

업데이트: 전 세계 “기본소득 실험들”

박선미 기본소득한국네트워크 사무국장

작년부터 국내외의 여러 매스미디어에서 다양한 “기본소득 실험” 소식을 전하고 있다. 그 소식들은 기본소득이 바로 지금 세계 곳곳에서 실현되고 있는 듯한 착각을 일으키기도 한다. 그래서 그 실험들 각각의 현황을 제대로 이해하고 모두의 토론 주제가 될 만한 문제들을 끌어내는 것이 이번 글의 목적이다.

이번에 소개하는 “기본소득 실험들”은 기본소득지구네트워크 웹사이트basicincome.org의 ‘기본소득 뉴스Basic Income News’ 코너에 실린 케이트 맥팔랜드Kate McFarland의 2017년 5월 15일자 글 「지금 진행되고 있는 기본소득 실험들(과 기본소득 실험이라 불리는 것들): 개괄Current Basic Income Experiments (and those so called): An Overview)」을 발췌한 것이다. 따라서 성남시 청년배당을 비롯한 국내 실험에 대한 이야기는 이번에는 다루지

않는다.

1. 핀란드의 ‘기본소득’ 실험

2017년, 핀란드 중앙정부는 기본소득이 노동시장 참여에 미치는 효과를 조사하기 위해서 켈라Kela(핀란드 사회보장보험공단)에서 설계하고 총괄하는 2년짜리 실험을 시작했다. 실험 집단은 2천 명으로 구성되어 있는데, 이들은 2016년 11월에 켈라에서 실업수당을 받은 25~58세의 개인들(전국적으로 약 17만5천 명) 중에서 무작위로 추출된 사람들이다. 선택된 사람들은 기본소득 프로그램에 의무적으로 참가해야 한다.

참가자 2천 명은 매달 560유로(약 590US달러)를 조건 없이 지급받고 있다. 핀란드의 현행 실업부조 프로그램들과 달리, 이 시범 시행 프로그램은 수급자들에게 구직 활동 중임을 증명하거나 제안된 일자리를 받아들이는 것을 요구하지 않으며, 일자리를 구하더라도 560유로 전액을 계속 받게 된다. 따라서 모든 핀란드인들을 대표하기에는 턱없이 부족한 표본이지만, 개별적으로 지급하는 현금이라는 점은 기본소득의 정의에 맞는 특징이다. 비록 살아가는 데 충분한 기본소득은 아니지만 말이다.

실험은 2017년 1월 1일에 공식 개시됐고 1월 9일에 첫 지급금을 배부했으며, 2018년 12월 31일까지 계속될 것이다.

켈라는 실험 집단의 결과를 통제 집단의 결과와 비교할 것인데, 이 통제 집단은 모집단(2016년 11월에 켈라에서 실업수당을 받은 25~58세의 개인들)의 나머지 사람들로 이루어져 있다. 위에서도 말했

듯, 분석의 초점은 노동시장 참여에 있기 때문에, 예를 들면 실험 집단과 통제 집단 사이의 고용률 차이를 분석한다. 최근 설명에 따르면, 약물 치료 지출, 의료서비스 이용, 소득 변화에 대해서도 추적 관찰할 것이라고 한다.

관찰자 효과를 방지하기 위해서, 켈라는 실험 기간 동안 인터뷰나 설문조사를 전혀 하지 않고 있고, 2018년 말에 실험이 끝나기 전에 어떠한 결과물도 내지 않을 것이다.

2. 기브다이렉트리의 케냐 기본소득 실험

미국에 기반을 둔 자선단체인 기브다이렉트리GiveDirectly가 프로젝트를 진행 중이다. 이 프로젝트는 케냐의 농촌 지역 주민들에게 조건 없이 현금을 이전하는 것이며 최종적으로 마을 200곳 주민들(다 합치면 약 26,000명)에게 조건 없이 현금을 지급하게 될 것이다.

실험은 2016년 10월에 한 마을에서 시작되었는데, 현재 그 마을의 주민 95명 모두가 매달 약 23US달러(21유로)의 현금을 조건 없이 받고 있다. 이 금액은 케냐 농촌 지역 평균소득의 대략 절반에 해당한다. 이 현금 지급은 이 마을에서 12년 동안 계속 이뤄질 것이다. 현재는 이 최초의 “시험 마을test village”만 기본소득을 받고 있다. 기브다이렉트리의 목표는 2017년 9월에 완전한 실험을 시작하는 것이다.

완전한 연구에서는 마을 300곳이 네 집단 중 한 집단으로 무작위 배정될 것이다. 네 집단이란 모든 주민이 조건 없이 현금을 받는 일정 방식의 실험 집단 세 개와 주민 중 누구도 현금을 받지 않는 통제 집단 한 마을이다.

첫 번째 실험 집단에는 마을 40곳이 속하게 될 것인데, 그 마을 주민들은 (최초의 실험 집단에서처럼) 12년 동안 매달 약 23US달러의 현금을 받게 될 것이다. 두 번째 실험 집단에는 마을 80곳이 속하게 되고, 주민들은 매달 첫 번째 집단과 같은 액수의 현금을 받게 되지만, 2년 동안만 받게 될 것이다. 세 번째 실험 집단 또한 마을 80곳이 속하게 되는데, 주민들은 2년 동안의 기본소득과 똑같은 액수를 한꺼번에 받게 될 것이다.

기브다이어렉틀리가 자체 웹사이트에서 설명하듯, “첫 번째 마을 집단과 두 번째 마을 집단을 비교하는 것은 미래의 지급에 대한 보증이 오늘의 결과들(예를 들면, 창업 같은 모험을 하는 것)에 얼마나 중요한지를 밝혀 줄 것이다. 두 번째 집단과 세 번째 집단의 비교를 통해 우리는 주어진 액수의 돈을 나누어 지급하는 것이 그 돈의 효과에 어떻게 영향을 미치는지를 알게 될 것이다.”

이 단체는 또한 “경제적 상태(소득, 자산, 생활수준), 시간 사용(노동, 교육, 여가, 공동체 참여), 위험 감수(이주, 창업), 젠더 관계(특히 여성 역량 강화), 삶에 대한 포부와 전망” 등에 관한 결과들을 조사할 것이라고 한다.

기브다이어렉틀리는 자료(예를 들면, 이 첫 시범 시행 참가자들의 첫 설문조사에 대한 반응들)를 모으면 대다수를 공개하고 있고, 일어난 후에 첫 실험 결과들을 책으로 펴내려고 한다.

3. 온타리오의 최저소득보장(“기본소득”) 시범 시행

캐나다 온타리오 주정부는 3년짜리 최저소득보장(캐나다에서 혼

히 ‘기본소득’으로 불리는 것) 시범 시행 연구를 준비하고 있는데, 이 시범 시행 연구는 세 지역에서 실시될 것이다. 해밀턴·브랜트포드·브랜트 카운티 지역(2017년 늦은 봄에 시작), 선더베이와 인근 지역(2017년 늦은 봄에 시작), 린제이 시(2017년 가을에 시작) 등이 그 세 곳이다.

잠재적 참가자는 총 4,000명이고, 참가자는 세 장소 중 한 군데에서 1년 이상 살고 있는 18~64세의 저소득층 성인들 가운데서 추첨으로 뽑게 된다. 참가는 자발적이고, 실험 참가자들은 연구 기간 중 언제라도 실험을 그만둘 수 있다.

참가자들은 여타 소득이 없다면 연간최저소득으로 독신인 경우에는 16,989캐나다달러(11,340유로), 커플인 경우에는 24,027캐나다달러(16,038유로)를 받게 될 것이다. 여타 소득이 있다면, 받는 금액은 벌어들이는 추가소득의 50%만큼 줄어들 것이다(예를 들면, 커플들은 소득이 연간 48,054캐나다달러를 초과하면 지급이 중단된다). 장애가 있는 개인들은 매달 최고 500캐나다달러까지 추가로 받게 되고, 노동이나 구직 여부와 무관하게 지급된다.

지급 액수가 소득과 가구 구성에 따라 달라지기 때문에, 그리고 자격이 저소득 개인들로 한정되어 있기 때문에, 온타리오의 “기본소득 시범 시행” 프로그램은 사실 기본소득지구네트워크BIEN의 입장에서는 기본소득이 아니다. (위에서 말했듯, 캐나다에서는 흔히 ‘기본소득’이라는 용어가 최저소득보장 프로그램과 관련해서 더 일반적으로 사용되는데, 이는 BIEN에서 채택한 정의, 유럽에서 공통되게 인정하는 정의와는 다르다.)

온타리오 정부 웹사이트에 따르면, 실험은 다양한 영역의 결과들

을 측정할 것이다. 식량 보장, 스트레스와 불안, 정신건강, 건강과 의료 이용, 주거 안정, 교육과 훈련, 고용과 노동시장 참여 등이 그 영역이다. 제3자 연구 집단이 시범 시행 기간 동안 수집한 데이터를 평가할 것이고, 시범 시행 결과는 2020년에 대중에게 보고될 것이다.

4. 네덜란드 지자체의 사회부조 실험들

2016년, 네덜란드 여러 지자체의 연구팀들이 국가의 노동연계복지(workfare) 지향의 사회부조 프로그램을 대체하기 위해서 조건 없는 현금 이전 실험 계획을 개발했다. 그러나 그 계획은 중앙정부의 저항에 부딪혔다. 중앙정부는 실험을 하더라도 ‘무조건성’에 제약을 가하는 실험을 하도록 해서 사실상 실험을 금지하고 있다. 따라서 실험 개시가 궁극적으로 승인되면, 실험들은 여러 핵심 측면들에서 기본소득에서 벗어날 것이다.

위트레흐트에서 제안된 시범 시행은 그동안 영어권 매체에서 가장 큰 관심을 받고 있었는데, 위트레흐트대학교 연구팀이 설계한 실험을 정부가 재가하지 않은 이후에 무기한 연기되었다.

현재, 호로닝언, 틸부르흐, 바헤닝언 등의 도시에서 제안된 실험들은 사회부 장관이 검토 중이다. 만일 승인된다면 2017년 9월에 시작될 것으로 예상된다. 위트레흐트에서 제안된 실험에 비해, 이 도시들의 실험 설계는 중앙정부의 요구 조건들을 더 분명히 준수하려고 애쓴 것이다.

분명히, 현재 방식으로 제안된 실험을 “기본소득” 시험이라고 부르는 것은 확대 해석이다. 모든 경우에서, 수당 액수가 소득이나 가구

구성과 완전히 무관한 실험조건은 없다(현행 수당들은 가구에 기초하고 있는데, 이는 제안된 실험들 중 어떤 것에서도 바뀌지 않는다). 그리고 위에서 말했듯 “조건 없는” 지급금을 받는 사람들조차 궁극적으로 만약 구직을 못하게 되면 연구에서 빠지게 될 수 있다.

5. 에잇의 우간다 프로젝트

2017년 1월, 벨기에에 기반을 둔 자선단체 에잇Eight이 부시비Busibi라는 우간다의 마을에서 조건 없는 현금 지급을 시작했다. 성인 56명과 어린이 88명을 포함한 마을의 모든 주민이 매달 휴대전화를 통해 분배되는 현금을 받는다. 성인은 매달 18.25US달러(약 16.70유로), 즉 우간다 저소득 가구 평균소득의 약 30%를 받고, 어린이는 이 금액의 절반, 즉 9.13US달러를 매달 받는다. 2018년 말까지 계속 이어질 것이다.

에잇은 네 가지 주요 차원에 대한 결과들을 알아보기 위해 벨기에 겐트대학교의 인류학자들과 함께 활동하고 있다. 여자아이의 학업 성취, 의료 이용, 기업가 정신 및 경제 발전, 민주 제도 참여 등이 그 네 차원이다. 연구자들은 시범 시행 기간과 이후에 모은 자료와 시범 시행 개시 전에 수집된 자료를 비교할 것이다. 그러나 통제 마을을 두지 않아서 프로젝트가 실험으로서 유용한지에 대해 의문이 제기된다.

6. 미국 Y 콤비네이터의 시범 시행 프로젝트

2016년 초, 실리콘밸리 기업인 Y 콤비네이터Y Combinator 대표 샘 앨

트먼 Sam Altman이 사적 기금으로 기본소득 시범 시행 프로젝트를 실시하기 위해 회사 내에 연구팀을 만들었다. 이 프로젝트는 고용 효과에 초점을 맞추기보다는 좀 더 전인적인 시각에서 잠재적 수당들을 연구하려는 의도에서 준비되고 있다.

현재 Y 콤비네이터 시범 시행은 여전히 설계 단계에 있다. 최근 계획에 따르면, 이 시범 시행은 두 주에서 가구 소득이 자기 지역의 중간 소득에 못 미치는 21~35세 개인 2,000~3,000명을 포집하는 방식으로 이뤄질 것이다. 이 연구 참가자들 중 최소 1,000명은 실험 집단에 무작위 배정될 것인데, 그 실험 집단에 들게 되면 3년간 매달 1,000US달러(약 915유로)를 다른 소득과 무관하게 받게 된다(실험 집단 참가자 중 일부는 추가로 2년 더 지급금을 받는다). 나머지 실험 참가자들은 통제 집단이 될 것이다.

연구팀은 또한 여전히 실험 결과를 평가할 수 있도록 측정 기준을 개발하는 중인데, 피실험자들의 노동시장 참여, 훈련과 교육, 아이들과 보내는 시간, 정신적 신체적 건강과 행복, 위험 감수, 재정 건전성, 친지 및 가족에게 주는 도움 등 개인 수준의 결과들을 전체적으로 평가하는 방법을 찾고 있다.

7. 스코틀랜드 지자체 실험들

스코틀랜드의 글래스고에서, 시의회가 기본소득 시범 시행 계획들을 검토하기 위해서 싱크탱크인 왕립예술협회 Royal Society of Arts(RSA)와 협력을 맺었다. 계획 과정은 계속되고 있긴 하지만 초보 단계다. 시의회와 RSA는 현재 재정, 행정, 헌법의 측면에서 시범 시행의 실현 가능

성을 검토하고 있는 중이다. 각 주제들에 대한 워크숍이 2017년 6월과 7월에 열릴 예정이고, 9월에 보고서를 낼 계획이다.

파이프Fife 의회와 노스에어셔North Ayrshire 의회 또한 기본소득 실험의 실시 가능성을 조사하겠다고 약속했다.

위의 일곱 곳의 프로젝트 외에도, 미국 샌프란시스코, 캐나다 프린스에드워드아일랜드, 인도, 스페인 바르셀로나, 이탈리아 리보르노 등이 “기본소득 시범 시행” 또는 “기본소득 실험”으로 미디어에서 보도되었다. 하지만 앞의 세 곳은 현재까지 구체적 추진 계획이 없으며, 바르셀로나와 리보르노는 기존의 사회부조 프로그램을 “기본소득 실험”이라고 부정확하게 보도하는 것이다.

세계 기본소득 실험의 현황을 살펴보면 주목할 중요한 점은 일곱 곳을 포함한 여러 기본소득 실험 가운데서 “조건 없이 모두에게 개인 단위로 자산 심사나 노동 요구 없이 전달되는 정기적 현금 지급금”이라는 BIEN의 기본소득 정의에 정확히 부합하는 프로젝트는 거의 없다는 사실이다.

물론, 사회정책 실험은 본성상 일정한 방식들로 제한되므로, “진짜” 기본소득을 시험하지 못한다고 말하는 것은 공허한 비판이 된다. 기본소득은 평생 보장되는 것이지만, 실험들은 어쩔 수 없이 기한이 있다. 기본소득은 보편적이지만, 실험들은 통제 집단 또는 참고 집단을 제공하기 위해서 대체로 인구의 일부는 수혜를 받지 않도록 요구한다.

그렇긴 하지만, 실험의 본성에서 비롯된 제약들을 고려한다고 해도, 의미심장한 여러 가지 점에서 가장 인기 높은 실험들 중 일부는 기본소득과는 다소 멀어 보인다. 예를 들면, 대상 주민이 보편적이지 않

은 문제가 있는데, 핀란드에서 현재 진행되는 실험, 온타리오와 여러 네덜란드 지자체들에서 계획하고 있는 실험, Y 콤비네이터에 의해 개발 중인 실험이 그렇다. 게다가 온타리오와 네덜란드에서 계획된 실험들은 가구 단위이거나 벌어들인 소득에 따라 지급액이 줄어들고, 네덜란드 지자체 실험들은 구직 노력과 연계되는 방향이다.

우리는 언론이 전하는 “기본소득 실험” 뉴스를 좀 더 차분히 지켜볼 필요가 있다. 시대