



해외 기본소득 실험 및 동향

이 건 민*

“ 해외 기본소득 관련 실험은 특히나 웰빙, 건강, 신뢰, 자신감, 태도, 교육, 사회참여 등에서 다양한 긍정적인 결과를 보여줌. 향후 기본소득 실험은 무작위 통제 실험에 기반하고, 공동체효과, 거시경제효과 등을 식별하기 위하여 포화장소 기법을 활용하며, 지급수준 면에서 완전기본소득과 부분기본소득을 포함하는 복수의 지급수준으로 구성되고, 여러 행정부처 간 긴밀한 상호협력을 보장하며, 보편성, 무조건성, 개별성, 정기성, 현금 지급이라는 기본소득의 5대 원칙에 부합하게 설계될 필요가 있음 ”

1 해외 기본소득 관련 실험 동향

- **[주요내용]** 중앙정부나 지방정부 차원에서 기본소득 또는 유사 정책들(음의 소득세, 최소소득보장)을 실험했거나 실험을 계획 중인 핀란드 기본소득 실험, 스페인 바르셀로나 B-Mincome 실험, 캐나다 온타리오주 음의 소득세 실험, 스코틀랜드 기본소득 실험 계획을 다룸.
- **[핀란드 기본소득 실험]** 2017년 1월 1일부터 2018년 12월 31일까지 진행되었던 핀란드 기본소득 실험은 전국 단위로 무작위 통제 실험(RCT; Randomized Controlled Trial)을 실시한 최초의 기본소득 실험이라는 점에서 의의가 있음(De Wispelaere et al., 2019).
 - 표본 모집단은 핀란드 사회보험청인 Kela로부터 급여를 받는 실업자들, 즉 기초실업보장(basic unemployment security) 대상자들로 제한되었음.
 - 실험집단에게 기초실업보장을 받는 사람들이 받는 금액에 상응하는 월 560유로의 기본소득을 지급함.
 - 당시 우파 연합정부는 새로운 활성화(activation) 정책으로서 기본소득의 가능성을 실험해보고자 한 것이어서, 실험의 핵심목표는 기본소득의 고용 효과 혹은 노동의욕 증진 효과에 맞춰져 있었음.
 - 실업자가 적극적으로 구직노력을 하지 않는다고 판정될 경우 실업급여의 4.65%를 삭감하는 정책 내용을 담은 ‘활성화 모델(activation model)’이 실험 중반부인 2018년 1월에 도입됨으로써 특히나 기본소득의 고용(노동의욕 증진) 효과와 관련한 실험 결과를 해석하는 것이 복잡해졌음.

* 정치경제연구소 대안 상임연구원(paulygm2@snu.ac.kr)



해외 기본소득 실험 및 동향

- 이와 같이 표본 모집단 선정에서 보편성의 결여, 제한된 핵심목표, 실험 중간에 실험 결과에 영향을 미칠 수 있는 '활성화 모델' 도입, 2년이라는 비교적 짧은 실험기간 등의 여러 한계가 있긴 했지만, RCT 기법에 기반한 핀란드 기본소득 실험은 뚜렷한 웰빙, 건강, 신뢰, 자신감, 태도 효과를 보여줌(Kangas et al., 2019; Kela, 2020. 5. 6; 이진민, 2019; 2020).

- 고용(노동의욕 증진) 효과를 살펴보면, 1차년도에서 실험집단과 통제집단은 1년 동안의 평균 고용일에서 거의 차이가 없는 것으로 나타났으나(49.64일 대 49.25일), 2차년도(2017년 11월~2018년 10월)에서는 실험집단은 1년 동안 평균 78일간, 통제집단은 평균 73일간 고용되어 통계적으로 유의한 고용(노동의욕 증진) 효과를 보여줌(Kangas et al., 2019; Kela, 2020. 5. 6; 이진민, 2020).

■ **[스페인 바르셀로나 B-Mincome 실험]** 2017년 10월부터 2년간 진행된 바르셀로나 B-Mincome 실험은 바르셀로나 시의회와 Urban Innovative Actions가 공동으로 재원을 조달하고 바르셀로나 시의회가 수행하는 유럽연합의 프로그램임(Urban Innovative Actions, 2019).

- B-Mincome 실험은 바르셀로나의 가장 궁핍한 지역인 베소스 지역(neighbourhoods of the Besòs Axis)에서 사회부조 수당을 받는 2,000가구를 대상으로 하며, 총 10개 집단, 1,000가구로 구성된 실험집단과 1,000가구의 통제집단으로 구분됨(Bollain et al., 2019).

- B-Mincome 실험은 빈곤, 불평등, 사회경제적 문제들을 해소하고자 하는 바르셀로나 지방정부의 광범한 어젠다의 일환으로 추진됨.

- 가구의 구성과 재정 상황에 따라 가구당 월 100~1,676유로를 주며, 지역의 상업 촉진과 공동체의 결속력 강화를 목적으로 2018년 9월부터는 지원액수의 최대 25%까지 전자식 금전출납(electronic transfer) 수단에 의한 시민화폐(지역화폐)로 지급함(McFarland, 2017. 10. 19; Ajuntament de Barcelona, 2019; Bollain et al., 2019).

- B-Mincome 실험은 이름에서도 유추할 수 있듯이 1970년대 캐나다 마니토바주에서 실시되었던 Mincome 실험의 영향을 받았으며, 최근의 캐나다 온타리오주 실험(2017년 4월부터 3년간 실시하기로 예정되었으나 2018년 7월 31일에 실험의 중단이 선언됨)과 마찬가지로 기본소득 실험이라기보다는 가구 단위로 지급되는 최소소득보장 실험이라고 할 수 있음(McFarland, 2017. 10. 19; 2018. 8. 2; Widerquist, 2018. 7. 1).

- 강제적 참여인 핀란드 기본소득 실험과는 달리 실험 참가는 자발적으로 이루어지며, 실험은 네 개의 소극적 정책들과 네 개의 적극적 정책들(훈련 및 고용, 사회적 경제, 주거개선, 공동체 참여 프로그램)로 구성됨.



해외 기본소득 실험 및 동향

- 빈곤과 사회적 배제를 감소시키는 것을 목표로 하며, 노동시장 참여, 주거보장, 식품보장, 에너지 접근성, 교육 참여 및 성취, 경제적 상황, 공동체 네트워크 및 참여, 건강, 안녕, 행복 등의 효과를 포괄적으로 봄.

- 2019년 7월에 발표된 1차년도 실험 결과에 관한 보고서에 따르면, 일반적 웰빙(general well-being)의 11% 증가, 경제적 웰빙의 1.4% 증가, 극심한 물질적 박탈 지수(severe material privation index)의 8% 감소, 재정적 스트레스 감소로 인한 정신질환 진행 추세 감소와 수면의 질 상승, 행복과 삶의 전반적 만족도의 증가, 공동체 참여의 활성화 등의 긍정적인 결과들이 발견됨(B-MINCOME and Ajuntament de Barcelona, 2019).

■ **[캐나다 온타리오주 음의 소득세 실험]** 2017년 4월부터 3년간 진행 예정이었으나, 2018년 7월 31일 실험 중단을 선언한 이 실험은 빈곤 문제 해결에 주된 초점을 맞추었으며, 빈곤 상태에 놓인 18~54세 사람을 실험대상으로 함(McFarland, 2017. 10. 19; 2018. 8. 2).

- 파트너가 없는 참가자들(singles)은 연간 16,989 캐나다 달러만큼의, 커플들은 연간 24,027 캐나다 달러만큼의 연간보장소득을 받게 되는데, 이러한 연간보장소득액은 지역 중위소득의 약 50%에 상당하는 저소득 기준선(Low Income Measure; LIM)의 75%에 고정됨.

- 노동소득이 1만씩 증가할 때마다 급여지급액이 0.5만씩 감소되는 음의 소득세 형태로 설계되었는데, 예컨대, 파트너가 없는 참가자들이 연간 17,000 캐나다 달러의 노동소득을 얻을 경우, 급여지급액은 연간 8,489(=16,989-17,000*0.5) 캐나다 달러가 되며, 노동소득이 16,989 캐나다 달러의 두 배인 33,978 캐나다 달러에 이르면 급여 지급이 중단됨.

- 예를 들어, 커플들이 연간 24,000 캐나다 달러의 노동소득을 얻을 경우, 급여지급액은 연간 12,027(=24,027-24,000*0.5) 캐나다 달러가 되며, 노동소득이 24,027 캐나다 달러의 두 배인 48,054 캐나다 달러에 이르면 급여 지급이 중단됨.

- 장애인에게는 월 500 캐나다 달러를 추가로 지급함.

- 빈곤 완화 효과뿐만 아니라 건강, 미래 삶의 전망, 노동시장 성과 등에 미치는 효과에도 초점을 맞추었으며, 공동체 수준에서 발생하는 효과도 분석하고자 함.

- 덕 포드(Doug Ford)가 주지사로 당선되면서 집권한 중도우파 정부하에서 2018년 7월 31일 돌연 실험의 중단이 선언됨.

- 실험집단에 속한 400명이 넘는 사람들을 대상으로 설문 조사한 결과를 살펴보면, 수급으로 인하여 응답자의 88%가 스트레스와 불안을 덜 경험했고, 73%는 덜 우울하게 되었으며, 58%가 주거상황이



해외 기본소득 실험 및 동향

개선되었고, 34%가 수급액이 통근비용, 아동돌봄비용, 창업이나 사업 확장에 드는 비용 등을 충당함으로써 취업을 지원했다고 응답했으며, 32%가 학교로 돌아가거나 기술을 업그레이드할 수 있었고, 74%가 더 건강한 식품을 선택할 수 있게 되었으며, 28%가 푸드뱅크 이용을 중단하였고, 46%가 빚을 갚을 수 있었으며, 52%가 가족이나 친구를 더 자주 만날 수 있었고, 45%가 건강 문제가 더 적어졌음을 발견함.

- 비록 엄밀한 과학적 방법에 기반한 효과성 평가는 아니지만, 이러한 결과들은 실험이 수급자들에게 실제로 다양한 긍정적인 효과를 낳고 있었다는 점, 그러나 그들의 의사나 실험의 실패와는 무관한 갑작스러운 실험 중단으로 인하여 수급자들의 삶은 더욱 열악해졌다는 점을 시사함.

■ **[스코틀랜드 기본소득 실험 계획]** 2017년 8월, 스코틀랜드 정부는 네 도시(파이프(Fife), 글래스고(Glasgow), 노스 에어셔(North Ayrshire), 에든버러(Edinburgh))의 기본소득 실험을 위한 재원 마련과 지원을 제공한다는 약속을 공표함(McFarland, 2017. 10. 19).

- 빈곤, 경제적 불안정, 불안정노동, 노동의 성격 변화에 대처하기 위한 수단으로서의 기본소득에 주목함.
- 2018년 5월 10일, 기본소득의 다양한 측면들을 조사하기 위해 Cross Party Group on Basic Income이 설립되었는데, 이 단체는 스코틀랜드 의회(Holyrood)를 대표하는 다섯 정당 중 세 정당(스코틀랜드 국민당, 노동당, 녹색당)으로부터의 7명의 하원의원들에 의해 만들어졌음(Bollain et al., 2019).
- 스코틀랜드 시민기본소득 예비타당성 조사 운영위원회(Citizens' Basic Income Feasibility Study Steering Group)는 2020년 6월 최종보고서를 발간함(Hearty et al., 2020).
- 최종보고서는 기본소득 파일럿 모델과 관련하여, 1) 기본소득의 지급수준이 서로 다른 두 개의 포화장소²⁾를 포함한 무작위 통제 실험을 할 것, 2) 보편성, 무조건성, 개별성, 정기성, 현금 지급이라는 기본소득의 5대 원칙에 기반한 기본소득 실험을 할 것, 3) 최소소득기준(Minimum Income Standard)에 기반한 '높은 수준'의 기본소득 지급과 현재의 복지급여 수준과 더 가까운 '낮은 수준'의 기본소득 지급을 포함시킬 것, 4) 실험과 무관한 개인들과 비교했을 때 실험 참가자들이 더 취약해지거나 더 열악해지지 않도록 주의를 기울일 것, 5) 기본소득과 현존하는 사회보장제도의 상호작용(예컨대, 사회부조 등 기존 복지급여의 수급 판정과 수급액 산정 시 기본소득이 소득인정액으로 포함될 경우, 기본소득 수급자들은 기존 복지급여를 받지 못하거나 적게 받게 됨으로써 재정적으로 열악해질 수 있음)으로 인하여 기본소득 실험 참가자들이 더 열악해지는 상황이 발생하지 않도록 하기 위해서는 실질적이고도 복잡한 법, 기술, 전달 측면에서의 변화가 수반될 필요가 있다는 것,

2) 포화장소(saturation site)는 특정 지역에 속한 모든 사람들을 실험 대상으로 삼는다는 것을 의미함.



해외 기본소득 실험 및 동향

6) 이를 위해서는 지방정부, 스코틀랜드 정부, 영국 정부, 노동연금부, 국세청 간 긴밀한 상호협력력이 요청된다는 것 등을 권고하였음.

2 해외 농민수당 논의 및 동향

- **[농민수당 대상 관련]** Ambühl et al.(2017)은 유럽연합의 공동농업정책(CAP)이 전반적으로 대농에게 유리했음을 지적하면서, 모든 농민에게 개인 단위로 무조건적으로 매달 자동 지급되는 농민기본소득(Agrarian Basic Income)이 1) 생산이나 소득수준과 무관하게 소득보장을 제공하고, 2) 농민들의 협상력과 노동조건을 제고하며, 3) 비시장 생산에 대해 보상하며, 4) 사회연대를 촉진할 것이라고 주장함.

- McCone(2018. 3. 1)은 기본적인 의식주를 보장하는 면에서 유리하고 도시에서 농촌으로의 인구유입이 도시와 농촌 모두에게 도움이 된다는 근거로 농촌에 사는 사람들(도시로 정기적으로 통근하지 않는 사람들)만을 대상으로 한 농촌기본소득(Rural Basic Income)을 지급하자고 제안함.
- **[유럽 직불제]** 유럽의 직불제는 점차 품목 및 생산과의 연계성을 낮추고 고품질의 농산물 생산을 유도하거나 농촌사회발전(농촌경관, 환경 등)을 촉진하는 방향으로 진행됨(이수행, 박정지, 임송수, 2019). 더불어 농민에 대한 지원은 식품 품질표준, 동물복지, 환경 등과 관련한 의무 이행을 조건으로 이루어짐(이수행 외, 2019).
- **[인도 사례]** 농부를 대상으로 한 기본소득 도입 논의가 활발한 인도(Coelho, 2019. 2. 12)에서는 중앙정부 또는 지방정부 차원에서 최근에 실제로 일종의 농민수당 또는 농가수당 정책이 실시됨.

 - 2018년 5월 인도의 텔랑가나주 지방정부는 파종기마다 1에이커당 4,000루피(1년에 두 번의 파종기가 있으므로, 1년에 8,000루피(약 120달러))를 아무런 조건 없이 700만 명의 농부 모두에게 지급하는 Rythu Bandhu(농부의 친구)라는 제도를 시작함(Davala, 2019; 노대명 외, 2019).
 - 2019년 2월 인도의 모디 정부는 2019년 추경예산에 PM-KISSAN(Pradhan Mantri Kisan Samman Nidhi) 소득보장 프로그램을 포함시켜, 소규모 자영농민들을 대상으로 연간 6,000루피(87달러)를 지급함.
 - 2018년 1월 인도의 오디샤 지방정부는 칼리아(KALIA) 프로그램을 시작하였는데, 이 프로그램은 계절에 따라 땅이 없는 가족에게는 연간 12,500루피(181달러), 취약계층 가구에게는 연간 10,000루피(145달러), 한계농민에게는 5,000루피(72달러)를 지원함.



해외 기본소득 실험 및 동향

3 시사점

- 해외 기본소득 관련 실험은 특히나 웰빙, 건강, 신뢰, 자신감, 태도, 교육, 사회참여 등에서 다양한 긍정적인 결과를 보여줌(B-MINCOME and Ajuntament de Barcelona, 2019; Kangas et al., 2019; Kela, 2020. 5. 6; Rogehr and Scheidler-Benns, 2019; 이진민, 2019; 2020).
- 해외 기본소득 관련 실험은 각국의 사회경제적 맥락에 따라 관심을 갖는 핵심목표, 표본 모집단, 지급 수준, 적용세율 등 구체적인 실험 설계 형태가 다양하며, 또한 이는 기본소득 관련 실험을 주도하는 주체들의 이데올로기적·정치적 성향과 관심을 반영함(정치경제연구소 대안, 2017. 12. 18).
- 실험 도중에 ‘활성화 모델’을 도입한 핀란드의 사례나, 실험기간 중에 갑자기 실험 중단을 선언한 캐나다 온타리오주의 사례에서도 볼 수 있듯, 객관적으로 기본소득 관련 실험이 잘 진행되기 위해서는 실험이 정치적으로 강력하게 보장될 필요가 있음.
 - 이를 위해서는 충분한 예산의 확보, 여러 행정부처 사이의 긴밀한 협력의 보장, 설계와 평가를 담당하는 독립적인 연구팀의 구성 등이 요구됨(De Wispelaere et al., 2019).
- 선진국과 개발도상국 모두에서 농민수당이나 농촌기본소득의 도입 또는 개편을 요구하는 목소리가 발견되고 관련 논의도 진행 중인데, 이를 면밀히 검토하여 향후 빈곤과 불평등을 완화함과 동시에 공익적·생태적 가치를 증진할 수 있는 바람직한 형태의 농민수당 혹은 농촌기본소득 정책을 설계할 필요가 있음.
- 스코틀랜드 시민기본소득 예비타당성 조사 운영위원회에서 제안한 바와 같이, 향후 기본소득 실험은 무작위 통제 실험에 기반하고, 공동체효과, 거시경제효과 등을 식별하기 위하여 포화장소 기법을 활용하며, 지급수준 면에서 완전기본소득과 부분기본소득을 포함하는 복수의 지급수준으로 구성되고, 여러 행정부처 간 긴밀한 상호협력을 보장하며, 보편성, 무조건성, 개별성, 정기성, 현금 지급이라는 기본소득의 5대 원칙에 부합하게 설계되어야 할 것으로 판단됨(Hearty et al., 2020).
 - 스페인 바르셀로나 B-Mincome 실험과 같이 지나치게 다양한 실험집단의 구성은 기본소득(또는 음의 소득세, 최소소득)의 독자적인 효과를 식별하는 데 바람직하지 않을 수 있음.



해외 기본소득 실험 및 동향

참고문헌

- 노대명, 류정희, 권순만, 이지은, Yagati Chinna Rao, Santosh Kumar Ranjan, 임지영. 2019. 『아시아 사회 보장제도 비교연구: 남아시아 주요국을 중심으로』. 연구보고서 2019-33. 한국보건사회연구원.
- 이건민. 2019. “과학이 사회보장개혁을 만나다: 핀란드 기본소득 실험을 총괄하는 세미나의 발표문들”. 『월간 시대 제68호』. 박종철출판사. pp.43-51.
- 이건민. 2020. “핀란드 기본소득 실험 이해하기: 배경, 설계, 결과, 평가”. Alternative Issue Paper No.20. 정치경제연구소 대안.
- 이수행, 박정지, 임송수. 2019. “유럽의 농업직불금 사례와 시사점”. 정책브리프 2019-06. 경기연구원. 정치경제연구소 대안. 2017. 12. 18. “이렛타 76회-2부. 기본소득의 최근 동향, 실험, 시사점”. 정치경제연구소 대안.
- Ajuntament de Barcelona. 2019. *B-Mincome. Modena Ciudadana*. <http://ajuntament.barcelona.cat/bmincome/es/moneda-ciudadana>
- Ambühl, Elena, Aurélie Hampel, Jérémy Rodrigues and Nicole Teke. 2017. “Considering Basic Income through the Lens of Agriculture: An Innovative Food Policy Measure to Support Fairer and More Sustainable Food Systems”. Paper presented at the 17th BIEN Congress, Lisbon, 25-27 September.
- B-MINCOME and Ajuntament de Barcelona. 2019. *Report on the Preliminary Results of the B-MINCOME Project (2017-2018): Combining a Guaranteed Minimum Income and Active Social Policies in Deprived Urban Areas of Barcelona*. Planning and Innovation Department Area of Social Rights, Barcelona City Council. [July 2019]
- Bollain, Julien, Loek Groot, Annie Miller, Enno Schmidt, Enkeleida Tahiraj, Timo Verlaat and Gunmin Yi. 2019. “A Variety of Experiments”. In *The Palgrave International Handbook of Basic Income* (pp.407-435), Cham: Palgrave Macmillan.
- Coelho, André. 2019. 2. 12. “India: The Indian Government Also Promises Basic Income to Farmers”. *Basic Income News*. Basic Income Earth Network.
- Davala, Sarath. 2019. “Pilots, Evidence and Politics: The Basic Income Debate in India”. In *The Palgrave International Handbook of Basic Income* (pp.373-387), Cham: Palgrave Macmillan.
- De Wispelaere, Jurgen, Antti Halmetoja and Ville-Veikko Pulkka. 2019. “The Finnish Basic Income Experiment: A Primer”. In *The Palgrave International Handbook of Basic Income* (pp.389-406), Cham: Palgrave Macmillan.
- Hearty, Wendy, Gerry McCartney, Mhairi Paterson, Chris Adams, Coryn Barclay, Neil Craig, Nicola Elliot, Andrew McGuire, Julie McLachlan, Fiona Myers, Paul Vaughan and Andy White. 2020. *Assessing the Feasibility of Citizens’ Basic Income Pilots in Scotland: Final Report*. Prepared by the Citizens’ Basic Income Feasibility Study Steering Group. [June 2020]
- Kangas, Olli, Signe Jauhiainen, Miska Simanainen and Minna Ylikännö (Eds.). 2019. “The Basic Income Experiment 2017-2018 in Finland, Preliminary Results”. Reports and Memorandums



해외 기본소득 실험 및 동향

- of the Ministry of Social Affairs and Health 2019:9. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health.
- Kela. 2020. 5. 6. “Results of Finland’s Basic Income Experiment: Small Employment Effects, Better Perceived Economic Security and Mental Wellbeing”. Kela.
- McCone, John. 2018. 3. 1. “Rural Basic Income ‘Maximizes Impact’ for Society”. *Basic Income News*. Basic Income Earth Network.
- McFarland, Kate. 2017. 10. 19. “Overview of Current Basic Income Related Experiments (October 2017)”. *Basic Income News*. Basic Income Earth Network.
- McFarland, Kate. 2018. 8. 2. “ONTARIO, CANADA: New Government Declares Early End of Guaranteed Income Experiment”. *Basic Income News*. Basic Income Earth Network.
- Rogehr, Sheila and Joli Scheidler-Benns. 2019. *Signposts to Success: Report of a BICN Survey of Ontario Basic Income Recipients*. Basic Income Canada Network. [February 2019]
- Urban Innovative Actions. 2019. *Identify and Test Innovative Solutions for Sustainable Urban Development*.
- Widerquist, Karl. 2018. 7. 1. “Current UBI Experiments: An Update for July 2018”. *Basic Income News*. Basic Income Earth Network.