

ISSUE PAPER

서울시 청년기본소득 지급 효과 검증 목표로 청년층 대상 증거기반 과학적 정책실험 설계

CONTENTS

01 미래사회 변화에 대응 위해 기본소득 도입 필요

- 1_기본소득, 구상 단계 넘어 구체적 정책 수립 모색할 시점
- 2_기본소득, 불평등 해소·사회정의 실현 ‘두마리 토끼 잡기’
- 3_청년기본소득, 청년문제 해결·새로운 정책혁신의 ‘돌파구’

02 청년기본소득 효과 검증 목적의 정책실험 제안

- 1_증거기반 정책설계 위해 기본소득 정책실험 ‘필수 요소’
- 2_청년기본소득, 청년의 생산적 활동으로 안정적 이행 촉진
- 3_실험모형, 기본소득 원칙 최대한 충족하는 방식으로 설계

03 과학적 정책실험 설계로 청년기본소득 효과 검증

- 1_정책실험 표준기법으로 인정받는 RCT기법으로 실험설계
- 2_검증 가능한 목표지표 설정 이후 적정크기 표본 수 도출
- 3_현실적 여건 고려해 실험참가자 선정하는 모집방법 제안
- 4_3차례 기초패널조사·수요조사 결과 활용해 실험효과 검증

요약

서울시, 분배정의·정책혁신 위해 청년기본소득 도입 검토 필요

서울시는 2016년 8월부터 청년수당을 지급하며 '근로가능 연령층의 현금지원'이라는 정책 혁신을 주도해 왔다. 2017년 핀란드 기본소득실험을 계기로 기본소득은 구상의 단계를 넘어 실행 가능하고 실험 가능한 구체적 정책의 단계에서 논의되고 있다. 불평등 해소와 사회정의의 실현을 위해 조건없는 기본소득이 새로운 대안으로 제안되고 있지만, 급진적이고 완전한 기본소득의 도입은 불가능할 수 있다. 기존 복지제도의 완성이 하루아침에 이루어지지 않았듯이, 기본소득의 철학적 정당성에 대한 시민의 공감도를 높여 정치적으로 지속가능하고 실행가능한 기본소득 실행방안을 모색할 필요가 있다.

청년기본소득 정책목표, 청년의 생산적 활동으로 안정적 이행

청년기본소득 실험을 통해 기대하는 목표는 청년들의 노동상태의 변화이다. 기존의 많은 기본소득 실험에서 고용률은 주요한 결과변수로 설정되었다. 그러나 기본소득이 달성하고자 하는 바는 단순한 고용률로는 측정할 수 없다. 이 연구는 '노동'의 개념을 시장중심의 임금고용보다 넓고 포괄적인 의미인 '생산적 활동'으로 재정의한다. 기본소득은 청년들이 정규직 노동, 가사·돌봄노동, 자기노동, 정치활동 등 다양한 행위 사이를 장애물 없이 전환할 수 있도록 하는 사회적 안전망으로 지급되며, 청년기본소득의 지급은 청년들의 생산적 활동 증가를 초래할 것이다.

과학적 정책실험 설계 기반으로 기본소득 지급 효과 검증해야

이 연구는 근로조건 없이 청년에게 2년간 50만 원과 80만 원의 기본소득을 현금 지급하는 기본소득 실험모형을 제안한다. 목표지표는 경제활동인구조사의 청년층(15~29세) 부가조사 중 미취업청년의 '그냥 보내는 시간'의 감소로 설정하였다. MDE(최소탐지가능효과)와 MDES를 계산하여 실험의 정확도를 고려한 결과 초기 패널의 10%의 이탈률 적용 시 실험 시작 시점에서 필요한 총 표본 수는 1,727명으로 나타났다. 실험 방법은 실험의 실현가능성과 과학적 엄밀성을 모두 고려하여 대표표본을 미리 선정하고 참가 동의를 받아 실험집단과 통제집단에 무작위 배정하는 2단계 RCT(Randomized controlled trial) 방안을 제안한다.

01 미래사회 변화에 대응 위해 기본소득 도입 필요

1_ 기본소득, 구상 단계 넘어 구체적 정책 수립 모색할 시점

기본소득은 철학적 정당성 넘어 제도 도입 근거·지속가능성 확보 필요

전 세계적으로 기본소득에 대한 관심이 뜨겁다. 이는 과학기술 발전에 따른 질 좋은 일자리의 감소와 심화되는 불평등 앞에서 현존하는 사회보험 기반의 소득보장체계는 한계가 있을 수밖에 없으며, 모든 사람에게 일정 수입을 보장하는 기본소득이 대안이 될 수 있다는 일종의 공감대가 형성되었기 때문이다. 세계적 차원에서 보면 2016년 1월 세계경제포럼에서 발표된 'The Future of Jobs' 보고서를 시작으로, 같은 해 6월의 스위스 기본소득 국민투표, 2017년 시작된 핀란드 기본소득 실험 등이 기본소득에 대한 관심을 증폭시켰다. 2016년 이후 한국에서 기본소득은 정치인뿐 아니라 일반시민들의 관심사항으로 회자되고 있다. 특히 2016년 3월 인공지능(AI) 알파고와 이세돌의 바둑 대국에서 알파고가 승리한 사건으로 4차 산업혁명에 대비한 기본소득 논의가 확산되었고, 2017년 대선과정에서 대선후보들이 기본소득을 언급하며 기본소득 논의를 확산시키는데 큰 기여를 했다.

이전까지와 달리 2016년 이후 기본소득은 이제 구상의 단계를 넘어 실행과 실험을 통한 구체적인 정책 수립의 단계에서 논의되고 있다(김교성 외, 2018)¹. 하지만 정부 차원에서 기본소득을 본격적으로 시행하고 있는 사례는 찾아보기 어렵다. 대신 세계 곳곳에서는 기본소득 정책 실험이 추진되고 있다. 핀란드, 케냐, 나미비아, 네덜란드, 우간다, 스페인, 인도, 미국 캘리포니아 등에서는 실제 정책실험이 시행되었고, 영국과 스코틀랜드, 프랑스, 우크라이나, 러시아의 지방 정부도 기본소득 실험 프로젝트를 검토 중이다. 특히 2017년 1월부터 국가적 차원에서 시행된 핀란드의 기본소득 실험은 전 세계의 이목을 집중시켰다.

한국에서도 기본소득의 정책적 실현가능성이 커지고 있다. 학자들의 이론적 모델 제안을 넘어, 일부 정치인과 정당에서는 변용된 형태의 기본소득이 공약으로 제시되고 있으며, 지자체들도 서울시 청년수당, 성남시와 경기도의 청년배당, 전남의 농민수당 등 기본소득과 비슷한 정책들을 선보이고 있다. 현재의 사회정치적 맥락에서 급진적이고 완전한 기본소득의 도입은 불가능할 수 있다. 사회보험과 같은 기존 복지제도의 완성이 하루아침에 이루어지지 않았듯, 시민을 설득하고 기본소득의 철학적 정당성에 대한 공감도를 높여 지속가능하고 실현가능한 기본소득 실행방안을 모색할 필요가 있다.

1 김교성·백승호·서정희·이승윤, 2018, 「기본소득이 온다」, 사회평론아카데미

2_ 기본소득, 불평등 해소·사회정의 실현 ‘두마리 토끼 잡기’

기본소득의 필요성은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 자본주의 축적방식의 근본적인 변화로 심화되고 있는 불평등을 해소하고, 사회정의를 실현하기 위한 공유부 배당으로서 기본소득의 필요성이다. 둘째는 노동시장 변화와 전통적 사회보장제도의 부정합 문제를 해결하기 위한 기능적 보완재로서 기본소득의 필요성이다.

기본소득이 추구하는 분배정의 핵심은 사회적으로 창출되는 공유부 배당

기능적이고 실용적 관점을 넘어, 분배정의 관점에서 기본소득의 필요성은 더욱 부각된다. 현 시점에서 분배정의로서의 기본소득이 중요한 이유는 자본주의에서 부를 창출하는 방식이 변화되고 있기 때문이다. 전통적 산업사회에서 노동력은 생산의 핵심이었다. 생산적 노동력은 가치적이었고, 임금은 생산에 투입된 노동시간에 매겨진 가격이었다. 공정한 임금 분배는 사회정의의 핵심이었기 때문에, 노동시장에서는 임금을 중심으로 분배갈등이 존재해왔다. 이런 시장에서 불공정한 분배는 복지국가의 재분배 장치들로 보완되었다(백승호·이승윤, 2017)². 그러나 현대 자본주의의에서는 가치적이지도 않고 측정 가능하지도 않은 노동으로 가치가 창출되는 경향이 강화되고 있다. 자유노동, 정동노동이 그것이다(이항우, 2017)³. 임노동계약관계를 맺은 노동자들뿐 아니라, 자유노동이라고 불리는 시민 활동과 그 활동을 통해 축적된 빅데이터가 가치 창출의 핵심적 근원이 된다. 2018년 11월 현재 애플의 시가총액은 1,120조 원, 마이크로소프트는 911조 원, 아마존은 910조 원에 달한다. 한국의 2017년 GDP는 약 1,700조 원이다. 한국의 GDP에 근접한 시가총액을 보여주는 애플의 고용인원은 고작해야 10여만 명이다. 이들 기업은 노동력에 기반을 두고 생산성을 높이고 있는 것이 아니다. 인터넷이라는 가상의 공유지에서 역사적으로 축적된 지식과 기술을 기반으로 디자인을 혁신하거나, 사람들의 활동과정에서 축적된 빅데이터를 이용해 가치를 생산하고 있다. 이렇게 방대한 지식과 정보를 독점한 플랫폼 기업들의 가치 창출 비중이 커지고 있다.

전통적 산업사회에서는 시장에서 가치적인 노동력으로 생산된 자원을 분배하여 분배정의가 달성되었다면, 현대 인지자본주의에서는 생산이 자유노동을 통한 빅데이터와 지식과 기술이 결합된 노동력 절감으로 이루어지기 때문에, 생산된 부에 대한 분배의 상대를 특정하기 어렵다. 결국 지적자산을 통한 생산의 몫은 자본에게로 독점되는 경향이 있다. 전통적 산업사회의 분배정의와 현대 인지자본주의의 분배정의가 달라야 하는 이유는 여기에 있다.

2 백승호·이승윤, 2017, “기본소득 논쟁 제대로 하기”, 한국사회정책 제25권 제3호 pp.37~71

3 이항우, 2017, 「정동 자본주의와 자유노동의 보상」, 한울아카데미

현대 인지도본주의에서 분배정의를 달성할 수 있는 방법으로 제안되는 것이 기본소득이다. 비가시적 자유노동, 인간의 다양한 활동에 의해 사회적으로 창출되는 공유부를 나누는 것이 기본소득이 추구하는 분배정의의 핵심이다. 기본소득의 도입이 지금 바로 이루어지지 않더라도 변화하는 사회 속에서 분배정의의 관점에서 기본소득에 대한 논의 자체가 이루어질 필요가 있다. 현대사회의 불평등과 양극화 문제의 해결을 위해서는 어떤 제도가 사회보장제도의 ‘기능’을 충분히 할 수 있는지, 예산제약을 전제한 상태에서 어떤 제도에 우선순위를 두어야 하는지 등과 관련된 기능적이고 실용적인 논쟁보다, 불공정한 분배정의의 문제를 시정할 수 있는 방법이 무엇이나를 먼저 논하는 것이 더 시급하다.

사회보험 소득보장기능 약화추세… 기본소득은 사회보장제도 보완재기능

전통적 산업사회의 복지체제와 새롭게 변화되고 있는 생산체제 사이의 제도적 부정합은 복지국가의 지속가능성을 위협할 것이다. 이러한 상황에서 일자리 창출 전략이나 사회보험 강화전략은 장기적으로 지속가능하지 않아 보인다. 사회보험 중심의 복지국가에서 더 나아가 기본소득 중심의 새로운 복지국가 혁명이 필요한 시점이다. 기본소득은 모두가 가치 창출에 참여하고 있지만 일부 플랫폼 기업들에게 독점되고 있는 부를 공정하게 배당하는 방식의 1차적 분배 혁신이며, 노동없는 미래의 도래에 대비하기 위한 2차적 복지국가 혁신이다.

플랫폼 경제에서의 기업은 균열일터에서의 하청기업, 프랜차이징 기업과 또 다른 속성을 가진다. 고용관계도 전혀 다른 방식으로 구성된다. 플랫폼 경제의 고용관계는 기존의 산업노동관계와 구분하여 ‘디지털 고용관계’로 불리며, 플랫폼에서 상품처럼 거래되는 노동이라는 의미에서 ‘플랫폼 노동’으로 불린다(박제성, 2016). 플랫폼을 이용해 노동력이 거래되면서 균열일터의 특징이었던 모호한 고용관계(이주희 외, 2015), 가짜자영업관계(서정희·박경하, 2015) 등 노동 방식에 또 다른 근본적인 변화가 생기고 있다(백승호, 2018)⁴.

이러한 노동방식의 변화는 임노동계약관계의 해체를 의미한다. 결국 플랫폼 경제의 새로운 노동방식은 임노동계약 방식을 전제로 만들어진 전통적 사회보험 중심 복지국가와의 제도적 부정합 관계를 강화시키고 있다. 애초에 사회보험에 포괄되지 못하거나 사회보험에 포괄된다고 할 지라도 짧은 기여기간과 낮은 보험료 기여 때문에 충분한 수준의 사회보험 급여를 받지 못하는 경우가 늘어나고 있다. 사회보험의 소득보장 기능은 점차 약화되고 있다. 이러한 과정에서 사회보험 중심의 복지국가에 대한 패러다임의 전환이 요구되고 있다. 그 중심에 기존 사회보장제도의 보완재로서 기본소득의 필요성이 부각되고 있다.

4 백승호, 2018, “불안정 노동의 확대와 복지국가 혁명”, 참여연대사회복지위원회 기획기고

3_청년기본소득, 청년문제 해결·새로운 정책혁신의 ‘돌파구’

우리사회가 직면한 청년문제는 세대·불안정한 삶의 문제가 겹쳐서 나타나

청년들의 삶의 불안정성은 노동시장의 구조적 변화와 밀접하게 관련되어 있으며, 청년들은 이런 노동시장의 변화를 최전선에서 경험하고 있다. 특히, 한국사회가 직면하는 청년문제는 ‘세대’의 문제와 ‘불안정한 삶’의 문제가 중첩적으로 나타나고 있다. 20대 취업예비군은 2017년 기준 100만 명이 넘어섰으며, 취업예비군 중 약 50%가 20대이다. 대학진학률은 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 최고수준인데, 고등교육을 받고도 좋은 일자리의 진입이 어려운 실정이다. 전체적인 고용 창출은 줄어들지 않았지만 서비스 중심의 고용성장이 지속되면서 상당부분 일자리가 30대 이상 연령층에게 집중되고 청년들의 고용시장은 위축되고 있다.

근로능력이 있는 청년들이 노동시장에서 일할 수 있도록 하는 것은 매우 중요하지만 청년고용 정책이 실효성을 가지기 위해서는 충분하고 질 좋은 노동시장 수요가 전제되어야 한다. 그러나 한국사회의 노동시장은 더 이상 청년들에게 이를 보장하는 열려 있는 공간이 아니다. 오늘날의 청년들은 과거의 청년세대와 비교할 수 없을 정도의 불안정한 노동조건, 취업난과 저임금 일자리에 따른 소득 불안정, 사회적 배제 등과 같은 위험에 놓여 있다(유형근, 2015)⁵. 하지만 그동안의 청년정책은 ‘어떻게 청년들을 노동시장에 진입시킬 것인가?’ 집중되어 왔는데, 이는 청년들의 불안정한 삶의 문제가 전적으로 일하지 못함으로써 발생하는 문제라는 시각에서 비롯된 것이다.

청년정책은 대부분 취·창업 같은 고용문제 해결에 치중 ‘저임금 노동 양산’

외환위기 이후 청년고용문제가 사회적으로 대두되면서 최근 10년간 20개가 넘는 고용정책을 발표했지만 청년문제는 근본적으로 해결될 기미를 보이지 않고 있다. 중앙정부의 청년정책은 대부분 취·창업과 같은 고용문제 해결에 집중되어 있으며, 생활·복지, 주거·금융 관련 정책도 근로와 연계된 사업이 많다. 하지만 근로연계 정책의 실적은 크지 않다. 고용노동부가 주관하는 정부의 대표적인 취업지원사업인 취업성공패키지 사업에 참여한 청년들의 경우, 2013년 150만 원 이상 일자리 취득률은 21.8%, 6개월 이상 고용유지율은 18.9%에 불과한 것으로 나타났다(이병희 외, 2014)⁶. 이런 근로연계 사업은 질 낮은 일자리의 재생산, 특히 새로운 취·창업 활동에 적극 대응하기 힘들다는 한계에 부딪치고 있다.

5 유형근, 2015, “청년 불안정노동자 이해대변 운동의 출현과 성장: 청년유니온과 알바노조”, 아세아연구 58(2) pp.38~77

6 이병희·길현중·김혜원·박혁, 2014, 「취업성공패키지 성과분석 및 제도 개편방안」, 한국노동연구원

[표 1] 중앙정부의 청년 정책

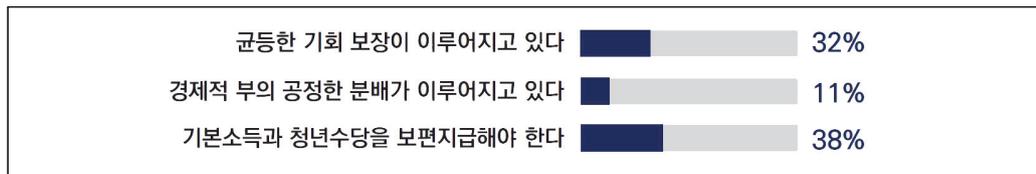
구분	주요 사업 명	내용
취업 지원 (104건)	청년구직활동지원	미취업 청년의 자기주도적 구직활동 지원(월 50만 원×60만 원)
	청년취업성공패키지	단계별 종합 취업지원 프로그램
	내일배움카드	실업자·근로자의 취·창업을 위한 직업능력개발훈련 지원금
	청년내일채움공제	중소·중견기업 취업 청년 자산형성 지원
	중소기업탐방 프로그램	단기 우수 강소·중소기업 현장체험 프로그램
	중소기업 청년추가고용 장려금지원	중소·중견기업 청년 정규직 채용 시 인건비 지원
	중소기업 취업청년 소득세감면	청년이 중소기업에 취업하는 경우 소득세의 일정률을 감면
	고용복지플러스센터	전국 각 센터에서 일자리, 복지, 금융 등의 상담·지원 제공
창업 지원 (20건)	스마트벤처캠퍼스	앱/웹, 콘텐츠, SW 분야 청년창업자에게 자금·프로그램 지원
	창업성공패키지	우수기술을 보유한 청년창업자에게 창업 전 과정 지원
	청년전용창업자금	만 39세 이하 청년에게 최대 1억 원(연 2% 금리) 융자지원
	청년창업자원을 위한 공공임대주택 내 희망상가 제공	(예비)청년창업자들에게 임대주택 내 희망상가를 지원
	대학창업펀드 조성	대학 내 창업지원 재정기반을 구축할 수 있는 펀드를 조성
생활·복지 (5건)	청년층에 대한 정신건강 지원	정신건강 치료가 필요한 계층 및 지역에 직접 찾아가 출장 치료 서비스 제공
	청년두레 조성지원	지역 관광분야의 창업 청년에게 창업 및 경영개선을 위한 교육, 멘토링 지원
	청년공동체 활성화 사업	인구감소가 극심한 지방의 활성화를 위해 창업에 필요한 교육 및 재정 지원
주거·금융 (33건)	청년 우대형 청약통장	기존 주택청약보다 이율이 약 1.5% 높은 청년우대금리 제공
	청년 보증부 월세대출	신혼부부·청년에게 저금리 대출상품 제공
	중소기업취업청년 전월세 보증금 대출	중소기업 취업 및 창업 청년의 전·월세 임차보증금을 2%의 저리로 지원
	청년 전용 버팀목 전세자금	청년 단독세대주에게 저리로 융자지원
	국가장학금	대학생들에게 장학금을 통한 등록금 지원
	청년희망키움통장	일하는 생계급여수급 청년의 자산형성 지원 사업

주: 온라인청년센터(<https://www.youthcenter.go.kr>) 청년정책통합검색을 이용해 검색

고용 없는 성장이 지속되는 현실에서 고용 중심 청년정책은 한국 사회의 미래 성장동력으로서 청년들이 제대로 성장할 수 있는 발판을 마련하기보다 저임금 노동을 양산하거나, 청년이 노동을 외면하게 만들고 있다. 청년의 불안정한 삶은 노후의 경제적 불안과도 직결될 뿐만 아니라 한국 사회의 지속가능성에도 부정적 영향을 미친다. 따라서 일자리를 만들고 청년의 취업을 촉진시키는 적극적인 노동시장 정책과 더불어 청년이 미래를 준비할 수 있도록 현재 삶의 안정성을 보장해주는 정책이 병행되어야 한다.

청년기본소득은 청년들에게 공정한 기회 보장하고 삶의 질 향상 도모 지원

현 세대의 청년들은 공정성에 대한 부정적 인식이 높은 편이다. 서울시 시민조사에서 응답한 청년 중 ‘균등한 기회 보장이 이루어지고 있다’고 인식하는 20대는 31.9%에 불과했다. 한편 20대의 ‘경제적 부 분배 불공정 인식’은 약 90%로 기회 공정성과 분배 공정성에 대해 부정적 인식이 팽배하다(서울시 내부자료, 2019).



[그림 1] 20대의 공정성에 대한 인식

기본소득은 모두가 창출하고 모두의 것이 되어야 할 공유부에 대한 공평한 분배를 실현하는 것으로 사회정의 실현의 핵심적 수단이다. 기본소득이 노동과 소득의 연결고리를 해체하는 성격의 사회배당임을 보여주기에 가장 적합한 집단이 청년이다. 현재 생애주기 상 대부분의 계층이 국가로부터 보편적인 급여를 받고 있지만 청년들은 그렇지 못하다. 청년들 앞에는 늘 혁신, 노동시장 참여라는 과제들이 놓여 왔으며 국가의 개입도 이런 목표들을 달성하기 위한 조건부 개입이었다. 서울시가 시민들의 세금을 이용해 시행하는 사업(예, 도시재생사업)에서 발생한 이익, 불로소득(재건축 초과이익) 등을 공유화하여 공유부 기금을 마련하고 이 기금을 활용해 청년들에게 기본소득을 배당한다면 기본소득의 재원논쟁에서도 자유로울 수 있으며, 공정성 담론에 민감한 청년들의 사회적 연대의식 고취에도 기여할 것이다.

또한, 청년 기본소득은 청년들에게 새로운 일과 미래에 도전할 수 있는 공정한 기회를 제공함으로써 장기적으로 사회혁신과 삶의 질 향상을 도모할 것이다. 핀란드 1차연도 예비실험결과에서도 기본소득을 받은 집단에서 미래에 대한 자신감, 본인의 경제적 지위에 관한 자신감, 사회효능감, 향후 1년 이내에 구직에 성공할 것이라는 믿음 등 삶의 질의 변화(Well-being effect)가 긍정적으로 나타났다. 조건 없는 기본소득은 청년들의 ‘공정한 기회보장’과 ‘삶의 질 향상’에 기여할 것이다.

서울시, 청년수당의 새로운 정책혁신 시도로 청년기본소득 실험 구상 필요

정부의 구직활동지원금 시행과 한국형실업부조 도입에 따라 서울시 청년수당의 개편은 불가피한 상황이다. 2019년 3월부터 시행되는 정부의 구직 활동지원금 사업은 만 19세~34세 청년 중 졸업 후 2년 이내 미취업청년에게 월 50만 원씩 6개월간 지급하는 것으로 서울시 청년 중 약 1만 7천 명에게 지급될 것으로 예상된다. 2019년부터 서울시 청년수당은 정부사업과 중복을 피하기 위해 정책대상을 만 19~29세에서 34세로 확대하고, 졸업 후 2년을 초과한 미취업 청년으로 대상자 기준을 변경하였다. 지금까지 서울시 청년수당은 기존 청년정책의 ‘구직활동 조건’을 완화하여 ‘청년에게 수당’을 지급하고, ‘다양한 활동을 지원’하는 선도적 혁신정책이었지만, 여전히 ‘미취업자’, ‘저소득층’, ‘구직활동 요건’의 프레임에 벗어나지 못하고 있다. 앞으로 정부의 관련제도가 도입되고, 확대될수록 청년수당은 정부제도와 중복을 피해 방어적·소극적으로 개편할 수밖에 없다.

구분	기존 청년수당	청년구직활동지원금	2019년 청년수당
대상	서울시 거주 만 19~29세	만 19~34세	서울시 거주 만 19~34세
조건	졸업 후 2년 이내 미취업청년	졸업 후 2년 이내 미취업청년	졸업 후 2년 초과 미취업청년
	중위소득 150% 미만 미취업자 (서울 7천 명)	중위소득 120% 이하 미취업자 (서울 1만7천 명)	중위소득 150% 미만 (서울 4천 명)
	모집선발 방식	신청 및 할당	모집선발 방식

[그림 2] 2019년 청년수당 개편안

변화된 정책 환경에 대응하기 위해 새로운 정책혁신이 필요하다. 서울시 청년수당이 구직활동과 연계하는 조건을 완화함으로써 기존의 사회보장제도에서 한발 나아간 혁신적인 실험을 선도했듯이, 이제 그 자리를 정부의 구직활동지원금에 넘겨주고, 다시 복지국가의 새로운 혁명을 선도할 수 있는 혁신적인 청년기본소득 실험을 구상할 때이다(백승호, 2017)7.

청년기본소득 정책실험은 향후 한국 복지국가 발전과 재구성에 매우 의미 있는 작업이 될 것이다. 어떤 조건을 부과하지 않고도 청년들이 기본소득을 의미 있게 활용하는지, 고용과 직접 관련 없이 자율적인 활동을 지원하는 것이 청년들에게 어떤 변화를 주는지를 실험하는 것은 2020년 혁신적 정책어젠다가 될 수 있다.

7 백승호, 2017, “서울시 청년수당, 일상화된 불안정성을 넘어서 수 있을까?”, 월간 복지동향 (225), pp.43~51

02 청년기본소득 효과 검증 목적의 정책실험 제안

1_증거기반 정책설계 위해 기본소득 정책실험 ‘필수 요소’

기본소득이 실질적인 정책으로 발전하려면 실험·검증·자료축적과정이 필요

우리 사회에서도 서울시 청년수당, 성남시 청년배당 등 기본소득 실험과 비슷한 다양한 정책 혁신이 시도되고 있다. 하지만 이러한 시도들은 지방정부의 프로그램성 사업으로 수행되어 정책 효과가 제대로 검증되지 못했다. 서울시 청년수당이나 성남시 청년배당은 정책 도입으로 어떤 효과가 있었는지를 평가할 만한 기초적이고 과학적인 조사과정이 생략되어 있다. 새로운 정책의 도입을 통한 정책혁신이 시도되고 있지만, 증거기반 정책설계는 부족한 것이 현실이다. 기본소득의 철학적 정당성을 넘어 실질적이고 지속가능한 실제적인 정책으로 발전하기 위해서는 구체적인 검증과정 및 자료의 축적과정이 필요하다. 특히 기본소득과 같이 많은 예산이 들어가고, 여러 가지 논쟁의 중심에 있는 제도는 정책 설계를 더욱 면밀하게 구성하고 제도의 지속 가능성을 확보하기 위해 실제적인 실험과 검증 작업이 필수적이다. 기본소득 정책 설계 시 기대한 효과가 발생할 것인지, 왜곡된 결과는 없는지, 우연한 변화는 감지되지 않는지 등에 대한 과학적 실험에 기초하여, 기본소득 도입 근거를 마련하고, 장기적 존속 가능성을 확보할 필요가 있다.

핀란드·인도 등 세계 곳곳에서 기본소득 정책실험 ... 실험목표·형태는 제각각

기본소득 실험은 최근 새롭게 시도된 것이 아니다. 이미 캐나다 마니토바주 도핀에서 1975년부터 1977년 사이에 시행되었고, 나미비아에서도 2008년과 2009년에 실험이 있었다. 나미비아의 기본소득 실험은 기본소득 연합(Basic Income Grant Coalition)이 주도했다. 오치베라-오미타라(Otjivero-Omitara) 마을의 주민 930명이 매달 100나미비아 달러를 기본소득으로 지급받았다. 인도에서는 유니세프의 지원을 받은 자영업여성연합(Self Employed Women's Association: SEWA)이 2011년 6월부터 2012년 8월까지 마디아프라데시(MadhyaPradesh) 주에서 두 번에 걸쳐 6천여 명을 대상으로 기본소득 실험을 수행했다.

최근 들어 핀란드, 네덜란드, 스페인, 스코틀랜드, 캐나다, 미국 등 선진 복지국가들에서도 기본소득 실험이 시행되거나 논의 중이다. 기본소득 실험을 실행한 중앙정부, 지방정부 그리고 민간

단체마다 정책실험의 목표는 다르다. 스페인 바르셀로나, 네덜란드 지방정부의 기본소득 실험은 기존 공공부조제도의 개혁방안을 모색하기 위한 것이었다. 바르셀로나와 네덜란드의 지방정부는 저소득층을 대상으로 다양한 노동시장 참여 조건과 급여수급 조건을 실험모형에 포함하여 기본소득의 빈곤완화 효과와 저소득층의 노동시장 재진입 효과를 검토하고자 하였다. 비슷하게 미국 스톡턴의 기본소득 실험은 빈곤지역의 다양한 사회문제 해결을 위한 목적으로, 지역소득이 평균 미만인 지역에 거주하는 주민들을 소득수준과 상관없이 대상으로 선정하였다. 핀란드는 ‘고용률’을 핵심지표로 설정하고 기존 실업급여 수급자를 대상으로 실업급여보다 관리비용이 적은 기본소득의 근로유인효과를 검증하였다.

[표 2] 해외 기본소득 정책실험의 사례

구분	바르셀로나	네덜란드 (세부 내용은 지역별 상이)	미국 스톡턴	핀란드
목표	빈곤 완화를 위한 공공부조 제도 개혁	공공부조 수급자의 노동시장 재진입 의무의 효과 검증	빈곤지역의 지역문제 해결	실업자의 노동유인 제고를 위한 실업급여제도 개혁
대상	2년 이상 거주한 최저생계보장가구 15~60세	최소 6개월 이상 사회보장급여(참여활동) 수급자	연소득 46,033달러(중위소득) 이하인 지역 거주자	노동시장 보조금 또는 실업수당 수급자 중 25~58세
조건	공공부조 수급자	공공부조 수급자	조건 없음 (빈곤지역에 거주하기만 하면 가구소득이 많아도 받을 수 있음)	조건 없음
샘플 수	1,000가구	300~900명	100~130가구	2,000명
지급액	약 100~1,676유로 수준(13만~220만 원)	약 960유로 수준 (115만 원)	월 500달러 수준 (56만 원)	약 560유로 수준 (70만 원)
선정 방식	1차 대상자 추출(5,200명) → 신청자 중 실험 및 통제집단 무작위 할당(2,000명)	1차 참가자 모집 → 무작위 할당	빈곤지역 무작위 선정 → 무작위 선정된 개인에게 우편 발송 (1,200통) → 실험참여 동의자 중 무작위 할당(130가구)	국가적 차원에서 강제 무작위 할당
기간	2017~2019년	1~2년(지자체별 차이)	2019년 2월부터 18개월	2017~2018년
실험 참여 조건	활성화프로그램 참여 여부에 따라 실험집단을 구성	노동시장 재진입 의무를 세분화하여 실험집단을 구성	조건 없음	조건 없음

서울시 청년기본소득 정책실험은 대안적 청년정책의 가능성 확인하는 과정

한국형 기본소득 도입을 통한 정책혁신을 위해서는 기존 사회보장 제도와 정합성에 대한 면밀한 검토가 있어야 하고, 정책 효과 검증을 위한 과학적 제도설계가 필요하며, 시민의 인식을 고려한 체계적 정책도입 시나리오가 필요하다. 엄밀한 정책실험을 통한 근거 기반(evidenced based) 정책설계는 예산의 효율성과 정책의 효과성을 담보하는 중요한 수단이 될 수 있다(백승호, 2018)⁸. 기본소득이 철학적 정당성을 넘어 실질적이고 지속가능한 정책으로 발전하기 위해서는 기본소득을 받는 실험집단과 그렇지 않은 통제집단을 무작위 할당하여 최소 1~2년의 정기급여를 제공한 뒤 처치의 인과적 효과성을 검증하는 정책실험(Policy Experiment)이 필요하다. 과학적 실험설계로 기본소득 지급이 대상자의 태도와 행위에 어떤 영향을 미치는지, 우연한 변화와 예기치 못한 부작용이 감지되지 않는지를 세심하게 관찰하여 기본소득 도입 근거를 마련하고, 장기적 존속 가능성을 확보하는 것이 중요하다.

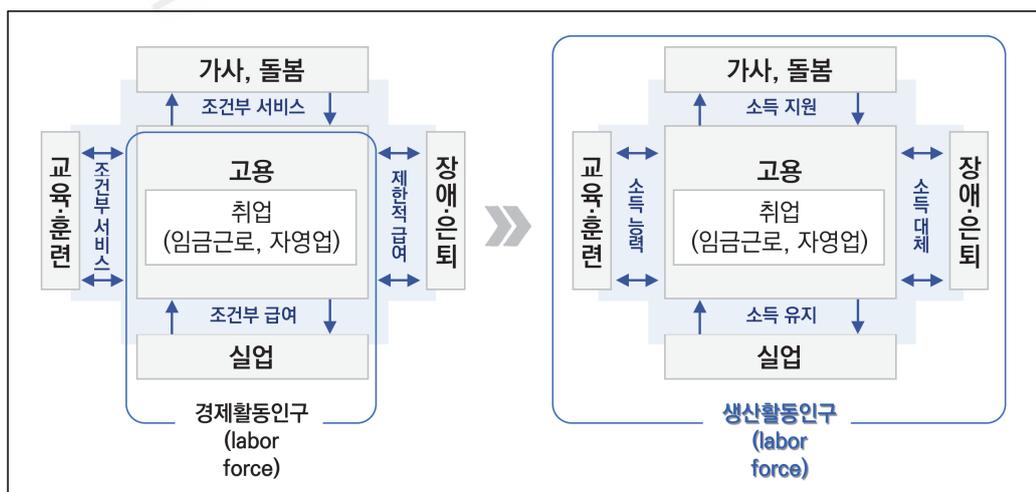
이러한 맥락에서 서울 청년기본소득 정책실험은 조건 없는 기본소득의 지급이 청년 활동에 미치는 영향을 검증함으로써, 급여수급과 노동을 연계해온 기존의 사회정책을 탈피한 대안적 청년정책의 가능성을 확인하는 과정이 될 것이다. 또한 기본소득 정책실험은 그 자체로 우리 사회가 더 나은 정치적 대안을 찾아가는 공론화의 과정이 될 것이다. 정책실험의 과정을 통해 기본소득에 대한 일반 시민의 관심을 환기하고 의견수렴을 거쳐 시민의 의식변화를 이끌어 낼 필요가 있다.

2_청년기본소득, 청년의 생산적 활동으로 안정적 이행 촉진

취업 중심 정책에서 노동시장 내부·외부 간 원활한 이행정책으로 전환 필요

기존의 노동시장 정책은 노동시장 내부자(labor force, 취업자 및 미취업자)에게 집중되어 있었다. 이러한 취업 우선 정책은 빠른 취업에 중점을 두기 때문에 미숙련자와 신규노동자들은 주로 임시직이나 저임금 일자리에 취업할 가능성이 높다. 실제로 이런 일자리들은 불안정하기 때문에 이들은 취업과 실업, 그리고 비경제활동 상태를 오가거나 다시 복지제도로 복귀할 가능성이 높다(정병석 외, 2011)⁹. 질 좋은 노동이 희소해지고 유연한 노동이 증가하는 현 시점에서 노동시장 내부에 있는 사람들을 대상으로 일자리를 유지하고 구직을 촉진하는 ‘취업우선 정책’에서 노동시장 내부(labor force)와 외부(out of labor force) 간의 원활한 ‘이행’을 촉진시키는 정책으로 전환하기 위한 비전과 전략이 필요하다.

이와 관련하여 이행노동시장 이론은 상용직 고용과 다른 ‘생산적 활동’ 간의 이행상태를 ‘이행 노동시장’으로 규정하고, 개인의 이행과정에서 발생하는 사회적 위험을 체계적으로 관리하며 생애과정에 걸쳐 더 나은 상태로 이행할 수 있도록 각 이행과정에서 발생할 수 있는 소득상실의 위험에 대응하여 적절한 안전망을 마련하는 정책을 제안한다. 한 개인은 생애과정 동안 ‘다양한 고용형태 간 이행’, ‘실업과 고용 간 이행’, ‘교육훈련 간 이행’, ‘가사활동과 고용 간 이행’, ‘고용과 은퇴 간 이행’ 등 다섯 가지 유형의 이행을 경험하게 된다. 이행은 노동시장 외부와 내부의 다양한 상태를 이어주는 다리나 디딤돌과 같은 것이다. 이행은 인생의 중대한 사건으로서 새로운 기회가 될 뿐만 아니라 사회적 배제의 위험도 초래할 수 있다(정병석 외, 2011).



[그림 3] 이행노동시장(TML)과 사회적 위험 관리

9 정병석·박능후·김동현, 2011, 「이행노동시장의 이해와 고용전략: TLM과 고용서비스 포럼 종합보고서」, 한국고용정보원

실업, 이직, 가사(육아 및 돌봄) 등과 같은 사회적 위험은 더 이상 우연적이고 일시적인 사건이 아니라 전 생애에 걸쳐 필연적으로 직면하는 위험으로, 특히 현 시대의 청년들에게 더욱 빈번하게 발생하는 문제이다. 실제로 청년층은 만족할 만한 일자리를 얻기까지 이직이 잦고, 처음부터 괜찮은 일자리를 잡기 위해 장기간 준비하기도 하며, 몇 번의 구직 시도 끝에 구직을 단념해버리고 비경제활동인구가 되는 등 다양한 이행형태를 보인다(박미희·홍백의, 2014)¹⁰.

청년기본소득은 청년들이 생활안정·자기계발 통해 생산적 활동으로 이행 지원

4차 산업혁명과 인공지능의 시대를 맞이하여 많은 일자리가 기계로 대체될 수 있는 상황에서 기본소득은 '경제적 보상으로서의 노동'이 아니라 본인이 원하고 할 수 있는 일에 대한 기회를 부여하기 위해 지급된다(Standing, 2017)¹¹. 기본소득은 기본적으로 노동에 대한 개념의 변화를 전제한다. 즉, 생산적 활동의 개념을 시장중심의 임금고용보다 넓고 포괄적인 의미로 재정의한다. 기본소득은 사람들이 전 생애주기에 걸쳐 정규직 노동, 가사·돌봄노동, 자기노동, 정치행위 등 다양한 행위 사이를 큰 장애물 없이 전환할 수 있도록 하는 사회적 안전망이다.

청년기본소득 실험을 통해 기대하는 목표는 청년들의 생산적 활동으로의 이행이다. 기존의 많은 기본소득 실험은 고용률의 변화를 기본소득 정책실험의 주요 목표로 설정했다. 그러나 사실 기본소득이 달성하고자 하는 바는 단순한 고용률로는 측정할 수 없다. 이 연구에서 청년들의 생산적 활동은 노동 상태에 대한 개념의 확장을 전제한다. 첫째는 노동 자체가 자기목적적이어야 한다. 생계를 위한 노동이 아니라 노동 그 자체로서 본인에게 가치가 있어야 하고 본인에게 의미와 보람을 가져다주는 행위여야 한다. 둘째는 자아실현과 연관된 것이어야 한다. 현재 나의 생계와 경제상황에는 큰 도움이 되지 않는다고 하더라도 자신을 계발할 수 있고 미래의 꿈을 달성할 수 있다면 기본소득의 지급은 이런 종류의 노동을 증가시킬 것이다. 이런 관점에서 볼 때 청년기본소득은 청년들이 단기적 안목을 가지고 생계를 해결하기 위해 직장에 들어가기도, 장기적으로 자신의 자아실현과 자기계발에 도움이 될 수 있는 다양한 활동을 하도록 유도하는 역할을 할 것이다.

이 연구에서 제안하는 서울시 청년기본소득 실험의 목표는 미취업 청년들에게 생활의 안정과 자기계발 기회를 주어, '생산적 활동으로의 이행'을 촉진시키는 것이다. 이는 궁극적으로는 청년에게 공정한 기회를 보장하고, 청년의 삶의 질을 향상시킬 것이다.

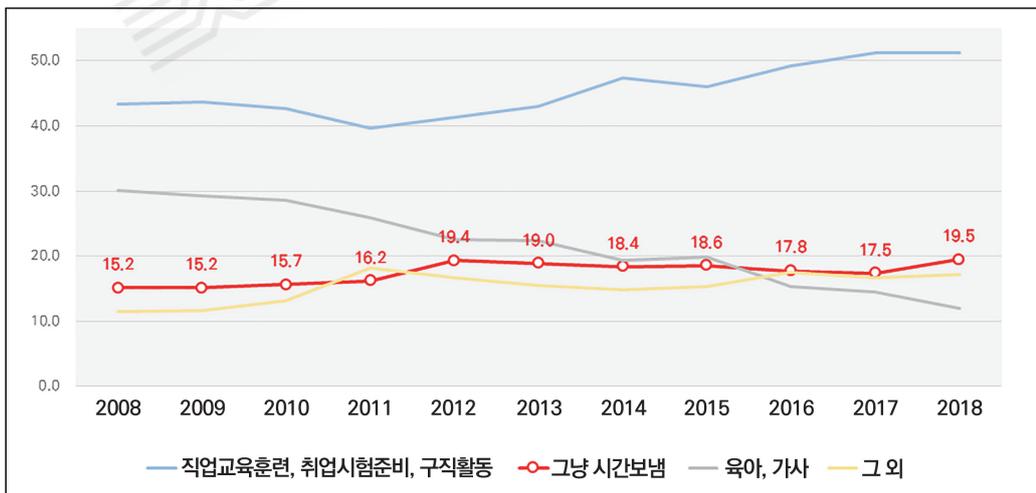
10 박미희·홍백의, 2014, "청년층의 노동시장 이행 유형과 그 결정요인", 한국사회복지정책 41권 4호 pp.21~49

11 Guy Standing, 2017, *Basic Income: And How We Can Make It Happen*, Pelican Books



[그림 4] 청년기본소득 실험의 목표

생산적 활동은 단순히 취업만을 의미하는 것이 아니라 자기계발, 육아·가사, 사회참여활동 등을 포함하는 포괄적 노동을 의미한다. 통계청 경제활동조사 청년층 부가조사에 따르면 청년 미취업자들의 주된 활동 중 ‘그냥 시간보냄’의 비율은 2008년 15.2%에서 2018년 19.5%로 상승했다. 생산적 활동으로의 이행은 미취업 청년 중 취업준비나 구직활동 등을 포기하고 ‘그냥 시간을 보내는’ 청년이 감소하는 것으로 측정할 수 있다. 청년기본소득의 지급은 청년에게 경제·심리적 안정, 주거문제의 해결 등의 생활의 안정과 고용 및 구직활동, 새로운 활동에 대한 기회를 확대함으로써 미취업 청년들이 그냥 시간을 보내는 비율을 줄여 생산적 활동으로의 안정적 이행을 지원할 것으로 예상된다.



자료: 경제활동조사 청년층 부가조사 각 연도, 통계청.

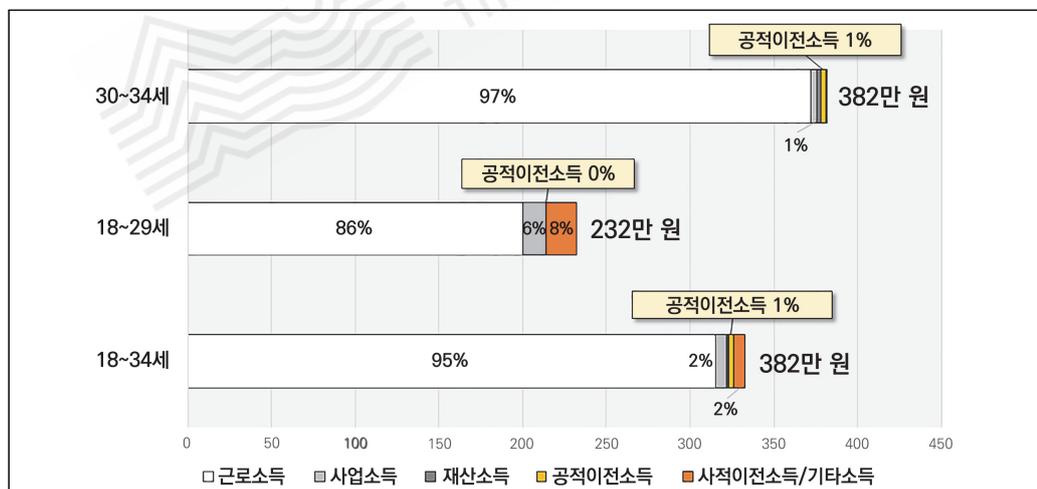
[그림 5] 미취업 청년의 주된 활동

3_실험모형, 기본소득 원칙 최대한 충족하는 방식으로 설계

청년기본소득 실험의 정책대상은 서울에 거주하는 만19~29세 청년들로 설정

기본소득의 정의는 학자마다 다르다. 이 연구는 기본소득지구네트워크(BIEN)의 ‘자산조사(means test)와 근로 조건(work requirement)없이 모두에게 지급되는 개별적(on an individual basis), 무조건적(unconditionally), 정기적 현금 지급(periodic cash payment)’의 기본원칙을 최대한 충족하는 방식으로 실험모형을 설계하였다.

이 연구에서 제안하는 청년기본소득 실험의 정책대상은 서울에 거주 중인 만 19세~29세의 청년이다. 거주지·연령 이외의 별도의 소득·취업·사회참여조건 등의 자격조건은 두지 않는다. 청년의 연령 기준은 제도별로 다양하게 적용되고 있지만 대체로 20대를 설정한 경우 만 29세까지로 적용하고 있으며, 최근 노동시장 여건과 관련하여 취업 준비기간 또는 만혼의 경향 등을 고려하여 만 34세까지 적용하는 사례가 있다. 이 연구는 2018년 서울복지실태조사의 청년가구주 가구의 소득·소비분포 결과를 참고하여 실험대상의 연령을 설정하였다. 우선 청년가구주 가구의 소득분포를 살펴보면 20대 청년가구는 상대적으로 근로소득 비중이 낮고 사적소득 의존도가 높다. 30대는 결혼 및 출산으로 관련 수당을 받은 경험이 있지만, 20대는 공적이전소득이 거의 없다.



자료: 2018년 서울시 복지실태조사, 서울연구원.

[그림 6] 청년 가구주 가구의 유형별 소득 분포

또한 20대 가구주 가구의 최저생활비와 30대 가구주의 최저생활비 차이는 60만 원 정도이지만 두 집단의 월평균 가구소득은 150만 원 정도의 차이가 난다. 이처럼 20대는 주된 취업연령층인 30대보다 경제적 측면에서 상대적으로 취약하다. 예산제약 하에서 삶의 안전망 제공이라는 청년기본소득의 취지를 더 크게 살리기 위해서는 20대를 주요 실험집단으로 설정하는 것이 더 적절할 것으로 판단된다.

[표 3] 청년 가구주 가구의 생활비 비교

구분	월평균 생활비	최저생활비	적정생활비
18~34세	185만 원	197만 원	251만 원
18~29세	141만 원	157만 원	217만 원
30~34세	251만 원	208만 원	272만 원

자료: 2018년 서울시 복지실태조사, 서울연구원.

이 연구의 실험 기간은 2년이다. 기본소득의 효과는 시간이 흐름에 따라 사람들이 배우고 적응하면서 나타날 수 있다. 급여를 처음 받은 직후 충격효과가 있을 수 있고, 계속 받으면서 동화효과가 있을 수 있으며 다른 측면에서 학습효과가 있을 수 있다. 이런 이유로 파일럿 기간은 1년 이상, 2년이 합리적이다(Standing, 2017)¹². 개인의 행태 변화로 나타나는 실험효과를 측정하여 확인하기 위해서는 실험에 참가하고 있는 청년들이 기본소득을 일시적 소득으로 인식하지 않을 만큼 최소한의 기간이 확보되어야 한다. 또한, 개인의 행태 변화는 일상생활의 주기 또는 계절적 주기와도 연관되므로 기본소득 지급에 따른 행태 변화를 측정하기 위해서는 최소한의 시계열이 확보되어야 하며, 이를 위해 기본소득 실험기간은 최소 2년 이상 설정되어야 한다. 최근 진행되고 있는 외국의 기본소득 정책실험도 최소 2년 이상 실험이 진행되고 있다. 기본소득 월 지급액은 월 50만 원, 80만 원으로 설정하였다. 청년기본소득 지급액은 적절한 생활보장 수준을 유지하면서 예산 제약과 정책 효과성 간의 균형 및 다른 복지급여와 형평성이 고려되어야 한다. 금액의 충분성은 기준별로 다를 수 있지만 이 연구에서는 청년수당 지원수준과 국민기초생활보장제도 1인 가구 생계급여 수준인 50만 원을 준용하여 기본모형으로 설정하고 이보다 보장성을 강화한 80만원 지급 모형을 추가하였다.

[표 4] 기본소득의 충분성 기준에 따른 산출금액

기본소득 충분성 기준	산출금액(2018년 기준)
평균소득의 50%	250만 원(3인 이하 가구)
최저생계비(기준중위소득 60%)	100만 원(1인 가구)
1인당 GDP 25% 제안	64만 원(한국의 1인당 GDP기준)
청년수당 지급액	50만 원

12 Guy Standing, 2017, *Basic Income: And How We Can Make It Happen*, Pelican Books

실험모형의 기본소득 원칙의 충족여부를 살펴보면 [표 5]와 같다. 해외 기본소득 실험은 저소득층 및 공공부조 수급자, 실업급여 수급자를 대상으로 하고 있다. 이는 엄밀히 말하면 기본소득 실험이라기보다 취약계층을 대상으로 한 실업급여, 근로연계복지, 공공부조제도에 대한 사회실험으로 볼 수 있다(노정호, 2018)¹³. 이 연구는 자산조사와 소득기준에 기반을 둔 해외 기본소득 실험연구의 한계를 보완하여 별도의 소득과 참여조건을 두지 않음으로써 보편성과 무조건성을 충족하고자 하였다. 다만 실험목표를 ‘미취업 청년의 생산적 활동 증가’로 설정하여 미취업자를 대상으로 하되, 실험 중 취업이 되더라도 급여를 계속 받을 수 있도록 설계하였다. 또한 50만 원과 80만 원 상당의 기본소득을 매월 개인에게 현금으로 지급하여 급여의 충분성과 정기성, 개별성, 현금지급의 원칙을 고려하였다.

[표 5] 실험모형의 기본소득 원칙 충족 여부

구분		실험 모형		기본소득 원칙
정책대상		신청 당시 서울 거주 19세~29세 청년		보편성(universal)
지급조건	거주			무조건성(unconditional)
	소득	소득기준 없음		
	취업	미취업자 및 실험 중 취업자		
	참여조건	구직 활동 및 프로그램 참여조건 없음		
지급액	통제집단	미지급	충분성(adequacy)	
	실험집단 1	50만 원		
	실험집단 2	80만 원		
지급단위	개인		개별성(individual)	
지급기간	매월		정기성(periodic)	
지급방식	현금(클린카드)		현금지급(cash payment)	

미취업 청년들의 생활안정, 기회확대 포함한 청년기본소득 다양한 효과 검증

이 연구는 청년기본소득의 지급이 청년에게 생활의 안정과 기회의 확대를 가져다줌으로써 청년들의 생산적 활동을 증가시킬 것이라고 가정한다. 이 실험이 검증하고자 하는 핵심 가설은 ‘청년기본소득의 지급은 미취업 청년들이 생산적 활동으로 이행하게 도울 것이다’이다. 핵심 가설과 더불어 검증하고자 하는 내용은 생활의 안정과 기회의 확대이다.

생활의 안정과 관련해서 연구진은 다음의 가설을 검증한다. ① 청년기본소득의 지급은 청년가구의 가처분소득을 증가시켜 소득의존도를 낮추고 투자행동의 변화를 초래할 것이다. ② 경제적인 스트레스는 개인의 심리적 안정과 주관적인 웰빙에 부정적인 영향을 미친다. 청년기본소득의 지급은 청년의 주관적 건강상태 향상, 우울 완화, 스트레스 감소, 자존감 향상과 같은

13 노정호, 2018, “핀란드와 네덜란드 기본소득 실험의 방법론적 의미와 한계, 그리고 시사점”, 한국사회정책 제25권 1호, pp.71~96

웰빙의 향상을 초래할 것이다. ③ 청년기본소득은 청년 가구의 주거의 질과 주거안정성을 향상시킬 것이다. 특히 가구의 주거비 지출 부담을 줄이고, 청년이 더 나은 주거 환경을 선택할 수 있는 선택권을 부여할 것이다.

기회의 확대와 관련해서 연구진은 다음의 가설을 검증한다. ① 청년기본소득은 청년의 문화·여가에 대한 구매력을 향상시키고 노동시간을 감소시켜 여가와 다양한 사회활동에 참여할 수 있는 여유를 줄 것이다. ② 청년기본소득의 지급은 구직·고용활동을 증가시키며 청년이 미래의 구직가능성에 대한 긍정적인 전망을 할 수 있게 할 것이다. ③ 청년기본소득의 지급은 청년들이 새로운 일에 도전할 수 있는 물질적·심리적 기반을 제공할 것이다. 구체적으로 미취업자는 자기개발과 교육투자로 구직과 창업을 하거나, 더 나은 직업을 위해 취업을 유예할 수 있다. 취업자는 자신이 원하는 활동을 위해 노동시간을 줄이거나 고용형태를 바꾸는 선택을 할 수도 있고, 만족하지 못하는 직장을 그만두거나 이직을 할 수 있다.

[표 6] 실험가설 및 효과의 검증

구분	주요가설	효과검증
핵심효과	미취업 청년들이 생산적 활동으로 이행할 것이다	미취업 기간 중 '그냥 시간을 보내는' 청년의 감소
예상 효과	(경제적 안정) 청년의 소득의존도가 낮아지고 투자행동이 늘어날 것이다	가처분소득, 소득·소비 구성, 소득만족도, 투자행동의 변화
	(심리적 안정) 청년의 신체건강과 정신건강이 향상될 것이다	주관적 건강상태, 우울감, 스트레스, 자존감의 변화
	(주거의 안정) 청년의 주거비부담과 주거환경이 개선될 것이다	주거비부담(RIR, PIR), 최저주거기준 충족여부, 거주지의 변화
	(여가 및 사회활동) 여가와 사회활동 참여가 늘어날 것이다	여가 및 사회활동 빈도의 변화
	기회의 확대	(고용 및 구직활동) 구직투자가 증가하고 구직에 대한 전망에 긍정적인 영향을 미칠 것이다
(새로운 일에 도전) 새로운 활동에 대한 시도가 증가할 것이다		창업, 이직, 학업에 대한 시도 경험

03 과학적 정책실험 설계로 청년기본소득 효과 검증

1_정책실험 표준기법으로 인정받는 RCT기법으로 실험설계

RCT는 무작위할당 토대로 통제·실험집단 구성…기본소득 실험에 많이 활용돼

재정사업 혹은 프로그램의 성과를 평가하기 위해 해외에서는 정책실험 혹은 사회실험이 널리 사용되고 있다. 우리나라도 예비타당성조사라는 재정사업의 사전평가 제도가 있지만 예비타당성 조사는 효과성 검증을 위한 참고자료가 충분히 확보되어 있어야 하고 정형화된 평가틀에 맞추어져 있기 때문에 새로운 사업의 효과를 평가하기에는 한계가 있다(오영민 외, 2015)¹⁴. 이와 같은 한계로 해외에서는 사업 시행 이전에 소규모라도 실제 정책의 효과를 평가할 수 있는 RCT(Random Control Trial, 무작위통제실험) 기법이 사용되어 왔다.

RCT는 사업이나 프로그램을 적용받는 집단과 그렇지 않은 집단으로 구분하여 일정시간 동안 프로그램을 실시한 뒤 효과를 측정 및 평가하는 기법으로 진(眞)실험적(True Experimental Design) 평가방법에 속한다. RCT는 300년 이상의 역사를 갖고 있는 생물학 분야의 실험실 실험(Laboratory experiment)으로 1920년대 이후 교육학 및 심리학 분야에서 시작되어 이후 의학 분야에서는 주류 방법론으로 자리 잡았다. 정책실험에서는 1966년 부의소득세(NIT)에 대한 정책효과 검증을 위한 실험평가가 제안되었으며, 1968년 최초의 사회실험인 New Jersey Income Maintenance Experiment가 시행되었다. 이후 1970년대 들어 미국 노동부(DOL)을 비롯한 연방정부 부처들이 RCT를 사용하기 시작하였다.

RCT는 정책 효과를 사전에 검증하기 위해 무작위할당(random assignment)기법을 바탕으로 통제집단과 실험집단을 구성하는 실험방법의 한 유형으로 정책실험의 표준기법(gold standard)으로 인정받고 있으며, 대부분의 해외 기본소득 실험 역시 RCT기법을 기초로 하여 설계되었다.

14 오영민·박노욱·강희우, 2015, 「재정사업 사전검증체계 강화를 위한 연구 - RCT 도입방안을 중심으로-」, 한국조세재정연구원.

RCT는 동질적인 실험·통제집단 구성으로 실험결과의 내적 타당성 확보 가능

RCT가 정책실험의 표준기법으로 인정받는 이유는 실험결과의 내적 타당성(internal validity)을 확보할 수 있기 때문이다. 내적 타당성은 실험을 통해 측정된 사업효과와 시행 사업 간의 실제 인과관계를 확보하는 것을 의미한다. 여기서 사업 효과는 실험 참가자가 사업의 재화와 서비스를 제공받았을 때 나타내는 성과와 만약 제공받지 않았을 경우 나타났을 성과와의 차이를 뜻한다(유경준 외, 2009)¹⁵. 이와 대립되는 개념으로 외적 타당성(external validity)이 있다. 외적 타당성은 실험의 결과를 실험 대상자가 아닌 집단에 적용했을 때도 같은 결과를 나타낼 수 있는지 즉, 보편화 가능성을 말한다. 일반적인 사회조사에서 모집단을 대표할 수 있는 표본을 추출하는 무작위 추출(random sampling) 등의 다양한 표본추출 기법들이 외적 타당성을 확보하기 위한 방법들이라고 할 수 있다. 그러나 정책실험은 실험하고자 하는 사업의 실제 효과를 측정하는 것이 가장 큰 목적이기 때문에 외적 타당성보다는 내적 타당성의 확보에 더 초점을 맞추고 있다.

RCT가 정책실험의 표준기법으로 인정받는 가장 큰 이유이자 핵심 원리는 실험기간 동안 사업의 적용을 받는 실험집단(Treatment group)과 그렇지 않은 통제집단(Control group)을 무작위 할당(Random assignment)하여 동질적인 집단으로 구성하기 때문이다. 여기서 무작위 할당은 실험에 참가하는 전체 참가자를 정해진 규칙 없이(무작위적으로) 실험집단과 통제집단에 할당하기 때문에 통계적으로 두 집단은 동질적인 집단이 된다는 것을 의미한다. 더불어 실험참가자는 물론 실험설계 및 진행자도 참가자 중 누가 통제집단과 실험집단으로 할당될지 모르기 때문에 실험참가자의 전략적 행동을 방지하고 한쪽 집단에 특정 조건의 참가자가 집중되지 않는다. 결과적으로 RCT는 동일한 속성의 실험집단과 통제집단을 설정하고 일정기간 동안 실험집단에만 사업 혜택을 제공하여 실험 종료 후 실험집단과 통제집단의 변화 크기를 검증하는 실험이다.

서울시 청년기본소득 정책실험도 이와 같은 이유에서 RCT기법을 실험 모형으로 선정하였다. 그러나 RCT기법이 서울시 청년기본소득 정책실험의 환경에 완전히 적용하는 데에는 현실적 한계가 존재하기 때문에 RCT기법의 원칙을 최대한 따르며 실험결과의 신뢰도와 정확성을 확보할 수 있는 범위 내에서 현실에 맞게 수정한 서울시 청년기본소득 정책실험 모형을 제안하고자 한다.

15 유경준·김용성·김정호·안수란, 2009, 「기타 비투자 재정부문 사업의 예비타당성 조사 및 시범사업 평가 표준지침 연구」, 한국개발연구원.

2_검증 가능한 목표지표 설정 이후 적정크기 표본 수 도출

정책실험결과 정확도 측정 위한 지표로 MED, 비교 위한 지표로 MEDS 사용

정책실험의 설계는 실험내용(사업내용), 실험을 통해 검증하고자 하는 목표지표를 설정하고 실험 및 통제집단의 수와 규모(참가자 수)를 구성한다. 우선 실험 내용은 실험집단에게 적용되는 처치로 정책실험에서는 청년기본소득 지급액이 된다. 서울시 청년기본소득 정책실험의 목표 및 실험 모형에 따라 정책실험의 목표지표와 실험규모를 산출하였다. RCT에서 통제 및 실험집단별 참가자 수는 목표지표와 실험을 통해 확인되어야 하는 목표지표의 변화량 그리고 변화량을 통계적으로 검증할 수 있는 충분한 규모로 산출된다. 예를 들어 고용률에 영향을 미치는 효과를 검증하기 위한 실험 규모를 결정하기 위해서는 실험을 통해 ‘고용률이 2%p 증가하는 것을 목표로 하며 변화량을 통계적 유의수준 5%에서 검증하겠다’와 같은 조건들이 정의되어야 한다. 이는 실험의 정확도(precision)와 연관된다. 이 실험을 통해 어느 정도까지의 변화 크기를 통계적으로 검증할 것인가에 따라 전체 표본의 크기와 집단별 표본 할당비율이 결정되는 것이 일반적이다.

이와 같이 실험결과의 정확도를 측정하는 데 유용하게 사용되는 지표가 MDE(Minimum Detectable Effect, 최소탐지가능효과)이다. MDE는 특정한 유의수준과 특정한 검정력에 대해 통계적으로 유의하게 0과 다르다고 발견될 가장 작은 실제효과 값을 뜻하며 다음과 같은 식으로 산출할 수 있다(유경준 외, 2009, p.196).

$$MDE = M(\alpha, \beta, df) \sqrt{\frac{\sigma_y^2}{NP_T(1 - P_T)}}$$

여기서 α 는 유의수준, $1 - \beta$ 는 검정력(statistical power), df 는 자유도, σ_y^2 는 목표지표(y)의 분산, N 은 총 표본 수, P_T 는 전체표본 중 실험집단에의 할당비율이다. 만약 실험집단이 1개라면 $1 - P_T$ 는 통제집단에 할당된 비율을 의미한다. α 는 가설검정의 제1종 오류 즉 귀무가설이 참임에도 불구하고 귀무가설을 기각하는 오류의 확률을, β 는 검정가설이 참임에도 불구하고 귀무가설을 채택하게 되는 오류의 확률을 뜻하며 일반적으로 유의수준을 0.05, β 를 0.2로 설정(검정력 $1 - \beta$ 를 0.8)하는 것이 일반적이다. 즉 제1종 오류를 범할 확률이 5%, 제2종 오류를 범할 확률이 20%에서 실험결과를 통계적으로 검증한다는 것을 의미한다. $M(\alpha, \beta, df)$ 는 승수(multiplier)를 나타내며 양측검정은 2.8, 단측검정은 2.5가 된다¹⁶.

MDE와 더불어 실험의 정확도를 비교하기 위해 표준화한 지표를 사용하기도 하는데 MDES(Minimum Detectable Effect Size, 최소탐지가능효과크기)가 그것이다. MDES는 아래와 같은

16 식에서 이후 부분은 표준오차(standard error)이다.

식으로 산출되는데 MDE를 목표지표의 표준편차로 나눔으로써 표준화한 지표라고 할 수 있다. MDES는 표준화된 RCT의 정확도 지표로 사용되고 있지만 어느 정도의 MDES를 가지면 정확한 실험설계라고 하는 기준은 명확하지 않다. 다만 일반적으로 0.2는 작은 크기, 0.5은 중간크기, 0.8은 큰 크기라고 여겨진다(유경준 외, 2009, p.197).

$$MDES = M(\alpha, \beta, df) \sqrt{\frac{1}{NP_T(1-P_T)}}$$

실험집단이 두 개인 경우 각 집단에 가중치(w)를 부여하여 다음과 같은 일반식을 사용할 수 있다. 그러나 각 실험집단의 표본 수가 같고(할당비율이 같고), 두 집단의 가중치를 같은 0.5로 한다면 실험집단이 1개인 경우를 계산하여 표본 수를 2배로 하는 것과 같은 결과를 보인다.

$$MDE = M(\alpha, \beta, df) \left(w_1 \sqrt{\frac{\sigma_Y^2}{NP_{T1}} + \frac{\sigma_Y^2}{N(1-P_{T1}-P_{T2})}} + w_2 \sqrt{\frac{\sigma_Y^2}{NP_{T2}} + \frac{\sigma_Y^2}{N(1-P_{T1}-P_{T2})}} \right)$$

$$MDES = M(\alpha, \beta, df) \left(w_1 \sqrt{\frac{1}{NP_{T1}} + \frac{1}{N(1-P_{T1}-P_{T2})}} + w_2 \sqrt{\frac{1}{NP_{T2}} + \frac{1}{N(1-P_{T1}-P_{T2})}} \right)$$

정책실험 목표지표는 계량화된 지표로 설정, 전체표본 수는 1,570명으로 산출

서울시 청년기본소득의 궁극적인 목표는 기본소득을 지급해 청년들에게 생활의 안정과 기회를 주어 공정한 기회를 보장하고 삶의 질을 향상시키는 것이다. 그러나 2년이라는 제한된 실험 기간 동안 청년기본소득의 최종 목표를 달성하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 정책실험은 궁극적인 목표에 도달하기 위해 실험기간 내에 우리가 확인해야 하는 지표로 설정되어야 한다. 목표지표는 실험종료 후 청년기본소득의 효과를 평가하는 분석 대상이 되며 실험 규모(참가자 수)를 결정하는 기준이 된다. 따라서 목표지표는 수치로 측정할 수 있는 계량화된 지표로 제시되어야 하고, 변화목표를 설정하기 위해서는 참고할 수 있는 측정치가 많을수록 좋다. 이론적 검토와 관련분야 전문가의 논의를 거쳐 서울시 청년기본소득 정책실험의 목표지표로 경제활동인구조사의 청년층(15~29세) 부가조사 중 미취업청년의 주된 활동 시간비율을 선정하였다. 이 지표는 미취업청년의 취업준비 외 교육, 여가, 육아 등 사회활동에 참여하는 비율을 조사하고 있기 때문에 청년기본소득이 취업과 고용 등 임금노동 이외의 생산적 활동을 촉진하는가를 측정할 수 있는 지표이다. 또한 국가통계기관인 통계청에서 매년 조사하고 있기 때문에 신뢰도 높은 시계열 자료를 확보할 수 있는 방법론적 이점도 가지고 있다. 미취업 청년의 주된 활동에 대한 11년간의 조사 결과 ‘그냥 시간 보냄’의 비율은 평균 17.5%(표준편차 1.66%)로 2008년 이후 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다.

[표 7] 미취업 청년의 주된 활동 시간 비율

(단위: %)

구분	합계	직업 교육훈련	취업관련 시험준비	그냥 시간보냄	여가시간	구직활동	육아, 가사	기타
2008	100	2.3	27.6	15.2	2.2	13.4	30.1	9.3
2009	100	2.6	25.9	15.2	2.8	15.3	29.3	8.9
2010	100	3.5	25.3	15.7	2.8	13.9	28.5	10.4
2011	100	4.3	24.6	16.2	3.7	10.8	25.9	14.5
2012	100	3.2	24.7	19.4	4.2	13.4	22.7	12.5
2013	100	3.7	26.9	19.0	3.5	12.4	22.5	12.0
2014	100	3.7	28.3	18.4	4.0	15.3	19.5	10.9
2015	100	4.6	28.5	18.6	3.4	12.9	20.0	12.0
2016	100	3.8	32.7	17.8	3.9	12.7	15.4	13.6
2017	100	3.3	35.2	17.5	5.0	12.7	14.6	11.7
2018	100	4.2	31.7	19.5	5.2	15.4	12.1	11.9

목표지표의 조사결과와 설정한 실험조건을 바탕으로 MDE, MDES를 기준으로 표본 수를 산출하면 다음과 같다. 표본 수 산출을 위한 통계적 유의수준은 한계의 일반적 조건에 따라 유의수준(α)이 0.05, 검정력($1 - \beta$)은 80%, 양측검정으로 설정하였다. 실험 구성은 실험집단 2개, 통제집단 1개이며, 실험집단의 표본은 동일하게 할당하고 통제집단은 실험집단의 2배로 설정하여 높은 수준의 정확도를 확보하고자 하였다. MDE 산출식을 이용해 산출한 집단별 표본 수는 다음과 같다.

MDES를 0.1에서 1.0까지 증가시키면서 필요한 표본 수를 산출한 결과 높은 정확도의 0.2를 충족시키는 경우 MDE는 $\pm 0.33\%p$ 이며 이는 실험결과 실험집단의 '그냥 시간 보냄'의 비율이 19.17%, 19.83%로 나타나는 경우까지 통계적 검증이 가능하다는 것을 의미한다. 이 경우 필요한 표본 수가 실험집단 각각 393명, 통제집단 785명으로 전체 표본 수는 1,570명이다.

[표 8] 정책실험 정확도 수준에 따른 실험규모 산출 결과

MDES	MDE (감소비율, %p)	실험집단 목표 응답률(%)	표본 수(명)			
			소계	실험집단 1	실험집단 2	통제집단
0.1	0.17	19.33	6,281	1,570	1,570	3,140
0.2	0.33	19.17	1,570	393	393	785
0.3	0.50	19.00	698	174	174	349
0.4	0.66	18.84	393	98	98	196
0.5	0.83	18.67	251	63	63	126
0.6	1.00	18.50	174	44	44	87
0.7	1.16	18.34	128	32	32	64
0.8	1.33	18.17	98	25	25	49
0.9	1.49	18.01	78	19	19	39
1.0	1.66	17.84	63	16	16	31

산출된 총 표본 수 1,570명은 실험이 종료되는 시점에 유효한 표본이어야 함을 의미한다. 따라서 실험기간 2년 동안 이탈하는 참가자를 고려하면 실험시작 시점에서는 더 많은 표본이 확보돼야 한다. MDES 0.2를 기준으로 하는 경우 이탈률에 따른 표본 수는 다음과 같다. 실험참가자의 표본유지율을 예측하기 어렵지만 비슷한 국내 패널조사자료를 참조할 수 있다. 한국고용정보원의 2007년 청년패널의 2년간 표본유지율은 86.5%이며 1998년 노동패널의 최초 2년 간 표본유지율이 80.9%로 15~20% 내외의 이탈률을 보인다. 그러나 기존 패널조사가 일정수준의 조사비를 제공하는 반면, 청년기본소득 정책실험은 현금을 지원한다는 측면에서 이탈률이 낮을 것으로 예상된다. 이를 고려하여 10%의 이탈률을 적용한다면 실험 시작 시점에서 총 표본 수는 1,727명이 필요하다. 다만 기본소득을 지급하지 않는 통제집단의 이탈률을 최소화시키는 방안은 다각적인 고민이 필요할 것으로 보인다.

[표 9] 참가자 이탈률을 고려한 표본 수(MEDS 0.2)

(단위: 명)

구분	이탈률				
	0%	5%	10%	15%	20%
총 표본 수	1,570	1,649	1,727	1,806	1,884
통제집단	393	412	432	451	471
실험집단 1	393	412	432	451	471
실험집단 2	785	824	864	903	942

3_현실적 여건 고려해 실험참가자 선정하는 모집방법 제안

참가신청자 제한이유는 너무 많은 신청·접수로 막대한 사회적 비용 초래 우려

국내외에서 실행된 RCT 실험은 대부분 학교, 마을, 실업자 등 소규모 집단을 대상으로 하기 때문에 실험참가자를 모집하고 실험을 구성하는 방식으로 진행된다. 그러나 청년기본소득 정책 실험은 실험지역이 서울시라는 대도시를 대상으로 하고, 목표모집단이 서울시 청년 전체이기 때문에 매우 크다. 2019년 3월 기준 서울시 19~24세 인구는 약 77만 명이며, 29세까지는 157만 명, 34세까지 포함하면 약 230만 명이다. 따라서 일반적인 RCT방식으로 실험참가자를 모집하는 경우 참가자 모집 공고와 신청접수에 엄청난 사회적 비용이 들어갈 것으로 예상된다. 특히 2년간 조건 없는 현금을 지급하는 국내에서 전례가 없는 내용이 알려지는 경우 과도한 신청 경쟁으로 사회적 혼란이 일어날 수 있다.

[표 10] 서울시 연령별 인구(2019.3)

(단위: 명)

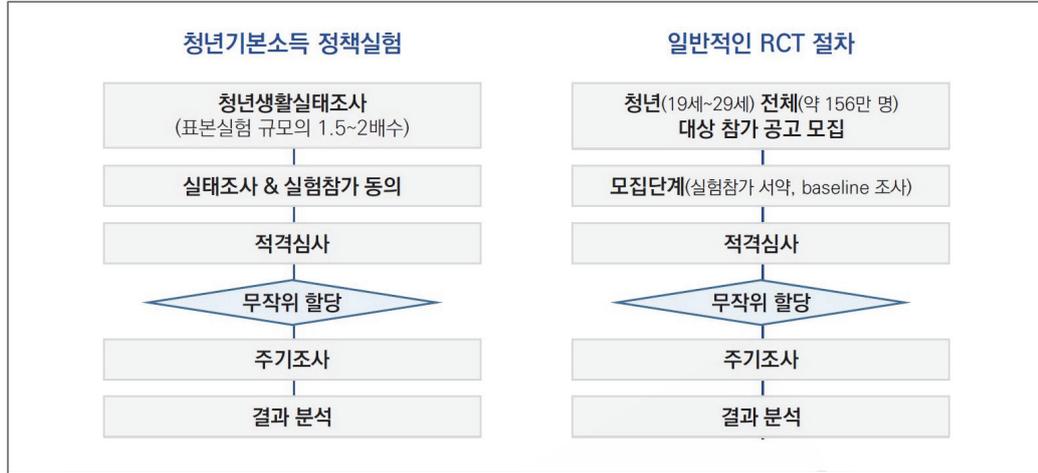
구분	합계	남성	여성
19~24	769,482	377,760	391,722
19~29	1,566,195	773,069	793,126
19~34	2,292,085	1,134,842	1,157,243
19~39	3,104,395	1,542,451	1,561,944

자료: 2019년 주민등록통계, 통계청

이와 같은 현실적 조건을 고려하여 연구진은 서울시 청년기본소득 정책실험은 실험에 참가할 수 있는 표본을 미리 선정하고 참가동의를 받는 2단계 RCT 실험방법을 제안한다. 정책실험(안)과 RCT방식의 가장 큰 차이는 실험 참가자 모집 방식에 있다. RCT방식은 전체 청년에게 참가 기회를 부여하는 반면, 정책실험(안)은 대표 표본 집단에만 참가신청의 기회를 부여한다. 참가 신청 대상을 제한하는 이유는 참가가 가능한 청년이 너무 많아 모집공고와 신청·접수에 큰 사회적 혼란과 비용을 초래할 우려가 있으며 온·오프라인의 공고의 방식으로는 정책실험의 취지와 목적을 충분히 전달하기 어렵기 때문이다. 2016년부터 서울시에서 시행하고 있는 청년수당도 상당히 많은 청년이 신청하고 있는데 자격조건이 없는 청년기본소득 정책실험을 할 경우 더 많은 청년들이 지원할 가능성이 매우 크다. 또한 정책실험의 취지를 설명하고 공정한 무작위 할당을 위해서는 오프라인신청이 필요하기 때문에 많은 신청자를 대면조사하기 위해서는 상당한 행정비용이 필요할 것으로 예상된다.

일반적 RCT 절차(이하 RCT 방식)에 따른 실험참가자 모집방식은 다음과 같다. 실험대상이 되는 서울시 19~29세 청년 약 157만 명을 대상으로 실험참가신청 공고를 내고 참가신청을

받는다. 참가신청자를 대상으로 연령, 서울시 거주 여부 등 적격심사를 거쳐 부적격자를 제외하고, 신청자가 실험규모 이상이면 적격자 중에서 실험에 참가자를 선정한다. 선정된 참가자를 통제집단과 2개의 실험집단에 무작위 할당하여 실험을 진행하게 된다.



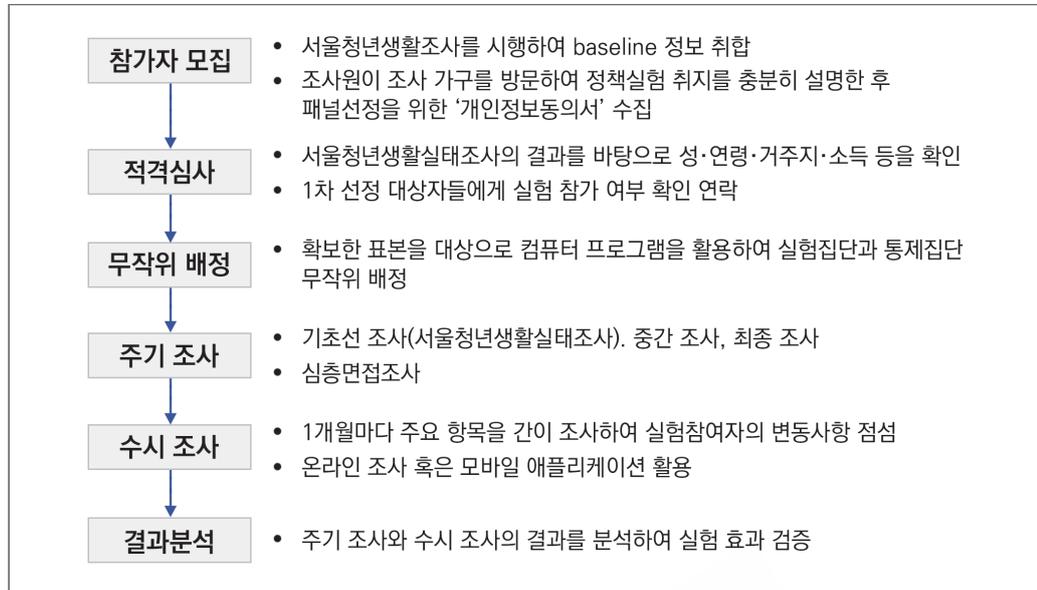
[그림 7] 청년기본소득 정책실험(안)과 일반적인 RCT 절차 비교

일반적인 RCT 절차와 달리 서울시 청년기본소득 정책실험(안)은 서울시 청년을 대표할 수 있는 표본집단을 추출하여 표본집단에게 참가 신청을 받는 방식이며 단계별 절차는 [그림 8]과 같다.

① 참가자 모집은 서울청년 대표 표본을 통해 (가칭)서울시 청년생활실태조사를 시행하고 조사 대상자들에게 정책실험의 취지와 절차를 설명한 뒤 참가 신청을 받는다. 서울시 청년을 대표할 수 있는 표본추출은 서울시 주민등록명부와 재산세과세대장 등 행정자료를 이용하되, 행정자료를 이용해 표본을 추출하기 위해서는 통계청으로부터 서울청년생활실태조사를 국가승인통계로 승인받아야 한다. 표본추출이 완료되면, 조사원이 직접 가구를 방문하여 실험의 취지를 충분히 설명하고, 실험참가에 대한 동의 및 서약을 받는다.

② 참가에 동의한 대상자를 대상으로 연령, 거주지, 소득 등 조사와 효과성 검증에 필요한 사항을 고려하여 적격심사를 한다.

③ 적격자로 판정될 경우 무작위 배정으로 통제집단과 2개의 실험집단에 할당하여 실험을 진행한다. 무작위 배정은 RCT 실험결과의 정확성을 담보하는 가장 핵심적인 요소로 정책실험 참가자들이 정책실험의 목적과 설계, 진행절차에 관해 충분한 정보를 제공받은 후 실험 참가 시 통제집단 혹은 어느 실험집단에도 속할 수 있다. 누구도 실험참가자가 어디에 속할지 모른 상태에서 통계적 기법에 따라 집단이 할당되기 때문에 통제집단과 실험집단들은 기본적으로 동질적인 집단으로 구성된다. 무작위 배정은 주로 컴퓨터 프로그램으로 이루어지며 실험참가를 위한 적격성 심사가 끝나고 참가가 확정되는 동시에 현장에서 배정되는 것을 원칙으로 한다. 미리 정해진 배정 순서(예: C,T,C,C,T,T,C,T)에 따라서도 배정할 수도 있지만, 계획된 순서로 말미암은 예측 배정의 우려로 통계적으로 완전 무작위 방식이 사용된다.



[그림 8] 청년기본소득 정책실험(안)의 단계별 절차

대규모 모집에 따른 현실적 제약 등 정책실험·RCT방식 장단점 모두 고려해야

대규모 모집에 따른 현실적 제약을 포함하여 정책실험(안)과 RCT방식의 장단점을 비교하면 [표 11]과 같다. RCT 방식은 국내외에서 일반적으로 활용되는 절차이며 모든 청년에게 실험 참가 기회를 부여한다는 점에서 장점이 있다. 그러나 앞서 밝혔듯이 참가자 모집을 위해 많은 행정비용이 필요하며, 온오프라인의 공고에도 불구하고 정보접근성이 낮은 청년이 참가신청을 하지 못할 가능성이 있다. 특히 대규모 공고에 따른 언론과 대중의 지나친 관심이 청년들의 왜곡된 행동을 유도할 우려가 있다. 청년기본소득에 대한 언론과 사회적 관심으로 실험 참가 청년들은 지급되는 기본소득을 원하는 곳에 소비하지 않는 등 왜곡된 행동을 보일 수 있기 때문에 청년기본소득이 청년의 생활과 행동변화에 미치는 정확한 효과를 측정하기 어려울 수 있다. 또한 정책실험은 2년에 걸쳐 지속적으로 조사에 참여해야 하고 소득, 생활시간, 건강상태 등 다양한 문항에 응답해야 하는 의무를 지기 때문에 표본 이탈률을 줄이기 위해서는 신청자가 정책실험의 취지에 공감하고 의무를 받아들이는 것이 매우 중요하다. 서울시 전체 청년을 대상으로 공고를 통해 정책실험의 취지를 이해시키는 것은 매우 어려운 일이기 때문에 참가자들이 정책실험을 충분히 이해하지 못한 채 참가할 우려가 높다.

이에 반해 정책실험(안)은 표본 집단을 대상으로 정책실험 대상자를 모집하기 때문에 대규모 신청에 따른 사회적 혼란을 줄일 수 있고, (가칭)서울시 청년생활실태조사는 실험시작 전에 서울시 전체 청년의 생활실태를 조사하여 실험 개시 직전 서울시 청년의 기초조사 자료로 활용할 수 있는 큰 장점이 있다. 또한 서울시 청년생활실태조사 조사원들이 조사 응답자들에게 정책실험의 목적, 절차, 참가 시 의무 등을 충분히 설명하고 참가신청을 받을 수 있기 때문에 실험기간 중 이탈률을 낮추는 데도 도움이 될 것이다. 그러나 정책실험의 참가 기회가 서울시 청년 표본

집단에만 주어진다는 점에서 표본에 속하지 못한 청년들의 참가기회를 제한하고 서울시 청년생활실태조사를 위한 조사비용과 시간이 소요된다는 단점이 있다.

[표 11] 청년기본소득 정책실험(안)의 장단점 비교

구분	청년기본소득 정책실험(안)	일반적인 RCT 절차
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 실험 개시시점에서 기초자료 구축 • 실험참가자에게 충분한 정보 전달 • 지원자 모집 비용 감소 	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적인 정책실험 절차 • 모든 청년에게 실험 참가 기회를 부여
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 청년생활실태조사 비용과 시간 소요 • 실태조사 대상자에서 제외된 청년의 반발 	<ul style="list-style-type: none"> • 참가자 모집을 위한 행정비용 • 정보취약계층의 배제 • 지나친 사회적(언론) 관심



4_3차례 기초패널조사·수요조사 결과 활용해 실험효과 검증

정책실험의 효과 측정 위해 기초패널조사·수시조사 시행…심층면접조사 병행

청년기본소득실험의 효과는 고용상태 및 소득 등을 파악하기 위한 행정데이터와 자기기입식 설문조사, 면접조사를 활용하여 측정한다. 우선 청년의 행태 및 인식과 관련된 기초자료를 수집하기 위해 총 3회의 기초 패널조사를 시행한다. 1차 조사는 표본선정을 목적으로 하는 기초조사로 청년기본소득 실험 시행 이전에 진행된다. 2차 조사는 청년기본소득 지급 이후 1년이 지난 시점에, 3차 조사는 실험 종료 이후인 2년 후 시점에 시행하여 핵심종속변수를 반복 측정한다. 이밖에 실험 기간 중 청년의 변화를 측정하고 실험모형에 반영하기 위해 월 1회 PC와 모바일 앱을 활용한 수시조사를 시행한다. 수시조사는 1회 조사당 5분 내외 소요되는 온라인 설문으로 진행된다. 또한 양적 자료로 수집할 수 없는 청년들의 동기와 행태의 변화를 측정하기 위해 심층면접조사가 병행된다. 면접조사는 전임자 2명이 매월 3~4명의 실험참가자를 선정하여 반구조화된 면담조사를 하는 방식으로 진행된다.

정책실험 전후 통제집단, 실험집단 간 목표지표 평균 비교 토대로 효과 검증

정책실험의 결과를 분석하는 가장 기본적인 방법은 실험 전후 통제집단과 실험집단 간의 목표 지표 평균을 비교하는 것이다. 두 집단 간 평균의 차이는 일반적으로 평균사업효과(ATE: Average Treatment Effect)로 부르며, 산출식과 통계적 검증을 위한 표준오차는 아래 식과 같이 나타낼 수 있다(유경준 외, 2009).

$$ATE = \overline{Y}_T - \overline{Y}_C$$

$$SE(\overline{Y}_T - \overline{Y}_C) = \sqrt{\frac{\sigma_y^2}{NP_T(1 - P_T)}}$$

여기서 \overline{Y}_T 는 실험집단의 평균, \overline{Y}_C 는 통제집단의 평균, $SE(\overline{Y}_T - \overline{Y}_C)$ 는 평균 차이의 표준오차를 나타낸다. 따라서 평균사업효과의 비교는 실험집단과 통제집단 간 실험의 목표지표인 ‘그냥 시간 보냄’ 비율의 차이이다.

통제집단과 실험집단 간 평균의 차이가 일반적으로 정책실험을 통한 사업 효과(목표지표의 차이)를 나타내지만 사업의 효과를 검증하는 데 일반적으로 많이 사용되는 방법은 선형회귀분석(linear regression analysis)이다. 선형회귀분석은 목표지표를 종속변수(dependent variable)로 하는 다항회귀식의 형태를 가지고 있으며 시간과 공간의 차이를 함께 고려하는 이중차이분석(DID: Difference-in-Difference)의 형태로도 적용이 가능하다. RCT 실험평가

에서는 이와 같은 회귀식을 이용한 분석을 회귀조정 효과추정치(regression-adjusted impact estimate)라고 한다(유경준 외, 2009). 단, 선형회귀분석은 종속변수 Y를 연속형 수치로 대입하여 분석하기 때문에 평균사업효과와 같이 집단의 속성이 아닌 참가자 개인의 수치를 분석 대상으로 한다.

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 T_i + \sum_{k=1}^m \beta_k X_{ki} + \epsilon_i$$

여기서 i 는 실험참가자를 나타내며, Y_i 는 i 참가자의 실험의 목표지표 즉, 실험 참가자의 ‘그냥 시간 보냄’ 혹은 전체 시간 중 ‘그냥 시간 보냄’의 비율이 될 수 있다. T_i 는 실험참가자가 실험 집단이며 1, 아니면 0을 나타내는 더미(dummy)변수이며, X_i 는 성, 연령, 소득 등 실험참가자의 시간행태에 영향을 미치는 개인속성을 의미한다. 청년기본소득이 실험참가자의 시간 행태 변화에 유의한 영향을 미쳤는가에 대해서는 실험집단 여부를 나타내는 더미변수의 회귀계수, β_1 의 유의도와 크기를 바탕으로 판별할 수 있다. 이와 같은 선형회귀식을 사용하는 경우 실험 참가자의 개인속성을 통제한 상태에서 사업의 효과를 판별할 수 있기 때문에 좀 더 정확한 사업효과의 크기를 분석할 수 있다는 장점이 있다. 즉 개인속성을 포함한 회귀식을 이용해 다음과 같이 정책효과의 MDE 재산출이 가능하다(유경준 외, 2009). 여기서 R_X^2 는 통제변수 즉 개인속성에 의해 목표지표가 설명되는 비율 즉 선형회귀모형의 결정계수를 의미한다. 이 식에 따르면 결정계수가 클수록 MDE는 작아지게 되어 더 작은 크기의 변화도 검증할 수 있는 이점이 있다.

$$MDE(\beta_0) = M(\alpha, \beta, df) \sqrt{\frac{\sigma_y^2(1 - R_X^2)}{NP_T(1 - P_T)}}$$

〈부록〉

부록. 효과측정을 위한 주요 변수

〔표 1〕 주요 지표와 측정변수

구분		지표	측정변수(자기기입식 문항, 괄호 안은 문항 출처)
생활의 안정	생산적 활동으로의 이행		<ul style="list-style-type: none"> 미취업기간 중 '그냥 시간을 보내는' 청년(통계청 경제활동인구조사 청년층 부가조사)
		가처분소득	<ul style="list-style-type: none"> 월평균 가구소득 월평균 가처분소득¹⁷
	경제적 안정	소득구성의 변화	<ul style="list-style-type: none"> 근로소득·재산소득·공적이전소득·사적이전소득 가구 부채
		소득만족도	<ul style="list-style-type: none"> CFSI Financial Well-being indicator <ol style="list-style-type: none"> 소득보다 덜 지출함 고지서를 제때 완납함 유동적인 저축으로 충분한 생활비가 있음 충분한 장기 저축이나 자산이 있음 상당한 부채가 있음 신용등급이 높음 적절한 보험의 보유 여부 계획적인 지출 CFPB Financial Well-being scale <ol style="list-style-type: none"> 돈 때문에 나는 내 생애 내가 가지고 싶은 것을 절대 가지지 못할 것 같은 기분이 든다 나는 경제적으로 여유가 없다 나는 현재 내가 가지고 있는 돈이나 저축하게 될 돈이 오래 가지 못할 것 같다 나는 월말에 남은 돈이 있다 내 재정상태가 내 삶을 통제한다
			<ul style="list-style-type: none"> 현재 소득수준에 대한 주관적 만족도(통계청 사회조사·한국노동패널)
	소비	가구 소비	<ul style="list-style-type: none"> 월평균 지출액
		소비구성의 변화	<ul style="list-style-type: none"> 식료품비, 주거비, 의류·신발비, 광열수도비, 보건의료비, 교육비, 교양오락비, 가구·가사용품비, 교통·통신비, 기타소비지출, 부채상환, 사적이전지출, 세금, 사회보장부담금, 총생활비 재정 악화 시 줄일 지출항목(통계청 사회조사) 가계에 부담을 느끼는 지출항목(한국노동패널)
		투자행동	<ul style="list-style-type: none"> 저축·보험·주식·채권에 대한 월 납입금 교육·학원등록·자기계발 지출비용
	심리적 안정	주관적 건강상태	<ul style="list-style-type: none"> 건강에 대한 만족도(지역사회건강조사)
		우울	<ul style="list-style-type: none"> 지난 한주 동안 슬프거나 절망감을 느낀 경험(지역사회건강조사) CES-D 우울감 척도 <ol style="list-style-type: none"> 먹고 싶지 않고 식욕이 없다 비교적 잘 지냈다 상당히 우울했다 모든 일이 힘들게 느껴졌다 잠을 설치다 세상에 홀로 있는 듯한 외로움을 느꼈다 큰 불만 없이 생활했다 사람들이 나에게 차갑게 대하는 것 같았다 마음이 슬펐다 사람들이 나를 싫어하는 것 같았다 도무지 뭘 해 나갈 엄두가 나지 않았다

생활의 안정	심리적 안정	스트레스	<ul style="list-style-type: none"> • 지난 한주 동안 인지된 스트레스 정도(지역사회건강조사) • Cohen 스트레스 척도(한국판 지각된 스트레스 척도) <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ol style="list-style-type: none"> 1. 지난 한 달 동안 예상치 못한 일이 생겨서 기분 나빠진 적이 얼마나 있었나요? 2. 지난 한 달 동안 중요한 일들을 통제할 수 없다고 느낀 적은 얼마나 있었나요? 3. 지난 한 달 동안 초조하거나 스트레스가 쌓인다고 느낀 적은 얼마나 있었나요? 4. 지난 한 달 동안 짜증나고 성가신 일들을 성공적으로 처리한 적이 얼마나 있었나요? 5. 지난 한 달 동안 생활속에서 일어난 중요한 변화들을 효과적으로 대처한 적이 얼마나 있었나요? 6. 지난 한 달 동안 개인적인 문제를 처리하는 능력에 대해 자신감을 느낀 적은 얼마나 있었나요? 7. 지난 한 달 동안 자신의 뜻대로 일이 진행된다고 느낀 적은 얼마나 있었나요? 8. 지난 한 달 동안 매사를 잘 컨트롤하고 있다고 느낀 적이 얼마나 있었나요? 9. 지난 한 달 동안 당신이 통제할 수 없는 범위에서 발생한 일 때문에 화가 난 적이 얼마나 있었나요? 10. 지난 한 달 동안 어려운 일이 너무 많이 쌓여서 극복할 수 없다고 느낀 적이 얼마나 있었나요? </div>
		자존감	<ul style="list-style-type: none"> • 나의 미래에 대한 자신감/나의 경제적 상황에 대한 자신감/사회문제에 영향을 미칠 수 있는 능력(핀란드 기본소득실험 문항) • Rosenberg 자존감 척도 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ol style="list-style-type: none"> 1. 나는 내가 다른 사람들처럼 가치있는 사람이라고 생각한다 2. 나는 좋은 성품을 가졌다고 생각한다 3. 나는 대체적으로 실패한 사람이라는 느낌이 든다 4. 나는 대부분의 다른 사람들과 같이 일을 잘 할 수가 없다 5. 나는 자랑할 것이 별로 없다 6. 나는 내 자신에 대하여 긍정적인 태도를 가지고 있다 7. 나는 내 자신에 대하여 대체로 만족한다 8. 나는 내 자신을 좀 더 존경할 수 있으면 좋겠다 9. 나는 가끔 내 자신이 쓸모없는 사람이라는 느낌이 든다 10. 나는 때때로 내가 좋지 않은 사람이라고 생각한다 </div>
	주거의 안정	RIP	<ul style="list-style-type: none"> • 소득 대비 주거비 부담
		최저주거기준 충족 여부	<ul style="list-style-type: none"> • 시설기준 충족여부¹⁸(통계청 주거실태조사) • 주택규모
기회의 확대	여가 및 사회활동	시간사용	<ul style="list-style-type: none"> • 한주 평균 여가시간 및 가장 많이 하는 문화와 여가경험(통계청 생활시간조사) • 여가활동 만족 여부 및 불만족이유(통계청 사회조사) • 가족과 함께 보내는 시간
		사회참여 활동	<ul style="list-style-type: none"> • 참여하는 단체활동의 종류(통계청 사회조사) • 기부 및 자원봉사 경험(통계청 사회조사) • 정치참여 경험
	고용 및 구직활동	고용 형태	<ul style="list-style-type: none"> • 일을 한 기간(개월/일) • 주당 평균 근로시간 • 근로형태(시간제/전일제)
		계약유형	<ul style="list-style-type: none"> • 종사상 지위(상용직, 임시직, 일용직) • 정규직/비정규직 여부
		일자리에 대한 만족도	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 일자리에 대한 만족도 • 직업 선택 시 중요하게 생각하는 요인(통계청 사회조사)
		구직 투자	<ul style="list-style-type: none"> • 미래 투자를 위해 사용하는 월 지출액(교육, 학원등록, 자기계발비, 기타 투자비용)

기획의 확대	고용 및 구직활동	구직에 대한 미래 전망	<ul style="list-style-type: none"> 향후 12개월 이내에 구직에 성공할 것이라는 믿음 정도(핀란드 기본소득실험 문항)
	새로운 일에 도전	혁신과 창업	<ul style="list-style-type: none"> 새로운 활동(학업·이직·창업)을 생각하거나 시도한 경험 새로운 활동을 위해 현재의 학업·직장을 그만둘 의향 창업 의향



17 가처분소득=(총소득)-(세금, 사회보장부담금, 가구 간 이전, 비영리단체 이전)

18 전용 입식 부엌, 전용 수세식 화장실, 목욕시설, 상수도시설, 하수도 시설 보유 여부



서울시 청년기본소득 지급 효과 검증 목표로
청년층 대상 증거기반 과학적 정책실험 설계

서울연 2019-OR-03

발행인 서양진

발행일 2019년 5월 30일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-392-1 93330 비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.