기 획 특 집

– G20와 여성 –

• G20 서울 정상회의의 의미와 특징
이 태 주 (한성대 교수, ODA WATCH 대표)

• 젠더와 개발 그리고 G20
조 영 숙 (한국여성단체연합 국제연대센터장)

G20 서울 정상회의의 의미와 특징

이 태 주
한성대 교수, ODA WATCH 대표

1. G20 등장 배경과 의미

G20 국가들은 유엔 가입국 192개 국가 중에서 대륙별로 가장 영향력 있는 20개국의 모임이다. G20는 미국, 일본, 영국, 프랑스, 독일, 캐나다, 이탈리아, 러시아 등 G8 국가들에 아시아의 한국, 중국, 인도, 인도네시아, 사우디아라비아, 호주가 포함되고 중남미의 아르헨티나, 브라질, 멕시코, 유럽의 터키와 EU 의장국, 아프리카의 남아프리카공화국이 회원국이다. 이들 G20는 세계 인구의 2/3를 차지하며, 전세계 GDP의 85%, 외환보유고의 81%를 차지할 정도로 영향력이 있는 모임이다.

그런데 G20의 등장 과정을 살펴보면 세계경제의 위기와 재편과정 및 역학구도의 변화추이를 알 수 있다. 1990년대까지는 선진국들이 세계경제협력과 금융을 지배하는 구도였으며 이러한 독점지배 구도는 여러 차례의 경제위기를 겪으면서 그 한계를 노정하였고 점차 신흥시장과 주요 개발도상국들의 중요성이 커지게 되었다. 이른바 세계 경제의 다극화에 의한 다극체계가 급속히 확산되고 있다. 주지하다시피 세계의 경제협력 체계는 IMF, OECD, World Bank, WTO 등과 같은 공식적 제도와 기구들을 통해서 주로 이루어지지만 G7, G8, G20, 파리클럽과 같은 비공식적 경제협력 포럼을 통해서도 주도되고 있는 것이 엄연한 현실이다. 이러한 비공식적 경제협력 기구들은 정당성과 합법성에서 많은 비판의 소지를 지니고 있음에도 불구하고 세계 경제의 주도국들로서 막강한 경제력을 활용하여 세계경제의 불안정성과 위기를 타개하고 글로벌 문제들을 해결하는데 긍정적인 기여를 하고 있는 측면도 많다.

1970년대 오일쇼크로 인한 세계 경제위기에 대응

하기 위해 등장한 것이 G7이며, 1998년부터 러시아가 포함되어 G8이 되었다. 즉, 오일쇼크 이후 프랑스, 독일, 일본, 영국, 미국 등 G5가 최초로 모여 매년 회의를 하다가 1980년대 중반에 캐나다와 이탈리아가 참가하는 G7으로 공식 대체되었으며 1988년에 러시아가 참여함으로서 G8이 된 것이다. 1998년 아시아 경제위기가 확산될 무렵에 세계경제 위기에 효과적으로 대처하기 위해서는 더 이상 G8만으로는 불충분하며 중국, 인도, 브라질, 러시아 등 BRICs와 신흥공업국들이 참여하는 G20의 협의체계가 필요하다고 판단하게 되었다. 그래서 1999년부터 G20 재무장관 회의가 시작됨으로써 G20이 공식적으로 등장하게 되는 계기가 되었다. 아시아 경제위기 당시 선진국과 개발도상국의 재무장관과 중앙은행장이 모인 G22 임시 회의가 1998년에 두 차례 소집되었으며 이후 G33으로 대체되어 1999년에 두 차례 회의를 가진 바 있다. 이것이 1999년 항구적인 경제협력 포럼으로서 G20가 탄생되는 계기가 되었다. G22는 G8에 아르헨티나, 호주, 브라질, 중국, 홍콩, 인도, 인도네시아, 말레이시아, 멕시코, 폴란드, 싱카폴, 남아공, 한국, 태국이 참여하였으며, G33에는 G22 이외에 벨기에, 칠레, 코트디브와르, 이집트, 모로코, 네델란드, 사우디아라비아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키가 참여하였다. 이후 2008년의 미국발 세계금융위기로부터 G20 재무장관회의는 정상회의로 격상되었으며 피츠버그 회의로부터 오늘날과 같은 '최고의 경제협력포럼' (the premier forum for economic cooperation)으로 자리 잡기에 이르렀다.

이처럼 G20 회의는 이미 10여 년 전부터 시작되었으며 그 동안 캐나다(1999-2001), 인도(2002), 멕시코(2003), 독일(2004), 중국(2005), 호주(2006), 남아공(2007), 브라질(2008), 영국(2009), 한국(2010), 프랑스(2011), 멕시코(2012)와 같이 의장국이 바뀌고 있다. 2008년 미국발 금융위기로 인해 G20 재무장관 및 중앙은행장 회의가 정상회의로 격상되었으며 워싱톤과 피츠버그, 토론토에서 추가 회의가 개최된 것이다.

그 동안 네 차례에 걸친 G20 정상회의를 통해 일단 금융위기로 인한 세계경제의 위기와 불안정성에 적극 대처했다는 긍정적인 평가를 받고 있다. 2008년 11월 워싱톤에서는 강력한 재정과 통화 확장정책과 보호주의 배제 원칙을 확인하였으며, 2009년 4월 런던회의에서는 IMF와 다자개발은행(MDBs)의 자본금을 1조 1천달러 증자하는데 합의하여 IMF 대출능력을 세배로 증대시켰고 5조 달러에 달하는 재정을 투여해 경기부양을 하고 금융안정위원회(FSB)를 창설하는데 합의하였다. 2009년 9월 피츠버그 회의에서는 글로벌 불균형을 해소하기 위한 새로운 프레임워크의 창설과 IMF와 세계은행에서의 신흥시장국의 지분을 늘리는 것, 환경과 경제개발 문제를 논의하기로 한 것을 포함하여 최고의 국제경제협력 포럼으로 G20을 자리매김하는 계기가 되었다. 2010년 6월의 토론토 정상회의에서는 성장, 글로벌 불균형을 교정하기 위한 상호 평가과정, 금융개혁, 국제금융기구 개혁, 보호주의 배격과 무역 투자촉진 등을 주요 의제로 삼았으며 기본 원칙만 정하고 대부분 주요 결정을 서울회의로 미루었다.

그러므로 G20 서울 정상회의는 G8 비회원국에서 개최되는 최초의 정상회의라는 점에서 뿐만 아니라 주요 의제와 내용에 있어서도 실질적으로 많은 성과를 기대할 수 있는 회의로 예견되고 있다. 우리 정부

는 대통령으로부터 G20 준비위원회 및 각료들이 모두 야심차게 의제를 준비하고 있으며 특히 기존의 G20의제를 원만히 합의할 뿐만 아니라 개발도상국의 기대에 부응하는 실질적 성과를 내기 위해 노력하고 있다. 우리나라가 특히 야심차게 준비하고 있는 것은 글로벌 금융안정망 구축과 개발의제를 통한 개발격차 해소, 그리고 강하고 지속적인 균형성장을 위한 민간의 무역, 투자 촉진과 비즈니스 서밋 개최로 요약할 수 있다. 그 중에서도 개발의제는 한국 정부가 선진국과 개발도상국 사이에서 가장 주도적인 입장으로 기여할 수 있는 확실한 비교우위 의제로 설정하고 있음을 주목해야 한다.

2. G20 서울회의의 특징과 개발의제

G20 서울 정상회의는 지난 4차에 걸친 정상회의에서 합의한 사항들을 약속 기한에 따라 실천하도록 하고, 비회원국들인 G172국에게 도움이 되는 금융안전망 확충에 대한 합의를 도출하며, 세계 금융체제의 개혁과 국제기구의 지배구조를 개선함으로써 금융위기 이후(post-crisis) 지속가능한 성장기반을 마련하는 것을 목표로 하고 있다. G20 서울회의의 주요 의제는 기존에 합의되지 못한 후속논의 의제들과 새로운 의제들로 구분할 수 있다. 후속 의제(follow-up agenda)는 강하고 지속가능한 균형성장을 위한 프레임워크의 집행, IMF 쿼타 조정 등 국제금융기구의 개혁, 은행자본과 유동성 규제 등 금융개혁, 도하개발아젠다(DDA) 타결과 자유무역증진 노력 지속 등이 전자의 후속의제들이다. 새로운 의제는 '코리아 이니셔티브' 라고 칭하는 것으로서 개발도상국의 경제개발 지원방안 마련과 금융안전망 구축, 금융기관 개혁과 IMF 감시기능 및 조기경보체계 강화 등이다.

특히, 한국 정부는 G20 서울회의를 유치하자마자 개발의제를 포함시키기 위해 많은 노력을 경주하였다. 대통령부터 G20 준비위원장까지 한국의 개발경험이야말로 가장 확실한 비교우위 분야라는 인식을 하고 있었기 때문이다. 금융규제나 IMF 개혁과 같은 의제들에서는 한국의 목소리가 크게 들릴 수 없는 현실적 고려 때문이기도 하다. G20 의제에 개발이슈를 포함하는 것은 2010년 1월과 3월에 개최된 G20 셰르파(Sherpa) 회의에서 이미 논의 되었으며 개발의제를 포함시키는 것은 G20의 주요 임무인 국제경제협력과 일맥상통하기 때문에 회원국들의 폭넓은 지지를 받았다. 이러한 배경에서 한국은 서울 정상회의의 대표적인 의제 중 하나로써 '개발(development)' 을 공식적으로 다루게 된 것이다.

우리 정부는 G20 서울회의에서 개발의제를 추진하는 배경과 목적을 다음과 같이 설명하고 있다. 첫째는 세계경제협력의 주 논의의 장인 G20에서 개발격차 심화 문제에 대한 대응이 필요하다는 판단이다. 강하고 지속가능한 균형성장(Framework for strong, sustainable and balanced growth) 달성을 위해서는 선진국과 개발도상국 간의 개발격차를 해소하는 것이 우선적으로 필요하기 때문이다. 둘째는 G20의 정통성 제고를 위해 G20 비회원국의 정책 우선순위인 개발의제를 심도 있게 논의할 필요가 있기 때문이다. G20을 제도화하고 정당성을 확보하기 위해서는 비회원국인 G172의 입장을 반영하는 것이 중요하며 그것이 바로 개발이슈이다. 마지막으로 간과할 수 없는 것이 우리나라가 의장국으로서 리더십을 발휘하는데 개발의제만큼 효과적인 것이

없기 때문이기도 하다. 한국은 G8 비회원국으로서 최초로 G20 정상회의를 유치하였으며 우리나라가 비교우위를 갖고 의제 논의에 실질적으로 기여할 수 있는 것이 개발의제라고 판단한 것이다. 개발의제를 주도함으로써 비회원국의 기대에 부응할 수 있을 뿐 아니라 선진국과 개발도상국간의 가교 역할을 수행할 수 있다는 기대 때문이다.

그 동안 한국 정부는 개발의제를 구체화하고 진전시키기 위해 개발의제를 구상하는 제안서(Development Issue Paper)를 작성하여 G20 셰르파 및 세계은행 등 다자기구와 실무위원회를 통해 의견을 수렴하고 있다. 이 제안서의 서문인 '왜 개발이 중요한가' 에서 우리 정부는 다음과 같이 제안하고 있다.

"금융위기에 이은 경제위축과 불안정한 식량 및 에너지 가격으로 개발도상국들이 큰 피해를 보고 있다. 세계은행의 추정으로는 최근 경제위기로 2009년 기준 추가 5천만 명의 사람들이 극심한 빈곤선(하루 1.25 미 달러 미만으로 생활) 하에서 생활하고 있고, 2010년 말까지 6400만여 명의 사람들이 이러한 상황에 부닥치게 될 것이라고 한다. 저소득 국가들의 빈곤 및 불평등 심화는 더 지속되어서는 안 된다. 따라서 개발이슈가 G20의 중심적인 의제로 다루어질 필요성이 있다. 실제 피츠버그 정상회의에서 각국 정상들은 G20이 개발이슈를 다루도록 권한을 위임한 바 있다. 이것은 빈곤 및 개발격차의 완화가 전 지구적인 성장의 균형을 맞추고 동시에 2015년까지 새천년 개발목표(Millennium Development Goals)를 달성한다는 우리의 약속을 지키는 데 필수적이기 때문이다. 우리는 강하고 지속가능한 균형성장을 위한 협력체계의 목표들을 달성하기 위해 경제성장의 혜택이 더욱 폭넓게 공유되어야 한다는 것을 인식하고 있다. 또한, 서울 정상회의 의제에 개발 이슈를 포함함으로써 국제경제협력을 위한 최정상회의(the premier forum)로서 G20의 정당성을 재확인시킬 수 있을 것이다. G20는 개발 문제들을 경제적인 관점에서 다룸으로써 (1) 세계 경제에 G20 회원국과 비회원국 모두의 목소리를 통합하는 포괄적인 리더십(inclusive leadership), 그리고 (2) 현재 당면한 경제위기 극복 이후의 시대에 더욱 광범위한 경제적 리더십(broader economic leadership)을 제공하여 G20의 역량을 확인시켜 줄 것이다."

이처럼 우리 정부가 개발의제를 설정한 것은 전 지구적 빈곤문제에 대한 도덕적인 책임, 강하고 지속가능한 균형성장을 위한 거시경제 공조와 개발도상국의 신성장 동력 활용 필요성, 그리고 위기관리 이후 G20의 제도화를 위해 개발의제를 다루게 된 것이다.

한국 정부의 개발이슈 제안서에 의하면 G20 개발의제는 기존의 개발에 관한 전 세계적인 논의들과 중복을 피하고 경제협력이라는 관점에서 차별성을 견지하기 위해 다음과 같은 관점을 취하고 있다.

"개발에 관련된 이슈들은 다양한 주제 및 접근법들을 포괄하고 있다. 예를 들어 현재 진행 중인 개발 프로젝트들 가운데는 글로벌 공공재를 위한 자원 구축, 원조 효과성의 개선, 새천년개발목표의 달성, 개발의 사회적 측면에 관한 연구 등이 포함되어 있다. 이렇게 다양한 개발의 측면을 고려할 때 G20은 개발의 경제적 관점에 초점을 맞추고 불필요한 중복을 피하는 동시에 현재의 개발 이니셔티브를 지원하는 것이 중요하다. 경제성장은 지속적이고 저소득국 스스로 성취 가능한 빈곤완화를 달성하기 위한 (충분

조건은 아니더라도) 필수조건이며, 개발격차를 줄이는 데도 매우 중요하다. 저소득 국가들이 더욱 활발하고 지속적인 경제성장을 달성함으로써 새천년개발목표의 달성을 저해하는 요소들을 극복할 수 있는 역량이 증대될 것이며.....강하고 지속가능한 균형성장을 달성하는 데 있어서의 심각한 난제 중 하나는 세계 총수요의 새로운 원천을 찾아내는 것이다. 최근 금융 위기로 심각한 금융 및 경제적 후퇴를 겪은 선진국들의 총수요를 회복하는 데에는 시간이 걸릴 것이다. 반면 신흥개도국의 소비 증가 및 저소득국으로의 자본 흐름 증가는 추가로 세계 총수요를 창출하는데 주요 원천이 될 전망이다. 개발은 단순히 선진국과 개도국의 소득격차를 줄이는 것 이상의 의미가 있다. 오히려 개발은 견실하고 지속가능하며 균형 있는 세계경제 성장을 보장하기 위한 보다 폭넓은 협력체계 일부로 보아야 한다. 따라서 저소득국가들은 복원력이 빠르고 동시에 균형 있는 세계경제를 달성하는 데 있어 평등한 파트너로, 그리고 문제 해결에서 중요한 주체로 여겨져야 한다."

여기에서 보듯이 우리 정부의 개발의제는 세계경제의 지속적 성장 잠재력을 확보하기 위해 개발도상국과 저소득국의 시장이 필요하다는 관점을 취하고 있다. 선진국만으로는 강하고 지속가능한 성장을 달성할 수 없으며 세계의 총수요를 증대시키기 위해 아프리카와 저소득국의 시장이 필요한 것이다. 역으로 저소득국은 균형 있는 세계경제의 협력 파트너로서 스스로 성장 동력을 찾고 빈곤을 완화하도록 노력해야 한다는 강한 메시지를 담고 있다. 이는 기존의 많은 개발협력 논의가 원조 중심으로 이루어졌으며 특히 최빈국의 빈곤퇴치를 위한 사회개발에 치중한 것과 대비되는 것으로 무역과 시장확대, 민간투자와 성장 중심의 개발협력 패러다임이라고 할 수 있는 것이다. 이는 우리 정부의 제안서에 담긴 8가지 핵심영역(pillars)을 보면 더욱 명료해 진다. 우리 정부의 개발의제 제안서는 저소득 국가들이 성장잠재력을 최대한으로 달성할 수 있도록 지원하기 위해 8가지 "경제성장의 핵심요건" –인프라, 민간투자와 고용창출, 인적자원개발, 무역, 금융소외계층 포용(financial inclusion), 복원력을 갖춘 경제성장(Growth with Resilience), 식량안보, 거버넌스–에 초점을 맞추어 다년간 행동계획(multi–year action plan)을 마련하고자 준비하고 있다.

정부가 제안한 이러한 8가지 핵심영역에서의 구체적인 다년간 사업들은G20 회원국들이 제안하는 사업들 중에서 선정될 것이다. 각 회원국들이 3–4개씩의 모델 사업을 제안하게 되면 실무그룹 회의를 통해 일차로 20여개의 사업을 선정하고 마지막으로 셰르파 회의를 통해 10개의 다년간 추진사업을 선정하게 된다. 문제는 다년간 행동계획에 포함될 구체적인 사업들을 선정하는 기본 원칙이 무엇인가이며, 또한 선정된 사업들을 추진할 구체적 재원을 어떻게 마련하는가이다. 아직 논의 중이기 때문에 기존의 실무그룹 논의 내용을 발표할 입장이 아니지만 다년간 추진과제의 선정 원칙은 기존 개발사업들과의 차별성, 경제성장과 복원력 증진사업, 민간참여와 민관 파트너십, 개발도상국과의 동등한 파트너십 등이 논의되고 있다. 위에서 언급한 경제성장의 핵심요소들과 더불어 한국 정부는 'G20 개발경험공유 플랫폼(G20 Platform for Knowledge Sharing)' 을 만들어 효과적인 개발정책을 수립, 실행하는 능력을 강화하기 위한 추가적인 개발협력의 장을 마련하고자 한다.

3. G20 개발의제에 대한 세계 시민사회와 언론의 반응

G20을 바라보는 세계 시민사회의 시각은 다양하지만 대체로 몇 가지 측면에서는 명확히 비판적이다. 우선 워싱톤, 런던, 피츠버그와 토론토에서 있었던 G20 정상회의에 대한 전반적인 평가가 모두 G20에 대한 근본적인 의문을 내포하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 무엇보다도 세계시민사회는 G20이 글로벌 거버넌스 체계로서 정당한가, 합법적인가, 대표성이 있는가의 문제를 제기하고 있으며 포용성과 개방성, 투명성과 책무성, 실질적 성과 측면에서도 의문을 제기하고 있다.

특히 토론토 G20 정상회의에서는 "아무 것도 결정하지 않기로 결정함"으로써 많은 비난을 받았으며 그 결과로 주요의제를 서울회의에서 결정하기로 연기함에 따라 서울 정상회의에 대한 기대와 책임성을 키우는 측면도 많아졌다. 실제로 사공일 위원장은 이른바 '코리아 이니셔티브' 혹은 '서울 이니셔티브'로 불릴 주요 합의가 서울회의에서 3-5개 정도 나오도록 할 것이라고 함으로써 서울회의에 대한 기대를 수차례 표명한 바 있다. 그 동안 언론 인터뷰 등을 통해 제시된 '코리아 이니셔티브' 혹은 '서울 컨센서스'의 내용은 개발도상국마다 처한 현실이 다르므로 개발도상국들의 경제성장 모델 선택권을 인정하고, G20 국가들이 다양한 경제발전 모델을 구축하여 제공하고 한국이 다양한 개발경험을 데이터베이스화하는데 적극 기여한다는 것이다. 실제로 정부는 워싱톤 컨센서스 및 베이징 컨센서스와 대비하여 서울 컨센서스를 발표할 것이라고 하였으며 이를 통해 한국이 동북아 개발모델의 중심지로 부상할 것이라고 예견하고 있다.

한편 사공일 위원장은 서울 정상회의가 기존의 G20와 달리 네 가지 실질적 측면에서 기여할 것이라고 하였는데, 첫째는 금융안전망 구축, 둘째는 개발격차 해소, 셋째는 국제금융기구(IFI) 개혁, 넷째는 조기경보체계와 글로벌 안정화 장치(Global Stability Mechanism) 마련이다. 특히 사공일 위원장은 "개발도상국이 원조에 의존하지 않고 스스로 개발역량을 배양하는 방안을 모색하고 있으며, 민관파트너십(PPP)을 통해 시장원리에 의해 재원을 조달하고 지속적 성장이 가능하도록 역량을 강화하는 방안을 논의하게 될 것"(연합뉴스 2010. 8. 1)이라고 설명하고 있음을 주목할 필요가 있다.

G20 준비위원회 측의 적극적인 해명에도 불구하고 G20 서울 정상회의는 무엇보다도 몇 가지의 불필요한 오해를 낳고 있다. 그 동안 사공일 위원장과 관련 전문가들의 언론 인터뷰 및 발표자료 등을 통해 소개된 G20 개발의제는 한국과 세계 언론 및 시민사회의 주목을 받으면서도 기존에 반세기 동안 유엔과 다자은행, OECD 등이 주도해왔던 개발의제와는 궤도가 많이 다른 점에서 비판의 대상이 되기도 한다. 주요 비판과 의심의 논지는 다음과 같다.

첫째는 G20가 한국의 개발경험을 수출하려는 시도로 활용되고 있다는 점이다. 이점은 한국과 해외에서 G20 서울회의에 관한 거의 모든 언론 보도가 한국의 개발경험을 전수하고 개발의제를 통해 한국의 경제성장 경험을 모델화한다는 점에 치중되어 있는 것과 무관하지 않다. 이러한 한국 경제성장 경험의 수출 시도에 대해 대부분의 개발도상국 관료들은 한국의 개발경험을 전수 받고자 희망하고 있지만 일부 아프리카의 지식인들과 관료들은 이미 상당한 부

정적 시각을 표출하고 있기도 하다. 특히 세계 시민사회의 활동가들은 60-70 년대 한국경제의 독특한 대내외 환경과 수출지향형 경제성장 경험을 21세기의 WTO 체계에서 어떤 개발도상국에게도 현실적으로 적용하기 어려우며 한국경제가 농민과 노동자 등 빈곤층의 희생과 농촌과 환경파괴, 인권침해와 개발독재의 토대 위에서 가능했다는 점도 지적하고 있다.

둘째는 G20 개발의제가 과거 60-70년대 개발연대의 성장중심, 수출과 무역중심의 성장 발전전략을 다시 제기하고 있다는 점이다. 무엇보다도 성장 중심의 경제정책은 빈곤층에게까지 성장의 혜택이 돌아가지 않는다는 점이 이미 많은 개발도상국들에게서 확인되었으며 trickle-down 효과가 충분히 나타나지 않기 때문에 오히려 양극화가 심화된다는 점을 간과하고 있다는 것이다. 때문에 OECD와 국제개발기구들은 '빈곤층을 위한 성장(pro-poor growth)' 정책이나 포용적 개발(inclusive development) 정책으로 성장중심 정책을 대체하고 있는 것이다. 이러한 이유로 지난 1980년대 이후 국제개발기구들과 원조공여국 및 세계 시민사회는 공히 사회개발과 인간개발, 인권에 기반한 개발과 지속가능한 개발, 인간안보에 중점을 두는 개발정책으로 선회한 점을 지적하고 있다.

셋째는 G20 개발의제가 고삐 풀린 세계화를 적극 규제하지 않고 오히려 신자유주의적 세계화 전략을 개발도상국에까지 확산 시키려는 불온한 시도라는 것이다. 토론토 G20 회의 이후 세계 시민사회의 G20에 대한 부정적 평가는 거의 시장 만능주의와 신자유주의가 초래한 금융위기의 근원적 원인을 처방하지 못하는 G20의 한계를 지적하는데 집중되었다. 그런데 서울회의에서의 개발의제는 성장 동력을 상실한 선진국 경제를 부양하기 위해 개발도상국에 대한 대대적인 민간투자와 시장 확대, 신 수요창출이 필요하다는 논리를 대변하고 있다. 이에 세계 시민사회는 G20이 금융거래세(FTT)나 로빈후드 세(Robin Hood Tax) 도입, 청정에너지에 대한 투자 확대, 화석연료 보조금 철폐 등 중요한 결정을 미루고 지구촌 빈곤퇴치를 위한 정치적 의지를 상실하였으며, 재정 긴축정책은 오히려 빈곤층의 삶과 실업 증대 등 심각한 부정적 영향을 미칠 것이라고 비난하고 있다.

넷째는 기존의 개발의제와 다른 새로운 관점과 접근방법도 없으며, 실질적인 개발재원 기여와 프로그램이 없다는 것이다. 이점은 다년간 행동계획의 구체적 내용이 드러나지 않은 현 시점에서는 아직 비난의 근거가 미약하지만 G20 개발의제가 접근방법이 새롭지 않고 대안발전 담론을 전혀 담고 있지 못하다는 점은 분명하다고 볼 수 있다. 전 지구적인 기후변화와 환경위기, 금융위기와 식량위기에 직면하고 있는 현실에서 녹색발전 담론과 이를 실천하는 행동계획 마련이 중요하고 지역과 공동체, 인권, 민주적 오너십, 평등에 기반한 대안적 발전 담론이 필요하기 때문이다. 빈곤과 불평등, 개발격차를 해소하기 위해서는 시장 확대와 성장중심의 개발정책이 중요한 것이 아니라 빈곤층을 위한 성장정책과 아래로부터의 참여적 개발이 더 중요하기 때문이다. 아울러 G20 국가들의 실질적인 개발재원 마련 노력과 기여가 없이는 모든 개발 논의가 말의 성찬으로 끝날 것임이 분명하기 때문에 세계는 다년간 행동계획의 내용과 범위, 원칙과 접근방법, 재원마련 방식을 주목하고 있는 것이다.

4. G20 개발의제의 향방과 과제

토론토 G20 정상회의에서는 개발격차를 줄이고 빈곤을 경감시키기 위해 개발에 관한 실무그룹(Working Group on Development)을 설치하고 이 실무그룹을 통해 개발의제와 다년간 행동계획을 수립하기로 합의한 바 있다. 이에 따라 개발 작업반의 공동의장은 한국과 남아공이 맡고 있으며, UN, OECD, 세계은행 등 주요 국제기구와 지역개발은행들이 기술자문그룹(Technical Support Group)으로 참여하고 있다. 따라서 앞으로 G20 개발의제는 11월 정상회의 이전까지 실무그룹을 통해 그 내용이 더욱 구체화될 것이다. 이미 7월에 있었던 개발 실무그룹 회의에 이어서 9월 말 UN MDG 고위급회의 이후 다시 만나 다년간 행동계획을 선정하는 절차에 들어가게 된다. 이미 회원국별로 3-4개의 제안서를 제출하도록 하여 접수 중에 있으며 이 중에서 실현가능하고 G20이 합의한 선정 원칙에 맞는 사업을 20여개 선정하고 10월에 있을 셰르파 회의에서 최종 추진사업을 10개 선정하여 확정할 예정이다. 물론 최종 사업선정은 경제성장과 회복력 증대, 민간참여와 동등한 파트너십, 기존 개발사업과의 차별성 등의 원칙을 고려하여 8개의 핵심 영역(pillars)에 맞게 선정될 것이다. 뿐만 아니라 G20 준비위원회에서는 개발의제에 대한 다양한 의견 수렴을 위해 이미 세계 시민사회와 셰르파와의 회의인 Civil Dialogue 회의를 10월 15일에 개최하기로 하였으며, G20 개발 컨퍼런스를 10월 13일에 개최하기로 하고 준비 중이다. 이 밖에도 G20 비회원국들을 대상으로 하는 다양한 아웃리치 활동을 전개하고 있으며, 학계와 언론계 등과의 접촉도 활발히 하고 있다.

G20 서울회의가 향후 글로벌 3중, 4중의 위기를 해결하는데 실질적으로 기여하고 특히 개발의제에 있어서 가시적인 성과를 거두기 위해서는 다음과 같은 점들을 심도 있게 검토하여 다년간 행동계획에 반영하여야 할 것이다.

첫째, G20 서울회의의 개발의제가 차별성을 강조한 나머지 지난 반세기 동안 국제개발 레짐이 구축해 온 개발협력의 접근방식과 관점, 성과들을 경시해서는 곤란하다. 지난 수십 년 동안 유엔을 중심으로 하는 전 세계의 개발연대가 결국 최빈국의 빈곤문제를 해결하지 못하였으며 세계적 양극화가 오히려 심화되는 결과를 낳았기 때문에 국제개발 레짐은 1980년대 이후 사회개발과 인간중심의 개발전략으로 급선회하였으며 모든 개발전략은 인권과 성평등, 환경적 지속가능성 및 민주적 오너십에 기초하는 것이어야 한다는 원칙이 확립되고 있다. 다행스럽게 최근 국제개발의 혁신적 논의들은 '원조에서 포괄적 개발 노력' 을 지원하는 방식으로 변화하고 있어서 금번 G20 개발의제가 원조의 혁신과 개발효과성 논의를 뒷받침하는 중요한 계기가 될 수도 있다. 그러나 이러한 성과를 거두기 위해서는 개발원조가 무역, 투자, 농업, 환경, 이주, 인권정책 등 포괄적인 개발정책과의 일관성을 견지할 때만 가능하다. 서울 개발의제가 원조를 넘어서 포괄적인 개발의제로 발전하는 계기가 될 수 있기를 바란다.

둘째, 한국이 G20 의장국으로서 선진국과 개발도상국의 교량적 역할을 자임하고 나섰지만 실질적으로 개발도상국, 특히 최빈국의 목소리를 대변하려는 입장이 매우 중요하다. 최근 국제개발협력 레짐에서 중국을 대표로 하는 G-77 뿐 아니라 남남협력을 기치로 내걸고 있는 최빈국과 개발도상국의 목소리가

갈수록 커지고 있기 때문이기도 하며, 빈곤과 개발격차를 해소한다는 개발의제의 본래 목적을 생각할 때도 G20이 최빈국의 개발에 관한 희망과 전 지구촌의 공동 책무를 반영해야 하는 것은 당연한 일이다. 그러나 실질적으로 개발의제의 내용이 선진국의 성장 동력을 확충하기 위한 것인지, 아니면 최빈국의 빈곤을 경감시키고 MDG를 달성하며 개발격차를 해소하기 위한 것인지를 분명히 해야 할 것이다. 아울러 G20이 아프리카 국가들의 대표성이 없고 초빈국의 대표성도 없는 한계를 감안하면 한국이 이러한 한계를 보완할 수 있도록 최빈국과 아프리카 국가들의 목소리와 이해관계를 대변할 필요도 있다. 그것은 최빈국과 아프리카 국가들을 평등한 주권국가로서 개발협력의 파트너로 인정할 뿐 아니라 실질적으로 발전의 가장 큰 장애요인인 채무를 탕감하고 개발원조의 양과 질을 개선하여 개발효과성을 제고하는 것이 될 것이다.

셋째, G20 서울 정상회의가 유엔의 MDG 고위급 회의의 결과와 멕시코에서 개최되는 기후변화 정상회의 직전에 개최된다는 점을 인식하고 개발의제가 MDG 목표 달성을 위한 통합적인 관점과 인권에 기초한 개발 접근법, 기후변화로 인한 최빈국의 적응과 피해 완화를 지원하는 전 지구적 노력을 지지하는 것이 되도록 해야 할 것이다. 인류의 최소 인권기준을 충족시키는 최소한의 개발목표로서 MDG를 달성하는 것은 지구촌 모두의 책무이자 21세기 인류사회에 대한 도전이기도 하다. MDG 달성에 기여하지 못하는 성장 정책이나 또 다른 개발의제는 무모하다. G20 서울 정상회의가 성장중심의 개발의제를 채택하여 이에 맞는 다년간 행동계획을 추진한다면 선정된 모든 개발사업이 어떻게 MDG 달성에 기여하는가를 평가하고 입증하도록 하여야 할 것이다. 아울러 기후변화에 대응하기 위한 청정에너지 개발과 재난 등 피해 완화를 위한 선진국의 지원이 확대되어야 할 것이다.

넷째, 금번 G20 서울 정상회의의 개발의제는 향후 한국의 국제개발 정책과 전략, 진로를 정하는데 있어서도 중요한 계기가 될 것이다. 한국이 전 세계적인 개발격차를 해소하는데 기여하고 개발도상국과 선진국의 교량적 역할을 담당하기로 나선 것은 매우 환영할 만한 일이지만 8가지 경제성장의 핵심요인들을 설정하여 지원하는 것은 상당한 위험과 재정적 부담을 포함하는 것이기도 하다. 그것이 저위험 고성과(low risk, high return)가 아니라 고위험 저성과(high risk, low return) 의제인 이유는 기존의 논의에서 이탈하면서 실질적 성과를 도출하기가 상당히 어렵기 때문이다. 민간자본이 왜 최빈국에 투자하지 않는지에 대한 논의가 필요하며, 어떻게 개발협력 자금을 동원하여 인프라 확충과 무역과 투자 환경 조성을 위해 지속적으로 지원할 것인가의 실질적 문제를 논의해야 하기 때문이다. 결국 대규모 인프라 투자와 투자 확충을 위한 구체적인 재원마련 방안이 없는 원칙적인 논의는 G20의 실효성과 정당성에 대한 비난만을 가중시킬 것이다. 또한 한국이 기대하는 것과 같은 제2의 중동 특수와도 같은 아프리카 특수나 최빈국 특수가 당장 기대되지도 않기 때문이다. 인도차이나의 메콩강 유역 개발사업과도 같은 대규모의 인프라 개발사업이 추진되기 어려운 이유는 아직도 아프리카 국가 간에 정치적, 민족적, 지역적, 경제적 이해관계가 복잡하게 얽혀있기 때문이기도 하다. 뿐만 아니라 중국과 같이 자본과 기술, 인력과 기자재까지 모두 중국이 직접 조달하

는 방식의 대규모 개발사업은 아프리카 시장과 경제를 왜곡하고 대외 종속을 심화시킬 우려가 더 크다는 것도 간과해서는 안 된다. 한국의 G20 개발의제가 결과적으로 중국이나 일본과 같이 상업적 목적에 의한 인프라 개발지원 원조방식을 합리화하고 이를 추종하는 개발협력 전략으로 각인될 우려가 큰 것이다. 실제로 G20 회원국들이 현재까지 한국이 제안한 개발의제에 대해 적극적으로 반대하지 않고 지지하고 있는 것은 또 다른 개발재원 마련을 위한 약속을 강요하고 있지 않기 때문이다. 실질적 재원 마련이 없는 개발도상국 경제성장론에 반대할 이유가 없기 때문이다.

마지막으로 G20 서울회의가 개발의제를 다룸에 있어서 역사적으로 획기적인 의미를 지닌 회의가 되기 위해서는 개발에 관한 진정한 패러다임 변화를 보여주는 것이어야 하며, 미래지향적이며 대안적인 개발담론을 주도할 수 있어야 할 것이다. 이미 전통적인 개발방식에 대한 한계는 환경파괴, 불평등 심화, 성장주의와 소비만능주의 등으로 지적되어 왔는데, 이제 G20는 기존의 화석연료에 의존하는 개발방식이 아닌 인권, 평등, 문화다양성과 지역에 기반한 녹색담론을 주도하는 것이어야 한다. 시장과 자본중심의 개발이 인류와 지구에 미치는 부정적 결과를 직시하고 인정하며 인간과 지역, 환경을 우선 고려하는 대안개발 담론과 실천방안을 제시하는 것이어야 G20는 최고의 국제 경제협력 논의의 장으로서 정당성과 지속성을 담보할 수 있게 될 것이다. 진정한 대안적 개발담론에 있어서는 선진국과 개발도상국, 공여국과 수원국의 구분이 불필요하며 선진국의 지속 성장을 위해 개발도상국을 희생시키고 무분별한 시장주의와 개발을 강요하는 것이어서도 안 된다. 이러한 모든 이유 때문에 영국 해외개발연구소(ODI)의 'G20을 위한 개발헌장'에서 단기적으로는 G20가 해결책을 제시할 수 있지만 장기적으로는 UN이 올바른 해결책이라고 제안하고 있는 것이다.

정부가 준비하고 있는 바와 같이 성공적인 G20 개최는 우리나라의 글로벌 리더십과 책임성을 강화시킬 것이며 정치, 경제, 문화 등 전 사회영역에서 우리나라의 국격을 한 단계 신장시키는 계기가 될 수 있을 것이다. 수조 원의 경제적 효과는 차치하고라도 G20 서울회의는 우리나라의 개발경험을 개발도상국과 공유하고 금융위기와 기후변화 위기 및 식량위기로 상징되는 지구촌의 삼중 위기를 해결하는데 기여할 수 있을 것이다. 이러한 성공적인 G20를 만들기 위해서는 정부와 시민사회, 기업의 전폭적인 신뢰와 참여에 의한 책임성의 공유가 필요하다. 특히 민간부문과 시민사회가 G20 의제설정과 모든 논의과정에 참여할 수 있도록 함으로써 G20의 정당성과 책임성을 확보하고 제도화할 수 있도록 해야 할 것이다.

젠더와 개발 그리고 G20

조 영 숙
한국여성단체연합 국제연대센터장

1. 여성의 눈으로 G20 대응하기 : "왜곡된 개발 의제 · 실종된 젠더의제"

지난 7월 30일 지구촌빈곤퇴치네트워크(Korean NGO's Network against Global Poverty, GCAP Korea)가 서울에서 개최한 'G20과 개발에 관한 아태지역 시민사회 워크숍' 에 참석한 국내외 참석자들과의 대화시간에 참석한 이창용 'G20 준비위원회' 기획조정단장(Korean Sherpa)은 G20 서울회의의 준비과정에 젠더균형(Gender Balance)에 대한 고려가 없지 않느냐는 본인의 질문에 대해 답변하면서, "G20은 금융 및 경제위기를 논의하는 자리이다. 따라서 젠더이슈나 여성문제는 G20에서 다루지 않는다."고 대답하였다. 순간, 아버지를 아버지라 부르지 못하는 홍길동이 된 느낌이었다. 금융위기도 여성의 문제가 아니며, 경제위기도 여성의 문제가 아니라면 도대체 어떤 것이 여성의 문제란 말인가? 몇 차례의 공방이 있었지만, 많은 토론자들이 줄을 서 있는 상황에서 더 많은 대화를 이어갈 수 없었다. 하지만 그날의 경험은 G20에 대한 여성 진영의 대응의 중요성을 새삼스럽게 일깨워주는 계기가 되었다.

무엇보다도 젠더이슈를 경제문제와 별개의 문제로 이해하고 있는 경제와 외교의 권위자들이라는 G20 회의조직 책임자들의 인식 속에는 모든 정책과 문제해결 과정에 성 인지적 관점(Gender Perspective)이 통합되어야 하고 또 젠더이슈는 모든 분야에 관통하는(Cross-cutting) 이슈라는 점에 대한 이해가 전혀 없음을 확인하면서, 지난 10여 년 넘게 그토록 성인지적 관점과 젠더 정책의 통합성을 강조했던 여성들의 노력이 이토록 효과가 미미했던

가 하는 절망감과 함께 정말 가야할 길이 멀다는 생각이 다시금 들게 되었다.

G20 서울회의의 의장국으로서 회의를 준비하고 있는 한국정부는 과거 G8과의 차별성을 부각시키려는 노력의 일환으로 금융위기에 대한 논의와 별도로 개발의제(Development Issue)를 핵심의제로 제안하면서, 실무 작업반(Working Group)을 설립하였다. 이와 같은 한국정부의 '서울 이니셔티브(Seoul Initiative)'에 대해 국제사회와 국제시민단체들은 G20의 전신인 G8의 기조였던 '원조 패러다임' 이 G20 서울회의를 계기로 '개발 패러다임' 으로 전환하고 있는 것에 대해서는 바람직한 의제설정이라며 환영하는 반면, '개발 패러다임' 의 기조를 담고 있는 '개발 이슈 페이퍼(Development Issue Paper)'가 'G20 준비위원회' 명의로 지난 6월 17일자에 발표된 이후, 그 내용에 담겨져 있는 개발 담론과 관점에 대한 심각한 우려를 표명하기 시작하였다.

특히 해외원조기금(ODA)을 제공받는 남반부 국가에서 온 참석자들은 한국정부가 제안하고 있는 개발 이슈 페이퍼에 담긴 개발에 관한 관점이 상대국의 민주주의, 인권, 성 평등과 같은 가치를 포함하지 않은 채, 과거 독재정권 하에서 진행된 성장 중심의 경제개발 패러다임에 입각한 '한국식 개발 경험' 을 일방적으로 가난한 나라의 성장모델로 이식하려는 것이 아니냐고 하면서 우려를 표명하였다. 이에 대해 이창용 단장은 한국정부가 이번에 제시한 '개발 이슈 페이퍼' 의 기조는 '개도국 대표' 들과의 미팅을 통해 그들의 요구를 수용한 것이며, 따라서 도로와 기간설비 등과 같은 사회 인프라 구축을 통한 내적 성장 동력을 구비하도록 지원하는 것이 G20 국가들의 개도국에 대한 개발원조사업의 주요 내용이 되어야 한다는 확신을 보여주었다. 이창용 단장이 돌아간 이후, 아프리카에서 온 한 참석자는 자신의 국가에서 누가 한국정부에게 그러한 요청을 했는지 알아봐야 하겠다는 의혹을 제시하면서, 자국의 일부 관료들의 발상일수는 있어도 결코 시민사회 전체의 요구는 아니라는 점을 분명히 하고 싶어 했다.

여운이 길게 남는 아프리카 참석자의 다짐어린 발언을 들으면서 나는 지난 60년대 이후 3~40년간에 걸친 급속한 경제개발을 직접 몸으로 겪고, 또 그 과정에서 다수의 여성들이 경험한 억압과 차별 그리고 폭력의 경험을 생생하게 기억하면서 이에 맞서온 한국의 여성운동진영에 속한 한 사람으로서, 여성의 관점에서 볼 때, 이창용 단장이 설명해 준 '성장을 통한 개발' 이라는 패러다임과 최근 이명박 대통령이 강조하는 '공정한 사회' 가 오버랩 되면서, 역설적이게도 〈춘향전〉에 나오는 이몽룡의 대사[1]에 나오는 현실이 눈앞에 펼쳐지는 것 같아 씁쓸한 마음으로 회의장을 나서고 말았다.

즉, 경제성장의 과정과 결과가 평등과 민주주의의 발전에 기여하기 보다는 성 불평등과 빈부격차의 심화로 귀결되는 부작용과 문제점에 대한 충분한 검토 없는 '잘살아보세' 식의 장밋빛 환상을 타국에 심어주는 것이 아닌가 하는 우려를 하지 않을 수 없었던 것이다. 특히 "어떤 개발이냐가 아니라 누구를 위한 개발이냐"에 대한 보다 심도 깊은 성찰이 한국사회

1) "金樽美酒 千人血(금준미주 천인혈) 玉盤佳肴 萬姓膏(옥반가효 만성고) 燭淚落時)民淚落(촉루락시 민누락) 歌聲高處 怨聲高(가성고처 원성고)"(금단지의 맛있는 술은 천 사람의 피요, 옥쟁반의 맛있는 안주는 만백성의 기름이라, 촛농이 떨어지는 곳에 백성의 눈물 떨어지고, 노랫소리 높은 곳에 백성의 원망 소리 높다.), 〈춘향전〉중에서 이몽룡이 변학도의 생일잔치에 거지로 분장해 들어가서 변학도에게 혹정을 꾸짖는 시조

에서 제대로 이루어지지 않은 상태에서, 경제성장만을 강조한 한국식 경제성장의 국제사회 모델화가 갖는 위험에 대한 검토가 시급히 요청되고 있는 것이다.

무엇보다도 지난 개발의 역사과정 속에서 겪은 여성의 경험과 문제의식을 제대로 조망하지 않은 채 일방적으로 추진되는 '한국식 개발경험의 모델화'는 여성들의 관점에서 경제성장과 개발문제를 어떻게 바라보아야 하는가라고 하는 새로운 문제의식을 여성 진영에 던져주고 있다.

이런 상황에서 여성 진영은 첫째로는 다가오는 G20 서울회의에서 실종(?)된 젠더의제를 어떻게 중요한 의제로 부각시킬 것인가라는 모색과 함께, 둘째로는 현재 공식적으로 논의가 진행되고 있는 금융과 개발 분야에서의 젠더의제의 통합적 적용을 통한 의제의 협소화와 왜곡화를 어떻게 방지할 것인지에 대한 방안마련을 위한 전략수립이 시급히 요구된다.

그러나 여성의 눈으로 G20을 바라보려는 노력과 함께 여성 진영이 간과하지 말아야 할 것은, G20을 바라보는 다양한 시선을 균형감 있게 이해하는 것이다. 이를 위해서는 먼저, 서울회의에 앞서 지난 6월 토론토에서 G20 정상회의를 먼저 개최한 캐나다 정부에 대한 국제사회의 비판의 목소리를 귀 기울여 들을 필요가 있다.

회의를 진행하는 동안, 캐나다 정부는 시민들의 참여와 미디어의 접근을 허용하지 않았으며, 그 과정에서 무려 800여명의 시민을 연행하면서 많은 저항을 불러일으켰다. 보수당의 스티븐 하퍼 총리에 의해 주도된 회의를 준비하면서 캐나다 정부는 총 12억 달러(1조 4천억 원)에 달하는 어마어마한 비용을 지출하였지만, 회의에서 나온 결과는 고작해서 "각국은 모두 자국의 정책을 알아서 할 것을 심각하게 결의하자"는 그야말로 허무한(?) 내용에 불과하여 많은 이들을 경악하게 하였다.[2] 전 세계 192개국 중 상위 10% 국가인 20개 국가의 정상들과 기업 총수 그리고 다수의 경제학자들이 참여한 회의지만 비용-효과 분석(cost-benefit analysis)면에서는 전혀 경제학적이지 못한 회의였다는 평가가 지배적이다. 결국 '무엇을 위한 돈 잔치였는가?' 라는 비판과 함께 정상회담 자체에 대한 무용론이 캐나다 국내는 물론 국제 시민사회단체들로부터 제기되었음을 알고 있을 필요가 있다.

왜냐하면 현재 한국정부와 언론에서는 G20을 '국격'을 대단히 향상시킬 수 있는 대전환의 기회인양 선전하고 있지만, 실제로 G20에 대해서는 다양한 입장과 평가가 국제사회에서 진행되고 있다. 따라서 G20의 배경과 역사적 의미, 그리고 의제를 둘러싼 상충되는 입장의 다양함 등을 알지 못한 채 일방적 홍보와 선전의 대상이 되어 '바보상자'에 갇히지 않기 위해서는 균형 잡힌 시각의 정립을 위한 세밀한 분석이 필요하다.

이미 한국정부는 캐나다정부의 전력을 그대로 답습하는 듯이 보인다. 지난 5월 19일 검문검색과 출입통제는 물론 경호를 위해 군 병력 동원까지를 내용으로 하는 'G20 정상회의 성공개최를 위한 경호안전과 테러방지 특별법'이 국회를 통과하였다. G20에 대한 시민들의 다양한 참여를 통제하겠다는

2) 논의만 무성할 뿐 제대로 된 금융규제를 전혀 도입하지 않고 있는 G20정상회의의 효용성에 대한 문제제기는 특히, 지난 6월 토론토 정상회의에서 위기를 불러일으킨 투기자에게 책임을 물을 수 있는 최소한의 방안인 '은행세', '금융거래세' 등 금융규제방안에 대해서 '합의하지 않기로 합의'한 것에 대한 비판과 함께 더욱 커져가고 있다. 또한 한국정부가 개발의제의 제안과 함께 '코리아이니셔티브'의 주요의제로 제시한 '글로벌 금융안전망'에 대한 제안(위기가 오기 전에 지원할 수 있는 체제를 의미하는데, 이는 유동성을 필요로 하는 국가에 대해 예방대출제도, 탄력대출제도 등의 도입과 함께 IMF의 대출조건 완화 등을 포함하고 있음) 역시, 글로벌 금융 불안정의 핵심적인 문제는 투기적 금융자본인데, 이들에 대한 책임을 묻는 방안에 대해서는 '합의'하지 않으면서, 글로벌 금융안전망이라는 새로운 의제를 제기하는 것은 기만적인 눈속임에 지나지 않는다는 비판이 한국시민사회 안에서 제기되고 있다.

의지가 보이는 대목이다. 특히 미등록 이주노동자 및 노점상, 홈리스에 대한 강제단속은 이후 인권침해에 대한 국제사회의 비판 소지를 이미 안고 있다. '국제회의의 성공적 개최를 위한 국내의 인권탄압' 이라는 70년대 유신독재정권시대에서나 가능했던 발상이 재현되고 있음은 민주주의와 인권의 관점에서 볼 때, 누가 보아도 개탄할 일이기 때문이다.

현재 한국의 시민, 노동, 민중단체들 역시 G20을 다양한 시선으로 바라보고 있으며, 다양한 대응체가 구성되고 있다. 'G20공동대응준비위원회' (이하 '준비위')라는 명칭의 노동, 민중, 시민사회 단체들의 공동대응기구가 지난 6월 18일 조직되었다. 준비위는 "G20 정상회의, 누구를 위한 회의인가?"라는 질문을 던지고 있다.[3)]

이러한 문제의식들을 모아서 이 글에서는 우선 그동안 여성운동 내에서 충분한 논의와 토론이 진행되지 못해왔던 개발의제와 젠더의제의 통합을 둘러싼 국제사회의 흐름을 살펴보고, 그 과정에서 OECD 개발원조위원회(DAC)에 대한 '젠더 가이드라인' 을 검토해보고자 한다. 그리고 마지막으로 개발의제와 젠더의제의 통합적 적용을 요구하면서 현재 G20 서울회의에서 다루어지게 될 개발의제와 젠더의제를 어떻게 통합적으로 적용해야 할지를 간략하게나마 모색해 보고자 한다.

2. 젠더의제와 개발의제의 통합: "All Development Goals are Gender Goals"

2010년은 성 평등과 여성 세력화를 위한 구체적인 목표로 제시된 북경여성행동강령(BPFA, 1995)과 북경여성선언이 선포된 지 15년째가 되는 해이자, 전 세계의 빈곤퇴치를 위한 '목표와 시한(time frames and targets)' 을 제시한 '새천년개발목표(MDGs, 2000)' 와 '새천년 선언(Millenium Declaration)' 이 선포된 지 10년째를 맞이하는 해이다. 이미 지난 3월 'Beijing+15' 을 기념하는 행사가 유엔여성지위원회에서 개최된 바 있으며, 9월 22일부터 23일에는 'MDG+10' 을 기념하는 UN MDG Summit이 뉴욕의 유엔본부에서 진행되었다.

북경여성행동강령과 새천년개발목표는 두 가지 모두 '성 평등(gender equality)' 과 '여성의 세력화(women's empowerment)' 라는 공통의 목표를 달성하기 위한 다양한 과제를 제시하는 국제협약이자 각국 정부가 이를 충실히 따르겠다고 한 약속이다. 비록 이 협약과 약속을 지키지 않는다고 해서 법 위반으로 처벌을 받는 것은 아니라 해도, 이를 지키지 않는 것에 대한 국제사회 및 국내에서 비판의 목소리는 처벌에 못지않은 영향력을 지니고 있다고 할 수 있다.

이러한 국제사회 환경 하에서 자발적이든 압력에 의해 마지못해 했든지 간에, 지난 30년 간 한국사회 역시 이러한 유엔의 협약과 약속을 이행하기 위한 노력을 꾸준히 전개해왔으며, 여성의 지위개선과 관련된 많은 법 · 제도적 개선이 이루어졌음은 주지의 사실이다. 그리고 이와 관련해서 가장 주목할 수 있는 것은 여성관련 정책과 기구의 확대이다. 그러나

3) 'G20공동대응준비위원회(이하 '준비위')는 (1) 위기를 개도국과 민중에게 전가하는 G20 규탄과 신자유주의 금융세계화의 구조적 문제점 비판 (2) G20을 빌미로 민주주의와 인권 · 노동권 탄압하고, 국제적인 기준과 약속을 무시하는 이명박 정부 규탄 (3) G20에 대한 노동 · 민중 · 시민사회진영의 대안적 목소리를 조직하며, 정부 · 자본과의 관계에 있어서 정치적 · 조직적 · 재정적 독자성 견지 (4) 금융통제 · 노동친화 · 환경친화적인 대안 경제 건설을 촉구하는 국내외 노동조합 및 사회운동과의 연대를 강화하고, 국제적인 차원에서 반신자유주의 세계화 운동의 역량강화에 복무 등을 대응기조로 내세우고 있다. 또한 준비위는 오는 11월 6일부터 12일까지 (가칭) "Put People First G20 공동행동 주간"을 준비하고 있다.

여성관련 정책과 기구가 여성정책을 통해 펼칠 수 있는 범위의 한계를 뛰어넘어 전 여성의 생애주기(life cycle) 전체와 관련된 모든 분야의 정책에서 성인지적 관점(Gender Perspective)과 성 통합적 정책(Gender Integrated Policies)의 발전은 여전히 요원한 것으로 보인다. 특히 경제와 금융 분야는 여전히 여성과 상관없는 영역으로 취급되고 있음을 앞의 사례에서처럼 우리가 여전히 경험하는 현실이다.

하지만, 전 세계 빈곤인구의 70%가 여성과 소녀이며, 주기가 더 빨라지면서 반복되고 있는 세계적 수준의 경제위기와 금융위기의 파괴적 영향력에서 자유롭지 못한 여성들은 특히 '빈곤의 여성화(Feminization of Poverty)'와 해고 및 실직의 부담, 가사 및 돌봄 노동의 부담, 성폭력 · 성매매 · 인신매매 등 위기비용의 여성전가라는 현실을 나날이 더 심각하게 경험하고 있다. 이처럼 경제와 금융 그리고 무역이 여성의 삶을 지배하고 있음에도 불구하고, 여전히 여성과 경제, 여성과 금융, 그리고 여성과 무역은 상관없는 것으로 간주되고 있다는 것은 다수 여성의 지위향상과 관련된 근본적인 문제해결이 여전히 이루어지지 못하고 있음을 보여주는 것이다.

한편, 대부분의 여성관련 정책은 경제정책 그 자체와 직접 통합되기 보다는 경제의 결과로 발생한 문제에 대한 사후적인 대책으로서의 '노동복지' 또는 '인권복지' 차원의 정책으로 다루어지고 있다. 이처럼 '성 평등(gender equality)'과 '여성 세력화(women's empowerment)'를 달성하기 위한 노력이 전제되지 않은 잔여적 수준의 복지정책으로는 북경여성행동강령과 새천년개발목표에서 제시하고 있는 목표 달성은 불가능한 것으로 보인다. 이러한 점에서 최근 페미니스트 경제학의 관점에서 접근하고 있는 주류경제학에 대한 비판을 주목할 필요가 있다.

한국사회 특히 여성 진영에서 새천년개발목표(MDGs)[4]는 사실 잘 알려진 개념은 아니다. 이는 지난 90년대 후반 한국도 경험한 바 있는 IMF 경제위기 속에서 세기말의 전 세계적 이슈였던 하루 1달러 미만으로 생활하는 절대빈곤 인구의 문제와 다수의 국민이 절대빈곤층인 최빈국(Least Developed Countries, LDCs)의 문제를 해결하고자 했던 국제시민사회의 노력이며, 2015년까지 전 세계 절대빈곤 인구의 수를 절반으로 줄여보겠다는 유엔을 통한 글로벌 빈곤퇴치를 위한 최소한의 약속("We can end poverty 2015")이라고 할 수 있다.

특히 유엔을 통한 빈곤퇴치를 전략으로 삼은 국제시민사회운동 진영은 지난 수백 년 간 최빈국의 자원과 부를 약탈한 식민지를 경영했던 오늘날의 경제선진국들이 지금도 여전히 무역과 금융지배질서를 통해 세계경제의 대부분을 장악하고 있는 현실에 주목하면서, 경제선진국들의 분담금 공여를 중요한 책임으로 요구해왔다. 그러나 선언 이후 10년을 바라보는 국제사회의 시선은 그리 낙관적이지는 않다.

4) 밀레니엄개발목표(MDGs)는 총8개의 목표로 구성되어 있다. 특히 (목표3)과 (목표5)가 각각 성 평등과 모성건강에 관한 목표를 담고 있어 총 8개의 목표 중에 단 2개만이 여성에게 해당되는 것이라는 해석이 있었지만, 전체 빈곤인구의 7~80%가 여성과 아동인 현실에서 젠더의제를 협소하게 해석하고 있다는 문제제기가 이루어지면서 최근에는 8개 목표 전체가 모두 여성과 긴밀히 관련되어 있음을 강조하는 해석이 대세로 자리 잡고 있다. 이에 따라, MDGs의 "모든 개발목표는 젠더목표이다(All development goals are gender goals)"라는 주장이 설득력을 얻고 있으며, 따라서 개발과 젠더의 통합성을 높이기 위한 구체적인 방안이 EU와 OECD DAC의 'GENDERNET' 등에 전파되어 나가고 있다. MDGs Goal 8개는 다음과 같다. (목표1) 절대빈곤 및 기아 퇴치(Eradicate extreme poverty and hunger), (목표2) 보편적 초등교육 실현(Achieve universal primary education), (목표3) 성 평등 및 여성의 역량강화(Promote gender equality and empower women), (목표4) 아동 사망률 감소(Reduce child mortality), (목표5) 모성건강 증진(Improve maternal health), (목표6) 에이즈 등 질병 퇴치(Combat HIV/AIDS, Malaria and other disease), (목표7) 환경의 지속가능성 확보(Ensure environmental sustainability), (목표8) 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축(Develop a global partnership for development).

그러나 만족스럽지 않다고 해서 최소한의 노력조차 포기하는 것도 바람직한 것은 아니므로, 전 세계 최빈국과 절대빈곤 인구를 축소시켜 나가기 위한 노력을 강화시키기 위한 노력의 경주와 함께 그 과정에서 여성적 관점을 수립하고 또 통합시켜나가기 위한 방안을 빠른 시일 내에 만들어야 한다.

이러한 복잡한 현실에서 여성 진영에서 특히 주목해야 할 것은, 새천년개발목표(MDGs)의 8개 목표가 모두 여성과 관련된다는 점에서, "모든 개발 목표는 젠더 목표이다(All Development Goals are Gender Goals)" 라는 최근의 흐름을 한국사회에 어떻게 확산시켜 나갈 것인가에 대한 실질적 방안의 강구이다.

이러한 국제사회의 개발을 둘러싼 지난 10여 년 동안의 노력과는 상당히 거리가 있는 것처럼 보이는 G20서울회의에서 제안된 '개발의제' 는 MDGs로 대표되는 유엔의 빈곤퇴치를 위한 노력과는 별도로 개발을 위한 재정자원(Financial Resources)을 동원하는 것에 초점을 맞추면서, '원조 중심의 개발(Aids-centered Development)' 에서 '성장 중심의 개발(Growth-centered Development)'로의 전환을 모색하고 있다. 그러나 이미 앞에서 지적된 바와 같이 말만 풍성하고 실제적 결과가 없는 회의가 될 것에 대한 우려와 함께 특히 한국정부가 제시하는 개발패러다임을 둘러싼 논쟁이 현재 국제사회에서 진행 중이다. 바로 이런 점에서 OECD의 개발패러다임과 가이드라인을 살펴보는 것은 G20의 의제로 선정된 개발의제가 어떤 패러다임에 입각해서 다루어져야 할지를 보여주는 모범적인 예로서 의미가 크다고 하겠다.

한국은 지난 2009년 11월 25일자로 OECD 개발원조위원회 (Development Assistance Committee, DAC)에 가입이 확정되었다. 가입과 동시에 한국정부는 OECD DAC가 지난 1999년에 만든 '국제개발협력에서의 성 평등과 여성 역량강화를 위한 지침(DAC Principles for Gender Equality and Women's Development in Development Cooperation)' 과 2008년에 만든 '성 평등과 여성 역량강화를 위한 지침(DAC Principles for Gender Equality and Women's Development)' 을 따라잡아야 하는 과제를 부여받게 되었다.

2009년 OECD DAC 회원국으로 가입하기 위한 심사과정에서 이루어진 'Peer Review' 에서 한국정부는 '젠더' 와 '환경' 등과 같은 Cross-cutting 이슈에 대한 한국정부의 낮은 관심에 대한 문제제기를 크게 받았던 것으로 알려졌다. OECD가 제시하는 Cross-cutting 원칙과 가이드라인에 비추어 볼 때, 한국정부는 젠더이슈와 환경이슈를 개발이슈에 통합하기 위한 관점조차 제대로 수립되어 있지 못한 것으로 분석되고 있다. 이미 오는 2013년 재차 시행될 'Peer Review'를 위해서 한국정부는 특히 개발이슈와 관련해서 젠더이슈를 통합적으로 바라보기 위한 전면적 수정을 요청받고 있는 상황이다.

그럼에도 불구하고, G20 서울회의의 핵심의제로 한국정부가 제안하고 있는 개발이슈의 내용 어디에도 젠더와 환경을 Cross-cutting 이슈로 담으려는 노력은 엿보이지 않고 있다. 바로 이 점이 한국정부가 국제협약(BPFA, MDGs)과 국제기구(UN, OECD) 그리고 국제회의(G20)를 각기 따로따로 바

라보고, 대응하면서 관점의 통합적 적용을 하지 못하고 있는 무능력과 파편화된 정책 집행의 한계를 보여주고 있는 대목이라 할 수 있다.

개발이슈는 유엔과 OECD 등의 장을 통해 오랫동안 발전되어 온 개념이다. 그리고 G20에서 개발의제를 다룰 경우, MDGs와 OECD의 가이드라인을 통합적으로 고려해서 발전된 개발의제가 논의될 수 있도록 담론과 이슈를 이끌어 가야 하는 것이 G20 의장국인 한국정부가 응당 수행해야 할 몫이다. 그리고 이를 위해서는 OECD 개발원조위원회(DAC)에서 제시하고 있는 Cross-cutting 이슈인 젠더이슈는 마땅히 G20 서울회의에서 다루어지는 개발의제 안에 Cross-cutting 이슈로 다루어져야 할 것이다. 그런데 새삼 다시 상기해보자면, G20 서울회의를 준비하는 기획단장은 젠더이슈가 왜 G20 의제 안에 포함되어야 하는지를 여전히 이해하고 있지 못하고 있다.

따라서 한국정부는 빨리 국제사회에서 개발원조 분야의 모범국가로 회자되는 사례들을 살펴보고 따라잡기(catch-up) 위한 노력에 박차를 가해야 한다. OECD 개발원조위원회(DAC)에 가장 뒤 늦게 합류한 국가로서 한국이 벤치마킹하기에는 역사와 경험 그리고 사회문화적 환경에서 많은 차이가 나는 나라임에는 분명하지만, 우리가 가야할 길을 제시해주고 있다는 점에서 스웨덴과 네덜란드가 추진하는 젠더 가이드라인을 살펴보는 것은 중요한 의미가 있다고 할 것이다. 특히, 스웨덴 정부와 네덜란드 정부가 최근의 금융위기가 여성에게 미치는 영향분석에 통해 대안으로 시도하고 있는 발전된 젠더의제를 G20에서 논의되는 의제에 포함시키기 위한 노력이 반드시 진행될 필요가 있다.

우선 먼저, 스웨덴 정부가 개발협력과정에서 유지하고 있는 성 평등 관점을 살펴볼 필요가 있다.

주지하다시피 스웨덴은 모든 개발협력 프로그램에서 빈곤과 인권을 통합적으로 고려하고 있는데, 여기에서 성 평등은 하나의 기본 가치로 제시되고 있다.[5] 또한 스웨덴 정부의 젠더개발정책의 기본관점은 여성과 남성, 소년과 소녀 각 개인 간의 평등을 권력구조(power structure)의 문제로 보고, 나아가 이들 간의 평등한(equal) 관계(relations)를 만들어 내는 것으로 개발효과를 확인하는 지표로 삼는 것이 특징이다. 이는 국제개발협력의 젠더 목표를 구조적인 성 폭력과 불평등의 해소 그리고 여성의 정치·경제적 세력화를 통한 사회전체의 평등한 변화를 목표로 하는 유엔의 여성발전계획의 목표에 충실한 성인지적 관점이라는 점에서 한국정부가 시급히 수립해야 할 젠더의제와 개발의제를 통합할 때의 원칙을 예시하고 있다고 할 수 있다.[6]

다음으로, 네덜란드 정부가 네덜란드 NGO와의 협력 속에서 2008년 출범시킨 '새천년개발목표3을 위한 기금(MDG3 Fund)'[7]을 살펴볼 필요가 있다.

네덜란드 정부는 여성에 대한 투자의 확대는 미래에 대한 투자이자, 사회 전체적으로 이익의 증대를 가져오는 '현명한 경제(Smart Economics)'[8] 라는 World Bank의 관점을 받아들이면서, 성 평등과 여성의 세력화에 투자하는 단체들을 지원하기 위한 목

5) Nina Strandgerg, Policy Speicalist, Gender Equality Team, SIDA, "Ensuring empowering Development Results for Women and Men" ODA International Symposium: Integration of Gender Equality Perspectives into Development Policy and Practices, Seoul July 2 2010

6) 스웨덴 정부의 국제개발협력을 담당하는 Sida는 1. 여성의 정치참여 2. 여성의 경제역량 강화 3. 성과 재생산 건강과 권리의 개선 4. 여성, 안전 및 젠더에 기반한 폭력의 문제 등의 분야에서 성과를 얻고자 한다. 상동

표에서 '성 평등과 여성의 역량강화 (Promote gender equality and empower women)' 를 강조한 새천년개발목표 3을 위한 기금으로 조성 및 집행되고 있다. 약 7천만유로(한화로 약 1천 억 원)에 달하는 기금이 2008년부터 2011년까지 운영될 예정이며, 이 기금은 MDG 3을 달성하기 위해 국내적(national), 지역적(regional), 그리고 국제적(international) 차원에서 활동하는 전 세계의 NGO들과의 협력을 통해 사용되어지고 있다. 특히 네덜란드의 여성단체들은 네트워크를 구성하고, 지식과 아이디어를 전파하는 등의 협력을 통해 지원국의 성 평등의 촉진과 여성 세력화에 기여하고 있다는 점에서 정부와 여성단체 간의 협력이 국제개발협력 분야에서 필수적인 조건으로 구조화되어 있음을 알 수 있다.

위의 두 사례에서처럼 젠더와 개발의제를 통합하여 적용하기 위해서는 무엇보다도 국제개발협력의 모든 사업이 성 평등의 목적에 부합하고 성 인지적 방식으로 수행되는 등의 성 주류화(gender mainstreaming) 전략을 기반으로 해서, 성 평등 정책과 사업을 담당할 전담부서와 네트워크의 수립, 그리고 기금의 마련과 인력자원의 양성 등과 같은 제도적 기반의 확보가 선결되어져야 함은 물론이다.

3. G20에서의 젠더 · 개발 이슈의 통합을 위한 제안

2008년 발생한 금융위기는 G20으로 하여금 전 세계적 차원의 빈곤, 노동 · 일자리, 안보 · 평화, 민주주의와 인권, 환경 · 기후변화 · 에너지, 젠더, 식량 등의 위기를 낳은 고삐 풀린 국제금융거래에 대한 규제와 함께 국제금융기관의 개혁의 필요성을 제기하는 자리가 되었다는 점에서 국제시민사회의 기대를 모았다.

그러나 미국과 유럽의 경제위기의 심각성에 대한 긴장감이 사라져가면서 주요 국가들의 협력체계에 대한 의지가 점차 저하되는 가운데, 국제사회의 G20에 대한 기대 역시 점점 낮아지고 있다. 그동안 MDGs의 발전을 위한 노력을 꾸준히 하면서, 보다 많은 국가와 시민사회의 목소리를 경청하기 위한 협치(Governance)체제를 꾸준히 발전시켜온 유엔과는 달리 소수 부유한 국가의 정상과 기업인 중심의 사교클럽(?)에 불과한 G20이 금융과 무역의 규제 및 개발 의제를 다룰 수 있는 정당한 장이 될 수 있겠느냐는 의혹이 난무하는 가운데, G20 서울정상회의의 의장국을 맡은 한국정부는 캐나다정부에 못지않은 상당한 국가예산을 쏟아 붓는 이번 회의에서 어떤 성과를 남길 것인지에 대해 국내외 시민사회와의 대화를 통해 새롭게 구성해나갈 필요가 있다.

이를 위해서는 먼저 한국정부가 지난 6월 17일에 제시한 '개발이슈 페이퍼' 에 대한 국제시민사회의 비판을 경청하고, 주요한 비판의 논점인 젠더 · 인권 · 환경이 Cross-cutting 된 내용을 포함한 발전

7) MDG Goal 3는 성 평등과 여성 세력화의 촉진을 목표로 한다. 네덜란드 정부가 MDG 3를 달성하기 위한 우선과제(Priorities to Realising MDG3)로 삼는 분야는 다음의 6개이다. ① 소녀들에 대한 중등교육 기회의 강화(Strengthen opportunities for post primary education for girls) ② 성 과 모성의 건강 및 권리의 보장(Guarantee sexual and reproductive health and rights) ③ 여성과 소녀들의 시간부담 경감을 위한 설비투자(Invest in infrastructure to reduce women's and girls time burden) ④ 여성과 소녀들의 재산권과 유산상속 권리의 보장(Guarantee women's and girls property and inheritance rights) ⑤ 고용상의 젠더 불평등의 철폐(Eliminate gender inequality in employment) ⑥ 국회 및 지방의회 의석에서의 여성비율 증가(Increase women's share of seats in national parliaments and local governmental bodies) (7) 여성과 소녀에 대한 폭력 퇴치(Combat violence against girls and women) 등이다. 자세한 사항은 www.mdg3.nl 참조.

8) World Bank의 Gender Unit이 내거는 캐치슬로건은 'Gender Equality is Smart Economics'이다. "... the empowerment of women is smart economics... studies show that investment in women yield large social and economic returns."
자세한 사항은 http://newsletter.worldbank.org/external/default/main 참조

된 '개발 이슈 페이퍼'를 만드는 노력이 시급히 G20 조직위원회를 통해 이루어져야 한다. G20 서울회의의 공식문건에서 이미 제시되어 있는 '강하고, 지속가능하며, 균형 잡힌 성장(Strong, Sustainable and Balanced Growth)' 이라는 프레임(Framework)을 통한 빈곤감소와 개발격차의 축소를 위해서라도 빈곤인구의 절대다수를 점하는 여성들의 문제를 담은 젠더이슈의 통합이 필요불가결하다 할 것이다.

아울러 MDGs 목표와 젠더목표를 통합하여 성 평등과 여성 세력화를 실현하기 위한 성 인지적 개발협력정책의 수립과 젠더 가이드라인의 마련 그리고 이를 바탕으로 한 '젠더발전기금(Gender Development Fund)'의 설치 그리고 '젠더 작업반(Gender Working Group)' 등을 포함한 성인지적 개발 이니셔티브의 구상 역시 해봄직한 제안이다.

마지막으로, 한국여성들은 지난 30년의 급속한 경제개발 과정에서 동원되고, 착취되기도 했지만, 그 과정에서 폭력과 차별에 맞서 여성들의 권리와 지위를 개선하기 위해 당당히 싸워나가는 강한 모습을 보여 왔다. 그럼에도 불구하고, 개발과 성장의 성과로부터 배제되어 왔음은 통계를 보면 극명하게 드러난다. 이런 마당에 한국정부가 지난 30년 동안의 경제개발 과정에서 여성들의 경험에 바탕 한 개발과정과 결과에 대한 분석과 비판을 충분히 새겨듣지 않은 채, 장밋빛 환상과 같은 '한국식 개발경험의 해외이식'을 꿈꾼다면, 국제시민사회의 비판에 앞서 한국 여성들의 비판을 면치 못할 것이다. 마찬가지로 여성 진영 또한 개발의제와 젠더의제를 통합시키기 위한 새로운 모색을 더 이상 게을리 해서는 안 될 것이다.