

바른미래연구원 이슈페이퍼

Vol.40 2019년 12월 13일
www.brmrins.or.kr

참여소득 관점 정리

최미향 수석연구원
myang.choi@gmail.com

※ 이 글은 필자의 개인 의견이며, 바른미래연구원의 공식 입장과 다를 수 있음

I | 들어가는 말

기본소득 논의가 뜨겁다. 기본소득은 자격심사 없이(무조건성) 모두에게(보편성) 개개인을 대상으로(개별성) 정기적으로(정기성) 현금으로(현금성) 지급되는 것을 특징으로 한다. 이 중에서 무조건성은 기본소득에 대한 지지를 확보하기 가장 어려운 지점이다. 이에 따라 1996년 영국의 경제학자 앳킨슨은 기본소득에 일부 찬성하면서 무조건성 특징을 완화한 참여소득을 제안하였다. 최근 우리나라 일부 지역에서 도입한 농민소득이나 구직활동을 전제로 한 청년수당이 한 예라고 볼 수 있다.

기본소득 논의가 뜨거운 대신 참여소득은 일부 지역에서 비슷한 제도가 시행되고 있음에도 불구하고 주요 논의대상이 아니었다. 대신 기본소득의 대안으로써만 소개되는 정도에 그치고 있다. 이 글에서는 논의의 확장을 위해 참여소득을 소개하고, 주로 해외에서 진행되어 온 참여소득에 대한 지지입장과 비판입장을 정리하여 제시한다.

II | 참여소득 소개와 찬반 입장

1. A. B. Atkinson의 참여소득 제안

참여소득(Participation Income)은 기본소득(Basic Income)¹⁾을 주제로 다양한 학자들의

1) 당시 토론문은 기본소득 대신 “시민소득(Citizen’s Income)”이란 제목 아래 실렸다. 시민소득 용어를 사용한다면 참여소득은 “적극적 시민소득(Active citizen’s income)”이라는 용어로 쓰여야 하지만, 앳킨슨은 시민소득이라는 용어

토론문을 실은 학술지에서 앳킨슨(1996)²⁾이 처음 제시하였다. 앳킨슨은 자신이 기본소득을 바라보는 두 가지 관점 - 첫째, 기본소득의 목적은 사회보험의 대체가 아니라 자산조사형 급여에 대한 의존을 줄이는 것, 둘째, 기본소득이 무조건성 원칙을 고수한다면 정치적 지지를 확보하기 어려울 것 - 을 이유로 참여소득을 제안하였다.

1980년대 영국에서 자산조사형 급여에 대한 의존이 크게 증가한 가운데, 앳킨슨은 자산조사형 급여제도는 경제적으로 비효율적이고, 불완전한 안전망을 제공하며 사회정책을 후퇴시킨다고 지적하였다. 기본소득의 큰 장점은 바로 이러한 자산조사형 급여에 대한 의존을 줄이고, 사회보험과 함께 발생하는 갭을 메꿀 수 있다는 점이다.³⁾ 그러나 앳킨슨은 기본소득이 사회보험을 대체해야 한다고는 생각하지 않으며, 보완재로 보는 것이 더 타당하다고 주장한다. 기존의 사회보험 역시 개혁이 필요하며, 따라서 앳킨슨은 새로운 사회보험과 기본소득이라는 두 갈래 전략이 펼쳐질 것이라고 예상한다.

두 번째 관점과 관련하여 앳킨슨은 기본소득이 정치적 지지를 얻기 위해서는 기본소득 지지자들이 무조건적 지급 원칙에 대해 타협에 나서야 한다고 보았다. 그는 기본소득의 무조건성 특징을 완화한 대안을 제시하였는데 원문을 옮기면 다음과 같다.

기본소득은 “참여”를 조건으로 지급되어야 한다. 여기서 참여는 노동시장 참여에만 국한된 것이 아니다. 자격조건은 피고용인이나 자영업자, 질병이나 부상 때문에 일을 쉬는 사람, 장애 때문에 일을 할 수 없는 사람, 일할 능력이 있는 실업자, 공식 교육이나 훈련을 받고 있는 자, 아이·노인·장애인을 돌보거나 승인된 기관에서 자원봉사를 하는 자 등을 포함한다. 자격조건이 임금이나 노동과 관련된 것이 아니라 넓은 의미에서 사회적 기여이다. (은퇴연령에 도달한 사람들도 당연히 포함한다.)

참여를 조건으로 지급되는 기본소득이라는 의미에서 앳킨슨은 참여소득을 제안하였고, 효율적으로 최저생활보장을 하는 방법은 자산조사형 급여가 아닌 참여소득 지급이며, 사회보험과의 관계에 대해서는 참여소득이 사회보험을 보완하는 역할이어야 한다고 주장하였다.

앳킨슨이 1996년 논문에서 내세운 참여소득의 두 가지 근거는 정치적 실현가능성과 자산조사형 급여에 대한 의존을 줄이는 것이었지만 이후 2015년 책에서는 존 롤즈를 인용하면서 개인의 시간을 온전히 여가 생활에만 쓰는 사람은 기본소득 대상에서 제외되는 것이

자체에 시민권이 수급자격을 결정짓는다는 의미가 포함되어 있기 때문에 무조건성 원칙에 반한다는 점을 지적하고, 기본소득-참여소득 용어를 선호한다고 밝혔다.

2) Atkinson, A. B. (1996). The case for a participation income. *The Political Quarterly*, 67(1), 67-70.

3) 이전에는 남성노동자의 임금만으로 최소한 2인성인-1인자녀의 욕구를 충족시킬 수 있을 것이라고 여겨졌지만 오늘 날은 그렇지 않다.

맞다고 하였다.⁴⁾ 즉 정의 관점에서도 기본소득보다는 참여소득이 더 정의롭다는 점을 분명히 언급하고 있다.

앳킨슨이 주장한 참여소득에서 중요한 한 포인트는 사회권은 사회 참여와 결부되어야 한다는 것이다. 즉 참여소득은 사회에 기여하는 사람들을 위한 것이다. 이런 식으로 앳킨슨은 사회를 사회에 기여하는 사람들의 집단이라고 정의한다. 이 집단의 구성원이라면 누구나 그 집단(사회)으로부터 사회적 혜택을 받을 수 있다. 앳킨슨의 이러한 접근법은 법적 시민권과 거주 요건에 의해 주어지는 사회적 멤버십과 명백하게 반대된다(Hiilamo & Komp, 2018).⁵⁾

2. 참여소득 옹호 입장

앳킨슨이 제안한 참여소득에 옹호하는 입장의 연구들을 살펴보면, 먼저 Pérez-Muñoz(2016)⁶⁾는 참여소득이 실용적 및 규범적으로 타당한 이유를 제시하였는데, 참여소득은 기본소득에 비해 정치적 실현가능성이 높고 근로연계복지 프로그램보다 규범적으로 덜 불쾌하다는 것이 그 첫 번째 이유이다. 그리고 참여소득은 사람들의 근로동기에 영향을 미치지 않으므로 기본소득에 비해 더 안정적인 제도이다. 둘째, 참여소득은 상호 호혜를 증진시키고 무임 승차 행위를 단념시키는 재분배제도이다. 세 번째 이유는 기존의 논의들에서 잘 다뤄지지 않은 부분인데, 참여소득은 시장에서는 충족되지 않는, 그렇다고 정부도 효율적으로 해결할 수 없는 사회적 욕구들을 충족시키도록 인적 자원을 분배하도록 설계된 제도이다. 특히 세 번째 이유에 관해서는 페레스 무뇨즈의 2018년 논문에서 다시 강조되는데, 기본소득보다 참여소득이 사람들로 하여금 사회적으로 가치있는 활동에 참여하도록 유인하는 효과가 더 크다고 주장한다.⁷⁾

김정훈과 최석현(2018)⁸⁾은 참여소득은 소득보장과 사회적으로 유의미한 노동참여라는 두 가지 목적을 동시에 추구하는 정책이라고 보았다. 반면, 기본소득은 소득 확충 이외에 직접적인 정책 목적성을 지니고 있지 않으며, 기본소득이 다양한 영역에 미치는 영향은 개인들의 행동 양태에 의존한다. 이로 인해 기본소득이 사회에 미치는 영향은 국가 혹은 사회의 특성에 따라 상당히 다르게 나타나므로 정책의 결과도 예측하기가 매우 어렵다. 예를 들어, 부모의 소득에 의존하여 은둔생활을 하는 실업자가 있다고 하자. 만약 실업상태가 은둔생활의 주요 요인이라면, 그 실업자에게 기본소득을 제공할 경우 부모의 부담은 줄어들겠지만 은둔생활은 지속될 가능성이 높다. 즉, 실업상태와 사회적 소외 간의 관계는 소득을 매개로 관련될 수도 있으나 실업상태 자체가 사회적 소외를 유발하는 요인일 가능성을 배제

4) Atkinson, A. B. (2015). *Inequality: What can be Done?*. Harvard University Press.

5) Hiilamo, H., & Komp, K. (2018). The Case for a Participation Income: Acknowledging and Valuing the Diversity of Social Participation. *The Political Quarterly*, 89(2), 256-261.

6) Pérez-Muñoz, C. (2016). A defence of participation income. *Journal of Public Policy*, 36(2), 169-193.

7) Pérez-Muñoz, C. (2018). Participation Income and the Provision of Socially Valuable Activities. *The Political Quarterly*, 89(2), 268-272.

8) 김정훈, 최석현. (2018). 사회적 시민권과 참여소득에 관한 소고. *지역발전연구*, 27, 119-146.

할 수 없다는 것이다. 이 점에서 참여소득은 ‘강제노동’ 조건의 부과라는 측면보다는 사회적 ‘참여기회’(다양한 관계망)의 제공을 통한 공동체성 강화에 보다 공고하게 기여할 수 있다. 저자가 가장 중요하게 여기는 참여소득의 의미는 참여소득제도 하에서 시민은 단순히 수동적인 복지서비스의 수혜자라는 전제에서 벗어나 적극적으로 사회적 가치 창출에 나서는 시민이며, 참여소득은 국가-공동체-시민의 협력적 거버넌스를 촉진시켜 지역사회 내 다양한 계층 간 새로운 연대 전략으로 고려될 수 있다는 점이다.

3. 참여소득 비판 입장

Wispelaere & Stirton(2007)⁹⁾은 참여소득의 행정적 난점을 지적하였다. 이들은 앳킨슨이 참여소득을 제안한 이래 참여소득이 정치적으로 용인될 수 있는 기본소득으로 환호를 받아왔지만, 행정 관점에서의 분석을 통해 참여소득이 오히려 기능을 제대로 못할 것이라고 보았다. 참여소득이 처한 트릴레마의 첫 번째 포인트는 ‘참여’ 요건이 충분히 포괄적이어야 한다는 점이고, 두 번째는 수혜자는 진실되게 활동에 참여해야 하며, 마지막 세 번째는 행정과 관련한 인적 재정적 비용이다. 저자에 따르면 이 세 가지 중에 참여소득은 두 가지만 만족시킬 수 있다. 왜냐 하면 ‘참여’ 요건이 있으나 마나 할 정도로 느슨하다면 기본소득과 다를 바 없고 그렇다고 요건을 좁게 정의한다면 근로연계복지와 다를 바 없기 때문에, 결국 요건을 폭넓게 하되 상당한 행정 비용을 치르게 될 것이기 때문이다. 그리고 행정적 불안 요소는 정치적 불안을 불러일으키기 때문에 참여소득은 결국 기본소득과의 정치적 타협점이라는 가장 큰 장점을 잃게 된다는 것이 저자들의 주장이다.

이에 대해 앳킨슨은 이미 급여 행정 시스템에서 자격요건 심사를 하고 있는데다 참여소득은 현재 자산조사 프로그램보다 단순하기 때문에 참여소득을 지급함으로써 자산조사 급여를 받는 사람이 줄어들다면 그 줄어든 수혜자에 상응하는 행정 인력들을 다시 참여소득 업무에 투입하면 된다고 반박하였다.¹⁰⁾ 그리고 참여 요건이 충분히 포괄적이어야 한다는 첫 번째 포인트에 대해서 보편적 소득지원은 불가능하며 어떤 소득지원 제도도 자격조건과 배제의 위험성을 내포한다고 주장하였다. 그러면서 참여 조건은 포지티브 방식으로 제시되어야 하며, 그래야 상호 호혜의 메시지를 담을 수 있으며 정치적 지지를 얻기 쉬울 것이라고 하였다.¹¹⁾

Zelleke(2018)¹²⁾는 젠더 관점에서 기본소득이 참여소득에 비해 더 공평하고 효율적이고 효과적이라고 주장한다. 젤레케는 앳킨슨이 남성 중심의 일 vs 여가 이분법에 빠져있으며

9) Wispelaere, J. D., & Stirton, L. (2007). The public administration case against participation income. *Social Service Review*, 81(3), 523-549.

10) Atkinson, A. B. (2015). *Inequality: What can be Done?*. Harvard University Press.

11) 앳킨슨의 반박에 대해 처음 문제를 제기한 위스펠라에레와 스티튼(2018)은 재반박하였는데, 기존의 행정력을 이용하면 된다는 의견에 대해서 그 행정력이 빈약하고 형편 없으며(poor) - 최소한 영국에서 - 행정력에 투자하는 것이 안정적인 정치 결과를 가져온다고 가정해서는 안된다고 지적하였다. 또한 참여소득의 세 가지 트릴레마로 인해 참여소득을 각기 다른 이유로 지지하는 각 분파들을 이간질시킬 것이라고 하였다.

12) Zelleke, A. (2018). Work, Leisure, and Care: A Gender Perspective on the Participation Income. *The Political Quarterly*, 89(2), 273-279.

이러한 이분법적인 관점에서 제시한 참여소득이 몇 가지 문제점을 가져온다고 하였다. 첫째, 어떤 활동에 참여했음을 증명함으로써 무죄가 입증될 때까지는 참여소득 수혜자가 무임승차의 죄를 지은 것으로 여기는 것은 적법한 모든 청구인들에게 혜택을 주는 것보다 무임승차자를 식별하는 것이 더 우선임을 의미한다. 이는 자산조사에 대한 기본소득 접근법의 우월성을 약화시킨다. ‘참여조사’는 수혜자 비율을 낮추기 위한 목적의 자산조사를 대체하지 못하며, 이것은 받아들여질 만한 참여의 형태가 사회적 규범에 따라 변할 가능성이 높을 때 특히 그렇다. 켈레케는 앳킨슨이 1996년 정의한 참여의 범주에 청소년 자녀나 장애가 없는 노인에게 대한 돌봄을 포함시켰다가 2015년에는 제외한 것도 비판한다. 이렇게 불안정한 참여의 범주는 참여소득이 효과적인 소득보장제도로써 기능하는 능력을 약화시킨다고 켈레케는 비판한다. 둘째, 앳킨슨의 남성 중심적 관점의 호혜는 단지 선별적 호혜일 뿐이라고 켈레케는 비판한다. 상술하면, 돌봄 수혜자가 그들이 요구한 돌봄을 제공받는 대가로 그들이 돌봄 제공자의 돌봄 참여를 입증하는 것이 아니라 돌봄 제공자가 참여소득을 받는 대가로 자신들이 제공한 돌봄을 증명해야 하는 것은 선별적 호혜라는 것이다. 그리고 돌봄 제공자는 불균등하게 여성이 대다수다. 또한 보통 노동자들의 소득수준은 돌봄 제공자에게 주는 참여소득 수준을 넘기 때문에 근로연령의 사람들은 돌봄 노동에 쓰는 시간을 줄이고 유급노동에 쓸 시간을 최대화하려는 유인을 가진다. 이러한 맥락에서 돌봄 책임의 재분배는 고용 가능성이 있고 부유한 사람으로부터 경제적으로 취약한 사람에게로 이뤄질 가능성이 높다. 따라서 켈레케는 참여소득이 여성이 주로 수행하고 있는 돌봄노동의 재분배에 그다지 큰 영향을 주지 않을 것이라고 본다. 마지막으로 켈레케는 참여소득이 선별적으로 조건성을 부과한다고 주장한다. 참여를 조건으로 하는 참여소득을 수혜하기 위해서는 유의미한 사회활동 참여를 개인이 일일이 증빙해야 하는데, 충분한 자본을 가진 자들은 그들의 일상활동의 사회적 효용을 입증해야 하는 작업에서 자유롭다. 반면 저소득자는 먹고 살기 위해 이러한 번거로운 작업을 해야 하며 여성이 저소득층을 대표하고 따라서 여성이 불평등하게 참여소득의 조건성에 시달린다는 것이다. 참여소득은 불평등과 싸우는 것이 아니라 오히려 불평등을 지지하고 정당화하고 강화한다는 것이 켈레케의 주장이다.

III 맺음말

지금까지 우리나라에서 시도된 변형된 기본소득은 참여소득이라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 참여소득은 주요 논의대상이 아니었다. 실업이 지속되고 여성의 무급 노동을 인정하고 은퇴세대가 자원봉사하고 조부모가 손자녀를 돌보는 흐름이 더욱 뚜렷해지는 지금 시점에서 참여소득에 대한 진지한 성찰이나 검토가 필요하다는 인식 하에 이 글은 참여소득을 소개하고 이를 바라보는 두 가지 관점을 정리하였다. 참여소득을 처음 제시한 앳킨슨은 정치적 실현가능성을 이유로 참여를 조건으로 내세웠지만 이후에는 참여소득이 기본소

득보다 더 정의롭다는 점을 분명히 하였다. 참여소득을 지지하는 입장에서는 참여소득이 상호 호혜를 증진시키고 사람들이 사회적으로 가치있는 활동에 참여하도록 유인하여 공동체성을 강화하는 효과가 있다는 점에서 기본소득 또는 근로연계복지 프로그램보다 우월하다고 주장한다. 반면 참여소득 비판 입장에서는 충분히 포괄적인 참여를 일일이 확인해야 한다면 상당한 행정 비용이 들 것이고, 젠더 관점에서조차 참여소득은 오히려 여성에게 불리하게 작용할 것이라고 비판하였다. 이 글은 참여소득이 기본소득에 비해 또는 선별적 급여 프로그램에 더 낫다 혹은 더 못하다를 가리기 위한 것이 아니다. 유사 참여소득이 일부 지역에서 시행되고 있고 더 늘어날 것으로 예상되는 가운데, 참여소득 찬반 입장을 살펴보고 도입 시 좀 더 민감하게 고려해야 할 이슈들을 제시하는 것이 목적이다. 정책결정자는 참여소득의 고유 목적은 살리면서 행정이나 젠더 관점에서의 부작용은 최소화하는 제도 설계를 할 필요가 있을 것이다. ㉠