



핀란드 기본소득실험의 결과와 정책적 시사점

최한수*

“ 핀란드 기본소득 실험은 당초 기대했던 취업률 제고 효과에 대한 실증적 근거를 제공함. 한국의 기본소득 논의는 누구의, 무엇을 위한 제도인지 묻지 않은 채 정치공약처럼 얘기된다는 점에서 문제가 있음 ”

1 서론

- 핀란드 정부는 2017년과 2018년 두 해에 걸쳐 기본소득실험을 진행하였음. 이는 국가 차원에서 진행된 세계 최초의 기본소득 실험이라는 점에서 큰 관심을 끌었음. 2020년 5월 6일, 핀란드 정부는 2년 동안의 실험에 대한 최종결과 보고서를 발표하는 것으로 실험을 종료하였음.
- 기본소득에 대한 대내외적인 높은 관심에 비해 최종 실험은 영어 번역본 하나 없이 핀란드어 결과 보고서로만 발표되었을 뿐만 아니라 애초 실험의 동기였던 고용 증진 효과에 대한 모호한 결론만을 남긴 채 마무리되었음. 본 원고의 목적은 핀란드의 기본소득 실험의 문제의식과 주요 내용들을 자세히 살펴보고 그 결과가 우리에게 주는 정책적 시사점이 무엇인지를 검토해보는 것임.

2 핀란드 기본소득 실험의 주요 내용

- **[추진 배경]** 핀란드 정부는 2017년 1월부터 2년 동안 실업급여 수급자들의 취업률 제고와 기존 복지 시스템 현대화의 문제의식하에 기본소득실험을 진행함.¹⁾
 - **[목표]** 핀란드 정부가 공식적으로 밝힌 기본소득 실험의 문제의식은 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 것임.
- 이 중에서 핀란드 정부가 추구한 최우선 정책과제는 당시 9.4% 수준이었던 실업률(청년 실업률의

* 경북대학교 경제통상학부 교수(choihs91@knu.ac.kr)
 1) 이에 대한 자세한 설명은 최한수(2017)과 최한수·서현수 (2019) 참고



핀란드 기본소득실험의 결과와 정책적 시사점

경우 22%)을 낮추는 것이었음.

- [핀란드 기본소득실험] 핀란드 기본소득이 전 세계의 여러 정책 결정자들과 학자들의 큰 관심을 끌게 된 데에는 내용뿐 아니라 무작위 통제 실험(Randomized Control Trials: RCT)을 채택했다는 것도 큰 몫을 했음.

- RCT란 동전 던지기와 같은 방식을 통해 정책의 수혜를 받는 실험군과 그렇지 않은 대조군을 무작위로 나누고 실험군에게만 정책 프로그램을 집행한 뒤 두 집단의 성과 차이를 비교하는 연구방식임. RCT를 통해 정책의 집행과 개인의 행동 변화 사이에 존재하는 인과관계를 분명히 포착함으로써 그 정책이 애초의 도입목적에 맞게 집행되었는지를 실제 데이터 증거에 기반하여 판단하게 되는 장점이 있음.

- RCT의 핵심은 정책의 수혜자와 비수혜자를 무작위로 선정하는 것인데, 현실에서는 법·제도상의 제약과 형평성 및 윤리적 문제 등의 이유로 진행하기 어려운 경우가 많음. 핀란드의 경우 의회가 기본소득법(Laki perustulokokeilusta)을 제정하여 법적으로 이러한 문제를 해결하였음.

- [수급 조건 및 내용] 핀란드 정부는 2016년 11월 기준으로 핀란드 사회보험청인 Kela로부터 기본 실업수당 또는 노동시장 보조금을 받는 만 25~58세의 실업자 중 2,000명을 무작위로 선발해 2017년부터 1월 1일부터 2018년 12월 31일까지 2년간 매월 560유로(약 76만 원)의 기본소득을 지급하였음.

- 기본소득 금액이 560유로인 이유는 Kela로부터 기존 실업수당 받는 사람들과 지급 금액을 같게 만들기 위한 것임. 즉 실험참가자 입장에서 기존의 실업급여와 새로운 기본소득을 받는 것의 차이가 없도록 설계함. 차이는 실업자가 취업 후에 발생함. 기본소득의 경우 실험 기간 중 취업에 성공하는 경우에도 계속 지급되나 실업급여는 중단됨.

- 매월 560유로는 핀란드에서 인간다운 생활을 유지할 수 있는 충분한 액수는 아니기에 이번 기본소득 실험 모델은 전면적(full)이 아닌 부분적(partial) 기본소득 실험으로 평가받고 있음.

3 기본소득 실험의 결과

- [취업률 제고 효과] 핀란드 기본소득의 취업률 효과는 거의 없다고 볼 수 있음. 기본소득의 취업률 효과는 2017년과 2018년 두 해에 걸쳐 측정되었음. 2017년의 경우 기본소득 수급집단의 연평균 근로 일수는 49.6일이었고 실업급여 수급집단의 연평균 근로 일수는 49.3일이었음. 두 집단의 차이는 0.3일로 기본소득 수급집단의 노동시장 참여가 증가하지 않았음을 알 수 있음.



핀란드 기본소득실험의 결과와 정책적 시사점

- 2018년의 경우 기본소득 수급집단의 연평균 근로 일수는 78일, 기존 실업급여 수급집단의 연평균 근로 일수는 73일임. 2018년 자료에 따르면 사람들에게 기본소득을 지급할 경우 실업급여를 지급하는 경우보다 8%(연간 5일) 더 일하게 만드는 효과가 있다고 말할 수 있음 <그림 1>.
- 단순히 노동시간을 비교했을 때, 2018년의 결과는 전년도에 비해 분명 진일보한 측면이 있음. 그럼에도 핀란드 정부가 기본소득 실험이 정책 목적을 달성하지 못했다고 판단한 이유는 실험 설계 당시 핀란드 정부는 월 560유로의 실업수당을 기본소득으로 대체할 경우 월 500유로 정도의 파트타임 직업을 제안받은 실업자의 추가 세후소득(net-of-tax rate)은 100% 늘어난다고 예측한 사실과 관계가 있음.²⁾
- 취업한 근로자의 경우 실업수당은 받을 수 없지만 기본소득은 그 이전에 받던 전액을 그대로 받을 수 있음. Kela의 보고서에 제시된 모의실험에 따르면 실업상태에 있는 개인이 월 500유로 수준의 급여를 주는 직업을 구할 경우 취업 후 가처분소득은 총 1,000유로/월이 되는³⁾ 반면 기본소득을 받을 경우의 가처분소득은 총 1,100유로 수준으로 늘어남⁴⁾
- 결국 월 500유로 수준의 급여를 주는 직업을 얻을 경우 기본소득을 받는 실업자는 기존 실업급여 수급자보다 한계소득이 100% 증가하게 됨. 이러한 세후의 소득증가에 따른 노동공급의 증가정도를 학계에서 일반적으로 인정되는 0.2~0.5의 노동공급 탄력성을 이용하여 계산하면 기본소득 도입에 따른 노동시간의 증가율은 실업급여의 경우보다 최소 20~50% 늘어야 함. 하지만 실제 실험 결과 증가정도는 1차년도 0%, 2차년도 8% 수준에 그침. 노동공급유인 측면에서 기본소득의 효과는 제대로 작동하지 않았음을 알 수 있음.

■ **[삶의 만족도 제고]** 2017년과 2018년 공통적으로 기본소득 수급 집단은 실업급여 수급집단에 비해 삶의 만족도와 건강, 심리적 복지와 우울증, 인지 능력, 경제적 복지와 자유, 관료주의에 대한 경험, 사회적 신뢰 등 다양한 주관적 지표에서 전반적으로 더 긍정적인 반응을 나타냈음.

■ **[사회 인식의 제고]** 서현수(2020)에 따르면 이러한 결과는 “보편주의적 사회보험과 공공서비스가 발달한 북유럽 복지국가에서 시민들의 행복과 삶의 질, 그리고 사회적 신뢰가 높게 나타난다는 점”에서 기존 선행 연구에 부합하는 결과를 보임. 다만 이번 연구에는 이러한 주관적 만족도의 증가 정도가 기본소득이라는 고비용 복지제도의 도입을 정당화하고 남을 정도의 수준인가에 대한 판단이 내려지지 않았음을 주의해야 함.

2) 이를 위해서는 Kansaneläkelaitos Kela. “From idea to experiment. Report on universal basic income experiment in Finland”. Working papers 106. 2016. pp. 56의 이하 내용을 참고 바람.

3) Kela의 모의실험소득의 설정에 따르면 소득이 전혀 없는 실업자의 경우 560유로의 실업급여와 240유로의 주거수당을 포함 약 900유로의 현금 수당을 받음. 여기에 500유로의 급여를 받으면 실업급여는 10유로의 노동소득당 8유로의 비율로 감액되게 설계되어(이를 일반적으로 한계실효세율이 80%라고 표현함) 결국 일을 찾게 된 뒤 실업자의 총소득은 1000유로가 됨.

4) 앞서와 마찬가지로 소득이 전혀 없는 경우 기본소득을 받는 실업자는 560유로의 기본소득과 240유로의 주거수당을 포함 약 900유로의 현금 수당을 받음. 여기에 500유로에 대한 한계실효세율을 60%로 잡으면 결국 일을 찾게 된 뒤 실업자의 총소득은 1,100유로가 됨.



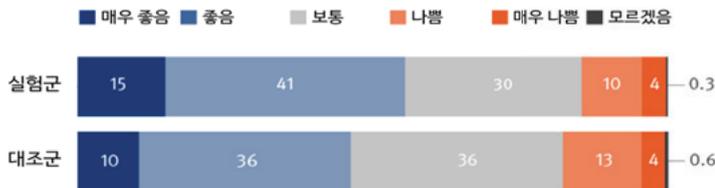
핀란드 기본소득실험의 결과와 정책적 시사점

| 그림 1. 핀란드 기본소득 실험결과 |

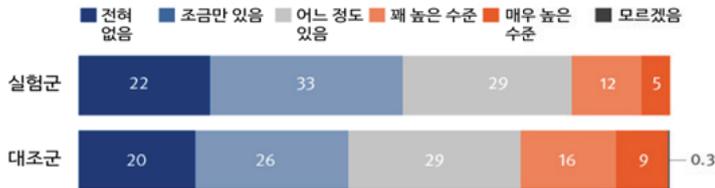
2017년 실험결과

실험군과 대조군의 웰빙 평가

자신의 건강상태에 대한 주관적 평가



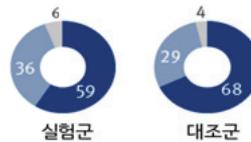
인지된 스트레스 수준



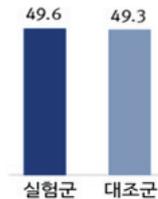
사회보장급여 청구 시 관료주의 인식

사회보장급여를 청구할 때 관료주의가 너무 심한가

■ 그렇다
■ 아니다
■ 모르겠다

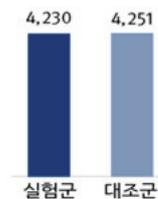


2017년 평균 고용일 (단위: 일)



실험군의 고용일이 0.39일 더 많음

2017년 벌어들인 소득과 자영업 소득 총액 (단위: 유로)



실험군의 총액이 21유로 더 적음



2018년 실험결과

핀란드 기본소득실험 결과: 작은 고용효과들, 경제적 안정과 정신적 웰빙이 더 나아짐

현재의 가구소득에 대해 스스로 인지한 재정상태, 응답자 %*



2017년 11월 ~ 2018년 10월, 고용일의 평균 일수



스스로 인지한 우울증



삶의 만족도(0 ~ 10), 평균



* 설문조사는 2018년 말경에 실시되었다. 기본소득실험 결과들은 2018년 초 활성화 모델 도입으로 인해 해석하기가 까다로워졌다.



주: 원자료는 Kela의 보고서, 한국어 번역은 기본소득네트워크 제공.



핀란드 기본소득실험의 결과와 정책적 시사점

- **[노동공급 유인효과를 둘러싼 논쟁]** ‘기본소득의 근로유인 효과가 없었다’는 결과를 두고 일각에서는 실업자에게 아무런 조건 없이 돈을 주었음에도 불구하고 노동시간이 줄어들지 않았다는 점에서 이번 실험을 통해 기본소득의 근로유인 효과가 검증되었다는 주장을 하고 있음. 만약 실업자이면서 정부로부터 어떠한 지원도 받지 못한 그룹과 실업자이면서 기본소득(실업급여)을 받는 그룹을 대상으로 기본소득을 진행하였다면 이러한 해석도 가능함. 하지만 이번 실험은 두 그룹 모두 정부로부터 돈을 지원받는 것을 전제로 진행되었다는 점에서 이러한 해석은 적절하지 않음.
- 다른 한편에서는 핀란드 정부가 2018년 1월 도입한 고용활성화 정책이 기본소득의 실제의 근로유인효과를 축소시켰다고 주장함. 즉 고용활성화 정책이 없었다면 2018년의 기본소득의 고용효과는 더 크게 나타났을 것이라는 것임. 쟁점이 된 고용활성화 정책의 핵심은 실업자들이 적극적 구직 활동을 하지 않을 경우 실업 수당을 일정 비율로 삭감하는 것임. 이로 인해 기존의 실업급여 수급자들이 적극적으로 구직활동에 나서면서 기본소득의 근로유인 효과가 제대로 측정되지 못했었다는 것이 그 요지임. 그러나 이 해석 역시 문제가 있음.
- 고용활성화 정책 도입 이후 구직활동자로 등록된 실업급여 수급자의 구직노력이 늘어난 것은 사실이나 기본소득 수급자의 절반 역시 등록된 구직활동자에게 제공되는 육아보조나 고용지원 서비스를 위해 구직활동을 늘렸음. 따라서 2018년 도입된 새로운 정책은 실업급여와 기본소득 수급 집단 모두에게 노동공급을 늘리는 쪽으로 영향을 주었다고 해석해야 할 것임. 따라서 실험에서 확인된 기본소득의 미흡한 고용증가효과를 전적으로 고용활성화 정책의 탓으로 돌리는 것은 타당하지 않음.

4 정책적 함의

- **[과학적 평가 방법을 활용하여 제도 도입 여부 결정]** 기본소득처럼 대규모 예산이 소요되는 보편적 복지제도는 일단 도입되면 이해관계자들의 저항으로 인해 제도가 종료되거나 축소되지 않는 경향이 있음. 이 경우 대부분의 정치인들은 자신의 정치적 신념이나 득표에의 유불리에 따라 결정을 내리는 것이 일반적인 현상인데 핀란드의 경우 RCT를 통해 얻어진 결과를 기반으로 기본소득의 도입 여부를 결정하려 했다는 점에서 의미가 있음(최한수·서현수 (2019)). 한국의 기본소득 논의는 누구의, 무엇을 위한 기본소득인지도 묻지 않은 채 정치공약차원에서 얘기된다는 점에서 문제가 있음.
- **[기존 복지제도에 비해 경제적·정치적으로 취약한 제도]** 기본소득은 기존 복지제도에 비해 경제적으로 매우 취약한 제도임. 기본소득의 시행에는 천문학적 재원이 필요하기 때문임. 1인당 월 10만 원, 월 30만 원의 기본소득을 지급하려면 각각 60조 원, 180조 원의 예산이 필요한데 이는 우리나라 한 해의 복지예산 규모(162조 원)보다 큰 규모임. 따라서 기본소득의 실행은 어느 복지제도보다도 재원조달의 문제를 야기시킬 가능성이 큼.



핀란드 기본소득실험의 결과와 정책적 시사점

- 최한수(2020)에 따르면 월 10만 원 기본소득을 세금을 통해 조달할 경우 현재보다 1인당 조세 부담율을 약 3.7%p 올려야 함. 2017년 기준으로 우리나라의 조세부담율이 18.8%임을 감안하면 1인당 월 30만 원(연 360만 원)의 기본소득을 지급하려면 개인과 법인 모두 지금보다 세금을 58% 더 내야 함. 문제는 이와 같은 대규모 증세가 가져올 큰 비용에 비해 월 30만 원의 기본소득이 만들어낼 후생의 증가가 있을지에 대해서는 누구도 단언할 수 없다는 것임.
- 기본소득은 정치적으로도 매우 취약한 제도임. 실제 캐나다 온타리오의 경우 기본소득 실험을 시행하다가 이에 반대하는 새로운 주지사가 선출되자 그 실험 자체가 중단되었음. 핀란드도 기본소득 시행 중 그 제도의 취지와 상반된 정책이 논의되고 심지어 시행되기까지 함. 예를 들어 핀란드 정부는 실업수당과 같은 사회적 지원 서비스를 받기 위해 수혜자들에게 엄격한 구직 및 노동 활동 조건을 부과하는 영국의 보편적 크레딧(universal credit) 시스템을 검토한 바 있음. 앞서 언급한 것처럼 실업자들이 적극적 구직 활동을 하지 않을 경우 실업 수당이 일정 비율로 삭감되는 고용활성화 정책은 기본소득이 실행되던 2018년 실제 시행되기도 했음.
- **[농민기본소득 도입에 주는 시사점]** 언론보도에 따르면 몇몇 자치단체에서 ‘농민기본소득’을 도입하려는 움직임이 있음.⁵⁾ 핀란드의 경험에 비추어 농민기본소득 논의에 있어 우리가 주의해야 할 점은 다음과 같음. 먼저 정책목표가 분명해야 함. 즉 왜 농민에게 (무조건적) 현금수당을 지급하려 하는가에 대해 분명한 근거가 필요함. 다음으로 기존 복지제도와와의 관계를 고민해야 함. 농민기본소득을 도입할 경우 기존에 농민들을 대상으로 한 각종 현금 급여/현물 급여/조세지출을 어떤 식으로 돌지 고민해야 함.
- 다음으로 현금수당이 갖고 있는 불가역적인 특성과 재정의 부담을 고려하여 다음의 절차에 따라 그 도입 여부를 판단할 필요가 있음. ① 도입하려는 농민기본소득의 필요성에 대한 이론적 검토, ② 농민기본소득의 효과를 가늠할 평가지표와 평가방법의 사전적인 확정, ③ 최소 5년 이상의 기간 동안 무작위 통제 실험(randomized control trial)에 기반한 모의실험 실시, ④ 실험 결과의 수집 및 분석이라는 절차를 거치는 것이 타당함.

참고문헌

- 서현수. 2020. “핀란드 기본소득 실험에서 배울 점” 『한겨레 21』 1314호. 한겨레신문사.
- 최한수·서현수. 2019. “대안적 복지제도로서 기본소득에 대한 검토”, 『포용성장을 위한 사회안전망 발전방안 연구』, 기획재정부 연구용역.
- 최한수. 2017. 「각국의 기본소득실험이 한국에 주는 정책적 시사점」, 한국조세재정연구원.
- 최한수. 2020. “지금 우리에게 기본소득이 필요한가?” 『예산춘추』 59호. 국회예산정책처.
- 한겨레 신문. 2020. “전체 농가 절반에 농민수당·농민 기본소득…‘농촌 살리기’ 나선 지방정부” 1월 3일자
- Kansaneläkelaitos Kela. 2016. “From idea to experiment. Report on universal basic income experiment in Finland”. Working papers 106.

5) “전체 농가 절반에 농민수당·농민 기본소득…‘농촌 살리기’ 나선 지방정부” 『한겨레 신문』 2020년 1월 3일자 <http://www.hani.co.kr/arti/area/capital/923130.html> (2020년 10월 14일 접속)