

제3의 길과 지구적 위기: 기본소득의 사례*

마이클 오피엘카**

임금노동과 가족에 기반한 사회계약의 전통적 개념은 최근 시민권과 사회적 권리를 중심으로 하는 사회적 계약 개념으로 대체되었다. 이런 초점의 전환과 함께 기본소득(basic income)에 대한 생각 — 정치공동체에 제시된 정기적이고 개별적이며 적절한 소득에 대한 무조건적 지급 청구(unconditional claim) — 은 최근에 들어 상당한 지지와 더불어 큰 관심을 받고 있다.

본 논문은 기본소득 이념에 기반한 복지개혁 실현가능성에 관하여 몇 가지 규범적, 정치적 측면을 논의할 것이다. 첫째, 최근의 경제생산성 증가와, 더 중요하게는 취약층이 직면하는 사회적 불평등의 증가 이후 임금중심적 접근을 하는 복지국가의 대응양식이 부적절함을 지적하는 논의가 진행될 것이다. 둘째, 다양한 이론적 접근방법이 가지는 실질적 함의에 대한 평가를 위해 임금기반 사회보험 복지구조의 중심부라 할 수 있는 독일 내에서 현재 어떤 논의가 진행되는지에 초점을 두고 설명할 것이다.

부(負)의 소득세(negative income tax)와 사회적 배당금과 같은 기본소득 프로그램의 실행을 위한 실질적 노력에 대한 분석에서 시작하여, 본 논문에서는 네 번째 복지체제 유형으로서 — 이미 잘 알려진 자유주의, 보수

* 2010년 5월 27일 서울대학교 사회과학연구소 & 사회복지연구소 공동 주최 콜로키움 발표 논문.

** 마이클 오피엘카(Michael Opielka) 교수는 제나(Jena)의 응용과학대학(University of Applied Sciences)의 사회정책 교수로 활동하고 있으며 또한 지그부르크(Siegburg)의 사회생태학 연구소 소장으로서, 본과 함부르크 대학의 강사로 활동하고 있다. 2004년부터 2005년까지 그는 캘리포니아 버클리 주립대 내 사회복지대학의 방문교수로 있었다. 그는 또한 독일 연방정부 사회정책 의회 내 녹색당의 의회고문으로 활동했으며 현재 그는 사회민주당의 기본소득위원회의 멤버로, 또한 사회민주당의 프리드리히 에버트(Friedrich-Ebert) 재단의 고문으로 활동 중이다. 오피엘카 교수는 기본소득지구네트워크와 독일기본소득네트워크의 설립자이며 사회정책, 사회학, 종교, 문화를 아우르는 다수의 논문과 저서를 집필하였다.

주의, 사회민주주의 복지체제의 개념을 조금 더 정리한 개념인 — 보장주의 (guarantism)를, 21세기의 특징적인 어려움을 극복하기 위해 사회계약의 개념이 재조정될 수 있는 도구로 소개할 것이다. 이는 시장기반과 국가기반 정치 형태 사이 제3의 길에 관한 새로운 개념을 알리는 것이다.

주제어: 기본소득, 사회적 시민권, 부(負)의 소득세, 사회적 배당금, 보장주의

1. 임금 노동에서 시민권과 사회권으로

산업화된 국가들에서, 30~50세 사이의 건강한 남성들 대부분은 일을 하거나 혹은 구직활동을 하고 있다. 노동사회의 승리는 복지국가를 요구했다. 많은 개발도상 국가의 경우에서 보듯이, 복지국가가 존재하지 않는 곳에 노동사회 또한 존재하지 않는다. 노동 및 완전 고용에 기반한 유토피아의 이념에 대해서는 지난 25년간 혹은 그 이상 동안 비판이 지속되어 왔다. 관찰자들은 인구구조의 변화로 인해 최소한 실업의 문제 정도는 저절로 해결되길 바라고 있다. 즉, 노동시장으로의 신규진입 인력 감소는 노동공급을 줄이며, 이에 따라 가장 최근에 산업화된 국가들에서 2015년까지는 노동시장의 균형이 형성될 것으로 생각하는 것이다. 한편에서는, 노동시장의 현 위기는 임금 노동에 의존하는 사회 체계에 그에 상응하는 위기를 유발시켰으며, 이는 더 심대한 사회변화를 시사한다고 주장한다. 20세기의 낭만적인 열정은 사회민주주의와 노동조합들(‘근로, 근로, 근로’의 패러다임)의 형태 속에서 여전히 뚜렷하게 나타나지만, 이제 새로운 종류의 낭만주의, 즉 기본소득의 보장이라는 사회적 이상향으로 대체되고 있는데, 이는 노동시장에 의존하지 않고 인권에 기반한 사회참여의 수단을 제공한다.

기본소득이라는 이념은 과연 윤리와 인권에 기반한, 그리고 하나의 세속적 시민 종교 — 한때 미국의 유명 사회학자 탈콧 파슨스가 희망했던 바와 같이 거대 종교들의 진리까지를 포함하는 — 에 기반한 새로운 사회계약으로의 길을 제시할 수 있는가? 그리고 나아가 그것은, 커다란 사회경제적 위기에 직면한 21세기에 자본주의와 사회주의 사이의 “제3의 길”을 제시하는 새로운 사회모델의 청사진으로 작동

할 수 있는가? 우리는 그것이 아마도 가능할 수 있음을 보일 것이다. 우리의 가정은 기본소득이 기존의 자유주의, 보수주의, 사회민주주의 체제의 유형들을 넘어서는 새로운 복지체제 유형의 매트릭스로 작동한다는 것이다. 이러한 새로운 복지체제의 유형을 우리는 “보장주의”(guarantism)라 부른다.

2. 생산성 개발은 인간 노동을 잉여적인 것으로 만드는가?

현대 경제는 서비스와 지식에 기반한다. 반대로 나타한 봉건제도는 착취에 기반했는데, 이는 특히 1차 산업부문(광업과 농업)에서 두드러지게 나타났으며 어느 정도까지는 2차 산업분야(제조업)에도 적용되었다. 1960년대 시작된 서비스 사회로의 전환이 그랬던 것처럼, 산업의 확장은 자본주의를 요구했다. 그럼에도 불구하고 사회변화에 대한 거시이론가들은 현재 매우 불안한 위치에 놓이게 되었다. 무엇보다, 자본주의가 경제발전을 촉진하고 이는 차례로 복지국가와 선진 민주주의로 이어진다는 이론은 현대의 발전된 경제체제들에서 아마도 상관성이 떨어지는 것처럼 보인다. 여기서 중요한 요인은, 말하자면 인간 노동의 중요성을 점차 소외시키는 생산성의 발달이다. 그러나 만약 이것이 사실이라면 소득분배는 더 이상 노동에 일차적으로 연계되지 않을 것인데, 이러한 주장은 근로에 기반하지 않는 기본소득에 대한 주장과 유사한 것이다. 하지만 대부분의 OECD(경제협력개발기구) 국가들의 노동시장 상황은, 적어도 아직까지는 생산성 증가에도 불구하고 매우 탄력적임을 입증하고 있다. 따라서 생산성의 증가가 비(非)근로기반형 기본소득의 직접적 근거가 되지는 않는 것처럼 보인다.

그러나 기술적·사회적 변화에 대한 이러한 노동시장의 무한한 적응력의 낙관적 예후에 대해서는 두 가지 심각한 이의가 제기되고 있다. 그 중 하나는 생산성의 급격한 증가가 여전히 예비되어 있다는 것이고, 다른 하나는 시민들이 더 많은 불평등과 배제를 경험하게 되리라는 것이다. 전자의 주장은 제레미 리프킨(Jeremy Rifkin)이 쓴 《노동의 종말》(2004) 덕분에 잘 알려지게 되었다. 세계적으로 생산직 종의 일자리들은 점차 사라지고 있다. 1995년부터 2002년 사이에 경제규모 상위 20개의 OECD 국가들에서 3천백만 개의 일자리가 사라졌으며, 같은 기간 중국에서

도 역시 천오백만의 생산직 일자리들이 사라졌다. 더 나아가 미래에는 사무직종과 서비스 분야에서도 역시 비슷한 현상이 나타날 것이라 예상되고 있다. 이는 새로운 기술을 기반으로 하는 서비스 분야의 생산성 증가가 1990년대까지 일어나지 않았기 때문이다. 은행과 여러 서비스 제공자들은 이미 많은 수의 직원들을 정리하고 하는 과정 중에 있다. 인터넷 뱅킹, 음성인식시스템, 자동화된 슈퍼마켓 계산대, 그리고 인터넷 거래의 등장은 모두 생산직보다 서비스 분야 일자리들의 더 극적인 붕괴 가능성을 암시한다. 이러한 통찰은 부인하기 어렵다. 최근 몇 년간 진행된 다수의 시뮬레이션 연구들은 이런 주요 추세를 암시하는 듯한 결과물을 보여주고 있다. 사적이고 — 적어도 지금까지는 — 시장주의적 합리화의 적용이 용이치 않은 서비스 영역(교육, 보건, 사회서비스 분야 등)에서만 뚜렷한 고용 성장이 관찰되지만, 인터넷 교육의 발달과 보건서비스의 합리화에 대한 수요를 고려할 때, 이 분야들에서의 고용의 성장이 지속될 지는 의문이다.

한편으로 리프킨은 에너지 경제가 수소에너지와 연료전지기술로 전환되면서 무수한 일자리들이 창출될 것으로 기대하지만, 이조차도 노동시장 상황에 잠시 숨 돌릴 여지만 제공하리라는 것을 인정하지 않을 수 없다. 이러한 첫 번째 이의제기는 근로와 소득의 분배에 있어 노동시장의 역할에 근본적인 변화가 있을 것이라는 주장을 지지하기에는 그 자체로 충분하지 않을 수 있다. 그러나 노동시장에서의 이런 전환의 결과들을 시정하기 위해 중기적 관점에서의 어떤 조치가 필요하다는 것을 보여줄 수는 있을 것이다.

현 상황이 지속될 것이라는 낙관론에 가해진 두 번째 이의제기는 고용부문에서 예상되는 기술적 변화들보다는 이미 인식 가능한 다양한 사회적 변화들에 기반하고 있다. 정보기반 경제에서의 주도적 근로모델은 ‘핵심직원’과 ‘가용직원’(즉, 시장 상황에 따라 고용되거나 해고되는 직원)으로의 구분이다. 많은 근로자들에게 이러한 유연성 증가는 긍정적인 것처럼 보이는데, 이는 결국 유급고용직이 근로자들의 요구에 맞춰 조정될 수 있다는 것을 의미하기 때문이다. 이는 동시에, 모든 산업국가에서(몇몇 경우들에서는 괄목할 만한 정도로) 발생해 온 일하는 여성들의 증가 이유가 된다. 그러나 합리적 임금의 일자리를 찾는 것이 이미 어려운 사회적 약자들에게 이런 변화는 그들을 더욱 소외시키고 그들의 권리를 박탈하는 결과로 작용하고 있다.

이런 사회적 배제의 과정은 유급고용에서의 급진적 변화들, 가족적 연대의 약화, 사회적 ‘포용’(inclusion)을 촉진하는 복지국가의 취약함 증대에 그 뿌리를 두고 있다. 후자가 우리가 여기서 집중할 부분이다. 노동력 활성화와 근로연계복지(국가복지를 대신하는)에 초점을 맞춘 노동시장 정책은 장기실업자들을 재통합(re-integrate)시키려는 의도에도 불구하고 비포용적(non-inclusive)인 것으로 밝혀졌다. 독일에서는 사회당-녹색당 연합정부의 ‘의제 2010’ 덕분에 2003년부터 급여지급 정도가 감소했으며, 2005년부터는 (이른바 ‘Hartz IV’ 개혁의 결과로) 실업기간이 1년 이상 된 모든 독일인들에게 ‘실업수당II’(Arbeitslosengeld II)가 사회부조급여 수준으로 도입되었다. 독일노동시장개혁(Hartz I-IV)의 평가는 현재까지 엇갈리는 결과를 보여주고 있는데, 오직 몇몇 소기의 목표만이 달성되었을 뿐 장기실업에 대한 원인적 효과는 아직까지 파악되지 않고 있다(Kaltenborn et al., 2006). 영국의 활성화 정책에 대한 평가연구 역시 유사한 실망스러운 결과만 보여주고 있다(Walker, 2005). 주로 저숙련자들을 노동시장으로 유입하는데 목적을 둔 유급고용정책의 비용은 취약계층에 대해 높은 수준이며, 이는 유럽인의 정의(justice)에 관한 이념과 상충된다(Esping-Anderson, 2002).

노동시장과 그 주변부로부터 점차 더 많은 사람들을 배제하는 것은 경제문제(유급노동과 소득의 결합)를 사회적 시민권의 문제에 직접적으로 연결시킨다. 20세기 들어 노동과 자본 사이에 점차 뚜렷한 계급적 절충이 확대되었으며 이로 인해 노조와 정당은 취업자들의 옹호자 역할을 충실히 수행해온 반면, 실업자들은 자신의 권리를 보호하기 위한 힘 있는 대변자들을 갖지 못했다. 스타인 링겐(Stein Ringen)은 ‘남겨진 자들의 궁핍’(deprivation of the left-behind)의 문제를 우리가 우선적으로 당면한 ‘부당한 불평등’(objectionable inequality)으로 손꼽았다(Ringen, 2006). 정치 공동체는 현재 냉혹한 선택에 직면해 있다. 현존하는 사회경제적 구조를 그대로 내버려둠으로써 노동시장으로부터 더 많은 시민들을 배제하고 사회복지에 부담을 증가시키는 위험을 감수하거나, 아니면 기본소득의 도입을 통해 소득분배를 근본적으로 현대화하고 정치화하는 선택 말이다.

3. 근로기반이 아닌 기본소득을 도입하는 것이 가능한가?

원칙적으로 기본소득의 두 가지 기술적인 변이들을 생각할 수 있다. 하나는 모든 시민에게 기본소득을 보장하지만, '일차적' 소득, 즉 근로소득과 투자소득, 생계유지급여가 생계를 꾸리는데 부족할 경우에만 지급될 것을 전제로 한다. 또 다른 변이형은 어떤 기타 소득과도 무관하게 모든 시민들 각자에게 기본소득을 제공한다. 지금까지 50년 이상 지속되어온 기본소득에 대한 논의에서, 첫 번째 대안은 '부(負)의 소득세'(negative income tax)라는 이름으로 알려져 있으며, 두 번째는 '사회적 배당금'(social dividend)으로 불린다. 사회계약의 관점에서 기본소득은 시장 소득만큼이나 '일차적' 소득으로 간주될 것이다. 즉, 그것은 무조건적인 사회적 권리이다.

1) 부(負)의 소득세

사실상 모든 복지국가들에 존재하는 바와 같은 사회부조의 형태는, 그것이 '근로의욕'의 문제와 연계되어 있다는 점에서 기본소득은 아니다. 원칙적으로 근로의욕의 결핍은 소득에 대한 자격 상실로 이어지지만, 실제로 이는 가족으로 흡수되는 사람들(본인 소득이 없는 청소년, 가정주부 등)이나 혹은 현물급부(benefit in kind)를 제공받는 이들(망명자 등)의 경우에만 해당된다. 따라서 사실상 사회부조는 기본소득의 한 변형으로서 정확히 '부의 소득세'처럼 운영될지라도, 여전히 근로의지의 문제가 이념적으로 중요하게 평가된다. 이는 점차 사회부조가 하나의 임금보조금으로 발전해 간다는 걸 의미한다. 독일의 '실업수당 II'안과 같이 추가소득의 기회가 확대되거나, 혹은 그 밖의 경우에서 사회부조는 '통합수당'(integration allowance)이 제공되는 동안 사회최저생계수준보다도 낮은 최소한의 수준으로 감소하게 된다. 그러나 사회부조나 '실업수당 II'의 수급자가 되는 것에 뒤따르는 차별이 여전히 존재하며, 그 강도의 수준은 다를지라도, 사람들이 최소한 구직을 위해 노력해야만 한다는 사실은 분명하다.

기본소득은 반대로 온전히 인센티브에 근거하며 어떠한 '근로의무'도 부과하지 않게 되어 있다. 자유주의 경제학자들과 그 정치적 조언자들 — 이들 중 가장 유명

한 이는 밀턴 프리드먼(Milton Friedman)과, 근래에는 찰스 머레이(Charles Murray)였다 — 이 선호하는 ‘부의 소득세’는 근로에의 장려를 온전히 할 수 있을 것이다. 추가 소득에 대해서는 ‘오직’ 50퍼센트 정도의 세금이 부여될 것인데, 그로 인해 최저 생계수준에서부터 기본소득의 두 배 수준(‘손익분기점’으로 알려진)까지에 해당되는 모든 유급고용자들이 자신의 ‘일차적’ 소득(primary income)과 ‘부의 소득세’를 합해서 받게 될 것이다. 기본소득에 관한 이런 대안의 이점은, 모델이론의 관점에서 볼 때 그것이 지니는 간결함과, 그리고 ‘인센티브 호환성’(incentive compatibility), 즉 저임금 영역에의 실제적인 광범위한 보조금 지급 효과에 있다. 이것의 단점은 저소득층의 많은 가구들이 기본소득수급의 대상이 된다는 점인데, 이는 엄청난 재정증가나 혹은 (더 효과적인) 재분배를 요구한다. 더욱이 자유주의 경제학자들은 한편으로 노동에 따른 인센티브를 확대하고 다른 한편으로는 비용을 제한하기 위해서 기본소득의 수준을 가능한 한 낮추기를 바란다. 이는 노동조합 및 여러 사회개혁가들로 하여금 이 기본소득 대안에 대해 저항하게 하는 점이기도 하다.

하지만 ‘부의 소득세’의 경우에도 이런 단점 중 일부를 보완할 수 있는 흥미로운 수정안들을 생각할 수 있다. 독일은 기민당 소속 튀링겐(Thuringia) 자유주 전 수상인 디에테 알타우스(Dieter Althaus)가 2006년 여름에 처음 공론화한 ‘시민연대 소득’(solidarity citizen's income) 모델과 같은 다양한 대안들을 검토하고 있다. 이 모델의 특징은 시민들이 두 가지 시민소득 수준 사이에서 선택할 수 있다는 점인데, 즉 800유로의 시민연대소득을 받고 50%의 면세율을 적용받거나, 400유로의 시민연대소득을 받고 25%의 세율을 적용받는 것이다. 월 소득이 1,600유로 이상인 사람들에게는 후자가 선호될 것이다. 이 모델에서 건강보험과 요양보험의 재정은 시민연대소득에서 공제되는 200유로 정도의 ‘건강 및 요양보험료’의 형태로 체계적으로 통합된다. 이 모델을 경제적으로 분석한 결과에 따르면, 세율과 면세율은 증가될 필요가 있으나 그럼에도 불구하고 모델을 위한 재정은 마련될 수 있을 것으로 보인다(Opielka and Strengmann-Kuhn, 2007). 2007년에 기민당(CDU)은 ‘Bürgergeld’ 모델 실행을 향한 실질적 단계를 발전시키기 위해 국가위원회를 발족했는데, 이는 이후 다른 독일 정당들의 행로의 선례가 되었다. 자민당(FDP)은 이미 1996년에 부의 소득 모델을 채택하였고, 최근 2007년에 녹색당은 전당대회에서 이 주제를 핵심

적으로 다뤘으며 사민당(SDP)은 국가적 수준에서 내부 논의를 시작하였다(Opielka, 2008b).

알타우스 모델은 복지국가를 간결한 ‘소득보장’으로 대체하자는 찰스 머레이의 최근 제안과 몇 가지 유사점을 지닌다(Murray, 2006). 이 모델에 따르면, 현재 이전 (transfer) 프로그램(국방, 환경 사업 등과 반대되는 사회보장, 농업보조금, 기업복지 등의 프로그램)에서 사용되는 모든 비용은, 각 시민들에게 21세부터 매년 10,000달러의 현금보조를 제공하는 형태의 새로운 프로그램으로 재투입된다. 이 계획은 일도양단의 조치로서, 모든 사람이 의료보험 가입 의무를 지니고 보험회사는 전체 인구를 하나의 단일 풀로 간주할 것이며, 불법행위규제법 및 의료면허법 개정을 통해 경증의 질환을 치료하는 저비용 클리닉 운영이 가능해질 것이다. 하지만 머레이의 의도는 이보다 좀 더 광범위하다. 이는 일자리 전환을 더 쉽게 하여 구직활동을 수월케 하거나, 저소득층 인구의 결혼을 장려하고, 관료들로부터의 사회복지지원을 시민사회로 되돌리는 것 등을 함께 포함한다. 그러나 머레이의 제안과 알타우스 모델 사이에는 엄연한 차이 또한 존재하는데, 예를 들어 알타우스는 복지국가의 완전한 폐지를 원치 않으며, 대신 그것을 보편주의에 근거한 기본소득 모델로 재구성하고자 한다.

2) 사회적 배당금

기본소득에 관한 두 번째 대안은 모든 시민들에게 사회번영에 대한 개별 할당의 의미로 ‘사회적 배당금’을 지급하는 것이다. 이는 진정한 의미에서 기본소득으로 볼 수 있다. 즉, 개인은 자신의 다른 소득과 무관하게 기본소득에 대한 법적 자격을 가진다는 것이다. 어떤 추가소득에 대해서는 세금이 부여되며 사회복지기여 적용대상이 될 것이다. 만약 기본소득수준이 국가평균소득의 50~60%선인 EU의 빈곤기준에 따라 정해진다면, 재분배와 관련하여 추가적으로 중요한 요구사항이 제기될 것이다. 기술적으로 말하자면 이 모델 역시 ‘부의 소득세’처럼 작동할 것이며, 따라서 추가소득에 대한 상당한 세금면제가 요구될 것이다. 50% 한계선(세금+사회복지기여를 포함한)을 적용한다면, 여기서도 역시 사람들은 평균소득 이상 혹은 기본소득의 2배를 벌지 않는 한 순납세자가 되지 않을 것이다. 만약 기본소득수준이 평균소득

의 60%로 정해진다면, 1인당 소득기준의 120%를 버는 경우에 순납세자가 될 것이다. 이는 거대한 규모의 재분배 프로그램을 의미한다. 평균 이하의 소득을 가진 사람들은 모두 기본소득과 기타 소득의 합을 받을 수 있게 되며, 이때 국가가 책임져야 하는 비율의 정확한 수치가 감소되는 것은 아닐지라도, 이러한 부분은 노동시장이 완전히 탈규제화 될 수 있다는 사실로 인해 얻을 수 있는 큰 장점에 의해 상쇄될 것이다. 이러한 일이 가능한 까닭은, 별도의 신청 없이도 모든 시민들에게 기본소득이 언제나 보장될 뿐 아니라, 또한 추가적으로 발생하는 소득이 모두 가계소득에 중요한 보탬이 된다는 사실이 근로에 대한 인센티브로 작용할 수 있기 때문이다. 이런 맥락에서 제시되는 것은 독일의 사업가 베르너(Götz W. Werner)의 모델인데, 이 흥미로운 수정안에 따르면 기본소득의 재원은 소득세가 아니라 소비세에 의해 마련될 수 있다(Werner, 2007). 따라서 이와 같은 유형의 ‘사회적 배당금’ 모델은 하나의 ‘부의 소득세’ 형태로서 소득세율에 통합되는 것이 아니라, 그 자체로 독립적인 유형으로 기능할 것이다.

모든 ‘위대한’ 개혁방안이 그렇듯이, 여기에는 반드시 고려되고 명확히 규명되어야 할 복잡한 요소들이 있다. 첫째로, 무엇보다 기본소득 수준에 있어 커다란 영향을 끼칠 수 있는 일련의 중요한 기술적 이슈들이 주의 깊게 고찰될 필요가 있다. 예를 들어, 건강, 영양, 연금보험이 기본소득의 일부로 이해되어야 하는지, (만약 그렇다면) 어떻게 그렇게 이해되어야 하는지에 대해 의문이 있을 수 있다. 그렇다면 또 다른 질문은, 모든 시민에게 제공되는 기본소득에 대하여, 전체 금액 중 상당 부분을 차지하는 주거비용의 경우 — 예로 독일에서는 독신자의 경우 총 671유로 중 평균 312유로 정도가 되는데 — 그것을 완전히 고려 대상에서 제외하고 주택소유자에게 불필요한 보조금을 지급하는 일이 없도록 주거비의 전액 혹은 보조금 일부를 별도로 지급하는 방안이 더 합리적이지는 않은지에 관한 것이다. 마지막으로 일반적인 기본소득이 가구 유형에 있어 온전히 중립적이지 않아야 하는지에 대한 질문도 있을 수 있다. 왜 개인 단위(싱글, 독거자)로 혜택을 받아야 하는가? 혹은 기본소득의 수혜자 단위는 무엇이어야 하는가(가족/가구인가 혹은 개인인가)? 개인 단위라면 어느 연령부터 수혜자격 적용이 될 수 있는가? 이 세 가지 질문(사회보장의 포함, 주거비용의 포함, 가구 유형과의 관련 여부)만으로도 기본소득 수준을 결정하는 이슈의 복잡성을 알 수 있다.

우리가 가장 중립적인 해결방안에 도달할 수 있다고 가정해보자. 다시 말해, 사회정책 측면에서의 전반적인 해결책에 대해, 주거비용 비포함의 문제에 대해, 그리고 가구유형 관련 여부를 포함하지 않을지의 문제에 대해서 합의하는 것이 가능하다고 말이다. 이런 경우에는 기본 소득의 도입을 위해 두 가지 초기적 대안을 생각해볼 수 있을 것이다. 첫 번째 대안의 경우, 원칙적으로 기본소득은 모든 사람들에게 지급되나 현실적으로는 사람들 스스로 신청을 해야 하는 절차가 요구된다. 하지만 신청 시 현재와 같은 소득 증명은 필요하지 않을 것이다. 정산기간 말(분기 혹은 연말)에 개인의 실제 총소득이 기본소득을 초과한다면, 그가 수급한 '정당치 못한' 기본소득 금액에 더해 당좌차월액이자(bank overdraft interest)가 반납되어야 한다. 이런 점이 유급노동을 하는 사람들 대다수에게는 기본소득 신청을 꺼리게 하는 요인으로 작용할 것이다. 고소득자의 경우에는 국가의 기본소득기금이 일종의 개인 은행 역할을 하기도 한다. 이자로부터 얻는 수익은 상당할 것이다. 하지만 이런 대안은 또한 다음과 같은 실질적인 문제를 초래할 수 있다. 예를 들어 '대출금'을 갚지 못하는 사람들은 어떻게 될 것인가? 이는 물론 지금의 프로그램에 익숙해지기까지의 어려움으로 이해될 수도 있겠지만, 이러한 해결방안을 통해 기본소득이 수행하는 사회보장의 기능이 분명히 드러난다. 지금의 대안에서 주거비용은 주거수당법(기본소득보조금과 같은)에 근거해서 지급이 가능하며, 추가 소득이 없는 경우 100% 지원이, 소득활동 및 투자로 인해 가족 구성원 중 소득이 발생하는 경우에는 부분적 지원이 가능할 것이다. 이 프로그램에서는, 기본소득만으로 생계 보장이 불충분할지라도 주거비용 보조금과 함께 지원된다면 생계 보장이 충족될 것으로 본다. 그런 만큼 이때의 기본소득은 '부분적' 기본소득의 형태를 띤다. 이러한 형태에서는 주거비용이 모든 결과를 시험해 볼 수 있는 도구가 되는데, 그렇다면 '주거비용'은 어떻게 평가될 것인가? 이는 고정된 보조금의 형태인가, 아니면 개인의 선택적 주거비용에 따라 변동되는가? 그러나 어떤 형태이든 사회적 보장의 수준은 상당한 정도로 향상될 것이다.

두 번째 대안 역시 '부분적' 기본소득의 성격을 가지나, 전자와 다른 점은 그 결정요인으로 작용하는 것이 주거비용이 아니라는 점이다. 이 경우에는 차라리 생계 보장을 위한 금액이 수당(allowance)과 대출(loan)의 형태로 나뉠 것이다. 이런 맥락에서 독일연방정부교육훈련지원법(Bundesausbildungsförderungsgesetz; BAföG)에 근

거한 대학생 지원금이 제공된다. 이는 물론 부모의 소득 수준이 지원여부에 있어 고려된다는 사실은 제쳐놓고 얘기하는 것이다. 이 지원 프로그램의 절반은 수당으로 지급되고 다른 절반은 저금리 대출로 지급된다. 독일정부가 제안한 ‘모두를 위한 지원금’(BAföG for all)은 ‘기본소득보험’ 모델(Opielka, 2008a)을 채용하고 있는데, 이로 인해 노동시장에 참여하고 싶어 하지 않는 사람들에게도 기본소득을 보장할 수 있을 것이다. 이 모델은 스위스 연금체계(AHV)의 구조를 모든 소득보장형 사회보장체계에 적용하는 것으로, 최소 3년 이상 연금에 가입한 사람, 노동에 적합한 사람, 노동에 적합하지 않은 사람, 노령연금수령자(65세 이상)이거나 혹은 3세 미만의 아동을 양육 중인 사람 누구나 기본소득을 수급할 수 있으며, 최근 소득 수준에 따라서는 기본소득의 최대 두 배까지 받을 수 있다. ‘기본소득보험’ 모델은 사회보장의 보험적 성격과 세금 기반 모델의 보편주의적 접근법을 결합한 형태를 가진다. 하지만 기본소득 개념의 진짜 난관은 유급노동에의 참여를 원치 않는 사람들을 어떻게 다룰 것인가에 있다. ‘기본소득보험’ 모델에서는 기본소득 중 대출에 해당하는 부분이 관료주의적 통제를 대체한다. 그러나 노동시장의 요구에 타협하지 않은 채 남겨진 사람들의 대출 비중은 추가 소득을 통해 0으로 감소할 수 있다(이는 수당금에서 면제되기도 하며, 추가 소득에 반비례해서 감소될 것이다). 자선단체 활동 혹은 교육 및 요양 관련 노동이 대출수준을 0으로 감소시키거나 소득수준을 향상시키기 위해 일정 비율로 고려될 수 있을 것이다. 이러한 모델과 현재의 독일식 모델(‘1유로 일자리’) 혹은 스위스식 모델(‘통합수당’) 간의 본질적인 차이는 이 해결책이 함의하는 자유주의(liberalism)와 존엄성(dignity)에 있다. 사람들은 값싼 노동력 혹은 교육 대상으로 취급되지 않으며, 대신 자신의 시간과 소득(빚을 포함하여)에 대해 통제력을 가진 시민으로 간주된다.

‘진정한’ 의미의 기본소득과, 한편으로 그 도입을 위한 변이형들, 그리고 다른 한편으로 일종의 관계적인 사회보장 해결책 사이의 중요한 차이는 근로기반이라는 조건의 거부, 그리고 더 이상 그 관련성을 찾을 수 없는 유급고용의 이데올로기 대한 거부에 있다. 이는 기본소득이 노동시장으로의 진입을 촉진한다는 사실과 모순되지 않는데, 기본소득은 ‘제3의 영역’에서 자선활동으로의 진입 또한 장려하기 때문이다. 기본소득은 사람들이 사회로부터 벗어나는 것을 장려하기 위해 고안된 것이 아니라, 사람들이 어떻게 사회에 참여할지를 스스로 결정할 수 있도록 하기 위

해 고안되었다. 이미 사회활동을 중단한 사람들은 — 대개 직장으로부터의 사직이
나, 드물게는 본인의 신념 때문에 — 지금보다 더 나은 생활을 영위하지 못할 것이
며, ‘모든 이를 위한 지원금’(BAföG for all)에 기반한 현재의 도입 모델에서 이들은
빛의 부담으로 인해 오히려 훨씬 더 악화된 생활을 하게 될 것이다. 하지만 이들은
더 이상 차별받지 않고 자유 시민으로 대우받을 것인데, 오늘날 부유한 집안의 상
속인이나 돈 많은 부모 밑에서 일하지 않고 놀고 있는 자녀들이 그렇게 대접받고
있는 것과 동등하게 말이다. 차별의 제거는 사회활동을 중단하고 싶어하지 않지만
구직에 실패하여 절망에 빠져있는 모든 이들의 문화적 정신적 상황을 크게 향상시
킬 것이다(물론 이들을 위해서는 사회복지 서비스나 치료 서비스가 제공되어야 할
것이다). 배제보다는 격려, 이것이 민주적이며 진보적인 것이다.

4. 보장주의: ‘대안’ 사회를 향한 네 번째 복지국가 형태

1980년대 후반 괴스타 에스핑 앤더슨(Gøsta Esping-Andersen)이 발전시킨 ‘복지
체제’ 이론(사회민주주의, 자유주의, 보수주의 복지체제)은 문화적(관념적) 분석과
구조적 분석을 결합시킨 사회정책연구에서 가장 영향력 있는 노력이라고 할 수 있
다(Esping-Andersen, 1990). 거기에 덧붙여 어떤 학자들은 ‘지중해식’ 복지체제를, 다
른 학자들은 ‘유교적’ 혹은 ‘아시아적’ 체제나 ‘탈공산주의’ 유형을 제시하기도 하였
다(Arts and Gelissen, 2002). 보다 사회학적인 유형학은 <표 1>에 제시되어 있다. ‘보
장주의’라는 새로운 네 번째 복지체제 개념은 무엇보다 복지체제 유형학이 정치적
문화 안에서의 구성물임을 고려한 것이다.

시장주의적 통합에 초점을 둔 자유주의 체제 모델이나, 노동시장을 보편화하는
데 중점을 두는 사회민주주의 모델 혹은 가족과 협동조합주의적 통합을 합친 보수
주의 모델 모두 그 자체로는 적절하지 않아 보인다. 고전적인 에스핑 앤더슨식 복
지체제 유형학의 세 가지 체제 중 하나에 기반을 둔 복지국가가 근대적 노동시장
의 붕괴로 인해 발생한 문제들을 해결할 수는 없다. 각 모델의 성과를 재구성한 네
번째 복지체제 유형(보장주의)이 기본소득을 통해 시민의 복지에의 권리를 체계화
할 것이다. 이 새로운 사회계약은 노벨상 수상자인 아마르티아 센(Amartya Sen)의

〈표 1〉 복지체제의 네 가지 유형

변수	복지체제 유형			
	자유주의	사회민주주의	보수주의	보장주의
탈상품화 (Dekommodifizierung)	약함	강함	중간 (‘가족부양자’의 경우)	강함
민영화	높음	낮음-중간	낮음-중간	중간
협동조합주의/국가사회주의 (Beamtenversorgung)	약함	중간	강함	약함
재분배 역량	약함	강함	약함	중간
완전고용보장	약함	강함	중간	중간
· ‘시장’의 역할	중심적	주변적	주변적	중간
· ‘국가’의 역할	주변적	중심적	부수적	부수적
· ‘가족/지역사회’의 역할	주변적	주변적	중심적	중간
· ‘인권’의 역할	중간-높음	중간	주변적	중심적
복지국가 연대의 지배적 형태	개인주의적	노동중심적	공산주의적, 국가사회주의적	시민권, 보편주의적
지배적인 사회 지도 원리 (guiding principle)	시장	국가	도덕	윤리
실제 예	미국	스웨덴	독일, 이탈리아	스위스 (‘약한 보장주의’)

자료: Opielka(2008a: 35).

‘역량접근방식’(capability approach)의 양상들을 구체화하는데, 역량접근이란 인간의 안녕에 관한 이론으로서 선택의 자유의 중요성과, 개인들의 이질성, 복지의 다차원적 본질을 강조한다(Sen 2006). 각 개인의 기능적 역량은 계급, 젠더, 출생지 등과 같은 다양한 외부 요인들의 차이에 의해 좌우된다. 사회는 사람들이 성취적 삶을 영위할 수 있는 자유를 증진함으로써 그러한 차별을 완화시켜야 하며, 이러한 좋은 사회의 원칙을 논쟁의 여지가 없도록 만드는 것이 바로 인간의 안녕에 관한 지금의 구상이다.

전통적인 근로중심 복지국가에서 이러한 보편적 체제로의 전환은 아시아 사회들에서도 마찬가지로 관찰된다. 일본과 한국에서의 최근의 발달을 비교한 이토 팽

(Ito Peng)은 사회정책의 근거가 되는 관념적 체제의 변화에 초점을 맞췄다. “두 나라에서 사회정책에 대한 공적·정치적 관점이 사회복지를 발전국가(developmental state)의 부수적 측면으로 보는 것에서 새로운 시민권과 인권의 한 표현으로 바라보는 것으로 전환되었다”(Peng, 2008: 163). 1997년 경제위기 이후 한국 사회에서는 복지국가의 확대가 뒤따라 양성평등과 가족지원을 증진시켰는데, 이러한 흐름은 ‘복지지향적’ 관점과 ‘사업지향적’ 관점 간의 이념적 경쟁을 통해 지속되었다. ‘강력한’ 종교적 가치들이 인권에 관한 정치형태를 재조명하기 위해 전 세계적으로 계속해서 출현했던 것처럼, 불교와 기독교는 일본과 한국의 사회개혁 발전을 위한 중요한 문화적 힘으로 작용해 왔다(Opielka, 2008c).

그러나 사회복지, 그리고 특히 기본소득이라는 대안적 개념에 대한 관념 논쟁의 영역은 사회과학의 명확한 이해와 지지를 필요로 한다. ‘보장주의’ 개념은 기존의 전통적 복지 유형들, 즉 자유주의, 사회민주주의, 그리고 보수주의의 장단점을 구별하는데 도움이 될 수 있을 것이다. NGO를 복지국가 연대의 지배적 형태로서 시민권과 보편주의를 위해 투쟁하는 옹호집단으로 재조정하는 것, 그리고 문화적 이해 관계자들을 윤리라는 지배적인 사회 지도 원리를 위해 투쟁하는 일단의 교회들로 재편성하는 것은, 기본소득 개혁 같은 이념들을 더욱 강화시킬 것이다.

이런 맥락에서 사회계약에 다시 초점을 맞추는 일은 21세기 복지국가의 지속가능성을 확보하는 가장 좋은 방법처럼 보인다. 그것은 시장기반의 정치형태와 국가 기반 정치형태 사이에 “제3의 길”이란 새로워진 개념을 드러낸다. ‘대안적 사회’로서의 좋은 사회를 이루기 위한 첫 발걸음이 될 것이다.

참고문헌

- Arts, Wil and John Gelissen (2002), "Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-Art Report," *Journal of European Social Policy* 12(2): 137-158.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (2002), "Towards the Good Society, Once Again?," in Gøsta Esping-Andersen et al., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Kaltenborn, Bruno et al. (2006), "Hartz: Arbeitsmarktreformen auf dem Prüfstand," *Sozialer Fortschritt* 55(5): 117-24.
- Murray, Charles (2006), *In Our Hands: A Plan to Replace the Welfare State*. Washington: AEI Press.
- Opielka, Michael (2008a), *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven*, Reinbek: Rowohlt.
- Opielka, Michael (2008b), "The Likelihood of a Basic Income in Germany," *International Social Security Review* 61(3): 73-94.
- Opielka, Michael (2008c), "Christian Foundations of the Welfare State: Strong Cultural Values in Comparative Perspective," in Wim van Oorschot, Michael Opielka, and Birgit Pfau-Effinger (eds.), *Culture and Welfare State: Values and Social Policy in Comparative Perspective*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Opielka, Michael and Wolfgang Strengmann-Kuhn (2007), "Das solidarische Bürgergeld: Finanz und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts," in Michael Borchard (ed.), *Das Solidarische Bürgergeld. Analysen einer Reformidee*, Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Peng, Ito (2008), "Welfare Policy Reforms in Japan and Korea: Cultural and Institutional Factors," in Wim van Oorschot, Michael Opielka, and Birgit Pfau-Effinger (eds.), *Culture and Welfare State: Values and Social Policy in Comparative Perspective*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Rifkin, Jeremy (2004), *The End of Work: The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, New York: Penguin.
- Ringen, Stein (2006), *Reflections of Inequality and Equality*, Berlin: Social Science Research Center.
- Sen, Amartya (2006), *Inequality Reexamined* (New Edition), Oxford: Oxford University Press.

Walker, Robert (2005), *Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons*, Maidenhead: Open University Press.

Werner, Götz W. (2007), *Einkommen für Alle*, Cologne: Kiepenheuer & Witsch.

Third Way Politics and Global Crisis: The Case of Basic Income

Michael Opielka*

The original concept of a social contract based on wage-labor and family has recently been superseded by a social contract centered on citizenship and social rights. Alongside this shift in focus, the idea of a basic income — an unconditional claim to a regular, individual, decent income addressed to the political community — has lately become increasingly prominent, and gained considerable support.

This paper will discuss some normative and political aspects of the feasibility of a welfare reform based upon the idea of a basic income. Firstly, it will make the case for the increasing irrelevance of a wage-centered welfare state, in the wake of recent increases in economic productivity and, more significantly, the increasing social inequality confronting disadvantaged citizens. Secondly, it will focus on some current debates in Germany, arguably the heartland of the welfare architecture of wage-based social insurances, in order to assess the practical implications of various theoretical approaches.

From the analysis of the practical attempts to implement a basic income such as the negative income tax and the social divided variants, the paper will put forward a fourth welfare regime concept known as ‘guarantism’ — a refinement of the concepts behind the well-known liberal, conservative, and social-democratic welfare regimes — as a means by which the concept of the social contract can be realigned to meet the distinct challenges of the twenty-first century. It marks a renewed concept of a “Third Way”

* Professor, University of Applied Sciences Jena, Germany

between market- and state-based polities.

Keywords: Basic Income, Social Citizenship, Negative Income Tax, Social Dividend,
Guarantism