

발간 등록 번호

11-B260003-000519-14

KOICA

지구촌 행복시대, KOICA가 함께합니다.

제36호 | 2017. 11월

# 개발과 이슈

## 기본소득지급 사례연구를 통한 ODA 적용 방안 논의

### 1. 서론

- 1) 연구배경
- 2) 연구목적
- 3) 연구방법론

### 2. 문헌연구

- 1) 기본소득의 개념
- 2) 유사사업과의 비교
- 3) 기본소득의 주요 성과와 한계점
- 4) 사례분석 프레임워크

### 3. 기본소득 지급 사례연구

- 1) 나미비아 BIG 프로젝트
- 2) 브라질 Bolsa Familia (Bolsa Familia)
- 3) 케냐 Give Directly

### 4. 시사점 및 KOICA 사업 적용 방안

- 1) 시사점
- 2) KOICA 사업 적용 방안

최근 ICT 기술 혁신을 기반으로 하는 제4차 산업혁명이 진행되면서 전 세계적으로 변화가 가속화되고 있다. 4차 산업혁명의 파급효과 중 가장 부정적으로 언급되는 것이 자동화 기술 발전에 따른 노동수요 감소이며, 이는 경제성장 과정 중에 있는 개도국에게 악영향을 미칠 것으로 예상된다.

이러한 상황 속에서 기존의 개발협력 사업 방식으로는 개발의 목표를 온전히 이루기 어렵다는 지적이 나오고 있고, 그 대안으로 기본소득지급(혹은 현금지원)이 논의되고 있다. 이미 선진국과 개도국을 망라한 세계 여러 곳에서 다양한 방식으로 기본소득지급이 실시되고 있으며, 대부분의 사례에서 긍정적인 성과를 거두었다. 특히, 기본소득지급을 통해 △빈곤 감소, △교육접근성 강화, △아동 영양상태 개선, △저축 및 생산의 증대, △여성권리 증진 등의 일반적인 개발협력 사업이 추구하는 성과 목표를 달성한 것으로 확인되었다.

그럼에도 불구하고, 아직 KOICA를 포함한 한국의 전반적인 개발협력 분야 내에서는 기본소득 논의가 낮은 것이 사실이다. 그나마 최근 언론보도를 통해 이슈화 됐다고는 하지만, 아직도 개발협력의 관점에서 본격적으로 기본소득을 연구하고 사업에 적용해 보고자 하는 시도가 부족하다.

따라서 본 연구는 기본소득의 개념 및 논의 배경을 짚어보고, 유사 사업과의 비교를 통해 기본소득만의 장점을 부각하고자 한다. 또한 개도국에서 진행됐던 기본소득지급 사례를 DAC 평가기준에 따라 성과를 분석한다. 이를 통해 향후 KOICA 사업에서 기본소득 도입을 위해 필요한 시사점을 제시하고자 한다.

해외운영안전실 황인성 대리

## 1. 서론

### 1) 연구 배경

개도국이 지속가능한 경제사회 발전을 이루고, 성장 과정에서의 사회적 안전망을 구성하도록 돕는 것은 국제개발협력의 당면 과제이다. 새천년개발목표(MDGs, Millenium Development Goals)에 이어 지속가능한 개발목표(SDGs, Sustainable Development Goals)까지 국제사회는 개도국의 발전과 빈곤 문제 해소를 위해 노력해 왔고, 일정 부분 성과를 거두어 온 것이 사실이다.

그러나 최근 생산(노동)과 분배의 관계, 즉 경제 시스템에 대한 근본적인 변화를 특징으로 하는 4차 산업혁명이 진행되면서 기술 및 지식 전수, 사회 인프라 구축을 위주로 한 전통적인 원조 방식만으로는 개도국의 개발 과업을 지원하기가 쉽지 않아 보인다. 게다가 원조 비판론자들은 단일 개발협력사업의 효과가 수원국 주민들의 실제적인 삶의 질 개선에 어떠한 영향을 미치는지를 확인하기 어렵다는 점과 사업 수행 과정에서의 높은 행정비용을 문제 삼아 ODA의 무용성까지 주장하고 있다.

이러한 상황을 타개하기 위하여 개발협력에서 다양한 논의가 부상하고 있는데, 그중 큰 주목을 받고 있는 것이 바로 기본소득이다. 기본소득은 ‘국가가 모든 구성원 개개인에게 아무 조건 없이 정기적으로 지급하는 소득’<sup>1)</sup>으로, 이에 대한 논의는 최근 4차 산업혁명 및 장기적인 경제 침체와 맞물려 전 세계적으로 활발히 이루어지고 있다. 사실 이미 오래전부터 균등한 분배를 통한 빈곤 문제 해결, 인간 존엄성 회복, 일정 소득 보장과 소비 증대를 통한 지속가능한 경제성장, 복지제도의 간소화를 통한 행정비용 절감 등 다양한 배경으로 기본소득도입이 고려되어 왔다. 기본소득 도입을 주장하는 측에서는 기본소득 제공을 통해 사회적 안전망 구성뿐 아니라 평등권, 여성인권 등 인권 강화, 정치의식의 신장, 노동자 권익 보호 등의 효과를 거둘 수 있을 것으로 주장하고 있다(Louise Haagh, 2017). 바로 이 지점에서 기본소득은 국제개발협력의 기본적인 지향점과 맞닿아 있다.

이러한 관점에서 본 연구는 기본소득을 ODA에서 적용 가능한 사업 형태의 하나로 간주하고 그 타당성을 검토하고자 한다. 한국에서는 최근 이슈화 됐다고는 하나 기본소득에 대한 연구나 실증 사례도 많지 않을 뿐더러, 개발협력의 관점에서 연구된 결과는 더욱 부족한 상황이다. 이에 타국에서 진행됐던 기본소득지급 사례를 분석하여 ODA 사업으로의 도입 가능성을

1) 기본소득한국네트워크, [http://basicincomekorea.org/all-about-bi\\_definition/](http://basicincomekorea.org/all-about-bi_definition/)

고찰하고, 향후 KOICA 사업에서 적용 가능한 사항들을 제안하고자 동 연구를 기획하였다.

### 2) 연구 목적

①기준에 나온 문헌연구를 통해 기본소득의 개념 및 성과를 짚고, ②기본소득 지급 사례를 ODA 평가 기준에 맞춰 분석하여, ③기본소득지급이 ODA사업의 modality로서 타당성을 갖는지 검토하고, ④향후 KOICA 사업에 적용 시 고려해야 할 사항을 도출하고자 한다.

본 연구에서는 KOICA 내부, 크게는 한국의 개발협력 분야 내에서 기본소득에 대한 이해가 아직 충분치 못하다고 판단하여, 기본소득의 개념과 이론적 배경, 성과를 소개하는 것에 많은 분량을 할애하였다. 일반적으로 기본소득에 대해 격렬한 논쟁이 있는데다, “물고기를 주기보다는 물고기 잡는 법을 가르쳐야 한다”라는 레토릭이 지배적 논리인 개발협력 분야에서는 더욱 논란이 많을 수밖에 없기 때문이다. 거기에 기본소득을 소개하는데 그치지 않고 좀 더 나아가서, 기본소득이 ODA 사업으로도 적용이 가능한지 고찰해보는 것까지 연구에 담고자 하였다.

### 3) 연구 구성(방법론)

본 연구는 문헌분석 및 사례연구 방법을 사용하였다. 2장에서 문헌연구를 통해 기본소득의 개념, 주요 성과와 한계를 논의하고, 그 성과를 보다 두드러지게 나타나게 하기 위해서 기존 개발사업 중 주민에게 직접 현금/현물을 지급한다는 점에서 유사성을 가진 사업들을 비교 분석하였다. 이어 3장에서는 실제 기본소득이 지급된 사례를 연구하여 ODA 사업으로의 적용점을 얻고자 하였다. 마지막으로 4장에서는 분석 결과 토대로 기본소득을 KOICA 사업에 적용하기 위한 요소를 정리하였으며, 실제 사업수행을 위한 제언도 담았다.

## 2. 문헌 연구

### 1) 기본소득의 개념

#### 1. 기본소득의 부상

최근 ICT 기술 혁신을 기반으로 하는 제4차 산업혁명<sup>2)</sup>이 진행되면서 전 세계적으로 변화가 가속화되고 있다. 클라우드 서비스를 통한 사물인터넷(IoT, Internet of Things)의 발달, 알파고로 대표되는 인공지능(AI, Artificial Intelligence)의 등장, 빅데이터를 기반으로 하는 예측기술 발전 등 수많은 기술적 진보들이 일어나고 있다. 진보의 결과에 대해서는 장밋빛 전망도 있지만 대체로는 다가올 변화에 대처하지 못했을 시에 대한 부정적 전망이 보다 많이 언급되는 상황이다.

그중에서도 인공지능 기계에 의한 노동력 대체 속도가 가속화되면서 대량 실업 및 만성적인 고용 불안정으로 이어질 수도 있다는 우려가 점차 현실화되고 있다. 세계경제포럼(World Economic Forum)은 ‘직업의 미래’라는 보고서를 통해 2020년까지 710만 개의 일자리가 사라지는 반면 신규 창출되는 일자리는 고작 200만 개에 그칠 것이라는 전망을 내놓기도 했다.<sup>3)</sup> 실제로 20세기 미국 산업을 대표하는 자동차 기업 GM은 1979년 전 세계에서 85만명을 고용했다. 그러나 현재 미국을 상징하는 가장 대표적인 기업인 애플, 마이크로소프트, 구글, 페이스북은 모두 합쳐봐야 23만 명에 불과하다. 하지만 기업의 규모 및 전 세계에 미치는 영향력은 비교조차 할 수 없을 만큼 늘었다. 이른바, ‘고용 없는 성장’이 진행되고 있는 것이다.

이 같은 상황은 현대 사회에서 매우 심각한 문제로 받아들여지고 있다. 기본적으로 경제 성장은 ①일자리가 있고, ②노동을 통한 대가, 즉 임금을 수입원으로 하여 소비가 일어나고, ③경기가 활성화되면 다시 고용이 창출되는 선순환 구조를 기반으로 하고 있는데, 가장 기본적인 요소 중 하나인 인간의 노동이 불필요한 상황이 도래하고 있기 때문이다. 많은 경제학자들이 더 이상 한 사회에서 완전 고용은 불가능할 것이라고 진단하고 있으며, 본인의 능력과 노동 의지와는 상관없이 실업 상태에 놓이는 인구가 급증할 것이라고 예견하고 있다(강남훈, 2010).

가장 큰 우려는 이러한 대량 실업사태가 일시적인 문제가 아니라 미래의 사회경제적인 기본 조건으로 자리 잡을 가능성이 높다는 데에 있다. 특히 이런 변화는 선진국보다는 개발도상국

2) 제4차 산업혁명은 물리적, 생물학적, 디지털적 세계를 빅데이터에 입각해서 통합하고 경제 및 산업 등 모든 분야에 영향을 미치는 다양한 기술이다. (Klaus Schwab)

3) —, The Future of Jobs, World Economic Forum, 2016 [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Future\\_of\\_Jobs.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf)

에 매우 심각한 위기로 다가올 수 있다. 지금까지는 노동집약적 제조업을 바탕으로 경제성장을 이뤄 온 개도국들이 다수였으나, 4차 산업혁명 이후 ‘저렴한 비용의 노동 인력’을 무기로 경제발전을 이루기는 점점 더 어려워질 것으로 보인다. 실제로 글로벌 대기업들이 저렴한 인건비 때문에 개도국으로 공장을 옮겼다가 공정 자동화를 통한 비용 절감이 가능해지자, 다시 공장을 본국으로 이전하는 사례가 발생하고 있다.<sup>4)</sup> 또한 단순 반복적인 노동이 기계로 대체될 가능성이 커지면서 이러한 일을 주로 담당했던 개도국 출신의 이주노동자들의 고용 안정성이 취약해질 것이며, 개도국의 주요한 수입원인 노동자 송금액도 상당 부분 감소할 것으로 예상된다. 이 같은 대내외적 상황변화(직접투자 감소, 이주노동자 송금액 감소)는 가뜩이나 취약한 개도국의 경제구조에 큰 타격이 될 것이며, 결국 대량 실업 → 사회안전망 미구축으로 인한 극빈층 증가 → 정세 불안 → 국가경쟁력 약화 등의 악순환으로 이어질 가능성이 높다.

이러한 상황에서 일각에서 ODA의 역할에 대한 회의적인 시각이 대두되고 있다. 이전과는 완전히 다른 방식으로 세상이 변화되고 있는데, 기존의 개발 논리와 방식이 과연 그 변화에 부합하고 있는가 하는 의문이다. 이와 관련, 인류학자인 제임스 퍼거슨(James Ferguson)은 『분배정치의 시대』(원제 : Give a Man a Fish) 라는 책을 통해 기존의 통념을 뒤집으며 이제는 “물고기 잡는 법”을 가르치는 대신 “물고기” 자체를 주는 것이 효과적이라고 주장한다(Ferguson, 2017). 이 주장이 뜻하고 있는 바는 더 이상 경제성장이 고용 창출로 이어지지 않는 현재의 경제 시스템 하에서, 보다 혁신적인 소득 분배 방안을 모색해야 한다는 것이다. 그가 주장하는 “물고기”는 다름 아닌 기본소득이다.

기본소득(Basic Income)은 소득 창출에 대한 기여, 자산 심사, 노동 요구 없이 모든 사회 구성원에게 정기적으로 현금을 지급하는 제도로써 **주기성**(1회성이 아닌 지속적으로 지급한다), **무조건성**(별도의 심사를 요구하지 않는다), **보편성**(누구에게나 지급한다), **개별성**(가구가 아닌 개인별로 지급한다), **현금지급**(현물이 아닌 현금으로 지급한다)을 핵심적인 특징으로 한다.<sup>5)</sup> 기본소득이 기존 사회복지제도 상의 보조금과 가장 차별되는 부분이 바로 소득을 받기 위한 어떠한 심사나 수반되는 요구가 없다는 점이다. 바로 이런 점, 특히 무조건성 및 보편성에 대한 비판이 있는데 대표적인 비판 논리가 “기본소득 지급이 노동의욕을 떨어뜨릴 것이다”(무조건성에 대한 비판), “고소득층에게도 기본소득을 지급하는 것은 효율이 떨어지고 정서상에도 맞지 않다”(보편성에 대한 비판)라는 것이다. 이에 대해 기본소득 지지자들은 더 이

4) 이지용, “로봇 스마트공장의 힘, 아디다스 24년만에 獨 유턴”, 매일경제, 2016.5.25.  
<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?no=376176&year=2016>

5) Basic Income Earth Network(BIEN), <http://basicincome.org/basic-income>

상 노동을 근거로 안정된 소득을 얻는 것이 불가능한 시대에서 노동을 통한 소득 창출이라는 개념 자체를 되짚어 봐야 한다고 주장하며, 기본소득에 필요한 재원은 증세 및 기존 조세 체계의 개혁만으로도 충분히 조달 가능하다고 주장한다. 결국 기본소득의 도입 여부는 근본적으로 한정적인 재원을 어떻게 분배할 것인가에 관한 대단히 복잡한 이슈로서 다양한 정치적, 문화적, 경제적 함의를 담고 있다.

이러한 논쟁에도 불구하고 최근 전 세계적으로 기본소득제도 도입에 대한 논의는 매우 활발하게 진행되고 있다. 기본소득은 이전부터 사회적 불평등 해소 및 인간 존엄 확보를 위한 해결 방안으로 제시되어 왔으나, 최근에는 양극화 심화, ‘고용 없는 성장’으로 인한 부의 재분배 어려움 등을 해결하기 위한 방안으로 급부상하고 있다. 특히 작년 6월 스위스에서 모든 국민들에게 매월 2,500스위스프랑(미성년자는 650스위스프랑), 한화로 약 3백만 원에 해당하는 금액을 매월 기본소득으로 지급하자는 국민투표를 진행하였으나 77%의 반대로 부결되어<sup>6)</sup> 전 세계적으로 화제가 되었다. 이외에도 핀란드, 브라질, 남아공 등 다양한 경제 규모 및 정치체제를 가진 국가들이 각자의 목적을 가지고 실험적으로 기본소득제도를 도입하고 있다. 국제기구에서도 기본소득을 인류 공존을 위한 하나의 대안으로 모색하고 있다. 국제노동기구(ILO)는 ‘사회적 보호 최저선(Social Protection Floor, SPF)’이라 명명한 캠페인을 도입했는데, 주요 골자는 국가가 노동시장에서 배제된 모든 사람에게 최저소득을 지급해야 하며, 이를 시민들이 국가에 기대하는 기본적인 책임에 포함시켜야 한다는 것이다.<sup>7)</sup> 유엔인권고등판무관실(OHCHR, Office of High Commissioner for Human Right)은 특별조사관 보고서를 통해서 “기본소득이 단순히 유토피아적 발상이라는 이유로 배척되어서는 안되며, 경제적 불평등을 완화하고 인권과 사회 정의를 증진하는 정책 수단의 하나로 진지하게 고려되어야 한다”고 밝혔다.<sup>8)</sup> 반면, OECD는 기본소득 도입에 따른 과세 부담이 너무 커 소득재분배에 오히려 악영향을 끼친다며 비관적인 검토 의견을 내놓기도 했다.<sup>9)</sup>

한국에서 기본소득 논의를 대중적으로 촉발시킨 것은 뜻밖에도 2016년 3월 펼쳐진 알파고와 이세돌 9단의 바둑 대결이었다. 대결을 통해 확인된 AI의 완성도는 기계가 모든 일자리를 대체하여 대량 실업이 발생하는 디스토피아적 미래(혹은 기계에게 모든 걸 맡기고 인간은 여가를 즐기는 유토피아적)에 대한 상상을 불러일으키면서 기본소득을 일종의 보완책으로 모색하는 논의를 불러일으켰다. 이 밖에도 이재명 성남시장의 도입한 ‘성남시 청년배당’도 한국 사

6) 부결사유는 주로 불투명한 재원조달 방식, 기본소득 도입 이후 이민자 증가에 대한 우려가 컸던 것으로 알려졌다.

7) ILO, Social Protection Floors for Fair and inclusive Globalization, Geneva: International Labour Office, 2011.

8) OHCHR, Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, 2017

9) OECD, Basic income as a policy option : Can it add up?, policy brief on the Future Work, 2017.5.

회에 기본소득이라는 화두를 던졌다. 사실 ‘성남시 청년배당’은 대상자를 청년으로 한정하였고, 현금이 아닌 특정 지역 내에서만 유통되는 상품권으로 지급되어 기본소득이라 부르는 어렵다는 의견도 있으나, 일반적으로 기본소득의 한 갈래로 여겨졌다. 그리고 지난 2016년 총선에서는 녹색당이 모든 국민에게 월 40만원 썬의 기본소득 지급을 공약으로 내세우기도 했다.

기본소득은 국가 및 지역의 상황에 따라 다양한 목적을 가지고 도입됐다. 2017년부터 시작된 핀란드 기본소득 실험의 경우, 주택보조금 등 다른 사회복지제도는 그대로 두고 기본소득이 실업급여와 최저생계비만 대체하도록 했다. 기존 실업급여를 받는 대조군과 비교하여 기본소득이 근로 의욕에 미치는 영향을 파악하는 것을 주목적으로 하고 있다. 반면 케냐와 우간다에서 ‘Give Directly’라는 NGO를 통해 진행되고 있는 기본소득 실험의 경우에는 빈곤 퇴치 및 삶의 질 개선을 목표로 하고 있다. 이같이 동일한 기본소득이라 하더라도 선진국에서는 부의 분배를 통한 양극화 문제 해결 및 기존 복지제도의 효율성 제고 측면에서 접근한다면, 본 연구의 대상인 개도국은 최빈층에 대한 구호를 우선시하는 경향이 있다.

개도국에서의 기본소득 도입 논의를 가로막는 가장 큰 장애물은 재원 조달에 대한 불확실성이다. 많은 사람들이 선진국에서도 어려운 기본소득의 도입이 재정적으로 열악한 개도국에서 어떻게 도입이 가능할 것인가에 대한 의문을 가지고 있다. 그러나 앞으로 살펴보겠지만, 많은 연구들이 최소한의 소득을 보장하는 조치를 확대하는 것이 개도국에서 감당할 수 있는 수준임을 입증하고 있으며, 더불어 개도국들이 받은 해외원조 역시 중요한 역할을 할 수 있다고 주장하고 있다.

## 2. 기본소득의 분류

기본소득은 지급되는 금액의 충분성, 수급자격의 유무(혹은 정도)에 따라 다음과 같이 분류할 수 있다.

[표 1] 기본소득 형태 분류

| 분류기준     | 분 류                                     | 정 의                                                                    |
|----------|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| 금액의 충분성  | 완전 기본소득                                 | 기본적인 삶을 영위하는데 적절한 정도의 기본소득                                             |
|          | 부분적 기본소득                                | 최소한의 생활을 영위하는데 문제가 없는 정도의 기본소득                                         |
| 자격조건의 유무 | 보편적 기본소득<br>(Universal Basic Income)    | 사회 구성원이라는 자격에만 근거하여 자격 심사, 노동 요구 없이 무조건적으로 지급되는 기본소득                   |
|          | 조건부 현금이전<br>(Conditional Cash Transfer) | 특정 연령(유아, 노인 등), 계층(원주민, 장애인 등), 조건에 부합한 자(과제 수행, 심사를 통해 선별 등)에 한해서 지급 |
|          | 음의 소득세<br>(Negative Income Tax)         | 소득수준이 일정 최저소득액에 미달하는 저소득자들에게 정부가 최저소득액과 과세 전 실제 소득과의 차액의 일정비율을 지급      |
|          | 참여소득                                    | 소득 지급에 대한 조건으로 사회활동에 대한 최소한의 참여 의무를 부과                                 |

출처: 4차 산업혁명 시대 기본소득이 노동시장에 미치는 효과 연구(정원호 외 2명, 한국직업능력개발원, 2016)에서 나온 내용을 토대로 저자 재구성

기본소득은 위와 같이 폭넓은 개념적 스펙트럼에도 불구하고, 본질적으로 노동의 탈상품화에 기여하고 시민사회에서의 자율적이고 창의적인 활동을 보장한다는 측면에서 공통점을 갖는다. 기본소득네트워크(BIEN, Basic Income Earth Network)의 창립자 중 한 명인 런던대학교의 Guy Standing 교수는 기본소득의 기본 5대 성격(주기성, 무조건성, 보편성, 개별성, 현금지급)을 모두 갖추지는 않더라도 상기 언급된 여러 형태들을 일단은 ‘광의의 기본소득’으로 분류할 것을 제안하고 있다(Standing, 2008). 이는 일부 조건이 충족되지 않더라도 기본소득이라는 라벨을 붙임으로써 기본소득에 대한 논의가 대중에게 점차 익숙해지고 확산되는 것을 목표로 한 것이다. 다른 한편에서는 온전한 의미의 기본소득이 아닌 이상 기존 제도의 변주에 불과해 의도한 만큼의 효과를 거두기 어렵기 때문에 이를 구분해서 봐야 한다는 주장도 있다.

## 2) 유사 사업과의 비교

문헌연구를 통해 개발협력사업의 tool로써 활용되던 기존 유사 사업들, 즉 기본소득의 주요 특징 중 하나이기도 한 수혜계층에게 직접 현금(혹은 현물)을 제공한 사업들과 비교하여, 기본소득이 어떤 비교우위를 가졌는지 확인하고자 한다.

## 가. 소액금융(Micro finance)

UN은 2005년을 소액대출(micro credit)의 해로 선언하며, 소액대출이 빈곤 감소 및 주요 영역 지표를 개선하는데 효과적인 수단이라고 강조했다. 그러한 흐름은 2006년 방글라데시에서 그라민 은행을 설립한 무함마드 유누스가 노벨 평화상을 수상하면서 정점에 이르렀다. 그러나 최근의 연구들은 소액금융기관 대부분이 외부 원조에 의존하고 있어 원조액의 변화에 즉각적인 영향을 받음에 따라, 국가적 단위에서의 사회 지표의 변화를 이끌어 내거나 주요한 변화를 이끌어 낼 만큼의 수준으로 규모를 확장시키기 어렵다는 것을 일반적으로 밝히고 있다.

파키스탄의 Khushhali Bank 사례를 분석한 결과에 따르면, 동 프로젝트에서는 통화지표 상으로는 이렇다 할 영향이 없었고, 소득 창출 활동에도 특별한 인과관계를 발견할 수 없었다(Montgomery 외 1명, 2011). 물론 극빈곤층의 보건 관련 지출을 늘리고 교육 혜택을 확대하는 등 MDG 달성에 일부 기여한 것으로 나타나기도 하였으나, 결과적으로는 각 가정에서 자립적인 소득원을 만드는데 기대만큼 크게 기여하지는 못한 것으로 나타났다. 장하준 케임브리지대 교수도 저서 『그들이 말하지 않는 23가지』를 통해 “마이크로 파이낸스 운동이 시작된 지 30년이 지났지만 이로 인해 고객들의 생활이 수치상으로 개선됐다는 확고한 증거는 거의 없다”(장하준, 2011)고 밝힌 바 있다.

소액금융이 비난을 받게 된 것은 대출 과정에서 수익을 추구하게 되면서, 수혜자들에게 상환 압박을 가하여 자살에 이르게 한 점이 언론을 통해 보도되면서부터다. 영국 일간 인디펜던트에 따르면 소액금융으로 인해 자살을 한 사람이 인도 프라데시 州에서만 적어도 75명에 달한다고 한다. 다른 언론 보도에 따르면 정부 보조나 해외 보조금을 받지 않는 인도 시골의 소액금융 금리는 60~120%에 달했다. 비난이 이어지자 소액금융을 취급하는 은행들은 금리를 낮추고 대출 시 상환 가능성을 보다 면밀히 검토하겠다는 입장을 밝혔으나 이 같은 대책은 빈곤 계층에게 쉽고 빠르게 자금을 지원한다는 원래 취지와는 어긋나는 것이어서 또 다른 문제를 낳고 있다. 이런 점에서 기본소득은 근본적으로 상환의 의무가 없고, 수령 조건을 따로 걸지 않기 때문에 소액금융에서 겪고 있는 문제에서 자유롭다고 볼 수 있다.

## 나. 현물지원(식량원조를 포함한)

현물지원은 말 그대로 지원대상이 필요로 하는 현물, 주로 음식과 의복, 의약품 등을 제공하는 원조 방식이다. 현물원조는 화폐가 아닌 현물로 지원되긴 하나, 무상으로 지급된다는 점에

서 기본소득과 어느 정도 유사성을 갖는다. 특히 자연재해로 인한 기근이 극심하거나, 전쟁 등으로 인한 대량 피난민 발생 시, 필요 물자를 직접 배분함으로써 가장 즉각적으로 수혜계층의 필요를 채울 수 있는 방식이다.

그러나 일각에서는 현물지원이 수혜 지역의 경제구조를 왜곡시킨다는 점을 들어 지속적인 반대 의견을 표해왔다. 특히 노벨 경제학상 수상자인 아마티아 센(Amartya Sen)은 식량원조가 지역 농민들이 생산한 곡물의 가격을 떨어뜨려 결국 지역의 식량생산 경제를 파괴시킨다는 점을 지적했다(Sen, 1985). 일단 식량원조가 이루어지면 지역의 식량생산은 종종 회복하기 힘든 국면에 빠지며 ‘일시적’ 위기는 영구적인 것이 되기도 한다는 것이다. 또한 현물이기 때문에 운송비용이 과다하게 소요되며 운송 및 배분 과정에서 상할 우려도 있고, 무상으로 주어지는 것이기 때문에 수혜계층의 과다사용을 유발한다는 지적이 나오기도 했다.(Standing, 2008).

이에 대한 대안으로 기본소득 지지자들은 물품 부족에 시달리는 사람들에게 현금을 지급할 것을 제안한다. 요지는 수급자들이 직접 현금을 받아 자신들의 삶에서 가장긴요한 부분에 쓰도록 하는 것이 지역 경제도 살리고 본인의 필요도 채울 수 있는 최적의 방법이라는 것이다.

### 다. 공공근로

공공근로사업은 노동기회를 제공하고, 비숙련 노동자에게 기술 습득의 기회를 제공할 뿐 아니라 노동의 결과물로 인프라 구축도 가능한 장점이 있다. 그래서 많은 농촌개발 사업에서 이러한 방식을 채용하여 사업을 진행하고 있다.

그러나 공공근로사업은 기본적으로 노동력을 제공할 수 있는 경우에만 가능하여 주로 성인남성을 대상으로 하는 경우가 많고, 아동, 노인, 여성을 사업 대상에서 배제하게 된다. 또한 한시적인 일자리만을 제공하기 때문에 지속성을 담보할 수 없다는 문제도 있다.

이와 달리 기본소득은 기본적으로 가구가 아닌 개인에게 지급하기 때문에 취약계층인 아동, 여성, 노인을 보다 직접적으로 지원하는 방식이 될 수 있으며, 특히 여성의 경제적, 신체적 독립에 기여할 수 있다는 점에서 비교우위를 가진다고 볼 수 있다.

### 라. 바우처(voucher)

바우처는 일종의 현물 교환이 가능한 지역 화폐로, 정부가 제공하는 바우처를 받은 수혜자가 해당 바우처를 접수하는 상점에 가서 원하는 물품으로 교환하는 방식이다. 해당 지역 내에서만 재화가 돌아서 지역의 경제성장에 기여하는 효과가 있는 것으로 알려져 있다.

그러나 이는 수혜자의 정확한 필요를 반영하지 못한다는 한계를 노정하는데, 공식 화폐가 아닌 바우처가 모든 분야에서 통용되도록 사회적 합의를 이루는 것은 사실상 불가능하기 때문이다. 특히 개도국에서의 바우처는 주요 이해관계자인 지역 상인들을 사업에 포함시키는 것이 매우 어렵다. 왜냐하면 바우처를 현금화하는데 추가적인 행정비용이 들 뿐 아니라, 불안정한 정치경제 상황을 고려할 시 100% 환금을 신뢰하기 어렵기 때문이다(Standing, 2008). 또한 바우처는 일반 화폐와 달리 지급 받는 대상이 교환 과정에서 드러나기 때문에 수혜자가 빈곤층이라는 낙인효과를 가져올 수도 있다. 기본소득 지지자들은 바우처를 활용하여 지역 경제를 살린다는 의미가 있을 수 있지만, 현금을 사용하는 것이 행정비용도 적고, 인간의 존엄성을 해치지 않는 방안이라고 주장하고 있다.

### 3) 기본소득의 주요 성과와 한계점

기본소득이 개발 및 불평등 해소의 중요한 대안으로 떠오르면서, 2016년 사하라 이남 아프리카 국가 중 무조건적인 현금지급(빈곤층 지원 및 노인 연금 포함)제도를 시행하고 있는 국가는 총 40개국으로 2010년에 비해 2배나 늘었다.<sup>10)</sup> 현금지급이라 해서 모두 기본소득이라고 부를 수 있는 것은 아니지만, 확실한 것은 더 이상 수혜계층에게 직접적으로 현금지원을 하는 것이 터부시되는 흐름은 아니라는 것이다.

[표 2] 현재까지 진행된 주요 기본소득 실험 개요

| 구분  | 지역                   | 기간        | 수혜자 수   | 실험 특성  |            |       |         |
|-----|----------------------|-----------|---------|--------|------------|-------|---------|
|     |                      |           |         | 보편적 지원 | 기본 수요 충족** | 장기 지원 | 통제그룹 유무 |
| 종료  | Manitoba*            |           | 1,300   | x      | ○          | x     | ○       |
|     | New Jersey*          | 1968-1972 | 1,216   | x      | ○          | x     | ○       |
|     | Seattle/Denver*      | 1970-1976 | 4,800   | x      | ○          | x     | ○       |
|     | Iowa/North Carolina* | 1970-1972 | 809     | x      | ○          | x     | ○       |
|     | Indiana*             | 1971-1974 | 1,799   | x      | ○          | x     | ○       |
|     | Namibia              | 2007-2009 | 930     | ○      | ○          | x     | x       |
|     | India                | 2012-2014 | 6,000   | ○      | x          | x     | ○       |
| 진행중 | Alaska               | 1976-     | 644,000 | ○      | x          | ○     | x       |
|     | Finland              | 2017-     | 2,000   | x      | ○          | x     | ○       |
|     | Kenya                | 2016-     | 26,000  | ○      | ○          | △     | ○       |

출처: Give Directly 웹사이트

\* 1960년대와 80년대를 거쳐 진행된 음의 소득세(Negative Income Tax) 실험

\*\* 기본수요를 충족시킬만큼 충분한 금액을 지급했는가 여부

10) "Cash Transfers : what does the evidence say?", Overseas Development Institute, 2016.7. [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57bafa91ed915d1259000002/Cash\\_transfers\\_what\\_does\\_the\\_evidence\\_say\\_Full\\_Report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57bafa91ed915d1259000002/Cash_transfers_what_does_the_evidence_say_Full_Report.pdf)

이런 흐름을 확인하기 위해, 최근 ODI(Overseas Development Institute)에서는 지난 15년간 전 세계에서 실시된 165건의 현금이전<sup>11)</sup>(Cash transfer)에 대한 메타분석을 진행했다.

분석 결과 주요 성과로는,<sup>12)</sup>

- ① 빈곤 감소 : 대다수의 연구에서 총 지출 및 식량구입비용 지출이 증가하였으며, 거의 모든 연구에서 통계적으로 유의미한 수준의 빈곤 감소가 일어났다고 밝힘.
- ② 교육접근성 강화 : 많은 연구에서 현금 지급을 통한 아동의 수업 참석율이 제고되었고 인지발달 정도의 향상을 확인함. 다만, 교육의 질적 제고 측면에서 뚜렷한 성과를 확인하기는 어려움.
- ③ 아동 영양상태 개선 : 보건서비스 접근성 강화 및 식단의 다양화를 통해 아동의 영양상태가 개선되었음이 확인됨.
- ④ 저축 및 생산의 증대 : 대부분의 연구에서 수혜계층의 저축이 늘어나고, 가축이나 생산도구의 구입이 늘어나 생산량이 증대된 것으로 확인됨.
- ⑤ 노동량의 증감 : 성인에 있어서 예측과는 달리 근로 시간이 줄었다는 경향은 확인할 수 없었으며, 연구의 대부분은 노동의 양과 강도가 늘어났다는 결과를 제시함. 반면에 아동 노동은 줄어드는 추세를 보였으며, 이는 수업 참석율이 늘어난 것과 강한 연계를 가지고 있음.
- ⑥ 여성권리 증진 : 연구 결과, 소득지급이 여성의 신체적 학대를 줄이고, 의사결정권을 확대하는 계기가 되었음을 증명함. 특히 결혼과 출산 등 여성의 성적 권리와 연관된 지표에서도 개선 효과를 확인함.

이 외에도 기본소득이 위험에 대한 기피를 극복할 수 있게 해 주는 일종의 보조금 역할을 하면서 창업이 많이 늘어났다는 점도 중요한 성과로 볼 수 있다(Raventos, 2011).

또한, 원조 집행기관의 효율성 제고 측면에서도 기본소득은 장점이 있다. 그 이유는 기본소득 지급이 기존의 원조사업 방식보다 통제해야 하는 변수가 적기 때문이다. 현실적으로 원조사업의 성패는 시행기관(및 전문가)의 역량에 크게 좌우되는 경향이 있다. 또한 수원국 파트너 기관의 업무협조 정도도 사업의 효율성(일정 관리) 및 지속가능성(사후관리)에 영향을 주는 큰 요인으로 작용한다. 사업 이행 과정에서 잦은 분쟁으로 인한 소송의 위험 등도 상존하고

11) 무조건적인 현금이전(Unconditional Cash Transfer)의 경우에는 기본소득과 거의 같은 개념으로 받아들여지기도 한다.

12) Overseas Development Institute, 앞의 보고서

있다. 반면 기본소득 사업은 비교적 사업수행 방식이 단순하여 통제해야 할 변수가 적고, 사업담당자의 행정업무 부담을 감소시켜 사업의 기획 및 평가와 같은 보다 핵심적인 업무에 집중할 수 있게 해 준다.

반면에 기본소득의 효과성에 대해 여전히 의구심을 품게 하는 결과도 찾아볼 수 있었다.

재정이 열악한 개도국 입장에서는 기본소득 지급의 지속가능성이 떨어진다는 우려가 여전히 존재한다. 대부분의 개도국에서의 실험 사례가 외국으로부터 재원을 받아 실시된 경우인지라 재원을 자체 조달할 수 있는 역량을 의심받고 있는 것이다(이운정, 2016). 결국 수많은 성공 사례에도 불구하고, 내부 정치적인 이견 및 갈등으로 인해 전국 단위로 확장된 사례가 많지 않다는 것이 의심의 합리적 증거로 제시되고 있다. 이 밖에도 앞서 언급한 OECD 보고서와 같이 기본소득 재원 마련을 위한 중세가 전반적인 경제의 활력을 떨어뜨릴 것이란 우려도 상존한다.

이 같은 현실을 타개하기 위해 일부 기본소득 지지자들은 글로벌 기본소득이라는 개념을 주장하고 있다. 불평등이 전 지구적인 차원에서 진행되고 있는 만큼 국가적 수준보다 전 지구적 차원에서 기본소득을 제도화하자는 것이다. 이에 대한 재원은 광물 채굴에 대한 과세, 화폐주조세를 걷을 수 있는 글로벌 화폐 개발, 전 지구적 기후 변화 대응을 위한 글로벌 탄소세, 단기성 외환거래에 부과하는 토빈세 등이 대안으로 거론되고 있다.(Ferguson, 2017) 경제학자 토마 피케티가 자신의 저서 “21세기 자본”을 통해 금융자본에 부과하는 글로벌 누적 자본세 도입을 통한 불평등 해소를 역설한 것도 이와 비슷한 맥락으로 볼 수 있다(Piketty, 2014). 하지만 이 또한 국제적인 합의를 이뤄야 한다는 점에서 쉽지 않은 과정을 거쳐야 하며, 당장 실현 가능성이 높지 않은 것이 사실이다.

#### 4) 사례분석들

이제부터 일반적인 원조사업과 유사한 환경에서, 보편적 기본소득의 취지에 부합한 형태로 실시된 사례를 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다. 선정된 사례는 지난 2008-2009년 아프리카 나미비아에서 실시된 “BIG(Basic Income Grant) 프로젝트”이다. 동 사업을 중점 사례로 선택한 이유는, 첫째, 보편적 기본소득 사업으로는 전 세계에서 최초로 시행되었다는 상징성이 있을 뿐 아니라, 가장 성공적으로 평가되는 사업이며, 둘째, 선진국에서의 복지제도 개선과 같은 목적이 아닌, 개도국 내 빈곤을 퇴치할 목적으로 실시된 사업이며, 셋째, 자생적으로 설립된 토착 기구가 자국의 빈곤 문제 해소를 위해 외부의 편당을 받은 케이스라는 점에서, 전반적

으로 ODA 사업과 유사하다고 판단했기 때문이다.

동 연구는 기본소득사업이 ODA 사업의 modality로서 가능성을 가질 수 있는지를 검토하는 연구이기에, 기본소득 사례를 OECD/DAC 평가기준으로 분석했다. 즉, 기존 사례가 DAC 평가기준으로 성과가 있다고 분석된다면, ODA 사업으로의 타당성이 있다고 판단하는 것이다.

[그림 1] 사례분석틀



세부분석지표는 사업목표 및 성과물이 유사한 보건사업 및 지역개발사업에서 주로 성과목표로 설정하는 빈곤개선 정도, 아동 영양상태, 보건의료 환경, 기초교육, 소득증진 활동 등의 항목을 선정하였다.

[표 3] 사례 분석지표

| DAC 기준                    | 세부분석 지표                                                                       | 자료출처    |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 행적절성<br>(Relevance)       | ○ 사업 대상지 선정의 적절성<br>○ 사업방식 및 조사의 적절성                                          | 사업결과보고서 |
| 효율성<br>(Efficiency)       | ○ 투입 내역 대비 경제적 효율성(*확인 불가)<br>○ 이해관계자 간 소통구조                                  |         |
| 효과성<br>(Effectiveness)    | ○ 빈곤 개선 정도<br>○ 아동 영양상태 개선 정도<br>○ 보건의로 환경 개선 정도<br>○ 기초교육 개선 정도<br>○ 소득증대 활동 |         |
| 영향력<br>(Impact)           | ○ 범죄율<br>○ 마을 이주 증가<br>○ 인간 존엄성 제고                                            |         |
| 지속가능성<br>(Sustainability) | ○ 사업 확대 여부                                                                    |         |

이 밖에 브라질에서 시행된 “Bolsa Familia(가족 지원금)”는 순수한 의미로서의 기본소득 사업은 아니지만, 빈곤층 가정의 행동 변화를 현금지급과 연계한 사례로서 조건부 기본소득 혹은 참여소득의 한 예로 볼 수 있다. 케냐에서 활동 중인 NGO “Give Directly”의 사업은 외부 원조기관(INGO)이 이니셔티브를 갖고 원조의 효율적인 지원 방식을 고민하여 새로운 접근방식을 시도한 케이스로 소개할 가치가 있다고 판단했다.

### 3. 기본소득지급 사례연구 : 나미비아 사례를 중심으로

#### 1) 나미비아 BIG(Basic Income Grant) 프로젝트 사례

##### 1. 사업 개요

나미비아는 극심한 빈부차로 인해 지니계수가 전 세계에서 가장 높은 수준이었다(2002년 기준). 나미비아 관세청(NAMTAX)은 빈곤 해소 및 불평등 해소를 위해 보편적 소득 지급을 전향적으로 검토하기 시작했고, 이것이 기본소득 논의로 발전되었다. 이후 종교계, 노동조합, NGO 등을 대표한 6개 기구<sup>13)</sup>를 구성원으로 기본소득연합( Basic Income Grant Coalition, 이하 BIG Coalition)이 설립되었다.

BIG Coalition이 설립되고 첫 2년간 나미비아 정부와의 협의는 진전이 없이 더뎠고, 일부에서는 기본소득이 의존성을 심화하고 주민들을 게으르게 만들 것이기 때문에 실현 가능성이 없다고 폄하하기도 하였다. 이러한 반대를 극복하기 위해 BIG Coalition은 특정 지역에서의 소규모 기본소득지급 실험을 통해 성과를 확인한 후, 이를 전국적으로 확대 시행할 수 있는 동력을 획득하기로 계획하였다.

그렇게 시작된 시범사업은 나미비아 내에서도 가장 가난한 마을 중 하나인 오치베라-오미타라(Otjivero-Omitara) 마을에 거주하는 60세 미만<sup>14)</sup> 주민 930명을 대상으로 2008년 1월부터 2009년 12월까지 2년간 실시되었으며, 해당 주민들에게 매달 100나미비아 달러를 지급했다. 사업의 재원은 독일 루터교협회의 후원과, 독지가들의 기부금으로 마련되었다. 첫 6개월은 현금으로 지급했지만 이후엔 우체국 계좌를 통해 지급하였으며, 21세 미만 주민들에게겐 보호자를 통해 지급하였다. 사업 결과, 기본소득은 주민들의 생활 여건, 영양상태, 경제 생산성 등 여러 측면에서 매우 긍정적 효과를 거둔 것으로 나타났다.

##### 2. 사업성과 분석<sup>15)</sup>

나미비아 기본소득지급 사례 성과 분석을 위해 본 연구에서는 사업수행 주체였던 BIG

13) 연합에 참여한 6개 기관은 다음과 같다 : Council of Churches(CCN), the National Union of Namibian Workers(NUNW), the Namibian NGO Forum(NANGOF), the Namibian Network of AIDS Service Organisations(NANASO), the National Youth Council(NYC), the Church Alliance for Orphans (CAFO)

14) 나미비아 사회복지제도 하에서, 60세가 넘으면 노령연금을 받는다.

15) Basic Income Grant Pilot Project Assessment Report를 DAC 평가기준으로 재구성

Coalition에서 사업종료 이후 출간한 사업결과보고서를 중심으로 해당 사례의 성과를 파악하고자 한다. 다만, 사업시작 단계의 기획 문서나, 구체적인 성과 목표치를 정의한 문서를 찾을 수 없어서 투입 내역 및 계획 대비 달성 정도 확인이 불가능했다는 점은 아쉬운 부분이다. DAC 평가지표에 따라 사업의 성과를 분석한 결과, 지속가능성 항목을 제외하고는 모든 항목에서 가시적인 성과를 거둔 것으로 확인됐다.

### 1) 적절성

#### ○ 대상 마을의 적정성

사업 대상지인 Omitara 마을은 나미비아의 수도인 빈트후크에서 동쪽으로 100km 정도 떨어진 마을로, 빈트후크의 상수원이 되는 큰 댐과 인접해 있어서 상대적으로 물이 풍부한 환경이었다. 대부분의 주민들은 농사와 사냥으로 생계를 이어갔으나, 그 불법성으로 인해 마을을 둘러싸고 있는 농장주들과 지속적으로 갈등을 빚고 있었다. 또한 전반적으로 소득수준이 낮았고 전염병, 특히 결핵과 에이즈의 감염률이 높았다. 그로 인해 대외적으로 지역의 이미지는 매우 낙후되고 위험한, 부정적인 이미지로만 알려져 있었다.

연구 도중 접했던 문서상에는 이런 Omitara 마을이 왜 기본소득 실험 대상지로 선정되었는지에 대한 구체적인 사유를 찾을 수는 없었다. 다만, BIG Coalition에서 마을의 크기, 접근성, 빈곤의 정도와 양상 등을 고려하여, ‘여러 개의 후보군 중 Otjivero-Omitara 마을을 사업 대상지로 선정했다’라는 언급만 있을 뿐이었다.

#### ○ 사업방식의 적정성

소득지급 방식은 마을 사람들이 익숙한 기존의 노령연금 지급 방식을 차용하였다. 성명, 주민번호, 사진, 생년월일, 지문 등이 담긴 카드를 발급받고, 주민들은 발급받은 카드를 기계에 넣고 지문인식을 통해 신원 확인을 한 후, 소득을 지급받았다. 생체정보를 통해서 신원을 확인하고 지급 내역은 전자화되어 보관되었기 때문에, 혹여나 발생할 수 있는 이중지급을 방지할 수 있었다. 최초 6개월간은 현금 지급을 책임지는 이들이 직접 현금을 가지고 마을에 들어와서 소득을 지급했고, 6개월 이후부터 나미비아 우체국의 협조 하에 개인별 계좌를 열고 매달 15일 금액을 찾아갈 수 있게끔 하였다. 이는 주민들을 공식 금융 시스템에 편입되도록 하는 효과가 있었다.

### ○ 조사의 적정성

사업의 정보 수집 및 성과 분석을 위해 아래 4가지 조사방법론을 채택하였다.

- ① 기초선 조사 : 2007년 11월(기본소득 지급 2개월 전) 실시하여 경제, 사회적 지표뿐 아니라 건강 및 영양 정보 수집
- ② 패널서베이 실시 : 2008년 7월 및 2008년 11월 실시하여 기초선 조사 내용을 보완
- ③ key person 인터뷰 : 사업 대상지 인근 지역의 간호사, 경찰관, 마을지도자, 상점 주인들에게서 추가 정보 취득
- ④ case study : 마을 주민 개개인과의 인터뷰 및 사진 촬영을 통해 주민들의 변화되어가는 양상을 기록으로 남김

### 2) 효율성

#### ○ 이해관계자 간 소통구조

마을 내부에서 자생적으로 'BIG 위원회'가 구성되어 주인의식을 갖고 기본소득과 관련된 이슈를 결정했다. 위원회는 스스로 감독관을 선정하여 주민들이 기본소득을 의미 있게 활용할 수 있도록 교육하고 독려하는 역할을 하기도 했다. 일시적으로 늘어난 알코올 소비를 줄이기 위해 지역 내 주류 판매점들과 협의를 하여 기본소득 지급일만큼은 술을 팔지 않기로 자체 규칙을 제정하는 등 기본소득을 선용할 수 있도록 적극적으로 계도하였다. 사업 과정에서 BIG Coallition과의 원활한 의사소통을 통해 주민들의 의견을 적극적으로 전달하는 통로 역할을 하였고, 이를 통해 사업 성공의 큰 역할을 한 것으로 평가되었다

### 3) 효과성

#### ○ 빈곤 개선 정도

기본소득 도입 이후, 마을 내 빈곤선(나미비아 정부에서 발표한 기준은 1인당 월 N\$ 152) 이하 인구가 76%에서 37%로 하락했다. 기본소득 지급 대상이 아닌 사업 기간 중의 이주민을 모수에서 제외할 경우, 16%까지 떨어지는 것으로 확인됐다. 또한 가구당 평균 부채가 N\$1,215에서 N\$772로 떨어져 빈곤 개선 정도가 매우 높은 것으로 평가됐다.

### ○ 아동 영양상태

WHO에서 분류하는 기준에 의하면 마을 아동 중 42%가 심각한 영양실조로 저체중 아동이었다. 이는 나미비아 전체 평균치인 24%~30%보다 매우 높은 수준으로 아주 심각한 상황이었다. 그러나 기본소득이 도입된 이후 이러한 영양실조 상태의 아동은 10%로 떨어졌다. 이는 여러 사업의 성과 중 가장 놀라운 것으로 평가되었다.

### ○ 보건의료

기본소득 도입 전, 마을 주민들은 치료비가 부담스러워 마을 보건소를 찾지 않았고, 병이 아주 심각해질 때까지 참았기 때문에 병세를 악화시키는 경우도 많았다. 기본소득 도입 이후, 즉시 병원비 지출이 대폭 확대되었다. 이는 보건소의 수입을 통해 확인해 볼 수 있는데, 월 평균 250N\$에서 1,300N\$로 무려 5배 이상 증가했다. 주로 보건소를 찾게 되는 사유도 이전에는 악화된 상태에서 어쩔 수 없이 오는 경우가 많았다면, 지금 이후에는 감기와 같은 보다 일상적인 질병으로 오는 경우가 늘었다. 이는 소득이 증가됨에 따라 식단 및 주변 환경 개선을 통해 위생상태가 나아졌고, 의료비 지출에 부담을 느끼지 않게 되면서 편하게 보건소를 찾을 수 있게 됐기 때문이다. 또한 HIV 보균자들도 이전보다 나은 식단을 통해 건강한 삶을 영위할 수 있게 되었다.

### ○ 기초교육

기본소득 지급전까지만 해도 수업료(연 N\$50)를 납부하지 못하는 어려운 가정이 많아서 지역 내 초등학교 운영이 어려울 정도의 상황이었다. 전체 학생 중 49%가 정기적으로 학교를 다닐 수 없는 상황이었고, 이중 절반은 경제적인 문제, 즉 수업료를 낼 수 없기 때문이었다. 이런 환경에서 당연히 중등학교 진학률은 매우 낮았고, 자퇴율도 약 40%대를 기록했다. 기본소득 도입 이후, 90%의 학생들이 수업료를 적시에 납부했고, 자퇴율은 0%로 떨어졌다. 또한 학교 교사들의 인터뷰에 따르면, 학생들이 기본소득으로 교복을 구입해 입고 오는 비율이 늘면서 자존감이 올라갔고, 이와 더불어 수업 집중도도 향상됐다고 평가하기도 했다.

### ○ 소득증대 활동

북미에서 진행된 기본소득 실험 결과, 기본소득이 지급되면 전체 노동 시간이 약 7% 가량 줄어드는 것으로 나타났다. 그러나 그것은 직업 하나로는 생계를 꾸려가기 어려운 이들이 two job을 그만두거나, 여성들과 학생들이 part-time job을 그만두었기 때문인 것으로 분석됐다 (Hall, 1975). 이와 같은 분석 결과를 바로 적용하기는 어렵지만, 상대적으로 빈곤 문제가 더

심한 개도국의 상황에서는 기본소득 지급이 노동의 감축으로 즉결되지는 않을 가능성이 더 높다는 것을 보여준다. 실제로 나미비아에서도 기본소득 도입 이후 실업률이 60%에서 45%로 감소하였다. 북미에서의 실험 결과와 마찬가지로 기본소득 도입이 근로 의욕을 저하하게 만들 것이라는 반대론자들의 예상을 반박하는 중요한 결과이다. 15세 이상 성인 인구의 소득 활동이 44%에서 55%로 증가하였으며, 주로 벽돌 제조, 빵 굽기 및 드레스 제작과 같은 생산 활동이 증가하였다. 월평균 소득은 기본소득 지급분을 제외하고 118N\$에서 152N\$로 29%나 증가하였다. 특이할 만한 점은 기본소득지급 이후, 마을 외부의 친척들로부터 송금되던 금액이 20%나 줄어들었음에도 전체 소득이 증가했다는 점인데, 이는 더이상 외부의 도움에 의존할 필요가 없어졌다는 방증이다.

#### 4) 영향력

##### ○ 범죄율

범죄발생건수가 약 37%가량 감소하였다. 특히 빈곤으로 인한 생활 범죄, 즉 절도, 밀렵 등의 범죄가 크게 감소한 것으로 나타났다. 지역 관할 경찰서장에 따르면 기본소득 도입 이전 경제적인 어려움으로 생계를 위한 절도범들이 많았으나, 제대로 된 주거환경에 거주하는 주민도 드물어 늘 절도의 위험에 노출되어 있었다고 한다. 그러나 기본소득 도입 이후, 생계형 범죄, 특히 밀렵과 사유지 침입이 95%나 줄어드는 성과를 거두었다.

##### ○ 마을 이주민 증가

기본소득 도입 이전 대비 1년 만에 전체 인구의 27%에 해당하는 이주민이 유입되었다. 정책상 이주민에 대해서는 수당을 지급하지 않았고 이주민들도 그러한 사실을 알고 있었음에도 불구하고 이주가 늘었다는 것은, 마을 소득수준이 올라가고 생활 환경이 개선되면서 간접적인 혜택을 볼 것을 기대하는 인원이 많았음을 의미한다. 그러나 사업성과 측면에서만 놓고 봤을 때, 이주민으로 인해 전체 소득수준 지표가 일부 하락한 경향이 있었다.

##### ○ 인간 존엄성 제고

기본소득 도입 이후, 마을 내에 다른 사람에게 구걸을 해야만 먹을 것을 얻는 사람들이 없어졌다. 경제적인 자립이 가능해지면서 각자가 공식 석상에서 자기 목소리를 내는데 주저하지 않게 되었으며 이로써 인간의 존엄성 및 책임감이 증대되었다고 평가됐다. 그 외에도 주민 인

터뷰 결과 여성의 성적 자기결정권이 확보되는 등의 성과도 거둔 것으로 파악됐다.

## 5) 지속가능성

### ○ 사업 지속 여부

사업의 공식적인 종료 이후, BIG Coalition은 기본소득이 나미비아 전국으로 확대되는 시점까지 사업의 지속가능성을 확보하고자, 매월 일정액의 Bridging income을 지급하였다. 그러나 사업의 확대 전망이 불투명해지고, 준비한 재원도 바닥이 나면서 Bridging income 지급은 2012년 3월 이후 중단되었다.

사업의 성공은 기본소득에 대한 관심으로 이어져, 2014년 조사 결과 전 국민의 74%가 기본소득제도 도입에 찬성하는 것으로 나타났다. 이와 같은 지지를 기반으로 2016년 3월, 빈곤 퇴치 및 사회복지 전담 부처의 장관으로 Zephania Kameeta 주교가 임명됐는데, 카미타 장관은 나미비아에서 기본소득 실험을 주최한 BIG Coalition의 간부진 중 한 명이었다. 카미타 장관은 기본소득 법안을 의회에 상정하는 것을 시도했지만 결국 실패하였고, 이후 순수한 의미의 기본소득에 대한 논의는 후퇴한 상황이다.<sup>16)</sup> 또한 BIG Coalition 조직이 비대해지면서 조직운영을 위한 재원 비중이 커졌고, 기본소득의 전국적 확대가 난망한 상황에서 기존 재원마저 떨어지면서 더 이상의 활발한 활동은 이루어지지 않고 있다.(※현재 BIG 웹사이트 상에도 2014년 이후 현황은 업데이트되지 않고 있음.)

## 3. 사업의 성과 및 한계점

나미비아 BIG 프로젝트를 DAC 평가기준으로 분석한 결과, 지속가능성을 제외하고는 모든 항목에서 일정부분 성과를 거둔 것으로 평가된다. 특히 아동 영양상태 개선 및 아동 학교 등록률 개선은 매우 높은 성과를 달성한 것으로 판단된다. 이를 입증하듯 UN 경제사회이사회(UNECOSOC)에서는 동 사업을 우수 개발사례로 선정한 바 있다. 다만 아쉬운 점은 앞서도 언급한 바와 같이, 사업기획 단계에서의 목표치를 확인할 수 없어서, 사업의 성과가 ‘어느 정도 수준’인지를 가늠하기가 어렵다는 것이다.

16) 2017년 초, 식품업체로부터 식품을 기탁 받아 이를 소외계층에 지원하는 프로그램인 ‘푸드뱅크(Food Bank)’와 이 푸드뱅크에 참여하는 청년들에 한해 조건부로 수당을 지급하는 내용이 담긴 대책(Harambee Prosperity Plan)’이 발표됐다.

사업의 여러 가지 긍정적인 결과에도 불구하고 나미비아에 전국 단위의 기본소득제도는 도입되지 않았고 2009년 이후에 주목할 만한 새로운 실험이 시행된 것도 없다. 다만, ‘파일럿 프로젝트의 성공적 수행’이라는 경험적 자산이 있기 때문에, 시민사회에서는 지속적으로 도입을 요청하고 있고 정부도 그 필요성 자체는 인정하고 있기 때문에 향후 상황을 좀 더 지켜볼 필요가 있다(참고로 월 100N\$의 기본소득을 나미비아 전국에 도입하기 위한 예산은 약 16억 N\$로 추정되며, 이는 전체 나미비아 GDP의 3% 수준이다).

또한 동 사업은 애초에 2년이라는 짧은 기간 동안 930명의 주민들로 실험을 제한하여 기본소득의 효과를 극대화할 수 있었다는 평가도 있다(이윤정, 2016). 실험 대상이 소수이고, 실험 기간과 공간이 한정되어 있을수록 여러 변수를 쉽게 통제할 수 있어 기본소득의 효과를 보다 명확히 볼 수 있기 때문이다. 실제로 마을 주민들은 사업이 2년 후에 종료될 것을 알고 있었기 때문에 소득의 일부를 저축하고 최대한 합리적으로 소비하기 위해 노력하는 모습을 보였지만, 사업이 무기한 진행됐을 시에도 같은 행동을 보였으리라 장담하기는 어려운 것이 사실이다.

## 2) 브라질의 Bolsa Familia(가족 지원 정책)

### 1. 사업 개요

앞서 소개한 사례와는 다르게 보편적 기본소득이 아닌, 참여소득<sup>17)</sup> 혹은 조건부 현금지급(CCT, Conditional Cash Transfer)의 개념으로 진행된 사업이다. Bolsa Familia 제도의 수령 조건은 자신이 월 43달러를 벌지 못하는 극빈층이라는 것만 증명하면 된다. 그러나 지속적으로 혜택을 받기 위해서는 아래의 몇 가지 조건을 충족해야 한다.

- 6세부터 15세 사이의 자녀들이 모두 최소한 85%의 출석률로 학교에 다녀야 함(16~17세는 75%)
- 7세 이하 자녀들에게 예방주사를 접종시키고 증명서 제출
- 엄마와 자녀 모두 정기 건강 검진을 받아야 함.
- 유아의 경우 모유 수유를 해야 함.

17) 소득지급에 대한 조건으로 사회활동에 대한 최소한의 참여 의무를 부과

수혜자의 규모는 2003년 12월 시작 당시 380만 가구였지만 지속적으로 수혜가구가 증가하여, 2013년의 총 수혜자는 브라질 인구의 약 1/4인 4,600만 명에 달하며 대상지역은 5,564개의 모든 시를 포함한다.

볼사 파밀리아의 지급 방식은 지원을 신청한 가정에게 심사를 통해 시민 카드(Citizen Cards)를 지급한다. 이 카드는 직불카드와 같이 기능하며 정부 소유 저축 은행인 Caixa Econômica Federal(브라질에서 두 번째로 큰 은행)에서 발행하며, 14,000개가 넘는 Caixa 지점에서 직접 돈을 인출할 수 있다. 이렇게 지급된 내역은 온라인으로 바로 확인할 수 있기 때문에 확인 및 수령 단계에서 유력 인사의 도움을 받을 필요가 없으며, 이로 인해 브라질의 오랜 문제인 부패를 줄이는 데에도 기여하였다.

### 2. 사업성과 분석

UNDP와 세계은행의 조사에 따르면 볼사 파밀리아의 시행을 통해 2001년 이후 약 20%의 불평등 감소 효과를 거둔 것으로 밝혀졌다. 프로그램의 주요 성과는 △전체 국민 중 극빈층이 9.4%에서 4.3%로 감소, △아동 노동의 획기적 감소, △수혜 아동의 82.4% 영양상태 개선, △여학생 취학율 21% 증가 등의 성과를 얻었다(Wetzel, 2013). 2006년 기준 지원 총액은 GDP의 0.5%를 차지하는 규모에 이르렀고, 수혜 학생이 브라질 공립학교 총 학생 수의 30%인 1,700만 명에 이를 정도로 세계에서 규모가 가장 큰 CCT 프로그램으로서 자리 잡았다(곽재성, 2011).

### 3. 사업 성공요인 및 한계점 분석

볼사 파밀리아는 임금노동 이외의 활동을 통해 소득을 지급한다는 독창적인 아이디어로 인해 전 세계로부터 많은 관심을 받고 있다. 특히, 수혜 계층의 행동 변화를 직접적으로 유도할 수 있다는 점에서 성과적인 측면에서도 목표한 바를 용이하게 달성한 것으로 평가된다. 개도국에서 흔히 진행되는 현물지원 대신 현금으로 지원을 했기 때문에 시장을 왜곡할 위험이 없고, 비용 효과적인 면에서도 후한 평가를 받고 있다.

그러나, 볼사 파밀리아는 다른 조건부 기본소득과 마찬가지로 무임승차자를 찾기 위한 조사와 이를 수행할 행정 인력이 추가로 필요하다는 점에서 기존 사회복지제도가 지는 한계를 그대로 가진다(이명현, 2014/오준호, 2017). 이와 더불어 볼사 파밀리아의 경우, 프로그램이

룰라 대통령의 강력한 리더십을 바탕으로 시작되었고, 사업의 성과가 룰라 정권의 주요 치적으로 홍보되다 보니, 반대파로부터 ‘미래를 담보로 잡힌 시혜성 정책’이라는 비난을 받았다. 또한 실제로 다른 정부 정책들에 우선하여 예산이 배정되고 프로그램이 추진되다 보니 결국 교육, 주거, 위생 등 주요 사회정책을 위한 재원을 잠식하여 잠재적으로 국가의 사회, 경제적 발전을 저해할 수도 있다는 우려를 낳기도 하였다(곽재성, 2011).

### 3) 케냐 Give Directly의 사례

#### 1. 사업 개요

미국을 기반으로 하고 있는 NGO인 GiveDirectly는 이름부터 단체의 성격을 명확히 드러낸다. GiveDirectly는 2009년 창립되었으며, 2011년부터 서방에서 모은 기부금을 케냐와 우간다의 빈곤층에게 현금으로 직접 전달하는 방식으로 사업을 진행하고 있다. 이런 방식을 통해 사업 운영에 필요한 운영비와 간접비를 최소화하여 모금액의 91%를 빈곤층에게 직접 전달하고 있다.

[그림 2] Give Directly의 모금 흐름도



출처: Give Directly 웹사이트에서 인용

또한 수혜자가 지속적으로 자신의 재정 사용계획 및 결과를 홈페이지에 올리고 있어 기부자가 자신의 기부금이 어떻게 쓰이는지를 바로 확인하게끔 하고 있다. Give Directly의 현금지급 방식은 M-pesa<sup>18)</sup>라고 불리는 모바일 송금 시스템을 통해 지불되는데, 시스템으로 지급/이전된 지원금은 케냐 어디서든 현금처럼 활용할 수 있다.(※현재 케냐 96% 이상의 가구가 동 시스템을 활용 중)

GiveDirectly가 여타 다른 기본소득 실험과 차별화되는 지점은 기본소득의 효과성 증명을 위해 다양한 그룹으로 나누어 실험을 전개하고 있다는 것이다.

- 1번 그룹(Long term) : 40개 마을의 주민에게 매일 0.75\$를 12년간 지급
  - 2번 그룹(Short term) : 80개 마을의 주민에게 매일 0.75\$를 2년간 지급
  - 3번 그룹(Lump sum Payments) : 80개 마을의 주민에게 단기 지급실험에 소요되는 금액 전부(약 550\$)를 일시에 지급
  - 대조군(Control Group) : 어떤 형태로든 기본소득을 받지 못하는 100개 마을
- ※ 사업 대상지는 전체 대상 후보지 중에서 랜덤하게 결정되었으며, 총 수혜자 수는 26,000명, 그 중에서 6,000명 가량이 장기적으로 소득을 받게 됨.

1번 그룹과 2번 그룹의 비교를 통해(12년이라는 기간도 정함이 있긴 하지만 상대적으로 기간이 길기 때문에) 미래의 지급에 대한 보증이 오늘의 결과들(예를 들면, 창업 같은 모험을 하는 것)에 얼마나 중요한지를 밝혀줄 수 있을 것이다. 두 번째 집단과 세 번째 집단의 비교를 통해서 정해진 액수의 돈을 나누어 지급하는 것과 일시불로 지급하는 것 중 어느 것이 빈곤 퇴치에 보다 효과적인 방법일지를 확인할 수 있을 것으로 기대된다.

## 2. 사업추진현황

Give Directly의 운영방향은 많은 이들에게 영향을 끼쳤고, 특히 실리콘밸리의 많은 기업들이 이에 관심을 표명했다. 그 결과, 페이스북, 인스타그램, 이베이를 비롯한 많은 실리콘밸리

18) M-pesa는 영국의 Vodafone이 개발한 모바일 현금 이전 시스템으로, 각 사용자의 휴대폰에 가상 계좌를 열고 문자 전송을 통해 다른 개인이나 상점에 돈을 지급할 수 있다. 현재 케냐, 탄자니아, 아프리카니스탄, 남아프리카공화국 등에서 활용 중이다.

기업들이 총 2,400만 달러(한화 약 270억 원)를 Give Directly에 기부했다. 현재까지 모인 금액만으로 케냐에서의 기본소득지급 실험 필요 총액(약 2,850만 달러)의 85% 가량이 충당이 가능한 상황이다.

#### 4. 시사점 및 KOICA 사업 적용 방안

##### 1) 시사점

서론에서 살펴봤듯이 현대 사회는 4차 산업혁명의 영향으로 이전 시대와 같이 “일하지 않는 자, 먹지도 말라”와 같은 엄격한 노동윤리를 적용하기는 어려운 시대가 되었다(오준호, 2016). 여전히 일자리는 경제 성장의 주요 요건이나, 더 이상 필수 요건은 되지 않는, 즉 일자리 없는 성장이 가속화되고 있다. 그리고 그러한 비자발적 실업계층으로 비롯된 여러 사회 문제는 개도국 사회에 보다 만연하게 퍼져 있다. 이렇듯 생산과 노동 그리고 소득의 관계에서 대변혁이 일어나고 있는 시대에서 기존의 원조방식으로는 개도국의 발전을 이끌어 내기 어렵다. 그렇기에 이전의 고정관념을 깨고 새로운 접근 방식이 필요한 시점이며, 기본소득은 바로 현 시점에서 가장 주목받고 있는 대안 중 하나이다.

문헌연구 및 사례연구를 통해 확인한 결과, 많은 비관론자들의 예상과 달리 사람들은 ‘공짜’ 소득이 주어졌을 때 이를 헛되이 낭비하지 않았다. 비록 한시적이긴 했지만 안정적 소득이 주어졌을 때, 사람들은 미래에 대한 계획을 세우고 투자하기 시작했다. 그 투자는 주로 보건과 교육 분야에서 일어났다. 병원에 가서 치료를 받기 시작했고, 전반적인 영양상태가 개선됐다. 아동 노동이 줄어들고, 아이들이 학교에 가기 시작했다. 이와 같이 기본소득 지급은 개발협력 사업에서 추구하는 목표를 달성하기에 충분히 타당성이 있는 사업형태로 판단된다.

본 연구에서 언급했던 사례들뿐 아니라, 대부분의 기본소득 지급 실험에서 소기의 성과를 거둔 것으로 파악되었다. 많은 국제기구 및 다자은행의 보고서들이 그 성과를 인정하고 소개하고 있다. 지금까지의 문헌 및 사례연구를 통해 확인된 바 빈곤을 해결하는 방법은 “그들이 가장 필요로 하는 것, 소득을 제공하는 것이다”(오준호, 2016).

반면, 기본소득 지급은 공여국 입장에서 부가적으로 취할 수 있는 이익, 예를 들어 자국 기업의 현지 진출이나 자국 국민의 현지 고용 증대 가능성 등이 거의 없다는 점에서, 최근 강조되는 “국익에 기여하는 원조”라는 정책적 방향에 역행하는 것처럼 여겨진다. 원조사업이 국가

재정으로 시행된다는 점을 고려할 때, 원조가 국익과 아예 무관하게 갈 수는 없는 것이 현실이다.

그러나 한계에 부딪힌 기존 원조방식과 4차 산업혁명으로 곤궁에 빠진 개도국의 현재를 감안할 때, 뭔가 새로운 시도를 해야 하는 상황인 것만은 확실하다. 당장 모든 사업을 기본소득지급으로 전환할 수는 없는 만큼, 제한적으로 기본소득 지급을 기존 사업과 병행 및 연계하여 실시한다면 전체 흐름과는 상관없이 작지만 새로운 시도로 가치가 있다고 판단된다. 또한, 기본소득 지급을 본격적인 원조사업의 modality로 삼고 있는 양자 기관이 흔치 않다는 점에서 KOICA가 기본소득 지급을 선제적으로 도입한다면, 국제사회에서의 개발협력 논의를 선도할 수 있는 계기를 마련할 수도 있다. 이것 또한 국익에 기여하는 원조의 또 다른 방안이 아닐까 한다.

## 2) KOICA 사업 적용 방안

마지막으로 지금까지 살펴본 내용을 기초로 기본소득지급을 어떤 방식으로 KOICA 사업에 적용시킬 것인가 하는 부분을 논하고자 한다.

### 1. 추진방향

기본적인 추진방향은 기본소득만의 stand-alone 방식은 지양해야 한다는 점이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 이미 많은 나라들이 유사한 실험을 실시했고 혹은 실시하고 있는 와중에 굳이 하나의 유사 사례를 더 얻을 필요는 없어 보인다. 또한 현실적으로 아직 기본소득에 의구심 혹은 반감을 가지고 있을 수 있는 이해관계자들을 설득하는 부분이나, 사업의 지속성을 고려할 때에도 기존 사업과 연계하는 방식이 적절할 것으로 판단된다. 다만, 기 종료된 사업의 사후관리 형태로 기본소득을 추가 도입하는 것보다는, 사전 기획 단계부터 사업요소 중 하나로 기본소득을 고려하는 것이 그 성과를 보다 명확하게 측정할 수 있을 것이다.

### 2. 추진방안

#### 1) 기존 프로젝트와의 연계 방안

연계 분야는 일단 보건사업 및 지역개발사업이 우선적으로 고려될 수 있다. 앞서 살펴본 대부

분의 기본소득 지급 사례에서 아동에 대한 보건 및 기초교육 관련 수치가 개선되었으며, 소득 창출에도 기여하는 부분이 적지 않다는 것을 확인할 수 있었기 때문이다. 특히 기본소득의 제공은 개인뿐 아니라 인구 집단의 건강수준에도 긍정적 영향을 미칠 수 있다는 점에서 보건사업과 패키지로 구성하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다(정연·이주연, 2016). 예를 들어 지역 내 모자보건 사업인 경우, 보건소를 비롯한 인프라를 구축 및 의료진 역량 강화를 진행함과 동시에, 지역 주민들에게 기본소득을 지급하여 보건소 이용을 유도할 수 있다. 이 경우 보건환경 개선은 물론, 보건소 이용률이 높아져 보건소의 빠른 자립을 기대해 볼 수도 있겠다.

## 2) 타 공여기관 협력 가능성 모색

수원국 내에서 기본소득 지원에 대한 논의가 활성화되고, 공여기관 협의회 등에서 공론화가 이뤄지는 경우, 기금을 조성하여 기본소득 지원 범위를 더 키우는 것도 모색할 수 있다. 기금 운용 방식은 일부 국가에서 시행되고 있는 공동재정지원(Basket Fund 혹은 Pool Funding)과 유사하게 운용할 수 있을 것이다. 다만, 해당 기금이 수원국 정부의 프로그램 재정으로 활용되는 것이 아니라, 수원국 주민에게 직접적으로 현금 지원된다는 점에서 차이점이 있다.

## 3) 소득수준별 컴포넌트 구성 차별화

국가 소득수준 및 인프라 구축 수준에 따라 기본소득 활용방식을 달리 할 필요도 있다. 최빈국이나 중저소득국과 같이 아직은 기본적인 경제사회 인프라가 미비한 나라에서는 현금지원을 한다 해도 충분히 활용할 만한 인프라가 부족한 상황이다. 이런 경우 인프라 구축과 기본소득 지급을 병행하여, 인프라 시설의 활용도 제고 및 자생적 운영을 목표로 사업을 진행할 수 있다.

반면, 어느 정도 인프라가 갖춰진 중위소득국에서는 경제 발전 과정에서 나타나는 빈부 격차 해소를 위한 사회안전망 구축에 목표를 뒀야 한다. 이를 위해 개도국의 사회복지 시스템 개선 차원에서 기본소득의 도입을 제안하고(DEEP사업), 그 일환으로 기본소득 지급 파일럿 프로젝트로 실시할 수도 있다. 장기적인 관점에서 수원국 정부 재정 건전성 확보 없이는 사업이 지속될 수 없기 때문에, 기본소득 재원 마련을 위한 국가 재무 컨설팅을 사업요소에 포함시켜 지속가능성을 담보하는 것도 고려할 만하다.

이를 표로 구성하면 다음과 같다.

[표 4] 소득수준별 기본소득 추진방식

| 소득 수준                        | 사업추진방식                             | 기본소득 종류              | 목표                   |
|------------------------------|------------------------------------|----------------------|----------------------|
| 최빈국 (LDC) /<br>하위중소득국 (LMIC) | 현금 지원(구호성)                         | 무조건적 기본소득            | 절대빈곤 퇴치              |
|                              | 인프라 구축(前프로젝트) +<br>기본소득(後프로젝트)     | 참여소득 or 조건부 기본<br>소득 | 자립, 사회안전망 구축         |
| 상위중소득국<br>(UMIC)             | 복지정책 컨설팅(DEEP) +<br>기본소득(파일럿 프로젝트) | 무조건적 기본소득            | 빈부격차 해소,<br>사회안전망 강화 |

출처: 저자 작성

### 3. 연구의 한계 및 추가 연구 필요성

기본소득 자체에 대한 논의가 워낙 엇갈리고 있고, 찬반이 팽팽한 이슈인지라 이에 대한 양측의 논지와 그 전개과정을 배경지식으로 소개하는 것이 적절할 것이다. 그러나 최근에 관련 이슈가 이미 여러 지면을 통해 다뤄졌고, 본 연구는 기본소득이 ODA의 사업 수단으로 가능한지를 중점적으로 다루고 있기 때문에 관련 논쟁을 소개하는 것이 분량의 제한뿐 아니라 논점을 흐리게 할 것을 우려하여 간략하게만 다루고자 하였다.

KOICA를 비롯한 한국의 개발협력분야에서 기본소득을 받아들이기 위해서는 아직 논의되어야 할 것들이 많다. 재원 마련을 위한 전략, 무조건적(혹은 조건부라 하더라도) 현금지급이라는 방식에서 오는 심리적 저항감 등 넘어야 할 문제들이 산적해 있다. 향후 분야를 특정하여 비용 대비 가치(value for money) 관점에서, 기존 원조사업 방식과 기본소득을 비교하는 연구가 이루어진다면 이러한 장애물을 넘는데 도움이 되리라고 본다. 지속적으로 후속 연구가 이어지고 논의가 심화되어, 기본소득이 개발협력 내에서 새로운 대안으로 자리 잡길 기대해 본다.

역사는 불가능한 것을 달성하기 위한 전진의 역사이다.  
참정권 확대, 남녀평등, 노예제도 폐지 등 당시에는 모두 유토피아적  
발상이라고 여겨졌던 것들이 결국 이뤄졌다.  
기본소득도 그렇게 될 것이다.

- 루터 브레만(why we should give everyone a basic income)

## 참고문헌

### ▶ 단행본

- 오준호, 『기본소득이 세상을 바꾼다』, 개마고원, 2017.1.
- 제임스 퍼거슨, 『분배정치의 시대』, 조문영 옮김, 여문책, 2017.1.
- 팀 던럽, 『노동없는 미래』, 엄성수 옮김, 비즈니스맵, 2016.12.
- 다니엘 라벤토스, 『기본소득이란 무엇인가』, 이한주·이재명 옮김, 책담, 2016.10.
- 마틴 포드, 『로봇의 부상』, 이창희 옮김, 세종서적, 2016.3.
- 제러미 리프킨, 『한계비용 제로 사회』, 안진환 옮김, 민음사, 2014.9.
- 바티스트 밀롱도, 『조건없이 기본소득』, 권효정 옮김, 바다출판사, 2014.6.
- 이명현, 『복지국가와 기본소득 : 논쟁과 전략의 탐색』, 경북대학교 출판부, 2014.2.
- 토마스 피케티, 『21세기 자본』, 글항아리, 2014.9.
- Sen Amartya, "Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation", Oxford University Press, 1983

### ▶ 논문 및 보고서

- 최광은, 기본소득 모델의 이해와 한국에서의 도입 가능성 연구, 한신대학교, 2009
- 곽재성, 룰라의 사회정책에 대한 소고-Bolsa Familia를 중심으로, 2011
- 임정빈, 이태주 외 6명, 방글라데시 꾸밀라지역 농촌종합개발사업 사후평가 보고서, 한국국제협력단, 2015.12.
- 정원호 외 2명, 4차 산업혁명 시대 기본소득이 노동시장에 미치는 효과 연구, 기본연구2016-29, 한국직업능력개발원, 2016

정연·이주연, 기본소득과 건강, PHI Issue Paper 2016-09, 시민건강증진연구소, 2016.9

\_\_\_\_, The Future of Jobs, World Economic Forum, 2016  
[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Future\\_of\\_Jobs.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf)

ILO, Social Protection Floors for Fair and inclusive Globalization, Geneva: International Labour Office, 2011.

Louise Haagh, Basic Income as a pivoting reform, Nature, June 2017 Vola  
 Articlal25

OHCHR, Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, 2017  
<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/SRExtremePovertyIndex.aspx>

OECD, Basic income as a policy option : Can it add up?, policy brief on the Future Work, 2017.5, <http://www.oecd.org/employment/future-of-work.htm>

BIG Coalition, Relief through cash, Claudia & Dirk Haarmann, 2015.7

Heather Montgomery, “Can commercially-oriented Microfinance help meet the MDG”, World Development Vol 39, 2011

Guy Standing, “How Cash Transfer promote the case for Basic Income”,

An International Journal of Basic Income Reaserch vol3, 2008,4

Basic Income Grant Pilot Project Assessment Report, BIG Coalition, 2009.

Basic Income Grant Pilot Project Assessment Report(half), BIG Coalition, 2008.

Robert E. Hall, “Effects of the experimental negative income tax on labor supply, work incentives and income guarantees”, The Brookings Institution, 1975

Deborah Wetzel, Bolsa Familia: Brazil’s Quiet Revolution,  
<http://www.worldbank.org/en/news/opinion/2013/11/04/bolsa-familia-Brazil-quiet-revolution>

Happy families: An anti-poverty scheme invented in Latin America is winning converts worldwide, The Americas: Brazil in The Economist print edition, MACEIÓ: Feb 7th 2008

Overseas Development Institute, "Cash Transfers : what does the evidence say?", 2016.7.

[https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57bafa91ed915d1259000002/Cash\\_transfers\\_what\\_does\\_the\\_evidence\\_say\\_Full\\_Report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57bafa91ed915d1259000002/Cash_transfers_what_does_the_evidence_say_Full_Report.pdf)

▶ 신문기사 및 웹페이지

기본소득한국네트워크, [http://basicincomekorea.org/all-about-bi\\_definition/](http://basicincomekorea.org/all-about-bi_definition/)

Basic Income Earth Network(BIEN), <http://basicincome.org/basic-income>

강남훈·곽노완·김종철, 모두에게 존엄과 자유를 -기본소득, 왜 필요한가, 녹색평론 2013년 7-8월호

[http://www.greenreview.co.kr/archive/131dialogue\\_BasicIncome.htm](http://www.greenreview.co.kr/archive/131dialogue_BasicIncome.htm)

이지용, "로봇 스마트공장의 힘.. 아디다스 24년만에 獨 유턴", 매일경제, 2016.5.25. <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?no=376176&year=2016>

이창곤 외 2명, "알파고시대'의 대안은 기본소득? 정부부처, 정치권도 '열공' 중", 한겨레, 2016.7.18.

[http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/752864.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/752864.html)

송선옥, "빈민 두 번 올리는' 마이크로 크레딧 기로에", 머니투데이, 2010.12.8.

<http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2010120809450599589&outlink=1&ref=http%3A%2F%2Fsearch.naver.com>

이운정, "햇이슈 기본소득, 인도와 나미비아의 기본소득 실험", 조선일보, 2016.9.26.

[http://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2016/09/25/2016092501861.html](http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2016/09/25/2016092501861.html)

## MEMO

연구자료

ODA연구 2017-17-122

『개발과 이슈』는 국제개발협력분야의 주요 현안에 대한 분석과 최근 연구 및 정책을 소개하여 국내외 국제개발협력에 대한 인식을 제고하고 관련 정책 수립과 사업 추진에 방향을 제시하기 위해 발간되는 비정기간행물입니다. 본 연구 보고서의 내용은 출처와 집필자 명시 하에 인용이 가능합니다. 본 연구의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와 일치하지 않을 수도 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA ODA전자도서관(lib.koica.go.kr)을 통해서도 볼 수 있습니다.