

발간 등록 번호

11-B260003-000519-14

KOICA

지구촌 행복시대, KOICA와 함께합니다.

제22호 | 2015.1월

개발과 이슈

Post-2015 개발의제 동향연구 2:

Post-2015 의제에 관한 UN 사무총장 종합보고서 분석¹⁾

1. 존엄한 삶을 향한 2030년까지의 행로

- 1) 기본방향
- 2) 전환적 접근
- 3) 이행수단
- 4) 국제사회의 책임과 UN 시스템

2. 내용분석과 의의

- 1) 필수요소와 목표재편
- 2) 이행수단

3. 평가와 향후 일정: All Cards on the Table

참고문헌

오랫동안 기다려온 “Post-2015 지속가능발전의제에 관한 UN 사무총장 종합보고서: 2030년까지 존엄성을 향한 길-빈곤의 종식, 모든 삶의 전환, 그리고 지구환경 보호 (Secretary-General’s Synthesis Report on Post-2015 Development Agenda: The Road to Dignity by 2030—Ending Poverty, Transforming All Lives, and Protecting the Planet, 이하 SG 보고서)”가 2014. 12. 31 공식 발표되었다. SG 보고서는 Post-2015 개발의제 수립과정에 있어 마지막 공식문서임과 동시에 2012년 이후 2년여간 국제사회가 논의해 온 모든 퍼즐 조각들을 정리해 줄 것으로 기대와 관심의 대상이 되어왔다.

SG 보고서는 내용적인 측면에서 여러 가지 엇갈린 평가가 있음에도 불구하고, 지난 2년여간 국제사회에서 논의되어 온 대부분의 이슈들을 정리하고, 합의가 시급한 사항과 결론의 방향성을 제시하려 했다는 측면에서 “종합” 보고서로서의 역할에 충실하고 있다고 볼 수 있다. 이에 본 연구는 Post-2015 개발의제 논의 과정의 마지막 투입요소 (input)로서 SG 종합보고서의 주요 내용을 분석하고, 그 안에 제시된 6대 필수요소를 비롯한 이행수단 논의의 흐름을 소개하고 향후 개발의제 협상에서의 시사점을 제시하고자 한다.

ODA연구팀 김지현

1. The Road to Dignity by 2030: 존엄한 삶을 향한 2030년까지의 행로

1) 기본방향

1) 본 이슈는 Post-2015 개발의제 동향관련 개발과 이슈 시리즈 2호이며, 이후 MDGs 수립에서 Post-2015 프레임워크 수립에 관한 보고서의 일부로 활용될 예정이다.

2) 본고에서는 transformation을 ‘전환’과 ‘변화/변환’을 문맥에 맞게 혼용하였다.

부제에서 알 수 있듯 반기문 UN 사무총장 (이하 SG)은 인간의 존엄성 확보를 목표로 국제사회가 노력해야 할 과제로 빈곤의 종식, 모든 삶의 변화, 그리고 지구환경의 보호를 제시하고 있다. 특히 본 보고서에서는 “transformation²⁾”을 새로운 15년의 주제어로 전면에 내세우며 (para. 4), 경제, 사회, 국제사회의 관계, 일상에 이르기까지 전방위적인 변화를 강조하고 있다.

이미 우리는 UN헌장을 수립한 70년 전부터 인권선언, MDGs와 같은 ‘인간다운 삶’을 ‘다음 세대’에 남겨 주고자하는 국제사회의 많은 약속과 이행과정을 목도해왔다. SG는 이러한 약속들로 인해 실제로 지난 20년간 세계가 비약적인 발전을 이루었고 특히, MDGs를 통해 국제사회의 공조와 이를 통해 사상자를 경감하고, 성별 격차와 극빈계층을 줄이는 성과를 이루었음을 자축하면서³⁾ MDGs의 미완의 성공을 이어가고, 이를 우리 모두가 원하는 미래로 가는 주춧돌로 삼아야 함을 천명하고 있다 (para. 18).

그러나 아직도 모두의 존엄한 삶을 위협하는 기후변화를 비롯한 다양한 도전과제들이 존재하고 있다. SG는 이러한 현실을 극복하기 위해 국제사회의 협력과 다각적인 노력이 필요함을 역설하면서 2015년에 있을 3대 고위급회의 (7월 제3차 개발재원회의, 9월 UN 정상회의, 12월 UNFCCC 당사국회의)가 지속가능발전의 새로운 시대를 열 것으로 기대했다.

SG는 본 보고서를 통해 2012년 이후 발표된 다양한 이해관계자들의 Post-2015 개발의제 논의를 종합하면서, 전반적으로 개발의제의 방향성을 a. 보편성 (universality)에 기반할 것 b. 인간중심적이며 환경을 보호하는 의제일 것 c. MDGs의 연장선에 있으며 MDGs가 포함하지 못한 지속가능한 개발 격차를 메울 수 있는 의제가 될 것 d. 포용, 평화, 평등을 강조할 것 e. 지속가능하고 환경 보호적이며 포용적이도록 경제 전환을 가속화할 것 f. 경제-사회-환경이라는 지속가능발전의 3측면을 통합하고 이를 이행하기 위한 글로벌파트너십을 수립할 것 g. 데이터 혁명으로부터 참여적이고 강력한 평가와 모니터링 체계 구축에 이르기까지 이행의 결과를 공유할 수 있도록 할 것으로 정리하고 있다. 이는 SDGs 초안이 전문에서 밝히고 있는 인간중심의 지속가능발전과 보편성, 경제-사회-환경의 동반발전에 대한 원칙과 일맥상통한다고 볼 수 있다.

2) 전환적 접근

지난 1년 간 UN 지속가능발전목표 공개작업반 (The Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals, 이하 OWG)과 UN 회원국들이 13차례의 회의를 통해 합의한 지속가능발전목표 (Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)는 Post-2015 정부 간 협상의 기초가 되었다. SG는 우선 SDGs의 17대 목표를 유지하면서 국가 차원에서의 이행과 글로벌 인식제고를 위해, 새로운 의제 이행을 위한 제언을 아래와 같이 제시하였다 (para. 63).

3) MDGs의 성과에 관한 자세한 내용은 UN Statistical Annex: Millennium Development Goals, Targets and Indicators (2014) <http://unstats.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Data/Trends.htm> 참조.

[Box 1] 종합보고서의 의제이행을 위한 기본원칙

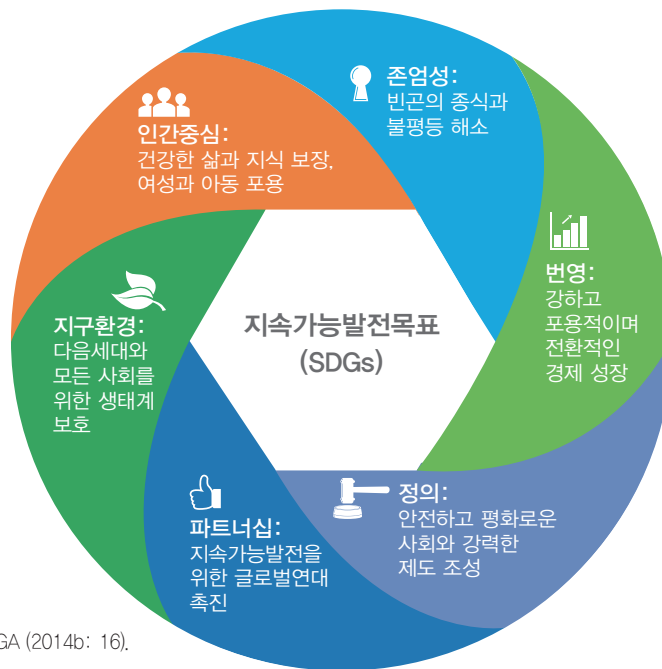
- 모든 국가와 집단에 적용할 수 있는 전 지구적 접근
- 모든 활동에 지속가능성 요소 포함
- 모든 영역에서 불평등 문제 제기
- 모든 활동 시 인권 존중
- 기후변화의 동인과 그 결과 강조
- 신뢰할 수 있는 데이터와 실증에 기초한 분석
- 이행수단 확보를 위한 글로벌 파트너십
- 새로운 합의가 국제연대 재확인의 계기가 될 것

※출처 : UNGA (2014) para. 65.

이러한 바탕 위에 본 보고서를 통해 반기문 사무총장 (이하 SG)은 “지속가능개발의제의 보편적이고 통합적이며 전환적인 특성을 규정하고 강화하며, 회원국들이 OWG 결과물을 통해 구현하려 했던 목표가 국가차원까지 닿을 수 있도록 하기 위한 (para. 66)” 6대 필수요소 (6 Essential Elements)를 제안하고 있다 (그림 1. 참조).

6대 필수요소를 살펴보면 우선 2013년 SG 보고서 (UNGA 2013)에서도 강조한 바 있는 **존엄성 (Dignity)**이 있다. 빈곤의 종식과 불평등의 해소는 모든 사람의 존엄한 삶을 위한 필수 조건이며, 따라서 2030년까지 빈곤을 퇴치하는 것이 지속가능한 개발의제 전체를 관통하는 목적 (overarching objects)이 되어야 한다. 따라서 SG는 절대 빈곤의 퇴치와 함께 모두의 품위있는 삶을 실현하기 위해서는 기술격차, 성차별, 소득 불균형, 소수집단의 권리박탈, 기회의 불평등과 같은 모든 종류의 불평등에 전 지구적으로 대응하면서, 여성과 아동을 포함한 소수자의 목소리에 귀를 기울이고 이들의 전면적인 참여를 보장할 수 있어야 한다고 밝히고 있다.

[그림 1] 지속가능발전목표 도출을 위한 6대 필수요소



이번 종합보고서에서 SG는 단순히 경제성장에 대한 강조보다는 불평등을 해소 하면서 기후변화와 같은 공동의 도전과제를 해결할 수 있는 ‘공동의 (shared)’ **번영 (Prosperity)**을 필수 요소에 포함시켰다. 지속가능개발의제가 추구하는 번영은 모든 사람들의 고용, 사회보장, 금융서비스 접근 보장, 지속가능한 인프라 건설 및 산업화 등을 통한 강력하고 포용적이며 전환적인 경제성장이며, 이러한 경제성장을 측정하는 방식도 단순히 GDP의 증대가 아닌 지속가능하고 포용적인 생활의 변화를 반영할 수 있도록 변화해야 함을 강조하고 있다.

지속가능개발의제의 중심인 **지구환경 (Planet)** 요소는 생물다양성 손실을 막고 지속가능한 토지 사용 및 자연환경 보호와 재난위험 경감을 통한 모든 사회와 미래세대를 위한 생태계 보존을 주장한다. 현재 기후변화로 인한 환경문제의 심각성을 상기하면서 SG는 우선적으로 2015년 12월에 있을 UN 기후협약 (United Nations Framework Conventions on Climate Change, 이하 UNFCCC)에서 기후변화로 인한 지구환경변화를 막기 위한 국제사회의 합의부터 촉구했다.

인간중심 (People) 요소는 SDGs 초안의 전문에서도 밝힌 바 있는 원칙이다. SG는 교육, 보건, 여성과 아동에 대한 폭력근절, 식수 및 위생 (Water, Sanitation, and Hygiene, WASH) 문제 해결 등 지식배양과 여성 및 아동의 삶의 질 보장을 통한 모두의 건강한 삶을 추구해야 함을 주장함과 동시에 **정의 (Justice)** 요소를 통해 건전한 거버넌스, 화해, 평화구축과 국가건설을 통한 안전하고 평화로운 사회 구현을 강조하면서 지속가능발전의 한 축인 사회발전의 원칙을 재확인했다.

마지막으로 지속가능발전을 위한 글로벌 연대와 사람-환경-상호 책무성을 중심으로 한 전환적 **파트너십 (Partnership)**을 강조했는데, 이 글로벌파트너십은 새천년선언과 몬테레이 합의, 요하네스버그 회의의 결과에 근간을 두어야 한다고 밝히고 있다. 요하네스버그 회의는 Type II 파트너십 즉, 정부-비정부기관 간 파트너십을 강조한 회의로, 전 세계적인 연대를 강조했던 새천년회의, 다양한 이행수단에 대한 검토가 있었던 몬테레이와 함께 전환적 파트너십을 이루는 3대 근간으로 제시되었다. 이는 새로운 의제를 이행하기 위한 다양한 지원을 유도하기 위해서는 국내외, 민관의 파트너십과 원조, 무역, 규제, 세제, 투자 등을 모두 동원할 수 있는 정치적 의지가 중요하다 (para. 80)는 SG의 기초를 반영한 것이라 할 수 있다.

SG의 6대 필수요소는 새로운 개념이라기보다는 빈곤중식의 기본이념과 지속가능발전의 3대 축인 경제성장, 환경보전, 사회발전 및 이를 지원하기 위한 파트너십을 강조한 통합프레임워크를 제시한 것으로 보인다. 보고서가 밝히고 있듯이 “인류와 환경에 유익한 경제모델, 발전에 기여하는 환경 솔루션, 경제적 활력을 가속화하고 환경의 지속가능한 활용과 보존을 가능하게 하는 사회적 접근 (para. 82)”을 가능하게 하는 것이 지속가능개발의제의 핵심이며, 이를 통해 “보편적 인권, 평등성, 지속가능성을 강화”해야 한다고 보았다. 또한 SG는 이렇게 통합된 새로운 프레임워크는 평화와 안보, 개발, 인권 확립이 상호 의존적으로 연계되어 있는 더 큰 차원에서 UN 의제를 통합할 수 있는 기회를 제공할 것으로 기대했다.

필수요소와 통합 프레임워크를 제시했음에도 불구하고 SG의 필수요소는 큰 반향을 일으키지는 못할 전망이다. 우선순위의 부재와 세부목표의 방대함으로 비판과 우려의 대상이 되고 있는 SDGs의 17대 목표와 169 세부목표에 대해 “17대 목표를 유지하면서 글로벌 차원의 인식제고와 국가 수준에서의 이행을 용이하게 하기 위해 집중적이고 간결하게 (in a focused and concise manner) 재

편할 (rearrange) 가능성 (para. 63)”만 언급함으로써, 혼란만 가중했다는 평가도 존재한다. 또한 6대 필수요소를 제시하면서도, 총회연설에서는 SDGs를 대체하거나 그룹화하려는 의도가 아니라고 설명함으로써, ‘재편’에 대한 방향성 제안이 부재함을 드러내고 있다 (SDKP 2014). 이와 함께 MDGs의 미완을 좀 더 광범위하고 전환적인 지속가능개발의제로의 이행을 강화하여 국가 및 지역의 비전과 계획에 효과적으로 통합하는 것 (para. 61)을 제안했으나, 여전히 ‘어떻게’에 대한 답은 제시하지 못하고 있는 한계를 보여주고 있다.

3) 이행수단

SG는 6대 필수요소를 제시하면서 의제를 이행하기 위한 수단 동원의 중요성을 강조하는데 많은 노력을 기울이고 있는데 그 첫 번째 이행수단으로 ‘미래를 위한 재원확보 (Financing our future)’의 제목 하에 **재원 (Financing)**문제를 상당한 분량을 할애하여 기술하고 있다. 우선 SG는 Post-2015 의제 중 기후기금을 포함한 다양한 재원에 대한 논의를 이어가기 위해 정부 간 파트너십의 중요성을 강조하며, 지속가능발전재원을 위한 정부 간 전문가위원회 (Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing, ICESDF)에서 제시된 정책제안을 환영하고, 2015년 7월 아디스아바바에서 개최되는 제3차 개발재원총회 (The 3rd International Conference on Financing for Development)와 UNFCCC 21차 당사국총회 (COP21) 기후변화협약의 중요성과 개발의제와의 일관성을 강조했다.

동시에 SG는 기존에 공여국들이 약속했던 ODA/GNI 0.7% 달성 공약의 이행이 우선되어야 함을 분명히 했다. 발전 정도에 따른 차등적 양허성 수준 설정, 빈곤의 다면적 속성에 따른 다양한 방식의 투자, 지속가능발전을 위한 국가재원조달전략 도입, 적응과 회복력에 대한 투자, 불법자금 유통 문제 해소와 송금비용 경감 등 개발을 위해 동원 가능한 모든 재원 (ODA, 공적자금 및 민간 자본과 투자)의 활용과 이를 위한 제도 강화를 강조하고 있다. 이런 가운데 SG는 회원국들이 재원확보와 관련하여 합의해야 할 내용을 아래와 같이 권고하고 있다.

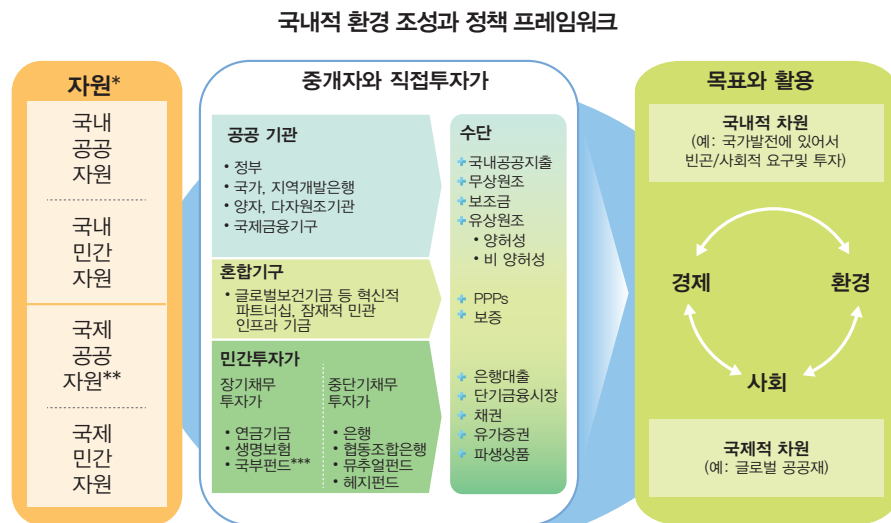
[Box 2] 자원관련 사무총장 권고

- 2015년까지 ODA/GNI 0.15%를 최빈국에 지원한다는 이스탄불 원칙을 포함하여 모든 선진국들이 ODA/GNI 0.7% 목표를 달성해야 하며, 이를 위한 이행일정에 합의해야 하며, 동시에 최빈국에 지원되는 ODA 비중을 유지 또는 확대할 것
- ODA 개선과 개발금융 축정에 관한 모든 논의는 개방적이고 투명한 포럼을 통해 공여국 및 이해관계자들이 최대한 참여한 가운데 이루어질 것
- 양허성 수준은 빈곤의 다면성, 개별국의 발전 수준, 투자 타입 등을 고려해서 결정될 것
- 모든 국가들은 국가지속가능개발재원전략을 수립하여 국내정책과 법률 및 제도적 환경을 지속가능발전을 위한 정책과의 일관성을 보장할 것
- 회계정책 및 거시경제정책은 지속가능발전을 위한 저탄소 전략을 포함하고 있어야 하며, 이를 위해 다양한 방식을 통한 탄소가격책정 (Carbon Pricing)이 핵심 사안으로 고려되어야 함
- 모든 국가들은 지속가능발전을 위해 민간투자를 활성화하는 정책을 수립하며, 기업들이 '경제환경사회 거버넌스 보고서 (Economic Environment Social and Governance Report, EESG)' 작성을 의무화할 것
- 투자정책은 UN, 국제노동기구 (International Labor Organization, ILO), UN 환경 기준에 맞추어 수립되어야 함
- 기업 특히, 중소기업의 금융접근성을 높일 수 있는 정책이 필요함
- 모든 국가들은 금융서비스에 대한 보편적이고 포용적인 (특히 여성에 대한 차별 철폐) 접근을 보장해야 함
- 공공분야에 혜택을 증대할 수 있는 영역에서 혼합금융 (blended financing) 플랫폼은 큰 가능성을 보이고 있으나, 이를 국가가 가지고 있는 사회적 필요를 충족할 책무를 대신하거나 절충하는 수단으로 이용해서는 안됨
- 국제금융기구 차원에서 지역 및 다자간 금융기구들이 지속가능개발의제 이행을 지원할 수 있도록 그 역할과 기능을 검증할 수 있는 방안을 수립할 것
- 기술전문그룹을 형성하여 기후금융과 ODA간의 일관성을 확보할 수 있는 프레임워크를 수립할 것
- 좀더 많은 국가들이 국제공공금융 기여도를 높여 남-남 기술지원 및 경험공유가 지역포럼을 통해 활성화되도록 할 것
- 각국은 금융거래세, 탄소세, 항공연기금 등 다양한 조세장치와, 배출권규제 등 비조세정책을 통해 지속가능발전을 위한 재원을 혁신적으로 확대하기 위한 방안 모색할 것
- 국제적으로 글로벌 유동성 위기관리를 위한 거시경제정책 조정을 강화하고, 경기조정형 거시경제관리를 위한 특별인출권 (Special Drawing Rights, SDR)의 체계적인 발행 등을 고려할 것
- 모든 국가는 재정포용성과 투자인센티브를 고려한 종합적인 금융규제를 이행할 것
- 불법자금 흐름을 근절하는 것이 시급하며, 'UN 산하 정부간 조세협력위원회'를 설치하여 정보를 공유하고 사업공조체제를 구축하는 것을 검토할 것
- 투명하고 참여적인 국가채무구조조정을 위한 국제사회의 노력 강화
- 이민자의 권리를 보호하는 차원에서 송금 수수료 절감 추진

※ 출처 : UNGA (2014b para. 98-117) 바탕으로 저자 재구성

SG의 재원 강조에서 흥미로운 점은 공공부문과 민간, 민간 혼합금융의 역할에 대해 기술한 부분이다. 보고서에 따르면 모든 공공재원은 모든 사회에서 가장 가난하고 취약한 계층에 향해 있어야 하며, 각국 정부와 공공기관들은 친환경적인 경제체제 구축과 중장기적인 경제성장을 유지하기 위해 해외직접투자를 확대할 수 있는 규제완화를 통한 투자 환경 조성 (enabling environment)에 주력해야 한다. 반면 민간 FDI를 포함한 개발도상국가에 대한 장기투자는 지속 가능한 에너지, 인프라, ICT와 교통 등 핵심적인 분야에 집중되어야 한다고 역설하면서, 이러한 투자환경을 마련하기 위한 국제사회의 환경조성 및 지방정부 차원의 주인의식 등을 강조하기도 했다.

[그림 2] 국제 및 국내 금융자원에서 지속가능발전으로의 자금 흐름



국제 환경 조성

(공정무역시스템, 거시경제안정성 등 포함)

* 상자의 크기가 금융규모나 중요도를 의미하는 것은 아님.

** 국제공공금융도 국제사회의 목표이행을 직접 지원할 수 있음.

*** 국부펀드는 공공자금이나 민간투자자와 같은 방식으로 운영됨.

※ 출처 : UNGA (2014b: 21)에서 재인용.⁴⁾

4) 출처: Report of the International Committee of Experts on Sustainable Development Financing (A/69/315).

그러나 SG의 개발재원에 관한 기술 역시 기본적으로는 기존 SDGs의 세부목표들을 재구성하여 나열하고 있으며, 투자환경 조성 및 조세제도 확립에 필요한 자금 지원 및 기술협력에 대한 언급없이, 지속가능발전을 위해서라는 일반적이고 원칙적인 수준에서 국제사회의 합의를 촉구하고 있다. 또한 기후기금과 ODA의 연계, 혼합금융과 같은 새로운 논의와 합의가 필요한 개념 및 과정에 대해서도 특별한 설명과 방향성 제시가 없어, 종합보고서라는 명칭이 무색하게 ‘종합’보다는 ‘나열’에 그치고 있는 것이 아닌가하는 비판을 야기하고 있다 (Anyangwe 2014).

SG는 재원의 확보와 함께 지속가능한 미래를 위한 **과학기술과 혁신 (Technology, Science, and Innovation)**을 지속가능개발의제를 이행하기 위해 중요한 이행 수단으로 제시했다. SG는 지속가능한 환경을 위한 과학기술의 발전과 함께 과학기술의 불평등과 국가 간 또는 사회구성원 간 격차 (gap)에 주목하고 있다. 또한 과학기술의 발전사에서 알 수 있듯이 다양한 이해관계자들의 협력을 바탕으로 기술의 발전이 있어왔음에 주목하며, 민-관-시민사회-자선단체-전통지식 등 다양한 분야의 협업을 통해 연구-개발-실증-확산 (Research, Development, Demonstration, and Diffusion, RDD&D)의 융합형 혁신기술 개발의 비용을 공유하는 체계를 구축해야 함을 강조하고 있다 (para. 123). 이러한 공유체계로 SG는 온라인 글로벌 기술 플랫폼을 제안하고 있는데, 이 플랫폼을 통해 현재 과학기술혁신 촉진 이니셔티브 및 수요와 공급의 차이 등을 파악 (mapping)하고, 국제협력과 조율을 강화하며, 지식이전과 정보 공유, 네트워킹을 촉진할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

[Box 3] 과학기술과 혁신에 관한 사무총장 권고사항

- 합의 최종단계에 있는 최빈국을 위한 기술은행 및 과학기술과 혁신역량강화 메커니즘 설립 논의의 조속한 합의 촉구
- 기술공유 및 ICT를 비롯한 기술 활용을 위한 지식과 역량배양 및 혁신역량 강화를 위한 협력범위 확대
- 기술협력을 위한 국가차원 및 국제적인 정책 프레임워크 조정
- 개발도상국에 양허적이고 특혜적으로 기술의 개발, 이전, 보급이 이루어질 수 있도록 하는 실질적인 진전
- 국제지적재산권 체제와 무역관련 지적재산권협정 (Agreements on Trade-Related Aspects of International Property Rights, TRIP) 유동성 적용이 지속가능발전 목표와 일관성을 유지하고 목표달성을 위해 기여할 것
- 유해한 기술에 투입되었던 공공자원을 지속가능발전목표의 이행에 투입하는 데 합의
- 환경적으로 건전한 기술이 “혁신→시장→대중”으로 이어지는 선순환구조를 확립하고 이를 가속화해야 함

※출처 : UNGA (2014b, para. 126) 재구성

또한 재원확보와 마찬가지로 SG는 과학기술 및 혁신과 관련해서도 7가지 사항에 대해 합의 또는 적절한 조치를 취할 것을 요청하고 있다 (Box 3참조). 이러한 권고를 통해 SG는 현재 기술이전에서 가장 쟁점이 되고 있는 지적재산권 체계를 넘어선 거시적인 차원에서의 기술이전과 개발도상국의 기술개발 자립성을 확보할 수 있는 시장 구축, 지식과 역량 배양을 위한 플랫폼 구축을 위한 국제사회와 회원국들의 합의를 촉구하고 있다.

재원 및 기술과 함께 SG가 제안하는 이행수단은 지속가능발전 **역량강화를 위한 투자 (Investing in capacities for sustainable development)**로, 여기서 밝히고 있는 투자는 재원확보의 금융투자와는 다른 개념으로 이해해야 한다. 이 투자의 개념은 각국이 지속가능발전 목표 달성을 위해 국내적으로 법, 제도, 예산, 정책, 전략에 이를 반영해야 하며, 사회 구성원 전체와 그 문화가 의제 이행을 지원할 수 있도록 하는 환경을 조성해야 함을 의미한다. 결국 SG는 사회구성원 전체가 지속가능발전을 사회적 신조 (social credo)로 받아들일 수 있도록 정부차원에서의 노력과 자발적 참여를 통한 현지화를 이룰 수 있도록 해야 함을 강조하고 있다. 이에 따라 SG는 지속가능발전은 국내외적으로 지속가능한 발전을 위해 노력하는 가운데 필요한 전통적이거나 혁신적인 재원을 마련하여 환경적으로 건전한 기술들이 지적재산권 등의 장애를 최소화하는 가운데 확산되고 공유되는 환경을 조성함으로써 이루어질 수 있다고 주장하고 있다.

그러나 앞서 언급한 바와 같이 이러한 제안과 권고가 전혀 새로운 것은 아니다. SDGs의 '목표 17. 이행수단 강화 및 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십 강화'의 내용을 반복하거나 길게 설명하는 데 그치고 있다. SDGs가 전반적으로 세부목표 간 준위 조절의 실패로 비판받고 있는 것과는 반대로 종합보고서는 그 세부목표들 중 지나치게 원론적인 내용들을 장황하게 반복해서 기술하는 한계를 드러내고 있다.

4) 국제사회의 책임과 UN 시스템

빈곤의 다면성과 그 해소방안에 대한 Amartya Sen의 문구를 인용하면서 SG는 지속가능 개발의제를 완수하기 위해 빈곤과 '발전'에 대한 측정방식의 변화가 필요하다고 강조하고, 이를 위해 UN 시스템을 중심으로 한 국제사회의 파트너십 강화 방안을 기술하고 있다.

지속가능발전의 성공여부는 활기찬 경제와 포용적 성장이 핵심이다 (para.

133). 또한 SDGs 목표 12에서 제안된 지속가능한 생산과 소비도 중요한 요소이다. 그러나 기존 GDP 중심의 경제발전 데이터로는 빈곤과 포용성, 지속가능발전의 다면성을 측정하는 데 한계가 있다. 따라서 SG는 지속가능개발의제의 성공적인 이행을 위해 빈곤의 다면성과 삶의 질, 사법정의, 안보, 평등성, 지속가능성을 모두 포함하여 ‘지속가능발전’의 새로운 역학관계 (new dynamics)를 반영할 수 있도록 ‘발전’의 측정방식을 개선해야 함을 제안하고 있다. 또한 이를 위해 UN 시스템의 적극적인 활용과 전문가집단 간 협력체계 구축이 중요함을 강조하고 있다.

SG는 새로운 데이터의 필요성과 함께 데이터 교육과 활용을 통한 정보 공유와 투명성 확보의 중요성도 강조하고 있다. 근거주의적 접근 (evidence-based approach)은 MDGs를 비롯한 다양한 목표의 이행과정에서 많은 시사점을 제공했고 지속가능한 개발의제의 이행에도 중요한 역할을 담당할 것이다. 그러나 근거로 사용되는 데이터의 수집과 활용, 정보 접근에 대한 격차가 존재하는 만큼 이를 해소하기 위한 기제가 우선 마련되어야 한다. 이에 SG는 UN통계위원회 하에 데이터 활용에 관한 글로벌 컨센서스를 수립하는 것부터 데이터 혁신 네트워크를 구축하는 것과 같은 데이터와 관련한 다양한 프로그램들을 설치할 것을 제안하고 있다. 또한 ‘세계 지속가능발전 데이터 포럼 (World Fora on Sustainable Development Data)’ 등을 창설하여 다양한 이해관계자가 참여하는 ‘지속가능발전 데이터를 위한 글로벌파트너십 (Global Partnership for Sustainable Development Data)’를 구축할 것을 밝히고 있다.

새로운 데이터를 개발하고 이를 활용하기 위한 국제적인 파트너십만큼 중요한 것이 이러한 데이터를 활용하여 이행과정을 모니터링하고 평가, 보고하는 체계를 구축하는 것이다. SG는 지속가능발전의 문화와 정신이 모든 분야, 모든 주체, 모든 사회에서 공유되고 그 책임을 함께 할 때 목표를 달성할 수 있다고 전제하고, 각국의 주인의식, 광범위한 참여, 투명성의 극대화가 바탕이 되어야 한다고 밝혔다 (para. 147). 이에 따라 SG는 지속가능발전의제에 대한 모니터링과 평가는 자발적이고, 개별 국가 주도의, 참여적이며, 실증적이고, 다층적인 공동평가 (universal review) 원칙이 필요함을 강조하고 있다. 다층적 공동평가의 원칙은 국가차원-지역-글로벌차원의 요소 (component)와 이행주체를 관통하는 주제별 요소, 이와 함께 지속가능한 발전을 위한 글로벌 파트너십 자체를 평가하는 요소로 구분하여 각각의 역할과 기능을 설명하고 있다 (Box. 4 참조).

[Box 4] 공동평가 원칙의 요소

- 책임성 확보를 위한 국별 요소: 정부보고서, 국내 이해관계자 보고서, UN기구 및 국제금융기구들이 제시하는 데이터와 정보를 모두 포함하여 개별 국가의 이행과정에 활용할 수 있도록 함.
- 동료평가를 위한 지역요소: 지역별 동향과 공동의 도전과제를 파악하고 사례를 공유하기 위한 지역평가가 중요함. 현재 성공적인 것으로 평가되고 있는 OECD DAC 동료 평가, 아시아-태평양 지속가능발전 포럼 등과 연계하여 발전시킬 것임.
- 지식공유를 위한 글로벌 요소: 새로운 의제 수립 직후 고위급정치포럼 (High-level Political Forum: HLPF) 하에 여러 이해당사자가 참여하는 포럼의 형태로 이루어질 것이며, 회원국의 자발적인 참여를 바탕으로 한 다년평가를 고려할 필요가 있음.
- 주제별 요소: HLPF의 주관 하에 UN 특별위원회, 시민사회, 조약, 국제기구 등의 컨설팅과 평가를 통해 주제별 도전과제와 병목현상 해결을 위한 방안을 논의하며, 이를 위해 UN은 Rio+20에서 결정한 글로벌지속가능발전 보고서와 함께 매년 글로벌주제보고서를 발표할 예정임.
- 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십 평가요소: 파트너십의 핵심요소와 이행수단 동원 과정을 평가하여 파트너십을 강화할 수 있는 방안을 고려해야 함.

※출처 : UNGA (2014b, para. 149) 재구성

2. 내용분석과 의의

1) 필수요소와 목표 재편

지난 2014. 7 OWG는 17대 목표와 169 세부목표를 담은 지속가능발전목표 제안서를 발표했다.⁵⁾ 이후 제안서에서 제시한 SDGs는 Post-2015 개발의제 협상의 기초로 작용하고 있다. 그러나 발표직후부터 SDGs는 지나치게 방대한 17대 목표와 세부목표 간의 준위조절 실패에 대한 비판이 있어왔다. 이런 가운데 SG 종합보고서는 발간 전부터 SDGs를 기반으로 한 Post-2015 개발의제에 대한 향후 정부 간 협상에 큰 방향성을 제시할 것으로 기대되었다. 이에 따라 협상일정과 주제를 논의하는 비공식 회의에서 지속적으로 종합보고서를 발표 전에 검토해야한다는 주장이 있어왔다 (김지현 2014:17). 이에 따라 2014. 12. 4에 미 편집 초안을 발표하고 12.31에 6개 UN어로 보고서를 발간하게 되었다.

그러나 당초의 기대와는 달리 보고서는 목표에 대한 방향성 제시보다는 이행수단과 모니터링/평가/보고 등 의제 수립 이후 이행과정에 집중하고 있다. 우선 순위의 불명확성과 세부목표의 방대함으로 비판과 우려의 대상이 되고 있는 SDGs의 17대 목표와 169 세부목표에 대해, SG는 “17대 목표를 유지하면서 글로벌 차원의 인식제고와 국가 수준에서의 이행을 용이하게 하기 위해 집중적

5) 좀더 자세한 내용은 김지현(2014) 참조.

이고 간결하게 (in a focused and concise manner) 재편할 (rearrange) 가능성” 수준 정도로만 언급하고 있다.

[표 1] 필수요소와 17대 지속가능발전목표

필수 요소	SDGs
존엄성 (Dignity)	목표 1. 빈곤퇴치 (7) 목표 2. 기아해소와 식량안보 (8) 목표 10. 불평등 해소 (10)
번영 (Prosperity)	목표 8. 경제성장과 일자리 (12) 목표 9. 인프라와 산업화 (8) 목표 12. 지속가능한 소비와 생산증진 (11)
지구환경 (Planet)	목표 7. 에너지 (5) 목표 11. 도시 (10) 목표 13. 기후변화 대응: UNFCCC (5) 목표 14. 해양자원 (10) 목표 15. 육상생태계 (12)
인간중심 (People)	목표 3. 보건 증진 (12) 목표 4. 교육보장과 평생학습 (10) 목표 5. 성평등과 여성역량강화 (9) 목표 6. 물과 위생 (8) 목표 11. 도시
정의 (Justice)	목표 16. 평화로운 사회와 제도 (12)
파트너십 (Partnership)	목표 17. 이행수단과 글로벌 파트너십 (19)

출처 : 저자 작성

또한 6대 필수요소를 제시하면서도, 총회연설에서는 SDGs를 대체하거나 그룹화하려는 의도가 아니라고 설명함으로써 (SDKP 2014), 6대 필수요소가 어떻게 ‘재편’에 작용할지에 대한 방향성을 제시하지 못하고 있다. 만약 6대 필수요소가 17대 목표를 재편하는 방향으로 작용하거나 군집화 (clustering)의 기준이 될 경우 표 1과 같이 분류될 수 있다. 표 1에서 보는 바와 같이 필수요소와 17대 목표가 완전히 맞아떨어지는 것은 아니며, 표면적으로는 경제-사회-환경의 지속가능발전 3대 축으로 분류한 김지현 (2014:10)과 비교해봤을 때 6대 필수요소로 분류하는 것이 균형적으로 보이나, 세부목표의 내용으로는 목표들 간 매우 혼재되어 있어 대규모의 변경이 필요하다.

이러한 가운데 Post-2015 개발의제 협상을 위한 공동의장은 6대 필수요소의 발표에도 불구하고 Post-2015 협상이 SDGs를 검토하고 다시 논의 (renegotiation)하기 위한 것이 아니라 SDGs를 Post-2015 개발‘의제화’하는 것임을 강조하면서, 시민사회와 Major Group의 참여가 중요하지만 지금은 최종 목표와 세부목표로 무엇을 도출할 것인가에 대한 생각을 가지고 접근해야한다고 주장하고 있어 (IISD 2014 December 15), 목표의 재편에 대한 방향성을 어느 누구도 제시하지 못하고 있는 상황은 지속되고 있다.

2) 이행수단

큰 주목을 받았던 재편방향성 부재와 함께 종합보고서는 기술이전, 데이터, 모니터링 프로세스 등 협의가 필요한 새로운 요소 (new elements)를 강조함으로써 협상의 짐(burden)을 배가했다는 비판도 존재하고 있다 (Smith 2014). 이행수단 중 재원 부분은 ODA/GNI 공약 달성과 각종 보조금 철폐 등에서 SDGs와 내용적 유사성을 보이나, 전체적으로는 SDGs의 세부목표보다는 개괄적으로 기술되어 있어 해석의 여지를 많이 남기고 있다. 남-남협력 등에 대한 내용에서는 SDGs에 기술되어 있는 내용보다는 구체적으로 기술되어 있고, 지속가능발전 의제 이행을 위한 국제금융기구와 UN기구들의 역할을 강조하는 등의 내용은 SDGs 보다는 ‘이행주체’를 명시적으로 고려한 것이라 볼 수 있다.

그러나 역량강화 부분에서 보면 표 2에서 보는 바와 같이 종합보고서에서는 ‘무역’을 통한 역량강화와 이행수단 확보에 대해서는 소극적인 입장을 취하고 있음을 알 수 있다. 최빈국을 비롯한 개발도상국에의 투자와 성장을 강조하면서도, 경제성장의 동력이 될 무역활성화를 위한 방안에는 침묵하는 경향을 보이고 있으며, 원론적인 수준에서 다자간 평등한 무역을 강조하고 있는 한계를 보이고 있다.

[표 2] SDGs와 종합보고서 이행수단 관련 내용 비교

이행수단		SDGs (목표, 세부목표)	종합보고서 (para. #)
재원	국내 자원	(17.1) 개발도상국의 세금과 공공 수익 징수 역량 개선을 위해 국제적 지원을 통한 국내자원 동원(체계) 강화	(112) 여러 가지 조세 및 비조세 기제를 포함하여 혁신적 방법을 동원하여 국별 추가적인 재원확보
	보조금	(12.c) 국내 환경에 따라 조세제도 개편, 환경에 미치는 영향을 반영하여 보조금의 단계적 폐지...비효율적인 화석연료 보조금 제도를 합리적으로 개선	(102) 유해한 화석연료 사용에 대한 직간접적인 보조금 철폐와 지속가능발전을 위한 저탄소 정책
	ODA	(17.2) 선진국은 개발도상국에 지원하기로 약정한 ODA/GNI 0.7%를 달성하는 등 ODA 활동을 완수해야하며, 이 중 0.15-0.2%는 최빈국에 제공 (10.b) 재정지원이 가장 필요한 국가 특히, 최빈국, 아프리카 국가, SIDs, 내륙국의 국가계획과 프로그램에 부합하는 ODA 및 FDI를 포함한 재정지원 권장	(98) ODA/GNI 0.7% 달성을 위한 일정에 합의 및 ODA/GNI 0.15% 최빈국 지원 약속 확인 (90) ODA는 LDCs, LLDCs, SIDs 등 사회의 가장 취약하고 빈곤한 곳에 초점을 맞추어야 하며 효율적이고 투명하며, 다른 추가적인 재원을 선도해야함
	기타 재원 관련	(1.a) 개발도상국, 특히 최빈국이 모든 형태의 빈곤을 종식하기 위한 프로그램과 정책을 이행하기 위해 충분하고 예측 가능한 도구를 제공하기 위해 개발협력 강화를 포함한 다양한 자원의 활용 보장 (17.3) 다양한 방식을 통해 추가적인 재원을 동원	(88) BRICs 은행, 아시아 인프라투자은행 등 새로운 남남협력 기구에 주목 (92) 수조원에 이르는 민간자원을 지속가능발전 이행으로 유도 (100) 각국의 환경을 고려한 양허성 차등조정 (109)국제금융기구 차원에서 지역 및 다자간 금융기구들이 지속가능개발의제 이행을 지원할 수 있도록 그 역할과 기능을 검증할 수 있는 방안을 수립
	송금	(10.c) 2030년까지 이주노동자의 송금 수수료 3% 이내로 경감 및 5% 이상의 송금 코리더 철폐	(117) 이민자의 권리를 보호하는 차원에서 송금 수수료 절감 추진
	부채	(17.4) 부채조달, 채무탕감, 부채조정 등을 위한 공조정책을 통해 개발도상국의 장기부채지속성 확보를 지원하고, 부채고통을 경감하는 차원에서 고채무국의 외채문제 고려	(116) 투명하고 참여적인 국가채무구조 조정을 위한 국제사회의 노력 강화
역량	무역	(17.10) 『도하 개발 아젠다』 ⁶⁾ 협상에서 나온 결론 등을 포함하여, WTO체제 하의 범세계적이고, 규칙에 기반한, 공개적이고 비차별적이며 평등한 다자간 무역시스템 촉진	(95) 『도하 라운드』의 결론과 평등한 다자간 무역시스템 필요
	수출	(17.11) 2020년까지 전세계 수출 중 최빈국의 비중을 2배로 증대시키는 것을 포함한 개발도상국의 수출 대폭 증대 (10.a) WTO협약에 근거하여 개발도상국 특히 최빈국에 대한 특혜대우 원칙의 이행	-

6) Doha Development Agenda

A f T	(8.a) 『최빈국에 대한 무역관련 기술지원을 위한 개선된 통합체계 ⁷⁾ 』 등을 통한 개발도상국, 특히 최빈국에 대한 무역관련 원조 ⁸⁾ 지원 증대	-
수 출 보 조	(2.b)...모든 종류의 농업수출보조와 수출요건의 철폐를 포함한 세계 농업시장에서의 무역규제 및 왜곡의 시정 및 예방	(102) 농업수출 보조금 철폐

출처 : 저자 작성

재원이나 역량배양에 대한 내용보다 종합보고서가 혁신적인 제안을 하고 있는 부분은 조세제도 개혁에 관한 내용이다. 조세제도에 있어 종합보고서는 정부차원에서 조세와 관련한 정부 간 기구를 UN 산하에 설립할 것을 강조하고 있다 (para. 115). 현재 국제적 조세기준은 G20나 OECD와 같이 대부분의 개발도상국을 배제한 기구들에서 수립되고 있다. 이에 따라 조세제도 수립과 국제기준에 맞춘 조세제도 개혁이라는 것이 결국은 선진국의 기준을 도입하는 것을 의미하게 되는 것으로 인식되고 있는 현실이다. 이러한 문제를 해결하고 국내자원 동원의 활성화를 위해 종합보고서는 UN차원에서의 정부 간 기구를 제안하고 있다. 실현가능성이 있는가에 대한 논의는 차치하고라도, 시민사회가 환영하고, 조세개혁에 대한 논의를 국제사회 전체로 확산시킬 수 있는 중요한 첫걸음으로 향후 논의 방향이 주목되는 부분이기도 하다 (Eurodad 2014).

민간재원에 대해서는 종합보고서는 혼합금융이 “국가가 가지고 있는 사회적 필요를 충족할 책무를 대신하거나 절충하는 수단이 되어서는 안되며... 지속가능 발전에 기여해야 함 (para. 108)”을 강조하고 있다. 그러나 혼합금융은 그 자체로 많은 위험요소를 안고 있다. 이는 SG가 지난 2014. 5에 개발협력포럼에서 발표한 보고서의 내용에서 좀 더 명확하게 드러나고 있는데, 혼합금융은 “...목적이 불분명하거나, 투자계획과 이행에 있어 공여국과 수원국의 영향이 제한되거나, 투명성과 책무성이 보장되지 않거나, 국별 우선순위와 민간 부문의 이해가 맞지 않거나, 부채부담이 증대하거나, 중소기업에 소홀해지거나, 민간재원을 동원하기 위해 공공자금을 활용한 것이 개발효과성 측면에서 기회비용을 발생시키거나, 자금 유용의 가능성...” 등의 위험을 안고 있다 (UN ECOSOC 2014: 6-7 para. 16). 이와 같은 혼합금융의 위험성을 적시하고 이러한 위험을 줄이기 위한 대안에 대해서도 언급했어야 함에도 불구하고 종합보고서는 ODA 공약달성과 추가재원으로서의 혼합금융의 필요성에 대해서만 강조하는 한계를 보여주고 있다.

7) Enhanced Integrated Framework (EIF) for Trade-Related Technical Assistance to Least Developed Countries

8) Aid for Trade

ODA에 대해 종합보고서는 ODA/GNI 0.7% 달성의 중요성을 다시 한 번 강조하면서, 공여국들이 이를 달성하기 위한 일정을 수립할 것을 촉구하고 있다. 이는 SDGs에서 ODA/GNI 목표달성과 관련된 세부목표 보다는 좀 더 구체적인 행동을 촉구하고 있다는 점에서는 긍정적이나, 과거의 경험으로 보아 이러한 일정을 약속한다는 것이 반드시 지켜진다는 것을 의미하는 것은 아니며, 이를 보완하기 위해 어느 정도의, 어떤 구속성 (binding mechanism)을 확보할지에 대해서는 언급하고 있지 않다. 이와 함께 OECD DAC 차원에서 이루어지고 있는 ODA 양허성 관련 재정의 (redefinition)나 ODA의 재정의 그림자 속에서 탄생한 총공적 개발지원 (Total Support for Development, TOSD)의 경우, 공여국들이 추가적인 재원 동원 없이 0.7% 목표를 달성할 수 있도록 하는 면죄부로 작용할 수 있다는 시민사회의 강력한 비판에 직면하고 있다 (Schneider 2014). 이러한 가운데 SG 보고서는 기존의 ODA 확대와 최빈국에 집중하는 원칙에 대해서는 원론적인 수준의 확인에 그치고 있어 구속성의 확보와 ODA 증대에 있어 소극적인 입장을 견지하고 있다고 볼 수 있다.

한편 종합보고서는 기존의 보고서들과 마찬가지로 개발협력의 효과성이 증대될 필요가 있다는 점을 지적하고는 있으나 (para. 93), 수원국 주인의식, 결과중심, 포용적 파트너십, 투명성과 책무성 등 원조효과성의 일부만 언급하고 있어 수원국 시스템의 활용이나 비구속화, 예측성 확보 등과 같은 개발협력 효과성의 요소들을 모두 다루고 있지는 못하는 한계를 보이고 있다. 이외에도 ODA를 다른 재원을 “레버리지 (leverage)하도록 활용해야한다 (para. 90)”는 언급은 해석의 여지가 있다. 레버리지는 금융용어로 쉽게 풀어 말하자면 ‘타인 자본 (이 경우 ODA)을 이용하여 자금 조달 효과를 가져오는 것’으로, 이것이 위에서 언급한 혼합금융을 의미한다면 (para. 98에서와 같이), 혼합금융이 안고 있는 위험성을 그대로 가지고 있는 것이어서 논란의 여지가 있다.

국가채무문제에 대해 종합보고서는 “비공식적인 포럼”을 제안하고 있는데 (para. 116), 종합보고서가 2014. 9에 UN 총회에서 합의된 국가채무구조조정에 관한 결의안의 내용을 언급하지 않은 것은 다소 의외로 받아들여지고 있다. 이러한 포럼으로는 지금 당장 해외 자본잠식 등 벌처펀드 (vulture fund)에 노출되어 있는 국가들의 부채문제를 해결할 수 없다는 것은 명백하다. 이에 Eurodad 등 시민사회들은 국가채무구조조정 문제가 단순히 국가 간 협의에 의해 해결해야 하는 사안이 아닌 Post-2015 글로벌파트너십의 중심축이 되어야 한다고 주장하고 있기도 하다 (Eurodad 2014).

3. 평가와 향후 일정: All Cards on the Table

전반적으로 SG의 종합보고서는 아무것도 새로울 것이 없는, 그래서 누구도 반대 의견을 펼칠 이유가 없는 가장 안전한 기술 방향을 택했다고 볼 수 있다 (Smith 2014). 적어도 지금 논의 과정과 논의가 있어왔던 이슈들을 균형적으로 정리하고 있다는 점에서 긍정적인 평가를 받고 있다 (CAN 2014, IISD 2014 등). 현실적으로 내용과 형식에 대한 비판에도 불구하고 OWG의 보고서가 정부 간 합의에 의해 수립되고 제출되어 이미 Post-2015 개발의제 수립 논의의 기초가 될 것을 천명한 상황에서, 그러한 정부 간 합의를 무시하거나 (override), 뒤집을 (overturn) 수 있는 획기적인 제안을 SG가 한다는 것은 UN식의 외교화법이 아니다. 이런 측면에서 보면 17대 목표를 유지하는 것을 강력하게 주장하고 있는 중국을 위시한 G77의 목소리와, 재원과 데이터, 법치 등에 대한 논의가 많은 선진국의 입장, 인간중심-지구환경 중심의 비정부 기구/전문가의 목소리를 모두 담아 가장 중립적이고 정보제공적인 보고서를 작성하려 한 것으로 해석된다.

그럼에도 불구하고 여전히 마지막 카드로서 가질 수 있는 기회를 놓친 것이 아니냐 (a missed opportunity)는 비판도 존재한다 (Smith 2014; Elgin-Cossart 2014 등). 특히 이행수단에 대해 많은 부분을 할애했음에도 불구하고 SG 보고서는 이행수단과 책무성 부분에서 큰 진전을 보이지 못하고 있다는 지적이 다수 존재한다. Elgin-Cossart (2014)은 많은 도전과제들이 있는 와중에도 “좋은 시도 (fine effort)”를 했다고 평가하면서도 “너무 길고 (lengthy), 오랜 시간 고민한 흔적이 보이는 메시지와 급히 만들어 진 것 같은 단어와 표현들이 섞여 있어” 중요한 메시지들을 전달하는 데 실패했다고 언급했다. 특히 재원 부문에서 SG의 리포트는 대안을 제시하고 있다기보다는 개념에 대한 명확한 정의와 기술적인 가능성을 배제한 채 현재 취할 수 있는 다양한 정책옵션들을 나열 (list)하고 있는 한계를 드러내고 있다고 보았다.

또한 시민사회의 목소리와 17대 목표가 지닌 다양한 관점을 담으려했음에도 불구하고 Oxfam (2014)은 SG 보고서가 극심한 경제 불평등, 기후변화 등에 대해 소극적으로 언급했으며 (under-emphasis), 이러한 이슈들이 독립 목표로 유지될 수 있도록 더 강력하게 제안했어야 한다고 지적했다. Participate는 보고서에서 UN을 중심으로 한 시민사회 활동만 언급한 것에 실망감을 나타내며, SG가 여전히 “시민”을 변화의 주체가 아니라 개발의 수혜자로 인식하고 있어 인간 중심을 주장하고 있음에도 불구하고 사람들의 목소리를 대변하지 못하고

있다고 강하게 비판하기도 했다 (Waituru 2014). 반면 Plan International은 내용적인 측면에서 어린이와 청소년을 우리의 미래로 인식한 SG의 보고서를 환영하며, Post-2015 프레임워크에 아동 인권 논의가 강화될 수 있도록 노력하겠다는 입장을 밝히기도 했다 (Plan International 2014).

이와 같이 엇갈린 반응과 우려, 기대, 걱정 속에 2015년 1월 19일부터 UN 회원국들은 Post-2015 개발의제 수립을 위한 정부 간 협상에 착수한다. 2014. 12. 17 회원국들은 향후 일정과 논의 주제를 표 3과 같이 확정하고 늦어도 7월까지는 결과물을 도출하기 위한 연속회의가 예정되어있다. 그리고 이렇게 확정된 개발의제를 바탕으로 9월 UN 정상회담은 “세계의 전환: Post-2015 개발의제의 이행 (Transforming the world: Realizing the Post-2015 Development Agenda)”를 주요 주제 (overarching theme)로 형성될 예정이다 (UNGA 2014c).

[표 3] 2015년 Post-2015 개발의제 논의 일정

일 자	논의 내용
1. 19 - 1. 21	현황 점검 (Stocktaking)
2. 17 - 2. 20	선언문
3. 23 - 3. 27	지속가능발전목표와 세부목표
4. 20 - 4. 24	이행수단과 글로벌 파트너십
5. 18 - 5. 22	후속조치 및 평가 (review)
6. 22 - 6. 25	결과문서 문안협상
7. 20 - 7. 24	
7. 27 - 7. 31	

출처 : UNGA (2014c)

향후 논의의 쟁점은 역시 17대 목표와 169개 세부목표를 ‘어떻게’ 유지할 것인가, 마지막 결과 문안에는 어떤 방식으로 담기게 될 것인가와 주지하는 바와 같이 7월 아디스아바바에서 개최되는 제3차 개발재원회의와 12월 파리에서 개최되는 UNFCCC 제21차 당사국총회 (COP21)의 결과가 어떻게 유기적으로 연계될 것인가이다. 6대 필수요소가 17대 목표를 재편하는 방향성을 제시하지 못하고 있는 가운데 중국을 비롯한 G77 국가들은 선진국-개발도상국 간의 합의로서 17대 목표는 유지되어야 하며, SG 종합보고서는 ‘합의’의 산물이 아닌 만큼 협상의 토대로 사용될 수 없다고 주장하는 등 (IISD 2014) 시작 전부터 협상의 어려움을 암시하고 있다.

이제 볼 수 있는 모든 카드는 테이블 위에 있다. 지금부터 2015년 상반기를 관통하며 2016년 이후 15년을 좌우하게 될 Post-2015 개발의제 수립을 위한 정부 간 협상의 길고 험난한 여정이 시작될 것이다. 우리는 비판적인 시각으로 국제사회의 논의 동향에 지속적으로 관심을 가지는 한편 협상 과정 속에서 우리 정부의 입장에도 관심을 기울여야 한다. 이와 함께 우리는 2016년 이후 국제개발협력의 새로운 프레임워크를 이해하고 이를 이행할 수 있는 준비를 시작해야 할 것이다.

특히, 국제사회의 논의 동향과 결정에 발맞추려는 노력과 함께 한국 ODA 정책의 방향성과 전략을 고려한 협상 의제를 발굴하고 이를 선도하려는 노력이 필요하다. 또한 우리 정부의 입장과 전략에 대한 국내적인 지지기반 확보와 이행수단 준비에 착수해야 할 때이다. 방대한 분야에서의 보편성을 강조하고 있는 SDGs의 특성을 고려해 보면 국제개발협력 분야에서 기존의 주체들 이외에도 다양한 기관들이 이행과정에 참여할 것은 분명하다. 이런 가운데 KOICA는 Post-2015 개발 목표를 달성하기 위한 국내 ODA 체계를 구축하고, 이와 함께 부산글로벌파트너십 메커니즘 등 국내외 파트너십 강화를 통한 Post-2015 모니터링 메커니즘의 선도 기관으로서 그 역할을 제고하여 이에 필요한 역량강화에 노력을 기울여야 할 것이다.

저자 : 김 지 현

KOICA ODA 연구팀 선임 연구원(jihyunkim@koica.go.kr)

국제학(개발협력전공) 박사

참고문헌

김지현 (2014) Post-2015 개발의제 동향연구 1: SDGs 초안분석. *개발과 이슈*. 제19호. 성남: 한국국제협력단.

Anyangwe, Eliza (2014, December 5). *Ban Ki-moon: The Secretary General Strikes Back*. Global Development Professionals Network. London: The Guardian. Retrieved from <http://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2014/dec/05/un-secretary-general-synthesis-report-post2015>

Climate Action Network (2014, December 5). *Climate Action Network Welcomes to the UNSG's High Level Report on SDGs*. Retrieved from <http://www.climatenetwork.org/press-release/climate-action-network-welcomes-unsgs-high-level-report-sdgs>

Elgin-Cossart, Molly (2014, December 8). *Reactions to the Secretary-General's Synthesis Report*. Global Dashboard Website. Retrieved from <http://www.globaldashboard.org/2014/12/08/reactions-secretary-general-synthesis-report/>

European Network on Debt and Development (2014, December 9). Eurodad response to the UN Secretary General's Synthesis Report on the Post-2015 Agenda. Brussels: Eurodad. Retrieved from <http://www.eurodad.org/Entries/view/1546311/2014/12/09/Eurodad-response-to-the-UN-Secretary-General-s-Synthesis-Report-on-the-Post-2015-Agenda>

International Institute for Sustainable Development (2014, December 17). Member States Set Modalities for Post-2015 Negotiations. IISD News. Retrieved from <http://sd.iisd.org/news/member-states-set-modalities-for-post-2015-negotiations/>

Oxfam International (2014). Oxfam Reaction to Release of UN Secretary-General Post-2015 Synthesis Report. Retrieved from <http://www.oxfam.org/en/pressroom/reactions/oxfam-reaction-release-un-secretary-general-post-2015-synthesis-report>

Plan-International (2014, December 5). Plan International Response to UN Secretary-General's Synthesis Report. Plan-International. Retrieved from <https://plan-international.org/about-plan/resources/media-centre/press-releases/plan-international-response-to-un-secretary-general-synthesis-report/>

Schneider, Nina (2014, November 7). The Dilution of Development Aid?. Alliance Sud. Retrieved from <http://alliancesud.ch/en/policy/aid/the-dilution-of-development-aid#sthash.BxnLS55b.dpuf>.

Smith, Ulysses (2014, December 8). Secretary-General' Synthesis Report on Post-2015 Agenda: A Missed Opportunity. The Huffington Post. Retrieved from http://www.huffingtonpost.com/ulysses-smith/secretarygenerals-synthes_b_6272390.html.

Sustainable Development Knowledge Platform (2014, December 4). Ban Ki-moon on synthesis report on the Post-2015 Development Agenda, General Assembly, 69th Session, informal plenary, UN Webcast. Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&nr=872&type=12&menu=1807&template=1042&play=2070>.

UN Economic and Social Council (2014, May 14). *Trend and Progress in International Development Cooperation*. The Report of the Secretary-General. New York: The United Nations. (E/2014/77). Retrieved from http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2014/77.

UN General Assembly (2013, July 26). *A Life of Dignity for All: Accelerating Progress Towards the Millennium Development Goals and Advancing the United Nations Development Agenda Beyond 2015*. Report of the Secretary General. New York: The United Nations (A/68/202). Retrieved from <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/A%20Life%20of%20Dignity%20for%20All.pdf>.

_____ (2014a, August 28). *Towards the Establishment of a Multilateral Legal Framework for Sovereign Debt Restructuring Process*. New York: The United Nations. (A/68/L.57/Rev.1). Retrieved from <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/521/79/PDF/N1452179.pdf?OpenElement>.

_____ (2014b, December 4). *The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet*. Synthesis Report of the Secretary-General on Post-2015 Sustainable Development Agenda. New York: The United Nations. (A/69/700). Retrieved from http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700&Lang=E.

Kamau, Macharia and David Donoghue (2014). Draft Decision on Modalities for the Intergovernmental Negotiations on the Post-2015 Development Agenda. New York: The United Nations. Retrieved from http://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2014/12/081214_intergovernmental-negotiations-post-2015-development-agenda.pdf

Waituru, Mwangi (2014, December 10). *The Secretary General's Report: My Points of Disappointment*. Participate Website. Retrieved from <http://www.participate2015.org/2014/12/10/secretary-generals-report-points-disappointment/>

연구자료

ODA연구 2015-01-006

『개발과 이슈』는 국제개발협력분야의 주요 현안에 대한 분석과 최근 연구 및 정책을 소개하여 국내외 국제개발협력에 대한 인식을 제고하고 관련 정책 수립과 사업 추진에 방향을 제시하기 위해 발간되는 비정기간행물입니다. 본 연구 보고서의 내용은 출처와 집필자 명시 하에 인용이 가능합니다.

※ 본 자료는 KOICA ODA전자도서관(lib.koica.go.kr)을 통해서도 볼 수 있습니다.