

특별회의
인권경제를 통한 빈곤 퇴치

발 제 문

호세 쿠에스타
[세계은행 수석 경제학자]

본 논문을 통해 인권경제를 달성할 수 있는 방향에 대해 포괄적이며 상세한 논의를 진행하고자 한다. 인권경제가 필요한 이유가 무엇이며, 이를 달성할 수 있는 방법이 무엇인지에 대한 답은 단순하다. 책임성 및 투명성 제고, 지출 및 누진적 과세에 대한 평등성 강화, 기후변화에 관한 더 많은 관심, 차별문제 해결, 명확하고 제대로 작동하는 분쟁 해결 메커니즘, 돌봄과 지원 시스템에 대해 강조하는 기초. 이러한 것들이 성장과 효율적인 기회를 저해한다고 생각하는 사람들은 없을 것이다.

본 발제를 통해 인권경제 달성 가능여부, 달성 방안, 나가야 할 현명한 방향과 더불어 인권경제가 효율성을 저해하지 않으면서 불평등을 해소할 수 있는 방안에 대한 논의에 기여하고자 한다. 따라서, 진정한 인권경제 달성을 위해서는 시민, 정부, 기부자의 헌신과 대화를 위한 건전한 공간이 필요하다는 깨달음을 바탕으로 실질적으로 이러한 청사진을 실행할 때 필요한 네 가지를 중점적으로 다루고자 한다. 물론 이러한 네 가지 요점이 항상 적용되지 않을 수 있다는 점도 잘 알고 있다.

- (A) 점진적인 이행 및 최대가용자원 원칙은 이론과 실무 모두에서 절대적으로 의미 있는 원칙이다. 하지만, 그럼에도 불구하고 여전히 보편적인 의료 시스템과 유사한 서비스를 제공하거나, 식량 안보를 증진시키기 위한 충분한 자원을 보장할 수는 없다. 진전을 이루는데 수 십년이 걸리거나, 경제적으로 최대가용자원이 굉장히 적고 과세 기반이 충분치 않다면, 인권경제를 달성하는 데에는 얼마나 시간이 소요될 것인가? 즉, 인권경제로 향하기 위해 진정한 변화를 만들기까지 얼마나 오래 기다릴 수 있으며 변화를 이끌어 나가는데 얼마나 오래 걸릴 것인가?
- (B) 특히, 인권경제에 대해 논하는 논문에서 제시하는 모든 제안들이 데이터에 대해 언급하고 있다는 점은 고무적이다. 인권경제는 증거를 기반으로 해야 한다는 점을 인식하는 것은 매우 중요하다. 이러한 증거를 축적하기 위해서는 국제 사회 및 지방 정부 간 역량구축, 자원확보 및 우선순위 과제가 필요하다. 하지만 이에 대해서는 충분한 노력을 기울이지 않고 있는 게 사실이다. 우리 기관만 해도 그렇다. 데이터가 때로는 중복되고, 자금이 충분히 지원되지 못하고, 각기 다른 분야에서 수집된 데이터들은 통합되지 못한 채 산발적으로 관리되고 있다. 그렇기에 우리는 더 많은 정보 및 더 많은 역량과 더불어, 데이터 수집에 관한 우선순위 전략이 필요하다. 예를 들어, 장애인과 관련하여 40 여 개 국의 데이터를 가지고 있지만, 조율이나 통합되지 않은 형태로 보유하고 있다. 성 소수자에 대한 차별과 관련한 데이터도 마찬가지이다. 그렇다면, 어떤 것이 우선순위가 되어야 할 것인가? 장애인에 관한 데이터와 성 소수자 차별에 대한 데이터 중 어떤 것의 우선 순위가 더 높아야 하는가? 이러한 질문에 대해서는 기관 내에서 또는 기관 간에 쉽게 결정을 내릴 수 있는 문제가 아니다.

(C) 열망이라는 것은, 거의 부정적으로 표현된다. 내가 몸담고 있는 기관의 핵심 목표는 빈곤 퇴치다. 즉, 빈곤율 0%가 우리가 열망하는 것이다. 하지만, 불평등 목표에는 열망이 없다. 전 세계적으로나, 특정 국가에서 명백한 목표로써 합의가 이뤄지지 않았기에 불평등을 0% 라는 목표가 열망적인 목표는 아닌 것이다. 인권과 관련된 것들이 열망을 기반으로 한다는 데에는 반대하지 않는다. 하지만, 이러한 목표들이 열망을 기반으로 하는지, 우리의 먼 미래에 행동에 대한 길을 구체적으로 안내해주는지와 관계없이 전 세계적인 합의를 이끌어내고, 이에 대해 더욱 조심스럽게 시각화할 수는 있을 것이다. 그것이 무엇이든 간에, 열망이라는 것은 우리의 행동 양식을 정의하는데 꼭 필요한 것이다.

(D) 정의와 공정의 개념을 경제적 의사결정권자와 정책입안가에게 필요한 수단으로 바꿀 것인가? 여기에는 법적, 정치적, 사회과학적 관점이 필요하며, 이는 특히 예산 단계에서의 의사결정에 있어서 경제학적 관점을 활용하기 때문에 매우 중요한 부분이다. 정의와 공정은 실제적으로는 다른 의미로 쓰일 수 있다. 최빈 문제 및 기타 문제를 해결하면서 모두에게 동등한 혜택과 기회를 보장해야 한다. 경제목표 및 수단으로 해석될 수 있는 사회정의 및 공정의 개념에 대해 설명할 수 있어야 인권경제 운영에 기여할 수 있는 것이다.

인권경제를 둘러싼 분석적 도구에 있어 공정 및 정의의 개념을 통합시킬 수 있어야 한다는 점을 앞서 강조한 바 있다. 이를 어떻게 가능케 할 것인가? 구체적인 예를 들어줄 수 있는가?

현재, 투자, 지출 또는 세금이 개인, 시민 및 인구에 미치는 영향에 대해 알 수 있는 방법은 매우 단순하다. 지출 및 세금이 각각 가져올 수 있는 혜택과 세금 부담에 대해서 살펴보고 가계 소득, 지출, 및 노동 유형에 대한 가정을 살펴보는 것이다. 즉, 이러한 요소들이 비례세, 누진세, 또는 역진세를 바탕으로 분포되는지 살펴볼 수 있다. 따라서, 가난한 계층이 정부에서 더 많은 자원을 받게 되는 경우 지출이 이에 비례해서 증가하거나, 친 저소득층 정책이 될 수 있는 것이다. 하지만, 인권경제 달성을 위해 이것만으로는 충분치 않다. 세 가지 방향에 대한 분석을 확대할 필요가 있다.

첫 번째, 우리가 알고 있는 소수인종, 어린이, 여성, 이주민의 소득 빈곤층만이 아닌 각 가정을 분리해서 살펴보거나 사회포용적 관점에서 더욱 의미 있는 집단에서 개인들을 분리 식별해야 한다.

두 번째, 저소득층의 소득, 소비 또는 부로 이들을 분류하는 것이 아니라 그들이 어느 정도까지 사회적인 참여를 할 수 있는지를 살펴봐야 한다.

세 번째, 문제는 소득 빈곤 분포 중에서 최빈곤층 20%가 사회적 혜택을 20% 이상 더 받는다는 것이 중요한 것이 아니다. 정부가 가장 취약한 계층에 혜택을 주는 이유가 이들이 최악의 상황에 처해 있거나, 아니면 동등한 기회를 누리지 못하게 하는 요인들이 있기 때문이라는 것이다. 이것이 바로 기회·사건 분석이며 이는 전통적인 재정 사건 분석이 확장된 개념이라 할 수 있다. 우리는 파라과이에서 교육과 관련된 시범 프로젝트를 진행했다. 아이들의 출석률과 졸업률이 낮은 곳에서 이러한 분석을 진행했고, 이를 통해 세 가지 공통점을 확인할 수 있었다.

- 시골지역에 산다.
- 집에서 과라니어만 사용한다.
- 부모의 교육 수준이 낮다.

이 세 가지 차원(사는 지역, 가정에서 사용하는 언어, 부모의 교육)을 포함하는 범주를 통합하여 16 가지 개인적인 유형들을 만들어냈다. 그 결과에 따라, 가장 취약한 계층은 농촌 지역에서 과라니어만 사용하며 부모의 교육 기간이 0~5 년 사이인 가정으로 나타났다. 교육 기회균등 측면에서 가장 취약한 계층은 도시 환경에 사는 어린이로 이들은 집에서 스페인어를 사용하며 그 어머니가 10 년 이상의 교육을 받은 경우였다. 또한, 후자가 학교에 가고 싶어 하는 비율이 거의 25% 더 높았다. 각 집단의 어린이들이 교육에 있어서 얼마나 많은 투자를 받았는지를 추적해 보았다. 그 결과, 여섯 번째로 가장 취약한 그룹이 이들 집단의 규모와 평등한 기회를 기준으로 봤을 때, 마땅히 받아야 하는 것보다 훨씬 더 낮은 혜택을 받고 있다는 결론을 내렸다. 그리고, 16 개 그룹 전체에서 이러한 격차를 측정할 수 있다. 또한 이러한 격차를 기준으로 해당 그룹을 순서대로 나열해 본다. 그리고, 해당 6 개 그룹의 기회 격차를 줄이기 위한 추가 투자 비용을 추정할 수 있다. 이러한 측정 및 분석을 통해 지원되는 자원들이 도시와 농촌 지역에서 어느 정도 소비되는지도 알 수 있다.

이에 대한 더욱 세분화된 분석이 필요할 것이다.