

G20과 국제개발협력

송진호 (지구촌빈곤퇴치시민네트워크 공동운영위원장 한국YMCA전국연맹 협동사무처장)

목 차

1. G20과 국제개발협력 의제 : 국제개발? 혹은 경제성장의 세계화?
2. G20 서울 개발 컨센서스 이행 결과와 프랑스 갠느 G20 정상회의
3. 멕시코 로스카보스 G20 정상회의
4. 2012 개발작업반 (DWG) 보고서와 G20 개발의제
5. 로스카보스 노조 썬릿(L20)과 금융거래세(FTT)
6. 연구소, 재단, 전문가 집단의 G20 개발정책참여 및 정책연구활동
7. G20과 리우+20의 개발 아젠더: 녹색성장 vs. 녹색경제
8. G20 개발의제와 포스트-MDGs 개발 아젠더 프레임워크

1. G20과 국제개발협력 의제 : 국제개발? 혹은 경제성장의 세계화?

2010년 6월, 토론토 G20 정상회의는 “개발격차를 줄이고 빈곤을 감축하는 것은 강하고 지속 가능한 균형성장을 달성하고 모두를 위해 강하고 복원력 있는 세계경제를 확보하고자 하는 우리의 원대한 목표달성에 필수적이다”¹⁾라고 천명하였으며 이어 같은 해 열린 서울 G20 정상회의의 결과문서 부속서인 ‘다함께 성장을 위한 서울 개발 컨센서스(Seoul Development Consensus)’에서 G20 개발의제의 여섯 가지 원칙으로 1) 글로벌 개발 파트너십, 2) 세계적 지역적 제도문제, 3) 민간영역의 참여, 4) 보완성, 5) 성과지향, 6) 경제성장에 집중한다는 원칙을 천명하였다. 이러한 국제개발의제가 G20의 새로운 아젠더로 채택된 데에 대하여 글로벌 시민

사회는 원칙적으로 환영의 뜻을 표하면서 동시에 G20의 국제개발의제의 원칙과 정책방향 및 논의구조에 대해서는 몇 가지 심각한 문제점을 지적하였다.

서울 G20 정상회의는 이러한 여섯 가지 원칙을 바탕으로 지속가능하고 복원력 있는 경제성장을 위하여 행동과 개혁이 가장 긴급하게 필요한 9개 핵심분야²⁾를 선정하고, 이를 중심으로 다년간 개발행동계획(Multi-Year Action Plan)³⁾을 마련하였다. 그 결과 향후 이를 이행할 개발작업반(Development Working Group)이 구성되었다. 이러한 프로세스는 국제 경제가 복원력과 지속가능성을 갖기 위해서는 국제개발협력을 통한 제3세계 국가들의 발전이 반드시 병행되어야 한다는 G20 회원국들의 인식이 바탕이 된 것으로 이를 위한 강한 주도권과 견인력을 가지겠다는 의욕이 현실화된 것으로 해석할 수 있다. 개발 아젠더를 주요 의제로 강조하였던 한국 정부는 그 논의 시작 자체를 성과로 언급하기도 한다.⁴⁾ 그러나 원칙과 9가지 핵심 분야를 들여다보면 빈곤의 근절과 인간개발, 국가 간 혹은 국가 내 빈부격차와 불평등 감소에 초점을 맞추는 국제개발협력과는 그 지향성이 사뭇 다르다는 것을 쉽게 알 수 있다. 국제 시민사회가 경제성장 중심의 G20 개발작업반이 주창한 개발 아젠더가 기존 OECD DAC 및 UN 중심의 국제개발협력과 충돌될 수 있다는 우려를 표명⁵⁾하는 이유도 이 때문이다.

UN은 1986년 발전권 선언에서 개발을 단순한 경제개발이 아닌 정치·사회·문화 과정을 포괄하는 종합적 개념으로서의 발전이라고 정의하였다. 또한 모든 개인과 사람들이 발전의 주체이며, 모든 사람의 적극적이고 자유롭고 의미 있는 참여의 중요성을 강조하였다. 그러나 서울 G20정상회의의 결과에서 도출된 개발은 인권에 기반한 인간개발과 사회개발·지역개발의 병행을 강조하는 대신, 경제성장 집중을 최우선 원칙으로 내세우고 인프라구축, 민간부문의 참여(민간투자 및 일자리 창출 등)와 무역을 강조하였다. 또한, 글로벌 개발 파트너십을 구축하고 세계적·지역적 제도 문제를 개선할 것을 원칙으로 삼았다. 하지만 정작 지역 제도에 심각한 문제점을 갖고 있는 대부분의 개발도상국과 최빈국은 논의 테이블에 초청받지 못했다는 점에서 그 구성의 대표성, 정당성, 개방성, 민주성 측면에서 절대적인 한계를 안고 있으며, 이러한 비민주적

1) The G20 Toronto Summit Declaration, Toronto, June 27, 2010에서 발췌

2) Annex I : Seoul Development Consensus for Shared Growth, Seoul, Nov 12, 2010에서 발췌 9개 핵심분야(9 Pillars): 1. 인프라 구축, 2. 인적자원개발, 3. 무역, 4. 민간투자 및 일자리 창출, 5. 식량안보, 6. 성장복원력, 7. 금융소외계층 포용, 8. 국내재원동원, 9. 개발지식 공유

3) Annex II : Multi-Year Action Plan on Development, Seoul, Nov 12, 2010에서 발췌

4) 권해룡, "G20 개발의제에 대한 평가와 향후과제" 국제개발협력(2010, No 4), 한국국제협력단에서 발췌

이고 참여가 가능하지 않은 프로세스는 개발의 의미를 오히려 퇴색시킬 수 있다는 우려를 낳고 있다.

5) 'G20 서울 개발 컨센서스'에 대한 지구촌빈곤퇴치시민네트워크(G-CAP Korea)의 논평,(2010. 11. 12.)

I. 총평

- 1) 지구촌빈곤퇴치시민네트워크(지빈퇴, GCAP Korea)는 서울 정상회의가 개도국의 빈곤문제를 다루는 서울 개발 컨센서스와 다년간 행동계획을 채택한 것을 환영함.
- 2) 서울 컨센서스는 G20이 자신들의 이해뿐만이 아니라 대다수 개도국인 비G20 국가의 최대 관심사인 빈곤과 개발 문제를 공식 의제로 다루었다는 점에서 매우 긍정적인 발전으로 평가, 특히 이를 주도한 한국정부의 추진력과 조정능에 대해 높게 평가함.
- 3) 서울 컨센서스는 과거 서구 중심의 신자유주의적 개발 이념을 반영하고 있는 '워싱턴 컨센서스'의 문제점을 지적하고 경제성장을 통한 새천년개발목표(MDGs) 실현, 지구적 차원의 개도국과 선진국의 파트너십 등 개도국이 중심적 역할을 하는 새로운 개발방식을 모색했다는 점에서 긍정적으로 평가.
- 4) 서울 컨센서스와 함께 서울 정상회의는 인프라구축과 인적자원개발 등 9가지 영역에서 16개의 구체적 계획이 담긴 로드맵 성격의 '다년간 행동계획'을 제시하여 재정지원 공약만 내세우고 구체적 계획이 없었던 기존의 G8과 차별성을 보임.
- 5) 그러나 다년간 계획 및 16개의 행동계획이 강조하는 경제성장이 수십 년간 개선되지 않고 있는 개도국의 구조적 가난문제를 해결 하고 효과적으로 새천년개발목표(MDGs)를 2015년까지 성취할 수 있을지 여전히 의문이 남음.
- 6) 서울 컨센서스가 인권과 양질의 일자리, 성장의 질을 고려한 것은 개발의 경제적 측면 뿐 아니라 다면적 측면을 중시한다는 점에서 긍정적으로 평가함. 그러나 이러한 가치가 개발의 본래 '목적'이라기 보다는 성장의 '부산물'로 이해하고 있다는 우려가 있음.
- 7) 서울컨센서스에서 개발의 결과에 대한 적절한 책임 프레임워크 (accountability framework)의 실천방안이 구체적으로 제시되지 않았으며 시민사회의 역할 및 참여 보장에 대한 언급이 없다는 점에 아쉬움을 표함

2. 서울선언문

- 8) 서울 선언문이 15항에서 2011년 최빈국 정상회의와 제 4차 원조 효과성 고위급 포럼을 환영한 것에 주목함. 이 회의를 통하여 다년간 행동계획이 개도국의 관점에서 충실하게 이행되는 것이 중요함.
- 9) 서울 선언 50항 (가)에서 인프라 재원에 관한 고위급 패널 설치를 합의하였음. 패널에 인프라의 수혜자가 될 지역공동체와 시민사회 대표자가 포함되는 것이 매우 중요함.
- 10) 서울 선언문 54항에서 다년간 행동계획 이행을 감독할 임무를 개발 실무그룹에 부여함. 그러나 시민사회의 참여를 보장할 제도적 장치가 결여되어 있음. 이행에 대한 평가의 공정성과 객관성을 보장하기 위해서는 독립적인 평가기관과 주민 및 당사자 그리고 시민사회의 참여의 보장이 필수적임.
- 11) 서울 선언문은 73항목에서 국제기구와 지역협의체, 시민사회와의 동반관계를 인식한다고 강조하였음. 그러나 이번 서울정상회의의 주최국인 한국정부는 G20 회의에 다양한 목소리를 담기 위해서 서울에 오고자 한 시민사회활동가들에게 정당한 이유 없이 비자 발급을 거부 (필리핀 7명)하고 공항에서 강제 출국시키는 비 인권적 조치를 취해 국제시민사회의 비난을 자초함.

3. 다년간 행동계획

- 12) 특히 식량위기와 관련하여 식량 가격변동성에서 초래되는 문제로부터 개도국 농민을 포함한 취약계층과 빈곤계층 보호가 강조한 것에 대하여 긍정적으로 평가함.

2. G20 서울 개발 컨센서스 이행 결과와 프랑스 칸느 G20 정상회의

서울 정상회의의 결과인 개발 컨센서스와 다년간 개발행동계획은 의욕 넘치는 이행 계획에도 불구하고, 별도의 재정적·조직적 지원 없이 다년간 개발행동 계획을 이행해야 하는 G20 개발작업반(Development Working Group)의 현실적인 이행능력에도 의문이 제기되었다. 개발작업반은 직접 활동 할 수 있는 조직을 갖추는 대신 세계은행과 지역개발은행, IMF 등과 같은 국제금융기관과 UN, UNCTAD 및 OECD 등 지역기구와 유관 다자간기구들의 협력을 통하여 핵심분야 작업 수행을 요청하고 방안을 마련하는 방식을 선택하였다. 이러한 방식으로 G20 서울 개발 컨센서스 이행이 현실적으로 얼마나 효과를 거둘 수 있을지 의문의 눈초리를 피해 가기 어려울 수밖에 없다. 또한 세계은행과 지역개발은행 등에 대한 의존도의 심화로 개발협력 논의가 경제성장의 가시적 측면만을 반영하는 지표 중심으로 흘러가기 쉬울 것으로 예상된다. 실제로 서울 개발 컨센서스의 핵심 9가지 분야 중 민간투자, 무역 등 기업의 역할이 강조되고 있고 이를 위한 인프라 구축과 금융 문제 해결을 위한 해법이 제시되는 것은 전통적인 세계은행의 관점이 강하게 영향을 미친 것으로 보인다⁶⁾. 아울러 의장국인 프랑스 사르코지 대통령의 주문에 의하여 준비된 빌 게이츠 보고서⁷⁾를 통하여 민간부문의 참여를 통한 혁신적인 개발재원을 강조하였으나, 이 또한 전통적인 G20 회원국 정부의 국제개발협력 자원확보 관련 정치적 책무성을 민간에 떠넘기고 회피하려는 변명으로 의심받을 수밖에 없었던 이유도 같은 맥락으로 이해가 된다.

그러나 서울 G20 정상회의 결과 이행에 대한 우려는 2011년 칸느 정상회의에서 현실로 나타났다. 9개 핵심분야는 합리적인 이유를 제시하지 못한 채 식량안보, 인프라구축, 그리고 금융거래세(Financial Transaction Tax, 이후 FTT)를 포함한 국제금융 세 개 아젠더로 압축되었다. 스티글리츠 보고서에서 상대적 격차를 줄이고 모두를 위한 개발을 이행하기 위해 제시된 금융거래세(FTT)논의는 몇몇 유럽국가의 강한 의지에도 불구하고 미국의 반대로 인해 합의에 이르지 못하였다. 정상회의에 보고된 2011년 개발작업반 보고서⁸⁾는 여전히 최빈국에 대한 인프라구축을 위한 투자, 지역적·글로벌 수준의 무역환경 조성, 민간투자, 일자리창출과 인간개발,

6) Post Crisis Growth and Development: A Development Agenda for the G20, 2011, World Bank에서 발췌

7) Innovation with Impact: Financing 21st Century Development, A Report by Bill Gates to G20 Leaders, Nov 2011, 빌게이츠는 칸느 G20 정상회의에 제출한 보고서를 통하여 1) 혁신의 중요성(The Paramount Importance of Innovation), 2) 민관협력을 포함한 혁신적인 파트너십(Forging Innovative Partnerships), 3) 국내 자원의 동원(Mobilizing Domestic Resources), 4) 개발협력의 역할 재강조(The Vital Role of Development Assistance), 5) 민간영역의 참여 강화(Bringing The Private Sector In)를 주장하였음

8) 2011 Report of the Development Working Group, Cannes, Nov. 2011

농업개발을 위한 투자, 국내재원을 지속가능한 다함께 성장을 위한 요소로 제시하였다. 국제 시민사회는 이러한 2011년 개발작업반 보고서가 세계은행의 각종 보고서의 관점과 내용을 재현하는 수준일 뿐이라고 꼬집었다. 보고서에는 식량안보와 사회보장, 이민자 송금, 금융소외계층 포용 등의 문제도 포함되었으나 이 의제를 이행하기 위한 뚜렷한 방안을 제시하지는 못하였다. 그리고 향후 논의를 위한 협력체계 구축 역시 개발 당사자인 개발도상국과 최빈국을 대표할 수 있는 기제가 없어 협력체계 구축에 대한 실효성과 정당성 문제를 넘어서지 못하였다는 평가를 받고 있다.

3. 멕시코 로스카보스 G20 정상회의

2012년 6월 멕시코 로스카보스에서 개최된 일곱 번째 G20 정상회의는 의장국인 멕시코 정부가 견인하여 온 식량안보의제나 녹색성장 지속가능발전 등의 개발의제는 뒷전으로 밀린 채, 전 세계를 금융위기 공포로 몰아넣고 있는 유로존 위기 대응책을 포함한 침체된 세계경제 회복과 성장, 금융체제 강화방안 등이 주된 의제로 다루어졌다. 정상회의의 아젠더도 세계 경제 전망과 평가, 유로존 위기대응 등 세계 금융위기 해법 논의를 최우선 아젠더로 다룬 후 마지막으로 식량안보와 녹색성장 의제가 큰 주목을 받지 못한 채 이루어졌다.

미국발 금융위기 대응을 위한 글로벌 위기관리도구의 하나로 2008년 시작된 이래 G20은 스스로를 “세계 경제협력력을 위한 최상위포럼(the premier forum for international economic cooperation)”이라고 규정지으면서 스스로에게 새로운 글로벌 거버넌스로서 권위를 부여하여 왔다.

‘One Country One Vote’ 시스템의 UN과는 달리 G7 시절부터 전통적으로 ‘One Dollar One Vote’라고 각국 정부의 재정 기여도에 따라 투표권과 영향력을 행사해 오던 브레튼우즈 체제의 비민주적인 거버넌스 모델과 헤게모니 논리로부터 미국발 금융위기 이후 기존의 선진국 중심에서 신흥국들이 혼재된 G20으로 확대 재편되면서 다소 개선되었다고는 하지만 여전히 원형적 태생적 문제와 자기한계인 대표성과 개방성 정당성과 포용성, 민주성의 문제를 가지고 있는 G20이 이미 작년 프랑스 칸느 제6차 정상회의 이후로는 그리스를 포함한 유로존 위기 등 회원국 스스로가 글로벌 골치 덩어리가 되면서 현안 금융위기 등 위기 대응을 위한 특급 소방수 이상의 역할에 대한 관심이 별로 없어 보인다.

이러한 유로존 위기 속에서 이루어진 로스카보스 G20 정상회의는 의장국인 멕시코 정부가 제안한 5대 핵심과제⁹⁾가 토론되었다.

4. 2012 개발작업반(DWG) 보고서와 G20 개발의제

로스카보스 G20 정상회의에 보고된 2012년 개발작업반(Development Working Group) 보고서¹⁰⁾는 G20 회원국의 최우선적 도전과제로서 ‘지속가능한 경제성장과 양질의 일자리 창출 과제를 바탕으로 한 지속가능한 개발과 빈곤퇴치과제를 촉진시키는 일’을 설정하였다. 아울러 G20 회원국의 거시 경제정책의 기조를 ‘경제성장정책을 바탕으로 한 포용성, 일관성, 그리고 환경적 지속가능성’¹¹⁾으로 규정하여 그동안 세계시민사회로부터 지속적으로 문제제기를 받아 온 ‘경제성장 중심의 개발정책’을 포기하지 않고 있음을 확인하였다. 이에 대한 비판의 수위도 ‘성장주의 경제정책’ 자체에 대한 비판에서부터 ‘인간개발, 사회개발을 등한시 한 채 경제개발에만 과도하게 집중하는 개발정책’에 대한 비판에 이르기까지 다양한 관점의 비판이 쏟아져 나왔다.

주목할 만한 것으로서 보고서는 새천년개발목표(MDGs)에 명시된 ‘개발을 위한 글로벌 파트너십’을 재확인하면서 2011년 제4차 부산세계개발원조총회(The 4th High-Level Forum on Aid Effectiveness)의 결과문서인 ‘효과적인 개발협력을 위한 부산 파트너십’과 다자간 개발 은행들의 양허성 재원확충을 통한 개도국, 최빈국 투자확충 노력에 대한 지지를 재확인한 것은 매우 고무적인 것이었다.

서울 G20에서 합의한 ‘다년간 개발 행동계획(Seoul Multi-Year Action Plan, MYAP)’ 진전에 대한 평가와 함께, 시민사회, 민간영역 및 각 지역별 연합기구들과의 아웃리치 프로그램의

9) 멕시코 정부는 5대 핵심과제로 1) 경제성장과 고용 기반을 위한 경제 안정화 정책과 구조개혁과제 (Economic stabilization and structural reforms as foundations for growth and employment), 2) 경제성장 촉진을 위한 금융시스템강화 및 금융소외계층 포용 (Strengthening the financial system/fostering financial inclusion to promote economic growth), 3) 국제금융기구 및 금융구도 개선 (Improving the international financial architecture in an interconnected world), 4) 식량안보와 가격변동성 (Enhancing food security and addressing commodity price volatility), 5) 지속가능발전, 녹색성장, 기후변화 (Promoting sustainable development, green growth and the fight against climate change)를 설정하였다.

10) 2012 Progress Report of the Development Working Group, June 2012

11) ‘inclusive, sustained, and environmentally sustainable...’

중요성을 강조하면서, 보고서는 1) 인프라, 2) 식량안보, 3) 포용적인 녹색성장(inclusive green growth, IGG)정책을 개발관련 핵심 아젠더로 설정하였다.

2012 G20 개발작업반 보고서는 ‘포용력과 복원력을 지닌 녹색성장’¹²⁾ 의제를 빈곤퇴치 및 지속가능발전의 목표 실현을 위한 도구로써 설정하였다. 이는 기존의 신자유주의 성장주의 시장논리로서는 대응할 수 없는 환경적 제약, 사회적 배제와 불평등, 사회안전망과 양질의 일자리 창출 문제 등에 응답하는 ‘녹색성장’ 논리의 진화된 형태로서 ‘포용력 있는 녹색성장’ 전략을 채택한 것을 보여주고 있다.

보고서는 포용적 녹색성장으로의 성공적인 정책전환을 위한 중요 요소들으로써 효율적인 재원(자원)의 확보, 지속가능한 혁신 장려, 지속가능한 소비패턴/생산패턴의 채택, 지식과 기술 전파력 강화, 도시 대중교통과 같은 지속가능한 인프라 개발, 그리고 에너지, 식량안보, 식수와 물문제 등 제반 의제들 간의 연계성 강화 및 보건, 교육, 인적자원개발, 사회안전망과 양질의 일자리 창출문제 등 같은 현안 사회적 불평등/형평성 이슈와 연계 등을 꼽았다.

로스카보스 G20 정상회의에 연이어서 브라질 리우데자네이로에서 개최된 2012 UN 지속가능발전회의(약칭 Rio+20)에서 논의될 ‘글로벌 지속가능발전목표’¹³⁾ 및 UN에서 주도하고 있는 ‘포스트-MDGs/포스트-2015’ 개발 아젠더 논의를 위한 UN 고위급 패널¹⁴⁾ 및 주요 논의들에 대하여 G20은 환영입장을 표하면서 정책적 연계의 가능성을 열어두고 있는 것은 제반 개발담론들의 통합과 시너지 효과 측면에서 긍정적으로 평가된다.

이를 위하여 G20 회원국 정부의 기존 공적개발원조(ODA) 공적재원 수준 및 향후 증액계획은 유지하면서, 기업과 시장 등 민간영역의 적극적 참여를 통한 혁신적 민간재원개발(innovative private funding resource development)과 민간투자를 강조하고 있다.

12) ‘inclusive, resilient and greener growth

13) Rio+20의 주요 아젠더 중 하나로서 글로벌 지속가능발전목표(Global Sustainable Development Goals, 약칭 SDGs) 개발논의는 2015년 시한의 ‘새천년개발목표(MDGs)’의 대안모델로서의 가능성을 열어둔 채 진행되고 있다.

14) 반기문 UN사무총장은 2012. 7. 31. 26명의 정부, 민간 및 시민사회 대표를 High Level Panel of Eminent Persons on Post-2015 Development Agenda로 임명하였다. 유도요노 인도네시아 대통령, 엘렌 존슨 설리프 라이베리아 대통령, 데이비드 케머런 영국 총리를 공동의장으로 임명하였으며, 아시아에서는 김성환 외교통상부장관, 칸 나오토 일본 전 총리, 중국의 인판 왕 UN MDG 자문위원, 인도의 바네르지 교수, 동티모르의 에밀리아 피레스 재무부장관 등 5명이 패널로 임명되었다. HLP는 2013년 상반기 중으로 Post-2015 보고서를 UN사무총장에게 제출할 예정이다.

인프라 확충정책과 관련하여 보고서는 저소득국가 인프라 투자의 위험성에 대한 낮은 위험도 검증을 기초로 한 고위급패널(HLLP) 및 다자간 개발은행(MDBs)의 노력에 대한 환영의 입장을 표하면서, 국제개발협력 아젠더 중에서 인프라 부족은 곧바로 국가경쟁력 및 생산성 감소, 나아가 사회 서비스 감소로 이어지게 되므로 인프라 투자 강화를 주문하면서, 특별히 ‘아프리카 인프라 개발프로그램’¹⁵⁾이나 ‘개도국 중대도시 대중교통 인프라 프로젝트 성공사례’¹⁶⁾처럼 아프리카를 포함한 개도국, 최빈국의 인프라 투자 강화를 강력하게 주문하고 있다. 특별히 인프라 확충정책은 포용적인 녹색성장정책과도 만나는, 즉 경제 성장-사회적 포용성-환경적 지속가능성이라는 세 마리 토끼를 동시에 잡을 수 있기에 인프라와 포용적 녹색성장정책 간의 정책적 시너지 효과 제고를 주문하였다.

오늘날 지구촌에는 9억 2500만 명의 사람들이 여전히 식량결핍에 시달리고 있기에 기존 식량 생산량의 50-70%의 증산이 이루어지지 않고서는 2050년 93억명에 다다를 세계 인구가 식량문제로부터 자유로울 수 없는 것으로 예상된다. 이에 보고서는 산적해있는 식량안보 관련 과제들로서 식량수요 증가, 구조적 빈곤문제, 농업 생산량 부족문제, 소규모 자작농 보호문제, 기후변화, 식량물가 변동성 문제, 여성과 아동의 영양결핍 및 발육저하, 토지 자본관련 성불평등 문제, 가치체계의 붕괴, 인프라의 부족, 개도국 구매력평가(PPP) 달성문제, 농촌 일자리창출, 사회안전망 및 기본적 식량확보를 담보할 가계수입 증대과제 등을 꼽았다.

이에 보고서는 식량안보에 필요한 해결과제로서 혁신과 개발을 위한 농업연구 및 기술이전과 지식공유의 증진을 강조하였다. 지속가능한 농업과 식량안정성에 잠재적으로 큰 영향력을 가진 고위험의 장기 기술연구를 포함한 농업연구에 국제적으로 협의된 공공투자의 필요성을 강조하면서, G20 농업연구 컨퍼런스를 바탕으로 한 농업연구자회의(Agricultural Chief Research Scientists Meetings) 조직을 지지하고, 토론토 G20에서 합의하고 로스카보스 G20을 기점으로 실행에 착수하는 농업분야 시장실패를 극복하고 빈곤 취약계층 식량안보를 위한 ‘AgResults’의 성과를 지지하였다. ‘곡물가격 변동성과 농업 실행계획(Action Plan on Food Price Volatility)’, ‘농업시장 정보시스템(AMIS; Agricultural Market Information System)’ ‘신속대응포럼(RRF; Rapid Reponse Forum)’ ‘Wheat Initiatives’ ‘글로벌 농업

15) 프랑스 칸느 G20정상회의의 결과로 합의된 11개의 인프라 개발 프로젝트 가운데 하나로서, 2012년 1월 아프리카유니온(AU) 정상들은 ‘The Program for Infrastructure Development in Africa’를 결의하였다.

16) ‘Best Practice for Urban Mass Transport Infrastructure Projects in Medium and Large Cities in Developing Countries’

토양감시 이니셔티브(The Global Agriculture Geo-monitoring Initiative)의 성과들을 환영하였다. 동시에 ‘지속가능한 농업 생산성과 소규모 가족농업 격차해소를 위한 보고서(Report on Sustainable Agricultural Productivity and Bridging the Gap for Small Family Farms)’ 및 ‘식수 및 식량 확보를 위한 제6차 세계 물포럼(6th World Water Forum on water and food security)’의 결과를 환영하였다.

보고서는 이상의 포용적 녹색성장, 인프라, 식량안보 3대 핵심과제 외에도 인적자원개발, 무역, 민간투자확대 및 일자리 창출, 복원력 있는 성장, 금융통합, 국내자원동원 및 지식공유 분야에서 G20 개발작업반의 입장과 과제를 정리하였다.

G20 개발작업반은 로스카보스 정상회의의 결과 후속조치를 지속적으로 이행하기로 하였으며, 2012년 10월말에 향후 실행계획을 담은 최종보고서를 내년도 G20 개최국인 러시아 정부에 전달할 예정이다.

5. 로스카보스 노조 썬밋(L20)과 금융거래세(FTT)

로스카보스에서는 G20정상회의 외에도 B20(비즈니스 썬밋) 및 L20(노조 썬밋)이 큰 주목을 받지는 못한 채 개최되었다. 국제노조연맹(ITUC)이 주도한 멕시코 L20에서 국제노조연맹은 2012년 4월부터 한 달여 기간에 걸쳐 G20 회원국 10개 국가가 포함된 13개국에 걸친 글로벌 설문조사 결과, 63%의 지구촌 유권자들이 금융거래세(FTT)를 지지한다는 설문결과와 함께 글로벌 경제를 위하여 금융의 책임을 증진하여야 한다는 강력한 주장을 펼쳤다. 구체적으로는 프랑스 국민의 88%, 독일은 82%, 영국은 76%, 심지어 미국 국민의 63%도 금융거래세 도입에 찬성한다는 통계수치를 발표하였다.

“지난 4년간의 글로벌 위기상황은 지구촌 실업자의 수를 2억 1천만 명으로 늘려놓았으며, 가계수입은 줄어들면서 저축은 꿈도 꾸지 못하는 실정이다. 글로벌 경제를 위하여서는 금융거래세를 통하여 4억 8천만 유로의 재원을 마련하여야 하며, 투기자본에 대한 재갈을 물려야 한다.”라는 국제노조연맹 샤란 사무총장의 강력한 메시지와 함께 금융거래세 아젠더는 샤르코지 이후 새롭게 대통령으로 당선되어 처음으로 G20 정상회의에 참석하는 프랑수와 올랑드 프랑스 대통령에 의하여 G20 정상회의에 발의되었으나 큰 합의도출에는 여전히 실패한 채 내년도 러시아 G20 정상회의에 미루어 놓았다.

6. 연구소, 재단, 전문가집단의 G20 개발정책참여 및 정책연구활동

캐나다 토론토 G20 정상회의 이후로 ‘G20 공약이행에 관한 보고서(G20 Summit Final Compliance Report)’를 발표하여 회원국들의 책무성 이행에 경종을 울려오던 캐나다 토론토 대학교 부설 뭉크스쿨 글로벌 연구소(Munk School of Global Affairs, Univ. of Toronto, Canada)와 러시아 국립경제대학원 연구소(National Research University Higher School of Economics, Russia)가 로스카보스 G20 정상회의에서 2011년 칸느 G20 정상회의의 공약이행 보고서를 발표하였다.

2010년 서울 G20 정상회의의 153개 합의사항(공약)에 비하여 두 배에 가까운 282개에 달하는 2011년 칸느 G20의 공약사항 중 거시경제, 금융, 국제금융기구개혁, 실업, 무역, 개발, 식량과 농업, 에너지, 아웃리치와 국제협력 등 부문별 대표적인 16개 우선 쟁점과제들에 대한 이행 정도를 부문별, 각국별 순위를 매기는 방식으로 발표하였다.

그 평가 결과, 보고서에 따르면, G20회원국은 평균적으로 정치적 실행 약속을 77%를 달성하여 작년보다는 2% 상승한 걸로 평가한다는 보고가 나왔다. 좀 후하게 평가하였다는 느낌이 없지 않은 면이 있으나, 국가별로 보면 작년 1위였던 호주를 제치고 영국이 1위(93.5%), 이어서 EU(93%), 이태리(90%) 순으로 보고되었으며, 한국은 작년보다 두 계단 떨어진 여덟 번째인 80%(전년도 88%)의 약속이행을 나타내어 평균을 약간 상회하는 체면치레 수준을 보였다. 실행 약속 이행도가 저조한 국가 가운데에는 단골 하위권인 아르헨티나(50%)와 인도네시아(57%), 터키(60%), 사우디아라비아(60.5%)가 또 거명되었다.¹⁷⁾

한편 전통적으로 시민사회적 관점에서 G20 정책개입활동을 지속해 온 씽크탱크 그룹인 하인리히 보엘 재단(Heinrich Boll Stiftung)의 e-newsletter인 ‘G20 Update’는 시민사회의 가장 소중한 논거들을 제공해주고 있으며, 금년에도 2월의 10호의 주제 “The G20’s New Troika”에서부터 4월의 “Occupy G20?”, 그리고 6월호에서 “A Wedding of the G20 and the B20”까지 주요 아젠더별 정책분석이 되어 있다. 특별히 금년 5월에 발표된 “세계은행의 포용력 있는 녹색성장 보고서에 대한 평가(World Bank’s “Inclusive Green Growth” Report

17) 2011 Cannes G20 Summit Final Compliance Report 전문은 www.g20.utoronto.ca에서 다운받아 볼 수 있다.

- A Brief Assessment)”와 6월에 발표된 “G20: 빅텐트 밖에서 놀기 - Rio+20에의 함의(The G20: Playing Outside the Big Tent - Implications for Rio+20)”는 연이어 개최된 브라질 리우데자네이루의 UN 지속가능발전회의(리우+20)과의 상호연계성과 함께 녹색성장, 녹색경제, 지속가능발전, 지속가능발전목표, Post-MDGs 개발 프레임워크 설계 등등의 주요 이슈에 관한 연구발표와 함께 시민사회 평가를 주로 담았다.

그 외에도 The Stanley Foundation, CIGI 및 게이츠 재단에서도 G20 관련 정책연구와 제언들을 발표하고 있어서, G20 개발의제들에 대한 회원국 정부의 정치적 책무성 증진을 위한 감시와 평가, 모니터링 활동을 전개하고 있다.

7. G20과 리우+20의 개발 아젠더; 녹색성장 vs. 녹색경제

2012년 6월에 1주일 간격으로 남미 멕시코에서의 G20 정상회의와 브라질 리우데자네이루에서 UN 지속가능발전회의(속칭 Rio+20)가 개최되면서 글로벌 개발 아젠더와 글로벌 개발 거버넌스는 물론이고 2015년 이후의 기존 새천년개발목표(MDGs)를 대체/보완할 새로운 개발 아젠더 프레임워크에 관한 Post-MDGs, Post-2015 또는 Beyond-2015 담론과정까지 연속적으로, 연장선상에서 진행되고 있다.

G20과 Rio+20이라는 두 개의 글로벌 정상회의는 미래사회 경제사회 발전을 위한 접근법과 그 아젠더들을 직접 비교 가능케 하고 있다. UN 모든 회원국들이 차별 없이 참가하는 Rio+20 회의는 지난 20년 동안 지속가능발전의 성취와 전개 상황을 성찰해보면서, 비록 논쟁적이기는 하나, 이러한 아이디어들을 ‘녹색경제¹⁸⁾’의 구축이라는 시장친화적인 컨셉으로 재포장하기 위한 회의인 반면에, 또 하나의 글로벌 정상회의로서 세계 19개 선진국과 EU만 초대 받은 상대적으로 폐쇄적인 회의체인 G20 정상회담은 ①유로존 위기 관리문제, ②거버넌스와 금융개혁, ③실업, ④국제개발협력, ⑤인프라 등의 이슈에 주요 관심을 가졌다. 이에 두 개의 글로벌 개발 담론 프로세스가 각각 어떠한 상호 연관성을 가지고 동시에 상대적으로 차별성을 나타내는지에 질문을 던짐으로써 향후 글로벌 개발의제의 미래와 과제를 예측가능하게 한다.

18) G20에서는 ‘포용적 녹색성장(inclusive green growth)’ 담론이 전개된 반면에 Rio+20에서는 상대적으로 포괄적 의미의 ‘녹색경제(green economy)’ 담론이 전개되는 차별성을 보였다. 그러나 대한민국 정부는 물론이고 한국 시민사회조차도 합리성에 근거하여 두 담론에 대한 연구와 학습, 토론은 제대로 이루어지지 못한 채, 원전 개발과 수출, 그리고 4대강 개발문제 등 현안 이슈에 매몰되어 글로벌 개발담론에는 제대로 참여하지 못했다는 평가도 받고 있다.

먼저 G20 정상회의의 맥락을 살펴보면 G20은 주요 이니셔티브로서 (1) 전 세계 80여개 저개발 국가를 위한 개발행동계획(DAP: Development Action Plan)과, (2) G20 회원국 스스로를 위한 “Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth” 경제성장 중심의 정책 이니셔티브를 설정하였다.

하지만 중요한 것은 이러한 두 가지 정책 이니셔티브는 “녹색성장(green growth)”이나 “지속가능발전(sustainable development)” 아젠더를 전개시켜나가는 일과는 무관하게 최근의 혼란스럽고 왜곡된 다중의 글로벌 위기상황 속에서 기존 개발 비전과 정책의 “현상유지”를 선호한 결과일 뿐인 것으로 해석 가능하다.

최근의 혼란스럽고 왜곡된 상황들은 1992년 지구정상회의에서부터 오늘날까지 지속적으로 전개되어져 온 양극화 추세의 연장선상에서 해석할 수 있다. 즉 한편으로는 투자자와 투기자본 보호와 같은 국제법 강화에서부터 다른 한편으로는 인류와 환경을 지키려는 자발적인 기준들과 행동강령들의 확산이 동시에 진행되어져 온 극단적되고 모순된 세계화의 연장선상일 뿐인 것이다.

이러한 극단적 모순된 추세들은 기후변화협약이나 생물다양성협약 등 1992년 지구정상회의에 결과로써 소개되고 구조화된 공동의 약속들로부터 멀어지게 만들었다. 동시에 이러한 추세는 공공과 민간 영역 모두에게 ‘글로벌 공공선’이나 인권을 보호하려는 글로벌 거버넌스 구조의 동력을 약화시키는 결과를 초래하여왔다. G20은 민관협력(PPP; public-private partnership)이라는 논리로써 이러한 공공재 영역에 대규모 민간재원을 끌어들이고 거기에 의존하려는 경향을 가속화시켜 왔다. 이것이 바로 G20이 선호하는 “녹색성장”의 길로서 이러한 급격한 추세가 글로벌 시민사회에는 새로운 심대한 도전으로 받아들여지고 있다.

궁극적으로 이런 경제발전 논리는 G20과 Rio+20 아젠더에서 입증되었듯이 다음의 두 가지 경향을 띠게 되는데, 첫째로 1992년 지구정상회의에서 만들어졌던 공동의 약속들로부터 점점 더 멀어져 가는 것이고, 둘째로는 ‘시장 매커니즘’의 심화와 확산, 천연자원의 상품화와 금융투기화 등 신자유주의 시장자본과 다국적기업에 의해 장악당한 현란하고 새로운 “약속들과 재검토”들로 넘쳐나게 되었다. 결론적으로 각국 정부와 글로벌 시민사회는 시장과 금융 권력이 막강해진 다극화 세계 속에서 글로벌 개발 거버넌스와 지속가능발전을 위한 새로운 도전에 응답하여야 할 때이다¹⁹⁾.

8. G20 개발의제와 포스트-MDGs 개발 아젠더 프레임워크

새천년을 맞이하여 191개 UN회원국가의 의지를 담아 결의하였던 새천년개발목표가 3년 뒤인 2015년이면 그 역할을 다하게 될 예정이다. 이에 UN은 물론이고 각국 정부 및 글로벌 시민사회는 만 3년 정도 밖에 시한이 남지 않은 MDGs의 목표달성을 위한 가속화 과제 뿐 아니라, MDGs의 성과와 한계, 후속과제 모색 등을 바탕으로 한 ‘Post-2015 글로벌 개발 프레임워크’ 고안을 위한 논의를 가속화시켜 가고 있다.

‘Beyond 2015’ ‘Post 2015’ ‘Post MDGs’ 등 그 용어에 관한 합의도 제대로 되어있지 않은 상황에서 MDGs를 선언하였던 2000년 대비 급격하게 변화한 다양한 ‘개발 맥락과 상황(development context)의 변화’ - 예컨대, 기후변화와 생태환경적 취약성, 전지구적인 글로벌 경제/금융 위기상황과 경기 변동성과 양극화의 심화, 글로벌 거버넌스의 본질적 변화, 식량과 에너지 위기상황 등의 변화 - 에 초점을 맞추어 2015년 이후의 새로운 ‘글로벌 개발목표’라는 후속 개발의제로의 효과적인 전환을 위한 다양한 층위와 주제별 논의가 이미 시작되었다.

글로벌 금융위기, 식량위기, 기후위기, 에너지위기 등 다중적 글로벌 위기상황 경험을 통하여 지구시민사회는 이러한 해결되지 않는 위기는 기존의 근대성을 바탕으로 인권과 지구생태계의 생태적 한계에 대한 무지, GDP의 성장을 사회발전으로 해석하려는 오류, 불평등과 정의 문제가 무시당한 채 단순한 기술적 도전과제로서 빈곤문제에 대한 접근방식 등등 기존의 지배적인 개발모델과 경제성장모델의 실패를 반영한 것이라는 학습을 하게 되었다.

이러한 학습과정을 통하여 고전적인 개발 개념과 개발목표들을 되돌아보고 남반구는 물론이고 북반구까지 포함하여 개발과 사회발전의 모델들과 방식들에 대한 근본적인 재고가 요구되는 시점이라는 데 인식을 공유하게 되었다.

이에 최근 일련의 과정들을 -부산세계개발원조총회, 로스카보스 G20정상회의, UN지속가능발전 컨퍼런스(Rio+20) 및 Post-2015 개발 아젠더에 관한 몬트리올 Post-2015 글로벌 개발 포럼 등의 담론 형성과정- 기존의 개발 패러다임과 개발 전략들을 인권에 기반한 총체적인 개발 방식에 대한 재정찰을 시작하는 중요한 기회이자 창구로서 이해하고 있다.

19) 하인리히 보엘재단의 Nancy Alexander와 Food Foundation의 Peter Riggs의 ‘The G20: Playing Outside the Big Tent - Implications for Rio+20 -’에서 요약 발췌함

새로운 개발담론의 시작은 ‘환경과 개발에 관한 리우선언(Rio Declaration on Environment and Development)’ ‘UN 밀레니엄선언(UN Millenium Declaration)’에 대한 원형적 이해와 학습과정으로부터 시작되어야 하며, 선진국/UN/OECD/G20 중심의 하향식(top-down) 목표설정이 아닌, 개도국을 포함한 다양한 이해당사자의 참여와 거버넌스 원칙이 보장되며, UN 밀레니엄선언의 내용 가운데 반영되지 못하였던 인권, 지속가능성, 평화와 안보 이슈 등에 대한 재조명으로부터 시작되어야 한다.

이를 바탕으로 부산 제4차 세계개발원조총회(HLF-4) 결과문서인 ‘효과적인 개발협력을 위한 부산 파트너십(Busan Partnership for Effective Development Co-operation)’과 로스카보스 G20정상회의 결과문서인 ‘G20 정상선언문(G20 Leaders Declaration)’과 ‘2012 G20 개발작업반 보고서’, 그리고 Rio+20 결과문서인 ‘우리가 원하는 미래(The Future We Want)’를 중요 레퍼런스로 삼아서 이에 대한 평가와 향후과제 모색을 연계하여 ‘The World We Want Beyond 2015’ 개발 프레임워크 아젠더 토론을 전개해 나가야 한다.

이에 내년 러시아 상트페테르부르크에서 개최될 2013년 G20 정상회의 및 2014년의 오스트레일리아, 2015년의 터키 G20 정상회의의 개발 아젠더 또한 ‘인권, 불평등, 지속가능성’에 초점을 맞춘 UN Post-MDGs 개발아젠더 프레임워크 논의 및 ‘글로벌 지속가능발전목표(SDGs; Global Sustainable Development Goals)’ 담론과 연계한 개발의제가 다루어지기를 희망하며 동시에 그 논의과정에 G20 회원국 정부는 물론이고 개도국 및 다자간 기구, 글로벌 시민사회의 책임적 참여와 주도적 역할을 감당할 수 있기를 희망해 본다.

참고문헌

1. 국내문헌

지구촌빈곤퇴치시민네트워크, “G20 정상회의와 국제개발의제”〈지빈퇴 G20 이슈브리프 No.1〉

지구촌빈곤퇴치시민네트워크, “로스카보스 G20 정상회의의 주요의제”〈지빈퇴 G20 이슈브리프 No.2〉

송진호, “G20 개발의제와 세계시민사회; Global Justice와 개발의제”〈2010 ODA 정책포럼 자료집〉(지구촌빈곤퇴치시민네트워크, 한국해외원조단체협의회, 2010)

송진호, “MDGs와 G20 사이에서”〈ODA Watch 제29차 월례토크 자료집〉(ODA Watch, 2010)

송진호, “G20 정상회의 서울개발컨센서스와 글로벌 시민사회의 대응”〈중앙일보사 나눔과 시민사회 기고문〉(나눔과 시민사회, 2010)

송진호, “G20과 동북아시아”〈기독교사상 2010년 9월호 특집 기고문〉(기독교사상사, 2010)

송진호, “프랑스 칸느 G20 개발의제”〈지구촌빈곤퇴치시민네트워크 지구촌포럼 토론회〉(지구촌빈곤퇴치시민네트워크, 2011)

송진호, “Beyond 2015 글로벌 개발 아젠더 논의 현황 및 한국시민사회의 대응과제”〈Beyond 2015 국제개발 프레임워크 논의를 위한 시민사회 워크숍 및 열린포럼 자료집〉(GCAP, KCOC, KOFID, 2012)

이태주, “G20 개발의제와 한국 ODA의 진로”〈국제개발협력 2010 No.3, KOICA〉

권해룡, “G20 개발의제에 대한 평가와 향후 과제”〈국제개발협력 2010 No. 4, KOICA〉

송혜령, “G20 서울정상회의 이후 G20 개발의제 논의 현황”〈국제개발협력 2011 No. 3, KOICA〉

손혁상, “부산 개발원조총회(HLF4)와 세계시민사회의 대응전략”〈국제개발협력 2011 No. 3, KOICA〉

2. 국외 문헌

Los Cabos G20, “G20 Leaders Declaration” (Los Cabos G20 Summit, June 2012)

G20 Development Working Group, “2012 Progress Report of the Development Working Group” (Los Cabos G20 Summit, June 2012)

Cannes G20 Summit Final Declaration, “Building Our Common Future: Renewed Collective Action for the Benefit of All” (Cannes G20 Leaders Summit, Nov. 2011)

G20 Development Working Group, “2011 Report of the Development Working Group” (Cannes G20 Summit, Nov. 2011)

Bill Gates, “Innovation with Impact: Financing 21st Century Development” (Gates & Melinda Foundation, Nov. 2011)

Seoul G20, “The G20 Seoul Summit Leaders’ Declaration” (The G20 Seoul Summit, Nov. 2010)

Seoul G20, “ANNEX 1. Seoul Development Consensus for Shared Growth” (The G20 Seoul Summit, Nov. 2010)

Seoul G20, “ANNEX 2. Multi-Year Action Plan on Development” (The G20 Seoul Summit, Nov. 2010)

HLF4, “Busan Partnership for Effective Development Co-operation” (4th HighLevel Forum on Aid Effectiveness, Dec. 2011)

United Nations, “The Future We Want” (Outcome Document of the United Nations Conference on Sustainable Development, June 2011)

G20 Research Group, “2010 Seoul G20 Summit Final Compliance Report” (University of Toronto, Nov. 2011)

G20 Research Group, “2011 Cannes G20 Summit Final Compliance Report” (University of Toronto, June 2012)

Heinrich Boll Stiftung, “G20 Update” (Heinrich Boll Stiftung e-newsletter, 2010–2012)
UNSG, “Accelerating progress towards MDGs: options for sustained and inclusive growth and issues for advancing the UN development agenda beyond 2015” (Annual Report of the UNSG, July 2011)

UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, “Realizing the Future We Want For All: Report to the Secretary General” (July 2012)