

기본소득론과 일자리보장론에 대한 단상: 현존 복지국가체제의 한계에 대한 두 가지 대응

옥우석 (인천대학교 무역학부 교수)

■ 요약 ■

현존 사회보장제도는 자산조사나 근로조건을 전제로 하므로 사각지대의 발생을 피할 수 없다. 기본소득론과 일자리보장론은 '일하지 않을 권리'와 '일할 권리'라는 서로 다른 보편성에 기초하여 이러한 사각지대를 해소하기 위한 담대하고 단순한 해답을 제시하고 있다는 점에서 매력적이다. 하지만 두 접근 모두 과도한 재정부담의 위험성이 있고, 제도 시행 중 발생하는 미시적 조정의 문제에 대해 답해야 한다는 숙제를 안고 있다. 보편성의 황홀함에 도취되어 표적그룹의 선별적이고 집중적인 지원을 통한 효율적 정책관리라는 오랜 정책적 노하우를 선불리 포기하는 것은 득보다 실이 더 클 수 있다.

최근 우리나라 정계에서는 기본소득제도 도입과 관련한 논쟁이 한창이다. 기본소득이란 정부가 모든 성인 구성원에게 정기적으로 동일한 수준으로 지급하는 소득으로, 일각에서 현존 사회보장제도를 보편적 복지 중심으로 재편하기 위한 대안으로 제시하고 있다. 다른 일각에서는 정부가 일할 의사가 있는 모든 사람에 대해 고용을 책임지는 일자리보장제도의 도입을 주장하기도 한다.¹⁾

기본소득제도와 일자리보장제도에 대한 논의는 현존 사회보장체계의 한계에 대한 문제의식에서 출발한다. 기존 사회보장제도는 자산조사나 근로조건을 전제로 하고 있기 때문에, 불가피하게 사각지대가 발생한다. 특히, 인공지능과 로봇에 의한 자동화에 따른 일자리 불안정성의 확산에 대처하기 위해서는 평생 예측 가능한 안정적인 생활을 보장하는 것이 필요하다는 것이 두 가지 주장의 핵심적 근거라고 할 수 있다. 이러한 문제에 직면하여 기본소득론은 소득보전을 통하여, 일자리보장론은 공공일자리 창출과 완전고용을 통하여 복지 사각지대를 해소하고, 소득분배를 개선할 것을 제안하고 있다.

기본소득론: '일하지 않을 권리'의 꿈

기본소득론은 현존 사회보장제도의 조건성과 사각지대를 비판하고, 이를 자산 조사나 근로라는 전제 없이 소득보전의 보편성을 강화함으로써 재편하고자 하는 흐름이라고 할 수 있다. 완전한 형태의 기본소득제도는 무조건성, 정기성, 충분성 등 3가지 조건을 충족하여야 한다. 즉, 기본소득은 '조건 없이' 모든 사람들에게, 정기적으로, 생계유지에 충분한 소득이 제공되어야 한다는 것이다. 이에 더하여, 개별성(개인 단위로 지급), 현금성(현금으로 지급) 등의 조건을 꼽기도 한다.

최근 국내에서 활발하게 논의되고 있는 기본소득제도에 대한 제안 중 대표적인 것으로는 이재명 민주당 대선후보의 제안, 기본소득당의 제안, 민간 씽크탱크 '랩2050'의 제안

등 3가지를 들 수 있다. 이 중 현재 가장 큰 주목을 받고 있는 이재명 경기도지사의 제안은 차기 임기 동안 청년에게는 연 200만원, 그 외 전국민에게는 연 100만원을 지급하겠다는 것이다. 기존 기초생계급여 등 복지수당은 그대로 유지한 채, 기본소득토지세 및 탄소세의 도입, 예산 우선순위 조정, 조세감면분 축소 조정 등을 통해 재원을 확보할 계획인 것으로 보인다. '기본소득목적세' 도입에 대한 검토 등에서 나타나듯 장기적으로는 증세도 염두에 두고 있는 것으로 보인다.

기본소득제도의 가장 큰 장점은 선별과 모니터링을 위한 비대한 관료제도 없이 사각지대가 없는 복지를 실현할 수 있다는 점이다. 무조건성(보편성)을 전제로 하는 기본소득제도 하에서는 법제 개정 등 새로운 고용형태의 출현으로 인한 사각지대 해소를 위한 노력에 수반되는 사회적 비용을 지불할 필요가 없다. 수급권자의 입장에서 보면 자산조사 과정에서 발생하는 소위 '낙인효과(stigma effect)'를 방지할 수 있다는 장점도 있다. 기본소득은 시장에서 사실상의 최저임금으로 작용하므로 질이 낮은 일자리를 줄이는 효과가 있다는 주장도 있다.

완전 기본소득제도의 가장 분명한 문제점은 재정소요가 매우 큰 반면 소득 재분배 효과는 불확실하다는 점이다. 기본소득제도의 소득재분배 효과에 대해서는 아직 연구자 간 의견이 분분하다. 이 제도는 근로의욕 감소와 그에 따른 거시경제의 불안정성을 야기할 수도 있다. '충분성'이 보장된 기본소득은 고용감소→세수감소→증세→고용감소의 악순환을 발생시킬 수 있으며, 물가상승으로 인한 명목 기본소득의 인상 압력이 발생할 위험도 있다.

기본소득제도는 그 시행에서도 많은 어려움이 존재할 것이다. 이 제도의 시행을 위해서는 현행 조세제도와 복지제도의 전면적인 개편이 불가피하다. 토지보유세 등 공유자원에 대한 새로운 세원 확충 문제는 차치하고라도, 기본소득이라는 단순한 설계를 통해 현대 복지국가 형성과정에서 축적된 다양한 계층 간 사회적 합의라는 복잡한 구성을 완전히 대체

1) 일자리보장제도는 일각에서는 기본일자리제도라는 명칭으로 부르기도 한다.

할 수 있다는 생각은 지나치게 낙관적인 견해로 보인다. 실제로 공적 사회서비스의 비례적인 확대가 이루어지지 않는 한, 기본소득의 시행은 우리나라의 복지체제를 동유럽이나 남유럽과 같은 현금중심형 복지체제로 수렴하게 할 것이라는 주장도 존재한다.

재정 및 증세에 대한 부담으로 인하여 현실의 기본소득제도론자들은 기존 복지제도를 유지한 채 소액의 기본소득으로 보완하는 방식을 염두에 두고 있는 것으로 보인다.²⁾ 하지만, ‘충분성’이라는 중요한 조건이 빠진 기본소득제도가 소득분배개선이나 ‘일하지 않을 자유’라는 기본소득 주창자들의 주요 정책적 목표를 달성하는 데 충분하지에 대한 의문이 생겨날 수밖에 없다. 막대한 재정부담을 회피할 수 있는 또 하나의 방법은 청년 등 표적그룹을 대상으로 무조건성(보편성)에 제한을 두고 시행하는 방식이다. 그렇지만 이 경우 현대사회보장제도가 포함하고 있는 사회수당(demogrant)에 비해서 별로 새로운 바가 없다고 할 수 있다.

일자리보장론: ‘일할 권리’의 꿈

일자리보장론은 정부가 ‘최종고용주(employer-of-last-resort: ELR)’ 역할을 수행해야 한다는 기본 아이디어에서 출발하였다. 정부가 최종고용주로서 근로를 원하는 모든 사람들에게 일자리를 제공함으로써 무한탄력적인 노동수요를 창출할 수 있다는 주장이다. 일자리보장정책은 2020년 미국에서 민주당 대선 경선 후보로 출마한 버니 샌더스(Bernie Sanders)가 경쟁 후보들과 함께 공약으로 제시하면서 세간의 관심을 끌기 시작하였다. 실리콘밸리에 지역구를 둔 로 칸나(Ro Khanna) 하원의원, 비영리 싱크탱크 레비연구소와 CBPP(Center on Budget and Policy Priorities) 역시 다양한 형태의 일자리보장제도를 제안하였다. 이들 제안의 공통 요소는 근로

2) 현재 제안된 기본소득 액수는 이재명 민주당 대선후보안은 연 100만원, 가장 급진적인 형태인 기본소득당의 제안은 월 60만원(연 720만원)에 불과하다.

의사를 지닌 모든 근로자들에게 최소 주15시간의 일자리를 보장한다는 것이다.

일자리보장론이 주장하는 이 정책의 장점은 다음과 같다. 첫째, 완전한 형태의 일자리보장 제도는 1차 소득분배에서 취업 여부에 따른 소득분배 문제를 제거한다. 또한 일자리보장 프로그램이 지불하는 임금은 사실상의 최저임금으로 작용하며, 직장내 훈련 등 ‘사람에 대한 투자’를 핵심으로 삼기 때문에 특히 취약계층의 인적자원의 보존과 촉진에 유리하다. 둘째, 기본소득제도와 비교해볼 때 일자리보장 제도는 자동적인 경기대응메커니즘을 지니고 있고 재화·서비스의 공급을 늘려 가격을 안정화하므로 거시경제적 안정성을 유지할 수 있다는 장점을 지닌다. 셋째, 일자리보장제도는 실업급여 및 기초생활보장제도 등 기존 복지제도를 대체하는 것이 아니라 근로자들로 하여금 이들 프로그램 사이에서 선택할 수 있도록 하므로, 기득권과 관련하여 제도 변화에서 발생하는 사회적 비용을 절감할 수 있다.

일자리보장론에서 가장 불편한 부분은 그 이론적 배경으로 제시되는 현대화폐이론이 주장하는 ‘기능적 재정원칙’과 관련된 것이지만, 현실에서 일자리보장제도를 받아들이기 위해서 반드시 현대화폐이론을 받아들여야 하는 것은 아니다.³⁾ 근로자 복지비용, 자본비용, 행정비용 등을 간과하고 있다는 비판도 존재하지만, 제안자들의 추정치를 믿는다면 일자리보장제도 도입에 필요한 예산은 재정적으로 불가능한 액수는 아니라고 할 수 있다.⁴⁾

일자리보장제도의 더 큰 문제는 재정 문제보다는 실효성 확보를 위한 세부적인 정책 디자인과 관련된 것으로 보인다. 가장 먼저 시장이 아닌 관료조직이 조정의 역할을 수행할 때 재화·서비스와 사회적 수요 간, 그리고 일자리를 필요로 하는 사람과 공급된 일자리 간

3) 현대화폐이론은 변동환율 불태환주권통화를 보유한 정부는 재정지출 확대에 따른 부채는 사후적으로 통화 발행을 통해 해결할 수 있으므로 파산의 위험이 없다는 주장을 골자로 하고 있다.

4) 일자리보장제도 소요예산은 미국의 경우 GDP의 1.5~3%, 한국의 경우 대략 10조원에서 50조원 사이가 될 것이라는 주장들이 존재한다.

미스매치의 문제를 어떻게 해결할 것인가 하는 문제가 있다. 일자리보장제는 근로자-중앙정부, 중앙정부-지방정부-산하기관, 산하기관-근로자 간 '3중의 요구'라는 복잡한 메커니즘을 통해 실현되므로 그 규모가 커지면 커질수록 행정비용은 기하급수적으로 증가하게 될 것이다. 둘째, 도덕적 해이 문제이다. 일자리보장론은 아직 작업장에서의 근무 태만이나 강도가 다른 업무들 간 업무 분장에 따른 개인 간 갈등 등 현실적으로 근로현장에서 발생할 수 있는 다양한 문제들에 대해 구체적인 답을 제공하지 못하고 있다. 또한, 최종 고용주가 파산 위험이 매우 작은 중앙정부로 단일화되어 있는 한 일자리보장제 근로자들은 더 조직화되고 쟁의의 위험성에 대한 고려를 덜 할 것이므로, 일자리보장제 생활임금 수준도 최저임금 보다 더 큰 상승압력에 직면할 가능성이 크다. 마지막으로, 적극적 노동시장 프로그램의 효과에 대한 연구들은 정부 직접고용의 취업능력 제고 효과에 대해 회의적인 결론을 내리고 있다는 점을 감안하면, 불황기에 일자리보장제의 수혜를 받은 근로자들이 호황기에 민간부문으로 이동한 후 얼마나 생산성을 담보할 수 있을지에 대한 의문도 제기된다.

보편복지가 만병통치약은 아니다.

글로벌화와 급변하는 기술환경 속에서 현대 복지국가는 사각지대 해소를 위한 적절한 해답을 쉽게 내놓지 못하고 있다. 기본소득 및 일자리보장과 관련된 제안들은 이에 대해 '일하지 않을 권리'와 '일할 권리'라는 서로 다른 보편성에 기초하여 담대하고 단순한 해답을 제시하고 있다는 점에서 매력적이다. 하지만 수많은 경제정책의 성공과 실패의 역사를 통해 알 수 있듯이 좋은 의도가 반드시 좋은 결과로 귀결되는 것은 아니다. 두 접근 모두 과도한 재정부담의 위험성에 대해 답해야 하며, 제도 시행 과정에서 발생하는 미시적 조정의 문제에 대한 수많은 질문에도 답해야 한다.

두 접근 모두에서 유의미하고 호소력이 있는 부분은 유효수요나 실업의 문제가 어떠한 간에 재정건전성에만 집착하는 보수적 경

제정책에 대한 비판적 시각이라고 할 수 있다. 그러나 보수적 경제정책이 틀렸다고 해서 그 반대가 반드시 옳은 것은 아니다. 기본소득론과 일자리보장론이 제기하는 문제의식은 청년 등 표적그룹을 정한다든지, 사회적 기업을 매개로 한 사회서비스 고용의 확대 등 다양한 방식으로 기존 복지시스템과 고용정책 속에 용해될 가능성이 있다. 그러나 보편성의 황홀함에 도취되어 표적그룹의 선별적이고 집중적인 지원을 통한 효율적 정책관리라는 오랜 정책적 노하우를 선부르게 포기하는 것은 득보다 실이 더 클 수 있다는 점을 염두에 두어야 한다. **SIES**

| 약력 |

인천대학교 무역학부 교수. 서울대학교 경제학과를 졸업하고 프랑스 파리 고등사회과학대학원(E.H.E.S.S., Paris)에서 박사학위를 취득하였다. 경제개발협력기구(OECD) 노동사회국(DELSA) 이코노미스트, 한국 EU학회 『EU학연구』 편집위원장, 한국에너지경제연구원 비상임감사 등을 역임하였다.