한국 스칸디나비아학회
스칸디나비아연구 제 26호 : 1-45, 2020
https://doi.org/10.26548/scandi.2020.26.001

보편적 복지국가에서 보편적 기본소득으로? 핀란드 기본소득 정책 실험의 최종 결과와 함의*

서 현 수** · 최 한 수***

이 논문은 국민국가 수준의 첫 기본소득 정책 실험으로 주목받은 핀란드 기본소득 실험(2017-2018년)의 역사-정치적 맥락, 실험 디자인과 진행 과정의 특징, 주요 결과와 함의, 향후 전망 등에 대한 체계적 분석을 제공한다. 핀란드는 북유럽 복지국가들 중 기본소득에 관해 특별한 관심을 보여온 국가로 주요 정당들이 논쟁을 주도하는 특징을 보이며, 이번 실험은 보편적 복지국가의 지속가능한 미래를 탐색하기 위한 정부 주도의 사회혁신 실험이라는 성격을 갖고 있다. 그러나 보편주의 원리의 확대와 시장친화적 고용(복지)개혁 요구가 혼재된 가운데 중도우파 정부의 이니셔티브로 전개된 이번 실험은 설계 디자인과 진행 과정에 일부 한계를 노정하였고, 특히 '고용활성화 모델' 등 기본소득과 원리가 상충되는 제도가 갑자기 도입되면서 기본소득 실험 결과에도 부정적 영향을 끼친 점이 확인된다. 실험 결과 삶의 질과 복리 측면의 향상에도 불구하고 주된 목표였던 고용률 증진 효과는 기대에 미치지 못한 것으로 나타난다. 무엇보다 고용활성화 모델 도입으로 인해 고용률 지표 변화의 수

* 이 논문은 2020년도 한국교원대학교의 교내 연구비 지원에 의해 이루어진 것임.
** 한국교원대학교 교육정책전문대학원 (제 1저자)
*** 경북대학교 대학원 경제학과 (교신저자)

www.kci.go.kr

준과 원인을 정확히 판별할 수 없다는 점은 중요한 한계이다. 모호한 결과와 더불어 향후 핀란드에서 기본소득의 제도화 전망은 불투명해진 상태이나 주요 정당의 노선과 현 정부 프로그램 등을 고려할 때 추가 기본소득 실험이나 유사한 형태로의 사회보장제도 개혁 가능성도 여전히 남아있다.

주제어: 기본소득, 북유럽 복지국가, 보편주의, 사회보장 시스템, 핀란드

1. 들어가며

2020년 5월 6일, 핀란드 정부의 기본소득 정책 실험 최종결과 보고서가 발표되었다. 2017년 1월부터 2018년 12월까지 2년 간 실시된 이 실험은 정부 결정과 실험 설계 단계에서부터 2019년 초반의 예비결과 발표, 그리고 이번 최종결과 발표에 이르기까지 전 세계 미디어와 관련 학계 및 시민사회의 광범위한 관심을 받았다. 더욱이 핀란드 정부는 실험 종료 후에 바로 결과 발표를 하지 않고 약 1년 6개월 간의 데이터 수집, 분석과 검토를 거쳐 보고서를 발표하였다. 그러나 영문 버전 없이 핀란드어 보고서로만 발표된 최종 실험 결과는 기본소득의 고용 증진 효과 등 주요 지표에서 여전히 모호한 그림을 제시하면서 논란을 증폭시켰다. 핀란드 연구진이 기본소득 실험 참가자들(실험집단)과 기초 실업수당 수급자들(통제집단)의 연간 고용일수를 비교 조사한 결과, 실험 첫해인 2017년에는 두 집단 간에 거의 차이가 없었고, 실험 둘째 해인 2018년에는 실험집단이 통제집단보다 약 5일 정도 더 일한 것으로 나타났는데 이러한 결과를 어떻게 해석할 것인가를 두고 논쟁이 전개된 것이다.

실험을 진행한 핀란드 사회보험청(KELA)의 연구 컨소시움에 합류해 관련 연구를 주도한 헤이끼 힐라모(Heikki Hiliamo) 헬싱키대 교수에 따르면 이러한 수치는 연구진의 기대보다 낮은 것으로 “기본소득의 고용 증진 효과를 검증하고자 한 실험의 본래 목표에 비추어 볼 때 실망스러운” 것이다.[1] 그러나 좌파적 관점에서 글로벌 기본소득 운동을 주도해온 이론가인 필리프 판 파레

www.kci.go.kr

이스는 이러한 수치의 차이도 의미가 없는 것은 아니며, 특히 2년 차 실험 시기에 핀란드 정부가 도입한 '고용 활성화 모델(*Aktiivimalli,* The Activation Model)'이 끼친 영향을 감안할 때 기본소득의 고용 증진 효과가 분명하다고 주장했다.[2] 국내에서도 이 문제를 둘러싸고 논쟁이 제기되었다. 기본소득 옹호자들은 판 파레이스와 비슷한 관점에서 실업수당 수급자들의 적극적 구직활동에 대한 압력을 높인 고용 활성화 모델에도 불구하고 기본소득 수급자들의 고용일수가 높다는 것은 충분히 의미가 있다고 주장했다(유종성, 2020 등). 그러나 핀란드 사회보험청의 최종결과보고서와 연구진들이 공식적으로 밝히고 있듯이 연간 5일 정도의 고용일수 변동은 큰 의미가 있다고 보기 어렵고, 고용활성화 모델의 영향 또한 복합적이어서 위와 같은 추론을 무비판적으로 수용하기는 어려워 보인다. 이러한 논쟁은 핀란드 기본소득 실험 결과에 대한 정확한 분석이 요청되고 있음을 시사한다. 실험 결과에 대한 자의적 해석을 경계하고 최종 보고서에서 공개한 데이터와 연구진의 관점을 우선 정밀하게 규명할 필요가 있다.

핀란드는 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등과 함께 북유럽의 보편적 복지국가의 일원이면서 다른 북유럽 국가들과 달리 유독 기본소득 논의와 실험에 적극적인 나라이다. 핀란드 사례는 다음 몇 가지 측면에서 특히 중요하고 흥미로운 사례를 제공한다. 첫째, 1980년대부터 지속적으로 이루어진 기본소득 정책 제안 및 논쟁의 맥락 위에서 2015년 집권한 우파연합정부가 기본소득 실험을 개시하기로 결정하였다. 둘째, 정부의 기본소득 실험 제안에 대하여 의회가 입법의 형태로 제도적 뒷받침을 제공하였고, 이에 기반해 체계적, 과학적 실험과 평가를 진행하였다. 셋째, 실험 진행 과정에서 기본소득과는 원리가 상반되는 고용활성화정책이 도입됨으로써 실험 결과에 중대한 영향을 미쳤으며, 이는 결과에 대한 정밀한 분석의 필요성과 더불어 바람직한 기본소득 실험 설계 및 제도화 과정에 대한 숙고를 요구한다. 넷째, 핀란드 기본소득 실험 사례는 북유럽의 보편주의적 복지국가의 맥락 속에서 보편적 기본소득 구상의 정책적, 제도적 실효성을 분석, 평가할 수 있는 유용한 준거를

1) https://yle.fi/uutiset/3-11375613, 검색일: 2020.11.18.
2) https://www.socialeurope.eu/basic-income-positive-results-from-finland, 검색일: 2020.11.18.

www.kci.go.kr

제시할 수 있다.

보편적 복지국가를 운영해온 북유럽 국가들은 높은 조세율에 기반해 높은 비율의 사회보장 지출을 유지하고 있으며, 포괄적 사회보험은 물론 보편적 성격의 사회수당 그리고 소득대체율이 높은 현금 소득이전 프로그램을 발달시켜왔다는 점에서 자유주의(선별주의)적 복지국가 또는 보수주의(조합주의)적 복지국가 체제의 국가들에 비해 보편적 기본소득 구상과 제도적 친화성이 상대적으로 더 높다고 볼 수 있다. 동시에, 북유럽 복지국가 건설의 주된 정치적 동력을 제공한 사회민주당과 노동조합 등은 후기 근대적 탈노동사회 비전에 기초한 보편적 기본소득 구상에 대해 가장 강한 반대자로 남아있다(Haagh, 2018; 판 파레이스 외, 2018). 핀란드는 북유럽 모델의 공통된 특징을 공유하면서도 근대 이후 국민국가 형성 경로, 지정학적 위치와 국제관계, 복지국가 건설 경로와 시점 등에서 상당한 예외성을 갖고 있으며(서현수 2019a, 2019b), 핀란드 기본소득 실험의 맥락, 디자인, 실행 과정, 그리고 결과를 제대로 이해하기 위해서는 그러한 특징들에 대한 깊이있는 이해가 요청된다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 최근 실시된 기본소득 실험 가운데 중요한 위상을 지닌 핀란드 실험 사례에 대해 체계적이고 심층적인 분석과 토론을 제공하고자 한다. 이를 위해 우리는 (1) 실험의 역사적, 비교적 맥락, (2) 실험 추진 방식과 특징, (3) 실험 디자인의 특징, (4) 실험 결과의 분석과 평가, (5) 향후 기본소득 정책화 전망 등 핀란드 기본소득 실험의 다차원적 성격과 의미를 탐색한다. 주요 연구질문은 아래와 같다.

- 북유럽의 보편적 복지국가들 가운데 왜 유독 핀란드에서 보편적 기본소득에 관한 정책 제안과 공적 논쟁이 활발하고 지속적으로 전개되었으며, 최근에는 국민국가 최초의 기본소득 실험까지 실시하기에 이르렀는가?
- 시민발의(citizens' initiatives)와 국민투표(referendums) 등 아래로부터의 직접 민주주의 기제를 활용해 기본소득 의제의 공론화에 성공한 스위스나 지방자치단체 중심의 분권화된 기본소득 실험을 전개한 네덜란드 사례와 달리 핀란드에서는 총리 등 중앙 정부의 이니셔티브와 의회 입법을 통한 정책 실험을 추진한 까닭은 무엇인가?

www.kci.go.kr

- 핀란드 기본소득 실험 디자인에서 관찰되는 주요 특징과 한계는 무엇인가? 다양한 비판과 반대에도 불구하고 핀란드 정부가 그러한 실험 디자인을 채택한 까닭은 무엇인가?
- 핀란드 기본소득 실험 결과 고용률, 삶의 질과 복리(well-being), 공동체 참여 등의 지표에서 어떤 변화가 관찰되었는가? 특히, 이번 실험에서 핵심 성패 기준으로 간주된 고용률 지표 관련 결과를 둘러싸고 긍정적, 부정적 관점의 해석과 논쟁이 야기된 이유는 무엇이며, 우리는 이번 결과를 어떻게 해석해야 하는가? 나아가, 핀란드에서 향후 기본소득 제도화의 전망은 어떠한가?

이러한 질문들에 체계적 답변을 제공하기 위해 우리는 국내외 선행 연구들을 폭넓게 검토하고, 특히 핀란드 정부의 기본소득 실험 제안서(KELA, 2016), 예비결과 보고서(KELA, 2019), 최종결과 보고서(KELA, 2020), 나아가 의회에 제출된 관련 법안(HE 215/2016 vp) 및 50개 단체와 전문가들이 의회에 제출한 의견서들(Valiokuntien asiantuntijalausunnot)[3], 그리고 관련 의회 상임위원회 보고서(Eduskunta, 2016) 등 일련의 공식 정책 및 입법 관련 문서들을 면밀히 분석하였다. 또한, 자료의 제한성을 보완하기 위하여 핀란드를 비롯한 국내외 언론 기사와 핀란드 사회보험청 등 관계기관 홈페이지 자료 등도 함께 수집, 검토하였다.

2. 기본소득 도입에 관한 주요 쟁점

기본소득지구네트워크(BIEN, basicincome.org/)에 따르면, 기본소득이란 "자산조사나 일에 대한 의무 조건 없이 개인적 단위로 모두에게 무조건 제공되는 정기적 현금 지급"으로 정의된다. 기본소득의 핵심 기준으로 ① 정기성(periodic), ② 현금지급(cash payment), ③ 개별성(individual), ④ 보편성(universal),

3) 핀란드 의회 상임위원회들에 제출된 50개 전문가 의견서 목록과 내용은 다음 링크를 통해 확인할 수 있다. (https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_215+2016_asiantuntijalausunnot.aspx, 검색일: 2020.11.18.)

www.kci.go.kr

⑤ 무조건성(unconditional) 등 다섯 가지 특징을 들고 있다. 보편성과 무조건성을 강조하여 보편적 기본소득(UBI: Universal Basic Income)이나 무조건적 기본소득(Unconditional Basic Income)이라 부르기도 한다.

여기서 보편성은 '모든 사람'을 포괄한다는 평등주의적 함의와 함께 자산조사 없이 지급된다는 특징을 주로 가리킨다. 또한, 대상과 범주에 따라 다양한 액수의 금액을 지원하는 기존 복지국가의 사회수당들과 달리 공동체의 모든 구성원을 대상으로 균일한(flat-rate) 금액을 지원한다는 점에서 더욱 보편적 속성을 가진다고 할 수 있다. 1980-90년대 이래 신자유주의적 복지국가 개혁이 가속화되면서 전통적 복지국가의 관대하고 보편적 성격의 정책, 서비스, 프로그램이 축소되고 생산적 복지나 근로 연계 복지(workfare) 등이 강조되면서 복지 수급자격(eligibility)의 보편적, 사회권적 성격이 탈각돼 왔는데 기본소득은 이를 다시 역전시켜 복지국가의 정초적 속성인 보편주의 원칙을 후기근대적 사회 현실의 맥락 속에서 재작동시키려는 기획이라 볼 수 있다. 물론 보편주의(universalism)는 개별 정책 수준, 제도적 영역 수준, 복지국가 체제 수준에서 관찰되는 이데올로기적 구상, 정책 원칙, 자원 (재)배분을 위한 행정 원칙 등 다양한 수준과 차원이 결합된 복합적, 논쟁적 개념이다(Anttonen et al., 2012). 자산조사 없이 모두에게 매월 균일액의 소득지원금을 배분하는 기본소득은 기존 사회수당들에 비해 개별 정책이나 프로그램 수준에서 더 보편적일 수 있지만 전체 복지국가 체제 수준에서도 보편주의 원칙에 부합하는 지는 별도의 검토를 요한다. 거꾸로, 보편적 복지국가로 분류되는 북유럽 복지국가에서도 개별 사회 정책, 수당, 서비스 등은 선별주의적 또는 조합주의적 원칙에 기반해 이루어질 수도 있으나 그것이 사회보험 전반의 제도적 수준이나 전체 복지국가 체제 수준에서는 더 평등하고 포용적 결과로 연결됨으로써 보편주의 원칙과 잘 부합될 수 있다(그 역도 성립 가능하다). 또한, 특정 기본소득 제안이나 실험이 기존 복지국가 체제에서 제공되던 사회수당들을 통폐합하면서 일정하게 확대하는 수준에 머무는지 아니면 기존 복지국가 패러다임 자체를 재구성하는 수준까지 나아가는지도 해당 사례의 역사적, 정치적 맥락과 더불어 구체적 디자인, 실행 과정, 정치·정책적 효과 등을 면밀히 살펴본 뒤 판단할 수 있다.

www.kci.go.kr

2015년 스위스의 기본소득 도입 국민투표, 그리고 2017-2018년의 핀란드 기본소득 실험 등을 계기로 과거 유토피아적 구상 수준에 머물던 보편적 기본소득 논의는 이제 멀지 않은 미래에 도입 가능한 제도 및 정책 프로그램 수준의 논쟁으로 전환되고 있다. 실제로 핀란드, 네덜란드, 캐나다와 같이 발달한 서구 복지국가에서부터 한국과 대만 등의 강한 발전주의 국가 전통을 가진 동아시아 산업 자본주의 국가들, 그리고 인도, 나미비아, 케냐, 브라질 등 빈곤층이 인구의 다수를 이루는 제3세계 개발도상국들에 이르기까지 세계 각국에서 다양한 수준과 형태의 기본소득 실험이 전개되고 있다.[4] 나아가, 기본소득을 둘러싼 이론적, 개념적 쟁점에서부터 구체적 정책 제안이나 실험 결과 등에 대한 경험적 분석·평가에 이르기까지 매우 다양하고 광범위한 연구 결과들도 최근 국내외에서 빠르게 증가하고 있다. 기본소득에 대한 증대된 관심과 논쟁, 그리고 관련 연구의 출판에도 불구하고 아직 기본소득 도입 여부를 둘러싼 다양한 차원의 쟁점들이 존재한다. 기존의 선행연구들을 폭넓게 참조할 때 기본소득을 둘러싼 주요 쟁점들을 아래와 같이 구별할 수 있다.

(1) 기본소득과 노동의 미래: 인공지능(AI) 혁명, 자동화, 사물인터넷 등 이른바 '4차 산업혁명'이 실제로 일자리를 대규모로 줄일 것인가? 과학기술의 급속한 발전에 따른 '노동의 종말'을 예견하면서 포스트 노동 사회의 출현과 대규모 실업 위험을 경고하는 목소리가 커져가고 있는 동시에, 기술 발전에 따른 신규 일자리의 창출 가능성, 교육과 돌봄 및 감정 서비스, 그리고 창의적이고 예술적 활동의 지속적 필요 등을 논하며 'AI 묵시록'은 현실성이 결여된 기술주의적 미래 담론임을 지적하는 의견들도 제출되고 있어 균형적 관점의 검토가 필요하다(스턴 외, 2019; 최한수 외, 2019).

(2) 기본소득과 조세 및 공공재정: 보편적 기본소득 제도는 재정적으로 지속가능한가? 기본소득 도입을 위한 재정 방안이 조세 중립적인가, 아닌가? 공유부(common wealth)의 적극적 인정에 기반한 탄소세, 빅데이터세, 국토보유세 등을 통한 재원 마련 방안은 현실적인가?

4) 최한수 외(2019)는 최근 전개되는 세계 각국의 기본소득 실험 현황에 관한 체계적 분석을 제공하고 있다.

www.kci.go.kr

이는 기본소득 도입 논쟁에서 중심을 차지하는 주제로서 전 사회 구성원들을 대상으로 의미있는 수준의 보편 수당을 제공하기 위해 요구되는 거대한 규모의 재정 자원을 확보하기 위한 다양한 방안들이 제안되고 있으나 알래스카 영구배당(Alaska Permanent Fund) 등의 예외적 사례를 제외하면 아직까지 사회적으로 합의된 방식을 발견하기 어렵다. 국내에서도 기본소득 도입을 위해서는 대규모의 증세가 불가피하다는 의견(최한수 외, 2019)과 기존 조세의 조정, 국토보유세 등 일부 조세의 신설, 기존 사회수당의 조정 및 대체, 누진세 강화 및 기존 세금감면제도 개혁 등 복합적 조치를 통해 가능하다는 의견(이원재 외, 2019)이 부딪히고 있다.

(3) 기본소득과 근로유인 또는 노동윤리: 기본소득이 지급되면 사람들은 더이상 일을 하지 않으려 들 것인가? 기본소득 지급 실험 이후 고용률 증진의 효과가 관찰되는가? 기본소득을 옹호하는 한 가지 중요한 주장은 기본소득이 생계를 위해 원치않는 노동에 종속된 삶을 탈피하도록 도울 수 있다는 것이다. 나아가, 무조건적으로 지급되는 기본소득이 복잡한 사회보장제도가 야기하는 '실업의 함정'에서 벗어나 파트타임 노동 등 유연한 형태의 노동과 직업을 보다 쉽게 선택할 수 있도록 촉진할 것으로 기대된다. 이에 대해 반대자들은 무조건적 형태의 기본소득이 제공되면 사람들의 노동시장 참여 동기가 현저히 감소할 것이며, 이는 경제적으로 부정적 영향을 미칠 것이라고 우려한다. 또한, 후기 근대 사회로의 이행과 더불어 노동윤리 자체의 이데올로기적 성격을 비판하는 관점과 더불어 인간의 삶과 정체성에서 노동과 직업이 수행하는 중심적 역할이 여전히 필요하고 중요하다는 관점이 대립된다(판파레이스 외, 2018; 스턴 외, 2019; 스탠딩, 2018).

(4) 기본소득과 빈곤 및 불평등 해결: 기본소득이 빈곤과 불평등 문제를 실제로 개선할 수 있는가? 빈곤 계층보다 중간 계급의 이익에 오히려 더 기여할 가능성은 없는가? 조건 없이 모든 사회 구성원들에게 일정 액 이상의 현금을 정기적으로 지급한다는 발상에 기초한 기본소득은 무엇보다 빈곤과 불평등 문제를 해결할 수 있는 명쾌한 대안으로 인식되면서 다양한 스펙트럼의 지식인과 활동가 그리고 시민들의 지지를 모으고 있다.

그러나 기존의 다양한 유형과 종류의 사회수당들을 전면 혹은 부분적으로

www.kci.go.kr

통폐합한 뒤 소득과 자산의 규모에 관계없이 균일 액수(flat-rate)의 수당 혹은 소득의 형태로 모두에게 똑같이 제공하는 것은 그 액수가 충분히 크지 않은 경우 자칫 빈곤층을 대상으로 주어지던 기존 사회수당이나 공적 부조 등의 수급자들과 중간층 이상의 시민들 간의 소득 격차를 증가시키는 효과를 발휘할 수 있다는 우려가 제기된다(최한수 외, 2019). 이는 기본소득 제도의 도입 검토 과정에서 진보적 누진세의 확대 적용이나 기존 사회수당 체계와의 적절한 연계 방안 마련 등 보다 면밀하고 신중한 제도적 디자인의 설계 및 사회적 숙의 과정이 필요함을 시사한다(스탠딩, 2018).

(5) 기본소득과 참여 민주주의 또는 시민 공화주의: 기본소득이 사람들의 정치적 자유와 행위 역량을 증진할 것인가? 이 질문은 후기 근대적 조건에서 민주주의와 시민권 모델의 진화 방향과 관련하여 중요한 논점을 제공한다. 자유롭고 평등한 시민적 주체들이 자신의 삶에 영향을 미치는 공공정책의 결정 과정에 온전히 참여함으로써 민주적 정당성과 정책적 효과성을 고루 성취한다는 근대 민주주의의 기본 원칙은 오늘날 빠르게 증가하는 경제사회적 불평등과 시민적 자유의 축소 경향 속에서 근본적 도전을 받고 있다.

이러한 상황에서 모든 사람이 품위있는 삶을 영위하기 위한 최소한의 소득이 조건없이 부여될 때 시민들은 생존을 위한 필연성의 요구로부터 일정하게 벗어나 자율성을 획득할 수 있으며, 나아가 공동체 업무에 참여하는 공적 시민으로서 행위할 가능성도 커진다고 기본소득론자들은 주장한다. 특히, 대표적인 참여 민주주의 이론가인 페이트만(Pateman, 2004)은 기본소득이 21세기의 보편적 참정권과 같은 것으로 후기 근대적 조건 속에서 정치적 자유와 평등을 보장하기 위한 기본 프로그램으로 기본소득이 도입될 수밖에 없다고 말한다.

(6) 보편적 기본소득 vs. 보편적 복지국가: 기본소득은 기존의 복지국가 제도(사회보험과 사회서비스 등)를 대체할 수 있는가? 보편적 기본소득과 보편적 복지국가의 양립가능한 발전 방안은 (어떻게) 가능한가? 기본소득이 기존의 전통적 복지국가 제도와 시스템의 한계를 비판적으로 극복하기 위한 대안적 사회보장 모델로 인식되면서 기본소득과 복지국가, 특히 북유럽 국가들에서 특징적으로 발달한 보편적 복지국가와의 관계 설정이 중요한 쟁점으로 부

www.kci.go.kr

각되었다.

실제로 사민당과 노동조합 등 기존 복지국가 모델에 대한 강한 애착과 신념을 간직하고 있는 행위자들은 보편적 기본소득의 경우 유토피아적 발상과 목표에도 불구하고 20세기의 험난한 역사 발전의 경로 속에서 정치적 투쟁과 합의 과정을 통해 이룩한 보편적 복지국가와 사회보장 시스템을 훼손하는 부작용이 나타날 수 있다고 본다(베르그만, 2010). 또한, 복지국가 유지를 위한 공공재정 규모의 제약을 감안할 때 기본소득 도입으로 인해 건강, 교육, 주거, 고용, 환경 등 핵심 사회정책 및 관련 서비스의 질 저하가 일어날 가능성에 관한 우려도 크게 제기된다. 이에 대해 기본소득론자들은 기본소득과 복지국가가 양자택일의 대체 관계가 아니며, 기본소득 도입과 무관하게 건강과 교육 등 사회서비스들은 더욱 확대, 발전되어야 함을 인정한다고 강조한다(백승호・이승윤, 2018). 그러나 기본소득을 옹호하는 단체나 연구자들 가운데 위와 같은 사회정책 및 서비스의 혁신적 발전 방안에 대해 체계적인 진단과 해법을 제시한 경우는 아직 드물다는 점에서 기본소득과 복지국가의 양립 가능성에 대한 심화된 천착이 필요해 보인다.

(7) 복지국가 동맹 vs. 기본소득 동맹: 복지국가 건설을 위한 정치적 동맹에 부합하는 기본소득 도입을 위한 정치적 동맹과 지지자들을 어떻게 확보할 수 있는가? 최근 기본소득의 정책적 제도화를 위한 '기회의 창'이 열림으로써 관련 실험과 논쟁이 봇물처럼 쏟아지고 있지만 이를 위해서는 기본소득 제도의 정치적 지속가능성이 확보되어야 하며, 이는 현실에서 기본소득 도입, 발전을 지지하는 사회집단들을 효과적으로 동원하고 이들 간의 사회적 연대와 정치적 동맹 형성을 안정적으로 구축하기 위한 전략이 요구된다(De Wispelaere, 2015; 판 파레이스 외, 2018).

실제로 20세기 복지국가 건설의 역사는 산업 자본주의 고도화와 이에 따른 기능적 압력의 증대[5] 등 객관적, 환경적 요인들과 더불어 노동자-농민 그리고 노동자-중간계급 간 계급 초월적 동맹과 연대의 정치과정에 기초해 이

5) 반 커스버건 외(2017: 41)에 따르면, "자본주의의 동학은 새로운 문제와 욕구, 위험, 갈등을 끊임없이 발생시키고 따라서 그에 대응하기 위한 새로운 해결책을 항구적・지속적으로 요구"한다. 이러한 요구를 '기능적 압력' 또는 '기능적 필요'라 부른다.

www.kci.go.kr

루어졌다(Esping-Andersen, 1990; 셰리 버먼, 2010; 반 커스버건 외, 2017). 기본소득의 경우 여성, 청년, 장애인, 농민 등 사회적 약자, 소수자 집단들, 특히 '프리케리아트(precariat)'로 불리는 다양한 형태의 불안정 노동자들(비정규직, 플랫폼 노동자, 유연노동자, 실업자, 이주노동자 등)이 그러한 정치적 지지집단을 형성할 가능성이 높다. 그러나 이들이 21세기의 정치사회적 조건 속에서 수많은 정체성과 이해관계의 균열 구조를 따라 파편화되지 않고 정치적으로 높은 영향력을 발휘하기 위한 자기조직화와 연대 네트워크의 창출로 나아갈 수 있을 것인가는 불투명한 질문으로 남아있다.

이처럼 기본소득을 둘러싼 매우 다양하고 중요한 쟁점들이 존재하며, 이에 대한 면밀한 분석과 토론이 요청된다. 무엇보다 현 단계 한국사회는 기본소득을 둘러싼 토론의 양극화를 지양하고 장기적 관점의 정책적, 학술적 토론과 연구를 심화시켜가야 할 때이다. 그런 측면에서 체계적, 과학적 정책실험과 지속적인 공적 논쟁을 통해 후기 근대적 사회변동에 조응하는 대안적 사회보장 제도를 모색하면서 '중첩적 합의(overlapping consensus, Rawls, 1993)'를 지향하는 핀란드 사례를 면밀하게 연구 검토할 필요가 제기된다. 그동안 핀란드의 기본소득 실험이 미디어를 통해 널리 알려지고 세계 각국의 정책결정자들과 연구자들의 관심을 받으면서 이를 주제로 한 다양한 연구결과 들이 제출되어왔다. 주로 핀란드 기본소득 실험의 설계와 실행, 그리고 평가 과정에 관여한 연구진들이 저술한 몇몇 논문과 단행본 챕터들이 출판되었고(Haimetoja et al., 2019; Perkiö, 2020a, 2020b; De Wispelaere et al., 2019 등), 국내에서도 관련 연구들이 제출되었다(김인춘, 2016; 노정호, 2018 등).

그러나 2020년 5월 핀란드 기본소득 실험의 최종결과가 발표된 뒤 이를 체계적으로 분석, 평가한 연구결과는 아직 찾아보기 어렵다. 이는 시기적으로 아직 이른 상황임을 반영하는 것이지만 실험기간 도중에 갑작스런 고용활성화 모델 시행 등에 따라 실험결과가 복잡하고 모호하게 나타난 점과 무관하지 않아 보인다. 실험 설계를 위한 연구용역 보고서(KELA, 2016)와 예비결과보고서(KELA, 2019)와 달리 최종결과보고서(KELA, 2020)가 현재까지 영문 번역본 없이 핀란드어로만 출판된 것도 한국을 비롯한 해외 연구진들의 자료 접근성을 제약한 것으로 짐작된다. 그러한 가운데 실험 결과, 특히 고용

www.kci.go.kr

률 지표 관련 결과를 둘러싸고 상반된 해석들이 제출되며 논쟁이 전개되기도 했으나 영문 요약문 수준을 넘어 최종결과보고서의 원문들에 대한 면밀한 검토에 기반한 체계적 분석 평가는 아직 제출되지 않은 상황이며, 이 연구는 이러한 공백을 메우기 위한 학술적 시도이다.

3. 핀란드 복지국가와 기본소득 논쟁: 역사적, 정치적 맥락

복지국가 연구의 현대적 고전이 된 *The Three Worlds of Capitalism*(1990)에서 에스핑-안데르센(Esping-Andersen)이 분류한 대로 영미권의 자유주의(선별적) 복지국가, 독일과 오스트리아 등 중부 대륙 국가들의 보수주의(조합주의) 복지국가들과 달리 북유럽 국가들은 사민주의(보편주의) 복지국가 체제로 널리 알려져 있다. 북유럽에서 복지국가의 근대적 기원은 19세기 후반 급속한 자본주의 산업화 과정에서 제기되는 빈곤, 실업, 질병, 산재, 소외 등 다양한 사회적 위험들(social risks)이 부과하는 기능적 압력에 대응하기 위해 도입된 실업보험 등 초기 사회정책과 입법이라 할 수 있다. 당시 노동운동, 농민운동, 여성운동, 금주운동 등 대중운동이 활발하게 전개되고, 정치-이데올로기적 균열을 따라 성립된 사민당, 농민당, 보수당 등 근대 대중정당들이 적극적인 계급 동원에 나서던 시기였다(Arter, 2016; Einhorn and Logue, 2003; Pedersen & Kuhnle, 2017; 서현수, 2019b).

북유럽 복지국가의 본격적인 발전은 1930년대 이후의 계급 초월적 타협과 정치 동맹에 기반해 이루어졌다. 1929년 세계대공황과 이에 따른 미증유의 경제위기와 실업대란의 위험에 대응하기 위하여 북유럽 국가들은 사민당과 농민당의 정치적 연합 및 노사정 대타협을 추진하였다. 이후 사회적 대화와 타협에 기초한 코포라티즘(corporatism)적 이익 조정 체계를 발전시키면서 북유럽 국가들은 누진적 조세제도와 적극적 공공재정 지출을 통해 전 국민을 포괄하는 보편적 사회보험 및 보편적 사회수당 체계를 발전시켰다. 교육, 건강 등 주요 사회서비스 영역에서도 보편주의 원칙과 평등의 가치가 강조되었

www.kci.go.kr

다. 1917년 러시아제국으로부터의 독립한 직후 폭력적인 좌우 간 내전(핀란드 내전, 1918년)을 경험한 핀란드는 1930년대에 아직 노사 간 대타협을 이루지 못하였으나 사민당과 농민당의 연합 정치가 가동되면서 보편적 복지국가를 향한 입법과 사회정책 형성에 중요한 진전들을 이루었다(셰리 버먼, 2010; Einhorn and Logue, 2003; Esping-Andersen, 1990; Kettunen, 2001).

전후 미국과 유럽 각국에서 다양한 형태의 수정 자본주의와 복지국가들이 출현하는 가운데 북유럽 복지국가도 황금기를 구가하였다. 일찍이 1930년대에 사회적 대타협을 이루고 보편적 복지국가 건설에 매진한 스웨덴, 덴마크, 노르웨이는 1960-70년대에 복지국가의 완성 국면에 도달하였다. 핀란드의 경우 1968년 역사적인 노사정 대타협을 이루면서 1980년대 후반까지 지속적으로 공공재정 지출을 확대하며 북유럽형 보편 복지국가 대열에 합류하였다(Kettunen, 2001; Julkunen, 2001). 그러나 핀란드가 복지국가 팽창을 도모하던 시기는 오일쇼크 등에 따른 국제정치경제체제의 위기와 급격한 변화를 수반하던 시기였으며, 다른 북유럽 국가들이 복지국가 팽창을 멈추고 구조조정 또는 개혁기에 접어들던 때였다. 정보화와 세계화의 진전 속에 영국과 미국을 중심으로 신자유주의적 이데올로기가 확산되었고, 이는 북유럽 국가들에도 상당한 영향을 미쳤다. 또한, 인구구성과 산업구조의 변동 속에서 새로운 정치사회적 균열 구조가 나타나고 비판적 시민들이 새롭게 출현하면서 기존의 안정된 정당체제와 복지국가를 위한 정치 연합 구조에도 중요한 변화들이 관찰되던 시점이었다(Arter, 2016; Pedersen & Kuhnle, 2017).[6]

이러한 역사적 맥락을 바탕으로 핀란드에서 1980년대 초반부터 복지국가의 지속가능한 미래를 모색하는 다양한 논의와 흐름들이 나타난 까닭을 이해할 수 있다. 기본소득은 그 중 하나의 대안적 아이디어로 일부 정책결정자와 연구자, 나아가 몇몇 정당들의 관심을 받았다. 아래 <표 1>이 보여주듯이, 실제로 핀란드에서는 1984년부터 2020년 현재까지 다양한 행위자들로부터 지속적인 기본소득 제안들이 있어왔다.

6) 핀란드 복지국가의 역사적 형성, 발전, 진화 과정에 대한 체계적 이해를 위해서는 서현수(2019b)를 보라.

www.kci.go.kr

<표 1> 2017-2018년 기본소득 실험 이전에 핀란드에서 제출된 기본소득 제안들

연도	발의자	내용 및 특징
1984	야꼬 오우띨라 & 빠보 우시딸로 (Jaakko Outila & Paavo Uusitalo) 교수	• 안식휴가 및 시민임금: 15-64세 사람 누구나 6개월간 자발적 휴가를 가질 수 있으며, 약 1,000유로 정도의 월 급여를 지급 받음(과세 대상). • 특정 정당과의 연계 없는 연구자들이 제안
1987	마띠 비르따넨(Matti Virtanen, 사회학자)	• 모든 성인에게 월 약 900유로를 지급(세금 면제)하는 기본소득안 제안 • 천연자원, 에너지, 환경세 등을 통해 재원 조달
1988	얀 오또 안데르손(Jan Otto Andersson, 좌파 경제학자)	• 모든 아동, 성인, 장애인에게 각각 월 288유로, 576유로, 864유로를 지급하는 시민임금안 제안(세금 면제) • 소득세 인상+부가가치세 인상+천연자원세, 재산세, 상속세 인상 등을 통해 재원 조달 • 제안자는 1986년 유럽기본소득네트워크 창설에 관여한 비중있는 인물로 1990년 급진 좌파동맹(Left Alliance)의 첫 번째 당 강령에서 시민임금안이 채택되는데 영향을 미침.
1989	뻬까 꼬르뻬넨(Pekka Korpinen, 사민주의 경제학자)	• 모든 구성원에게 상당한 액수의 월 급여를 제공하는 시민임금안을 제안 • 소득세+높은 누진재산세+무료 공공서비스 폐지 등을 통해 재원 마련 • 대표적 좌파 경제학자의 제안이었으나 사민당에서 제대로 논의되지 않음.
1992	일뽀 라흐띠넨 (Ilpo Lahtinen, 전국대학학생연합 비서)	• 모든 시민과 핀란드 5년 이상 거주 외국인에게 월 477유로의 급여를 제공하는 부분 기본소득안을 제안 • 40%의 균일소득세 부과 및 기존 세금공제 및 현금이전 폐지 등을 통해 재원을 조달하고 지자체마다 '기본 사회보장센터'를 설립하는 방안 • 경제위기가 심화되는 상황 속에서 제대로 된 관심과 토론의 대상이 되지 못함.
1994	오스모 소이니바라(Osmo Soinivaara, 녹색당 국회의원)	• 모든 시민에게 매월 일정액(단독 성인가구 393유로, 2인 성인가구 670유로)을 지급하는 기본소득안 제안 • 53% 균일소득세 + 고소득자에 대한 10% 추가 조세 등을 통해 재원 마련, 2단계 도입 방안 제시 • 일부 변형된 안이 녹색당에 의해 공식 정책 프로그램으로 채택되었으며, 광범위한 미디어 토론을 불러옴.

www.kci.go.kr

연도	발의자	내용 및 특징
1997	까띠 뻴똘라(Kati Peltola, 사회정책 전문가, 좌파 정치인)	• 일정 기준 이하의 소득을 가진 사람들에게 월 786유로(비과세, 아동은 월 337유로)를 지급하는 기초소득 및 시민 활동안 제시
1998	청년핀란드인당 (Young Finns, 자유주의 정당)	• 16세 이하 월 72유로, 16-60세 월 288유로, 60세 이상 월 403유로(비과세)를 지급하고 점진적으로 액수를 늘려가는 기본소득안 제시 • 균일소득세를 통해 재원 마련 • 군소정당 활동가들이 총선 공약의 하나로 제시했으나 영향력은 미미
1998	중앙당(Centre Party)	• 조건적 기본소득 및 노동 개혁안 제시: 급여 액수 등은 미확인 • 사회보장시스템을 단순화하고, 인센티브 함정을 제거하며, 새로운 일자리를 창출할 목적으로 추진 • 총선 공약으로 제시했으나 중앙당은 참패, 이후 노동 개혁은 당 의제에서 삭제
2001	아니따 마띨라(Anita Mattila, 연구자), 1안	• 박사학위 논문에서 기본소득의 두 가지 실현 방안을 제시 • 1안은 실업자와 저소득 계층 사람에게 월 743유로(과세)를 지급하는 방안 • 최저실업수당, 주거수당, 사회부조금 등 통폐합, 임금 연계 수당들은 존속 • 고용 촉진, 자율적 시민 활동 증진, 관료주의 감소 및 개인 자율성 증진 등을 목표 • 실업률이 높은 작은 지자체 대상의 경험적 실험 제안
2001	아니따 마띨라, 2안	• 2안: 사회보장 수급자격을 갖추고 소득이 있는 사람들에게 월 659유로를 지급하는 기본소득안 • 월 310유로 이하 소득에 대해서는 면세, 소득이 오를수록 기본소득은 감소하는 모델
2007	녹색당(Green League)	• 핀란드 지속 거주하는 시민들을 대상으로 월 440유로(비과세)를 지급하는 기본소득안 제시 • 2구간 소득세(39%/ 49%) + 환경세 및 자본소득세 증가를 통해 재원 마련 • 현행 최저 실업수당 수준의 무조건적 기본소득을 보장하는 방안으로 주거수당, 사회부조, 임금연계수당을 제외한 모든 소득 이전을 대체(공공재정 지출 규모 현상 유지) • 관료주의 축소 및 시스템 단순화, 인센티브 함정 제거, 소규모 창업, 비정규 고용, 새로운 형태의 일과 교육을 지원, 시민들의 선택권 증진 등을 목표

www.kci.go.kr

연도	발의자	내용 및 특징
2007	녹색당(Green League)	• 공공재정과 가구에 미치는 영향에 대한 미시적 시뮬레이션 분석을 포함 • 2011년 총선을 앞두고 녹색당은 기본소득 급여를 월 540유로로 상향 조정한 새로운 모델을 발표
2011	좌파동맹(Left Alliance, 급진 좌파 정당)	• 핀란드에 지속 거주하는 모든 주민들을 대상으로 월 620유로의 보편적 기본소득 + 월 130유로의 추가 소득(실업, 질병, 아동 돌봄 등 사유 있을 시)을 제공하는 기본소득안 제시 • 36억 유로의 재원 마련을 위해 30-57%의 누진세 및 자본소득세 추진하고, 주거수당 등 기존 소득 이전 프로그램들을 모두 대체 • 소득 재분배, 빈곤과의 투쟁, 복지수급자들의 존엄과 자율성 증진, 불안정 노동자들의 협상력 제고, 노동 개념의 확장과 개인 해방의 추구 등을 목표로 함 • 공공재정과 가구에 미치는 영향에 대한 미시적 시뮬레이션 분석을 포함 • 1단계로 모든 작은 수당들을 통합하고 2단계로 기본소득 액수를 증가시키는 단계적 도입 방안 제시 • 2012년 11월, 당 대회에서 공식 승인

출처: Koistinen & Perkiö (2014), Table 2(pp. 42-53)의 내용을 요약한 것임. 2017-2018년 기본소득 실험 이후 2019년 총선에서도 중앙당, 녹색당, 좌파동맹은 자신들의 기본소득 정책 제안을 업그레이드해 공표하였음(최근 논의에 대해서는 결론 부분의 논의를 참조).

제안들은 당대의 정치사회 상황을 반영하고 또한 발의자들의 개별적 관심 및 정치적 지향들을 함께 반영하고 있으며, 이에 대한 사회적 반응은 다양하게 나타났다. 한 가지 특기할 점은 당초 복지국가 건설 후에도 지속되는 빈곤 해소 및 보편적 사회권의 온전한 실현 기제로 제안되던 흐름이 1990년대 초반의 극심했던 경제위기 시기[7]를 거치면서 적극적인 고용활성화 정책과의

7) 핀란드는 1990년대 초반 소련 몰락 이후 GDP의 약 20%를 차지하던 대동구권 무역에 큰 타격을 입으면서 심각한 경제 위기를 겪었다. 이 시기 실업률은 17%까지 치솟았고, 많은 사람들이 실업과 소득 감소, 가정 해체 등으로 고통받았다. 1990년대 중반을 지나면서 핀란드 경제는 회복되었고, 이후 노키아가 주도하는 후기 근대적 지식정보경제로 전환되었다. 그럼에도 실업률은 일정 수치 아래로 다시 내려가지 않았고, 실업률 감소와 고용 증대는 정부의 지속적인 정책 의제가 되었다((Julkunen, 2001; Halmetoja et al., 2019).

www.kci.go.kr

연관이 두드러지는 흐름으로 전환된 것이다(Perkiö 2020a, 2020b). 특히, 1990년 이후 좌파동맹(Left Alliance), 녹색당(Green League), 중앙당(Centre Party) 등 주요 정당들이 자신들의 기본소득 모델들을 발표하고 이를 공식 프로그램으로 승인하거나 총선 공약 등으로 내거는 등 기본소득 논쟁을 주도하는 양상을 보이고 있다(Halmetoja et al., 2019). 2017-2018년 단행된 핀란드 정부의 기본소득 정책실험은 이러한 역사적, 정치적 맥락 위에서 전개된 측면이 있음을 이해할 필요가 있다.

핀란드의 기본소득 실험은 2015-2019년 집권한 보수연합정부의 유하 시삘라(Juha Sipilä) 총리(중앙당)의 이니셔티브로 시작되었다. 당시 핀란드 정부는 중도우파 중앙당(Centre Party), 보수 국민연합당(National Coalition Party), 극우 포퓰리즘 핀란드인당(Finns Party)의 3개 정당 연정의 형태를 띠고 있었다. 유하 시삘라 총리는 성공한 벤처기업가 출신으로 관료주의에 대한 부정적 인식과 시장 중심 사고 경향이 강한 정치인이며, 당시 중앙당 리더십은 당 100년 역사에서 시장 중심 이념 성향이 가장 강한 리더십으로 평가되었다. 한편, 핀란드 중앙당은 과거 농민당(Agrarian League)의 후신으로 20세기 핀란드 국민국가 형성은 물론 중도좌파인 사민당과 함께 보편적 복지국가를 건설한 주역으로 평가받는 정당이다. 노동시장의 정규적 고용계약관계를 중심으로 한 사회보험 제도 설립을 선호한 노조 및 사민주의 정치세력과 달리 그러한 노동시장 관계에서 비껴나 있는 농민, 농촌, 농산림업 등의 이해관계를 대변하는 중앙당은 국민연금과 포괄적 고용보험 등 보편주의적 사회보험 도입을 주도하면서 보편적 복지국가를 일구는데 중요한 기여를 했다(서현수, 2019b). 이러한 맥락에서 우리는 중도 우파인 중앙당의 총리가 기본소득 실험을 주도한 사실을 제대로 이해할 수 있게 된다.

2010년대 들어 핀란드는 유로존 재정위기, 노키아의 휴대전화 사업 부문 몰락, 우크라이나 사태 이후 유럽연합의 러시아 제재에 따른 대러시아 교역 축소 등의 여파로 장기간의 경기침체를 겪고 있었으며, 2015년 집권한 시삘라 정부는 이를 타개하기 위해 고용률 제고와 생산성 회복을 최우선의 정책 목표로 추진하였다. 이 과정에서 무리하게 노조의 양보를 요구하는 생산성 협약을 추구하면서 24년 만의 총파업 등 큰 사회적 반발을 부르기도 했고[8], 집권

www.kci.go.kr

후반부에는 기본소득 실험과 원리가 상반되는 '고용활성화 모델(Aktiivimalli, The Activation Model)'을 도입해 역시 많은 비판을 받았다.[9] 기본소득 실험 역시 이러한 정책 흐름 속에서 결정된 사안으로 실험 설계와 추진 과정에서 기본소득의 본래 취지와 어긋나는 실험 디자인 채택 및 갑작스런 고용활성화 정책 도입에 따른 정책실험의 일관성 훼손 등에 대한 비판이 제기되었다.

2019년 총선 결과 시뻘라가 이끄는 중앙당은 역사상 최악의 성적을 기록하며 참패하였고, 이후 핀란드 정부는 새로 1당을 차지한 사민당 주도의 5당 연정(사민당, 중앙당, 녹색당, 좌파동맹, 스웨덴인민당Swedish People's Party)으로 구성되었다. 중앙당은 총선 참패에도 불구하고 연정 파트너로 정부에 참여하고 있으나 안팎의 내홍을 겪으며 그 영향력이 현저히 줄어든 상태이며, 고용활성화 모델도 새 정부와 의회의 결정으로 2020년 1월부터 전격 폐지되었다.[10] 중앙당은 2019년 총선 참패를 수습하는 과정에서 32세의 젊은 여성 정치인 까뜨리 꿀무니(Katri Kulmuni)를 새로운 대표로 선출하였으나 2020년 9월 새로운 당 대회에서 36세의 여성 정치인 안니까 사리꼬(Annika Saarikko)로 다시 리더십을 교체하였다.[11] 인구구성과 산업구조의 급격한 변동 및 정치-이데올로기적 균열 구조의 변화 속에서 100년 정당인 당의 선거 경쟁력과 정체성에 중요한 물음표가 던져지는 시점에 중앙당이 서 있는 모습이다.

---

8) https://www.hs.fi/politiikka/art-2000002851668.html, 검색일: 2020.11.21.

9) 고용활성화 모델이란 핀란드 정부가 2018년 1월 1일부터 도입, 시행한 제도로 핀란드 사회보험청으로부터 기초실업수당이나 노동시장보조금을 지원받는 실업자가 일정 기간 동안 일정 시간 이상의 구직 활동을 하지 않는 경우 실업수당을 일부 삭감하도록 한 조치를 말한다. 아무 조건없이 2년 간 기초소득을 보장한 기본소득 실험과 달리 실업수당과 구직활동을 연계시키고, 의무 불이행 시 수당을 삭감하는 처벌적 기제가 실험 중간에 갑자기 도입된 것이다. 이로 인해 실업자들을 비롯한 노조와 시민사회의 반발이 강하게 제기되었고, 2019년 총선에서 유하 시뻘라 정부의 한 가지 패배 원인을 제공하였다. 총선 결과 사민당 주도의 새 연립정부가 들어선 뒤 2019년부터 고용활성화 모델은 결국 다시 폐지되었다(https://yle.fi/uutiset/3-10924887, 검색일: 2020.12.19.).

10) https://www.kela.fi/ajankohtaista-henkiloasiakkaat/-/asset_publisher/kg5xtoqDw6Wf/content/aktiivimalli-puretaan-2020-alusta-lahti-1, 검색일: 2020.11.21.

11) https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006621038.html, 검색일: 2020.11.21.

www.kci.go.kr

4. 핀란드 기본소득 실험 디자인과 실행 과정

핀란드의 기본소득 실험은 국민국가 수준에서 이루어진 최초의 기본소득 실험으로 실험의 디자인과 실행 과정 및 평가 측면에서 독특한 특징들을 나타내며 전 세계의 관심을 집중시켰다. 국가적 차원에서 전개된 유사 실험의 전례가 없었음에도 불구하고 핀란드 기본소득 실험은 그 설계에서부터 집행까지 불과 2년의 기간이 소요되지 않았다. 2015년 10월 KELA에 의해 기본소득실험에 대한 용역이 시작되었고, 5개월 뒤인 2016년 3월 용역의 결과물로써 기본소득실험 설계안이 담긴 연구보고서가 핀란드 사회보건부(STM, Sosiaali-ja terveys ministeri)에 제출되었다. 정부는 연구보고서에서 제시된 설계안을 일부 수정하여 이를 기본소득 실험 법안(HE 215/2016 vp)에 담아 2016년 8월 의회에 제출하였다. 2016년 12월 의회가 이 법안을 통과시킴에 따라 2017년 1월 1일부터 2년의 기간 동안 실험이 진행되었다. 실험을 위해 2016년 11월 기준 사회보험청(KELA)으로부터 기초 실업수당(basic unemployment allowance) 또는 노동시장 보조금(labour market subsidy)를 지급받고 있던 25-58세 연령의 11만 7천명 가운데 2천 명을 무작위로 선발한 뒤 매월 560유로(한화 약 70만원)를 조건없이 지급하였다.

기초 실업수당은 실업 상태에 있는 사람 가운데 노조가 운영하는 실업보험 기금에 가입하지 않은 사람을 대상으로 사회보험청이 제공하는 보편적 사회수당의 일종이다. 핀란드를 비롯한 북유럽 국가들은 노조 중심의 임금 연계 실업수당(earnings-related unemployment allowance)과 국가가 제공하는 기초 실업수당의 이원화된 실업보험 체계를 발전시켰다(Pedersen & Kuhnle, 2017). 핀란드 노조 실업기금을 통해 주어지는 임금 연계 실업수당은 실직 이전의 임금 약 50-70%를 최대 400일(노동일수 기준)간 제공한다. 노동시장 보조금(labour market subsidy)은 장기 실업상태에 있거나 노동시장에 새로 진입하여 실업수당을 청구할 수 없는 사람들을 대상으로 지급되는 사회수당으로 기초 실업수당과 동일한 액수이며, 급여 수급 기간에 제한이 없다(Halmetoja et al., 2019; www.kela.fi). 기본소득으로 책정된 월 560유로는 기초 실업수당과 노동시장 보조금에서 세금을 제외한 액수에 상응하는 규모로

www.kci.go.kr

실험 참가자들의 경제적 불이익을 방지하기 위한 차원에서 책정되었다(KELA, 2020: 9). 기본소득은 구직활동 등의 조건 없이 주어졌고, 실험 중간에 참가자가 새로운 직업을 구해 추가 소득이 발생하는 경우에도 기본소득이 2018년 12월까지 계속 지급되도록 한 특징이 있다(노동시장 참여 유인 효과를 기대).

<표 2>는 KELA가 제시한 기본소득안과 이후 정부에 의해 수정된 기본소득안 간에 존재하는 차이점을 정리해 보여준다. 표에서 보듯이 KELA의 초기 제안과 실제 집행된 정부안 사이에는 기본소득의 액수, 실험 진행 기간, 대상자 수 등 여러 측면에서 차이가 존재한다. KELA 안은 실업자들뿐만 아니라 다양한 인구 계층과 사회집단에 속한 1만 명을 선발한 뒤 이를 여러 집단으로 나누어 각각 다른 형태의 기본소득 실험을 진행한 뒤 이를 비교 분석하고자 하였으나 이는 예산의 제약과 헌법의 평등권 위반 우려 등으로 인해 실현되지 못하였다. 그러나 두 안 모두 실험대상자(기본소득 수급자)의 선정에 있어 개인 의사와 상관없이 대상자 중에서 강제적으로 무작위로 선정할 수 있도록 설계된 점은 주목할 만 하다.

<표 2> KELA와 핀란드 정부의 기본소득안 비교

구분	KELA 안	정부안
실험집단 급여수준	최소 560유로, 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	검증력 계산방법에 의해 결정	2,000
실험기간	최대한 길게	2년

출처: Ville-Veikko Pulkka, 2017, “Notes on the Finnish Basic Income Experiment”; 노정호(2018)에서 재인용하고 일부 표현을 필자가 수정.

www.kci.go.kr

핀란드 정부가 밝힌 기본소득 실험의 목표는 ① 기존의 사회보장 시스템을 변화된 경제환경에 맞게 재설계하는 것, ② 실업자들이 실업수당에만 의존하도록 하는 현 복지제도의 구조적 문제점을 개선함으로써 이들의 노동시장 참여를 돕는 것, ③ 지나치게 복잡한 사회보장 수당 체계를 기본소득으로 단순화함으로써 복지제도의 관료주의적 요소를 줄여나가는 것으로 요약할 수 있다(HE 215/2016 vp; KELA 2020: 9). 이 중에서도 핀란드 정부가 가장 우선을 둔 정책 목표는 실업자들의 노동시장 복귀를 독려하는 것이었다. 이는 기본소득 실험이 논의되던 2015년 당시 핀란드의 실업률이 9.4% (청년 실업률의 경우 25%)로 매우 높은 반면, 경제성장률은 0.3%로 거의 성장이 정체된 상태였다는 사실과 관계가 있다. 핀란드 정부는 이처럼 낮은 경제성장률의 근본 원인이 높은 실업률에 있다고 판단하였고, 따라서 기본소득이 이러한 실업률의 문제를 해결해줄 수 있는 복지제도인지에 대해 일차적 관심을 기울였다.[12] 이에 따라 실험은 기본소득 수급자들과 기존 실업수당 수급자들을 각각 실험집단과 통제집단으로 분류한 뒤 기본소득 지급 이후 양 집단 사이에 고용률에서 유의미한 차이가 나타나는지를 주로 분석하고자 하였다. 그러나 실험 계획 법안의 의회 심의 과정에서 이러한 접근의 한계에 대한 비판이 제기되었고, 이에 실험 목표에 사회정의의 관점에서 기본소득이 미치는 효과를 함께 측정하도록 했다. 이에 따라 실제 실험에서는 양 집단의 삶의 질과 복리에 관한 조사가 함께 이루어졌다.

핀란드 기본소득 실험이 세계 각국의 정책 결정자들과 학자들의 큰 관심을 끌게 된 이유 중 하나는 기본소득 정책의 효과를 판단함에 있어 무작위 통제실험(Randomized Control Trials; RCT)의 방법론을 채택했다는 것이다. RCT란 정책의 수혜를 받는 실험집단(treatment group)과 그렇지 않은 대조집단(control group)을 무작위로 정한 뒤 실험군에게만 새로이 도입되는 정책 프로그램을 시행한 뒤 두 집단 사이에 발생하는 차이를 분석하는 연구방식이다. 이처럼 정책의 효과를 평가하는 방법으로서 RCT를 사용할 경우 정책과

12) 그러나 2절에서 살펴본 바와 같이, 이는 기존 중앙당의 기본소득안과 유사한 목표 설정이라 할 수 있고, 부분적으로는 녹색당과 좌파동맹 등의 기본소득 제안들에서도 공통되게 발견되는 측면이다(앞의 표 1 참조). 물론 녹색당과 좌파동맹의 경우 기본소득의 해방적 잠재력과 참여민주주의 기여 측면을 동시에 강조한다.

www.kci.go.kr

수혜집단사이에 발생한 변화의 인과관계를 밝혀냄으로써 정책의 효과를 실증적 증거에 기반하여 판단할 수 있게 되는 장점이 있다. RCT의 핵심은 정책의 수혜자와 비수혜자를 무작위로 선정하는 것인데, 현실에서는 법적 제약과 윤리적 문제로 인해 집행에 어려움을 겪는 경우가 대부분이다. 기본소득 실험의 경우 기본소득 수급자를 어떻게 선정할 것인가의 문제가 있다. 네델란드나 캐나다의 기본소득 실험의 경우 기존 공공부조의 수급자 중에서 기본소득실험에 참여할 의지가 있는 자원자를 상대로 진행하였다. 문제는 기본소득실험에 자발적으로 참여하는 자원자들이 공통적으로 어떤 특정한 성향을 갖고 있을 경우 선택편의(selection bias)의 문제가 발생할 수 있다는 것이다(최한수, 2017). 예를 들어 기존의 사회안전망에 거부감을 갖고 있어 기본소득이라는 새로운 정부정책을 옹호하는 사람들이 실험집단에 대거 참여할 경우 실험결과의 해석에 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 핀란드 기본소득 실험은 이러한 문제를 초기부터 인식하고 이를 해결하기 위해 기본소득법(*Laki perustulokokeilusta*)을 제정하여 실험집단과 대조집단을 무작위로 배정하였다는 점에서 의미가 있다.

핀란드 기본소득 실험 과정의 주요 특징을 간추려보면 다음과 같다. 첫째, 핀란드 실험은 국민국가 단위의 첫 기본소득 정책 실험으로 중앙정부의 발의를 통해 시작된 '위로부터의(top-down)' 사회혁신 실험의 성격을 지닌다. 이는 헌법개혁, 시민발의제 도입, 교육개혁 등 핀란드의 사회적, 민주적 혁신 과정 전반에서 공통되게 관찰되는 특징으로 북유럽의 후발주자였던 핀란드가 20세기 후반 들어 가장 체계적인 국가혁신시스템(National Innovation Systems)을 발전시켜온 것(서현수, 2019b)과 궤를 같이하는 현상이라 할 수 있다. 이는 스위스가 아래로부터의 시민발의를 통한 국민투표 방식으로 기본소득 논쟁을 점화한 접근 방식, 그리고 위트레흐트 등 다수의 지방자치단체를 중심으로 다양한 기본소득(참여소득) 실험을 추진했던 네덜란드 등의 분권적 접근방식과 상이한 핀란드의 고유한 특징으로 평가될 수 있다.

둘째, 정부의 계획 발표 이후 실험의 디자인, 실행, 평가 과정 전반의 권한을 위임받은 핀란드 사회보험청은 자체 연구진은 물론 헬싱키 대학 등 전국의 주요 사회정책 및 기본소득 연구자들로 구성된 공동연구진 컨소시엄을 구

www.kci.go.kr

성해 면밀한 예비 검토를 거쳐 연구 계획을 수립, 공표하였다(KELA, 2016). 연구진의 연구계획을 바탕으로 정부는 기본소득 정책실험의 실행을 위한 별도의 법안을 마련해 의회에 보고하였고, 핀란드 의회는 이를 심의한 뒤 입법으로 뒷받침하였다. 이 과정에서 헌법적 평등권 위배 여부 등에 대한 의회 차원의 검토가 이루어졌고, 실험은 법적 근거와 안정성을 획득할 수 있었다(Eduskunta, 2016). 이러한 틀 내에서 핀란드의 실험은 무작위 선발된 2천 명의 강제참여 원칙을 관철시킴으로써 자발적 실험 참가 사례들의 한계를 뛰어넘을 수 있었다.

셋째, 핀란드 사회보험청은 통제집단과 실험집단을 구분해 2년 간 이들에 대한 외부 개입을 최대한 차단하며 실험을 진행하였다. 이는 양 집단 구성원들의 인식이나 행동 패턴에 외부적 요인이 개입되어 영향을 미치는 것을 예방하기 위한 조치였다. 다만, 핀란드 실험 사례에 대한 높은 국내외 미디어의 관심으로 인해 이를 완벽히 실현할 수는 없었을 것으로 추정되며, 특히 실험 기간 중간에 갑작스런 정치적 결정에 따른 고용활성화 모델의 적용으로 인해 실험 결과의 왜곡 가능성을 배제할 수 없게 된 한계도 관찰된다.

넷째, 핀란드는 2018년 12월 기본소득 실험을 종료한 뒤 2020년 5월 최종 결과보고서를 발표할 때까지 약 1년 6개월 동안 관련 데이터와 자료들을 면밀히 분석, 평가하였다. 이는 2018년도 소득 신고 및 세금 산정이 모두 완료된 뒤 관련 데이터를 최종 수집, 분석할 수 있었기 때문이지만 이와 같은 장기적 관점에 기초한 체계적 연구, 분석은 사회혁신 실험의 객관성과 신뢰성을 높인다는 측면에서 시사점이 크다.

끝으로, 이러한 요소들이 어우러져 핀란드의 기본소득 실험 사례는 실험 개시 전부터 최종 보고서 발표 이후에 이르기까지 국제 미디어와 정책결정자들의 큰 관심과 주목을 받았으며, 이는 북유럽의 선도적 혁신국가로서 핀란드의 국가브랜드와 이미지를 제고하는 데 크게 기여한 것으로 평가된다. 이러한 효과는 그 자체로 핀란드가 기본소득 실험을 추진하게 된 한 가지 중요한 동인이라 볼 수 있다.

www.kci.go.kr

5. 핀란드 기본소득 실험의 결과: 핀란드 사회보험청(KELA) 최종보고서 분석

5.1 노동과 고용 지표의 변화

2019년 2월, 실험 첫 해인 2017년의 기본소득 실험에 대한 예비결과(preliminary results)가 외부에 발표되었다. 2020년 5월 6일에는 기본소득 실험에 대한 최종 결과가 발표되었다. 그 주요 결과는 다음과 같다. 먼저, 핀란드 정부의 기대와 달리 달리 기본소득의 노동시장 참여 제고 효과는 발견되지 않았다. 2017년의 경우 기본소득 수급집단의 연평균 근로일수는 49.64일로 실업수당 수급집단의 49.25일에 비해 단지 약 0.4일의 차이를 보였다(KELA, 2019: 12). 2018년의 경우, 엄밀하게는 2017년 11월-2018년 10월 사이의 기간 동안에, 기본소득 수급집단의 연평균 근로 일수는 77.96일로, 기존 실업급여 수급집단의 연평균 근로 일수인 72.91에 비해 약 5일 정도 더 일한 것으로 확인되었다(KELA, 2000: 39). 이를 다르게 표현하면 사람들에게 기본소득을 지급할 경우 실업급여를 지급하는 경우보다 8%(연간 5일) 더 일하게 만드는 효과가 있다고 말할 수 있다. 그런데 연구를 주도한 경제연구소 VATT의 까리 하마라이넨(Kari Hämäläinen) 선임연구원과 헬싱키대 헤이끼 힐라모(Heikki Hiilamo) 교수에 따르면 일 년 동안 일주일 정도의 차이는 '아주 의미있다고 보기는 어려운' 것으로 이들은 당초 목표했던 고용 촉진 효과 측면에서 기본소득 실험 결과는 '실망스럽다'고 평가하였다(KELA, 2020: 47; Eskonen, 2020; Hiilamo, 2020).

이처럼 두 집단의 노동시간을 단순히 비교했을 때, 기본소득 실험결과, 특히 2018년의 결과는 기본소득의 고용률 제고 효과라는 실험의 목적을 어느 정도 달성한 것이라고 해석할 여지가 있지 않을까? 그럼에도 불구하고 핀란드 연구진이 이처럼 비관적이고 조심스럽게 실험결과를 해석하는 이유는 무엇일까?

그 이유를 이해하기 위해서는 핀란드 정부가 기존의 기초실업수당을 월 560유로의 기본소득으로 대체할 경우 월 500유로 정도의 파트타임 직업을 제안

www.kci.go.kr

받은 실업자의 추가 세후소득(net-of-tax rate)은 100% 늘어난다고 예측한 KELA의 2016년 연구보고서를 살펴보아야 한다. KELA의 모의실험(microsimulation)의 예측에 따르면(KELA, 2016: 56 이하)현재 정부로부터 실업급여를 받는 실업자가 월 500유로의 급여를 주는 직업을 구할 경우 취업 후의 가처분소득은 월 1,000유로가 되는 반면[13] 기본소득을 받는 실업자의 경우 동일한 직업을 갖게 될 경우 예상되는 가처분소득은 월 1,100유로가 된다.[14] 이러한 가처분 소득의 차이는 기본적으로 기본소득의 무조건적 성격과 관련이 있다. 실업자가 취업할 경우 실업수당은 계속해서 받을 수 없지만 기본소득은 그 이전에 받던 전액을 그대로 받을 수 있기 때문이다. 결과적으로 전혀 노동소득이 없어 정부로부터 총 900유로의 정부지원을 받는 실업자가 월 500유로 수준의 급여를 주는 일자리에 취업할 경우, 기본소득을 받는 실업자의 가처분소득은 월 1,100유로를, 기존 실업급여 수급자의 가처분소득은 월 1,000유로가 되어 한계소득이 100%(100유로에서 200유로로) 늘어난다. 그렇다면 이와 같은 한계소득의 차이가 실업자의 노동시간을 얼마나 늘릴 수 있을 것인가? 경제학계에서 일반적으로 받아들여지는 소득의 노동공급 탄력성은 약 0.2~0.5이다. 이는 소득이 100% 증가하면 노동공급은 20~50% 늘어야 한다는 것을 의미한다. 즉 기본소득을 받는 실업자의 경우 실업급여를 받을 때보다 20~50% 노동시간이 늘어야 한다는 것을 의미한다 (최한수, 2017). 하지만 2년 동안의 실험 결과는 최대 8% 수준에 지나지 않았다. 바로 이러한 이유로 핀란드의 정책 결정자들은 기본소득의 노동공급 유인 효과에 대해 회의적이었던 것이다.

이러한 해석에 대해 두 가지 이견이 존재할 수 있다. 첫째 반론은 실업자

13) KELA의 모의실험소득의 설정에 따르면 소득이 전혀 없는 실업자의 경우 560유로의 실업급여와 240유로의 주거수당을 포함 약 900유로의 현금 수당을 받는다. 여기에 500유로의 급여를 받으면 실업급여는 급여 10유로당 8유로의 비율로 감액되어(이를 일반적으로 한계실효세율(effective marginal tax rate)이 80%라고 표현함) 결국 취업한 실업자의 가처분 소득은 1,000유로가 된다.

14) 앞서와 마찬가지로 소득이 전혀 없는 상태에서 기본소득을 받는 실업자는 560유로의 기본소득과 240유로의 주거수당을 포함 약 900유로의 현금 수당을 받는다. 여기에 500유로에 대한 한계실효세율을 60%로 잡으면 결국 취업한 실업자의 가처분소득은 1,100유로가 된다.

www.kci.go.kr

에게 아무런 조건 없는 돈을 주었음에도 불구하고 노동시간이 줄어들지 않았다는 점에서 (오히려) 이번 실험을 통해 기본소득의 근로유인 효과가 검증되었다는 주장이 그것이다. 그러나 이러한 주장은 다음과 같은 문제가 있다. 만약 이번 결과가 실업자이면서 정부로부터 어떠한 재정지원도 받지 못한 집단과 기본소득을 받는 집단을 대상으로 한 실험의 결과였다면 이러한 해석이 나올 법도 하다. 하지만 이번 핀란드의 기본소득실험은 두 그룹 모두 정부로부터 돈을 지원받는 것을 전제로 진행되었다는 점에서 이러한 해석은 적절하지 않다.[15]

기본소득 실험 결과에 대한 또 다른 견해는 기본소득의 낮은 근로유인효과를 핀란드 정부가 2018년 1월 도입한 고용활성화 정책 탓으로 돌리는 것이다. 그 정책의 핵심은 실업자들이 적극적 구직 활동을 하지 않을 경우 실업수당을 일정 비율로 삭감하는 것이다. 이로 인해 기존의 실업급여 수급자들이 보다 적극적으로 일자리를 찾기 위해 노력함으로써 상대적으로 기본소득의 근로유인 효과가 과소 추정되었다는 것이다. 그러나 고용활성화 정책 도입 이후 구직활동자로 등록된 실업급여 수급자의 구직노력이 늘어난 것만큼 기본소득 수급자 역시 구직 활동을 늘렸다. 실제 실험 기간 동안 기본소득 수급자의 절반 정도가 등록된 구직 활동자에게 제공되는 실업수당 외의 혜택인 육아보조금이나 고용지원 서비스를 위해 구직자 등록 상태를 유지하면서 활동한 것으로 확인된다(KELA, 2020: 46).

그러므로 실험 결과는 두 제도(기본소득과 고용 활성화 모델)가 복합적으로 영향을 미쳤을 것으로 추정되는데, 각각의 제도가 구체적으로 어느 정도의 영향을 미쳤는지는 현재로서는 정확히 분석할 수 없다는 것이다. 실제로 지난 5월 6일의 최종발표회에서 연구자들은 “유감스럽게도 우리는 (아직) 모른다”는 답변을 계속 고집하였다. 결론적으로 고용활성화 정책은 기존 실업급여 수급집단 뿐 아니라 기본소득 수급 집단 공히 동일한 방향(즉 구직을 적극적으로 하게 만드는)의 영향을 주었다고 해석하는 것이 타당하다.[16] 따

15) 이를 좀더 경제학적 용어를 사용하여 설명한다면 기본소득실험에서 관찰하고자 했던 것은 기본소득의 소득효과(income effect)가 아니라 대체효과(substitution effect)였다.

16) 그럼에도 여전히 기초실업급여 수급자들이 기본소득 수급자들보다 더 많이 구직활동에 임했을 가능성이 있고, 따라서 고용활성화 모델이 아니었다면 양 집단 간

www.kci.go.kr

라서 실험에서 확인된 기본소득의 미흡한 근로유인효과를 고용활성화 정책의 산물로 해석하는 것은 문제가 있다.

물론 기본소득 실험 중간에 기본소득과 원리가 상반되는 고용활성화 모델을 갑작스레 도입한 핀란드 정부의 조치는 여러 측면에서 기본소득 실험의 결과 평가와 해석에 부정적 영향을 미쳤음에 분명하다. 이는 국가적 수준에서 이루어지는 사회실험에 수반되는 딜레마 혹은 난점을 시사한다. "사회실험에 늘 도전을 제기하는 것은 사회가 지속적으로 변화한다는 것, 그리고 그러한 변화가 불가피하게 진행 중인 실험에도 영향을 미친다는 것이다(KELA, 2020: 12)." 당시 시뻴라 정부는 고용률 제고를 통한 생산성 회복이라는 정책 목표를 위해 기본소득 실험을 개시하면서 그 효과가 자신들의 임기 내에 명확한 지표로 나타나기를 원했으나 그것이 여의치 않은 것을 인지하면서 2019년 총선 전에 가시적 수준의 고용률 제고를 목표로 고용활성화 정책 도입을 전격 결정하였다.

그러나 이러한 모순적 정책 추진은 현장의 혼돈과 반발을 불렀고, 2019년 총선에서 집권 정당의 패배를 부른 주요 원인 중 하나로 작용하였으며, 결국 세계가 주목한 기본소득 실험의 결과 및 해석에 있어서도 중요한 제약을 야기했다. 이러한 기회주의적 정책 접근은 핀란드 민주주의에서 상당히 예외적인 것이긴 하지만, 최근 많은 선진국들에서 포퓰리즘적 정치문화가 확산되는 가운데 언제, 어디서든 이러한 현상이 반복될 수 있어 비판적 성찰과 숙고가 요구된다. 일례로, 2019년 우파 포퓰리즘 정치인이 집권한 뒤 기존 자유주의 정부의 기본소득 실험을 갑자기 중단시켜 피해를 양산한 캐나다 온타리오 주의 기본소득 실험 사례(최한수 외, 2019) 등을 함께 참조할 필요가 있다.

고용일수 격차는 더 벌어졌을 것이며 기본소득의 고용 증진 효과를 더 강화했을 것이라는 주장이 있을 수 있다. 그러나 기초실업급여 수급자들도 고용활성화 모델 하에서 최대로 구직 활동을 늘리는 선택을 하기보다 수당 삭감을 피하기 위한 최소한의 기준(65일간 최소 18시간 이상의 구직 활동)을 충족하는 수준에 그쳤을 가능성이 있다는 점에서 양 집단이 실제 어느 정도로 구직 활동을 늘렸는지, 그리고 그 각각에 어떤 제도(기본소득과 고용활성화모델)가 어느 정도로 영향을 미친 것인지를 정확히 식별하기 어렵다는 것이 핀란드 연구진의 설명이다(KELA, 2020: 47).

www.kci.go.kr

5.2 삶의 질과 복리에 관한 설문조사 결과

한편, 설문조사 결과 기본소득 수급자들(실험집단)이 기초 실업수당 수급자들(통제집단)보다 주관적 복리와 삶의 질 지표들에서 명확하게 높은 수치들을 보이는 것이 확인된다. 기본소득 수급자들은 삶의 만족도와 건강, 심리적 복지와 우울증, 인지 능력, 경제적 복지와 자유, 관료주의에 대한 경험, 사회적 신뢰 등 다양한 지표들에서 전반적으로 더 긍정적인 결과를 나타냈다. 설문조사는 2018년 10월과 12월 사이에 실험집단 586명과 통제집단 1,047명을 대상으로 이루어졌으며, 응답률은 각각 31%와 20%를 기록했다(KELA, 2020: 51, 188). 그 결과를 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

5.2.1 삶의 만족도, 건강, 인지 능력

0-10의 척도로 삶의 만족도를 묻는 질문에서 기본소득 수급자들의 응답은 평균 7.3을 나타내 평균 6.8을 나타낸 기초 실업수당 수급자들보다 높게 나타났으며, 이는 통계적으로 매우 유의미한 수준의 결과이다(KELA, 2020: 53).

건강상태와 관련하여 실험집단의 경우 매우 좋음 16.3%, 좋음 42.2%, 보통 27.9%, 나쁨 9.5%, 아주 나쁨 3.9%를 나타낸 반면, 통제집단의 경우 매우 좋음 11.4%, 좋음 40.0%, 보통 32.1%, 나쁨 12.3%, 매우 나쁨 3.7%를 나타냈다. 전반적으로 실험집단이 통제집단보다 건강상태가 양호한 것으로 보고되었다. 또한, 실험집단은 통제집단보다 일상의 삶을 힘들게 하는 질병, 장애, 정신질환 등을 덜 경험하는 것으로 나타났다. 두 집단은 실제 건강 서비스의 이용빈도 측면에서도 일정한 차이를 나타냈다. 곧, 지난 2년 간 실험집단이 통제집단보다 건강센터 간호사, 건강센터 의사, 종합병원 의사, 치과의사 서비스를 덜 이용한 것으로 나타났다(KELA, 2020: 54-55).

연구는 두 집단의 정신적 스트레스와 우울증 정도를 측정했다. 실험집단의 17%와 통제집단의 24%가 각각 의학적으로 유의미한 정신적 스트레스 상태에 있는 것으로 보고됐다. 우울증에 관해서는 실험집단의 약 5분의 1 정도(22.3%)가 지난 해 동안 최소 2주 이상의 우울증 증세를 겪었다고 보고한 반면, 통제집단은 약 3분의 1 정도(32.4%)가 그와 같다고 보고했으며, 이는 통

www.kci.go.kr

계적으로 매우 유의한 수준으로 나타났다. 두 집단은 즐기는 능력과 예전에 즐거움을 가져다 준 것 또는 즐거움을 불러일으키는 것에 흥미를 느끼는 능력 측면에서도 상당한 격차를 나타냈다(KELA, 2020: 55-57).

한편, 실험집단과 통제집단은 기억력, 새로운 것에 대한 학습 능력, 집중력 등 인지 능력 측면에서도 통계적으로 유의미한 수준의 차이들을 보였다(실험집단이 통제집단보다 전반적으로 좋은 상태에 있는 것으로 확인). 마찬가지로, 실험집단은 통제집단보다 외로움을 덜 경험한 것으로 나타났다. 실험집단의 경우 2.3%가 지속적으로 외로움을 겪고, 38.6%는 종종 또는 상당히 자주 외로움을 겪는다고 응답한 반면, 통제집단의 경우 4.4%가 지속적으로, 44.2%는 종종 또는 상당히 자주 그렇다고 응답했다(통계적으로 유의미). 기본소득과 인지능력에 관한 이러한 결과는 기존에 보고되지 않은 새로운 연구 성과로 평가된다(KELA, 2020: 57-60).

5.2.2 경제적 복리, 관료주의 경험, 신뢰

최종 보고서의 5장은 주관적인 차원의 경제적 복리 측면에서 기본소득의 효과에 대한 설문조사 결과를 제시하고 있다. 조사결과 기본소득 수급자들(실험집단)의 13%가 현재의 가계 소득으로 편안하게 산다, 47%가 살 만하다, 28%가 살기 어렵다, 12%가 매우 살기 어렵다고 응답한 반면, 기초 실업수당 수급자들(통제집단)은 각각 8%, 44%, 32%, 15%가 그와 같이 응답하였다(KELA, 2020: 67). 아래 표는 실험집단과 통제집단이 경제적 웰빙 지표들에 응답한 비율을 보여준다. 이에 따르면, 실험집단이 통제집단보다 경제적 근심이 적고, 경제 상황을 더 잘 통제하고 있으며, 더 많은 경제적 자유를 누리고 있고, 더 긍정적인 경제적 미래상을 가지고 있는 것으로 나타난다. 이 중 경제적 자유에 관한 항목을 제외한 나머지 세 항목의 차이는 통계적으로 유의한 수준에 있다(KELA, 2020: 67-71).

www.kci.go.kr

<표 3> 경제적 복리 지표들에 대한 실험집단과 통제집단의 응답 차이

		전혀 아니다	거의 아니다	때때로 그렇다	항상 그렇다	X^2 검정, p-값
나는 금전 문제로 걱정이다	실험집단	14%	13%	47%	26%	0.011
	통제집단	11%	13%	41%	34%	
금전 문제를 잘 관리하고 납부금들을 제 때 지불한다.	실험집단	1%	6%	20%	72%	0.000
	통제집단	4%	12%	25%	59%	
나에게는 합리적이고 장기적 관점에서 이득이 될 경제적 선택을 할 기회가 있다	실험집단	20%	24%	35%	21%	0.059
	통제집단	23%	29%	30%	18%	
만약 내 삶에 예기치 않은 일이 생길 경우 사용할 수 있는 경제적 비상 자금이 있다	실험집단	41%	13%	18%	27%	0.006
	통제집단	47%	16%	17%	20%	

출처: KELA 2020(p. 60)의 Taulukko 2.

보고서는 6장에서 관료주의 경험 정도를 묻는 설문조사 결과를 분석한다. 여기에서도 실험집단이 통제집단보다 상대적으로 덜 관료주의를 경험하는 것으로 나타나 기본소득의 긍정적 효과를 시사한다. 구체적으로, 실험집단의 57%와 통제집단의 64%가 사회수당을 받는 데 너무 많은 관료주의를 겪는다고 응답했다. 또, 실험집단의 55%와 통제집단의 49%가 금전 문제의 관리에 불필요한 관료주의가 개입하지 않는다고 응답했다. 그럼에도 실험집단, 곧 기본소득 수급자들 가운데 상당히 많은 수의 사람들이 핀란드의 사회보장 체계에서 관료주의를 겪는 것으로 나타난 사실에 주목할 것을 최종보고서는 촉구한다. 특히, 사회부조 차원에서 자산조사를 거쳐 빈곤선 이하의 소득 생활자에게 제공되는 소득지원금(toimentulotuki)를 수급하는 사람들의 경우 기본

www.kci.go.kr

소득 수급 여부와 관계없이 다른 집단보다 더 많은 관료주의를 겪는 것으로 나타나 이에 대한 대책이 필요함을 시사했다(KELA, 2020: 81-82).

한편, 보고서 7장은 기본소득과 사회적 신뢰, 그리고 자신과 미래에 대한 태도에 관해 검토한다. 핀란드는 유럽 국가들 가운데서도 제도적 신뢰와 타인에 대한 일반적 신뢰 모두 매우 높은 수준에 있으며, 이는 북유럽 복지국가들의 공통된 특징이라 할 수 있다. 이번 조사에서도 그러한 특징들이 기본적으로 관찰되는 가운데 실험집단이 통제집단보다 상대적으로 더 높은 신뢰 수준을 나타내고 있는 것이 확인된다. 아래 표는 주요 사회적 제도들에 대한 신뢰 및 일반적 신뢰 측면에서 두 집단 간 태도의 차이를 보여주며, 나아가 2018년 유럽 사회조사(ESS, 2018) 데이터와 대비하여 유럽 일반, 핀란드 일반(비실업자), 핀란드 실업자 등의 집단들과 비교적 그림을 제공하고 있다.

<표 4> 실험집단과 통제집단 간 일반적 신뢰 및 제도에 대한 신뢰의 차이: 유럽 일반, 핀란드 일반, 핀란드 실업자 등과의 비교 검토

	유럽사회조사 2018*				**핀란드 기본소득 실험**		
	EU	핀란드인 전체	핀란드인 일반(비실업자)	핀란드 실업자들	실험집단	통제집단	P-값
사회보장제도	-	-	-	-	6.46	6.03	.001
사법제도	5.42	7.17	7.20	6.19	6.62	6.30	.018
경찰	6.38	8.12	8.15	7.44	7.80	7.59	.079
유럽의회	4.37	5.40	5.42	4.76	4.73	4.30	.004
자국 의회	4.59	5.91	5.94	5.23	4.94	4.41	.000
정치인	3.72	4.90	4.93	4.19	4.28	3.80	.001
정당	3.66	5.03	5.06	4.22	4.40	3.92	.001
일반적 신뢰	5.01	7.94	7.96	6.33	6.68	6.30	.003

척도: 0=극단적 불신, 10=극단적 신뢰, 수치는 평균값, P=통계적 확률

*출처: 유럽사회조사(European Social Survey) Round 9.

출처: KELA, 2020(p. 93), Taulukko 1.

www.kci.go.kr

나아가, 보고서는 다양한 지표를 활용해 실험집단과 통제집단 구성원들의 자기 자신 및 미래에 대한 믿음을 조사, 분석하였다. '자신의 미래에 대한 믿음', '자신의 경제 상황에 대한 믿음', '어려운 삶의 상황을 해결할 수 있다는 믿음', '의미있는 일을 할 수 있는 기회(가능성)', '물질적 삶의 수준을 향상시킬 기회', '사회적 사안에 관해 영향을 미칠 기회' 등의 지표 전반에서 실험집단이 통제집단보다 더 긍정적인 응답을 나타냈다. 예컨대, 실험집단의 66%가 어려운 삶의 상황을 타개할 수 있다는 믿음을 표시한 반면 통제집단의 경우 56%만 그렇게 응답했다. 또, 실험집단의 58%가 자신의 미래에 대한 신뢰를 표한 반면 통제집단의 경우 그렇게 응답한 사람의 비율은 46%에 그쳤다. 사회적 사안에 영향을 미칠 가능성을 묻는 질문에 대해 실험집단의 29%, 통제집단의 23%가 긍정적으로 답하였다. 두 집단 간 차이는 모든 지표에서 통계적으로 유의한 수준이었다(KELA, 2020: 97-98).

5.2.3 소결: 기본소득과 시민 복리, 삶의 질, 신뢰

이상의 내용을 종합해볼 때, 핀란드 기본소득 실험 결과는 조건 없이 매월 정기적으로 현금 이전을 제공하는 기본소득 프로그램이 시민들의 경제적 복리와 건강 등 삶의 질, 그리고 사회적 신뢰와 미래에 대한 낙관 등의 지표에서 긍정적으로 기여할 수 있다는 주장에 타당한 근거를 제공하는 연구 성과로 판단된다. 이는 최종결과뿐만 아니라 2019년 발표된 예비결과에서도 기본적으로 동일하게 확인되는 패턴으로 무엇보다 자산조사와 의무조건 없이 제공되는 기본소득의 특징과 연관이 있을 것으로 추정된다. 보편주의적 사회보험과 공공서비스가 발달한 북유럽 복지국가에서 시민들의 행복과 삶의 질, 그리고 사회적 신뢰가 높게 나타난다는 점은 이미 여러 선행 연구들이 밝혀온 사실인데(Rosthein, 2005; Holmberg and Rothstein, 2020), 보편주의적 특징을 공유하는 기본소득 제도 역시 유사한 효과를 나타낸다고 볼 수 있다.

한편, 이번 연구에서 주관적 만족도의 증가 정도가 전면적 사회보장 시스템 개편을 함의하는 기본소득 제도의 도입을 정당화할 수준의 변화인가에 대한 판단까지 내려진 것은 아니라는 점을 유의할 필요가 있다. 곧, 조건 없는 현금 수당을 제공하는 것이 사람들의 삶의 질과 만족도를 향상시켜 줄 것이

www.kci.go.kr

라는 사실은 실험 없이도 충분히 예견할 수 있는 정보일 것이다. 여기서 중요한 것은 긍정적 인식의 증가 정도일 수 있다. 예컨대, 이번 실험에서 나타난 두 집단 간 행복도의 차이는 10단계 척도에서 0.5단계(약 7% 증가)였다. 이 정도 수준의 행복감을 높이기 위한 가장 효과적인 정책이 기본소득과 같은 고비용 제도인가라는 질문에 대해 이번 실험이 말해 주는 것은 그리 많지 않다. 결론적으로 기본소득 수급자의 심리적 측면의 긍정적 변화라는 결과가 기본소득의 모든 것을 정당화할 수는 없다. 이번 기본소득 실험의 시작 단계에서 실험집단인 기본소득 수급자들에 대한 기본조사를 실시하지 않아 기본소득 실험의 전과 후에 실험 참가자들이 어떤 변화를 겪었는지를 정확히 알 수 없다는 점도 한계로 지적된다.

5.3 심층 인터뷰 결과: 기본소득과 시민 자유의 증진

이번 보고서에서 흥미로운 파트 중 하나는 기본소득 수급자 81명과의 인터뷰를 바탕으로 한 질적 분석 결과이다(KELA, 2020: Luku 8). 연구진은 20세기의 탁월한 정치철학자 한나 아렌트가 『인간의 조건』에서 인간의 활동적 삶의 세 유형으로 제시한 '노동(labour)', '제작(work)', '행위(action)'의 범주에 따라 인터뷰 질문 내용을 디자인하고 그 결과를 해석하였다. 아렌트에 따르면, 노동은 자연이 부과하는 필연성의 조건 속에서 인간이 생명 유지를 위해 반복적으로 수행해야 하는 활동이고, 제작은 인간이 도구를 활용해 자연과 구별되는 인공물(예술 작품을 포함)과 공간 세계를 창조함으로써 문명적 삶을 지속시키기 위한 활동이며, 행위는 정치적 존재로서 인간의 다원성과 복수성의 조건에 부합하는 활동으로 공론 영역에서 동료 시민들과 함께 소통하고 행동하면서 더 좋은 삶과 공동체를 위해 무엇인가를 새롭게 시작하는 자유를 실현하는 활동이다(아렌트, 1996).

최종결과 보고서는 스웨덴의 연구자 얀손(Jansson, 2019)이 아렌트의 세 가지 범주의 활동적 삶의 양식을 적용해 기본소득의 잠재력을 연구한 데 착안하여 이를 질적 연구의 기본 분석틀로 채택하였다. 이에 따르면, '노동' 양식은 기본소득을 지급함으로써 고용 관련 관료주의를 축소하고 구매력을 보장

www.kci.go.kr

하며, 나아가 실업의 함정에서 벗어나 노동 시장 참여를 촉진하는 것과 관련된다. '제작' 양식은 기본소득을 통해 빈곤을 줄이고 자율성을 증진함으로써 지속적이고 창조적인 활동에 참여할 기회를 증진하는 것과 관련된다. '행위'는 기본소득이 자원 활동과 같은 다양한 방식의 사회 참여를 증진할 수 있고, 이를 통해 사회적 연대와 민주주의를 강화하는 것과 관련된다(KELA, 2020: 111-112).

인터뷰는 실험이 종료된 2019년 상반기에 실시되었고, 총 88시간 1분 간 진행되었으며, 3,893페이지에 달하는 녹취록이 만들어졌다. 연구진은 반구조화된 테마 인터뷰 방식을 취하여 1) 일반적 복리와 삶의 질, 2) 실업, 노동(일), 관료주의 경험, 3) 기본소득 실험 참가자로서의 활동 등 세 가지 중심 테마를 중심으로 인터뷰를 진행했다. 81명 중 약 3분의 2는 실험 기간 중 여하한 유형의 고용 상태를 경험했다고 응답하였는데, 장기 또는 정규직 고용 25명, 단기 또는 임시직 14명, 창조적 문화 활동 5명, 창업 6명, 임금 지원 일자리 5명 등으로 파악되었다. 반면, 3분의 1은 고용 상태를 겪지 않았다고 응답했으며, 학업 9명, 친지 돌봄 1명, 고용 서비스 등록 6명 등이고 나머지 12명은 완전히 노동시장 바깥에 머무른 것으로 파악되었다(KELA, 2020: 113-114).

질적 연구 결과 또한 복합적인 그림을 제공한다. '노동' 양식과 관련하여 일부는 기본소득이 구직 활동과 임금 노동의 지속을 강화함으로써 임금 소득과 구매력 증진에 기여했다고 진술한 반면, 일부는 기본소득의 영향이 적거나 없었다고 진술했다. 전자의 경우 기본소득이 단기, 파트타임, 임시직 등의 일자리 제공을 쉽게 수락하도록 하고, 실험 기간 동안 경제적으로 안정된 상태를 유지할 수 있었다고 말했다. 특히, 새 일자리를 구한 경우 임금소득과 기본소득이 결합되면서 경제적 안정감과 지속가능성에 대한 믿음이 강화되는 것이 대다수의 진술로 뒷받침되었다. 또한, 기본소득이 직업 경로를 변경하거나 새로운 직업을 찾도록 촉진하는 경향이 확인됐다. 그러나 취업 성공은 기본소득의 영향만이 아니라 공공당국 및 제3섹터의 지원 등 다양한 요인들의 영향을 받아 이루어진 장기 프로젝트의 성과라는 점도 강조됐다. 한편, 질병, 장애, 고령 등으로 노동 능력이 저하된 사람들 또는 거주지역, 이민, 낮은 학력 수준 등의 제약 조건에 처한 사람들의 경우에는 기본소득에도 불구

www.kci.go.kr

하고 노동시장에서 적절한 일자리를 구하기 어려운 현실을 보고하기도 했다(KELA, 2020: 115-120).

‘제작’ 양식과 관련하여 기본소득은 ‘프리랜서’, ‘파트타임 교사’, ‘연구자’ 등 창조적 활동에 종사하는 사람들의 경우 프로젝트 성격의 일 제안을 쉽게 받아들일 수 있도록 하는 것으로 보고됐다. 이는 특히 관료주의 경감 및 실업 관련 의무조건이나 제재의 철폐와 관련된 것으로 보인다. 또한, 창조적 영역 노동자들은 실험 기간 동안 경제적 안정감 증진과 생활 스트레스 경감 등을 경험한 것으로 확인됐다. 한편, 일부는 기본소득의 도움으로 자신의 의지와 선택에 따라 자유롭게 학습과 자기계발을 추구할 수 있었다고 진술했다. 이들은 고용사무소의 지시에서 벗어나 자신의 ‘목표’, ‘관심’, ‘창조성’, ‘동기’ 등에 따라 학업을 완수하는 등 자율성이 강화된 점을 강조했다. 나아가 일부는 기본소득의 도움으로 소규모 기업을 창업한 것으로 나타났다. 기본소득은 창업에 따른 경제적 위험 부담을 줄여준 것으로 보고됐다. 그러나 창업과 관련하여 2년의 실험 기간은 너무 짧은 측면이 있고, 창업 이후 소득 유지의 어려움이나 건강 문제와 피로를 호소하는 경우도 나타났다(KELA, 2020: 115-124).

‘행위’ 양식과 관련하여 일부 참가자들은 전보다 더 적극적으로 단체와 협동조합 등에서 활동할 수 있었다고 보고했다. 또한, 일부는 임노동 대신 자원활동을 선택했다. 이들은 기본소득이 제공되면서 적극적 사회 참여를 가로막는 심리적 장벽이 줄어든 것을 중요하게 보고했다. 일부는 기본소득으로 인해 사회참여와 정치적 행위에 대한 관심이 커졌으며, 기본소득 추진 정당으로 지지 정당을 변경했다고까지 말했다. 다른 일부는 기본소득 실험 기간 동안 자신이나 가까운 사람들에게 도움을 주는 활동들을 더 늘렸다고 말했다. 일부는 기본소득이 자신들의 전반적 정신건강과 복리를 강화하고, 나아가 일상의 사회적 상호작용을 증진시켰다고 진술했다. 그러나 여기에서도 이미 어려운 삶의 조건에 처한 사람들은 기본소득이 사회 참여에 별다른 영향을 미치지 않았다고 보고했다(KELA, 2020: 124-128, 131).

연구 결과는 기본소득이 대안적 소득보장제도로서 시민들의 고용, 삶의 질과 복리, 자율성, 공동체 참여 등의 측면에서 전반적으로 긍정적 영향을 미칠

www.kci.go.kr

수 있음을 시사한다. 동시에, 앞으로 기본소득이 제도화된다 하여도 건강, 교육, 고용 등 다양한 사회적 서비스가 지속적으로 발전되어야 함을 시사한다.

6. 결론

후기 근대적 사회 구조 변동이 가속화되면서 20세기의 산업 자본주의와 대중 민주주의 발전 과정에서 성립된 전통적 복지국가 시스템의 한계에 대한 비판과 대안을 요구하는 목소리가 커져왔고, 이 과정에서 하나의 대안적 소득보장 및 사회보장 모델로서 보편적 기본소득에 대한 관심이 세계적으로 확산되고 있다. 특히, 핀란드 정부가 실시한 2년 간의 기본소득 정책 실험은 유토피아적 사회구상으로 머물던 기본소득 의제가 본격적인 현실의 정책 프로그램 수준에서 토론되는 전환적 계기를 제공하였다. 그러나 핀란드의 기본소득 실험 최종 결과는 실험 디자인의 한계와 더불어 실험 추진 과정에서 도입된 상충된 원리의 고용활성화 정책 등으로 인해 기본소득의 효과에 대한 모호한 그림을 제출하였다. 그로 인해 보편적 복지국가와 보편적 기본소득 구상의 제도적 친화성에도 불구하고 가까운 미래에 핀란드가 20세기에 확립된 표준적 북유럽 복지국가 모델로부터 이탈하여 기본소득 제도에 기반한 새로운 사회보장 및 시민권 체제로 이행할 것인지는 아직 불투명한 상황이다. 핀란드 기본소득 최종결과와 그 해석을 둘러싼 논쟁들까지 검토하는 체계적 연구의 필요성에 응답하기 위해 이 연구는 핀란드 기본소득 실험의 역사적, 정치적 맥락에서부터 실험 디자인과 실행 과정의 특징, 최종 결과와 그 함의 등을 상세히 분석하였다.

종합적 관점에서 핀란드 기본소득 실험의 성격과 의의를 고찰해 볼 때 다음과 같은 특징들이 발견된다. 첫째, 핀란드는 북유럽의 후발주자로서 덴마크, 노르웨이, 스웨덴보다 한 세대 뒤늦은 1960년대 후반부터 1980년대 말까지 보편적 복지국가 건설을 이루었고, 이 과정에서 1980년대부터 이미 복지국가의 지속가능성을 담보하기 위한 다양한 기본소득 정책 제안과 논쟁을 벌여왔다. 특히, 1990년대 중반 이래 중앙당, 녹색당, 좌파동맹 등 주요 정당들

www.kci.go.kr

이 기본소득 담론을 주도하면서 사민당 헤게모니가 강한 다른 북유럽 국가들과 달리 핀란드에서 기본소득에 대한 높은 관심이 유지되고 또 최근에는 정부 주도의 체계적 실험까지 전개될 수 있었다.

둘째, 이번 실험 역시 기존 기본소득 논쟁의 연장선상에서 실시된 것으로 후기 근대적 전환기의 도전에 직면한 보편적 복지국가의 지속가능한 미래를 탐색하기 위한 위로부터의(top-down) 사회혁신 실험 성격이 강하게 나타났다. 기존 제안들이 정책 구상과 논쟁 수준에 그쳤다면 이번에는 적극적인 사회실험을 통해 그 실효성 및 제도화의 조건을 탐색했다는 점에서 진일보한 것으로 평가된다. 이번 실험을 위해 핀란드 사회보험청이 체계적인 사전 연구계획을 수립하고, 정부가 이를 법안 형태로 성안한 뒤 의회가 이를 심의, 통과시키는 절차를 밟았다. 실험 기반 정책 수립, 입법을 통한 사회실험의 법적 근거와 정당성 확보, 체계적 실험 디자인 및 실행, 장기간에 걸친 과학적 평가 등 북유럽의 후발주자에서 혁신 선도국가로 발돋움한 핀란드의 면모를 잘 보여주는 사례라 할 수 있다.

셋째, 이번 실험은 전통적으로 보편적 사회보험/ 사회수당 체계를 선호해 온 중앙당의 정치적 이니셔티브에 의해 시작된 것이며, 이러한 정치적 성격이 실험 디자인과 실행 과정 전반에 영향을 미쳤다. 농민당의 후신으로 보편주의 복지국가 건설에 크게 기여한 중앙당은 핀란드가 극심한 경제위기를 겪었던 1990년대 초반 이래 신자유주의적 복지국가 개혁 이데올로기의 영향 속에서 적극적 노동시장(고용 활성화) 정책과 기제를 선호해왔다. 이번 실험 또한 2010년대 들어 장기 경기침체를 겪고 있던 핀란드의 고용 상황을 타개하기 위한 방편으로 추진된 성격이 강하며, 인구구성 및 산업구조의 변화 속 당의 생존 및 정체성 위기를 겪고 있는 중앙당의 현 상황이 반영된 측면이 있다. 이로 인해 이번 핀란드의 기본소득 실험은 실업자들의 복지의존 감축 및 고용시장 복귀 촉진 등 제한적 목표와 범위의 실험 디자인 채택으로 이어졌으며, 특히 실험 도중에 기본소득과 상반된 원리에 기초한 '고용활성화' 제도가 도입되는 혼란스러운 상황이 조성되었다.

넷째, 이로 인해 기본소득 실험의 최종 결과는 고용률 지표 등에서 기대와 달리 상당히 모호한 상태로 나타났으며, 그 해석을 둘러싸고 논쟁이 벌어지

www.kci.go.kr

는 계기를 제공했다. 실험 첫 해인 2017년에는 고용률 지표에 큰 변화가 없었고, 둘째 해인 2018년에는 통계적으로 유의한 수준의 변화가 관찰되었으나 변동 폭이 크지는 않았다. 무엇보다 그러한 변화에 기본소득 프로그램과 고용활성화 모델이 복합적 영향을 미쳤을 것으로 추정되면서 해석에 난점을 초래하였다. 더욱이, 고용활성화 제도 자체도 노조와 실업자 등 광범위한 사회적 반발과 비난에 직면하였고, 2019년 총선에서 중앙당이 참패하고 사민당 주도의 연합정부가 새로 구성된 뒤 결국 폐지되었다. 이는 단기적, 당파적 목표 실현을 위해 추진되는 정책 실험의 위험 혹은 부작용에 관해 경고하는 사례라 할 수 있으며, 복합적 요인이 맞물려 끊임없이 변화하는 현실에 대한 통제의 어려움 등 사회실험의 딜레마 혹은 난점에 대해 더 깊이 숙고할 것을 요구한다. 한편, 기본소득 실험 집단이 일반 실업수당 수급자들보다 삶의 질과 복리 전반에서 유의한 수준으로 더 나은 지표를 나타냈고, 질적 인터뷰 역시 조건없이 부과되는 보편적 소득이전 프로그램의 잠재력을 시사하였다. 동시에, 구조적, 복합적 요인으로 어려움을 겪는 사람들을 위한 지속적 정책 관심과 사회서비스의 발전이 필요함을 보여주었다.

국제적 관심과 주목에도 불구하고 실험 결과가 불분명하게 나타나면서 핀란드의 기본소득 논의의 향후 전망은 그리 밝지 못한 상태라 할 수 있다. 2019년 총선 이후 성립된 현 산나 마린(Sanna Marin, 사민당) 총리의 정부 프로그램에는 음의 소득세(NIT: negative income tax)[17] 형태의 기본소득 실험과 관련 예산(2천만 유로) 사항이 포함되어 있다(Valtioneuvosto, 2019: 161, 212). 그러나 코로나19로 인한 위기 상황과 이번 실험 결과의 약한 성과 등으로 인해 실제 제2차 기본소득 실험이 시행될 것인지, 시행된다면 어떤 형태로 이루어질 것인지 등은 아직 불투명하다. 다만, 현 정부 연정에 참여한 녹색당, 좌파당, 중앙당 등은 지난 총선에서도 자신들의 기본소득 모델을 업그레이드해 발표하였고, 총리가 소속된 사민당도 2018년에 기본소득과 유사한 측면이 강한 '보편적 사회보장 모델(Yleisturva, General Security System)'[18]

17) '음의 소득세'란 신자유주의 경제학자인 밀턴 프리드만이 제안한 개념으로 일정 기준 이하의 소득을 지닌 사람은 정부에 세금을 내는 대신 정부로부터 음(-)의 소득세 형태의 보조금을 지급받도록 하는 제도를 뜻한다.

18) 최근 도입된 새로운 소득 등록 시스템을 활용해 기존의 복잡한 사회수당 시스템을

www.kci.go.kr

을 당론으로 채택한 상태여서 향후 코로나 팬데믹 상황이 종료된 뒤 새로운 정책 실험과 논쟁이 전개될 가능성 또한 여전히 남아있다. 안팎의 구조적 도전에 직면해있는 북유럽 보편적 복지국가의 지속가능성과 2020년 이후의 변화 향방에 관한 지속적, 심층적 검토가 요청된다.

통폐합함으로써 '보장 소득(takuutulo)', '일반 소득(yleistulo)', '적극 소득(aktiivitulo)' 등 3단계 소득보장 모델을 정립하는 방안으로 음의 소득세와 유사한 형태이다 (https://sdp.fi/fi/yleisturva/, 검색일: 2020.11.21.).

www.kci.go.kr

《참고문헌》

김교성 외(2018).『기본소득이 온다: 분배에 대한 새로운 상상』. 서울: 사회평론 아카데미.

김인춘(2016). “핀란드 복지국가와 기본소득 실험: 배경, 맥락, 의의”.『스칸디나비아연구』, 18, 31-72.

노정호(2018). “핀란드와 네덜란드 기본소득 실험의 방법론적 의미와 한계, 그리고 시사점”.『한국사회정책』, 25(1), 71-96.

반 커스버건, 키스 외(2017).『복지국가 개혁의 도전과 응전: 복지국가정치의 비교연구(남찬섭 역)』. 서울: 나눔의집.

백승호・이승윤(2018). “기본소득 논쟁 제대로 하기”.『한국사회정책』, 25(3), 37-71.

버먼, 셰리(2010).『정치가 우선한다: 사회민주주의와 20세기 유럽의 형성(김유진 역)』. 서울: 후마니타스.

베르그만, 바바라(2010).『스웨덴식 복지국가와 기본소득: 무엇이 우선인가?; Ackerman, B. et al. 분배의 재구성: 기본소득과 사회적 지분 급여(너른복지연구모임 역)』. 서울: 나눔의집.

서현수(2019a).『핀란드의 의회, 시민, 민주주의: 열린, 포용적 의회-시민 관계를 향하여』. 서울: 빈빈책방.

_____(2019b).『핀란드: 노르딕 모델의 후발주자에서 선도적 혁신국가로. 노르딕 모델과 대륙형 모델의 형성 및 변천 과정 연구』, 보건사회연구원 연구보고서, 105-134.

스탠딩, 가이(2018).『기본소득: 일과 삶의 새로운 패러다임(안효상 역)』. 서울: 창비.

스턴, 앤대・크래비츠, 리(2019).『노동의 미래와 기본소득: 21세기 빈곤 없는 사회를 위하여(박영준 역)』. 서울: 갈마바람.

아렌트, 한나(1996).『인간의 조건(이정우 옮김)』. 서울: 한길사.

액커만, 브루스 외(2010).『분배의 재구성: 기본소득과 사회적 지분 급여(너른복지연구모임 역)』. 서울: 나눔의집.

www.kci.go.kr

유종성(2020). 핀란드 기본소득 실험, 웰빙 효과, 고용 효과 나타났다: 기본소득제 도입, 우리도 핀란드식 실험정치를! (프레시안, 2019년 2월 25일자).

이원재 외(2019).『국민기본소득제: 2021년부터 재정적으로 실현 가능한 모델 제안』. LAB2050 연구보고서.

최한수 외(2019).『대안적 복지제도로서 기본소득에 대한 검토. 포용성장을 위한 사회안전망 발전 방안 연구』, 기획재정부, 보건사회연구원 연구보고서, 627-682.

_____(2017).『각국의 기본소득실험이 한국에 주는 정책적 시사점』. 세종: 한국조세재정연구원.

_____(2019). “기본소득 모의실험: 근로연령대를 중심으로”.『예산정책연구』, 8(2), 194-225.

판 파레이스, 필리프・판데르보흐트, 야니크(2018).『21세기 기본소득: 자유로운 사회, 합리적인 경제를 향한 거대한 전환(홍기빈 역)』. 서울: 흐름출판.

Anttonen, A., Häikiö, L. & Stefánsson, K. (Eds.) (2012). *Welfare state, universalism and diversity*. Cheltenham: Edwared Elgar Publishing Limited.

Arter, D. (2016). *Scandinavian politics today*. Menchester: Menchester University Press.

De Wispelaere, J. (2015). *An income of one’s own? the political analysis of universal basic income*. Tampere: Tampere University Press.

Eduskunta (2016). *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakkoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta*. Valiokunnan mietintö StVM 42/2016 vp - HE 215/2016 vp.

Einhorn, E. S. & Logue, J. (2003). *Modern welfare states: scandinavian politics and policy in the global Age.* Connecticut: Greenwood Publishing Group.

www.kci.go.kr

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Haagh, L. (2019). The developmental social contract and basic income in Denmark. *Social Policy and Society*, *18*(2), 301-317.

Halmetoja, A. et al. (2019). A policy comet in moominland? basic income in the finnish welfare state. *Social Policy and Society*, *18*(2), 319-330.

HE 215/2016 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakkoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.*

Holmberg, S. & Rothstein, B. (2020). *Social trust-the nordic gold?*. QoG Working Paper Series 2020: 1. University of Gothenburg.

Jansson, I. (2020). Occupation and basic income through the lens of arendt's vita activa. *Journal of Occupational Science*, *27*(1), 125-137.

Julkunen, R. (2001). *Suunnanmuutos: 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.

KELA (2016). *From idea to experiment. report on universal basic income experiment in Finland*. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health.

_____ (2019). *The basic income experiment 2017-2018 in Finland: preliminary results*. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health.

_____ (2020). *Suomen perustulokokeilun arviointi*. Sosiaali-ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020: 15. Helsinki: Sosiaali-ja terveysministeriö.

Kettunen, P. (2001). The nordic welfare state in Finland. *Scandinavian Journal of History*, *26*(3), 225-247.

Koistinen, P. & Perkiö, J. (2014). Good and bad times of social innovations: the case of universal basic income in Finland. *Basic Income Studies*, *9*(1-2), 25-57.

Pateman, C. (2004). Democratizing citizenship: some advantages of a basic income. *Politics & Society*, *32*(1), 89-105.

Pedersen, A. W. & Kuhnle, S. (2017). The nordic welfare state model. Knutsen, O. *The nordic models in political science. challenged, but still*

www.kci.go.kr

viable?(pp. 219-238). Bergen: Fagbokforlaget.

Perkiö, J. (2020a). From rights to activation: the evolution of the idea of basic income in the finnish political debate, 1980–2016. *Journal of Social Policy*, *49*(1), 103-124.

Perkiö, J. (2020b). Legitimising a radical policy idea: framing basic income as a boost to labour market activity. *Policy & Politics*, *48*(2), 277-293.

Rawls, J. (2005). *Political liberalism*. New York: Columbia University Press.

Rothstein, B. (2005). *Social traps and the problem of trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

Valtioneuvosto (2019). *Osallistava ja Osava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhetiskunta*. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Valtioneuvoston julkaisuja 2019: 31.

www.kci.go.kr

<Abstract>

From the Universal Welfare State to the Universal Basic Income?

A Study on the Finnish Government's Policy Experiment of Basic Income (2017-2018)

Hyeon Su Seo*
Hansoo Choi**

This article aims to provide a systemic analysis on the Finnish government's basic income (BI) project (2017-2018), the first BI experiment at the nation-state level. To this end, it studies (1) its historical-political contexts, (2) design and implementation process, (3) final results and their implications, and (4) the future prospect of institutionalizing BI in Finland. The case is important in that Finland is the only Nordic welfare state having continuously debated the feasibility of BI ideas, with various policy proposals presented by different political parties; it was a government-driven social innovations experiment to explore a sustainable future of the universal welfare state. However, revealing contradicting elements such as expanding universalism while introducing new sanctions on the unemployed, the project initiated by the then-PM Juha Sipilä (Centre Party) showed limitations in its design and implementing process. The Activation Model is particularly criticized to have affected the final results. Despite general improvements in economic and subjective well-being indicators, impacts on employment rates remained lower than aimed. A significant problem is that it can hardly be discernable how two

* Korean National University of Education
** Kyungpook National University

www.kci.go.kr

different mechanisms affected employment rates' change. Along with obscure results, the future prospect of BI institutionalization in Finland seems to be uncertain. Simultaneously, there remains a possibility for the Finnish government to launch another experiment of basic income (NIT-format) in near future.

Key Words: Basic Income, Nordic Welfare States, Universalism, Social Security System, Finland

성명: 서현수(Hyeon Su Seo)
소속: 한국교원대학교 교육정책전문대학원
E-mail: hyeon.su.seo@knue.ac.kr

성명: 최한수(Hansoo Choi)
소속: 경북대학교 경제통상학부
E-mail: choihs91@knu.ac.kr

논문 접수일: 2020.12.04. 논문심사 완료일: 2020.12.17.
수정원고 접수일: 2020.12.23. 게재 확정일: 2020.12.30.

www.kci.go.kr