

핀란드의 기본소득 실험 - 계획과 중간평가

김도훈*

< 국문초록 >

핀란드는 세계에서 가장 선진적인 복지체제를 갖는 북유럽 국가의 일원으로서 이른바 ‘노르딕 모델’이라 불리는 사회보장제도를 구축하였으나, 1990년대의 심각한 경제위기와 2010년대의 경기침체를 겪으며 기존 복지제도의 대안을 모색하게 된다. 그 중의 하나가 기존의 노동연계복지 복지체제에서 벗어난 기본소득이다. 기본소득은 기존의 노동연계복지가 지닌 복지함정을 타파하고 노동유인을 강화하기 위한 우파적 관점과 노동력의 탈상품화를 도모하고 강제된 노동을 탈피하기 위한 해방적 목표를 실현하기 위한 좌파적 관점 등 다양한 방식으로 설계될 수 있다. 핀란드의 기본소득 논의는 중도우파 정당인 중도당이 주도권을 잡고 정책을 진행해왔으며, 그에 따라 우파적 관점인 노동시장 활성화 담론이 정책적 측면에서 주류적 관점이 되었다. 이는 핀란드의 기본소득 실험이 복지지출을 삭감하고, 근로유인을 강화하여 고용률을 높이며, 사회보장제도를 단순화하는 방향으로 진행되는 것에 영향을 미쳤다.

* 한국조세재정연구원 전문연구원, 공인노무사, 법학석사

중도당 집권 하의 핀란드 정부는 2016년에 실업수당이나 노동시장보조금을 받는 국민 중 일부를 무작위로 선발해 2017년 초부터 2018년 말까지 2년 동안 월 €560(약 70만원)를 지급하는 기본소득 실험을 시행한다고 밝혔고, 이어 실험 내용을 구체화한 법안인 「기본소득법」이 제정되었다.

이러한 2년 간의 기본소득 실험 중 전반기인 2017년의 실험 결과를 다룬 예비결과보고서가 2019년 2월에 공개되었다. 보고서는 해당 실험의 결과변수를 고용상태와 각종 사회보장급여, 기본소득에 대한 태도 및 각종 행복감 지표에 미치는 영향 등으로 분석하였다. 보고서에 따르면 1년 간의 기본소득 지급으로 인해 고용상태에는 별다른 차이가 발생하지 않았고 사회보장급여 지급액은 감소하였으며, 기본소득에 대한 태도는 보다 긍정적으로 되었고, 각종 행복감 지표는 어느 정도 개선되었다.

그러나 본 실험은 예산, 법률, 정치적 제약으로 인해 실험기간, 기본소득액, 대상집단이 본래의 계획보다 축소되었고, 이로 인해 기본소득의 효과를 측정하기에는 여러 가지 측면에서 부족하다는 평가가 많다. 또한 이 실험에서의 ‘기본소득’이 기본소득의 중요한 요소인 ‘무조건성’을 갖고 있지 않다는 평가, 부의 소득세나 근로장려제와 비슷하다는 지적, 경기침체로 인한 경제지표가 개선되지 않은 상태에서 고용률이 1~2년의 기간 동안 유의미하게 증가할 수 없다는 문제 등 본 실험 자체가 갖고 있는 내재적 특성과 외재적 환경변수 측면에서 실험의 타당성과 신뢰성에 대해 다양한 비판이 제기될 수 있다.

다만 이번 보고서는 1년 간의 변화만 다룬 예비결과보고서이기에 최종적 결과가 나오는 2020년 봄이 되면 본 실험의 성과에 대해 보다 구체적으로 평가할 수 있을 것이다.

주제어: 핀란드, 기본소득, 실험 계획, 기본소득법, 예비결과보고서, 중간평가

목 차

- I. 서론
- II. 기본소득 실험 계획
- III. 기본소득 실험 결과 : 1년차 (예비)결과보고서
- IV. 결론

I. 서론

핀란드는 냉전 이후 급격한 경제성장을 통해 노르딕 복지모델에 입각한 사회민주주의적(에스핑-안데르센의 분류)/제도주의적(티트머스의 분류) 사회보장체계를 구축하였으나, 1990년대의 심각한 경기침체에 따라 노동시장 정책에 대한 전면적인 수정을 가하였다. OECD 통계에 따르면 이 당시의 불황은 선진국 중 어느 국가에서도 겪은 적이 없는 심각한 수준으로 1991~1993년 동안 GDP는 13%, 총수요는 25% 하락하였고 실업률은 급등했다. 이어서 2010년대에는 노키아의 몰락으로 대표되는 경제위기를 다시 한 번 경험하며 실업이 빠르게 증가하면서 조세수입이 줄어들었고 사회복지비용은 늘어났다. 그에 따라 복지지출 삭감과 근로소득에 대한 조세인상을 도모하게 되었다.

핀란드의 복지체제 역시 다른 복지국가처럼 노동자의 보험 기여에 정부의 재정 지원이 보완되는 노동연계복지 패러다임에 입각하고 있다. 이러한 특성은 복지 수혜의 측면에서 보편주의가 아닌 선별주의로 이어진다. 이에 따라 경기침체에 각종 복지제도에 기여할 여력을 상실한 실업자들은 노동 시장에서 예전의 지위를 회복하지 못했고 지속적 실업상태라는 악순환에 빠지게 되었다. 노동시장에서 실업자들은 영구히 배제되었고 고용상황이 나아진 이후에도 이러한 문제는 해결되지 않았다. 때문에 노동기여조건과 자산조사에 기반한 기존의 노동연계복지의 한계를 극복하기 위한 새로운 복지 담론이 요구되었고, 기본소득은 그러한 담론의 중요한 한 흐름이 되었다.

핀란드는 국가적 차원에서 기본소득 논의를 주도하며 무작위로 선별된 국민을 대상으로 하는 기본소득 실험을 2017년 초부터 2018년 말까지 2년간 시행했다. 그러나 핀란드의 기본소득은 좌파 진영의 기대와는 달리 중도우파 정부의 재정건전성 강화와 노동시장으로의 참여 유도를 위해 기획되었

다.

이에 1990년대부터 논의된 핀란드의 기본소득 담론을 간단히 요약하고, 기본소득 실험의 계획단계에서 제시되었던 여러 모델들을 비교하며, 구체적으로 입법된 내용들과 함께 실험의 여러 제반 조건들을 검토한다. 그러한 과정에서 왜 여러 지점에서 기본소득의 본질과 거리가 있다고 비판받는 방식의 정부안이 나오게 되었는지에 대해 각종 제약조건을 중심으로 분석한다. 또한 기본소득 실험이 종료된 후 1년이 지난 현재 시점에서 2년의 실험 기간 중 전반기(2017년)의 실험 결과를 다룬 예비결과보고서(preliminary results)를 토대로, 고용상태 및 각종 사회급여, 각종 행복감 지표에 미친 영향 등을 결과변수로 분석한 기본소득 실험의 성과를 살펴보고 이 실험에 대한 평가를 논의한다.

Ⅱ. 기본소득 실험 계획

1. 핀란드의 기본소득 논의들

핀란드의 기본소득 논의는 단순히 좌-우파 혹은 진보-보수로 분리되어 있지 않다. 기존의 노동연계복지는 복지함정(welfare trap), 즉 선별적 복지체제에서 노동소득이 복지급여보다 낮고 노동소득으로 인해 복지급여를 받지 못하는 경우, 노동을 포기하고 복지 수급자를 양산하는 문제가 있었다. 이러한 문제점을 해결하려 했던 우파 그룹은 낮은 노동 유인문제를 해결하기 위해 기본소득을 도입하고자 했던 환경주의 정당인 녹색연맹(The Green League)의 기본소득 계획을 지지한다. 반면 노동력의 탈상품화(decommodification), 즉 노동력의 판매라는 강제로부터 해방되어 노동공급

이 귀해지고 노동시장에서 노동조건이 개선되는 것을 목표로 하는 좌파연합(The Left Alliance)과 프레카리아트¹⁾ 활동가들은 충분한 수준의 기본소득 지급을 주장한다. 한편 같은 좌파 그룹임에도 핀란드 최대의 노동단체인 핀란드노동조합중앙조직(Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö, SAK)은 기본소득에 대해 부정적인 입장이다. 이들은 기본소득이 지나치게 비용이 많이 들고 복지의 기본 원천인 고용과 노동소득 연계 급여를 위협하며 저임금노동과 단편화된 사회의 창출에 기여한다고 비판한다. 그러므로 노동조합과 이들의 정치적 지지에 기반한 사회민주당(Suomen Sosialidemokraattinen Puolue)은 핀란드에서 기본소득에 대한 최대의 반대 세력을 형성한다.²⁾

요한나 페르키외(Johanna Perkiö)에 따르면, 시간이 지남에 따라 기본소득 논쟁의 지배적 담론에는 중요한 변화가 있어왔다.³⁾ 1990년대 초 이후(노동시장) ‘활성화(activation)’ 담론이 기본소득 논쟁의 대안적 관점을 지배하게 된다. 그녀의 연구에 따르면 이 기간 동안 관련 문헌의 49%가 활성화 담론을 담고 있고, ‘생계’ 담론이 42%, ‘시스템 개혁’이 41%로 뒤를 따르고 있다. 흥미롭게도 기본소득 논쟁에서 ‘권리’는 24%, ‘일의 변화’는 18%에 불과하다. 이는 노동시장 활성화 담론이 다른 대안적 관점을 구축(驅逐)하고 있으며 기본소득이 노동시장 복원을 촉진하는 도구로 인식되고 있음을 보여준다. 이렇게 볼 때, 핀란드 기본소득 실험이 노동시장 행동분석에 강하게 집중하는 것은 필연적인 결과이다.

1998년에는 중도우파인 중도당(Suomen Keskusta)의 올리 렌(Olli Rehn)과 녹색연맹의 데이비드 펨버튼(David Pemberton)이 주도하고 거의 모든 정당

1) ‘불안정한’(precarious)과 ‘프롤레타리아트’(proletariat)를 합성한 용어로, 불안정한 고용과 노동 상황에 놓인 파견-용역 등 비정규직, 단시간근로자, 실업자 등을 총칭한다.

2) 권정임, 「기본소득운동의 세계적 현황과 전망 - 복구 복지체제의 위기와 핀란드의 기본소득운동」, 박종철출판사, 2014, 39-42면.

3) De Wispelaere, J., Halmetoja, A. & Pulkka, V., “The rise (and fall) of the basic income experiment in Finland”, 「*CESSifo Forum*」 제19권 제3호, 2018, 17면.

이 참여한 범정당조직인 ‘기본소득전문위원회’가 발족하였다. 이 단체에서 부분기본소득을 제안했고 논의를 주도했던 올리 렌은 이후 2015년 5월에 집권한 중도당 유하 시필레(Juha Sipilä) 정부에서 경제부 장관이 되어 중도우파 정부의 기본소득 실험을 이끌게 된다. 2007년에 집권한 중도당 정부는 사회보장시스템의 대개혁을 준비하기 위한 사타위원회(Sata Committee)를 구성하여 근로유인을 강화하고 빈곤을 줄이며 사회보장제도를 단순화하는 모델을 논의하였으나, 이해관계자들(특히 노동조합)의 반대와 정치적 의지 부족 등으로 실제 정책 집행에는 실패하였다.⁴⁾

이러한 맥락에서 볼 때, 최근 시필레 정부가 추진했던 실업보장 개혁이 기본소득의 원칙과는 위배되는 경로로 진행되는 이유를 알 수 있다. 시필레 정부는 집권 초기에 €40억의 지출삭감과 소득세 동결을 결정했고 고용률을 66.6%에서 72%로 높이는 노동개혁의 목표를 제시했다. 실업급여 지출을 €2억 삭감하였고 실업보험 수급기간을 최대 500일에서 400일로 축소하였다.⁵⁾ 또한 3개월에 한 번씩 진행되는 면담, 급여수급 대기기간 연장, 실업수당 자격기간의 상당한 축소를 특징으로 하는 새로운 제도를 도입했는데, 이는 구직자에게 단시간 근로에 종사하거나 활성화 조치에 집중적으로 참여하지 않으면 4.65%의 급여를 삭감하는 ‘활성화 모형’에 기인했다.⁶⁾ 즉 시필레 정부는 무조건적인 기본소득 실험과 실업자들에게 새로운 제재를 도입하는 것을 모순으로 보지 않았던 것이다. 그 이유는 기본실업수당의 1차적 목표로서의 노동시장 활성화가 두 가지 접근법 모두에 기초했기 때문이었다. 이러한 관점은 핀란드의 사회정책에서 수십 년 동안 지배적 담론이었고, 적어도 1990년대 중반 이후의 정책개발을 이해하는 키워드이다.

4) 김인춘, “핀란드 복지국가와 기본소득 실험 : 배경, 맥락, 의의”, 『스칸디나비아연구』 제18호, 2016, 52면.

5) 김인춘, 앞의 글, 63면.

6) De Wispelaere, J., Halmetoja, A. & Pulkka, V., 앞의 책, 17면.

2. 기본소득 실험의 설계

2017년에 시행 예정이었던 실험적 단계의 기본소득과 관련하여, 핀란드 사회보험공단(Kansaneläkelaitos, KELA), VATT 경제연구소, 헬싱키대학교, 탐페레대학교, 투르쿠대학교, 이스턴핀란드대학교, 국립연구개발기금(Sitra), 핀란드기업인연합회, 핀란드 지방 및 지역 당국은 기본소득 시행방안에 따른 재원에 대한 영향과 경제적 효과를 다룬 중간보고서를 2016년 3월 30일에 발표하였다.

연구단은 예비조사를 실시했는데 여기서는 네 가지의 기본소득 하위 모델들(sub-models)이 검토되었다.⁷⁾ 첫째, 완전기본소득(full basic income 또는 full-fledged unconditional basic income)은 소득 또는 사회적 지위, 상황에 관계 없이 모두에게 동일한 금액을 지급하는 것으로, 기존 사회보장급여 대부분을 대체하는 수준의 기본소득(€1,000~€1,500)을 제공하는 모델이다. 둘째, 부분기본소득(basic income 또는 partial basic income)은 일정한 사회보장급여와 소득비례급여에 추가하여 지급하는 것으로, 사회보험에 기반을 둔 보장성 급여(실업급여 등)를 제외한 대부분의 기본적 급여를 대체하는 수준의 기본소득(€750~€800)을 제공하는 모델이다. 셋째, 부의 소득세(negative income tax)는 일정 소득 기준선에 미달하는 사람들에게만 급여를 지급하여 개인 소득이 증가함에 따라 소득이전금액이 차등적으로 감액되는 것으로, 기존 조세체계를 활용하여 기본소득을 제공하는 모델이다. 넷째, 기타 기본소득은 낮은 수준의 기본소득과 사회적으로 유익한 활동(자원봉사, 돌봄노동 등)에 참여했을 때 추가적으로 지급될 수 있는 참여소득(participation income)을 결합한 모델이다.

이러한 네 가지 모델의 마이크로 시뮬레이션⁸⁾ 결과,⁹⁾ 첫째, 완전기본소

7) 송지원, “핀란드의 기본소득제도 실험”, 『국제노동브리프』 제15권 제2호, 2017, 89-90면.

8) 정책의 시행이 경제주체(개인, 가구, 기업 등)에 미치는 정책효과를 개인 수준에서 평가하

득 모델은 이 실험에 배정된 €2천만을 500~800명에게만 지급하게 되므로 신뢰성 있는 결과를 도출하는 것이 원칙적으로 불가능하다. 더구나 기본소득 자체는 과세가 면제되더라도 높은 액수의 기본소득을 초과하는 소득에 대해 한계세율이 70~80%까지 오르게 된다. 또한 관료주의적 문제(일정 기간 동안 급여를 받지 못하거나, 노동시장에서의 지위 변경 또는 소득이전 제도 변경 시 대기기간이 길어지는 것)¹⁰⁾ 개선과 사회보장체계 전달범위의 한계를 극복하는 데에는 일정 정도 기여하지만, 노동시장 참여 활성화와 같은 기본소득 실험의 본래의 취지에는 큰 영향을 주지 않는 것으로 드러났다.

둘째, 부분기본소득 모델은 기본적인 경제적 안정을 제공하는 기존의 급여 중 상당수를 통합하는 한편 소득비례급여에는 거의 영향을 미치지 않았다. 완전기본소득에 비해 비용 자체가 덜 소모될 뿐만 아니라 실업급여와 같은 사회보험기반 보장성 급여를 유지하면서 기본소득으로 보충되기 때문에, 노동연계복지와 민감한 이해관계를 갖는 노동조합 등과도 타협할 수 있는 모델로 가장 실현가능성이 높은 방안으로 파악되었다.

셋째, 부의 소득세 모델은 종합적인 소득 등록자료를 구할 수 있어야 하는데, 실험 설계 당시였던 2016년에는 소득원과 관계 없이 모든 소득에 대한 추적이 가능한 국가차원의 등록시스템(income registry) 구축작업이 완료되지 않아 현실적으로 진행이 불가능했다.

넷째, 기타 기본소득 모델은 상호성의 원칙, 즉 요구되는 참여의 특성과

고 이를 종합하여 정책효과를 평가하는 모델링이다.

9) Kangas, O., “핀란드의 기본소득 실험”, 『국제노동브리프』 제15권 제10호, 2017, 12면.

10) 행정관행과 결합된 복잡한 급여 체계들이 적격성 상실, 급여지급의 지연에 대한 실질적 또는 지각된 위험을 일으키기 때문에, 위험회피적이고 경제적으로 어려운 개인들의 근로유인을 감소시킬 수 있는 상황을 ‘관료주의적 함정(bureaucratic traps)’이라는 용어로 설명하기도 한다.

Pareliussen, J. K., Hwang, H. & Viitamäki, H., “Basic income or a single tapering rule? Incentives, inclusiveness and affordability compared for the case of Finland”, 『OECD Economics Department Working Papers』 제1464호, OECD, 2018, 5면.

수준을 어떻게 정하고 누가 감독하며 요건 충족 여부를 문서로 입증하는 것과 관련된 관리 감독의 문제(조건부 상호성, conditional reciprocity)¹¹⁾가 발생한다. 때문에 노동시장 참여 활성화를 기대할 수는 있지만 관료주의적 문제를 개선할 수가 없었다.

따라서 실현가능성이 가장 높다고 판단된 부분기본소득 모델이 채택되어 핀란드 기본소득 실험의 가이드라인이 완성되었는데, 실제 시행모델과 가장 유사한 월 €550 지급을 시행할 경우 이루어질 경제성 모델 시뮬레이션 결과는 다음과 같았다(사회보험공단의 계산에 따르면 기본사회보장급여액의 합계는 대략 €550이며 이 금액이 최소 기본소득액으로 설정되었다)¹²⁾¹³⁾. 조사 당시 실업급여 €39.3억, 건강보험 €14억, 일반가구수당 €6억, 사회지원금 €5.9억, 기타 세금 €326.4억이 사회보장지출로 투입되고 있었는데, 월 €550씩 지급된다면 실업급여는 €15.5억, 건강보험은 €9억, 일반가구수당은 €5.1억, 사회지원금은 €2.4억, 기타 세금은 €59.8억으로 감축되었다. 그 대신 일괄세를 통해 €401.2억, 추가적 자금소요액이 €150.7억이 조달되어야 했다. 이 경우 일괄세율은 43.5%가 되었다.

이와 같은 월 €550의 기본소득은 실제 소득 재분배에 큰 영향은 없을 것으로 전망되었다. 지니계수는 26.4에서 26.1로 소폭 하락했다. 학생, 주부, 저임금소득자는 혜택을 보게 되었다. 그 이유는 기본소득으로 인해 학생들은

11) 한 시스템에서 구성원들은 타인 역시 자신처럼 협력 행동을 한다는 조건과 신뢰가 있어야 집합적인 협력 행동에 나서게 된다는 점에서 상호성(reciprocity)과 조건성(conditionality)을 갖는다. 또 부당하게 협력 규범을 위반하는 사람들에 대해서는 공동체의 이익을 지키기 위해 제재를 가하려 한다.

이러한 조건부 상호성의 관점에서 본다면, 기본소득 수령을 위해 요구되는 활동의 참여 수준을 정하고 이의 이행 여부를 감시하는 데에 있어 타인의 협력 행동에 대한 조건이 전제되어야 기본소득이라는 제도(시스템)가 정착될 수 있다.

12) KEELA, "From idea to experiment- Report on basic income experiment in Finland", 2016.

13) 노정호, "핀란드와 네덜란드 기본소득 실험의 방법론적 의미와 한계, 그리고 시사점", 『한국사회정책』 제25권 제1호, 2018, 81면.

가처분소득이 학업보조금보다 커지게 되고 임금소득자는 새로운 형태의 소득이 되기 때문이었다. 주목할 만한 것은 실업자가 가장 큰 손해를 보게 되었다는 점이다. 이들에게 기본소득은 기존소득의 일부만을 대체할 뿐 실업 급여에 대한 과세가 현재보다 더 증가했기 때문이었다.

3. 기본소득 실험의 입법

(1) 「기본소득법」의 제정

2015년 12월 7일, 핀란드 정부가 가까운 시일 내에 월 €800(약 103만원)의 기본소득을 지급하는 기본소득제도를 시행한다는 소식이 전 세계에 보도되었다. 이는 국가단위에서는 최초로 시행하는 기본소득으로 많은 이들의 주목을 끌었다. 그러나 핀란드의 기본소득 정책을 주관하는 핀란드 사회보험공단은 성명서를 통해 보도 내용과는 달리 “기본소득의 가능성을 타진하는 예비적 연구가 시작되었을 뿐”이라고 밝혔다.¹⁴⁾

당초 사회보험공단이 설계한 실험안에는 다양한 세제를 활용하고 모집단을 25~63세의 저소득층 전반으로 하며 최소 1만명의 표본을 대상으로 최대한 길게 실험하도록 되어 있었다. 또한 두 가지 이상의 서로 다른 수준의 기본소득과 서로 다른 세율이 적용되는 둘 이상의 실험군을 포함시키도록 했다.¹⁵⁾ 그러나 이후 발표된 정부안은 급여수준의 종류와 액수, 세금제도, 모집단, 연령, 표본수, 실험 기간이 모두 축소된 안이었다. 2016년 8월 25일, 핀란드의 사회보건부(Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö)는 「실업보호법(Työttömyysturvalaki)」에 따른 일일수당이나 노동시장보조금¹⁶⁾을 받는 25

14) 시사HN, “핀란드발 기본소득 뉴스로 난처해진 핀란드 정부”, 2015. 12. 22.

15) Kangas, O., 앞의 책, 13면.

16) 문헌에 따라 노동시장보조금(labour market subsidy), 노동시장지원금(labour market support)이라는 용어가 혼용된다.

핀란드 사회보험공단에 따르면 노동시장보조금은 구직기간 동안 구직자를 지원하기 위

세-58세 국민 중 2,000명을 무작위로 선발해 2017년 1월 1일부터 2018년 12월 31일까지 2년간 월 €560(약 70만원)를 지급하는 기본소득 실험을 시행한다고 밝혔다¹⁷⁾. 실험 방식은 기본소득을 받은 실험군과 그렇지 않은 대조군을 비교하는 무작위 대조군 연구(randomised controlled trial)이다.¹⁸⁾ 모집단이 저소득층에서 실업자들로 축소되었고 취업과의 관계를 입증하기 위한 실험인 만큼 노령연금을 받는 사람이나 취업보다는 학위를 받는 것이 중요한 학생도 대상에서 제외됐다. 표본수 및 금액 역시 1만 가구를 대상으로 매달 €800를 지급하는 방식일 것이라는 당초 예상보다 축소된 규모이다. 이어 해당 사항을 구체화한 법안인 「기본소득법(Laki perustulokokeilusta)(Finlex 1528/2016)」이 2016년 12월 29일부로 제정되었다.

기본소득 실험은 법률로 시행되는 일인 만큼 대상으로 선정된 사람은 거부할 수 없다. 2년 동안의 기본소득 지급이 끝난 후 실험군과 대조군의 취업률 등을 바탕으로 실험 결과를 분석하고 시사점을 찾는 것이 목표이다. 기본소득을 받은 실험군에서 의미 있는 취업 증가세가 나타나면 기본소득이 일하는 사회를 만드는 데에 기여한다는 점이 입증되는 셈이다¹⁹⁾.

해 지급되는 보조금으로, ① 최초로 노동시장에 진입하거나, 근로요건 미충족 등으로 충분한 기간 동안 일을 하지 못한 자, ② 기본실업수당 또는 소득관련 실업수당의 최장 수급 기간에 도달하여 이러한 수당을 받을 수 없는 실업자에게 지급된다.

노동시장보조금은 자산기반의 급여로, 자산의 소득 및 부모와 동일한 가구에 거주하는 경우 부모의 소득도 고려되고, 기타 사회보장급여를 받고 있는 경우 노동시장보조금에서 공제된다.

(<https://www.kela.fi/web/en/labour-market-subsidy>) (2019. 12. 17. 검색)

17) Ministry of Social Affairs and Health, "Ministry of Social Affairs and Health requests opinions on a basic income experiment", 2016 (http://stm.fi/en/article/-/asset_publisher/sosiaali-ja-terveysministerio-pyytaa-lausuntoja-osittaisen-perustulokokeilun-toteuttamisesta)

18) De Wispelaere, J., Halmetoja, A. & Pulkka, V., 앞의 글, 15면.

19) KELA, "Experimental study on a universal basic income", 2016 (<http://www.kela.fi/web/en/experimental-study-on-a-universal-basic-income>) (2017. 5. 20. 검색)

핀란드 「기본소득법」 주요 조문²⁰⁾

기본소득법(Laki perustulokeilusta)

2016년 12월 29일

제1조(목적) 이 법의 목적은 2017년과 2018년의 기본소득 실험을 수행하는 것이다. 기본소득 실험의 목적은 기본소득이 실험 참가자의 노동시장 행태에 미치는 영향 및 기타의 효과에 대해 조사하는 것이다.

제2조(시행 주체) 사회보건부는 기본소득 실험의 시행을 주관한다. 사회보험공단은 이 법의 시행에 책임을 진다.

제4조(기본소득 실험 대상집단) 다음은 기본소득 실험 대상집단에 속한다.

1. 2016년 12월 1일 기준 25세~58세인 경우
2. 2016년 11월 기준 「실업급여법」에 따라 사회보험공단이 기본일일수당이나 노동시장보조금을 지급한 경우, 급여의 지급이 해고에 근거하지 않은 경우

(중략)...

제5조(기본소득 실험군 및 대조군) 사회보험공단은 제4조의 대상집단에서 2,000명(실험군)의 무작위 표본을 추출한다. 무작위 표본 추출은 대상집단에 속한 모든 사람들이 실험군으로 선발되는 것에 있어 동일한 기회를 갖는 방식으로 이루어진다. 사회보험공단은 실험 개시 전에 표본 추출을 위해 사용되는 프로그래밍에 대해 공개하여야 한다. 대상집단의 사람들 중 실험군에 속하지 않은 자들이 대조군을 형성한다.

(중략)...

20) <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161528>. (2017. 10. 12. 검색) 이 법안은 핀란드어와 스웨덴어로만 제공되므로 핀란드 사회보험공단(KEELA)의 영문 웹사이트, 구글(Google) 번역기 등을 참고했다.

제6조(기본소득 금액과 지급) 기본소득은 1개월에 €5600이다. 기본소득이 1월 미만의 기간 동안 지급되는 경우 기본소득은 1일 당 €18,670이다.
기본소득은 수령자가 지정한 유럽연합 계좌로 매월 두 번째 영업일에 지급된다.
그러나 2017년 1월의 기본소득은 2017년 1월 9일에 지급된다.

제7조(기타 사회보장급여로부터 기본소득의 공제) 사회보험공단은 해당 기간 동안 기본소득 수령자에게 지급되는 다음의 급여 상당액을 공제한다.

1. 「실업급여법」에 따른 실업급여
2. 「건강보험법」에 따른 질병수당, 육아수당 및 특별수당, 「재활급여에 관한 법률」에 따른 재활수당, 「전염병에 관한 법률」 제27조에 따른 일일수당 및 손실 소득 보상
만약 사회보험공단이 「실업급여법」에 따른 실업급여나 「건강보험법」에 따른 고용보험금의 수령에 따른 기본소득의 공제를 통지했다면, 실업급여나 고용보험금은 기본소득 금액만큼 조정된다.

제8조(기본소득이 기타 사회보장급여에 미치는 영향) 「일반주거수당법」, 「은퇴자주거수당법」에 따른 주거수당을 받는 경우, 「실업급여법」상 기본일일수당은 최소한 제6조의 기본소득 금액만큼은 되어야 한다.

제9조(기본소득 수급 자격을 제한하는 사회보장급여) 다음 각 호의 급여를 받는 자는 기본소득 수급 자격이 없다.

1. 「국민연금법」, 「연금보장에 관한 법률」, 「근로자연금에 관한 법률」, 「공공부문연금법」, 「농민연금에 관한 법률」, 「기업연금에 관한 법률」, 「국회의원 가족연금에 관한 법률」, 「국가공무원 유족연금에 관한 법률」…(중략)…에 따른 연금
2. 「군인재해법상」 일일수당·연구연금·보충연금·부조연금
3. 「자동차책임보험법」, 「환차재해법」, 「형사피해보상에 관한 법률」에 따른 생계 손실에 대한 보상
4. 「농업활동의 중단에 대한 지원 관한 법률」에 따른 농장 폐업보상
5. 「근로자연금에 관한 법률」 제3조에 따른 재활급여
6. 성인교육보조금과 학업보조금 및 주거보조금
7. 「근로자보상보험법」상 업무상사고 또는 업무상질병에 따른 소득이나 가족연금의 손실

에 대한 보상, 농업활동과 관련된 업무상사고 또는 업무상질병에 따른 보상, 「장애연금 및 유족연금에 관한 법률」상 재할급여와 유족급여

8. 「채육인에 대한 사고 및 연금보험에 관한 법률」에 따라 지급되는 근로자의 연금·유족연금
9. 「가정 간호 및 보육에 관한 법률」에 의한 재택 보호수당
10. 제1호~제9호까지의 급여 중 해외에서 지급되는 급여

제10조(기타 제한) 다음의 각 호의 자에게는 기본소득이 지급되지 않는다.

1. 병원 또는 기타 유사한 제도적 치료를 위해 최소 90일간 입원한 자
2. 군 복무 또는 공무를 수행하는 자
3. 징역형에 처해진 자
4. 사회보장법에 따라 외국의 고용 관련 법률을 적용 받는 자
5. 외국에 거주하는 자(30일 이내의 해외여행 제외)
6. 피성년후견인
7. 「실업급여법」 제11조 제9항 제1호에 따라 실업급여를 수령한 자영업자. 그러나 기본소득은 제1호의 사항으로 기본소득에 대한 권리가 만료되는 달까지 지급된다.

제11조(기본소득 신청) 사회보험공단은 기본소득 실험 시작 당시에 노동시장지원금 또는 기본일일수당을 받는 자들에게 기본소득을 지급한다.

실험기간 동안 이 법 제9조, 제10조에 의해 기본소득 수급을 제한받는 자는 이후에 수급자격이 회복되는 때에 사회보험공단에 서면으로 신청해야 한다.

제12조(정보제공 의무) 기본소득 신청자 및 수령자는 이 법 제9조, 제10조에 의해 수급자격에 제한을 받는 경우 사회보험공단에 통보하여야 한다.

기본소득 신청자 및 수령자는 제7조 제1호 및 제2호에 따라 급여를 수령한 경우 사회보험공단에 통보하여야 한다.

기본소득 신청자 및 수령자는 기본소득 신청과 지급에 필요한 기타의 정보를 사회보험공단에 제공하여야 한다.

제18조(기본소득 실험 등록) 기본소득 실험의 실험군과 대조군의 개인정보는 사회보험공

단의 기본소득 등록부에 등록된다. 등록된 정보는 실험 관리 및 실험과 관련된 통계 및 연구에만 사용될 수 있다. 기본소득의 영향이 조사되면 등록된 정보는 사회보험공단 및 기타 기관이 관리하는 정보와 연동된다.

기본소득 실험 등록부에는 다음과 같은 정보들이 수집 및 저장될 수 있다.

1. 이름
2. 개인 식별 번호
3. 제4항 제2호 상의 급여에 관한 정보
4. 기본소득의 지급, 기간 및 지불일자에 관한 정보
5. 결정된 사항에 관한 정보

대조군의 경우 제1호~제3호의 정보가 수집되어 기본소득 실험 등록부에 저장될 수 있다.

개인정보의 보유 기간, 정보 주체의 법적 보호는 「개인정보법」에 의거한다.

제19조(실험 추적 및 평가) 사회보험공단은 실험의 실행을 점검하고 실험에 대해 정부와 의회에 보고한다. 실험이 완료되면 평가보고서가 작성되어 정부와 의회에 제출된다.

(중략)...

제20조(기본소득의 압류 및 이전 금지) 기본소득은 압류할 수 없다. 기본소득 이전에 대한 계약은 무효이다.

제22조(재원 조달) 기본소득은 정부의 자금에서 재원을 조달한다.

제23조(발효) 이 법은 2017년 1월 1일부터 효력이 발생하여 2018년 12월 31일까지 유효하다. 이 법은 2017년과 2018년에 시행되는 기본소득 실험에 적용된다.

대통령 사울리 니니스퇴(Sauli Niinistö)

사회보장부장관 피르코 마틸라(Pirkko Mattila)

(2) 기본소득 실험의 제약조건들

이러한 설계변수들의 결정은 예산, 법률, 제도 및 정치적 요소들의 결합

에 의해 이루어졌다.²¹⁾ 첫째, 예산의 제약이다. 핀란드의 성인 인구 490만 명에게 매월 €560를 지급한다고 가정하면 매년 약 €329억(약 41조원)이 필요하다. 실험 기간 동안 핀란드 정부가 예상하는 세입은 연간 €491억이었다. 이 모델을 핀란드 전체 인구를 대상으로 확대하면 연간 €100억~€150억의 적자가 발생하여 재정의 67%를 투입해야 모든 성인을 대상으로 하는 부분기본소득을 도입할 수 있는 것이다. 완전기본소득 제도를 시행하려면 재정을 넘어서는 규모의 금액이 필요할 가능성이 컸다. 이와 같은 이유로 당초 사회보험공단 주도의 연구진은 청년실업 때문에 25세 미만의 청년층을 실험에 포함시키는 안을 고려했으나 이 또한 예산의 한계에 의해 제외되었다.²²⁾

둘째, 법률적 제약이다. 기본소득 실험은 입법 절차를 거쳐야 했기 때문에 법적 제약도 뒤따랐다. 핀란드 의회 헌법위원회(Perustuslakivaliokunta)에 의하면, 실험 관련 입법의 주요 요건으로서 실험은 법에 근거하여야 하고 그 목적은 기본권 관점에서 용인할 수 있어야 하며 구체적이고 정확한 법률이어야 한다. 실험을 위해 선정된 영역들은 그 목적에 적합하여야 하고 제한된 기간 내에 실험이 실시되어야 하며 (실험군, 대조군 및 기타 인구집단 간의) 불평등한 처우는 합리적 수준으로 제한되어야 하고 그러한 불평등한 처우는 바람직한 동기에 의한 것으로 증거 기반의 정책 입안을 위해 과학적으로 신뢰할 만한 결과를 생성하여야 한다. 또한 기본소득으로 지급되는 급여는 명확하게 정의되고 법률에 근거해야 한다. 실험 관련 법규는 항상 특정 기간을 정하고 있는데, 헌법위원회는 일부 실험들이 5~8년에 걸쳐 진행되는 등 실험 기간이 지나치게 길다고 비판해 왔다.²³⁾

또한 핀란드 국내법 뿐만 아니라 유럽연합(EU)법의 제약도 있다. 「EU 사회보장조정규정(EU Social Security Coordination Regulation(883/2004))」에 의

21) De Wispelaere, J., Halmetoja, A. & Pulkka, V., 앞의 책, 16면.

22) 노정호, 앞의 책, 80면.

23) Kangas, O., 앞의 책, 15면.

하면, 사회보장급여의 성격에 따라 국외 이전 가능 여부가 달라지는데, 국외 이전 가능소득의 경우 수혜자격을 특정 국가의 국민으로 한정한다면 결과적으로 EU의 차별금지법령을 위반하게 된다.²⁴⁾ 이에 따르면 단순히 최저 생활 수준을 보장하기 위해 세금으로 재원이 마련되는 사회부조금, 주거급여 등은 자국 외로 이전될 수 없다.²⁵⁾ 그러나 기여기반급여(contributory-based benefits, 보험기반 또는 근로연계) 또는 자산기반급여(resource-based benefits)의 성격을 갖는 가족급여나 사회보험기반급여의 경우 수급자가 외국으로 이주 시에도 유지할 수 있는 이전 가능소득이다.²⁶⁾ 이 두 가지의 중간 영역에 있는 것, 즉 최저 생활수준 보장 범위는 넘어서지만 보험급여 수급 자격

24) 「EU 사회보장조정규정」 제4조(동등한 대우)

본 규정이 달리 정하지 않는 한, 본 규정이 적용되는 자들은 회원국의 법률에 따라 자국 국민과 동일한 혜택을 누리고 동일한 의무를 져야 한다.

제5조(급여, 소득, 사실 또는 사건의 동등한 대우)

본 규정이 달리 정하지 않는 한, 특별이행규정에 따라 다음 사항이 적용된다.

(a) 권한 있는 회원국의 법률에 따라 사회보장급여 및 기타 소득의 수령에 특정한 법적 영향이 있는 경우, 해당 법률의 관련 규정은 다른 회원국의 법률에 따라 취득된 동등한 급여 또는 소득의 수령에도 적용된다.

(b) 적격 회원국의 법률에 따라 법적 효력이 특정 사실이나 사건의 발생에 기인한 경우, 회원국은 자신의 영토에서 발생한 것과 동일하게 해당 사실이나 사건을 간주한다.

(<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R0883:20130108:EN:HTML>) (2019. 10. 21. 검색)

25) 「EU 사회보장조정규정」 부칙 제10호(특별 비기여현금급여, Special Non-Contributory Cash Benefits)에는 회원국별로 비기여현금급여가 명시되어 있는데 핀란드의 경우 연금 수급자 주거수당(Housing allowance for pensioners), 노동시장지원금(Labour market support), 특별 이민부조금(Special assistance for immigrants)이 해당 항목에 규정되어 있다.

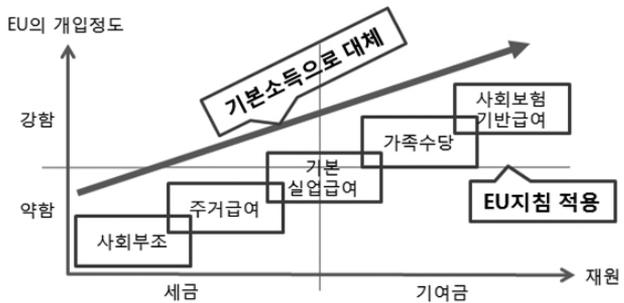
(<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R0883:20130108:EN:HTML>) (2019. 10. 21. 검색)

26) 「EU 사회보장조정규정」 서문 제43항

동등한 대우 원칙에 따라, 거주기반 국민연금에 대한 부칙 제10조 ‘핀란드’ 조항의 특별 개폐는 임의의 회원국에서 지급된 전체 보험기간 동안의 국민연금액이 자국에서 지급받는 국민연금액보다 적을 수 없도록 하는 목적을 갖는 핀란드 사회보장법의 특성으로 인해 적절한 것으로 간주된다.

(<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R0883:20130108:EN:HTML>) (2019. 10. 21. 검색)

이 없거나 근로이력이 없어도 지급되는 최저 수준의 요양급여나 실업급여는 국외 이전이 가능한 경우도 있고 그렇지 않은 경우도 있다. 이렇게 볼 때 기본소득이 사회부조금, 주거급여를 대체하는 수준일 경우(약 월 €490~€600 수준) 국외 이전 가능소득이 아니므로 EU법의 규제대상에 포함되지 않으나 자산기반급여를 대체하는 수준일 경우(약 월 €1,000~€1,500 수준)일 경우 국외 이전 가능소득이 되어 EU법의 규제대상이 된다.²⁷⁾



[그림 1] 재원의 종류별로 기본소득으로 대체되는 사회복지장급여와 EU 지침의 적용 정도와의 관계

* 출처 : KEELA, "Basic Income(BI) Experiment in Finland", London, 2018.

셋째, 정치적 제약이다. 기본소득에 대한 정책적 관심은 지난 30년간 증가와 감소를 반복해왔지만 정당별로 기본소득에 대한 지지와 반대는 시간이 지남에 따라 강경해졌다. 연구 결과 1979년 이후 선거 주기에 걸쳐, 다른 정당들과는 달리 기본소득에 대해 호의적 견해를 갖고 있는 녹색연맹, 좌파연합, 중도당은 상대 정당들 간에 존재하는 기본소득에 대한 견해 차이를 유지하는 방식으로 자신들의 입장을 정하고 있다. 실제로 2015년 이후 양극화의

27) Kangas, O., 앞의 책, 16면.

심화와 함께, 정치적 지지가 수렴보다는 발산의 경향을 띄면서 각 정당들은 기본소득 실험에 대한 지지와 반대를 보다 확고하게 표명하고 있다.²⁸⁾ 정치적 입장이 보다 확고해짐에 따라 정치인 개인과 일반 대중의 여론조사와 달리 기본소득 실험에 대한 지지는 외연을 확대시키지 못했다.

핀란드 정치환경의 중요한 특징은 기본소득 실험 당시 연립정부에서 집권당인 중도당만 유일하게 기본소득에 우호적이고 파트너인 핀인당(Perussuomalaiset)은 회의적이며 국민연합당(Kansallinen Kokoomus)은 명백하게 반대했다는 점이다. 여기에 더하여 기본소득 실험을 설계 및 실시하는 세 중앙부처인 총리실, 사회보건부, 재무부를 각각 다른 정당이 이끌고 있어 마찰 또는 교착상태가 일어날 가능성도 상당했다. 게다가 핀란드에서 수십 년 동안 기본소득을 지지해오던 집단인 녹색연맹과 좌파연합은 의제 소유권(issue ownership)²⁹⁾ 문제로 인해 자신들이 설계했던 기본소득이 아니라는 이유로 이 정책을 반대해야 하는 역설적 입장에 처하게 되었다. 이처럼 중도당 정부의 기본소득 실험에는 복잡한 연립정치의 역학이 얽혀있다.³⁰⁾ 여기에 전통적으로 기본소득에 비판적 입장이었던 사회민주당이 공교롭게도 기본소득 실험 종료 직후인 2019년 4월 총선에서 승리하여 제1당이 되었고, 중도당은 제4당으로 내려앉아 향후 기본소득 실험의 제도화는 더욱 어려워질 전망이다.

28) De Wispelaere, J., Halmetoja, A. & Pulkka, V., 앞의 책, 16면.

29) 1980년대에 등장한 정치학 용어로, 유권자들은 특정 의제를 특정 정당과 연관 지어 인식하기 때문에 특정 정당이 특정 의제를 다루는 데에 있어 보다 적합하다고 믿는다. 따라서 유권자들은 자신이 중요하게 여기는 의제(issue)를 '소유(own)'한 정당에게 투표하기에 정당들은 자신들이 소유한 의제에 행위를 집중하게 된다.

30) De Wispelaere, J., Halmetoja, A. & Pulkka, V., 앞의 책, 16-17면.

4. 기본소득 실험의 구체적 내용

(1) 실험 대상과 제도의 취지

2016년 12월에 무작위추출에 의해 선발된 2,000명의 실험군은 25세~58세의 인구 중 사회보험공단이 2016년 11월 당시에 임시휴직 이외의 사유로 노동시장보조금이나 기본실업수당을 지급하고 있던 사람들이다(「기본소득법」 제4조, 제5조). 지급액은 1개월에 €560(일할기준 €18.67/일)이다(「기본소득법」 제6조). 이 금액은 노동시장보조금의 월 평균금액인 €700에서 소득세 20%를 공제한 금액이기도 하다. 즉 기본소득 실험은 기본소득이 노동시장보조금만을 대체하도록 설계된 것이었다.³¹⁾

기본소득 수령자(실험군)는 실험 기간 동안 취업을 해도 기본소득을 계속 받을 수 있었다. 임금, 자영업을 통한 소득은 기본소득액에 영향을 주지 않았다. 또한 전일제 근로나 단시간 근로와도 무관했다. 오히려 기본소득 실험에 참가한 사람은 후속연구 결과의 왜곡을 방지하기 위해 그 수령을 거부할 수 없었다. 반면 기본소득을 받지 않는 대조군은 취업을 하게 되면 기존의 실업 관련 급여를 받을 수 없었다.

사회보험공단은 이 실험을 통해 첫째, 기존의 사회보장제도를 4차 산업혁명 및 자동화로 인해 변화될 근로환경에 대해 어떻게 재설계할 것인지, 둘째, 기존의 사회보장제도를 노동시장의 활성화와 실직자에게 강한 취업 유인을 주는 방향으로 어떻게 변경할 것인지, 셋째, 지나친 관료주의적 문제를 없애고 복잡한 사회보장체계를 간소화할 수 있는지에 대한 해답을 찾는 것이 목표라고 밝혔다.³²⁾ 또한 기본소득은 수령자가 재무설계를 하여 경제적

31) 신영규, “핀란드 소득보장정책과 기본소득 실험”, 「국제사회보장리뷰」 겨울호 제3권, 2017, 98면.

32) KEELA, “Objectives and implementation of the Basic Income Experiment”, 2017. (<https://www.kela.fi/web/en/basic-income-objectives-and-implementation>) (2019. 10. 19. 검색)

안정감을 가질 수 있게 한다. 기본소득은 매월 초에 선지급되므로 수령자는 그 금액만큼 보장되는 부분으로 인해 사후적으로 지급되는 노동시장보조금 보다는 분명히 향상된 결과를 가져올 것이다.

(2) 다른 사회보장급여에의 영향

1) 공제대상 여부

기본소득액은 과세대상에서 제외되었다. 또한 기본소득 실험은 수령자에게 어떠한 금전적 손실도 입히지 않는다. 그러므로 실험 참가자들은 기존에 정상적으로 받을 수 있던 급여를 청구할 수 있었다. 노동시장보조금 및 기본실업수당, 소득연계실업수당, 질병수당 및 부분적 질병수당, 육아수당, 특별보호수당, 재활수당, 「전염병에 관한 법률」 제27조상의 일일수당 및 소득손실보상 등을 수령하는 경우 기본소득은 이들 급여의 세후 수령액에서 공제되었다.³³⁾

2) 구직자의 급여(Benefits for unemployed jobseekers)

기본소득 수령자는 누구나 고용 및 경제개발국에 구직자로 등록을 하고, 사회보험공단에 실업급여를 신청해야 했다. 실업급여는 기본소득 실험 기간 동안 종전과 같이 지급되었다. 실업급여액이 기본소득액을 초과하면 그 초과분이 급여 신청자에게 지급되었다. 이는 실업급여가 자녀의 수 증가로 인해 추가되거나, 기본소득 수령자가 고용 및 경제개발국이 동의한 실험에 참여한 경우에 해당한다.³⁴⁾

33) KELA, “How basic income affect the other social security benefits”, 2017 (<http://www.kela.fi/web/en/basic-income-how-other-social-security-benefits-affect>) (2017. 5. 20. 검색). 해당 사항은 KELA의 홈페이지에 게재된 사항으로 「기본소득법」을 구체화한 내용이다.

34) KELA, 위의 글.

실업급여는 실업보험에 가입한 근로자나 자영업자에게 소득비례실업급여로 최대 400일 동안 지급되어, 고소득자였던 실업자의 경우 기존임금의 40% 내외, 그 외 대부분의 실업자는 기존임금의 50~70%를 실업급여로 받는다. 실업보험 미가입자에게는 기본실업급여로 최대 400일 지급되어, 1개월 평균 €697이고 자녀 수 증가에 따라 금액이 증가된다. 한편 자산조사를 통해 지급이 결정되는 노동시장보조금은 기본실업급여와 액수는 동일하지만 수급기간의 제한은 없다. 또한 실업자가 직업훈련에 참여할 경우 하루에 €9씩 경비를 지급받는다.³⁵⁾

3) 사회부조금(Social assistance)

기본 사회부조금액은 소득과 자산에 의해 영향을 받는다. 기본소득은 사회부조금 목적의 소득으로 추계되었다. 실험 참가자가 구직제안이나 직업재활활동을 거절한다면 사회보조금은 20~40% 감소될 수 있다.³⁶⁾

4) 주거급여(Housing benefit)

면세되는 기본소득은 주거급여에 대한 효과에 있어 과세대상인 실업급여와 일치했다. 일반주거급여나 연금수령자를 위한 주거수당의 적용 여부를 결정할 때 기본소득은 기본 실업급여와 동일하게 고려되었다. 주거급여로 추계되는 다른 종류의 소득(임금 등)도 주거급여액 계산 시 고려되었다.³⁷⁾

주거급여는 가구소득, 가구원 수, 거주 지역, 주택 유형, 주택 유지비용 등을 감안하여 계산되므로 그 금액은 천차만별이나 2016년 기준, 1년간 한 가구에 지원된 평균수당액은 약 €4,000이었다.³⁸⁾

35) 신영규, 앞의 책, 96면.

36) KELA, 위의 글.

37) KELA, 위의 글.

(3) 통보 의무

기본소득 수령자들은 「기본소득법」 제9조, 제10조에 의해 수급 자격과 관련된 변경이 있거나, 제7조에 따른 급여를 수령한 경우 사회보험공단에 통보해야 했다(「기본소득법」 제12조).

기본소득 수령 자격 박탈과 관련된 사회보장급여란 아동보호수당, 국가연금보장연금소득연계연금 등 모든 종류의 연금, 재할수당, 성인교육보조금과 학업보조금 및 주거보조금(2017.7.31.까지), 「자동차책임보험법」·「환자재해법」·「형사피해보상에 관한 법률」에 따른 생계 손실에 대한 보상액, 「군인재해법」상 일일수당·연구연금·보충연금·부조연금 지급액, 농장폐업보상, 「근로자보상보험법」에 따른 소득손실보상·일일수당·연금액, 「체육인에 대한 사고 및 연금보험에 관한 법률」에 따라 지급되는 근로자의 연금유족 연금 지급액, 해외에서 지급되는 급여 상당액을 포함했다(「기본소득법」 제9조).

또한 90일 이상 병원 및 이에 상당하는 의료기관에 입원, 병역·비병역복무 수행, 형기로 인한 복역, 고용과 관련하여 국가로부터 사회보장법에 의한 보호를 받는 경우, 30일 이상 국외 거주, 피성년후견인으로 지정, 지자체에서 실업급여를 받는 경우에도 기본소득이 지급되지 않는데, 이러한 경우에도 사회보험공단에 통보해야 했다(「기본소득법」 제10조).

한편 실험 기간 동안 「기본소득법」 제9조, 제10조에 의해 기본소득을 받지 못하는 사유가 생기더라도 이후에 다시 수급자격이 주어진다면, 기본소득이 계속 지급될 수 있도록 사회보험공단에 통보해야 했다(「기본소득법」 제11조).

38) 신영규, 앞의 책, 97면.

Ⅲ. 기본소득 실험 결과: 1년차 (예비)결과보고서

핀란드 사회보장부는 2019년 2월에 2년 간의 기본소득 실험 기간 중 전반 기인 2017년의 실험 결과를 다룬 결과보고서 〈핀란드의 기본소득 실험 2017~2018: 예비결과보고서(The basic income experiment 2017-2018 in Finland: Preliminary results)〉³⁹⁾를 공개하였다. 해당 연도의 연구결과는 이듬해 말에 수집되고 관련 보고서는 그 다음 해 봄에 공개되기 때문에, 2018년의 실험 결과를 포함한 전체 결과보고서는 2019년 말에 수집되어 2020년 봄에 발표될 예정이다.

보고서는 기본소득 실험의 결과를 고용상태와 각종 사회보장급여, 기본소득에 대한 태도 및 각종 행복감(wellbeing) 지표에 미치는 영향을 분석하였다.

1. 고용상태 및 각종 사회보장급여 등에 미친 영향

(1) 고용상태

실험에 따르면, 2017년 한 해 동안 기본소득은 이를 받은 실험군과 그렇지 않은 대조군 간의 고용상태 차이에 별다른 영향을 미치지 않았다. 기본소득을 받은 실험군 2천명의 연간 고용일수(임금 보조가 없이도 유지되는 고용일수로 정의됨)는 49.64일, 대조군으로 추출된 17만명의 연간 고용일수는 49.25일로, 실험군이 대조군에 비하여 연간 고용일수가 0.39일 많았다.

또한 임금 보조가 없는 노동시장(open labour market), 보조금을 지급하

39) Kangas, O., Jauhainen, S., Simanainen, M. & Ylikännö, M., "The Basic Income Experiment 2017-2018 in Finland: Preliminary result", 『*Reports and Memorandums of Ministry of Social Affairs and Health*』 제9권, Ministry of Social Affairs and Health, 2019, 8면. 이 장의 내용은 해당 보고서의 내용에 기초하였다.

[표 1] 기본소득 실험 결과 요약

구 분		실험군	대조군
고용상태 및 각종 사회보장급여 등			
고용상태			
	고용일수(일)	49,64	49,25
	근로소득 또는 자영업 소득이 있는 비율(%)	43,70	42,85
	소득액(€)	4,230	4,251
사회보장급여(€)			
	실업급여	5,852	7,268
	사회부조금	941	1,344
	주거수당	2,525	2,509
	질병수당	121	216
기본소득에 대한 태도("동의/매우 동의" 비율)(%)			
	일자리 제안 수락 용의에 도움	89,0	76,1
	자기 사업 시작에 도움	72,2	63,2
	사회보장제도로 정착 희망	84,8	75,3
관료주의적 문제 경험("그렇다" 비율)(%)			
	관료주의 경험 여부	58,9	67,8
	일자리 수락 시 관료주의 제거 가능성	81,3	72,4
행복감 지표			
삶의 만족도와 신뢰			
	삶의 만족도(10점 척도)(점)	7,32	6,76
	타인 신뢰(10점 척도)(점)	6,68	6,30
	법 체계 신뢰(10점 척도)(점)	6,62	6,30
	정치인 신뢰(10점 척도)(점)	4,28	3,80
	미래에 대한 자신감("강함/매우 강함" 비율)(%)	58,2	46,2
	경제적 상황에 대한 자신감("강함/매우 강함" 비율)(%)	42,2	30,3
	사회적 영향력에 대한 자신감("강함/매우 강함" 비율)(%)	28,9	22,6
건강(%)			
	건강상태("좋은/매우 좋음" 비율)	54,8	46,2
	집중력("좋은/매우 좋음" 비율)	66,7	55,7
	흥미를 잃은 정도("그렇다" 비율)	24,7	33,8
노동시장에서의 지위("그렇다" 비율)(%)			
	전일제 근로 희망	68,6	58,2
	고용 가능성에 대한 확신	56,1	44,8
경제적 안정감("아니다" 비율)(%)			
	가구의 경제적 안정감	38,6	48,4
	스트레스 정도	16,6	25,0

* 출처 : Kangas, O., Jauhainen, S., Simanainen, M. & Ylikännö, M., 2019.

는 노동시장(subsidised labour market) 및 자영업에서 양(+의 수입이나 소득을 올린 비율은 실험군 43.7%, 대조군 42.85%로 실험군이 대조군보다 0.85% 높았다. 그러나 자영업으로 인한 수입이나 소득은 실험군 €4,230, 대조군 €4,251로 오히려 실험군이 대조군보다 €21 적었다.

(2) 사회복지급여

사회보험공단으로부터 받는 사회복지급여의 경우 실험군과 대조군 간에 보다 유의미한 차이가 있었다. 실업급여의 경우 기본소득의 목적이 실업급여를 대체하는 것이기에 이러한 차이는 예상되었다. 실업급여 금액은 실험군 €5,852, 대조군 €7,268로 기본소득 실시에 의해 실업급여는 약 20% 절감되었다.

사회부조금의 경우 두 집단 간에 명확한 차이가 있었다. 실험군 €941, 대조군 €1,344로 실험군에서 대조군보다 €403의 사회부조금이 절감되었다. 이는 사회부조금 지급 결정 시 기본소득이 소득으로 간주된 점, 기초 사회부조금 제도의 운영이 지방자치단체에서 사회보험공단으로 이관됨과 동시에 기본소득 실험이 시작되어, 신청에 대한 업무의 미집행으로 인해 실험군의 대다수가 사회부조금 신청 의향이 감소한 점이 원인으로 지목된다.

주거수당의 경우 실험군 €2,525, 대조군 €2,509로 두 집단 간에 차이가 없었다. 다른 급여와 마찬가지로 기본소득은 가처분소득을 증가시켜 실험군의 주거수당을 감소시킬 것으로 예상되었으나 결과는 달랐다. 이에 대해 급여 지급의 기준과 청구 절차에 대한 추가 분석은 향후 이루어질 것이다.

질병수당의 경우도 두 집단 간에 명확한 차이가 있었다. 실험군 €121, 대조군 €216로 집단 간의 격차가 꽤 컸다. 이는 기본소득의 금액이 질병수당 금액과 거의 동일하기 때문에 기본소득 수령자들이 기본소득을 질병수당으로 변경할 필요성이 적었기 때문으로 분석된다.

(3) 기본소득에 대한 태도⁴⁰⁾

실험군과 대조군의 응답자 대다수는 기본소득으로 일자리 제안을 수락하는 것이 경제적으로 보다 합리적이냐는 질문에 동의했는데, 실험군의 89.0%, 대조군의 76.1%가 동의 또는 매우 동의하여, 실험군이 대조군보다 근로유인에 대해 더 강하게 긍정하였다.

또한 기본소득으로 자기 사업을 더 쉽게 시작할 수 있느냐는 질문에 실험군의 72.2%, 대조군의 63.2%가 동의 또는 매우 동의했다. 한편 기본소득이 핀란드 사회보장제도의 영구적인 부분으로 도입되어야 하느냐는 질문에 실험군의 84.8%, 대조군의 75.3%가 동의 또는 매우 동의하여 전반적으로 실험군이 대조군보다 기본소득에 대해 긍정적인 태도를 가진 것으로 나타났다.

(4) 관료주의적 문제에 대한 경험

기본소득은 구직자로 등록해야 하는 의무와 같이 실업급여와 관련된 많은 자격기준을 포함하지 않고, 소급 청구되는 급여와 관련되어 발생하는 지급 지연을 발생시키지 않으며, 수입에 따라 조정되지도 않기 때문에 급여를 지급하는 기관과 수령자 간의 광범위한 정보 교환을 요구하지도 않는다. 설문조사에서 지난 2년간 사회보장급여 청구 시에 관료주의적 문제가 매우 많았는가 하는 질문에 실험군의 58.9%, 대조군의 67.8%가 그렇다고 응답하여 두 집단 모두 높은 수치를 보였다.

사회보험공단에서 받는 실업수당 수령의 변경, 일반 주거수당, 기본 사회부조금에 관한 등록부 데이터 분석 결과는 기본소득이 사회보장급여를 청

40) 보고서 원문에는 기본소득에 대한 태도, 관료주의적 문제에 대한 경험이 '각종 행복감 지표에 미친 영향'의 하위 항목으로 되어있으나, 이들을 행복감 지표의 내용으로 보기는 무리이고, 해당 항목이 일자리 제안이나 사회보장급여 수령 시의 경험 등을 평가하는 것으로 볼 때 이 글에서는 항목을 이동시켰다.

구할 때와 관련된 관료주의적 문제의 일부분만을 제거했다는 것을 나타낸다. 복지국가의 사회보장제도에 대한 연구에 따르면, 평균적으로 시민들이 복지국가를 관료주의적인 것으로 생각한다는 것에 주목할 필요가 있다.⁴¹⁾ 이와 관련하여 기본소득이 일자리 제안을 수락할 때와 관련된 관료주의적 문제를 줄일 수 있느냐는 질문에 대해 실험군은 81.3%, 대조군은 72.4%가 동의 또는 매우 동의하였다.

2. 각종 행복감 지표에 미친 영향

(1) 삶의 만족도와 신뢰

행복감에 대한 기존의 연구들은 종합적인 행복감이 개인의 행복과 삶의 만족도, 타인과 정부 기관에 대한 신뢰도, 미래에 대한 전반적인 자신감에 대해 자기가 인식한 평가와 관련 있다고 보았기에 본 연구도 이와 같은 지표들로 행복감을 측정했다.

첫째, 삶의 만족도는 0점(완전 불만족)에서 10점(완전 만족)까지 분포하는 10점 척도로 측정되었다. 삶의 만족도에 대한 평균값은 실험군 7.32점, 대조군 6.76점이었다. 이는 통계적으로 유의미한 차이로서 성별, 연령, 교육, 가구구조, 소득과 같은 배경변수를 통제하더라도 유의미한 차이가 유지되었다.

둘째, 신뢰도는 타인, 법 체계, 정치인에 대한 3가지 차원에 대해 0점(완전 불신)에서 10점(완전 신뢰)까지 분포하는 10점 척도로 측정되었다. 일반적으로 핀란드를 비롯한 북유럽 국가에서는 신뢰도가 높게 측정되는데, 이는 북유럽 국가들의 사회보장급여와 복지 서비스를 제공하는 보편적인 방식

41) Svallfors, S., "Public attitudes". 『*The Oxford Handbook of the Welfare State*』, Oxford University Press, New York/Oxford, 2010 (Kangas, O., Jauhiainen, S., Simanainen, M. & Ylikännö, M., 앞의 글, 2019, 27면에서 재인용).

에 대한 신뢰에 근거한다. 더욱이 사회보장급여에 대한 충분한 인식 수준은 높은 수준의 신뢰와 연관되어 있다. 타인에 대한 신뢰도는 실험군 6.68대 통제군 6.30, 법 체계에 대한 신뢰도는 실험군 6.62대 대조군 6.30, 정치인에 대한 신뢰도는 실험군 4.28대 대조군 3.80으로, 전반적으로 기본소득 수령자들이 대조군보다 신뢰도가 약간 높았다. 두 집단 간 신뢰도 수준 차이의 통계적 유의성은 인구통계적 배경요소를 표준화한 후에 타인과 정치인에 대한 신뢰도에서도 유지되었다.

셋째, 기본소득은 사람들의 경제적 상황뿐만 아니라 자신의 역량과 미래에 대한 자신감 수준을 높이는 것으로 알려져 있다. 또한 완전한 시민권에 대한 하나의 중요한 기준은 자신과 결정된 의사결정에 영향력을 행사할 수 있는 것인데, 이 점에서 기본소득은 자신의 영향력에 대해 긍정적인 효과를 준다. 자신의 미래에 대한 자신감에 대해 실험군 58.2%대 대조군 46.2%, 경제적 상황에 대한 자신감에 대해 실험군 42.2%대 대조군 30.3%, 자신의 사회적 영향력에 대해 실험군 28.9%대 대조군 22.6%의 비율로 각각 강하게 느낀다고 응답하여, 전반적으로 기본소득이 자신감에 유의미한 영향력을 미치는 것으로 파악되었다.

(2) 건강

건강은 기능적 능력, 고용, 행복감의 전제조건이다. 응답자의 정신적 및 신체적 건강상태 및 기능적 능력에 대해 실험군의 54.8%, 대조군의 46.2%가 좋음 또는 매우 좋음으로 응답했다. 반면 실험군의 14.2%, 대조군의 17.2%는 나쁨 또는 매우 나쁨으로 응답했다.

한편 자신의 최근의 집중력에 대한 질문에 대해 실험군의 66.7%, 대조군의 55.7%가 좋음 또는 매우 좋음으로 응답했다. 반면 실험군의 8.2%, 대조군의 12.7%는 나쁨 또는 매우 나쁨으로 응답했다.

또한 부정적인 심리상태를 측정하기 위해 지난 12개월간 자신이 좋아하는 것들에 대해 흥미를 잃었는가 하는 질문에 실험군의 24.7%, 대조군의 33.8%가 그렇다고 응답했다.

(3) 노동시장에서의 지위

이미 여러 차례 언급한 것으로 본 실험의 중요한 관심사는 기본소득을 받는 것이 근로의욕을 떨어뜨릴 수 있는지 여부이다. 단시간 근로를 하고 있는 실험군과 대조군에 대해 전일제 근로를 할 의향이 있느냐는 질문에 대해, 실험군의 68.6%, 대조군의 58.2%가 그렇다고 응답했다. 전일제 근로를 할 의향이 있는지에 대해 약간의 차이가 있는 것으로 보이지만 이는 통계적 검증으로 신뢰성 있게 확인할 수는 없는 수치이다.

한편 조사시점에 실업 중이거나, 실업이 예상되고 있는 사람들 중에서 향후 12개월 이내에 취업할 것으로 믿느냐는 질문에 실험군의 56.1%, 대조군의 44.8%가 이듬해 취업할 것으로 응답했다. 이 차이는 통계적으로 유의미한 값으로 기본소득 수령자가 그렇지 않은 사람들보다 고용 기회에 대해 보다 자신감을 갖고 있음을 의미한다.

(4) 경제적 안정감

가구의 경제적 안정감에 대한 평가에서 간신히 연명하는 수준 또는 빚을 지지 않는 수준으로 응답한 비율이 실험군 38.6%, 대조군 48.4%로 조사되어 두 집단 간에 유의미한 통계적 차이가 있는 것으로 나타났다.

행복감 및 기능적 능력이 광범위한 영향을 미치는 스트레스, 그 중에서도 중요한 측면인 경제적 스트레스에 대해서 실험군은 대조군보다 훨씬 덜 느끼는 것으로 나타났다. 높은 정도 또는 매우 높은 정도로 스트레스를 느끼

는 비율이 실험군 16.6%, 대조군 25.0%로 나타났다. 기본소득은 기존의 복지 체계가 갖는 관료주의적 문제를 줄이고 소득 흐름을 더 확실하게 하기 때문에 예측가능성을 높여 스트레스 수준을 낮추는 것으로 판단된다.

3. 실험에 대한 평가

핀란드 기본소득 실험의 설계자인 올리 칸가스(Olli Kangas)는 <이코노미스트(The Economist)>와의 인터뷰에서 이 기획의 실행이 예상보다 어려워졌다고 하면서, 2019년 총선까지는 연구가 완료되어야 한다고 주장했다. 그는 당시의 상황을 ‘악몽’ 같다고 진단하고 정치권을 ‘자동차 장난감을 갖고 놀다 지겨워진 소년들’에 비유하며, 원래 표본인 1만명을 2천명으로 줄인 것은 통계적으로 기반이 탄탄하지 못한 연구결과를 도출할 것이라 비판했다.⁴²⁾ 또 그는 중공업분야의 정규직에 종사하는 남성 조합원으로 구성된 노동조합은 실업기금을 관리하는 통제권을 잃을 수 있기 때문에 기본소득에 적대적인 반면, 여성, 청소노동자, 소매업 종사자와 같은 시간제 서비스 노동자들은 기본소득에 호의적이라고 지적했다. 한편 기본소득지구네트워크의 기고자 케이트 맥팔랜드(Kate MacFarland)는 기본소득 수령자의 심리가 바뀌는지 이해하기에 2년의 실험 기간은 너무 짧다고 지적했다.⁴³⁾

핀란드의 경제 싱크탱크 파레콘 핀란드(Parecon Finland)의 공동이사 안티 야우히아이넨(Antti Jauhiainen)과 요나-헤르만니 메키넨(Joona-Hermannin Mäkinen)은 <뉴욕타임스(The New York Times)>의 “왜 핀란드의 기본소득 실험이 작동하지 않는가(Why Finland’s Basic Income Experiment Isn’t Working)”라는 보다 직설적인 표제의 기사⁴⁴⁾에서, 실험이 제대로 설계되지 않았고 정

42) 핀란드 사회보험공단에 따르면, 검증력 계산(power calculation)을 위해 연구자가 얻고자 하는 최소한의 효과를 검증하려면 최소 1만명의 표본 수가 필요하다고 한다.

43) The Economist, “Finland tests a new form of welfare”, 2017. 6. 24. (2017. 10. 12. 검색)

44) The New York Times, “Why Finland’s Basic Income Experiment Isn’t Working”, 2017. 7. 20.

부의 홍보정책 이상의 의미가 없다고 비판했다. 그들은 이 실험이 무조건적인 실업수당의 한 형태에 불과하다고 하며 '무조건적' 기본소득에 '무조건적' 요소가 거의 없다고 주장했다. 이들은 2008년 금융위기 이후 핀란드가 세 번의 경기침체를 겪으며 공공부채 수준이 38%에서 2015년 기준 75%로 증가한 상황이 기본소득 프로그램을 축소시켰다고 분석했다. 그러면서 이 실험이 2019년에 수급자의 삶의 질에 미치는 영향은 거의 없을 것이기에, 가난한 사람들을 해방시키거나 불평등을 해소하는 것이 아닌 고용 촉진을 위한 기본소득 실험은 효과가 없고, 실험 계획 초기의 보다 대담했던 아이디어로 돌아가야 한다고 역설했다.

한편 핀란드의 기본소득 실험이 과연 '기본소득'의 정의, 즉 "자산조사나 노동조건(work requirement) 없이 모든 구성원들이 개인단위로 국가로부터 현금으로 지급받는"다는 의미에 맞는 실험인지가 문제될 수 있다. 본 실험에서 실험군 중 실업 관련급여로 €560보다 많이 받고 있는 사람은 그 실업 관련 금액만큼을(만약 실업 관련급여로 €700을 받고 있다면 €1260이 아닌 €700만 받음), €560보다 미달하는 금액을 받는 사람은 최소 €560의 금액을 받는다. 이들 중 €560보다 실업 관련급여를 많이 받는 사람이 취업을 하게 되어 실업 관련급여의 수급 자격이 없어지면, 기본소득 금액인 €560만을 지급받게 된다. 다시 말해 자신의 취업상태나 실업급여 수령액과 관계없이 €560를 추가로 받는 것이 아니라, 취업상태 및 실업급여 금액의 다과에 따라 일종의 최소보장금액으로서 €560을 받고 있는 셈이다. 또한 대조군은 재취업을 하면 실업 관련급여 수급자격이 박탈된다. 노정호(2018)⁴⁵⁾는 이에 대해 핀란드에서 실험되고 있는 것은 기본소득이라기보다는 실업급여에 포함된 재취업조건에 대한 실험, 즉 재취업을 하더라도 계속 혜택을 주는 무조건적

(2017. 10. 12. 검색)

45) 노정호, 앞의 책, 82면.

실업급여와 재취업을 하면 혜택이 중단되는 조건적 실업급여의 비교실험이라고 지적한다. 이는 기본소득의 정의와도 다르고 본 실험의 결과를 모든 국민에게 적용되는 기본소득에 관한 결과로 해석할 수도 없다는 것이다. 윤홍식(2016) 역시 유사한 맥락에서 핀란드의 기본소득 실험이 '무조건성'에 기초한 기본소득이 아닌 노동연계복지와 유사한 정책이라고 지적한다.⁴⁶⁾

또한 핀란드 기본소득 실험의 과세구간과 한계세율을 다룬 연구는 이 모델이 부분기본소득과는 다른 성격을 갖고 있음을 지적한다. 실업보험과 주거수당 수준이 비교적 높게 설정되었기 때문에 실업자가 직업을 구할 경우 직면하는 유효한계세율⁴⁷⁾은 80%까지 올라간다. 이는 실업보험에 의해 주어지던 각종 수당이 감소하기 때문인데, 이러한 실업수당의 감소분이 취업한 사람에게는 사실상 세후소득이 감소한 것과 동일하다는 점에서 노동에 대한 세금이라고 볼 수 있다. 반면 월 €560의 기본소득은 취업으로 인해 그 액수가 감소하지 않으므로 세후소득을 각종 사회보장급여를 받을 때보다 덜 감소시켜 유효한계세율이 40%까지 감소한다. 이러한 점에서 핀란드의 기본소득은 노동과 무관하게 일정한 수준의 소득을 보전해준다는 점에서는 사회보장 부분대체 기본소득보다는 부의 소득세와 비슷하고, 노동의 유효한계세율을 낮춰준다는 점에서는 근로장려세제(Earned Income Tax Credit, EITC)와 유사점이 있다.⁴⁸⁾

보다 세부적인 분석이 필요하나, 직관적으로 볼 때 이 실험을 통한 실험군의 고용지표 개선 여부 분석가능성 그 자체에 대한 의문이 든다. 핀란드의

46) 윤홍식, "기본소득, 복지국가의 대안이 될 수 있을까?: 탈상품화 대 탈노동화", 「자유세션 II: 기본소득과 복지국가」, 2016 사회정책연합 공동학술대회, 2016, 995면.

47) 유효세율(실효세율, effective tax rate)은 세법상 정해진 법정세율 과세 뒤 각종 조세감면 등 공제되는 부분을 제외한 실제 세금 부담률을, 한계세율(marginal tax rate)은 소득의 증가분 중 조세의 증가분으로 지불해야 하는 비율을 의미한다.

48) 최한수, "각국의 기본소득 실험이 한국에 주는 정책적 시사점", 한국조세재정연구원, 2017, 33-35면.

실업률은 예비결과보고서의 대상기간인 2017년 1월 8.7%에서 12월 8.3%로 거의 변화가 없고(Eurostat), 특히 청년실업률은 22%에 달한다. 또한 지난 5년간 연평균 경제성장률은 0%로 사실상 정체되어 있다. 이렇게 고용률을 비롯한 거시경제지표 자체에 별다른 변화가 없는데, 1개월에 €560을 지급했다고 해서 이들의 전일제 고용 인원수나 근로소득이 증가했다는 것 자체가 가능한지 의문이다. 또한 실험군으로 선정된 사람들 자체가 현재 실업자로서 이들 중의 일정 비율은 노동시장에서 경쟁력이 없는 상태라고 추정할 수 있다. 이들이 기본소득으로 받은 금액으로 직업교육 및 훈련에 참가하여 직업능력을 향상시켜 궁극적으로 취업을 했는지, 즉 고용지표 개선이라는 결과변수를 평가하기에는 1년이라는 기간은 너무 짧은 측정기간일 수 있다.

일부 긍정적인 견해도 있다. 김교성(2019)은 “실험집단의 고용 성취 수준이 통제집단에 비해 더 좋아지지도 나빠지지도 않았다는 사실은 ‘기본소득을 수급한 사람이 나태해지거나 적극적인 구직활동을 하지 않을 것’이라는 낡은 우려를 불식하는 결과”라고,⁴⁹⁾ 안효상(2019)은 “기본소득이 노동 유인을 떨어뜨리지 않는다”는 증거가 나왔다”고 평가하기도 한다.⁵⁰⁾ 그러나 영구적인 기본소득이 아닌 2년간의 기간에 한정하여 지급되는 소득으로 인해 전 세계에서 가장 물가가 비싼 북유럽에서 구직활동을 하지 않거나 나태해진다는 것은 그 전제 자체가 비합리적이다.

또한 각종 사회보장급여액은 유의미하게 감소하였고, 관료주의적 문제 경험에 있어 실험군은 대조군보다 긍정적인 답변을 하였는데, 이는 이번 기본소득 실험이 급진적 사회복지제도의 도입이라기보다는 기존 복지수당의 축소와 사회보장체계의 단순화에 그 목적을 두고 있기 때문이라는 비판과 무관하지 않아 보인다.

49) 한겨레, “핀란드 기본소득 실험 결과 제대로 보기”, 2019. 2. 15.

50) 민중의소리, “핀란드 기본소득 실험, 과연 실패했는가?”, 2019. 2. 15.

결국 고용상태는 유의미하게 개선되지 않은 채, 행복감 지표와 기본소득에 대한 긍정적 태도에만 어느 정도 유의미한 영향을 미치고 있는데 이것이 정말 개인의 행복지수를 장기적으로 상승시킨 것인지, 아니면 2년 동안 ‘용돈을 받아 기분이 좋아진 것’ 이상의 의미가 아닌지를 평가하기 위해서는 실험 기간 종료 이후 후속 추적연구가 필요할 것이다.

다만 이러한 지표들이 1년간의 변화만 다룬 결과이기에 지금으로서 해당 실험의 성과를 단정하기에는 다소 이른 감이 있고, 본격적인 결과보고서가 나오는 2020년 봄이 되어서야 좀 더 구체적으로 알 수 있을 것이다.

IV. 결론

기본소득은 분명 기존의 노동연계복지 시스템이 가진 한계를 극복 내지 보완할 수 있고, 복지정책을 넘어서서 노동과 경제 질서 자체의 패러다임 전환을 이루어낼 수 있는 획기적인 아이디어이다. 기본소득이 정책 결정자에게 매력적인 점은 설계모델에 따라 좌파적 모델과 우파적 모델 어떠한 형태도 가능하다는 점이다. 단순히 조세정책의 일환으로 복지행정을 대체할 수 있는 방식으로 설계할 수도 있고, 노동력의 탈상품화를 통해 유급노동으로부터 탈피하여 노동의 관점 자체를 변화시키는 방식으로 설계할 수도 있다.

때문에 기본소득을 찬성하거나 비판할 때는 반 파레이스 등이 제시한 원론적 개념보다 실제 국가나 지자체 단위에서 제시한 각각의 방안들에 대해 개별적으로 검토해야 할 필요가 있다고 본다. 이는 마치 ‘어떠한 복지국가’에 대해서는 찬반양론이 있을 수 있어도 ‘복지국가’ 자체에는 찬반양론이 있을 수 없는 것과 마찬가지다. 다만 최근 국내에서 이런 저런 조건과 제한을 달고 특정 인구에게만 지급되는 각종 수당에 대해 청년기본소득, 농민기본소

득 등 ‘기본소득’이라는 명칭을 붙이는 경향이 있는 듯 하다. 그러나 이것은 실질적으로 기본소득이 아닐뿐더러 각종 수당의 한 종류 정도로 기본소득을 축소·왜곡시켜 복지제도에 정착시킬 수 있다는 문제점을 갖는다. 이렇게 기본소득의 정의를 지나치게 벗어나서 변형된 형태로 일단 도입하고 보자는 태도는 정작 기본소득과 별 관련 없는 정책이 될 수 있으므로, 항상 기본소득의 개념과 크게 벗어나지 않는지에 대한 최소한의 고민은 뒷받침 되어야 한다.

이러한 측면에서 핀란드에서의 기본소득 실험은 ‘일반적인’ 기본소득 지지자들의 기대와는 다른 점에 주목할 필요가 있다. 핀란드 중도우파 정부가 기본소득 시범사업을 실시하는 이유는 복지확대로 인해 위협받는 국가재정을 보호하고 더 많은 사람들을 노동시장에 참여시키기 위함이다.

이러한 점에서 취업노력 증진과 사회보장제도 단순화를 목적으로 2년간 2천 명에게 우리 돈 약 70만원에 해당하는 금액을 매월 지급하는 ‘우파적’ 기본소득 실험에 대한 최근 연구자들의 회의는 기본소득이 조세행정의 단순화나 복지행정의 축소 등으로 전락할 수 있다는 우려에 기인한다. 때문에 국가적 차원에서 (비록 대상은 2천명으로 제한되었지만) 최초로 실시한 핀란드의 기본소득 실험은 그 자체로서 갖는 큰 의미에도 불구하고, 저성장 고실업이라는 전 지구적 차원의 고착화된 현상을 해결하기 위해 일자리 나누기나 유연안정성(flexicurity)에 기반을 둔 근로형태 등과의 제도적 병행이 아닌 개인의 근로에 대한 의지 문제로 치환시킨 우파적 관점의 한계를 부각시켰다. 또한 전달체제와 조세제도 개혁을 위해 보다 정교한 보완작업이 필요했음에도 불구하고, 선거 주기에 맞춰 기본소득 실험을 캠페인으로 내세운 중도당 정부의 공약 이행을 위해 자원 마련, 국내법 및 EU법과의 법적 쟁점 검토, 세금 시스템 개편이 함께 이루어지지 못한 점이 아쉬움으로 남는다.

한편 국내의 일부에서는 핀란드의 기본소득 실험의 취지, 설계안에 대

한 철학적 배경, 실험의 여러 제약조건에 따른 한계점에 대한 이해 없이 고용 상태에 대한 성과만을 토대로 기본소득 자체가 실패한 아이디어라고 낙인찍기도 한다. 그러나 기본소득 실험의 배경에는 정책을 객관적 증거에 기반을 두고 입안하여 보다 신뢰성 있고 이용자 친화적인 제도를 확립하려는 핀란드의 실험정치(experimental politics)가 있다.⁵¹⁾ 이러한 실험 결과들을 노하우를 공유하는 플랫폼을 만들어 관료들의 태도를 변화시켜 보다 혁신적인 정책을 추진하는 것은 실험 자체를 넘어선 장기적인 정책 결정을 위한 토대가 되는 것이다. 따라서 실험의 성패 차원을 막론하고 이러한 거버넌스 자체가 우리에게 주는 시사점은 매우 크다 하겠다.

* 투고일 2019.11.25. / 심사개시일 2019.12.02. / 게재확정일 2019.12.13.

51) 2015년 초 핀란드에서는 총리실 프로젝트로 정책 설계에 실험과 행동주의적 접근을 포함하는 새로운 모델이 제안되었다. 이 방식은 실제로 정책 이해관계자들이 문제에 대해 생각하고 해결방안들을 모색하여 그 방안의 하나를 테스트한 후 최선의 정책적 대안을 실행하도록 하는 것이다.

기본소득 실험 역시 정부 각 부처의 대규모의 정책 실험에 활용될 예정이다. 핀란드 사회보험공단은 기본소득 실험을 통해 참가자의 고용상태와 복지에 미치는 영향을 연구하는데, 실험 없이는 얻을 수 없는 새로운 정보를 통해 사회보장제도의 개혁, 다른 유사한 실험을 위한 계획에 활용한다고 밝히고 있다. (<https://www.kela.fi/web/en/basic-income-frequently-asked-questions#the-next-government-is-expected-to-start-a-reform-of-the-social-security-system-does-the-basic-income-experiment-give-any-concrete-ideas-for-this->) (2019. 12. 17. 검색)

참고문헌

- 권정임, 「기본소득운동의 세계적 현황과 전망 - 북구 복지체제의 위기와 핀란드의 기본소득운동」, 박종철출판사, 2014.
- 김인춘, 「핀란드 복지국가와 기본소득 실험 : 배경, 맥락, 의의」, 「스칸디나비아연구」 제18호, 2016.
- 노정호, 「핀란드와 네덜란드 기본소득 실험의 방법론적 의미와 한계, 그리고 시사점」, 「한국사회정책」 제25권 제1호, 2018.
- 민중의소리, 「핀란드 기본소득 실험, 과연 실패했는가?」, 2019. 2. 15.
- 송지원, 「핀란드의 기본소득제도 실험」, 「국제노동브리프」 제15권 제2호, 2017.
- 시사IN, 「핀란드발 기본소득 뉴스로 난처해진 핀란드 정부」, 2015. 12. 22.
- 신영규, 「핀란드 소득보장정책과 기본소득 실험」, 「국제사회보장리뷰」 겨울호 제3권, 2017.
- 윤홍식, 「기본소득, 복지국가의 대안이 될 수 있을까?: 탈상품화 대 탈노동화」, 자유세션II: 기본소득과 복지국가, 2016 사회정책연합 공동학술대회, 2016.
- 최한수, 「각국의 기본소득 실험이 한국에 주는 정책적 시사점」, 한국조세재정연구원, 2017.
- 한겨레, 「핀란드 기본소득 실험 결과 제대로 보기」, 2019. 2. 15.
- De Wispelaere, J., Halmetoja, A. & Pulkka, V., 「The rise (and fall) of the basic income experiment in Finland」, 「CESifo Forum」 제19권 제3호, 2018.
- Kangas, O., 「핀란드의 기본소득 실험」, 「국제노동브리프」 제15권 제10호, 2017.
- Kangas, O., Jauhiainen, S., Simanainen, M. & Ylikännö, M., 「The Basic Income Experiment 2017-2018 in Finland: Preliminary result」, 「Reports and Memorandums of Ministry of Social Affairs and Health」 제9권, Ministry of Social Affairs and Health, 2019.
- KELA, 「Basic Income(BI) Experiment in Finland」, London, 2018.
- KELA, 「Experimental study on a universal basic income」, 2016 (<http://www>

.kela.fi/web/en/experimental-study-on-a-universal-basic-income)

KELA, “From idea to experiment- Report on basic income experiment in Finland”, 2016.

KELA, “How basic income affect the other social security benefits”, 2017.
(<http://www.kela.fi/web/en/basic-income-how-other-social-security-benefits-affect>)

KELA, “Objectives and implementation of the Basic Income Experiment”, 2017.
(<https://www.kela.fi/web/en/basic-income-objectives-and-implementation>) (2019. 10. 19. 검색)

Ministry of Social Affairs and Health, “Ministry of Social Affairs and Health requests opinions on a basic income experiment”, 2016.
(http://stm.fi/en/article/-/asset_publisher/sosiaali-ja-terveysministerio-pyytaa-lausuntoja-osittaisen-perustulokekilun-toteuttamisesta)

Pareliussen, J. K., Hwang, H. & Viitamäki, H., “Basic income or a single tapering rule? Incentives, inclusiveness and affordability compared for the case of Finland”, 「OECD Economics Department Working Papers」 제1464호, OECD, 2018.

The Economist, “Finland tests a new form of welfare”, 2017. 6. 24. (2017. 10. 12. 검색)

The New York Times, “Why Finland’s Basic Income Experiment Isn’t Working”, 2017. 7. 20. (2017. 10. 12. 검색)

< Abstract >

Basic Income Experiment in Finland : Design and interim assessment

Kim, Dohoon*

As a member of northern European countries with the most advanced welfare system in the world, Finland established social security system a so-called Nordic model, but with severe economic crisis of the 1990s and recession of the 2010s it has searched for alternatives to the existing welfare system.

One of them is basic income, which is beyond existing workfare system. Basic income can be designed in various ways from the rightist view to overcome welfare traps under the existing workfare system, strengthen labor incentives and to the leftist view to promote the decommodification of labor force and realize liberating goal to be rid of forced labor. Finland's discussion on basic income has been led by the center-right party, Central Party, and discourse on labor market activation, rightist view has been the mainstream of policy. This influenced the direction of basic income experiment in Finland to reduce welfare expenditures, reinforce employment incentives, increase employment rates and simplify

* Project Research Fellow, Korea Institute of Public Finance, Certified Public Labor Attorney.

social security system.

Under the ruling Central Party, the Finnish government announced that they would randomly select some of the people receiving unemployment benefits or labor market subsidy in 2016 and pay €560(₩700,000) per month for two years from the early of 2017 to the end of 2018, followed by that Basic Income Act was enacted.

The preliminary report on the results of 2017, the first half of these two-year basic income experiment, was released in February 2019. The report analyzed the outcome variables of the experiments on employment status, social security benefits, attitudes towards basic income, and effects of various wellbeing indicators. According to the report, the basic income payment for one year did not make difference in particular in employment status, amount of social security payments decreased, attitude toward basic income became more positive, and various indicators of wellbeing improved.

However, experimental period, basic income amount paid, and target group have been so reduced from the original plan due to budget, legal and political constraints, that this experiment has been considered insufficient in many aspects to measure the effect of basic income. Also, such as the assessment that 'basic income' in this experiment does not have 'unconditionality', which is an important element of basic income, the comment that it is similar to negative income tax or earned income tax credit, and the problem that employment rate can't increase significantly during this one or two year period without improvement of economic indicators under recession, various criticisms can be raised on the validity and reliability of the experiment in terms of the intrinsic char-

acteristics and external environmental variables of the experiment itself. But this report is only a preliminary report that covers only one year of change, so it will be possible to evaluate the results of this experiment more concretely in the spring of 2020, when the final results are produced.

Key Words: Finland, experiment design, Basic Income Act, preliminary results, interim assessment