

이슈페이퍼 2020-01

기본소득 기반 사회보장제도의 효과성 분석

- 정책 구현 가능성에 대한 검토

김종훈

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



요 약	1
I. 서 론	3
1. 연구의 배경	3
2. 쟁점과 논의의 한계	4
II. 기본소득 논의의 개념적 이분성	7
1. 기본소득 논의의 역사적, 철학적 갈래	7
2. 정부 조세-재정 관점에서의 구분	12
3. 정책적 함의: 기본소득 기반 제도의 목적과 지향	13
III. 기본소득 정책실험 사례와 평가	15
1. 정책실험 사례	15
2. 정책실험에 대한 평가	17
3. 정책적 함의	20
IV. 기본소득 기반 제도 구현의 필요조건	21
1. 대안적 제도의 비교 평가	21
2. 기본소득 기반 제도 평가의 내용과 방법	22
참고문헌	25



기본소득 관련 논의의 다양성

기본소득제도나 기본소득 기반 대안적 사회보장제도에 대해 활발히 제기되고 있는 논의와 주장들은 역사적 배경과 연원이 다원적이고 동질적이지 않음.

기본소득제도 정책실험 사례에 대한 재평가

기본소득제도에 대한 정책적 논의는 실제 제도의 구현을 앞질러 가고 있어 미실현 제도에 대한 분석과 평가에 어려움이 따르는데, 이에 대한 방법으로 흔히 고려되는 정책실험은 한계와 문제점이 적지 않아 대부분의 경우 이를 이용한 정책 효과의 포착을 기대하기 적절한지 의문임.

기본소득 기반 대안적 사회보장제도 평가의 내용과 방법

기존 제도를 포함한 여러 대안적 제도들 사이의 비교 평가가 필수적이며, 제도의 실현가능성, 분배적 효과, 재정 효율 및 안정성이 최소한의 기준으로 포함되어야 함. 평가 기반 모형으로 동태행위모형이 대안적 방법론의 출발점이 될 수 있음.

*주요 용어: 기본소득, 대안적 사회보장제도, 소득보장, 사회보험

I. 서론

1. 연구의 배경

- 기본소득에 대한 논의의 개념적 스펙트럼은 다양하고 넓음.
 - 기본소득에 관한 논의가 기초소득보장(강신욱 외(2016))에서 근로소득장려세제(복거일 외(2017))까지 사회정책과 관련된 여러 분야와 넓은 범위에 걸쳐 나타나고 있음.
 - 이는 그 근거에서 찾아볼 수 있는 철학적 배경에 다원적이고 이질적인 측면을 포괄하고 있기 때문임.
 - 기본소득 개념에 대한 고려나 관련 요소의 필요성에 대한 주장은 정부의 보다 적극적 역할이 강조되는 복지국가체제 논의에서 뿐만 아니라 정부의 존재와 역할에 보수적인 자유주의적 담론에서도 나타나고 있음.
 - 그럼에도 이해와 관점의 차이를 넘어 기본소득 성향의 사회보장제도와 정책 요소 도입을 위한 정책 실험이나 실천적 시도는 더 빈번하게 일어나고 있음.
 - 사회보험과 소득보장제도를 아우른 사회보장제도의 기존 틀과 체계를 기본 접근 방식에서부터 다시 돌아보고 현 시점의 사정에 맞게 개선 방향을 모색하는데 도움이 되는 대안적 시각이라는 점에서 그 가치가 인정될 수는 있음.
 - 경제 활동과 산업 구조의 변화, 인구 구조 성숙 등으로 개인의 소득과 수급권이 연동되는 현 사회보험제도의 미래가 불확실한 현 시점에 특히 유력한 시도일 수 있음.
-

4 기본소득 기반 사회보장제도의 효과성 분석: 정책 구현 가능성에 대한 검토

- 하지만, 기본소득 개념을 받아들이는 목적과 이유의 다양성, 다원성 때문에 야기되는 여러 논의들 간의 간극과 이질성은 문제임.
 - 특히, 논의의 취지와 기본 목적, 정책으로의 실현 과정과 방법에서의 우선순위나 고려 사항 등에 있어 여러 논의들이 제각각이다보니 같은 이름 아래 논의하는 것조차 간단치 않은 상황이 발생하고 있음.
- 때문에 기본소득제도 또는 기본소득에 기반한 대안적 사회보장제도가 무엇을 추구해야할지 아직 이론과 개념 논의가 정립되지 못한 상태에서 기본소득 요소를 강조하는 정책적 제언이나 기본소득의 이름을 표방하거나 정책적 주장들이 쏟아져 나오고 있는 상황임.
 - 이를 정책화하는 과정에서 필요 이상의 혼란과 논쟁에 따른 비용을 초래할 가능성이 우려됨.

2. 쟁점과 논의의 한계

- 기본소득 관련 정책실험과 실천적 제도가 이미 경쟁적으로 등장하고 있으므로 기본소득을 기반으로 하는 사회보장제도 또는 사회정책 체계에 대한 평가와 판단이 앞서 필요하게 되었음.
- 이론이나 개념 확립보다는, 정책적 실현 가능성에 대한 판단, 정책화 과정에 대한 구체적 방안, 기존 제도의 대체재로서의 효과성에 대한 평가가 더 급하게 된 사정임.

- 문제는 대안적 논의를 넘어서 실제 구현된 기본소득 기반 사회보장 제도가 아직 존재하지 않는 상태라는 점임.
 - 가상의 제도의 ‘성과나 효과성에 대한 분석’은 실증적으로 가능하지 않음.
 - 그러다 보니 철학적 근거(당위)나 이론의 정합성(타당) 논의가 기본소득 기반 제도 평가의 대부분이 되는데 이는 실제 정책화된 제도의 평가(정책 구현 가능성, 제도 효과성에 대한 분석)와는 무관한 주장에 그치는 한계가 있음.
 - 다른 간접적 대안으로서 기본소득 관련 정책실험들이 거론되지만 실제 정책이 되었을 때의 정책효과를 제대로 포착하는 실험의 예는 아직 확인된 바 없음.

- 이상을 바탕으로 본 연구에서는 다음과 같은 주제에 대한 논의에 집중하고자 함.
 - 첫째, 지금까지의 기본소득에 관한 논의에서 드러나는 다원성의 원천, 특성, 함의에 대해 진단하고 평가
 - 둘째, 기본소득 관련 대표적인 정책실험 사례들을 정리하고 유효성을 판단
 - 셋째, (실제 구현된, 따라서 실증분석이 가능한 대상은 없지만) 기존 제도와 정책을 점진적으로 개량 또는 대체해 나가는 대안적 제도, 정책으로서 기본소득 기반 제도를 상정할 때 그 효과성을 분석, 평가하기 위해 필요한 요소(목표, 평가 지표, 평가 방법론)들에 대해 논의

II. 기본소득 논의의 개념적 이분성

1. 기본소득 논의의 역사적, 철학적 갈래

- 역사적으로 기본소득 개념의 제안과 논의의 시작은 여러 갈래에서 찾아볼 수 있는데 주요 역사적 갈래는 다음과 같이 요약할 수 있음 (강신욱 외(2016), 복거일 외(2017)).
 - 엘리자베스 구빈법(1601)에서 빅토리아 구빈법(1834)을 통해 20세기 초반까지의 복지국가 논의(베버리지 보고서(1943))에 이 어지기까지의 영국형 복지제도 논의의 맥락
 - 프랑스혁명기 토마스 페인에서 샤를 푸리에를 거쳐 프랑스와 영국의 사회주의 움직임으로 이어지는 평등주의적 기본소득 개념도 포함
 - 20세기 후반 유럽 사민주의와 유럽 복지국가체제 퇴보 이후 네덜란드, 벨기에, 덴마크 등 중북부 유럽을 중심으로 형성된 기본소득 연구
 - 기본소득네트워크(BIEN)와 관련 학술연구, 네덜란드 중소 자치도시들(Utrecht, Tilberg, Wageningen)의 기본소득 실험의 배경
 - 핀란드, 스웨덴, 덴마크 등 스칸디나비아 국가의 복지국가체제 변화 흐름 맥락
 - 20세기 후반~21세기 초반 북유럽형 복지국가들에서의 자유주의 확대와 복지재정 효율화 흐름에 부응한 재정효율화 논의
 - 자유주의 경제학적 전통과 밀튼 프리드먼의 음(-)의 소득세 (negative income tax) 논의의 맥락을 이어 21세기 초반 정보-

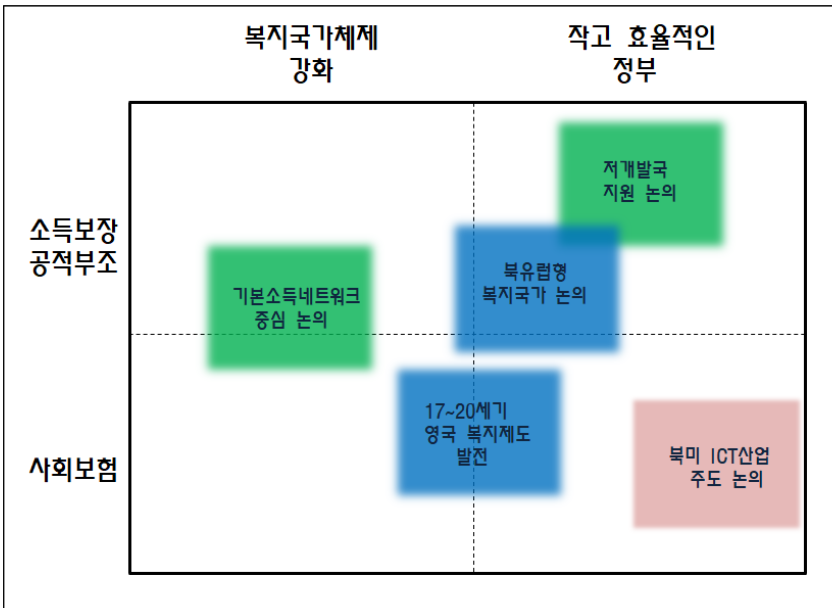
8 기본소득 기반 사회보장제도의 효과성 분석: 정책 구현 가능성에 대한 검토

기술 발전과 지식경제(또는 신(新)자유주의 경제)로의 산업-경제 활동 구조 변화에 조용한 ICT산업(미(美) 실리콘벨리) 중심의 자발적 기본소득 논의 및 실험

- 국제기구(World Bank) 중심의 저개발국 지원 정책 모색 과정에서
의 효율화 논의 가운데 기본소득 정책(실험) 요소
- 철학적, 개념적으로 흐름은 크게 두 방향으로 나뉜다고 볼 수 있음.
 - 소득보장-분배형평성-복지국가체제 강화 관점의 기본소득 논의
 - 사회보험-재분배효율성-작고 효율적인 재정·조세제도 강조 측면에서의 기본소득 논의
 - 두 방향 모두에서 기본소득 개념의 대두와 확산은 21세기 이후 사회경제 체제와 산업구조의 변모가 전(全)세계적으로 분배불평등과 빈부 격차를 확대하고 소득 양극화를 강화하는 방향으로 악화하는 추세라는 인식과 경계심에 뿌리를 둔다고 할 수 있음.
 - 분배 악화와 불평등 심화의 결과에 더 주목하고 복지국가체제에서 사회보장과 재분배에 정부의 역할과 책임을 더 주목하는 관점에서 기본소득이 논의되는 방향이 전자임.
 - 유럽을 중심으로 하는 초기 기본소득제도 논의가 대체로 이에 해당함. 2010년대 이후 우리나라에서 본격화한 기본소득 관련 논의의 대부분도 여기에 속한다고 볼 수 있음.
 - 반면, 원인에 더 주목하여 경제활동과 산업구조 변화에 대응하는 사회보험의 다양한 대체재, 조세·재정의 효율화에 동반하는 정부 재분배 기능의 축소를 더 강조하는 관점이 후자라고 볼 수 있음.

- 북미 ICT산업 주도의 기본소득 논의, 개발도상국 개발 지원 효율화 논의와 스칸디나비아 복지국가체제의 개선 논의 과정에서 등장하는 기본소득 개념, 관련 주장들이 이에 속함.

[그림 2-1] 기본소득 개념의 다양성과 역사적 맥락



- 사회경제적 분배형평성의 악화와 국가의 기초보장 수준 약화가 기본소득 개념에 주목하고 이에 대한 지지를 확산하는 바탕이자 동력으로 작용하고 있다는 점은 강조할 부분임.
- 동시에 기존의 복지국가체제나 사회보장제도, 정부의 역할이 충분치 못하고 부족함이 더 심화될 것이라는 암묵적 인식도 확인됨.

- 이를 완화 내지 해소하는데 있어 1) 정부 혹은 공공의 역할과 능력이 더 강화될 필요가 있다고 보는 관점과 2) 정부의 능력에 한계가 있음을 인정하고 비중과 역할을 효율적으로 줄여가야 한다는 관점이 대척점을 이루는데,
 - 양자 모두에서 기본소득의 개념과 이에 기반한 대안적 사회보장제도가 유력한 개선 방향으로 접점을 이루는 것은 흥미로운 결과임.
 - 다만, 이런 논지가 실효성을 가지려면 내재한 전제들의 유효성이 검증되어야 할 것임.
 - 첫째, 사회경제체제나 산업구조가 분배역진적으로 이행해 가고 있고 장래에 더욱 악화해 갈 것이라는 기본 전제가 우선 확인될 필요가 있음.
 - 이는 산업구조의 분배적 함의 추적, 기존의 분배지표(노동소득분배(율), 소득5분위 배율, 지니계수 등)와 재분배 추이 추적에 적합한 추가적 도구 활용 등을 통해 확인될 필요
 - 둘째, 소득(사회)보장, 소득재분배에 있어 정부의 역할과 능력이 감소하거나 약화되어 왔는지에 대한 확인이 필요
 - 김낙년·김종일(2013) 등과 같은 관련 연구 사례 참조 필요.
- 더불어, 기본소득을 포함한 대안적인 사회보장제도를 논의하기 위해서는 최소한의 존립 근거가 마련되어야 함.
- 그 첫째는 기존 제도와의 비교우위가 어떤 부분에서라도 확인되어야 함. 소득보장 개선 효과, 분배 불평등 완화 효과, 비용-편익 관점의 개선 여지 (전달체계의 효율성, 자중손실 등 제도(매물) 비용 감소 등)

- 둘째, 대안적 제도의 구현 가능성이 어느 정도 보장되어야 함. 그런 관점에서 대안적 제도의 예는 기존 제도의 부분적 보정형이 타당함. 조세 기반 기초보장의 기본소득 요소 확대, 공적보험(국민연금, 고용보험)의 조세 기반(부과식) 요소 도입 등이 출발점이 될 수 있음.
- 논의 자체를 위해 이상적 대안을 고려할 필요까지 부정하는 것은 아님.

〈표 2-1〉 소득분위별 이전소득 비중 및 정부 개입 효과 비교

(단위: %)

소득분위	2006년			2015년		
	공적이전 비중	사적이전 비중	정부 개입효과	공적이전 비중	사적이전 비중	정부 개입효과
1	42.7	13.3	67.5	66.9	12.9	189.9
2	9.6	10.0	5.7	21.8	9.6	20.9
3	4.2	7.7	-0.9	10.7	5.4	4.3
4	3.3	7.4	-2.5	5.9	6.6	-1.8
5	2.3	6.3	-3.6	4.3	3.1	-4.2
6	2.0	5.3	-4.4	3.0	4.1	-6.1
7	1.3	4.6	-5.8	2.3	3.9	-7.0
8	1.1	5.4	-6.7	1.9	3.9	-7.3
9	0.8	4.9	-7.6	1.5	4.1	-8.8
10	0.6	4.3	-9.6	1.3	4.0	-10.8
전체	3.1	5.8	-4.4	5.9	4.8	-3.5

주: 공·사적이전소득의 비중은 경상소득 대비 비중.

정부개입효과는 $100 \times (\text{가처분소득} - \text{시장소득}) / \text{시장소득}$.

자료: 통계청, 〈가계동향조사〉 2006년, 2015년 원자료. 강신욱 외(2016)에서 재인용.

2. 정부 조세-재정 관점에서의 구분

- 정부의 역할과 기능에 대한 판단을 따지지 않고 순수하게 조세·재정 측면에서 판단하더라도 어떤 요소에 주목하는지에 따라 기본소득 기반 대안적 사회보장제도는 방향과 규모, 성격이 나뉨.
- 첫째, 기본소득제도를 조세 기반 소득보장제도의 대안으로 볼지, 개인 소득 기반의 사회보험(공적보험) 제도에 대한 대안으로 주목할지에 따라 구분됨.
 - 전자의 경우 조세 기반의 제도적 대안들 가운데 비교하는 관점에 준하며 기초보장 요소의 강화, 소득수준에 따른 차등(means-test) 요소의 감소와 맥락을 같이 함. 이 경우 상대적으로 제도 비교 평가가 예산 대비 분배 개선 효과성 분석과 같이 단순화될 수 있을 것으로 예상됨. 동질적인 제도가 비교에 가까울 것이기 때문임.
 - 후자의 경우 개인의 (근로)소득을 주 기반으로 하는 (적립식) 공적보험제도의 근간이 조세 기반의 부과식 제도로 바뀌는 것을 의미함. 이는 조세 제도와 사회 정책 전반의 전면적 구조와 체제를 전면 개편하는 것과 맥락이 같음. 이 경우 대안적 제도들 간의 비교 평가가 쉽지 않을 것이 자명함.
 - 고용보험을 포함한 사회보험적 제도에 기본소득의 개념과 요소를 도입하는 것은 후자에 해당함.
- 둘째, 기본소득 기반 대안적 제도의 지출 측면(재정 지출)을 강조하는 관점과 자원(조세 수입)을 강조하는 관점에 따라서도 나뉨.
 - 전자의 경우 대안적 제도의 효율성 측면에, 후자의 경우 제도

의 분배적 성격에 더 중점을 두게 됨.

- 우리나라 조세·재정 체계의 분배적 기능이 지출보다는 조세 수입에 집중되어 있는 특성과도 관련이 있음.

3. 정책적 함의: 기본소득 기반 제도의 목적과 지향

□ 기본소득 기반 대안적 사회보장제도의 주목적을 어디에 두는지에 따라 제도의 성격과 지향, 효과성 기준 등이 달라짐.

○ 기존 제도의 소득보장 강화, 분배형평성 개선을 목적으로 한다면 소득기준에 따른(mean-tested) 차등 요소 완화의 정도, 그에 따른 재분배 효과 증가, 추가 자원 대비 재정효율성(행정비용 등)의 상쇄효과 등이 기술적 고려 요소가 됨.

- 소득보장 강화를 목적으로 하는 기본소득 기반 제도는 기초보장 부분에 대안이 되는 제한적, 소극적 의미로 이해됨.
- 소득에 비례한 보험료를 기반으로 한 공적 준강제저축인 사회보험제도에서 소득보장 강화를 위한 기본소득적 대안은 큰 의미를 띠기 어려울 것임. 제도의 기본 성격을 유지한 채 공적연금(보험)의 소득분배 요소와 같은 제한적인 부분을 강화하는 정도에 그칠텐데 이마저도 제도 자체의 개혁에 준한 난제이기 때문임.

○ 기존 제도의 재정 기반 지속가능성, 안정성 보장을 주목적으로 한다면 사회보험제도를 포함한 사회보장체계 전체에 대한 전면적인 개편에 준한 대안이 요구됨.

14 기본소득 기반 사회보장제도의 효과성 분석: 정책 구현 가능성에 대한 검토

- 보장성인 공적보험(고용보험, 산재보험)과 저축성인 공적연금(국민연금)의 성격과 제도 행태가 판이하여 사회보험의 재원을 조세 기반으로 전환하는 것은 기본소득 개념을 고려하기 이전에 이미 구체적 대안을 상정하기 어려운 난제임.
- 사회보장과 사회보험을 막론하고 재정 안정과 효율성에 초점을 맞춘 기본소득적 대안은 보장 수준의 저하가 예상됨. 이와 관련 근로소득장려세제(EITC, earned income tax credit)나 더 전향적인 음(-)의 소득세(negative income tax)와 같은 조세 제도적 대안들과의 비교 평가가 불가피한 점도 있음.
- 공적연금의 경우 장기적으로 조세 기반의 적립식으로 전이될 수밖에 없는데 이때 기본소득적 대안은 균등화된 연금 지급 수준과 소득수준에 비례한 '연금세'의 차등 부담 간의 간극 확대를 의미하게 되므로 현실적 방안을 마련하기 가장 어려울 것으로 예상됨.

□ 따라서 기본소득에 기반한 대안적 제도를 논의함에 있어 기존 제도의 어떤 부분에 대한 개선을 목적으로 하며 어느 범위에서 제도 개선을 다룰 것인지에 대한 성격 규정은 필요조건이라 할 수 있음.

Ⅲ. 기본소득 정책실험 사례와 평가

1. 정책실험 사례

- 개도국 사례: 인도, 케냐, 우간다, 브라질(Bolsa Familia), 멕시코 (Prospera) 등
 - 인도: 마드하 프라데시 주, 2010-2013년, 6,000명 대상, 12~17개월치 근로소득을 일시불로 지급
 - 기본소득이 생활 수준 및 건강 개선, 근로 시간 확대에 긍정적 효과를 가져왔으나 제한적인 규모와 기간으로 인해 유의성은 불확실
 - 케냐: 1,400가구 대상, 2개월치 평균 임금 무상 일시불 지급
 - 4개월 이내의 소비 패턴, 건강 등에 긍정적 효과를 확인했으나 기본소득의 주된 효과로 보기는 어려움.
 - 브라질, 멕시코: 순수한 기본소득 실험이기보다는 빈곤 가구 소득 보조를 통한 가족 건강, 생활, 교육 지원 실험(1995/1997년~)
 - 농촌 가구 지원 프로그램으로 확대 구현되었지만 기본소득 기반 제도로 보기에는 괴리가 큼.
 - 단발적 소규모 소득 지원이고 가족, 교육, 보건, 생활 개선이 목적인 실험들이라 기본소득제도 실험으로 해석하기에는 대체로 부적합
 - 북미지역 사례
 - 음(-)의 소득세제 실험: 1968-1980년 사이 네 차례의 실험을 통해 제도가 노동 공급에 미치는 영향을 추적하고자 시도되었으나, 실험
-

16 기본소득 기반 사회보장제도의 효과성 분석: 정책 구현 가능성에 대한 검토

대상 표본 수가 매우 작아 결과가 제도의 긍정적 효과를 통계적으로 유의한 수준에서 포착하지는 못했음.

- 지역 단위 음(-)의 소득세 정책실험이 다수 지역에서 수행되었는데 그 중 규모와 실험의 질에 있어 가장 신뢰성있는 경우가 시애틀-덴버 소득유지 실험(SIME-DIME, Seattle-Denver Income Maintenance Experiments)였음. 제도가 노동 공급에 미치는 영향에 주목했으나 다른 결정 요인과 환경 요인을 적절히 통제하지 못해 결과의 해석이 불명확함. 건강과 가족 생활 등에 일부 긍정적 효과가 관측되었으나 유효성, 지속적 효과에는 논란의 여지가 큼.

- NJ Income Maintenance Experiment (1968-1972)
- Rural Income Maintenance Experiment (1970-1972)
- Gary Income Maintenance Experiment (1971-1974)
- Mincome (캐나다) (1974-1979)

- 실질적인 기본소득제도 대신 음(-)의 소득세제에 대한 제한적인 실험에 대부분 국한되어 직접적인 함의를 이끌어내기는 어렵고 노동-여가 선택과 노동공급에 미치는 영향에 주목했음에도 통계적으로 유의한 결과는 얻지 못했음.

□ 핀란드/네덜란드 사례

- 핀란드의 기본소득제도 실험: 2017.1.~2019.1., 2,000명 대상
 - 국가 단위 규모에서 중앙 정부 주도로 실험이 기획, 시행된 유일한 경우여서 결과의 신뢰성에 대한 기대가 컸으나 현재까지의 실험 진행과 중간 결과는 제도의 효과가 일시적이거나 예상보다 작은 규모로 확인되는 양상임.

- 네덜란드 자치 도시 단위의 기본소득제도 실험 계획 진행 중 (2016-). Groningen, Maastricht, Wageningen 등 10여개 지자체 주도로 이루어지고 있으며, 시민 일부를 대상으로 지정 (Utrecht, Tilberg 시의 경우 250명 대상)해서 진행.
 - 핀란드의 사례에 비교하여 규모가 훨씬 작고 실험의 기획, 통제, 관리의 질과 수준이 보장되지 않아 실험을 시행했다는 사실을 제외하면 실증적인 의미가 있는 결과를 기대하기는 어려움.

2. 정책실험에 대한 평가

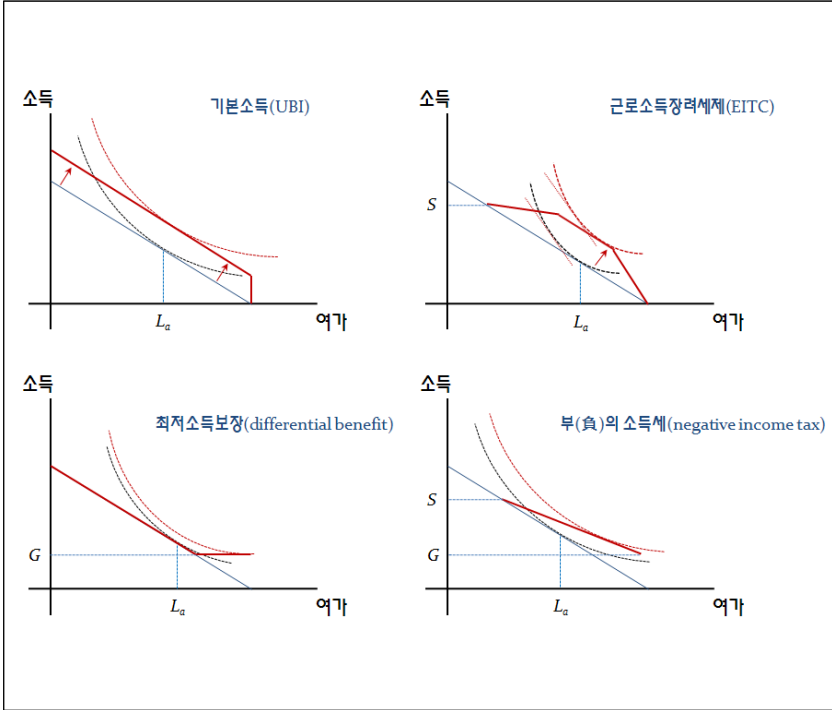
□ 1차적 평가

- 이상적 기본소득제도(UBI)의 실시의 효과를 유추하기에 결과가 불확실함. 우선, 상식적 예상(노동 공급을 줄이고 근로소득이 기본소득으로 일부 대체됨)을 벗어나지 않음.
 - 핀란드를 포함한 주요 실험에서 기본소득제도의 비용 대비 효과를 기존 제도와 비교하지 않은 점도 한계임.
- 실험 대상에서 나타난 (실험 비(非)대상 대비) 처치효과 (treatment effect)가 미미하고 통계적으로 유의한 정책적 함의를 제시하기에 불확실함.
 - 대부분의 실험에서 실험 규모와 기간의 한계가 실험 결과에 직접적인 영향을 미친 것으로 판단됨.

□ 심층적 평가

- 실험의 주목적은 '제도 수혜자의 노동-여가 선택과 근로행태 변화, 그에 따른 노동시장 수급 구조 변화와 경제 구조(산업구조, 경제활동 규모, 소득 분배) 변화에 대한 함의 도출'에 있음에도 1차적 목표인 근로행태 변화 포착조차 충분히 이루어지지 못한 것으로 평가함.
- 경제학적 노동-여가 선택 모형 관점에서 기본소득제도는 정태적으로 선호 체계에는 변화가 없이 예산제약(budget constraints)만이 변하는 것으로 파악됨.
 - 그럼에도 개인의 선호 체계가 다름에 따라 같은 예산제약 변화에 대한 반응이 달리 나타나는 것이 현실적인데 실험 규모가 다양한 선호 유형을 대표성 있게 포괄할 만큼 충분했는지 의문임.

[그림 3-1] 대안적 제도와 노동-여가 선택의 예산제약 변화



자료: 정원호 외(2016). pp. 129-131에서 부분 인용.

- 예산제약만의 변화 효과로 파악한다면 기본소득제도(UBI)와 비교 가능한 대안적 제도들도 같은 틀에서 실험, 분석, 비교평가가 가능하고 그렇게 할 때 실험결과의 정책적 의미가 보다 풍부, 명확해지는데 실제 실험사례들에서 이는 고려되지 않음.
- 근원적으로는 대전제인 행태실험(behavioral experiment)의 기본 가정이 성립하는 실험들이었는지 의문임.
- 우선적으로 실험 참여자의 예산제약만 변화하는 것이 아니라 선

호 체계(행위 기준)도 바꾸었을 가능성이 큼에도 이 부분에 대한 실험 설계상의 제어나 조정이 없었음.

- 참여자의 선호체계가 근시안적(myopic)이고 제한적으로만 합리적(boundedly rational)이더라도 실험에 참여한 개인이 참여 기간의 전후에 선호와 선택을 일시적으로 변경했을 것은 자명함.

- 이에 따라 정책의 효과는 정책 발효 기간에 대한 수혜자의 시계 판단에 따라 유효할 수도 있고 무효할 수도 있다는 사실은 거시 경제정책의 실효성에 대한 경제학의 논의(policy consistency argument)에서 이미 확립된 결과임.

3. 정책적 함의

- 결론적으로 기본소득제도 정책실험 사례들은 현실적인 함의나 정책적 교훈을 도출하기에 결과가 불분명할 뿐만 아니라 실험 설계가 적절하지도 않음.

- 실제 정책 시행의 효과를 유추하기에는 미흡하거나 위험하다고 판단됨.

- 더군다나 이들 해외 정책실험 사례들이 우리나라의 사정과 여건에 부합하는 조건을 어느 정도 갖추었고 실험의 설계와 대상이 우리나라에 맞는지는 불확실함.

- 따라서 이들 실험 결과의 해석과 함의를 우리나라의 경우에 그대로 적용하는 것은 바람직하지 않거나 매우 조심스러움.

IV. 기본소득 기반 제도 구현의 필요조건

1. 대안적 제도의 비교 평가

- 기본소득제도 또는 기본소득 개념에 기반한 대안적 사회보장제도는 관련 논의와 주장들이 활발하게 제기되고 있음에도 여전히 실제 사례가 존재하지 않는 미실현 제도임.
 - 기본소득의 개념적 배경이 다원적이고 이를 바탕으로한 제도 논의의 취지 또한 다양함.
 - 다양한 배경과 목적에서 제시되는, 아직 구현되지 않은 기본소득 기반 대안적 제도를 구현 가능성과 정책적 실효성을 기준으로 가늠하기 위한 방법이 제시될 필요가 있음.
 - 다만 앞서 살펴본 바와 같이 정책 수혜자의 반응과 행태를 중심으로 한 정책 실험은 알려진 형태와 방법으로는 유효해 보이지 않음.
 - 구체적인 방법이 어떠한 적어도 다음 질문들이 반영되고 그에 대한 판단이 가능해야 한다는 점은 필요조건임.
 - 기본소득 기반 대안적 제도를 고려할 필요가 뚜렷한 상황과 여건 변화가 있었는가
 - 대안적 제도는 비용 대비 편익 등의 관점에서 현실적인가
 - 기존의 제도를 비롯한 다른 대안들과 비교했을 때 우위 또는 경쟁력이 있는가
-

- 기본소득 기반 대안적 제도에 대한 평가는 제도의 취지와 목적에 비추어 가능한 다른 대안들과 비교하는 것이 타당한 방향으로 보임.
- (실제 구현된, 따라서 실증분석이 가능한 대상은 없지만) 기존 제도와 정책을 점진적으로 개량 또는 대체해 나가는 대안적 제도, 정책으로서 기본소득 기반 제도를 상정할 때 그 효과성을 분석, 평가하기 위해 필요한 요소(목표, 평가 지표, 평가 방법론)들에 대해 논의
 - 이를 정책화하는 과정에서 필요 이상의 혼란과 논쟁에 따른 비용을 초래할 가능성이 우려됨.

2. 기본소득 기반 제도 평가의 내용과 방법

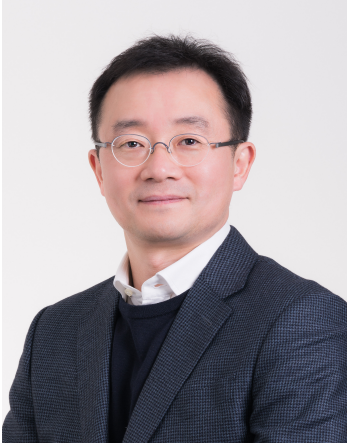
- 제도의 비교 평가는 내용상 최소한 다음의 기준을 포괄해야 함.
 - (실현가능성) 예산분석과 제도 구현에 따른 비용 분석 등 포함
 - (분배개선 여지) 기존 분배 지표 적용과 추가 지표 개발 포함
 - (재정 효율 및 안정성) 비용 대비 효과, 규모 대비 비용/효과, 세대간 이전 추이 등 포함
- 비교 평가의 근거가 되는 정량적 모형(또는 이론)에 대한 논의와 연구도 필요함.
 - 사회보장재정 평가·분석을 목적으로 보사연에서 연구해 온 동태 행위모형(원종욱 외(2015))이 방법적 대안으로 유효한 출발점이 될 수 있을 것으로 보임.

- 개인의 동태적 행위 선택이 해(解)가 되는 동태적 효용극대화 문제로 이루어진 모형에서 정책 또는 제도의 변화는 외생적 충격 내지 제약 조건의 변화로 반영됨.
 - 모형의 구축과 활용을 위해서는 모형의 성패를 좌우하는 구조적 요소들—특히 모형을 구성하는 효용함수와 그 밖의 함수관계, 이들의 특성을 결정하는 구조적 모수들(structural parameters)—의 식별과 추정에 대한 연구가 요구됨.
- 기존의 정량 분석 방법론—산업연관분석 류의 미시정태 방법이든 패널분석 류의 이중차분 방법이든 또는 앞서 거론한 동태행위모형 류의 구조모형이든—에서 공통되는 문제는 현실적으로 의미 있는 정책조건 변화와 그 효과를 분석방법론이 식별하지 못하는 경우가 많다는 점임. 이 경우 방법론은 정책 활용도 관점에서 무용지물이 되므로 이러한 문제에서 자유로운 방법론의 연구, 개발도 필요함.



- 강신욱·김태완·정해식·김현경·김근혜(2016). 대안적 소득보장제도의 쟁점과 시사점, 한국보건사회연구원, 연구보고서.
- 김낙년(2018). 한국의 소득집중도: update, 1933-2016, 한국경제포럼, 11(1), pp.1-32.
- 김낙년·김종일(2013). 한국 소득분배 지표의 재검토, 한국경제의 분석, 26(1), pp.1-50.
- 복거일·김우택·이영완·박기성·변양규(2017). 기본소득: 논란의 두 얼굴, 한국경제신문.
- 원종욱·장인수·백승진·이진국·ITALO LOPEZ GARCIA·DAVID M.K. KNAPP (2015). 인구구조 변화와 사회보장재정의 사회경제적 파급효과 연구, 한국보건사회연구원, 연구보고서.
- 정원호·이상준·강남훈(2016). 4차 산업혁명 시대 기본소득이 노동시장에 미치는 효과 연구, 한국직업능력개발원, 연구보고서.
- OECD(2017). Basic Income as a Policy Option: Technical Background Note Illustrating Costs and Distributional Implications for Selected Countries.
- 기본소득지구네트워크 홈페이지(<http://basicincome.org>)

자기 소개



김종훈 (jkim@kihasa.re.kr)
한국보건사회연구원 연구위원

이슈페이퍼 2020-01 기본소득 기반 사회보장제도의 효과성 분석
- 정책 구현 가능성에 대한 검토

ISBN 979-11-6384-130-2 95330	인쇄	2020년 9월 15일
	발행	2020년 9월 15일
	발행인	조흥식
		세종특별자치시 시청대로 370
		세종국책연구단지
	발행처	과학인프라동 한국교통연구원
		전화: 044-211-3114
		홈페이지: www.koti.re.kr
	가격	비매품

