

## 근로 가능 연령대를 위한 기간 한정 시민수당 제안: 기본소득과의 비교를 중심으로

이규선\*

김태일\*\*

이 글은 근로 가능 연령대의 사회적 안전망 보완책으로 기본소득에 대비해 기간 한정 시민수당을 제안하는 이유를 밝힌다. 기존 제도의 근로연계조건과 대안으로 제시되는 기본소득의 규범적 문제를 검토하고 재정적 지속가능성을 함께 고려하여, 바람직한 사회안전망 제도가 갖춰야 할 다섯 가지 조건을 제시한다. 이를 통해 기간 한정 시민수당이 다섯 가지 조건을 골고루 만족하는 대안이라는 결론을 내린다. 기존체제를 유지한 채로 추가로 기간 한정 시민수당을 도입한다면, 첫째, 노동시장에서 한동안 벗어날 수 있을 정도의 충분한 수당을 개인이 선택한 시기에 권리로 부여해 개인의 비의존으로서의 자유를 증대하고, 둘째, 고용보험 사각지대의 유동적인 구멍을 유연하게 보완할 수 있으며, 셋째, 호혜성을 담보해 사회적 연대를 그르치지 않으며, 넷째, 기존에 비해 사회의 취약계층을 소외시킬 위험이 없으며, 다섯째, 재정적, 정치적으로 지속가능성이 높은 체제를 기대할 수 있다.

주제어: 기본소득, 근로연계조건, 호혜성 원칙, 기간 한정 시민수당

### I. 서론

사회정책을 간단히 정의하라고 한다면, 당면한 사회문제에 대하여 정치적 과정을 통

\* 제1저자, 존스홉킨스 대학교에서 국제관계학 석사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 박사과정에서 수학 중이다. 주요 관심 분야는 정책분석, 규제, 재정, 복지 등이다(E-mail: lee.kyusun@gmail.com).

\*\* 교신저자, 미국 카네기 멜론 대학교에서 정책학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 재정, 복지, 정책분석 등이다(E-mail: tikim@korea.ac.kr).

해 타결한 문제 해결 방법이라 할 수 있다. 그렇다면, 우리가 정책 대안을 제시할 때에는, 당면한 문제 상황을 인식하고, 그것의 해결 방안을 규범적 정당성에 근거하는 동시에 정책의 비용 효과성을 고려하여, 정치적 합의 가능성을 높일 수 있도록 제시해야 한다. 이 글의 목적은 근로 가능 연령대가 직면한 사회적 위험인 실업, 고용 불안정, 근로 빈곤이라는 문제 상황에 대응하여, 기존의 고용보험을 보완하는 방안으로서, 기간 한정 시민수당 안의 규범적, 비용 효과성, 정치적 실현 가능성의 측면에서 다른 대안에 대한 비교우위를 검토하는 것이다.

먼저 근로 가능 연령대가 당면한 문제가 무엇인지 확인해 보자. 이 연령대의 사회적 위험 문제는, 기존에 이 연령대를 위해 작동해 왔던 고용보험의 사각지대와 고용보험 수급조건을 맞추기 어려운 사람들이 증가하고 있다는 데에 있다. 이 때문에 정규직 노동 중심으로 기여에 의한 보장을 제공하는 고용보험만으로는 근로 가능 연령대가 처한 다양하고 유동적인 사회적 위험을 방어하기 어렵다(주은선, 2013). 2016년 8월 기준 전체 임금근로자의 46.8%가 미적용 또는 미가입 사각지대에 속해 고용보험의 보장을 받지 못하고 있다(김동헌·허재준, 2018). 또한, 전체 임금근로자의 약 절반가량이 불안정 고용상태에 있으며, 고용되어도 근속연수가 점점 짧아지는 등 고용 안정성이 크게 떨어지고 있다(주은선, 2013). 사각지대에 있는 사람들이 제도 속으로 들어오도록 돕는 방안으로 노동시장 활성화 정책, 사회투자정책 등이 시도되고 있지만, 불안정 노동, 근로 빈곤 문제를 제대로 개선하지는 못하고 있다. 이에 정부는 다른 측면의 방안으로 두루누리 사업이라는 사회보험료 보조 사업을 통해 고용보험 가입률 증가를 위해 노력해 왔다. 그러나 가입을 했다 하더라도 안정적 고용을 바탕으로 지속해서 기여를 해야 하는 고용보험 수급조건을 맞추기 어려운 사람들이 증가하고 있고, 많은 전문가가 두루누리 사업으로 확대할 수 있는 사회보험 가입률은 이미 포화점에 있다고 진단한다(김동헌·허재준, 2018; 주은선, 2013). 이에 정부는 고용보험의 가입대상을 확대하려고 하나, 법령으로 모든 상황과 조건에 대하여 대응하기에 한계가 있다. 즉, 기존 고용보험을 조금씩 보완하는 방법으로는, 도움이 절실하지만 배제되는 경우, 즉 사회적 안전망의 구멍인 사각지대 문제를 해결하기에 역부족으로 보인다. 그래서 우리는 사회적 안전망의 구멍을 메꾸는 방법에 대해 여러 가능성을 열어놓고 대안을 찾아야 한다.

이에 기본소득론자들은 첫째, “성장-고용 확대-분배 문제 해결”이라는 연결고리가 끊어졌으므로, 고용을 전제로 하는 사회보험<sup>1)</sup>과 근로연계조건을 내세우는 활성화 정책의 기존 소득보장 모델이 더는 작동할 수 없다고 주장한다(예를 들어, Offe, 1997,

1) 과거에 대한 근로연계조건이라고 볼 수 있다.

2008). 둘째, 기존의 복지체제가 고용을 전제로 하거나 근로연계조건을 부과해 많은 사람을 질 낮은 일자리로 밀어 넣고 인간다운 삶과 자유를 구속하며, 이는 저소득계층에 이중의 부담을 지게 하므로 사회정의를 거스른다는 점을 지적한다(예를 들어, McKinnon, 2003). 그들은 이러한 두 가지 근거를 바탕으로 노동시장 참여와 연결을 끊은 무조건적 기본소득이 모든 시민에게 인간다운 생활을 보장할 수 있는 유일하고 필연적인 소득보장 모델이라고 주장한다.

그러나 기본소득론자의 첫 번째 근거와 두 번째 근거는 서로 다른 차원의 문제이다. 첫 번째에서 지적하는 생산구조와 노동시장 변화의 징후는 분명 우리가 목격하고 있지만, 지금 여기 우리가 있는 사회에서 여전히 주요 생산자는 다수의 근로자이며 분배방식으로서의 노동계약은 아직 유효하다(김영순, 2017; 양재진, 2018; 윤홍식, 2018). 앞으로 예상되는 문제를 해결하고자 노동계약과 결별하는 분배체제인 무조건적 기본소득을 선제적으로 도입하는 것은, 지금 여기서 사회적 협동의 호혜성 원칙이라는 사회정의를 위반하고 사회적 연대를 그르칠 수 있다(Rothstein, 2017). 생산부문의 변화를 인정하고 근로 가능 세대의 사회경제적 지위의 불안정 문제에 대응해야 하는 문제의식에는 이견이 없지만, 기본소득으로 바로 건너뛰어야 하는지 그 필요를 점검해야 한다. 그러나 두 번째 근거는 지금 여기에서 일어나고 있는 문제로, 우리가 심각하게 검토해 볼 필요가 있다. 고용을 전제하거나 근로연계조건을 결부시키는 기존의 복지체제가 분배 정의를 거스르는지, 그래서 기존 제도에서 근로연계 조건을 완화해야 하는지 고려해야 한다. 그리고 그 답이 기본소득 도입이어야 하는지를 검토하고, 다른 대안이 있다면 여러 대안 중 당면한 문제를 해결하기 위한 최선을 탐색해야 한다.

이 글의 연구 질문은 다음과 같다. 첫째, 근로 가능 연령대를 위한 사회안전망 대안이 갖춰야 할 바람직한 조건이 무엇인가? 둘째, 그 조건들을 만족하는 최선의 대안이 있는가? 모든 조건을 충족하는 대안이 없다면, 손실을 최소화하거나 각각의 조건을 조금씩이라도 충족하는 대안은 있는가?

글의 전개는 다음과 같다. 첫째, 기존의 고용보험, 실업 부조, 활성화 정책이 공통으로 가지는 근로연계조건에서 비롯한 문제점과 기본소득의 문제점을 확인하여, 이들이 각각 결여하고 있어 문제가 되는 핵심적 조건을 도출한다. 둘째, 근로 가능 연령대를 위한 사회적 안전망이 갖춰야 할 조건을 제시하고 현재 논의되고 있는 다양한 기본소득 유형이 조건을 충족할 수 있는지 검토한다. 셋째, 여러 사회수당 방식들과 기본소득 안에 대비하여, 기간 한정 시민수당의 비교우위를 확인한다. 결론에서는 기간 한정 시민수당, 기존 고용보험, 기본소득 간의 관계에 대해 본 연구진의 의견을 정리한다.

## II. 사회안전망 대안의 바람직한 조건들 사이의 펜타레마(Pentalemma)

### 1. 근로연계조건의 문제점

기존의 고용보험, 실업 부조, 노동시장 활성화 정책에 대해 비판하는 핵심적인 논거는, 근로연계조건이 소득 상실을 위협 도구로 사용하여 노동시장 참여를 강요하고 개인의 자기결정권과 자존감을 침해한다는 점이다(King, 2006; McKinnon, 2003; Wissenberg, 2001). 그러나 근로연계조건이 사회적 협동의 호혜성 원칙이라는 분배 정의에 기반을 둔 것이라면, 근로연계조건 때문에 생기는 자유의 침해를 어느 정도 용인할 수도 있을 것이다. 롤스는 “각각의 시민이 사회의 협력적 노동에서 자신들의 역할을 다해야 한다”며, 일 대신에 여가를 선택<sup>2)</sup>한 사람들은 차등의 원칙<sup>3)</sup>에 의해 보장 받는 몫을 받을 자격이 있는 것으로 보아서 안 된다고 강조한다(Rawls, 2001).<sup>4)</sup> 즉, 소득과 부의 분배 정의의 문제는 공동체의 구성원을 시민이자 노동자(citizen-worker)로 상정했을 때의 문제라는 것이다(White, 2006a, 2010). 이렇게 보면, 근로연계조건이 있다는 것 그 자체에 대해서는, 조건을 붙인 이유가 정당하다면, 우리가 받아들일 수 있을 것이다.

근로연계조건에 대한 또 다른 비판은 기존 사회경제 체제를 배경으로, 맥락적인 측면에서 나온다. 크게 네 가지로 구분해서 살펴보겠다. 첫째, 상속을 받아서 아무 일도 하지 않는 사람에게는 구속이 없는데, 복지급여를 받아야 하는 사람들만 조건부 구속

2) 여기에서 롤스는 여가를 재화로 포함했으며, 여가를 선택한 순간 소득을 받을 권리를 포기하고 여가라는 재화를 대신 선택한 것으로 볼 수 있다. 그러므로 자발적으로 일하지 않아 소득이 적은 자들은 대신 여가의 측면에서 풍족하므로 사회적 약자가 아니다.

3) 쉽게 풀어 설명하면, 사회경제적 편익(advantages)의 불평등은 가장 편익이 적은 자들(흔히 최하층 노동자들이) 가능한 한 더 잘 살 수 있도록 만드는 데에 한해 수용 가능하다(정의롭다는 것이다(Rawls, 1999)). 이 원칙을 준수하는 분배방식을 택할 때, 사회경제적 편익을 최소극대화(maximin)한다고 표현한다.

4) 롤스는 <정의론>에서 사람들이 얼마나 많은 생산적인 노력을 기울였는가에 관한 판단에 따라서 그들이 차지하는 소득의 몫을 다르게 해서는 안 된다고 주장했다. 그 근거는 노력이 계층과 자연적 재능과 같은 다른 요소들에 의해 강하게 영향을 받기 때문이라는 것이다(Rawls, 1999). 이 때문에 차등의 원칙이 열심히 일하는 시민들로 하여금 게으른 시민들에게 보조금을 지급하도록 요구하는 것으로 보인다는 반론에 직면하게 되었고 이에 대한 롤스의 반응이 2001년의 저술에 나오는 것이다. 종합하면, 노력의 양을 근거로 응분(desert)을 판단할 수는 없지만, 사회적 협동의 생산물을 나눠 받기 위해서는 사회적 협동에 '참여'하거나 '기꺼이 참여할 의사가 있어야 한다고 정리된다. 이때의 '참여'는 무급노동을 포함한 여타 사회에 가치를 창출하는 이로운 일들로 개념을 확장할 수 있다.

하는 것은 형평성에 어긋난다는 반론이다(White, 2006b, 2018). 그러나 근로연계조건을 없애는 식으로 접근하기보다 사회에 아무 기여도 하지 않고 상속받은 재산으로 살아가는 사람들에게 상속세나 증여세로 구속을 주는 식으로 형평성 문제를 해결하는 것이 더 공정한 접근일 것이다. 둘째, 노동시장 활성화 정책이 복지급여 수혜자들에게 제대로 된 훈련이나 일자리를 제공해주지 못한다는 점을 지적한다(이명현, 2006; King, 2006; Ofte, 2008). 그러나 해당 정책의 효과성을 높이는 방법을 강구하거나 여러 정책 수단이 조금 더 촘촘하게 서로 보완하도록 제도를 짜는 것이 이 문제를 다루는 적절한 반응일 수 있다. 셋째, 기존 제도가 효과적이지도 않은 방법을 취하면서 행정·감시 비용으로 세금을 축내고 있으므로, 차라리 그 돈으로 기본소득을 위한 재정을 마련하는 것이 낫다는 반론이다. 그러나 본 연구진이 보기에 이러한 행정·감시 비용이 낭비라고 보는 것은 공평하지 않은 시각이다. 우리가 행하는 많은 것들이 꼭 효율적인 것만을 목적으로 하는 것이 아니며, 그 행정·감시 비용이 호혜성 원칙이라는 사회정의를 위한 것이거나, 인적자원개발 또는 기회의 불평등 수정이 목적이라면,<sup>5)</sup> 그 비용을 기꺼이 감수하고 싶은 사람들도 많을 것이다.

마지막으로, 근로연계조건에 대한 가장 본질적인 비판은, 이미 기회가 균등하지 못한 사회에서 살아가는 저소득계층에게 복지급여를 받기 위한 여러 조건과 결핍에 대한 두려움에 시달리게 하고, 수급 기간이 끝나면 열악한 일자리라도 받아들이도록 만드는 비판이다(Deacon, 2006; King, 2006; White, 2004b, 2006b, 2018). 롤스와 하이트가 말하는 호혜성 원칙이라는 것은 기회의 평등이 보장된 사회에서 요구되는 것이라는 점, 그리고 워크페어가 “공정”하려면 “적절한” 수준의 “기본 기회 재화”(교육, 건강, 소득지원, 일자리)가 뒷받침되어야 한다는 Gutmann과 Thompson(1996)의 주장을 돌아쳐보면, 이 문제에 대해서 우리가 심각하게 검토해야 하며, 이는 재분배 확대가 요구되는 이유이기도 하다.

하지만 어느 정도로 기회의 평등을 달성해야, 호혜성의 원칙을 요구하기에 정당한가? 이 문제에 대해 기본소득론자들은 차등의 원칙에 따라 분배하기 위한 최선이 기본소득 도입이라고 답한다(Barry, 1996, 1997; McKinnon, 2003, 2006; Van Parijs, 1991, 1995). 그리고 차등원칙에 따라 기본소득을 주고 난 다음에 호혜성의 원칙을 준수하기를 요구하라고 말한다. 그러나 첫째, 기본소득이 차등원칙을 가장 잘 구현하는 정책이라고 합의된 바 없다. 둘째, 만약 그것이 옳다고 하더라도, 현실 세계에 적용할

5) 워크페어 지지자들의 논리 중 하나이다. 가난한 사람들을 곤경에서 구해주는 것에 그칠 것이 아니라, 그들의 역량을 제고시켜 삶을 바꿀 수 있도록 도와줘야 한다는 후견주의(paternalism)적 관점을 지닌다(Mead, 1992; Deacon, 2006).

차등의 원칙과 호혜성의 원칙의 정확한 선후 관계나 조건에 대해 통합적으로 제시한 이론은 본 연구진이 알기로는 없다(McKinnon, 2003; Wax, 2006; White, 2000). 마지막으로, 기본소득이 기존 제도를 유지한 채로 재분배를 확대하는 방법과 비교했을 때 더 나은지는 여러 측면에서 비교해야 한다.

## 2. 기본소득의 문제점

기본소득 안은 사회정의에 부합할까? 기존의 재분배 원칙과 체계에 비추본다면 선뜻 그렇다고 하기는 어렵다. 기본소득은 사회 공동체의 일원인 누구에게나(보편성), 과거의 노동 기여, 미래의 노동 기여에 대한 약속, 일하고자 하는 의지, 노동이 아닌 다른 원천으로부터의 소득과 상관없이(무조건성), 최저생계비 이상의 급부률(충분성) 일정하게 지급하는 제도이다(Van Parijs, 1991). 기본소득은 다양한 방식으로 논의되고 있지만, 그 핵심은 급부의 무조건성으로 정리된다(McKinnon, 2003). 기본소득 제도를 정의 그 자체로서 보는 실질적 자유의 관점, 기본소득 제도를 도구로써 사용하여 목적인 사회의 최하 계층의 자존감을 위한 사회적 기반을 제고하자는 관점(McKinnon, 2003), 고용, 가족, 국가에 대한 비의존(non-dependency)으로서의 자유를 꾀하는 지위 자유의 관점(Wilderquist, 2011) 모두 이 무조건성에 기반을 둔 것이기 때문이다. 기본소득의 아이디어는 이처럼 간단해도 이제까지 자본주의 사회가 운영해온 소득분배 방식으로서의 노동계약과의 연관성을 끊는 분배체계라는 점에서, 생산체제, 복지체제, 그리고 정치체제의 근본적 변화를 초래할 패러다임의 전환으로 볼 수 있다(Offe, 2008; Standing, 2018; 최영준·윤성열, 2019). 따라서 기본소득을 고려한다면, 그것이 정말로 규범적으로 정당한지, 그리고 현대사회에 적합한 분배체계인지를 신중하게 따져봐야 한다.

우선 규범적 차원에서 기본소득론자들의 논의를 살펴보도록 하겠다. 기본소득론자들은 기본소득이 차등의 원칙을 구현할 최선의 분배체계라고 주장한다. 그러나 주의할 점은 어떤 사회정책을 주장할 때 이 차등의 원칙에 근거하지 않는 경우가 오히려 드물다는 것이다. 예를 들어, 워크페어 논자들도 가난한 사람들에게 현금을 주는 정책보다 그들의 역량을 제고시키는 생산적 복지가 최종 상태에서 최하층의 삶의 수준을 높이는 방법이라는 생각에 근거하고 있다. 만약 워크페어 논자들의 생각이 맞다면, 워크페어는 차등원칙을 실현하는 좋은 방안이 될 것이다. 그러나 차등원칙의 어려움은 최종 상태의 최하층의 편익이 언제 어떻게 가장 최대화될 것인가를 그 누구도 감히 판단하기 어렵다는 점에 있다. 게다가 그것을 사회 전체의 생산력 확대와의 관계에서 판단한다면

논의가 더욱 복잡해질 수밖에 없다. 아래에는 기본소득론자들이 어떤 측면에서 기본소득이 차등의 원칙을 구현한다고 생각하는지를 검토하도록 한다.

우선, 본질적인 기본소득 논쟁을 점화한 Van Parijs(1991, 1995)는 ‘실질적 자유’<sup>6)</sup>에 천착하여 기본소득이 ‘실질적’ 자유를 최소화대화(maximin)하는 정책이라 주장한다. 또한, 실질적 자유 그 자체가 권리로서 부여받아야 마땅한 것이기 때문에 그 자체로 정당하다고 주장한다. 사실 실질적 자유가 정당한 권리 그 자체라면 차등의 원칙을 논의할 필요가 아예 없어질 것이다. 그러나 이에 대한 van Donselaar(1998, 2003, 2008)의 반박을 검토해 보면, 기본소득이 ‘실질적 자유’ 측면에서의 사회적 약자의 ‘실질적 자유’의 결핍을 보상해 주는 방법이라고는 볼 수 없다. Van Parijs(1995)가 말하는 “모두에게 실질적 자유 보장(real freedom for all)”은 일하는 사람들이 없어지면 존재할 수 없기 때문이다.<sup>7)</sup> 그렇다면 기본소득은 권리로서 주어지는 것이라기보다는 사회적 합의에 근거해야 하는 재분배 정책에 더 가깝다.<sup>8)</sup>

- 
- 6) 실질적 자유란, 다른 사람이나 제도의 간섭없이 개인이 추구하는 선(the good), 즉 좋은 인생에 대한 주관적 관념을 계획하여(self-determination), 의미 있는 일을 하거나 추구할 수 있는 자율성(autonomy)이라고 정리할 수 있다(van Donselaar, 1998; Van Parijs, 1991; White, 2003a, 2003b). 그런데 실질적 자유를 누리기 위해서는 자기소유권(self-ownership), 외부 자원, 그리고 외부 자원을 이용해 원하는 것을 얻을 수 있는 내재적 능력 모두를 요구하며, 하나라도 0이면 실질적 자유라고 할 수 없으며 그 셋 사이의 어떤 곱셈식으로 얻어질 것이다. 또한, 다른 사람의 선택에 의해 나의 자유가 제한된다면, 실질적 자유라고 할 수 없다(van Donselaar, 1998).
- 7) 실질적 자유 개념의 모순은 van Donselaar(2008)에 나오는 Crazy와 Lazy가 더 많은 땅(자원)이 있는 섬으로 옮길 때 생기는 문제에서 극명히 드러난다. Van Paris(1991, 1995)에게 자원은 실질적 자유의 운송수단(carrier)이다. 그렇다면 더 많은 땅이 있는 섬으로 간다면, Crazy와 Lazy 모두에게 실질적 자유가 늘어난 것이다. 그러나 더 많은 땅이 있는 곳에서 Crazy가 자기에게 주어진 것에 만족하고 더 이상의 자원(Lazy의 땅)을 원하지 않는다면, 즉, Crazy의 선택에 의해, Lazy는 기본소득으로만 살아갈 선택의 자유가 사라지게 된다. Lazy에게 더 많은 땅이 생겼다는 것은 실질적 자유가 늘어난 게 맞는데, Lazy는 사실 그 실질적 자유보다는 기본소득으로 살아갈 수 있는 자유를 원하므로 더 많은 땅이 있는 섬으로 옮기려고 하지 않을 것이다. 이렇게 다른 사람의 선택에 의해 사라지는 자유는 실질적 자유가 될 수 없다. 그러므로 기본소득이 실질적 자유를 증대시킨다는 말은 모순(contradiction)이다. 이를 반대로 뒤집어서 말한다면, Van Parijs(1991, 1995)에 나오는 원래의 섬에서 Crazy가 Lazy의 땅을 빌려서 경작하며 Lazy에게 기본소득을 주는 거래는 Crazy와 Lazy의 특정 시점에서의 선호에 의해 사회적 자유가 늘어난 것이지, 실질적 자유가 늘어난 것이 아니다.
- 8) 기본소득론자들이 말하는 ‘실질적 자유’와 기존의 복지제도의 각종 사회 보호 장치가 부여했던 ‘사회적 자유’(다른 사람들의 선택을 주어진 것으로 간주하고 나서, 내가 누릴 수 있는 선택의 범위, 사회가 허락한 자유(van Donselaar, 1998). 이 경우 온전한 자기결정권, 자율성은 존재하지 않음)의 차이점은 근로연계조건 유무로 좁힐 수 있다. 기본소득론자가 말하는 실질적 자유가 다른 복지제도가 주는 자유에 비해 다른 무엇을 주는지를 제대로 밝히기는 어려울 것이다. 실질적 자유를 측정하는 이론과 여러 자유 개념의 중요성을 비교할 수

여기에서 다시 차등의 원칙(각주 3번 참고)을 살펴보면, 사회경제적 편익의 분배에 대한 것임을 확인할 수 있다. 롤스가 말하는 사회경제적 편익이란, 소득, 부, 권력, 특권, 그리고 자존감을 위한 사회적 기반(social bases of self-respect)이다. 소득으로부터 눈을 돌려 자존감을 분배 문제의 핵심에 두고 생각해 보자. McKinnon(2003)은 근로연계조건이 복지수혜자의 자존감을 해친다고 주장하며, 롤스가 제도의 정의로움은 그 제도가 자존감을 위한 기회에 미치는 영향을 통해 평가할 수 있다고 한 바에 비춰, 기본소득이 롤스의 차등원칙을 구현하는 최선의 정책이라고 주장한다.

그러나 만약 근로연계조건이 주는 자존감의 손실을 심각하게 받아들이지 않는 사람이라면, 즉, 사회경제적 편익의 인덱스에서 소득에 100% 가중치를 두는 사람이라면, 선별복지가 더 차등의 원칙에 부합한다고 볼 수도 있다. 세금 인상으로 같은 규모의 재원이 마련되었다고 했을 때,<sup>9)</sup> 선별복지가 기본소득보다 개인의 책임이 아닌 나쁜 운의 피해자들을 표적화하여 비용 효과적으로 충분히 보상해 그들의 사회경제적 지위를 높일 수 있기 때문이다. 또한, McKinnon(2003)은 많은 일자리가 자존감의 손실을 준다고 가정하고 있지만, 이 가정이 성립되지 않는 상황도 있다. 이 경우 일자리를 받아들이는 것이 그 사람의 장기적인 생애에서 얻을 수 있는 사회경제적 편익의 합을 크게 하는 방법이 된다면, 근로연계조건을 붙이는 것이 오히려 차등의 원칙에 부합한다고 주장할 수 있다.

그러나 본 연구진은 기본소득이 기존복지체제보다 자존감을 위한 사회적 기반 측면에서 최소극대화할 수 있다는 가능성을 인정한다. 기존의 복지제도는 기여한 사람, 기여할 사람, 기여하지 않아도 되는 사람, 기여하지 않으므로 복지수혜를 줄 수 없는 사람을 구분해 왔다. 그러나 이러한 범주화는 기여할 사람으로 인정받기 위한 과정에서 복지수혜자가 '나는 생산적인 일반 사람들과는 다르다.'라고 인식하거나 다른 사람들이 그렇게 인식할 것이라고 기대하게 만들 수 있으므로, 복지수혜자의 자존감에 손실을

있는 통합적인 이론을 제시하지 않는 한 말이다(Wilderquist, 2011).

9) 이 단서는 중요한데, 재분배의 역설은 누진세와 같은 조세정책과 결합했을 때, 보편적 복지가 선별적 복지보다 저소득층에 더 나은 결과를 가져온다는 것이기 때문이다(유종성, 2018). 같은 세금 부담 방법으로 같은 규모의 재원이 마련되었다는 조건을 붙이면, 재분배의 역설은 성립하지 않는다. 재분배의 역설에 근거하여 기본소득을 주장하는 논자들은 기본소득과 같은 보편적 복지가 중간계급의 동의를 얻는 전략으로 기능하여 결국 최하층의 소득이 더 늘어나는(더 많은 재분배가 일어나는) 결과를 가져올 수 있다는 논리를 가진다. 그러나 그것은 일차적으로 보편복지를 기획했을 때, 사회적 합의를 쉽게 이뤘 더 많은 재원을 확보할 수 있다는 가정이 성립되어야 가능한데, 이것이 필연적이라고 볼 수는 없다. 만약 보편적 복지는 찬성하되 증세에는 찬성하지 않아, 한정된 재원을 보편적으로 나눠준다면, 더 많은 재분배가 일어나는 것이 아니며, 자연히 차등의 원칙에 어긋나는 결과를 가져올 것이다.



줄 수 있다. McKinnon(2003)은 많은 일자리가 자존감 손실을 준다고 가정하고 기본소득이 그런 일자리에서 벗어날 수 있도록 해 준다는 데에 초점을 맞추고 있는 데 반해, 본 연구진은 기본소득이 이러한 범주화에서 오는 자존감의 손실을 줄여 줄 방안이 될 것이라는 점에 주목하며, 이것은 기존의 제도로는 이루어질 수 없는 부분이라는 점을 인정한다.

또한, 기본소득이 사회경제적 편익을 최소화대화할 다른 희망적인 전망이 남아있다. 그것은 기본소득 급부로부터 직접 나오는 것이 아니라, 기본소득으로 인해 권력(혹은 지위를 높이는 협상력)의 분배가 달라질 수 있다는 점에서 비롯된다. 즉, 노동자들이 '고용과 상관없이' 살아갈 수 있도록 충분한 수준의 급부가 주어지면, 그들의 협상력이 올라가고, 근로조건 개선과 임금 인상이 이루어져 그들의 지위 자유(status freedom)를 제고할 수 있다(Wilderquist, 2011).<sup>10</sup> 그러므로 결과적으로 더 평등한 권력의 분배패턴이 만들어질 수 있다는 점에서 차등원칙에 부합할 수도 있을 것이다.

그러나 연구자들이 보기에 기본소득이 지위 자유 제고에 도움은 줄 수 있으나, 충분할 수는 없어 보인다. 기본소득으로 인해 노동의 유보가격(reservation price)이 올라가면, 기업의 해외 이전, 자동화 확대 등의 사용인 측 옵션의 비용-편익 계산이 변화하고, 이로 인해 사용인이 노동시장에서 이탈할 수 있다. 게다가 외국인 노동자의 유입 등과 같은 외재적인 변수도 복잡하게 얽힐 것이다. 비숙련노동자들이 악조건의 일자리에서 나올 수 있는 이탈권(exit power)은 가질 수 있으나, 그들이 다시 노동시장에 참여하려고 했을 때, 그들이 선택할 수 있는 범위의 직장에서 근로조건 개선이 어느 정도 이루어질 것인지는 이러한 여러 변수 때문에 속단할 수 없다. 충분한 기본소득을 주더라도 여러 가지 변수로 노동시장 구조에 크게 영향이 없고 비숙련노동자들이 가질 기회 집합이 달라지지 않는다면, 최하층 노동자들이 그저 질 낮은 일자리를 전전하거나 장기실업자가 될 우려가 있다(Birnbaum & De Wispelaere, 2016; Birnbaum, 2012; Breen, 2017).

또한, 노동자의 이탈권은 어떤 사람(사용인이 쉽게 대체할 수 없는 사람)에게는 사용할 수 있는 카드일지 모르나, 모든 사람의 경우로 일반화할 수 없다(Birnbaum & De Wispelaere, 2016). 노동자 중에서도 더 절박한 사람들(예를 들어, 큰 빚이 있다

10) 이른바 '일자리 공화주의자들이 기본소득을 지지하는 근거이다. 그들은 국가의 목표는 개인의 비지배(non-domination) 혹은 비의존(non-dependency)을 보장하는 제도(권력자의 재량을 제한할 수 있는 적절한 절차)를 세우는 것이어야 한다고 전제한다. 따라서 그들은 기본소득이 의존관계의 비대칭성(the asymmetry of dependency)을 완화하여, 착취와 지배를 제거해야 한다는 목표에 근사할 수 있는 제도가 될 것이며 시민성(civility)을 위한 투자가 될 것이라고 희망한다(Birnbaum, 2020; White, 2020).

든지)은 기본소득이 있어도 이탈권을 사용할 수 없을 것이다. 기본소득으로 이탈할 수 있는 사람은 이탈하고 나면, 남은 그들의 사용자에 대한 지위는 더 하락할 것이며, 그들의 항의(voice)로는 근로조건 개선을 이루기 힘들 것이다. 기본소득 도입으로 인해 노동시장 유연화가 가속화되고 세율이 증가해 사용인이 현재의 임금수준을 견딜 수 없어 임금수준이 더 떨어질 경우, 이 절박한 사람들의 사정은 더 악화될 수 있다(van Donselaar, 2015). 즉, 계층 안에서의 분화까지 생각했을 때, 기본소득은 최하 계층의 지위를 일괄적으로 올릴 수 없을 것이다. 만약 우리가 정치적 편의를 위해 사회적 약자들의 분화를 생각하지 않고 평균적으로 봐서 결정하기로 합의를 했다 하더라도, 사회적 약자들의 지위 자유가 미약하게 올라가는 효과 정도라면, 기본소득의 도입과 유지에 드는 비용<sup>11)</sup>을 생각해봤을 때, 정당화하기 힘들 것이다.

이처럼 기본소득이 차등의 원칙을 구현하는 최선의 방안이라고 주장할 수 없는 많은 이유가 존재한다. 이는 Van Parijs(1991)도 말한 바 있듯이, 누구를 사회적 약자(the worst off)로 볼 것인지, 그리고 롤스의 사회경제적 편익 중 어떤 것을 논의의 핵심 개념으로 채택하고 인덱스를 어떻게 구성할 것인지에 따라 어떤 재분배 정책이 롤스의 차등원칙을 가장 잘 구현하는지가 달라지기 때문이다. 그리고 핵심 개념으로 무엇을 어떻게 채택하는지는 가치판단의 문제이기 때문에 논란을 피할 수 없다. 그렇지만 이제까지의 논의를 종합해 보면, 기본소득이 실질적 자유는 아니더라도, '비의존'으로서의 자유와 '자존감을 위한 사회적 기반'을 많이 닦은 것을 보장(혹은 기존의 문제점을 완화)할 수 있다는 가능성은 인정할 수 있을 것이다. 그리고 본 연구진은 저소득계층이 너무나 극심한 기회의 불평등을 겪고 있다는 현실의 문제 때문에, 기본소득이 더 많은 재분배를 가져오는 방안이 될 수 있는지 진지하게 고민해 볼 필요가 있다고 생각한다.

그러나 본질적으로 기본소득은 사회정의에 대한 가치충동을 가져오기 때문에 규범적으로 받아들이기 힘들다는 문제가 아직 남아있다. 기본소득은 근로연계조건이 없다는 그 핵심적 제도 설계 때문에 일할 의지가 있는지를 가려내지 못하고,<sup>12)</sup> 일할 능력

11) 이는 재정적 제약을 포함해서 말한 것이긴 하지만, 뒤에서 논의할 호혜성 위반으로 인한 제도 유지 비용을 더 염두에 두고 말하는 것이다.

12) 왜 일할 의지가 있는지를 가려야 하는지, van Donselaar(2003, 2008)의 설명을 참고해 부연하겠다. 기본소득은 희소한 일자리는 자원에 비싼 취향을 가진 사람들이 그 자원을 가지도록 해 준 다른 사람들에게 보상에 줘야 한다는 논리다. 희소한 자원인 일자리를 얻음으로써 다른 사람이 이익을 얻을 기회를 박탈했다고 볼 수 있고, 그렇다면 일자리를 가지고 싶었는데 실패한 사람들에게는 일자리 렌트로부터 보상이 주어져야 할 것이다. 그런데 여가를 중요시하는 나는 고용되는 것에 관심이 없다고 하자. 이때, 어떤 사람들이 고용이라는 취향을 선택했기 때문에 고용에 관심 없는 나에게도 노동생산물 일부를 줘서 보상에 줘야 할까? 나에게 고용이 희소한 자원이 아니고, 그러므로 그들의 고용에 대한 취향은 나의 입

이 충분히 있는데 일하지 않는 사람들이 사회정의의 하나인 호혜성(reciprocity) 원칙을 위반하는 상황을 용인하기 때문이다(McKinnon, 2003; Rothstein, 2017; van Donselaar, 2008; White, 1997, 2003a, 2003b, 2006a, 2010). 기본소득은 사회에 아무런 기여를 하지 않고 기본소득을 받아가는 사람들을 비판할 수 있는 정의에 기반한 근거 자체를 없앤다는 점에서 규범적인 문제가 있다(McKinnon, 2003). 즉, 이것은 사회정의의 딜레마 문제로 전화한다. 기본소득이 비록 차등의 원칙을 구현할 가능성이 있다 할지라도, 또 다른 중요한 사회정의를 거스른다면 누구나 동의하는 정당한 분배방식일 수 없다. 게다가 기본소득 도입으로 일할 수 있는데도 불구하고 일하지 않고 기본소득만으로 살아가는 무임승차자가 양산되는데<sup>13)</sup> 기본소득을 위한 세율은 증가한다면, 근로 및 투자 동기가 저하되어 전체 사회의 생산력을 저해할 수 있고, 이 때문에 차등의 원칙 구현 가능성조차도 더 멀어지게 만드는 결과로 귀결될 수 있다.

대부분의 기본소득론자도 노동생산물의 분배방식으로서 기본소득의 무조건성이 호혜성의 원칙을 위반한다는 것을 부정하지는 않는다. 기본소득과 호혜성 원칙의 충돌에 대한 정치철학자들의 견해는 6가지로 나눌 수 있다. ㉠ 기본소득은 호혜성을 위반하지 않으며, 정의를 위한 필요조건이다(Jordan, 2000). ㉡ 호혜성이 권리로서 부여받은 것(entitlements)에는 관여할 수 없다.<sup>14)</sup> 기본소득이 권리로서 부여받는 것으로 주어진다 면, 그 자체가 사회정의를 위한 필요조건이다(Van Parijs, 1995, 2001). ㉢ 기본소득은 분배 정의를 위한 필요조건은 아니며, 호혜성을 반영한 기본소득 수정안을 지지한다(White, 2003a). ㉣ 기본소득은 분배 정의를 위한 필요조건은 아니지만, 행정과 감시비용을 생각했을 때, 수정된 기본소득보다는 무조건적 기본소득이 더 낫다(Barry, 1997; McKinnon, 2003).<sup>15)</sup> ㉤ 기본소득은 호혜성 원칙을 위반하지만, 현대 자본주의 사회의 불평등 수준을 참작하면, 차선책으로라도 기본소득을 도입해야 한다(Barry,

---

장에서는 비싼 것이 아닌데도 말이다. 이것은 공정하지 않다. 따라서 일할 의지가 있는지를 가려내는 것은 보상을 줘야 할 사람을 가려내는 방법이다.

- 13) 실제로 완전기본소득 수준이 아니어서 기본소득만으로는 살아갈 수 없는 상황이라고 할지라도, 기본소득이 주어졌을 때, 자신의 주어진 한계와 능력에 대응하는 기여를 하지 않거나 기여를 할 의사를 철회하는 것도 무임승차일 것이다.
- 14) 권리로서 부여받지 않은 부분에 대해서는 호혜성 원칙이 적용된다는 논리이므로, 기본소득이 권리로서 부여받지 않은 부분에 대해서도 나눠 가지는 식으로 실행된다면, 호혜성 원칙을 위반하는 상황을 만들 수 있다.
- 15) 그러나 여기에서 말하는 수정된 기본소득 안은 참여소득만을 고려 대상으로 놓고 말하는 것이다. 본 연구진은 참여소득을 해도 결국 호혜성 원칙이 지켜지기 어려울 것이라 예상하며, 행정 및 감시비용까지 더 들기 때문에, 차라리 무조건적 기본소득이 낫다고 본다. 이는 부록에서 자세히 부연한다.

1997, 2001). ㉔ 기본소득이 일하지 않은 사람들이 일하는 사람들을 착취하는 구도로 호혜성을 해칠 수 있으나, 다른 측면에서 호혜성을 강화할 수 있다(Fitzpatrick, 2003; Offe, 2008).<sup>16)</sup> 이 중 ㉑ 주장을 제외한 대부분의 기본소득론자는 기본소득의 무조건성이 호혜성의 원칙을 위반한다는 점을 인정한다고 볼 수 있다.

본 연구진의 입장은 ㉔이며, ㉔ 입장도 다소 인정한다. 그런데 연구진의 입장에 대해 자세히 논하기에 앞서<sup>17)</sup> 기본소득의 무조건성이 호혜성을 위반하지 않는다는 ㉑ 주장의 근거에 대해서 반박하면서 기본소득이 호혜성 원칙을 위반한다는 점은 분명히 하고자 한다. 그리고 ㉒ 주장에 대해서 부분적으로 인정하지만, 완전히 수긍할 수 없는 이유에 대해서 논하겠다. 먼저, ㉑ 주장의 근거는 기본소득을 권리로 부여받을 수 있는 자격을 위한 기여는 가치 있는 행위(activity)여야 할 필요는 없고, 이득을 창출한(gainful) 교환으로도 인정받을 수 있다는 것이다. 이들은 이 입장을 다음과 같은 논리로 확장하여 기본소득이 호혜성 원칙을 위반한 것이 아니라고 주장한다. 일자리가 부족한 사회에서, 일하지 않은 사람들은 일자리 시장에서 물러남으로써 구직자들이 겪어야 할 경쟁을 줄여주고(노동공급 축소를 통해) 임금하락을 방어해 준 것이므로, 구직자들과 일하지 않은 사람들 간에는 이익을 창출한 교환이 있었고, 따라서 그들도 이러한 기여를 바탕으로 기본소득을 받을 자격을 획득할 수 있다는 논리이다(Jordan, 2000; Offe, 1997). 하지만 그러한 거래를 양쪽이 일부러 의도한 것이 아니고 우연에 가깝다는 점에서, 단지 일자리 경쟁에 참여하지 않은 것만으로 기본소득을 받을만한 기여를 했다고 보기에 충분하지 않다.<sup>18)</sup>

㉒ 주장은 노동생산물에 대해서는 호혜성의 원칙을 적용해야 하지만, 자산 중 일부는 자연과 지난 세대로부터 물려받은 것이므로(현세대의 노동생산물이 아니므로), 각 개인이 일하든 혹은 일할 의지가 있는지와 상관없이 이 유산을 물려받을 당연한 권리를 가진다는 논리이다. 그런데 자연자원과 상속받은 자산이 공동체의 '유산'이라는 주장에 조심스럽게 동의한다 하더라도,<sup>19)</sup> 이에 대한 세금만으로는 기본소득을 위한 충분

16) 기본소득을 받은 저소득 노동자들은, 이전보다 더 자신이 원하는 일을 할 수 있게 되므로, 생산성이 올라가고 이를 통해 사회에 더 큰 기여를 할 수 있다는 주장이다(Offe, 2008). 그러나 기본적으로 이것은 경험적 질문의 영역이며, 호혜성 측면에서 순이익이 있을지 판단할 수 없다. 이에 대해서는 II-3장에서 다시 논의한다.

17) 연구진의 입장은 II-3장에 자세히 논의한다.

18) 그렇게 치면, 거리에 쓰레기를 버리는 행위도 환경미화원이 할 일과 그들의 일자리를 만들어 준 거래인 것이므로 사회에 기여하는 것이다. 기여가 성립되려면 좋은 의도가 있어야 하고, 또 좋은 의도뿐만 아니라 가치를 창출해야 한다.

19) 그러나 사유재산제 철폐를 하지 않는 이상, 이것이 공동체의 것으로 완전히 귀속되는 일은 없을 것이다. 또한, 상속세와 증여세는 자본의 투자, 저축, 보존에 부정적으로 영향을 주며

한 재원이 나오지 않는다(Van Parijs, 1991). Van Parijs(1991, 1995)는 ‘일자리 자산’도 우리가 나눠 가져야 할 자산이라고 주장했으나, White(1997, 2003a, 2006a)와 van Donselaar(2008)는 일자리 자산의 경우 거의 배타적으로 생산의 용도로만 쓰이므로, 일할 의지가 있는지 여부에 따라 나눠야 하기 때문에, 노동생산물을 나눌 때 호혜성의 원칙이 적용되어야 한다고 주장하며, 본 연구진도 이 의견에 동의한다.<sup>20)</sup> 그런데 일자리 자산을 공동체의 유산으로 포함할 수 없다면, 충분한 수준의 기본소득을 마련할 수 없다. 게다가 Van Parijs(1995)를 포함한 일부 운 평등주의자의 주장대로 운이 없어 낮은 생산 역량을 가진 사람들에게 보상 원칙에 따라 더 나눠주고 나면 더욱이 기본소득을 위한 재원으로서 부족하다(White, 1997). 그러나 낮은 금액의 기본소득을 실행한다면, 기본소득이 추구하는 주요 목적(저소득계층의 비의존으로서의 자유 확대)을 달성하는 것이 더 요원해진다는 문제가 생긴다(White, 1997). 그렇다면, 충분하지도 않은 재원을 모든 사람에게 보편적으로 나눠주는 것은 재정의 낭비이므로 욕구에 대한 차등적 분배가 더 비용 효과적이라는 반론을 제기할 수 있다.

### 3. 절충안의 필요성

기본소득이 호혜성 원칙과 딜레마적 관계에 있다는 것을 인정한다면, 세 가지의 반응을 예상해 볼 수 있다. ① 현재의 불평등 수준을 고려했을 때, 호혜성의 원칙보다는

---

로 사회적으로 최적 세율을 찾아야 할 것이다. 상속세나 증여세에 대한 철학적 찬반 논쟁은 본 연구의 범위를 지나치게 넘어서므로 생략한다. 그밖에 탄소세, 데이터세, 로봇세 등의 방안이 논의되고 있으나, 아직 구상 차원이라고 판단된다.

20) Van Parijs(1991, 1995)는 일자리 자산도 똑같이 나눠야 한다고 주장하는데, 그 근거는 어떤 사람이 일자리에 현재 관심 없다고 할지라도 관심 있어 할 수도 있기 때문이라는 것이다. 호혜성 원칙은 권리로써 부여받은 것에는 관여할 수 없으므로 이와 같은 그의 주장에 동의한다면, 기본소득의 호혜성 원칙 위반에 대한 논의 자체가 필요 없게 된다. 그의 논리에 의해 일자리 자산에 대한 권리를 똑같이 나누게 되면, 일자리에 관심 없는 사람들도 일자리 자산을 거래할 권리가 생기고 이것이 그들도 권리로써 기본소득을 가져야 할 이유가 된다. 일자리 자산에 관해 관심 없는 사람들까지 포함하는 균등한 권리 분배는, 일자리 자산에 대한 희소성을 강화하고, 일자리의 거래 가치를 높이며, 따라서 일자리를 가진 사람들은 일자리 자산을 획득하는 데 실패한 사람들과 일자리 자산에 관심 없던 사람들에게 더 많은 노동생산물을 나눠줘야 하는 결과를 가져온다. 그러나 일자리에 관심이 없는 사람들에게도 일자리에 대한 권리를 나눠줘야 한다는 대전제에 동의할 수 없다면, 일자리 자산에 대한 권리로써의 기본소득은 정당하지 않다고 볼 수 있다. 이 대전제에 간략하게 반박하자면, 일자리 자산은 노동을 결합하지 않으면 아무 쓸모가 없고 그 자산을 이용하고 싶은 사람들은 노동할 의사를 가져와야 한다는 것이다. 그러므로 그 자산에 노동을 결합할 의사가 있는 사람들과 아닌 사람들에게 똑같이 권리를 부여하고 그 권리를 팔 수 있도록 하는 것은 공정하지 않다고 볼 수 있다. 이에 대해 더 자세한 논의는 Arnesen(1992), van Donselaar(2003, 2008), White(1997, 2003a, 2006a)를 참고하라.

차등의 원칙에 더 충실할 필요가 있으므로, 혹은, 호혜성의 원칙은 제도에 반영하지 않아도 신뢰를 바탕으로 한 사회적 자본에 의해 어느 정도 지켜질 것이라 기대할 수 있으므로, 기존에 비해 차등의 원칙을 구현할 가능성이 조금이라도 있다면, 기본소득을 도입해야 한다. ② 근로연계조건을 저소득계층에게 요구하는 것이 그들에게 그렇게 큰 손실이라고 볼 수 없고, 호혜성의 측면에서 공정한 환경은 다른 계층에게 사회적 협력에 참여할 인센티브를 줄 수 있으므로(그래서 결국 저소득층에게 더 유리한 결과를 가져올 수 있으므로), 근로연계조건을 폐기할 수 없다. ③ 두 원칙 간에 우열이 있을지 몰라도, 모두 중요하므로 호혜성 원칙을 반영하는 기본소득 수정안이 있다면 이를 지지해야 한다. 아래에는 본 연구진이 왜 ③의 의견을 갖는지, ①과 ②의 입장에 대해 반박하면서 논의를 전개하기로 한다.

먼저, 기본소득이 차등의 원칙을 구현할 가능성을 호혜성 원칙 위반의 문제보다 중요하게 고려해야 한다는 견해는, 이상론의 차원에서 차등의 원칙이 호혜성의 원칙보다 우월하다는 것이 아니라, 현실에서 기회의 불평등 수준이 이미 높다는 판단이 핵심적인 근거라는 점에 주목해야 한다. 이는 생성된 소득과 재산을 주어진 것으로 보고 공정한 분배체계를 논할 수 없으므로, 사회의 생산물의 생성과정이 과연 공정했는지를 재차 묻는 것이라 볼 수 있다. 기본소득이 불평등을 완화할 최선의 방법인지의 문제를 차치하면, 이 문제의식은 논리적, 도덕적으로 합당하다. 이러한 문제의식을 바탕으로 기본소득론자들은 기본소득이 다른 계층의 인센티브를 크게 갉아먹어 결국 저소득계층에게 돌아갈 몫이 줄어드는 것이 아닌 한, 이미 기회의 불평등에 시달리고 있는 사람들에게 조금이라도 더 나눠줄 것(근로연계조건으로부터의 해방)이 있다면 나눠줘야 한다는 논리를 가진다<sup>21)</sup>(Barry, 1997, 2001; McKinnon, 2003).

기본소득론자들은 이러한 현실의 불평등을 수정하기 위해 일정 정도는 악용자를 용인해야 한다는 주장을 하기도 한다(이명현, 2010; Barry, 2001; Goodin, 1992). 이들의 논리는 ‘계약자’로서의 정부가 불평등을 줄이기 위해 제대로 공헌하지 않았다면, 복지수급자의 기여를 일방적으로 요구할 수 없다는 주장(이명현, 2010; Gutmann & Thompson, 1996)에 의해서도 뒷받침될 수 있다. 그러나 정부가 책임을 다하지 않았다고 해서, 이것이 사람들 간에 지켜야 할 호혜성 원칙까지 무시해도 되는 변명이 될까? 호혜성 원칙은 정부와 복지수급자 간의 관계에서 뿐만이 아니라 공동체 속에서 지

21) 일자리 공화주의자들은 기본소득이 현실의 고용 관계와 관료제의 지배 문제에 대항하고 수정하는 견제 및 균형 수단이 될 수 있다는 논리를 가지는데, 그들도 현실에 맞춰 더 나은 것을 제거하기 위해 기본소득의 호혜성 원칙 위반을 용인하고 기본소득을 ‘선호’해야 한다는 생각을 공유한다(Birnbaum, 2020).

켜야 할 정의라는 점에서(Deacon, 2006; Wax, 2006), 불평등이 호혜성 원칙을 요구하면 안 되는 무제한의 조건일 수 없다. 게다가 불평등의 수준이 어느 정도여야, 그리고 기본소득 도입으로 인해 호혜성의 원칙을 위반하는 사례가 얼마만큼 이어야, 저소득층의 자존감 회복과 비의존으로서의 자유 개선을 위해 기본소득을 도입하고 유지해야 하는지는 사람마다 판단이 다를 수밖에 없다. 그리고 저소득계층에 보상에 주는 방법이 꼭 기본소득이어야만 하는지도 사람마다 판단이 다를 것이다.<sup>22)</sup>

한편, Offe(2008)와 Howard(2015)는 근로연계조건이 없어도 사회 구성원 간의 호혜성의 원칙이 어느 정도는 지켜질 것이라는 논리로 ①의 입장을 부연한다. Offe(2008)는 사람들은 자신이 쓸모 있다고 느낄 때 행복을 느끼므로 근로연계조건으로 강제하지 않아도 대부분이 사회에 기여할 것이며 무임승차자들은 소수일 것이라는 주장을 한다. 또 일자리가 현저히 부족한 현대사회에서 일할 의지가 있지만 일할 수 없는 경우가 일할 수 있는데 일하지 않는 경우보다 더 많으므로 기본소득이 주어져도 큰 문제가 없다는 것이다. 더 나아가 기본소득이 주어졌을 때, 낮은 소득계층의 협상력을 높이고, 이를 바탕으로 근로조건 개선이 이루어질 것이므로, 일할 의욕이 높아질 것이며, 따라서 생산성이 높아지고, 높아진 생산성을 바탕으로 호혜적 순이익이 높아질 것이라고 주장한다. 그러나 이것은 경험적 질문의 영역이며 각 단계의 인과고리를 예단할 수 없다<sup>23)</sup>는 문제가 있다. 이와는 반대로 복지급여에서 근로연계조건이 없다면, 생산적인 사람들도 사회의 부정의(호혜성의 원칙 위반)에 대한 반응으로, 비록 합리적인 반응이 아닐지라도, 열심히 일하지 않을 수 있다(Wax, 2003, 2006).<sup>24)</sup> 호혜성 원칙은 상호작용에 기반하므로, 다른 사람이 호혜성 원칙을 위반하면, 내가 호혜성 원칙을 준수하는 데에 드는 비용이 올라가는 연쇄 반응이 일어난다. 반복 게임의 결과

22) 예를 들어, Gutmann & Thompson(1996)이 호혜성 원칙을 요구할 수 있는 조건으로 내세우는 '기본 기회 재화'는 국가가 맡아 공급을 늘리는 것이 더 적절한 대응일 수 있다(Bergmann, 2006).

23) 핀란드의 실험 결과에서는 기본소득이 일할 의욕을 낮추지는 않는 것으로 나타났다. 그러나 모든 사회에서 장기적으로 그럴 것이라고 일반화하기는 어렵다. 결국, 기본소득이 시행된다고 해도, 호혜성 측면의 순이익은 아마도 알 수가 없을 것이다.

24) 기본소득을 마련하기 위한 세율 증가는 근로 동기 저해를 가져오는데, 근로 없이 살 수 있는 조건은 근로 동기 저해 문제를 악화시키며, 줄어든 세수는 다시 세율 증가를 가져오는 식의 악순환이 이루어질 수 있다. 또한, 이러한 환경을 학습하며 자란 다음 세대의 스스로 발전하고자 하는 욕구가 저해될 수도 있는 등 장기적인 시점에서 생산력 저하 문제가 발생할 수 있다(Bergmann, 2006). 물론 이는 경험적인 질문의 영역이며, 기본소득 재원 마련을 위한 세율 증가로 인해 노동과 투자가 얼마나 줄어드는지는 예단할 수 없다. 그리고 분석대상의 기간과 장소에 따라 분석 결과가 달라질 것이다. 또한, 일부 기본소득론자들의 주장대로 획기적으로 생산방식이 달라져 다수의 사람이 노력하든 말든 생산력이 영향받지 않는 세상이 된다면 문제가 안 될 수도 있다.

사회적 협동의 생산물이 작아지면, 결국 사회적 약자에게 돌아갈 몫도 줄어들 수 있다. 결과적으로 차등의 원칙 구현 가능성이 작아질 수 있다. 물론 이것도 경험적 질문의 영역이며, 어떤 쪽이 맞을지는 알 수 없다.

호혜성의 원칙을 충분히 고려해야 하는 또 다른 차원의 이유는, 그것이 사회적 연대의식과 정치적 합의 과정에서 도구적으로 중요하기 때문이다(Bowles & Gintis, 1998; Rothstein, 1998; Wax, 2003, 2006; White, 2000, 2003a). 정치적 과정을 통해 시계추가 두 가지 중 어느 쪽으로 기울어질지는 속단할 수 없으나, 본 연구진은 잔여적 복지체제에 가까운 우리 사회의 특성상, 각 개인의 가치체계에서 호혜성의 원칙이 중요한 사회정의로 자리매김했을 것이며, 어떤 복지제도가 호혜성을 보장하지 않는다면 지지가 낮거나 기회의 창이 열려 도입된다 하더라도 지속 가능하지 않으리라고 판단한다.<sup>25)</sup> 즉, 이러한 사회<sup>26)</sup>에서는 제도가 보장하는 호혜성의 수준에 따라 그 제도를 위한 사회적 연대 수준이 좌우될 가능성이 크므로 정치적 실현 가능성과 지속가능성을 담보할 수 없을 것이다.<sup>27)</sup>

우리가 만약 호혜성의 원칙에 대한 고려 없이 기본소득을 도입하면, 사람들이 내면에 가지고 있는 도덕적 의무감에 의해, 또는 각자가 가지고 있는, 사회에 참여함으로써 얻게 되는 내재적인 행복감에 의해 호혜성 원칙이 지켜지기를 바라는 수밖에 없다. 그러나 사람들의 선량함에 기대는 것은 공허하며 지속 가능한 정책이기 어렵다. 그 경우에 우리는 정책을 실행하고 나서 끊임없이 “우리 사회의 사회적 자본과 노동 기풍(ethos)은 호혜성의 원칙이 지켜지기에 충분한가?” 또는 “이 정도의 호혜성 위반(부정의)은 우리가 참을 수 있는 수준인가?”와 같은 질문을 해야 한다. 그러나 가변하는 매순간의 생활세계를 경험적 증거를 수집하는 실험장과 같이 바라보면서 정책을 입안할

25) 우리가 이제까지 경험해 왔던 복지제도가 그러했기 때문에 어쩔 수 없을 것이다. 적절한 공공의 태도(public attitudes)에 대한 설문조사가 있으면 더 정확한 판단이 가능할 것이지만(아쉽게도 이러한 태도를 정확히 잡아내는 질문을 포함한 설문조사는 본 연구진이 아는 한 없다), 공공의 태도는 항상 가변한다는 데에 주의할 필요가 있다. 코로나 19 사태 때문에 국민이 재난지원금을 경험한 후이므로, 기본소득에 대한 긍정적인 태도가 올라갈 수는 있으나 이것이 얼마나 지속될 것인지에 대해서는 회의적이다. 그 이유는 무조건적 기본소득을 도입하면 호혜성의 원칙이라는 중요한 사회정의의 문제가 계속 해결이 안 된 상태가 될 것이기 때문이다.

26) 이를테면, 우리 사회에 통용되는 호혜성은 균형 잡힌 호혜성(최종렬, 2004, 재인용), 혹은 조건부 호혜성(Wax, 2006) 수준일 것으로 판단한다.

27) 애초에 기본소득의 채택과 유지는 상당한 수준의 사회적 연대가 필요하다(Van Parijs, 1995). 그러므로 만약 우리 사회가 사회적 연대를 위해서 호혜성 원칙이 제도 설계에 전제되는 것을 필요로 하는 사회(호혜성의 원칙이 도덕적 의무로 굳게 자리 잡지 않은 사회)라는 진단이 맞다면, 호혜성 원칙에 어긋나는 기본소득의 도입과 유지를 위한 사회적 연대를 형성하기 어려울 것이다.



수는 없다.<sup>28)</sup> 공공정책이란 익명적 법에 의해 제도화되는 것이며, 사후에 “신뢰를 통해 어느 정도 해결할 수 있다.”라는 입장보다는, 사전에 불신에 기반해 보상과 처벌의 구조를 공정하고 일관성 있게 정하고 안정화하는 일에 더 가깝기 때문이다(이재열, 1998; 최종렬, 2004). 게다가 상술한 바 있듯이 호혜성 원칙의 위반은 연쇄작용을 일으킬 수 있으며 이 때문에 호혜성의 원칙을 담보하지 않는 제도는 안정적이기 어렵다. 또한, 한번 형성된 제도는 다시 뒤집기 어렵다는 점도 고려해야 한다. 즉, 현실을 돌아보라는 호소에 의해 뒷받침되는 ①번 주장은, 이 때문에 계속 현실에 대한 인식에 의해 적합성을 시험받아야 할 것인데, 정치적 과정과 정책은 그 적합성에 맞춰 유연하게 대처하는 데에 한계가 있고, 정책의 적합성이 떨어진 기간에 사회가 치러야 할 도덕적 비용이 상당할 것이라는 데에 어려움이 있다.

한편, ②번을 지지하는 사람들은 근로연계조건이 저소득계층에 주는 자존감 손실이 도대체 얼마나 큰지<sup>29)</sup>에 대해 관심을 가질 것이다. 그리고 무조건적 기본소득에 의해 저소득계층이 가질 수 있는 이득(특히, 지위와 자존감 향상)이 얼마나 클지에 대해서도 의구심을 가질 수 있다. 만약 근로연계조건으로 인해 근로연계조건이 없는 경우보다 중간적 지위에 처한 집단들의 이익이 더 커질 수 있고, 근로연계조건으로 인한 저소득 계층의 손실이 미미하다는 게 정말 맞다면, 호혜성 원칙에 따라 근로연계조건을 고수하는 편이 나올 수 있다.<sup>30)</sup> 그러나 Nagel(1979)은 이러한 식의 판단을 할 때 각각의 집단의 요구가 다른 집단들에 비해 얼마나 절박한지를 비교해 봐야 한다고 주장한다. 직관적으로 주로 최하층의 요구가 가장 절박할 것이라고 예상할 수 있고, 따라서 통상

28) 공화주의적 관점의 기본소득 지지자들은 이러한 경계와 접점이 시민의 의무이며, 국가나 제도적 설계에 맡겨 놔서는 안 된다고 생각한다. 그래서 그들은 기본소득을 도입하고 민주적인 시민들의 공화주의적 기풍(republican ethos)으로 호혜성 위반을 단속해야 한다고 주장한다(Birnbaum, 2020). 본 연구진은 국가나 제도적 설계가 현실에 맞추고 민주적 시민들의 참여로 수정되지 않아야 한다고 주장하는 것이 아니다. 그러나 II-2장에서 논의한 바와 같이 여러 변수 때문에 비의존으로서의 자유 확대 효과도 의심스러운 상황에서, 기본소득은 정책으로서의 제도적 설계의 안정성이 낮고, 현실에 맞춰 그때마다 유연하게 제도를 수정하기도 어려우므로, 비용 대비 효과가 매우 낮다는 점을 지적하는 것이다.

29) 워크페어가 복지수급자의 자존감 손실을 준다는 주장은 Wolff(1998), McKinnon(2003), 그리고 King(2006)에 자세히 논의되고 있는데, 관점에 따라서 그게 자존감 손실이라고 보지 않을 수 있고, 복지수급을 받는다는 것에서 오는 수치심이 아니라, 가난하다는 것 자체에서 비롯된 수치심일 수도 있다. 경험적 연구를 해 보면 사례마다 다를 것이며, 워크페어를 받으면서 복지수급자가 가질 수 있는 수치심이 반드시 합리적인 것은 아니라고 Wolff 자신도 이야기하고 있다. 그러나 합리적이지 않다고 해서 그들이 느끼는 감정의 무게를 절하시킬 수는 없다.

30) 이 상황은 롤스의 사슬 연결(chain connection)의 원칙이 유효하지 않은 경우를 가정하고 있다(Rawls, 1999). 이 가정이 맞다면, 근로연계조건을 고수하는 것이 궁극적으로 차등적 원칙을 더 잘 구현하는 것이다.

적으로 그들에게 우선성을 부여해야 한다는 주장에 반박하기 어려울 것이라는 점에서, ②번 역시 상당한 도덕적 비용이 드는 선택이 될 것이다.

앞에서의 논의는 한쪽 가치에 우선성을 두는 ①과 ②에서 모두, 어느 한쪽을 택하든 다른 가치에 의한 도덕적 비용이 든다는 점을 시사한다. 아마도 사람들은 각각의 입장에 섰을 때 도덕적 차원의 기회비용이 적은 쪽을 택할 것이지만, 어떤 판단을 하든간에 자의적일 수밖에 없다. 이는 그 판단을 함에 있어 고려해야 하는, 기본소득을 꼭 도입해야 하는 사회의 불평등 수준, 근로연계조건이 초래하는 자존감의 손실 크기, 요구의 절박함 정도, 그리고 근로연계조건이 지켜지는 공정한 사회와 그것을 바탕으로 하는 사회적 연대의식이라는 것이 결국 중간 집단과 저소득계층에게 각각 얼마나 효용을 줄 것인지 등에 관한 판단이 모두 자의적일 수밖에 없기 때문이다. 결국, 정치적 과정을 통해서 합의를 이뤄야 하겠지만, 정치적으로 타당한 합의를 이루었다고 해도 한 쪽에만 너무 치우치는 결정은 지속적으로 도덕적 비용을 치르게 될 것이다. 따라서 본 연구진은 규범적인 차원에서 두 가치를 모두 수용하는 대안이 있다면, 그것이 한쪽 가치에 치우친 대안보다 우위를 가진다고 생각한다.

그렇다면, 우리가 던져야 할 마땅한 질문은 다음과 같다. 첫째, 호혜성 원칙을 반영한 기본소득 수정안이 있는가? 둘째, 그 기본소득 수정안이 호혜성 원칙 위반 가능성에 의한 도덕적 비용은 줄여주되, 무조건적 기본소득과 비슷한 혜택-저소득층의 비의존으로서의 자유 확대-를 가져올 수 있는가? 첫째 질문에 답하자면, 이제껏 학자들이 내놓은 호혜성을 반영한 기본소득 수정안은 참여소득, 개인 발전 지원금(Development Grant), 한시적 시민 소득(기간 한정 시민수당)이 있다. 둘째 질문에 답하자면, 아마도 저소득층의 자유 확대라는 한 가지 측면에서는 기본소득에 버금가는 혜택을 가져오는 절충안은 없을 것이다. 그러나 여기에서 우리가 해결하고자 했던 당면한 문제가 무엇인지 되새길 필요가 있다. 그렇다면 두 번째 질문은 아래와 같이 수정할 수 있다: 기존의 고용보험의 사각지대를 메꾸기 위해 우리가 바라는 사회적 안전망의 바람직한 조건은 무엇이고, 그 조건들을 골고루 만족하는 대안은 무엇인가?

#### 4. 근로 가능 연령대를 위한 바람직한 사회정책이 가져야 할 다섯 조건과 펜타레마(Pentalemma)

아래에는 근로 가능 연령대를 위한 바람직한 사회적 안전망을 제시하기 위해 고려해야 할 조건 다섯 가지를 제시한다. 그런데 본 연구의 목적은 서론에서 밝힌 바와 같이 고용보험 사각지대 해소를 위한 지속 가능한 정책 제안이므로, 이러한 현실적 요청에 의해 다음의 두 가지의 조건이 먼저 제시된다. 첫째, 각 대안이 우리가 해결하고자

하는 문제인 고용보험의 사각지대 해소를 어느 정도 해결할 것인가를 가늠해 봐야 한다. 둘째, 본 연구는 현실 적합성을 가진 정책을 제안하고자 하는 정책연구이므로, 우리 사회에 맞는 지속 가능한 재원조달 수준을 고려해야 하며, 따라서 가능한 한 비용 효과적인 대안을 선택해야 한다.

그런데 재분배 확대를 위한 재원조달은 어느 정도까지 가능할까? 이 문제는 사실 누구도 단정할 수 없긴 하지만, 현실적으로 급격한 증세가 가능하지 않을 것이라는 점에 동의한다면, 현재의 복지재정 수준을 고려해 중단기적으로 고려해야 할 재정계약 수준에 대한 본 연구진의 생각을 먼저 밝히도록 하겠다. 기본소득론자들의 주장에 의하면 기본소득의 재원 규모는 GDP의 25%라고 한다(Van Parijs & Vanderborght, 2017). 그렇다면 우리나라의 경우 국민 한 사람당 대략 월 80만 원의 급여 수준이 될 것이다. 혹자는 이렇게까지 풍족할 필요가 없다고 생각할 수 있으므로, 다시 실업급여를 기준으로 전 국민이 월 60만 원 정도의 기본소득을 받는다 하고 해도, 연간 약 370조 원 정도가 필요하다. 기본소득을 주장하는 학자 중에는 한국의 GDP 대비 복지 지출 규모가 OECD 평균보다 10%p 이상 낮으므로 GDP의 10%만큼 복지재정을 확충해 기본소득을 주자고 주장하기도 한다. 그렇다면 현재 사회복지 분야의 중앙정부 예산 규모가 167조 원이므로, GDP의 10%인 대략 200조 원을 더해 367조 원을 5200만 국민에게 나눠주면, 월 58만 원 정도의 기본소득을 받을 수 있다. 실업급여 수준과 얼추 비슷하다. 그러나 본 연구진이 생각하기에 적자재정을 운용하고 있는 현재의 재정 여건을 고려할 때, 이는 현실적으로 단기간에 정치적 동의를 얻기 힘든 재정 규모이다.

그렇지만 증세보다 더 큰 문제는, 기존 제도를 대체하고도 모자라서 대규모 증세를 하여, 월 60만 원씩, 혹은 월 80만 원씩 전 국민이 나눠 갖는 방법이 과연 좋을까? 즉, 그것이 평등과 공정성을 높이는 일이 될까? 이를 판단하기 위해서는 기준이 필요하며 이에 세 가지 조건을 더 제시한다. 첫째, 평등의 가치를 위해, 기본소득론자들이 기존의 사회보험과 공공부조 방식의 제도의 한계로 지적하는 저소득층의 비의존으로서의 자유 수준을 개선할 필요가 있다. 둘째, 사회의 협력적 노동생산물에 기여하는 사람과 기여하지 않는 사람 간의 공정성을 위해, 그리고 그에 기반한 사회적 연대를 위해 호혜성 원칙을 담보할 필요가 있다. 이 두 가지 조건을 제시하는 이유는 이미 II절 1, 2, 3장에서 충분히 설명되었다고 생각하여 여기에서는 이 정도로 정리하고 넘어가기로 한다. 그리고 마지막으로, 평등과 공정성, 두 개의 가치를 위해 욕구(needs) 충족의 적절성을 우선해야 한다는 조건을 추가로 제시하며, 아래에 그 이유를 설명한다.

본 연구진이 욕구 충족의 적절성을 우선해야 한다는 조건을 제시하는 이유는, 우리가 기본소득을 대안으로 포함하여 분배체계를 선택하는 일에서, 보편복지와 선별복지

사이에서 균형을 찾는다면, 다시 무지의 장막을 설정하고 차등원칙을 기준으로 하여 생각해야 하기 때문이다. 차등원칙은 평등과 (사회계층 간) 공정성을 모두 고려한 사회정의 원칙이다. 게다가 앞서도 언급했듯이 우리 사회의 현실이 과연 사회의 취약계층에게 공정한 기회를 제공했는지를 다시 한번 돌이켜 봐야 한다. 특히 재정의 제약이 있을수록 차별적인 욕구를 가진 그들을 우선하여 배려해야 한다는 기준을 세울 필요가 있다. 보편주의를 극단적으로 추구하여 소득보장장치를 단일화한다면, 차이를 반영하지 못하고 특정 욕구 집단을 소외시킬 수 있으며, 그 위험은 재정이 제한되어 있을수록 커질 것이다(양재진, 2018; 주은선, 2013). 낮은 수준의 보편복지는 취약계층의 삶의 수준을 저하할 위험이 있고 따라서 차등원칙에 배치될 것이다. 그러므로 보편주의를 정당화하기 위해서는, 그것이 차등원칙에 근거하여 선별적인 욕구 충족의 적절성을 보충할 수 있는지의 기준을 통해 평가하는 것이 필요하다. 종합하면, 욕구 충족의 적절성을 우선해야 한다는 조건은 평등과 공정성을 위해 필요하고 어찌 보면 당연해 보이지만, 재정적 제약 조건 때문에 더욱 고려해야 할 조건이라고 볼 수 있다.

어떤 복지체제가 사회적 위험과 욕구에 얼마나 잘 대응하는가를 판단하기 위해서는 다시 포괄성, 표적성, 충분성을 모두 고려해야 하는 복잡한 문제다. 포괄성은 사회적 위험 및 욕구가 있는 자를 포함한 정도를 의미한다. 표적성은 이와는 반대로 사회적 위험 및 욕구가 없는데도 불구하고 수급대상자로 포함했는지의 정도를 의미한다. 기본소득은 모두를 대상으로 하므로 포괄성은 100% 충족할 수 있지만, 표적성이 떨어질 것이다. 기존 복지제도는 표적성은 높지만, 포괄성이 떨어져 사회적 위험에 노출된 사람들(사각지대)이 문제가 된다. 기본소득론자들은 이러한 기존 제도의 포괄성을 문제 삼고 있다고 볼 수 있다.

충분성은 급여 수준이 사회적 위험 및 욕구를 해소하는 정도를 의미한다. 예산이 제약된 상황에서 충분성은 기존 복지제도가 기본소득보다 높을 수밖에 없으며, 설령 기본소득에 대한 지지가 높아져 더 많은 복지재원 동원이 가능해진 상황을 고려해도 사회적 위험 및 욕구가 많은 취약계층의 욕구 해소에 충분한 수준의 급여를 제공하기가 쉽지 않다.<sup>31)</sup> 따라서 기본소득은 차등적인 사회적 위험 및 욕구 해소의 충분성 측면에서 기존 제도의 분배방식에 비해 열위에 있을 가능성이 크다. 그러나 비록 본 연구진의 생각으로는 가능성이 적기는 하지만, 실제로 현 수준에 비해 복지재원이 충분히 동원된다면 기본소득 하에서 충분성이 높을 가능성이 전혀 없는 것은 아니다.

31) 소득이 없는 1인 가구의 국민기초생활보장의 급여는 생계급여와 주거급여를 합치면 월 60만 원 이상이므로, 기본소득이 취약계층의 욕구를 해소하려면, 적어도 60만 원 이상이 되어야 할 것이다. 장기요양서비스를 살펴보면, 최소 기준인 5등급으로 따져봐도, 월 급여는 시월은 140만 원이 넘고 재가는 70만 원이 넘는다.

대안 선택 시 예산 제약이 있으므로, 포괄성과 충분성이 상충할 가능성이 크다. 본 연구진은 이중 포괄성을 위해 충분성이 크게 제한되는 상황을 우려하며, 이 경우는 명백히 욕구 수준 부응의 적절성을 우선해야 한다는 조건을 충족할 수 없다고 판단할 것이다. 그러나 재정 동원 수준과 기존 복지제도를 대체하는지에 따라서, 충분성을 '조금' 양보해도 포괄성이 높아질 수도 있다. 그 경우에 욕구 수준 부응의 적절성을 우선했는지에 대한 판단이 모호해지는데, 부분적으로(아주 충분하지는 않아도 포괄적으로) 적절성을 우선시했다고 판단하도록 하겠다. 기본소득 대안별로 실제 실현할 수 있는 재정 동원 수준과 기존 제도 대체 수준을 선불리 예상할 수 없으나, 각 수준을 상정한 후 판단해 볼 필요가 있다. 이어지는 내용은 이에 관한 것이다.

아래에는 기존의 복지제도뿐만 아니라 다양한 유형의 기본소득 안의 분배방식이 연구진이 제시한 1) 기존 고용보험의 사각지대 해소, 2) 저소득계층의 비의존으로서의 자유 확대, 3) 사회적 연대를 위한 호혜성 원칙 담보, 4) 욕구 충족의 적절성 우선시 5) 재정의 지속가능성이라는 다섯 가지 조건을 모두 다 충족하기 어렵다는 점을 설명한다. 즉, 다섯 가지 조건들 사이에 펜타레마(pentalemma)적인 충돌이 있다.

기존의 복지제도는 이 다섯 가지 조건 중 3), 4), 5)를 충족하고 1), 2)의 측면에서 문제점을 노출하는 방식이라 볼 수 있다. 기여를 전제하는 고용보험과 근로연계조건을 두는 실업 보조, 활성화 정책 등은 호혜성의 원칙을 충족하며, 욕구 수준에 부응하는 것을 우선시하며,<sup>32)</sup> 재정적으로 지속할 수 있지만, 사각지대가 많고 비의존으로서의 자유 수준을 높이기엔 한계가 있다. 특히 사회적 위험과 욕구의 폭과 속도를 따라잡지 못해 1), 2) 조건 측면에서 문제가 더 심각해질 것이라 예상된다.

기본소득이 이 다섯 가지 조건 중 어떤 것을 충족하는지를 설명하기 위해서 먼저 기본소득의 다양한 유형을 나눌 기준이 필요하다. 이제까지 본 연구진이 논한 기본소득은 누구에게나 노동시장 참여와 상관없이 기본적인 생활이 가능한 충분한 급여를 주며, 기존의 복지체제를 대체한다는 본래 정의를 염두에 둔 것이었다. 그러나 현재 국내외에서 제안되고 있는 기본소득 구상은 관점에 따라 매우 다양하게 언급되고 있다(석재은, 2018; 윤홍식, 2017, 2018). 기본소득을 대안으로 제시하는 논리나 맥락은 여러 가지가 있을 수 있으나, 각 안이 사회의 각 계층에게 미치는 효과는 급여 수준의 충분성과 기존 복지체제 대체 여부, 이 두 가지 기준<sup>33)</sup>에 따라 달라진다. 예를 들어

32) 이는 기존의 복지체제의 방식이 욕구 수준에 선별적으로 대응하는 것을 우선시한다는 의미이며, 실제로 기존의 복지체제가 차별적 욕구를 모두 충족시키고 있다고 평가하는 것이 아니다. 본 연구진은 기존체제와 그 대안의 분배 '방식'에 대해 논하고 있다.

33) 본 연구진은 두 기준 중 하나라도 가지고 있으면, 기본소득이라고 불릴 수 있으나, 두 기준 모두를 결여한 @의 경우는 사회수당이라고 봐야 한다고 생각한다.

기존 복지 제도 집행에 들어가는 재원을 기본소득으로 일원화시켜 나눠주고자 하는 우파 진영의 접근이라 할지라도, 그 급여 수준이 만약 충분하다면 위의 각 기준의 충족 여부와 사회의 각 계층에 주는 효과는 좌파적 접근과 결국은 같을 것이다. 따라서 ㉓ 기존 제도를 대체하면서 충분한 급여를 주는 경우, ㉔ 기존 제도를 대체하면서 불충분한 급여를 주는 경우, ㉕ 기존 제도를 유지하면서 충분한 급여를 주는 경우, ㉖ 기존 제도를 유지하면서 불충분한 급여를 주는 경우, ㉗ 기존 제도를 부분적으로 대체하면서 부분 기본소득을 주는 경우로 나누어서 차례로 논하도록 하겠다.

**㉓ 기존 제도를 대체하면서 충분한 급여:** 이는 기본소득의 본래 정의에 해당하는 것이다. 이 경우, 1) 사각지대 해소, 2) 저소득계층의 비의존으로서의 자유 확대의 면에서 조건을 충분히 충족한다. 그런데 4) 차별적인 욕구 충족의 적절성을 우선시하는지는, 전술한 바와 같이, 충분성은 조금 낮아지겠지만 포괄성은 높아질 것이고, 급여가 충분(취약계층의 모든 필요를 만족하는 수준에는 못 미친다고 하더라도)하다는 조건이 있으므로, 부분적으로 충족한다고 평가하도록 하겠다.<sup>34)</sup> 그러나 사회적 자본의 수준에 따라 다르지만, 3)을 충족시키지 못할 가능성이 크고, 5)의 경우, 한국을 포함하여 기존 복지재정 규모가 넉넉하지 못한 많은 국가에서 대규모의 추가재원이 필요할 것으로 예상하므로, 조건을 충족하기 어려울 것이다.<sup>35)</sup>

**㉔ 기존 제도를 대체하면서 불충분한 급여:** 이는 우파적으로 접근해서 추가적인 재정 소요 없이 기존 복지체제를 대체하지만, 모든 사람에게 고용과 관계없이 살아갈 수 있도록 충분한 급여를 나눠주기에는 자원 규모가 불충분한 경우이다. 이때에는 기존 제도의 사각지대는 부분적으로 커버하고(누구에게나 생활비용 일부를 보조하므로) 호혜

34) 그러나 정보의 비대칭이 있는 사회서비스 부분과 기본소득만으로는 부족한 사회적 약자에게 보상해야 하는 부분 때문에 결국 남아있어야 할 부분도 상당할 것이다. 기존 제도의 완전대체는 가능하지도 바람직하지도 않을 것이므로 충분한 기본소득을 위한 자원 외에도 잔존해야 하는 부분 때문에 차별적 욕구 수준에 부응하기 위해서는 더 큰 규모의 재원이 필요할 것이다.

35) 기본소득의 충분성을 갖추려면, 국내총생산(GDP)의 25% 정도(우리의 경우 대략 500조 원)라고 한다(Van Parijs & Vanderborght, 2017). 이를 5200만 국민에게 똑같이 나눠주면 월 80만 원이다. 이것이 고용에 상관없이 살아갈 정도의 규모인지에 대해서는 논란이 있을 수 있으나(국민기초생활보장의 현금 급여인 1인 가구의 생계급여(52.7만 원)와 주거급여(서울 26.6만 원, 광역시 17.9만 원)를 합한 금액과 비슷함), 대략 국민이 한 사람당 한 달에 80만 원 정도의 기본소득을 받기 위해, ㉔ 유형의 경우, 중앙정부 재정 규모가 2020년 현재 512조 원이므로, 지금보다 두 배에 가까운 세금이 필요하다. ㉕ 유형의 경우, 기존 복지 제도를 대체한다. 그러므로 사회복지 분야의 중앙정부 예산 규모인 167조를 기본소득을 위해 쓸 수 있는데, 사회서비스와 사회적 약자를 위해 잔존해야 하는 부분을 제외하고 나면, 아무리 행정비용이 절약된다고 한들 그 액수는 더 떨어질 것이다. 많이 양보해서 167조 정도 재원이 기존의 복지재정에 의해 마련되어 있다고 해도, 333조 원의 추가 세금이 필요하다. 즉, 지금 내는 세금의 70%가 더 필요하다.

성 원칙 위반은 원칙적으로 봉쇄하지만, 충분하지 않은 급여이기 때문에 저소득계층의 비의존으로서의 자유가 개선된다든지,<sup>36)</sup> 더 도움이 필요한 사람을 차등적으로 도와주는 못할 것이다. 즉, 3)과 5)의 조건은 충족하지만, 1)은 부분적으로 충족시킬 것이며, 2), 4)의 조건은 달성할 수 없다.

㉔ **기존 제도를 유지하면서 충분한 급여:** 소수의 학자가 실제로 이러한 주장을 하고 있지만, 5) 재정의 지속가능성 조건을 충족시키는 것이 불가능에 가깝다(Bergmann, 2006; 윤희식, 2018). 따라서 아무리 복지재정 확대를 위한 사회적 지지가 높다고 한들, 결국 기본소득은 기존 제도와 대체관계에 놓이게 될 것이라는 점에서 아마도 ㉔ 유형은 현실에서 구현할 수 없을 것이다. 이러한 문제를 논의로 치고 설명하자면, 사회적 자본 수준이 매우 높지 않은 한, 3)을 충족시키는 것은 매우 어려울 것이다. 하지만 1), 2), 4)의 조건은 충족될 것이다.

㉕ **기존 제도를 유지하면서 불충분한 급여:** 기존 제도를 대체하는 것도 아니고 임금 노동과 상관없이 기본적인 생활이 가능한 충분한 급여를 주지도 않는 경우이기 때문에, 이는 기존 제도를 보완하는 사회수당이라고 명명해야 옳다. 이 경우, 1) 사각지대 해소, 2) 저소득계층의 비의존으로서의 자유 확대의 조건을 부분적으로 충족시킨다.<sup>37)</sup> 3) 호혜성의 원칙이 위반되는 경우는 거의 없을 것이며, 4) 욕구 수준 부응의 적절성을 우선해야 한다는 조건은 기존의 복지제도가 충족시킨다. 그리고 5)의 조건에 대해서는, 추가적인 재원이 필요하지만, ㉔나 ㉕의 경우보다 훨씬 소규모일 것이라는 점에서 부분적으로 충족한다고 볼 수 있다.

㉖ **기존 제도를 부분적으로 대체하면서 부분 기본소득을 주는 경우:** 기존 제도 중 보존해야 할 부분을 선정하여 남기고, 나머지는 보편적 무조건적 급여를 주는 경우이다. 이 경우, 보존해야 할 부분이 무엇인지에 대한 리스트와 기존의 재정의 수준이 어떠한지에 따라, 다섯 가지 조건을 충족하는지 여부가 달라질 것이다. 기존 복지재정이 매우 높은 수준이고, 삭제도 되는 복지지출이 많다면, 1) 사각지대 해소, 2) 저소득계층의 자유 확대, 4) 욕구 수준에 대한 차등적인 대응 조건을 부분적으로 충족하고

36) 기존 복지재정이 불충분하다면 이들은 오히려 더 소외될 가능성이 크다. OECD의 기본소득 시뮬레이션에서도 기존의 사회보장제도를 모두 대체하는 방식으로 기본소득을 도입할 경우 저소득층에게 불리한 결과를 가져왔다(석재은, 2018, 재인용). 단순 계산으로, 167조 원의 복지재정을 5200만 국민에게 똑같이 나눠주면, 대략 국민 한 사람당 한 달에 27만 원 정도를 받게 된다. 이는 1인 가구의 생계급여인 52.7만 원의 절반가량이다.

37) 여기에서의 자유는 '실질적' 자유가 아니다. 그러나 소득은 그 자체로도 자유와 역량을 위한 자원이다. 특히 조건을 붙이지 않는 수당은 자존감 회복을 위한 자원이 될 수 있다. 따라서 조급이라도 무조건적 소득이 증가한다면 자유가 부분적이지만 확대됐다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 액수에 따라서 그 효과가 달라질 것이다.

3) 호혜성의 원칙 담보, 5) 재정의 지속가능성 조건을 충족시킬 수 있다. 그러나 한국을 비롯한 대부분의 국가에서, 기존 제도에 삭제할 수 있는 복지지출이 그리 많지 않고, 오히려 가치재의 공급이 부족한 상황에 있으므로, ‘추가재원 없이’ 다섯 가지 조건을 부분적으로 만족시키거나 충족할 수 있는 이상적인 경우가 될 수 없다. 이러한 상황에서는 ㉠ 유형을 추구한다 해도 결국 ㉡ 유형과 구분이 모호해질 것이다. 따라서 후술하는 논의에서 ㉠ 유형은 삭제한다.

이렇듯, 두 가지 정의 원칙의 긴장 속에서 다른 세 가지 조건을 추가로 충족시켜야 하는 상황은, 기존체제, ㉠, ㉡, ㉢, ㉣ 중에 어떤 것을 택하든 다섯 가지 조건을 동시에 충족하는 대안이 없는 펜타레마(pentalemma) 상황을 만든다. 위의 다섯 가지 조건을 동시에 달성할 수 없다면 어떻게 해야 할까? 본 연구진은 몇 가지를 포기하는 대신 양보할 수 없는 몇 가지를 선택하는 방안보다는 다섯 가지 조건 사이에서 공약할 수 있는, 즉, 다섯 가지 조건 모두를 완벽히 충족하지는 못해도 가급적 다섯 가지 모두를 상당 부분 충족하는 조합의 대안이 낫다고 생각한다. 물론 개인의 가치관에 따라 다섯 가지 조건마다 가중치가 다를 수 있고, 재정적 제약은 극복해야 한다는 신념이 있을 수 있다. 그러나 어쩔 수 없이 재정적 지속가능성은 매우 중요한 고려 사항이며, 재정적 제약은 ㉢와 ㉣의 경우를 소거시킨다. 또 재정적 제약을 논외로 하더라도, ㉢와 ㉣의 경우는 호혜성 원칙을 위반하는 상황을 용인한다. ㉣의 경우는 ㉢의 경우보다 재정적 지속가능성 조건 외에는 비교열위에 있다. 따라서 ㉢의 경우가 가장 최선의 대안이라고 볼 수 있다.

〈표 1〉 대안별 바람직한 사회적 안전망의 조건 충족 여부

	1) 근로연령대 사각지대 해소	2) 저소득층의 자유 확대	3) 호혜성 원칙 담보	4) 욕구 수준 부응 우선시	5) 재정 지속가능성
기존 제도	×	×	◎	◎	◎
㉠ 기존 제도 대체 + 충분한 급여	◎	◎	×	○	×
㉡ 기존 제도 대체 + 불충분한 급여	○	×	◎	×	◎
㉢ 기존 제도 유지 + 충분한 급여	◎	◎	×	◎	×
㉣ 기존 제도 유지 + 불충분한 급여	○	○	◎	◎	○

1) ◎: 충족, ○: 부분적 충족, ×: 충족 못 함



그러나 ㉞의 경우, 급여의 액수가 얼마인지에 따라 1)과 2)의 조건을 만족하는 수준이 매우 미미할 수 있다는 점에 주의가 필요하다. 결국 <표 2>에서와 같이, 기존 제도와 거의 차이가 없는, 소규모의 추가 재정을 통해 재분배를 조금 확대하는 의미 외에는 별다른 게 없는 정책으로 전락할 수 있다. 생활비용 일부를 보조하는 수준이라면 중간계층의 이해관계에는 별로 영향을 미치지 못하는, 있으나 마나 한 정책으로 받아들여질 것이다. 수당의 액수가 적을수록 저소득계층 이외에도 수당을 주는 것은 비용 효과성 없는 정책, 즉 재정 낭비가 될 것이다. 게다가 저소득계층에게는 콤비 임금으로 기능하여 임금 인상 요구를 낮추고 낮은 임금을 수용할 수 있는 조건을 만드는 일일 수도 있다(Birnbaum & De Wispelaere, 2016; Blackshke, 2009; Jordan, 2000; 윤흥식, 2018; 주은선, 2013). 그렇다면 기존의 시스템을 보완하는 것이 도리어 나은 선택이 될 수 있다.

이에 본 연구진은 다음 III절에 같은 자원 규모라도 급여 방식에 따라 사회수당의 효과가 달라질 수 있다는 것을 설명하고, 기존 제도 유지와 함께 기간 한정 시민수당을 제안한다.

**<표 2> 기존 제도와 사회수당의 경우 사회적 안전망 조건 충족 여부 비교**

	1) 근로연령대 사각지대 해소	2) 저소득층의 자유 확대	3) 호혜성 원칙 담보	4) 욕구 수준 부응 우선시	5) 재정 지속가능성
기존 제도	×	×	◎	◎	◎
㉞ 기존 제도 유지 + 불충분한 급여	?	?	◎	◎	○

1) ◎: 충족, ○: 부분적 충족, ×: 충족 못 함, ?: 급여 수준에 따라 다름

### III. 기간 한정 시민수당의 비교우위

이 절에서는 첫째, II-3장에서 언급한 호혜성의 원칙을 반영한 기본소득 수정안 중, 기존 제도를 보완하는 수당의 성격을 가지고 있는 개인발전지원금과 기간 한정 시민수당을 다른 급부 방식의 사회수당과 함께 비교하여, 그 중, 기간 한정 시민수당이 최선임을 밝힌다.<sup>38)</sup> 단, 기본소득과 비교하면 소규모이기는 하지만 세금증가를 통해 추가

38) II-3장에서 언급한 기본소득 수정안 중, 참여소득이 있는데, 이는 부록에서 자세히 다루도록

재원을 마련했다는 전제하에 논의한다.<sup>39)</sup> 둘째, 기간 한정 시민수당이 II-4장에서 논의한 다섯 가지 조건을 만족하는지 검토하면서 기본소득과 비교한다.

## 1. 여러 가지 방식의 사회수당 중 기간 한정 시민수당의 비교우위

세월 증가나 혹은 소득공제 폐지 등을 통해 근로 가능 연령대를 위한 사회수당 재원을 마련했다고 했을 때, 같은 규모의 재원이라도 수당의 급부 방식에 따라 정책효과와 특징이 다를 수 있다. 첫째, 모든 사람에게 낮은 액수의 정액을 급여하는 방식이다. 둘째, 청년수당 방식이 있다. 이는 특정 인구 집단이 다른 인구 집단보다 특별히 더 복지 욕구가 있다는 것을 고려하여 그 집단에 재원을 집중해주는 것으로, 필요를 전혀 따지지 않는 첫째 방법과 구별된다. 셋째, 한 번에 총액을 지급하는 자산 급여 방식을 따르되 교육, 재교육, 창업 등의 이유가 있을 때 인출하도록 제한하는 개인 발전 보조금(Development Grant)이 있다(Ackerman & Alstott, 1999). 넷째, 기간 한정 시민수당이 있다. 이는 기본소득과 같이 충분한 액수의 수당을 생애의 일정 기간만 지급되던 지급 시기 결정(복지 필요시기)은 개인에게 맡기는 것이다. 가령 근로 가능 연령대 중 필요할 때 신청해서 매월 80만 원씩<sup>40)</sup> 받되 통산 지급 기간은 4년으로 제한하는 식이다.<sup>41)</sup>

첫째 방식의 경우, 책정된 총액이 낮으면 낮을수록 정책효과가 거의 없을 것이다. 둘째 방식은, 청년의 복지 필요, 혹은 발전 필요를 고려하여 더 많은 액수를 집중해서 나눠 줄 수 있으므로 첫째 방법보다 정책효과가 높을 것이라 예상한다. 그러나 청년수당은 특정 연령대에 획일적으로 지급하기 때문에 도움이 필요하지 않은 사람도 받

한다.

39) 추가재원 없이 기존 세출 구조조정을 통해 시민수당 재원을 마련하는 것은 한계가 있고 정책효과가 너무 미미하여 재정 낭비가 될 수 있다. 정치권에서 주장하는 “증세나 재정 건전성 훼손 없는 기본소득”의 경우, 기존 세출 구조조정을 통해 차출하여 연 20만 원부터 시작해 점차 늘려 연 50만 원까지를 최대한으로 보고 있다. 이 정도의 소득 증가(월 16,000원에서 시작해 최대 월 4만 원까지 점증)는 중간계층뿐만 아니라 저소득계층에게도 어떤 영향도 끼치지 못할 수준이다. 결국, 증세가 필요하다.

40) 민주주의 사회에서 시민들이 사회에 의미 있게 참여하는 데에 필요한 최저 수준은 최저생계 급여보다는 많아야 한다는 의견(White, 2003b)을 받아들여 완전기본소득 수준으로 임의로 책정하여 예시로 든 것이다.

41) 모두에게 ‘기간 한정’ 기본소득 지급권을 부여하자는 것이라 할 수 있다. 학자에 따라서는 인식 계좌(Offe, 2001), 한시적 시민소득(White, 2006a), 한시적 시민수당(주은선, 2013), 기본소득 이용권(석재은, 2018) 등으로 부른다. 그러나 평생 소득이 지급되는 것이 아니라 는 점에서 노동계약과의 연관성을 거부하지 않기 때문에, 기본소득보다는 사회수당에 더 가깝다는 생각을 바탕으로 기본소득이라는 명칭을 사용하지 않았다.

며, 해당 연령대가 아니면 도움이 필요해도 받지 못한다. 도움이 필요하지 않은 사람에게 주는 것은 재정 낭비이며, 도움이 절실한데 그 연령대에 속하지 않기 때문에 도움을 제대로 주지 못하는 것은 정책의 구멍이다. 이에 비해 넷째 방식의 기간 한정 시민수당은 청년수당과 같이 기간 한정이지는 않지만, 생애 어느 시기에 도움을 받을지를 개인이 정한다. 생애 어느 시기에 도움이 필요한지는 사람마다 다르므로, 수급 시기를 국가가 획일적으로 정하는 것보다는 개인이 필요할 때 개시 시점과 종료 시점을 정해 수급할 수 있도록 하는 것이 정책의 구멍도 적고 낭비도 적을 것이다. 셋째 방법의 경우 정기적 급여 방식인 나머지 세 개의 방식보다 기회의 평등을 수정하는 면에서 효과를 발휘할 수 있다.<sup>42)</sup> 그런데 우리가 찾고자 하는 것은 기존 사회적 안전망의 보완 역할을 할 수 있는 대안이라는 점을 상기해 보면, 기간 한정 시민수당 방식이 더 적합하다.

그런데 결국 총액 상 같은 금액을 줄 것이면, 한꺼번에 받거나 조금씩 받더라도 개인이 알아서 모아서 계획하여 어려운 시기에 자유롭게 쓰면 될 것을 왜 수급방식을 복잡하게 정해야 하는가? 사실 조건 없는 자산 급여 방식이 아니라면, 나머지 방식들은 엄밀히 말해 개인의 '선택의 자유'를 제한하는 것이다. 그러나 개인 발전 지원금이나 기간 한정 시민수당은, 선택의 자유를 제한하는 대신, 한꺼번에 자산을 받았을 때 그 자산을 금방 탕진하는 것을 막고 최종 상태(end-state)에서의 개인의 '비의존으로서의 자유'를 보호하기 위한 제도 설계이다<sup>43)</sup>(White, 2003a, 2004a). 급여 받은 자산을 다 탕진한 다음 도움이 필요한 상태에 처한 그 개인에게도 책임이 있지만, 국가가 제도를 통해 미리 막을 방법이 있는데도 불구하고 조치하지 않았고 자산 운용 방법을 제대로 교육하지 않았다는 점에서 국가도 일종의 방임을 했다고 볼 수 있다. 그렇다면 자기 몫의 수당 총액을 탕진했다고 해서 국가가 그 사람을 완전히 모른 척할 수는 없다.

이렇게 본다면, 낮은 수준의 정액 지급 방식을 택하는 것은 다른 사회수당 지급 방식과 비교해 개인의 자유를 확대하는 데에 방해가 된다고 할 수 있다. 개인에 따라 소

- 
- 42) 보조금 수급의 목적이 호혜성의 원칙을 담보할 수 있는 사유인지를 심사 및 감시하기 위한 행정비용이 추가로 드는 것도 단점이라 볼 수 있다. 그러나 그 목적이 사회정의를 위한 것이라는 것을 생각해 볼 때, 행정비용 문제는 부차적이다. 그렇지만 기간 한정 시민수당 방식이 개인 발전 지원금 방식보다 행정비용이 적게 드는 것은 추가적인 이익이기는 하다.
- 43) 그러나 개인 발전 지원금의 사용 목적을 심사하는 것만으로는 사실 비의존으로서의 자유를 제대로 보호하지 못할 수 있다. 개인 발전 지원금을 이용해 대학원에 진학했지만, 직장을 못 찾는 경우가 그 예이다. 즉, 비의존으로서의 자유의 보호라는 측면에서는 기간 한정 시민수당 방식이 더 낫다.

득 없이 살아야 하는 시기가 일찍 올 수도 있는데, 낮은 액수이다 보니 일정 금액이 모일 때까지 기다려야 하며, 누구에게나 주어진 권리인데 국가가 지급 방식을 정해놓고 개인이 권리를 누리는 것을 제한하고 있기 때문이다. 이렇게 본다면, 기간 한정 시민수당은 선택의 자유를 조금 제한하기는 하지만, 개인이 어렵거나 필요한 시기에 정기적으로 들어오는 소득처럼 쓸 수 있도록 설계하여 국가가 조세로 들어주는 보험과 같은 역할이며, 개인이 재정적으로 취약한 시기, 즉 의존의 위험이 커진 시기를 보호하는 사회적 안전망으로 사용하기에 특화되어 있다고 볼 수 있다.<sup>44)</sup>

## 2. 기본소득에 대한 기간 한정 시민수당의 비교우위

이제 기간 한정 시민수당이 II-4장에서 언급한 사회적 안전망의 다섯 가지 조건을 충족하는지 구체적으로 살펴보면서 기본소득과 비교해 보겠다. 첫째, 기간 한정 시민수당은 일시적으로 임금노동을 수행하지 않아도 적절한 생활을 보장받을 수 있도록 하여 기존의 사회적 안전망의 구멍을 메꾸는 역할에서 탁월하다. 시민수당을 수급받는 기간에는 그 수준이 최저생계급여 이상이 되고(충분성), 이 권리가 누구에게나 보편적으로 주어지고(보편성), 자산조사나 근로연계조건 없이(무조건성) 주어진다. 이 점에서, 한시적으로나마 기본소득을 누릴 수 있는 권리를 주기 때문이다. 물론 급여를 받을 수 있는 기한이 정해져 있으므로 근로 가능 연령대의 사각지대를 정확하게 모두 해소하지는 못한다. 그러나 사회보험과 실업 부조, 국민기초생활보장제도가 이미 작동하는 상태에서 근로 가능 연령대의 모든 사람에게 주어지는 추가적인 완충장치이므로 1) 근로 연령대 사각지대 해소 조건을 상당 부분 충족한다고 평가할 수 있다.

둘째, 2) 저소득층의 비의존으로서의 자유 확대라는 조건 충족 여부를 살펴보면, 무조건적인 급여를 기본소득만큼 항시 받을 수 없으므로, 기본소득의 수준에는 미칠 수 없다. 그러나 근로 가능 연령대가 이러한 무조건적인 급여를 받아야 할 필요가 생기는 경우는 취업 준비, 폐업, 혹은 교육훈련, 가족 돌봄, 재충전 등을 위한 휴직이나 단축

44) 그런데 이렇게 후견주의(paternalism)적 요소를 추가하다 보면, 기간 한정 시민수당도 수급 신청 시, 국가가 신청 사유가 적합한지를 심사해야 한다고 주장할 수도 있다. 이 경우 추가적인 행정비용이 들겠지만 애초에 개인에게 수급권이 주어진 상황이기 때문에 심사가 그렇게 복잡하지는 않을 것이므로 행정비용이 많이 들지는 않을 것이다. 그러나 본 연구진의 생각으로는, 느슨한 기준을 적용하는 유명무실한 심사가 될 것으로 예상하므로, 처음부터 심사할 필요가 없을 것으로 판단한다(단, 초기에는 급여신청이 쇄도할 것을 고려한 조치가 필요할 것이다). 기간 한정 시민수당은 조건 없는 자산 급여 방식보다 더 후견주의 요소가 들어가기는 하지만(조건을 부과하는 개인 발전 지원금도 후견주의적 요소가 들어가 있다), 기존 제도의 근로연계조건과 비교해 보면, 훨씬 더 개인의 자유를 확대한다고 볼 수 있다.

근무와 같이 일정 기간에만 발생한다. 이때, 일정 기간 보장된 충분한 급여는 열악한 일자리라도 어쩔 수 없이 받아들여야 하는 경제적 구속으로부터 해방되어 안식 기간을 누리도록 도와줄 것이다. 그러므로 2)의 조건도 상당 부분 충족한다고 평가할 수 있다.

셋째, 시민수당 수급 기간이 끝나면 임금노동을 해야 한다는 점에서 호혜성의 원칙을 위반하는 경우를 원칙적으로 봉쇄한다. 국가가 조세로 부담하기는 하지만, 순 수혜자 빼고는 무료로 받는 것이 아니다.<sup>45)</sup> 따라서 3) 호혜성의 원칙 담보 조건을 충족하고 제도에 대한 공정성 시비나 사회적 연대 및 폭넓은 정치적 지지에도 기본소득에 비교해 무리가 없을 것으로 판단한다.

넷째, 4) 차등적 복지 욕구 수준 부응을 우선해야 한다는 조건도 만족한다. 기존 복지체제가 더 많은 복지 욕구가 있는 사람들을 선별적으로 대응하는 상태에서, 개인이 스스로 판단하여 복지 필요가 가장 높은 시기에 기간 한정 시민수당을 받도록 하기 때문이다. 물론 완전기본소득은 이미 높은 수준의 복지재정을 확보했다는 것을 전제한 것이므로 이와 비교한다면, 기존 복지체제에 기간 한정 시민수당을 결합해도, 완전기본소득 하에서 취약계층의 삶의 수준이 낮다고 판단할 수도 있다. 특히 기존의 복지제도 하에서 대응하지 못했던 사각지대의 경우까지 고려한다면 더욱 그럴 것이다. 그러나 기존체제를 보완하고 기간 한정 시민수당과 결합한다면, 기존체제에 덧붙인 기간 한정 시민수당이 적은 예산으로도 차등적 복지 욕구 수준에 더 적절히 대응할 수 있는 비용효과성이 높은 방식이다.

다섯째, 기본소득보다 적용 대상 규모가 작게 유지되므로 훨씬 소규모의 재원이 필요하다는 점에서, 5) 재정 지속가능성 조건을 만족하는 현실성 있는 대안이라고 평가할 만하다.<sup>46)</sup> 그런데 재정의 지속가능성은 정책지지의 지속가능성도 고려해야 한다.

45) 본 연구진은 시민들이 정책에 대해 정확한 판단을 할 수 있도록 기간 한정 시민수당을 위한 별도의 특별회계나 기금을 설치해, 부담에 대한 혜택을 명확히 보이고 재원조달을 확실하게 보장할 것을 추천한다. 이는 앞으로 기간 한정 시민수당의 사용 기간을 늘리거나 액수를 증감시킬 때에도 시민들이 자신의 의견을 정하는 데 도움이 될 것이며, 정책이 계속 유지될 것이라는 신뢰를 높일 것이다.

46) 예를 들어, 모든 국민이 근로 가능 연령대 20세부터 64세까지에 걸쳐 통산 4년의 기간 한정 시민수당을 가지고, 급여 수준은 완전기본소득 기준으로 월 80만 원 수준으로 설정해 보자. 국민 한 사람당 생애 대략 3,840만 원의 시민수당 총액이 잡혀 있는 셈이다. 그러면 생애주기 중 근로 가능 연령대에 속하는 44년간 이용 가능한 기간이 4년이므로, 평균적으로 근로 가능 연령대 9%에 해당하는 사람들이 기간 한정 시민수당을 사용하고 있으리라 추정할 수 있다. 1년간 필요한 재원 규모를 계산하면 다음과 같다.

$$800,000 \times 12월 \times \text{근로 가능 연령대 인구} \times 0.09 \approx 29조 5,462억 원$$

2020년 1분기 기준 근로 가능 연령대(20~64) 인구: 약 34,197,000

2019년 기준 국내총생산(GDP): 1,919,039,900,000,000

따라서 필요재정은 연평균 29.5조 원 정도이다. 이는 대략 GDP의 1.5%, 현행 복지재정 규

기간 한정 시민수당을 도입해도 평생 전혀 필요 없는 사람에게도 주는 재정 낭비가 생기는 한다. 그렇지만 증세와 함께 고려하면, 기간 한정 시민수당이 전혀 필요 없는 형편이 좋은 사람들이 기간 한정 시민수당의 순 수혜자인 경우는 드물 것이다. 그리고 통상적으로 누구나 근로 가능 시기의 일정 기간에는 소득 없이 다음 인생의 계획을 준비하는 이행(transition) 기간이 있기 마련이다. 이러한 이행 기간을 겪는 사람들의 비율이 높아지고 있으므로, 근로 가능 연령대에 4~5년의 안식 기간을 주는 것이 재정 낭비가 되는 경우가 적을 것이다. 그렇다면, 복지 필요에 대응하는 비용 효과성이 높은 정책에 가깝다는 측면에서, 기본소득과 비교하면 정책에 대한 지지가 높을 것으로 기대할 수 있다. 따라서 기간 한정 시민수당의 재정 지속가능성은 기본소득에 비해 높다고 평가할 수 있다.

〈표 3〉 기존 제도, 완전기본소득, 기간 한정 시민수당의 사회적 안전망 조건 충족 여부

	1) 근로연령대 사각지대 해소	2) 저소득층 의 자유 확대	3) 호혜성 원칙 담보	4) 욕구 수준 부응 우선시	5) 재정 지속가능성
기존 제도	×	×	◎	◎	◎
② 기존 제도 대체 + 충분한 급여 (완전기본소득)	◎	◎	×	○	×
기간 한정 시민수당	○	○	◎	◎	○

1) ◎: 충족, ○: 부분적 충족, ×: 충족 못 함

## IV. 결론

이제까지의 논의를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 다섯 가지 사회적 안전망의 조건을 고려했을 때, 기존 제도를 대체하는 기본소득보다는 기존 제도를 보완하는 시민수당의 도입(2층 구조)이 낫다. 둘째, 시민수당의 여러 형태 중, 호혜성 원칙을 반영한 기본소득 수정안 중의 하나인 기간 한정 시민수당이 기존 제도의 구멍을 막는 데에 최선이다.

그런데 기존 제도를 보완하겠다는 전국민고용보험 안만으로 충분할 것이라는 의견

---

모의 17%에 해당한다.

이 있을 수 있다. 본 연구진은 고용보험은 그것대로 보완하되, 기간 한정 시민수당을 추가적인 재분배 수단으로써 도입하기를 제안한다. 그러나 만약 기간 한정 시민수당이 도입된다면, 고용보험을 전국민고용보험과 같이 자격 완화의 방식으로 보완할 것이 아니라, 수급조건 심사는 철저히 하되, 조건을 만족하는 사람에게는 보장성을 강화하고 기간을 늘리는 방식이 좋을 것이다. 이런 식의 고용보험은, 반대로 무조건적이지만 기간을 한정된 시민수당과 적절한 보완 관계를 이룰 것이다(White, 2003a). 그렇다면, 개인의 잘못이 아닌 이유로 일자리를 못 얻은 경우에 실업급여가 끊기는 일이 없고, 심사기준에 못 미친 사람들을 위해서는 기간 한정 시민수당이 있으며, 그래도 도움이 더 필요한 사람은 국민기초생활보장제도가 뒷받침하게 될 것이다.

또한, 다른 방식의 재분배 수단도 많은데 왜 기간 한정 시민수당이냐는 의문이 있을 수 있다. 이에 대한 대답은, 첫째, 노동시장에서 한동안 벗어날 수 있을 정도의 충분한 수당을 개인이 시기를 선택하여 권리로서 받는 것이 개인의 자율성과 자존감을 높일 수 있기 때문이다. 이는 기존 제도가 제공하지 못했던 부분이다. 둘째, 사각지대의 유동성에 맞는 유연한 보장 프로그램이기 때문이다. 셋째, 현재의 생산체제는 노동에 의한 생산방식이 주요 부분을 차지하므로, 호혜성의 원칙과 적절히 조화될 수 있는 제도를 선택해야 하기 때문이다. 즉, 기간 한정 시민수당은 기본소득론의 문제의식은 공유하지만, 호혜성 원칙의 중요성을 인정하는 절충안이다. 넷째, 재정적으로 지속 가능하기 때문이다. 다섯째, 기존의 체제와 결합하므로, 사회적 취약계층의 차등적 욕구 충족을 우선적으로 해결할 수 있는 방식이기 때문이다.

그리고 본 연구진은 기간 한정 시민수당을 점진적으로 기본소득을 확대하는 전략으로 보지 않는다는 점을 분명히 한다. 현재의 생산구조와 사회에 정합한 지속 가능한 제도로서 이를 제안하는 것이다. 낮은 금액, 좁은 범위, 혹은 짧은 기간부터 시작하겠다는 점진적 도입 방식은 상당 기간 사회수당의 성격을 훨씬 많이 가질 것이므로, 이후에 그들이 희망하듯이 완전기본소득이 되었을 때를 기준으로 논의할 것이 아니라, 우리 사회가 먼저 당면하게 될 사회수당으로서의 기능과 효과에 대해 먼저 논의해야 할 것이다. 점진적으로 늘려가는 동안에 집행할 사회수당의 효과가 작다면, 그 액수만큼이 그 전략을 위한 비용이 될 것인데, 그것이 우리 사회가 마땅히 치러야 할 정도인가를 검토해야 하기 때문이다.

글을 나가기 전에, 본 연구진이 근로 가능 연령대를 위한 사회안전망 대안을 찾을 때 고려해야 한다고 제시한 다섯 가지 조건은, 배타적으로 반드시 이 다섯 가지여야만 한다고 주장하는 것이 아니라는 점을 밝힌다. 저자들은 도덕 이론가가 아니며, 저자들의 부족한 생각으로는 위 다섯 가지 조건 외에 같은 준위로 견줄만한 다른 조건들을

더 찾을 수 없었다. 저자들은 단지 위대한 사상가들의 논의를 참고해, 평등과 공정성이라는 가치를 위해 차등의 원칙, 최하 계층의 비의존으로서의 자유 개선, 공정한 호혜성 원칙이 매우 중요하다는 것을 제시하고자 했다. 그리고 어떤 원칙이나 가치에 중점을 둘 때, 다른 가치를 저해할 수 있는 딜레마적 상황이 있다는 것을 강조하고, 그 딜레마적 관계를 신중하게 고려한 사회적 합의가 필요하다는 생각에 이 글을 시작하게 되었다. 또한, 재정적 제약과 고용보험의 사각지대 해소는 현실적인 요청으로, 정책 연구인 이 글에서 반드시 제약 조건으로 삼아야 하므로 함께 제시한 것이다.

현재 코로나 19 위기로 인해, 기본소득에 대해 많은 관심과 지지가 모이고 있지만, 기본소득은 오랜 기간 인류의 주된 분배방식이었던 노동계약에서의 탈피를 의미하며, 사회분배체계의 대변혁을 의미하는 일이니만큼 신중하게 생각할 필요가 있다. 특히 기본소득 법안을 제안하는 정치가와 학자, 그리고 시민들이 규범적 가치관의 충돌 문제를 신중하게 생각해 보기를 바란다. 기본소득은 그저 어떤 멋져 보이는 새로운 아이디어가 아니라 분배체계를 다시 세우는 중차대한 일이라는 점을 환기하고 싶다. 그리고 만약 우리가 기본소득을 도입한다고 해도, 그것은 현실과 끊임없는 조율이 필요한 매우 불안정한 제도가 될 수 있으므로, 그 불안정성을 우리 사회가 감내할 수 있을 것인지 한 번씩 자문해 보며 충분한 토론이 이루어져야 한다고 생각한다. 기본소득은 평등의 가치를 높이 세웠지만, 사실은 그것이 평등을 위한 해법이 되지 않을 가능성이 있으며, 공정성을 해칠 가능성이 있다. 저자들이 제시한 다섯 가지 조건은 충분히 자의적으로 볼 수 있으나, 다른 조건을 더 제시하거나 저자들의 조건에 이의를 제기하는 논자들이 열 토론의 장을 위한 불쏘시개 역할이 되기를 희망한다.



## ▣ 참고문헌

- 김동헌·허재준. 2018. “고용보험 제도의 개혁방안-사각지대 해소를 중심으로.” 《한국행정논집》, 27(1): 93-108.
- 김영순. 2017. “기본소득제 부상의 사회경제적 배경과 의미: 하나의 비판적 검토.” 《월간복지동향》, 221: 5-13.
- 석재은. 2018. “기본소득에 관한 다양한 제안의 평가와 과도기적 기본소득의 제안: 청장년 근로시민 기본소득이용권.” 《보건사회연구》, 38(2): 103-132.
- 양재진. 2018. “기본소득은 미래 사회보장의 대안인가?” 《한국사회정책》, 25(1): 45-70.
- 유종성. 2018. “기본소득의 재정적 실현가능성과 재분배효과에 대한 고찰.” 《한국사회정책》 25(3): 3-35.
- 윤홍식. 2017. “기본소득, 복지국가의 대안이 될 수 있을까? 기초연금, 사회수당, 그리고 기본소득.” 《비판사회정책》, 54: 81-119.
- \_\_\_\_\_. 2018. “복지국가와 기본소득 “들”을 위해.” 《월간복지동향》, 239: 44-55.
- 이명현. 2006. “복지국가 재편을 둘러싼 새로운 대립축: 워크페어(Workfare) 개혁과 기본소득(Basic Income) 구상.” 《사회보장연구》, 22(3): 54-76.
- \_\_\_\_\_. 2010. “시민권과 기본소득: 호혜성 원리 중심의 고찰.” 《사회보장연구》, 26(4): 433-457.
- 이재열. 1998. “민주주의, 사회적 신뢰, 사회적 자본.” 《계간 사상》, 37: 65-93.
- 주은선. 2013. “한국의 대안적 소득보장제도 모색: 현행의 복지국가 프로그램과 한시적 시민수당의 결합에 대한 시론.” 《비판사회정책》, 38: 83-126.
- 최영준·윤성열. 2019. “자유안정성을 위한 기본소득 실험: 새로운 사회경제체제를 위한 도전.” 《정부학연구》, 25(1): 5-41.
- 최종렬. 2004. “신뢰와 호혜성의 통합의 관점에서 바라본 사회자본. 사회자본 개념의 이념형적 구성.” 《한국사회학》, 38(6): 97-132.
- Ackerman, Bruce A., & Anne Alstott. 1999. *The Stakeholder Society*. New Haven: Yale University Press.
- Arneson, Richard J. 1992. “Is Socialism Dead? A Comment on Market Socialism and Basic Income Capitalism” *Ethics*, 102(3): 485-511.
- Atkinson, Anthony B. 1996. “The Case for a Participation Income, *Political Quarterly*, 67(1): 67-70.

- Barry, Brian. 1996. "Real Freedom and Basic Income." *Journal of Political Philosophy*, 4: 242-276.
- \_\_\_\_\_. 1997. "The Attraction of Basic Income." In Jane Franklin (ed). *Equality* (pp. 157-171), London: IPPR.
- \_\_\_\_\_. 2001. "UBI and the Work Ethic." In Philippe Van Parijs, Joshua Cohen and Joel Rogers (eds). *What's Wrong with a Free Lunch?* (pp. 60-69), Boston: Beacon Press.
- Bergmann, Barbara R. 2006. "스웨덴식 복지국가와 기본소득." 너른복지연구모임 역 (2010). 《분배의 재구성》 (pp. 195-212), 서울: 나눔의 집.
- Birnbaum, Simon. 2012. *Basic Income Reconsidered: Social Justice, Liberalism, and the Demands of Justice*. New York: Palgrave Macmillan.
- \_\_\_\_\_. 2020. "Unconditional Basic Income and Duties of Contribution: Exploring the Republican Ethos of Justice." In Anja Eleveld, Thomas Kampen, and Josien Arts (eds). *Welfare to Work in Contemporary European Welfare States* (pp. 281-306), Bristol: Policy Press.
- Birnbaum, Simon, & Jurgen De Wispelaere. 2016. "Basic Income in the Capitalist Economy: The Mirage of "Exit" from Employment." *Basic Income Studies*, 11(1): 61-74.
- Bowles, Samuel, & Herbert Gintis. 1998. "Is Equality Passe? Homo Reciprocans and the Future of Egalitarian Politics." *Boston Review*, 23(6): 4-10.
- Breen, Keith. 2017. "Non-domination, Workplace Republicanism, and the Justification of Worker Voice and Control." *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 33(3):419-439
- Deacon, Alan. 2006. "An Ethic of Mutual Responsibility? Toward a Fuller Justification for Conditionality in Welfare." In Lawrence Mead and Christopher Beem (eds). *Welfare Reform and Political Theory* (pp. 127-150), New York: Russel Foundation.
- Fitzpatrick, Tony. 2003. *After the New Social Democracy. Social Welfare for the Twenty-first Century*. Manchester-New York: Manchester University Press.

- Goodin, Robert E. 1992. "Towards a Minimally Presumptuous Social Welfare Policy." In Philippe Van Parijs (ed). *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform* (pp. 195-214), London: Verso.
- Gutmann, Amy, & Dennis Thompson. 1996. *Democracy and Disagreement*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Howard, Michael. 2015. "Exploitation, Labor, and Basic Income." *Analyse & Kritik* 37: 281-303.
- Jordan, Bill. 2000 "Justice and Reciprocity." In Catriona McKinnon & Iain Hampsher-Monk (eds). *The Demands of Citizenship* (pp. 51-69). New York and London: Continuum.
- King, Desmond. 2005. "Making People Work: Democratic Consequences of Workfare." In Lawrence Mead and Christopher Beem (eds). *Welfare Reform and Political Theory* (pp. 65-81), New York: Russel Foundation.
- McKinnon, Catriona. 2003. "Basic Income, Self-Respect and Reciprocity." *Journal of Applied Philosophy*, 20(2): 143-158.
- \_\_\_\_\_. 2006. "A Scandalous Proposal: Ethical Attractions of Basic Income." *Basic Income Studies*, 1: 1-5.
- Mead, Lawrence. 1992. *The New Politics of Poverty: The Nonworking Poor in America*. New York: Basic Books.
- Nagel, Thomas. 1979. *Mortal Questions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Offe, Claus. 1997. "Towards a New Equilibrium of Citizens' Rights and Economic Resources?" In OECD (ed)., *Societal Cohesion and the Globalising Economy - What Does the Future Hold?* Paris: OECD Publisher.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Pathways from Here." In Philippe Van Parijs, Joshua Cohen and Joel Rogers (eds). *What's Wrong with a Free Lunch?* (pp. 111-118), Boston: Beacon Press.
- \_\_\_\_\_. 2008. "Basic Income and the Labor Contract." *Basic Income Studies*, 3(1): 1-30.
- Rawls, John. 1999, [1971]. *A Theory of Justice: Revised Edition*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- \_\_\_\_\_. 2001. *Justice as Fairness: a Restatement*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Rothstein, Bo. 1998. *Just Institutions Matter: the Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. New York: Cambridge University Press.
- Standing, Guy. 2017. *Basic Income: And How We Can Make It Happen*. London: Pelican. 안효상 역(2018). <기본소득: 일과 삶의 새로운 패러다임>. 파주: 창비.
- \_\_\_\_\_. 2017. "UBI: A Bad Idea for the Welfare State." *Social Europe* 23.
- Van Donselaar, Gijs. 1998. "The Freedom-based Account of Solidarity and Basic Income." *Ethical Theory and Moral Practice*, 1: 313-333.
- \_\_\_\_\_. 2003. "The Stake and Exploitation." In Keith M. Dowding, Jurgen De Wispelaere, & Stuart G. White (eds). *The Ethics of Stakeholding* (pp. 94-113). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- \_\_\_\_\_. 2008. *The Right to Exploit: Parasitism, Scarcity, and Basic Income*. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2015. "In Company of the Funny Sunny Surfer off Malibu: A Response to Michael Howard (and Some Others)." *Analyse & Kritik*, 37(1/2): 305-317.
- Van Parijs, Philippe. 1991. "Why Surfers Should Be Fed: the Liberal Case for an Unconditional Basic Income." *Philosophy & Public Affairs*, 20(2): 101-131.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Real Freedom for All: What (if Anything) Can Justify Capitalism?* Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2001. "A Basic Income for All." In Philippe Van Parijs, Joshua Cohen and Joel Rogers (eds). *What's Wrong with a Free Lunch?* (pp. 3-28), Boston: Beacon Press.
- Van Parijs, Philippe, & Yannick Vanderborght. 2017. *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Wax, Amy L. 2003. "Something for Nothing: Liberal Justice and Welfare Work Requirements," *Emory Law Journal*, 52(1, Winter): 1-70.
- \_\_\_\_\_. 2006. "The Political Psychology of Redistribution: Implications

- for Welfare Reform, In Lawrence Mead and Christopher Beem (eds). *Welfare Reform and Political Theory* (pp. 200-222), New York: Russel Foundation.
- White, Stuart G. 1997. "Liberal Equality, Exploitation, and the Case for an Unconditional Basic Income." *Political Studies*, XLV: 312-326.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Social Rights and the Social Contract-Political Theory and the New Welfare Politics." *British Journal of Political Science*, 30(3): 507-532.
- \_\_\_\_\_. 2003a. "Freedom, Reciprocity, and the Citizen's Stake" In Keith M. Dowding, Jurgen De Wispelaere, & Stuart White (eds). *The Ethics of Stakeholding* (pp. 79-93). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- \_\_\_\_\_. 2003b. *The Civic Minimum: On the Rights and Obligations of Economic Citizenship*. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2004a. "The Citizen's Stake and Paternalism." *Politics & Society*, 32(1): 61-78.
- \_\_\_\_\_. 2004b. "What's Wrong with Workfare?" *Journal of Applied Philosophy*, 21(3): 271-284.
- \_\_\_\_\_. 2006a. "Reconsidering the Exploitation Objection to Basic Income." *Basic Income Studies*, 1(2): 1-17.
- \_\_\_\_\_. 2006b. "Is Conditionality Illiberal?" In Lawrence Mead and Christopher Beem (eds). *Welfare Reform and Political Theory* (pp. 82-109), New York: Russel Foundation.
- \_\_\_\_\_. 2010. "The Left and Reciprocity." *Soundings*, 46: 18-30.
- \_\_\_\_\_. 2018. "Should a Minimum Income be Unconditional?" In Stefano C. Matteucci & Simon Halliday (eds). *Social Rights in Europe in an Age of Austerity* (pp. 181-196). Abingdon: Routledge.
- \_\_\_\_\_. 2020. "Freedom, Exit, and Basic Income." In Anja Eleveld, Thomas Kampen, and Josien Arts (eds.) *Welfare to Work in Contemporary European Welfare States* (pp. 307-330), Bristol: Policy Press.
- Wilderquist, Karl. 2006. "Who Exploit Who?" *Political Studies*, 54: 444-465.
- \_\_\_\_\_. 2011. "Why We Demand an Unconditional Basic Income: the ECSO Freedom Case." In Axel Gosseries & Yannick Vanderborght

(eds). *Arguing for Justice: Essays for Philippe Van Parijs* (pp. 387-394), Louvain: Presses Universitaires de Louvain.

Wissenberg, Marcel. 2001. "The 'Third Way' and Social Justice." *Journal of Political Ideologies*, 6(2): 231-235.

Wolff, Jonathan. 1998. "Fairness, Respect, and the Egalitarian Ethos." *Philosophy and Public Affairs*, 27: 97-122.

## 부록: 참여소득의 경우

본문에서 지면의 제약으로 인해 참여소득에 대한 논의를 생략했다. II-3장에서 참여소득을 호혜성의 원칙을 반영한 기본소득 수정안 중의 하나로 언급한 바 있는데, 본 연구진은 참여소득이 기본소득(본문의 ㉠ 유형)보다 특별히 나은 점이 없다는 견해를 가진다.

참여소득은 사회에 기여하는 노동이 무엇인지에 대한 개념을 확장하여, 시장 가치와 관계없이 사회에 기여하는 활동이라고 인정되는 경우, 자산조사를 수반하지 않는 충분한 소득을 주는 제도를 말한다(Atkinson, 1996). 이는 돌봄 노동, 시민사회 활동, 지역봉사 등의 무급노동 가치를 재발견하는 데에 큰 의의가 있고, 이론적으로는 호혜성의 원칙이 지켜질 것이라고 기대할 수 있다. 그러나 본 연구진은 이를 현실에서는 기대할 수 없을 것으로 생각한다.

첫째, 사회에 기여하는 활동의 개인의 능력에 비한 가치를 따지기가 매우 난해하다. 기여노동의 개념을 확장할수록 조금이라도 사회에 기여하는 활동을 했다면 참여소득을 받을 자격이 주어지게 된다. 그러나 사실은 더 근로 능력이 있는데 기여노동이라고 겨우 인정받을 만큼만 일하는 사람과 아예 기여하지 않아서 참여소득을 못 받는 사람을 비교했을 때, 그 두 사람의 차이가 참여소득의 가치만큼이라고 동의할 수 있는 것일까?

둘째, 기여활동의 기준에 대해서도 논란거리가 될 것이다. 기여활동으로 인정받으려면 좋은 의도가 있어야 하고 가치를 창출해야 한다는 기준을 쉽게 세울 수 있다. 그러나 우선 좋은 의도라는 것은 매우 모호하다. 예를 들어, 롤스의 예에서 나오는 말리부 해변에서 온종일 파도타기 하는 사람을 생각해 보자(Rawls, 2001). 롤스는 그들이 여가라는 재화를 선택하면서 소득을 포기한 것이라고 말하고 있지만, 말리부 서퍼들도 관광산업 부흥에 조금이나마 기여하고 있다. 그게 참여소득을 받을 만한 자격을 부여하는가에 대해서는 많은 사람이 반대할 것이지만, 개중에는 그들이 좋은 의도를 가지고 조금이나마 가치를 창출했다면 기여했다고 보는 사람들도 있을 것이다. 그러나 그 좋은 의도가 있었다는 점을 증명할 수 없을 것이다. 이와는 반대로, 실제로는 노동을 해도 가치로 실현되지 않을 수 있는데, 가치로 증명하지 않는 한 노동을 했는지 확인하기 어려운 경우도 있다. 예를 들어, 어떤 화가가 평소에 노는 것처럼 보여도 머릿속에서는 치열하게 지적 노동을 하고 있을 수도 있다. 그러나 얼마만큼의 시간을 썼는지는 아무도 조사할 수도, 증명할 수도 없다. 그런데 그녀가 점 하나를 찍은 그림을 누군가가 100원에라도 사면 가치를 창출한 것이고, 그것을 인정받지 못해 안 팔렸다면,

가치를 창출하지 않은 것인가? 너무 운에 의해 죄우되니, 가치를 창출하지 않았고 노동을 증명할 수 없더라도 의도만 있으면 참여했다고 인정할 것인가? 어떻게 균형점을 찾을 것인가? 그에 대한 기준을 정하기가 매우 어렵다.

셋째, 기여활동의 기준을 시민사회와 공공영역에서 공정하고 합리적으로 합의하여 세웠고 모호한 경우에 대해 아주 유연하게 대처할 수 있다고 가정해도 감시의 문제가 남는다. 근로연계조건의 기준을 완화할수록 조금의 기여로 참여소득을 받는 사람들이 많아질 것이다. 기여노동의 기준을 느슨하게 적용한다는 것은, 조금 바꿔 말하면 누구든지 쉽게 부정수급할 수 있게 된다는 말이다. 부정수급 문제를 용인하다 보면, 참여소득을 못 받는 사람은 결국 극소수일 것이다. 호혜성의 원칙은 상호적이므로, 떼어놓지 않게 참여소득을 받는 사람이 많아질수록 연쇄작용으로 다른 사람에 대한 기준도 느슨해질 수밖에 없다. 내가 호혜성의 원칙을 지키지 않았다면 다른 사람을 그 이유로 비난할 수 없기 때문이다.<sup>47)</sup> 결국, 이러한 제도 설계로는 호혜성의 원칙이 지켜지기 어렵다.

호혜성의 원칙이 지켜지도록 제도화할 때, 노동시장 참여를 아예 안 할 수 없도록 원천 봉쇄하는 방식 외에는 구멍이 생길 수밖에 없다. 기본소득의 경우 무임승차자가 문제라면, 참여소득에서는 부정수급자가 문제가 된다. 그러나 본 연구진은 무임승차자, 부정수급자 개개인의 도덕성 타락 문제이기 앞서, 제도적 설계가 인센티브 구조를 그렇게 짠 것을 먼저 문제 삼아야 한다고 생각한다. 인간은 도덕적 가치와 사회정의에 따라 살기도 하지만, 개인의 이익을 극대화하고자 하는 경제적 합리성을 가지고 있고, 사회적 협동에 있어 다른 사람들의 행동을 보고 자신의 행동을 결정하는 게임 플레이어이기도 하기 때문이다.

그러므로 <부록표 1>에 정리된 바와 같이, 참여소득의 경우 기본소득과 비교하면 3) 호혜성의 원칙이 지켜질 것이라고 별로 기대할 수 없으면서, 행정 및 감시비용 차원에서 완전기본소득(㉗ 유형)보다 열위에 있다. 완전기본소득(㉘ 유형)의 경우 기존대비 행정 및 감시비용은 절약되는 이점이 있지만, 참여소득의 경우 오히려 기존대비 행정 및 감시비용이 늘어날 것이라고 예상되기 때문이다. 그렇다면 II-3장에서 논한 호혜성의 원칙을 반영한 기본소득 수정안 대안 중, 참여소득이 소거된다.

47) Howard(2015)는 행정 및 감시비용과 관료제 지배 등의 문제로 참여소득을 거부하면서, 무조건적 기본소득을 도입하고, 대신 기여하지 않는 사람들을 도덕적으로 수치심을 느끼도록 하거나 설득하는 방법을 취해야 한다고 말한다. 그러나 본 연구진은 그것이 무임승차자가 소수일 때는 가능한 계획인지는 모르겠으나, 무임승차자가 다수가 되고 그 수가 연쇄작용으로 인해 불어날 때는 이 계획으로는 수습 가능하다고 생각하지 않는다.



**〈부록표 1〉 기본소득(㉔) 유형과 참여소득의 사회적 안전망의 조건 충족 여부 비교**

	1) 근로연령대 사각지대 해소	2) 저소득층 의 자유 확대	3) 호혜성 원칙 담보	4) 욕구 수준 부응 우선시	5) 재정 지속가능성	기존대비 행정·감시 비용 증감
㉔ 기존 제도 대 체 + 충분한 급여	◎	◎	×	○	×	↓
참여소득 (기존 제도 대체 + 충분한 급여 + 기여노동 조건)	◎	◎	?	○	×	↑

1) ◎: 충족, ○: 부분적 충족, ×: 충족 못 함, ?: 의문, ↓: 감소, ↑: 증가

## **A Proposal for Time-limited Citizens' Allowance: A Critical Comparison to Basic Income**

Kyusun Lee & Taeil Kim

In this article, we argue for the use of a time-limited citizens' allowance in the working-age population as a complementary tool to current income security systems. After reviewing the normative problems that work-conditionality or Basic Income can create, the argument is made for consideration of five normative and practical standards before proposing an alternative to the existing income distribution systems. Those five standards are: whether it enhances freedom as non-dependence, whether it takes account of the principle of reciprocity to maintain social solidarity, whether it puts priority on the people in need, whether it is financially sustainable, and whether it fills in the blind spots in the unemployment insurance program. Herein, based on those five requirements, we compare the advantages of a two-tiered system combining existing income security systems and a time-limited citizens' allowance with other proposals including Basic Income.

※ Keywords: Basic Income, Work-conditionality, The Principle of Reciprocity, Time-limited Citizens' Allowance