

핀란드와 네덜란드 기본소득 실험의 방법론적 의미와 한계, 그리고 시사점*

노 정 호**

요약

세계화의 확대와 탈산업화, 그리고 기술의 혁명적 발전은 현존하는 사회보장제도에 대한 우려로 이어지고 있으며, 기본소득은 미래 사회보장의 대안으로서 크게 주목받고 있다. 그러나, 기본소득제도의 도입 여부에 대해서는 찬성과 반대의 논리가 서로 팽팽히 맞서고 있기에 어느 한쪽의 주장을 쉬이 받아들이기 어려운 것이 사실이다. 이러한 상황에서 몇몇 정부에서는 정책실험을 통해 기본소득이 가져올 정치·경제적 영향력을 경험적으로 측정하고, 이를 바탕으로 향후 기본소득제도의 도입여부를 결정하려 한다. 본 연구는 이 중 가장 주목을 받고 있는 두 나라, 핀란드와 네덜란드의 기본소득 실험을 방법론적 관점에서 살펴보고자 한다. 이들 두 나라에서의 실험결과는 한국을 비롯한 전 세계 복지국가에서 기본소득 찬반론에 커다란 영향을 미칠 것이 자명하다. 그러나, 양국의 실험결과를 그대로 받아들이는 것은 위험하며, 실험의 방법론적 의미와 한계를 정확하게 파악하는 것이 앞으로의 기본소득 도입 논의에 반드시 필요하다. 그 이유는 양국에서의 실험이 정부의 개입 등으로 기본소득의 일부 특성만을 반영하거나, 실험 설계의 취지가 상당 부분 퇴색되었기 때문이다. 따라서, 찬반 진영의 어느 한쪽에서 실험 결과를 그대로 자신들의 주장 강화에 이용하는 것은 바람직하지 않다. 이보다는 이들 실험의 한계를 이해하고 제한적인 교훈만을 얻는 것이 중요하다. 본 연구는 핀란드와 네덜란드의 실험을 면밀히 고찰하여 그 방법론적 의미와 한계를 밝히고 더 나아가 만약 한국에서 기본소득 실험이 설계된다면 이들 국가들에서의 경험이 제공하는 시사점을 도출한다.

주요어: 기본소득제도, 무작위 통제 실험, 핀란드, 네덜란드, 기본소득 실험

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2923475).

** 국민대학교 정치외교학과 조교수; jungho.roh@kookmin.ac.kr

1. 서론

세계화의 확대와 탈산업화, 그리고 기술의 혁명적 발전은 현존하는 사회보장제도에 대한 우려로 이어지고 있다. 1980년대 이후 지속적으로 확대된 세계화와 탈산업화는 노동시장의 구조적 변화를 가져왔다. 신자유주의 이념에 기반한 국가경쟁력 강화 구호는 노동시장 유연화를 초래했고 이는 실업의 증대로 이어지게 되었다. 고용의 질 또한 크게 하락하여 비정규직 일자리가 범람하는 노동시장 이중화가 진행되었으며, 이른바 ‘기그경제(gig economy)’ 종사자 등 불안정한 일자리가 만연하고 있다(장지연, 2017; Manyika et al., 2016). 그런데, 이러한 시대적 흐름을 현존하는 사회보험 기반 소득 보장제도가 제대로 대처해주지 못하고 있다는 우려가 확산되고 있다. 복지국가의 꾸준한 확대에도 불구하고 소득불평등은 전지구적인 현상이 되고 있으며 근로빈민이 양산되고 있다. 사회정책에 전적으로 의존할 수 없는 저소득층은 반이민주의와 같은 인기영합주의(populism)적 정책에 매료되고 있다. 뿐 만 아니라, 인공지능의 발달과 자동화(automation)의 확산 등 이른바 4차 산업혁명으로 비견되는 기술의 혁명적 발전은 대량실업의 우려를 낳고 있으며, 기존의 복지제도로는 이를 대처할 수 없을 것이란 우려가 있다(백승호, 2017; Arntz, Gregory, and Zierahn, 2016; Frey and Osborne, 2017).

이러한 상황은 전통적 복지국가의 다각적 변화 및 재편성 논의로 이어졌으며, 그 대안으로서 기본소득(basic income)이 전세계적으로 크게 주목받고 있다. 2016년에 있었던 스위스에서의 기본소득 제도에 대한 국민투표와 노벨상 수상자들의 기본소득 지지 발언(Simon, 2000), 그리고 테슬라 자동차와 스페이스 X의 CEO 엘론 머스크(Elon Musk) 등 유력 인사들의 발언 등에 의해 기본소득제도에 대한 관심은 날로 높아져 가고 있다. 이러한 관심이 비단 서구세계에만 국한된 것은 아니다. 한국에서도 2016년 7월 제16차 기본소득지구네트워크(Basic Income Earth Network; BIEN)의 서울대회 개최와 이재명 성남시장 등 유력 정치인들의 기본소득 발언 등에 의해 그 관심과 논의가 점차 증대되고 있는 추세이다.

그러나, 기본소득에 대한 관심은 곧바로 제도의 도입으로 이어지지는 않는다. 기본소득제도의 도입 여부에 대해서는 세계적으로 찬성과 반대의 논리가 서로 팽팽히 맞서고 있다. BIEN을 위시한 많은 기본소득 운동가들은 기존 사회복지제도의 결함을 기본소득이 해결할 수 있다고 주장하고 있다. 그러나, 반대론자들은 막대한 재원의 낭비 및 근로의욕 감소 등 여러 가지 이유로 기본소득제도의 도입을 반대하고 있다.

이렇게 찬반논리가 서로 팽팽히 맞서고 있는 상황에서 몇몇 정부 및 민간단체에서 기본소득제도

에 대한 정책 실험을 실행하거나 실행을 계획 중에 있다. 이는 궁극적으로 실험을 통해 기본소득제도의 효과를 측정한 후, 그 효과가 입증되면 정책을 도입하고자 하기 위함이다. 유럽에서는 핀란드와 네덜란드에서 정책 실험이 진행 중이고, 영국과 스페인, 이탈리아 등의 몇몇 자치단체 또는 지방 차원에서 정책 실험에 대한 논의가 진행 중이다. 미국과 캐나다에서도 주 또는 지역차원에서의 정책 실험이 논의되고 있다.

본 연구는 이 중에서도 전 세계적으로 가장 큰 주목을 받고 있는 핀란드와 네덜란드에서의 기본소득 실험을 방법론적 관점에서 고찰하고자 한다. 양국에서는 실험집단과 통제집단의 무작위 할당을 통해 그 인과적 효과성을 검증하는 실험(randomized experiment)이 진행되고 있다.¹⁾ 2017년부터 시작된 핀란드의 기본소득실험은 전 국가 단위에서 이루어지는 기본소득 정책 실험이기에 세계적으로 크게 주목 받고 있다. 네덜란드의 실험은 지방자치단체 차원에서의 실험이지만, 네덜란드 전역에 걸친 여러 지자체들이 거의 똑같은 설계와 프로토콜을 가지고 실험을 진행하고 있기에 마찬가지로 큰 주목을 받고 있다. 이들 나라에서의 실험결과는 한국을 비롯한 전 세계 복지국가에 커다란 영향을 미칠 것이 자명하다. 특히, 기본소득제도의 도입여부에 대한 찬반론자들의 논리가 서로 팽팽히 줄다리기고 있기 때문에, 실험결과가 논쟁에 크게 영향을 미칠 수 있다.

그러나, 양국의 실험결과를 그대로 받아들이는 것은 위험하며, 실험의 방법론적 의미와 한계를 정확하게 파악하는 것이 앞으로의 기본소득 도입 논의에 반드시 필요하다. 양국에서의 실험은 기본소득의 특성을 정확히 반영하고 있는가? 실험이 제대로 설계되어 내적 타당성(internal validity), 즉, 기본소득제도의 인과적 효과가 정확히 측정될 수 있는가? 실험의 외적 타당성(external validity), 즉, 실험 결과의 일반화가 어디까지 가능한가?²⁾ 안타깝게도, 양국에서의 실험은 정부의 개입 등으로 인해 기본소득의 일부 특성만을 반영하거나, 실험 설계의 취지가 상당 부분 퇴색되었다. 따라서, 찬반 진영의 어느 한쪽에서 실험 결과를 그대로 자신들의 주장 강화에 이용하는 것은 바람직하지 못하다. 이보다는 이들 실험의 한계를 이해하고 제한적인 교훈만을 얻는 것이 중요하다.

다음 장에서는 기본소득의 정의 및 찬성과 반대 논리에 대해 살펴보고, 핀란드와 네덜란드의 기본

1) 흔히들 실험사업과 시범사업을 혼동하는 경우가 많다. 실험(experiment)은 실험집단(treatment group)과 통제집단(control group)을 무작위로 할당하여 실험이 종속변수에 미치는 인과관계를 찾아보기 위한 시도이다. 무작위 할당이 제대로 되었다면, 독립변수와 종속변수간의 관계에 영향을 미치는 제3의 변수의 영향력을 차단할 수 있기 때문에 실험은 인과관계(causality)를 얻는데 있어 가장 쉽고 강력한 방법이다(gold standard). 반면에, 시범사업(pilot study)은 어느 한 지역에서 어떤 정책을 시범적으로 실시해보고, 이를 통해 정책의 장단점을 유추해 보는 방식이다. 한국에서도 여러 시범사업들이 존재했으나, 무작위 할당을 통한 정책 실험은 진행된 바 없다.

2) 내적 타당성과 외적 타당성 모두 중요하지만, 방법론자들 사이에서는 내적 타당성이 조금 더 우선시 되는 경향이 있다. 로젠바움(Rosenbaum, 2009)은 내적 타당성을 확보한 여러 지역에서의 연구 결과로 외적 타당성을 늘려가는 것이 바람직하다는 의견을 제시한 바 있다.

소득 실험에 대해 설명할 예정이다. 양국 실험의 설계와 한계를 면밀히 고찰할 것이며, 이를 통해 앞으로 한국에서 기본소득 실험이 설계된다면 어떤 점들을 고려해야 할 것인지에 대한 시사점을 도출해 보고자 한다.

2. 기본소득: 찬성론과 반대론

1) 기본소득의 정의

기본소득에 대한 여러 가지 정의가 있으나, BIEN의 정의가 가장 널리 사용되고 받아들여지고 있다 (e.g., 김인춘, 2016; 양재진, 2018). 이에 따르면, 기본소득이란 “자산조사나 근로의무조건 없이 개개인 모두에게 조건 없이 제공되는 정기적 현금 급여(a periodic cash payment unconditionally delivered to all on an individual basis, without means-test or work requirement)”를 뜻한다.³⁾ 기본소득에는 다섯 가지 주요 요소가 있다. 첫째, 정기성(periodicity)의 요소이다. 이는 한번 지급되는 것에 끝나는 것이 아닌 주기에 따른 지급, 예를 들면, 매달 지급되는 소득을 의미한다. 둘째, 현금으로 지급되어야 한다. 바우처(voucher)나 서비스(in-kind transfers)로 지급되면 수급자로 하여금 어디에 쓸 것인지를 정하는 자유를 박탈하기 때문에, 현금으로 지급되어 수급자 스스로 어디에 사용할 것인지 정할 수 있어야 한다. 셋째, 개인에 대한 지급이다. 대부분의 사회보장제도가 개인이 아닌 가구(household)에 지급되도록 설계된 것과 다르다. 넷째, 자산 무조건성이다. 자산조사(means test)의 기준에 따라 빈자들에게만 선별적으로 지급하는 기존 사회보장제도와 다르게, 부자이건 가난하건 관계없이 받을 수 있는 급여이다. 다섯째, 근로의무 무조건성이다. 일을 해야만 하거나, 재취업 노력을 충분히 기울이고 있다는 증거가 있어야 받을 수 있는 복지제도와 다르게 기본소득은 근로여부와 상관없이 받을 수 있는 급여이다.

BIEN의 정의에 명확히 포함된 건 아니지만 기본 소득 제도가 갖추어야 할 두 가지 중요한 조건들이 있다.⁴⁾ 이는 첫째, 모두에게 동일한 금액이 지급되어야 한다는 것이다. 자산조사와 관계없이 부자이건 가난하건 동일한 금액을 지급받는 것이 기본 소득이다. 근로 여부와 상관없이 일하건 하지 않건 모두 동일한 금액을 지급받아야 한다. 둘째, 자산조건(means condition)과 근로의무조건(work

3) <http://basicincome.org/basic-income/>

4) <http://basicincome.org/basic-income/faq/>

condition)은 서로 연관되어있다는 것이다. 만일 어떤 소득보장제도에 자산조건은 없는데 (means-unconditional) 근로의무조건은 있다면(work-conditional), 수급자들은 일을 하지 않으면 혜택을 받을 수 없기 때문에 저급한 저임금 노동이 양산될 수 있다. 이 때 이 소득보장제도는 이들을 고용하는 서비스 산업에 대한 일종의 보조금(subsidy) 역할을 수행할 뿐이다. 반대로, 만일 어떤 제도에 근로의무조건은 없는데(work-unconditional) 자산조건은 있다면(means-conditional), 수급자들은 혜택을 받을 수 있는 자산의 경계(threshold) 이상의 소득을 위한 근로유인이 사라지게 되기에, 일하지 않으면서 복지 혜택만으로 풍요로운 삶을 영위하는 이른바 ‘게으른 복지여왕(lazy welfare queens)’이 만연하게 되며, 일하는 사람이 따로 있고 유유자적(悠悠自適) 하는 사람이 따로 있는 불공정한 사회가 될 수 있다.⁵⁾ 자산조건과 근로조건은 연계는 기본소득에 대한 잘못된 비판을 원천 봉쇄하는 효과가 있다. 즉, 기본소득제도가 저급한 서비스 산업에 대한 보조금에 불과한 역할을 할 것이고 게으른 복지여왕이 만연하는 사회를 만들 것이라는 비판은 이 두 조건의 연계에 의해 그 타당성을 잃게 된다.

2) 찬성론

양재진(2018)에 따르면, 기본소득론의 지적 연원은 16세기 토마스 모어(Thomas More)의 유토피아적 공산사회에 있다. 능력껏 일하고 하고 싶은 일은 모두 할 수 있는 마르크스와 엥겔스의 공산주의는 모든 노동자들이 기본 소득을 보장받음으로써 가능하다. 그런데, 기본소득론은 좌파적 전통 못지않게 우파적 뿌리 또한 강하다고 볼 수 있다(Raventós, 2007). 예를 들면, 토마스 페인(Thomas Paign)과 같은 공화주의 전통의 사상가들 뿐 만 아니라, 자유주의 경제학의 지적 토대를 제공한 하이예크(F.A. Hayek) 또한 기본소득의 중요성을 주장한 바 있다. 우파 버전의 기본소득론은 프리드만의 역소득세(negative income tax) 제안에서도 찾아볼 수 있다(Friedman, 1962). 역소득세는 4인 가족을 기준으로 모든 가정에 \$3,600을 보장하고, 이보다 소득이 낮은 가구에 그 차액을 보전해주는 방식이다. AFDC(Aid to Families with Dependent Children)나 Food Stamp 등 빈자에게 지급되던 자산조사기반 복지서비스를 없애고 일정 소득을 보장해 줌으로써, 복지서비스 제공에 따른 행정비용 및 기타 사중손실(死重損失; deadweight loss)을 없애자는 취지의 제안이었다. 이렇게 볼 때, 기본소득론은 정치적 이념을 막론하고 좌익과 우익 모두에서 그 지적 연원을 찾아볼 수 있다. 이는 현대 기본소

5) ‘게으른 복지여왕’은 게을러서 일을 하지 않으면서도 정부의 복지혜택을 통해 삶을 영위하는 사람들을 일컫는 복지수급자들에 대한 일종의 모욕적인 은유적 표현이다(Blake, 2012; Gilliam, 1999; Roh, 2013).

득 찬성론과 반대론이 좌파와 우파를 가리지 않는 것과 연결된다고 볼 수 있다.

기본소득론을 주장하는 학자들에 따르면, 기본소득은 불안정한 노동시장과 사회적 배제를 해결할 가장 현실적인 방안이다(강남훈, 2016; 김교성, 2016; Van der Veen and Van Parijs, 1986; Van Parijs and Vanderborght, 2017). 세계화의 확대와 노동시장 이중화 등에 의해 불안정성 및 불평등이 심화된 상황이지만, 빈곤근로자와 불안정 노동자들이 점차 늘어나고 있는 현실은 현존하는 사회복지제에 대한 의문으로 이어진다(백승호, 2017). 특히, 4차 산업혁명을 목도에 둔 상황에서 인공지능과 로봇에 의해 대량의 일자리가 대체될 것이라는 예측은 이들의 우려를 더욱 깊게 한다(World Economic Forum, 2016).⁶⁾ 이러한 상황 속에서 기본소득제는 노동에 종속되지 않은 자유로운 사회 구현을 위한 제도라는 것이다. 높은 생산성을 가진 로봇에 의해 생산된 제품이 기본소득을 통해 소비될 때 경제가 원활하게 잘 돌아갈 수 있다는 수요중심경제론(demand-driven economy) 또한 기본소득제를 정당화하는데 쓰이고 있다.

이들에 따르면, 기본소득제는 현존하는 사회정책에 비해 여러 가지 장점이 있다. 첫째, 기본소득제는 부조건 가난하건, 일하건 일하지 않건 모든 개인에게 동일한 금액을 제공하는 아주 단순한 제도이기 때문에, 자산조사 등에 필요한 행정비용을 절감할 수 있다. 둘째, 자산조사에 의해 빈자에게만 돌아가는 혜택은 필연적으로 낙인효과(stigma effect)가 존재하는데, 기본소득제는 이를 원천적으로 제거할 수 있다. 셋째, 기본소득 주창자들은 세간의 우려와는 다르게 기본소득제가 근로유인(work incentive)을 확대하는 긍정적인 효과가 있다고 주장한다(e.g., Standing, 2017). 한편으로는, 일하지 않아도 기본소득의 혜택을 받을 수 있기에 기본소득제도가 근로유인을 떨어뜨릴 것이라 생각할 수 있지만, 다른 한편으로는, 기본소득제는 기존 복지제도와는 다르게 일정 수준 이상의 소득이 있어도 지속적으로 혜택을 얻을 수 있는 제도이기 때문에, 소득을 일정 수준 이하로 유지함으로써 복지혜택을 얻으려는 행위를 할 필요가 없기에 근로유인이 오히려 늘어날 수도 있다. 여기서 또 한번 근로조건과 자산조건의 연계성에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 근로조건이 없으면서 자산조건이 있는 복지제도는 일정 수준 이하의 자산을 유지하기 위해 근로유인을 심각하게 떨어뜨릴 수 있으나, 근로조건과 자산조건이 모두 없는 기본소득제도는 추가적인 소득을 위해 근로유인을 높일 수 있다.

기본소득론은 여러 유명 학자들과 실리콘밸리의 최고경영자들이 지속적으로 그 필요성을 역설함으로써 많은 주목을 받고 있다. 허버트 사이먼(Herbert Simon)이나 크리스토퍼 피사라이드

6) 국제 로봇공학연맹에 따르면, 전 세계 제조업 종사자 1만명당 69대의 로봇이 사용되고 있다고 한다(International Federation of Robotics, 2016). 그런데, 전 세계에서 가장 많은 로봇-노동자 비율을 가진 나라가 한국으로, 제조업 노동자 1만명당 531대의 로봇이 사용되고 있다. 인공지능과 로봇이 대체할 수 있는 일자리는 비단 제조업에만 국한되지 않는다. 오히려 보험설계사나 택시운전사와 같은 서비스 직종이 더 많이 대체될 수 있다.

(Christopher Pissarides)와 같은 경제학자들 뿐 만 아니라, 테슬라 자동차와 SpaceX의 CEO인 엘론 머스크(Elon Musk)를 필두로 버진 그룹(Virgin Group)의 리처드 브랜슨(Richard Branson), 바이두(Baidu)의 수석연구원 앤드류 응(Andrew Ng), 페이스북 공동창업자인 마크 주커버그(Mark Zuckerberg)와 크리스 휴즈(Chris Hughes) 등, 많은 경영인들이 기본소득의 필요성을 역설하고 있다. 그러나, 경영인들이 기본소득을 주장하는 이유 중 하나는, 만일 로봇이 인간을 대체했을 때, 그들이 생산해낸 제품들을 누구에게 판매할 것인가에 대한 원초적이고 시장친화적이며 이윤추구적인 동기가 있다는 것을 부인하기 어렵다(Rushkoff, 2017). 현존하는 복지제도로 가난한 사람들을 구제해주는 방식으로는 테슬라나 아이폰과 같은 고가의 제품에 대한 수요 창출이 어렵다(양임석, 2017).

3) 반대론

노동시장의 불안정성과 4차 산업혁명의 가시화로 인해 기본소득론이 큰 주목을 받고 있는 것이 사실이다. 그러나, 기본소득이 과연 현존하는 사회보장제도보다 더 나은 방식일까? 기본소득 옹호론 못지않게 많은 학자들이 기본소득제도에 대한 명확한 반대의 목소리를 내고 있다(김영순, 2017; 윤희식, 2017; 이광석, 2016; Greenstein, 2017).

기본소득 반대론자들은 기본적으로 크게 네 가지 이유에 주목한다. 우선 첫째, 기술진보가 대량실업을 야기할 것이라는 주장의 실효성에 의구심을 갖는다. 세계경제포럼의 보고서는 어디까지나 예측에 불과하고, 실제로 로봇이 대부분의 제조를 가능케 하는 시대가 오려면 아직 멀었다는 것이다.⁷⁾ 뿐 만 아니라, 우리는 1차 산업혁명 직후에도 기술진보에 따른 실업 및 임금 하락을 심각하게 우려했던 역사가 있다. 러다이트 운동(The Luddites)의 구호는 분명 반(反) 기술진보였으며, 대량실업의 우려가 그 중심에 있었다. 그러나, 1차 산업혁명 이후 산업사회에는 고용직종의 변화가 있었을 뿐, 전체적인 일자리가 줄어들지는 않았다는 것이 반대론자들의 주장이다. 농업사회에서 공업사회로의 변화로 농민이 노동자가 되는 고용직종의 변화만이 있었을 뿐이며, 근래에도 미국에서 자동차 산업이 쇠퇴하여 이른바 러스트 벨트(Rust Belt)가 생겨났으나, 이보다 더 발전된 정보통신산업이 실리콘 벨리를 중심으로 번성하고 있다. 이렇게 보았을 때, 자동화와 인공지능이 제조업과 서비스 산업의 인력을 대부분 대체할 수 있는 시대가 아직 오지도 않았으려니와, 그 시대가 온다고 하더라도 이것이 대량 실업으로 연결된다는 보장은 없다.⁸⁾ 따라서, 올지도 안 올지도 모르는 시대를 대비한 사회

7) MIT 경영대학원의 에릭 브린졸프슨(Erik Brynjolfsson) 교수는 로봇이 대부분의 일을 할 수 있는 시기가 왔을 때 기본소득제는 유용한 사회보장 수단이 될 수도 있을 것이라 생각하지만, 그런 시기는 최소 30~50년은 더 있어야 한다고 언급한 바 있다(Freedman, 2016).

보장논의 자체가 비효율적이라는 주장이다.

둘째, 노동시장 불안정성 문제를 해결하기 위해서는 기존의 사회보장제도의 보완이 훨씬 더 효과적이고 바람직하다고 주장한다. 예를 들면, 시카고 대학 경제학과 로버트 고든(Robert Gordon) 교수는 최저임금이나 근로장려세제(Earned Income Tax Credit: EITC)의 강화가 기본소득제도의 엄청난 비용에 비해 훨씬 저렴하게 효율적인 사회안정망을 제공할 수 있다고 주장한다(Freedman, 2016).

셋째, 기본소득제도는 세수확보 및 비용문제를 떼어놓고 생각할 수 없다. 미국에서 연간 1만 달러 정도의 기본소득제를 시행하려면 약 2조 달러의 예산이 필요하다. 2018년 미국의 국방예산이 약 6천30억 달러인 것을 감안할 때, 2조 달러짜리 제도는 불가능에 가깝다. 한국에서 월 30만원 정도의 낮은 수준의 기본소득제를 시행하고자 해도, 현행 조세 부담률을 10%p 정도 높여야 한다(금민, 2016). 이에 대해서 기본소득 옹호론자들은 기존 복지제도의 혜택을 없애므로써 그 재원이 마련될 수 있을 것으로 보지만, 빈자들에게 혜택이 주어지는 복지제도를 없애고 자산조사와 관계없이 부자이건 가난하건 모두에게 혜택이 돌아가는 기본소득제를 실행하려면 기존 복지제도에 들어가는 비용의 몇 배가 필요하거나, 기본소득의 혜택 수준을 상당부분 낮추어야 가능하다. 이는 결국 복지를 정말로 필요로 하는 사람들에게 줄 수 있는 혜택을 줄여 부자들에게 돈을 주는 이른바 ‘회귀적(regressive)’ 복지제도로 귀결될 수 있다.

마지막으로 넷째, 기본소득 반대론자들은 기본소득제도가 근로유인을 감소시킨다고 주장한다. 제네바 대학원(Geneva Graduate Institute)의 경제학자 찰스 위플로쯔(Charles Wyplosz) 교수는 가디언과의 인터뷰에서 “만약 당신의 비용으로 사람들이 아무것도 하지 않아도 된다면, 사람들은 아무것도 하지 않을 것”이라고 매우 직설적인 비판을 가했다.⁹⁾ 기본소득제도가 가져오는 탈상품화(decommodification)로 인해 생계를 위해 일을 하지 않아도 되기 때문에 근로자들의 근로유인은 감소하기 마련이라는 주장이다. 이는 기본소득 옹호론자들과 정면으로 배치되는 주장으로, 어느 쪽의 주장이 맞는지는 경험적 검증의 영역이라 볼 수 있다. 일을 하지 않아도 생계가 가능하니 근로유인이 떨어질 수도 있으나, 소득이 일정 수준을 넘어가도 혜택이 중단되지 않기 때문에 근로유인이 올라갈 수도 있다.

이렇듯, 기본소득에 대한 찬성과 반대가 서로 팽팽히 줄다리기를 하는 가운데, 몇몇 국가 및 지역, 그리고 민간단체 차원에서 기본소득에 대한 실험을 진행 중이거나 계획 중에 있다. 특히, 핀란드와

8) 오바마 정부에서 부통령을 지냈던 민주당 조 바이든(Joe Biden) 상원의원은 기술혁신에 따른 일자리 성격 변화에 대한 교육 차원에서의 대비가 기본소득제도에 대한 논의보다 더 중요하다고 주장한다(Jagoda, 2017).

9) “Swiss voters reject proposal to give basic income to every adult and child” The Guardian, June 5th, 2016.

네덜란드에서는 실험집단과 통제집단의 무작위 할당을 통해 그 인과적 효과성을 검증하는 실험(randomized controlled trial)이 국가적 차원에서 진행되고 있기에 전 세계적 관심을 끌고 있다. 실험 결과가 어떻게 나오느냐에 따라 기본소득론에 대한 찬반 양측의 진영논리에 상당한 영향력을 미칠 것이 자명하다. 정책 실험은 정책을 전면적으로 실행하기 이전에 무작위 할당을 통해 그 인과적 효과성을 검증하고, 이를 바탕으로 정책 도입여부를 결정하고자 하는 노력이다. 과학적 실험 결과를 가진 상태에서 추진하는 정책과 그렇지 않은 정책 사이에는 국가재정의 효율적 사용이라는 측면에서 상당히 높은 수준에서 차이가 있다. 주먹구구식으로 우선 먼저 정책을 실행하는 경우에는, 그 정책의 실효성이 없다는 판단이 발생하면 이후에 정책을 거두어들인다. 그러나, 실험 결과를 통해 확실히 효과가 있다고 판명된 정책만을 전면적으로 실행하는 경우, 이러한 위험을 원천적으로 없앨 수 있다. 따라서 정책 실험은 매우 높은 가치를 지닌다고 할 수 있지만, 사람을 대상으로 실험을 한다는 것에 대한 사회적 거부감이 크거나, 무작위 할당을 위해 제공해야 하는 개인정보에 민감한 나라에서는 1000명 이상의 광범위한 샘플을 대상으로 하는 사회적 실험(social experiment)이 거의 실행되지 않고 있다. 따라서, 유럽의 정책 실험을 통해 효과를 간접적으로 유추하고자 하는 나라가 많을 것이며, 한국의 기본소득 찬반론 또한 마찬가지일 것이라 생각한다.

3. 핀란드의 기본소득 실험: 설계와 한계

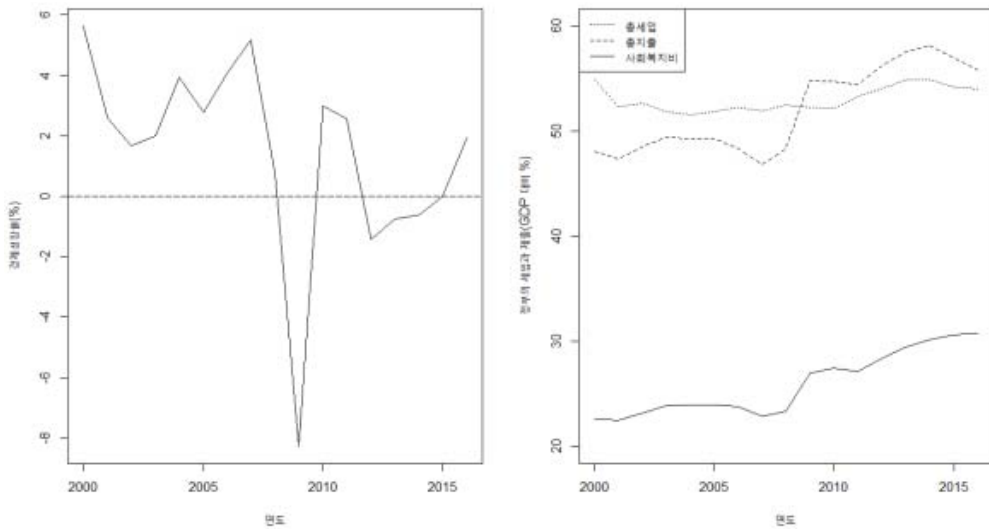
1) KELA의 설계 제안과 변경

선진복지국가 핀란드에서는 2017년 1월부터 핀란드 사회보험원(The Social Insurance Institution of Finland, Kansaneläkelaitos, KELA) 주도로 기본소득실험을 진행 중에 있다(KELA, 2016). 실험의 종속변수는 “노동시장 참여율”로, 실험의 목표는 관리비용이 적은 기본소득이 근로유인을 늘리는지 또는 줄이는지 알아보고자 하는 실험이다. 이는 다분히 우파적인 성격을 띤다. 2015년 5월에 집권한 주하 시필래(Juha Sipilä) 중도 우파 정부는 사회복지비 지출을 줄여도 근로유인이 줄어들지 않는지의 여부를 판단하고자 하였다. 이는 현재 핀란드의 경제상황과 무관하지 않다. <그림 1>의 좌측 그래프는 핀란드의 경제성장률 추이를 보이고 있는데, 2008-9년에 있었던 유로존 경제위기가 핀란드 경제에 직격탄이 되었음을 알 수 있다. 사상 초유의 마이너스 8% 경제성장을 경험한 핀란드는 경제회복을 위해 온 힘을 기울이고 있으나, 2013-4년에 핀란드의 경제를 이끌었던 노키아(Nokia)의 몰

락으로 회복에 어려움을 겪고 있다.¹⁰⁾ <그림 1>의 우측 그래프는 핀란드의 경제위기가 정부에 큰 부담이 되고 있음을 보여주고 있다. 총 세입은 크게 증가하지 않은 반면(점선, dotted line), 총 지출은 유로존 경제위기 이후 급격히 늘어났음을 알 수 있다(파선, dashed line). 그리고, 정부 총 지출의 증가는 유로존 경제위기에 기인한 사회복지비 증가와 무관하지 않다(실선, solid line).

KELA 주도의 연합 연구진은 25세에서 58세 사이의 저소득층을 대상으로 국가적 차원에서의 무작위 할당에 의한 실험을 설계했다. 전 국민을 대상으로 설계할 수 없었던 것은 예산상의 이유 때문이다. 연구진은 현재 전 세계적으로 문제가 되고 있는 청년 실업 때문에 25세 미만 청년층을 실험에 포함시키는 안을 고려했으나, 이 또한 예산의 한계에 의해 제외되었다.

[그림 1] 핀란드의 경제상황과 정부의 세입 및 제출 추이



자료: OECD.Stat data warehouse
 경제성장률 - OECD National Accounts
 총세입·총지출 - OECD Economic Outlook No. 102
 사회복지비 - OECD Social Expenditure Database; SOCX

KELA는 실험집단과 통제집단에 포함된 국민들은 강제적으로 그 집단에 속하도록 법령을 개정하여 무작위 할당을 통한 인과관계 효과 측정에 심혈을 기울였다. 표본의 크기 또한 아무렇게나 정하지 않고 이른바 검증력 계산(power calculation; PC)을 통해 적정 크기의 표본 수를 산출하였다.¹¹⁾

10) 노키아는 2010년 기준으로 핀란드 경제성장률의 24.6%, 고용의 10%, 수출의 15%, 그리고 세수의 20%를 차지하였다(김인춘, 2016).

실험집단에 속하는 표본들은 최소 한 달에 550유로 이상의 기본 소득을 적용받도록 설계되었으며, 다양한 단계의 기본소득을 적용시키고자 하였다. 반면에 통제집단에 속한 사람들은 기존 사회보장 제도를 통해 여러 가지 조사에 따른 조건을 갖춘 사람들에게 제공되는 혜택을 계속 받도록 설계되었다. KELA의 계산에 따르면, 기본적인 사회보장 혜택(basic social security benefits)을 합치면 대략 550유로 정도가 되기 때문에, 실험집단의 최소 기본 소득은 550유로로 설정되었다.

그런데, KELA에 의한 실험설계는 여러 가지 이유로 인해 정부에 의해 <표 1>과 같이 수정되었다. 우선 먼저 모집단의 범위가 저소득층에서부터 더욱 축소되어 KELA로부터 실업급여를 받는 실업자들이 그 대상으로 수정되었다. 이는 2천만 유로에 국한된 예산의 한계 때문이었는데, PC를 통해 산출한 적정 표본 수를 실험하기에는 턱없이 부족한 액수였다. 이에 따라, 수정된 실험설계는 표본 크기를 2천명으로 제한하였고,¹²⁾ 실험집단은 다양한 수준의 기본 소득이 아닌 한 달 560유로의 기본 소득을 2년간 지급받게 되었다. 실업관련급여가 560유로를 넘는 대상자의 경우에는 그 차액을 보전해 주었다. 반면에 통제집단에 할당된 인원들은 기존 실업관련급여를 받도록 설계되었다. 기본소득의 원칙에 맞게 실험집단은 재취업을 하더라도 560유로를 계속 지급받을 수 있도록 설계되었다. 통제집단은 재취업을 하게 되면 근로조건에 의해 그 혜택을 지급받을 수 없다.

[표 1] 핀란드 기본소득실험: 원래 계획과 정부에 의해 수정된 실험 설계

	KELA의 설계	정부에 의해 수정 (experiment law)
실험집단 급여수준	최소 550유로, 다양한 급여수준	560유로
세제(taxation)	다양한 세제방식	현 세제
모집단	저소득층	실업자들
나이제한	25-58	25-58
할당	국가 차원에서 강제적 무작위 할당	국가 차원에서 강제적 무작위 할당
표본수	PC	2000
실험기간	최대한 길게	2년

자료: Ville-Veikko Pulkka, 2017, “Notes on the Finnish Basic Income Experiment”

11) 검증력 계산이란, 연구자가 얻고자 하는 최소한의 효과(minimum detectable effect; MDE)의 크기를 설정한 후, 그 정도의 효과를 검증할 수 있으려면 어느 정도의 표본 수가 필요한지 계산하는 기법이다(Cohen, 1988; 1992). 예를 들면, 약 2%의 노동시장참여율 변화 효과를 관측하기 위해서는 약 1만명의 표본 수가 필요하다(KELA, 2016; 14).

12) 2천명 또한 PC를 통해 산출한 적정 표본 수에 비해 적은 수에 불과하다.

수정된 설계에 따라 2017년 1월부터 2년간의 실험이 진행 중이다. 핀란드의 기본소득실험은 국가 차원에서의 무작위 할당을 통해 실험집단과 통제집단을 강제적으로 설정하고, 이들의 행위적 차이를 통해 기본소득제도의 효과를 검증하고자 하는 측면에서 방법론적으로 매우 의미가 있다. 전 세계가 주목하고 있는 광범위 현장 실험(large-scale field experiment)이며, KELA의 연구책임자 올리 캅가스(Olli Kangas)는 기본소득실험이 핀란드의 국격을 높이는데 도움이 되고 있다고 판단하고 있다.¹³⁾ 비록 KELA 연구진들의 실험설계 제안이 대폭 수정되었다 할지라도, KELA는 처음하는 실험치고는 잘된 실험설계(good enough if the first phase)라고 자평하고 있다(Pulkka, 2017).

2) 실험의 한계

그러나, 핀란드 기본소득 실험에는 명확한 한계가 있다. 가장 큰 문제점으로, 본 연구자가 판단하기에 이 실험은 기본소득에 관한 실험이 아니다. 기본소득제는 “모든” 국민에게 동일한 금액을 아무런 명목이나 조건 없이 현금 지급하는 제도이다. 부자이건 빈자이건, 일을 하건 하지 않건 상관없이 지급받는 것이 기본소득제인 것이다. 그러나, 현재 핀란드에서 진행되고 있는 실험은 기본소득제도 보다는 실업급여에 대한 실험이라고 보는 것이 더 타당하다. 현재 진행되고 있는 실험에서 통제집단은 실업급여를 받는 사람들이고, 당연히 재취업하면 혜택을 받을 수 없는 사람들이다. 실험집단에 포함되는 사람들은 한 달 560유로 또는 그 이상(기존 혜택이 560유로 이상일 경우)을 받게 되며, 재취업을 해도 혜택을 계속 받을 수 있다. 즉, 핀란드에서 실험되고 있는 것은 기본소득제도라기 보다는, 실업급여에 포함된 재취업조건에 대한 실험 - 무조건적 실업급여 대(對) 조건적 실업급여 - 라 보는 것이 더 타당하다. 이는 분명 일반적으로 정의되는 기본소득의 개념과는 상당히 다른 것이며, 이는 실험의 결과를 모든 국민에게 적용되는 기본소득에 관한 결과로 해석할 수 없음을 의미한다. 따라서, 기본소득 찬성론자든 반대론자든 이 실험결과를 가지고 자신들의 입장을 공고히 하는 일은 피해야 한다. 그러나, KELA는 이를 기본소득 실험이라 부르고 있고, 전 세계의 미디어도 이를 기본소득 실험이라 부르고 있기 때문에, 이 실험의 실체를 정확하게 파악하지 못한다면, 잘못된 증거제시의 오류를 범할 확률이 매우 높다.

둘째, 실험의 의도가 피실험자들에게 확실히 노출되었기 때문에, 피실험자들은 인위적인 행동을 통해 실험 결과를 왜곡시킬 수 있는 문제가 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 핀란드의 기본소득 실험은

13) www.kela.fi/web/en/publications/-/asset_publisher/1vZwhvziXuKG/content/research-team-recommends-expansion-of-basic-income-experiment-in-2018 (검색일: 2017년 11월 2일)

국가 차원에서 무작위 할당을 강제할 정책 실험이기에 전 세계의 주목을 받고 있다. KELA는 기본소득실험을 광범위하게 홍보하고 있으며, 연구진들의 미디어 노출 빈도 또한 매우 높다. 이에 따라 피실험자들은 실험의 기간과 목표 등 세부적인 내용들까지 모두 알 수 있는 환경 속에 있다. 그런데, 실업자들의 경우에는 당연히 무조건적 실업급여가 조건적 실업급여보다 좋다. 기존 실업급여는 재취업을 하면 그 혜택을 받을 수 없는 것은 물론이거니와, 계속 실업상태에 놓이더라도 최장 400일 동안만 받을 수 있다. 반면에 무조건적 실업급여는 매달 560유로를 받을 수 있다. 따라서, 이들은 일하고 싶지 않더라도 2년간 질 낮은 노동에 종사할 확률이 매우 높다. 2년간의 실험기간 동안만 잘 버텨서 무조건적 실업급여의 노동시장참여율 증대 효과를 바탕으로 제도가 정착되면 그 이후에는 계속 쉬면서 혜택을 받을 수 있기 때문이다. 피실험자가 실험의 의도를 몰랐다면 이러한 문제는 최소화될 수 있었을 것이다. 적어도 실험의 종속변수만이라도 피실험자들이 알지 못하게 만드는 환경을 설계했어야 했다.

셋째, 미디어의 관심이 높다 보니 피실험자들이 관찰되는 사례도 보고되고 있는데, 이 또한 실험 결과에 편중(bias)을 가져올 수 있다. 피실험자들은 자신이 관찰되고 있음을 인지하게 되면 원래의 행동과 다르게 행동하는 경향이 있다. 이를 호손 효과(Hawthorne Effect)라 하는데, KELA도 이 문제의 심각성을 인지하여 언론사에 자제해 줄 것을 호소하고 있다.¹⁴⁾

넷째, 핀란드의 기본소득 실험은 핀란드의 경제가 “예외적으로” 매우 안 좋은 상황일 때 시행되는 실험이기 때문에, 피실험체들의 행동이 일반적인 경제상황일 때와 똑같은 행동을 할 것이라 보기 어렵다는 문제가 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 핀란드는 2009년 역사상 유래 없는 마이너스 8.3%의 경제성장률을 기록하였으며, 이로부터 회복하기 위해 안간힘을 쓰고 있으나, 노키아의 몰락 등으로 회복에 어려움을 겪으며 경제성장률이 0% 내외를 오르락내리락하고 있다. 경제가 정상과도로 회복되었을 때 핀란드 국민들의 행동이 달라질 확률이 높다.

이 밖에 KELA 연구진들도 인정하는 실험의 한계들이 있는데(KELA, 2016; Pulkka, 2017), 이는 첫째, PC를 충족하지 못하는 적은 표본의 문제이다. 앞서 살펴본 바와 같이, KELA는 PC를 통해 적정 표본수를 도출하였으나, 예산의 한계로 인해 2천명의 표본만을 실험의 최종 대상으로 삼았다. 강가스는 표본의 크기가 통계적으로 유의미한 결과를 보이기에 너무 작다는 것을 우려하고 있다(Jarvinen, 2017). 그러나, PC를 충족시키지 못하더라도 표본의 수가 충분히 크면 통계적으로 유의미한 결과를 찾게 되는 경우가 많기에 큰 문제는 아니라고 판단하는 바이다. 둘째, 2년간의 급여 조건으로 수정된 실험 설계는 기본소득제도를 도입했을 때 발생하는 장기적 효과를 검증할 수 없다는 문

14) <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/3682> (검색일: 2017년 11월 6일)

제가 있다.

이렇듯 핀란드의 기본소득 실험은 여러 가지 한계에 노출되어있다. 그럼에도 불구하고 얻을 수 있는 교훈이 있으며, 한국에 주는 시사점이 있다. 이에 관해서는 논문 말미에 후술하고자 한다.

4. 네덜란드 기본소득 실험: 설계와 한계

1) 실험의 배경과 제안, 그리고 변경

네덜란드의 기본소득 실험은 핀란드에서처럼 국가 단위의 무작위 할당을 통해 이루어지지 않는 것이다. 지방자치단체 차원에서의 실험이었으나, 네덜란드가 큰 주목을 받고 있는 이유 중 하나는 네덜란드 내의 여러 지자체에서 유사한 실험설계 및 프로토콜을 가지고 실험을 진행하거나 계획하고 있기 때문이다.

네덜란드 기본소득 실험의 배경은 다소 독특하다. 2015년 1월에 이른바 “참여법령(Participation Act; PA)”이 제정되었는데, 이는 기초생활수급자들(social assistance recipients)이 복지혜택을 수급받기 위해서는 1주일에 5회 이상 지원서를 제출한다든지, 직업훈련에 참석한다든지, 또는 무급인턴 일을 한다든지 하는 방식으로 노동시장 재진입 노력을 의무적으로 해야 하며, 이를 지방자치단체가 관리·감독 해야한다는 것이 골자이다. 즉, 이는 유럽의 친복지주의자들이 혐오하는 이른바 “근로복지제도(workfare)”로의 전환을 의미하는 것이다. 이에 대해 여러 친복지 연구자들과 지방자치단체에서는 이를 억압과 강제로 비유하며 강하게 반발하였다.

그런데, PA 법안은 각 지자체의 의무와 권한을 강조하는 법이기에, 중앙정부는 각 지자체에서 법의 집행을 향상시킬 수 있는 방안을 마련하도록 권고하였다. 여러 지방자치단체는 이를 실험 가능한 것으로 판단하였고, 연구자들과 지자체 관리들은 이 “노동시장 재진입의무(reintegration duties)”의 효과를 실험할 수 있도록 요청하기에 이른다. 처음에는 위트레흐트(Utrecht)와 그로닝언(Groningen), 그리고 틸부르크(Tilburg) 대학의 컨소시엄 연구진들이 이러한 실험을 제안하였고, 이것이 확대되어 텐 부르(Ten Boer), 바흐닝언(Wageningen), 네이메이헌(Nijmegen), 데이븐테르(Deventer), 그리고 암스테르담(Amsterdam)에 이르기까지 여러 지방 차원에서 유사한 설계를 가지고 실험을 계획하였다. 중앙정부는 이들의 실험을 허가해 주었다. 그러나, 정부는 2017년 4월에 효력을 가지게 된 “참여법령-부가조건(PA-Annex)”을 설정하여 연구자들이 실험을 진행할 때 이

PA-Annex를 지켜야 하는 문제가 발생하게 되었다.

컨소시엄 연구진들의 원래 실험 설계는 다음과 같다. 연구자들은 각 지역별로 참가자들을 모집 한 후에, 각 집단별 최소 200명의 인원이 들어갈 수 있도록 5개의 집단으로 무작위 할당을 한 후 여러 가지 효과를 측정하고자 하였다. 우선 먼저 (가) 기준집단(reference)은 실험에 참가하지 않는 기초생활수급자들로, 이들은 PA를 따라야만 하는 집단이다. (나) 통제집단(control group)은 실험에 참가하지만 PA를 따르도록 할당된 집단을 의미한다. (다) 면제집단(exemption group)은 월 960유로의 기초생활급여를 받지만, PA의 “재진입 의무(reintegration duty)”를 면제받는 집단이다. (라) 재취업 정보에 보다 많이 노출된 면제집단(exemption group with intensified exposure)은 사회복지사가 제공하는 재취업 정보를 보다 집중적으로 제공받는 집단을 의미한다. (마) 서비스 보너스 면제집단(exemption group with service bonus)은 자원봉사 개념의 일을 함으로써 월 150유로의 보너스를 받는 집단이며, (바) 노동시장 유인집단(labor market incentive group)은 PA를 따르지만, 기초생활수급액 이외에도 노동시장에서의 일시적 참여를 통해 급여의 50%를 더 받을 수 있도록 허락된 집단이다. 실험의 종속변수는 재취업율, 기술습득, 부채(debt)와 같이 행정정보를 활용할 수 있는 변수와 주관적 행복감, 인지능력, 건강상태, 스트레스, 사회복지사의 직무만족도 등, 설문조사를 활용할 수 있는 변수들로 설정되었다. 즉, 다양한 실험집단을 통제집단 및 기준집단과 비교하여 여러 가지 종속변수들에 대한 효과를 측정해보고자 하는 설계인데, 여기서 핵심은 PA의 “재진입 의무”를 제거(work unconditionality)하는 것이 인간의 행복감, 스트레스, 재취업 등에 어떤 효과가 있는지를 실험해보고자 하는 것이다.

이러한 제안에 대해 정부는 실험을 허가해 주었다. 그런데, 여러 가지 법적인 제한을 덧붙인 조건부 허가에 불과했다. 정부는 PA-Annex를 통해 다음과 같은 법적 제한 사항을 두었다. 첫째, 면제집단은 “재진입 의무”를 면제받는 집단이지만, 그 참가자들이 자발적으로 재진입을 위한 노력을 소홀히(insufficient effort) 했다는 증거가 발견되면 법적 책임이 발생하도록 하였다. 이는 면제집단의 정의 자체를 부정하는 규정이라 볼 수 있는데, 연구자들과 면제집단에 속한 피실험자들은 이 제한사항 때문에 공식적인 재진입 의무는 없지만, 자발적으로 재진입 의무를 지켜야 한다는 매우 모순적인 상황에 직면하게 된다. 둘째, “재진입 의무”를 두 배로 적용받는 집단도 실험에 반드시 설정되어야 함을 명시했다. 셋째, 노동시장 유인집단이 더 받을 수 있는 초과급여는 월 199유로를 넘지 못함을 명시했다.

이를 통해 집단들이 새로 설계되었는데, 이는 다음과 같다. (가) 기준집단은 기존과 동일하게, 실험에 참가하지 않는 기초생활수급자들로 PA를 따라야 하는 집단이다. (나) 통제집단 또한 기존과 동

일하여, 실험에 참가하지만 PA를 따르도록 할당된 집단이다. (다) 면제집단은 월 960유로의 기초생활급여를 받지만, PA의 “재진입 의무(reintegration duty)”를 면제받는 집단이다. 그러나, 자발적인 재취업 노력을 소홀했을 경우 법적인 책임이 따르며, 이는 최소한 실험 참가를 통해 얻을 수 있는 이익의 종결을 뜻한다. (라) 재취업 의무를 두 배로 적용받는 집단도 설정되었으며, (마) 노동시장 유인 집단은 PA를 따르지만, 기초생활수급액 이외에도 노동시장에서의 일시적 참여를 통해 급여의 50%를 더 받을 수 있도록 허락된 집단이다. 단, 월 199유로를 초과할 수 없다는 조건이 덧붙여졌다.

이러한 PA-Annex와 그로 인한 설계의 변경에 대해, 그로닝언과 틸부르크에서는 이를 지키기로 하고 실험을 진행하였다. 바흐닝언, 네이메이헌, 그리고 데이븐테르에서도 마찬가지로 PA-Annex를 수용한 채로 실험을 진행하였다. 그러나, 위트레흐트와 암스테르담에서는 PA-Annex를 비껴갈 수 있는 길을 찾으려 여러 가지로 노력하는 중이다. 위트레흐트는 교묘한 방식으로 범망을 피해가려 했지만 실패하기에 이른다. 암스테르담은 공개적으로 정부의 PA 및 PA-Annex와 대립하고 있다.

2) 실험의 한계

결국, 네덜란드의 실험은 PA-Annex의 강력한 법적 제한 때문에 “근로(의지) 무조건(work unconditionality)”이라는 요소를 제대로 측정할 길이 없어졌다고 볼 수 있다. 그러나, 5개 지역 연구진들은 그래도 이 정도라도 실험을 시작하기로 결정하였다. 위트레흐트와 암스테르담은 PA-Annex의 제한을 가지고 하는 실험은 의미가 없는 것으로 판단하고 있다.

본 연구자는 위트레흐트와 암스테르담의 판단이 맞다고 본다. 애초 실험의 핵심은 면제집단에 있었다. 이들이 재진입 의무가 없는 “무조건적” 복지 혜택의 효과를 측정해 볼 수 있는 집단인 것이다. 그러나, PA-Annex에 의해서 면제집단의 의무가 실질적으로는 면제되지 못하는 상황에 이르렀다. 재진입 의무를 면제받는 집단에 속한 실험자들이 자발적으로 재취업 의무를 다해야 한다는 모순적인 한계에도 불구하고 실험에 참가한다면, 이는 인지능력이 부족한(덜 똑똑한) 참가자들이거나 연구자들이 법적 제한을 제대로 설명해 주지 않은 것일 것이다. 인지능력이 부족한 사람들을 대상으로 한 실험결과는 일반 시민들에게 적용될 수 없다. 연구자들의 설명 부족은 연구자 윤리 문제와 맞닿아 있다.

이 밖에도 여러 가지 한계가 있는데, 첫째, 핀란드와 마찬가지로 네덜란드의 실험 또한 기본소득 실험이라 부르기에는 무리가 있다고 본다. 앞서 언급한 바와 같이, 기본소득은 “모든” 시민이 동일한 금액을 부자건 가난하건, 일하건 하지 않건 지급받는 혜택을 의미한다. 그런데, 네덜란드에서의

실험은 기본소득에 대한 실험이라기보다는 “사회복지(welfare) 대(對) 근로복지(workfare)”에 대한 실험이라고 보는 것이 더 타당하다. 실험 설계에서 면제집단의 “재진입 의무” 조건은 (불완전하게) 제거되었더라도, 자산조사 조건은 제거되지 않았다. 이것이 현존하는 사회보장제도와 반대되는 개념으로서의 기본소득 실험으로 해석되기 어려운 이유이다. 기초생활수급자 전체(저소득층)에 대한 “무조건적” 현금 급여의 효과를 측정코자 한 점은 기본소득의 주요 요소를 갖추고 있다고 볼 수는 있다. 그러나, 소득에 관계없이 지급되는 기본소득의 취지는 담고 있지 않다. 기초생활수급제도는 가장 대표적인 자산조사기반(means-tested) 복지제도이다.

네덜란드의 컨소시엄 학자들과 정치인들은 네덜란드의 실험을 기본소득실험이라 부르지 않고 있다. 위트레흐트 대학의 학자들은 이를 “Weten Wat Werkt (Know What Works)”라 부르며 기본소득이라는 말을 배제하고 있다. 그럼에도 불구하고 상당수의 언론사에서 네덜란드의 실험을 기본소득 실험이라 부르고 있기 때문에, 실험의 실체를 면밀히 들여다보기 전에는 실험결과를 잘못 인용하는 경우가 생길 확률이 높다. 핀란드의 경우와 마찬가지로, 네덜란드의 실험 또한 기본소득실험이라 부르기 어렵다. 따라서, 기본소득론의 찬반 양측은 본인들의 주장을 강화하기 위해 또는 상대방의 주장을 약화시키기 위해 네덜란드 실험결과를 인용해서는 안 될 것이다.

둘째, 네덜란드의 실험설계는 “파급효과(spill-over effect)”의 가능성이 매우 크다. 파급효과란, 실험집단의 행동이 통제집단의 행동에 영향을 주거나, 반대로 통제집단의 행동이 실험집단의 행동에 영향을 주는 상황을 뜻하며, 이런 상황이 발생하게 되면 실험의 인과성을 측정하는데 있어 편중(bias)이 생긴다. 네덜란드의 실험은 지자체 내에서 실험참가자들을 모집하는 형태로 설계되었는데, 한 동네에 사는 주민들 또는 친한 친구들이 실험에 함께 참가하기로 지원하게 되고, 일부는 실험집단에 일부는 통제집단에 할당되게 되면, 실험집단과 통제집단의 행동이 상호 영향을 줄 수 있다.

5. 핀란드와 네덜란드 기본소득 실험의 시사점

지금까지 핀란드와 네덜란드 양국의 기본소득 실험을 면밀히 고찰하고 그 한계를 살펴 보았다. 안타깝게도 양국에서의 실험은 그 방법론적 의의에도 불구하고 상당히 심각한 문제점들을 가지고 있다. 따라서, 기본소득제 도입에 대한 찬반 양측은 핀란드와 네덜란드에서의 실험결과를 한국에 간접적으로 투영하는 일은 없어야겠다. 어쨌든, 양국의 실험은 시도함으로써 들어나는 문제점들을 다른 나라의 연구자들로 하여금 숙지할 수 있게 해주었다는 것이 가장 큰 공헌일 수도 있다. 즉, 기본소득제

도입을 고려하는 국가들은 이러한 문제점들을 개선하는 방향으로 실험 설계를 해야 한다는 교훈을 준다.

만약 한국에서 기본소득 실험이 이루어진다면, 다른 나라에서 어떠한 방식으로 실험을 했고 따라서 우리도 그러한 방식을 채용해야 한다는 방식으로서의 교훈이 아니라, 다른 나라에서 어떠한 방식으로 실험을 했는데 이에 따른 방법론적 문제점들이 무엇인지 그리고 그 문제점들을 답습하지 않기 위해서 어떠한 방식으로 실험해야 하는지에 대한 교훈을 얻는게 중요할 것으로 보인다. 핀란드와 네덜란드에서는 “처음 하는 것 치고는 잘된 설계(good enough if the first phase)”라고 생각했다던가 (Pulkka, 2017), “그래도 시작하게 되어서 다행(however, we are glad to start)”이라는 생각으로 잘못된 실험설계가 그대로 추진되고 있다.¹⁵⁾ 그러나, 그렇게 해서 얻은 실험결과를 어떻게 해석할 것인가? 내적타당성의 문제가 심각한 실험설계는 효과의 인과성을 의심케 한다. 기본소득이 아닌 혜택에 대한 실험을 기본소득 실험이라 부르지만, 결국 그 결과는 기본소득에 대한 결과가 아니다. 그렇다면, 실험의 중요한 한계가 있을 때도 실험을 강행하는 것이 옳은 것인가? 물론, 완벽한 실험설계는 없을런지도 모른다. 그러나, 연구자들은 “불완전성의 정도”에 대해서 생각해야 하며, 그 정도가 심각한지 아닌지는 옳이 전문가들의 판단에 달려있다. 본 연구자는 핀란드와 네덜란드의 실험은 기본소득실험이 아니며, 실험과 관련된 문제점들이 실험결과에 심각한 수준의 한계를 가져온다고 판단하는 바이다.

본 장에서는 만약 한국에서 기본소득실험이 설계된다면, 핀란드와 네덜란드의 실험을 통해서 얻을 수 있는 시사점이 무엇인지에 관해 서술하고자 한다.

첫째, 우선 먼저 검증력 계산(Power Calculation)에 대한 시사점을 얻을 수 있다. 핀란드는 PC를 통해 적정 표본수를 도출했으나, 예산상의 이유로 2천명의 표본만을 대상으로 실험하였다. KELA의 연구진들은 PC로 도출한 표본수에 비해 턱없이 부족한 실험개체수를 걱정하고 있다. 물론, PC 없이도 표본의 크기가 충분히 크면 효과를 발견하는 경우가 많기에, 네덜란드처럼 PC 계산 없이 각 실험집단에 200명씩을 배정하는 방식이 잘못되었다고 볼 수는 없다. 그러나, 실험효과가 실제로 있음에도 표본수의 부족 때문에 효과가 없는 것으로 결과가 나올 수 있는 가능성이 있기 때문에, 가능하면 연구자가 얻고자 하는 최소한의 효과(MDE)의 크기를 설정한 후, 이를 얻기 위한 표본수와 검증력(power)을 계산하는 편이 실제 실험 설계에 있어 더 안전한 방법임은 분명하다.

둘째, 신뢰성있는 실험결과를 얻기 위해서는 정부와의 긴밀한 협조가 중요하다는 시사점을 얻을

15) <http://basicincome.org/news/2016/10/netherlands-design-of-bi-experiments-proposed-meets-criticism-from-stakeholders>
(검색일: 2017년 11월 2일).

수 있다. 네덜란드의 실험은 중앙정부와 지방정부/연구자 간 긴장과 갈등의 연속이라고 볼 수 있는데, 이러한 방식의 접근은 매우 불안정하다고 볼 수 있다. 애초에 실험의 의도 자체가 중앙정부가 설정해 놓은 PA에 의한 노동시장 재진입 의무에 대한 반발이었고, 따라서 실험 또한 재진입 의무를 제거했을 때 행복감이나 스트레스에 어떠한 효과가 있는지를 밝히는 방향으로 설계되었다. 이는 중앙정부가 달가워할 일은 아니며 이에 따라 PA-Annex의 방식으로 재진입 의무가 실험에도 확실히 반영되도록 법을 개정하기에 이르렀다. 5개의 지자체에서는 PA-Annex를 수용하면서 실험을 진행했으나, 이는 핵심 실험집단의 정의 자체에 모순성을 띄게 되는 문제가 있는 상태이며, 위트레흐트와 암스테르담에서는 교묘한 법 해석과 우회로를 찾는 식의 방식으로 PA-Annex로 인한 문제점을 해결하려 했다. 이러한 방식은 상당히 불안정한 접근법이며, 정부의 적극적 협조를 바탕으로 실험을 계획하는 것이 결과의 타당성 확보에 중요하다.

셋째, 연구진들은 정부의 요구를 어디까지 용인할 수 있을 것인지에 대한 논의를 분명히 해야 한다는 시사점을 얻을 수 있다. 양국에서의 실험은 모두 연구자들의 원래 기획이 정부의 예산상 또는 정치적인 이유로 수정되면서 여러 가지 문제점에 노출되게 되었다. 그 중에서도 인과성의 침해문제가 있었는데, 이를 어디까지 용인할 수 있을 것인지에 대한 논의를 통해 정부의 요구를 어디까지 받아들일 수 있을지에 대한 연구자들의 합의가 필요하다. 네덜란드의 경우에는 PA-Annex로 인하여 핵심 실험집단이 모순적으로 정의된 채 실험이 진행됨에 따라 인과성이 침해되는 부분이 있었고, 핀란드의 경우에는 모집단을 실업자로 한정함으로써 무조건적인 혜택의 효과를 측정할 수 없게 되었다. 이를 좀 더 자세히 설명하자면, 핀란드의 실험은 KEELA의 원래 실험 설계부터 전 국민을 모집단으로 설계하지 않았다. 이는 실험의 종속변수가 노동시장 참여율로, 기본소득이 근로의욕을 고취시키는 지 여부를 검증하는 것이 실험의 목표였기 때문이다. 기본소득이 근로의욕을 고취시키는 지 아니면 그 반대로 근로의욕을 저하시켜 유유자적한 삶을 원하게 하는지는 논쟁의 대상이 되어왔고, 그 논쟁의 대상이 되는 행동은 저소득층의 행동이다. 따라서, 저소득층을 대상으로 기본소득이 근로의욕을 고취시키는 지 아니면 감소시키는지를 판정하기 위해 저소득층을 모집단으로 삼는 것은 받아들일 수 있을 정도의 한계라 볼 수 있다. 그런데, 정부에 의해 수정된 실험법(experiment law)에는 모집단의 범위가 실업급여를 받는 이들로 저소득층보다 한층 더 줄어들게 되었다. 이는 실업자들만을 대상으로 한 실험이기 때문에, 기본소득의 요소평가로서 일반화하기 어렵다는 문제가 있다. 만약 실험집단이 통제집단에 비해 더 높은 수준의 재취업을 이루었다는 결과가 나왔다면, 이를 근로의무제거라는 기본소득요소가 근로의욕을 고취시키는 인과적 효과가 있다고 일반화할 수 없다는 의미이다. 실험 결과는 근로의무제거가 실업자들로 하여금 실업을 벗어나게 하는데 효과가 있다는 것을 보

여준다. 그러나, 근로의무제거가 빈곤근로자들로 하여금 자발적 실업에 빠지게 하는지는 알 수 없다.

가장 이상적인 상황은 정부가 연구진의 설계를 그대로 받아들여주는 것이다. 그러나, 부득이하게 정부의 요구로 설계를 변경해야 할 경우, 인과적 추론(causal inference)에 대한 침해를 어디까지 용인할 것인가에 대해 생각해 보지 않을 수 없다. 이 “용인될 수 있는 거리”는 전문가의 영역일 것이다. 이에 대한 연구진들의 심도 있는 논의가 반드시 필요하다.

넷째, 기본소득의 정의를 되새길 필요가 있다는 시사점을 얻을 수 있다. 양국에서의 실험이 모두 기본소득실험이라 불리고 있지만, 기본소득실험이라 불리기에는 너무 많은 한계를 가지고 있다. 김영순(2016)은 “한국의 일부 기본소득론자들은 낮은 차원에서라도, 그리고 이런 저런 조건을 달고라도 일단 그 도입이 중요하다고 생각하는 듯하다. 그러나 기본소득이 여러 가지 제한을 달고 지나치게 낮은 수준의 변형된 형태로 시작될 때 그것은 기본소득과 아무 상관이 없는 정책이 될 수 있다”고 지적한 바 있다. 김영순의 지적은 실험에도 그대로 적용될 수 있다. 핀란드의 실험은 기본소득실험이라기 보다는 재취업을 하더라도 계속 혜택을 주는 실업급여 대(對) 재취업을 하면 혜택이 중단되는 실업급여에 대한 실험이라고 보는 것이 타당하며, 네덜란드의 실험 또한 기본소득의 중요 요소 중 하나인 자산무조건성(means unconditionality)을 전혀 고려하지 않는 기초생활수급제도에 대한 실험이다. 즉, 양국에서의 실험은 현존하는 사회보장제도와 대비되는 개념으로서의 기본소득을 실험하고 있지 않으며, 부자이건 빈자이건 상관없이 모두에게 동일한 금액의 혜택을 주는 기본소득을 실험하고 있지도 않다. 한국의 연구자들은 실험을 설계할 때, 이것이 기본소득과 얼마나 상관있는 실험인지 연구 설계 및 진행 단계에서 꾸준히 고민할 필요가 있다.

김영순(2016)은 또한 “특정 인구에게만 지급되는 사회수당(ex. 청년수당, 노인기초연금)과 기본소득을 구분하지 않는 것이 문제”라는 지적도 하였다. 이 또한 실험에도 고스란히 스며들어있는 문제라 볼 수 있다. 실업자들을 대상으로 실업급여에 조건을 붙이는 실험은 기본소득실험이라 불려서는 안된다고 본다. 마찬가지로 청년기본소득이나 농민기본소득과 같이 기본소득의 정의에서 벗어나거나 축소되는 “하위” 기본소득의 경우, 이것이 사회수당과 충분히 구분되어질 수 있는지, 기본소득의 정의와 크게 벗어나지 않는지 충분한 논의가 필요하다.

다섯째, 양국에서의 실험은 내적 타당성 확보에 있어 여러 가지 시사점을 주는데, 가장 중요한 것은 결과가 나오기 전까지 미디어 노출을 최소화 시켜야 한다는 것이다. 앞서 언급한 바와 같이, 내적 타당성은 실험 결과의 인과관계 확립 여부를 말한다. 내적 타당성에 대한 여러 가지 위협들(threats)이 존재하는데, 이 위협들을 제거하는 것이 실험결과와 인과성 확립에 중요하다. 핀란드에서의 실험은 피실험자들로 하여금 실험의 의도를 매우 구체적으로 알 수 있는 환경을 제공함으로써 내적 타당

성에 타격을 입었다고 볼 수 있다. 피실험자들이 실험의 의도를 알게 되면 그들은 원하는 인위적인 행동을 통해 실험 결과에 영향을 미칠 확률이 높다. 따라서, 실험 설계에 있어 피실험자들이 실험의 의도를 모르게 하는데 최선을 다해야 한다. 이는 최소한의 미디어 노출을 의미한다. 신문-뉴스에 실험에 대한 기사가 계속적으로 제공이 된다면 피실험체들이 실험의 의도를 알게 되기 쉽기 때문이다. 앞서 언급한 호손 효과 또한 미디어 노출이 최소화 되었을 경우 해결할 수 있는 문제이다. 네덜란드 실험에서의 파급효과(Spill-over effect)의 가능성도 생각해 보아야 한다. 이는 실험집단과 통제집단이 서로 근거리에서 있거나 아는 사이일 때 발생할 수 있는 문제로, 네덜란드식 지원자 중심의 실험 보다는 핀란드식 무작위 할당이 더 나은 실험 설계임을 알 수 있다.

여섯째, 실험의 범위에 대한 시사점을 얻을 수 있다. 핀란드는 국가 범위의 실험을 선택했다. 그러나, 국가 범위의 실험은 미디어의 관심을 한 몸에 받을 수 밖에 없기 때문에 실험의 의도가 피실험체에 노출되기 쉽다는 단점을 가지고 있다. 호손 효과에 대한 위험도 있다. 그러나, 파급효과에 있어서는 충분히 강점을 가지는데, 그 이유는 국가 범위에서의 실험은 지인들 간에 서로 실험집단과 통제집단에 할당될 확률과 할당되었더라도 그 사실을 알게 될 확률이 지역 단위의 실험에 비해 상당히 낮기 때문이다. 네덜란드는 유사한 실험 설계 및 프로토콜을 가지고 여러 지자체 단위에서 실험이 진행되고 있다. 이는 파급효과의 문제가 발생하기 쉬운 설계라 볼 수 있으나, 지방 단위에서의 실험은 국가 단위에서의 실험에 비해 미디어 노출이 훨씬 덜 할 수 있다. 따라서, 한국의 연구자들은 미디어 노출을 의도적으로 최소화하면서 국가 범위의 실험을 설계하거나, 파급효과가 일어나기 어려운 수준의 광범위한 여러 지역을 대상으로 실험을 설계하는 두 가지의 선택지가 있을 수 있다. 이상적으로는 전자가 바람직하나, 기본소득이라는 매력적인 주제를 정책실험을 통해 그 효과를 측정한다는 연구에 미디어의 관심을 차단하는 것은 불가능 할 런지도 모른다. 그래도 여전히 미디어 노출을 최소화해야 하며, 최소한 연구의 종속변수는 피실험자들이 알 수 없게 하는 것이 피실험자들의 의도적 행위에 의한 결과 왜곡을 막을 수 있다.

6. 결론

핀란드와 네덜란드의 기본소득실험은 그 사회정책적·방법론적 의의로 인하여 국제적인 주목을 받고 있다. 경험적 연구의 기준(gold standard)으로 여겨지는 무작위 실험 설계를 통해 얻어낸 결과는 기본소득 찬반론자들의 주장을 강화하는데 중요한 역할을 할 것으로 기대되고 있다. 그러나 지금까

지 살펴본 바와 같이, 핀란드와 네덜란드의 정책실험에는 많은 한계가 있다. 따라서, 이들 실험의 한계를 정확하게 이해하고 제한적인 교훈만을 얻는 것이 중요하다.

핀란드의 실험은 국가 단위의 광범위 현장실험이라는 점에서 매우 의미가 있다. 그러나 안타깝게도, 핀란드의 실험은 기본소득실험이라기 보다는 실업급여에 대한 실험으로 불리는 것이 더 타당하다. 실험 설계가 무조건적 실업급여 대(對) 조건적 실업급여의 효과를 측정할 수 있도록 설계되었기 때문이다. 특히, 실험의 모집단이 실업급여를 받는 사람들로 설정됨으로써, 저소득층이면서도 일하고 있는 빈곤근로층이 모두 배제되는 결과를 낳았다. 또한, 전 세계적인 관심과 높은 수준의 미디어 노출에 의해 내적 타당성을 훼손하여 실험결과에 편중(bias)을 가져올 수 있는 많은 요인들이 있다.

네덜란드는 거의 똑같은 실험 설계를 여러 지역에서 실험하고자 했던 시도로, 미디어에 대한 관심과 노출이 국가 단위의 실험에 비해 상대적으로 낮기 때문에 내적 타당성을 확보하는데 유리한 방법이었다. 그리고, 내적 타당성을 확보한 여러 지역에서의 결과로 외적 타당성 또한 얻을 수 있는 설계 방법이었다. 그러나, 정부의 개입으로 실험설계 자체가 모순적 요소를 지니게 되는 치명적인 단점을 갖게 되었다. 또한, 네덜란드의 실험 역시 기본소득실험이라기 보다는 사회복지(welfare) 대(對) 근로복지(workfare)의 효과에 대한 실험으로 보는 것이 타당하다. 특히, 자산조사기반의 기초생활수급자(social assistance beneficiaries)를 대상으로 한 실험이기에, 자산조건(means-conditional)적인 복지에 근로조건을 걸어내면 어떤 효과가 있을지에 대한 실험이다. 이는 BIEN이 정의하고 있는 기본소득과는 확연히 구분되는 복지혜택실험이라 볼 수 있다.

이렇듯, 전 세계적 관심을 받고 있는 핀란드와 네덜란드의 기본소득 실험은 이를 면밀히 고찰하였을 때 여러 가지 방법론적 한계를 가지고 있음을 알 수 있다. 어쩌면, 양국의 실험은 처음 시도함으로써 들어나는 문제점들을 연구자들로 하여금 숙지할 수 있게 해주었다는 것이 가장 큰 공헌일 수 있다. 본 연구에서도 핀란드와 네덜란드 실험의 문제점들을 면밀히 파악하고, 만약 한국에서 기본소득 실험을 한다면 핀란드와 네덜란드의 경험이 어떠한 시사점을 주는지 5장에서 정리해 보았다.

핀란드와 네덜란드의 실험에 많은 문제점들이 있다고 해서, 양국의 실험이 전혀 의미가 없는 것은 아니다. 핀란드의 실험을 기본소득실험으로 볼 수는 없지만, “재취업에 대한 재정적 유인(financial incentives) 효과”를 측정하고자 하는 실험으로 볼 수는 있다. 미국의 학자들은 직업훈련(job training)이 실업자들의 재취업 후 임금에 어떤 효과를 보이는지 오랜 기간 동안 실험을 통해 검증한 바 있다(e.g., Abadie, Angrist, & Imbens, 2002; Bloom et al., 1997; Orr et al., 1996). 핀란드에서의 실험은 직업훈련과 같이 복잡한 방식이 아닌, 일자리를 구해도 계속 혜택을 준다는 기본소득의 원리를 채용하는 방식의 재정적 유인만으로도 실업자들의 재취업을 늘릴 수 있는지를 검증할 수 있다는 것

이다. 물론, 미디어의 노출에 의한 내적 타당성의 훼손은 여전히 존재한다.

네덜란드에서의 실험, 특히 현재 진행되고 있는 5개의 지자체에서 실행되고 있는 실험에는 심각한 수준의 문제(일반 시민들에 일반화 불가능 또는 연구자 윤리 문제)가 있다. 그러나, 위트레흐트와 암스테르담에서는 아직 실험이 진행되지 않고 있으며, PA-Annex와 연관된 문제를 해결한 상태에서 실험이 진행되기를 기대해 볼 수 있다. 위트레흐트와 암스테르담과 대립각을 세웠던 중앙정부가 물러나고 2017년 10월 26일에 4당이 참여하는 이른바 무지개 연정(coalition government)이 구성되었다. 우파인 국민자유민주당(Volkspartij voor Vrijheid en Democratie, VVD; People's Party for Freedom and Democracy)이 다수를 차지하고 있는데 이들은 기본소득 및 그와 연관된 실험을 명백히 반대하고 있다. 그러나, 복지 담당부처인 사무고용부(Ministry of Social Affairs and Employment)는 기본소득 실험에 매우 우호적이며 위트레흐트 대학 경제학과 출신인 민주66(Democraten 66, D66; Democrats 66)의 바우터 쿨미스(Wouter Koolmees)가 장관으로 임명되어 있다. 따라서, 위트레흐트와 암스테르담에서의 실험에 긍정적 효과를 기대해 볼 수 있다. 물론, 핀란드의 경우와 마찬가지로 여전히 기본소득실험이라 부를 수 없으나, 네덜란드의 실험은 자산조사 기반의 기초생활수급제도에 노동시장 재진입의무를 건어내는 것이 어떠한 효과를 가져 오는 지에 대한 실험으로 볼 수 있으며, 이는 사회정책적·방법론적으로 충분히 의미가 있는 실험이다.

결국, 한국의 사회정책 연구자들에게 중요한 것은 핀란드와 네덜란드의 실험이 우리에게 주는 의미와 시사점이라 할 수 있다. 양국의 실험은 안타깝게도 기본소득 실험이 아니며, 따라서 기본소득 찬반론자들은 양국의 실험결과를 토대로 자신들의 주장을 강화하는 일은 없어야 한다. 그러나, 나름 의미있는 사회정책적 실험이며, 실험의 의미와 한계를 제대로 인식할 때, 양국의 실험 결과를 통해 정확한 이론적·정책적 함의를 얻을 수 있으며, 앞으로 한국에 있을지도 모를 기본소득 정책실험에 중요한 시사점을 얻을 수 있다고 판단하는 바이다.

■ 참고문헌 □

- 강남훈(2016). 제4차 산업혁명과 기본소득. 월간참여사회. 237. 14-16.
- 금민(2016). 한국에서도 기본소득 가능할까? 월간참여사회. 237. 17-19.
- 김교성(2016). 이 시대 '복지국가'의 쓸모?! '불평등'문제 해결을 위한 제언. 비판사회정책. 52. 179-222.
- 김영순(2017). 기본소득제 부상의 사회경제적 배경과 의미: 하나의 비판적 검토. 복지동향. 221. 5-13
- 김인춘(2016). 핀란드 복지국가와 기본소득 실험 : 배경, 맥락, 의의. 스칸디나비아 연구. 18. 31-72.
- 백승호(2017). 기본소득 실현을 위한 기본소득 모형들. 복지동향. 221. 14-21.
- 양임석(2017). 기술혁명과 미래복지국가의 사회보장 토론문. 제8회 아시아 미래포럼, 세션 6: 기술혁명과 미래 복지국가의 사회보장.
- 양재진(2018). 기본소득은 미래 사회보장의 대안인가? 한국사회정책. 25(1).
- 윤홍식(2017). 기본소득, 복지국가의 대안이 될 수 있을까? 비판사회정책. 54. 81-119.
- 이광석(2016). 4차 산업혁명과 일자리, 그리고 기본소득. 위커스. 27.
<http://www.newscham.net/news/view.php?board=news&nid=101827>.
- 장지연(2017). 프레카리아트의 확산과 사회보험의 미래: 디지털 플랫폼 노동을 중심으로. 제8회 아시아미래포럼, 세션 5: 플랫폼경제와 노동.
- Abadie, A., Angrist, J., & Imbens, G. (2002). Instrumental variables estimates of the effect of subsidized training on the quantiles of trainee earnings. *Econometrica*, 70(1), 91-117.
- Arntz, M., Gregory, T., & Zierahn, U. (2016). The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis. *OECD Social, Employment, and Migration Working Papers*, 189.
- Blake, J. (2012. 1. 23). Return of the "welfare queen." CNN.
- Bloom, H. S., Orr, L. L., Bell, S. H., Cave, G., Doolittle, F., Lin, W., & Bos, J. M. (1997). The benefits and costs of JTPA Title II-A programs: Key findings from the national job training partnership act study. *The Journal of Human Resources*, 32(3), 549-576.
- Cohen, J. (1988). *Statistical power analysis for the behavioral sciences (2nd edition)*. Hillsdale, N.J: Routledge.
- Cohen, J. (1992). Statistical power analysis. *Current Directions in Psychological Science*, 1(3), 98-101.
- Freedman, D. H. (2016. 6. 13). Basic income: A sellout of the american dream. MIT Technology Review.
- Frey, C. B., & Osborne, M. A. (2017). The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation? *Technological Forecasting and Social Change*, 114, 254-280.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom*. Chicago, IL: University Of Chicago Press.
- Gilliam, F. D. (1999). The "welfare queen" experiment: How viewers react to images of

- African-American mothers on welfare. *Nieman Reports*, 53(2).
- Greenstein, R.(2017. 9. 18). Commentary: Universal basic income may sound attractive but, if it occurred, would likelier increase poverty than reduce it.
<https://www.cbpp.org/poverty-and-opportunity/commentary-universal-basic-income-may-sound-attractive-but-if-it-occurred>.
- International Federation of Robotics.(2016). World robotics report 2016. Frankfurt.
- Jagoda, N.(2017. 9. 18). Biden rejects universal basic income idea popular in silicon valley. *The Hill*.
- Jarvinen, J.(2017. 6. 24). Finland tests a new form of welfare. *The Economist*.
- KELA.(2016). From idea to experiment: Report on universal basic income experiment in finland. KELA –FPA Working Papers, 106.
- Manyika, J., Lund, S., Bughin, J., Robinson, K., Mischke, J., & Mahajan, D.(2016). Independent work: Choice, necessity, and the gig economy. McKinsey Global Institute.
- Orr, L. L., bloom, H. S., Bell, S. H., Doolittle, F., Lin, W., & Cave, G.(1996). Does training for the disadvantaged work?: Evidence from the national JTPA study. *The Urban Insitute*.
- Pulkka, V.-V.(2017). Notes on the Finnish basic income experiment. Presented at the How to experiment basic income in Europe. Yonsei University, Seoul, South Korea.
- Raventós, D.(2007). *Basic income: The material conditions of freedom*. London: Pluto Press.
- Roh, J.(2013). Concern about the rise of lazy welfare queens? An empirical explanation of the underdevelopment of the redistributive welfare system in south korea. *Social Science Journal*, 50(3). 289-298.
- Rosenbaum, P. R.(2009). *Design of observational studies*. New York, NY: Springer.
- Rushkoff, D.(2017. 7. 21). Silicon valley’s push for universal basic income is — surprise! — totally self-serving. *Los Angeles Times*.
- Simon, H.(2000. 10/11). UBI and the flat tax. *Boston Review*.
- Standing, G.(2017). *Basic income: And how we can make it happen*. London: Pelican.
- Van der Veen, R. J., & Van Parijs, P.(1986). A capitalist road to communism. *Theory and Society*, 15(5). 635-655.
- Van Parijs, P., & Vanderborght, Y.(2017). *Basic income: A radical proposal for a free society and a sane economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- World Economic Forum.(2016). The future of jobs: Employment, skills and workforce strategy for the fourth industrial revolution. Geneva, Switzerland: World Economic Forum.

◀ Abstract ▶

The Finnish and Dutch Basic Income Experiments: A Methodological Review*

Jungho Roh**

Globalization, deindustrialization, and the revolutionary development of technology has led to the concerns that existing social policies might not be fit for the current and upcoming society. At the same time, the idea of universal basic income has drawn significant attentions as the alternative to the old welfare state. There are pros and cons of basic income, and scholars of both sides stand against each other with their equivalently strong logics. In this situation, some governments have planned or conducted field experiments in order to estimate the causal effects of basic income. This study explores the Finnish and Dutch basic income experiments in methodological perspective. All the World have been watching the experiments in these two countries with keen interest. The results of these experiments will surely influence on the pros and cons of basic income in numerous countries, including South Korea. It is important to precisely figure out the methodological meanings and limitations of the experiments, for the experiments in both countries deal with only some partial components of basic income and have been exposed to many threats to internal validity. Therefore, scholars for and against basic income should be careful in interpreting the findings from these experiments. This study elucidate the methodological meanings and limitations of the Finnish and Dutch basic income experiments. Furthermore, this study extracts some lessons from these experiments that would be useful if scholars would have an opportunity to design and conduct a basic income experiment in South Korea.

Key words: universal basic income, randomized controlled trial, Finland, the Netherlands, basic income experiment

◆ 2018. 01. 31. 접수 / 2018. 02. 26. 게재확정

* This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea(NRF-2016S1A3A2923475).

** Assistant Professor of Political Science, Kookmin University, Seoul, South Korea; jungho.roh@kookmin.ac.kr