

‘자유’를 둘러싼 기본소득(Basic Income)
구상의 제도적 이행방향에 관한 연구

이 명 현 (Lee, Myoung-hyun) *

(E-mail : lh948@knu.ac.kr)

논문접수일 : 2011년 9 월 18일

논문심사일 : 2011년 10월 12일

게재확정일 : 2011년 11월 11일

* 학위취득대학 : 부산대학교
현직: 경북대학교 교수

‘자유’를 둘러싼 기본소득(Basic Income)* 구상의 제도적 이행방향에 관한 연구

<국문요약>

본 연구는 기본소득 구상에 있어서의 자유를 둘러싼 논의들을 고찰하고 기본소득의 제도화 가능성과 방향을 논의하는 것이 목적이다. 기본소득은 소극적·적극적 자유를 넘어서 형식적 자유가 아닌, 원할 수도 있는 것은 무엇이든 할 수 있는 실질적 자유를 지향한다. 복지국가의 기능저하에 따른 개혁원리로서 워크페어와 달리 무조건적인 소득보장을 수단으로 삼아 모든 개인에게 실질적 자유를 보장하고자 한다. 본 연구는 기본소득 제도화를 위해서 기술적·경제적·정치적 차원에서의 중요 요인과 메커니즘과 관련된 기존 논의들을 기반으로 그 이행방향을 고찰하였다. 기술적 차원의 이행 방향으로는 급부수준은 최저생계비 기준, 수급자격은 재분배 효과가 높은 특정 계층부터 점진적으로 이행하는 방향이다. 경제적 차원의 이행방향은 재정확보 수단으로서 불로소득에 대한 고율의 과세와 근로소득, 정치적 차원의 이행방향은 치환, 다층화, 전용이다.

[주제어] 소극적 자유, 적극적 자유, 억압적 통합, 자발적 참가, 실질적 자유, 무조건적 기본소득, 치환, 다층화, 전용

I. 서론

현대 복지국가의 리스크 관리능력에 의문이 제기되면서 복지국가

*이 논문은 2010년 경북대학교 학술연구지원금에 의해 연구되었음.

는 변화하고 있다. 이와 같은 복지국가의 변용은 복지국가가 목표로 하는 인간다운 생활의 보장과 행복추구에 대한 전환을 의미하는 것이기도 하다. 현대 사회를 격차 및 불안과 불신사회로 규정하는 학자도 있는데(齊騰 2010, 2), 이러한 지적들은 사회보장과 고용보장이 불안정해진 현실을 반영하고 있다. 복지국가의 기능상실과 함께 빈곤과 양극화가 확대되면 향유할 수 있는 자유의 격차는 커지고, 최소한의 자유조차 누릴 수 없는 사람들도 증가할 것이다. 복지국가는 사회적 위험을 회피 내지 예방함으로써 보다 많은 사람들의 자유를 확보하려 한다. 적극적 자유를 통한 효용 증가가 소극적 자유로부터 감소되는 효용보다 가치가 크다는 것을 전제로 적극적인 재분배 정책을 수행해 왔다. 하지만 사회적 리스크 구조의 변용에 대응하지 못하고 억압적이고 불평등한 속성으로 사각지대를 낳는 등 자유를 억압하는 역기능을 낳고 있다는 비판이 있는 것도 사실이다. 이러한 현실인식을 바탕으로 대안적 개혁방향으로 기본소득 구상이 주목받고 있다.

기본소득은 근로와 복지를 단절하고 무조건적 급부를 통하여 개인의 자유로운 삶의 선택을 보장하고자 한다(이명현 2010, 437). 또한 노동력의 탈상품화를 더욱 철저히 추진하여 포섭을 실현하려는 전략으로서 복지 사각지대 확대와 생산주의 체제의 불안정화로 효능이 의심되는 신자유주의 복지개혁을 대체할 전략으로도 주목받고 있다(新川 2010). 최근의 우리나라 기본소득 담론은 정치경제적 변동 상황에 다른 가능성과 인적자본 투자효과, 개인당 급부가능 모형, 전지구적 기본소득의 필요성과 같은 당위성과 필요성에 관한 연구(Van Parijs 2010; 立岩眞也 2010; 강남훈 2010; Blaschke 2010; 최광은 2010; 광노완 2010; 안현호 2010)에서 시작하여 빈곤완화 및 재분배 효과와 재원조달 방향(김교성 2009), 보편주의적 기본소득의 소득재분배 효과의 우월성과 인구대상에 따른 단계별 전략(백승호 2010), 도입의 우선순위 설정 요인 연구(이명현·강대선 2011)에까지 그 영역이 점차 세분화되고 있다. 하지만 자유 관점에서 기본소득의 특성을 반영하는 제도적 이행방향을 전망하려는 시도는 찾아보기 어렵다. 인간

의 자유로운 삶이란 타인과의 사회적 관계로부터 인정받고 참가할 때 가능하다.

따라서 스스로의 생활자원을 유지하면서 다른 사람과의 관계를 맺어갈 수 있는 제도적 조건이 중요하다. 자유 개념과 관련하여 벌린(Berlin 1969, 389; 윤평중 2009, 31)은 ‘소극적 자유(Negative freedom)’와 ‘적극적 자유(Positive freedom)’를 구분하여¹⁾ 전자는 ‘보다 진실하고, 보다 인간미가 있는 이상적인 자유’이며, 후자는 개인의 자기 실현과 자기지배를 강조하는 관점이지만, 자유를 억압하는 결과를 초래할 가능성이 있다고 경계하였다. 미야모토(宮本 2010, 171-172)의 경우에는 이를 재해석하여 소극적 자유를 ‘억압적 통합으로부터의 자유’, 적극적 자유는 ‘의지할 곳 없는 삶으로부터의 자유’로 구분하고 있다.

전자는 국가, 가족 등의 가부장적 보호로부터의 자유를, 후자는 어떤 이념을 따르거나 타인과의 연결을 통해 사회 속에서 자신이 원하는 것을 할 수 있는 적극적 자유를 의미하며, 양자 모두를 보장하는 복지국가 개혁방향으로서 기본소득을 제시한다. 빠레이스(Parijs)는 형식적인 자유²⁾를 넘어서 자유를 누릴 기회와 수단을 포함하는 실질적 자유지상주의(real-libertarianism)에 대해 논의한다(곽노완 2009, 15). 그가 구상하는 자유로운 사회란 제도적인 안전·자기소유권·

- 1) 자유주의의 사상적 스펙트럼은 자유주의 이념과 실천 자체에 내재한 경제적 자유주의와 정치적 자유주의 사이의 본질적 긴장에 의해 달라진다. 즉 어느 요소를 강조하느냐에 따라 극단적 시장만능주의나 자유지상주의로부터 중도적 자유주의론, 공동체 자유주의, 사회민주주의 또는 좌파자유주의로 분화될 수 있다(윤평중 2009, 30-31). 그러나 본 연구는 자유의 계보 분석이 아니라 자유의 적극적인 면을 촉진할 수 있는 복지국가와 기본소득의 가능성과 제도적 방향을 탐색하는 것이 목적이므로 적극적 자유와 소극적 자유 중심의 논의를 대상으로 하였다.
- 2) 하이에크에게 자유란 학문의 자유나 거주 이전의 자유 등 적극적인 자유가 아니라, 억압이 없다는 의미에서의 소극적인 자유이다. 이 소극적 자유란 법에 의한 추상적이고 보편적이며 확정적인 규율 외에 어떠한 억압(coercion)도 없는 것을 의미한다(Hayek 2005, 58)

기회가 최대한 보장된 사회로서 인간이 희망하는 다양한 생활방식 속에서 자유롭게 선택할 수 있는 「실질적 자유(real freedom)」가 실현되는 사회로 기본소득이 유력한 정책 수단이다(Van Parijs 1995, 93). 이와 같은 논의 속에는 사회적 리스크 구조가 다변화되는 상황 속에서 자유의 확보조건을 정비 하지 않으면 지속 가능한 사회가 유지될 수 없다는 위기의식이 반영되어 있다.

이에 본 연구는 복지국가 개혁원리로서 기본소득이 지향하는 자유가 어떤 의미를 가지며, 어떤 방향으로 제도화될 가능성이 있는지를 검토하고자 한다. 이를 위해 지금까지의 선행연구의 성과들을 바탕으로 기본소득과 자유와의 관계에 있어서 기술적·경제적·정치적 차원에서의 제도화 요인과 메커니즘에 대한 논의를 고찰함으로써 그 이행방향을 도출하고자 한다.

본 연구는 자유에 대한 철학적 담론의 분석이 초점이 아니며, 복지국가 변혁의 재료로서 기본소득과 자유가 가지는 적극적 의미를 탐구함으로써 그 제도화 방향을 시론적으로 탐색하려는 목적이 있다. 이를 위해 다음과 같은 연구 질문을 분석하는데 초점을 두고자 한다.

첫째, 기본소득의 사회정책적 특징과 그 속에서 자유가 가지는 의미는 무엇인가? 또한 복지국가가 보장하려는 자유와 어떠한 관계에 있는가?

둘째, 기본소득이 실현하려는 실질적 자유는 어떤 내용으로 구성되는가?

셋째, 자유와의 관계에서 기본소득이 지향하는 실질적 자유는 기술적, 경제적, 정치적 차원에서 어떤 방향으로 제도화될 수 있는가?

II. 기본소득의 사회 정책적 특징

기본소득에 대한 내용은 논자에 따라 매우 다양하므로 일치된 것이 없다. 각 연구자의 주장을 바탕으로 공통적인 정의를 탐색해보면

‘모든 사람들에게 무조건 지급되는 최저한 소득보장’으로 정의할 수 있다. 기본소득을 공공부조나 사회보험과 비교하여 그 구성요건으로 보편성과 무조건성, 현금급부, 개인단위, 충분성 등을 특징으로 들 수 있다. 그런데 기본소득을 사회정책적 체계 속에서 그 위치를 살펴보면 사회정책의 모든 영역이기 보다는 고용·소득보장·보건의료·주택·교육·복지서비스 등 다양한 범주 속에서 특히 고용보장에 관계되는 제도라 규정할 수 있다(武川正吾 2008, 21). 따라서 사회보장을 위한 사회정책, 보다 구체적으로는 소득보장을 위한 사회정책이라 생각된다. 이와 관련된 특징을 크게 세 가지로 구분하여 살펴볼 수 있겠다. 첫 번째는 기본소득 구상은 직간접적인 현금 급부를 중심으로 하고 있으며 소득보장 이외의 사회정책 분야, 예를 들면 보건, 의료, 복지서비스, 교육, 주택 등 사회서비스에 관한 사회정책은 원칙적으로 포함되어 있지 않다.³⁾ 기본소득은 논리적으로는 공공의료서비스와 사회보험에 의한 의료급부는 물론, 시장 메커니즘에 의한 민간의료서비스와도 양립할 수 있다. 즉 기본소득에 의해 민간의료보험을 구입하고 의료비를 커버하는 일이 논리적으로 가능하다. 그런데 의료를 비롯한 사회서비스의 보장 수준에 따라, 다시 말하면 집합적으로 소비되는 재화나 서비스 수준에 따라 최저생활을 유지하기 위해 필요한 소득의 수준 - 개인적으로 소비해야 할 재화나 서비스 수준 - 은 달라질 것이다. 특히 기본소득의 급부수준에 대해서는 기본소득에 앞서 어떠한 사회서비스가 사회정책으로서 갖추어져 있는지를 고려해야 할 것이다.

두 번째, 기본소득은 기존의 직간접적인 현금급부 모두를 대체하는 것으로 구상되는 경우가 많다. 기본소득 구상의 대부분은 사회보장제도의 모든 현금 급부와 소득공제와 세액공제와 같은 세제를 모두 폐지하고 기본소득으로 통합하는 것을 염두에 두고 있다. 논리적으로는 기본소득과 기존의 사회보장 급부와 병급하는 패키지 형태의

3) 현물기본소득으로서 서비스를 포함시키는 논자도 있다. 예를 들면 Van Parijs(2010), 광노완(2010) 등을 참고할 것.

급부도 가능하다. 예를 들면 전체 시민에게 기본소득을 지급하면서 특별한 욕구가 있는 시민, 즉 돌봄이 필요한 장애인이나 노인에게 별도의 수당을 지급하는 경우이다. 완전한 기본소득을 상정할 경우, 다른 소득보장 급부와 병급은 재정적 부담으로 인하여 원칙적으로는 용인되지 않는다. 그렇지만 완전한 기본소득으로의 이행까지 과도적·부분적인 형태의 기본소득이 기존 사회보장 급부와 병급되는 형태로 제시되기도 한다(Fitzpatrick 1999).

세 번째, 기본소득은 모든 시민에 대하여 무조건 지급되므로 필요 원칙에 상응하지 않는다. 때문에 개별적인 욕구에 대하여 무관심하다. 인간의 공통적인 욕구는 기본소득에 의해 커버되지만, 그 이외의 개별적인 필요 부분은 개인의 자유에 위임한다. 개인의 행복추구의 자유를 최대한 존중한다는 입장에서는 기본소득 이외의 사용처가 한정된 사회보장급부는 폐지해야 한다는 결론에 이르게 된다. 애초부터 아동수당은 아동양육 이외의 용도로 사용될 수 있으며 노인에 대한 요양수당도 수발 이외의 목적으로 사용될 수 있으므로 기본소득과 사회수당이 병행되어도 행복추구의 자유가 침해되지 않는다는 지적이 가능하다. 그러나 특별한 필요에 대한 배려와 자유롭게 사용할 수 있는 추가적 수당의 도입은 소위 국민정서에 맞지 않다는 이유로 배척될 수 있어, 특별한 필요에 대한 배려라는 논리가 정당하게 받아들여지기 어려울 수 있다. 기본소득과 필요원칙을 조화시키기 위해서는 추가적인 수당이 아니라 현물급부의 확충으로 해결해야 할 것이다. 따라서 기본소득은 그 이외의 다른 사회정책의 존재에 의존하면서 개인의 자유를 최대한으로 존중하려는 것이다.

이렇게 볼 때 기본소득이 가지고 있는 가장 큰 특징은 제도가 가지는 보편주의적 성격을 바탕으로 한 최대한의 자유존중이라 생각된다. 즉 정부는 모든 사람에게 기본적인 소득에 대한 권리를 인정하고 제공함으로써, 헌법에서 보장하고 있는 개인의 권리와 자유를 확대·보장할 수 있는 것이다(김교성 2009). 그 자유는 삶의 자유를 유지하기 위해 근로에 종사해야 하는 형식적 자유가 아니다. 개인이 원하지

않으면 일을 하지 않아도 살 수 있고, 원하면 스스로 선택하여 할 수 있는 실질적 자유를 의미한다(Van Parijs 1995). 물론 기본소득은 게으름을 조장한다는 도덕적 비난에 직면하기도 하지만, 스티그마를 수반하는 공공부조와 같이 빈곤의 덫을 조장하는 제도는 아니다. 근로소득과 무관하게 지급되므로 빈곤층의 근로의욕과 생산성이 더욱 커질 수 있다. 또한 돌봄노동, 가사노동, 사회공헌 활동 등 의미있는 사회적 활동의 가치가 부각되고 자유로운 직업이동과 유연한 노동시장으로 인한 경제성장의 활성화도 기대할 수 있다(김교성 2009, 53-54).

III. 기본소득과 자유

1. 억압적 통합과 복지국가

20세기 복지국가는 사람들의 자유로운 생존을 보장하려는 체제였다. 사람들은 민족, 지역사회, 가족 등 '비자발적 연합(association)' (Walzer 2004)의 커뮤니티 속에서 생활하고 복지국가는 이와 같은 커뮤니티를 안정적으로 보완하면서 성립되었다.⁴⁾ 그렇지만 1970년대 중반부터 고도성장은 종말을 맞고 복지국가의 기능이 약화되면서 지금까지 복지국가에 편입되어 기능을 지탱해 온 가족, 지역사회, 지역 집단 등의 응집력은 점차 약화되었다. 이런 현상은 복지국가의 기능 상실을 가속화했을 뿐 아니라 사람들의 사회적 귀속을 둘러싼 불안감을 고조시켰다. 따라서 복지국가는 보호 기능은 약화되고 부담만을 강제하는 제도, 즉 억압적 통합의 장치가 되고 있다는 비판에 노정되었다(宮本 2010, 154).

하이에크(Hayek 1960, 67)는 복지국가를 '억압(coercion)적 통합'

4) 예를 들면 노동조합원이면서 한 가정의 주된 소득원인 남성의 고용과 소득을 보장함으로써 피부양가족의 생활도 안정시키는 것을 조건으로 하고 있었다.

의 구조라 하면서 사회보장 전반을 부정하지 않았지만, 자유로운 질서에 위협을 주는 보장과 그렇지 않은 보장을 구별할 것을 주장하였다. 건강하게 노동력을 유지하기 위한 최저한의 식량·주거·의복을 사회의 전원에게 보장하는 것은 가능하며 빈곤층에 대한 최저소득 보장이 자유로운 질서의 침해를 뜻하는 것은 아니다. 그것은 시장 외부로부터의 보장이기 때문이다. 그러나 복지국가는 특정 생활수준의 안전을 보장하기 위해 특정소득의 보장으로 향하는 경향이 있다. 그 결과 보장받는 특권층을 낳고 시장규칙의 통제나 폐지는 개인의 자유를 침식하게 된다는 것이다(Hayek 1944, 154-155). 따라서 복지국가는 최저한의 돌봄을 초월하는 재분배 제도로서 전문 관료제의 권력을 비대하게 하고 교육에 대한 정부지배를 강화하므로 형태를 제한할 것을 주장한다. 즉 “국가는 스스로를 부양할 수 없는 자 모두에게 일정한 균일의 최저한의 돌봄을 제공하고, 아울러 주기적 실업을 적절한 통화정책에 의해 가능한 한 감축하는 노력을 해야 한다. 나아가 그 이상의 돌봄을 요구하고 관습적인 기준을 유지할 필요가 있다면 그것은 정책적이며 자발적인 노력”에 맡겨야 한다.

반면 하버마스(Habermas 1987, 358-380)는 시장질서와 복지국가가 결합되어 사람들의 자유를 억압한다고 주장한다. 그에게 있어서 시장질서는 계급적 질서를 내포하여 경제적인 강제력을 갖춘 것이지만, 이러한 관계를 조정하고 자유를 보장하려는 복지국가도 또한 자유를 박탈한다. 복지국가의 개입으로 관료제 권력은 강화되고 노동자는 클라이언트화 되어 보다 수동적인 존재가 된다. 시장경제와 복지국가는 상호 긴장관계를 유지하면서도 양자 모두 생활의 자유를 빼앗는다. 한편 롤즈(Rawls 1999, 246-250)는 최저소득 보장 체제가 시민의 자유로운 협력관계를 손상한다고 주장한다.

그는 미국과 같이 최저소득 보장을 주축으로 하는 구조를 「복지국가형 자본주의」라 보고 자신이 명명한 「재산소유제 민주주의」체제와 대비한다. 전자는 가난한 사람들을 선별한 후, 사후적으로 재화를 재분배하는 구조로서 하이에크의 억압적 통합으로서의 최저소득

보장 체제와 증첩된다. 그 속에서는 시장 경쟁 속에 불평등이 확대되고 일부가 생산수단을 독점하므로 제도에 만성적으로 의존하는 하층 계급이 양산된다. 그렇지만 재산소유제 민주주의는 사후적으로 인적 자본과 재화가 충분히 이전된 상태를 상정하여 자유롭고 평등한 시민간의 협동을 실현하는 자립과 자유를 촉진하는 체제이다.

하지만 스웨덴의 레hn(Rehn 1977)은 스웨덴 복지국가의 적극적 노동시장 정책이나 생애교육이나 보육서비스 등을 「자유선택 사회」라 명명하고, 현대 사회에서 자유는 복지국가가 제공하는 교육, 주택, 의료, 각종 서비스, 나아가 노동시간 단축이나 장기적인 유급휴가를 통해 확대된다고 주장하였다. 그렇지만 복지국가 그 자체도 하나의 권력이므로 비대화는 자유와의 긴장관계를 낳을 수밖에 없다.

복지문제에 대한 관심이 고조되고 있는 현실을 감안할 때, 안정된 귀속의 상실과 고립감의 증가도 누구에게나 발생할 수 있는 리스크라 할 수 있다. 이러한 사회적 연결의 약화는 경제적 빈곤뿐만 아니라 사회불안의 요인이 된다(Wilkinson 2005, 104-106). 따라서 정책이나 제도에 의해 참가의 장을 조성하고 관계를 창출해야 한다. 사회민주주의 복지국가는 탈상품화, 탈가족화와 같은 수단을 통해, 자본제와 가부장제의 권력을 억제하면서 노동시장이나 가족을 초월하여 자발적 참가를 확대하려는 점에서, 보수주의나 자유주의 복지국가 보다 적극적 자유 확대에 유리하다고 판단된다.

하지만 사회민주주의 복지국가도 노동과 복지의 연결을 전제로 하는 조건형 복지(Conditionnal Welfare)를 벗어나지 않는다(Peck 2001). 반면 기본소득은 라벤토스(Raventós 2007, 179-181)의 지적처럼 제한적이긴 하지만 모든 사람에게 근로의 의무로부터의 자유를 주고자 하는 제안이다. 즉 개인이 고용상태와 상관없이 원하는 일을 할 수 있는 자유를 획득함으로써 적극적으로 사회에 참가할 수 있는 가능성을 허락하고자 한다.

2. 기본소득과 실질적 자유(real freedom)

그렇다면 구체적으로 기본소득이 지향하는 자유는 어떤 내용인가? 기본소득은 모든 개인에게 자유를 승인함으로써 그것을 현실적으로 확보하려는 구상이다. 현대 기본소득의 이론적 토대를 제공한 빠레이스(Van Parijs 1995, 22, 25)는 기본소득을 모두를 위한 실질적 자유의 구현 수단으로 보았다. 그렇다면 기본소득이 실현하려는 자유는 무엇이며 어떻게 보장할 수 있는가?

그에 의하면 「자유로운 사회」란 다음과 같은 세 가지 조건이 보장된 사회를 말한다. 첫 번째 「제도적인 안전」, 즉 확실하게 집행되는 법과 제도의 구조가 존재해야 한다. 두 번째로 「자기소유권」, 즉 그러한 제도적 안전의 구조 하에서 각자가 자기 자신을 소유할 수 있어야 한다. 그리고 세 번째로 「기회」, 즉 그런 제반 권리구조 하에서는 각자 자신이 ‘원할 수도 있는 것(to do whatever one might want to do)’⁵⁾은 무엇이든 할 수 있는 기회가 최대화되어야 한다. 즉 최약자의 기회를 오히려 감소시키지 않는 한, 최약자의 기회는 더욱 증가해야 한다는 것이다.

이에 따르면 사회전체의 기회가 줄어들더라도 최약자의 기회는 증가할 수 있는 한 최대한 증가되어야 한다(Van Parijs 1995, 27; 광노완 2009, 18). 세 가지 조건이 충족된 「자유로운 사회」에 있어서의 자유를 「실질적 자유」라 명명한다. 그는 세 조건에 우선순위를 매기고 있다. 즉 제도적 안전 > 자기소유권 > 기회의 순서이다. 그럼에도 불구하고 실질적 자유 실현을 위해서 중요한 것은 가장 우선순위가 낮은 기회이다. 「제도적 안전」과 「자기소유권」만 존재하는 경우, 형식적인 자유는 존재하지만 실질적 자유라고는 할 수 없다. “뭔가 하기 위해서는 외부적인 것을 사용해야 하는데, 그것은 제도적 안전과 자기 소유만으로는 보증될 수 없기 때문이다”(Van Parijs 1995, 21). 예를 들어, 돈이 없으면 세계일주 크루즈 여행에 참가할 자유는

5) 실질적 자유의 한 요소인 기회를 ‘원하는 것’이 아니라 ‘원할 수도 있는 것’으로 서술한 이유는 ‘원하는 것’이 독재자 등에 의해 조작될 수 있어 이를 배제하기 위한 것이다(광노완 2009, 16).

확보되지 않는다. 또한 굶어죽거나, 비참한 일이라도 하거나, 어느 한 쪽만 선택해야 할 경우라면 그 일을 거부할 자유는 없다. 즉 자신이 원할 수도 있는 것을 하기 위한 충분한 수단이 없다면 실질적으로 자유로운 것이 아니다(Van Parijs 1995, 22, 32).

여기에서 기본소득의 속성을 도출할 수 있다. 즉 「실질적 자유」 실현을 위한 수단은 구매력이며 구매력을 가지기 위해서는 소득이 필요하다는 것이다. 또한 희망하는 다양한 생활방식 속에서 선택할 자유가 필요하므로, 소득보장은 시민 각자에게 무조건으로 급부되어야 한다(Van Parijs 1995, 93). 자유는 그 사람이 자신의 선호가 외부의 주체에 의해 형성되는 것이 아니라 스스로 형성하는 것, 즉 자율(autonomy)을 요구하는 것이다(Van Parijs 1995, 19). 생산주의 복지국가의 사회통합 기능이 의문시되는 현 시점에서 기본소득 구상은 보험중심 사회보장을 초월하여 보다 유연한 방향으로 보편복지를 확장하는 데에 유력한 정책원리가 될 수 있다.

즉 그러한 아이디어는 억압으로부터 자유롭고 자발적 참가가 가능한 복지국가의 자유화⁶⁾를 위한 대안적 구상이기도 하다. 따라서 실질적 자유란 그것에 도달하기 위한 수단까지 선택할 수 있는 자유의 자율적인 측면을 강조하는 것이라 판단된다. 이와 관련하여 자율성에 대해서 복지의 성과와 자유에 관한 센(Sen 1999, 47)의 논의를 빼 놓을 수 없다. 그에 따르면 사회에서의 인간의 지위(position)는 다음과 같은 두 가지 시점에서 평가할 수 있다고 한다.

즉 ① 그 사람의 실제 성과(achievement)와 ② 그것을 달성하기 위한 자유이다. ①은 우리들이 실제로 달성한 성과에 관한 것이며 ②는 우리가 행할 가치가 있다고 인정하는 것을 달성하기 위하여 실제로 주어지는 기회에 관계된다. 지금까지의 복지는 생존이나 기본생활에 필요한 수요가 충족되고 있는지 그 성과에만 치중하고 어떤 생활

6) 복지국가의 자유화는 정규직에서 이탈한 실직한 남성 주부양자 뿐만 아니라 여성, 청년실업자, 미숙련 청년노동인력, 노인, 장애인 등에까지 커버 범위를 폭넓게 확대하는 정책방향을 지향한다.

방식을 선택할지에 대한 자유는 크게 문제삼지 않았다.

그러나 최저생활을 위한 수요가 충족되어도 특정한 삶의 방식이 강요되면 성과 차원에서는 복지의 충족이 있어도 자유 차원에서는 복지가 결여된 상태라 할 수 밖에 없다(이명현 2010b, 438). 따라서 개인의 선호에 따라 자율적으로 선택할 수단을 확보하는 실질적 자유가 중요하다. 여기에서 자율이란 개인적인 노력으로만 이룰 수 있는 것이 아니며 기회보장이 수반되어야 하므로 기본소득 구상이 주목받고 있는 것이다. 그런데 빠레이스의 논의는 개인단위의 기본소득 지급과 같이 철저하게 개인적 자유에만 집중하고 있다는 비판이 제기될 수 있다. 개인적 자유란 만인에 의한 만인의 통치(민주주의)에 의존하기 보다는 “개개인 스스로에 의한 통치에 의존하는 것”이다 (Van Parijs 1995, 17). 따라서 이와 같은 순수한 의미에서의 개인적 자유만으로 실질적 자유를 확보하기 위해서는 오히려 민주주의와의 연결이 더욱 중요하다는 지적에 주목해야 할 것이다.

3. 실질적 자유와 민주주의

실질적 자유를 확보하기 위하여 민주주의를 강조하는 논리는 민주주의를 통한 관계성의 구축이다(田村 2010, 149-153). 그 이유는 기본소득을 통한 실질적 자유를 개인적으로만 달성하기에는 한계가 있기 때문이다. 일반적으로 「원할 수도 있는 것」이 무엇인지를 각 개인이 충분히 파악할 수 없다는 것이다. 이 점에 대하여 사이토(齋藤 2005)는 기존의 사회적인 규범과 구조 속에 개인이 편입되어 있으므로 각자의 다양한 삶의 계획이 반영되어 있지 못하다고 주장한다.

그렇다면 개인 각자가 스스로 인식하고 있는 것처럼 보이는 「원할 수도 있는 것」에 대한 범위를 각 개인의 선호에 따라 동일시하는 것은 불가능하며 그렇게 해서도 아니 된다. 물론 빠레이스도 이 문제를 인식하고 있다. 그러므로 그는 기회가 최대한 보장되어야 하며, 그 수단으로 기본소득이 필요하다고 주장했던 것이다. 자신이 원

하는 것의 범위를 명확히 알고 있는 사람이라면 소득보장만으로 충분할지 모르지만, 기존 사회규범과 구조에 매몰되어 처음부터 자신의 생활설계를 위해 원하는 것이 어느 정도인지 구별하고 인식할 수 있는 사람은 많지 않을 것이다. 따라서 생활의 단절과 고립을 탈피하여 다양하고 의미 있는 인생계획을 설계하기 위해서는 다른 사람들과의 사회적 연결과 만남이 촉진되어야 할 것이다. 서로 소통하고 경청하는 과정이 필수적이며 그 과정을 통해 개인은 자신이 매몰되어 있던 규범과 구조를 인지하고 상대화하여 「원할 수도 있는 것」이 무엇인지 선택할 수 있을 것이다. 이와 같은 대화와 경청의 과정이 민주주의이다. 그것은 집합적인 의사결정 수단이 아니라 서로 다른 타자와의 사이에 공통적인 이해를 형성하기 위한 대화와 속의(duration) 민주주의를 의미한다(田村 2009).

이러한 민주주의를 위해서 기본소득이 조건이 된다는 평가는 매우 시사적이다(Dryzek and Dunleavy 2009, 210). 타인과의 만남, 대화/속의를 행하는 민주주의 과정은 의외로 매우 부담스럽고 불편을 초래할 수 있지만, 기본소득은 유상노동에 대한 우선순위를 저하시킴으로써 민주주의에의 관여를 더 선호하는 사람들을 이끌어 낼 수 있다. 뿐만 아니라 기본소득이 생활의 밑천을 제공함으로써 이질적인 타인들과 함께 민주주의에 관여하려는 심리적 여유를 만들 수 있다. 최근에는 기본소득의 제도화와 정치관여의 제도화를 패키지로 조합하려는 구상도 제기되고 있다.

예를 들면 「속의여론조사(deliberative poll)」가 그것이며, 복지영역에서는 개인 욕구를 철저히 파악하는 것을 목표로 하는 「속의복지(deliberative welfare)」에 대한 제안도 있다. 이것은 복지가 무엇인가에 대한 구상을 둘러싸고 기존의 담론을 초월하여 속의민주주의를 통하여 지속적으로 탐구하는 것이다. "복지는 물건(thing)이 아니며, 상태(condition)도 아니며 욕구의 충족조차도 아니다. 그것은 속의를 통한 생성물(becoming)"이라는 지적(Fitzpatrick 2003, 183)은 복지에서 민주주의의 중요성을 단적으로 보여주는 표현이다.

결론적으로 기본소득이 단순한 무조건적 소득보장이 아니라 실질적 자유 실현을 위한 민주주의의 조건으로 작용할 수 있다는 것이다. 실질적 자유란 개인의 억압적 통합으로부터의 자유뿐만 아니라, 자발적 참가의 자유까지를 고르게 포섭할 수 있는 속성을 가지며, 그 속에서 기본소득은 민주주의를 통해 자유를 더욱 촉진하는 매개체로 작동한다고 볼 수 있다.

4. 기본소득과 자유를 둘러싼 비판과 옹호

지금까지의 논의에 대하여 비판적 관점도 제기되지만 그에 대한 옹호적 시각도 존재한다. 이런 논의들을 검토함으로써 기본소득과 자유의 관계에 대해 더욱 효과적으로 이해할 수 있을 것이다. 구체적인 비판으로는 첫 번째로 유상노동의 인정을 통한 자유의 지원 필요성에 대해서이다. 기본소득은 취업 유무와 무관하게 급부되므로 유상노동의 가치를 저하시키기 쉽다. 하지만 기본소득뿐만이 아니라 임금노동도 다양한 인생 과정으로써 적절히 평가되는 구조가 바람직하다는 것이다(駙村 2007, 132). 또한 무조건 급부에만 치중하고 그에 대한 의무나 책임에 대하여는 언급하지 않으므로, 시장 자유와의 개념적 연계를 단절함으로써 지나친 자유의 과잉이 문제가 된다.

우파에게 있어 자유는 자유시장 자본주의가 요구하고 창출하는 활동이나 재화에 한정되지만 기본소득은 비시장적인 자유까지 창출한다(Fitzpatrick 1999). 그러나 유상 노동에 물리적·정신적으로도 구속되고 그 때문에 다양한 인생과정을 구상할 수 없는 사람들이 다수 존재하는 것이 현실의 모습이다. 일정한 신분보장은 되지만 일별례로 장시간 노동에 구속되는 정규노동자의 경우 자유로운 시간은 있을지 모르지만 금전적·정신적 여유가 없으며, 비정규 노동자도 다양한 인생과정의 실현을 노동에 의해 침식당하고 있다. 따라서 다양한 삶의 과정을 평가하기 위해서도 유상노동을 상대화할 필요가 있다. 애초부터 현대사회에서 과거와 같은 의미에서의 완전고용 달성에

대해서는 의문이 제기되고 있다. 오늘날 성장은 거의 언제나 고용 없는 성장이며 경제성과의 증가는 있어도 새로운 직장은 만들어지지 않는다(Werner 2009, 25-26). 또한 고용되어도 정규노동자를 비롯한 임금수준 저하가 초래되는 등, 실업과 노동재해와 같은 리스크의 출현이 아니더라도 생활의 유지가 항상적으로 곤란해지고 있다(宮本 2008). 이러한 상황을 고려하면 기본소득 관점에서는 노동에만 집착하는 것이 오히려 자유를 억압하게 된다(岩田 2008, 174).

두 번째로 기본소득이 지급되지 않아도 현대사회에 있어서 민주주의는 불가피한 제도라는 비판이다. 생활의 물질적 기초가 부족하다는 이유로 그 부족분을 기본소득 도입을 통해 요구하는 사회운동 과정에서 역으로 민주주의가 발생할 가능성도 있다(山森 2009). 하지만 옹호적인 관점에서는 기본소득 형태로 물질적 조건이 존재하고 있는 편이 민주주의의 개연성은 높아진다는 것이다. 물질적인 충족이 없다면, 민주주의에 관여하더라도 타인의 일에 대하여 적극적으로 관심을 가질지에 대해서는 확신할 수 없다. 그러한 경우에는 자신의 사적인 이익과 손해를 우선적으로 계산할 가능성이 높기 때문이다(Raventos and Casassas 2005, 245).

마지막으로 개인적 자유에 집중하는 기본소득의 속성이 개인화와 고립화만 초래할 것이라는 비판이다(宮本 2010, 155). 즉 배제된 자를 시민권 이념에 따라 재통합하기보다 불만을 가진 자나 소원해진 자가 완전히 사회로부터 탈퇴할 자유를 허용함으로써 사회적 분열을 강화시킬 수 있다는 것이다. 따라서 복지집합주의자는 기본소득이 평등한 지위를 제공함과 동시에 진정한 보편주의라는 것은 인정하지만 사회적 의무나 시민권에 근거한 행위의 가치를 무시한 비현실적인 것이라 비판하는 것이다(Fitzpatrick 1999, 133). 하지만 극단적인 개인주의의 가능성조차 부정하지 않는 것이 기본소득의 장점 중의 하나라 할 수 있다.

현대인에게 이런 의미에서의 개인적 자유도 타자와의 사이에서 형성되는 자유와 함께 중요하다는 점에서(田村 2010, 155), 어떠한 자

유도 버리지 않는 데에서 오히려 기본소득의 실질적인 자유 지향적 의의를 찾을 수 있다는 지적도 설득력이 있다.

IV. 기본소득의 제도적 이행 방향

실질적 자유의 실현을 위한 수단이 구매력의 보장-기본소득-이라면, 과연 그것은 어떠한 제도화 방향으로 이행될 수 있는가? 모든 개인에게 구매력을 보장한다는 것은 모든 개인에게 자유를 확보할 실질적 수단이 보장된다는 의미이다. 따라서 무조건성 원칙은 제도 실현의 기본전략이 될 수 있으므로, 그것을 구현할 수 있는 이행 방향이 요청된다.⁷⁾ 이미 알려진 바와 같이 피츠패트릭(Fitzpatrick 1999, 43)은 완전기본소득(무조건적이고 충분한 급여)으로의 이행단계를 사회보장의 수정 → 사회보험 + 과도적 기본소득 → 참가소득 → 부분 기본소득 → 완전기본소득으로 제시하였다. 이 단계는 바꿔 말하면 실질적 자유 실현 단계의 이론적 구상으로서 실질적 자유의 과도적 → 부분적 → 완전실현의 단계라고도 할 수 있다.

하지만 이것이 자동적으로 연결되는 과정이 아니라, 특정 단계가 하나의 유형으로 존재할 수도 있다. 즉 기본소득 실행이 의사결정과 정으로서 가시적인 경제적·기술적 요인과 비가시적인 정치사회적 요인에 의해 영향 받으며 상황에 따라 각기 다르게 결정될 수 있다는 것이다(Bentham 2006). 이러한 측면을 고려하여 기본소득으로의 이행방향에 대해서 선행연구 검토를 바탕으로 한 제도적 요인⁸⁾을 참고

7) 기본소득의 무조건성과 충분성의 중요성을 상대 평가한 이명현·강대선(2011)의 연구에 의하면 수급자격의 무조건성(0.578)이 급여수준의 충분성(0.422) 보다 높게 평가되어 보편주의 정책방향이 중요한 것으로 판단되었다.

8) 이명현·강대선(2011)의 기본소득 도입 가능성에 영향을 미치는 제도적 요인으로서 재정원천(소득세, 부가가치세, 자본이득세, 새로운 조세, 누진세), 수급자격(특정대상에서 전국민까지), 급여수준(절대적 빈곤과 상대적 빈곤 개념), 정책전략(신보수주의에서 초국가주의)의 구분을 참고하고,

로 다음과 같이 구분해서 살펴보고자 한다.

1. 기술적 차원의 이행 방향

제도화의 기술적 요인은 수급자격과 급여수준을 의미하는데, 누구를 대상으로 어느 정도 지급하는 것이 보다 중요한가와 관련된다. 이명현·강대선(2011)의 연구에서는 이와 관련하여 <표 1>과 같이 등록장애인(0.254)과 1인당 최저생계비 수준(0.366)을 가장 중요한 제도화 요인으로 제시하고 있다. 한편 기본소득은 무조건적 급부를 시행하지만, 누진세제에 기반하고 있으므로 빈곤완화와 소득재분배 효과가 있다. 만일 우리가 기본소득 후의 빈곤완화와 소득재분배 효과가 높은 대안을 선택한다면 실질적 자유 실현의 가능성은 더욱 높아질 것이다.

<표 1> 기본소득 도입을 위한 대안들의 상대적 중요도

구분	대안	상대적 중요도(순위)
급여 수준 (0.217)	1인당 연간가처분소득의 50%수준	0.146(4)
	전체가구 중위소득의 60% 수준	0.213(3)
	최저임금수준	0.276(2)
	1인당 최저생계비수준	0.366(1)
수급자격 (0.336)	국내거주 모든 개인	0.230(2)
	15세 이상 29세 이하 청년	0.098(5)
	65세 이상 노인	0.211(3)
	18세 미만 아동 등록 장애인	0.207(4) 0.254(1)

자료: 이명현·강대선, 2011, p.57을 참고로 일부 재구성

강남훈(2010), 백승호(2010), 김교성(2010) 등 소득재분배 효과와 재정방식과 관련된 요인을 활용하였다.

<표 2> 기본소득의 빈곤완화 및 소득재분배 효과 (단위: %)

빈곤완화 효과	전체	노인	여성	아동	
시장소득	15.0	38.1	30.7	7.71	
공적이전 소득 후	6.9(54.00)	17.2(54.86)	13.3(56.68)	3.73(51.62)	
세금 납부 후	7.7(48.67)	18.1(52.49)	14.1(54.07)	4.40(42.93)	
표준형 기본소득 이전 후	1.4(90.67)	2.6(93.18)	3.4(88.93)	0.76(90.14)	
노인중심형 기본소득 이전 후	0.8(94.67)	0.1(99.18)	1.0(96.74)	0.77(90.01)	
부분 기본소득 이전 후	4.1(72.67)	10.7(71.92)	9.5(69.06)	1.35(82.49)	
부분 기본소득 이전 후	7.5(50.00)	19.4(49.08)	16.3(46.91)	2.99(61.22)	
소득재분배 효과	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
시장소득	1.5	8.9	16.1	24.9	48.3
공적이전 소득 이전 후	2.5	8.3	13.5	20.1	55.3
세금 납부 후	2.3	8.5	13.6	19.9	55.3
표준형 기본소득 이전 후	4.1	11.3	18.0	24.8	41.5
노인 중심형 기본소득 이전 후	4.5	11.5	17.9	24.7	41.1
부분 기본소득 이전 후	3.6	10.9	17.8	24.9	42.5
부분 기본소득 이전 후	3.0	10.5	17.4	25.0	43.8

주 : 수치는 빈곤율이고, ()의 수치는 빈곤완화 효과임

자료 : 김교성, 2009, pp. 47-48 참고로 일부 재구성.

이러한 소득재분배 효과와 관련하여 김교성(2009)의 경우, <표 2>와 같이 기본소득 유형을 표준형, 노인 중심형, 부분 기본소득 I, II로 구분하여 분석한 후, 이 중 노인 중심형 기본소득(Aged Plus Plan)이 가장 전체적으로 빈곤완화 효과(94.67)와 소득재분배 효과가 큰 유형이라 제시하고 있다.⁹⁾ 백승호(2010, 277-278)는 강남훈·곽노

9) 월별 지급액은 표준형(아동 30만, 어른 40만, 노인 40만), 노인중심형(아동 30만, 어른 40만, 노인 50만), 부분기본소득 I(아동 30만, 어른 30만,

완·이수봉(2009)의 세 가지 기본소득 모델(표준안, 아동우선안, 성인우선안)¹⁰⁾을 차용하여 빈곤감소 효과를 분석하여 <표 3>과 같이 표준안과 성인우선안은 현행 제도에 비해 빈곤율을 61%, 아동우선안은 58% 정도 낮게 할 것으로 추산하였다.

<표 3> 기본소득의 빈곤감소 및 소득불평등 완화 효과

	시장 소득	경상 소득 (현행)	기본소득		
			표준안	아동 우선안	성인 우선안
빈곤율(%)	24.7 2	20.58	8.07	8.58	8.12
빈곤율감소효과(%)		16.75	60.79	58.31	60.54
빈곤갭비율(%)	12.6 9	7.71	1.62	1.9	1.65
빈곤갭비율 감소효과(%)		39.24	78.99	75.36	78.60
지니계수	0.43	0.39	0.28	0.28	0.28
소득불평등 감소효과(%)		9.30	28.21	28.21	28.21
십분위배율	11.2	6.9	3.45	3.52	3.51
소득불평등 감소효과		38.39	50.00	48.99	49.13

자료: 백승호, 2010, pp. 275-278 참고로 일부 재구성.

아울러 소득불평등 감소는 현행제도의 지니계수 0.39, 빈곤감소 효과 38.39%에 비하여, 세 모델 모두 지니계수 0.28, 빈곤감소 효과 49%-50%(표준안 50%, 아동우선안 48.99%, 성인우선안 49.13%)로 더 높게 분석됨으로써 유사한 결과가 도출되고 있다.

그런데 이때 분석에 활용된 세 가지 기본소득모델은 명칭은 각기

노인 30만), 부분기본소득Ⅱ(아동 20만, 어른 20만, 노인 20만). (김교성 2009, 45).

10) 연간지급액 표준안(아동 400만, 성인 600-800만, 노인 900만), 아동우선안(아동 600만, 성인 400-600만, 노인 900만), 성인우선안(아동 200만, 성인 500-800만, 노인 900만). (백승호 2010, 271).

다르지만 공통적으로 연령이 높아질수록 액수가 높아져, 노인은 가장 많은 액수를 지급받는 형태이므로, 사실상 노인중심 기본소득이라 할 수 있다. 따라서 이러한 선행 연구 결과로 판단할 경우, 기술적 이행 방향으로는 급부는 최저생계비 수준을 목표로, 수급자격은 무조건성 및 재분배 효과를 높일 수 있는 노인, 장애인 등 특정 인구학적 계층을 중심으로 이행해가는 것이 효과적 방향이라 할 수 있다.

2. 재정적 차원의 이행 방향

기본소득은 실질적 자유의 보장 수단으로 화폐형태의 소득공급을 주장하지만, 추가적인 재정 부담이 필요한 것이 사실이다. 따라서 재정적 차원의 이행방향은 기본소득 도입을 위한 재정보호 수단에 대한 대안 선택에 대한 논의로 귀결된다. 먼저 기본소득에 대한 재정부담 가능여부를 살펴본 후, 가능한 재정보호 수단을 논의해야 할 것이다. 강남훈(2010)은 2009년 기준 추정인구 4천 8백만명에게 1인당 연간 300만원을 지급하는 모델을 기준으로 146조원의 지출이 필요하다고 추산하였다. 그것을 차감하면 그리고 그러한 재원 마련을 위해서 강남훈·곽노완·이수봉(2009)의 재원마련 모델을 수정·종합하여 조세 변혁을 전제로 총 223조의 재원 부담이 가능할 것으로 추계하고 있다.¹¹⁾ 김교성(2009)은 표준형 기본소득의 경우 필요한 예산을 약 219조, 노인중심형 기본소득의 경우 224조, 부분형 기본소득 I 은 약 175조, II는 117조로 추산하였다.

그렇지만 정부에서 지급하고 있는 사회보장성 현금 급여액(35조)을 차감하면 실제 필요한 재원은 최소 81조원에서 최대 189조원이 될 것으로 추산하였다. 물론 이러한 추계는 급부수준 설정에 따라 좌

11) 구체적인 내역으로는 소득세(29.9조), 상속증여세(10조), 환경세(20조), 연금 및 현금 지급형 사회보장비(6.5조), 증권양도세(3.5조), 이자소득세(12.7조), 배당소득세(5.54조), 토지세(30조), 지하경제 세원포착(35조), 국방비 30% 절감(8.59조), 국가화폐(30조).

우되므로 하나의 논의의 기준으로서 제공될 뿐이다. 문제는 그 수준의 낮고 높음을 막론하고 현재보다는 더 높은 재정 부담이 필연적이라는 것이다. 부담계층과 수급계층이 지나치게 상이하게 분절될 경우에는 역설적이게도 기본소득이 오히려 자유의 훼손과 정통성 상실의 결과를 초래할 수 있다. 어떠한 재원확보 수단이 기본소득 도입에 유리한가를 기준으로 이행방향을 도출해야 할 것이다. 이와 관련하여 일본 기본소득 네트워크(BIJN) 회장인 오자와(小澤 2008, 196)는 주된 재원을 개개인 전원의 노동에 대해 매년 새롭게 창출되는 근로소득에 대한 비례소득세율 50%로 할 것을 제안한다.

반면 로버트슨(Robertson 1998)은 인류공동 소유의 기본재산인 자연자원의 이용에 대한 환경세를 제안한다. 노동으로 새롭게 창출된 가치보다는 자연자원으로부터 인간이 만들어낸 가치에 과세하는 것이 타당하다는 것이다. 독일의 다국적 기업가 베르너(Werner)는 가치를 창출해내는 데 공헌하는 생산에 과세할 것이 아니라 창출된 가치를 소비하는 단계에 과세할 것을 주장한다(小澤 2008, 196).

김교성은 근로소득세, 상속증여세, 이자소득세, 배당소득세, 토지세, 부가가치세 등의 기존 조세의 증세와 증권양도세와 토지세 신설을 주장한다. 직접세 부담률을 OECD 평균 수준으로 인상하면 83조원, 부가가치세 인상으로 34조원, 금융상품 일괄과세로 90조원이 총당되므로 직접세 인상과 금융상품에 대한 과세만으로도 가능하다고 제안한다(김교성 2009, 52). 강남훈 모델에서는 증권양도소득세(35%) 도입, 이자소득세(12.7%) 및 배당소득세(5.54%) 원천징수 등을 통해 필요한 재원의 50% 이상을 확보할 수 있다(강남훈 2010, 12). 우선적으로 확보해야 할 재원수단과 관련하여 이명현·강대선(2011)은 이자, 배당, 증권 및 부동산 차익 등에 대한 고율의 조세부과(0.355), 새로운 조세부과(0.262), 누진세율 인상(0.257), 부가가치세 인상(0.127) 순으로 금융 및 부동산에 대한 과세강화를 제시하고 있다.

지속가능한 기본소득을 위해서는 세금을 납부하고 정당한 복지를 누리는 조세정의와 호혜성에 기반한 재원확보 구조가 고려되어야 할

것이다. 따라서 노동소득 중심의 과세와 불로소득에 대한 과세강화의 방향을 공통적으로 도출할 수 있다.

3. 정치적 차원의 이행 방향

기술적 또는 재정적 방향 이외에도 정치적 요소도 고려해야 한다. 기본소득이 어떤 효과를 가질지 여부는 이데올로기적 사회환경의 성질에 따라 달라진다(Fitzpatrick 1999, 5). 기본소득이 정책 구상인 이상 그 실현은 정치적인 집합적 의사결정에 의존하게 된다. 어떤 새로운 제안이 집합적으로 결정되기 위해서는 다른 제반 정책제안 및 현상과의 경쟁 속에서 지지를 획득해야 한다. 기술적·재정적 가능성만으로 경쟁에서의 승리를 장담할 수 없다. 즉 정치적으로 어떻게 받아들여질 것인가에 따라 영향을 받을 것이다. 이와 관련하여 오페(Offe 2005, 70)는 복지를 둘러싼 정치는 복지지출을 위하여 도덕적으로 타산적인 이유를 제기하는 사람들과 그 실현가능성의 결여로 인하여 복지 지출에 반대하는 사람들 사이의 항상적 논쟁이라 했다.

이때 정책을 지지하는 규범과 신념에 대한 투쟁이 벌어진다. 정책 선택은 그 규범과 신념의 ‘사실 내용’ 뿐만 아니라 ‘인기 내용’도 중요한 결정요인이다. ‘인기’는 ‘사실’과 전혀 별개의 것이지만, 정책에 대한 주목, 동의, 지지, 수용을 이끌어낸다. 정치 부문(actor)은 다양한 종류의 평가를 위한 분류화(labeling)와 인지적 기준을 활용하여 정책 활동을 수행한다. 여기에서 인지적 기준은 정책의 옳고 그름에 관해 해당 정책이 문제해결에 얼마나 효과적이고 우수한지를 보여주는 것과 관련된다. 그렇지만 정통성과 관련된 규범적 기준도 중요하다.

정책실현을 위해서는 그 옳고 그름이 정치 부문이나 시민에게 수용되는 정통성 획득이 필요하다. 따라서 정책제안에 대한 주장이나 의미화의 방법이 중요하다. 슈미드(Schmidt 2002, 230)는 이러한 기준들이 유통되는 두 경로를 구별한다. 첫 번째는 「커뮤니케이션」 담

론으로서 정치엘리트와 시민 사이에서의 담론의 유통이다. 또 하나는 「조정」담론으로서 정치 엘리트 사이에서의 담론의 유통이다. 어느 편이 중요하게 유통되는지 분석함으로써 실현 가능한 방향을 예측할 수 있을 것이다. 정치부문도 기존 제도가 안고 있는 문제를 새롭게 해석하거나 방향을 설정함으로써, 그 과정에서 현상유지나 변혁 등 서로 다른 복수의 해석 사이에 항쟁이 발생하면서 「규범적 차원」에서 지지를 획득하는 쪽으로 제도는 변하게 된다(Schmidt 2008).

이러한 변화방향으로서 스트리크(Streek)와 텔렌(Thelen)의 제도의 점진적 변용(gradual transformation) 메커니즘¹²⁾ - 치환(substitution), 다층화(multilayer), 전용(conversion) - 이 활용된다(宮本 2010, 160). 첫째, 「치환」의 방향은 제도형태의 재발견이나 활성화에 의해 새로운 제도로 변하는 것이다. 둘째, 「다층화」의 방향은 연속적인 제도개혁의 중첩을 통하여 기존 제도에 변화가 일어나는 것이며, 셋째, 「전용」은 기존의 제도를 상이한 목표 및 기능, 목적에 따라 새롭게 설정 하는 것이다.

모든 개인에 대한 전면적 시행에 한계가 있다면 기존 사회보장과 병행하면서 점진적·단계적으로 이행하는 편이 가능성이 높다고 생각된다. 「다층화」는 기존의 급부대상과 차별화된 대상에 대한 연속적 도입이라 할 수 있으므로, 우리나라의 경우, 청년층 대상의 일정기간의 급부금 - 사회적 지분급여(stakeholder grant) -을 고려해 볼 수도 있지만, 커뮤니케이션과 조정담론에서의 정당성 획득이 가능할지 의문스럽다.

「전용」은 기존 제도의 변용으로서는 소득인정액의 현실화, 부양 의무제의 폐지 등 기초생활보장제도의 개혁을 통한 무조건적 기본소득으로의 전용을 생각해 볼 수 있지만, 공공부조의 스티그마적 속성과 기본소득과의 대립적 성격을 고려할 때 도입과 동시에 완전한 폐

12) 치환, 다층화, 표류, 전용, 피로 및 고갈과 같은 다섯 가지 메커니즘을 분류하고 있다. 하지만 표류와 피로 및 고갈 등은 제도 개혁의 방향에 부합하지 않으므로 제외하는 것이 타당하다.

지를 통한 대체가 요구된다. 따라서 특정 계층을 대상으로 기존 사회 보장제도의 점진적인 이행에 초점을 두는 「치환」이 가장 현실적이라고 생각된다. 장애인이나 노인, 아동 등 특정 계층에 대한 기존의 소득보장 제도를 보완하며 소득인정액 등 스티그마적 조건을 철폐해 나가는 것이다. 즉 현행 장애인연금, 기초노령연금, 제한적인 아동양육지원수당 등을 보편적 장애연금, 시민연금(civil pension), 아동수당으로 이행하는 방향이라 생각된다.¹³⁾ 특히 규범적 차원에서 장애인과 노인에 대해서는 조정담론에서의 목소리가 높고¹⁴⁾ 또한 저출산·고령사회의 위기 속에서 아동과 노인에 대한 커뮤니케이션 담론에서의 장벽은 상대적으로 낮을 것이다.

단지 전액 조세를 통해 재원을 확보해야 한다는 점에서 조정담론에 있어서 정당성을 확보 할 수 있을지가 쟁점이 될 수 있다. 또한 자유로운 선택과 소비를 극대화하는 무조건적 급부 논거가 보편복지의 확대요구와 어떻게 조화를 이루어나가느냐는 큰 과제가 될 것이다. 그런데 이런 제도 이행 방향이 정말로 실현 가능할지는 단정할 수 없다. 사실과 인기, 인지와 규범, 커뮤니케이션과 조정을 통해 경쟁하는 「정치」에 좌우될 것이기 때문이다. 따라서 기본소득 단독으

13) 시민연금이란 일정기간 거주하면 시민권에 기초하여 정기적으로 무조건적으로 지급되는 연금이다. 영국의 경우 2002년 10월에 직역연금의 대표 단체인 전국연금기금협회가 공적연금 전체를 시민연금으로 하자는 제안 이후, 시민연금 논의가 활발히 전개되었다. 영국의 연금위원회(Pension Commission)는 2005년 11월에 기초연금만을 부분적으로 시민연금으로 하는 보고서를 발표하였다. 이를 바탕으로 고용연금성(Department of Work and Pension)은 시민연금 구상을 배제하고 보험원리의 예외조치를 확대하는 내용의 백서를 공표하였다(이명현 2007, 158-159).

14) 최근 전문가를 대상으로 한 연구에 의하면 기본소득 도입을 위한 수급 자격의 상대적 중요도 5가지 항목-모든 개인, 청년, 노인, 아동, 장애인-중에서 등록 장애인(0.290)과 노인(0.236), 18세미만 아동(0.207)이 상대적 우선순위에서 높이 평가되었으며, 국내외적 연구에서도 노인기본소득과 장애기본소득 우선 도입에 대한 제안이 제기되고 있다(이명현·강대선 2010; 최광은 2010; Parijs 2010 참조).

로 논의되기 보다는 포괄적인 정책 패키지의 일부로서 침투시켜 정치동맹과 연합을 형성하는 것이 효과적이라 판단된다.

V. 결론

본 연구는 기본소득에 있어서의 자유를 둘러싼 논의들을 고찰하고 제도적 방향을 탐색하는 것이 목적이었다. 복지국가는 개인에게 억압으로부터 자유와 자발적 참가에의 자유를 보장하려 했으나 생산주의 복지국가의 한계 상황은 그것을 어렵게 하고 있다. 이에 대해 기본소득은 자유의 형식적 측면이 아니라 그 확보를 위한 수단적 측면을 강조함으로써 실질적 자유 실현을 위한 도구로서 임금소득과의 보완적 소득보장 기제로 연결될 가능성이 있다. 그러한 가능성에 대한 제도적 방향으로서 기술적·경제적·정치적 차원에서의 논의를 고찰하였다. 향후 한국에서 기본소득으로의 이행방향의 원칙은 무조건성의 확대를 기본전제로,

첫째, 기술적 이행방향으로는 급부는 최저생계비 수준을 목표로, 수급자격은 무조건성 및 재분배 효과를 높일 수 있는 특정 인구학적 계층을 중심으로, 둘째, 경제적 이행방향은 재정확보 수단과 관련된 것으로서 노동소득 중심의 과세 및 불로소득에 대한 과세강화이다. 마지막으로 정치적 이행방향은 제도 이행 메커니즘에 의한 치환이 효과적이다. 이런 방향은 사실과 인기, 인지와 규범, 커뮤니케이션과 조정을 통해 경쟁하는 정치적 선택에 좌우될 것이다. 따라서 정치동맹과의 연합에 의한 정책패키지 형성이 중요한 이슈가 될 수 있다.

지금까지의 연구결과와 관련하여 고려해야 할 이슈를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 기본소득에 친화적인 정치세력, 둘째, 기본소득 확대를 좌우하는 재정 부담에 관한 이슈이다. 먼저 정치적인 관점에서 기본소득은 무조건성을 지향한다는 점에서 완전한 보편주의 복지

와 관계된다. 기본소득은 중범위적이지만 보편주의를 공통분모로 하는 친복지세력과 연대할 수 있다.

시장에서 불리한 지위에 있는 노동자는 민주주의적인 정치의 장에서 정치력을 동원하여 노동조합운동과 사회민주주의계 정당에 대한 지지를 통하여 분배의 불평등을 시정하기 위하여 사회보장의 확충을 꾀한다(Korpi 1983). 충분한 고용과 임노동 소득의 보장이 개인과 국가의 통제를 넘어서는 문제라는 것을 받아들여 사회민주주의 정책에 대한 설득메시지를 공론화시키는 적극적인 노력이 필요하다. 무조건적 기본소득을 정치적으로 추진하기 위해서는 여성의 정치참가나 녹색당으로 대표되는 환경정당의 약진도 필요하다.

여성에게 참정권은 비교적 최근에 보장되었으며 정치참가가 지체되어 있는 국가에서는 여성을 탈가족화시키는 사회적 보호정책의 진행 정도가 낮다(Siaroff 1994). 거주권이나 급부단위(개인단위 또는 세대단위 여부)는 모두 여성의 수급권 보장과 관계되고 가족에 대한 의존을 감소시키는 요소로 되고 있다. 때문에 여성의 정치참여가 낮을 경우 기본소득 보편화는 억제될 것이다. 환경정당은 기본소득 형성의 사회적 보편화를 지지하고 있으며 기존의 좌파정당 이상으로 최저소득보장에 관한 보편주의적인 정책에 대한 요구가 강하다.

그 이유는 현재의 고용, 사회급부, 세제와 비교하면 개인의 자유와 생활안정이 높아지고 노동계약에 의한 임금노동에서 해방되기 때문이다(Fitzpatrick 2002, 145). 즉 생산주의적인 환경윤리로부터 탈피하여 지구자원에 대하여 사회성원이 공통적으로 가진 소유권(common ownership)에 기반하여 부를 평등 분배할 수 있기 때문이다(Fitzpatrick 2002, 146). 두 번째로 재정 부담과 관련된 이슈로서 인구 고령화와 경제상황이다. 인구 고령화는 급부수준 향상에 부정적인 압박을 가할 수 있다. 또한 경제상황의 불안정도 조세 징수액 확보에 영향을 줄 것이다. 인구 고령화 정도가 낮아지고 경제상황이 좋아지면 재정적으로는 무조건적·보편적 기본소득의 실현가능성은 높아질 것이다. 따라서 추가적인 조세부담에 대한 합의를 이끌어내고 그것을

정책 어젠다로 형성시켜 나갈 수 있는 정치지도자의 리더십과 권력 획득 과정이 필요하다.

향후 기본소득 제도화를 위한 후속연구를 제안하면 다음과 같다. 첫째, 기본소득 제도화와 관련해서 소득보장과 조세정책의 연결, 자산조사 폐지 및 급부행정 체계의 통폐합에 따른 효과와 비용 및 기존조직의 개혁에 대한 후속연구가 필요하다.

둘째, 본 연구는 기본소득 도입을 전제하였으므로 수용여부에 대한 가치를 알 수 없다. 따라서 기본소득 도입의 가치판단을 고려한 연구수행도 필요하다. 정책결정자 집단 및 전 국민을 대상으로 한 기본소득 인식도를 반영할 필요가 있다.

셋째, 기술적 측면은 제도내부 요인이 반영된 방향이지만, 경제적·정치적 측면은 여성참정권, 노조조직률, 정치성향, 고령화 비율, 1인당 GDP, 실업률 등 제도 외부적 요인이 경로에 미치는 영향도 크다. 차후 제도화에 대한 외부적 영향요인 분석을 포함한 기본소득의 유형별 시나리오가 제시되어야 할 것이다. 기본소득형 자본주의(Basic Income Capitalism)를 주장하는 미야모토(宮本 2008, 237-242)는 자본주의가 어떤 형태로든 기본소득형 제도를 도입하지 않으면 기능이 어려워 질것이므로 복지국가 활성화(activation)와 연계된 도입을 예측한다. 최근 자본주의의 힘을 이해하면서도 이를 부단히 인간화하려 하고 자유로운 문화적 감수성을 가진 젊은 세대들이 부상하면서 자유주의 혁명의 시대로 새로운 질적 단계가 이행되고 있다는 지적도 제기된다(한겨레신문 2010. 4. 8. 오피니언면).

기본소득은 복지국가가 옹호해 왔던 자유의 가치를 부정하지 않는다. 따라서 자유를 둘러싼 기본소득의 가능성과 방향에 대한 논의는 충분히 검토할 가치가 있으며 향후 기본소득을 바탕으로 한 복지국가(basic income welfare state)의 사회적 승인에 대한 논의가 보다 활발히 전개되어야 할 것이다.

< 참고문헌 >

- 강남훈, 2010, “기본소득 도입모델과 경제적 효과,” 『한국·일본의 기본소득 비전과 대안운동의 새로운 패러다임』 제1회 한일 기본소득네트워크 공동심포지움자료집, pp. 9-43.
- _____, 2009, 『즉각적이고 민주적인 기본소득을 위하여』, 민주노총.
- 곽노완, 2009, “신자유주의와 실질적 자유지상주의의 경제철학,” 『사회와 철학』 18, pp. 1-32.
- _____, 2010, “글로벌 아고라와 기본소득: 지구·국민국가·도시·지방공동체의 기본소득,” 『글로벌시대의 지속가능한 유토피아와 기본소득』 기본소득 국제학술대회자료집, pp. 146-188.
- 김교성, 2009, “기본소득 도입을 위한 탐색적 연구.” 『사회복지정책』 36(2), pp. 33-57.
- 백승호, 2010, “기본소득 모델들의 소득재분배 효과 비교분석,” 『사회복지연구』 41(3), pp. 185-212.
- 안현효, 2010, “기본소득과 고진로(High road) 산업정책,” 『글로벌시대의 지속가능한 유토피아와 기본소득』 기본소득 국제학술대회자료집, pp. 211-252.
- 윤평중, 2009, 『급진자유주의 정치철학』 서울:아카넷.
- 이명현, 2007, “유럽에서의 기본소득 구상의 전개동향과 과제-근로안식년과 시민연금 구상을 중심으로-”, 『사회보장연구』 23(3), pp. 147-169.
- _____, 2011. “한국에서의 기본소득 도입을 위한 우선순위 설정에 관한 연구-AHP 방법론을 적용하여”, 『사회복지정책』 Vo. 38, No.2 pp. 39-64.
- _____, 2010, “시민권과 기본소득”, 『사회보장연구』 26(4), pp. 433-457.
- 최광은, 2010, “장애인 연금을 넘어 기본소득으로,” 『글로벌시대의

- 지속가능한 유토피아와 기본소득』 기본소득 국제 학술대회자료집, pp. 125-145.
- 駒村康平, 2007, “就勞を中心にした所得保障制度” 岡澤憲芙・聯合綜合生活開發研究所編, 『福祉ガバナンス宣言』 東京: 日本經濟評論社.
- 宮本太郎, 2008, “ベーシックインカム資本主義の3つの世界”, 『シティズンシップとベーシックインカムの可能性』 京都: 法律文化社.
- _____, 2010, “二つの自由への福祉國家改革,” 『自由への問い社會保障』 東京: 岩波書店.
- 山森亮一, 2009, 『ベーシックインカム入門-無條件給付の基本所得を考える』 東京: 光文社新書.
- 小澤修司, 2008, “座談會 ワークフェアとベーシックインカム”, 『シティズンシップとベーシックインカムの可能性』 京都: 法律文化社.
- 新川敏光, 2010, “基本所得は福祉國家を越えるか,” 『現代思想』 38(8), pp.165-181.
- 武川正吾, 2008, シティズンシップとベーシック・インカムの可能性、京都: 法律文化社
- 岩田正美, 2008, 『社會的 排除-參加の缺如・不確實かな歸屬』 東京: 有斐閣.
- 立岩眞也・齋藤拓, 2010, 『ベーシックインカム-分配する最小國家の可能性』 京都: 青土社.
- 田村哲樹, 2009, “足場とブレイキー希望の條件としてのベーシックインカム”, 東大社研・玄田有史・宇野重規編, 『希望學4 希望の始まり-流動化する世界で』 東京大學出版會.
- 齊藤純一, 2005, 『自由』 東京: 岩波書店.
- 齊藤純一, 2010, “セキュリティの構造轉換へ”, 『自由への問い社會保

- 障』東京: 岩波書店.
- Amartya Sen, 1999, 『不平等の再検討』, 池本幸生ほか譯, 東京: 岩波書店.
- Berlin, I, 1969, *Four Essays on Liberty*, London: Oxford University Press.
- Bentham, Justine, 2006, "The IPPR and Demos: Think Thanks of the New Social Democracy." *The Political Quarterly* 77(2), pp. 166-174.
- Dryzek, John S. and Patrick Dunleavy, 2009, *Theories of the Democratic State*, Palgrave Macmillan.
- Fitzpatrick, T., 1999, *Freedom and Security: An Introduction to the Basic Income Debate*, London: Macmillan.
- Fitzpatrick, T., 2003, *After the New Social Democracy: Social Welfare for the Twenty-First Century*, Manchester: Manchester University Press.
- Habermas, Jürgen, 1987, 『コミュニケーション的行爲の理論(下)』東京: 未來社.
- Hayek, Friedrich August von, 1944, *The Road to Serfdom*, London: George Routledge & Sons.
- Hayek, Friedrich August von, 1960, "Freedom in the Welfare State" in. *The Constitution of Liberty*, Chicago: University of Chicago Press.
- Korpi, Walter, 1983, *The Democratic Class Struggle*. London: Boston: Routledge & Kegan Paul.
- Siaroff, A., 1994, "Work, Welfare and Gender Equality: A New Typology." in. Sainsbur, Diane(ed.), *Gendering Welfare States*, London: Sage, pp. 82-100.
- Offe, Claus, 2005, "Wasteful Welfare Transactions: Why Basic Income Security in Fundamental", in. Standing, Guy(ed),

- Promoting Income Security as a Right: Europe and North America*, London: Anthem Press.
- Peck, J., 2001, *Workfare State*, New York: The Guilford Press.
- Raventós, Daniel, 2007, *Basic Income: The Material Conditions of Freedom*, London: Pluto Press.
- Raventós, Daniel and David Casassas, 2005, "Republicanism and Basic Income," in. Standing Guy (ed.), *Promoting Income Security as a Right: Europe and North America*, London: Anthem Press.
- Rawls, John, 1999, *A Theory of Justice*, Revised ed., Harvard University Press.
- Rehn, Gösta, 1977, "Towards a Society of Free Choice," in. Wiat-r,J.J., and R. Rose(eds), *Comparing Public Policies*, Wrocław: Polish Academy of Science & Ossolineum.
- Robertson, J., 1998, *Transforming Economic Life: A Millennial Challenge*, Devon: Green Books.
- Schmidt, Vivien A. 2002, *The Future of European Capitalism*, New York: Oxford University Press.
- Streek, Wolfgang and Kathleen Thelen 2005, "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies," in. Streek Wolfgang and Kathleen Thelen (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, New York: Oxford University Press.
- Van Parijs, P., 1995, *Real Freedom For All: What can Justify Capitalism*, New York: Oxford University Press.
- Walzer, Michael, 2004, *Politics and Passion: Toward a More Egalitarian Liberalism*, Yale University Press.
- Wilkinson, Richard G., 2005, *The Impact of Inequality: How to Make Sick Societies Healthier*, New York: The New Press.

A Study on the Implementation of Institutional Direction of the Basic Income for Freedom

Lee, Myoung-hyun
(Kyungbuk National University)

Abstract

The purpose of this study is to discuss the direction of the institutionalization of a basic income. The freedom of a basic income allows one to do whatever one might want to do. As an unconditional guaranteed income, virtually everyone is guaranteed freedom. We use primary income to examine the technical, political, and economic factors. We also investigated the direction of the system implementation for two reasons. First, the direction of technical implementation is the provision of a minimum living level and a particular demographic layer (disabled and elderly). Second, income tax, including a high rate of tax imposed on unearned income is the direction of economic implementation. Third, the direction of a political transition is substitution, multi-layer, conversion.

Keywords : Negative Freedom, Positive Freedom, Coercion, Real Freedom, Unconditional Basic Income, Participation Income, Free Choice Society, substitution, multi-layer, conversion.