심화, 고등교육의 상업화, 무크MOOC 등에 의한 교육의 표준화와 상업화, 노동시장에 맞춘 가르침과 학습의 상품화와 이로 인한 학력주의 강화, 지적재산권 체제에 의한 대학 내 예술과 인문학의 주변화 등을 지적한다.

기본소득은 공유지 배당이며, 그 자체로 공유지

끝으로 가이 스탠딩은 공유지 배당을 위한 공유지 기금의 설립을 주장한다. “모든 형태의 지대 소득 - 물리적·금융적·지적 재산의 사적 소유에서 나오는 소득 - 은 공유되어야 한다. 공유지의 상업적 이용 혹은 개발에 대한 부담금을 주 원천으로 하여 공유지 기금을 조성해야 한다.”

그는 공유지 기금과 관련, 공유지의 유형을 세 가지로 구분하고 각 유형에 따라 부담금의 분배 및 관리방안을 달리 제시한다. 첫째 석유, 천연가스, 광물과 같은 고갈되는 비재생 자원 부담금은 고정자본으로 취급한다. 둘째, 숲과 같이 보충 가능한 공유지는 보충 비용 충당을 위한 자원을 따로 떼어놓아야 한다. 셋째, 공기, 물, 아이디어처럼 고갈되지 않는 공유지는 당장(현재의) 분배가 가능하도록 부담금을 부과해야 한다.

그는 기금의 운영 및 투자와 관련한 원칙도 적시한다. 첫째, ‘예방적 원칙’이다. 기금의 투자정책에서 생태적 위험을 최소화하도록 요구한다. 둘째, 국가가 시민을 위해 자산을 보유하며 이를 보호할 의무가 있다는 ‘공공신탁 원칙’이다. 고갈될 수 있는 공유자산의 자본가치를 보존하도록 요구한다. 셋째, 미래세대가 현재세대와 동일하게 이익을 얻는 분배정책을 요구하는 ‘하트워 원칙’이다.

그는 기본소득을 ‘공유지 배당’이라고 명시한다. 고갈되지 않는 자원의 부담금에서 나오는 모든 수입은 원칙적으로 매년 분배할 수 있다. 반면 고갈되는 자원의 부담금에서 나오는 수입의 경우 기금 수입으로 가야 한다. 영구성을 위험에 빠뜨리지 않는 범위 내에서, 즉 자본금을 보호해야 하며 연평균 수익에 기초하여 일정 한도 내에서 분배되어야 한다.

그는 기본소득 도입 주장의 주요 근거는 기술적 실업이라든가, 현행 복지나 빈곤 규제보다 효과적이라든가 하는 데 있는 것이 아니라 ‘윤리적인 것’이라고 주장한다. “근본적으로 기본소득은 사회정의의 문제다.”

이어서 그는 기본소득에 대한 반대주장 두 가지에 대해 답을 내놓는다. 우선, “기본소득이 ‘공짜로’ 주는 것이라는 반대주장이 있는데, 이것은 위선적이다. 상속된 부가 영국의 모든 부의 60%를 차지한다. 사적 상속이 지속되는 것을 허용한다면 사회적 부에서 배당을 하는 것에 반대하지 말아야 한다. 어떤 경우든 그것은 ‘공짜’가 아

니며 공유지의 상실 혹은 고갈에 대한 보상일 것이다”(418).

두 번째로 기본소득의 지급액수와 관련하여 가이 스탠딩은 기본소득 제도도입 단계에서는 많은 액수가 되지 못할 것이라고 본다. 그리고 어느 정도의 기본소득이 지급되어야 하는가에 대해서도 답변하지 않는다. 다만, 충분성이 기본소득 도입을 가로막는 장애가 되어서는 안 된다고 말한다.

그는 책의 말미에 부록의 형식으로 ‘공유지 헌장’을 내놓는다. 이 헌장은 전문과 44개 조문으로 구성된다. 이는 자신이 책에서 밝힌 논지를 종합한 것이자, 삼림헌장을 현대에 맞게 갱신한 것으로 볼 수 있다.

기본소득, 단순한 정책수단 아니라 윤리적 요청이자 사회정의

그런데 공유지 배당은 과연 보편적 기본소득UBI의 방식으로 분배되어야 하는가? 안나 쿠틀Anna Coote와 앤드루 퍼시Andrew Percy는 『기본소득을 넘어 보편적 기본서비스로(The Case for Universal Basic Services, 2020)』(김은경 역, 클라우드나인, 2021)(이하 ‘서비스’)를 통해 이에 대한 의문을 제기한다.

물론 두 사람이 ‘공유지’라는 표현을 쓴 것은 아니다. 때문에 좀 더 정확히 표현하자면 두 사람은 “부자인 나라에서 가난한 사람이 늘어나는”(21) 현실을 넘어서기 위해 보다 필요한 것은 UBI가 아니라 UBS라는 것이다.

대표적인 보편적 기본서비스 주창자인 이언 고프Ian Gough는 UNESCO Inclusive Policy Lab에 올린 글에서, 보편적 기본소득에서 보편적 기본서비스로 논의를 변경시킬 것을 주장한다. 거기서 그는 UBS의 특징을 다음과 같이 요약한다.

- 보편적 기본서비스UBS는 보편적 기본소득에 대한 대안적 제안이다. UBS에서 무료 공공public 서비스의 공급은 보건이나 교육을 넘어 다른 기본 필요(욕구)들, 예컨대 주택, 돌봄, 교통, 정보, 영양 등을 보장cover하는 데까지 나아가야 한다.

- UBS는 보다 평등주의적이다. 강력한 재분배 효과로써 소득불평등에 영향을 미친다.

- UBS는 또한 보다 지속가능적이다. 경제를 (저소득층에게 불균형적으로 비용을 부담지우는 대신에) 올바른 방법으로 탈탄소화하고 지속가능한 소비경로를 제공한다(Ian Gough, 2021).

그렇다면 UBS란 무엇인가?

서비스: 공익에 이바지하는, 집단적으로 창출되는 활동들

기 본: 사람들이 자신의 필요를 충족할 수 있는, 필수적이고 충분한 서비스

보편적: 모든 사람은 지능력과 상관없이 자신의 필요를 충족하기 위해 충분한



서비스를 받을 권리가 있음(12)

저자들은 의료 서비스와 교육 등 기존 서비스의 질을 높이는 동시에 돌봄, 주거, 교통, 디지털 정보 접근 등과 같은 새로운 영역으로 기본서비스를 확장시켜야 한다고 주장한다. 자신들의 주장이 근본적인 이유를 세 가지로 요약한다.

첫째, 자신들의 주장이 ‘집단 이상(collective ideal)’이라는 것이다. 집단 이상은 개인의 선택과 시장경쟁의 정치로 말미암아 사라지고 있는데, 이 추세를 뒤집어서 우리 모두가 필요를 충족하고 가치 있는 삶을 살 수 있도록 하자는 것이다.

둘째, 충분성과 지속가능성을 지향한다는 것이다. 보편적 기본서비스가 지속가능한 발전을 위한 필수 요소라는 것이다. 특히 지속가능성이 인류 문명의 미래를 지키는데서 관건적인, 우선순위의 문제라고 본다.

셋째, 전통적인 공공서비스 모델을 참여적인 모델로 개선하자는 것이라고 한다.

비용효과나 재분배효과에서 보편적 기본서비스의 우위 주장

이런 근본적인 변화가 필요한 이유는 좀 더 나은 삶을 살도록 돕는 데 있는 것이 아니라 UBS가 생존하고 번영할 유일한 방법이기 때문이라고 한다. 그렇다면 보편적 기본소득은 왜 제대로 된 방법이 아니라는 것일까? 보편적 기본서비스 주장자들은 보편적 기본서비스의 특징을 소개하면서 보편적 기본소득과의 비교를 다음과 같이 내놓는다(김보영, 2021).

첫째, 형평성(equity)이다. 기본서비스는 사회임금(social wage)을 제공해 소득 불평등을 완화시킨다. 무상 혹은 일부 비용만 지불하면 제공되는 필수 서비스는 상당한 소득보전효과를 나타낸다. 특히 저소득층에게 효과가 크다. OECD국가들에서 현물급여(서비스)가 가처분 소득에서 차지하는 비율은 소득 5분위의 최하위 1분위에서는 76%에 달하는 반면, 최상위 5분위에서는 20%에도 미치지 못한다. 직접적인 현금 이전이 없이 보편적인 서비스만을 통해서도 상당한 재분배효과를 나타낼 수 있다.

기본소득의 무조건적·보편적 현금 급여는 그 자체로는 재분배 효과가 제한적이다. 강력한 누진적 조세제도와 결합될 때만 재분배효과가 나타나는 한계를 지닌다. 또한 무조건성의 원칙은 근로조건으로 제약받는 급여를 없애기도 하지만 마찬가지로 근로능력제한을 조건으로 제공되던 급여까지 영향을 미칠 수 있다.

둘째, 효율성(efficiency)이다. 기본서비스가 공적으로 제공됨으로써 시장의존방식보다 거래비용을 낮추고, 경쟁으로 인한 중복투자가 방지되는 등 효율성을 제고할 수 있다. 기본소득은 작은 규모라 하더라도 총재정수요가 상당하다. 반면 기본서비스는 매우 적은 비용으로도 상당한 수준으로 생계비용을 낮출 수 있게 해준다. 기존 서비스 체계의 발달 정도에 따른 차이는 있겠지만 OECD국가를 기준으로 GDP대비

4~5%정도의 지출이면 충분한 보편적 기본서비스를 제공할 수 있다. 재정적으로 감당 가능한 기본소득은 부적합하고, 적합한 수준의 기본소득은 감당할 수 없다는 비판이 있는 상황에서 보편적 기본서비스는 감당가능하고 실현가능한 대안이다.

이 밖에 기본서비스는 혼자서는 감당할 수 없는 위험과 문제에 대해서 자원의 공유와 공동의 행동으로 대응하고자 하는 집합적 정책과 실천을 요구하기 때문에 ‘연대성(solidarity)’을 높인다. 끝으로 기본서비스는 공적으로 제공됨으로써 소비를 부추기는 시장방식보다 환경적으로 훨씬 ‘지속가능성(sustainability)’을 지닌다.

그렇다면 보편적 기본서비스와 보편적 기본소득은 양립 불가능한 것인가? 가이 스탠딩이라면 아마도 공유지의 확대라는 측면에서라도 보편적 기본서비스에 반대하기는커녕 크게 환영할 것이다. 그렇지만 보편적 기본서비스론자들의 일부는 양립 불가능을 주장한다. 보편적 기본소득은 낮은 수준의 부분 기본소득이라 할지라도 재정을 빨아들이는 스폰지가 될 것이며, 따라서 보편적 기본서비스에 필요한 재원도 잠식할 것이므로, 보편서비스의 구축(構築, constructing)을 구축(驅逐, crowding out)하는 효과를 나타낼 것이라는 것이다.

UBI와 UBS 동시 실현 어려워, UBI가 UBS 구축시킬 것

이에 대해서는 서정희 교수가 체계적인 반론을 내놓은 바 있다.(서정희, 2017) 따라서 우리(?) 내부에서는 이미 내용 공유²⁾가 이루어졌다고 생각해서 기억을 환기하는 차원에서 간단히 살펴보고자 한다.

먼저 UBI와 UBS의 양립불가능성 주장에 대해서다. 양자는 원리적으로든, 역사적 경험으로든 서로 대체 내지 상쇄 관계에 있지 않다. 우파 일부를 제외한 기본소득 지지자들은 현금급여 방식으로서의 사회서비스³⁾ 확대를 주장하며 기본소득과 동반 확대되어야 한다고 본다.

다시 말해 기본소득과 사회서비스는 대체관계가 아니다. 사회서비스는 현금급여가 아니라 서비스 급여로 제공되어야 한다. 복지국가 연구와 관련하여 서비스국가(service states)와 현금이전 국가(transfer states)로 구분하려는 경향이 있는 데서 알 수 있듯이 UBI와 UBS가 마치 서로 길항관계에 있는 것처럼 생각하지만 사회보장의 역사에서 확인되는 것은 소득보장이 높은 국가에서 사회서비스 정책 또한 발전한다는 사실이다. 즉 두 정책은 서로 보완관계에 있다.

2) 이렛타 138회를 참고하라.

3) 이 글에서는 ‘사회서비스’를 ‘보편적 기본서비스’와 같은 의미(Bedeutung, reference)를 지니는 말로 간주하며, 혼용할 것이다.

그 다음으로 기본소득을 통한 현금급여의 확대가 사회서비스의 시장화를 가속화할 것이라는 주장에 대해서다. 현금급여와 사회서비스의 시장화는 단선적인 인과관계(causality)에 있지 않다. 사회서비스의 시장화는 각국이 처한 사회서비스 노동시장의 문제에 긴박되어 있다. 따라서 사회서비스의 시장화 문제는 기본소득 제도 도입 여부와 무관하게 사회서비스 노동시장의 문제를 시정함으로써 해결해야 한다. 오히려 기본소득의 도입과 노동시장 정책의 개선을 병진함으로써 사회서비스를 확장시켜 나갈 수 있을 것이다.

UBI 도입에는 막대한 재원이 필요하여 UBS와 같은 다른 정책을 구축하게 될 것이라는 주장에 대해서다. 이 주장은 결국 UBI 도입에 막대한 재원이 소요된다는 주장이다. 주지하듯이 여기에는 재정(예산) 제약성, 재정환상 등이 내재되어 있다. 재정 제약성 문제는 사회적 합의와 선택의 문제로 귀결된다. 기본소득 도입이 불가능하다는 주장의 근거가 될 수는 없다.

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(서정희, 2017).

그런데 양자의 동시도입과 확대는 정말로 가능한가? 양자 모두의 필요성에는 공감하지만 그래도 정책의 우선순위는 있어야 하는 것 아닌가? 기본소득의 도입만 가지고도 만만치 않은 과제인데 전선을 흐트러트리는 것 아닌가? 우리는 일단 우리 일에 충실하면 되는 것 아닌가? 왜 우리가 모든 짐을 다 져야 하는가? 그러나 우리는 기본소득과 더불어 사회서비스의 확대에도 동의했다. 보편적 기본서비스 주장자들이 함께하기를 거부하지 않는다면, ‘우리(?)’ “함께 찾아보기로 하자!”(Ferguson, 2015, 서정희, 2017에서 재인용)

참고문헌

권범철(2020), “커먼즈의 이론적 지형”, 『문화과학』 101호.

김보영(2021), “보편적 기본서비스는 기본소득의 대안이 될 수 있을까?”, 『복지동향』, 참여연대 사회복지위원회 <https://www.peoplepower21.org/Welfare/1813673>

김영희(2018), “커먼즈적 공유에 관한 고찰”, 『법과 사회』 57호.

서정희(2017), “기본소득과 사회서비스의 관계설정에 관한 연구: 사회서비스 구축론에 대한 반론을 중심으로”, 『비판사회정책』 제57호.

전대욱(2016), [자치칼럼] “마을공동체 자산과 소유권에 대한 단상”, 『주민자치』.

<http://www.citizenautonomy.co.kr/news/articleView.html?idxno=2339>

Gough, Ian(2021), Move the debate from Universal Basic Income to Universal Basic Services, UNESCO Inclusive Policy Lab

<https://en.unesco.org/inclusivepolicylab/analytics/move-debate-universal-basic-income-universal-basic-services>