



# 아시아·태평양지역의 사회개발 현황과 방향

洪碩杓 / 한국보건사회연구원 책임연구원

본고는 유엔기구에서 발표한 각종 자료를 토대로 아시아·태평양지역의 빈곤·고용문제를 분석하고, 21세기를 향한 ESCAP지역의 사회개발 방향을 제시한 것이다.

## 1. 빈곤문제

아시아·태평양 지역은 지난 50년간의 경제발전에도 불구하고 전세계 빈곤인구의 3/4을 차지하고 있다. 이 지역에서 절대빈곤의 삶에 처해 있는 인구는 1987년 9억 6천만명에서 1993년에 13억으로 약 35%가 늘었다.

아시아·태평양 지역에 빈곤이 계속 존재하는 이유에 대해 한 마디로 설명할 수는 없다. 남아시아 같은 지역의 빈곤은 더딘 경제성장과 높은 인구밀도로 설명할 수 있고, 다른 지역은 AIDS의 만연, 낮은 교육수준, 토지소유에 대한 장애, 빈번한 자연재앙, 환경의 악화, 그리고 여성과 취약계층에 대한 차별의 지속 등이 빈곤의 이유라고 할 수 있겠다.

1996년 세계은행(World Bank)에서 발표한 보고서(World Development Report 1996)는 2000년에 동아시아지역의 빈곤율은 4%, 남아시아지역의 빈곤율은 26%로 빈곤인구수로는 동아시아지역 7천만명, 남아시아지역은 3억 6500만명이 될 것으로 추정하고 있다. 국가별로 보면, 중국의 빈곤인구는 2000년 무렵 동아시아 빈곤인구의 절반 가량인 약 3500만명에 이를 것으로 전망되고, 인도의 경우 2억 5500만명에 달할 것으로 추정하고 있다. 특히 빈곤율은 캄보디아, 라오스, 몽고, 필리핀, 그리고 베트남에서 높은 것으로 추정된다.

지리적으로 빈곤현상은 남아시아가 동아시아와 동남아시아에 비해 더 심하여 남아시아는 빈곤의 중심지역으로 남아 있다. 1993년 남아시아지역 인구의 43.1%가 빈곤수준생활을 하고 있으며, 이들의 숫자는 5억이 넘는다. 인도의 앤드라 프래데쉬(Andhra Pradesh), 하야나(Haryana), 캐라라(Kerala), 그리고 펀잡(Punjab) 등 빈곤을 50%로 줄이는 데 성공한 주(State)도 있으나, 대체적으로 남아시아 지역은 높은 유아 사망률과 낮은 취학률 등으로 볼 때 세계에서 가장 취약한 지역에 속한다.

빈곤율이 1987년 28.2%에서 1993년 26%로 약간 낮아진 동아시아와 동남아시아의 상황은 남아시아에 비해 조금 나아 보이지만 빈곤자의 숫자는 4억 4600만 명이나 된다. 이 지역에서의 지속적인 높은 경제성장은 빈곤과 빈곤자의 수를 줄이는 중요요인으로 해석되고 있다.

태평양 섬지역에 대한 경제지표는 없으나 상당한 사람들이 빈곤상태에 놓여 있는 것으로 알려져 있다. 이 지역의 90년대 경제성장은 80년대보다 낮다. 인구 성장이 경제성장보다 높아 그 결과로 생활수준이 내려가고 있는 것이다. 한편, 경제개혁을 단행하고 있는 중앙아시아의 빈곤인 숫자가 1987년에 650만명에서 1993년 2450만명으로 무려 네 배 가량이 늘었다. 그러나 빈곤의 정도가 그리 심하지는 않아서 많은 가정들이 빈곤선 수준에 집중된 상태에서 수시로 빈곤선에서 멀어지거나 그 수준에 머무르고 있다.

유엔개발계획(UNDP: The United Nations Development Programme)에서 발간된 The Human Development Report(1996)는 Capability Poverty Measure(CPM)라는 새로운 빈곤지수를 소개하였다. CPM은 인간개발에 있어서 3가지 기본적인 요소 즉, 건강하고 윤택한 생활을 하고 있는가, 안전하고 건강하게 자손을 낳을 수 있는가, 문자를 읽고 쓸 줄 아는가 하는 부분에 대한 평가로서, 얼마만큼의 인구가 이 3가지 기본적 요소를 갖추고 있지 못한가를 알려주는 지표가 된다. 인간발전에 대한 기본적인 3가지 요소를 측정하는 기준으로는 5세 이하 어린이의 체중미달 비율, 훈련된 사람의 도움 없이 출산하는 비율, 15세 이상 여성의 문맹률이다. 네팔과 방글라데시는 1996년 The Human Development Report에서 조사한 101개국 중에서 가장 높은 CPM 수치를 보였다(표 1 참조). 3가지 지표로 평가했을 때, 두 나라 인구 중 77% 정도의 사람들이 CPM으로 평가되는 빈곤의 상태에 놓여 있다.

남아시아지역의 국가들은 다른 지역과 비교할 때 가장 높은 CPM 수치를 보이고 있다. CPM 수치가 19.3인 스리랑카를 제외하고 대부분의 국가들이 최소한 60

의 CPM 수치를 보이고 있다. 동남아시아 국가들의 CPM 수치는 싱가포르가 7.7로 가장 낮고, 인도네시아가 42.3으로 가장 높은 반면, 동아시아 국가들은 홍콩 7.3, 중국 17.5의 CPM 분포를 보이고 있다. 한국의 경우 CPM 수치는 8.6이다.

표 1. 아시아-태평양 지역국가들의 Capability Poverty Measure(CPM)

(단위: %)

국 가	CPM지수	훈련된 사람의 도움없이 출산하는 비율 (1983~94)	5세 이하 어린이의 체중미달 비율 (1985~95)	15세 이상 여성의 문맹률 (1993)
네팔	77.3	94	51	87.0
방글라데시	76.9	90	66	75.0
아프카니스탄	72.5	91	40	86.5
부탄	68.2	93	38	73.8
인디아	61.5	67	53	64.0
파키스탄	60.8	65	40	77.0
파푸아뉴기니아	49.8	80	30	39.4
인도네시아	42.3	64	40	23.1
필리핀	28.8	47	33	6.1
말레이시아	20.6	13	25	12.7
스리랑카	19.3	6	38	13.8
중국	17.5	6	17	29.1
타이랜드	21.1	29	26	8.6
한국	8.6	11	11	3.9
싱가포르	7.7	0	8	15.0
홍콩	7.3	0	9	12.9

자료: UNDP, *The Human Development Report*, 1996.

아무리 빈곤한 국가라도 부유층은 있게 마련이다. 국가마다 어느 정도 차이는 있지만 아시아-태평양 지역에서 각 국가의 상위층은 불균형적인 큰 소득을 차지하고 있다. 가장 널리 쓰이고 있는 소득 불평등 지수는 지니(Gini)계수이다. 지니계수는 0%(모든 사람이 똑같은 소득을 가짐)에서 100%(한 사람이 모든 소득을 가짐)까지의 범위를 가지고 있다. 각 나라의 소득분포를 비교할 때 야기되는 문제점으로서, 생활수준지표로 소득 또는 소비지출을 사용하였느냐 또는 관측대상으로 가정이나 개인을 대상으로 하였느냐 하는 것 등으로 인하여 소득분포 자료가 달라질 수 있다는 점을 지적할 수 있다.



제한된 자료를 토대로 할 때 말레이시아, 태국, 필리핀 같은 동남아시아지역 국가들이 방글라데시, 네팔, 스리랑카, 중국 같은 남아시아지역 국가들 보다 높은 소득 불평등 분포를 가지고 있다(표 2 참조).

표 2. 아시아·태평양지역의 지니계수

국가	조사 연도	지니 계수	소득 또는 소비에 따른 분배율					
			하위 20%	하위 20~40%	중위 40~60%	상위 20~40%	상위 20%	상위 10%
말레이시아	1989	48.4	4.6	8.3	13.0	20.4	53.7	37.9
	1970	-	3.3	7.3	12.2	20.7	56.6	39.6
태국	1992	46.2	5.6	8.7	13.0	20.0	52.7	37.1
	1975/76	-	5.6	9.6	13.9	21.1	49.8	34.1
필리핀	1988	40.7	6.5	10.1	14.4	21.2	47.8	32.1
	1970/71	-	5.2	9.0	12.8	19.0	54.0	38.5
중국	1992	37.6	6.2	10.5	15.8	23.6	43.9	26.8
	1990	-	6.4	11.0	16.4	24.4	41.8	24.6
인디아	1992	33.8	8.5	12.1	15.8	21.1	42.6	28.4
	1975/76	-	7.0	9.2	13.9	20.5	49.4	33.6
인도네시아	1993	31.7	8.7	12.3	16.3	22.1	40.7	25.6
	1976	-	6.6	7.8	12.6	23.6	49.4	34.0
파키스탄	1991	31.2	8.4	12.9	16.9	22.2	39.7	25.2
네팔	1984/85	30.1	9.1	12.9	16.7	21.8	39.5	25.0
	1976/77	-	4.6	8.0	11.7	16.5	59.2	46.5
스리랑카	1990	30.1	8.9	13.1	16.9	21.7	39.3	25.2
	1980/81	-	5.8	10.1	14.1	20.3	49.8	34.7
방글라데시	1992	28.3	9.4	13.5	17.2	22.0	37.9	23.7
	1981/82	-	6.6	10.7	15.3	22.1	45.3	29.5

자료: World Bank, *World Development Report*, Oxford University Press, New York, 1996.

소득분포는 모든 국가에서 점차 나아지고 있는 것으로 보인다. 가장 큰 소득을 차지하고 있는 상위계층이 줄어들고 있는 현상은 스리랑카, 네팔, 방글라데시 같은 남아시아 국가에서 두드러진다. 소득 불균형은 각 국가내의 지역·사회계층 간에도 존재한다. 예를 들면, 인도의 경우 가장 빈곤한 지역의 빈곤율은 가장 부유한 지역의 6배 이상이다. 이러한 격차는 농촌과 도시지역의 차이 때문으로, 도시위주의 개발 때문에 대부분의 빈곤을 농촌지역에서 찾아 볼 수 있다.

빈곤현상은 아시아-태평양 지역의 모든 국가에서 공통적으로 농촌지역이 도시지역보다 훨씬 높게 나타난다. 1989년 방글라데시의 경우 도시빈곤자의 숫자는 600만명 이하인 반면, 농촌 빈곤자의 숫자는 그의 7배 이상인 4300만명이다. 많은 개발도상국이 농업부문의 중요성과 절대빈곤의 농촌지역 밀집현상에도 불구하고, 이들의 정부지출은 도시지역과 비농업 용도에 대부분 사용되고 있다. 지방과 농촌지역의 빈곤자들의 생산성을 향상시키고, 그들의 경제적 기회를 확대시키기 위해 보다 세심한 배려와 재원을 투자하여야 한다.

도시빈곤은 여러나라에서 심각한 문제로 부상하고 있다. 사람들이 농촌을 떠나면서 도시지역 빈곤자들의 숫자는 계속 늘어나고 있다. 약 12년 안에 절대빈곤상태에 놓여 있는 2명 중 1명은 도시지역에서 발견될 수 있을 것이다. 방글라데시의 도시빈곤자 수는 1974년과 1989년 사이에 410만명에서 570만명으로 늘었고, 필리핀의 도시빈곤자수는 1971년과 1991년 사이에 약 500만명에서 1100만명 이상으로 늘었다(표 3 참조).

표 3. 아시아-태평양지역 국가들의 농촌·도시 빈곤동향

(단위: 백만명)

국가	농촌빈곤자		도시빈곤자	
	첫해	마지막해	첫해	마지막해
방글라데시(1974, 1989)	57.9	43.0	4.1	5.7
중국(1981, 1990)	193.6	93.6	4.1	1.2
인디아(1973, 1988)	251.4	195.9	47.3	41.8
인도네시아(1976, 1990)	44.2	17.9	10.0	9.4
파키스탄(1988)	-	11.7	-	6.5
필리핀(1971, 1991)	14.7	16.5	4.9	11.2
한국(1970, 1984)	5.3	0.6	2.1	1.3

자료: ESCAP, *Regional Information Base on Poverty Issues: A Review of the Incidence of Poverty and Target Oriented Poverty Alleviation Programmes*, United Nations, New York, 1995.



인도네시아의 경우는 1976년과 1990년 사이 큰 변동이 없었다. 한국의 도시빈곤자수는 1984년 통계에 의하면 농촌빈곤자수에 비해 2배가 넘는다. 도시빈곤자의 증가는 농촌빈곤자들이 더 나은 일자리를 찾기 위해 도시지역으로 이주한 결과라고 볼 수 있다.

현 추세로 볼 때 아시아-태평양 지역의 도시인구가 계속 증가할 것이다. 2000년에는 이 지역 인구의 43%가 도시지역에 거주하게 될 것이고, 2010년에는 50%로 증가할 것이고, 이에 따라 도시빈곤은 더욱 늘어 날 것으로 보인다. 도심으로의 인구집중과 경제활동 집중은 취업, 거처 등을 제공하여야 한다는 문제점이 있다. 빈곤완화정책을 수립할 때 유념하여야 할 사항은 농촌빈곤자들이 도심으로 이주하기 때문에 농촌빈곤과 도시빈곤을 구분하기가 어렵다는 것이다.

여성들은 남성들보다도 더 빈곤의 부담을 가지고 있는 경향이 있다. 여성이 가장인 가정들은 더욱 빈곤하다. 또한 여성들이 남성들 보다 자신들 스스로 뿐만 아니라 그들의 아이들도 빈곤의 상태에서 헤어 나오기가 어렵다. 여성들에 대한 사회의 편견, 불평등한 교육의 기회, 취업, 재산소유가 빈곤여성들에게 주요한 부담이 되고 있으며 그들의 기회를 제한하고 있다. 파키스탄과 같은 나라에서는 남녀교육수준의 차가 심하기 때문에 농촌지역에서 여성의 취업기회가 남성보다 낮고, 따라서 여성이 토지를 소유하는 경우도 남성보다 훨씬 적다.

## 2. 고용문제

생산적이면서 충분한 급여를 받는 취업기회의 부족은 빈곤의 가장 큰 이유라 할 수 있다. 아시아-태평양 지역의 몇몇 국가들은 큰 규모의 경제적 개혁을 통해 직업을 창출하고 유지시키는 데 성공을 거두고 있다. 예를 들면 한국, 홍콩 그리고 싱가포르의 노동집약적 산업을 우선 창출했고, 이후 기술집약적 산업으로 전환시키는 데 성공하였다. 지금까지 이들 국가들에서 실업문제는 상대적으로 큰 문제가 아니었고 노동부족현상은 일반적인 것이었다. 이들 국가들은 교육과 훈련에 큰 투자를 하였다. 그러나 최근 금융위기로 인하여 IMF구제금융지원을 받고 있는 한국의 경우 경제회복을 위해 대대적인 산업구조조정을 추진하는 과정에서 올 1년사이에 약 150만명 가량의 실업자가 추가로 발생할 것으로 보인다.

인도네시아, 말레이시아, 필리핀 그리고 태국과 같이 새롭게 산업화를 시도하는 나라들은 아직도 경제적 개혁을 하기 위해 노력하고 있다. 그러나 최근에 동남아시아지역에서 겪고 있는 금융위기는 올 1년 사이에 적어도 5백만명의 추가

실업자를 발생시킬 것으로 예상됨에 따라 이들 나라들의 경제발전계획에도 큰 차질이 있을 것이다. 지금까지 인도네시아와 태국은 낮은 실업률을 나타내고 있었으나 앞으로 1년 사이에 각각 약 300만명, 180만명의 추가 실업자가 발생할 것이다.

계획경제체제에서 시장경제체제로 전환하려는 국가들은 다른 종류의 도전에 부딪치고 있다. 중앙아시아와 동남아시아지역의 전(前) 사회주의국가들의 개혁은 수많은 국가산업기관 노동자들의 일자리를 잃게 하고 있다. 몽고는 이미 9.4%의 실업률을 나타내고 있다. 한편 농업부문이 크고 더딘 경제개발을 보이고 있는 남아시아는 불완전 고용이란 문제점을 가지고 있다. 네팔의 경우 고용된 인구의 거의 절반에 가까운 숫자가 일년 중 일정기간만 일한다. 태평양 섬지역의 개발도상국들은 더딘 경제성장에 시달리고 있으며 그에 반해 이들 국가에서 노동을 할 수 있는 인력은 빠른 속도로 늘어가고 있으며 도심지역에서의 불완전고용은 불만계층을 만들고 있다.

빈곤문제에는 아동의 노동력 착취라는 큰 문제가 있다. 전세계 5세부터 14세까지의 어린이 중 전시간 근무(Full-time)로 고용되어 있는 1억 2천만명의 아동들 가운데 60%가 아시아 지역에 있다. 그들 중 대부분은 남아시아와 동남아시아 지역에 살고 있으며, 이들은 빈곤과 교육부족으로 인해 노동력 착취를 당하게 된다.

### 3. 앞으로의 사회개발 방향

대부분의 아시아·태평양지역 국가에서 빈곤퇴치, 고용증진을 통한 사회통합의 강화를 위한 전략은 수립하였으나, 이 모두를 통합하는 포괄적인 사회개발 대책은 마련하지 못하였다. 그러므로 전체적인 정치·경제적 발전과정을 염두에 두고 통합된, 그리고 분야별로 포괄적인 사회개발계획을 수립하여야 한다. 또한 전반적인 사회개발 목표를 달성하기 위한 과정을 점검하기 위해 중단기 목표가 장기 목표와 함께 추진되어야 할 것이다.

경제성장은 사회개발에 꼭 필요한 것이다. 그러나 경제성장만으로 충분한 것은 아니다. 1인당 높은 GNP의 성장이 반드시 빈곤한 사람의 생활을 향상시켜 준다고는 할 수 없기 때문이다. 많은 개발도상국들에서 농업이 중요하고, 빈곤이 농촌지역에 집중되어 있음에도 불구하고 정부지출의 대부분이 도시지역이나 비농업 목적으로 쓰여지고 있다. 빈곤을 줄이기 위해서는 농촌빈곤층을 위한 정책이 우선적으로 수립되어야 하고, 단순한 소득지원을 넘어 생산능력을 배양시키는 정책을 강화하여야 한다.

노동부문과 제조부문에 비숙련 노동력의 사용이라는 과거의 고용전략은 한정된 기간에만 성공적이라는 것이 판명됐다. 고용증진을 위한 조치로서 기술교육을 통한 인적자원개발이 시급하다고 생각된다. 최근 동남아시아에서 겪고 있는 금융위기는 수많은 실업자를 추가로 발생하게 할 것이다. 그러므로 근로자의 사회보장 및 안전망의 공급·강화가 병행되어야 한다.

경제회복을 위해 대대적인 산업구조조정을 추진하는 과정에서 발생하는 실업사태는 빈곤감소와 고용증대를 추구하는 아시아·태평양지역 국가들의 계획에 큰 차질을 줄 것이다. 이러한 상황에 있는 아시아·태평양지역의 성공적인 사회개발을 성취하기 위해서는 각 국가기관의 노력뿐 아니라 지역사회내 모든 부문의 참여가 필요하다. 사회개발의 정책결정, 감독, 집행 등에서 정부기관과 비정부기관 그리고 민간부문의 보충적이고 협력적인 조정역할이 절실히 요구된다. 