

기본소득과 노동

정원호 민주노동연구원 정책자문위원 (경기연구원 선임연구위원)

2020.6.9.



보고서는 민주노총 홈페이지(<http://www.nodong.org>)에서 보실 수 있습니다

자료문의: 민주노총 부설 민주노동연구원 | 주소: 04518 서울 중구 정동길 3 경향신문사 13층
전화: 02-2670-9220 전송: 02-2635-1134 이메일: kctu-li@nodong.org.

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

〈요약〉	1
1. 들어가며	3
2. 기본소득의 개념	4
3. 기본소득의 주요 쟁점	7
4. 노동문제와 관련된 기본소득의 쟁점	9
5. 맺음말 - 노동조합의 기본소득 논의를 촉구하며	15

요약

이 보고서는 코로나 19를 계기로 전국적 관심사로 부각되고 있는 기본소득의 개념과 몇 가지 쟁점을 살펴봄으로써 그에 대한 노동조합의 논의를 촉구하기 위하여 작성되었다.

기본소득은 “모든 사람에게 개인 단위로 무조건적으로, 자산심사나 노동 요구 없이 정기적으로 지급되는 현금”을 말한다. 이러한 기본소득의 철학적 근거는 모든 사람에게 실질적 자유를 보장하기 위한 물질적 수단을 제공해야 한다는 것이며, 동시에 경제적으로 볼 때 기본소득은 인간에게 자연적으로 주어지는 공유자산의 수익에 대한 공동의 몫이다. 따라서 기본소득은 인간의 권리인 것이다.

그렇지만 기본소득은 단일한 실체가 아니라 여러 가지 모델로 구성될 수 있는데, 이념형(ideal type)적으로 보면 최소주의적-자유주의 모델, 혼합 복지 모델, 강한 기본소득 모델로 구분될 수 있다. 첫째 모델은 복지 축소를 지향하는 우파적 모델이라 할 수 있고, 나머지 둘은 복지 확대를 지향하는 좌파적 모델이라 할 수 있다.

이 기본소득의 근거나 효과들을 둘러싸고 무수한 쟁점들이 있는데, 주요한 것들은 다음과 같다.

첫째, 왜 부자에게도 주나?

둘째, 필요한 사람에게만 복지를 제공하는 것이 모두에게 제공하는 것보다 사회적 보호에 효과적이지 않은가?

셋째, 일을 (하려고)하지 않는 사람(=배짱이)에게 왜 주나?

넷째, 무조건 돈을 주면 누가 일을 하나?

나아가 기본소득은 노동문제와 관련해서도 많은 쟁점을 갖고 있는데, 주요한 것들은

다음과 같다.

첫째, 인공지능과 로봇 등 신기술로 고용이 감소할 것인가? 그러나 더 중요한 것은 고용의 양적 변화가 아니라 질적 변화이며, 고용 양극화의 심화로 인해 기본소득의 필요성이 커진다.

둘째, 기본소득이 노동공급을 감소시킬 것인가? 이는 사전적으로 예단할 수 없는 문제인데, 선별적 복지와 기본소득을 비교하면 기본소득이 노동공급을 증가시키는 효과가 있다.

셋째, 기본소득이 노동시장과 가정에서 여성의 불평등을 완화시킬 것인가, 강화시킬 것인가?

넷째, 기본소득은 임금인상에 어떤 영향을 미칠 것인가? 아울러 노동조합의 교섭력에는 어떤 영향을 미칠 것인가?

이 밖에도 기본소득을 둘러싼 쟁점은 무수히 많은 만큼, 노동조합들은 그에 관한 논의를 심화시켜 나갈 필요가 있다. 특히 최근 들어 외국의 노동조합들에서도 논의가 활발해지고, 또 서구에서 기본소득에 대한 시민들의 지지가 크게 확대되고 있는 상황인 만큼, 더 이상 도외시킬 수는 없는 상황이다. 다만, 기본소득 논의에 있어 중요한 것은 단순히 기본소득을 도입하냐 마냐가 아니라 어떤 기본소득을 도입할지, 어떻게 노동자에게 유리한 모델을 구축할 것인지를 고민하는 것이다.

1. 들어가며

그동안 기본소득은 국내에서도 그리 생소한 개념은 아니었다. 2016년 초 일류 바둑기사 이세돌이 알파고에게 충격적 패배를 당한 것을 계기로 인공지능이 일자리를 대체할 것이라는 우려가 확산되면서 기본소득이 대안으로 거론된 바 있으며, 같은 해 6월에는 스위스가 기본소득 도입을 위한 국민투표를 실시하면서, 비록 부결되었지만, 세계적인 주목을 끌기도 했다. 게다가 2017~8년 두 해 동안 핀란드가 국가 차원에서는 처음으로 기본소득 실험을 함으로써 또 한 번 관심의 대상이 되기도 했다. 또 국내에서도 2016년부터 성남 시에서 24세 청년 모두에게 ‘청년배당’이라는 이름으로 1년에 100만 원(분기별 25만 원)이 지급되기 시작하였고, 2019년 4월부터는 경기도 전체에서 동일한 내용의 ‘청년기본소득’이 지급되고 있다.

그러나 올해 초 코로나 19의 확산으로 기본소득은 그 어느 때보다 뜨거운 이슈로 부각되고 있다. 코로나 19가 일상생활과 경제를 급격하게 마비시키면서 실업과 일시 휴·폐업에 내몰린 비정규직, 특수고용노동자, 영세 자영업자 등 노동시장 취약계층의 생계 지원과 위축된 내수 진작을 목표로 전 국민에게 ‘재난기본소득’을 지급하자는 주장이 2월 말에 제기되었고, 민주노동당도 3월 초 전 국민에게 100만 원의 ‘재난생계소득’ 지급을 요구한 바 있다. 그 후 이것이 기본소득이냐 아니냐, 국민의 70%에게만 지급하냐 모두에게 지급하냐를 둘러싸고 큰 논란이 일었는데, 결국 5월 중순부터 전 국민에게(가구 단위로) ‘긴급재난지원금’을 지급하는 것으로 결말이 지어졌다.

논란은 여기서 그치지 않고 지금까지 이어지고 있다. 한편에서 이재명 경기도지사와 정의당 심상정 의원이 추가적인 긴급재난지원금의 지급을 요구한 데 대해 기획재정부 장관은 더 이상은 없다고 선을 긋고 있기도 하다. 다른 한편에서는 미래통합당의 김종인 비상대책위원장이 기본소득 도입을 연구해야 한다고 주장한 것을 계기로 이재명 지사가 전 국민 기본소득을 단계적으로 도입하자고 주장하였고, 이에 대해 박원순 서울시장도 기본소득보다 전국민 고용보험이 먼저라고 반박하는 등 정치권의 공방이 뜨거워지고 있다.

이처럼 기본소득이 정책의, 심지어 정치의 핵심 이슈로 부각되고 있는 상황임에도 불구하고 민주노총은 ‘재난생계소득’을 요구한 이후 기본소득에 대해 별다른 입장을 내지 않고 있다. 혹시 그것이 노동문제와 큰 관계가 없다고 인식하고 있는지는 모르겠지만, 노동자뿐 아니라 전체 서민의 이해를 대변한다고 자임하는 제1노총의 자세로서는 다소 아쉬운 감이 없지 않다. 그런 만큼 이제부터라도 민주노총은 기본소득에 대해 정확히 이해하고, 그것이 노동자와 국민들에게 어떤 의미를 갖는지를 판단할 필요가 있다.

그런데 기본소득은 그저 모든 국민에게 조건 없이 현금을 나누어주는 것이므로 일견 노동문제와는 별 관계가 없을 것이라고 생각할 수도 있지만, 실제로는 기본소득의 효과는 매우 광범하여 노동문제, 나아가 노동조합에도 큰 영향을 미칠 수 있다. 이에 이 글은 기본소득과 관련된 수많은 쟁점들 중에서도 노동/노동조합에 미치는 영향에 대해 검토함으로써 노동조합 내외의 논의가 활성화되는 데 기여하고자 한다.

2. 기본소득의 개념

먼저, 기본소득이란 무엇인가?

전 세계 기본소득 지지자들의 네트워크인 기본소득지구네트워크(BIEN)¹⁾에 따르면, 기본소득은 “모든 사람에게 개인 단위로 무조건적으로, 자산심사나 노동 요구 없이 정기적으로 지급되는 현금”²⁾이다. 이러한 정의에 따르면, 기본소득은 다음과 같은 다섯 가지 특징을 갖는다.³⁾

1) 기본소득지구네트워크(Basic Income Earth Network: BIEN)는 1986년에 설립된 기본소득유럽네트워크(Basic Income European Network)가 2004년에 전 세계적 네트워크로 확대된 것이다.

2) <https://basicincome.org/basic-income/>

3) 몇몇 논자들은 아래 다섯 가지 외에 충분성, 즉 최소한의 생활을 유지하기에 충분한 금액을 또 하나의 특징으로 추가하는 경우도 있지만, 그것은 논란이 많아서 국제적으로 합의된 특징은 아니다.

- 1) 보편성 : 모든 사람에게 지급한다는 것인데, 그 의미는 자산심사(means-test)를 하지 않고, 부자나 빈자나 모두에게 지급하는 것.⁴⁾
- 2) 무조건성 : 기본소득을 지급하는 대신에 구직, 직업훈련, 노동시장이나 사회활동에 대한 참여 등의 의무를 부과하지 않는 것.
- 3) 개별성 : 가구 단위가 아니라 개인에게 지급하는 것.
- 4) 정기성 : (굳이 월 단위가 아니더라도) 일정한 주기로 지급하는 것.
- 5) 현금성 : 현물이나 특정 상품권(바우처)이 아닌 현금을 지급하는 것

이러한 특징은 기본소득의 철학적 근거에서 비롯된다. 현대적 관점에서 초기에 기본소득의 이론적 기초를 닦은 판 빠레이스(van Parijs)에 의하면, “정의로운 사회는 모두에게 스스로 좋은 삶이라고 생각하는 것을 실현할 수 있는 실질적 자유가 보장되는 사회”이며, 실질적 자유를 보장하기 위해서는 최소한의 물질적 수단이 제공되어야 하는데, 그것이 바로 기본소득인 것이다.⁵⁾ 이렇게 볼 때, 기본소득은 인간이 실질적 자유를 실현하기 위한 물질적 수단을 가질 권리라고도 할 수 있다.

또한 경제적 차원에서 기본소득의 근거는 공유자산에 대한 몫이다. 토지나 천연자원은 원래 특정한 개인이 창조한 것이 아니라 자연적으로 주어진 것이기에 공유자산, 즉 사람들 모두의 것이다. 따라서 현재의 소유주가 그 개간/개발을 위해 투여한 노동의 대가 이상의 수익(토지세)은 모두의 몫으로 배당되어야 한다. 환경 또한 모두의 것인데, 그것을 오염시키는 행위에 대해서는 벌금(환경세)을 부과하여 모두에게 분배해야 한다. 최근의 소위 4차 산업혁명 시대의 핵심기술은 인공지능(AI)인데, 그 기초는 누구인지도 모르는 수많은 사람들, 즉 모두가 함께 만드는 빅데이터이다. 따라서 인공지능을 통해 얻는 수익의 일부(데이터세)는 모두에게 분배되어야 한다. 이처럼 공유자산 수익의 일부는 모두의 몫(권리)으로서 기본소득의 재원이 되는 것이다.⁶⁾

4) 다만, 자산심사는 하지 않되 지급대상을 아동과 성인 등 연령대별로 구분하기도 하는데, 이것을 범주보편성이라고 한다.

5) van Parijs, P.(1995). *Real Freedom for All*, [조현진 역(2016), 『모두에게 실질적 자유를』, 후마니타스]

그런데 위의 다섯 가지 특징을 갖추었다고 해서 다 같은 기본소득이 아니라 현실적으로는 여러 가지 모델로 나타난다. 즉, 기본소득의 모델은 지급대상(연령대별 구분 여부), 금액의 수준(충분할 경우 완전기본소득, 불충분할 경우 부분기본소득), 기존 사회보장과의 통합/대체 여부(통합성), 재원의 성격(소득세 또는 토지세 등) 등에 따라 여러 가지로 구성될 수 있는 것이다. 따라서 기본소득 지지자들이 제안하는 모델들은 수도 없이 많은데, 그것을 이념형(ideal type)적으로 구분하면, 다음과 같다.⁷⁾

첫째, 최소주의적 자유주의 모델(minimalist-libertarian model)은 모든 성인 거주자에게 기본소득을 지급하되, 그 금액을 빈곤을 구제하기 힘든 수준으로 설정하고(부분기본소득), 여타 대부분의 소득 보조 프로그램이나 공공 서비스를 폐지하는 모델이다. 이는 한마디로 복지의 축소를 지향한다.

둘째, 혼합 복지 모델(mixed welfare model)은 기존의 소득 보장 체계와 기본소득을 혼합한 모델로서 핵심 특징은 소득 보장 수단의 혼합에 있다. 즉, 특정 집단에 대해 기존의 차별적이고 자산심사에 기초한 소득 지원 프로그램에 부분적인 기본소득을 결합하는 것이다. 기본소득의 수준은 부분기본소득이며, 특정 인구 집단에게 지급되기도 한다.

셋째, 강한 기본소득 모델(strong basic income model)은 모든 개인에게 충분한 수준의 완전기본소득을 지급하면서 기존의 사회보장은 유지하거나 일부만 통합하는 모델이다.

6) 이밖에도 기본소득의 재원으로 많은 세원들이 언급되고 있지만, 역시 소득세 인상이 가장 많이 거론되기도 한다. 이와 관련하여 노벨 경제학상 수상자인 허버트 사이먼(Herbert Simon)은 소득의 90%는 이전 세대에 의해서 축적된 지식의 외부효과에서 유래하는 것이므로 모든 소득에 대하여 70% 정도의 세율로 과세하여 기본소득의 재원으로 삼자고 주장하기도 하였다 [Simon, H.(2000). "UBI and the Flat Tax", van Parijs(ed.), *What's wrong with a Free Lunch*, Beacon Press]

7) Young & Mulvale(2009), *Possibilities and Prospects: The Debate over a Guaranteed Income*, Canadian Center for Policy Alternatives.

다소 거칠게 표현하면, 이 세 가지 모델 가운데 첫째는 우파적 모델이라 할 수 있고, 둘째와 셋째는 좌파적 모델이라 할 수 있는데, 현실에서는 이 가운데 어떤 모델을 구축할 것인가를 둘러싸고 사회세력들 간에 이해대립이 발생하게 된다. 따라서 기본소득을 논의할 때, 단순히 기본소득을 도입 여부를 넘어 어떤 기본소득을 도입하느냐가 중요하다는 점을 유념해야 한다.

3. 기본소득의 주요 쟁점

기본소득은 ‘모두에게 무조건적으로 지급한다’는 지극히 단순한 개념이지만, 이를 둘러싼 쟁점들은 무수히 많다. 그 쟁점들은 기본소득의 핵심 특징과 모델의 선택을 둘러싼 쟁점들도 있고, 기본소득의 사회경제적 효과와 관련된 쟁점들도 있다. 몇 가지 주요한 쟁점들만 간략히 검토해보자.

첫째, 모두에게 지급한다는 보편성의 근거와 관련하여 ‘왜 부자에게도 주나?’라는 비판이 제기되는데, 이는 기존에 사회적 약자 위주로 제공되는 선별적 복지의 관념에서 비롯된다. 그러나 원리적으로 기본소득은 인간 모두의 권리이기 때문에 부자라고 해서 배제되어서는 안 된다. 또 현실적으로도 부자들은 어떤 형태로든 - 토지세든 환경세든 소득세든 - 기본소득财源의 절대적 기여자이기 때문에, 이들을 배제할 경우 조세저항으로 财源 마련이 어려워진다.⁸⁾

둘째, 보편성의 효과와 관련해서는 필요한 사람에게만 복지를 제공하는 것이 모두에게 제공하는 것보다 사회적 보호에 효과적이라는 비판이 제기된다. 기본소득이 복지정책인 것만은 아니지만, 한정된 财源 하의 복지정책적 효과만 본다면 타당한 지적이다. 그러나

8) Korpi & Palme는 선진국들의 복지제도 조사에서 저소득층에 복지가 집중되는 나라일수록 보편적으로 제공되는 나라에 비해 복지규모가 작아진다는 ‘재분배의 역설’(paradox of redistribution)을 발견하였는데, 그 이유가 바로 복지에서 배제되는 중산층과 고소득층의 조세저항 때문이었다[Korpi & Palme(1998), *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare Institution, Inequality and Poverty in the Western Countries*, American Sociological Association]

기존의 복지제도는 정규직 고용관계에 기초한 선별적 복지를 특징으로 하는데, 이는 많은 문제점들을 내포하고 있다. 먼저, 20세기 후반 이후 단일 고용주, 무기계약, 전일제 노동을 특징으로 하는 정규직 고용관계는 크게 침식되고, 다양한 형태의 비정규직, 특수형태 노동자, 최근에는 플랫폼 노동자까지 크게 확산됨으로써 기존 복지제도가 포괄하지 못하는 사각지대가 광범하게 형성되고 있다. 그리고 이러한 취약계층을 선별하는 데에는 많은 시간과 비용, 즉 행정비용이 발생한다.⁹⁾ 나아가 선별적 복지제도는 그 수급자에게 사회적 약자라는 낙인을 찍는, 소위 ‘낙인효과’를 발생시킨다. 그로 인해 대상자 스스로 복지 급여를 회피하는 일도 발생한다.¹⁰⁾ 기본소득의 보편성은 이러한 사각지대, 행정비용, 낙인효과를 없애는 장점이 있다.

셋째, 아무 조건 없이 지급한다는 무조건성의 근거와 관련하여 ‘일을 (하려고)하지 않는 사람(=베짖이)에게 왜 주나?’라는 비판이 제기된다. 이는 급여의 대가로 노동을 하거나 (알선된 일자리를 수용해야 함) 하려는 의사를 보여야(구직노력을 하거나 직업훈련을 받아야 함) 하는 의무를 부과하고 있는 기존의 복지제도에 근거한 비판이다. 그러나 이러한 제도가 질 낮은 일자리를 강요한다는 문제점이 아니더라도, 원리적으로 기본소득은 모두의 권리이기 때문에, 노동(의사) 여부와 무관하게 지급되어야 한다. 게다가 이렇게 무조건적으로 지급함으로써 경제적 강제가 수반되는 취업노동에서 벗어나 더 창의적인 일, 사회적 참여, 개인적으로 더 가치 있다고 생각하는 일, 그리하여 개인의 자유를 더 신장시키는 일을 할 수 있는 가능성이 생긴다. 나아가 취업노동보다 더 사회의 유지에 필요한 가사노동, 돌봄노동, 봉사활동 등의 무급노동에 대한 보상도 가능해진다.¹¹⁾

9) 기본소득 지지자들 중 우파들은 이 행정비용의 절감을 기본소득의 가장 중요한 장점으로 보고 있는데, 좌파들에게 있어서도 이 점이 중요한 장점 중 하나인 것은 틀림없다.

10) 사회·노동문제에 관한 유수한 문제작을 다수 제작한 켄 로치 감독의 〈나, 다니엘 블레이크〉(I, Daniel Blake, 2016)는 영국의 선별적 복지제도의 문제점을 적나라하게 고발하고 있다.

11) 노동가요 〈무노동 무임금을 자본가에게〉에는 “일하지 않는 자여, 먹지도 마라. 자본가여, 먹지도 마라”는 구절이 있는데, 이는 자본주의적 생산관계에서 노동자가 창출한 잉여가치를 자본가가 전유하는 착취체제에 대한 상징적 비판일 뿐이다. 정말로 ‘일하지 않는 자에게 아무 것도 지급되어선 안 된다’고 한다면, 복지국가에서 무조건적으로 지급되는 아동수당, 기초연금뿐 아니라 예금에 대한 이자, 주주에 대한 배당, 나아가 재산 상속 등도 모두 부정되어야

넷째, 무조건성의 효과와 관련하여 제기되는 또 하나의 핵심적 쟁점은 ‘무조건 돈을 주면 누가 일을 하나?’라는 비판이다. 즉, 이는 기본소득으로 인해 노동 유인(work incentive), 그리하여 노동 공급이 감소할 것이라는 주장인데, 매우 직관적이기는 하지만, 실상은 간단하지 않다. 기본소득의 금액이 얼마나 되는지, 기존의 소득이나 재산의 수준이 얼마나 되는지, 종사하고 있는 노동의 성격이 어떤지 등에 따라 노동 유인은 달라질 수 있다. 자세한 것은 뒤에서 노동과 관련된 쟁점을 살펴볼 때 다시 다루고자 한다.

이 밖에도 기본소득의 금액을 얼마로 할지, 그것을 위해 재원을 어떻게 조달할지, 다른 사회보장제도를 대체할지 등등 기본소득과 관련된 쟁점은 무수히 많다. 그러나 그러한 것들은 다른 기회로 미루기로 하고, 아래에서는 노동과 관련된 쟁점들만 몇 가지 선별해서 살펴보기로 하자.

4. 노동문제와 관련된 기본소득의 쟁점

1) 노동의 미래 전망

기본소득이 권리라면, 그것은 시대 상황과 무관하게 당위적으로 도입되어야 한다. 그렇지만 지금 시기에 기본소득 도입의 필요성이 더욱 부각되는 것은 (취업)노동의 미래에 대한 전망과 관련이 있다. 즉, 기본소득 지지자들 중 일부는 최근의 4차 산업혁명, 즉 인공지능(AI)과 로봇을 통한 디지털화의 진전으로 일자리가 급격히 축소되는 고용절벽이 도래할 것이기에¹²⁾ 급증하는 실업자 보호를 위해, 또 그로 인해 위축될 수밖에 없는 수요의 진작을 위해 기본소득이 필요하다고 주장한다. 그러나 기술 발전에 따라 소멸하는 일자리가 있기는 하지만, 그보다 많은 새로운 일자리가 생겨날 것이라는 전망도 많다.¹³⁾

한다.

12) 대표적으로 Frey & Osborne은 미국에서 향후 10~20년 내에 인공지능 로봇을 통한 자동화에 의해 대체될 가능성이 70%가 넘는 고위험군 일자리가 47%에 달한다고 전망하였다 [Frey & Osborne(2013), *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerization?*, Oxford Martin School Working Paper].

그런데 기술 발전에 따른 고용전망은 경제학의 고전적인 쟁점이었지만, 지금까지 역사를 보면 기술 발전에도 불구하고 일자리는 증가해 왔다. 물론 이번에는 다를 것이라는 주장들도 있지만, 사실 미래는 장담할 수 없다. 더욱이 고용은 기술에 의해서만이 아니라 산업·노동정책, 노사관계, 나아가 문화·윤리적 요인에 의해서도 영향을 받기 때문에 더욱 그러하다.

따라서 기본소득과 관련하여 유의미한 노동시장의 변화는 고용의 양적 변화가 아니라 질적 변화이다. 최근 디지털 기술의 발달로 중간 수준의 숙련이 필요한 일자리가 저숙련 일자리로 대체되거나 이미 크게 진전되고 있는 임시직, 파견 등 ‘전통적 비정규직’에 더해 플랫폼 노동자 등 ‘새로운 비정규직’이 증가하는 등 고용의 양극화가 심화되고 있다. 이런 상황에서, 앞에서 잠깐 언급한 대로, 기존의 복지제도는 이러한 노동시장의 취약계층을 포괄하기 힘들기 때문에 보편적인 기본소득이 필요한 것이다.

2) 노동 유인

앞에서 언급한 대로, 무조건적 기본소득은 노동 유인을 약화시킬 것이라는 비판이 있는데, 이는 매우 직관적이지만 표피적인 비판이다. 얼핏 보면, 노동을 감소시켜도 기본소득으로 인해 이전과 같은 소비재를 구매할 수 있기 때문에 노동공급을 줄일 것으로 판단할 수도 있지만, 기본소득을 받아도 여전히 필요한 소비재를 모두 구매할 수 없는 저소득층의 경우에는 여전히 노동공급을 줄일 수 없다. 반대로 기본소득의 금액이 많을 경우, 저소득층이라 하더라도 종사하는 노동이 힘들고 의미 없는 일이라면 노동공급을 줄일 수도 있다. 또 기본소득이 자신의 소비수준에 아무런 영향을 못 미치는 고소득층의 경우 기본소득과 무관하게 노동을 계속할 수도 있고, 기본소득으로 인해 소득이 증가하였기 때문에 여가를 즐기기 위해 노동공급을 줄일 수도 있다. 결국 기본소득의 노동 유인 효과는 기본소득의 금액, 종사하는 노동의 성격, 수급자의 소득 수준, 일-여가에 대한 선호 등에 따라 결정되기 때문에 일률적으로 말할 수 없다.

13) OECD(2019), *The Future of Work, OECD Employment Outlook 2019*, Paris.

그런데 노동 유인이 감소할 것이라는 비판은 주로 저소득층을 대상으로 하는 경우가 많은데, 위와 같이 이론적으로가 아니라 현실적으로 저소득층의 상황을 살펴보면, 오히려 기본소득이 노동 유인을 크게 하는 효과가 있다. 저소득층에 대해서는 대부분의 나라에서 무복지 상태로 두지 않고 선별적 복지제도를 운영하고 있는데, 선별적 복지, 예컨대 기초생활보장은 일정 수준 이하의 소득자에게만 급여를 지급하고, 그 이상의 소득을 얻는 노동을 할 경우 급여가 중단된다. 따라서 그 수준 이상의 소득을 얻는 일자리를 구하지 못한다면, 일을 하지 않더라도 어차피 그 수준의 소득은 보장되기 때문에 일을 할 필요가 없다. 이른바 ‘복지함정’에 빠지게 되고, 노동 유인은 약해진다.

이에 반해 같은 수준의 소득을 기본소득으로 보장해 준다면, 기본소득에는 조건이 부과되지 않아 추가소득이 발생해도 기본소득 지급이 중단되지 않는다. 따라서 저소득층의 경우에는 기본소득보다 적은 저임금이라도 추가소득이 되기 때문에 노동 유인이 증가한다. 그리하여 기본소득은 복지함정을 탈피하고, 노동공급을 증가시킬 수 있게 한다.¹⁴⁾

아무튼 기본소득의 노동 유인 효과는 이론의 문제가 아니라 실증의 문제라 할 수 있는데, 1982년부터 영구기금배당(permanent fund dividend)라는 이름이 기본소득을 지급하고 있는 미국 알래스카주의 경우, 비교 대상 주들에 비해 고용률은 유사하였던 반면, 파트타임 고용의 비율은 1.8%p 증가하였다. 즉, 기본소득으로 인해 고용이 감소하지는 않았고, 오히려 저임금 일자리가 소폭 증가한 것으로 나타난 것이다.¹⁵⁾

14) 핀란드가 2017~18년 두 해 동안 기본소득 실험을 한 목적이 바로 이것이었다. 즉, 비록 실업자만을 대상으로 했기 때문에 완전한 의미의 기본소득이라 할 수는 없지만, 취업을 하게 되면 소멸되는 실업급여 대신에 같은 금액을 기본소득으로 줄 경우 노동 유인이 커지는가를 실험한 결과, 기본소득 수급자들의 고용이 원래의 실업급여 수급자들보다 많아진 것으로 나타났다[Kela(2020). *Results of Finland's basic income experiment: small employment effects, better perceived economic security and mental wellbeing*.

https://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset_publisher/IN08GY2nIrZo/content/results-of-the-basic-income-experiment-small-employment-effects-better-perceived-economic-security-and-mental-wellbeing].

15) Jones, D. & Marinescu, I.(2018). *The Labor Market Impacts of Universal and Permanent Cash Transfers: Evidence from the Alaska Permanent Fund*. NBER Working

3) 여성노동과 성평등

기존의 선별적 복지는 주로 가구 단위로 지급되는 데 반해, 기본소득은 모든 개인의 자유의 신장을 목표로 하기 때문에 개인 단위로 지급된다. 이 때문에 성별 불평등이 심한 노동시장 내에서, 그리고 가부장적 질서가 지배적인 가정 내에서 여성의 경제적 독립성이 제고될 수 있다. 즉, 저임금 일자리 종사자의 대다수는 여성인데, 기본소득으로 인해 유보 임금(= 최소한으로 받고자 하는 임금)이 높아져서 사용자에게 대한 교섭력을 높일 수 있고, 그 결과 노동시장 내의 성별 불평등을 완화하는 데 기여할 수 있다. 또 가정 내에서는 그동안 경제적 보상을 받지 못하던 가사노동과 돌봄노동에 대해 보상을 받음으로써 남성 생계부양자에 대한 경제적 예측성을 일정 정도 완화할 수 있다. 이처럼 기본소득은 노동시장과 가정에서 여성의 권리를 신장하는 물질적 기초가 되는 것이다.

이에 대해 기본소득 반대론자들은 기본소득이 오히려 노동시장에서의 성별 불평등을 심화시킬 것이라고 비판한다: 현재 노동시장에서의 성별 불평등은 참여의 기회와 보상에 여성에게 불리한 것이므로 여성에게도 동등한 참여의 기회와 보상을 보장할 필요가 있는데, 기본소득은 오히려 여성의 노동시장 참여를 저해한다. 왜냐하면, 여성에게 기본소득은 가사노동과 돌봄노동에 대한 보상을 의미하기 때문에 여성은 더 이상 노동시장에 참여할 유인을 갖지 못하고 가정에 머물 것이기 때문이다. 이로 인해 남성의 취업노동과 여성의 가사노동이라는 성별 분업이 고착되고, 여성의 노동시장 참여를 확대하기 위한 사회적·정책적 노력은 역풍을 맞게 될 것이다.¹⁶⁾

4) 임금 및 노동조합 효과

임금은 기본적으로 노동력의 공급과 수요에 의해 결정된다. 그러나 위에서 보았듯이,

Paper No. 24312.

16) Smolenski, T., Mohr, K. & Borthfeld, S.(2018). *Bedingungsloses Grundeinkommen. Gegenmodell zum Sozialstaat 4.0*, Arbeitspapier 4/2018, IG Metall-Vorstand.

기본소득이 노동공급에 미치는 효과는 사전적으로 판단할 수 없어서 임금에 대한 효과도 미리 예단할 수 없다. 그러나 임금은 단지 노동력의 공급과 수요만으로 결정되지 않는다. 노동조합과 단체교섭이 보장되는 사회라면, 임금은 노사 간의 교섭력에 따라 큰 영향을 받는다. 이때 기본소득이 노동자/노동조합의 교섭력에 미치는 효과와 관련하여 지지자들과 반대자들의 의견은 엇갈린다.

먼저 기본소득 지지자들은 기본소득으로 인해 유보임금이 높아지기 때문에 노동자들이 저임금의 질 낮은 일자리는 거부할 수 있다고 주장한다. 그로 인해 노동자/노동조합의 교섭력은 커지게 되어 임금인상에 유리하게 작용할 수 있다는 것이다. 나아가 파업 시 기본소득은 추가적인 파업기금¹⁷⁾으로 작용하기 때문에 노동조합의 교섭력이 획기적으로 강화될 수 있다. 이를 통해 임금인상과 노동조건 개선에 성공할 가능성이 커진다.¹⁸⁾

이에 대해 기본소득 반대자들은 이러한 기본소득의 임금효과는 타당하지 않다고 비판한다: 대부분의 경우 기본소득만으로는 생활수준을 유지하는 것이 어렵기 때문에 저숙련자들은 질 나쁜 일자리라도 찾기 위해 경쟁해야 하며, 이것은 임금인하 요인이 된다. 특히 기본소득을 받는 상황에서 임금은 추가소득의 성격을 갖기 때문에(기본소득은 임금보조의 성격을 갖기 때문에) 저임금 노동자들이 임금인상에 사활적인 이해를 갖지 않게 된다. 반면에 사용자들은 기본소득을 핑계로 노동조합에 대해 오히려 임금인하를 요구할 수도 있고, 나아가 해고보호, 최저임금, 단체협약 등 각종 노동기준의 약화를 추구할 것이다. 이렇게 하여 각종 비정규직과 특수고용 등 질 나쁜 일자리가 확산되면, 정규직이 주를 이루고 있는 노동조합의 조직기반이 약화되며, 이는 단체협약을 통한 임금인상 및 노동조건 개선의 가장 강력한 제도적 장치의 약화를 의미한다.¹⁹⁾

17) 많은 나라에서 파업기간 동안 기업으로부터 임금을 받지 못하고 노동조합의 파업기금에서 파업수당을 받는다.

18) Bündnis Grundeinkommen(2019). *“Grundeinkommen Hand in Hand mit den Gewerkschaften”*.

19) Krämer, R.(2018). *“Eine illusionäre Forderung und keine soziale Alternative. Gewerkschaftliche Argumente gegen das Grundeinkommen”*, Butterwege, C. & Rinke,

이처럼 기본소득 지지자들과 반대자들의 임금 및 노동조합 효과에 대한 의견이 엇갈리고 있는데, 기본소득 지지자들은 노동조합 내 반대자들이 기본소득을 반대하는 진정한 이유를 다음과 같이 분석하고 있기도 하다.²⁰⁾

첫째, 기본소득 자체를 기존의 소득 이전 시스템 전체의 폐지를 주장하는 극단적 형태의 기본소득과 혼동함으로써 기존 시스템의 고유의 기능이 해체되고 해당 부문의 피고용자가 일자리를 잃을 것을 우려한다.

둘째, 기존의 사회보험제도는 주로 임금을 기반으로 재원이 조달되며, 따라서 그 운영에 노동조합이 참여하여 영향력을 행사하고 있다. 그러나 기본소득은 정부가 직접 국민에게 지급하기 때문에 노동조합이 참여하지 못함으로써 영향력을 행사할 수 없다. 따라서 노동조합은 기본소득에 조합원들의 이해가 제대로 고려되는지 확신할 수 없게 된다.

셋째, 앞에서 본 바와 같이, 기본소득은 사용자에게 대한 노동조합의 교섭력을 강화시킬 뿐 아니라 노동조합에 대한 조합원들의 권력도 강화시킨다. 왜냐하면 파업수당의 일부에 해당하는 기본소득은 노동조합의 파업기금에서 받는 것이 아니라 정부로부터 받기 때문이다. 따라서 파업이 장기화할 경우 노동조합 하부조직 일부는 지도부의 방침에 호응하지 않을 가능성이 커짐으로써 내부로부터 노동조합의 권력을 약화시킬 수 있다.

넷째, 현재 노동조합은 주로 안정된 고소득자인 정규직 위주로 조직되어 있다. 따라서 기본소득이 이들에게 미치는 소득증대 효과는 저임금 비정규직에 비해 작다. 오히려 이들 중 일부 고소득자는 기본소득의 재원에 어느 정도나마 순(純)기여를 해야 하므로 손해를 볼 가능성도 있다.

K.(Hrsg.), Grundeinkommen kontrovers. Plädoyers für und gegen ein neues Sozialmodell, Beltz Juventa.

20) van Parijs & Vanderborght(2017). *Basic Income*, Harvard University Press(홍기빈 옮김, 『21세기 기본소득』, 흐름출판).

5. 맺음말 - 노동조합의 기본소득 논의를 촉구하며

이상에서 기본소득의 개념과 주요 쟁점, 특히 노동/노동조합과 관련된 쟁점들에 대해 간략히 살펴보았지만, 이 짧은 이슈페이퍼로 기본소득 논의의 전모를 파악할 수는 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 기본소득이 전국민적 이슈로 부각된 상황에서 최대의 조직세력인 노동조합들이 그에 대해 함구하는 것은 올바른 자세가 아닐 것이기에, 이를 계기로 노동조합들이 기본소득에 대한 논의를 심화시켜 나가기를 바란다.

그런데 사실 다른 나라에서도 지금까지 기본소득 논의는 노동조합의 주된 의제는 아니었으며, 의제가 된 경우에도 공식적인 반대가 주된 흐름이었다.²¹⁾ 그러나 약 10여 년 전부터 각국의 노동조합 내에서 논쟁이 가열되고 있기도 하다. 예를 들면 유럽 노동운동의 중심지인 독일에서는 통합서비스노조(verdi) 내 하부조직들이 10여 년 전부터 대의원대회 때마다 기본소득 방침의 채택을 지속적으로 요구하고 있고, 2012년에는 범 노동조합 차원에서 ‘조합원 기본소득 대화방’(Gewerkschafterdialog Grundeinkommen)이라는 플랫폼을 통해 광범위한 토론이 진행되고 있다. 이러한 흐름에 대해 2018년 3월에 독일 금속노조 의장단은 기본소득에 반대하는 공식 보고서를 발간하였고, 독일노총 위원장 또한 2018년 노동절을 맞아 반대입장을 공개적으로 천명하기도 하였다.²²⁾ 반면, 1996년부터 2010년까지 15년간 북미 서비스노동조합(SEIU) 위원장을 역임한 앤디 스텐(Andy Stern)은 미국인들에게 쇠퇴한 아메리칸 드림을 되돌려주기 위한 해결책으로 기본소득을 강력히 주장하고 있기도 하다.²³⁾ 한편, 국제노총인 ITUC는 2018년 ‘경제사회정책 브리프’에서 “지금 단계에서 ITUC는 보편적 기본소득 개념을 찬성하지도 반대하지도 않는다. ... ITUC는 실업과

21) van Parijs & Vanderborght(2017) 앞의 책 참조.

22) 정원호(2020). “독일의 기본소득 논쟁: 기본소득과 노동/노동조합”, 유영성 외 지음, 『모두의 경제적 자유를 위한 기본소득』, 경기연구원. 참조.

23) Stern & Kravitz(2016). *Raising the Floor: How a Universal Basic Income Can Renew Our Economy and Rebuild the American Dream*, Public Affairs[박영준 옮김(2019), 『노동의 미래와 기본소득』, 갈마바람].

불안정 고용의 증가가 불가피하며 기본소득만이 이 문제들에 효과적으로 대처할 수 있다는 생각은 거부한다”²⁴⁾고 하며 아직은 중립적인 입장을 보이고 있기도 하다.

이처럼 세계적으로 볼 때, 노동조합 차원에서 기본소득에 대한 입장이 확정적이지는 않은데, 그러는 동안에 세계 시민들 사이에 기본소득에 대한 지지는 확대되고 있다. 2016년 스위스 국민투표에서는 76.7%의 반대로 기본소득 도입이 부결되었는데, 최근인 지난 5월 초 영국 옥스퍼드대학의 조사에서는 유럽 시민의 71%가 그에 찬성하고 있는 것으로 나타났다.²⁵⁾ 상황이 이렇다면, 대부분의 나라에서 최대의 사회조직인 노동조합들이 더 이상 기본소득 논의에 소극적으로 임할 수는 없을 것으로 보인다.

끝으로 기본소득 논의를 확대해 나감에 있어서 반드시 유념해야 할 점을 한 가지 강조하고 싶다. 그것은, 앞서도 언급했듯이, 기본소득은 단일한 실체가 아니라 여러 가지 모델로 구성될 수 있다는 점이다. 예컨대 위의 쟁점 중에 기본소득이 오히려 저임금을 초래할 것이라는 반대론이 있었는데, 기본소득과 더불어 강력한 최저임금제도가 병행된다면 저임금은 방지될 수 있는 것이다. 또 기본소득이 기존의 사회보장제도를 대체하는 우파 모델이 아니라 노동자의 기여에 근거한 사회보험은 유지·강화하는 좌파 모델을 도입한다면, 반대자들이 우려하는 사회보장 분야에서의 고용감소는 발생하지 않을 것이다.²⁶⁾ 이러한 관점에서 볼 때, 어떻게 노동자에게 유리한 기본소득 모델을 구축해 나갈 것인가를 고민하는 것이 중요한 자세가 아닐까 한다.

24) ITUC(2018). “ITUC Economic and Social Policy Brief: Universal Basic Income”.

25) <https://europeanmoments.com/opinions/eupinions>

26) 이렇게 볼 때, 박원순 시장이 기본소득보다 전국민 고용보험이 중요하다고 주장하는 것은 양자를 대체관계로 보는 우파적 입장에서 비롯된 것이라고 평가할 수 있다. 좌파적 입장에서 보면, 양자는 병행되어야 한다.