

핀란드 노동시장정책 개편에 관한 연구: 실업급여와 활성화정책의 변화를 중심으로

신 영 규*

본 연구는 최근 핀란드가 추진 중인 노동시장정책 개편을 실업급여 제도와 활성화정책의 변화에 초점을 두고 탐색한다. 연구 목적은 핀란드 실업급여가 현재 어떻게 운용되고 있는지를 파악하고, 최근 활성화정책이 어떠한 경로를 통해 추진되고 있는지를 분석하는 데 있다. 분석 결과, 현재 핀란드의 노동시장정책 개편은 근로 유인 강화와 재정 건전성 확보를 핵심 목표로 진행되고 있음이 확인되었다. 실업급여 제도는 과거보다 급여 수준과 수급 자격 측면에서 관대성이 줄어들었고, 활성화정책은 근로 복지형(workfarist) 정책 수단이 확대되는 방향으로 전환되고 있다. 이와 함께 2025년 1월부터 고용서비스 제공 의무와 권한이 중앙정부 산하 TE-Office에서 기초지방자치단체로 이양되면서 전달체계의 지방분권화가 본격화되었다. 노동시장정책 개편 과정에서 우파 연립정부는 야당과 노동자단체와의 협의 없이 정책을 일방적으로 추진했고, 그 결과 정치적, 사회적 갈등이 커졌다. 따라서 최근의 변화가 향후 핀란드의 노동시장정책과 복지국가 체제에 어떤 영향을 미칠지 꾸준히 지켜볼 필요가 있다.

주제어: 핀란드, 실업급여, 적극적 노동시장정책, 활성화정책, 공공 고용서비스

1. 서론

21세기 들어 복지국가 개편 논의가 심화하면서 유럽연합(European Union)은 ‘리스본 전략(Lisbon Strategy)’, ‘유럽 2020 전략(Europe 2020 Strategy)’, ‘유럽사회권 기둥(European Pillar of Social Rights)’ 등을 수립해 회원국에 사회투자(social investment) 확대를 권고하고 있다(Zeitlin and Vanhercke, 2018). 특히 2017년에 발표된 유럽사회권 기둥 제1원칙은 ‘교육·훈련·평생학습’을 명시하며, 디지털화와 로봇화로 인해 급변하는 노동시장에 대응하기 위한 인적 자본 투자를 최우선 과제로 삼고 있다(European Commission, 2024). 이러한 배경에서 대부분의 유럽 복지국가는 적극적 노동시장정책(active labour market policy; ALMP)을 확대하는 방향으로 정책 기조를 조정하고 있다.

그러나 영구적 긴축(permanent austerity)의 요구가 만연한 재정 환경에서 각국은 사회투자과 사회 보호(social protection) 간 자원 배분 딜레마에 직면하고 있다. 유럽연합 차원의 권고는 직업훈련 확대를 독려하고 있지만, 실제 정책 현장에서 직업훈련 확대는 실업급여 축소나 급여 조건 강화와 같은 긴축 조치를 동반하는 사례가 적지 않다(Bengtsson et al., 2017; Bremer and Bürgisser, 2023; Cantillon, 2011). 즉, 한정된 예산으로 적극적 노동시장정책을 확대하면서 소극적 노동시장정책(passive labour market policy)인 실업급여를 축소하거나 수급자에게 책임과 제재를 강화하는 현상이 나타나는 것이다.

핀란드는 전통적으로 관대한 소득보장을 바탕으로 실업자의 구직활동을 지원하는 방식으로 노동시장정책을 추진한 것으로 평가받아 왔다. 그럼에도 최근 장기적 경기 침체를 겪으면서 핀란드 정부는 재정 효율화와 고용률 제고를 명분으로 실업급여 수급 요건을 강화하고, 활성화정책을 확대하는 정책 기조를 보이고 있다. 여기에 고용서비스의 권한과 임무를 중앙정부 조직이었던 TE-Office에서 기초지방자치단체로 이양하는 지방분권화까지 추진되면서 정책 설계와 집행의 구조가 근본적으로 재편되고 있다. 이러한 변화는 유럽연합이 강조해온 ‘사회투자국가’ 지향과 재정 건전성 압박이 교차하는 지점에서 나타난 결과로 볼 수 있다.

이러한 정책 환경 변화를 고려하여 본 연구는 다음 두 가지 연구 질문을 탐구하고자 한다. 첫째, 핀란드의 실업급여는 현재 어떻게 운용되고 있는가? 둘째, 최근 핀란드의 활성화정책은 어떻게 추진되고 있는가? 첫 번째 질문은 최근 변화된 핀란드 실업급여의 수준, 자격, 급여 구조 등을 구체적으로 분석해 국내에 소개하고, 핀란드 소극적 노동시장정책에 대한 이해를 높이는 데 목적을 둔다. 두 번째 질문은 북유럽 복지국가인 핀란드에서 활성화정책이 어떻게 논의되고, 어떠한 방식으로 확대되었는지를 살펴보는 것을 목적으로 한다.

위와 같은 연구 질문에 답하기 위해 본 연구는 우선 실업급여 제도와 활성화정책에 관한 이론과 선행연구를 검토한다. 이후 문헌조사를 바탕으로 핀란드 실업급여 제도와 적극적 노동시장정책의 현황을 살펴보고, 활성화정책의 변화 과정을 분석한다. 마지막으로 이러한 정책 변화를 둘러싸고 벌어진 정부와 사회단체들 사이의 논의 전개 과정을 살펴본다.

2. 이론적 배경

복지국가에서 활용되는 노동시장정책은 크게 ‘소극적 노동시장정책’과 ‘적극적 노동시장정책’으로 구분된다(Bonoli, 2012; Fossati, 2018).

소극적 노동시장정책은 실업자의 소득을 보장하기 위해 현금급여를 제공하는 것에 초점을 맞춘 접근이라고 할 수 있는데 실업급여가 가장 대표적인 정책이다. 실업급여는 사회적 안전망으로서 실업자가 생활을 영위할 수 있는 수단을 제공하는 한편, 동시에 새로운 일자리를 찾으려는 동기를 약화시킬 수 있다는 관점이 오랫동안 제기되고 있다. 따라서 실업급여 제도 설계 시에는 소득보장과 근로 유인 사이의 균형에 관한 고려 필요성이 존재한다(Tatsiramos & van Ours, 2014).

실업급여가 재취업을 저해할 수 있는 기제를 설명하는 이론으로는 노동공급 모형(labour-supply model)과 구직 모형(job-search model)이 대표적이다. 노동공급 모형(Moffitt & Nicholson, 1982)은 새로 실업 상태에 놓인 개인이

실업급여 수급기간 동안 일정량의 여가를 ‘계획적’으로 소비한 뒤, 급여가 소진될 시점에 맞춰 구직을 수락한다고 전제하면서 수급자는 소득 손실이 없는 한 여가를 극대화하려 하므로 급여 만료 시점까지 재취업이 늦춰질 가능성이 크다고 본다. 구직 모형(job-search model)은 실업자가 제안받을 임금을 예측할 수 없는 상황에서 구직노력과 최소수용임금을 결정한다고 전제한다(Burdett, 1979). 따라서 실업급여가 높아지면 최소수용임금도 높아짐으로써 구직노력을 낮추게 만들어 실업 기간을 연장시킬 수 있다는 설명이다(Decker, 1997).

적극적 노동시장정책은 실업자 또는 노동시장 취약계층이 신속히 일자리를 얻거나 고용의 유지 또는 향상을 이룰 수 있도록 정부가 개입하여 다양한 서비스를 제공하는 정책을 의미한다. 이러한 접근의 핵심 목표는 고용기회 확대와 인적 자본 강화이다. 이를 위해 활용되는 대표적인 정책 수단에는 고용서비스, 직업훈련, 고용 및 창업 인센티브, 직접 일자리 창출, 보호고용 및 재할 등이 있다. 전통적으로 덴마크, 스웨덴, 핀란드 등 북유럽 복지국가가 적극적 노동시장정책에 대한 투자가 높은 것으로 알려져 있다.

적극적 노동시장정책은 그 중점을 어디에 두느냐에 따라 ‘능력 강화형(enabling)’과 ‘근로복지형(workfarist)’으로 구분되기도 한다(Bonoli, 2012; Fossati, 2018; Im & Komp-Leukkunen, 2021; Lindsay et al., 2007). 능력 강화형 적극적 노동시장정책은 사회투자 관점에서 제시된 것으로, 직업훈련 프로그램이나 보육·유아교육 등을 통해 인적 자본을 높여 장기적으로 고용 기회와 임금 수준을 향상시키는 것에 더 중점을 둔다(Beramendi et al., 2015; Bonoli, 2012; Hemerijck, 2018). 반면 근로복지형 적극적 노동시장정책은 강도 높은 구직 활동과 즉각적인 취업을 강조함으로써 실업자를 신속히 노동시장에 복귀하게 하는 것에 초점을 맞춘다. 따라서 이러한 접근은 취업 조건이 불안정하거나 열악할 수 있음에도 실업자가 이를 수용하도록 압박하는 경향이 있다(Bengtsson et al., 2017; Buss, 2019; Fossati, 2018; Lindsay et al., 2007). Bengtsson et al.(2017)은 2008년 글로벌 금융위기 이후 다수의 유럽 복지국가가 비용이 많이 드는 직업훈련 같은 사회투자 정책을 위한 지출은 줄이고, 상대적으로 비용이 적게 들어가는 근로복지형 정책은 늘렸음을 보여준다.

앞서 언급했듯이 핀란드는 2010년대 중반 이후 지속된 경기 침체에 COVID-19 팬데믹과 러시아-우크라이나 전쟁의 충격이 겹치며 경제적 어려움이 깊어지고 있다. 이러한 상황에서 유권자들은 2023년 총선을 통해 우파 정당인 국민연합당(Kansallinen Kokoomus)과 극우정당인 핀란드인당(Perussuomalaiset)을 중심으로 하는 우파 연립정부를 선택했다. 척박해진 경제 상황 속에서 분배보다 성장, 포용보다는 반이민 노선을 택한 결과라고 볼 수 있다. 이 같은 배경을 고려하면 핀란드의 새 정부가 추진하는 노동시장정책 개편은 긴축재정과 복지 축소를 지향할 것으로 예상할 수 있다.

실업급여의 경우, 사회안전망으로서의 기능을 강화하기보다는 급여 수준을 낮추거나 수급 자격 요건을 강화할 가능성이 크다. 이는 실업급여가 실업자의 노동시장 재진입을 지연시킨다는 효과를 완화하려는 정부 의도가 작용할 것으로 보이기 때문이다. 한편, 활성화정책은 능력 강화형보다는 근로복지형 적극적 노동시장정책을 확대하는 접근이 선호될 가능성이 높다. 근로복지형 적극적 노동시장정책은 상대적으로 비용이 적게 들고, 단기간에 실업률 감소와 고용률 개선 효과를 기대할 수 있기 때문이다.

위와 같은 이론적 배경과 최근 핀란드의 정치·경제적 상황을 바탕으로, 본문에서는 핀란드 실업급여 제도의 현황과 활성화정책의 추진 과정을 구체적으로 검토하고자 한다.

3. 핀란드 실업급여 제도 현황

3.1 핀란드 실업급여 개관

핀란드의 실업급여 제도는 크게 실업보험과 실업부조로 나누어지고, 실업보험은 다시 소득비례 실업수당(earnings-related unemployment allowance)을 제공하는 실업보험과 정액(flat rate)의 기초실업수당(basic unemployment allowance)을 제공하는 실업보험으로 구분된다.

소득비례 실업수당을 위한 실업보험은 겐트(Ghent)시스템으로 알려져 있

는데 이 제도는 노동자에게 자율적인 실업보험 가입 권한을 보장함으로써 그들이 스스로 원하는 실업기금(unemployment funds)을 선택하여 가입할 수 있도록 한다. 따라서 노동자가 실업 상태에 처했을 때 소득비례 실업수당을 받기 위해서는 실업기금의 회원이어야 한다. 2023년 현재 핀란드에는 16개 실업기금이 있는데 이 가운데 15개는 피고용인을 위한 기금이고, 1개는 자영업자를 위한 것이다. 매년 80% 정도의 임금노동자가 실업기금에 가입하고 있다(Shin and Böckerman, 2019).

기초실업수당을 위한 실업보험은 모든 피고용인에게 적용되는 제도로서 소득비례 실업수당을 위한 실업보험에 가입하지 않은 노동자를 대상으로 한다. 법률에 따라 모든 피고용인은 급여의 1.5%를 고용기금(Työllisyysrahasto; Employment Fund)에 내는데 이 가운데 일부가 기초실업수당의 재원으로 활용된다.¹⁾ 이런 측면에서 소득비례 실업수당을 위한 실업보험은 노동자의 자율적인 가입을 바탕으로 운용되지만, 기초실업수당을 위한 실업보험은 강제 가입을 원칙으로 한다고 볼 수 있다. 기초실업수당을 위한 실업보험은 핀란드사회보험청(The Social Insurance Institutions of Finland; Kela)이 관리한다.

핀란드의 실업부조는 장기실업자와 고용 이력이 없는 사람들을 위한 제도다. 소득비례 실업수당이나 기초실업수당의 최대 수급기간이 지난 실업자, 자영업을 폐업하고 구직자가 된 사람, 학교 졸업 후 취업을 준비하고 있는 사람 등이 실업부조를 통해 소득 지원을 받을 수 있다. 노동시장보조금(labour market subsidy)라는 이름으로 운용되는 실업부조는 소득자산조사를 통해 수급 자격이 결정되므로 누구나 실업부조를 받을 수 있는 것은 아니다. 그러나 소득자산조사의 기준이 엄격한 편은 아니어서 수급 자격 취득이 쉬운 편이다.

위와 같은 배경을 바탕으로 본 보고서는 소득비례 실업수당을 위한 실업보험을 ‘자율 가입형 실업보험’, 정액 실업수당을 위한 실업보험을 ‘의무 가

1) 핀란드의 고용기금(Työllisyysrahasto)은 사회보험 재정에 기여하고, 성인 교육과 직업훈련 프로그램을 지원하기 위해 고용주와 피고용인의 법정 기여금으로 구성된 기금이다(Työllisyysrahasto, 2025a). 2023년 기준으로 피고용인은 급여의 1.5% 고용기금의 기여금으로 내야한다. 고용주는 전체 급여의 0.52%를 기여금으로 내는데 전체 급여액이 2,251,500유로를 초과할 경우에는 그 초과 부분에 대해서는 2.06%를 낸다(Työllisyysrahasto, 2025b).

입형 실업보험'으로 명명하고 핀란드 실업보험의 현황과 동향을 살펴보고자 한다. 또한, 실업보험과 함께 핀란드 실업자들의 소득보장에 중요한 역할을 하는 실업부조 제도의 내용도 추가로 검토한다.

3.2 자율 가입형 실업보험

3.2.1 개요

실업 전 소득에 비례하여 실업급여를 지급하는 자율 가입형 실업보험은 실업기금에 의해 운용된다. 노동자는 일하는 동안 언제든지 실업기금의 실업보험에 가입할 수 있고, 일정 기간 이상 실업보험 가입 기안이 도래한 상태에서 일자리를 잃으면 소득비례 실업수당을 받을 수 있다. 고용 계약 중인 노동자 또는 자영업자는 누구든 근로시간이나 소득 수준 등 특별한 조건 없이 자율 가입형 실업보험에 가입할 수 있다.

실업기금은 가입자 관리부터 실업급여 신청 접수 및 지급까지 소득비례 실업급여 운용에 관한 전반적인 업무를 담당한다. 전통적으로 실업기금은 산업별 노동조합과의 연계를 통해 설립 및 운용되고 있어 특정 실업기금의 회원들은 대부분 같은 산업부문에 종사하는 사람들로 구성되는 편이다. 노동조합과의 긴밀한 관계를 통해 운용되는 몇몇 실업기금은 해당 산업의 종사자만을 회원으로 받는다. 그러나 많은 실업기금은 산업부문에 상관없이 회원을 모집하므로 노동자는 원하는 실업기금의 실업보험에 가입하여 소득비례 실업수당을 받을 수 있다. 2025년 기준 핀란드에는 피고용인을 위한 12개의 실업기금과 자영업자를 위한 1개의 실업기금이 운용되고 있다(TYJ, 2025a).

3.2.2 실업보험 자격 취득 및 상실

노동자는 하나의 실업기금을 선택하여 실업보험 가입 지원서를 제출하고 월 또는 연 단위의 실업보험료를 내기 시작하면 자율 가입형 실업보험의 자격을 취득한다. 가입 지원서는 각 실업기금의 인터넷 홈페이지를 통해 작성

및 제출할 수 있다. 보험료를 내지 않으면 자율 가입형 실업보험의 자격이 중단되고, 실업기금에 탈퇴신청서를 내면 자격을 상실한다.

노동자는 하나의 실업기금에만 가입할 수 있지만, 원하면 실업기금을 바꿀 수 있다. 기존 실업기금을 탈퇴하여 새로운 실업기금에 가입하고자 하면 노동자는 새로 가입할 실업기금에 가입 지원서를 제출하면서 기존 실업기금 탈퇴 의사를 밝히면 된다. 이때 실업기금의 변경은 해당 노동자의 자율 가입형 실업보험 자격에 어떠한 영향도 미치지 않는다(TYJ, 2025b).

실업기금의 실업보험에 가입하는 노동자는 추가로 실업보험료를 내야 한다. 가입자들이 내는 실업보험료는 실업기금의 운용 경비를 위해 사용되고, 소득비례 실업수당을 위한 재정에도 활용된다. 각 실업기금은 회원들의 실업 위험률과 소득 수준에 관한 자료를 바탕으로 개별적으로 실업보험료를 산정하므로 실업기금마다 실업보험료도 다르다. 많은 실업기금은 소득 수준에 상관없이 정액의 실업보험료를 부과하는데 일부 실업기금은 소득에 따라 정률로 보험료를 산정하기도 한다. <표 2>는 2025년 기준 핀란드 실업기금들의 실업보험료 현황을 보여준다.

<표 1> 핀란드 실업기금 명단 (2025년 기준)

실업기금	영문명 (가입 대상)	실업기금	영문명 (가입 대상)
	General Unemployment Fund YTK (피고용인)		Unemployment Fund for Education and Science (피고용인)
	Open Unemployment Fund (피고용인)		Unemployment Fund for Health and Social Care Professionals (피고용인)
	Super Unemployment Fund (피고용인)		Unemployment Fund for Higher Educated Employees Erko (피고용인)
	The Public and Welfare Sectors' Unemployment Fund (피고용인)		Unemployment Fund for Lawyers and Medical Practitioners (피고용인)

실업기금	영문명 (가입 대상)	실업기금	영문명 (가입 대상)
	The Unemployment fund for highly educated KOKO (피고용인)		Unemployment fund Pro (피고용인)
	Unemployment Fund Aaria (피고용인)		Unemployment Fund for Entrepreneurs (자영업자)
	Unemployment Fund of the Service Union United PAM (피고용인)		

자료 : TYJ(2025a)

<표 2> 핀란드 피고용인 대상 실업기금의 실업보험료 현황 (2025년)

실업기금	산정 방식	연간 보험료		
		월 급여 2,000유로	월 급여 3,000유로	월 급여 4,000유로
Open unemployment fund	정액	96유로	96유로	96유로
Unemployment Fund for Higher Educated Employees Erko	정액	69유로	69유로	69유로
The Public and Welfare Sectors' Unemployment Fund	급여의 0.4%	96유로	144유로	192유로
The Unemployment fund for highly educated KOKO	정액	63유로	63유로	63유로
Unemployment Fund for Lawyers and Medical Practitioners	정액	45유로	45유로	45유로
Unemployment Fund for Education and Science	정액	60유로	60유로	60유로
Unemployment Fund of the Service Union United PAM	정액	84유로	84유로	84유로
Super Unemployment Fund	정액	84유로	84유로	84유로

실업기금	산정 방식	연간 보험료		
		월 급여 2,000유로	월 급여 3,000유로	월 급여 4,000유로
Unemployment Fund for Health and Social Care Professionals	정액	42유로	42유로	42유로
Unemployment Fund Aaria	정액	78유로	78유로	78유로
Unemployment Fund Pro	정액	96유로	96유로	96유로
General Unemployment Fund YTK	정액	102유로	102유로	102유로

자료 : TYJ(2025c)

3.2.3 소득 기준

자율 가입형 실업보험에서 소득은 실업기금에 내는 보험료와 소득비례 실업수당을 산정하는 기준이 된다. 이때 피고용인의 소득은 원천징수를 하지 않은 임금을 기준으로 한다. 핀란드의 임금은 일반적으로 연봉제가 아닌 월급제를 바탕으로 지급되고, 월급은 기본급과 각종 수당으로 구성된다. 따라서 소득 기준이 되는 임금은 기본급과 상시적인 수당을 포함하고, 여름휴가 상여금과 같은 상시적이지 않은 수당은 포함하지 않는다. <표 3>은 소득비례 실업수당 산정에 포함되는 소득과 그렇지 않은 소득의 종류를 보여준다.

소득비례 실업수당 급여액 계산과 관련하여 위와 같이 소득으로 인정되는 수당과 그렇지 않은 수당이 구분되어 있지만, 실업기금의 실무에서는 위와 같은 구분을 그대로 적용하지 않고, 수당 신청자의 임금에서 일정 비율을 일괄적으로 공제하여 급여액 결정의 기준 소득으로 활용한다.

핀란드 임금노동자와 자영업자의 소득은 국세청의 디지털 소득기록부(Incomes Register)에 매월 기록되고, 그 과정에서 세금, 사회보험료, 노조회비, 기부금 등에 대한 정보도 전산으로 처리된다. 실업기금은 국세청의 디지털 소득명부로부터 정보를 받아 실업보험료를 부과하고, 실업수당 급여를 산정한다(Vero, 2025).

<표 3> 핀란드 소득비례 실업수당 산정 시 포함 및 미포함 소득 종류

포함	미포함
<ul style="list-style-type: none"> - 기본급, 연차휴가수당, 해고예고기간 동안의 급여 - 보상휴가수당 - 저녁근무수당, 교대근무수당, 개인 및 직무 특성에 따른 추가 수당, 근무 조건에 따른 수당, 토요일 및 일요일 근무수당, 야간근무수당, 초과근무수당, 계약 보너스 - 주중 휴일 보상금 및 기타 유사한 임금 보조금 및 보상금 - 임금에 준하는 급여 - 당직근무수당 - 수익 기반 급여(예: 커미션, 보너스 및 이익 공유) - 과세 대상 복리후생비 - 과세 대상 비용 보상금 - 고용주가 납부하는 양로보험 보험료 - 고용주가 지불한 사적 연금보험 보험료 (과세 대상 부분에 한함) - 피고용인 대표 및 노동자 보호 대표에게 지급되는 수당, 고용주와 직원 간의 협력을 기반으로 지급되는 수당 - 서비스 요금 - 상병수당으로 지급되는 보충 임금 - 지방자치단체 보조금, 고용된 간병인에게 지급되는 간병 지원금 - 기타 이에 준하는 소득 	<ul style="list-style-type: none"> - 휴가보너스 - 고용주가 지급하고 개인의 급여를 기준으로 이연되는 금전적 혜택 - 고용주로부터의 금전적 선물 - 비과세 복리후생비 - 비과세 비용 보상금 - 사적 연금보험의 비과세 부분에 대한 보험료 - 고용 기반 대출의 이자 혜택 - 실업급여 대기기간에 받은 급여 - 손해 배상금 - 장학금 및 보조금 - 직장협의회가 지급한 수당 - 이익 분배 항목 - 상병수당으로 지급하는 추가 수당 - 신탁 지위 유지를 위해 지급되는 비용 - 지적재산권에 근거한 보상 - 스톡옵션 - 배당 소득 - 고용 기반 주식 발행 - 유사 배당금 - 해고예고기간 동안의 급여 외에 추가로 지급되는 보상금 - 기타 유사한 소득

자료 : TYJ(2025d)

3.2.4 실업급여 수급 요건

원칙적으로 핀란드의 실업급여는 합법적으로 핀란드에 거주하는 18세부터 64세 사이의 구직 중인 실업자에게 지급된다. 그 가운데 자유품 가입형 실업보험에 가입된 사람이 실업 상태가 되었을 때 다음의 조건을 모두 충족하면 소득비례 실업수당을 받을 수 있다.

- 완전히 또는 부분적으로 실업 상태에 있어야 함(시간제 고용이나 임시해고(lay-off) 상태는 부분적 실업으로 인정).
- 전일제 일자리를 찾고 있으면서 지역 고용사무소에 구직 중인 실업자로 등록해야 함.
- 실업 기금에 가입 상태여야 함.
- 실업 기금 가입 기간 중 12개월 동안 고용 이력이 있어야 함.

모든 종류의 실업급여는 지역 고용사무소에 실업 상태의 구직자로 등록된 사람에게만 지급되므로 소득비례 실업수당 역시 등록된 구직자만 신청할 수 있다. 실업자는 실직하자마자 지역 고용사무소의 온라인 서비스를 통해 구직자로 등록할 수 있다. 구직자 지위는 소급하여 적용되지 않기 때문에 등록 이전의 실업 상태에 대해서는 실업수당이 지급되지 않는다. 적어도 12개월 동안의 근무 이력이 있어야 수당을 받을 수 있는데 이때 근무한 달은 월 930 유로 이상을 임금으로 받은 달만을 의미한다. 또한, 근무하면서 받은 임금은 산업 부문별 단체 협약의 임금 기준을 준수해야 한다(TYJ, 2025e).

핀란드에서는 비자발적으로 퇴사한 사람은 물론 자발적으로 퇴사한 사람도 실업급여를 받을 수 있다. 다만 자발적으로 퇴사한 경우, 고용 계약 종료일로부터 30일 또는 45일 동안의 대기기간이 적용되어 실업급여가 제공되지 않는다. 대기기간은 실업 전 고용 기간에 따라 결정되는데 고용 기간이 5일 이하였다면 30일, 5일 넘게 지속되었으면 45일이다. 단, 다음과 같은 이유로 인해 자발적 퇴사가 발생하였을 때는 위와 같은 대기기간이 적용되지 않는다 (Työmarkkinatori, 2025).

- 전일제 근무를 위한 통근 시간이 하루 3시간 이상, 시간제 근무를 위한 통근 시간이 하루 2시간 이상 걸리는 상황에서 고용 기간 시작 후 3개월 이내에 퇴사한 경우
- 배우자가 다른 지역(municipality)에 안정적인 일자리가 있어서 퇴사 후 1주일 이내에 그 지역으로 이사한 상황에서 이사회 지역에서 출퇴근할 경우, 평균 통근 시간이 전일제 근무의 경우 3시간, 시간제 근무의 경우 2시간이 넘는 경우
- 고용 중에 근무지가 변경되어 새로운 근무지로 출근하는 평균 통근 시간이 전일제 근무의 경우 3시간, 시간제 근무의 경우 2시간이 넘는 경우
- 개인의 작업 능력을 고려할 때 주어진 업무가 적절하지 않은 경우
- 제로아워계약(zero-hour contract)을 바탕으로 일하고 있는 상황에서 퇴사 전 12주 동안 고용 요건(주당 18시간 근무)을 충족할 수 있는 일이 없었던 경우²⁾
- 부분 실업급여를 받을 자격이 없는 상황에서 임금이 월 1,283유로 미만인 경우

3.2.5 급여 수준 및 지급 기간

소득비례 실업수당 급여액은 실업 전 임금 수준에 영향을 받지 않는 기본 급여액과 소득 연동 급여액으로 구성된다. 2025년 현재, 기본 급여액은 1일당 37.21유로다. 이 부분은 실업 전 임금이 따라 달라지지 않으므로 이 실업수당을 받는 사람은 적어도 이 금액 이상의 실업급여를 받게 된다.

두 번째 부분인 소득 연동 급여액은 실업수당 신청자가 실업 전 받았던 임금 수준에 따라 달라진다. 그 금액은 기본 급여액과 실업 전 일급(daily wage)의 차액의 45%로 계산된다.³⁾ 그런데 월급이 임금상한선(월 3,534.95유로)을 초과하는 경우, 3,534.95유로까지는 위와 같은 방식에 따라 소득 연동 급여액

2) 제로아워계약(zero-hour contract)은 정해진 노동시간 없이 고용주의 요청이 있을 때에만 근로자가 업무를 수행하는 고용 형태로, 비정규직 계약 유형 중 하나이다.

3) 일급은 수당 신청자의 실직 전 월급에서 4.4%를 감액한 금액을 21.5일로 나누어 산출된다.

일부가 계산되고, 이 금액을 넘는 부분에 대해서는 그 금액과 3,534.95유로의 차액의 20%가 가산된다(YTK, 2025).

<표 4> 핀란드 소득비례 실업수당 지급 기간

고용 이력 및 나이	최대 지급 기간
고용 이력 3년 이하	300일 (약 14개월)
고용 이력 3년 초과	400일 (약 18개월)
58세 이상이면서 20년간 고용 이력 5년 이상	500일 (약 23개월)

자료 : TYJ(2025e)

3.3 의무 가입형 실업보험

3.3.1 개요

실업기금이 운용하는 자율 가입형 실업보험에 가입하지 않은 노동자는 일 자리를 잃으면 핀란드사회보험청이 지급하는 기초실업수당을 받을 수 있다. 형식적으로 기초실업수당을 위해 핀란드사회보험청이 모든 노동자를 대상으로 의무 가입형 실업보험을 운용하고 있다고 할 수 있다. 하지만 이 수당을 위한 재원 대부분은 조세를 통해 마련되고, 실업보험 자격을 위한 별도의 절차가 존재하지는 않는다는 점에서 기초실업수당은 사회보험에 따른 급여라기보다 사회수당의 성격이 강하다.

3.3.2 실업급여 수급 요건

기초실업수당은 피고용인 또는 자영업자로 일하다가 실업 상태가 된 사람이 이 소득비례 실업수당을 받지 못할 때 받을 수 있다. 이때 일했다는 자격은 다음의 조건들을 모두 충족할 때 인정됩니다.

- 실업 전 28개월 동안 최소 12개월 동안 고용 이력이 있어야 함.

- 이때 임금이 월 930유로 이상인 달은 1개월로 계산되고, 465~929유로인 달은 0.5개월로 계산됨.
- 단, 2024년 9월 2일 이전 기간의 경우에는 한 달에 근무 시간이 주당 18시간 이상이면 근무한 것으로 인정됨.
- 근무하면서 받은 임금은 산업 부문별 단체 협약의 임금 기준을 준수해야 하는데, 만약 해당 고용 부문에서 단체 협약이 체결되어 있지 않으면 전일제 근무에 대한 임금이 월 1,430유로 이상이어야 함.
- 자영업자의 경우, 실업 전 48개월 동안 적어도 15개월 이상 자영업으로 경제활동을 해야 함.

이와 관련하여 핀란드사회보험청은 국세청이 관리하는 소득 데이터베이스인 소득기록부로부터 기초실업수당 신청자의 소득과 고용 기록에 관한 자료를 받아 실업수당 수급 자격을 판단한다. 만약 위와 같은 노동시장 참여 조건을 충족하지 못하는 실업자는 실업부조인 노동시장보조금을 받을 수 있다(Kela, 2025a).

3.3.3 급여 수준 및 지급 기간

핀란드사회보험청은 매년 기초실업수당을 정한다. 2025년의 기초실업수당 기본 급여액은 하루에 37.21유로이고, 주 5일 기준으로 수당이 지급된다(Kela, 2025b). 기초실업수당도 과세소득에 포함되는데 소득비례 실업수당과 달리 기초실업수당은 정액으로 지급되기 때문에 일괄적으로 20%의 소득세율이 적용된다. 따라서 핀란드사회보험청은 기초실업수당을 지급할 때 급여액의 20%를 공제한다(Kela, 2025c).

기초실업수당은 일반적으로 최대 400일 동안 지급된다. 그러나 고용 이력이 3년 미만이면 그 기간은 300일로 줄어들고, 수당 신청자의 나이가 58세 이상이면 그 기간은 500일로 늘어난다. 기초실업수당을 받기 위해서는 근로일수(working days) 기준 5일의 대기기간(waiting period)이 필요하다(Kela, 2025b).

3.4 실업부조

3.4.1 실업보험과 실업부조의 관계

소득비례 실업수당과 기초실업수당은 실업보험에 가입된 노동자가 일자리를 잃으면 받을 수 있는 급여이므로 소득조사나 자산조사 없이 지급된다. 반면 실업부조는 위 두 종류의 실업급여의 최장 지급 기간이 지난 후에도 재취업하지 못하거나 애초에 노동시장에 참여한 적 없는 구직자에게 제공된다. 따라서 실업부조의 수급 자격과 급여액은 소득·자산조사를 통해 결정된다. 기초실업수당과 함께 실업부조의 관리와 운용은 핀란드사회보험청이 담당한다.

3.4.2 소득·자산조사를 통한 급여 조정

실업부조의 기본 급여액은 기초실업수당과 같다. 따라서 2025년 기준 실업부조의 기본 급여액은 하루에 37.21유로다. 이 역시 주 5일을 기준으로 지급된다. 실업부조 역시 과세소득이고, 20%의 소득세율이 적용된다. 따라서 원천징수로 급여액의 20%가 공제된 후 수급자에게 지급된다(Kela, 2025c).

실업부조는 소득·자산조사를 통해 실업으로 인해 경제적 어려움을 겪고 있는 개인에게 지급되므로 급여의 지급 기간에는 제한이 없다. 따라서 소득비례 실업수당이나 기초실업수당을 받을 수 없는 실업자가 계속 구직활동을 하면서 소득·자산조사 기준을 통과하면 실업부조를 받을 수 있다. 실업부조를 받는 사람이 시간제나 일용직 고용을 통해 소득이 생겨나 다른 종류의 소득이 발생하면 실업부조의 급여액이 감소할 수 있다. 이와 관련하여 핀란드사회보험청은 국가소득기록부로부터의 자료를 활용하여 실업부조 신청자의 소득 관련 정보를 확인한다. 실업부조를 받으면서 시간제 자영업 활동을 하는 사람은 반드시 소득에 관한 서류를 핀란드사회보험청에 제출해야 한다. 다음과 같은 경우에 실업부조 급여가 삭감된다(Kela, 2025e).

- 전일제 근무의 80% 이하 시간을 일하고 임금을 받은 경우
- 최대 2주 동안 임시 전일제 근무를 하고 임금을 받은 경우
- 임시정리해고(temporary lay-off)로 인해 근무일 수가 줄어든 상황에서

실업부조를 신청한 경우

- 부업인 자영업 활동을 통해 소득이 발생한 경우
- 실업 상태에서 자영업을 시작한 경우
- 최대 2주 동안 자영업 활동이 지속된 경우

실업부조 수급자가 부모와 함께 살고 있다면 부모의 소득에 따라 급여액이 삭감될 수 있다. 실업부조 급여액에 영향을 미치지 않는 부모의 소득 최고액은 함께 사는 부모가 키우는 미성년 자녀의 수에 따라 다르다. 미성년 자녀가 없으면 그 최고액은 월 1,781유로다. 자녀 수가 늘어나면 그 최고액도 점점 커져 5명 이상일 경우 월 2,311유로까지 높아진다(Kela, 2025d).

<표 5> 실업부조 급여액 결정을 위한 동거 부모의 소득 기준

부모의 가족 구성	실업부조 급여액에 영향을 미치지 않는 부모의 소득 최고액	실업부조 급여액이 35%로 줄어드는 부모의 소득액
미성년 자녀 0명	월 1,781유로	월 2,821유로
미성년 자녀 1명	월 1,887유로	월 2,927유로
미성년 자녀 2명	월 1,993유로	월 3,033유로
미성년 자녀 3명	월 2,099유로	월 3,139유로
미성년 자녀 4명	월 2,205유로	월 3,245유로
미성년 자녀 5명 또는 그 이상	월 2,311유로	월 3,351유로

자료 : Kela(2025d)

자본소득이나 기타 소득도 실업급여 급여액을 줄일 수 있다. 자본소득에는 임대소득, 이자소득, 배당금 등이 포함되고, 기타 소득에서는 비공식 돌봄수당, 저작권료, 부분노령연금 등이 대표적이다(Kela, 2023d). 실업부조 수급자가 배우자 또는 파트너와 동거하고 있더라도 부모와 함께 사는 것과는 다르게 그들의 소득은 실업부조 급여액에 영향을 미치지 않는다. 따라서 배우자나 파트너의 소득이 매우 높거나 자산이 많더라도 실업자는 이와 상관없이 실업부조를 받을 수 있다.

4. 핀란드 적극적 노동시장정책 현황

4.1 적극적 노동시장정책 예산 규모

핀란드는 실업자를 지원하기 위해 상당히 잘 갖춰진 적극적 노동시장정책 체계를 운영하는 것으로 알려져 있다. 특히 북유럽 복지국가에서 적극적 노동시장정책이 강조되어 왔기 때문에 핀란드 역시 적극적 노동시장정책에 큰 예산을 투입하고 있다. OECD(2023)의 보고서에 따르면 2020년 기준, 핀란드의 적극적 노동시장정책을 위한 지출 규모는 GDP 대비 0.86%로 나타나 비교 가능한 데이터를 제공한 OECD 회원국 32개 국가 가운데 덴마크, 스웨덴, 벨기에에 이어 네 번째로 컸다. 이는 OECD 회원국 평균의 약 두 배에 달한다.

핀란드 적극적 노동시장정책 지출은 주로 직업훈련과 직접적인 일자리 창출에 집중되어 있는 것이 특징이다. 2020년 핀란드는 GDP의 0.36%를 직업훈련에, 0.13%를 직접적인 일자리 창출에 지출한 것으로 나타났다. 직업훈련 지출 규모는 오스트리아에 이어 두 번째로 높은 수준이었다. 또한 핀란드는 장애인을 위한 고용 정책(GDP의 0.15%), 공공 고용서비스(Public Employment Service)의 일반적인 취업 알선 서비스(GDP의 0.08%), 창업(start-up) 지원(GDP의 0.01%)을 위해서도 비교적 많은 지출을 하고 있다. 반면, 고용 인센티브를 위한 지출 규모는 OECD 회원국 평균보다 낮은 수준인 것으로 나타났다(OECD, 2023).

핀란드는 오랜 기간 동안 상당한 예산을 투입하며 적극적 노동시장 정책을 발전시켜 왔지만, 덴마크 등 다른 북유럽 국가는 물론 독일, 프랑스, 오스트리아, 벨기에 등과 비교할 때 공공 고용서비스에 대한 투자는 부족하다는 지적을 받아왔다. 이러한 평가는 공공 고용서비스의 고도화를 통해 핀란드의 고용률을 더욱 높일 수 있다는 기대감을 확산시키는 계기가 되었다. 이러한 맥락에서 핀란드는 최근 공공 고용서비스에 대한 투자를 확대하고, 인력의 역량 강화를 위한 정책을 추진하고 있다.

4.2 적극적 노동시장정책 전달체계

핀란드의 적극적 노동시장정책의 집행에는 중앙정부, 지방정부, 민간조직 등 다양한 이해관계자들이 함께 참여하고 있다. 중앙정부의 주요 주체는 경제고용부(Ministry of Economic Affairs and Employment), 교육문화부(Ministry of Education and Culture), 사회보건부(Ministry of Social Affairs and Health)이다. 적극적 노동시장정책의 전반적인 관리와 감독은 경제고용부가 담당하지만, 직업훈련 및 교육과 관련해서는 교육문화부가 관여하고, 관련 급여 및 사회서비스 제공을 위해서는 사회보건부가 협력하고 있다.

2024년까지 공공 고용서비스는 경제고용부 산하 조직인 TE-Office가 전달했기 때문에 실업자는 적극적 노동시장정책에 참여하려면 반드시 TE-Office를 거쳐야 했다. 이 사무소는 전국 15개 지역에 120개가 넘게 설치되어 있었다. 그러나 2025년 들어 공공 고용서비스 제공 의무와 권한이 기초지방자치단체로 이양되면서 이 조직은 사라졌고, 지역마다 해당 서비스를 제공하는 조직의 명칭이 다양해졌다. 이러한 변화는 공공 고용서비스 개편을 위한 핀란드 정부의 결정 가운데 하나였다.

앞서 확인한 것처럼 핀란드의 적극적 노동시장정책 중 가장 중요한 요소는 직업훈련이고, 다양한 직업훈련기관이 존재한다. 핀란드의 직업훈련기관은 법적 지위에 따라 영리법인, 비영리조직, 공공기관으로 구분되는데, 공공기관은 대부분 지방정부에 의해 운영된다. 또한, 교육 내용에 따라서는 일반 직업훈련기관(vocational institutes), 장애인을 위한 특별 직업훈련기관(special needs vocational institutes), 특정 산업을 대상으로 한 전문 직업훈련기관(specialized vocational institutes), 성인 직업교육센터(vocational adult education centers), 소방·경찰·치안 등 안전 서비스를 위한 훈련기관(fire, police and security service institutes), 군사 직업훈련기관(military vocational institutes) 등으로 나뉜다. 직업훈련기관의 설립 및 운영 허기는 교육문화부가 관할한다.

이러한 직업훈련기관 외에도 핀란드 전역에서 운영되고 있는 워크숍(workshop)은 청년들의 적극적 노동시장정책 참여에 중요한 역할을 하고 있

다. 직업훈련기관이나 교육기관이 제공하는 프로그램에 당장 참여하기 어려운 실업자들은 각 지역에 마련된 워크숍을 통해 노동시장 진입을 위한 초기 안내와 기초적인 서비스를 받을 수 있다. 특히 사회적으로 고립된 생활을 해 온 청년들의 경우, 사회적 기술(social skill)이나 취업에 필요한 기본 역량이 부족한 경우가 많으므로 이들은 워크숍을 통해 직업훈련과 노동시장에 대한 이해를 높이고, 취업을 위한 계획을 수립하게 된다. 워크숍은 이들에게 사회 생활에 필요한 기초 기술과 역량을 기를 수 있는 다양한 프로그램과 서비스를 제공하며, 각종 서비스와 급여를 어떻게 이용할 수 있는지도 안내한다. 워크숍은 참여자의 능력과 욕구에 맞추어 개별화된 프로그램과 운영 일정을 구성하며, 이때 제공되는 프로그램은 작업 중심의 접근을 강조한다. 이는 워크숍 활동의 궁극적인 목적이 참가자의 노동시장 참여를 지원하는 데 있기 때문이다. 워크숍은 연령이나 방문 경로에 관계없이 누구에게나 서비스를 제공하지만, 특히 청년층의 참여 비중이 높다.

5. 핀란드 활성화정책 발전 과정과 동향

5.1 활성화정책의 도입과 전개

핀란드는 1990년대 초중반 심각한 경기침체 속에서 급격한 실업률 상승을 겪으면서 본격적으로 활성화정책을 활용하기 시작했다. 1997년에는 소득비례 실업수당 수급 자격 획득을 위한 보험 가입 기간이 26주에서 43주로 늘어났고, 1998년부터 실업자는 일자리를 잃은 후 5개월이 지나면 공공 고용서비스기관과 함께 구직활동 계획을 수립하고 담당자와 정기적으로 면담하는 제도가 도입되었다. 이후 2001년에는 개인별로 실업급여를 받고 고용서비스를 이용하면서 노동시장 참여 역량을 키우기 위한 활성화계획(activation plan; aktivointisuunnitelma) 운용 절차가 마련되었다. 그러나 2010년대 중반까지 핀란드는 다른 나라들과 비교하면 강력한 활성화 요건 없이 최대 2년간 소득비례 실업수당을 지급했다(Duell et al., 2009).

2015년 총선으로 수립된 핀란드 중앙당(Suomen Keskusta) 중심의 중도우파 연합정부인 Juha Sipilä 정부는 긴축정책을 추진하며 덴마크 사례를 따라 노동시장정책에 ‘활성화모델(activation model)’을 도입했다. 당시 핀란드는 수년 동안 경기침체를 겪고 있었으므로 활성화모델 도입의 목적은 실업자의 활동을 장려하고 실업 기간을 줄이며 고용률을 높이기 위해 실업급여 수급 자격 조건을 강화하는 것이었다. 2018년 1월 1일부터 시행된 Sipilä 정부의 활성화모델에 따르면 실업자가 실업급여 삭감을 피하기 위해서는 실직 후 3개월 이내에 아래 세 가지 가운데 하나의 기준을 충족해야 했다.

- 1) 관련 산업부문의 단체협약을 준수하는 임금 수준과 고용 조건에 따라 고용되어 3개월마다 적어도 18시간 동안 근무한 경우
- 2) 자영업자로서 적어도 €241의 수입을 올린 경우
- 3) 공공 고용서비스기관인 TE-Office가 제공하는 5일간의 고용 촉진 서비스, 훈련 또는 교육에 참여한 경우

실직자가 이러한 기준 가운데 어느 것도 충족하지 못하면 향후 3개월(65일) 동안 월 실업급여가 4.65% 삭감되었다. 이때 삭감액은 누적되지 않았다. 즉, 실업급여 신청자가 여러 차례 3개월 단위로 위와 같은 기준을 충족하지 못하더라도 실업급여 삭감액은 원래 급여액의 4.65%로 유지되었다. 이후 2018년 6월, Sipilä 정부는 추가적인 활성화정책 수단으로 최소 월 4회의 입사지원서 제출을 새로운 요건으로 제안했지만, 노동조합의 거센 반발로 실현되지는 않았다. 당시 노동조합은 활성화모델이 너무 징벌적이고, 나이, 기술 수준, 거주지 등 현실적인 제약으로 인해 활성화정책의 기준을 맞추는 것이 현실적으로 불가능한 사람들에게 너무 불합리한 제도라고 주장했다(Kangas and Kalliomaa-Puha, 2019).

<표 6> 핀란드 활성화모델 도입에 따른 실업급여 유형별 삭감 실업급여
수급자 규모와 비중(2018년 1월 1일 실업자 기준)

(단위 : 명)

구분	소득비례 실업수당	기초실업수당	실업부조
합계	113,714 (37%)	24,374 (28%)	164,073 (38%)
성별			
남성	50,859 (45%)	11,900 (34%)	88,895 (42%)
여성	62,855 (30%)	12,474 (23%)	75,178 (32%)
나이			
15~24세	4,432 (27%)	2,887 (18%)	22,852 (25%)
25~34세	21,676 (26%)	8,262 (25%)	45,154 (32%)
35~44세	21,854 (27%)	5,232 (27%)	36,942 (37%)
45~54세	25,627 (32%)	4,639 (32%)	36,531 (45%)
55~64세	40,125 (53%)	3,354 (42%)	22,594 (52%)

자료 : Kyyrä et al.(2019)

2019년에 치러진 총선으로 새롭게 집권한 핀란드 사회민주당(Suomen sosialidemokraattinen puolue) 중심의 중도좌파 연합정부는 집권 초반에 이전 정부가 추진하던 활성화정책을 확대하지 않는 방향으로 정책 기초를 바꾸고, 2018년에 추진되었던 활성화정책의 효과에 관한 보고서를 발표했다. 이 보고서는 당시 핀란드의 고용률 증가가 활성화모델 덕분인지, 경제적 호황에 따른 것인지 분명하지 않지만, 활성화정책의 확대가 실업자들의 고용서비스 이용 빈도와 수요의 증가로 이어졌음을 확실히 보여준다. 동시에 핀란드 공공 고용서비스 전달체계는 확대된 수요에 대응하여 충분한 서비스를 제공하지 못한다고 지적하면서 향후 정부는 공공 고용서비스의 효과를 높이기 위한 정책 개선 방안을 마련해야 한다고 제안한다. 또한, 활성화정책이 제시한 조건을 충족하지 못해 실업급여 삭감의 영향을 가장 많이 받은 집단은 55~64세 실업자였음을 보여준다. 2018년 1월 1일 기준으로 실업급여를 받던 실업자 가운데 급여액이 삭감된 사람의 비율은 각각 소득비례 실업수당 37%, 기초 실업수당 28%, 실업부조 38%였다. 이에 비해 55~64세 실업자 가운데 삭감

된 실업급여를 받은 사람은 각각 53%, 42%, 52%로 나타났다(Kyyra et al., 2019).

5.2 Sanna Marin 정부의 활성화정책

2019년 6월에 집권한 중도좌파 연합정부의 총리가 같은 해 12월 Annti Rinne에서 Sanna Marin으로 바뀌었다. 이때 Marin 정부는 “포괄적이면서 경쟁력 있는 핀란드 - 사회적, 경제적, 생태적으로 지속가능한 사회 (Inclusive and competent Finland - a socially, economically and ecologically sustainable society)”를 국정 슬로건으로 내걸고 향후 4년의 국정 방향과 목표를 발표했다. 가장 핵심적인 국정 목표는 북유럽 모델을 바탕으로 핀란드를 지속 가능한 복지국가로 만들기 위해 일자리를 창출하고 고용률을 높이는 것이었고, 이를 위해 Marin 정부는 집권 기간에 노동시장정책을 개혁하겠다는 계획을 시사했다.

약 2년에 걸쳐 노동시장정책 개혁안을 준비한 Marin 정부는 2021년 10월 관련 법률안을 의회에 제출했다. 개혁안의 핵심 내용은 ‘북유럽 노동시장 서비스 모델(Nordic labour market service model)’을 핀란드에 도입하는 것이었다. 비록 핀란드 역시 다른 북유럽 국가들처럼 사회민주주의(social democracy) 이념에 바탕을 둔 보편적 복지국가로 분류되지만, 적극적 노동시장정책을 위한 공공지출 규모와 공공 고용서비스의 역할은 상대적으로 작은 편이다. 이러한 배경에서 Marin 정부는 고용서비스의 효과성을 높이기 위해 북유럽 노동시장 서비스 모델을 도입하기로 한 것이다. 제출되었던 법률안은 의회를 통과했고, 2022년 5월 2일부로 발효되었다. 핀란드가 도입한 북유럽 모델은 ‘개인적 서비스 욕구 사정’, ‘구직활동을 위한 집중적인 지원과 서비스’, ‘자발적인 구직활동’ 등 세 가지를 핵심 요소로 했다(Työ- ja elinkeinoministeriö, 2025a).

북유럽 노동시장 서비스 모델 도입으로 실업자들에게 발생한 주요 변화는 다음과 같다(Työ- ja elinkeinoministeriö, 2025b).

- 실업자는 구직활동을 위해 더 많은 개별적 지원을 받게 되었다.

- 실업자와 고용서비스 전문가 간의 첫 만남이 기존보다 더 일찍 이루어지고, 그 후에는 구직활동을 위한 지원이 더욱 집중적으로 제공되었다.
- 실업자는 더 많은 취업 기회를 얻게 되었는데, 이때 취업 기회에 지원할지, 한다면 언제 지원할지에 관한 사항은 원칙적으로 실업자 본인이 선택할 수 있도록 했다.
- 실업급여를 받기 위해서는 실업자가 계속 입사 지원을 해야 하는데 예전과 달라진 점은 한 달에 4회 입사지원서를 내야 한다는 것이었다.
- 만약 실업자가 구직이나 취업에 필요한 능력이 부족하다고 판단되면, 실업자는 고용서비스를 더 빨리 이용할 수 있게 되었다.
- 실업급여와 관련된 제재는 시차를 두고 이루어졌는데, 고용서비스 이용 초반에 실업자의 소홀이나 태만으로 인해 입사 지원을 하지 않으면 실업자에게 독촉장이 발송되지만, 급여에는 영향이 없었다. 그러나 구직 활동 계획을 어기는 일이 계속되면 제재는 더욱 엄격해졌다.
- 장기실업자는 3개월마다 고용서비스 전문가와 면담을 하고, 6개월마다 보다 집중적인 고용서비스 프로그램에 참여하게 되었다. 프로그램 참여 기간은 한 달 동안 진행되며 이 기간에 두 차례의 보충적인 구직 상담이 포함됐다.

새로운 활성화정책의 첫 번째 변화는 실업자가 고용서비스 전문가를 처음 만나는 시점을 앞당기는 것이었다. 기존에는 실업자가 구직자로 등록한 후 2주 안에 고용서비스 전문가와 첫 상담이 이루어졌지만, 이 기간이 5일로 앞당겨졌다. 또한, 기존 제도에서 실업자는 3개월에 한 번씩 고용서비스 전문가를 만났지만, 이제 실업자는 구직활동을 시작한 후 첫 3개월 동안 2주마다 전문가를 만나 상담을 받아야 한다. 결과적으로 실업자는 고용서비스 전문가와 3개월 동안 총 7차례의 상담을 하게 되므로 상담의 빈도가 크게 높아진 것이다(Helsinki Times, 2022). 첫 번째 상담은 반드시 대면으로 이루어지고, 그 이후의 상담도 직접 만나는 것을 원칙으로 한다. 그러나 구직자가 대면 상담을 위해 너무 먼 길을 이동해야 하는 경우와 같이 정당한 사유가 있을 때는 온라인을 통한 상담이 가능하다. 또한, 구직자가 개인적으로 원하는 면담 방식을 표명한다면 가능하면 그 방식으로 면담이 이루어져야 한다(Työ-

ja elinkeinoministeriö, 2025b).

새로운 활성화정책에 따라 원칙적으로 실업자는 매달 4개의 일자리에 지원해야 한다. 단, 실업자에게 업무 능력이 없거나 해당 지역에 지원할 수 있는 일자리가 부족한 경우에는 이 규칙에 대한 예외가 발생하여 실업자의 입사 지원 의무가 줄어들거나 없어질 수 있다. 즉, 실업자의 능력을 뛰어넘는 어떠한 요구 사항도 부과되지 않는 것을 원칙으로 한다(Työ- ja elinkeinoministeriö, 2025b).

실업자가 구직활동 계획서를 통해 합의한 대로 입사 지원을 하지 않았을 때 그것이 처음 발생한 경우라면 실업급여는 삭감되지 않는다. 하지만 이런 일이 두 번째 발생하면 실업급여를 7일 동안 받지 못하는 제재가 가해진다. 이후 한 번 더 입사 지원을 하지 않으면 14일 동안 실업급여가 지급되지 않고, 또다시 이런 일이 발생하면 추후 공지가 있을 때까지 실업자는 실업급여를 받을 권리를 상실한다(Työ- ja elinkeinoministeriö, 2025b).

정당한 사유 없이 취업을 거부하는 경우, 실업자는 45일 동안 실업급여를 받을 수 없게 된다. 예를 들어 실업자 자신이 스스로 신청한 입사지원서가 고용주에 의해 받아들여졌는데 막상 취업을 거부하거나 고용사무소 또는 지방정부가 제안한 일자리를 정당한 이유 없이 받아들이지 않으면 실업급여 지급이 중단되는 것이다. 북유럽 노동시장 서비스 모델이 도입되기 전에는 이런 경우가 발생하면 실업자는 90일간 실업급여를 받을 수 없었으므로 제재 기간이 줄어든 것이다. Marin 정부는 이러한 변화를 들어 기존 Sipilä 정부의 활성화정책보다 새롭게 도입된 북유럽 노동시장 서비스 모델이 실업급여에 대한 제재를 줄였음을 강조한다(Työ- ja elinkeinoministeriö, 2025b).

Marin 정부는 위와 같은 개혁을 추진하는 과정에서 고용사무소의 고용서비스 전문가를 1,200명 정도 늘리고 서비스를 개선하기 위해 1년 동안 7천만 유로의 예산을 편성했다. 이는 코로나-19 팬데믹 발생 전 2019년의 고용사무소 예산과 비교하면 40% 증가한 규모였다(Työ- ja elinkeinoministeriö, 2025b).

북유럽 노동시장 서비스 모델을 도입하는 Marin 정부의 새로운 활성화정책 개혁안은 큰 논쟁 없이 핀란드 의회를 통과했다. 그러나 핀란드 실업자연

협회(Työttömien Keskusjärjestö)는 이 개혁안에 대해 비판적인 성명을 발표했다. 이 단체는 우선 새롭게 추진되는 활성화정책은 고용서비스의 상담 횟수만을 늘릴 뿐 구직자들에게 필요한 일자리 규모를 실질적으로 늘리지 못한다는 점을 비판했다. 또한, 실직 초기의 구직자들에게만 집중적인 고용서비스를 제공함으로써 장기실업자의 문제 해결에는 효과가 없을 것이라는 점도 지적했다(Helsinki Times, 2022; Työttömien Keskusjärjestö, 2022).

Marin 정부는 또한 2021년에 당시 중앙정부 소속인 TE-Office가 담당하고 있는 고용 및 경제 개발 업무를 기초지방자치단체로 이관하기로 결정하고, 공공서비스 전달체계 개편을 추진했다.⁴⁾ 이러한 결정은 고용서비스와 비즈니스 활동에 있어 기초지방자치단체의 역할을 강화함으로써 생산성, 가용성, 효율성, 다양성을 높여 핀란드의 고용 목표를 달성하기 위한 것이었다. TE-Office의 공공 고용서비스 업무를 기초지방자치단체로 이관하면 고객 친화적인 맞춤형 서비스를 제공할 수 있게 되어 더 빠른 취업이라는 목표를 달성할 것으로 핀란드 중앙정부는 기대하기도 했다. 또한, 기초지방자치단체로의 고용서비스 업무 이관은 노동시장 취약계층의 서비스 접근성을 높임으로써 불평등을 완화하고자 하는 목표도 담고 있었다(Työ- ja elinkeinoministeriö, 2025a).

5.3 Petteri Orpo 정부의 활성화정책 추진

2023년 4월, 핀란드에서는 예정대로 총선이 실시되었는데 보수정당인 국민연합당(Kansallinen Kokoomus)과 극우정당인 핀란드인당(Perussuomalaiset)이 각각 제1당과 제2당에 올랐다. 이로써 Marin 정부는 퇴진하고, 2023년 6

4) TE-Office는 핀란드 전역 15개 지역에 120개 이상 설치되었던 경제고용부(The Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland)의 산하 조직으로서 구직자와 이민자를 대상으로 다양한 고용서비스를 제공했다. TE-Office는 구직자를 위해 취업 계획 컨설팅, 노동시장 관련 법과 제도에 관한 안내, 직업훈련 소개 및 제안, 경력 관리 상담 등을 제공하고, 자영업자와 사용자를 위해서는 직원 채용 지원, 임금보조금 관리, 이민자를 위한 취업허가증 발급 등의 업무를 담당했다. 그러나 2025년 1월부터 해당 기능은 기초지방자치단체의 지역 고용사무소로 이관되었고, 전국 TE-Office는 폐쇄되었다.

월 국민연합당의 Petteri Orpo를 총리로 하는 우파 연합정부가 수립되어 현재까지 국정을 운영하고 있다. Orpo 정부는 긴축재정정책을 확대할 것을 선언했고, 지난 정부에 의해 도입된 복유립 노동시장 서비스 모델만으로는 고용을 제고에 한계가 있다고 지적했다. 이러한 배경에서 2023년 10월, Orpo 정부는 실업급여 제도를 수정하기 위한 법률개정안을 의회에 제출했다. 이 개정안은 노동시장 참여에 더 많은 인센티브 제공에 초점을 맞추었다. 제안된 주요 내용은 아래와 같다(Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, 2023).

- 기존 제도는 주당 최소 18시간 일하면 그 주는 실업급여 수급 자격을 위한 사전 근로 기간에 포함되지만, Orpo 정부의 수정안은 근로시간 기준을 없애고 원칙적으로 원천징수 전 월 930유로 이상의 근로소득이 있는 달만 근로 기간에 포함할 것을 제안했다.
- 기존 제도에서 실업급여의 고용 이력 조건은 지난 28개월 중 최소 26주 동안의 고용이지만, 개정안은 이 조건을 지난 28개월 중 최소 52주 동안의 고용으로 변경하는 것을 제안했다.
- 수정안은 실업급여 수급 자격을 얻기까지의 대기기간을 5일에서 7일로 연장할 것을 제안했다.
- 수정안은 또한 실업급여의 자녀 증액 제도를 완전히 폐지할 것을 제안했다.

Orpo 정부가 위와 같은 조치를 제안하는 목적은 기존 실업급여 제도를 단순하고 명확하게 함으로써 고용을 위한 인센티브 구조를 개선하고 중앙정부의 재정을 강화하려는 것이다. 이러한 변화로 20만 명 이상의 고용 증가와 약 5억 5,000만 유로의 재정 안정 효과를 기대하고 있다(Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, 2023). 하지만 이러한 계획에 대해 좌파 정당과 노동자단체는 강하게 반대했고, SAK, STTK, Akava 등 핀란드 3대 노동조합연맹은 Orpo 정부의 활성화정책 및 긴축재정 계획을 비판하면서 전국적인 파업을 수개월 동안 이어갔다. 이러한 반대와 저항에도 불구하고 Orpo 정부는 타협 없이 2025년 중반까지 계획을 꾸준히 추진하고 있다.

Orpo 정부는 특히 실업급여와 관련하여 25세 미만 실업자의 자격 요건을 강화했다. 만 18세에서 24세 사이의 미취업자가 학위나 직업 자격증이 없다

면 우선 교육 프로그램에 지원해야 실업급여를 받을 수 있다. 이때 적어도 두 곳 이상의 교육 프로그램에 지원해야 하고, 입학에 위해 시험을 치고, 합격하면 프로그램에 참여하여 직업 기술을 습득해야 한다. 교육 프로그램에 지원하지 않거나 합격했음에도 입학에 거절하거나 프로그램 참여를 중단하면, 실업급여 수급 자격이 무기한 박탈된다. 박탈된 수급 자격은 다음 요건 중 하나가 충족되면 회복된다(Kela, 2025f).

- 직업 자격증을 취득한 경우
- 최소 21주 동안 근로 요건을 충족하는 고용 상태에 있었거나, 고용촉진 서비스에 참여했거나, 전일제 학업 프로그램에 참여했거나, 자영업 또는 독자적 고용 상태에 있었을 경우
- 25세가 된 경우

18세 미만의 개인은 의무교육을 이수해야 실업급여를 신청할 수 있다. 의무교육을 이수했다는 것은 일반적으로 직업 자격증이 있거나 대학교 입학시험에 응시할 수 있음을 뜻한다. 따라서 18세 미만이라도 의무교육을 이수한 실업자는 기초실업수당 또는 실업부조를 받을 수 있다.

Marin 정부가 계획했던 고용서비스의 기초지방자치단체 이관 계획이 Orpo 정부 집권 중인 2025년 1월 1일부로 집행되기 시작했다. 따라서 이제 중앙정부가 아닌 기초지방자치단체가 고용서비스와 이민자 통합서비스를 직접 기획하고 전달하게 되었다. 이와 관련하여 TE-Office에서 근무하던 약 4,400명의 중앙정부 인력이 지역 고용사무소로 소속을 옮겼고, 관련 재원은 보조금 형식으로 각 자치단체에 배분되고 있다(Työ- ja elinkeinoministeriö, 2025c). 이 과정에서 고용서비스 이용자와의 소통을 위해 ‘노동시장’을 뜻하는 “Työmarkkinatori”라는 이름의 홈페이지가 개설되었다. 실업자는 이 홈페이지를 통해 구직자로 등록하고, 구직활동에 관한 정보를 관리할 수 있다.

6. 결론

소득비례 실업수당, 기초실업수당, 실업부조 등 3층 체계로 구성된 핀란드

실업급여 제도는 핀란드에 거주하는 실업자는 누구나 소득보장을 받을 수 있도록 설계되어 있고, 급여 수준과 지급 기간 역시 매우 관대한 편임을 확인할 수 있다. 그러나 2023년에 집권한 우파 연립정부는 근로 유인 제고와 재정 건전성 강화를 내세워 과감한 조정을 추진했다. 실업급여 제도의 주요 변경 사항은 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 실업급여 수급을 위한 근로 이력 요건을 기존 26주에서 52주로 변경
- 실업급여 수급 개시 전 대기기간을 기존 5일에서 7일로 변경
- 자녀 수에 따른 급여액 가산 제도 폐지
- 25세 미만 미취업자에 대한 의무적인 교육·훈련 참여 조건 강화

핀란드 정부는 대규모 고용 증가와 재정 절감을 기대하며 이러한 정책을 강력하게 추진하였다. 노동조합과 야당은 ‘취약층에 대한 복지 축소’라며 장기간 파업과 정치적 공세로 맞섰지만, 타협은 이루어지지 않았다.

2010년대 후반부터 핀란드에서도 본격적으로 강조되기 시작한 활성화정책은 집권 세력에 따라 그 방향성과 정책 수단이 조금씩 달랐다. Sipilä 정부는 비용 절감을 목표로 본격적인 활성화정책을 도입하였고, 일정 수준의 구직 활동을 달성하지 못한 실업자에게는 삭감된 실업급여가 지급되기 시작했다. 반면 Marin 정부의 활성화정책은 상대적으로 능력 강화형 정책 수단이 폭넓게 도입되었다. 고용서비스 강화를 위한 인력 증원이 추진되었고, 장기실업자 지원을 위한 프로그램이 확대되었다. 특히 전 정부에서보다 실업급여에 대한 제재가 완화되었다. 하지만 2023년 이후 우파 연립정부인 Orpo 정부의 활성화정책은 근로복지형 정책 수단을 강력하고 폭넓게 활용하고 있다. 이와 함께 고용서비스 전달체계를 기초지방자치단체 중심으로 분권화하는 정책이 추진되었다. 따라서 최근 핀란드의 활성화정책은 사회투자 성격보다는 단기적인 고용 유도와 예산 절감을 중시하는 경향이 강하다고 볼 수 있다.

본 연구는 핀란드가 현재 실업급여의 관대성 축소와 근로복지형 접근 확대라는 두 흐름을 중심으로 노동시장정책을 재편하고 있음을 확인하였다. 이러한 방향은 20세기 북유럽 복지국가가 충분한 실업급여와 직업훈련 중심의 적극적 노동시장정책을 결합하여 ‘복지를 통한 성장’을 추구했던 과거와 뚜렷이 대비된다. 당시에는 실업자에게 안정적인 소득을 보장하면서 직업훈련

참여를 독려해 개인의 고용 능력과 생산성을 동시에 높이려 했다. 하지만 현재 핀란드 정부가 추진하는 정책들은 단기적으로 노동 공급을 늘려 실업률을 낮출 가능성이 있지만, 장기적으로는 불완전 고용 증가, 저숙련 및 이주 노동자 등 취약계층의 소득 불안정 심화, 인적자본 투자 감소에 따른 생산성과 세수 하락이라는 부작용을 초래할 가능성이 크다. 결과적으로 이러한 변화는 기존 복유형식 노동시장정책과 상이한 성과를 낼 뿐 아니라, 핀란드 복지국가의 성격 자체를 변화시킬 수도 있다.

고용서비스의 지방분권화 효과는 지방자치단체 간 역량과 재정의 격차를 얼마나 줄이느냐에 따라 달라질 것으로 예상된다. 노동시장 규모가 작거나 조직역량이 부족한 기초지방자치단체가 충분한 전문 상담 인력과 디지털 인프라를 확보하지 못할 경우, 지역 간 서비스 편차가 커질 위험이 크기 때문이다. 2025년 1월 1일부로 중앙정부 산하 조직이었던 TE-Office가 문을 닫고, 모든 고용서비스가 기초지방자치단체로 이양되었으나, 새로운 체계가 아직 완전히 정착되지 않아 여러 지역에서 혼란이 나타나고 있다. 고용서비스의 지방분권화가 얼마나 신속히 안정화되고 효과적으로 작동할지는 향후 지속적인 관찰과 평가가 필요한 과제다.

현 우파 연립정부는 야당과 노동계의 거센 반발에도 불구하고 노동시장정책 개편을 강행했다. 그러나 2025년 4월 13일 치러진 지방선거에서 유권자들은 야당에 더 큰 지지를 보였다. 자치주 의회(county council) 선거에서 야당인 사회민주당(SDP)이 22.1%의 득표율로 1위를 차지한 반면, 연립정부의 주축인 국민연합당(NCP)과 핀란드인당(Finns)은 각각 20.5%와 7.8%를 얻어 지난 선거보다 지지율이 하락했다. 기초지방의회(municipality council) 선거에서도 사회민주당이 지난 선거보다 5.3%p 상승한 23.1%를 득표하며 선두에 올랐다(YLE, 2025). 이번 선거 결과는 2027년 4월에 예정된 핀란드 의회 선거에서 제1당이 교체될 수 있음을 시사한다. 노동시장정책 개편안에 대한 야당의 반대가 컸던 만큼, 차기 연정 구성이 달라진다면 정책 기조도 크게 수정될 수 있다. 핀란드의 실업급여 제도와 활성화정책이 중·장기적으로 어떤 방향으로 재설계될지, 그리고 그것은 핀란드 복지국가의 성격에 어떤 영향을 미칠지 주목된다.

《참고문헌》

- Bengtsson, M., de la Porte, C. & Jacobsson, K. (2017). Labour market policy under conditions of permanent austerity: Any sign of social investment?. *Social Policy and Administration*, 51(2), 367-388.
- Beramendi, P., Häusermann, S., Kitschelt, H. & Kriesi, H. (2015). Introduction: The politics of advanced capitalism. In: Beramendi P, Häusermann S, Kitschelt H and Kriesi H (eds), *The politics of advanced capitalism*. Cambridge University Press, pp. 1-64.
- Bonoli, G. (2012). Active labour market policy and social investment: a changing relationship. In: Morel N and Palier B (eds), *Towards a social investment welfare state?: Ideas, policies and challenges*. Policy Press, pp. 181-204.
- Bremer, B. & Bürgisser, R. (2023). Public opinion on welfare state recalibration in times of austerity: Evidence from survey experiments. *Political Science Research and Methods*, 11(1), 34-52.
- Burdett, K. (1979). Unemployment insurance payments as a search subsidy: a theoretical analysis. *Economic Inquiry*, 17(3), 333-343.
- Buss, C. (2019). Public opinion towards targeted labour market policies: A vignette study on the perceived deservingness of the unemployed. *Journal of European Social Policy*, 29(2), 228-240.
- Cantillon, B. (2011). The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy*, 21(5), 432-449.
- Decker, P.T. (1997). Work Incentives and Disincentives. in O'Leary, C.J. and Wandner, S.A. (eds.) *Unemployment Insurance in the United States: Analysis of Policy Issues*, Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, pp. 285-320.
- Duell, N., Grubb, D., & Singh, S.(2009). *Activation policies in Finland*. OECD

Social, Employment and Migration Working Papers No.98.

European Commission (2024) The European Pillar of Social Rights in 20 principles. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1606&langId=en> 2025년 5월 1일 인출.

Fossati, F. (2018). Who wants demanding active labour market policies? Public attitudes towards policies that put pressure on the unemployed. *Journal of Social Policy*, 47(1), 77-97.

Helsinki Times (2022). Finland shifts to new, “Nordic” labour market service model. 2022. 05. 22. <https://www.helsingitimes.fi/finland/finland-news/domestic/21466-finland-shifts-to-new-nordic-labour-market-service-model.html>

Hemerijck, A. (2018). Social investment as a policy paradigm. *Journal of European Public Policy*, 25(6), 810-827.

<https://tem.fi/en/-/employment-services-will-be-reformed-on-1-january-2025-municipalities-to-be-responsible-for-employment-services-with-central-government-taking-a-guiding-role>

Im, Z. J. and Komp-Leukkunen, K. (2021). Automation and public support for workfare. *Journal of European Social Policy*, 31(4), 457-472.

Kangas, O., & Kalliomaa-Puha, L. (2019). The “Activation Model” in the Finnish unemployment protection system. *ESPN Flash Report*, 5.

Kela (2025a). What is the work requirement? <https://www.kela.fi/unemployment-benefits#what-is-the-work-requirement> 2025년 5월 14일 인출.

Kela (2025b). How much is the basic unemployment allowance? <https://www.kela.fi/basic-unemployment-allowance#how-much-is-the-basic-unemployment-allowance> 2025년 5월 14일 인출.

Kela (2025c). Taxation of benefits. <https://www.kela.fi/taxation-of-benefits#unemployment-benefits> 2025년 5월 14일 인출.

Kela (2025d). How much is the labour market subsidy? <https://www.kela.fi/labour-market-subsidy#how-much-is-the-labour-market-subsidy> 2025년 5월

14일 인출.

- Kela (2025e). Did you find a part-time or full-time job? <https://www.kela.fi/did-you-find-a-job#eligibility-for-adjusted-unemployment-benefit> 2025년 5월 14일 인출.
- Kela (2025f). Unemployment in different life situations. <https://www.kela.fi/if-you-become-unemployed#aged-under-25-years-and-without-vocational-qualifications> 2025년 5월 14일 인출.
- Kyyrä, T., Naumanen, P., Pesola, H., Uusitalo, R., & Ylikännö, M. (2019). Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan. VATT Tutkimukset 189.
- Lindsay, C., McQuaid, R. W. & Dutton, M. (2007). New approaches to employability in the UK: Combining ‘Human Capital Development’ and ‘Work First’ strategies?. *Journal of Social Policy*, 36(4), 539-560.
- Moffitt, R., and Nicholson, W. (1982). The effect of unemployment insurance on unemployment: The case of federal supplemental benefits. *The Review of Economics and Statistics*, 1-11.
- OECD (2023). *Evaluation of Active Labour Market Policies in Finland, Connecting People with Jobs*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/115b186e-en>.
- Shin, Y. K., & Böckerman, P. (2019). Precarious workers’ choices about unemployment insurance membership after the Ghent system reform: The Finnish experience. *Social Policy & Administration*, 53(7), 921-938.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (2023). Government proposes several amendments to Act on Unemployment Security to increase employment. <https://stm.fi/en/-/government-proposes-several-amendments-to-act-on-unemployment-security-to-increase-employment>
- Tatsiramos, K., & Van Ours, J. C. (2014). Labor market effects of unemployment insurance design. *Journal of Economic Surveys*, 28(2), 284-311.
- TYJ (2025a). Funds’ contact information. <https://www.tyj.fi/en/join-a-fund/funds->

contact-information/?profession= 2025년 5월 2일 인출.

TYJ (2025b). Becoming a member. <https://www.tyj.fi/en/join-a-fund/becoming-a-member/> 2025년 5월 2일 인출.

TYJ (2025c). Jäsenmaksut. <https://www.tyj.fi/tyottomyyskassat/jasenmaksut/> 2025년 5월 2일 인출.

TYJ (2025d). Elements of pay taken into account in the earnings-related allowance. <https://www.tyj.fi/en/if-you-become-unemployed/information-bank/elements-of-pay-taken-into-account-in-the-earnings-related-allowance/> 2025년 5월 2일 인출.

TYJ (2025e). Terms and duration. <https://www.tyj.fi/en/if-you-become-unemployed/terms-and-duration/> 2025년 5월 2일 인출.

TYJ (2025f). How the daily allowance is calculated. <https://www.tyj.fi/en/if-you-become-unemployed/information-bank/how-the-daily-allowance-is-calculated/> 2025년 5월 2일 인출.

TYJ (2025g). Working when receiving allowance <https://www.tyj.fi/en/if-you-become-unemployed/working-when-receiving-allowance/> 2025년 5월 2일 인출.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2025a). TE services reform 2024. <https://tem.fi/en/te-services-reform-2024> 2025년 5월 28일 인출.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2025b). Questions and answers about the TE services reform 2024. <https://tem.fi/en/questions-and-answers-about-the-te-services-reform-2024> 2025년 5월 28일 인출.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2025c). Employment services will be reformed on 1 January 2025 – Municipalities to be responsible for employment services with central government taking a guiding role.

Työllisyysrahasto (2025a). Employment Fund <https://www.employmentfund.fi/employmentfund/> 2025년 5월 15일 인출.

Työllisyysrahasto (2025b). Unemployment insurance contribution <https://www.employmentfund.fi/Unemploymentinsurancecontribution/> 2025년 5월 15일

인출.

- Työmarkkinatori (2025). Mandatory waiting period <https://tyomarkkinatori.fi/en/personal-customers/information-about-working-life/unemployment-security/mandatory-waiting-period> 2025년 5월 10일 인출.
- Työttömien Keskusjärjestö (2022). Pitkäaikaistyöttömät ovat pohjoismaisen työvoimapalvelumallin väliinputoajia. 2022. 04. 01. <https://tyottomat.fi/tiedotteet/pitkaaikaistyottomat-ovat-pohjoismaisen-tyovoimapalvelumallin-valiinputoajia/>
- Vero (2025). Information on the Incomes Register <https://www.vero.fi/en/incomes-register/about-us/> 2025년 5월 31일 인출.
- YLE (2025). Finland in the 2025 County Elections & Finland in the 2025 Municipal Elections. <https://vaalit.yle.fi/kv2025/tulospalvelu/en/> 2025년 5월 21일 인출.
- YTK (2025). How much earnings-related daily allowance is paid? <https://www.ytkkassa.fi/en/income-security/earnings-related-daily-allowance/amount/> 2025년 5월 10일 인출.
- Zeitlin, J., & Vanhercke, B. (2018). Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond. In EU Socio-Economic Governance since the Crisis (pp. 13-38). Routledge.

<Abstract>

**A Study on Labour Market Policy
Reform in Finland:
Recent Changes in Unemployment Benefits and
Activation Policies**

Shin, Young-Kyu*

This study investigates Finland's ongoing labour-market reform, concentrating on changes to the unemployment-benefit system and activation policy. It has two objectives: (1) to clarify how the current unemployment-benefit scheme operates, and (2) to trace the recent evolution of activation policy. The findings indicate that the reform is chiefly motivated by a desire to strengthen work incentives and safeguard public finances. Compared with earlier arrangements, the unemployment-benefit system has become less generous in both benefit levels and eligibility, while activation policy is increasingly centred on workfarist instruments. Moreover, since January 2025 the responsibility for delivering employment services has been devolved from the central TE Offices to municipalities, signalling full-scale decentralisation of the service infrastructure. Driven unilaterally by the right-wing and far-right coalition, the reform has intensified political and social tensions. In this context, ongoing monitoring is essential to gauge how these changes will reshape Finland's labour market policies and welfare state system in the years ahead.

Key Words: Finland, unemployment benefit, active labour market policy, activation policy, public employment service

* Korea Institute for Health and Social Affairs

성명: 신영규
소속: 한국보건사회연구원
E-mail: yshin@kihasa.re.kr

논문 접수일: 2025.6.13.
수정원고 접수일: 2025.7.14.

논문심사 완료일: 2025.6.28.
게재 확정일: 2025.7.14.