

복지와 보편성

보편주의와 잔여주의 논쟁의 역사

김교성

중앙대
사회복지학부 교수

사회정책을 기획하고 분석하는 과정에서 중요하게 생각하는 몇 가지 구성 요소가 있다. 할당, (급여) 형태, 전달체계, 재원이다. ‘누구에게, 무엇을, 어떻게, 무슨 돈으로 줄 것인가’라는 질문과 관련이 있다. 동일한 목적을 가진 정책도 이 네 가지 질문에 대한 답에 따라 완전히 다른 내용을 가진 정책으로 변모한다. 한 사회의 지배적인 이념과 정치적 선택의 과정을 통해 다른 결정을 할 수 있다. 정책 내용의 구성과 배열에 따라 성과가 달라질 수 있다는 점에서 중요한 결정이다. 이 중 ‘누구에게’라는 질문에 해당하는 요소가 사회적 ‘할당’이다. 대상을 설정하는 과정에서 ‘보편주의’와 ‘선별주의’의 기준이 활용된다. 전자는 사회적 자원과 서비스를 모든 구성원에게 배당하는 원리이고, 후자는 일부 혹은 필요한 구성원에게 ‘만’ 급여를 제공하는 방법이다(윤홍식·남찬섭·김교성·주은선, 2019: 325). 전자는 시민권에 기초하여 자원을 할당하고, 후자는 대상을 선정하는 과정에 인구·사회학적 특성, 기여 여부, 근로 여부, 자산과 소득에 대한 조사 등을 동원한다. 자산조사를 통해 대상을 ‘표적화’하는 방식을 ‘잔여주의’로 구분하기도 한다.¹⁾

인류는 여러 차례 기술의 발전으로 인한 생산 양식과 노동시장의 변화를 경험해 왔다. 그때마다 일자리 감소와 기술적 실업을 걱정해 왔다.

1) 이 글은 두 원리의 구분을 명확하게 하고 논지를 좀 더 분명하게 제시하기 위해 ‘잔여주의’를 사용한다.

이 우려가 현실이 될지 알 수 없지만, 일자리의 질 저하와 불안정 노동의 확산은 분명한 사실로 다가오고 있다. 표준적 고용 관계에 기반하여 설계된 전통적 분배체계의 한계를 인정할 수밖에 없다. 새로운 사회보장체계가 필요한 이유다. 그 과정에서 ‘보편주의’와 ‘잔여주의’ 원리 혹은 ‘평등’과 ‘효율’의 가치가 충돌하며 대립하고 있다.

자본주의의 질적 변화와 사회적 위험의 불확실성을 강조하는 입장은 평등한 방식의 ‘보편주의’적 접근을 지향한다. 세계화, 기술혁명, 노동시장 유연화, 불안정 노동 등 개인이 통제할 수 없는 거시 사회·경제적 변화에 적절하게 대응하기 위해 보편주의 방식을 선호한다. 특정 인구집단을 배제하지 않기 때문에, ‘포용’적이고 ‘평등’하며 ‘차별’과 ‘낙인’으로부터 자유롭다. 반대로 필요한 사람에게만 두터운 보장을 제공하자는 ‘잔여주의’적 주장도 존재한다. 일부에게만 급여를 제공하기 때문에, 한정된 자원을 집중할 수 있다는 점에서 ‘효율’적이라고 말한다. 그러나 수급자로 선정되기 위해서는 각종 ‘낙인’이 수반된 굴욕적인 심사과정을 경험해야 한다. 일할 수 있는 데도 하지 않는 게으름뱅이로 취급되거나, 가짜 자격을 통해 급여를 받는 부정수급자로 의심받을 수도 있다. 낙인이 수치심을 갖게 하여 빈곤으로부터 빠르게 탈출하게 하는 기제라고 주장하지만, 사실은 모든 시민의 생득적 권리인 ‘복지권’을 부정하는 것에 불과하다. 빈곤의 책임을 ‘개인’에게 전가하는 시각이다.

우리 사회에서 어떤 할당 원리가 더 효과적인지에 대한 논란은 진행 중이다.²⁾ 지난 2010년 지방선거를 앞두고 자원 할당을 둘러싼 큰 논쟁이 벌어졌다. 놀랍게도 소득보장제도가 아닌 학교급식 문제가 선거의 쟁점으로 등장했다. 경기도에서 민주진영의 교육감이 당선되면서, 저소득층을 위한 학교급식의 예산 확대를 요구했다. 도의회를 장악하고 있던 보수진영에 의해 예산이 전액 삭감되면서 정치·사회적 논란이 시작되었다. 2010년 지방선거에서 무상급식의 전면 확대를 공약으로 내세운 야당이 승리하면서 지방의회의 다수당이 되었다. 서울시에서도 동일한 이슈를 두고 민주진영의 교육감과 보수진영의 시장 간 갈등이 시작되었다. 무상급식 반대를 두고 주민투표를 실시하였으나, 투표안이 부결되면서 시장이 사퇴하고, 보편적인 ‘무상급식’이 전격 도입되었다.

Covid-19 팬데믹 시기에 재난지원금의 지급 대상을 선정하는 과정에서 자원의 할당과 관련된 ‘보편주의’ 대 ‘잔여주의’의 논쟁이 부활하였다. 정부는 재난 극복을 위해 ‘재난지원금’이라는 이름의 일회성 현금 급여를 지급하기로 결정하였다. 처음에는 소득기준과 자산기준을 적용한 선별적 지급안이 유력했으나,³⁾ 정부가 나서 전국민에게 지급하는 방향으로 합의를 이끌어 내면서, ‘가구’ 단위의 보편적 지급으로 선회했다.⁴⁾ 1차 재난지원금이 지급된 이후, 지급 대상 선정에 대한 논란이 불거졌다. 사회적

2) 역사적 논쟁과 관련된 부분은 Park and Kim(2024: 216-270) 내용의 일부를 발췌하여 수정·보완하였다.
 3) 건강보험료 본인부담금을 기준으로 소득 하위 70%만 지급하고, 재산세 과세표준 9억 원 이상, 금융소득 2천만 원 이상은 고액자산가로 분류하여 대상에서 제외하는 안이다.
 4) 1인 가구 40만 원, 2인 가구 60만 원, 3인 가구 80만 원, 4인 이상 100만 원 등 ‘가구원 수’별로 차등 지급했다.

위험은 취약 계층에게 더 혹독한 방식으로 작동하고 있는데, 보편적인 방식은 불공정하다는 의견이 등장했다. 지급 대상을 축소하고 급여 수준을 올려야 한다는 주장도 거세졌다. 정부는 2~4차 재난지원금을 고용 취약계층, 위기가구와 소상공인을 대상으로 선별적으로 지급했다. 팬데믹이 장기화되고 피해가 가중되자, 5차 재난지원금 지급을 앞두고 ‘보편 대 잔여’ 방식의 논쟁이 반복되었다. 여당은 보편적인 방식을 선호했고, 기획재정부는 선별적인 방식을 주장했다. 소득하위 80%와 소득하위 88% 기준 등이 논의되었으나, 최종적으로 소득 하위 80%와 1인 가구 및 맞벌이 가구 특례기준을 적용하여, 전 국민의 88%에게 지급하는 것으로 결정되었다. 소득 하위 88%의 기준을 두고 자의성과 형평성 문제가 불거지면서, 적격자를 선정하는 (소득) 기준을 합의하는 것이 쉽지 않다는 사실이 드러났다. 6차와 7차 재난지원금은 다시 소상공인을 대상으로 지급되었다.

재난지원금이 촉발시킨 보편주의와 잔여주의 논쟁은 소득보장체계 개편의 필요성으로 이어졌고, 정권 교체의 시기와 맞물려 대안적 보장제도의 논의로 이어졌다. 대표적인 안은 ‘기본소득’과 ‘부의소득세’의 형식을 갖추고 있다.⁵⁾ 각각 보편주의와 잔여주의의 할당 원리를 대표하고 있다. 개별 대안의 구체적인 사연과 내용을 살펴보자. 2000년대 초반, 기본소득 개념이 소개된 이후, 정치권의 관심을 촉발시킨 결정적 계기는 당시 이재명 시장의 ‘성남시 청년배당’이다.⁶⁾ 기본소득한국네트워크BIKN에서 주최한 국제학술대회(2015)에서 이 시장은 ‘청년배당’에 대한 정치적 의지를 분명하게 표명하고, 2016년 1월에 해당 정책을 전격 시행했다. 그 과정에서 중앙정부와 갈등을 초래하기도 했으나, 서울시의 ‘청년수당’ 도입에 영향을 주었고, 2018년 경기도지사로 취임하면서, ‘경기도 청년 기본소득’으로 발전하게 된다. 이 지사는 이러한 정치적 경험을 발판으로 기본소득의 지지 가능성을 확인하였고, 2022년 대선에서 전국민 기본소득을 공약으로 내세우게 된다. 배당액은 1인당 연간 100만 원이며, 19~29세 청년에게는 연간 100만 원을 추가 지급하겠다고 공약했다.

부의소득세 개념을 차용한 대안은 서울시의 ‘안심소득’이다. 최근 제도의 명칭을 ‘디딤돌소득’으로 변경했다. 2022년 2월 보수진영의 오세훈 예비후보는 서울시장 보궐선거에서 안심소득을 공약했고, 같은 해 4월 서울시장으로 당선되며, 해당 정책을 본격적으로 추진하고 있다. 오 시장은 잔여적인 제도를 지속적으로 선호해온 인물이다. 2010년 민주진영의 교육감이 학교급식을 보편적으로 확대할 것을 주장할 당시, 이를 반대하고 사퇴한 시장이 바로 오 시장이다. 10여 년이 지난 후, 재당선된 오 시장이 대표적인 소득보장제도를 잔여주의적으로 개편하고 있다. 빈곤 문제를 해소하기 위해 한정된 재

5) 부의소득세는 특정 수준 이하의 소득을 가진 사람에게 조세환급을 통해 현금을 지급하는 제도다. 모든 구성원의 최저소득을 보장한다는 점에서 기본소득과 유사한 것처럼 보이지만, 차이점이 더 많다. 일정 수준 이하의 계층을 선별하여 가구 단위로 급여를 제공하기 때문에, 기본소득의 보편성과 무조건성, 개별성의 원칙에 위배된다. 소득조사에 필요한 관리비용을 수반하며, 차상위계층과의 형평성도 문제가 된다. 사전적으로 제공되는 기본소득과 달리, 사후적 처방으로 급여 지급과 관련된 시간 지연의 문제도 발생한다. 기본소득 논의를 활성화하는데 일정 정도 기여했지만, 추구하는 지향점이 완전히 다른 선별적인 제도다.

6) ‘성남시 청년배당 지급조례’에 기초하여, 청년의 복지향상과 취업역량 강화, 지역경제 활성화를 목적으로, 성남시에 3년 이상 거주한 만 24세 청년에게 연 100만 원의 청년배당을 지급했다.

원을 더 효율적으로 활용하겠다고 주장한다. 기존 중위소득 50% 이하, 재산 3억 2,600만 원 이하의 가구를 대상으로 실제 가구소득과 기존 중위소득 85%의 차액의 50%를 지원한다. 기존에 제공하던 현금성 급여는 모두 대체된다. 청년을 대상으로 한 청년수당과 청년월세도 포함된다. 청년 개인을 위한 지원금이 가구 단위의 정책에 귀속되고 사라진 것이다. 급여 대체로 인해 수급액이 낮아지는 경우도 발생한다. 기초생활 수급자이면서 소득이 없는 1인 가구는 기존의 생계·주거급여로 90만 원을 받지만, 안심소득 대상자가 되면 8만 원이 부족한 82만 원을 받게 된다. 기존에 받던 여타의 현금성 지원이 있다면, 손해는 더 커지게 된다(한경, 2022). 소득이 적을수록 더 많이 지원하는 점을 강조하며, 빈곤 문제에 보다 적극적으로 대응한다고 홍보하지만, 오히려 반대 사례가 발생하고 있는 것이다.

윤석열 정부의 복지 브랜드는 ‘약자복지’이다. 관련 부서인 보건복지부는 약자복지를 ‘자신의 어려움에 대해 목소리를 내기 어려운 사회적 최약자층부터 정부가 사각지대 없이 찾아내어 더욱 두텁게 지원’하는 복지로 규정하고 있다. 이를 위해 복지 사각지대의 발굴체계를 강화하고, 긴급복지 지원을 확대하고 있다. 잔여주의적 복지를 추구하는 보수적 접근의 전형이다. 제한된 자원의 집중을 강조하면서, ‘자격 있는 빈자’를 선별하기 위해 노력하며, 약자가 가져야 할 도덕적 의무를 부각시키고 강요하고 있다.

그러나 (엄격한) 자산조사와 (복잡한) 신청주의가 동반되는 한, 현실에서 지속되는 사각지대 문제를 해결하기는 불가능하다. 정확한 소득과 자산 신고가 전제되어야 하고, 소득 파악이 되지 않는 사람을 원천적으로 배제하고 있기 때문이다. 수급 자격을 갖추고 있음에도 불구하고, 수급자로 선정되지 못하는 약 400만 명 규모의 ‘비수급 빈곤층’이 존재한다. 많은 노력과 비용을 들여 대상을 선정하고 있지만, 정작 복지가 필요한 사람에게 급여가 제공되지 않고 있다. 일반재정을 활용하여 표적화된 일부에게 급여를 제공하기 때문에, 중산층의 지지를 받기 어렵고, 대상과 수준의 확장에도 제한이 따를 수밖에 없다. 공식적인 빈곤선과 실제 소득 간 차이를 보존해 주는 ‘보충급여 방식’도 근로 의무를 저하시키고, 일하는 자와 그렇지 않은 자 간 형평성 문제를 야기한다. 근로소득이 늘어날수록 급여 수준이 낮아지게 설계되어 ‘의존성’이나 ‘빈곤의 덫’을 창출하는 기제로 기능한다.

우리 사회가 신자유주의적 경제성장을 추구한지도 벌써 27년이 되어 간다. 세계화와 금융 자본주의의 광풍 속에 대량실업과 근로빈곤, 불평등과 사회적 배제 등의 병폐를 숨겨왔다. 부에 대한 맹목적 찬미의 결과는 복지국가의 몰락으로 귀결되었다. 일부 보장체계의 형식적 완결과 외형적 성장에도 불구하고, 제도의 ‘불완전성’과 ‘취약성’으로 인해 실질적 보호를 제공하지 못하고 있다. 소득보장의 핵심 기제로 사회보험을 선택한 것도 ‘자조’의 가치를 존속하고 국가의 부담을 완화하기 위한 목적이었다. 문제는 사회보험이 완전고용과 고용유지를 전제로 작동한다는 점이다. 현재 임금노동에서 배제되어 있거나 일정 기간 실업을 경험했던 시민은 보장의 ‘사각지대’에서 ‘주변화’ 혹은 ‘빈곤화’ 될 수밖에 없

다. 유급노동에 종사하지 않는 가족 구성원(여성) 역시 피부양자의 불완전한 지위 속에 ‘간접적’ 시민 권을 향유할 뿐이다(김교성, 2017: 179). 현행 소득보장체계가 완전하지 않다면 모든 시민을 위한 ‘사회적 보호 최저선’을 구축하기 위한 기본 구조를 다른 방식으로 전환해야 한다.

기본소득에 대한 공감대는 점차 확대되고 있다. 복지선진국 가운데 새로운 시대에 획기적인 복지 확대를 위해 기본소득의 도입을 적극적으로 검토하는 국가도 등장하기 시작했다. 유사 형태의 제도를 운영하는 지방정부도 존재한다. 기본소득을 도입하는 과정에서 가장 큰 난점은 제도 전환 비용과 막대한 자원조달 방식과 관련된다. 사회·경제에 미치는 파급효과가 클 것으로 예상되므로 정교한 분석과 검토가 요구된다. 적절한 소득보장과 평등한 사회를 건설하기 위해서는 일정 정도의 대가와 부담이 수반될 수밖에 없다. 2024년 기준 1인당 GDP는 약 3.6만 달러로 나타나, 재정적 실현가능성은 이미 충분해 보인다. 시장에서 원천적으로 불공정하게 분배된 임금소득의 공정한 분배와 보다 평등한 재분배의 의미를 따져 보면서 세금 인상을 받아들여야 할 것이다. 다른 문제는 정치적 실현가능성이다. 재정적인 문제는 차치하고라도 복지국가의 근간과 글로벌 거버넌스 구조의 변화를 수용할 수 있느냐의 문제다. 오랜 시간이 필요한 작업이고, 사회 구성원들 간 합리적인 의견교환에 기초한 공감대 형성의 중요성이 강조된다. 단순히 현금을 지급하게 되면 많은 사람이 일을 하지 않을 것이라는 우려도 있다. 그러나 지금도 일부만 유급노동에 참여하고 있고, 그들 중 다수는 빈곤한 상태에 빠져 있다. 무급·돌봄노동이나 다양한 사회적 활동에 참여하는 사람도 존재한다. 일정 수준의 현금을 지급하는 것은 개인의 ‘비활동’을 독려하기보다, 오히려 자유로운 선택에 기초하여 ‘일련의 활동’을 완성하고 활성화하는 데 기여할 수 있다(Ferguson, 2017: 241). 좀 더 여유 있고 느린 삶에 대한 깊은 사유와 진실한 실천도 필요한 순간이다.

참고문헌

김교성. 2017. “외환위기 20년, 소득보장정책의 발전과 한계.” 『한국사회정책』, 24(4)

윤홍식·남찬섭·김교성·주은선. 2019. 『사회복지정책론』, 사회평론아카데미

한경. 2022. “안심소득 사각지대 없다더니 수급액 깎여. 서울시 차액만큼 보전.” (2022.07.03). <https://www.hankyung.com/society/article/2022070331871>

Park, N. and Kim, K. 2024. “Universalism versus Residualism; A Micro-simulation of Alternative Income Maintenance Schemes in South Korea,” *Journal of Poverty and Social Justice*, 32(2)

Ferguson, J. 2017(2015). Give a Man a Fish. 조문영(역). 『분배정치의 시대』, 여문책

‘모두’의 범위를 넓혀가는 일

홍순영

기본소득당
동물생태위원회
어스링스 위원장

“자선”이 아니라 “권리”

초등학교 시절, 종례가 끝나면 선생님은 항상 몇몇 학생의 이름을 호명하여 교무실로 불렀다. 급식비를 내지 못한 학생들의 이름이었다. 언제나 내 이름도 포함되어 있었다. 민망하기도 하고 원망스럽기도 했던 그 기억을 여전히 잊지 못한다.

그로부터 몇 해 뒤, 무상급식이 도입되었다. 모멸스럽게 이름을 불릴 걱정 없는 행복한 점심시간이 이어졌다. 모든 아동·청소년을 대상으로 시행된 무상급식은 우리 사회의 보편적 복지에 대한 논의를 촉발시켰다. 무상급식 이전에는 대한민국의 복지 정책이 잔여적 관점에 머물렀다면, 무상급식 이후에는 모두의 권리를 위한 보편적 복지로의 전환을 고민하기 시작했다. 인간이라면 누구나 보편적으로 삶을 이루는 기본적인 부분이 충족되어야 한다는 것이다. 누군가 결여되거나 불쌍해서 도움이 주어지는 것이 아니라, 존재의 이유만으로 ‘권리’가 보장된다는 것은 매우 급진적인 관점이었다.

기본소득은 이러한 보편주의의 원칙을 잘 담고 있는 정책이다. 기본소득의 다섯 가지의 특징 중 첫 번째 특징이 바로 보편성^{universality}이다. 특정 인구, 특정 계층, 특정 집단에게만 지급되는 것이 아니라 사회구성원 모두에게 지급된다는 의미이다. 선별하지 않고 모두에게 주어지는 기본소득은 ‘자선’이 아니라 모두의 존엄을 보장하기 위한 ‘권리’로서 지급

된다. 기본소득이 갖고 있는 이러한 특징은 기존의 선별적이고 잔여적이었던 복지정책과 뚜렷하게 구별된다. 하지만 기본소득의 보편성은 단순히 ‘권리 담론’에 의해서만 정당화되는 것이 아니다. 보편적 기본소득은 ‘공유부’에 대한 정당한 몫으로서 그 정당성을 더욱 확대한다.

보편적 기본소득의 원천 ‘커먼즈’

기본소득은 어디로부터 나오는가? 보편적 기본소득의 원천은 무엇인가? 기본소득한국네트워크는 기본소득을 “공유부에 대한 모든 사회구성원의 권리에 기초한 몫”이라고 정의하며, 기본소득의 원천이 ‘공유부’라고 밝힌다. 공유부란 누가 얼마만큼 기여했는지 따질 수 없기 때문에 특정한 개인이나 집단이 소유하거나 관리할 수 없는 ‘모두의 것’을 말한다. 대표적으로 햇빛, 바람, 토지, 생태환경 등 누군가가 만든 것이 아닌, 원래부터 존재했던 자연적 공유부가 있고, 수많은 이들이 함께 만들어서 축적된 지식, 수많은 이들의 활동으로 구성된 빅데이터와 같은 인공적 공유부가 있다.

우리 사회에는 이렇듯 ‘모두의 것’이라고 여길 수 있는 것들이 존재하는데, 현재의 경제체제에서는 이 ‘모두의 것’, 즉 커먼즈가 위협받고 있다. 가이 스탠딩은 저서 『공유지의 약탈』에서 공유지가 어떻게 국가와 기업에 의해 사유화되고 소수에게 독점되는지를 지적한다. 그리고 이러한 과정이 궁극적으로 시민의 권리를 침해하고 불평등을 가중시킨다고 설명한다. 가이 스탠딩은 공유부가 특정 개인의 사적 자산이 아닌 모두의 자산이라는 점을 강조하며, 이를 모든 구성원에게 공평하게 나누어야 한다고 주장한다.

이렇듯 모두의 것으로부터 나온 공유부는 모두에게 평등하게 돌아가야 한다. 누구에게도 독점되어선 안 되고 사회구성원 모두가 함께 누려야 한다. 기본소득 형태의 공유부 배당은 공유부를 함께 공유할 수 있는 하나의 방안이 된다. 기본소득이 단순히 경제적 지원을 넘어서 공유부에 대한 권리를 실현하는 방식이 된다는 것이다. 이러한 공유부 철학은 기본소득이 “모두에게” “무조건적으로” 지급되어야 하는 이유를 설명해준다.

모두의 것을 모두에게?

공유부를 특정한 개인이나 소수의 집단에 의해 독점되는 것에 반대하며, 공유부는 모두가 함께 누려야 한다고 주장하는 공유부 기본소득의 논리. 그렇다면 이 논리에서 공유부를 함께 누려야 하는 주체는 과연 누구인가? “모두의 것을 모두에게”라는 명제에서 “모두”의 범주에는 어떤 이들이 포함되는가? 바로 ‘기본소득’이라는 화폐를 지급받는 인간 시민이다.

하지만 공유부는 특정한 개인이나 집단의 소유로 귀속될 수 없듯이, “인간”만의 것으로도 귀속될

수 없다. 우리가 밟고 있는 땅은 인간이 만들어내지 않았다. 우리가 숨쉬는 공기는 인간이 소유할 수 있는 대상이 아니다. 지금의 지구는 모든 존재들의 생명 활동으로 지탱되고 있으며, 지구라는 삶의 터전에서 함께 공유지를 보존하고, 또 공유지의 재생산에 참여하고 있는 모든 지구의 주민은 지구에 대한 공통의 공유자¹⁾commoner이다.

공유부를 모두에게 함께 나눠야 한다는 원칙 속 ‘모두’의 범위에 인간뿐 아니라 모든 지구 생명체들이 포함되어야 하는 이유이다. 인간이 아닌 다른 생명체들 역시 공평하게 공유지를 누릴 수 있어야 한다. 비인간 생명체를 배제한, 비인간 생명체를 고려하지 않은 공유부 배당은 진정한 의미의 보편성을 실현하지 못하게 된다고도 볼 수 있다.

모두를 절멸로 몰아넣는 지금의 시스템

하지만 유감스럽게도 인간은 지구의 생태환경을 모조리 독점해왔다. 특히 산업혁명 이후 자연을 약탈하며 무한 성장을 추구해 온 경제 시스템은 유례없는 기후재앙과 지구 시스템의 붕괴를 초래하고 있다.

화석연료를 기반으로 성장해 온 지금의 자본주의 체제는 막대한 온실가스를 배출했고, 지구 온난화 가속화라는 결과를 낳았다. 경제적 이익을 최우선으로 하는 시스템 속에서 자연 공유지는 회복할 수 없을 정도로 파괴되었고, 자연공유지를 공유하고 있던 수많은 종을 멸종에 이르게 했다. 인간을 위해 야생동물에게서 땅을 빼앗아 대규모 축산 농장을 만든 결과, 현재 인류와 인류가 소유한 가축이 전체 생물의 98%를 차지할 정도로 생물다양성이 파괴되었다. 이미 한계치를 넘어서 동물과 자연에 대한 착취 시스템 속에서 비인간 생명체들은 본연의 습성과 본능을 철저히 박탈당하며 살아가고 있다.

그리고 이러한 시스템은 인간을 비롯한 모든 이들을 절멸로 몰아넣고 있다. 기후위기, 인수공통감염병의 일상화 등, “자연을 거의 무릎 꿇리는 약탈자가 되었다가 이제 우리를 내쫓기 위해 포효하며 돌아온 자연에게 쫓기는 신세”가 되었다.²⁾

“모두의 것”을 “모든 숨탄 것들”에게

우리의 역사는 ‘자선’을 넘어 ‘권리’를 주창하며, 권리의 대상이 되는 범주를 끊임없이 넓혀왔다. 우리가 함께 공유하고 있는 공통의 보편성을 확장해 온 것이다.

1) 가이 스탠딩은 공유자는 공유지에 접근할 수 있고, 생계나 생활방식을 공유지에 의존하며, 공유지의 관리, 보존, 재생산에 참여하는 모두를 가리키는 것으로 넓게 규정할 수 있다고 설명한다.

2) 제레미 리프킨, 안진환 옮김, 『회복력 시대』, 민음사, 2022, 9.

기후재앙의 시대, 절멸의 시대, 이제는 인간 사회구성원을 넘어 지구 생명체 구성원에 대한 고려가 필요하다. 인간 역시 지구생태계에 의존하고 있는 존재이며, 인간 역시 지구 공유지와 '얽힌 관계'라는 것을 인식하게 되면 새로운 보편주의를 만드는 것은 어렵지 않고, 자연스러운 일이 될 것이다.

'모두의 몫'이 무엇인지를 고민함과 동시에 우리가 빼앗은 몫이 무엇인지 역시 고민해야 한다. 이러한 고민을 이어가기 위해 기본소득당 동물·생태위원회 어스링스를 만들었다. 인간만이 우월하다고 여기며, 다양한 존재들의 목숨, 삶터, 생태환경을 파괴했던 지난 역사를 중단하고, 함께 생존할 수 있는 길을 '기본소득 정치'를 통해 모색하고자 말이다.

모두의 것을 모두에게 되돌리는 기본소득 정치는 비단 인간들에게 공유부 배당을 지급하는 것에 그치지 않을 것이다. 기후재앙을 불러일으키며 공유지를 파괴하고 있는 화석연료 기반의 경제시스템을 전환하는 일. 다른 종과 생태계에 대한 무분별한 약탈과 파괴를 멈추는 일. 우리가 빼앗은 땅에 다양한 생명체가 다시 숨 쉴 수 있도록 하는 일. 아마존 열대우림을 되살리는 일. 공유지를 회복하고 공유지를 모든 지구생명체들에게 되돌리는 일. 성장주의의 압력에서 벗어나 자연에 대한 약탈을 중단하고 분배 정의를 실현하는 일 역시 모두의 것을 모두에게 되돌리는 일이다.

기본소득의 정신, 보편주의의 정신이 모든 인간 존재의 존엄을 고민했듯이 기본소득 정신이 돼지, 물새, 비자림, 산호초, 강아지풀의 존엄한 삶 역시 고민할 수 있기를 바란다. 지구 생명체들이 각기 다른 경이로운 특성을 잃지 않고 각자 모습대로 인간과 상생하는 방법을 찾을 수 있기를 바란다. 무모하게 보일지 모르더라도 '모두'의 범위를 넓혀가는 일을 뚜벅뚜벅 걸어가고자 한다.

AI 초지능의 위험을 어떻게 피할 것인가

오준호

『사명이 있는 나라』
지은이.
기본소득정책연구
소장

AI 혁신에 대한 개인적인 체험

얼마 전 기본소득 강연 요청을 받고, 프레젠테이션 자료 작성을 AI에 맡겨 보기로 했다. AI 서비스는 사람들이 추천하는 감마Gamma를 택했다. 먼저 상세히 강연 원고를 써서 AI에 업로드하고 ‘생성’ 버튼을 눌렀다. AI는 30초도 안 돼 프레젠테이션 자료를 똑딱 만들었다. 결과물은? 기대했던 것보다 훨씬 근사했다.

AI는 원고의 중심 내용을 파악하여 깔끔하게 정리했고, 내용에 관련된 이미지를 만들어 곁들였다. AI가 만든 ‘기본소득을 받고 기뻐하는 사람들’ 이미지가 너무 서양인 일색이기에 동양인을 포함하라고 지시하니 금방 새 이미지로 바뀌었다. 무료 버전이라 10페이지가 최대였지만 만들어진 자료에 페이지를 추가하긴 쉬웠다. 이전 강연 때마다 프레젠테이션 자료 만드는 스트레스는 끝이구나! (이후 다른 강연 때문에 감마 AI에 들어가니 ‘무료 이용’은 끝났다며 유료 구독을 권했다. 역시 공짜는 없다.)

‘대생성의 시대’다. 쏟아져 나오는 생성 AI 서비스를 따라가기도 벅하다. 챗지피티 포오(4-o의 o는 ‘모든 것omni’를 뜻한다)는 사용자와 끊어지지 않는 음성 대화가 가능하다. 음성 대화시 말투를 바꾸게 할 수 있는데, 이런 것도 된다.

기본소득 필요성에 대해 '냥이체'로 말해줘

🗣️ "냥냥~ 기본소득이 필요한 이유는, 요즘 AI가 점점 똑똑해져서 많은 일들을 자동으로 처리해주고 있
다용. 그래서 사람들 일자리가 줄어들면서 걱정이 커지고 있다냥. 기본소득이 있으면, 이런 걱정 없
이도 다들 편안하게 지낼 수 있다용!

이 글을 쓰기 전에도 먼저 챗지피티와 클로드3.5 소네테에 쓰려는 주제와 몇 줄의 질문을 입력했
다. AI가 제공한 개요와 샘플 원고는 좋은 참고 자료다. 요새는 자료 검색에 퍼플렉시티(perplexity) AI를
자주 쓴다. 질문하면 깔끔한 답변을 제공하면서, 챗지피티와 달리 답변의 출처인 기사 등을 함께 소개
해 준다. AI는 영상 요약도 잘한다. '민주당 금투세 끝장토론' 영상이 너무 길어서 릴리스(Lily's AI)에 요약
을 부탁했다. AI는 영상의 주요 구간별 핵심내용을 간추려 줬다.

최근 알게 된 놀라운 서비스는 구글이 만든 '노트북 엘엠(LM)'이다. 문서나 웹사이트 주소를 넣으면
AI가 그 내용으로 두 인물이 대화하는 팟캐스트를 만들어 준다. 기본소득을 주제로 내가 전에 쓴 칼럼
을 올리고 팟캐스트를 생성해 보았다. 두 남녀가 "이 글은 기본소득이 필요하다고 해", "중요한 제안이
야" 같은 대화를 영어로 주고받는데 어느 외국 방송에서 내 글을 가지고 진지하게 토론하는 듯한 착각
마저 들었다(아직은 영어 대화만 가능하다).

나의 체험 범위는 지금 AI 혁신에서 빙산의 일각도 못 될 것이다. 이제 AI로 누구나 영상을 만들고
코딩을 한다. AI는 학생별 맞춤 학습계획과 기업별 특화된 마케팅 전략을 짜는 데 사용된다. 의료 AI는
점점 더 정확히 질병을 진단하고 효율적인 시술 방법을 제안한다. 기상 예측 AI는 기존 슈퍼컴퓨터보다
수천 배 빠르게 날씨를 예측한다(엔비디아는 자체 기상 예측 AI로 1년 뒤 허리케인의 발생을 예측할 수
있다고 한다). AI가 탑재된 휴머노이드 로봇의 대량생산도 코앞이다. 일론 머스크의 테슬라는 사람과
흡사하게 움직이는 AI 로봇 '옵티머스'를 수년 내에 대당 2,500만 원 정도 가격으로 출시할 거라고 한
다. 그 가격이면 거의 모든 제조업 기업이 도입을 검토할 것이다.

AI라는 '마법의 도구'와 함께 인류는 과거에 상상할 수 없는 새로운 길에 들어섰다. 그런데 인류는
지금 어디로 가고 있을까? 이 길에 놓인 미래는 모두에게 안전하고 행복할까? 그것이 위험한 미래라면
우리는 피해 갈 수 있을까?

'초지능'은 우리 위험한 미래로 이끌 수 있다

오픈AI 최고경영자 샘 올트만은 2024년 9월 23일 자신의 웹사이트에 "초지능이 수천 일 내 등장
할 것"이라는 글을 올렸다. 그는 초지능 AI의 등장은 "높은 위험을 감수"해야 하는 일이지만 "기후를
고치고 우주 식민지를 건설하고 모든 물리학을 발견하는 놀라운 승리"를 가져올 거라고 예견했다. 그

가 초지능 AI 등장을 예견한 건 처음은 아닌데, 이전엔 시가 인류의 위협이 될 수 있다는 우려도 내놓은 것에 비해 지금은 미래를 매우 낙관하는 것처럼 보인다.

지금의 AI를 능가하는 AGI(범용인공지능), ASI(슈퍼인공지능, 곧 초지능)가 곧 등장한다는 주장이 많다. 하지만 누구도 그게 무엇인지 딱 부러지게 정의하지 못한다. 그래서 초지능에 대한 낙관론이든 비관론이든 매우 모호하다. 나는 AI 혁신이 거듭되면 우리가 AGI나 초지능이라고 부르는 국면이 올 거라고 본다. 그러나 그 국면이 어떨지에 대해 현재의 낙관론, 비관론과는 생각이 좀 다르다.

초지능 AI에 대한 대표적인 비관론은, 의식을 갖게 된 AI가 인간을 지배하려 들 거라는 우려다. 하지만 인공지능은 아무리 성능이 발전해도 ‘누굴 지배하겠다’는 욕망의 감정을 갖지는 않을 것이다. 감정은 생명체의 의식 활동이고 인공지능은 기계지능이기 때문이다. 초지능 스스로 ‘AI 지배자’가 되기를 꿈꾸진 않을 거란 뜻이다. 하지만 낙관론이 기대하는 것처럼 AI가 인간의 번영을 이끄는 중립적 도구가 ‘저절로’ 되지도 않을 것이다. 초지능 국면에는 새로운 위험이 등장할 가능성이 있기 때문이다.

2022년 5월, 매사추세츠 공과대학MIT과 하버드 의과대학 연구팀은 ‘엑스선 사진만 보고 인종을 맞추는’ AI에 대한 논문을 발표했다. 이 AI는 엑스선 사진과 CT 스캔 사진만 보고 흑인과 백인을 구별해 냈다고 한다. 문제는 AI가 어떻게 구별했는지 그 원리를 연구자들이 모른다는 점이다. 연구의 본래 목적은 AI가 흑인의 흉부 엑스선 사진에서 병리증상을 종종 놓치는 문제를 개선하려는 거였다. 이를 위해 AI에게 흑인과 백인의 엑스선 사진과 CT 사진을 대량 학습시키니, 나중에는 인종 정보를 따로 주지 않아도 90% 확률로 인종을 맞췄다. AI가 답을 내놓은 과정은 이른바 ‘블랙박스’에 감춰져 있다.

AI가 이 능력을 극대화하면, 얼굴 등 간단한 신체정보만으로도 그가 미래에 암 또는 우울증에 걸리거나, 과실이나 범죄를 저지를 가능성이 높다고 예측할 수 있다. AI가 내놓은 예측이 맞았다는 증거가 몇 차례 확인되면 AI 예측은 신뢰를 얻게 된다. 이후로 AI가 위험군으로 판정한 사람은 취업, 승진, 보험 가입 등에 불이익을 받을 수 있다.

일본 추리소설가 히가시노 게이고의 『리플라스의 마녀』에는 주변의 물리적 정보를 종합해 미래를 예측하는 천재 주인공이 등장한다. 바람의 세기나 방향, 땅의 형태나 기울기를 근거로 몇 분 뒤에 일어날 일을 정확히 예견하는 것이다. AI 기술이 닿으려는 경지가 바로 이 ‘리플라스의 마녀’다. 다음의 경우를 상상해 보자. 가까운 미래에 어떤 AI 기업이 대형재해 발생을 예측했다. 하지만 기업은 AI가 어떤 근거로 재해를 예측했는지 설명할 수 없었고, 정부는 이 경고를 받아들이지 않았다. 그런데 실제로 재해가 발생해 수백, 수천 명이 목숨을 잃었다고 하자. 대중은 AI의 경고를 무시한 정부에 분노하고 거리로 쏟아져 나올 것이다.

혹은 사람 표정에서 범죄 의도를 읽어내는 AI가 개발돼, 누군가를 잠재적 범죄자로 지목했다고 하자. 그를 체포할 법규가 없으니 경찰이 조치를 취하지 않았는데, AI의 경고대로 실제 범죄가 일어났다면 여론이 어떨까. 주식시장을 읽는 AI가 갑작스러운 주가 폭락을 예견했는데 정부 경제부처가 조치하지 않아 개미들이 큰돈을 잃었다면? 야당은 선거에 이기기 위해 “우리 당은 국민의 재산을 지키기 위해 AI의 결정을 전적으로 따르겠습니다”라고 하지 않을까. 이렇게 되면 자연히 모든 공공정책은 AI의

판단을 ‘반드시, 최대한’ 참고해야 한다는 법이 나올 것이다. AI의 위상은 ‘초지능’으로 올라간다.

AI가 어떤 객관적인 능력치를 달성해서 초지능으로 인정받는 게 아니라, AI의 위상이 사회적으로 절대시되면 그것이 곧 초지능이다. AI의 능력이 절대시되면 이제 감히 AI의 판단을 거부할 수 없다. 그런 주장을 하면 국가 안보를 해치는 일로 여겨질 수 있다. 어떤 계기로든 AI의 판단은 무조건 따라야 한다고 사람들이 믿는 순간, 모든 영역에 AI 도입이 급물살을 탈 것이다. 사회의 모든 영역이 AI로 연결되고 AI의 판단에 사회의 운영을 맡기게 되면, 그것이 AGI이고 초지능 국면이다.

이런 상황이 오면 지금 우리가 AI에 대해 두려워하는 모든 일이 엄청난 속도로 벌어질 수 있다. AI 자동화는 필연적으로 대량 해고를 가져오고, 사회적 불평등이 빠르게 커질 것이다. AI에 의한 감시와 사회 통제가 치안의 이름으로 정당화될 수 있다. AI에 의해 직무에서 배제되고 복지제도 수급에서 탈락하는 사람들이 늘지만, 항의해보았자 기업주나 공무원은 AI의 결정이고 그 이유는 자기도 모른다고 말할 것이다.

이것은 지금의 사회적 맥락에서 AI가 발전할 때 다다를 수 있는 아주 위험한 미래다. 우리는 위험한 미래를, 모두를 위한 좋은 미래로 바꾸어야만 한다. 하지만 AI 혁신 자체를 막거나 거꾸로 돌릴 필요는 없다. AI 혁신을 가속하며 인류의 더 나은 미래를 설계할 수도 있다. 더 정확히 말하면, 사회 전체를 새롭게 디자인할 때 AI 혁신도 더 앞당길 수 있다.

‘AI 커먼즈’와 기본소득으로 다른 미래를 그리자

기술 발전, 특히 AI와 관련하여 서구 좌파 이론가들 사이에 ‘최소주의’와 ‘최대주의’ 입장이 대립한다. 두 입장은 기술 발전에 대한 관점 그리고 기술이 사회적 평등과 정의에 어떻게 기여해야 하는지에 대해 시각 차이가 뚜렷하다.

최소주의자들은 기술의 발전 가능성에 회의적이고, 기술이 사회문제를 자동적으로 해결하지는 못한다고 한다. 특히 AI에 의한 완전한 자동화나 인간 노동력 대체는 실제로 일어나기 어렵다고 본다. AI 기술의 현란한 간판 뒤에는 데이터 라벨링 같은 저임금 노동이 ‘유령노동’으로 존재하기 때문이다. ‘AI 자동화’는 자본이 노동의 협상력을 떨어뜨리려고 퍼트리는 과장된 선전일 뿐이며, 좌파의 역할은 노동 보호와 고용 안정화를 위해 노력하는 것이다.

반면 최대주의자들은 기술 발전, 특히 AI 자동화가 사회적 평등을 촉진하고 인간 삶을 개선하는 커다란 잠재력을 가졌다고 본다. 이들은 기술이 노동 부담을 줄이고 사회를 풍요롭게 만들 효과적 도구이며, 나아가 사회 변혁의 무기라고 여긴다. AI 자동화는 노동시간 단축과 보편적 기본소득 도입의 계기이고, 이를 통해 사람들에게 실질적 자유를 선사할 수 있다. 또 최대주의는 기술 발전의 혜택을 공평하게 분배하기 위해 기술의 공적 소유와 민주적 통제의 필요성을 강조한다. 최대주의 입장은 가속주의 accelerationism이라고도 불린다. 마르크스가 생산력과 생산관계의 모순을 밀어붙여 체제를 변혁하자고

한 것처럼, 가속주의자도 기술 발전과 사회혁신에 가속 페달을 밟아 자본주의 체제를 ‘돌파’하자고 한다. (최소주의와 최대주의에 대한 이상의 논의는 조정환 등이 공저한 『인공지능, 플랫폼, 노동의 미래』를 참고했다.)

그동안 한국 진보 진영의 주류적 입장은 최소주의에 가까웠다. 진보 진영 내 기본소득 반대론자들의 입장은 AI가 인간 노동을 대체하는 것은 먼 미래에나 있을 일이니 기본소득은 그때 가서 논의하자라는 거였다. 지금도 진보 진영이 AI를 바라보는 일반적인 태도는 AI 혁신을 이용해 사회를 어떻게 디자인하자는 적극적인 자세보다는, AI 발전에 따른 노동의 불안정 등 부작용을 감시하자는 정도의 소극적 태도다.

자본주의 체제를 넘어서고 싶은 진보파라면 최대주의의 전망을 담대하게 제출해야 하지 않을까? 물론 최대주의가 지나친 낙관주의로 빠지는 건 경계해야 한다. 지금의 사회적 조건에서 AI 혁신은 노동자에게 알고리즘에 의한 노동 통제, 저임금 따위를 받아들이라고 강요하는 ‘자본의 무기’가 될 가능성이 높다. 그러나 이 상황은 진보파가 AI 기술의 잠재력을 외면하고 그저 부작용에만 초점을 맞춘다면 더 악화하기만 할 것이다. 진보파는 모두에게 바람직한 미래를 위해 AI 혁신을 어떻게 활용할지 적극적 계획을 제시해서 대중의 지지를 얻어야 한다.

그러한 계획의 핵심에는 ‘AI 커먼즈commons’와 ‘보편적 기본소득’이 있어야 한다. AI의 원료는 시민들이 제공하는 데이터인 만큼 AI의 공유부적 성격이 인정되어야 한다. 또한 AI 알고리즘이 차별과 배제를 강화하지 않도록 AI에 대한 민주적 통제가 필요하다. 그리고 AI 혁신에 필요한 컴퓨팅 자원, 탄소 배출을 늘리지 않는 에너지의 공급은 국가의 대대적 투자가 있어야 확보할 수 있다. 이처럼 AI의 공유부적 성격, AI에 대한 민주적 통제, AI 혁신을 위한 공적 투자를 종합한 개념이 AI 커먼즈다. 그리고 커먼즈로서 AI를 발전시켜 얻는 이익의 일정한 몫은 마땅히 모두에게 기본소득으로 돌려줘야 한다. 보편적 기본소득은 AI 자동화를 생계 노동시간의 과감한 축소와 여가 증대로 이어지게 할 방편이자, 각자의 삶에 자유로운 기회를 꽃피게 할 수단이다. 단, 기본소득이 그러한 역할을 하려면 지금 수준이 충분히 ‘해방적’이어야 할 것이다.

이러한 방식으로 우리는 AI의 초지능 국면이 가져올 수 있는 위험한 미래를 피하고, ‘모두를 위한 AI’ 시대로 나아갈 수 있다. 보편적 기본소득, 노동시간 단축 그리고 모두를 위한 AI. 이것이 우리가 생성해야 하는 더 나은 미래다.

기본소득의 기본원칙 1. 보편성

조은석

고려대학교
법학연구원

1. 기본소득의 정의와 기본원칙

기본소득이란 모든 사회구성원 개인에게 무조건적이고 정기적으로 지급되는 소득을 의미한다. 이러한 정의에 따르면 기본소득은 보편성 Universal, 무조건성 Unconditional, 개별성 Individual, 정기성 Periodic, 현금지급성 Cash payment을 기본원칙으로 한다.

기본소득의 기본원칙을 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 보편성이란 기본소득이 원칙적으로 모든 사회구성원에게 지급되는 것을 의미한다. 이는 경제적 능력과 상관없이 모든 사회구성원에게 지급되는 점에서 기존의 복지제도와 구분되는 중요한 요소이다. 둘째, 무조건성이란 자산에 대한 조사 없이, 노동 여부나 노동 의사와 상관없이 지급되어야 한다는 것이다. 즉 기본‘소득’은 노동에 대한 대가인 노동소득(임금)과 달리 노동에 대한 보상을 전제로 하지 않는다. 이는 ‘노동으로부터의 자유’라는 기본소득의 이념을 반영한 것으로¹⁾ 노동과 소득, 노동과 복지를 연계하는 사고를 배제한다.²⁾ 셋째, 개별성은 가구 단위가 아니라 개인 단위로 지급되어야 함을 의미한다. 기본소득은 가구 단위로 사회보장을 제공했던 기존의 복지제도와 달리 개인에게 현금을 지급함으로써 개

1) 조권중·최상미·장동열, 『기본소득의 쟁점과 제도연구』, 서울연구원, 2017, 9쪽.

2) 홍석한, “기본소득의 헌법적 정당성에 관한 시론적 고찰”, 『공법학연구』, 제18권 제3호, 2017, 177쪽.

인의 경제적 독립성을 보장하는 역할을 한다. 이는 개인의 실질적 자유를 보장하는 기본소득의 정신을 반영한 것으로 볼 수 있다. 넷째, 정기성이란 일회성의 보조금이 아니라 월, 분기 또는 년 등의 주기로 정기적으로 지급되는 것을 의미한다. 일회성이 아닌 정기적 지급을 통해 개인은 장기적인 경제 계획을 세울 수 있고, 미래의 불확실성에 대비하여 지속 가능한 삶을 살 수 있을 것이다. 마지막으로 현금지급성이란 현물이나 서비스 이용, 바우처 등을 지급하는 것이 아니라 현금으로 지급하는 것을 의미한다. 이를 통해 무엇을 살지, 어디에 쓸지 소비에 관해 스스로 결정할 수 있도록 한다.

이 글에서는 기본소득의 5대 원칙 중 하나인 보편성을 헌법적 관점에서 검토하고, 사회구성원의 범위와 그 한계는 무엇인지 살펴보고자 한다.

2. 기본소득의 보편성 원칙

기본소득에서 보편성이란 모든 사회구성원에게 아무런 제한이나 배제 없이 보장된다는 것을 의미한다. 보편성은 기본소득의 핵심적인 조건으로, 이를 반영하여 흔히 보편적 기본소득(universal basic income)으로 부르기도 한다.

기본소득은 기초연금이나 아동수당과 같이 국가로부터 일정한 현금을 지급받는 제도라는 점에서 사회적 기본권의 일환으로 이해될 수 있다. 이는 사회적 기본권의 본질이 현금이든 물품이든 서비스가든 인간다운 생활에 필수적인 대상에 대한 국가의 재정적 지원에 있기 때문이다.³⁾ 그러나 기본소득의 보편성 원칙이 사회복지국가원리의 보충성과 관련하여 사회적 기본권의 보장 목적에 부합할 수 있는지에 대해서는 여전히 논란의 여지가 있다. 사회복지국가는 사회적 곤궁과 생활의 위험으로부터 국민의 안전과 복지를 보장하되, 모든 사회적 위험을 국가가 전적으로 책임지는 것이 아니라, 개인이 가능한 한 자신의 생활을 스스로 책임지도록 하기 때문이다.⁴⁾

헌법 또한 모든 국민의 인간다운 생활을 할 권리를 규정하면서 사회적 기본권의 최우선적 주체로 “생활 능력이 없는 국민”(헌법 제34조 제5항)으로 규정하고 있다. 결국 사회복지국가의 헌법적 의무를 실현함에 있어서 최우선적 보장주체는 개인의 생활을 스스로 책임질 수 없는 경제적 약자이다.⁵⁾ 기존의 사회보장제도 역시 사회적·경제적 약자를 우선하는 방식으로 시행되어 왔다.⁶⁾ 다만 사회적 기본권의 주체로서 경제적 약자의 기준이 절대적으로 정해져 있는 것은 아니다. 경제적 약자를 구분하는

3) 이준일, “기본소득과 헌법”, 『법과 사회』, 제70호, 2022, 174쪽.

4) 계획열, 『헌법학(상)』, 박영사, 2005, 381쪽.

5) 이준일, “기본소득의 헌법적 기초”, 기본소득 개헌 토론회(기본소득한국네트워크, 온국민기본소득운동본부 주최), 2017, 8쪽; 이준일, “기본소득과 헌법”, 『법과 사회』, 제70호, 2022, 176-179쪽; 표명환, “사회복지국가의 실현과 헌법-사회국가의 헌법적 의무와 그 실현을 중심으로”, 『법학연구』, 제50권, 2013, 15쪽.

6) 국민기초생활 보장법, 기초연금법, 장애인연금법 등 사회적 기본권을 구체화하는 입법에서 소득과 자산을 기준으로 수급권자의 자격여부를 심사하고 있다.

기준은 국가마다 다를 수 있고, 한 국가 내에서도 제도적 특성이나 시대적 상황에 따라 언제든 달라질 수 있다. 사회적 기본권을 구체화하는 법률에서도 급여유형에 따라 수급권자의 자격기준⁷⁾을 달리하고 있음을 확인할 수 있다.

한편 사회복지국가에서 보편성은 국가가 국민이 직면하는 사회적 위험에 대해 사회적·경제적 상태와 관계없이 모든 국민을 보호하여야 한다는 원칙을 말한다. 기본소득은 보편성을 특징으로 소득과 자산에 대한 조사 및 심사 없이 모든 사회구성원에게 일정한 금액이 제공된다는 점에서 보편적 복지의 한 형태로 간주된다.⁸⁾

사회적 기본권의 최우선적 보장 주체가 경제적 약자라는 점은 명확하지만, 선별적 복지 모델만이 헌법이 보장하는 사회적 기본권을 실현하는 유일한 방식이라고 단정할 수는 없다.⁹⁾ 특정한 사회복지 또는 사회보장 영역과 관련하여 경제적 약자를 우선적으로 보호하는 선별적 복지를 채택할 것인지, 아니면 보편적 복지를 채택할 것인지는 해당 국가의 재정적 여건과 사회적 합의를 통해 결정될 수 있기 때문이다. 사회복지국가원리는 그 이념을 달성하기 위한 범위 내에서 입법자에게 광범위한 재량을 허용하고 있으며, 국가의 재정 상황에 따라 선별적 복지를 시행할 수도 있고, 그 범위를 점차 확대할 수도 있다. 공공부조와 같은 제도는 그 주체를 경제적 약자로 한정하지만, 사회보장은 빈곤뿐만 아니라 다양한 사회적 위험을 그 대상으로 하며, 보편적 위험에 대비하기 위한 제도로써 모든 국민을 대상으로 사회보험이 이미 시행되고 있다. 이를 통해 국민은 사회적 위험으로부터 보편적인 보장을 받고 있으며, 이러한 사회보험제도는 우리 사회보장체계의 중요한 부분을 구성하고 있다.¹⁰⁾ 따라서 사회보장제도는 그 목적과 유형에 따라 선별적 복지로 시행될 수도 있고, 보편적 복지로 시행될 수도 있으며, 국가가 모든 국민을 대상으로 기본소득을 지급한다고 해서 헌법에 반한다고 볼 수는 없다.¹¹⁾

3. 보편성의 한계: 사회구성원 범위의 확장 가능성

기본소득의 보편성이 모든 사회구성원에게 보장된다고 할 때, 그 구성원의 범위를 어떻게 설정할

7) 예를 들어 국민기초생활보장법 및 관련 법률에 의하면 생계급여의 자격기준은 기준 중위소득 32퍼센트 이하, 주거급여의 자격기준은 기준 중위소득 48퍼센트 이하, 교육급여의 자격기준은 기준 중위소득 50퍼센트 이하, 의료급여의 자격기준은 기준 중위소득 40퍼센트 이하로 규정하고 있다.

8) 이준일, “기본소득과 헌법”, 『법과 사회』, 제70호, 2022, 182쪽; 장인호, “기본소득제도의 논의배경과 한계에 관한 연구”, 『미국헌법연구』, 제28권 제3호, 2017, 316쪽

9) 이준일, “기본소득과 헌법”, 『법과 사회』, 제70호, 2022, 181쪽.

10) 정철, “사회보장의 헌법적 실현방식”, 『세계헌법연구』, 제23권 제3호, 2017, 136쪽

11) 한편 사회복지국가실현에 있어서 국가의 사적 영역에 대한 개입은 보충성의 원칙을 충족하는 한에서 헌법적으로 허용된다고 보고, 보충성의 원칙에 입각하지 않는 보편적 복지의 이행은 허용되지 않는 견해로는 표명환, “사회복지국가의 실현과 헌법-사회국가의 헌법적 의무와 그 실현을 중심으로”, 『법학연구』, 제50권, 2013, 22쪽. 이러한 견해에 의하면 사회복지국가원리를 실현함에 있어서 국가는 개인의 사적 영역에 대하여는 개인 스스로가 책임지도록 하고, 개인 스스로의 힘으로 그것이 불가능할 경우에 한하여 보충적인 국가의 개입만이 정당화된다. 따라서 모든 구성원을 대상으로 하는 기본소득의 경우, 이 견해에 따르면 헌법적으로 허용되지 않는다.

것인지가 중요한 쟁점이 된다. 즉, 기본소득을 사회적 기본권의 하나로 이해할 경우, 사회적 기본권의 주체에 대한 논란이 발생할 수 있다. 일반적으로 기본소득을 받을 수 있는 사회구성원은 국민으로 간주되지만, 사회적 기본권으로서 기본소득의 주체에 관한 논의는 사회구성원의 범위에 외국인이 포함될 수 있는지,¹²⁾ 더 나아가 ‘사회구성원 모두’를 인간으로 한정하는 것이 적절한지에 대한 질문으로 확장되고 있다. 이는 결국 기본소득의 보편성에 대한 한계의 논의로 이어진다.

현재 논의되는 기본소득의 ‘보편성’은 사회구성원의 범위를 인간으로 한정하고 있다. 전통적으로 ‘사회구성원’이라는 개념은 인간에 국한되어 사용되었으며, 법적 권리의 주체도 인간에 한정되어 왔다. 그런데 기본소득이 공유부에 대한 배당이라는 개념을 기반으로 한다면, 그 혜택이 인간에게만 돌아가는 것이 타당인가에 대한 의문이 제기된다. 생태적 관점에서도 인간이 누리고 있는 자원은 인간에게만 주어진 것이 아니라 모든 존재, 즉 자연과 다른 생명체에게도 속한 것이므로, 이를 인간만의 권리로 간주하는 태도는 생태계를 보호하고 지속가능한 인류의 미래를 보장하기 위해 지양되어야 한다. 따라서 기본소득이 공유부에 대한 배당을 지향한다면 자연과 인간 외의 생명체의 권리도 고려하여 기본소득의 보편성이 인간을 넘어 생태계 전체를 아우를 수 있도록 확장될 필요가 있다.

그러나 철학적, 생태학적 관점에서 사회구성원의 범위를 확장할 수 있는 가능성은 존재하지만 재정적 부담, 사회적 합의 부족, 지급 방식의 복잡성 등을 이유로 이를 법적 권리로 인정하는 데는 현실적 한계가 따를 수밖에 없다.

4. 나가며

사회적 기본권의 주체는 우선적으로 경제적 약자이기는 하지만, 반드시 그들로 한정되어야 하는 것은 아니다. 따라서 보편적 복지가 사회적 기본권 보장의 이념과 양립할 수 없는 것은 아니다. 사회복지 또는 사회보장제도는 반드시 경제적 약자에게만 제공되어야 하는 것은 아니고 모든 국민, 나아가 외국인을 포함하여 특정 국가에 거주하는 모든 사람으로까지 확장될 수 있기 때문이다.¹³⁾ 전세계적 재난이었던 코로나19는 국가, 지역, 인종, 성별, 종교, 계층을 초월하여 모든 사람에게 영향을 미쳤다. 미래에 당면할 사회문제도 이와 크게 다르지 않을 것이다. 특히 제4차 산업혁명으로 인한 사회·경제적 위험은 개인이 해결할 수 없는 사회구조적 문제로서 모든 국민에게 보편적으로 영향을 미칠 가능성이 크다. 이러한 사회적 위험이 보편화되는 시대에서는 사회보장제도 또한 선별적 복지에서 보편적 복지로 확대·발전해 나가는 것이 가능할 뿐만 아니라, 더욱 바람직한 방향이라 할 수 있다.

12) 헌법재판소는 ‘국민’ 또는 국민과 유사한 지위에 있는 ‘외국인’은 기본권의 주체가 될 수 있다고 판시하여 원칙적으로 외국인의 기본권 주체성을 인정한 바 있다(2001. 11. 29. 99헌마494). 사회보장의 한 유형인 공공부조와 관련하여 일정한 요건을 충족하는 한에서 국내 거주 외국인의 수급권을 인정하고 있다. 즉, ‘국민기초생활보장법’ 제5조의2(외국인에 대한 특례)에 따르면 국내에 체류하고 있는 외국인 중에서 “① 대한민국 국민과 혼인하여 본인 또는 배우자가 임신 중이거나 ② 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있거나 ③ 배우자의 대한민국 국적인 직계존속과 생계나 주거를 같이하고 있는 사람”은 수급권자가 된다.

13) 이준일, “기본소득과 헌법”, 『법과 사회』, 제70호, 2022, 183쪽.

더 나아가, 기본소득의 보편성 원칙이 인간에게만 한정되어 있는 현재의 논의는 철학적·생태학적 관점에서 재고할 필요가 있다. 기본소득이 공유부에 대한 배당이라는 개념을 기반으로 한다면, 이를 인간뿐만 아니라 자연과 다른 생명체까지도 사회구성원의 범주에 포함시킬 수 있다는 논의도 가능하다. 이는 모든 존재가 저마다의 몫이 보장되어야 하고, 기후 위기와 같은 사회적 위험 상황에서는 모든 존재가 보호되어야 하므로 사회구성원의 범위를 인간 중심에서 벗어나 더 넓은 존재들로 확장할 필요가 있다.

비록 기본소득의 보편성 원칙을 헌법적으로 재해석하고 확장하는 데에는 한계가 존재하지만, 사회보장에서의 상호연대의 원리가 인간을 넘어 살아있는 모든 생명체에게 확장되어야 함을 강조하며 이 글을 맺고자 한다.

참고문헌

계희열, 『헌법학(상)』, 박영사, 2005.

이준일, “기본소득의 헌법적 기초”, 기본소득 개헌 토론회(기본소득한국네트워크, 온국민기본소득운동본부 주최), 2017.

이준일, “기본소득과 헌법”, 『법과 사회』, 제70호, 2022.

장인호, “기본소득제도의 논의배경과 한계에 관한 연구”, 『미국헌법연구』, 제28권 제3호, 2017.

정철, “사회보장의 헌법적 실현방식”, 『세계헌법연구』, 제23권 제3호, 2017.

조권중 · 최상미 · 장동열, 『기본소득의 쟁점과 제도연구』, 서울연구원, 2017.

표명환, “사회복지국가의 실현과 헌법-사회국가의 헌법적 의무와 그 실현을 중심으로-”, 『법학연구』, 제50권, 2013.

홍석한, “기본소득의 헌법적 정당성에 관한 시론적 고찰”, 『공법학연구』, 제18권 제3호, 2017.