발간 등록 번호

11-B260003-0001-25-08

Happiness for ALL, with Global KOICA

2015 No.1

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation



KOICA 한국국제협력단

WORLD FRIENDS KOREA

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

2015년 제1호

한국국제협력단

편집자의 글

2015년은 지난 15년간 추진되어 온 UN새천년개발목표(MDGs)가 종료되는 해인 동시에 Post-2015, SDGs 등 새로운 국제개발패러다임의 시대가 도래하는 해이기도 하다. MDGs의 첫 번째 목표가 빈곤퇴치인 만큼 국제사회는 빈곤문제 해결을 위해 다양한 노력을 기울여왔다. 이를 통해 1990년 당시 전체 세계인구의 50%에 가까운 수준이었던 '일일소득 1.25달러 이하 절대빈곤 인구'의 비율이 2010년에는 22%로 감소되었다. 하지만, '일일소득 2달러 미만으로 생활하는 빈곤계층'의 경우는 아직 전 세계적으로 높은 수준이며, 이로 인한 불평등 문제는 비단 경제적 측면뿐 아니라 사회, 문화, 환경 등 다양한 차원에서 유발되고 있다.

이러한 상황에서 효과적인 빈곤퇴치 방안을 마련을 위한 노력의 일환으로서 국내외적으로 빈곤 개념의 다각화에 대한 논의가 활발한 실정이다. 따라서 금번 국제개발협력 제1호에서는 '빈곤, 개발과 포용적 성장(부제: 지속가능성장을 위한 빈곤의 다면성 고찰)'이라는 주제를 통해 빈곤에 대한 국제적 논의 현황을 알아보고 각 섹터 및 관점에 따라 빈곤의 다양한 양상을 살펴봄으로써 빈곤에 대한 다면적 성찰의 필요성을 고찰하는 동시에 효과적인 빈곤해소 방안을 모색해보고자 한다.

본 호에서는 우선 **'빈곤의 정의: 다면성과 측정의 한계(김지현)'**를 통해 빈곤과 관련한 주요 이론 및 측정방법을 소개하고 그 한계점을 분석한다. 또한 이를 바탕으로 빈곤에 대한 다면적 연구의 필요성을 제시한다. **'다차원적 빈곤과 불평등: 에티오피아 농촌지역의 극빈층을 중심으로(곽성일)'**에서는 다차원적 빈곤과 불평등, 성장의 정의 및 관계에 대해 논의한다. 이를 위해 에티오피아 농촌지역 극빈층을 대상으로 한 사례연구를 통해 극빈층이 다차원적 빈곤에 의해 영향을 받을 소지가 높음을 보여준다. **'Post-2015와 불평등 해소의 과제: 인권적 접근(이주영)'**에서는 불평등 및 빈곤해소를 저해시키는 다양한 사회적 요인을 비롯하여 인권으로서 추구해야할 실질적 평등의 의미에 대해 살펴본다. 아울러 불평등 완화 및 소외계층의 인권 증진을 위한 정책적 제언을 담았다. **'기후변화와 빈곤, 그 위기와 대책(오기출)'**에서는 기후변화로 인해 악화되는 환경과 빈곤의 문제를 환경난민의 사례를 바탕으로 소개한다.

또한 환경적 차원에서의 빈곤문제 해결을 위한 국제적 가이드라인 및 다양한 모델을 제시한다.

섹터 부분의 **'이상향을 향한 나침반: 인도적 원칙에 관한 고찰(장은하)'**에서는 인도적 원칙에 대한 밀도 있는 해석을 시도한다. 이를 위해 우선 인도적 원칙의 유래와 발전과정을 살펴보고, 각 원칙에 대한 세부적인 분석 및 적용방안을 검토한다. 또한 현 인도적 원칙이 갖는 도전과제 및 유효성을 고찰함으로써 향후 전망을 제시한다.

마지막으로 평가 부분의 **'양허성차관의 새로운 증여율 계산방식과 ODA 변화(정우용)'**에서는 2014년 12월 개최된 OECD/DAC 고위급(HLM)회의에서 합의된 양허성차관의 증여율 측정방식에 대한 변경사항을 다루고 있다. 또한 이로 인한 ODA상의 변화 및 시사점이 무엇인지를 분석한다.

국제개발협력에서의 빈곤의 다면성과 포용적 성장을 다룬 이번 1호가 급변하는 국제개발협력 추세에서 보다 효과적인 빈곤퇴치방안을 고민하는데 도움이 되기를 바란다.

2015년 2월 KOICA ODA 연구팀

본 원고의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와
일치하지 않을 수 있습니다.

Contents

I. 개발협력 이슈

1. **빈곤의 정의: 다면성과 측정의 한계** ····· 11
김지현(KOICA ODA연구팀 연구원)

2. **다차원적 빈곤과 불평등: 에티오피아 농촌지역의 극빈층을 중심으로** ··· 39
곽성일(대외경제정책연구원 연구위원)

3. **Post-2015와 불평등 해소의 과제: 인권적 접근** ····· 63
이주영(서울대 인권센터 전문위원)

4. **기후변화와 빈곤, 그 위기와 대책** ····· 92
오기출(푸른아시아 사무총장)

II. 섹터

이상향을 향한 나침반: 인도적 원칙에 관한 고찰 ····· 123
장은하(한국여성정책연구원 부연구위원)

Ⅲ. 평가

양허성 차관의 새로운 증여율 측정방식과 ODA 변화 ····· 157
정우용(KOICA 월드프렌즈본부장)

Ⅳ. KOICA 개발협력 자료 이용

1. 한국국제협력단(KOICA) ODA 도서관 ····· 171
2. KOICA ODA도서관 2015년도 해외학술저널 구독 목록 ····· 173
3. KOICA 2014년 12월 ~ 2015년 2월 발간물 목록 ····· 175
4. KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용 ····· 180
5.『국제개발협력』 원고 기고 방법 ····· 181

I

개발협력이슈

빈곤의 정의: 다면성과 측정의 한계

김지현(KOICA ODA연구팀 연구원)

다차원적 빈곤과 불평등: 에티오피아 농촌지역의 극빈층을 중심으로

곽성일(대외경제정책연구원 연구위원)

Post-2015와 불평등 해소의 과제: 인권적 접근

이주영(서울대 인권센터 전문위원)

기후변화와 빈곤, 그 위기와 대책

오기출(푸른아시아 사무총장)

빈곤의 정의: 다면성과 측정의 한계

김지현(KOICA ODA연구팀 연구원)

목 차

Ⅰ. 서론: 빈곤이란 무엇인가? 왜 정의해야 하는가?
Ⅱ. 빈곤에 대한 개념화와 다양한 정의
1. 빈곤에 대한 개념화(Conceptualization of Poverty)
2. 절대빈곤과 상대빈곤
3. 빈곤의 정의와 빈곤퇴치에 관한 접근
Ⅲ. 빈곤의 측정 방식과 한계
1. 양적 측정 방식(Quantitative Measurements)
2. 질적 측정 방식: 소득 이외의 지표
Ⅳ. 결론

Ⅰ. 서론: 빈곤이란 무엇인가? 왜 정의해야 하는가?

"The poor will always be with you"(Matthew 26:11)

"This post-2015 agenda must have poverty eradication as its highest priority..."

(Ban Ki-Moon, 2013)

본 연구 자료는 빈곤(poverty)의 원인과 해결에 관한 주요 이론들을 조망하고 빈곤의 정의 변화 흐름을 소개하는 것을 목적으로 한다. 빈곤 퇴치는 개발도상국의 발전이나 경제성장에 관심을 두고 있는 모든 사람들에게 가장 핵심적인 고려대상이 되고 있다. 지난 2000년 이후 개발협력의 국제규범으로 자리잡아온 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)의 주요 목표도 2015년까지 빈곤을

절반 수준으로 감소하는 것이며, 그 방법도 부채탕감에서 거시경제안정화에 이르기까지 다양하게 제시되어 왔다. 그리고 이러한 빈곤 종식은 Post-2015 개발의제를 수립하는 과정 속에서도 향후 국제개발협력의 큰 화두가 될 전망이다.

그러나 모순적이게도 빈곤의 감소를 강조함과 동시에 공여국을 비롯한 국제사회에서 빈곤의 의미에 대한 논란은 지속적으로 심화되어 오고 있다. 빈곤이란 무엇인가? 빈곤을 개념적으로 어떻게 정의할 것인가는 오랫동안 정치적으로도 정책적으로, 그리고 학문적으로도 중요한 이슈가 되어왔다. 그렇다면 이 시점에서 우리는 왜 빈곤이란 무엇인가에 대한 물음을 다시 상기해야 하는가?

우선 첫째, 빈곤의 정의에 따라 그 해소의 방법/정책이 변화되기 때문이다. 단순하게 예를 들어 빈곤을 소득의 부재 또는 결핍으로 정의한다면 소득 증대를 위한 정책을, 빈곤의 원인을 불평등에서 찾는다면 사회의 분배구조를 개혁하는 정책을 수립해야하는 등 해법을 찾는 과정이 정의에 따라 상이하기 때문이다. 둘째, 빈곤의 정의에 따라 다른 방식의 정책이 수립될 수 있고 이러한 정책의 효과성을 모니터링하고 평가할 수 있는 측정방식이 달라져야 하기 때문이다. 따라서 빈곤에 대한 해결책을 논하기 앞서 우리는 빈곤의 개념과 정의, 측정에 대한 심도있는 논의와 사회적 합의가 선행되어야 한다. 새로운 시대에 맞는 새로운 개발의제가 논의되고 있는 시점에서 빈곤에 대한 다양한 관점과 측정방법 등을 재조명해봄으로서 우리의 전략과 ODA 정책 방향성을 제고할 수 있는 기회로 삼고자 한다.

이를 위해 본고는 다음과 같이 구성되어있다. 제2장에서는 빈곤의 정의에 관해 이루어졌던 기존의 연구들을 살펴보고 주요개념을 정리하였다. 제3장에서는 제2장에서 다루어졌던 빈곤의 정의에 따른 다양한 측정방식을 살펴보고, 각각의 지표가 의미하는 바와 그 한계를 분석한다. 마지막으로 제4장의 결론에서는 빈곤의 새로운 정의와 관련한 최근의 논의를 대해 소개하고 향후 전략방향을 생각할 수 있는 계기를 마련하고자 한다.

Ⅱ. 빈곤에 대한 개념화와 다양한 정의

1. 빈곤에 대한 개념화(Conceptualization of Poverty)

빈곤의 개념이라 함은 사회의 특정 그룹들이 다르게 느낄 수 있는 빈곤의 의미를 말한다. 예를 들어 빈곤은 '기초안전이 보장되어 있지 않다' 또는 '기본권을 누릴 수 있도록 하는 요인들 중 하나 이상이 결여되어 있는 상태'를 의미하기도 한다(Spicker 1999: 153). 따라서 빈곤 개념에 대한 연구는 빈곤담론으로 이어져 실제로 빈곤을 경험하는 사람들보다 좀 더 다수의 비 빈곤층이 가진 빈곤에 대한 이미지인 경우가 많다.

빈곤을 정의하는 일은 결코 쉽지 않다. 그래서 빈곤에 대한 여러 가지 정의가 가능하고 이를 기반으로 한 다양한 정책이 개발협력분야에서 시도되고 있다. 빈곤에 대한 정의는 소득 또는 소비(구매) 기반에서부터 빈곤의 각종 징후를 통해 다면성을 강조하는데 까지 다양하다. 이러한 여러 가지 징후들은 각각의 의미가 있는데 대표적으로 생계를 지속할 수 있는 생산 자원부족, 물/보건/교육 등 기본서비스에 대한 접근 부재 또는 제한적인 접근, 기아와 영양실조, 사망률과 사망자 수의 증가, 불안, 주거공간의 부재 또는 취약한 주거 공간, 사회/문화/정치 활동에 참여 부족, 사회적 차별과 소외(Estivill 2003) 등을 제시할 수 있다. 이들 각각의 징후들은 서로를 더 심화시킨다. 예를 들어 기아는 영양실조를 야기할 수 있으며, 이는 결국 질병발생으로 이어질 수 있다. 또 만성질환은 개인의 사회활동 참여를 제한하고 이는 결국 사회적 소외와 빈곤으로 이어지게 된다.

따라서 Klugman(2002)는 빈곤을 정의하기 위해서는 어떤 사회에 적용해도 빈곤계층을 정의할 수 있는 최소한의 기준이 필요하다고 주장하기도 했다. 이러한 최소기준은 즉, 빈곤선(poverty line)은 최저생활에 근거하여 책정되었으며, "물리적으로 인간의 삶을 유지하기 위한 물질적인 자원이 없다면 그 사람들은 빈곤상태이다(Haralambos, Holborn & Heald 1991:191)."는 단순한 가정에 의해 수립되었다. 현재의 빈곤과 빈곤선의 정의도 이러한 연장선상에서 합당한 사회적 기준 또는 한계선(threshold) 이하의 삶으로 정의되고 있다고 볼 수 있다(Klugman 2002). 그러나 실제로 많은 학자들이 이러한 최소한의(보편적인) 기준을 빈곤을 정의하는 데 사용하는

것은 옳지 않으며, 빈곤은 그 자체로 특정한 사회 내, 특정한 시점에서 정의되어야 한다고 주장하고 있다(Lauer 1998 등). 이런 관점에서 보면 빈곤선 자체가 그 사회가 얼마나 부유한지에 따라 다양하게 나타나야 한다.

그러나 적어도 빈곤은 개인이나 특정 집단이 삶의 웰빙을 추구하는데 있어 필요한 역량/자원이 박탈(deprivation)된 발생한 상태라는 것에 대해서는 동의할 수 있을 것이다. World Bank(2001)은 빈곤은 물질적이거나(소득, 기초 서비스 등), 물질적이지 않은 요소(취약성, 발언권부재, 무기력, 정신 질환 등) 등을 모두 아우르는 박탈이라고 정의하고 있다. Narayan(2002)에서는 빈곤은 웰빙이 박탈당하고, 자신이 통제할 수 없는 일들에 취약하며, 고립되고, 합당한 정도의 사회경제적 규범 이하의 삶을 살며, 정신적으로나 정치적으로 불능인 상태로 규정하고 있다. Ringen(1987)은 빈곤을 '낮은 생활수준'을 갖은 것으로 정의하면서, 이러한 박탈을 피할 수 있는 역량을 갖출 수 있는 자원의 부족 상태로 설명하고 있다. 결국 이러한 박탈과 상호작용하는 빈곤은 낮은 생활수준과 소득에 기인하게 된다. World Bank의 2001년, 2008년 보고서는 소득에 기반한 빈곤의 개념화를 보여주고 있다. 특히 2008년 보고서에서 World Bank는 하루 US$2 빈곤선 이하의 인구와 US$1.25 극빈 인구를 구분하면서 소득을 최우선 측정 자료로 활용했다. 이러한 빈곤선 이하, 최빈층 등의 구분이 바로 빈곤의 절대적 측정이다(예를 들어, 특정 기준선 이하의 삶을 사는 인구수와 비중 등). 따라서 World Bank는 빈곤을 기본욕구를 충족하기 위한 최소수준 이하의 소득 수준으로 보고 있다. 이러한 소득 수준이 '빈곤선'이며, 이는 국가/사회/시기별로 다양하게 수립될 수 있다.

2. 절대빈곤과 상대빈곤

절대빈곤과 상대빈곤의 구분은 빈곤을 어떻게 정의할 것인가에 대한 논쟁 중 가장 오랜 역사를 가지고 있다. 19세기말에서 20세기 초까지 Booth와 Rowntree로부터 '절대'빈곤은 물리적인 기본욕구를 충족시킬 수 있는 정도의 돈이 없는 것으로 이해되었다(Rowntree 1901). 가장 기본적으로 절대빈곤은 생존과 직결된 상태, 최저생계와 이를 위한 생산 및 재생산 활동에 필요한 물리적 역량과 연계되었다. 따라서 영양(nutrition)은 이러한 정의에서 중심개념으로 인식되었으며 '먹을 것을 구하지 못

하는 정도라면 그 가족은 빈곤하다(Joseph and Sumption 1979:27)'과 같은 정의를 낳기도 했다. 좀더 최근에는 절대빈곤과 상대빈곤은 박탈의 정도에 따라 구분하고 있는데, 절대빈곤은 절대적인 최소기준 이하를 상대빈곤은 속해있는 사회에서 대부분의 타인들 이하의 삶으로 정의할 수 있다(Lauer 1998:212). De Beer and Swanepoel(2002)는 절대빈곤은 소득은 낮고, 최소한의 생활수준이 유지되기 어려운 상황으로 정의했다. 네팔의 MDGs 보고서에서는 절대빈곤은 "최소한의 식량을 구하기 어려운 소득수준(UNDP 2013)"으로 정의하였다. 이는 World Bank에서 제시한 하루 US$1.25의 빈곤선 이하의 삶을 의미하는 것이다.

이에 대해 상대빈곤은 Townsend에 의해 개념화되었다. Townsend(1979)는 사회적 관점을 배제한 기본적인 욕구를 최저생계기준으로 삼는 정의를 비판하면서, '상대적'인 것에 대한 정의를 다음과 같이 내리고 있다;

> *먹을 것을 구할 때, 관습적인 활동에 참여하거나 적어도 자신이 속해있는 사회에서 인정되는 삶의 환경을 유지하려할 때, 이를 가능하게 할 수 있는 자원이 부족할 때, 전체 인구 내에서 해당 개인과 가족, 집단은 가난하다고 할 수 있다. 이 자원이 심각할 정도로 부족하여 일반적인 생활양식과 활동으로부터 배제되는 것을 의미한다(Townsend 1979:31).*

Townsend의 정의에서 주목해야 할 부분은 사회참여이다. 결국 빈곤의 핵심은 '상대적 박탈'이며 이러한 상대적 박탈이 사회 안에서의 역할을 제한하고, 정치활동에의 참여, 관습적인 행동에서의 배제를 촉발하기 때문이다(Townsend 1993). 상대적 빈곤은 따라서 필수품을 얻기 위한 경제적인 자원이 부족해서가 아니라 부족하다고 느끼는 상태를 말한다. 상대적 빈곤층은 일반적으로 생활이나 건강이 즉시 나빠질 정도로 빈곤하지는 않지만 그 사회의 대다수 사람들, 관습적인 생활을 영유하는 사람들에 비해 빈곤하여 기타의 사회경제적인 빈곤징후를 보이게 되는 상태를 의미한다. 따라서 동일한 기준에서 상대적 빈곤을 정의하는 것은 불가능하며 각 국가와 사회마다 그 의미와 정도가 달라진다.

절대빈곤과 상대빈곤 이외에도 여러 가지 구분이 존재한다. Rowntree(1901)은 일차적 빈곤(primary poverty)와 이차적 빈곤(secondary poverty)로 구분하면서 일차

적 빈곤이 그가 설정한 빈곤선 이하의 삶을 사는 인구를 지칭하며 이들은 “재정적 자원이 충분하지 순전히 물리적인 삶을 유지하는데 필요한 최소한의 필요조건을 얻기 위한 재정적인 자원이 충분하지 못한(Rowntree 1901:298)” 것으로 특징지었다. 이차적 빈곤은 일차적 빈곤과는 달리 소득 면에서 보면 빈곤선 이상이나 필수품 이외의 물품에 소비(사치품 구입, 도박 등)를 함으로서 빈곤선 이하의 삶을 유지하고 있는 것으로 구분하였다. Rowntree의 이러한 구분은 20세기 초 중소도시의 경험적 조사를 근거로 한 객관성이 입증되지 않은 연구라는 비판에도 불구하고 소득과 소비양태 모두를 빈곤의 정의에 포함하려 했다는 점, 그리고 필수품 소비의 기준을 마련하려 하였다는 점에서 의미가 있다.

또한 일부 학자들은 실제적 빈곤과 잠재적 빈곤을 구분하기도 하는데 이는 ‘회복력’과 관련이 있다. 소규모 낙농업자와 같이 현재 소득수준으로는 빈곤하지 않으나, 가뭄과 같은 일시적인 충격(shock)이나 계절적 요인(seasonal events)에 취약성을 보이며, 충격을 극복하고 이 전의 상태로 회복하기 매우 어려운 상태에 있는 인구도 잠재적 빈곤층으로 보아야 한다는 점을 강조하고 있다(Mullin and Arce 2008). 이러한 구분에 의하면 잠재적 빈곤층에 대한 정책은 지금 현재 빈곤상황을 극복하기 위한 정책과 함께 장기적으로 일상생활에서 일어날 수 있는 위험요소도 고려해야 한다. 장기적인 관점에서의 빈곤에 대한 접근은 지속적 빈곤(Chronic poverty)과 일시적 빈곤(Transitory poverty) 구분과도 연관될 수 있다. 일시적 빈곤은 빈곤층이 아니었던 계층 또는 개인이 일시적으로 가난해졌다가 짧은 기간 내에 다시 빈곤층을 벗어나는 경우를 의미하며, 반대로 지속적인 빈곤은 가난의 대물림을 의미한다.

3. 빈곤의 정의와 빈곤퇴치에 관한 접근

1) 경제적 기준 빈곤(Monetary Approach)

빈곤에 대해 일반적인 개념들은 화폐적 혹은 소득/소비 접근법이다. Lipton (1997:127)은 소득/소비 접근법을 개인은 특정 시기에 관계없이 자원에 대한 접근성이 충분하지 못할 때 가난하며, 기초 필요를 충족시키기 위한 필수품이 있어야 한다고 정의하고 있다. 이런 연장선상에서 경제적 기준의 빈곤은 소득이나 소비를 만족

시킬 수 있는 자원과 연관성을 갖게 된다. 소득과 소비 기준에서 '빈곤층'이란 소득이나 소비가 빈곤선 이하인 사람들을 지칭한다. 빈곤선은 최소한의 소비와 개인(가계)이 생존에 필수적인 것들을 파악하기 위해 설정되며, '빈곤층'이란 소득이나 소비 역량이 최소한의 필요로 정한 빈곤선에 이하의 삶을 영위하는 사람들을 일컫게 된다. 이러한 접근법에서는 생존에 필요한 최소한의 가치를 평가하는데 초점을 두면서 소비를 측정하게 된다(Ravallion 1994).

이러한 경제적 접근법은 정책 분석에 유용하게 활용되는데, 이는 모든 가구들이 기본적인 필요가 채워질 때까지 지속적으로 노력할 뿐만 아니라, 이를 위해 자원을 획득하고 사용함을 전제하기 때문에, 정책입안자들은 사회의 빈곤을 지속적으로 관찰하고 평가할 수 있다. 또한 광범위한 국가에 걸쳐 국가적 차원의 빈곤 발생과 그에 따른 대책을 모색할 수 있다는 장점이 있다(World Bank 2001). 그러나 경제적 접근법의 결함도 간과할 수 없다. 측정방법 상의 한계[1]와 함께 빈곤이라는 것이 경제적 현상만이 아니며, 경제적인 관점만으로 사회적 불균형을 파악하기는 불충분하다는 한계를 내포하고 있다. 다시 말해, 경제적 빈곤은 빈곤의 한 단면이며, 빈곤의 원인과 결과물들도 고려해야한다. 또한 빈곤층이 아닌 사람들이 만들어낸 기준에 따라 측정되기 때문에 빈곤층의 현실적인 필요를 반영하지 못할 수도 있다는 한계가 지적되기도 한다.

2) 역량 기준 빈곤(Capability Approach)

Amartya Sen의 필두로 역량기준 또는 인간개발(human development, HD) 패러다임은 사회경제적 이슈에 대해 전체주의적 접근을 시도하였다. HD 패러다임에서는 소득의 부족과 이로 인한 소비결핍이 빈곤의 한 원인이지만, 보다 근본적으로는 구조적인 빈곤을 야기하는 사회체계에 주목한다. 사회간접자본의 부족 그리고 성 평등, 사회시스템의 불완전성, 그리고 일자리의 부족 또한 빈곤의 원인이다. Sen은 빈곤은 낮은 소득을 의미하는 것은 아니며 "기본적인 역량의 박탈(the deprivation of basic capabilities)" 이고, "개인의 소유한 역량이란 가치 있는 삶을 영위하기 위해 누리는 실질적인 자유"라고 주장했다(Sen 1983). 따라서 빈곤은 육체적이거나 물리적인 기

1) 이와 관련한 내용은 제3장에서 좀 더 자세하게 다루도록 한다.

초자원이 부족하다는 것 이외에도 사회경제적 활동을 위한 도구(tool)와 능력(capacity)의 부족을 의미한다. 여기에서의 기본역량이란 "결정적으로 중요한 요소들을 최소한의 수준까지 만족시킬 수 있는 능력"으로 정의되고(Sen 1999), 국가와 정책의 역할은 이러한 기본적인 역량을 개인이 배양할 수 있도록 기회를 제공하고 기초적인 자원에 대한 접근성을 강화하는 것으로 제안하고 있다.

역량 접근법은 경제적 접근에서 다루고 있는 기초 필수품뿐만 아니라 그것을 유지하고 이를 생산적인 역량으로 발전시킬 수 있는 능력을 빈곤의 정의로 보면서, 이와 함께 빈곤으로의 회귀에 대한 대응도 고려하고 있다는 점이다. 또한 역량(capability)을 빈곤의 화폐적인 측면뿐만 아니라 사회적 · 정치적 측면에 주목했다는 데에 있어 의의가 있다. 빈곤의 개념이 빈곤으로 인해 발생하는 문제(결과물)와 사회개발을 포함하는 것은 매우 의미 있는 일이며, 측정에 있어서도 개인의 전반적인 복지에 집중하게 되므로 이러한 정의에 의해 빈곤 완화의 결과가 소득의 증대, 건강뿐만이 아니라, Human Capital 개발을 위한 제도 확립의 중요성을 강조한다는 점에서도 의미를 찾을 수 있다.

그러나 빈곤을 분석하기 위해 역량 접근법을 사용하는 데에 있어 많은 주의가 필요한 것도 사실이다. 역량 접근법이 빈곤의 재정적인 측면을 분석하는데 그치지 않고, 만족을 이끌어 낼 수 있는 역량에 주목하는 것은 그 의미가 크긴 하지만, "기초적인 역량"을 무엇으로 정의할 수 있는지가 또 하나의 논쟁거리를 만들어 내고 있다. Sen(1983)의 연구는 일반적인 요소들을 포함하고 있기는 하지만 최소한의 역량을 구체적으로 제시하지는 않는다. 또한 "좋은 삶(good life)"이나 "웰빙(well-being)"은 서구적인 개념을 차용하는 경우가 많아, 단순히 소득·소비 접근법의 기본 항목과 겹치는 경우가 많이 있다. 또한 '역량'을 정의하기가 어렵기 때문에 실제 역량보다는 '역량의 차이로부터 나오는 결과물(outcome)'을 측정할 수밖에 없다. 예를 들어 질병의 영향과 질병 관리 역량을 측정하기 위해서 기대수명 또는 영아 사망률, 생각의 자유나 비판적 사고 역량을 측정하기 위해서 문맹률을 기준으로 하는 것과 같다.

또한 역량 접근법에서는 사회를 평가하는 데 있어 삶의 질에 영향을 미치는 물질적인 조건들은 배제되고, 사람들의 심리적 성향이 중요한 역할을 감당하게 된다. 그

결과 건강하고 수입이 좋은 사람들이 그들의 상황에 만족하지 못 할 수도 반대로 건강치 못하거나 기술이 부족한 사람들이 자신들의 삶에 만족할 수 있는 상황을 추적하지 못하는 등 역량을 근거로 빈곤을 측정하는 것은 도전적인 시도이기는 하나 더 많은 검증을 필요로 한다.

3) 사회적 배제 기준 빈곤(Social Exclusion Approach)

또 다른 접근은 불평등과 사회적 배제이다. 이는 상대적 박탈감, 소득불평등에서 비롯되는 빈곤이며, 신 빈곤으로 정의되기도 한다. 2000년 이후 유럽을 중심으로 빈곤의 위협과 사회적 배제를 겨냥한 전략적인 목표와 정치적인 절차들이 도입되었다. EU는 사회적 배제를 개인과 집단이 그들이 속해있는 사회활동에 참여함에 있어 전반적이거나 부분적으로 배제되는 과정(process)로 규정하였고(EC 2004), 이러한 접근법은 다양한 국제기구의 활동을 통해 개도국의 빈곤을 규명하고 설명하는데 까지 확대 사용되었다.

Townsend의 사회적 박탈 정의와 함께 Le Grand는 사회적 배제가 개인이 통제할 수 없는 이유로 기타 일반 사회구성원들의 활동에 참여할 수 없는 것으로 정의하면서 '그가 원하냐의 여부와 무관하게' 동참하지 못하는 것이 사회적 배제라고 주장했다(Le Grand 1991). 사회적 배제는 상대성(relativity), 행위의 주체(agency), 역동성(dynamics)의 특징을 가지고 있는데(Atkinson 1998) 이는 사회마다 배제의 의미가 다르며, 구성원의 행동으로 인해 생겨나고, 현재뿐만 아니라 미래의 변화에도 영향을 미친다. 즉, 이 접근법에서는 박탈에 이르는 과정이 중요한 고려사항으로, 빈곤에 처해지는 과정과 박탈의 결과물에 주목하고 있다. 뿐만 아니라 이 접근법은 소수민족, 노인, 장애인과 같이 개인보다는 특정 집단에 대한 연구가 다양하게 이루어지는데, 그 결과 이를 기초로 차별을 근절하는 정책 등과 같이 집단적인 개념을 다루고 있어, 정책적 접근이 쉬운 장점을 가지고 있다.

그러나 무엇을 배제로 볼 것인가는 다른 접근법과 마찬가지로 논쟁의 여지를 남긴다. 어떤 사회에서는 사회체제의 일부분으로 배제 자체가 존재하기도 하다. 이러한 맥락에서 볼 때, 개별 사회에서 배제가 무엇인가를 규명하기 위해서는 빈곤 당사자

의 참여가 필요하다. 앞서 밝힌 바와 같이 빈곤이 '빈곤하지 않은 사람들'에 의해 정의되는 경우가 대부분이고 사회적 배제 역시 이런 문제에게 자유롭지 못하다.

이러한 문제점들이 존재함에도 불구하고 사회적 배제 접근법은 박탈발생 원인과 과정에 주안점을 두는 방법이다. 경제적 접근법과 역량 접근법이 개인과 상황에 초점을 맞추는 것과 달리 사회적 배제 접근법은 사회의 구조적인 특성을 원인으로 파악하여 사회 내 특정 집단이 처한 상황에 대한 분석과 이를 통한 해결책 모색을 가능하게 해준다.

(1) 참여적 접근(Participatory Approach)[2)]

그러나 빈곤의 정의는 빈곤층의 필요를 고려하기 보다는 빈곤을 정의하고 측정하는 개인의 선호를 배제할 수 없다. 위에서 지적된 바와 같이, 경제적 접근법과 역량 접근법은 빈곤의 원인이나 역동성에 대한 고려 없이 빈곤층 의 판단이 배제되었다는 것에 대한 비판을 받아왔다. Chamber에 의해 제안된 참여접근법은 빈곤의 정도나 그 의미를 결정하는 데에 빈곤층이 참여하는 것이 중요하다고 보았다(Chamber 1995).

이론에 의하면 '참여에 의한 빈곤 평가'에서 빈곤을 정의하는 것뿐만 아니라 그 해결책을 찾는 과정에서도 주체는 지역주민이다. 그러나 외부인의 참여, 특히 평가 시 참여는 불가항력적이다. 참여 접근법의 또 다른 문제점은 집안 안에서의 차이를 간과한다는 것이다. 집단를 구성하는 모든 요소가 동일한 경우가 아니라면, 다양한 의견과 관점이 반영되어야 한다. 그러나 참여 접근법은 그 사회의 권위자들에 의해 조정당하기도 한다. 그러므로 참여 자체에 배제된 구성원의 의견을 반영하지 못하거나, 대표자들을 선정하는 데 있어서 어려움이 뒤따른다.

2) 많은 연구나 교과서에서 참여적 접근을 분리하여 빈곤을 정의하는데 4가지 접근이 있다고 기술하고 있다. 그러나 저자는 참여적 접근은 빈곤과 비 빈곤을 가르는 기준 즉, 소득/소비, 역량, 배제 등을 정함에 있어 빈곤층의 참여가 중요하다고 강조한다는 측면에서 보면 앞의 3가지 접근은 개념적 요소를, 참여적 접근은 방법론적인 요소를 강조하고 있다고 보아 3-1로 분류하였다.

빈곤을 이해하고 측정하기 위해 전적으로 참여 접근법에 의존하는 것의 또 다른 문제점은 집단 구성원이 갖는 정보와 사회 환경 정보의 객관성 보장이 어렵다는 것도 한계로 지적되고 있다.

Box 1. 빈곤관련 주요개념

- 절대빈곤(Absolute Poverty): 식량, 물, 위생시설, 보건, 주거, 교육과 정보 등 인간의 기본욕구가 심각하게 훼손됨으로 인해 나타나는 상태로 소득뿐만 아니라 서비스에 대한 접근성에 좌우될 수도 있다(United Nations 1995).
- 상대빈곤(Relative Poverty): 국가, 사회, 측정 시기에 따라 다를 수 있는 개인 빈곤의 기준(JRF 2013).
- 빈곤선(Poverty Line): 특정 국가에서 적합하다고 여겨지는 최소 수준의 소득(Ravallion 1992). 국가 간 비교를 위해 WB에서 2008년에 2005년 구매력평가지수(Purchasing Power Parity, PPP)를 기준으로 하루 US$1.25으로 조정한 바 있다(Ravallion et al. 2009).
- 빈곤의 덫(Poverty Trap): 빈곤을 지속시키는 모든 종류의 자기강화기제(self-reinforcing mechanism). 빈곤이 대물림되어 지속되고 그 굴레를 끊기 위한 조치가 취해지지 않을 경우, 빈곤의 덫은 자기 강화를 시작한다. 이러한 부정적인 피드백은 영양결핍, 사회보장 부재, 인구증가, 환경파괴와 불편등한 경제성장과 같은 환경적 요인을 양산하고, 이들이 다시 강화되는 악순환이 지속된다(Azariadis and Stachurski 2005).

지금까지 제2장에서는 빈곤을 정의하기 위한 접근법을 살펴보았다. 측정의 편리성과 개념화의 용이성이 큰 장점인 경제적 접근법이 가장 정확하고 객관적인 방법일 것이라는 생각은 대부분 편견에서 비롯된다. 경제적 접근법은 영양실조와 같이 물질적인 목표를 달성하지 못했을 때 오는 이후의 결과에 대해 분석하지 못하는 한계를 가지고 있다. 이와는 반대로 역량측면의 빈곤은 일반적으로 빈곤의 개념에 포함되지 않을지 모르나 빈곤의 구성요소임에 분명하다. 또한 이러한 역량이 증대할수록 사회적 박탈은 감소하게 된다. 참여를 통한 접근법은 빈곤에 대한 사회마다 다른 가치를 바탕으로 정의를 가능하게 해주는 데서 그 의미를 찾을 수 있다.

빈곤의 정의는 빈곤해소 전략수립과 정책결정에 있어 결정적인 영향을 미친다. 이상 살펴본 여러 가지 접근법 사이의 중첩은 한 가지 접근에만 치우침을 경계하고 있다. 경제적 접근법이 경제성장이나 재분배를 통한 소득 확대에 중점을 두는 반면, 역량 접근법은 공공재의 제공을 통한 개인 역량의 확보를 중요시 한다. 반면, 사회적 배제는 차별을 근절하는 정책을 강조한다. 따라서 빈곤을 정의하는데 있어 다면적인 특성을 반영할 수 있는 방법들이 개발되어야 하며 이는 빈곤감소 정책을 수립하고 이행하는 중요한 바탕이 될 것이다.

Ⅲ. 빈곤의 측정 방식과 한계

빈곤과 관련된 논쟁 가운데 가장 전형적인 질문은 빈곤을 왜? 어떻게? 측정해야 하는 가 이다. 빈곤을 측정하는 것은 정책입안자들에게 현재 빈곤 상태와 그 심각성을 알 수 있게 하고, 빈곤감소 정책의 파급효과와 정책방향을 제시하는 역할을 한다. 빈곤을 측정하는 것은 그 객관성을 유지하기 위해 주로 양화(quantification)을 통해 이루어진다. 그러나 앞서 본 바와 같이 빈곤의 다면성을 포함하기 위한 대다수의 측정은 질적인(qualificative) 방식에 의해 이루어지고 있다. 따라서 빈곤의 측정을 위해서는 양적이고 질적인 방식을 모두 고려하고 활용해야 한다. 또한 빈곤의 다면성 때문에 서로 다른 측정방식을 채택할 경우 서로 상이한 결과를 도출할 수 있다는 점을 고려해야 한다(Barnes et al. 2002). 인간의 삶이라는 것이 그 자체로 양적인 측정이나 웰빙과 빈곤한 삶을 구분하는 과학적 기준을 수립하기 불가능하다(Du Toit 2005). 이러한 점을 고려해 볼 때 빈곤을 측정하는 것은 반드시 필요하나, 모든 측정방식이 완벽한 것은 아니며 각각의 한계를 가지고 있다는 점을 반드시 고려할 필요가 있다. 따라서 본 장에서는 현재 빈곤을 측정하기 위해서 활용되고 있는 여러 가지 방식을 살펴보고 각각의 특징과 한계를 살펴보기로 한다.

1. 양적 측정 방식(Quantitative Measurements)

1) Household Survey(HHS)

HHS는 1979년 시작된 World Bank의 생활수준 측정연구(Living Standard Measurement Study, LSMS) 가 대표적이다. LSMS는 가계의 소득과 소비행태를 기반으로 정기적으로 실시되어 그 결과는 World Bank의 정책에 반영되게 된다(Deaton 2003). HHS 사용 시 장점은 국가 차원에서 뿐만 아니라 지역수준에서도 빈곤 상황과 그 차이, 진화의 과정을 주기적으로 파악할 수 있다는 점이다(World Bank, 2001). 문제는 서베이의 특성 상 설문의 설계와 시간의 흐름, 국가적인 특성에 따라 그 결과가 달라지거나 단순히 숫자로만 비교할 수 없는 정도의 데이터를 얻을 수 있다는 점이다. 또한 측정과 분석의 단위가 가계(Household)이기 때문에 가정 내 구성원이 모두 평등하게 자원과 기회를 갖고 있다고 전제한다. 따라서 여성과 남성 구성원, 성인과 아동 간의 전체적인 불평등과 빈곤의 문제는 간과하게 되는 한계를 내포하고 있다(World Bank 2001).

또한 HHS에서는 소득과 소비 행태를 모두 활용하는데, 소득은 신뢰도가 높은 데이터를 쉽게 활용할 수 있고, 서베이 이외의 출처를 통해 응답의 질적인 부분을 확인할 수 있다는 점이 장점으로 꼽히고 있다. 특히 World Bank는 특히 소비데이터를 선호하는데 이는 좀 더 정확하게 기본욕구가 얼마나 충족되는지를 확인할 수 있기 때문이며, 농업 종사자 등 소득 출처가 불분명하고 소득의 변동 폭이 큰 경우 소비 형태가 실제 빈곤의 상태를 반영할 수 있다는 점에서 소비 데이터 활용이 강조되고 있다(Klugman 2002). 그러나 앞서 밝힌 바와 같이 소득이나 소비 어떤 데이터의 활용이 강조되건 간에 가계 내 구성원 간, 또는 가계 간 필수품에 대한 니즈가 상이하고 이는 국가 간, 한 국가 내에서의 지역 간, 또는 시기에 따라 달라진다. 이러한 점을 고려하지 않고 측정하거나 단순히 비교하는 것은 소비예산을 과대계상하거나 빈곤의 정도를 과소평가하게 되는 오류를 범할 수 있다.

조사 방식과 기준이 국가별, 시기별로 다양하여 직접 비교가 어려운 경우가 발생한다. 뿐만 아니라, 소득과 소비가 현금으로 이뤄지지 않고(물물교환 등의 비 화폐수

단이 사용되거나 등), 농업과 산업의 생산량이 계절에 따라 달라질 수 있는 국가에서는 소득과 소비를 파악하는 것 자체가 불가능 할 수 있다. 또한 가구 별 소득이나 소비 자료는 가구 내의 구성원 간의 차이를 간과하고 있어, 가정 내(또는 사회적으로 야기되는 가족 내) 불평등과 빈곤을 과소평가 할 수 있다.

2) 빈곤선(Poverty Line)

소득과 소비 빈곤에 관해 신뢰할 수 있는 분석을 얻기 위해 빈곤선을 사용하는 것은 대단히 효과적이다. 앞서 밝힌 바와 같이 빈곤선은 소득 또는 소비 빈곤의 경계선(cut off line)이다(Klugman 2002; World Bank 2001). 기본적으로 빈곤선이 결정이 되면 빈곤선 아래의 인구에 대한 정책을 입안하고 구현하기가 용이해진다. 따라서 많은 학자들과 연구자들은 소득과 소비 수준을 금전적으로 지표를 만들기 위해 노력해왔다. 소득과 소비를 금전적인 방식으로 표현하는 것이 상대적으로 쉽고 지속적으로 모니터링하기 용이하다는 장점이 있지만, 빈곤층 내 인구의 소득/소비 격차를 반영할 수 없다는 한계를 내포하고 있다.

가장 대표적인 절대빈곤선은 세계은행의 절대빈곤선이다. 세계은행의 빈곤선은 1990년 하루소득 1.01달러로 처음 도입되었다. 1985년의 PPP 자료를 근거로 한 것으로 이후 2008년 빈곤선이 1.25달러로 상향조정되었다. 절대빈곤선을 설정하는 방식은 전물량방식(Market Basket)과 반물량방식(Engel) 으로 나눌 수 있다. 전물량방식은 생활필수품에 대한 최저수준을 설정하고 이를 화폐단위로 하여 합하는 방식으로, Rowntree 방식이라고도 한다. 반물량방식은 식료품비용이 소비에서 차지하는 비중이 일정 수준을 넘으면 빈곤층으로 보는 방식이다. Rowntree 방식은 초기의 연구가 그러하듯 품목을 정하는 기준이 연구자에 따라 매우 주관적일 수 있다는 비판에 직면한다(Veit-Wilson 1986). 반면 반물량방식은 품목 기준에서 객관성을 보장할 수 있고 계측이 간편하다는 장점이 있으나 어떤 비율을 빈곤의 기준으로 삼을지에 대한 과학적 근거가 결여되어있다는 단점이 있다.

이러한 한계를 극복하기 위해 시도되고 있는 것이 여러 개의 빈곤선을 활용하여 여러 수준의 빈곤을 구분하는 것이다. 이럴 경우 빈곤선은 단순히 빈곤층과 비 빈곤층

(poor and non-poor)을 구분하기 위해 사용되는 것이 아니라 비금전적인 지표(교육, 보건 등)에 대한 접근성 등에 따라 여러 빈곤선을 그릴 수 있고, 국제적 지표와 국내적 지표를 활용한 상대빈곤선과 절대빈곤선을 동시에 활용할 수 있다. 또한 소득과 소비의 기준을 무엇으로 측정할 것인가는 소득금액, 기초식료품 비용(소비) 등을 지표로 삼을 수 있다. 상대적 빈곤선은 OECD는 중위소득의 40%, 50%, 60% 지점을, World Bank는 선진국의 경우 평균소득의1/2, 개발도상국의 경우 평균소득의 1/3 지점을 상대적 빈곤선으로 정하고 있어 기관 간, 연구자 간 차이가 존재한다. 실제로 이러한 기준이 과학적인 근거에 기반을 두는가에 대한 논쟁과 논란이 지속되어오고 있는 것도 사실이다. 상대적 절대빈곤이라는 개념도 사용되는데 소득분배 분포 상의 특정비율 즉, 하위 10% 또는 20%를 상대적 절대빈곤으로 규정하는 것이다. 이는 사회의 소득불평등 그 자체를 강조하기 때문에 사회의 불평등 정도가 낮으면 빈곤선에 해당되는 소득기준은 높아지고, 불평등의 정도가 높으면 빈곤선 기준은 낮아진다는 점을 전제하고 있다. 이 기준에 다르면 사회가 존재하는 한 빈곤은 사라지지 않는 것으로 인식되어 특별한 정책적 함의를 주지 못할 가능성이 높다는 점이다. 이외에도 주관적 빈곤선 등과 같이 다양한 빈곤선이 존재한다. 가장 단순할 것 같이 보이는 빈곤선도 실제로는 그 기준과 활용에 따라 여러 가지 형태로 사용되고 있음을 알 수 있다.

3) 기타 양적 측정방식

위에서 살펴본 2가지 방식 이외에도 빈곤 감소를 위한 정책을 입안하거나 시행할 때 사용되고 있는 중요한 양적 측정방식으로는 다음의 3가지 방식을 들 수 있다.

(1) Head Count Ratio/Index(HCR)

HCR은 빈곤을 측정하는데 있어 가장 많이 쓰이는 방법으로, 전체 인구에서 빈곤선 아래의 생활을 하는 인구의 수 또는 비율을 측정하는 방법이다. 수식은 다음과 같다.

$$H = \frac{q}{n}$$

여기서 H는 빈곤율, q는 빈곤선 이하 개인(가구)수를, n은 전체 인구(가구)수를 말한다. 이 방법에서는 우선 특정 사회의 최저생계비를 추정 즉, 빈곤선을 추정한 뒤 소득이 그 수준에 미달하는 인구를 빈곤층으로 정의하고 전체 인구 중 어느 정도가 빈곤층인지를 측정하게 된다.

이는 간단하게 얼마만큼의 인구가 빈곤, 최빈곤의 상태에 놓여있는지 파악할 수 있는 측정방법으로 빈곤의 발생정도를 의미한다(Klugman 2002). 측정방법이 단순한 만큼 빈곤층의 비율 이외의 빈곤의 정도 즉, 측정하려고 하는 빈곤선 이하의 인구 구성에 대해서는 전혀 정보를 주지 못하는 한계를 가지고 있다. 따라서 이미 빈곤선 아래의 삶을 사는 인구가 빈곤의 상태가 더욱 나빠지거나 또는 소득이 증가했다고 해도 빈곤선을 넘지 못하면 이를 HCR을 통해서는 측정할 수 없다. 즉, 빈곤지표가 반드시 반영해야 할 소득의 흐름 중 비 빈곤층-빈곤층 또는 빈곤층 간의 소득 이전과 재분배에 따른 사회 불평등 변화를 반영해야 한다는 Pigou-Dalton의 이전의 공리[3]를 충족시키지 못함을 의미하는 한계를 내포하고 있다.

(2) Poverty Gap Ratio/Index(PGR)와 The Poverty Gap Squared

흔히 사용되는 빈곤의 지표로서 빈곤갭(Poverty Gap, PG)이 있다. PG은 빈곤선 이하 인구의 소득을 빈곤선까지 증대시키기 위해 국민(또는 국내) 총 생산의 몇 %의 소득이 필요한가를 보여주는 지표이다. 이는 정책적으로 빈곤감소 정책에 소요되는 비용을 산정할 때 이론적인 기초자료로 사용될 수 있다는 장점에도 불구하고, 실제 프로젝트나 정책이 완전효율의 상태를 보일 수 없기 때문에 산출된 금액보다 훨씬 많은 비용이 소요됨은 당연시된다.

또한 같은 방식을 사용하여 빈곤층을 따로 선정하지 않고 소득의 분포를 반영하지 않은 상태로 빈곤선 이하의 인구 모두에게 똑같이 지원해서 빈곤을 제거하는 빈곤퇴

3) 빈곤과 불평등 지수가 가져야 할 특성들은 공리(axiom)라는 형태로 제시된다. 이 공리는 일종의 규범적 가치와도 연관되는데, 각 공리로 표현되는 내용을 지수에 반영한다는 것은 공리가 지향하는 가치가 지수를 통해 드러나도록 한다는 뜻이기 때문이다. 피구-달튼의 공리(Pogou-Dalton axiom)는 고소득자로부터 저소득자로 소득의 이전이 일어나면 불평등지수는 작아져야 한다는 원리이다. 좀 더 자세한 내용과 다양한 공리에 대한 내용은 Cowell ed.(2003) 참조.

치를 위한 최대한의 비용도 구할 수 있다. 이때 최대비용대비 최소비용을 빈곤갭지수(Poverty Gap Index, PGI)이다. 즉, 빈곤감소 또는 퇴치를 위한 최소한의 비용을 산출함으로서 빈곤의 깊이(depth)를 보여주는 측정법이라 할 수 있다. 그러나 PG와 PGI 모두 head count와 마찬가지로 SIDs 빈곤층 내에서의 소득격차를 보여줄 수 없는 한계를 내포하고 있다.

Poverty Gap Squared는 PGI의 한계를 보완하기 위해 고안되었다. 위에서 나온 소득격차를 선명하게 하기 위해 PG에 제곱을 하는 방식으로 구현되며 이는 빈곤의 심각도(severity)를 표현해주는 지수이다. 이 방식에서는 빈곤선과 실제 빈곤 인구의 거리뿐만 아니라 빈곤층 사이의 불평등도 나타낼 수 있다(Klugman 2002).

(3) Sen Index

1990년대 이후 많이 인용되고 있는 Sen의 빈곤지수는 위의 전통적인 측정방법이 가진 난점을 보완하기 위해 하나의 대안으로 제시되었다. Sen의 빈곤지표 P는 빈곤선 이하의 인구(head count)와 빈곤갭(poverty gap), 그리고 빈곤층 사이의 상대적 불평등의 3가지측면을 모두 포함하고 있다. Sen의 지수를 수식으로 표현하면 아래와 같다.

$$P = H[I + (1 - I) \times Gp]$$

H=빈곤율, I=income gap 비율, GP=저소득층 Gini coefficient

Sen지수는 0에서 1까지 나타낼 수 있으며, 0에 가까워질수록 빈곤하지 않다는 것을 의미한다. Sen지수의 특징은 세 가지 변수 즉 빈곤율, 소득 갭, 불평등의 변화에 민감하게 반응한다는 점이며, 3가지 변수중 하나의 변수 혹은 그 이상의 변수가 변화하게 되면 Sen지수도 같은 방향으로 변화한다. 결국 현실적으로는 이러한 방향의 변화를 정책에 반영할 수 있다는 점이 특징이며, 이론적으로 빈곤연구를 진일보 시킨 업적으로 평가받고 있다(Klugman 2002).

2. 질적 측정 방식: 소득 이외의 지표

빈곤에 대한 양적인 측정 방식만큼이나 질적인 측정 방식도 웰빙을 측정하는데 중요한 의미를 가진다. 빈곤의 개념 그 자체로만 봐도 질적인 측정방식은 단순히 소득의 부족이나 소비 지출 뿐만 아니라 보건, 영양상태, 문맹률, 사회적 관계, 치안, 자존감, 취약성 등 빈곤으로부터 오는 결과물(outcome)을 측정 방식 안에 포함하려 하고 있다. 따라서 이러한 질적인 방법들은 비-금전적인 측정방식으로 빈곤선을 표현하려는 시도라 볼 수 있으며, 이러한 지표들은 인간 개발과 삶의 다면적인 측면에서 빈곤을 해결하는데 필요한 자원과 정책을 보여줄 수 있다(World Bank 2001:18-20).

1) 인간개발지수(Human Development Indicators/Index, HDI)

HDI는 1990년부터 UNDP에서 제공해온 각 국가의 GNI p.c., 교육, 보건(수명)등을 모아 각국의 인간개발과 선진화 정도를 비교한 지수이다. 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 이러한 지표들은 UNDP가 빈곤을 바라보는 관점에 근거한 것으로 각각의 지표들에서 한계선(threshold)을 정하고 이를 모으면 전체적인 인간 발전 정도를 구현할 수 있을 것이라는 전제로 구성되었다.

<표 1> 빈곤의 관점과 지표

빈곤의 관점	지표의 종류
1. 소득	GNP, 사회 복지 비용, 급여수준, 빈곤선
2. 기본 요구 관점	식수 접근성, 문맹률, 주거환경 및 영향수준
3. 사회적 배제 관점	정치/사회/경제적 빈곤과 불평등
4. 지속가능한 삶 관점	취약성, 장애, 가족의 해체, 알코올 중독 등 사회문제 등에 초점을 둔 지역사회 활동 관련 지표
5. 인간 개발 관점	보건, 기대수명, 영아사망률, 기타 HDI 등 다양한 지표

출처: Davids et al.(2005).

GDP나 GNP p.c.는 양적인 또는 경제적인 측정 방식으로 그 자체로 국제적, 지역적 비교가 가능하다. 이는 특정 국가가 '얼마나 발전 했는가'를 측정하는 방식으로 사

용된다. 그러나 이렇게 얼마나 발전했는가를 측정하는 것만으로는 경제적 복지(economic welfare)이외의 경제적 빈곤과 삶의 질을 측정하기는 어렵다(Brown, Burges & Davies 2009). HDI는 이러한 한계를 극복하고 빈곤의 다면성을 국별 비교하기 위해 제안되었다. 따라서 HDI는 한 국가의 경제적, 사회적 웰빙과 인간 발전의 평균적인 진전 상황(progress)을 측정하고 있다고 볼 수 있다(UNDP 2009). HDI는 이렇게 3개의 균등하게 가중치가 주어진 지수들이 다음과 과정을 통해 제공된다.

$$HDI = (I_{Health} \cdot I_{Education} \cdot I_{Income})\ 1/3$$

· 소득 =(특정국의 GNI p.c. – 최젓값)/(최고값 – 최젓값) × (각 수의 log값)
· 보건 =(특정국의 평균수명 – 최젓값)/(최고값 – 최젓값)
· 교육 =(2/3) × (기대 재학 년 수) + (1/3) × (평균 재학 년 수)

여기서 최저값과 최대값은 UNDP에서 정한 표준화를 거쳐 〈표 2〉와 같이 제시된다.

<표 2> HDI 지표의 정규화

영역	지표	최저값	최대값
보건	기대수명(년)	20	85
교육	기대 재학 년 수(년)	0	18
	평균 재학 년 수(년)	0	15
삶의 질(소득)	GNI p.c.(US$ 2011 PPP)	100	75,000

출처: UNDP(2014b: 2).

기대수명은 과학적으로 입증된 최소 수명인 20세를 최솟값으로, 교육에 있어 최대값 18은 일반적으로 모든 국가에서 석사학위를 마치는 연한으로, GNI p.c.에서는 100 이하는 측정이 안되며, 연간 경제성장률이 5%로 가정했을 때 향후 5년 이내 달성되기 어려운 최대값으로 US$ 75,000를 설정하였다.[4)]

이렇게 측정되어 발표된 2014년 HDI 중 한국의 중점협력국에 관한 지표는 〈표 3〉과 같다. 전통적인 '금전적인 측정방식'인 GNI p.c.간의 차이가 극명하게 드러나고 있음을 확인할 수 있다.

4) 더 자세한 내용은 UNDP(2014b: 2) 참조.

<표 3> 중점협력국의 2014 HDI와 구성 지표

	HDI (값)	GNI p.c. (US$, 2011 PPP)	기대수명 (년)	기대 재학 년 수(년)	평균 재학 년 수(년)
스리랑카	0.750	9,250	74.3	13.6	10.8
아제르바이잔	0.747	15,725	70.8	11.8	11.2
페루	0.737	11,280	74.8	13.1	9.0
콜롬비아	0.711	11,527	74.0	13.2	7.1
몽골	0.698	8,466	67.5	15.0	8.3
인도네시아	0.684	8,970	70.8	12.7	7.5
파라과이	0.676	7,580	72.3	11.9	7.7
볼리비아	0.667	5,552	67.3	13.2	9.2
우즈베키스탄	0.661	5,227	68.2	11.5	10.0
필리핀	0.660	6,381	68.7	11.3	8.9
베트남	0.638	4,892	75.9	11.9	5.5
동티모르	0.620	9,674	67.5	11.7	4.4
캄보디아	0.584	2,805	71.9	10.9	5.8
가나	0.573	3,532	61.1	11.5	7.0
라오스	0.569	4,351	68.3	10.2	4.6
방글라데시	0.558	2,713	70.7	10.0	5.1
네팔	0.540	2,104	68.4	12.4	3.2
파키스탄	0.537	4,652	66.6	7.7	4.7
르완다	0.506	1,403	64.1	13.2	3.3
카메룬	0.504	2,557	55.1	10.4	5.9
나이지리아	0.504	5,353	52.5	9.0	5.2
솔로몬군도	0.491	1,385	67.7	9.2	4.5
우간다	0.484	1,335	59.2	10.8	5.4
에티오피아	0.435	1,303	63.6	8.5	2.4
모잠비크	0.393	1,142	50.3	9.5	3.2
DR 콩고	0.338	444	50.0	9.7	3.1

출처: UNDP(2014a).

HDI가 국가별 또는 특정 집단 별 차이(disparity)를 극명하고 보여주고, 또 실제 생활수준에 대한 직관적인 설명이 가능한 지표로 유용하게 활용되고 있다. 그럼에도 불구하고 HDI를 구성하는 지표 자체가 임의적이고 지표 간 상호작용도 내포하고 있다는 비판이 지속적으로 제기되어 온 것도 부정할 수 없다(Ravallion 2002).

2) 인간빈곤지수(Human Poverty Index, HPI)

HPI는 1997년 UNDP가 제시한 각국 빈곤의 척도이다. HPI는 보건, 교육, 삶의 질의 관점에서 종합적인 '박탈'을 측정한다는 점에서 HDI와 같으나 HPI-1(개발도상국)과 HPI-2(선진국)로 나누어 개발도상국과 선진국의 빈곤측정의 기준을 달리하여 각 국가별로 생활을 유지하는데 필요한 선택과 기회를 제공받지 못하는 정도를 측정하는데 주안점을 두고 있었다. HPI는 인간다운 생활을 누릴 수 있는지를 평가하는 다음의 3가지 항목으로 나뉘는데, 1) 40세 미만(HPI-2는 60세)의 사망률, 2) 성인 교육정도, 3) 안전한 물의 확보 정도와 적절한 영양 공급, 보건 서비스에 대한 접근성 등을 기준으로 하였다.

그러나 각 사회별로 박탈의 정도를 측정하려던 본래의 취지와는 달리 이러한 종합적인(aggregated) 데이터로는 개인, 가구, 집단을 특정하여 그 특성을 파악할 수가 없다는 한계에 직면하게 되었다. 또한 박탈의 측정에 있어 가장 중요한 자유, 치안, 참여, 지속가능성에 대한 위협 등을 계량화하는데 한계를 드러냄으로서 HDI와의 개념적 차이에도 불구하고 그 결과와 해석이 유사했다. 이에 따라 2009년 인간개발보고서를 마지막으로 데이터가 제공되었으며, 뒤에 나올 다면적 빈곤지수가 이를 대체하게 되었다.

3) 다면적 빈곤지수(Multidimensional Poverty Index, MPI)

UNDP와 영국 옥스퍼드대 빈곤·인간개발계획(Oxford Poverty & Human Development Initiative, OPHI)가 개발하여 104개 개발도상국들의 데이터를 바탕으로 2010년 7월 발표한 빈곤지수이다. MPI의 평가대상은 개인이 아닌 가구(household)이며, 다음의 10가지 항목에 대해 평가한다. 이러한 가구조사를 통해 박

탈점수를 측정하고 이 점수가 1/3 이상일 경우 다면적 빈곤상태에 있다고 본다. 만약 1/2 이상이면 심각한 다면적 빈곤상태, 1/5-1/3은 MPI에 근접한 빈곤상태에 있다고 보며, 가족 구성원만 조사의 대상으로 한다(일시적인 손님이나 친척 제외).

<표 4> MPI 조사 항목

영역	지표	가중치
교육	학령기 아동의 재학여부	1/6
	가구 구성원의 학력	1/6
삶의 질	전력 접근성	1/18
	도보 30분 이내의 식수 접근성(MDGs 7.8)	1/18
	위생시설(MDGs 7.9)	1/18
	조리와 난방에 필요한 고체 연료사용	1/18
	마감이 된 바닥	1/18
	재산 a) 정보접근성 관련(TV, 라디오 등) b) 이동수단 관련(자전거, 오토바이, 차량 등) c) 생활관련(냉장고, 축사 등)	1/18
보건	유아 사망률	1/6
	영양상태	1/6

출처: Kovacevic and Calderon(2014:2-5) 재구성.

HPI가 특정 집단이나 지역, 종교인구 등을 구분하여 분석할 수 없었던 한계를 극복하며 MPI는 가구조사를 기본으로 하고 있기 때문에 이러한 집단화가 가능하다. MPI는 빈곤을 다면적으로 평가하여 전반적인 빈곤상태 뿐만 아니라 어느 부문의 상태가 열악한지를 구체적으로 알려주기 때문에 정책결정자들에게 유용하게 활용될 수 있다. 또한 MPI는 건강이나 교육 상태의 개선 등 단기적으로 소득에 영향을 미치기 힘든 요소들을 잘 포착할 수 있다는 장점도 가지고 있다. 하지만 MPI는 전혀 새로운 아이디어가 아니며 가구조사가 가지고 있는 근본적인 한계 때문에 측정 자체의 신뢰도를 담보하기가 어렵다는 비판에서 자유롭지 못하다.

Ⅳ. 결론

이상으로 빈곤을 정의하는 여러 관점과 측정방식 및 그 한계에 대해 살펴보았다. 과거(그리고 현재까지) 빈곤에 대한 연구가 화폐적 측면을 중심으로 이루어진 경향을 보이고 있다. 따라서 주로 빈곤에 관한 연구는 소득이나 지출을 중심으로 하는 분석이 중심이었으나, 1990년대 이후 빈곤층의 참여와 사회적 빈곤에 대한 관심이 확산되면서 다면적인 빈곤 연구가 진행되기 시작하였다. 최근의 논의에서는 경제적인 측면뿐만 아니라 비경제적 측면에서의 결핍도 감안하여 다양한 관점에서 빈곤에 대한 분석과 정의가 필요하다는 점에서 많은 연구자들이 공감하고 있다. 그러나 다면적 빈곤연구에서 제기되는 이슈는 여러 빈곤 지표들 중 무엇을 선택하고 어떻게 통합할 것인가 가 그 핵심을 이루고 있다. 연구의 주체와 목적에 따라 지표선택이 달라지고, 각 지표들에 대한 가중에서도 합의가 불가능하다. 이와 같은 의견의 불일치는 빈곤의 개념이 결국은 주관적 판단에 근거하고 있기 때문일 것이다.

지난 2014년 5월 세계은행이 하루 소득 1.25달러인 '빈곤선'을 1.75달러 이상으로 올리는 방안을 검토하고 있다는 기사(Financial Times 2014. 5. 10)와 이후의 논란들은 아직도 빈곤을 정의하는 방식의 정치적, 정책적 함의가 다양함을 보여주고 있다. 이는 세계은행이 2011년 기준 PPP를 평가한 결과 개발도상국의 빈곤선 이하 인구가 절반으로 감소한 데 따른 것이다.

우리 모두가 아는 바와 같이 이러한 결과가 세계 빈곤층의 실질적 감소를 의미하는 것은 아니다. 오히려 하루소득 1.25달러를 기준으로 한 세계은행의 자료가 세계의 빈곤을 반영하는지에 대한 의문을 제기하는 목소리가 커지고 있다. 세계은행이 빈곤선을 1.75달러 이상으로 상향조정 하면 빈곤선 도입 이후 20여년 만에 가장 큰 폭의 조정이나, 2011년 PPP를 기준으로 빈곤선을 1.78달러로 높이더라도 세계 극빈층 인구는 8억7200만 명으로 2005년에 비해 3분의 1가량 줄게 되고 지역적 분포도 변화되어 데이터의 신뢰도에 의문을 제기하고 있다(ibid).

이와 같이 빈곤을 정의한다는 것은 처음부터 불가능한 것인지도 모른다. 또한 빈곤의 종식이라는 것이 가능한 것인가에 대한 의문은 빈곤에 대한 연구를 지속하면

할수록 심화될 수도 있다. 이러한 가운데 우리는 인간사를 수치로 표현하거나 측정하는 것이 불가능함을 인정하면서, 무엇을 위해 이러한 측정이 필요한 것인지를 놓치지 말아야 할 것이다.

참고문헌

Alkire, S.(2002). 『Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction』 London: Oxford University Press.

Atkinson, A.(1998). "Social Exclusion, Poverty, and Unemployment," in Atkinson and Hills(eds.) 『Exclusion, Employment and Opportunity』. LSE Case paper 4. London: LSE.

Azariadis, C. and Stachurski, J.(2005), "Poverty Traps", in eds. P Aghion and S Durlauf 『Handbook of Economic Growth』 North-Holland: Elsevier.

Barnes, M., Heady. C., Middleton, S., Millan, J., Papadopolous, F. & Tsakloglou, P.(2002). Poverty and Social Exclusion in Europe. Northampton, Mass.: Edward Elgar.

Brown, S., Burges. A. & Davies, U. 2009. 『The Economist: Pocket World in Figures』. London: Profile Books Ltd.

Chambers, R.(1994). "The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal," *World Development*, Vol. 22.

_____(1995). "Poverty and livelihoods: "Whose Reality Counts?" Environment and Urbanization, Vol. 7, No. 1. pp. 173-204.

Cowell, F. A. ed.(2003). 『The Economics of Poverty and Inequality』 vol.1-2, Edward Elgar.

Davids, I., Theron, F. & Maphunye, K.J.(2005). 『Participatory Development in South Africa: A development management perspective』. Pretoria: Van Schaik Publishers.

Deaton, A.(2003). "Health, Inequality, and Economic Development," *Journal of Economic Literature*, Vol. XLI. pp. 113-58.

De Beer, F. and Swanepoel, H.(2000). Introduction to development Studies. Pretoria: J.L. van Schaik.

Du Toit, A.(2005). "Poverty Measurement Blues." CPRC Working Paper 55. Cape Town: PLAAS & CPRC.

Estivill, J.(2003). 『Concepts and Strategies for Combating Social Exclusion. An Overview』. Geneva: ILO Office(Available at http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2003/103B09_267_engl.pdf, access data: 2015/02/16).

European Commission(2004). "*Joint report by the Commission and the Council on social inclusion*", Brussels: EC.

Haralambos, M.; Holborn, M. & Heald, R.(1991). 『Sociology: Themes and Perspectives』. London: Collins Educational.

Joseph Rowntree Foundation(2013). 『Monitoring Poverty and Social Exclusion 2013』. London: JRF

Joseph, K. and J. Sumption(1979) 『Equality』 London: John Murray Publishers.

Klugman, J.(2002) 『A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies』 Washington DC: World Bank.

Kovacevic, M. and M. C. Calderon(2014). "UNDP's Multidimensional Poverty Index: 2014 Specifications", Occasional Paper, New York: UNDP Human Development Report Office(Available at http://hdr.undp.org/sites/default/files/specifications_for_computation_of_the_mpi.pdf, access date: 2015/02/16).

Lauer, R.(1998). 『Social Problems and the Quality of Life』. Boston: Mc Graw-Hill.

Le Grand, J.(1991). "Quasi-Markets and Social Policy," *The Economic Journal*, Vol. 101, No. 408. pp. 1256-67.(Available at http://www.jstor.org/stable/2234441, access data: 2015/02/16).

Lister, R.(2004). 『Poverty: Key Concepts』. Cambridge: Polity Press.

Lipton, M.(1997) "Defining and Measuring Poverty: Conceptual Issues," in UNDP Human Development Papers, New York: UNDP.

Mullin, W.and M. Arce(2008). "Resilience of Families Living in Poverty," *Journal of Family Social Work*, Vol. 11(4). pp. 424-40.

Narayan, D.(2002) 『Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook』. Washington DC: World Bank.

Ravallion, M.(1992), "Poverty freak: a guide to concepts and methods", Living Standards Measurement Papers, Washington DC: The World Bank.

_____.(1994) 『Poverty Comparisons: Fundamentals of Pure and Applied Economics』. London: Routledge.

_____(2002). 『The Debate on Globalization, Poverty and Inequality: Why Measurement Matters』. Washington DC: World Bank.

Ravallion, M., Chen, S.(2008), "The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty", Policy Research Working Paper Series, N0. 4703, Washington DC: The World Bank.

Ravallion, M., Shaohua, C., Sangraula, P.(2009), "Dollar a day", *The World Bank Economic Review*, 23(2), pp. 163-184.

Ringen, S.(1987). 『The Possibility of Politics』. Oxford: Clarendon Press.

Rowntree, S.(1901). 『A Study of Town Life』. London: Longman.

Shaffer, P.(1996). "Beneath the Poverty Debate: Some Issues," *IDS Bulletin*. 27.

Sen, A.(1983) "Poor, Relatively Speaking." *Oxford Economics Paper*, Vol. 35. pp. 153-69.

_____(1999). 『Development as Freedom』. New York: Sage.

Spicker, P.(1993) 『Poverty and Social Security』 London: Routledge.

Townsend, P.(1979) 『Poverty in the United Kingdom』. London: Allen Lane and Penguin Books.

_____(1993) 『The International Analysis of Poverty』. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

United Nations.(1995) "The Copenhagen Declaration and Programme of Action," World Summit for Social Development, New York: UN.

United Nations Development Programme(various years) Human Development Report. New York: UNDP.

_____(2014a). Human Development Report 2014. New York: UNDP.

_____(2014b). Human Development Report 2014: Technical Note: New York: UNDP.

Veit-Wilson, J. H.(1986) "Paradigms of Poverty: A Rehabilitation of B.S. Rowntree," *Journal of Social Policy*. Volume 15. Issue 01. pp 69-99.

World Bank(various years). 『World Development Report 2000/2001』 Washington DC: World Bank.

다차원적 빈곤과 불평등: 에티오피아 농촌지역의 극빈층을 중심으로

곽성일(대외경제정책연구원 연구위원)

목 차

I. 서론
II. 빈곤의 다차원성
1. 1차원적 빈곤의 정의와 측정
2. 다차원적 빈곤(multidimensional poverty)
III. 빈곤과 불평등
1. 불평등의 정의
2. 빈곤과 불평등 간의 관계
IV. 빈곤과 불평등, 그리고 성장: 에티오피아 농촌지역 사례
1. 에티오피아 농촌지역의 빈곤
2. 에티오피아 농촌지역의 불평등
3. 에티오피아 농촌지역의 빈곤분해
4. 에티오피아 농촌지역의 다차원 빈곤함정
V. 결론

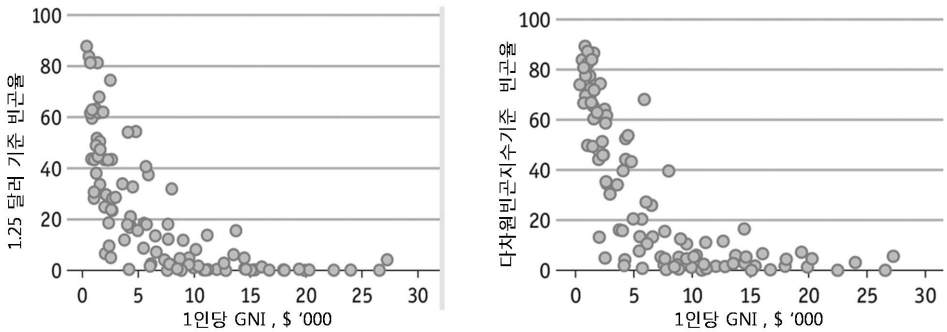
I. 서론

삶이 풍요로워지려면 소득과 직접 관련이 없지만 삶에 영향을 미칠 수 있는 다른 차원의 구성요소들이 만족되어야 할 것이다. 그렇지만 우리가 쉽게 사용하고 있는 빈곤척도는 단순히 소득만을 고려한 경우가 많다. 하루에 얼마를 소비할 수 있느냐

를 기준으로 빈곤상태를 측정하는 행위는 삶의 다양한 측면을 고려하지 못했다. 즉 우리가 만일 빈곤퇴치를 1.25 달러 미만의 소비행위를 하는 사람의 숫자를 줄이는 것으로 이해하고 숫자를 줄이기 위해서만 노력한다면 결국 소득과 관계없지만 인간의 삶에 영향을 미치는 다양한 사회적 병폐를 무시한 것이다. 이런 차원에서 빈곤은 다차원적으로 고려되어야 한다.

이러한 문제점을 인식한 Alkire and Foster(2011)는 다차원적 빈곤척도를 고안하였다. 그들은 소득이외에 인간의 삶에 영향을 미치는 영양, 아동사망률, 위생, 전기, 식수접근성 등 다양한 측면을 척도에 포함하여, 경제가 성장해 소득이 증가해도 다른 차원의 요인들이 여전히 빈곤한 상태에 놓일 수 있음을 보였다. 그러나 다차원적 빈곤에 대해 고려할 필요가 있는지 의문이 제기되기도 한다. 다차원빈곤지수를 활용하여 얻을 수 있는 이점이 없다고 주장하기도 한다(Economist, 2014). 사실 UNDP(2014)에서 보고된 다차원빈곤지수와 일 인당 GDP 간의 관계와 소득척도를 활용한 빈곤인원수지수와 일인당 GDP 간의 관계를 비교하면 별다른 차이가 없어 보인다(<그림 1>).

<그림 1> 소득빈곤지수와 다차원빈곤지수의 비교



소득빈곤지수 다차원빈곤지수

주: 2010년 구매력 지수로 변환된 GNI를 활용하였다.
출처: Economist(2014)를 재인용.

그러나 이러한 국가별 자료를 활용한 단순비교는 평균이 가져다주는 착시일 수 있다. 우리가 빈곤층(the poor) 가운데 극빈층(ultra-poor)에 관심을 둔다면 소득빈곤지수와 다차원빈곤지수에서 다른 관계를 목격할 수 있을 것이다. 가구자료를 활용한다면 극빈층은 다차원빈곤에 빠질 확률이 높고 더 나아가 영속적 빈곤함정에 빠질 가능성이 높을 것이다. 게다가 빈곤층 내부의 불평등은 결국 다차원적 빈곤과 연결될 것이다. 따라서 본 연구는 이러한 가능성에대해 검토해 보고자 한다.

다차원빈곤의 역사는 불평등에 비해 상대적으로 짧다. Anand and Sen(1997) 이후, Alkire and Foster(2011)가 척도를 고안하였다. Kwak and Smith(2010)는 다차원적 빈곤이 빈곤함정의 새로운 원인일 수 있음을 주장했다. 예를 들어 가난한 농사꾼은 자산이 없는 가난한 농장, 부실한 영양, 문맹 등 개별 제약들로 인해 소득이 더디게 얻어질 수밖에 없다. 제약요인 중 일부가 완화된다고 해도 소득획득은 더디다. 왜냐하면 다른 제약요인이 완화된 요인이 성과가 나지 못하도록 방해하기 때문이다. 다시 말해 이러한 제약들은 서로가 서로를 강화시키는 특성이 있다. Dasgupta(1993)도 자산함정(asset trap)과 부영양함정(malnutrition trap)이 동시에 가구의 생산성을 낮출 수도 있음을 보였다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 제2장에서는 빈곤과 불평등의 정의를 논의하고 다차원적 빈곤과 빈곤층 내부의 불평등에 대해 논의한다. 그리고 빈곤선 이상에서 목격되는 불평등에 대해 간략히 서술한다. 제3장에서는 제2장의 서술을 바탕으로 에티오피아농촌가구조사 자료를 활용하여 빈곤과 불평등, 성장간의 관계를 살펴보고, 극빈층이 다차원적 빈곤에 의해 영향 받을 확률이 높음을 보인다. 마지막 제4장에서 결론을 제시한다.

Ⅱ. 빈곤의 다차원성

최근 우리는 언론보도를 통해 빈곤과 불평등이라는 단어를 자주 접하고 있다. 두 개념이 한 사회가 처한 고통정도를 나타난다는 점에서 상호 밀접한 연관을 가지고 있지만 동일한 것은 아니다. 빈곤은 삶을 유지하기 위해 기본적으로 요구되는 필수요소가 결핍된 상태를 의미하므로 생존권의 박탈과 연결된다. 반면에 불평등은 이러

한 생존권의 직접적 박탈을 의미한다고 할 수 없다. 불평등은 대부분 분배문제와 연결되어 결핍을 고착화시키는 기저로 작용할 뿐이지 결핍 그 자체는 아니기 때문이다. 다시 말해 불평등은 상대적인 개념으로 결핍을 겪고 있지 않은 대중들 사이에도 불평등은 존재하고 결핍을 겪고 있는 빈곤층 사이에도 불평등은 존재할 수 있다는 의미이다. 하지만 분배가 제대로 이루어지지 않는다면 사회구성원 중 일부는 고통을 느낄 수 있으므로 빈곤과 연결된다. 따라서 Sen(1981)과 Townsend(1970)는 불평등을 재화나 권위가 박탈당하거나 전유되는 상태라고 정의한다. 본 장에서는 비슷하지만 전혀 다른 개념인 빈곤과 불평등의 정의를 우선 논의하고 다차원적 빈곤과 불평등에 대한 논의를 통해 빈곤과 불평등이 소득과 관계된 단순히 일차원적 문제가 아님을 강조한다.

1. 1차원적 빈곤의 정의와 측정

앞서 빈곤을 기본적 삶을 유지하기 위해서 요구되는 필수요소를 결핍한 상태라고 정의했다. 따라서 빈곤을 정의하기 위해서는 기본적 삶을 유지하기 위해 요구되는 필수요소가 무엇이며 그 양이 얼마인지 결정해야 한다. 다시 말해 빈곤을 정의내리기 위해서는 절대적 빈곤선에 대한 규정이 필요하다. 세계은행은 하루 1.25달러를 최소한의 실질소득수준(국제적 빈곤선)으로 이용해왔다.[1] 2011년 세계은행의 추정에 의하면 개발도상국에 거주하는 17%의 사람들이 하루 1.25달러 미만으로 생활하고 있다고 한다. 이 수치는 1981년 52%, 1990년 43%에 비교하면 개선된 수치이다(세계은행, 2015).[2] 빈민수도 1981년에 비해 2011년에 절반으로 줄어들어 약 10억 명의 절대빈곤층이 존재함을 확인할 수 있다.

1) 빈곤선은 실질단위로 일정하게 유지되므로 절대적 수준에서 시간의 흐름에 따라 개선되는 양태를 비교할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 빈곤을 단순히 1.25달러 절대빈곤선을 이용하여 측정하는 데는 한계점도 존재한다. 예를 들어 왜 1.25달러가 빈곤선의 기준이 되느냐는 질문에 적정한 답을 제공하기 어렵다.

2) http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview#1(검색일: 2015년 1월 25일).

<표 1> 지역별 빈곤지수

(단위: %, million)

지 역	1981		1990		2002		2011	
동아시아 태평양	77.95	1,107.44	57.01	939.11	27.34	518	7.93	160.76
유럽/중앙아시아	2.92	12.55	1.54	7.15	2.13	10.01	0.49	2.35
중남미	11.66	42.49	12.63	55.14	10.22	54.04	4.63	27.63
중동/북아프리카	8.85	15.26	5.77	13.01	3.83	11.02	1.69	5.64
남아시아	61.35	570.33	54.09	620.47	44.1	637.87	24.5	398.95
사하라이남 아프리카	52.75	210.11	56.02	287.07	57.08	399.97	46.85	415.76
전체	52.71	1,958.27	43.35	1,921.74	30.61	1,631.04	16.99	1,011.37

주: 빈곤선은 하루 1.25달러로 설정함.
출처: PovcalNet: the on-line tool for poverty measurement developed by the Development Research Group of the World Bank(http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm?1).

이처럼 절대빈곤은 소득이 절대빈곤선 이하인 사람들의 수 또는 인원수(headcount)가 전체 인구에서 차지하는 비율로 측정할 수 있다. 그러나 이 측정법은 하루 0.25달러로 생활하는 사람과 하루 1.15달러로 생활하는 사람을 동일한 빈곤층으로 여긴다는 한계가 있다. 왜냐하면 하루 0.25달러로 생활하는 사람의 삶은 하루 1.15달러로 생활하는 사람의 삶과 차이가 있을 것이다. 따라서 빈곤선 이하 빈곤층의 차이를 반영할 수 있는 새로운 측정방법이 요구된다. 이를 반영한 빈곤측정 지수가 빈곤갭지수(poverty gap index)이다. 빈곤갭지수는 빈곤선 이하의 모든 사람들이 빈곤선 수준까지 올라서는데 필요한 소득의 총액이다. 빈곤갭지수를 국가 간 비교가 용이하도록 정규화한 지수를 정규 빈곤갭지수(NPG: Normalized Poverty Gap)라고 한다.

$$\text{NPG}=\frac{1}{N}\sum_{i=1}^{H}\frac{(Y_p - Y_i)}{Y_p}$$

여기서 H는 빈곤인원수, N은 인구수, Y_p는 빈곤선, Y_i는 개별 빈곤 자 i의 소득을 의미한다.

NPG를 활용해 국가 간 또는 지역 간 빈곤정도를 상호 비교할 수 있지만 빈곤선 이하 사람들의 소득불평등 정도를 나타내거나 비교할 수는 없다. 만일 경제에 충격이 왔을 때 극빈층(ultra-poor)에 미치는 영향과 빈곤선 바로 이하에 위치한 빈곤층에 미치는 영향은 다를 것이다. 이런 관점에서 Foster, Greer, and Thorbecke (1984)는 새로운 빈곤 측정도구를 제안했다. FGT 지수로 알려진 이 지수는 빈곤척도가 갖추어야 할 기준(axioms)을 모두 만족하는 것으로 알려져 있고,[3] α가 0이면 빈곤인원수 지수, α가 1이면 정규 빈곤갭지수, α가 2이면 빈곤심각도지수(PSI: Poverty Severity Index)가 된다. PSI는 빈곤의 깊이와 심각성에 대해 민감하게 반응하므로 세계은행을 비롯한 주요 기관에서 소득빈곤측정의 기준으로 자주 사용되고 있다. 〈표 2〉에 따르면 사하라이남 아프리카의 빈곤문제가 전 세계에서 가장 심각한 것을 확인할 수 있다. 다시 말해 빈곤선에서 가장 멀리 위치하고 있는 극빈층이 사하라이남 아프리카에 가장 많이 존재하고 있다는 의미이다.

$$P_\alpha = \frac{1}{N}\sum_{i=1}^{H}\left(\frac{Y_p - Y_i}{Y_p}\right)^\alpha$$

<표 2> 지역별 빈곤심각도 지수

지 역	1981	1990	2002	2011
동아시아 태평양	19.53	8.74	3.08	0.47
유럽/중앙아시아	0.35	0.2	0.19	0.09
중남미	2.46	3.1	2.73	1.48
중동/북아프리카	0.49	0.35	0.23	0.14
남아시아	8.97	6.6	4.21	1.61
사하라이남 아프리카	12.97	14.37	14.13	10.4
전체	11.41	6.96	4.4	2.31

주: 빈곤선은 하루 1.25달러로 설정함.
출처: PovcalNet: the on-line tool for poverty measurement developed by the Development Research Group of the World Bank(http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm?1).

3) 빈곤척도는 익명성(anonymity), 인구독립성(population independence), 단조성(monotonicity), 분포민감도(distributional sensitivity)를 만족해야 한다. 익명성이란 누가 가장 높은 소득을 얻고 있느냐가 빈곤지수 측정에 영향을 주지 않는다는 의미이다. 인구독립성은 소득을 획득하는 사람들의 수에 의해 빈곤지수가 영향을 받지 않는다는 의미이다. 예를 들어 인구대국과 인구소국을 동등하게 비교할 수 있어야 한다는 의미이다.

이상과 같이 절대빈곤은 빈곤선을 기준으로 측정될 수 있다. 그러나 빈곤을 단순히 소득만 가지고 측정하는 것은 무리가 있다. 아래에서는 빈곤의 다차원성에대해 소개하고 최빈층에서 발현된 다차원적 빈곤은 소득증가만으로 해결될 수 없음을 강조한다. 다차원적 빈곤을 겪고 있는 최빈층의 존재는 빈곤층 내부의 불평등을 심화하는 기저로 작용하고 있다.

2. 다차원적 빈곤(multidimensional poverty)

개발에 있어 개인의 역량(capability)을 강조한 Sen(1999)은 소득만으로 빈곤을 측정하는 데 한계가 있음을 지적했다. 국가 또는 지역적 상황에 따라 소득증가가 빈곤 감소에 기여하는 바가 다르고 소득보다는 자산의 증감이 빈곤 감소에 오히려 효과적임이 여러 학자에 의해 강조되고 있다(Lybbert et al. 2004; Adato et al. 2006; Barrett et al. 2006; Naschold 2009; Kwak and Smith, 2013). 사실 자산의 종류는 다양하다. 대부분 자산이라고 하면 물질을 먼저 떠올릴 수 있으나 비물질적 자산이 개발에 있어 더욱 중요하다. 이러한 물질적·비물질적 자산의 증가는 Sen(1999)의 다양한 차원의 역량배양과도 부합한다.

다차원적 빈곤은 처음 Anand and Sen(1997), Alkire and Foster(2011)에 의해 주목되었다. Kwak and Smith(2010)은 극빈층(ultra-poor)은 빈곤을 구성하는 다차원적 요인들이 얽혀 상호 영향을 미치고 있어(mutually reinforce) 빈곤에서 벗어나지 못하고 결국 빈곤함정에 빠질 수밖에 없음을 강조했다. 왜냐하면 가계가 직면한 복합적인 결핍(multiple deprivation)들이 상호 부정적인 보완작용을 하기 때문이다. 예를 들어 보건, 교육, 생활수준(living standard)을 동시에 고려할 때, 3부문 모두 극빈한 것으로 나타난 개인이나 가구에 보건 부문만을 개선시키는 지원이 이루어졌어도 다른 두 부문이 개선되지 않는 한 결핍된 두 부문이 보건을 다시 악화시켜 빈곤에서 벗어나지 못하게 한다는 의미이다. 이러한 빈곤함정의 존재는 빈곤층 내부의 불평등 정도를 악화시키고 정부와 국제사회의 빈곤감소 노력을 헛되게 만들 수 있다. 따라서 만성적 빈곤(chronic poverty)을 겪고 있는 가구가 다차원적 빈곤을 겪고 있는지 검토해야 하고, 다차원적 빈곤의 정도가 극빈층에서 심각한 수준인지 확인할 필요가 있다. 또한 빈곤척도로써 단순히 소득수준에 의존해 빈곤을 측정한다면 이행

적 빈곤(transitory poverty)을 겪고 있는 가구만을 측정에 포함하여 실제 빈곤정도를 오도할 수 있다.

<표 3> 국가별 다차원빈곤지수

국 가	다차원빈곤					소득빈곤		순위 차이
	인덱스	순위	평균 결핍도	연도	빈곤층 비중(%)	1.25달러 PPP(%)	순위	
아제르바이잔	0.009267	17	38.23932	2006	2.423427	0.43	11	6
인도네시아	0.024363	25	41.26574	2012	5.903841	16.20	33	-8
콜롬비아	0.032124	32	42.2151	2010	7.609568	8.16	28	4
필리핀	0.037696	35	51.93527	2008	7.258219	18.42	38	-3
페루	0.043196	37	41.35628	2012	10.44483	4.91	24	13
볼리비아	0.096584	42	46.96621	2008	20.56456	15.61	32	10
가나	0.144113	48	47.31907	2011	30.45564	28.59	46	2
라오스	0.18592	50	50.49627	2011	36.81857	33.88	52	-2
네팔	0.196516	53	47.41615	2011	41.44489	24.82	44	9
캄보디아	0.21118	55	45.1327	2010	46.79087	18.6	39	16
방글라데시	0.236538	59	47.82179	2011	49.46246	43.25	55	4
파키스탄	0.237243	60	52.03428	2012	45.59353	21.04	41	19
나이지리아	0.238922	61	55.24128	2011	43.2506	67.98	70	-9
카메룬	0.260313	63	54.05914	2011	48.15338	9.56	29	34
르완다	0.351591	73	49.67983	2010	70.77144	63.17	68	5
우간다	0.358962	74	51.05596	2011	70.30749	38.01	53	21
모잠비크	0.390015	77	55.58922	2011	70.1602	59.58	66	11
콩고민주공	0.399347	78	53.66652	2010	74.41263	87.72	75	3
에티오피아	0.537131	89	60.86631	2011	88.24772	30.65	48	41

주: DAC의 ODA수원국 리스트에서 최빈국으로 분류된 국가를 볼드체로 표기하였다.
출처: UNDP. 2014 Human Development Reports(http://hdr.undp.org/en/content/table-6-multidimensional-poverty-index-mpi).

〈표 3〉은 다차원 빈곤지수를 한국의 중점협력국에 대해서 산출한 것이다. 국가별로 편차가 존재하지만 소득빈곤지수와 다차원 빈곤지수가 반드시 일치하는 것은 아니다. 특히 소득빈곤지수로 나타낸 순위보다 10순위 이상 뒤지는 다차원빈곤지수를 나타낸 국가는 페루, 볼리비아, 캄보디아, 파키스탄, 카메룬, 우간다, 모잠비크, 에티오피아로 나타났다. 이 국가들은 DAC(Development Assistance Committee)의 ODA

수원국 리스트에서 하위 중소득국과 최빈국으로 분류된다.[4] 따라서 최빈국들은 소득 측면에서 빈곤상황을 개선한 듯 보이지만 다차원적 빈곤이 존재하는 한 다시 빈곤상태로 돌아갈 가능성을 항상 지니고 있다. 왜냐하면 Kwak and Smith(2011)이 지적했듯이 결핍된 요인들이 상호 부정적인 보완작용을 하여 한 차원의 문제가 비록 개선되었다 하더라도 다른 차원에 존재하는 문제가 다시 빈곤선 밑으로 끄집어 내릴 수 있기 때문이다. 이러한 측면에서 UNDP(2014. p.72)는 다차원적 빈곤이 가계의 다른 속성과 상호작용할 경우 취약성(Vulnerability)이 더 증가할 수 있다고 하였다. 이 경우 빈곤층 내부의 불평등은 더욱 증가하게 되고 빈곤을 치유하기 위해 요구되는 자원도 더욱 증가할 것이다.

Ⅲ. 빈곤과 불평등

빈곤의 정의에 대해 앞 절에서 고려했다. 빈곤층 내부에도 불평등이 존재할 수 있으며 극빈층(ultra-poor)과 빈곤선 바로 이하에 위치한 빈곤층간에 삶의 질과 빈곤의 영속성(permanence)에 차이가 존재할 수 있음을 보였다. 본 절에서는 빈곤선보다 높은 소득을 얻고 있는 개인 또는 가구들의 문제를 다루고자 한다.

1. 불평등의 정의

불평등의 정의는 연구자마다 사실 다르게 정의될 만큼 매우 복합적인 개념이다. 먼저 단순히 불평등을 경제적 지위관계에 기초하여 소득 또는 소비수준의 상대적 분포로 정의내릴 수도 있다. 이처럼 계층별 분배로 불평등을 정의내리는 것은 분배구조의 치우침을 드러낸다는 점에서 의의가 있으나 개인의 노동, 소비, 저축, 투자 등과 같은 경제행위와 소득의 결정구조, 또는 상호관계를 고려하지 못한다는 점에서 한계가 있다. 다시 말해 계층별 분포를 가지고 정의된 불평등은 거시 경제이론을 통해 설명하기가 쉽지 않다. 왜냐하면 개인이 어떤 방식으로 그리고 얼마나 생산에 참

4) 반면에 인도네시아, 필리핀, 라오스, 나이지리아 등 단지 4개국만이 다차원빈곤지수 순위가 소득빈곤지수 순위보다 높게 나타났다. 다차원빈곤지수 순위를 보고하고 있는 국가에 대해서는 55개국이 소득빈곤지수로 나타낸 순위보다 떨어졌고, 순위가 올라간 국가는 20개국으로 대부분 상위중소득국에 속해 있었다. 예를 들어 세르비아, 벨 라루스, 요르단, 태국, 몰디브 등이다.

여했는가라는 문제가 불평등의 측정에 중요하게 관여되지 않았기 때문이다. 따라서 이 관점으로부터 불평등 완화방안을 제시하기가 쉽지 않다.

이러한 단점을 보완하기 위해 불평등을 소득의 기능별 또는 요소 지분(factor share)별 분배로서 정의내리기도 한다. 이 정의에 따르면 생산요소 각각의 상대가격 체계의 변화가 각 생산요소의 몫을 변화시키고, 사회의 분배상태도 변화시킨다. 즉 분배는 개인이나 가구가 생산에 기여하는 어떤 요소를 가지고 있느냐와 생산요소의 가격에 의해 결정된다. 개별 집단들은 저축과 소비성향에 차이(불평등)가 있으므로 자본축적을 위한 투자행위에서 차이가 나타나고, 경제성장에 미치는 영향 정도도 달라진다. 따라서 불평등은 경제성장을 위한 필요악으로 해석될 수 있다. 그러나 이러한 기능별 분배이론은 비 시장 동인(non-market force)의 역할과 영향력을 고려하고 있지 못하다는 점에서 한계가 있다. 작금의 생산요소시장에는 요소가격을 왜곡하는 고용주와 노동조합 간 단체 교섭, 또는 독점기업이 존재한다.

따라서 본 연구는 분석의 편의를 위해 불평등을 앞서 서술한 계층별 분포의 개념으로 정의한다. 개인과 가구를 특정 소득 구간으로 나누고 그 구간에 위치한 개인과 가구들의 특성을 파악하고 사회·경제적 요인과의 관계를 분석한다면 정책대상의 설정과 집행에 유용하기 때문이다.

2. 빈곤과 불평등 간의 관계

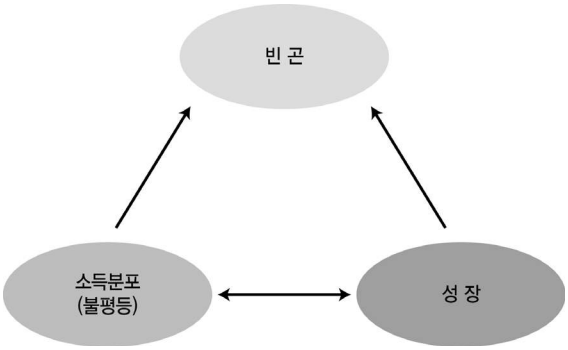
빈곤과 불평등은 모두 사회후생에 부정적 영향을 준다는 선입견을 가지고 있다. 물론 절대빈곤(absolute poverty)이 일정수준의 삶을 유지할 수 없는 결핍된 상태를 의미하므로 경제성장과 후생에 악영향을 준빈곤갭고 결론내리는 것은 당연하다. 그러나 상대적 불평등도 감소가 경제성장을 통한 후생증가와 빈곤 감소에 긍정적 영향을 미친다고 결론내리기에는 아직 증거는 부족하다. Dollar and Kraay(2002)는 불평등 개선이 빈곤개선과 아무런 관계가 없으며, 단지 성장만이 빈곤율을 낮출 수 있음을 보였다. 이들의 연구는 성장은 낙수효과(trickle-down effect)를 나타내므로 정부의 불평등도 개선노력이 반드시 필요하지 않을 수 있다는 점을 강조했다. Lopez(2004)는 불평등도 개선이 성장에 영향을 준다는 유의한 증거를 찾지 못했다.

Kraay(2006)는 불평등 완화가 단기에서 빈곤 감소에 중요하지만, 장기에서는 성장이 빈곤 감소에 더 유의함을 보였다. Barro(2008)는 불평등도 심화가 빈곤국가에 부정적 영향을 주지만 부유한 국가에는 긍정적 영향을 미침을 밝혔다. 다시 말해 빈곤국가에서는 낮은 불평등도가 경제성장에 긍정적이라는 증거를 제시하였다.

그럼에도 불구하고 우리는 빈곤선 위에 위치한 개인과 가구의 상대적 불평등에 관심을 가진다. 왜냐하면 불평등의 심화는 사회적 비효율을 가져오기 때문이다. 예를 들어 불평등도가 높은 사회에서는 보편적 교육보다는 고등교육을 강조하게 되고, 이는 다시 소득불평등을 초래할 수 있다(Banerjee and Newmann, 1993). 또한 극심한 소득격차는 사회 불안정을 초래하는 동인으로 작용할 수 있다. 왜냐하면 높은 불평등은 기득권을 보유한 자로 하여금 지대추구(rent seeking)행위를 할 유인을 제공한다. 이 같은 행위는 자원의 비효율적 배분을 초래해 사회의 효율성을 떨어뜨리고, 사회의 투명성도 낮출 수 있다. 반면에 불평등은 개인으로 하여금 추가적인 노동을 제공하게 하는 유인으로 작용할 수 있다.

보편적으로 불평등을 불공정하다고 볼 수 있다. 〈그림 2〉에서 나타내듯이 경제성장은 빈곤을 감소시킬 수 있다. 만일 소득 분포가 변화하지 않는다면 빈곤 감소는 오로지 성장에 의해서만 달성될 수 있다. 그러나 만일 성장이 없다면 빈곤 감소는 소득의 재분배에 의해서만 달성될 수 있다. 그러므로 결국 빈곤정도는 성장과 재분배의 정도가 결정한다. 이는 빈곤변화를 성장과 불평등의 변화로 재구성할 수 있음을 시사한다. 다음 절에서는 에티오피아의 농촌지역을 대상으로 빈곤과 불평등의 관계를 살펴보도록 한다.

<그림 2> 빈곤-불평등-성장 간 관계



출처: The Poverty-Growth-Inequality Triangle(Bourguignon, 2004)

Ⅳ. 빈곤과 불평등, 그리고 성장: 에티오피아 농촌지역 사례

1. 에티오피아 농촌지역의 빈곤

1) 에티오피아농촌가구조사

에티오피아농촌가구조사(ERHS: Ethioipia Rural Household Survey)를 활용하여 빈곤과 불평등, 성장간의 관계를 살펴보고자 한다. 에티오피아의 농촌은 최빈국이지만 친빈곤 성장정책(pro-poor growth)을 추진해 온 국가로 알려져 있다. 친빈곤 성장은 빈곤층의 성장을 고려하므로 성장을 통해 불평등이 완화되는 모습을 보임과 동시에 빈곤감소도 동시에 목격할 수 있다. 따라서 ERHS는 빈곤과 불평등, 성장간의 관계를 살펴보기에 적합한 자료이다. 또한 최빈국의 농촌지역에 대한 자료이므로 극빈층의 모습을 나타내는 자료가 포함되어 있어 다차원적 빈곤의 모습도 살펴볼 수 있는 자료라는 점에서 의미가 있다.

ERHS는 국제식량정책연구소(IFPRI)에서 작성한 자료로 에티오피아 농촌 15개 지역, 1477가구에 대한 정보를 포함하고 있다. 특히 자료의 설계가 에티오피아의 세 가지 농촌 환경 지역을 기준으로 구분되어 작성되어 있어 세 지역을 비교할 수 있다는 장점도 보유하고 있다(〈그림 3〉).

<그림 3> 농법에 따른 에티오피아 농촌지역 구분



세 지역의 평균 실질 소비를 비교해 보면 엔셋 지역(Enset area)가 가장 빈곤한 지역임을 알 수 있다. 호 지역(Hoe area)은 중간, 하이랜드 지역(highland area)이 가장 부유한 지역으로 나타났다. 세 지역의 소득수준의 차이는 생산력의 차이에서 비롯된 것이다.[5] 더불어 세지역간 인구이동이 제약되어 있다는 점은 각 지역의 빈곤 특성을 비교하기에 적합하다.

<표 4> 농업 지역별 1인당 평균 실질소비

	전체 표본	Highlands	Hoe	Enset	N
1994	72.15	95.54	64.70	51.87	1,477
1995	64.45	81.39	61.70	47.12	1,421
1997	92.58	120.67	81.99	69.91	1,402
1999	90.55	117.28	90.36	57.00	1,360
2004	91.54	119.33	83.92	66.35	1,294
Total	81.91	106.47	76.15	58.28	6,954

주: 모든 화폐가치는 1994년으로 조정되었다.
출처: ERHS 1994, 1995, 1997, 1999, 2004.

5) 지역의 차이에 대한 정보는 Kwak and Smith(2011)을 참조하라.

2) 에티오피아 농촌 지역의 빈곤

〈표 5〉는 시간에 따라 농촌지역의 빈곤지수(FGT 지수) 변화를 나타낸다. 빈곤이 가장 빈번한 지역은 엔셋 지역(Enset area)로 나타났다. 시간에 따라 일인당 소비가 증가하면서 3 지역 모두에서 빈곤감소를 목격할 수 있었다. 호 지역(hoe area)의 빈곤인원수지수(P_0)가 1994년부터 2004년까지 21%p 감소하여 가장 큰 폭의 감소를 나타냈다. 빈곤선에 도달하기 위해 부족한 평균소득을 나타내는 정규빈곤갭지수(P_1)도 호 지역(hoe area)에서 가장 크게 감소했다. 빈곤층 내부의 불평등이 완화되었는지를 확인하기 위해 계산된 빈곤심각도지수(P_2)를 살펴보면 3 지역 가운데 가장 빈곤한 지역인 엔셋 지역(Enset area)에서 가장 심각한 것으로 나타났다.

<표 5> 연도별 농법지역별 빈곤

	P_0			P_1			P_2		
Year	Highland	Hoe	Enset	Highland	Hoe	Enset	Highland	Hoe	Enset
1994	0.29	0.57	0.61	0.10	0.26	0.30	0.05	0.14	0.18
1995	0.37	0.56	0.74	0.12	0.24	0.38	0.06	0.13	0.24
1997	0.16	0.37	0.48	0.05	0.12	0.19	0.02	0.05	0.10
1999	0.23	0.30	0.59	0.07	0.10	0.24	0.03	0.05	0.13
2004	0.23	0.36	0.51	0.07	0.12	0.22	0.03	0.06	0.12
total	0.25	0.44	0.59	0.08	0.17	0.27	0.04	0.09	0.15

출처: ERHS 1994, 1995, 1997, 1999, 2004.

농법지역에 따라 FGT 빈곤지수를 분해할 수 있다. 빈곤지수를 지역에 따라 나누면 다음과 같이 나타내진다.

$$\hat{P}(z;\alpha) = \sum_{g=1}^{G} \hat{\phi}(g)\hat{P}(z;\alpha,g)$$

여기서 G는 서브그룹의 숫자를 의미하고 $\hat{\phi}(g)$는 서브그룹의 인구비율, z는 빈곤선, α는 빈곤지수의 종류를 의미한다. 서브그룹 g가 총빈곤에서 차지하는 상대적 비

중은 $\frac{\hat{\phi}(g)\hat{P}(z;\alpha,g)}{\hat{P}(z;\alpha)}$로 나타내진다. 〈표 6〉은 총빈곤에 대한 엔셋 지역의 절대적 기여도가 시간의 흐름과 함께 감소함을 나타내고 있다. 그러나 상대적 빈곤도는 시간이 흐를수록 증가함을 확인할 수 있다. 다시 말해 절대빈곤층의 숫자가 감소하고 있음을 의미한다. 호지역은 상대적 기여측면에서 감소하는 경향이 있다. 에티오피아 농촌의 빈곤에 가장 크게 영향을 준 지역은 엔셋(Enset)으로 총 빈곤대비 상대적 기여도가 시간의 흐름에 따라 가장 크게 증가하고 있다. 이 결과는 다른 지역에 비해 상대적으로 적은 인원만이 빈곤에서 벗어나고 있음을 의미한다.

<표 6> 농법지역별 빈곤인원수 지수 분해

	절대적 기여도				상대적 기여도			
	인구비율	1994	1999	2004	인구비율	1994	1999	2004
Highlands	0.093	0.106	0.084	0.083	0.225	0.220	0.235	0.233
Hoe	0.145	0.191	0.101	0.117	0.349	0.396	0.282	0.330
Enset	0.177	0.186	0.173	0.155	0.426	0.384	0.484	0.437

주: 절대적 기여도는 빈곤인원수 지수에 지역의 인구비율을 곱하여 계산된다. 상대적 기여도는 절대적 기여도를 빈곤인원수 지수로 나눈 것이다.
출처: ERHS 1994, 1995, 1997, 1999, 2004를 패널자료로 연결하여 사용하였다.

그러므로 농법지역별로 빈곤지수의 성격이 다를 뿐 아니라 빈곤층 내부의 분배상태도 다름을 확인할 수 있다. 빈곤의 다양성은 〈표 7〉에 나타난 빈곤의 성장탄력성(growth elasticity of poverty)에서 더욱 두드러져 보이는데, 탄력성 값은 성장이 빈곤에 미치는 영향 정도를 나타낸다. 탄력성은 빈곤선 아래의 분포를 반영하는 빈곤갭 또는 빈곤심각도 지수에서 크게 나타나는 경향이 있다. 또한 에티오피아의 농촌 지역 가운데 가장 빈곤한 엔셋 지역이 가장 높은 탄력성을 나타내고 있으며 가장 잘사는 하이랜드 지역이 가장 낮은 값을 나타내고 있다. 성장이 빈곤선 아래에 위치한 최빈층의 불평등을 완화하는 정도가 가장 못사는 지역에서 크게 나타남을 의미한다. 반면에 성장이 빈민수를 줄이는 데 있어서는 잘사는 지역과 못사는 지역에서 편차가 없는 것으로 보인다. 왜냐하면 빈곤인원수 지수에 대한 성장 탄력성이 유사하게 추정되었기 때문이다. 그렇지만 성장의 어떤 측면이 빈곤정도를 감소시키는지 탄력성 추정을 통해서 알 수 없다는 한계점이 있다.

<표 7> 빈곤의 성장 탄력성

	P_0		P_1		P_2	
	Elasticity	SE	Elasticity	SE	Elasticity	SE
Highlands	-1.053	0.070	-1.041	0.100	-0.982	0.117
Hoe	-1.257	0.083	-1.603	0.103	-1.806	0.148
Enset	-1.126	0.101	-1.943	0.126	-2.524	0.160
Population	-1.150	0.061	-1.499	0.072	-1.720	0.081

출처: ERHS 1994, 1995, 1997, 1999, 2004를 패널자료로 연결하여 사용하였다.

2. 에티오피아 농촌지역의 불평등

불평등은 빈곤선을 기준으로 크게 두 부분으로 나눌 수 있다. 먼저 빈곤선 이하에 존재하는 불평등은 빈곤의 심각성을 이해하는데 중요함을 알 수 있었다. 그렇지만 빈곤선 이상에 존재하는 불평등도 사회의 후생증대를 위해 분석할 필요가 있음을 앞서 강조했다. 왜냐하면 높은 불평등은 사회가 보유한 자원을 비효율적으로 배분하게 만들어 평균 소득과 성장률을 낮출 수 있기 때문이다. 에티오피아의 불평등 정도를 지니 지수와 GE(Generalized Entropy)지수를 활용하여 추정한다.[6] 이를 통해 성장과 불평등, 불평등과 빈곤과의 관계를 연구한다.

〈표 8〉은 성장이 불평등에 미치는 효과를 나타낸다. 불평등 추세는 지역마다 달랐는데, 호 지역은 시간의 흐름과 함께 감소하였지만, 하이랜드와 엔셋 지역은 증가하거나 그 상태를 그대로 유지했다. 그러므로 빈곤의 변화만큼이나 불평등의 변화도 지역별로 상이하다고 결론 내릴 수 있다. 따라서 지역별로 성장, 빈곤, 불평등의 관계가 다르게 나타난 다고 결론내릴 수 있다. 경제가 성장할 때, 세 지역에서 모든 빈곤척도가 감소했지만 불평등은 다른 양태를 보였다. 상대적으로 소득이 높은 하이랜

6) GE지수는 0부터 무한대까지 이 숫자를 가지는데, 더 높은 값이 더 높은 불평등을 의미한다. GE 지수는 θ의 값이 낮을 때(높을 때) 분포의 하단(상당)부근 즉 최빈층(부유층)에서 더 민감하게 변화한다. θ가 1이라면 분포의 모든 지점에서 동일한 민감도를 가진다. GE 지수는 다음 공식으로 계산된다.

$$I(\theta)=\frac{1}{\theta(\theta-1)\sum_{i=1}^{n} w_i}\sum_i w_i\left[\left(\frac{y_i}{\bar{y}}\right)^{\theta}-1\right]$$

드 지역은 1994년부터 2004년까지 불평등이 증가했지만, 소득이 중간정도인 호 지역에서는 불평등이 감소했다. 소득이 가장 낮은 엔셋 지역은 불평등이 감소했다고 할 수 없었다.

<표 8> 지니와 GE 지수

	Gini			GE(=0)		
	1994	1999	2004	1994	1999	2004
Highlands	0.401	0.389	0.428	0.280	0.260	0.320
Hoe	0.476	0.391	0.393	0.390	0.267	0.265
Enset	0.423	0.398	0.429	0.321	0.266	0.321
전지역	0.451	0.419	0.435	0.361	0.304	0.332

출처: ERHS 1994, 1995, 1997, 1999, 2004를 패널자료로 연결하여 사용하였다.

3. 에티오피아 농촌지역의 빈곤분해

빈곤정도의 변화를 순수한 성장과 재분배효과로 나누어 이해하는 것은 빈곤과 성장간의 관계를 이해하는데 도움이 된다. Datt and Ravallion(1992)은 기준시점 r기와 t기와 t+n의 두 기간 동안의 빈곤변화를 다음과 같이 나타냈다.

$$P_{t+n} - P_t = G(t,t+n;r) + D(t,t+n;r) + R(t,t+n;r)$$

두 긴간동안의 빈곤의 총 변화 $P_{t+n} - P_t$는 성장(G), 재분배(D), 잔차(R)로 구성된다. 성장부문과 재분배부문은 다시 각각 $G(t,t+n;r) \equiv P(\mu_{t+n};L_r) - P(\mu_t;L_r)$와 $D(t,t+n;r) \equiv P(\mu_r;L_{t+n}) - P(\mu_r;L_t)$로 나타낼 수 있으며, 여기서 μ는 일인당 평균소득을 L은 불평등도를 의미한다. 자료의 최초 분포를 기준(reference period)으로 삼았을 때, 성장과 재분배의 분해에 대한 평균을 구하면 잔항항은 사라진다.

〈표 9〉는 1994년부터 2004년까지 에티오피아 농촌지역의 빈곤분해 결과를 나타낸다. 세 지역 모두에서 성장부문이 재분배부문을 압도했다. 예를 들어 빈곤인원수 지수가 1994년부터 2004년까지 12.7%p 감소했는데, 이를 분해할 경우 11.6%p만큼 성장이 기여했고, 1.1%p만큼 재분배가 기여한 것으로 나타났다. 이 결과를 다시 해석

한다면 성장이 없었다면 빈곤은 단지 1.1%p만큼만 감소한 것이 된다. 흥미로운 것은 빈곤선 미만에 위치한 사람들의 불공평은 상대적으로 경제성장만으로는 해소하기 어려워 보인다. 왜냐하면 빈곤 감소에 성장부문이 차지하는 비율이 P_0에서 P_1, P_2로 갈수록 점점 작아지기 때문이다. 또한 지역에 따라 성장과 재분배가 빈곤에 미치는 영향이 다르게 나타났다는 점은 빈곤감소를 위한 정책이 지역별로 다르게 집행될 필요가 있음을 의미한다.

<표 9> 빈곤분해: 성장과 재분배

	All Regions			Highlands			Hoe			Enset		
	P_0	P_1	P_2	P_0	P_2	P_2	P_0	P_2	P_2	P_0	P_2	P_2
빈곤변화	-12.7	-8.0	-5.2	-6.4	-3.0	-1.3	-21.4	-13.7	-8.9	-11.0	-7.9	-6.0
성장 요소	-11.6	-6.1	-3.7	-8.9	-4.0	-2.0	-14.1	-7.5	-4.6	-12.7	-7.9	-5.3
재분배 요소	-1.1	-1.9	-1.5	2.5	1.0	0.7	-7.3	-6.2	-4.3	1.7	-0.1	-0.7

출처: ERHS 1994, 1995, 1997, 1999, 2004를 패널자료로 연결하였다.

4. 에티오피아 농촌지역의 다차원 빈곤함정

에티오피아의 농촌지역은 가장 빈곤한 지역으로 알려져 있다. 연구의 편의를 위해 농가가 보유한 자산을 adato et al.(2006)의 방법론을 사용하여 자사지수를 산출하였다. 다차원 빈곤을 규명하기 위해 아이들의 BMI 지수를 활용하여 가구마다 부영양를 식별하였고,[7] 가구주가 글을 읽을 수 있는지 여부를 자료를 통해 식별하였다. 5개 설문조사에서 연속으로 가구주가 글을 읽지 못하는 것으로 나타나면 그 가구는 문맹함정에 빠진 것으로 분류하였다. 부영양함정도 동일한 기준으로 분류하였다. 함정의 유무에 따라 자산정도를 비교하면 다음 〈표 10〉과 같다.

7) 가구원 누구든 나이별 BMI가 -2보다 작으면 부영양 상태 가구로 규정하고 5기간 동안 연이어 부영양상태가 지속된다면 부영양함정에 빠진 것으로 정의하였다.

<표 10> 빈곤함정 상태와 평균 자산지수

	부영양함정		문맹함정		무	단일함정	이중함정
	No	Yes	No	Yes			
전체	2.322 (82.1%)	1.672 (17.9%)	2.252 (49.5%)	2.040 (50.5%)	2.363 (45.6%)	2.104 (54.6%)	1.588 (12.1%)
Highlands	3.009 (89.9%)	2.644 10.1%)	2.903 (54.4%)	2.951 (45.6%)	2.964 (50.6%)	2.914 (49.4%)	2.717 (6.4%)
Hoe	2.072 (84.0%)	1.724 (16.0%)	2.120 (43.9%)	1.977 (56.1%)	2.229 (39.4%)	1.979 (60.6%)	1.747 (11.4%)
Enset	1.544 (70.8%)	1.229 (29.2%)	1.631 (49.5%)	1.268 (50.5%)	1.701 (44.0%)	1.379 (56.0%)	1.103 (18.6%)
관측치	4,817	1,048	2,255	2,303	1,826	2,179	553

주: ( )는 주어진 함정을 가진 가구의 비율을 의미한다.
출처: ERHS 1994, 1995, 1997, 1999, 2004를 패널자료로 연결하여 사용하였다.

전체적으로 함정에 빠진 가구의 자산상태가 낮은 것으로 나타났다. 또한 단일함정에 빠진 가구보다 이중함정(다차원함정)을 겪고 있는 가구의 자산이 가장 낮은 것을 확인할 수 있다. 자산도 가장 못사는 지역인 엔셋이 가장 낮은 수준을 기록하고 있었다. 따라서 가장 못사는 지역으로 갈수록 다차원적 빈곤이 나타날 확률이 높아짐을 확인할 수 있다. 〈표 8〉과 함께 다차원 빈곤상태를 고려해보면 가장 못사는 지역에서 불평등도가 가장 높을 뿐만 아니라 다차원 빈곤을 심각하게 겪고 있는 것을 확인할 수 있다. 자산의 축전이 가장 낮다는 의미는 이 지역에서 자산의 결핍도 경험하고 있다는 의미로 해석되므로 엔셋 지역은 3차원 빈곤을 겪고 있는 것이다. 또한 〈표 5〉가 나타냈듯이 엔셋 지역에서 빈곤선 이하 불평등이 가장 심하게 나타나고 있다는 점은 다차원빈곤과 불평등간의 연결고리를 시사한다. 한편 가장 못사는 지역에서 가장 큰 성장의 빈곤탄력성 값이 보고되었으므로 다차원빈곤을 없애기 위한 방법을 성장에서 찾아야 할 것이다. 그러나 빈곤선 이하에서 발생하는 불평등의 심각성을 고려할 때 성장은 일차원적인 소득증가가 아니라 다양한 차원의 자산의 증가로 달성되어야 함을 시사한다.

V. 결론

경제발전을 단순히 소득증가라는 측면에서 이해하는 것이 바람직한 것인가에 대한 논의가 필요하다. 경제발전을 단편적인 소득으로만 이해를 하는 것은 발전이 다양한 측면에서 동시에 일어난다는 현상을 제대로 설명하지 못할 수 있다. 왜냐하면 한나라의 경제발전은 소득 증가와 더불어, 교육과 보건수준의 증가, 공공서비스에 대한 접근성 증가, 정치적 참여기회 확대 등 다양한 측면으로 이해되어야하기 때문이다.

한편 아프리카의 일부 개발도상국은 일인당국민소득의 증가를 통해 정권유지의 당위성을 홍보하기도 한다. 그러나 일인당국민소득의 증가가 과연 경제발전을 나타낼 수 있을까? 1인당국민소득이 다양한 방식으로 증가할 수 있음을 고려할 경우 빈곤감소를 위해 최선의 방식이 무엇인가에 대한 고민이 필요하다. 이 고민은 불평등과 직접 연관된다. 모든 경제주체의 소득이 동일하게 증가할 경우, 우리는 불평등에 대해 논의할 필요가 없다. 반면에 일부 자산가가 경제성장을 주도하고 경제성장의 과실이 생산에 참여한 사람에게 제대로 전달되지 못한다면 우리는 불평등을 목격하게 된다. 경제성장의 과실이 소득이라는 형태로 경제주체에 잘 분배되었다면 불평등문제는 나타나지 않았을 것이다. 물론 이 과정에서 생산에 참여할 수 있는 기회가 공정하게 주어졌느냐의 문제가 먼저 거론될 필요가 있다.

본 연구는 이런 관점에서 다차원적 빈곤에 대한 고려하였다. 에티오피아 농촌의 가구처럼 빈곤층은 다양한 차원의 빈곤을 경험하고 있다. 특히 극빈층이 가장 많이 분포하는 지역일수록 다차원적 빈곤을 경험할 가능성이 높았고 빈곤층 내부의 불평등도 높게 나타났다. 이 경우 경제성장이 유일한 해결 방안이었으나 단순이 소득의 이전으로 빈곤문제가 해결되지 않음을 강조했다. 왜냐하면 다차원적 빈곤은 빈곤함정의 원인이기 때문이다. 빈곤함정이 존재할 때 단편적인 소득 이전 프로그램은 실패할 확률이 높다. 따라서 빈곤층 지원프로그램은 다양한 차원을 커버할 수 있는 종합적인 체계를 갖추어야 한다. 사실 빈곤층 지원프로그램에 참여하고 있는 사람들이 자신들의 나쁜 영양상태, 부적절한 위생환경, 식수부족, 사회적 배제, 낮은 교육수준, 열악한 주거환경, 폭력, 정치적 배제 등 다양한 측면에 걸쳐 자신들이 열악한 삶을 살고 있다고 설문조사에서 보고한다(ERHS). 따라서 정책입안자나 실무자들은 빈

곤에 대한 더 유용한 관련 정보를 수집할 필요가 있다. 그래야만 제대로 된 정책대안으로 빈곤을 줄일 수 있다. 예를 들어 교육여건이 부족한 지역에 거주하는 빈곤층에 대한 정책은 주거환경이 열악한 지역에 거주하는 빈곤층과 구별되는 빈곤감소 정책이 요구될 것이다. 에티오피아 농촌 지역도 3 지역의 특성 각각 달라 빈곤감소 프로그램도 달라질 필요가 있었다.

본 연구는 다차원적 빈곤과 빈곤선 이하 불평등의 관계에 대해 제시하였다. 그러나 에티오피아 농촌지역 자료를 활용해 엄밀한 계량경제학적 분석을 수행하지 못했다는 한계점이 있다. 두 변수 간 관계에 관한 엄밀한 분석은 빈곤의 실상을 이해하는데 도움이 될 뿐만 아니라 빈곤감소 프로그램의 효율적 구성에 기여할 것이다.

참고문헌

Adato, Michelle, Michael Carter, and Julian May. 2006 "Exploring Poverty Traps and Social Exclusion in South Africa using Qualitative and Quantitative Data." The Journal of Development Studies, Vol. 42, No. 2, pp. 226–247.

Alkire, S. and Foster, J. 2011. Counting and Multidimensional Poverty Measurement. Journal of Public Economics, 95. pp.476–487.

Anand, A. and Sen, A. 1997. Concepts of Human Development and Poverty: A Multidimensional Perspective. Human Development Papers, pp. 1–19.

Banerjee, V. Abhijit and Andrew F. Newmann. 1993. "Occupational choice and the process of development," Journal of Political Economy 101. pp. 274–298

Barrett, Christopher, Paswel Phiri Marenya, John Mcpeak, Bart Minten, Festus Murithi, Willis Oluoch–Kosura, Frank Place, Jean Claude Randrianarisoa, Jhon Rasambainarivo, and Justine Wangila. 2006. "Welfare Dynamics in Rural Kenya and Madagascar." The Journal of Development Studies, Vol. 42, No. 2, pp. 248–277.

Barro, Robert J. 2008. "Inequality and Growth Revisited." ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration, Vol. No.11.

Bourguignon, Francois. 2004. The Poverty–Growth–Inequality Triangle. Indian Council for Research on International Economic Relations.

Dollar, David and Aart Kraay. 2002. "Growth is Good for the Poor." Journal of Economic Growth, Vol. 7, No. 3, pp. 195–225.

Economist. 2014. Poverty Measures: Width, not depth, Jul 28th. 2014. London(http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2014/07/poverty-measures)

Kraay, Aart. 2006. "When is Growth Pro-Poor? Evidence from a Panel of Countries." Journal of Development Economics, Vol. 80, No. 1, pp. 198-227.

Kwak, Sungil and Stephen C. Smith. 2010. "What Kind of Poverty Trap? An Investigation of single and multidimensional poverty traps with Ethiopian household panel data," paper presented at the Northeast Universities Development Conference, MIT, Nov. 6-7.

----------. 2011. Multidimensional Poverty and Interlocking Poverty Traps: Framework and Application to Ethiopian Household Panel Data, Working Papers 2011-04, The George Washington University, Institute for International Economic Policy

----------. 2013. "Regional Agricultural Endowments and Shifts of Poverty Trap Equilibria: Evidence from Ethiopian Panel Data," The Journal of Development Studies, Vol. 49. No.7. pp. 955-975

Lopez, J. Humberto. 2004. "Pro-growth, pro-poor: is there a tradeoff?," Policy Research Working Paper Series 3378, The World Bank.

Lybbert, T. J., Barrett, C. B., Desta, S., and Coppock, D. L.(2004) Stochastic Wealth Dynamics and Risk Management among a Poor Population. The Economic Journal, 114(498), pp. 750-777.

Naschold, F.(2009) "Poor Stays Poor"- Household Asset Poverty Traps in Rural Semi-Arid India. 2009 Annual Meeting, July 26-28, 2009, Milwaukee, Wisconsin 49396, Agricultural and Applied Economics Association.

PovcalNet: the on-line tool for poverty measurement developed by the Development Research Group of the World Bank.(http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm?1)

Sen, Amartya. 1981. Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford: Clarendon Press

Sen, Amartya. 1999. Development as Freedom. New York. Anchor Books.

Townsend, Peter. 1970. The Concept of Poverty. New york: American Elsevier Publishing Company

UNDP. 2014. Human Development Reports(http://hdr.undp.org/en/content /table-6-multidimensional-poverty-index-mpi)

Post-2015와 불평등 해소의 과제: 인권적 접근

이주영(서울대 인권센터 전문위원)

목 차

들어가며
I. 불평등과 빈곤
1. 불평등의 다면적 양상
2. 불평등을 증가시키는 요인
3. 불평등이 야기하는 사회적 효과
II. 불평등과 인권
1. 개발에 대한 인권적 접근
2. 차별금지와 평등: 국제인권규범의 기초
3. '실질적 평등'의 내용
III. Post-2015 지속가능 발전의 기초로서의 인권과 평등
1. 불평등 완화, 평등 증진을 위한 정책의 방향성
2. Post-2015 지속가능 발전목표(SDG)를 통한 평등의 증진
나가며

들어가며

전 세계적으로 지난 2-30여 년간 물질적 부의 성장은 눈부시다. 1990년 이후 저소득국가와 중소득국가의 GDP가 두 배 이상 증가하였고 개발도상국 내 기대수명도 63.2세에서 68.6세로 늘었다. 하지만 다수의 시민들이 성장의 혜택에서 체계적으로 배제되고 부유한 계층이 그 혜택을 지배하는 불평등 현상이 지속 혹은 증가하고 있다. 2015년 1월에 열린 다보스 포럼에서는 전 세계 상위 1%의 사람들이 소유하고 있

는 전 세계 자산(소득 제외)의 비율이 2009년 44%에서 2014년 48%로 늘었고, 관련된 정책의 변화가 없다면, 2016년에는 그 비율이 50%를 넘길 것이라는 분석[1]이 발표되었다(Oxfam, 2015, p.2). 여전히 12억이 넘는 사람들이 하루 1.25 달러 소득 이하의 극빈상태로 살아가고 있는 참혹한 현실과 극명히 대조된다(UNDP, 2013, p.1). 2000년 전 세계 189개국 지도자들은 새천년선언(Millennium Declaration)을 채택하면서 '우리는 인간존엄, 평등, 형평의 원칙을 글로벌 차원에서 옹호해야 할 공동의 책임이 있다. (세계의) 지도자로서 우리는 세계 모든 사람들, 특히 가장 취약한 위치에 있는 사람들, 그리고 미래가 달려 있는 전 세계의 어린이들에 대한 의무를 지고 있다.'고 약속하였다. 인권과 평등, 형평 증진의 약속이 새천년개발목표(Millennium Development Goals: 이하 MDGs)에서는 소홀히 다루어졌다. 2015년 9월에 채택될 글로벌 개발의제에서는 인권과 평등, 형평 증진이라는 국제사회의 약속이 현실이 되도록 하는 것이 오늘날의 우리의 과제이다.

본 논문의 제1장은 불평등은 소득, 건강, 교육 등 다양한 측면에서 나타나고 있으며, 젠더, 민족·인종, 장애, 지역 등에 근거한 차별과 중첩되어 불평등이 심화되는 양상을 띠고 있는 현실로부터 출발해서, 불평등의 증가는 자연적인 것이 아니라 국제적 차원의 사회경제적 변동과 국내적 차원의 경제, 사회 분야의 정책 등의 결과이며, 자신이 통제할 수 없는 조건들에 의해 기회가 불공평하게 제한되는 현실을 빚어낼 뿐 아니라 빈곤을 퇴치하고 발전을 지속시키는 데도 저해 요인으로 작용한다는 연구결과들을 재조명한다. 제2장은 국제인권법 상의 원칙과 기준들을 바탕으로 하는 인권적 접근을 소개하고, 인권으로서 추구해야 할 실질적 평등의 의미를 탐색한다. 제3장에서는 불평등을 완화하고 소외계층의 인권을 증진하기 위해 필요한 정책적 과제들을 검토하고, Post-2015 개발의제의 논의 과정에서 이러한 내용들이 어떻게 반영되고 있는지를 살펴본다.

1) 이러한 분석은 스위스의 거대 금융회사인 Credit Suisse의 관련 데이터를 토대로 한 것이다.

Ⅰ. 불평등과 빈곤

1. 불평등의 다면적 양상

오늘날 지구촌의 핵심 의제 중 하나는 불평등이다. 유엔 경제사회사무국(2013, p.29)에 따르면, 1990년과 2012년 사이에 통계자료가 확보되는 130개국 중 65개국에서 가용소득 간의 불평등이 증가하였고, 인구의 2/3 이상이 이 65개국에 살고 있다. 즉, 전세계 인구의 2/3 이상이 불평등이 점증하는 사회에 살고 있는 것이다. 또한, 소득불평등의 감소추세가 보이는 나라들 중엔 애초에 불평등 때문에 아주 높았었기 때문에 감소 추세라 하지만 여전히 높은 불평등 현상을 보이는 나라도 다수 있다는 점을 유의해야 한다(UN Department of Economic and Social Affairs, 2013, p.29). 불평등은 소득뿐 아니라, 교육, 건강, 영양, 일자리, 정치적 참여 등 인권을 구성하는 다양한 측면에서의 격차로 나타난다(UNDP, 2013, pp.119-159). 불평등은 소득이나 자산을 중심으로 한 개인들 간의 격차(수직적 불평등)로도 나타나지만, 젠더, 장애, 지역, 인종, 민족, 종교 등과 연관되어 특정 집단들에게 자원이나 기회의 배분이 불리하게 주어지고 결과에 있어 큰 격차로 나타나는 '수평적' 불평등도 많은 사회에서 관찰된다. 이를테면, 빈곤가정이나 농촌지역의 아동이 부유한 가정이나 도시에 사는 아동에 비해 저체중일 확률이 훨씬 높고, 일부 최빈국에서는 소득 하위계층에 속하는 아동이 상위 계층의 아동에 비해 초등학교를 다닐 확률이 3배 낮으며, 학교를 중도 이탈하는 아동 중 여아(女兒)가 남아(男兒)에 비해 훨씬 높다(UNRISD, 2010, p.2).

아래 상자 안의 내용은 MDGs 상의 빈곤 지표들이 젠더, 지역, 인종, 민족 등과 중첩적으로 연관되어 불평등하게 나타나고 있음을 보여준다.

MDG 지표를 통해 본 그룹 간 인간 개발 격차
(Kabeer, 2010; Melamed and Samman 2013 참조)

라틴 아메리카

- 에콰도르에서는 100,000명 출생 당 모성사망률이 전국 평균 74명인 반면, 오지에 사는 선주민들에게서는 250명으로 훨씬 높게 나타났다(2003년).
- 멕시코의 게레로 주의 모성사망률은 100,000명 출생 당 128명으로, 북부 레온 주의 모성사망률(100,000명 출생 당 27명)의 5배에 근접한다(2005년).
- 페루의 경우, 청년들을 대상으로 조사했을 때 평균 취학 연수가 10년이 조금 못 미치는 한편, 저소득 선주민 여성들의 경우 그 기간이 5년으로 훨씬 짧았다.
- 브라질에서는 소득분포 하위 10%에 속하는 가구 중 아프리카계가 74%를 차지한다(2005년).

아시아

- 중국의 부유한 동부 지방에서는 저체중아동의 비율이 5.8%로, 상대적으로 가난한 서부지방(12.5%)의 절반 이하이다(2005년).
- 중국에서 전체인구 중 10%도 되지 않는 소수민족이 중국 내 극빈층의 46%를 차지한다(2003년).
- 네팔에서 달릿 안에서는 5세 미만 사망률이 1,000명 출생 당 90명으로 네와르 카스트(1,000명 당 43명)에 비해 두 배 이상 된다(2006년).
- 베트남의 경우, 소수민족의 7%만이 개량 화장실을 이용할 수 있는 한편, 주류인 킨족과 중국계는 그 수치가 43%이다(2006년).

아프리카

- 나이지리아의 남서부 지역 아동사망률은 1,000명 출생 당 32명인 반면, 북서부 지역은 139명이다(2008년).
- 남아프리카 공화국 내 흑인들의 소득은 백인 소득의 13% 수준에 불과하다(2008년).
- 케냐에서 훈련된 조산원의 도움을 받아 출산하는 여성의 비율이 미지켄다족에서는 27%이고, 키쿠유족에서는 71%로 큰 격차를 보인다(1998년).

각 나라, 지역마다 차이가 있지만, 소득과 더불어, 인종, 민족, 카스트, 언어, 종교, 거주지역 등으로 표현되는 그룹정체성이 중첩적으로 결합해 불평등의 배경을 형성하는 경우가 많다(UNRISD, 2010, pp.81-106; Kabeer, 2010, p.13). 다민족 사회에서는 지역 간 불평등과 민족 간 불평등이 밀접하게 관련성을 보이는 것이 일반적이지만, 하나의 민족이 여러 지역에 흩어져 사는 경우도 있기 때문에 불평등의 양상이 늘 이런 전형성을 띠는 것은 아니다(UNRISD, 2010, p.13). 젠더는 인종, 민족, 카스트, 언어, 종교, 장애, 거주지역 등의 다른 집단적 요인과 중첩되어, 여성과 여아가 각 집단들 내에서도 더 열악한 삶의 위치를 차지하는 현실을 빚어낸다(Kabeer, 2010, p.13). 정치인 중 여성비율이 현저히 낮은 점, 고용 및 직종에서의 불평등, 상당히 많은 지역에서 여전히 여아(女兒)의 중등교육 진학률이 남아(男兒)보다 더 낮은 점, 모성사망률 감소 분야에서 가장 성과가 낮다는 점 등 MDGs와 관련한 평가는 젠더를 기반으로 한 차별적 삶의 현실을 여실히 드러낸다(UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, 이하 UN System Task Team, 2012a, p.4).

2. 불평등을 증가시키는 요인

점증하는 소득불평등은 경제세계화라는 외적 요인과 그와 연관된 국내의 사회경제 정책이 주요한 배경으로 분석되고 있다(UNRISD, 2010, p.59; UNDP, 2013, pp.72-75). 1980년대 이후, 많은 나라들에서 소득불평등이 증가하는 경향이 관찰되는데, 세계적인 차원의 금융 자유화와 이에 결부된 숙련노동 우대 경향이 소득불평등을 증가시키는 경향을 나타냈다고 분석된다(UNDP, 2013, pp.72-83).[2] 이러한 외적 요인과 연동되어 국내의 정책이 소득불평등의 가속화에 영향을 미쳤는데, 성장보다 가격안정을 중시하는 통화정책, 노동자의 권리를 약화시키는 노동정책, 누진세와 사

2) "금융자유화로 인하여 풍부해진 금융자원은, 종종 빈곤층보다 이미 높은 소득·자산을 가지고 있는 부유층에게 '더 많은' 양이 귀착되기 때문이다. 또한 선진국의 경우, 해외자본은 종종 기술 및 자본집약적인 첨단부문에 투자되기 때문에 고숙련 전문기술직의 임금을 상승시킴으로써 불평등을 강화한다. 개도국이나 후진국의 경우에는, 해외자본이 주로 자원추출형 산업이나 제조업에 투자되기 때문에 농업노동자나 영세자영업자들보다 높은 기술숙련도를 가진 노동자들에게 유리한 고용기회와 임금을 부여한다(Jaumotte et al. 2013; Galbraith 2012). 이로써 선진국과 개도국 모두 금융자유화는 불평등을 증가시키는 경향이 있다." 변영학, '금융자유화와 불평등의 국제정치경제: 세계 44개국의 통계분석, 1980~2000', 『한국정치연구』 제22집 제2호, 227-250, p.241.

회정책의 강화 대신 재정 안정성을 강조하는 재정정책 등이 그러한 국내정책으로 평가된다(UNDP, 2013, pp. 83-95).

소득 이외 건강, 영양, 교육 등 인간개발 영역의 불평등에는 가구 간 소득 격차와, 정치적 요인, 정부의 사회복지 지출 정도, 특정 집단에 대한 스테레오타입, 편견 등 사회적 규범이 주요하게 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(UNDP, 2013, pp. 144-151). 건강, 영양, 교육 영역에서 젠더 간, 지역 간 격차는 특히 정부 정책 및 사회적 규범과의 연관성이 큰 것으로 분석된다. 이는 가구의 소득 증가가 자동적으로 가정 내 여성이나 여아의 삶의 질 증진으로 이어지는 것이 아니라는 점, 사회 내 존재하는 차별적 관행이 여성, 특정 지역에 거주하는 소수 인종·민족 등에게 자원이나 기회가 불균등하게 주어지는 방식으로 작용한다는 점으로 설명될 수 있다. 다른 한편, 한 나라의 경제성장이나 소득수준은 그 사회 내 건강, 영양, 교육 등 영역에서의 불평등 수준에 결정적 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 즉, 불평등을 시정하기 위한 정책적 노력이 별도로 필요한 것이다(UNDP, Ibid.).

3. 불평등이 야기하는 사회적 효과

불평등은 윤리적인 문제를 제기할뿐더러, 여러 측면에서 사회에 부정적인 효과를 야기한다. 불평등이 지속적인 성장을 어렵게 하고 빈곤 퇴치에 저해 요인으로 작용한다는 다수의 연구들이 나왔다(World Bank, 2006; UNDP, 2013; IMF, 2014a, b). 세계은행의 세계개발보고서(2006)는 '불평등의 덫(inequality traps)'이라는 개념을 통해 경제·정치·사회·문화적 장치와 제도를 통해 사회집단들 사이에서 권력, 부, 지위의 격차가 지속될 경우, 중·저소득층에 속하는 개인들이 그 사회 내에서 충분히 능력과 자질을 발휘하지 못하는 환경을 구조화하기 때문에 그 격차가 크지 않은 상황에 비해 사회의 효율성이 낮다는 분석을 제시했고, 구조화된 불평등의 심각성에 대한 국제사회 차원의 논의를 불러일으켰다. IMF에서는 평등한 사회일수록 성장을 지속시킬 수 있는 능력이 향상되는 결과를 보인다며, 단기적인 성장속도에만 초점을 맞추어 불평등을 정당화하는 효과를 낳는 기존 논의[3]의 한계를 지적하는 연구보고서가

3) 초기 개발경제학에서는 경제발전의 초기 단계에 있는 사회에서 불평등의 증가가 단계적 특성으로 불가피하다는 이론이 주류를 이루어왔다.

나왔다(Berg and Ostry 2011). 아시아개발은행의 2012년 공식리포트(ADB, 2012)는 1990년대 이후 아시아에서 불평등이 증가하지 않고 안정된 상태를 유지했다면, 지난 20년 동안 추가로 2억4천만 명의 사람들이 빈곤을 벗어날 수 있었을 것이라는 분석을 제시하였다.

2014년 1월 개최된 세계경제포럼은 '글로벌 리스크 2014' 보고서를 통해 '소득 불평등 문제가 향후 10년간 세계 경제에 가장 큰 위험요인이 될 것'이라고 경고했으며,(World Economic Forum, 2014) 유엔 경제사회사무국의 2013년 세계 사회 상황 보고서는 증가하는 불평등의 세계적 경향과 불평등이 미치는 부정적 효과에 대해 다음과 같이 분석하였다.

불평등이 야기하는 다수의 부정적 결과는 단지 하위계층뿐 아니라 기존 분배구조의 수혜자인 듯한 사람에게도 영향을 미친다. 최근 금융경제위기의 시작과 이어진 영향은 불평등이 사회경제적 발전에 어떤 해를 입히는지를 잘 드러내준다. 불평등은 경제성장을 제약하는 덜 안정적이면서 비효율적인 경제시스템으로 이어지고, 빈곤퇴치를 심각하게 저해한다. 경제성장이 사회개발에 긍정적으로 기여하는 효과와 사회계층 간 이동성을 감소시킨다(UN Department of Economic and Social Affairs, 2013, p.73).

부의 불평등은 교육, 건강, 영양상의 불평등을 양산하는 데 주요한 영향을 미친다. UNDP(2013, p.145)의 연구에 따르면, 한 나라의 평균소득이나 성장의 정도는 그 사회의 평균적인 교육, 건강, 영양수준과는 관련이 있지만, 교육, 건강, 영양상의 불평등에는 결정적인 영향을 미치지 않는다. 즉, 국민소득 수준의 향상이 불평등의 완화로 자동적으로 이어지지 않는다는 것이다. 다른 한편, 그 사회의 소득불평등은 교육, 건강, 영양상의 격차를 설명하는 데 주요한 요인이며, 교육, 건강, 사회서비스에의 접근의 격차는 좋은 일자리와 더 나은 소득을 추구할 수 있는 기회를 불평등하게 조건 짓는다.

심각한 불평등은 민주주의를 위협하고, 그로 인한 사회적 갈등의 위험성을 높인다(UNDP, 2013, pp.52-53). 불평등은 공적 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 힘, 즉

권력관계의 불평등을 동반한다. 경제적, 정치적 불평등이 심화되면, 더 큰 권력을 가진 이들의 이익 보존에 편향된 정치제도나 사회정책을 양산하게 된다. 더 부유하고 정치적 영향력이 큰 사람들의 이익을 중심으로 공적자금이나 서비스가 배분되는 제도가 구축, 강화되는 것은 민주주의를 저해할뿐더러, 정치사회적 불평등이 재생산되는, 탈출하기 어려운 '불평등의 덫'을 형성하게 된다는 점에서 심각한 문제이다. 즉, 불평등이 심화되면, 가구의 소득에 따라 그 가구의 자녀가 받는 교육의 질에 현저히 차이가 생긴다. 교육의 질은 이후 자녀들이 성인이 된 후의 소득에 차이를 가지고 온다. 저소득층이기 때문에, 그(녀)의 부모가 그랬듯이 공교육에 대한 정부 예산 결정과정에 영향을 미칠 수 있는 힘이 부유층에 비해 적고, 이는 불평등의 악순환으로 이어진다(World Bank, 2006, p.2). 불평등의 심화는 사람들 사이에서 제도에 대한 신뢰 및 사회연대감의 저하, 그로 인한 불관용과 차별 및 사회적 갈등의 증가와 밀접한 연관이 있다는 연구가 다수 존재한다(Stiglitz 2011; Stewart 2008).

Ⅱ. 불평등과 인권

1. 개발에 대한 인권적 접근[4)]

경제가 성장하고 부가 늘어난다 해도, 불평등의 심화, 정치사회적 참여의 제약, 차별적 구조의 고착화 등이 개선되지 않는 한, 그러한 발전은 장기적으로 지속될 수 없다는 인식이 높아지고 있는 가운데, 개발의 방향성을 바로잡는 데 필요한 윤리적 법적 규범의 틀로서 강조되는 것이 인권이다. 개발에 인권을 접목하고자 하는 시도는 1990년대 중반 무렵부터 시작되었는데, 국가 단위의 경제성장을 중심으로 하는 지배적인 개발관 하에서 빈곤과 불평등이 경제성장의 불가피한 부산물로 치부되고 빈곤층은 국가나 공여기관의 재량에 따라 서비스를 제공받는 수동적 수혜자로 전락하는 현실에 대한 문제의식에서 비롯되었다.

4) 본 논문에서는 개발에 대한 인권적 접근의 내용을 간략히 소개한다. 보다 자세한 내용은, 졸고(2013) '자선을 넘어 지구적 정의의 추구-국제개발에 대한 인권적 접근의 배경과 의의', 『국제개발협력연구』 제5권 제2호:97-129와 저자가 연구책임자로 참여했던 2014년도 인권상황 실태조사 연구용역 보고서 『공적개발원조 정책의 현황 및 인권적 개선방안 연구』 중 '제1장 인권에 기반을 둔 개발협력' 참조.

1948년 유엔 총회에서 채택되어 현대 인권규범의 기초를 제공하고 있는 세계인권선언은 고문 및 잔혹한 처우 금지, 신체적 자유, 정치적 참여, 적정절차의 보장 등 시민·정치적 권리뿐 아니라, 인간다운 생활에 필수적인 재화, 서비스 및 수단에 대한 권리, 즉 건강권, 식량권, 교육권, 노동권, 주거권, 사회보장에 대한 권리를 포함하고 있다. 세계인권선언에 담긴 권리의 내용을 기속력 있는 법적규범화한 것이 1966년에 채택된 시민·정치적 권리에 관한 국제규약, 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약이다. 2015년 1월 21일 현재 시민·정치적 권리에 관한 국제규약, 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약을 비준한 국가의 수는 각각 168개국, 163개국이다. 인권이 실현될 수 있는 공정한 국내 및 국제 경제 질서에 대한 열망 속에 1986년 채택된 발전권 선언은 '모든 사람과 모든 인민이 경제, 사회, 문화 및 정치적 발전에 참여하고, 기여하고, 향유할 수 있는 권리'로 발전권을 정의하고, 모든 국가들은 인권이 존중되고 보호될 수 있는 환경을 만들어 나가기 위해 협력해야 할 의무가 있음을 천명하였다.

빈곤은 다양한 인권의 박탈을 야기하고, 역으로 인권의 박탈은 빈곤상태를 벗어나기 어렵게 만든다. 빈곤한 상태에 있는 사람들은 의식주를 포함하는 적절한 생활수준에 대한 권리, 건강권, 교육권 등을 제대로 누릴 수 없을 뿐 아니라, 착취적 상황에 노출될 가능성이 높고, 공적 의사결정에 참여할 기회와 발언권도 상대적으로 제약된다. 이러한 상황은 빈곤이나 불평등이 지속되고 다음 세대로 재생산되는 악순환을 낳기 쉽다. 따라서 인권적 관점에서는 빈곤이 단순한 결핍의 상태가 아닌, 인간으로서의 존엄을 유지할 수 없는, 인권이 박탈된 상태이다. 국가는 국제인권법 하에서 발생하는 의무로서, 법, 정책, 관행과 문화 등에서 빈곤의 주요 원인을 규명하고 문제를 해결해 나가야 한다. 국제인권조약 하에서 국가는 모든 사람들이 적절한 생활수준에 대한 권리, 건강권, 교육권, 사회보장에 대한 권리, 인간다운 조건 하에서 일할 권리를 누릴 수 있도록 보장해야 한다. 이러한 권리를 누리는 데 필수적인 서비스가 충분한 수량으로 공급되고(availability), 지리적으로 접근가능하고(accessibility), 경제적이고(affordability), 젠더, 연령, 장애, 문화적 차이 등을 고려하며(acceptability), 질과 안전성(quality)에서 문제가 없어야 한다.[5] 사법접근권,

5) 유엔 경제·사회·문화적 권리위원회는 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약 상의 권리의 실현에 필요한 재화나 서비스는 수량적 측면(availability), 지리적 경제적 접근성(accessibility and affordability), 젠더, 연령, 문화적 차이 등에 대한 수용성(acceptability), 질과 안전성(quality) 등의 요건을 충족해야 한다고 해석한다.

공적생활에 참여할 권리, 개인적 안전, 표현의 자유, 집회 결사의 자유를 보장하기 위한 조치를 취하는 것도 국제인권법 하 국가의 의무이다. 국가는 사람들이 차별 없이 인권을 누릴 수 있도록 하여야 하며, 형식상의 평등을 넘어 사회적 약자의 권리 증진을 위한 적극적 조치 등 실질적 평등을 추구해야 한다. 유엔(2012b)은 인권과 기본적 자유에 대한 존중과 실현이 개발의 궁극적인 목적이어야 하며, 개발 과정에서도 차별금지 및 평등의 옹호, 참여 증진, 권리주체로서의 역량강화, 권력기관의 책무성 강화 등 인권의 원칙이 기본 바탕을 이루어야 한다는 점을 거듭 강조해 왔다. 인권은 어느 상황에서든 존중, 보호되어야 할 내재적 가치를 갖고 있을 뿐 아니라, 보다 형평성 있고 지속가능한 개발을 도모하는 데 기여할 수 있기 때문이다.

2. 차별금지와 평등: 국제인권규범의 기초

21세기 국제사회가 직면한 점증하는 불평등의 현실은 다수의 시민들이 체계적으로 발전의 혜택에서 소외되고, 그 양상이 소득, 건강, 교육 등 생활의 여러 측면으로 드러난다. 또한 이러한 불평등은 젠더, 인종, 민족, 장애, 거주지역 등에 따른 차별과 연관되어 더욱 증폭되어 나타난다. 심각한 불평등은 평등하게 권리를 누리지 못하는 개개인들의 존엄성에 대한 부정이며, 사회적인 차원에서는 시민들 간의 연대성을 약화시키는 주요한 원인이 된다. 이러한 현실을 개선해 나가는 데 차별금지와 평등이라는 인권의 원칙은 핵심적이다.

평등을 향한 열망은 인권의 기본적 토대가 되는 가치이자, 국제인권규범에 담긴 가장 핵심적인 약속이다. 유엔헌장(1945)의 전문은 '기본적 인권, 인간의 존엄 및 가치, 남녀 및 대소 각국의 평등권에 대한 신념을 재확인'한다. 1948년 12월 10일 유엔 총회에서 채택된 세계인권선언은 제1조에서 '모든 인간은 태어날 때부터 자유로우며 그 존엄과 권리에 있어 동등하다. 인간은 천부적으로 이성과 양심을 부여받았으며 서로 형제애의 정신으로 행동하여야 한다'고 차별금지와 평등을 기본 가치로 천명하였다. 세계인권선언에서 표방된 인권의 내용을 법적으로 성문화한 양대 인권규약, 시민·정치적 권리에 관한 국제규약(1966), 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(1966)은 각각 제2조 제1항과 제2조 제2항에서 모든 인권을 누림에 있어서 차별금지와 평등의 원칙이 존중되어야 함을 규정하였다. 아울러, 많은 사람들이 인종, 성별/

젠더, 장애 등으로 차별과 불이익을 경험하고 있음을 인지하며, 인종, 성별, 장애로 인한 차별을 금지하고 실질적 평등을 옹호하기 위한 목적으로, 모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약(1966), 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 국제협약(1979), 장애인권리협약(2006)이 채택되었다.

인종차별철폐협약(1966), 여성차별철폐협약(1979)에서는 차별의 의도성이 인지되는 경우뿐 아니라 의도와 무관하게 차별적 효과가 나타나는 경우 역시 차별의 범위로 포함하며, 양대 인권규약의 이행을 감독하는 유엔 전문가위원회들(UN CESCR, 2009, p.3; UN CCPR, 1989, p.2)도 이 같은 해석을 따르고 있다. 이는 동일성 비교에 근거해 동일한 상태로 인정될 경우 동일한 대우를 핵심으로 하는 형식상의 평등을 넘어, 실질적 평등의 보장을 요구한다. 유엔 경제 · 사회 · 문화적 권리위원회(2009, p.4)는 '형식상의 차별을 시정하는 것으로는 제2조 제2항에서 전제하고 있는 실질적 평등을 보장할 수 없다. [...] 실제에서 차별을 철폐하는 것은 유사한 상황에 있는 개인에 대한 형식상의 대우를 단순 비교하는 것 대신, 역사적으로 혹은 지속적으로 편견을 경험한 개인들의 집단에 충분한 관심을 가져야 함을 요구한다.'고 강조하며, 이와 관련한 당사국의 의무를 다음과 같이 밝혔다.

당사국은 실질적 혹은 사실상의 차별을 야기하거나 영구화하는 조건과 태도를 예방, 완화, 폐지하기 위해 필요한 조치를 즉각적으로 취해야 한다. 예컨대, 모든 개인들에게 적절한 주거, 식수 및 위생시설에 대한 평등한 접근을 보장하는 것은 여성, 여아, 비공식주거지와 농촌지역에 사는 사람들에 대한 차별을 극복하는 데 도움이 될 것이다.

실질적 차별을 철폐하기 위해, 당사국은 차별을 지속시키는 조건을 약화시키거나 없애기 위해 어떤 경우에는 특별한 조치를 취해야 할 의무를 갖는다. 사실상의 차별을 시정하기 위한 합리적이고 객관적이고 비례성에 부합하며, 실질적 평등이 지속가능하게 실현될 때는 중단된다는 조건 하에서, 그러한 특별 조치는 정당하다. 하지만 예외적으로 그러한 적극적 조치가 영구적일 필요가 있다. 언어 소수자를 위한 통역서비스, 감각장애를 가진 사람들이 보건시설을 이용할 수 있도록 하기 위한 합리적인 편의시설 등이 그러한 예이다(UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2009, p.4).

앞서, 유엔 시민·정치적 권리위원회도 사실상의 차별을 야기하고 그러한 차별을 지속시키는 조건에 주목하며, 그러한 조건을 시정하기 위한 구체적 조치의 필요성을 강조하였다(UN CCPR, 1989, p.2). 사실상의 차별을 철폐하고 실질적 평등을 보장하기 위한 적극적 조치의 필요성은 인종차별철폐협약(1966), 여성차별철폐협약(1979), 장애인권리협약(2006)에서도 재확인된다. 인종차별철폐협약 제2조 제2항은 인종에 관계없이 완전하고 평등한 인권과 기본적 자유의 향유를 보장하기 위해, '상황이 적절한 경우 사회적 경제적 문화적 그리고 기타 분야에 있어서 특정 인종집단 또는 개인의 적절한 발전과 보호를 보증하는 특수하고 구체적인 조치'를 취하여야 한다고 규정한다. 여성차별철폐협약 제4조 제1항은 '남성과 여성 사이의 사실상의 평등을 촉진할 목적으로 당사국이 채택한 잠정적 특별조치'를 허용한다. 장애인권리협약 제5조 제3항은 '평등을 증진하고 차별을 철폐하기 위하여, 합리적인 편의 제공을 보장하기 위한 모든 적절한 절차'를 취하여야 한다고 명시한다.

3. '실질적 평등'의 내용

실질적 평등을 보장하기 위한 정책적 조치의 방향성을 논의하기 위해서는, 인권원칙으로서의 평등의 대상과 목적이 무엇인지 좀 더 분명히 할 필요가 있다. 가장 협소한, 하지만 가장 널리 적용되는 평등의 개념은 동일한 상황에 있다고 간주되는 사람들은 동일하게 대우해야 한다는 것이다. 동일노동, 동일임금의 원칙이 그 대표적인 예이다. 동일대우 원칙의 주요한 한계는 이미 존재하는 사회경제적 불이익 혹은 차이로 인해 이질적 조건에 있을 수밖에 없는 사람들의 현실을 간과하고, 동일 대우로서 그러한 불균등한 조건과 그로 인한 불평등을 더 견고하게 만들 수 있다는 점이다(Fredman, 2014, p.9).

1) 분배정의를 중심으로 한 평등이론

형식적 평등을 넘어 실질적 평등의 내용적 토대를 정립하는 데 영향을 미친 여러 사상가들이 있다. 특히 사회경제적 불평등과 관련해, 분배 정의에 대한 이론을 제시한 대표적 사상가들로 존 롤스(1971), 아마르티아 센(1992), 로날드 드워킨(1981), 존 로메(1998)를 꼽을 수 있다. 롤스는 사회경제적 불평등은 사회의 최소 수혜자들의 이

익 개선에 가장 효과적으로 기여할 수 있도록 조정되어야 한다는 차등의 원리와 직책, 직위 및 권한, 경제적 부와 같은 사회경제적 재화는 모두에게 개방되고 공정한 기회 균등의 원리에 따라 배분되어야 한다는 원칙을 제시하였다.[6] 즉, 롤스의 정의론은 사회경제적 약자의 불이익을 개선하기 위한 제도와 정책의 필요성을 이론적으로 뒷받침한다.

센(1992)은 사람들은 다른 자질과 특성을 갖고 있기 때문에, 같은 재화를 가지고서도 성취할 수 있는 것이 다르다는 점을 인지하며 균등대우(equal treatment)의 한계를 넘어서고자 하였다. 또한 재화는 그 자체로 가치가 있는 것이 아니라, 사람들이 추구하는 삶을 실현하는 수단이라는 점에서 재화의 배분을 중심으로 한 평등 이론의 한계를 지적하였다. 센(1992)은 기초재와 같은 재화 그 자체보다는, 질병으로부터의 해방, 적절한 영양 섭취, 자존감의 확보, 사회일원으로서의 생활 영위 등과 같은 다양한 기능(functioning)을 성취할 수 있는 기본적 역량(basic capabilities)의 배분이 평등의 대상이 되어야 한다고 제안했다. 이때, 역량은 실제로 측정하기 어렵기 때문에, 소득집단, 젠더, 인종, 민족, 장애 및 이들 중 중첩적 요인 등에 따른 기본적 역량의 불평등 정도는 결과에 비추어 유추하게 된다.

드워킨(1981)은 개인의 선택에 따른 차이는 긍정하지만, 타고난 재능, 장애, 경제적 배경 등 개인이 통제할 수 없는 변수의 작용에 의해 발생한 불평등은 사회가 보상해 주어야 한다는 정의론을 제시했다. 드워킨에 영향을 받은 로머(1998)는 개인의 선택과 노력에 의해 발생한 소득 격차는 인정하되, 자신이 통제할 수 없는 환경적 요인으로 인한 불평등을 해소할 공공정책을 요구하는 '기회균등 정책'을 제안하였다. 위 네 사상가들의 이론은 서로 간에 차이가 존재하나, 개개인들이 통제하기 어려운 여건들이 개개인들이 성취할 수 있는 결과나 그 결과를 추구하기 위한 기회나 역량에 영향을 미친다는 점을 인지하고, 그로 인해 발생하는 불이익의 시정을 강조한다는 점에서 공통적이다.

6) 롤스의 정의론은 기회균등의 원리, 차등의 원리에 선행하여 모든 사람은 다른 사람들의 자유와 상충되지 않는 한도 내에서 가장 광범위한 자유를 누릴 동등할 권리를 갖는다는 것을 제1원칙으로 한다.

2) 인권으로서의 실질적 평등이 추구하는 방향

산드라 프레드만(2014)은 평등에 관한 기존의 이론과 법리를 토대로 인권의 원칙이자 핵심적인 권리로서의 평등의 의미를 재탐색하였다. 프레드만은 결과의 평등, 기회의 평등, 평등이 추구해야 할 가치로서의 '존엄(dignity)', 이처럼 평등의 의미를 구성할 수 있는 개념들을 재검토하면서, 평등에 대한 다면적 이해를 제안한다. 일관성 있는 대우, 절차적 공정성에 기초하는 '형식적 평등'이 이미 존재하는 불평등한 조건의 문제를 다루지 않는다면, '결과의 평등'은 대우가 아닌 결과의 공정성에 주목함으로써 이러한 한계를 넘어선다. 앞서 보았듯이, 인권법에서는 법, 정책, 제도 등이 모든 사람에게 동일하게 적용된다고 하더라도, 젠더, 인종, 장애 등 국제인권법이 차별을 금지하는 사유와 연관하여 어떤 특정 사람들이 권리를 향유하는 것을 가로막는 효과를 낳는다면, 이를 간접적 차별로 규정한다. 차별적 효과를 발생시키는 법, 정책, 제도는 개선되어야 하고, 나아가 구조화된 불이익과 차별을 경험하는 집단을 우대하는 적극적 조치가 요구되기도 한다. 결과의 평등론이 갖는 한계는 학교, 의회 내 남녀 혹은 인종 간 불균등한 비율을 시정하기 위해 결과를 재조정하는 조치(특정 비율 할당제 등)가 차별적 결과에 이르는 과정, 즉 차별과 배제를 지속시키는 구조에 대한 인식과 그러한 구조의 개혁을 반드시 동반하는 것은 아니라는 점이다 (Fredman, 2014, p.13).

균등대우가 역사적, 구조적 차별이 온존하는 상황에서 기존의 불이익을 고착화시킬 수 있다는 점을 인지하고 극복하려 한다는 점에서 기회의 평등론과 결과의 평등론은 공통적이다. 하지만 기회의 평등론은 결과보다는 출발선을 평등화하는 데 주안점을 둔다. 동시에 개인의 선택을 중요시한다. 따라서 구조화된 차별의 문제가 극복되어 기회의 평등이 보장된다면, 개개인들의 선택에 따른 결과의 다름은 문제가 되지 않는다. 기회의 평등론 내에는 기회를 평등하게 한다는 것의 의미를 둘러싼 관점의 차이가 존재한다. 절차적인 차원에서 여성이나 여타 사회적 약자의 진입을 가로막는 걸림돌을 제거하는 것을 중심으로 하는 기회의 평등은 그 자체로 의미가 있지만, 사회적 약자들이 구조화된 차별의 결과 혹은 집단이 갖는 특성으로 인해 실질적으로 그러한 기회를 활용할 수 있는 조건이 되지 못하는 상황을 묵인할 수 있다는 점에서 한계가 있다. 즉, 절차적 공정성이 보장된다 하더라도, 소득과 자산, 개인이

갖는 특성 등에서 이미 존재하는 불이익으로 인해 각자에게 열린 기회의 폭이 실질적으로 다를 수 있다는 점을 간과한다.

이러한 점에서, 실질적 의미의 기회의 평등은 예를 들면, 교육, 훈련, 일-가정 양립 정책, 편의시설 제공 등 모든 사람들이 실질적으로 그 기회를 활용할 수 있도록 증진하는 적극적 조치를 요구한다. 직위, 권한, 기타 사회적으로 가치 있는 재화에 접근할 수 있는지 여부를 결정하는 기준이 이미 존재하는 불이익의 양상을 더욱 공고히 하는 것이라 여겨진다면, 그러한 기준의 변경을 요구하기도 한다. 이 같은 광의의 기회의 평등은 아마르티아 센이 제안하고 유엔인간개발보고서에서 널리 사용하는 개념인 역량(capabilities)의 평등으로도 달리 말할 수 있다.

평등권이 추구하는 내용적 가치를 찾고자 하는 시도들이 있고, 여러 나라 법원의 평등권 적용 사례들은 평등권을 통해 근본적으로 옹호하고자 하는 가치가 인간 존엄성이라고 보는 시각을 내재하고 있다(Fredman, 2014, p.17). 이러한 관점에서 보면, 어떤 사람들을 부당하게 다르게 대우하여 그들이 마치 이등시민인 것처럼 느끼게 하는 것, 그로 인해 인간으로서 기본적인 존엄이 훼손되지 않도록 보장하는 것에 평등의 핵심이 있다. 모든 사람은 인간으로서의 존엄을 지니고 있고, 그것이 훼손되어서는 안 된다는 원칙은 법률을 넘어서 강한 보편 윤리적 힘을 갖는다. 또한 인간존엄을 평등의 핵심에 위치 짓는 관점은 인권으로서의 평등권의 기본선을 재확인함으로써 평등의 옹호가 하향 평등화로 귀결될 수 있다는 문제제기에 대해 일정한 응답을 제공할 수 있다(Fredman, 2014, p.17). 단, 인간 존엄성이라는 개념 역시 해석을 필요로 하고 다양한 의미를 내포할 수 있다는 점을 인식해야 한다.

결과의 평등, 기회의 평등, 인간 존엄을 기초로 하는 평등론은 균등대우의 원칙이라는 협소한 평등 개념이 지니는 한계를 극복하는데 각기 다른 내용적 기여를 한다. 이러한 논의를 토대로, 프레드만(2014, pp. 21-33)은 인권에서 실질적 평등이 추구해야 하는 것을 첫째, 사회적 약자들이 경험하는 불이익의 개선, 둘째, 편견, 사회적 낙인, 스테레오타이핑, 모욕과 폭력에 대한 대응, 셋째, 사람들이 지닌 다양한 특성들이 충분히 고려될 수 있도록 하는 사회구조의 개혁, 넷째, 사회적 배제의 극복과 사회적 약자의 사회적·정치적 참여 증진에 두자고 제안한다.

첫째, 사회적 약자들이 경험하는 불이익을 개선한다는 방향성은 중립성을 추구하는 형식적 평등을 넘어, 불이익을 시정하고 실질적 평등을 위한 적극적 조치의 필요성을 제기한다. 이러한 적극적 조치는 수적인 결과의 평등을 전제하기보다는, 사회적으로 형성된 불이익이 시정되었는지에 초점을 둔다. 불이익의 성격은 일자리, 직위, 교육기관, 기타 사회경제적 재화에 대한 접근 등 재화의 불균등한 분배로 드러나는 부분이 많지만, 실질적인 기회의 선택과 의사결정을 어렵게 하는 불균등한 권력의 분배 역시 중요한 측면이다. 따라서 불이익을 개선한다는 것은 사람들에게 실질적인 선택을 할 수 없도록 만드는 경제적 기회, 사회정치적 제약, 기본적인 건강, 교육, 의식주를 영위할 수 있게 하는 조건의 불균등함을 시정해야 함을 의미한다.

둘째, 사회적 불이익은 젠더, 민족, 인종, 장애, 성적지향 등이 연관되어 특정 집단에게 집중되는 경우가 많다. 그러한 불이익은 그 집단이 갖는 정체성에서 비롯되는 것이 아니라, 그 집단에 대한 사회적 태도에서 기인된다. 그러한 점에서 젠더, 민족, 인종, 장애, 성적 지향 등에 근거한 사회적 낙인, 스테레오타이핑, 모욕과 폭력에 대응하는 것은 실질적 평등의 또 하나의 중요한 측면이다. 사회경제적 불이익을 시정하기 위한 노력이 사회적 낙인, 스테레오타이핑을 강화하지 않도록 주의를 기울여야 할 필요성도 제기된다.

셋째, 각 개인들은 각기 다른 특성을 가지고 있다. 실질적 평등은 차이에 근거해 가해지는 불이익의 요소를 제거하는 한편, 차이가 인정되고 수용될 수 있도록 사회제도의 개선을 추구해야 한다. 자녀양육을 병행할 수 있도록 노동시간을 조정한다거나, 장애인과 노약자를 위해 편의시설을 제공하는 것, 종교적 민족적 소수자의 문화를 존중하는 것 등이 차이를 인정하고 수용할 수 있는 사회제도적 변화의 예이다.

넷째, 불평등은 정치적 참여의 제약으로 드러나기도 하고, 역으로 정치적 참여의 결여는 기존의 불평등을 개선하도록 정치구조를 변화시킬 기회를 차단함으로써, 불평등의 공고화를 야기한다. 실질적 평등은 사회적 약자들이 스스로 자신의 관점과 요구를 밝히고, 그러한 내용이 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 다양한 정치적 참여의 통로를 마련할 것을 요구한다. 실질적 평등이 추구하는 평등한 참여의 기회의 증

진은 정치적 참여에만 국한되지 않고, 다양한 사회생활에 개개인들이 참여할 수 있는 다양한 정책적 노력을 수반해야 한다.

프레드만이 제시한 인권으로서의 실질적 평등의 내용은 분배, 사회적 인정(認定), 차이를 수용할 수 있도록 하는 구조적 변화, 참여에 중요성을 두고 각기 독립적으로 발전되어 온 평등론[7]을 토대로 하면서, 각각이 제기하는 평등의 중요한 측면들을 종합적으로 사고할 수 있도록 돕는다는 데 그 강점이 있다. 아울러 실질적 평등의 네 가지 측면은 △건강권, 식량권, 교육권, 주거권, 사회보장에 대한 권리 등 사회경제적 권리, △차별과 모욕을 당하지 않을 권리, 안전을 위협당하지 않을 권리, 공정한 절차에 대한 권리, 정치적 참여의 권리 등 시민 정치적 권리, △공동체생활에 참여하고 문화를 향유할 권리와 같은 문화적 권리 등 보편적 인권의 다양한 내용을 평등하게 누릴 수 있도록 보장하는 것으로 표현될 수도 있다. 다른 한편, 기회의 불평등과 결과의 불평등의 상호연관성에 대한 인식을 통해, 그러한 불평등을 야기하는 사회적 제도나 관행이 무엇인지를 밝히고 개선하도록 요구한다는 점에서도 의의가 있다. 이러한 인식은 기회의 불평등은 결과의 불평등에 대한 분석을 동반할 때 의미 있는 개선책이 도출될 수 있다고 보는 유엔의 개발 주무기관인 유엔디피의 관점과도 맞닿아 있다(UNDP, 2013, pp. 30-31).

Ⅲ. Post-2015 지속가능 발전의 기초로서의 인권과 평등

1. 불평등 완화, 평등 증진을 위한 정책의 방향성

불평등을 완화하고 평등을 증진하기 위해 국제사회와 각국의 정부는 어떤 정책적 방향성 하에 빈곤 감소와 사회 발전 전략을 수행해야 할 것인가에 대해 세계은행(2006), 유엔사회개발연구소(2010), 유엔디피(2013) 등 개발 관련 기구들이 제시하는 정책적 방향에는 일정한 시각의 차이에도 불구하고 공통적 흐름이 존재한다.

7) 프레드만은 분배정의에 대한 다양한 정치이론들 외에도, 낸시 프레이저, 악셀 호네트 등이 제기한 인정, 참여를 포괄하는 정의론에서도 영감을 받았다고 밝히고 있다. Nancy Fraser & Alex Honneth(2004) 『Redistribution or Recognition』, Verso.

기본적 관점으로는, 동등대우, 절차적 공정성에 국한한 평등의 개념을 넘어, 실질적 기회의 평등 증진을 추구한다. 결과의 평등을 어느 정도 적극적으로 추구할 것인가에 대해서는 차이가 있다. 세계은행(2006, p.2)은 모든 개인은 인종, 젠더, 사회경제적 배경, 출신국과 같이 정해진 조건과 관계없이, 재능과 노력을 통해 자신이 원하는 삶을 추구할 수 있어야 하며, 건강, 교육, 소비 수준 등 결과에 있어서 빈곤한 상태에 처하지 않을 수 있어야 한다는 의미로 형평(equity)의 증진을 추구한다. 이는 실질적 기회의 평등을 중심으로 하되, 결과의 측면에서는 빈곤 상태의 방지에 초점을 둔 접근이다. 이러한 접근 하에서는 교육, 보건 부문에 대한 투자 등 경쟁의 출발선을 평등화하기 위한 정책적 개입 및 재분배가 장려되나, 사회보장 부문에서는 사람들을 빈곤선 아래로 떨어지지 않도록 하는 사회안전망 중심의 소극적 접근으로 귀결될 수 있다. 유엔사회개발연구소(2010, p.12)나 유엔디피(2013, pp.30-33)는 결과의 불평등이 심각한 경우 기회의 평등을 증진하는 데도 한계가 있다는 점과 결과의 불평등 상황이 지속되어 고착화되면 사회적 약자집단에 대한 차별과 편견이 견고해지고, 사회적 연대를 어렵게 한다는 점을 지적한다. 이러한 관점 하에서, 교육, 보건 부문의 강화를 통해 기회의 평등을 증진하고, 빈곤층만 구분하여 최소한의 생존을 보장하는 데 치중하는 사회안전망 중심의 소극적 접근을 넘어 보편적인 사회보장의 확대를 통해 결과의 평등을 증진하는 접근을 권고한다.

위 연구들(World Bank, 2006; UNRISD, 2010; UNDP, 2013)은 각각 불평등을 해소하기 위한 정책의 포괄적인 방안을 제시하고 있는데 주요 내용은 아래 세 가지로 요약될 수 있으며, 이러한 방향성은 인권적 접근과도 맞닿아 있다. 첫째, 공공지출을 통해 교육, 보건, 식수 및 위생 부문 등 사회 서비스를 확충하고, 아동·노인을 비롯해, 질병·장애·실업·임신 및 출산 등으로 소득이 없는 개인 및 가구를 위한 소득보장 등의 사회보장정책을 강화할 것. 적절한 수준의 법인세, 소득 및 자산에 대한 누진세, 공적개발원조를 통해 재원을 확보할 것. 이는 교육권, 건강권, 주거권, 적절한 생활수준에 대한 권리, 사회보장에 대한 권리를 실현하는 데 필요한 조치들이면서, 소득, 교육, 건강 등에서 나타나는 인간개발 상의 불평등을 해소하는 데 기여한다. 나라의 상황에 따라 빈곤층에 국한된 별도의 사회보장 프로그램을 시행하는 것도 가능하나, 빈곤층과 그렇지 않은 사람들이 사용하는 사회서비스 간 격차로 인한 또 다른 불평등과 사회적 낙인을 낳을 수 있다는 점에서 궁극적으로는 보편적 사회

보장을 지향해 나가야 한다는 견해도 적극 고려되어야 한다(UNRISD, 2010, pp. 135-160; Melamed and Samman, 2013, p.20).

둘째, 괜찮은 일자리(decent job)를 많이 창출하는 포용적 경제성장을 추구할 것. 이는 고용창출 없는 경제성장과 더불어, 숙련기술 우대와 저임금, 불안정한 고용형태의 증가, 노사 간 힘의 불균형 증가로 인해 소득불평등이 가속화되고 있고, 서민과 중산층을 경제발전의 혜택으로부터 소외시키는 경제패턴을 전환하지 않은 채 재분배 정책만으로는 불평등의 간극을 줄이기에 부족하기 때문이다(UNDP, 2013, pp.4-5). 여기서 괜찮은 일자리는 임금, 고용형태, 노동자들의 권리 보호에 있어 적절한 일자리를 의미한다. 괜찮은 일자리 창출을 중심으로 하는 포용적 경제는 노동권, 적절한 노동조건에 대한 권리, 적절한 생활수준에 대한 권리, 발전의 과정에 참여하고 그 혜택을 고루 누릴 수 있어야 한다는 발전권의 권리 실현을 위해 경제 부문에서 요구되는 개혁의 방향성이기도 하다.

셋째, 젠더, 인종·민족, 장애, 거주지역 등에 근거한 차별을 금지하고, 차별적인 사회적 규범, 관습, 태도를 타파하고, 사회적 약자층의 시민·정치적 권리의 강화를 통해 사회정치적 지위를 증진하고, 이들의 의사가 사회제도와 정책을 결정하는 정치적 과정에 좀더 폭넓게 대표될 수 있도록 하는 것이다. 이는 소득, 건강, 교육상에서의 불평등이 젠더, 인종·민족, 장애, 거주지역 등에 근거한 차별로 인해 더욱 강화되고, 세대에 걸쳐 재생산되는 경향이 나타나고 있기 때문이다(Kabeer, 2010, p.6; Melamed and Samman, 2013, pp.9-10; UNDP, 2013, p.2). 세계은행(2006, p.2)은 빈곤이 대물림되고 불평등이 유지, 강화되는 이러한 현상을 '불평등의 덫'이라고 묘사하면서, 가장 효과적인 빈곤감소 정책은 한 사회 내의 지배적인 집단에 집중된 정치적 영향력을 재분배하는 것이라고 강조하였다.

고도로 불평등하게 집중된 부는 편중된 정치권력과 결부하여 제도적으로 개인들의 권리와 재산권이 폭넓게 집행되는 것을 가로막고(특정 계층에게) 유리하게 서비스가 제공되고 시장이 기능하도록 만든다. 의사표명을 통해 영향력을 미칠 수 있는 힘과 공적자원이 지배적인 집단에서 더 적은 기회를 가진 이들에게 재분배되지 않는다면, 이러한 현실은 바뀌기 어렵다(세계은행, 2006, pp.9-10).

차별적인 제도와 사회규범을 개선하고, 빈곤층 및 사회적으로 소외된 집단들의 표현의 자유, 집회결사의 자유, 참여의 권리를 보장하는 것은 인권의 요구일 뿐 아니라 빈곤과 불평등을 고착화하는 근본적인 요인을 찾고 해결해 나가는 데 있어 필수적이다.

2. Post-2015 지속가능 발전목표(SDG)를 통한 평등의 증진

사회 불평등 문제는 MDG 체제가 누락한 중요한 범 분야 이슈이다. 전 세계 189개국 지도자들은 2000년 새천년선언(Millennium Declaration)을 채택하면서 빈곤퇴치를 인류의 최우선 과제 중 하나로 합의하였고, 이러한 약속의 실행을 위해 8개의 목표로 구성된 MDGs가 채택되었다. 새천년선언(2000)은 '누구든 어떤 나라든 발전의 혜택을 누릴 기회가 부인되어서는 안 된다'며 인간의 존엄성, 평등, 형평의 가치를 지켜나갈 각국과 국제사회의 책임을 분명히 하였다. 하지만 MDGs 각 개발목표의 달성정도를 국제 및 국내 평균을 중심으로 측정하고 평가하도록 함으로써, 해당 국가 내 지역 간 혹은 그룹 간 격차는 관심의 초점에서 벗어났다. 상대적으로 여건이 나은 그룹에게 자원을 집중하는 것이 평균 수준의 상승을 통한 일부 세부목표의 달성을 더 용이하게 할 수 있기 때문에, MDG 체제 하에서 최빈층 혹은 여타의 사회적 약자들에서 그보다 나은 계층으로 자원이 이전했을 가능성도 완전히 배제할 수 없다. MDGs는 소득 이외 교육, 건강, 영양 등 빈곤의 다양한 측면을 포괄했다는 점에서 이전의 협소한 개발담론에서 진일보한 측면을 보였으나, 불평등 문제를 외면했다는 점이 중요한 한계로 평가되었다(Kabeer, 2010, p.6; Melamed and Samman, 2013, p.1; UN, 2012a, p.3).

MDG 체제가 종료되는 2015년부터 2030년까지 국제개발의 새로운 의제가 될 Post-2015 개발의제의 준비 과정에서 주목할 것은 불평등의 해소가 핵심 의제 중 하나로 부상되었다는 점이다. 유엔, OECD, 다보스포럼 등 각종 국제 논의의 장에서 사회불평등이 지속가능한 발전과 빈곤 감소를 심각하게 저해하고 있어, 각국 정부와 국제사회가 불평등의 완화를 위해 특별한 노력을 기울여야 한다는 데 대해 폭넓은 합의가 이루어지고 있다는 점에서 자연스러운 결과이다. Post-2015 개발의제 준비를 위한 유엔 시스템 타스크팀은 불평등 해소라는 과제를 효과적으로 Post-2015 개발의제에 반영하기 위해 2012년 이 주제와 관련한 보고서를 제출하였고, 고위급 패널

은 2013년 5월 근본적 변화를 위한 5개의 주요 비전 중 첫 번째로 '누구도 소외되지 않는 발전(Leave no one behind)'을 설정하였다. 같은 해 8월 반기문 유엔 사무총장의 보고서, '모든 사람들에게 존엄한 삶을(A Life of Dignity for All)'은 이러한 제안들을 반영해, 보편적 인권에 기반을 둔 지속가능한 발전목표(Sustainable Development Goals: SDG)를 발전시킬 것을 권고했다. 2014년 7월 지속가능발전목표(SDG) 공개작업반은 17개의 목표[8]와 169개의 관련 세부목표(안)을 제안하였는데, 17개 목표에는 평등 증진과 관련된 목표(목표 10: 불평등 완화, 목표 5: 성평등 증진)가 두 개 포함되어 있다. 아래는 그 중 지속가능발전 목표 〈10: 국내 및 국가 간 불평등 완화〉 하의 7가지 세부목표이다.

지속가능발전 목표 10(안): 국내 및 국가 간 불평등 완화

10.1 2030년 내로 소득분배에서 하위 40%에 해당하는 인구의 소득을 국가 전체 평균 수준 이상까지 점진적으로 확대하고 유지하도록 한다.
10.2 2030년까지 연령, 성별, 장애, 인종, 민족, 출신지, 종교, 경제 및 기타 지위와 관계없이 모든 사람들이 사회, 경제, 정치적으로 참여할 수 있도록 역량을 강화(empower)하고 그러한 참여를 증진한다.
10.3 차별적 법률, 정책, 관행을 폐지하고, 이와 관련한 적절한 법률, 정책, 행동을 증진함으로써 기회의 평등을 보장하고 결과의 불평등을 완화한다.
10.4 재정, 임금, 사회보장 등에 대한 정책을 채택하고 점진적으로 더 나은 수준의 평등을 달성한다.
10.5 국제금융시장과 기구의 규제와 모니터링을 개선하고, 관련 규제의 이행을 강화한다.
10.6 국제경제·금융기구 내 의사결정에서 개발도상국의 대표성과 발언권을 확대하여 효과성, 신뢰성, 책무성, 정당성이 보장되는 제도를 구성한다.
10.7 이주정책을 계획하고 세심히 관리하여, 정연하고, 안전하고 정규적이고 책

8) 공개 작업반이 제안한 17개 목표는 다음과 같다. ①빈곤퇴치 ②기아 퇴치, 식량안보, 지속가능한 농업 증진 ③보건 증진 ④형평성 있는 양질의 교육 보장 ⑤양성평등 ⑥물과 위생시설의 보장 ⑦경제적이고 지속가능한 에너지 공급 ⑧포용적이고 지속가능한 경제성장, 모두를 위한 좋은 일자리 증진 ⑨인프라 건설 ⑩불평등 완화 ⑪지속가능도시 ⑫지속가능 소비생산 ⑬기후변화 대응 ⑭대양, 바다, 해양자원의 보존과 지속가능성을 고려한 이용 ⑮생물다양성과 생태계 보호 ⑯사법권 접근 보장과 효과적이고 책무성을 갖춘 제도 구축 ⑰이행수단의 강화와 글로벌 파트너십의 활성화.

임있게 인구의 이주와 이동이 이루어지도록 촉진한다.

10.a WTO 협정에 따라, 개발도상국, 특히 최빈국에 대한 우대 원칙을 실행한다.
10.b ODA 및 외국인직접투자(FDI)를 포함한 기타 재정적 흐름이 가장 필요한 국가, 즉 저개발국, 아프리카 국가, 군소도서 개발도상국, 내륙 개발도상국 등에 이어질 수 있도록 장려하며, 해당국의 계획과 프로그램에 부합하도록 한다.
10.c 2030년까지 이주자 송금의 거래비용을 3% 미만으로 줄이며, 5% 이상의 비용이 청구되는 송금통로를 없애도록 한다.

'누구도 소외되지 않는 발전'으로 대표되는 불평등 완화의 비전은 ①빈곤퇴치 ②기아 퇴치, 식량안보, 지속가능한 농업 증진 ③보건 증진 ④형평성 있는 양질의 교육 보장 ⑤양성평등 ⑥물과 위생시설의 보장 ⑦경제적이고 지속가능한 에너지 공급 ⑧양질의 일자리 증진 등 다른 목표에도 반영이 되어 있다. 소득빈곤, 건강, 교육, 영양, 정치사회적 참여, 식수 및 위생 등 개별적 인간개발 지표 상 진보를 평가할 때, 젠더, 소득, 지역, 인종·민족 등 주요 차별요인에 따라 분류된 데이터를 수집해, 그룹 간 격차를 함께 측정하고 격차를 좁히도록 하는 것이 다른 목표를 성취하는 과정에서도 불평등을 완화하기 위한 주요한 방식이다. 또 하나는 ①빈곤퇴치, ②기아 퇴치, ④형평성 있는 양질의 교육 보장 등의 목표에서 드러나듯이, 부정적인 상태(극빈, 기아 등)를 완전히 폐지하거나, 추구하는 결과(양질의 초등교육)를 모두가 누릴 수 있게 하는 방식으로, 목표와 세부목표가 보편적으로 적용되어 그 누구도 소외되지 않도록 하였다. 빈곤 감소를 측정할 때 총계나 평균 수준의 진보 이외에 젠더, 소득, 지역, 인종·민족 등 주요 차별요인에 따라 데이터를 수집해 발전의 혜택을 누리는 데 소외·배제가 없도록 적극적 조치를 취할 수 있어야 한다는 것이 인권 분야 전문가들이 지속적으로 강조해 온 것이다. 아울러 극빈이나 기아는 적절한 생활수준에 대한 권리의 본질적인 최저선(minimum essential level)을 누릴 수 없는 상태로, 국제인권법 하 국가의 최소핵심의무를 위반하는 것이며(UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1990, para. 10). 평등 증진을 독자적인 발전목표로 설정함과 동시에, 모든 다른 목표들에도 반영되도록 하는 것은 유엔 시스템 타스크팀(2012b, p.6)의 권고와도 일치한다.

Post-2015 지속가능 발전 목표의 최종안은 2015년 9월 제70차 유엔총회에서 채택될 예정이다. 이를 위해 2015년 1월부터 7월까지 목표 및 세부목표, 이를 이행하기 위한 수단 및 글로벌 파트너십, 후속 조치 및 평가에 대한 정부 간 협상이 실시된다. 반기문 유엔사무총장은 2014년 12월 '2030년까지 존엄을 향한 길: 빈곤퇴치, 모두의 삶의 전환, 지구보호'라는 제목의 Post-2015 의제에 관한 종합보고서를 발표해, 지난 3년 여 간의 논의를 종합하고 향후 논의 방향을 제안하였다. 유엔사무총장도 Post-2015 개발의제가 경제, 사회, 문화, 시민, 정치적 권리뿐 아니라 발전권까지 모든 인권을 기본적인 토대로 하면서, 실질적 평등 증진과 지속가능한 발전을 핵심적인 방향성으로 추구해야 한다는 점을 일관되게 강조한다(UN Secretary General, paras. 65, 82, 83).

사무총장은 ① 존엄(Dignity): 빈곤퇴치 및 불평등 해소, ② 사람(People): 건강한 삶, 지식 및 여성/아동 포용, ③ 번영(Prosperity) : 강력하고 포용적이며 전환적인 경제성장, ④ 환경(Planet): 모든 사회와 미래세대를 위한 생태계 보호, ⑤ 정의(Justice) : 안전하고 평화로운 사회 및 강력한 제도 추구, ⑥ 파트너십(Partnership): 지속가능발전을 위한 글로벌 연대 촉진을 Post-2015 개발의제 설정을 위한 6가지 필수 요소로 제안하였다(2014, paras. 66-86). 첫 번째 요소인 존엄(Dignity)이라는 요소는 빈곤과 불평등 심화의 현실을 개선하는 것이 이 시대의 핵심적인 과제임을 상기시키며, 성평등의 증진, 불균등한 기회로 이어질 수 있는 소득불평등 완화의 중요성을 강조한다. 또한 여성, 청년, 소수자의 목소리를 수용하고, 충분한 정보 하에 선주민들로부터 사전 동의를 받는 과정을 추구하고, 장애인, 노인, 청소년 및 청년의 참여를 가로막는 요인을 제거하고, 빈곤층의 역량을 강화하고, 이주민, 난민, 유민 등이 소외되지 않아야 함을 역설한다. 두 번째 요소인 사람(People)이라는 요소 하에서는 건강, 교육, 식수 위생 등 인간개발 모든 영역에서 보편적 접근의 보장, 여성에 대한 폭력 근절, 토지와 자산 등 생계수단에 대한 여성의 동등한 접근이 새로운 개발의제에 반영되어야 함을 강조하며, 이는 인권의 존중 차원에서도 필요한 것임을 재확인한다. 세 번째 번영(Prosperity)이라는 요소는 모든 사람들이 괜찮은 일자리, 생계수단에 접근해 충분한 소득을 유지할 수 있는 포용적 성장의 추구를 뜻한다. 평등의 증진은 소외된 사람들이 의사결정에 더 의미 있게 참여할 수 있는 공적 제도와 민주적 과정의 강화, 차별과 불평등에 대한 구제수단의

마련을 통해 가능하다. 이런 점에서, 다섯 번째 정의(Justice)라는 요소가 포함하는 공정한 사법 접근권, 민주적 거버넌스, 시민의 안전, 표현의 자유, 집회결사의 자유, 정보접근권의 보장은 그 자체로 인권으로서 요구될 뿐 아니라, 불평등의 완화를 위해서도 필수적이다. 현 세대와 미래 시대 간의 평등 증진 차원에서 환경이라는 요소, 국가 간 불평등의 해소와 국제연대가 사회 불평등의 완화를 위해 필수적이라는 점에서 글로벌 파트너십이라는 요소의 연관성도 충분히 공유되어야 할 것이다.

Post-2015 글로벌 개발의제가 인권적 가치에 바탕을 두고 빈곤 감소와 평등 증진을 추구해야 함은 공개 작업반의 지속가능 발전목표(안)과 유엔사무총장의 종합보고서 모두에서 잘 각인되어 있다. 이러한 가치와 목적을 실현하기 위해, 다양한 기관들이 연구하고 제안한 정책방안들도 비교적 잘 반영되어 있는 편이다. 이제 남은 과제는 향후 전개될 정부 간 협상에서 이러한 내용들이 약화되지 않도록 하는 것과 협상 결과 9월에 채택되는 지속가능발전 목표(SDG)가 제대로 실행되도록 평가 시스템을 제대로 갖추는 것이 될 것이다.

나가며

사회의 불평등이 국내, 국제적 차원 모두에서 심각한 수준임은 주지의 사실이다. 심각한 사회 불평등은 사람들이 교육권, 건강권, 주거권, 적절한 생활수준에 대한 권리를 동등하게 향유하지 못하고 있음을 의미하며, 공적 제도 내 의사결정 과정에서 빈곤층 및 사회적 약자들의 발언권이 약함을 나타낸다. 지속적인 불평등은 부유한 계층의 자녀와 그렇지 않은 계층의 자녀들 사이의 불공정한 현재와 미래를 고착화시킬 위험성이 높고, 이는 사회 내 차별적 규범과 관행, 불관용, 갈등을 증폭시키는 요인이 된다. 사람들 사이의 소득과 삶의 질의 간극을 더 벌어지게 둘 것인가, 아니면 불평등의 덫을 해체하고 빈곤이 대물림되는 사회의 패턴을 바꿀 수 있을 것인가, 그 기로에서 Post-2015 개발의제에 대한 기대가 높다. 최종안이 채택되는 2015년 9월까지 이어질 정부 간 협상에서 한국 정부를 비롯한 각국의 정부 대표들은 불평등 해소라는 인류의 시대적 과제의 중요성이 약화되는 일이 없도록 해야 할 것이다. OECD 국가들을 비롯한 공여국들은 최빈국을 포함한 개발도상국들이 인권, 평등, 지속가능한 환경을 지향점으로 빈곤 감소와 사회 발전을 진전시켜 나가는 데 공적개발

원조가 효과적으로 기여할 수 있도록 해야 할 것이다. 한편 유념해야 할 것은 향후 채택될 Post-2015 지속가능발전목표는 개발도상국에만 해당되는 것이 아니라 모든 국가들이 각국의 상황에 맞게 실천해야 할 보편적 목표라는 점이다(UN Secretary General, 2014, para. 84). '누구도 소외되지 않는 사회'를 지향하는 Post-2015 개발의제의 비전은 양질의 일자리를 창출하는 포용적 경제정책, 교육·보건·주거 부문의 공공성의 강화, 보편적 사회보장의 확대, 조세제도의 누진성 강화, 차별적 제도와 관행의 타파를 현실의 구체적인 행동으로 만들어내는 각국 정부와 국제사회의 정치적 의지에 달려 있다.

참고문헌

- 국내문헌

경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(1966)

모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약(1966)

발전권선언(1986)

변영학, '금융자유화와 불평등의 국제정치경제: 세계 44개국의 통계분석, 1980~2000', 『한국정치연구』 제22집 제2호, 227-250

세계인권선언(1948)

시민·정치적 권리에 관한 국제규약(1966)

여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 국제협약(1979)

이주영(2013) '자선을 넘어 지구적 정의의 추구-국제개발에 대한 인권적 접근의 배경과 의의', 『국제개발협력연구』 제5권제2호: 97-129.

이주영 외(2014) '공적개발원조 정책의 현황 및 인권적 개선방안 연구'2014년도 국가인권위원회 연구용역 보고서.

장애인권리협약(2006)

- 국외문헌

ADB(2012) 'Asian Development Outlook: Confronting Rising Inequality in Asia', Manila: Asian Development Bank.

Berg, A., and J.D. Ostry(2011) 'Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?' IMF Staff Discussion Note 11/08. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Dworkin, R.(1981a) 'What is Equality? Part 1: Equality of Welfare', *Philosophy and Public Affairs*, Vol.10.

Dworkin, R.(1981b) 'What is Equality? Part 2: Equality of Resources', *Philosophy and Public Affairs*, Vol.10.

Fredman, S.(2014) 'Substantive Equality Revisited', University of Oxford Legal Research Paper Series
〈http://ssrn.com/abstract=2510287〉 최종 접속 2015.1.22.

IMF(2014a), 'IMF Policy Paper: Fiscal Policy and Income Inequality', Washington D.C.: International Monetary Fund.

IMF(2014b) 'Redistribution, Inequality, and Growth', Washington D.C.: International Monetary Fund.

Kabeer, N.(2010) 'Can the MDGs Provide a Pathway to Social Justice? The Challenges of Intersecting Inequalities', Brighton and New York: Institute of Development Studies and MDG Achievement Fund.

Melamed, C. and E. Samman(2013) 'Equity, Inequality and Human Development in A Post-2015 Framework', New York: UN.

Oxfam(2015) 'Wealth: Having It All and Wanting More', Oxford: Oxfam, http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/wealth-having-it-all-and-wanting-more-338125(2015년 1월 21일 최종 접속)

Rawls, J.,(1971) 『A Theory of Justice』, Messachusetts: Harvard University Press.

Roemer, J.(1998) 『Equality of Opportunity』, Messachusetts: Harvard University Press.

Sen, A. K.,(1992) 『Inequality Reexamined』, Messachusetts: Harvard University Press.

Stewart, F.(2008) 『Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Violence in Multiethnic Societies』, Palgrave, London.

Stiglitz, J.(2011) 『The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future』, W.W. Norton & Co., New York.

UN(2012a) 'System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, Addressing Inequalities: The Heart of the Post-2015 Agenda and the Future We Want for All'.

UN(2012b) 'System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, Towards Freedom from Fear and Want: Human Rights in the Post-2015 Agenda'.

UN CCPR: Human Rights Committee(1989) 'General Comment No. 18: Non-Discrimination'.

UN CESCR: Committee on Economic, Social and Cultural Rights(1990) 'General Comment No. 3 The Nature of States Parties' Obligations(Art. 2, Para. 1, of the Covenant)'.

UN CESCR: Committee on Economic, Social and Cultural Rights(2009) 'General Comment No. 20: Non-Discrimination'.

UN Department of Economic and Social Affairs(2013) 'Inequality Matters - Report of the World Social Situations 2013', New York: UN.

UN High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda(2013) 'A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economics Through Sustainable Development', New York: UN.

UN Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals(2014) 'Proposal for Sustainable Development Goals', UN Doc. A/68/970.

UN Secretary General(2013) 'A Life of Dignity for All: Accelerating Progress towards the Millennium Development Goals and Advancing the United Nations Development Agenda Beyond 2015', UN Doc. A/68/202, New York: UN.

UN Secretary General(2014) 'The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet': Synthesis Report of the Secretary-General On the Post 2015 Agenda, New York: UN.

UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda(2012a) 'Addressing Ineqaulities: The Heart of the Post-2015 Agenda and the Future We Want for All'.

UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda(2012b) 'Towards Freedom from Fear and Want: Human Rights in the Post-2015 Agenda'.

UNDP(2013) 'Humanity Divided: Confronting Inequality in Developing Countries', UNDP, New York.

UNRISD(2010) Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics, Geneva: UNRISD.

World Bank(2006) 'World Development Report 2006: Equity and Development', Washington D.C.: World Bank.

World Economic Forum(2014) 'Global Risks Report 2014', Geneva: WEF.

기후변화와 빈곤, 그 위기와 대책

오기출(푸른아시아 사무총장)

목 차

I. 시작하며: 빈곤 중심의 새천년개발목표(MDGs)에서 지속가능발전목표(SDGs)로 전환
II. 세계은행의 고민
III. 환경과 빈곤문제 해결의 저해요소
1. 해외식량투자의 딜레마
2. 기후변화로 증가하는 환경난민
IV. 환경과 빈곤문제 대책을 찾아서
1. 국제적 가이드라인의 적용
2. 사례: 지속가능한 토지경영(Sustainable Land Management, SLM) 모델
3. 정보와 아이디어, 지식공유 플랫폼 제안: 테라시아(TerrAsia)를 만들어야

I. 시작하며: 빈곤 중심의 새천년개발목표(MDGs)에서 지속가능발전목표(SDGs)로 전환

유엔이 2000년부터 2015년을 목표로 추진해 온 새천년개발목표는 이제 지속가능한 발전목표로 전환되고 있다. 2012년부터 본격화된 지속가능발전목표 협상은 이제 막바지 단계에 이르고 있다. 유엔은 지난 2014년 9월 사무총장의 종합보고서(Synthesis Report)를 발간했고, 2015년 1월부터 정부 간 협상을 시작으로 올해 9월 유엔 총회 특별정상회의에서 지속가능발전목표를 채택할 예정이다.[1)]

1) 유엔 총회 산하 지속가능발전목표(SDGs) 공개 작업반(OWG)은 2013년 3월부터 2014년 7월까지 약 13회의 회의를 토대로 17개의 목표와 169개의 세부목표를 제시하였다. 공개 작업반의 17개 목표는 일반적인 목표로 빈곤종식(1번)과 불평등(10번), 영역별로

그 전환의 핵심은 빈곤 중심의 새천년개발목표를 확대하여 환경과 빈곤(경제), 사회 의제를 통합적으로 적용하여 지구촌에 닥친 위기를 극복하자는 것이다. 환경과 빈곤문제 현안은 이제 한국을 포함한 국제사회가 지속가능한 목표를 위해 중점적으로 해결해야할 과제로 부각되고 있다. 그래서 지속가능발전목표(SDGs)이다.

이러한 상황을 반영해서 2014년 9월 23일 뉴욕에서 열린 유엔기후정상회의에서 유엔 반기문 사무총장은 이렇게 말했다.

"우리는 자연과 협상할 수 없다, 자연은 우리는 기다려 주지 않는다."[2](We can not negotiate with mother nature. Mother nature does not wait.)

바야흐로 이제는 환경문제 해결 없이 인류가 생존할 수도 없고, 더욱이 빈곤 문제도 해결되지 않는 시대에 놓여 있다. 반기문 총장은 이어서 이렇게 정리한다.

"우리는 또 하나의 지구(Planet B)를 갖고 있지 않기 때문에 다른 대안(Plan B)도 없다. 결국 변화하는 상황에 적응해야 하는 존재는 우리 인간 자체이다." [3]

Ⅱ. 세계은행의 고민

누구나 이런 의문을 가질 수 있다. 지구 환경의 위기와 빈곤문제가 무슨 관계가 있을까? 한국처럼 70년대, 80년대에 환경을 희생하면서 고도성장과 산업화의 경험을 했다면 충분히 가질 수 있는 의문이다. 중국도 환경을 희생시켜 고도성장의 길을 가고 있지 않는가? 그런 점에서 환경은 경제성장과 빈곤문제를 해결하기 위한 희생의 재물 정도로 생각할 수 있다.

는 지속가능발전의 3개축인 환경, 사회, 경제발전 분야에서 각각 4~5개의 목표를 설정하고 마지막으로 책무성과 거버넌스(16번)와 이행수단 및 글로벌 파트너십(17번)을 제시하였다(이성훈, 2014년, 49쪽, 52쪽).

2) 2013년 12월 10일 바르샤바에서 개최한 유엔기후변화협약(UNFCCC) 당사국 총회에서도 유엔 반기문 사무총장은 "우리는 자연과 협상할 수 없다."는 말을 했다.

3) 이 유엔기후정상회의에서 반기문 사무총장은 탄소에 가격을 매겨야한다는 것을 강조한다. 녹색경제를 위해 더 많은 자원을 투자해야한다는 연설문을 통해 기후변화 해결이 유엔의 가장 중요한 목표임을 밝힌다(United Nations, 2014년, www.un.org/en/2014sgsm16186.doc.htm).

그런데 지금 환경을 번영의 재물 정도로 생각해온 정책들이 폐기되어야할 시대가 시작되었다. 왜 그럴까? 먼저 다음과 같은 질문을 던져보자.

최빈국들과 개발도상국이 번영을 이루기 위해 환경을 희생시키는 것이 당연할까? 5년 전이라면 지구촌 번영과 빈곤퇴치를 주도해온 세계은행(World Bank Group)도 이러한 질문에 대해 당연하다고 대답했을 것이다.

그러나 2012년 이후 세계은행은 지구촌의 대표적인 환경문제인 '기후변화의 역습'을 가장 무서운 전염병인 에볼라(Ebola)와 동일한 문제로 다루기 시작했다. 2014년 10월 10일 미국 워싱턴에서 개최한 '세계은행 연차총회'에서 김용 세계은행 총재는 다음과 같은 연설을 한다.

"에볼라와 기후변화는 공통점을 갖고 있다. 무엇보다도 중요한 것은 이 두 가지 문제를 해결할 해법을 찾아야 한다는 것이다. 최근까지도 기후변화와 에볼라를 해결하기 위한 계획은 존재하지 않았고, 있다고 해도 적절하지 않았다. 우리의 무관심이 우리 인류를 죽일 것이다. 한편으로 죽음의 바이러스가 빠르게 퍼지기 때문이고 다른 한편으로 대기와 바다에 쌓이는 오염 때문이다."[4)]

지구촌의 개발과 번영을 이끌어 온 대표적인 국제기관인 세계은행이 지구촌의 환경문제와 빈곤 문제가 매우 밀접하게 연관되어 있음을 명백하게 드러내고 있다. 70년대, 80년대 한국의 경제성장에 돈을 댄 세계은행이 지금 기후변화를 해결하지 않고는 지구촌의 빈곤문제 해결은 불가능하다고 밝히고 있다. 빈곤으로부터 탈출하고 번영을 이루기 위해 환경을 희생시킬 수 있다는 의견은 지금 세계은행의 정책 중 어디에서도 찾아볼 수 없다. 세계은행이 지난 2014년 11월에 발표한 '지구촌 온도를 낮추어야한다' 보고서(The Turn Down the Heat report)에서 '빈곤의 종말은 기후변화로 인해 불가능하게 될 것이다'고 선언했다.[5)]

4) 이 연설에서 김용 세계은행 총재는 빈곤의 원인을 기후변화, 에볼라에 한정하지 않고 저개발국가의 사회기반시설의 낙후성을 함께 지적한다. 그래서 세계은행이 위의 3가지 목표를 달성해야 환경과 빈곤문제에 접근 가능하다는 점을 지적한다(World Bank Group president Jim Yong Kim, 2014년).

5) 동 보고서는 중동과 북아프리카, 라틴아메리카와 카리비안, 동유럽과 중앙아시아 등

이 세계은행 보고서는 현재 인류가 지구온난화를 해결하는 노력을 하지 않으면 21세기 말에 지구 기온이 4℃ 오르게 될 것이고, 20~30년 안에 2℃가 오르게 될 것임을 밝히고 있다.

동 보고서는 지구기온이 4℃가 오르게 되면 인류가 한 번도 경험하지 않은 열파(heatwaves)가 지구 전체에 영향을 미쳐, 식량 생산의 70%가 감소해서 인류는 굶어 죽는다고 예고하고 있다. 김용 세계은행 총재는 이 보고서의 서문에 조만간 닥칠 2℃ 상승으로 인해서 지구촌의 번영과 빈곤문제 해결은 커다란 난관에 부딪칠 것이라고 경고했다. 2℃가 오르면 지구촌의 농업은 30%가 줄어들게 되고, 안데스 산맥의 빙하는 90%가 사라지게 된다는 것이다. 이 시나리오에 따르면, 지구 전체가 지금부터 온실가스를 전혀 생산하지 않는다고 해도 1.5℃가 오르게 된다고 한다. 그러면 지구촌에 사는 70억 명 인구 중 12억 명이 극단적인 빈곤의 덫에 갇히게 되고, 이들의 삶은 개선되지 않을 것임을 예고하고 있다.

세계는 현재 기후변화와 전쟁 중이다. 세계은행의 이런 고뇌는 지난 2014년 9월 '유엔기후정상회의(UN Climate Summit)'에서도 드러났다. 기후변화를 유발하는 탄소에 가격을 매긴다는 결정이다. 그 동안 이산화탄소는 경제성장을 위해 불가피한 것이라고 생각했다. 이를 발생시키는 것은 공짜였다. 그러나 2014년 세계은행이 제안을 하면서 유엔기후정상회의에 참여한 73개의 나라들과 1,000개의 대규모 기업들이 탄소에 가격을 매겨 기후변화 저감을 한다는 협약에 사인을 했다.[6] 온실가스를 저감하는 청정 경제를 만들어가는 데 투자를 하고 여러 가지 기후행동들을 만들어가는 기반에 투자를 하기 위해서다. 기후변화 저감을 위해 필요한 조치로 탄소에 가격을 매기는 것에 정부 수반들과 기업들이 기꺼이 동의한 것이다. 이 날 매우 중요한 한 줄의 선언문이 만들어 졌다. "부국이든 빈국이든 기후변화 재앙으로부터 면역력을 갖고 있는 나라는 하나도 없다."[7]

전 세계의 기후변화 결과를 종합적으로 정리를 했는데 기후변화의 결과 지구상의 모든 지역이 예외 없이 심각한 영향을 받는다는 경고를 하고 있다(World Bank, 2014년).

6) 2013년 이후 세계은행은 탄소에 가격을 매기는 정책을 전술적으로 접근하는 것이 아니라 전략적으로 접근한다는 것을 분명하게 하고, 각 국가의 정상들과 기업들에 제안을 하고 있다(World Bank Group president Jim Yong Kim, 2014년).

7) www.worldbank.org/en/topic/climatechange/overview.

세계은행의 고민은 현재 유엔과 73개 국가와 1,000개의 기업으로 확산되고 2015년에는 더욱 강력한 공감대를 만들어 갈 것이다. 다음과 같이 말이다.

"환경과 기후변화를 고려하지 않은 경제발전은 앞으로 많은 난관에 부딪힐 게 뻔하다. 그리고 기후변화로 인한 식량 위기, 물 위기, 가뭄과 홍수의 재앙을 해결하지 않는 한 빈곤문제는 더욱 악화될 것이다."

Ⅲ. 환경과 빈곤문제 해결의 저해요소

1. 해외식량투자의 딜레마

기후변화에 의한 이상기후는 지구촌의 식량 위기로 연결된다. 한국 농촌경제연구소 한석호 부연구위원에 따르면, 과거에는 7~8년 또는 10년 주기로 국제 식량가격 등락이 있었지만 2008년 이후에는 그 흐름이 3.2년, 1년으로 점점 짧아지고 있다.[8] 그 원인 중 가장 심각한 것은 기후변화다. 이러한 상황은 저개발국의 토지 임차 문제, 이른바 대자본들이 주도하는 해외 식량기지 확보를 촉발시켰고, 이로 인해 저개발국의 주민들에 대한 토지 수탈문제가 제기되기 시작했다.

2008년 11월 21일자 로이터통신과 11월 23일자 타임지[9]를 비롯해 영향력이 있는 국제 언론은 특정 대자본이 최빈국에서 토지수탈을 하고 있다는 비난 기사를 내보냈다. 언론들은 한국 기업인 대우 로지스틱스(Daewoo Logistics)가 아프리카 동남부에 있는 마다가스카르 공화국 1만 3천km^2의 땅을 경작지로 99년 장기 임대하는 것을 협상 중임을 발표했다. 그 규모는 경상남도의 1.2배이고 벨기에 전체 국토의 절반에 해당한다. 대단히 큰 땅을 한국의 기업이 2/3는 옥수수 생산을 위해, 1/3은 바이오 연료를 얻기 위한 해외 경작지로 임대하려고 했다. 당시 대우 로지스틱스는 한국의 식량안보(Food Security)를 위해 미개간지를 사용하려고 한다고 했지만 국제사회의 반응은 냉담했다. 유엔식량농업기구(FAO)에 따르면 이 규모의 땅은 마다가스카르 경

8) 특히 2008년 이후 그 변동성이 더욱 심화되고 있다. 국제곡물시장은 '엷은 시장(thin Market)'으로 교역량은 생산량의 10% 내외이며, 수요에 대해 가격 반응이 비탄력적이어서 생산량이 조금만 바뀌어도 가격이 크게 변동하게 된다(한석호, 2012년).

9) The Breadbasket of South Korea: Madagascar(Time Vivienne Walt, 2008년).

작지의 절반에 해당된다고 한다. 세계 3대 옥수수 수입국이면서 경작지가 부족한 한국이 찢어지게 가난한 열대 섬나라인 마다가스카르에서 식량을 생산하여 한국으로 가져가기 위한 조치라고 했다. 아울러 그 당시는 기후변화와 건조화, 사막화의 확장으로 십 수개의 가난한 나라들의 주민들이 치솟는 식량가격을 지불하지 못해 곤경에 처한 상황이었다. 그래서 마다가스카르도 인구 2천만 명 중 70%가 빈곤선 이하의 수입으로 고통 받고 있었는데, 마침 세계식량계획(WFP)이 마다가스카르에서 어린이들을 위한 학교급식계획을 실행하고 있었다. 대우 로지스틱스의 행동은 언론들에 의해 마다가스카르의 주민들에게도 부족한 식량을 한국으로 가져가는 식량수탈행위로 지목되었다. 이를 계기로 아프리카에서 식량과 바이오 연료를 생산해온 영국의 기업인 선-바이오 연료(Sun Biofuels), 스위스의 네슬레 등 유럽 농업기업, 중동과 중국의 기업들이 아프리카 토지와 주민의 식량을 수탈하는 대표적인 기업들로 비난을 받았다.[10]

여기에 대해 아프리카 진출 기업들은 아프리카의 개발기회(development opportunity)임을 항변한다. 예컨대 수백만 명의 아프리카 농부들은 비료와 기본 농기구, 연료와 운송 장비를 구입할 돈이 부족하기에 효과적으로 농사를 지을 수 없고, 농산물을 시장에 내놓지 못하고 있다. 그래서 저개발국의 정부가 현명하게 교섭을 한다면 해외 기업들이 아프리카를 개발해서 농민들에게 이익을 줄 수 있음을 호소했다.[11]

결국 대우 로지스틱스의 경우 이듬해인 2009년 마다가스카르 대통령이 바뀌면서 계약이 좌절된다. 이는 새로운 논쟁을 불러 일으켰다.[12]

10) 2009년 FAO의 조사에 의하면 가나, 에티오피아, 마다가스카르, 수단 등지에서 지난 5년간 해외 국가와 체결한 농지투자계약은 영국 전체 경작지 규모와 맞먹는 250만ha에 달한다. 사우디아라비아 기업 하드코는 당시 수단에서 밀 6만 톤을 생산, 조인트벤처 자나트는 아프리카에 4,000만 달러를 투자했다. 중국도 아프리카에 2,000개 기업을 진출시켰다. 중국의 경우 아프리카 투자가 독재정권의 금고만 채워주고 있고, 일자리의 경우 중국인의 채용을 우선시하고 아프리카 국가의 실업난 해소에 도움이 되지 못하고 있다는 불만이 터져 나오는 실정이다(FAO, 2009년).

11) The Breadbasket of South Korea: Madagascar(Time Vivienne Walt, 2008년).

12) 한국 정부와 지자체들은 2008년 곡물 파동이후 식량 안보에 대한 위기를 느끼고 해외 농업 개발에 나섰지만 준비부족으로 이렇다 할 실적을 올리지 못했으며 2009년부터 2013년 해외 농업 개발 추진비로 1,000억 원 이상을 썼다고 한다(김민주, 2014년).

토지수탈(Land Grab)인가? 개발기회(Development Opportunity)인가?[13]

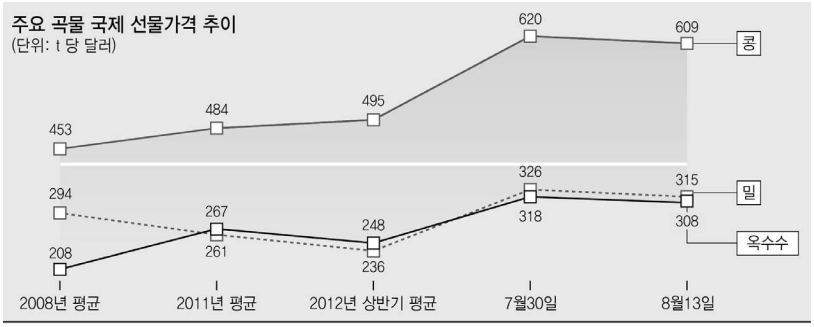
정치적으로 윤리적인 논쟁으로까지 비화된 이 문제의 배경을 살펴보면 이렇다.

유엔사막화방지협약(UNCCD)의 보고에 의하면 기후변화로 인해 지구촌에서 매년 대한민국의 1.2배 면적에 해당하는 12만km^2의 경작지와 방목지가 사막화되어 사용할 수 없게 된다. 아울러 사막화로 인한 농업과 유목 생산량 손실은 매년 420억 달러(42조 원)를 넘고, 110개 나라 21억 명이 직접적으로 피해를 입고 있다고 한다. 유엔의 통계에 따르면 2050년대가 되면 지구촌의 인구는 90억 명이 되는데, 현재의 경작지와 방목지보다 100% 이상이 늘어나야 인류가 생존할 수 있다고 보고한 바 있다.[14]

문제는 이런 기후변화와 사막화의 심각성이 미래의 문제가 아니라 현재 진행되고 있다는 사실이다. 그 결과 대우 로지스틱스가 마다가스카르에 농업투자를 한 2008년에 옥수수, 밀, 콩의 국제가격이 짧은 기간 동안 거의 100% 이상 상승하기도 했다. 한국농촌경제연구원 자료에 따르면 2006년 6월부터 2008년 4월까지 밀·옥수수·콩의 가격은 각각 86%, 125%, 123% 상승했고 쌀은 무려 232%나 급등했다.[15]

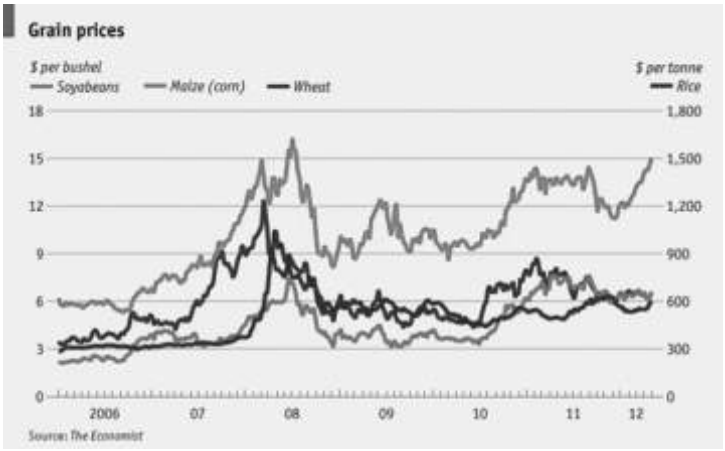
13) FAO를 중심으로 2009년 5월 25일 “Land Grab or development opportunity?” 보고서가 나오면서 이 문제는 국제사회에 공식적으로 문제제기 된다.
14) 유엔사막화방지협약은 2014년 6월 17일 세계사막화방지의 날을 기념해서 2014년 사막화로 인한 피해 현황을 정리한다(Louse Baker, 2014년).
15) 2008년 곡물 파동으로 가격이 폭등하자 인도네시아, 아이티, 모잠비크 등 30여 개국에서 시위와 폭동이 끊이지 않았다. 2008년 식량가격의 상승은 공급이 수요를 따라가지 못해 벌어졌다(김민주, 2014년).

<표 1> 주요 곡물 국제 선물가격 추이



자료: 농촌경제연구원

<표 2> The Economist online, 국제 곡물가격 추이 2012년 5월 1일



이미 예견되는 식량위기에 대해 대규모 기업들이 반응을 보이는 것은 다음과 같은 이유로 분석된다. 농업 분야의 이익이 급속한 식량가격 상승으로 예상된다는 점과 화석연료를 대체하는 바이오연료의 수요가 급증된다는 점들이 그것이다.

최근처럼 저유가 상황이 온다고 해도 세계은행이 화석연료 개발에 지원하지 않고 청정에너지 개발에 투자를 집중하는 등 기후변화에 대한 국제사회의 반응과 각국 정부의 대응을 고려해 보아도 장기적으로 이익이 되기 때문이다. 따라서 대규모 자본이 대규모의 토지수용을 해외에서 하려는 것은 자본의 논리를 볼 때 자연스러울 수 있다.

그런데 문제는 다른 곳에서 발생한다. 어쩌면 언론들이 강조한 토지수탈은 복잡한 상황의 일부일 수 있다. 기업들에 대한 토지수탈의 논쟁이 진행되는 동안 세계식량기구(FAO)가 중심이 되어 여기에 대한 좀 더 자세한 조사를 진행하였다. 그 결과 2009년 5월 25일 '토지수탈인가, 개발기회인가?(Land Grab or development opportunity?)'라는 보고서를 공식적으로 발행하였다.

이 보고서는 방대한 양의 인터뷰를 통해 정보를 정리했는데, 관가해서는 안되는 중요한 사실들이 드러나게 되었다. 요약하면 이렇다.[16]

- 빈곤 국가들의 토지를 해외기업들이 빌리면서 기업 투자에 대한 책임, 사회기반시설 개발, 고용 등에 대한 복잡한 점들이 평가되어야 함에도 해당 정부와 기업들이 거래 과정에서 매우 간단하고 단순한 계약서를 만들어 처리하고 있었다.
- 기업들은 수입이 높고 시장에 접근이 쉬워 부가가치가 높은 토지를 원하게 된다, 문제는 그런 땅들의 경우 주민들이 점유하고는 있지만 정부에는 등록되어 있지 않은 토지들이 많다. 이로 인해 해외투자기업과 지역공동체는 심각한 분쟁을 만들어 낼 수 있다.
- 토지 투자를 원하는 나라들의 다수가 지역 주민의 권리와 공동체의 이해, 생계와 복지를 방어해낼 수 있는 법적인 혹은 제도적인 장치를 갖고 있지 않다.
- 따라서 수원국과 투자 기업 사이에 진행한 거래는 기업들이 수원국가 정부의 부패에 기여하고 주민들을 배제하고 환경을 더욱 악화시키는 일에 기여할 소지가 있음을 동 보고서는 밝히고 있다.

결국 현재 대규모 기업들의 해외 식량투자는 환경과 빈곤을 개선하기보다 저해하는 요소로 작용하고 있는 것이 현실이다.

16) 2000년 대 초반까지만 해도 소작 문제는 소규모 농가가 땅을 빌리는 형태를 취했지만, 식량안보문제가 제기되자 소작은 빈곤 국가에 대해 대규모 자본이 해외 식량 투자를 하기 위한 형태로 바뀌었다. 그 결과 식량 확보 보다 금융적 관심으로 개발에 대한 진지한 모색 보다 투기적인 성격으로 드러났다(FAO, 2009년).

2. 기후변화로 증가하는 환경난민

1) 기록1 – 기후변화가 원인인 수단 다르푸르(Darfur)의 참상

1967년부터 1972년 동안 아프리카 사하라사막이 남쪽에 위치한 초원지대인 사헬지역으로 100km 남진하면서 사헬 일대가 사막화된다. 원인은 인도양의 기후가 바뀐 것과 관련이 있다. 기후변화가 인도양의 기후를 바꾸면서 사헬 지역으로 가야 할 열대몬순 패턴이 바뀌게 되었다. 이 사건은 인류가 역사를 기록한 수천 년 만에 처음으로 발생이 사건이었다. 이로 인해 사하라사막 남쪽(Sub-Sahara) 사헬 지역에서 60만 명이 굶어 죽었다. 국제사회는 기존의 사막(desert)이라는 개념과 다른 '사막화(desertification)'라는 용어를 만들어내게 된다. 그 이후 1979년에 다시 한 번 사하라사막이 남진하게 된다. 1979년부터 발생한 사막화는 이후 예상치 못한 극단적인 사건으로 나타났다. 국제사회에서 '대규모 폭력사태' 혹은 '인종청소'로 비난받는 수단의 '다르푸르' 분쟁이 그것이다. 사막화는 1983년, 1984년에 수단 다르푸르에 대기근을 발생시켜 10만 명의 목숨을 앗아갔다. 수단은 매년 7월부터 9월까지 우기(雨期)인데, 1980년대 이후 우기의 강우량은 그전과 비교해서 40%나 줄어들었다. (북(北)) 다르푸르에 있는 엘파셔 기상대 관측 자료)

그런데 정상적으로 비가 내리고 식량이 자급되던 과거에는 북쪽의 아랍 유목민들이 다르푸르의 목초지에 자유롭게 들어와도 문제가 되지 않았다. 사막화, 가뭄이 오래되자 다르푸르의 흑인 부족은 펜스를 치고 북쪽 유목민들의 진입을 막았다. 여기서 다르푸르 분쟁의 싹이 자라나기 시작했다. 다르푸르의 인구는 20세기 초에 100만 명도 안 되었다. 그러나 분쟁이 발생한 2003년 당시에는 600~700만 명으로 추정될 정도로 인구가 늘었다. 다르푸르는 빈곤율은 최고 61~72%로 수단에서도 가장 가난한 지역이다. 이곳에서 발생한 분쟁으로 22만 명의 사람이 죽고 220만 명의 난민이 발생했다. 가해자는 수단 정부군과 그 지원을 받는 아랍계 잔자위드(Janjaweed) 민병대였고, 피해자는 다르푸르의 아프리카 흑인 토착민이었다. 결국 220만 명의 토착민들은 고향과 집을 등지고 600km를 걸어 이웃 나라로 갔고, 이들은 지금도 비참한 난민생활을 하고 있다.[17]

17) 처음 다르푸르 분쟁이 발생했을 때 수단에 있었던 인도주의 기구들은 기후변화와 사

수단 다르푸르 분쟁은 기후변화와 사막화로 인한 물 부족, 생태 악화, 초지 소멸, 토지 퇴화에서 발생했다. 현재 다르푸르는 급속한 사막화로 인해 물 부족, 식량부족, 농·목축업의 낮은 생산성, 열악한 통치와 분쟁 해결 메커니즘의 붕괴, 생태와 경제 상황을 악화시키는 인구의 급증으로 극단적인 빈곤의 덫에 갇혀 있다.

정부와 잔자위드 민병대, 국민회복전선(NRF) 등 다르푸르 반군조직을 포함한 다르푸르 평화협정 당사자들이 장기적인 평화유지의 열쇠로 강조한 것은 '빈곤문제 해결을 위한 발전'이다. 저수시설, 수자원 시설 복구, 빗물을 모으는 간단한 방법의 대량 보급, 개량종 곡물 보급, 유목용 초지 확보, 조기가뭄 경보시스템 도입, 땔감과 식수 배급 등이 문제해결의 방책으로 제시되고 있다.

2) 기록 2 – 가축을 잃은 몽골 유목민들

2010년 몽골 자연환경 관광부 조사에 따르면 지난 100년간 지구 평균 기온이 0.74°C 상승했지만, 몽골은 최근 60년간 2.1℃ 상승했다고 한다. 그 결과 한반도의 7.4배에 해당하는 국토의 78%에서 사막화가 진행되었고, 887개의 강, 1,166개의 호수, 2,069개의 샘과 연못이 사라졌다. 식물종의 4분의 3이 멸종하는 등 기후변화의 피해를 심각하게 입고 있다.[18]

기후변화는 특히 유목을 생업으로 하는 몽골의 대다수 인구에 큰 피해를 주고 있다. 2002년 겨울 몽골을 덮친 영하 40도가 넘는 한파로 인해 1,100만여 마리의 가축이 죽고, 이로 인해 12,000여 가구가 삶의 터전을 잃는 결과를 가져왔다.

막화가 원인이라고 보지 않고 '집단살해'로 선언한다. 그러면서 미국과 유럽 등 국제사회들이 적극 개입할 것을 요청한다. 이러한 개입 요구는 그 이후 정치적인 혹은 군사적인 개입 논란으로 점화된다. 2007년 유엔은 다르푸르 분쟁의 원인을 기후변화와 사막화에 의한 생태계 악화로 보고 누가 다르푸르 분쟁의 주범인지를 제기하게 된다(카너 폴리, 2010년, 266쪽).

18) 원래 몽골은 1990년 초에는 사막이 전체 국토의 46% 정도였다. 20년 동안에 사막화 면적이 78%로 늘어나게 된다. 몽골의 사막화 확장으로 몽골은 한반도에 오는 황사와 미세먼지 발원지가 된다(Institute of Geoecology in Mongolia, 2014년).

지난 2010년 2월부터 4월까지 석 달간 몽골에서 750만 마리의 가축이 굶어 죽었다. 2010년 2월부터 이상 기후로 인한 폭설이 계속되면서, 20~40센티미터의 눈이 몽골을 덮쳤다. 특히 눈보라를 포함해 영하 50도의 극단적인 한파가 몰려와 가축들이 풀을 찾지 못하고 굶어 죽었다. 이로 인해 몽골에는 9,000가구, 4만 3천명의 환경난민이 발생했다.[19]

몽골 주민들은 많은 눈과 한파를 동반하면서 7년 혹은 8년마다 주기적으로 발생하는 기상 악화를 '주드'(Dzud, 재앙)라고 부른다. '주드'가 발생해도 유목민들에게 조금 힘들지만 그저 잘 넘기면 되는 자연현상 정도로 여겨져 왔다. 그런데 2002년 겨울과 2010년 겨울에 발생한 주드는 과거와 전혀 달랐다. 몽골에서 발생한 혹독한 기상악화는 지구 평균 기온 상승(0.74℃)보다 3배(2.1℃)가 더 오른 기후변화가 주된 원인이다.

환경난민들은 더 이상 유목 생활을 할 수 없게 되어 결국 도시로 떠났다. 가축을 잃은 유목민들에게 당장의 생존이 급할 수밖에 없기 때문이다.

도시로 간 환경난민들에 대해 몽골 정부는 따로 거주할 곳을 마련해주지 못하고 있다. 그러다 보니 이들은 도시 주변에 불법 거주지를 형성해서 모여 산다. 불법 거주이다 보니 수도나 전기의 혜택도 받지 못한다. 이들은 영하 40도까지 내려가는 추운 겨울에 음식과 연료를 구하기 위해 쓰레기 더미를 뒤지며 살아간다.

몽골 수도 울란바타르시 송깅하이르 항구에는 다수의 환경난민들이 모여 살고 있다. 이제 여섯 살 정도의 어린이들이 움직이는 청소차에 올라가 위험하게 고철과 파지를 줍는다. 어른들은 작은 야산처럼 생긴 쓰레기장에서 고철과 비닐과 파지를 줍는다. 이것이 환경난민들이 자신의 자존심을 지키는 거의 유일한 생존수단이다. 이런 사람들이 몽골의 수도 울란바타르시에만 30만 명 이상 존재하는 것으로 추정되고 있다.

19) 몽골에서 가축이 죽고 환경 난민들이 발생해 유엔은 국제사회에 도움을 요청하지만 별로 반응이 없었다. 변방에 위치한 몽골이 겪은 이중적 피해라고도 할 수 있다 (Jaehoon, Lee Ph.D, 2012년).

3) 기록 3 – 세계 기후변화 두 번째 피해지역 미얀마

2008년 5월 2일 새벽, 미얀마 남부 인도양 해변으로 밀려들어온 태풍 '나르기스'로 인해 바닷물의 수위가 5미터 이상 올라갔다. 지난 100년간 미얀마에는 태풍이 오지 않았다. 주로 인도양에서 발생한 태풍 사이클론은 이웃나라인 방글라데시로 갔다. 그러나 태국, 미얀마, 라오스, 인도네시아 일대에서 발생한 기후변화는 태풍의 진로를 바꾸었다. 미얀마를 향해 태풍이 나아간 것이다. 이로 인해 인도양과 접한 에이어워디 삼각주와 인근 섬에 살던 13만 4천명의 주민들이 사망했다. 인도 기상 당국이 보낸 나르기스의 위험성에 대해 4월 30일 전달을 받은 미얀마 기상청 툰루윈(Tun Lwin) 박사는 정부 당국에게 주민들을 긴급하게 대피시켜야 한다고 요청했지만 묵살되었다. 희생자들의 다수는 힘이 없는 어린이들과 부녀자들 이었다.[20]

즉각 언론을 통해 국제사회로 전해진 이 참상에 유엔과 각국 정부와 구호 단체, 기업과 시민들은 대규모의 구호물자와 지원비를 보냈다.

그렇지만 그 지원은 새로운 문제를 만들어 내었다. 긴급구호가 진행되었지만, 정말 필요한 것은 주민들이 빈곤으로부터 벗어나는 자립프로그램이었다.

그러나 문제가 발생한 당시에는 지구촌의 관심이 쏠리다가 언론이 관심을 갖지 않게 되자 피해지역은 그대로 방치되었다. 또 다시 발생할 재해에 대한 아무런 대비책이 없는 것이다.

2013년 3월 미얀마 남부 '나르기스' 피해지역을 방문한 기록은 다음과 같다. 나르기스로 피해를 입은 지역에는 2008년 이후 태풍이 매년 발생하지만 태풍 대피소는 100만 명이 사는 지역에 고작 두 개밖에 없었다. 피해지역을 재건하는데 10년 이상

20) 2013년 3월 툰루윈 박사를 인터뷰하면서 알게 된 것은 미얀마에는 나르기스와 같은 태풍도 문제가 되지만 더 큰 문제는 중부 미얀마의 건조화가 더 긴급하고 취약하다는 점을 강조했다. 이대로 가다가는 20년, 30년 뒤 미얀마는 미국의 텍사스와 같은 사막화 지역으로 변화할 것이라고 경고했다. 과거에 비해 미얀마 중부지역의 강수량이 10%~50%로 줄어들면서 식량안보와 물문제가 새로운 도전으로 제기되고 있다고 한다(오기출, 2013년).

걸림에도 재건을 위한 국제 구호기구는 존재하지 않았다. 다만 유엔개발기구(UNDP) 미얀마 지부가 120만 달러의 예산을 갖고 여성들에게 낮은 이자로 돈을 빌려주고 있을 뿐이다. 나르기스 현장에는 당시 국제적인 지원을 받아 활동한 몇 개의 미얀마 국내 시민단체들만 쓸쓸히 남아 있었다.

툰루윈 박사에 따르면 기상이변에 해당하는 엘니노(El Nino)와 라니나(La Nina) 현상이 1980년대에는 5년 혹은 7년 주기로 발생했다. 그러나 최근에는 매년 혹은 2년 주기로 발생한다고 한다. 아울러 미얀마 중부 건조지역 중 대한민국 면적에 달하는 87,000㎢가 건조화와 사막화로 피해를 입고 있다. 인구 1,500만 명이 거주하고 있고, 2,500mm의 비가 내렸던 이 지역은 현재 극심한 건조화와 사막화로 80% 이상의 농촌 인구들이 빈곤선 이하로 근근이 생활하고 있다.[21]

4) 집으로 돌아갈 수 없는 환경난민들

현재 유엔난민기구가 인정하는 '난민(難民)'이란 인종, 종교, 민족, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적인 의견을 이유로 박해받을 수 있는 사람들을 말한다.[22] '환경난민'이란 환경 악화로 생활의 기반을 잃은 사람들이다. 그런데 환경난민은 인종, 종교, 민족, 정치적인 이유 등으로 박해받는 사람들이 아니라는 이유로 국제사회에서 난민으로 인정받지 못하고 있다. 이것이 환경난민의 문제를 악순환의 상황으로 몰아가고 있다.

1980년대 이후 환경난민 문제가 본격적으로 드러난 지 30년이 지났다. 그런데도 환경난민이 국제사회에서 난민으로 공식화되지 않는 이유는 무엇일까? 무엇보다도 기후변화를 일으킨 선진국들이 환경난민을 공식적으로 인정할 경우 선진국으로 돌아올 책임이 핵심으로 보인다. 문제는 환경난민들이 기후변화를 직접적으로 일으킨 책임이 없다는 사실이다. 실제로 기후변화를 일으킨 선진국, 그리고 산업화된 국가들이 환경난민에 대한 책임이 있다.

21) Dr. Tun Lwin, 2003년.
22) 이는 한국 정부가 준용하는 난민 기준이기도 하다.

전쟁난민들은 전쟁이 끝나면 집으로 돌아갈 수가 있다. 그렇지만 환경난민은 환경의 악화로 삶의 기반을 잃어버렸기 때문에 돌아갈 집이 없다. 그들은 어디로 가야 하는가?

지금 전 세계적으로 이런 환경난민에 대한 정확한 집계가 되지 않고 있다. 다만 2011년 6월 '국내난민감시센터'와 '노르웨이 난민협의회'가 공동으로 발표한 보고서에 따르면 2010년 들어 4천 700만 명 이상 발생했다고 한다. 현재 기후변화로 인해 지구촌의 28억 인구가 환경난민이 될 수 있는 위험지역에 거주하고 있다. 삶의 터전을 잃어버리고 집으로 돌아가고 싶어도 되돌아갈 수 없는 사람들이 앞으로 늘어날 것이다.

그동안 인류 문명을 도약시킨 산업화, 대량 생산, 대량 소비가 이제는 거꾸로 인류 문명과 지구 생명의 붕괴를 촉진시키고 있다. 지구생명이 위기에 처하고, 환경난민이 빈곤의 덫에 갇힌 상태에서 나머지 인류는 살아남을 수 있을까? 여기에 대해 인류는 답을 해야 한다. 지구생명의 위기와 빈곤의 악순환 속에서 인류는 스스로를 구원할 수 없다. 기후변화의 시계를 멈추고 환경난민이 자립할 수 있도록 돕는 것, 단순하지만 여기에 위기의 답이 있을 것이다.

Ⅳ. 환경과 빈곤문제 대책을 찾아서

1. 국제적 가이드라인의 적용

기후변화는 경작지와 방목지를 습격하여 토지퇴화 및 식량문제와 물 문제를 야기한다. 그 결과 한편으로 저개발국에 대한 국제 자본의 토지 수탈 문제를 만들어 내고, 다른 한편으로 단시간 내에 대규모 환경난민 발생과 극단적인 분쟁을 만들어 낸다. 기후변화의 위험성은 기존의 빈곤 문제를 더욱 극단적이고 심각하게 악화시킨다. 문제는 그 해결이 단순하지 않다는 점이다. 그동안 기후변화에 대응해온 사례들을 보면 나무를 심거나 풀씨를 심어 생태복원을 하는 것에 한정된 경우가 많았다.[23] 푸

23) 한국국제협력단(KOICA)이 발간한 한국형 개발협력 모델(정우진, 2010년, 210쪽)을 보면 한국이 해외에 지원한 조림사업 중심의 활동들이 종합적 전략에 따라 사업이 선정되었다기보다 정치적 이해관계 속에서 홍보 효과를 위해 선정되어 단발적 사업에 그쳤다는 평가가 있다.

른아시아가 몽골에서 경험한 바를 정리하면 다음과 같다. 몽골 수도 울란바타르 200km 서쪽의 모래폭풍 발원지인 바양노르(Bayannuur) 지역에 2007년부터 나무를 심어 약 120ha의 땅에 숲을 만들었다. 당연히 주변 경관이 좋아지고 생태가 복원되었다. 2013년부터 숲이 조성된 곳으로 바양노르 지역의 부자들과 권력을 가진 사람들이 이사를 오고 집을 짓기 시작했다. 그리고 이들은 숲과 생태가 복원된 조림지 안에서 집을 짓기 위해 푸른아시아가 요청한 토지사용기간 연장을 거부했다. 만일, 이 조림지를 통해 협동조합을 구성하고 활동하는 지역 주민들이 나서지 않았다면 생태가 복원된 아름다운 숲은 부자들과 권력을 가진 사람들의 정원으로 바뀌었을 것이다. 그리고 그 근처에 살아가는 빈곤한 주민들이 이 조림지에 대한 공동 소유의지가 없었다면 이들은 다시 변방으로 쫓겨났을 것이다.

기후변화에 대한 대책은 나무 심고 풀씨 심는 단순한 행동으로 해결되지 않는다는 에피소드이다. 기후변화와 사막화 그리고 환경문제는 현지에 살아가는 주민들의 빈곤문제와는 동전의 양면이다. 현지 주민들의 역량개발을 통한 빈곤문제 해결과 결합하지 않으면 기후변화에 대한 성과를 만들어 낼 수 없다.

이러한 다소 복잡한 환경과 빈곤의 문제를 해결하기 위해 유엔과 유엔식량기구 등은 오랜 기간의 경험과 정보, 성공과 실패 사례, 지식을 통합해서 국제적 가이드라인을 만들어 왔다.

이 국제적 가이드라인은 가장 선진적인 지식과 경험을 정리한 결과이기 때문에 기획과 실행, 성과에 대한 평가를 하는 데 중요한 기준이 될 수 있다. 이것을 지키는 것은 시행착오를 줄이기 위한 길이기도 하다.

1) 유엔사막화방지협약(UNCCD) 가이드라인

1994년 기후변화와 토지퇴화, 건조화로 피해를 입은 지구촌의 사막화를 방지하기 위해 만들어진 유엔사막화방지협약은 현재 194개국이 참여하고 있다. 특히 2007년 9월 스페인 마드리드에서 열린 제8회 당사국 총회에서 향후 10년 동안의 사막화방지협약 이행을 강화하기 위한 '10개년 전략계획과 프레임워크'를 만장일치로 채택했다.

- 의무: 사막화방지협약 의무로 빈곤퇴치전략과 사막화방지를 연계(UNCCD 협약 4조, 6조)

- 마드리드 '10개년 전략계획과 프레임워크' 4대 전략적 목표
  (1) 피해를 입고 있는 사람들의 생활조건 향상
  (2) 피해를 입고 있는 지역의 생태계 조건 향상
  (3) 사막화방지협약의 효과적 이행을 통해 지구적 혜택 발전[24]
  (4) 국내행위자와 국제행위자 사이에 효과적인 동반자적 관계 구축, 사막화방지협약의 이행을 지원할 수 있는 자원 동원

2) 유엔식량농업기구(FAO)의 권고

앞서 살펴보았듯이 FAO는 환경개발국제연구소(IIED), 국제농업개발기금(IFAD)과 공동으로 2009년 5월 25일, 자국의 식량안보(Food Security)에 불안을 안고 있는 식량수입국들의 해외 농지 취득 움직임에 대해 '토지수탈인가? 개발기회인가?'라는 보고서를 내었다. 여기서 토지수탈의 오명에 노출된 투자 자본과 수혜국가(Recipient governments), 이에 대응해야 할 시민사회조직과 국제기구들을 위한 가이드라인을 권고했다. 그 중에 투자 자본과 시민사회조직에 대한 권고사항을 중심으로 소개하고자 한다.[25]

- 투자 자본(투자국 포함)에 대한 권고
  (1) 대규모 농업프로젝트를 관리할 역량 평가: 투자 자본은 농업개발보다 금융적 거래의 경향이 있음. 이것이 토지수탈로 이어질 수 있음. 이를 반전시킬 관리역량이 필요함.
  (2) 투자 자본의 이미지와 명성을 고려: 부패정권과 인권 탄압 정권과 거래하고 지지하는 것으로 보일 수 있음. 취약한 식량안보에 노출된 나라들이 토지수

24) 지구적 혜택의 의미는 세계 3대 환경협약이 상호 기여를 한다는 것이다. 즉 3대 환경협약 중 하나인 유엔사막화방지협약의 실천을 통해 유엔기후변화협약의 기후변화 대응, 생물다양성협약의 생물다양성에 기여한다는 것이다.

25) 국제기구들을 위한 가이드라인의 경우 중요한 데 국제기구들이 영향력을 발휘해서 투자 자본, 수혜 국가, 지역주민, 시민사회조직에 대한 조정자 역할을 해야 한다는 것이 요체이다. 특히 국제기구들은 지역주민들이 전통적으로 점유하는 토지들에 대해 주민집단 등록을 하도록 권고하는 방안이 중요하다.

탈로 인식한다는 점을 고려한 책임 있는 행위가 필요함.

(3) 지역공동체를 고려하지 않는 장기적인 임대(50년, 99년)는 지속가능성을 방해함.

(4) 지역공동체에 대한 세심한 평가, 장기적으로 지역공동체의 이익을 실현해야 함.

(5) 지역공동체의 참여라는 명확한 원칙을 지켜야 함.

- 농촌 빈민을 지원하는 조직들을 위한 권고

(1) 토지 거래의 투명성을 증진하는 정책제안

(2) 토지 투자 절차의 각 단계마다 투자 자본이 지켜야 할 약속 이행을 요구

(3) 토지 투자로 영향을 받는 사람들에 대한 합법적인 지원: 정부, 투자자본, 공동체의 파트너십 구축, 합법적인 컨설팅, 주민들에 대한 협상 기술 훈련, 공적 소송 등 지원

(4) 지역공동체 토지에 대한 주민 집단 등록 지원: 아프리카 등에서 얻은 교훈은 주민 집단 등록이 강력한 힘을 발휘하고 주민의 토지권리를 방어했다는 점에서 권고함.

2. 사례: 지속가능한 토지경영(Sustainable Land Management, SLM) 모델

기후변화와 환경난민이 발생하는 빈곤현장에서 국제적 가이드라인을 준수하면서 활동을 한 사례를 소개하면 아래와 같다.

2014년 10월 유엔사막화방지협약(UNCCD)은 뉴스레터(UNCCD News Issue 6.3)를 통해 기후변화 사막화 방지, 그리고 빈곤 저감을 통해 지속가능한 토지경영의 성공모델을 소개한다.

'심각한 혹한으로 그가 키우던 가축들이 모두 죽자 그는 모든 재산을 잃게 된다. 전 재산을 잃은 몽골 유목민 치벨 불간 키시크(Tseebel Bulgan Khisig)는 생활비를 벌기 위해 그의 고향 마을, 기후변화로 이미 사막화된 바양노르(Bayannuur)를 떠났다. 그 후 그는 수도 울란바타르에 가서 건설노동자가 되었다. 울란바타르에서도 생활이 너무 힘들어 4년이 지나 고향에 돌아 왔다. 고향에 와서 그의 앞에 펼쳐진 광

경을 보고 눈을 의심했다. “황폐했던 제 고향은 완전히 바뀌어 있었습니다. 바뀐 땅에는 나무와 초지들로 가득했고, 더 이상 사막화된 땅이 아니었습니다. 저는 이 모든 것이 푸른아시아(Green Asia Network)의 성과였음을 알게 되었습니다.”

그는 푸른아시아가 어떻게 이 모든 것을 해냈는지 배우고 싶었다. 그래서 그 이후 푸른아시아와 함께 하게 되었고, 그곳에서 농·임업 기술을 배울 수 있게 되었다(유엔사막화방지협약(UNCCD) 뉴스레터, 2014, 14쪽).’

2014년 6월 17일, 유엔사막화방지협약(UNCCD)은 미국 워싱턴에 소재한 세계은행 본부에서 각 나라가 추천한 76개의 사막화방지 모델 중 유엔사막화방지협약 ‘생명의 토지상(Land for Life)’ 최우수상을 발표했다. 생명의 토지상은 환경노벨상으로 불리는 상으로 유엔이 지속가능한 토지경영(SLM)의 성공모델을 발굴, 사막화로 피해를 입고 있는 110개 나라 21억 명에게 적극 권고하기 위해 2011년 제정되었다.

2014년 생명의 토지상 최우수상으로 푸른아시아가 2000년 이후 몽골에서 15년 간 진행해온 주민참여, 주민자립형 모델을 선정했다.

기후변화와 사막화는 인류가 유사 이래 처음으로 겪는 사건이다. 따라서 기후변화에 대응해온 선행 사례가 없다는 점에서 2014년 유엔이 선정한 푸른아시아 모델을 자세히 소개해보자. 앞의 국제적 가이드라인이 어떻게 적용되어 있는지 살펴볼 수 있다.[26)]

1) 사막화 방지 지속가능한 지역개발모델 만들어

한국에 본부가 있는 푸른아시아는 지난 2000년부터 한국과 몽골의 다양한 파트너들이 협력해서 현재까지 몽골의 6개 사막화, 환경난민 발생지역에서 450ha, 450,000그루의 나무를 심고 생태복원을 했다. 푸른아시아는 몽골과 한국에서 그 동안 25,000명에 달하는 자원봉사자들을 조직하고, 매년 150가구에 달하는 환경난민들의 자립 역량을 개발하고 있다. 사막화되어 완전히 황폐화된 토지의 초지 생산량은

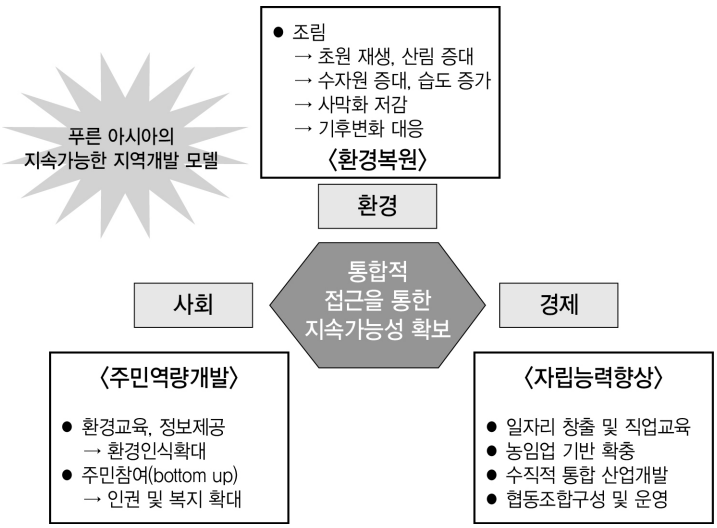
26) 유엔사막화방지협약, 2014년, http://newbox.unccd.int.

0인데 토양 복원을 통해 1ha에 3.2톤의 초지를 생산했다. 기후변화대응을 위한 사막화 방지 및 지속가능한 토지경영 모델을 개발, 주민참여를 통한 지역개발이 생태복원의 근본 처방임을 실제 사례로 보여주었다. 이는 환경 문제뿐만 아니라 환경 파괴 지역 주민들의 역량강화를 기반으로 한 기후변화 적응사업으로 주민참여와 주민자립을 목표로 삼고 있는 통합적인 접근 방식이다.

2) 환경난민들이 생태복원에 참여, 지역사회 발전으로

푸른아시아는 최근 지구촌에서 논의하고 있는 지속가능발전(SDGs)의 요체인 환경, 사회, 경제 세 분야에 초점을 맞춰 10년 전부터 지속가능한 생태복원을 추구해 왔다. 토지와 산림의 복원사업을 통해서 사막화로 피해를 입은 지역사회가 경제적으로 다시 일어설 수 있는 기회를 제공하고 주민 스스로 추진할 수 있도록 돕는 모델이다. 주로 환경난민으로 구성된 주민들은 푸른아시아 프로그램에 참여해 숲 조성을 통한 생태복원 프로젝트와 농·임업에 필요한 지식과 기술들을 익힌다. 푸른아시아 활동가들은 주민들과 1년 단위로 생활을 함께 한다. 이 현장 활동가들로부터 주민들은 생계유지와 지역사회를 발전시킬 기술과 경험을 습득하게 된다.

<그림 1> 푸른아시아 지속가능개발 모델



푸른아시아는 현장 활동이 어려운 겨울에 집중적으로 주민교육 및 주민조직 사업을 진행한다. 이때는 주민들이 가져야할 비전과 활동, 추진 프로젝트 등에 대해 보다 정교한 인식을 갖게 해 프로젝트 참여의 동기부여를 높인다. 또 이들이 환경문제에 보다 적극적인 사고를 할 수 있게 토론과 역할 교육 등을 진행한다. 물론 추가적으로 녹지 계획, 농업, 온실 운영 및 경영과 같은 전문적인 과정도 교육한다.

<그림 2> 주민교육

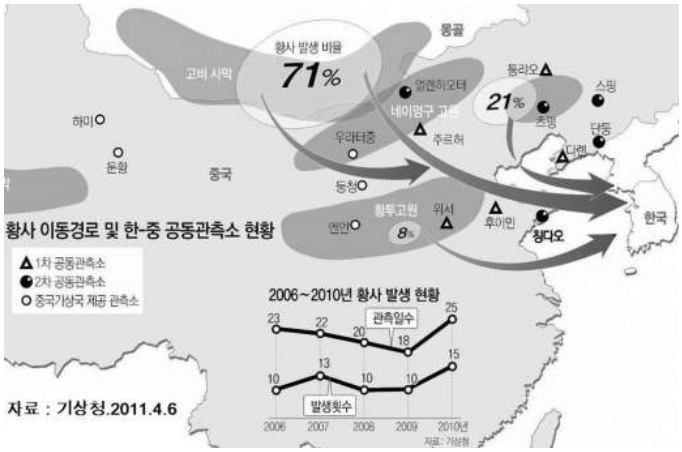


교육과정을 이수한 주민들은 주민들 스스로가 토론하여 지역의 환경과 특성에 맞는 지속가능한 토지경영(SLM)의 기조를 정하고 역할분담을 맡는다. 과거 유실수 단지로 유명했으나 최근 급격히 사막화된 바양노르 지역의 경우 사라져가는 수자원(호수) 복원, 친환경 에너지(태양광 발전)를 통한 숲의 복원, 유실수 재배, 양묘, 영농 등을 집중적으로 추진하고 있다.

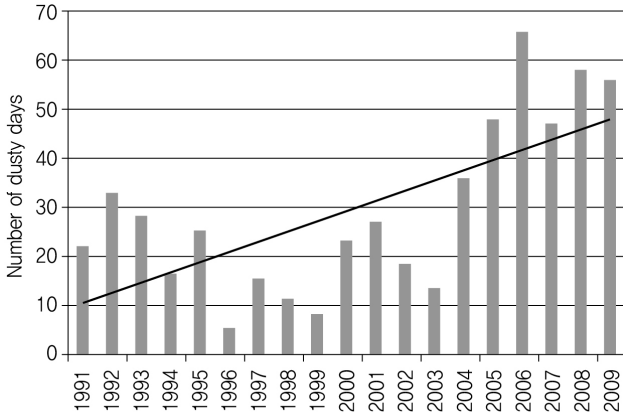
각 지역사회에서 수익을 창출하기 위해 주민들은 유실수 재배와 비닐하우스 영농에 직접 관리인으로 참여한다. 이를 통해 얻게 되는 수익은 주민공제회가 관리하는 공동기금으로 적립하고 있다.

3) 모래먼지폭풍의 발생빈도 감소

<그림 3> 황사 발생 빈도 및 이동 경로



<표 3> 몽골의 황사 빈도 및 모래 먼지 폭풍 발생일



자료: Zhamsueva et al. 2011

몽골에서 초지가 사라지면서 1991년~2009년 20년 간 모래 먼지 폭풍의 발생 빈도는 연 20일에서 60일로 3배 가까이 늘었다.[27)]

27) 중국은 정부 차원의 대대적인 사막화 방지 사업으로 현재 모래 먼지 발생 일수는 감소했다. 1년 2회-5회 정도로 줄었지만 몽골의 모래 먼지 폭풍의 발생 빈도가 늘어남으로써 한국에 오는 황사 발생의 53%에서 71%가 몽골에서 온다고 한다(푸른아시아, 한국 기상청 자료 2011년 인용, 2014년, 3쪽).

숲 조성 이후 주민들을 대상으로 설문조사를 실시했을 때 마을 주변의 모래먼지가 체감할 정도로 감소했다는 반응을 얻을 수 있었다. 2007년부터 7년간 바양노르 지역 120ha의 사막화지역에 숲을 조성했다. 2007년 당시 바양노르는 마을이 1,200ha 정도의 크기이고 모래 폭풍의 발원지였다. 사막화방지 숲을 조성한 결과 숲 규모의 10배가 되는 바양노르 마을에서 모래 폭풍이 발생하지 않고 있다. 이는 생태복원 프로그램의 영향을 보여주는 부분이다. 또한, 이러한 모습은 몽골의 6개 지역에서 모두 일관되게 나타나고 있다.

4) 주민들에게 양묘사업, 농작물재배 기회 제공

기후변화 사막화지역에서 토지 복구를 위해 숲을 만드는 조림 프로젝트는 약 5년의 시간을 필요로 한다. 이 과정에서 주민들은 양묘사업을 통해 수익을 얻는다. 성장한 묘목은 3달러에 팔리게 된다. 예를 들면, 바양노르와 에르덴 지역에서는 매년 약 2만~3만 그루의 유실수 묘목이 팔려나가는데, 이는 35명의 현지 참가 주민들이 연 6만~9만 달러의 수익을 창출할 수 있는 규모이다. 또한, 현지인들은 과일 재배 및 농작물 재배와 같은 농업에도 종사하는데, 대표적인 유실수인 차차르간(비타민나무)과 우흐린누드(블랙커런트) 열매는 각각 kg당 3달러와 5달러에 팔린다. 이 결과 이미 심어진 과실수(차차르간: 27,000 그루, 우흐린누드: 10,000 그루)에서 생산되는 열매를 주민들이 직접 판매를 하고 창출된 이익은 주민회의를 통해 어떻게 쓰일 것인지 결정된다.

<그림 4> 주민들이 수확한 차차르간과 우흐린누드 열매



5) 지속가능 생태모델 아시아로 전파

지속적인 노력과 실험 끝에 푸른아시아의 '지속가능한 생태모델'은 몽골 여러 지역에 전파했고, 이 사업의 지속가능성을 증명해냈다. 프로젝트에 이용되는 나무는 평균 생존율이 80% 정도이다. 2013년부터 미얀마에도 지부를 설립하면서 이 성공모델을 전파하고 지속가능한 토지경영 모델로써 아시아 여러 나라로 확대하고 있다.

<그림 5> 생태복원을 하고 있는 주민들



6) 에드보커시(정보공유와 교육프로그램 진행)

2014년, 푸른아시아의 사막화 방지 전략을 상세하게 기술한 전략리포트를 영어판으로 발행하여 500여 국제 민간단체들과 유엔기구들에게 보급하고 있다.[28] 이는 다른 파트너와 국제단체들에게도 전달되어, 같은 목적으로 토지 황폐화 방지에 기여할 수 있게 하고 있다. 또한, 한국과 몽골에서 교육 프로그램도 추진 중인데, 이는 주로 대학이나 고등학교에서 결성된 환경단체나 자원봉사단체의 형태로 진행된다. 학생 자원봉사자들은 환경에 대한 지식을 습득하며 사막화 피해 지역에 직접 참여하여 활동하는 기회를 제공받는다. 학생들은 교실내의 수업뿐만 아니라 직접 몸으로 경험하는 활동을 통해 토지 황폐화의 심각성과 영향에 대한 깊은 이해를 가지게 된다.

28) Cultivating a Common future, 2014년.

이 활동 중 가장 혁신적인 프로그램은 '에코투어'라고 할 수 있는데, 이는 참가자들이 직접 기후변화 지역을 체험함으로써 환경의 변화와 영향에 대한 인식을 효과적으로 증진시키는 방법으로 평가받고 있다. '에코투어'는 기후변화 및 사막화 교육과 병행되며, 숲 조성 프로젝트에 참여할 수 있는 기회를 제공하기도 한다. 참가자들은 매년 600여명의 한국인과 3,000명 이상의 몽골인으로 다양하게 이루어져 높은 참여율을 기록하고 있다.

<그림 6> 몽골 학생들과 한국 학생들이 에코투어 과정에서 협력하는 모습



3. 정보와 아이디어, 지식공유 플랫폼 제안: 테라시아(TerrAsia)를 만들어야

인류가 처음으로 겪고 있는 기후변화와 빈곤 문제를 공동으로 해결하기 위해서는 우선 기후변화와 빈곤 현장에 적용 가능한 주민참여 풀뿌리 모델이 필요하다. 아울러 이를 폭넓게 실현하기 위해서는 기후변화 피해 국가와 기후변화에 책임이 있는 국가가 공동으로 협력하는 것이 성공의 열쇠다. 그래서 성공모델을 공유하면서 확산할 수 있는 국제적인 플랫폼이 구성되어야 효과적이다. 이러한 노력은 대규모 투자자본이 국제적인 가이드라인을 지킬 수 있도록 안내함으로써 토지 수탈이라는 오명에서 벗어나 문제를 함께 해결하는 파트너의 역할을 하게할 수 있을 것이다.

2005년 10월 유럽과 아프리카가 공동으로 기후변화·사막화 등으로 피해를 입고 있는 아프리카 지역과 주민들을 위한 사건을 만들었다. 그것은 테라프리카(TerrAfrica)의 결성이다.

테라프리카는 땅을 의미하는 테라(Terra)와 아프리카(Africa)를 결합한 것으로 기후변화의 피해를 입고 있는 아프리카에서 유럽이 공동으로 지속가능한 토지경영을 하자는 것이다. 아프리카 땅을 살리자는 국제적인 플랫폼이다. 여기에 23개 아프리카 사하라 남쪽(Sub-Sahara) 국가들과 유럽 연합, 유엔, 유엔 관련 국제기구들, 세계은행, 민간단체(NGO), 기업들이 대거 참여를 했다. 목표는 향후 12년 간 아프리카의 땅을 회복하기 위한 최선의 정보, 아이디어, 지식을 공유하자는 데 있다고 밝혔다. 이를 위해 세계은행이 우선 40억 달러를 제공했다.

이 목표에 따라 테라프리카는 스스로의 임무를 다음과 같은 세 가지 영역으로 정리를 한다.

- 연합체 건설(Coalition Building)
- 지식 경영(Knowledge and management)
- 지역, 정부, 정부간, 국제적인 규모로 장기간 지속가능한 토지와 수자원개발에 투자

현재 테라프리카는 아프리카와 유럽이 공동으로 지속가능한 토지 경영을 하는 중요한 플랫폼이 되고 있다.

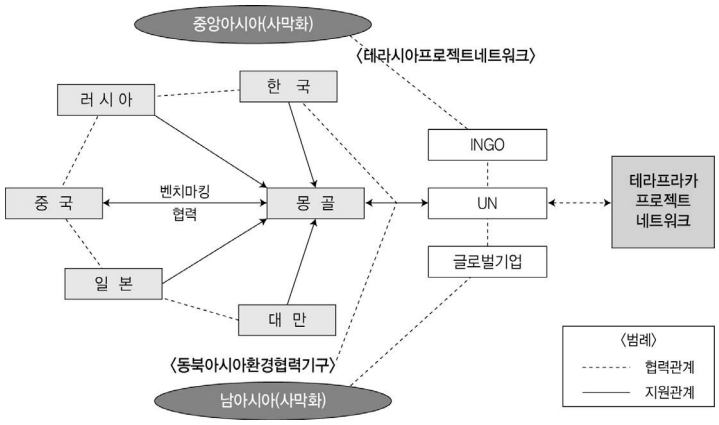
현재 기후변화의 10개 재난 지역 중 7곳이 아시아에 있고 가장 많은 환경 난민들이 발생하는 지역이 아시아이다.

그런 점에서 아프리카와 유럽에 이어 아시아의 환경과 빈곤을 해결할 수 있는 협력 플랫폼인 테라시아(TerrAsia)를 만들 필요가 있다. 테라프리카와 같이 피해지역을 지원할 정부와 피해지역의 정부가 협력하면서, 유엔, 유엔 기구들, 지역개발은행(ADB), 기업, 민간단체(NGO)들이 참여할 수 있을 것이다. 테라시아를 통해 최선의 정보, 아이디어, 지식을 공유하면서 성공모델을 현장에 적용할 수 있고,[29] 아울러 한

29) 2010년부터 활동을 해온 영국 기후개발지식네트워크(CDKN)의 사례를 벤치마킹해서 적용할 수 있다.
CDKN은 3개 대륙(아시아, 아프리카, 남미) 내 개도국을 지원하기 위하여 기후 과학자, 리서치 전문가, 경제학자, 컨설턴트, 프로젝트 매니저, 지식공유 전문가로 구성된

국, 중국, 몽골, 일본이 공동으로 처한 미세먼지 문제를 해결하는 협력체를 구성할 수 있다.

<그림7> 테라시아 프로젝트



다행히 아시아 25개 나라의 기후변화와 환경관련 단체들이 2015년 4월 서울에서 '기후변화 대응을 위한 아시아시민사회콘퍼런스'를 개최한다. 여기서 회의만 하는 것이 아니라, 기후변화 대응을 위한 지속적인 플랫폼을 만들기 위한 결정을 한다고 한다.

우선 시민사회에 속한 25개 나라의 민간단체들이 테라시아를 만드는 촉매의 역할을 할 수 있을 것으로 보인다. 기후변화와 환경위기, 빈곤의 위기에 놓인 현재 할 수 있는 일이라면 무엇이든지 시도해 보아야한다. 그렇지 않으면 아무 것도 변화하지 않기 때문이다. 결국 아시아에서 환경과 빈곤문제를 해결하는 답은 테라시아를 만들어 가이드라인과 성공사례, 정보와 최선의 아이디어, 자원을 공유하고 협력하는 것이 아닐까 한다. 결국 테라프리카에서 시작한 흐름이 아시아에서는 테라시아를 만들고 라틴아메리카에서는 테라틴아메리카를 만들어 협력하는 것이 지구촌을 생명으로 연결하는 새로운 길이 아닐까 한다. 조심스럽지만 대책의 결론으로 제안하고 싶다.

팀원을 국제적 컨설팅 회사 및 대륙별 NGO로 구성된 조직과 연대해서 서비스를 제공하고 있다. 1) 기후 개발 전략 및 계획 수립 2) 개도국의 녹색 금융 접근성 향상 3) 기후 관련 재난 위험 관리를 통한 기후 적응 향상 4) 최빈국 및 도서국에 대한 국제적 기후 협상 지원을 주요과제로 현재까지 100 여개의 성과를 CDKN의 자금으로 지원을 했다(삼일회계법인, 2012년, 168쪽).

참고문헌

- 국내문헌

김민주, 2014, “곡물가 폭등, 재앙은 시작됐다”, 서울, 한국경제메거진

오기출, 2013, “기후변화 위기와 새로운 도전”, 서울, 푸른아시아

오기출, 2013, “미얀마 기후변화 현황 1차 조사”, 서울, 푸른아시아

이성훈, 2014, “Post-2015 개발의제와 시민사회”, 『2014 한국의 개발협력』, 서울, 한국수출입은행

정우진, 2010, 『한국형 개발협력 모델』, 경기도 성남, 한국국제협력단

카너 폴리, 2010, 『왜 인도주의는 전쟁으로 치닫는가?』, 서울, 마티

푸른아시아, 2014, “기후변화 대응 및 사막화, 황사 방지를 위한 몽골 서울의 숲 조성사업”, 서울, 푸른아시아

한석호, 2012, “국제 곡물가격 급등과 애그플레이션”, 서울, 경향신문

- 국외문헌

The Economist, 2012, “Market strategy/Global Window”, London, the Economist

Green Asia Network, 2014, “Cultivating a Common Future: 5 Year Strategy Report of Green Asia Network”, Seoul, Green Asia Network

IIED, FAO, JLIFAD, 2009, “Land Grab or development opportunity?”, London/Rome, Russel Press

Institute of Geoecology in Mongolia, 2014, 『Desertification Atlas of Mongolia』, Ulanbaatar, Ministry of Environment and Green Development

Jaehoon, Lee Ph.D, 2012, “Combating Desertification with the Sustainable Regional Development Model: The Case of Green Asia in Mongolia”, Seoul, World Bank Institute

Dr. Tun Lwin, 2013, “Is Our Environment Secured? Climate Perspective in Myanmar”, London, British Council

UNCCD, 2014, "Land for Life Winner 1: Green Asia Network(GAN)", http://newbox.unccd.int

United Nations, 2014, "Climate Change Summit Not about Talk, but Action", New York, UN

Vivienne Walt, 2008, "The Breadbasket of South Korea: Madagascar", U.S, Time

World Bank, 2014, "Climate Change Overview", Washington, D.C, World Bank

World Bank, 2014, "Ending poverty might become impossible because of climate change", Washington, D.C, The Carbon Brief

World Bank, 2014, "Speech by World Bank Group President Jim Yong Kim: Tackling the Most Difficult Problems: Infrastructure. Ebola and Climate Change", Washington, D.C, World Bank

섹터

이상향을 향한 나침반: 인도적 원칙에 관한 고찰

장은하(한국여성정책연구원 부연구위원)

이상향을 향한 나침반: 인도적 원칙에 관한 고찰

장은하(한국여성정책연구원 부연구위원)

목 차

I. 서론
II. 인도적 원칙의 기원
1. 국제인도법과 인도적 원칙
2. 인도적 원칙의 발전
III. 인도적 원칙 분석
1. 인도의 원칙
2. 공평의 원칙
3. 중립의 원칙
4. 독립의 원칙
5. 원칙간의 상관성
IV. 인도적 원칙에의 도전과 유효성
1. 인도적 원칙에의 도전
2. 인도적 원칙의 유효성
V. 결론

I. 서론

인도(humanity), 공평(impartiality), 중립(neutrality), 독립(independence)은 국제적으로 인도적 지원 활동을 수행하는 단체들이 채택하고 있는 4대 활동 원칙이다. 인도는 그 어디에서 발견되든지 인간의 고통은 경감되어야 하며 생명은 구조되어야 한다는 원칙이며, 공평은 인종, 성별, 국적, 종교, 계층, 정치적 성향 등에 관계없이

지원이 가장 필요한 사람에게 가장 먼저 전달되어야 함을 의미한다. 중립은 지원활동을 수행함에 있어 분쟁 당사자들의 편을 들지 않아야 한다는 원칙이며 독립은 인도적 지원이 정치적, 경제적, 군사적 등의 목적에 구속되지 않는 것을 뜻한다. 인도적 원칙은 인도적 지원 활동에 있어서 적용되는 독특한 철학 원칙으로서 군사원조(military aid)나 개발 원조(development assistance)등의 다른 형태의 원조와 인도적 지원을 구분 짓는 중요한 기준으로 작용하고 있다.

인도적 원칙은 국제인도법에 그 유래를 두고 있으며, 현재는 유엔, 국제적십자운동, 공여국정부, NGO 등 인도적 지원 단체의 정책 문서에 공식적으로 명시되어 있다(장은하 2014a). 인도적 지원을 수행하는 국내 민간단체들도 이 원칙들이 반영되어 있는 재난과 구호에 있어서의 국제적십자운동과 NGO의 행동강령(The Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief, 이하 '적십자운동과 NGO의 행동강령')에 서명하고 스피어 핸드북(The Sphere Handbook)을 활동의 기준으로 적극 채택하는 등 인도적 원칙의 준수에 동의하고 있다.

이러한 광범위한 합의와 수용에도 불구하고 인도적 원칙의 적용은 국내외를 막론하고 도전에 직면해 있다. 구조적인 차원으로는 냉전이후 분쟁의 양상 변화, 인도적 지원의 정치화, 미디어의 영향 등으로 인해 공평하고 중립적인 지원이 이루어지기 어려운 환경이 되었다. 개인적 혹은 조직적 차원으로는 인도적 원칙에 대한 인식 및 이해 부족, 업무에의 통합에 있어서의 어려움 등을 들 수 있다(국제개발협력 민간협의회 2014:18; NRC 2012:39; Hilhorst and Schmeieman 2002). 필자가 인도적 지원 관련 수업, 인도적 지원 종사자 교육, KOICA 관계자 면담 등을 통해 파악한 바도 유사하다. 다차원의 교육과 현장 활동을 통해 인도적 원칙의 존재와 기본 정의에 관해서는 인지하고는 있으나, 원칙의 기원, 원칙 간의 상관성(혹은 차별성), 구체적 적용에 관한 정확하고도 심도 있는 이해가 필요한 것으로 관찰되었다.

본고는 이러한 배경과 필요성을 바탕으로 인도적 원칙에 대한 밀도 있는 해석을 제공하는 것을 그 목적으로 한다. 먼저 인도적 원칙의 유래와 발전 역사를 살펴봄으로써 원칙이 형성된 역사적 맥락에 대한 이해를 도울 것이다. 다음으로 개별 원칙에

대한 상세한 분석을 시도하며 구체적 적용을 검토할 것이다. 마지막으로 인도적 원칙이 직면한 도전과 유효성을 고찰하고 향후 전망을 제시할 것이다. 본고를 통해 국내외 현장에서 활동하는 단체들이 인도적 원칙에 대해 숙지하고, 지속적으로 참조함으로써 활동의 방향을 설정하는 데에 도움이 되기를 바란다. 또한 정치적, 군사적인 개입으로 인해 오염되어 가고 있는 인도적 지원 현장에서 원칙에 기반을 둔 활동을 통해 인도적 이상향을 지켜나가는 데에 미약하나마 도움이 되고자 하는 바이다.

Ⅱ. 인도적 원칙의 기원

인도적 원칙은 두 가지 차원에서 이해될 수 있다. 먼저 전시를 배경으로 하는 국제인도법적인 맥락으로, 전쟁을 수행하는 방식을 인도(humanity)라는 명분에 의해 제어하려는 시도를 말한다(Leader 2000: 2). 즉, 인도, 공평 등의 인도적 원칙은 전쟁에서의 민간인을 보호하고 인도적 지원 전달을 용이케 함으로써 전쟁의 파괴적인 영향을 감소하는 역할을 한다. 또 다른 차원은, 분쟁 상황 및 자연재해에서의 인도적 지원에 있어서 적용되는 활동 원칙을 지칭한다(Mackintosh 2000; Hilhorst and Schmiemann 2002:491). 국제인도법 맥락에서의 인도적 원칙은 무력충돌 상황에만 적용되지만, 지원 활동의 지침으로서의 인도적 원칙은 자연재해를 비롯한 모든 인도적 지원 활동의 근간이 되고 있다. 또한 국제적십자사가 국제인도법의 수호자(guardian)로서의 역할을 담당하지만, 정부 간 기구이든 비정부기구이든, 현재 거의 대부분의 인도적 활동 기관은 이 원칙에 준하여 활동하고 있다(Ferris 2011:16). 본고에서는 먼저 국제인도법상에서의 인도적 원칙을 검토하고, 이어서 지원 활동 기준으로서 인도적 원칙에 논의의 초점을 맞출 것이다.

1. 국제인도법과 인도적 원칙

국제인도법은 무력충돌의 희생자를 보호하는 제네바법과 전투의 수단과 방법을 제한하는 헤이그법으로 구성되어 있다. 제네바법은 전쟁 등의 국제 및 국내 무력충돌 시 적대행위 비가담자나 전투능력 상실자들을 보호하는 것을 그 목적으로 하며 헤이그법은 무기사용 규제 등 전투수단과 방법을 제한함으로써 전쟁의 피해를 최소화한다(대한적십자사 2012a:1). 제네바 4개의 협약에 공통으로 등장하는 제 3조에서는

"국제적십자위원회와 같은 공정한(impartial) 인도적 기구는 충돌당사국에 대하여 그 용역을 제공할 수 있다"라고 명시하며 전쟁 등의 무력충돌 상황에서 인도적 기관의 구호활동을 허용하고 있다.

인도, 공평, 중립, 독립의 인도적 원칙과 관련된 속성들은 국제인도법(International Humanitarian Law, IHL)의 곳곳에서 발견할 수 있다. 제네바협약과 추가의정서에서 "인도적(humanitarian)" "공정한(impartial)" "불리한 차별 없이(without adverse distinction)" 등의 인도적 원칙의 여러 속성들이 지속적으로 등장한다(MacKintosh 2000:7). 공통조항 제3조에서는 "전투력을 상실한 자와 적대행위에 능동적으로 참가하지 아니하는 자는 모든 경우에 있어서 인종, 색, 종교 또는 신앙, 성별, 문벌이나 빈부 또는 기타의 유사한 기준에 근거한 '불리한 차별 없이 인도적'으로 대우하여야 한다"라고 명시한다. 이는 다음 장에서 보다 면밀히 검토할 공평의 속성에 대한 언급이다. 같은 조항에서는 또한 이들에 대한 생명 및 신체에 대한 폭행(살인, 상해, 학대, 고문), 인질로 삼는 일, 인간의 존엄성에 대한 침해를 금지할 것을 명시하고 있으며, 법적보장 부여와 부상자 간호를 분명하게 밝히는 것을 통해 인도적인 처우가 실현될 수 있게 하고 있다. 이는 인간 그 자체로 존엄하게 대우받을 권리가 있다는 인도의 속성이 묘사된 조항이라고 할 수 있다.

또한 제네바 제 1협약과 2협약 12조에서는 전투 비가담자에 대한 치료의 순서에 있어서 "우선권은 긴급한 의료상의 이유로서 허용되며, 부녀자는 여성이 당연히 받아야 할 모든 고려로서 대우되어야 한다"고 언급하고 있다. 이는 지원의 필요가 더 크고 위급한 피해자에게 우선적으로 지원될 것을 나타내는 것인데, 공평의 원칙 중 비례성과 공평성의 속성에 해당하는 것이다. 이는 다음 장에서 더 상세히 살펴볼 것이다. 나아가 포로의 대우에 관한 제3 협약 전반에서는 전쟁 포로는 항상 인도적으로 대우되어야 함을 강조한다. 특히 제14조에서는 "포로는 모든 경우에 있어서 그들의 신체와 명예를 존중받을 권리를 가진다"고 명시하고 있으며 이어서 "여자는 여성이 당연히 받아야 할 모든 고려로서 대우되며, 또한 여하한 경우에도 남자와 동등하게 대우되어야 한다"고 밝힘으로써 지원에 있어서 성별이 차별의 근거가 되지 않도록 하고 있다. 이 또한 공평의 원칙에 부합하는 것이다.

이와 같이 제네바 협약에서는 "인도적 원칙은 이것이다"라는 식의 조항을 포함하고 있지는 않지만, 비전투요원들의 구호활동을 위한 조건으로 공평, 비차별, 중립 등의 요소들이 제시되어 있다. 협약의 기저에 흐르는 철학적, 윤리적 기반들은 조항의 문구에 드러나고 있는데, 여기에서 인도, 공평, 중립과 같은 속성들이 발견되고 있다 (Mackintosh 2000:13).

2. 인도적 원칙의 발전

인도적 지원 활동의 기준으로서의 인도적 원칙은 국제적십자운동의 원칙으로부터 직접적으로 유래하였다.[1] 국제적십자사운동은 그 시초부터 활동의 방향을 제시해 줄 수 있는 기본원칙의 수립이 요구되어 졌다. 1921년 제 10차 국제적십자회의에서 공평성, 정치적, 종교적, 경제적 독립성, 적십자 운동의 보편성, 그리고 각국 적십자사의 평등성이라는 적십자 기본 원칙이 결의됨으로써 공식적으로 규범화 되었다(대한적십자사 2012: 4). 1965년 비엔나에서 열린 제 20회 국제적십자사회의에서는 인도(humanity), 공평(impartiality), 중립(neutrality), 독립(independence), 봉사(voluntary service) 단일(unity) 그리고 보편(universality)의 일곱 가지 정신이 국제적십자운동의 7대 원칙(Seven Fundamental Principles of International Red Cross and Red Crescent Movement)으로 채택되었다. 인도, 공평, 중립, 독립의 원칙은 국제적십자운동의 정신과 존재이유 등의 근본적 성격을 나타내는 원칙이며, 자발적 봉사, 단일, 보편의 원칙은 국제적십자운동의 구조와 운영방식을 설명하는 원칙이다(대한적십자사 2012:2). 1986년 제25차 국제적십자회의에서는 적십자운동의 정관 전문에 기본원칙을 포함시켜 적십자운동의 모든 구성기구들이 이 원칙을 존중하고 널리 알리도록 하였다(대한적십자사 2012:5). 이는 국제적십자운동의 운영원칙으로서 현재까지 지속되고 있다.[2]

1) 국제적십자운동은 국제적십자위원회(ICRC), 국제적십자연맹(IFRC), 그리고 각국의 적십자사의 세 구성기구로 이루어져 있다.

2) 삑테(Pictet)는 현 인도적 원칙의 모태인 국제인도법의 원칙과 바로 다음절에서 설명할 적십자운동의 기본원칙의 차이에 대해서 설명한다. 적십자사 기본원칙은 어느 때에나 사적인 기관으로서의 적십자의 활동을 고무하는 역할을 하지만, 국제인도법의 원칙은 공적인 속성을 가지고 있으며 전시에 적에 대한 특정 국가의 행동을 규제하는 데에 있다고 밝힌다(Pictet 1979). 적십자운동의 기본원칙 중 4개가 현 인도적 원칙으로 차용되었음을 고려할 때, 삑테(Pictet)의 이러한 분석은 인도적 원칙과 국제인도법을 설명

이후 인도, 공평, 중립, 독립의 세 원칙은 전 세계 인도적 구호 단체들의 운영 철학으로 자리 잡게 되었다. 냉전종식 후 UN은 1991년 "유엔의 인도적 긴급지원 조율 강화(Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations)"에 관한 결의안 46/182에서 국제 인도적 이슈에 대한 적극적 개입 의사를 천명하였다. 이 결의안에서 UN은 인도적 활동에 대해 정의를 내리고 인도, 공평, 중립의 세 원칙을 인도적 활동의 3대 원칙으로 공식적으로 표방하였다. 1994년에는 국제적십자사(ICRC)와 국제적십자연맹(IFRC)을 포함한 8개의 주요 재난대응 국제 NGO들이 "재난과 구호에 있어서의 국제적십자운동과 NGO의 행동강령(The Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief, 이하 '적십자운동과 NGO의 행동강령')"에 서명하였다.[3] 이 강령의 처음 4개 조항에서 인도, 공평, 중립, 독립의 4개의 원칙의 준수를 촉구하고 있다. 특히 이 조항들은 인도적 원칙의 단순한 정의가 아닌, 상황별 적용을 구체적으로 풀어 제시함으로써 지원 단체들의 이해를 돕고 적용이 용이하게 하였다.[4] 이 행동강령은 추후에 수립되는 기술적이고도 운영적인 지침인 스피어 핸드북(The Sphere Handbook)의 윤리적 배경을 제공하게 된다.

1995년에는 수단생명선작전 수행규칙(Operation Lifeline Sudan Agreement on Ground Rules)의 도입부에 인도적 원칙이 명시됨으로서 실제 상황에 적용된 주요 사례가 되었다. 이 수행규칙에서는 복합적 위기 상황에서 인도적 원칙 준수를 통한 피해지역 접근 확보를 보장하였다.[5] 2003년에는 유엔 총회 결의안 58/114에서 독립의 원칙이 추가로 채택되었다. 같은 해 주요 공여국 정부들이 서명한 "인도적 공여의

하는 데에 있어서도 적용될 수 있다. 그러나 국제인도법과 적십자운동의 원칙 간에는 물론 연관성이 있다. 국제인도법은 적십자사의 이상에 그 기원을 두고 있으며 이 이상은 적십자사의 발전을 촉진하여 왔다. 따라서 인도의 원칙, 비차별의 원칙 등의 특정 원칙은 양측에서 공통적으로 발견된다(Pictet 1979).

3) Caritas Internationalis, Catholic Relief Services, The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, International Save the Children Alliance, Lutheran World Federation, Oxfam, The World Council of Churches, The International Committee of the Red Cross.

4) IFRC website http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I259EN.pdf(검색일: 2015.1.16)

5) PLM/OLS(Operation LIfeline Sudan) Agreement on Ground Rules, 1995. http://www.unicef.org/pathtraining/Documents/Session%204%20Humanitarian%20Principles/Trainer%20Resources/4.11%20SPLM%20Operation%20Lifeline%20Sudan%20Ground%20Rules.doc(검색일: 2015.1.16).

모범적 수행을 위한 23개의 원칙(The 23 Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship)"[6]에서도 인도, 공평, 중립, 독립의 4개 원칙이 공여국의 인도적 활동의 원칙으로 채택되었다.

가장 최근에는 2014년 12월 "인도적 지원의 품질과 책무성에 관한 핵심기준(The Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability, 이하 CHS)"에서 이 4대 원칙이 포함되었다. CHS는 인도적 지원을 제공하는 단체와 개인이 지원의 질과 효과성을 제고할 것을 약속하는 9개의 기준을 제시하는데, 이는 이전에 수립된 지원의 기술적 지침들인 HAP Standard(2010), People In Aid's Code of Good Practice(2003) 스피어(Sphere Project, 2011)를 통합하고 보다 쉽게 적용하려는 의도에서 만들어 졌다.[7] 인도적 원칙은 CHS 핵심기준의 각 분야에 스며들어 있다(CHS 2014:8).

이와 같이 국제인도법에서 유래한 인도적 원칙들은, 국제적십자운동의 원칙으로 채택되는 과정을 거쳐 유엔과 국제 NGO들의 운영 철학으로 도입되었다. 현재 EU를 포함한 공여국 정부와 각종 UN 기구, 그리고 국제적 NGO에서 공식 정책문서를 통해 인도, 공평, 중립, 독립의 4대 원칙을 공식적으로 채택하고 있으며 지원활동의 윤리적, 철학적 근간으로 삼고 있다.

Ⅲ. 인도적 원칙 분석

삑테(Pictet)는 국제적십자사운동의 기본원칙 7가지를 실체원칙(substantive principles), 파생원칙(derived principles), 조직원칙(organic character)의 3가지로 분류하였다. 실체원칙으로는 인도와 공평이 있다. 이 원칙들은 어떠한 경우에도 지켜져야 하고, 조직에 영감을 주고 조직의 활동을 결정하는, 주관적 영역이 아닌 객관적 영역에 속하는 핵심 원칙(essential principle)이다(Pictet 1979). 이 중 인도의 원칙은 다른 원칙들이 유래되는 적십자사의 핵심 동기의 표현이라는 특별한 위치를 차지

6) Good Humanitarian Donorship Website, http://www.goodhumanitariandonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx(검색일: 2014. 4. 10).
7) Core Humanitarian Standard www.corehumanitarianstandard.org(검색일: 2015.1.16).

한다(Pictet 1979). 또 다른 실체원칙으로는 공평의 원칙에 속하는 무차별성(non-discrimiation)과 비례성(proportionality)가 있다. 파생원칙(derived principles)에는 중립과 독립이 있으며 이는 핵심원칙이 실행과 적용을 가능케 하는 일종의 도구적 원칙들이다(Pictet 1979). 적십자운동의 나머지 원칙들은 조직의 성격과 관련된 원칙(organic character)들이다(Pictet 1979). 다음에서는 각 원칙과 그 속성에 대해 보다 면밀한 분석을 시도할 것이다.

1. 인도의 원칙

인도의 원칙은 인간의 고통은 어디에서 발견되든지 돌봄을 받아야 하며, 특히 가장 취약 계층에게 중점이 두어져야 한다는 원칙이며, 또한 고통을 받는 사람의 존엄성과 권리가 존중되고 보호되어야 하는 원칙이다(UN 1991; 대한적십자사 2012:8). 대한적십자사는 인도의 원칙과 관련하여 인간 존엄성에 대한 존중을 강조하고 있으며 고난을 세계 어디서든지 보편적으로 존재하는 것으로 보고, 방치되어선 안 되며 반드시 대처하여야 한다고 부연한다(대한적십자사 2012:7).

인도라는 개념은 "인류애"의 측면에서 조망할 수도 있다. 워커와 맥스웰(Waker and Maxwell)은 인도의 개념은 인류는 한 가족이라는 인류애(humanity)에서 비롯된 것이며 도움이 필요한 사람에게 지원을 제공하는 것은 우리의 인류애(humanity)에 내재되어 있는 속성이라고도 설명한다(Walker and Maxwell 2009:2). 즉, 고통에 처한 사람이 우리와 같은 인간이라는 이유만으로 도와주는 것이 인도의 가장 기본적인 철학이며, 이는 그가 어느 국적의 사람이건, 어떠한 정치적 성향을 띄건 상관없이 돕는다는 의미가 내포되어 있다. 이것은 비록 인류가 국경과 인종 등으로 인해 구분되어 있지만, 결국에는 한 가족이라는 형제애(brotherhood, fraternity)의 관점으로서도 설명될 수 있다. 따라서 인도에는 "국경을 넘어," "먼 곳의 낯선" 사람들을 돕는다는 의미도 강하게 내포하고 있다(Campbell 1998; Barnett 2009).[8] 또한 인도에는 조건없는, 대가없는 도움을 준다는 의미도 내재되어 있다.

8) 대표적 국제 인도적 단체인 "국경없는 의사회"는 그 이름에서부터 이러한 인도의 개념을 잘 드러내고 있다고 할 수 있다.

인도의 개념은 종종 성서에 등장하는 선한 사마리아인의 비유에 빗대어 설명되기도 한다. 자신과는 아무런 연고도 없는 강도만난(유대인으로 추정되는) 여행객을 당시 유대인과는 증오의 관계에 있던 사마리아인이 도와 준 상황은 적군과 아군 상관없이 고통에 처한 자는 누구든지 도와준다는 적십자 정신과도 맞닿아 있다. 즉 고통에 처한 이방인을 어떠한 대가도 바라지 않고 인간이라는 이유만으로 도와주었기 때문이다. 또한 인도의 원칙은 "다른 사람이 나에게 해 주길 바라는 방식으로 남을 대하라"라는 황금률로도 대변될 수 있다(Pictet 1979). 이러한 전통은 불교, 이슬람교 등 기타 다른 종교에서도 발견되지만 워텔(Wortel)은 삑테(Pictet)의 접십자사 철학은 기독교 전통에 의거한 것이라고 설명한다(Wortel 2009:786).

국제적십자사운동의 기본원칙에 대한 주석을 저술한 삑테(Pictet) 박사는 인도의 원칙은 다른 세 개의 원칙들의 원천이 되는 보편적 원리를 언급하고 있다고 설명한다. 인도의 원칙은 행동 지침적인 성격의 나머지 세 원칙들과는 달리 포괄적인 성격을 띠고 있으며 이하 다른 원칙들이 흘러나오는(flow from) 근원이라고 할 수 있다(Pictet 1979). 오랜 기간 옥스팜(Oxfam)의 인도적 지원 활동가로 일했던 토니 복스(Tony Vaux)도 인도적 원칙이란 인도주의의 근본적인 윤리적 가치를 대표하며, 이 원칙은 다른 기타 원칙들보다 우위를 차지한다고 설명한다(Vaux 2001:5). 이 원칙은 지원을 수행하는 방식이라기보다는 지원을 제공하는 근본적 동기에 관한 것이다(Mackintosh 2000:7).

한 가지 주목할 만한 사안은 1994년에 수립된 적십자운동과 NGO의 행동강령에서는 "인도의 요구(humanitarian imperative)"라는 표현 아래, 인도적 지원을 제공할 권리와 받을 권리는 가장 근본적인 인도적 원칙이라고 강조하며 인도적 지원을 권리(right)의 영역으로 간주하고 있다는 점이다. 이는 인도적 지원의 제공과 수원이 보다 능동적으로 추구되어야 할 권리로 해석하는 것으로써 이후의 스피어(Sphere) 등의 지침서에 볼 수 있는 인도적 지원의 인권적 접근의 시작점이라고 볼 수 있다.

인도의 원칙은 단지 육체적인 안녕(well being)만을 의미하지 않는다(Vaux 2001:8). 구호는 배를 채우기 위한 칼로리나 갈증을 해결하기 위한 물을 제공하는 것 뿐 아니라, 한 인간의 마음, 상실감, 신분하락 등의 심리적, 정서적 필요까지 고

려해야하는 전인적인 것이다(Vaux 2001:8). 이러한 측면에서 인도적 지원은 매우 요구하는 바가 큰(demanding) 작업이며 아무리 부어도 채울 수 없는 밑 빠진 독에 물 붓기 같은 작업과 같다. 이러한 이유로 많은 인도적 지원 종사자들은 불안과 죄책감을 가지게 된다고 고백하고 있다(Vaux 2001:8). 이는 오랜 기간 현장경험가로 활동한 복스(Vaux)의 지난한 고뇌가 반영된 성찰이라고 할 수 있다.

2. 공평의 원칙

공평의 원칙은 인종, 성별, 국적, 종교, 계층, 정치적 성향에 관계없이 가장 필요한 사람에게 차별 없는 지원이 이루어 져야 할 것을 의미한다(Pictet 1979; UN 1991). 워커와 맥스웰(Walker and Maxwell)은 한정적인 자원과 대립되는 이해관계가 난무하는 현 위기상황에서 인도의 원칙을 구현하기 위해서는 "요령(caveat)"이 필요하며, 공평의 원칙이 이 요령을 제공한다고 보았다(Walker and Maxwell 2009:2). 인도적 지원은 필요의 강도(severity)와 시급성(urgency)이라는 두 축에 의해 작동되고 있다고 해석하였다(Pictet 1979; Walker and Maxwell 2009:2). 다음에서는 공평의 원칙을 삑테(Pictet)가 분류한 방법인 무차별성(non-discrimination), 비례성(proportionality), 공평성(impartiality)의 세 속성으로 세분화 하여 분석할 것이다(Pictet 1979; 대한적십자사 2012:8).[9)]

1) 무차별성(non-discrimination)

무차별성은 도움을 받는 사람에 대해 어떠한 차별도 두지 않는 것으로 간단히 정의할 수 있는 속성이다(대한적십자사 2012:8). 이에 대해 적십자운동은 "종교적 믿음, 피부색, 정치적 신념, 출신, 경제"적 지위에 상관없이 도움이 필요한 모든 사람에게 도움을 제공하는 인도주의의 핵심가치라고 설명한다(대한적십자사 2012:8). 제네바 협약의 공통조항(Common article) 제3항에서도 "모든 경우에 있어서 인종, 색, 종교 또는 신앙, 성별, 문벌이나 빈부 또는 기타의 유사한 기준에 근거한 불리한 차별 없이 인도적으로 대우하여야 한다"라고 분명히 명시하고 있다(대한적십자사 2010).

9) 무차별(non-discrimination)과 비례성(proportionality), 공평성(impartiality)의 한국어 번역은 대한적십자사의 번역을 따랐다(대한적십자사 2012).

삑테(Pictet)는 무차별성을 설명하며 다음 예화를 제시하였다(Pictet 1979). 세계 제 2차 대전이 끝날 무렵, 전쟁에 참여했던 한 소대가 본국으로 귀국하여 어느 마을을 지나게 되었다. 소대를 이끄는 장교가 마을 병원의 여성 책임자에게 치료받아야 할 부상병이 있다고 알린다. 그러나 그 여성 책임자는 병원이 적군들에 의해 다 찼다며 받아 주지 않는다. 그 장교는 적군을 나가게 하고 아군의 부상병을 치료해 달라고 하지만, 여성은 거절한다. 잠시 당황한 장교는 부상당한 적군은 더 이상 적이 아니라는 점을 깨닫고 치료를 종용하지 않고 다른 마을의 병원을 찾아 떠난다. 이 예화는 국적과 관련하여 무차별성을 적용한 사례라고 할 수 있다. 이것은 루이스 파스퇴르(Louis Pasteur)의 "오늘날 우리는 고통에 처한 사람에게 어느 나라에서 왔는지, 종교는 무엇인지를 따지지 않는다. 우리는 단지 그가 고통을 느끼고 있고, 그는 우리와 동등하고(one of our own) 우리는 그에게 구호를 제공할 것이라고 말할 뿐이다"라는 설명으로 요약할 수 있다(Pictet 1979).

고통에 처한 사람이 우리와 "동등한" 존재라는 언급은 무차별성이 결국 인권적 접근의 핵심인 평등(equality)의 개념과도 직결됨을 보여준다. 삑테(Pictet)는 이를 인간사이의 권리의 평등(equality of rights among men)이라고 지칭하며 인간의 필요는 불평등할 수 있지만, 인간의 권리는 평등하다고 해석한다. 즉, 고통 받는 모든 인간의 고통의 정도와 결핍의 정도는 다르지만, 이들이 지원을 받을 수 있는 권리는 평등하게 주어진다는 의미이다. 이는 웰러(Weller)의 분석에서도 잘 나타나는데, 그는 무차별성이란 지원의 기준이 지원을 필요로 하는 모든 당사자에게 동등하게 적용되어야 한다는 것이지, 모두가 같은 양의 지원을 받는 다는 것을 의미하지는 않는다고 역설하였다(Weller 1997).

2) 비례성(proportionality)

비례성은 가장 위급한 재난부터 우선적으로 도와야 하며 가장 많은 도움을 필요로 하는 사람에게 지원이 우선적으로 수행되어야 한다는 개념이다(대한적십자사 2012:8). 양적으로는 가장 많은 도움이 필요한 사람에게, 시간적으로는 생명유지를 위한 시간이 가장 부족한 사람에게 지원이 이루어 져야 함을 뜻하는데, 여기에는 자원이 불평등하게 배분된다는 의미를 포함하고 있다. 앞서 언급한 무차별성의 경우

지원 대상자는 평등하게 간주하지만, 비례성의 경우 지원의 배분은 불평등한 행위임을 나타낸다. 즉, 무차별의 원칙이 평등의 원칙이라면 비례의 원칙은 공정의 원칙(principle of equity)이다(Pictet 1979; Vaux 2001:5). 사람마다 필요의 정도와 분야가 다르기 때문에 인도적 지원 수혜를 위한 평등한 기회를 제공하는 것만으로 평등한 결과를 초래하지 않는다. 따라서 사람마다 필요에 따른 분배의 조정이 필요하다. 이러한 면에서 공정성(equity)은 평등(equality)를 달성하는데 핵심적인 요소라고 할 수 있다.[10] 불평등한 자원 배분을 통하여 공정성(equity)이 실현되기 때문이다.

앞서 언급했던 아군 부상병수용을 거부했던 간호사의 예화에 비례성의 원칙을 적용할 수 있다. 그 상황에서 아군과 적군의 부상병 중 그 정도가 가장 심각한 부상병(당장 입원이나 수술이 필요한 사람)에게 치료의 우선순위를 부여하고, 경미한 부상을 당하여 이동에 문제가 없는 군인은 –적군이든 아군이든– 다른 병원으로 이송하는 것이 비례성의 원칙을 엄격하게 적용한 예가 될 것이다(Pictet 1979).

비례성을 고찰함에 있어서 삑테(Pictet)는 또 다른 예화를 소개한다. 당신이 집에서 외출을 했는데, 집 문 앞에 두 명의 노숙자가 있다. 만약 시간이 없다면 두 노숙자에게 동일한 금액의 돈을 줄 것이다. 그러나 그들을 찬찬히 볼 시간이 있다고 치자. 한 사람은 나이가 많은 노인이며 당신은 이 노인에게 더 많은 액수를 줘야겠다고 생각한다. 그런데 옆의 노숙자는 비록 젊지만 한쪽 팔이 없다. 이 젊은 사람이 더 많은 지원을 필요로 하지 않겠는가? 만약 그들의 이야기를 들을 시간이 더 있었다고 치자. 노인은 난민이고 일가친척 의지할 데 없이 홀로 남겨졌다는 것을 알게 된다. 이번엔 젊은이는 부양해야할 가족이 있음을 알게 된다. 삑테(Pictet)는 이런 식으로 지원하는 입장에서는 어느 한 쪽을 편애하는 것에 대한 합리화를 계속 늘려갈 수 있다고 지적하며, 고통을 경감시키는 데에 있어서 대상자의 필요를 구분하는 것은 거대한 노력과, 시간과 사랑이 필요한 어려운 작업임을 지적하고 있다(Pictet 1979).

10) 양성평등(gender equality)와 성형평성(gender equity)의 개념을 인도적 지원에 적용하여 분석한 것이다. 공정성(equity)은 형평성으로 번역되기도 한다. 출처: “Difference between Gender Equality and Gender Equity” http://vcampus.uom.ac.mu/soci1101/432_difference_between_gender_equality_and_gender_equity.html(검색일: 2015.1.19).

이 예화는 어쩌면 매우 상식적인 개념인 비례성의 실현을 위해 중요한 전제가 있음을 보여 준다. 가장 도움이 필요한 사람이 누구인지에 대한 정확한 정보가 있어야 한다는 점이다. 이를 위해서는 외부의 영향을 받지 않는 독립된 조사체계를 통해서 객관적으로 누가 가장 도움을 필요로 하는지 평가할 수 있어야 한다(Pictet 1979; 대한적십자사 2012:8). 적십자운동과 NGO 행동강령(1994)에서는 "가능한 어디서든지 재난 피해자의 필요와 그 필요를 충족시키기 위해 현장에 있는 현지 역량에 대한 온전한 평가에 의거해 지원을 제공한다"고 구체적으로 명시하고 있다(ICRC 1994). 이는 인도적 단체의 독립성이 보장 되어야만 공평의 원칙이 실현될 수 있다는 점을 시사하고 있으며, 추후 설명할 독립의 원칙과도 연결되는 부분이다.

비례성의 실현을 위한 정확한 정보의 필요성에도 불구하고 구호사업수행에 있어서 시간 및 인력의 부족으로 정보 수집에 있어서 한계에 부딪히게 된다. 비례성에 의거한 지원을 위해서 가장 중요한 작업은 수요 평가이지만, 실제 현장에서는 피해지역 접근의 어려움으로 인해 제대로 실행되기 어려운 경우가 많다. 한 연구에 의하면 2008년 10월 현재 수단의 다르푸르(Darfur) 지역의 경우 분쟁지역의 65%만 접근이 가능하였다. 2008년 9월 스리랑카의 경우, IDP가 몰려있는 북부지역에서 국제기구들이 철수한 이후에는 이 지역에의 접근이 봉쇄되었다(Collinson, Buchanan-Smith and Elhawary 2009:6). 당시 인도적 지원을 수행했던 한 관계자는 "수혜자가 어떻게 선정되고 우선순위가 결정되는지 알 길이 없다"고까지 증언했던 것으로 전해진다(Collinson, Buchanan-Smith and Elhawary 2009:6).

이와 같이 비례성이 완벽히 적용된 상황은 현실에서는 매우 드물다. 원칙이 추구하는 높은 이상과는 달리, 국제 적십자사를 제외한 현재 많은 공여국들과 국제 NGO들은 분쟁의 한 편에만 인도적 지원을 제공하고 있다. 매킨토시(Mackintosh 2000)는 이러한 상황에 대해 "(비례성의 적용을 위해서는) 가장 큰 필요가 있는 곳에 대응하도록 지원 프로그램이 설계되어야 하지만, 실질적인 운영상의 이유로 분쟁의 한 편만 지원을 한다고 해서 인도적이라고 불릴 권리를 박탈당하지는 않는다"라고 변호한다(Mackintosh 2000:8).

3) 공평성(impartiality)

공평성에 대하여 국제적십자운동에서는 "적십자운동에 참여하는 모든 구성원은 반드시 개인적 선호나 편견을 인도주의 활동에 개입시켜서는 안된다"라고 설명하고 있다(대한적십자사 2012:8). 이는 모든 결정을 내림에 있어서 반드시 객관적인 근거를 바탕으로 하며 개인적인 감정이나 선입견을 배제하는 것을 뜻한다(대한적십자사 2012:8; Mackintosh 2000:8). 무차별성이 객관적으로 구분된 기준에 의거한 차별을 두지 않는 것을 의미한다면, 공평성은 개인적 주관적 취향에 의한 차별을 하지 않는 것이다(Pictet 1979). 예를 들면 무차별성이 인종, 종교, 정치적 성향 등 보편적으로 인정하는 어떠한 "다름"에 대해 차별을 가하는 것이라면, 공평성(impartial)은 같은 집단 내에서라도, 개인적이고 주관적인 감정의 선호도에 의해 차별이 가해지는 것을 말한다(Pictet 1979). 따라서 공평성은 보다 주관적 영역에 속한다. 복스(Vaux)는 지원 대상을 구분하지 않는다는 면에서 공평은 인도(humanity)의 핵심 속성이라고 강조하였다(Vaux 2001:5). 나아가 "필요에 처한 사람(person in need)에 대한 포괄적인 이해에 다다르기 위해서는 개인적 편견과 선입견을 버려야 한다"고 지적하고 있다. 이것은 지속적인 자아성찰, 효과적인 의사전달, 그리고 쉬지 않는 분석 작업을 요하는 매우 어려운 요구이다(Vaux 2001:5).

공평의 원칙을 분석함에 있어서 한 가지 염두에 두어야 할 사항은 유엔난민기구(UNHCR)의 정관 제 7조 d항에 의하면 UNHCR은 국제적 범죄의 범법자에게의 지원을 금지하고 있다는 점이다(UNHCR 1986).[11] 무차별성 혹은 공평성(proportionality)에 의하면 인도적 지원이 필요한 사람은 필요 그 자체로만 지원의 양과 질이 결정되어야 한다. 하지만, UNHCR은 국제범죄자의 경우에 난민 혹은 난민인정 대기자가 마땅히 받아야 할 인도적 지원을 원천 봉쇄하고 있다. 매킨토시(Mackintosh)는 이러한 인도적 원칙과 UNHCR의 입장 사이에서의 혼란이 1994년 르완다학살 이후 Great Lakes 지역에서 난민캠프 운영에서 드러난 문제에 기여했을 수 있다고 지적한다(Mackintosh 2000).[12]

11) UNHCR 정관(1950) 7조 d항. http://www.unhcr.org/3b66c39e1.pdf.
12) 1994년 르완다 대학살 직후 이를 주도한 후투족들이 주변국의 난민캠프로 피신하였다. 후투족들은 이 곳에서 난민의 혜택을 누리며 재무장하였는데, 이로 인해 인도적 단체들은 범죄자들을 지원한다는 비난을 면치 못하였고 많은 갈등 끝에 결국 철수하였다.

3. 중립의 원칙

국제적십자운동(RCRC Movement)의 정관의 서문에 의하면 중립이란 "지속적으로 모든 사람의 신뢰를 받기 위해, 적대행위가 있을 때 어느 편에도 가담하지 않고 어떤 경우에도 정치적, 인종적, 종교적 또는 이념적 성격을 띤 논쟁에 개입하지 않는 것"이다.[13] 스위나르스키(Swinarski)는 중립을 "분쟁 시 한 쪽 편의 이익을 추구하는 혹은 한 쪽 편을 위험에 빠트리는 어떠한 행동으로부터 회피하는 의무(duty to abstain)"라고도 설명하였다(Swinarski 1984:823, Plattner 1996에서 재인용). 국제적십자사와 NGO 행동강령에서는 중립의 원칙을 "인도적 지원은 특정 정치 종교적 입장을 지지하는 데에 사용되지 않아야 하며 특정 정책 혹은 종교적 신념을 포함(embrace)하거나 수용(accept)하는 조건으로 지원, 약속, 전달, 배분하지 않는 것"이라고 설명하고 있다(ICRC 1994). 인도적 지원에 있어서 중립은 대립하는 양측을 전제로 하며 통상 자연재해보다는 분쟁 상황을 그 배경으로 한다.

현재 인도적 지원활동의 원칙으로 채택되고 있는 중립의 원칙은 국가 간 무력충돌의 발생시, 이에 참가하지 않는 국가의 상태를 의미하는 개념인 "중립국(neutral state)"에서 발달하였다(Plattner 1996; 김성원 2012). 중립국에서 출발된 법적 개념인 중립은 이후 국제적십자위원회의 단체의 운영철학으로 옮겨가게 된다. 앞서 살펴보았듯이 1965년 제20차 국제적십자회의에서는 국제적십자운동의 7대 원칙(Seven Fundamental Principles of International Red Cross and Red Crescent Movement)중의 하나로 중립을 채택하였다.[14] 1985년 채택된 국제 적십자 운동(The International Red Cross and Red Crescent Movement)의 정관(statute)에서도 국제 적십자사를 "중립적 기구" 혹은 "중립적이고 독립적인 기구"로 명시하고 있다. 이러한 과정을 거쳐 중립국에게 부여되는 권리와 의무를 포함하는 지위로 이해되었던 "중립"이 비 국가 조직에 적용되게 되었다. 이와 관련 Plattner(1996)는 "국제적십자

13) ICRC. 1986. Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement. http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/statutes-en-a5.pdf(검색일: 2015.1.15) 번역은 대한적십자사에서 발간한 "국제적십자운동 기본원칙(2012)"에서 참조하였음).

14) 국제적십자운동은 국제적십자위원회(ICRC), 국제적십자연맹(IFRC), 그리고 각국의 적십자사(National Red Cross and Red Crescent Societies)의 세 기구로 이루어져 있다. 적십자운동의 7대 원칙으로는 인도(humanity), 공평(impartiality), 중립(neutrality), 독립(independence), 봉사(voluntary service), 단일(unity), 보편(universality)이 있다.

위원회(ICRC)를 공평하고도 중립적인 기관으로 명시하는 것은 국가들이 국제적십자위원회에 국제법인격(international legal personality)을 부여한 것이며, 중립국의 지위의 구성요소를 부여한 것"으로 해석한다(Plattner 1996). 중립의 원칙은 이후 1992년 UN, 공여국 정부, 국제 NGO들의 활동 원칙으로 공식적으로 채택되는 과정을 통하여 인도적 지원을 수행하는 비정부기구들의 활동 원칙으로 자리 매김하게 되었다.

중립은 그 자체가 목적이 아니며, 인도적 지원을 가능하게 하는 도구적 역할을 한다(UN OCHA 2004:14-15).[15] 인도적 지원 단체가 분쟁에 대해 철저하게 중립을 유지할 때 분쟁 당사자들은 이들이 분쟁의 어느 편도 들지 않을 것이라는 신뢰를 할 수 있게 된다(Harroff-Tavel 2003:3; Amar 1998; Plattner 1996). 이렇게 확보된 신뢰는 다음 사항을 위해 필수적이다. 첫째, 중립으로 확보된 신뢰는 인도적 지원 단체가 도움이 필요한 지역에 접근(access) 할 수 있게 해 준다. 스리랑카에서 국제적십자위원회는 중립으로 확보한 신뢰를 바탕으로 정부군점령지역과 타밀반군점령 지역 간에 민간인 및 물자 이동을 주관하였고, 또한 전사자들을 이송하여 치료를 받게 하였다. 둘째, 중립을 유지하는 것은 가해자의 인권유린을 중지시키기 위한 설득(persuasion)을 가능케 한다. 아마르(Amar)는 "국제적십자위원회의 가장 큰 목표인 분쟁의 피해자들을 돕는 여러 방법 중 하나는 분쟁 당국을 '설득'하는 것인데, 피해자들을 대신해서 인권 침해 혹은 인도법을 위반을 하는 정부를 설득하려면 이들을 공개적으로 비판하고서는 불가능하다"고 주장한다(Amar 1998). 셋째, 중립으로 얻게 된 신뢰는 인도적 구호요원의 안전을 보장해준다. 2013년 현재 분쟁상황에서 인도적 구호요원들의 납치, 폭행, 살해 등을 포함한 피해 건수는 2000년 91명에서 2012년 274명으로 급격히 증가하고 있다(Harmer, Stoddard and Toth 2013:1). 그러나 중립을 단체의 운영철학으로 유지하는 국제적십자위원회의 경우 이 기간 동안 피해 수치는 한자리 수에 머물 정도로 현저하게 낮다(Harmer et al. 2013:1).

15) 이러한 도구성 때문에 중립은 "실용적 원칙('pragmatic' principle)"으로도 불린다. Humanitarian advocacy in Darfur: the challenge of neutrality. October 2007. HPG Policy Brief 28. p. 1
http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/476.pdf(검색일: 2015.1.15).

중립 원칙은 냉전종식 이후 국가 내 분쟁으로 전쟁의 양상이 변화하는 상황에서 그 적절성에 대한 논란이 증가하고 있다(Plattner 1996; Vaux 2001:5; Walker and Maxwell 2009:3; McGoldrick 2011) 중립의 원칙을 폐기해야 한다고 주장하는 입장은 해당 정부가 자국민을 극도의 인권 유린과 박해의 현장으로 내모는 상황(인종청소, 제노사이드, 전쟁의 수단으로서 기아 등)에서 분쟁 당사자의 어느 편도 들지 않는 중립의 원칙을 고수하는 것은 비윤리적이며 심지어는 죄악이라고 까지 비난한다(Udombana 2005). 1967-70년 나이지리아 내전 당시, 나이지리아 정부군과 비아프라 반군 사이에서 중립을 고수했던 국제적십자사는 정부군의 압력에 굴복하여 비아프라 지역의 지원을 중단하였다. 이는 비아프라 주민의 대대적 희생으로 이어졌다. 특히 인권적인 측면에서 피해자와의 연대를 강조하는 지원 단체들은 국제적십자사의 침묵은 지원하지 않는 것에 대한 변명에 불과하다며 강하게 비난하였다. 이러한 구도는 냉전 종식 후 전쟁의 양상이 국제전에서 내전으로 변화하면서 심화되었다. 현재까지도 국제적십자사는 중립을 절대적 가치로 고수하고 있으나 다수의 NGO의 경우 중립을 보편적이거나 절대적인 가치가 아닌 상대적인 가치로 간주하고 있다(Weller 1997; Walker 2004). 국경없는의사회(MSF)의 경우 명목상으로는 중립을 유지하고 있으나 "의견표명활동(speaking out)"을 통해 인권유린을 자행하는 해당 정부를 공개적으로 비난하고 피해자들을 대변하는 것을 운영 철학으로 채택하고 있다. 옥스팜(Oxfam), 세이브더칠드런(Save the Children)과 같은 단체들도 명목상의 중립원칙 고수에도 불구하고 피해자와의 연대를 강조하고 있다.

가장 최근에는 2014년 인도적 지원에 관한 핵심기준(Core Humanitarian Standard, CHS) 수립을 위한 1, 2 차 초안을 거치는 과정에서 중립원칙이 아예 삭제되었다가 최종 문서에서 다시 복원되었다. 채택된 최종문서에서는 인도적 원칙이 다른 원칙들 중 가장 마지막에 위치해 있으며, "인도적 지원 기관은 공평한 지원과 분쟁에 있어서 편들지 않는 것을 약속함에도 불구하고 중립을 지킨다는 것이 책무성과 정의에 관련된 사안들에 대해서 옹호하는 것을 배제하지는 않는다"라고 밝히고 있다(CHS 2014:8). 즉, 명백한 정의를 실현하기 위해서 한 편을 옹호해야 하는 경우에는 중립을 포기하겠다는 입장이다. 이는 국경없는의사회(MSF)가 중립을 표방하고 있지만, 피해자와의 연대를 강조하며 증언(witness)의 정책을 택하고 있는 것과 비슷한 맥락이다. 2016년 개최될 인도주의 정상회담(World Humantiarian Summit)을 위한

예비 프로세스에서도 중립은 논의의 핵심이 되고 있으며 중립의 문제로 온라인 자문이 개최되는 등 활발한 논의가 진행되고 있다.[16)]

4. 독립의 원칙

마지막으로 독립의 원칙은 "정치적, 경제적, 군사적 혹은 인도적 지원이 실행되는 곳에서 어떤 행위자가 실현하고자 하는 기타 목적으로부터의 인도적 목적의 자율성"이라고 정의할 수 있다(UN 1991). 국제적십자사와 NGO 행동강령에서는 "정부 정책의 도구로 사용되지 않는 것"이라고 보다 간략하게 표현하고 있으며 이를 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다(ICRC 1994).

"우리는(국제적십자사와 NGO) 정부의 외교적 도구로 쓰이지 않기 위해 노력해야 한다. 비정부 인도적 기관들은(non-governmental humantiarian agencies)는 정부로부터 독립적으로 활동한다. 따라서 우리의 정책과 실행전략을 스스로 수립한다. 또한 우리의 독립적 정책과 일치하지 않는 어떠한 정부의 정책도 실행하지 않는다. 개인이나 단체가 의도적이든 의도치 않던 특정 정부나 단체를 위해 인도적 목적 이외의 정치, 군사, 경제적으로 예민한 정보 수집하는 데 사용되는 것을 결코 허락하지 않는다. 지원물자는 필요를 공급하는 데에만 사용할 것이며 공여국 정부의 잉여 생산품의 처분을 위하거나, 특정 공여국의 정치적 목적을 충족시키기 위해 사용하지 않을 것이다. 우리는 개인의 자발적 노동력과 재정적 기부를 중요하게 생각하며 그러한 자원봉사의 동기에 의한 활동의 독립성을 인정한다. 우리의 독립성을 보호하기 위해 우리는 한 단체로부터의 재정적 원천에 의존하는 것을 기피한다(ICRC 1994).

독립 원칙 준수에의 어려움은 국제적십자사 설립 초기부터 존재했던 것으로 보인다. 적십자사는 독립적인 기구이기도 하지만, 공공단체로서의 속성도 지니고 있기 때문이다. 특히 각 국 적십자사의 경우 자국 정부의 보조역할을 하고 자국의 법을 따라야 하는 이중적인 성격을 띠고 있다. 때문에 설립 초기 멤버인 귀스타브 므와니에(Gustave Moynier)도 1864년 8월에 이미 "상호 배타적인 두 측면, 즉 사설 자선단

16) 2015년 1월 8일 "21세기 인도적 에 있어서의 중립(Neutrality in 21st century humanitarian operations)"이라는 주제로 온라인 토론이 개최되었다.

체로서의 자유와 군사 규칙의 준수의 두 가지를 조화시키는 데 있어서의 어려움"을 지적하였다(Pictet 1979). 삑테(Pictet)는 그럼에도 불구하고 적십자사의 원칙을 유지하기 위해서 자율성(autonomy)을 지키는 것이 필수적임을 설파하였다(Pictet 1979).

9/11 이후, 테러와의 전쟁이 시작되면서 인도적 지원은 도구화 되었고 독립적 활동에 있어서 제약을 경험하게 된다. 미 국무부 아프가니스탄 특별대사 리처드 홀브룩(Richard Holbrooke)은 테러와의 전쟁 수행을 위한 현지 정보 수집에 있어서 NGO의 중요성을 강조하였다. 아프간 작전 초기에 당시 미국 국무장관 콜린 파월(Colin Powell)이 국제 NGO를 지칭하며 "미국 전투력의 일원"이며 "전력승수(force multipliers)"라고 언급한 예화는 유명하다. NATO 사무총장을 지낸 안데르스 포그 라스무센(Anders Fogh Rasmussen)은 2010년 재직 당시 한 연설에서 위기관리에 있어서의 민군협력의 중요성을 강조하면서, 아프간에서 민간단체와 군대와의 협력은 이후 NATO와 NGO의 협력의 "원형(prototype)"이라고 강조하였다(Anders Fogh Rasmussen 2010, Ferreiro 2012에서 재인용). 이는 인도적 활동이 더 이상 순수한 인도적 목적에 의거하여 수행되는 것이 아닌, 다양한 정치적, 안보적, 개발적, 경제적, 또는 그 이외의 비인도적 목적에 종속되는 것을 의미한다.

이러한 현상은 특히 인도적 개입이 확대된 1990년대 후반부터 9/11 이후 미국의 테러와의 전쟁 선포이후 본격적으로 심화되었다. 인도적 지원은 반군소탕작전(counter-insurgency operation)의 효과적 수행을 위해 종종 이용되어 왔다.[17] 비근한 예로, 아프간 지방재건팀(Provincial Reconstruction Team, PRT)이 탈레반과 알카에다 관련 정보를 제공받는 것을 조건으로 지역주민들에게 인도적 지원을 제공했다는 것은 공공연하게 알려진 사실이다(Terry 2011:175). 또한 대테러 전쟁이라는 거시적인 전략 목표 아래 많은 국제 NGO들이 미국 정부의 용역업체로서 고용되어 인도적 지원을 수행하게 되었다. 이와 같이 분쟁 당사자 어느 한 편의 이익을 위해 인도적 지원을 수행하는 상황에서 인도적 지원 단체들이 중립과 독립적 위치를 고수한다는 것은 불가능하다(Stoddard 2003:5-7).[18] 현재 공여국 정부의 개입이외에도

17) 인도적 지원은 반군소탕작전(counter-insurgency operation)의 일환으로 사용되고 있다. 즉, 인도적 물자 및 서비스 제공을 통해 주민의 마음을 얻고(winning hearts and minds) 반군의 정보를 얻어내는 것을 목적으로 하는 계획이다. Gordon(2011) 참조.

18) 2001년 이후 미국의 대테러전의 일환으로 이라크에서도 유사한 상황이 전개되었다.

월마트(Walmart)를 비롯한 사기업들이 인도적 지원에 뛰어들고 있다. 이러한 상황에서 인도적 지원은 공여국의 정치적 전략과 기업의 이익달성이라는 목적에서 자유롭지 못하게 된다(Hopgood 2008).

5. 원칙간의 상관성

개별 원칙의 검토를 통해 알 수 있는 것은 이 원칙들이 상호배타적이지 않으며, 원칙 간에 공통적인 속성들이 발견된다는 점이다. 또한 한 원칙은 다른 원칙의 실현을 가능케 하는 전제가 되는 등 서로 밀접하게 연관되어 있다. 인도의 원칙은 지원의 근본적인 동기로서 작용하며 나머지 세 원칙을 아우르는 성격을 지닌다. 복스(Vaux)는 인도적 지원에 있어서 원칙, 행동강령, 세부기준 등이 존재하지만 이는 모두 인도라는 개념 하나로 대체될 수 있다고 그 중요성에 대해 강조하였다(Vaux 2001:5). 인도는 또한 공평의 원칙과도 여러 속성을 공유한다. 이러한 이유로 삑테(Pictet)는 인도와 공평을 핵심원칙(essential principle)으로 구분하였다.

차별 없는 공평한 지원을 위해서 단체들은 중립적인 입장을 고수해야 하고 독립적으로 의사결정을 할 수 있어야 한다. 즉, 중립과 독립은 공평의 원칙을 실현할 수 있게 해 준다. 또한 독립은 중립을 보장해 준다. 앞서 살펴본 아프가니스탄 예에서도 알 수 있듯, 한 단체가 정치, 경제, 군사적 목적에 종속되어 있는 상황에서는 중립을 지키기가 어렵다. 이러한 의미에서 중립과 독립은 파생원칙(derived principle) 혹은 실행원칙(operation principle)으로써 작용하고 있다(Pictet 1979; Walker and Maxwell 2009:2-3).

Nickolls(2003:7-9) 참조.

Ⅳ. 인도적 원칙에의 도전과 유효성

1. 인도적 원칙에의 도전

지원의 동기와 핵심 가치를 대변하는 인도와 공평의 원칙, 지원의 실행을 용이케 해 주는 중립과 독립의 원칙의 이상적인 조합에도 불구하고 인도적 원칙은 그 실행에 있어서 어려움을 겪고 있다. 가장 큰 원인으로는 무엇보다 인도적 원칙의 이론적이고 철학적인 성격으로 인해 이 원칙들을 문자 그대로 실전에 적용하기란 쉽지 않다는 점이다(Pictet 1979).

이와 더불어 거시적이고도 구조적인 원인으로 인해 공평하고, 중립적이고 독립적인 지원이 점점 어려워지고 있다. 리더(Leader 2000)가 지적한 인도적 원칙의 도전 상황은 이러한 구조적인 변화에 기인하고 있다. 여기에는 1)학살이나 인종 갈등으로 야기된 분쟁에서 전쟁에는 제한이 있다는 인도의 개념이 부정되는 상황; 2) 민간인 공격 자체가 목적인 분쟁에서 이들에 대한 보호가 결여된 인도적 지원이 초래하는 한계, 3) 피해지역 접근이 확보되지 않은 지역에서 공평적 지원이 불가능한 점; 4) 자금 수혜를 위한 지원 단체 간의 경쟁과 분열이 가져오는 취약성 등이 포함된다. 이와 더불어 미디어의 주목을 받는 위기에만 지원이 집중되는 상황, 신속한 예산지원을 위협하는 지나치게 관료적 조건들도 가장 필요로 하는 곳에의 공평한 지원을 어렵게 만드는 구조적인 원인으로 작용한다(NRC 2012:39).

나아가 조직차원과 개인 차원에 기인하는 문제도 있다. 노르웨이 난민위원회(Norwegian Refugee Council)의 사무총장을 지낸 엘리자베스 라무손(Elisabeth Rasmusson)은 인도적 원칙에 대한 미흡한 이해와 조직업무에의 미통합을 문제점으로 지적하였다(NRC, 2012:39; IASC 2010:16-17). 이런 경우는 인도적 커뮤니티 전체에 대한 인식과 대우에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 점에서 문제를 야기한다. 예를 들면 단체의 운영 지침에 인도적 원칙이 통합되지 않은 경우 혹은 단체의 수장이 인도적 원칙에 대한 감수성이 결여된 경우, NGO가 분쟁의 한 당사자로부터 무장 경호(에스코트)를 제공받는 것에 대해 문제의식을 전혀 느끼지 못하는 경우가 있다. 무장 경호를 통한 지원은 단기적으로는 피해지역으로의 접근을 확보해 주지만, 장기

적으로는 다른 NGO들의 정체성과 안전을 위협하게 된다(NRC, 2012:39).[19] 이러한 이유에서 인도적 원칙의 조직차원의 내재화(internalization)가 필요하며 집단적으로 차원에서의 숙지가 필요함을 지적하였다(NRC, 2012:39).

힐호스트와 슈마이만(Hilhorst & Schmiemann)은 국경없는의사회(M decins Sans Fronti res, MSF)의 현장 구호요원들과의 면담을 통한 연구에서 다음 사항들을 지적하고 있다. 급박하게 전개되는 위기 상황, 낯선 환경, 하루 12시간 이상의 근무, 체력적인 고갈, 안전에의 위협, 빠른 직원 회전율 등의 긴급 상황에서 일하는 구호 요원들은 매일 주어진 업무를 수행하는 것에만 집중하게 되며, 인도적 원칙에 대해 깊이 생각할 여유가 없다(Hilhorst & Schmiemann 2002:495-6). 또한 인도적 지원 활동 중에 맞닥뜨리게 되는 윤리적 딜레마에 대해서도 깊이 있는 성찰이 결여된다고 언급하였다. 아울러 현장 활동가들은 인도적 원칙에의 적용에 있어서 실제적인 지침이 없다는 이유로 논란의 소지가 있는 활동에 대해 합리화 하고 타협하는 성향을 보였다. 현지 사무소장과 조직의 원칙에 관한 논의의 기회가 있긴 하지만, 이는 12시간이나 격무 후 진행되는 논의는 수박겉핥기 식으로밖에 진행되고 있었음을 발견하였다(Hilhorst & Schmiemann 2002).

조직의 철학과 개인의 철학이 상이할 때 겪게 되는 윤리적 딜레마도 있다. 한 간호사의 경우, 옆 마을에서 비위생적으로 행해지는 여성할례에 대한 소식을 듣고 개인적으로 그들에게 위생적인 의료 기구를 지원하고 싶었으나, 여성할례에 반대하는 MSF 공식입장을 따를 수밖에 없었다고 증언하였다(Hilhorst & Schmiemann 2002:495-6). MSF는 난민이 아닌 근처 지역 주민에게 인도적 지원을 제공하는 것을 정책적으로 금지하고 있는데, MSF의 한 구호팀은 이러한 정책이 중립의 원칙에 반하는 것으로 판단하고 지역주민에게도 지원을 강행하였다(Hilhorst & Schmiemann 2002:498). 이러한 예는 높은 이상으로서의 인도적 원칙, 보다 현실적인 조직의 원칙, 그리고 지원을 수행하는 개인의 철학이 일치하지 않을 때 발생할 수 있는 문제점을 잘 보여준다.

19) 그러나 라무손(Ramusson)의 경우는 인도적 원칙의 엄격한 준수를 강조하는 입장이며, 실질적으로 단체마다 원칙의 적용에 있어서 그 정도에 차이가 있다. 무장경호의 고용에 있어서도 너그러운 단체가 있는가 하면 국제적십자사와 같이 허용하지 않는 경우도 있다.

2. 인도적 원칙의 유효성

인도적 원칙의 적용에 있어서의 구조적, 조직적, 개인적 차원의 도전에도 불구하고 많은 단체들이 이 원칙을 포기하지 않는 이유는 무엇일까? 매번 동일하지 않은 인도적 위기 상황에서 활동의 적합성 여부를 판단할 때, 인도적 원칙이 나침반이자 기준점(reference point)으로서의 역할을 하기 때문이다.[20] 스피어 핸드북(Sphere Handbook)과 같은 지침서들은 현장 적용이 가능한 기술적이고도 세부적인 기준을 마련해 준다. 그러나 이러한 기술적인 지침서들의 단순 적용이 어렵거나, 구호요원 자신이 지침에 대한 이해가 부족하거나, 즉각 참고가 어려울 경우에는 보다 철학적이고 원론적인 원칙을 참고할 수 있어야 한다. 인도적 원칙은 급변하는 국제정세와 위기 상황의 파도 속에서 단체가 머물러야 할 지점을 알려주는 "닻줄(anchor)"의 역할을 하고, 단체의 활동에 어디에 근거하고 있는지를 알려줄 수 있다(Hilhorst & Schmiemann 2002:494). 또한 현장 활동가들의 주변에서 벌어지는 사건과 사고, 상호작용(interaction), 환경의 변화들이 어떠한 맥락을 가지고 있으며, 어떠한 의미가 있는지 알려 주는 역할도 한다(Hilhorst & Schmiemann 2002:494).

보다 실질적인 차원에서 인도적 원칙의 준수는 피해지역으로의 안전한 접근을 보장한다. 특히 중립원칙의 준수는 피해지역 주민들의 신뢰를 확보함으로써 지원 단체와 개인을 분쟁지역으로 들어갈 수 있게 해 주고, 지원이 필요한 사람에게 접근할 수 있게 해준다(NRC 2012:38; IASC 2010:15). 즉, 인도적 공간을 확보하여 주는 것이다(장은하 2014b).지역 주민과의 신뢰 구축은 결과적으로 인도적 구호요원들의 안전과 생명을 보호하여 준다. 접근이 지속적으로 이루어지는 것은 인도적 원칙 준수를 가능케 하는 선순환적인 구조를 만들어 낸다. 예를 들면 피해지역에 지원물자를 전달하고 전달 상황을 모니터하기 위해 안전하게 상주할 수 있게 됨으로써 수요측정이 용이해 지고 물자 전용이 최소화됨으로써 결과적으로 공평한 배분을 가능케 하기 때문이다(IASC 2010:16-17).

20) The Advanced Training Program on Humanitarian Action(ATHA) http://www.atha.se/ (검색일: 2015.1.16).

V. 결론

본고에서는 인도적 원칙의 유래와 발전과정을 살펴보고 각 원칙에 대한 해설과 분석을 시도하는 것을 그 목적으로 하였다. 현재 인도적 지원 활동의 근간이 되는 인도, 공평, 중립, 독립의 4대 원칙은 국제인도법에 그 철학적 기원을 두고 있으며 보다 직접적으로는 국제적십자운동의 7개 원칙에서 유래된 것이다. 이는 이 원칙들이 일회성 회의를 통하여 도출된 것이 아닌, 제네바협약과 국제적십자 창설 이후 150여 년 이라는 오랜 기간 동안 시행착오와 발전을 거쳐 정립된 개념이라고 할 수 있다. 인도는 인간은 인간 그 자체로서 존엄하다는 인식하에 고통에 처한 사람이 그 어디에서 발견되든지 도와야 한다는 철학이다. 공평은 차별 없는 지원을 약속하는 것으로써 평등과 공정의 개념을 내포하고 있다. 중립은 대립하는 양 측이 있다는 전제하에 편들지 않고 지원을 제공하는 것을 의미한다. 독립은 지원 단체가 외부의 어떠한 영향도 받지 않고 자유롭게 결정할 수 있어야 한다는 원칙이다. 그러나 이러한 숭고한 성격에도 불구하고 현재 인도적 원칙은 그적용에 있어서 많은 도전에 직면해 있다.

어쩌면 인도적 원칙은 영원히 도달할 수 없는 이상향일는지도 모른다. 이 원칙들이 내포하고 있는 속성이 1900년대 후반에 탄생되었던 개념임을 생각해 볼 때, 21세기의 변화된 국제질서와 분쟁의 양상에서는 적용하기가 쉽지 않을 것이다. 그러나 인도적 지원이라는 명분으로 정치적 개입이 거리낌 없이 자행될수록, 인도적 지원이라는 명분으로 선진국의 잉여 농산물과 유전자 조작 곡물이 피해국으로 덤핑될수록, 인도적 지원이라는 명분으로 사기업들이 이윤을 추구할수록, 이렇게 그 이름이 무색할 만큼 인도적이지 않은 인도적 지원이 만연할수록 원칙과 이상에 대한 기준점이 요구된다. 비록 완벽한 실행이 어렵다 할지라도 도달해야할 이상향의 깃발로서, 방향을 제시해 주는 나침반으로서 인도적 원칙은 필요하며 아직도 유효하다.

참고문헌

국제개발협력민간협의회. 2014. “인도주의, 원칙을 실천으로.” 2014 인도적지원 정책포럼 자료집. 서울: 국제개발협력민간협의회.

김성원. 2012. “현대 국제법상 중립법의 실효성에 관한 고찰.” 『동아법학』. 56: 389-413.

대한적십자사. 2010. 『무력충돌 희생자 보호에 관한 제네바협약과 추가의정서』. 서울: 대한적십자사 인도법연구소.

대한적십자사. 2012. 『국제적십자운동 기본원칙』. 서울: 대한적십자사 인도법연구소.

장은하. 2014a. “인도적 지원의 정의에 관한 소고: 국제기구와 공여국 정부의 인도적 지원 개념을 중심으로”. 『국제개발협력연구』. 6(2): 199-243.

장은하. 2014b. “분쟁지역에서의 인도적 지원: 인도적 공간 사례 연구를 중심으로”. 『국제개발협력』. 2014 제4호:99-120.

Amar, Francis. 1998. “Is Neutrality Still Possible? Politicization of Humanitarian Aid/Priority Setting in Ethical Dilemmas.” At Conrad N. Hilton Humanitarian Symposium titled Humanitarian Aid Challenges in the New Millenium. http://www.hiltonfoundation.org/images/stories/prize/PDFs/46-pdf1.pdf(검색일: 2014.1.16)

Collinson, Sarah, M. Buchanan-Smith, and S. Elhawary. 2009. “Good humanitarian donorship principles in practice: Assessing humanitarian assistance to internally displaced persons in Sudan and Sri Lanka.” London: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute.

Core Humanitarian Standard(CHS). 2014. “Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability.” Geneva: HAP International, People In Aid and the Sphere Project.

CRC. 1994. "Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief." http://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-1067.pdf(검색일: 2014.1.10)

Edkins, Jenny. 2003. "Humanitarianism, humanity, human." Journal of Human Rights. 2(2): 253-258.

Ferreiro, Marcos. 2012. "Blurring of Lines in Complex Emergencies: Consequences for the Humanitarian Community." http://sites.tufts.edu/jha/archives/1625(검색일: 2015.1.16)

Ferris, Elizabeth G. 2011. "The Politics of Protection: The Limits of Humanitarian Action." Washington, DC: Brookings Institution Press.

Geremia, Maurizio. 2010. "Neutrality, impartiality and independence in Colombia: an ICRC perspective." Humanitarian Exchange Magazine. 45: 4-6.

Good Humanitarian Donorship. 2003. "23 Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship." http://www.goodhumanitariandonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx(검색일: 2014.4.10)

Gordon, Stuart. 2011. "Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan's Hlemand Province." Medford/Somerville, MA: Feinstein International Center, Tufts University.

Governance and Social Development Resource Centre(GSDRC). 2015. "Humanitarian Principles and Humanitarian Assistance." http://www.gsdrc.org/go/topic-guides/international-legal-frameworks-for-humanitarian-action/concepts/-principles-and-legal-provisions/humanitarian-principles-and-humanitarian-assistance(검색일: 2015.1.16)

Harmer, Adele, Abby Stoddard, Kate Toth. 2013. "Aid Worker Security Report 2013 – The New Normal: Coping with the kidnapping threat." Washington, DC: USAID.

Harroff-Tavel, Marion. 2003. "Does it still make sense to be neutral?" Humanitarian Exchange. 25: 2-4.

Hilhorst, Dorothea, and Nadja Schmiemann. 2002. "Humanitarian principles and organisational culture: everyday practice in Me decins Sans Fronti res-Holland." Development in Practice. 12(3-4): 490-500.

Hopgood, Stephen. 2008. "Saying No to Wal-Mart? Money and Morality in Professional Humanitarianism." In Michael Barnett and Thomas G. Weiss(eds.). "Humanitarianism in Question."(pp.98-123). Ithaca, New York: Cornell University Press.

HPG and OCHA. 2012. "Responding to natural disasters: Coordination between national armies, regional organisations, and humanitarian actors in the Asia Pacific Region." Roundtable on Civil-Military Coordination summary note. Bangkok, Thailand, 14 December 2012. http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/events-documents/4999.pdf(검색일: 2015.1.16)

Humanitarian Accountability Partnership(HAP). 2010. "Principles of accountability." http://www.hapinternational.org/pool/files/principles-of-accountability-and-members-poster-english-jan-2010.pdf (검색일: 2015.1.16)

ICRC. 1986. "Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement." Adopted by the 25th International Conference of the Red Cross at Geneva in 1986, amended in 1995 and 2006. https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/statutes-en-a5.pdf(검색일: 2015.1.16)

Inter-Agency Standing Committee(IASC). 2010. "Workshop for Humanitarian Coordinators: International Humanitarian Norms & Principles. Guidance Materials." http://www2.wpro.who.int/internet/files/eha/toolkit/web/Technical%20References/Coordination/International%20Humanitarian%20Norms%20and%20Principles.pdf(검색일: 2015.1.16)

IRIN. 2013. "Humanitarian News and Analysis: The Use and Abuse of Humanitarian Principle." http://www.irinnews.org/fr/report/97502/the-use-and-abuse-of-humanitarian-principle(검색일: 2015.1.16)

Leader, Nicholas. 2000. "The Politics of Principle: the principles of humanitarian action in practice." London: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute.

Mackintosh, Kate. 2000. "The Principles of Humanitarian Action in International Humanitarian Law. Study 4 in: The Politics of Principle: the principles of humanitarian action in practice." London: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute.

McGoldrick, Claudia. 2011. "The future of humanitarian action: an ICRC perspective." International Review of the Red Cross. 93(884): 965-991.

Nickolls, Jo. 2003. "Limits to Neutrality in Iraq." Humanitarian Exchange Magazine. 25: 7-9.

Norwegian Refugee Council(NRC). 2012. "Humanitarian Principles: Q & A." Perspective: Humanitarian and International Affairs Magazine. 2012(4): 38-39.

Overseas Development Institute(ODI). 2007. "Humanitarian advocacy in Darfur: the challenge of neutrality." Humanitarian Policy Group Policy Brief. 28: 1-7.

People In Aid. 2003. "Code of good practice: In the management and support of aid personnel." London: People in Aid.

Pictet, Jean. 1979. "The fundamental principles of the Red Cross." International Review of the Red Cross. 19(210): 130-149.

Plattner, Denise. 1996. "ICRC neutrality and neutrality in humanitarian assistance." International Review of the Red Cross. 36(311): 161-180.

Rieff, David. 2003. "A bed for the night: Humanitarianism in crisis." New York City: Simon and Schuster.

Rieffer-Flanagan, Barbara Ann. 2009. "Is Neutral Humanitarianism Dead? Red Cross Neutrality: Walking the Tightrope of Neutral Humanitarianism." Human Rights Quarterly. 31(4): 888-915.

Rasmussen, Anders Fogh. 2010. Speech: NATO Secretary General Rasmussen, Anders Fogh Strategic Concept Seminar in Helsinki, 2010. http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_61891.htm(검색일: 2015.1.20)

Slim, Hugo and Emanuela-Chiara Gillard. 2013. "Ethical and legal perspective on cross-border humanitarian operations." Humanitarian Exchange Magazine 59: 6-8.

Sphere Project. 2011. "The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response." Warwickshire: Practical Action Publishing.

Stoddard, Abby. 2003. "With Us or Against Us? NGO Neutrality on the Line." Humanitarian Exchange Magazine. 25: 5-7.

Gordon, Stuart. 2011. "Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan's Helmand Province." Feinstein International Center, Tufts University.

Terry, Fiona. 2011. "The International Committee of the Red Cross in Afghanistan: reasserting the neutrality of humanitarian action." International Review of Red Cross. 93(881): 173-188.

The Advanced Training Program on Humanitarian Action(ATHA). 2014. "Humanitarian Principles" http://www.atha.se/content/humanitarian-principles-0(검색일: 2015.1.16.)

Udombana, Nsongurua J. 2005. "When neutrality is a sin: the Darfur crisis and the crisis of humanitarian intervention in Sudan." Human Rights Quarterly. 27(4): 1149-1199.

UN OCHA. 2012. "OCHA on Message: Humanitarian Principles." https://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM-humanitarianprinciples_eng_June12.pdf(검색일: 2015.1.16)

UN. 1991. "Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations." General Assembly Resolution 46/182. New York: UN.

UN. 2004. "Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations." General Assembly Resolution 58/114. New York: UN.

UNHCR. 1950. "The Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees."General Assembly Resolution 428(V) of 14 December 1950. Geneva: UNHCR.

Vagts, Detlev F. 1998. "The Traditional Legal Concept of Neutrality in a Changing Environment." American University International Law Review. 14(1): 83-102.

Vaux, Anthony, and Tony Vaux. 2001. "The selfish altruist: relief work in famine and war." London: Earthscan Publications.

Walker, Peter and Daniel Maxwell. 2008. "Shaping the humanitarian world." Routledge: London and New York.

Walker, Peter. 2004. "What Does it Mean to be a Professional Humanitarian?" http://sites.tufts.edu/jha/archives/73(검색일 2014. 1. 24).

Weller, Marc. 1997. "The Relativity of Humanitarian Neutrality and Impartiality." https://sites.tufts.edu/jha/archives/119(검색일: 2014.1.10)

Wortel, Eva. 2009. "Humanitarians and their moral stance in war: the underlying values." International Review of the Red Cross. 92(876): 779-802.

- Websites

Core Humanitarian Standard http://www.corehumanitarianstandard.org/
Good Humanitarian Donorship(GHD) http://www.goodhumanitariandonorship.org
Governance and Social Development Resource Centre(GSDRC) www.gsdrc.org/
HAP International www.hapinternational.org/
IFRC website http://www.ifrc.org/
The Advanced Training Program on Humanitarian Action(ATHA) http://www.atha.se/
UN OCHA www.unocha.org/

국제개발협력
Journal of International Development Cooperation

평가

양허성 차관의 새로운 증여율 측정방식과 ODA 변화

정우용(KOICA 월드프렌즈본부장)

양허성 차관의 새로운 증여율 측정방식과 ODA 변화

정우용(KOICA 월드프렌즈본부장)

목 차

1. 머리말
2. 새 할인율 적용에 따른 증여율의 변화
3. 새 증여율과 ODA 변화
4. 결론 및 시사점

1. 머리말

최근 OECD 개발원조위원회(DAC) 고위급(HLM)회의(2014.12)에서는 현행 양허성 차관(concessional loans)의 증여율(grant element) 측정방식을 변경하는데 합의하고 이를 반영하여 새롭게 공적개발원조(ODA)의 개념을 정의 내리게 되었다. 특히, 기존 양허성 차관의 해석과 측정방식에 대한 공여국간 이견과 문제점 등이 지난 10여 년 이상 제기되어 오다가 1972년에 설정된 측정방식이 비로소 변경된 것이다.

OECD DAC 회원국 중 11개 국가가 제공하고 있는 양허성 차관은 무상원조와 함께 ODA를 구성하는 주요한 개발재원으로서 매년 1,300억불의 ODA 재원 중 약 300억불이 양허성 차관의 형태로 개도국에 지원되고 있다. 그러나 ODA 통계 보고에 있어 현행 순지출방식의 ODA 계상은 양허성 차관의 원금 상환으로 인한 자금의 흐름(Cash flow)이 왜곡되어 ODA의 정확한 흐름을 측정하기가 어려웠으며, 또한 '양허성의 의미'(concessional in character)를 공여국 또는 수원국 시각에서 각각 달리 해석할 수 있는 점이 존재하여 공여국들 간에도 유상차관의 분담노력이 공정하게 평

가되지 못했다는 비판적 시각이 존재해왔다. 2000년대 들어 프랑스, 독일 등 일부 공여국들이 대부분의 유상원조 공여국과는 달리 기존 증여율 기준율(cut-off rate) 25%를 충족시킬 수 있는 낮은 이자율의 자금을 국제금융시장에서 차입하여 (unsubsidized loans) 개도국에 ODA 차관형태로 재 대출이 가능해지게 되었다.[1] 따라서 그러한 비보조(unsubsidized) 차관도 모두 무상원조와 같이 ODA로 취급되어 유상공여국간 그리고 무유상 공여국간 비용분담에 있어서 형평성의 문제가 제기되어 왔다. 또한 차관 공여국들은 저소득국에 대한 상환리스크 때문에 고소득국 위주의 차관공여로 쏠리는 현상을 보여 왔다. 무유상원조의 적절한 비중을 유지하기 위하여 DAC는 ODA 전체에 대한 증여율 수준을 86% 이상을 권고하고 있으나 이를 준수하지 않은 공여국에 대해서는 실질적인 제재조치는 할 수 없는 상황이다.[2] RichardManning 전 DAC의장은 금번 회의 결정에 앞서 비보조 경성차관 제공을 억제하고 저소득국에 더 많은 원조가 무상과 고양허성차관 형태로 가도록 촉구하면서 그렇지 않을 경우 Post-2015 이후 원조방향이 잘못된 방향으로 갈 것이라고 경고한 바 있다(Manning: 2014).

그간 많은 논의 끝에 공여국간 의견일치를 보인 금번의 양허성 차관의 측정방식의 변경은 정체내지 감소되고 있는 ODA에 대한 올바른 방향의 비용분담의 유인(Incentive)을 제공하려는 시도로 보인다. 금번 회의 결과로 양허성 계산 시 상환액의 현재가치 산정에 가장 탄력적으로 영향을 미치는 중요 변수인 할인율은 공여국의 차관제공 비용과 개도국에 대한 대출위험을 감안한 할인율을 개도국 소득그룹별 10% 이하로 적용하여 축소 조정하게 되었다. 또한 이러한 할인율 적용으로 인한 ODA 적용 기준율을 초과하는 증여율만을 차관의 ODA로 인정하였고, 전체 ODA는 이러한 차관의 증여율과 무상원조를 합한 '증여치(grant equivalent)'를 ODA와 동일한 액수로 계상토록 하였다. 따라서 무상원조의 비중이 높을수록 그리고 차관의 양허성이 높을수록 더 ODA로 산정되게 되었다. 여기서 기존방식으로는 기준율이상의 양허성

1) 예를 들면 약 2%의 이자율을 가진 10년 만기 채권을 차입하여 4.75% 이자율을 가진 거치기간 없는 15년 상환의 차관으로 재대출하면 기존의 증여율 기준을 충족시킬 수 있다. 실제로 2011 및 2012년에 EU, 프랑스, 및 독일은 비보조차관을 양허성 ODA차관으로 포함하여 보고하였다(Colin: 2014).

2) 차관의 비중이 50%인 경우 86%의 증여율을 충족시키기 위해서는 차관의 증여율이 최소한 72%가 되어야하는데 2010년 프랑스의 경우 86%를 충족시키지 못했다(DCD/DAC(2013)2).

개발차관은 모두 ODA로 인정을 받았으나 새로운 방식으로 산출된 기준율 이하의 금액은 비 ODA TOSD(지속가능한 개발을 위한 총 공적지원)로 기록되며 개발차관 액수 전부(face value)는 TOSD로 나타나게 된다(OECD/DAC/STAT(2014) 1).

금번 이러한 측정방식의 변경합의를 DAC Solheim 의장은 '커다란 진전이고 이제 모든 사람이 행복하다'라고 표현하고 있는데(Hinchberger: 2014) 기본적으로 보다 객관적이고 공정하게 공여국들의 비용분담 노력을 반영하려는 시도로 이해된다. 금번 합의사항이 양허성 산출방법 변경이라는 다소 기술적인 사항을 포함하고 있기는 하나 42년 만에 ODA 정의가 수정되는 중요한 역사적인 사건이라고 판단되며 이하에서는 금번 양허성 차관의 증여율 측정방식 변경에 따른 ODA 변화와 시사점을 살펴보고자 한다.

2. 새 할인율 적용에 따른 증여율의 변화

기존 유상원조 양허성 측정방식은 공여국의 비용에 비하여 과다하게 계상되어왔다는 지적을 받아왔다. 특히 10%의 할인율 적용은 공여국의 자본기회비용에 비하여 너무 높게 책정되어있어서 양허성이 과도하게 높게 산출되어왔다. 양허성 차관 상환액의 현재가치 산정시 적용되는 할인율은 통상적으로 자본의 기회비용을 의미하며 따라서 국가별로 차이가 나기 마련이다. 공여국과 수원국의 할인율도 차이가 나는데 공여국의 자본기회 비용이 수원국보다 낮다고 보기 때문에 차관제공이 원조로서의 근거를 지닌다. 원조의 질 측정 시 차관의 양허성이 높을수록 그리고 무상원조의 비율이 높을수록 원조의 질이 높아지는데[3] 같은 액수의 원조를 제공한다 할지라도 ODA차관을 제공하는 국가는 무상원조(증여율 100%)를 제공하는 국가보다 원조의 질이 낮게 평가는 받겠지만 실질적으로 비용부담은 적게 된다.

앞서 언급하였듯이 기존의 양허성 산정은 양허성 기준율 25%이상의 차관액 전부를 ODA로 인정하였고 10%의 할인율 역시 현 국제이자율 수준을 감안시 너무 높게 책정되어 상환액의 현재가치를 너무 낮게 산정함으로써 증여율을 과대하게 높여놓았다.[4] 또한 현행 순지출방식의 ODA 계상방식은 이자상환은 미 고려하고 원금상환만

3) 참고로 타이드(tied)원조는 양허성을 상쇄시켜 원조의 실질가치를 감소시키므로 원조의 질을 저하시킨다.

net으로 처리하여 이 또한 ODA 수준을 높게 만들었다. 이러한 이자 미상환 처리로 인하여 매년 약 50억불이나 많게 (순)ODA가 계상되었다(Tew: 2013).

이러한 문제점들을 감안하여 기존 유상원조의 양허성 측정방식인 10%의 할인율 및 25%의 ODA 기준율 적용을 변경하여 개도국 소득그룹별로 할인율을 달리 적용하고 그에 따른 ODA 인정율을 각각 달리하였다. 또 기준율(25%) 이상의 양허성차관액 전부에 대한 ODA 인정 계상에서 금번에 별도로 기준율을 넘는 증여율만을 ODA로 인정하게 되었다. 위험조정증여치(risk adjusted grant equivalent) 방식으로 변경하여 적용되는 할인율을 IMF 이자율(현 5%)[5]에 국가그룹별로 디폴트 위험[6]을 감안한위험조정율(risk-adjusted discount rate)을 더하는 방식으로 하여 고중소득국(UMIC) 6%(+1%), 저중소득국(LMIC) 7%(+2%), 최빈국(LDC) 및 기타저소득국(OLIC) 9%(+4%)의 새 할인율을 적용하게 되었다. 단, 10% 이하의 할인율 적용으로 증여율은 상대적으로 낮아지게 되나 ODA로 계상될 수 있는 기준율을 UMIC 10%, LMIC 15%, LDC 45%로 새로이 정하였다. 할인율의 축소조정은 공여국간 공감을 얻은 상태이었으나 할인율 결정수준에 대해서는 의견 일치가 쉽지 않은 부분이었다. OECD의 공적지원수출금융협약(arrangement on officially supported export credits)하 양허성 수준(concessionality level)을 측정하는데 사용되는 보다 현실적인 차별할인율(DDRs: Differentiated Discount Rates)[7]을 적용하자는 논의도 있었고 (DCD/DAC(2013) 2) 위험조정율 보다는 위험면제율(Risk-free rate)을 적용하자는 주장도 있었다(ONE, 2014). 위험조정율을 적용하면 공여국이 더 많은 ODA로 기록하기 위하여 채무상환이 어려울 수 있는 즉 위험리스크가 큰 저소득국에 오히려 차관을 더 제공하려고 하기 때문이고 또 현 ODA 보고 시스템 하에서는 디폴트 발생시 채무면제를 ODA로 인정해주고 있어서 이중계상이 될 수 있기 때문이다.

4) 또한 기존의 양허성산출방식에는 차관 상환에 실질적으로 영향을 미치는 물가상승이나 환율변동을 감안하고 있지 않는 문제점도 있다. 공여국의 인플레이션과 환율하락 발생시 실질 증여율이 상승하는 효과를 가진다(정우용: 2006 참조).
5) IMF는 10%보다 훨씬 낮은 개별 공여국별 할인율을 적용하여오다가 2013년 저소득국(LICs)에 대해 5%로 단일화하고 증여율 기준율을 35%로 정하였다.
6) 디폴트 위험 또는 크레딧 위험은 공여국의 금융비용에 추가되는 재원으로 반영된다.
7) DDRs은 평균 상업참고금리(CIRR: Commercial Interest Reference Rate)에 마진을 합한 것으로 국가별로 매년 다르며 최근 5%이하의 수준을 보이고 있다.

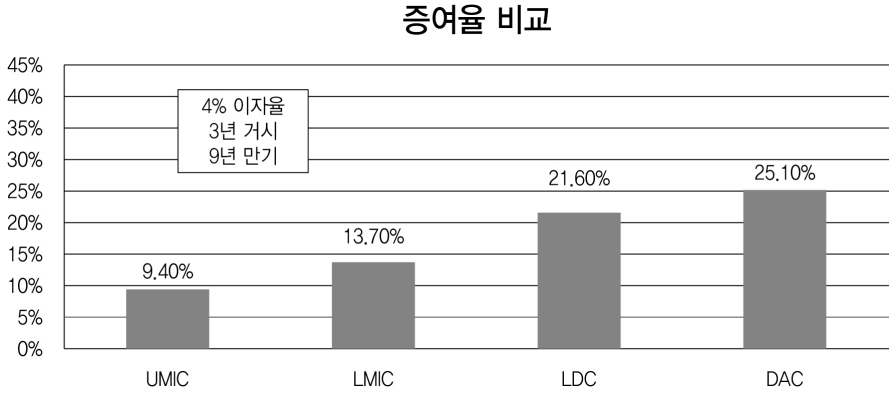
결국 논의의 결과 IMF의 할인율(5%)에 소득그룹별 위험 프리미엄을 결합하여 새 할인율이 결정되었다. 금번의 새로운 시스템 하에서는 소득이 낮은 국가일수록 높은 할인율이 적용되어 증여율을 높일 수 있고 동일한 차관일지라도 소득이 높은 국가보다는 낮은 국가에 공여되면 더 많은 ODA로 기록될 수 있다. 증여치에 대한 개념은 일찍이 세계은행의 Leipziger(1983)가 주창하였는데 위와 같은 유상원조 측정의 문제점을 제기하여 양허성 기준율 이상의 증여 율만을 무상원조와 포함하여 ODA로 계상하자고 주장한 바 있다. 무상비중을 늘리거나 또는 차관의 양허성을 증가함으로써 전체적인 증여율을 개선할 수 있고 따라서 ODA 자체도 규모가 증대될 수 있다.

이러한 양허성차관의 증여율 측정 방식변경으로 10%이하의 할인율 적용은 단기적으로는 기존 ODA포함액의 하락이 불가피하나, 소득수준이 낮은 그룹에 대한 지원일수록 양허성이 증가하여 상대적으로 이러한 나라들에 대한 ODA 제공을 보다 유도하는 효과를 가진다고 볼 수 있다.

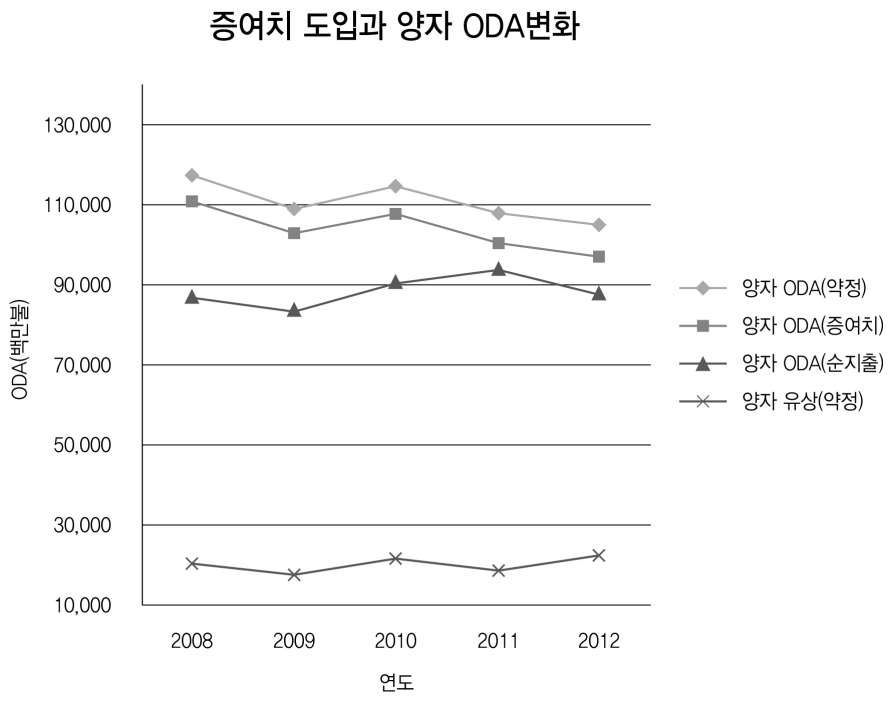
3. 새 증여율과 ODA 변화

새로운 증여율 산정방법 도입은 외형상 ODA 규모 변화에도 영향을 미친다. 우선 기존 양허성 산출조건과 비교하여 새 기준율 적용 시 양허성 조건의 개선효과가 발생된다고 볼 수 있다. 기존 양허성 기준율과 동일한 지원조건일 때 새 증여율이 UMIC, LMIC, LDC 모두 각각의 기준율에 못 미쳐 ODA로 인정되지 못하게 되었다. 예컨대 기존 최소한의 증여율 기준율을 상회하는 조건(25.1%)의 차관(예; 4% 이자율, 3년 거치, 9년 만기)을 소득그룹별 적용할 때 새로운 할인율(6%, 7%, 9%) 적용방식에 따르면 증여율이 UMIC는 9.4%, LMIC는 13.7%, LDC는 21.6%에 불과하여 각각 새로운 기준율에 못 미쳐(10%, 15%, 45%) 모두 ODA로 불인정된다(하단 그래프 참조). 따라서 새 증여율 산정방식 기준에 따르면 기존의 지원조건보다 더 개선하여야만 ODA로 인정받을 수있게 되었다. 예컨대 이자율을 1% 추가로 낮추면 UMIC와 LMIC는 증여율이 각각 14%, 18%로 높아져 ODA를 충족시키지만 LDC는 증여율이 26%밖에 안 되어 여타 조건(거치 및 만기)을 훨씬 더 개선하여야 한다.[8)]

8) 거치 및 만기를 각각 5년 및 25년으로 늘리면 증여율이 기준율을 갓 넘긴 45.4%에 달하여 ODA조건을 충족시킨다.



한편, 증여치 개념 도입으로 인한 ODA 변화를 살펴보면 당해 연도의 약정기준시의 ODA 수준과 순지출시 ODA 수준을 비교하여 ODA 증감 효과유무를 알아볼 수 있다. 단, 자료제약으로 소득그룹별 할인율을 적용하지 못하고 기존 통계치의 할인율(10%)을 사용하였고 약정기준은 약정 시 증여치가 산출되고 통계적으로 보고가 이루어진다고 보았다. 최근 5년 간(2008~2012) DAC 전체의 양자 ODA(약정기준)는 1,170억불수준에서 1,050억불수준으로, 그리고 양자 증여율도 67% 수준에서 64% 수준으로 하락하고 있는 추세이며 유상 ODA는 약 200억불 수준에서 다소 늘어나고 있는 추세이다. DAC 전체의 양자 ODA(약정기준)와 순지출 ODA 규모를 할인율을 10%로 하여 증여치 도입 시의 차이를 살펴보았을 때 아래 그래프에서 보는 바와 같이 ODA 증여치가 순지출 ODA보다 큰 흐름을 보이고 있다. 새로운 ODA 산출방식에 따라 증여치는 약정 ODA보다 당연히 적은 수준을 보이고 있으나 원금상환을 반영하는 순지출 ODA보다는 9%~27% 이상 높은 수준을 나타내고 있다. 즉 새로운 증여율 계산방법 도입으로 적용되는 ODA 증여치가 할인율 하락으로 인하여 자연히 감소하게 되나 순지출 기준과 비교하면 그래도 높은 수준을 보이는 바, 순지출 ODA의 채무상환효과를 상회하는 결과로 볼 수 있다. 이러한 ODA의 증대효과는 향후 양허성차관의 급격한 감소가 발생하지 않는 한 계속될 것으로 예상된다.



출처: 2014 숫자로 보는 ODA, 한국수출입은행, OECD DAC Table 22.

주요 양자원조 차관공여국에 대한 증여치 도입 전후의 ODA 규모 변화 정도를 살펴보면(〈표 1〉 참조)할인율을 10%로 할 때[9] 2012년 기준 양자 ODA(약정)는 DAC전체로는 8,045백만 불(7.7%)의 ODA가 감소되나(105,092백만불-97,047백만 불) 현행 ODA 산출방식의 순지출 기준으로는 8,473백만 불(9.6%)이 더 증가하게 된다(97,047백만 불-88,574백만 불). 특히 유상원조를 많이 제공하고 증여율이 낮은 프랑스와 독일의 경우 ODA 증여치가 상대적으로 크게 하락하게 되나(각각 26.6%, 17.2%) 현 순지출 기준으로는 오히려 ODA가 각각 5.5%(440백만 불), 18.2%(1,562백만 불)가 증가하는 모습을 보인다. 전술한 바와 같이 증여율이 낮은 프랑스와 독일은 이자율이 각각 2.7%, 2.2%로 DAC 회원국 중 가장 높고(DAC평균은 1.5%) 비 양허성차관을 제공하는 IBRD의 가장 높은 이자율이 2.8%(2011년)인 점과 비교되어 비보조(unsubsidized)차관 제공국이라는 비판을 받아왔다. 반면, 증여율이 높은 이태리나 한국의 경우 ODA 증여치가 상대적으로 소폭 하락하여 각각 19백만불(2.2%), 134백

9) 마찬가지로 자료 제약으로 양자 ODA증여치 산출에 기존 10%의 할인율을 일괄 적용하였다.

만 불(7.6%) 하락에 그치고 있으나, 순지출 ODA와의 비교 시에는 ODA 증여치가 각각 209백만 불(33.5%), 436백만 불(36.9%)의 상승효과를 나타내고 있다. DAC 전체로는 ODA 증여치가 8,473백만 불(9.6%)의 ODA 증액 효과를 보이고 있다. 따라서 ODA 증여치 도입으로 인하여 현행 순지출 기준의 ODA 실적보다는 외형적으로는 증액되는 효과가 발생된다고 볼 수 있다.

<표 1> 증여치 도입과 주요 차관공여국의 양자 ODA 변화(2012년)

(단위: 백만 불, %)

	양자ODA(A) (약정기준)	유상ODA (양자)	양자증여율 (10%할인율)	**양자ODA(B) (증여치)**	증감(A-B)	양자ODA(C) (순지출기준)	증감(B-C)
호주	4,662	43	80.6	**4,654**	-8	4,550	104
벨기에	1,343	38	83.3	**1,337**	-6	1,433	-96
프랑스	11,399	5,784	47.6	**8,368**	-3,031	7,928	440
독일	12,253	3,873	45.6	**10,146**	-2,107	8,584	1,562
이태리	852	224	91.6	**833**	-19	624	209
일본	17,270	10,304	75.9	**14,787**	-2,483	6,402	8,385
한국	1,753	1,111	87.9	**1,619**	-134	1,183	436
포르투갈	402	281	65.1	**304**	-98	397	-93
DAC	105,092	22,472	64.2	**97,047**	-8,045	88,574	8,473

출처: 2014 숫자로 보는 ODA, 한국수출입은행, OECD DAC Table 22.

우리나라의 EDCF차관의 경우 변경된 증여율 산정방식을 적용하여 소득 국가군에 따라 할인율을 달리 적용하여 조정된 증여율과 이에 따른 차관 조정액을 산출하여 보았다(〈표 2〉 참조). 2013년 승인된 베트남 등 중저소득국 7국 13개 사업과 르완다 등 최빈국 6국 8개 사업 총 21개 사업에 대한 차관액은 모두 기존보다 낮은 할인율 적용으로 자연히 조정 차관액보다 적게 된다. 당초 차관액보다 221억 불(1,200백만 불-979백만 불)이 감소(18.4%)하게 된다. 그러나 21개 사업 모두의 조정 증여율이 각각의 기준율보다 높아 ODA로 다 인정이 된다. 따라서 단기적으로 동일한 ODA 수준을 유지하려면 무상으로 부족분을 보충하여야 한다. 또한 그룹별로 볼 때 LMIC보다 LDC에 더 높은 증여율이 적용됨에 따라 조정 차관액이 LMIC는 23.7%(161백만

불) 감소하고 LDC는 11.4%(59백만 불)감소하는데 그치고 있으므로 조정 차관액의 감소폭을 축소하기 위해서는 소득수준이 높은 국가군보다는 저소득국가에 더 지원을 할 필요가 있다.

<표 2> EDCF 증여율 변화(2013년 승인기준)

(단위: 백만 불, %)

국가 (그룹) *	사업명	차관액	증여율	조정 증여율**	조정 차관액
르완다 (LDC)	르완다 국립대학교 건립사업	51.25	91.00	88.55	45.38
모잠비크 (LDC)	마푸토 위생매립장 건립사업	48.62	91.00	88.55	43.05
	남풀라-나메틸 도로 건설사업	75.44	91.00	88.55	66.80
미얀마 (LDC)	500kV Taungoo-Kamanat 송전망 구축사업	100.00	91.00	88.55	88.55
	IT 인프라네트워크 구축사업	55.87	91.00	88.55	49.47
베트남 (LMIC)	기후변화대응 프로그램(2차)	20.00	74.67	61.57	12.31
	국립이비인후과병원 의료기자재 공급사업	19.00	84.34	73.73	14.01
	하노이약학대학 건립사업	45.00	86.69	76.99	34.65
	티엔탄 상수도사업(2차)(보충)	15.00	86.69	76.99	11.55
	베트남 흥하교량 건설사업	117.00	86.69	76.99	90.08
스리랑카 (LMIC)	데두루 오야 상수도 사업	58.16	86.24	76.43	44.45
	루완웰라 상수도 사업	20.53	86.24	76.43	15.69
에티오피아 (LDC)	모조-하와사 고속도로 건설사업 - Phase 1(Lot 2) 메키-주웨이 구간	100.00	91.00	88.55	88.55
온두라스 (LMIC)	농촌 태양광 전력화사업	44.75	87.59	78.13	34.96
우즈베키스탄 (LMIC)	국립아동병원 건립사업	102.85	87.50	76.99	79.18
인도네시아 (LMIC)	바탐 하수처리시설 구축사업	50.00	86.35	76.43	38.22
	경찰청 고속순시선 공급사업	35.00	86.28	76.43	26.75

국가 (그룹) *	사업명	차관액	증여율	조정 증여율**	조정 차관액
잠비아 (LDC)	공공안전정보화 시스템 구축사업	41.53	91.00	88.55	36.77
카메룬 (LMIC)	가루아 종합병원 건립사업	57.46	86.69	76.99	44.24
캄보디아 (LDC)	다운트리댐 개발사업	46.70	91.01	88.55	41.35
필리핀 (LMIC)	팜팡가 지역 통합재난위험감축 및 기후변화적응	96.05	86.24	76.43	73.41
소계	**21건**	**1,200.21**			979.44

* 소득별 그룹구분은 2014,2015,2016년 기준(DAC List of ODA Recipients).
** 연 2회(6개월) 원금균등상환기준으로 산출.
출처: 수출입은행 대외경제협력기금 업무통계자료 http://www.edcfkorea.go.kr/edcf/info/statis/report.jsp.

4. 결론 및 시사점

원조차관의 양허성 측정과 적용에 대한 문제점이 DAC 공여국간 오랫동안 제기되어오다가 최근 DAC 고위급회의에서 새로운 양허성 산출방법과 ODA 정의가 변경토록 합의되었다. 기본적으로 금번의 양허성 측정방식의 변경의 목적은 ODA 계상에 있어 유상보다는 무상의 비중을 더 크게 하고, ODA에 더 계상될 수 있는 높은 양허성차관 제공을 유인하도록 하고, 그리고 고소득국보다는 가능한 저소득국에 대한 높은 양허성을 제공토록 하려는 것이라고 볼 수 있다. 그럼으로써 DAC의 무상원조국들과 비교하여 유상원조국들의 원조분담을 공정하게 측정하고 반영할 수 있을 것으로 보인다.

금번 새로이 개정된 증여율 산정방식으로 특히 낮아진 할인율의 적용으로 자연히 대상 ODA보다는 ODA 증여치(grant equivalent)가 축소되는 모습을 보인다. 따라서 공여국의 유상원조가 증가할 경우 단기적으로는 ODA는 감소되고, 정체 내지 감소할 경우 ODA는 증가하는 모습을 보일 것이다. 그러나 중장기적으로는 순지출시 차관의 원리금을 차감할 필요가 없기 때문에 약정시의 ODA 수준은 증액되는 모습을 보일 것이다. 이는 ODA 증여치의 수준이 할인율 하락으로 인한 증여율 감소에도 불구하

고 순지출 기준시의 상환효과로 인한 수준보다 크기 때문이라고 볼 수 있다. Post-2015이후 ODA 0.7% 양적달성 목표와 관련하여 금번의 ODA 증여치 개념의 도입은 별도의 추가적인 재원 투입 없이 ODA 증대효과를 가져다줄 것으로 보인다. 이러한 ODA의 증대효과는 향후 양허성차관의 급격한 감소가 발생하지 않는 한 계속될 것으로 예상된다.

한편, 각 소득그룹별 적용 할인율이 하락되어 동일한 증여율을 유지하기 위해서는 기존방식의 지원조건보다는 보다 더 양허성이 증가되는 지원조건이 필요하고 따라서 양허성은 전보다 더 개선되는 효과를 나타낼 것으로 보인다. 특히 고소득국에 대한 적용 할인율이 상대적으로 작으므로 차관 공여국들은 저소득국 등에의 차관을 더 증가하여 ODA 규모를 증대시키려할 것이다.

우리나라의 양허성차관인 EDCF의 경우 높은 양허성을 보이지만 새로 개정된 증여율 기준율 적용으로 인하여 단기적으로는 ODA가 하락하는 효과를 가지게 된다. 따라서 동일수준이상의 ODA 유지를 위해서는 무상으로 보충을 하여야 하며 상대적으로 소득수준이 높은 그룹보다는 LDC등 하위소득그룹에 대한 지원강화가 양허성을 증가시켜 ODA 수준을 덜 하락시키게 된다.

금번에 원칙적으로 합의된 양허성 차관의 새로운 측정방법과 적용, 그리고 ODA 통계 보고 등은 2015년 말까지 그 구체적 방안이 마련될 것으로 보인다. 특히 양허성 원조의 양적 질적 수준을 저하시키지 않으면서 공여국간 공평한 비용분담을 유인하는(incentives) 합리적인 보고체계가 도입되리라고 본다. Post-2015이후 개발재원 확충 방안과 관련하여 지속가능한 ODA 지원을 통한 국제사회에의 우리의 기여가 DAC의 금번 개혁방안을 통해 지속적으로 향상될 수 있도록 하는 전략마련이 필요할 것으로 본다.

참고문헌

정우용(2006), 양허성 원조차관(aid loans) 제공의 실질비용과 제약요인, 국제개발협력. 2006년 제2호(2006. 7) pp.35-46

한국수출입은행(2014), 2014 숫자로 보는 ODA

한국수출입은행(2014), 대외경제협력기금 업무통계자료, http://www.edcfkorea.go.kr/edcf/info/statis/report.jsp

Colin, S.(2014), A Matter of High Interest, EURODAD, http://www.eurodad.org/files/pdf/52dfd0d16a841.pdf

DCD/DAC(2013)2, Loan Concessionality in DAC Statistics, http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2013)2&docLanguage=En

DCD/DAC/STAT(2014) 1, Modernising the Reporting on ODA Loans -Risk-Adjusted Grant Equivalents and Other Approches, http://www.oecd.org/dac/externalfinancingfordevelopment/documentupload/DCD_DAC_STAT_2014_1_ENG.pdf

Hinchberger, B(2014), OECD-DAC reaches compromise on concessional loans,.

Leipziger, D(1983), Lending Versus Giving: The Economics of Foreign Assistance, WorldDevelopment,Vol.11,No.4.pp.329-335

Manning, R(2014), Helping the Poor or Cooking the Books: How Concessional is Concessional aid?,

OECD(2014) Development Cooperation Report

ONE(2014), The 2014 Data Report: Fighting Poverty and Financing Africa's Future, http://one_org_international.s3.amazonaws.com/international/media/international/2014/10/One_DATA_Report-2014-9-19-14-RGB.pdf

Tew, R(2013), ODA Loans: Investments to End Poverty discussion paper, Development Initiatives, http://devinit.org/wp-content/uploads/2013/09/ODA_loans_discussion_ paper3.pdf

IV

KOICA 개발협력 자료 이용

1. 한국국제협력단(KOICA) ODA 도서관

2. KOICA ODA도서관 2015년도 해외학술저널 구독 목록

3. KOICA 2014년 12월 ~ 2015년 2월 발간물 목록

4. KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용

5. 『국제개발협력』 원고 기고 방법

한국국제협력단(KOICA) ODA 도서관

한국국제협력단 ODA 도서관은 국제개발협력 및 개발도상국 관련 전문도서, 정기간행물, 보고서 등을 수집· 정리하여 국제개발협력사업에 대한 국민의 이해를 높이고, 개발도상국과의 우호협력적 관계 발전에 기여하기 위하여 공적개발원조(Official Development Assistance; ODA) 관련 자료에 중점을 두고 운영·관리 하고 있습니다.

ODA도서관은 개가제로서 누구나 자유로이 이용 가능 하시며 자료보유현황 및 열람시간, 자료 열람 방법 및 이용범위, 자료검색, 자료 이용문의는 아래와 같습니다.

1. 자료보유 현황(2015년 2월 현재)

· 한국국제협력단 발간 보고서: 8,668권

· 국내/국외 학술DB: 13종

※ 구독목록은 'KOICA ODA 도서관 2015년도 학술DB(국내/국외) 구독 목록'을 확인하시기 바랍니다.

· 도서: 33,648권

· 비 도서자료: 1,640점

2. 자료 열람시간

구분	시간	비고
평일(월~금)	09:00~18:00	점심시간 11:50~12:50 제외 토요일 및 공휴일 휴관

3. 자료 열람 방법 및 이용범위

· 직원: 열람, 대출, 복사 가능

· 외부이용자: 열람, 복사 가능

(단, 자료 복사는 저작권을 침해하지 않는 범위 안에서 가능하며, 한국국제협력단 발간 원문 공개파일은 외부이용자 모두 열람 및 출력 가능)

4. 자료 검색

· KOICA 홈페이지(http://www.koica.go.kr) → ODA 도서관

· KOICA ODA 도서관 홈페이지(http://lib.koica.go.kr)

5. 자료 이용문의

· 전화: 031-7400-618, 619

· 이메일: library@koica.go.kr

KOICA ODA 도서관 2015년도 해외학술저널 구독 목록

학술DB 통합검색은 ODA도서관 → 자료검색 → '학술DB' 부분에서 이용 할 수 있습니다.

번호	DB명	내용	비고
1	KISS 한국학술정보 논문검색서비스 Koreanstudies Information Service System 한국학술정보	국내 학회지, 학위논문 원문검색시스템으로 1,299개 학술기관의 학술지 및 논문들을 창간호부터 최근호까지 원문과 서지정보를 제공	단내에서 원문 이용 가능
2	DBpia 누리미디어	국내 학회, 협회 및 출판사 367개 기관에서 발행하는 정기간행물 1,837여종의 원문과 서지정보를 제공	단내에서 원문 이용 가능
3	Academic Search Premier EBSCOhost ASP	ASP(Academic Search Premier) 예술, 문학, 철학, 역사, 교육학, 행정학, 법학, 사회학, 심리학 등 인문사회과학을 비롯하여 생물, 환경, 수학, 물리, 화학, 지리, 컴퓨터, 전기, 전자, 토목공학, 재료공학, 의학 등 광범위한 다 학문분야(Multi-disciplinary) 원문 데이터베이스 학문 전 분야에 걸친 14,100여종의 해외 학술저널 색인, 초록정보를 바탕으로 그 중 4,800여종의 저널에 대한 원문 제공	단내에서 원문 이용 가능
4	Business Source Premier EBSCOhost BSP	BSP(Business Source Premier) 비즈니스 분야 연구정보원으로서 경영/경제/회계/금융/무역/행정 등 비즈니스 전반의 2,200여종의 학술저널 및 매거진을 비롯한 23,000여종의 출판물에 대한 원문 제공 전 세계 200여 국가 1,000여종의 국가보고서를 비롯하여 5,600여종의 산업보고 서, 시장보고서, Case Studies, Company Profiles등 폭넓은 연구정보 수록	단내에서 원문 이용 가능
5	JSTOR JSTOR	주요 학술저널의 현재 및 과거자료에 대한 Archive 자료를 제공하며 최근 1~2년 전까지의 논문 원문을 이용할 수있는 학술지 데이터베이스 JSTOR 전체 옵션 중 'Art & Science Ⅶ(256종)', Business Ⅰ(69종), Business Ⅱ (83종)에 대한 학술지 원문 제공	단내에서 원문 이용 가능

번호	DB명	내용	비고
6	 ScienceDirect (World Development Journal)	Elsevier 발행 자료인 ‘World Development’ 저널 원문 기사 제공 2011년 Vol. 39, no. 1 부터 이용가능	단내에서 원문 이용 가능
7	Taylor & Francis Online Taylor and Francis	Taylor & Francis 발간 저널 중 SSH(Social Science & Humanities) 분야의 1,196종 저널 원문 제공	단내에서 원문 이용 가능
8	Wiley Online Library Wiley Online Library	Wiley 발간 저널 중 SSH(Social Science & Humanities) 분야의 436종 저널 원문제공	단내에서 원문 이용 가능
9	IMF eLIBRARY IMF eLibrary	IMF 발간물 온라인 서비스로 ‘Books and Analytical Papers’, ‘Periodicals and Reports’, 등을 이용할 수 있으며, IMF ‘Statistics Collection’ 부분을 통해 International Financial Statistics(IFS), Government Finance Statistics(GFS) 등 통계자료 제공	단내에서 원문 이용 가능
10	OECD iLibrary OECD iLibrary	OECD Publishing에서 발행하는 단행본, 정기간행물, 통계자료 원문 구독 OECD Books(17종), Papers(16종), Statistics(34종), IEA Statistics(10종) 원문 제공	단내에서 원문 이용 가능
11	eLibrary World Bank e-Library	World Bank에서 출판한 에너지, 국제, 사회, 경제개발에 관련 Books, Reports, Working Paper, Documents의 원문 제공	단내에서 원문 이용 가능
12	OECD OECD OLIS Net	OECD의 보고서, 출판물, 통계, 회의자료 등 주요 자료를 OECD 회원국 중 입증된 기관에게만 제공	
13	The Economist Intelligence Unit EIU Country Reports	EIU사에서 제공하는 국가별 경제, 정치, 국가 기본정보 및 분석 리포팅 서비스. 도서관에서 구독하는 국가에 한해서만 열람가능	로그인 후 이용

KOICA 2014년 12월 ~ 2015년 2월 발간물 목록

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
1	미얀마 한따와디 공항인근 및 양곤주 남서부 지역개발 마스터플랜 수립사업 실시협의 결과보고서 2015.1	녹색환경 산업팀	2015	한국국제 협력단
2	미얀마 개발연구원(MDI) 설립사업 실시협의 결과보고서 2014.10	동남아시아 1팀	2014	한국국제 협력단
3	미얀마 법령정보시스템 구축 사업 실시협의 결과보고서 2015.1	동남아시아 1팀	2015	한국국제 협력단
4	인도네시아 전자정부 컨설팅 및 시범시스템 구축사업(2016-2020) 사전조사 결과보고서 2014.12	동남아시아 2팀	2014	한국국제 협력단
5	필리핀 카비테 공중보건 및 결핵관리 역량강화사업 종료평가 결과보고서 2014.12	동남아시아 2팀	2014	한국국제 협력단
6	인도네시아 광해실태조사 및 시범복구사업 실시협의 결과보고서 2014.4	동남아시아 2팀	2014	한국국제 협력단
7	동티모르 수산업 교육훈련센터 지원사업 실시협의 결과보고서 2014.9	동남아시아 2팀	2014	한국국제 협력단
8	동티모르 아이나로주 모성보건 개선사업 실시협의 결과보고서 2014.12	동남아시아 2팀	2014	한국국제 협력단
9	동티모르 WFP 모자보건 영양개선사업 사업형성조사 결과보고서 2014.3	동남아시아 2팀	2014	한국국제 협력단
10	인도네시아 국가도로통합데이터센터 마스터플랜 수립 및 시범시스템 구축 실시협의 결과보고서 2014.4	동남아시아 2팀	2014	한국국제 협력단
11	동티모르 WFP 모자보건 영양개선사업 실시협의 결과보고서 2015.1	동남아시아 2팀	2015	한국국제 협력단
12	(2013년도)민관협력사업 종료평가 종합보고서 2014.12	민관협력실	2014	한국국제 협력단
13	DAK(Development Alliance Korea) 가이드라인: 기업과 시민사회 중심으로	민관협력실	2014	한국국제 협력단
14	아프리카지역 보건분야 협력방안 연구 시리즈. 6, 우간다 사례	서아프리카팀	2014	한국국제 협력단
15	아프리카지역 보건분야 협력방안 연구 시리즈. 7, 카메룬 사례	서아프리카팀	2014	한국국제 협력단
16	아프리카지역 보건분야 협력방안 연구 시리즈. 8, DR 콩고 사례	서아프리카팀	2014	한국국제 협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
17	아프리카지역 보건분야 협력방안 연구 시리즈. 3, 르완다 사례	서아프리카팀	2014	한국국제협력단
18	아프리카지역 보건분야 협력방안 연구 시리즈. 9, 총괄 보고서	서아프리카팀	2014	한국국제협력단
19	아프리카지역 보건분야 협력방안 연구 시리즈. 1, 가나 사례	서아프리카팀	2014	한국국제협력단
20	아프리카지역 보건분야 협력방안 연구 시리즈. 2, 나이지리아 사례	서아프리카팀	2014	한국국제협력단
21	아프리카지역 보건분야 협력방안 연구 시리즈. 4, 모잠비크 사례	서아프리카팀	2014	한국국제협력단
22	아프리카지역 보건분야 협력방안 연구 시리즈. 5, 에티오피아 사례	서아프리카팀	2014	한국국제협력단
23	KOICA 석사학위과정 가이드라인 2014.10	역량개발사업팀	2014	한국국제협력단
24	글로벌연수(CIAT 프로그램) 길라잡이 2014.5	역량개발총괄팀	2014	한국국제협력단
25	2년간의 동행, 그 아름다운 도전: 2013년 귀국단원 우수 최종보고서	월드프렌즈운영팀	2014	한국국제협력단
26	행복한 나눔으로 싹트는 희망의 씨앗: 제9회 대한민국해외봉사상 수상자 활동수기집	월드프렌즈운영팀	2014	한국국제협력단
27	아름다운 탄생 위대한 탄생: KOICA 해외봉사단원 활동경험담	월드프렌즈운영팀	2014	한국국제협력단
28	엘살바도르 치안강화를 위한 차량 자동인식 시스템 구축사업(2014-2016/366만불) 2차 사전조사 결과보고서 2014.10	중남미팀	2014	한국국제협력단
29	중동 분쟁지역(이라크, 팔레스타인) 안전관리매뉴얼 2014.9	중동중앙아팀	2014	한국국제협력단
30	우즈베키스탄 표준청 국제동등성 확보 지원 및 통합시스템 구축사업 실시협의 결과보고서 2014.8	중동중앙아팀	2014	한국국제협력단
31	우즈베키스탄 타슈켄트 정보통신대학교(TUIT) ICT 역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2014.8	중동중앙아팀	2014	한국국제협력단
32	EX-post Evaluation Report on the Project for Improving Heat Supply System in Khorezm, Uzbekistan 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
33	Result-based Management Guideline on Health Sector Programs 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
34	EX-post Evaluation Report on the Project for Improving the District Heating and Water Supply System in Ulaanbaatar, Mongolia 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
35	스리랑카 자프나 기능대학 기능 개선사업 사후평가 보고서 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
36	미얀마 따가야지역 직업훈련원 건립사업 사후평가 보고서 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
37	EX-post Evaluation Report on the Pilot Project to Reduce Air Pollution by Improving Heating Culture in Ulaanbaatar, Mongolia 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
38	EX-post Evaluation Report on the Project for the Establishment of Industrial Training Center in Thagaya, Myanmar 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
39	EX-post Evaluation Report on the Project for Upgrading Jaffna Technical College as a College of Technology 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
40	Research on Means of Result-based Management(RBM) for the Development Consulting Project “DEEP” 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
41	2013 Beneficiary Satisfaction Survey on KOICA’s ODA Programme Worldwide 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
42	Meta-Evaluation of KOICA’s TVET Program: A Case Study on Vietnam 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
43	(KOICA)2013 Annual Evaluation Report	평가심사실	2014	한국국제협력단
44	코이카가 들려주는 지구촌 이야기	홍보실	2015	한국국제협력단
45	(2015)대학교 국제개발협력 이해증진사업 길라잡이 2014.12	ODA교육원	2014	한국국제협력단
46	대학교 국제개발협력 이해증진사업 종합평가연구 2014.11	ODA교육원	2014	한국국제협력단
47	ODA 의료보험분야 공여기관별 사례 연구 및 KOICA 의료보험 사업 적용 방안 도출 2014.12	ODA연구팀	2014	한국국제협력단
48	KOICA Annual Report 2013	ODA연구팀	2014	한국국제협력단
49	한국 ODA 중점협력국 기후변화 취약성 분석 2014.12	ODA연구팀	2014	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
50	[개발과 이슈 18호] 국제개발협력에서 원조투명성 의의 분석: IATI와 원조투명성지수를 중심으로	ODA연구팀	2014	한국국제협력단
51	[개발과 이슈 19호] Post-2015 개발의제 동향연구 1: SDGs 초안 분석	ODA연구팀	2014	한국국제협력단
52	[개발과 이슈 20호] '취약국 개입을 위한 뉴딜' : 논의 배경, 주요 내용, 그리고 시사점	ODA연구팀	2014	한국국제협력단
53	[개발과 이슈 21호] 한중일 대외원조정책 비교분석	ODA연구팀	2014	한국국제협력단
54	[개발과 이슈 22호] Post-2015 개발의제 동향연구 2: Post-2015 의제에 관한 UN 사무총장 종합보고서 분석	ODA연구팀	2015	한국국제협력단
55	[개발과 이슈 23호] 물과 분쟁, 그리고 국제개발협력	ODA연구팀	2015	한국국제협력단
56	The Feasibility Study on Bus Rapid Transit(BRT) System in Ho Chi Minh City, Vietnam: Basic and Detailed Design: Final Report(Summary) 2013.7	기후변화 대응실	2013	한국국제협력단
57	The Feasibility Study on Bus Rapid Transit System in HCMC, Vietnam: Final Draft Report, Dec.2012	기후변화 대응실	2013	한국국제협력단
58	베트남 호치민시 간선급행버스 시스템구축 타당성조사사업: 기본 및 실시설계: 최종보고서 2013.7	기후변화 대응실	2013	한국국제협력단
59	베트남 호치민시 간선급행버스 시스템구축 타당성조사사업: 기본 및 실시설계: 최종보고서(요약) 2013.7	기후변화 대응실	2013	한국국제협력단
60	The Feasibility Study on Bus Rapid Transit(BRT) System in Ho Chi Minh City, Vietnam: Basic and Detailed Design: Final Report(Summary) 2013.7	기후변화 대응실	2013	한국국제협력단
61	베트남 호치민시 간선급행버스 시스템구축 타당성조사사업: BRT 시범축 기본 및 실시설계: 최종보고서(요약) 2013.7	기후변화 대응실	2013	한국국제협력단
62	베트남 호치민시 간선급행버스 시스템구축 타당성조사사업: 중간보고서 2013.5	기후변화 대응실	2013	한국국제협력단
63	The Feasibility Study on Bus Rapid Transit(BRT) System in Ho Chi Minh City, Vietnam: Basic and Detailed Design: Final Report 2013.7	기후변화 대응실	2013	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
64	The Feasibility Study on Bus Rapid Transit System in Ho Chi Minh City, Vietnam: Basic and Detailed Design for Pilot BRT Corridor: Design Description 2013.7	기후변화 대응실	2013	한국국제 협력단
65	베트남 호치민시 간선급행버스 시스템구축 타당성조사사업: BRT 시범축 기본 및 실시설계: 최종보고서 2013.7	기후변화 대응실	2013	한국국제 협력단
66	The Feasibility Study on Bus Rapid Transit(BRT) System in Ho Chi Minh City, Vietnam: Basic and Detailed Design: Final Report 2013.7	기후변화 대응실	2013	한국국제 협력단
67	The Feasibility Study on Bus Rapid Transit System in Ho Chi Minh City, Vietnam: Basic and Detailed Design for Pilot BRT Corridor: A Design Scheme 2013.7	기후변화 대응실	2013	한국국제 협력단
68	The Feasibility Study on Bus Rapid Transit System in Ho Chi Minh City, Vietnam: Basic and Detailed Design for Pilot BRT Corridor: Construction Spectification 2013.7	기후변화 대응실	2013	한국국제 협력단

KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용

대한민국 대개도국 무상원조 전담기관인 한국국제협력단은 ODA 관련 지식과 노하우를 체계적으로 관리하고, 유관기관 간 효율적으로 공유하기 위해 "ODA 원조정보 공유시스템(www.oda.go.kr)"을 구축하여 서비스를 개시하였습니다.

정부부처, 공공기관, 연구기관, 대학, NGO 및 민간기업 관계자를 대상으로 원조정보 공유체계 구축을 위해 2010년 2월 실시한 설문조사 결과, 이들은 원조사업 관련 정보 수집시 불편함이나 어려움을 느끼고 있다고 응답(70%)하였으며, 이는 △원조관련 정보의 분산(41%), △필요한 정보를 어디서 찾아야 할지 모름(26%), △관련기관 및 단체의 정보 비공개(22%)에 기인한 것이었습니다. 또한, 통합원조정보공유시스템 구축완료 후 참여할 의향이 있느냐는 질문에는 참여를 희망한다는 응답이 94%로 매우 높게 나타났으며, 이를 통해 ODA원조정보의 공유가 절실히 요망되고 있음을 알 수 있습니다.

설문조사 결과를 토대로 구축된 동 시스템은 정부부처, 공공기관, NGO및 민간기업 등 ODA 유관기관 간 서로 원조정보를 등록, 조회, 평가, 검색 및 공유할 수 있으며, 중복사업 추진 방지를 위해 기관별 연간 사업계획 공유, 정보 Q&A, 커뮤니티 개설 및 이슈토론방 등으로 구성되어 있습니다. 기관 간 공유가 가능한 자료로는 원조정책, 사업계획, 사업수행 및 평가관련 정보, 선진원조 동향, 연구보고서, 국별, 지역별, 분야별 정보, 사업수행 가이드라인, 평가 및 통계 자료 등입니다. 또한, 한국국제협력단은 정부부처 및 지자체에 대한 무상원조사업 수요조사를 시스템을 통해 상시 접수 할 예정으로, 우량사업에 대한 적기의 검토와 수행이 가능해질 전망입니다. 나아가 ODA 원조정보공유시스템은 ODA 유관기관 간 원조정보 및 지식, 노하우의 공유를 가능하게 하여 우리나라의 원조 분절화 방지 및 OECD개발원조위원회 가입에 따른 원조 선진화 추진에 기여할 것으로 기대됩니다.

회원제로 운영되는 동 시스템의 회원으로 가입하려면 각 기관 담당자는 홈페이지를 통해 회원가입 신청을 완료한 후, 기관 신분증 또는 재직증명서를 아래의 팩스 번호로 송부해주시면 됩니다.

- E-mail : oda@koica.go.kr FAX: 031-740-0658
- ODA 원조정보 공유시스템 : www.oda.go.kr

『국제개발협력』 원고 기고 방법

한국국제협력단은 계간지 국제개발협력에 게재할 원고를 모집하고 있습니다.

주제는 국제개발협력 관련 이슈 중 아래에 정한 내용이어야 하나, 이외에도 최근 국제사회 및 우리나라에서 논의되는 국제개발협력 관련 주제도 환영합니다.

우리나라 국제개발협력의 발전과 국제개발협력에 대한 국민의 인식 제고를 위해 국제협력사업 종사자 및 국제협력에 관심 있는 많은 분들의 투고를 기대합니다.

Ⅰ. 「국제개발협력」 발간 목적

「국제개발협력」은 공적개발원조(ODA) 관련 이슈뿐만 아니라 국제개발협력과 관련한 모든 제반 문제에 대한 이론과 정책대안을 모색하고 관련 자료를 제공하는데 그 목적이 있다. OECD/DAC을 중심으로 국제사회에서 논의되고 있는 국제개발협력 이슈들을 알리고 이에 대한 우리가 나아가야 할 방향을 모색하는 장이 되도록 하겠다.

Ⅱ. 「국제개발협력」 원고게재 절차

기고 → 접수 → 심사 → 게재

1. 기고 및 접수

- 기고 및 접수는 E-mail 전송을 원칙으로 하며, 불가피한 경우 우편으로도 접수할 수 있다. 단, 우편접수 시에는 논문의 원본 파일이 저장 된 CD 1매를 동봉한다.

  E-mail : oda1@koica.go.kr

  Tel : (+82)31-740-0679 Fax : (+82)31-740-0682

  주소 : 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 한국국제협력단 ODA연구팀(461-833)
- 원고접수는 각 호의 원고마감일에 따른다.

호	개발협력이슈 주제	원고마감일
2015년 2호	IATI 가입과 원조효과성	4월 24일(금)

- 기고 원고는 국제개발협력의 발간 목적에 부합하는 것이어야 한다.
- 기고 원고는 다른 학술지에 게재되지 않았으며 게재될 예정이 없는 창작 글이어야 한다.
- 기고 원고는 게재 여부를 불문하고 반환하지 않는다.

2. 심사

- 심사 절차는 국제개발협력 편집을 위한 국제협력단의 절차에 따라 진행되다.
- 기고 원고의 심사는 국제협력단의 절차에 따르되, 필요에 따라 외부 인사를 위촉할 수 있다. 단, 원고 기고자는 해당 호의 심사자에서 제외된다.

3. 게재

- 심사를 통과한 원고는 교정·교열을 거쳐 게재한다.
- 게재된 원고에 대해서는 국제협력단에서 정한 기준에 따라 소정의 원고료를 지급한다.
- 국제협력단 ODA 연구팀은 국제개발협력 편집 제반규정에 따라 교정 및 수정 등의 편집권한을 갖는다.
- 원고 게재가 결정된 원고 제출자가 별쇄본을 요구할 경우 별도의 비용을 납부해야 한다.
- 게재희망 원고 중 외부의 연구지원을 받은 원고는 그 사실을 밝혀야 한다.

연구자료 ODA연구 2015-03-024

국제개발협력 2015년 제1호

발 행 2015년 2월
발 행 인 김 영 목
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 전략기획부 ODA연구팀
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우:461-833)
전 화 031) 740-0679
팩 스 031) 740-0682
홈페이지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 아이프리넷

[무단복제를 금함]

ISSN 2093-212X

연구자료
ODA연구 2015-03-024

ISSN 2093-212X



KOICA 한국국제협력단

461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825
Tel. 031-740-0114 Fax. 031-740-0655
http://www.koica.go.kr