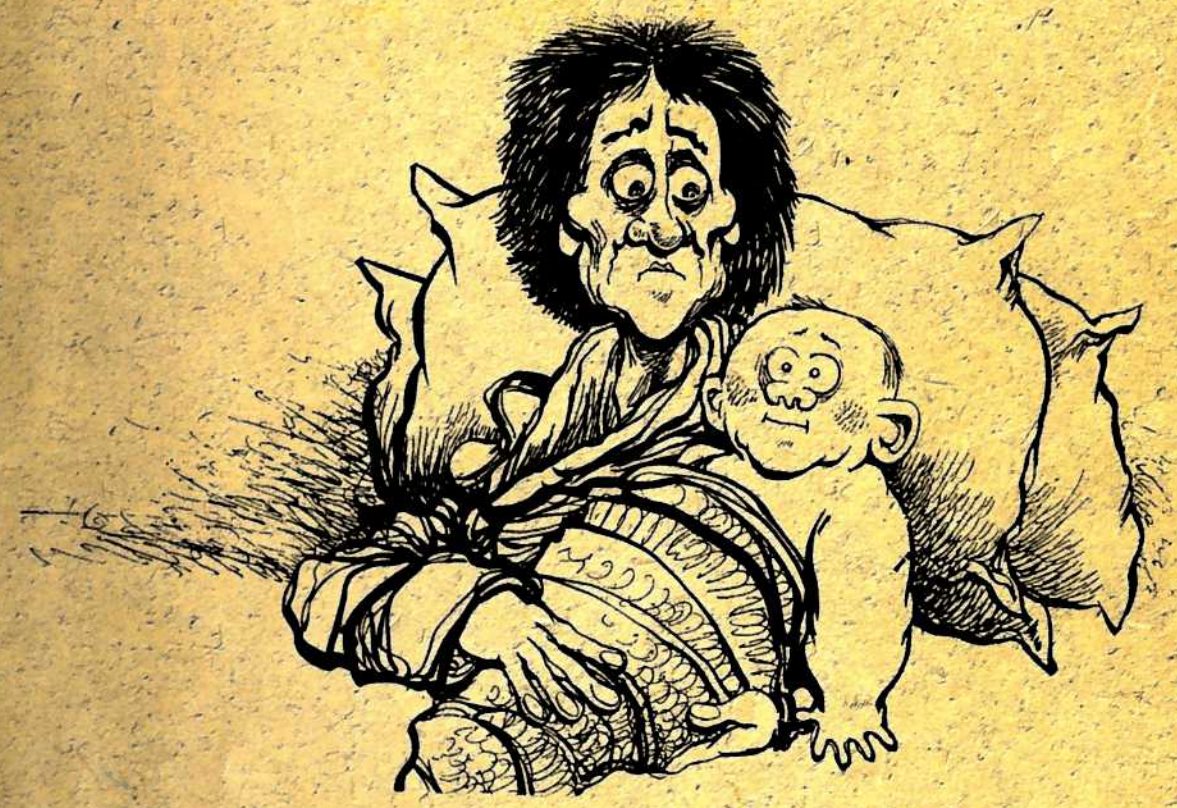


인권정보자료실  
ESg1.3

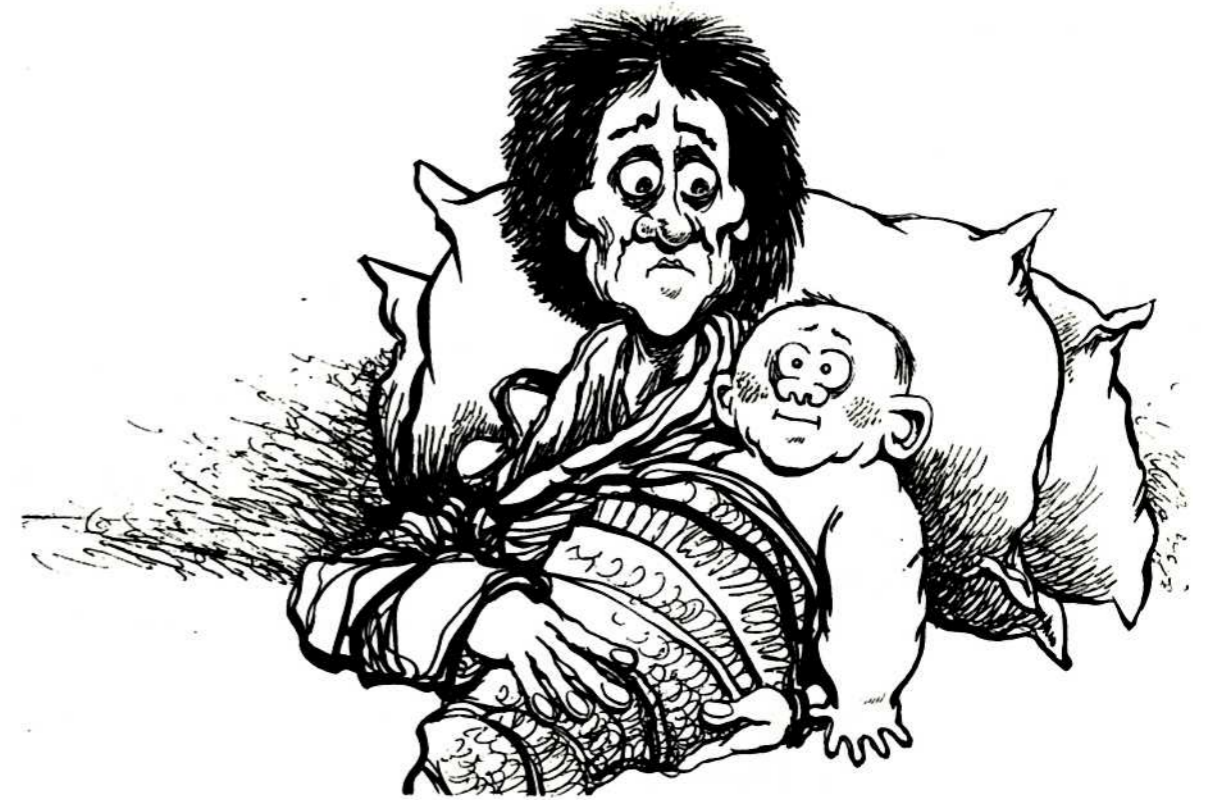
# 신자유주의, 빈곤 그리고 인권



펴낸 곳: 인권운동사랑방 사회권위원회 빈곤보고서팀  
펴낸 날짜: 2001년 2월 26일

인권정보자료실  
ESg1.3

# 신자유주의, 빈곤 그리고 인권



펴낸 곳: 인권운동사랑방 사회권위원회 빈곤보고서팀

펴낸 날짜: 2001년 2월 26일

## 목차

### I. 인권의 관점에서 본 빈곤/ 4

### II. 신자유주의 세계화와 아시아의 빈곤/ 8

### III. 빈곤에 저항하는 민중운동/ 23

### IV. 빈곤문제를 해결하기 위하여/ 30

### V. 자료/ 33

1998/25 Human Rights and Extreme poverty(E/CN.4/1998/L11/Add.3)

1999/26 Human Rights and Extreme poverty(E/CN.4/1999/L11/Add.2)

Human Rights and Poverty: Toward a rights-based approach, Commission on Human Rights 56th Session, 2000

Extreme poverty, Human Rights Monitor(NO 45-46)

Extreme poverty, Human Rights Monitor(NO 49-50)

Poverty eradication, capacity-building, resources and funding, and the executive board of the United Nation funds and programmes(E/1999/55)

Implementation of the first United Nations Decade for the Eradication of Poverty(1997-2006), General Assembly, 1999

## 서문

빈곤은 인권에 대한 총체적인 거부입니다. 단순히 ~할 권리의 박탈로만 나타나는 것이 아닌 인간존엄과 생존에 대한 부정이죠. 빈곤이 가지는 이러한 총체성으로 인하여 그간 인권운동 진영은 실타래를 무엇부터, 어디서부터 풀어야할지 모르는 막막함에 놓여 있었습니다. 이 보고서 작업이 기획부터 마무리까지 8개월 이라는 시간이 소요된 이유도 그런 막막함이 일부 작용했다고 생각합니다. 물론 저희들의 게으름도 한 몫했구요.

그러던 중 저희들은 '신자유주의' 라는 괴물에 천착했고, '신자유주의' 가 더더욱 인권 상황을 후퇴시키는 것은 물론 빈곤을 악화시키고 있는 현실에 주목했습니다. 따라서 이 보고서는 빈곤을 단순히 사회현상 혹은 사회문제로서만 한정시켜 바라보지 않고 인권의 시각으로 살펴보고자 합니다. 또한 신자유주의가 초래하는 빈곤의 악화를 아시아를 중심으로 살펴보는 것에 목적을 두고 있습니다. 더 나아가 신자유주의에 저항하는 인권운동의 저항담론을 담고 싶었습니다.

세계인권선언 전문에도 '결핍으로부터의 해방' 이란 말이 있듯이, 빈곤의 제거는 인류의 오랜 숙원이었습니다. 그럼에도 불공정하고 정의롭지 못한 국제경제질서, 과거 식민지 유산, 자본축적의 첨병인 국제통화기금(IMF)이나 세계은행(World Bank)의 행위를 통제하지 못하는 한 '결핍으로부터의 해방' 은 인류의 열망으로만 존재할 뿐입니다. 이 보고서를 마무리 하면서 가지는 바램은 언젠가 우리 인권운동이 이러한 요소들을 극복할 날들이 올 것이며, 이를 위한 작은 발걸음으로 이 보고서가 나름의 역할을 수행했으면 한다는 것입니다.

이 보고서에서,

1장은 빈곤을 인권의 시각으로 살펴보고, 빈곤으로 야기된 권리박탈 과정과 체계를 정리했습니다. 그리하여 빈곤문제가 심각한 인권 침해임을 알리기 위한 것입니다.

2장은 신자유주의 세계화가 초래하는 빈곤의 심화를 집중적으로 분석하고, 특히 아시아 지역의 실태를 중심으로 고찰한 것입니다.

3장은 신자유주의와 빈곤에 저항하는 대표적인 운동 사례를 소개한 것입니다. 이웃의 경험을 타산지석으로 삼아 우리 운동의 방향을 고민할 수 있겠죠.

4장은 빈곤의 해결이 단순한 복지 서비스 차원이 아닌 민주주의의 강화와 세계자본주의 체제와 연결된 문제임을 부각시켜 민중운동의 의식화와 정치세력화의 필요성을 제기하고 있습니다.

5장은 빈곤제거를 위한 54차, 55차, 56차 유엔인권위원회(Commission on Human Rights)의 논의와 결의안, 유엔 총회에 제출된 '빈곤제거를 위한 유엔의 10년 이행' 보고서를 자료로 묶었습니다.

2001년 2월

사회권위원회 빈곤보고서팀

김진수, 박래군, 이정은, 조은영, 최은아, 황은영

## I. 인권의 관점에서 본 빈곤

빈곤은 인간을 인간일 수 없게 하므로 범죄이다.  
빈곤은 모든 인간에 대한 가장 잔혹한 거부이다.  
- 콜롬비아의 한 교육자 -

### 1. 빈곤문제가 왜 인권문제인가

가난은 인간을 비참하게 만든다. 가난한 사람들은 하루하루 끼니 걱정을 해야 하고 편안하게 쉴 방 한 칸이 없어 거리를 전전하거나 철거의 위협에 시달린다. 기본적인 의식주를 걱정하면서 '생존' 자체가 삶의 목적이 되어버린다. 의무교육 이외에 교육을 받을 수 있는 조건에서 소외되면서 일자리를 얻을 수 있는 기회와 범위가 제한된다. 뿐만 아니라 열악한 삶의 조건으로 건강은 점차 악화되어 가고 있으며 안전에 대한 위협에도 그대로 노출되어 있는 상태이다. 그 밖에도 가난한 사람들에게는 억울한 일을 당했을 때 재판을 받거나 명확하게 의사를 전달할 수 있는 통로가 제한되어 있다.<sup>1)</sup>

그러나 무엇보다도 빈곤문제가 가장 심각한 이유는 인간다운 생활을 위한 물질적인 조건이 충족되지 못하는 현실, 그 이상의 결핍을 의미하기 때문이다. 가난한 사람들은 자본주의 사회에서 할 수 있는 일도, 해야 할 일도 없게 되면서 무기력한 삶을 연명하고 사회적으로는 불필요한 인간으로 버림받음으로써 이중삼중의 소외를 경험하게 된다.

일반적으로 가난한 사람들은 가난하다는 사실만으로 사회로부터 배제된다. 즉 가난은 개인이 자초한다는 생각이 지배적이다. 그래서 가난한 사람들에 대해 일반적으로 무능력과 게으름을 떠올린다. 개인적으로 문세가 있는 사람이기 때문에 가난하게 살 수 밖에 없고 그 짐은 고스란히 그들에게 돌아가야 한다는 생각이 지배적이다. 빈곤문제를 개인에게 축소시켜 바라보는 이유가 여기에 있다. 그러나 가난은 전적으로 개인의 문제만이 아닌 사회적인 분배의 문제이고 평등의 문제이며 구조적인 폐해의 결과이다. 그것은 빈곤이 세습되는 상황을 통해서도 잘 알 수 있다.

인권이란 기본적인 삶의 조건을 누리는 것은 물론이고 나를 발전시키고 사회를 발전시키며 좀더 나은 삶의 내용을 확대하고자 하는 포괄적인 개념이다. 그러나 빈곤한 사람들은 열악한 삶의 조건 속에서 자신의 발전은 꿈도 꾸지 못하면서 고통스럽게 생활하고 있다.

이러한 비참한 현실은 인간을 인간일 수 없게 하는 기본적인 권리의 '박탈'이며 기회와 선택권의 도발(挑發)이다. 인간이면 누구나 누릴 수 있는 권리의 내용들, 즉 건강하게 일정한

1) 권리의 내용으로는 인간의 가장 기본적인 의·식·주에 대한 권리는 물론, 적절한 교육을 받을 권리, 건강권, 쾌적한 환경권 같은 경제사회적 권리를 박탈당하고 개인의 안전권이나 재판권, 참정권 같은 시민정치적 권리를 실현하는 데에도 많은 제약이 따른다.

수준의 삶의 질을 향유하면서 창의적인 생활을 만들고, 인간의 자유, 존엄, 자부심 그리고 다른 사람들에 대한 존중 속에 살 수 있는 기회와 조건을 송두리째 빼앗기게 된 것이다.

빈곤문제는 한 개인의 힘으로는 어찌할 수 없이 복합적으로 나타나는 사회적 소외의 결과이기 때문에 체계적인 인권 침해이다.

우리가 이 보고서를 통해 밝히고 싶은 것은 인간 권리가 존중되어야 하는 현실에서 유독 빈곤문제만은 개인과 일국의 문제로 축소되는 현실 상황과 그 원인을 설명하기 위해서이다. 인권이 인간 권리의 '실현' 문제라면 빈곤은 인간 권리의 '박탈' 문제이다.

### 2. 빈곤문제는 다양한 권리의 박탈이 중첩되어 나타난다.

빈곤에 대한 인식이 사람마다 차이가 나므로 그것에 대한 일반적인 개념규정이 먼저 필요하다. 일반적으로 다음과 같은 대략 세 가지 논의가 빈곤문제에서 권리의 박탈이라는 내용으로 접근하고 있다.

첫 번째는 소득의 관점(Income perspective)으로 빈곤의 1차적 원인은 소득을 확보할 수 없다는 시각이다. 이 경우에는 개인의 소득수준이 빈곤선<sup>2)</sup>으로 정의된 수준 미만일 경우에만 가난하다고 말한다. 이 개념은 가장 일반화된 빈곤 개념으로 소득빈곤은 일반적으로 평균소득의 1/2미만의 상대적 빈곤과 1/3미만의 절대적 빈곤으로 나뉜다. 보통 절대적 빈곤이란 용어 대신 극빈 이라는 말을 쓰기도 한다.

두 번째는 기본적 욕구의 관점(Basic needs perspective)이다. 빈곤한 상태는 식량을 포함하여 인간의 욕구 충족을 위한 물질적 요건의 결핍을 일컫는다. 이와 같은 개념의 결핍은 개인적인 소득의 결여를 넘어서는 것으로, 빈곤 상태를 방지하기 위해서 지역사회가 제공해야 하는 보건, 교육 그리고 필수 서비스 등을 포함한다. 또한 고용과 참여의 필요성을 강조하는 개념이기도 하다.

세 번째로 능력의 관점(Capability perspective)이다. 빈곤은 인간이 사회에 기여할 수 있는 기본적인 능력의 결여, 즉, 사회성원으로의 삶을 성취하기 위한 기회의 결여를 의미한다. 경제학자 Amartya Sen은 빈곤문제는 단순히 소득 문제로 보기보다는 기본적인 '능력의 박탈' 문제로 보아야 한다고 주장한다.

이와 같은 분석에 적합한 내용들은 양호한 영양 상태, 적절한 의생활 및 주생활, 예방 가능한 질병 등과 같은 물리적인 것에서부터 지역사회의 참여에 이르기까지 다양할 수 있다. 능력의 관점은 소득과 필수품의 상대적 결핍이 최소한 능력의 절대적인 결핍으로 이어질 수 있다는 견지에서 절대적 빈곤과 상대적 빈곤 개념이 서로 맞물리는 지점이다.

그러나 빈곤 개념은 어느 하나의 관점만으로 설명될 수 있는 단순한 현상이 아니다. 빈곤은 소득이 저조하고 그로 인해 인간의 욕구 충족을 위한 물질적 조건이 결여되면서 자신의

2) 빈곤선(Poverty line)은 화폐단위로 표시한 절대빈곤선의 개념이다. 보통 하루 1달러 미만의 소득을 빈곤선으로 설정한다.

능력이 송두리째 박탈당하는 모든 측면을 포괄하는 사회적 박탈이다. 비록 현실적으로는 빈곤문제가 경제적인 박탈의 형태로 드러나지만 이면의 중첩된 박탈과 배제, 소외의 측면들을 간과해서는 안 된다.

### 3. 빈곤의 다양한 얼굴들

세계화, 신자유주의 논리 속에서 빈곤문제는 고전적인 빈곤문제와는 다른 양상을 띤다. 고전적으로는 빈곤선 이하의 절대빈곤층이 다수였고 나눌 수 있는 사회적 자원 자체가 적었다는 점에서 다수의 사람들은 숙명으로 받아들였다. 하지만 고도성장을 통해 일정정도 사회적 부가 생산되고 있는 현실에서 빈곤 문제는 소득분배의 불균형이라는 사회의 구조적인 문제를 제기하도록 한다.

물론 어느 시대 어느 사회이건 빈곤 문제는 경제·사회·구조적인 문제로부터 발생하지만, 신자유주의 논리 속에서 발생하는 구조적인 빈곤의 심화는 질적으로 다르다. 이른바 '풍요 속의 빈곤'의 양상이 심화되고 있다.

지구촌에는 오늘날 50억의 인구가 살고 있다. 그 가운데 5억은 안락한 생활을 누리는 반면에 45억은 빈곤으로 고통받고 있다. 부자들은 수적으로 소수라는 자신들의 약점을 자신들이 지니고 있는 거액의 달러로써 보완한다. 달러 표시로 십억만 장자들인 세계에서 가장 부유한 358명의 재산만도 지구촌의 극히 빈곤한 주민 층의 절반 가량, 즉 약 25억 명의 연간 소득보다도 많다.

하지만 현시기에 정리해야 할 빈곤의 문제는 소득 불균형에 따른 빈부격차의 심화라는 측면으로만 정리할 수 있는 단순한 것이 아니다. 빈곤은 인간적 생활을 영위하기 어려운 낮은 소득으로부터 비롯되지만, 이로부터 식생활의 저하, 주거 수준의 하락, 교육, 의료, 문화생활 등의 하락 및 포기를 동반하게 된다. 나아가 가족의 해체, 범죄율 및 자살율 증가 등의 사회적 문제를 야기한다. 뿐만 아니라 빈곤층은 사회적 지위도 약해지므로 소외감은 더욱 증대되고 결국 사회에서 자신을 실현시키는 길은 더욱 멀어질 뿐만 아니라 사회로부터 철저하게 배제된다. 이러한 빈곤이 가진 여러 얼굴 이면에는 선택권을 박탈당한 절망하는 사람들과, 많은 경우, 속수무책인 정부들이 자리하고 있다.

### 4. 세계화 논리가 빈곤문제를 가속화시킨다.

세계화는 자본주의적 착취로 새로운 것이 없지만, 오늘날의 세계화는 그것의 형태, 그것이 이루어지는 정세적인 맥락, 그리고 그것을 추진하는 자본의 전략적 동기 등의 여러 측면에서 과거의 세계화와 다르다.

오늘날의 생산체제는 케인즈주의가 지배적이었던 지난 시대에 비해 훨씬 더 높은 생산성

에 의해 더 많은 절대량의 부를 생산하고 있다. 그런데도 생산체제의 문제로 인해 인간의 욕구는 지난 시기보다 더 제약 당하고 있다. 세계화는 장기적 과정이며 한 국가에만 존재하는 것이 아니다. 초국적 기업들은 세계적인 규모로 활동한다.

세계화는 사전적 의미로는 국가간의 거리를 좁혀 상호 호혜적이고 평화적인 관계를 만들어야 한다는 것이다. 이러한 취지 이면에는 경쟁과 효율성을 앞세운 자본의 논리가 지배하고 있다.

국제적인 경제 통합 과정은 현실적으로 국가들간의 분절화 및 불평등을 심화시킨다. 특히 세계화는 이런 현상을 더욱 양산시키고 있다. 경제의 자율성이라는 이름아래 진행되고 있는 세계화는 금융의 세계화이며 생산순환의 세계화(생산과정의 세계화)이다.

세계화 현상을 논리적으로 지지하고 확산시키는 주요 동력은 신자유주의 이데올로기이다. 신자유주의 세계화는 경제성장이 둔화되는 동시에 자본의 이윤율이 낮아지는 상황에 대한 자본의 대응방식으로 볼 수 있다. 부의 분배에 관한 신자유주의의 관점은 이중적이다. 첫째로 특정한 소수의 사람들만이 부를 축적할 수 있고 둘째로 이들 소수를 제외한 여타의 수많은 사람들은 궁핍을 전제로 해야 한다고 생각하는 점에서 그러하다. 신자유주의 하에서는 불의와 불평등이 현실 세계의 특징으로 나타난다.

신자유주의는 복지 증진과 같이 부담되는 일들을 강요하지 말고, 정부 기능의 초점을 금융자본/기업의 활동을 보장하는 데 맞추어야 한다고 주장한다.

인간개발의 수단으로 여기고 이를 위해 무한한 경쟁을 강조하며 극단적 경제주의의 모습을 보이는 그리고 이것을 전세계적으로 강제하려는 신자유주의적 흐름은 인권 신장에 도전하는 유력한 세력이다.

초국적 거대기업의 성장은 발전한 국가들에서의 사회진보를 전제로 하지 않는다. 사회진보는 커녕 그와 반대로 부국이라 하더라도 거부(巨富)들은 더욱 부유해지는 반면, 가난한 사람들은 더욱 가난해진다. 사회적 불평등은 부유한 국가라고 해서 완화되기는 커녕 끝이 더욱 깊어진다.

투자의 관점에서는 제 3세계에서의 투자에 대한 한계라는 관점에서 세계화의 한계가 존재한다. 하나의 체계로서의 자본주의는 세계화되어 왔지만, 그것 자체의 동학은 불균등한 세계를 창조해낸다. 그리고 이는 동질적 세계경제와 같은 어떤 것을 창조하는 데 엄격한 제한을 부과한다. 대신 그것은 파편화된 세계경제를 창출해내며 그 속에서는 생산뿐만 아니라 부와 시장도 균등하게 분배되지 못한다. 지리적으로 특수하고 제한된 지역적 생산체제에 기반한 경제적 블록이 성장함에 따라 세계경제는 세계화된 만큼이나 권역화 되었다.

세계 시장은 통화 및 금융적 수단들을 통해 정부, 기업, 노동자들을 혼육시키는 효과를 갖는다. 게다가 국제적 국내적 투자결정은 세계적 세력들과 시장들에 대한 고려 속에서 이루어진다. 이는 초국적 기업들이 그들의 국제적 결정들을 통해 일국적 경제들을 재구조화하고 있다는 것을 의미한다. 그러나 이는 경향들일 뿐 확고한 사실은 아니다. 나아가 새로운 시장 지향적 세계 질서의 대부분은 정치적으로 협상된다. WTO, NAFTA, 마스트리히트 조약 등은 일국적 정부에 의해 협상된다. 이러한 협상과 정책들이 산출되는 체제는 하나의 세계 정

부가 아니라 다자적 협약과 제도들이 느슨하게 구조화된 연결망이다. 이는 오직 신자유주의적 권력이 1980년대에 전세계적으로 출현함으로써 발생한 정치적 환경 변화에 의해서만 가능해진 일이다.

결국 빈곤은 인권 전반의 심각한 후퇴를 낳고, 다시 이런 후퇴는 빈곤을 심화시키는 악순환이 발생한다. 근본적으로 신자유주의적 구조조정 프로그램의 수정이 없는 한 세계적 차원에서 심화되는 빈곤의 악순환을 벗어나기 힘들 것이다.

## II. 신자유주의 세계화와 아시아의 빈곤

### 1. 신자유주의 세계화의 역사적 배경

세계화라는 신자유주의 경제논리는 초국적 금융자본의 전세계적 확대 논리에 다름 아니다. 국제통화기금(IMF)과 세계은행 등 국제금융기구를 전면에 내세워 미국이 주도한 신자유주의 정책은 자본축적이 고도화된 금융자본이 세계시장의 통합을 기함으로써 새로운 세계자본주의를 실현시키는 논리인 것이다.

자본주의 세계경제가 변모해 온 과정은 대략 일곱 시기로 구분할 수 있다.<sup>3)</sup>

① 자본주의가 태동한 시기로, 14세기에서 18세기에 이르는 자본주의의 준비과정에서는 중세적 질서가 하나씩 해체되면서 상공업계층이 등장하고, 영국의 엔클로저운동<sup>4)</sup>으로 대표되듯 생산수단과 노동력의 분리가 강제로 이뤄지면서 노동력의 상품화가 진행되었다.

② 18세기 산업혁명부터 19세기 중, 후반까지 자본주의가 구축되는 과정이다. 이때는 증기기관이 발명되고 기계가 발전하여 대공장이 등장하면서 공장제 기계공업이 탄생하였다. 이 과정에서 전통적 숙련노동뿐만 아니라 여성·아동 노동도 급증하였다. 반면 기계화로 인해 자본의 이윤율은 경향적으로 떨어졌다.

③ 19세기 중, 후반부터 제1차 세계대전까지의 자본주의의 독점화·제국주의화 과정이다. 이 시기는 선진자본주의 각국에서 더 이상 자국의 원료나 노동력, 상품시장만으로는 지속적인 자본축적을 이룰 수 없어 적극적으로 해외식민지 개척에 나선 때였다. 이 과정에서 제국주의세력 사이의 충돌이 불가피했는데, 그것이 바로 세계전쟁이다. 이 전쟁을 계기로 영국자본주의의 주도권은 급속히 약화되었다. 한편 식민지사회는 독자적으로 발전하지 못하고 타율적으로 재편되었다.

④ 제1차 대전 후 1929년 경제공황까지 자본주의의 민족주의적·보호주의적 성향이 강화

3) 강수돌, '빈곤의 세계화와 연대의 세계화', "창작과 비평" 통권 제102호(제26권 제4호), '98년 겨울호  
4) 농민의 토지와 농기구 즉, 생산수단으로부터의 해방을 가져온 운동으로 봉건적 사회관계가 붕괴되는 한편 농촌지역의 전통적인 생산수단으로부터 떨어져 나온 농민이 도시지역으로 대량 유입되면서 노동자 계급이 등장하는 전기가 마련됨.

된 시기이다. 이 시기에는 전쟁 이후 각국이 서로 몸을 사리면서 자국 경제의 '집안 단속'을 강화했고, 안으로는 생산합리화 등을 급속히 진행하였다. 그러나 이러한 합리화·자동화 과정은 자본의 유기적 구성도를 높여 이윤율을 경향적으로 저하시키는 데 기여하였다. 결국 대공황이 도래했고, 다른 한편 이 시기에는 러시아혁명이 일어나는 등 비자본주의적 체제도 발전하기 시작했다.

⑤ 1929년 이후의 대공황기에서 제2차 세계대전까지의 자본주의 재구조화 시기인데, 이때는 대공황을 거치면서 소수의 대자본을 중심으로 자본의 재집중이 이루어지고 동시에 수많은 중소자본들이 대거 정리되었다. 이 과정에서 크게 두 가지의 자본주의 발달경로가 나타난다. 먼저 독일·이탈리아·일본 같은 나라들은 이러한 공황기의 자본축적 위기를 대내적 억압과 대외적 전쟁 같은 파시즘 전략으로 타개하고자 하였다. 반면에 미국은 공공일자리 창출이나 노조 인정 및 단체교섭 강화 등 유효수요 창출이라는 케인즈주의<sup>5)</sup> 전략을 통해 타개하려 했다. 여기서 흥미로운 것은 두 전략 모두 자본주의에 저항하는 세력을 철저히 배제하고자 했으며 또 전쟁을 필요로 했다는 점이다. 이 과정에서 영국 대신 미국 자본주의가 전쟁 전의 채무국 상태를 벗어나 최대의 채권국으로 등장, 세계자본주의의 주도권을 장악함으로써 미국 달러화가 세계경제의 기축통화로 자리잡는 계기를 마련했다.

⑥ 1945년 종전 이후 1970년대 중반까지의 자본주의 재부흥기는 마셜 플랜<sup>6)</sup>이나 IMF, IBRD, GATT 등이 상정하듯 미국 주도로 자유주의적 세계경제가 다시 구축되는 시기이다. 이 당시 미국은 1930년대의 대공황과 이에 따른 자본의 위기로부터 비롯된 제2차 세계대전의 주요 원인을 자국의 경제적 이익을 보호하기 위해 취한 보호무역주의가 국제교역질서를 교란시킨 것에서 찾았다. 따라서 금융과 무역부문의 세계기구 설립을 주도함으로써 브레튼우드 체제를 탄생시킨다. 제2차 대전이 막바지로 치닫던 1944년 7월 워싱턴 근교의 브레튼우드(Bretton Woods)에서 체결된 브레튼우드협정에 따라 1946년에 국제통화기금(IMF)과 세계은행(IBRD 국제부흥개발은행)을 설립하여 국제통화의 안정을 기한다는 취지로 각국의 미 달러에 대한 고정환율제를 채택했다. 또, 무역 자유화를 위한 비관세 장벽의 철폐, 관세 인하 등을 목표로 하는 '관세 및 무역에 관한 일반 협정(GATT)'을 체결하여 1948년 1월에 발효시켰다. 이로써 장차 자본이 세계시장 침탈의 길로 나갈 수 있는 토대를 마련하게 되었다.

특기할 만한 사항으로, 미국과 유럽에서는 이 시기에 자국의 고생산성과 해외(제3세계)로부터의 부의 유입을 토대로 복지국가체제가 정착되어갔다. 그러나 60년대 말, 70년대 초에는 컨베이어라인 중심의 노동방식에서 소외된 노동자들의 저항이 거세게 몰아닥쳤고, 이에 대

5) 영국의 경제학자 존 메이너드 케인즈(John Maynard Keynes)가 1930년대 세계 경제 대공황에 대한 돌파구로써 제시한 새로운 경제원리를 말하는데, 케인즈는 (경제의 각 부문에 국가가 적극적으로 개입해야함을 주장하여) 국가를 국민경제의 핵심 투자자의 지위로 고양시켰으며, 시장이 과소고용과 디플레이션을 야기시킬 경우에 국가가 공공재정을 통하여 적극적으로 개입, 이를 수정해야 한다고 보았다. 경기침체시에는 정부가 투자를 증대시킴으로써 추가수요를 창출하고, 이를 통하여 경제 위기를 방지해야 한다는 것이었다. 한편, 호경기시에 정부는 늘어난 조세수입을 가지고 그 전에 생겨난 공공재정 부채를 청산함으로써 경기폭발과 인플레이션을 예방해야 했다. (한스 피터 마르틴·하랄드 슈만, 강수돌 역, 1997, '세계화의 뒷', 영림카디널, 205~206쪽)

6) 제2차 대전 후, 황폐해진 유럽의 경제 복구를 위해 미국이 마련한 원조계획.

한 대응으로 나온 생산의 자동화가 역설적으로 자본의 수익성을 또다시 압박하자, 자본은 새로운 돌파구를 모색하지 않으면 안되게 되었다.

⑦ 오일쇼크를 계기로 촉발된 1970년대 초, 중반의 공황 이후 세계자본주의가 새로운 활로를 모색하는 시기이다. 제2차 대전 후 약 30년간 무섭게 팽창한 미국을 위시한 선진 자본국의 기업과 자본들이 1973년과 1979년의 유류파동으로 야기된 세계공황 상태에서 자본의 이윤 하락에 대한 타개책을 모색하며 무역과 자본의 '자유로운 무한 국경시장'을 요구하는 자본 이동의 규제 철폐를 주장하였다. 또한 각국 정부는 공황에 따른 재정적자 누적과 인플레이션 통제에 실패하고 통화의 안정적 환율유지도 불가능해짐에 따라 1971년 미국이 금태환 통화정책을 포기한 것을 기화로 고정환율제를 폐기하고 자본에 가해지던 규제를 철폐하게 되었다.<sup>7)</sup>

한편으로 직접적 생산과정 내부에서는 기존의 자동화와는 다른 유연자동화, 조직규모의 축소와 함께 시스템적 자동화(네트워킹, 아웃소싱)가 도입되고, 노동과정도 유연하게 재편되는 등 경영의 구조조정이 강화되었는데, 결국 이는 인건비 절감을 위한 감원으로도 연결되었다. 다른 한편 이러한 돌파구 찾기는 범지구적 생산 및 시장 공간을 개척하기 위한 각종 탈규제화·개방화·민영화 물결을 불러일으켰다.

80년 이후 영국의 대처와 미국의 레이건이 주도한 이른바 신자유주의(신보수주의) 물결이 그것인데, 기본적 주장은 '시장은 좋은 것이고 국가의 개입은 나쁘다'로 요약할 수 있다. 1980년대부터 서구의 자유주의 정부들은 여러 정책에서 그런 생각을 정책 기조로 삼고 있다. 국가에 의한 감독보다는 탈규제화, 무역과 자본이동의 자유화, 공공기업의 민영화 등이 바로 그 대표적인 정책기조의 핵심이다.<sup>8)</sup>

80년대 말에 와서는 자본주의와 체제경쟁을 하던 '현실사회주의'까지 붕괴하여 자본주의로 급속하게 포섭당해 90년대는 '하나'의 세계시장이 형성된 시기가 되었다. 그 후로 바로 지금까지 우리가 목격하는 '세계화'물결이 거세게 몰아치고 있으며, 신자유주의 경제논리가 세상을 통째로 삼키고 있는 것이다.

제2차 세계대전의 종막과 함께 제3세계의 민족해방운동은, 특히 아시아지역에서는 영국, 프랑스, 네덜란드 등의 제국주의 열강의 식민지 지배체제를 불완전하게나마 일소하였다. 그러자 미국을 위시한 제1세계 국가들은 새로운 세계지배 전략을 모색하며 제3세계국가들에서 끊임없는 정치군사적 개입을 시도하여 자본주의적 영향력을 확대하려는 모습을 보였다. 특히 미국은 과거의 제국주의 열강들에 의한 어떠한 시도도 능가하는 제국주의적 속성으로 냉전체제를 활용, 반공이라는 구호와 함께 자본주의의 침병으로서 제3세계 속에서 막강한 정치군사력으로 자본의 논리를 관철시켜 나갔다. 그것은 제3세계 민중을 유린, 수탈하는 정치경제적 신 식민지 지배체제 구축이라는 결과로 나타났으며 제3세계 국가의 빈곤을 확대재생산하는 구조를 뿌리내리게 한 원인이기도 했다.

7) 자본통제를 완전히 철폐한 것은 미국이 1974년, 영국 1979년, 일본 1980년대, 스칸디나비아 국가들은 1989~1990년, 유럽공동체의 모든 나라들은 1992년이었다.(김수행, '자본자유화와 국제금융위기', 한국방송통신대학교, 1998.5.18. 참조).

8) 한스 피터 마르틴·하랄드 슈만, 강수돌 역, 1997, 34쪽.

특히 군수산업의 급성장에 힘입어 형성된 미국의 거대자본이 전후 세계자본시장의 주도권을 장악해 가면서 자본주의의 재부흥기를 맞게 된다. 이러한 자본주의의 세계사적 흐름은 자본의 이윤추구를 위해 세계경제질서의 재편을 기도하여 세계시장을 자본주의 내적 구도로 포섭하려는 초국적 금융자본이 출현하는 동인이 되었다. 한편 유럽선진국가들과의 경쟁에서 주도권을 잃지 않으려는 미국이 단행한 금태환 통화정책의 포기는 오히려 미달러의 가치를 불안정하게 했으며 유류파동과 맞물려 국제경제에 있어서 또 다른 보호무역주의를 팽창시키는 계기로 작용했다. 이에 위기의식을 느낀 미국은 레이거노믹스를 경제기조로 삼아 자본축적의 돌파구를 마련하고자 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)의 제7차 다자간 통상협상을 통해 우루과이라운드를 관철시켰다. 그리고 1986년 다자간 통상협상을 제8차까지 확대시켜, 미국을 중심으로 세계경제의 신자유주의 세계화 조류가 확대되는 전기를 마련했다. 급기야 1995년에 세계무역기구(WTO)를 출범시켜 철저히 미국의 이익을 대변하는 IMF와 세계은행(World Bank)으로 대표되는 일군의 국제금융기구들이 개발도상국을 포함한 저개발국가를 대상으로 구조조정을 비롯, 다양한 방법으로 자본의 지배를 강화해 나가고 있는 것이다.

## 2. 신자유주의 세계화 프로그램의 실제

신자유주의 세계화 프로그램은 IMF, 세계은행 등 국제금융기구를 통해 제3세계 국가들에게 금융지원을 하면서 자본의 세계화를 간단없이 추구하고 있다. 1946년 설립된 IMF가 80년대부터는 미국 편향성을 노골화하면서 개발도상국의 구조조정을 주된 일로 삼아 초국적 금융자본의 전위로 기능하게 되었다. IMF를 통한 금융지원은 바로 초국적 금융자본이 세계시장의 통제수단을 확보하는 매개로 작용하여 신자유주의 세계화를 기치로 세계자본주의를 확대해 나간 것이다. 그러한 사실은 대부분의 개발도상국들이 자본시장이 개방되면서 그나마 형성된 국내자본이 해체되고 외채의존도를 가중시켜 내적으로 취약한 자본주의 상태에 놓이고, 국내 자본형성이 미약한 저개발국가에서는 자본형성 기회조차 근본적으로 차단 당하는 결과를 가져왔다. 따라서 국가경제의 건설기회를 박탈당하고 초국적 금융자본에 철저히 종속되는 결과를 야기했다. 게다가 제3세계의 보편적 특성중 하나인 비민주적 독재정권, 군사정권을 지원, 결탁하여 정치·경제적 억압구조로 민중의 수탈을 더욱 공고히 내화시킨 보편적 특성을 갖고 있다. 이러한 신자유주의정책은 빈곤이 제3세계 권에서 광범위하게 일반화하는 경향을 강제했다. 미국을 중심으로 한 신자유주의 세계화는 제3세계를 옥죄는 침탈 과정에 다름 아니며 제3세계 빈곤을 더욱 공고히 고착, 심화시키는 주역인 것이다.

IMF구조조정으로 대표되는 세계화 프로그램은 금융대출이나 구제금융을 지원하면서 거의 일률적이고 공식화된 "제한조건(Conditionality)"을 붙이고 있다. ●자본시장의 전면 자유화(개방화) ●정부의 긴축정책 ●공공부문과 공기업, 복지제도의 민영화 ●금융부문과 기업구조조정 ●노동시장 유연화 등이 그것이다. 이러한 조건은 구체적 내용을 담은 '세부이행각서'가 작성된 후 IMF이사회 의결을 거쳐 집행되는데, 금융지원에 앞서 세부계획 이행이

강제되고 금융지원이 집행된 이후에는 IMF와 세계은행의 경제전문가들로 구성된 조사단을 파견하여 지원금을 상환할 때까지 끊임없이 이행여부를 점검, 감시함으로써 자본을 통한 정치 경제적 신탁통치를 실현시킨다. 또한 IMF 최고이사결정기구인 IMF이사회<sup>9)</sup>의 의결권은 유엔과 같은 1국1투표주의가 아니라 출자지분에 비례하는 투표권을 인정하고 있다. 특정한 사항에 대해서는 전체투표권의 85%이상의 찬성을 필요로 하는데, IMF의 24개 이사국 중 미국의 출자금이 17.33%<sup>9)</sup>로 182개 회원국 중 가장 많은 지분을 보유해 투표권 행사시에 사실상 미국이 거부하면 의결이 불가능하게 된다. 게다가 대부분의 안전이 사전 의견조율을 거쳐 결정되기 때문에 미국의 출자 지분이 갖는 영향력이 IMF라는 기구 내에서 어떻게 발휘되는지는 쉽게 알 수가 있다. 그 외에도 아시아 외환위기시 로버트 루빈<sup>10)</sup> 미재무장관이 한국을 비롯한 태국, 인도네시아에 대한 IMF의 지원을 배후에서 조정했다는 사실은 널리 알려진 내용이다. 즉, IMF의 금융지원은 초국적 금융자본의 자본논리에 입각해 미국이 좌우하고 있음을 보여주는 대목이다.

IMF의 금융지원시 따라붙는 제한조건은 해당국가의 정치·경제상황을 무시한 채 거시경제 지표 안정과 산업 전반의 구조조정만을 강요함으로써 자본논리만 철저히 수행할 뿐이다. 따라서 해당 국의 경제가 침탈 당하는 상황을 외면하여 국제사회에서 IMF의 해체를 주장하는 목소리가 커지는 등, 비판이 비등하고 있다. 80년대 이후 IMF와 세계은행의 경제처방이 아프리카 개발의 실패, 남미의 침체, 동구의 후퇴, 아시아의 위기와 후퇴 등을 야기했음에도 변화의 모습을 보이지 않고 있기 때문이다.

IMF와 세계은행이 내세운 세계화 프로그램은 초국적 금융자본이 제한 없이 이동할 수 있도록 하여 국제투기자본(핫머니)이 해당 국의 금융시장을 초토화할 수 있는 길을 열어놓았다. 그리고 각종 보조금 폐지, 통화긴축 등으로 산업기반을 흔들며 개발도상국의 국가경제 발전을 저해하고 금리인상에 따른 기업 부도사태 만연, 외국기업에 의한 적대적 M&A, 물가 앙등을 조장하였다. 또 기업구조조정과 노동시장 유연화를 앞세워 대량 해고를 강제하고 노동자의 임금도 삭감되었다. 따라서 심각한 경제적 수탈구조를 고정시켜 빈곤을 촉진하고, 효율성의 강조는 공공부문의 붕괴를 가져왔으며, 복지제도의 철회는 민중의 '삶의 질'을 급속하게 위협하는 양상을 초래했다. 저개발국가에서도 시장 및 자본자유화는 경제생산기반 조성의 기회를 차단 당한 채 초국적 금융자본과 초국적 기업에게 시장을 내주는 결과를 초래하였으며, 정부의 긴축재정 강요는 정치·경제적 지배력 약화와 함께 사회간접자본 투자의 확충을 저지함으로써 교육의 기회는 더욱 축소되고, 의료보건체계의 붕괴 또는 낙후를 야기하여 영양실조, 질병의 만연, 수명 단축 등 생존권조차 보장될 수 없는 극한으로 내몰리는 보편적 빈곤상황을 초래하였다.

9) IMF자료에 따르면 2000년 현재, IMF 회원국중 출자 지분율이 5% 이상 되는 국가는 일본(6.22%), 독일(6.08%), 프랑스(5.02%), 영국(5.02%)에 불과하다.(한국은 0.77%) 즉, IMF는 미국의 독무대라는 것이 명약관화하다.

10) 하버드대에서 경제학 공부, 월 스트리트의 세계적 거대 증권사인 골드먼 삭스에서 27년 근무, '92년 클린턴 행정부가 들어서면서 국가경제협의회(NEC) 의장을 맡다가 '94년 재무장관 취임. 한국의 IMF 구제금융지원시 입장별 부총리와 막후 교섭한 주역.

자본의 세계화 경향은 현대자본주의에 이르러 보다 심화되기는 했지만, 기본적으로 자본주의의 전체역사에서 관철돼온 모습이다. 현재의 신자유주의 세계화는 자본의 가치증식이라는 오래된 자본운동논리의 고도화된 형태일 뿐인 것이다.

### 3. 신자유주의가 가져온 빈곤 실태

#### 1) 국제금융기구들의 프로그램 적용 사례

"부의 파도가 높아지면 바다에 떠 있는 모든 배가 그 파도를 탈수 있을 것으로 생각하지만, 사실은 파도를 잘 타는 배가 있는가 하면 그렇지 못한 배도 있다. 요트나 대양 쾌속선은 새로운 기회에 부응하여 높은 파도에 편승하지만, 뗏목이나 보트의 경우는 물이 들이닥쳐 가라앉는 배가 속출한다."

지난 1990년대부터 풍미한 세계화라는 이름의 신자유주의는 그 말이 나타내는 것처럼 무역, 금융, 정보의 흐름을 세계적 수준으로 확대하고 또 이를 더욱 확대하기 위한 개방과 자유화를 촉진했다.

이러한 흐름 속에서, 지난 10년간 GDP대 국제 무역의 비율은 높아져 왔다. 그러나 10억 이상의 인구가 살고 있는 44개의 개발도상국에서는 오히려 계속 낮아지고 있다. 세계 인구의 10%를 차지하는 최저개발국들의 경우 세계무역의 단 0.3%만을 점하고 있고, 이는 20년 전 이들 국가들이 점하고 있던 비율의 절반에 해당하는 것이다. 그 외에도 이와 같은 예는 많다.<sup>11)</sup>

#### 2) 남미국가들

1980년대에 남미는 세계공황 이래로 가장 심각한 경제위기를 경험하였다. 많은 국가들이 부채를 갚을 수 없게 되었고 남미국가들에 대한 갑작스런 차관 중지의 형태로 나타난 은행들의 반응은 혹독한 구조조정 수단들을 강요하였다. 이로 인해 남미는 우리에게 신자유주의를 다시 생각해 볼 수 있는 첫 사례가 되었다.

당시 남미의 국가들은 경제활동을 향상시키기 위해 공공부문 적자의 축소와 비효율성의 감소, 국가기구의 낭비를 축소하는 것이 필요했다. 실제로 이러한 일련의 수정은 경제위기에 의해 세계경제에 대한 자유주의적 관점이 지배적인 국제 금융기구들, 특히 IMF, 민간은행들과 채권국가들에게 거대한 권력을 제공함으로써 이행되었다. 이들은 남미국가들에게 '구조조정'이라는 이름 하에 가혹한 긴축정책과 수출지향으로 생산을 재편하는 수단들과 국가의 역할을 축소시키는 일반적인 프로그램들을 강제하였다.

긴축과 자유화 정책의 결합은 경제활동의 심각한 위축, 공식부문 특히 공공부문 고용의

11) UNDP, 인간개발보고서1997 - 빈곤퇴치와 인간개발 p9



축소, 실질 소득의 감소, 그리고 사회적 서비스의 후퇴를 유발했거나 심화시켰다. 예산삭감은 공공부문의 해고, 사회지출의 축소, 기초 식료품과 대중교통에 대한 보조금의 축소를 가져왔다. 보조금들의 축소나 제거는 대규모의 가치하락- IMF에 의해 처방됨-과 함께, 그러한 재화와 서비스 가격을 천문학적으로 인상시켰는데 실제 하룻밤 사이에 그렇게 되는 경우가 많았다. 이러한 것들은 빈민들의 삶을 더욱 어렵게 하였다. 그리하여 시장의 상호작용에 의해 가난하게 된 사람들의 사회적 절망으로 점철되어 있다. 그리고 이러한 구조조정프로그램에 반대하는 폭동과 민중봉기는 잔인하게 진압되었다고 한다. 다음의 글은 그러한 사실을 보여준다.

▶ 1989년 카라카스의 대통령 안드레즈 페레즈는 IMF가 "총알이 아닌 기아로 사람을 죽이는 경제적 전체주의"를 실행한다고 수사적으로 비난한 뒤 비상 상태를 선포하고 수도가 내려다보이는 언덕에 있는 슬럼가에 정규보병부대와 해병대를 투입했다. 카라카스의 반 IMF 폭동은 빵값의 200퍼센트 인상의 결과로 촉발되었다. 남자와 여자들 그리고 어린이들은 무차별 총격을 받았다. "카라카스 시체공시소는 첫 3일 동안 살해된 200명에 이르는 시신을 보관중인 것으로 보고되었으며 . . . 관이 모자란다고 경고했다." 비공식적으로 천명 이상이 살해되었다고 한다.<sup>12)</sup>

공공, 민간부문 피고용자들의 실질임금의 하락과, 공식부문 고용의 상실은 더 많은 사람들이 빈곤으로 내몰렸다는 것을 의미한다. 칠레와 아르헨티나에서 국영기업의 민영화과정은 해고가 선행되었거나 동반되었고, 칠레, 아르헨티나와 코스타리카에서의 자유화는 민간회사들의 파산과 위축을 초래하였다.

CEPAL의 연구(1990 : 42)는 1980년에서 1986년에 이르는 기간에 빈곤선 이하 인구가 다음과 같이 증가하였음을 보여주고 있다. Cardiofi와 Beccario(1993: 56)가 UNICEF/CEPAL에 제출한 연구는 빈곤율이 유사하게 증가하였음을 보여주고 있지만, 빈곤선을 상이하게 설정하였기 때문에 전체적으로 빈곤율이 다소 낮았다. 이 연구는 1986년 칠레의 빈곤율을 38%로 제시하면서 1970년의 17%와 비교하고 있다. (1980년 자료없음.)<sup>13)</sup>

<표1.> 빈곤인구의 증가<sup>14)</sup>

연도	국가	아르헨티나	브라질	코스타리카	페루	베네주엘라	칠레
1980		10.0	45.0	24.0	53.0	25.0	17.0
1986		16.0	45.0	27.0	60.0	32.0	38.0

특히 칠레의 경우 피노체트(1973-1989)하 군사정부는 가장 급진적으로 신자유주의적인 경

12) 미셸 초수도푸스키, "SAP Creates Global Poverty"

13) Evelyn Huber. '남미 국가의 사회정책 선택'.

UN사회개발연구소, 고스타 에스핑엔더슨 편, (1996)

WELFARE STATES IN TRANSITION: National Adaptations in Global Economies.

14) 브라질은 급진적인 신자유주의 긴축, 자유화 조치에 의미있는 정도로 저항한 국가들 중의 하나였으며, 대신에 더 이질적인 조정의 길을 모색하였다.

제 사회의 구조화를 추구하였다. 1975-1976년도의 긴축과 구조조정 프로그램들은 IMF의 요구보다 훨씬 앞서 나갔다. 그리고 이것은 노동자와 좌파의 사회적 기반을 파괴하여 결과적으로 정치적으로 약화시키려는 정치프로젝트와 함께 진행되었다.

이러한 것이 1980년대 이후 칠레의 자본시장이 크게 성장하면서 성공했다고 평가되고 있다. 그러나 여기서 우리가 기억해야 할 것은 사회정책의 1차적인 목표는 자본시장의 강화가 아니라 인간 복지의 향상과 빈곤과의 투쟁이어야 한다는 점이다. 더구나 생산성 증가로 생긴 혜택들을 노동자들이 더 잘 분배받도록 보장하는 더 큰 보호조치가 수반되지 않는다면 지속적인 경제성장이 빈곤을 해결하지 못할 것이다. 단지 칠레에서의 대자본의 지위는 피노체트 정부의 자유화 민영화 정책이 낳은 경제 집중과 노동자와 좌파 정당의 근간조직이 극단적으로 약화됨으로 인해 강화되었고 많은 빈자들은 불안정한 임금고용 상태에 있을 뿐이었다.

그 외에도 이러한 일은 여러 지역에서 벌어졌다.

▶ 1984년 1월 튀니스에서 주로 실직된 젊은이들이 식료품가격 인상에 항의하며 빵폭동을 주도했다. 1989년 나이지리아에서는 구조조정프로그램 반대 학생폭동으로 인해 군인 통치위원회가 6개의 대학을 폐교시켰다. 모로코에서는 1990년 정부의 IMF개혁에 항의하는 총파업과 대중폭동이 일어났다. 1993년 남부멕시코에서는 치아파스 원주민들이 반란을 일으켰고 같은 해 러시아 연방에서는 항의 운동과 러시아 의회습격이 발생했다. 그 외에도 수없이 많은 예가 있다.

이러한 결과들에도 불구하고 이러한 일반적이고 일률적인 프로그램들은 여전히 세계의 전 지역에서 강요되고 있다.

### 3) 아시아의 빈곤 실태

초국적 금융자본의 전세계적 운동으로 특징 지워지는 신자유주의 세계화는 IMF와 세계은행을 전위로 내세워 세계 곳곳에서 자본시장의 개방을 강제하여 국민경제의 토대조차 형성하지 못한 저개발국가의 경제기반을 송두리째 파괴하고 취약한 사회간접시설마저도 와해시키는데 한치의 망설임도 없이 빈곤의 세계화를 촉진하고 있다.

심각한 제3세계의 빈곤과 관련하여 국제사회에서 다양한 논의가 이루어져 왔다. 소득(소비)의 불평등에 초점을 둔 고전적 의미의 빈곤문제는 현대사회에 이르러서는 선진국과 개발도상국간의 경제 격차(남북문제)가 심화되면서 전세계적 관점에서 빈곤을 논의하는 수준에 도달하게 되어, 단순히 개별 국가의 경제구조 속에서 소득의 적고 많음으로 빈곤을 규정짓는 논의에서 벗어나게 된 것이다. 제3세계권의 공통적 특징인 미약한 자본축적, 피폐한 경제상태, 생존권을 위협받는 정치·경제적 지배구조와 환경, 불안정한 사회기반시설 등을 앞에 두고 제3세계 국가 내 소득의 분포만으로 빈곤을 논의하는 것은 무의미할 수밖에 없다. 선진국의 빈곤이 커다란 파이를 놓고 분배를 논의한다면 제3세계에서는 콩 한 쪽을 가지고 분배를 고민하는 것과 다르지 않기 때문이다. 그래서 빈곤이란 무엇인가부터 논의가 시작되었

던 것이다.

오늘날 국제사회에서 논의되는 빈곤은 인간개발과 관련지어 그 의미의 폭을 넓혀가고 있다. 국가 내 소득의 불평등을 뛰어넘어 인간이 인간답게 존립할 수 있는 근거마련과 인권보장으로써 빈곤의 의미를 확장하고 있다. 빈곤의 의미규정을 소득문제를 포함한 정치적 자유의 상실, 사회의 의사결정 과정에서의 배제, 개인의 안전결핍도 빈곤 상태에 놓인 것으로 보고 있는 것이다.<sup>15)</sup>

유엔개발계획(UNDP)은 1990년 처음으로 인간개발보고서(Human Development Report)를 발간한 이래, 1997년 인간빈곤지수를 개발하여 매년 발표하고 있다. 이는 하루 1달러 연명이라는 소득빈곤만이 아니라 인간개발과정 속에서 사회로부터 박탈, 배제되는 내용을 다룬 것으로 수명과 지식을 얻을 교육기회의 박탈, 공공부문과 민간부문까지 포함한 사회안전망으로부터의 배제를 담고 있다.<sup>16)</sup> 여기서는 그를 바탕으로 아시아의 주요 최빈국과 개발도상국 일부 국가에 대한 빈곤 실태를 살펴보고자 하겠다.

아시아는 하루 1달러로<sup>17)</sup> 살아가는 세계 극빈 인구 12억<sup>18)</sup>중 9억의 절대빈곤인구가 몰려 있다. 아프리카는 인구의 46%가 절대빈곤 속에 살고 있어 세계에서 가장 높은 빈곤율을 나타내는 지역이지만<sup>19)</sup>, 세계인구 분포 면에서 60.8%인 36억8천만 명<sup>20)</sup>이 사는 아시아에 전세계 절대빈곤 인구의 75%인 9억 명이 살고 있다는 사실은 아시아 빈곤문제의 광대함과 심각성을 함축하고 있기에 주목하지 않을 수 없다. 특히 남아시아에만 5억2천만의 빈곤인구가 살아가는 현실은 아프리카와 더불어 전인류 차원에서 대책마련이 매우 시급한 형편이다.

먼저 1달러의 빈곤선 이하로 연명하는 인구가 44.2%에 달하는 인도에 주목하지 않을 수 없다. 인도는 1991년 신경제정책이라는 이름 하에 IMF의 경제수술을 받은 국가라는 점에서 더욱 의미가 각별하다. IMF가 강요한 구조조정 프로그램이 인도정부에 사회보장제도와 사회기간산업에 대한 투자를 줄이고 정부보조금 삭제, 무역자유화, 해외자본 시장 개방 등 다른 국가와 마찬가지로 시행되었음에도, 현재 빈곤의 상태가 아시아의 최빈국으로 꼽히는 국가와 별반 다르지 않고 극빈 인구율은 아프리카 국가들과 다르지 않기 때문이다. 또한 인간

15) Renata Lok-Dessallien, 'Review of Poverty Concepts and Indicators'(UNDP 인터넷사이트 참조, <http://www.undp.org/poverty/>)

16) 인간빈곤지수(Human Poverty Index)는 빈곤의 문제를 인간개발측면에서 다뤄 5가지의 사회 생활의 특성 항목을 설정, 이를 종합 평가하여 지수로 산출하여 발표한다. 전국민 40세 이전에 사망하는 비율, 15세 이상 인구의 문맹률, 안전한 식수와 보건서비스의 접근이 차단되는 비율(배제율), 5세 미만의 유아 중 표준체중에 미달하는 비율이 빈곤지수 산출의 기준이 된다. 또한 인간빈곤지수를 사회별 인간개발 정도에 따라 달리 적용하고 있는데, 산출 기준 항목을 약간 달리하면서 개발도상국을 측정하는 HPI-1과 선진국을 측정하는 HPI-2로 구분하고 있다.

17) 국제적으로 통용되는 빈곤의 척도로 사용되고 있으나, 개발도상국의 개발정도에 따라 2달러를 빈곤선으로 삼기도 하며 선진국에 대해서는 14.4달러를 제시하기도 한다. 달러는 PPP (Purchasing Power Parity)기준으로 하는데 세계적으로 통용될 수 있는 상관구매력을 나타낸다.

18) 세계은행 보고에 따르면, 빈곤선의 또 다른 척도인 하루 2달러로 살아가는 인구는 28억명.

19) 세계은행(The World Bank Group), 2000, '세계 빈곤 보고서(Global Poverty Report)'(2000 G8 오키나와 정상회담 제출 보고서)

20) 유엔인구기금(UNFPA United Nations Population Fund), 2000, '세계인구현황 2000(The State of World Population 2000)'

<표1> 개발도상국(저개발국) 빈곤 현황

구 분	인간빈곤 지수 [%] <sup>a</sup> (1998)	40세이전 사망률 [%] (1998)	문맹률 [%] (1998)	배제인구율[%]		미달 체중 유아율 [%] <sup>f</sup> (90~98)	소득(소비)분포			빈곤선 이하 인구율 [%] <sup>d</sup> (89~98)
				안전한 식수 (90~98) <sup>b</sup>	보건 서비스 (81~93)		하위20% [%]A (87~98)	상위20% [%]B (87~98)	B/A	
방글라데시	43.6	20.8	59.9	5	26	56	8.7	42.8	4.9	29.1
캄보디아		27.7		32	0		6.9	47.6	6.9	
인 도	34.6	15.8	44.3	19	25	53	8.1	46.1	5.7	44.2
인도네시아	27.7	12.3	14.3	26	57	34	8.0	44.9	5.6	26.3
몽 고		10.9		32	0		7.3	40.9	5.6	
네 팔	51.3	21.9	60.8	29	90	47	7.6	44.8	5.9	37.7
필 리 핀	16.1	8.9	5.2	15		28	5.4	52.3	9.7	18.7 <sup>e</sup>
스리랑카	20.3	5.2	8.9	43	10	34	8.0	42.8	5.4	6.6

\* 자료 : 유엔개발계획(UNDP), 2000, '인간개발보고서 2000 (Human Development Report 2000)'

[주] a. 인간빈곤지수(Human poverty index, HPI-1) : UNDP에서 매년 인간개발보고서에 발표.<각주 10>참조>

b. 제시된 기간 중 가장 최근의 국가별 데이터.

c. 미달체중유아율 : 5세미만의 유아 중 표준체중에 미달하는 비율.

d. 빈곤선이하인구율 : 국제적으로 통용되는 일 1달러 미만의 빈곤선 아래에서 사는 인구의 비율.

e. 필리핀의 빈곤선이하인구율 : 일 2달러 미만으로 사는 인구의 비율.

빈곤지수가 보여주듯이 높은 문맹률과 미달체중유아율은 긴축재정의 여파로 국민이 교육기회를 박탈당하고 있으며 유아의 영양상태가 좋지 못하다는 것을 증명해 주고 있는 것이다. 비록 보건서비스로부터 배제된 인구가 25%로 나타나고 있지만, <표2>에서 보듯이 전문의료인에 의한 출산보조를 받는 비율이 35%에 불과하다는 점, 산모사망자수와 출산아 1,000명당 영·유아 사망자수가 최빈국들과 차이가 크지 않다는 사실은 IMF로 인한 재정긴축이 끼친 광포한 영향을 읽을 수 있다. 사회 공공부문과 기반시설이 해체되었거나 기능을 전혀 수행하지 못한다는 사실을 반증하고 있기 때문이다. 게다가 IMF와 세계은행은 노동시장 유연화를 내세워 인도에서 전체주의적 노사관계를 야기, 결과적으로 카스트제도와 준 노예제도의 강화, 아동노동을 합리화시켰다.

역시 IMF의 금융지원을 받은 필리핀은 소득격차 면에서 상위 20%의 인구가 소득의 52.3%를 차지, 하위 20% 인구의 5.4%에 비해 10배에 가까운 부를 독차지하고 있다는 점은 IMF가 결국 일부 특권층을 살찌워 자본의 독과점을 심화시킨다는 반증에 다름 아닐 것이다. 동남아시아권에서 비교적 높은 경제성장을 이룩한 필리핀이 외채위기를 맞았고 극심한 소득 불평등이 고착됐다는 사실은 그 사회가 이룩한 성장의 바탕이 초국적 금융자본의 시장 침탈과 자본의 노동착취로 가능했음을 시사해 준다.

이렇듯 IMF가 강요하는 구조조정프로그램은 저개발국가의 빈곤을 고착시키고 자본의 세계화 전략에 철저히 복무하는 성격을 지니고 있다.

유엔인구기금(UNFPA)의 자료에 따르면, 1998년을 기준으로 하여 자료집계가 안된 북한과 미얀마를 제외한 동남아시아 국가들 중에서 국민 1인당 GNP가 1,500달러도 안되는 국가를 몽고, 방글라데시, 캄보디아, 네팔, 부탄(\$1,438)으로 보고하고 있다.

<표2> 사회경제적 발전지표

구분	총인구 [백만] (2000)	1인당 GNP <sup>a</sup> (1998)	평균수명 [세]		영아사 망자수 [명] <sup>b</sup>	영·유아사망 자수[명] <sup>c</sup>		출산 보조율 [%] <sup>d</sup>	산모사 망자수 [명]	문맹률[%] <sup>e</sup>	
			남	여		남	여			남	여
세계	6,055.0		63.3	67.6	57	80	80	58			
-선진국	1,188.0		71.1	78.7	9	13	10	99			
-개발도상국	4,867.1		61.8	65.0	63	87	88	53			
*저개발국	644.7		49.6	51.5	99	160	151				
방글라데시	129.2	1,407	58.1	58.2	79	106	116	8	440	48	71
캄보디아	11.2	1,246	51.5	55.0	103	141	127	31			
인도	1,013.7	2,060	62.3	62.9	72	82	97	35	410	32	56
인도네시아	212.1	2,407	63.3	67.0	48	69	56	36	450	9	19
몽고	2.7	1,463	64.4	67.3	51	72	75	99	150		
네팔	23.9	1,181	57.6	57.1	83	110	124	9	540	42	77
필리핀	76.0	3,725	66.5	70.2	36	49	38	53	170	5	5
스리랑카	18.8	2,945	70.9	75.4	18	22	20	94	60	6	11

\* 자료 : 유엔인구기금(UNFPA), 2000, '세계인구현황 2000'

[주] a. 1인당 GNP : 상환 구매력 달러 기준(Purchasing Power Parity).

b. 영아 사망자수 : 출생아 1,000명당 1세미만 사망자수.

c. 영·유아 사망자수 : 출생아 1,000명당 5세미만 사망자수.

d. 출산보조율 : 전문의료인에 도움을 받아 출산하는 비율.

e. 문맹률 : 15세이상 인구대상.

세계 최빈국에 속하는 방글라데시, 캄보디아, 네팔에서는 5세도 못되어 사망하는 어린이가 10%를 넘고 있어 취약한 의료보건의료, 영양실조, 질병만연, 비위생적 식수 등 사회구조적인 문제점이 산적해 있음을 알 수 있으며 이는 아동이 가장 기본적인 생명권조차 보장받지 못하는 뼈아픈 현실에 놓여있다는 사실을 말해준다. 특히 캄보디아에서는 출생아 1,000명당 103명의 아이가 태어난지 1년 안에 사망한다는 사실은 저개발국가의 처참함을 일깨워 준다.

특기할 만한 사실 중 하나는 비교 8개국 가운데서 캄보디아의 평균수명은 1인당 GNP가 더 낮은 네팔에도 미치지 못해 남성의 수명이 51.5세에 불과한데 이는 캄보디아가 미·소 냉전 이데올로기의 희생자로 크메르루주의 '킬링필드', 내란과 전쟁으로 점철된 과거의 역사와 결코 무관하지 않다. 전쟁비극이 야기한 약 15만8천명의 불구자, 현재도 계속 발생되고 있는 지뢰 피폭자<sup>21)</sup> 등 전쟁의 상처가 아물지 못하고 1993년 유엔 감시 하에 자유총선거를

21) 미국국제개발처(USAID U.S. Agency for International Development), 2000, 의회제출

치르는 등 최근까지도 전쟁의 소용돌이에서 벗어나지 못하는 비극의 역사가 초래한 결과물의 현재형이기 때문이다. 또 미얀마와 태국과 함께 아시아에서 가장 심한 8세에서 14세의 아동 매춘은 최빈국이 겪는 아픔이자 아동수탈의 대명사며 이의 결과로 나타난 HIV/AIDS(후천성 면역 결핍증)의 만연은 1998년 기준 15만 명이 HIV에 감염<sup>22)</sup>된 것으로 추정되고 있어 전체 국민의 수명단축을 촉진하고 있는 것이다.

여성의 피해와 관련해 살펴볼 때 방글라데시와 네팔의 경우, 전문의료인에 의해 출산보조를 받아 출산하는 비율이 각 8%와 9%에 불과해 산모사망자수가 각 440명, 540명으로 나타난 것에서 알 수 있듯이 매우 심각하게 여성의 인권이 위협받고 있음을 알 수 있다. 또한 문맹률에 있어서 방글라데시는 48%의 남성이 문맹인데 반해 여성은 71%의 문맹률을 보이고 네팔은 그 차이가 더 심해서 남성 42%, 여성 77%의 문맹률을 나타내고 있는데, 이는 이들 국가에서의 여성에 대한 차별과 소외가 극심함을 단적으로 표현하고 있다고 하겠다.

대부분 수백 년간 서구 제국주의 식민지배의 고통을 받았고, 여러 종교와 민족(부족)간의 갈등과 대립, 비민주적 독재정권의 출몰 등으로 끊임없는 민중수탈이 이어져왔다는 것이 아시아 빈곤국가의 공통된 특징이다. 세계화 조류 편입에도 예외일 수 없어 미국을 중심으로 국제금융기구 및 미국 국가조직이 차관 및 원조제공을 통한 빈곤퇴치라는 명분 아래 군사정권을 지원하고, 독재정권을 비호하며 지배세력과 결탁하는 과정에서 자본의 침투를 다양한 형태로 기도해 왔다. 최근 급속한 신자유주의 구조조정의 강요로 이들 국가의 경제파괴와 초국적 금융자본에 의한 예측경제의 심화가 현실로 다가오고 있다. 따라서, 맹위를 떨치는 신자유주의 세계화 물결이 파도치는 것을 그대로 방관하는 한, 아시아의 길고 긴 참담한 빈곤이 21세기를 넘어 지속될 것이라는 예견은 틀리지 않을 것이다.

#### 4) 한국

한국의 경우 65년부터 95년 사이 일인당 실제 소득은 평균 7.5%의 속도로 성장해 왔으며, 이는 동아시아 국가 중에서 매우 높은 편에 속한다. 이러한 높은 성장률은 실제 도시 가구의 빈곤율을 1975년 20.4%에서 1995년 7.4%로 감소시키기도 했다.

이러한 성장이 1997년 위기를 맞게되었다. IMF로, 국가는 경쟁과 효율을 절대가치로 내세운 국제 금융기구들의 신자유주의적 프로그램을 그대로 받아들여, 강도 높은 구조조정 정책과 적당한 투기를 조장한 경기부양정책을 실시하였다. 그 결과 노동시장이 유연화되고 비용이 절감되어 1999년 경제 성장률이 10%에 이르는 성과를 거두고 국가 경쟁력도 강화되었다고 한다.

그러나 그 내용을 조금만 들여다보면 외환위기 극복의 주요한 지표인 국제수지의 대규모 흑자라는 것은 구조조정의 결과 한국자본의 기술경쟁력이 제고되어 이루어진 것이 아니었다. 가파른 환율인상에 따른 가격경쟁력의 획기적인 개선에도 불구하고 1998년 중 수출은

보고서 2000(Congressional Presentation 2000)

22) 미국국제개발처(USAID), 2000, '의회제출보고서 2000'

오히려 감소했다. 대규모의 무역수지 흑자는 5백 13억 달러 가량의 수입의 대폭적인 축소에 있었다. 이러한 수입의 축소에 3백 90억 달러 흑자가 있을 수 있었던 것이다. 1999년에는 수입이 증가하기 시작하여 무역수지 흑자도 줄 수밖에 없었다. 그리고 2000년 들어 경제 성장이 본격화됨에 따라 수입수요가 대폭 증가하고 국제 수지 관리의 비상이 걸린 것에서도 확인되는 사실이다. 한국의 대외 중속적인 성장모델에 비추어 볼 때 새로운 고도성장 하에서 국제수지의 적자로의 반전은 불가피하다.<sup>23)</sup>

초스도프스키 교수는 '말'지와의 인터뷰에서 "저는 97년 말 한국정부, IMF 구제금융 양해각서와 지난 7월 양자간의 최종 정책협의 내용에서 비교적 튼튼했던 한 국민경제가 초국적 금융자본에 팔려나가는 과정을 읽습니다. 97년 합의로 한국경제가 파산지경에 몰렸고 대기업들이 헐값으로 해외에 매각되고 있습니다. 그리고 이후 진행될 자유시장화 조치는 농민과 자영업자들을 죽음으로 내몰고 사회보장제도를 파괴할 것입니다." 라고 했다.

실제로 97년 양해각서의 내용은 재정 및 통화긴축, 금리인상, 금융기관 구조조정, 무역 및 자본자유화 등으로 상당 부분 관철됐거나 진행중이다. 즉 IMF의 위임통치가 끝나기 전에 수많은 한국 기업들이 국적을 바꾸게 될 가능성이 크다. 그리고 위임통치의 가시발달이 끝나는 지점엔 이를 세계적 강제규범으로 확대한 밀레니엄 라운드 체제가 기다리고 있을 것이라는 예측도 덧붙였다.

대외관계적인 문제뿐만 아니라 이러한 변화는 한국 내적으로도 급격히 정보화가 주도하는 지식기반 사회로의 이행을 야기 시켰고, 새로운 시장구조는 탈락만이 존재했다. 그 결과 임시직, 파견직 등의 불안정 고용층이 확대되었으며, 빈곤층이 증가되었고 소득분배 또한 악화되었다. 특히 경기회복에도 불구하고 장기실업자와 겨울에는 비경제 활동 인구로 여름에는 부분실업자로 완전실업의 언저리를 헤매고 있는 불안정 고용층이 광범위하게 침전됨으로써 무직가구나 고연령, 모자, 저소득 등의 취약가구가 빈곤에 노출될 가능성은 더 커지고 있다. 이렇듯 그 결과는 일부 재산소득자들과 정보화로 무장된 신지식층에 부가 집중되었다.

통계청이 발표한 '2001년 1월 고용동향'에 따르면 여전히 실업자는 증가하고 있다.<sup>24)</sup> 정부는 계속 구조조정이 제대로 이루어지면 경제가 회복하고, 그래야 다시 일자리가 늘어날 것이라는 말을 4년째 되풀이하고 있지만, 1999년 5월부터 전년 동월 대비 실업자 및 실업률 감소세는 지속되고 있다. 2000년 4월(-646천명, -3.0%P)부터 감소 폭이 둔화되고 있다고 희망을 주려 하지만 제대로 된 일자리를 다시 찾았다는 사람은 보기 드물다. 지금 실업상태에 있는 98만 2천명은 경제가 회복될 미래의 그 어느 날을 손가락만 빨고 기다려야 할뿐이다.

전월대비 10대 실업자(-1천명, -0.7%P) 감소는 주로 재학생들의 도소매·음식숙박업부문의 취업증가에 기인한 것으로 제대로 된 일자리를 얻기란 힘든 실정이다. 2001년 1월 현재 전년도 동월 대비로는 40대(0.2%P)를 제외한 모든 연령계층의 실업률이 하락하였으며, 특히 10대(-3.8%P), 20대(-2.0%P) 실업률이 두드러지게 하락한 것으로 나타난다.

또 1년 미만 전직(前職)실업자의 이직사유를 보면 자발적 요인에 의한 이직비중은 전월대

23) 김성구, '부지위에 세워진 신자유주의 이데올로기'. '말' 6월호

24) 2001. 1월중 OECD 기준 실업자 및 실업률은 106만 3천명, 5.0%로 전월대비 각각 11만 9천명(12.6%), 0.7%P 증가한 것으로 나타났다.

비 4.2%P 하락하였으나, 직장의 휴폐업, 일거리 감소·경영악화로 인한 이직비중은 각각 1.2%P, 0.9%P 상승한 것으로 보면 현재 우리의 경제기반이 많이 무너지고 있음을 알 수 있다.

게다가 비경제활동 인구의 활동상태별로 전월대비 증감을 보면, 가사가 6.3%나 증가한 것으로 나타나는데 이는 97년 IMF 이후 취직을 할 수 없는 여성들이 취업을 포기했음을 미루어 짐작하게 해 준다.

이러한 높은 실업률과 저임금·불완전고용으로의 고용형태 변화는 많은 생산직 노동자들을 중산층에서 빈곤층으로 하향시켰다. 이제 한국은 서구와 유사한 고실업률에 기반한 '빈곤의 재생산'을 현실로 맞이한 것이다. 그리고, 부의 양극화는 더욱 심화되어 '20대 80의 사회'를 눈앞에 두고 있다. 최근 소비가 늘어나고 있다는 정부발표와 언론보도가 잇따르고 있지만, 이는 뒤이어 보도되는 고소득층의 사치에 기반하고 있다. 즉, 저소득층과 고소득층간의 소득과 지출, 양자의 차이는 점점 더 커져만 가고 있는 것이다.

이처럼 현재 한국은 빈곤화가 심각하며 빈곤가구는 늘어나는 추세에 있다. 소득분배의 불균형은 이미 위험수위를 넘었으며 더욱 심화되고 있다. 아래의 네 가지 표는 이러한 사실들을 보여주는 99년까지의 자료이다.<sup>25)</sup>

<표 1> 빈곤 가구의 비율

기준	방법	97/1/4	98/1/4	99/1/4	99/2/4	99/3/4
소비	물가지수	13.7	23.5	20.1	22.3	21.3
	유사상대빈곤	26.2	26.0	27.7	29.8	28.6
지출	유사상대빈곤	19.2	19.4	21.5	22.0	21.8
	보건복지부 균등화지수 이용 유사상대빈	14.4	17.2	18.8	-	-

\* 통계청의 각 해당 연도의 도시가계조사 자료(raw data)를 이용<sup>26)</sup>

<표 2> 빈곤의 규모

(단위: 명)

방법	97년 1/4분기	98년 1/4분기	99년 1/4분기
소비기준 물가	5,903,722	10,022,335	8,667,397
소비기준 유사상대빈곤	11,277,599	11,271,922	12,048,348
지출기준 유사상대빈곤	8,362,196	8,431,540	9,414,283
보건복지부 균등화지수적용 지출기준 유사상대빈곤	6,680,117	7,964,560	8,778,233

\* 통계청의 각 해당 연도의 도시가계조사 자료(raw data)를 이용

25) 세계은행(The World Bank)의 99년 6월 자료에서도 한국은 하루 4달러를 기준으로 잡고 있다(이 경우 한국의 빈곤선은 97년 8.6%에서 99년 19.2%로 급등하고 있다. 다시 말해 전체 인구의 19.2%가 빈곤인구라는 뜻이다).

26) 통계청의 각 해당 연도의 도시가계조사 자료(raw data)를 이용하여 추정된 바에 의하면 소비 수준이 94년에 계측된 최저생계비 666,684원에 물가지수만 감안하여 각 연도별로 같은 양과 질의 재화를 소비하는 생활(시대적 절대빈곤선) 이하 가구의 비율과 규모, 참여연대 '한국의 빈곤현실과 빈곤퇴치정책' 중 류정순

<표 3> 계층간 소득 격차

소득	97 1/4	98 1/4	99 1/4	99 2/4	99 3/4
하위 20%의 상위 20%에 대한 비율	23.2	19.7	17.4	19.3	18.9

\* 자료: 97 1/4~99 1/4 분기; 정건화(1999)에서 재인용  
99 2/4 및 99 3/4 분기; 도시가계조사자료를 이용하여 분석

<표 4> 소득불평등도

	97년	98년	99년 1/4분기	99년 2/4분기	99년 3/4분기
Gini계수	0.399	0.440	0.453	0.423	0.436

\* 자료: 한국보건사회연구원(2000)

뿐만 아니라 교육부(2000)의 통계에 의하면 98년 1월에 만명 정도이던 결식 아동의 수는 2천년 1월에 십오만삼천 명으로 15.3배나 더 늘었다. 이렇듯 결식아동이 늘는 이유는 장기실업자들이 늘어나고 있기 때문인데, 실업극복국민운동 인천본부(1999)의 조사 결과에 의하면 1년 이상 장기실업자는 전체 생계비지원 가구의 60.5%에 이르는 것으로 나타났다.

게다가, 더욱 심각한 것은, 계층간 보충교육비와 통신비 등 인적자원투자비용의 차이가 점차 커져, 빈곤의 세습화와 고착화의 가능성을 보여주는 것이라는 점에서 우려를 더하게 한다.

“당신들 나라 한국에서도 식민지로의 전략이 진행되고 있습니다. (중략)...현대의 식민지화는 미국중심 초국적 금융자본이 다른 나라를 침탈해 경제적 이익을 일방적으로 실현하는 과정에서 벌어지며 이는 해당 국민경제에 대한 지배와 민중의 삶의 질을 떨어뜨리는 것으로 귀결됩니다. 학살과 경제침략은 동일한 원인에서 비롯된 것이므로 같은 수준에서 논의되어야 할 것입니다.” 라고 언급하면서 경제침략을 한국에서 이루어진 양민학살과 같은 맥락에서 설명한 초스도프스키 교수의 말이 옳을 지도 모른다.

#### ■ 참고 자료

- 강수돌, '빈곤의 세계화와 연대의 세계화', "창작과 비평" 통권 제102호(제26권 제4호), 1998년 겨울호
- 기따자와 요꼬, 이영숙 역, '아시아의 금융위기에 대하여'
- 김성구, 1997, '자본의 세계화와 신자유주의적 공세'
- 김수행, '자본자유화와 국제금융위기', 한국방송통신대학보, 1998.5.18.
- 미셸 초스도프스키, '민중운동은 재벌과 협력해 식민지화 음모에 저항하라', "말"제171호, 2000년 9월호 (인터뷰 기사)
- 정성배, '규탄받는 IMF', "한겨레", 2000.9.20.
- 치노 타다오, '아시아 절대빈곤 벗어나려면', "한국경제", 1999.12.16.
- 한스 피터 마르틴·하랄드 슈만, 강수돌 역, 1997, '세계화의 뒷', 영림카디널
- International Monetary Fund(IMF), 2000, 'How We Lend'  
(출처: IMF 인터넷사이트, <http://www.imf.org/external/>)

- \_\_\_\_\_, 2000, 'IMF Member's Quotas and Voting Power, and IMF Governors' (출처: IMF 인터넷사이트, <http://www.imf.org/external/>)
- Renata Lok-Dessallien, 'Review of Poverty Concepts and Indicators'  
(출처: UNDP 인터넷사이트, <http://www.undp.org/poverty/>)
- The World Bank Group, 2000, 'Global Poverty Report'  
(2000년 7월, G8 오키나와 정상회담 제출 보고서, 출처: World Bank 인터넷사이트, <http://www.worldbank.org/poverty/>)
- \_\_\_\_\_, 2000, 'Understanding Poverty'  
(출처: World Bank 인터넷사이트, <http://www.worldbank.org/poverty/>)
- United Nations Development Program(UNDP), 2000, 'Human Development Report 2000'  
(출처: UNDP 인터넷사이트, <http://www.undp.org/poverty/>)
- United Nations Population Fund(UNFPA), 2000, 'The State of World Population 2000'  
(출처: UNFPA 인터넷사이트, <http://www.unfpa.org/swp/2000/>)
- U.S. Agency for International Development(USAID), 2000, 'Congressional Presentation 2000' (출처: USAID 인터넷사이트, <http://www.usaid.gov/pubs/cp2000/>)

### III. 빈곤에 저항하는 민중운동

#### 1. Jubilee2000에서 JubileeSouth까지

-외채탕감운동에서 거부운동까지

회년은 하느님께 특별한 방법으로 헌신되어야 하며, 특히 약자들을 보호하고, 하느님 백성 모두에게 동등한 의미가 회복되어야 한다. 크리스찬들은 이 세상의 가난한 이들을 대변하는 목소리를 높여야 한다. 특히, 대 회년에 어떤 다른 것보다도 명예를 덜어 주는 생각을 하기에 적절한 것이며, 국제채무를 탕감하지 않으면, 여러 나라의 장래가 심각한 위협에 처해질 것이다 - 교황 요한 바오로 2세 삼천년기 중에서 -

#### 회년, 풀어줌과 해방

회년(Jubilee)은 '기쁨의 해' 즉 '은총의 해'를 의미하는 말이다. 구약시대 히브리인들은 50년마다 한번씩 회년이 돌아오면 땅을 쉬게 하고 채권자들로 하여금 채무자들의 빚을 면제하도록 했다. 채무상태의 노예를 해방시켜주는 것은 물론 빚도 탕감해주었으며, 담보로 잡혔던 토지까지도 돌려주었다. 더 나아가 사람 뿐 아니라 가축 및 동물이나 토지까지도 휴식을 누리도록 했다. 회년 정신은 빈부의 격차가 생길 수밖에 없는 불공정한 경제질서를 50년마다 한번씩 되잡아 모두가 평등하게 사는 세상을 만들고자 했던 염원을 담고 있다.

그런 의미에서 <Jubilee2000> 운동은 '2000년'을 '회년'으로 선포하고 '회년'정신에 따라 채무국의 외채를 탕감하자는 취지에서 출발했다. 왜냐하면, 대개 개발도상국을 비롯해 제3세계 빈곤의 사슬에는 외채문제가 도사리고 있기 때문이다. '빚'을 통해 빈곤의 대물림

기 이어지는 현상은 비단 가정, 국가 내에서만 일어나는 현상이 아니라 국제관계에서도 여실히 드러난다. 더욱이 이자부담은 이 현상을 심화시킨다. 1980년부터 1992년 사이에 가난한 국가들은 외채원금보다 3배나 많은 액수를 갚아야만 했다<sup>27)</sup>. 국제통화기금은 1980년대 중반 이래로 아프리카에서만 480조원을 거둬갔다. 외채 부담 때문에 매일 1,900명의 어린이들이 죽어가고 있다. 왜냐하면 아이들을 위해 쓸 돈이 외채를 갚는데 쓰이고 있기 때문이다. 남부 사하라 아프리카의 가난한 나라들은 그들이 매년 수출을 통해 번 돈의 3배, 보건의료에 지출하는 돈의 4-6배에 해당하는 돈을 외채 갚는데 쓰고 있다<sup>28)</sup>. 돈을 꾸어주는 조건으로 부과되는 구조조정 프로그램은 빈곤을 퇴치하기보다는 자국민들의 생존을 벼랑으로 내모는 꼴이 되고 말았다. 외채사슬로 고통받는 가난한 나라 민중들을 더 이상 목과할 수 없다는 생각에서 2000년 전 히브리인들이 그랬던 것처럼 외채를 탕감하자는 주장은 가톨릭과 개신교를 중심으로 종교운동에서 시작했다.

### Jubilee2000 운동의 전개

<Jubilee2000> 운동은 쉰(전) 아프리카교회협의회가 아프리카의 부채탕감을 위한 '회년의 해'를 선포하는 것에서 출발했다. 여기에 영국의 중심적인 기독교 구호단체와 세계개발운동(World Development Movement)을 시작으로 <Jubilee2000> 캠페인이 본격화되었다. <Jubilee2000> 캠페인이 종교적인 기반의 운동을 뛰어넘어 혁신적이고 광범위한 대중캠페인으로 성장하기까지는 124만 노동자들을 대표하는 자유무역조합국제동맹의 결합이 큰 원동력으로 작용했다. 특히 지난 1998년 5월 16일 7만 여명이 G8 정상회담이 열리는 영국 버밍엄에서 인간띠를 만들어 시위를 했고, 1999년 4월 필리핀 운동가들이 인간띠를 만들어 마닐라에 있는 아시아개발은행 주변을 감싸고 시위를 벌였다<sup>29)</sup>. 이어 1999년 1월 교황 요한 바오로2세도 새천년이 '새로운 희망의 시간'이 되기 위해서는 부채탕감이 우선적으로 중요하다고 요청했다. 또한 라틴아메리카와 캐리비안 지역의 <Jubilee2000> 캠페인이 온두라스의 테구시갈파에서 16개국에 참여한 가운데 시작되었고 Christian Daily News는 <Jubilee2000> 운동에 1백 80만 명이 서명했다고 전했다. "Life Before Debt" 라는 슬로건을 내걸고 지난 6개월간 <Jubilee2000> 지지 서명 캠페인을 벌여오던 페루 주교 회의에서는 5월로 이 캠페인을 접으며 5만 페이지, 250킬로그램(551파운드)에 달하는 서명 명부를 만드는 성과를 올렸다고 밝혔다. 이러한 활동의 결과로 외채탕감 서명운동은 2천만명의 서명을 받았고, 1999년 G7+1 정상회담에서 총 1천억 달러에 이르는 외채탕감에 대한 합의를 이끌어냈다.

지난 2000년 12월 2일 <Jubilee2000>은 해산식을 가져 4년 동안의 활동을 마감했다. 그러나 아직까지 외채문제가 해결되지 않은 상황에서 <Jubilee2000> 운동은 '부채폐기'와 '주빌리플러스', '부채네트워크' 등 연관된 3개 조직을 새로 출범하기로 했다.

최근까지 미국 민주당 전 대통령 후보인 엘 고어, 권투선수 무하마드 알리, 투투 대주교 등 각계의 지도자들이 국민과채무국에 대해 외채를 탕감해야 한다는 것에 동참했고 심지어는 세계금융자본의 이익을 대변하는 IMF와 세계은행까지도 부채탕감의 불가피성을 인정하기에 이르렀다.

27) 투자협정·WTO반대 국민행동, 2000, 「신자유주의 세계화를 반대한다」, 41쪽  
 28) 투자협정·WTO반대 국민행동, 2000, 「신자유주의 세계화를 반대한다」, 41쪽  
 29) 천주교대안경제연대, 2000, 「주빌리2000이 걸어온 길」, 「회년2000운동 세미나」

### 부채탕감운동, 누가 이득을 볼까?

30) 효과적인 캠페인에 힘입어 선진국 정상들에게 가난한 나라에 대한 부채를 포기하라는 현재의 상황은 일견 낙관적이기도 하다. 하지만 좀더 정교하게 보자. 1998년 초 파리에서, 세계은행과 IMF의 관리들이 과중채무빈국(HIPC) 선결문제를 면밀히 평가했다. 1996년 워싱턴에서 과중채무빈국(HIPC) 안이 나온 지 16개월만의 일이다. 세계은행과 국제통화기금의 관리들은 다국적인 부채의 탕감을 거론할 수 있는 현실에 대해 자신들도 놀라워했다. 세계은행과 국제통화기금의 관리들의 면밀한 평가 속에 부채탕감을 통해 가장 큰 이득을 보는 것은 명백히 과중채무빈국(HIPC) 목록에 올라있는 정말 찢어지게 가난한 41개 국가가 아니라 파리 클럽의 멤버들이다. 그들이 진정 관심을 기울이는 것은 '국제금융기관의 금융완전성 보호'라는 문제에 있었다. '과도한' 빚에 허덕이는 나라들의 경우, 투자자들이 불확실한 부채상환능력과 투자회수의 곤란으로 투자를 기피하게 된다. 따라서 낮은 부채(즉 부채 대 수출 비율의 현재 가치가 200%이하)는 높은 투자를 불러오고 고도성장을 구가한다는 논리로 과중채무빈국의 외채를 탕감하자는 것이다. 그렇기에 외채탕감운동은 세계금융시장의 큰 손조차 요구하는 의제가 되었다. 이즈음 등장한 것이 JubileeSouth다.

### 외채에 대한 JubileeSouth의 문제의식

1999년 <Jubilee2000> 운동이 갖는 한계를 지적하며 브라질, 필리핀 등 제3세계를 중심으로 JubileeSouth가 분화되었다. JubileeSouth는 <Jubilee2000> 운동이 시혜적이고 온정적이라고 비판하며 외채에 대해 '탕감운동'이 아닌 '거부운동'을 해야한다고 주장하고 있다. 즉 모라토리움 이라도 선언해야 한다는 것이다. 그 근거는 첫째, 그 동안 제3세계 정권들이 빌려온 외채는 민중들에게 쓰여진 것이 아니라 독재정권의 치부수단으로 사용된 것만큼 그에 대한 책임을 민중들에게 전가한다는 것이 안 된다는 것이다. 둘째, 채무국들이 원금은 물론 이자를 갚는데만 원금 액을 충분히 상환했고 빚을 갚느라고 민중들의 인권증진에 실질적인 진보 없이 자국민을 희생하면서 돈을 갚고 있는 현실을 지적하고 있다. 셋째, <Jubilee2000>이 회년(2000년)을 겨냥한 한시적인 운동임을 비판하며 일부 외채를 탕감했다 하더라도 불공정한 국제경제구조를 바꾸지 않는 한 이 문제는 지속된다는 점에서 지속적인 운동으로 펼쳐나가야 한다는 것이다.

### 외채문제가 어떻게 인권을 침해하는가

외채는 채무국 국민들의 인권을 향유하는데 방해가 된다. 앞서 지적했듯이 채무국은 외채 부담으로 자국민의 인권증진을 위해 쓰여야 할 사회개발비를 부채상환으로 돌리고 있으나 이 역시 외채를 갚는데는 역부족이다. 개발도상국과 제3세계 외채는 단지 이들 국가에만 한정해서 드러나지 않는다. 이들 국가는 외채를 갚기 위해 산림을 벌채하고 국가차원에서 조직적으로 마약을 산업화하기도 한다. 전 지구적 차원에서 벌어지는 외채문제의 사회적 결과는 환경파괴, 인권침해 등을 야기하는데 이것은 부메랑이 되어 소위 선진국이라고 하는 나

30) Matthew Lockwood, 1999, 「Third World Resurgence」 (「워싱턴에서 켈른까지 부채탕감을 위한 투쟁」, 회년2000운동 세미나 자료집에서 재인용)

라에도 부정적인 영향을 미친다. 그래서 외채는 개발도상국가 혹은 제3세계의 문제뿐만이 아니라 선진국에게도 도덕적으로, 실질적으로 걸려있다.

■참고자료

이찬근 등, 2000, 『희년2000운동 세미나-토론편』, 천주교대안경제, 국제민주연대, 한국기독교교회협의회 국제위원회  
이찬근 등, 2000, 『“시에틀, 프라하 그리고... 서울” 신자유주의 세계화를 반대한다』, 투자협정·WTO반대 국민운동

## 2. K-W Ontario Coalition Against Poverty (OCAP)

-빈곤에 도전하는 신화

빈곤이 언제 어디서나 존재한다는 믿음은 빈곤을 ‘극복’의 대상으로 바라보기보다는 ‘순용’의 대상으로 여겨왔다. 따라서 빈곤에 대한 순용은 사회적 부를 평등하게 나누는 작업보다는 빈곤을 받아들이고 자선으로 해결하려는 관행을 낳게 했다. 가난은 나라님도 해결하지 못한다는 체념은 우리에게 익숙하다. 특히 풍요로운 나라에서 빈곤의 존재는 많은 이들에게 받아들여지지 않는다. 사회 모든 성원이 인간다운 삶을 누릴 사회적 부가 충분히 존재하기에 빈곤을 단지 사회적, 도덕적 책임으로만 인식할 뿐이다. 그러나 소위 선진국이라고 불리는 나라에서조차 사회적 약자인 장애인, 노숙자, 아동, 여성, 이주노동자, 선주민 등은 결핍과 사회적 배제를 경험하고 있다. 이들은 실업과 불안정한 고용에 시달리며 공동체 참여로부터 소외를 당한다. 그러나 이런 소외와 빈곤에 대한 ‘순용’의 역사에 종지부를 찍고 저항운동을 펼치고 있는 곳이 있다. 캐나다에 있는 <빈곤반대온타리오연합>!

처음에 이 그룹은 빈곤에 저항하기 위해 온타리오(Ontario) 행진으로부터 시작했다. 그들의 행진 자체가 캐나다 사회에 빈곤이 존재하고 있음을 알려주는 적절한 홍보수단이 되었음은 말할 나위가 없다. 특히 행진이 정기적으로 이루어지자 빈곤으로 파생되는 다양한 인권 문제가 행진을 통해 알려졌다.

<빈곤반대온타리오연합>은 빈곤이 절대 자선으로 해결될 수 있는 문제가 아니라는 것을 확실하게 인식하고 있다. 따라서 가난한 사람들의 거대한 대중운동으로 빈곤문제를 이슈화 시켜야 한다고 주장한다. 그래서 이들의 투쟁은 빈곤을 유지시키려는 신화에 대한 도전이며 빈곤을 유지시키는 사회구조에 대한 도전이기도 하다. 그들은 지금! 여기에서! 전세계적으로! 빈곤에 대한 저항운동을 해 나가려 하는 것이다. 그리고 직접적인 행동을 통하여 빈곤에 관한 이슈를 옹호하고 교육하는데 노력한다.

이들이 조직한 프로그램을 보면, 일견 장난스럽기까지 하다. 일명 ‘로빈후드 행진’ (1996년)이라 하여 Kitchener-Waterloo지역에서 가장 잘 사는 지역의 하나인 워터루를 통과하는 퍼레이드를 통해 부자에게 빈곤으로 고통받는 이들을 상기하도록 한다든지 대중집회는 기본이고 은행점거투쟁을 조직하곤 했다. 이들의 실천적인 투쟁은 몇 가지 원칙을 유추할 수 있는데 예를 들어, 굉장히 구체적인 운동을 통해 빈곤에 관한 이슈가 매우 구조적인 문제임을 알리는 것과 이러한 운동들이 대중투쟁을 통해 조직화해 나간다는 것이다.

최근 <빈곤반대온타리오연합>은 특히 아동, 홈리스 등이 처한 빈곤한 상황에 관심이 많고 이들을 지원하기 위해 다양한 사업을 펼치고 있다. 예를 들어, 가난한 아동들을 지원하기

위해 저소득층 가정에 수입원을 주는 프로그램을 연방정부, 지방정부가 추진하도록 서명운동을 전개한다든지 홈리스를 위해 못쓰는 집을 개조하여 살 수 있도록 한다든지 이들이 겨울에 얼어죽지 않도록 자유로운 공간을 마련 해주는 등 빈곤으로 고통받는 사람들을 지원하고 있다.

사회적 배제를 경험하는 소수자들을 위한 지원사업은 자선을 뛰어넘어 스스로 자립·자활할 수 있는 토대를 마련한다는 점에서 많은 시사점을 준다.

■참고자료

www.web.net/~gacwat/ocap/index.html

## 3. 태국, 가난한자들의 모임 (Assembly of The Poor)

-인간과 환경을 중심에 둔 개발전략

우리는 가난한 사람들이다

우리에게는 돈도, 명예도 권력도, 무기도 없다

또한 확실한 해답도 없다

우리가 가진 것은 오직 함께 걸어나갈 두 발 뿐이다

우리의 동맹이 지속되어야만 우리 요구가 받아들여질 것이며

시위를 통해서만 가난한 자의 힘이 드러난다 — Assembly of The Poor

태국은 오랜 군사독재로 인한 권위주의 지배와 IMF 체제에서 3백만에 이르는 대량실업, 6백만에 이르는 빈곤상태의 빈민 등 불평등한 부의 분배로 알려진 대표적인 아시아 국가다. 지난 40년 경제, 산업, 사회개발 속에서 태국은 후진 저개발 농업국가의 이미지에서 부유층과 고등교육을 받은 중산층의 사회로 변모를 꿈꾸었다. 특히, 지난 10년간 태국정부는 아시아의 다섯 번째 ‘호랑이’가 되고자 자유무역 정책을 이용했다.

그러나 개발의 목표가 ‘다수 민중을 위한 것’이었나를 묻는 질문에는 답이 없다. 국가가 산업화라는 기치 하에 농촌가정의 생존이 달려 있는 강과 산림을 사회간접자본 건설이라는 명목으로 민중들로부터 빼앗아감에 따라, 농촌 사회는 점차 붕괴되었다. 결국 일자리를 찾아 도시로 몰려든 농민들은 저임금과 열악한 환경 속에서 저임금 노동자로 혹은 도시빈민으로 그들의 삶을 영위해야 했다. 국가발전정책이라고 하는 불균형한 개발은 1960년 대 이래 농촌과 도시간의 소득격차를 1:8에서 1:19로 증대시켰다. 또한 부당하고 부패한 관료체제 하에서 이루어진 정부의 무분별한 계획에 의해 피해를 입은 민중들의 정당한 요구는 해답을 얻지 못했다. 이 쓰라린 교훈으로 민중들은 힘을 모으게 되었고 태국 역사상 가장 강력한 민중운동을 형성했다.

### 가난한 자들의 모임 결성<sup>31)</sup>

1995년 12월 10일, 세계인권선언의 날, 태국에서 가장 강력한 민중운동조직이 만들어졌다.

31) 다큐멘터리 <가난한 자들의 모임>, 1998, 제3회 인권영화제(다큐멘터리 스크립터에서 재인용)

댐건설, 토지와 산림에 얽힌 분쟁, 정부의 사회기반시설 건설 계획, 빈민가 문제 등으로 고통받는 사람들과 착취당하는 노동자들로 구성된 6개 네트워크 대표들이 모인 것이다. 4일 후 1995년 12월 14일 6개 단체 대표들은 초국적 자본과 국가에 대항하는 민중의 힘을 보여 줄 <가난한 자들의 모임>을 결성했다. 이들은 콩치암 지역 우본 라차타나의 당카오 마을에서 ▲민중이 국가의 발전방향을 결정하고 ▲민중이 정책결정 과정에 참여할 수 있어야 하고 ▲민중이 발전의 실질적인 수혜자가 되어야 한다는 내용을 골자로 하는 팍몰선언(Pak Mool Declaration)을 채택했다.

<가난한 자들의 모임>은 무엇보다 그간 태국 사회에서 어려움에 처한 민중들이 단결을 통해 정부를 상대로 협상을 벌였다는 점에서 중요한 의미가 있다. 전세계가 <가난한 자들의 모임>의 첫 움직임에 주목했다. 다음날 수천 명의 민중이 모여 아세안 정상회담을 주최하는 반하른 실파야차 수상에게 공개서한을 보내 각국 정부에게 환경을 파괴하고 인권을 유린하며 민중에게 고통을 전가하는 경제개발정책을 재검토하라고 촉구했다. 그러나 수상은 이 성명서를 무시했다

이어 1996년 1월 16일 <가난한 자들의 모임>의 대표자들은 요구서를 제출하여 태국 전역의 가난한 민중이 처한 문제해결을 촉구했다. 그러나 정부는 그 요구서를 외면했다. 여러 지방관청이 회원들을 심하게 협박했다. 이러한 압력에도 불구하고 <가난한 자들의 모임>은 1996년 아세아유럽정상회담이 방콕에서 개최될 때 또 다른 집회를 열기로 선언했다. <가난한 자들의 모임>은 회담에 참가한 25개국 정부에게 전세계 민중의 고통을 당연시하는 대륙간 경제협력을 철회할 것을 요구했다. 그러나 요구는 받아들여지지 않았다. 그럼에도 다시 <가난한 자들의 모임>은 재차 시위를 조직했다. 1997년 1월 25일 이른 아침 수만 명의 민중이 정부청사로 몰려가 비폭력 시위를 벌였다. 니콘파톤 거리에는 1킬로미터가 넘게 이만여 명의 민중이 꽂 들어찼다. 이번 시위는 <땀피해 주민의 모임><이산 농민들의 모임><북부 농민조직><대안 농업조직><산업재해 노동자조직><민주기구를 위한 빈민조직> 등 6개의 민중조직이 중심을 이루었다. 시위의 목표는 정부에게 압력을 가하여 민중의 12개 문제를 구체적으로 해결하고 사회의 부당한 문제해결을 위한 정책 개혁을 요구하는 것이다.

▶ 개혁 요구 안은 다음과 같다

- ① 산림지역의 문화적 다양성을 유지하고 정부와 협동으로 산림을 보호하는 산림지역법안의 시행
- ② 빈민의 주택권을 보장하고 토지침입방지를 위한 빈민법안
- ③ 식물다양성 보존과 개발에 있어 농민의 역할을 후원하고 다국적 기업과의 교섭력을 창출하고 농촌 사회의 다양한 종자와 생명학 기술을 보호하는 농업권리법안
- ④ 민중에게 정보가 열려있고 정부제도에 책임성을 창출하며 정책결정에 민중이 참여하는 정보권리법안
- ⑤ 현행 사법제도로부터 법원은 독립되어야 하며 이 원칙 하에 정부와 민중의 분쟁을 해결하는 정치 재판법안
- ⑥ 토지매매에서 누진세와 부가가치세를 적용하는 토지의 공정한 분배를 위한 정책
- ⑦ 국제조약 체결시 청문회, 국민투표를 통한 민중의 참여권 보장  
(예를 들면 관세무역일반협정, 세계관광기구 등의 협정은 국회의 승인을 받아야 한다)

이번 시위는 가장 긴 민중투쟁이었고 인내와 비폭력 원리의 증거이었으며 뛰어난 조직적 활동으로 국민들의 찬사를 받았다. <가난한 자들의 모임>은 206개 연대조직과 대규모 회의를 열어 시위를 지속할 식량과 구호물자를 동원하기도 했다. 99일이 지나자 협상이 타결되어 시위는 끝이 났다. 결국 알라의 사이베리담계획, 우본 라차타나의 캄 사뎡공업용지계획,

라오의 플루악당지역의 유독폐기물처리 등 정부의 무책임한 개발계획이 취소됐다. <가난한 자들의 모임>의 중요한 성과 중에는 농업정책의 변화도 있다. 제8차 경제사회개발계획의 기초에 소수의 농민이 참여했다. 정부는 빈민거주자들의 단체설립기초과정을 포함한 빈민법안을 시행하는데 동의했다. 산업재해노동자들도 보상을 받을 것이다. 정부는 노동자의 <안전과 건강 보호협회> 설립에도 동의했다. 최근에도 <가난한 자들의 모임>은 2000년 7월 29일 정부청사에서 농성을 시도하려다가 수백 명이 체포되는 사태도 벌어졌으며 27일부터 단식농성을 벌이기도 했다.

인간과 환경을 중심에 둔 개발

<가난한 자들의 모임>은 태국 사회의 풀뿌리 민중조직이라 할 수 있는 단체들이 모여 네트워크 운동의 가능성을 보여주었다. 뿐만이 아니라 철저하게 민중들의 참여 속에서 이루어지는 의사결정구조, 비폭력투쟁 등은 <가난한 자들의 모임>을 대중운동으로 성장하게 한 것은 물론 태국 국민들의 지지를 받게 한 원동력이기도 했다. 이러한 활동은 부패한 태국의 정치상황에서 새롭고 대안적인 민중권력을 보여주기도 했다. 또한 이들은 민중을 중심으로 생태적 삶을 존중하는 개발전략을 채택함으로써 자연과 인간이 조화롭게 살 수 있는 새로운 개발모델에 대한 가능성을 제시하기도 했다. 이런 면을 특히 대안적이라고 평가하는 것은 다수의 아시아 국가들이 채택한 경제성장이라는 모델이 다수 민중의 이익이 존중하는 것이 아니고 자연과 환경을 파괴함으로써 정말 누구를 위한 것인가를 되물어 수밖에 없는 것에서 출발하기 때문이다.

■참고자료

- 다큐멘터리 <가난한 자들의 모임>, 1998, 제3회 인권영화제  
최서영, 1998, 「가난한 자들의 모임」, 「야만을 넘어 인권의 세계로 제3회 인권영화제 자료집」, 인권운동사랑방  
니티랏 삼손본, 1998, 「태국의 경제상황과 신제국주의 헤게모니 하의 가난한 사람들」, 서울국제민중회의 조직위원회

4. Bolivian people fight for public water

- 볼리비아 민중들이 지켜낸 공공 용수의 자치권

남아메리카 내륙에 자리잡고 있는 볼리비아는 남미공동시장(Mercosur)의 일원으로써 1984년 이전만 하더라도 만성적인 상품 및 자본수지 적자, 과도한 장기부채와 낮은 수준의 외국인 직접투자자도 말미암아 남미국가 중 최빈국으로 분류되는 경제소국이였다. 그러나 1984년 외채 상환재조정이 있는 후, 볼리비아 정부는 재정적자 감축, 무역자유화, 금융개혁, 세계개혁, 공공부문 독점해제 등을 중심으로 한 경제개혁 정책을 꾸준히 시행함으로써 물가안정과 지속적인 경제성장을 이룩하고 있다.

이러한 볼리비아 정부의 노력으로 마침내 1990년에 자본수지가 흑자로 반전되어 현재까지 지속되고 있으며, 정치적 안정, 지속적인 경제개혁과 민영화 추진 등에 힘입어 외국인 직접투자도 1995년 이후 급증세를 나타내고 있다.



그러나 정부의 꾸준한 경제개혁에도 불구하고 열악한 경제구조를 갖고 있는 볼리비아는 최근 브라질 외환사태 때에도 알 수 있듯이 주변 국가 경제상황 변화에 크게 영향을 받고 있다. 또한 1998년 IMF의 극빈채무빈국(Heavily Indebted Poor Countries) 외채경감계획에 따라 약 4.5억 달러의 공공채무탕감을 받았음에도 불구하고 GDP의 64%에 달하고 있는 외채부담이 볼리비아 경제의 걸림돌로 남아 있다.

#### 볼리비아에 불어온 신자유주의 저항 운동

2000년 1월 볼리비아에도 신자유주의 세계화에 맞선 투쟁의 바람이 불었다. 볼리비아의 코차밤바 라는 도시에서 공공용수의 자치권을 회복시키고자 일어났던 투쟁이 바로 그것이다. 1999년 10월, 영국의 한 다국적 기업에게 볼리비아의 공공용수에 대한 자치권이 넘어감으로써 공수세가 35%나 인상되어, 빈민들은 큰 경제적 부담을 안게된 것이다.

1999년 10월 11일, 영국의 다국적 기업인 IWL(International Water Limited)와 볼리비아 정부는 코차밤바의 공공용수 소유권을 IWL에게 40년간 양도하는 계약을 했다. 코차밤바의 식수, 하수시설은 물론이고 관개와 전력 생산에 필요한 모든 용수의 공급이 IWL의 손에 넘어가게 된 것이다.

코차밤바의 공공용수 자치권 양도는 World Bank가 반세르 정부에게 지시한 것으로, 부패와 타락의 수익으로 떠들썩했던 이 자치권 판매에 대한 유일한 입찰자로 IWL이 나선 것이었다. IWL은 자치권을 양도받으면서 코차밤바의 주민에게 보다 나은 양질의 서비스를 제공하고 지역사회와 볼리비아 정부와의 관계개선을 포방하였지만, 공수세만 35%나 인상하여 영세 농민들의 생계를 위협하는 결과를 초래했다. 격분한 주민들은 시내에서 4일간 공수세 제조정을 위한 시위를 벌였다. 이 시위로 해결되지 않자 2월, 거대 시위대가 1000여명의 경찰과 맞닥뜨리는 사건이 일어났다. 이틀간의 투쟁으로 175명의 시위자가 부상을 당하고 2명이 실명했다.

IWL은 새로운 댐 건설 프로젝트 때문에 세울인상은 불가피했다고 근거를 제시하였으나 WB가 댐의 건설은 불필요하고 지나치게 비경제적인 선택사항일 뿐임을 표명함으로써 타당하지 않은 핑계임이 드러났다. 5년간 코차밤바의 공공용수 시스템에 32억 만 달러를 투자하겠다는 약속은 무시하고 불필요한 댐건설을 위한 세울인상만을 해 온 것이다. IWL은 영국의 Bechtel Enterprises Holdings 주식회사의 자회사로 Bechtel Enterprises Holdings는 댐 건설 회사임이 쉽게 드러났다.

댐 건설이 관개나 다른 용수 서비스에 대한 세울 인상을 초래할 것을 염려한 영세 농민들과 코카 재배자들은 댐 건설을 반대했다. 특히 물과 같은 생활 필수 여건에 대한 개입으로 인한 경제적 부담의 증가에 대하여 3월, 코차밤바에서 항의 시위가 일어났고 그 시위에 가담하기 위하여 지방에서 코차밤바로 속속들이 시위자들이 모여 들었다. 4월 초, 정부는 협상을 약속하였으나 협상하러 온 시위자들을 투옥하였다. 이 사실에 분개한 주민들이 시위자들을 풀어줄 것을 요구하며 폭동을 일으키자 반세르 정부는 IWL과의 계약을 파기할 것을 약속한다. 그러나 정부는 다시 약속을 어기고, 코차밤바에 군대를 보내자, 또 한 차례의 충돌이 일어난다. 시위대와 군대의 충돌로 한 명의 군인과 4명의 시민이 사망하고, 88여명이 부상을 당했으며, 노동 조합의 지도자들은 투옥되었다. 모든 형태의 항의 시위가 금지되었으나 13일간의 비상시에 모든 거리가 시위자에 의해 점령되었다.

코차밤바는 아직도 불안, 봉쇄, 분열이 계속되고 있지만 Bechtel과 IWL에 대한 투쟁은 아

직 끝나지 않았다. 코차밤바 민중들의 저항은 World Bank가 추진하는 신자유주의 정책에 대항하는 보통 시민들의 힘을 보여준다.

#### IV. 빈곤문제를 해결하기 위하여

신자유주의 세계화에 대한 세계 민중들의 인식이 달라지고 있다. 세계화는 필연적인 것이 아닌 거부해야 할 것으로 분명히 각인 되고 있다. 대안은 지금의 전세계적으로 진행되는 세계화를 거부하는 속에서 찾자는 것이다. 사실상 세계화가 가속화되고 있는 상황에서는 그간 NGO들은 각종 국제기구 및 협정들에 노동, 인권, 환경 기준의 삽입을 주장해 왔으며, 이를 통해 국제기구들을 통제할 수 있다고 주장해 왔다. 따라서, IMF의 개혁이나 다른 유엔의 기구의 통제를 받도록 해야 한다는 주장을 해왔다. 이런 주장에 따라 몇몇 국제기구들에는 노동, 인권, 환경 기준이 삽입되기도 했다. 그러나, 이런 기준들이 삽입되었다고 해도 한번도 지켜지지 않은 것이었으며, IMF와 같은 국제기구들의 신자유주의 세계화는 가속화되었고, 오히려 이런 사회조항들의 삽입이 그들 기구들이 행하는 각종 프로그램들을 정당화시키는 구실을 해왔을 뿐이다.

1999년 11월 씨에틀 투쟁은 IMF와 같은 국제기구들에게 강력한 반대를 분명히 선언한 것이었다. 이어서 2000년 올해만 해도 스위스 다보스, 미국 워싱턴, 체코 프라하 등에서 신자유주의 반대 투쟁은 격렬하게 타올랐다.

1999년 11월 씨에틀에 모여든 각국의 민중들은, 세계무역기구와 뉴라운드 출범을 반대했다. 그들은 세계무역기구가 장기적으로 해체되어야 하고, 그 전 단계로는 최소한 우리 삶의 핵심분야는 '자유무역' 체제에서 제외되어야 한다고 주장했다. 농업, 공공서비스, 생명특허, 문화 등이 그것이다.

외채문제에서도 외채의 탕감이 아니라 상환거부를 주장하며 외채의 사슬을 끊어내려는 투쟁을 본격화하고 있다. 초국적 자본의 통제를 위한 운동도 활발하다. 금융거래에 대한 과세를 통해 투기자본을 규제하고, 그 세입은 공공성의 확대, 제3세계 빈곤의 퇴치를 위해 쓰자는 캠페인도 전개한다.

당연하게도 빈곤 문제의 대안은 신자유주의 세계화에 반대하는 투쟁에서 그 가능성을 보이고 있다.

빈곤문제를 해결하기 위한 대책으로 국내에서의 조세개혁, 노동시간을 줄임으로서 실업을 극복하는 방안, 사회보장제도의 강화 등이 제기되고 있으며, 국제적으로는 토빈세의 도입을 통한 초국적 금융자본의 통제, 외채상환 거부 등이 제시되고 있다. 하지만, 일국적 차원에서 과연 제3세계의 열악한 경제 현실을 감안할 때 이를 실현시킬 수 있는가가 문제다. 이미 초국적 자본의 지배 하에 놓인 제3세계의 나라들에서 이런 정책을 도입한다는 것은 또 다른 초국적 자본의 압박만 받게 될 것이기 때문이다.

이런 대책들이 갖는 한계를 극복하기 위해서는 매우 고전적인 해법을 찾아 나서야 할 것으로 보인다. 그것은 먼저 민주주의의 강화다. 각성된 민중들에 의한 정치권력의 재편, 민주화의 공고화가 이뤄질 때 각국의 정부는 민중들에게 피해를 입히는 초국적 자본의 횡포를 방지할 수는 없을 것이기 때문이다.

이를 위해서 우선 빈곤층을 비롯한 민중들에게 자신들의 권리를 알도록 교육하는 인권교

육이 필요하다. 이를 통해 민중들의 의식화와 정치세력화가 이뤄지고, 국가권력의 민주화를 이룰 수 있을 것이다.

이와 아울러 발전권에 대한 새로운 인식도 필요하다. 민중들이 참여하는 가운데 개발모델이 설정되고 민중들의 이익에 맞게 개발이 시행되고, 그 혜택도 골고루 분배하는 일은 불평등의 심화로 야기되는 빈곤문제의 해결에도 긍정적인 영향을 미칠 것이기 때문이다.

빈곤의 심화를 비롯한 신자유주의에 의한 사회권과 자유권을 비롯한 인권의 침해 상황을 모니터하고, 지속적인 인권의 관점에서 문제를 제기해야 한다. 아울러 빈곤층을 비롯한 민중들에게 인권교육을 실시해야 하며, 권리를 회복하기 위한 노력에 연대와 지지를 보내야 한다. 이를 국제적으로 연결하여 연대하면서 신자유주의 자본의 세계화에 반대하는 저항운동의 불씨들을 지속적으로 강화해 나가야 할 것이다.

## V. 자료

1998/25. Human rights and extreme poverty

The Commission on Human Rights,

Recalling that, in accordance with the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenants on Human Rights recognize that the ideal of free human beings enjoying freedom from fear and want can only be achieved if conditions are created whereby everyone may enjoy his economic, social and cultural rights, as well as his civil and political rights,

Recalling also that the eradication of widespread poverty, including its most persistent forms, and the full enjoyment of economic, social and cultural rights and civil and political rights remain interrelated goals,

Deeply concerned that, in the year of the fiftieth anniversary of the Universal Declaration of Human Rights, extreme poverty continues to spread throughout the world, regardless of economic, social or cultural situations, and that its extent and manifestations are particularly severe in developing countries,

Bearing in mind the relevant provisions of the Vienna Declaration and Programme of Action (A/CONFERENCE.157/23) adopted by the World Conference on Human Rights,

Recalling its resolution 1997/11 of 3 April 1997, in which it expressed inter alia its satisfaction to the Special Rapporteur for his final report on human rights and extreme poverty,

Recalling also General Assembly resolution 50/107 of 20 December 1995 proclaiming the United Nations Decade for the Eradication of Poverty,

Stressing that, in the Copenhagen Declaration on Social Development and Programme of Action of the World Summit for Social Development, Governments committed themselves to endeavouring to ensure that all men and women, especially those living in poverty, could exercise the rights, utilize the resources and share the responsibilities that would enable them to lead satisfying lives and to contribute to the well-being of their families, their communities and humankind, and committed themselves to the goal of eradicating poverty throughout the world through national actions and international cooperation, as an ethical, social, political and economic imperative of humankind,

Noting with appreciation the report of the Secretary-General on women's real enjoyment of human rights, in particular those relating to the elimination of poverty, economic development and economic resources (E/CN.4/1998/22-E/CN.6/1998/22),

Further noting with satisfaction the report of the High Commissioner for Human Rights (E/CN.4/1998/122),

Welcoming the launching of a plan of action by the Microcredit Summit held at Washington, D.C., in February 1997, to give people living in poverty, particularly women, access to credit for the promotion of self-employment by 2005,

1. Reaffirms that:

(a) Extreme poverty and exclusion from society constitute a violation of human dignity and that urgent national and international action is therefore required to eliminate them;

(b) It is essential for States to foster participation by the poorest people in the decision-making process in their communities, in the realization of human rights and in efforts to combat extreme poverty, and for people living in poverty and vulnerable groups to be empowered to organize themselves

and to participate in all aspects of political, economic and social life, particularly the planning and implementation of policies that affect them, so enabling them to become genuine partners in development;

2. Recalls that:

(a) To ensure the protection of the rights of all individuals, non-discrimination towards the poorest and the full exercise of all human rights and fundamental freedoms, a better understanding is needed of what is endured by people living in poverty, including women and children, and thought must be given to the subject, drawing on the experience and ideas of the poorest themselves and of those committed to working alongside them;

(b) In its resolution 1997/11, it requested the High Commissioner for Human Rights to give high priority to the question of human rights and extreme poverty, ensure better cooperation between the institutions and bodies involved, regularly inform the General Assembly of the evolution of the question and submit specific information on this question at events such as the evaluation of the World Conference on Human Rights planned for 1998, the special session of the General Assembly devoted to conclusions of the World Summit for Social Development, scheduled for 2000, and the evaluation, at the halfway point in 2002 and the end-point in 2007, of the first United Nations Decade for the Eradication of Poverty;

3. Requests the High Commissioner for Human Rights to include in the mid-term evaluation report on the Vienna Declaration and Programme of Action the progress made regarding the full enjoyment of all human rights and the alleviation of extreme poverty in accordance with the relevant provisions of the Declaration;

4. Calls upon:

(a) The General Assembly, specialized agencies, United Nations bodies and intergovernmental organizations to take into account the contradiction between the existence of situations of extreme poverty and exclusion from society, which must be overcome, and the duty to guarantee full enjoyment of human rights;

(b) States and intergovernmental and non-governmental organizations to continue to take into account, in the activities to be undertaken within the framework of the United Nations Decade for the Eradication of Poverty, the

links between extreme poverty and human rights, as well as the efforts to empower people living in poverty to participate in decision-making processes on policies that affect them;

5. Invites:

(a) The treaty bodies monitoring the application of human rights instruments, especially the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, the Committee on the Rights of the Child, the Committee on the Elimination of Discrimination against Women and the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, to take into account, when considering the reports of States parties, the question of extreme poverty and human rights;

(b) States, the organs of the United Nations system, particularly the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and UNDP, and intergovernmental and non-governmental organizations to focus the activities undertaken for the International Day for the Eradication of Poverty, 17 October 1998, on "Poverty and human rights in the framework of development", the theme chosen for 1998 in the context of the United Nations Decade for the Eradication of Poverty;

6. Decides to appoint, for a period of two years, an independent expert on the question of human rights and extreme poverty to:

(a) Evaluate the relationship between the promotion and protection of human rights and extreme poverty, including through the evaluation of measures taken at the national and international levels to promote the full enjoyment of human rights by persons living in extreme poverty;

(b) Take into account in particular the obstacles encountered and progress made by women living in extreme poverty as regards the enjoyment of their fundamental rights;

(c) Make recommendations and, as appropriate, proposals in the sphere of technical assistance;

(d) Report on these activities to the Commission on Human Rights at its fifty-fifth and fifty-sixth sessions and to make those reports available to the Commission on Social Development and the Commission on the Status of Women, as appropriate, for their sessions during the same years;

(e) Contribute to the General Assembly's evaluation in the year 2000 of the World Summit on Social Development by making his final report and his conclusions available to the preparatory committee for the special session of the General Assembly devoted to that evaluation;

(f) Make suggestions to the Commission on Human Rights at its fifty-fifth session on the main points of a possible draft declaration on human rights and extreme poverty so that the Commission can consider the possibility of initiating at the fifty-first session of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities the drafting by that body of a text for examination by the Commission and possible adoption by the General Assembly, and to take into account in that regard, *inter alia*, the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Vienna Declaration and Programme of Action, the Copenhagen Declaration and Programme of Action of the World Summit for Social Development, the Agenda for Development and the final report of Mr. Leandro Despouy (E/CN.4/Sub.2/1996/13);

7. Decides to examine this question at its fifty-fifth session under the same agenda item;

8. Recommends the following draft decision to the Economic and Social Council for adoption:

"The Economic and Social Council, taking note of Commission on Human Rights resolution 1998/25 of 17 April 1998, endorses the Commission's decision to appoint, for a period of two years, an independent expert on the question of human rights and extreme poverty to:

"(a) Evaluate the relationship between the promotion and protection of human rights and extreme poverty, including through the evaluation of measures taken at the national and international levels to promote the full enjoyment of human rights by persons living in extreme poverty;

"(b) Take into account in particular the obstacles encountered and progress made by women living in extreme poverty as regards the enjoyment of their fundamental rights;

"(c) Make recommendations and, as appropriate, proposals in the sphere of technical assistance;

"(d) Report on these activities to the Commission on Human Rights at its fifty-fifth and fifty-sixth sessions and to make those reports available to the Commission on Social Development and the Commission on the Status of Women, as appropriate, for their sessions during the same years;

"(e) Contribute to the General Assembly's evaluation in the year 2000 of the World Summit on Social Development by making his final report and his conclusions available to the preparatory committee for the special session of the General Assembly devoted to that evaluation;

"(f) Make suggestions to the Commission on Human Rights at its fifty-fifth session on the main points of a possible draft declaration on human rights and extreme poverty so that the Commission can consider the possibility of initiating at the fifty-first session of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities the drafting by that body of a text for examination by the Commission and possible adoption by the General Assembly, and to take into account in that regard, inter alia, the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Vienna Declaration and Programme of Action, the Copenhagen Declaration and Programme of Action of the World Summit for Social Development, the Agenda for Development and the final report of Mr. Leandro Despouy (E/CN.4/Sub.2/1996/13)."

51st meeting  
17 April 1998

[Adopted by a roll-call vote of 51 votes to 1.  
See chap. VI

1999/26. Human rights and extreme poverty

The Commission on Human Rights,

Recalling that, in accordance with the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenants on Human Rights recognize that the ideal of free human beings enjoying freedom from fear and want can be achieved only if conditions are created whereby everyone may enjoy his economic, social and cultural rights, as well as his civil and political rights,

Recalling in particular that article 25 of the Universal Declaration of Human Rights stipulates that everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control,

Recalling also that the eradication of widespread poverty, including its most persistent forms, and the full enjoyment of economic, social and cultural rights and civil and political rights remain interrelated goals,

Deeply concerned that, 51 years after the adoption of the Universal Declaration of Human Rights, extreme poverty continues to spread in all countries in the world, regardless of their economic, social and cultural situation, and that its extent and manifestations, such as hunger, disease, lack of adequate shelter, illiteracy and hopelessness are particularly severe in developing countries,

Bearing in mind the relevant provisions of the Vienna Declaration and Programme of Action adopted by the World Conference on Human Rights (A/CONF.157/23),

Recalling in particular that the World Conference on Human Rights reaffirms that least developed countries committed to the process of

democratization and economic reforms, many of which are in Africa, should be supported by the international community in order to succeed in their transition to democracy and economic development,

Recalling its resolution 1998/25 of 17 April 1998, in which it was decided, inter alia, to appoint for a period of two years, an independent expert on the question of human rights and extreme poverty,

Noting that the report of the High Commissioner for Human Rights on the follow-up of the World Conference on Human Rights (E/CN.4/1999/9) considers that the consequence of this decision will be not only to improve the information needed in the decision-making process of United Nations organs and institutions, but also to focus the attention of the international community on this fundamental question,

Recalling also General Assembly resolution 50/107 of 20 December 1995, in which the Assembly proclaimed the United Nations Decade for the Eradication of Poverty (1997-2006), as well as its resolution 53/146 of 9 December 1998 on human rights and extreme poverty, in which it recalls that the mandate of the independent expert will be, inter alia, to continue to take into account the efforts of the poorest people themselves and the conditions in which they can convey their experiences,

Stressing that, in the Copenhagen Declaration on Social Development and the Programme of Action of the World Summit for Social Development, Governments committed themselves to endeavouring to ensure that all men and women, especially those living in poverty, could exercise the rights, utilize the resources and share the responsibilities that would enable them to lead satisfying lives and to contribute to the well-being of their families, their communities and humankind and committed themselves to the goal of eradicating poverty throughout the world through national actions and international cooperation, as an ethical, social, political and economic imperative of humankind,

Recalling the report of the Secretary-General on women's real enjoyment of their human rights, in particular those relating to the elimination of poverty, economic development and economic resources (E/CN.4/1998/22/-E/CN.6/1998/11),

Noting with satisfaction the progress report submitted by the independent expert in accordance with resolution 1998/25 (E/CN.4/1999/48),

1. Reaffirms that:

(a) Extreme poverty and exclusion from society constitute a violation of human dignity and that urgent national and international action is therefore required to eliminate them;

(b) The right to life includes within its existence in human dignity with the minimum necessities of life;

(c) It is essential for States to foster participation by the poorest people in the decision-making process in the societies in which they live, in the realization of human rights and in efforts to combat extreme poverty and for people living in poverty and vulnerable groups to be empowered to organize themselves and to participate in all aspects of political, economic and social life, particularly the planning and implementation of policies that affect them, thus enabling them to become genuine partners in development;

(d) The existence of widespread absolute poverty inhibits the full and effective enjoyment of human rights and renders democracy and popular participation fragile;

(e) For peace and stability to endure, national action and international action and cooperation are required to promote a better life for all in larger freedom, a critical element of which is the eradication of poverty;

Welcoming the Declaration of the Microcredit Summit, held in Washington D.C. in 1997, aimed at giving 100 million of the world's poorest families, especially the women, access to credit for self-employment by the year 2005;

Recalls that:

(a) The Copenhagen Declaration and Programme of Action provide the substantive framework for eradicating poverty by setting specific targets, drawing up plans and implementing programmes;

(b) To ensure the protection of the rights of all individuals, non-discrimination towards the poorest and the full exercise of all human rights and fundamental freedoms, a better understanding is needed of what is endured by people living in poverty, including women and children, and thought must be given to the subject, drawing on the experience and ideas of the poorest themselves and of those committed to working alongside them;

(c) In its resolution 1997/11, it requested the High Commissioner for Human Rights to give high priority to the question of human rights and extreme

poverty, ensure better cooperation between the institutions and bodies involved, regularly inform the General Assembly of the evolution of the question and submit specific information on this question at events such as the evaluation of the World Conference on Human Rights planned for 1998, the special session of the General Assembly devoted to conclusions of the World Summit for Social Development, scheduled for 2000, and the evaluation, at the halfway point in 2002 and the end-point in 2007, of the first United Nations Decade for the Eradication of Poverty;

2. (bis) Welcomes the observations contained in the report submitted by the independent expert on extreme poverty (E/CN.4/1999/48), according to which the lack of political commitment, not financial resources, is the real obstacle to the eradication of poverty;

3. Notes with interest:

(a) That, in her report of 11 September 1998 (A/53/372) to the General Assembly on the mid-term evaluation of the Vienna Declaration and Programme of Action, the High Commissioner for Human Rights proposes that the Second and Third Committees of the General Assembly should work jointly to implement the right to development by focusing on the elimination of poverty, with particular emphasis placed on basic security, which is necessary to enable individuals and families to enjoy fundamental rights and assume basic responsibilities;

(b) That, on 16 October 1998, on the occasion of the International Day for the Eradication of Poverty, the first step towards joint work by the Second and Third Committees of the General Assembly was taken in the form of the round table presided by the Chairmen of the two Committees on "Poverty, human rights and development", the theme chosen by the General Assembly for 1998 in the context of the United Nations Decade for the Eradication of Poverty;

4. Calls upon:

(a) The General Assembly, specialized agencies, United Nations bodies and intergovernmental organizations to take into account the contradiction between the existence of situations of extreme poverty and exclusion from society, which must be overcome, and the duty to guarantee full enjoyment of human rights;

(b) States and intergovernmental and non-governmental organizations to continue to take into account, in the activities to be undertaken within the framework of the United Nations Decade for the Eradication of Poverty, the links between human rights and extreme poverty, as well as efforts to empower people living in poverty to participate in decision-making processes on policies that affect them;

(c) The United Nations to strengthen poverty eradication as a priority throughout the United Nations system;

5. Invites:

(a) The treaty bodies monitoring the application of human rights instruments, especially the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, the Committee on the Rights of the Child, the Committee on the Elimination of Discrimination against Women and the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, to take into account, when considering the reports of States parties, the question of extreme poverty and human rights;

(b) The independent expert to continue her reflection, in accordance with her mandate, with a view, in particular:

To reporting on her activities to the Commission on Human Rights at its fifty-sixth session, underlining in particular the best practices observed during her visits and making this report available to the Commission for Social Development and the Commission on the Status of Women, as appropriate, for their sessions during the same year;

To contributing to the General Assembly's evaluation in 2000 of the World Summit for Social Development by making her final report and conclusions available to the preparatory committee for the special session of the General Assembly devoted to that evaluation, taking into account, as requested by the General Assembly, the efforts of the poorest people themselves and the conditions in which they can convey their experiences;

6. Requests The High Commissioner for Human Rights to consider the possibility of holding a workshop with the independent expert and the experts from the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities in 1999 with a view to consultations also involving the relevant functional commissions of the Economic and Social Council on the main elements of a possible draft declaration on human rights and extreme poverty;

7. Decides to consider this question at its fifty-sixth session under the same agenda item.

55th meeting  
26 April 1999

[Adopted without a vote. See chap. X.]

United Nations  
Commission on Human Rights  
56<sup>th</sup> Session, Geneva



Special Dialogue on Poverty and the Enjoyment of Human Rights  
12 April 2000

***Human Rights and Poverty:  
Toward a rights-based approach***

Background Note Prepared by the Secretariat

Contents

I.	Introduction to the <i>special dialogue</i>	1
II.	Poverty: a denial of human rights	2
III.	The scale of the problem	3
IV.	The Concepts	3
V.	The responses	4
VI.	Poverty in the UN human rights programme	5
VII.	The Secretary-General's commitment	5
VIII.	The challenge ahead	6

I. Introduction to the special dialogue

During a "special dialogue" at its 56<sup>th</sup> session, the Commission will review the effects of poverty on the enjoyment of human rights. In doing so, the Commission will have an opportunity to explore poverty's impact on the full range of civil, cultural, economic, political and social rights and its particular and disproportionate impact on women, minorities, migrants, indigenous peoples and children. The event offers the Commission an opportunity to contribute to rights-based solutions to global poverty, and to contribute directly to the realization of the objectives of the UN Decade on the Eradication of Poverty.

The special dialogue will be introduced by the Chairperson of the 56<sup>th</sup> session of the Commission, and will include presentations by a panel composed of:

- ◆ High Commissioner for Human Rights Mary Robinson
- ◆ UNCTAD Secretary-General Rubens Ricupero



- ◆ Director of UNDP Geneva Office, Ms Odile Sorgho-Moulinier.
- ◆ Academic and poverty expert Siddiqur Rahman Osmani
- ◆ Independent Expert on Human Rights and Extreme Poverty A.-M. Lizin
- ◆ Habitat International Coalition expert Miloon Kothari

Presentations will be followed by an interactive discussion, led by the Chairperson, who will give the floor to interested Commission members, Observers and NGOs, and revert periodically to the panel for observations and responses. The participation of other Commission special rapporteurs and independent experts is envisaged as well. The Chairperson will sum up at the conclusion of the dialogue.

## II. Poverty: a denial of human rights

Perhaps no social phenomenon is as comprehensive in its assault on human rights as poverty. Poverty erodes or nullifies **economic and social rights** like the rights to food and safe water, to health, to adequate housing and the right to education. The same is true for **civil and political rights**, like the right to political participation, to security of the person and access to justice. The poor, denied access both to health care and to justice, deprived both of economic security and political power, are acutely aware of the indivisibility of rights. The rights to food, water, health, education, housing, personal security, justice and dignity itself are, for the poor, as equal and inter-dependent as they are elusive.

In recognition of this, the General Assembly noted that "surmounting extreme poverty constitutes an essential means to the full enjoyment of political, civil, economic, social and cultural rights," and reaffirmed "the interrelationship between these goals".<sup>1</sup> Recently,<sup>2</sup> the High Commissioner for Human Rights emphasized that "[t]he victims of poverty are in fact denied almost all human rights - not only to adequate food, health care and housing, but also to participation in political processes; access to information and education; fair legal treatment and the normal benefits of citizenship."

The evolution of the international economic and financial order and its impact on equitable economic growth and on poverty are now at the centre of the development debate. The complex and ill-defined effects of **globalization** on the enjoyment of human rights and on poverty scales, notably in developing countries, remains to be thought through. The globalization of markets, capital, communications and technology is changing the face of the world, opening new opportunities and creating new challenges. While this transformation may bring undeniable benefit for millions of people in all regions, it is equally clear that the gulf of inequality is growing, and larger numbers of the world population are being pushed to the margins of society, and away from the opportunities of globalization.

This rapidly evolving context makes all the more urgent the need to find **rights-based solutions** to poverty, by linking change to the international human rights framework, including the right to development, ensuring that the poor participate in development, and insisting that they benefit from it.

## III. The scale of the problem<sup>3</sup>

The problem is enormous, and growing. It has been more than 50 years since the Universal Declaration of Human Rights proclaimed that everyone has the right to an **adequate standard of living**. Yet, UN statistics reveal that the total number of people living on less than one dollar a day has risen to 1.22 billion. Those living on less than two dollars a day is now estimated to be 2.8 billion. Three out of four people in the least developed countries die before the age of 50, which, for the rest of the world, was the global life expectancy figure of half a century ago. As such, equitable progress can hardly be claimed. 790 million people suffer from malnutrition, 880 million have no access to basic health services, and 2.6 billion are without basic sanitation. 20% of the world's population lack access to safe water. In the least developed countries, more than half the population is without access to health care. Of course, exercising the **right to education** can be an effective way to escape from poverty's grip. But, an estimated 140 million school-age children (60% of them girls) do not go to school, and over 900 million adults are illiterate.

While clearly a global phenomenon, touching all societies, and on all continents, it is also evident that poverty discriminates. Some groups are hit harder than others, with ethnic minorities and indigenous peoples often the principal victims within countries. 699 million children live in poverty. Globally, the sharpest rises in the numbers of poor have been seen in developing countries, especially in Sub-Saharan Africa and South Asia. Sub-Saharan Africa, where more than half (51%) of the population live in absolute poverty, is now home to almost 291 million poor people. The majority of people living in poverty are **women**, who also account for 2/3 of the illiterate adult population of developing countries.

Overall, **global inequality** is getting worse, with the ratio between the average income of the world's top 5% and the bottom 5% increased from 78:1 in 1988, to 123:1 in 1993. At the same time, inadequate responses allow poverty to perpetuate itself. There are cycles of poverty, as deprivation leads to poor health and under-education, which in turn lead to further marginalization and poverty. It is also **intergenerational**, with millions born into poverty each year.

The close nexus between poverty and **HIV/AIDS**, with each reinforcing the other's grip on victims and communities, has been well documented. Today, most of those infected are poor. UNAIDS points out that some 95% of people with the HIV virus live in developing countries, some of which will see dramatic AIDS-related drops in life expectancy by 2010.

We also know that many aspects of poverty are not reflected in the statistical indicators. Foremost are the critical vulnerability and subjective daily assaults on human dignity that accompany poverty. Poverty begets feelings of **powerlessness**, desperation, and shame. The poor are subject to daily humiliation, abuse, rejection, exclusion and harassment. The poorest feel the unrelenting agony of chronic hunger, the suffering of untreated disease, and the exposure of inadequate shelter. A recent World Bank study that based its findings upon perspectives gathered directly from people in poverty found that these factors are among those that impact most significantly on their daily lives<sup>4</sup>.

This recognition of the fundamental importance of **participation and empowerment** to effective development strategies underscores the necessity of a rights-based approach. The social exclusion of the poor, and their lack of power in regard to insensitive local officials, corrupt institutions, and inaccessible development decision makers, all point to the need to create new mechanisms to ensure that their voice is heard, and given authority in development.

## IV. The Concepts

If human rights are about human fulfilment, **poverty** is about human deprivation. Economic deprivation is a standard feature of most definitions.<sup>5</sup> Few will disagree, however, that deprivation of economic income is an inadequate definition or description of the notion of poverty. Sub-Commission Special Rapporteur Leandro Despouy, in his final report on human rights and extreme poverty, underscored "*the absence of...factors enabling individuals and families to assume basic responsibilities and enjoy fundamental rights.*"<sup>6</sup>

For Nobel Prize economist Amartya Sen, who emphasizes the fundamental link between development and freedom, "*poverty must be seen as the deprivation of basic capabilities rather than merely as lowness of incomes.*"<sup>7</sup> Sen's vision of poverty as "capability deprivation" is thus consistent with the now classic UNDP human development approach of focusing on a process of "*enlarging people's choices...by ensuring a corresponding expansion of their capabilities.*"<sup>8</sup> Judged by the core content of this emerging consensus, the preamble of the UN Charter may have been well ahead of its time when it proclaimed, in one well-turned phrase, the international community's determination "*to promote social progress and better standards of life in larger freedom.*"<sup>9</sup>

The concept of a **rights-based approach** has gained broad international support with remarkable rapidity in recent years. Essentially, a rights-based approach integrates the norms, standards, and principles of the international human rights system into the plans,

policies and processes of development. The norms and standards are those contained in the wealth of international treaties and declarations. The principles include those of equality and equity; non-discrimination; accountability; and participation. Some common elements include (1) defining development objectives with express reference to particular rights; (2) identifying specific claim holders and corresponding duty bearers; (3) assuring high levels of local ownership, participation and access, (including for the poor); (4) adopting strategies for empowerment, and; (5) ensuring access to recourse and redress mechanisms.<sup>10</sup> Harmonizing various conceptions of the rights-based approach is one challenge. Identifying the operational implications and applying them in practice to the enormous and multi-faceted challenge of poverty is still another.

#### V. The responses

Poverty is a significant and sustained threat to human rights. It therefore demands a significant and sustained response. It is enough to note that, globally, ODA had fallen to below 0.25% of GDP by the mid-1990s, the lowest since aid began 50 years earlier.<sup>11</sup> By the end of the decade, it had decreased for most donor countries, with only four countries now exceeding the international donor target of 0.7% of GDP.<sup>12</sup> Spending on basic social services has been inadequate both in national budgets, and in donor assistance.

At the same time, the debt of developing countries had risen to \$1.9 trillion by 1995, and almost quadrupled between 1985 to 1999. The external debt situation for some low-income countries, mostly in Africa, has become especially difficult. The IMF and the World Bank have designed a framework to provide special assistance for heavily indebted poor countries (HIPC) that pursue IMF and World Bank supported adjustment and reform programmes, but for which traditional debt relief mechanisms are insufficient. The HIPC Initiative entails coordinated action by the international financial community, including multilateral institutions, to reduce to sustainable levels the external debt burden of these countries. The Initiative focuses on ensuring additional finance for social sector programmes, primarily basic health and education, for a group of 41 heavily indebted poor countries. While the G7 debt relief initiative presented at the Cologne Summit and the recent global alliance against poverty launched by both the World Bank and the IMF, are encouraging steps forward, the debt crisis remains far from resolved. The report of the High Commissioner for Human Rights on the right to food, now before the Commission, discusses these issues in some depth.<sup>13</sup>

Poverty is also a multi-dimensional challenge. It therefore requires multi-dimensional strategies and answers. Development agencies and their national partners have increasingly come to recognize that the narrowly-focused plans and programmes of the past, which relied only on income level indicators, technocratic responses, or encouragement of private investment were patently insufficient to defeat poverty. Here, it must be said, the trends are positive. The United Nations Development Programme, the Office of the High Commissioner for Human Rights, and a growing number of agencies and programmes both within<sup>14</sup> and outside of the UN system have begun to explore the potential benefits of a rights based approach to development and poverty eradication.<sup>15</sup>

#### VI. Poverty and the UN human rights programme

The Commission on Human Rights, its Sub-Commission, and its various special rapporteurs and independent experts have made a number of contributions to the fight against poverty and, in particular, to defining the human rights implications of that struggle. The Commission's work in this area begins with reference to the international human rights framework. What can that framework offer? Its cornerstone, the Universal Declaration of Human Rights was expressly adopted to serve as a "common standard of achievement for all peoples and all nations." The Declaration's articles provide 30 specific reference points for human development, and for human fulfilment.

The Commission is now considering the question of developing a draft declaration on extreme poverty, and the report of the expert workshop convened recently to inform that process is now before the Commission.<sup>16</sup> The debate on accountability for violations of

economic and social rights also received attention this year, most notably in the report of the Secretary-General on impunity of perpetrators of violations of economic, social and cultural rights.<sup>17</sup>

The Commission's own Independent Expert on Extreme Poverty has this year made a number of recommendations for action in solidarity with the world's poorest.<sup>18</sup> The Independent Expert calls for a global alliance for the elimination of extreme poverty, and the development of a universal strategy to that end. She points to the importance of careful assessment by international financial institutions of the social impact of their policies on the poorest. She lists a number of elements of an effective battle against poverty, including (*inter alia*) strong political will, good governance and effective capacities at the national level, and more international solidarity and increased ODA at the international level.

This year's joint report by the Special Rapporteur on Foreign Debt and the Independent Expert on Structural Adjustment Policies<sup>19</sup>, itself evidence of the closely related nature of foreign debt and structural adjustment policies, is another important contribution to understanding the many facets of the problem. The experts, in explaining the focus of their findings and recommendations, noted, for example, that "linking debt relief to HIV/AIDS, post-Mitch reconstruction and reinvesting in children's education is one small step in the long march to eradicate poverty in the poorest developing countries."

With regard to the Commission's work on the right to the development, progress was made last year, with the establishment of an open-ended working group on the right to development,<sup>20</sup> and the appointment of an independent expert with a mandate to study the current state of progress in the implementation of the right to development. The Independent Expert's study<sup>21</sup>, was submitted to the open-ended working group, and is before the Commission.<sup>22</sup> In it, the Independent Expert, while recognising the complex and multi-faceted nature of the right to development, proposes a step by step conceptual approach which focuses on the three core elements of the rights to food, to primary health care and to primary education, and which gives consideration both to the national obligations of states and to international cooperation.

For her part, the Special Rapporteur on the Right to Education points to constantly diminishing aid flows which "have shifted international cooperation from seeking new and additional public funding to match the scope of the challenge to converting debt created through previous cooperation into funding that can be used in debtor countries." She observes that "ambitions have been lowered, as reflected in the postponement of the commitment to universal access to basic education from the year 2000 to the year 2015, in the shortening of schooling by two years (from the 6th to the 4th grade), and the marginalization of secondary education due to the focus on basic education." The Special Rapporteur notes that the focus of aid policies in the 1990s has been poverty alleviation, but that "there are as yet no definitions and standardized measures on what anti-poverty aid means in theory and in practice." She thus concludes that the impact on education is likely to be significant but as yet unpredictable, and warns "education cannot be expected to lead to poverty eradication before education itself is rescued from poverty."<sup>23</sup>

Recently, at the level of the Sub-Commission, the issue of the impact of globalization, and the impact of international trade, investment and finance policy on the full enjoyment of human rights have been considered by the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights.<sup>24</sup> The reports of the (former) Sub-Commission Special Rapporteur on Human Rights and Extreme Poverty (Mr. Leandro Despouy) have helped to define the approach of the human rights programme, including through an identification of the complex relationship between poverty and human rights. The former Special Rapporteur of the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Mr. A. Eide, updated his study on the right to food in a report submitted to the Sub-Commission at its fifty-first session. According to Mr. Eide, there is an international recognition of the right to be free from hunger and to adequate food as a human right that the relevant international institutions now endorse. Implementing that right, according to the Special Rapporteur, implied important duties for States, the High Commissioner for Human Rights, the treaty bodies, the Commission, the specialised agencies, NGOs, professional organizations and academic

institutions. In his updated study, the Special Rapporteur provides recommendations for action by each of them.<sup>25</sup>

At the same time, UN human rights treaty bodies, especially the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, are identifying the impact of poverty on human rights, through the reporting process. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights is examining the question of poverty in the context of globalization. This year, the Commission on Human Rights is itself considering the question of the elaboration of a draft optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights that would grant the right of individuals or groups to submit communications concerning non-compliance with the Covenant, as recommended by the World Conference on Human Rights.<sup>26</sup>

In all UN bodies, more attention is being devoted to the particular situation of women and girls living in poverty. In 1998, the Economic and Social Council adopted a resolution on mainstreaming a gender perspective into the policies and programmes of the United Nations system, and decided to pay particular attention to the feminisation of poverty, its causes and remedies. The Organization has now committed itself to integrating a gender perspective into all areas of UN work in the field of poverty- including macroeconomic questions, operational activities for development, humanitarian assistance, budgeting and administration, disarmament, peace and security, legal matters and human rights.

#### VII. The Secretary-General's commitment

In the Secretary-General's report to the Millennium Assembly, entitled "*We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century*", he gives priority to a chapter to "freedom from want"<sup>27</sup> and outlines his vision of the multidimensional threat of poverty, and the elements of an appropriate multidimensional response. He notes that, in spite of some progress in some countries showing rising life expectancy, declining infant mortality, improved rates of primary education, and greater access to water and sanitation, those gains have been far from universal. He identifies key domestic factors to encourage economic success—good governance, fair and transparent public expenditure and taxation systems, anti-corruption measures, conflict prevention and resolution, and investments in health, education and other social sectors. He underscores the necessity of extending equal opportunities to women and girls, as this has "multiplier effects for entire families and even communities." He also points to the necessity of poor countries engaging in the evolving international economy. The role of the rich countries is "indispensable", he says, "by further opening their markets, by providing deeper and faster debt relief, and by giving more and better focused development assistance."

Addressing this year's Commission session, the Secretary-General urged that new momentum be given to the common struggle of the international community to place **development at the service of human rights, and human rights at the service of development**. For the Secretary-General, one could not thrive without the other. Just as development is a human right, so are human rights at the core of meaningful development. Where dissent was forbidden, where expression was curtailed, where the flow of ideas and the exchange of views were limited by force, human well-being and prosperity were threatened and conflict made more likely. The fact was that economic success and development depended in large measure on the quality of governance enjoyed by a country and its people. He went on to say that the rule of law, transparency and accountability in the management of public affairs, respect for human rights, and the full participation of all citizens in the decisions of government are all essential conditions of the kind of growth and prosperity that makes development possible.<sup>28</sup>

The Secretary-General's statement may be seen as an important milestone in a decade of efforts to focus international attention on the continuing phenomenon of global poverty.

#### VIII. The challenge ahead

*"We commit ourselves to the goal of eradicating extreme poverty in the world, through decisive national actions and international cooperation, as an ethical, social, political and economic imperative of humankind."*

Copenhagen Declaration, World Summit for Social Development

Growing international attention, especially since the 1990s, has brought about a clearer international understanding of the complex nature of poverty, and of its many causes and manifestations. At the same time, there is an emerging consensus on the need to develop responses to poverty that take more effective account of these factors. The international debate on rights based approaches to development and to poverty eradication is one product of these developments.

In this context, the special dialogue of the Commission on human rights is an opportunity to reflect on some of the difficult issues and unanswered questions that come from recognising poverty as a human rights challenge with the myriad of questions to be resolved. Raising them in this forum may be seen as an endorsement of the urgent need to develop rights-based solutions to the global problem of poverty. Key issues that might be brought forward during the dialogue, and form a basis for further action include:

- How can the norms, standards and mechanisms of international human rights enhance international efforts to expand the capabilities, widen the choices, and improve the enabling environment of the world's poor?
- The eradication of poverty is key to realising the right to development. What are the most appropriate strategies?
- What are the elements of a rights-based approach to poverty eradication? What are some operational implications of a rights-based approach on the ground? If a rights-based approach presumes legal guarantees, what particular kinds of national laws, policies, institutions and mechanisms of redress are required to deliver on entitlements and respond to denial and violations of rights of persons living in poverty?
- What are the implications of globalization for efforts to eradicate poverty? What are the respective roles and duties of various actors and institutions at the local, national, and international level (local communities; cities; States; NGOs and CBOs; the UN; donors and development agencies; international financial institutions; and the private sector; others)?
- What can be done to ensure that vulnerable groups, countries and regions are not left behind? Globally, how can particular poverty reduction strategies guard against discrimination and ensure due attention to especially vulnerable groups? What techniques can be used to ensure that development and poverty reduction projects do not simply reinforce existing power imbalances (e.g., as between women and men, landowners and peasants, workers and employers, various ethnic groups, and others)?
- What does a human rights approach prescribe for addressing the disproportionate number of women living in poverty? How can gender equity and equality be advanced in policies, plans and projects aimed at combating poverty?
- What methods can be used to increase accessibility for the poor, including to development processes, institutions, information and redress or complaints mechanisms? What is "empowerment" from a human rights perspective? How can the participation of the poor, their communities, civil society, minorities, indigenous peoples, women, and others be enhanced in the development and implementation of poverty reduction strategies? Recognising that poverty occurs in cycles and is intergenerational, how can these cycles of poverty be broken?

- > Finally, how can the various bodies and mechanisms of the United Nations human rights programme contribute to the Secretary-General's call to lift more than 1 billion people out of extreme poverty by 2015?

#### NOTES:

- <sup>1</sup> Resolution 53/146 of 8 March 1999.
- <sup>2</sup> The General Segment of ECOSOC, held in Geneva on 27 July 1999.
- <sup>3</sup> The statistics in this section are drawn from the *UN Action Strategy for Halving Extreme Poverty* (11/99); the UNDP *Human Development Report* (1999), and: *10 UN Bulletin on the Eradication of Poverty* (Nos. 1-5).
- <sup>4</sup> World Bank, *Voices of the Poor*, 2000.
- <sup>5</sup> See, for example, the report of the expert seminar on extreme poverty and the denial of human rights held in 1994 (E/CN.4/1995/101).
- <sup>6</sup> E/CN.4/Sub.2/1996/13 at Annex III.
- <sup>7</sup> Sen, A., *Development as Freedom*, (1999, Knopf, New York) at page 87.
- <sup>8</sup> UNDP, *Human Development Report*, 1998.
- <sup>9</sup> *Charter of the United Nations* at 4<sup>th</sup> preambular paragraph.
- <sup>10</sup> There are others, among them elements related to a focus on beneficiaries; benchmarking; etc.
- <sup>11</sup> ODA as a percentage of GDP has fallen in most countries. This is so for the following countries from 1986/7 to 1997: Canada, Norway, US, Japan, Belgium, Sweden, Australia, the Netherlands, the UK, France, Finland, Germany, New Zealand and Italy. (UNDP *Human Development Report*, 1999).
- <sup>12</sup> These are Norway, Sweden, the Netherlands and Denmark.
- <sup>13</sup> See E/CN.4/2000/48.
- <sup>14</sup> Among them, UNDP, WHO, UNICEF, and others.
- <sup>15</sup> Throughout the 1990's, poverty and its assault on human dignity was a constant subject of the various UN sponsored global conferences. The emerging international concern with poverty is reflected in the Vienna Declaration and Programme of Action (World Conference on Human Rights), the Declaration and Programme of Action of the World Summit for Social Development (World Summit for Social Development, Copenhagen), and the Beijing Declaration and Platform of Action (Fourth World Conference on Women). One of the major tasks in the UN reform launched by the Secretary General in 1997, was the integration of human rights into the broad range of the Organization's activities, including in development cooperation.
- <sup>16</sup> See the report of the Workshop on Human Rights and Extreme Poverty, E/CN.4/2000/52/Add.1, of 17 November 1999.
- <sup>17</sup> Prepared in pursuance of Commission on Human Rights resolution 1999/58, and contained in E/CN.4/2000/91, of 18 January 2000.
- <sup>18</sup> See the report of the Independent Expert (Mme A.M. Lizin) on human rights and extreme poverty, E/CN.4/2000/52 of 22 February 2000.
- <sup>19</sup> Joint report of the Special Rapporteur, Mr. Reinaldo Figueredo, and the Independent Expert, Mr. Fantu Cheru, E/CN.4/2000/51, of 14 January 2000.
- <sup>20</sup> See the note by the Secretariat on the proceedings of the open-ended working group on the right to development, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1999/79, in E/CN.4/2000/21 of 8 March 1999.
- <sup>21</sup> Contained in E/CN.4/1999/WG.18/2.
- <sup>22</sup> See E/CN.4/1999/WG.18/2 of 27 July 1999.
- <sup>23</sup> See the progress report of the Special Rapporteur on the right to education, Katarina Tomasevski, E/CN.4/2000/6, of 1 February 2000.
- <sup>24</sup> See, e.g., E/CN.4/Sub.2/1999/11.
- <sup>25</sup> See, E/CN.4/Sub.2/1999/12.
- <sup>26</sup> See Draft optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Report of the High Commissioner for Human Rights, E/CN.4/2000/49, 14 January 2000.
- <sup>27</sup> See *We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century*, the report of the Secretary-General to the Millennium Assembly of the United Nations (A/54/2000), especially at chapter III, "Freedom from Want".
- <sup>28</sup> See UN Press Release, Commission on Human Rights, 56th session, 04 April 2000, Morning.

food, Mr. Asbjorn Eide (Norway), was appointed Rapporteur.

The High Commission report informed the Commission that Mr. Eide has also presented a report update, which had been adopted by the Sub-Commission in 1987. It had been recommended to retain the text of the International Code of Conduct on the right to adequate food, adopted in September 1997 by a number of NGOs.<sup>9</sup> The Code stated that food should be available and accessible, that the ultimate objective of the right to adequate food was to achieve nutritional well-being, and that realisation of the right to adequate food was inseparable from social justice.

The report continued the description of the Rome seminar proceedings with a summary of the statement by Mr. Michael Windfuhr (Germany), from the NGO "FIAN", who considered the role and the responsibility of international organizations. Participants underlined the need to deal with all aspects of development, including issues related to food and nutrition, from a human rights perspective. They welcomed the Secretary-General's wish to integrate human rights in all endeavours of the United Nations.

In their recommendations, participants at the Rome meeting considered that the High Commission for Human Rights should continue to take a leadership role in advancing the definition of the right to food and nutrition as a human right, and to develop a comprehensive strategy for this purpose. They recommended that the text of Article 4 of the International Code of Conduct on the right to adequate food should be used as the basis for clarification. Reference to the right to food in emergency situations should be taken into account. "This included the right to receive food aid in times of critical need, and the obligation of States to grant access to impartial humanitarian organizations to provide food aid and other humanitarian assistance, as established in international humanitarian law".

With regard to indicators and benchmarks concerning achievements and shortcomings, the consultation noted with satisfaction the steps taken to elaborate the Food Security and Vulnerability Information and Mapping System (FIVIMS). States should consider the adoption of a framework law, to be part of a national strategy. In this context, States should take advantage of the specialised services offered by the FAO. The United Nations Development Assistance Framework constituted an important tool for strengthening inter-agency co-operation at the country level. The Rome meeting also drew attention to the impact of globalisation, the importance of increasing contact with international financial and trade institutions, and the importance of training for organisations which adopt a rights-based approach.

### c) Extreme poverty

In 1998, the Commission had decided to appoint, for a two-year period, an independent expert on the question of human rights and extreme poverty. Mrs. Anne-Marie Lizin (Belgium) was appointed, with the mandate to "evaluate the relationship between the promotion and protection of human rights and extreme poverty, including through the evaluation of measures taken at the national and international levels to promote the full enjoyment of human rights by persons living in extreme poverty". The expert was required to make recommendations and, as appropriate, proposals in the sphere of technical assistance, to make her reports available to the Commission for Social Development and the Commission on the Status of Women, and to contribute to evaluation of the World Summit for Social Development which would meet in Geneva in June 2000.

#### Mrs. Lizin's report

At the beginning of her report Mrs. Lizin noted that "the General Assembly estimated in 1996 that more than 1.3 billion people in the world, of whom a majority are women, live in absolute poverty, especially in developing countries, and the number of such people continues to increase". The report considered the main conclusions of the Sub-Commission Special Rapporteur on extreme poverty, Mr. Leandro Despouy (Argentina), in particular that "the fight to eradicate poverty requires not only detailed knowledge of the causes and factors which give rise to, aggravate and perpetuate it, but also of its impact on human rights and fundamental freedoms as a whole". Mr. Despouy considered it essential to put in place mechanisms for participation which involved the poorest at every stage of the policies devised to help them.

Mrs. Lizin noted the international standards, in particular those concerning the right to an adequate standard of living Article 25 of the Universal Declaration, Article 6.1 of the International Covenant on Civil and Political Rights, Articles 11.1/12.1 and 13.1 of the International Convention on Economic, Social and Cultural Rights). She also referred to the stipulations of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), the Convention on the Elimination of Racial Discrimination, and the Convention on the Rights of the Child. States' obligations were clearly defined. In its General Comment 3, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights highlighted States' obligations of conduct which are of immediate effect: firstly, the obligation of undertaking to guarantee that relevant rights will be exercised without discrimination; and secondly, to take steps

towards the full realisation of relevant rights within a reasonable time after the covenant's entry into force for the States concerned.

Any assessment as to whether a State has discharged its minimum core obligation must take into account resource constraints which apply within the country concerned. Mrs. Lizin noted in this regard: "In order for a State party to be able to attribute its failure to meet at least its minimum core obligation to a lack of available resources, it must demonstrate that every effort has been made to use all resources that are at its disposal in an effort to satisfy, as a matter of priority, those minimum obligations". A lack of resources in no way removes the obligation to control the extent of the realisation or the non-realisation of economic, social and cultural rights and to devise strategies and programmes for their promotion.

Referring to the work of the United Nations on this subject, Mrs. Lizin wrote: "The right to development is an inalienable human right by which every human person and all peoples are entitled to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realised. The human person is the central subject of development and should be an active participant and beneficiary of the right to development".

The report then analysed United Nations action to eradicate extreme poverty and focused on the work of the World Summit for Social Development, held in 1995 in Copenhagen. Finally, Mrs. Lizin considered action taken at national level and, in particular, studied the situation in five countries she had visited in 1998: Albania, Bulgaria, France, Portugal and the Yemen. In the five countries she looked at legislative initiatives in the following areas: guaranteed minimum income, micro-finance, local authority involvement, social investment funds and occupational reintegration, promotion of girls' education, prisons, legal aid, involvement in information programmes for the poorest of the poor, police, and anti-corruption acts and presented her findings as a table. In a second table she presented various subjects in grid format in the light of the following categories of human rights: civil and political rights, the right to education, the right to housing, the right to health, the right to financial assistance for food and the rights of women.

The report ended with a list of the elements which should be contained in technical co-operation programmes, and with an analysis of the situation of women in extreme poverty.

In her conclusions, Mrs. Lizin noted that extreme poverty was a violation of all human rights, that it struck at two main

9. A resumé of the 1998 report by Mr. Eide to the Sub-Commission was included in the Human Rights Monitor no. 43, pp 31-32.

principles, equal dignity of all human beings and the principle of non-discrimination. It was necessary for society to change the way it looked at the poorest of the poor. Deep poverty can exclude people from society, placing them in an illegal situation in their own country. Human rights must be the basis for any policy to combat social exclusion and poverty, "for they are a powerful tool for creating social cohesion and genuine democracy". Mrs. Lizin emphasised the indivisibility of human rights. She appealed for closer collaboration with the NGOs working with very poor groups in the field. The ideas of the poorest of the poor are perfectly in order in the debates taking place in international organisations such as the ILO, the World Bank, the IMF, the High Commission on Human Rights, UNCTAD and WTO.

In her recommendations, Mrs. Lizin appealed for universal ratification of international instruments. She considered that "all domestic legislation should guarantee the right of every person to whom it applies to a guaranteed minimum income". Mrs. Lizin recalled the aim to commit 0.7% of national budgets to public development assistance, and the 20/20<sup>10</sup> initiative of the Copenhagen World Summit. She recommended the adoption of "framework legislation on micro-finance, acceptable to domestic banking systems and prioritising women's needs", which should make it easier for micro-enterprises to embark on new projects and thereby create work and reduce poverty. She also suggested local social welfare bodies; occupational reinsertion programmes; human rights information and education for the poorest of the poor; and special steps to promote access to justice for the poor. Mrs. Lizin also drew attention to the impact of armed conflict and the need to fight corruption "which undermines democracy and disrupts the process of collecting taxes and redistributing them among those living in extreme poverty".

Above all, the independent expert spoke of the need to prepare a draft declaration. She suggested "a meeting with the independent expert should be organised in 1999 in order to draw up for the international community the basic elements of a preliminary draft declaration on human rights and extreme poverty. The draft should use as its starting point the preamble common to the two international Covenants of 1966, as well as other relevant instruments which recognise that the ideal of the free individual, delivered from fear and poverty, cannot be achieved without the creation of conditions allowing each person to enjoy all human rights".

#### Observations

A great many comments were made on Mrs. Lizin's report. The UNDP delegate supported the Commission's method of

considering the problem of extreme poverty. The delegations from Germany (on behalf of the European Union), Japan, El Salvador (on behalf of the Central American States), Peru, India, and China all emphasised the importance of the study. A great many speakers also dealt with the follow-up to the Copenhagen Social Summit.

The NGOs also spoke, noting that limited resources could not be an excuse for governments not to act. New forms of slavery in the context of extreme poverty were discussed. Others drew attention to the "feminisation" of the phenomenon, as women were especially concerned by extreme poverty.

Many NGOs supported Mrs. Lizin's recommendations. The Indian delegate considered that the Sub-Commission, in close collaboration with the expert, should be mandated to prepare the basis of the draft declaration on extreme poverty. The delegate from Malaysia said that, although globalisation provided new opportunities to eradicate extreme poverty on a large scale and at a speed unknown until then, the consequent upheavals could make results very precarious and even temporary. Henceforth, Malaysia would appreciate Mrs. Lizin's acknowledgement that international co-operation to eradicate extreme poverty should be the "human face of globalisation".

For the delegate from the Netherlands, the issue of economic, social and cultural rights should not be left in the sole hands of the Human Rights Commission, with the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. The two bodies certainly had an important role to play, but the specialised agencies and international financial institutions must become more visible actors in this area. As many other speakers had done, he recalled that ultimate responsibility for implementing economic, social and cultural rights lay with governments. For the Argentinean delegate, economic and social crises such as that which Asia had recently suffered, had repercussions on other regions. The lesson was clear: economic policies should be co-ordinated. There was no good economic policy without a good social policy, and he added that budgetary discipline and the fight against corruption were essential.

#### 4) Toxic waste and the environment

The commission has had a Special Rapporteur on the adverse effects of the illicit movement and dumping of toxic and dangerous products since 1995. Last year the Commission extended the mandate of the Special Rapporteur, Mrs. Fatma Zohra Ksentini (Algeria) for a second three-year

period. At the same time several States, particularly African States, appealed for the appointment of a Special Rapporteur on the environment. The Commission has not yet created this second mechanism, but in the context of the review of the Commission mechanisms, several suggestions have been made for the appointment of a single Rapporteur to deal with both the environment and the issue of toxic waste.

#### a) Report on toxic waste

In her fourth report to the Commission, Mrs. Ksentini summarised contributions received from three Governments (Croatia, New Zealand, Turkey), from the Secretariat of the Basel Convention and from other specialised agencies. The United Nations Environment Programme (UNEP) and the Secretariat of the Basel Convention informed her of the results of the fourth meeting of the Conference of the Parties to the Basel Convention, which was held in February 1998 at Kuching, Malaysia. The Conference had decided not to amend Annex VII to the Convention pending the entry into force of decision III/1. The communication from New Zealand drew attention to the reasons why it opposed decision III/1, which forbids the export of dangerous wastes from the OECD countries, from the European Union and Liechtenstein to non-member countries of the OECD. This Decision had been adopted in September 1995, and the New Zealand delegation considered that the amendment would not resolve the basic problem of illegal trade, which, by definition, occurred outside regulatory measures and could impede the efficient and effective disposal and recovery options, so increasing the risk of illicit dumping in a number of countries, including New Zealand.

The communication from Turkey confirmed that this country has been a party to the Basel Convention since 1994, but that the absence of installations for the disposal of wastes not harmful to the environment caused waste generated in Turkey to be exported in some cases.

The International Atomic Energy Agency (IAEA) informed the Rapporteur of the adoption, on 5 September 1997, of a Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management. The Centre for International Crime Prevention had written that one of its mandates was to provide advisory services and technical assistance to UN Member States in establishing appropriate machinery for applying criminal law in the protection of the environment. The Council of Europe informed the Rapporteur that two international treaties had been concluded under its aegis: the Convention on Civil Liability for Damage resulting from Activities Dangerous to the Environment and the Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law.

women, which may account in part for the educational underachievement of male students.

#### Conclusions and recommendations

The Special Rapporteur welcomes the prioritisation of education, domestically and internationally, in the United Kingdom. She expresses concern about the legal status of the child as the object of a legally recognised relationship between the school and the child's parents, rather than being the subject of education. The Special Rapporteur calls for continued attention to the educational needs of children deprived of their liberty and Traveller children. Further, Ms Tomasevski is concerned about the effects of competitiveness on children with disabilities. Finally, while the Special Rapporteur admires the determination of the Government to provide a world-class educational service, she notes that this output focus may be at the expense of the inputs, especially where they relate to disadvantaged children.

#### D. Debate

In her address to the Commission, Ms Tomasevski affirmed that the three facets emphasised by international law in respect of primary education – that it be universal, compulsory and free of charge – required global stocktaking. She noted that her survey of States' reports under human rights treaties on primary schooling, indicated that the States' lack of capability to finance education is the driving force behind the charging of school fees. On the justiciability of the right to education, the Special Rapporteur said that she has no doubt that the right is justiciable according to national laws, welcoming Norwegian initiatives in this regard.

Numerous NGOs welcomed the work of Ms Tomasevski and affirmed the importance of the right to education; urging that priority should be given to universal compulsory primary education. Non-governmental organisations affirmed that the right to education is not only a "right of access to a service" but is also a "freedom right".

The Defence of Children International, speaking on behalf of 11 other NGOs reported that some 125 million children of school age, the majority of them girls, still have no access to basic education. They stated that poverty is the main obstacle to the right to education, coupled with a lack of political vision.

#### 4. Extreme Poverty

The impact of poverty on the enjoyment of human rights was the subject of the special debate of the fifty-sixth session of the Commission on Human Rights. Further,

contrary to pessimistic expectations of many observers, this year the Commission extended the mandate of the Independent Expert on extreme poverty for a period of two years.

#### A. Report of Ms Lizin

In 1998, the Commission on Human Rights resolved to appoint an Independent Expert on extreme poverty for a period of two years; Ms Anne-Marie Lizin (Belgium) was appointed Independent Expert.

The "final" report of Ms Lizin begins by noting that while in 1999 the proportion of people living in poverty was stable in comparison with 1993, numerically there are still 1.5 billion people living in absolute poverty. During the year in review, the Independent Expert visited Albania, Algeria, Benin, Burundi, Ecuador, Gabon, Macedonia and the United States. In addition to other activities, the expert was also involved in the workshop on human rights and extreme poverty on 30 August 1999.<sup>22</sup>

#### A denial of all human rights

Ms Lizin details the definition and extent of extreme poverty. Extreme poverty is "a multidimensional social phenomenon which cannot be reduced to mere quantitative values such as economic and social indicators. Definitions of extreme poverty and of poverty in general vary according to sex, age, culture and economic and social circumstances. Moreover extreme poverty is evolutive and may change in nature". The expert repeatedly emphasises that extreme poverty is a denial of all human rights.

A consensus has emerged recently among international observers and experts. They maintain that the priority should be given to the exercise of three fundamental rights: the right to food, the right to education and the right to primary health care. The exercise of these rights provides a bare minimum for the survival of millions of people. Ms Lizin affirms that the primary responsibility for the guarantee of these rights lies with States. The low rate of accession of the extremely poor States to the international human rights instruments is symptomatic of a lack of political will on behalf of these States. Moreover where poor States have ratified instruments, they are rarely put into effect. During her visits to Burundi, Albania, Macedonia and Ecuador, the Independent Expert confirmed that armed conflicts, economic embargoes and civil wars generate extreme poverty.

#### Action by development actors

The emergence of globalisation has challenged the international community to find ways to incorporate human and social dimensions into this process. During her visit to Washington D.C., Ms Lizin studied the impact of international financial institutions

on poverty. In 1998, the World Bank launched the *Comprehensive Development Framework*, based not only on the importance of an appropriate financial and macroeconomic framework, but also taking into account social, structural and human aspects. Similarly, the IMF is incorporating human and social dimensions into its work, particularly in relation to the heavily indebted poor countries. While Ms Lizin recognises the advances made by the United Nations in the 1990s in respect of extreme poverty – particularly through a series of world conferences – she calls on the United Nations to better integrate poverty alleviation into the co-ordination of its activities, including technical assistance programmes.

The Independent Expert notes the important contribution of non-State actors such as civil society, NGOs, the private sector, local authorities and poor communities themselves in the fight against poverty. Attention is specifically drawn to the impact of local authorities on the lives of the poor. Increasingly the extremely poor are sedentary and move only if they become refugees, accordingly local action is useful in addressing their concerns. Given their over representation, Ms Lizin also states that women and girls need to be targeted in anti-poverty strategies. Specifically she refers to the treatment of women in prison, women in prostitution, the problems created by the non-registration of women at birth and their difficulties in obtaining micro-credit.

#### States' practice

Ms Lizin emphasises that globalisation has not diminished States' responsibility nor capacity for action in development matters; their role has simply been redefined. According to UNDP, three years after the World Summit for Social Development, 78 States had stand-alone plans for poverty reduction or an explicit component on poverty reduction within their national planning framework. After receiving responses to a questionnaire concerning national plans, the Independent Expert believes that as best practice, State strategies should include the following:

- legislation guaranteeing a minimum wage;
- microcredit;
- active local authorities;
- social investment funds;
- linkage of social assistance with employment by means of reintegration;
- encouragement of education, particularly for girls;
- legal assistance;
- monitoring of prisons;
- participation of the poorest people in information programmes;
- police training;
- anti-corruption legislation;
- specific measures targeting disadvantaged groups;
- price supports for basic goods.

10 An intended commitment by donor and developing countries to earmark 20% of aid money and total expenditure respectively on basic social services.

22 See Chapter XIII on Standard-setting work for details of the deliberations of the workshop.

## Missions

The Independent Expert undertook a number of visits in 1999, which she briefly summarises. Regarding **Macedonia** she notes that the informal economy has reached a level of 30 percent and that sixty-five thousand families receive social assistance. On **Lebanon**, Ms Lizin notes that the *National Social Security Fund* compensates workers in the event of sickness, but does not cover the disabled or retirees. The Independent Expert was impressed by social service facilities for youth in **Algeria**.

In relation to **Ecuador**, Ms Lizin observes that a serious crisis is diverting scarce public resources away from social spending, thereby impairing the fight against poverty. The activities of the United Nations agencies are regarded as a means of making good the social deficits. The limited effect of embargoes on poverty, but impact of corruption, was noted following her visit to **Burundi**. She observes that poverty is increasing in **Gabon** in part because of structural adjustment policies and the consequences of armed conflicts in the region. Finally, poverty in **Albania** is reported to be deep-rooted and structural. The Independent Expert also visited several towns in **Kosovo**, but was unable to conclusively identify the factors responsible for extreme poverty in the region.

## Conclusions and recommendations

The Independent Expert concludes by affirming that lack of political commitment is a major obstacle in the struggle against extreme poverty, which is a denial of all rights. While the primary responsibility for poverty alleviation lies with the States, NGOs and social workers have a crucial contribution to make.

**Recommendations** of Ms Lizin include: the establishment of a world alliance for the eradication of extreme poverty; the evaluation by the Bretton Woods institutions of the social impact of their policies on the poorest countries; the responsibility of the State and promotion of good governance through national capacity building; and that States should allocate 0.7 percent of national budgets to official development assistance.

## B. Debate

In addressing the Commission, the Independent Expert expressed her deep concern that "extreme poverty continued to spread throughout the world". She noted that in light of the indivisibility of human rights, the issue of poverty is linked to the right to life. Ms Lizin outlined the social approach to the eradication of poverty, which requires States to adopt positive measures including those related to reducing infant mortality, increasing life expectancy, ensuring adequate food, clothing and housing, social security and medical care. Moreover, freedom from extreme poverty is connected to the right to education, to enable "all persons to participate effectively

in a free society." Ms Lizin stressed the need for action at a national level.

In the debate on poverty, Representatives from the **South** linked extreme poverty to foreign debt. They urged the international community to pay attention to the situation of countries that can not afford to pay their foreign debt because of their precarious economies. The delegations of **Guatemala, Nicaragua and Mozambique** all asked for their debt to be cancelled, in light of the serious impediment debt-servicing is providing to the realisation of economic, social and cultural rights. The Representatives of **Cuba and Iraq** mentioned the impact of embargoes on poverty.

The delegation of **Panama**, speaking on behalf of the Central America States, welcomed the report of the Expert and said that the States of Central America are taking steps to provide employment opportunities and eradicate poverty. The Representative called for a more dynamic commitment from the international community to the eradication of poverty, which he described as "the worse enemy" of economic, social and cultural rights implementation.

The Representative of **Indonesia** stated that poverty is the root cause of human rights violations. He criticised the World Bank for fixing unachievable standards for developing States and called for international co-operation in the light of Articles 55 and 56 of the United Nations Charter.

## C. Special debate

The Special Debate at the fifty-sixth session of the Commission on Human Rights was concerned with "poverty and the enjoyment of human rights".

The panel for the debate comprised of the High Commissioner for Human Rights Ms Mary Robinson, Ms Odile Sorgho-Moulinier (Director of the European Office of UNDP), Mr Siddiqui Rahman Osmani (University of Ulster), Mr Miloon Kothari (Habitat International Coalition), Ms Anne-Marie Lizin (Independent Expert on extreme poverty), and Mr Rubens Ricupero (Director of UNCTAD, the *United Nations Conference on Trade and Development*).

The Chair of the Commission, Dr Simkhada opened the dialogue by underlining the threat posed by poverty to peace, security and human dignity. He noted that poverty continues to spread despite efforts by the international community. Ms Robinson focussed on the fact that poverty "leaves people voiceless and powerless". The extremely poor are removed from the institutions and processes that affect their position, leaving them vulnerable to abuses and cyclical patterns of poverty. She stated that: some 1.2 billion people survive on less than US\$1 a day; 790 million suffer from malnutrition; 140 million school-aged children do not attend school; 900 million adults were illiterate and almost 34 million people were living with HIV/AIDS. She reiterated the position of the Nobel Prize winner for economics, Amartya Sen, who has observed that poverty must be viewed not as a mere lowness of in-

come, but as a deprivation of basic capabilities. Ms Robinson urged a rights-based approach to poverty, which would see empowerment of the poor through popular participation.

Ms Odile Sorgho-Moulinier (UNDP) informed the Commission that the eradication of extreme poverty is the central mission of her agency. She stressed that poverty is more than a lack of income, it is a deficiency of such basic rights as health, education and a decent standard of living. Mr Siddiqui Rahman Osmani affirmed that States hold the main responsibility for ensuring the fulfilment of their citizens' right to freedom from hunger and poverty. He argued that there is no acceptable excuse for States failing to fulfil this basic obligation, which can not be blamed on resource constraints. Mr Miloon Kothari described poverty as a multi-dimensional issue, which should be studied from different angles. Specifically, he called for a paradigm shift from seeing the poor as victims, to seeing them as participants.

In an impassioned address, Ms Anne-Marie Lizin urged States to take the lead in the fight against poverty, stating that the greatest obstacle to the alleviation of poverty is an absence of political will. Ms Lizin observed that weak administrative and economic structures in States have a paralysing effect on their efforts to combat poverty, and that States grow weaker because of debt servicing, armed conflicts, natural disasters and financial crises. Rubens Ricupero noted the interdependence of States in a globalising world and called for greater co-operation between States. The special debate, he noted, could be a major opportunity to find coherence between the macro and micro approaches to poverty, and social and human rights approaches to poverty. The Special Rapporteur on Foreign Debt, Mr Reinaldo Figueredo, was convinced of the necessity of tackling extreme poverty with problems of foreign debt.

Not part of the panel, but speaking on behalf of UNICEF, Ms Marta Santos Pais, informed the participants that UNICEF is focusing on reducing poverty through reforms in public finance, debt relief sector wide approaches and social safety nets. UNICEF has created global indicators to monitor the situation of children in the fight against poverty, noting that girls are more likely to be victims of poverty than boys.

A number of themes emerged in the ensuing debate: the burden of foreign debt; poverty through lack of health care and education; co-ordination of the policies of international organisations, international financial institutions, and the need for more attention for human rights by them; and poverty and women's and children's rights.

Poverty, everybody agreed, is more than just a financial problem. It creates a gap between the poor and the rest of the population and the authorities. As a result, poor people are more prone to human rights violations and a cycle is created whereby generations are destined for the same fate.

The burden of foreign debt was raised by a number of delegations, amongst them

the Representatives of **Madagascar and Bangladesh**. According to the speakers, the burden of foreign debt for the heavily indebted countries creates – through debt servicing alone – a cycle of poverty that prevents States from investing in the situation of the poor people in their country. The link between poverty and a dearth of health care and education was emphasised. A number of speakers expressed particular concern at the spread of HIV/AIDS. Especially in developing countries, HIV/AIDS has become a major contributor to poverty, with over 23 per cent of the population infected in some countries. Again, the immediate health problem will resonate for generations creating an impediment to development, resulting in an unbearable burden for the health care sector, severe losses to national economies and denials of human rights to those excluded from society by the disease.

Many delegations were highly critical of the policies of the **Bretton Woods Institutions**. It was noted that in the past, the International Monetary Fund and the World Bank focused almost exclusively on economic goals, meaning severe cuts to government expenditure. As a result, this often translated into extreme cuts in budgets to combat poverty and its consequences. However, speakers are cautiously optimistic about the new path these institutions have chosen, by which they recognise the need for countries to maintain some basic structure to help combat poverty. Delegations also drew links between poverty and the increased vulnerability of women and children. It was noted that women and children need additional support to combat poverty, and to achieve independence.

As observed by Mr Kothari, the special debate revealed the need for States to **reallocate resources to deal with poverty**, and the need for reliable statistical indicators on matters related to poverty so that requirements and progress in combating poverty can be accurately measured. The **European Union** supported the development of indicators and benchmarks as an important contribution to the optimal realisation of economic and social rights. In terms of standard-setting, the European Union noted the idea of the draft optional protocol to the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*.

In his summary of the debate, the Chair of the Commission observed that the poverty cycle could be broken within a single generation given the available resources. He stated that the causes of poverty must be combated nationally as well as in the quest for a "more equitable international order". Dr Simkhada further called for all of the Commission's rapporteurs to include in their reports a chapter on the poor.

The special debate provided an additional forum for an emerging dialogue in the Commission, and perhaps contributed to the ease of creating special mechanisms on the right to food and the right to adequate housing.

## 5. New control mechanisms

With little dissent, two new mechanisms were adopted at the fifty-sixth session of the Commission that will further the realisation of economic, social and cultural rights: a Special Rapporteur on the right to food and a Special Rapporteur on the right to adequate housing.

### A. Right to food

After substantial work in the Sub-Commission, particularly by its former Special Rapporteur on the right to food Mr Asbjørn Eide (Norway), the Commission on Human Rights received a report from the High Commissioner for Human Rights on the right to food. Ultimately, the Commission resolved to appoint a Special Rapporteur on the right to food with a strong mandate for a period of three years.

### Report of the High Commissioner

The fifty-fifth session of the Commission requested the High Commissioner to invite Governments, specialised agencies and NGOs for comment and suggestions for "the elaboration of the content and means of implementation of the rights related to food". Replies were only received from the Government of **Kuwait**, a number of intergovernmental organisations and specialised agencies of the United Nations. In its response, the Government of Kuwait outlines policies and programmes with respect to food in Kuwait, including a policy of countering the rising cost of living through the subsidisation of commodity prices. The World Food Programme (WFP) views the United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) as "an important mechanism around which the United Nations agencies and Governments, in consultations with civil society and the donor community, can co-ordinate their capacities and pool their resources towards the realisations of rights related to food and nutrition".

The attention of the Commission is drawn to **General Comment No. 12**, adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on 11 May 1999, in which it authoritatively defines the right to food in article 11 of the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. General Comment 12 provides that the right to adequate food is much more than a minimum package of calories and nutrients. Rather it "is realised when every man, woman and child, alone or in community with others, have physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement".

The **Food and Agriculture Organisation (FAO)** reports that between 1995 and 1997, there were 825 million undernourished people in the world, the vast majority of them in the developing world. The

number of undernourished in sub-Saharan Africa has been rising consistently (to 180 million) although South Asia still has the highest number of undernourished people (241 million). Statistics reveal that the number of undernourished is falling by only 8 million people each year. To meet the World Food Summit's target of halving the number of undernourished by the year 2015, the number should fall by 20 million per annum.

The international financial crisis continues to adversely affect the right to food, both in terms of the economic and social impact and the affect on agricultural production and trade. It is noted that in June 1999, the major food donors approved the **new Food Aid Convention (FAC)** which calls for a more flexible approach to food aid by expanding the list of eligible commodities and the methods of contribution. The recommendations of the **FAO Committee on World Food Security** meeting in May 1999 are also noted.

The report notes that Mr Asbjørn Eide has updated his study on the right to food. According to Mr Eide the international community has widely acknowledged that the right to freedom from hunger and to adequate food is a human right. In his recommendations to States, the Special Rapporteur urges the elaboration of strategies for the realisation of the right to food, which should include national indicators on food security and the establishment of national nutrition councils. The right to food should be integrated into the programmes of the Office of the High Commissioner for Human Rights, the specialised agencies, NGOs and the work of the human rights treaty bodies. The Sub-Commission endorsed the Special Rapporteur's recommendations.<sup>23</sup>

In conclusion the report observes that while the number of undernourished people is not decreasing at an acceptable rate, the international recognition of the right to food has created a "momentum to act in a concerted way to eliminate the scourge of hunger from humanity". It notes that the implementation of the recommendations of General Comment No. 12 should be of the utmost priority.

In the context of this report and the focus of the Commission on extreme poverty, a Special Rapporteur on the right to food was embraced by the Commission, with the exception of the **United States**. In its explanation of vote, the delegation of the United States stated that the best route to food protection is through economic growth and reduced tariffs rather than another special mechanism.

## B. Adequate housing

The right to adequate housing has been on the Sub-Commission's agenda for some time, with the report of Mr Rajindar Sachar submitted in 1995. The report recognised that, short of the provision of housing for

<sup>23</sup> For further details on this up-dated report, see Human Rights Monitor No. 17, 1999, page 26.


**Economic and Social Council**

 Distr.: General  
 24 May 1999

Original: English

**Substantive session of 1999**

Geneva, 5-30 July 1999

Item 3 of the provisional agenda\*

**Operational activities of the United Nations for  
international development cooperation**
**Operational activities of the United Nations for international  
development cooperation**
**Poverty eradication, capacity-building, resources and funding,  
and the executive boards of the United Nations funds and  
programmes**
**Report of the Secretary-General**

## Contents

	<i>Paragraphs</i>	<i>Page</i>
I. Introduction .....	1-5	3
II. Poverty eradication .....	6-79	3
A. Context .....	6-17	3
B. Principles .....	18-22	7
C. Approaches .....	23-57	8
D. Coordination .....	58-71	22
E. Evaluation .....	72-77	25
F. Recommendations .....	78-79	27
III. Capacity-building .....	80-104	28
A. Initial follow-up to resolution 53/192 .....	98-100	31

\* E/1999/100.



B.	Recommendations .....	101-104	31
IV.	Resources and funding .....	105-124	32
	Recommendations .....	124	37
V.	United Nations funds and programmes: oversight role of the Council .....	125-150	37
A.	General issues .....	125-127	37
B.	Annual reports of the heads of the United Nations funds and programmes to the Council .....	128-129	38
C.	Concise consolidated list of issues .....	130	38
D.	Joint and concurrent meetings of the executive boards .....	131	39
E.	Joint meetings of the bureaux of the Council and the executive boards .....	132-134	39
F.	Timing of the annual sessions of the executive boards .....	135	40
G.	Resources .....	136-141	40
H.	Overview of decisions taken, main agenda items of the executive boards since the 1998 regular session of the Council, and agendas for annual sessions .....	142	41
I.	Recommendations .....	143-150	45
Tables			
1.	Some of the principal decisions adopted by the executive boards of the United Nations funds and programmes since the substantive session of 1997 of the Council .....		42
2.	Some of the principal items on the agendas of the executive boards of the United Nations funds and programmes since the 1997 substantive session of the Council .....		43
3.	Main items of the provisional agendas for the 1999 annual sessions of the executive boards of the United Nations funds and programmes .....		44
Boxes			
1.	Poverty eradication as a priority for a selection of United Nations system organizations .....		9
2.	The 20/20 Initiative .....		14
3.	Basic social services for all .....		16

## I. Introduction

1. The operational activities for development of the United Nations system are continuing to undergo significant reforms. In this task, the policy directives of General Assembly resolution 53/192 on the triennial comprehensive policy review of 15 December 1998 are playing a central role. They endorsed a number of initiatives launched as part of the Secretary-General's reform process, and as part of the implementation of previous policy directives of the Assembly (notably resolutions 44/211, 47/199 and 50/120). To capture in an integrated and comprehensive manner the principal changes within the United Nations system is the intent of the present report and its addendum 1.

2. The process of organizational change within the system is taking place in a context of significant global and strategic challenges for operational activities for development, which were reviewed in the introduction of the report of the Secretary-General for the triennial review (A/53/226). These challenges and the country-specific orientations of operational activities require continued flexibility and adaptability, as well as a large degree of delegated authority. They also require a judicious balance between the requirements of change and reform emanating from central directives, and the need to "get on with the job" at the country level. Preliminary indications are that while many reforms can be incorporated into country-level responsibilities within existing resources, in a number of cases the introduction of new initiatives and new ways of conducting activities and increasing their coordination represent a significant additional workload. Moreover, they take place in a context of declining or stagnant resources, with unfortunate consequences for projects and programmes. To redress this situation must be one of the principal concerns.

3. Sections II and III of the present report review in some detail the two issues of poverty eradication and capacity-building, selected in paragraph 62 of General Assembly resolution 53/192 and Economic and Social Council decision 1998/299 as themes for the operational activities segment of the substantive session of 1999 of the Council. As concerns poverty eradication, section II reviews the current situation, with a focus on country-level activities, and recommends practical steps to help achieve the goal of poverty eradication as agreed at the World Summit for Social Development and in General Assembly resolution 51/178 on the First United Nations Decade on the Eradication of Poverty.

4. The capacity-building part of the report (section III) describes how the issue has evolved over the last 30 years and the actions taken or proposed to be taken in the implementation of the relevant decisions of General Assembly resolution 53/192. Concrete decisions of the Council on these important themes will help in their coherent and coordinated implementation by the United Nations system.

5. Sections IV and V deal with resources and funding and the oversight role of the Council in relation to the funds and programmes and their executive boards. The reforms of the United Nations development cooperation place emphasis on the oversight role and responsibility of the Council.

## II. Poverty eradication

### A. Context

6. This chapter provides an assessment of the country-level role of operational activities for development in poverty eradication. Questions of global poverty trends and general policy are not covered here, since they are dealt with in the Secretary-General's report for the high-