

발간 등록 번호

11-B260003-000218-01

Happiness for All, with Global KOICA

공여기관의 시각에서 본 분야별 Post-2015 개발목표 (Post-MDGs)

2013. 10





공여기관의 시각에서 본 분야별 Post-2015 개발목표 (Post-MDGs)

2013. 10

ODA연구팀
임소진 편저

집필진 (가나다 순)

강 민 경 _ 기후변화환경실 전문관
김 성 규 _ ODA 연구팀 연구원
김 양 희 _ 사회개발팀 전문관
김 지 영 _ 전략기획팀 직원
김 한 철 _ 기후변화환경실 전문관
이 상 준 _ ODA 연구팀 연구원
이 유 진 _ 전략기획팀 전문관
이 효 정 _ 경제개발팀 전문관
임 진 호 _ 사회개발팀 전문관
정 소 윤 _ 前 경제개발팀 전문관
차 승 만 _ 사회개발팀 전문관
채 은 지 _ ODA 연구팀 전문관
한 근 식 _ 기후변화환경실 과장

본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다. 본 연구의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA 홈페이지(<http://www.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.

목 차

서문 임소진	1
제1장. 포괄적 사회개발	5
교육 임진호	7
보건 차승만	27
사회보호 김성규	39
고용 김성규	50
성평등 김양희	60
제2장. 포괄적 경제개발	73
경제성장 이상준	75
무역 김지영	92
에너지 한근식	104
식량안보 이효정	115
제3장. 환경적 지속가능성	135
환경지속성 강민경	137
물 김한철	147
제4장. 평화와 안보	163
거버넌스 정소윤	165
취약국 이유진	178
제5장. 그 밖의 주요 과제	195
개발재원 이상준, 채은지	197

표 목차

▶ 표 1. 교육관련 MDGs 목표	9
▶ 표 2. UN의 2015년 MDGs 목표 달성 전망	13
▶ 표 3. UNESCO의 2015년 MDGs 목표 달성 전망	14
▶ 표 4. EFA와 MDGs의 목표	17
▶ 표 5. HLP 예시적 글로벌 목표 중 교육분야 관련 목표	20
▶ 표 6. HLP 교육분야 예시적 글로벌 목표 및 대응 방안(안)	23
▶ 표 7. G20의 개도국 사회보호 프로그램 설정에 대한 권고사항	42
▶ 표 8. Post-2015 개발의제를 위한 HLP 보고서의 글로벌 목표 및 국가별 세부 목표 분석	45
▶ 표 9. 사회보호 관련 KOICA 수행 사업 성격	46
▶ 표 10. HLP Post-2015 개발의제를 위한 최우선 변화과제와 내용	52
▶ 표 11. Post-2015 개발의제에 대한 HLP 보고서 세부 목표와 해석	53
▶ 표 12. 개도국 일자리 창출 관련 KOICA 주요 사업 사례	54
▶ 표 13. ILO의 괜찮은 일자리 측정 영역과 지표	55
▶ 표 14. 고용관련 개발 목표 설정과 지표	57
▶ 표 15. Post-2015 HLP 보고서의 예시적 글로벌 목표 및 세부목표	65
▶ 표 16. Post-2015 HLP 보고서의 예시적 목표안 중 젠더관련 목표	68
▶ 표 17. MDGs Goal 1 ‘절대빈곤과 기아퇴치’ 이행현황	80
▶ 표 18. Post-2015 의제를 위한 최우선 변화과제	86
▶ 표 19. HLP 보고서 글로벌목표 및 포괄적 성장과의 관계	87
▶ 표 20. HLP 보고서의 예시적 목표안과 KOICA 사업	88
▶ 표 21. Post-2015 UN 고위급패널 보고서상의 5대 핵심과제	96
▶ 표 22. Post-2015 HLP 보고서 중 에너지 관련 목표	107
▶ 표 23. Sustainable Energy for ALL 3대 목표	107
▶ 표 24. 국가별 곡물의 용도 변화(1997/99~2015년)	121
▶ 표 25. Post-2015 HLP 보고서의 식량안보 목표와 세부목표	122
▶ 표 26. 농림어업분야 한국형 ODA 프로그램 목록	130
▶ 표 27. HLP 보고서 중 환경지속성 목표 및 세부목표	141
▶ 표 28. 물과 위생 관련 MDGs 목표	147
▶ 표 29. 식수 및 위생 관련 JMP 정의	150
▶ 표 30. 물 분야 예시적 글로벌 목표 및 세부목표	154

▶ 표 31. HLP 보고서의 거버넌스 관련 예시적 글로벌 목표 및 세부목표	172
▶ 표 32. Post-2015 HLP 보고서의 거버넌스 관련 목표 및 추구 가치	172
▶ 표 33. HLP 보고서의 취약국 관련 예시적 글로벌 목표 및 세부 목표	181
▶ 표 34. 뉴딜원칙의 주요 내용	185
▶ 표 35. 뉴딜 PSGs 지표 (잠정)	190
▶ 표 36. 한국 ODA 부문별 규모	206
▶ 표 37. 빈곤퇴치기여금 연도별 수입내역	207
▶ 표 38. HLP 보고서 글로벌목표(Goal 12) 및 세부목표(Targets)	209
▶ 표 39. HLP 보고서의 예시적 목표안과 KOICA 사업	211

그림 목차

▶ 그림 1. 초등학교 순등록률 성과	10
▶ 그림 2. MDGs 성평등지수 성과	12
▶ 그림 3. 경제성장 기여에 대한 구성요소	78
▶ 그림 4. 포괄적 성장 프레임워크 (Framework of Inclusive Growth)	83
▶ 그림 5. 전력보급률, 비고체연료, 1차 에너지수요 부족 관련 주요 20개 국가	110
▶ 그림 6. 세계 식량가격 지수 및 곡류가격 지수 변화추이	116
▶ 그림 7. 2012년 세계 빈곤지수(Global Hunger Index) 분포도	117
▶ 그림 8. 1990~2012년 세계기아지수의 대륙별·지표별 변화추이	118
▶ 그림 9. 1995~2011년 OECD국가의 농업분야 지원액 변화추이	119
▶ 그림 10. 개도국의 영양결핍인구 변화추이와 지역별 분포 현황	120
▶ 그림 11. 1990~2015년 5세 이하 아동의 발육부진 및 저체중 발생률 변화추이	124
▶ 그림 12. 전세계 ODA 추이	198
▶ 그림 13. DAC 회원국 ODA/GNI	200
▶ 그림 14. GDP 대비 개발자원별 비중	201
▶ 그림 15. DAC회원국 개발자원별 자금흐름추이	202
▶ 그림 16. DAC회원국 GDP 대비 ODA 및 민간자금 추이	202
▶ 그림 17. 혁신적 개발재원의 유형	204
▶ 그림 18. 한국 및 OECD ODA/GNI비율 추이	206

서 문

2000년 UN 총회에서 합의된 새천년선언(Millennium Declaration)을 계기로 국제사회는 총 8개의 글로벌 목표로 이루어진 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이후 MDGs)를 2015년까지 달성하여 글로벌 빈곤퇴치와 지속가능한 발전을 이루고자 노력해왔다. 2001년에 소개된 MDGs는 1990년대 이전의 경제개발 중심의 국제 원조체제를 결과중심의 사회개발 및 인간개발(human development)을 강조하는 체제로 전환하는 중요한 역할을 하였다. 이러한 MDGs의 달성기한이 다가옴에 따라 전 세계는 2011년 말부터 MDGs 이후의 국제 개발협력 체제를 뜻하는 Post-2015 이행체제¹⁾에 대하여 논의하기 시작하였다. 특히 Post-2015 개발의제에 대한 논의는 공여기관 및 연구소(think tanks), 그리고 시민사회를 중심으로 기초적인 논의가 이루어지는 가운데, 2012년부터 UN을 중심으로 공식적인 논의절차가 시작되었다.

UN의 Post-2015 개발 프레임워크 수립은 총 4개 프로세스의 결과를 바탕으로 작성된 사무총장 보고서를 중심으로 2013년 후반기부터 국가간 협의과정을 거쳐 2015년 9월 UN 총회에서 확정될 예정이다. 사무총장 보고서를 위한 4개의 UN 프로세스는 각각 UN 작업반 보고서, UN 고위급패널(High Level Panel, 이후 HLP) 보고서, UN 지속가능한 개발목표(Sustainable Development Goals, 이후 SDGs) 열린작업반 보고서, 그리고 UNDG의 주제별 논의 및 국가별 논의 보고서를 결과물로 목표하였다.²⁾ 이 과정에서 2013년 11월에 열리는 UN SDGs 열린작업반 제5차 회의에서부터 그 동안 Post-2015 개발목표와 분리되어 진행되었던 SDGs 논의가 ‘Post-2015 개발목표 수립과정’으로 통합되어 운영되도록 국제사회의 합의가 이루어졌다.

1) Post-2015 이행체제에 대한 공식명칭은 맥락에 따라 Post-2015 개발 프레임워크(Post-2015 Development Framework), Post-2015 개발의제 (Post-2015 Development Agenda), Post-2015 개발목표 (Post-2015 Development Goals), Post-2015 글로벌 목표 (Post-2015 Global Goals) 등으로 정의되고 있으나, 국내에서는 이를 Post-MDGs라고 부르는 경향이 있다.

2) 이에 대한 자세한 사항은 ‘임소진 (2013) 모두를 위한 품위있는 삶: Post-2015 개발의제를 위한 UN 사무총장 보고서. 개발과 이슈 제12호. 한국국제협력단.’에서 찾아볼 수 있다.

2013년 후반기에 본격적으로 시작될 것으로 예상되는 국가간 협의를 앞두고 각 국가들은 Post-2015 개발의제의 글로벌 목표 뿐 아니라 국가별 목표에 대해서도 높은 관심을 보이고 있다. 이에 따라 한국 정부도 Post-2015 개발목표 수립을 위한 국가간 협상에 대한 준비가 필요한 시점이라 할 수 있다. 현재 국내에서 이루어지고 있는 Post-2015 글로벌 목표에 대한 정부 논의는 주로 외교부 및 한국국제협력단(KOICA)을 중심으로 이루어지고 있으나, 향후 국가간 협의과정에서는 국가별 목표 및 목표치에 대한 국내 관련부서의 의견수렴이 요구될 것으로 보인다.

한국 정부의 많은 관련부처가 각 분야별 원조 집행과정에 참여하고 있으나, 아직까지 국제사회의 개발협력 논의동향, 특히 Post-2015 개발목표 수립에 대한 이해는 미흡한 실정이다. 예를 들어, 올해 7월에 있었던 SDGs에 관한 정책협의회에 참여한 총 11개 정부부처의 원조담당자들은 모두 SDGs 뿐 아니라 Post-2015 개발의제에 대한 각 부처의 관심이 아직까지는 미흡한 실정이며, 이후 Post-2015 개발목표와 SDGs에 대한 각 부처의 명확한 이해가 필요하다는 것에 의견을 모은 바 있다. 따라서 본 보고서는 곧 본격적으로 시작될 Post-2015 개발목표 수립을 위한 국가간 협의과정에서 분야별 구체적 논의가 가능할 수 있도록 한국 정부의 준비과정에 공헌하고자 집필되었다.

이를 위해 본 보고서는 총 14개 분야에 대해 UN 작업반이 제시한 Post-2015 개발 프레임워크의 4대 핵심방향을 중심으로 구성하였다.

제1장에서는 Post-2015 체제에서 의미하는 포괄적 사회개발에 해당하는 교육(임진호), 보건(차승만), 사회보호(김성규), 고용(김성규), 성평등(김양희) 분야를 살펴보았다. 교육과 보건분야에 대한 MDGs 목표는 상당부분 달성되었으나, MDGs에서는 다루지 못한 세부 분야에 대해 그 범위가 확대되어야 할 필요가 있으며, 양적 목표 뿐 아니라 질적 향상이 함께 이루어져야 한다는 필요에 의해 이 두 분야는 Post-2015 개발체제에서도 중요한 분야로 지속적으로 논의되고 있다. 사회보호 및 고용은 특히 일다운 일자리와 고용의 기회 뿐 아니라 경제성장이 상대적으로 느린 개발도상국(이후, 개도국)에게도 중요한 사회적 이슈가 되고 있다. 이에 따라서 Post-2015 개발의제 논의에서는 이 부분을 중요하게 다루는 경향이 있다. 마지막으로 성평등은 개발에 있어 특히 중요하며, 모든 분야에 성평등의 개념이 적용되어야 한다는 논리가 지배적이다.

제2장에서는 포괄적 경제개발에 대해 살펴보았는데, 이는 MDGs가 사회개발 및 인간개발에 치중한 나머지 경제개발의 중요성을 간과하였다는 비판을 바탕으로 Post-2015 개발체제에서는 사회개발과 경제개발이 모두 중요한 요소로 인식되어야 한다는 UN 작업반의 분석결과에 기인한다. 다만, Post-2015 개발체제에서는 단순한 경제개발이 아닌 ‘포괄적(inclusive)’ 경제성장을 통해 국가간 그리고 국가내 발생하는 경제적 불평등을 해소하고 모두를 위한 경제성장이 되어야 한다는 것을 강조하고 있다. 본 보고서에서 다루고 있는 포괄적 경제성장에 해당하는 분야는 경제성장(이상준), 무역(김지영), 에너지(한근식), 식량안보(이효정)이다.

제3장에서는 MDGs에는 포함되지 않았으나 Post-2015 개발의제 논의에서 매우 강조되고 있는 환경적 지속가능성에 대해 논의하였다. 다만, 본 보고서에서는 환경적 지속가능성 논의에 해당하는 다양한 분야를 모두 포함하지는 않았으며, 환경지속성(강민정)과 물 분야(김한철)를 중심으로 Post-2015 개발의제에 대해 논의하였다. 환경적 지속가능성은 SDGs와 같은 개념으로 인식할 수 있는 혼돈의 여지가 있다. 환경적 지속가능성은 기후변화와 같은 환경에 대한 주제를 주로 다루고 있는 반면, SDGs는 경제성장에 따른 환경문제 뿐 아니라 사회개발 및 평화와 안보와 같은 Post-2015 개발의제 논의의 주요 방향과 일맥상통하는 개념으로 발전하였다. 따라서 SDGs는 최근 국제적 합의과정을 통해 환경에 국한한 개념이 아닌, 경제개발, 사회개발, 환경지속성, 평화와 안보와 같은 모든 발전에 필요한 주요 내용을 포괄하는 개념으로 정착되었다. 따라서 국제사회는 2013년 11월 SDGs에 대한 UN 열린작업반 회의에서는 이를 Post-2015 개발 프레임워크에 포함하여 논의하기로 하였다.

제4장에서는 Post-2015 개발의제 논의에서 포괄적 사회개발, 포괄적 경제개발, 환경적 지속가능성과 함께 4대 핵심방향을 이루고 있는 평화와 안보의 주제를 거버넌스(정소운)와 취약국(이유진) 분야를 중심으로 알아보았다. 평화와 안보가 보장되지 않고서는 발전이 있을 수 없다는 전제를 바탕으로 이루어지고 있는 최근 국제논의는 Post-2015 개발의제 논의에도 반영되고 있다. 최근 일련의 중동지역의 분쟁 및 그 외 많은 개도국의 분쟁은 국가취약성을 더욱 강화시키고 있으며, 이는 글로벌 빈곤퇴치 및 지속가능한 발전을 저해하고 있다. 따라서 취약성에 대한 근본 문제의 해결과 건실한 국가 거버넌스를 구축하는 것이 국제사회가 지향하는 바이다. 그러나 Post-2015 개발목표 중 글로벌 차원의

목표는 모든 국가가 합의해야 하는 부분이므로, 평화와 안보에 대한 글로벌 목표가 구체적으로 합의될지의 여부는 확실하지 않다. 다만, 국가별 목표를 수립하는 과정에서 이 부분에 대한 목표가 제시될 가능성은 있는 것으로 보여진다.

마지막으로 제5장에서는 UN 작업반이 제시한 Post-2015 개발 프레임워크 4대 핵심방향에는 포함되지 않았으나 Post-2015 개발의제 논의에서 중요한 부분을 차지하고 있는 개발자원(이상준, 채은지)에 대해 소개하였다. MDGs 달성과정에서 원조 뿐 아니라 비원조 재원의 역할도 중요하다는 것이 발견되었으며, 이에 따라 비원조 재원을 동원하는 방법에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 나아가 개도국 내 조세개혁을 통한 자발적 개발자원 마련 역시 Post-2015 이행체제의 개발자원 논의에 포함되어 이루어지고 있다.

본 보고서는 각 분야별 Post-2015 개발의제에 대한 정보제공을 목적으로 하여 작성되었다. 따라서 전체적으로 각 분야들이 유기적으로 연계되어야 하는 부분에 있어서는 다소 제한적이라 할 수 있다. 이에 Post-2015 개발의제에 따른 각 분야에 대한 심층 분석 연구를 본 연구의 후속연구로 제안해보는 바이다.

마지막으로 본 보고서의 Post-2015 개발목표에 대한 분야별 논의는 향후 국내의 관련 부처간 의견수렴 과정에 유용하게 활용될 것을 기대해본다. 또한 본 보고서의 질적 제고와 전문성 강화를 위해 소중한 조언을 제공해주신 19인의 심사위원들에게 감사의 마음을 전하는 바이다.

2013년 10월

임소진

제 1 장
포괄적 사회개발
Inclusive Social Development

교 육

임 진 호

1. 서론

교육은 그 자체가 인간의 보편적 기본권(세계인권선언, 1948년 UN 총회)이며, 경제 및 사회발전에 있어서 교육은 빈곤감소 및 자립발전의 토대를 제공하는 중요한 개발도구 중 하나이다. 더불어 교육은 국제개발협력의 주요 이슈인 보건, 빈곤, 젠더, 기술공유, 환경, 민주주의 및 거버넌스와 밀접한 관계가 있으며 특히 기초교육의 경우 다른 모든 개발협력 목표들의 근본적인 바탕이 되고 있다 (유성상, 2010). 교육이 개인 및 사회의 경제 발전에 얼마나 영향을 미치는지에 대해서는 이전에도 지속적으로 연구가 진행되었고 이러한 연구들의 결과로 많은 학자들이 교육과 경제 및 사회발전 간에 연관성이 있다는 증거를 제시하고 있기도 하다 (Martínez and Andrés, 2010).

더불어, 국제사회에서도 개도국의 교육개발을 위해 다각적인 노력을 거듭하고 있는 것도 사실이다. 특히 2000년대 초부터 본격적으로 시작된 모든 이를 위한 교육 (Education for All, 이후 EFA)과 MDGs에서 제시한 교육개발 목표를 중심으로 개도국의 빈곤감소와 사회 및 경제개발 노력이 전 지구적으로 진행되고 있다. 현재 진행 중인 MDGs는 총 8개의 목표로 구성되어 있으며 그 중에 교육과 관련된 목표는 MDGs 2의 ‘보편적 초등교육 달성’과 MDGs 3의 ‘남녀평등 및 여성권의 향상’이라는 두 가지이다.

MDGs는 2015년을 그 목표 달성 기한으로 정하고 있기에 MDGs 목표 달성 가능성 여부에 대한 관심이 증가되고 있는 것이 사실이나 대부분의 전문가들이 완전한 목표 달성은 쉽지 않을 것으로 전망하고 있으며, 교육 목표의 경우도 비슷한 평가를 받고 있다. 이에 2000년부터 시작된 MDGs의 목표 달성 기한인 2015년이 다가옴에 따라 UN에서는 2012년부터 본격적으로 Post-2015 개발의제가 논의되고 있으며, 교육 개발 목표 또한 다양한 관점에서 의제 설정이 진행되고 있기에 이에 대한 국제적인 동향 파악을 통한 우리나라

라의 적극적인 의견 개진 및 전략적 방향성 탐색이 필요한 시점이라 하겠다.

본 장에서는 현재 활발하게 논의가 진행되고 있는 Post-2015 개발의제의 교육분야 논의에서 우리나라의 적극적이고 주도적인 참여를 목적으로 MDGs의 현황 및 성과를 되돌아보고, 이에 따른 우리나라 입장에서의 교육분야 Post-2015 개발의제의 전략적 방향성을 제안해 보고자 한다. 물론 EFA가 교육분야에서 갖는 상징성은 매우 크다고 할 수 있지만 임소진 (2012)에 따르면 국제사회의 현재까지 Post-2015 프레임워크에 대한 주요 논의 동향이 ‘MDGs의 이행목표’를 중심으로 진행되고 있는 것으로 파악되는 바, 본 보고서에서는 EFA 보다는 MDGs에 포함된 교육목표를 위주로 분석하여 제시하고자 한다.

이에 본 장에서는 MDGs 및 Post-2015 개발목표에 대한 다양한 문헌분석을 실시함으로써 기존의 교육분야 MDGs의 이행성과와 한계 및 Post-2015 개발목표의 주요 논의 방향에 대해 정리·분석한 후, 그 결과를 토대로 향후 교육분야 Post-2015 개발목표 설정에 있어 우리나라의 적극적인 참여와 기여를 이끌어 낼 수 있는 전략적 방향성 및 대안을 탐색해 보고자 한다.

2. 교육분야 MDGs 추진 현황 및 성과

MDGs의 8가지 목표 중 교육과 직접적으로 연관된 것은 목표(Goal) 2와 3으로 ‘보편적 초등교육 달성’과 ‘남녀평등 및 여성권의 향상’이 그것이다. 이러한 교육 관련 목표는 MDGs에서 적지 않은 비중을 차지하고 있으며, 더불어 국제적으로도 해당 목표의 중요도와 그를 달성하기 위한 공동의 노력이 적지 않았던 것이 사실이다. 목표 2의 세부목표는 ‘2015년까지 전 세계 아동이 초등교육의 전 과정을 마칠 수 있도록 함’이며 측정 지표로는 ‘초등학교 순등록률’, ‘초등학교 1학년에서 시작한 아동의 마지막 학년까지 완수율’, ‘청년(15~24세) 문해율’로 구성된다. 목표 3의 세부목표는 ‘교육에서의 성별 간 차이를 초등 및 중등교육의 경우 2005년까지, 모든 교육과정에서는 2015년까지 근절’이며 측정 지표로는 ‘초중등 및 고등교육기관 남녀학생 비율’, ‘비농업분야에서 여성의 임금노동 비율’, ‘국회에서 여성의원 비율’이며 자세한 사항은 표 1과 같다.

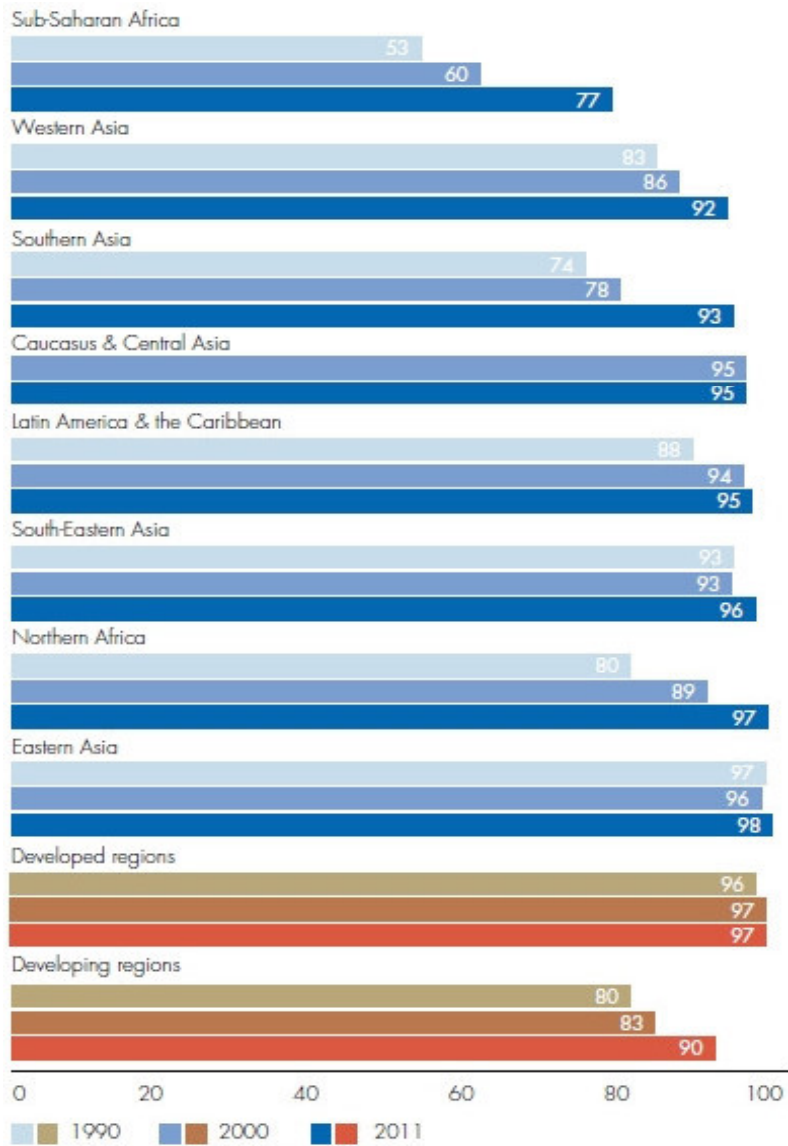
▶ 표 1. 교육관련 MDGs 목표

중심목표2	보편적 초등교육 달성
세부목표3	2015년까지 전 세계 아동이 초등교육의 전 과정을 마칠 수 있도록 함.
측정지표	초등학교 순등록률 초등학교 1학년에서 시작한 아동의 마지막 학년까지 완수율 청년(15~24세) 문해율
중심목표3	남녀평등 및 여성권의 향상
세부목표4	교육에서의 성별 간 차이를 초등 및 중등교육의 경우 2005년까지, 모든 교육과정에서는 2015년까지 근절
측정지표	초중등 및 고등교육기관 남녀학생 비율 비농업분야에서 여성의 임금노동 비율 국회에서 여성의원 비율

출처 : UN, 2013b: 14-23 재구성

UN에서는 매년 MDGs 지표를 중심으로 목표 달성에 대한 정보를 제공하고 있으며, 최근에는 ‘The Millennium Development Goals Report 2013 (이후, MDG 리포트)’을 발표하고 MDGs 자세한 진척 상황을 알려주고 있다 (UN, 2013b). UN의 ‘MDG 리포트’의 내용을 중심으로 교육분야에 대한 진척 정도와 성과를 각 목표별로 살펴보면 그림 1과 같다.

▶ 그림 1. 초등학교 순등록률 성과



출처 : UN, 2013b: 14

2.1. MDGs 2 : 보편적 초등교육 달성

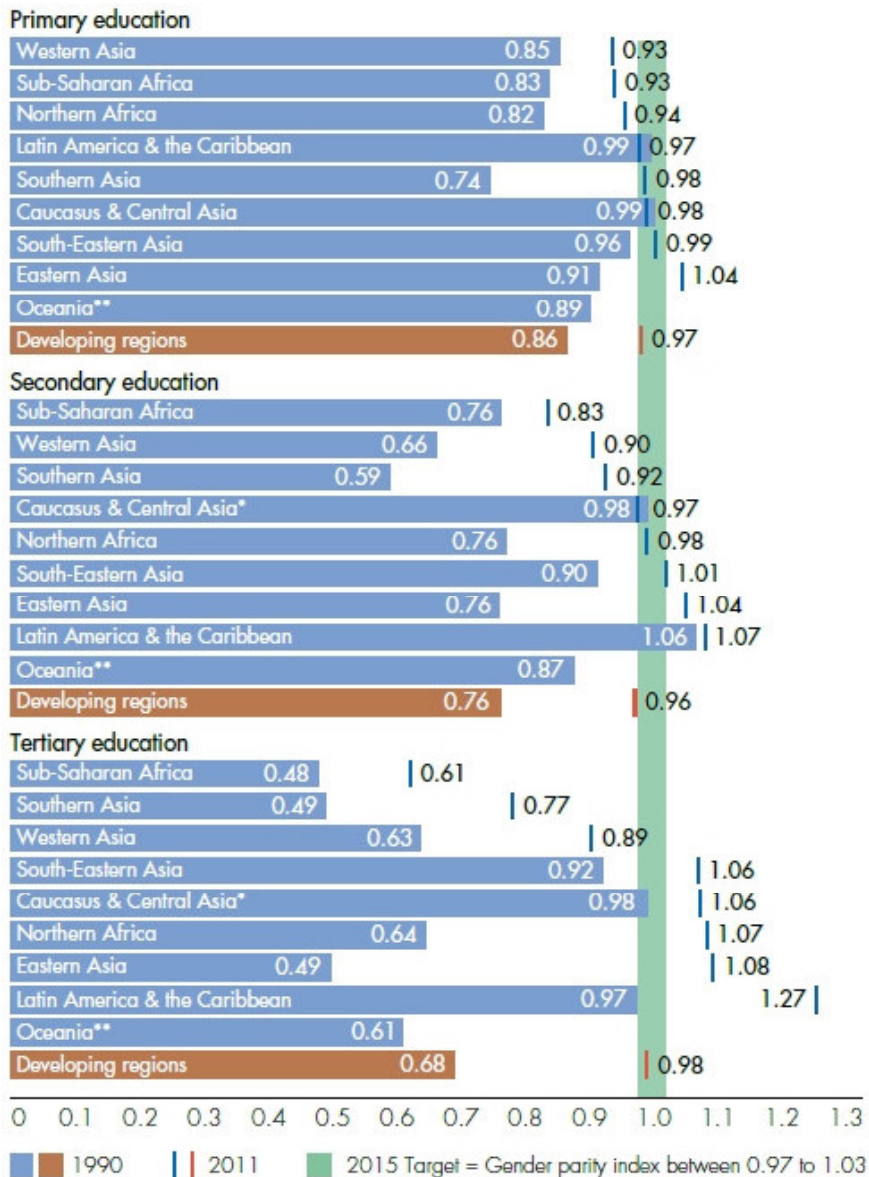
MDGs 2는 2015년까지 모든 아동 및 청소년들이 완전한 초등교육을 받을 수 있도록 하기 위해 국제적으로 다양한 지원을 하였다. 이에 대한 결과로 2000년에 83%였던 전 세계 초등학교 순등록률 평균은 2011년에 90%로 향상되었으며, 같은 기간의 학교 밖 아동의 숫자 또한 1억2백만 명에서 5천7백만 명으로 감소된 성과를 거두었다. 그림 1에서 보는 바와 같이 주목할 만한 진보는 남아시아 지역으로 2000년에서 2011년 사이의 초등학교 순등록률이 78%에서 93%로 증가하였으며, 학교 밖 아동의 숫자는 같은 기간 전 세계적으로 감소한 숫자의 절반 이상이 남아시아 지역의 성과로 2000년 3천8백만 명에서 2011년 1천2백만 명으로 약 2천6백만 명이 감소한 것으로 나타났다 (UN, 2013b).

2.2. MDGs 3 : 남녀평등 및 여성권의 향상

전반적인 개도국의 성평등지수(Gender Parity Index, GPI)는 각 학교급별로 목표 수준인 0.97과 1.03사이 이거나 근접한 것으로 나타나 초중등 및 고등교육기관에서의 남녀학생의 비율에서 많은 부분 성평등이 개선된 것으로 나타나고 있다. 특히 초등학교의 경우는 대체로 목표수준에 도달한 것으로 조사되었으며, 서아시아와 남아시아의 경우는 주목할 만한 성과를 보였다. 그림 2와 같이 남아시아의 경우는 1990년 0.59에서 2011년 0.92로 주목할만한 성과를 보였으며, 서아시아의 경우도 1990년 0.66에서 2011년 0.90으로 적지 않은 성과를 보여주었다.

MDGs 3의 두 번째 세부목표인 비농업분야에서 여성의 임금노동 비율은 1990년에 100명의 비농업분야 임금노동자 중 여성의 비율이 35%에서 2011년에 40%로 향상되었으며, 동아시아, 코카서스와 중앙아시아, 남미와 카리브해 지역의 경우는 임금노동자의 남녀 비율이 비슷한 수준으로 향상된 것으로 나타났다. MDGs 3의 세 번째 세부목표인 국회에서 여성의원 비율 또한 2000년에 12%에서 2012년에 19.6%, 2013년에는 20.4%로 향상시키는 성과를 보였다 (UN, 2013b).

▶ 그림 2. MDGs 성평등지수 성과



출처 : UN, 2013b: 18

3. 교육분야 MDGs 달성 전망과 반성

전 세계적인 MDGs 달성 노력에도 불구하고 2015년까지 목표 달성 여부에 대해서는 많은 기관 및 전문가들은 회의적이다. 초등학교의 보편화 목표를 예를 들어 살펴보면, 1999년에서 2010년 사이 초등학교 순등록률 비율은 82%에서 90%로 향상되었으나 자세한 추이를 살펴보면 2004년부터 그 진보의 속도가 눈에 띄게 줄어드는 경향성을 보이고 있는 것이 사실이다 (UN, 2012). 이러한 경향성은 대부분의 MDGs 목표에도 영향을 미치고 있으며, 이러한 더딘 진보로 인해 교육분야 MDGs의 경우, 일부 목표를 제외하고는 2015년까지 그 목표 달성이 불투명하다는 전망이 지배적이다. 표 2와 표 3은 UN (2013c)과 UNESCO (2012)가 각각 예상한 2015년까지 교육분야 MDGs 달성 전망을 보여주고 있다.

▶ 표 2. UN의 2015년 MDGs 목표 달성 전망

Goals and Targets	Africa		Asia				Oceania	Latin America & the Caribbean	Caucasus & Central Asia
	Northern	Sub-Saharan	Eastern	South-Eastern	Southern	Western			
GOAL 2 Achieve universal primary education									
Universal primary schooling	high enrolment	moderate enrolment	high enrolment	high enrolment	high enrolment	high enrolment	—	high enrolment	high enrolment
GOAL 3 Promote gender equality and empower women									
Equal girls' enrolment in primary school	close to parity	close to parity	close to parity	parity	parity	close to parity	close to parity	parity	parity
Women's share of paid employment	low share	medium share	high share	medium share	low share	low share	medium share	high share	high share
Women's equal representation in national parliaments	low representation	moderate representation	moderate representation	low representation	low representation	low representation	very low representation	moderate representation	low representation
Target already met or expected to be met by 2015. Progress insufficient to reach the target if prevailing trends persist. No progress or deterioration. Missing or insufficient data.									

출처 : UN, 2013c: 1

▶ 표 3. UNESCO의 2015년 MDGs 목표 달성 전망

	Goal 2 – Achieve universal primary education
	Target 2a: Ensure that all boys and girls complete a full course of primary schooling
	Goal 3 – Promote gender equality and empower women
	Target 3a: Eliminate gender disparity in primary and secondary education preferably by 2005, and at all levels by 2015
Key:	 Target met or will be met by 2015  Target within reach  Target will not be met by 2015  Un-quantified target or no data

출처 : UNESCO, 2012: 5

UN (2013c)에 따르면 표 2와 같이 MDGs 2의 경우, 2015년까지 목표 달성이 예상되는 곳은 북아프리카와 동아시아 두 곳뿐인 것으로 전망되고 있다. 또한 MDGs 3의 경우, 세부목표 1은 서아시아와 오세아니아 지역을 제외하고는 모두 다 목표 달성이 가능할 전망이다. 세부목표 2는 서아시아, 남미와 카리브해 지역, 코카서스와 중앙아시아 지역에서만 목표 달성이 가능할 전망이며, 마지막 세부목표 3은 전 지역에서 목표 달성이 어려울 것으로 전망되고 있다. 또한 UNESCO (2012)에 따르면 표 3과 같이 교육과 관련된 MDGs 두 가지 목표(2, 3번) 모두 2015년까지 목표 달성이 부분적으로 어려울 것으로 예상되고 있다.

MDGs 2 초등교육의 보편화의 경우를 보면, 2008년에서 2011년 사이의 자료를 보았을 때, 목표 달성 속도가 느려져 동 기간에 겨우 3백만 명의 학교 밖 아동이 줄은 결과를 가져왔으며 이러한 진보의 속도로는 2015년까지 초등교육의 보편화가 어려울 것이라는 관측이다. MDGs 2 달성에 있어 또 하나의 문제는 지역, 성별, 소득에 따른 격차가 여전히 존재한다는 것이다. 보편적 초등교육 달성이 전 세계적으로 많은 진보가 있어왔지만 2011년을 기준으로 여전히 5천7백만 명의 학교 밖 아동이 존재하지만 더 중요한 것은 이중 절반 이상이 사하라이남 아프리카에 살고 있는 것이다. 더불어 도시와 농촌 간의 초등

학교 등록률 격차, 남녀간의 교육 기회의 차이 등이 지난 20년간의 노력에도 불구하고 해소되지 않고 있다는 것은 향후 교육분야 MDGs 달성에 중요한 시사점을 제공한다고 할 수 있다 (UN, 2013b).

더불어, MDGs 3의 달성에 있어서의 장애 요인으로 많은 나라에서 초등학교 입학 시기에서 부터 여아와 남아의 성 격차(gender gap)가 존재하는 것으로 나타나고 있다. 3/4에 해당하는 국가에서 초기 교육 시작 시점에서부터 여아가 남아에 비해 적은 현상이 나타나 는 바, 이 시점에서부터 여아에 대한 교육 불균형이 해소되지 않는다면 그 이후의 교육에서 성불평등은 개선되어지기 어려울 것으로 예상된다. 더불어 여학생의 경우, 초등교육보다 중등교육 진입 장벽이 더 높은 것으로 나타나는데, 특히 가정의 소득이 낮은 경우에 여아의 중등교육이 더 어려운 것으로 나타나고 있으며, 이는 빈곤이 여아의 지속적인 교육에 큰 장애물이 되고 있음을 보여주는 예라 할 수 있다. 또한 여성의 경우는 분쟁 등으로 위협을 겪는 지역 또는 시기에는 남성에 비해 비공식 경제 노동에 참여할 확률이 높은 것으로 나타나 여전히 여성에 대한 교육 기회 및 일다운 일자리 제공을 막는 요소가 존재하고 있다는 것을 보여주고 있다 (UN, 2012).

지금까지 진행되어 온 교육분야 MDGs의 성과에 대해 평가를 한다는 것은 쉽지 않은 것이 사실이다. 왜냐하면 MDGs의 이행과정에서 도출된 분명한 성과가 있는 반면, 대비하지 못한 다양한 문제점들이 함께 나타나기 때문이다. 초등학교의 등록률의 경우는 분명하게 큰 진보를 이룬 것이 사실이다. 많은 개도국에서 큰 진전이 있었고, 그에 따른 객관적인 통계 지표의 주목할 만한 향상이 있었다는 것은 매우 고무적인 일이라 할 수 있다. 그러나 교육분야 Post-2015 개발목표의 보다 발전적인 논의를 위해서는 MDGs 목표가 양적인 성장 지표에 주목한 나머지 교육의 궁극적인 가치인 질적인 성장을 보장하기 위한 대안을 제시하지 못했다는 한계를 인정하는 것이 필요하다.

교육의 기회의 양적인 성장은 교육개발에 있어 필수불가결하다 할 수 있다. 그렇지만 MDGs가 주는 교훈을 통해, 학생들이 학교에 등록하고 출석하면 교육이 이루어질 것이라는 단순한 믿음에 대한 반성이 요청되는 시점임을 인식할 필요가 있다. 이에 출석한 학습자들에게 ‘계획된 변화가 지속적으로 이루어지고 있는가’라고 하는 교육의 질적인 측면에서의 본질적인 물음이 Post-2015 개발의제 논의에서 간과되어져서는 안 될 것이다. 더

불어 교육의 질적인 부분이 보완된 후, 그러한 양질의 교육이 지역, 소득, 장애, 성별 등 다양한 차별의 장벽 없이 ‘모든 이들에게 공평하게 주어지는가’에 대한 물음도 Post-2015 개발목표 설정 과정에서 반드시 고려되어야 할 핵심 사항을 모두가 인식해야 할 것이다.

4. 교육분야 MDGs의 비판점 및 Post-2015 개발목표 주요 논의 방향

전 세계적인 노력에도 불구하고 앞서 살펴보았듯이 교육분야 MDGs의 목표 시점인 2015년까지 그 달성 여부가 불투명한 것이 사실이다. 그러나 MDGs에 대한 비판의 목소리는 비단 2015년까지의 MDGs 달성 여부가 회의적이라는 것에만 있는 것은 아니다. Roberts (2005)는 MDGs의 목표들이 하향적(top-down) 방식의 기술관료적(technocratic)인 정책들이며, 주로 공여국과 유력한 일부 기관의 이해에 우선적으로 맞도록 구성되었다고 비판한 바 있으며, Perlman-Robinson (2011)은 MDGs의 목표와 지표는 교육의 본질적인 목적인 ‘무엇을 배웠는가’, ‘누구에게 배웠는가’에 대해 함의를 제공하지 못한다고 지적하고 있다.

또한 Unterhalter (2013)는 MDGs가 교육의 다양한 문제들, ‘교사 대 학생비율’, ‘불평등 및 불균형’, ‘다언어 사용’, ‘사회경제적 지위의 차이’, ‘지역 차이’ 등에 대한 이해 및 목표를 담지 못하고 있다고 지적하고 있으며, UN (2013a)도 교육개발의 중요한 목표인 ‘학습성과 (learning outcome)’, ‘영유아교육’, ‘초등학교 후(중등교육) 교육과 훈련’, ‘교육의 질’과 관련된 ‘교육 재정’, ‘교육 환경’, ‘양질의 교사’ 등에 대한 고려가 미흡하다는 견해를 밝히고 있다. 더불어 또한 UNESCO (2012)는 표 4와 같이 EFA와 MDGs의 목표를 함께 제시하면서, 이러한 대표적인 교육 목표들이 자체적으로 갖는 기술적인 중복의 문제 및 한계점, 예를 들어 초등학교 순등록률 지표가 완전 성취되면 초등학교에서의 성평등 지표 또한 저절로 성취되는 현상이 있음을 지적하기도 하였으며, 더불어 EFA가 전 생애주기별 교육 목표인데 반해 MDGs 목표는 우선적으로 초등교육의 보편화에만 우선순위를 부여하여 아직도 약 8억명 가량의 성인 문해에 대한 문제와 영유아 보육에 대한 문제가 MDGs에서 소홀히 다루어진 것에 대한 아쉬움을 표현하고 있기도 하다.

▶ 표 4. EFA와 MDGs의 목표

Education for All (EFA) Goals	Millennium Development Goals (MDG)
GOAL 1: Expand early childhood care and education	
GOAL 2: Provide free and compulsory primary education for all	 GOAL 2: Ensure that, by 2015, children everywhere, boys and girls alike, will be able to complete a full course of primary schooling
GOAL 3: Promote learning and life skills for young people and adults	
GOAL 4: Increase adult literacy by 50 per cent	
GOAL 5: Achieve gender parity by 2005, gender equality by 2015	 GOAL 3: Eliminate gender disparity in primary and secondary education, preferably by 2005, and in all levels of education no later than 2015
GOAL 6: Improve the quality of education	

출처 : UNESCO, 2012: 4

그러나 이러한 다양한 MDGs의 한계 및 비판점들은 자연스럽게 Post-2015 목표 설정에 대한 새로운 방향성을 설정하도록 돕는 역할을 한다는데 있어 매우 긍정적이라고 할 수 있다. 이러한 노력의 일환으로 UNESCO는 자신들의 블로그를 통해 “UNESCO’s vision of education after 2015”라는 제목을 글³⁾을 통해 자신들이 구상하는 Post-2015 의제의 4가지 기본접근법을 아래와 같이 소개하고 있으며,

- Concern for peace and sustainable development should be at the centre of efforts to promote inclusive and equitable development beyond 2015. Education for global citizenship is already included in many countries’ curricula – but it needs to become a measurable goal.
- Any post-2015 development framework must be of universal relevance and mobilize all countries, regardless of their –development status, around a common framework of goals aimed at inclusive and sustainable development.

3) http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/unescos_vision_of_education_after_2015/#.UjOOxSewfDc

- The link between education and other development sectors must be strengthened: Education is an enabler for reaching all the Millennium Development Goals, but it is also dependent on progress in other policy areas.
- A framework for learning in the 21st century must be elaborated that promotes the development of inclusive lifelong learning systems

이외에도 Burnett & Felsman (2012)과 TST (2013) 등이 Post-2015의 방향성에 대한 중요한 방향성들 제시하였는데 이것들을 요약하여 정리해보면 아래와 같다.

- 교육과 관련된 목표는 MDGs에 반드시 포함되어야 하고, 더불어 현재의 MDGs 목표는 지속되어야 함.
- 논의 과정에서 개도국의 적극적인 참여 및 기여가 보장되어야 함.
- 현재의 ‘학교 등록률’과 같은 지표는 반드시 ‘학습(learning)’에 보다 초점을 맞추어 수정되어야 함. 이에 ‘학습성과’와 관련된 목표 및 측정에 초점을 맞출 필요가 있음.
- ‘형평성(equity)’에 많은 초점을 맞추어야 함. 즉, 한 국가 내의 ‘불공평’한 상황이 늘어나는 것을 감안하여 ‘형평성(또는 공정성, equity)’에 대한 강조가 필요함.
- EFA의 목표에 대한 지속적인 모니터링이 실시되어야 하며, EFA의 모든 목표에 대한 접근이 가능하도록 초점을 맞추어야 함.
- 여성에 대한 ‘성평등’은 아직도 그 중요성과 우선순위가 높음.
- ‘기술과 훈련’에 많은 집중과 노력이 필요함.

따라서 Post-2015를 주도하는 UN은 2013년 3월에 이루어진 다카회의를 통해 향후 설정될 교육분야 목표에 대해서 아래와 같은 큰 방향성을 합의하고 제시하기에 이르렀다 (UN, 2013a).

- 전 세계 보편적인 가치인 ‘기본인권’, ‘형평성’, ‘성평등’, ‘지속가능성’, ‘책임성’과 ‘투명성’에 기초함.
- 교육 의제의 경우, ‘보편성’, ‘비차별성’, ‘개인인권보호’ 등에 기초한 ‘인권 기반 접근법(right-based approach)’에 기반을 둠.

- 논의되는 교육 목표는 사람들로 하여금 ‘21세기에 당면한 인류공동의 문제를 해결하기 위한 지식, 기술 및 가치를 습득할 수 있는 방법’을 찾을 수 있도록 하는데 있음.
- 이러한 목표의 최우선 가치는 ‘공평한 기회(Access)와 질(Quality)’에 있음.
- 이에 따른 세부 논의 과제는 아래와 같음.
 - 포용 및 형평성의 증진
 - 교육의 질과 학습성과를 주요 의제로 설정
 - 초등 후의 교육(중등교육) 기회의 확대

5. HLP 보고서의 교육분야 목표와 우리나라의 대응 전략 및 과제

MDGs 목표 달성의 어려움과 새로운 개발 의제 설정 및 국제개발협력의 방향성에 대한 개선의 목소리가 높아짐과 동시에 2015년이라는 목표 시한이 빠르게 다가옴에 따라 UN 반기문 사무총장은 글로벌 파트너십을 통한 전 세계적인 개발 과제 해결을 위한 Post-2015 개발목표 논의를 주도할 총 27명의 HLP를 2012년 8월 1일에 구성하고 본격적으로 Post-2015 개발의제를 논의하기 시작하였다. 이후 UN HLP는 임시회의를 포함한 총 5회의 회의를 5대 핵심 권고사항과 총 12개 목표(goals)와 54개 세부목표(targets)로 이루어진 예시적 글로벌 목표를 HLP 보고서를 통해 제시하였다 (임소진, 2013).

HLP 보고서의 12개 목표 중에는 아래의 표 5에서 보여주는 바와 같이 ‘3 양질의 교육 및 평생교육 제공’이라는 교육분야의 글로벌 목표가 포함되어 있으며, 그 하위에는 ‘3a. 유아교육 시작 및 완료가 가능한 아동비율 증가’, ‘3b. 모든 아동이 어떠한 상황에도 불구하고 읽고, 쓰고, 계산할 수 있는 최소의 교육수준에 준하는 능력을 갖추 수 있도록 초 등교육을 완료하도록 보장’, ‘3c. 모든 아동이 어떠한 상황에도 불구하고 중등교육의 초급 단계를 시작할 수 있도록 보장하고, 청소년의 인정되고 측정가능한 학습 성과 비율 증가’ 및 ‘3d. 직장에서 필요로 하는 기술능력 및 직업기술을 갖춘 청년층 및 성인 남녀의 비율 증가’라는 총 4개의 국가별 세부목표가 제시되어 있다.

▶ 표 5. HLP 예시적 글로벌 목표 중 교육분야 관련 목표

글로벌 목표 (Goals)	국가별 세부목표 (Targets)
3. 양질의 교육 및 평생교육 제공 (Provide Quality Education and Lifelong Learning)	3a. 유아교육 시작 및 완료가 가능한 아동비율 x% 증가
	3b. 모든 아동이 어떠한 상황에도 불구하고 읽고, 쓰고, 계산할 수 있는 최소의 교육수준에 준하는 능력을 갖출 수 있도록 초등교육을 완료하도록 보장
	3c. 모든 아동이 어떠한 상황에도 불구하고 중등교육의 초급단계를 시작할 수 있도록 보장하고, 청소년의 인정되고 측정가능한 학습 성과 비율 x% 증가
	3d. 직장에서 필요로 하는 기술능력 및 직업기술을 갖춘 청년층 및 성인 남녀의 비율 x% 증가

출처 : 임소진, 2013: 11

이에 HLP에서 제시한 예시적 글로벌 목표 및 국가별 세부목표를 중심으로 우리나라의 대응 전략 및 과제를 분석·제시해보도록 하겠다.

국가별 세부목표 3a. 유아교육 시작 및 완료가 가능한 아동비율 증가

우리나라의 유아교육 분야는 국내의 전문가 인력 보유 및 정책 집행의 우수성은 높으나, 국제개발협력 분야에서의 유아교육개발 경험이 적고 동 분야 ODA 전문인력도 부족한 것이 현실이다. 현재 시점에서 국제적인 경쟁력을 갖거나 국제개발협력분야에 기여할 수 있는 역량은 적지만, 향후 지속적인 경험 축적 및 전문가 양성에 대한 투자가 있을 경우는 국제적으로 경쟁력 있는 분야로 자리매김할 수 있을 것으로 기대된다.

국가별 세부목표 3b. 모든 아동이 어떠한 상황에도 불구하고 읽고, 쓰고, 계산할 수 있는 최소의 교육수준에 준하는 능력을 갖출 수 있도록 초등교육을 완료하도록 보장

우리나라 초등교육은 다른 나라에서 유래가 없이 5년이라는 단기간에 초등의무교육의 보편화를 달성한 발전 경험을 가지고 있는 분야로 초등학교 보편화 뿐 아니라 선진화된 교육과정 및 우수한 교사를 기반으로 하여 질 높은 교육을 제공하고 있어 개도국의 교원

양성 및 교육 방법 연수를 통한 문해교육(읽기, 쓰기, 셈하기) 향상에 크게 기여할 수 있는 분야라고 판단된다. 그러나 MDGs 목표 설정 초기에서부터 선진공여기관 및 국제기구에서 전문성을 선점하고 있는 분야이기에 국제개발협력분야의 후발주자인 우리나라는 초등교육 분야의 국제개발협력 사업 경험이 부족하여 단기간에 국제 수준의 전문성을 확보하고 사업을 수행하기에는 다소 어려운 분야라 할 수 있다. 더불어, 국내의 초등교육 분야의 전문가들은 많은 반면, 국제개발협력 사업의 경험이 있거나 전문성이 있는 초등교육 전문가들이 많지 않아 이에 대한 중장기적인 대책이 마련되어야 할 것이며, 이러한 국제개발협력에 대한 전문성만 쌓인다면 국제사회에서 보다 중요한 역할을 감당할 수 있는 분야라고 할 수 있다.

국가별 세부목표 3c. 모든 아동이 어떠한 상황에도 불구하고 중등교육의 초급단계를 시작할 수 있도록 보장하고, 청소년의 인정되고 측정가능한 학습 성과 비율 증가

초등교육 보편화의 조기 달성에 따라 우리나라의 중등교육도 획기적인 발전을 거듭하며 중등교육의 보편화와 함께 중등교육의 질 제고에 우수한 발전 경험을 보유하고 있는 것이 사실이다. 이러한 중등교육의 발전은 ‘중학교무시험진학제도’, ‘고등학교평준화정책’, ‘7.30 교육개혁조치’ 등의 성공적인 추진을 통해 국제 올림피아드 또는 PISA와 같은 국제학업성취도 평가에서 주목할 만한 성과를 이루어내며 선진국에서도 부러워할 만한 교육 강국으로 자리 매김하기에 이르렀다.

이러한 중등교육의 뛰어난 성과는 개도국의 중등의무교육의 정책, 교육의 질 개선을 위한 교육 개혁, 교육 선진화를 위한 제도 개선, 학업성취도를 포함한 교육 측정 및 평가제도 개선, 중등 교사 양성 및 연수 등의 사업 및 자문 활동이 가능하게 하며, 우리나라의 교육정보화 물적 기반의 조기 달성 및 ICT 활용 교육의 성공적인 정착을 통한 교수-학습의 질 개선 경험을 토대로 ICT를 활용한 중등교육의 교수-학습의 질 개선 및 학업성취도 향상에 도움이 되며, 더불어 국제사회를 선도할 가능성이 높은 분야로 예상된다. 그러나 초등교육과 마찬가지로 국제사회에서의 중등교육에 대한 개발 경험이 부족하고 국내 중등교육 전문가의 국제개발협력에 대한 전문성이 부족하다는 것은 중등교육 분야에서 개도국을 돕기 위해서는 단기 또는 중장기적으로 조속히 해결해야 할 문제라 할 수 있다.

국가별 세부목표 3d. 직장에서 필요로 하는 기술능력 및 직업기술을 갖춘 청년층 및 성인 남녀의 비율 증가

현재 KOICA를 비롯하여 우리나라의 교육분야 국제개발협력 사업에서 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것이 바로 ‘직업기술교육훈련’분야이며, 다양한 사업 경험과 많은 전문가들이 확보되어 있는 분야이기에 본 지표가 Post-2015 개발의제에 목표로 포함될 경우 제일 큰 반사이익을 누릴 수 있는 분야로 판단된다. 단, ‘비정규 직업훈련’ 분야에 비해 ‘정규 기술교육’ 분야는 국제개발협력 경험이 적고 전문가도 제한적인 바, 이에 대한 전문성 강화가 단기에 이루어진다면 국제사회에서 우수한 파트너로 자리매김할 가능성이 매우 큰 분야라 할 수 있다.

한국 기업이 진출한 곳에서 기업맞춤형훈련 프로그램을 개발하거나, 개도국의 노동시장 수요에 맞는 산업 기술을 전수하고, 양질의 훈련교사를 양성하는 등의 사업을 수행할 경우 개도국의 산업 및 경제 개발에 크게 기여할 수 있을 것으로 보인다. 더불어 국제사회에서 정규 교육을 받지 못한 청소년 및 성인을 대상으로 하는 직업기술교육훈련을 통한 ‘두 번째 기회 (second chance)’를 창출하고 제공하는 것도 검토해 볼 필요가 있다.

6. 결론

MDGs 의제가 논의 될 당시만 해도 그 의제 설정 과정에 적극적으로 개입할 수 있는 여지가 적었던 우리나라가 어느덧 DAC 회원국으로써 Post-2015 논의에 주도적으로 참여하고 있다는 것은 매우 자랑스럽고 고무적인 일이라 하겠다. 이에 Post-2015 의제 형성에 중요한 시점에서 HLP 보고서에서 제시한 교육분야의 예시적 글로벌 목표를 확인하고, 그에 대한 방향성을 모색하는 것은 향후 우리나라의 국제개발협력분야의 선진화 및 국제사회에서의 선도적 지위 확보에 교두보 역할을 할 것이라 예상된다.

지금까지 추진되어 온 교육분야 MDGs에 대한 이행성과 및 비판을 간략하게 정리해 보면, 초등학교 등록률의 향상을 통한 교육기회 확대 및 교육에서의 성별격차를 줄이는 데 큰 기여를 한 것이 사실이지만, 여전히 양적인 지표에 머물러 교육의 질적인 측면에 대한

고려가 미흡하며, 개도국 내에 존재하는 지역 및 소득, 성별에 따른 교육격차에 대해서는 적절한 대안을 제시하지 못하고 있는 것이 사실이다. 이에 현재 HLP 보고서에 제시된 교육분야 Post-2015 개발목표는 이러한 문제 인식에 대한 고민을 해결하기 위한 노력이 묻어나 있다는 점에서는 매우 고무적이라 할 수 있다. 따라서 이러한 국제사회의 노력과 함께 우리나라도 MDGs의 남겨진 문제와 한계를 극복할 수 있는 Post-2015 개발목표 수립 과정에 적극적으로 동참함과 동시에 전문적인 방향성 제시 및 대응 전략의 수립에 노력을 기울일 필요가 있다.

따라서 본 장에서는 MDGs의 성과와 반성을 정리하고 Post-2015 개발의제 논의방향의 탐색 및 교육분야 국내 역량 분석을 통해 우리나라가 교육분야 Post-2015 개발목표 선정 및 향후 목표 달성 과정에서 기여 가능한 활동 분야를 분석·정리해 보았다. 이에 HLP의 예시적 글로벌 목표에 따라 우리나라의 교육분야 Post-2015 개발목표에 대한 대응 방안 및 지원 가능한 활동들을 간략하게 요약·정리하면 아래의 표 6과 같다.

▶ 표 6. HLP 교육분야 예시적 글로벌 목표 및 대응 방안(안)

국가별 세부목표 (Targets)	우리나라 역량 및 향후 발전 가능성 분석				지원 가능한 활동
	우리의 발전 경험 축적	분야별 전문성 축적 (국내)	분야별 국제개 발협력 경험 및 전문성 (국외)	향후 분야별 발전 가능성	
3a. 유아교육 시작 및 완료가 가능한 아동비율 x% 증가	△ (발전 경험이 개발협력 에 맞게 정리되지 않음)	○	×	○ (국제적으 로 개발 수요가 늘어나는 분야임)	- 교육과정 개발 및 교육방법 전수 - 교사 양성 및 연수
3b. 모든 아동이 어떠한 상황 에도 불구하고 읽고, 쓰 고, 계산할 수 있는 최소 의 교육수준에 준하는 능 력을 갖출 수 있도록 초등	○	○	△	△ (선진기관 의 앞선 전문성 및 선점이)	- 교사 양성 및 교수 법 연수 - ICT 활용을 통한 교 수-학습 방법 및 질 개선

교육을 완료하도록 보장				장벽이 될 수 있음)	(교육정보화)
3c. 모든 아동이 어떠한 상황에도 불구하고 중등교육의 초급단계를 시작할 수 있도록 보장하고, 청소년의 인정되고 측정가능한 학습 성과 비율 x% 증가	○	○	△	○	- 중등교육 기회 확대 지원 - 중등의무교육 보편화와 교육개혁 및 제도 개선 자문 - 교육평가 선진화 - ICT 활용을 통한 교수-학습 방법 및 질 개선
3d. 직장에서 필요로 하는 기술능력 및 직업기술을 갖춘 청년층 및 성인 남녀의 비율 x% 증가	○	○	○	○	- 기업맞춤형 교육 - 선진 기술 전수 - 멀티미디어를 활용한 실습·훈련 교육 자료 제공 - 훈련교사 양성 - 직업훈련을 통한 제2의 기회(Second Chance) 제공

※ ○ : 있음 / △ : 적음 / × : 매우 적음

출처 : 저자작성

이상으로 HLP 보고서에서 제시한 교육분야의 예시적 글로벌 목표를 확인하고, 그에 대한 우리나라의 대응과 방향성을 탐색해 본 결과, 대체로 현재 제안된 교육분야의 예시적 글로벌 목표(3a, 3b, 3c, 3d)들은 우리나라의 개발 경험과 국내 분야별 전문성에 모두 부합하는 목표로 판단되나, 국제개발협력 경험 및 향후 발전 가능성에서는 조금씩 차이가 나는 것을 볼 수 있다.

대체로 중등교육 분야와 직업기술교육훈련 분야가 Post-2015 의제 중 우리나라의 국제개발협력 역량 및 향후 개발 가능성이 모두 높은 것으로 드러나, 이 분야에 대한 선택과 집중이 요구되며, 특히 중등교육의 경우 경험과 전문성의 부족이라는 한계를 단기간에 극복하고, 직업기술교육훈련 분야는 직업훈련 분야에 상대적으로 뒤져 있는 기술교육 분야를 보완한다면 두 분야 모두 국제사회에서 선도적 역할을 할 수 있는 가능성이 매우 큰 분야라 할 수 있다.

우리나라의 경우는 전 세계적으로 인정받는 ICT 관련 기술 및 역량을 보유하고 있다. 이에 ICT 기술을 적극 활용함으로써 교육분야 Post-2015 개발목표에서 중요한 이슈로 부각될 교육의 질적 향상을 도울 수 있는 전략적인 과제를 도출할 필요가 있다. 특히 교사의 질이 낮고 자격교사가 부족한 개도국의 현실에 맞추어 ICT 및 멀티미디어를 활용한 교육을 통해 교수-학습의 질을 획기적으로 개선할 수 있는 다양한 사업들이 발굴·시행될 필요가 있다. 그 외에도 의무교육을 전 세계에서 유례없이 단기간에 이뤄낸 개발 경험, 교사의 부족 및 질적인 낙후의 문제를 효율적이며 효과적으로 개선해 낸 경험을 바탕으로 개도국의 교육 정책·제도 개선 및 양질의 교원 양성을 지원함으로써 우리의 경쟁력을 살리면서도 향후 Post-2015 개발목표가 지향하는 가치에 부합하는 방향의 사업이 지속적으로 발굴·수행되어야 할 것이다.

추가적으로 우리 정부는 국제사회와의 Post-2015 개발의제의 세부목표 논의 과정에서 교육의 양적인 성장에만 머무르는 목표가 아닌 교육개발의 궁극적인 목표인 질적 성장을 보장하는 목표가 선정될 수 있도록 지원함과 동시에 Post-2015 개발목표가 지역, 소득, 장애, 성별 등 다양한 차별의 장벽으로 인해 양질의 교육을 받을 수 없는 모든 학습자들의 인권을 보장하면서도 지속가능한 전 인류 공통의 목표가 될 수 있도록 일조해 주기를 기대한다. 더불어 Post-2015 개발의제 형성 과정에의 적극적이며 주도적인 참여를 통해 우리나라가 국제사회에서 교육개발협력의 전략적 파트너로 자리매김하는데 본 보고서가 조금이나마 도움이 되기를 바란다.

참고문헌

- 임소진 (2013). Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급패널 보고서. 개발협력 정책과 이슈. 10호. 한국국제협력단.
- Burnett, N. and C. Felsman (2012). Post-2015 Education MDGs. London, ODI.
- Unterhalter, E. (2013). Education Targets, Indicators and Post-2015 Development Agenda: Education for All, The MDGs, and Human Development. Harvard School of Public Health.
- Perlman-Robinson, J. (2011). A Global Compact on Learning: Taking Action on Education in Developing Countries. Washington D.C., Center for Universal Education at Brookings.
- Roberts, J. (2005). Millennium Development Goals: Are International Targets Now More Credible?. Journal of International Development, 17(1): 113-129.
- TST (2013). TST Issue Brief: Education and Culture.
- UN (2013a). Thematic Consultation on Education in the Post-2015 Development Agenda: Summary of Outcomes.
- _____ (2013b). The Millennium Development Goals Report 2013.
- _____ (2013c). Millennium Development Goals: 2013 Progress Chart.
- UNESCO (2012). Education for All: Beyond 2014.

보 건

차 승 만

1. 서론 : MDGs의 성과 및 한계

MDGs 8개의 목표 중 3개 목표가 직접적으로 보건분야를 다루고 있다. 세계사적인 캠페인이라 할 수 있는 MDGs 운동은 다음과 같은 성과를 가져온 것으로 평가되고 있다. MDGs 캠페인은 전 세계적으로 보건의료 이슈를 최고 수준의 정책의제로 가져오는 데 큰 기여를 했고, 보건 분야에 대한 개발원조의 증대를 가져왔다. 궁극적으로 MDGs는 저소득국 및 중저소득국에서 보건의료상황을 개선하는 결과를 가져온 것으로 평가되고 있다 (The World We Want, 2013a).

저소득국 및 중저소득국에서 MDGs 진전의 구체적인 결과는 다음과 같다 (UN, 2013a). MDGs 목표 1과 관련, 저체중 아동이 1990-1992년에 23.2%였으나 2010-2012년에는 14.9%로 감소하였다. MDGs 4에서는, 5세 미만 아동사망률이 1990년에 전 세계 평균 87명(신생아 1천명 당)이었던 것이 2011년 51명으로 줄어 41%의 감소를 보였다. 아동사망률의 감소 속도를 보면, 1990-2000년 사이 연간 1.8%였으나 2000-2011년 사이에는 3.2%로 증가하여 MDGs 캠페인 이후 아동사망률이 더욱 빠르게 감소했다. MDGs 5에서는, 1990년의 모성사망률이 전 세계 평균 400명(신생아 10만 명당)이었으나, 2010년에는 210명으로 줄어들었다. MDGs 6에서는 신규 HIV 감염환자가 2001년 대비 2011년 24% 감소했고, 말라리아 사망률이 25% 감소했으며, 결핵사망률은 41% 감소했다. 그리고 소외 열대성질환의 진전으로는 대표적으로 기니 worm이 2011년 기준, 박멸 직전에 이른 것을 들 수 있다 (WEF, 2012). 물론, 이와 같은 진전이 MDGs의 직접적인 효과인지에 대해서는 논쟁의 여지가 크다. 그러나 MDGs로 인해 여성과 아동의 건강, HIV/AIDS, 말라리아 및 결핵에 많은 관심이 모아지며, 자원 투자가 가능하게 되었고, 그에 따라 이와 같은 진전이 있었다는 것이 보편적인 주장이다.

이와 같은 구체적인 진전과 별도로, 보건의료분야 MDGs의 장점은 목표가 뚜렷하고 명료하여 이해하기 쉽고, 측정이 가능하다는 것이며, 이로 인해 많은 국가와 정책담당자들에 의해 널리 받아들여졌고, 또한 보건의료사업의 모니터링과 평가를 촉진시켰다는 데에 있다 (The World We Want, 2013a). 그러나 이와 동시에 보건분야 MDG에 대해 다음과 같은 한계가 지적되고 있는 것도 사실이다. 기존 MDG에서는 분야 간 협력을 통한 접근법보다 보건 분야만의 개별적 접근방식을 취하여 사업효과에 한계가 있었다. 국가적으로도 그렇고 전 세계적으로도 보건분야의 주요 과제들을 다루기 위해서는 ‘모든 정책 안에서 보건을 다루는’ 접근방법이 필요한 것으로 주장되고 있다.

또한 기존 MDGs는 전 세계적인 목표를 모든 국가에 획일적으로 적용시켜 개별 국가의 상황에 따른 차이를 고려하지 않았다. 특히 저소득국이나 분쟁 경험국가의 경우 획일적인 목표 적용은 문제가 많다. 그리고 MDGs 목표가 명확한 대신, 대상 질병이 너무 제한되어 있어, 비전염성 질환, 정신 보건, 폭행 및 상해와 같은 많은 보건의료 이슈들은 제외되었다. 무엇보다 기존 MDGs는 전 세계적으로 대두되고 있는 인구학적, 역학적 변동, 건강위해요인의 이동 등을 반영하지 못했다.

기존 MDGs는 또한 건강문제의 근본 원인과 건강 불평등의 문제를 다루지 못하고 있다. 즉, MDGs가 가난 감소를 다루고 있긴 하나, 건강에 영향을 미치는 구조적인 문제를 다루고 있지 않다는 것이다. 이를 극복하기 위해서는 법적 환경, 사회보호제도, 건강에의 적절한 투자, 성평등, 사회 정의, 소수자들에 대한 낙인 및 차별, 공정한 무역관계, 대외 채무 등이 전체적으로 고려되어야 한다. 일각에서는 이러한 내용은 MDGs와 관련이 없다는 주장이 있기도 하나, 이보다는 MDGs 8에서 이를 다루었어야 하나 목표와 지표 설정이 모호했기 때문에 별다른 진전이 없는 것으로 분석하는 것이 더 적절하다 하겠다 (The World We Want, 2013a).

2. 보건분야 Post-2015 개발목표 논의동향

2.1. 논의 원칙

HLP 보고서에서는 건강이 지속가능한 개발에 있어서 가장 중요한 요소임이 강조되고 있다 (UN, 2013b). 건강은 개발의 결과로 나타남과 동시에 개발에 기여하기도 한다. 지속가능한 개발은 사람 중심, 권리 중심의 평등한 개발을 강조하는데 여기에 건강은 중요한 지표로 인식되고 있다. 즉 건강은 그 자체로 하나의 목적이기도 하나 아울러 사회, 문화, 교육, 노동, 환경, 정치, 안보 등 삶의 질과 관련된 여러 측면을 통합하는 요소로서도 중요하게 작용한다. Post-2015 개발의제에서는 기존 MDGs가 보건만의 고립된 영역별 접근법이라는 한계를 가짐을 비판하며, 보건영역이 교육, 환경, 에너지, 거버넌스 등 제반의 개발 영역을 고려하며 통합적으로 접근해야 함을 강조하고 있다.

Post-2015 개발목표에 대한 논의는 다음과 같이, 몇 가지 원칙을 바탕으로 진행되고 있다. 무엇보다 Post-2015 개발목표는 인간 존엄, 평등, 형평이라는 원칙이 더 분명히 관철되어야 한다는 것이 강력하게 제기되고 있다. 모든 영역에서 사람 중심 및 권리 중심의 접근법을 취해야 하고, 지속성과 거버넌스에 중점을 두며 일관성 있는 정책을 추진해야 한다는 것이다. 또한 목표, 지표 등은 보편적으로 타당해야 하며, 소수자 집단이나 접근이 어려운 대상 주민들에게 집중해야 한다는 원칙이 강조되고 있다. 물론 MDGs 목표와 마찬가지로 Post-2015 개발목표 역시 SMART(Specific, Measurable, Attainable, Relevant, Time-bound)한 지표를 사용해야 한다. 아울러 Post-2015 개발목표는 기존 MDGs 목표 중 달성하지 못한 부분을 가속화해서 달성해야 한다. 그러나 기존 MDGs와 달리, 개별 국가별로 상황에 맞게 달성목표를 설정하고 유연성을 부여해야 한다. 무엇보다 Post-2015 개발목표에서는 지역 주민 및 시민사회가 사업을 발굴하고, 수행하며 모니터링 하는 데에 적극적으로 개입해야 한다. 아울러 보건정보에 대한 접근성을 높이는 데에 주력해야 하며, 매 5개년 마다 성과 분석을 실시해야 하는 것이 강조되고 있다.

2.2. Post-2015 개발목표 보건분야 방향성

위와 같은 원칙을 바탕으로 한 Post-2015 개발목표의 방향성은 다음과 같다. MDGs 목표

달성을 가속화하고, 권리로서의 건강 개념을 분명히 한다. 또한 생애 전 단계에서의 건강 및 삶의 질 증진을 추구한다. 무엇보다 보건분야를 넘어선 정부 제 부문에서의 임무이자 ‘모든 정책에서의 보건’이라는 접근방법이 필요하다. 여러 위험요소를 제거하기 위해 근거에 기반한 접근방식을 취해야 하고, 건강의 사회, 문화, 경제, 환경 및 정치적 결정인자를 고려해야 한다. 생애 전반에 걸쳐 지불이 가능하고, 포괄적인 높은 수준의 보건의료 서비스를 제공해야 한다.

2.3. 보건분야 Post-2015 개발목표 주요 틀

이와 같은 원칙과 방향성을 바탕으로 하여 Post-2015 개발목표의 틀에서는 보편성, 형평성, 사람 중심, 그리고 결과 중심을 기준으로 설정할 것을 강조하고 있다. 또한 보건분야 목표는 보편적으로 타당해야 한다. 모든 국가는 재정적 수단, 영양, 의약품, 질병 예방 및 치료를 위한 보호 수단이 없는 개인 및 가정에 안식처가 되어야 하며, 이를 위해 권리로서의 건강이 형평하게 보장되어야 한다. 그러나 각 국가별로 처한 환경에 따라 다르게 적용하는 것이 가능해야 한다. 형평성은 국가 간, 국가 내에서 최빈층을 대상으로 한 구체적인 지표로 표출되어야 하는데, 각 국가별로 기준치 조사를 실시하여, 우선순위 및 상황에 맞는 목표를 설정하는 것이 필요하다. Post-2015 개발목표의 핵심 골격은 다음과 같다.

2.3.1. MDGs 진전 가속화

MDGs 목표를 철회하지 않고 오히려 목표를 더 높게 설정하여 목표를 가속화한다.

2.3.2. 비간염성질환(Noncommunicable Disease, 이후 NCD)의 부담 감소

심장질환, 암, 만성 호흡기질환, 당뇨, 정신 질환 감소를 목표로 하고, 2025년까지 이들 질환으로 인한 사망률의 25%를 감소시키는 것을 목표로 해야 한다. 모든 연령에서 NCD로 인한 유병률 감소 및 관련 위험요소를 감소하는 것을 목표로 해야 한다.

2.3.3. 보편적 의료보장성 강화(Universal Health Coverage)

지불 가능성, 접근 가능성, 포괄적이며 양질의 의료서비스 지급을 우선순위로 해야 한다. 보편적 의료보장성은 생애 전반에 걸친 연속적인 돌봄을 의미하며, 건강 증진과 질병 예방

및 치료 그리고 회복을 모두 포괄한다.

3. 고찰 및 결론

3.1. 보건의료 진전에 있어서의 불평등의 문제

범세계적인 MDGs 캠페인 기간 동안, 전술한 바와 같이 MDGs 목표의 상당한 진전이 있었음에도 불구하고, 계층 간 불평등은 더욱 심한 것으로 나타났다 (The World We Want, 2013b). Post-2015 개발목표에 대한 논의는 이 한계에 대한 대안으로, 새로운 목표는 취약계층, 차별을 받는 집단, 소수 집단이 주 대상이 되어야 한다고 주장한다. 그러나 이러한 주장은 그 논의가 정교한 세부 방법과 함께 병행되지 않으면 단순한 수사에 그칠 위험성이 매우 크다. Post-2015 개발목표를 통해 각 세부 지표들의 평균값을 개선하는 동시에 계층 간의 격차를 줄이기 위해서는 다음과 같은 세부적인 연구와 방법이 반드시 추가되어야 한다.

평균값의 개선이 있었음에도 불구하고 계층 간 격차가 더 벌어졌다는 것을 단순히 추론하자면, 그동안 MDGs 캠페인을 수행하는 지난 13년 간 (국제 및 자국 내) 보건의료사업의 실질적 대상층이 가장 취약한 집단이 아니었음을 반증해준다. 가령 모성사망률 감소를 위해 WHO에서 제안하는 11가지 핵심 지표들에 대한 소득수준별 집단에 대한 격차가 벌어졌다면, 집단 내 최하위 소득수준 집단에 대한 사업(정책, 제도 개선을 포함해서) 보다는 그 외 집단이 주요 대상 층이었음을 추론할 수 있다. 파키스탄 아가 칸 대학교의 부타교수에 의하면 (Bhutta, 2013), 모성사망률과 아동사망률 감소를 위한, 입증된 사업들이 하위 소득수준 집단에 미치는 효과가 그 외 집단에 비해 월등히 높음을 보여준다. 즉, 동일한 비용의 동일한 사업이 같은 국가 내에서도 계층에 따라 매우 다른 효과가 있고, 그 중에서도 하위 소득수준 집단에 기여하는 효과가 가장 크다는 것을 보여주고 있다. 이를 바탕으로 추론하여 보면, MDGs 캠페인 동안의 사업이, 필요도 면에서 가장 절박한 지표를 보이고 있는 취약계층을 주요 대상으로 하여 실시되지 못했음을 알 수 있다.

그렇다면, 이와 같은 불평등의 문제가 Post-2015 개발목표 형성을 위한 논의에서 단순한

수사에 그치지 않기 위해서는 다음과 같은 핵심 사항이 반드시 고려되어야 한다. 첫째는, 새로운 지표에는 대상 집단을 세부적으로 명확히 포함시켜야 한다. 예로서, 기존 MDGs 4 및 5를 가속화시키기 위한 지표는 다음과 같이 수정하여 설정하는 것을 들 수 있다. ‘국가 내 소득수준 하위 20% 대상 집단의 아동사망률을 00년도 기준에서 00으로 줄인다’ 또는 ‘국가 내 불가촉천민으로 분류된 집단의 모성사망률을 00년도 기준 00에서 00으로 줄인다’.

둘째로, 이는 특히 ODA 사업으로 한정했을 경우에는 더욱 그렇다. ODA 사업에서 개도국의 보건의료지표가 지역별, 계층별, 도농별로 세분화되지 않거나, 있어도 정확하지 않아 국가 단위의 지표를 활용하여 사업을 기획하는 경우가 많다. 이로 인해 국가 단위의 지표를 활용하여 열악한 지표를 개선하기 위해 기획한 보건의료사업이, 실제로는 해당 국가에서 비교적 양호한 수준을 보이는 지역에서 사업이 수행되는 경우도 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. Post-2015 개발목표 캠페인을 통해 평균값의 상승과 동시에 계층, 집단 간의 지표 개선이 이루어지기 위해서는 Post-2015 개발목표의 대상 집단을 명확히 해야 한다. 더욱이, Post-2015 개발목표에서 형평성과 불평등을 핵심 의제로 다룬다면 이 필요성은 더욱 커진다 하겠다.

셋째로, MDGs 진전과 관련된 기존 문헌을 비추어볼 때 개도국 내에서 격차를 줄이기 위해 구분해야 할 집단 범주는 크게 다음과 같이 구분할 것을 제안한다. 소득수준 별 구분, 도시와 농촌의 구분, 지역의 구분, 부족별 구분, 사회계층별 구분이 그것이다. 여기서 소득수준별 구분, 도시와 농촌의 구분은 측정 가능한 여지 내에서 최대한 세분화하여 구분하는 것이 필요하다. 그 이유는 다음과 같다. KOICA에서 수행하는 천만 불 단위의 다년도 보건사업을 예로 들어보자. 전국단위 사업이라는 극히 예외적 상황을 제외하면, 통상 1~2개 군에서 사업을 수행하는데 사업수혜자는 보통 10만~20만 명을 초과하지 않는다. 르완다의 경우 1,074만 6천 명의 인구 (2010년 기준) 중, 소득수준으로 보았을 때 하위 20%를 대상으로 한다고 하더라도, 무려 214만 9천 명이다. 즉, 소득수준 하위 20%를 분류하여 사업을 한다 해도, 그 중에 가장 취약 집단을 대상으로 사업을 수행하는 것이 결코 용이하지 않다는 것이다. 따라서 각 집단을 최대한 세분화하여 분류하고 이들의 지표를 별도로 관리하는 것이 매우 중요하다. Post-2015 개발목표 논의에서 지표를 세분화할 것을 강조하고는 있으나 목표 안에 이를 명시하지 않는다면 실제 사업 수행 역시 이

를 반영하지 못할 가능성이 매우 크다 하겠다. 지역별, 부족별 구분 역시 매우 중요하다. 예를 들어서, 에티오피아의 경우 티그라이 지역과 아파르 지역은 보건의로 지표가 같은 국가라고 믿기 어려울 정도의 상당한 격차를 보인다 (Bhutta et al., 2013). 즉, 단순한 도시와 농촌의 차이를 넘어서 각 지역별로 구분된 지표를 보여주고 구체적으로 해당 지역(집단)의 지표 개선을 목표로 하는 것이 형평성 개선, 불평등의 개선에 실질적으로 매우 중요하다. Post-2015 개발목표 논의에서 거론되고 있는 접근이 어려운 (hard-to-reach population) 집단 역시 동일한 논리를 적용할 수 있다. 보건의로 ODA 사업의 경우, 사업 관리의 용이성이라는 이유로 인해서, 지표는 열악하지만 접근이 가장 어려운 (hardest-to-reach) 집단이나, 치안 등의 문제가 있는 지역(예로, 에티오피아 소말리아 군)의 경우는 대상 지역에서 쉽게 제외되고 만다. 그러나 이러한 지역, 집단에 대한 접근 전략이 Post-2015 개발목표의 논의에서 구체적으로 수립되지 않는다면 지역 간, 집단 간, 계층 간 격차를 줄이는 것은 여전히 요원한 일이 되고 말 것이다.

3.2. NCD의 대두, 전 생애적인 접근의 문제

Post-2015 개발목표에서는 신생아, 영아, 5세 미만 아동, 임산부, 수유부를 넘어 청소년과 노인 등 전 생애 전반에 걸친 접근을 강조하고 있다. 아울러 전염성 질환에서 비전염성 질환이 개도국 다수 국민의 건강을 위협하고 있고 이러한 경향이 갈수록 증대되고 있음을 관련 문헌을 통해 강조하고 있다. 또한 비전염성 질환 역시 소득계층 하위 그룹에서도, 주요 질환으로 이미 대두되었음을 강조하며 비전염성 질환에 주목할 것을 주장한다. 그러나 여기에는 반드시 고려해야할 사항이 있다. MDGs 기간 동안 100개가 넘는 Global Health Initiative가 출범하면서 특히 수직적 접근 사업 위주로 비약적인 보건의로 ODA 예산의 증대가 있었다 (Ravishankar et al., 2009).

Post-2015 개발목표가 기존 MDGs의 미달성을 강조하며 이 목표의 가속화를 Post-2015 개발목표논의에 포함시키고 있다. 이미 널리 알려진 바와 같이 많은 국가에서, 절대 다수의 5세 미만 아동과 모성이 명확히 예방이 가능한 질병으로 인해 사망하고 있다. 주지된 바와 같이 5세 미만 아동 사망의 원인은 전염성 질환이다. 즉 모성사망률과 아동사망률을 더 가속화시키는 목적을 위해, 앞으로 그에 상응하는 막대한 보건의로 ODA 예산이 필요하다. 그러나 Post-2015 개발목표에서 NCD가 대두되고, 전 생애적인

접근이 강조되면서 새로운 인구집단을 향한 신규 보건의로 사업들로 ODA 영역이 확장된다면, 한정된 보건의로 ODA 예산은 아동사망율과 모성사망율 감소를 위해 쓰이는 규모의 축소를 가져올 것이 명확하다. 기존 MDGs의 목적 달성이 요원한 현 상태에서 대상 집단이 다르고 그로 인해 예산분배의 대상이 상충될 것으로 예상되는 새로운 의제가 만들어지는 것은 오히려 ‘모든 것을 다 다루는’ 접근방식으로 인해 ‘어느 한 분야에도 효과를 나타내지 못하는’ 결과를 초래할 우려가 있다. 한 예로, NCD가 Post-2015 개발목표 의제로 설정된다면 여전히 ART를 받지 못하는 개도국의 HIV 환자들을 위한 예산, 여전히 피임기구를 사용하지 못하고 있는 여성들을 위한 예산, 여전히 살충처리된 모기장이 없는 집에 살고 있는 개도국 아동들을 위한 예산이 NCD 분야로 이전되는 것은 아닌가? 또한 기존의 문헌은 저소득층의 주요 질환이 NCD로 분석하고 있으나, 이 중에서도 극단적으로 취약한 계층의 건강문제도 역시 동일한 패턴을 보이고 있는지에 대해서는 추가적인 조사연구가 반드시 필요하다.

3.3. 건강위해요인(Risk Factor)의 문제

Post-2015 개발목표 논의는 전 지구적으로 발생하고 있는 인구학적 변동, 역학적 변동 그리고 건강위해요인들을 지적하며 이를 Post-2015 개발목표에 적극 반영하는 것을 추진하고 있다. 그러나 여기서 건강위해요인에 대한 접근방법은 그 구조적인 근본원인에 주목하고 있지 않고 있음이 심히 우려되는 부분이다. Post-2015 개발목표 주요 아젠다는 건강위해요인이 세계화와 깊은 상관관계가 있음을 강조하지 않고 있다. 그러한 연유로 인해, Post-2015 개발목표에서 제시하는 해법 역시 근본적이고 강력한 해결책이라기보다 일개 국가 내부에서 수행할 수 있는 개별적 해결방법에 그치고 있다.

Post-2015 개발목표에서는 NCD를 주요 의제로 포함시킬 것을 역설하고 있다. 그러나 NCD의 주요 원인들이라 할 수 있는 잘못된 식이, 음주와 흡연은 세계화와 불가분의 관계라 할 수 있다 (Hawkes, 2004; Kaiser Family Foundation, 2004; Robertson, 1992; Scholte, 2000; UNESCO, 2000). 흡연을 예로 들어보면 다음과 같다.

선진국 내 흡연 인구가 지속적으로 감소하고 있는 반면에, 개도국 내 흡연인구는 기하급수적으로 증가하고 있다. 현재 흡연인구의 82%가 개도국 국민이며, 흡연으로 인한 사망

의 절반이 개도국 국민이다. 2030년 기준 흡연으로 인한 사망자 10명 중 7명이 개도국 국민이 된다. 중국의 경우 2010년 기준 흡연으로 인한 사망자는 1백만 명에 육박했고, 2025년에는 2백만 명에 이를 전망이다 (Lee and Collin, 2010). 인도의 경우 2003년 기준 35세 미만 8천만 명이 흡연으로 인해 사망할 것으로 예측되었다 (Thun and Da Costa e Silva, 2003).

이와 같이 대표적인 건강위해요인의 국제적 이동이라는 문제를 바로잡는 가장 영향력 있는 방법은 담배무역에 대한 높은 관세를 통한 규제이다. WHO는 담배규제를 위한 국제협약 비준을 위해 노력하였고, 국제사회의 비준 직전, 담배회사의 로비를 받은 미국의 반대로 무산되어 현재까지 진전을 보이지 못하고 있다. 담배 거래 이외에도 NCD의 원인은 초국적 회사를 중심으로 한 가공식품의 유통과도 매우 연관이 있다 (Lang, 2001; McMichael, 1994; McMichael, 2001).

개도국 주민들의 건강증진을 위해서는 HIV, 말라리아와 같은 질병퇴치를 위해 막대한 비용이 필요한 부분만 있는 것은 아니다. 흡연과 같은 건강위해요인이 선진국에서 개도국으로 대거 이전하여, 개도국 주민들의 건강에 치명적인 위협을 하고 있다. 이 문제를 해결하기 위한 가장 손쉽고, 저렴하고, 강력한 영향력을 행사할 수 있는 길은 국제사회의 공통된 약속과 그에 따른 법적 제도적 조치이다. 건강위해요인을 근본적으로 차단하기 위해 무역질서의 영역에도 보건 분야가 개입해야 한다. 이는 Post-2015 개발목표에서 주장하고 있듯, ‘보건 만의 단독 영역’이 아닌 ‘모든 분야에서 보건을’이라는 접근방식과 전적으로 일치한다. HIV라는 범 세계적으로 위협적인 질병이 막대한 기금을 쏟아붓고 나서야 겨우 증가 속도를 늦춘 것을 보면, 개도국의 절대 다수를 위협하고 있는 흡연과 같은 건강위해요소를 원천적으로 차단하는 가장 저렴하고, 손쉬운 방법을 동원하지 않는다면 Post-2015 개발목표 그룹은, 개도국 절대 다수의 국민의 건강 증진을 위해 가장 크고 명확한 효과를 가져올 근본적인 방법을 포기한다는 윤리적인 비난을 피할 수 없을 것이다.

3.4. MDGs 진전 가속화를 위한 추가 분석

Post-2015 개발목표 그룹은 많은 개도국에서 MDGs 목표 달성 가능성이 희박함을 이유로 Post-2015 개발목표 달성기간 동안에 MDGs 목표 달성을 가속화할 것을 강조하고

있다. 그러나 이 논의에서 현재 크게 누락되어 있어, 반드시 추가로 실시되어야 할 부분이 있는데 그것은 다음과 같다. 우선 MDGs 진전에서 별다른 성과를 보이지 못한 원인에 대한 분석이 선행되어야 한다. 특히 그 분석은 보건의료 분야 재정이 부족했기 때문인지, 예산과 상관없이 정책적 반영의 문제인지 또는 그 외의 문화적 요소에 있는지에 대해 정교한 분석을 실시해야 한다. 만일 예산의 부족으로 인한 것이라면, 향후 모성사망률과 아동사망률을 감소시키기 위해 얼마의 예산이 추가로 필요한지 예측이 필요하다. 이것이 선행되지 않는다면, MDGs 목표의 가속화 역시 수사에 그칠 가능성이 높다. 특히 MDGs 달성에서 성공한 나라와 성공하지 못한 나라에 대한 정밀한 분석을 통해, 유사한 환경에 놓인 인근 국가에 좋은 선례로 활용하게끔 하는 것이 Post-2015 개발목표에 MDGs 가속화가 실현가능한 바람직한 방안이라 하겠다.

참고문헌

- Hawkes, C. (2004). *Clash of Civilizations and the Remaking of World Rrder*. New York, Free press.
- Lee, K. and J. Collin (2010). *Global Change and Health*. London School of Hygiene and Tropical Medicine.
- Ravishar N., P. Gubbins, R. J. Cooley, K. Leach-Kemon, C. M. Michaud, D. T. Jamison, and C. J. L. Murray (2009). Financing of Global Health: Tracking Development Assistance for Health from 1990 to 2007. *The Lancet*, 373(9681): 2113–2124.
- Robertson, R. (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London, Sage.
- Scholte, J. A. (2000). *Globalization: A Critical Introduction*. London, MacMillan.
- Schuler, C. (1999). African Look for Beauty in Western Mirror. *Christian Science Monitor*, 23 December.
- The World We Want (2013a). *Addressing Inequalities: Synthesis Report of Global Public Consultation*.
- The World We Want (2013b). *Health in the Post–2015 Agenda. Report of the Global Thematic Consultation*.
- Thun, M. and V. L. Da Costa e Silva (2003). 'Introduction and overview of Global Tobacco Surveillance'. In *Tobacco Control Country Profiles*, Second Edition. Atlanta, GA, American Cancer Society.
- UN (2013). *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development*. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda.
- UNESCO (2000). *Culture, Trade and Globalization: Questions and Answers*.
- World Economic Forum (2012). *Getting to Zero: Finishing the Job the MDGs Started*.

Bhutta, Z. A. et al. (2013). Evidence-Based Interventions for Improvement of Maternal and Child Nutrition: What Can Be Done and at What Cost?. *The Lancet*. 382(9890): 452–477.

사회보호

김 성 규

1. 서론

MDGs 실현을 촉진하는 전략적 핵심 수단으로서 사회보호(Social Protection)는, 사회적 기회와 안전망(Social Opportunity and Safety Net)⁴⁾ 확대 정책을 통해서 MDGs에 적극적으로 반영, 추구되어 왔다. 사회적 기회와 안전망의 확대는 넓은 의미로는, 인류의 지속적 위기(permanent human crisis)의 원인 진단과 극복기제로써 큰 의미를 가진다. 그런데 이는 선진국과 개도국 맥락에서는 그 의미가 다를 수 있는데, 즉, 선진국 맥락에서의 사회적 기회와 안전망은 ‘사회복지, 보험’의 의미에 보다 초점이 맞춰져 있다면, 개도국 맥락에서의 그것은 사회적 빈곤층과 취약계층 보호(Protection)의 의미로 다가 온다. 개발협력의 관점에서는 후자의 맥락에 보다 집중되어 그 의미가 파악되어야 한다 (김성규, 2012).

사회보호의 개념을 이해하기 위해서 먼저 사회 안전망 개념의 기원과 적용을 살펴볼 필요가 있다. 사회안전망은 초기 ‘국가안보’ 차원의 관심에서 출발했으며 이후 시민사회 및 개인의 보호 측면으로 그 관심이 전환되었으며, 특히 80년대 이후 냉전이 종식되고 개방과 세계화의 흐름 속에서 그 개념은 사회 전반으로 확대되었다. 즉 사회의 계층별, 지역별, 집단별 분류체계를 기반으로 인권탄압문제, 실업문제, 빈곤 및 질병의 문제와 같은 사회적 위협에 주목하며 이로부터 개인과 집단을 보호하는 방향으로 선회했다. 이러한 맥락에서 개도국 개인의 복지와 안보는, 당시 확대되고 있었던 여러 위협요인들로부터 개인이 안전하게 지켜질 때 비로소 그 의미를 가질 수 있다는 이른바 ‘인간안보(human security)’⁵⁾라는 개념으로 귀결되기도 했다. 이러한 맥락에서의 사회적 기회·안전망의

4) 일반적으로 사회적 기회(Social Opportunity)는 ‘개인이나 집단이 목표를 성취할 수 있도록 사회가 허용하고 지원하는 공식적인 제도의 총체’로 이해될 수 있으며, 사회적 안전망(Social safety net)은 사회보장제도가 갖는 사회적 안전장치 기능을 강조하는 차원, 혹은 사회보장제도의 보호 범위에서 벗어나는 ‘예외적이며 돌발적인’ 상황에서의 추가 보호 기능에 주목하는 개념으로 사용되고 있다.

범위에는 평등(equity), 사회적 위험관리(social risk management), 빈곤감소(poverty reduction), 사회적 보호(social protection) 등의 다양한 영역이 포함되었다.

그런데 ‘넓은 의미의 사회 안전망과 사회보호’의 관점은 경제·사회위기 시 개인에 대한 사회보호(social protection)의 의미로 전환되었다.⁶⁾ 개인의 사회적 보호, 이를 위한 안전망의 구축이라는 개념이 보다 빈번하게 회자되며 강조되기 시작한 계기는 1997년 중반 동아시아 경제위기라고 볼 수 있다. ‘사회 안전망’이라는 용어가 새로운 용어는 아니었지만 당시 경제위기국면에서 이 개념은 보다 개인에 대한 사회적 보호의 의미로 사용되었고, 이는 전 세계적인 화두로 떠올랐다.

MDGs에서의 사회보호 관련 의미, 목표, 긍정적 효과 등을 살펴보면에 있어 주지해야 될 사실은, 사회보호 부문이 단독으로 그 의미와 목표가 설정되어 있기보다는, 전반적으로 MDGs의 지표, 세부 목표 등 많은 부문에 사회보호 개념이 직·간접적으로 반영되어 있다는 점이다. 이를 통해 빈곤 친화적 성장(Pro-Poor Growth), 포괄적 성장(Inclusive Growth) 등 개발협력의 중요 개념이 도출되기도 했다. 또한 사회보호 담론은 구체적인 사업의 발굴과 성과로도 나타나고 있다고 평가되는데, 예를 들면 모자 보건·의료 사업, 개도국 일자리 창출 사업도 사회보호 범주에 포함될 수 있는 사업이며, 라틴 아메리카의 조건부 현금지원 사업(Conditional Cash Transfer Program)을 통한 절대 빈곤 및 기아 퇴치, 보편적 초등교육 달성, 유아 사망률 감소 등도 대표적 사례로 꼽을 수 있다.

2. 사회보호와 개발협력

사회보호가 개발협력에서 어떠한 의미를 차지하고 있는지에 대한 논의는 간단치 않다. 언급했듯이, 사회보호 부문은 MDGs에서 독립적으로 그 의미와 목표가 설정되어 있기보다는

5) ‘인간안보’라는 개념은 1994년부터 유엔개발계획(UNDP)에서 본격적으로 사용되기 시작한 용어로, 개인의 안보란 국가의 외교관계나 대외적인 군사적 힘 보다는 일상생활의 조건, 예를 들면, 식량·고용문제·건강·인권·공공안전 등을 기준으로 평가되어야 한다는 주장을 담고 있다. 즉, 인간안보는 개인의 삶에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 다양한 일상적인 위험요인들로부터 인간을 안전하게 보호할 때 확보될 수 있다는 것이다.

6) 여기서 사회보호는 ‘사회취약계층이 위기로부터 벗어나고 외부의 위험과 충격을 완화할 수 있도록 하는 국가와 정부의 정책과 활동을 통칭하는 개념’이며, 사회보호를 실현하기 위한 방법으로 사회보험(Social Insurance), 사회부조(Social Assistance), 의료·건강(Health), 고용지원(노동시장지원; Labor Market Interventions) 등이 설정되고 있다.

부문 전반에 영향을 미치고 있는 보다 매크로(macro)한 개념이기 때문이다. 결국 ‘사회보호’의 가치를 지니고 있는 프로그램의 수행과 이를 통한 사회보호의 역할의 평가를 통해서 사회보호가 개발협력에서 어떠한 의미를 차지해 왔는지, 향후 어떠한 방향성이 설정되어야 하는지가 논의될 수 있다.

이러한 맥락에서 2011년 칸느 G20 정상회의에서 제출된 ‘사회보호 관련 G20 입장 보고서’를 언급하는 것은 개도국의 다양한 사회보호 프로그램의 시도에 대한 평가와 앞으로 사업수행에 있어 시사점을 제공한다는 측면에서 의미가 있다. 보고서는 다년간 개발 행동 계획에 의거, 개도국의 다양한 ‘사회보호(social protection)’ 시도들⁷⁾, 특히 2008년 경제위기 이후 이에 대응하는 프로그램에 주목하면서 이에 대한 G20 입장을 개진하며, 사회보호의 핵심 역할에 대해 정리하면서 몇 가지 사항을 정리, 제안하고 있다. 첫째, 이른바 모든 부문을 커버할 수 있는 단일한 모델은 존재하지 않는다는 점을 인정해야 한다는 것이다. 즉, 각국의 사회보호를 실현하기 위해서는 그 나라의 경제적인 발전정도, 해당 국민의 사회보호에 대한 가치부여와 실천의지, 정책적 우선순위 정도 등이 고려되어야 한다. 둘째, 모든 나라는 하나 이상의 사회보호 프로그램을 가지고 있으며, 작은 규모, 기본적인 프로그램부터 점차 그 범위를 넓혀가고 있는 경향을 공통적으로 보인다는 점이다. 셋째, 프로그램의 적용 능력과 운영의 강화를 위해서는 정책적 조언과 유도(policy advisory and guidance)가 절대적으로 필요하다는 점이다. 넷째, 저소득국가 지원의 효과성을 높이기 위해서는 정책적 일관성(policy coherence)과 국제기구들 간의 조정(coordination)이 중요하다는 점이다. 다섯째, 그간 수많은 개도국의 사회 보호 프로그램 적용 경험은 사회보호 프로그램의 적정비용(affordability), 대상설정(targeting), 조건부(conditionality) 라는 주제가 중요하다는 점을 일깨워 줬다. 따라서 이를 참고로 한다면 프로그램 설정의 오류와 이에 따른 부작용 등을 최소화할 수 있다. 여섯째, 국가 재정의 지원, 경제적 균형(economic trade-offs)은 기본적인 사회보호 프로그램 선정을 지연시키는 요소는 아니다. 하지만 사회지출의 규모와 가용성, 그리고 재정의 규모 등은 정치적 약속(political promises, 정치 공약) 이전에 고려되고 분석되어야만 한다. 일곱째, 개도

7) 개도국 사회보호 프로그램의 사례에 대한 대표적인 연구로는 'ILO and UNDP (2011), Successful Social Protection Floor Experiences, Sharing Innovative Experiences Series Vol. 18.'을 참조할 수 있다. 이 연구에서는 아르헨티나의 아동, 가족 수당, 볼리비아의 노령 연금 등 주요 개도국 사회보호 프로그램의 사례를 소개, 평가하고 있다. 또한 개도국 경제성장, 빈곤, 질병, 성(gender), 기후변화, 자연 재난과 사회보호에 관한 연구로는 'OECD (2009), Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection'을 참조할 수 있다.

국의 사회보호 프로그램, 특히 기본 보호 프로그램은 국가발전계획(national development plans)과 밀접하게 연계되어 구상될 때 성공 확률이 높다. 경제위기 등이 취약 지역에 가해지는 단기적 외부 충격에 대비하는 보호프로그램도 국가의 장기적이고 지속적인 사회보호 구조 하에서 실행되는 것이 효과적이다. 여덟째, 기술혁신(technological innovation)은 사회보호 프로그램 운영뿐만 아니라 앞으로의 개선점을 예측하고 위기의 영향 등을 올바르게 진단하고 반응하는데 매우 유용하고도 중요한 요소라는 점이다.

▶ 표 7. G20의 개도국 사회보호 프로그램 설정에 대한 권고사항

프로그램 설정 요소	시사점
단일 모델 가능성	모든 부문을 커버할 수 있는 단일한 모델은 존재하지 않음. 경제적인 발전정도, 해당 국민의 사회보호에 대한 가치부여와 실천의지, 정책적 우선 고려 정도 등이 고려되어야 함
프로그램 형성의 방향성	작은 규모, 기본적인 프로그램부터 점차 그 범위를 넓혀가고 있는 경향이 있음
프로그램의 적응 능력과 운영의 강화	정책적 조언과 유도(policy advisory and guidance)가 절대적으로 필요
지원 효과성	정책적 일관성(policy coherence)과 국제기구들 간의 조정(coordination)이 중요
프로그램 설정 오류, 부작용 최소화	사회보호 프로그램의 적정비용(affordability), 대상설정(targeting), 조건부(conditionality)가 중요
사회보호 프로그램 선정	국가 재정 지원 규모, 경제적 균형(economic trade-offs)이 기본적인 사회보호 프로그램 선정을 지연시키는 요소가 아님. 사회지출의 규모와 가용성, 그리고 재정의 규모 등은 정치적 약속(political promises, 정치 공약) 이전에 고려되고 분석되어야 함.
사회보호프로그램 성공	국가발전계획(national development plans)과 밀접하게 구상될 때 성공 확률이 높음
기술혁신(technological innovation)	사회보호 프로그램 운영, 개선점 예측, 위기의 영향 등을 올바르게 진단하고 반응하는데 유용하고도 중요한 요소

출처 : 저자작성/ 참고문헌 : G20, 2011

개도국 사회보호 프로그램 적용 경험에서 근거한 위의 제안을 바탕으로 개도국 지원 관련 G20 국가에 대한 권고 사항도 아울러 제시되고 있다. 이는 G20가 개도국 사회 보호의

외연과 적용 범위를 넓히고 관련 국제기구와 협력하여 시스템을 더욱 공고히 하는 역할을 할 수 있다는 전제를 기반으로 하고 있다. 또한 권고사항은 그간의 개도국의 사회보호 시스템 성공사례와 남남, 북남 그리고 삼각협력의 다양한 경험을 토대로 가능하다는 점을 명시하고 있다. 개도국 지원에는 다음과 같은 몇 가지 원칙이 필요하다고 권고되고 있는데, 첫째, 수원국의 주인의식 고취와 현지 우선순위를 존중해야 하며, 둘째, 국가 개발전략, 빈곤감소 전략과 조응하는 사회보호 프로그램이 정착되어야 한다. 셋째, 경제적으로 감당 가능하며 재정 지원의 지속성이 보장되는 프로그램을 설정해야하며, 넷째, 국가수준의 모든 이해관계자의 사회적 대화(social dialogue) 참여로 의한 조율 가능성이 존재해야 한다. 다섯째, 빈곤과 사회적 위험(social risks)으로부터 개인을 보호하기 위해서는 무엇보다 '괜찮은 고용관계 (decent employment)'를 보장하는 인력개발 프로그램이 필요하며, 이와 아울러 기업 활동(entrepreneurship) 보장 등과 연계된 안전망 프로그램을 염두에 두어야 한다. 여섯째, 사회보호의 수준은 국가의 정책적 우선순위와 능력에 조응해야하며, 혁신적이면서도 점차적으로 그 범위와 보호 수준의 확대가 필요하다. 일곱째, 개인 삶 주기 관점(personal life cycle perspective)에서의 사회정책 마련과 관련 사회적, 경제적 정책 간의 조화가 필요하며, 여덟째, 여성의 권한 강화(gender empowerment) 정책에 보다 관심을 가져야 할 것 등이다.

또한 개도국 사회 보호 시스템 구축 측면에서 IMF, ILO, UNDP, World Bank 등의 국제기구, 그리고 현지 개발 은행 등은 상호 적극적으로 공조해야 함이 강조되고 있다. 즉, G20는 국제기구와 현지 개발은행 등으로부터 사회보호 시스템 구축 관련 디자인과 기술적 조언, 재정지원과 안정성 확보 여력 여부, 해당 국가의 기존 사회보호 시스템의 운영과 틀 등에 관한 정보를 얻을 수 있으며, 정부, 재단 그리고 주요 민간 부문 공여자를 포함하는 이른바 '다공여자신탁기금 (multi-donor trust fund)'등 혁신적인 재정 지원 방안을 고민해 볼 수 있다. 특히 G20는 저소득국가로 분류된 국가들의 사회보호 확대를 위한 로드맵 제안을 위해 ILO와 UNDP 등 관련 국제기구에게 공동 작업을 요청해야 함을 강조하고 있다.

정리하면, MDGs는 개도국의 사회발전을 강조하고 있으나 사회보호개념과 그 적용에 대해서 직접적이며 구체적으로는 언급하고 있지는 않다. 또한 국제사회의 관련 행위자들의 사회보호에 대한 다양한 해석을 정리하고 있지도 못하고 있는 듯 보인다. 특히, 사회보호의

직접적 대상인 취약, 빈곤계층을 다면적으로 바라보는데 실패하고 있으며, 빈곤을 소득의 빈곤으로 한정하는 경향 또한 보이고 있다. 이는 개도국 빈민층, 사회 취약계층이 사회 보호를 받고 있지 못하고 불평등과 빈곤의 덫에서 빠져나오지 못하고 있는 구조적 원인을 지적하고 있지 못하다는 주장과 연결된다. 이러한 배경에서 2011년 칸느 G20 정상회의에서 제출된 ‘사회보호 관련 G20 입장 보고서’의 제언과 권고사항은 향후 개도국 내 사회 보호 관련 프로그램 작동뿐만 아니라 공여국의 원조 방식, 원조 태도와 관련하여 시사하는 바가 크다.

3. Post-2015 개발의제 논의에서 사회보호에 대해 분석

사회보호관련 목표와 그 의미를 Post-2015 개발의제에 대한 HLP 보고서의 글로벌 목표 및 국가별 세부 목표 분석을 통해서 살펴보면 다음과 같다. 우선 글로벌 목표로 설정된 1. 빈곤퇴치 중 국가별 세부목표 1c가 직접적으로 빈곤층과 사회취약계층의 사회보호에 대해서 언급하고 있다. 이는 Post-2015 논의에서 사회보호(Social Protection) 논의가 명시, 확대되고 있음을 의미하며, 그 이행 방안으로 빈곤층의 사회 보호를 위한 현금이전, 사회부조 등이 고려될 수 있다. 이는 빈곤층의 위기를 실업, 현금 유동성의 위기, 자산 처분의 위기로 파악하는 경제적 관점과 닿아 있다고 평가된다. 즉, 경제적 보호와 성장을 통한 사회보호의 실현이라는 논리가 관철되고 있다. 그 외 세부목표 1a에서는 절대 빈곤층의 감소와 국가 빈곤선 미만 생활자 비율감소를 제시하고 있다. 이는 절대적 빈곤뿐 아니라 최저생계비 등 사회적 합의를 통해 형성되는 ‘상대적 빈곤’의 문제를 언급하고 있는 점에서 의미가 있다. 또한 세부목표 1b에서는 토지, 재산 및 재산 권리에 대한 여성과 남성, 커뮤니티, 사업의 비율 증가를 설정하고 있는 바, 이는 재산권 분배를 ‘분배의 정의’ 보다는 사회적 자원을 포함한 성장을 위한 자본의 확보 문제로 파악하고 있다는 점이 특징이다. 결국 이는 ‘균등한 성장 (equitable growth)’을 지향한다. 그 외 세부목표 1d에서 언급하고 있는 회복탄력성(resilience)은 취약성과 관련된 개념으로 자연재해에 대한 취약성만이 아닌 경제적, 사회적 취약성과 회복 가능성을 포함하고 있다.

▶ 표 8. Post-2015 개발의제를 위한 HLP 보고서의 글로벌 목표 및 국가별 세부 목표 분석

글로벌 목표	국가별 세부목표	의미
1. 빈곤퇴치 (End Poverty)	1a. 1일 소득 1.25달러 미만 인구 근절과 2015년 기준 국가빈곤선 미만 생활자 비율 감소	절대적 빈곤 뿐 아니라 사회적 합의(최저 생계비)를 통해 형성되는 ‘상대적 빈곤’의 문제를 언급
	1b. 토지, 재산 및 그 외 재산에 대해 보장된 권리에 대한 여성과 남성, 커뮤니티, 사업의 비율 증가	균등한 성장(equitable growth) 지향 : 재산권 분배를 ‘분배의 정의’ 보다는 성장을 위한 자본(사회적 자본까지 포함)의 확보 문제로 파악
	1c. 사회보장 시스템에 대한 취약계층 및 빈곤층 보호	사회보호의 확대를 본격적으로 명시 : 빈곤층을 위한 현금 이전, 사회부조 등을 통한 사회보호(빈곤층의 위기를 실업, 현금유동성위기, 자산처분의 위기로 파악)
	1d. 회복탄력성 구축과 자연재해에 의한 사망률 감소	회복탄력성(resilience) : 취약성과 관련된 개념으로 자연재해에 대한 취약성만이 아닌 경제적, 사회적 취약성과 회복 가능성을 포함

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : UN, 2013

MDGs와 Post-2015 개발의제에 대한 HLP 보고서의 사회보호 관련 목표 및 국가별 세부 목표를 분석해 보면, 결국 사회보호의 확대를 ‘성장’의 관점에서 볼 것인가 ‘평등’의 관점으로 볼 것인가의 문제로 귀결된다. 예를 들어 빈곤 퇴치라는 글로벌 목표를 수행하기 위해, 빈곤 친화적 경제 성장을 통한 극빈 퇴치(end extreme poverty by supporting pro-poor economic growth)에 역점을 둘 것인가, 아니면 보다 ‘평등’의 관점으로 사회보호를 파악하며 결국 ‘사회구조적 관계성’에 초점을 둘 것인가의 문제이다. HLP 보고서의 세부목표는 사회보호를 보다 성장의 관점으로 파악하고 있다고 파악된다. 이는 Post-2015 아젠다의 핵심인 균등한 성장(equitable growth) 중 ‘성장’ 부분을 강조해서 설정하고 있는 것을 통해서도 나타난다. 이는 국가별 세부목표 1b항의 명시에도 잘 나타나 있다. 이러한 맥락에서 보면, 결국 Post-2015 개발목표는 보다 사회구조적 관계성에

바탕을 둔 평등, 형평성의 개념이 보완되어야 하는 과제를 안고 있다고 볼 수 있다.

4. HLP 예시적 목표안과 KOICA 사업

HLP 예시적 목표안의 사회보호 관련 부문과 KOICA 사업을 연관시켜 공여기관과 수원국 입장에서의 장단점을 평가하는 것은 간단치 않다. 이는 해당 부문 사업이 KOICA에서 중점적으로 수행되어 왔는가에 대한 물음에서 출발하기 때문이다. 따라서 여기서는 사회보호 관련 사업 수행의 현황과 향후 방향성에 대한 간략한 의견을 제시하고자 한다.

▶ 표 9. 사회보호 관련 KOICA 수행 사업 성격

구분	수행여부	내용
사회보험	△	의료보험제도 정착지원 사업 등
사회부조	△	-
의료·보건	○	의료, 보건 사업 등
고용지원	△	일자리창출 사업 등

출처 : 저자작성

정리하면, KOICA에서는 사회보호를 직접적으로 명시한 사업이 적극적으로 수행되고 있지는 않다. 하지만 의료·보건, 교육 사업과 그 외 사회보험제도 정착 지원, 일자리 창출 지원 사업 등을 통한 사회보호의 실현을 지향하고 있다. 결국 사회보호 관련 KOICA 사업은 사회보험, 사회부조, 의료·보건, 고용지원 등으로 구분 지을 수 있으며, 이 중 의료, 보건 사업이 가장 활발히 수행되고 있다.

향후 사회보호 관련 수행되었던 사업 내용을 점검하고, 이를 바탕으로 새로운 사업 영역을 개발할 필요성이 있다. 예를 들어 KOICA가 수행, 참여할 수 있는 사회보호 관련 사업으로는, ① ‘조건부현금이전’을 통한 빈곤퇴치, 기초교육 참여 확대, 모자보건 개선, ②

개도국 노동정책 합리화 및 노동시장 개선 사업 지원 ODA, ③ 개도국 사회·의료보험제도 구축 지원 등이 보다 적극적으로 제안될 수 있다. 사회 보호 관련 사업 발굴과 아울러 현재 수행되고 있는 다자간 사업에 적극 결합하는 것도 하나의 방안일 수 있다.

5. 결론

사회보호 부문 목표 달성 관련 MDGs가 가졌던 모호함은 Post-2015 개발목표 논의에서 보다 구체적으로 세부 목표가 명시되는 등 일정정도 해소되고 있다고 보여진다. 하지만 사회보호의 세부 목표 실현의 방향성 설정에 있어 이를 ‘성장’의 관점에서 볼 것인가 아니면 보다 ‘평등’의 관점으로 볼 것인가 하는 문제는 여전히 남아있다. 현재까지 논의되고 제시된 사회보호 관련 세부 목표를 보면, 보다 성장의 관점에서 사회보호의 실현을 염두에 두고 있는 것으로 파악된다. 빈곤 퇴치라는 글로벌 목표의 수행을 위해 경제성장이라는 동력이 바탕을 이루어야 되는 것은 자명하지만, 빈곤을 ‘사회구조적 관계성’이라는 관점에서 파악한다면 평등, 균등의 관점에서 사회보호를 바라보는 것 또한 유의미한 시각을 제공해 줌을 알 수 있다. 따라서 Post-2015 개발목표는 보다 평등, 형평성의 개념이 보완된 성장 개념의 도입과 이를 통한 세부목표의 실현방안 모색이라는 과제를 안고 있다.

참고문헌

국내문헌

- 고세훈 (2011). 복지국가와 공적개발원조: 국제협력을 위한 국내적 토대의 중요성. 국제개발협력. 2011(2): 11-24.
- 김성규 (2012). 기업의 글로벌 사회적 책임(Global CSR)과 개발협력. 국제개발협력. 2012(1): 29-43.
- 김승택 (2001). 사회안전망 체계의 국제비교 연구(Ⅰ): 영국. 한국노동연구원.
- 김장기 (2009). 국가 사회안전망 정책의 탐색: 통합적 관점을 중심으로. 한국공공관리학보. 23(4): 211-230.
- 장준호 (2008). 세계위험에 대한 유럽의 국가와 시민사회 대응: 지속가능전략과 공적개발원조(ODA)를 연계한 독일 사례를 중심으로. 세계지역연구논총. 29(1): 7-31.
- 조정현 (2011). 사회안전망 확충을 위한 개발 원조 방향. 국제개발협력. 2011(2): 71-79.
- 한국국제협력단 (2012). 네팔 의료보험제도도입 지원사업 사전조사 결과보고서.
- 황덕순 (2011). 개발도상국의 사회안전망 강화를 위한 개발협력과 한국의 역할. 국제개발협력. 2011(2): 25-48.
- 홍석표, 이계우 외 (2004). APEC역내 사회안전망 강화와 APEC SSN CBN 역할 연구 보고서. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 홍석표 외 (2010). 아시아 국가의 사회안전망. 한국보건사회연구원.

해외문헌

- Bala, A. (2010). Social Safety net in Philippine. In Social Safety Nets in Selected Asian Countries (Korean edition). Korea Institute for Health and Social Affairs.
- Bender, K. (2008). Social Protection Reform in Indonesia-In Search of Universal Coverage. In C. Kuesel and U. Maenner (ed). Social and Ecological Market Economy. Eschborn, GTZ.
- Carroll, K. (2011). The Case for Social Protection within a National Development Strategy Framework. International Conference: Social Protection for Social Justice. Institute of Development Studies.

- Chandoevrit, W. (2010). The Social Protection Floor Initiative Thailand, Pre-conference Workshop in Hong Kong Convention Center June, 10. Thailand Development Research Institute.
- Devereux, S. (2000). Social Safety Nets for Poverty Alleviation in Southern Africa: A Research Report for the Development for International Development, ESCOR Report R7017. The Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2002), Social Protection in Southeast and East Asia, Friedrich-Ebert-Stiftung Office for Regional Co-operation in Southeast Asia.
- G20 (2011). Growing with Equity: Social Protection for Inclusive and Resilient Growth, Draft, May 30.
- ILO and UNDP (2011). Successful Social Protection Floor Experiences, Sharing Innovative Experiences Series Vol. 18.
- Koehler, G. (2011). Transformative Social Protection: Reflection on South Asian Policy Experiences, International Conference: Social Protection for Social Justice, Institute of Development Studies.
- Kulke, U. (2009), The ILO Campaign for Basic Social Protection: Right to Social Security in Development International Symposium, Berlin, 10–20 Oct, 2009.
- OECD (2009). Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection.
- UN (2013). A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development, The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda.
- Yi, I. (2010). Social Protection, Social Security and Social Service in a Development Context: Transformative Social Policy Approach, Journal of International Development Cooperation, 2010(4): 57–84.

고 용

김 성 규

1. 서론

MDGs에는 “완전하고 생산적인 고용(full and productive employment) 및 여성과 청년층을 포함한 모두에게 ‘괜찮은 일자리(decent work)’를 제공 한다”라는 목표가 명시되어 있다. 하지만 이는 절대빈곤과 기아 퇴치라는 목표의 하부 목표 중 하나로만 설정되어 있을 뿐 그 중요성은 강조되지 못했다. 또한 타 부문 목표와의 관계 설정을 볼 때, 강조되고 있는 포괄적 성장과 고용간의 관계성은 간과되고 있었으며, 더욱이 극빈층, 소외 계층을 배려하는 고용정책(빈곤층을 위한 고용창출, pro-poor employment)의 중요성 또한 주목받지 못했다. 즉, 절대빈곤, 기아퇴치, 양성평등, 여성 능력의 고양 등은 이들의 사회적 기회(social opportunity) 부여를 통해 가능하다고 볼 때, MDGs에 이러한 중요성은 반영되지 못했다. 그런데 MDGs 설정 이후 고용과 관련된 국제 환경은 많은 변화를 겪게 되었고 이는 국제사회 공감대와 관련 아젠다 변화에도 큰 영향을 미쳤다. 논의 전개를 위해 이러한 변화와 그 배경 설명이 우선 필요하다.

1980년대 워싱턴 컨센서스에 기반 한 IMF, World Bank의 개도국에 대한 경제개혁 프로그램인 ‘구조조정프로그램 (Structural Adjustment Policy)’은 프로그램의 시장근본주의적 오류, 해당국 정부 및 시민사회의 동의 없는 구조조정의 오류 등이 지적되었다. 당시 이러한 비판에 직면한 국제금융기구와 UN 산하 기구 등은 새로운 개발전략의 도구로서 빈곤감소전략(Poverty Reduction Strategy)과 MDGs에 합의했다. 새로운 접근방식의 문제의식은 무엇보다도 ‘해당 개도국의 빈곤을 어떻게 감소시킬 것인가’라는 물음과 구체적이고도 직접적으로 연계되어야 한다는 점이다. 이러한 배경 하에 ILO는 빈곤 감소 전략 수립과정에 동의, 참여하고 있으며 개도국의 정부가 노사와의 삼자협의를 통해 양질의 고용 창출을 통한 빈곤 감소전략을 수립하는 것을 중요 사업영역으로 설정, 지원하고 있다. 결국 이는 고용 정책의 혁신이 빈곤감소라는 글로벌 목표 달성에 매우 중요한 접근

방법이라는 것이다.

한편 World Bank, IMF, WTO, UN, UNCTAD 및 ILO 지도자들이 참여한 2006년 7월 제네바 UN 경제사회위원회 회의(The Meeting of the UN Economic and Social Council (ECOSOC))에서는 빈곤에서 벗어나는 지속가능한 경로를 제공하는 방안으로 ‘일 자리 확산’이 강조되었다. 이 회의는 “공정한 세계화에 대한 강력한 지지와, 완전 고용과 생산적 일자리, 여성과 청소년을 포함하는 모두를 위한 ‘괜찮은 일자리 (decent work)’의 실현이 국가적, 국제적 거시경제 정책의 중심적 목표이자 빈곤해소 전략의 중심적 목표”라는 선언을 채택했다. 즉, 세계적인 고용 위기상황에 공감하고 이를 해결하기 위해서 자유, 형평성, 안전, 존엄성에 근거한 ‘생산적 일자리’ 확산에 노력해야 함을 공감, 강조한 합의이다. 선언문을 통해 2015년까지 괜찮은 일자리(decent work)를 확산시키며, 이를 통해 1) 배고픔과 빈곤을 감소시키고 2) 경제적 사회적 복지를 개선하며 3) 모든 국가의 지속적인 성장 및 발전 4) 그리고 모두가 참여하는 공평한 세계화를 실현할 수 있다는 데 동의했다. 이 선언문에는 ILO가 제기한 ‘괜찮은 일자리 (decent work)’ 의제가 중요하게 언급되어있으며, 이를 ‘생산적 고용’과 ‘안정된 일자리’ 달성의 중요한 도구로 인정하였다. 또한 각국 정부와 관련 기관들이 고용효과를 제고할 수 있는 일련의 정책 방안들이 제시되었다 (ECOSOC, 2007).

정리하면, MDGs 설정 이후 글로벌 경제위기, 금융위기라는 세계적인 환경 변화와 국제 사회의 완전고용에 대한 관심이 높아졌으며, 고용문제 해결과 일자리 창출을 개발 협력의 최우선 과제로 반영해야 한다는 목소리가 힘을 얻기 시작했다. 결국 이러한 국제 사회에서의 공감대와 접근방식의 변화는 Post-2015 체제의 과제 설정에도 큰 영향을 끼쳤다고 볼 수 있다.

2. 고용부문과 Post-2015 개발목표의 과제

이번 장에서는 고용부문의 Post-2015 개발목표의 과제와 목표설정 관련 논의들, Post-2015 개발의제를 위한 최우선 변화과제와 Post-2015 개발의제에 대한 HLP 보고서 세부 목표 분석을 중심으로 진행 하고자 한다. 우선 HLP Post-2015 개발의제를 위

한 최우선 변화과제 관련, 내용에서 명시되고 있는 사회적 기회(social opportunity)는 일자리의 제공으로 부여될 수 있으며, 이 일자리는 사회적 일자리(social job)이어야 하며 동시에 괜찮은 일자리(decent work)를 지향하고 있다고 볼 수 있다. 그런데 최우선 변화 과제에서는 경제적 구조 전환과 경제적 기회 확대가 중요하다고 명시되어 있으며, 이를 통해 빈곤 및 불평등 감소시키는 포괄적 성장(inclusive growth)이 가능하다는 점을 지적하고 있다. 따라서 고용부문과 관련된 최우선 변화과제로 제시된 ‘일자리 창출과 포괄적 성장을 위한 경제구조 전환’은 사회 빈곤, 소외층에 대한 보호와 고용창출의 측면보다는, 결국 경제구조 전환(transform economic)에 보다 초점이 맞춰져 있음을 알 수 있다.

▶ 표 10. HLP Post-2015 개발의제를 위한 최우선 변화과제와 내용

최우선 변화과제	내용	분석
3. 일자리 창출과 포괄적 성장을 위한 경제구조 전환	경제적 구조 전환과 경제적 기회 확대가 중요. 이는 일자리라는 사회적 기회(social opportunity) 확대와 빈곤 및 불평등 감소시키는 포괄적 성장(inclusive growth)을 가능하게 함	사회 빈곤, 소외층에 대한 보호와 고용창출의 측면보다는 경제구조 전환(transform economic)에 보다 초점이 맞춰져 있음.

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : UN, 2013

한편, 고용 관련 Post-2015 개발의제에 대한 HLP 보고서 글로벌 목표와 국가 세부 목표를 보면, 일자리와 생계 수단 확보가 Post-2015 개발의제의 핵심이라고 지적하고 있다. 즉 일자리를 보다 독립적인 변수로 그리고 보다 적극적으로 의미를 부여하고 있음을 알 수 있다. 설정된 글로벌 목표인 ‘일자리 창출, 지속가능한 생계, 공평한 성장’은 괜찮은 일자리 및 생계 수단(livelihood)의 증가와 교육, 취업, 훈련 대상에서 제외된 청년 비율 감소를 목표로 하고 있으며, 이는 일자리 창출이 빈곤감소를 위한 매우 적극적이고도 유용한 방법이며 또한 경제성장을 위해서도 유용한 선택이라는 점을 강조하고 있는 것으로 해석된다. 아울러 청년 고용의 중요성 강조하는데, 이는 청년의 실업과 사회적 기회의 박탈은 포괄적이고 지속가능한 발전을 저해하는 주요한 요소 중 하나라는 점을 인식하는 것이다.

▶ 표 11. Post-2015 개발의제에 대한 HLP 보고서 세부 목표와 해석

글로벌 목표	국가별 세부목표	해석
8. 일자리 창출, 지속가능한 생계, 공평한 성장	8a. 괜찮은 일자리(decent job) 및 생계 수단(livelihood) 증가	일자리(창출)은 빈곤감소를 위한 최선의 방법이며 경제성장을 위한 유용한 선택. 일자리는 곧 개발을 의미 (Jobs mean development, Development happens through jobs -ILO)
	8b. 교육, 취업, 훈련 대상에서 제외된 청년 비율 감소	청년 고용의 중요성 강조. 청년 실업과 기회의 박탈은 포괄적이고 지속가능한 발전을 저해하는 주요한 요소

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : UN, 2013

이러한 전환의 배경으로 몇 가지 요인을 꼽을 수 있지만, 가장 중요한 것은 개도국을 포함한 전 세계가 글로벌 경제위기, 금융위기라는 큰 환경 변화를 경험했다는 사실이다. 또한 거시적으로는 ‘완전고용에 바탕을 둔 괜찮은 일자리의 향유는 개발의 목표이자 권리’라는 담론의 반영이며, 현실적으로는 향후 10년간 전 세계적으로 노동시장에 진입하는 사람의 숫자를 고려할 때, 일자리는 지금보다 4,500만개에서 5,000만개 가량 늘어나야한다는 요구에 대한 반영이기도 하다.

3. KOICA 사업과 Post-2015 체제 관련 지향점

KOICA 사업과 고용부문과의 직접적 연관성을 찾기는 쉽지 않다. 하지만 일자리 창출 사업과 직업훈련 사업 등을 통해 직, 간접적인 연관성은 가지고 있다. 특히 개도국 일자리 창출 관련 주요 사업 사례를 보면, 인력 양성과 기술전수를 통한 직간접일자리 창출, 고용 지향적 직업훈련 사업으로 구분될 수 있다. 앞으로 관련 사업 부문은 국제사회의 원조 흐름과 맞춰 적극적으로 모색될 수 있으며, 사업 형성 시 Post-2015 개발의제에 대한 HLP 보고서의 세부 목표가 제시하고 있는 담론을 받아들일 수 있다.

▶ 표 12. 개도국 일자리 창출 관련 KOICA 주요 사업 사례

사 업 명	국 가	특 징
코이카-현대 드림센터	가나	인력양성을 통한 직접 일자리 창출
마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업	모잠비크	기술전수를 통한 간접 일자리 창출
체쯔(Cheiz, Ulaanbaator)지역 직업훈련 및 일자리 창출 사업 및 아동가족 지원 사업	몽골	고용 지향적 직훈 사업
KOICA-UNIDO-SAMSUNG 그린일자리 창출사업	캄보디아	인력양성을 통한 직접 일자리 창출

출처 : 저자작성

또한 고용부문의 일자리 사업에 한정지어서 생각할 때, 일자리 창출의 유형, 창출 방법, 일자리의 성격과 수준 그리고 고용부문 개발협력사업의 민간기업 참여와 역할에 대한 정의와 기준 마련이 필요하다. 결국 고용관련 새로운 개발 목표가 일자리와 생계수단 확보, 이를 통한 포괄적 성장에 중점을 둔다면 그것에 조응하는 대상과 지표 설정이 이루어져야 한다. 예를 들어 고용관계(노동시장 상황), 경제구조, 가계소득의 변화는 포괄적 성장을 판단하는 근거와 방향성을 제공할 수 있다.

한편 고용 관련 국제적인 지표의 개발 노력은 개발협력에서 지향하는 일자리에 대한 정의와 관련 지표 개발의 노력과도 그 맥을 같이 한다. 이는 ILO의 ‘괜찮은 일자리 지표’를 참조할 수 있다. 여기서 괜찮은 일자리의 규정과, “일자리는 이른바 ‘괜찮은 일자리(decent work)’를 지향해야 한다”라는 담론에 대해서 논의해볼 필요가 있다. 먼저 괜찮은 일자리에 대한 개념 정의가 중요한데, ILO는 1999년 제 87차 국제노동회의(The 87th Session of the International Labour Conference)에서 괜찮은 일자리를 ‘자유, 공평, 안전 그리고 인간 존엄성이 존중되는 조건하에 남녀 모두에게 괜찮고 생산적인 일자리를 얻기 위한 기회’로 정의했다. 즉, 괜찮은 일자리는 특정 부문의 직업이나 직업의 경제적 사회적 보상 조건을 언급하는 용어, 예를 들어, 좋은(나쁜) 일자리(good job or bad job)가 아닌, 사회적 기회(social opportunities)의 측면에서 이해되고 있으며, 따라서 보다 ‘가치론적’인 개념이라 할 수 있다⁸⁾.

▶ 표 13. ILO의 관측은 일자리 측정 영역과 지표

측정 영역	측정 지표
고용기회 (employment opportunities)	경제활동참가율 고용률 실업률 청년 실업률
허용될 수 없는 노동 (unacceptable work)	노동을 위해 학교에 다니지 않는 아동 비율 임금 노동 또는 자영업에 종사하는 아동 비율
적절한 소득과 생산적 노동 (adequate earnings and productive work)	부적절한 임금비율 주요 직종평균임금 최근 직무 교육을 받은 근로자의 비율
적절한 노동시간 (decent hours)	초과근무비율 단시간 근로자의 비율
고용안정성 (stability and security of work)	근무기간이 1년 미만인 근로자 비율 단기계약제 근로자의 비율
일과 가정의 양립 (balancing work and family life)	초등학교 연령 이하의 아동을 가진 여성의 고용률
고용의 공정한 대우 (fair treatment in employment)	성별에 따른 직종 비율차이 경영, 관리직에서 여성이 차지하는 비율
안전한 작업환경 (safe work environment)	산재 비율 근로감독관 비율 산업재해보험 적용을 받는 근로자 비율
사회보호 (social protection)	공공사회보장 지출(GDP대비) 공공부조 지출(GDP대비) 현금소득보조 수혜자 비율 65세 이상 연금 수혜자 비율 연금 기금에 기여하는 경제활동인구 비율 월 평균 연금액 비율(중위임금과 최소임금 대비)
작업장 및 사회적 수준의 노사협의 (social dialogue and workplace relations)	노조조직률 단체임금협상 보장률 파업과 직장폐쇄 빈도

출처 : 저자 재구성 / 참고문헌 : Anker et al., 2012: 16-17

8) ILO가 decent work의 중요 요소로 ① 노동기회(opportunity for work) ② 고용선택의 자유(work in conditions of freedom) ③ 생산적인 노동(productive work) ④ 노동에서의 평등(equity in work) ⑤ 고용안전(security at work) ⑥ 노동에서의 인간 존엄성(dignity at work) 등을 명시하고 있는 것도 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

특히, 이 지표들은 개도국에서 창출되는 일자리의 질을 판단하는 기준으로 유용할 수 있다. 즉 개도국의 일자리의 가치를 설정하는 데는 좋은 일자리(good job)의 개념보다는 괜찮은 일자리의 개념이 보다 적합할 수 있다. 일반적으로 좋은 일자리, 만족스런 일자리의 기준은 주관적인 판단, 경제적인 보상 등으로 측정되며, 이는 개도국에서 만들어지는 일자리의 질을 측정하는 데는 한계를 지닌다. 좋은 일자리는 임금과 부가급여와 같은 노동에 대한 경제적 보상과 사회적 지위 등에 집중하는 반면, 괜찮은 일자리는 노동에 대한 보상 뿐 아니라 사회보호 등을 포함한 보다 포괄적인 접근이라는 점, 최저임금이나 탈 빈곤 가능성 등과 관련하여 노동시장에서 불리한 위치에 있는 인구 집단, 즉 여성이나 고령자, 장애인 등이 일자리를 얻고, 일자리를 통해 적절한 삶의 수준을 유지할 수 있는가를 판단하는데 유용하다 (김보람 외, 2012: 9). 이러한 세부 목표를 보다 효율적으로 달성하기 위해 ILO 등 국제기구는 소외계층 보호를 위한 효율적인 국가 사회보호 시스템(well-designed national social protection system) 구축을 지향하고 있다.

한편 ILO의 문제의식은 완전 고용을 통한 포괄적 성장을 지향하는 개발 목표 설정 노력과도 그 맥락을 같이 한다. ILO가 설정하고 있는 목표와 지표를 정리하면 다음과 같다. 설정된 목표는 소외 노동자(vulnerable worker)와 가계를 위한 생계수단 개선, ‘좋은 직업(good jobs)’ 비율의 증가, 여성과 청년 고용 확대, 사회보호의 수준과 범위 확대 등이며, 그 목표설정의 정도를 평가하는 다양한 지표들이 제시되고 있다. 예를 들어 여성과 청년 고용 확대의 지표로는 여성과 연령대 고용현황(Employment to Population Ratio(EPR)), 교육을 받지 않거나 고용되어 있지 않은 청년의 수 등이 제시되고 있으며, 사회보호의 수준과 범위 확대 관련 지표는 현금지원을 받거나 정기적 수입을 보전 받는 빈곤층 비율, 노동가능 연령 인구를 대상으로 한 공적 사회 보호 투자 정도, 사회 보장을 통한 노인 소득 보장, 자녀를 동반하고 있는 가족의 소득 보장 등이 제시되고 있다. 관련 논의에서 특징적인 점은 고용(employment)과 사회보호(social protection) 개념 간의 유기적 결합이 강조되고 있다는 점이다. 즉, 사회보호를 기반으로 한 고용 정책이 효과성을 가질 수 있음이 제기되고 있다. 예를 들어 사회보호 시스템의 구축은 사회보호 층의 확대를 의미하며, 이와 결합된 직업훈련교육 및 시스템은 경기침체, 경제위기 시에도 노동시장의 유연성을 확보할 수 있게 하며, 아울러 합리적 노동력 이동을 가능하게 한다는 점에서 의미가 크다. 또한 이를 통해서 발생할 수 있는 사회적 갈등과 소모적 사회적 비용 또한 절감할 수 있다.

▶ 표 14. 고용관련 개발 목표 설정과 지표

목표설정	지표
소외 노동자(vulnerable worker)와 가계를 위한 생계수단 개선	노동 빈곤률(working poverty rates):최저 생계비 관련
‘좋은 직업 good jobs’ 비율의 증가	각 부문(농업, 제조업, 서비스업)의 유급고용(paid employment)의 비중/ 총고용에서 비공식 고용(informal employment)이 차지하는 비중/ 저임금 노동의 비율(시간당 평균임금의 2/3 수준 이하)
여성과 청년 고용 확대	여성과 연령대 고용현황(Employment to Population Ratio(EPR))/ 교육을 받지 않거나 고용되어 있지 않은 청년의 수
사회보호의 수준과 범위 확대	현금지원을 받거나 정기적 수입을 보전 받는 빈곤층 비율/노동가능 연령 인구를 대상으로 한 공적 사회 보호 투자 정도/사회 보장을 통한 노인 소득 보장/ 자녀를 동반하고 있는 가족의 소득 보장

출처 : 저자 재구성 / 참고문헌 : ILO Concept Note, 2013

4. 결론

Post-2015 체제의 고용 관련 목표 설정은 MDGs의 그것보다 구체적이며 매우 명시적이다. 특히 관련 국제기구들의 적극적인 문제제기와 관련 지표 개발노력이 두드러지며, 이는 관련 논의를 매우 풍부하게 만들었다. 그런데 개발협력 관점에서 이러한 문제의식과 사업 방향에 대해 평가를 해볼 필요가 있다. 우선 관측은 일자리가 개도국 맥락에서 어떻게 적용 가능한 개념인지에 대한 고민이 있어야 한다. 즉, 개도국의 경제상황과 노동시장 상황을 고려한 단기적, 중장기적 목표설정과 단계적 지표 설정이 필요하다. 이는 고용 관련 중요 부문인 일자리 창출 사업에도 적용되는데, 즉, 일자리의 중요성만을 강조하기보다는 개도국 내 노동시장 현황, 인력 현황, 교육 시스템을 고려한 일자리창출 사업의 구체적 방향성과 사업의 단계 제시가 중요해 보인다.

결국 일자리 창출은 단순한 일자리의 형성을 넘어 보다 복합적인 사회적 노력의 결과물이다. 즉, 개도국 내 양질의 일자리 창출은 해당 국가의 시장과 기업의 요구에 부응하는 기술개발지원, 사회보호 시스템과 결합된 교육 및 훈련 시스템 지원, 합리적 노동정책 지원

을 통한 공정한 노사관계 정착 노력 등으로 결실을 맺을 수 있다. 실제로 일자리와 생계 수단 확보는 국가의 고용정책, 노사관계에서 기인하는 바가 크므로, 해당 국가의 합리적 고용정책, 노사관계를 지원하는 프로그램 및 모두가 공감할 수 있는 합리적 고용관계, 노사관계 지표 개발이 아울러 중요하다.

참고문헌

- 김보람, 문은하, 이승윤 (2012). 퍼지셋 방법론(Fuzzy-set ideal type approach)을 활용한 사회적 기업 일자리 질 분석 : ILO의 ‘괜찮은 일자리(decent work)’ 정의를 중심으로, 2012년 춘계학술대회 발표논문, 사회복지정책학회.
- 김성규 (2012). 사회적 기회와 안전망 확대를 위한 개발협력방안. 한국국제협력단.
- 박수지 (2010). 사회적 취약계층 대상 일자리창출사업의 유형화. 사회복지정책. 37(2): 51-72.
- Anker et al. (2002). Measuring Decent Work with Statistical Indicators. Geneva, ILO
- ILO (2011). Promoting Decent Work in a Green Economy. ILO Background Note to towards a Green Economy. The ILO Green Jobs Team.
- _____ (2012a). Post 2015 Development Agenda, Beyond the MDGs: It's all about jobs and livelihoods. News 8. Nov. 2012.
- _____ (2012b). Decent Work Indicators: Concepts and definitions. ILO Manual. First version.
- _____ (2013). Concept Note.
- OECD (2007). Promoting Pro-Poor Growth: Policy and Guidance for Donors. DAC Guidelines and Reference Series. Paris, OECD.
- UN (2013). A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda.

성평등

김 양 희

1. 성평등관련 Post-2015 개발목표 논의동향

MDGs의 성평등목표인 MDGs 3는 인간의 근본 가치를 실천적 이행안에 통합하지 못했다는 한계와 비판이 제기됐다. 즉, MDGs 3의 성평등 목표를 구체적인 수치로 달성하려다 보니 원래의 목표의식을 상실했다는 비판이 제기된 것이다. 따라서 새로운 개발 프레임워크안에 평등을 어떻게 반영할 수 있는가에 대한 관심이 고조되었다. 이같은 논의를 바탕으로 평등과 사회정의(social justice)가 Post-2015 프레임워크의 중심이 되어야한다는 주장이 대세를 이루게 되었다.

이런 맥락에서 UN HLP 보고서 ‘새로운 글로벌 파트너십 : 지속가능한 개발을 통한 빈곤퇴치와 경제전환’은 5대 핵심권고사항, 12개 목표(goals)와 54개 세부목표(target)를 발표했다. 이번 HLP 보고서의 특징은 첫째, 포괄적 경제성장과 사회적 인간개발을 동시에 강조한 점, 둘째, 보고서 작성에 앞서 온라인 토론(e-discussion)을 통해 시민사회기구, 민간기업, 학계, 비정부기구, 의회 등 다양한 계층의 목소리를 반영했다는 점을 들 수 있다.

1.1. HLP 보고서의 성평등 부분이 이전 MDGs 보고서와 달라진 점

HLP 보고서는 현시대의 글로벌 과제를 해결할 수 있는 실제적인 방향으로 설정됐으며 성평등의 중요성을 강조한 점이 눈에 띈다. MDGs 3이었던 성평등이 Post-2015 개발목표 예시안의 Goal 2로 상승한 것이다. HLP 보고서에서 성평등은 불평등 카테고리 안에 포함돼 논의됐다. 이는 젠더 뿐 아니라 계급, 인종, 연령 (노인, 청소년, 아동), 장애, 성적취향, 종교 등 다양한 형태의 차별과 구조가 중층적으로 작용해 총체적 불평등을 야기

한다는 인식아래 취해진 것이다.

또 이번 HLP 보고서는 예전과 달리 ‘교차적 불평등’ 개념을 제시해 눈길을 끌었다. 교차적 불평등은 불평등을 야기하는 여러 요소가 중첩돼 더욱 더 주변화된 사람들에 대한 사회적 관심을 촉구하기 위한 것이다. 예를 들면, 무학력 장애를 갖고 있는 빈곤 흑인 여성 같은 경우 성별, 인종, 학력, 장애 여부가 중첩되고 교차돼 중층적인 억압구조에 있다고 볼 수 있다. 이런 사람들에게는 여러 가지 불평등이 교차해 개인의 힘만으로는 이런 불평등 구조에서 벗어나기 어렵다는 점을 말한다. 이번 HLP 보고서에는 구조적 불평등을 사회적, 문화적, 환경적, 정치적 불평등의 카테고리로 구분해 논의했다.

1.2. HLP 보고서 불평등분야 핵심내용

젠더분야가 포함된 HLP 보고서 불평등 파트의 특징은 여성뿐 아니라, 노인, 청소년, 장애인, 원주민, 도시·농촌 등 기존 MDGs에서 제외됐던 다양한 층위의 주변인, 즉 이등시민(secondary citizen)들은 물론, 국가간 격차까지 불평등의 카테고리에 대거 포함시켰다는 점이다. 이로써 성, 인종, 연령, 종교, 성적취향, 국가, 장애 등에 만연한 조직적이고 구조적인 불평등을 보여주려고 했다. 따라서 교차적이고 중층적인 불평등의 현실은 잘 보여준 것으로 평가되지만, 불평등을 구체적인 지표와 수치로 감소시킬 수 있는 구체적인 방안은 제시하지 못한 것이 한계로 지적된다.

불평등의 문제는 전세계적으로 심각성을 더해가고 있다. 국가 및 개인간 경제, 사회, 문화자본 불평등이 심화돼 빈익빈 부익부, 빈곤의 재생산을 낳고 있으며 성, 인종, 연령, 종족, 장애, 성적 취향 등에 대한 차별이 첨예해지고 있다. 불평등은 공평(fairness)과 사회정의(social justice)를 위협하는 구조적 문제다. 보고서에 따르면 32개국의 상위 부유층 10%에 드는 가정의 자녀들이 하위 빈곤층 10%에 속한 자녀들보다 더 높은 수입을 올릴 가능성이 35배나 높은 것으로 나타났다 (UN, 2013: 12).

구조적 불평등은 다양한 형태의 차별의 원인과 결과로써, 세대에 걸쳐 재생산되며 불평등의 악순환을 초래한다. 구조적 불평등은 성, 인종, 계급, 연령, 종족, 학력, 국가 등에 걸

쳐 교차되고 구조화된다. 구조적 불평등은 해당 개인에게만 불이익과 해를 미칠 뿐 아니라 사회 전체에도 큰 피해를 입힌다. 구조적 불평등이 지속되는 한, 개발노력은 새천년 현장의 비전에 도달하기 어려울 것이라고 HLP 보고서는 지적하고 있다.

UN Women의 세계여성발전보고서(Progress of the World's Women Report, 2011)는 개도국, 선진국 할 것 없이 모든 세계에서 여성과 여아들은 여전히 2등 시민으로서 권리를 제대로 향유하지 못하고 있으며 자유, 참여, 안전 면에서 여전히 취약하다고 지적한다. 성평등은 남성의 기회를 여성에게 이전하는 것이 아니라 남녀가 모두 권리를 향유할 수 있는 조건을 만들고 그들의 인간적 잠재력을 충분히 실현할 수 있도록 능력을 고양하는 것이다. 따라서 차별과 그로 인한 불평등의 만연은 성평등 달성을 요원하게 하는 문제다.

불평등의 문제는 개인뿐 아니라 국가간에도 첨예해지고 있다. 국가간 GDP 차이도 증가했지만 개인간 소득 불평등도 MDG이전보다 격차가 커졌다. 국가 및 개인간 소득불평등은 다른 형태의 차별, 즉, 사회적, 환경적, 정치적 격차를 야기한다. 평등은 기회의 평등과 결과의 평등(outcomes)을 모두 고려해야하며 어느 하나만으로는 평등하다고 말할 수 없다. 따라서 기회의 평등만으로 평등을 달성했다고 말할 수 없으며 기회의 평등과 결과의 평등을 모두 고려해야 한다.

경제성장과 빈곤 감소는 예상과 달리 상대적으로 약한 상관관계를 갖고 있는 것으로 나타났다(UN, 2013: 16). 흔히 경제가 성장하면 빈곤도 감소할 것이라 추정하지만 실제로 경제성장과 빈곤과의 관계는 복합적일 뿐 아니라 경제활동의 성질과 고용집약성에 의해 크게 영향을 받는다. 개도국의 경제성장은 선진국보다 노동집약적이지만 경제성장의 혜택을 더 많이 받는 것이 사실이다. 그러나 저임금 개도국이라 해도 소수민족의 자본집약적 생산이 집중된 곳에서는 빈곤감소에 대한 경제성장의 기여도는 낮은 편이다.

불평등은 불균등한 자원의 분배를 극대화시키는 구조의 결과다. 평등한 사회에서는 사회적 평등에 대한 강한 가치가 권력자들의 견해에 큰 영향을 미침으로써 평등을 향해 노력하게 된다. 반대로, 불평등에 대한 관대함은 불평등으로 인해 이익을 보는 사람들의 이해에 기여하게 된다. 결론적으로 불평등은 불평등을 재생산하는 구조적 요인들을 철폐해야 사라질 것이다.

이번 HLP 보고서는 불평등을 경제적, 사회적, 환경적, 정치적 불평등의 4가지 카테고리로 구분하며 불평등이 경제적, 사회적, 환경적, 정치적 영역에서 차별적 구조의 상호작용을 통해 재생산된다고 비판한다.

- 경제적 불평등 : 분배적 불평등(distributive inequality). 사회참여에 필요한 자원 접근의 격차
- 사회적 불평등 : 지위의 불평등(status inequality). 사회적 계층화는 차별 배제의 강력한 기반을 제공
- 환경적 불평등 : 환경 불평등(environmental inequality). 자연자원에 대한 접근 면에서 불평등하며 국가와 개인 차원에서 불평등에 처한 쪽이 환경 피해를 부당하게 뒤집어쓰는 문제에 대해 지적
- 정치적 불평등 : 대의 불평등(representational inequality). 차별적 법률과 차별적 정책으로 인해 부정의(injustice) 해결이나 소송기회 접근 등에서 격차 발생. 또는 정부기관의 불공평한 운영에 따른 문제를 지적

이런 중층적이고 교차적인 차별을 시정하려면 총체적인(holistic) 접근이 필요하다. 인도 주의차원에서 설계된 정책, 법적 조치, 프로그램이 실행되어야하고, 개인을 프로그램의 수혜자나 타겟이 아닌, 권리의 담지자로 보는 시각이 요구된다. 이 가운데 젠더 불평등의 4가지 형태를 요약하면 다음과 같다.

- 사회, 경제, 정치적 자원과 기회에 대한 통제권 부족 (Lower control of social, economic, political assets and opportunities)
- 여성과 여아의 종속적 지위에 대한 문화, 사회적 재생산 (Cultural and social reproduction of women's and girl's subordinate status)
- 성 및 재생산 건강과 권리 확보 실패 (Failures of sexual and reproductive health and rights)
- 젠더기반폭력 (Gender-based Violence)

2. HLP 보고서 글로벌 목표와 세부목표 분석

2.1. HLP 보고서의 글로벌 목표와 세부목표

HLP 보고서는 5대 핵심권고사항에 따라 12개의 예시적 글로벌 목표와 54개의 세부목표를 제시했다. HLP 보고서의 5대 핵심권고사항은 아래와 같다.

HLP 보고서의 5대 핵심권고사항

1. 절대빈곤 종식 (Leave no one behind) : 빈곤, 배제(exclusion), 불평등 등 빈곤을 야기하는 모든 구조적 요인을 종식시키는 것
2. 지속가능한 개발의 중점화 (Put sustainable Development at the Core)
: 국제사회 지속가능성을 위해 사회적, 경제적, 환경을 통합적으로 모색, 녹색경제촉진
3. 일자리와 포괄적 성장을 위한 변혁적인 경제 (Transform Economies for Jobs and Inclusive Growth)
4. 평화구축 및 효과적이고 투명하며 책임있는 공공제도 (Build Peace and Effective, Open and Accountable Public Institutions)
5. 새로운 글로벌 파트너십 구축 (Forge a new Global Partnership)

출처 : UN, 2013

이 5대 핵심권고사항을 바탕으로 작성된 Post-2015 개발목표의 예시적 글로벌 목표와 세부목표는 아래 표와 같다.

▶ 표 15. Post-2015 HLP 보고서의 예시적 글로벌 목표 및 세부목표

글로벌 목표 (Goals)	국가별 세부목표 (Targets)
1. 빈곤퇴치 (End Poverty)	1a. 1일 소득 1.25 달러 미만 인구 근절과 2015년 기준 국가 빈곤선 미만 생활자 비율 x% 감소 ^{1,2}
	1b. 토지, 재산 및 그 외 재산에 대한 보장된 권리에 대한 여성과 남성, 커뮤니티, 사업의 비율 x% 증가 ^{2,3}
	1c. 사회보장시스템에 대한 취약층 및 빈곤층 x% 보호 ^{2,3}
	1d. 회복가능성 구축과 자연재해에 의한 사망률 x% 감소 ²
2. 소녀 및 여성 역량강화와 성평등 달성 (Empower Girls and Women and Achieve Gender Equality)	2a. 소녀와 여성에 대한 모든 종류의 폭력 방지 및 근절 ^{1,2,3}
	2b. 미성년 결혼 근절 ^{1,2}
	2c. 재산 소유 및 상속, 계약서 서명, 사업 등록 및 은행계좌 설립에 대한 여성의 동등한 권리 보장 ^{1,2}
	2d. 정치적, 사회적, 공적 생활에 있어서 여성에 대한 차별 제거 ^{1,2,3}
3. 양질의 교육 및 평생교육 제공 (Provide Quality Education and Lifelong Learning)	3a. 유아교육 시작 및 완료가 가능한 아동비율 x% 증가 ²
	3b. 모든 아동이 어떠한 상황에도 불구하고 읽고, 쓰고, 계산할 수 있는 최소의 교육수준에 준하는 능력을 갖출 수 있도록 초등교육을 완료하도록 보장 ^{1,2}
	3c. 모든 아동이 어떠한 상황에도 불구하고 중등교육의 초급 단계를 시작할 수 있도록 보장하고, 청소년의 인정되고 측정가능한 학습 성과 비율 x% 증가 ^{1,2}
	3d. 직장에서 필요로 하는 기술능력 및 직업기술을 갖춘 청년층 및 성인 남녀의 비율 x% 증가 ^{2,3}
4. 건강한 삶 (Ensure Healthy Lives)	4a. 예방가능한 영아 및 5세 미만 아동 사망률 근절 ^{1,2}
	4b. 아동, 청소년, 위험 환경 노출 성인, 고령층의 모든 예방 접종 비율 x% 증가 ^{1,2}
	4c. 산모사망 비율 10만명 당 x명으로 감소 ^{1,2}
	4d. 보편적 성보건 및 모자보건과 권리 보장 ^{1,2}
	4e. HIV/AIDS, 결핵, 말라리아, 소외 열대 질환, 주요 비전염성 질환 등의 질병으로 인한 부담감소 ²
5. 식량안보 및 영양개선 (Ensure Food Security and Good Nutrition)	5a. 모든 인구의 기아퇴치와 충분하고, 안전하며, 수용가능하고, 영양가 있는 식량권 보호 ^{1,2}
	5b. 모든 5세 미만 아동의 성장저해요소(stunting) x%, 신장 대비 저체중(wasting) y%, 빈혈 z% 감소 ^{1,2}
	5c. 소작농 수익률의 지속가능한 증가와 농지관개(irrigation) 이용을 중심으로 한 농업생산성 x% 증가 ³

	5d. 지속가능한 농업, 해양, 담수어업 관행의 수용과 지속가능한 수준으로의 지정 어류비축 재구축 ¹
	5e. 수확 후 손실 및 음식물 쓰레기 x% 감소 ³
6. 물 및 위생에 대한 보편적 접근성 달성 (Achieve Universal Access to Water and Sanitation)	6a. 가정, 학교, 보건센터, 난민캠프에서의 안전한 식수에 대한 보편적 접근성 제공 ^{1,2}
	6b. 노상배변(open defecation) 근절과 학교 및 직장에서의 위생에 대한 보편적 접근성 보장, 그리고 가정에서의 위생에 대한 접근성 x% 증가 ^{1,2}
	6c. 공급에 맞는 담수회수 제공과 농업관련 물 효율성 x%, 산업관련 물 효율성 y%, 도시지역 물 효율성 z% 증가
	6d. 모든 지방 및 산업 폐수 재활용 또는 방출 전 사전처리 ^{1,3}
7. 지속가능한 에너지 보장 (Secure Sustainable Energy)	7a. 글로벌 에너지 믹스에 대한 재생가능 에너지 비율 두 배 증가
	7b. 현대 에너지 서비스의 보편적 이용 보장 ^{1,2}
	7c. 건물, 산업, 농업, 교통 에너지 효율성 향상 글로벌 비율 두 배 증가
	7d. 낭비성 소비를 촉진시키는 비효율적 유가보조금 단계적 폐지 ^{1,3}
8. 일자리 창출, 지속가능한 생계, 공평한 성장 (Create Jobs, Sustainable Livelihoods, and Equitable Growth)	8a. 일자리다운 일자리 및 생계 수 x 증가 ²
	8b. 교육, 취업, 훈련 대상에서 제외된 청년비율 x% 감소 ²
	8c. 교통 및 ICT와 같은 금융서비스 및 인프라에 대한 보편적 접근성 제공에 의한 생산적 역량 강화 ^{1,2,3}
	8d. 가능한 기업환경 조성 및 기업이 촉진을 통한 새로운 상품으로부터의 부가가치 Y와 새로운 시장 x 증가 ^{2,3}
9. 천연자원 자산의 지속가능한 관리 (Manage Natural Resource Assets Sustainably)	9a. 모든 정부 및 주요 기업의 경제·사회·환경적 회계장부 공개 ¹
	9b. 정부 조달의 지속가능성 고려 x% 증가 ³
	9c. 생태계, 종(species), 유전적 다양성에 대한 보호장치(safeguard) 마련
	9d. 삼림파괴 x% 감소와 재식림(reforestation) y% 증가
	9e. 토양품질 향상, x톤의 토양 침식 감소, 사막화 방지
10. 굳거버넌스와 효과적 제도 보장 (Ensure Good Governance and Effective Institutions)	10a. 출생신고와 같은 자유롭고 보편적인 법적 신분 제공 ^{1,2}
	10b. 언론, 집회, 평화로운 시위의 자유와 독립적 매체 및 정보에 대한 접근성 보장 ^{1,3}
	10c. 모든 단계에서의 정치적 과정의 대중적 참여와 시민참여 증가 ^{2,3}

	10d. 정보에 대한 대중권리와 정부 데이터 이용 보증(guarantee) ¹
	10e. 뇌물수수 및 부패 감소와 공무원의 책무 보장 ³
11. 안정적이고 평화로운 사회 보장 (Ensure Stable and Peaceful Societies)	11a. 외인사(violent death)의 10만명 당 x명으로 감소와 모든 종류의 아동학대 근절 ^{1,2,3}
	11b. 법적기관(justice institutions)의 접근성, 독립성, 행정력(well-resourced) 보장과 정당한 절차를 위한 권리 존중 ^{1,2,3}
	11c. 조직적 범죄 등을 포함한, 분쟁을 야기하는 외부 스트레스 요인 제거 ³
	11d. 안보를 위한 군대, 경찰, 사법부의 역량, 전문성, 책무성 강화 ³
12. 글로벌 차원의 가능한 환경 조성 및 장기적 재원 촉진 (Create a Global Enabling Environment and Catalyse Long-Term Finance)	12a. 투명하고 공정하며 개발에 우호적인 무역 시스템 지원 ³
	12b. 글로벌 금융 시스템의 안정성을 보장하고 장기적으로 안정적인 개인 외국인 투자를 장려하는 개혁 이행 ³
	12c. 국제적으로 합의된 바에 따라, 글로벌 평균 기온 증가를 산업화 이전 단계 이상인 2℃ 이하로 유지
	12d. 공여국의 개도국에 대한 ODA 지원 GNP 대비 0.7% 목표화, 최빈개도국에 대한 ODA 지원 GNP 대비 0.15%에서 0.20%로 목표화, 그리고 그 외 국가들의 보완적 재정지원의 자발적 목표화
	12e. 불법자금흐름(illicit flows) 및 탈세 감소와 은닉자산(stolen-asset) 회복 x ³ 달러 증가 ³
	12f. 과학, 기술, 혁신, 개발 데이터에 대한 협력 및 접근성 촉진 ³

¹ : 0% 목표를 포함한 글로벌 최저기준 적용 (Candidates for global minimum standards, including 'zero' goals)

² : 향후 구분이 필요한 지표 (Indicators to be disaggregated)

³ : 적합한 지표화를 위해 목표치에 대한 추가적인 기술적 분석 작업 필요 (Targets require further technical work to find appropriate indicators)

출처 : 임소진, 2013: 10-13

이중 성평등은 12개 목표 가운데 4개를 제외한 8개 목표와 관련된다. 즉, 성평등은 1번 빈곤종식, 2번 여성·여아의 성평등달성과 역량강화, 3번 양질의 교육과 평생학습 제공, 4번 건강한 삶 보장, 5번 식량안보와 영양개선, 6번 식수 및 위생에 대한 보편적 접근 달성, 8번 고용 및 일자리 창출, 지속가능한 생계 및 형평적 성장, 11번 안전하고 평화로운 사회 보장 등 8개 목표 달성과 직·간접적 관계를 갖고 있으며 이 목표의 달성과 성평등 달성은 분리될 수 없다.

2.2. KOICA 입장에서 본 젠더관련 목표 분석

▶ 표 16. Post-2015 HLP 보고서의 예시적 목표안 중 젠더관련 목표

글로벌 목표 (Goals)	국가별 세부목표 (Targets)
2. 소녀 및 여성 역량강화와 성평등 달성 (Empower Girls and Women and Achieve Gender Equality)	2a. 소녀와 여성에 대한 모든 종류의 폭력 방지 및 근절 ^{1,2,3}
	2b. 조혼 근절 ^{1,2}
	2c. 재산 소유 및 상속, 계약서 서명, 사업 등록 및 은행 계좌 설립에 대한 여성의 동등한 권리 보장 ^{1,2}
	2d. 정치적, 사회적, 공적 생활에 있어서 여성에 대한 차 별 제거 ^{1,2,3}

출처 : 임소진, 2013 중 일부 발췌

지금까지 KOICA에서 젠더는 범분야 이슈로써 전체 사업에 걸쳐 여성에 대한 영향력을 확보하는 쪽으로 추진돼왔다. KOICA의 성주류화 전략은 여성을 직접 수혜대상으로 한 사업과 일반사업을 통해 여성의 수혜를 강화하는 이중트랙(twin track)전략을 기본으로 한다. 그러나 남영숙 (2009)의 연구에서 지적되듯, 성 주류화 전략이 실제 이행과정에서는 많은 경우 성 주류화 전략과 여성에 초점을 두는 전략 중에 하나를 선택해야하는 것처럼 이해되는 경향이 있었다. 이런 전략의 양극화로 인해 오히려 성 특정적 프로그램과 정책을 포기하는 경향이 나타났다 (남영숙, 2009).

이같은 경향이 KOICA의 성주류화 전략에서도 나타나는데, 성평등을 직접 목표로 한 사업인 젠더마커 2점 사업과, 일반사업을 통해 여성의 수혜를 강화하는 사업인 젠더마커 1점 사업 가운데 후자의 사업이 더 비중있게 다뤄지고 있는 것이다. 일례로, 보건, 교육, 지역개발, 공공행정 등 핵심사업분야에서 여성이 간접 수혜자가 될 수 있는 사업의 종류와 비중이 높은 반면, 여성이 직접 수혜자가 될 수 있는 젠더기반폭력 관련 사업의 비중은 낮은 것이 현실이다.

젠더기반폭력(Gender Based Violence)은 여성과 남성 간에 사회적으로 할당된 성적 차

이를 바탕으로 하여, 개인의 의지에 반하여 행해지는 유해한 행위로서 여성에 대한 성적, 물리적, 언어적 폭력을 포괄하는 용어다. UN은 지난 1993년 ‘여성에 대한 폭력철폐 선언 (UN Declaration of the Elimination of Violence against Women)’에서 처음으로 ‘젠더기반 폭력 (Gender Based Violence, GBV)’이란 용어를 사용하기 시작했다 (김양희, 2013). 과거 여성에 대한 폭력은 대개 가정이나 친밀한 관계에서 발생하는 ‘사적’ 폭력으로 간주됐기 때문에 공적폭력에 적용됐던 ‘인권’의 영역에서 논의되지 못했었다. 그러나 여성에 대한 폭력이 인권침해가 됨에 따라 인권의 공·사 구분이 변하기 시작했고 베이징 행동강령이후 가정폭력도 엄연한 인권침해임이 명시되었다 (김희강, 2009).

젠더분야를 연구하는 많은 학자들은 MDGs의 목표에 젠더기반폭력이 포함되지 않은 것은 실수였다고 지적하고 Post-2015 개발목표에 젠더기반폭력을 반드시 포함시킬 것을 주문했다. 성평등과 여성지위강화(empowerment)를 명시한 MDGs 3을 달성하기 위해서는 반드시 그 전제조건으로 여성에 대한 폭력이 근절되어야함에도 불구하고 MDGs 목표에서 제외됐다는 것이다 (Thomson, 2012). 따라서 Post-2015 개발목표 예비적 목표 Goal 2의 세부목표인 2a (소녀와 여성에 대한 모든 종류의 폭력 방지 및 근절은 Post-2015 개발목표의 세부목표로 확정될 가능성이 매우 높다.

‘전 세계 모든 여성 3명 중 1명은 일생동안 한 번 이상 물리적, 성적, 언어적 폭력에 시달릴 확률이 있다 (WHO, 2005)’라는 WHO의 보고처럼 세계적으로 가정폭력, 성폭력, 전쟁무기로서의 강간, 성기훼손, 명예범죄 등 다양한 형태의 여성에 대한 다양한 폭력이 만연한 것이 현실이다. 여성에 대한 폭력 근절이 여성 역량강화 목표에 직접적 관련이 없다는 주장은 개연성이 떨어진다. 현실적으로 폭력이 만연한 사회에서는 진정한 인간개발과 경제발전이 병행될 수 없다. 특정 집단이 폭력에 취약한 한 국가가 해당 국가의 모든 역량을 발휘해 발전을 이룩할 수 있다고 생각하기는 어렵다. 따라서 여성에 대한 폭력 근절은 인간개발과 경제발전 목표를 성취하기위한 전제조건이라고 할 수 있으며 발전에 꼭 필요한 필요조건이라고 말할 수 있다. 이런 맥락에서 Post-2015 글로벌 목표 예시안의 2번은 성평등과 여성역량강화에 여성에 대한 폭력 근절이 최상위 세부목표로 설정된 것이라고 생각하며, 앞으로 이 목표는 Post-2015 개발목표의 세부목표로 확정될 가능성이 매우 높다고 생각한다. 한편, 세부목표 2b. 조혼 근절은 개도국의 경제상황, 교육, 사회인식, 문화 등 여러 가지 요인들이 작동했을 때 달성할 수 있는 목표라고 생각한다. 이

목표는 법률제정과 제도만으로는 달성하기 어려우며 원조사업을 통해 달성하기 쉽지 않은 목표라고 생각된다.

일반적으로 개도국의 가족법은 혼인최저연령을 만18세로 정하고 있지만 실제로는 사회·문화적 관습과 부모들의 인식으로 인해 12-19세까지 조혼이 성행하고 있는 것이 현실이다. 조혼예방과 출산을 하락은 여아에 대한 중등교육 강화, 조혼의 폐해에 대한 사회적 인식 고양, 여성·여아의 사회적 지위 상승같은 다양한 요인들이 결합해야 성공을 거둘 수 있다. 만약 조혼근절을 세부목표로 달성해야 한다면 측정가능한 목표치를 구체적으로 명시함으로써 지표화하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 또한 조혼 근절 목표가 달성되려면 반드시 보편적 초중등교육 달성이 병행되어야 한다. 많은 개도국에서 여아들이 초등 및 중등학교를 졸업하지 못한 채 가사일을 거들다가 조혼하게 되며 청소년기에 출산을 하다가 모성사망과 아동사망으로 이어지는 경우가 많기 때문에 조혼근절 목표는 보편적 초중등 교육, 모성사망 감소, 아동사망 감소 등 보건목표 달성과 분리가 불가능하다. 따라서 조혼 근절만을 세부목표로 설정할 것이 아니라 교육목표와 보건목표에 여아들의 조혼을 막을 수 있는 관련 세부목표가 설정되어야 이 목표 달성이 용이할 것으로 예상된다.

2c와 2d. 세부목표는 국제사회가 보는 여성지위 강화에 대한 시각을 보여준다. 개도국의 많은 여성들이 경제적, 정치적 권한이 부족하기 때문에 이를 육성하여 여성들의 역량을 키워야한다는 시각이 반영된 목표들이라고 하겠다. 2c는 재산권, 소유권, 상속권 등 권리적 측면과 여성의 경제적 역량강화에 중점을 둔 목표로 볼 수 있고 2d는 여성의 공직 진출, 정치적 참여, 사회적 권리를 증진시키기 위한 목표라고 하겠다. 문제는 2c와 2d 목표를 달성하기위해 구체적인 사업을 계획하기 쉽지 않다는 데 있다. 두 목표 모두 거버넌스의 측면에서 법과 제도적 접근을 통해 추진되기 쉬우나, 실제 달성과정에서는 해당 사회의 문화적, 사회적 인식 개선과 국민적 참여가 이루어져야 하기 때문이다.

마지막으로 글로벌 목표 예시안 2번 여성 역량강화와 성평등 달성 목표에는 포함되지 않았지만 여성 일자리 문제도 반드시 세부목표에 포함되어야 할 목표라고 생각된다. 여성 역량강화를 위해서는 여성의 경제적 역량강화를 제외하고 설명할 수 없다. 선진국도 물론이지만 개도국에서 특히 여성들은 사적 영역에서 비가시적인 무임금노동을 수행하느라 경제적으로나 사회적으로 취약한 상태에 놓여있으며 이들 여성들의 경제적 역량강화는 성평

등과 여성의 총체적인 역량강화의 선행조건이다. 따라서 8번 목표의 '8b. 교육, 취업, 훈련 대상에서 제외된 청년비율 x% 감소' 세부목표를 청년과 여성 비율 감소로 조정하는 것이 필요하다. 이 밖에 보건, 교육, 식량안보, 평화, 거버넌스의 목표들도 모두 여성과 관련이 있을 수 밖에 없는 목표들이며, 이에 대해서는 추가논의가 필요하다.

3. 결론 및 제언

HLP는 불평등에 관한 큰 관심을 표명하고 종합보고서를 냈음에도 불구하고 예시적 글로벌 목표에 불평등에 관한 단독목표를 제시하지 않았다. 그러나 사회구조적으로 만연한 차별과 구조적 불평등을 시정하기 위해서는 불평등 감소에 관한 글로벌 목표와 세부목표가 제시되는 것이 필요하다. HLP 예시목표는 54개의 구체적인 목표를 제시했음에도 불구하고 상당수의 목표는 현실적으로 사업화하거나 목표수치를 제시하기에 쉽지 않은 것들이다. 또 개도국과 선진국이 달성할 수 있는 목표가 서로 다를 것으로 보이므로 추가 논의가 필요할 것으로 생각된다. 마지막으로 2번 성평등 목표와 8번 고용, 일자리 목표에서 여성 고용과 여성 경제활동에 관한 목표가 제외됐는데 여성 역량강화를 위해서는 여성 고용문제를 제외할 수 없으므로, 여성 고용과 여성 경제활동도 측정 가능한 목표치와 지표로 제시하고 세부목표에 포함시켜 달성할 수 있게하는 것이 바람직할 것이다.

참고문헌

국내문헌

- 임소진 (2013). Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급패널 보고서. 개발협력 정책과 이슈 10호. 한국국제협력단.
- 남영숙 (2009). 개발원조기구의 성 주류화 정책 경험에 대한 비판적 고찰. 여성학논집. 26(2): 223-255.
- 김양희 (2013). 젠더기반폭력에 대한 이해. 젠더분야 이슈리포트 2호. 한국국제협력단.
- 김희강 (2009). 여성인권의 딜레마. 한국정치학회보. 43(4): 99-124.

해외문헌

- Thomson, M. (2012). Integrating Gender-based Violence: The Post-2015 Agenda. The Irish Consortium on Gender-based Violence.
- UN (2013). A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda.
- WHO (2005). WHO Multi-country Study on Women's Health and Domestic Violence against Women.

제 2 장
포괄적 경제개발
Inclusive Economic Development

경제성장

이 상 준

1. 서론

2000년 UN에서는 MDGs를 발표하고 이를 국제사회가 함께 이뤄나갈 목표로 제시하였다. MDGs는 1990년대까지의 양적인 경제성장만을 강조한 국제개발협력의 패러다임에서 벗어나, 개도국의 사회발전 측면에서의 개발협력이라는 국제적 합의를 형성했다는 데에 큰 의의를 지닌다. 즉, MDGs는 개도국에 대한 원조중심이 경제성장보다는 교육·여성·유아·보건·지속가능환경확보 등의 사회발전과 직접적 연관성을 갖는 아젠다를 설정하고 이를 개도국이 극복하는데 필요한 국제사회의 노력이었고, 이를 통해 국제사회는 다양한 측면에서 비약적인 성과를 이루었다.⁹⁾

하지만 최근 들어 국제사회에서는 경제성장 없이는 MDGs에서 제시하고 있는 목표 달성이 가능하지 않다고 보는 것이 국제사회에서 공감대를 이루고 있다. 결국, MDGs는 지나친 사회발전을 강조한 나머지 개도국의 경제성장의 중요성을 간과했다는 비판에서 자유로울 수 없게 된 것이다. MDGs의 첫번째 목표인 빈곤퇴치는 경제성장의 결과물로서 달성할 수 있는 목표이며, 공여국의 현금·현물 보조금 지원 및 관련 프로젝트형 사업만으로는 지속가능한 빈곤감소적 성장(pro-poor growth)을 이루는 것이 불가능하다는 평가가 국제사회에 이뤄지기 시작하였다. 2010년 G20 서울정상회의에서는 개도국의 빈곤을 해소하고 선진국과 개도국간의 개발격차를 줄이기 위한 다양한 논의를 진행하였다. 이 논의를 통하여 도출된 9개 핵심 분야로는 인프라 구축, 인적자원개발, 무역, 민간투자과 고용 창출, 식량안보, 복원력 있는 성장, 금융소외계층 포용, 국내재원동원, 개발정합 및 지식 공유 등이다. G20 서울정상회의에서도 알 수 있듯이, 이 논의의 중심에는 지속가능한 경

9) UN (2012)에 의하면, 개도국에서 초등교육 학력이 아동의 취학률은 1999년 82% 이후 2010년 90%에 이르는 것을 알 수 있다. 또한, 여성의 성평등 목표 근접, 유아사망률의 감소 및 HIV/AIDS 감염자 수의 지속적인 감소를 보이는 것은 MDGs의 성과로 볼 수 있다.

제성장만이 개발격차를 줄일 수 있다는 합의가 있다고 볼 수 있다. 이어서 2011년 부산 총회에서는 MDGs 달성을 위한 국제사회의 노력을 촉구하는 한편, 개발협력의 포괄적 성장을 목표로 하는 새로운 글로벌 파트너십을 구축하였다 (한국국제협력단, 2013: 95).

MDGs 이후에도 국제사회는 MDGs를 달성하기 위한 노력을 지속적으로 기울이는 한편 MDGs의 한계를 극복하기 위한 노력 역시 수행하고 있었다. 따라서 국제사회는 MDGs의 달성기한을 3년 남긴 2012년에 MDGs의 한계를 넘은 새로운 글로벌 개발협력 목표수립을 위해서 UN을 중심으로 한 작업반을 운영하기 시작했으며 이를 토대로 MDGs의 한계를 지적하고 경제성장과 SDGs를 포함한 3대 기본원칙과 4대 핵심사항을 제시하기도 하였다. 결국, 빈곤감소에 대한 의제자체가 개도국을 연명시켜주는 것은 사실이나, 자생적인 발전을 가능케하는 것은 아니므로, 사회발전과 경제성장은 선순환적 관계를 형성케 하는 것이 바람직하다는 주장이 보다 설득력을 얻기 시작한 것이다 (Ranis et al., 2000).

개도국의 거시경제 안정성을 확보하고, 이를 토대로 포괄적 성장(inclusive growth)을 가능케 하기 위해서는 MDGs가 목표하였던 사회발전을 위한 요소¹⁰⁾와 물적자원(physical resources)의 유기적 결합이 필요하다. 일반적으로 한 국가가 지속적인 경제성장을 통한 빈곤감소를 이루기 위해서는 물적자원과 그것을 활용할 수 있는 인적자원의 확보, 효율적인 거버넌스와 적절한 사회안전망의 조화가 이루어져야만 가능한 것이다. UN HLP도 이와 같은 경제성장과 사회발전과의 선순환적 관계를 인식하고, 이를 개도국에 실현시키고자 다양한 회의를 걸쳐서 최종회의 보고서를 채택하였다.¹¹⁾ 즉, HLP 보고서는 MDGs가 극빈층과 소외계층을 충분히 배려하지 못한 문제를 인식하고 거버넌스나 고용창출을 위한 포괄적 개발의 필요성을 간과했으며 경제·사회·환경적으로 지속가능한 개발이나 지속가능한 생산과 소비패턴 개발의 필요성을 달성목표에 포함하지 못했다는 것을 인정한 것이다 (EDCF, 2013).

10) MDGs에서는 사회발전에 대한 다양한 목표를 제시하고 있으나, 그 목표 자체 역시 개도국의 성장에 필요한 모든 요소가 포함된 것은 아니다. 특히, 기후변화, 평화·안보, 인권 등에 대한 구체적 목표를 제시하고 있지 못하는 한계점을 보였다.

11) HLP 회의는 2012년 9월부터 2013년 5월까지 총 5회에 걸쳐서 진행되었다. 그리고 2013년 5월말에 '새로운 글로벌 파트너십'이라고 명명된 보고서를 채택하고 대중에서 공개하였다. HLP 보고서의 주요내용 및 시사점에 대한 보다 자세한 사항은 '임소진 (2013), Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급패널 보고서, 개발협력 정책과 이슈 10호, 한국국제협력단.'을 참고하길 바란다.

HLP 보고서에는 글로벌 목표(Goals)의 12가지와 그에 따른 국별 세부목표(Targets) 54가지를 제시하고 있다. 개도국의 경제성장과 관련한 사항을 명시적으로 표현한 목표는 존재하지 않으나, 빈곤퇴치를 첫 번째 목표로 삼은 것은 Post-2015 역시 개도국의 경제성장을 가장 우선적인 과제로 여기고 있음을 가늠케 한다. 또한, 기존 MDGs에서는 찾아볼 수 없었던 다양한 경제관련 목표¹²⁾가 HLP 보고서에는 구체적으로 포함된 것 역시, Post-2015에서는 경제성장과 사회발전의 동시적 추구를 통한 포괄적 성장을 도모하고자 하는 의지가 담겨 있다는 것을 알 수 있다. 더 나아가 Post-2015 개발목표는 SDGs를 포함하여 국제사회에서 지속가능하며 녹색성장을 강조하고 있다.

한국은 지난 반세기 동안 높은 경제성장을 경험하고, 2010년 DAC 회원이 되는 등 국제사회 일원으로서 역할을 감당하고 있다. 이는 한국의 경제성장 과정에는 다른 선진공여국에서는 찾아볼 수 없는 비교우위와 전략이 있었기 때문이다. 따라서 한국은 이러한 경제성장 경험과 전략을 다른 공여국과 개도국에 전파함으로써 명실상부한 국제사회의 일원으로서 ODA 공여국으로서의 역할을 담당해야 한다. 이러한 시점에서, Post-2015 체제가 경제성장과 사회발전을 아우르는 것은 상당히 한국의 입장에서 고무적인 일이 아닐 수 없다. 왜냐하면, Post-2015체제에 대비하여 한국의 경제성장 경험과 이를 바탕으로 한국이 지향하는 포괄적 성장을 국제사회에 밝히는 것은 선진 ODA 공여국으로서의 국제사회에서의 발언권을 높이고, 더 나아가 국제사회에 한국의 위상제고에도 좋은 기회가 될 수 있기 때문일 것이다.

2. ODA와 경제성장

2.1 경제성장에 대한 이해

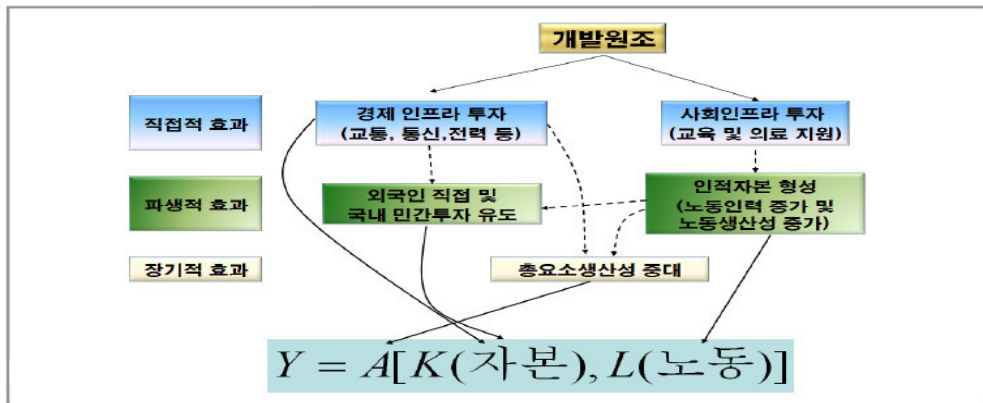
경제성장은 일정 국가 내의 재화·서비스의 생산이 지속적으로 증가하는 현상이다. 즉, 한 국가 내의 다양한 자원이 결합되어 생산의 효율성이 증가하고 이 과정에서 연구개발·기술·특허 등이 창조되며, 생산된 재화·서비스를 소비하는 과정을 통해서 다시 새로운 재화·서비스가 생산된다. 그리고 이와 같은 생산·소비 메커니즘이 작동하기

12) 특히, 경제성장과 직접적 연관성이 있는 목표로는 Goal 7 : 지속가능한 에너지 보장, Goal 8 : 일자리창출, Goal 12 : 글로벌 차원의 가능한 환경조성 및 장기적 자원 마련 등을 예로 들 수 있을 것이다.

위해서는 예측가능한 거버넌스·제도가 필수적이다. 이렇듯, 한 국가의 경제성장은 인간 모든 삶과 연관성을 갖고 있다. 왜냐하면, 경제가 지속적이고 안정적으로 성장한다는 것은 그만큼 재화·서비스를 생산할 수 있는 일자리(decent work)가 존재한다는 것이고 이 일자리는 지속적인 소득창출의 기회가 되기 때문이다. 또한, 안정적인 소득은 빈곤감소 및 교육·보건의 기회확대와도 맞닿아 있기 때문이다. 결국, 경제성장은 한 국가의 다양한 사회·경제적 분야가 발전하는 과정에서 필수적이고 필연적으로 나타나는 결과물이며, 국가 내의 다양한 분야가 결합된 사회·경제·문화 요소의 결정체라 할 수 있다.

개발원조를 통한 개도국의 경제성장모형을 간단하게 도식화 한 것이 그림 3이다. 그림 3에서 알 수 있듯이, 생산요소는 투자형태로 개도국에 투입되고 이 생산요소는 크게 물적 자원과 인적자원으로 구분할 수 있다. 그리고 이들은 자본과 노동의 형태로 존재하고 개도국이 갖고 있는 기술력 및 제도¹³⁾ 등과 같은 무형의 가치자산과 결합하여 보다 효율적인 생산방식으로 총생산이 이루어지게 된다. 또한, 총생산의 증가는 또 다른 투자가 이루어지는 계기가 되고 이는 자본과 노동이 다시 활용되는 구조를 갖게 된다. 이러한 선순환적 과정을 통해서 한 국가의 경제는 지속적으로 성장할 수 있게 된다.

▶ 그림 3. 경제성장 기여에 대한 구성요소



출처 : 이재우, 2012

13) 개발모형에서는 명시적으로 다루지고 있지는 않으나, 최근의 연구에 의하면 개도국의 정책과 제도 등과 ODA의 경제성장과는 실증분석결과 강한 양의 상관성이 존재하는 것으로 나타났다. 하지만 모든 나라가 동일한 패턴을 보이는 것은 아니며, 각 개도국의 개별적 특징들을 바탕으로 그 효과는 상이하게 나타나고 있음을 보이고 있다. 이에 대한 보다 상세한 자료와 실증분석결과는 'Burnside and Dollar (1997). Aid, Policies and Growth. Washington D.C., World Bank.'를 참고하길 바란다.

2.2 경제성장과 ODA와의 관계

개도국의 경제성장과 ODA와의 관계에 대한 연구는 국외학계에서 상당히 활발히 진행되고 있는 분야이다. 최근까지의 이루어진 연구를 종합해 보면, 개도국에 대한 공여국의 ODA는 개도국 경제성장에 일정부분 역할을 담당했다고 보는 것이 일반적이다. 하지만 이러한 단순 비교만으로는 개도국의 경제성장에 있어서 ODA의 역할을 과대평가할 가능성이 존재하기 때문에 주의할 필요가 있다. 왜냐하면, 연구시기·대상국가·연구분야 및 방법론 등에 따라 상이한 결과가 충분히 나타날 수 있기 때문이다. 또한 거시적 관점에서 개발원조와 생활수준 향상의 관계는 미미하고 미시적 관점에서 소수의 프로그램만이 그 효과를 보고 있다는 평가가 존재하기도 한다 (한국국제협력단, 2013: 31).

경제성장론적 관점에서 경제적 효과를 측정하는 수단은 다양하게 존재할 수 있으나, 이를 수준(level)별로 구분하면, 미시적 수준(micro-level)과 거시적 수준(macro-level)으로 구분할 수 있다. 그리고 어떠한 기준으로 경제적 효과를 측정하느냐에 따라 그 결과 역시 상이할 수 있다. 우선, 미시적 수준은 일정지역 (마을단위수준정도) 및 프로젝트사업, 단기간(2~3년내)의 기간을 기준으로 분석하는 것이 통상의 방법이다. 이를 기준으로 분석을 실시하면, 대부분 ODA는 상당히 긍정적인 부분이 많이 부각되는 것을 알 수 있다. 거시적 수준으로 그 영역을 분석수준을 높여도 ODA와 경제성장과는 양의 관계가 있음을 보여주고 있다 (Rajan and Subramanian, 2005). 하지만, Clemens et al. (2004)은 ODA가 개도국의 경제성장을 이끌었다는 것에 대한 분석에 있어 엄격한 인과관계론적 분석의 부재와 분석대상기간 등의 판단 등에 따라서 달라질 수 있음을 지적하기도 하고 있다.

최근 들어 개발경제 학계에서는 개도국의 개발환경에 따른 경제효과성을 측정하는 문헌들이 상당히 많이 보고되고 있다. 즉, 경제성장은 모두 동일한 조건에서 일어날 수 있는 것이 아니라 개도국을 둘러싸고 있는 경제·사회·문화·제도 등의 다양한 변화요소가 결합된 결과로 이해해야 하며, 단순한 물적투입에 따른 생산성을 높이는 방법-예를 들어, 1인당 GDP증가율을 경제성장으로 해석하는 방법-에서 벗어나 그 환경을 둘러싸고 있는 불평등요소·보건·교육여건 등도 경제성장에 영향을 미치고 있음을 지적하고 있다. 따라서 개발협력 측면에서의 경제성장이라는 명제는 단순한 물적자원의 풍요를 넘어서 보다

포괄적 성장을 의미한다고 볼 수 있다 (예 : Wade, 2004).

2.3 MDGs 경제성장 관련 목표안 이행상황 및 한계점

MDGs는 경제발전 중심의 개발에서 탈피하여 사회발전 그리고 특히 인간개발을 강조하는 결과중심의 패러다임을 형성하였다는 데에 그 의의가 있다 (임소진, 2012). 그러나 MDGs가 경제성장을 외면한 것은 아니며, 경제성장을 위한 다양한 노력 또한 기울였다. MDGs Goal 1은 ‘절대빈곤과 기아퇴치’라는 목표를 중심으로 상당한 성과가 있었다.¹⁴⁾

▶ 표 17. MDGs Goal 1 ‘절대빈곤과 기아퇴치’ 이행현황

목표 1	세부목표 (Targets)	이행현황
절대빈곤과 기아퇴치	1. 1990년~2015년까지 전 세계 하루 1달러 이하의 소득생활자 비율을 절반으로 감소시킨다.	■ 개도국의 절대빈곤자수 1990년 20억→2008년 14억
	2. 완전하고 생산적인 고용 및 여성과 청년층을 포함한 모두에게 일다운 일자리(decent work)를 제공한다.	■ 빈곤선(1.25달러)이하의 소득생활자 2000년대비 2011년 현재, 2.33억명 감소
	3. 1990년~2015년까지 기아로 고통받는 사람들의 비율을 절반 수준으로 감소시킨다.	■ 영양실조인구 1990년 19.8%→2006년 15.5%

출처: UN, 2012

표 17에서 보는 바와 같이, MDGs의 경제성장 - 특히, 빈곤퇴치문제와 관련한 목표 - 과 관련된 목표에서 괄목할 만한 성과가 있었다. 이렇듯 MDGs는 국제사회에서의 경제성장과 관련한 다양한 이슈를 제시하였으나, 그 목표가 구체적이지 못하였고, 경제성장에 필요한 자본·노동·산업기술 등에 대한 세부적 목표가 제시되지 못함에 따라 개도국의

14) UN (2012)은 MDGs 보고서에서 절대빈곤과 기아퇴치라는 장기목표를 이룰 가능성이 높다고 평가하고 있다. 왜냐하면, 개도국이 지난 10년간 광범위한 지역에서 높은 성장률을 보이고 있기 때문이다. 또한, 생산·고용을 방해하는 불충분한 건강, 교육, 자연자원, 공공재의 부재 및 민간투자를 저해하는 부패와 갈등, 부정적인 거버넌스 방식 등이 긍정적으로 관리가 된다면, MDGs Goal1의 초과달성 또한 가능한 것으로 보고 있다.

경제성장과 MDGs와의 관계에 대한 실증적 분석에 있어서도 구체적이고 명확한 결론이 없다는 한계점이 드러난다.

3. Post-2015 체제에서의 ODA 방향

3.1 한국형 ODA 모델

한국형 ODA 모델수립의 기저(基調)에는 국제개발협력법에서 천명한 기본정신이 있다. 이러한 기본적인 개념 하에 한국만의 독특한 개발경험을 종합한 것이 한국형 ODA 모델이라고 할 수 있다. 즉, 한국형 ODA 모델은 국제사회의 보편적 가치와 이념(보편성)위에 한국 ODA의 기본정신과 목표를 반영하고, 우리의 발전경험과 비교우위를 바탕으로 한국이 가지고 있는 다양한 개발프로그램들을 콘텐츠하여(특수성) 개도국의 경제사회발전을 도울 수 있는 한국 고유의 개발협력 모델이라고 정의할 수 있다 (주동주, 권윤희, 차문중 외, 2012).

한국형 ODA 모델은 한국이 추구하는 ODA이념과 가치를 효과적이고 효율적으로 달성함과 동시에 개도국의 자체역량강화를 통해서 지속성을 제고하여, 한국이 추구하고 있는 ODA 합목적성과 국제사회의 보편적 가치와의 조화를 염두해 둔 것이다. 이러한 가치를 기반으로한 한국형 ODA 모델을 구성하는 주요 요소는 ① 국제사회의 보편적 가치 추구, ② 한국의 독특한 개발경험을 바탕으로 한 한국형 개발프로그램구성, ③ 공여국의 측면만을 강조한 것이 아닌, 개도국의 입장을 반영한 추진전략 등으로 압축할 수 있다. 이렇듯, 국제사회의 ODA와 관련한 활발한 논의를 중심으로 한국은 한국형 ODA 모델수립을 하는데까지 상당한 수준으로 ODA 체계가 이뤄져가고 있음을 알 수 있다.

한국형 ODA 모델에서는 경제분야 (경제일반, 산업·에너지, 국토개발, 농업), 사회분야 (보건복지, 인적자원: 과학기술, 교육, 직업훈련), 거버넌스분야, 미래이슈분야 (여성, 환경, ICT) 등 4분야 세부프로그램 기준으로 159개의 프로그램이 계획돼 있다. 이와 같은 분야를 선정하는 세 가지 기준은 한국의 발전경험, 비교우위 그리고 ODA 수행역량이다. 하지만, 이러한 다양한 프로그램을 계획하는 과정에서 Post-2015 개발목표와 상관성

에 대한 고려, 개도국의 지속가능한 성장을 담보로 하는 포괄적 성장에 대한 구체적 개념 적용이 있었는지에 대해서는 명확한 기술이 부족하다. 최근에 국제사회에서 활발히 논의되고 있는 Post-2015 체제에서의 ODA 방향성과 관련한 논의가 한국형 ODA 모델수립 과정에서 적극적으로 반영되지 못했다면, 자칫하다가는 한국이 ODA 사업 수행시 장기적인 국제사회의 개발관련 논의의 흐름과는 일치되지 않는 정책적 비일관성이 나타날 수도 있는 우려가 있다.

3.2 포괄적 성장

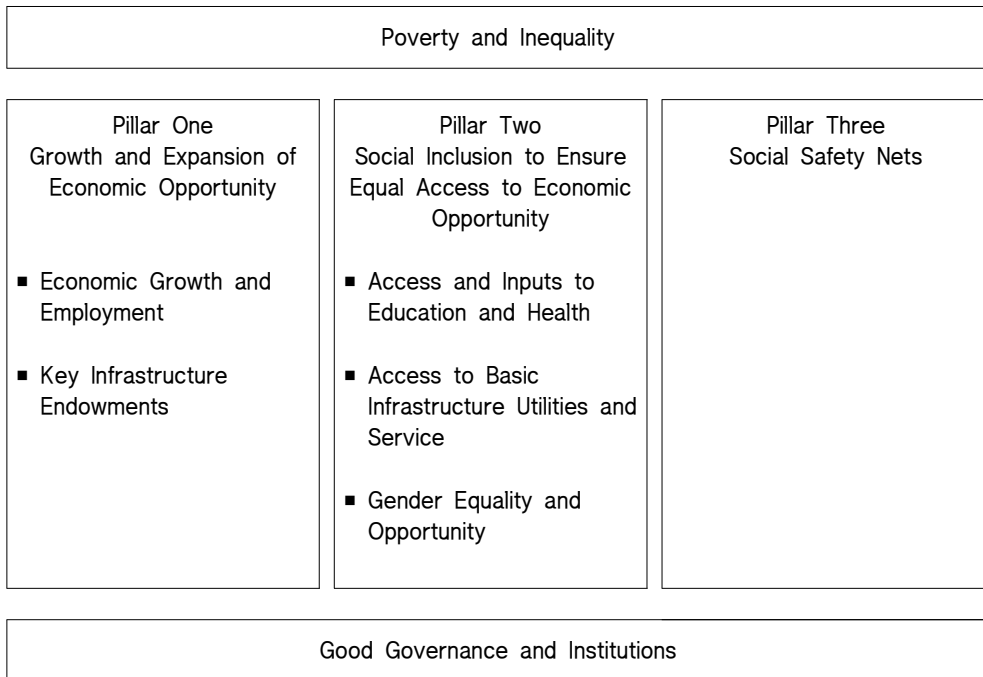
포괄적 성장은 개도국의 빈곤문제를 해결하고, 지속가능한 성장을 도모하기 위한 접근법이다. 포괄적 성장은 국가가 빈곤의 문제를 해결하고, 지속가능한 성장을 위한 필수적 요소가 존재하고 이들 간의 유기적 관계를 고려한 성장전략이 필요하다는 것이다. 여기서 말하고 있는 ‘포괄적’이란 다양한 사회·경제적 요소들이 포함될 수 있으며, 특히, 경제성장을 위한 산업분야, 노동시장의 접근성을 통한 고용확대 등이 핵심적인 축을 이룬다.¹⁵⁾ 결국, 포괄적 성장은 개도국의 성장속도와 유형에 대한 고려를 바탕으로 개도국의 국민이 빈곤감소와 불평등문제를 해소하기 위해서 개도국의 경제주체 각자가 생산적인 고용(productive employment)을 할 수 있는 시장환경을 조성하는 종합적이고 장기적인 과정이다. 이러한 관점에서 포괄적 성장은 개도국의 개발정책수립에 있어서 미시적 접근과 거시적 접근간의 연관성을 강조하여, 미시적으로는 시장구조의 변화를 꾀하며 거시적으로 지속가능한 경제성장을 이룰 수 있는 경제적 환경을 조성하고 실행하는 전략을 의미한다.

아시아개발은행(Asia Development Bank, 이후 ADB)에서는 아시아국가에서의 포괄적 성장을 위한 프레임워크를 설정하고, 이들 각각의 세부목표를 설정하여 국별로 세부목표의 달성여부를 점검하고 있다. 그림 4에서 알 수 있듯이, MDGs의 첫 번째 목표인 빈곤감소 해결 그리고 불평등의 해소는 포괄적 성장에서와 마찬가지로 지향점이 된다. 여기서 의미하는 불평등의 해소는 경제적·사회적 요소를 모두 포함하는 개념으로 제시되고 있다.

15) 포괄적 성장과 유사한 개념으로는 빈곤감소적 성장(pro-poor growth)이라는 개념이 존재한다. 빈곤감소적 성장의 주요 초점은 빈곤층의 후생(welfare)향상에 있으나, 포괄적 성장은 보다 근본적으로 빈곤층이 경제활동을 함으로 사회구성원으로서의 역할을 담당할 수 있는 지속가능한 일자리에 참여할 수 있는 기회 제공을 목적으로 한다는 데에 그 차이가 있다. 아울러 포괄적 성장은 빈곤감소적 성장보다 더 광범위한 개념이라고 할 수 있다. Ali and Son (2007)은 포괄적 성장은 새로운 경제적 일자리를 창출하고, 사회 각 경제주체들이 동등한 기회를 가질 수 있는 접근성을 확보하는 것이라고 주장하였다.

또한, ADB는 이 목표달성을 위한 하위 목표를 다시 세 가지로 구분하여 제시하고 있는데 ① 시장과 경제적 기회의 제공확대, ② 경제적 기회의 평등한 접근을 통한 사회통합, ③ 사회안전망이다. 마지막으로 세 가지 하부목표가 개도국에서 적절하게 실행될 수 있기 위해서는 정부 거버넌스 및 정책추진체계가 갖추어져 있어야 한다고 보고 있다.

▶ 그림 4. 포괄적 성장 프레임워크 (Framework of Inclusive Growth)



출처 : ADB, 2013

3.3 포괄적 성장과 한국 ODA 역할

MDGs의 비판으로 Post-2015 개발체제에서는 경제성장과 사회발전의 조화를 강조하며 더 나아가 지속가능한 녹색성장을 목표로 하고 있다. 이와 같은 조화를 이루기 위한 구체적인 프레임워크가 바로 포괄적 성장이라 할 수 있다. 포괄적 성장은 경제성장을 통한 빈곤 감소라는 기본적인 프레임을 바탕으로 이를 가능케 하는 다양한 요소를 예를 들어, 고용

문제, 산업기반시설, 비즈니스 환경, 교육, 보건, 성평등 및 사회안전망 확충 등에 대한 사회·경제적 요소 등이 포함된다. 물론, Post-2015 개발체제가 지향하는 3대 기본원칙 중 하나인 지속가능성을 포괄적 성장 프레임워크로 담아내는 데는 한계가 존재한다. 하지만 Post-2015 개발체제가 추구하는 지속가능성을 핵심적인 요소로써 포괄적 성장이 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 포괄적 성장을 바탕으로 개도국의 지속가능성은 확보되고, 나아가 SDGs를 포함하는 지속가능한 녹색성장으로의 이행 역시 가능하기 때문이다.¹⁶⁾

개도국의 차원에서는 단기적인 프로젝트형 사업이 자국의 소득증가에는 효과적일 수 있다. 하지만 사업종료 후에는 추가적인 소득창출의 원천이 사라짐에 따라 다시 빈곤으로 내려앉는 경우가 많다. 따라서 개도국은 실질적이고 지속가능한 경제성장을 이루었다라고 보기 보다는 일시적으로 가계 혹은 개인의 소득분배 정도가 개선된 것이다. 반면, 포괄적 성장은 단기적인 관점보다는 장기적인 관점에서 개도국의 경제구조 전환을 유도하고, 이를 통한 일자리의 확보가 가능케 하여 지속가능한 발전을 이룰 수 있는 경제환경을 조성하는 것이다. 아울러 포괄적 성장은 경제성장에 따른 적절한 부의 분배문제에 대해서도 정책적 뒷받침이 필요하며, 간접적 결과로 교육·보건·성평등의 문제도 해결될 수 있다고 보고 있다.

한국형 ODA 모델은 한국이 다른 공여국에 비해 비교우위가 있는 분야를 중심으로 ODA 원조프로그램을 구성하여 개도국에 실행하고자 하는 한국의 ODA 전략이다. 한국이 가지고 있는 각 분야별 비교우위, 특히 반세기 동안 경험한 왕성한 경제성장 경험을 공유하고 이를 전파하는 것은 다른 선진공여국에서는 할 수 없는 한국만의 강점이다. 그러나 자칫 하다간, 한국만이 갖고 있는 특수성에 바탕을 둔 경제성장 경험이 개도국에도 동일하게 적용하고자 하는 우를 범할 수 있다.¹⁷⁾

16) 본 장에서는 Post-2015 개발체제가 최종적으로 목표하는 지속가능한 경제·사회발전의 한 단계로써 포괄적 경제성장을 인용하고 있다. 지속가능한 경제성장이 아니라 포괄적 성장을 본 장에서 주로 다루고 있는 이유는 Post-2015 개발체제에 대비한 KOICA 측면에서의 포괄적 성장의 개념과 이에 따라 파급되는 다양한 아젠다에 대한 이해가 향후 KOICA 사업을 기획·수행하는 단계에서도 반드시 필요하기 때문이다. 따라서 본 장에서 사용되고 있는 포괄적 경제성장이 Post-2015 개발체제 전부를 설명하지는 못한다는 것을 밝히는 바이며, 따라서 이에 대한 보다 광범위한 논의가 진행되어야 할 것이다.

17) Imbs and Wacziarg (2003)는 국가별 패널자료를 활용하여 분석한 결과를 제시하면서, 빈곤국가일수록 경제분야별 다양화를 추구하고 있음을 지적하고 있다. 이러한 다양화의 추구는 농업분야에서 제조업·서비스업 분야로의 이동을 촉진시킬 수 있다고 주장한다. 이는 개도국의 경제성장단계에 따라, IO(Input-Output)분석을 토

개도국의 포괄적 성장을 위해서는 한국의 ODA가 필요조건이기는 하나, 필요충분조건은 아님을 인지할 필요가 있다. 포괄적 성장은 개도국 사회·경제적 각 분야의 고른 성장을 통한 빈곤감소와 불평등해소를 가능케 한다. 따라서 개도국에서 한국이 ODA 사업을 진행하는 경우에도, 개도국 입장에서의 포괄적 성장에 대한 명확한 성장전략을 이해하고, 그러한 전략 안에서 한국이 다른 공여국에 비해 비교우위가 있는 영역에 대한 지원분야를 명확히 해야 한다. 아울러 Post-2015 개발체제와 더불어 개도국의 포괄적 성장을 이루기 위해서는 한국이 공여국으로서의 역할을 보다 철저히 수행하고, 국제사회와 더불어 개도국별 ODA지원과 관련한 긴밀한 협업체계를 구축하는 역할을 담당해야 한다. 왜냐하면 국제적 합의와 협업을 통한 개도국의 포괄적 성장을 위한 접근은 원조효과성을 극대화할 수 있기 때문이다.

4. 공여기관에서 본 Post-2015 개발목표와 포괄적 성장

4.1 HLP 보고서와 포괄적 성장

HLP 보고서에는 개도국의 포괄적 성장을 지향하고자 하는 다양한 경제성장관련 목표를 찾아볼 수 있다. 표 18에서와 같이 개발의제 형성을 위한 최우선과제에서 Post-2015 체제가 포괄적 성장을 강조하고 있다는 것을 알 수 있다. HLP 보고서의 최우선과제 3번에서는 명시적으로 “Inclusive Growth”라는 표현을 사용하였지만, 포괄적 성장개념의 광범위성을 염두한다면 최우선과제의 대부분이 포괄적 성장의 범주에 포함된다고 볼 수 있다. 이와 같은 HLP 보고서 개발의제 선정은 Post-2015 개발체제를 대비한 경제성장과 사회발전의 선순환적 형성을 목표로 하며 특히 개도국의 경제성장을 개발협력의 중심에 두고 있다고 볼 수 있다.

대로 산업·고용유발계수 및 유발효과가 극대화되는 방향으로 경제성장전략을 수립해야 함을 의미한다. 결국, 개도국의 경제성장을 이루기 위해서는 서구적 사고방식에 입각한 개발정책이 아니라, 국가별로 처해있는 다양한 산업별 문제와 장단점을 파악하고 이를 통한 국가별 발전전략수립이 보다 중요함을 강조했다고 평가할 수 있을 것이다.

표 19에서 알 수 있듯이, HLP 보고서의 대부분의 내용들은 포괄적 성장 프레임워크로 해석될 수 있다. 이는 경제성장을 통한 개도국의 빈곤감소와 더불어 사회발전이 동시에 일어나야 함을 강조하고 있다고 볼 수 있다. 특히, MDGs에서는 빈곤감소만을 강조한 부분이 있지만, HLP 보고서에서는 빈곤감소 뿐만 아니라 사회 인프라시설, 지속가능한 일자리창출과 그에 따른 효율적인 거버넌스에 대한 고려 등 개도국의 경제성장을 위한 필수적 요소를 상당히 많이 포함하고 있다는 것이 MDGs에서의 글로벌 목표와의 차이점이다. 즉, 포괄적 성장은 개도국이 빈곤감소의 문제에만 집중하는 것이 아니라, 보다 생산적 고용을 통한 일자리 창출과 사회기반시설 확충, 교육·보건·성평등의 목표를 이루며 사회안전망을 구축하여 빈곤감소와 불평등해소를 목표를 동시에 해결하고자 하는 성장개념이며 개도국의 지속가능한 성장을 위한 전제인 것이다.

▶ 표 18. Post-2015 의제를 위한 최우선 변화과제

Post-2015 최우선과제
1. 절대빈곤퇴치 (Leave No One Behind)
2. 지속가능한 개발의 중점화 (Put Sustainable Development at the Core)
3. 일자리 창출과 포괄적 성장을 위한 경제구조 전환 (Transform Economies for Jobs and Inclusive Growth)
4. 평화구축 및 효과적이고 투명하며 책임있는 국가제도 구축 (Build Peace and Effective, Open and Accountable Public Institutions)
5. 새로운 글로벌 파트너십 구축 (Forge a new Global Partnership)

출처 : 임소진, 2013: 8

▶ 표 19. HLP 보고서 글로벌목표 및 포괄적 성장과의 관계

글로벌목표	포괄적 성장 구성여부
1. 빈곤퇴치	최종 목표
2. 소녀 및 여성역량강화와 양성평등	Pillar Two
3. 양질의 교육 · 평생교육제공	Pillar Two
4. 건강한 삶	Pillar Two
5. 식량안보 및 영양개선	Pillar Two
6. 물 · 위생에 대한 보편적 접근성 달성	Pillar Two
7. 지속가능한 에너지 보장	Pillar One
8. 일자리창출, 지속가능생계 및 성장	Pillar One
9. 천연자원 자신의 지속가능 관리	-
10. 굳어버린 것과 효과적인 제도 보장	Pillar Three & 기본 요건
11. 안정적이고 평화로운 사회 보장	Pillar Three & 기본 요건
12. 글로벌 차원의 가능한 환경조성 및 장기적 재원 마련	-

※ 성장구성 여부는 ADB (2013)에서 분류된 체계 기준임.

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : ADB (2013)

4.2 HLP 보고서의 예시적 목표안과 KOICA 사업

HLP 보고서는 국별로 달성가능한 예시적 목표안을 제시하고 있다. 전술한 바와 같이, 경제성장과 관련한 분야는 12가지 글로벌목표(Goals)와 그에 따른 54개의 국별 세부목표(Targets) 등에 다양한 형태로 포함돼 있다. 표 20에서도 알 수 있듯이, KOICA 사업은 개도국의 경제성장과 관련한 다양한 분야에서 사업을 수행하고 있는 것을 알 수 있다. 물론, 각 사업의 내용의 규모 · 기간 등에 따라서 그 효과성에 대한 논란은 존재할 수 있으나, Post-2015 개발체제에서 강조하고 있는 경제성장을 통한 개도국의 다양한 문제해결이라는 국제적인 과제를 KOICA는 성실히 수행하고 있음을 알 수 있다. 하지만 KOICA의 사업의 대부분은 프로젝트형 사업으로 수행되고 있는 실정임으로 이를 보다 장기적인 관점에서 프로그램형 사업으로 전환하는 노력이 필요하고, 포괄적 성장프레임워크를 KOICA 사업에 적극 반영되도록 하는 사업 수행체계 수정방안이 강구돼야 할 것이다. 아울러, 포괄적 성장을 위해서 KOICA 사업은 국별 세부목표 중 8d 및 12a와 같은 부분을 개도국에서 적극적인 사업발굴을 통해서 지원하는 시스템을 갖추어야 할 것이다.

KOICA는 Post-2015 개발체제에 대비하여, 보다 다차원적인 사업프로세스의 변화를 준비해야 한다. 전술한 바와 같이, KOICA 사업은 대부분 프로젝트형 사업이 비중이 높아서 장기적인 사업과 그에 따른 모니터링 및 평가체계 구축이 미흡한 실정이다. 하지만 개도국의 경제성장이라는 개발효과성을 검증하고 이를 통하여 개도국의 포괄적 성장을 유도하기 위해서는 사업에 대한 철저한 사전·사후평가와 관련 사업수립시 개발도상국에 실질적으로 필요한 경제성장요소 분석 그리고 그에 따른 거버넌스와 제도 등의 보완과 같은 다차원적인 사업분석과 검토가 필요하다. 아울러 개도국의 포괄적 성장을 위한 구체적인 무상원조 국별전략의 수립이 필요하다. 현재 정부 주도하에 국가협력전략(CPS)이 수립되어 있으므로, KOICA는 이를 바탕으로 보다 세부적으로 무상원조기관 측면에서 개도국의 포괄적 경제성장을 견인하는 역할로의 원조지원 방향을 설정할 필요가 있다.

▶ 표 20. HLP 보고서의 예시적 목표안과 KOICA 사업

국별 세부목표(Targets)	KOICA사업(예시)
1a) 1일 소득 1.25달러 미만 인구근절과 2015년 기준 국가빈곤선 미만 생활자 감소	① 말라위 구물리라지역 농업혁신을 통한 빈곤퇴치사업 ② 모잠비크 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업 ③ 농업개발을 통한 짐바브웨 세케 지역 빈곤퇴치 사업
8d) 비즈니스가 가능한 환경제공 및 기업자 정신의 촉진을 통한 신규 창업 및 신규상품의 부가가치 제고	① 몽골친환경 적정기술과 사회적기업 모델을 통한 에너지 빈곤층의 난방효율성 개선사업 ② 미얀마 컨벤션 역량강화사업 ③ 콜롬비아 과학기술혁신단지 역량강화를 위한 마스터플랜 구축사업 ④ 튀니지 갑사 테크노파크 타당성 조사사업 ⑤ 콜롬비아 중소기업 산업클러스터 기반 생산경쟁력 강화 사업
10d) 정보에 대한 대중권리와 정부데이터 보증	① 미얀마 국가통계 발전전략 수립사업
12a) 투명하고 공정하며 개발친화적인 무역시스템 지원	① 모로코 무역역량 강화사업 ② 우즈베키스탄 싱글윈도우를 통한 관세행정 현대화사업 ③ 네팔 관세행정 현대화사업

※ 표4의 국별 세부목표는 HLP 보고서에서의 경제성장관련 글로벌 목표(Goals) 및 국별세부목표(Targets)중에서 예시적으로 구분하였음.

출처 : 저자작성

5. 결론

Post-2015 체제에서는 개도국의 경제성장과 사회발전에 대한 균형적 시각이 가장 중요하다. 그리고 이러한 시각을 국제사회에 보다 구체적 프레임워크로 제시할 수 있는 것이 포괄적 성장이다. 포괄적 성장은 기회의 균등(equality of opportunities)을 보다 강조하고, 경제성장에 따른 사회적 부의 재분배에 대한 합리성 역시 강조한다. 또한 교육·보건·성평등을 보장하기 위한 다양한 거버넌스·제도 정비를 통한 사회통합노력의 중요성이 부각된다. 한국은 포괄적 성장에 입각하여 다른 선진공여국에 비해 비교우위가 있는 ODA 분야에 사업의 선택과 집중을 할 필요가 있다. KOICA 역시 ADB (2013)에서 제안한 포괄적 성장 프레임워크를 바탕으로 한 장기적으로 개도국의 사회·경제적 환경조성이 가능한 사업발굴·계획에 심혈을 기울이고 사업간 유기적 관계를 맺을 수 있는 프로그램 지향형 사업체계 확립에 노력을 기울여야 할 것이다. 또한 한국형 ODA 모델 그리고 국가협력전략(CPS)등에서 나타난 정부차원의 ODA 정책을 KOICA 측면에서 사업영역에 보다 구체적으로 적용해야 할 것이다. 특히 Post-2015 개발체제에서는 개도국의 포괄적 경제성장을 위한 사업이 요구되므로 사업발굴 및 수행에 있어서도 이에 대한 사업프로세스의 변화가 수반되어야 할 것이다. 마지막으로 한국 정부는 개도국이 포괄적 성장을 할 수 있는 구체적 전략수립을 돕고 국제사회의 합의를 도출하여 Post-2015 개발체제에서 국별 원조효과성을 높일 수 있는 협력체계에 보다 큰 관심을 두고 지속적인 국제사회의 협력을 촉구할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

국내문헌

- 이재우 (2012). 한국원조의 베트남 경제성장 기여효과 분석. 한국수출입은행.
- 임소진 (2012). 국제사회의 Post-2015 개발 프레임워크 수립동향 및 한국 ODA의 기여 방안. KOICA 개발정책 포커스 제14호. 한국국제협력단.
- 임소진. (2013). Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급패널 보고서. 개발협력 정책과 이슈 10호. 한국국제협력단.
- 주동주, 차문중, 권율 외 (2012). 한국형 ODA모델수립, 총론. 산업연구원.
- 한국국제협력단 (2013). 국제개발협력의 이해 (개정판).

국외문헌

- ADB (2013). Framework of Inclusive Growth Indicator 2013: Key Indicators for Asia and the Pacific, 3rd Edition, Mandaluyong City, Asian Development Bank.
- Ali, I. and J. Zhuang (2007). Inclusive Growth toward a Prosperous Asia: Policy Implications. ERD Working Paper No. 97, Manila: Asian Development Bank.
- Clemens M. A., S. Radelet and R. Bhavnani (2004). Counting Chickens When They Hatch: The Short Term Effect of Aid on Growth. Washington D.C., Center for Global Development.
- Burnside, C. and D. Dollar (1997). Aid, Policies, and Growth. Policy Research Working Paper 1777. Washington D.C., World Bank.
- Imbs, J. and R. Wacziarg (2003). Stages of Diversification. American Economic Review, 93(1): 63-86.
- Rajan, R. G. and A. Subramanian (2005). Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?. International Monetary Fund.
- Ranis, G., F. Stewart and A. Ramires (2000). Economic Growth and Human Development. World Development, 28(2): 197-219.

- UN (2012). The Millennium Development Goals Report. New York: UN.
- Wade, R. H. (2004). Is Globalization Reducing Poverty and Inequality?. *World Development*, 32(4): 567–589.
- World Bank (2009). Inclusive Growth Analytics: Framework and Application. Policy Research Working Paper. Washington D.C., World Bank.

무 역

김 지 영

1. 서론

그간 MDGs를 논할 때, 무역은 교육·보건 등 타 분야에 비해 상대적으로 관심이 덜한 편이었다. 우선, 무역 자체가 MDGs의 주요목표라기보다는, MDGs 목표8 ‘개발을 위한 글로벌 파트너십 구축’의 세부목표로 다루어졌다. 따라서 해당 분야 자체에 대한 관심을 유도하기에는 어려운 구조였다. 무역 관련 MDGs 목표8의 세부목표는 다음과 같이 2가지 범주로 나타난다. ① 개방적이고, 공정하며, 예측가능하고 비차별적인 무역 및 금융 체제 발전, ② 최빈개도국, 내륙국, 소규모 도서지역 개도국들의 특수한 문제 해결 등이다 (UN, 2013a). 후자의 경우, 명시적으로 무역이라는 표현을 사용하지는 않았으나, MDG 이행 여부를 점검하기 위해 책정된 지표들(예를 들면, 무관세 및 무쿼타에 의한 수출비율 등)을 고려하여 생각해볼 때, 개도국의 무역체제 편입을 위한 내용을 다루고 있음을 알 수 있다.

무역 관련 논의는 MDGs 체제 이후 Post-2015 개발의제 체제 하에서도 계속될 전망이다. 무역은 Post-2015 개발의제를 위한 UN 고위급패널 보고서에서 제시하고 있는 예시적 목표에 재등장하고 있다 (UN, 2013a). 그러나 안타깝게도 개발과 무역 이슈는 전세계의 상호의존성 증가에 비례하여 그 중요성이 증가하고 있음에도 불구하고, UN 고위급패널 보고서에는 여전히 타 분야에 비해 그 중요성이 잘 드러나지 않고 있다 (Simonds, 2013).

본 장에서는 개발 분야에서 무역의 중요성과 역할을 제시한 후, MDGs 및 Post-2015 개발의제에서 무역에 대한 논의 동향을 살펴본 후, 한국 및 공여기관의 관점에서 무역을 어떤 식으로 접근해야 할 것인지에 대해 논하고자 한다.

2. 무역과 개발

MDGs가 처음으로 도입된 2000년대 이후, 세계 무역 및 투자 환경은 많은 변화를 겪었다. BRICS를 비롯해 신흥 개도국 시장의 중요성이 부상하기 시작했고, 저소득국 및 최빈 개도국이 무역과 투자에서 차지하는 비중이 급격히 증가했다. 또한, 제품의 생산공정이 각 단계별로 세계 여러 곳에서 진행됨에 따라 ‘글로벌 가치사슬(global value chain)’과 ‘글로벌 생산 네트워크’라는 개념도 생겨났고, 민간 부문이 무역과 투자에 끼치는 영향력도 커졌다 (Keane and Basnett, 2013).

2.1 개발 분야에서 무역의 중요성과 효과

신흥국과 개도국이 무역과 투자에서 차지하는 비중이 커질수록, 이들의 외부 환경에 대한 취약성 역시 증가했다. 다시 말해, 이들에게 발전을 위한 기회와 위험이 상존하는 상황이 된 것이다 (Keane and Basnett, 2013). 일례로, 2008년 경제 및 재정위기 발생 이후, 이에 대한 여파로 전 세계 ODA 지출액이 감소했다. 특히, 1996-1997년 이후 계속 증가 추세였던 ODA가 처음으로 2011-2012년 2년 연속으로 감소했다 (UN, 2013b). 이는 자국 경제발전에 있어 ODA에 대한 의존성이 높은 개도국에 부정적 영향으로 작용했다 (UN 2013b; OECD & WTO, 2013).

경제 및 재정위기의 발발을 계기로 개도국들은 자국에 지원되는 ODA의 증감의 영향을 최소화하면서 자국의 경제발전 노력을 지속하기 위해서는 안정적인 재원 확보가 중요하며, 무역의 활성화를 통한 자국 경제력 향상을 꾀해야 함을 새삼 인지하게 된 것으로 보인다. 선진공여국 역시 경제 위기의 여파로 ODA 지원규모를 유지하거나 증가시키는 데 현실적인 어려움을 겪었다. 이에 따라, 정부 차원에서 제공하는 ODA 외에 무역과 투자 등을 통해 개발 분야에의 민간 부분의 참여를 유도하는 것이 필요하게 되었다 (OECD & WTO, 2013).

국제사회는 2005년 홍콩 각료회의를 계기로 무역을 위한 원조 이니셔티브(Aid for Trade Initiative)를 발족하고 원조를 통해 개도국의 무역역량 강화를 지원하고 WTO 체제 내의 편입을 돕고 있다 (OECD & WTO, 2013). OECD와 WTO의 2013년 무역을 위

한 원조 글로벌 리뷰 보고서에 따르면 USD 1의 무역을 위한 원조(AfT) 지원이 모든 개도국에서 약 USD 8의 추가적인 수출효과를 거두며, 저소득국 및 저중소득국에는 약 USD 9의 수출효과를, 국제개발협회(IDA)의 지원국가들에 대해서는 무려 USD 20의 효과를 거두는 것으로 나타났다. 이를 토대로 볼 때, 개도국의 무역 지원은 개발을 위한 씨앗자금 축적의 기회가 될 수 있을 것으로 기대된다.

2.2. MDGs에서의 무역 논의

서론에서 잠깐 언급했듯이, MDGs에서는 무역을 목표8¹⁸⁾ 내 세부목표로 다루고 있어, 무역이 타 분야에 비해 상대적으로 주목받기 어려운 구조로 되어 있다. 또한 MDGs는 교육, 보건 등의 사회개발에 초점을 맞춘 나머지 경제개발에 대해서는 충분히 조명을 하지 않았다는 비판을 받고 있으며, 급변하는 생산 체제의 변화 및 생산 역량 발전양상을 목표 안에 담지 못했다는 한계를 지니고 있다 (Keane and Basnett, 2013). 그럼에도 무역 관련 MDGs 목표 달성은 비교적 양호한 것으로 보인다. 몇 가지 예외적인 경우¹⁹⁾를 제외하고, 모든 선진국들이 최빈개도국을 대상으로 무관세 시장접근을 허용하였으며, 개도국 수출상품이 최혜국 대우(most favored nation treatment) 조건 하에 관세를 면제받았다. 그 결과, 최빈국 수출품목의 83%, 개도국 수출품목의 80%가 관세를 면제받는 등 시장접근성이 향상되고 무역원활화가 진전된 것으로 나타났다 (UN, 2013b). 반면, 최빈개도국들이 수출하는 노동집약적 상품에 부과되는 평균 관세의 감소율이 높지 않으며, 다른 개도국들이 지불하는 평균 관세 역시 감소하였기 때문에, 최빈개도국들의 관세 할인혜택 효과는 상대적으로 미미해지고 말았다 (UN, 2013b). 이는 선진국 및 개도국 모두 무역원활화를 위해 노력하고 소정의 성과를 거뒀음에도 경제·금융위기와 같은 외부 충격에 모두 취약하다는 것을 뜻한다. 또한 금융위기로 인해 보호 무역주의가 부상할 수도 있다는 우려가 생겨났으며, 무역 원활화 노력은 DDA 협상 타결 실패와 맞물리면서 (UN, 2013) 오히려 국제 무역 환경이 더욱 분절화되는 역설적인 결과를 초래했다 (UNCTAD, 2013).

18) 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축 (Develop a Global Partnership for Development)

19) 예를 들면, 일본과 미국의 경우 의류와 직물, 노르웨이의 경우 일부 농산물 수입품목에 대해서는 관세를 부과하는 것으로 보인다 (UN 2013).

3. Post-2015 체제 및 SDGs에서의 무역

무역 분야는 Post-2015 개발의제 내에서도 여전히 고려되고 있으나, 그 논의 수준이 MDGs에 비해 크게 달라지지 않았다 (Simonds, 2013). 제4차 무역을 위한 원조 글로벌 리뷰의 Post-2015 개발의제 세션에 패널로 참석한 마이클 앤더슨 UN MDGs 영국 수상 특사는 Post-2015 개발의제에 관한 고위급 패널보고서는 무역의 역할에 대해 거의 다루고 있지 않다고 평하며, 무역은 일자리 창출 및 생산성 향상에 매우 중요한 역할을 한다고 강조한 바 있다 (외교부, 2013).

3.1. Post-2015 체제 및 SDGs 내 논의 동향

무역은 Post-2015 고위급패널 보고서의 예시적 목표에서 여전히 별도의 구분되는 목표로 설정되어 있지 않다 (UN, 2013). 이는 무역이 하나의 분야라기보다는 여러 분야에 걸쳐 있는 ‘범분야 (cross-sectoral)’ 이슈의 성격을 지니기 때문인 것으로 보인다 (이호생, 강인수, 이시욱, 2013). Post-2015 체제 내에서 무역은 개도국들을 세계 경제 체제에 편입시키면서 동시에 원조에 대한 의존도를 점차 줄여나가려는 개도국들의 노력을 지원해줄 수 있는 가장 안정적이고 효과적인 방법으로 평가되고 있다 (UNCTAD, 2013). 또한, 개도국에 대한 직접투자 유치 활성화를 유도하는 역할(catalytic role)을 할 수 있을 것으로 기대되고 있다 (OECD & WTO, 2013).

3.2. 무역을 위한 원조(Aid for Trade) 내 논의 동향

국제사회는 무역을 위한 원조 이니셔티브(Aid for Trade Initiative, 이후 AfT)를 통해 무역과 개발 문제에 대해 논의를 활발하게 진행해왔다. OECD와 WTO는 2005년 홍콩 각료회의를 계기로 AfT 이니셔티브가 개시된 이래 2007년부터 2년에 한 번씩 공동으로 공여국, 개도국 등을 대상으로 설문 조사를 실시하여 AfT의 변화 추이를 지속적으로 모니터링 해왔다. 그 덕분인지, AfT 지원규모가 2010년에는 450억 미화를 기록하였는데, 이는 2005년 대비 82% 증가한 수치다. (IFAD et al., 2013).

2013년 7월 제네바에서 개최된 제4차 AfT 글로벌 리뷰에서의 무역에 대한 논의내용을

살펴보면, 첫째, 민간 부문의 역할에 대한 중요성을 인지하고 있으며 금번 리뷰를 기점으로 이들을 대상으로 AfT 모니터링 설문을 실시하였다. 둘째, 무역 인프라 구축, 에너지 문제 해결, 무역을 위한 환경 조성 등 개도국이 글로벌 가치사슬에 편입될 수 있도록 지원이 필요함을 제시하였었다. 셋째, 인구·고용·젠더 등 타 분야와도 포괄적이고 유기적으로 접근해야 함을 논의했다. 넷째, 이와 더불어 환경 등을 고려한 지속가능한 개발을 추진해야 함을 역설하였다. 그러나 일부 아프리카 국가는 Post-2015 개발의제 및 AfT 논의가 사실은 선진국 위주의 논의이며, 이를 실질적으로 어떻게 추진해야 하는지에 대한 논의는 없다고 비판하기도 했다 (외교부, 2013).

3.3 Post-2015 UN 고위급패널 보고서 내 예시적 목표안

무역은 Post-2015 개발의제에 관한 UN 고위급패널 보고서에서 제시한 5대 핵심과제 중 과제 3 ‘일자리 창출과 포괄적 성장을 위한 경제구조 변화’ 및 과제 5 ‘새로운 글로벌 파트너십 구축’과 주로 관련되어 있다 (UN, 2013a).

▶ 표 21. Post-2015 UN 고위급패널 보고서상의 5대 핵심과제

1. 절대빈곤 퇴치 (Leave No One Behind)
2. 지속가능한 개발의 중점화 (Put Sustainable Development at the Core)
3. 일자리 창출과 포괄적 성장을 위한 경제구조 변화 (Transform Economies for Jobs and Inclusive Growth)
4. 평화구축 및 효과적이고 투명하며 책임있는 국가제도 구축 (Build Peace and Effective, Open and Accountable Public Institutions)
5. 새로운 글로벌 파트너십 구축 (Forge a new Global Partnership)

출처 : 임소진, 2013

과제 3의 경우 무역 원활화를 위해 전제되어야 할 사항들, 예를 들면 ‘일자리다운 일자리 (decent jobs)의 기회창출’ (임소진, 2013), 부가가치 창출 및 생산성 향상을 위한 노력, 안정적인 경제 환경 등의 중요성에 대해 설명하고 있다. 한편, 과제 5는 Rio+20 회의에서 확립된 보편성, 평등, 지속가능성, 연대, 등을 포괄하면서 MDGs 목표 8에서 제시되었던 글로벌 파트너십 논의를 이어가고 있다. UN 고위급 패널들은 국제사회가 힘을 모아

더 개방되고 공정한 세계 무역 체제를 구성해야 한다고 보고 있으며, 선진국이 개도국의 경제발전을 위해 공약한 사항들을 지키면서 개도국을 대상으로 자국 시장에 대한 접근성 등을 높여주는 조치들을 실행해야 함을 역설하고 있다 (UN, 2013a).

무역과 개발의 범주를 협의로 보느냐, 광의로 보느냐에 따라 HLP 보고서의 예시적 목표 내 무역 관련 목표의 범주도 달라진다. 무역과 개발의 범주를 직접적인 무역원활화 조치와 관련된 것으로 한정지를 경우, 글로벌 목표 12²⁰⁾ 중 세부목표 12a ‘투명하고 공정하며 개발에 우호적인 무역 시스템 지원’이 무역 관련 목표에 해당된다. 세부목표 12a는 이에 대한 이행 여부를 모니터링할 지표에 대한 추가적인 기술이 필요하다는 점에서 무역과 개발 관련 논의를 깊이 있게 다루기에는 다소 무리가 있어 보인다. 또한 글로벌 목표 12의 ‘가능한 환경(enabling environment)’에 대한 정의가 불분명해 이를 무역원활화를 위한 환경 조성 등과 직접 연계하는 것도 쉽지 않아 보인다.

무역과 개발의 범주를 무역 증진을 위해 필요한 요소들도 포함하여 넓게 해석할 경우, 글로벌 목표 8²¹⁾의 세부목표 8c ‘교통 및 ICT와 같은 금융서비스 및 인프라에 대한 보편적 접근성 제공에 의한 생산적 역량 강화’ 및 세부목표 8d ‘가능한 기업환경 조성 및 기업가 촉진을 통한 새로운 상품으로부터의 부가가치 Y와 새로운 시장 X 증가’도 무역 관련 목표로 볼 수 있다. AfT의 실적을 집계할 때 OECD DAC의 Creditor Reporting System(CRS)에 따라 ‘무역정책 및 규제 분야, 경제 인프라 분야, 생산역량 배양 분야, 무역관련 조정 분야’ 등 4가지 범주로 구분하여 집계하는 것과 일맥상통한다 (이호생, 강인수, 이시욱, 2013). 하지만 UN 고위급패널 보고서에서는 세부목표 8c와 8d를 실제로 어떠한 방법으로 구체화할 것인지에 대한 이행방법을 제시하고 있지 못하며, 세부목표들을 어떻게 지표화하여 관리할 것인지에 방안을 제시하고 있지 못하다는 점에서 한계를 지닌다.

20) 글로벌 차원의 가능한 환경 조성 및 장기적 재원 촉진 (Create a Global Enabling Environment and Catalyse Long-Term Finance)

21) 일자리 창출, 지속가능한 생계, 공평한 성장 (Create Jobs, Sustainable Livelihoods, and Equitable Growth)

4. 무역에 대한 Post-2015 개발목표에의 적용 방안

Post-2015 개발목표에서 무역에 대한 보다 명확한 정의가 이뤄지지는 않았다. 그럼에도 무역이 ‘글로벌 파트너십 구축’의 틀 안에서 다뤄졌다는 것은 이 분야에서 성과를 거두기 위해서는 공여국과 개도국 등 다양한 주체간의 협력이 필요함을 간접적으로 피력한 것이라 볼 수 있겠다. 따라서 Post-2015 HLP 보고서 내에서의 무역에 대한 모호한 기술법이 오히려 무역을 통한 개발을 달성을 유도하는 하나의 수단으로 활용될 수 있는 여지를 제공한다.

4.1. 범분야로서의 무역으로 접근 시도

Post-2015 개발의제에서 무역은 범분야(cross-cutting issue)로 접근하여, 수원국을 위한 국가발전전략이나 자국의 무역정책 등 국가정책 전반에서 무역을 주류화(mainstreaming)하는 방향으로 접근하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 따라서 무역이 교육 혹은 보건과 같이 명확히 구분되는 하나의 글로벌 목표로 제시되기 보다는, 여러 글로벌 목표 및 세부목표에 걸쳐 제시되는 것이 오히려 범분야로서 무역을 접근하기에 용이할 것이다. 무역의 특성상 고용·투자·생산·인프라는 물론 젠더와도 연관될 수 있으므로 (IOM et al., 2013), 무역에 대한 폭넓은 시각을 견지하는 것이 필요하다. 무역을 하나의 단일분야로 접근할 경우, 자칫 무역원활화라는 한정된 범위로 무역을 조망하게 되어, 지속가능한 경제발전을 달성하기 위한 무역의 활용방안의 폭이 좁아지게 될 것이다. 일례로, 개도국의 무역역량 강화 및 무역환경 개선에 대한 지원없이 선진국의 시장 개방 조치 등에만 집중하게 될 경우, 오히려 개도국의 교역조건을 악화시키는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 무역을 범분야로 접근하여 개도국의 지속가능한 경제발전을 지원할 수 있는 다양한 방안을 강구하는 것이 필요하다.

4.2. 무역의 주류화 및 ODA의 안정적 활용

이러한 측면에서 볼 때, Post-2015 개발의제에서의 무역은 원조기관보다는 공여국 및 개도국 정부 수준에서 국가 정책 내에서 무역을 주류화하는 작업이 선행되어야 한다 (이호생, 강인수, 이시욱, 2013). 공여국의 경우 개도국을 위한 관세 및 비관세 장벽완화 조

치 등을 제도 속에 내재화하고, 무역을 위한 원조 정책 등을 수립하여 무역과 개발이 균형 있게 다뤄질 수 있도록 노력해야 할 것이다. 특히 무역을 위한 원조 정책 등을 수립할 경우, 범정부적인 논의를 통해 통일되고 일관된 정책을 수립하는 한편, 정책의 이행 또한 통일성과 일관성을 유지하여 정책의 효과를 거두기 위해 노력하는 것을 잊지 말아야 할 것이다.

개도국 역시 국가 정책 내에 무역을 주류화하려는 노력이 필요할 것이다. 실제로 탄자니아, 르완다, 칠레, 모리셔스, 레소토 등 일부 개도국들은 이미 무역·경제정책 혹은 빈곤 감소전략문서(Poverty reduction strategy paper, PRSP)에 무역 관련사항을 담는 등 무역 주류화를 위해 노력하고 있다 (UNDP, 2011). 개도국의 이러한 노력이 성과를 거두기 위해서는 개도국 정부 또한 정책일관성 유지를 위한 노력을 경주해야 할 것이다. 또한, 공여국은 ODA에 대한 의존도가 높은 개도국 및 최빈국들이 경제 위기 등의 외부 충격에 상대적으로 더 취약하다는 점을 감안하여, 경제 위기 등이 발생하더라도 AfT 등 자국이 공약한 ODA 규모에 대한 변동폭을 적게 하여 이들 국가들이 안정적인 경제체제를 유지할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

이러한 측면에서 볼 때, 글로벌 목표 8의 세부목표 12d에서 공여국의 ODA/GNI 목표 비율을 0.7%로 설정하고, 최빈국에 대한 ODA/GNI 목표 비율을 0.2%로 목표화한 것은 개도국을 위한 일종의 배려로 보인다. 즉, AfT를 포함한 원조금액에 대한 예측성을 높여 개도국이 안정적으로 경제발전을 할 수 있도록 유도하는 것이다.

4.3. 민간 부문의 참여 지원

무역은 사실상 민간 부문 간의 교류로 진행되는 것이 대부분이다. 기업은 기본적으로 영리를 추구하는 것을 목적으로 하기 때문에, 기업의 입장에서 정치·경제적 상황이 상대적으로 불안정한 개도국에 투자를 하고 무역거래를 하는 것은 큰 모험일 수밖에 없다. 따라서 공여국 또는 원조기관은 예를 들면 무역보증 등의 제도적 지원을 통해 개도국에 대한 민간의 직접투자가 활발하게 진행되고 무역거래가 활성화될 수 있도록 지원할 필요가 있다. 위의 방법에 더하여, 개도국에 대한 민간 자본 유치를 돕기 위해 전통적 ODA를 활용하여 개도국의 무역환경 조성 및 무역역량 강화에 대한 지원도 병행하는 등 ODA가 민

간투자를 활성화시킬 수 있는 촉매제로서의 역할을 수행하는 것도 필요하다 (OECD & WTO, 2013). 예를 들면, 개도국의 기업들이 글로벌 가치사슬에 편승할 수 있도록 생산 역량을 강화해주고 직업훈련 기회를 제공하는 것과 더불어, 교통 및 ICT 등의 인프라 구축 작업을 실시하는 것이다.

4.4 여성지위향상(gender empowerment)과의 연관성 고려

무역과 여성지위향상과의 관련성 역시 Post-2015 개발목표에서 빠뜨려서는 안되는 요소 중의 하나다. 왜냐하면 여성들은 상대적으로 농업, 섬유 및 직물 산업 등 개도국의 주력 수출 분야에 종사하는 경우가 많고, 비공식적인 국경 무역에도 큰 역할을 하는 경우가 많기 때문이다. 무역 자유화 조치가 개도국 여성노동자들에게 더 큰 부담으로 작용한다는 것이 다수의 실증연구 결과로 나타나고 있으므로 (UNCTAD, 2013), 무역과 개발 이슈에 있어 여성이 소외되지 않도록 양성 평등 및 여권 신장 노력을 기울이는 것도 필요할 것이다.

5. 결론

2000년대 이후, 세계 무역 및 투자환경의 급변으로 신흥 개도국이 세계 경제에서 차지하는 비중과 중요성이 커졌다. 여기에 교통과 통신 등의 발달이 더해지면서 개도국의 글로벌 가치사슬에의 편입과 글로벌 생산 네트워크 운영의 중요성 역시 부각되기 시작했고, 민간 부문이 세계 경제 및 개발 분야에서 차지하는 비중도 증가했다. 무역과 개발은 MDGs 목표 8의 세부목표에서 지속적으로 다루어져 왔다. MDGs가 사회개발에 좀 더 초점을 두고 있어 경제개발에 대한 조명은 미흡했다는 지적에도 불구하고, MDGs의 목표 하에서 추진한 무역원활화 조치들은 소기의 성과를 거두었다. 개도국과 최빈국들의 선진국에 대한 시장접근성이 향상된 것이다.

그러나 MDGs 체제 하의 무역 체제는 여전히 전 세계적 경제 위기 등의 외부 충격에는 취약했다. 무역 원활화 노력에도 불구하고 DDA 협상 타결에 실패하면서 오히려 국제 무역 환경이 더욱 분절화되기도 했다. Post-2015 개발목표 체제는 이러한 세계 경제 체제의

변화상을 좀 더 반영하기 위해 노력했으며, MDGs 목표 8의 정신을 이어받아 글로벌 파트너십 구축 내용을 수용했다. 무역과 개발에 있어서 민간부문의 중요성을 인정하고, 민간부문의 참여를 유도할 수 있는 방안도 고민하게 되었다.

앞에서도 언급했듯이, 무역이라는 분야는 그 자체가 워낙 다양하고 타 분야와 높은 연관성을 지닌다. 따라서 Post-2015 개발체제 하에서 무역은 범분야로서 다뤄져야 하며, 국가 정책 전반에 걸쳐 주류화하려는 노력이 필요하다. 더불어 원조의존도가 상대적으로 높은 개도국이 외부 충격의 영향을 최소화하고 지속가능한 발전을 달성하기 위해서는 AFT를 실시하는 한편, ODA가 개도국 투자 및 무역활성화를 유도하는 촉매제로 활용될 수 있도록 하고, 여성과 같은 경제적 약자에 대한 배려도 있지 말아야 할 것이다.

최근 전 세계적으로 경제발전의 열매가 각 국가별, 각 계층별로 골고루 분배되지 못하여 경제적 불평등에 대한 논의가 많다. 이러한 논의가 거세질수록 국가간, 계층간의 갈등은 심화되고 이는 또 다른 불안정성을 유발해 세계 경제에 부정적인 영향을 끼치는 요인이 될 심산이 크다. 또한, 이러한 불평등을 해소하기 위한 개발재원의 필요성은 더욱 증가하게 될 것이다. 따라서 지속가능한 경제발전을 위한 수단으로서의 무역의 중요성은 더욱 증대될 것으로 예상된다. Post-2015 개발목표 체제에서의 무역 논의를 토대로 전 세계 인구 모두가 발전의 혜택에서 소외되지 않도록 노력을 기울여야 할 것이다.

참고문헌

국내문헌

- 이호생, 강인수, 이시욱 (2012). 무역분야 개발협력 방안: 한국 AfT 프로그램의 원조효과성 강화를 중심으로. 대외경제정책연구원.
- 임소진 (2013). Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급패널 보고서. 개발협력 정책과 이슈 10호. 한국국제협력단.
- 외교부 (2013). 제4차 무역을 위한 원조(AfT) 글로벌 리뷰 결과보고 문서. (내부분서)

해외문헌

- IFAD, IOM, ITU, OHCHR, OHRLLS, UNCTAD, UNDESA, UNEP, UNFCCC, UNFPA, UNIDO, WTO (2013). UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda. Analysis and Overview of New Actors and Formats for the Global Partnership for Development Post 2015. Thematic Think Piece.
- IOM, OHCHR, OHRLLS, UNCTAD, UNEP, UNIDO, WTO (2013). UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda. Trade in the Global Partnership for Development Beyond 2015. Thematic Think Piece.
- Keane, J., and Y. Basnett (2013). Trade and Investment in the Post-2015 Agenda: What Role Should the EU play? Great Insights. 2(3).
- OECD and WTO (2013). Aid for Trade at a Glance 2013: Connecting to Value Chains.
Available at: http://dx.doi.org/10.1787/aid_glance-2013-en
[Accessed 14 September 2013]
- UN (2013a). A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda. New York, UN.
- _____ (2013b). The Millennium Development Goal Report 2013. New York, UN.

UNCTAD (2013). UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda. Trade and Development and the Global Partnership Beyond 2015. Thematic Think Piece.

UNDP (2011). Trade and Human Development: A Practical Guide to Mainstreaming Trade. Geneva, UNDP.

인터넷기사

Simonds, M. (2013). Trade Union's Preliminary Reaction to the HLP Report on the Post-2015 Development Agenda: Some Fresh Paint, but the Same Busted Engine?

Available at: <http://www.ituc-csi.org/trade-union-s-preliminary-reaction>

[Accessed 14 September 2013]

에너지

한 근 식

1. 서론

에너지 분야는 UN의 MDGs 목표에 포함되어 있지 않았으므로, 이에 대한 평가나 의의, 논의에 대한 구체적인 평가는 없다. 과거 MDGs 내용에 에너지 문제가 포함되지 않은 이유는 식수나 위생시설, 보건이나 교육 등 개도국의 기초적인 수요(needs) 등 사회적 측면을 강조하였으므로 사실상 공공 분야 보다 민간 시장이나 기술 측면에서 강조되어 왔기 때문에 공공투자 정책 중심의 MDGs 상에서 우선순위나 시급성이 낮은 분야로 인식되었기 때문이다.

그러나, 최근 Post-2015 개발의제 관련 논의가 본격화되는 가운데, 2012년 5월 Rio+20 회의에서 녹색 경제(Green Economy) 및 SDGs 등이 논의 되는 등 친환경적 경제 성장을 차기 Post-2015 개발의제에 통합 반영하려는 노력이 추진되고 있으며 (임소진, 2012), 이에 경제 성장의 기초 자원이자 동시에 인간의 기본권으로서의 에너지 접근성 강조, 에너지로 인한 지역개발, 교육 등 타 분야에 대한 높은 영향, 그리고 무엇보다도 최근 기후변화로 인한 저탄소 에너지 보급에 대한 노력 등으로 인해 금번 MDGs에 신규 과제로 포함하는 논의가 국제사회에서 진행중에 있다.

2. 에너지와 개발

과거에는 에너지 문제가 경제 개발의 인프라 자본으로서 산업적 관점에 초점이 맞춰졌다면, 최근에는 에너지 접근성과 인권의 관계, 에너지 문제의 빈곤감소와 일자리 창출, 젠더, 보건, 교육 등 사회경제 전반의 관점에서 영향력이 있으므로 MDGs에 통합적으로 고려되어야 한다는 의견이 높아지고 있다. 에너지 문제가 단순히 경제 개발의 도구를 넘어

삶의 질이나 인권 등 사회적 가치와 연관된 이슈로써 전환되고 있으며 이에 개도국의 개발 측면에서 과거 보다 훨씬 높은 비중으로 다뤄지고 있다.

개도국의 개발적 관점 외에 에너지 관련 또 다른 주요 논의는 UN 기후변화협약을 중심으로 환경적 관점이다. 화석연료 에너지로 인한 온실효과 발생, 홍수 및 가뭄 등 재난 발생 등 환경적 영향이 2천년대 후반으로 가면서 점차 심화되었고 이에 에너지와 관련이 높은 온실가스 감축 대책이 필요하게 되었기 때문이다. 1997년 UNFCCC(유엔기후변화협약)의 제3차 당사국 총회에서 교토 의정서를 통해 선진국의 온실가스감축 의무가 중요 이슈였으나, 2000년대 중반 이후 중국(29%, 세계 1위), 인도(6%, 세계 4위), 인도네시아, 멕시코(각 1.4%, 세계 9위), 브라질(1.3%) 등 주요 개도국이 매년 10% 이상 경제 급성장하면서 온실가스 배출 기여도가 선진국과 대등한 수준이 되면서, 이로 인해 기존의 선진국과 달리 경제개발 초기 또는 발전 단계에 있는 개도국에게 과거 선진국과 달리 친환경적 녹색성장 모델의 필요성이 제기 되고 있다.

이로 인해 금번 Post-2015 개발의제에서는 개도국의 에너지 접근성 향상 등의 보편적인 개발 과제 뿐 아니라, UN에서 에너지 측면에서 권고되고 있는 청정 에너지(Clean Energy) 사용 확대나 건물 등 기존 에너지 효율 향상(Energy Efficiency) 등 기존 기후변화협상에서 논의되는 사안도 반영이 되어 있다. 이러한 배경 하에 2011년 UN 사무총장이 주도하는 ‘모두를 위한 지속가능한 에너지(Sustainable Energy for All)’ 관련 목표가 대거 포함되는 등 에너지 이슈의 전 세계의 협력을 특별히 강조하고 있다.

결론적으로 에너지 이슈가 Post-2015 개발의제에서 논의되는 이유는 세계 3대 부족 자원인 ‘물, 에너지, 식량’ 중 한 개로 대두 될 만큼 ① 에너지 이슈는 개도국 측면에서 빈곤 퇴치를 위한 경제개발의 주 동력으로서 중요도가 높을 뿐 아니라, ② 기후변화와의 연관성으로 인한 지속가능 에너지 사용 확대나 에너지 효율 증대가 이미 UNFCCC에서 논의되고 있었으며, ③ 현대적 에너지 접근 등 에너지 접근성 확대를 통해 빈곤 퇴치와 불평등성 해소, 지역 경제발전 등 인간적인 보편적 권리이자 빈곤 퇴치의 중요한 자원으로 보고 있기 때문이다.

3. Post-2015 체제 및 SDGs에서의 에너지

UNDP가 중심이 된 개도국 주제별 자문(Thematic Consultation) 논의 과정에서 개도국 맥락에서 필요로 하는 에너지 분야 주요 의견은 아래와 같이 주로 에너지 접근성 문제, 전 부문의 파급 효과, 인권 측면 등 에너지를 통한 지속가능한 개발과 인간 개발적 측면이 강조되는 것으로 종합된다 (The World We Want, 2013).

- 전 세계 5명 중 1명(13억명)이 전기 부족이며, 전 세계 인구의 40%가 나무, 석탄, 동물 배설물 등으로 요리하면서, 여성, 어린이 등이 유독성 가스로 인한 폐질환 등으로 수백만명이 사망하고 있다.
- MDGs 8개 목표 중 빈곤퇴치, 여성과 아동 보건 향상, 교육 확대, 성 평등, 기후변화와 지속가능성 이슈 등은 에너지 접근성 제고 없이 달성이 불가능하므로 타 이슈와 통합적으로 고려되어야 한다.
- 에너지는 일자리 창출부터 산업 경쟁력 강화, 에너지 안보와 여성의 권한 강화 등 인간 발전을 주도 하므로, 전 부문과 전 국가에 걸쳐 통합적으로 작용하는 요소이다.
- 에너지는 단순히 야간 조명 외에 생산적 목적, 교육, 산업개발, 보건 등 MDGs 달성을 위한 가능한 방법(enabling tool)으로써 포함되어야 한다.
- 현재 에너지 이슈는 시장과 기술 중심의 접근법 이었다면, 앞으로는 인권적 측면에서 에너지 접근(energy access)에 대한 이슈가 다뤄져야 한다.

4. Post-2015 개발목표 에너지 분야 목표 검토

Post-2015 개발의제에 대한 HLP 보고서의 에너지 관련 목표는 ‘7.지속가능한 에너지 보장’하에 4개 에너지 관련 세부 목표를 제시하고 있다.

▶ 표 22. Post-2015 HLP 보고서 중 에너지 관련 목표

7. 지속가능한 에너지 보장	7a. 글로벌 에너지 믹스에 대한 재생가능 에너지 비율 두배 증가
	7b. 현대 에너지 서비스의 보편적 이용 보장
	7c. 건물, 산업, 농업, 교통 에너지 효율성 향상 글로벌 비율 두배 증가
	7d. 낭비성 소비를 촉진시키는 비효율적 유가 보조금 단계적 폐지

출처 : 임소진, 2013 중 일부발췌

상기 세부 목표 중 7a, 7b, 7c 목표는 2011년부터 반기문 UN 사무총장이 주도하고 있는 ‘Sustainable Energy for All (이후, SE4ALL)’ 이니셔티브의 3대 정책과제에서 제시한 내용과 정확히 일치하고 있다.

▶ 표 23. Sustainable Energy for ALL 3대 목표

- Ensuring universal access to modern energy services.
- Doubling the global rate of improvement in energy efficiency.
- Doubling the share of renewable energy in the global energy mix

	OBJECTIVE 1		OBJECTIVE 2	OBJECTIVE 3
	Universal access to modern energy services		Doubling global rate of improvement of energy efficiency	Doubling share of renewable energy in global energy mix
Proxy indicator	Percentage of population with electricity access	Percentage of population with primary reliance on non-solid fuels	Rate of improvement in energy intensity*	Renewable energy share in TFEC
Historic reference 1990	76	47	-1.3	16.6
Starting point 2010	83	59		18.0
Objective for 2030	100	100	-2.6	36.0

TABLE ES.1 SE4ALL OBJECTIVES IN HISTORICAL PERSPECTIVE

SOURCE: AUTHORS.

NOTE: TFEC = TOTAL FINAL ENERGY CONSUMPTION

*MEASURED IN PRIMARY ENERGY TERMS AND GDP AT PURCHASING POWER PARITY

* Non-solid fuel은 액체연료(석유 등)나 기체연료(천연가스 등)와 같은 비교체 연료로써 난방, 취사 등에 사용하는 경우를 의미

출처 : Sustainable Energy for All, 2012.

2013년에는 상기 SE4ALL 이니셔티브를 위한 에너지 기초선(baseline) 조사 및 실행방안을 담은 글로벌 모니터링 프레임워크(Global Tracking Framework) 보고서가 세계은행, IEA 등 15개 에너지 전문기관이 합동 작성하였는데, SE4ALL 달성을 위한 구체적인 목표수치와 분야별 20개의 중점관리 대상지역을 설정함. 전기보급율은 2010년 83%→2030년 100%로, 신재생에너지 비중은 2010년 18%→2030년 36%로 상향하는 등의 목표를 세부적으로 제시하고 있다 (Sustainable Energy for All, 2012).

한편, 7d의 이슈는 화석연료에 대해 연간 5,000억 달러의 보조금이 지불되는 반면 신재생에너지에 대한 보조금은 1,000억 달러 미만으로 지급되는 등, 기존 화석연료에 대한 인센티브 제거가 향후 청정에너지 활용과 밀접한 관련이 있으므로 이에 대해 막대한 보조금을 제거하려면 선제적 재정지원이 필요하다는 논의가 UNFCCC 에서도 진행되고 있다.

- 화석연료 보조금은 경제적으로 비효율적이며, 기후 대응에 저해요소인 동시에 개발의 기회비용(opportunity costs) 요소로 지적
- 보조금 제거를 통해 확보된 예산은 기후 취약 지역 지원이나 에너지 효율 개선 등 기후 재원으로 활용 가능하며, 장기적으로는 전 지구적 탄소 배출 감소 및 온도 2도 유지에 기여

5. 원조기관 입장에서 본 에너지에 대한 Post-2015 개발목표

본 장에서는 원조기관 입장에서 HLP 보고서에 포함된 주요 에너지 분야 목표에 대한 한계와 시사점, 향후 방향 등을 제시함으로써 향후 Post-2015 개발의제 논의 과정에서 한국의 다양한 입장을 반영하고 전세계 에너지 개발목표 수립에 지원하고자 한다.

7a. 글로벌 에너지 믹스에 대한 재생가능 에너지 비율 두 배 증가

동 목표는 전세계 모든 국가의 신재생에너지 비율 확대를 요구하는 목표이므로 선진국과 개도국 모두 해당하는 사항으로서, 한국 정부의 입장에서는 한국의 신재생에너지 비율의 달성 목표에 부합하는지 확인하는 것이 선행되어야겠지만, KOICA 입장에서는 수원국의

신재생에너지 비율 확대에 기여할 수 있는 부분이 얼마나 되는지 확인할 필요가 있다. 우선 글로벌 측면에서 볼때, 독일 등 EU 국가가 이미 높은 신재생에너지 비율을 갖고 있으나, EU를 제외한 선진국가 외에는 중국, 인도 등 경제 규모가 큰 개도국들이 신재생가능 에너지 비율을 대폭 확대해야 하는 것이 목표 달성에 관건으로 판단됨. 이로 인해 글로벌 적 접근은 대형 신재생에너지 시장 위주로 추진될 경향이 높아 최빈국 등의 국가에는 신 재생에너지 투자가 낮아질 가능성이 있음. 인도적 지원 측면에서는 동 목표는 최빈국 에너지 믹스나 개도국 에너지 믹스 중 신재생에너지 확대가 바람직하지만, 인류의 생존과 연관된 기후변화 대응 측면에서 전 세계적인 에너지 체계 개편 차원에서 글로벌 믹스 중 신재생에너지 확대로 논의된 것으로 판단된다.

EU는 2020년까지 신재생에너지원의 비중을 20%로 늘리며, 2050년까지는 40~50% 확대까지 논의중이다. KOICA 관점에서는 2000년대 후반 이후 신재생에너지 관련 개도국의 수요가 급증하고 있으며, 실제로 개도국의 전력 Grid망이 제대로 보급이 안되는 농촌이나 지방 소외 지역 등을 중심으로 기존의 Grid 설치 비용 대신 초기 투자 비용이 다소 높지만 태양광 설치 등의 사업이 ODA 지원을 통해 다수 추진되고 있는 바, 동 목표 이행을 위한 사업 추진 방향에 문제가 없는 것으로 판단된다.

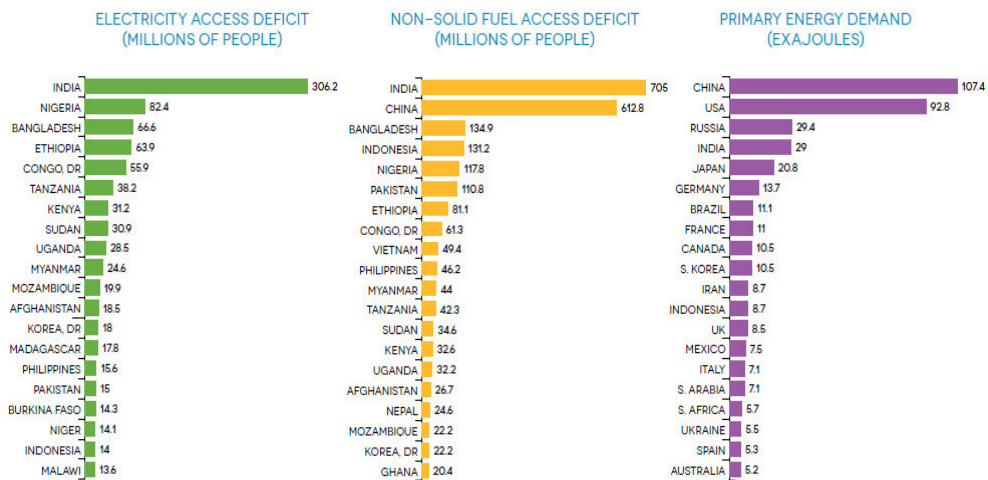
2008년 이후부터는 전력 관련 DEEP 사업 외에 신재생에너지 관련 사업이 30%~40% 이상 차지하는 등 최근에는 ODA를 통한 개도국의 신재생에너지 보급이 활성화되고 있는 추세이다. 실제로 방글라데시, 모로코 등 일부 국가는 자체 신재생에너지 별도 부처를 설립하여 중앙정부 차원에서 중점 지원 중에 있으며 향후 신재생에너지 관련 경제성이 지난 10년간 단가가 절반이상 줄어드는 등 향상되고 있으며 (예를 들어, 풍력의 경우는 화석연료 대비 2배 이상 접근), 이는 점차 기술개발과 보급 확대에 의해 더욱 단가 하락이 예상되므로 개도국 전반으로 확대될 가능성이 매우 높다고 볼 수 있다. 개도국은 기존의 선진국들이 추진해온 중앙 중심의 발전소를 통한 송배전망 체계 보다는 소규모 지역 중심의 신재생에너지 발전 계획이 바람직하다고 판단된다. 따라서 동 지표는 개도국의 신재생에너지 사업 확대 수요와 기후변화 대응을 위한 글로벌 차원의 에너지 믹스 변화 필요성 측면에서 바람직한 목표로 파악되나, 개도국 중 최빈국이나 중저소득국 이상의 국가에 대한 지표가 필요할 것으로 판단된다.

신재생에너지는 현재까지는 비싼 에너지원으로 투자 여력이 부족한 개도국 입장에서는 ODA나 민간투자 등이 절실히 필요한 분야이다. KOICA 입장에서는 중점국가 중심으로 신재생에너지 확대를 위한 역량강화나 기술협력, 시범 사업 추진 등을 통해 동 지표에 기여할 수 있을 것이다. 한국의 신재생에너지 산업 입장에서도 태양광 등 기술력이 선진국 대비 80~90% 이상 수준에 접근해 있으므로 향후 개도국 시장 진출 측면에서도 EU 등과 경쟁이 가능하다고 판단된다.

7b. 현대 에너지 서비스의 보편적 이용 보장

개도국에서 기존에 나무, 동물배설물 등의 연료 대신 현대화된 에너지 서비스 제공은 개발 측면에서 바람직한 목표로 파악된다. 세부 지표가 SE4ALL에서 전력 보급률 향상과 비교체연료 확대가 제시된 바, 동 지표가 그대로 향후 그대로 Post-2015 개발목표로 반영될 가능성이 높다. 전력 보급률 관련, 아시아와 아프리카 주요 20개국이 전 세계 전력 접근성 부족 국가군 중 2/3를 차지하며, 비교체연료 접근성 부족과 관련하여서는 4/5를 차지하고 있다.

▶ 그림 5. 전력보급률, 비교체연료, 1차 에너지수요 부족 관련 주요 20개 국가



출처 : Sustainable Energy for All, 2012

전력 보급률 달성이 필요한 지역은 KOICA가 지원하지 않는 인도가 주요 20개 국가 중 1/3 이상 차지하고 있으며, 기타 국가는 나이지리아, 에티오피아, 콩고 등 대부분 아프리카 최빈국 국가와 방글라데시, 미얀마 등 아시아 중저소득국 이하 국가들이 차지한다. KOICA의 입장에서는, 상기 국가 중 인도를 제외한 대부분의 아프리카, 아시아 개도국에서 전력사업을 시행하여 왔으며, 주로 전력 송배전 체계 개선, 수력이나 화력발전소 타당성 조사 등 개발조사 사업 중심으로 국가 기간망 중심의 사업을 추진해 왔다.

전력 보급률 확대를 위한 기술 협력과 대규모 인프라 시설은 KOICA 보다는 EDCF 측면에서 주로 수행되었으므로 동 목표는 무상원조 보다는 유상원조와 관련이 많지만, 무상의 경우에도 기존과 같이 개발조사 사업을 통한 발전소 건립, 노후 전력 인프라 개선 등에 대한 타당성조사 확대, 전력이나 에너지 전반의 제도나 정책 등의 마스터플랜 지원 등을 통해 기여할 수 있다. 또한 그간 지원이 부족한 소수력 등의 소규모 마을이나 지역단위에서 소수력 발전, 에너지 적정기술 등의 지원을 통해 전력 문제 해결과 동시에 인권과 젠더 이슈, 보건이나 교육 등 개발 전반에 효과를 줄 수 있는 사업개발이 확대될 필요가 있다.

비고체연료의 접근성 향상 문제는 중국과 인도가 전체의 50% 이상을 차지함에 따라, 한국의 ODA 시행이 없는 국가로서 지표로 구체화 될 경우 한국의 역할은 중국, 인도를 제외한 기타 국가에 지원이 가능하다. 그리고 그러한 국가는 앞에서 논의한 전력 보급률이 낮은 국가와 대부분 유사하다. KOICA 사업은 국가 기간망 중심인데 반해, 비고체연료 확대는 농촌이나 빈곤지역 등 지방이나 소규모 마을 등이 다수를 차지하므로 향후에는 이러한 지역에 최빈곤층의 빈곤과 에너지 문제 해결에 대한 특별 사업이 필요할 것으로 보인다. 이를위해 ‘농촌 (또는 지역) 에너지 이니셔티브’ 등의 프로그램형 사업이나 NGOs 등을 통한 동 분야의 확대를 시행하여야 한다.

7c. 건물, 산업, 농업, 교통 글로벌 에너지 효율성 향상 비율 두 배 증가

에너지 효율 향상은 공급적 측면 보다는 수요 관리 측면에서 접근 되는 탓에 그동안 많은 지원이 이뤄지고 있는 분야로 볼 수 없으나 최근 확대 논의가 증가하는 추세이다. 선진국은 수요 관리 정책이 무조건 공급에 비해 중요하나, 개도국은 공급 절대량이 부족하므로 수요 관리 정책에는 소홀한 상황이다. 개도국은 에너지 시스템이 낙후되어 있어 개선

관련 투자가 시급하지만, 낡은 시스템 개선 보다는 새로운 신기술이나 최신 시스템의 신규 도입(주로 정치적 선호에 의해)을 선호하는 입장이다. 또한 에너지 관련 효율은 사전 정밀 진단 이후 투자 계획이 나올 수 있으므로 일반 신규 투자에 비해 절차가 더 복잡하다.

또한, 특정 일관된 시스템 보다는 에너지 고효율 기기, 스마트 절약기술, 기존 시설의 유지보수 및 시설교체 등 현지 상황에 따라 다양한 투자 솔루션이 수반되므로 다양한 투자 형태로 인해 관련 시장이 분산되어 있거나 활성화 되어 있지 않은 상황이다. 그럼에도 에너지 관련 분야의 핵심적 논의 주제 중 하나인 에너지 효율성에 대한 시장은 아직 미개척 분야로서 향후 신재생에너지 투자와 더불어 크게 확대될 분야로 예상되며, 기후변화 대응을 위한 건물 에너지 효율 등 경제 전반에 걸친 효율 문제가 중요 이슈로 대두 될 것은 분명한 사실이다.

개도국은 에너지 효율 투자를 통해 10~30% 이상 절약이 가능하므로 많은 재원이 소요되는 신규 시스템 투자 없이 기존 시스템을 운용할 수 있으므로 바람직하다고 판단된다. KOICA 입장에서는 주로 국가 전력망 효율 개선사업 중심으로 90년대 이후부터 2013년 현재까지 꾸준히 사업을 지원하고 있는 분야로서 주로 한국 전력을 중심으로 동 사업을 다수 수행한 경험을 갖고 있다.

개도국 입장에서 신규 에너지 공급 투자 확대는 기본적으로 추진되어야 겠지만, 에너지 효율 시장의 중요성도 확대되고 있으므로 향후 공여국에서 ODA나 민간의 국제 투자시장에서 유망한 블루오션 분야로 인식되고 있는 만큼, 한국이 선제적이고 전략적으로 참여할 필요가 있다. 한국은 에너지 진단을 위한 법제도 시스템 구축, 에너지 관리공단과 유사한 진단 및 에너지 절약 기관 설립 지원, 에너지 진단 기술 노하우 전수 등에서 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 에너지 효율 개선은 에너지 자체가 부족한 개도국에서 신규 투자와 병행 추진되어야 하는 요소이다.

7d. 낭비성 소비를 촉진시키는 비효율적 유가 보조금 단계적 폐지

유가 보조금 제거 문제는 우선 기후변화 대응 관련 전 세계적 협력이 필요한 사안 중 하나로서, 신재생에너지 투자비용이 비싼 이유는 화석연료에 대한 보조금이 5배 이상 높아서

신규 투자 환경조성을 저해 또는 지연하고 있다는 주장으로 친환경적 에너지 체계로의 전환을 위해서는 반드시 에너지 가격 체계 개편이 필요하다는 것이 논의의 핵심이다.

국제에너지기구(International Atomic Energy Agency, IAEA)는 화석연료 보조금을 폐지하면 세계 온실가스 배출을 2050년 까지 BAU 대비 10% 감축할 수 있다고 예측하고 있다. 동 목표는 글로벌 목표로써 개도국 이외에도 한국 등 전 세계의 대부분의 국가들이 이에 참여해야 한다. 한국도 농업용 면세유, 연탄 보조금 등 지급중이다. 선진국들은 보조금 제거가 비교적 수월하지만, 개도국의 경우 자국의 취약한 산업경쟁력 악화, 자국 경기 유지, 서민층에 대한 지원 정책 등의 측면에서 중국, 인도 등이 쉽게 동조하기 어려운 상황이다.

2010년 G20 서울 정상회의시 선진 주요 20개국은 보조금의 점진적 폐지에 원칙적으로 모두 동의한 바 있다. UNFCCC의 Annex I 국가들 중심으로 유가보조금 제거를 위한 선진국 중심의 방안이 논의되고 있다. 그러나 유가 보조금 제거가 전 세계적으로 시행되지 않고 일부 국가만 시행될 경우 자국의 경쟁력만 손해 보는 꼴이 되고, 또한 거대한 유가 보조금 제거를 위해서는 각국의 국회나 산업계 등의 동의가 필요하나 이를 각 국가 내에서도 시행이 어려운 상황이므로 현실적 달성 가능성이 G20 등 주요 선진국 외에 국가들이 참여하기에는 다소 시간이 걸리는 사안이며, 참여하더라도 보조금 제거는 단계적으로 폐지해야 하므로 현실적 달성가능성 측면에서 어려운 문제라고 볼 수 있다.

따라서 동 목표는 UNFCCC 상 현 기후변화문제의 역사적 책임을 가진 선진국 중심으로 선제적 시행이 필수적이나, 현 기후변화 관련 시급한 대응이 필요한 시점에서 중국, 인도, 인도네시아 등 일부 온실가스 다배출 개도국도 이에 적극 동참해야 하는 상황이다. 그러므로 동 목표의 실질적 이행을 위해서는 선진국과 개도국의 목표를 분리 추진하되, 선진국이 선시행하고 개도국은 다소의 시간적 유예를 두는 것이 중요하다. 아울러 개도국도 최빈국과 중저소득국 등 소득 수준이나 온실가스배출 기여도에 따라 세분화된 지표 개발(common but differentiated approach)이 필요하다.

참고문헌

국내문헌

임소진 (2012). 국제사회의 Post-2015 개발 프레임워크 수립동향 및 한국 ODA의 기여 방안. KOICA 개발정책 포커스 제14호. 한국국제협력단.

해외문헌

The World We Want (2013). Global Thematic Consultation on Energy and the Post-2015 Development Agenda: Recommendations from Regional Face-to-Face and Virtual Consultations.

Sustainable Energy for All (2012). A Global Action Agenda, Pathways for Concerted Action toward Sustainable Energy for All. The Secretary General's High level Group on Sustainable Energy for All.

식량안보

이 효 정

1. 서론

지난 20년 동안 농업생산성이 지속적으로 증가하면서 90년대 후반에 들어 기아와 빈곤에 직면한 세계인구 수가 감소하는 경향이 나타나기 시작하였다. 하루 1.25달러 미만으로 생계를 유지하는 빈곤인구의 비율은 1990년 47%에서 2010년에는 22%로 감소하였으며, 이는 1990년 대비 약 7억명의 극빈층이 감소했음을 의미한다. 이로 인해 식량 이슈는 국제사회의 핵심논의에서 서서히 멀어져 갔으며 농업과 식량에 대한 투자도 점차 감소해 왔다. 하지만 여전히 8억7천만명의 사람들은 기아를 겪고 있으며, MDGs의 목표 달성은 쉽지 않은 상태이다 (FAO, 2012; UN, 2013a).

2006년 9월부터 2008년 6월에 걸쳐 세계 주요 곡물가격이 크게 올라, 국제 곡물지수는 거의 2배 가까이 폭등했다. 당시 시카고 상품거래소 선물가격은 밀은 1부셸에 약 3달러에서 9달러로, 콩(대두)은 1부셸에 5.7달러에서 12달러로, 옥수수는 2007년 가을 3.5달러에서 5달러로 상승했다. 같은 시기에 원유가격도 배럴당 30달러대에서 130달러대로 4배 이상 폭등했는데, 에너지가격이 상승하면 그것을 이용하는 농업생산 비용이 높아지는 것은 당연하다 할 수 있다. 농산물 가격이 오르면 식량·사료·원료의 가격이 올라가며, 이러한 곡물가격 상승과 원유가격 상승에 양자가 서로 연관되어 연쇄적으로 가격변동을 불러일으키는 현상이 발생하는 것이다 (야마자키농업연구소, 2010). 이로 인해 다시 기아에 직면한 인구수가 급증하였으며, 기후변화, 개도국의 경제성장, 바이오 연료와 같은 비식량수요의 확대, 농업 생산성 정체 등으로 인해 글로벌 식량안보 문제는 국제사회의 핵심의제로 재부상하게 되었다.

본 장에서는 Post-2015의 주요 의제 중 하나로 설정된 '식량안보와 영양개선(Food security and Good nutrition)'에 대한 국제적 논의 동향과 더불어, 원조 공여국으로서

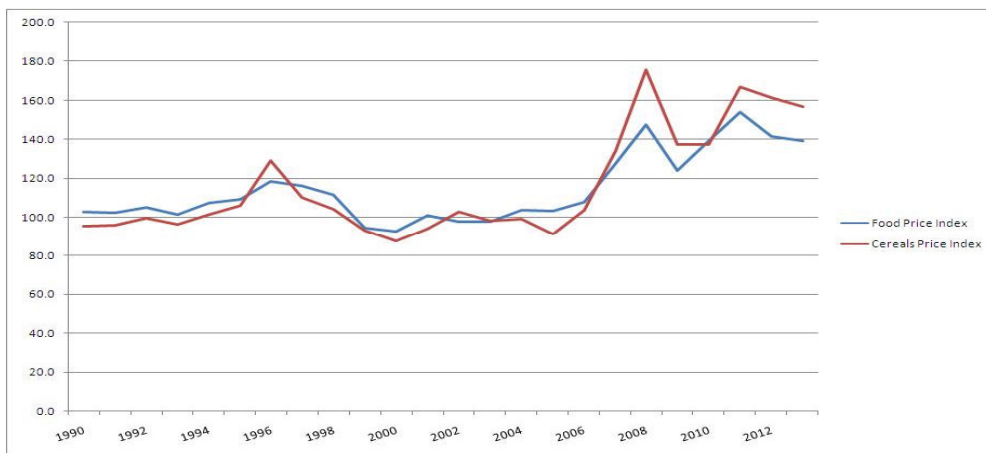
국제사회에 기여하고 있는 우리나라의 대응 방안과 향후 사업의 추진 전략 등에 대해 논의하도록 하겠다.

2. 국제사회의 식량안보 논의 동향

2.1. 식량가격과 빈곤

그림 6은 세계 식량가격지수와 곡류가격지수의 변화추이를 나타낸다. 2008년 이후 급등한 곡류가격이 전체 식량가격에도 영향을 미쳐 2009년에는 2002-2004년 대비 약 2배 가까이 급등한 것을 볼 수 있다. 빈곤과 식량안보의 불안정성은 양(+)의 상관관계가 있는 것으로 조사되고 있는데, 특히 최빈개도국에서는 대부분 양(+)의 관계로 나타나고 있다.

▶ 그림 6. 세계 식량가격 지수 및 곡류가격 지수 변화추이

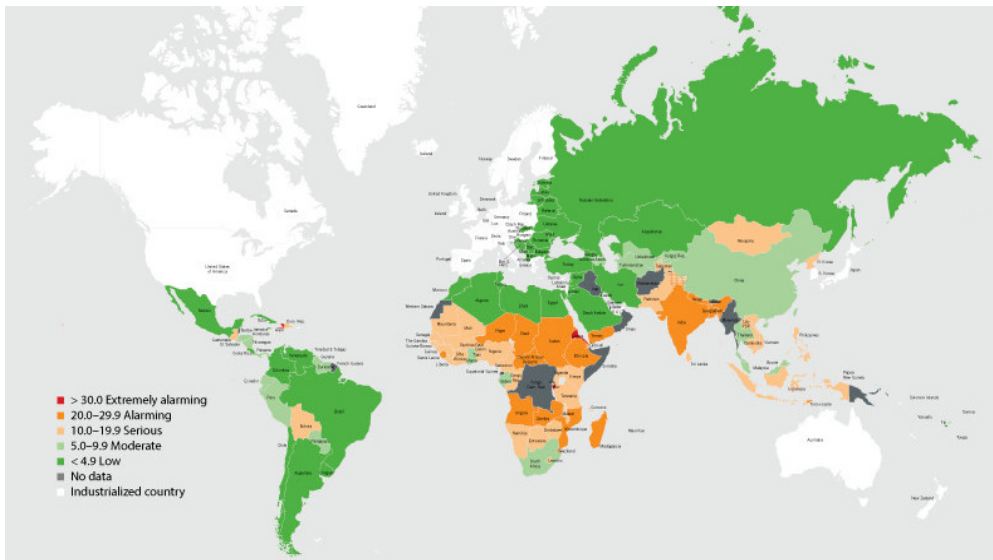


출처 : FAO Statistics (2002-2004=100)

세계식량계획(World Food Programme, WFP)이 발표한 세계기아지수(The Global Hunger Index, GHI)에서 가장 위험도가 높은 국가는 브룬디(Brundi, 37.1)이며 다음으로 에트리트리아(Eritrea, 34.4), 아이티(Haiti, 30.8)의 순으로 나타났다 (그림 7 참고).

세계기아지수는 다음과 같은 세가지 지표의 균등가중치에 의해 계산되는데, 첫째, 전체 인구 중 영양부족 상태에 있는 사람의 비율(불충분한 열량 섭취인구 비율을 반영), 둘째, 5세 이하 아동의 저체중(underweight) 발생률(해당 연령에서 저체중을 겪고 있는 아동의 비율을 나타냄), 셋째, 5세 이하 아동의 사망률(부족한 열량 섭취와 비위생적 환경에 의한 사망률을 부분적으로 반영) 등이다. 특히 아동들의 불충분한 영양공급은 신체적, 정신적인 장애 또는 죽음까지 야기할 수 있는 위험한 요소로 다뤄지며, 개도국에서는 불충분한 열량의 공급, 비타민, 미네랄 등의 부족으로 약해진 면역체계로 인한 사망까지도 이어지므로 매우 중요한 요인이라 할 수 있다 (IFPRI, 2013).

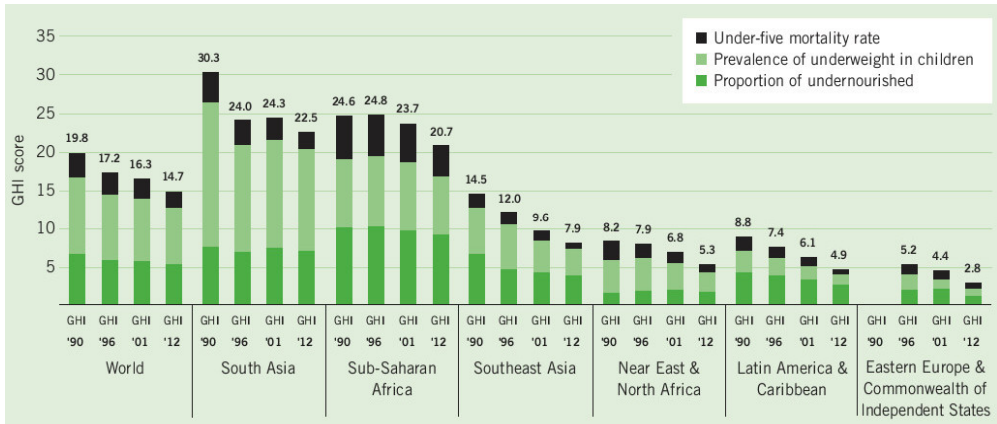
▶ 그림 7. 2012년 세계 빈곤지수(Global Hunger Index) 분포도



출처 : IFPRI, 2013

그림 8은 1990년~2012년까지 세계기아지수의 대륙별·지표별 변화추이를 나타낸다. 전체적으로 1990년 이후 기아지수는 지속적인 감소 경향을 보이지만, 사하라 이남 아프리카와 남아시아 지역의 기아지수는 여전히 세계 평균보다 6~8%가량 높은 것으로 나타나고 있어 이 지역에 대한 국제사회의 지원이 여전히 필요한 이유로 설명될 수가 있다.

▶ 그림 8. 1990~2012년 세계기아지수의 대륙별·지표별 변화추이



출처 : Bodnár, 2011

2.2. 식량안보의 개념과 논의 동향

1996년 세계식량정상회의(World Food Summit)에서는 식량안보(Food security)를 모든 국민이 언제든지 본인의 건강과 생활을 유지하기 위해 충분하고, 안정적이며, 영양가 있는 식품에 물리적, 경제적으로 접근이 가능한 상태로 정의하였다 (FAO, 2006). 이러한 식량안보는 단순히 충분한량의 식량을 공급·소비하는 차원의 문제가 아니라, 식량 접근성을 높이고, 불필요한 낭비를 줄이며, 지속가능하고 충분한 양질의 영양을 공급하는 차원의 문제라고 할 수 있다 (CFS, 2013; FAO, 2006; UN, 2013b).

식량안보 측정 지표

- 식량의 가용성(Food availability)
국내 생산 및 수입(식량 원조 포함)을 통해 적절한 품질과 공급량의 확보 여부를 의미함.
- 식량의 접근성(Food access)
영양이 풍부한 식량자원을 획득하기 위해 개인 혹은 국가가 식량자원에 접근하는 것이 수월한지를 평가하는 개념. 여기에는 식량자원의 독점적 생산뿐만 아니라 자원을 획득할 수 있는 권리까지 고려됨.

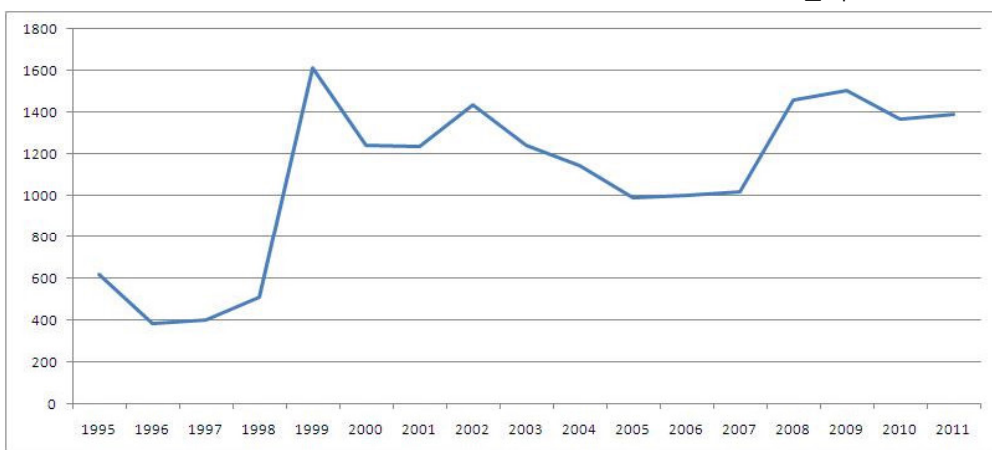
- 식량의 활용성 또는 영양 효율성(Food utilization)
적절한 영양소, 위생, 건강 측면에서 식량이 효율적으로 활용되는지를 의미함. 영양 결핍과 같이 개인이 특정 영양소를 이용할 수 없어 질병에 걸리는 경우도 활용성 측면에서는 심각한 문제임.
- 식량의 안정성(Food stability)
단순히 식량을 획득하지 못하는 상황 외에도 불규칙한 강우 지역의 소농의 경우처럼, 생존의 문제에서 식량의 획득 혹은 식량을 획득하기 위한 일에 종사할 수 없는 상황에 처해질 위험의 강도를 나타냄.

출처 : FAO, 2006

2006~2008년 전 세계 식량위기를 계기로 식량안보에 관한 국제적 관심이 환기되어 농업부문에 대한 개발원조도 점차적으로 다시 증가되고 있는 추세이다 (그림 9 참고). 지금까지의 연구결과에 따르면, 국제 곡물수요는 세계인구의 증가와 신흥경제국의 소비증가, 바이오연료 수요의 확대에 계속 늘어날 전망이다. 그러나, 곡물생산은 기후변화로 인해 수확량의 증대가 쉽지 않으며, 농업기술의 진보는 상대적으로 둔화되어 있는 상황이다. 농업용수의 부족과 환경 및 자원의 고갈(방목, 벌채, 사막화, 도시화 등)도 농업생산 증대에 제약요인으로 작용할 것이라는 견해가 있다 (문한필, 2013).

▶ 그림 9. 1995-2011년 OECD국가의 농업분야 지원액 변화추이

(단위 : USD million)

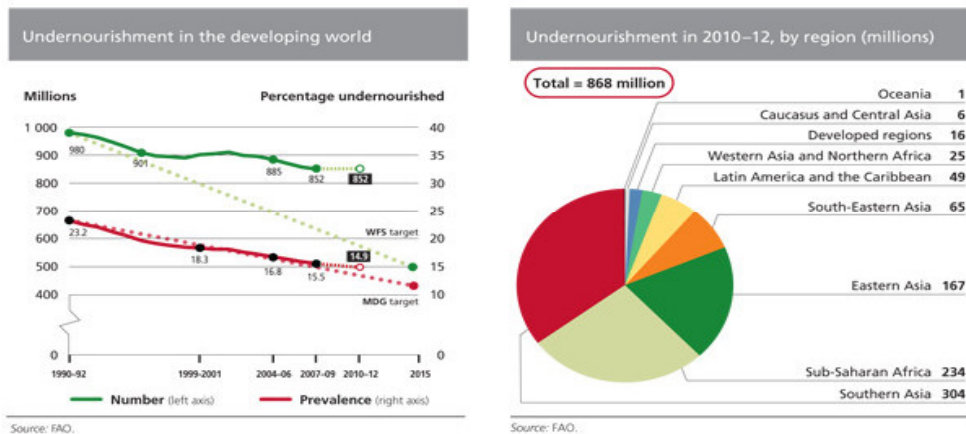


출처 : OECD 웹사이트

2.3. 식량공급과 영양결핍

그림 10에서는 1990년에서 2012년까지 개도국의 영양결핍 상태에 대한 현황을 보여준다. 1990년 980백만명이던 영양결핍 인구는 꾸준히 하락해 2012년 현재 852백만명으로 감소했으나, 여전히 전체 인구의 16.9%는 영양을 충분하게 공급받고 있지 못하는 상황이다. 지역별로는 남아시아(304백만명)와 사하라이남 아프리카(234백만명)가 전체 영양결핍 인구의 절반이 넘는 비율을 차지하여 지역별 편차가 큰 것을 알 수가 있다.

▶ 그림 10. 개도국의 영양결핍인구 변화추이와 지역별 분포 현황



출처 : FAO 웹사이트

식량은 수요에 적합하도록 충분히 생산되고 있으나, 취약계층의 식량접근성 부족이 영양 공급 측면에서 가장 큰 문제가 되고 있으며 이것이 식량안보와 관련한 가장 큰 도전과제이다. 또다른 도전과제는 자연자원의 고갈, 인구통계학적 변화, 기후변화, 영양관련 질병, 식량손실 및 낭비, 경제불안 등의 요소이며, 이에 대한 국제적 대응방안이 필요한 시점이다 (한국농촌경제연구원, 2013).

아래 표 24는 국가의 경제발전단계에 따른 곡물의 용도에 관한 비교이다. 곡물을 절대적인 생산량은 증가하지만 이것이 식량으로써 이용되는 것 보다는 사료나 바이오연료 등의

다른 용도로 이용되는 비율이 높아지고 있는 것을 알 수 있다. 수년 전까지만 해도 인간과 가축 사이에서 곡물을 나뉘왔지만, 이제는 자동차가 곡물의 큰 수요자로 등장한 것이다. 세계적으로 20억톤 남짓 생산되고 있는 곡물을 65억명의 인간과 40억마리 정도의 가축, 162억마리의 닭이 서로 나뉘었는데, 거기에 10억대의 자동차가 수요자로 끼어든 것이다 (야마자키농업연구소, 2010).

▶ 표 24. 국가별 곡물의 용도 변화(1997/99~2015년)

(단위 : 백만톤)

구분		식량 (%)	사료 등 (%)	계 (%)
국가발전단계	연도			
선진국	1997/1999	142 (21)	525(79)	667(100)
	2015	150 (20)	600(80)	750(100)
개발도상국	1997/1999	790(41)	1,129(59)	1,919(100)
	2015	1,007(39)	1,544(61)	2,551(100)
전환경제국	1997/1999	72(25)	211(75)	283(100)
	2015	70(23)	237(77)	307(100)
세계	1997/1999	1,003(35)	1,864(65)	2,867(100)
	2015	1,227(34)	2,380(66)	3,607(100)

출처 : 야마자키농업연구소, 2010: 17

2.4. MDGs의 식량안보 의제에 대한 평가

MDGs는 기아와 영양실조 등에 정계, 일반대중, 미디어와 비즈니스 등 각계각층에 걸쳐 빈곤극복과 인간개발에 대한 관심을 환기시키는데 촉매제 역할을 한 것으로 평가받는다. MDGs에서 식량안보를 구체적으로 이슈화한 목표는 없으나, 식량문제는 MDGs 목표 달성에 전반적인 영향을 미친다. MDGs 1에서는 빈곤인구의 절반 감소를 목표로 했으나, 여전히 870백만명은 식량부족과 영양실조를 겪고 있으며, 이에 대한 구체적인 해결방안을 제시하지 못하고 있는 한계를 드러내고 있다 (FAO, 2011).

3. Post-2015 체제 및 SDGs에서의 식량안보

식량은 수요에 적합하도록 충분히 생산되고 있으나 취약계층의 식량접근성 부족이 영양공급 측면에서 가장 큰 문제가 되고 있으며, 이것이 식량안보와 관련한 가장 큰 도전과제이다. 또 다른 도전과제는 자연자원의 고갈, 인구통계학적 변화, 기후변화, 영양관련 질병, 식량손실 및 낭비, 경제불안 등의 요소이며, 이에 대한 국제적 대응방안이 필요한 시점이다 (한국농촌경제연구원, 2013). 아래 표 25는 HLP 보고서에서 제안된 식량안보와 관련한 목표 및 세부목표에 대해 제시하고 있으며, 자세한 사항은 아래와 같다.

▶ 표 25. Post-2015 HLP 보고서의 식량안보 목표와 세부목표

글로벌 목표 (Goal)	국가별 세부목표 (Targets)
5. 식량안보 및 영양개선	5a. 충분하고, 안전하며, 구하기 쉽고, 영양가 있는 식량 접근성 향상을 통한 모든 인구의 기아 퇴치와 식량권 보호
	5b. 5세 미만 아동의 발육부진 x%, 저체중 y%, 빈혈 z% 감소
	5c. 소농의 지속적인 수확량 증진 및 관개 접근성 향상을 중심으로 한 농업생산성 x%증가
	5d. 지속가능한 농업, 해양 및 담수 어업의 이행과 지정된 어류자원의 지속가능한 수준으로 재구축
	5e. 수확 후 손실 및 음식물 쓰레기 x% 감소

출처 : 임소진, 2013: 11

3.1. Post-2015 개발의제에 대한 HLP 보고서의 식량안보 목표

목표 5a. 충분하고, 안전하며, 구하기 쉽고, 영양가 있는 식량 접근성 향상을 통한 모든 인구의 기아 퇴치와 식량권 보호

빈곤감소를 위해 2030년까지 50%의 식량증산을 목표로 하고 있으나, 기후변화와 세계 경제불안으로 인한 곡물가격 급등락으로 이어져 식량안보는 여전히 불안한 상황이며,

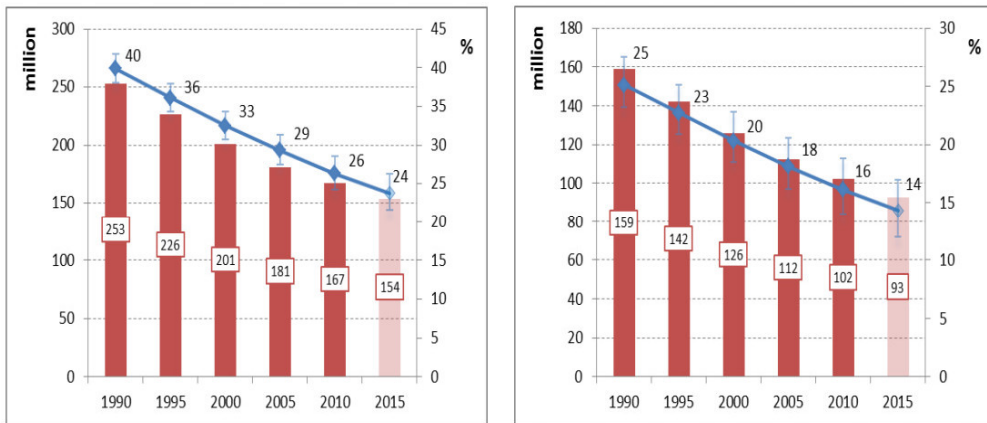
특히 취약층의 식량 접근성이 불안한 상황이다 (UN, 2013b). 식량안보의 달성은 식량불안정(food insecurity)이 무엇을 의미하는지에 대한 개념규정에서 출발한다. 식량불안정은 식량접근성 부족을 의미하며 만성적 측면과 일시적 측면의 식량불안정을 포함하는 것으로 인식되어야 한다. 만성적 측면에서는 부적절한 영양섭취를 의미하는 것이고, 일시적 측면에서는 가계의 일시적인 식량접근성 하락을 의미하는 것이다. 따라서 식량안보는 첫째, 국가안전보장에 기여하여야 하며, 국민의 질적, 양적 식량수요를 충족시킬 만큼 충분한 식량을 확보하는 것을 의미하고, 둘째, 효율적인 국내 식량배분정책을 통해 양적인 것뿐만 아니라 영양적 측면에서까지도 국민이 모두 식량에 접근할 수 있게 하는 가격보장을 포함한 정책수단의 완비까지 포함해야한다 (성명환 외, 2000).

De Schutter는 ‘식량권에 대한 UN 특별조사위원의 보고서 (2011)’에서 기아해결의 열쇠로 여성의 권리 확대를 강조하였다. 기아를 겪고 있는 나라의 여성들이 식량생산, 가공 및 부가가치 생산 등에 필요한 취업, 사회적 보호, 생산자원에 접근하는 것이 제한되어 있다고 밝히며 이러한 장애물을 제거하는 것이 전 세계적 기아를 해결하는데 있어 매우 중요하다고 주장하기도 하였다.

목표 5b. 5세 미만 아동의 저신장 $x\%$, 저체중 $y\%$, 빈혈 $z\%$ 감소

FAO의 세계식량보고서에는 20억 명이 한 종류 또는 그 이상의 미량영양소결핍에 시달리고 있으며 5세 미만 아동 가운데 26%가 발육부진, 31%가 비타민 A 결핍증 상태에 있다고 보고하고 있다. 영양결핍을 해결하기 위해서는 건전한 식생활과 균형 잡힌 영양공급이 필요하며, 이것은 식량 및 농업으로부터 시작된다고 하였다. 식량작물의 재배, 가공, 수송, 유통시키는 방법이 우리들이 무엇을 먹을지에 영향을 준다고 언급하며, 식량 시스템의 개선으로 식량을 보다 쉽게 구하고 다양성과 영양가가 많아진다고 언급하고 있다 (한국농촌경제연구원, 2013).

▶ 그림 11. 1990~2015년 5세 이하 아동의 발육부진 및 저체중 발생률 변화추이
(좌: 발육부진, 우: 저체중 발생률)



출처 : UNICEF & WHO, 2012

그림 11은 1990년부터 2015년까지(예측치)의 5세 이하 아동의 발육부진 및 저체중의 발생률 변화추이를 나타낸다. 특히 생후 1,000일까지의 아이에게 영양공급이 중요하나, 1990년 이후로 5세 미만 아동의 발육부진과 저체중 발생률이 꾸준히 낮아짐에도 불구하고 여전히 2010년 현재 167백만명의 아동이 발육부진, 저체중, 빈혈 등을 겪고 있는 것으로 나타났다 (UNICEF & WHO, 2012). 취약층에 대한 지속적인 영양공급문제를 해결하기 위해 안정적인 식량생산과 공급이 필수적인 요소이며, 아동의 발육부진에 1달러의 지원이 투입되면 향후 44.5달러의 가치가 있다는 연구결과에서 알 수 있듯이, 5세 미만 아동의 건강 상태는 개인뿐만 아니라 국가의 미래에도 큰 영향을 미친다 (Hoddinott et al., 2012; UN, 2013b; UN, 2013c).

목표 5c. 소농의 지속적인 수확량 증진 및 관개 접근성 향상을 중심으로 한 농업생산성 x%증가

소농의 생산증대와 충분한 영양공급을 통해 농촌지역 식량안보 및 영양개선이 가능하다. 생산성을 증대시키기 위해 소농이 가진 여러 한계점-생산기술, 관개 및 에너지 접근성, 양질의 종자, 수확 후 관리기술, 시장 접근성 등 -을 극복하기 위한 구체적인 이행방안이 필요하다. 특히 이러한 소농의 식량생산 증대를 위해서 기후변화와 같은 국제적 공동

대응을 필요로 하는 거시적 수준에서 지역단위-국가 단위-개별 소농 단위 등 위계별 정책과 지원 방안이 체계적으로 마련되어야 한다 (Ecker et al., 2012; IFAD, 2012; IIED, 2013).

목표 5d. 지속가능한 농업, 해양 및 담수 어업의 이행과 지정된 어류자원의 지속가능한 수준으로 재구축

한정된 토지, 기후변화, 정체된 생산성 등 농가 단위의 문제에서 전지구적 대응문제에까지 지속가능한 농업에 대한 연구와 사업이 전략적으로 추진중이다 (FAO, 2011; FAO, 2012). 옥수수, 쌀, 밀 등의 식량작물뿐만 아니라, 두류, 육류, 유제품, 채소 및 과일 등 영양가가 높은 식량의 생산성 향상을 위하여 적절한 농업정책, 투자 및 연구가 필요하다. 농업뿐만 아니라 다양한 어업활동으로 다종다양한 식량의 공급 및 영양 개선으로 보다 다양하고 건강한 식생활 즉 적절하게 조직된 식량 시스템의 구축이 가능하다. 이러한 식량 시스템을 확립하는 것은 높은 수준에서의 강한 정치적 관여와 리더십, 건강 및 교육 분야 기타 중요한 부문과의 협조적인 접근이라는 폭넓은 파트너십을 필요로 하기 때문에 용이하지 않다고 FAO의 세계식량 보고서는 말하고 있다 (한국농촌경제연구원, 2013).

목표 5e. 수확 후 손실 및 음식물 쓰레기 x% 감소

농산물의 수확 후 과정에서 최대 30~75%가 발생하는 것으로 연구된 바 있어 이에 대한 측정가능한 지표설정과 대책이 시급하다. 개도국에서는 수확 후 관리기술증진을 통해 손실을 줄이며 품질을 향상시켜 부가가치를 높이는 사업에 집중해야할 것이며, 더불어 농산물 가공 기술 전수확대를 통해 생산물의 가치사슬 확대에 기여할 수 있다. FAO의 세계식량보고서는 현재 식용으로 생산된 식량의 3분의 1에 상당하는 식량 낭비 및 폐기를 줄여야하는 것으로 보고하고 있으며, 이는 식량의 공급 및 구매가능성 향상뿐만 아니라 토지 및 기타 자산에 대한 부담의 경감으로 연결이 가능하다고 하였다 (한국농촌경제연구원, 2013).

3.2. SDGs에서 식량안보 관련 이슈

우리가 원하는 미래(The Future We Want)에서는 총 26개의 우선순위별 행동계획을 구

정하고 있는데, 그 중 두번째 목표가 식량안보, 영양, 지속가능한 농업(Food security and nutrition and sustainable agriculture) 분야이다.

기아에서 벗어나 안전하고 충분하며 영양가 있는 식량을 섭취할 수 있는 모두의 권리에 대한 의지를 재확인하였으며, 이 목표에서는 농업 및 농촌 진흥의 필요성을 강조하며 농촌 지역 사회의 수요에 부응해야 할 것과 농업분야 기술 R&D, 도시-농촌간 연계, 그리고 수확 후 관리기술 향상 등을 통한 농업의 생산성을 지속가능하게 할 것을 강조하였다.

식량안보를 제고하고 경제적으로 타당한 한편 친환경적이기도 하며 보다 지속가능한 농업을 추구해야한다고 주장한다. 이를 위해 방목지 및 관개시설 개선 등을 통한 지속가능한 가축 생산 시스템을 구축할 필요가 있으며, 어업 및 양식업, 건강한 해양 생태계의 역할을 강조하였다. 세계식량안보위원회(Committee on World Food Security)의 '책임 있는 농업 투자'를 촉구하였으며, 식량 가격이 보여 온 과도한 변동성(volatility)에 대한 근본적인 원인 처방이 필요함을 강조하였다. 시의적절하고 정확하며 투명한 정보에 대한 접근의 중요성과, 규범에 근거한 개방적이며 비차별적이고 평등한 전세계적 다자교역체제가 농업 및 농촌을 증진한다는 점을 재확인하였다 (김희강 외, 2012).

이외에 다른 목표에서 언급하고 있는 생물다양성(Biodiversity), 지속가능한 산림 관리 정책, 에너지(energy for all), 보건(Health and population) 등 다양한 목표가 식량문제와 직간접적으로 관련되어 있으며, 이에 대한 장기적 관점의 대응 방안 마련이 필요한 시점이다.

4. 원조기관에서 본 식량원조에 대한 Post-2015 개발목표 및 SDGs 논의

4.1. 선진국과 개도국 간 식량안보의 인식차이와 SDGs로써의 대응방안

오늘날 선진국과 개도국에서는 식량안보가 서로 다른 의미로 쓰이고 있다. 개도국에서 의미하는 식량안보란 Food Security, 모든 국민이 1년 동안 먹을 수 있는 식량이 충분히 있는지가 중요한 요소이다. 이때 도시보다 농촌지역의 빈곤문제가 더 심각한 상황이다.

농촌지역은 기후변화로 인한 극심한 자연재해(가뭄, 홍수 등)에 대응하거나 회복할 수 있는 능력이 낮으며, 상대적으로 도시에 비해 경제력이 낮기 때문에 식량이 부족한 시기에 빈곤률이 더욱 높아지는 것이다.

반면 선진국이 강조하는 식량안보란 Food Safety를 의미한다. 충분한 양의 식량 확보 보다는 질적으로 우수한 식량을 섭취하는 데 중점을 두는 것이다. 최근에는 과도한 식량 소비에서 비롯한 비만이 사회문제로 대두될 정도로 영양이 과잉 공급되고 있으며, 동시에 선진국의 소비자들은 식량의 위생 수준에 매우 민감한 반응을 보인다. 예를 들어 유럽에서는 유전자 조작 작물(Genetically Modified Organism, GMO)이 들어간 식품을 꺼리고 대비책을 공유하기를 바라는 소비자들이 많다.

이렇게 식량안보의 의미부터 다르게 부여되는 선진국-개도국간의 식량안보 문제를 원조기관의 입장에서는 어떤 방식으로 풀어나가야 할 것인가? 먼저 개도국 자체의 식량안보 문제의 해결을 위해서는 농업 생산량의 증가가 우선적으로 필요하다. 특히 농촌지역의 경제·기술·교육·상업 등 여러 분야에 걸친 종합적인 발전은 농업의 발전에 유리한 환경을 만들 수 있다. 일례로, 사하라이남 아프리카와 남아시아는 농업 생산의 발전 측면에서 볼 때 선진국과의 격차가 심각하다. 대륙 전체에 걸쳐 녹색 혁명이 일어난 아시아와 달리 남아프리카 지역은 아직 가야할 길이 많이 남아 있다. 이를 위해 가장 중요한 것이 연구개발(R&D)을 통한 생산성 증대이고, 두 번째가 국가의 제도적 역할이다. 지속적인 식량생산은 또한 인프라(관개, 전기, 도로 등 농업생산과 관련한 기반을 의미)와 함께 시장과 재원에 대한 높은 접근성, 기술 보급과 혁신을 위한 지도(extension services)를 필요로 하므로 이에 대한 체계적인 접근이 필요하다 하겠다 (장폴 샤르베, 2012).

식량안보와 지속가능한 농업에 대한 대응방안을 논의하는 UN 지속가능한 개발컨퍼런스(United Nations Conference on Sustainable Development, UNCSO)에서는 영양이 충분한 식품의 접근성 강화, 지속가능한 생산방식 제고, 일자리다운 직업의 창출, 생물다양성 보존을 위한 물·에너지·토지·농약사용을 최소화한 농법 등이 SDGs의 달성을 위한 주요 의제로 논의되었다. 특히 다음과 같은 구체적인 목표가 제시되었는데, 첫째, 토양 침식 감소, 둘째 전체 식량 공급사슬 효율성 20% 증가(식품 손실과 낭비 저감), 셋째, 농업에서 물사용 효율성 20% 증가, 넷째, 기술 향상을 통한 관개농지의 70% 증가 등이다.

이행목표로 첫째 농업과 식량안보, 농촌개발에 대한 ODA 지원의 20% 증대, 둘째, 이렇게 증대된 재원의 균등한 분배 - 특히 소농과 여성에 대한 기술지도(extension)를 통해 지역의 생산성을 높여야 한다 - 셋째, 통합적인 식량 및 영양안보 지원을 통한 지속가능한 농업 및 농촌개발의 실행방안, 전략이 수반되어야 할 것이며, 이러한 전략에는 국가간 및 지역간 기술 협력이 포함된다 (UNCSD, 2011).

4.2. 식량안보 관련 논의의 한계점과 대응방안

많은 논의에도 불구하고 드러난 몇 가지 한계점에 대한 우리나라의 대응방안에 대해 간략하게 제시하고자 한다. 첫째, 식량안보가 주곡(crop)에만 한정되어 논의되고 있다. 산림 국가에서는 식량의 공급원으로 일반 작물보다는 식품으로서 비목재임산물 등이 큰 비중을 차지하므로, 이에 대한 고려가 이행되어야 한다. 반대로 연안도서국가에서는 어업을 통해 식량자급 문제를 해결할 수 있다 (FAO, 2011). 이에 따라 다양한 영양 공급원으로서 농업 및 수산업, 임업 생산물을 다양화하고 생산부터 소비에 이르는 전체 가치사슬에 대한 통합적 접근이 필요하다. 또한 개도국의 소규모 농가에서는 다수의 작물을 재배하고 나무도 심고 가축도 기르기 때문에, 한 종류의 작물이 아니라 농장전체의 생산력을 높이는 일이 중요하다 (야마자키농업연구소, 2010). 따라서, 향후 우리나라의 농림수산분야 ODA에서는 다양한 식량원에 대한 배려를 위해 농촌개발과 더불어 산림지역, 연안지역에 대해 각각의 지역적 특색에 맞는 식량안보 강화를 위한 프로그램을 개발해야할 것이다.

둘째, 도시화(urbanization)에 대한 논의가 이루어지고 있지 않다. 2030년에는 39억명의 인구가 도시에 거주하게 될 것이며, 이들을 위한 식량 공급문제가 중요한 이슈로 등장하게 될 것이다 (FAO, 2009; IIED, 2013). 다양한 이유로 도시로 이주해 온 도시민들의 식량안보에 대응하기 위해 도시농업(urban agriculture)과 관련한 전략을 수립해야할 시기이다. FAO (2009)는 이와 같이 증가하는 도시인구의 식량안보 해결을 위한 방안으로 국제적 대응(global level)과 지역 및 국가적 대응(local and national level) 방안을 제안하고 있다.

빠르게 진행되는 도시화에 대응하기 위한 국제적 방안으로 첫째, 도시의 식량안보와 농업에 대한 정책, 법률·제도, 조직화·제도화를 위한 프로그램 개발, 둘째, 정책입안자를 위해

농업, 축산, 양식(aquaculture), 토지 사용, 산림 및 식품 시스템 개발 등에 대한 의사결정 및 기획 방안(가이드라인, 지표, 기준 등) 제시, 마지막으로 식품, 농업 및 도시 관련 다양한 이해관계자(국제기구, 관련 분야 국가 및 지역 대표)간의 거버넌스 형성을 위한 대화채널, 실행계획, 정책 형성 등의 플랫폼 형성 등을 제시하고 있다. 또한 지역 및 국가적 대응 방안으로 도시 및 도시 근교의 지속가능한 식량 생산을 위한 생산 역량 강화에 지역과 국가 정부가 기여할 것을 강조하고 있다. 이러한 식량 생산의 증대는 특히 도시 개발과 토지 이용계획 등의 전략과 맞물려 고려되어야 하며, 특히 도시의 산림이나 수자원과 같은 모든 자연 자원의 통합적 이용을 강화하며 환경을 해치지 않는 차원에서 계획이 이루어져야 할 것이다 (FAO, 2009).

4.3. 우리나라의 대응방안 제안

우리나라의 농업분야는 급속한 산업화 과정에서 종자개량, 재배기술 개발, 투입재 확대, 인프라 개선 등으로 생산성을 크게 향상시켜 왔다. 이를 통해 주곡자립을 이룩하면서 1970년대 초까지 지속되던 빈곤문제를 해결할 수 있었다. 또한 생산성 제고를 통한 기아의 해결뿐만 아니라 농산물 수확 후 관리, 유통, 마케팅 등 가치사슬(value chain)의 전 부문에서 기술개발이 이루어짐으로써 농업부문의 부가가치 제고와 농산물 가공 등 전후방 연관 산업의 발전에도 크게 기여하였다. 이 과정에서 시설과 장비, 재료 등을 개발하고 산업화함으로써 농업의 외연을 넓혀왔으며, 이러한 기술개발을 통한 농업생산성 제고는 개도국에게 많은 시사점을 준다. 새마을운동으로 대표되는 농촌개발 경험은 많은 개도국에서 이미 강력하게 고려되고 있는 개발모델로 자리잡고 있으며, 마을단위의 소득증대와 생활환경 개선, 인프라 개발, 주민의식 개혁이 동시에 추진되는 이러한 모델은 농촌개발을 통한 빈곤 탈피를 원하는 많은 개도국 공무원, 농촌개발 전문가들의 관심을 이끌었다 (허장 등, 2012). 따라서 우리나라가 비교우위를 갖고 있는 분야 사업의 집중 지원을 통해 개도국 식량 증대와 더불어 농촌 지역의 종합적인 개발을 이루는 형태의 지원 프로그램이 개발되어야 할 것이다 (표 26 참조).

▶ 표 26. 농림어업분야 한국형 ODA 프로그램 목록

순서	프로그램
1	농촌종합개발
2	식량작물 생산성 향상
3	농업생산 기반 구축
4	농산물 유통체계 구축
5	관개·배수 시스템 개발 및 관리
6	농업기술 개발 및 현장지도 지원 시스템
7	농업인력 육성
8	가축 사육 및 관리
9	농지제도 및 관리
10	농업협동조합
11	경제작목 재배 및 시설원예
12	친환경농업
13	영농 기계화
14	농식품 안전·위생관리
15	어항개발
16	산림녹화
17	수산 양식기술 전수
18	임산자원 개발
19	농촌특화사업 개발
20	가축질병 관리

출처 : 허장 외, 2012.

5. 결론

2006년에서 2008년까지 전 세계 식량위기를 계기로 식량안보에 관한 국제적 관심이 환기되었으며, 농업부문에 대한 개발협력 원조도 점차적으로 다시 증가되고 있는 추세이다. 농업 생산량의 증대를 통한 식량의 공급확대에서부터 식량안보와 다른 요소들(보건, 식수, 고용, 경제 및 환경 장벽)간의 연계성이 국가내, 국가간 및 세대간으로 확대·반영되어야

할 것이며 이를 위해 아래와 같은 논의와 정책적 이행이 필요하다 (FAO, 2012).

먼저, 식량안보 문제는 글로벌 경제에 직접적이고 큰 영향을 미치는 것임을 경각하고, 농업의 다원적 기능과 역할에 집중해야 한다. 사회적·환경적 회복탄력성(resilience)에 대한 분석과 전략 수립을 통해 장기적이고 지속가능한 목표를 설정해야 한다.

농업발전은 빈곤과 영양결핍을 감소시키며, 국가 경제발전에 있어 매우 특별한 역할을 한다. 대부분의 최빈국은 농업을 기반으로 하여 생계를 이어가는 인구가 대다수이며, 농업의 발전은 국가경제의 발전과 직결된다. 소농, 특히 여성 농가의 농업향상을 통한 노동력 향상과 고용 증대를 일으켜 빈곤감소를 이룰 수 있다. 식량생산에 있어 여성의 역할이 꾸준히 확대되어 왔으며, 이에 대한 구체적 실천 방안을 모색해야 할 때이다. 여성과 영유아 등의 취약층을 대상으로 하는 사회안전망으로서의 식량안보가 확보되어야 한다 (De Schutter, 2011; Hawkes et al., 2011; IFAD, 2012).

또한 식량안보와 기후변화 해결책으로서 다양한 농업방식 유지의 중요성이 강조되고 있는데, 지속가능한 농업(sustainable 또는 environmental friendly agriculture)기술의 보급과 생산성 향상을 통한 농가 소득의 증대나 친환경농업을 통한 기후변화 적응과 같은 대응책이 필요하다 (Hawks et al., 2011; FAO, 2013).

마지막으로, 소농(특히 여성농민)의 식량 및 영양안보를 위해 식량접근성 강화를 위한 소득증대가 중요한 요소이며, 이를 위해 농산물의 생산-수확-판매 및 유통으로 이어지는 전체 가치사슬에 대한 제도적·정책적 지원이 거시적 차원에서 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

국내문헌

- 김희강 외 (2012). 지속가능한 발전 목표(SDGs) 논의 대응 및 발전방안 연구. (사)한국정치사상학회.
- 문한필 (2013). OECD 국제식량안보 논의동향, KREI 국제기구동향. 한국농촌경제연구원.
- 아마자키농업연구소 (2010). 자급을 다시 생각한다. 최연희 외 역. 녹색평론사.
- 임소진 (2013). Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급패널 보고서. 개발협력 정책과 이슈 10호. 한국국제협력단.
- 장폴 샤르베 (2012). 세계식량위기. 박상은 역. 현실문화.
- 한국농촌경제연구원 (2013). 해외농업농정동향. 2013(6): 20-22.
- 허장 외 (2012). 한국형 ODA 모델 수립을 위한 농어업분야 ODA 프로그램 선정 연구, 한국농촌경제연구원.

해외문헌

- Bodnár, F. (2011). Improving Food Security: A Systematic Review of the Impact of Food Security Interventions in Agricultural Production, Value Chains, Market Regulation, and Land Security. IOB Study No. 363. Den Haag: Ministry of Foreign Affairs.
- Committee on World Food Security (2013). Hunger, Food Security and Nutrition in the Post-2015 Development Agenda. Issues paper for the Informal Consultation with Stakeholders of the Committee on World Food Security (CFS).
- De Schutter, O. (2011). Report submitted by the Special Rapporteur on the Right to Food.
- Ecker, O. and C. Breisinger (2012). The Food Security System: A New Conceptual Framework. IFPRI Discussion Paper 01166.
- FAO (2006). Food Security. Policy Brief Issue 2.
- FAO (2009). FAO Food for the Cities multidisciplinary initiative.

- FAO (2011). Forests for Improved Nutrition and Food Security.
- FAO (2012). The State of Food and Agriculture 2010–2011.
- FAO (2013). The State of Food and Agriculture.
- Hawks, C. and M. T. Ruel (2011). Value Chains for Nutrition. IFPRI 2020 International Conference. ‘Leveraging Agriculture for Improving Nutrition and Health’, 2020 Conference Paper 4.
- Hoddinott, J. et al. (2012). Hunger and Malnutrition. Copenhagen Consensus 2012 Challenge Paper.
- IFAD (2012). The Future of World Food and Nutrition Security: Investing in Smallholder Agriculture—an International Priority.
- IFPRI (2013). 2012 Global Hunger Index.
- IIED (2013). Agriculture and Food Systems for a Sustainable Future: an Integrated Approach.
- UN (2012). The Millenium Development Goals Report 2012.
- UN (2013a). The Millenium Development Goals Report 2013.
- _____ (2013b). A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development: The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda.
- _____ (2013c). The Madrid High Level Consultation on Hunger, Food Security and Nutrition. In the Post-2015 Development Framework Food Security and Nutrition for All: A Vision and Building Blocks for a Global Agenda.
- UNCSD Secretariat (2011). Food Security and Sustainable Agriculture, Rio 2012 Issues Briefs 2011, No 9.
- UNICEF and WHO (2012). Information Sheet. UNICEF–WHO–The World Bank Joint Child Malnutrition Estimates.

웹사이트

경제협력개발기구 (OECD) www.oecd.org

세계식량계획 (WFP) www.wfp.org

세계식량농업기구 (FAO) www.fao.org

제 3 장
환경적 지속가능성
Environmental Sustainability

환경지속성

강 민 경

1. 서론

환경에 대한 의존도는 도시화, 산업화 정도가 상대적으로 낮은 개도국이 선진국보다 높다. 이는 개도국이 자연재해, 환경오염, 기후변화 등의 환경문제에 취약한 결과를 가져오며 (OECD, 2008), 이러한 이유로 개발에 있어 환경지속성의 중요성 또한 계속적으로 높아지고 있다. 이에 Rio+20 회의 이후, Post-2015 개발목표로 지속가능한 개발 (Sustainable Development, SD)뿐만 아니라, 환경지속성이 주요한 목표로 떠오르고 있다. MDGs에서 하나의 목표에 불과했던 환경문제는 새로운 개발목표 전반에서 가장 중요한 이슈로 떠오르게 되었으며, 국제사회가 지향하는 지속가능한 개발의 전반을 지배하는 주요 구성하는 요소로 적용되기 시작하였다.

MDGs에서 환경 및 환경지속성에 대한 목표 7은 환경지속성 보장(Ensure environmental sustainability)로, 환경자원의 손실 복원, 생물다양성 감소 억제 외에 안전한 식수 및 기초적인 위생환경 접근성 증가, 빈민가 주민 생활 질 향상 등의 세부목표로 구성되어 있다. MDGs가 가진 여러 가지 한계에도 불구하고, 목표 7을 통해 전반적인 환경 개선 노력이 이루어졌으며, 환경 위험도 감소 및 환경 위험 요소의 근본적인 원인 감소의 촉매제 역할을 하였다고 평가 받고 있다 (UNDP, 2013).

국제사회에서 오래전부터 논의되었던 지속가능한 개발은 새로운 개발목표의 패러다임으로 작용하고 있다. Post-2015 개발목표를 위한 주요 논의 의제인 SDGs는 MDGs 이후의 국제사회에서의 환경의 중요성은 갈수록 커지고 있는 현재의 모습을 반영하며 (UNICEF, 2013), 국제사회는 개발목표에서의 환경지속성 목표를 위한 노력을 기울이고 있다. 새로운 목표수립을 위한 움직임과 논의에서 지속가능한 개발이 중요한 논의 의제가 되고 있다. 국제적인 지속가능한 발전·개발의 논의는 오래전부터 계속되어왔고, 개발협력에서 환

경 및 환경보존에 대한 논의와 고려 또한 오래전부터 시도되고 추진되어 왔지만, 아직 분명한 목표설정은 이루어지지 않아 새로운 개발목표는 전 지구적으로 환경을 고려하는 계기가 될 것이다. 이제는 선진국과 개도국 모두 실제적인 지속가능한 개발의 목표 설정과 수행의 필요성이 커지고 있다.

2. 환경과 개발

2.1. 환경과 개발에 대한 국제적 논의

개발에 있어, 환경의 중요성은 급격한 인구증가, 산업화 등으로 환경적 변화가 발생하면서 제기되기 시작하였다. Post-2015 개발체제 논의 의제 중 하나인 ‘지속가능한 개발’로 대변되는 환경과 개발에 대한 논의는 1970년부터 시작되었다. 1972년 로마클럽의 ‘성장의 한계(The Limits to Growth)’에서 당시 환경과 개발에 대한 강한 우려를 표현하며 인간, 경제, 환경이 서로 평형성을 유지할 수 있도록 발전, 개발 대안을 찾아야 한다고 주장하였으며, 그해 유엔인간환경회의에서 이제 전 세계는 발전이 아니라 인간 환경의 개선과 보존에 관심을 가져야 한다는 스톡홀름선언이 채택되었다.

1987년 세계환경개발위원회에서 발표한 브룬트란트보고서(The Brundtland Report)의 ‘우리 공동의 미래(Our Common Future)’에서는 현재 세대의 개발욕구를 충족시키면서 미래 세대의 개발 기반을 저해하지 않도록 환경을 고려해야한다고 하였으며, 1992년 리우회의에서 지속가능한 발전이 중심의제로 논의되었다. 이로부터 20년 후인 2012년 리우+20 회의에서는 ‘지속가능한 개발’ 수립 절차에 합의하게 된다. 하지만 환경과 개발에 대한 선진국과 개도국과의 입장 차이는 본 회의를 통해 더욱 분명하게 나타나게 된다 (한국 환경정책평가연구원, 2012).

2.2. 환경지속성에 대한 MDGs의 성과와 한계

앞서 언급했듯이, 환경지속성에 대한 MDGs 7을 통해 MDGs 개발목표 수립 당시, 가장 큰 환경오염 요소로 파악되었던 오존층 파괴물질의 단계적 감소, 그리고 육상 및 해양의

보호지역 비율의 증가 등을 포함한 환경의 개선 노력에 대한 성과를 거둘 것으로 예상되고 있다. 하지만 자연, 환경이 국가간, 지역간 편차가 매우 크게 나타남에도 그 차이가 목표 달성도의 차이로 고려되지 않았으며, 기후변화는 환경지속성에 대한 중요한 이슈임에도 MDGs에 반영되지 않았다는 한계가 지적되었다. 그뿐만 아니라 환경은 국가 개발계획 및 전략과 긴밀하게 연결되어 있으며, 국토의 개발 및 환경 보존 등은 국가정책 및 전략이 MDGs의 목표와 상충될 여지가 있음에도 이러한 사항이 고려되지 않았다는 비판도 받고 있다. 환경은 개발의 한 분야로만이 아닌, 개발 전반에 걸친 범분야 이슈로도 함께 고려해야하는 환경 분야임에도 범분야적으로 성과를 판단하거나 다른 개발 분야를 통합할 수 있는 프레임이 없다는 한계도 있다.

이에 따라 UNICEF (2012)는 MDGs 달성 및 향후 환경적 지속가능성 달성을 위한 방안을 아래와 같이 제시하였다.

- 환경적 지속성 관련 목표, 지표가 국가적 지속가능 발전 계획, 전략으로의 채택이 필요하며 국가 예산과의 연결
- 목표 달성을 위한 강력한 국가적 법률 채택
- 모든 개발 정책에 환경 지속성 포함
- 목표 달성을 위한 계획, 프로그램, 예산 집행 과정에 각 지역(지방정부)을 포함한 다양한 이해관계자들의 적극적인 참여
- 국가 개발전략에 있어서, 농촌-도시 연계를 위한 인식 개선
- 재해 위험 감소에 대한 글로벌 파트너십, 협력, 정책일관성을 증진시킬 수 있는 국제적, 지역적 협의체 구성
- 진행 현황을 추적할 수 있는 국가 모니터링

3. Post-2015 체제 및 SDGs에서의 환경지속성

리우+20 회의에서 SDGs가 합의되었다는 사실은 국제개발협력 전 분야의 환경지속성의 역할과 영향이 크다고 할 수 있다. 빈곤, 교육 등의 개발의 주요 분야 목표가 개도국 중심으로 설정되는 것에 비해, 환경지속성에 대한 개발목표는 개도국 외에도 공여국이 달성

해야하는 목표도 설정된다.

3.1. 추진 원칙 및 비전

Post-2015 체제에서 논의되고 이는 환경지속성에 대한 추진원칙은 아래와 같다.

- 개발정책, 계획에서의 통합적인 환경적 이슈 고려
- 성별, 나이, 재산 정도를 아우르는 평등 구현
- 환경, 사회적인 목표 및 기준 설정, 실행 등의 의사결정에 국민 참여
- 식량, 물, 안식처, 생계, 인프라, 평화, 안보를 제공하는 건강한 환경이 보장되는 사회 구현

이러한 추진원칙과 더불어, 정부의 책임성, 지역의 역량강화, 교육, 경제적 변화 등에 대한 비전이 제시되고 있다. 환경과 사회적 이슈의 범분야적 통합을 추진하고, 지속가능성을 위한 민간 및 시민사회의 역할을 설정하고 추진하는 정부의 역할과 책임의 중요성뿐만 아니라, 여성, 어린이 원주민 공동체, 취약그룹의 현실과 요구를 반영하기 위해 교육, 정보교류, 역량강화가 필요함을 강조하였다. 또한 의사결정자, 소비자, 생산자 등의 행동을 변화시켜 환경의 지속가능성을 실현할 수 있는 교육이 중요하며, 직접적인 경제문제에 있어서는 GDP를 넘어서, 환경 사회적 변화를 촉진시키는 경제적 모델을 구축해야하며, 세금 및 인센티브와 관련된 정부의 정책 변화, 생산과 소비의 올바른 패턴을 위한 소비자의 역할과 책임의 필요성이 논의되고 있다 (UN, 2013).

3.2. HLP 보고서의 환경지속성 세부목표

환경지속성은 Post-2015 개발의제를 위한 HLP 보고서에서 제시한 글로벌목표 9. ‘천연 자원 자산의 지속가능한 관리’에 그 내용을 주로 담고 있으며, 다른 글로벌 목표에서도 찾아볼 수 있다.

▶ 표 27. HLP 보고서 중 환경지속성 목표 및 세부목표

글로벌목표	국가별 세부목표
9. 천연자원 자산의 지속가능한 관리	9a. 모든 정부 및 주요 기업의 경제·사회·환경적 회계장부 공개
	9b. 정부 조달의 지속가능성 고려
	9c. 생태계, 종, 유전적 다양성에 대한 보호 장비 마련
	9d. 산림파괴 감소와 재조림 증가
	9e. 토양품질 향상, 토양침식 감소, 사막화 방지
12. 글로벌 차원의 가능한 환경조성 및 장기 자원 촉진	12c. 국제적으로 합의된 바에 따라, 글로벌 평균 기온 증가를 산업화 이전 기온의 2℃ 이하로 유지

출처 : 임소진, 2013

환경지속성과 관련된 목표는 개도국뿐만 아니라, 모든 선진국에 적용 가능한 목표로 구성되어 있으며, Post-2015 개발체제의 환경지속성에 있어서는 선진국의 역할이 클 것으로 예상된다. 환경지속성과 관련된 글로벌목표와 국가별 세부목표를 살펴보면, 향후 지표설정을 위해 각 국가간 충분한 협의가 필요할 것이다. MDGs의 한계로도 지적이 되었듯이 각 국가는 환경에 대한 편차가 크게 나타날 뿐만 아니라, 9c와 9d 등 MDGs 지표에 해당했던 세부목표의 경우, 이미 달성한 국가도 있는 점을 감안하여 목표 달성 기준 설정에 협의가 필요하다. 또한 환경지속성은 계속적으로 증가, 향상되는 것이 아니라, 훼손, 감소와 함께 동시 또는 연속적으로 발생할 수 있으므로, 목표 및 성과의 기준이 되는 비교시점의 설정 또한 중요한 논의 대상이 된다. 그리고 세부목표의 구분에 있어서 명확한 정의가 필요한 부분도 있다. 예를 들어, 토양침식과 사막화 방지(세부목표 9e)의 수단은 대부분 조림이라는 점을 감안하여, 재조림(세부목표 9d)과 분명하게 구분 지을 수 있는 기준의 마련이 필요하다고 할 수 있다. 그 외에도 MDGs에서 지적된 한계에도 포함이 되어 있을 뿐만 아니라, 관련 논의는 전 세계적으로 계속되고 있는 기후변화 및 기상재해의 경우 HLP 보고서의 세부목표에는 반영이 미흡하며, 이는 글로벌목표12(글로벌 차원의 가능한 환경조성 및 장기적 자원 촉진)에 지리정보 및 과학적 정보(특정지역 기상 정보 등)의 접근성 확보 등으로 목표 제시가 가능하다.

환경지속성은 Post-2015 개발의제 논의에서의 중요도가 높은 개발 이슈임에 따라, 글로벌 개발목표 및 각 세부목표 논의에서 다양한 의견이 제시되고 있다. 모든 국가가 달성해야하는 확실적인 국제적인 지속가능한 개발방법은 존재할 수 없으며, 각 국가 및 지역의 고유 특성에 따라 각기 개발활동을 계획하고 실행할 수 있도록 해야한다는 의견이 제시되기도 하였다. 또한 환경지속성 달성을 위해 많은 목표가 제시되었지만 생물종 다양성확보, 토양품질 향상 등의 별도의 세부목표나 지표들의 달성이, 모두가 이루고자 하는 전체의 환경지속성을 달성하여 연결되기는 어려우며, 모든 세부목표와 그들의 연결성을 파악할 수 있는 목표를 통해 환경지속성 목표를 설정해야 환경지속성 목표 달성에 다가갈 수 있음을 강조하기도 하였다.

4. 원조기관에서 본 환경지속성에 대한 Post-2015 개발목표 및 SDGs 논의

개발의 환경적 영향의 고려에 있어, 선진국과 개도국의 입장 차이는 항상 존재해왔다. 선진국의 지난 급속한 개발 과정을 통해, 환경적 위험도가 높아진 현 시점에서, 일찍이 성장을 이룬 국가와 아직 성장 단계에 이르지 못한 국가간의 환경과 성장, 개발에 대한 의견을 좁히려는 노력이 필요하다.

4.1. 개발도상국의 입장에서 본 개발목표

현재 HLP 보고서에 제안된 개발목표는 일반적인 환경보전에 대한 목표, 그리고 환경지속성과 관련된 정부차원의 목표가 중심을 이루고 있다. 선진국도 함께 달성해야하는 환경지속성 목표에 비중을 둔 것으로, 현재 개도국 환경 문제에서 많은 부분을 차지하는 환경오염이나 폐기물 발생 등의 문제는 직접적으로 나타나지 않는다는 한계를 확인할 수 있다. 또한 정부의 역량강화가 뒷받침되어 달성할 수 있는 목표(9a, 9b 등)는 여건이 갖춰지지 않은 국가가 달성하기에 어려우며, 이런 부분에 있어 취약국가 및 취약집단에 대한 고려가 필요한 부분이며, 정부적 목표달성을 위해서는 환경지속성과 정책과의 연결이 필요하며, 글로벌목표 9(균거버넌스와 효과적인 제도 보장)에 환경 정책의 내용 및 세부목표 포함을 고려할 수 있을 것으로 판단된다.

현재까지의 지속가능한 개발에 대한 논의에서 선진국은 효과적인 개발목표 이행을 위한 구체적인 이행방안 및 목표, 지표의 명확한 제시를 강조하는 반면, 개도국은 이행 기간 및 수치적인 목표가 주는 구속력에 반대하며 선진국의 재정 및 기술지원에 대한 확보에 큰 관심을 보이고 있다. 이러한 입장 차이는 새로운 개발목표 설정 전반에 걸쳐있으며, 특히 개도국뿐만 아니라 선진국도 함께 달성해야하는 목표인 환경지속성 부분에서는 더욱 크게 나타난다. 나아가 개발의 전 과정에서 환경에 대한 고려가 필요하지만, 역량 및 인프라 부족으로 어려움이 예상되며, 선진국과 개도국의 입장 차이가 가장 크게 나타나는 것이 기술 전수 및 역량강화인 만큼, 환경 뿐 아니라, 환경적 영향을 최소화할 수 있는 기술, 역량을 키울 수 있는 기반 구축이 필요한 현실이다.

4.2. 원조기관 입장에서 본 개발목표

우선 공여국은 환경지속성에 대한 개도국의 목표 달성을 위해, 산림파괴 감소, 재조림, 토양 품질 향상 및 사막화 방지, 종 다양성 확보 등 환경 관련 ODA를 확대하는 노력이 요구된다. 현재 KOICA에서는 인도네시아 망그로브숲 복원사업('05-08/180만불), 미얀마 기후변화대응을 위한 산림관리 역량강화사업('13-15/230만불), 중국 섬서성 우치현 황막화 방지 및 수토보전을 통한 생태복원사업('10-13/100만불) 등의 현재 논의되고 있는 세부목표에 해당되는 사업을 각 국가에 추진해왔으며, 특히 2008년부터 2012년까지 추진된 동아시아기후파트너십(East Asia Climate Partnership, EACP)을 통해 환경 분야 ODA의 비중을 크게 확대하여, 환경 ODA의 비중이 14.4%로 높아졌다. 하지만 일본, 스웨덴, 독일 등 선진원조국의 전체 ODA 중 환경 ODA의 비중이 40~50% 이상인 것과 비교해 보면, 이는 매우 낮은 비율이라고 할 수 있다. 따라서 환경 ODA 비중을 늘리고 있는 국제적인 추세에 맞추어 우리 정부는 2020년까지 환경 및 기후변화 ODA를 전체 ODA의 30%를 지원한다는 목표를 가지고 있다. 개도국, 더 나아가 전 지구적 환경지속성을 위해 관련 ODA의 비중을 세부목표 및 지표로 설정하여 공여국 및 원조기관의 환경분야 ODA 확대를 유도할 수 있다.

또한 공여국의 개도국을 대상으로 한 국제개발협력 사업에 있어, 개발사업의 환경 고려가 올바르게 이루어져 추진되는지에 대한 평가는 개도국의 발전에 큰 영향을 주는 국제개발협력 사업의 환경지속성을 달성할 수 있는 중요한 과정이 될 것이다. 따라서 공여국의 환

경고려에 대한 적절한 세부목표가 설정되어야 할 것이다. KOICA에서는 2013년 KOICA 환경주류화 지침이 제정되었으며, 이는 개발 전 분야의 환경고려에 대한 이행 사례라고 할 수 있다. ‘개발협력에서 환경은 하나의 분야일 뿐만 아니라, 모든 분야에 중요하게 발상하는 범분야 이슈로써 사업의 전 과정에 걸쳐 환경에 대한 고려가 이루어져야 한다 (임소영 외, 2012)’는 것을 의미하는 환경주류화는 현재 KOICA의 전 부서에서 추진 중에 있으며, 2014년부터는 전 사업으로 확대하여 추진할 예정이다.

마지막으로 Post-2015 개발목표에서의 환경의 비중과 중요성을 고려해볼 때, 이미 제안된 각 분야별로 분명하게 나누어진 글로벌 목표 및 세부목표 이외에도 전 영역에 걸친 환경검토 목표가 별도로 설정될 경우, 개발협력에서의 환경지속성을 확보할 수 있을 것으로 판단된다.

5. 결론

Post-2015 개발목표 논의에서 환경지속성은 가장 중요한 이슈라고 할 수 있다. 하지만 개발과 환경에 대한 관계와 목표의 국제적 논의 진행 과정에서 볼 수 있듯이, 환경과 개발, 두 가지 개념의 공존 가능성에서부터, 목표치의 설정, 목표 달성 방법까지 최종 논의 과정까지 여러 가지 어려움이 예상된다. 국제사회는 지속가능한 발전 및 개발에서 환경과의 조화를 위해 고민해왔으며, 이번 Post-2015 개발목표 설정 및 협의는, 환경이슈를 개발의제로 통합시키기 위한 중요한 과정이 될 것이다.

Post-2015 개발목표와 MDGs의 가장 큰 차이점은 목표 달성의 주체가 개도국에서 선진국을 포함한 모든 국가로 확대되었다는 것이다. 선진국은 개도국의 개발목표 달성을 위한 노력 외에도 자국의 목표 달성을 위한 노력을 함께 기울여야 한다. 빈곤 및 교육 등의 주요 개발이슈에서 상대적으로 자유로운 선진국은 에너지, 물, 환경 이슈에 더욱 집중해야 할 것으로 보인다. 그 목표의 중심에는 환경지속성이 있다고 할 수 있으며, 환경적 지속성은 경제, 사회와 분리되는 요소가 아니며, 전제 개발목표의 많은 분야와 관련 있을 뿐만 아니라, 각각의 개발목표의 성취를 촉진시키는 목표라고 할 수 있다. 하지만, 새로운 개발목표에서 환경이 가지는 높은 중요성은 세부목표 및 지표설정 과정에서 자칫 선진국

의 입장이 지나치게 반영으로 이어질 수 있으므로 이는 반드시 경계하여야 할 것이다.

환경은 지역적 차원과 글로벌 차원 사이의 연결이 중요하다. 다른 이슈들에 비해 이해관계자가 많다고 할 수 있는 환경은 각 차원의 목소리가 모두 담긴 목표와 지표를 설정하기 위해 노력하여야 하며, 환경을 보는 시각이 다른 많은 이해당사자들의 수요에 맞추어 하향적(top-down) 방식과 상향적(bottom-up) 방식이 동시에 이루어져야 할 것이다. 지역공동체와 사회, 정부의 긴밀한 연결 뿐 아니라, 이를 바탕으로 선진국과 개도국의 각 수요에 대한 이해가 필요하다. 모든 개발 분야에 해당하는 사항이기도 하지만, 특히 환경은 전 지구, 전 인류가 함께 공유하고 있으며 모두가 하나로 연결되어 있는 것으로써, 일부 지역 또는 일부 국가의 일방적인 노력으로 지속성을 이룰 수 없음을 분명히 이해해야 한다.

KOICA는 현재까지 환경 ODA의 확대, 환경주류화의 이행 등으로 환경지속성을 확보하기 위한 노력을 기울이고 있다. 지난 MDGs에서는 환경보다 빈곤, 교육 등의 개발 이슈가 우선순위를 차지했지만, 더 이상 환경은 다른 개발이슈와의 우선순위 문제가 아닌, 범분야로의 고려가 더욱 필요한 이슈라고 할 수 있다. Post-2015 개발목표에서 MDGs의 한계를 되풀이하지 않기 위해서는 MDGs의 성과와 한계를 분명하게 평가하여 적용해야 할 것이다. 특히 전체의 개발목표에서 환경지속성을 판단할 수 있는 프레임의 마련이 중요하다. 또한 Post-2015 개발목표에서 환경지속성은 우리나라가 달성해야 할 목표가 설정되는 개발목표로, 외교부 외에도 환경부 및 농림축산부(산림청) 등과의 의견수렴 및 협의를 고려해야 할 것이다.

참고문헌

국내문헌

임소영 외 (2012). KOICA 환경주류화 가이드라인. 한국국제협력단.

임소진 (2013). Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급패널 보고서. 개발협력 정책과 이슈 10호. 한국국제협력단.

한국환경정책평가연구원 (2012). Rio+20 정상회의 후속조치 및 이행방안 마련. 환경부.

해외문헌

OECD (2008). OECD Environmental Outlook 2008.

UNDP (2013). The Millennium Development Goals Report 2013. New York, United Nations.

UNICEF (2012). Thematic Paper on MDG 7 Environmental Sustainability.

_____ (2013). Addressing Inequalities: Global Thematic Consultation on the Post-2015 Development Agenda.

UN (2013). The Global Thematic Consultation on Environmental Sustainability in the Post-2015 Development Agenda.

물

김 한 철

1. 서론

2000년 9월 유엔총회에서는 MDGs를 채택하였으며, 이는 현 세기의 핵심적인 국제개발 목표가 되었다. 그 중 인간의 기본적인 생활유지와 빈곤타파에 미치는 물의 중요성이 강조됨에 따라 지속가능한 환경의 지속가능성(environmental sustainability)의 하위 목표 중 하나인 ‘2015년까지 안전한 식수 및 기초적인 위생 환경에 대한 접근성이 부족한 인구의 비율을 반으로 줄인다’는 세부목표를 설정했다. 또한 ‘개선된 수자원’ 및 ‘개선된 위생시설’에 대한 지표를 정의함으로써 이에 대한 기준과 개념을 명확히 제시했고, WHO와 UNICEF의 공동모니터링프로그램(Joint Monitoring Programme, 이후 JMP)을 통해 이의 진척상황을 점검하고 있다 (유네스코 한국위원회, 2010b).

▶ 표 28. 물과 위생 관련 MDGs 목표

Goal 7 지속가능한 환경 확보		
세부목표 (Target)	목표 10. 2015년까지 안전한 식수 및 기초적인 위생 환경에 대한 접근성이 부족한 인구의 비율을 반으로 줄인다.	달성현황
지표 (Indicator)	지표 30. 도시와 농촌에서 개선된 수자원을 사용할 수 있는 인구비율	On Track
	지표 31. 도시와 농촌에서 개선된 위생시설 ²²⁾ 을 사용할 수 있는 인구비율	Off Track

출처 : UNSTATS (2008)

22) 위생시설이란 배설물과 인간 간의 접촉을 위생적으로 분리하는 것을 말한다.

최근 JMP 결과에 따르면 2010년 세계 인구의 89%가 개량된 식수원을 사용, 이는 1990년 76%에 비해 증가한 수치로써 이미 세부목표(88%)를 5년 앞당겨 달성한 것으로 나타났다. 개도국 전체의 위생 시설 이용 수준은 1990년 36%에서 2010년 56%로 증가했음에도 불구하고, 개도국 절반에 가까운 인구인 25억 명은 아직도 개량된 위생 시설에 대한 접근이 어려운 실정이다. 따라서 위생관련 MDGs 달성은 여전히 힘들어 보인다 (유엔 MDGs 보고서 한국위원회, 2012). 국제사회는 2015년 종료될 MDGs 이후 새로운 방향 설정과 글로벌 목표수립을 위한 논의를 진행중에 있으며, UN HLP를 구성하여 12개의 예시적 글로벌 목표 및 54개의 세부목표를 제시하였다 (임소진, 2012). 이번 보고서에서는 물 관련 Post-2015 글로벌 목표를 중점적으로 살펴보고, MDGs의 한계 및 시사점을 제시하고자 한다.

2. 물과 개발

2.1. 물과 MDGs

물은 인간의 생명 유지를 위한 필수조건이며 경제활동의 근간을 이룬다. 하지만 지속적인 인구 증가와 경제성장으로 인한 물의 수요는 증가하지만, 무분별한 수자원의 사용과 환경 오염 및 관리소홀 등으로 인해 사용 가능한 담수량은 점차 줄어들고 있어 이에 대한 범 지구적 노력이 대두되고 있다 (박희수, 2011). 물은 빈곤을 종식시키는데 다양한 측면에서 기여한다. 적절한 때 양질의 물이 공급 가능하면 위생적인 측면에서 건강 향상에 도움이 될 뿐만 아니라 토지 및 노동 등의 생산성도 제고될 것이다. 인도의 한 연구에 따르면, 물에 대한 접근성 제고는 노동일수를 증가시키고 농촌지역의 농업을 생계로 하는 사람들의 수입 향상 및 빈곤타파에 기여하였다. 이렇듯이 물은 MDGs 다른 8가지 목표들을 실현하는 데에 있어 아주 중요한 요소로 작용하고 있다 (유네스코 한국위원회, 2010c).

2.2. 물과 위생관련 MDGs 의 긍정적 효과

물과 위생 분야의 MDGs는 국제사회에서 고위급 정책입안자들의 관심을 불러일으키는데 큰 역할을 했다. 특히 유엔은 위생 이슈를 개도국 국가 정책 및 전략의 우선순위로 끌어

내기 위한 노력의 일환으로 2008년을 ‘국제위생의 해’로 정해 위생 문제의 심각성을 일깨우는 계기를 마련했고, 11월 19일을 ‘세계 화장실의 날’로 지정, 해마다 위생관련 이벤트 및 회의를 개최하고 있다 (유네스코 한국위원회, 2010c). 또한 안전한 음용수 및 기본적인 위생에 대한 접근성의 구성요소가 무엇인지에 대한 논의가 수년간 지속되어 왔는데, MDGs를 통해 이를 모니터링 하기 위한 대리지표(Proxy Indicators)²³⁾를 설정함으로써 시간을 두고 나타나는 개선과 변화여부를 비교적 정확하게 측정할 수 있게 되었다 (유네스코 한국위원회, 2010c).

2.3. 물과 위생관련 MDGs 한계

긍정적인 효과에도 불구하고 물 위생 MDGs 는 기본적으로 최소한의 서비스 제공에만 초점이 맞춰져 다소 소극적인 (lack of ambition) 목표를 제시했다는 비판을 받고 있다. 또한 MDGs 달성률에 관한 평균 수치를 지나치게 강조함으로써, 지역간, 국가간, 단위 국가 내에 존재하는 심각한 편차를 간과했다는 지적이 있다 (WaterAid & IRC, 2012). 예를 들어, 이미 물은 MDGs를 초과 달성했으나 사하라 이남 아프리카 지역에서는 전체의 40% 이상이 개량된 식수를 이용하지 못하고 있는 실정이고, 도시와 시골지역의 격차, 극빈층과 최부유층간에도 상당한 차이가 존재하고 있다 (유엔 MDGs 보고서 한국위원회, 2012). 또한 새로운 서비스 보급에 치중한 나머지, 이미 존재하고 있는 안전한 식수원 및 기초적인 위생환경에 대한 검증과 지속가능성에 대한 모니터링은 상대적으로 약화되었다.

2.3.1. 물

모든 수자원의 질을 측정하는 것은 불가능하기 때문에, MDGs의 성과 보고가 수집된 자료에만 의존해 집계된다. 따라서 안정성 · 신뢰성 · 지속가능성의 측면은 MDGs 달성 정도를 측정하기 위해 쓰인 대리 지표(Proxy Indicator)에는 반영되지 않고 있다. 그 결과 개량된 수자원을 이용하고 있는 사람의 수는 실제 안전한 수자원을 사용하는 사람 수보다 과도하게 예측된 측면이 있다 (유엔 MDGs 보고서 한국위원회, 2012). 예를 들어, 상수

23) MDGs의 세부목표를 모니터링하기 위한 공식적인 지표로써, 접근성에 대한 이 대리 지표들은 사람들이 음용수를 확보하고 위생의 요구를 채우기 위한 시설의 유형으로 정의하고, 이 시설을 “개선된” 또는 “비(非) 개선된” 것으로 분류하고 있다.

도를 통한 제한적 급수가 이루어질 경우 파이프 균열을 통한 오염물질이 유입되어 수질에 악영향을 미칠 수 있다. 또한 보호막이 있는 우물이나 펌프를 사용할지라도 사용자가 물을 운반해야하는데, 이동이나 보관하는 과정에서 불순물 유입으로 수질이 오염될 가능성이 높다. 이렇듯 JMP에 정의된 안전한 식수에 대한 접근이 보장되었다 하더라도 최종적으로 식수를 음용하는 시점(Point Of Use, POU)에서는 수질의 안정성이 보장되지 않는 한계점이 있다. 이외에도 JMP는 식수의 접근성(거리 또는 시간)이나 재정 여력이 고려되지 않고 계절성의 요소들도 반영되지 않고 있다 (유네스코 한국위원회, 2010c).

▶ 표 29. 식수 및 위생 관련 JMP 정의

표 6.7 개선된 음용수원 및 비(非) 개선된 음용수원의 분류	
개선된 음용수원	비(非) 개선된 음용수원
상수도(거주지, 마당 또는 작은 토지)	보호막이 없는 재래식 우물
공공수도/배수압	보호막이 없는 샘
펌프우물/시추공	일반 상인이 공급하는 물
보호막이 있는 재래식 우물	살수차
보호막이 있는 샘	지표수(하천, 댐, 호소, 연못, 수로, 관개수로)
빗물 채집	
일회용 생수 *	

* 일회용 생수는 "개선된" 2차 음용수원이 존재하는 곳에서만 "개선된" 음용수원으로 간주한다.

Source : WHO/UNICEF, 2005; www.wssinfo.org

표 6.8 개선된 위생시설 및 비(非) 개선된 위생시설의 분류	
개선된 음용수원	비(非) 개선된 음용수원
하수가 수세식 및 수동 수세식 방식을 통해 거처가는 혹은 저장되는 곳 : 하수배관설비 정화탱크 재래식 변소	공공 또는 공동 화장실
환기시설이 있는 개선된 재래식 화장실	슬라브나 노팡이 없는 재래식 화장실
슬라브(Slab)가 있는 재래식 화장실	절이식 화장실/변소
토비화 화장실	양동이 화장실
	위생시설이 없는 경우(따라서 사람들은 들란 등 모든 장소 사용)

* 일회용 생수는 "개선된" 2차 음용수원이 존재하는 곳에서만 "개선된" 음용수원으로 간주한다.

Source : WHO/UNICEF, 2005; www.wssinfo.org

출처 : 유네스코 한국위원회, 2010: 228

상기 언급한 물 관련 MDGs는 지표와 관련된 한계 이외에도 물을 다른 목표들과 통합적으로 연계하는데 있어서 부족했다는 지적이 제기되고 있다. 보건, 교육, 빈곤 퇴치, 식량안보, 에너지 안보와 같은 우선 순위들은 물과의 관련성을 배제하고는 개별 목표를 달

성하기 어렵기 때문이다. MDGs의 수직적 특성은 각 분야간의 효과적인 협력을 저하시켰고, 개발의 사회적, 경제적, 환경적 측면들 간의 주요한 연결고리를 다루는데 있어서 실패했다고 할 수 있다. 나아가 UN은 지표수의 광범위한 오염이나 과도한 사용에 대한 언급 없이 모든 인류가 충분히 쓸 수 있는 물이 여전히 존재한다고 가정하고 있기 때문에 수자원관리 및 폐수관리 부문은 MDGs에서 배제되어 있는 한계를 가지고 있다 (모드 발로, 2009; UN, 2013).

2.3.2. 위생

국제사회의 노력에도 불구하고, 물의 중요성에 대한 공감대는 형성했으나 대부분 개도국 위생 분야의 정치적 리더십 및 아젠다는 여전히 하위권에 머물러 있는 수준이다. 기본적인 위생 서비스에 있어서 JMP는 위생시설이 프라이버시나 존엄성을 보장하는지 여부와 모든 가족 구성원들이 위생시설을 항상 사용하는지 여부는 고려하지 않고 있다. 또한 진척 상황의 점검결과가 위생 시설물의 유형에 따라 판별되기 때문에 실제 시설의 위생이나 청결함을 반영하지 않는데 문제점이 있다 (유네스코 한국위원회, 2010c). 이외에도 공동 화장실은 비(比) 개선된 위생시설로 분류되고 있으나, 현실적으로 주민자치 조직을 형성하여 지속적인 유지 및 관리 노력으로 개인 화장실보다 더 깨끗하고 위생적으로 관리되는 지역이 많이 존재한다. 따라서 지표 검토를 통한 구체적인 논의 및 국제적 합의 (consensus)가 필요한 시점에 있다.

3. Post-2015 체제 및 SDGs에서의 물

3.1. 추진 원칙 및 비전

개발에 있어 물은 사회적, 경제적 그리고 환경적 측면의 모든 면에서 영향력을 미치는 중요한 결정요인이고, 그렇기 때문에 빈곤감소와 지속가능한 개발을 위한 Post-2015 프레임워크를 모두 아우르는 핵심에 두어야 된다는 입장을 견지하고 있다. 새로운 프레임워크는 MDGs에서 중점적으로 다뤘던 ‘물, 보건, 위생 (Water, Sanitation and Hygiene, 이후 WASH)’의 영역을 넘어, 수자원 관리, 폐수 및 수질관리의 분야까지 통합적인 접근을

강조하고, 이 모두는 물 안보를 유지하기 위한 필수적인 요소임을 논의하고 있다. 또한 물의 범분야적인 성격으로서 식량, 에너지 안보와 연결 고리를 이루는데 집중해야 된다고 보고 있다. 물 분야 논의의 주요 핵심 요지는 아래와 같이 요약될 수 있다 (UN, 2013).

- 안전하고 지속가능한 물 공급, 보건, 위생의 보편적 접근은 WASH 부문의 전 지구적인 (universal) 목표로 제시되어야 함.
- 지하수, 지표수는 인간의 수요에 부합하기 위해, 지속가능하게 모니터링 및 통치되어야 함.
- 사용된 모든 물과 폐수는 자연으로 방출되기 전에 수거 및 처리되어야 함. 이때 오염 방지 및 재사용의 원칙에 근거하여 관리가 필요함. 3R 접근법이 강조됨. (Reduce, Remove, Reuse, 감소, 제거, 재사용)
- 새로운 개발 프레임워크를 세우는데 불평등(inequalities)을 감소시키는 노력이 필수적임.
- 물 관련 새로운 목표는 야심(aspirational)적이어야 하며, 측정 가능한 목표와 지표를 통해 쉽게 소통(communicate) 가능해야 함.

3.2 분야별 요점

3.2.1. 물, 보건, 위생 (WASH)

WASH 서비스는 다양한 사회적·개발적 이익을 제공한다. 즉 공중보건과 영양, 학교 출석률을 높이고, 주요한 시간 절약을 가능케 하며, 결과적으로 여성의 안전과 존엄을 가져다준다. 또한 WASH는 공중보건 향상과 양성평등 (gender equity) 실현에 결정적으로 중요한 역할을 하기 때문에, 손씻기, 월경 위생 관리 등을 포함한 위생적인 측면을 다루어야 한다. 마지막으로 WASH 서비스 접근은, 학교, 보건시설, 다른 공공 기관까지를 포함, 가정을 넘어서는 차원에서 확보되어야 한다.

3.2.2. 수자원 관리 (Water Resource Management)

수자원의 효율적 관리와 개발은 성장, 빈곤 감소, 평등에 있어 중요한 요소로 작용하고

있다. 전 세계의 가장 가난한 사람들의 생계수단은 수자원과 밀접한 연관이 있고, 수자원은 사회경제개발과 건강한 생태계 유지를 위해 중요한 요소이다. 지속가능한 개발을 달성하고 필요한 투자를 촉진하기 위해서는 수자원 관리의 통합적인 접근이 실행되어야 하고 물 거버넌스 시스템이 향상되어야 한다. 물을 효율적이고 균형적인 필요에 맞게 사용함으로써, 사회적으로 평등하고, 환경적으로 지속가능하고, 경제적으로 유익한 방법으로 물이 사용되게끔 보장해야 한다. 또한 기후변화 적응, 감소를 고려한 수자원의 보호와 지속가능한 관리를 위해 경제적으로 측정가능한 도구를 추가해야 하는데, 이를 위해서는 법과 제도적 장치에 기반한 강력하고 장기적인 초국가적 협력체계의 구축이 필요하다. 물은 투자 대비 거둘 수 있는 이익이 훨씬 크기 때문에, 경제적 혜택을 위해서도 물 관련 생태계 보호가 필요한 방향으로 나아가야 한다.

3.2.3. 폐수 및 수질 (Wastewater and Water Quality)

MDGs가 논의되던 시점의 세계 인구는 주로 시골지역에 분포되어 있었던 반면, 오늘날 인구는 대부분 도심지에 집중되어 있고, 이는 개도국 또한 예외는 아니다. 도심지에서 방출되는 폐수는 사회적 기반시설이 낙후되어 있는 개도국이 직면한 큰 도전과제로 남아있다. 도시화 뿐 아니라 급격한 인구 증가 또한 물의 대량 소비를 부추기고 있는데, 앞으로 인구증가에 따른 물 수요의 증가는 2배 이상 될 것으로 예측되고 있다. 따라서 폐수의 안전한 처리와 재사용을 위한 적절한 전략 없이는 향후 개발과 관련된 활동에 많은 제약을 가져다 줄 것이다. 수자원을 보호하고 유한한 담수의 수요를 낮추기 위한 손쉬운 방법은 물을 오염으로부터 보호하고, 무수수량(unaccounted-for-water)을 감소하고, 이미 사용된 물을 수거 및 처리 후 이로운 방향으로 재사용할 수 있게 하는 것이다. 물의 오염원을 방지하고 제거하는 것은 재사용이 가능한 자원을 유지하는데 필수요소이기 때문에, Post-2015 개발체제에서는 물의 양적인 측면만큼이나 물의 질적인 측면이 강조되고 있다고 하겠다.

3.3. HLP 보고서 물 세부 목표 및 분석

물은 Post-2015 HLP 보고서에서 제시한 글로벌목표 6, ‘물 및 위생에 대한 보편적 접근성 달성’에 그 내용을 주로 담고 있다.

▶ 표 30. 물 분야 예시적 글로벌 목표 및 세부목표

글로벌목표 (Goals)	국가별 세부 목표 (Targets)	비고
6. 물 및 위생에 대한 보편적 접근성 달성 (Achieve Universal Access to Water and Sanitation)	6.a. 가정, 학교, 보건센터, 난민캠프에서의 안전한 식수에 대한 보편적 접근성 제공 ^{1,2}	기존 MDG 연장선상에서 분야를 더 세분화 함
	6.b. 노상배변(open defecation) 근절과 학교 및 직장에서의 위생에 대한 보편적 접근성 보장, 그리고 가정에서의 위생에 대한 접근성 x% 증가 ^{1,2}	
	6.c. 공급에 맞는 담수회수 제공과 농업관련 물 효율성 x%, 산업관련 물 효율성 y%, 도시지역 물 효율성 z% 증가	물 사용량이 많은 부문에서 효율적 관리 증대
	6.d. 모든 지방 및 산업 폐수 재활용 또는 방출 전 사전처리 ^{1,3}	생태계 순환 측면에서 폐수 및 수질관리 강조

출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : 임소진, 2013: 12

3.3.1 목표 분석

6a. 식수의 보편적 접근을 강조

식수에 대한 보편적 접근을 가정, 학교, 보건센터, 난민캠프에 국한해 놓았다. 이것은 세계 모든 사람들에게 적용될 수 있도록 한 최소한의 기준이지만, 이를 도시 슬럼지역 등 사회 취약계층까지 확대해야 된다는 주장도 제기되고 있어, 이의 추가 논의가 필요할 것으로 보인다.

6b. 노상배변(open defecation) 근절 및 위생에 대한 보편적 접근

현재 세계인구의 15%에 해당하는 11억 인구는 위생시설을 전혀 사용하지 못하고 노상배변에 의존해 살고 있다. 매우 부적절한 인간 배설물로 인해 보건과 환경이 심각한 위협에 노출되어 있고, 이는 본인 및 가족의 건강 뿐 아니라 심지어 개량 시설을 사용하고 있는

주변 사람들의 건강에도 위해 요소가 된다. 또한 소녀와 여성들은 배변을 위해 은밀한 장소를 찾다가 위험에 처할 수도 있어, 노상배변 근절(Open Defecation Free, 이후 ODF)을 종식시키기 위한 목표를 명확히 제시하고 있다.

노상배변으로 인한 인간의 분뇨는 땅속의 수자원으로 유입되어 수로를 따라 이동하면서 지하수를 오염시킨다. 인도의 한 실험에 의하면 노상배변이 자행되고 있는 마을과 ODF 지역의 지하수 수질을 분석한 결과, 노상배변 마을은 ODF 지역보다 우물, 핸드펌프(hand pump), 관정등 지하수에서 훨씬 더 많은 오염이 나타나는 것으로 밝혀졌다(Rajgire, 2013). 매년 동남아시아에서만 130만 톤의 배설물이 내륙의 수원으로 방출되고 있다. 이는 하천과 우물의 식수에 의존하는 사람들의 건강에 큰 위협을 미친다. 또한 수산업으로 생계를 유지하는 사람들에게는 크나큰 경제적인 손실을 불러일으킬 수 있다. 위생과 관련된 다양한 행위들 중에서 최우선 순위는 생물학적 병원균을 포함한 배설물과 인간의 접촉을 차단하는 것이고, 이를 위해서는 노상배변이 절대적으로 근절되어야 한다(UN Water, 2008).

6c. 물 효율성 증대

자원의 사용 및 관리 측면에서 효율성과 생산성 향상을 위한 물 거버넌스의 중요성이 강조되고 있지만, 효율성을 측정하기 위해서는 상당히 과학적인 접근 방법이 요구되며, 이를 위해서는 적지 않은 예산이 수반될 것으로 보인다. 또한 도시지역에 대한 물 효율성을 측정하기 위해서는 도시지역에 대한 범위 및 경계를 보다 구체적으로 제시해야 될 것으로 판단된다. 물 효율성 증대를 위한 노력의 배경에는 전 세계 수자원의 70% 가량이 농업에 이용되고 있고, 인구 증가로 인한 식량생산에 요구되는 물의 수요는 더 늘어날 것으로 전망되고 있기 때문이다. 하지만 관개농업에 이용되는 물의 45% 정도만이 실제로 농사에 이용되는 등 관개농업에서의 물 이용 효율성은 매우 낮다. 또한 이미 농업 수요의 증가에 따른 지하수 수위가 감소하고 있으며, 과잉양수로 인한 지하수 고갈이 심화되어 이에 대한 적극적인 대처가 필요한 시점에 있다. 이와 더불어 경제성장으로 인한 산업과 에너지 부문의 물 수요 또한 증가할 것으로 예측되고 있어, 농업용수 뿐 아니라 공업용수 및 생활용수의 효율성 증대를 위한 노력도 경주해야 할 목표로 제시되고 있다.

6d. 폐수 재활용 및 처리

개발도상국에서 발생하는 오폐수의 약 90%는 처리과정 없이 하천과 강 그리고 연안으로 유출되어 물을 오염시키고 생태계를 파괴한다 (UN Water, 2008). 폐수는 자연환경 뿐 아니라 생활환경도 오염시켜 오염된 물로 인한 전염병 확산에 기여한다. 뿐 만 아니라 각종 오폐수로 한번 오염된 환경을 복원하기 위해서는 천문학적인 비용이 수반되기 때문에 폐수 처리 및 물의 재사용을 적극 권장하고 생태계를 오염원으로부터 보호하기 위한 지역적 그리고 국가적인 노력을 강조하고 있다. 본 지표와 관련하여 폐수 재활용 및 처리 여부만을 본다면 이는 간단한 목표일 수 있으나, 처리한 물의 수질기준을 어디에 둘 것인지에 대해서는 추후 논의가 필요할 것으로 보인다. 또한 오폐수를 재사용하는 문제는 여러 복합적인 이슈들이 존재하기 때문에 각 지역적 상황과 수요를 반영한 해결책이 필요하다. 획일적인 목표에 주안점을 두고 그 결과를 수치화하기 보다는 오폐수를 처리하고 재활용하는 과정을 더 확대할 수 있는 방향으로 목표를 설정하는 것이 필요하다.

자연으로 버려지는 오폐수를 제대로 활용하면 소중한 자원으로 환원할 수 있는 측면이 있기 때문에 오폐수 재활용은 6c에서 언급된 물 효율성 증대 목표와도 깊은 연관성을 가진다. 지구상 관개농업 지역의 오폐수 재활용 비율은 1.5%에서 6.6% 정도 되며, 전 세계 식량의 10% 정도를 차지하는 것으로 보고되고 있다. 개도국의 도시 이주 인구는 점차 심화되고 있기 때문에 오폐수의 양도 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 물이 부족한 개도국 농부들이 오폐수를 농업에 이용하는 이유는 다음과 요약될 수 있다.

- 오폐수가 연중 이용가능한 유일한 수자원인 경우
- 오폐수를 이용하여 농작물을 제배할 경우 비료구입의 필요성이 낮아짐.
- 깊은 지하수에서 용수를 끌어올려 농업을 할 경우에 비해 오폐수를 이용한 농업은 상대적으로 적은 에너지를 필요로 함.
- 오폐수는 도시근교에 거주하는 농민들에게 고가의 채소를 생산하여 지역시장에 판매할 수 있게 함.

하지만 식품안전 및 식품위생과 관련된 우려로 농산물 무역부문에서 경제적 타격을 입을 소지가 발생하여 오폐수 처리 및 재사용에 있어 조심스러운 접근이 요구된다. 일례로,

1991년 중동지역에는 적절하게 처리되지 않은 오폐수를 이용한 농작물, 특히 과일 및 야채의 수입 제한 조치로 요르단 수출시장이 큰 피해를 입었다. 이후 요르단 정부는 폐수처리 시설을 강화하기 위한 법적 장치들을 강화하고 농부들과 소비자들의 건강을 보호하기 위한 적극적인 캠페인 활동을 벌인 사례가 있다. 오폐수의 농업용수 활용에 대한 사회, 경제, 환경적 효과는 입증되고 있으나 오폐수 처리 및 재활용에 대한 정치적 우선순위는 아직 높지 않다. 이는 대규모 폐수처리를 위한 인프라 구축시 장기적이고 지속적인 투자가 필요하지만, 단시간의 가시적인 성과는 나오지 않기 때문에 정치적인 관심에서 배제되기 때문이다. 따라서 국제사회는 오폐수 재활용을 통한 지속가능한 농업용수 공급에 적극 동참해야 할 것이며, 이것은 HLP 보고서에서 제시하고 있는 물 관련 목표를 유기적으로 달성할 수 있는 수단으로써 정당성을 확보할 수 있을 것이라 판단된다.

4. 원조 기관에서 본 물에 대한 Post-2015 개발목표 및 SDGs 논의

Post-2015 개발의제 논의와는 별도로 한국은 이미 물 부족 국가로 분류되어, 2050년을 기준으로 보았을 때 OECD 국가 중 가장 심한 ‘물 스트레스’를 겪게 될 것으로 전망되고 있다. 따라서 개도국의 물 분야 지원뿐만 아니라 자국의 효과적인 물 관리를 위한 지속적인 노력이 필요한 입장이다 (강상인, 2012). 또한 이미 언급했듯이 물은 환경분야의 목표에만 국한되지 않고 식량안보, 빈곤감소, 보건, 환경보호, 성평등 등 다른 MDGs 달성에 도 결정적으로 중요한 역할을 하고 있다. 이는 이 목표의 달성이 무수한 어린이의 생명을 구하고, 교육부문의 진전을 지원하며, 빈곤의 원인이 되는 질병으로부터 사람들을 해방시킬 수 있는 선순환을 창출하며, 인간에게 역량을 발휘할 수 있는 기회를 확대해 주기 때문이다. 이러한 맥락에서 볼 때, Post-2015 개발목표의 물 관련 개발의제 또한 물을 범분야적인 필수요소로 보며 다양한 개발목표와의 연결고리를 꺾고 있다.

전 세계적으로도 물 문제 해결을 위한 국제사회의 지원은 지속적으로 증가추세에 있다. 이는 2002년 38억 달러에서 2009년 100억 달러를 넘어섰다. 그 중 2009년을 기준으로 하였을 때, 인도에 8억 달러 이상이 지원되어 가장 많은 수치를 보여주는데, 이는 세계 노상배변 인구의 60%를 보유한 인도의 수치스러운 국면을 국제사회에 보여주는 증거이기도 하다. 분야별로는 대규모 관망 및 위생시설 분야의 지원이 40% 이상으로 가장 많았으며,

그 뒤로 기본적인 식수공급과 위생시설, 농업용수, 수자원 정책 및 행정관리 등에 대한 지원이 이루어져, 이는 물 분야 사업이 인프라 구축 위주의 대규모 시설 투자에 집중된 것을 볼 수 있다.

KOICA의 물 분야 지원규모 또한 지속적으로 증가 추세에 있다. 2003년 6억에서 2010년 366억 원으로 증가하였고, 이는 총 사업비의 7%에 해당된다. 주요사업으로는 상수도 공급 개발 및 시설개선, 소수력 발전, 관개시설 개선, 하수 및 수질오염 처리 등이 있다. 대표적으로 동아시아기후파트너십(EACP)의 물랜드마크 사업이 있고, 인프라 사업의 특성상, 6c와 6d 달성을 위한 노력들은 이미 진행중이나, 목표에 대한 모니터링 방법론에 대해서는 상당한 논의가 필요할 것으로 보인다.

EACP 물랜드마크 사업

- 몽골 야르막 신도시 용수 공급 및 **수자원 이용 효율화** 사업 (10-14/290억)
 - 마스터플랜을 수립함으로써 야르막 신도시의 도로, 하수처리 등 인프라 구축 후속 사업 참여에도 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대
- 필리핀 농업용수 확보 및 홍수피해 저감을 위한 소규모 저류시설 건설 (10-13/248억)
 - 필리핀은 안정적인 용수공급을 통해 기후변화에 적응함으로써 **쌀 수확량 증대에 기여**
- 아제르바이잔 재생수자원 개발 중심의 물 관련 복합사업 (10-15/800억, 유상500억 포함)
 - 상하수도 시설 및 대체 수자원 개발을 위한 **하수 재이용 시설 설치**

출처 : 저자작성

이와 함께 MDGs 모니터링 지표로 제시된 JMP의 한계점에서 살펴보았듯이, 이것을 Post-2015 개발의제 논의에서 보완하여 다듬어 갈 것인지의 여부는 아직 결정되지 않은 상태이다. 따라서 개선된 식수 및 위생시설에 대한 지표 재정립 및 구체적인 논의가 필요하며, 특히 오폐수 처리 및 재활용과 관련된 수질 부분에도 지표정의에 대한 구체적 논의가 이루어져야 할 것으로 보인다.

마지막으로 대부분의 개도국 지하수의 주 오염 원인인 노상배변 근절을 해결하기 위해서는 단순한 위생시설 구축 및 지원노력만으로는 목표달성이 불가능하다. 이것은 사람들의 행동변화를 이끌어 내기 위한 소프트웨어적인 활동들이 반드시 동반되어야 하기 때문이다. 이렇듯 인식의 전환을 꾀하기 위해서는 현지의 종교, 문화, 사회적인 행태들을 파악하여 접근하면 보다 효과적인 노상배변 근절의 결실을 맺을 수 있을 것이다. 따라서 보건 위생과 관련한 사업들은 인프라 위주의 프로젝트 사업보다는 이에 대한 수요를 개도국 사람들이 직접 창출하도록 도와주는 역량강화 활동에 초점이 맞춰져야 할 것으로 판단된다. 지역사회가 주도하는 총체적 위생 프로그램 (Community-led Total Sanitation, CLTS)의 도입은 기존 농촌 위생 프로그램이 실패했던 분야에서 뛰어난 성과를 보여준 ODF를 달성한 대표적인 예라 하겠다.

5. 결론

안전한 식수 및 기초적인 위생 환경에 대한 접근성이 부족한 인구의 비율을 반으로 줄이기 위한 국제사회의 노력은 2001년 MDGs 설정 이후 가속화 되어 물 관련 목표는 이미 초과 달성을 했으나 위생관련 목표는 2015년까지도 힘들다는 전망이 지배적이다. 하지만 물과 위생 분야의 MDGs는 개도국 지도자들의 우선순위에서 제외되었던 주제를 정책 및 전략의 중심으로 끌어올리는데 큰 역할을 했다. 그럼에도 불구하고 MDGs는 기본적으로 최소한의 서비스 제공에만 주로 집중하고 있어 소극적인 목표치를 제시했다는 비판을 받았다. 또한 JMP를 통해 개선된 식수 및 위생에 대한 정의를 표준화 한 것에서는 큰 찬사를 받았지만, 다양한 현실적인 요소를 반영하지 못한다는 지적도 제기되었다. 이외에도 물 MDGs를 빈곤퇴치, 식량안보, 에너지 안보와 같은 분야들과 연계하는데 실패하였고, 생태계 내의 자원보전 관점에서 사용한 물의 처리 및 관리부문이 전혀 고려되지 않았다.

이런 다양한 한계들을 보완하기 위해 Post-2015 개발목표 논의에서는 물을 사회·경제적 그리고 환경적 측면에서 중요한 요소로 보고 있으며, 빈곤감소와 지속가능한 개발을 위한 Post-2015 개발의제를 모두 아우르는 핵심에 두어야 한다는 목소리가 증가하고 있다. 이에 MDGs 7에서 강조되었으나 아직까지 해결되지 못한 WASH 접근을 지속적으로 확대하고, 더불어 수자원 관리, 폐수 그리고 수질관리의 영역을 포괄적이고 통합적으로 다

루기 위한 작업들이 펼쳐지고 있다. 결국 Post-2015 개발의제에서는 생태계 내에서 물의 순환 원리를 적용하여 더 효율적이고 효과적인 물 사용을 이루어내기 위한 국제사회의 공동의 노력이 강조되고 있다. 이를 위해서는 특히 노상배변과 지하수 오염의 역학적 관계속에서 노상배변을 원천적으로 근절할 수 있는 구체적 방안 및 실천이 선행되어야 할 것이다. 또한 아무런 장치없이 방출되고 있는 오폐수 처리 및 재사용을 적극 장려하고, 특히 이들이 수자원의 가장 많은 부분을 차지하는 농업용수에 활용될 수 있도록 많은 노력을 경주해야 할 것으로 보인다. 이외 노상배변 근절을 위해서는 지역사회가 문제의식을 가지고 스스로 해결할 수 있도록 역량 배양 능력에 중점을 두는 지원을 아끼지 말아야 하겠다.

참고문헌

국내문헌

- 강상인 (2012). OECD 환경전망 2050 평가 및 국내환경정책 수용방안 연구. 한국환경정책평가연구원.
- 모드 발로 (2009). 물은 누구의 것인가. 지식의 날개.
- 박희수 (2011). 물분야 지원전략 및 프로그램 개발협력 모델. 한국국제협력단.
- 유네스코 한국위원회 (2010a). UN 세계물개발보고서 1 : 사람과 생명을 위한 물.
- _____ (2010b). UN 세계물개발보고서 2 : 물은 우리 모두의 책임이다.
- _____ (2010c). UN 세계물개발보고서 3 : 끊임없이 변하는 세계와 물.
- 유엔 MDGs 보고서 한국위원회 (2012). 유엔새천년개발목표보고서 2012-2013 (한국어판).
- 임소진 (2012). 국제사회의 Post-2015 개발 프레임워크 수립동향 및 한국 ODA의 기여 방안. KOICA 개발정책 포커스 제14호. 한국국제협력단.
- 임소진 (2013). Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급패널 보고서. 개발협력 정책과 이슈 제10호. 한국국제협력단.

해외문헌

- Rajgire, A V. (2013). Open Defecation: A Prominent Source of Pollution in Drinking Water in Villages. International Journal of Life Sciences Biotechnology and Pharma Research Hyderabad.
- NSTATS (2008). Official List of MDG Indicators.
Available at :
<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/host.aspx?Content=indicators/officialist.htm> [Accessed 16 September 2013]
- UN (2013). The Post 2015 Water Thematic Consultation Report. Available at:
http://www.unwater.org/downloads/Final9Aug2013_WATER_THEMEATIC_CONSULTATION_REPORT.pdf [Accessed 16 September 2013]
- UN Water (2008). Sanitation Protects the Environment. Factsheet No.4
- Water Aid and IRC (2012). Framing Paper for JMP post-2015 Working Group on Water.

제 4 장
평화와 안보
Peace and Security

거버넌스

정 소 윤

1. 서론

“굿 거버넌스는 빈곤을 감소하고 발전을 촉진시키는 유일하고 중요한 요소이다 (Good governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development).”

– 코피 아난, 제7대 UN 사무총장

1980년대 말 세계은행 보고서에서 처음 언급된 거버넌스는 이후 국제개발협력 분야의 핵심 키워드 중 하나로 주목을 받아왔다. 원조효과성 제고를 위한 굿 거버넌스의 중요성은 계속해서 강조되어 왔으며, 개발도상국의 거버넌스 향상과 이를 통한 빈곤 퇴치 및 발전을 위한 국제 사회의 지원은 다양한 방법을 통해 지속적으로 이루어지고 있다. 2000년 발표된 새천년선언과 그 결과인 MDGs는 국제개발협력의 원동력이 되는 동시에 빈곤 퇴치에 대한 국제적 담론을 형성하고 국제 개발의 핵심 도전에 대한 자원 배분의 우선순위를 결정하는데 많은 영향을 끼쳐왔다. 그러나 거버넌스는 과거 인권 선언 및 인권 조약에서 도출된 밀레니엄 선언을 통해 그 중요성이 대두되었음에도 불구하고, 계량화된 목표 및 지표로 간략하게 제시된 MDGs에는 포함되지 못했다.

개발의 모든 단계에서 효과적인 거버넌스가 가지는 역량을 인식하고 이를 지원하는 것이 Post-2015 개발 프레임워크에 포함되어야 한다는 것은 분명한 사실이다. 또한 거버넌스가 법치, 참여 및 권한 부여, 책임성 등 빈곤 및 기타 개발 도전의 근본 원인에 대처하는 중요한 연결고리라는 인식이 강조되고 있으며, 효과적이고 역량이 강화된 국가 제도는 보다 나은 개발 결과를 가져온다는 인식에 대한 합의 역시 이루어지고 있다 (UNDP & UN OHCHR, 2013). 이에 세계 각국의 공여기관 및 국제기구에서는 거버넌스를 주요 지원 분야로 정하고 개도국 거버넌스 향상을 돕는 다양한 활동을 지원하고 있다. 따라서 본 장

에서는 국제개발협력의 목표 달성에 있어 거버넌스의 역할과 중요성에 대해 살펴보고, 공여기관의 시각에서 바라본 거버넌스에 대한 Post-2015 개발목표 논의에 대해 분석해 보고자 한다.

2. 거버넌스와 개발

2.1 거버넌스 개념의 등장

거버넌스라는 개념은 다양한 맥락에서 다양한 의미로 사용되고 있으며, 국제개발협력 분야에서도 개발 주체에 따라 거버넌스의 정의를 다르게 내리고 있다. 그 적용 범위도 공공 부문 뿐만 아니라 민간부문 및 시민사회를 포함하는 광범위한 범위에 적용된다. 그러나 다양하게 정의되는 거버넌스의 개념들이 가지는 공통점이 있는데, 정부 이상의 광범위한 것을 지칭하는 점, 공통의 사회적 목적 추구에 있어서 네트워크의 역할에 초점을 맞추고 있는 점, 제도 및 제도의 변화에 관심을 두고 있다는 점을 들 수 있다 (박명지, 2011).

국제개발협력 분야에서의 거버넌스 개념은 1989년 세계은행이 발간한 ‘사하라이남 아프리카: 위기에서 지속가능한 성장으로 (Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth)’ 보고서에서 처음 등장하였다. 세계은행은 사하라이남 아프리카 국가들의 빈곤 문제 해결을 위해 막대한 자금을 투입하였으나 기대만큼의 실적이 나오지 못했고, 그 원인을 규명하고 새로운 방법을 찾고자 동 보고서를 작성하였다. 이 보고서는 사하라이남 국가들의 위기의 원인을 거버넌스의 위기에서 찾았고, 거버넌스의 실패 또는 취약한 거버넌스가 경제 발전을 저해한다고 보았다. 또한 한 국가의 거버넌스의 질이 지속적인 경제 및 사회 발전을 추구하는 능력을 결정하는 주요한 요인들 중 하나로 보고 경제 발전과 나아가 원조효과성 향상을 위해서는 바람직한 거버넌스가 필수 요건이라는 주장이 대두되기 시작하였다. 학계에서 역시 거버넌스와 경제 성장과의 관계에 대한 연구가 시작되었으며, 연구 결과는 정부 정책, 정부 효과성, 부정부패 등과 경제 성장과의 밀접한 연관성을 보여주고 있다 (박명지, 2011; 한국국제협력단, 2011).

2.2 MDGs 이행과 거버넌스

거버넌스 프로세스 및 제도적 역학관계는 국가 간 발전 과정의 차이를 설명하는 핵심적인 요소이다. 제도와 거버넌스의 질이 변영하는 국가와 침체된 국가를 구분짓는 중요한 기준이 된다는 사실은 중요한 연구 결과들을 통해 뒷받침되고 있다. 또한 괄목할 만한 발전을 이룬 국가들의 성공 요인으로 정치적인 리더십과 더불어 ‘영리한’ 제도를 꼽는다. 특히 거버넌스를 통해 지역 수준의 주민들에게 의사결정 참여를 포함하는 권한을 위임하는 것은 빈곤 탈피를 위한 성공적 전략의 핵심 요소이다 (Bergh et al., 2012).

그러나 거버넌스는 국제개발협력에 있어서 그 중요성이 대두되었음에도 불구하고 2000년 UN에 의해 제안된 MDGs에는 포함되지 못하였다. 거버넌스가 MDGs에서 제외된 이유로는 거버넌스가 정치적 성향을 가지며, 측정이 어렵다는 점, 그리고 MDGs가 보건 및 교육 등 기본적인 인간 서비스에 초점을 맞추고 있다는 점을 들 수 있다. 또한 MDGs가 논의될 당시에는 거버넌스에 대한 개념적, 경험적 연구 및 이에 대한 합의가 부족했었다는 사실(UN & UN OHCHR, 2013)도 거버넌스가 MDGs에 포함되지 못한 이유가 되었다.

거버넌스가 가지는 정치적 성향, 그리고 측정 가능한 거버넌스 목표는 국제적 수준에서 언급될 것이 아니라 국가의 정부 수준에서 고려해야 할 사안이라는 인식은 MDGs 설정에 있어서 거버넌스가 배제되는 가장 큰 이유가 되었다. 많은 국가들이 투명성과 책임성을 포함하는 거버넌스 프로세스의 강화를 위해 노력하고 있지만, 일부 선진국들이 국제적인 토론의 장에서 개도국이 해야 할 일, 그 중에서도 개도국의 내부 정치와 관련하여 무엇을 해야 하는지를 논의하는 것은 매우 민감한 사안으로 인식된다. 그리고 거버넌스 구축을 미래 개발 프레임워크에 포함시키려는 OECD DAC 공여국과 기타 영향력 있는 선진국들의 정책적 압력과 이로 인한 개도국 자주권 보호에 대한 우려가 토론 또는 협상에서 나타나기도 한다.

또한 거버넌스의 향상을 위해 얼마나 많은 목표가 설정되고, 이러한 목표들이 어떻게 형성되는지에 대한 인식은 목표설정과정을 통해 나타나는 결과를 결정하는 핵심적인 역할을 한다. 그러나 1990년대의 국제 개발 정의에서 도출된 곳 거버넌스 의제들은 개도국의 맥락은 고려하지 않고 서구 선진국들에 의해서만 도출된 의제들이 대부분이다. 이는 현실이

적절하게 반영되지 않은 이상적인 모델로서의 거버넌스에 기초한 규범적이고 권위적인 의제들이며 개도국, 특히 분쟁 이후의 취약국가에게는 지나치게 기준이 높거나 적절하지 못한 거버넌스 기준을 포함할 가능성이 존재한다 (Bergh et al., 2012).

3. Post-2015 체제 및 SDGs에서의 거버넌스

거버넌스가 가지는 정치성과 이에 대한 우려, 그리고 측정이 어렵다는 약점으로 인해 거버넌스가 MDGs 설정 당시에는 목표에서 배제되었음에도 불구하고 전 세계 빈곤 퇴치 및 웰빙을 위한 국제개발협력 목표로서의 굿 거버넌스의 중요성은 계속해서 강조되어 왔다. 2015년으로 설정된 MDGs 달성 기한이 다가옴에 따라 새로운 목표 설정에 대한 논의가 시작되었고, Post-2015 글로벌 개발 프레임워크에 대한 본격적인 준비의 초기 단계부터 국제개발협력의 목표 중 하나로서 거버넌스에 대한 논의도 본격적으로 시작되었다.

3.1. 거버넌스와 Post-2015 개발 프레임워크 분야별 논의

거버넌스와 Post-2015 개발 프레임워크의 논의는 유엔 개발계획(UNDP), 유엔 인권고등판무관(UN OHCHR), 독일 정부에 의해 주도적으로 이루어졌다. 지역별 협의, 전문가 회의, 온라인 토론 등을 통하여 Post-2015 개발 아젠다에 있어서 거버넌스의 중요성에 대한 전 세계 각계각층의 의견들이 수집되고 논의되었으며, 이를 통해 제시된 의견들을 종합한 협의 보고서(Consultation Report)가 2013년 2월에 열린 ‘거버넌스와 Post-2015 개발 프레임워크에 대한 전 지구적 주제별 협의(Global Thematic Consultation on Governance and the Post-2015 Development Framework)’를 통해 발간되었다. 협의 보고서에서는 거버넌스 협의의 결과를 크게 세 가지로 구분하여 종합하였으며, 개발에 있어서 사람들이 생각하는 거버넌스의 개념 및 역할, 새로운 아젠다 개발을 위해 고려해야 할 구체적인 거버넌스 요소, 향후 개발 프레임워크에서 거버넌스의 포지셔닝을 어떻게 할 것인가(how to position governance)로 구분하여 설명하였다 (아래 참조).

거버넌스에 대한 전 지구적 주제별 협의 결과물

1. 개발에 있어서 거버넌스의 역할에 대한 개념
 - 1.1 거버넌스는 다면적이며 개발의 목적인 동시에 수단이 됨.
 - 1.2 취약한 거버넌스(poor governance)는 불평등 및 권력 불균형과 깊이 연관됨.
 - 1.3 거버넌스는 효과적인 책임성을 바탕으로 인권에 기반을 두어야 함.
2. Post-2015 프레임워크를 위한 거버넌스의 실질적 요소
 - 2.1 (정책일관성) 상이한 단계에서 거버넌스 작용 시, 강력한 거버넌스 제도와 더불어 정책일관성 유지를 위한 특별한 노력이 필요함.
 - 2.2 (효과성 및 대응성) 제도적 효과성 및 대응성이 결정적임.
 - 2.3 (권한 위임 및 참여) 불평등을 타파하고 사회적 통합을 촉진하는 권한 위임 및 참여가 필요함.
 - 2.4 (책임성 및 투명성) 인권 접근법에 의해 뒷받침되는 책임성 및 투명성은 사람들의 필요에 대응하는 개발의 보장에 필수적임.
 - 2.5 (부패방지) 부패의 방지는 보다 나은 개발 산출물을 보장하기 위해 필수적임.
 - 2.6 (젠더) 어떠한 새로운 개발 패러다임에 있어서도 젠더 이슈에 대응하는 거버넌스는 중요함.
 - 2.7 (민간부문) 민간부문의 역할 및 규제는 공공재 및 공공서비스의 전달 및 자연자원의 관리의 중심이 됨.
 - 2.8 (평화 및 안보) 거버넌스 및 인권은 모든 단계에서의 평화 및 안보와 불가분적으로 연결되어 있음.
 - 2.9 (사법접근성 및 사법행정) 사법 접근성 및 효과적인 사법 행정은 개발 및 인권 보장 자체를 가능하게 하는 요소임.
3. Post-2015 프레임워크에의 거버넌스 포함을 위한 구조적 고려(어떻게 포함시킬 것인가?)
 - 3.1 Post-2015 프레임워크에 거버넌스를 포함하는 방법 (단독 목표로 설정, 주류화, 또는 이 두 방법의 혼합)
 - 3.2 견고한 측정 프레임워크의 보장
 - 3.3 효과적인 책임성 메커니즘, 시스템, 프로세스

출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : UNDP & UN OHCHR: 19-33

3.2. UN HLP의 목표 설정 및 거버넌스 논의

UN HLP는 Post-2015 개발 프레임워크에 대한 국제사회의 입장과 의견을 수렴하고자 2012년 UN 반기문 사무총장에 의해 구성된 조직이다. 지금까지 5차례의 회의를 통해

HLP 최종 보고서인 ‘새로운 글로벌 파트너십: 지속가능한 개발을 통한 빈곤 퇴치와 경제 전환 (A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development)’을 제출하였으며, 이 보고서에는 Post-2015 의제를 위한 5대 최우선 변화과제와 총 12개 목표 및 54개 세부 목표로 이루어진 예시적 글로벌 목표가 제시되었다 (임소진, 2013).

3.2.1. Post-2015 의제를 위한 최우선 변화과제

거버넌스는 Post-2015 개발 프레임워크 논의 단계의 초기부터 국제개발협력의 새로운 목표 중 하나로 논의되어 왔으며, Post-2015 의제를 위한 최우선 변화과제에 포함되었다 (최우선 변화과제 4. 평화구축 및 효과적이고 투명하며 책임 있는 국가제도 구축).

Post-2015 의제를 위한 최우선 변화과제

1. 절대빈곤 퇴치 (Leave No One Behind)
2. 지속가능한 개발의 중점화 (Put Sustainable Development at the Core)
3. 일자리 창출과 포괄적 성장을 위한 경제구조 변화 (Transform Economies for Jobs and Inclusive Growth)
4. 평화구축 및 효과적이고 투명하며 책임 있는 국가제도 구축 (Building peace and effective, open and accountable public institutions)
5. 새로운 글로벌 파트너십 구축 (Forge a New Global Partnership)

출처 : 임소진, 2013: 8

분쟁과 폭력으로부터의 자유는 인간이 가지는 가장 기본적인 자격이며, 평화롭고 번영하는 사회의 구축을 위한 필수적인 기초이다. 동시에, 모든 사람들은 정부가 투명하고, 책임성 있으며, 국민들의 요구에 반응하는(responsive) 정부이기를 원한다. 인간 안보, 정의에의 접근, 차별과 박해로부터의 자유, 국민들의 삶에 영향을 미치는 결정에의 참여는 개발의 산출물이자 개발을 가능케 하는 요소들이다. 이에 평화 및 굿 거버넌스를 웰빙의 한 가지 조건이 아닌 핵심 요소로써 인식하는 근본적인 변화가 요구된다.

유능하고 즉각적으로 반응하는 국가는 법치, 표현 및 언론의 자유, 개방된 정치적 선택, 정의에의 접근을 지지하는 효과적이고 책임성 있는 공공 기관을 필요로 한다. 투명성 혁명을 통해 시민들이 세금, 원조, 채취산업으로 부터의 수익이 어디에서 사용되는지 정확하게 볼 수 있도록 하는 것과 더불어 빈곤 퇴치를 위해 노력하고, 투명한 정부 및 정부로부터 권한을 위임받은 국민들이 정부 업무에 대한 면밀한 조사를 할 수 있도록 허용하는 것이 필요하다. 또한 투명성과 책임성은 희소한 자연 자원의 약탈 및 낭비를 방지하는 강력한 도구로 건전한 공공기관이 없이는 지속가능한 개발의 기회는 존재할 수 없다. 건전한 공공기관의 설립은 변혁의 핵심적인 부분으로 빈곤 퇴치 및 지속적인 발전을 가능하게 하므로, 새로운 개발 의제의 논의에서는 반드시 언급되어야 한다.

모든 사회는 제도를 통해 담론을 형성한다. 시민들은 실질적인 역할을 하기 위해 시민사회조직을 형성하여 참여할 수 있고, 평화적으로 의견을 주장하고 표현할 수 있으며, 정당한 법 절차에 대한 권리를 보호받을 수 있는 법적 환경을 필요로 한다. 또한 국제적으로 제도는 대화 및 협력의 중요한 경로가 된다. 정부는 국내 제도 및 국제적 제도 내에서의 협력을 통해 부패, 돈 세탁, 조세 회피, 공격적 조세 회피(aggressive avoidance), 자산의 숨겨진 소유권, 약물 및 무기의 불법적 거래 등의 신속한 감소를 가져올 수 있다 (UN, 2013).

3.2.2. HLP 보고서의 거버넌스 예시적 글로벌 목표 및 세부목표

거버넌스가 포함된 5대 최우선 변화과제를 우선적으로 고려한 글로벌 목표 예시안은 총 12개 목표 중 열 번째 목표로 굿 거버넌스와 효과적 제도 보장을 제시하였으며, 이를 달성하기 위해 다섯 가지 국가별 세부 목표를 제시하였다²⁴⁾.

24) HLP 보고서에서 제안된 예시적 글로벌 목표 및 국가별 세부 목표는 제한된 수의 이해하기 쉽고 측정 가능한 목표치 제시라는 MDGs 성공 요인을 계승하여 12개의 목표 및 54개의 세부 목표를 제시하였으며, 달성 시한도 2030년까지로 제안하였다. 또한 54개 세부 목표는 국가별 상황에 따라 목표치를 결정할 수 있도록 하였다 (임소진, 2013). 거버넌스와 관련한 목표인 목표 10. 굿 거버넌스와 효과적 제도 보장의 다섯 가지 국가별 세부 목표 분석은 4장 원조기관에서 본 거버넌스에 대한 Post-2015 개발목표 논의에서 이루어진다.

▶ 표 31. HLP 보고서의 거버넌스 관련 예시적 글로벌 목표 및 세부목표

글로벌 목표(Goals)	국가별 세부목표(Targets)
10. 굿 거버넌스와 효과적 제도 보장 (Ensure Good Governance and Effective Institutions)	10a. 출생신고와 같은 자유롭고 보편적인 법적 신분 제공 ^{1,2}
	10b. 언론, 집회, 평화로운 시위의 자유와 독립적 매체 및 정보에 대한 접근성 보장 ^{1,3}
	10c. 모든 단계에서의 정치적 과정의 대중적 참여와 시민참여 증가 ^{2,3}
	10d. 정보에 대한 대중권리와 정부 데이터 이용 보증(guarantee) ¹
	10e. 뇌물수수 및 부패 감소와 공무원의 책무 보장 ³

1: 0% 목표를 포함한 글로벌 최저기준 적용(Candidates for global minimum standards, including 'zero' goals)

2. 향후 구분이 필요한 지표(Indicators to be disaggregated)

3. 적합한 지표화를 위해 목표치에 대한 추가적인 기술적 분석 작업 필요(Targets required further technical work to find appropriate indicators)

출처 : 임소진, 2013: 13

4. 원조기관에서 본 거버넌스에 대한 Post-2015 개발목표 논의

거버넌스 분야 협의 보고서의 핵심 내용 및 HLP에서 제시한 거버넌스 목표를 살펴보면, 이를 통해 추구하고자 하는 가치는 민주성(인권), 정부의 책임성, 투명성, 반부패, 그리고 시민참여로 볼 수 있다. 이와 더불어 추구하고자 하는 가치가 얼마나 달성되었는가를 어떻게 측정할 것인가 하는 측정가능성의 문제가 강조되고 있다.

▶ 표 32. Post-2015 HLP 보고서의 거버넌스 관련 목표 및 추구 가치

글로벌 목표(Goals)	
10. 굿 거버넌스와 효과적 제도 보장 (Ensure Good Governance and Effective Institutions)	
국가별 세부목표 (Target)	추구 가치
10a. 출생신고와 같은 자유롭고 보편적인 법적 신분 제공	민주성(인권)
10b. 언론, 집회, 평화로운 시위의 자유와 독립적 매체 및 정보에 대한 접근성 보장	민주성(인권) 시민참여 투명성 책임성

10c. 모든 단계에서의 정치적 과정의 대중적 참여와 시민참여 증가	시민참여 책임성
10d. 정보에 대한 대중권리와 정부 데이터 이용 보증(guarantee)	책임성 투명성 반부패
10e. 뇌물수수 및 부패 감소와 공무원의 책무 보장	투명성 반부패 책임성

출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : 임소진, 2013: 13

4.1 HLP 보고서 예시적 목표 및 국가별 세부 목표 분석

10a. 출생신고와 같은 자유롭고 보편적인 법적 신분 제공

법적 신분의 부여는 굿 거버넌스의 기반이 되는 인권 및 인간의 기본권 보장을 위한 가장 기본적인 제도이며, 정부가 유지해야 하는 많은 사회의 중요한 제도 중 하나이다. 매년 출생신고를 하지 못해 법적인 신분을 부여받지 못하는 사람의 수는 전 세계에 5천만 명 정도이며, 법적 신분을 부여받지 못할 경우에는 은행 계좌 개설이나 학교에 다니는 것과 같은 간단한 활동에도 제약을 받는 취약계층으로 소외당하게 된다 (UN, 2013).

10b. 언론, 집회, 평화로운 시위의 자유와 독립적 매체 및 정보에 대한 접근성 보장

보다 나은 거버넌스, 윤리적 리더십, 인권 보장, 법치, 표현의 자유, 제도의 투명성, 대응성, 책임성, 참여 등은 인간이 사회 구성원으로서 정부에 대해 기본적으로 가지는 필요이다. 시민 사회의 핵심적이고 의미 있는 활동을 위해서는 정책 및 의사결정 과정에 참여할 수 있는 공간을 마련해줘야 하며, 이는 언론, 집회, 평화적 시위의 자유 및 독립적 매체와 정보에 대한 접근성이 보장될 때 가능하다 (UN & UN OHCHR, 2013). 활발하고 다양한 독립적 미디어의 발전 촉진도 또한 정부의 책임성 강화에 도움을 줄 수 있다 (UN, 2013).

10c. 모든 단계에서의 정치적 과정의 대중적 참여와 시민참여 증가

참여적 거버넌스는 책임성을 높일 수 있는 가장 좋은 환경이 되며, 시민참여의 증가를 통해 정부 책임성을 높이고 기본적 가치로서의 자유를 보장한다. 굿 거버넌스의 핵심적 요소 중 하나는 권한 위임으로 이는 의사결정과정에서의 의미 있는 참여를 통해 강화되며, 의미 있는 참여는 정보, 표현, 운동, 집회 및 결사 등의 자유를 통해 촉진된다. 또한 의회 및 국회의원 역량강화는 정부가 정부의 의지를 행동으로 옮길 수 있도록 돕는다 (UN, 2013; UN & UN OHCHR, 2013).

10d. 정보에 대한 대중권리와 정부 데이터 이용 보증(guarantee)

정부 정보의 공개 및 대중의 접근 권한 부여와 접근성 강화는 굿 거버넌스의 핵심적 요소인 정부의 책임성과 투명성을 높이기 위한 가장 기본적인 요소이다. 정부 정보의 공개는 정부의 정책 결정과정 및 결과, 예산 집행과정 및 결과, 기타 정부 활동에 대한 모든 정보의 공개를 포함한다. 이를 통하여 국민들은 정부 활동에 관심을 가지게 되어 참여가 증가하고, 시민단체의 감시 활동이 강화되어 정부의 책임성과 투명성을 제고할 수 있다 (UN & UN OHCHR, 2013). 그리고 정부기관이 예산 지출 및 그 결과를 공개할 때 목표에 대한 달성 정도를 측정할 수 있다 (UN, 2013).

10e. 뇌물수수 및 부패 감소와 공무원의 책무 보장

뇌물수수 및 부패는 국가에 대한 신뢰 및 공공서비스에 대한 접근성을 떨어뜨리며, 많은 나라의 재원을 감소시킨다. 부패로 인한 손실은 국가 GDP의 70%에 까지 이른다. 개발의 전 분야에 해당하는 부패의 문제는 빈곤을 지속시키고 경제 성장을 방해한다. 또한 국민들의 필요에 반응하는 정부의 능력을 감소시켜 불평등 및 인간발전 결과의 감소를 가져온다. 반부패는 보편적인 이슈로 부패를 범죄로 정의하는 명확한 가이드라인이 필수적이며, 시민사회와 연계한 동료 평가, 재정/예산 정보 및 자연 자원 세입을 포함한 정보에의 접근성 강화, 부패 위험 평가의 도입 등이 필요하다 (UN, 2013; UN & UN OHCHR, 2013).

4.2 시사점

거버넌스의 분야별 협의 최종 보고서에서는 Post-2015 프레임워크에 포함되어야 할 거버넌스의 실질적 요소로 9가지를 제시하였고, HLP 보고서에서는 다섯 가지의 세부 목표를 제시하였다. 거버넌스 분야 협의 및 HLP를 통해 제시된 다섯 가지 세부 목표들 중 10a와 10e는 다양한 방법을 통하여 이미 목표 달성에 기여하고 있으며, 세부 목표 10c와 10d의 달성을 위한 노력은 아직까지 활발하지 않다. 그러나 한국의 비교 우위 및 한국 공여기관의 역량을 고려할 때 사업화하여 지원할 수 있는 분야로 목표 달성을 위한 기여 가능성이 높다. 세부 목표 10b는 국제개발협력에 있어서 공공행정분야 타 공여국/공여기관과의 협력 가능성을 제시하는 목표가 될 수 있을 것이다. 제시된 실질적 요소 및 다섯 가지 세부 목표는 그 추구하는 가치나 중요성을 살펴볼 때 중복되거나 유기적으로 연결되어 있으므로, 효과적인 달성을 위해서는 세부 목표별로 독립적인 수단을 강구하기 보다는 통합적으로 접근하는 것이 보다 효과적이고 바람직하다.

또한, HLP 보고서에서 제시한 세부 목표를 살펴볼 때 목표의 달성을 위한 수단으로 ICT의 활용을 고려한 목표들이 제시되고 있다 (매체 및 정보 접근성 보장, 정보에 대한 대중 권리, 정부 데이터 이용 등). ICT는 지속적으로 국민들에게 권한을 위임하도록 하는 도구로서의 역할을 해 왔고, 시민들이 그들의 대표자 및 선출직 공무원들과 접촉할 수 있는 가능성의 스펙트럼을 확장시켜 왔다. 또한 ICT 덕분에 정보 공개, 협의, 진정, 공무원과의 상호작용 및 논의가 보다 효과적이고 용이해졌다. 특히 원거리에 있는 국민들이 공공기관이나 국회의원들과 보다 더 쉽게 접촉할 수 있게 되었다. 정보에 대한 접근을 통하여 국민들과의 의사소통이 보다 용이해짐에 따라 시민사회 대표자들은 보다 강력해지고 영향력을 행사할 수 있게 되었다. 마찬가지로 정부도 시민들의 의사를 보다 잘 알 수 있고 더 나은 정책을 선택할 수 있다.

이러한 개발의 흐름과 함께, ICT, 특히 인터넷이 정책결정자들과 시민들 간의 새로운 소통의 장으로써 큰 역할을 할 것이 기대된다 (Sellami, 2013). 한국의 개발 경험 및 전자정부 분야 비교 우위를 고려할 때, ICT의 활용을 통한 국제개발협력 지원은 한국의 공여기관의 축적된 경험을 활용하여 Post-2015 거버넌스 목표 달성 및 국제개발협력에 크게 기여할 수 있을 것이다. 다만, 개도국의 국가 환경 및 ICT 역량을 반드시 고려하여 원조의

효과성을 높일 수 있는 사업을 발굴하여 시행하는 것이 필요하다.

5. 결론

새천년선언과 MDGs의 제시 이후, 개발 결과를 위한 거버넌스 및 인권의 중요성에 대한 합의가 계속해서 증가해 왔으며, 거버넌스의 측정이 어렵다는 비판에 따라 거버넌스 관련 지표의 개발 및 측정을 위한 방법론의 개발에도 많은 진전이 있었다. 또한 취약계층을 포함하는 사회 전 부문의 의사결정과정 참여, 투명하고 책임감 있는 거버넌스 시스템의 작동, 표현 및 책무성이 특별히 강조되었으며, 이 과정에서 국제 시민 사회 조직이 큰 역할을 하였다 (UN & UN OHCHR, 2013). 그 결과 MDGs에서 다루어지지 않았던 거버넌스가 HLP 보고서의 예시적 목표에 독립적인 목표로 제시되는 성과를 거두게 되었다.

국제개발협력에서의 거버넌스 논의가 가지는 한계에도 불구하고 Post-2015 개발 프레임워크 논의 및 Post-2015 예시적 목표에 거버넌스가 독립적인 목표 중 하나로 제시되었다는 것은 국제사회가 거버넌스의 중요성을 인식하고 있으며, 개도국의 빈곤 퇴치 및 지속가능한 개발을 위한 거버넌스의 역할이 강조되고 있다는 것을 의미한다. 제한된 수의 이해하기 쉽고 측정 가능한 목표의 제시라는 조건을 충족시키는 거버넌스의 글로벌 목표 및 세부목표가 제시되기는 했지만 보다 더 명확한 지표화를 위해 계속해서 충분한 논의를 거쳐 다듬어나가야 하는 과제를 안고 있다. 또한 제시된 목표의 달성을 통한 거버넌스의 향상을 위해서는 공여국과 개도국이 함께 노력해 나가야 한다. 이에 한국의 대표적 공여기관인 KOICA의 오랜 경험을 토대로 거버넌스 분야의 활발한 국제개발협력 활동을 기대해 본다.

참고문헌

국내문헌

- 박명지 (2011). KOICA의 거버넌스 분야 개발협력방안: 조세분야를 중심으로. 한국국제협력단.
- 임소진 (2013). Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급패널 보고서. 개발협력 정책과 이슈 10호. 한국국제협력단.
- 한국국제협력단 (2011). 국제개발협력이슈. KOICA ODA 교육원.

해외문헌

- Bergh, G., M. Foresti, A. R. Menoca and L. Wild (2012). Building Governance into a Post-2015 Framework: Exploring Transparency and Accountability as an Entry Point. London, ODI.
- Sellami, K. (2013). Post-2015: Bypassing Public Governance Is Not an Option Anymore!. Conference for Government CIOs and Key Officials. May 28-30, 2013. Helsinki, Finland.
- UN (2013). A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda.
- UNDP and UN OHCHR. (2013). Global Thematic Consultation on Governance and the Post-2015 Development Framework: Consultation report. New York, UNDP.

취약국

이 유 진

1. 서론

1.1. 논의의 등장배경

취약국(fragile states)은 2001년 미국 9.11 테러를 통해 본격적으로 국제사회의 주목을 받기 시작하였다. 9.11 테러는 일국의 취약성이 지역적, 국제적 파급효과를 가지고 국제 사회를 위협할 수 있음을 단적으로 보여주었고, 이를 계기로 개도국을 경제적인 관점에서 보는 전통적 분류를 넘어, 정치적으로 바라보는 취약국에 대한 논의가 본격화되기 시작하였다. 이에 따라 국제사회도 전통적인 인도적 지원 및 군사적 개입을 넘어 개발과 안보, 정치를 연계한 새로운 취약국 지원방식을 모색하기 시작하였다 (한국국제협력단, 2012a).

이와 함께 2000년에 합의된 MDGs의 이행 점검이 진행되면서, 취약국이 목표 달성을 방해하는 주요 요인의 하나로 지적되기 시작했다. 이는 빈곤의 양상변화로 다수의 빈곤층이 취약국에 거주하게 된 점과 과거보다 정치적 불안정과 시민안전에의 위협이 빈곤감소와 사회개발 저해에 더욱 밀접한 관계를 갖게 된 점에 기인한다. 실제로 전세계 ODA의 30%가 취약국에 지원되고 있지만 어떤 취약국도 단 하나의 MDGs 목표를 달성하지 못하고 있는 상황이다 (OECD, 2011).

더욱이 2000년 이후 개발협력의 큰 패러다임이었던 MDGs에서는 취약국과 관련된 사항이 거의 고려되지 않아, 취약국에 대한 적절한 대응과 지원에 대한 우려의 목소리가 높았다. 다행스럽게도 현재 진행 중인 Post-2015 논의를 살펴보면 평화와 안보, 거버넌스 등 취약국과 밀접한 관련이 있는 아젠다를 더욱 적극적으로 다루고 있는 것으로 보인다. 본 장에서는 지금까지 진행된 Post-2015 개발체제 안에서의 취약국에 관한 논의 흐름에 대해 살펴보고, 원조기관 측면에서의 검토를 통해 향후 세부목표 및 지표설정의 대략적인

방향에 대해 제언하고자 한다.

1.2. 취약국의 정의 및 특징

국제기구와 국가에 따라 취약국의 개념과 범위는 다소 상이하게 정의된다. 한국이 잠정 차용하고 있는 OECD의 정의와 기준에 따르면, 취약국은 ‘빈곤해결 및 개발을 위한 기본적인 기능을 제공하고, 국민의 안전과 인권을 보호할 정치적 의지와 역량이 부족한 국가’로 정의된다 (OECD, 2010b). 일반적으로 분쟁·취약국은 공통적으로 낮은 경제 성장과 삶의 질 저하로 인해 인간의 기본적 욕구의 충족이 미흡하며, 안정적인 국가에 비해 높은 빈곤 집중도와 확산 속도를 보이고 있다.

2. 분쟁·취약국과 개발

2.1. 빈곤과 분쟁의 양상 변화

과거에는 대다수의 빈곤인구가 안정적인 저소득국(stable low income countries)에 거주하였다면, 최근에는 단 7%의 빈곤인구만이 이러한 ‘전통적인’ 빈곤국가에 거주하고 있다 (2011년 기준). 2012년 OECD 통계에 따르면, 전세계 인구의 1/5, 빈곤층의 2/5가 분쟁·취약국에 거주하고 있는 것으로 집계되고 있다. 구체적인 변화추이를 살펴보면 취약 상황이 빈곤에 미치는 영향과 직·간접적 연관성이 더욱 선명해진다. 2005년부터 2010년까지 안정상황의 중소득국의 빈곤인구는 2배 증가한 반면, 취약상황의 중소득국의 빈곤 인구는 17배나 증가하였다 (OECD, 2013b).

과거와 달리, 폭력과 분쟁의 형태가 국경과 명확한 전투지(battlefield)없이 이루어지고, 일반 시민을 목표로 공격이 자행되어 분쟁으로 인한 피해의 범위가 광범위하고 장기적으로 변화였다. 또한 지역화로 인해, 일국의 취약성과 그로 인해 파생된 빈곤문제가 지리적 근접국과 역내 직접적 영향을 미치고 있으며, 갈수록 치밀화 되어가는 글로벌 가치사슬(global value chain)을 타고 분쟁·취약 요인과 양상이 빠르게 국제화되기도 한다 (OECD, 2013a).

2.3. MDGs 체제하 취약국 및 한계점

MDGs가 합의되었던 2001년에는 개발(development) 맥락에서 평화와 안보를 보는 분쟁·취약국에 관한 논의가 성숙하지 않았고 MDGs 체제하 계량화가 쉽지 않았기 때문에, 별도의 항목으로 목표가 설정되거나 타 목표 및 지표설정에서 적극적으로 고려되지 않았다. MDGs 체제하에 전체적인 방향성을 갖고 있었던 타 영역에 비해, 분쟁·취약국 관련 사안은 전통적 방식에 따라 정치적으로 접근하는 경우가 많았다. 또한 국가상황의 변화에 따라 지원 유무나 규모를 결정하거나, 분쟁 발생시 갑작스럽게 원조를 중단하여 오히려 국가 취약상황을 악화시키는 경우도 있었다 (OECD, 2010a). 뿐만 아니라, 정치적 안정, 국가체제 구축, 분쟁요인 관리 등 취약국이 안정상황의 최빈국과 다르게 갖는 우선순위에 대한 고려 없이 원조가 진행되기도 하였으며, 이렇게 지원된 원조는 오히려 해당 분쟁·취약국내 취약상황을 더욱 악화시키고 지역사회에서 분쟁의 요인이 되기도 하였다. 일례로, 네팔에서는 선진 공여국들의 지원이 지역 사회내에서 종족간 갈등 유발하여 공여국 협의체에서 원조지원에 관한 행위준칙(code of conduct)를 만들어 사태를 마무리하기도 하였다.

MDGs가 형성된 2000년 이후, 국제안보환경에도 많은 변화가 있었다. 또한 위에서 언급한 빈곤과 폭력의 양상변화도 취약국에 대한 고려를 갈수록 중요하게 만들었다 (World Bank, 2011). Post-2015 개발의제에 대한 논의가 본격화되기 전에도 평화와 안보가 개발에 대해 갖는 중요성과 연관관계는 2011년 세계은행 보고서 등 일련의 연구 결과를 통해 지속적으로 확인되어왔다.

3. Post-2015 개발체제에서의 취약국

3.1 취약국의 중요성 인식 및 독립적 목표화

취약국과 관련된 Post-2015 개발의제 논의에서 가장 눈에 띄는 점은 평화·안보, 안정적이고 정의로운 사회가 국가발전 및 성장을 가능하게 하는 요소(enabler)이자, 결과(outcome)로 인식되고 있다는 점이다 (UN, 2013). Post-2015 개발의제와 관련된 일련의 핵심 문서를 보면, 평화·안보를 핵심적인 국가발전 요소의 하나로 설정하거나 (UN,

2012b), 주요 목표로 선정하고 있다 (UN, 2013). 고위급 패널보고서는 ‘평화구축 및 효과적이고 투명하며 책임 있는 국가제도 구축’을 최우선변화과제의 하나로 선정하고, ‘군거버넌스와 효과적 제도보장’을 예시적 목표 10번으로, ‘안정적이고 평화로운 사회보장’을 예시적 목표 11번으로 설정하였다. 한편, 2013년 UN 사무총장 보고서에서는 개발없이 평화 없고, 평화 없이 개발이 있을 수 없음을 강조하면서 ‘법치주의 및 건전한 기관을 바탕으로 한 평화구축 및 효율적인 거버넌스’를 Post-2015 개발 아젠다의 핵심 비전의 하나로 제시하고 있다.

▶ 표 33. HLP 보고서의 취약국 관련 예시적 글로벌 목표 및 세부 목표

Post-2015 의제를 위한 최우선 변화과제	
4. 평화구축 및 효과적이고 투명하며 책임 있는 국가제도 구축	
글로벌 목표	세부 목표
11.안정적이고 평화로운 사회 보장 (Ensure Stable and Peaceful Societies)	11a. 외인사(violent death)을 10만명당 x명으로 감소와 모든 형태의 아동학대 근절
	11b. 법적 기관(justice institutions)의 접근성, 독립성, 행정력 보장과 정당한 절차를 위한 권리 존중
	11c. 조직적 범죄 등을 포함한, 분쟁을 야기하는 외부 스트레스 요인 제거
	11d. 안보를 위한 군대, 경찰, 사법부의 역량, 전문성, 책무성 강화

출처 : 임소진, 2013 중 일부 발췌

3.2 개발 아젠다 측면에서의 검토

폭력과 치안상황에의 대응이 분쟁·취약국에 대한 전통적인 개입 방식이었다면, Post-2015 체제하에 진행되는 현재 논의는 분쟁 및 갈등의 유발요인 관리, 법치주의와 정의에의 접근성, 효율적이고 투명한 치안, 안보, 사법기관 강화를 중심으로 보다 복잡적이고 정기적이며 수원국 중심의 접근을 제시하고 있다. 동 장에서는 가장 구체화된 목표

를 제시하고 있는 UN HLP 보고서를 중심으로 취약국 관련 사항을 살펴보고자 한다.²⁵⁾

3.2.1. HLP 보고서의 예시적 목표

세부 목표 1. 외인사에 의한 사망감소 및 아동학대 근절

취약국의 경우, 국민 개인에게 행해지는 폭력 상황을 중단시키고 국민을 보호하는 것이 가장 긴급하고도 중요한 1차 목표가 된다. 특히 사회 취약계층의 경우, 분쟁과 폭력에 더 쉽게 노출되고 더 큰 피해를 입게 된다. 세계은행은 국가내 분쟁이 발생한 경우 폭력의 연쇄효과로 인해 여성, 아동, 장애인, 소수민족 등 취약계층에 대한 사회와 가정에서의 폭력과 학대가 더욱 만연해진다고 분석하고 있다 (World Bank, 2011). 특히 분쟁상황에서 아동은 소년병으로 징집되거나, 강간 등 성범죄의 피해자가 되며, 교육과 보건에의 접근성과 권리를 제대로 보호받지 못한다 (UN, 2012a). 이런 맥락에서 폭력적인 상황으로부터의 국민, 특히 취약계층의 보호가 첫 번째 세부 목표로 선정된 것은 어쩌면 당연한 결과일 것이다. 다만 이 부분을 다루는 방식에 있어 Post-2015 개발의제 논의가 가지는 특징이 있다면 폭력상황으로부터의 보호라는 일차적인 목표를 정의에의 접근성 보장 및 관련기관 강화라는 제도적 측면과 외부 스트레스 요인 관리라는 외부적 측면이라는 다양한 층위에서의 해결방안을 동원하여 달성하고자 한다는 점이다.

세부 목표 2. 접근가능하고, 독립적이고, 행정력이 보장된 사법기관 보장 및 정당한 절차를 위한 권리보장

일련의 분석 결과, 취약상황은 이를 유발하는 요인이 존재하기 때문이라기 보다는 이를 통해 파생되는 사회적 긴장관계를 국가가 흡수하거나 중재하지 못했을 때 발생한다는 점이 밝혀졌다 (USAID, 2005; World Bank, 2011). 이러한 결론은 분쟁이나 취약상황의 직접적 요인을 다루는 일과 함께 제도적 측면을 구축하는 일이 매우 중요하다는 것을 시사한다. 평화안보에 관한 두 번째 예시적 목표에서는 ‘정의를 다루는 기관(justice institutions)’의 접근성, 독립성, 행정력 강화와 함께 정당한 절차를 위한 국민의 권리

25) 다만, 거버넌스와 관련된 구체적인 사항은 앞 장에서 이미 다루어졌으므로, 동 장에서는 취약국과 관련된 포괄적인 사항과 평화·안보에 보다 초점을 맞추어 연구를 진행하였다.

보장을 제시하고 있다. 최근의 취약국 관련 논의는 분쟁과 갈등상황 이후 국가의 평화와 안보의 지속가능성에 무게 중심을 두고 있는데, 이런 맥락에서 정의를 다루는 기관, 즉 사법관련 기관이 법치주의 실현을 위해 실질적으로 기능하도록 하는 것이 강조될 수 밖에 없다. 목표에서 언급하고 있는 기관의 접근성, 독립성, 행정력은 기관이 실질적으로 기능을 발휘하기 위한 필수 항목이 될 것이다. 이러한 제도적 구축과 함께, 모든 사회적 그룹이 정당한 절차에 접근성을 가지고 있어야 한다. 또한 정당한 절차 안에서 사법적 구제절차가 실효성을 갖기 위해, 치안과 사법영역에서 이루어지는 부당한 면책특권이 근절되어야 함이 강조되고 있다 (UN, 2013).

세부목표 3. 조직적 범죄 등을 포함한, 분쟁을 야기하는 외부 스트레스 요인 제거

경험적으로 보았을 때, 분쟁 발생 후의 분쟁 종식과 평화구축을 위한 시간과 비용이 많이 들기 때문에, 분쟁 발생 전에 분쟁에 대한 갈등유발 요인을 선제적으로 대응하는 것이 중요하다. 현대의 국제환경과 분쟁양상을 보면 분쟁과 갈등을 야기할 수 있는 스트레스 요인이 국경을 초월하여 존재하며, 서로 긴밀한 영향력을 주고 받으며 상호 작용하고 있는 것을 볼 수 있다. 과거의 분쟁은 국가 간 분쟁의 경우는 영토 침략과 외교 문제 등의 외부적 요인에서 기인하고, 국가 내 분쟁은 계층 간 갈등과 같은 국가 내부적 요인에 의한 것으로 비교적 단순한 도식화가 가능하기도 했지만, 현대사회의 분쟁유발 스트레스 요인, 즉 불법 마약, 조직적 범죄, 불법 인신매매, 국제적 부패 등은 외부와 직간접적으로 연결되어 있거나, 아예 외부에 존재하는 경우가 대부분이다. 이러한 점에서 HLP 보고서는 외부적 스트레스 요인이 갖는 해악적 영향력을 보다 중요하게 인식하고, 이에 대한 선제적이고 적극적인 대응을 강조하기 위해 독립적인 예시적 목표의 하나로 설정하고 있다.

세부목표 4. 안보를 위한 군대, 경찰, 사법부의 역량, 전문성, 책무성 강화

국가 기관 전반에 관한 목표는 예시적 목표 10에서 다루고 있지만, 특별히 예시적 목표 11에서는 치안, 안보, 사법기관의 구축 및 역량강화에 초점을 맞추어 세부목표를 제시하고 있다. 법적 기관의 접근성, 독립성, 행정력 강화에 관한 예시적 목표 11b와 함께, 11d 목표는 Post-2015 개발의제 논의가 사회의 내적안정과 평화구축을 위해 제도적 측면을 강조하고 있다는 점을 재확인시켜준다. 이는 그동안 분쟁 및 취약국에서의 군사 및 인도

적 개입과 국가재건 지원의 경험으로부터 얻은 국제사회의 교훈이기도 하다. 앞서 언급한 바와 같이, 자금세탁, 조직적 범죄와 같은 갈등과 분쟁을 유발하는 요인은 복잡한 국가 간 연결고리를 통해 복합적으로 연계되어 있어 지역 및 국제적 협력을 통해서야만 쉽고 빠르게 해결이 가능한 경우가 많다. 치안, 안보, 사법기관이 존재하고, 이들이 제대로 역할을 해야 이들만의 고유의 영역에서의 지역 및 국제적 대화와 협력을 위한 채널로 기능을 발휘할 수 있기 때문에 (UN, 2012), 상기 기관의 구축과 역량강화는 매우 중요하다 할 수 있다. 이와 함께, 국민들이 조세 및 원조자금과 같은 주요한 국가 재원의 집행을 알 수 있도록 하는 기관의 투명성 혁명(transparency revolution)이 지속적으로 일어나야 한다는 점과 이러한 기관들을 효과적으로 견제하고 성장시킬 수 있도록 시민들의 목소리를 반영할 수 있는 시민단체나 NGOs의 자생을 위한 법적 환경이 구축되어야 한다는 점도 같이 강조되고 있다.

3.2.2. 범분야로서의 평화

HLP 보고서는 예시적 목표만으로는 분쟁·취약국에서 필요한 평화나 지속가능한 발전을 성취할 수 없음을 지적하면서, 정치적 절차에의 참여, 지역주민의 참여, 공공재원의 투명한 관리, 강화된 재정프레임워크 구축 등 안정과 발전을 위한 여러 범주의 노력에 있어서 평화를 범분야로 접근해야 함을 강조하고 있다. 평화와 안보의 구축은 단시간에 소수의 영역만을 집중하여 이루어질 수 없다는 점을 고려한다면, 이를 범분야로 주류화하여 접근하는 것이 바람직한 방향이라고 여겨진다. 이는 Post-2015 개발의제 논의에서 취약국과 관련된 거버넌스와 평화·안보에 관한 사항을 타 개발의제와 동등한 수준으로써 중요성을 인정받아 하나의 독립된 목표로 설정하는 한편, 이를 개발의제 전반에 있어 보다 폭 넓게 적용하고 고려하려는 시도로 분석된다.

3.3 뉴딜(New Deal for Engagement for Fragile States)과의 관계

현재 분쟁·취약국에 관한 주요 논의는 OECD의 분쟁·취약국 네트워크(International Network on Conflict and Fragility, 이후 INCAF), 취약국간 협의체인 g^{7+} , 그리고 평화구축과 국가재건에 대한 국제대화협의체(International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding)를 중심으로 진행되고 있다. 이 중 평화구축과 국가재건에 대한 국제

대화협의체는 2011년 원조효과성을 넘어선 개발효과성에 대해 본격적으로 논의하기 시작하면서 개발효과성의 맥락에서의 분쟁·취약국에 대한 지원 원칙을 만들기 위해 INCAF와 g⁷⁺를 중심으로 구성되었다. 이러한 배경 하에 취약국에서의 보다 효과적인 개발을 위한 지원 원칙으로 국제사회는 2011년 부산총회를 통해 뉴딜에 대해 합의하였다.

뉴딜은 현재까지 약 35개국이 승인하였으며, 실상 대표적인 취약국과 주요 공여국의 거의 대부분을 회원국으로 하고 있다. 또한 뉴딜은 선언적인 성격의 문서로 끝나지 않고, 동 원칙 하에서 공여국과 취약국간 일대일 또는 일대 다수의 파트너십을 통한 국가의 취약성 분석을 위한 시범 프로그램, 취약국 내 뉴딜이행 실무그룹, 공여국간 뉴딜이행 협정(compact)이 진행되고 있다. 물론 이러한 작업이 지속적인 역동성을 가지기 위해서 취약국과 공여국간 상호책임성, 이행과정에서의 유연성, 필요한 자금확보 문제가 해결되어야 한다. 현재 뉴딜은 국제사회의 분쟁 및 취약국 지원에 관한 핵심적인 메커니즘의 기능을 하고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

뉴딜은 그간 국제사회의 경험과 가이드라인, 주요 공여국과 취약국의 정치적 합의를 바탕으로 취약국의 특수성에 맞춘 지원 원칙을 제시하고 있다. 이에 따라 국제사회는 평화구축과 국가재건 목표(Peacebuilding and Statebuilding Goals, 이후 PSGs)를 설립하였는데, 이는 취약국의 평화구축과 국가재건을 위해 필수적으로 목표화(targeting)해야 할 영역을 도출하고, FOCUS(표 35 참조)를 중심으로 취약국의 주인의식을 강조하고, 취약국 주도의 PSGs 달성이 가능하도록 하는 정책적 도구들을 제시하고 있다. 마지막으로 TRUST(표 35 참조)를 통해서도 안정적이고 효과적인 취약국 지원을 위한 공여국의 접근 방식을 도출하였다.

▶ 표 34. 뉴딜원칙의 주요 내용

원칙	주요 내용
PSGs	• 정당성 있는 정치 (Legitimate Politics) • 안보 (Security) • 정의 (Justice) • 경제적 기반 (Economic Foundation) • 조세와 정부 서비스 (Revenue & Services)

FOCUS	• 취약국 주도 취약성 평가 (Fragility Assessment) • 하나의 비전과 계획 수립 (One Vision, One Plan) • 공여국간 협정 (Compact) • PSGs를 통한 모니터링 (Using the PSGs to monitor progress) • 정치적 대화 및 리더십 지원 (Support Political dialogue and leadership)
TRUST	• 투명성 제고 (Transparency) • 위험 분담 (Risk Sharing) • 취약국 국가 시스템 활용 (Using Country System) • 역량 강화 (Strengthen Capacity) • 원조의 적시성 및 예측가능성 (Timely and Predictable Aid)

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2011

Post-2015 개발의제는 개발의 전체적인 프레임에서 취약국 문제를 본다는 점에서 개발 효과성 측면에서의 취약국 지원을 다루고 있는 뉴딜과는 성격이 다르기 때문에, Post-2015 개발의제에서 다루고 있는 취약국에 대한 범주도 상이할 수밖에 없다. 하지만 양 논의를 자세히 살펴보면 뉴딜의 핵심적인 사항이 Post-2015 개발체제에 반영되어 있음을 확인할 수 있다. 이에 대해 우리는 뉴딜이 현재 취약국에 대한 논의를 이끄는 핵심적인 메커니즘이며, 이 메커니즘이 수년간의 경험과 지난한 정치적 합의 끝에 도출되었다는 점을 상기할 필요가 있을 것이다. HLP 보고서 또한 뉴딜과 분쟁·취약국 관련 논의 협의체를 직접적으로 언급하면서 그 중요성을 강조하고 있는데, 이에 대한 내용은 다음에서 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

4. 원조기관에서 본 취약국 목표 (KOICA 사업 및 뉴딜지표를 중심으로)

4.1 취약국 관련 목표의 장단점

HLP 보고서, 관련 연구보고서(think piece), 사무총장보고서 중 취약국과 관련된 논의 흐름을 살펴보면, 일차적으로는 폭력으로부터 국민을 보호하는 것을 중요하게 다루고 있으나, 보다 장기적인 관점에서 외부적 분쟁촉발 요인의 선제적 관리와 치안, 사법기관의 구축 및 역량 강화 등을 강조하고 있는 것을 알 수 있다 (UN, 2012b; UN, 2013; UN PBSO, 2012). HLP 보고서의 예시적 목표는 MDGs 체제하에서 소외되었던 평화, 안보,

거버넌스에 관한 사항을 거의 대부분 아우르고 있으나, 목표와 지표 체제 하에서 보다 효과적인 구체화가 필요한 부분도 있다. 폭력 및 치안 상황에서의 대응 및 관리는 크게 사회적 분쟁 대응과 사회취약계층에서의 보호로 나누어진다. 사회취약계층에 관한 폭력의 경우, 현재 ‘소녀와 여성에 대한 모든 종류의 폭력 방지 및 근절’은 예시적 목표 2하, 세부목표 2a로 설정되어 있고, ‘모든 형태의 아동학대 근절’은 목표 11하, 세부목표 11a로 설정되어 있다. 여성에 관한 폭력을 성(sexuality)에 대한 폭력이라는 구별점이 있으나, 폭력에 관한 사항이 별도의 목표 하에 설정되는 것이 바람직한지에 대한 더 고민이 필요할 것으로 보인다.

또한 세 번째 세부목표로 분쟁을 야기하는 외부 스트레스 요인 제거가 설정되어 있는데, 역사적 경험에 의하면 한 나라의 분쟁은 외부 뿐만 아니라 내부 요인에 기인하는 경우도 다수 존재하는 만큼 내부적 스트레스 요인에 대한 보다 적극적인 대응 목표가 필요할 것으로 보인다. 특히 현대의 분쟁은 인종간, 사회적 계층간, 종교간 불평등에 기인하는 경우도 많음에도 불구하고, 동 불평등과 차별에 대한 목표가 현재 예시적 목표 어디에도 반영되어 있지 않기 때문에 향후 이 부분을 독립적 목표 혹은 세부목표 등의 형태로 Post-2015 개발체제 내에 반영하는 것이 필요하다. 이와 함께 많은 분쟁·취약국에서 분쟁과 갈등의 직·간접적 원인이 되어왔던 것이 자연 자원의 취득, 사용, 관리에 관한 부분을 고려하여야 하는데, 이는 현재 예시적 목표 1의 세부적 목표로 언급되어 있지만, 단순한 국가자원의 관리 측면 뿐 아니라 잠재적 갈등 폭발요인 관리라는 측면도 함께 고려하여 세부 지표가 구체화 되어야 할 것이다.

4.2 원조기관 입장에서의 검토

4.2.1 사업수행 관점에서의 세부목표

원조기관의 입장에서 볼 때, 기관에 관한 세부 목표인 11b와 11d는 상대적으로 한국이 비교우위를 보유하고 있는 부분이며, 실제로 KOICA, 경찰청, 법무부는 이와 관련하여 경찰 인력 역량강화 사업, 법관 연수원 건립 사업, 사법제도 구축 기술협력과 같은 다수의 원조 사업을 진행하여 왔다. HLP 보고서가 언급한 바와 같이 관련 기관의 설립과 역량 강화는 개도국의 초기단계의 평화구축과 사회안정을 위한 제도로써 의의도 있겠지만,

나아가 지속적인 국제 치안공조와 국제 사법공조의 토대가 된다는 점에서도 큰 의미가 있다. 다만 동 영역은 국가안보와 연결된다는 점에서 타 사업에 비해 복잡한 승인단계를 거쳐 원조가 진행되고 있기 때문에, ODA의 전문성과 치안, 안보, 사법 분야의 전문성이 서로 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 국내 기관 간 협력과 조정이 보다 긴밀하고 유연하게 이루어질 필요가 있다.

이에 반해 세부 목표 11a와 11c는 다소 광범위한 목표를 제시하고 있어 아직까지는 이 목표에 한국이 어떻게 기여할 수 있을지에 대해 다소 모호하다고 할 수 있다. 분명한 것은 향후 한국이 세부 목표 11a와 11c에 대한 기여를 진지하게 고려하고 있다면, 지금까지와는 다른 새로운 협력방식과 원조수행방식이 필요할 것이다. 폭력적 상황으로부터 국민을 보호하는 문제는 원조기관이 독립적으로 할 수 있는 것이 아니며 동시에 치안 기관만이 개입할 수 있는 사항도 아니기 때문에, 현재의 협력수준을 뛰어넘는 기관간, 사업간, 프로그램간 연계가 필요할 것이다. 또한 외부적 스트레스 요인 관리의 경우, 이는 여러 공여국이 함께 참여해야 하는 만큼 지금까지의 단일 프로젝트(stand alone) 위주의 사업이 아닌 프로그램에 기반한 접근법(Programme-Based Approach, PBA) 또는 프로그램 지원 방식으로의 다각화가 필수적으로 요구될 것으로 보인다.

4.2.2. 국제사회의 경험 : 취약국 상황을 반영한 차별화 된 접근

앞서 언급했던 네팔의 사례가 보여주듯이, 취약국 내에서의 원조는 안정적인 개도국에 비해 보다 조심스러운 접근이 필요하다. 네팔의 경우, 종족간 분쟁을 야기한 실수에의 반성으로 공여국간 일종의 행동규칙을 만들었는데, 먼저 무분별한 원조활동이 오히려 분쟁을 촉발시키는 원인이 될 수 있음을 인정하면서 향후 개발활동을 수행함에 있어 분쟁에 민감한 접근(conflict-sensitive approach)과 해악을 주지 않는 접근(do-no-harm approach)으로 원조를 수행하고자 하고 있다. 이와 같은 행동규칙을 존중하는 공여국은 이러한 접근법을 프로젝트 수행방식 및 직원 배치 등에 반영하는 한편, 2013년 말까지 현재 진행 중인 원조 프로그램의 1/4에 대해 분쟁 민감성 분석(conflict sensitivity analysis)을 실시하겠다는 방안을 제시하고 있다 (한국국제협력단, 2012b). 이렇듯 실제 원조사업에서 얻은 크고 작은 교훈이 Post-2015 개발체제의 설립에 있어 보다 세밀하게 반영되어야 하며, 상기 언급한 두 개의 접근법이 동 목표 하에서 어떻게 현실화될 수

있을지를 고민하여 세부지표가 설정되어야 할 것이다.

4.2.3. 뉴딜과의 일관성과 연계

향후 취약국 관련 예시적 목표를 재검토하고, 세부 지표 등이 구체화되는 과정에서는 현재 국제사회내 분쟁·취약국에 관한 핵심 메커니즘으로 기능하고 있는 뉴딜과의 일관성과 연관성이 고려되어야 할 것이다. 특히, 뉴딜의 PSGs(평화구축 및 국가재건에 관한 목표)의 경우 목표치 달성 여부 측정 및 이행점검을 위한 세부지표가 구체화되어가는 과정에 있고(International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, 2012), 많은 부분이 Post-2015 체제의 예시적 목표 10번과 11번의 세부 목표와 중복된 상황이다. 이는 HLP 보고서에서 밝힌 바와 같이, 뉴딜을 취약국 관련 논의의 핵심적인 사항으로 인식하고 이를 적극 고려했기 때문으로 보인다 (UN, 2013). 만약 Post-2015 체제 하에 분쟁 취약국 관련된 개발 아젠다, 즉 평화와 안보, 거버넌스의 최종 목표와 세부 지표가 뉴딜과 상이하게 결정될 경우, 뉴딜가입국으로서 너무 많거나 상이한 목표치를 갖게 된다는 부담이 존재하게 된다. 뿐만 아니라, 뉴딜과 다른 지표설정은 평가와 모니터링 과정에도 상당한 부담이 될 뿐 아니라, 행정비용 낭비를 초래하게 될 것이다. 따라서, Post-2015 글로벌 목표 설정, SDG와의 통합, 지표설정 등의 과정에서 뉴딜의 주요 내용과 지표들이 기술적으로 치밀하게 계산되어 연계되어야 할 것이다.

구체적인 지표를 살펴보면, PSG 1 정당성 있는 정치와 PSG 2 정의는 세부 목표 2, PSG 2 치안은 세부목표 1번과 밀접히 연결되어 있다. PSG 5 정부서비스 부분과 PSG 1 정당성 있는 정치의 정치적 절차 및 기관 관련 사항은 예시적 목표 11과 상당부분 같은 목표치를 가지고 있음을 알수 있다. 취약국에서 대표적인 분쟁의 내부적 요인은 PSG 4 경제적 기반에서 다루고 있는데, 고용관련 사항은 예시적 목표 3 양질의 교육 및 평생교육 제공에서, 자연자원 관련 사항은 예시적 목표 9. 천연자원 자산의 지속가능한 관리와 연결된다.

▶ 표 35. 뉴딜 PSGs 지표 (잠정)

2013.9월 기준

목표	세부 지표	하위 지표
PSG 1 정당성있는 정치	정치적 안정	의사결정기관에서의 대표성
		정부 내 대표성에 관한 인식
		정치적 안정에 관한 조약의 실행
	정치적 절차 및 기관	지역/성별/사회적 그룹별 정치적 참여
		선거절차참여에 관한 만족도
	사회적 관계	대화 및 조정매커니즘에 의해 해결되는 분쟁의 수 갈등 그룹간의 신뢰도
PSG 2 치안	치안 상황	100,000명 인구당 폭력으로 인한 사망자 수
		100,000명 인구당 폭행사건 수
		강간 등 성범죄 수
		월경범죄 사건 수
		국내난민의 수
		지역/성별/사회적 그룹별 치안상황에 관한 인식
	역량 및 신뢰성	경찰의 부당한 사건 중 검찰에 의해 기소된 비율
		경찰의 부당한 모니터링, 조사, 기소하는 역량
	업무수행 및 대응	경찰/치안에 대해 가지는 신뢰도의 비율
		신고에의 평균 대응시간 및 대응률 치안분야의 부패에 대한 인식
PSG 3 정의	사법에 관한 상황	사법시스템에 대한 신뢰도
		총 사건당 변호사의 비율
	사법기관의 역량 및 신뢰성	검사의 기소율 및 확정판결 비율
		사법영역의 예산 비율 및 실제 예산 지출율
		사법시스템에의 접근권을 가진 인구의 비율
		100,000명 당 판사의 수
	사법기관의 수행 및 대응률	사법시스템 전체 수행에 대한 인식
		법적 권리 및 인권에 대해 인지하고 있는 인구의 비율
PSG 4 경제적 기반	생산성있는 자원 및 성장 전망	사용 가능한 도로 및 전기에의 접근권을 가진 인구의 비율 지역간 소득격차

PSG 5 정부수입 및 서비스	고용, 생활수준, 민간부분의 발전	생산적인 영역의 경제적 다변화의 수준
		연령, 성별, 지역별 고용수준
		신규 등록 사업 및 SMEs의 수
	자연자원의 관리	가계 지출 내 식비의 비중
		자원 산업의 지역주민/외국인 고용 비율
		자원 관리를 위한 법률적 체계
		자원 개발에의 참여 및 이익에 대한 인식
		정부의 총 예산 중 자연자원의 생산이 차지하는 비율
	정부수입	조세에 관한 국가 통제 및 독점
		전체 정부수입에서 세금의 비중
		세금에 관한 노력
		세금 징수 및 형평성에 관한 인식
		납세 행정 역량
	공공행정	공공재정관리 및 내부감사체제의 질
		중앙정부 및 지방 정부의 예산집행
		뇌물로 징계를 받은 공무원의 수
		정부서비스를 위한 부패 및 뇌물의 필요성에 관한 인식
	업무수행	정부기관에서 서비스수행의 질에 관한 기준의 존부
		전체지출에서 사회적 지출이 차지하는 비율
		서비스의 분배
		소외 및 취약계층을 위한 사회서비스에 대한 접근
		사회서비스에 대한 시민의 만족도

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2012

5. 결론

사회적 개발을 중심으로 설정되었던 MDGs의 체제하에서 소외되었던 평화와 안보, 거버넌스 등 취약국과 관련된 의제는 Post-2015 체제에서 보다 적극적으로 다루어질 예정이다. 현재까지 논의 흐름을 살펴보면 글로벌 목표상 단일의 목표로 설정될 가능성이 매우

높고, 세부적으로는 현재까지의 경험을 바탕으로 보다 통합적으로 동 영역을 접근할 것으로 보인다. 분쟁 후 국가재건, 정치적 안정, 평화롭고 안전한 사회는 지속가능한 성장의 초석이 되며, 폭력으로부터의 자유, 정의에의 접근, 법치주의 등 사회의 주요 가치를 지키는 주요 기제로 일반 국민들의 삶의 질 향상의 바탕이 된다. 또한 분쟁·취약국이 개발과 빈곤, 인간안보와 평화구축, 원조효과성, 정치경제적 이해관계 등 국제개발의 주요 의제를 복합적으로 포함하는 이슈라는 점에서 (권혁주, 2011), 취약국에 관한 여러 논의가 Post-2015 체제에서 폭넓게 반영된 점은 바람직한 방향이라고 할 수 있다 (한국국제협력단, 2012a). 다만, 목표와 지표의 단순화된 체제 하에서 복합적 주제, 다면적 접근, 통합적 방식이 효율적으로 기획, 시행, 평가·모니터링 되도록 정교화하는 과정은 앞으로 Post-2015 체제가 갖는 과제라고 할 것이다.

KOICA는 그동안 분쟁·취약 지역에서 다수의 원조사업을 진행하며 평화유지와 국가재건에 기여해왔다. 취약국에서 진행되는 사업은 투입되는 인적, 물적 자원에 대한 위험요소를 관리해야 하는 어려움이 존재하고, 사업결과도 장담할 수 없는 불확실한 요소가 많다 (한국국제협력단, 2012a). 위험요소를 효과적으로 관리하고, 보다 안정적인 원조를 지원하기 위해서는 취약국의 특수성을 반영한 목표와 원칙을 바탕으로 한 유연하고 통합적인 접근이 필요하다. 또한 식량안보, 인도적 지원, 무역을 위한 원조 등 취약국과 밀접한 관련을 갖는 이슈와의 혁신적인 연계를 통해 보다 효과적인 원조를 위한 방법을 지속적으로 모색해야 할 것이다.

참고문헌

국내문헌

- 권혁주 (2011). 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원방안. 한국국제협력단.
- 임소진 (2013). Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급패널 보고서. 개발협력 정책과 이슈 10호. 한국국제협력단.
- 한국국제협력단 (2012a). KOICA의 취약국 지원 가이드라인 (내부문서)
- _____ (2012b). 네팔공여국협의체 회의록 2012.4. (내부문서)

해외문헌

- International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (2012). Progress Report on Fragility Assessments and Indicators.
- OECD (2010a). Do No Harm: International Support for Statebuilding
- _____ (2010b). Monitoring the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations: Fragile States Principles Monitoring Survey Global Report.
- _____ (2011). New Deal for Engagement for Fragile States.
- _____ (2013a). Ensuring Fragile States are Not Left Behind. 2013 Factsheet on Resource Flows and Trends.
- _____ (2013b). Fragile States 2013: Resource Flows and Trends in a Shifting World.
- UN (2012a). Report of Secretary-General on the Children and Armed Conflict.
- _____ (2012b). Realizing the Future We Want for All. Report to the Secretary-General.
- _____ (2013). A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda. New York, UN.

UN PBSO (2012). UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda : Peace and Security. Thematic Think Piece.

World Bank (2011). 2011 World Development Report: Conflict, Security, and Development.

제 5 장
그 밖의 주요 과제
Other Issues

개발재원

채은지, 이상준

1. 서론

개발재원은 개도국이 빈곤해소와 개발목표달성을 위해 필요한 자금을 의미하며, 국제적으로는 ‘개발을 위한 재원 (Financing for Development)’이라는 표현을 사용하고 있다 (정지원 & 정지선, 2011). 최근 들어, 국제사회에서는 개발재원의 범위 재설정과 재원간의 성격 규정과 그에 따른 통계적 처리문제, 새로운 개발재원 등장과 기타공적재원 (Other Official Flows, 이후 OOF)의 규모 증가에 따른 전통적 개발재원에 대한 정의의 재정립이 요구되고 있는 상황이다.

UN은 2000년을 맞이하여 MDGs를 천명하면서 이를 달성하기 위한 다양한 개발재원 마련에 착수하였다. 그 결과, 2002년 몬테레이 컨센서스²⁶⁾와 2008년 도하선언²⁷⁾에서 개발재원의 확대와 다양한 방식의 혁신적인 재원방안 모색을 위한 구체적인 정책방향이 설정되기도 하였다. 그러나 2005년 이후부터 시작된 세계적 경기침체와 글로벌 금융위기 그리고 유럽 재정위기 확산 등과 맞물리면서 지속적으로 증가세를 보였던 공여국의 ODA 역시 다소 주춤한 상황을 보이고 있다. 더군다나, MDGs를 구상하기 시작한 2000년과 현재의 글로벌 경제 환경이 상당히 변화되면서 공여국이 ODA를 지속적으로 늘리는데 재정적 압박이 심화되고 있는 실정이다. 전세계가 하나의 경제시스템으로 통합되면서 외부충격(external shock)에 대처하는 개도국의 능력이 선진국에 비해 상당히 취약하다는 것이 드러남에 따라, 전통적인 개발재원만으로는 개도국의 경제시스템의 회복력을 보증하는데 한계가 드러났다. 따라서 개도국의 국가리스크(sovereign risk)를 분산하고 지속가능 성

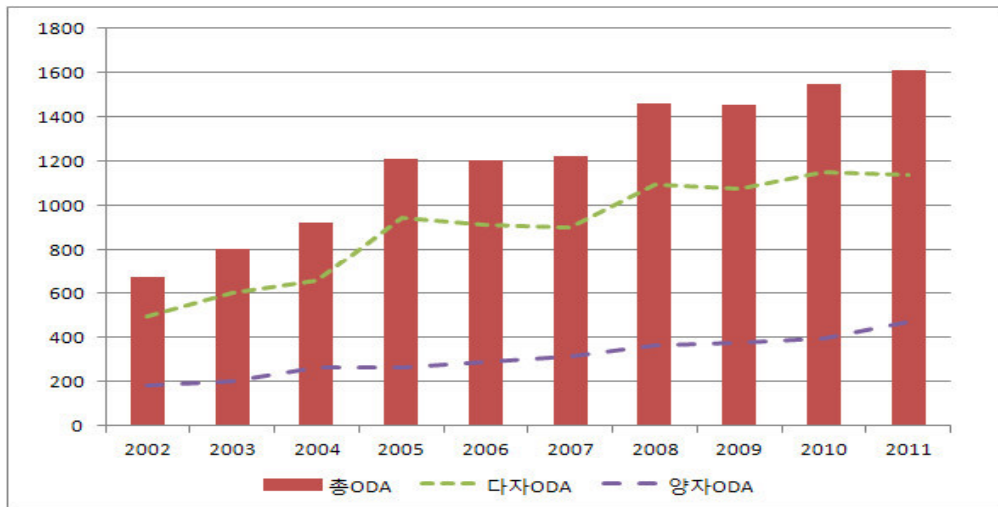
26) ODA 이외의 개발재원의 다양한 출처와 재원 마련방안을 하고 있는데, 대표적으로는 국내재원조성, FDI 등의 민간자금, 국제무역촉진, 부채탕감 및 국제금융시스템 개선 등을 들 수 있다.

27) 몬테레이에서 합의된 다양한 부문에 대한 이행과정을 모니터링하고 관련 이슈를 점검하였다. 특히, 경기침체로 원조감소에 대한 우려가 커지는 상황에서 선진공여국의 기존 원조 확대목표 달성여부를 재확인하는 자리이기도 하였다 (정지원 & 정지선, 2011).

장을 위한 개발재원에 대한 논의가 국제사회에서는 활발히 논의되고 있다. 그림 12에서도 알 수 있듯이, 지속적으로 증가하던 전세계 ODA는 2010년부터 그 증가율이 감소하고 있으며 특히, 양자 ODA는 2000년 이후 상당히 낮은 증가율을 보이고 있다.

▶ 그림 12. 전세계 ODA 추이

(단위 : 억달러)



※ 다자 ODA는 국제개발기구가 공여한 ODA 금액, 양자 ODA는 DAC 회원국 및 비회원국이 공여한 ODA 금액을 의미함.

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD Library Statistics

개발재원은 일반적으로 국내재원, 국제재원 그리고 혁신적 재원으로 구분할 수 있다. 첫째, 국내재원은 개도국이 자국의 개발을 목적으로 조성하는 것으로 가장 대표적인 조세수입(tax revenue)이 있다. 조세수입은 개도국의 주인의식을 높일 수 있고, 개발 과정에서의 개발주체의 역할을 분명히 할 수 있다는 측면에서 가장 이상적인 개발재원 수단이다. 둘째, 국제재원으로는 ODA 뿐만 아니라, 외국인직접투자(Foreign Direct Investment, 이후 FDI), OOF, 민간자금 및 해외송금 등도 포함된다. 셋째, 혁신적 개발재원은 아직까지 구체적인 합의가 이루어진 개념은 아니나, OECD DAC의 경우에는 공공 또는 민간 부분에 의한 기존의 전통적인 접근법과는 다른 개발 목적의 자금 조달 수단 또는 개발을 촉진하기 위한 활동의 결합된 메커니즘으로 정의된다 (류승석, 2013).

국제사회는 Post-2015 체제와 함께 개발재원의 다양화 추구 그리고 지속가능한 원조를 위한 논의가 보다 활발해지고 있다. 이러한 국제적 흐름에서 한국 역시 예외가 될 수 없다. 따라서 Post-2015 체제를 대비하여 개발재원에 대한 담론을 형성하고, 이를 국제사회에서 적극적이고 다양한 의견을 개진하여 개발재원에 대한 가이드라인을 제시할 필요가 있다. 특히, 개발재원에 대한 국제적 합의는 현재까지도 큰 진전을 이루고 있지 못하였으므로, 이를 우선적으로 분석하는 것은 Post-2015 체제를 대비하고 개발목표를 설정하는데 큰 의의를 갖는다.

2. 개발자원 개괄

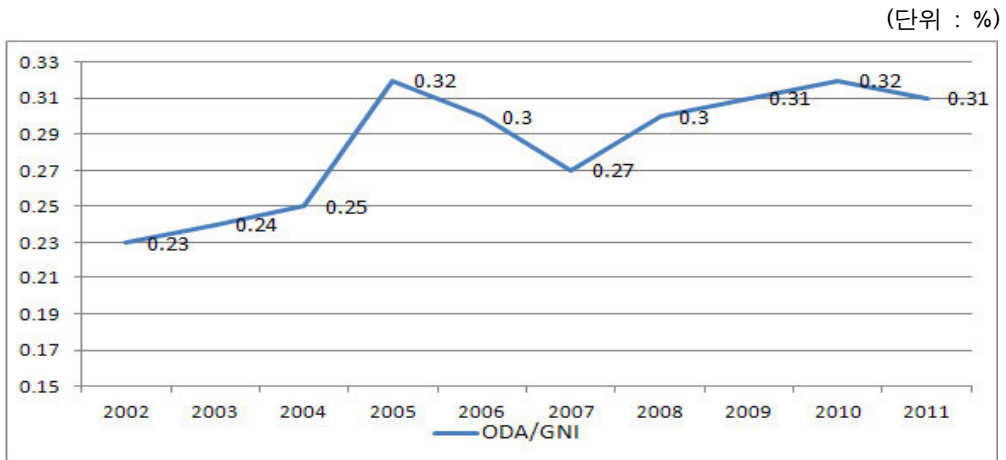
2.1. 국제사회의 개발자원 동향

2.1.1. 공적개발원조 (ODA)

국제사회는 2002년 몬테레이 개발자원 회의에서 ODA/GNI 0.7%를 공식목표로 채택하고 이에 대한 공여국의 달성노력을 확인하였다. 이러한 노력으로 국제사회에서 ODA의 절대금액은 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 그러나 그림 13에서와 같이 DAC 회원국의 ODA/GNI는 2008년 이후, 그 증가세가 멈춰있음을 알 수 있다. 이렇게 ODA의 절대금액이 증가함에도 불구하고 ODA/GNI 비율에는 변화가 없는 원인은 공여국의 경제성장률에 비해서 ODA 증가율이 상대적으로 작다는데 있다. 전세계적 경기침체가 장기화 되고, 이어진 글로벌 금융위기와 유럽 재정위기 등은 공여국에도 상당한 타격을 주고 이러한 거시경제적 충격으로 DAC 회원국 중 ODA/GNI 0.7%를 달성한 국가는 현재까지 덴마크, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴에 불과한 것이 현실이다. 2011년 OECD DAC 순지출 기준으로 전세계 ODA 규모는 전년 대비 약 2.7% 감소하여서 ODA/GNI 역시 0.32%에서 0.31%로 감소한 것을 알 수 있다 (그림 13 참고). OECD (2012)에서는 2015년까지 MDGs 목표를 달성하기 위해서는 약 1,200억 달러가 추가적으로 개도국에 투입되어야 함을 주장하고 있으나, 국제사회의 ODA 금액의 증가추이로 봤을 때는 이러한 금액을 달성하는 것도 상당히 어려울 것으로 보인다. 이렇듯 국제사회에서는 ODA의 증가율이 둔화되었으나 ODA의 중요성이 줄어든 것은 아님을 강조한다. 특히, 2013년 7월에

개최된 DAC 회의에서는 DAC 회원국들은 ODA의 중요성에 대한 인식에 충분히 공감하고, 아울러 ODA와 외부재원(민간자금 및 혁신적 개발재원 등)과의 조화의 필요성 또한 강조되기도 하였다.

▶ 그림 13. DAC 회원국 ODA/GNI

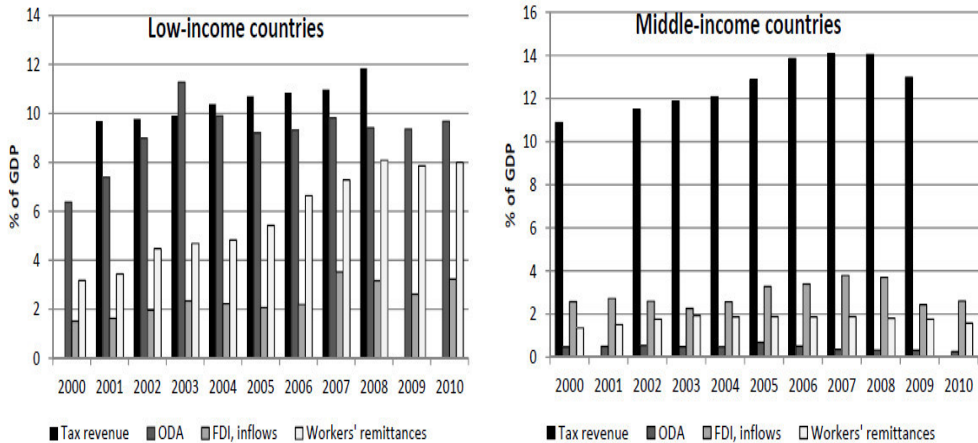


출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD Library Statistics

ODA는 개도국의 GDP 중에서 상당 부분을 차지하고 있는 것이 사실이다. 그림 14는 하위소득국가(이후, LICs)와 중위소득국가(이후, MICs)를 구분하여 GDP규모에 따라서 개발재원별 비중을 나타낸 것이다. LICs의 개발재원 중에서는 ODA가 GDP대비 약 8~10%를 차지하고 있는 것을 알 수 있다. MICs의 개발재원 중에서는 ODA가 GDP대비 약 1%미만을 차지하고 있고, 상대적으로 조세수입(tax revenue)이 10%~14%를 차지하고 있는 것을 확인할 수 있다. 이처럼 LICs에 유입되는 개발재원 중 큰 비중을 차지하는 ODA는 LICs의 빈곤감소와 사회·경제적 인프라구축에 활용되고 이를 통한 경제성장을 이룰 수 있는 발판을 마련하는 중요한 역할을 한다. 반면에, MICs에 유입되는 개발재원의 상당액은 조세수입이다. 조세수입이 높다는 것은 경제성장을 위한 최소한 경제적 환경조성이 이루어지고 MICs가 주도적으로 국가 경제성장을 이룰 수 있음을 의미한다. 따라서 MICs의 경우에는 ODA가 LICs보다 GDP에서 차지하는 비중이 상대적으로 낮게 나타난다. ODA를 포함한 공적재원에 의존하는 LICs는 글로벌 금융위기 발생시에도 MICs보다 상대적으로

안정적인 개발재원의 유입이 있었다는 것은 (Adugna et al., 2011), ODA가 LICs 입장에서 국가운영에 필요한 자금유입의 원천이며, 더 나아가 글로벌 금융위기시에도 LICs 거시경제적 안정성 확보에도 일정부분 역할을 했다고 하여도 과언은 아닐 것이다.²⁸⁾

▶ 그림 14. GDP 대비 개발자원별 비중



※ 조세수입과 관련한 LICs의 2009, 2010년 자료와 MICs의 2001, 2010년 자료는 포함하지 않았다. World Bank는 LICs를 995달러미만으로 MICs를 996~12,195달러로 정의한다.

출처 : Greenhill & Prizzon, 2012

2.1.2. 민간자금 (Private Flows)

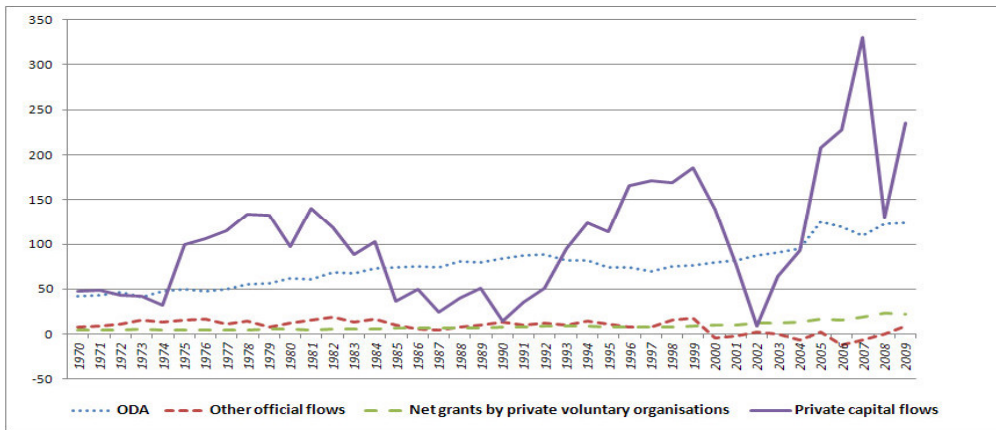
개도국에 유입되는 민간자금의 대부분의 FDI이다. 개도국으로 유입된 FDI의 순수입액은 2010년기준으로 약 5,736억 달러수준으로 이는 전세계 FDI의 약46%를 차지한다 (정지원 & 정지선, 2011). 그림 15는 OECD DAC회원국의 개발자원별 자금흐름추이를 분석한 것이다. 1970년대부터 ODA는 상당히 안정적으로 증가하는 양상을 보인 반면 민간자금은 ODA보다 규모면에는 훨씬 크고, 변동성(volatility) 역시 ODA보다 큰 것을 알 수 있다. 이러한 사실은 1970년~2009년까지의 ODA의 평균금액 75억달러, 표준편차는 22억달러인 반면, 민간자금의 평균금액은 104억달러, 표준편차는 68억달러로 ODA 표준편차의 3배

28) 엄밀한 의미에서 글로벌 금융위기와 같은 상황에서 안정적인 ODA가 LICs의 거시경제 안정성에 구체적으로 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 실증분석연구가 필요하며, 이는 저자의 추론적 결론임을 밝혀두는 바이다.

이상이라는 것에서도 확인이 가능하다.²⁹⁾ 이러한 민간자금 유입의 큰 변동성은 개도국의 거시경제 및 비즈니스 환경·투자대상의 변화에 따라 자금 유출입이 나타나기 때문이다. 그림 16에서와 같이, GDP 대비 ODA 및 민간자금 추이를 분석해도 그 결과는 동일하다.

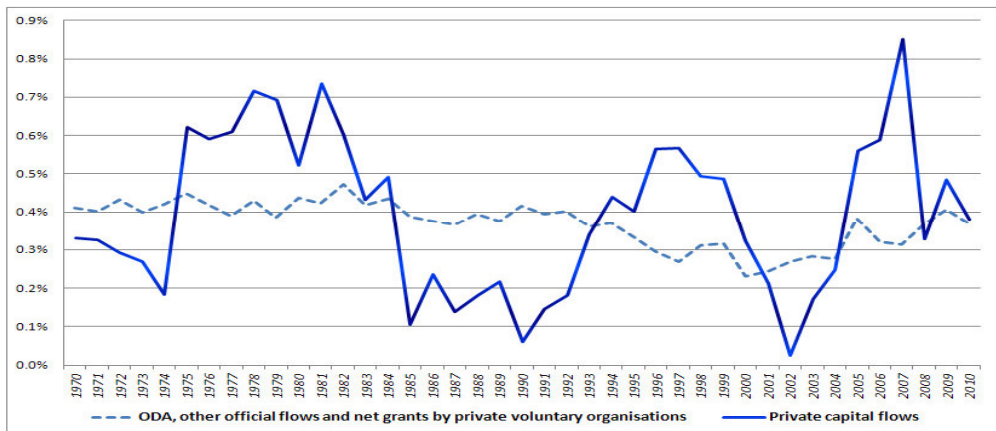
▶ 그림 15. DAC회원국 개발재원별 자금흐름추이

(단위 : 십억달러)



출처 : OECD, 2012

▶ 그림 16. DAC회원국 GDP 대비 ODA 및 민간자금 추이



출처 : OECD, 2012

29) 평균금액 및 표준편차는 저자가 직접 계산한 것이다.

FDI를 중심으로 한 민간자금은 개발재원 중에서도 중요한 위치를 차지한다. 그러나 민간 자금의 개도국에 대한 무분별한 투자에 따른 자금유입의 불안정성-변동성으로 측정가능-은 개도국의 거시경제적 불확실성을 높이고, 이는 개발협력사업에 있어서도 장기적 사업 보다는 단기적 사업에 자금이 집중되는 경향을 보일 것이다.³⁰⁾ 따라서 민간자금이 개발 재원으로서의 역할을 충실히 수행하기 위해서는 개도국의 지속가능한 성장을 위한 개발재 원으로서의 면밀한 분석과 투자성격, 투자대상, 자금조달 및 운영계획에 대한 국제적 합의 가 이루어질 필요가 있다.

2.1.3. 혁신적 개발재원 (Innovating Development Finance)

MDGs가 국제사회의 글로벌 개발협력목표가 되면서 개발재원의 다양화에 대한 논의가 있 었고, 혁신적 개발재원과 관련한 논의 역시 상당한 진전이 있었다. 2008년 도하에서는 개발재원에 관한 도하선언문(Doha Declaration on Financing for Development)이 채 택되었고, 혁신적 개발재원 이니셔티브의 확대를 촉구하는 동시에 혁신적 재원이 전통적 재원을 대체하여서는 안된다는 점도 분명히 하였다 (류승석, 2013). 그러나 국제사회의 다양한 논의에도 불구하고 현재까지 혁신적 개발재원에 대한 명확한 정의, 범위 등에 대 한 합의가 도출된 것은 아니다.

일반적인 혁신적 개발재원에 대한 구분은 그림 17과 같다. World Bank (2009)에서는 혁신적 개발재원을 4가지의 유형으로 구분하여 설명하고 있는데, ① 민관협력 (PPP), ② 연대형 메커니즘 (Solidarity), ③ 촉진형 메커니즘 (Catalytic), ④ 순수민간투자이다. 민관협력은 개도국 인프라사업 등에 많이 활용되는 재원조달로 민간재원만으로 개도국에 투자되기 어려운 공공영역에 적합한 방식이다.³¹⁾ 연대형 메커니즘은 공적기금을 조성하여 개도국의 공공사업에 지원하는 형태이다. 대표적인 예로는 항공권연대기여금 (Air-ticket Solidarity Levy), 채무스왑 (Debt swap), 경기상쇄차관 (Counter-cyclical lending)등 이 있다. 촉진형 메커니즘은 개도국의 재화·서비스시장이 조성되지 못한 상황에서 비즈

30) Alfaro et al. (2006)는 FDI가 항상 선진국에서 개도국으로 이동하는 것은 아님을 지적한다. 특히, Lucas Paradox의 개념을 차용하여, 개도국의 경제적 여건(fundamental) 또는 자본시장의 불완전성(Capital Market Imperfections)에 따라 FDI의 개도국에 대한 유입정도는 변화될 수 있으며 특히, 개도국의 제도의 완비성에 따라서도 FDI의 흐름은 달라질 수 있음을 지적하였다.

31) 민관협력(PPP) 및 민간부문개발에 대한 보다 상세한 설명은 '정지선, 이주영 (2011). 국제사회의 민간부문개 발 지원 현황과 한국의 추진과제. 대외경제정책연구원'에서 찾아볼 수 있다.

니스환경 조성을 위해 공적재원이 투입되는 것을 의미하는데, 대표적인 예로는 선시장공약(Advanced market commitments), 보증·보험, 지분투자 등이다. World Bank와는 달리 OECD DAC는 혁신적 개발재원을 세 가지로 구분하는데, ① 새로운 공공재원으로 조세도입, ② 부채관리관련 금융기법, ③ 공공-민간협력·보증·보험 등으로 구분한다(OECD, 2011).³²⁾

▶ 그림 17. 혁신적 개발재원의 유형

		USES	
		Public	Private
S O U R C E S	Leverage Private	Public-Private Partnerships	Pure Private
	Mobilize Public	Solidarity	Catalytic

출처 : World Bank, 2009

2.2. 한국의 개발자원 동향

2.2.1. 공적개발원조 (ODA)

한국의 ODA 규모는 지속적으로 성장하는 추세를 보여서 2012년 한국 ODA 규모는 2011년(13.2억 달러)보다 17.1%(2.3억 달러) 증가한 15.5억 달러를 기록하였다. 이는 OECD DAC 회원국 중 가장 높은 증가율을 보인 것으로 ODA 규모 역시 DAC회원국 중 16위로 2011년 대비 한 계단 상승한 것이다. ODA 규모가 증가함에 따라 ODA/GNI 비율 역시 0.02%가 증가한 0.14%를 기록하였다.³³⁾ 전세계적인 경기침체가 지속됨에 따라 DAC 회

32) DAC는 혁신적 개발재원을 3가지로 범주로 구분하고, 이들 각각을 5가지의 유형인 'Initiative, How Does It Work, Financial Flows, Development Results and Is it ODA'로 구분하여 상세한 설명을 하고 있다. 보다 자세한 사항은 'OECD (2011) Working Party on Statistics. Mapping of Some Important Innovative Finance for Development Mechanisms'에 나와 있다.

33) DAC 회원국 중에서 ODA/GNI 비율은 이탈리아, 그리스에 이어서 세 번째로 낮은 수준이다. 2012년 DAC 회원국의 평균비율은 0.29%로 한국은 여전히 OECD 평균보다 낮은 수준을 보이고 있다(한국은 2015년까지 ODA/GNI 비율을 0.25%까지 달성 목표를 가지고 있다). ODA/GNI 비율 목표(0.7%)를 달성한 국가로는 룩셈

원국 중 15개 국가가 ODA 규모를 감소시킨 것에 비하면,³⁴⁾ 한국 ODA 확대 추세는 개발협력에서 한국의 의지를 국제사회에 보인 것이라고 할 수 있다. 한국의 무상원조와 유상원조의 비율은 2012년 기준으로 6:4의 비율을 보이고 있으나, 이 비율은 다른 공여국에 비하면 상대적으로 높은 수준이다.³⁵⁾ 따라서 한국은 ODA 규모를 증가시키고, ODA/GNI 비율을 높이는 노력과 더불어 무상·유상에 대한 포트폴리오 개편을 이루어야 하는 과제를 안고 있다.

한국 ODA 지원은 크게 무상원조는 KOICA를 중심으로 이루어지고, 유상원조는 한국수출입은행 대외경제협력기금(EDCF)에서 담당하는 형태이다. 그러나 한국은 무상원조에 비해서 유상원조가 상대적으로 다른 공여국보다 높다는 국제사회의 지적이 있다. 참고로, OECD DAC는 취약국 및 고채무빈국에 대한 유상차관 지원과 관련하여 엄격한 기준을 요구하고 있다. 국제사회는 고채무빈국에 대해서 신중한 차관제공을 통해 채무건전성을 유지해 나가도록 합의한 바 있으며, World Bank와 IMF는 채무의 지속가능성 프레임워크(Debt Sustainability Framework)를 통해 저소득국가의 채무부담 경로를 3단계로 표시하고, 고위험군으로 분류된 국가들에 대해서는 100% 무상지원만을 제공하도록 하고 있다 (임소진, 2013a).

한국의 원조규모는 타 공여국과 비교하였을 때, 무상원조의 비율이 유상원조의 비율에 비해 상대적으로 낮은 편이다. 무상원조와 유상원조는 대체적 성격의 재원이 아니라 보완적 성격이 강하다는 것을 주지할 필요가 있다. 따라서 ODA 사업 수행시 개도국의 요청에 우선순위를 두어야 하지만, 장기적으로 개도국의 경제성장 속도와 성장수준 그리고 공여국이 지원하고자 하는 사업유형 및 성격에 따라서 무·유상원조의 적절한 포트폴리오(portfolio)를 갖춘 종합적인 개발재원 지원프로그램이 필요하다. 이는 개도국 중에서 LICs 등은 무상원조를 통한 사회·경제적 발전기반 조성을 위한 사업이 필요한 반면, MICs 등은 대규모 유상원조를 통한 국가 기간산업 및 인프라 구축사업에 집중할 필요가 있기 때문이다.

부르크, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 네덜란드이다.

34) 2012년 DAC회원국 전체의 ODA 규모는 2011년 대비 4.0%가 감소한 1,255.9억 달러를 기록하였다.

35) 2005년~2010년 사이의 ODA 중에서 유상원조는 프랑스 10%→27%, 독일 8%→27%, 일본 42%→54%이다.

▶ 표 36. 한국 ODA 부문별 규모

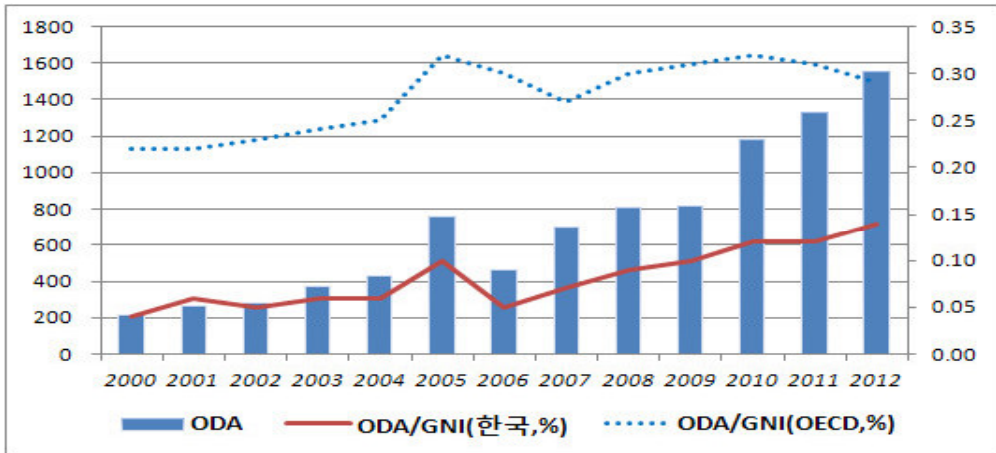
(순지출기준, 단위 : 백만달러)

구성항목	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ODA (A+B)	366	423	752	455	696	802	816	1,174	1,325	1,551
양자간 ODA (A)	245	331	463	376	491	539	581	901	990	1,162
무상원조 (KOICA 등)	145	212	318	259	358	369	367	574	575	696
유상원조 (EDCF)	100	119	145	117	132	171	214	327	415	466
다자간 ODA (B)	121	93	289	79	206	263	235	273	335	389
ODA/GNI (한국,%)	0.06	0.06	0.10	0.05	0.07	0.09	0.10	0.12	0.12	0.14
ODA/GNI (OECD,%)	0.24	0.25	0.32	0.30	0.27	0.30	0.31	0.32	0.31	0.29

출처 : 저자작성 / 참고 : 관계부처합동 보도자료, 2013

▶ 그림 18. 한국 및 OECD ODA/GNI비율 추이

(순지출기준, 단위 : 백만달러, %)



출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD Library statistics

2.2.2. 한국의 혁신적 개발재원 현황

혁신적 개발재원 중에서 한국은 2007년 9월 항공권연대기여금을 도입하였으며 ‘국제빈곤 퇴치기여금’이라는 이름으로 시행 중에 있다. 이 제도는 한국에서 출발하는 모든 국제선

항공권 1매당 1,000원의 국제빈곤퇴치기여금이 징수되고 있으며, 이를 통해서 국제기구지원사업, NGO질병퇴치사업지원, KOICA 사업 및 대국민 홍보 등에 기여금을 사용하고 있다. 특히, 국제빈곤퇴치기여금 중 약 50%는 국제의약품구매기구(UNITAID) 등에 지원하고 나머지는 NGO 사업지원 및 아프리카 최빈국 요청사업 지원을 통해 집행하고 있다 (한국국제협력단, 2011).

▶ 표 37. 빈곤퇴치기여금 연도별 수입내역

구분	1차	2차	3차	4차	총계
조성액(천원)	13,927,918	13,444,105	15,848,795	2,940,479	46,161,296
징수인원(명)	14952748	14,010,860	16,533,833	3,033,845	48,531,286

출처 : 한국국제협력단, 2011

한국의 개발재원의 다양화와 관련한 논의는 국제사회에 비하면 아직까지는 기초적인 논의 수준에 머물러 있다. 예를 들어, KOICA의 빈곤퇴치기여금조성 및 민관협력사업(PPP), 기획재정부의 중남미개발은행(IDB)의 신탁기금출연을 통한 빈곤층대상비즈니스사업 추진 등이 전통적 ODA와 차별화된 개발자원 다양화 확보 노력으로 볼 수 있다. 2013년 국제개발협력 종합시행계획에서도 개발자원과 관련하여서는 ‘다양한 개발금융활용’ 정도로만 자원마련 부분에 대한 언급이 있을 뿐 구체적인 계획 및 방식에 관한 언급은 없는 실정이다. 하지만 최근 들어 기획재정부, 수출입은행을 중심으로 원조효과성에 대한 회의적인 시각이 있고, 이를 보다 확장하여 민간개발재원을 중심으로 한 개발재원의 다양화를 추구하고자 하는 움직임이 존재한다. 따라서 이러한 민간개발재원을 활용한 개발재원의 다양화 노력은 Post-2015 개발체제를 대비하여 보다 활발히 논의될 것으로 전망된다.

3. Post-2015 개발체제와 개발목표

3.1. OECD DAC의 개발자원 논의 동향

국제사회는 MDGs의 달성을 위해 보다 많은 개발재원의 필요성을 인식하고 이에 따른 다

양한 자원마련을 위한 노력을 하고 있다. OECD DAC에서는 공여국들의 다양한 개발재원이 ODA에 계상될 수 있는지 여부에 대한 지속적인 논의가 진행 중이다. 이 논의의 핵심에는 ODA 개념의 재정립과 ODA 이외의 개발재원에 대한 측정에 관한 문제인식이 내재되어 있다.

OECD DAC 통계상 ODA 인정조건³⁶⁾은 100% 무상원조이거나 유상원조의 경우에는 차관(loans)의 증여율(grant element)과 양허성기준(concessional level)이다. 또한 이 요건의 충족 여부에 따라서 양허성차관(concessional loans)과 비양허성차관(non-concessional loans)으로 구분되며, 양허성차관은 ODA로 보고되는 반면 비양허성차관은 ODA에 포함되지 못한다. 최근 들어 비양허성차관이 개발재원에서 차지하는 비중이 증가하면서 비양허성차관을 ODA로 편입시켜야 한다는 주장이 부각되고 있다. 또한, ODA이외의 재원에 대한 통계를 정확하게 측정하는 방안으로 OECD DAC에서는 개발금융기구(Development Finance Institutions, 이후 DFIs)와 국제금융기구(International Finance Institutions, IFIs)의 현 자금형태분류의 개정에 대한 필요성, 개발을 위한 보증 논의, ODA 이외의 재원에 대한 통계보고방법 개선을 위해 한시적으로 운영한 외부대응작업반(External Bureau Task Team, EBTT)의 연장 등에 대해서도 논의를 진행 중이다. 대부분의 DAC 회원국들은 ODA 개념의 재정의에 대해서는 통계적 문제일 뿐만 아니라 국가간 정치적 맥락 속에도 지속적으로 논의돼야 할 것이며, ODA 이외의 자원측정에 대한 문제 역시 점진적 통계기술적 보완이 필요하다는데 인식을 같이하고 있다.

3.2. HLP 보고서의 개발자원 논의

국제사회는 MDGs의 시한을 3년여를 남겨 둔 시점에서 UN은 2012년 8월에 UN HLP를 구성하여 Post-2015 개발목표와 체제에 대한 국제사회의 입장과 의견을 수렴하였다(임소진, 2013b). 그리고 2013년 5월 개발의제에 대한 기본 합의를 HLP 보고서를 통해 일반 대중에게 공개하였다. HLP 보고서의 가장 큰 특징은 MDGs의 한계를 지적하고, 개발협력의 글로벌 목표(Goals)와 국가별 목표(Targets)를 세워서 공여국과 개도국 모두가 함께 달성해야할 목표를 제시했다는 것이다.

36) DAC는 증여율이 25% 이상 (할인율은 10%를 활용하여 현재가치시킴), 차관의 제공은 일반적인 시장금리보다 낮은 수준이어야 한다 (성격상 양허적 요건).

개발재원과 관련하여서는 MDGs Goal 8 ‘개발을 위한 글로벌 파트너십 구축(Global Partnership for Development)’이 HLP 보고서에서는 Goal 12 ‘글로벌차원의 가능한 환경조성과 장기적 재원마련 (Create Global Enabling Environment and Catalyse Long Term Finance)’으로 표현되었으며, 예시적 세부목표(Targets) 역시 MDGs의 목표보다 보다 더 상세하게 기술하고 있는 특징이 있다. 국가별 세부목표 중 12a, 12b는 MDGs Goal 8의 세부목표16 ‘개방적이고 공정하며 예측가능하고 차별없는 무역 및 금융 체계발전’을 보다 상세한 세부목표로 선정한 것으로 평가된다. 특히, HLP 보고서에서는 금융시스템의 안정성을 장기적인 경제성장과 지속가능한 성장을 핵심으로 다루고 있다 (UN, 2013). 따라서 개발재원의 다양화를 활발히 논의하고 있는 국제사회에서는 개도국의 개발재원조성과 관련하여 반드시 개도국의 금융시스템의 성숙도와 시스템취약성, 잠재적 위험요소 등에 대한 면밀한 검토가 선행되어야 할 것이다. HLP 보고서에서도 알 수 있듯이 공여국에 비해서 취약한 개도국의 금융시스템 안정성을 확보하는 것은 공여국이 개도국의 지속가능한 성장을 돕기 위한 중요한 역할인 것이다.

HLP 보고서는 데이터의 중요성에 대해서도 언급하고 있다. 개도국에서 지속가능한 성장을 위한 기본적이고 가장 핵심적인 재원은 조세수입이다. 즉, 개발재원의 확보를 위해서는 개도국의 조세수입이 안정적이고 예측가능해야 하며, 이를 보장하기 위한 조세징수시스템과 공정한 조세관련 데이터의 확보가 중요하다. 아울러, 조세징수시스템을 통한 불법 자금흐름의 탐지와 탈세를 방지하여 12e를 달성할 수 있으며, 더 나아가 Goal 12에서도 명시한 바와 같은 장기적인 개발재원마련 역시 가능하게 된다.

▶ 표 38. HLP 보고서 글로벌목표(Goal 12) 및 세부목표(Targets)

글로벌목표(Goal12)	국가별 세부목표(Targets)
글로벌차원의 가능한 환경조성과 장기적 재원마련 (Create Global Enabling Environment and Catalyse Long Term Finance)	12a) 투명하고 공정하며 개발에 우호적인 무역 시스템지원
	12b) 글로벌 금융시스템의 안정성을 확보하고 장기적으로 안정적인 개인 외국인 투자를 장려하는 개혁 이행
	12c) 글로벌 평균 기온 증가를 산업화 이전단계 이상인 2oC 이하로 유지

	12d) 공여국의 개도국에 대한 ODA/GNI 0.7% 및 최빈개도국에 대한 ODA/GNI 0.2% 목표화, 그 외 국가들의 보완적 재정 지원의 자발적 목표화
	12e) 불법자금흐름 및 탈세감소와 은닉자산 회복
	12f) 과학, 기술, 혁신, 개발관련 데이터에 대한 협력 및 접근성 강화

출처 : 임소진, 2013b: 13

3.3 HLP 보고서의 예시적 목표안과 KOICA 사업

현재까지 KOICA 사업 중에서 개발재원의 다양화를 전제로 하여 추진된 사업은 찾아볼 수 없으나, KOICA 사업 중에서도 개도국에 유입되는 자금재원의 안정성을 확보하기 위한 사업은 존재하는 것으로 평가된다. 특히, 지역빈곤층을 지원하기 위한 소규모금융(microfinance) 사업, 지역을 중심으로 하는 사회적기업 육성사업 등은 개도국에 유입되는 재원을 보다 다양화하여 개도국과 그 지역사회가 자생적으로 성장하는데 도움을 주고자 하는 것이라 할 수 있다. 하지만, KOICA 사업 상당수는 프로젝트형 사업형태로 지원됨에 따라 단기적·일회적 성격이 강한 실정이어서 HLP 보고서의 Goal 12인 ‘장기적 자원마련’에는 한계가 존재하는 것 역시 사실이다.

따라서 KOICA는 Post-2015 개발체제에 대비하여 개발자원 다양화를 추구하는 사업을 계획·추진해야 한다. 또한, 프로젝트형 사업보다는 프로그램에 기반한 사업추진에 보다 박차를 가해야 하며, KOICA는 개발대상국의 국가신용등급(sovereign credit rating)³⁷⁾과 관련한 사업을 수행하여 개도국이 국제사회에서 적절한 국가신용등급을 받고 이를 토대로 FDI를 비롯한 민간자금의 확보하는데도 실질적 도움이 될 수 있는 사업발굴과 수행이 필요하다. 또한, 글로벌 금융위기와 유럽 재정위기 등을 겪은 국제사회는 ODA 지원의 안정적 증가를 보다 공고히 해야 할 것이며, 이러한 세계적 추세에서 KOICA 사업수행에 있어 보다 활발한 민간개발자원 확보노력, 혁신적 개발재원을 활용한 사업발굴이 요구된다.

37) Kerkar and Ratha (2009)는 개도국 중에서도 국가신용등급을 부여받지 못한 국가들을 대상으로 신용등급에 축소형을 소개하였다.

▶ 표 39. HLP 보고서의 예시적 목표안과 KOICA 사업

국별 세부목표(Targets)	KOICA사업(예시)
12b) 글로벌 금융시스템의 안정성을 확보하고 장기적으로 안정적인 개인 외국인 투자를 장려하는 개혁 이행	① 베트남 빈롱시 지역 빈곤계층을 위한 마이크로 파이낸스 및 지역정부 역량강화 사업 ② 필리핀 불라칸주 타워빌 이주민지역 사회적기업 설립을 위한 빈곤퇴치 및 지속가능한 지역 공동체 만들기사업 ③ 네팔 카트만두 사회적기업 활성화 지원사업-공정무역/공정관광 역량 증진을 위한 사회적기업 지원센터 설립

출처 : 저자작성

4. 개발자원 다양화 추구와 ODA 역할

장기적인 개발자원 마련과 다양화 추구는 개발협력 사업을 수행하는 주체에게 있어서 안정적인 자금을 확보하고, 이를 통한 개도국의 경제성장과 사회발전을 도모하기 위해서 필수적이다. 전술한 바와 같이, 금융시스템이 취약한 개도국에게 거시경제 안정성 확보가 지속가능한 성장을 도모하는 핵심적 요소임을 감안한다면, 개발자원의 안정적 확보는 개도국에 있어 가장 중요한 과업이 될 수 있는 것이다.

국제자본시장(international capital market)에서 조달된 민간자금을 개도국의 개발자원으로 활용하는 다양한 금융기법들이 소개되고 있으나, 이러한 민간자금과 관련하여 개발자원으로서의 역할에 대한 국제적 논의는 아직 부족한 실정이다.³⁸⁾ 특히, 자본시장에서 조달한 자금에 대해서는 ① 자금의 성격·유형파악, ② 개도국의 투자대상에 대한 철저한 검증, ③ 민간자금의 개도국 및 국제기구를 통한 주기적 자금운영보고서 제출의무 부여 등을 통한 모니터링체계 강화를 통하여 단기적·투기적 성격이 강한 민간자금에 대한 경계가 필요하다. 아울러, 개도국 고유의 국가리스크(sovvereign risk)에 대한 면밀한 검토와 이에 따른 자원조성계획 등이 국제사회에서 합의된 일정한 가이드라인에 의해서 민간자금의 유입으로 이어지는 프로세스의 구축이 요구되며, 한국은 이러한 개발자원과 관

38) 국제사회의 개발자원으로서 민간자금을 ODA에 포함시켜야 하는 논의는 상당히 많이 진전되고 있다. 그러나 민간자금의 성격·유형 및 자금출처에 대한 논의는 현재까지 큰 진전이 없어보인다.

련한 다양한 담론을 국제사회에서 우선적으로 제안할 필요가 있다.

한국의 무상원조는 유상원조보다 그 비중이 상대적으로 낮은 편이다. 무상원조와 유상원조는 대체재적 성격의 재원이 아니라 보완재적 성격이 강하다는 것을 주지할 필요가 있다. 따라서 ODA 사업 수행시에도 개도국의 요청에 우선순위를 뒤야 하지만 장기적으로 개도국의 경제성장 속도와 성장수준 그리고 공여국이 지원하고자 하는 사업유형 및 성격에 따라서 무·유상원조의 적절한 포트폴리오(portfolio)를 갖춘 종합적인 개발재원 지원 프로그램이 필요하다. 왜냐하면, 개도국 중에서 LICs 등은 무상원조를 통한 사회·경제적 발전기반 조성을 위한 사업이 필요한 반면 MICs 등은 대규모 유상원조를 통한 국가 기간산업 및 인프라구축사업에 집중이 필요하기 때문이다.

개발재원의 다양화 추구의 핵심에는 ODA 편입 및 측정문제가 있다. 차관 및 민간자금의 ODA 편입여부에 따라서 ODA의 원조효과성에 상당한 편의(bias)가 존재할 것이고, 이에 따라 Post-2015 개발체제에서의 국제적인 영향력 또한 달라질 것이다. 하지만, 개발재원과 관련하여 반드시 다뤄야 할 문제는 민간자금의 개발재원 및 혁신적 개발재원과 관련한 철저한 검증 및 모니터링이다. 전 세계적으로 저금리, 장기적 경기침체와 풍부한 유동성에 따른 투자수익률 감소는 필연적으로 상대적으로 높은 투자수익률을 찾을 것이고, 이러한 민간자금은 개도국에 투자할 가능성이 높아질 것이다. 개발재원은 단기적으로 투자수익률을 추구하는 자금이 아닌 장기적으로 개도국의 지속가능한 경제성장을 도모하기 위한 것이므로 이에 대한 국제적 합의가 필요할 것이다.

5. 결론

Post-2015 개발체제를 위한 개발재원에 대한 논의는 국제사회에서 큰 이슈다. 하지만 각국의 이해관계와 개발재원 주체에 따른 이해관계가 복잡한 것 역시 사실이다. 이러한 국가별·개발주체별 입장차이로 개발재원에 대한 국제적 합의를 도출하지 못한다면, MDGs의 한계가 다시 드러날 수 있을 것이다. 따라서, 지금부터 우리는 개발재원에 대한 논의를 충분히 이해하고, 국제사회에서 담론을 이끄는 주체로서의 역할을 수행할 필요가 있다. 다양한 개발재원을 활용을 강조하는 것은 것이 중요하나, 그와 더불어 다양한 개발

재원의 성격·유형을 파악하고 이러한 자금유입이 개도국의 지속가능한 성장으로 이끌 수 있는지도 반드시 검토할 필요가 있다. 다양한 개발재원의 활용을 통한 자원확보는 개도국의 국가리스크(sov​er​eign risk)를 줄이고, 거시경제의 안정성을 바탕으로 사회·경제적인 성장을 견인하는 주요한 역할을 감당할 것이다.

또한 최근 국제사회에서 많은 논의가 되고 있는 혁신적 개발재원에 대해서 KOICA 역시 지속적인 관심을 가져야 할 것이다. ODA 지원에 있어서 장기적으로 민간자금을 활용하고 이를 보다 효율적으로 조달·분배하기 위해서는 금융기법의 도움이 필수적이다. 따라서 KOICA는 무상원조기관으로서의 역할을 수행함과 동시에 보다 효과적으로 개발원조의 효과성을 높이는 방안으로 혁신적 개발재원을 활용하여 공적자금과 민간자금이 조화를 이룰 수 있는 사업발굴과 금융상품 개발에도 박차를 가해야 할 것이다.

참고문헌

국내문헌

- 관계부처합동 보도자료 (2013). 2012년 우리나라 원조규모 15.5억불로 17.1% 증가. 국무총리 비서실. 2013년 4월.
- 류승석 (2013). 국제사회의 혁신적 개발재원 논의와 우리나라 ODA에 주는 시사점. 개발협력 정책과 이슈 9호. 한국국제협력단.
- 임소진 (2013a). 국제개발협력 패러다임 변화에 따른 2012년 한국의 OECD DAC 동료검토 결과와 함의. 개발협력 정책과 이슈 8호. 한국국제협력단
- _____ (2013b). Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급패널 보고서. 개발협력 정책과 이슈 10호. 한국국제협력단.
- 정지선, 이주영 (2011). 국제사회의 민간부문개발 지원 현황과 한국의 추진과제. 대외경제정책연구원.
- 정지원, 정지선 (2011). 국제사회의 개발재원 논의동향과 한국의 정책과제. 대외경제정책연구원.
- 한국국제협력단 (2011). 국제빈곤퇴치기여금사업 평가보고서. 한국국제협력단.

국외문헌

- Adungna, A., R. Castro, B. Gamarra and S. Migliorisi (2011). Finance for Development: Trends and Opportunities in a Changing Landscape. CFP Working Paper No. 8.
- Alfaro, L., S. Kalemli-Ozcan, V. Volosovych (2005). Why Doesnt Capital Flow from Rich to Poor Countries? An Empirical Investigation. NBER Working Paper No. 11901.
- ECDPM (2012). Reporting on Development: ODA and Financing for Development.
- Greenhill, R. and A. Prizzon (2012). Who Foots the Bill after 2015? What New Trend in Development Finance Mean for the Post-MDGs. London, ODI.
- Ketkar, S. and D. Ratha (2009). Innovative Financing for Development.

Washington D.C.: World Bank.

OECD (2011). Working Party on Statistics. Mapping of Some Important Innovative Finance for Development Mechanisms.

_____ (2012). Can we still Achieve the Millennium Development Goals?: From Costs to Policies. Development Centre Studies, OECD Publishing

UN (2013). A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda.

UNDP (2012). Innovative Financing for Development: A New Model for Development Finance?

World Bank (2009). Innovating Development Finance: from Financing Sources to Financial Solutions.

웹사이트

www.oecd-ilibrary.org/statistics

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency)

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency)은 1991년 4월 설립된 정부 차원의 대외무상협력 전담 기관입니다. 교육, 보건, 공공행정, 농림수산, 산업에너지 등 5대 중점 분야에서 제도구축, 인적자원 양성, 인프라 확충을 위한 다양한 프로그램을 수행하여 개발도상국의 빈곤퇴치와 경제사회 발전을 지원하고 있으며 지난 20년 동안 학교·병원·직업훈련원 등 710여건의 프로젝트 사업, 1만여명의 해외 봉사단 파견, 40,000여명의 개도국 공무원 초청연수, 620여건의 NGO와의 협력 사업 등을 성공적으로 추진하였습니다. 아울러 사업수행 시 환경 및 양성평등, 인권 등의 가치를 고려하여 개발과 인간다운 삶이 공존하는 따뜻하고 진정성 있는 원조를 구현하기 위해 노력하고 있습니다. 앞으로 KOICA는 지구촌 행복시대 실천에 앞장섬으로써 개도국의 발전과 지구촌의 평화를 위해 매진해 나가겠습니다.

KOICA ODA 연구팀(ODA Research Team)

KOICA ODA 연구팀은 한국 ODA 발전을 위한 싱크탱크(Think Tank) 역할을 목표로 하고 있습니다. OECD/DAC(개발원조 위원회)에 가입하고 부산 세계개발원조 총회를 개최함으로써 우리나라는 명실공히 국제개발협력 논의의 중심에 서게 되었습니다. ODA 연구팀은 그러한 우리나라의 위상에 걸맞게 국제적인 ODA 흐름에 적극 부응하면서도 우리나라의 강점을 잘 조화시킨 바람직한 개발협력을 모색하기 위해 노력하고 있습니다. 또한 ODA 연구팀은 그동안의 사업수행 과정에서 얻은 교훈을 바탕으로 개도국의 실정에 맞는 실용적인 제언을 제시함으로써 개도국 발전에 기여하고 우리나라의 ODA를 선진화시키기 위해 계속 노력할 계획입니다.

2013년도 KOICA 연구보고서

- 국제개발협력지 2013년 1호
- 개도국 무역 촉진을 위한 ‘무역을 위한 원조(AfT)’ 개선방안
- 국가협력전략과 결과평가 틀 개선 방안
- 물 분야 ODA 연수 프로그램 추진방안 연구
- 국제개발협력지 2013년 2호
- 인도적 지원분야 역량강화를 위한 중장기 교육 및 훈련방안 연구
- 공여국의 개도국 정부 역량개발 지원체제
- 국제개발협력지 2013년 3호
- 개도국 일자리 창출 사업 지원방안 연구

개발과 이슈

- 8호 | 국제개발협력 패러다임 변화에 따른 2012년 한국의 OECD DAC 동료검토 결과와 합의
- 9호 | 국제사회의 혁신적 개발재원 논의와 우리나라 ODA에 주는 시사점
- 10호 | Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급패널 보고서
- 11호 | 개도국 지역공동체개발 논의 동향과 전망 : 새마을운동 ODA 정책과 사업 전략 형성을 위한 시사점
- 12호 | 모두를 위한 품위 있는 삶 : Post-2015 개발의제를 위한 UN사무총장 보고서

KOICA 개발정책 포커스

- 제14호 | 국제사회의 Post-2015 개발 프레임워크 수립동향 및 한국 ODA의 기여방안
- 제15호 | 한국 ODA의 부산 글로벌 파트너십 평가지표 이행방안
- 제16호 | 개도국 민간부문 활성화 ODA방안 : 빈곤층 친화적 시장개발(MM4P) 사업을 중심으로
- 제17호 | 지식공유 분야 G20 서울 개발의제 이행방안

연구자료 ODA연구 2013-15-214

공여기관의 시각에서 본 분야별 Post-2015 개발목표 (Post-MDGs)

발행 2013년 10월
발행인 김 영 목
발행처 한국국제협력단
편집인 ODA연구팀
주소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우:461-833)
전화 031) 740-0114
팩스 031) 740-0655
홈페이지 <http://www.koica.go.kr>
인쇄 동 화

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락없이 무단 전재와 복제를 금합니다.]

발간물 등록번호 11-B260003-000218-01

ISBN 978-89-6469-169-4 93320

연구자료

ODA연구 2013-15-214

ISBN 978-89-6469-169-4 93320



KOICA 한국국제협력단

461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825

Tel. 031-740-0114 Fax. 031-740-0655

<http://www.koica.go.kr>