

네덜란드 지방들의 사회부조 실험: 실험들을 통해 기본소득에 대해 실제로 무엇을 알 수 있을까?

LOCAL EXPERIMENTS WITH SOCIAL ASSISTANCE IN THE NETHERLANDS:
WHAT CAN THEY ACTUALLY TELL US ABOUT BASIC INCOME?

로버르트 판 데어 펜(Robert van der Veen), 암스테르담대학교 정치학부

세미나 ‘유럽의 기본소득 실험: 핀란드와 네덜란드의 경험(How to experiment basic income in Europe)?’ 발표문, 2017년 3월 31일(금), 연세대학교

들어가는 말: 왜 기본소득인가? 네덜란드에서 오래된 질문. 지금 네덜란드 사회에서 새로이 관심을 받으면서 질문되는 것. 노동연계복지(workfare)가 여전히 지배적인 듯한 의회 정치에서는 덜한 상황.

번역: 박선미

출발점

- 2015년 1월 ‘참여법(Participation Act)’ 도입: 지자체로 사회부조(bijstand) 권한 이양, 예산 감축
- 사회부조의 규제를 더 엄격하게 하고 행정적 제재들을 늘림
- 네덜란드 지자체들의 개혁 불만
 - 관료제의 부담, 시행 비용
 - 유연성 부족, 불신의 분위기
 - 법의 모호함

→→→ 지자체들의 실험

- **참여법(PA)**: 참여법이 향상된 수준으로 시행되도록 그리고 지불노동으로의 유출을 늘리기 위해서 실험을 허용함
- **기본소득 모델** 또는 **노동연계복지** 모델을 지향할 수 있다.
- 노동연계복지 지향: 2015년 로테르담 시(**Work Pays**). 수급자 비율 및 일자리 관여(work-insertion)에 대한 크진 않지만 중요한 효과들
- 기본소득 지향: 2017년으로 예정된 **위트레흐트(선발주자)**, **틸부르흐**, **흐로닝언**, **바허닝언**. 그리고 몇몇 소도시들이 뒤따를 것임.
- 새 실험들은 행정법에 따라 2017년 4월 1일부터 시행되는 “**참여법 부속문서(PA-ANNEX)**” 조항들을 따라야 한다.

Utrecht Experiment (1/2)



- 위트레흐트 시와 위트레흐트대학교의 협력
- 위트레흐트 지역 사회부조 수급자들을 대상으로 하는 무작위 통제 실험. 실험 참여는 자발적으로 결정.
- 참조 및 통제 집단, 4개의 실험집단, 각각 200명 이하
- 2017년 5월 시작, 2년간 진행
- 목적: 목표 효과의 측정(노동, 사회참여, 건강, 행복/만족, 부채 상태), 참여법 시행의 비용 효율성

Note: 위트레흐트에서는 이 실험을 ‘기본소득’ 실험으로 여기지 않는다.

- 데이터 수집: 행정 문서 파일들과 정규조사들

Utrecht Experiment (2/2) WETEN WAT WERKT



설계 개요

- **0 준거집단.** 이 집단의 수급자들은 실험에 참여하지 않으며, 그렇기 때문에 참여법의 모든 법규를 준수해야 한다.
- **1 통제집단.** 이 집단의 수급자들은 실험에 참여하지만 현행 사회부조 규칙들을 따르도록 배정된 수급자들이다.
- **2 면제집단.** 이 집단의 수급자들은 사회부조 급여 최고액인 960유로를 받지만, 적극적으로 지불노동 일자리를 구하고(구하거나) 부과된 일을 받아들여야 하는 ‘재통합의 의무 (re-integration duty)’가 면제된다. 여기서 “부과된 일”이란, 사회복지사들이 제공하는 활성화 기회(activation opportunities)의 통상적 메뉴로 정해진 것이다.

Utrecht Experiment (2/2) WETEN WAT WERKT



Gemeente Utrecht

- 3 매우 많은 노동 기회를 제공받게 되는 면제집단.
- 4 서비스 보너스를 받는 면제집단. 노동시장 외부의 서비스(목록으로 마련된 ‘사회적으로 유용한’ 활동들, 규칙적 자원활동)를 하면 매달 150유로를 추가로 받는 면제집단. 이 집단의 절반은 월초에 150유로를 받게 되는데, 만약 서비스를 하지 않게 되면 받은 돈을 회수당하는 처벌을 받는다.
- 5 노동시장 인센티브 집단. 이 집단의 수급자들은 재통합 의무를 면제받지 않지만, 매달 벌어들인 돈의 50%, 최고 199유로까지 자기 돈으로 가질 수 있다.

행동경제학에서 얻은 네 가지 통찰

- 빈곤은 사람들의 인지능력 발휘를 방해한다(Mani et al., 2013).
- 호혜성과 공정함에 대한 관심(Fehr & Schmidt, 2000)은 편협한 사리사욕에 대항하는 협력이나 저항을 유도한다.
- 금전적 보상이나 벌금 같은 외재적 동기 요인은 내재적 동기를 몰아낼 수 있다(Frey and Jegen, 2001).
- 똑같은 보상도 구성과 손실 회피성에 따라 효과가 다르다(Tversky and Kahneman, 1979), (Thaler, 1980).

종속변수들

- 지불노동과 보수 없는 자원활동으로의 ‘유출’, 직업능력 개발, 부채 상황. 행정부 데이터로 측정.
 - ‘수급자들’의 주관적 행복, 인지능력, 건강, 스트레스
 - ‘사회복지사들의 직업 만족도와 직무 스트레스’.
- 현행 조사도구들로 측정.

참여법 부속문서: 실험들에 대한 법적 제한

- 실험을 [중간에] 그만두는 참가자들은 법적 처벌을 받게 된다(조항 8.2).
- 면제집단의 참가자들은 ‘불충분한 노력’의 증거가 있는 경우 배제(법적 처벌)된다(조항 5.1a).

이것으로 인해 행동경제학의 (위에서부터 세 가지) 통찰을 시험할 수 있는 실험의 잠재력이 줄어든다.

- 의무적 실험집단(treatment group): 사회복지사와의 계약에서 ‘노동의무와 재통합 의무’에 이중 노출. 이 집단은 면제집단이 될 수 없다(조항 5.1 b, d).

이것은 면제집단 3의 목적 - 더 많은 노동기회가 자발적으로 받아들여질 것인지를 보는 것 - 과 충돌한다.

참여법 부속문서: 실험들에 대한 법적 제한

- 실험집단 5 - 매달 벌어들이는 소득의 50%를 자기 것으로 가질 수 있게 허락된 수급자들 - 는 199유로라는 **엄격한 한도**(조항 5.1c)를 지켜야 하는데, 이 액수는 현행 참여법의 규정하에서 개인적으로 허용되는 금액보다 약간 더 많은 수준일 뿐이다.

이것 때문에, 의미 있는 유인효과를 관찰하기 위해서는 더 큰 규모의 집단이 필요하며, 실험들은 기본소득과 엄청나게 동떨어지게 된다.

참여법 부속문서의 제한들에 대한 반응

참여법 부속문서 초안은 의회에서 비판적으로 논의되었다. 또한 11개 도시들 및 4가지 주요 실험 설계에 참여한 대학들이 앞서 말한 제한조건들을 완화해줄 것을 해당 정부 부처에 요청했으나 받아들여지지 않았다.

위트레흐트 시는 참여법 부속문서를 우회할 수 있는 법적 가능성을 검토 중이다. 지금까지는, 나머지 세 도시는 제한들을 따를 계획이다.

잠정적 결론

1. 사회부조 수급자에 초점을 맞춘 새로운 네덜란드 실험들을 통해 알 수 있는 것은, **소득 지원에 딸린 부담스러운 조건으로부터 빈곤층을 해방시켜주는 기본소득의 잠재력**이다
2. **참여법 부속문서**에 의해 부과되는 법적 제한들이 일단 제거되면, 특히 그럴 수 있다.
3. 참여법 자체가 **기본소득보다는 노동연계복지**의 가치와 규범을 반영하기 때문에, 이런 일은 빠른 시일 내에 벌어지지 않을 것 같다.
4. 실험들을 통해 기본소득에 대해 알 수 있는 것은, 따라서, 네덜란드 법률 체계로 인해 제한적이다. 어떤 경우에서든, 이 실험들은 **조세 부담을 바꾸면서 자격의 근거를 모두에게로 확장하는** 효과에 관해서는 아무것도 알려주지 않는다.
5. 그러나, 네덜란드 실험들은 노동연계복지 실험들과 비교할 때 매우 유용할 수 있다. **단순한 일자리 관여보다는 더 많은 변수들이 포함된다면** 말이다.