

서울 개발 컨센서스의 확립

G20이 고려해야 할 필수 개발 의제

www.oxfam.org



2010년 11월 서울 G20 정상회담은 중요한 결정을 눈앞에 두고 있다. G20이 회원국들의 자국 이해 관계에만 주목하는 집단으로 후퇴할 수도 있고, 아니면 전 세계가 직면한 경제, 식량 및 기후변화 위기를 해결하기 위한 진정한 글로벌 리더십을 갖추고 있다는 것을 증명해 보일 수도 있다. G20 정상회담은 21세기가 당면한 도전 과제들을 해결하기 위한 서울 '개발 컨센서스'를 채택해야 한다: 가난한 여성과 남성, 그리고 빈곤 국가의 정부가 가난을 극복하기 위해 필요한 수단을 제공할 수 있는 지속가능하고 공정한 성장을 통해 불평등을 줄여나가고, 세계 빈곤 문제에 제동을 걸어야 한다.

1 서울 개발 컨센서스의 확립

리먼 브러더스 파산으로 촉발되어 세계 경제를 강타한 금융 위기가 발생한지 2년이 지난 지금도 세계 경제 회복의 지속가능성은 여전히 불투명하다. 선진국에서는 경제 침체와 긴축 재정정책 실시로 상당수의 일자리가 줄어들고, 사회복지 지출이 감소하였으며, 더블딥 침체 가능성마저 상존하고 있다. 개발도상국은 세계 경제 위기로 인한 충격에서 여전히 헤어나지 못하고 있다. 경제 위기는 개발도상국에서 심각한 생활고를 야기하는 한편 사회투자, 빈곤 및 불평등 퇴치를 위한 노력을 원점으로 되돌리면서¹ 고용과 무역, 정부 재정에 악영향을 끼쳤다.

G20의 출범²은 놀라운 성취였으나, 지금까지의 성과에는 판단이 엇갈리고 있다. G20이 세계 문제들에 대해 영구적인 해결책을 개발하고 제시해줄 수 있을지에 대한 명확한 증거는 아직 없다. 하지만, G20이 - 회원국들이 스스로 칭하듯- 세계 최고의 경제 논의체라면 마땅히 G20 회원국의 즉각적인 이해관계를 넘어선 이슈에 대해 행동에 나서야 할 것이다.

세계 빈곤 퇴치를 위한 행동은 신뢰성 있고 효과적인 G20 의제의 핵심이다. 보다 효과적으로 작동하기 위하여 G20은 연이은 경제, 식량 및 기후 관련 위기들을 극복하기 위해 세계가 요구하는 리더십을 촉진하고 제공해야 할 것이다. 이러한

전 지구적 도전과제를 표명하는 것은 모든 세계 시민들의 관심사일 뿐 아니라 G20이 절대적으로 필요로 하는 신뢰성을 제공할 것이다. 또한, 이것은 의문의 여지 없는 도덕적 책무이기도 하다.

G20은 2009년 런던 정상회담 때부터 개발 의제에 대해 논의해 왔으나, 현재까지는 의제 합의에 실패하였다. 2010년 서울에서 열리는 G20 회담은 가난한 사람들에게 역량을 길러주어 이들이 경제위기든 기후변화이든 간에 외부충격을 스스로의 힘으로 극복해낼 수 있도록 함으로써 최빈국에 실질적인 결과물을 도출할 수 있도록 하는 새롭고 포괄적인 개발 컨센서스를 만들어낼 시점이다. 서울 정상회담은 G20 국가들의 지원 의지 및 역량을 시험할 수 있는 중요한 자리가 될 것이다.

2010년 9월 뉴욕에서 열린 새천년개발목표 회의에서 세계 지도자들은 인간 중심의 개발에 대한 의지를 재천명했다. 이를 실현하기 위해서는 G20이 인간 복지의 복합적인 결정요소들을 인지해내는 통합적이고, 효과적이며, 지속가능한 개발 방법을 획득해야 한다³. 세계가 직면해온 도전 과제는 21세기에 크게 변화해 왔다. 그렇다면 그 대응책 또한 변화해야 할 것이다.

G20은 새로운 서울 개발 컨센서스를 확립할 기회와 책임을 동시에 가지고 있다. 이를 실현하기 위해 세계 지도자들은 다음 내용에 합의해야 한다.

- 지속가능하고 공정한 성장정책 시행, 불평등 감소, 당면한 빈곤 및 기아의 퇴치
- 무역과 법규, 금융 분야에서 빈곤층을 위한 성장 의제의 시행을 위해 필요한 모든 수단의 최대 활용
- G20 정상회담 후속 회의 주요 의제 항목
- 회원의 절반이 저소득국가(LICs)로 구성된 새로운 G20 개발 실무그룹을 설립하고, 이 실무그룹은 2011년 프랑스 G20 정상회담에서 제시될 전략적 실행계획 마련
- 특정 지표와 일정표를 점검하는 G20 연례보고서 발행
- 이전에 G8이 합의한 개발 지원 약속을 고려하고 G8 국가의 지원 의무 이행 약속을 반영하는 의제의 확립
- 진정한 투명성 확보 및 시민사회 참여 유도. 모든 G20 실무그룹의 시민사회단체 협의 필수
- 최소한 아프리카 연합(African Union)과 아시아 및 중남미 지역기구를 참여시켜 G20의 대표성 확대
- 금융 부문에 대한 과세를 포함, 불평등과 빈곤을 줄이고, 기후변화에 제동을 거는 지속가능한 자원 조달 방법의 개발

2 적극적인 정부 역할의 중요성

대다수 빈곤층은 여전히 세계화와 개혁의 혜택을 누리지 못하고 있다. 많은 사람들이 워싱턴 컨센서스의 경제 정책 처방이 불완전하다고 - 제도적, 환경적, 사회적 이슈에 대한 관심이 부족하거나 혹은 그 자체로써 지침 철학이 되기에 부족하다고 - 생각한다.

로버트 B. 졸릭, 세계은행 총재⁴

모든 빈곤국에 공동으로 적용되는 공정하고 지속가능한 해결책을 가져올 만능 비법은 없다. 21세기에 전 세계는 유사한 도전과제에 직면해 있는 한편, 각국이 어려움을 겪는 방식은 각기 다르기 때문에 국가별 상황을 반영한 해결책이 필요하다. 워싱턴 컨센서스에서 도출된 정책들은 상명하달식이며, 자유화를 통한 성장에 과도하게 중점을 두고, 국가의 역할을 제한하며, 불평등 해소 및 빈곤 퇴치를 위한 투자 필요성에 대한 인식이 부족하였다. 이로 인해 대다수 참담한 결과가 초래되었다.⁵ 이러한 접근 방식은 가능한 경제 성장마저 실패하게 했을 뿐 아니라, 개발도상국 성장의 걸림돌로 작용하고, 불평등을 확대하는 한편, 사회 결속을 저해했다. 2009년 G20 정상회담은 이 같은 정책 운용의 위험성에 대한 인식을 공식 표명하였다.⁶ 이제 과거의 실패한 정책을 중단하고, 행동하는 시민과 정부를 장려하는 새로운 개발 컨센서스를 마련할 때다. G20 개발 컨센서스는 지속 가능하고, 경제 복원력을 제고하며, 불평등을 감소하고, 빈부 격차를 줄일 수 있는 개발 정책을 각국 정부가 주도적으로 운용할 수 있도록 허용해야 한다.

실제로 한국이 오늘날과 같은 경제 발전을 이룰 수 있었던 것은 정부의 적극적인 역할이 있었기 때문이다 (Box1 참조). 여러 요인 중 상당수가 정부와 연관이 있다: 정부가 대내 금융 흐름을 엄격히 관리하고, 교육, 보건, 농업 분야에 상당한 투자를 했으며, 조기에 여성 개발법(1995)을 도입하고, 취약한 분야를 세계 시장의 변동성으로부터 보호했다.

Box 1: G20은 자신들의 경험을 전파할 수 있을까?

지난 50년간 한국은 다른 동아시아 국가들처럼 경제를 변모시켜왔다. 반세기전 한국의 1인당 국민소득은 82달러로, 당시 가나 1인당 국민 소득의 절반에도 미치지 못했다. 오늘날, 한국의 1인당 국민소득은 19,000달러로 무려 200배나 증가하였다. 그러나 아이러니하게도, 오늘날 아시아의 호랑이들을 있게 한 주요 정책 중 몇 가지는 한국을 포함한 G20이 처방한 정책에 빠져있다.

한국의 G20 위원회가 발행한 '개발 이슈 보고서'(the Development Issue Paper)가 인적 자원의 역할을 다루고 있기는 하나, 보건, 교육, 인프라에 대한 규모 있는 정부 투자의 중요성은 다루지 않고 있다. 또한 이 보고서는 공정한 토지 개혁의 필요성과 보다 중요하게는 경제의 견인과 성장을 위한 정부의 주도적인 역할을 간과하고 있다.

한국인 경제학자 장하준 교수는 G20이 자신들이 자국에서 시행해온 것보다 훨씬 강도 높은 자유주의 정책 처방을 빈곤국가들에 적용하려 하는 것이 오늘날의 개발도상국들이 발전을 위해 밟고 올라가야 할 '사다리를 차버리는 것'과 같은 위험성을 가진다고 지적한 바 있다.⁷

출처: D.Green(2008) 빈곤에서 권력으로: 빈곤과 시민은 어떻게 빈곤과 불평등을 해결할 수 있을까

오늘날, G20 내에서 부상하고 있는 몇몇 국가는 성공적인 정부 정책이 어떻게

올바른 국가 발전을 가져올 수 있는지 보여주는 좋은 사례이다. 예를 들어, 중국의 경제 발전으로 수백만 명의 사람들이 빈곤에서 벗어났으며, 이제 중국은 저탄소 친환경 개발 프로젝트에 상당한 금액을 투자하고 있다.⁸ 인도네시아는 상당 기간 정부 주도의 재분배 정책과 고용 창출을 통해 사회 불평등을 감소시켜왔다. 공공서비스 분야에 투자하는 국가일수록 그 국민은 건강하고 교육받았을 확률이 높으며, 이들은 장기적인 국가 발전을 유지하는데 핵심적인 역할을 하게 된다. 예를 들어, 1970년대 인도네시아 정부의 막대하고 광범위한 공공교육 투자는⁹ 현재 90퍼센트를 넘는 인도네시아의 문자해독율로 연계된다.¹⁰ 브라질은 최근 기아수준을 낮추고 불평등을 저지하는데 빠른 진전속도를 보이고 있으며(Box 2 참조), 공공 보건 분야 투자로 현재 97퍼센트 이상의 여성이 출산 시 충분히 교육받은 조산원의 도움을 받고 있다.¹¹

Box 2: 브라질: 기아 퇴치에 기여한 국가 정책

1990-92년과 2004-06년 사이 브라질의 기아 인구 비율은 10퍼센트(15.8백만 명)에서 6퍼센트(11.9백만 명)로 감소했으며, 영양실조도 73퍼센트나 감소했다. 체중미달 어린이 비율도 절반으로 줄었다.

브라질 정부는 룰라 대통령 주도로 대통령 임기가 끝나기 전까지 기아문제의 완전한 퇴치를 목표로 설정하고 있다. 이 목표를 달성하기 위해 브라질 정부는 야심차게 ‘기아 제로’ 프로그램을 출범시켜 현재 기아 인구의 1/3이 혜택을 받고 있다.

이 프로그램의 초석은 *Bolsa Familia*(가족 보조금)이다. 소득이 빈곤선 이하인 가정의 어머니에게 매월 80달러를 제공하며, 해당 아이들은 백신 접종을 지원받고 규칙적으로 학교에 나간다. 이 프로그램으로 대상자의 1/4 이상이 혜택을 받았다.

브라질은 또한 국내 식량 소비량의 70퍼센트를 생산하는 소규모 농가를 강화하기 위해 노력하고 있다.

농업 개혁 프로그램과 함께 이들이 금융 서비스 및 보험, 기술지원에 대한 접근성을 높인 덕분에 브라질은 식량 가격 폭등 및 세계 경제 위기에 대응하여 그 취약성을 줄일 수 있었다.

출처: 옥스팜(2010) ‘기아를 절반으로: 여전히 가능한가?’, 옥스팜 인터내셔널 브리핑 보고서

3 거버넌스와 대표성: G20은 누구를 대변하는가?

G20의 출범은 오랫동안 지연되어 온 개발도상국의 경제 및 정치적 중요성이 인정받게 되었음을 보여준다. 그러나 구성상, G20은 효과적인 리더 역할을 수행하기에 필요한 국제적 정당성이 결여되어 있다.

G20이 더욱 신뢰를 받기 위해서는 저소득 국가(LICs)에 문을 개방해야 한다. 아프리카 연합(AU)은 이미 G20에 배석을 요청했다. G20이 더욱 정당성을 확보하기 위해서는 최소한 아프리카 연합(AU), 중남미 및 아시아 지역기구들에게 완전하고 영구적인 의석을 배정해야 한다. 또한 이 의석들은 모든 사전회의를 비롯하여 실무그룹과 저소득국가들에 대한 G20의 정책 관련 영향력 평가에서의 완전한 참여를 보장하는 것이어야 한다.

새로운 G20 개발 실무그룹을 구성하는데 있어 구성원의 절반을 저소득 국가들로 구성하는 것이 중요하다. 이 실무그룹은 2011년 프랑스 G20 정상회담에 제시할 전략적 실행계획을 개발해야 할 필요가 있다.

또한, G20회의는 UN총회 및 UN의 각종 절차 실행을 방해하기 보다는 보완하는 역할을 해야 한다.

중요한 것은 G20이 각종 절차를 투명하게 추진하여 시민사회단체가 그 활동에 참여할 수 있고, G20의 의사 결정에 영향을 미치며, 약속한 내용을 확실히 이행할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 G20은 특정 지표 및 일정표에 대한 연례 보고를 시행해야 한다. G8이 선언한 각종 약속들이 그 동안 제대로 이행되지 못한 점을 감안하면, G20의 연례 보고가 매우 중요하다는 것을 알 수 있다.

4 개발 컨센서스의 주요 도전 과제

평균 성장률에만 중점을 두는 경제 정책은 위협할 정도로 순진한 것이다. 특히 불평등이 심각한 국가에서 더욱 그러하다.

로드니 램샤란(Rodney Ramcharan)
IMF 아프리카 지부 선임 경제학자.
2010¹²

지금 세계는 세계 개발 의제를 진정 효과적으로 추진하기 위해서는 G20 이 나서야만 하는 신규 공통 도전과제들에 직면하고 있다. 경제 성장에만 중점을 둔다면 단기적, 장기적으로 모두 성과를 내기 어려울 것이다. 세계 성장을 제한하고 가난을 영구히 지속시키는 불평등 해소를 위해 초기부터 함께 노력하고, 밀접하게 연관된 기후 및 식량 위기를 해결하지 않으면 평등한 성장 및 발전의 근간을 저해하게 될 것이다. 이는 세계 정책 및 G20 회원국들의 개별 국가 정책, 개발도상국을 위한 정책 수립 시에 고려해야 할 글로벌 이슈이다. G20 개발 실무그룹은 성공적 결과를 도출하기 위해서 이러한 문제들을 모두 고려해야 할 것이다.

불평등을 줄이는 성장

G20 개발 의제가 성장에만 관심을 둔다면 진정한 위험성이 있다. 그러나 세계적으로 볼 때 성장만 추구한 경우 대부분 국가에 돌아가는 영향력은 무시할만한 수준에 지나지 않았다. 1981년부터 2001년까지 세계 총생산(GDP)은 19조 달러 증가했다. 하지만, 이 시기에 극심한 빈곤에 시달리는 인구가 통계 작성 시작 당시 세계 인구의 1/3을 차지했음에도, 하루 1달러 미만으로 살아가는 이들의 수입은 전체의 극히 미미한 수준인 1.5퍼센트에 지나지 않았다.¹³ 오늘날

세계 인구의 소득 하위 40퍼센트인 빈곤층은 전 세계 소득의 5퍼센트 밖에 차지하지 않으나, 반면 세계 인구의 소득 상위 20퍼센트를 차지하는 부유층은 전체 소득의 3/4을 차지하고 있다.¹⁴ 이 같은 불평등으로 발생하는 비용은 세계 성장을 제한할 수 있다.¹⁵

물론, 경제 성장은 발전을 위해 꼭 필요하다.¹⁶ 그러나, 지난 50년간을 돌아보면 성장만으로 세계 빈곤을 퇴치하기에는 충분치 않다. 가난한 사람들이 사는 곳에서 경제 성장이 일어날 때 빈곤이 가장 빠르게 감소한다. 가난한 사람들이 보다 많은 인적 자원과 토지 그리고 정치적 힘을 가질 때 그들은 좀 더 혜택을 누릴 수 있게 된다. 하지만, 최근 세계은행 보고서가 보여주듯이 정책 결정이 차이를 만든다.¹⁷

따라서 빈곤층을 목표로 하는 경제 성장이 필요하다. 다시 말해 성장이란 지속가능하고 복원력 있으며 불평등을 해소하는 것이다. 경제 성장의 긍정적 효과는 그 자체가 스스로 번져나가는 것이 아니라 주의 깊은 정부 정책을 통해 유도될 필요가 있는 것이다.¹⁸

경제 성장을 통해 중국에서 수백만 명이 성공적으로 빈곤에서 벗어나고, 규모가 덜하긴 하지만 인도에서도 많은 사람이 빈곤에서 벗어나는 동안 양국 모두 경제 성장의 혜택이 불공평하게 분배될 경우 사회 불안이(또한 환경에 대한 지속가능하지 않은 부담이) 발생할 수 있다는 것을 인식하게 되었다.

사회 영역 역시 생산 영역이라는 것, 그리고 인적자원에 대한 투자 없이는 GDP성장 또한 저해된다는 것 등과 같은 성장에 대한 보다 진일보한 시각이 자리잡고 있다.¹⁹ 이러한 이유로 서울 개발 컨센서스는 교사 및 간호인력 양성 등과 같은 교육과 보건에 대한 보편적 접근권을 제공하기 위한 도전과제들이 무엇인지 파악해야 한다. 그러나, 필수 서비스에 대한 보편적 접근권은 사용자 비용이 제거될 때만 중대한 진전이 일어날 수 있다. 2010년 4월 시에라리온 대통령이 모든 산모 및 5세 미만 아동의 보건 관련 비용을 무료로 제공하기로 결정한 이후에 보건소를 방문하는 아동 숫자는 179퍼센트 증가했다²⁰. 수도인 프리타운의 산전 클리닉에는 이전보다 7배나 많은 여성이 방문했다. 이와 같이 보편적 서비스의 제공을 통해 발생하는 연쇄적 경제 효과는 놀라운 것이다(Box 3 참조). G20은 국제통화기금(IMF)을 독려하여 각국 정부가 사회 부문을 비롯한 생산적 분야에 대한 지출을 늘리도록 해야 한다. 이는 과도하게 보수적인 거시경제 정책에 종말을 고해야 한다는 것을 의미한다.²¹

Box 3: 필수 공공 서비스가 경제 성장의 중심이다.

보건 및 교육과 같은 무료 공공 서비스는 평등한 발전과 효율적 성장의 기반이다. 사람들이 비경제활동 인구가 되는 것은 개인의 선택 문제가 아니라, 건강이 나빠졌거나 공식 경제에서의 교육이나 훈련, 직업에 대한 접근이 어렵기 때문이다.²² 연구에 따르면 아프리카에서만 말라리아 때문에 수백만 명이 사망하거나 투병하고 있어 연간 120억 달러의 손실이 발생한다.²³ 반면, 초등 교육 투자에 대한 평균 수익률은 18.9퍼센트로²⁴, 6개월간 평균 남성 중등 교육 비율을 증가시켰을 때 연간 GDP가 1.1퍼센트 증가했다.²⁵ 여성 교육에 대한 투자 수익률은 더욱 높다.²⁶

필수 공공 서비스 제공은 자원이 유한한 세상에서 장기 성장을 위한 전략의 한 부분이 되어야 한다. 이는 생산성의 직접적인 향상을 가져올 뿐 아니라, 장기적이고 지속 가능한 성장을 이루기 위한 필수 요소들인 세수 기반 및 투자 조건을 개선함으로써 승수 효과를 불러온다. 대만의 경우, 대대적인 토지 재분배와 교육 및 보건에 대한 접근성 향상을 결합하여 실시하면서 수입 불평등의 격차를 줄일 수 있었다. 1940년 대만 인구의 80퍼센트가 문맹이었으나, 1980년대 중반 문맹 인구는 거의 사라졌다.²⁷ 서울 개발 컨센서스는 개발도상국의 성장을 위한 필요조건을 투입할 수 있도록 하는 필수 사회 개발 요소들을 고려해야 한다.

또한 경제 변동성이 제거될 필요가 있다. 경제학자들이 주식이나 자금흐름 등에 대해 논의하는 동안 이러한 충격에 대비하지 못한 국가들의 경우 취약성이나 경제적 충격으로 인해 갑작스런 재난상황에 빠지게 된다. 금융 빈곤에서의 탈출은 단순히 평균 수입의 증대만을 뜻하지 않는다. 이것은 특히 매일 가족들의 생계를 책임지는 여성들에게 중요한 문제이다.

Box 4: 사회 보장 시대의 도래

세계 경제 위기는 개발 이슈로서 사회 보장을 정치적 논의의 대상으로 각인하였다. 또한, 보다 광범위한 차원에서 모든 분야의 리스크 및 변동성 관리 중요성이 주목 받게 되었다. 가난한 사람들이 스스로를 보호할 수 있어야 하므로, 기후 변화 적응 및 재난 위기 감소 등 빈곤층의 복구력을 강화할 수 있는 여러 수단과 함께 사회 보장 제도의 제공이 필수적이다.

많은 G20 국가들은 이미 사회 보장 서비스를 제공하고 있다. 예를 들어, 인도의 마하트마 간디 지방 고용 보장 제도(Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme)가 좋은 예이다. 그러나, 최근 해외개발연구소(Overseas Development Institute)가 저소득 국가 10개국을 대상으로 연구한 자료에 따르면 해당 국가의 사회보장 제도가 빈곤층 극소수에게만 혜택을 제공하는 등 전체 사회보장 운영이 매우 단편적이었다.

서울 개발 컨센서스는 저소득 국가에게 적절하게 기획된 사회보장 제도가 제공될 수 있도록 해야 할 것이다²⁸.

출처: Oxfam(2010), '세계 경제위기와 개발도상국', 옥스팜 인터내셔널 연구 보고서(Oxfam International Research Report)

기후 위기

기후변화는 G20 및 저소득 국가 모두의 현재와 미래의 안전과 번영에 즉각적으로 위협이 되고 있다. G20 회원국들은 이제 더 이상 피할 수 없는 기후변화에 따른 인적, 경제적 영향으로 인해 고통받고 있다. 만약 세계가 적절한 대응에 실패한다면 기후 변화가 초래할 경제적, 사회적 손실은 더욱 증가할 것이다. 세계 최빈곤층은 기후 변화에 책임이 가장 적지만, 향후 10년간 세계가 기후 변화에 우유부단하게 행동한다면, 기후 변화로 인해 가장 큰 고통을

겪게 될 것이다.

G20은 두 가지 중요 역할을 할 수 있다. 첫째, G20은 현 기후변화 관련 목표를 상향 조정하고, 세계 정치협의체를 강화하며, 현재 우리에게 시급한 관련 협약을 마련할 수 있고, 또 해야만 한다. 이러한 노력의 일환으로, G20은 더욱 야심찬 접근법 도출을 위해 상충하는 경제, 안보, 인적 문제를 파악해야 한다. 2009년 UNFCCC 코펜하겐 기후변화선 실망을 안겨준 국제 리더십 실패의 대표사례였다. 이는 G20 회원국들의 이해관계 상충으로 인한 것이었다. 아무 진전도 없는 현재의 교착 상태는 UNFCCC를 통해 구속력 있는 협정에 합의하고, G20의 선진국 및 개발도상국간 합의를 통해서만 극복할 수 있다.

둘째, G20은 저탄소 개발을 위해 주도적인 역할을 할 수 있는 특별한 위치에 있다. G20 회원국들이 방출한 온실가스는 2006년 세계 온실가스 방출량의 거의 77.3 퍼센트를 차지했다.²⁹ 이제 G20 국가들은 신속한 조치를 통해 저탄소 투자를 확보하고 기온 상승 수준을 평균 1.5도 이내로 유지해야 한다.

모든 G20 국가들은 저마다의 역할이 있다. 그러나, 선진국은 2010-12년까지 단기재정지원(fast-start finance)에 약속한 300억 달러를 제공하고 개발도상국에 기술 이전을 촉진함으로써 온실가스 배출 감소 노력에 앞장서야 한다.

기아 문제와 자원에 대한 접근성 부족

G20 국가들이 해결해야 할 세 번째 도전과제는 현재의 기아 위기 해결과 식량 기본권 보장이다. 이 세가지 도전과제는 이미 밀접하게 연관되어 있으며, 연관성은 향후 더욱 증가할 것이다. 빈곤층 기아 문제는 보통 경제 변동성, 자원 경쟁, 기후변화와 같은 세계적인 압력의 결과로 나타난다. 식량 및 연료 가격이 동반 상승하며 2008년에 최고점에 달했고, 이 때문에 영양실조로 고통을 겪는 사람들의 숫자가 기존 8억 5천 4백만 명에서 역사상 처음으로 10억을 넘어섰다. 오늘날 9억 2천 5백만 명의 사람들이 여전히 식량 부족에 시달리고 있다.³⁰ 이 같은 상황은 미래에 더욱 심각해질 것이다. 2030년까지 식량 수요는 50 퍼센트, 물 수요는 30퍼센트, 에너지 수요는 50퍼센트 증가할 것이다.³¹ 기후 변화는 기온 상승과 식수 부족을 야기해 식량 공급을 저해하고 개발도상국에서의 경작지 감소를 초래할 것이다.

G20은 전 세계가 농경 자원을 잘 활용해 모두를 위한 식량 생산과 번영이 가능할 수 있도록 하는 중대한 역할을 맡고 있다. G20 국가는 전 세계 식용 곡물의 72퍼센트를 재배하고, 이 중 63퍼센트를 소비한다. 또한, 전 세계 영양 실조 인구의 절반을 차지하고 있기도 하다. G20 국가들은 식량 위기의 근본 원인을 막기 위해 필요한 전 지구적 조치를 시행하거나 멈출 수 있는 힘과 자원을 확보하고 있다. G8은 2009년 라퀼라에서 세계 식량 안보 문제 해결을 위한 중요한 시발점을 마련했으며, 이제 바톤은 G20에게 넘겨졌다.

도전과제는 크게 세 가지다. 첫째, G20은 소규모 농가에 투자하고 세계 농경 르네상스가 일어날 수 있도록 해야 한다. 이는 단순히 더 많은 식량을 생산하기

위해서만이 아니라, 세계 빈곤 인구 - 세계 빈곤 인구의 3/4은 농촌 지역에 거주하며, 이들 중 대다수는 생계 유지를 위해 소규모 경작에 의존하고 있는 농민, 특히 여성들이다 - 에게 더욱 지속가능하고, 복원력이 강하며, 공정한 방향으로 나아갈 수 있도록 해야 한다. 둘째, G20은 세계 식량 가격 위기를 막을 수 있는 메커니즘을 개발하는 등 필요한 조치를 취하여 세계 기아의 원인을 해결하고, 세계 식량 시장의 안정성을 높여야 한다. 또한 오랫동안 지연된 OECD(경제협력개발기구) 농가 보조금 지급 관행을 개혁해야 한다. 셋째, G20은 세계 토지 점유에 관한 전 지구적 행동 계획을 통해 빈곤층이 식량 마련을 위해 의존하고 있는 토지와 식수를 침해하지 않도록 해야 한다.

5 시행 수단: 새 개발 컨센서스를 어떻게 시행할 것인가

서울 개발 컨센서스 이행을 위해서는 개발도상국이 가능한 모든 가용 자원 마련 수단에 접근할 수 있도록 해야 한다. 즉, 세제 불평등 해소와 보다 공정한 무역 협정 마련부터 충분한 혁신적인 외부 자금 조달에 이르기까지 정치적 의지가 필요하며, 전 세계가 개발도상국에의 원조 약속을 확실히 이행해야 한다.

세제 불평등 해소

모든 국가는 공정한 세제를 통해 스스로의 세수를 확보할 수 있어야 한다. 그러나 현재 국제 시스템의 문제로 인해 많은 국가들이 국내 세수를 확보하거나 혹은 적절한 관세를 부과하는데 어려움을 겪고 있다.

2009년 G20 런던 정상회담에서 세계 정상은 탈세 및 조세 회피 방지를 위한 협력을 약속했다. G20 국가들은 개발도상국에 절대적으로 필요한 재원을 앗아가는 조세 피난처를 철저히 단속하기로 한 약속을 이행해야 한다.

안타깝게도 런던 정상회담 이후 체결된 세제 협력에 관한 국제 협약은 이미 실효성이 없음이 드러나고 있다. G20은 어떠한 감시 형태로든 비밀 관할 지역(secretary jurisdiction)에 대한 정보 요구에 응해야 하며, 관련 정보를 다자간에 자동으로 교류하고 공유한다는 점을 확실히 해야 한다. 또한, G20은 그동안 지연되어온 투명성 조치를 취하여³² 비협조적 관할 지역 리스트를 철저히하고 객관적으로 작성해야 하며, 이에 대해 사전에 약속한 각종 제재 조치를 취해야 한다.

G20 국가에 등록된 기업들은 세계 각국에서 조세 채무를 줄이기 위해 불법적이고 부정한 방법으로 조세 피난처를 계속 활용하고 있다. 이로 인해 개발도상국들은 매년 총 약 1천 6백억 달러의 손실을 보고 있다.³³ 이 같은 유해

관행을 근절하기 위해 G20은 국가별로 초국가적 기업들이 매년 의무적으로 업무 관행을 국제 기준에 따라 신고하도록 해야 한다.

무역

원활한 무역은 수백만의 인구를 가난에서 벗어나게 할 수 있다. 하지만 무역량만 늘린다고 빈곤 퇴치가 이루어지는 것은 아니다. 경제 발전을 확실히 하기 위해서는 공정한 무역 원칙은 발전을 보장하는데 필수적이지만, 다자간 무역 체제는 개발도상국의 이해에 반하는 방향으로 왜곡되어 왔다. G20은 세계에서 가장 거대한 무역 협의회체로서 도하 라운드를 재설계하여 공정 무역 원칙을 정립할 수 있는 힘이 있다.

G20은 리더십을 발휘하여 도하 라운드 마무리를 위해 적극적 역할을 해야 한다. 이를 통해 모두가 발전하고 장기적인 지속가능 성장을 이룰 수 있을 것이며, 최빈국(LDC)이 필요로 하는 특별한 도움을 줄 수 있을 것이다. 이를 위해 G20은 도하 라운드 마무리를 위한 신뢰성 있는 기한 설정 및 약속을 해야 한다. G20은 또한 개발도상국 정부가 해외 투자에 대해 분별력 있는 조치를 시행하는 것을 제한하거나,³⁴ 지적재산권에 대해 불공정 조건을 요구하는 불공정한 무역 관행 및 양자간 투자 협정을 개정하거나 폐지하는데 합의해야 한다.

일부 부문에서 G20은 이미 이 같은 움직임을 시작했다. 토론토 정상회담에서 G20은 저소득 국가 미래 역량 및 인프라 개발, 경제 개혁을 지원하여 개발도상국이 무역을 통해 혜택을 보도록 하자는데 합의했다.^{35,36} G20은 이제 무역을 위한 원조에 관한 새롭고 구속력 있는 자원 약속을 마련하여, 개발도상국이 공정 무역을 할 수 있도록 역량과 인프라를 구축하고, 그들이 빈곤을 벗어날 수 있도록 해야 한다.

외부 재정 지원

혁신적 재정 조성안은 개발도상국이 경제 개발 및 기후 변화 대응, 평등한 성장을 위해 필요한 새 조세 수입원을 제시할 수 있다. G20이 고려해야 할 혁신적 재정 마련 방법은 여러 가지가 있다. 그러나 금융 부문에서 모든 거래에 대해 약 0.05퍼센트의 세금을 부과하는 방안이 가장 주목할만한 방법이며, 이는 유해한 투기 자본 흐름을 제한함으로써 더욱 광범위한 혜택을 가져올 수 있다.

또한, 원조 약속이 지켜져야 한다. 토론토에서 G20은 개발 격차 해소를 위해 새천년개발목표(MDGs)가 중요하다는 점을 다시 확인했다. 이를 실현하기 위해서는 G20 중 G8 국가들이 원조 약속 대비 부족한 금액을 이행하는 것이 중요하다. 국가들이 원조 이행 약속을 지키지 않으면 빈국의 성장을 돕겠다는 G20의 의제를 기초부터 훼손하는 것이 된다. 재정 지원 약속을 이행하지 않으면, 이미 위기 전후로 늘어나는 국가 채무로 인해 큰 어려움을 겪고 있는 개발도상국들이³⁷ 이미 재원이 부족한 보건 및 교육, 생산적인 부문에 지출을

못하게 되어 자국 국민 대다수에게 혜택을 줄 수 있는 효과적인 경제 성장을 추진할 수 없게 된다.

경제 위기 발생 이전부터 예산에 대한 압박 증가로 어려움을 겪고 있던 원조국들은 약속을 제대로 이행하지 않기 시작했고, 2010년까지 개발도상국에 연간 500억 달러를 제공하기로 했던 기존 약속 대비 매년 200억 달러를 덜 기부하여 차이가 발생하기 시작했다.³⁸ 서울 개발 컨센서스의 효과적 이행을 위해서는 G20이 기존 G8의 개발 약속을 고려하여 원조를 약속한 G20 국가들이 그 약속을 이행할 수 있도록 하는 것이 중요하다. G20내 G8 국가들은 2012년까지 원래 약속한 원조 금액 대비 매년 200억 달러의 차이가 발생하는 것을 해소하기 위한 긴급 계획을 도입하여 협정을 충실히 이행해야 한다.

금융 규제

미래 또 다른 금융 위기의 발생을 사전에 예방하고 취약 계층을 보호하기 위해 새롭고 강력한 규제 체제가 마련되어야 한다. 새로운 규제는 환율 변동폭을 제한하여 취약한 경제권을 강한 경제권의 영향으로부터 보호해야 하며, 자본 통제를 다시 세계 의제로 채택해야 한다. G20은 또한 금융안정위원회(FSB)와 국제결제은행(BIS) 내 참여율, 투명성, 책임감을 높여야 한다. 결국, 미국을 비롯해 주요 국제 금융 기구를 주도적으로 이끌어 나가는 G20 국가들은 미래 금융 위기 재발 방지를 위해 국내 금융 규제를 강화하는 방안을 적극 도입해야 한다.

한편, IMF 및 세계은행은 모든 개발도상국의 대표성 권리를 제한함으로써 세계 불평등을 지속시키고 있다. G20은 이미 IMF 거버넌스 문제를 제기하였으며, 지난 번 토론토 정상회담 당시 IMF가 서울 정상회담에서 진전된 모습을 보여줄 것을 요구했다. 그러나 IMF 거버넌스에 대한 논의는 부적절하게 진행되고 있어서 개혁을 통해 IMF내 저소득 국가의 대표성을 강화하기 위한 실질적이고 긍정적인 변화를 가지고 오기에는 어려운 상황이다. G20은 IMF와 세계 은행에 대한 즉각적이고 큰 개혁을 이행함으로써 이 문제에 대한 리더십을 발휘해야 한다.

6 결론

G20은 이제 더 이상 신참은 아니다. 지금은 G20이 글로벌 책임을 위해 명확히 헌신하는 모습을 보여줄 적기인 것이다. G20은 서울 정상회담에서 그 활동의 중심에 최빈국의 이해를 반영한 장기적 개발 의제에 합의해야 한다. 서울 개발 컨센서스는 한국 뿐 아니라 향후 프랑스, 멕시코 등 향후 G20 정상회담들에서의 결정적인 움직임의 기반을 확립할 것이다. 위기 대응에서부터 오늘날 전 세계가 당면한 가장 심각한 도전과제의 극복을 위한 장기적 리더십의 제공까지, G20의 역할에 전환점이 될 것이다.

Notes

- ¹ K. Kyrili and M. Martin (2010) 'The Impact of the Global Economic Crisis on the Budgets of Low-Income Countries', a report for Oxfam by Development Finance International, available at: www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/impact-global-economic-crisis-lic-budgets-0710.pdf (accessed September 2010).
- ² G20 members are: Argentina, Australia, Brazil, Canada, China, France, Germany, India, Indonesia, Italy, Japan, Mexico, Russia, Saudi Arabia, South Africa, Republic of Korea, Turkey, United Kingdom, United States of America. The European Union is the 20th member of the G-20. (Source: http://www.g20.org/about_what_is_g20.aspx accessed 24 Sep 2010).
- ³ There is significant literature on the need to assess a wider range of components beyond GDP for measuring development and well-being, including A. Sen (1993) *The Quality of Life*, which along with the United Nations' Human Development Reports, played a part in the development of the Human Development Index. A commission on the measurement of economic performance and social progress was also set up in 2008 by the French President Nicolas Sarkozy, to respond to questions around the adequacy of current measures of economic performance following the crisis. See <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>
- ⁴ 'Democratising Development Economics', a speech by Robert Zoellick, President of the World Bank; given on 29 September 2010, Georgetown University; cited on Dani Rodrik's weblog http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2010/09/zoellick-wants-to-remake-development-economics.html
- ⁵ 'Social Investment and economic growth: a strategy to eradicate poverty'; Patrick Watt; 2000.
- ⁶ 'The Washington Consensus is Dead'; Anthony Painter; *The Guardian*; Friday 10 April 2009.
- ⁷ H.-J. Chang (2001) *Kicking Away the Ladder*, London: Anthem Press.
- ⁸ China's National Development and Reform Commission (NDRC) has chosen five provinces (Guangdong, Liaoning, Hubei, Shanxi, and Yunnan) and eight cities (Tianjin, Chongqi, Shenzhen, Xiameng, Hangzhou, Nanchang, Guiyang, Baoding) to pilot low-carbon construction. The pilot provinces and cities will compile the plan for low-carbon development, make related policies supporting low-carbon and green development, accelerate the construction of industrial systems featuring low-carbon emissions, build up statistics and a management system for greenhouse gas emissions, and actively promote low-carbon consumption and lifestyles.
- ⁹ Oxfam International and WaterAid (2007) 'In the Public Interest: Health, education, and water and sanitation for all'; p32.
- ¹⁰ World Bank (2009) 'Indonesia at a glance', see http://devdata.worldbank.org/AAG/idn_aag.pdf
- ¹¹ <http://www.countdown2015mnch.org/documents/2010report/Profile-Brazil.pdf>
- ¹² R. Ramcharan (2010) 'Inequality is untenable', *Finance and Development*, September 2010, International Monetary Fund, pp24–5.
- ¹³ 'Growth Isn't Working' (2006) New Economics Foundation, p14; cited in D. Green (2008) *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States can Change the World*; Oxford: Oxfam International, p180.
- ¹⁴ 2007/2008 *Human Development Report*, 'Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World', UNDP, p25
- ¹⁵ R. Ramcharan, *op. cit.*
- ¹⁶ According to the Commission on Growth and Development, in very poor countries, growth is the main route to poverty reduction, but, as a country develops, redistribution becomes more important as a way to reduce poverty. Cited in Green *op. cit.*, p180.
- ¹⁷ For a full discussion of this, see F. Ferreira (2010) 'Distributions in Motion: Economic Growth, Inequality and Poverty Dynamics', World Bank Policy Research Working Paper, Washington DC.

- ¹⁸ For a full discussion of this, see Green *op. cit.*
- ¹⁹ WHO (2002) 'Health, Economic Growth, and Poverty Reduction', The Report of Working Group 1 of the Commission on Macroeconomics and Health, Geneva: World Health Organization, available at: <http://whqlibdoc.who.int/publications/9241590092.pdf> (accessed September 2010).
- ²⁰ Data provided by government of Sierra Leone, 2010.
- ²¹ For a rigorous analysis of the extent of IMF conservatism in setting the macro framework, see: D. Goldsbrough (2007) 'Does the IMF Constrain Health Spending in Poor Countries? Evidence and an Agenda for Action', Center for Global Development, Washington DC.
- ²² J. Burnley (2010) '21st Century Aid: Recognising success and tackling failure', Oxfam Briefing Paper.
- ²³ Report of the All Party Parliamentary Group', 2006; cited in J. Burnley (2010) *op. cit.*
- ²⁴ G. Psacharopoulos & H. A. Patrinos (2002) 'Returns to investment in education: A further update', *Education Economics*; Vol. 12; No. 2; pp114.
- ²⁵ Robert J Barro and Xavier Sala-i-Martin (1995). *Economic Growth*. New York: McGraw-Hill cited in D. Bloom, D. Canning, K. Chan (2005) *Higher education and economic growth in Africa*, World Bank p18.
- ²⁶ G. Psacharopoulos and H. A. Patrinos *op. cit.* pp 111–34.
- ²⁷ Patrick Watt (2000) *op. cit.*, p46
- ²⁸ The same ODI study also found that people in employment, especially government employees, received a disproportionate level of support, often to the exclusion of women, whose employment is frequently limited to informal and unprotected sectors.
- ²⁹ Climate Analysis Indicators Tool' (CAIT) Version 7.0. (Washington, DC: World Resources Institute, 2010).
- ³⁰ www.fao.org/news/story/en/item/45210/icode/, (accessed September 2010).
- ³¹ Professor Sir John Beddington's Speech at SDUK 09 www.govnet.co.uk/news/govnet/professor-sir-john-beddingtons-speech-at-sduk-09, (accessed September 2010).
- ³² This was a commitment made at the G20 London Summit.
- ³³ Christian Aid (2008) 'Death and Taxes: The True Toll of Tax Dodging', available at: www.christianaid.org.uk/images/deathandtaxes.pdf (accessed September 2010).
- ³⁴ This should include a renegotiation of bilateral investment agreements which favour foreign investment possibilities over national investment, and ending the use of the International Centre for Settlement of Investment Disputes, formulated by the World Bank.
- ³⁵ 'Development Issue Paper', Presidential Committee for the G20 Summit, 17 June 2010.
- ³⁶ The G20 Toronto Summit Declaration, 26–27 June 2010.
- ³⁷ K. Kyrili and M. Martin (2010) *op. cit.*
- ³⁸ Africa fared particularly badly: just \$11bn of the promised \$25bn annual increase in aid to Africa by 2010 has been delivered, with drastic implications for Africa's ability to achieve the MDGs. Source: 'Gleneagles Aid Promises are Due: G8 Leaders must cover \$20bn bounced check', June 2010.

© Oxfam International October 2010

This paper was written by Jasmine Burnley and Elizabeth Stuart. Oxfam acknowledges the assistance of Duncan Green, Kirsty Hughes, Maylis Labusquiere, Isabel Mazzei, Kate Raworth, Stephen Hale and Richard King in its production. It is part of a series of papers written to inform public debate on development and humanitarian policy issues.

The text may be used free of charge for the purposes of advocacy, campaigning, education, and research, provided that the source is acknowledged in full. The copyright holder requests that all such use be registered with them for impact assessment purposes. For copying in any other circumstances, or for re-use in other publications, or for translation or adaptation, permission must be secured and a fee may be charged. E-mail publish@oxfam.org.uk.

For further information on the issues raised in this paper please e-mail advocacy@oxfaminternational.org.

The information in this publication is correct at the time of going to press.

Published by Oxfam GB for Oxfam International under ISBN 978-1-84814-747-8 in October 2010. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

Oxfam

Oxfam is an international confederation of fourteen organizations working together in 99 countries to find lasting solutions to poverty and injustice: Oxfam America (www.oxfamamerica.org), Oxfam Australia (www.oxfam.org.au), Oxfam-in-Belgium (www.oxfamsol.be), Oxfam Canada (www.oxfam.ca), Oxfam France (www.oxfamfrance.org), Oxfam Germany (www.oxfam.de), Oxfam GB (www.oxfam.org.uk), Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk), Intermon Oxfam (www.intermonoxfam.org), Oxfam Ireland (www.oxfamireland.org), Oxfam Mexico (www.oxfammexico.org), Oxfam New Zealand (www.oxfam.org.nz) Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl), Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

The following organizations are currently observer members of Oxfam, working towards full affiliation:

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Oxfam Japan (www.oxfam.jp)

Ucodep (Italy) www.unicodep.org

Please write to any of the agencies for further information, or visit www.oxfam.org. Email: advocacy@oxfaminternational.org

www.oxfam.org



Oxfam