

UN 44차 사회개발회의의 참가 후기

강신욱 한국보건사회연구원 부연구위원

1. UN에서 사회개발쟁점화의 배경

주지하다시피 UN은 2차대전 이후 안정적 국제정치 질서의 유지를 위해 창설된 국제기구이다. UN은 2차대전의 발발 원인이 되었던 지역적 블록화와 블록간의 충돌이 재발하지 않도록 하는 목적을 갖고 출발하였고, 종전 직후 냉전체제가 고착되면서 정치적 질서의 안정을 위한 기능은 더욱 강조되었다. 그러나 90년대 이후 사회주의권의 몰락과 더불어 냉전체제가 붕괴되고 국제정치질서가 비교적 안정화되면서, 그동안 상대적으로 간과되었던 사회경제적 문제, 즉 경제성장의 둔화, 급속한 인구증가, 빈곤과 실업, 환경오염, 주변화된 계층의 증가 등의 문제가 새롭게 주목받기 시작하였다.

사실 UN은 1960년대 이래 총회에서 향후 10년간 추진할 국제 개발전략의 우선순위와 목표를 설정하여 왔다. 구체적으로, UN은 매 십년 단위로 특정한 이슈에 주목하여 해당 분야의 경제사회적 발전을 지속적으로 강조해 오고 있다. 그러나 앞서 언급한 국제적 환경의 변화와 맞물

려 1990년대 이후 사회개발 문제가 더욱 부각되었고, 1991년 경제사회이사회 사회위원회의 장의 제안에 따라 사회개발 문제에 대한 각국의 인식 제고와 구체적 실천방안을 모색하기 위해 정상회담이 추진되었다. 그 결과 1995년 3월 덴마크의 코펜하겐에서 정상회담이 개최되었다. 이 회담의 핵심적 의제는 빈곤타파, 생산적 고용의 증대, 사회통합의 강화였다. 이러한 목표를 달성하기 위해 이른바 코펜하겐 선언과 실천계획이 채택되었는데, 그 내용을 요약하자면 발전의 목표가 인간중심적이어야 한다는 것, 모든 사람의 복리를 증진시켜야 한다는 것, 발전과정에서 여성의 중심적 역할과 시민사회의 참여가 강조되어야 한다는 것 등이었다.

2000년 6월에는 코펜하겐 선언의 이행사항을 점검하고 후속조치를 마련하기 위한 특별총회가 개최되었다. 곧 이어 같은 해 9월에 열린 새천년 정상회담(Millennium Summit)에서 세계 각국의 지도자들은 새천년 개발 목표(Millennium Development Goals)를 채택하였는데, 이 목표에는 빈곤과 기아의 척결, 보편적 초

등교육 달성, 양성평등 촉진과 여성 권의 향상, 유아사망률 감소, 모성보호, HIV/AIDS, 말라리아 등 질병 퇴치, 환경의 지속가능성 확보 등이 포함된다.

2. 사회개발회의의 기능과 성격

사회개발회의(Commission for Social Development)는 경제사회이사회(Economic and Social Council) 산하 기능회의(Functional Commissions)의 하나로서, 경제사회이사회가 부여한 임무에 따라 해당분야의 활동을 점검하고 평가하는 기능을 하고 있는데, 1995년 사회개발 정상회의 이후에는 코펜하겐 선언의 10대 공약사항 및 2000년 사회개발특별총회에서 채택된 주요 의제에 대한 이행 상황을 검토하는 것을 주된 활동으로 하고 있다. 이 회의의 회원국 자격은 UN 자체의 회원국 자격과 별개로 4년 단위로 주어지며, 우리나라는 2008년까지, 북한은 2009년까지 회원국 자격을 갖는다.

실제 이 회의의 준비와 진행을 하는 사무조직은 경제사회부(Department of Economic and Social Affairs, Jose A. Ocampo 사무차장 담당) 내 사회정책개발국(Division of Social Policy and Development, Johan Soelvinck 국장 담당)이다. 사회정책개발국은 코펜하겐 사회개발선언과 사회개발을 위한 정상회담의 실행계획에 의해 제시된 공약과 정책을 수행하기 위해 국제협력을 증진시키는 업무를 담당하고 있다.

3. 44차 회의의 주요 의제

올해 개최된 사회개발회의는 44번째 회의였다. 회의의 조직과 진행을 위한 행정적 사안을 제외한다면, 이번 회의의 주요 의제는 크게 두 가지였는데, 하나가 빈곤퇴치를 위한 UN의 최초 10년간('97~'06) 활동을 검토하는 것이고, 다른 하나는 사회집단의 상황을 개선하기 위한 UN의 기타 프로그램에 대한 평가였다. 이 기타 프로그램에는 장애인 세계행동계획, 2000년 청소년 세계행동계획, 2002년 마드리드 고령화 국제행동계획, 기타 가족정책 프로그램 등이 포함된다.

각 의제별로 회의는 크게 네 부분으로 이루어진다. 우선 해당 의제에 대한 UN 자체의 평가를 담은 사무총장의 보고서가 제출되고, 다음으로 패널토론이 이루어지고, 그 후 각국 대표들이 이 주제에 대해 발언하는 일반토론이 이어진다. 마지막으로 회의의 주요 결론을 담은 결의안을 만장일치로 채택한다. UN의 특징적인 의사결정방식인 만장일치제로 인해 이 결의안에는 구체적인 실행 계획이나 강한 구속력을 지닌 내용은 포함되기 힘들고 해당 의제에 대한 공통된 인식(consensus)을 확인하는 선에서 그친다.

이하에서는 주요 의제였던 첫 번째 의제, 즉 지난 10년간의 빈곤퇴치 노력에 대한 평가에 관한 주요 논의를 소개하고자 한다.

4. 지난 10년간의 빈곤퇴치노력에 대한 평가

UN은 사무총장이 제출한 보고서에서 지난 10년 간의 노력을 통해 빈곤퇴치에 있어서 주요한 발전이 이루어졌다고 평가하였다. 그 발전이란 개별 국가의 노력과 국제적 지원이 강화된 점, 국제적 파트너십 제고를 통해 빈곤 감소 전략들이 강화된 점, 그리고 정부간의 협력뿐만 아니라 UN의 조직체계 안에서도 각 회원국들을 지원하기 위해 협력이 증진된 점이다. 특히 빈곤 감소를 위한 전략적 측면에서는 우선 빈곤의 정의가 크게 확장된 점이 높게 평가되었다. 빈곤은 소득의 부족뿐만 아니라 건강, 교육의 결핍까지를 포괄하는 개념으로 인식되었고, 더 나아가 사회적 배제, 사회적 대표성의 부재 등을 포괄하는 개념으로 사용되게 되었다. UNDP, 세계은행, IMF, OECD 등 국제기구의 각종 빈곤 퇴치 프로그램도 크게 확충되었다.

그 결과 상당한 성과도 있었다고 평가되었다. 특히 후진국에서 하루 1달러 이하의 소득으로 생활하는 빈곤층의 비율이 1990년에서 2001년까지 27.9%에서 21.3%로 감소하였고, 숫자로는 약 1억 1천 8백 만의 인구가 극단적 빈곤에서 벗어난 것으로 평가되었다. 특히 아시아의 빈곤 감소가 눈에 띄었고, 그 중 중국은 2015년까지 빈곤률을 절반 수준으로 감소시키는 새천년 개발목표를 이미 달성한 것으로 보고되었다. 반면 많은 나라들이 목표를 달성하지 못할 우려가 있고, 특히 사하라사막 이남

의 아프리카지역에서는 더 더욱 그럴 가능성이 높은 것으로 전망되었다. 결국 빈곤퇴치 노력에 대한 총평은 성공과 한계가 동시에 확인된 것으로 요약될 수 있다.

목표달성의 한계를 초래한 요인으로 몇 가지 장애와 도전 요인들이 지적되었다. 첫째는 후진국의 낮은 경제성장률이다. 개발도상국들의 이 기간동안 평균 경제성장률은 1.5%로 매우 낮은 수준이었다. 2000년 이후 중국과 인도의 급속한 경제성장을 감안한다면 나머지 나라들에서의 경제성장은 더욱 낮아 거의 정체상태에 있었다 해도 과언이 아닐 정도이다. 둘째는 이들 지역의 높은 불평등이다. OECD 국가들의 평균 지니계수가 0.368 정도라면, 사하라 이남 지역은 0.722, 라틴아메리카는 0.571의 수준이다. 이러한 불평등한 분배구조가 계속 유지된다면 아무리 경제성장이 이루어진들 빈곤이 쉽게 근절되리라고는 기대하기 힘들다. 그 밖에도 남녀간의 불평등과 도시-농촌간의 불평등도 상당한 수준이었다. AIDS의 위협은 아프리카 국가들에서 매우 현실화되고 있어서, 사하라 이남 지역의 평균기대수명은 1990년 50세에서 2002년 46세로 오히려 단축되었다.

사무총장의 보고서는 정책 실행 과정에서 빈곤계층의 참여 확대, 차별 해소와 여성 권익 증진, 정책의 성과를 적절히 보여줄 수 있는 지표의 개발, 대상 집단에 초점을 맞춘 탈빈곤정책, 종합적인 탈빈곤전략 등의 필요성이 확인된 것을 주요 교훈으로 정리하면서, 향후 모든 회원국들의 지속적 노력을 촉구하는 것으로 끝을 맺

었다.

이어진 패널토론에서는 빈곤의 기준으로 간주되는 하루 1달러 미만의 지출이 빈곤의 범위를 지나치게 좁게 설정하고 있다는 지적과 함께, 빈곤을 측정하고 가시화시킬 수 있는 구체적인 지표의 개발이 절대적으로 필요하다는 점이 지적되었다. 사하라 이남 지역의 빈곤을 초래하는 핵심적 요인으로 가뭄과 기근 등 자연적 요인과 더불어 인프라의 부족, 인적자본에 대한 관리 체계 미흡, 세계시장에 대한 접근의 어려움, 정치적 갈등과 소요의 반복, AIDS등 각종 질병의 위협 등이 지적되었다.

성공과 실패가 교차하는 이러한 평가의 가운데에서도, 대단히 긍정적으로 평가되고 있는 것이 있었는데, 그것은 우리나라에서 이른바 사회연대은행으로 표현되는 소액신용대출제(microcredit)의 성과였다. 이 제도는 후진국에서 자금에 대한 접근을 용이하게 함으로써 빈곤을 줄이는 데 성공적으로 역할을 한 것으로 평가되었다.

5. 빈곤을 바라보는 두 가지 시각

각 국의 대표들은 빈곤 퇴치를 위한 UN의 그간의 노력을 높이 평가하고, 자국 정부도 이런 노력의 방향에 기본적으로 동의하며 향후에도 지속적으로 협력할 것을 이구동성으로 표명하였다. 우리측 대표로 참석한 외교통상부의 김문환 인권사회과장은 토론을 통해 UN의 지난 10

년이 한국에서도 경제위기와 대량실업 발생, 국민기초생활보장제 실시 등으로 이어지는 매우 의미 있는 기간이었음을 설명하고, 우리나라의 탈빈곤 노력과 함께 최근 우리 정부가 양극화라는 새로운 도전에 주목하고 있음을 알렸다.

대다수 대표단들의 연설 내용은 유사했지만, 그 가운데에도 선진국과 후진국의 연설에는 눈에 띄는 차이가 발견되었다. 선진국 대표들의 경우 국제적 협력의 필요성과 자국의 헌신을 약속하면서도, 빈곤은 일차적으로 개별 국가의 책임임을 확인하고자 하였고 빈곤퇴치를 위한 인프라의 구축을 거듭 강조하였다. 명시적으로 언급하지는 않았지만, 밑 빠진 독에 물 붓기 식의 지원에 대해 상당히 경계하고 있는 듯 했다.

반면 후진국 대표들의 경우 현재의 빈곤기준이 지나치게 협애하게 설정되어 있어 빈곤에 충분히 대처하지 못할 우려가 있음을 지적하면서 좀더 폭 넓은 접근방법의 필요성을 역설하였다. 그 실제의 내용은 더 많은 지원을 요구하는 것이었다. 특히 북한 대표의 경우 선진국들의 각종 제재와 무역제한 조치가 무엇보다도 큰 위협임을 강조하면서 미국이 취하고 있는 이러한 입장에 대해 강도 높게 비판하였다.

선진국과 후진국의 이와 같이 분명한 입장차는 결국 총회 전체에 대한 보고와 결의안을 채택하는 과정에서 사소한 문구의 수정을 놓고 지루하게 논쟁을 벌이는 결과로 이어지기까지 하였다.

6. 빈곤을 논의하는 또 다른 공간

엄밀히 말해 UN 사회개발 회의는 정치적 논의의 공간이었다. 빈곤에 관한 연구 성과를 발표하고 토론하는 공간에 익숙해 있던 필자로서는 다소 포괄적이고 일반론적 연설이 오고가는 회의가 무미건조하게 느껴지기도 하였다. 그러나 다른 한편으로, 이러한 장에서 이루어지는 논의에 참여할 수 있었다는 것이 색다른, 그러면서도 의미 있는 체험이었다. 빈곤이라는 매우 현실적이고도 절박한 문제가 국제기구에서는 어떻게 의제화 되고 실행되는지에 대해 그 일단을 살펴볼 수 있었으며, 각국이 갖는 크고 작은 입장의 차이들이 언어의 미세한 조정을

통해 어떻게 표현되는지를 목격한 것도 흥미로운 일이었다. 국제적으로 빈곤문제의 어떤 측면들이 현재 주요한 성과와 도전으로 받아들여지고 있는지를 확인할 수 있었던 점과, 소규모 금융의 효과에 대한 국제적 평가와 국내 현실의 격차를 느낄 수 있었던 점도 구체적인 성과라 할 수 있다.

이러한 정치적 행위와 담론은 오랜 기간 축적된 전문적 연구를 반영하는 것이기도 하겠지만, 거꾸로 이러한 공간에서 합의된 내용들이 크고 작은 구속력을 갖고 개별국가의 정책과 학문적 연구에 영향을 미치게 될 것이다. 그러한 일련의 과정을 지켜보는 것도 흥미로운 일일 것이다. **GSST**