

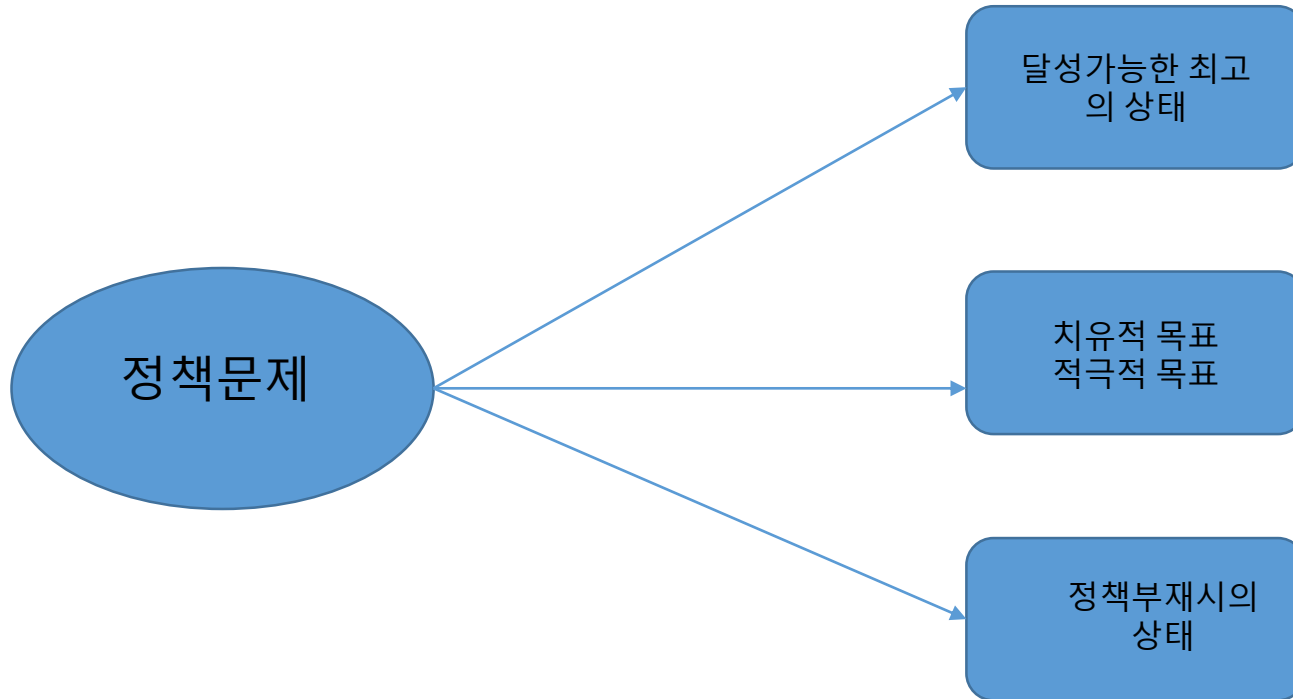
기본소득의 정책 실험의 목표에 대한 이론적 논의

2019. 11.22

서울연구원 장익현

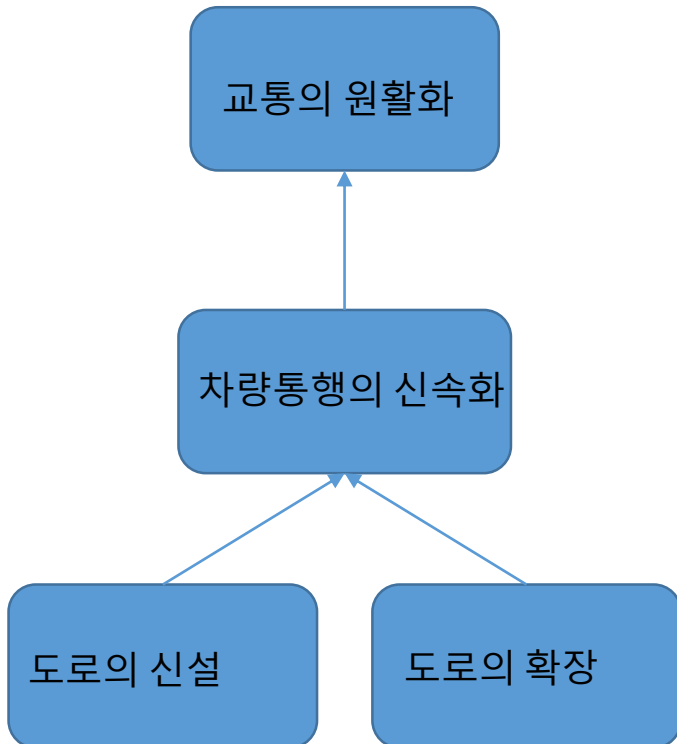
정책 목표의 정의 및 종류

- 정책을 통하여 이룩하고자 하는 바람직한 상태 (Desirable State)를 말함
- 정책 목표는 소극적/치유적 목표, 적극적/창조적 목표로 구분됨.



정책 목표의 위계

- 정책목표는 목표-수단의 계층제 (Ends-Means Hierarchy)로 표현됨.



- 하위목표는 상위목표를 향한 도구적 성격을 가지게 됨
- 정책 목표는 이를 구체화하기 위한 하위목표를 지니고 있으며 하위목표는 정책 목표이자 그 자체가 정책 수단으로서의 성격을 가지고 있음
- 상위의 목표는 보통 비계량적이며 광범위한 진술로 구성되어 있는 반면 하위의 목표는 조작적 정의를 바탕으로 계량적으로 측정되며 대상집단도 구체적으로 정의됨
- 도구적(하위)목표는 계량적인 지표를 통해 구체화됨

정책 목표의 기능

- 1차적 기능: 기대한 정책 효과를 가져옴으로써 사회의 상태를 바람직한 방향으로 변화시키려는 기능
- 2차적 기능
 - 최선의 정책수단을 선정하는 기준이 됨
 - 정책 집행에 대한 지침을 제공함
 - 최종적인 정책 평가의 기준이 됨

기본소득 정책 실험의 정책 목표에 대한 논의

기본소득의 정책 실험에 있어서 정책목표에 대한 정의가 이루어져야 함.

- 우리는 기본소득을 통해서 어떠한 정책 문제를 해결하기를 바라는가?

1) 기본소득은 정책 목표를 해결하는데 가장 적합한 수단인가?

2) 기본소득을 통해서 우리가 만들고자 하는 '바람직한 상태' 는 과연 어떠한 것인가?

3) 기본소득 정책실험의 정책목표가 가져야할 특성들은 무엇인가?

해외의 기본소득 실험의 목표

구분		내용
기존 사회보장 체제의 개선	핀란드	<p><실업부조 개혁실험></p> <ul style="list-style-type: none"> ✘ 실업자의 노동유인 제고를 위한 사회보장제도 제도 개혁 • 현 실업수당제도의 한계를 인식하고 관리비용이 적은 기본수당이 근로유인에 효과적인지 확인
	네덜란드	<p><공공부조 개혁실험></p> <ul style="list-style-type: none"> • 기존의 공공부조를 위해 2015년 발표된 참여법(Participatiewet)을 시행하는데 앞서, 조건에 따른 정책효과를 검증 • 수급자를 대상으로 한 노동시장 재진입 의무(reintegration duties)부과의 탈빈곤 효과 검증
	바르셀로나 B-Mincome	<ul style="list-style-type: none"> • 빈곤 완화를 위한 공공부조 제도 개혁(다양한 유형의 적극적/소극적 지원 모델을 동시에 실험) • 바르셀로나 시의회와 EU의 Urban Innovative Actions(UIA) 프로그램에 의해 실시되어 도시의 도전과제 대처에 주목하고 있는 것이 특징

해외의 기본소득 실험의 목표

사회적 배제와 빈곤의 완화	Y Combinator	<ul style="list-style-type: none"> • 기본적인 사회안전망 제공이 현행 사회문제의 해결, 사람들의 다양한 삶의 영역에 미치는 효과를 검증 ✂ 기본소득의 삶의 다양한 영역에서의 효과를 측정하는 것 자체가 목표인 듯 ✂ 뚜렷한 단일의 목표를 제시하지 않고 기본소득 실험 후 측정하고자 하는 다양한 성과 지표들을 나열 ✂ 주요 성과 지표: 시간사용, 주관적 웰빙과 객관적 건강, 재정건정성, time and risk preferences, 정치·사회적 행동과 태도, 범죄, 아동에의 영향, 파급효과와 네트워크효과
	캐나다 온타리오주	<ul style="list-style-type: none"> • 소득보장과 빈곤문제 해결 • 저소득층의 건강과 복지증진
	미국 스톡턴	<ul style="list-style-type: none"> • 지역평균소득이 낮은 빈곤지역의 지역문제 해결
	케냐 GiveDirectly	<ul style="list-style-type: none"> • 빈곤퇴치와 삶의 질 변화 • 국제 자선·원조사업의 효율화
	인도 마드야 프라데시 지역	<ul style="list-style-type: none"> • 빈곤퇴치와 지역사회 개발 • UNICEF와 여성자영자협회(SEWA: Self Employed Women's Association)에 의해 실시되어 여성의 사회참여, 노동성과, 삶의 경험 변화 등에 주목하는 것이 특징

해외의 기본소득 실험의 목표

- 기본소득을 통해서 이루고자 하는 사회의 상태 (상위 목표)
 - 노동 참여의 확대, 빈곤에서의 탈피
 - 사회적 배제의 탈피
 - 새로운 공동체 활동, 사회적 관계의 활성화 등
- 하위목표 (구체적, 측정 가능한 정책지표)
 - 노동시장 참여도, 저축행위, 주거안정성
 - 교육비 지출 및 경험
 - 창업 및 특허
 - 투표율, 자원봉사활동, 사회참여활동 등
- 하위목표에는 경제적 안정, 주관적 건강 및 심리적 웰빙, 자기개발 및 새로운 활동, 공동체 참여, 삶의 질 등으로 범주화해볼 수 있으며 이러한 범주화는 상위목표와의 연관성을 보여주고 있음

서울시 청년기본소득에서의 정책 실험 목표에 대한 논의

- 청년 기본소득 실험에서도 상위 목표와 하위 목표로 구분해볼 수 있으며, 하위목표는 상위 목표를 달성하기 위한 수단적 성격을 가짐
- 상위목표는 서울시 전체 청년들에 대한 ‘바람직한 상태 ’ 를 나타내어야 하며 하위 목표는 구체적으로 측정가능한, 객관성을 가진 지표로 선정되어야 함.

서울시 청년기본소득에서의 정책 실험 목표에 대한 논의

- 기본소득에는 다양한 목표가 존재하며, 실제적인 효과도 다양한 형태로 나타남.
- 경제적 성장이 느려지고 많은 일자리가 기계로 대체화되는 상황에서 과거 발전국가시기와 같이 청년 고용이 활발해질 것이라 기대하기 어려운 상황
- 앞으로의 노동은 경제적 보상을 위한 노동이 아니라 본인의 자아실현을 위한 노동이 중심이 될 것으로 예상됨. 많은 경제학들이 노동과 여가를 대체제로 간주하였으나, 스키델스키는 기술발전에 근거하여 노동시간이 지속적으로 감소할 것이라고 예측한 케인즈의 예언이 빛나갔음을 설명하며 그 이유가 일의 기쁨(Joy of Work)라고 설명함
- 여러 기본소득의 실험 및 파일럿 사업의 결과를 볼 때 노동량의 감소를 보인 곳은 거의 없었으며 오히려 노동공급이 늘어가는 결과도 볼 수 있었음. 따라서 기본소득과 연계해서 나타나는 노동은 그 가치가 전과는 다를 수 있다는 것을 의미함.

서울시 청년기본소득에서의 정책 실험 목표에 대한 논의

- 따라서 기본소득을 통해서 측정할 수 있는 노동은 ‘취업’ 및 ‘고용’보다 더 많은 것을 의미함
- 기본소득을 통해서 달성되는 노동은 ‘이상적 노동’으로서 두 가지 요건을 갖추어야함
(몰입노동, Vassek)
 - 1) 노동은 생계를 위한 노동이 아니라 노동 자체가 본인에게 가치가 있는, 의미와 보람을 가져다 주는 행위여야함
 - 2) 노동이 현재의 나의 생계와 경제상황에 크게 도움이 되지 않는다 해도 자신을 계발할 수 있고 미래의 꿈을 달성할 수 있도록 하는 노동이어야 함

서울시 청년기본소득에서의 정책 실험 목표에 대한 논의

- 이러한 차원에서 서울시 청년소득 기본소득 실험의 정책 목표는 다음과 같이 구성해볼 수 있음

상위 목표: 청년층의 몰입 노동의 증가를 통한 경제적 안정 및 삶의 질 향상

도구적 목표: 청년층의 생산적 활동으로의 이행 강화

- 측정지표
 - 통계청 경제활동 조사 청년층 조사에서 청년 미취업자의 경우 주로 시간을 보내는 활동으로 '직업 교육훈련, 취업시험 준비, 구직활동', '그냥 시간 보냄', '육아 및 가사' 등으로 분류하고 있음.
 - 본 실험에서는 '생산적 활동으로의 이행' 을 보기 위해 '그냥 시간 보냄' 을 응답하는 청년층의 비중을 감소하는 것을 구체적인 지표로 삼을 수 있음

결론

- 정책 실험의 정책 목표는 성과를 제대로 판단하기 위해서 매우 중요한 요소임
- 기본소득의 여러 취지를 고려해볼 때 취업, 노동시간의 증가만을 목표로 두는 것은 부적합할 수 있으며 아울러 지나치게 주관적인 지표들 역시 목표로 삼기에는 부적절함
- 따라서 청년기본소득 정책실험의 목표로 ‘생산적 활동으로의 이행’ 으로 수립하였음. 그러나 기본소득의 대상에 따라서 다양한 정책 목표들을 설정할 수 있으며, 설정시 상위목표와 도구적 목표의 인과관계, 목표간의 정합성 등을 고려하여 목표를 설정해야함.