
핀란드 복지국가와 기본소득 실험: 배경, 맥락, 의의

김 인 춘*

핀란드의 중도우파정부는 실업급여 지원을 받는 실업자 2,000명 샘플을 대상으로 월 560 유로의 기본소득 실험을 2017년 1월부터 2년간 실시한다. 고실업 문제에 직면하여 기본소득이 근로인센티브를 높여 실업을 줄이는데 효과가 있는지를 측정하고 검증하기 위한 것이다. 이러한 실험에 대해 세계적으로 국가적 차원의 첫 기본소득 시도라는 점에서 기대가 있는 반면, 복지축소를 위한 개혁이라는 우려도 있다. 월 560유로의 기본소득은 현재 저소득층에 지원되고 있는 다양하고 누적적인 소득보장 지원금보다 상당히 적은 금액이기 때문이다. 적은 금액의 부분 기본소득 대신 관대한 기존급여를 중단한다는 면에서 조건부에 가까우며, 긴축정책과 저임금부문의 노동력 부족 상황을 고려할 때 ‘강요된’ 취업이 될 수도 있다. 핀란드의 기본소득은 보편적 사회보장체제 내에서 이루어지는 것이며 근로인센티브를 목적으로 한 실험이라는 점이 중요하다. 2년간의 실험이 끝난 후 핀란드 기본소득의 향방은 2019년 4월 총선 결과에 따라 결정될 것이다. 이 총선에서 기본소득 실험 결과에 대한 각 정당과 사회세력들의 관점과 입장이 드러날 것이고, 정치적 선택에 의한 권력관계가 중요할 것이기 때문이다. 기본소득의 향방은 직접

* 연세대학교 동서문제연구원

적으로 핀란드 복지국가의 성격에도 영향을 미칠 것이다.

주제어: 핀란드, 복지국가, 기본소득 실험, 고실업, 실업급여, 경제개혁

1. 들어가며

최근 기본소득이 주목을 받으면서 전 세계적으로 그 논의가 커져가고 있다. 유럽에서는 영국, 네덜란드, 핀란드를 비롯해 20여 개 자치단체가 기본소득을 검토 중인 것으로 알려져 있고, 미국의 캘리포니아 주, 인도, 나미비아(Namibia) 등 비유럽 국가들에서도 주나 지역 차원에서 기본소득이 실시되거나 논의되고 있는 것이다. 오늘날 전통적 복지국가가 약화되면서 기본소득이 새로운 사회정책 대안으로 제시되고 있다. 세계적으로 기본소득 주창자들은 1980년대 이후 신자유주의적 세계화로 극심해진 불평등과 빈곤 문제, 인공지능과 4차 산업혁명으로 인해 대규모 실업이 예상되는 등 사회구조적인 문제에 대응하기 위해 기본소득이 시급하다고 주장한다(강남훈 외 2014; 박노완 2013; 이명현 2014). 이러한 시기에 2015년 핀란드 정부가 기본소득을 제안하면서 세계에서 처음으로 국가 차원의 논의가 구체화된 바 있다. 복지선진국인 핀란드의 결정에 기본소득 지지자들의 기대와 우려가 교차하고 있는 상황이다.

핀란드 정부의 기본소득 실험은 2015년 12월 공식적으로 발표되었다. 보편적이고 포괄적이며 관대한 복지체제를 가지고 있는 핀란드가 기본소득까지 도입한다는 점에서 현지 유럽에서는 물론 국내에서도 큰 주목을 받았다. 무조건적으로 모두에게 똑같이 지급한다는 점에서 기본소득은 매우 급진적이고 진보적인 성격을 지녔기 때문이다. 더구나 2015년 5월 집권한 핀란드의 중도우파연합정부가 추진한다는 점도 주목되었다. 현 정부의 시필레 총리는 성공한 기업이 출신으로 긴축을 강조하면서 복지 및 노동개혁에 매우 적극적이기 때문이다. 현재 핀란드가 추진하는 기본소득 실험은 말 그대로

‘실험’으로 실험 결과에 따라 정책으로 채택될 수도, 안 될 수도 있는 것이다. 정책 채택을 ‘실험’ 결과로 결정한다는 점에서 또 다른 의미가 있다 할 것이다.

핀란드의 기본소득 실험은 월 560유로의 비과세 부분기본소득(partial basic income)으로 정해졌으며, 무작위로 선정된 소수의 표적집단을 대상으로 2017년 1월부터 파일럿 연구로 시작된다. 2018년에는 다른 표적집단들을 대상으로 실험이 확대될 예정이다. 연금생활자를 제외한 모든 성인 인구를 대상으로 샘플이 만들어지나 실험의 정확한 효과 측정과 한정된 예산의 효율성을 위해 연령과 소득이 중요한 선정기준이 된다는 점에서 25-63세 사이의 저소득자만이 샘플로 사용되게 된다. 현재 기초실업급여나 노동시장보조금을 받는 실업자들을 대상으로 하는데 이는 이 집단이 기본소득의 근로인센티브 효과가 가장 클 것으로 보기 때문이다. 560유로의 부분기본소득이 베이스로 사용되며, 600유로, 700유로 기본소득 또한 가능하면 실험될 예정이라고 한다¹⁾.

기본소득의 지향은 노동으로부터의 자유, 사회적·생태적 전환의 토대, 보편복지 그 이상의 복지 등과 같이 매우 급진적이다. 그러나 핀란드의 기본소득 실험은 경제성장 촉진과 복지국가 개혁을 위해 도입된 정책방안이다. 보다 구체적으로는 기본소득이 근로인센티브를 높여 실업을 줄이는데 효과가 있는지를 측정하고 검증하는 것이다. 현재는 실험단계로 아직 그 결과를 알 수 없으나 단기적으로 고용촉진과 실업자 축소라는 목표를 달성한다면 핀란드의 기본소득 성공가능성은 높아질 수 있을 것이다. 2015년 핀란드 실업률은 9.4%로 매우 높은 수준인데 더욱 중요한 것은 높은 실업률이 1990년대부터 장기간 지속되어 왔다는 점에서 심각성이 있다. 핀란드의 기본소득 실험은 기초실업급여와 노동시장보조금을 받는 사람들의 노동유인이 목적으로, 실업과 실업관련지출을 줄이기 위한 것이다. 기본소득 560유로는 현재 실업

1) Kela, “From idea to experiment - Preliminary report on a universal basic income completed” March 30, 2016
 핀란드 사회보장부 홈페이지 자료 (2016년 10월 20일 자)
http://stm.fi/en/article/-/asset_publisher/lakiehdotus-perustulokoikeilusta-eduskunnan-kasiteltavaksi 2016년 11월 15일 접속

부조 성격의 기초실업급여 및 노동시장보조금과 비슷한 금액으로 저소득층의 근로인센티브를 높일 것으로 기대되고 있는 것이다. 기본소득은 고용으로 소득이 발생하면 복지급여가 단절되는 현재의 복지제도와 달리 일자리를 얻어 소득이 발생해도 계속 받을 수 있기 때문이다.

핀란드 기본소득 실험은 세계에서 가장 큰 규모의 기본소득 실험으로 국가적 차원에서 실시된다는 점에서 중요하다. 더욱 중요한 점은 1990년대 이후 세계화와 유럽통합이 심화되고, 특히 2008년 글로벌 금융위기로 많은 선진국에서 실업과 소득격차의 문제가 심각해졌음에도 이들 국가들이 분배개선과 복지체제의 변화에 정치적으로 무기력한 상황에서 핀란드가 보편적 기본소득을 실험한다는 것이다. 핀란드는 왜 이러한 야심적인 정책을 추진하게 되었는가? 이 논문의 목적은 핀란드가 기본소득 실험을 추진하게 된 배경, 맥락, 의의를 살펴 보는데 있다. 이에 대한 이해 없이는 왜 중도우파연립정부가 추진하게 되었는지, 왜 핀란드 정부가 근로인센티브를 위한 기본소득임을 강조하는지, 왜 ‘실험’이라는 점을 강조하는지를 이해하기 어렵기 때문이다. 이를 위해 첫째, 핀란드 기본소득 실험의 경과를 살펴보고, 둘째, 기본소득 실험 추진의 배경을 역사적 측면과 정치적 측면에서 살펴보게 될 것이다. 셋째, 핀란드의 실업자를 위한 소득보장제도를 검토하여 기본소득이 실업에 어떤 영향을 미칠 것인지를 살펴본다. 또한 실업과 기본소득이 핀란드의 복지와 경제의 구조개혁에서 어떤 의미를 갖는지를 검토하고자 한다. 기본소득 실험을 추진하게 된 요인을 다각적으로 검토하면서 기본소득 사상이 어떤 사회·경제적 구조와 제도적 제약에서 정치적으로 발전되고 결정되는지를 보고자 한다. 월 560유로의 기본소득은 현재 저소득층에 지원되고 있는 다양하고 누적적인 소득보장 지원금보다 상당히 적은 금액이다. 따라서 적은 금액의 부분기본소득 대신 관대한 기준급여를 중단한다는 면에서 조건부(conditional)에 가까우며, 긴축 정책과 저임금부문의 노동력 부족 상황을 고려할 때 ‘강요된’ 취업이 될 수도 있을 것이다. 핀란드 기본소득의 향방은 2019년 4월 총선 결과에 따라 결정될 것이며 정치적 선택에 의한 권력관계가 중요할 것이다. 현재의 핀란드 기본소득 실험이 실업자를 대상으로 하고, 무엇보다 실업을 줄이는데 목적이 있는 만큼 핀란드 복지제도 전체가 아니라 실업자 소득보장제도에만 국한하여

검토하고자 한다.

2. 기본소득과 핀란드의 기본소득 실험

2.1 기본소득의 실현가능성

기본소득지구네트워크(The Basic Income Earth Network, BIEN)에 의하면, 기본소득이란 ‘자산조사나 근로의무 조건 없이 모든 개인에게 보편적으로 지급하는 무조건적이고 정기적인 현금지급’을 말한다. 기본소득의 특징은 ‘정기적(periodic)’, ‘현금지급(cash payment)’, ‘개인적(individual)’, ‘보편적(universal)’, ‘무조건적(unconditional)’이다.²⁾ 이러한 기본소득은 사회적 낙인 효과를 없애고, 불완전한 자력심사로 수급자로 선정되지 못하는 일이 발생하지 않으며, 행정비용이 적게 든다는 이점이 있다고 한다. 이러한 기본소득에 대해 부정적 관점도 많은데 재정부담 문제, 도덕적 해이, 근로회피, 기존 보편적 복지체제의 축소, 정치적 불가능성 등이 그것이다. 그러나 이러한 비판과 달리 기본소득은 세 가지의 역설을 보여준다고 한다(강남훈 외, 2014; Parijs, 2006). 첫째, 부자에게 기본소득을 줄 때 부자에게 가장 불리한 제도라는 점이다. 비례세의 기본소득을 부자까지 주면 중산층을 순수혜 계층으로 만들어 중산층에 유리하고 부자에게 불리해지기 때문이다. 둘째, 가난한 사람들에게만 주면 가난한 사람에게 불리하다는 점이다. 저소득층에 집중해서 복지를 주는 나라일수록 저소득층에게 적은 금액이 재분배된다는 현상이다(Korpi and Palme, 1998). 셋째, 일 안하는 사람에게도 주어야 일을 더 많이 한다는 역설이다. 기본소득은 기존의 소득에 계속 누적할 수 있기 때문에 복지함정(welfare trap)을 없애 일 할 유인을 키운다는 것이다. 복지함정이란 선별복지 제도 하에서 복지수당을 받는 사람이 일자리가 있더라도 더 이상 일을 하지 않고 복지로 살아가는 현상을 말한다.

2) The Basic Income Earth Network (BIEN)

<http://basicincome.org/news/2016/01/daniel-raventos-and-julie-wark-basic-income-basic-issues/>

브렉만에 의하면 기본소득은 하나의 사상이다. 보편적 기본소득으로 주 15시간 근로를 실현하고, 빈곤 없는 세상을 만들고, 복지국가를 급진적으로 개혁하는 유토피아적 사상이 필요함을 주장하고 있다(Bregman, 2016). 기본소득스페인네트워크 대표인 라벤토스에 의하면 기본소득의 정당성은 좌파적 복지제도보다는 공화주의와 자유주의라는 보수적 전통에 뿌리를 두고 있다고 한다. 무조건적 기본소득 사상은 토머스 페인(Thomas Paine), 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill) 등에 의해 주장되었던 것으로 기본소득의 궁극적 목적이 최소한의 생계를 사회로부터 보장받음으로써 인간의 가장 중요한 권리인 자유를 실현하는 것이기 때문이다. 자유는 재산으로부터 비롯되며, 기본소득이란 바로 ‘자유’의 물질적 조건(The Material Conditions of Freedom)’이라는 것이다(Raventos, 2007). 재산이 부여하는 자립, 물질적 생존, 그리고 자치의 기반은 실제로 자유를 행사하는 데 있어서 필수 불가결한 조건이며, 모든 사람들, 특히 빈곤하고 착취당하는 사람들의 생존권과 개인적 기회를 기본소득으로 보장된 공화주의적 자유에 의해 크게 증진될 수 있다고 주장한다.

반면, 기본소득은 시장자유주의자들도 주장한 바 있다. 밀턴 프리드먼은 이미 1960년대 초 모든 시민에게 최저 생계비를 보장하는 내용의 ‘마이너스 소득세(negative income tax)’를 주장했다. 프리드먼의 기본소득은 다른 사회보장금이나 최저임금제를 폐지하고 정해진 최저생계비보다 적게 버는 사람들에게 그 차액을 국가보조금으로 메워주는 것이다. 이는 낮은 임금이라도 취업을 하게 만들어 결국 저임금 일자리를 확산시키게 된다. 마이너스 소득세는 근로장려세제(EITC) 형태로 미국, 스웨덴, 한국 등 많은 나라에서 실행되고 있다. 이러한 우파의 기본소득론 주장은 명료한 반면, 범좌파의 기본소득론은 매우 다양하다. 핀란드 정부가 추진하는 기본소득 실험을 위해 Kela(Social Insurance Institution of Finland) 주도의 전문가그룹이 작성한 예비연구보고서에도 다양한 기본소득 모델들의 하나로 마이너스 소득세 모델을 포함하고 있다.

현실적 관점에서 보면 기본소득은 기존의 복지 정책과 마찬가지로 빈곤을 없애므로써 불평등과 실업 문제에 대응하자는 주장이다. 특히, 보편적 복지는 모두에게 최저소득을 보장하는 것이므로 이는 필요한 사람 모두에게 기본소득을 제공하는 것과 같다. 그러나 기본소득은 정당성, 시행 방식, 효과 면에서 최저소득

지원, 노동연계복지, 마이너스 소득세, 참여소득 등과 같은 기존 복지제도와 다르다고 한다. 기본소득에서 말하는 빈곤 및 불평등 해소는 자유의 실현을 위한 조건이며, 따라서 보편적 기본소득이 보장하는 소득의 안정성은 자신이 살고 싶은 삶을, 하고 싶은 일을 할 수 있게 해 준다. 기본소득의 무조건성은 근로복지(workfare)의 반대이기 때문이다. 파레이스(Philippe Van Parijs)와 반더보트(Yannick Vanderborght)는 기본소득을 21세기의 경제적 불안전과 사회적 배제를 해결할 가장 현실적인 방안으로 본다. 빈곤과 실업을 극복하고 세계화가 심화된 경제에서 기본소득의 적실성을 주장한다. 불평등의 심화와 분열된 정치의 시대에 사회문제에 대한 고전적 방식은 더 이상 아무런 확신을 주지 못하고 있으며, 따라서 기본소득은 자유로운 사회와 건전한 경제를 달성할 수 있는 방안이라는 것이다(Parijs and Vanderborght 2010, 2017).

그렇다면 어떤 모델의 기본소득을, 어떻게 실현할 것인가? 기본소득은 마이너스 소득세 등 여러 방식으로 가능하다. 기본소득이 지니계수와 빈곤율을 개선하여 불평등을 감소시킬 수 있다 하더라도 재정문제를 어떻게 할 것인가도 중요하다. 그러나 현재의 복지국가 체제에서 기본소득이 가능할 수 있다고 한다. 파레이스 등 일부 연구자들의 주장대로 최소 월 500유로 수준의 부분기본소득으로 시작하는 것이 그것이다. 중요한 것은 점진적 단계를 통해 방법을 학습하는 것이며 핀란드의 실험은 바로 이러한 사례이다. 라벤토스는 스페인의 사례로 모든 성인에게 연간 5,414유로, 2,707유로, 2,132유로를 지급하는 세 가지 기본소득 방안을 제시한다. 명목세율 49.9%의 5,414유로 기본소득의 경우 상위 10%만 높은 실질세율이 적용되며 80%는 이득을 보게 된다고 한다. 2,707유로, 2,132유로의 온건한 계획에서는 현재의 세율에서 큰 변화 없이도 유의미한 효과를 얻을 수 있다는 걸 보여준다(Raventos, 2007, 2012).

핀란드 기본소득 실험의 시뮬레이션(<표 1>)은 다양한 기본소득 모델에 따른 결과를 보여주고 있다(Kangas, 2016; Wispelaere, 2016). 핀란드 기본소득 실험 및 실시를 위한 연구의 책임자인 올리 칸가스(Olli Kangas) 교수에 의하면 모든 소득보장제도를 대체하는 완전기본소득은 월 1,000~1,500 유로 수준이 되어야 하고, 소득연계사회보험급여를 제외한 모든 기초급여를 대체하는 부분기본소득은 월 550~600 유로 수준이 되어야 한다고 주장한다.³⁾

<표 1> 기본소득 모델과 그 효과

model	단일세*	Gini**	빈곤율***	수혜자	비수혜자
현재 제도	-	26.9	15.6	-	-
BI 500€	41.5	26.4	15.3	1,849	774
BI 550€	43.5	26.0	14.8	1,807	816
BI 600€	45.0	25.7	14.3	1,826	796
BI 650€	46.5	25.4	13.9	1,832	791
BI 700€	49.0	25.0	13.5	1,770	853
BI 750€	50.5	24.6	13.1	1,786	836
BI 800€	52.5	24.2	12.6	1,752	871

* flat rate tax

** Gini=지니계수 x100

*** poverty (60%) : 중위소득 60% 이하 비율

기본소득 주창자들은 진정한 자유 부여, 빈곤해결, 사회보장시스템이 갖는 문제 해결을 기본소득이 실시되어야 할 중요한 이유로 보고 있다. 현재의 소득보장시스템이 관료적이고 비용이 많이 들며 굴욕적인 낙인효과의 문제를 가지고 있다고 보기 때문이다. 또한 사회급여를 위한 의무적 직업훈련 등 효과가 없는 일부 정책도 있다고 주장하면서 조건부 소득보장과 직업훈련을 결합한 프로그램으로는 완전고용이 불가능하다는 것이다. 대부분의 유럽 사회민주당은 신자유주의적 정책노선에 기반하여 복지 및 노동개혁을 추진하면서 노동시장 활성화(activation) 정책을 통해 조건부 소득보장과 직업교육을 강화해 왔다. 그러나 실업, 특히 청년실업을 줄이는데 의미 있는 역할을 하지 못하고 있다. 오히려 노동시장의 분리로 질 낮은 일자리를 양산하고 사회적 불평등을 심화시키는 효과도 있다는 것이다(Brown and Koettl, 2015).

기술변화와 자동화로 일자리가 줄고 세계화의 심화로 기업의 비용축소 노력이 커지는 상황에서 기본소득은 일자리를 만드는 효과가 있다는 것이 몇몇 실험에서 나타나고 있다고 한다. 기본소득을 지급한 이상으로 사람들의 소득이 증가했으며, 이는 수요나 창업을 늘려서 경제를 활성화 시키고 일자리를 만들 수 있

3) Olli Kangas, 2016 “Basic Income Experiment in Finland” May 3, 2016, Paris, Maison des Sciences économiques
<http://www.slideshare.net/kelantutkimus/olli-kangas-basic-income-experiment-in-finland>

음을 보여준다는 것이다(강남훈 외, 2014). 결국, 기본소득의 현실적 필요성은 일자리 감소 및 일자리 불안정성, 임금격차 확대와 자산소득의 팽창, 경제의 불확실성과 리스크의 증가 등과 관련되어 있다. 바로 이 점에서 핀란드 기본소득의 문제와 모순이 있다 하겠다. 핀란드의 기본소득 실험은 더 많은 소득을 보장하기보다 실업자들로 하여금 어떤 직업이라도 일을 하게 하려는 것이기 때문이다. 핀란드의 기본소득 실험이 어떤 결과를 가져올지는 예견하기 어렵지만, 보편적 최저소득보장을 달성한 핀란드의 보편적 복지국가를 점진적으로 갱신하여 사회적 평등과 개인의 자유를 높인다면 그 의의가 있다고 할 것이다.

핀란드 정부가 560유로의 부분기본소득을 결정하였는데, 이는 최저사회보장급여보다 낮지 않은 수준이 보장되어야 한다는데 따른 것이다. 현재 핀란드의 기초실업급여와 공적부조급여는 <표 2>와 같다. 기초실업급여, 노동시장보조금, 공적부조 수급자 개인을 대상으로 하는 기본소득 560유로는 1인 기초실업급여와 비슷한 금액이고, 1인 공적부조 금액보다는 다소 높다.

<표 2> 핀란드의 기초실업급여 및 공적부조 급여(월 기준 유로)

	싱글	싱글+2아동	싱글부모+2아동
기초실업급여	589	724	724
공적부조	486	1,069	1,190

출처 : 핀란드 사회보건부 <http://stm.fi/en/income-security/social-assistance>: Kela

2.2 핀란드의 기본소득 실험

Kela⁴⁾가 주도하는 핀란드 정부의 기본소득실험 연구프로젝트는 보편적 기본소득제 실시에 초점을 둔 연구로 기본소득 실험을 위한 다양한 모델들을 비교, 검토하고 하나의 모델을 제시하는데 있다. 실험의 목적은 노동시장의 변화에 대응하여 사회보장시스템을 재조정하는 방안을 모색하는 것으로,

4) 핀란드 국가사회보험청(The Social Insurance Institution of Finland (Kansaneläkelaitos, Kela))은 아동수당, 학생수당, 육아수당, 실업과 질병수당, 연금, 주택수당과 같은 사회적 현금 이전의 대부분을 담당하는 국가기관이다. 핀란드 사회보험공단은 정부로부터 독립돼 있지만 의회의 감독을 받는다.

근로인센티브를 제공하는데 더 효과적이고 더 강력한 사회보장시스템을 어떻게 만들 것인가를 검토하는데 있다. 또한 이 실험은 관료적 절차와 비용을 줄이는 목적도 가지고 있다.

2.2.1 실험 추진 단계

2015년 5월 집권한 중도우파의 시필레 정부는 2015년 12월 기본소득 도입을 위한 정책실험을 발표했다. 정부는 기본소득 실험 작업을 수행할 추진단을 공모하였고 독립적이고 과학적인 평가를 통해 다학문적 연구컨소시엄을 선정하였다. 연구단은 Kela 주도로 Tampere대학, Turku대학, VATT(Institute for Economic Research), The Finnish Innovation Fund(Sitra) 등으로 공동 구성되었다.⁵⁾ 이 연구단은 4개의 서로 다른 모델과 각각의 하위 모델(sub-models)을 평가하였다.

1)완전기본소득(full basic income) - 완전기본소득이란 기본소득 수준이 거의 모든 보험기반 사회급여를 대체할 수 있을 만큼 높은 수준을 말한다.

2)부분기본소득(partial BI) - 부분기본소득이란 거의 모든 기본보장급여(“basic security” benefits)수준만 대체되는 것을 말한다. 기본적으로 보험기반 사회급여와는 상관없는 것이다. 최소 기본소득 수준은 현재의 최소소득급여(약 550 유로)보다 낮아서는 안된다.

3)마이너스 소득세 (Negative income tax) - 이는 세제시스템을 통해 지급되는 것으로 최소소득보다 낮은 임금에 대해 정부가 그 차액을 보전하는 것이다.

4)기타 기본소득 실험 방안들 - 낮은 기본소득 플러스 조건부 참여소득(low BI plus “participation” income conditional to participation requirement)은 사회적으로

5) 기본소득실험 연구에 참여하고 있는 기관은 Research Department at Kela(책임기관), University of Helsinki, University of Tampere, University of Eastern Finland, University of Turku, Sitra(Innovation Fund), Tänk(a Finnish think tank), VATT(Institute for Economic Research) 이다. 이 프로젝트의 연구책임자는 Olli Kangas 교수(director of research at Kela)이다. 이 프로젝트의 일정은 2015년 10월 말 예비연구 착수, 2016년 봄 다른 나라의 기본소득 사례 검토 등 다양한 모델 검토한 연구결과를 정부 관련기관 제출, 실험모델의 분석과 연구계획은 2016년 하반기에 만들어 지고, 실험은 2017년에 실시된다.

유용한 활동(노인케어, 지역사회 봉사 등)을 하면 기본소득에 더해 수당을 주는 것이다.

이 연구에서는 기존의 사회보험급여까지 대체할 월 1,000유로 이상의 완전기본소득, 월 800유로 이하의 부분기본소득이 검토되었다. 보고서의 결론으로 Kela는 실험을 위해 부분기본소득을 실시할 것을 정부에 권고하였다(Kela, 2016). 연구그룹에서 작성된 예비연구보고서는 2016년 3월 30일 사회보건부(The Finnish Ministry of Social Affairs and Health) 장관에게 제출되었다.⁶⁾ 2016년 8월 25일 사회보건부가 발표한 기본소득 실험을 위한 법안은 핀란드 정부의 월 560유로의 부분기본소득 실험 계획을 명시하고 있다.⁷⁾

핀란드 정부의 2017년 기본소득 실험은 전국적으로 25세-58세 사이의 기초실업급여, 노동시장보조금 수급자를 대상으로 한 2,000명의 무작위 샘플에 실시된다. 이들은 강제적으로 월 560유로의 비과세 기본소득을 받게 되며, 이 기본소득은 이들이 받는 기존의 급여(노동시장보조금, 기초실업급여, 공적부조)를 대체하게 된다. 이 법안은 또한 부분기본소득이 구체적으로 고용에 인센티브를 부여하는지를 테스트하는데 맞추어져 있음을 명확히 하고 있다. 정부는 2016년 10월 20일 기본소득 실험에 관한 최종 법안을 의회에 제출하였고 이 법안은 2017년 1월 1일자로 발효된다.⁸⁾ 2017-2018 실시될 실험을 위해 2천만 (20 million, 약 240억원) 유로의 예산이 배정되었다. 2018년까지 실험이 마무리된 후 2019년에 실험결과를 평가하게 되는데, 실험결과는 2019년 4월에 실시될 총선에서 중요한 쟁점으로 될 것이다.

6) "From idea to experiment - Preliminary report on a universal basic income completed" March 30, 2016

<http://www.kela.fi/web/en/-/from-idea-to-experiment-preliminary-report-on-a-universal-basic-income-completed?inheritRedirect=true> 11월 6일 확인

7) "Experimental study on a universal basic income"

<http://www.kela.fi/web/en/experimental-study-on-a-universal-basic-income?inheritRedirect=true> 11월 6일 확인

8) http://stm.fi/en/article/-/asset_publisher/lakiehdotus-perustulokokeilusta-eduskunnan-kasiteltavaksi

2.2.2 기본소득 실험과 핀란드의 실험정치

어떻게 핀란드는 세계 최초로 국가적 차원에서 기본소득 ‘실험’을 추진하는 국가가 되었나? 기본소득 ‘실험’은 기본적으로 핀란드의 실험정치(experimental politics)에서 비롯되었다(Kalliomaa-Puha, 2016). 기본소득 실험 뒤에는 국가 거버넌스(national governance)를 유연·민첩하게 만들고 인간중심적으로 전환하려는 핀란드의 장기 계획이 있다. 이러한 국가 거버넌스의 질적 변화는 2014년 구체화되었는데, 객관적 증거사실에 기반하여 실험적 방식으로 정책을 입안하고 결정하는 것이다. 2014-2015년 핀란드는 총리실(The Prime Minister’s Office)을 중심으로 정책입안 방식의 개혁을 추진했는데, 정책입안 초기부터 관련 이해당사자들과 시민들이 정책결정 과정에 참여하도록 하는 것이다. 이러한 방식은 신뢰를 높이고 정책을 보다 사용자 중심적이고, 표적화되고, 효율적이게 만든다는 것이다.

2015년 초 Demos Helsinki는 알토대학(Aalto)과 공동으로 전략 연구와 정책 설계를 위한 총리실 프로젝트를 수행했으며, 연구 결과로 핀란드 정책 설계에 실험과 행동주의적 접근을 포함하는 새로운 모델을 제안했다(Demos Helsinki, Avanto Helsinki, Aalto University, 2015).⁹⁾ 이 모델은 어느 정책에서나 실행할 수 있는 것으로 공공정책 결정의 선구적인 방식으로 채택되었다. 이 방식은 실제로 사람들로 하여금 문제나 의제에 대해 생각하게 만들고, 해결방안들을 고민하게 하며, 그 방안의 하나를 테스트한 후 최선의 정책적 대안을 실행하는 것이다. 핀란드는 이미 국가 및 도시 차원에서 정책결정에 실험을 도입하면서 실험국가를 지향하고 있다.¹⁰⁾ 이러한 실험국가의 방식은 먼저 각 중앙부처와 기초지자체들이 실험방식을 정하면 총리실은 예산을 어떻게 전환해서 실험을 지원할 수 있는지를 조사한다. 관련 기관은 실험에 대한 소통을 위해 정보, know-how, 관련 사례

9) 데모스헬싱키는 노르딕 싱크탱크임. 자세한 내용은 www.vn.fi/teas

10) Government Programme: Finland, the land of solutions. Strategic Programme of Prime Minister Juha Sipilä’s Government, 29 May 2015 Demos Helsinki, Avanto Helsinki, Aalto University 2015 *Design for Government: Human-centric governance through experiments*, Government’s Analysis, Assessment and Research Activities <http://www.demoshelsinki.fi/wp-content/uploads/2015/09/Design-for-Government-%E2%80%93-Governance-through-experiments.pdf>

들을 공유하는 플랫폼(platforms)을 만들고, 총리실은 실험방식을 감독하기 위한 정책실험사무소(experimentation office)을 두고 있다. 실험정치는 관료들의 태도를 변화시켜 더 심화된 혁신적 실험을 하게 만들 수 있을 뿐 아니라, 대규모의 실험을 준비하는 것은 그 자체로 이미 전국적인 토론을 가능하게 하며 실험 관련 여러 문제들을 해결하게 만든다는 것이다.

따라서 행동주의적 효과를 측정하려는 기본소득 ‘실험’은 기본소득만을 위한 것이 아니며 핀란드의 중요 정책들이 만들어지는 하나의 방식인 것이다. 과학적 증거에 기반한 정책결정을 하기 위한 것이다. 기본소득 실험은 진행 중이거나 곧 진행될 각 부처의 20여개의 다른 대규모의 정책 실험들을 준비하는데 도움이 될 것이라고 한다. 2017-2018년 2년 동안 진행될 기본소득 실험연구(pilot study)는 기본소득이 빈곤, 사회적 배제, 복지관료화를 줄이고, 고용율을 높이는데 기여하는지를 평가하는 목적을 가지고 있다. 원래 기본소득 실험의 범위는 훨씬 더 컸다. 작은 샘플사이즈에 대한 전문가들의 비판이 있지만, 정부는 하나의 실험조건, 즉 소득보장체제에 내포되어 있는 디스인센티브(disincentives, 복지급여 때문에 취업하지 않는다는 것)를 없애면 실업자들이 일을 하게 될 것인가를 보는 것이다. 실업자들이 일자리를 갖게 되면 실업급여가 없어지지만 기본소득체제 하에서는 일을 해서 소득이 발생해도 기본소득은 계속 받을 수 있기 때문이다.

그러나 기본소득 실험이 많은 중요한 의의와 목적이 있음에도 핀란드의 주요 정치인들은 이를 명시적으로 말하지 않고 있다. 노조와 일부 사회민주주의자들도 기본소득에 반대하고 있으며 기본소득 실험도 반대하고 있다. ‘진실한 핀란드인당’은 기본소득 성격을 확신하지 못하고 있다. 정당간 균열은 물론, 한 정당 내에서도 찬반이 엇갈리고 있는 실정이다. 현재 집권당인 중도당, 그리고 야당인 녹색당과 좌파연합은 찬성하고 있으나 현재 연합정부를 구성하고 있는 국민연합당과 진실한 핀란드인당, 그리고 야당인 사회민주당은 회의적인 입장을 보이고 있다. 따라서 실험 결과가 긍정적으로 나타난다 하더라도 기본소득이 도입된다는 보장은 없다. 결국, 2019년 총선결과가 이를 결정하게 될 것이다. 그만큼 시필레 정부가 추진하고 있는 기본소득 실험의 배경과 동기는 복잡적이고 모순적이다. 중요한 것은 2008년 경제위기 이후 고실업과 제로성장, 과대한 복지지출과 재정적자라는 어려운 경제·사회적 환경에서 노

동시장 참가를 촉진하기 위한 효과적인 방안을 찾는 것이다. 핀란드 기본소득 실험이 이상적, 규범적 차원이 아니라 매우 과학적, 현실적 차원에서 이루어지고 있는 것이다.

3. 핀란드 기본소득 실험의 배경

3.1 역사적 배경

핀란드는 1917년 당시 제정 러시아로부터 독립했다.¹¹⁾ 독립 직후인 1918년 발생한 좌우파간 유혈내전으로 큰 상처를 입은 핀란드는 보수 민족주의 세력의 승리에도 국가적 결속을 위해 내전 후 많은 개혁을 실시하였다. 내전 당시 좌파 지지자들이었던 소작농민과 진보세력이 요구한 토지개혁이 대표적이다. 핀란드는 19세기 말부터 자유주의 사상이 확산되었고 그 후 점진적으로 정치·사회개혁이 이루어지게 되었다. 1939년 소련의 침략으로 2차례의 전쟁을 겪은 핀란드는 엄청난 경제적, 사회적, 인적 손실을 입게 되었다. 전후 소련에 대한 막대한 전쟁보상금 지급, 과부 및 고아 지원, 영토상실에 따른 자국민 주거대책 등 다른 수많은 어려움도 있었다. 제 2차 세계대전 시 치룬 전쟁으로 핀란드는 국가 존립이 위태로울 정도였으나 이를 이겨내고 민주주의 체도를 지켜낸 핀란드 국민들의 자주성과 자긍심은 전후 국가재건에 중요한 토대가 되었다.

제2차 세계대전 후 핀란드는 스웨덴으로부터 북유럽형 사회보장제도를 도입했지만 축적된 자본의 부족과 정치적 어려움으로 사회보장제도는 제대로 이루어지지 못했다. 정치적 민주화는 달성되었지만,¹²⁾ 경제적으로는 다

11) 핀란드는 1150년경부터 1809년까지 스웨덴 지배 하에 있었고 그 결과 많은 역사와 문화, 제도를 공유해왔다. 나폴레옹 전쟁 와중인 1809년부터 러시아 지배를 받다가 러시아혁명을 계기로 1917년 독립하였다.

12) 핀란드 여성은 1906년 세계 최초로 의회 선거에서 선거권과 피선거권을 가졌다. 유럽 최초의 사회민주주의 총리(1917년), 세계 최초의 녹색당 총리(1995년)가 임명되었고, 제2차 세계대전 중에도 민주주의를 유지한 나

른 노르딕 국가들에 비해 매우 낮은 국민소득과 작은 경제규모로 선진적 복지정책을 하기 어려웠던 것이다. 그 결과, 다른 유럽 국가들에 비해 비교적 늦은 1960년대에 복지제도의 발전이 시작되었다. 1950년대 중반 이후 경제가 성장하고 1960년대 중도-좌파 정권이 집권한 후 본격적인 북유럽형 사회보장제도를 발전시켜 왔다. 이에 따라 스웨덴과 유사한 보편적, 포괄적 복지제도가 구축되었지만 급여 수준은 다소 낮았다. 핀란드는 경제적으로 매우 어려운 시기에 복지제도를 도입하였는데 이는 내전 이후 가장 중요한 국가 목표였던 국민적 결속을 위한 것이었다. 모든 핀란드인의 평등한 복지와 사회통합에 대한 국가적 열망과 이에 대한 국민적 합의가 있었기 때문이다. 1960년대 이후 핀란드의 기본적인 사회보장제도는 실업, 질병, 노후생활에 대비한 사회보험제도, 자녀수당, 육아수당 등 사회수당제도, 부모의 소득에 관계없이 모든 국민에게 균등한 기회를 제공하기 위해 보육에서부터 대학교육까지 무상 공교육 등 공공사회서비스제도가 시행되고 있다. 경제, 사회, 교육에서의 기본적인 권리를 보장하여 보편적이고 포괄적 복지제도를 완비하였다. 1980년대에도 복지는 크게 확대되어 포괄성 측면에서 다른 노르딕 국가들의 수준에 이르게 되었고 급여 수준 또한 높아졌다.

핀란드는 제 2차 세계대전 후 중립국이 되었다. 외교 및 대외관계에서는 친소련 중립이었지만¹³⁾ 민주주의와 자본주의 체제를 수호하면서 서구세계와도 밀접한 관계를 맺어왔다. 핀란드는 중립국의 위치를 활용하여 유럽의 동서 양 진영 간 협력을 이끌어내기도 했다. 유럽공동안보를 위해 중재자 및 준비자의 역할을 수행했던 것이다. 핀란드가 유럽 평화의 중재와 가교에 적극적으로 나선 것은 소련으로부터 더 거리를 두고 원래의 중립국으로서의 지위를 강화하기 위함이었다. 당시 핀란드의 울호 케코넨(Urho Kekkonen, 재임 1956-1981, 중도당 소속) 대통령은 이러한 중재 역할과 외교적 지위 강화를 통해 자국의 국제정치적 위상

라였다.

13) 핀란드-소비에트 평화조약(1947년, 1948년)에서 핀란드는 영토 일부(Carelia) 포기 및 NATO 미가입, 소비에트와의 우호관계를 맺었다. 이러한 정치적 어려움에도 불구하고 1961년 EFTA(European Free Trade Association)에 가입하여 경제성장을 촉진하였다. 소비에트와의 양자 무역협정은 핀란드 경제에 큰 이익이 되었으나 1991년 소련 해체로 경제위기를 맞게 되었다.

과 경제적 실익 모두를 확보하고자 했다. 핀란드의 중재와 주도로 1975년 헬싱키에서 개최된 역사적인 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe)는 ‘유럽의 재탄생’ 과정으로 평가되었고, 핀란드는 냉전시기에 ‘약자의 위력’을 보여주었던 것이다¹⁴⁾(이동기 2015).

1945-1960년대의 좌파전성기를 거쳐 1970년대 이후에는 이념적으로 중도과가 중요해졌다. 1970년대의 대외적 위상 강화, 경제적 번영과 복지국가의 발전, 합의정치와 사회코포라티즘의 제도화 등으로 핀란드는 1980년대까지 별 어려움 없이 국가적 발전을 이룰 수 있었다. 1991년 소련의 해체로 핀란드는 경제적으로 큰 어려움을 겪었으나 1994년부터 경제가 회복되면서 1995년 스웨덴과 함께 EU에 가입하고, 노키아(Nokia)의 ‘폭풍성장’으로 ‘노키아의 기적’과 함께 ‘IT 강국’으로 등극하게 되었다.¹⁵⁾ ‘교육강국’으로도 유명해진 핀란드는 대표적인 선진 강소국으로 평가되었다. 그러나 2013년 노키아의 몰락과 함께 현재 핀란드 국가 위상은 ‘유럽의 환자(the sick man of Europe)’로 격하되고 있으며, EU 최하위권의 경제성과로 인해 핀란드 정부 스스로 실업축소와 재정긴축 목표를 강조하고 있는 실정이다.¹⁶⁾ 이를 위한 다양한 정책과 전략이 추진되고 있으며 기본소득 또한 이러한 배경에서 나온 것이다.

3.2 정치적 배경 - 정당정치와 정치권력 관계

핀란드 정치는 다양한 이념 및 이익을 대표하는 다당제와 비례대표제, 연합정부와 합의정치를 특징으로 하고 있다. 권력구조 형태로 준대통령제(semi-presidentialism, 직선 대통령 6년 임기)를 채택하고 있으며 역사적으로 대통령의 권한이 강했던 특징이 있다. 특히, 케코넨 대통령 재임 시기 대통

14) 유럽국가 33개국과 미국, 캐나다가 참석한 35개국의 지역포럼으로 ‘헬싱키최종의정서’라고 불리는 문건을 채택하였다. ‘헬싱키최종의정서’는 안보, 인권, 그리고 경제 및 과학 분야의 협력에 관한 조항을 포함하고 있다.

15) 2000년 노키아는 핀란드 GDP의 4%를 차지했다. 그러나 2013년 갑작스런 노키아의 몰락과 노키아 휴대전화부문의 해외매각은 핀란드의 ‘단일기업경제(one-firm economy)’의 위험도 보여주었다. 박상인(2016) 참조

16) “Finland: The sick man of Europe?” Feb. 29, 2016, BBC
<http://www.bbc.com/news/business-35656150>

령의 권한은 막강했다. 2000년 헌법 개정으로 대통령 권한을 약화시키고 의회주의를 강화해 왔으나, 할로넨 대통령 재임 시기(Tarja Halonen, 첫 여성대통령, 재임 2000-2012, 사회민주당 소속) 대통령과 내각총리 간의 갈등과 긴장이 커졌다. 2012년 헌법 개정으로 의회주의를 더욱 강화하여 현재 핀란드의 대통령은 실질적 권한이 없는 상징적 존재의 의미를 갖는다(Raunio, 2012).¹⁷⁾ 핀란드 정치는 의회 진입장벽이 현저히 낮은 제도에도 불구하고 유효정당의 수는 약 7-8개 정도로 안정되어 있다. 비례성이 높고 진입 장벽이 낮은 선거제도적 특성과 중도좌파 정당의 강한 영향력과 중도당의 강세로 핀란드 사회민주당은 1940년대 이후 지금까지 여러 차례 연정을 구성해 왔다. 역사적으로 핀란드 정치는 농민주의(Agrarianism)와 중도주의(Centrism)가 중요했는데 대부분의 정당이 중도적 노선까지 포괄하고 있는 것이다. 현재의 집권 중도당은 1906년 농민리그(the Agrarian League)로 창립된 정당으로 농촌지역을 대표하며 중앙권력의 분권화를 지지한다.¹⁸⁾ 중도주의, 농민주의, 자유주의를 이념으로 하고 있는 중도당은 1917년 독립 후 핀란드의 지배정당이었으며 오늘날까지 핀란드의 국가정체성을 만들고 국가를 발전시키는 데 핵심적 역할을 해왔다.

핀란드의 주요 정당을 보면 좌파인 좌파연합(Left Alliance, VL), 중도좌파인 사회민주당이 있고 중도우파의 국민연합당(National Coalition Party, Kok)과 중도인 중도당(Centre Party, Kesk)이 있다. 그 외 녹색당과 기독교민주당, 자유주의를 표방하는 스웨덴인당, 민족주의적 극우정당인 진실한 핀란드인당

17) 2000년 헌법 개정으로 대통령의 총리 및 각료 임면권 및 국회 해산권을 제한하였으며, 2012년 헌법 개정으로 EU 관련 주요 사항에 관해 대통령과 내각에 이견이 있을 경우 의회가 결정하도록 명시함으로써 총리와 의회의 권한을 강화했다. 핀란드 의회는 15개 선거구에서 비례대표제로 선출되는 200명의 의원으로 구성된다.

18) 중도당은 1920년대에 사회민주당의 라이벌 정당으로 부상했으며 중도당 소속의 첫 총리였던 Kyösti Kallio는 1922-1937년간 총리를 역임했고 케코넨(Urho Kekkonen)은 1956년부터 1982년까지 대통령직을 역임했다. 2차 세계대전 후 중도당은 4대 정당의 하나로 자리매김했으며, 중도당이란 명칭은 1965에 채택되었다. 중도당은 중도주의와 진보주의라는 정치적 성격과 함께 역사적으로 아동수당과 보편적 기초연금 등 핀란드의 보편적 복지모델 수립에서 중요한 역할을 해왔다.

이 있다. 제2차 세계대전 후 핀란드 사회와 정치는 진보적 사고가 지배적이었으며 이에 따라 좌파 정치세력은 전성기를 맞았다. 1945년부터 1960년대까지 사회민주당과 좌파연합은 총선에서 45% 이상의 지지율을 확보했다. 그 후 중도좌파가 정치적으로 중요해졌지만 1970년대-1980년대에도 중도좌파의 정치적 힘은 크게 약화되지 않았다. <표 3>에서 보듯이 주도좌파 연정이 주도했고 핀란드 총리는 대부분 사회민주당과 중도당에서 배출되었다. 코이비스토(Koivisto) 사회민주당 정부(1979-1982)와 소르사(Sorsa) 사회민주당 정부(1983-1987)에서 연금, 병가보험, 산재급여 등의 급여가 높아졌고 새로운 공적부조 및 실업급여제도가 1980년대 중반 도입되었다. 홀케리(Holkeri) 좌우연합정부(1987-1991)는 복지급여를 확대하여 고용정책, 주거복지, 가족정책, 노인 등의 복지에 더 많은 급여를 제공하였다. 당시 ‘산타클로스 나라의 자부심과 기쁨’(‘a pride and joy suitable for Santa Claus’ country)이라는 구호 아래 복지가 크게 확대되었다. 이는 사회지출 비중에도 반영되어 GDP 대비 사회지출은 1980년 19.3%에서 1990년 25.1%로 증가하였다(Jantti, Saari, Vartiainen 2005).

1990년대 이후부터 중도당과 중도우파인 국민연합당의 정치적 힘이 강해졌고 2000년대 들어서는 중도당이 지배적인 위치를 갖게 되었다. 2000년대 핀란드 정당체제는 중도 정당의 약진으로 과거의 보수-사민 대결 구도를 약화시켜 왔다. 2003년과 2007년에는 중도당이 제1당의 위치에서 연립정부를 이끌었다. 1990년대 사회민주당이 이후 신자유주의 노선과 정책을 채택하게 되면서 상당수의 전통적 지지자들이 이탈했고, 이들의 다수가 진실한 핀란드인당이나 중도당의 지지자가 되었다고 한다. 세계화와 함께 1995년 핀란드의 EU 가입, 2002년 유로화 도입은 코포라티즘 거버넌스라는 전통적인 핀란드 모델을 시장 거버넌스(market governance)로 전환시키는 중요한 계기가 되었다는 주장이다(Pelkonen, 2008). 사회민주당, 중도당, 국민연합당의 전통적 3대 정당, 특히 사회민주당의 지배력은 약화되고 다양한 군소정당의 정치적 영향력이 커져왔다. 반EU·반이민의 ‘진실한 핀란드인당’(Perus)이 대표적이다.

<표 3> 1970년대 이후 역대 핀란드 정부

정부총리(소속정당)	기간	성격
Karjalainen (중도당) 제2기 정부	1970.8-1971.10	사회민주당, 중도당, 스웨덴인당, 자유당
Paasio (사회민주당) 제2기 정부	1972.2-1972.10	사회민주당
Sorsa (사회민주당) 제1기 정부	1972.10-1975.6	중도당, 스웨덴인당, 자유당, 사회민주당
Miettunen (중도당) 제2기 정부	1975.11-1976.10	핀란드인민민주리그, 중도당, 스웨덴인당, 자유당, 사회민주당
Miettunen (중도당) 제3기 정부	1976.10-1977.5	중도당, 스웨덴인당, 자유당
Sorsa (사회민주당) 제2기 정부	1977.5-1979.5	핀란드인민민주리그, 스웨덴인당, 자유당, 사회민주당, 중도당
Koivisto (사회민주당) 제2기 정부	1979.5-1982.2	핀란드인민민주리그, 스웨덴인당, 사회민주당, 중도당
Sorsa (사회민주당) 제3기 정부	1982.2-1983.5	좌파연정
Sorsa (사회민주당) 제4기 정부	1983.5-1987.4	좌파연정
Holkeri (국민연합당) 정부	1987.4-1991.4	국민연합당 주도 좌우파 대연정
Aho (중도당) 정부	1991.4-1995.4	중도당 주도 우파연정
Lipponen (사회민주당) 제1기 정부	1995.4-1999.4	국민연합당 주도 좌우파 대연정
Lipponen (사회민주당) 제2기 정부	1999.4-2003.4	국민연합당 주도 좌우파 대연정
Jäätteenmäki (중도당) 정부	2003.4-2003.6	중도당 주도 좌우파 대연정
Vanhanen (중도당) 제1기 정부	2003.6-2007.4	중도당 주도 좌우파 대연정
Vanhanen (중도당) 제2기 정부	2007.4-2010.6	중도당 주도 중도우파
Kiviniemi (중도당) 정부	2010.6-2011.6	중도당 주도 중도우파
Katainen (국민연합당) 정부	2011.6-2014.6	국민연합당 주도 좌우파 6당 대연정 (무지개연정)

Stubb (국민연합당) 정부	2014.6-2015.5	국민연합당 주도 좌우파 5당 대연정 (무지개연정)
Juha Sipilä (중도당) 정부	2015.5-현재	중도당 주도 우파 3당 연합정부

* 29 October 1971 - 23 February 1972 과도정부

* 13 June 1975 - 30 November 1975 과도정부

* Liberals : 1965년 설립되고 2011년 해산된 핀란드 자유당임 (1966년 6.47%, 1970년 5.95%, 1972년 5.16%, 1975년 4.35%, 1979년 3.68%의 지지율 획득했으나 1980년대 이후 1% 이하 지지율로 2011년 해산됨)

* 핀란드인민민주리그(The Finnish People's Democratic League)는 1990년 해산된 후 좌파 연합(Left Alliance, VL)으로 통합됨

<표 4> 핀란드 주요 정당의 이념성향

정당	이념성향
National Coalition Party (Kok) 국민연합당	보수/자유주의
Social Democratic Party (SDP) 사회민주당	사회민주주의
True Finns (Perus) 진정한 핀란드인당	민족주의/중도우파
Centre Party (Kesk) 중도당	농민/중도우파
Left Alliance (VL) 좌파연합	좌파/공산주의
Green League (Vihr) 녹색당	환경주의
Swedish People's Party (SFP) 스웨덴인당	민족/중도자유주의
Christian Democrats (KD) 기독교민주당	기독교민주주의

* Left Alliance : The Finnish People's Democratic League (SKDL)을 계승하여 1990년 설립된 좌파정당임

* Perus : 1995년 창당

1991년 이후 역대 총선의 각 정당 지지율은 <표 5>와 같다. 가장 중요한 특징은 사회민주당의 지속적인 지지율 하락과 진실한 핀란드인당의 놀라운 약진이다. 2011년 4월 총선 결과는 반유럽 극우정당인 진실한 핀란드인당의 약진과 보수-자유주의 중도우파 정당인 국민연합당의 사상 첫 원내 제1당 차지로 나타났다. 지르키 카타이넨(Jyrki Katainen)이 이끄는 국민연합당의 주도로 사회민주당도 참여한 좌우대연정이 수립되었다. 진실한 핀란드인당은 2007년 총선 지지율인 4.05%의 거의 5배에 달하는 19.04%라는 기록적인 득표율 상승을 보이면서 의회 총의석 200석 중 39석(2007년 5석)을 차지했다. ‘진실한 핀란드인’은 반유럽적이고 극우적인 성향을 보이는 정당으로 포

르투갈 등 재정위기국가에 대한 EU의 구제금융을 반대하고 핀란드의 EU 탈퇴를 요구한 바 있다. 유럽의 경제위기와 함께 10%가 넘는 실업률이 보여주듯 핀란드의 경제적 어려움 역시 선거에 큰 영향을 미쳤던 것이다.

2015년 4월 19일 실시된 총선(70.1% 투표율)에서 진실한 핀란드인당은 2011년 총선에서 얻은 19%의 득표율에 이어 여전히 높은 득표율(17.7%)을 획득했다. 2015년 총선의 또 다른 특징은 21.1% 득표로 제1당이 된 중도당의 성공이 두드러진다. 중도당은 2003년부터 2011년까지 제1당을 차지했고 2015년 또다시 제1당이 되었다. 반면, 기존의 제1, 제2당인 국민연합당과 사회민주당의 후퇴가 두드러졌다. 2015년 5월 29일 중도우파 다수연정(중도당, 진실한 핀란드인, 국민연합당)의 새정부가 출범했고, 중도당 당수 출신인 유하 시필레(Juha Sipilä) 총리가 핀란드의 기본소득 실험을 추진하고 있다.¹⁹⁾

<표 5> 핀란드 주요 정당 역대 총선 결과(1991-2011, 지지율 %)

	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Kok	19.3	17.89	21.03	18.55	22.26	20.37	18.2
SDP	22.12	28.25	22.86	24.47	21.44	19.1	16.5
Perus	-	-	0.99	1.57	4.05	19.04	17.7
Kesk	24.83	19.85	22.4	24.69	23.11	15.77	21.1
VL	10.08	11.16	10.88	9.93	8.82	8.12	7.1
Vihr	6.82	6.52	7.27	8.01	8.46	7.25	8.5
SFP/RKP	5.48	5.14	5.12	4.61	4.57	4.29	4.9
KD	3.05	2.96	4.17	5.34	4.86	4.04	3.5

3.3 핀란드의 기본소득 담론

핀란드에서 기본소득 논의는 1차적으로 1980년대 초부터 시작되어 1990년대까지 지속되었다. 1980년대의 기본소득 담론에 따르면 보편적 기본소득은 실업을 해결하여 모두가 의미있게 사회에 참여하고 기본적인 삶을 유지하기 위한 방안으로 인식되었다. 1990년대에는 경제위기와 고실업으로 인해 노동시장의 유

19) 성공한 기업인 출신인 시필레 당수는 2012년 6월 전 총리인 키비니에미(Mari Kiviniemi)의 뒤를 이어 중도당 당수로 선출되었다.

연성을 높이고 비정규직과 저임근로자를 지원하기 위한 방안으로 보편적 기본소득이 논의되었다. 이 시기에 있었던 기본소득 논의의 중요한 발전의 계기는 1998년 중도당의 올리 렌(Olli Rehn)과 녹색당의 데이빗 켈버턴(David Pemberton)이 주도하고 거의 모든 정당이 참여한 범정당 조직인 ‘기본소득단체(basic income working group)’의 조직과 활동이었다. 이 단체는 부분기본소득을 제안했던 바 있다(Perkiö, 2012). 당시 사회민주당과 노사는 부정적인 입장이었는데 기본소득 논의가 정치제도권에서 이루어지던 시점에 핀란드의 기본소득은 좌-우파나 진보-보수로 분리되어 있지 않았다고 할 수 있다. 중요한 점은 중도당의 올리 렌이 당시 기본소득 논의를 주도했었다는 점이다. 올리 렌은 현재 시필레 정부에서 경제부장관(Minister of Economic Affairs)을 맡고 있다.²⁰⁾ 중도당이 주도하는 중도우파연합정부의 기본소득 실험이 하루아침에 등장한 것은 아님을 보여준다.

1990년대를 끝으로 기본소득 논의는 잠잠해졌으나 2006년부터 다시 등장했다고 한다. 2006년 이후 기본소득 논의는 녹색당과 좌파당이 주도하였으나 중도당 및 우파 정당 등 많은 정치세력과 사회집단이 참여하면서 기본소득 논의는 다양한 형태의 담론과 프레임을 만들어냈다. 2007년 총선에서 기본소득 이슈가 중요했고, 이는 새로운 중도우파 정부로 하여금 사회보장시스템의 대대적 개혁을 준비하기 위한 ‘사타위원회(Committee for Reforming Social Protection, Sata committee)’를 구성하게 만들었다. 사타위원회는 근로인센티브를 강화하고, 빈곤을 줄이며, 모두에게 소득을 보장하되 사회보장시스템을 단순화하는 사회보장개혁 모델을 구축하는 책임을 맡게 되었다. 그러나 이 개혁은 기존 사회보장시스템 내의 개혁에 국한되어 무조건적 기본소득 논의는 포함되지 못했다. 사타위원회는 사회코포라티즘에 기반한 노조의 힘과 이익갈등, 정치적 의지 부족 등으로 개혁모델을 제안하는데 실패하였다(Ikkala, 2012). 반면, 낮은 연금액을 올리는 최저보장연금제도를 2011년 도입했다. 2011년 새로운 좌우연합정부(중도당, 진실한 핀란드당 미참여)는 최저실업급여를 월 100유로 인상하고 노동시장보조금 제도에 자산조사 조건을 없앴다. 이는

20) [http://valtioneuvosto.fi/en/sipila/minister-of-economic-affairs#Personal details](http://valtioneuvosto.fi/en/sipila/minister-of-economic-affairs#Personal%20details)

‘기본소득 경로(the basic income path)로 이해되었다. 2011년에는 운동가, 연구자, 정당원들에 의해 기본소득네트워크가 결성되어 기본소득 캠페인이 적극적으로 이루어지게 되었다.

핀란드의 다양한 형태의 기본소득 논의를 페르키에는 근로인센티브, 노동의 새로운 형태, 노동의 종말이라는 세 개의 담론으로 정리하였다. ‘근로인센티브(work incentives)’ 담론은 기존의 지배적 가치와 정책패러다임에 기반하여 빈곤을 없애는 방안으로 기본소득을 지지한다. ‘노동의 새로운 형태(new forms of work)’ 담론은 부와 소득의 재분배를 주장하고 기존의 사회질서와 권력 및 경제관계에 도전하는 방식으로 기본소득을 지지한다. ‘노동의 종말(end of work)’ 담론은 빈곤을 악화시키는 기본소득을 반대하고 전통적 복지국가 방식을 지지한다(Perkiö 2012). 노동의 종말 담론에 따르면 기본소득 급여는 높을 수 없으며, 결국 낮은 기본소득으로 인해 저소득 및 빈곤층이 피해를 보게 된다는 것이다. 이는 핀란드 사회민주당 및 노조의 주장과 유사한 것으로, 다수의 핀란드 노동자들이 저임 일자리로 몰리게 되고 노조의 협상력이 약화된다는 것이다.

결국, 현재의 핀란드 기본소득 실험은 정치적 좌-우파는 물론 많은 사회집단에 의해 나타난 다양한 기본소득 담론이 사회적으로 각축하고 공존하고 있는 상황에서 실시되고 있는 것이다. 1990년대 이후 신자유주의적이고 시장 중심적 정책, 1995년 핀란드의 EU 가입과 2002년 유로화 도입, 2008년 글로벌 금융위기 및 유로존 재정위기를 겪으며 핀란드의 정치·사회세력은 정부정책과 국가전략에 다양한 목소리를 내고 있다. 2008년 이후 핀란드의 장기적 경제침체와 특히 9%가 넘는 높은 실업률이 정치·사회적 불안정의 주요한 요인이 되고 있다. 경제적 어려움에도 불구하고 실업과 빈곤을 해결하기 위해 2007년 정부와 2011년 정부는 복지를 계속 늘려왔다. 경제위기와 사회적 불안정을 초래하는 한 요인으로 지목된 EU와 유로화에 대한 반대 목소리도 커져왔다. 진실한 핀란드인당의 정치적 돌풍은 이러한 상황에서 나타났다. 핀란드 민족주의, 경제적 민족주의, 사회적 보수주의, 우파포퐁리즘, 유럽회의주의라는 이념을 표방하고, 사회적 우파이자 경제적 중도좌파라는 정치적 입장을 강조하는 집권연정 여당인 진실한 핀란드인당은²¹⁾ 경제 및 정치·사회적 상황에 따라 그 어떤 위치도

모습도 가질 수 있음을 보여준다. 국가적 차원의 기본소득 실험은 다양한 배경과 맥락에서 전격적으로 등장했고, ‘실험’인 만큼 향후 어떤 형태도 모습도 가질 수 있을 것으로 예상된다.

4. 복지·경제구조개혁과 기본소득 실험

4.1 실업 관련 급여제도

핀란드의 기본소득 실험은 최소 소득보장급여를 지원받는 실업자를 대상으로 하며 실업(지출)을 줄이는데 1차적 목적이 있다. 고용사무소에 구직실업자로 등록하면 실업급여(Unemployment Allowance)나 노동시장보조금(Labour Market Subsidy)을 받을 수 있는 자격이 발생된다. 실업급여는 소득연계실업급여(earnings-related unemployment allowance)와 기초실업급여(basic unemployment allowance)로 구분된다. 소득연계 실업급여는 노조의 실업기금에서 관할하는 반면, 기초실업급여와 노동시장보조금은 핀란드 국가사회보험청(Kela)에서 관할한다. 소득연계실업급여를 받지 못하는 임시실업자(laid off)는 기초실업급여나 노동시장보조금을 받을 수 있다. 노동시장훈련 참여 기간 동안 실업자는 관련 비용 보상과 함께 실업급여나 노동시장보조금을 받게 된다. 고용조건이 충족되는 노령실업자는 연장실업급여 자격이 부여되며 급여수급에서 은퇴로 이어질 수 있다. 대부분의 핀란드 근로자들은 노동조합이 운영하는 실업기금(unemployment benefit fund)에 가입되어 있다. 기금은 고용주와 정부가 대부분을 부담하고 피고용자가 일부를 부담한다. 실업기금에 가입하지 않은 노동자들에 대해서는 국가가 기초실업급여를 지급한다. 고용지원을 위해 노동시장보조금과 취업프로그램 보조금제도가 있다. 공적부조제도는 소득이 전혀 없는 국민들에게 자산조사 하에서 생계 보조비를 지급한다.

21) <https://www.perussuomalaiset.fi/kielisivu/in-english/>
https://en.wikipedia.org/wiki/Finns_Party

4.1.1 소득연계실업급여

소득연계실업급여는 근로자가 소속된 실업기금(unemployment fund)으로부터 받게 되며 최장 수급기간은 500일이다.²²⁾ 수급자가 3년 미만의 고용경력만 가질 경우, 500일 중 마지막 100일의 소득연계 실업급여는 기초실업급여 수준으로 지급된다.²³⁾

4.1.2 기초실업급여

기초실업급여는 17세-64세 핀란드 거주자로, 전일제 고용 조건이 갖추어진 구직실업자로 고용사무소에 등록된 사람에게 지급된다. 기초실업급여의 수급자격이 되기 위해서는 실업 직전 2년간 6개월 이상 고용경력 등의 구체적인 근로자격조건이 충족되어야 한다. 기초실업급여는 최대 500일간 지급된다. 임시적으로 해고된 65세-67세 근로자도 기초실업급여를 받을 수 있다. 기초실업급여는 EU/EEA 국가나 스위스에 가서 일자리를 찾을 때도 지급받을 수 있다. 일부 다른 사회보장급여를 받을 경우 기초실업급여를 받을 수 없는 경우도 있다.

기초실업급여는 1일 32.68 유로이며 주 5일 지급된다. 18세 이하의 동거 자녀가 있을 경우 첫째 1명 자녀에 대해 1일 5.27 유로, 2명 자녀 있을 경우 1일 7.74 유로, 3명 이상 자녀 있을 경우 1일 9.98 유로가 추가된다. 동거자녀 없는 1인 기초실업급여액은 월 평균 703 유로가 된다(21.5일 x 32.68유로). 기초실업급여는 20% 세율의 과세소득 대상이나 상이한 세율이 적용되는 사회보장급여수급용 카드를 받을 수 있다.²⁴⁾

실업기간 중 임시직 또는 파트타임 소득이 월 300유로 이상일 경우 기초

22) 핀란드는 겐트시스템으로 노조가 각 실업기금을 관리한다. 핀란드 실업기금에 대한 자세한 사항은 핀란드실업기금연합(the Federation of Unemployment Funds, TYJ) 참조

<http://www.tyj.fi/default.asp?site=2>

23) 소득연계실업급여는 소득에 기반하기 때문에 급여 수준이 높다. 소득연계 실업급여 수급자는 기본소득 실험 대상이 아니기 때문에 자세히 다루지 않는다.

24) http://www.kela.fi/web/en/basic-unemployment-allowance_amount-and-taxation

실업급여가 축소 조정된다. 기본적으로 300유로 이상의 초과 소득 금액의 50% 만큼 기초실업급여가 축소된다(예를 들어 400유로의 소득이 발생할 경우, 100유로의 50%인 50유로가 기초실업급여에서 공제됨). 그러나 수급자의 자본소득이나 배우자의 소득은 영향을 미치지 않는다. 아동수당, 다양한 주택수당, 노인요양수당이나 장애수당, 산재수당, 징집수당 및 군복무중 상해수당 등도 기초실업급여에 영향을 미치지 않는다. 기초실업급여 수급자나 그 배우자가 가정아동양육수당을 받을 경우 기초실업급여가 축소되나 배우자가 직접 아동을 양육하고 아동양육 위해 실업급여나 육아휴직수당/부모수당을 받지 않는 경우에는 영향을 받지 않는다²⁵⁾.

병가급여, 일부병가급여, 특별케어수당 또는 부모수당(모성수당, 부성수당 포함)을 받게 되면 기초실업수당을 받을 수 없다. 그러나 병가급여는 받지 못하지만 와병 상태로 대기기간 동안에는 기초실업수당을 받을 수 있다. 병가급여가 실업급여보다 적으면 실업급여의 최소 86%의 병가급여를 받을 수 있다. 연금 수급자는 보통 실업수당을 받을 수 없으나 일부장애연금 수급자나 파트타임연금 수급자는 실업수당을 받을 수 있다.

4.1.3 노동시장보조금

노동시장보조금의 목적은 노동시장에 신규 진입하려는 구직실업자나 일자리가 없는 실업자를 지원하는 제도이다. 고용경력 자격조건이 안되어 기초실업급여를 못 받게 되면 노동시장보조금 신청 자격이 주어진다. 노동시장보조금제도는 신규 구직실업자, 2년 이내 고용경력이 없는 실업자, 500일의 기초실업급여 또는 소득연계실업급여를 만기 수급 받은 장기실업자에게 적용된다. 현재 노동시장보조금은 자산조사(means-test) 조건의 급여이며 무기한 지급받을 수 있다. 그러나 다른 소득이 있을 경우 급여금액이 삭감된다. 노동시장보조금 급여액은 1일 32.68 유로로 주 5일 지급된다. 18세 이하 아동 1인에 대해서는 하루 5.27유로, 2인 아동에 대해서는 하루 7.74유로, 3인 이상 아동에 대해서는 하루 9.98유로가 추가로 지급된다. 자녀 없는 싱글 1인의 월 평균 보조금은 703(21,5 x 32.68)유로이며 20% 세율의 과세 대상이다.

25) (<http://www.kela.fi/web/en/unemployment>)

4.1.4 다양한 소득지원제도

핀란드에는 다양한 소득지원제도가 있다. 소득연계 실업보험 뿐 아니라 국가가 제공하는 관대한 기초실업급여가 있다. 공적부조 형태의 수당 또한 많다. 노동시장보조금, 주택수당, 공적부조는 자산조사형 급여다. 보편적인 아동수당 및 자녀양육비도 관대하다. 이러한 다양한 급여는 중복형태로 지급받을 수 있기 때문에 수급자가 일자리를 갖게 되면 그의 실효관계세율(소득세와 복지급여의 축소로 수급자가 손실되는 별도 금액의 비율)은 매우 높게 되고(80~100%) 그 결과 일자리를 가져도 별도의 추가소득을 거의 갖지 못하게 되는 것이다(Kangas and Kalliomaa-Puha, 2016). 따라서 기초생활비에도 훨씬 못 미치는 기본소득 560 유로만 받게 된다면 취업의 가능성이 높아질 것으로 가정된다. 결국 기본소득은 실업자에 대한 지원을 축소해 노동시장에 참여하도록 하는 것이라고 할 수 있다.

560유로의 기본소득을 받으면 바로 기초실업급여, 노동시장보조금, 공적부조 지급이 중지되고 병가급여, 재활급여, 최소양육급여, 스타트업지원금 등도 지급이 중지될 수도 있다고 한다(Wispelaere, 2016). 기본소득 실험은 현재의 소득보장시스템을 약화시키는 것으로 인식되는 근로디스인센티브와 소득함정을 어떻게 축소 또는 없앨 것인가를 확인하는 것이다. 복잡한 복지 제도로 인한 관료화 함정(bureaucratic traps) 문제 뿐 아니라, 사회급여 신청 시기에는 일을 할 수 없기 때문에 사회급여와 단기고용을 결합하기 어렵다는 문제도 있다. 한편, 최근 노동시장의 변화, 즉 제로시간노동계약(zero hour contracts), 새로운 형태의 자영업, 비정규직 등은 정부로 하여금 기본소득을 추진하게 만드는 요인이기도 하다.

4.2 경제위기와 구조개혁

핀란드는 수출의 20%를 차지하던 소련연방의 해체로 1991~1994년 심각한 경제위기를 겪었다. 핀란드 경제는 1980년대 들어 부분적으로 개방되고 자유화되기 시작하였고 경제성장에 따라 임금도 크게 올랐고 자국통화의 가치 절상도 나타났다. 1980년대의 신자유주의적 경제정책, 특히 자본시장 자유화

와 탈규제는 인플레이와 버블경제를 가져왔는데 이러한 상황에서 소련붕괴는 급격한 경제위기를 초래했다. 성장을 하락과 실업 증가로 1년 만에 기초실업급여 수급자가 2배 이상 늘어났다(Kela, 1992). 핀란드 경제는 1990년대 중반 이후 급속히 회복되었고 노키아를 중심으로 한 IT산업의 성장이 수출에 크게 기여했다. 자국통화의 평가절하 조치도 1990년대 경제위기 회복에 기여했다. 수출과 경제성장이 양호해졌음에도 실업은 여전히 늘어 실업문제는 1995년 봄 총선에서 가장 뜨거운 쟁점이 되었다(Vivekanandan, 2012). 1995년 사회민주당 주도의 연합정부는 고실업의 해결과 경제성장 촉진을 목표로 했다. 복지급여에 의존하는 대신 근로인센티브를 강화하고자 노동시장보조금 제도 등을 활성화 했지만 구조적 실업문제는 지속되었다.

이러한 상황에서 2008년 발생한 글로벌 금융위기와 유로존 위기는 개방경제의 소국인 핀란드에게 또 하나의 큰 충격을 주었다. 2009년부터 현재까지 지속되고 있는 저성장과 고실업은 핀란드의 국가채무를 늘리고 있다. 핀란드는 글로벌 경제위기 발생 이후 확장적 재정정책으로 실업과 빈곤에 대응하고 경제를 회복시키고자 했으나 여전히 고실업과 저성장의 문제를 안고 있고 절대빈곤 문제도 나타나고 있다. 핀란드 경제침체의 원인은 구조적인 면이 크다는데 그 심각성이 있다고 한다. 첫째, 핀란드를 대표했던 노키아의 몰락으로 수출과 고용, 세수에서 큰 손실이 나타났다는 점이다(2010년에도 노키아는 GDP 성장률의 24.6%, 고용의 10%, 수출의 15%, 세수의 20%를 차지함).²⁶⁾ 최근 들어 많은 IT기업들이 등장했지만 노키아 충격을 모두 흡수하지는 못하고 있다고 한다. 둘째 러시아와의 교역 위축이다. 러시아는 오랫동안 핀란드의 제1 교역국으로 소련 해체 후 1992년 양국 간의 교역은 최저수준으로 하락하기도 했지만 2000년대 이후 러시아 경제가 급성장하면서 핀란드도 수혜를 입었다. 그러나 유로존 재정위기와 2014년 4월 러시아의 크림반도 합병 이후 러시아에 대한 서방의 제재로 핀란드는 긴 경제침체를 겪고

26) 노키아는 2014년 4월 마이크로소프트(MS)에 휴대폰 사업부를 매각했다. 오랫동안 세계 점유율 40%로 1위를 차지했던 노키아는 스마트폰으로 넘어가는 과도기 시기 타사와의 경쟁력을 잃으면서 2011년 매출에서 애플에 밀리기 시작하고 삼성전자에게 까지 밀리기 시작했다. 4년간 시가총액이 1/9로 줄어드는 몰락 상황에서 해외 매각하게 되었다.

있는 것이다. 제지 등 전통산업이 침체된 것도 또 다른 요인이었다. 한편, 교육강국으로 인적자본투자를 많이 했지만 이에 걸맞는 고부가가치 일자리가 부족한 상황이다. 다른 유럽 국가들과 달리 2008년 이후에도 노동비용은 지속적으로 증가하였다고 한다. 이에 따라 생산성이 낮아지고 제조업 특히 ICT 부문의 성과가 약화되었고 서비스 부문도 약한 상태이다. 이러한 경쟁력 약화와 단일화폐인 유로화로 인해 수출부진이 이어지고 있는 것이다.

<표 6>에서 보듯이 2008년 경제위기 이전 핀란드의 실질 GDP 성장률은 매우 양호했다. 핀란드는 특히 유로존 경제의 호황 덕분에 높은 실질 GDP 성장률은 기록했다.

<표 6> 유럽 주요국의 실질GDP성장률

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
덴마크	2.6	2.4	3.8	0.8	-0.7	-5.1	1.6	1.2	-0.1	-0.2	1.3	1.0
핀란드	3.9	2.8	4.1	5.2	0.7	-8.3	3.0	2.6	-1.4	-0.8	-0.7	0.2
스웨덴	4.3	2.8	4.7	3.4	-0.6	-5.2	6.0	2.7	-0.3	1.2	2.6	4.1
영국	2.5	3.0	2.5	2.6	-0.6	-4.3	1.9	1.5	1.3	1.9	3.1	2.2
독일	1.2	0.7	3.7	3.3	1.1	-5.6	4.1	3.7	0.5	0.5	1.6	1.7
프랑스	2.8	1.6	2.4	2.4	0.2	-2.9	2.0	2.1	0.2	0.6	0.6	1.3
네덜란드	2.0	2.2	3.5	3.7	1.7	-3.8	1.4	1.7	-1.1	-0.2	1.4	2.0

출처: eurostat

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1>

<표 7> 유럽 주요국의 실업률

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
덴마크	5.5	4.8	3.9	3.8	3.4	6.0	7.5	7.6	7.5	7.0	6.6	6.2
핀란드	8.8	8.4	7.7	6.9	6.4	8.2	8.4	7.8	7.7	8.2	8.7	9.4
스웨덴	7.4	7.7	7.1	6.1	6.2	8.3	8.6	7.8	8.0	8.0	7.9	7.4
영국	4.7	4.8	5.4	5.3	5.6	7.6	7.8	8.1	7.9	7.6	6.1	5.3
독일	10.4	11.2	10.1	8.5	7.4	7.6	7.0	5.8	5.4	5.2	5.0	4.6

프랑스	8.9	8.9	8.8	8.0	7.4	9.1	9.3	9.2	9.8	10.3	10.3	10.4
네덜란드	5.7	5.9	5.0	4.2	3.7	4.4	5.0	5.0	5.8	7.3	7.4	6.9

출처: eurostat

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1>

복지축소 노력에도 불구하고 핀란드는 1990년대는 물론 2008년 이후에도 기존의 관대한 복지정책을 유지했고, 특히 실업비용이 급격하게 증가했다. 2013년 기준 유럽집행위원회(European Commission, EC) 사회지출 부문별 자료를 보면 핀란드는 서유럽에서 가장 높은 GDP 대비 사회지출을 하는 것으로 나타났다. 이는 장기간의 저성장과 고실업으로 그만큼 사회보장의 필요성이 크고 경제적으로 어려움을 겪고 있음을 알 수 있다. 매우 높은 실업급여 지출이 이를 보여준다.

<표 8> 부문별 사회지출 (GDP 대비 %, 2013년 기준)

	연금지출	의료지출	장기요양	교육	실업급여	합계
덴마크	10.3	8.1	2.4	7.6	1.4	29.8 %
핀란드	12.9	7.8	2.4	6.1	1.9	31.2 %
스웨덴	8.9	6.9	3.6	5.7	0.4	25.5 %
영국	7.7	7.8	1.2	5.1	0.3	22.1 %
독일	10.0	7.6	1.4	4.1	0.8	23.9 %
프랑스	14.9	7.7	2.0	5.0	1.5	31.1 %
네덜란드	6.9	7.2	4.1	5.2	2.0	25.4 %

출처: Fiscal Sustainability Report 2015

INSTITUTIONAL PAPER 018 | JANUARY 2016 European Commission

(http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip018_en.pdf) p.73

핀란드의 재정수지는 긴축정책으로 다소 완화되고 있으나 여전히 국가채무는 증가할 것으로 추계되고 있다(2015년 GDP의 62.5%, 2017년 GDP의 65.7%).²⁷⁾

27) Fiscal Sustainability Report 2015

<표 9> 노르딕 3국의 재정 및 국가채무 (2015년)

	재정수지*	국가채무**
덴마크	-3.2 %	40.2 %
핀란드	-3.2	62.5
스웨덴	-1.4	44.7

* Balance (%GDP)

** Gross debt (%GDP)

출처: Fiscal Sustainability Report 2015.

INSTITUTIONAL PAPER 018 | JANUARY 2016 European Commission

(http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip018_en.pdf) p.79.

eeip/pdf/ip018_en.pdf) p.79.

이에 따라 공공부문 긴축 문제와 분배 갈등을 겪게 되었고 복지국가의 비용과 지속가능성에 대한 정책적 고민도 커져왔다. 그동안 추진해온 경쟁력 강화를 위한 개혁과 정책들, 임금 및 복지 축소 등은 ‘내적평가절하(internal devaluation)’를 초래하고 있다는 비판을 받기도 하였다. 장기간의 고실업과 경제침체에도 핀란드의 분배지표는 양호한 것으로 나타나고 있다. 지니계수를 보면 핀란드는 2004년 이후 2015년까지 소득불평등이 나빠지지 않은 것으로 나타난다. 빈곤율도 나빠지지 않은 것으로 나타난다. 그만큼 관대하고 다양한 소득지원 정책을 지속적으로 해온 사실을 확인해주고 있다고 하겠다. 핀란드의 사회지출 비중이 지속적으로 커진 것도 이를 반영한다.

핀란드는 1991-1994 경제위기, 2008년 글로벌 금융위기 및 유로존 재정위기에 대대적이고 구조적인 개혁을 취하지 않았다. 무엇보다 1990년대 중 후반 경제가 회복되었고 정치적으로나 사회적으로 복지축소를 초래하는 개혁이 어려웠기 때문이다. 이는 핀란드 복지국가에 대한 유권자들의 지지가 그만큼 높다는 것을 보여주는 것이기도 하고, 사회통합과 평등을 중시하는 핀란드인들의 자부심을 보여주는 것이기도 하다.

<표 10> 노르딕 국가들의 지니계수 (x100)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fin	25.5	26.0	25.9	26.2	26.3	25.9	25.4	25.8	25.9	25.4	25.6	25.2
Swe	23.0	23.4	24.0	23.4	24.0	24.8	24.1	24.4	24.8	24.9	25.4	25.2
Den	23.9	23.9	23.7	25.2	25.1	26.9	26.9	26.6	26.5	26.8	27.7	27.4
Nor	25.2	28.2	29.2	23.7	25.1	24.1	23.6	22.9	22.5	22.7	23.5	23.9
Ger	-	26.1	26.8	30.4	30.2	29.1	29.3	29.0	28.3	29.7	30.7	30.1
eu27	-	30.6	30.3	30.6	30.9	30.5	30.5	30.8	30.4	30.5	30.9	31.0

Gini coefficient of equivalised disposable income

출처: eurostat

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tessi190&plugin=1>

*유로스타트(eurostat) 방식의 지니계수 통계를 그대로 사용한 것으로 이는 원래의 지니계수(0-1)에 x100 한 것임. 따라서 핀란드의 2004년 유로스타트 통계 지니계수 25.5는 지니계수 0.255임.

*유로스타트는 유럽연합(EU) 통계청임.

<표 11> 빈곤율 (중위가처분소득의 60% 이하, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fin	17.2	17.2	17.1	17.4	17.4	16.9	16.9	17.9	17.2	16.0	17.3	16.8
Swe	16.9	14.4	16.3	13.9	14.9	15.9	15.0	16.1	15.6	16.4	16.9	16.0
Den	16.5	17.2	16.7	16.8	16.3	17.6	18.3	17.6	17.5	18.3	17.9	17.7
Ger	-	18.4	20.2	20.6	20.1	20.0	19.7	19.9	19.6	20.3	20.6	20.0

People at risk of poverty or social exclusion

출처: eurostat

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tipslc10&plugin=1>

4.3 시필레 정부(2015. 5 - 현재)의 개혁정책

2015년 5월 집권한 중도우파정부는 핀란드 경제를 개혁하고 경쟁력을 높이는 과제를 달성하기 위해 노동개혁과 함께 새로운 전략을 추진하고 있다. 오랜 저성장체제에서 벗어나고, 9-10%에 달하는 고실업과 2011년 이래 EU 평균보다 낮은 노동생산성 문제를 해결하기 위해 노사정 3자 협의와 사회협

약을 제안하였다. 노동비용 최소 5% 축소, 년 100 시간 노동시간 확대 등이다. 노동시장개혁을 가장 우선하고 있으며, 단기적으로 부정적 영향을 주더라도 장기적으로 경제회복과 분배개선을 위해 복지급여 삭감 필요성을 강조하고 있다. 2015년 5월 정부는 반대 압력에도 40억 유로(€4bn)의 지출삭감 결정과 소득세 동결을 발표했다. 노동개혁의 목표는 고용율을 높이는 것이며(66.6%에서 72%로), 고용과 경쟁력을 우선하여 재정개선과 경제성장을 이룬다는 것이다. 고실업에도 요양 등 일부 공공부문은 노동력이 부족한 실정이다.

핀란드 경제의 구조개혁 필요성은 핀란드 내부에서도 수년간 지속적으로 제기되어 왔다. 성장률, 실업률, 재정적자, 국가부채와 같은 거의 모든 주요 경제지표가 2008년 글로벌 경제위기 이후 악화되었고 현재까지도 회복되지 못하고 있다. 핀란드 정부는 현재 강력한 구조개혁프로그램으로 경쟁력, 노동시장 유연성, 재정지속가능성을 높이기 위해 개혁을 추진하고 있다. 그러나 여전히 노사간, 정당간 이견과 정책의 불확실성으로 성장추진과 개혁이 지연되고 있으며 급격한 복지축소도 어려운 실정이다. 핀란드의 총 국가채무는 2008년 위기 이전에는 GDP의 40% 미만이었으나 2015년에는 60%로 증가했다. 산업경쟁력 향상과 재정 건전성 회복을 위한 구조개혁에 전력투구하고 있으며 경제성장의 촉진과 고실업문제 해결, 사회보장을 위한 다각적인 정책을 모색하고 있다. 노동시장 개혁을 위해 실업보험급여 지출을 2억 유로 삭감하고 실업보험 수혜 최대기간을 500일에서 400일로 축소하는 것이다. 기존의 실업자의 재취업 촉진을 위한 정책 통합과 실업 초기단계 구직시도 의무 도입 등이 그것이다(강유덕 외, 2016).

새 정부의 기본소득 실험은 기존의 복지제도를 개혁하고 소득보장정책을 일원화하려는 것이다. 성장과 긴축을 강조하는 중도우파 내각이 전격적으로 추진하고 있는 정책이라는 점에서 기본소득은 복지 확대가 아니라 성장을 위해 불가피하게 복지를 축소시키기 위한 것이라는 평가도 가능하다. 경제적으로 큰 어려움을 겪고 있는 핀란드가 경제적, 사회적 위기를 극복하기 위해 매우 급진적이고 과격적인 대안을 시행하는 것이다. 유권자들은 시필레 총리의 개혁과 기본소득 실험을 모두 지지하고 있는 것으로 여론조사에서

나타난다. 2016년 들어 경제가 나아지고 있지만 2015년 3분기 핀란드 GDP는 마이너스 성장률을 보여 유로존에서 최악을 기록했고 실업률도 9.5%를 보였다. 핀란드의 경제문제는 노키아의 몰락, 경쟁력에 비해 높은 인건비, 러시아와의 교역 감소가 그것이며 동시에 주요 원인으로 꼽히는 것이 막대한 사회복지비용이다. 핀란드는 GDP 대비 사회복지 지출이 31%로 OECD 국가 중 프랑스 다음인 2위를 차지하고 있다. 이는 장기간에 걸친 저성장과 고실업의 결과이기도 하다. 핀란드 복지지출의 높은 수준을 보여주기도 하지만 GDP 성장이 정체된 가운데 복지지출이 늘면서 상대적으로 사회복지 비중이 높아진 것이기 때문이다. 또한 이는 핀란드가 그만큼 사회통합과 평등을 위한 복지지출을 지속하고 재분배를 실현하고 있다고 할 수 있다.

5. 결론

핀란드의 기본소득 실험은 핀란드가 처해 있는 고실업, 저성장, 비교적 높은 국가채무, 높은 복지지출, 긴축 문제와 밀접히 관련되어 있다. 또한 평등과 사회적 통합에 대한 견고한 사회적 합의, 정치적 불확실성과도 관련되어 있다. 평등과 사회적 통합에 대한 사회적 합의는 복지지출의 증가와 저소득층의 소득을 보장해 왔지만 동시에 1990년대 초 경제위기 이후 지금까지 복지개혁을 지연시킨 요인이기도 하다. 정치적 불확실성의 중심에는 2011년, 2015년 총선에서 돌풍을 일으킨 진실한 핀란드인당이 있다.

핀란드는 어려운 환경에서도 보편적 복지국가를 발전시켜온 국민적 노력, 모두가 평등하고 조화로운 삶, 즉 보편적 복지국가에 대한 사회적 합의를 중시하기 때문에 경제위기와 오랜 경기침체에도 불구하고 관대한 복지국가 체제를 유지해 왔다. 2011-2015년 좌우 무지개연정 하에서 많은 개혁방안들이 제안되고 개혁정책들이 발표되었지만 연정 내부의 조정 문제와 사회적 저항으로 제대로 추진되지 못했다. 그 사이 장기 실업자의 증가로 재정지출이 늘어왔고 사회적 불안정도 커져왔다. 그럼에도 구조개혁과 변화는 이루어지지 못했다. 기본소득은 이러한 교착상태를 해결하기 위한 급진적인 대안이라

할 것이다. 물론, 핀란드의 기본소득 실험이 보편적 복지국가에 ‘기본소득’이라는 개혁을 실시하여 정부 역할의 축소를 피한다는 비판도 가능하다. 월 560유로의 기본소득은 현재 저소득층에 지원되고 있는 다양하고 누적적인 소득보장 지원금보다 상당히 적은 금액이기 때문이다.

따라서 기본소득 실험은 ‘급진적 사회복지제도의 도입’이기보다 ‘기존 복지수당의 축소와 사회보장체계의 단순화’에 가깝다. 적은 금액의 부분기본소득 대신 관대한 기존급여를 중단한다는 면에서 조건부(conditional)에 가까우며, 건축정책과 저임금부문의 노동력 부족 상황을 고려할 때 ‘강요된’ 취업이 될 수 있다. 또한 핀란드 복지국가의 점진적 개혁으로 평가될 수 있다. 다만, 기본소득이 핀란드 복지국가를 개혁, 혁신하고 지속하기 위한 매우 급진적인 수단이 된다면 그 결과는 궁극적인 복지축소가 아니라 업그레이드된 보편적 복지국가일 수도 있다. 핀란드의 보편적 사회보장제도와 높은 복지 지출, 견고한 사회적 합의가 이를 뒷받침할 수 있기 때문이다. 또한 현재의 560유로는 실험용일 뿐이며 향후 경제적, 정치사회적 상황에 따라 대규모의 보편적 기본소득 제도화와 사회적 전환(societal transformation)도 가능할 것이기 때문이다.

기본소득이, 그 지지자들이 주장하듯이, 21세기의 가장 포괄적인 정치적 개혁이라면 이 점에서도 핀란드의 실험은 중요한 의의를 가지게 될 것이다. 그러나 핀란드 정부의 기본소득은 기존체제에 대한 도전이나 급격한 패러다임 변화가 아니라 보편적 사회보장체제 내에서 이루어지는 것이며 근로인센티브를 목적으로 한 실험이라는 점이다. 이번 실험과 향후 핀란드 기본소득제도의 발전은 기본소득과 보편적 복지국가 간의 관계, 즉 양립이 가능한지, 복지국가의 미래인지, 아니면 기본소득을 거부하는 보편적 복지국가인지를 검토하는데 의의가 있을 것이다. 2년간의 실험이 끝난 후 핀란드 기본소득의 향방은 핀란드 국민들이 선택하게 될 2019년 총선 결과에 따라 결정될 것이다. 이 총선에서 기본소득 실험 결과에 대한 각 정당과 사회세력들의 관점과 입장이 드러날 것이고, 정치적 선택에 의한 권력관계가 중요할 것이기 때문이다. 기본소득의 향방은 직접적으로 핀란드 복지국가의 성격에도 영향을 미칠 것이다.

《참고문헌》

- 강남훈, 권정임, 광노완, 안효상, 이광일, 신재성. 2014. 『기본소득운동의 세계적 현황과 전망』. 박종철출판사
- 강유덕, 양효은, 임유진. 2016. “경제구조의 변화에 따른 핀란드 경제의 장기 침체와 구조개혁” 2016.3.11 vol.16 no.9 대외경제정책연구원.
- 광노완. 2013. “분배정의와 지속가능한 최대의 기본소득 : 게으른 자에게도 지급되는 기본소득은 정의로운가?” 『시대와 철학』. 제24권 2호 통권63호 (2013년 여름) pp.7-29. 한국철학사상연구회.
- 더글러스, 클리포드 (이승현 역). 2016. 『사회신용 - 왜 기본소득이 필요한가』. 역사비평사.
- 라벤토스, 다니엘 (이재명, 이한주 역). 2016. 『기본소득이란 무엇인가』. 책담 .
- 박상인. 2016. 『삼성전자가 몰락해도 한국이 사는 길 - 노키아와 핀란드 사례를 통해 본 삼성의 미래, 한국의 미래』. 미래를소유한사람들.
- 신정완 . 2014. 『복지국가의 철학』. 인간과복지.
- 이명현. 2014. 『복지국가와 기본소득 - 논쟁과 전략의 탐색』. 경북대학교출판부 .
- 최광은. 2011. 『모두에게 기본소득을 - 21세기 지구를 뒤흔들 희망 프로젝트』. 박종철출판사.
- 헤니, 다니엘 , 필립 코브체 (원성철 역). 2016. 『기본소득, 자유와 정의가 만나다 - 스위스 기본소득운동의 논리와 실천』. 오롯
- 파레이스, 필리프 판 (조현진 역) . 2016. 『모두에게 실질적 자유를 - 기본소득에 대한 철학적 옹호』. 후마니타스.
- 파레이스, 필리페 판, 야너 판더보트 . 2010. “기본소득, 지구화와 이주” 서울 시립대학교 도시인문학연구소 『도시인문학연구』. 2010년, 제2권 제1호, pp 177-202.
- Alesto, Marja. 1993. “The rise of neo-liberalism in Finland: from the politics of equal opportunity to the search for scientific excellence.” *Science studies*

6, 2, 35-47.

- Benner, Mats. 2003. "The Scandinavian challenge: the future of advanced welfare states in the knowledge economy". *Acta Sociologica* 46, 2, 132.149.
- Birnbaum, Simon. 2012. *Basic Income Reconsidered: Social Justice, Liberalism, and the Demands of Equality*. Palgrave Macmillan .
- Bouckaert, Geert, Derry Ormond, and Guy Peters. 2000. *A potential governance agenda for Finland*. Helsinki: Ministry of Finance.
- Bregman, Rutger. 2016. *Utopia for Realists: The Case for a Universal Basic Income, Open Borders, and a 15-hour Workweek*. The Correspondent
- Brown, Alessio JG and Johannes Koettl. 2015. "Active labor market programs - employment gain or fiscal drain?." *IZA Journal of Labor Economics* 2015, 4:12.
- Caputo, Richard K.(ed.). 2012. *Basic Income Guarantee and Politics: International Experiences and Perspectives on the Viability of Income Guarantee*. Palgrave Macmillan.
- Castells, Manuel and Pekka Himanen. 2002. *The information society and the welfare state - The Finnish model*. Oxford: Oxford University Press.
- Euro Insight (MNI).2015. *Finland needs to reform, or close up shop*.
- Gerven, Minna van. 2008. *The Broad Tracks of Path Dependent Benefit Reform - A Longitudinal Study of Social Benefit Reforms in Three European Countries, 1980-2006*. Helsinki: Kela.
- Ikkala, Markku. 2012. "Finland: Institutional Resistance of the welfare state against a Basic Income" in Richard K. Caputo(ed.), *Basic Income Guarantee and Politics: International Experiences and Perspectives on the Viability of Income Guarantee*. Palgrave Macmillan.
- Jameson, Robert. 2016. *The Case for a Basic Income CreateSpace Independent Publishing Platform*.
- Jäntti, Markus, Juho Saari and Juhana Vartiainen. 2005. *Growth and Equity in Finland Washington*. DC: World Bank.

- Kangas, Olli and Laura Kalliomaa-Puha. 2016. "Basic income experiment in Finland" ESPN Flash Report 2016/13, European Social Policy Network, European Commission.
- Kautto, Mikko, 2003. "Welfare in Finland in the 1990s". *Scandinavian Journal of Public Health* 31, 1, 1-4.
- Kela. 2016. *From Idea to Experiment – Report on Universal Basic Income Experiment in Finland 2015*. Helsinki: Kela.
- Milanovic, Branko. 2016. *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Belknap Press. .
- Mokka, Roope. 2016. "5 Views on What Basic Income Should Be and Why It Matters." Demos Helsinki. <http://www.demoshelsinki.fi/en/2016/05/14/5-views-on-what-basic-income-should-be-and-why-it-matters-2/>
- Neuvonen, Aleksi. 2016. "Thousands to receive basic income in Finland: a trial that could lead to the greatest societal transformation of our time." Demos Helsinki. <http://www.demoshelsinki.fi/en/2016/08/30/thousands-to-receive-basic-income-in-finland-a-trial-that-could-lead-to-the-greatest-societal-transformation-of-our-time/>
- Parijs, Phillipe Van and Yannick Vanderborght. 2017. *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Harvard University Press.
- Parijs, Philippe van. 2006. "Basic Income : A simple and powerful idea for the 21st century" in Bruce Ackerman, Anne Alstott, Philippe van Parijs. *Redesigning Distribution: Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism Verso*.
- Perkio, Johanna. 2012. "The Struggle over Interpretation: Basic Income in the Finnish Public Discussion in 2006-2012." Paper presented at the 14th BIEN Congress in Munich 14-16 September 2012.
- Raunio, Tapio. 2012. "Semi-presidentialism and European integration: lessons from Finland for constitutional design" *Journal of European Public Policy*

19:4 (2012), 567-584.

- Raventos, Daniel. 2007. *Basic Income: The Material Conditions of Freedom*. Pluto Press.
- Raventos, Daniel, Julie Wark, and David Casassas. 2012. “Kingdom of Spain: Basic Income from Social Movements to Parliament and Back Again“ in Richard K. Caputo (ed.), *Basic Income Guarantee and Politics: International Experiences and Perspectives on the Viability of Income Guarantee*, Palgrave Macmillan.
- Saari, Juho. 2016. “Was it too good to be true? Post-2008 crisis welfare state in Finland” in Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann (eds.) *Challenges to European Welfare Systems*. Springer.
- Saari, Juho and Olli Kangas. 2007 “Finland: towards more proactive policies” in Saari, Juho and Jon Kvist (eds.) 2007. *The Europeanisation of Social Protection*. Bristol: Policy Press.
- Saari, Juho. 2001. “Reforming social policy : a study on institutional change in Finland during the 1990s” Turku : Univ. of Turku, Dep of Social Policy.
- Sheahan, Allan. 2013. *Basic Income Guarantee: Your Right to Economic Security*. Palgrave Macmillan.
- Stern, Andy and Lee Kravitz. 2016. *Raising the Floor: How a Universal Basic Income Can Renew Our Economy and Rebuild the American Dream* Public Affairs.
- Vivekanandan, B. 2012. “The Finnish Welfare State in the 1990s: Challenges and Responses.” *International Studies* 49(1&2) 77-112.
- Wispelaere, Jurgen De. 2016. “Basic Income on the Agenda: Reflections on the Finnish Basic Income Experiment”, Paper presented for Institute for Policy Research, University of Bath, 1 June 2016.
- Nordic Labour Journal (<http://www.nordiclbourjournal.org/>)
- OECD, OECD Economic Surveys Finland. January, 2016.
- Statistics Finland (<http://www.stat.fi>).

<Abstract>

The Finnish Welfare State and Basic Income Experiment: Background, Context, and Significance

Kim, Inchoon^{*}

The centre-right government of Finland is launching a basic income experiment in which randomly selected 2,000 citizens on unemployment benefits will receive a monthly basic income of 560 euros from January 2017 for two years. That basic income will replace their existing unemployment benefits. The aim of the experiment is to assess whether basic income can help reduce poverty and bureaucracy, while increasing the employment rate. The Finnish basic income experiment is referred to as a step by step reform of the welfare state as citizens are entitled to a minimum level of income support that is the almost same as 560 euro basic income. However, the reform is to reduce benefits since low income families can receive multiple social benefits which is usually much more than 560 euros. Therefore, under the circumstances of austerity policy and labor shortage in certain low-wage sector, the basic income seems to be 'conditional' rather than 'unconditional' and could lead to 'enforced' employment. The basic income is seen as an additional element to the Finnish universal social security system. And the experiment can provide insights on whether the removal of the disincentives embedded in social security will encourage the unemployed to return to jobs or not. The results of the experiment will become a hot issue in parliamentary elections in April 2019 and the future

* Institute of East and West Studies, Yonsei University

of basic income in Finland will depend on election results and its political power relations.

Key Words: Finland, welfare state, basic income experiment, high unemployment, economic reform

성명: 김인춘
소속: 연세대학교 동서문제연구원
E-mail: ickim95@yonsei.ac.kr

논문 접수일: 2016.11.26. 논문심사 완료일: 2016.12.15.
수정원고 접수일: 2016.12.20. 게재 확정일: 2016.12.20.

