발간 등록 번호

11-B260003-000585-14

Happiness for ALL, with Global KOICA

지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안



2015. 7

KOICA 한국국제협력단

WORLD FRIENDS KOREA

지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안

2015. 7

KOICA

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.

발 간 사

최근 국제사회에서는 2015년 이후 전개될 새로운 개발 프레임워크에 대한 논의가 한창 진행되고 있습니다. 2015년 9월 UN 정상회담을 통해 전 세계에 공표될 새로운 개발의제는 지속가능발전 (Sustainable Development)을 전 지구적인 과제로 사람중심, 포용성, 전환, 보편성, 파트너십 등의 접근을 통한 모두의 발전 (Leave No One Behind)의 원칙을 강조하고 있습니다. 그러나 이러한 원칙과 다양한 접근을 통한 전 지구적인 발전과제는 그 희망만큼이나 복잡하고도 다차원적인 주제를 다루고 있음을 의미하기도 합니다. 지난 2014년에 UN 지속가능발전 공개작업반 (Open Working Group, OWG)이 제출한 지속가능발전목표 (Sustainable Development Goals, SDGs)가 17개 목표와 169개의 세부목표로 이루어진 큰 그림을 그릴 수밖에 없었던 이유이기도 합니다.

이러한 배경 하에 본 연구는 Post-2015 체제에 대비하고 국제사회의 Post-2015 개발의제 수립과 함께 당면하게 될 과제들에 대해 우리나라의 정책방향을 설정하는 데 기여하고자 추진되었습니다. 이를 위해 한국국제협력단의 각 분야별 전문 인력들이 목표와 세부목표의 분석을 통해 쟁점을 정리하고, 아울러 2015년 7월 현재 우리가 알아야 할 SDGs의 모든 것을 개발협력의 시각으로 검토하였습니다. SDGs는 그 자체가 지향하고 있는 보편성 (Universality)의 가치에 기인하여 어떤 시각에서 이를 분석하고 판단하는가에 따라 내릴 수 있는 결론이 다양할 것입니다. 국내 최고의 무상원조 전문기관인 한국국제협력단은 우리의 강점과 경험을 살려 개발협력의 시각에서 SDGs를 분석하고 이에 대한 우리의 대응방안을 도출하기 위해 노력하였습니다.

아무쪼록 이 보고서가 SDGs가 추구하는 국제개발협력의 큰 틀에 대한 국내적 관심을 환기하고, 향후 본격적으로 SDGs가 개발협력의 국제규범으로 자리잡을 것을 대비하는 논의에 있어 기초정보와 자료를 얻을 수 있는 시작점이 될 수 있길 기대합니다. 본 연구에 참여해주신 모든 분들께 감사드리며, 앞으로 우리 한국국제협력단은 Post-2015 개발의제 논의동향과 SDGs의 발전방향에 관한 다양한 연구 자료를 발간함으로서 국내 ODA와 국제개발협력 분야의 정보 수요 충족을 위해 지속적인 노력을 기울여갈 것입니다.

2015년 7월

한국국제협력단 이사장 김영목

목 차

서론 들어가며 ---------- 1
김 인

Goal 1 모든 형태의 빈곤종식 ---------- 5
김지현

Goal 2 기아의 종식, 식량안보 및 영양개선과 지속가능 농업 강화 ---------- 21
이효정

Goal 3 건강한 삶의 보장과 모든 세대에 복지 증진 ---------- 41
오충현

Goal 4 모두를 위한 포용적이고 공평한 양질의 교육 보장 및 평생학습 기회 증진 61
박수연 · 양혜경 · 장은정

Goal 5 성평등 및 모든 여성과 여아의 역량강화 ---------- 85
정금나

Goal 6 모든 사람들의 식수와 위생시설에 대한 접근성과 관리 능력 확보 ------- 109
이지은 · 차승만

Goal 7 모두를 위한 적정한 가격의 신뢰성 있고 지속가능한 현대적 에너지에 대한 접근성 강화 ---------- 133
기경석

Goal 8 포괄적이며 지속가능한 경제성장과 완전하고 생산적인 고용, 그리고 모두를 위한 양질의 일자리 제공 ---------- 155
이상미

Goal 9 회복(복원) 가능한 인프라 건설, 포용적이고 지속가능한 산업화 및 혁신 촉진 177
김대환 · 김병은

Goal 10 국내적 또는 국가 간 불평등 경감 ---------- 195
전명현

Goal 11 회복력있고 지속가능한 도시와 거주지 조성 ---------- 217
방설아 · 신유승

Goal 12 지속가능한 소비와 생산 양식의 보장 ---------- 239
김지현

Goal 13 기후변화와 대응 ---------- 255
이찬우

Goal 14 지속가능한 발전을 위한 대양, 바다, 해양자원의 보호와 지속가능한 이용 271
장봉희 · 조정희

Goal 15 육상 생태계의 보전, 복원 및 지속가능한 이용 증진, 지속가능한 숲 관리,
사막화와 토지 파괴 방지 및 복원, 생물다양성 감소 방지 ---------- 289
이민호 · 전성우

Goal 16 지속가능발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 촉진, 사법 접근성 확보,
모든 차원에서 효과적이고 신뢰할 수 있는 포용적인 제도 구축 ------- 309
김수진

Goal 17 이행수단과 글로벌파트너십 강화 ---------- 331
박예린 · 박인혜

결론 2015–2030 개발협력의 새로운 15년을 준비하며 ---------- 353
박수영

약어표

ADB	Asian Development Bank	아시아개발은행
EDGE	The Evidence and Data for Gender Equality	양성 평등을 위한 통계 역량 강화
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank	아시아인프라개발은행
CBD	Convention on Biological Diversity	생물다양성협약
CBDR	Common But Differentiated Responsibilities	공통의 그러나 차별화된 책임
CDI	Commitment to Development Index	개발공헌지수
CEDAW	The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women	유엔여성차별철폐협약
CIAT	Capacity Improvement & Advancement for Tomorrow	씨앗 프로그램
CPS	Country Partnership Strategy	국가협력전략
CSD	Commission on Sustainable Development	지속가능개발위원회
CSW	Commission on the Status of Women	여성지위위원회
DAP	Development Action Program	개발행동프로그램
DDA	Doha Development Agenda	도하개발아젠다
EFA	Education for All	모두를 위한 교육
FAO	Food and Agriculture Organization	유엔식량농업기구
FCS	Food Consumption Score	식량소비지수
FDI	Foreign Direct Investment	외국인직접투자
GCF	Green Climate Fund	녹색기후기금
GEF	Gloal Environment Facility	지구환경금융
GEFI	Global Education First Initiative	글로벌교육우선구상
GII	Gender Inequality Index	성불평등지수
GPEDC	Global Partnership for Effective Development Cooperation	부산글로벌파트너십
HDI	Human Development Index	인간개발지수
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries Initiative	중채무빈곤국 이니셔티브
IAEG-SDG	Inter-Agency Expert Group on SDG indicators	SDG 지표 관련 기관 간 전문가그룹
IATI	International Aid Transparency Initiative	국제원조투명성기구
IEA	International Energy Agency	세계에너지기구
IFAD	International Fund for Agricultural Development	국제농업개발기금
ILO	International Labour Organization	국제노동기구
IMO	International Maritime Organization	국제해사기구
INC	Intergovernmental Negotiating Committee	사막화 방지를 위한 국가간협상위원회
IOM	International Organization for Migration	국제이주기구
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change	기후변화에 관한 정부 간 패널
IRENA	International Renewable Energy Agency	국제신재생에너지기구

JPoI	Johannesburg Plan of Implementation	요하네스버그 선언과 이행계획
LDCs	Least Developed Countries	최빈국
LLDCs	Landlocked Developing Countries	내륙개도국
MDGs	Millennium Development Goals	새천년개발목표
MEA	Multilateral Environmental Agreement	다자환경협약
ODA	Official Development Assistance	공적개발원조
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	경제협력개발기구
OECD DAC	OECD Development Assistance Committee	OECD개발원조위원회
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights	유엔인권최고대표사무소
OWG	Open Working Group	공개 작업반
Post-2015 HLP	High-level Panel on Post-2015 Development Agenda	Post–2015 고위급 패널
PPP	Public Private Partnership	민관협력사업
SCP	Sustainable Consumption and Production	지속가능한 소비와 생산
SDGs	Sustainable Development Goals	지속가능개발목표
SDSN	Sustainable Development Solutions Network	유엔지속가능발전해법 네트워크
SIDS	Small Island Developing States	군소도서국
SOC	Social Overhead Capital	사회간접자본
TOSSD	Total Official Support for Sustainable Development	총 공적개발지원
TRIPs	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights	국제지적재산권 체제와 무역관련 지적재산권협정
UIS	UNESCO Institute for Statistics	유네스코 통계국
UN	United Nations	국제연합
UNCAC	The United Nations Convention against Corruption	유엔반부패협약
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea	유엔해양법협약
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs	유엔경제사회국
UNDP	United Nations Development Programme	유엔개발계획
UNEP	United Nations Environment Programme	국제연합환경계획
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	국제연합교육과학문화기구
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change	기후변화에 관한 국제연합 기본협약
UNGA	General Assembly of the United Nations	유엔 총회
UNICEF	UN Children's Fund	유엔아동기금
UNIDO	UN Industrial Development Organization	유엔산업개발기구

UNISDR	UN Office for Disaster Risk Reduction	유엔재해감소를위한 국제전략기구
UNRISD	UN Research Institute for Social Development	유엔사회개발연구소
UNSC	UN Statistical Commission	유엔통계위원회
UNSD	UN Statistics Division	유엔통계국
UN TST	UN Technical Support Team	UN 기술지원팀
UN TT	UN System Task Team on Post-2015 Development Agenda	UN Post-2015 개발의제 특별작업반
UNWTO	UN World Tourism Organization	세계관광기구
WB	World Bank	세계은행
WBCSD	World Business Council for Sustainable Development	세계지속가능발전기업 협의회
WFK	World Friends Korea	월드프렌즈코리아 (한국정부파견 봉사단 프로그램)
WFP	World Food Programme	세계식량기구
WFS	World Food Summit	세계식량정상회의
WHO	World Health Organization	세계보건기구
WIPO	World Intellectual Property Organization	세계지적재산권기구
WMO	World Meteorological Organization	세계기상기구
WSSD	World Summit on Sustainable Development	지속가능발전 정상회담
WTO	World Trade Organization	세계무역기구
10-YFP	10-Year Framework of Programs on Sustainable Consumption and Production	모든 국가가 지속가능한 소비와 생산에 관한 10년 계획

저자 약력

기 경 석

- 한국국제협력단(KOICA) 기술총괄팀 에너지전문관
- 한양대학교 기술경영학 석사/ MBA

김 대 환

- 한국국제협력단(KOICA) 기술총괄팀장
- 주요 연구
  - ▷ 2010. “OECD/DAC 가입과 KOICA의 환경 및 기후변화 대응전략”. 『국제개발협력』 2010(2): 10-31.

김 병 은

- 한국국제협단(KOICA) 기후환경팀 교통전문관
- 서울대학교 대학원 박사수료(교통전공)/ 도로 및 공항기술사
- 주요 연구
  - ▷ 2013. “위험도로 구조개선사업 중장기계획 연구.” 서울 : 안전행정부.
  - ▷ 2011. “ODA 도로사업의 교통안전성 향상방안 고찰: Road Safety Audit 중심으로.” 『교통 기술과 정책』 8(1): 51-60.
  - ▷ 2009. 『교통안전학』. 서울 : 도로교통공단. (공저)

김 수 진

- 한국국제협력단(KOICA) 연구개발팀 연구원
- 고려대학교 국제대학원 국제개발협력학 석사
- 주요 연구
  - ▷ 2015. “변화분석(Theory of Change)과 개발협력사업 성과관리 고찰.” 『국제개발협력』 2015(2): 91-110.

김 인

- 한국국제협력단(KOICA) 전략기획 이사
- 연세대학교 국제경영학 석사, 한경대학교 농업경제학 박사 수료
- 주요 연구
  - ▷ 2010. “UN 천년개발목표(MDGs) 달성을 위한 한국 ODA 추진방안.” 한국국제정치학회.

김 지 현

- 한국국제협력단(KOICA) 연구개발팀 연구원
- 이화여자대학교 국제대학원 국제학 박사
- 주요 연구
  - ▷ 2015. “Post-2015 개발의제 동향연구 2: Post-2015 의제에 관한 UN 사무총장 종합보고서 분석.” 개발과 이슈 22호. / 2014. “Post-2015 개발의제 동향연구 1: SDGs.” 개발과 이슈 19호. 성남 : 한국국제협력단.
  - ▷ 2014. “Aid Effectiveness and Fragmentation: Changes in Global Aid Architecture and South Korea as an Emerging Donor.” in The South Korean Development Experience: Beyond Aid, Eun Mee Kim and Pil Ho Kim (eds.) New York: Palgrave Macmillan. (공저)
  - ▷ 2012. “South Korea’s Official Development Assistance Policy Under Lee Myung-bak Government: Humanitarian or National Interest?” in South Korea and the Global Economy in Transition: Selected Working Papers, Byongwon Bahk and Gi-Wook Shin (eds.). Stanford: Walter H Shorenstein Asia Pacific Research Center at Stanford University. (공저)

박 수 연

- 한국국제협력단(KOICA) ODA교육원 전문관
- 미국 Columbia University, SIPA, Public Administration 석사
- 주요 연구
  - ▷ 2015.『개발교육 이슈리포트』. 성남 : 한국국제협력단 ODA교육원.
  - ▷ 2013.『영국과 아일랜드 개발교육 이야기』. 성남 : 한국국제협력단 ODA교육원.
  - ▷ 2010.『함께 사는 세상을 위한 국제개발협력 입문』. 서울 : 한국해외원조단체협의회.

박 수 영

- 한국국제협력단(KOICA) 연구개발팀 팀장
- University of Manchester 개발정책학 박사
- 주요 연구
  - ▷ 2015. “Post-2015 체제의 ODA 정의 현대화와 총 공적개발지원 분석 연구.” 성남 : 한국국제협력단.
  - ▷ 2014. “국제개발협력에서 원조 투명성 의의분석: IATI와 원조 투명성 지수를 중심으로.” 개발과 이슈 제18호. 성남 : 한국국제협력단.
  - ▷ 2014. “개발공헌지수 (CDI)의 의의와 한계 및 우리 원조에 대한 시사점 고찰.” 성남 : 한국국제협력단.

박 예 린

- 前한국국제협력단(KOICA) 연구개발팀 연구원
- 서울대학교 국제대학원 국제학 석사
- 주요연구
  - ▷ 2014. “한중일 대외원조정책 비교분석.” 개발과 이슈 제21호. 성남 : 한국국제협력단.
  - ▷ 2014. “국제개발협력에서 원조투명성 의의 분석: IATI와 원조투명성지수를 중심으로.” 개발과 이슈 제 18호. 성남 : 한국국제협력단.

박 인 혜

- 한국국제협력단(KOICA) 연구개발팀 연구원
- 연세대학교 국제대학원 국제협력학 석사

방 설 아

- 한국국제협력단(KOICA) 지역총괄팀 과장/ 건축사
- 서울시립대학교 국제도시과학 석사(첨단녹색도시개발학 전공)
- 주요 연구
  - ▷ 2015. “개발도상국의 도시빈곤과 KOICA의 도시개발 원조사업에 관한 연구 – Post-2015 SDGs를 바탕으로.” 서울 : 서울시립대학교.
  - ▷ 2014. “공적개발원조(ODA)와 KOICA 프로젝트 건설사업.” 『한국건설관리학회 논문집』 15(4): 32-36.
  - ▷ 2013. “ODA와 개발도상국의 병원건축.” 『한국의료복지건축학회지』 19(2): 63-68.

신 유 승

- 한국국제협력단(KOICA) 기후환경팀 팀장
- 서울대학교 공학석사(도시설계학)
- 주요 연구
  - ▷ 2013.『아프리카에서 희망을 쏘다』. 성남 : 한국국제협력단. (공저)

양 혜 경

- 한국국제협력단(KOICA) 교육보건팀 교육전문관
- 서강대학교 국제대학원 박사 수료
- 주요 연구
  - ▷ 2011. “유네스코와의 협력을 통한 아프리카 교육지원 ODA 사업방안 연구.” 한국연구재단 연구용역.
  - ▷ 2010. E-learning in Republic of Korea. Moscow: UNESCO IITE.

오 충 현

- 한국국제협력단(KOICA) 교육보건팀 차장/ 보건
- London School of Hygiene and Tropical Medicine, 보건학 석사
- 주요 연구
  - ▷ 2011. “모자보건 ODA 프로그램 모델 연구.” 성남 : 한국국제협력단.
  - ▷ 2010. “국제개발협력 실천전략: 일반교육 중급(보건)과정.” 성남 : 한국국제협력단 ODA교육원.
  - ▷ 2009. “국제개발협력 분야별 민관협력 활성화 방안: 보건의료 분야.” 성남 : 한국국제협력단.

이 민 호

- 한국국제협력단(KOICA) 농어촌개발팀 농업전문관
- 한국응용곤충학회 상임평의원
- 고려대학교 대학원 환경생태공학 박사 수료
- 주요 연구
  - ▷ 2014.『유기농 텃밭 가드닝』. 농촌진흥청 국립농업과학원. (공저)
  - ▷ 2014. “목화진딧물 감염 식물 및 칠성풀잠자리 유래 – 휘발성물질들에 대한 칠성풀잠자리의 행동 반응.”『한국응용곤충학회지』Vol. 53(1) : 7–13. (공저)
  - ▷ 2013.『유기농업 매뉴얼』. 농촌진흥청. (공저)

이 상 미

- 한국국제협력단(KOICA) 연구개발팀 대리
- 주요 연구
  - ▷ 2014. “ODA의료보험분야 공여기관별 사례연구 및 KOICA의료보험사업 적용방안 도출.” 성남 : 한국국제협력단.

이 지 은

- 한국국제협력단(KOICA) 기후환경팀 과장/ 수자원
- 연세대학교 토목환경공학과 수공학 석사
- 주요 연구
  - ▷ 2015. “기후변화와 물 위기: 재해경감을 위한 물 ODA 구상.”『국제개발협력』 No.2. pp. 75–88.
  - ▷ 2010. “하천복원에 따른 생태환경성 평가기법 개발.” 서울 : 연세대학교.
  - ▷ 2008. “SWAT-K 모형을 이용한 설마천 유역의 수문성분 해석.”『한국환경과학학회지』 17(12): 1363-1372.

이 찬 우

- 한국국제협력단(KOICA) 환경 · 기후변화 전문관

• 토호쿠(東北)대학 대학원 공학박사/ UC Riverside, MBA

이 효 정

• 한국국제협력단(KOICA) 농어촌개발팀 과장/ 농림수산
• 건국대학교 환경과학과 박사 수료
• 주요 연구
  ▷ 2014. “ICT를 활용한 농업부문 국제개발협력.” 세계농업. 170: 137-149.
  ▷ 2014. “세계은행과 FAO의 도시 농업 논의 동향.” 세계농업. 167: 151-168.
  ▷ 2014. “미국의 농업부문 ODA 현황과 사례.” 세계농업. 166: 43-66.

장 봉 희

• 한국국제협력단(KOICA) 농어촌개발팀 과장

장 은 정

• 한국국제협력단(KOICA) 교육보건팀 교육전문관
• 서울대학교 교육학 박사(글로벌교육협력 전공)
• 주요 연구
  ▷ 2014. “대학 참여 국제개발협력 사업의 현황 및 발전방안 – 국제협력선도대학 육성 · 지원사업을 중심으로.” 서울 : 서울대학교 국제개발협력센터(교육부 정책중점연구소).
  ▷ 2013. “국내외 교육 ODA 추진체제 및 사업현황 분석을 통한 우리나라 교육개발협력정책 발전방향 모색.” 서울 : 서울대학교 국제개발협력센터(교육부 정책중점연구소).
  ▷ 2012. “Popular Education for People’s Empowerment in Community Learning Center (CLC) project in Bangladesh.” KEDI Journal of Educational Policy. 9(2): 363-81.

전 명 현

• 한국국제협력단(KOICA) 연구개발팀 대리
• 한국외국어대학교 국제지역대학원 중남미 지역학 석사
• 주요 연구
  ▷ 2009. 한송이 · 김동주 · 전명현. “타 원조기관의 ODA 평가제도.” 성남 : 한국국제협력단.

전 성 우

• 고려대학교 환경생태공학부 부교수
• 국토교통부 토지이용규제심의위원회 위원

- 환경부 국립공원위원회 전문위원
- 기후변화학회 총무 이사

정 금 나

- 한국국제협력단(KOICA) 공공행정팀 젠더전문관
- 미국 메사츄세츠주립대학교 공공정책행정학 석사/ 이화여대 여성학 석사
- 주요 연구
  - ▷ 캐슬린 배리. 2002.『섹슈얼리티의 매춘화』. 김은정, 정금나 역. 서울 : 삼인. (번역)
  - ▷ 2000. “고용 차별 개념의 새로운 이해를 위하여.”『노동과 페미니즘』. 조순경 편. 서울 : 이화여자대학교출판부.

조 정 희

- 한국해양수산개발원(KMI) 국제원양연구실장
- University of Rhode Island, 환경자원경제학 박사
- 주요 연구
  - ▷ 2014. “해양수산 국제개발협력 사업발굴 연구.” 세종 : 해양수산부
  - ▷ 2015. “근해어업 포스트 교토체제 이행방안 연구.” 부산 : 한국해양수산개발원

차 승 만

- 한국국제협력단(KOICA) 교육보건팀 차장/ 보건
- 서울대학교 보건대학원 박사
- 주요 연구
  - ▷ Cha, Seungman and Youngtae Cho. 2014. “Fatal and non-fatal occupational injuries and diseases among migrant and native workers in South Korea.” AmericanJournal of Industrial Medicine 57(9): 1043-52. (공저)
  - ▷ 2013.『꿈꾸는 개발협력, 꿈 밖의 현장』. 서울 : 도서출판 한울. (공저)
  - ▷ 2013. “한국보건의료 무상 ODA의 협업방안에 관한 연구.” 성남 : 한국국제협력단

서론

들어가며

김 인

들어가며

국제개발협력 분야에 있어 2015년은 변화와 혁신의 해로 기록될 전망이다. 7월 에티오피아 아디스아바바에서 개최되는 제3차 개발재원총회(Financing for Development, FfD), 9월 Post-2015 개발의제 도입을 위한 UN 정상회담, 12월 유엔기후변화협약 제21차 당사국총회(United Nations Framework Convention on Climate Change The 21st Convention of Parties, UNFCCC COP21)에 이르기까지 적어도 향후 15년의 지구촌 개발을 아우를 의제와 수단이 합의가 될 것이다. 단순히 개발협력 분야의 3대 고위급 회의가 동시에 개최되고 합의된다는 점보다는 현재 논의되고 있는 혁신적이고 전환적인 합의들은 1970-80년대의 성장주의, 1990-2000년대 초반의 사회발전의 뒤를 잇는 새로운 패러다임을 가져올 것이라는 기대를 불러일으키고 있다.

지난 15년간 국제사회는 지구촌의 빈곤퇴치와 삶의 질 향상을 위해 수립된 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs) 달성을 위해 모든 노력을 경주해왔다. MDGs는 이전까지 경제성장을 위한 원조 중심의 국제개발 패러다임을 인간 중심의 사회발전을 위한 국제협력 체제로 이행하는 전환점이 되었다. 개발협력 분야의 국제규범으로서 MDGs는 빈곤의 문제를 개별 국가의 문제가 아닌 지구촌 모두의 숙제로 관심을 환기함과 동시에 감소세에 있던 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)의 중요성을 다시금 강조하는 역할을 수행하였다. 그 결과 MDGs를 통해 역사상 가장 단시간 내 빈곤감소가 이루어졌으며, 개발도상국의 초등교육과 보건 분야에 있어서는 주목할 만한 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 그러나 MDGs는 수립 초기부터 시민사회와 전문가의 참여 부족으로 인해 목표가 개별국가와 지역 간 불균형을 반영하지 못하여 그 성과가 불평등을 악화시켰다는 비판에 직면하고 있다. 또한 빈곤의 다면성과 개발을 위한 재원을 지나치게 단순화하여 결국 부분적인 달성에 그치고 말았다는 회의적인 시각도 존재하고 있다.

이러한 MDGs의 성과와 한계를 바탕으로 국제사회는 2012년 Rio+20을 계기로 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)의 수립을 논의하기 시작했다. 지속가능한 발전이란 "미래세대가 자신들의 필요를 충족시키기 위한 능력을 해함 없이 현재 세대의 필요를 충족시키는 발전(WCED 1987)"으로 정의하고, 현재의 모든 발전을 위한 활동이 제도개선, 기술, 자원, 환경보호 등을 통해 미래의 필요를 고려할 수 있도록 하는 변화의 과정으로 간주하였다. 이때 미래의 필요를 고려한 발전은 '사회발전-경제성장-환경보존'의 3대축이 균형적으로 조화를 이룰 때 가능하며, 국제사회는 개발도상국의 개발을 주요 목표로 했던 단순한 MDGs를 넘어, 전 세계가 지속가능성의 3대 축이 균형을 이루는 발전을 함께 이루어야 한다는 목표로 SDGs를 제시하게 되었다. UN 사무총장 보고서에서 알 수 있듯, 지속가능발전이 다차원적인 위기 상황에 놓인 인류의 비전이자 모두가 추구해야할 목표로 제시된 것이다.

이러한 SDGs는 1년여 간의 UN 공개작업반(Open Working Group, OWG)의 활동과 회원국 간의 합의를 통해 2014년 7월 UN 총회에 보고되었으며, 현재 Post-2015 개발의제 안에 목표와 세부목표로 자리하고 있다. UN OWG의 활동 및 Post-2015 개발의제 정부 간 협상회의 등 총 2년여 간의 시간동안 UN 내외에서 시민사회와 학계, 민간단체, 전문가집단들이 다양한 의견을 개진했으며, 이 결과 SDGs는 총 17대 목표 169개 세부목표로 이루어진 지구 보편의 목표로 발표되었다.

SDGs는 빈곤 퇴치의 기존 MDGs 기조와 함께 포용성(Inclusiveness), 보편성(Universality), 평등(Equality) 등 새로운 기조가 강조되고, 사회발전과 함께 경제성장의 지속과 환경보존에 관한 목표가 강화된 특징을 보이고 있다. 이는 다수의 이해관계자가 비교적 오랜 시간동안 논의 과정에 참여하여 지속가능발전 3대 축의 균형을 맞추려는 노력의 결과로 볼 수 있다. 반면, 방대한 내용을 담고 있는 SDGs의 실효성에 대한 의구심도 부상하고 있다. 또한 SDGs에서 강조되고 있는 보편성의 원칙은 국내적 이행과 공여국(선진국)으로서의 역할에 관한 부분들을 뒤섞어 놓아, 목표와 세부목표에 대한 해석이 다양해 질 수 있다는 점에서 우려의 시각이 있다. 따라서 현 시점에서 SDGs의 목표와 세부목표를 온실가스에 관한 국내적 이행 또는 ODA 등의 특정한 시각을 견지하여 내용을 분석하고 이에 기초한 전략을 수립하는 작업이 매우 중요하다.

이런 가운데 본 보고서는 2015년 9월에 발표되고 2016년 3월 지표가 확정되면 국제개발협력 분야에서 앞으로 15년을 좌우하게 될 목표로서 SDGs를 분석하고, 향후 한국의 국제협력 관련 기관들과 KOICA가 수립하게 될 전략의 기초자료로 제공하고자 기획되었다. 이를 위해 본 보고서는 SDG를 지난 2014년 8월 12일 발표된 공개작업반의 보고서를 기준으로 17대 목표와 세부목표를 개발협력의 시각에서 분석하였으며, 2015년 6월 현재 유엔통계국(UN Statistical Division, UNSD)과 지속가능해법네트워크(Sustainable Development Solutions Network, SDSN)에서 검토되고 있는 지표들을 중심으로 총 26명의 KOICA 내외부의 저자가 참여하여 집필하였다. 집필진은 각자 목표별로 전문지식과 개발협력의 경험을 바탕으로 분석하였으며, 본 보고서는 통일성보다는 개별 저자의 분석을 최대한 분야별 전문성을 살릴 수 있는 방향으로 집필 · 편집되었다.

그러나 보고서의 출간 시점 상 한계도 분명 존재한다. 각 분야별 SDGs 분석을 주요 관심사로 하였기 때문에 전체적으로 각 목표간 유기적 연계성을 파악하거나 심도깊은 범분야 이슈에 대한 논의가 제한적이라는 한계가 있다. 또한 지금 이 시간에도 Post-2015 개발목표 정상회담 결과문서에 대한 협상이 진행되고 있는 것도 주지하는 바이다. 따라서 Post-2015 개발의제와 지표가 확정되는 시점에서 각 목표 및 목표 간 연계성에 대한 심층 분석을 연구의 후속으로 제안할 수 있겠다. 본 보고서는 국제개발협력의 관점에서 SDGs에 대한 국내적 관심을 환기하고, 향후 개발협력 전략 수립 시 기초자료로 활용하기 위해 집필된 최초의 국문 종합보고서라는 점에서 그 활용을 기대할 수 있을 것이다.

Goal 1

모든 형태의 빈곤종식

김지현

I. 목표(Goal)의 의미

1. 설정 배경

빈곤 퇴치는 개발도상국의 발전이나 경제성장에 관심을 두고 있는 모든 사람들에게 가장 핵심적인 목표이자 고려대상이다. 지난 2000년 이후 개발협력의 국제규범으로 자리잡아온 MDGs의 주요 목표도 2015년까지 빈곤을 절반 수준으로 감소하는 것이며, 그 방법도 부채 탕감에서 거시경제안정화에 이르기까지 다양하게 제시되어 왔다. 그리고 이러한 빈곤 종식은 지속가능한 발전을 위한 기본적인 전제로 가장 첫 번째 목표로 제시되어 Post-2015 개발의제의 중심으로 자리하고 있다.

MDGs 안에서의 빈곤 퇴치는 소득을 기준으로 한 절대빈곤의 타개를 일차적인 목표로 삼았다. 실제로 MDGs의 목표 1은 절대빈곤 인구의 감소와 고용확대를 통한 빈곤 감소를 목표로 하고 있었다. 이 중 절대빈곤 인구의 비율이 46.7%(1990년)에서 22.2%(2010년)로 감소하는 등 대체로 성공적으로 달성했다는 평가를 받고 있다(UN 2015). 그러나 이와 동시에 절대빈곤 인구의 감소가 빈곤의 해소를 의미하는 것인가에 대한 논란은 가중되어왔다. 또한 지역적, 계층적 차이를 보이는 절대빈곤 인구 분포는 빈곤의 다면성을 강조하는 계기가 되었다. 더불어, 소득의 증대가 빈곤 인구를 감소시킬 수 있으나, 사회적 빈곤 즉, 단순히 의식주만을 해소하는 것이 아닌 기본적인 삶의 질을 확보하고 '다시 빈곤층으로 회귀하지 않도록 하는' 장치인가에 대한 회의가 팽배해졌다. 빈곤의 정의에 따라 해소방법과 정책이 변화되고 이를 측정하는 방식이 달라지기 때문에(김지현 2015b), SDGs 내에서의 빈곤 퇴치는 MDGs의 방식과는 달리 '지속가능성' 즉 '취약성'을 완화하는 개념도 함께 다뤄지게 되었다(Camfield, Crabtree, and Roelen 2013).

2. "빈곤과 빈곤퇴치"의 의미

MDGs의 목표 1과 마찬가지로 SDGs의 목표 1 역시 끝내지 못한 빈곤종식을 전 지구적인 과제로 강조하고 있다. MDGs에서의 경험을 바탕으로 다른 목표에 비해 구조화나 목표지향성 측면에서 매우 잘 구성된 세부목표들 가지고 있다. 그러나 '모든 형태의(in all forms)' 빈곤의 종식은 영양, 교육, 보건에서부터 양질의 일자리, 표현의 자유까지 빈곤의 모든 면(dimension)을 포함하는 것으로 SDGs 전체를 관통함과 동시에 중첩된다.

MDGs에서의 빈곤감소 목표가 일차적으로는 절대(소득)빈곤의 해소이며(목표 1), 이외의 빈곤의 다면성을 각각의 분야별로 해소하는 구조였다면 MDGs에서 이행수단으로 전반적으로 다루어지고 있던 사회보호(social protection)의 개념이 세부목표들로 분명하게 드러나

고 있다는 점에서 차별성을 가진다. 사회보호는 선진국에서는 사회복지의 측면이 강조되는 개념이지만 개발도상국에서의 사회보호는 좀 더 취약성의 해소와 사회적 서비스에 대한 접근성 강화 차원에서 볼 수 있다. SDGs는 이러한 빈곤과 관련한 취약성의 완화를 빈곤퇴치의 또 다른 축으로 상정하고 사회보호의 다양한 메커니즘들을 활용할 것을 제안하고 있다.

Ⅱ. 목표(Goal)별 분석

1. 목표의 논리구조

〈표 1.1〉에서 보는 바와 같이 목표 1은 5개 세부목표와 2개의 이행수단관련 세부목표 등 총 7개 세부목표로 구성되어있다.

〈표 1.1〉 목표 1의 세부목표와 검토 지표

1.1	2030년까지 전 인류의 절대빈곤 퇴치(현재 하루 $1.25 이하 인구 기준)
1	성별, 연령 집단별로 세분화된, 하루 $1.25(PPP) 이하의 인구 비율
1.2	2030년까지 남녀노소를 불문하고 국가별 빈곤정의에 따라 모든 면에서의 빈곤인구 50% 감축
1	성별과 연령 집단별로 세분화된, 국가 빈곤선 이하에서 살아가는 인구 비율
2	성별과 연령 집단별로 세분화된, 다차원 빈곤 지수(MPI)
1.3	최저생계유지 등을 포함한 각국별로 적절한 사회보호최저선을 설정과 정책을 이행하고, 2030년까지 빈곤층 및 취약계층에 실질적인 혜택 제공
1	다음 중 하나 이상을 포함하여, 성별 및 아동, 실업자, 노인, 장애인, 임산부/신생아, 산재 피해자, 빈곤계층과 취약계층별로 세분화되는, 사회보호 안전망/시스템에 의해 보장되는 인구 비율 – 연금을 받는 노인들의 비율 – 아동 지원을 받는 자녀들이 있는 가구 비율 – 실업 급여를 받는 실업자들의 비율 – 장애 급여를 받는 장애인들의 비율 – 출산 수당을 받는 임산부들의 비율 – 산업 재해에 대한 보장을 받는 근로자들의 비율 – 혜택을 받는 빈곤 및 취약계층의 비율
2	소득 및 빈곤선에 따라 평균 사회보호 이전 비율
1.4	2030년까지 모든 남녀, 특히 빈곤층과 취약계층이 경제적으로 활용 가능한 자원 및 기초서비스에 대한 평등한 권리, 토지 및 유산, 자연자원, 적정 신기술, 소액금융을 포함한 금융서비스 등 기타 형태의 자산에 대한 소유권 및 통제권 보장
1	기초 서비스 접근이 가능한 인구/가구 비율(기초 서비스는 추후 정의하나 기초 예방접종, 초등교육, 위생, 전기, 사회보장 등 포함)
2	법적으로 인정되고, 입증되거나, 혹은 안전한 것으로 지각되는 소유권을 가진 성인 인구의 비율
3	성별, 연령별, 공식 금융 기관 계좌를 가진 인구 비율

4	인터넷을 사용하고, 휴대폰을 소유한 개인들의 비율
5	원주민과 지역 사회의 일원인 남성과 여성에 의해 접근되고, 사용되는 공유지 면적의 변화 비율
6	총 농업 경영자들 중 여성 농업 경영자들의 비율
1.5	2030년까지 빈곤층 및 취약계층의 회복력 구축 및 기후관련 재해와 기타 경제 · 사회 · 환경적 충격과 재난에 대한 노출과 취약성 경감
1	위험한 재난으로 영향을 받은 사람들의 수(성별과 나이로 세분화하여 측정, 사상 및 실종자/이재민/실향민 포함)
2	위험한 재난으로 영향을 받은 의료 및 교육 시설들의 비율
3	원주민과 지역 사회 구성원인 남성과 여성별, 공유지와 천연 자원의 이용으로 파생된 GDP의 변화 비율
4	자원들에 대해 소유권을 가진 원주민과 지역 사회 구성원인 남성과 여성이 보유한 공유지, 천연 자원, 생태계 서비스의 이용으로 파생된 이득의 분배와 비율
5	성별에 따라, 자신들의 추방에 대해 오래가는/지속 가능한 해법을 달성한 실향민들과 난민들의 수와 비율
6	성별에 따라, 관리되지 않는 폐기장과 기타 유독 화학물질을 발산하고, 배출하는 "집중 오염 지점(hot spot)"에 살고 있거나, 혹은 x 거리 내에 사는 사람들의 비율
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
1	정부, 민간 부문, 발전 파트너들을 포함하여, 빈곤 감소를 위해 동원되고, 지출된 재원
2	정부예산 중 국내 빈곤인구(하위 40%)에 제공되는 프로그램 예산 전체 비중
1.b	빈곤퇴치활동에 투자 가속화를 지원하기 위해 친빈곤적이며, 성차를 고려한 개발전략을 기초로 국가적 · 지역적 · 국제적 차원의 건전한 정책 프레임워크 수립
1	빈곤퇴치와 지속가능한 자연자원 활용을 위한 활동에 대한 투자를 촉진하는 환경관련 국제조약이나 합의 관련 정부의 행동계획의 수

출처: UNSD(2015)를 바탕으로 재구성

MDGs 이행의 경험으로부터 시작된 목표 1은 전반적으로 '빈곤' 문제를 다루고 있는 세부목표들은 비교적 잘 정돈되어있는 편이며, 실제로 측정 가능한 지표를 다수 제안하고 있다. 그러나 '취약성'을 목적으로 하는 모든 세부목표가 측정 가능한 것은 아니다. 이와 함께 목표 5(젠더)와 목표 11 (도시)과 중첩되는 (duplicated) 세부목표들이 다수 존재한다. 이에 관한 좀 더 자세한 내용은 다음 장에서 다루도록 하겠다.

2. 개발협력의 관점에서 본 목표 분석

1.1 2030년까지 전 인류의 절대빈곤 퇴치(현재 하루 $1.25 이하 인구 기준)

• 검토지표 1: 성별, 연령 집단별로 세분화된, 하루 $1.25 (PPP) 이하의 인구 비율*[1)]

연관 세부목표 목표 10 전체

MDGs의 목표와 세부목표, 지표들 중 가장 잘 알려진 빈곤의 기준은 지금 현재 사용하고 있는 빈곤선으로, 하루 소득(income) $1.25 이하의 삶을 사는 인구의 비율이다. SDGs 작업반이 절대빈곤 퇴치를 목표로 제시하면서 '현재 하루 $1.25' 기준을 명시한 것은 향후 세계은행의 빈곤선 조정을 고려한 합당한 목표 제시로 보여 진다. 실제로 세계은행의 기준에서 보면 빈곤선 이하로 살아가는 세계 인구의 비율이 3% 이하가 되는 경우 전 인류의 절대빈곤이 퇴치되었다고(UNSD 2015) 보기 때문에 빈곤선 조정 없이 현재 기준에서 측정을 지속하게 되면 2030년까지 동 세부목표는 달성이 확실해 진다. 지난 2014년 세계은행이 2005년 PPP를 기준을 채택한 결과 빈곤선 이하의 인구는 4억 명 이상으로 치솟았다 (Donnan 2014.05.09). 결과적으로 실질적인 빈곤상태의 해소보다는 새로운 PPP rate를 세계은행의 도입여부에 따라 최빈 인구의 수가 좌우되는 구조를 지속하는 결과를 초래한다.

따라서 SDSN과 UNSD가 현재 익숙한 "하루 $1.25 이하의 인구비율"을 세부목표 1.1의 우선고려 지표로 선정한 것은 최초 SDGs 제안의 의도를 충분히 반영하고 있다고 보기 어렵다. 이런 측면에서 보면 세부목표 1.2의 국별 빈곤선 활용과 세분화된 데이터가 목표 1.1에 대한 보완적인 지표로 작용할 수 있을 것으로 전망된다.

1.2 2030년까지 남녀노소를 불문하고 국가별 빈곤정의에 따라 모든 면에서의 빈곤인구 50% 감축

• 검토지표 1: 성별과 연령 집단별로 세분화된, 국가 빈곤선 이하에서 살아가는 인구 비율*

• 검토지표 2: 성별과 연령 집단별로 세분화된, 다차원 빈곤 지수(Multidimensional Poverty Index, MPI)

연관 세부목표 목표 10 전체

세부목표 1.2는 MDGs와는 달리 빈곤에 대한 '국별' 정의를 강조하고 있어 빈곤, 실업, 사회적 소외 등과 같은 근본적인 사회문제는 (개도국, 선진국을 막론하고) 모든 국가에 영향을

1)* First proposed priority indicator (UNSD 2015).

미친다는 1995년 코펜하겐 선언과 같은 국제적 논의의 연장선상에 있다고 볼 수 있다. 이는 SDGs를 관통하고 있는 보편성(Universality)의 원칙을 반영한 것으로 해석될 수 있다. 이러한 관점에서 세부목표 1.2는 1.1과는 차별성을 보인다고 할 수 있으나 동 세부목표 자체의 형성 자체에서의 문제점도 함께 가지고 있다. "모든 면에서의 빈곤"은 목표 2(기아), 목표 4(보건), 목표 6(식수위생) 등과 같은 SDGs 내 다른 목표들과 내용적인 중첩이 필연적이며, 또한 빈곤인구를 '50% 감축하는(halved)' 세부목표(target)는 모든 형태의 빈곤 '종식(eradicated)'이라는 목표와 모순된다.

이런 차원에서 UNSD와 SDSN이 우선순위 검토지표인 '국별 빈곤선'의 활용은 위에서 언급한 모순을 해소하는 방식으로 세부목표가 지향하는 바를 '소득빈곤'으로 한정할 것을 제안하고 있다. 문제는 다수의 국가들이 상대빈곤선[2]을 활용하고 있으며, 이 이하의 인구를 2030년까지 50%이상 감축하는 목표는 선진국들을 중심으로 이행가능하지 않은 목표로 인식될 가능성이 높다. 국별 빈곤선을 기준으로 하는 것은 좋은 시도임에는 분명하나, 이를 보완할 수 있는 장치를 마련하는 것도 고려해 볼 수 있다. 한 가지 대안은 특정 시점의 국별 빈곤선을 각국의 빈곤 기준선으로 삼고, 향상과정을 모니터링 하는 방식을 개발할 수도 있겠다. 예를 들어 2015년 미국의 빈곤선은 1인 기준 연봉 $11,770[3] (하루 평균 $32)이며, 이 기준연봉 이하의 인구 증감을 지표로 할 수 있다. 이에 대한 기술적인 논의가 좀 더 진행되어야 하지만, 국별 기준과 전 세계적인 빈곤 사이의 간극을 좁히려는 노력이 필요하고, 이런 측면에서 지표개발이 진행이 된다면 하루 $1.25 빈곤선보다 신뢰성 있는(reliable) 데이터를 제공하게 될 것이다.

두 번째 검토지표는 다면적빈곤지수(MPI)이다. MPI는 소득만으로는 파악되지 않는 빈곤의 다양한 측면들을 반영하기 위해 설계되었다(김지현 2015a). 다면적인 빈곤을 반영한다는 측면에서 흥미로운 지표이기는 하나 기본적으로 가구조사(Household survey)가 가지고 있는 한계로 데이터의 신뢰도 측면에서 비판적인 시각이 있다. 또한 MPI 데이터는 지금 상태로는 국가들의 역량이 균일하지 않아 방법론적으로 보완될 필요가 있다. 또한 현재의 논의 동향으로 볼 때 데이터의 분화(disaggregation)가 강조되고 있는 바, 지표가 연령, 성별 등 세분화되어 생성될 경우 가구 단위 조사항목 내에서 개별 인구 단위 기록 데이터가 필요하고 이를 확보할 수 있는 조사양식이 필요하다.

이와 더불어 목표 1에서의 빈곤이 그 표현에도 불구하고 소득빈곤을 의미하는 것이라 하더라도 빈곤의 깊이(depth)를 반영하는 세부목표나 지표를 제시하지 못하고 있다는 점에

2) 상대빈곤선에 관한 자세한 내용은 김지현(2015a) 참조.
3) 하와이와 알래스카를 제외한 48개주 기준(US Census Bureau 2014).

서 한계를 지적할 수 있다. 절대빈곤선이나 MPI는 빈곤인구 간의 불평등을 보여줄 수 있는 지표가 아니다. 따라서 빈곤층 내의 불평등 완화나 하루 $2 또는 하루 $4 소득 인구를 위한 빈곤정책을 수립할 때 이러한 한계를 보완하기 위해 독일에서 개발된 상관민감빈곤지수(Correlation Sensitive Poverty Index, CSPI) 등도 제시되고 있으나 지표 자체의 검증이 더 필요한 상황이다(World Bank 2014).

1.3 최저생계유지 등을 포함한 각국별로 적절한 사회보호최저선을 설정과 정책을 이행하고, 2030년까지 빈곤층 및 취약계층에 실질적인 혜택 제공

- 검토지표 1: 다음 중 하나 이상을 포함하여, 성별 및 아동, 실업자, 노인, 장애인, 임산부/신생아, 산재 피해자, 빈곤계층과 취약계층별로 세분화되는, 사회보호 안전망/시스템에 의해 보장되는 인구 비율*
  - 연금을 받는 노인들의 비율
  - 아동 지원을 받는 자녀들이 있는 가구 비율
  - 실업 급여를 받는 실업자들의 비율
  - 장애 급여를 받는 장애인들의 비율
  - 출산 수당을 받는 임산부들의 비율
  - 산업 재해에 대한 보장을 받는 근로자들의 비율
  - 혜택을 받는 빈곤 및 취약계층의 비율
- 검토지표 2: 소득 및 빈곤선에 따라 평균 사회보호 이전 비율

연관 세부목표

2.1 2030년까지 기아종식, 빈곤층과 취약계층, 영유아를 포함한 모든 사람들에 대한 연중 안전하고, 고영양의, 충분한 식량 공급 보장

2.2 아동의 발달저해와 신체쇠약을 방지하도록 2025년까지 국제적으로 합의된 세부목표 달성을 포함한, 2030년까지 모든 형태의 영양실조 종식과 청소년기 소녀, 임산부, 수유부, 노인의 영양적 필요 고려

3.8 재정적 위험보호, 양질의 기초보건 서비스 제공 및 안전하고 효과적이며 저렴하고 양질의 기초 의약품 및 백신 공급 등을 포함한 평등한 보건 혜택 제공

4.1 2030년까지 모든 남아 · 여아의 적절하고 효과적인 교육성과를 이끌어낼 수 있는 자유롭고 공평한 양질의 초등 및 중등교육 제공

11.1 2030년까지 충분하고 안전하며 저렴한 주거공간과 기초 서비스에 대한 전면적인 보장 및 빈민촌 업그레이드

'사회보호(Social protection)'는 빈곤과 취약성을 동시에 경감할 수 있는 정책적 도구로 인식되고 있다(Omiti and Nyanamba 2007). 사회보호가 빈곤경감에 기여한다는 측면에서 본다면 그 자체가 세부목표로 독립적으로 존재해야 하는가, 결과적으로 사회적 보호 자체

가 단순히 세부목표 1.1과 1.2를 달성하기 위한 수단으로 인식되는 것은 아닌가에 대한 비판이 가능하다. 그러나 취약성을 간접적으로 반영할 수 있는 대리물(proxy)로서 사회적 보호의 개념적 차용은 취약성을 측정하기 어렵다는 측면에서 보면 합당하다. 따라서 오히려 세부목표 1.3은 사회적 보호로부터 소외되어 있는(또는 혜택을 받고 있는) 인구의 비율로 측정한 경제사회적 취약성을 경감하는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 이 경우 사회적 보호 최저선(social protection floors)에만 초점이 맞추어져서는 안 될 것이다. 사회적 보호 최저선은 효과적이고 중요한 지표임에는 틀림없으나, 개념적으로 이는 빈곤의 경감을 주요 목적으로 하는 정책수단이다. 따라서 세부목표 1.3은 사회보호 프로그램의 효과성에 집중하여 모든 사람들의 취약성을 완화하는 것에 초점을 두어야 한다. 세부목표 1.3은 취약성과 빈곤의 요소를 모두 포함하고 있기 때문에 기아를 비롯한 빈곤 해소 관련 지표와 역량강화와 서비스 접근성 확대를 통한 취약성 완화를 목표로 하고 있는 다양한 세부목표들과 연관성을 갖고 있다.

그러나 UNSC와 SDSN이 제시한 지표는 이러한 세부목표 상의 방점을 반영하기엔 지표의 표현 상 정교함이 더해질 필요가 있다. 세분화된 지표를 반영한다 하더라도 어떤 사회보호 프로그램을 구체적으로 의미하는지, '보장된다(covered)'와 '혜택(benefit)'의 의미는 구체적으로 측정할 수 있는지, 어떤 정도(degree)의 보장을 의미하는 지에 대한 구체적인 논의가 필요하다.

1.4 2030년까지 모든 남녀, 특히 빈곤층과 취약계층이 경제적으로 활용 가능한 자원 및 기초서비스에 대한 평등한 권리, 토지 및 유산, 자연자원, 적정 신기술, 소액금융을 포함한 금융서비스 등 기타 형태의 자산에 대한 소유권 및 통제권 보장

- 검토지표 1: 기초 서비스 접근이 가능한 인구/가구 비율 (기초 서비스는 추후 정의하나 기초 예방접종, 초등교육, 위생, 전기, 사회보장 등 포함)*
- 검토지표 2: 법적으로 인정되고, 입증되거나, 혹은 안전한 것으로 지각되는 소유권을 가진 성인 인구의 비율
- 검토지표 3: 성별, 연령별, 공식 금융 기관 계좌를 가진 인구 비율
- 검토지표 4: 인터넷을 사용하고, 휴대폰을 소유한 개인들의 비율
- 검토지표 5: 원주민과 지역 사회의 일원인 남성과 여성에 의해 접근되고, 사용되는 공유지 면적의 변화 비율
- 검토지표 6: 총 농업 경영자들 중 여성 농업 경영자들의 비율

연관 세부목표

2.3 2030년까지 토지 및 기타 생산자원과, 지식, 금융서비스, 시장과 부가가치 및 비농업 고용 기회에 대한 안정적이고 평등한 접근성 확보를 통해 여성, 원주민, 가족농, 목축민, 어부 등의 농업생산량과 소규모 식량생산자의 소득 2배 증대

2.5 2020년까지 국가 · 지역 · 국제적 차원에서 건전하게 관리되고 다양화된 식물 및 종자은행을 통한 씨앗, 농작물, 가축 및 이와 관련 있는 야생종의 유전적 다양성 유지와 유전적 자원 및 이와 관련된 전통 지식의 활용으로부터 발생하는 혜택에 대한 공정한 분배 및 접근성 보장

5.a 국내법에 근거하여 토지와 기타 형태의 재산, 금융서비스, 상속 및 자연자원에 대한 소유 및 통제권뿐만 아니라 경제적 자원에 대한 여성의 평등권을 제공하기 위한 개혁단행

8.3 생산 활동, 양질의 일자리창출, 창업, 창의성과 혁신 등을 지원하고, 금융서비스 제공 등 마이크로 엔터프라이즈 및 중소기업의 법인화와 성장을 독려하는 개발중심 정책 추진

8.10 모든 사람이 은행, 보험, 금융서비스를 이용할 수 있도록 하는 국내 금융기관 역량강화

9.1 저렴하고 공평한 접근성에 주안점을 두고 경제발전과 인류의 웰빙을 지원하기 위한 지역 및 접경 인프라를 포함하는 양질의, 믿을 수 있고, 지속가능하며 회복력 있는 인프라 개발

9.3 특히 개발도상국에서 소규모 산업 및 기타 기업의 신용우대를 포함한 금융서비스 접근성 및 가치사슬과 시장 편입 증대

9.c 2020년까지 최빈국에서 ICT 접근성 대폭 증대와 저렴하게 이용 가능한 인터넷의 전면적인 공급을 위해 노력

14.b 소규모 영세어업 종사자들에 해양자원 및 시장 접근 확보 · 제공

15.6 유전자원의 활용으로 인해 창출되는 혜택의 공정하고 공평한 배분 보장과 그 자원에 대한 접근기회 증진

세부목표 1.4는 2030년까지 모든 인류가 "경제적으로 활용 가능한 자원 및 기초서비스에 대한 평등한 권리와 자산에 대한 소유권 및 통제권을 갖도록 보장"해야 함을 목표로 하고 있다. 이러한 재산과 서비스에 대한 평등한 권리를 갖는 것이 중요하나 문제는 이를 측정하기가 매우 어렵다는 점이다. 측정의 문제가 야기될 경우 검토지표 1-6까지의 경우 중 3-4개의 검토지표를 대리표지(proxies)로 사용하여 측정하는 방안도 가능성이 있다. 이러한 proxy의 사용가능성과 세부목표가 갖는 광의적인 해석 때문에 연관 세부목표들은 모두 1.4의 한 부분을 보여주고 있는 것으로 해석될 수도 있다.

그러나 세부목표 1.4에서 언급된 이러한 모든 면(dimension)이 빈곤퇴치, 특히 소득빈곤 퇴치에 중요한 요소이기는 하나, 이는 오히려 목표라기보다는 이행수단에 가깝다. 양성평등을 실현하기 위해 제시된 목표 5의 세부목표 5.a와 내용상 유사한 구조를 가지고 있다는 점이 이를 반증한다고 볼 수도 있다. 우선 검토지표로 제시되는 기초 서비스에 대한 접근 역시 오히려 세부목표 1.3에 대한 proxy로 적당한 것은 아닌지 검토해 볼 필요가 있다. 자원 및 기초 서비스에 대한 평등한 권리와 자산에 대한 소유권 보장은 각종 제도적인 기반을

마련하고 이러한 권한이 실질적으로 행사할 수 있는 사회적 장치에 관한 문제로, 기초 서비스 접근 인구로 측정하는 것은 개념적으로 모순이 있다.

또한 기초 서비스를 어떻게 정의할 지에 따라 지표가 보여주는 삶의 모습이 달라질 수 있다는 점도 고려 대상이 되어야 한다. 접근성(access)에 대한 해석이 기존 MDGs 내에서의 '현상'과는 어떤 차이점이 있는지도 고려해 보아야 한다. 예를 들어, 검표지표에서 밝힌 바와 같이 반드시 포함되어야 할 지표로 '초등교육'에 대한 접근 인구를 선정하여 측정할 경우 평등한 권리의 향상과 서비스의 충분한 제공 여부, 서비스 활용에 관한 인식제고 등을 구분하여 측정할 수 없게 되는 문제점을 내포하고 있다.

1.5 2030년까지 빈곤층 및 취약계층의 회복력 구축 및 기후관련 재해와 기타 경제 · 사회 · 환경적 충격과 재난에 대한 노출과 취약성 경감

- 검토지표 1: 위험한 재난으로 영향을 받은 사람들의 수(성별과 나이로 세분화하여 측정, 사상 및 실종자/이재민/실향민 포함)*
- 검토지표 2: 위험한 재난으로 영향을 받은 의료 및 교육 시설들의 비율
- 검토지표 3: 원주민과 지역 사회 구성원인 남성과 여성별, 공유지와 천연 자원의 이용으로 파생된 GDP의 변화 비율
- 검토지표 4: 자원들에 대해 소유권을 가진 원주민과 지역 사회 구성원인 남성과 여성이 보유한 공유지, 천연 자원, 생태계 서비스의 이용으로 파생된 이득의 분배와 비율
- 검토지표 5: 성별에 따라, 자신들의 추방에 대해 오래가는/지속 가능한 해법을 달성한 실향민들과 난민들의 수와 비율
- 검토지표 6: 성별에 따라, 관리되지 않는 폐기장과 기타 유독 화학물질을 발산하고, 배출하는 "집중 오염 지점(hot spot)"에 살고 있거나, 혹은 x 거리 내에 사는 사람들의 비율

연관 세부목표

11.5 빈곤층과 취약계층에 중점을 두고 2030년까지 물 관련 재해를 포함한 재해에 의해 야기된 사상자와 직 · 간접적으로 그 영향을 받은 인구를 대폭 경감하고, GDP에 영향을 주는 경제적 손실을 x%까지 경감

11.b 2020년까지 포용성, 자원 효율성, 기후변화 적응과 감축, 재해 회복력, 향후 수립될 『효고 프레임워크』에 따라 모든 차원에서의 재해위험관리 등을 지향하는 통합적인 정책과 계획을 도입 및 이행하는 도시와 거주지 수의 x% 증대

11.c 현지 물품을 활용한 지속가능하고 회복력 있는 건축을 위해 최빈국을 재정적 · 기술적으로 지원

13.1 기후관련 위험요인과 자원재해에 대한 모든 국가의 회복력 및 적응 역량 강화

14.2 2020년까지 회복력 강화를 통해 심각한 악영향을 방지하기 위한 해양 및 해안생태계에 대한 지속가능한 관리 보호 및 건강하고 생산적인 바다를 만들기 위한 복구조치

세부목표 1.5는 2030까지 앞서 세부목표 1.3에서 제시한 사회적 보호 개념으로 포함할 수 없는 다양한 위험 요소들에 초점을 맞추고 있는 것으로 보인다. 예를 들어 고령화, 노인성 질병 등 단순히 빈곤과 관련 있는 것이 아닌 생애 주기형 보건 문제, 글로벌 경제위기와 이로 인한 환율 위기 등 특수한 경제 위기, 내전 등 정치적 위기, 지진이나 홍수 등 자연재해, 강물 오염이나, 산림황폐화 등의 환경적 위험요소들에 대한 취약성을 완화하기 위한 사회적 보호가 이에 해당된다고 볼 수 있다.

그러나 실제 검토되는 지표들의 내용을 보면 기후변화와 관련한 위험요소와 이에 대응하는 사회적 보호만을 의미하고 있는 것으로 보여진다. 결과적으로 세부목표 1.3에서 1.5까지를 보면 경제-사회-환경 분야에서 취약성을 어떻게 해소할 것인가에 대한 논의를 사회적 보호 시스템, 경제권, 재난의 영향력 감소를 통해 해결할 것을 제안하고 있다. 이렇게 세부목표 1.5가 재난의 영향력 감소라는 측면을 강조하고 있다고 한다면 세부목표 1.5의 검토지표는 세부목표 11.5와 매우 중복된다. "GDP에 영향을 미치는..." 부분을 제외하면 지표와 세부목표가 같은 준위에 놓여있다고 볼 수 있다. 실제 세부목표 11.5의 검토지표도 동일한 지표가 제시되고 있다(UNSD 2015).

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

- 검토지표 1: 정부, 민간 부문, 발전 파트너들을 포함하여, 빈곤 감소를 위해 동원되고, 지출된 재원
- 검토지표 2: 정부예산 중 국내 빈곤인구(하위 40%)에 제공되는 프로그램 예산 전체 비중*

이행수단으로 제시된 세부목표 1.a는 '다양한 자원의 활용 보장'이라는 다소 광의의 목표를 제시하고 있다. 그러나 동시에 SDGs의 보편성에도 불구하고 개발도상국, 특히 최빈국에서의 빈곤 종식을 강조하고 이를 위한 개발협력을 강조했다는 점에서 의미를 찾을 수 있다.

그러나 실제 우선검토지표의 경우 정부예산 중 국내 빈곤인구(하위 40%) 제공되는 프로그램의 예산을 제안함으로써, 세부목표가 강조하고 있는 최빈국의 빈곤퇴치 활동에 대한 지원의 의미가 퇴색되는 것은 아닌지 고려해 보아야 한다. 실제 UNSD가 제안한 검토지표 중 여러 다양한 개발협력 주체들이 빈곤감소를 위해 활용한 재원들의 총합을 제시하고 있으며, 지표의 수집 측면에서 개념적 정의 등 여러 가지 난관에도 불구하고 적절한 지표로 평가되었다. 그러나 2015. 5에 발표된 우선검토지표에서는 동 내용보다는 국내자본 동원과 ODA 등 공적자금을 통한 정부예산 측정을 강조하고 있어, 세부목표를 적절히 반영했는가에 대한 의문을 던지고 있다.

1.b 빈곤퇴치활동에 투자 가속화를 지원하기 위해 친빈곤적이며, 성차를 고려한 개발전략을 기초로 국가적 · 지역적 · 국제적 차원의 건전한 정책 프레임워크 수립

• 검토지표 1: 빈곤퇴치와 지속가능한 자연자원 활용을 위한 활동에 대한 투자를 촉진하는 환경 관련 국제조약이나 합의 관련 정부의 행동계획의 수*

세부목표 1.a가 빈곤 퇴치를 위한 재원의 동원과 활용에 관한 세부목표였다면 1.b는 빈곤퇴치 활동을 위한 정책적 수단의 활용을 강조하고 있다. 그러나 이러한 정책 프레임워크는 측정하고 모니터링 하기가 쉽지 않다. 또한 국가별로 서로 다른 경제적/사회적 환경에 놓여있으며, 이를 고려한 '건전한' 정책프레임워크를 정의하는 것 자체도 매우 어렵다. 그래서 검토지표로 제안된 INFORMEA의 MEAs에 관한 모든 국가의 행동계획 데이터는 지금 현재 가능한 데이터 범주 내에서 합리적인 선택이라고 볼 수도 있다.

그러나 이 역시 다자간 환경 협정의 준수가 빈곤퇴치와의 직접적인 관련을 맺고 있는가, 데이터가 가진 한계에 대해 다시 점검해 볼 필요가 있다. 실제 INFORMEA가 국별 행동계획의 내용과 그 수를 제공하고 있기는 하지만 수단, DR콩고, 한국 등을 비롯한 대부분의 국가들이 CBD와 스톡홀름 선언 이행 등 2개의 행동계획을 보고하고 있다(INFORMEA 홈페이지). 이러한 행동계획의 '숫자'가 무엇을 의미하는가에 대한 심도 깊은 논의가 조금 더 진행되어야 할 것이다.

3. 목표체계 평가

SDGs의 3대 축이라 할 수 있는 사회적-경제적-환경적 요소들이 얼마나 균형적인가를 봤을 때 목표 1은 사회발전에 초점이 맞춰있으면서도 모든 측면을 포함하고 있어 대체로 균형적으로 보인다. 위에서 본 바와 같이 전반적으로 목표 1과 세부목표는 빈곤현상과 그 해소방안을 크게 2가지 축으로 나누어 설명하고 있다. 하나는 소득빈곤과 이로 인한 사회적 문제, 그리고 사회-환경적 빈곤 취약성과 그 해소로 볼 수 있다. 세부목표 1.1은 절대빈곤, 세부목표 1.2는 국별 빈곤을 해소하기 위한 세부목표로 둘 다 소득빈곤의 현상을 측정하고 이를 개선함으로써 '모든 형태의 빈곤'을 해소하려한다는 측면에서 본질적으로 동일하다. 다만, MDGs가 절대빈곤을 지나치게 강조하여 국별 빈곤 인구 및 사회 내 상대적 빈곤인구에 대한 고려가 부족했다는 비판에 따라 SDGs는 국별 차이에 기반한 보편성이 강화된 형태를 보이고 있다고 볼 수 있다.

그러나 빈곤의 다면성에 대한 고려는 개발도상국을 위시하여 SDGs의 약점으로 지속적으로 회자될 전망이다(Daunivalu 2013). 검토되고 있는 지표들 역시 소득빈곤 이외의 다면성을

측정할 수 있는 지표들이 배제됨으로써 결국은 빈곤의 깊이나 빈곤층 내의 불평등, 차상위 인구의 빈곤심각성 등을 표현하지 못하는 단순한 '빈곤선'에 빈곤 종식의 기준이 맞추어질 수 있다는 점에서 MDGs가 가진 근원적인 문제를 해소하지 못했다. 또한 목표 1에서 빈곤을 소득빈곤 해소로 한정함으로써 다른 목표 내 세부목표들과 중첩되거나, 오히려 다른 목표에서 사회적 빈곤을 분야별로 다루는 구조로 변하게 되었다. 세부목표 간 유관성은 상보적일 수 있으나, 목표 1의 세부목표들과 유관 세부목표들 간의 관계를 보면 상당부분 이러한 목표의 중첩에서 비롯된 것임을 알 수 있다.

또한 모든 종류의 빈곤을 2030년까지 종식하는 것이 얼마나 현실성을 지니고 있는가, 지나치게 야심찬 목표가 아닌가하는 의구심은 지속된다. 세부목표 1.2에서는 '적어도 50% 경감'을 제시하면서 '모든 빈곤의 종식'이라는 큰 목표와 상충하고 있으며, 취약성(vulnerability) 감소를 목표로 하는 세부목표 1.3, 1.4, 1.5와 목표 1과의 관계도 모호하다.

세부목표 1.3에서 1.5는 앞서 밝힌 바와 같이 빈곤에 대한 취약성을 사회적 보호와 권리의 보장을 통해 해소하려는 '이행수단'에 가까운 세부목표들이다. 앞서 밝힌 목표 1과의 관계 이외에도 이러한 사회적 보호의 개념이 보편적인가에 대한 의구심이 존재하는 가운데, 이를 다시 국별 차이를 반영하여 측정할 수 있을 것인가에 주목해야 한다. 또한 이행수단으로 제시된 1.a와 1.b 역시 재원과 정책의 두 가지 측면을 모두 고려했음에도 불구하고, 효과적으로 모니터링 될 수 있을 것인가와 이 2가지 이행수단으로 세부목표를 이행할 수 있겠는가에 대한 이론적 가능성과 현실성 측면에서 보완이 필요하다할 수 있겠다.

Ⅲ. 우리의 대응 전략 및 기여방안

개발협력과 관련된 활동들이 궁극적으로는 글로벌 빈곤의 퇴치와 인류의 지속가능한 발전과 같은 큰 목표를 지향하고 있으나, 실제로 그 이행 방법에 따라 결과와 영향도 크게 차이가 날 수 있다. 이런 측면에서 보면 빈곤퇴치를 위한 국제개발협력 프로그램들은 다음과 같은 전략적인 선택을 할 수 있다. 우선 사회보호와 관련한 논의들을 면밀히 분석하여 이를 사업화하는 전략이 필요하다. 사회보호와 기초 서비스의 범주는 거의 모든 사회적 영역에 속한다. 따라서 비교우위가 있는 서비스를 제공하는 전략적 선택도 고려해 볼 수 있다. 앞서 밝힌 바와 같이 사회보호는 개발도상국에서는 기초 서비스에 대한 접근성 강화를 통한 취약성의 완화를 의미하는 바, 보건 및 고용,(고용을 위한) 교육 서비스 제공을 목적으로 하는 사업, 의료보험체계 구축 지원 또는 개선 사업 등의 강화전략도 고려해 볼 수 있다.

또한 모든 형태의 빈곤을 종식하기 위한 기획단계에서의 수혜자 분석 및 범분야 이슈의 주류화 강화가 필요하다. 모든 형태의 빈곤을 종식하기 위해서는 빈곤 인구의 구성을 파악하

고, 각기 다른 개발협력 사업이 이들에 어떤 영향을 줄 것인지에 대한 수혜자 분석을 강화해야 한다. 성별, 연령별, 도농, 장애, 자연재해 피해자 등으로 사업의 대상을 세분화하여 수혜자를 분석함으로써 다차원적 빈곤의 해소에 기여할 수 있도록 하는 전략 프레임워크를 수립할 필요가 있다.

참고문헌

김지현. 2015a. “Post-2015 개발의제 동향연구 2 : Post-2015 의제에 관한 UN 사무총장 종합보고서 분석.” 개발과 이슈 21. 성남 : 한국국제협력단.

_____. 2015b. “빈곤의 재정의.”『국제개발협력』. 2015(1): 1-20.

Camfield, Laura, Andrew Crabtree, and Keetie Roelen. 2013. “Editorial: Poverty, Vulnerability, and Resilience in a Post-2015 World.” Social Indicators Research 113(2): 599-608.

Daunivalu, Like. 2013. “Statement on Behalf of the Group of 77 and China by MR. Luke Daunivalu, Counselor, Deputy Permanent Representative of Fiji to the United Nations, at the Seccond Session of the General Assemblt Open Working Group on Sustainable Development Goals: Discussion on Poverty Eradication.” 19 April 2013. New York: UN, http://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=130419, 검색일: 2015.06.10.

Donnan, Shawn. 2014.05.19. “World Bank Eyes Biggest Global Poverty Line Increase in Decades, Financial Times.”, http://www.ft.com/cms/s/0/091808e0-d6da-11e3-b95e-00144feabdc0.html#axzz3d6wgKl5y, 검색일: 2015.04.23.

INFORMEA 홈페이지. http://www.informea.org/.

Omiti, John, and Timothy Nyanamba. 2007. “Using Social Protection Policies to Reduce Vulnerability and Promote Economic Growth in Kenya.” Discussion Paper 012, Future Agricultures, http://www.future-agricultures.org/publications/research-and-analysis/discussion-papers/27-using-social-protection-policies-to-reduce-vulnerability-and-promote-economic-growth-in-kenya/file, 검색일: 2015.06.15.

Sustainable Development Solutions Network. 2015. “Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals : Launching a data revolution for the SDGs.”, http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/05/FINAL-SDSN-Indicator-Report-WEB.pdf, 검색일: 2015.05.30.

United Nations. 2015. “The Millennium Development Goals Report 2014.” New York: United Nations. http://www.un.org/millenniumgoals/2014%20MDG%20report/MDG%202014%20English%20web.pdf, 검색일: 2015.05.30.

UN Statistical Division. 2015. First Proposed Priority Indicators, New York: UN, http://unstats.un.org/sdgs/2015/05/29/first-proposed-priority-indicator-list/, 검색일: 2015.05.30.

US Census Bureau. 2014. “Poverty Thresholds,” Washington DC: US Census Bureau, https://www.census.gov/hhes/www/poverty/data/threshld/, 검색일: 2015.06.12.

World Bank. 2014. A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity: Concepts, Data and Twin Goals. Washington DC: World Bank.

Goal 2

기아의 종식, 식량안보 및 영양개선과 지속가능 농업 강화

이효정

I. 목표(Goal)의 정의 및 의미

세계식량농업기구(Food and Agriculture Organization, FAO) 발표에 따르면 1990-92년 10억1천5백만 명(전체 인구 대비 18.6%)이던 영양결핍 인구는 2015년 현재 7억 9천5백만 명(10.9%)으로 감소하였다. 전 세계 129개국 중 72개 개발도상국을 대상으로 모니터링한 결과, MDGs 1(절대빈곤의 반감)은 달성한 것으로 나타났으나[1] 전 세계 인구 9명 중 1명은 여전히 충분한 식량을 얻지 못하고 있는 것으로 보고되었다(FAO 2015).

세계식량정상회의(World Food Summit, WFS)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). 식량안보는 단순히 충분양의 식량을 공급 · 소비하는 차원의 문제가 아니라, 식량 접근성을 높이고, 불필요한 낭비를 줄이며, 지속가능하고 충분한 양질의 영양을 공급하는 차원의 문제라고 할 수 있다(UN 2013). 〈표 2.1〉은 식량안보를 가용성(availability, 공급 측면), 접근성(access), 안정성(stability), 활용성(utilization)의 4가지 측면으로 나누어 설명하고 있으며, 각 측면에 대한 측정 지표와 지표의 주요 수집 기관(기구)을 제시하고 있다.

지난 50여 년간 전 세계 농지면적은 12% 증가한 반면, 관개면적은 2배가 증가하였다. 또한 같은 기간 동안 농업기술의 발전으로 농업생산량은 2.5~3배가 증가했으며, 특히 주곡작물에서 증가세가 뚜렷했다. 2007~2008년 전 세계 애그플레이션(agflation)[2]에 이어, 2011년에도 유사한 양상이 나타난 것을 계기로 식량안보에 관한 국제적 관심이 고조되고 있는 추세이다. 곡물은 대부분 중요한 식량작물이며, 동시에 축산물 생산의 필수 투입요소(사료)이기 때문에 곡물가격의 변동성 확대는 식량안보의 불안으로 직결된다. 그밖에도 외환이 부족한 개도국 입장에서는 곡물가격의 변동성이 확대되면 무역 수지가 불안정해지고, 일반 경제의 안정이나 성장에도 부정적 영향을 줄 수 있어, 국제곡물가격의 변동성 완화에 대한 다양한 논의가 FAO를 중심으로 계속되어 왔다(서진교 2011).

식량불안정(food insecurity)은 개인에게는 영양결핍과 삶의 질 저하를 가져오지만, 취약계층의 생계 및 경제 역량에 부정적인 영향을 미쳐 국가적 수준에까지 경제적 · 사회적 손실을 야기하는 주된 요인이 되기도 한다(FAO 2015). 지속가능한 경제발전과 이를 통한 빈곤극복의 상관관계는 지금까지 개발협력분야의 여러 자료에서 입증되고 있다.

---

1) MDGs의 성과에 관하여는 http://unstats.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Data/Trends.htm를 참조.

2) 애그플레이션(agflation)은 농업을 뜻하는 agriculture에 물가상승을 뜻하는 인플레이션(inflation)이 합해진 용어로 농산물, 특히 곡물가격 상승에 따라 일반 물가도 상승하는 현상을 의미함(최지현 2011).

〈표 2.1〉 식량안보 정의와 측정 지표

구분	정의	측정지표	자료출처
식량의 가용성 (Food availability)	국내 생산 및 수입(식량 원조 포함)을 통해 적절한 품질과 공급량의 확충 여부를 의미함.	평균 식품 에너지 공급량의 적절성	FAO
		평균 식량생산 가치	FAO
		곡물, 구근류로부터 얻는 에너지 공급량의 비중	FAO
		평균 단백질 공급량	FAO
		평균 동물성 단백질 공급량	FAO
식량의 접근성 (Food access)	고영양 식량자원 획득을 위해 혹은 국가가 식량자원에 접근하는 것이 얼마만큼 수월한지를 평가하는 개념. 식량자원의 독점적 생산뿐만 아니라 자원을 획득할 수 있는 권리까지 고려됨.	총 도로 포장률	WB
		도로 밀도	IRF, WRS
		철도 밀도	WB
		1인당 GDP(구매력 상당치 기준)	FAO/ILO/WB
		국내 식품가격지수	FAO
		영양부족률	FAO
		빈곤층에서 식품지출 비중	FAO
		식량부족의 심각성	FAO
		식량 부적절률	FAO
식량의 안정성 (Food stability)	단순히 식량을 획득하지 못하는 상황 외에도 불규칙한 강우 지역의 소농의 경우처럼, 생존의 문제에서 식량의 획득하기 위한 일에 종사할 수 없는 상황에 처해질 위험의 강도를 나타냄.	곡물 수입 의존도	FAO
		관개농경지 비율	FAO
		총 상품수출액 대비 식량 수입액	FAO
		정치 안정과 폭력/테러의 부재	FAO/ILO/WB
		국내 식량가격 변동성	FAO
		1인당 식량 생산 변동률	FAO
		1인당 식량 공급 변동률	FAO
식량의 활용성 (Food utilization)	적절한 영양소, 위생, 건강 측면에서 식량이 효율적으로 활용되는지를 의미함. 영양결핍과 같이 개인이 특정 영양소를 이용할 수 없어 질병에 걸리는 경우도 활용성 측면에서는 심각한 문제로 인식됨.	개선된 수자원 접근성	WHO/UNICEF
		개선된 위생시설 접근성	WHO/UNICEF
		식량낭비에 영향을 받는 5세 미만 아동 비율	WHO/UNICEF
		발육이 부진한 5세 미만 아동 비율	WHO/UNICEF
		저체중인 5세미만 아동 비율	WHO/UNICEF
		저체중 성인 비율	WHO
		임산부 중 빈혈 발병률	WHO/WB
		5세 미만 어린이 중 빈혈 발병률	WHO/WB
		비타민 A부족률	WHO
		요오드 부족률	WHO

출처: FAO (2006); FAO (2014); 임송수 (2014)

빈곤 문제는 농촌지역(rural areas)에서 더욱 심각하며, 특히 소농과 농지를 소유하지 않은 농민, 그리고 그들의 가족의 빈곤과 기아문제가 가장 중요한 이슈이다. 따라서 소농의 생산성 증대와 수입(income)을 지속가능하게 증가시키는 방안이 마련되어야 하며, 이는 농식품에 대한 가치 사슬 문제와 각 국가별, 혹은 국가 간 식량시스템 역량강화에 대한 논의로 확대되어야 한다.

또한 식량을 공급하고 소비하는 단계에 있어서 환경적으로 미치는 상호간 영향에 대한 논의가 상세하지 않았던 것도 사실이다. 2013년 개최된 SDGs 공개작업반 제3차 회의에서는 식량안보와 영양, 지속가능한 농업, 사막화 및 토지황폐화, 가뭄 및 식수, 위생에 대한 주제가 다뤄졌다. 동 회의에서 굶주림 없는 삶은 모든 인간의 기본권리라는 것이 강조되었으며, 이와 관련하여 안전하고, 충분하며, 영양가 있는 식품에 대한 접근이 우리 모두에게 보장되어야 한다는 것에 모든 구성원들이 동의하였다(UNGA 2013).

또한 환경적 측면에서의 지속가능성 제고는 단순한 환경의 보존에서 나아가 생산 기반으로서 자연자원을 의미하기도 하며, 두 가지 목적(환경과 경제 생산활동)을 달성하기 위한 다양한 노력이 있어왔다. 이렇듯 최근에는 개인이나 가정 단위의 식량안보 달성을 위한 식량생산에 목표를 한정짓지 않고 국가 수준, 글로벌 수준의 식량시스템(food system)을 작동하기 위한 다면적 요인까지 논의의 대상으로 하고 있으며, 이러한 논의가 SDGs 2번의 목표에 반영되어 검토 중이다.

Ⅱ. 목표(Goal)별 분석

1. 목표 2의 개요 및 세부목표간 연계구조 분석

농업부문의 개발협력 분야에서는 취약층인 소농[3]과 여성농민 등을 주요 수혜대상으로 하지만 MDGs에서는 이들에 대한 전략과 성과지표에 관한 근거는 마련되지 않았다. 그러나 이번 SDGs에서는 2.3에서 소농과 여성 농민을 대상으로 지표를 설정하였다.

SDGs 목표 2를 달성하기 위한 세부목표 중 2.1과 2.2만이 직접적으로 기아와 영양결핍을 언급하고 있으나, 달성시점 및 자료 수집과 관련한 명확한 지침은 아직 수립되지 않은 상황이다. 예를 들어, 2.2는 2025년까지 영양결핍 해소를 목표로 하는 반면, 2.1에서는 영양에 대한 목표가 2030년까지로 설정되어 있다. 또한 식량안보 목표 달성을 위해 영양결핍, 안

3) Small farmers, 통상적으로 1ha 미만의 토지를 소유하거나, 본인 소유의 농지가 없는 농민을 일컬음(저자 주).

전한 식수, 위생 등과 관련한 직접적인 지표뿐만 아니라, 이를 통한 불평등의 감소 등을 측정하기 위한 사회적, 경제적, 생물 · 물리학적 지표를 검토해야할 필요성이 증대되고 있으나, 지표상에 언급되지 않았다. 다면적 목표 달성(식량안보와 영양개선은 인간개발, 환경문제는 지속가능한 개발)을 위한 핵심 이슈인 목표 2(식량안보)의 세부목표와 성과지표는 아래 〈표 2.2〉과 같다.

〈표 2.2〉 '목표 2'의 세부 목표와 지표(안)

2.1	2030년까지 기아종식, 빈곤층과 취약계층, 영유아를 포함한 모든 사람들에 대한 연중 안전하고 영양가 높으며 충분한 식량 공급 보장
1	영양결핍 유병률(Prevalence of Undernourishment, PoU)
2	식량불안정경험치(Food Insecurity Experience Scale, FIES)에 따른 식량불안정 정도
3	식량 소비지수(Food Consumption Score, FCS)
2.2	5세 미만 아동의 발달저해와 신체쇠약을 방지하도록 2025년까지 국제적으로 합의된 세부 목표 달성을 포함한, 2030년까지 모든 형태의 영양실조 종식과 청소년기 소녀, 임산부, 수유부, 노인의 영양적 필요 고려
1	5세미만 아동의 발달 저해(Stunting, 나이 대비 저신장) 발생 비율
2	5세 미만 아동의 과체중 비율
3	여성의 식품 섭취 다양화율(Women Dietary Diversity Score)
2.3	2030년까지 토지 및 기타 생산자원과 투입재, 지식, 금융서비스, 시장과 부가가치 및 비농업 고용 기회에 대한 안정적이고 평등한 접근성 확보를 통해 여성, 원주민, 가족농, 목축민, 어민 등의 농업생산량과 소농의 소득 2배 증대
1	단위 면적(ha)당 농업생산 가치(USD/ha로 측정, 농지면적 기준 2/5 이하 및 여성 소농 통계 분류)
2.4	2030년까지 생산성과 생산을 증대하고 생태계 유지를 도우며 기후변화, 극심한 기상변화와 홍수, 가뭄 등 기타 재해에 대한 적응 역량을 강화하여 점진적으로 토지와 토양의 질을 높이는 지속가능식량생산 시스템 보장과 회복력있는 농업활동 이행
1	농업부문 온실가스 배출량(면적당(ha) 배출량, 작물별, 축산업 분야별 분류)
2	분야 및 하위 분야별 배출량
2.5	2020년까지 국가 · 지역 · 국제적 차원에서 건전하게 관리되고 다양화된 식물 및 종자은행을 통한 종자, 농작물, 가축 및 이와 관련 있는 야생종의 유전적 다양성 유지와 유전적 자원 및 이와 관련된 전통 지식의 활용으로부터 발생하는 혜택에 대한 공정한 분배 및 접근성 보장
1	현지 외(ex-situ) 농작물 수집 지표
2	'위험' 혹은 '비위험', '멸종 위기의 알려지지 않은'으로 분류되는 지역 품종의 숫자(비율)
(2.a)	국제협력 강화를 통한 농촌 인프라, 농업연구, 농업조사기관, 기술개발, 개발도상국 농업생산 능력강화를 위한 식물 및 가축 유전자은행 설립 등에 대한 투자확대
1	정부 지출 중 농업중심 지표

(2.b)	도하 개발회의의 의무조항 이행을 위한 모든 종류의 농업수출보조와 수출요건의 철폐를 포함한 세계 농업시장에서의 무역규제 및 왜곡의 시정 및 예방
1	정부 지출 중 농업중심 지표
(2.c)	식료품 시장 및 파생시장 기능 보장 및 급격한 식품가격변동을 제한하기 위한 식량저장에 관한 내용 등을 포함한 시장정보에 대한 접근성 증진을 위한 기준 마련
1	식량 가격이상 (price anomalies) 지표

출처: UNSD(2015)를 바탕으로 재구성

2. 세부목표(target)별 지표(indicator) 분석

가. (2.1) 2030년까지 기아종식, 빈곤층과 취약계층, 영유아를 포함한 모든 사람들에 대한 연중 안전하고 영양가 높으며 충분한 식량 공급 보장

① 지표 2.1.1. 영양결핍 유병률(Prevalence of Undernourishment, PoU)

영양결핍 유병률(Prevalence of Undernourishment, PoU)은 세계식량정상회의(World Food Summit, WFS)에서 '기아인구의 반감(MDG 1.9)'을 모니터링하기 위해 대표적으로 쓰인 지표 중 하나로써, 식량 가용성(food access)과 관련한 항목이다.

동 지표는 건강한 삶을 위한 최소한의 하루 필요 열량 이하로 섭취하는 개인의 비율을 의미하며, 표본 지역에서 무작위로 선정된 개인을 대상으로 조사하게 된다. 1년간 개인이 소비한 식량에 관한 조사이므로, 식량 부족을 명확하게 측정할 수 있는 지표가 되어 개발목표 설정에 가장 보편적으로 활용된다. 1999년부터 FAO, IFAD, WFP가 공동으로 매년 세계식량보고서(State of Food Insecurity in the World Report)를 발간하고 있으며, 메타데이터는 FAO 통계[4]에서 제공하고 있다. 목표연한인 2030년 대비 기초선(baseline value)에 대한 지표는 설정되어 있다.

그러나 개인의 에너지 소요량과 섭취량을 해당 국가 내에서 지리적(도농 간, 지역 간 구분), 인구통계학적(UN Women은 성별, 나이별 분리 통계 권고), 지역적(문화적)으로 적절한 시기에 측정(more timely assessments)되는 것이 데이터 수집에 있어 어려운 점이다. 또한 섭취하는 식품의 품질과 영양적 가치가 반영되지 않으므로 이에 대한 보완이 필요한 지표이다. 따라서 SDGs에서는 PoU를 보완하기 위해 아래 두 가지 지표(FIES, FCS)를 활용하고자 한다.

4) http://faostat3.fao.org/download/D/*/E 참고.

② 지표 2.1.2. 식량불안정경험치(Food Insecurity Experience Scale, FIES)

동 지표는 지난 1년간 재원 혹은 다른 자원의 부족으로 인해 적당한 양과 품질의 식량에 접근(access)하는데 어려움을 느낀 개인의 비율(15세 이상 성인)을 나타낸다. FAO는 "기아의 소리(Voice of Hungry)"라는 프로젝트를 통해 매년 150개국에서 관련한 메타데이터[5]를 수집하고 있으며, 표본은 통상 국가당 1,000명이다(인도는 3,000명, 중국은 5,000명을 대상으로 함).

식량불안정(food insecurity)은 심각도(severity)에 따라 다르게 측정되는데, 예를 들어, 아래 '〈표 2.3〉'과 같이 식량구매에 대한 걱정을 하는 단계(경증의 식량불안정)에서 품질과 종류를 걱정하는 단계, 섭취량을 줄이는 단계를 거쳐 끼니를 거르거나 배고픔을 경험하는 단계로 나뉘게 된다. IFAD와 FAO는 동 지표를 영양실조의 전조신호(early warning sign)으로 여기며, 2.2와 강한 연관이 있다고 주장한다. 후술될 식량 소비지수(Food Consumption Score, FCS)와 더불어 2.2, 3.1, 3.2를 측정하는 지표로 평가하였다.

〈표 2.3〉 식량불안정 측정 척도

경증도	➡		심각
식량 구매에 대한 걱정	식품의 품질과 다양성에 대한 고민	섭취량을 줄이거나, 끼니를 건너뜀	기아를 경험함

출처: Ballar et al.(2013)

③ 식량 소비지수(Food Consumption Score, FCS)

동 지표 또한 식량접근성(food access)과 관련한 지표로서, 가구단위에서 식량소비가 불충분하게 이루어진 비율을 의미한다. 설문조사 전 7일간 가구별 식품군별 소비의 빈도를 측정한 값으로, WFP[6]에서 지난 15년간 개도국의 식량 접근성 및 소비와 관련하여 모니터링[7] 해온 표준을 활용하고 있다. 영양 공급의 적절성, 칼로리 섭취 등과 같은 지표에서는 신뢰성을 보이며, 가구별 설문이기 때문에 자료를 커뮤니티, 국가, 지역(regional)단위로 가공하여 유용하게 쓰이고 있다. 동 지표 역시 UN Women에서는 성별, 나이별 분리 통계를 제안하고 있으며, WFP에서는 동 지표가 2.2, 3.1, 3.2와 강한 상관이 있는 것으로 판단하고 있다(IAEG-SDGs 2015).

---

5) http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/voices/en/ 참고.

6) 'The Food Security Analysis Service' by WFP Policy and Programme Division에서 담당함.

7) International Household Survey Network (IHSN) Portal : http://www.ihsn.org/home/ 참고.

SDSN에서는 2.1을 측정하기 위해 아래와 같은 지표를 제시하고 있으나, 2.2와 지표가 다소간 중첩되기도 하며, 식량의 공급 측면 보다는 소비(영양) 측면에 치중되어 있다.

〈표 2.4〉 SDSN에서 제시하는 2.1과 2.2의 성과측정 지표

〈2.1〉
8. 최소 에너지 섭취량 이하 인구 비율(MDGs 지표)
9. 가임기(14–49) 여성의 빈혈 발생률
10. 5세 미만 아동 급성 및 만성 영양결핍(저신장, 저체중)
11. 6개월 이하 영아 모유수유 비율
12. 10개 식품군 중 최소 5개 소비 가임기(14–49) 여성 비율
2.1. 철분, 아연, 요오드, 비타민 A, 엽산, 비타민 B12(비타민 D) 부족 인구 비율
2.2. 최소 영양만 공급받고 있는 6–23개월 영아 비율
2.3. 저체중 신생아 비율
〈2.2〉
9. 가임기(14–49) 여성의 빈혈 발생률
10. 5세 미만 아동 급성 및 만성 영양결핍(저신장, 저체중)
11. 6개월 이하 영아 모유수유 비율
2.1. 철분, 아연, 요오드, 비타민 A, 엽산, 비타민 B12(비타민 D) 부족 인구 비율
2.2. 최소 영양만 공급받고 있는 6–23개월 영아 비율
2.8. 성인의 일일 총섭취 열량 중 단백질 비율

나. (2.2) 5세 미만 아동의 발달저해와 신체쇠약을 방지하도록 2025년까지 국제적으로 합의된 세부 목표 달성을 포함한, 2030년까지 모든 형태의 영양실조 종식과 청소년기 소녀, 임산부, 수유부, 노인의 영양적 필요 고려

제 65차 세계 보건총회(World Health Assembly 2012)에서 회원국들은 5세 미만 아동의 발달저해와 신체쇠약 발생률을 2번 지표의 주요한 지표로 설정하는데 동의했다. 더불어 영양결핍의 주요 결정요인으로 식품의 품질(dietary quality)을 꼽았으며, 이를 위해 여성의 식품섭취다양화율(Women Dietary Diversity Score)을 보완적으로 제시하였다.

① 지표 2.2.1. 5세미만 아동의 발달 저해(Stunting, 나이 대비 신장) 발생 비율

5세 미만 아동의 발달저해 및 신체쇠약은 생후 첫 1,000일 동안의 영양 공급에 관한 자료로 중요한 의미를 지니는데, 이 시기에 충분한 영양을 공급받지 못할 경우 신체적, 정신적, 정서적인 발달에 심각한 영향을 주기 때문이다.

발달저해는 연령 대비 저신장 정도를 나타내며 만성적인 영양 결핍과 질병의 원인이 된다고 여겨진다. 신체쇠약(wasting, 키 대비 체중)은 단기간의 식량 섭취 부족이나 질병으로 인한 증상을 나타내며, 특히 5세미만 아동의 사망률과 큰 연관이 있는 지표이다. UNICEF,

WHO, 세계은행이 145개국을 대상으로 공동으로 관리하는 동 지표는 1.1, 1.2, 2.1, 3.1, 3.2, 4.1, 4.2 목표와 상관관계가 높다. UN Women에서는 동 지표를 성별로 분리하여 조사할 것을 권고하고 있다(IAEG-SDGs 2015).

② 지표 2.2.2. 5세 미만 아동의 과체중 비율

저체중, 과체중, 비만을 측정하는 데 가장 빈번하게 사용되는 척도가 체질량 지수(BMI)이다. BMI는 신장 대비 몸무게를 측정하는 것으로 킬로그램으로 표시한 체중을 제곱미터로 표시한 신장으로 나눈 값으로 정의하고 있다(Kg/m^2). WHO는 통상적으로 BMI가 18.5 미만인 경우 저체중, 25 이상인 경우는 과체중으로 분류하고 있다. BMI가 30 이상인 경우는 비만으로 분류한다(WHO Expert Consultation 2004; OECD/World Health Organization 2012에서 재인용).

아동의 경우 중간 또는 중증 저체중에는 WHO 기준 인구의 연령별 체중 중앙값에서 표준편차의 2배를 뺀 값보다 체중이 작은 아동의 백분율이 포함되어 있다. 메타데이터는 WHO에서 제공하며, SDGs 목표 1,2는 2.2의 핵심지표로 이용된다. UNICEF, WHO, WB에서 145개국을 대상으로 수집되는 동 지표는 3.4목표와 연관이 크다. UN Women에서는 동 지표를 성별로 분리하여 조사할 것을 권고하고 있다(IAEG-SDGs 2015).

③ 지표 2.2.3. 여성의 식품 섭취 다양화율(Women Dietary Diversity Score)

여성 최소 섭취 다양화율은 15~49세 사이의 가임기 여성이 특정 식품군[8]에서 50%이상을 섭취한 최소 비율을 의미한다. 동 지표는 가임기 여성의 미량원소 섭취율을 측정하게 되는데, 특히 청소년기 소녀, 임산부, 수유부의 영양적 필요를 직접적으로 측정하는 지표가 된다. 최근 들어 논의되고 있는 사항이므로, 해당 지표를 수집하는 기관(기구)은 아직까지 특별하게 정해지지 않았다. 다만, 미국국제개발처(USAID)에서 식량안보 관련 이니셔티브인 Feed the Future의 M&E 프레임워크나, UNICEF의 설문항목을 활용한 방안이 제시되고 있는 상황이다.

다. (2.3) 2030년까지 토지 및 기타 생산자원과 투입재, 지식, 금융서비스, 시장과 부가가치 및 비농업 고용 기회에 대한 안정적이고 평등한 접근성 확보를 통해 여성, 원주민, 가족농, 목축민, 어민 등의 농업생산량과 소농의 소득 2배 증대

동 지표는 단위 면적(ha) 당 생산되는 농작물의 가치를 나타내는데, 농지면적 기준 2/5

8) 10대 특정식품: 모든 탄수화물 주곡 작물, 콩과 작물, 견과 및 종자류, 낙농제품, 살코기(육류), 계란, 비타민A가 풍부한 엽채류, 기타 비타민A가 풍부한 과일채소류, 기타 채소류, 과일류(출처: IAEG-SDGs 2015)

이하를 소유한 농민(하위 40%)과 여성농가가 분리 조사된다. 통상적으로 농업생산성은 OECD와 세계은행에서 조사하는 국가 통계데이터를 활용하지만, 특정한 목표를 위해서는 별도의 설문이 진행되기도 한다. 지난 20여 년간 소비나 생활환경(living standard)에 관한 가구별 설문 결과에서는 농업생산 및 생산 자원에 대한 농민의 접근성과 같은 항목이 신뢰성 있는 수준에서 조사된 것은 아니었기 때문이다.

또한 세계은행의 Living Standard Measurement Survey나 FAO의 World Census of Agriculture initiative는 농업 생산과 관련한 신뢰성 있는 데이터를 조사하기는 하지만, 소농과 기타 여러 다른 층위를 대상으로 경제적, 사회적, 환경적 측면에서 조사가 보완되어야할 필요성이 대두되었다. 이를 위해 다수의 개발원조 파트너들이 참여하는 통계역량개발 이니셔티브인 Global Strategy to improve Agricultural and Rural Statistics가 설립한 농업 및 농촌분야 통합설문 (Agricultural and Rural Integrated Survey, AGRIS) 모델을 통해 지표를 측정할 것이다.

UNCDF(2015)에서는 농업이 대다수 개도국에서 농촌지역 80% 이상의 경제를 차지하므로, 식량안보, 영양 및 농촌개발에 결정적 영향을 미친다고 하였다. 저축, 보험, 지불 및 송금 방식, 신용 등과 같은 재정 서비스를 통해 농촌 지역 주민, 특히 여성의 기본 니즈와 투자, 기업 활동을 통해 빈곤을 극복하게 된다고 주장하며, 세계은행이 142개국을 대상으로 수집하는 Global Index의 활용을 제안한다. 소득 수준별, 위치별, 성별, 나이별, 교육 수준별 분리통계를 통해 금융 기관 또는 모바일 머니 서비스 공급업체 계좌 보유여부를 기준으로 측정하게 되며, 이는 1.4, 5.a, 8.10, 10.2의 목표와 연계된다.

SDSN에서는 〈표 2.5〉와 같이 보다 광범위하고 상세한 지표를 성과 측정지표로 제시하고 있으나, SDGs측에서 제시하는 지표와 다소간 거리가 있고 복잡하다. 개도국에서 실제 측정하기 어려운 지표가 제시되기도 하였는데, 예를 들어 물 생산성, 가축 생산성, 인산 및 질소 이용 비율 등의 농업 기술적(technical) 지표를 농가단위로 수집하는 방식이나 범위(scope)에 대한 합의가 있어야 할 것이다. 또한 이러한 기술적 지표가 재무적 관점의 동 지표 목표 달성에 얼마만큼 기여할 것인지에 대한 고민이 더 필요한 것으로 판단된다.

라. (2.4) 2030년까지 생산성과 생산을 증대하고 생태계 유지를 도우며 기후변화, 극심한 기상변화와 홍수, 가뭄 등 기타 재해에 대한 적응 역량을 강화하여 점진적으로 토지와 토양의 질을 높이는 지속가능식량생산 시스템 보장과 회복력 있는 농업활동 이행

동 목표의 대표지표로 지속가능한 방식의 농업 면적 비율(Percentage of agricultural area under sustainable agricultural practices)을 제시하고 있다. 글로벌 수준에서는 FAO가 관련 지표(Area under sustainable land management)를 수집하고 있지만, 현재

〈표 2.5〉 SDSN에서 제시하는 2.3의 성과측정 지표

5. 토지, 재산, 자연자원의 소유권을 보호받는 여성, 남성, 원주민, 지역 커뮤니티 비율
– 토지소유권에 대한 문서 등을 포함한 근거 자료 비율
– 권리를 인정받거나 보호받는 비율
6. 기후변화와 관련한(혹은 관련 없는) 자연재난으로 인한 피해(USD 또는 피해자 수)
13. 작물 생산율 차이(목표치 대비 실제 수확량 비율)
14. 농민 1000명당 농업지도사의 수(또는 농업지도 프로그램이나 서비스 수혜 농민의 비율)
15. 식량시스템에서 질소 이용 효율
16. 작물 물생산성(단위 관개량 당 수확량(톤)) – 논의 중
82. 최대 지속가능한 조업가능(톤) 비율
2.4. 곡물 생산성 증대율(% p.a.)
2.5. 가축생산성 차이(목표치 대비 실제 생산량 비율)
2.6. 식량시스템에서 인산 이용 효율 – 논의 중
2.9. 건조, 저장 및 가공시설 접근성 – 논의 중
2.11. 관개접근성 관련 지표 – 논의 중
2.12. 국영의 작물 보험 가입 비율(%) – 논의 중

명확하게 활용 가능한 지표는 없는 상황이다. 15.3.2가 대체 지표로 활용가능하다.

UNISDR(2015)에서는 재난으로 인한 농업손실(Agricultural loss due to disaster)을 새로운 지표로 제시하며, 동 지표(2.4)가 15.3, 1.5, 13.1, 11.5, 14.2와 강한 상관관계가 있음을 지적하였다(IAEG-SDGs 2015).

① 지표 2.4.1. 농업부문 온실가스 배출량

동 지표는 지속가능한 식량생산시스템을 측정하기 위해 설정된 지표로서, 단위(생산) 면적당 온실가스 배출량을 농작물과 축산물로 구분하여 측정한다. 식량 생산 과정에서 직접적으로 배출되는 온실가스를 측정하는 것은 장기적 관점에서 해당 국가의 경제성장 규모를 나타내며, 개발 목표의 방향성에 대한 반영이기도 하다.

FAO통계[9]에서 관련한 자료를 제공하고 있으며, 2015년 12월 파리에서 개최될 예정인 UNFCCC COP21에서 국가별 세부목표치에 대한 합의가 이루어질 예정이다.

② 지표 2.4.2. 분야 및 하위 분야별 배출량

농업활동으로 배출되는 모든 종류의 온실가스에 대한 측정을 의미하는데, 이산화탄소를 제외한 메탄(CH_4), 아산화질소(N_2O) 등이 이에 해당된다. IPCC의 국가별 온실가스 인벤토리 가이드라인(IPCC Guidelines for National GHG Inventory)을 기초로 하여 조사되는 동

9) FAOSTAT: stat.fao.org. 참고.

지표는 1990년부터 매년 업데이트 되고 있다(메타데이터는 FAO에서 제공함).[10] 동 지표 또한 UNFCCC COP21에서 국가별 세부목표에 대한 합의가 이루어질 예정이다.

마. (2.5) 2020년까지 국가 · 지역 · 국제적 차원에서 건전하게 관리되고 다양화된 식물 및 종자은행을 통한 종자, 농작물, 가축 및 이와 관련 있는 야생종의 유전적 다양성 유지와 유전적 자원 및 이와 관련된 전통 지식의 활용으로부터 발생하는 혜택에 대한 공정한 분배 및 접근성 보장

① 지표 2.5.1. 현지 외(ex-situ) 농작물 수집 지표

현지 외에서 수집되는 생물학적 · 지리적으로 다양한 작물에 대한 지표로서, 직접적으로는 생물다양성과 관련이 있지만, 간접적으로는 식량안보와도 관계가 있다고 할 수 있다. 전 세계 인구의 식량 섭취 열량의 90%를 농업생태계에서 획득하기 때문이다(FAO 2014). 현지 외 수집은 품종 다양성 향상을 위한 육종을 위해 다양한 유전자원풀(pool)에 대한 접근성을 의미한다. 또한 기후변화나 염화(salinity), 가뭄, 홍수, 병충해와 같은 생물학적, 비생물학적 스트레스 요인에 저항성 있거나 적응성이 높은 품종을 선발하기 위함이기도 하다. 이렇듯, 지속가능한 식량생산 강화를 위해 유전자원의 확보와 이의 적합한 운영은 필수적인 요소이다. SDGs 15 목표(지표 15.5)와 강한 상관이 있는 것으로 제시되고 있다.

FAO에서 2008년, 2014년, 2015년에 측정했으며, 1996년 이후로 관련한 자료를 제공하고 있지만, 동 지표에 대한 국제적 합의는 추후 논의해야할 부분이 많이 남아있다.

② 지표 2.5.2. '위험' 혹은 '비위험,' '멸종 위기의 알려지지 않은'으로 분류되는 지역 품종의 숫자(비율)

동 지표는 위험하거나, 위험하지 않거나, 혹은 멸종 위기의 가축 품종의 비율에 관한 지표이다. FAO의 Global Databank for Animal Genetic Resources(DAD-IS)[11]에서 제공되는 동 지표가 나타내는 '위험'의 기준은 품종 개체수의 규모에 따라 결정된다.

농업의 전체 생태계에서 동물과 축산 유전자원은 생물다양성과 직접적 관련이 있는 지표이기도 하지만, 포괄적으로는 식량안보를 측정하는데 중요한 역할을 하기 때문에 '영양결핍'과도 연관이 있다.

UNEP에서는 유전자원 접근 및 이익 공유를 위한 나고야 의정서에 따르거나 허가를 받은 숫자를 계산하게 되며, 목표 15(15.5)와 상관이 높다(IAEG-SDGs 2015).

---

10) FAOSTAT: Emissions/agriculture. 참고.

11) http://dad.fao.org. 참고.

바. (2.a) 국제협력 강화를 통한 농촌 인프라, 농업연구, 농업조사기관, 기술개발, 개발도상국 농업생산 능력강화를 위한 식물 및 가축 유전자은행 설립 등에 대한 투자확대

정부 지출 중 농업 중심 지표(Agriculture Orientation Index, AOI)는 농업, 임업, 어업을 포함한 전체 농업분야가 전체 GDP에서 차지하는 비율을 나타낸다.

OECD의 농업관련 분류체계를 기반으로 특정 분야(농업)의 고용, 보조금 등을 포함한 다양한 활동에 대한 정부 지출내용을 유엔통계국(United Nations Statistics Division, UNSD)에서 발간하는 동 지표는 FAO를 통해 매년 데이터를 제공하고 있다. 예를 들어, 토양 개량, 토양 침식 방지, 관개 및 저수지, 가축 위생, 수의 분야 연구 및 훈련, 해양·담수 생물학 연구, 산림 황폐화 등과 같이 농업의 여러 분야에서 행해지는 정부 활동을 의미한다.

OECD의 ODA 통계에서 농업(code 311)과 농촌개발(code 43040)에 해당하는 분야로, 공여국과 수여국별, 재원형태별(type of finance, type of resources) 구분이 가능하며, 성별분리 통계도 가능한 지표이다.

〈표 2.6〉과 같이 SDSN에서는 목표 이행에 있어 보다 구체적인 지표를 제시한다. 특히 국제협력의 직접적 비중(GNI대비 ODA 혹은 민간지원금) 뿐만 아니라, 농업 및 농촌발전에 대한 민관의 R&D 지출까지 측정지표로 사용하는 것을 권고한다.

〈표 2.6〉 SDSN에서 제시하는 2.a의 성과측정 지표

14. 농민 1000명당 농업지도사의 수(또는 농업지도 프로그램이나 서비스 수혜 농민의 비율)
59. 100명당 모바일 보급률(도시/농촌)
96. GNI대비 ODA 또는 민간부문 grant 비율
95. GNI 대비 분야별 지속가능발전 국내 예산 비율
97. 고소득국가의 GNI 대비 분야별 지속가능발전 분야 민간부문 시장(market rate) 실질 흐름(net flow)
2.13. 농업 및 농촌발전 분야에 대한 민관의 R&D 지출(GNI대비 %)

사. (2.b) 도하 개발회의의 의무조항 이행을 위한 모든 종류의 농업수출보조와 수출요건의 철폐를 포함한 세계 농업시장에서의 무역규제 및 왜곡의 시정 및 예방

농업부문 수출입 관세 변화율(Percent change in import and export tariffs on agricultural products)이 주요 지표로 제시되었다. 이에 대해 세계은행은 동 지표는 측정 가능하지 않은 지표라고 지적하면서, '무역제한지수(Trade restrictiveness index)' 및 '실질 보조율(Nominal rates of assistance)' 등을 대안으로 제시하였다(IAEG-SDGs 2015).

'정부 지출 중 농업중심 지표'는 내수 및 수출 보조금을 위주로 측정되며, 세계무역기구(WTO)의 농업정보경영시스템(Ag-IMS)을 활용한다. 추가적으로 OECD의 농업부문 관세 및 비관세(관세율, 세이프가드, 수출 물량, 수입제한 등) 관련 데이터도 원재료로 활용된다. OECD 생산자 지원측정치(Producer Support Estimate, PSE) 지표가 국가 간 정책 대화 및 농업정책 개발 모니터링/평가에 사용하기 위해 개발되었다.

아. (2.c) 식료품 시장 및 파생시장 기능 보장 및 급격한 식품가격변동을 제한하기 위한 식량 저장에 관한 내용 등을 포함한 시장정보에 대한 접근성 증진을 위한 기준 마련

식량가격이상지표(Indicator of (food) Price Anomalies, IPA)는 시장가격이 비정상적으로 높을 때를 의미한다. 동 지표는 FAO의 식량가격모니터링 및 분석(Food Price Monitoring and Analysis, FPMA)[12]을 통해 세계정보 및 조기경보시스템으로 제공되고 있다.

3. 세부 목표 및 성과 지표의 평가

Le Blanc(2014)의 연구에 따르면 지속가능한 생산과 소비(Sustainable Consumption and Production, SCP), 불평등, 빈곤, 성장과 고용 등이 전체 목표를 아우르는 가장 중요한 키워드로 조사되었으며, 목표 12가 14개, 10번 목표가 12개, 1번, 8번 목표가 각각 10개의 목표와 상호 관계가 높은 것으로 나타났다. 반면, 에너지, 인프라, 산업화 등이 각각 3개씩의 관계로 나타나 하위권을 차지했다.

목표 2는 목표간 연계분석에서 8개 목표와 직간접적 상호 관계가 높은 것으로 나타났으며, 위의 2절에서 제시한 바와 같이 주로 1번, 3번, 4번, 11번, 14번, 15번 목표와 높은 상관관계를 나타냈다.

식량안보와 직결되는 농업은 다면적인(multi-dimensional) 산업이다. 농업의 이러한 다면성에는 환경, 인프라, 교육, 물, 보건, 일자리(decent work), 사회적 보호, 여성의 권한증진(empowerment), 불평등과 같은 이슈가 복합적으로 포함된다는 것을 의미한다. 개인이나 가정 단위의 식량안보 달성을 위한 식량생산에 목표를 한정짓지 않고 국가 수준, 글로벌 수준의 식품시스템(food system)을 작동하기 위한 다면적 요인까지 논의의 대상으로 해야 한다는 것이다. 또한 식량체계의 총체적 개념은 식량 생산과 관련된 모든 활동들(생산, 저장, 가공, 포장, 무역, 소비 등)을 포괄적으로 의미하며, 최근 글로벌 환경의 변화에 대응

12) http://www.fao.org/giews/food-prices/home/en/ 참고.

하기 위한 식량체계의 도전을 의미하기도 한다.

Le Blanc(2014)은 각 목표간 관계를 네트워크 분석을 통해 도식화하여 나타내었는데, 핵심 키워드가 되는 보건(3번), 교육(4번), 지속가능한 생산과 소비(12번), 성장과 고용(8번) 등이 중심 결절점(node)을 형성하고 있다. 반면 2번 목표는 보건, 기아, 육상 생태계, 불평등 등 여러 결절점으로 분산되어 있으며, 이는 2번 목표가 다른 목표와 상호간 연계성이 높은 것을 의미함과 동시에 각 세부목표별로는 연계성이 떨어진다는 것을 의미한다. 빈곤과 기아를 해결하기 위한 직접적인 연관이 있는 목표는 식량안보이다. 2.1번의 목표가 '빈곤'과 '기아'의 중간지점에 위치해 있으며, 2.2번은 주로 보건 분야와 맞닿아 있음을 알 수 있다. 2.3번에서 산업, 경제적인 측면을 강조하여 농업의 생산을 중심으로 목표를 설정했다면, 2.4와 2.5는 최근 들어 더욱 강조되고 있는(자연) 환경과 연관이 깊다.

Ⅲ. 우리나라의 대응 전략 및 KOICA의 기여방안

농업은 다면적인 산업이다. 총체적이고, 글로벌하며, 지속가능한 접근방식(holistic, global, sustainable approach)이 필요하다. 이를 위해 인류 모두를 위한 안전하고 충분하며 영양이 높은 적당한 식량권(right to food)이 확보될 때 기아나 영양결핍을 극복할 수 있다. 식량안보의 달성은 식량불안정(Food insecurity)이 무엇을 의미하는지에 대한 개념 규정에서 출발한다. 식량불안정은 식량접근성 부족을 의미하며 만성적 측면과 일시적 측면의 식량불안정을 포함하는 것으로 인식되어야 한다. 또한 질적, 양적 식량수요를 충족시킬 만큼 충분한 식량을 확보하는 것을 우선적으로 의미한다.

식량 공급차원에서 가장 중요한 농업생산성의 증가는 생산을 위한 토지 및 수자원의 감소, 생물다양성, 바이오매스, 탄소저장, 토양 건전성, 수자원과 같은 다방면에 걸친 생태계의 변화를 의미하기도 한다. 개발도상국을 대상으로 하는 개발원조 사업에서는 소농의 생산증대와 충분한 영양공급을 통해 농촌지역 식량안보 및 영양개선이 가능하다. 특히 소농을 위한 환경 및 기후변화 관련 제약들, 생태계의 파괴, 세계화, 시장통합 등에 기인한 식량생산 환경이 변화하고 있다. 국가 간 경계를 넘나드는 통합적, 혁신적 정책과 전략이 다양하게 논의되고 있으며, 주민 중심(people-centered)의 접근 방식은 인권, 통합(inclusion), 국가단위의 주인의식(ownership), 투명성(accountability) 등의 요소를 필요로 하게 한다.

또한 균형 있는 영양공급을 위해서는 과일과 채소류에 대한 구체적인 공급(소비) 목표가 설정되어야 하는데, 단순히 공급 측면에서만 목표를 설정하는 것이 아니라, 주로 탄수화물 위주의 식문화가 보편적인 개도국에서 이를 변화시키기 위한 다양한 노력이 함께 고려되어야

할 것이다. 예를 들어 국가 차원의 식문화 개선 홍보 캠페인에서 학교에서 어린이를 대상으로 하는 식생활 교육, 여성을 대상으로 하는 요리법 등 개인에서 커뮤니티, 국가 단위의 다각도 접근 노력이 필요하다. 이를 통해 필수 미량원소를 원활하게 공급하는 결과를 가져올 수 있다.

이를 위해 KOICA는 동 목표 달성을 위해 다음과 같은 세부적 관점에서 사업을 추진하고, 이에 대해 국내외적인 합의를 이끌어가야 할 것이다.

첫째, 최근 들어 대규모로 추진하고 있는 새마을운동 사업의 방향성이다. 베트남 꽝찌성 행복프로그램(2014-2017/967만 불), 베트남 라오까이성 행복프로그램(2014-2017/1,400만 불)의 경우 지역개발(소득증대 시범마을) 요소와 함께 보건, 환경, 교육, 지방행정 등의 다분야 사업요소가 반영되어 있다. 이는 농촌지역의 발전이 농업의 기술, 경제소득 증대뿐만 아니라 지역주민의 삶의 질과 환경까지 통합적으로 발전하는 것을 목표로 하는 것이다. 앞서 세부지표 분석에서 살펴봤듯이, 단순히 식량의 공급이 아닌, 영양을 개선하고 환경을 생각하는 농업기술 역량강화를 하는 것이 동 목표 달성에 중요한 요인이라 하겠다.

둘째, 전기전자통신 기술의 발달과 농촌지역, 농업기술의 연계성이 간과되었으며, 이에 과학기술을 활용한 다양한 개발 이행 방식에 관한 고민이 필요하다. '과학기술과 혁신에 관한 사무총장 권고사항'에 따르면, '기술공유 및 ICT를 비롯한 기술 활용을 위한 지식과 역량 배양 및 혁신 역량 강화를 위한 협력범위 확대'를 강조하고 있다(김지현 2015). 최근 모바일을 활용한 농업기술지도 사업인 mAgriculture와 같은 사업이 국제적으로 널리 보급되고 있다. 우리나라도 발전된 분야인 ICT 기술을 사업에 활용할 방안을 구상 중에 있다.

셋째, 소농과 여성 농민에 대한 집중이다. 본인 소유의 토지가 없거나 극히 적은 소농은 경제활동 구조에 편입되기 어렵거나, 농업기술 정보, 시장정보에 대한 접근성이 떨어질 수밖에 없다. 또한 기후변화에 취약한 상황이다. KOICA는 향후 소농과 여성농민을 주요 수혜대상으로 명시하고 사업을 추진하고자 한다. 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. KOICA 새마을운동 사업에서도 여성의 부녀회 조직 활동 지원을 통해 불평등을 극복하고자 하는 노력을 기울이고 있다.

마지막으로, 전술한 바와 같이 지역의 통합적 개발(새마을운동), 우리나라의 경쟁력이 높은 혁신적 기술 요소의 반영(ICT), 수혜대상자의 명확화(소농, 여성농민)를 위해 『KOICA 농림수산분야 중장기 전략(2016-2020)』 수립 시 이를 적극적으로 반영하고자 한다. 지속가능한 농림수산업 활동을 통한 생산성 증대, 식량안보의 확보, 기후변화 대응을 위한 거버넌스의 구축과 사업 발굴 등에 전략적으로 접근할 계획이며, 이를 위해 국내 전문기관과 국제기구와 협업을 적극적으로 추진할 계획이다.

참고문헌

김지현. 2015. “Post-2015 개발의제 동향연구 2: Post-2015 의제에 관한 UN 사무총장 종합보고서 분석.” 개발과 이슈 22호. 성남 : 한국국제협력단.

서진교 · 이준원 · 김한호, 2011. “국제곡물가격의 변동성 요인분석과 한국의 정책적 대응.” 대외경제정책연구원 연구보고서. 서울 : 대외경제정책연구원.

임송수. 2014. “세계 식량안보의 진단.” 세계농업. 171:152-169.

최지현. 2011. “애그플레이션과 국내 식품가격 변동 현황.” 식품과학과 산업 44(3):11-19.

Ballard, Terri J. Anne W. Kepple, and Carlo Cafiero. 2013. “The Food Insecurity Experience Scale: Development of a Global Standard for Monitoring Hunger Worldwide.” Technical Paper. Rome: FAO, http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/voices/en/, 검색일: 2015.06.22.

De Schutter, Olivier. 2011. Report submitted by the Special Rapporteur on the Right to Food. http://www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/A-HRC-16-49.pdf, 검색일: 2015.06.12.

FAO. 2006. “Food Security.” Policy Brief Issue 2. Rome: FAO.

_____. 2014. “The state of Food insecurity in the world 2014: Strengthening the enabling environment for food security and nutrition.” Rome: FAO.

_____. 2015. “The State of Food and Agriculture.” Rome: FAO.

FAO and WHO. 2014. “Rome Declaration on Nutrition, Second International Conference on Nutrition.” Conference outcome document, http://www.fao.org/3/a-ml542e.pdf, 검색일: 2015.06.12.

FAO, IFAD and WFP. 2015. “The State of Food Insecurity in the World 2015. Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress.” Rome: FAO.

IAEG-SDGs. 2015. List of proposals(May 2015) http://unstats.un.org/sdgs/ 2015/05/29/first-proposed-priority-indicator-list/, 검색일: 2015.06.22.

Le Blanc, David. 2014. “Towards Integration at last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets.” Rio+20 Working Papers, Issue 4, Division for Sustainable Development, UNDESA.

OECD and WHO. 2012. “Health at a Glance: Asia/Pacific 2012.” OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/9789264183902-en, 검색일: 2015.06.12.

SDSN. 2015. “Indicators and a Monitoring Framework for Sustainable Development Goals : Launching a data revolution for the SDGs (Revised working draft for consultation, 16 January 2015).” SDSN.

UNCDF. 2015. “Technical information sheet for the proposed SDG indicator: For Targets 1.4, 2.3, 5.a, and 10.2.” UNCDF.

UNCSD Secretariat. 2011. “Food Security and Sustainable Agriculture.” Rio 2012 Issues Briefs 2011. No 9.

UNGA. 2013. Agriculture development, “Food security and nutrition: Report of the Secretary-General.” Sixty-eighth session Item 25 of the provisional agenda (A/68/150), https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2002foodsgrep.pdf, 검색일: 2015.06.12.

UNSD. 2015. “First Proposed Priority Indicators.” New York: UN, http://unstats.un.org/sdgs/2015/05/29/first-proposed-priority-indicator-list/, 검색일: 2015.05.30.

OECD 홈페이지. www.oecd.org.

세계식량계획(WFP) 홈페이지. www.wfp.org.

세계가구조사(International Household Survey Network, IHSN) 홈페이지. http://www.ihsn.org/home/

세계식량농업기구(FAO) 홈페이지. www.fao.org.

FAO 식품가격 통계 홈페이지. http://www.fao.org/giews/food-prices/home/en/.

FAO 통계 홈페이지. http://faostat3.fao.org/download/D/*/E.

Goal 3

건강한 삶의 보장과 모든 세대에 복지 증진

오충현

I. 목표(Goal)의 의미

1. 설정 배경

국경을 넘어서는 질병의 속성 때문에 보건은 국가 간 협력이 일찍이 활발하였다. 이러한 배경 때문에 빈곤퇴치를 목표로 한 MDGs에 보건의료에 관련되어 있는 목표가 여덟 개 중 세 개나 포함될 수 있었다.

최근 논의 결과에 따르면 지난 15년간 이 세 가지 보건목표를 달성하기 위하여 전 세계가 부단한 노력을 하였지만 '아직 끝나지 않은 싸움'으로 표현되고 있다. 위의 세 가지 목표 이외에 소외열대질병(Neglected Tropical Disease), 비전염성질병(Non Communicable Disease), 담배와 같은 유해물질, 교통사고, 실명을 일으키는 안과질병과 정신질병에 대해서도 새로운 목표설정의 필요성이 제기되었다. 기존의 끝나지 않은 보건목표달성과 새로이 제기되는 보건이슈들을 지속가능한 개발이라는 프레임에서 녹여내고자 SDGs 3번에 보건을 담아내고, 연관된 분야에 cross-cutting issue로 표현하였다.

지속가능한 개발과 건강을 증진시키기 위한 보건의료는 서로의 원인이자 결과의 관계를 보인다. 지속가능한 개발은 인간이 다음 세대에도 충분히 행복한 삶을 살 수 있도록 필요하고도 충분한 활동을 의미한다. 이러한 지속가능성과 인간을 건강하게 살 수 있도록 해주는 보건의료 활동은 지속가능개발의 3대 축인 환경, 사회, 경제적인 측면에서 모두 밀접하게 연결되어 있다.

환경적인 측면에서 보면 취약계층이 밀집해 있는 열대병 위험지역이 기후변화 때문에 점차 확산되고 있다. 기후변화로 인해서 기존에 유행하던 전염병의 유행양상이 변화하고 있으며, 활발해진 국제교류로 지구촌이 동일한 전염병에 동시에 노출되는 경우도 빈번해지고 있다. 뿐만 아니라 보건 문제들도 지속가능한 환경에 크게 영향을 미치고 있다. 2015년 현재 70억을 넘긴 인구는 지구가 수용 가능한 한계에 다다르고 있다.

경제적인 측면으로도 빈곤으로 인한 지속가능한 삶의 저하는 중요한 건강결정요인이다. 빈곤한 삶은 임산부가 보건소에서 건강하게 출산하는 것을 어렵게 만들고, 아이들의 건강한 성장에 필수적인 예방접종에 접근하지 못하게 한다. 건강한 가정을 경제적으로 빈곤에 빠뜨리는 많은 원인중 하나는 질병이다. 재앙적인 수준의 의료비는 중산층을 빈곤층으로 전락시키고 만다. 아울러 질병이나 장애로 인한 노동생산성의 저하는 한 가정을 경제적으로 궁핍하게 만든다.

마지막으로 지속가능성의 사회적인 측면도 보건의료와 밀접한 관계를 갖는다. 세계 인권선언 제 25조에 따르면 사람이 건강하게 살 수 있는 권리인 건강권을 인간의 기본 권리로서

보장코자 한다. 기본적인 건강권이 보장되지 않는 사회는 지속가능할 수가 없으며, 사회를 구성하는 개인의 건강을 보장하지 않으면 사회자체의 존립이 어렵게 된다. 또한 건강하고자 하는 권리가 평등하게 보장되고 개인의 건강 추구에 대한 다양성이 보장되지 않으면 지속가능한 사회를 구현하기 어렵다.

2. 정의와 의미

SDGs는 "건강한 삶의 보장과 모든 세대에 복지증진: ensuring healthy lives and promoting well-being for all at all ages"로 목표가 표현되어 있다. MDGs의 아동사망감소, 모성건강향상, 전염성질병감소와 같이 보건의 특정한 목표를 제시하기 보다는 건강한 삶을 보장한다고 포괄적으로 제시하고 있다. 이러한 포괄성을 통해서 중요하지만 기존의 MDGs에서 배제되었던 다양한 건강의 문제들을 포함할 수 있도록 하였다. 하지만 이러한 포괄성으로 인해서 구체적인 목표는 MDGs와 달리 세부목표(target) 수준으로 제시되면서 목표의 추진동력이 약해지는 우려를 낳기도 한다. 또한 기존 MDGs에서 특정화된 인구집단을 명시했던 것에 반해 모든 연령을 대상에 포함시켜 건강한 삶을 모든 인간의 보편적인 권리로서 보장하겠다는 의지를 표명하고 있다. 하지만 모든 연령대의 건강을 책임지고자 하다 보니, 건강한 삶을 영위하기에 더 취약한 그룹에 더 높은 수준의 관심을 표명하기 어려워졌다.

SDGs 3은 개별적인 보건이슈의 해결이 아니라 인간의 보편적인 권리로서 건강권을 인식하고자 한다. 또한, 모든 인류가 건강권을 보장받기 위하여 동시대에 해결되어야 할 장벽들을 제거하고자 개별 세부목표(target)들과 지표들을 제시하고 있다. 하지만, 개별적으로 설정된 세부목표(target)별 목표치의 실현가능성은 높아 보이지 않으며, 보건상황이 서로 다른 국가에 동일한 목표치를 제시함으로써 일부국가의 상황에 적합지 않을 수 있을 것으로 보인다.

Ⅱ. 목표(Goal)별 분석

1. 목표의 논리구조

UN은 "SDG3 건강한 삶과 보편적 복지증진"은 9개의 세부목표(target)와 4개의 세부실행목표로 아래 표와 같이 논의하고 있다. 9개의 세부목표는 기존의 MDGs 4, 5, 6을 포함하고 새롭게 제기된 이슈인 정신건강을 포함한 비전염성질병, 약물남용, 교통사고, 보편적 건강보장, 공해와 오염을 새로이 추가하였다. 또한 4개의 세부실행목표로 담배규제 강화, 지적재산권 예외조치로 필수의약품 접근 권리 강화, 보건의료인력 강화, 보건위험에 대한 대응능력 강화를 제시하고 있다.

구조적으로 보면 신생아, 아동, 모성이라는 보건 취약계층을 위한 세부목표 2개, 전염성 질병, 비전염성 질병 등 질병을 예방하고 관리하기 위한 세부목표 2개, 건강한 삶을 위협하는 외부요소인 약물남용, 교통사고, 공해와 오염을 줄이기 위한 세부목표 3개, 필수보건 서비스인 성생식보건과 보편적 필수보건서비스 보장을 위한 세부목표 2개, 국제적인 공조가 필요한 담배규제, 의약품 지적재산권, 의료인력, 국제보건위험 관리를 강제하기 위한 세부실행목표 4개를 설정하였다.

〈표 3.1〉 SDG3 주요 Target 및 indicator

3.1	2030년까지 전 세계 모성사망비를 70/10만 live birth 이하로 감소
1	모성사망비
2	전문 인력에 의한 출산 비율
3.2	2030년까지 신생아와 아동의 예방 가능한 죽음을 종식시켜서, 신생아 사망률을 12/1000 live birth 이하로, 5세 이하 아동사망률을 25/1000 live birth 이하로 감소
1	5세 이하 아동 사망률
2	신생아 사망률
3.3	2030년까지 AIDS, 결핵, 말라리아, 소외열대질병의 유행을 종식시고, 간염, 수인성 질병과 다른 감염성 질병의 확산 방지
1	HIV 발생률(HIV 발생/100 감수성 인년(person years))
2	HIV/AIDS 사망률(HIV/AIDS 사망/10만 명)
3	결핵 발생률(결핵발생/1000인년(person years))
4	결핵 사망자 수
5	말라리아 발생률(말라리아 발생/1000인년(person years))
6	말라리아 사망률(말라리아 사망/10만 명)
7	5세 이하 아동의 B형 간염 항원 유병률
8	질병감시 및 대응을 위한 국제보건규정(IHR) 13개 핵심역량 보유 여부
3.4	2030년까지 정신건강 증진과 비전염성질병 예방과 치료로 비전염성질병으로 인한 조기 사망을 1/3로 감소
1	30~70세 사이에 심혈관질병, 암, 당뇨 또는 만성 호흡기 질병으로 죽을 확률
2	15세 이상 인구의 흡연율
3.5	마약과 알코올을 포함한 약물남용의 예방과 치료 강화
51	마약복용자 중 마약중독대체요법으로 치료받는 사람 비율
2	25세 이하 중 약물남용 예방 활동을 경험한 사람의 비율
3.6	2020년까지 교통사고로 인한 전 세계 사망과 상해를 1/2 이하로 감소
1	교통사고로 인한 사망자 수

3.7	2030년까지 가족계획을 포함한 성생식 보건 서비스에 보편적 접근 보장, 생식보건의 국가 전략 및 프로그램에 통합
1	청소년 출산율(10–14, 15–19)
2	현대적인 피임법을 충족하는 수요
3.8	의료비의 재정위험으로부터 보호, 양질의 필수의료서비스 접근, 안전하고 효과적이며 양질의 비용지불가능한 필수의약품 및 백신 접근 등 보편적 건강보장 달성
1	의료비 자부담으로 인하여 빈곤층으로 전락하는 것으로부터 보호되는 인구의 비율
2	재앙적인 의료비 자부담으로부터 보호받는 가구의 비율
3.9	2030년까지 유해물질, 공기, 물, 토양의 공해와 오염으로 기인한 사망과 질병의 감소
1	WHO 가이드라인을 상회하는 대기오염에 노출된 도시지역의 인구
3.a	모든 국가에서 WHO의 담배규제기본협약의 이행 강화
3.b	개발도상국에 영향을 주는 전염성, 비전염성 질병을 위한 백신과 약품의 개발과 연구 지원, 무역관련 지적재산권 협정과 공중보건에 관한 도하선언에 따라 값싼 의약품과 백신에 대한 접근 제공
3.c	개발도상국 의료 인력의 고용, 발전, 훈련, 유지를 위한 보건재정의 확충
3.d	국가적, 국제적 보건 위험 관리, 위험 감소, 조기 경보를 위한 모든 국가의 역량강화

출처: UNSD(2015)를 바탕으로 재구성

2. 개발협력의 관점에서 본 목표체계 분석

1) 보건취약계층 건강한 삶 보장

(1) 세부목표 3.1 모성사망비 감소

3.1 2030년까지 전 세계 모성사망비를 70/10만 live birth 이하로 감소

- 제안된 지표 1: 모성사망비
- 제안된 지표 2: 전문 인력에 의한 출산 비율

① 배경: 세부목표 3.1은 MDG5 모성건강향상의 연장선에 있는 세부목표로 자체에 지표와 정량화된 목표치를 포함하고 있다. 모성건강향상은 MDGs의 "Unfinished Business"로 표현되며 2014년 MDG report에 따르면 2013년에 임신과 출산으로 인한 모성사망이 약 28만 9천 명에 이르는 것으로 보고되었다(UN 2015a). 이는 MDG5의 목표였던 기준치의 3/4이하로 감소시키겠다는 약속을 달성하지 못할 것으로 예상되어 SDG3에 포함되게 되었다.

② 지표의 정의: 세부목표 3.1의 측정지표로는 모성사망비와 전문 인력에 의한 출산을 제안하고 있다. 모성사망비는 10만 live birth을 분모로, 모성사망을 분자로 하고 있으며, 모성사망은 출산 42일 이내에 임신과 출산 때문에 사망한 임산부를 말한다. 전문 인력에 의한 출산은 장소에 상관없이 의사, 간호사, 조산사, 조산교육을 받은 마을보건요원 등에 의한 출산을 말한다.

③ 목표와 지표의 의의: 달성하지 못한 MDGs 목표로서 2030년까지 취약계층인 모성의 건강을 향상하고자 한다. 전 세계 모성사망비를 70/10만 live birth 이하로 감소한다는 목표치는 적절한 것으로 보이나, 개별 국가의 모성사망비에 대한 목표치를 별도 수립하지 않아 모성보건 상황이 좋지 않은 국가에 일괄적으로 적용하는 것은 어려울 것으로 보인다.

④ 목표와 지표에 대한 보완 필요: 출생등록 자체가 원활하지 않은 개발도상국에서 임신과 출산에 관련된 모성사망을 측정하는 것은 현실적으로 어려워 지표를 추정하는 것이 일반적이다. 우선 개발도상국에서 출생등록을 활성화시키는 것이 필요하며 모성사망에 대한 적극적 추적관찰이 필요하다.

(2) 세부목표 3.2 신생아와 아동의 예방 가능한 죽음 종식

3.2 2030년까지 신생아와 아동의 예방 가능한 죽음을 종식시켜서, 신생아 사망률을 12/1000 live birth 이하로, 5세 이하 아동사망률을 25/1000 live birth 이하로 감소

- 제안된 지표 1: 5세 이하 아동 사망률
- 제안된 지표 2: 신생아 사망률

① 배경: 세부목표 3.2는 신생아와 아동의 예방 가능한 죽음을 종식시키고자 하며 MDG4의 아동사망률 감소를 이어받고 있다. 2014년 MDG report에 따르면 2012년에 5세 이하 아동의 사망은 660만 건에 이르고 이중 44%는 출산 후 28일 이내인 신생아기에 발생하는 것으로 보고되었다. 이러한 달성되지 못한 MDG4 목표를 달성하고자 SDG3에 포함되게 되었다.

② 지표의 정의: 세부목표 3.2의 지표로는 5세 이하 아동사망률과 신생아 사망률을 제안하고 있다. 5세 이하 아동사망률은 1000 live birth을 분모로, 5세(60개월)이하에 사망한 아동사망을 분자로 하고 있다. 또한 신생아 사망률은 1000 live birth을 분모로 신생아(출산 후 28일 이내) 사망을 분모로 하고 있다. live birth(live birth)은 출산 시 사산아를 제외한 활력징후를 보이는 출산을 의미한다.

③ 목표와 지표의 의의: 목표치로 제시된 전 세계 신생아사망률 12/1000 live birth 이하 감소와 5세 이하 아동사망률 25/1000 live birth 이하 감소는 현재 기술수준으로 예방 가능한 아동의 사망을 반영한 것이다.

2) 질병의 예방과 관리

(1) 세부목표 3.3 전염성 질병 관리

3.3 2030년까지 AIDS, 결핵, 말라리아, 소외열대질병의 유행을 종식시고, 간염, 수인성 질병과 그 외 감염성 질병의 확산 방지

- 제안된 지표 1: HIV 발생률(HIV 발생/ 100 감수성 인년(person years))
- 제안된 지표 2: HIV/AIDS 사망률(HIV/AIDS 사망/10만 명)
- 제안된 지표 3: 결핵 발생률(결핵발생/1000인년(person years))
- 제안된 지표 4: 결핵 사망자수
- 제안된 지표 5: 말라리아 발생률(말라리아 발생/1000인년(person years))
- 제안된 지표 6: 말라리아 사망률(말라리아 사망/10만 명)
- 제안된 지표 7: 5세 이하 아동의 B형 간염 항원 유병률
- 제안된 지표 8: 질병감시 및 대응을 위한 국제보건규정(IHR) 13개 핵심역량 보유 여부

① 배경: 세부목표 3.3은 MDG6의 전염성질병 감소의 연장선에서 국제보건의 3대 주요 전염성 질병인 HIV/AIDS, 결핵, 말라리아뿐만 아니라 소외열대질병, 간염, 수인성 질병, 기타 전염성 질병의 감소를 목표로 제시하고 있다.

② 지표의 정의: 세부목표 3.3의 측정지표로는 주요 전염성 질병인 HIV/AIDS, 결핵, 말라리아의 질병별 발생률과 사망률을 제안하였고 이와 별도로 5세 이하 아동의 간염유병률과 전염병 감시 관리체계 보유 여부를 포함하였다.

③ 목표와 지표에 대한 설명 및 보완 필요: 기존의 MDGs가 3대 주요 전염성 질병에 집중한 것에 비해, 특히 개발도상국에서 문제시되고 있는 소외열대질병, 간염, 수인성 질병을 포함하도록 하였다. 정량적인 지표는 제시하였지만 수치화된 목표치를 제시하지 못하였으며, 소외열대질병, 수인성질병에 대한 구체적인 지표와 목표치 제시를 하지 못하여 이에 대한 보완이 필요하다.

(2) 세부목표 3.4 비전염성 질병 관리

3.4 2030년까지 예방과 치료, 정신건강 증진으로 비전염성질병으로 인한 조기 사망을 1/3로 감소

- 제안된 지표 1: 30~70세 사이에 심혈관질병, 암, 당뇨 또는 만성 호흡기 질병으로 죽을 확률
- 제안된 지표 2: 15세 이상 인구의 흡연율

① 배경: 세부목표 3.4는 S선진국뿐만 아니라 개발도상국에서도 건강한 삶을 위협하는 비전염성 질병을 2030년까지 해결해야할 세부목표로 제시하게 되었다. Institute for Health Metrics and Evaluation 2013년 보고서에 따르면 비전염성질병은 15-49세 사망의 38.48%, 50-69세 사망의 79.35%를 차지하고 있다. 초기 post-2015 논의 시에 세부목표의 하나로 제안되었던 정신건강은 비전염성질병의 일부로 포함되게 되었다.

② 지표의 정의: 30세 사람이 70세 생일 이전에 심혈관질병, 암, 당뇨, 만성호흡기질병으로 죽을 확률로 지표가 제시되었으며 현재의 각 질병에 대한 사망률을 교통사고나 다른 전염성질병으로는 죽지 않을 것이라는 가정 하에 추정하게 된다. 또한 비전염성질병의 주요원인 중 하나인 15세 이상 인구의 흡연율을 지표로 제안하였다.

③ 목표와 지표에 대한 보완 필요: 개발도상국뿐만 아니라 선진국에서도 큰 보건문제인 자살에 대하여 구체적인 지표와 목표치로서 제시되지 않고 있으며, 건강한 삶을 총체적으로 나타낼 수 있는 지표로서 건강기대수명(Healthy Life Expectancy)을 포함하는 것이 목표의 달성여부를 효과적으로 나타낼 수 있을 것으로 보인다.

3) 건강한 삶을 위협하는 외부요소 관리

(1) 세부목표 3.5 약물남용

3.5 마약과 알코올을 포함한 약물남용의 치료와 예방 강화

- 제안된 지표 1: 마약복용자 중 마약중독대체요법으로 치료받는 사람 비율
- 제안된 지표 2: 25세 이하 중 약물남용 예방 활동을 경험한 사람의 비율

① 배경: 세부목표 3.5는 알코올과 마약을 포함한 약물남용의 치료와 예방을 강화하고자 한다. WHO에 따르면 연간 1천 500만 명 이상이 약물남용으로 사망하고 있으며, 알코올의 해로운 사용으로 연간 3백 30만 명이 사망하는 것으로 알려져 있다(WHO 홈페이지). 이렇게 증가하고 있는 마약과 알코올을 포함한 약물남용의 위협으로부터 건강한 삶을 지켜내고자 SDGs의 세부목표에 포함되게 되었다.

② 지표의 정의: 마약복용자 중 마약중독대체요법(opioid substitution therapy)으로 치료받는 사람의 비율을 지표로 제시하여 약물남용의 치료활동을 반영하고자 하였다.

③ 목표와 지표에 대한 보완 필요: 정량지표를 제시하였지만 수치화된 목표치를 제시하지 못하였으며, 소외열대질병, 수인성질병에 대한 구체적인 지표와 목표치를 제시하지 못하여 이에 대한 보완이 필요하다.

(2) 세부목표 3.6 교통사고

3.6 2020년까지 교통사고로 인한 전 세계 사망과 상해를 절반으로 감소

• 제안된 지표 1: 교통사고로 인한 사망자 수

① 배경: 세부목표 3.6은 교통사고로 인한 사망과 상해를 줄이고자 지속가능목표의 세부목표에 포함되었다. WHO에 따르면 매년 120여만 명이 교통사고로 인해 사망하고 3~5천만 명이 상해를 입고 있다(WHO 2015a). 특히 교통사고 사망의 59%는 15-44세의 가장 활발한 사회활동을 하는 연령에서 일어나고 있다. 교통사고로 인한 상해와 사망을 줄이기 위하여 국제보건의 주요기관들은 각 국가에 도로안전 기준제공, 자동차 안전벨트 착용, 보행자 안전 수칙 제공 등을 제시하여 88개국에서 교통사고 사망자를 감소시키고 있다. 하지만 여전히 전체 교통사고로 인한 사망의 92%를 차지하는 개발도상국 교통사고는 건강의 큰 위험요인이다.

② 지표의 정의: 교통사고로 인한 사망자의 수를 세부목표의 달성여부를 판단하기 위한 지표로 제시하였다.

③ 목표와 지표에 대한 보완 필요: 교통사고로 인한 사망자 수는 지표로서 적절하지만, 사망자뿐만 아니라 상해자의 수도 함께 관리하는 것이 필요하며, 정량적인 목표치로 기준치에 비하여 어느 정도 감소가능한지 보여주는 것이 필요하다.

(3) 세부목표 3.9 공해와 오염

3.9 2030년까지 유해물질, 공기, 물, 토양의 공해와 오염으로 기인한 사망과 질병의 감소

• 제안된 지표 1: WHO 가이드라인을 상회하는 대기오염에 노출된 도시지역의 인구

① 배경: WHO의 환경보건 관련 홈페이지에 따르면 대기오염으로 소아천식이 급격히 증가하고 있으며, 설사 때문에 사망하는 연간 150만 명의 88%는 환경적 요인이 주로 작용하고 있다고 한다(WHO 2014d). 특히 기후변화로 인해 대기오염과 유해 화학물질로 인한

질병과 사망이 증가하고 있다.

② 목표와 지표에 대한 보완 필요: 지표로 제시된 대기오염에 노출된 도시지역의 인구는 공기로 인한 오염을 적절히 대표할 수 있으나 토양, 물, 화학물질에 대한 별도의 지표가 추가로 제시되어야 한다.

4) 보편적 필수 보건서비스 보장

(1) 세부목표 3.7 가족계획을 포함한 성생식 보건 서비스

3.7 2030년까지 가족계획을 포함한 성생식 보건 서비스에 보편적 접근 보장, 생식보건의 국가전략 및 프로그램에 통합

- 제안된 지표 1: 청소년 출산율(10–14, 15–19)
- 제안된 지표 2: 현대적인 피임법을 충족하는 수요

① 배경: 2014년 MDGs 보고서에 따르면 청소년 출산율은 1990년에 비하여 2011년에 감소하였지만, 여전히 사하라사막 이남 아프리카에서는 1000명의 소녀 중 117명이 15–19세 사이에 임신을 하고 있다. 또한, 현대적인 피임법의 보급도 증가하고는 있지만 사하라사막 이남의 아프리카에서는 2012년에 25%의 여성이 현대적인 피임법을 활용하는 것이 불가능하였다. 이러한 성생식보건 서비스에 대한 접근을 인간의 보편적인 권리로 인정하고 성생식권을 보장하기 위한 세부목표 3.7로 정리되었다.

② 지표의 정의: 청소년 출산율은 10–19세 소녀 1000명 중 출산한 소녀의 수로 표현된다. 보다 심각한 결과를 나타내는 10–14세 소녀의 출산율은 별도로 계량하고자 제안되었다. 현대적인 피임법에 충족하는 수요는 15–49세의 여성 중 현대적인 피임법을 통해서 아이터울을 원하거나 더 이상의 아이를 원하지 않는 여성의 비율을 의미한다.

③ 목표와 지표에 대한 보완 필요: 정량적인 지표는 제시하였지만 수치화된 목표치를 제시하지 못하였다.

(2) 세부목표 3.8 보편적 건강보장

3.8 의료비의 재정위험으로부터 보호, 양질의 필수의료서비스 접근, 안전하고 효과적이며 양질의 비용지불가능한 필수의약품 및 백신, 등 보편적 건강보장 달성

- 제안된 지표 1: 의료비 자부담으로 인하여 빈곤층으로 전락하는 것으로부터 보호되는 인구의 비율
- 제안된 지표 2: 재앙적인 의료비 자부담으로부터 보호받는 가구의 비율

① 배경: 세부목표 3.8은 재정적 어려움 없이 양질의 필수의료서비스를 보편적 접근할 수 있도록 보장하고자 한다. WHO의 홈페이지에 따르면 최소한 10억 명의 사람이 필요한 보건서비스를 얻지 못해서 고통 받고 있으며, 매년 1억 5천만 명의 사람들이 재앙적 수준의 의료비를 지불하고 있으며 이중 1억 명은 의료비로 인해 빈곤층으로 전락하고 있다(WHO 2014c). 세부목표 3.8은 양질의 필수의료서비스에 접근을 보장하기 위하여 재정적, 물리적 어려움을 제거하고자 한다.

② 지표의 정의: 보편적 건강보장을 위하여 다양한 지표가 제시되고 있으나, 그 중 의료비 부담으로 빈곤층으로 전락하는 것을 보호할 수 있도록 보건의료 재정시스템이 갖추어져 보호받는 인구와 가정의 비율을 제시하고 있다.

③ 목표와 지표에 대한 보완 필요: 보편적 건강보장을 위한 세부목표는 보건의료 서비스의 질까지 포함하여 적절히 제시되었으나, 지표는 재정적 위험으로부터 보호받는 비율만 제안되고 필수보건의료 서비스에 접근 가능한 인구, 서비스의 질은 지표로 제안되고 있지 않다.

5) 국제적인 공조가 필요한 세부실행목표

(1) 세부실행목표 3.a 담배 규제

3.a 모든 국가에서 WHO의 담배규제기본협약의 이행 강화

① 배경: WHO의 흡연 관련 홈페이지에 따르면 담배는 연간 600만 명을 사망하게 만들며, 이중 60만 명은 간접흡연으로 인하여 사망한다. 현재 추세로 보면 2030년에는 800만 명 정도가 흡연으로 사망할 것으로 예상된다. 이에 WHO는 2004년 6월 담배규제기본협약(Framework Convention on Tobacco Control)을 출범하여 2015년 현재 우리나라를 포함하여 180개 국가가 참여하고 있다. 협약의 주요 내용은 담배연기 노출로부터 보호, 담배 내용물의 규제, 담배 포장지의 규제, 금연 교육, 담배무역 규제 등을 포함하고 있다.

② 목표와 지표에 대한 보완 필요: 목표는 제시하였지만 적절한 지표와 목표치를 제시하지 못하고 있다. 대안으로 기본협약에 가입한 국가 수와 이행하고 있는 국가 수를 제시할 수 있을 것으로 보인다.

(2) 세부실행목표 3.b 백신과 약품에 대한 지적재산권

3.b 개발도상국에 영향을 주는 전염성, 비전염성 질병을 위한 백신과 약품의 개발과 연구 지원, 무역관련 지적재산권 협정과 공중보건에 관한 도하선언에 따라 값싼 의약품과 백신에 대한 접근 제공

① 배경: 세부목표 열대지역에서 유행하는 소외열대질환의 경우에는 효과적인 약품이 개발되고 있지 않다. 그 이유는 약품을 개발하는데 많은 비용이 소요되나 기술과 자본을 가진 다국적 제약회사는 시장성이 없기 때문에 소외열대질병의 약품개발에 투자를 하지 않기 때문이다. 또한 경제적으로 어려운 나라가 HIV/AIDS의 유행으로 공중보건에 심각한 상황일지라도 다국적 제약회사의 특허와 비싼 가격 때문에 활용할 수 없는 경우가 발생하곤 한다. 이러한 상황을 해결하기위하여 2001년 무역관련 지적재산권 협정과 공중보건에 관한 도하선언은 공중보건이 심각한 위험상황인 경우 특허를 무시하고 복제약을 생산하거나 수입할 수 있도록 하고 있다.

② 목표와 지표에 설명 및 보완 필요: 목표는 제시하였지만 적절한 지표와 목표치를 제시하지 못하고 있다. 하지만 도하선언 4항의 내용이 지적재산권이 공중보건의 위험을 제거하는 것에 방해할 수 없다는 것을 명시하고 있어, 넘어서 본 세부실행목표는 모든 이들에게 약품의 접근성을 보장하는 기틀을 마련할 것으로 기대된다.

(3) 세부실행목표 3.c 의료인력

3.c 개발도상국 의료 인력의 고용, 발전, 훈련, 관리와 보건재정의 확충

• 제안된 지표 1: ?

① 배경: 세부목표 3.c는 개발도상국 보건의료시스템의 핵심인 보건의료인력의 안정적인 확보와 보건재정의 확충을 목표로 하고 있다. WHO는 2008년도 홋카이도 G8정상회담에서 보건인력의 증가필요성을 역설하고 인구 1000명당 2.3명의 인력을 확보해야한다고 주장하였다(WHO 2014a). 하지만 WHO 의료인력 홈페이지에 따르면 보건의료인력이 전 세계적으로 7백 2십만 명 부족하며 대부분의 개발도상국은 이러한 기준을 만족하지 못하고 있다. 하지만 안전한 출산을 하기 위하여 조산사를 양성하는 것이 투자 대비 16배 정도의 이득을 나타낼 정도로 비용효과적인 활동으로 알려져 있다. 절대적인 보건의료인력의 수도 부족하지만 두뇌유출(Brain drain) 및 도농 간의 불균형한 분포도 큰 문제로 지적되고 있다(WHO 2014b).

② 목표와 지표에 설명 및 보완 필요: 목표는 제시하였지만 적절한 지표와 목표치를 제시하지 못하고 있다. 또한 목표로서 보건재정의 확충만을 제시하였지만 보건재정뿐만 아니라 보건 거버넌스, 보건정보, 보건서비스제공 등 종합적인 목표제시가 필요하다.

(4) 세부실행목표 3.d 보건위험 관리

3.d 국가적, 국제적 보건 위험 관리, 위험 감소, 조기 경보를 위한 모든 국가의 역량강화 • 제안된 지표 1: ?

① 배경: 세부목표 3.d는 국가적 위기뿐만 아니라 전 지구적인 공중보건의 위기에 효과적으로 대응하고자 모든 개별국가의 보건위기대응 역량을 강화하고자 한다. 기후변화와 관련되어 지진, 홍수, 태풍 등의 피해가 증가하고 조류독감, 에볼라 등 신종전염병의 유행이 빈번하게 일어나고 있어 전 지구적인 역량강화가 필요하게 되었다.

② 목표와 지표에 설명 및 보완 필요: 목표는 제시하였지만 적절한 지표와 목표치 실현방법을 제시하지 못하고 있다.

3. 목표체계 평가

1) 장점

SDG3은 현존하는 국제 보건이슈를 적절히 반영하고 있다. 역사적으로 보면 인류의 건강수준은 지속적으로 향상되고 있으며 기대여명은 늘어나고 있다. 하지만 새로운 보건 이슈들이 인류의 건강한 삶을 위협하고 있다. WHO 2015년 보고서에 따르면 1990년에 비해서 인간의 기대여명은 6년이 길어졌으며, 전 세계 사망의 2/3는 비전염성 질병으로 인하여 발생하고 있다. 경제적으로 어려운 나라에서는 HIV/AIDS에 걸린 임산부의 단지 2/3만이 아이의 HIV/AIDS 수직감염을 예방하고 있다. 1/3 이상의 성인 남성이 담배를 피우고 있으며 1/4 이상의 남성은 고혈압을 가지고 있다. 저소득국 연령의 중앙값은 20대인 것에 비하여 고소득국은 40대에 이를 정도로 건강불평등은 심화되어 있다(WHO 2015b).

SDG3은 이러한 변화하는 국제보건의 이슈를 총체적으로 반영하고 있다. 개발도상국에서 여전히 큰 문제인 모자보건과 전염병의 문제뿐만 아니라 모든 국가에서 큰 위협요소인 비전염성질병, 담배, 약물남용, 교통사고 등을 포함하고 있어 변화하는 국제보건의 이슈를 적절히 담아내었다.

2) 단점

국제보건에서 거론되는 모든 이슈를 놓치지 않고 모두 포함하다 보니 9개의 세부목표와 4개의 세부실행목표를 설정하고 수많은 지표들을 생성하기에 이르렀다. 이렇게 많은 세부목표가 설정되면서 선택과 집중을 하기에 어렵게 되었다.

기후변화, 식수위생, 영양 등 보건과 밀접한 Goal과 별도의 Goal로 구성되면서 Cross cutting 이슈로서의 보건의 역할이 분명하게 드러나지 못하게 되었다.

3) 개선점

Goal 자체의 지표가 필요하다. SDG3은 "ensuring healthy lives and promoting well-being for all at all ages"이다. '건강한 삶이란 무엇인가?'에 대한 합의와 이에 따른 정의를 명확히 하고, 복지증진이란 무엇인가 제시하여야 한다. 이러한 정의에 맞춰 Goal 자체의 달성여부를 판단할 지표가 제시되어야 한다. 가능성 있는 지표로는 건강기대수명(Healthy life expectancy)이 가능할 것으로 보인다.

또한, Goal 자체를 2030년까지 실현 가능성이 있도록 변경할 필요가 있다. 물론 Goal 자체의 선언적인 의미도 필요하지만, 2030년이 되어도 모든 사람에게 건강한 삶을 보장할 수는 없을 것이다. '건강한 삶을 증진한다.'는 정도의 표현이 적절할 것으로 보인다.

마지막으로 세부목표가 Global 목표치뿐만 아니라 개별 국가의 상황을 반영한 목표치를 제시하여야 한다. Target 3.1, Target 3.2는 Global 목표치를 구체적인 수치로 제시하고 있지만 일부 개발도상국은 현재 보건상태를 고려하였을 때 터무니없이 이상적이며 반대로 일부 선진국은 이미 달성한 경우가 많아 목표로서 의미가 없다. MDGs에서 경험하였듯이 이러한 문제를 해결하기 위하여 국가별 세부목표를 제시할 수 있도록 설정하는 것이 현실적이며 목표 달성을 위한 실질적인 노력을 이끌어 낼 수 있을 것이다.

Ⅲ. 우리의 대응 전략 및 기여방안

1. 우리나라에 주는 함의 및 대응방안

1) 신생아, 아동, 모성이라는 취약계층 건강향상(Target 3.1, 3.2)

우리나라의 신생아사망률, 아동사망률, 모성사망비는 Target 3.1, 3.2에서 제시하는 글로벌 목표치를 이미 달성하였기 때문에 국내적으로 추가적인 활동이 필요할 것으로 보이지 않는다. 하지만, 우리나라는 모자보건 향상을 위한 무스코카 initiative에 참여하고 있으

며, 국제빈곤퇴치기여금을 활용하여 사하라 사막 이남의 모자보건 향상을 위하여 KIMCHI (Korea Innovative Maternal Child Health Initiative)프로그램을 운영 중이다. 우리나라 보건 분야 개발협력의 주요 세부추진 분야인 모자보건이 SDGs에 포함되어 향후 15년간 국제적인 보건 분야 세부목표로 지속될 것으로 보이므로 이에 대한 적절한 대응방안이 필요하다.

첫째, 캐나다 주도로 이루어지는 무스코카 initiative에 적극적인 동참이 필요하며, KIMCHI 프로그램과 한국의 모자보건 프로그램을 전 세계를 대상으로 알려 모자보건의 주요 공여국으로서 확고한 지위를 확보할 필요가 있다.

둘째, KIMCHI와 모자보건 프로그램의 세부목표를 SDGs target 3.1, 3.2의 세부 지표와 연동시키고 프로그램의 성과를 적절하게 SDGs의 성과로 이어질 수 있게 구조화 하여야 한다.

셋째, 우리나라의 가족계획 및 모자보건 프로그램이 짧은 시간에 큰 성공을 거두었지만, 그 이면에 발생한 급속한 인구고령화 등 부작용에 대한 교훈을 전 세계적으로 공유할 필요가 있다.

2) 전염성, 비전염성 질병의 예방 및 치료(Target 3.3, 3.4)

우리나라의 전염성 질병 예방 및 통제는 양호한 수준으로 조절되고 있으나, 여전히 조류독감, 홍역, 수족구병 등 유입성 전염성 질병이 주기적으로 유행하고 있다. 또한 기후변화로 인해서 기존에 유행하지 않았던 열대전염병들이 유행하기도 한다. 비전염성 질병인 고혈압, 당뇨, 암, 심혈관계 질환은 우리나라 사망원인 1, 2위를 차지하고 있어 이로 인한 조기사망을 1/3로 감소하기 위해서는 각별한 노력을 기울여야 할 것이다. 전염성 질병 및 비전염성 질병의 관리를 위해서 국내외적인 대응이 필요하다.

첫째, 전염성 질병의 국내유행 예방뿐만 아니라 국내 유입가능성이 있는 열대병에 대해서 충분한 대비를 하기 위해서도 전염성 질병 관리를 위한 지역보건 네트워크 구축 및 참여에 힘써야한다.

둘째, 국내 비전염성질병의 효과적인 관리를 위해 적극적인 홍보활동과 혁신적인 대책을 제시하여야 한다.

셋째, 기후변화에 따른 신종 전염병 출현과 교통발달로 인한 전염성 질병의 빠른 전파에 대비하기 위하여 개발도상국의 전염성 질병 관리에 적극적인 관심을 가져야 한다.

넷째, 선진국뿐만 아니라 개발도상국에서도 큰 질병부담을 가지고 있는 비전염성 질병의 해결을 위해서 전략적 접근이 필요하다.

3) 약물남용 및 교통사고로 인한 사망감소(Target 3.5, 3.6)

연합뉴스 2014년 기사에 따르면 우리나라의 교통사고 사망자 수는 2014년 기준으로 인구 100만 명당 105명으로 폴란드에 이어 2위를 차지하였다. 또 국내의 마약류 사용자도 증가, 특히 청소년 약물남용자의 증가가 문제되고 있다 (박상돈 2014). 이러한 국내 상황을 개선하기 위하여 다양한 정책과 프로그램이 실행되어야 할뿐만 아니라, Target 3.5, 3.6에서 제시가능한 지표인 약물남용자의 주사바늘 혼용, 약물남용 치료 프로그램, 약물남용 예방 프로그램, 알코올중독 유병률, 교통사고 사망자 수 등의 체계적인 통계작성이 필요하다. 아울러 지구적인 약물남용과 교통사고로 인한 사망자 수 감소를 위하여 그 동안 진행해온 역량강화 프로그램을 활용할 수 있을 것으로 보인다.

4) 성생식 보건 및 보편적 건강보장(Target 3.7, 3.8)

필수 보건의료서비스 접근성은 SDG3에서 핵심적인 목표로 자리매김하고 있다. 우리나라는 1989년 7월 1일을 기하여 전 국민 의료보험을 실시하면서 필수보건의료 서비스의 접근성을 획기적으로 개선하였다. 하지만 인간의 기본권인 성생식권과 건강권의 보장이라는 측면에서 보건서비스의 질과 보장되는 서비스의 양에서 불만이 제기되고 있다. 국내적으로 이러한 보건서비스의 접근성의 불평등과 건강불평등을 해결하기 위하여 노력을 기울여야 할 것이다. 아울러 지구적인 보건서비스 접근성 강화를 위하여 대한민국의 역할을 다하여야 한다.

첫째, 전 세계에서 유래 없이 단시간 내에 확립한 우리나라 전 국민 의료보험의 정책과 기술에 대하여 장점, 단점, 부작용을 정리하고 개발도상국의 전국민 의료보험 확대에 교훈으로 삼을 수 있도록 해야 한다.

둘째, 우리나라는 의료보험서비스 평가심사 업무와 전산화에 노하우를 가지고 있어 이를 필요로 하는 개발도상국의 의료보험 시스템 개선에 힘을 보태야 한다.

셋째, 보편적 건강 보장을 위한 국제적 협의체인 P4H(Social Health Protection Network)에 적극적인 활동을 하는 것이 필요하다.

5) 유해물질, 환경오염(Target 3.9)

2004년 WHO의 자료에 의하면 환경오염으로 인한 건강손실이 24%에 이르며 질병 사망의 23%에 이른다고 한다. 하지만 국내적으로 유해물질과 공기, 물, 토양의 오염으로 인한 질병과 사망의 통계가 체계적으로 확립되어있지 못하다. 이러한 지표에 대한 기초적인 통계 시스템을 구축하는 것이 필요하다.

6) 담배규제, 공중보건을 위한 지적재산권 제한, 보건의료인력, 보건위험대응(Target 3.a, 3.b, 3.c, 3.d)

2005년도에 우리나라도 담배규제기본협약(FCTC)을 비준하였고 이를 적용하여 담배판매 금액, 광고, 포장지 등을 포괄적으로 규제하고 있다. 특허로 인한 오리지널 약의 비싼 약값 때문에 국내 백혈병 환자들이 약품을 이용 못했던 '글리벡 사태' 등이 일어난 경우가 있다. Target 3.b 무역관련 지적재산권 협정과 공중보건에 관한 도하선언을 적극적으로 해석해서 국내 취약계층에게 양질의 약 접근향상에 활용할 수 있을 것으로 기대된다. 반면에 국내 제약회사들이 특허를 가진 약품과 백신을 싼값으로 개발도상국에 보급할 수 있는 플랫폼을 개발하여 제약회사는 박리다매의 이익을 얻고 개발도상국 취약계층은 약품의 혜택을 얻을 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이 뿐만 아니라 열대 전염성 질병의 약품을 개발할 수 있는 연구에 적극적인 투자가 필요하다. Target 3.c 보건의료인력의 확충과 관련해서 국내의 우수한 보건의료 인력이 개발도상국의 의료인력 역량강화를 위하여 활동할 수 있는 Q-health 프로그램 같은 플랫폼 개설이 시급하다. Target 3.d 보건위협에 대한 국가적, 지구적 역량강화를 위해서 지역적인 보건위협 대응체계를 구축하고 참여하는 것이 필요하다.

2. KOICA의 대응방안

1) 신생아, 아동, 모성이라는 취약계층 건강향상(Target 3.1, 3.2)

KOICA는 KIMCHI(Korea Innovative Maternal Child Health Initiative)프로그램 뿐만 아니라 다양한 모자보건 프로그램을 다자, 양자, 민관협력 프로그램으로 운영 중이다. 또한 PMNCH(Partnership for Maternal Newborn Child Health)에 2012년부터 파트너로 가입하여 활동하고 있다. KOICA의 다자, 양자, 민관협력 모자보건 프로그램은 KIMCHI 프로그램으로 브랜드화하고 지구적인 모자보건 향상을 위한 투입요소와 성과를 총괄적으로 관리하여야 한다.

또한, PMNCH 플랫폼을 활용하여 모자보건의 주요 공여기관으로서 지위를 확보할 필요가 있다.

2) 전염성, 비전염성 질병의 예방 및 치료(Target 3.3, 3.4)

개발도상국의 주요사망원인인 전염성 질병뿐만 아니라 증가하는 질병부담인 비전염성 질병에도 적극적으로 대비할 필요가 있다.

먼저 전염성 질병에 대해서는 기존에 추진하고 있던 결핵, 말라리아, 소외열대질병 프로

그램을 확대할 필요가 있다. 그 뿐만 아니라 국내 유입가능성이 있는 열대병에 대해서 충분한 대비를 하기 위해서 전염성 질병 관리를 위한 지역보건 네트워크 구축 및 참여에 힘써야 한다.

아울러 비전염성질병 관리에 적극적인 관심을 보일 필요가 있다. 특히 개발도상국 지역사회 만성질환 관리 시스템 보급에 KOICA주도의 initiative를 구성하는 것을 검토해야 한다.

3) 약물남용 및 교통사고로 인한 사망감소(Target 3.5, 3.6)

MDGs에 포함되지 않았던 약물남용과, 교통사고로 인한 질병 감소에 그동안 KOICA의 활동은 미미하였다. 향후에도 이 분야에 많은 투자를 할 수 없을 것으로 보인다. 하지만 국제적인 목표로 약물남용과 교통사고 문제가 설정되면 국내 문제 환기에 KOICA가 참여하는 것을 검토할 필요가 있다.

4) 성생식 보건 및 보편적 건강보장(Target 3.7, 3.8)

KOICA의 성생식보건 서비스 및 보편적 건강보장 확대의 노력을 정리하고 네팔, 필리핀, 캄보디아에서의 보편적 건강보장 활동을 교훈삼아 적극적으로 Flagship 프로그램을 구성할 필요가 있다. 특히 우리나라 전국민의료보험 경험으로 우리나라 건강보험 장단점 분석 및 교훈을 정리하여 국제사회에 내놓을 필요가 있다. 또한 국내 의료보험 경험이 세계에 기여할 수 있도록 코이카가 플랫폼의 역할을 하는 것이 필요하다. 이를 위해서 보편적 건강보장을 위한 국제적 협의체인 P4H(Social Health Protection Network)에서 적극적인 활동을 하는 것이 필요하다.

5) 유해물질, 환경오염(Target 3.9)

KOICA 보건 프로그램뿐만 아니라 기후환경 프로그램과 연계하여 유해물질 및 오염의 감소가 보건에 미치는 영향을 체계적으로 성과관리 할 수 있는 시스템을 구축하여야 한다.

6) 담배규제, 공중보건을 위한 지적재산권 제한, 보건의료인력 확충, 보건위험대응(Target 3.a, 3.b, 3.c, 3.d)

보건의료인력 역량강화를 위하여 KOICA의 보건의료 인력 양성, Q-health 프로그램, 보건의료 전문가 파견 등을 활용하여 적극적으로 flagship 프로그램을 구성하고 국내의 우수한 보건, 의료 인력이 개발도상국의 보건의료 인력 양성 및 역량강화에 이바지 할 수 있도록 KOICA는 플랫폼 역할을 할 필요가 있다.

3. 지속가능 개발 목표: 건강한 삶 보장과 모든 세대에 복지 증진

지난 15년간 새천년개발목표는 전 지구적인 목표설정으로 개발협력 이슈를 선도하였다. 향후 15년간 지속가능목표도 이러한 역할을 할 것으로 기대된다. 하지만 많은 개발협력 이해관계자들이 지속가능한 목표에 자신의 관심분야가 빠질 것을 염려하다보니 17개의 Goal과 169개의 target이 후보군에 올라있고 향후 크게 변화되지 않을 것으로 생각된다. 보건 분야에서도 최근 주요 이슈는 모두 세부목표로 포함되게 되었다. 현재 각각의 세부목표에 따른 문구 수정, 지표 확정, 목표치 확정의 절차가 남아있지만 큰 골격은 변하지 않을 것으로 기대된다. 이렇게 모든 것을 인류가 공동으로 추구해야할 목표로 포함시켰기 때문에 역설적으로 그 중에서도 우리가 진정 추구해야할 목표를 선택과 집중해야할 필요가 생겼다. 인류의 건강한 삶을 보장하고 모든 세대에 복지를 증진하기 위하여 우리나라는 그리고 코이카는 어느 방향으로 어떻게 선택과 집중 할 것인가 신중한 고민을 해야 할 때이다.

참고문헌

박상돈. 2014.7.7. “한국 교통사고 사망자 수 OECD 회원국 중 2위.” 연합뉴스 홈페이지, http://www.yonhapnews.co.kr/economy/2014/07/04/0301000000AKR20140704183900008.HTML 검색일: 2014.07.04.

Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME). 2013. GBD Compare. Seattle, WA: University of Washington.

SDSN. 2015. “Data for Development A Needs Assessment for SDG Monitoring and Statistical Capacity Development.”

UN. 2015a. “The Millennium Development Goals Report 2014.” New York: United Nations.

_____. 2015b. “Targets in the Proposed SDGs Framework.” New York: United Nations.

UNGA Open Working Group. 2014. “Proposal for Sustainable Development Goals.”

UNDG. 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.” The World We Want.

WHO. 2014a. “A global strategy on human resources for health.” HEALTH WORKFORCE 2030, http://www.who.int/workforcealliance/knowledge/resources/strategy_brochure9-20-14.pdf, 검색일: 2015.07.01.

_____. 2014b. “Rising to the grand challenge of Human Resources for Health.” The Global Health Workforce Alliance 2013 Annual Report, http://www.who.int/workforcealliance/knowledge/resources/ghwa_anual_report_2013.pdf?ua=1, 검색일: 2015.07.01.

_____. 2014c. “Universal health coverage (UHC).” Fact Sheet, http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs395/en/, 검색일: 2015.05.12.

_____. 2014d. “10 facts on children’s environmental health.” Fact Sheet, http://www.who.int/features/factfiles/children_environmental_health/en/, 검색일: 2015.05.12.

_____. 2015a. “10 facts on global road safety.” Fact Sheet, http://www.who.int/features/factfiles/roadsafety/en/, 검색일:2015.05.12.

_____. 2015b. “World Health Statistics reports on global health goals for 194 countries.” News and Event, http://www.who.int/hrh/news/2015/world_stats_report_ghg/en/, 검색일: 2015.05.12.

국가건강정보포털 홈페이지. http://health.mw.go.kr/.

e-나라지표 홈페이지. http://www.index.go.kr/.

Goal 4

모두를 위한 포용적이고 공평한 양질의 교육 보장 및 평생학습 기회 증진

박수연 · 양혜경 · 장은정

I. 목표(Goal)의 의미

1. 목표 설정 배경 및 의의

SDGs의 교육 분야 개발목표는 '모두를 위한 포용적이고 공평한 양질의 교육 보장 및 평생학습 기회 증진'이며, 이는 전체 17개 목표 중 4번째 목표로 지정되어 있다. 먼저 '모두를 위한(for all)'은 범세계적인 기초교육 운동인 Education for All(EFA)의 정신을 계승한 것이며(김진희 외 2014:3), 이는 SDGs 내에서 교육 분야에 국한되지 않고, 전 차원에서 강조되는 용어이다. 마찬가지로, '포용적이고 공평한(inclusive and equitable)'은 SDGs의 기본 정신으로, 그간의 개발이 소수 국가, 소수 계층 및 민족에 편중된 혜택을 낳았다는 반성에 의거, SDGs 전체 목표에서 강조되고 있는 단어이다. '양질의 교육(quality education)'은 MDGs가 지나치게 양적 성장에 집중하여 교육의 질이 도외시되었다는 비판에 의해서 새로운 교육 목표 내에서 강조되고 있다. 마지막으로 '평생학습 기회(life-long learning opportunities)'는 MDGs가 개발도상국에 한정된 개발목표였던 데 반해서, SDGs는 선진국에도 적용되는 개발목표라는 차별성을 보여주는 대표적인 부분이다(김진희 외 2014:95). 즉, 초등교육 달성, 교육에서의 성평등 달성이라는 개발도상국의 교육 이슈가 아닌, 선진국에서 오히려 더 강조되고 있는 평생교육이라는 단어를 사용함으로 본 교육 목표가 개발도상국 뿐 아니라 선진국을 아우르고 있음을 보여주고 있는 것이다. 또한, SDGs 교육 분야 세부목표들은 영유아 교육부터 성인 교육까지 인간의 전체 발달단계의 모든 교육을 포함하고 있어, 평생교육이라는 단어가 세부목표 모두를 아우르는 상위목표로 쓰일 수 있다는 장점 또한 작용하였다고 본다.

교육은 MDGs 8개의 목표 중 목표 2 '보편적 초등 교육 실현[1)]'과 목표 3 '양성평등 및 여성능력의 고양[2)]' 모두에서 강조되어 MDGs에서 교육이 차지하는 비중은 매우 컸다. 반면, SDGs 내에서 교육목표는 독립목표이기는 하나, 전체 17개의 목표 중 하나로 지정되어 전체에서 차지하는 비중이 줄어들었다. 이러한 변화는 사회개발이 주된 목표였던 MDGs와 달리 SDGs는 경제 · 사회 · 환경 이슈로 그 범위가 확장되었기 때문이라고 볼 수 있다(김진희 외 2014:95). 하지만 새로운 개발목표의 제정 및 실행에 있어서 교육의 역할과 중요성은 오히려 증가하고 있다(김진희 외 2014:3). 2012년 UN은 '글로벌교육우선구상(Global Education First Initiative, GEFI)'을 발족시키며, 개발을 위해서 가장 우선시 되어야 하는 것이 교육이라는 것을 확고히 한 바 있다. 또한, GEFI의 3대 우선순위 중 하나인 글로

1) 세부목표: 2015년까지 모든 남녀 어린이들이 초등학교 전 과정 이수.

2) 세부목표: 2005년까지 초 · 중등교육, 2015년까지 모든 수준의 교육에서 성별격차 철폐.

벌시민성(Global Citizenship) 함양은 SDGs 전체 목표 달성에 결정적인 영향을 미칠 요소로 21세기 교육의 핵심으로 떠오르고 있다.

2. 2000–2015 교육 분야 개발목표 성과와 한계

이 장에서 논의될 SDGs의 교육 분야 개발목표를 이해하기 위해서는 교육 분야의 MDGs라고도 불리는 EFA 목표를 구체화한 다카르 행동계획(Dakar Framework for Action)에 대한 이해가 필수적이다. 이는 MDGs와 시기(2000~2015)를 같이 하는 교육 분야의 독자적인 세계 목표로, 2000년 세네갈 다카르에서 개최된 세계교육포럼에서 164개국 정부 및 지역기구, 국제기구, 원조기관, NGO 및 시민사회단체에 의해 채택된 6개 교육목표와 12개의 목표 달성 전략이다 〈표 4.1〉. MDGs와 SDGs 간에는 괄목할 만한 차이가 있지만, EFA 목표와 SDGs는 상당히 중첩되는 부분이 많은 것을 볼 수 있다. 따라서 본 장에서는 2000~2015년까지 교육 분야 개발목표의 진전 상황을 EFA 목표를 토대로 살펴보고자 한다.

〈표 4.1〉 다카르 행동계획 EFA 목표(2000)

목표 1. 취학 전 아동의 복지 및 교육의 개선
목표 2. 모든 아이들을 위한 양질의 무상 초등 의무 교육 달성
목표 3. 성인 및 어린이를 위한 생활 기술 훈련 및 교육의 증진
목표 4. 성인 문맹율 50% 개선
목표 5. 2005년까지 초 · 중등 교육에 대한 남녀 격차 해소 및 2015년까지 교육 성평등 달성
목표 6. 모든 면에서의 교육의 질 향상

출처: 유네스코 한국위원회 홈페이지

UNESCO는 최근 발간된 2015년 EFA 글로벌모니터링 보고서(Global Monitoring Report, GMR)에서 2000년부터 목표제정 시점부터 2015년 목표달성 시한까지의 종합적인 평가를 수행하였다. 2000~2015 기간 동안의 각 EFA 목표별 진전 세부내용을 점검하고 이에 기여한 국제사회의 지원전략 이행현황을 분석하여 2015 세계교육포럼에서 합의된 인천 실행계획과 지속가능개발목표를 위한 함의를 도출하였다. 특히 2010~2015 기간의 EFA 목표별 진전 세부내용을 간략히 정리하면 〈표 4.2〉와 같다.

앞서 살펴본 EFA 교육목표 중 두 번째 목표인 '보편적 초등교육의 달성'목표는 MDGs의 두 번째 목표로 채택되어 사실상 2000–2015년 기간 동안 국제사회가 최우선적으로 추구하는 교육목표가 되었다. 2014년 MDGs 보고서 에 의하면 2000년 이후 국제사회의 집중적인 지원에 힘입어 전 세계 평균 초등학교 순취학률(net enrollment ratio)은 2000년 83%에서 2012년 90%로 크게 증가되었고, 그 결과 학교 밖 아동 수는 2000년 1억 명에서 2012년

〈표 4.2〉 2000–2015 EFA 목표달성 현황 및 국제사회 기여 분석

목표 1 영유아 보육 및 교육 (Early childhood care and education)	• 영유아 사망률이 거의 50% 감소했음에도 불구하고, 2013년 630만 명의 5세 미만 아동은 대부분 예방 가능한 질병으로 사망함 • 아동영양에 상당한 진전이 있었으나, 전 세계 아동 중 4분의 1은 만성적인 필수영양소 부족의 결과로 나이에 비해 작음 • 2012년 전 세계적으로 1억 8천4백만 명의 아이들이 유아교육기관에 취학했으며, 1999년 이후 거의 3분의 2가 증가했음
목표 2 보편초등교육 (Universal primary education)	• 초등학교 순취학률이 1999년 84%였으나, 2015년 93%에 다다를 것으로 예측됨 • 1999~2012년 사이 초등학교 순취학률이 적어도 20% 포인트 이상 증가한 17개국 중 11개국은 사하라 이남 국가임 • 취학비율 증가에도 불구하고 2012년 기준 거의 5,800만 명의 학교 밖 아동이 존재하며, 그 수가 거의 줄지 않고 있음 • 교육접근성 향상에도 불구하고 중도탈락이 여전히 문제로 남아있음. 대부분 사하라 이남 국가인 32개국에서는 적어도 20% 학생들이 초등교육을 마치지 못함 • 2015년까지 저소득국과 중소득국 아이들 중 6분의 1인 100만 명에 달하는 아이들이 초등교육을 마치지 못할 것임
목표 3 청소년 및 성인 기술 (Youth and adult skills)	• 중학교 총 취학률은 1999년 71%에서 2012년 85%로 증가. 아프가니스탄, 중국, 에콰도르, 말리, 모로코에서는 중학교 취학률이 적어도 25% 증가함 • 초등에서 중등학교 진급하는데 불평등이 지속됨. 예를 들어 필리핀에서는 가장 가난한 가정의 초등학교 졸업생 중 69%만이 중학교에 진학하는 반면, 가장 부유한 가정의 94%가 진학함 • 조사된 94개 저소득국과 중소득국 중 대부분이 1999년 이후 무상 초기중등교육 법안을 마련함. 이 중 66개국은 헌법적 보장을, 28개국은 다른 법적 제도를 입법함. 2015년 현재 보츠와나, 기니, 파푸아뉴기니, 남아프리카공화국, 탄자니아 등 몇몇 국가만 초기중등교육 비용을 청구하고 있음
목표 4 성인문해 (Adult literacy)	• 전 세계적으로 7억 8,100만 명의 성인 문맹자가 존재함. 성인문맹률은 2000년 18%에서 2015년 14%로 약간 감소하여 다카르 행동계획 목표는 달성하지 못함 • 2000년 기준 문해율이 95% 미만인 73개국 중 17개국만이 2015년 성인문해율이 50% 감소됨 • 성인문해의 양성평등은 개선되고 있으나 여전히 불충분함. 2000년 기준 남성 100명 당 여성 90명 미만의 성인문해율을 보이던 43개 모든 국가가 양성평등에 근접해가고 있으나, 그 중 어느 국가도 2015년까지 성인문해 양성평등을 달성하지 못할 것으로 예상됨
목표 5 양성평등 (Gender equality)	• 초등교육 수준에서 전 세계 국가 중 69%가 2015년까지 양성평등을 달성할 것으로 예측됨. 중등교육의 개선속도는 더 느려서, 2015년까지 48%가 양성평등을 달성할 것으로 예측됨 • 심각한 성 격차를 방지하고자 하는 노력은 계속됨. 1999~2012년 사이 초등학교에서 100명의 남학생 당 90명 미만의 여학생이 등록한 국가의 수는 33개국에서 16개국으로 감소함 • 학교 밖 아동 중 여학생(37%)들은 남학생(48%)보다 전혀 학교에 입학하지 않는 경우가 많음. 반면 남학생(26%)들은 여학생(20%)보다 중도탈락하는 경우가 많음. 여학생들은 입학을 하면 고학년까지 도달할 확률이 높음 • 사하라 이남 아프리카에서 가장 빈곤한 계층의 여학생들은 초등학교에 입학하지 않을 확률이 가장 높음. 2010년 기니와 니제르에서 가장 빈곤한 계층의 여학생 중 70% 이상이 초등학교에 한 번도 입학하지 않은 반면, 가장 부유한 계층의 남학생들은 20%만 입학하지 않음
목표 6 교육의 질 (Quality of education)	• 초등교육 조사정보가 있는 146개국 중 83%는 교사대학생 비율이 감소함. 그러나 3분의 1에 해당하는 국가에서 초등교사 중 75%에 못 미치는 교사들만이 국가기준에 부합하는 교사훈련을 받음 • 초기 중등교육 단계 조사정보가 있는 105개국 중 87개국만이 교사 대 학생 비율이 30:1 미만임 • 1990년 국가기준에 따른 학습평가를 12회 실행하였으나 2013년 101회로 증가

출처: UNESCO(2015)

5,800만 명 수준으로 줄어들었다.

그럼에도 불구하고 최근 학교 밖 아동 수 감소 속도가 늦춰지고 있으며, 이들 대부분이 분쟁지역의 아동들이라는 사실은 교육의 형평성 측면에 더 많은 국제사회의 관심과 지원이 필요하다는 점을 드러내고 있다. 초등학교에 입학한 개발도상국 아동 중 4분의 1은 중도탈락 할 가능성이 높으며, 기초적 문해능력(읽기, 쓰기, 셈하기 능력)을 가지고 있지 못한 전 세계 7,800만 명의 성인과 1억 2,600만 명의 청소년 중 60% 이상이 여성이라는 사실은 이를 증명하는 것이다.

II. 목표(Goal)별 분석

1. 세부목표 별 목표와 지표체계

〈표 4.3〉 '목표 4'의 세부 목표와 지표(안)

4.1	2030년까지 모든 여아와 남아의 적절하고 효과적인 학습성과를 이끌어낼 수 있는 무상의 공평하고 양질의 초등교육과 중등교육을 이수하도록 보장한다.
P/1	[우선지표] 각 단계별 교육 수료 이후 (a)읽기와 (b)수학 분야에서 최소 숙달기준을 달성하는 아동/청소년의 비율
2	수료율(초등, 전기 중등, 후기 중등)
4.2	2030년까지 모든 여아와 남아가 양질의 영유아 발달 교육, 돌봄, 초등 전 교육에 접근할 수 있도록 보장하여, 이들이 초등교육을 준비할 수 있도록 한다.
P	[우선지표] 5세 미만 아동중 보건, 학습, 심리적 건강(well-being) 발달정도가 정상적인 아동의 비율
1	영유아 발달 지표
2	조직된 학습참여 비율(공식 초등입학 연령 1년 전)
4.3	2030년까지 모든 여성과 남성에게 적정비용의 양질의 기술교육, 직업교육 및 대학과정을 포함한 고등교육에 대한 평등한 접근을 보장한다.
P/1	[우선지표] 교육 수준 및 형태별 등록률(직업교육훈련 및 고등교육): (a) 15-24세 인구 중 직업교육훈련에 참여하는 비율, (b) 고등교육 총입학률
4.4	2030년까지 취업, 양질의 일자리, 창업 활동에 필요한 전문기술 및 직업기술을 포함하는 적절한 기술을 가진 청소년 및 성인의 수를 x% 증대한다.
P	[우선지표] 25-64세 인구 중 인터뷰 12개월 전에 교육 또는 훈련에 참여한 인구 비율
1	청소년 및 성인 ICT 활용능력
4.5	2030년까지 교육에서의 성차별을 해소하고, 장애인, 토착민, 취약상황에 처한 아동을 포함한 취약계층이 모든 수준의 교육과 직업 훈련에 대한 동등한 접근성을 가지도록 보장한다.
P/1	형평성 지수(성별, 도농별, 소득수준별 지표 분리 수집 필요)

4.6	2030년까지 모든 청소년과 최소 x%의 성인 남녀가 문해력과 수리력을 성취하도록 보장한다.
P/1	[우선지표] 기능적 (a)문해 및 (b)수리 기술 능숙도가 적어도 일정 수준을 달성한 청소년과 성인들의 비율
2	청소년과 성인들의 문해율
4.7	2030년까지 모든 학습자들이 지속가능발전교육 및 지속가능 생활방식, 인권, 성평등, 평화와 비폭력 문화 증진, 세계시민의식, 문화다양성 및 지속가능발전을 위한 문화의 기여에 대한 교육을 통해 지속가능발전을 증진하기 위해 필요한 지식과 기술을 습득하도록 보장한다.
P/1	중등학교에 입학한 15세 학생 중 환경과학과 지구과학 분야 선택적 주제에 걸쳐 적어도 일정 수준의 지식을 갖춘 것을 증명하는 보이는 학생들의 비율
2	평등과 신뢰, 거버넌스에의 참여를 증진하는 가치와 태도를 지지하는 13살 학생들의 비율
4.a	아동, 장애우, 성차를 고려한 교육시설을 건립 및 개선하고, 모두를 위한 안전하고, 비폭력적이며, 포용적이고 효과적인 학습환경을 제공한다.
P/1	(i) 전기, (ii) 교수법 목적의 인터넷, (iii) 기초 식수, (iv) 기초 위생시설, (v) 기초 손씻기 시설(WASH 지표 정의에 따른)에 접근가능한 학교 비율
1	(i) 전기, (ii) 식수, (iii) 성별분리 화장실(WASH 지표 정의에 따른)에 접근가능한 학교 비율
4.b	2020년까지 전 세계적으로 개발도상국, 특히 최빈국, SIDs, 아프리카 국가에서 선진국이나 기타 개발도상국의 직업훈련, ICT, 과학기술 및 공학 분야를 포함한 고등교육에 등록하도록 지원하는 장학금 수를 x% 확대한다.
P/1	학습 분야 및 형태에 따른 장학금 ODA 규모
4.c	2030년까지 개발도상국, 특히 최빈국 및 SIDs에서 교사훈련을 위한 국제협력 등을 통해 양성된 교사를 포함하여 자격을 갖춘 교사 공급을 x% 증대한다.
P/1	국가기준에 부합하는 교육 수준에 따라 훈련받은 교사 비율

주: 우선지표(P)는 2015년 6월 개최된 제 1회 지속가능발전목표 지표에 관한 기구 및 전문가 집단 회의(IAEG-SDGs)에서 제안됨.

출처: UNSD(2015)

2. 세부목표 4.1 & 4.2

4.1 2030년까지 모든 여아와 남아의 적절하고 효과적인 학습성과를 이끌어낼 수 있는 무상의 공평하고 양질의 초등교육과 중등교육을 이수하도록 보장한다.

- [우선지표] 각 단계별 교육 수료 이후 (a)읽기와 (b)수학 분야에서 최소 숙달기준을 달성하는 아동/청소년의 비율
- 제안된 지표 1: (i) 초등 (ii) 전기 중등 교육을 마친 뒤 읽기와 수학 최소 숙달 기준을 달성하는 아동의 비율
- 제안된 지표 2: 수료율(초등, 전기 중등, 후기 중등)

4.2 2030년까지 모든 여아와 남아가 양질의 영유아 발달 교육, 돌봄, 초등 전 교육에 접근할 수 있도록 보장하여, 이들이 초등교육을 준비할 수 있도록 한다.

- [우선지표] 5세 미만 아동중 보건, 학습, 심리적 건강(well-being) 발달정도가 정상적인 아동의 비율
- 제안된 지표 1: 영유아 발달 지표
- 제안된 지표 2: 조직된 학습참여 비율(공식 초등입학 연령 1년 전)

지속가능발전목표 4.1과 4.2는 MDGs 두 번째 목표인 '보편적 초등교육 달성'에서 확대되어 유아교육부터 우리나라의 중학교 단계에 해당하는 전기 중등교육까지 교육의 접근성을 향상시키고 더불어 MDGs 교육목표의 한계로 지적되어 온 기초교육의 질 문제를 해결하고자 하는 국제사회의 의지를 담고 있다.

앞서 논의된 EFA 목표에서는 교육의 접근성 부문에서 유아교육과 초등교육의 목표를 제시하고, 성별격차 해소 부문에서 중등교육을 포함하는 '기초교육' 분야의 성 평등이 강조되었다. 또한 MDGs에서는 초등교육 수준의 접근성을 강조하고 초등학교 등록률 향상에 국제사회의 지원을 집중시키고자 하였다. 그 결과 가장 큰 문제점으로 지적된 것은 등록률로 대변되는 교육의 접근성 측면이 집중적으로 강조되면서 교육의 질 제고의 중요성이 상대적으로 간과되었다는 점이다. 또한 유아교육과 더불어 초등과 중등교육을 종합하는 기초교육, 성인교육까지 포괄하여 '모든 이'를 위한 교육지원을 촉구하는 EFA 목표가 MDGs 제정 이후 초등으로 한정된 교육지원으로 퇴보하였다는 비판도 지속적으로 제기되었다.

2015년 EFA 보고서에 따르면 1999년에서 2012년 사이 유아교육 등록률은 64% 상승하여 전 세계 초등 전 교육 총 취학률(Gross Enrollment Ratio, GER)은 1990년 27%에서 1999년 33%, 2012년 54%로 증가하였고, 그 결과 1억 8,400만 명의 아동이 유아교육을 받고 있다. 그러나 여전히 도농 간 격차와 국가 간 격차 문제는 지속되고 있다. 중남미 및 카리브 해 지역의 초등 전 교육 총 취학률(GER)은 74%, 북아메리카 및 서유럽 지역은 89%인 반면, 사하라 이남 아프리카 지역은 20%, 아랍 지역은 25% 수준에 머무르고 있다. 또한 같은 기간 유아교육 중 사교육 비율이 28%에서 31%로 증가하여 유아교육 비용 문제로 빈곤계층과 지방주민에게는 혜택이 거의 돌아가지 못하는 것도 문제이다.

MDGs 기간 동안 국제사회가 초등교육 취학률 지표를 보편적 초등교육 달성의 지표로 설정한 뒤로 여러 가지 비판에도 불구하고 전 세계적인 초등교육 취학률은 1999년 84%에서 2012년 97%로 상승하였다. 2000년 1억 명의 학교 밖 아동 수가 2012년 5,800만 명으로 감소하였지만, 이들 중 절반은 분쟁 지역에 살고 있으며 특히 아프리카 지역에 44%, 남아시아 지역에 19%, 서아시아 및 북아프리카에 14%가 집중되어 있다는 사실은 교육 접근성

측면에서 지역 간, 성별 간 격차가 여전히 심각하다는 사실을 말해주고 있다(UN 2015:17). 또한 취학률은 증가하였음에도 불구하고 2000-2011년 기간 동안 개발도상국 초등학생이 최고 학년까지 탈락하지 않고 남아있는 비율은 73%로 중도탈락 문제가 지속되고 있다.

지속가능발전목표가 논의되면서 국제사회는 EFA와 MDGs 교육목표를 추진한 성과와 한계를 반영하여 2030년까지 교육의 접근성과 질 제고 모든 측면에서 유아교육에서부터 초등교육, 중등교육을 아우르는 확장된 기초교육으로 다시 초점을 가져오고 있다. 유아교육 분야에서는 5세 미만 아동중 보건, 학습, 심리적 건강(well-being) 발달정도를 우선지표로 선정하여 초등교육 준비도 향상을 위한 유아의 통합적인 발달을 강조하고 있다. 또한 초등 및 전기 중등교육 분야에서는 MDGs에서 간과되었던 교육의 질 문제 해결을 위하여 각 단계의 교육을 수료 한 이후 읽기와 수학 분야에서 최소 숙달기준을 달성하는 학생의 비율을 지표로 제안함으로써, 기초교육의 양적성장 측면을 강조하던 데서 벗어나 교육성과 중심의 질적 성장을 중시하는 목표를 지향하고 있다.

3. 세부목표 4.3

4.3 2030년까지 모든 여성과 남성에게 적정비용의 양질의 기술교육, 직업교육 및 대학과정을 포함한 고등교육에 대한 평등한 접근을 보장한다.

- [우선지표] 교육 수준 및 형태별 등록률(직업교육훈련 및 고등교육): (a) 15-24세 인구 중 직업교육훈련에 참여하는 비율, (b) 고등교육 총입학률
- 제안된 지표 1: 고등교육총취학율
- 제안된 지표 2: 청소년 직업기술교육훈련 참여율(15- 24세)

세부목표 4.3은 기초교육 단계 이후의 청소년과 성인들의 교육에 대한 접근성 문제와 교육의 방향을 다루고 있다. 특히, 기초교육이 인간다움 삶을 위한 기본권 차원에서 다루어지는 주제인 것에 반해, 중등 및 중등이후 교육은 전 세계적으로 날로 심화되는 경제적 불평등을 감소시키기 위한 기술 축적과 지식공유에 방점을 두고 의제가 형성되어 가고 있다.

당초 EFA의 3번 목표인 청소년 및 성인의 학습과 생애기술훈련에의 접근성 제고는 전 세계 기준 약 45%의 국가만이 달성한 것으로 파악되었다. 전 세계 평균적으로 중학교 교육 취학률은 2012년 기준 85%, 고등학교 교육 취학률은 62% 수준으로 증가하였다. 그러나 사하라 이남 아프리카 국가들이나 도서국가들에서는 아직 고등학교 취학률이 낮은 것으로 파악된다.

고등교육 취학률은 더욱 국가 간 격차가 심한 것으로 나타나고 있다. 1999년 대비 고소득국의 고등교육의 접근성은 취학률 80%대 수준으로 대중화가 이루어진 반면, 저소득국가에서는 아직도 10%가 안 되는 수준으로 국가그룹 간 격차가 오히려 확대된 것으로 파악된다.

한편, 개인 및 국가 경제 발전과 밀접한 관련이 있다고 여겨지는 직업기술교육훈련 분야 등록생수는 저소득국가에서 오히려 그 참여율이 저조한 것으로 나타나고 있다. 개도국 13-18세 사이의 중등교육 학령기 청소년 중 직업기술교육을 받는 비율이 중상소득국가 이상에서는 약 14% 수준인 반면, 저소득국이나 중저 소득국에서는 2~3% 수준으로 나타나 중등학교 졸업하고 고등교육에 진학하지 않는 청소년 비율이 월등히 높은 개도국에서 정작 직업기초능력을 개발하는 실용적인 교육에 대한 수요가 늘어날 것으로 보인다.

4. 세부목표 4.4

4.4 2030년까지 취업, 양질의 일자리, 창업 활동에 필요한 전문기술 및 직업기술을 포함하는 적절한 기술을 가진 청소년 및 성인의 수를 x% 증대한다.

- [우선지표] 25-64세 인구 중 인터뷰 12개월 전에 교육 또는 훈련에 참여한 인구 비율
- 제안된 지표 1: 성인 교육 참가율(정규, 비정규 교육 포함)
- 제안된 지표 2: 청소년 및 성인 ICT 기초능력

직업기술능력은 중등교육, 직업기술교육, 현장 기반 훈련 등에 의해 취득된다. 직업기술능력은 생계를 위한 기술 습득을 넘어서 문해력, 수리력, ICT 활용능력 등을 포함한 기본기술과 HIV/AIDS나 남녀평등 등 사회생활에 필요한 기본 지식에 대한 습득을 포함한다.

제안된 지표인 성인들의 교육 참가율은 지속적인 경력개발과 보다 나은 직업으로의 이동, 자기계발 등을 위한 성인들의 평생학습참여를 나타내는데, OECD 국가의 경우 평균 약 51%의 성인들이 교육활동에 참가하는 것으로 나타났다 (OECD 2015). 이 지표가 SDGs의 교육세부지표로 사용될 경우 OECD 국가나 유럽/북미지역 외의 국가의 경우 정규교육이나 비정규교육 포함 교육활동에 대한 데이터 수집체계를 먼저 수립해야 할 것으로 예상된다.

전 세계적으로 아직도 성인 및 청소년의 문해력을 높이는 것이 중요한 이슈로 남아 있고 ICT는 지식기반사회에서나 학습에 활용할 수 있다는 인식이 있는 것도 사실이다. 그러나 이미 개도국에도 보편화된 휴대전화를 활용하여 간단하게 문해력 학습을 하고 있거나, 농촌지역 농부가 휴대전화로 수확물 출하가격에 대한 정보를 공유하는 사례가 보고되고 있듯이 ICT 활용 능력은 글로벌화된 현대사회를 살아가는데 필수적으로 인식되고 있다.

전 세계적으로 성인 및 청소년의 ICT 기초능력을 측정하기 위한 지표는 OECD에서 DRA (Digital Reading Assessment)라는 조사를 통해 학생 대상 일상생활에서의 ICT 및 인터넷 활용 능력을 측정하는 도구가 시범적으로 개발되어 있다. 한편으로는 UNESCO 통계국(UIS)이 대륙권역별로 국가별 ICT 활용교육지표개발 및 파일럿 측정을 실시하고 있으나, 학생차원의 ICT 능력보다는 국가 차원의 ICT 활용교육의 준비도를 측정하고 있다. 이밖에도 ICT 관련 사기업에서 부여하는 자격증 등이 성인 및 청소년의 ICT 기초능력을 측정하는 도구로 활용될 수 있다. 향후, 이러한 지표들을 국가적으로 수집하여 지속가능발전목표를 통계화하는 작업은 별도의 수집체계가 구축되어져야 하는 것으로 판단된다.

그러나 아직 ICT를 교육적으로 활용하는 분야에 대한 국제사회 조정기구 부재, 개도국의 열악한 ICT 기반시설 등으로 인해 아직 광범위한 효과성 분석은 나오지 않고 있는 것도 현실이다. ICT가 교수학습을 개선할 수 있는 잠재성은 분명히 존재하지만, ICT의 효과적인 교육시스템으로의 통합은 상당히 복잡한 문제로 남아 있다. 이는 직접적으로 ICT 인프라 부족 문제 외에도 교수학습에 있어 숙련된 ICT 활용능력을 갖춘 교사의 부족 문제, ICT 민관협력 및 파트너십 구축 등 복잡한 문제와 얽혀있기 때문이다.

5. 세부목표 4.5

4.5 2030년까지 교육에서의 성차별을 해소하고, 장애인, 토착민, 취약상황에 처한 아동을 포함한 취약계층이 모든 수준의 교육과 직업 훈련에 대한 동등한 접근성을 가지도록 보장한다.

- [우선지표] 형평성 지수(성별, 도농별, 소득수준별 지표 분리 수집 필요)
- 제안된 지표: 형평성지수

세부목표 4.5는 교육의 형평성 차원에서 취약계층에 초점을 두고 그들의 교육접근성과 재원 조달 방안에 대한 문제를 다루고 있다. SDGs 보고서에서는 교육의 성별, 지역별, 소득수준별 격차에 대한 세부 지표를 선정하였다. UNESCO 통계국(UIS)에 따르면 100여개 국가에서 성별, 지역별, 소득수준별 SDGs 교육 세부지표 수집이 기술적으로 가능한 수준으로 보고되고 있다.

많은 국가에서 국가 공용어가 아닌 언어를 사용하는 소수민족은 교육에의 참여와 성취 측면에서 많은 격차가 존재한다. 소수민족의 경우 모국어나 이중 언어로 수업을 받으면 교육의 접근성에는 효과가 있다고 알려져 있으나, 교육의 질적 측면에서는 아직은 큰 효과를 보지 못하고 있는 실정이다.

이 문제는 아동뿐만 아니라 성인들의 문해력에도 영향을 미치고 있다. 중남미 지역 오지에 거주하는 성인들의 경우 스페인어를 모국어로 사용하지 않기 때문에 문맹률이 높은 것으로 나타나고 있다. 매년 발간되는 유네스코 EFA 모니터링 보고서에 의하면, 2000년도 이래로 모국어에 기반을 둔 성인 문해력 향상 교육을 실시하는 국가가 서서히 증가하고 있다.

개도국의 책무성과 개발재원의 다양화를 위하여 UNESCO에서는 회원국 정부에 국민소득의 6%까지 교육예산으로 할당하는 것을 권고하고 있다. 최근 개최된 2015 세계교육포럼에서 공표된 인천선언문에도 이 같은 사항은 그대로 명시되어 있다. 저소득국일수록 한정된 공공재원을 초등교육에 집중 투입하여 가난한 가정 출신의 학생들이 기본적인 교육의 혜택을 받을 수 있도록 하는 것이 보다 합리적이라고 할 수 있다. 그렇지만, 현실을 보면 저소득국은 초등교육보다 고등교육에 학생 1인당 11배나 더 많은 재원을 투입하는 것으로 나타났다. 반면에 고소득국의 경우 이 비율은 1.3배에 지나지 않아, 저소득국일수록 교육재원이 가난한 계층보다는 상대적으로 부유한 계층에 집중되고 있음을 알 수 있다(UNESCO 2015:258-259).

가난한 국가일수록 공적 재원보다는 교육 실수요자인 가구당 교육비 부담률이 더욱 높은 경향을 보인다. 유네스코가 실시한 조사에 따르면, 공공재원 교육비 부담이 낮은 25개 국가에서 가구의 교육비 부담률은 총 교육비 재원의 42%를 차지한 반면, 공공재원 교육비 부담이 높은 국가에서는 가구의 교육비 부담비율이 27% 수준에 머물렀다(UNESCO 2015:260).

2000년도 이래로 MDGs의 하나인 초등교육 보편화를 달성하기 위해 초등교육 분야 ODA 재원이 2010년까지는 연평균 6%씩 증가하기는 하였으나 그 이후로는 감소 추세로 전환하여 2010년과 2012년 사이에는 15%까지 감소한 것으로 나타났다(UNESCO 2015:262-263). 2012년 기준 교육 ODA의 절대적인 규모도 중등이후 교육(post-secondary education) 분야가 기초교육 분야보다 큰 것으로 파악되고 있다(UNESCO 2015:262). 특히, 성인교육이나 원격교육, 비정규교육, 특수교육 분야는 공여기관의 주요 전략 분야에 포함되지 않는 경우가 많았다.

원조효과성 제고를 위해서 부산 포럼에서는 다자원조나 글로벌펀드를 활용한 공여기관 간 원조조화를 강조하였으나, 아직까지 기초교육 분야 양자원조는 특정 지역이나 섹터에 한정되어져 있다. 한편, 기존의 ODA와는 별도로 새로운 형태의 다양한 개발재원의 규모가 증가하고 있어 교육 분야 개발을 위한 재원으로 활용할 수 있는 방안이 모색되고 있다.

6. 세부목표 4.6

4.6 2030년까지 모든 청소년과 최소 x%의 성인 남녀가 문해력과 수리력을 성취하도록 보장한다.

- [우선지표] 기능적 (a)문해 및 (b)수리 기술 능숙도가 적어도 일정 수준을 달성한 청소년과 성인들의 비율
- 제안된 지표 1: 문해와 수리에 능숙한 청소년과 성인들의 비율
- 제안된 지표 2: 청소년과 성인들의 문해율

SDGs 교육 세부목표 4.6에서 특징적으로 볼 수 있는 점은 '수리력'이 '문해력'과 같은 비중으로 목표에 포함되었다는 점이다. 문해(Literacy)교육의 경우는 2000년 다카르 행동계획에서 목표 4, 독립 목표로 제정되었으나, 수리(Numeracy)교육의 경우는 목표 6 '교육의 질 향상' 목표에 간접적으로 문해력, 필수적인 생활 기술과 같이 다루어졌었다(UNESCO 2000:16-17). 하지만, SDGs에서는 수리를 문해와 동일 세부목표 안에서 같은 비중으로 명시하고 있다. SDGs의 초안을 만든 OWG 회의 초반에는 '문해교육'만 논의되었으나, 제12차 세션에서 수리교육이 처음으로 추가되었다(김진희 외 2014:110).

문해교육의 경우 다카르 행동계획에 독립목표로 포함되어 있으며, UN 문해 10년(UN Literacy Decade, 2003-2012)이 제정되었었다. 하지만, 실제 2000-2015년간 크게 각광을 받지 못하였으며, 따라서 성과도 미진하였다(김진희 외 2014:47). MDGs에 포함된 보편적 초등교육, 교육에서의 성평등은 많은 진보를 보였으나, 영유아 교육, 청소년과 성인 학습, 문해교육은 가장 도외시된 세 가지 영역으로 꼽힌다(UNESCO 2006:18-19).

따라서 중요하지만 달성되지 못한 문해교육이 SDGs에 포함된 것은 당연한 것으로 보인다. 2014년 7월 OWG의 SDGs 최종안에서는 문해율 개선 지표를 x%로 상정하여 각 국가가 자율적으로 정하도록 하였다. 한편 2015년 3월 개정안에서는 SDGs가 EFA의 '문해율 50% 향상' 목표보다 야심차게 계획되어야 한다는 주장에 의해, 동 지표를 '모든 청소년과 성인들의 문해 및 수리력 달성'으로 변경하는 것이 제안되기도 하였으나 합의에 다다르지 못하고 논의를 지속하고 있다(UN 2015:2).

7. 세부목표 4.7

4.7 2030년까지 모든 학습자들이 지속가능발전교육 및 지속가능 생활방식, 인권, 성평등, 평화와 비폭력 문화 증진, 세계시민의식, 문화다양성 및 지속가능발전을 위한 문화의 기여에 대한 교육을 통해 지속가능발전을 증진하기 위해 필요한 지식과 기술을 습득하도록 보장한다.

- [우선지표] 중등학교에 입학한 15세 학생 중 환경과학과 지구과학 분야 선택적 주제에 걸쳐 적어도 일정 수준의 지식을 갖춘 것을 증명하는 보이는 학생들의 비율
- 제안된 지표 1: 환경과학과 지구과학 지식에 능숙함을 보이는 15살 학생들의 비율
- 제안된 지표 2: 평등과 신뢰, 거버넌스에의 참여를 증진하는 가치와 태도를 지지하는 13살 학생들의 비율

SDGs 교육 세부목표 4.7은 교육 분야 목표 중 가장 특별한 목표라 말할 수 있다. 투입관련 목표인 4.a~c를 제외한 4.1~6까지의 목표는 EFA 목표에서 다루어졌던 목표인데 반해서 세부목표 4.7은 EFA 및 MDGs 어디에서도 논의된 적 없는 전혀 새로운 교육목표이다. 본 교육은 현재 많은 OECD DAC 국가 내에서 지속가능발전교육(Education for Sustainable Development), 글로벌시민교육(Global Citizenship Education), 개발교육(Development Education), 글로벌교육(Global Education), 글로벌학습(Global Learning)이라는 이름으로 진행되고 있는 교육으로 비판적 사고와 문제해결능력, 타인에 대한 공감 등을 중요시한다. 이 교육은 인지적인 면만이 강조된 20세기 교육을 넘어선, 비인지적 역량 강화에 초점을 둔 21세기 미래교육 범주에 들어간다. 즉, 이 목표는 SDGs가 기존의 개도국 중심의 교육에서 선진국을 포함한 교육목표로 확대되었단 것을 보여주는 대표적인 세부목표라 할 수 있다.

특별히 UN 지속가능개발교육을 위한 10년(Decade of Education for Sustainable Development, 2005-2014)이 2014년으로 종료되었지만, 지속가능개발교육은 SDGs의 시작과 함께 중요성이 오히려 더 강조될 것으로 보인다. 또한 SDGs 달성을 위해 필수적인 글로벌시민교육은 SDGs 체제에서 국경을 넘어선 전 지구적 책임(Global Responsibility)과 권리를 가진 신인류를 창조한다는 개념에서 가장 특별하고도 중요한 교육이라고 할 수 있다.

이러한 획기적인 세부목표에 비해서 제안된 지표는 아쉬움이 많이 남는다. 먼저 지표 1의 환경과학과 지구과학교육은 세부목표에 언급된 교육을 대표하지도 않으며, 상관도도 매우 낮다. 지표 2는 관련 있는 지표이기는 하지만, 역시 목표 4.7 전체를 아우르는 지표가 아니므로, 지표 개발과 관련해서 좀 더 많은 고민이 필요할 것으로 보인다.

8. 세부목표 4.a

4.a 아동, 장애우, 성차를 고려한 교육시설을 건립 및 개선하고, 모두를 위한 안전하고, 비폭력적이며, 포용적이고 효과적인 학습환경을 제공한다.

- [우선지표] (i) 전기, (ii) 교수법 목적의 인터넷, (iii) 기초 식수, (iv) 기초 위생시설, (v) 기초 손 씻기 시설(WASH 지표 정의에 따른)에 접근 가능한 학교 비율
- 제안된 지표 1: (i) 전기, (ii) 식수, (iii) 성별분리 화장실(WASH 지표 정의에 따른)에 접근가능한 학교 비율

지속가능목표 4.a는 앞서 언급된 세부목표 4.1부터 4.7까지의 목표를 달성하기 위한 실행목표 중 하나로 논의되고 있다. 지속가능발전목표 전반을 검토하면서 국제사회는 개발의 지속가능성과 더불어 지난 개발목표 추진과정에서 소외된 취약계층에 대한 고려를 포함하는 불평등 감소 및 형평성을 강조하고 있다. 이에 따라 교육 분야 개발목표로 지난 EFA와 MDGs를 추진해오면서 상대적으로 소외되어 온 장애우를 포함한 취약계층에 대한 고려를 강조하고, 성별 격차를 줄이는 데 기여하는 교육시설을 지원하고, 모두가 안전하고, 비폭력적인, 포괄적이고 효과적인 학습 환경에서 교육받을 수 있도록 하는 것을 실행목표로 제안하고 있다.

초등학교 등록률을 강조했던 지난 MDGs 기간 동안 교육시설과 학습 환경이 갖추어야 할 최소한의 요건과 지향해야 할 목표에 대한 구체적인 합의가 없었다. 따라서 초등학교 등록률이라는 지표에서 간과되었던 교육의 질을 고려하는 측면에서 교육시설과 학습 환경에 대한 구체적 요건들을 제시하는 지속가능발전목표의 동 목표는 고무적이라 할 수 있다. 특히 학습 환경의 요건으로 장애나 빈곤으로 인해 열악한 환경에 처한 학습자를 포괄하는 모든 이가 안전하고 비폭력적인 환경에서 효과적인 학습을 할 수 있도록 정의한 것은 인권으로서의 교육권을 강조한다는 측면에서 매우 바람직하다고 평가할 수 있을 것이다.

9. 세부목표 4.b

4.b 2020년까지 전 세계적으로 개발도상국, 특히 최빈국, SIDs, 아프리카 국가에서 선진국이나 기타 개발도상국의 직업훈련, ICT, 과학기술 및 공학 분야를 포함한 고등교육에 등록하도록 지원하는 장학금 수를 x% 확대한다.

- [우선지표] 학습 분야 및 형태에 따른 장학금 ODA 규모
- 제안된 지표: 수원국 정부에 할당된 고등교육 장학금 ODA 규모

유네스코가 조사한 국가교육통계에 따르면, 2012년 기준 선진국과 개도국의 유학생 수는 각각 280만 명, 86만 명으로 나타났다. 이는 1999년의 149만 명, 37만 명에 비해 90%, 130% 증가한 수치로서 고등교육의 국제화가 가속되는 뚜렷한 경향을 보이고 있다. 선진국보다는 개도국으로의 유학생 증가 현상이 두드러진 경향을 보인다. 특히 동아시아 및 동유럽 국가들은 거의 3배 수준으로 유학생 수가 증가하였다.[3)]

전공별 고등교육 등록현황을 살펴보면, 저소득국의 경우 공학이나 보건의료 관련 전공에 재학하는 학생의 비율이 고소득국보다 월등히 낮은 비율을 보이고 있다. SDGs에서 제시한 바와 같이 개도국 학생들이 공학이나 과학기술 분야 공부를 위해 다른 개도국이나 선진국으로 유학하는 경우 장학금 수혜자 수를 대폭 증가하여 이 분야에 전공 지식을 갖춘 인력을 증가 시킬 필요가 있는 것으로 보인다.[4)]

다른 한편으로는, 궁극적으로 개발도상국 고등교육 체제 강화를 지원하기보다는 선진국으로의 유학을 위한 재정 지원을 지표로 삼음으로써, 개도국 두뇌유출이라는 부작용에 대한 고려가 부족한 지표라고 판단된다. OECD DAC와 유네스코 보고서에 따르면, 중등이후 교육에 지원된 ODA의 72%가 고등교육 장학생 재정지원 형태라고 나타나 있다(UNESCO 2015:262). 선진국에서 유학한 학생이 학업 종료 후 고국으로 돌아가서 국가발전에 기여할 것이라는 보장은 사실상 없다고 할 수 있다.

제안된 세부지표는 OECD DAC의 ODA 통계 유형 E01(개도국 유학생 및 연수생 지원), E02(공여국내 간접 연수생 비용)에 대한 데이터 수집을 통해 파악 가능할 것으로 여겨진다.

10. 세부목표 4.c

4.c 2030년까지 개발도상국, 특히 최빈국 및 SIDs에서 교사훈련을 위한 국제협력 등을 통해 양성된 교사를 포함하여 자격을 갖춘 교사 공급을 x% 증대한다.

- [우선지표] 국가기준에 부합하는 교육 수준에 따라 훈련받은 교사 비율

지속가능목표 4.c는 교육 발전의 핵심 동력으로 언급되는 교사에 대한 지원을 직접적으로 언급하고 있는 실행목표이다. 많은 사례연구를 통해 국제사회는 교육의 질 제고를 위한 핵심적인 요소로 전문성을 갖춘 열정적 교사의 중요성을 지속적으로 강조해왔다. 특히 우리

3) 유네스코 통계사이트: https://en.unesco.org/gem-report/statistics

4) 유네스코 통계사이트: https://en.unesco.org/gem-report/statistics

나라와 같이 효과적인 교육발전을 이룬 사례의 핵심원인으로 역량 갖춘 교사가 풍부했다는 점을 지목하고 있는 등, 개발을 위한 교육 목표로서 교사훈련의 중요성은 다양한 사례를 통해 입증되어 왔다.

MDGs 기간 동안 초등학교 등록률이 평균적으로 눈에 띄게 상승하여 등록률만 살펴보면 보편적인 초등교육 달성 목표를 성취한 것처럼 보이지만, 실제로 학생들의 학습결과를 평가해보면 많은 수의 학생들이 초등교육을 이수하고 나서도 기초적인 문해력과 수리력을 갖추지 못하는 등 등록률 이면의 초등교육의 질 문제가 끊임없이 제기되어 왔다(Barret 2009). 국제사회의 지속적인 교육지원에도 불구하고 개발도상국 교사 중 많은 수가 교사양성체계의 문제 등으로 인해 자격을 소지하지 않고 있거나, 적절한 교사훈련을 통해 자신의 교육역량을 강화할 수 있는 기회를 갖지 못하고 있다. 이러한 사실을 통해 근본적인 교육의 질 문제 해결을 위해 개발도상국 교사의 역량강화가 필수적이며 이를 위한 국제사회의 지원이 지속되어야 한다는 인식이 광범위하게 퍼지게 되었다.

세부목표 4.c 수립과정에서 자격을 갖춘 교사의 공급을 측정하는 지표에 대한 논의는 아직 합의에 이르지 못하고 지속적으로 논의되고 있다. 다만 국제협력을 통한 교사 지원과 관련하여 국민총소득(GNI) 대비 공적개발원조(ODA)와 순민간증여(net private grants) 비율과 국민총소득대비 지속가능발전을 위해 배분된 분야별 국내 재원 비율이 지표로 제안되었다. 또한 지난 3월까지 지속가능발전목표의 지표와 모니터링 체계에 관한 다양한 그룹의 지속적인 검토결과를 종합하여 '모든' 학습자가 자격을 갖춘 교사의 가르침을 받도록 목표를 수정하는 요청도 있었다. 자격을 갖춘 교사의 구체적 비율을 측정하는 것이 기술적으로 어렵고, 이 목표의 제정목적이 교사 부족의 간극을 메우는 데 있기 때문에, 최종적인 교사훈련 관련 목표는 SDGs가 확정될 때까지 지속적으로 논의될 것으로 예상된다.

결과적으로 지속가능발전목표의 세부목표로서 2030년까지 학습자를 가르치는 모든 교사들이 자격을 갖추도록 합의해나가며 교사훈련에 대한 국제사회의 지원을 직접적으로 강조하고 있는 것은 주목할 만하다. 이는 국제사회가 교육의 질 제고를 위한 교사의 역할에 주목하고 2030년까지 교사의 역량강화를 위한 지원을 확대해야 하는 필요성에 합의하고 있음을 의미하기 때문이다.

Ⅲ. 우리의 대응 전략 및 기여방안

1. 우리나라에 주는 함의 및 대응방안

세부목표 4.1로 추진하는 초등교육과 중등교육 부문의 교육 접근성 향상 및 질 제고는 우

리나라를 포함하여 전 세계적으로 MDGs 기간 추진해온 초등교육 중심, 특히 초등학교 등록률 중심으로 추진되어 온 지난 15년간의 교육 ODA의 한계와 문제점을 뛰어넘을 수 있는 계기를 제공하고 있다. 특히 현재 논의되는 세부목표 4.1은 초등교육뿐만 아니라 중등교육을 포함하는 확대된 개념의 기초교육으로 개발협력 정책의 관점이 확대되었기 때문에, 보편적 초등교육 목표달성이 미진한 국가들에 대한 지원을 지속하는 동시에 일정 이상 초등교육 등록률이 성장 국가들을 대상으로는 학습 성과로 이어질 수 있는 교육의 질적 향상을 위한 기여해야 할 것이다.

초등학교에 입학하는 아동 수를 늘리는 데 그치지 않고 초등부터 전기 중등교육 단계를 끝까지 이수하도록 중도탈락률을 낮추는 데 집중하고, 읽기와 수학능력이 최소한의 숙달기준을 달성할 수 있도록 교육의 질을 향상시키는 지표가 설정된 것은 이미 교육의 접근성뿐만 아니라 질제고, 교육 시스템 강화를 추진해온 우리나라의 교육 ODA 방향과 크게 다르지 않다. 따라서 초등교육을 넘어 중등교육 수준에서도 교육 접근성을 강화시키고, 교육과정과 교보재 개발 등을 통해 적절하고 효과적인 학습 성과를 가져올 수 있도록 지원하는 사업을 지속적으로 추진할 예정이다. 또한 세부목표 4.c와 연계하여 교수법 개발과 연수를 통한 교사의 교육역량강화도 적극적으로 추진해 나갈 필요성이 높다.

교육 분야 지속가능발전목표는 초등교육에 집중되었던 MDGs의 교육 분야 개발목표에서 중등교육 수준까지 포함하는 기초교육으로 확장되었을 뿐만 아니라, 초등교육 준비성을 높이기 위해 유아교육의 중요성도 함께 강조하는 방향으로 추진되고 있다. 이에 따라 세부목표 4.2로 추진되고 있는 유아교육 부문에 있어서도 영유아 발달 지표와 조직적인 유치원 수준 교육비율이 지표로 설정되면서 우리나라에서는 주로 NGO를 포함한 시민사회 기관 중심으로 산발적으로 추진해오던 교육 ODA 사업들이 지표를 중심으로 보다 체계적인 목표 추진체계를 가지고 지속될 수 있는 계기가 마련되었다 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 국제적 수준에서 교육 분야 ODA 지원의 수요 및 필요성 측면에서 초등 전 유아교육 부문은 초등 및 전기 중등교육 부문 부문에 비해 효과성 및 파급력이 낮고, 우리나라의 사업수행 경험이 축적되지 않아 효과적인 사업모델에 기반한 국제적인 이니셔티브가 시행되기 전까지는 조심스럽게 접근할 필요성이 높다.

세부목표 4.3 관련하여 고등교육에 대한 우리나라의 현황은 남녀 모두 고등교육의 보편화가 이루어졌고, 직업기술교육 분야에서는 중등교육 수준보다 고등교육으로 분류되는 전문대 수준으로 고학력화 되어가는 추세이다. 세부목표 4.3과 밀접한 관련이 있는 4.b 세부목표는 고등교육이나 과학기술교육 분야 개발도상국 유학생 지원 수를 증가시키는 것으로, 우리나라의 경우 국립국제교육원에서 정부초청 외국인 장학생 제도를 통해 학사 및 석 · 박사 과정 학생들을 선발하여 지원하고 있고, KOICA는 국내 주요대학들과 협력 체제를 구

축하여 개발도상국 젊은이들의 장기 석 · 박사과정을 지원하고 있다. 전 세계적으로 대학의 국제화 추세가 심화되고 있기 때문에 정부초청 장학생 등 장기 과정의 장학생 수요는 증가할 것으로 예상되기 때문에 우리나라도 이를 반영하여 고등교육 지원사업의 규모가 증가할 것으로 예상된다.

세부목표 4.4의 경우 교육시스템과 교육시스템 외부와의 연계성을 강화하는 차원에서 직업세계와 생애전반에 걸쳐 필요한 기초 역량을 강화시키는데 그 목표를 두고 있다. 제시된 지표가 청소년과 성인의 ICT 활용능력으로 설정되어, 현대사회를 살아가는데 필수적인 직업기초역량과 생애기초역량을 나타내는 대표지표로 선정되었으나, 개발도상국에 적용하기에는 지표가 더 세분화되어져야 할 것으로 보인다. 우리나라의 경우 청소년의 ICT 활용능력은 OECD 국가 중에도 탁월한 것으로 나타났다. 우리나라의 경우 지역 간, 계층 간, 성별 ICT 활용능력 격차보다는 세대간 ICT 활용능력에 격차가 존재하는 걸로 나타나 있다. 개발협력 측면에서는 ICT가 우리나라 비교우위로 알려져 있는 만큼 유상원조를 활용한 대규모 ICT 인프라 구축이나 전국단위 학교 정보인프라 구축 등이 이루어지고 있으며, 무상원조로는 학교 단위의 ICT 활용 지원, 교육과정 개발, 커뮤니티 기반 ICT 센터 구축이나 개발도상국 ICT 인력 양성 등을 주로 지원하고 있다. 개발도상국을 대상으로 교육 분야에서 ICT 교육을 지원하는 것도 의미가 있지만, 사회와 경제 전반적으로 ICT에 대한 활용 수요와 기본 인프라가 구축되어야 ICT 활용교육의 효과가 양질의 직업세계와 일상생활을 영위하는데 기여할 수 있을 것으로 예상된다.

세부목표 4.5의 취약계층 대상 교육 분야에서도 한국의 경우 모국어 기반 수업이나 기초교육 무상교육 실시 완료 등 대부분의 세부지표를 달성했다고 볼 수 있다. 다만, 한국에서의 가구당 교육비 부담률은 사교육 등을 고려할 때 OECD 국가들보다는 상대적으로 높은 가구 교육비 부담률을 갖고 있다.

한국의 저소득국가 ODA 비중은 2012년 기준 36% 수준이며 교육 분야 ODA 비율은 약 25% 수준을 유지하고 있다.[5] 국제사회가 취약계층에 대한 지원을 강조하고 있는 만큼, 우리나라도 취약계층의 교육권 보장을 위한 관심을 높일 필요성이 높다.

세부목표 4.6 문해력과 수리력 달성은 그간 한국 교육 ODA 분야에서 크게 각광 받던 분야는 아니었다. 이는 MDGs에 포함된 목표가 아니었으며, EFA 다카르 행동계획에 포함되어 있기는 하였으나, EFA 자체가 교육계의 이슈이지 우리나라 개발계의 관심사가 아니었기 때문에 도외시 되었다고 볼 수 있다. 문해 및 수리교육 관련 국제개발협력에 대한 관심과

5) OECD DAC 통계사이트 : https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display_count=no?&:showVizHome=no

노력이 현재까지는 미진하였으나, 동 목표가 SDGs에 포함된 것을 계기로 우리나라의 놀라운 문해 및 수리력 달성의 역사와 경험이 개도국에 줄 수 있는 교훈을 체계적으로 정리할 필요성이 있을 것으로 예상된다.

세부목표 4.7은 특별히 한국 차원에서 갖는 함의가 매우 크다. 먼저 세부목표 4.7은 개발교육(Development Education)으로 요약될 수 있는데, 한국의 경우 급증하는 ODA 규모로 인해, 대국민 이해증진의 중요성이 강조됨에 따라 본 교육에 대한 필요성이 지속적으로 증가하고 있다. 세부교육으로 들어가 있는 글로벌시민교육의 경우, 2012년 9월 반기문 사무총장의 GEFI 발족 이후 한국정부의 적극적인 지원을 받고 있다.

우리나라에서는 2013년 9월 외교부와 교육부 주최로 글로벌시민교육 전문가 국제회의를 개최된 바 있으며, 한국 UNESCO APCEIU와 교육부의 주도적인 역할 하에 UNESCO 글로벌시민교육 1, 2차 포럼이 2013년 12월 태국과 2015년 1월 파리에서 개최되었다. 2014년 9월 뉴욕에서 개최된 GEFI 고위급회의에서는 박근혜 대통령이 '한국이 글로벌시민교육의 주요 지지국으로서 글로벌시민교육이 새로운 교육 목표의 핵심이 되도록 앞장서겠다'고 공언한 바 있다. 최근 5월에 열린 2015 세계교육포럼에서 개최국인 한국정부의 핵심의제로 글로벌시민교육이 지정되었으며, 박근혜 대통령은 축사를 통해 세계 모든 학습자들이 글로벌시민으로 성장하도록 글로벌시민교육의 확산을 지원해 갈 것을 약속하였다. 이에 따라, 향후 15년간 한국은 글로벌시민교육을 모범적으로 수행할 뿐 아니라, 세계적으로 이를 확산해야할 국제적 책무를 갖게 되었다.

현재 개발교육, 글로벌시민교육, 지속가능개발교육 모두가, 지속가능한 생활습관, 인권, 성평등, 평화, 문화다양성 내용을 포함하고 있으며, 교육간 내용이 서로 상당 부분 중첩되고 있어, 교육 간의 차이와 경계가 사라지고 있는 상황이다. 이에 따라, 한국은 세부목표 4.7을 위한 개발계와 교육계의 공동의 관심과 노력이 급증하는 시기라고 볼 수 있다. 특별히 한국정부의 적극적인 참여와 설득으로 Post-EFA와 SDGs 안에 글로벌시민교육이 포함된 바, 향후 글로벌시민교육은 한국정부 차원의 대대적인 지지를 받으며 확산될 것으로 보인다. 단, OECD DAC 국가들의 경우 개발계를 중심으로 글로벌시민교육이 뿌리내린 반면, 한국의 경우 교육부가 세계교육포럼을 계기로 관련 의제를 추진하고 있는 상황인 만큼, 개발계와 교육계간의 향후 협력이 글로벌시민교육의 양적 · 질적 제고에 미칠 영향이 크다고 할 수 있다.

세부목표 4.a는 교육시설과 학습 환경에 대한 구체적인 가이드라인을 제공함으로써 우리나라 개발협력의 일환으로 건립하는 교육시설이 장애와 성별에 따른 차별이 없는 시설로 구축될 수 있는 계기를 마련하였다. 최근 개정된 우리나라의 국제개발협력기본법에서도 '여성 · 아동 · 장애인의 인권향상, 성평등 실현, 지속가능한 발전'을 기본정신으로 삼고 있다.

따라서 장애에 대한 또한 물리적 시설 측면에서뿐만 아니라 학습 환경이 폭력과 차별 없이 모든 이들이 효과적인 학습할 수 있도록 지원하는 목표로 추진되는 동 세부전략은 우리나라 ODA의 기본정신을 구체적으로 실현하기 위한 가이드라인으로서 기능할 것으로 기대된다. 앞으로 우리나라 교육 ODA를 통해 추구해야 할 장애, 성별을 포함하는 다양한 차별요소를 없앤 효과적인 학습 환경에 대한 구체적인 논의를 기대한다.

세부목표 4.c는 앞서 논의된 세부목표 4.1과 연계하여 교사 역량강화의 중요성과 이를 위한 국제협력의 중요성을 강조하고 있다. 우리나라의 교육발전경험을 논의할 때 우수한 교사의 역할은 특히 국제적으로 주목받아 왔고, 교육의 질 제고 측면에서 교사의 역량은 핵심적인 결정요인으로 논의되어 왔다(UNESCO 2015). 따라서 향후 교육 ODA에서 기초교육 분야와 직업훈련교육 분야에서의 교사의 역량강화를 위한 지원을 확대할 필요성이 높다.

2. KOICA의 대응방안

KOICA는 지난 MDGs 기간에도 초등학교뿐만 아니라 중학교 수준의 교육 접근성 향상 및 교육의 질 제고를 위한 사업을 추진해왔다. 지속가능목표의 세부목표 4.1과 4.2로 초등교육과 중등교육을 포괄하는 기초교육과 유아교육을 포괄하는 방향으로 개발협력 정책의 관점이 확대됨에 따라 각 나라별 교육상황에 따라 현지수요에 부합하는 교육 ODA를 추진해 나갈 예정이다. 상당수의 사하라 이남 아프리카 국가 등 보편적 초등교육 목표달성이 미진한 개발도상국을 대상으로 전 세계 평균수준의 초등 및 중등 수준의 교육 접근성을 성취할 수 있도록 학교 교육을 받을 기회를 확대하는 동시에, 중도탈락률을 낮춰 초등과 중등 각 교육과정을 이수할 수 있도록 사업을 추진해야 할 것이다. MDGs 기간 동안 초등교육의 보편화를 일정이상 달성한 아시아 국가들을 중심으로 한 개발도상국을 대상으로는 초등과 중등단계를 이수한 뒤 읽기와 수학능력이 최소한의 숙달기준을 달성할 수 있도록 교육의 질을 향상시키는 데 더욱 집중해야 할 것이다. 유아교육의 경우 일반적으로 초등교육의 보편화 정도가 높을수록 영유아 발달지표나 조직된 유아교육 참여비율이 높은 편이기 때문에 국가의 교육시스템과 교육상황에 따라 시민사회 등 민간 파트너십을 활용한 지원과 WFK 프로그램을 활용한 지원을 고려할 수 있을 것이다.

특히 대다수가 국별 프로젝트 사업의 형태로 수행하는 기초교육 사업의 경우 성과관리와 모니터링에 지속가능개발목표의 성과지표인 교육 이수율 및 학습 성과를 적극 반영하여 KOICA에서 추진하는 기초교육 분야 사업이 총체적으로 지속가능개발목표 달성에 기여할 수 있도록 집중식 성과관리를 추진해나가야 할 것이다.

세부목표 4.3, 4.4 관련하여 KOICA는 직업기술교육훈련 분야에 대해 협력국에 대한 직접

적인 경제발전 기여 인력 양성 특히 제조업 관련 기술 인력 양성에 주로 집중하여 왔다. 향후, 개도국의 경제발전 단계가 발전함에 따라 제조업 분야만이 아니라, 서비스업을 포함한 지식 경제에 대비한 인력 양성 사업도 같이 포함할 필요가 있다. 또한, 직업 기술 분야에 한정하지 않고 소통능력, 팀워크, ICT 능력 등에 대한 생애 기술 측면에서의 교육 훈련 분야도 포함하는 교육과정 개발도 지원할 필요가 있다. 성과관리 측면에서는 그동안 축적되어 온 직업훈련 교육과정에 대한 표준화, 지식화, 수혜자수 계량화 작업 등을 통해 교육사업의 효과성을 제고할 필요가 있다.

세부목표 4.5의 취약계층을 위한 교육 프로젝트 사업은 총 21건 4,657만 불이 지원되었다. 빈부격차가 심한 중남미 국가나 분쟁 후 재건을 위한 학교 지원 사업, 특수학교 및 소수민족 지원 교육 사업 등이 주로 이루어졌다. 향후 취약계층 아동 및 청소년을 수혜자 그룹으로 하는 학교 밖 아동 및 여성 청소년 지원 사업 등을 강화할 필요가 있다.

세부목표 4.6 문해 및 수리교육은 KOICA에서 그간 시민사회단체를 통한 지원 사업, WFK 수학 및 영어 봉사단원 파견을 통해서 주로 이루어져왔다. KOICA 자체적인 문해 및 수리교육 관련 데이터베이스 구축 및 일관된 정책 마련이 SDGs 내 이 분야 달성에 기여하기 위한 첫걸음이 될 것으로 보인다.

세부목표 4.7의 달성을 위해서 KOICA ODA교육원과 지구촌체험관은 개발교육을 평생교육 차원에서 체계적으로 확산시킬 수 있는 최고의 통로이다. 개발교육과 글로벌시민교육의 이론과 창의적인 교육방법을 갖춘 양 기관을 통해 KOICA는 본 교육을 국내에서는 영유아에서부터 성인까지 체계적으로 확산시킬 수 있다. 또한, 수원국 현장에서는 WFK 봉사단원 및 한국 교원을 통한 교육 전파가 가능하다. NGOs 및 대학과의 협업을 통한 교육 확산은 현재 선진 원조공여국에서 이미 시행 중인 방법으로 참고할 만하다(Jääskeläinen 2013:88). 또한, OECD DAC 국가 및 수원국 정부와의 협업을 통한 교육의 질 개선 및 교육의 다양화 등은 KOICA가 지속적으로 준비하고 추진해 나가야 할 분야이다. OECD DAC 국가 내에서 정부원조기관이 개발교육에 있어 가장 중추적인 역할을 감당하고 있는 만큼 KOICA도 향후 15년간 본 교육 확산에 많은 노력을 기울이는 한편, 교육계와 개발계의 가교역할을 감당토록 노력해 나갈 것이다.

교육시설과 학습 환경을 다루는 세부목표 4.a는 KOICA가 2016-2020 교육 분야 중기전략 중 기초교육 분야의 핵심주제로 추진 예정인 '효과적 교육을 제공하는 건강한 학교'의 내용과 많은 유사점을 보이고 있다. KOICA는 장애나 성별에 따른 차별 없이 모든 이가 안전하고 비폭력적인 교육시설에서 효과적인 학습 환경을 누리는데 기여할 수 있도록 교육시설 건축과 개선 시 성별 및 장애로 인한 격차를 해소할 수 있는 건축양식 및 기술을 적극 권장하고, 교육환경 평가 시 안전하고 비폭력적인지 점검하는 항목을 적극 도입해나갈 예정이다.

세부목표 4.b 관련하여 KOICA는 개도국의 과학기술 및 경제 발전, 거버넌스 개선 등에 기여할 인재 양성을 위해 장기 석박사 과정으로 연간 약 70여국의 350명을 초청하여 학위 취득을 지원하고 있다. 향후 세부목표 4.b의 달성을 위해서 KOICA는 WFK 프로그램을 통해 개발도상국의 고급인력 양성에 지속적으로 기여할 수 있을 것이다. 지속가능발전 목표로 개도국 장학생 수 확대 목표가 확정되면 KOICA는 WFK 사업으로 추진하는 장기 석사 과정 지원사업과 더불어 개발도상국 공무원와 전문가를 대상으로 하는 펠로우십 프로그램(CIAT)을 통해 국가 개발도상국이 우리나라의 직업훈련, 정보통신 기술, 기술, 공학 및 과학적 프로그램을 포함하는 고등교육 분야에 등록하여 고급인력 역량강화를 지속적으로 지원할 예정이다.

교사의 역량강화 지원을 강조하는 세부목표 4.c 또한 KOICA가 2016-2020 교육 분야 중기전략의 핵심주제로 추진 예정인 '전문성을 갖춘 열정적인 교사'의 내용과 거의 합치한다. KOICA는 우리나라의 교육발전을 가능하게 한 핵심요인 중 하나가 교사의 전문성과 역량 때문이었음을 상기하고, 개발도상국의 교육의 질 제고와 지속가능한 교육발전을 위해 교사 양성체제를 강화하고 교원의 전문역량을 강화시키는 교육 ODA 사업을 추진해나갈 예정이다. 이를 위해 자격을 갖춘 교사를 양성시키는 교원양성기관의 교육과정 개선을 지원하고, 교사들이 전문성을 강화할 수 있도록 체계적인 직무교육 체계의 지원을 받을 수 있도록 지원할 예정이다.

참고문헌

김진희 · 최정윤 · 박환보 · 안해정 · 서기준, 2014. “Post-2015 글로벌 교육의제 동향 분석”. 서울 : 한국교육개발원.

Barrett, Angeline. 2009. “The education millenium development goal beyond 2015: Prospects for quality and learners.” EdQual Working Paper Number 13. Bristol: EdQual.

Jääskeläinen, Liisa. 2013. “A Short History of Global Education in Finland–From the Perspective of a Curriculum Developer.” pp.82–94 in Global Education in Europe, edited by Neda Forghani–Arani, Helmuth Hartmeyer, Eddie O'Loughlin, and Liam Wegimont. Münster: Waxmann Publishing Co.

OECD. 2014. “Education At a Glance 2014.” Paris: OECD Publishing.

OECD DAC. “ODA at a Glance.” https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display_count=no?&:showVizHome=no”, 검색일: 2015.06.23.

UNESCO. 2000. “The Dakar Framework for Action.” Paris: UNESCO.

_____. 2006. “Literacy for All.” EFA Global Monitoring Report 2006. Paris: UNESCO.

_____. 2015. “Education For All 2000–2015: Achievements and Challenges.” EFA Global Monitoring Report 2015. Paris: UNESCO.

UNSD. 2015. “Targets in the Proposed SDGs Framework.” New York: UNSD.

Goal 5

성평등 및 모든 여성과 여아의 역량강화

정금나

I. 목표(Goal)의 의미

1. 설정 배경

2014년 7월 제출된 공개작업반(Open Working Groups, OWG)의 SDGs 초안에서 “성평등과 여성역량강화” 이슈는 17개 목표 중 5번째 독자목표(Stand-alone) 인 동시에 다른 10개 목표의 세부목표로서 광범위하게(Cross-cutting) 반영되어 있다. 젠더 이슈가 빈곤, 교육, 보건, 농업 등 단일 목표로 제시되어 있는 여타의 SDGs 주제와 달리 독자목표와 범분야 세부목표인 이중 구조로 설계된 데에는 MDGs 설정과 실행 과정에서 나타난 성평등과 여성역량강화 달성의 한계점에 대한 국제기구와 여성계의 적극적인 문제제기가 반영된 것이다.

유엔새천년개발목표 보고서(2013-2014)에 의하면, MDGs 목표 중 일부는 이미 달성되었거나 2015년까지 달성될 것으로 기대된다. 전 세계에서 절대빈곤층의 규모는 1990년 대비 2010년에 절반으로 감소하였고(하루 1.25달러 이하 소득 생활자 47%→22%), 1990년 이후 21억 명 이상이 개량된 식수원에 접근할 수 있게 되었으며, 말라리아와 결핵으로 인한 사망률도 크게 감소되었다.

하지만 MDGs내 일부 목표의 월등한 성과에도 불구하고 2015년까지 목표달성이 현저히 어려운 분야도 있는데, 아쉽게도 성평등과 여성역량강화 분야에서 이러한 취약성이 현저하다. 가령, 지난 20년간 전 세계적으로 산모 사망률은 47% 감소하였지만, 3/4까지 감소시킨다는 목표에는 절대적으로 부족하며, 2012년 인구대비 고용율에서 남성과 여성의 성비격차는 24.8%이고, 일부 지역에서는 50%에 근접할 정도로 성비 격차가 높다. 또한 1990년 이래 성인 문해율은 월등하게 개선되었지만, 여전히 여성은 전세계 성인 문맹자의 2/3를 차지하고 있고, 2013년 기준으로 전 세계 의회에서 여성의원의 비율은 20.4%에 그치고 있다 (유엔새천년개발보고서 2013).

이전의 많은 국제규약, 결의안, 협약, 법규정과 달리 2015년이라는 달성 기한을 세우고, 구체적인 지표를 통해 성과를 모니터링을 할 뿐만 아니라, 전 세계 사람들이 MDGs내 8개 목표달성에 협력하여 빈곤철폐와 개발협력 분야의 중요한 과제를 해결할 수 있다는 가능성을 보게 해주었다는 점에서 새천년개발목표(MDGs)는 큰 의미를 가진다(UN 2013:2). 또한 MDGs 목표 설정 당시 성차별적 제도와 관습이 여성권리 실현과 개발목표 달성에 심각한 장애가 될 것을 인식하여 MDGs 목표 내에 성평등과 여성역량강화를 독자목표(Goal 3)와 일부 목표의 세부목표로 반영한 것은 주목할 만하다. 그러나 이러한 의의와 성과에도 불구하고 MDGs는 성차별을 야기하는 구조적 원인 그 자체를 다루지 않고, 성평등과 여성역

〈표 5.1〉 MDGs 내의 성평등 관련 목표 및 지표[1),2)]

목표(Goal)	세부목표(Target)		지표(Indicator)
Goal 1. 절대빈곤과 기아퇴치	1.B	완전하고 생산적인 고용 및 여성과 청년층을 포함한 모두에게 "일다운 일자리(decent work)"를 제공한다.	1.5. 인구대비 여성과 남성의 고용율
Goal 2. 보편적 초등교육의 달성	2.A	2015년까지 전 세계 모든 아동들이 초등교육 전 과정을 이수하도록 한다.	2.3. 전 세계 15–24세 여성과 남성의 문해율
Goal 3. 성평등과 여성능력의 고양	3.A	2005년까지 초등 및 중등교육에서 성에 따른 불균형을 없애고, 2015년까지 모든 수준의 교육에서 성평등을 이룬다.	3.1. 초 · 등 · 고등교육 여성과 남성 등록률
			3.2. 비농업분야 임금노동에 종사하는 여성 비율
			3.3. 의회(상원 · 하원)내 여성의원 비율
Goal 5. 산모건강의 증진	5.A	1990년에서 2015년 사이 산모 사망률을 4분의 3까지 감소시킨다.	5.1. 산모 사망률
			5.2. 전문 의료진의 도움을 받아 출산한 신생아 비율
	5.B	2015년까지 산모들이 보편적인 의료혜택을 받게 한다.	5.3. 피임율
			5.4. 십대 청소년 출산률
			5.5. 산전 진료(권장횟수인 총 4회중 최소 1회 이상)
			5.6. 가족계획을 원하지만 그 요구가 충족되고 있지 않은 여성 비율

출처: 저자 작성

량강화 목표 달성을 위해 반드시 반영했어야 할 중요한 세부목표와 지표들을 제외함으로써 성차별을 충분히 개혁하지 못한 한계를 지닌다.

여성계는 MDGs에서 성평등과 여성역량강화 분야 목표달성률이 낮은 이유로 성차별을 야기시키는 주요 원인과 여성이 처한 심각한 과제들을 다루지 않고 제한적인 개별 과제 중심으로 MDGs 목표가 설정되었기 때문이라고 평가한다. 가령, 전 세계 여성 중 35%가 일생 동안 한번 이상 성폭력을 겪고 있고, 매일 4천명의 15세 미만 여아들이 조혼 문화로 결혼을 하고, 어린나이에 임신과 출산을 하고 있는 현실을 그대로 둔 상태에서 산모 사망률을 1990년 대비 3/4까지 감소시킨다는 MDGs 목표는 쉬운 달성 과제로 보이지 않는다(UN

1) MDGs 목표/세부목표/지표는 2001년 UN총회 채택 당시 목표(Goal) 8개+세부목표(Targets) 21개+지표(Indicators) 48개 였으나, 2007년 UN총회에서 세부목표 3개+지표 12개 추가 승인됨. 아래 표는 2008년 1월 배포된 Official list of MDG indicators를 기준으로 사용하였음(http://mdgs.un.org/unsd/mdg).

2) 목표 및 세부목표에 사용된 용어는 「유엔새천년개발목표보고서 한국어판(2013–2014)」을 참조하였다.

ECOSOC 2014:32, Gaelle Ferrant 외 2015:3). 또한 절대빈곤과 기아퇴치를 MDGs의 최우선 목표로 삼고 있지만, 개발도상국 농업과 경제활동의 절반 이상을 차지하는 여성들에게 기본적인 재산소유권, 자원 접근권, 재정 지원 및 금융제도 접근권이 보장되지 않은 상태에서 여성과 남성의 고용률 지표만으로 MDGs 목표1을 평가하는 것은 성평등 달성이라는 본연의 목표를 성취하기에는 너무나 제한적이다.

MDGs에 대한 이러한 평가와 분석을 통해 국제기구와 시민단체, 여성 전문가 집단은 Post-2015 SDGs의 성평등과 여성역량강화 원칙으로서 차별의 원인과 구조 개혁을 직접적으로 다루고, SDGs내에 성평등을 독자 목표뿐만 아니라 다양한 개별 목표에 반영하는 통합적인 접근을 할 것과 사회/경제/환경 이슈를 조화롭게 고려한 인권에 기반한 목표를 원칙으로 제시하였다(UN Women 2013, 김은경 외 2014).

2. 개발협력 분야에서 성평등의 의미

반기문 유엔 사무총장은 Post-2015 종합보고서를 통해 SDGs 목표달성을 향한 원칙으로서 "Leave no one behind"를 제시하면서, 지원이 가장 필요한 집단에 관심을 기울일 것을 촉구하였다. 반기문 사무총장은 특히 21세기는 여성의 시대로서, 인류의 절반인 여성이 전진하지 못하고 정체되어 있을 때 인류 전체의 가능성을 충분히 실현하는 것은 불가능한 일이라고 강조하였다(UN 2014:14).

성평등과 여성역량강화의 원칙은 Post-2015 지속가능한 개발의 시발점인 Rio+20 문서에도 분명하게 제시되어 있다. 브라질 리오데자네이로에서 2012년 개최된 유엔 지속가능한 개발회의는 지속가능한 개발목표의 모든 분야에서 여성의 전면적이고 평등한 참여와 리더십의 중요성을 재확인하며, 유엔 여성차별철폐협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW)[3]과 북경행동강령, 그리고 MDGs에 반영되어 있는 성평등과 여성역량강화 목표를 지속적으로 실행할 것을 다짐하였다(UN 2012).

MDGs와 마찬가지로 SDGs에서 첫 번째 목표는 빈곤철폐이다. 빈곤 철폐 없이 지속가능한 개발은 달성할 수 없다. 하지만 빈곤철폐 만큼이나 지속가능한 개발에서 중요한 목표는

3) 1979년에 제정된 유엔 여성차별철폐협약(CEDAW협약)은 국제인권법 체제하에서 인권보호를 위해 작동하고 있는 핵심 인권조약 중의 하나로 여성의 인권을 포괄적으로 보장하고 있다. CEDAW협약은 평등과 비차별의 원칙하에서 여성에 대한 모든 차별적인 법, 규정, 관습, 관행을 없앨 것을 국가의 의무로 하고 있다. 또 국가기관이나 공권력에 의해 자행되는 차별과 폭력은 물론 어떠한 개인, 단체, 기업에 의한 행위도 방지할 것을 국가의 책임으로 하고 있다(신혜수 2010).

정의와 평등, 인간의 기본적인 권리 향유이다. 어느 누구도 전쟁 속에서 폭력을 겪으며, 불안과 부정의 속에서 지속가능한 개발을 향유할 수 없다(UN 2013:3). 하지만 전 세계 여성의 35%는 일생에서 한번 이상 성폭력을 겪고 있고, 약 1억4천만 명의 여성들이 성기절제(FGM/C)의 고통을 겪고 있으며, 매일 800여명의 여성이 예방 가능한 임신과 출산관련 합병증으로 사망하고 있고, 전쟁 중 강간과 살인, 조혼과 인신매매의 피해를 당하고 있다(UN Technical Support Team 2014:216; OECD 2014b).

이러한 현실 속에서 성평등의 달성은 지속가능한 개발이 지향하고자 하는 궁극적 목표인 포용적이고 개혁적인 인간개발, 굿 거버넌스, 지속가능한 평화와 환경과 인간의 조화로운 공존을 위해 없어서는 안 될 핵심적인 과제이다. 성평등은 빈곤감소와 경제성장, 민주주의 확대에 직접적으로 기여할 수 있지만, 그 반대로 경제가 활성화되고, 정치적 민주주의가 확대되고, 평화로운 사회가 자동적으로 여성과 여아의 권리 실현과 성평등 실현을 보장해 주는 것은 아니다(UN Technical Support Team 2014:219). 성평등과 여성역량강화를 위해서는 적극적인 개선 의지와 자원의 투입, 그리고 정책과 제도의 개혁이 반드시 필요하다.

또한 성차별은 여성과 여아에게만 차별과 악습의 피해를 입히는 것이 아니라 사회 전반에 개발비용과 개발효과성 저해 결과를 초래한다는 점에서 개발기구들의 특별한 관심을 필요로 한다. 조혼, 어린이 결혼이 만연한 국가들은 남아 100명당 60명의 여아만이 중등교육을 마친다는 연구 결과가 있고, 남성에 비해 두 배 이상의 시간을 무임 가사노동과 돌봄 노동에 쓰는 여성들은 경제활동을 할 때 평균적으로 남성의 65%에 해당하는 임금을 받고 있으며, 가정 내에서 여성이 낮은 의사결정권을 가지고 있는 국가들은 상대적으로 높은 산모사망률, 질병치사율, 그리고 낮은 기대수명을 보이고 있다(Ferrant et al. 2015).

성차별은 다양한 차별 중에서도 가장 일반적으로 모든 사회에 만연화되어 있는 차별로서 남성과 여성간의 불평등을 야기할 뿐 아니라, 다양한 계층, 소득, 지역, 인종, 민족, 성(sexuality), 나이, 장애 등에 영향을 주어 사회 내 다층적인 불평등을 야기시킨다(UN Women 2013:11). 성평등, 그리고 여성과 여아의 완전한 참여를 제외하고는 지속가능한 발전을 달성하기 어려우며, 따라서 성평등은 지속가능한 발전과 빈곤 철폐를 위한 개발협력분야의 수단이자 목표로 수행되어야 한다.

Ⅱ. 목표(Goal)별 분석

1. 목표의 논리구조

SDGs에서 성평등과 여성역량강화는 9개의 세부목표를 가진 SDGs 5번째 독자목표이자 다

른 10개 목표 안의 세부 목표(Target)에 반영된 이중구조(Twin-track)로 설정되어 있다.

UN Women(2013)은 이러한 이중전략 접근에 대해 (1) 성차별적인 구조를 전면적으로 개혁하고, 여성폭력, 성적 · 재생산 권리, 여성의 경제권 및 역량 강화 등 심각하고 급박한 문제를 다루기 위해 독자 목표가 필요할 뿐 아니라 (2) 빈곤, 보건, 교육, 경제, 환경 등 다양한 분야에서 각기 다른 위치와 집단에 속한 여성과 남성들의 실질적인 평등 보장을 위해서 성평등에 기반한 젠더 분석이 유효한 시너지 효과를 내기 때문에 범분야 접근이 필요하며 (3) 독자적 목표와 범분야 목표, 그리고 각각의 목표에 따른 세부 지표를 명확히 함으로써 정부와 시민단체들이 책임감을 가지고 달성 여부를 꾸준히 모니터링 할 수 있다는 점에서 유용하다고 평가한다(UN Women 2013:11).

〈표 5.2〉 SDGs 목표 5. 성평등 및 여성과 여아 역량강화

목표(Goal)	세부목표(Target)
Goal 5. 성평등 및 여성과 여아 역량강화	5.1 여성과 여아에 대한 모든 형태의 차별 철폐
	5.2 공적 및 사적영역에서 모든 여성과 여아에 대한 인신매매, 성 착취 및 모든 형태의 폭력 철폐
	5.3 아동결혼, 조혼, 강제결혼 및 여성 성기절제 등 모든 악습 철폐
	5.4 공공서비스, 인프라, 사회보장정책의 제공, 그리고 가구와 가족 내 공동의 책임 도모를 통한 무급 및 가사노동 가치 인정
	5.5 정치, 경제, 공공생활의 모든 의사결정에 여성의 완전하고 효과적인 참여 및 동등한 리더십 기회 보장
	5.6 국제인구개발회의(International Conference on Population and Development, ICPD)와 북경 행동강령에 부합하는 성적, 재생산 보건과 재생산 권리에 대한 모든 사람의 동등한 접근 보장
	5.a 여성에게 법이 보장하는 경제적 자원, 토지, 자산, 재정서비스, 상속 및 자연 자원에 대한 평등한 권리를 주기 위한 개혁 수행
	5.b 여성역량강화를 위해 ICT를 포함한 기술사용의 확대
	5.c 모든 수준에서 여성과 여아의 역량강화 및 성평등을 도모하기 위한 건전한 정책과 강제력 있는 법안의 채택과 강화

출처: Open Working Group(2014) http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html

〈표 5.3〉 SDGs 10개 목표 내에 범분야 이슈로 반영된 젠더 세부목표

목표(Goal)	세부목표(Target)	
Goal 1. 빈곤퇴치	1.2	2030년까지 빈곤한 모든 연령대의 남성, 여성, 어린이의 비율을 절반으로 감소
Goal 2. 기아해소와 식량안보	2.2	2030년까지 모든 영양결핍 해소 및 청소년기 여성, 산모, 수유기 여성 및 노인의 영양적 필요에 대처
	2.3	2030년까지 땅, 생산자원, 지식, 재정서비스, 시장 및 부가가치/비농업 고용기회 제공을 통한 여성, 원주민, 가족농, 유목민, 어부 등 소규모 식량생산자의 생산성과 임금을 두 배 증가
Goal 3. 보건증진	3.1	2030년까지 전 세계 산모 사망률을 100,000명당 70명 미만으로 감소
Goal 4. 교육보장과 평생학습	4.1	2030년까지 모든 소녀와 소년들이 무상의 평등하고 양질의 초등, 중등교육을 완료
	4.2	2030년까지 모든 남녀 유아들이 적절한 돌봄과 취학전 교육을 통해 초등교육 진학 준비를 할 수 있도록 지원
	4.3	2030년까지 모든 여성과 남성에 대한 양질의 기술, 직업, 대학을 포함한 고등교육의 동등한 접근성 확보
	4.5	2030년까지 교육에서의 성격차를 철폐하고 모든 교육과 직업훈련에 대한 장애인, 원주민, 아동 등 취약계층의 동등한 접근성 확보
	4.6	2030년까지 여성과 남성을 포함한 모든 청년 및 X%의 성인의 문해력/수학력 확보
	4.7	2030년까지 모든 학습자들이 지속가능한개발을 도모하기 위해 필요한 인권, 양성평등, 비폭력, 글로벌시민권, 다양성 등 관련 지식과 기술 습득할 수 있도록 보장
	4.a	아동, 장애, 성인지적 교육시설의 건설 및 모두를 위해 안전하고 비폭력적이며 통합적이고 효율적인 교육환경 제공
Goal 6. 물과 위생	6.3	2030년까지 모두에게 적절하고 공평한 위생시설에 대한 접근성 확보, 공개된 장소에서의 배변 척결, 여성과 여아 및 취약한 상황에 처한 모든 사람들에 대한 특별한 관심 촉구
Goal 8. 경제성장과 일자리	8.5	2030년까지 청년과 장애인을 포함한 모든 여성과 남성에게 완전하고 생산적인 고용기회 및 일다운 일자리를 제공하고 동등가치 노동에 동일 임금 보장
	8.8	이주노동자, 특히 여성 이주노동자를 포함하여 불안정 고용에 처한 모든 노동자들에게 안전한 노동 환경 보장 및 노동권 보호
Goal 10. 불평등 해소	10.2	2030년까지 연령, 성별, 장애, 인종, 민족, 출신, 종교, 경제적 또는 어떠한 지위에 관계없이 사회적, 경제적, 정치적 통합을 부여
Goal 11. 도시	11.2	2030년까지 여성, 어린이, 장애인, 노인 등 취약계층의 특별한 요구 조건에 부합하는 대중교통 확대 및 도로안전 개선을 통해 모든 이들에게 안전하고 지불가능하고 접근성 높고 지속가능한 대중교통 시스템의 제공
	11.7	2030년까지 여성과 어린이, 노인과 장애인에 대한 특별한 고려를 포함하여 모든 이들에게 안전하고 통합적이며 접근성 좋은 공공녹지 공간을 제공
Goal 13. 기후변화와 대응	13.b	LDCs의 여성, 청년, 지방의 소외된 공동체에 대한 특별한 관심을 두면서 효과적인 기후변화 관련 계획과 경영을 위한 역량강화 매커니즘 설립
Goal 17. 이행수단과 글로벌 파트너십	17.18	2020년까지 LDCs와 SIDS를 포함한 개도국에서 국가적 특성에 따른 소득수준, 성별, 연령, 인종, 민족, 이주 신분, 지역 등으로 분리된 양질의 시의적절하고 신뢰할 수 있는 데이터 확보를 위해 역량강화 증진

출처: Open Working Group(2014) 자료 저자 재구성

2. 개발협력의 관점에서 본 목표체계 분석[4)]

2013년 UN Women은 MDGs 수행과정에서 얻은 교훈과 북경행동강령에 기반하여 SDGs 성평등과 여성역량강화 독자목표에 반드시 포함되어야 할 우선분야로서 (1) 폭력으로부터의 자유 (2) 능력과 자원 (3) 여성의 목소리, 리더십과 참여를 제시하였다. 이 세 가지 핵심 분야는 UN Women이 세계인권조약의 주요 원칙(보편성, 역행불가, 비차별, 지속가능한 평등), 연구조사, 여성운동 역사에서 얻은 교훈, 그리고 국가, 지역, 전 지구적 단위의 다양한 전문가 및 여성기구들과 나눈 토론과 자문에 기반한다(UN Women 2013:16).

UN Women이 제시한 3대 핵심 분야에 따라 SDGs 목표 5의 세부 목표를 분류해 보면, 세부목표 5.1/5.2/5.3은 폭력으로부터의 자유, 5.4/5.6/5.a/5.b는 능력과 자원, 그리고 5.5/5.c는 여성의 목소리, 리더십과 참여로 구분할 수 있다.

(1) 세부목표 5.1/5.2/5.3: 성차별 철폐, 폭력으로부터의 자유

5.1 여성과 여아에 대한 모든 형태의 차별 철폐

- 제안된 지표 1: CEDAW 협약에 명시된 여성과 여아에 대한 인권과 평등권을 침해하는 차별적인 법과 구조 철폐
- 제안된 지표 2: 여성과 여아에 대한 상속권 차별 철폐

5.2 공적 및 사적영역에서 모든 여성과 여아에 대한 인신매매, 성착취 및 모든 형태의 폭력 철폐

- 제안된 지표 1: 지난 12개월 동안 파트너가 있던 15–49세 여성과 여자청소년 중에서 현재 또는 전 파트너로부터 신체적 또는 성적 폭력을 경험한 비율
- 제안된 지표 2: 15–49세 여성과 여자 청소년 중에서 15세 이후에 친밀한 관계의 파트너가 아닌 사람에 의한 성폭력을 경험한 비율

5.3 아동결혼, 조혼, 강제결혼 및 여성 성기 절제 등 모든 악습 철폐

- 제안된 지표 1: 20–24세의 여성 중 18세 이전에 결혼했거나 동거관계를 경험한 여성의 비율(ex. 아동 결혼)
- 제안된 지표 2: 15–49세 여성 중 FGM/C(성기절제)를 겪은 여성 비율(관련국가 only)

4) 아래 각 세부목표 하단의 지표들은 UNSC에서 2015년 3월에 제안한 후보 지표군으로서 UN 단위에서 최종적으로 합의된 지표가 아니다. UNSC는 실현가능성(Feasibility), 지속성(Sustainability), 관련성(Relevance) 세가지 기준으로 각 지표의 적절성을 평가하고 있는데, SDGs 5. 성평등 및 여성과 여아의 역량강화 관련 지표들은 대부분 BBB–CBB(ABC 점수표) 평가를 받고 있어 향후 면밀한 점검 및 대체 지표 개발이 필요함을 보여주고 있다. UNSD는 2015년 5월 다양한 국제기구, 회원국, 전문가 그룹을 대상으로 SDGs 지표에 관한 의견을 접수받았으며, 동 내용은 2015.6월에 예정된 IAEG–SDGs(Inter–Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators)에서 논의될 예정이다. (http://unstats.un.org/sdgs/2015/05/29/first–proposed–priority–indicator–list/).

여성의 권리를 포괄적으로 보장하는 국제인권법인 유엔 여성차별철폐협약(CEDAW)은 제1조에서 여성에 대한 차별의 정의를 다음과 같이 내리고 있다.

"본 협약의 목적을 위하여 '여성에 대한 차별'이라 함은 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 시민적 또는 기타 분야에 있어서 결혼여부에 관계없이 남녀동등의 기초 위에서 인권과 기본적 자유를 인식, 향유 또는 행사하는 것을 저해하거나 무효화하는 효과 또는 목적을 가지는 성에 근거한 모든 구별, 배제, 또는 제한을 의미한다."[5)]

특이하게도 CEDAW협약 전문이나 본문에 여성폭력에 대한 규정이 없는데, 이것은 협약이 기초되었던 1970년대 후반 당시에는 여성폭력의 문제가 아직 국제적 의제로 제기되지 않았기 때문이다. 이러한 단점을 보완하기 위해 CEDAW 위원회는 1989년 일반권고 12호, 1992년 일반권고 19호를 채택하고 "성에 근거한 여성에 대한 폭력은 여성차별의 한 형태"라고 규정하였다. 1993년 유엔 총회는 이 일반권고 제19호를 기초로 하여 여성폭력철폐선언(Declaration on the Elimination of Violence against Women)을 채택하였다(신혜수 2015:8).

1980년대 이후 국제사회는 여성폭력이 여성의 인권과 자유를 제한하는 중대한 인권침해 행위임을 인식하고 여성폭력 예방과 근절을 위한 전략과 개발에 많은 노력을 기울여 왔다. 1993년 유엔 총회 결의로 채택된 여성폭력철폐선언, 1995년 북경행동강령 주요 관심분야 D. 여성에 대한 폭력, 2000년 여아와 여성에 대한 성매매 처벌 관련의정서(일명 팔레르모 의정서, the Palermo Protocol), 2000년 채택된「여성과 평화 안보에 관한 유엔안보리 결의 1325호」등은 모두 여성폭력에 관련한 국제사회의 의지 표명과 여성폭력 근절의 내용을 담고 있다(김은경 외 2014:75-88). 또한 유엔총회는 인신매매, 여성 성기절제, 이주여성에 대한 폭력 등을 포함한 여성과 여아에 대한 모든 형태의 폭력을 근절하기 위한 결의안을 지속적으로 채택하고 있다(UN ECOSOC 2014:32).

하지만 이러한 국제사회의 관심과 노력에도 불구하고 여성폭력은 여전히 심각하며 모든 국가와 사회에 만연해 있다. 여성폭력 중에서도 가장 심각하고 발생이 빈번한 형태는 가정폭력과 친밀한 파트너 관계에서 발생하는 폭력인데, 연구 결과에 의하면 전 세계 여성 살해 피해자의 절반가량이 가족원 또는 친밀한 파트너에 의해 살해되었다. 또한 여성과 여아는 전 세계 인신매매 피해의 75%를 차지하고 있다(ibid, p.33).

따라서 여성폭력철폐가 SDGs 세부목표에 포함되고 목표달성여부를 평가할 수 있는 지표가 설정된 것은 여성권리 실현에 있어 큰 의의를 지닌다. 현재 UNSC가 제시한 여성폭력철

5) 이글에서 인용한 유엔 여성차별철폐협약(CEDAW) 관련 내용은 신혜수(2010), "유엔 여성차별철폐협약(CEDAW)과 선택의정서에 의한 여성인권보호"를 참조하였음.

폐 지표 후보군은 UN Women 등 여성계가 제안한 지표들을 일부 반영하고 있다는 점에서 긍정적이지만, 여성폭력을 예방하고 피해지원을 위한 법적, 제도적 서비스에 대한 평가 지표가 반영되지 않은 것은 지속적으로 논의 되어야 한다. EU 28개 국가 폭력피해 여성에 대한 연구에 의하면, 배우자에 의한 폭력 피해 여성의 1/3, 그리고 파트너가 아닌 사람에 의한 폭력 피해 여성의 1/4만이 경찰이나 지원서비스에 보고하고 지원받는다(UN ECOSOC 2014:33). 실질적인 여성폭력 철폐와 피해자 지원을 위해서는 여성폭력 문제를 해결하기 위한 법, 제도적 장치, 정책, 그리고 예방과 문제 해결을 위해 배정된 예산과 전문가 등 자원을 모니터링 할 수 있는 지표의 개발이 필수적이다.

(2) 세부목표 5.4/5.6/5.a/5.b: 능력과 자원

5.4 공공서비스, 인프라, 사회보장정책의 제공, 그리고 가구와 가족내 공동의 책임 도모를 통한 무급 및 가사노동의 가치 인정

- 제안된 지표 1: 성별, 연령별, 지역별 무급 가사노동 및 돌봄 노동에 사용된 주간 평균 시간량(5세 이상 인구층)
- 제안된 지표 2: 15분 이내의 거리에 식수원(water source)을 가진 가구의 비율

5.6 ICPD와 북경행동강령에 부합하는 성적, 재생산 보건과 재생산 권리에 대한 모든 사람의 동등한 접근 보장

- 제안된 지표 1: 성별, 지역별, 소득별, 장애여부 또는 개별국가에서 특수하게 고려해야 할 특성이 반영된 여성과 여아 계층이 자신의 성적, 재생산 권리에 대해 직접 의사결정을 한 비율
- 제안된 지표 2: 결혼 여부와 관계없이 모든 여성과 여자 청소년에게 그들의 성적, 재생산 건강과 권리 관련 선택권을 보장하고 공지해야 할 법과 규정의 존재 유무

5.a 여성에게 법이 보장하는 경제적 자원, 토지, 자산, 재정서비스, 상속 및 자연 자원에 대한 평등한 권리를 주기 위한 개혁 수행

- 제안된 지표 1: 성인 중 땅을 소유한 인구의 성별, 연령별, 지역별 비율
- 제안된 지표 2: 공식적인 금융기관 통장을 보유한 인구의 성별, 연령별 비율

5.b 여성역량강화를 위해 ICT를 포함한 기술사용의 확대

- 제안된 지표 1: 핸드폰을 보유한 인구의 성별 비율
- 제안된 지표 2: 다양한 ICT 기술 보유 능력 관련 성별 비율

MDGs 대한 여성계의 가장 큰 비판은 MDGs가 여아의 낮은 교육률, 높은 학교 중퇴율, 노동에서의 임금격차 및 근로 기회의 제한 등 성차별을 야기하는 근본적인 원인을 다루지

않았다는 것인데, 특히 여성과 여아가 기본적으로 생존하고 발전하는데 필수적인 기본적인 권리와 자원에 접근할 권리가 보장되지 않는 사회 구조와 제도를 개혁하지 못한 점은 MDGs의 한계로 지적된다.

UN Women이 SDGs 성평등 핵심 분야로 제시한 능력과 자원에 대한 접근방식은 노벨경제학상을 수상한 경제학자 아마르티아 센의 자유로서의 발전 개념[6]에 기반을 두고 있다. 인간으로서 "기본적으로 생존하고 활동(To be and To do)" 할 수 있고, 개인 스스로가 가치있다고 여기는 삶을 살 수 있도록 기본적인 먹을 것을 보장받고, 교육받고, 건강하게 살고, 결혼을 하고 싶을 때 하고 싶은 사람과 결혼하고, 아이를 낳고 싶다면 언제 몇 명이나 낳을지를 결정할 수 있는 기본 권리. 인간의 가장 기본적인 권리라고 여겨지는 것들이지만, 실제로 많은 여성들이 이러한 기본권이 거부되고 자신의 능력을 확대시킬 자원에의 접근을 보장받지 못하는 것이 현실이다(UN Women 2013:25).

에티오피아 여성은 전체 농업 노동력의 45%를 차지하고 있지만, 토지나 기타 자산을 소유한 여성의 비율은 극히 미미하고, 많은 여성들이 신용대출 등 경제 서비스 접근에 어려움을 겪고 있다(OECD Development Centre 2010:3). 연구결과에 의하면 북아프리카와 서아프리카 여성 중 5%만이, 사하라이남 아프리카에서는 여성의 5-30%, 그리고 남미의 많은 국가에서 여성의 25%만이 토지 소유권을 가지고 있다(UN Women 2012:18). 토지와 자산 소유권, 그리고 상속 권리는 경제적 안전성과 지속가능한 생활을 보장하는데 없어서는 안될 필수적인 권리이다.

개발현장에서 많은 경험과 연구결과는 여성들이 자원과 가구 경제에 대한 접근권이 보장되고 소유권이 확보될수록 가구내 의사결정권이 강해지며, 여성들은 소득을 가족들의 필요와 복지, 빈곤감소와 기아 극복에 사용한다고 증언한다(OECD Development Centre 2010:2). 유엔 식량농업기구(FAO)는 개발도상국가 농업 노동력의 43%를 차지하고 있는 여성농업인들이 남성과 동등하게 농업기자재, 자원, 서비스에 접근할 수만 있더라도 식량 산출량이 34% 증가할 것이며, 이러한 증산량은 전 세계 1억5천만 명의 영양부족 인구를 감소하는 효과를 낳을 것이라고 예측하였다(UN Women 2014a).

경제권과 함께 여성과 여아의 몸에 대한 성적, 재생산 권리의 결여와 무임금 가사/돌봄 노동의 부담은 여성이 자신의 능력을 충분히 활용하고 개발하는 것을 저해하는 주요한 원인

---

6) 센은 행복(well-being)을 소득, 재산, 효용, 자유, 기초재, 능력(capability) 등의 차원으로 확장하고, 특히 "능력의 차이"를 강조했다. 능력이란 스스로 가치 있다고 여기는 목표들을 달성하는데 필요한 여러 가지 기능을 말한다. 센에 의하면 빈곤은 생존하고 활동하는데 필요한 여러 기능을 수행할 능력이 없는 것을 의미한다(장상환 2009). http://eiec.kdi.re.kr/click/click/click_view.jsp?sendym=200912&idx=1115.

이 된다. 2015년 현재 전 세계 3천만 명이 넘는 여아들이 학교에 다니지 않고 있으며, 취학 연령의 32%는 중등교육에서 중퇴를 하고 있다. 이러한 배경에는 조혼이 결정적인 영향을 미치는데, 전 세계에서 하루에 39,000명의 소녀들이 결혼하고 있다. 이중 1/3은 19세 미만이며, 15세 미만 여아들도 매일 4천명 이상 결혼하고 있다(Gaelle Ferrant 외 2015).

조혼과 임신 · 출산 외에도 여학생의 높은 교육 중도포기율에 영향을 미치는 젠더이슈로는 무임금 가사노동과 돌봄 노동이 있다. 제49차 여성지위위원회(CSW) 연례회의(2005)와 54차 CSW 연례회의(2010)에서는 각각 북경행동강령의 10주년, 15주년 점검을 통해 개발도상국과 선진국 전반에서 육아 정책과 서비스 부족이 여성의 경제적 참여에 걸림돌로 작용하며, 여아와 여성에게 불평등하게 지워진 가사노동의 부담은 여아의 학습 중도포기, 식수나 장작을 구해오는 과정에서 노출되는 성폭력의 피해, 여성의 의사결정직으로의 진출이나 역량개발 기회를 제한하는데 큰 영향을 미치고 있음을 밝혔다(김은경 외 2014:124).

2000년에 채택된 MDGs에서는 여성의 가사노동 부담과 그로 인한 경제권 제한과 접근성 제약문제가 전혀 다뤄지지 않았다. 하지만 여성계는 여성과 여아에게 불평등하게 지워진 가사 및 무임금 돌봄노동으로 인한 개발효과성 감소와 여성역량강화에 미치는 직접적인 영향을 보여주는 증거자료를 제시하면서 SDGs 개발목표에서 이 문제가 중요하게 다뤄져야 한다는 것을 강조하고 있다. 실제로 UNESCO의 연구결과에 의하면 물, 교통, 에너지와 같은 공공 인프라분야 투자는 여성의 무임금 가사노동 부담을 상당히 감소시킬 수 있고, 실제로 식수나 장작을 구해오는 시간감소에 일조하고 있음을 보여준다(ibid:125).[7]

(3) 세부목표 5.5/5.c: 여성의 목소리, 리더십과 참여

5.5 정치, 경제, 공공생활의 모든 의사결정에 여성의 완전하고 효과적인 참여 및 동등한 리더십 기회 보장

- 제안된 지표 1: 지역 정부/의회 내 여성의원 비율
- 제안된 지표 2: 가내 물건 구입 시, 자신의 건강문제 관련, 또는 친척 방문 등과 관련하여 가정 내에서 자신의 의견을 주장할 수 있는 여성의 비율

7) 유엔새천년개발목표 보고서에 의하면, 사하라이남 아프리카 지역 전체 인구의 48%에 해당하는 25개국 데이터 분석에서 성인 여성들이 물을 구하기 위해 사용하는 시간은 하루에 전체 1,600만 시간에 달한다. 남성의 경우에는 600만 시간, 그리고 아이들의 경우 400만 시간으로 조사되었다(김은경 외 2014:166).

5.c 모든 수준에서 여성과 여아의 역량강화 및 성평등을 도모하기 위한 건전한 정책과 강제력 있는 법안의 채택과 강화

- 제안된 지표 1: 성평등 달성을 위한 정책 여부와 질적 수준을 측정할 수 있는 지표를 추후 확정할 예정임
- 제안된 지표 2: 성평등과 여성역량강화를 위한 자원배분과 사용처를 확인할 수 있는 시스템을 보유한 국가의 비율

MDGs는 목표3. 성평등과 여성역량강화를 평가하는 세부 지표 3가지 중 한가지로 "의회에서의 여성의원 비율"을 제시하여 성평등 달성에 있어 여성 리더십과 참여의 중요성에 대한 관심을 표명하였다. 하지만, 의회에 진출한 여성의원의 비율만으로 성평등 달성 여부를 평가하는 것은 많은 한계가 있으며, 진정한 여성권리 향상과 성평등 달성을 위해서는 의회를 비롯한 정치 및 공공영역에서 뿐만 아니라 가정과 민간기업, 사회와 경제 영역 전반에서 여성의 목소리와 참여, 리더십을 제한하는 차별적인 구조와 문화의 개혁이 중요하다(UN Women 2013:30).

북경행동강령 이후 많은 국가들이 여성권리 향상과 역량강화를 위한 법과 제도 개선에 많은 지원을 하였으며, 법제도 분야에서 많은 진전을 이뤄냈다. 하지만 이러한 성과에도 불구하고, 전 세계 장관급 고위 공무원 중 여성의 비율은 17%에 불과하고, 의회의 여성의원 비율은 20%이며, 기업의 관리직과 입법기관 고위 직원 중 여성 비율은 아프리카에서 21%, 그리고 남미에서 37%에 그치고 있다. 민간기업 고위직에의 여성 진출은 특별히 더 열악한데, 2014년 세계 500대 기업 중 여성이 최고위직에 진출한 비율은 4%에 불과하다(UNSD 2015).

OECD 개발원조위원회(DAC) 통계에 의하면 2002-2012년 동안 성평등과 여성역량강화 분야에 대한 DAC 회원국들의 원조금액은 USD 80억불에서 USD 240억불로 3배가 증가하였다. 하지만 지원 분야 중에서 여성의 정치참여, 리더십 분야 대상으로 한 지원 금액은 전체총액의 0.05%인 USD 12억불에 불과하다(OECD 2014b). 가정과 기업을 포함한 민간분야와 공공역역에서의 여성의 참여 확대와 리더십 강화는 향후 SDGs 성평등과 여성역량강화 목표 달성을 위해 보다 적극적인 지원과 관심이 필요한 분야 중 하나이다.

(4) 범분야 이슈로서의 젠더

앞서 언급하였듯이 빈곤, 보건, 교육, 경제, 환경 등 다양한 분야에서 여성들은 동일한 요구와 단일한 필요를 갖는 것이 아니라, 각기 다른 위치와 집단에 따라 다양한 제도의 개선과 개발 요구를 필요로 한다. 따라서 Post-2015 SDGs 체제에서 성평등과 여성역량강화

가 독자목표로서 뿐만 아니라 다른 10개 개발 분야의 세부 목표로서 포함된 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 하지만 목표 설정으로 끝나는 것이 아니라 실질적인 성평등과 여성 역량강화를 다양한 분야에서 성취하기 위해서는 구체적인 세부지표 설정과 모니터링이 필수적이다.

UNSC가 2015년 3월에 후보군으로 제시한 10개 목표의 젠더 지표들을 보면, 여성과 여아를 대상으로 하고 있지만 여전히 성별분리통계를 명시하지 않는 지표, 그리고 세부 분야에서 여성의 현실을 세부적으로 반영하지 않은 지표들이 많다. 가령 SDGs 세부목표 11.2는 "2030년까지 여성, 어린이, 장애인, 노동 등 취약계층의 특별한 요구조건에 부합하는 대중교통 확대 및 지속가능한 대중교통 시스템 제공"을 목표로 하고 있지만 관련된 UNSC의 후보지표에 성별, 연령별, 특수 집단에 대한 분리 통계에 대해 아무런 언급이 없다. SDGs 세부목표 2.3는 "2030년까지 여성, 원주민, 가족농, 유목민, 어부 등 소규모 식량생산자의 생산성과 임금을 두 배로 증가" 하는 것을 목표로 하는데, 이에 대한 UNSC의 후보지표는 "단위 면적(ha)당 농업생산가치(USD/ha로 측정, 농지면적 기준 2/5 이하 및 여성 소농 통계 분류)" 단 하나이다.

SDGs 17개 목표의 효과적인 실행과 달성을 위해 여성계가 제시한 지표와 성별분리 자료의 검토는 지속적인 관심과 논의가 필요하다. 아래 지표들은 UN Women이 성평등과 역량강화를 위해 제시한 대안 지표들로서, SDGs 1.2 빈곤퇴치, SDGs 2.3 기아해소와 식량안보, SDGs 3. 보건증진, Goal 8. 경제성장과 일자리를 포함한 SDGs 17개 전 분야에서 효과적으로 적용 가능하다(UN Women 2013).

- 주거지 소유권의 성별 비율
- 영양부족 인구층의 성별 비율
- 65세 이상 연금 수령자의 성별 비율
- 취약한 근로조건, 저임금 노동에 고용되어 있는 노동자의 성별 비율
- 농촌지역에서 성별 토지 소유 비율
- 신용대출, 금융권 서비스에 접근가능하고, 금융 제도를 이용하고 있는 인구의 성별 비율
- 고등교육의 과학, 엔지니어, 기술, 건설 분야에 등록하고 졸업한 여학생의 비율
- 호흡기 질병에 노출된 감염자의 성별 비율
- 5세 이하 영유아 사망자의 성별 비율
- 첫아이 출산 시 산모의 나이

3. 목표체계 평가

MDGs와 비교해 볼 때 Post-2015 SDGs의 성평등과 여성역량강화 목표 선정에서 나타난 가장 큰 개선점은 (1) 성차별을 야기하는 사회구조적 제도와 관습의 개혁이 반영된 것과 (2) 여성계에서 여성권리강화와 성평등 달성을 위해 우선적으로 다뤄야 할 과제로 지적되어온 여성대상폭력, 성차별적 악습철폐, 무임 가사노동 및 돌봄 노동의 성별 공동책무성 강조, 의회 등 공적 영역 뿐 아니라 가정과 민간기업 등 모든 영역에서의 여성의 의사결정권과 참여 보장, 성적 · 재생산 권리 보장, 경제적 권리와 자원에의 접근성 개선이 독자목표로 선정된 것이다.

UN Women, OECD DAC 젠더넷(GENDERNET: 이하 OECD 젠더넷) 등 국제기구와 여성주요그룹(Women's Major Group)[8] 등 시민사회, 전문가들은 사회문화적 구조와 성차별적 원인의 개혁이 반영된 SDGs 독자목표와 범분야 젠더 이슈 반영에 대해 환영의 뜻을 밝혔지만, 한편으로는 여성계가 노력하였던 북경행동강령과 Post-2015 성평등 목표의 통합, 그리고 북경행동강령에서 제시되었던 주요 젠더 이슈들이 SDGs에 반영되지 않은 것에 대해서는 아쉬움을 표명하고 있다(김은경 외 2014:55, 246). 생애주기를 통한 양질의 보건의료 서비스, 평화/안보와 여성, 시장과 무역에 대한 여성의 동등한 접근, 여성의 지속가능한 에너지 접근권 등 북경행동강령에서 제시된 목표들은 향후 SDGs 목표 달성 노력과 함께 지속적으로 고려되고 추진되어야 할 것이다.

SDGs 목표선정 이후의 최우선적인 과제는 성공적인 목표 달성을 이루기 위해 현실적으로 실행가능하고 평가 가능한 지표의 개발이다. UNSC는 2015년 3월과 5월에 세부목표별로 각각 2개와 1개의 후보지표를 제시한바 있다. 최종 지표가 선정되기까지 다양한 전문가 집단의 논의가 필요하지만 한 가지 특별히 고려되어야 할 중요한 사항은 성별분리자료의 구축과 정보 보급, 그리고 자료 분석을 위한 역량강화 노력이다.

2011년 11월 부산에서 개최된 제4차 세계개발원조총회(HLF-4)는 기존의 원조효과성에서 개발효과성으로 패러다임의 전환을 촉구하였다. 개발효과성이란 개발을 달성하기 위한 다양한 수단과 정책, 행위자들을 포함하는 포괄적 개입 방식을 의미하며, 원조를 넘어서(beyond aid) 개발에 직접적으로 관련되는 중요한 정책 영역인 무역과 투자정책, 농업, 노동과 이주, 인구와 여성, 환경 등 다양한 정책들 간의 일관성과 연계성을 중요하게 고려하

8) 여성주요그룹(Women's Major Group, WMG)은 1992년 UN 환경과 개발회의에 대한 후속으로 결성된 9개 주요 집단 중 하나로, WMG는 정부 간 프로세스에 기여할 뿐 아니라 Post-2015 개발의제 및 UN 환경프로그램(UNEP)를 비롯한 Rio process에 기여하고 있다. WMG 회원기관은 FEMNET, APWLD, AWID, WECF, GFC, DAWN 등이 있다 (김은경 외 2014:62).

는 접근방식이다(김은경 외 2011:49).

성평등과 여성역량강화 목표와 관련하여 부산 개발원조총회가 특별한 의미를 지니는 것은, 부산 총회에서 “양성평등 및 개발에 관한 부산 공동 행동계획(Busan Joint Action Plan on Gender Equality and Development)” 채택을 통해 개발 결과 달성을 위한 성별분리 자료 수집 및 활용 역량을 지원하는 ”양성평등을 위한 통계역량강화(EDGE)“ 이니셔티브가 출범하였기 때문이다(OECD 2014a:10, 외교통상부 보도자료 2011.11.29).

MDGs 성과를 모니터링하고 성과를 측정하는데 있어 가장 큰 문제점으로 지적되었던 것은 정보의 결핍, 성별분리 데이터의 부재, 그리고 여성대상폭력과 가사노동 등 주요한 지표의 부재이다(김은경 외 2014:236). 향후 SDGs 체제 실행과 효과적인 성과 모니터링을 위해서는 목표, 세부 지표의 확정과 동시에 책임성 있는 모니터링 기구와 방법론 합의, 성별분리 통계 및 젠더 지표 개발이 필수적이다.

Ⅲ. 우리의 대응 전략 및 기여방안

1. 우리나라에 주는 함의 및 대응방안

(1) 금년은 MDGs가 종료되고 새롭게 Post-2015 지속가능한 개발 목표가 선정되는 해인 동시에 북경행동강령 채택 20주년, 「여성과 평화 안보에 관한 유엔안보리 결의 1325호」 채택 15주년 등 성평등과 여성권리 관련 국제결의와 목표들이 평가되고 재정립되는 중요한 해이다.

UN ECOSOC, 유엔 여성지위위원회(CSW), 그리고 OECD 젠더넷 등 주요 국제기구들은 MDGs, 북경행동강령, UNSC 1325호의 실행 과정과 결과에 대한 면밀한 검토를 통해 얻은 교훈과 도전이 무엇인지, 효과적인 접근 방식과 프로그램은 무엇이며 실패한 방식은 무엇인지, 각국에서 실행하고 있는 모범사례(best practice)는 무엇인지 면밀히 분석하고 공유함으로써 Post-2015 SDGs에서 실질적인 성평등과 여성권리, 여성과 여아의 역량강화 달성을 위해 노력을 기울이고 있다.

한국 정부도 이러한 국제사회 노력에 발맞추어 한국 ODA 전략에서 성평등과 여성역량강화 관련 활동의 성과와 도전을 면밀하게 평가하고, 이러한 평가 결과에 기반하여 Post-2015 SDGs 체제에서 보다 효과적인 ODA 성주류화 전략을 만들어 내는 노력이 필요하다.

(2) OECD 젠더넷은 2014년 DAC 회원국가 대상 설문조사를 통해 성평등과 여성역량강화 분야에서 각국이 우선순위로 꼽고 있는 과제들을 제시한 바 있다. OECD DAC 29개 회

원국이 현재 성평등과 여성권리 분야에서 우선적으로 관심을 가지고 투자하는 분야는 여성과 여아 대상 폭력, 평화/안보와 여성, 여아 교육, 경제분야 여성역량강화 등이다(OECD 2014a).

한국의 ODA는 한국국제협력단에서 담당하고 있는 무상원조와 수출입은행에서 집행하고 있는 유상원조로 이루어져 있으며, 최근 다양한 관계 부처에서 ODA 사업에 대한 관심과 참여가 높아지고 있다. 보다 효과적인 성주류화 ODA 사업 집행을 위해 SDGs 성평등과 여성 · 여아 역량강화의 주요 3대 핵심이슈에 대한 관계 부처간 협력과, 여성권리 향상과 역량강화 성과를 모니터링 하고 평가할 수 있는 책임성 있는 체계 마련을 제안한다.

(3) MDGs 목표 달성에 있어 가장 큰 어려움 중의 하나로 지적된 정보의 결핍, 성별분리통계의 부재, 그리고 여성폭력 등 주요 젠더 지표의 부족은 SDGs 목표 실행과 달성에 있어서 계속적인 장애물이 될 것이라고 예상되고 있다. 개발 분야에서 결과중심의 사업관리와 성과 측정은 피할 수 없는 핵심 과제이며, 많은 국제기구와 원조기관들은 효과적인 지표개발과 모니터링 방법론 개발, 그리고 담당자들의 역량강화에 투자와 관심을 기울이고 있다. 부산 개발원조총회의 혁신적 EDGE 이니셔티브를 실행하고 개발효과성에 기여할 수 있도록 성별 분리통계 구축 및 자료 수집, 성과측정을 위한 역량강화 지원에 한국정부의 적극적인 관심이 필요하다.

2. KOICA의 대응방안

(1) 2002-2012년 사이에 성평등과 여성역량강화 분야에 대한 OECD DAC 회원국의 지원금은 세배 이상 증가하였지만, 대부분의 지원금은 교육과 보건분야에 집중되었다. 많은 국가들이 여성의 경제적 역량강화의 중요성에 대해 강조하고 있지만, 2007년 이후 여성의 경제활동 분야 지원 금액은 변화가 없으며, 전체 양자 지원 금액(bilateral aid)의 2%만이 여성의 경제역량강화를 위한 사업에 지원되었다(OECD, 2014a). 또한 SDGs 지속가능한 개발 목표에서 핵심 분야로 주목받고 있는 여성폭력, 평화/안보와 여성, 여성의 리더십과 참여에 대한 원조기관의 지원은 매우 열악한 상황이다.

반기문 유엔사무총장은 "A life for dignity for all"을 통해 MGDs의 목표들이 Post-2015 지속가능한 개발에서 지속적으로 수행되어야 함을 강조하면서, 무엇보다도 중요한 것은 MDGs에서 달성되지 못한 과제와 여성, 어린이, 노약자, 소수민족, 이민자, 장애인, 농촌지역과 도시 빈민가의 빈곤층 등 가장 열악하고 MDGs 성과가 미치지 않은 집단에 관심을 두어야 한다고 밝혔다(UN 2013:9).

MDGs에서 달성하지 못한 과제들과 함께, SDGs 성평등과 여성역량강화 달성을 위해 여성폭력, 여성의 경제적 역량강화, 여성의 참여와 리더십 등 성평등과 여성권리 실현을 위해 필수적이지만 이제까지 개발지원에서 소외되고 배제되었던 분야에 대한 KOICA의 적극적인 사업발굴과 지원을 제안한다.

(2) OECD DAC 29개 회원국들은 2006년 이후에 성평등과 여성역량강화를 위한 관심과 함께 법적, 제도적 개선의 노력을 경주해 왔으며, KOICA 역시 이러한 국제사회의 흐름에 동참해 왔다(OECD 2014a:8). KOICA는 2010년 OECD DAC 가입 이후 국제개발협력 사업에 성평등 목표를 통합하기 위해 관련 법, 정책, 예산 마련 등 법과 제도적인 성평등 환경 조성에 노력하여 왔으며, 성인지적 가이드라인 마련을 통해 국제개발분야에서 성주류화 전략 실행을 위해 노력해 왔다.

향후 Post-2015 SDGs 체제 하에서의 성평등과 여성역량강화 목표 달성을 위한 KOICA의 과제는 성평등과 젠더 이슈를 주요 관심 주제로 부각시키는데 그치는 것이 아니라 실질적인 투자와 자원의 배분을 통해 실행하고 성과를 강화하는 것이다. OECD 젠더마커 통계에 의하면 코이카의 성주류화 사업은 2014년 현재 29%인데, 이중에서 성평등과 여성역량강화를 사업의 1차 목표(principal)로 하는 젠더마커 2 사업은 전체의 4%에 불과하다.[9] 범분야 이슈로서 성주류화 전략의 실행과 함께 보다 적극적인 성평등 정책 수행과 사업 집행 노력을 제안한다.

(3) 부산 세계개발원조총회 이후에 세계는 원조에서 개발로 관심을 집중하고 있으며 새로운 개발재원의 발굴과 시민사회, 기업, 수원국, 국제기구 등 다양한 파트너들과의 협력이 중요한 과제로 부각되고 있다. 향후 민간기업, 시민사회, 수원국 등 다양한 파트너 기관과 협력 시 KOICA 내부에 구축된 양성평등사업 정보의 대내외 공유와 확산, 젠더 관점의 사업 반영과 교육 · 훈련을 통해 성평등한 개발원조사업의 플랫폼 역할을 할 것을 기대한다.

9) KOICA 내부 젠더마커 잠정통계 자료

참고문헌

김은경 · 장은하 · 이미정 · 김영택 · 곽서희 · 조영숙, 2014.『Post-2015 개발체제에서 젠더의제 분석』. 서울: 한국여성정책연구원.

김은경 · 김영혜 · 윤현주 · 김정수 · 이태주?조영숙, 2011.『제4차 부산 세계개발원조총회(HLF-4) 논의주제에 대한 젠더관점의 의제 개발』. 서울: 한국여성정책연구원.

신혜수. 2010. "유엔 여성차별철폐협약(CEDAW)과 선택의정서에 의한 여성인권보호."『이화젠더법학 창간호』.

외교통상부 보도자료. 2011.11.29. "부산총회 양성평등 특별세션, 양성평등 및 여성의 역량 강화를 통한 개발효과성 제고 촉구." http://www.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=6&boardid=11418&tableName=TYPE_DATABOARD&seqno=338619. 2015.06.30.

유엔새천년개발목표보고서 한국위원회. 2013.『유엔새천년개발목표보고서 2013-2014』. 한국어판.

한국여성단체연합. 2014.『베이징+20와 Post 2015, 젠더관점에서 본 한국사회의 변화』. 심포지엄 자료집 (2014.11.11, 서울).

Ferrant, Gaelle., Nowacka, Keiko., and Thim, Annelise. 2015. "Living up to Beijing's vision of gender equality: Social norms and transformative change." Paris: OECD Development Centre.

Organization for Economic Cooperation and Development. 2014a. "From ambition to results: Delivering on gender equality in donor institutions." http://www.oecd.org/dac/gender-development/From_ambition_to_results.pdf, 검색일: 2015.05.29

_____. 2014b. "Financing the unfinished business of gender equality and women's rights: priorities for the post-2015 framework."

OECD Development Centre. 2010. "Gender inequality and the MDGs: What are the missing dimensions?." Paris: OECD.

Open Working Group,. 2014. "Open Working Group proposal for Sustainable Development Goals." https://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html, 검색일: 2015.04.24.

United Nations. 2012. "The Future We Want." http://www.un.org/disabilities/documents/rio20_outcome_document_complete.pdf, 검색일: 2015.05.15.

_____. 2013. "A life of dignity for all: accelerating progress towards the Millennium Development Goals and advancing the United Nations development agenda beyond 2015." A/68/202.

_____. 2014. "The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet." http://www.un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf, 검색일: 2015.05.15.

UN ECOSOC. 2012. “Gender Statistics: Report of the Secretary-General.” E/CN.3/2013/10.

_____. 2014. “Review and appraisal of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the outcomes of the twenty-third special session of the General Assembly.” E/CN.6/2015/3.

UN Women. 2012. “The Future Women Want: A Vision of Sustainable Development for All.” http://www.unwomen.org/~/media/Headquarters/Media/Publications/en/TheFutureWomenWant.pdf, 검색일: 2015.05.15.

_____. 2013. “A Transformative Stand-alone Goals on Achieving Gender Equality, Women’s Rights and Women’s Empowerment: Imperatives and Key Components.” http://www.unwomen.org/en/what-we-do/~/media/AC04A69BF6AE48C1A23DECAEED24A452.ashx, 검색일: 2015.05.15.

_____. 2014a. “The role of women in rural development, food production and poverty eradication.” http://www.unwomen.org/en/news/in-focus/rural-women-food-poverty/2013, 검색일: 2015.06.20.

_____. 2014b. “Beijing Declaration and Platform for Action.” (ISBN:978-1-936291-93-9).

UN Statistical Commission. 2015. “Technical Report by the Bureau of the United Nations Statistical Commission on the process of the development of an indicator framework for the goals and targets of the post-2015 development agenda.” https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6754Technical%20report%20of%20the%20UNSC%20Bureau%20(final).pdf, 검색일: 2015.05.28.

UN Statistics Division. 2015. “The World’s Women 2015: At a Glance.”

UN Technical Support Team. 2014. “Compendium of TST Issues Briefs.” https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1554TST_compendium_issues_briefs_rev1610.pdf, 검색일: 2015.05.28.

〈Annex 1〉 북경행동강령 12개 주요 관심분야와 전략적 목표[10)]

A. 여성과 빈곤

A.1 빈곤여성의 요구와 노력을 해결하는 거시경제 전략과 개발목표를 평가하고, 채택하고 유지한다.

A.2 경제적 자원에 대한 여성의 평등한 권리와 접근을 확실하게 하기 위한 법과 행정적 관행을 개선한다.

A.3 여성이 저축, 신용대출 제도와 기구에 접근할 수 있도록 한다.

A.4 빈곤의 여성화를 해결하기 위한 성인지 기반 방법론을 개발하고 연구를 진행한다.

B. 여성의 교육과 훈련

B.1 교육에 대한 동등한 접근을 확실하게 한다.

B.2 여성의 문맹을 근절한다.

B.3 직업훈련, 과학과 기술, 지속적인 교육에 대한 여성의 접근을 증진시킨다.

B.4 차별이 없는 (반차별적인) 교육과 훈련을 개발한다.

B.5 교육 개혁을 위한 충분한 자원을 할당하고 이행을 모니터링 한다.

B.6. 여성과 여아에 대한 평생 교육과 훈련을 증진한다.

C. 여성과 건강

C.1 생애 주기를 통해 적절하고, 재정적으로 감당할 수 있는 양질의 의료, 정보와 관련 서비스에 여성이 접근 가능하게 한다.

C.2 여성의 건강 증진을 위한 예방 프로그램을 강화한다.

C.3 성적 접촉 감염 질병, HIV/AIDS 그리고 성과 재생산과 관련된 건강 문제를 해결하기 위한 성인지 이니셔티브에 착수한다.

C.4 여성의 건강에 대한 연구를 증진하고 정보를 확산시킨다.

C.5 여성 건강을 위한 자원을 확대하고 후속 조치들을 모니터링 한다.

D. 여성에 대한 폭력

D.1 여성에 대한 폭력을 예방하고 근절하기 위한 통합적 조치를 취한다.

D.2 여성에 대한 폭력의 원인과 결과, 그리고 예방조치의 효과에 대해 연구한다.

D.3 여성의 인신매매를 근절하고 성매매와 인신매매로 인한 폭력의 희생자를 돕는다.

E. 여성과 무력분쟁

E.1 갈등해결의 의사결정 수준에 여성참여를 늘리고, 군사적 그리고 다른 갈등 상황이나 외국의 점령 하에 있는 여성을 보호한다.

E.2 과도한 군비 지출을 축소하고 무기를 통제한다.

E.3 비폭력 형태의 갈등해결을 증진하며, 갈등 상황에서 인권 침해 발생을 감소시킨다.

E.4 평화 문화를 촉진하는데 여성의 기여를 늘린다.

10) 한국여성단체연합(2014:734-736)

E.5 난민여성, 국제적 보호가 필요한 피난민 여성과 자국내 피난민 여성들에 대한 보호, 도움과 훈련을 제공한다.

E.6. 식민지와 비자치 영역의 여성들에게 도움을 제공한다.

F. 여성과 경제

F.1 고용에의 접근, 적절한 노동조건 그리고 경제적 자원에 대한 통제를 포함한 여성의 경제적 권리와 독립을 증진한다.

F.2 자원, 고용, 시장과 무역에 대한 여성의 동등한 접근을 촉진한다.

F.3 여성, 특히 저임금 여성들에게 사업 서비스, 훈련과 시장에 대한 접근, 정보와 기술을 제공한다.

F.4 여성의 경제적 능력과 상업적 네트워크를 강화한다.

F.5 직종 분리와 고용에서의 모든 종류의 차별을 제거한다.

F.6. 남녀의 일과 가정에 대한 책임의 조화를 증진한다.

G. 권력과 의사결정에서의 여성

G.1 권력구조와 의사결정에 여성의 동등한 접근과 완전한 참여를 확보하기 위한 조치를 취한다.

G.2 의사결정 참여와 리더십에 대한 여성의 능력을 증진시킨다.

H. 여성발전을 위한 제도 기구

H.1 여성발전을 위한 별도의 국가 기구를 만들거나 정부내 기구를 강화시킨다.

H.2 성인지 관점을 입법, 공공정책, 프로그램과 사업에 통합한다.

H.3 계획과 평가를 위해 성별분리통계와 정보를 생산하고 보급한다.

I. 여성 인권

I.1 모든 인권 제도의 완전한 이행, 특히 유엔 여성차별철폐협약(CEDAW)의 이행을 통해 여성의 인권을 증진하고 보호한다.

I.2 법과 법 이행상의 평등과 차별금지를 보장한다.

I.3 법률 문해력을 확보한다.

J. 여성과 미디어

J.1 미디어와 새로운 커뮤니케이션 기술, 그리고 그것을 통한 표현과 의사결정에 여성의 참여와 접근을 증진시킨다.

J.2 미디어에서 균형 잡히고 성별 전형화(non–stereotyped) 되지 않은 여성의 모습을 확대한다.

K. 여성과 환경

K.1 환경 관련 결정의 모든 수준에 여성이 적극적으로 참여한다.

K.2 지속가능한 발전을 위한 정책과 사업에 성인지 관점을 통합한다.

K.3 국가, 지역, 국제 수준에서 개발과 환경 정책이 여성에게 미치는 영향을 평가할 제도를 강화하고 확립한다.

L. 여아(The girl child)

L.1 여아에 대한 모든 종류의 차별을 철폐한다.

L.2 여아에 대한 부정적인 문화적 태도와 관행을 철폐한다.

L.3 여아의 권리를 보호하고 증진하며, 여아의 요구와 잠재력에 대한 인식을 높인다.

L.4 교육, 기술 개발과 훈련에서 여아에 대한 차별을 철폐한다.

L.5 건강과 영양에서 여아들이 받는 차별을 철폐한다.

L.6 아동노동의 경제적 착취를 철폐하고 일터에서 여자 청소년을 보호한다.

L.7 여아에 대한 폭력을 근절한다.

L.8 여아의 사회, 경제, 정치 생활에 대한 참여와 의식을 높인다.

L.9 여아의 지위 향상을 위해 가족의 역할을 강화한다.

Goal 6

모든 사람들의 식수와 위생시설에 대한 접근성과 관리 능력 확보

이지은 · 차승만

I. 목표(Goal)의 의미

1. 설정 배경

2013년 기준으로 7억 8천 3백만 명이 깨끗한 물의 혜택을 받지 못하며 살고 있다. 이 수치는 깨끗한 물을 '계속해서' 사용할 수 있는지 여부와 물의 수질 및 식수시설까지의 거리 등을 고려하지 않은 것이다. 이를 감안할 경우 식수시설 접근율은 훨씬 떨어진다(WHO and UNICEF 2012). 또한 24억 명의 인구가 적절한 위생시설이 없이 살아가고 있으며, 이중 11억 명의 사람들은 노상배변(open defecation)을 행하고 있다.

위생에 대한 접근성은 그 막중한 중요성에도 그동안 다른 어떤 분야에 비해서 주목을 받지 못했다. 식수분야와 달리 위생분야에 대한 MDGs 성과는 매우 부진한데, MDGs 목표치에 대비해 보면 그 목표에 달하지 못한 절대 인구수는 5억 명에 이른다(World Bank 2013). 그러나 위생시설에 대한 재정지원은 식수사업이나 보건, 교육 사업에 비해 상당히 낮은 것이 현실이다. 아프리카 지역의 예를 들어보면, 1990년에서 2000년 사이 식수위생분야 전체 사업비 중 12%만이 위생 사업에 투입되었다(WaterAid 2008).

다행스럽게도 물과 위생분야 개선을 위한 국제사회의 노력이 활발히 이루어지고 있다. "Water for Life Decade" 이니셔티브가 2005년 3월 22일 세계 물의 날에 수립되었다. 이는 2015년 까지 10년 간 물과 관련된 국제적인 약속을 이행하도록 촉구하는 것을 목표로 하며, 2013년도에 개최된 물 협력 컨퍼런스의 선언문을 통해 물 문제 해결을 위한 노력에 여성의 참여를 특별히 강조하고 있다(UN Water 2013). 또한 2004년 물 관리 및 아프리카 물 문제 등 지구적인 물과 위생 문제를 해결하기 위한 대안들을 유엔 사무총장에게 자문하기 위해 "Secretary General's Advisory Board on Water and Sanitation"가 설립되었다. 이 기구는 통합수자원관리(Integrated Water Resources Management, IWRM), 재정분야, 모니터링, 아프리카, 물과 재해 등 5개 영역의 분과로 나누어 활동하고 있다. 이 밖에도 물과 위생 분야 사업 및 정책 분야 지원을 위한 다양한 이니셔티브들이 출현하였다. 2008년 '국제 위생의 해(International Year of Sanitation)'에 유엔연합총회는 위생 관련 결의안을 선언하고 지속가능한 발전위원회의 12개 세션 중 위생을 제1순위로 채택하는 데에까지 이르렀다. 여기에는 인간의 건강 및 환경에 해로운 영향을 최소화하기 위해 폐기물을 적절히 관리 및 처리하는 것도 포함시켰다. 물, 위생환경 및 위생행태에 대한 보편적 접근은 가난을 해결하기 위해서 매우 중요한 부분일 뿐만 아니라 지속가능한 사회, 경제적 발전을 위해 필수적인 요소이다. 물과 위생분야가 개발 분야에서 얼마나 중요한지를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

① 식수위생과 건강, 그리고 개발

통합식수위생 사업이 질병예방에 미치는 효과는 실로 상당하다. 통합식수위생분야의 중요성은 특히 SDGs 보건 분야 담론이 치료만이 아니라, 예방과 건강 증진에도 초점을 두고 있는 맥락과도 닿아있다(Beyond2015 2012). 깨끗하지 않은 물, 위생적이지 않은 화장실, 잘못된 위생행태는 많은 질병을 불러일으키는데, 그 예로 폐렴, 콜레라, 장티푸스, 주혈흡충증, 트라코마, 기니충, 로타바이러스 등을 들 수 있다. 특히 HIV 감염인, 아동 등 취약한 집단의 경우는 안전한 식수위생이 보장받지 않을 경우 질병 감염률이 더 높아진다. 깨끗한 물 및 안전한 위생에 대한 접근성, 적절한 위생행태가 증가되면 이로 인해 질병 발생 및 질병으로 인한 사망률이 줄어들고 궁극적으로 개발도상국 주민의 건강과 삶의 질이 증진되고 가난이 감소되어 이는 궁극적으로 사회 경제적 발전으로 이어진다.

② 식수위생과 영양실조

영양실조의 50%는 부적절한 식수위생에 기인한다. 식수위생 부족으로 기인한 영양실조는 다시 설사 등 감염병에 더 취약하게 되고 영양섭취의 부족으로 이어져 질병의 악순환을 가져온다(WaterAid 2008). 이렇게 특정 기간 동안 영양결핍이 지속되면 성장 장애와 발육부진으로 이어지는 것이다(UNICEF 2009).

③ 식수위생과 교육

안전한 식수위생에 대한 접근성 강화는 교육 분야 성과 개선에도 기여한다. 학생들이 물을 긷는 데 소비하는 시간이 줄어들면 학교에 지각하지 않고 갈 수 있다. 그리고 학생들이 수인성 질병에 감염되지 않으면 학교에 결석할 확률이 줄어든다. 놀랍게도 2011년 조사에 의하면 최빈국 및 저소득국에 있는 학교의 51%만이 안전한 식수원을 가지고 있으며, 단지 45%만이 적절한 위생시설을 보유하고 있다(UNICEF 2011).

④ 식수위생과 성평등

사하라 이남 초등학교 여학생 중, 중도 퇴학을 하는 학생의 절반은 깨끗한 물과 적절한 위생시설이 없기 때문인 것으로 나타났다(UNDP 2006). 여학생들이 생리 시기가 오면 더 많은 학생들이 결석을 하거나 아예 자퇴를 하기도 하는데, 이는 특히 생리시기에 적절한 위생행태를 할 수 있는 깨끗한 물이나 개인적 안전(privacy)이 보장이 되는 위생시설이 없기 때문이다. 이는 결국 여성이 경제적 번영과 삶의 질 향상을 위한 기회를 갖는데 어려움을 가중시키는 것으로써 성평등에 심각한 장애요소라 할 수 있다.

⑤ 식수위생의 사회경제적 가치

식수위생은 궁극적으로 한 국가의 경제발전에도 상당한 영향을 끼친다. '적절하지 않은 위생' 하나로 인해 18개 아프리카 국가에서 매년 약 6조원의 경제적 손실이 발생하고 있다(World Bank and WSP 2012). 바꿔서 말하면, 특정 기준에 부합하는 안전한 위생시설에 재원을 투자할 경우 국가 전체적으로 상당한 건강 및 사회적, 경제적 이득을 볼 수 있다는 이야기이다. 국제적인 평균값으로 보면 위생시설에 1불 투자할 경우 이로 인해 5.5불의 이득이 발생하는 것으로 추정된다. 식수위생 개선이 가져오는 이러한 막중한 경제사회적 가치에 대해 국제 사회가 더 많이 인식해야 한다. 특히 취약계층을 대상으로 한 사업이 갖는 가치는 더욱 크다(WHO 2012).

⑥ 위생행태의 중요성

위생행태(Hygiene)는 물과 위생에 관련된 매우 중요한 요소인데 SDGs에서 중요하게 다루고 있다. 위생행태는 개인적 위생(특히 손 씻기), 생리관련 위생, 가구 내 위생, 음식 관련 위생 등을 모두 포함한다. 위생행태의 경우 두 가지 핵심 범주가 있다. 첫째는 적절한 위생행태는 깨끗한 물 공급 및 위생시설 없이는 불가능하다는 것이며, 둘째는 위생행태 개선을 위한 교육이 학교, 보건시설 등 공공기관을 통해서 지속적으로 실시되어야 하며, 개선된 위생행태가 얼마나 중요한지 주민들이 모두 이해할 수 있도록 진행되어야 한다는 것이다.

안전한 물과 위생에 대한 보편적 접근은 가난과 기아를 없애고 모두를 위한 건강과 교육을 보장하는 데 필수적이다. 안전한 물과 위생에 대한 표준 기준은 결국 한 국가가 인권에 대한 의무를 다할 수 있도록 하는 것과도 양립한다. 이러한 관점에서 접근해야 개인과 지역사회를 포함한 사회 모든 집단이 식수위생과 관련된 진정한 성과를 얻어낼 수 있다.

2. 정의와 의미

목표 6: 모든 사람에게 안전한 식수 및 개선된 위생에 대한 지속가능한 접근성을 보장한다.

(세부목표 6.1) 2030년까지, 안전한 식수에 대한 보편적이고 형평성 있는 접근성 보장

- 검토지표 1: 안전한 식수에 대한 접근 비율(%)

식수분야 MDGs는 새로운 식수 서비스 보급에만 지나치게 치중한 나머지 이미 존재하고 있는 안전한 식수원에 대한 지속적인 모니터링이 상대적으로 약화되었다. 식수관련 MDGs는 수질(안전성) 및 지속가능성 등이 측정되지 않아, 개선된 수원에 접근가능한 사람의 수

가 실제로 안전한 물에 접근하는 사람보다 과도하게 예측되었다는 비판을 받고 있다(UN MDG Report 2012). 개선된 식수접근성이 보장되었다 해도 식수를 음용하는 시점에서는 수질의 안전성이 보장되지 않는 측면이 있는 것이다. 같은 맥락으로, 식수의 접근성(거리, 시간, 재정)과 계절에 따른 수량의 차이 등도 반영하지 않는 등 식수위생분야 MDGs 지표는 여러 한계를 갖고 있다. SDGs에서는 물에 대한 보편적 접근성(Universal Access)을 강조하고 있다. 또한 물에 대한 보편적 접근성을 빠르게 가속화시키기 위해 물 접근성이 낮은 취약계층, 시골지역, 특수 집단에 대한 접근을 강조하며, 형평성 있는 접근에 큰 무게를 두고 있어 평균값의 지나친 강조로 인한 MDGs의 한계를 극복하려고 하고 있다.

(세부목표 6.2) 2030년까지, 개선된 위생시설에 대한 보편적인 접근성 보장(취약계층, 여성 및 여성청소년에 집중 관심)

- 검토지표 1: 적절한 위생시설에 대한 접근비율 (%)
- 검토지표 2: 적절한 시점에 비누를 활용하여 손을 씻는 비율(%)

국제사회의 노력에도 불구하고, 물의 중요성에 대해 공감대는 형성했으나 많은 개도국에서 위생분야는 정치적 아젠다로 매우 낮게 설정되어 있다(김한철 2013). 위생서비스의 경우 위생시설의 프라이버시 보호, 인간존엄성 보호 등과 관련된 부분에 대해서는 조사, 측정이 되지 않고 있다. 또한 위생시설 보유 여부만 측정할 뿐, 실제 위생시설을 가족구성원들, 특히 여성과 아동이 사용하고 있는지 파악하지 않고 있다. 또한 실제 해당 위생시설의 청결함 정도를 측정하지 못하고 있다(UNESCO 2010). 식수 분야와 마찬가지로 위생분야 SDGs는 보편적 접근성을 강조하고 있으며, 취약집단을 대상으로 한 집중적 사업전개를 통한 형평성 개선에 비중을 두고 있다. 특히 식수 및 위생시설 접근성 개선과 함께 반드시 고려해야 하는 위생 행태개선을 주요 지표로 포함시킨 부분은 매우 바람직한 부분이라 할 수 있다.

(세부목표 6.3) 2030년까지, 오염물질 감소, 유해폐기물 제거, 위해 화학물질 방출 최소화, 폐수 비율 50% 감소, 재활용 및 재사용률×%까지 증대함으로써 수질 향상

- 검토지표 1: 안전하게 처리된 폐수 비율(%)
- 검토지표 2: 인간 및 환경에 유해하지 않은 수역의 비율

수질은 깨끗한 수원확보 및 지속가능한 수자원 이용을 위해 필수적으로 고려해야할 사항으로 경제, 사회, 환경적으로도 매우 중요한 세부목표이다. 수질에 대한 향상은 비교적 긴 시간을 가지고 오염부하 및 유역정화노력을 시행해야하는 지표이기도 하다. 이 목표는 수생태계의 오염부하를 줄이고 하천 등에 유입되는 오염물질의 양을 측정, 관리하는 것에 중점

을 둔다. 수질오염물질은 하천생태계를 파괴하고 종 다양성을 떨어뜨리며, 하천 및 호수의 생활용수 및 농업, 산업용수 이용을 어렵게 하여 물의 지속가능성을 훼손한다.

안전하게 처리된 폐수의 비율은 공장이나 축사 등에서 배출되는 폐수 속의 유해물질과 오염물질을 제거하는 과정에서 유입된 폐수량을 기준으로 무처리, 예비처리, 1차 처리, 2차 처리, 3차 처리 등 폐수처리 단계를 거쳐 안전하게 방출되는 수량을 기준으로 측정한다. 공공수역의 수질보전을 위해 고체액체 분리, 물리 · 화학 · 생물학적 처리 및 열처리 방법 등 다양한 방법을 가지고 폐수를 정화한다(김동민 1990).

깨끗한 수역의 비율은 수질의 질소, 인 및 산소의 농도(mg/ℓ)가 지표가 되며, 수계환경으로 유입되는 오염물질 수준을 평가하는 기타 지표로 수질지수(WQI, Water Quality Index)를 가지고 평가한다. 이와 같은 수질지수의 매개변수들은 용존산도도(%DO), 용존유기질소(DIN), 용존유기인(DIP), 대장균수(E.Coli) 등이며 0~100의 범위로 나뉘고 있다(OECD 2015).

(세부목표 6.4) 2030년 까지, 물 사용의 효율성 증대, 지속가능한 물 사용 보장

- 검토지표 1: 물 스트레스
- 검토지표 2: 물 생산성

UN에서는 물에 대한 기준을 세 가지로 분류하고 있다. 강수량이 많거나 물 관리가 잘 이루어지고 있는 나라는 물 풍족국가(water sufficiency), 강수량은 많으나 물 관리를 제대로 하지 못하는 나라는 물 부족국가(water-stressed), 강수량이 적거나 물 관리가 제대로 되지 않는 나라는 물 기근국가(water-scarcity)라고 한다.

물 스트레스란, 물의 총 수요량을 1년간 쓸 수 있는 수자원으로 나눌 때 측정할 수 있으며 물 수요가 사용할 수 있는 물에 비해 10%를 넘게 되면 물 스트레스 상태라고 한다. 10~20%는 낮은 스트레스, 20~40%는 보통스트레스, 40% 초과는 심각한 스트레스 상태이며 해당 지표로 각 지역의 수자원양에 따른 사용량을 측정한다(Gardner 1997).

물 생산성은 물의 저류공간의 확대, 상수공급망의 구축, 하수의 재이용 등 수자원의 확보를 위한 다양한 수자원 공급시설의 증가를 나타낸다. 해당지표에 대한 측정계수는 각 분야의 물 소비량을 물 취수량으로 나눈 값을 사용하며 물의 생산성이 높아진다는 것은 실제로 쓸 수 있는 물이 증가하는 것을 의미한다(국토해양부 2011).

(세부목표 6.5) 2030년까지, 국제공유하천협력을 포함 모든 수준에서 통합수자원관리방안 실행

- 검토지표 1: 통합수자원관리 이행상황
- 검토지표 2: 국가 간 공유수역 관리를 위한 운영방안 실행정도

물은 정치적인 경계로 구분지어질 수 없다. 전 세계는 276개의 국제 공유하천 유역이 있으며(아프리카지역 64개, 아시아지역 60개, 유럽지역 68개, 북아메리카 46개, 남아메리카 38개), 이 중 185개 하천유역은 2~3개의 나라에 걸쳐 흐르고 있다. 또한 256개 유역은 4개 나라에(92.7%), 20개의 유역은 5개 이상의 나라에(7.2%)걸쳐 흐르며, Danube강 같은 경우에는 최대 18개의 나라가 같은 하천유역을 공유하며 흐르고 있다. 이렇듯 지구의 46%가 국제공유하천 유역으로 덮여있는 것이다(UN Water 2013).

세계인구의 증가와 산업발달로 늘어나는 물 수요에 대처하기 위한 수자원 확보가 국가의 중요 정책과제로 대두되고 있다. 특히 물로 인한 분쟁은 공유하천국가 사이에서 첨예하게 나타나고 있다. 1972년 스웨덴에서 개최된 UN 인간환경회의 및 1977년 아르헨티나에서 개최된 UN 마르텔플라타 물 회의 이래 1992년 리우환경개발회의, 2002년의 남아공화국에서 개최된 지구정상회의 및 2015년의 한국에서 개최된 제7차 세계물포럼 각료회의에 이르기까지 물과 환경 문제에 대한 국제적인 합의와 개선 노력이 계속해서 진행되고 있으며 세부목표 6.5의 실현을 위해서는 한 국가만의 의지만으로는 해결이 어려우며 국제적인 규범, 전략, 재원 등의 마련과 이를 실천하기 위한 세계적인 노력이 필요하다.

통합수자원관리(IWRM)의 실행의 정도는 기존의 댐과 보, 하천 등을 연계하여 홍수와 가뭄 대처능력을 극대화하고, 수질개선 및 생태계 건강성을 확보하는 등 국가의 물 거버넌스 수립 및 관련 프로젝트 이행상황을 통해 정량적으로 평가(0~100%)할 수 있다.

공유수역관리 운영 실행 역시 국가의 거버넌스 수립과 관련된 관련 프로젝트 이행상황으로 그 정도를 측정할 수 있으며, 이는 지표수와 지하수도 모두 포함한다. 현재 아랄해위원회, 메콩강위원회 등 많은 협의체를 통해 이를 위한 정책을 수립하고 있다.

(세부목표 6.6) 2020년까지, 산, 숲, 습지, 강, 대수층과 호수를 포함한 물 관련 생태계 보호 및 복원

- 검토지표 1: 시간 경과에 따른 습지 규모 변화율(%)

6.6에서는 우수한 자연생태계의 보호를 위한 보호지역을 확대하고 지정된 보호지역에 대한 보호시설의 설치, 모니터링 및 지역공동체 참여 방안을 마련하여 물과 관련된 생물자원 보전 및 지속가능한 이용체계를 구축하는 것을 세부목표로 한다.

연간 총 습지면적의 변화율(%, 변화/년)을 측정지표로 하며, 지표를 평가하는 생물군종은 습지, 강, 호수의 세 가지가 람사협약에서 넓은 정의의 '습지(wetlands)'이다.

인구의 증가에 따른 농경지 확장, 급속한 도시화에 의한 제방건설, 갯벌매립 등으로 습지가 지속적으로 감소하여 현재 전 세계적으로 50%이상의 습지가 소실되고 있는 상황이다. 해당 세부목표는 궁극적으로는 SDGs 9, 11, 12, 13, 14, 15와 전체적으로 연관성 있다.

(세부목표 6.a) 2030년까지, 물 집수, 담수화, 물 효율성, 폐수처리, 재활용 및 재사용 기술 등 물과 위생관련 활동 및 사업 지원을 위한 국제협력 및 역량강화 증대

• 검토지표 : 없음

물과 위생관련 ODA 사업 및 프로그램을 세부목표로 하는 6.a의 경우 구체적으로 제안된 지표는 현재로서는 없다.

물 집수(water harvesting)란, 일종의 적정기술의 한 형태로 강수량이 적은 지대에서 경사지 등고선에 따라 빗물을 집수하거나, 기타 형태의 빗물 집수 방법을 의미한다.

담수화(desalination)는 흔히 해수담수화를 의미하며 생활용수나 공업용수로 직접 사용하기 힘든 바닷물로부터 염분을 포함한 용해물질을 제거하여 순도 높은 음용수 및 생활, 공업용수를 확보하는 물 처리 과정을 말한다.

폐수처리(wastewater treatment)는 공장이나 축사 등에서 배출되는 폐수 속의 유해물질과 오염물질을 제거하는 과정으로 공공수역의 수질보전을 위해 고체액체 분리, 물리 · 화학 · 생물학적 처리 및 열처리 방법에 의해 폐수를 정화하는 것을 의미한다.

물의 재이용(water recycling and reuse)란, 빗물, 오수, 하수 처리, 폐수 처리 및 발전소 온배수를 물 재이용 시설을 이용하여 처리하고 그 처리된 물을 생활 및 공업용수, 농업용수, 조경수, 하천유지용수 등으로 이용하는 것을 의미한다.

물과 위생 관련한 사업 및 프로그램들은 다양한 형태가 있으며 6.a 세부목표를 통해 비단 식수 접근율 향상을 위한 지속가능개발목표가 아닌 미래를 위한 생존전략으로서의 물의 효율적인 관리와 이용을 실현함으로써 연간 11억 톤의 상수가 대체되어지는 효과와 약 30%의 오염 부하량이 감소되는 효과를 얻을 수 있다(국토해양부 2011).

(세부목표 6.b) 물과 위생 관리 향상에 지역사회의 참여 강화

• 검토지표 : 없음

SDGs는 지역사회의 참여 부분을 세부 목표로 포함시키고 있다. 개발사업 전 분야에 걸쳐 지역사회의 참여가 중요하지 않은 부분이 없으나, 식수위생분야는 지역사회 참여가 사업의 성패를 좌우할 정도로 중요하다. 정부는 정책 우선순위 설정, 사업의 기획, 수행, 모니터링 등 의사결정의 전 과정에서 지역사회와 논의를 거치며, 지역사회의 개입을 반드시 보장해야 한다.

II. 목표(Goal) 별 분석

1. 목표의 논리구조

〈표 6.1〉 목표 6의 세부목표와 제안 지표

목표 6(Goal 6)	세부목표(Target)	
식수와 위생 (Water and Sanitation)	6.1	2030년까지, 안전한 식수에 대한 보편적이고 형평성 있는 접근성 보장
	지표	안전 식수를 이용할 수 있는 인구율(%)
	6.2	2030년까지, 개선된 위생시설에 대한 보편적인 접근성 보장(취약계층, 여성 및 여성 청소년에 집중 관심)
	지표	1. 개선된 위생서비스에 대한 접근비율 2. 비누로 적절하게 손 씻는 비율
	6.3	2030년까지 오염물질 감소, 유해폐기물 제거, 위해 화학물질 방출 최소화, 폐수비율 50% 감소, 재활용 및 재사용률 x% 까지 증대함으로서 수질향상
	지표	1. 안전하게 처리된 폐수 비율(%) 2. 인간 및 환경에 유해하지 않은 수역의 비율(%)
	6.4	2030년 까지, 물 사용의 효율성 증대, 지속가능한 물 사용 보장
	지표	1. 물 스트레스 2. 물 생산성
	6.5	2030년까지, 국제공유하천협력을 포함 모든 수준에서 통합수자원관리방안 실행
	지표	1. 통합수자원관리 이행상황 2. 국가 간 공유수역 관리를 위한 운영방한 실행정도
	6.6	2020년까지, 산, 숲, 습지, 강, 대수층과 호수를 포함한 물 관련 생태계 보호 및 복원
	지표	1. 시간 경과에 따른 습지 규모 변화율(%)
	6.a	2030년까지, 물 집수, 담수화, 물 효율성, 폐수처리, 재활용 및 재사용 기술 등 물과 위생관련 활동 및 사업 지원을 위한 국제협력 및 역량강화 증대
	지표	논의 중
	6.b	물과 위생 관리 향상에 지역사회의 참여 강화
	지표	논의 중

출처: 이지은(2015), 저자 재구성

가. 세부목표 6.1.(보편적 식수 접근성)

세부목표	지표
2030년까지, 안전한 식수에 대한 보편적이고 형평성 있는 접근성 보장	1. 안전 식수를 이용할 수 있는 인구율(%)

(식수 관련 MDGs 달성 현황) MDGs(Goal 7) 상에서 식수 관련 목표(목표 10)는 '2015년까지 개선된 식수 및 기초 위생환경시설이 없는 인구의 비율을 반으로 줄이는' 것이다. SDGs 목표 6.1과 연관되는 식수접근성과 관련된 지표는 'MDGs 지표 30'으로, 개선된 식수원에 대해 접근 가능한 인구비율을 반으로 줄이는 것이다. 이 목표에 따르면 2015년까지 개선된 식수에 대한 접근비율을 2015년 기준, 88%로 끌어올리는 것이다(1990년 시점에 이 비율은 76%로 개선된 식수 접근성이 없는 인구는 24%이며, 이 중 절반은 12%로, 2015년 목표는 88%임). 그런데 WHO와 UNICEF 공동모니터링보고서는 2010년 시점에 이미 세계인구의 89%가 개선된 식수원을 사용하는 것으로 나타나 MDGs 중 가장 빠른 시점에 목표를 초과 달성한 분야가 되었다.

(식수 관련 MDGs의 한계) 이상과 같이 식수 분야 MDGs의 초과달성을 비추어보면, 왜 다시 식수 접근성이 SDGs에서도 핵심목표가 되었는지 그 배경을 주목하지 않을 수가 없다. 그것은 바로 MDGs 식수 분야 목표 설정 자체와 함께 목표 측정 방법이 갖는 한계에서 비롯되었는데 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- 식수 관련 MDGs의 소극성: 식수분야 MDGs는 인간에게 반드시 필요한 식수접근성을 '모든' 사람에게 보장하는 것이 아닌, 기준 시점 대비 절반으로 줄이는 것으로 목표를 설정했다. 인간의 생존 그 자체를 위해 반드시 필요한 물 접근성은 반드시 '모든' 이들에게 보장되어야 한다.

- 평균값의 강조로 인한 형평성 악화: 식수분야 MDGs는 평균 수치를 지나치게 강조함으로써, 대륙 간, 국가 간, 국가 내 지역 및 계층 간 형평성의 문제를 다루지 못했거나 오히려 더 악화시켰다(Water Aid 2012). 앞서 설명한 대로, 이미 2010년에 식수 접근성은 초과 달성을 했음에도 불구하고, 사하라 이남 아프리카 지역 주민의 40%가 여전히 개선된 수원에 대한 접근성이 없다(UN MDG Report 2012).

- 수질, 지속적인 물 접근성 관심 소홀: 식수분야 MDGs로 인해, 새로운 식수 서비스 보급에만 지나치게 치중한 나머지 이미 존재하고 있는 안전한 식수원에 대한 지속적인 모니터링이 상대적으로 약화되었다. 식수관련 MDGs는 수질(안전성) 및 지속가능성 등이 측정되지 않아, 개선된 수원에 접근가능한 사람의 수가 실제로 안전한 물에 접근하는 사람

보다 과도하게 예측되었다는 비판을 받고 있다(UN MDG Report 2012). 상수도를 통한 제한적 급수가 이루어질 경우 파이프 균열을 통한 오염물질이 유입되어 수질에 악영향을 미칠 수 있으며, 깨끗한 물을 공급하는 우물을 사용한다 해도 물을 운반하고 보관하는 과정에서 오염원이 유입되어 수질이 오염될 가능성도 크다(김한철 2013). 이와 같이 개선된 식수접근성이 보장되었다 해도 식수를 음용하는 시점에서는 수질의 안전성이 보장되지 않는 측면이 있는 것이다. 같은 맥락으로 식수의 접근성(거리, 시간, 재정)과 계절에 따른 수량의 차이 등도 반영하지 않는 등 식수위생분야 MDGs 지표는 여러 한계를 갖고 있다.

(식수 관련 SDGs 특성) SDGs에서는 물에 대한 보편적 접근성 (Universal Access)을 강조하고 있다. 또한 물에 대한 보편적 접근성을 빠르게 가속화시키기 위해 물 접근성이 낮은 취약계층, 시골지역, 특수 집단에 대한 접근을 강조하며, 형평성 있는 접근에 큰 무게를 두고 있어 평균값의 지나친 강조로 인한 MDGs의 한계를 극복하려고 하고 있다.

나. 세부목표 6.2.(보편적 위생/위생행태 접근성)

세부목표	지표
2030년까지, 개선된 위생시설에 대한 보편적인 접근성 보장(취약계층, 여성 및 여성청소년에 집중 관심)	1. 개선된 위생서비스에 대한 접근비율 2. 비누로 적절하게 손 씻는 비율

(위생 관련 MDGs 달성 현황) MDGs(Goal 7) 상에서 위생 관련 목표(목표 10)는 '2015년까지 개선된 식수 및 기초 위생시설이 없는 인구의 비율을 반으로 줄이는' 것이다. SDGs 6.2와 연관되는 위생 접근성과 관련된 지표는 'MDGs 지표 31번'으로, 개선된 위생시설에 대해 접근 불가능한 인구비율을 반으로 줄이는 것이다. 이 목표에 따르면 2015년까지 개선된 식수에 대한 접근비율을 2015년 기준, 68%로 끌어올리는 것이다(1990년: 36%). 2010년 기준 이 비율은 56%로 증가했으나, 여전히 25억 여 명의 인구가 개선된 위생시설 없이 생활하고 있다.

(위생 관련 MDGs의 한계) 앞서 '식수 관련 MDGs의 한계' 부분에서 서술한 내용은 위생분야에도 비슷하게 적용된다. 즉, 소극적인 목표 설정과 형평성을 고려하지 않은 평균값의 진전만을 지나치게 강조하여 위생분야의 개선이 여러 지역 및 집단 간 차이를 개선하지 못했거나 오히려 악화시켰다는 것이다. 여기에 더해 위생분야 MDGs의 한계는 다음과 같은 것들이 있다.

정치 아젠다로서 낮은 위치: 국제사회의 노력에도 불구하고, 물의 중요성에 대해 공감대는 형성했으나 많은 개도국에서 위생분야는 정치적 아젠다로 매우 낮게 설정되어 있다(김한철 2013).

위생시설의 실제 사용비율, 파생효과 미측정: 위생서비스에 있어, 위생시설이 프라이버시 보호, 인간존엄성 보호 등과 관련된 부분에 대해서는 조사, 측정이 되지 않고 있다. 또한 위생시설 보유 여부만 측정할 뿐, 실제 위생시설을 가족구성원들, 특히 여성과 아동이 사용하고 있는지 파악하지 않고 있다. 또한 실제 해당 위생시설의 청결함 정도를 측정하지 못하고 있다(UNESCO 2010).

'위생행태' 관련 지표 없음: 위생분야 MDGs에서는 물과 위생에 못지않게 중요한 위생인식 및 행태변화와 대한 지표가 없다.

(위생 관련 SDGs 특성) 식수 분야와 마찬가지로 위생분야 SDGs는 보편적 접근성을 강조하고 있으며, 취약집단을 대상으로 한 집중적 사업전개를 통한 형평성 개선에 비중을 두고 있다. 특히 식수 및 위생시설 접근성 개선과 함께 반드시 고려해야 하는 위생 행태개선을 주요 지표로 포함시킨 부분은 매우 바람직한 부분이라 할 수 있다.

다. 세부목표 6.3–6.8.(MDGs에 없었으나 SDGs에 새로 추가된 목표)

(MDGs 한계) MDGs 는 지표수의 광범위한 오염이나 과도한 사용과 관련한 목표나 지표가 없다. 당시 UN은 모든 인류가 충분히 쓸 수 있는 물이 여전히 존재한다고 가정하고 있어, 수자원관리 및 폐수관리 부분이 모두 배제되는 한계를 가지고 있다(김한철 재인용 2013; UN 2013).

(SDGs 특성) SDGs는 물과 위생을 넘어 수자원 관리, 폐수 및 수질관리의 분야까지 통합적 접근을 강조하고 있다. SDGs에서는 해당 분야에서 아래와 같은 원칙들을 강조하고 있다.

① 물 관리, 생태계 보호(세부목표 6.4, 6.5, 6.6)

6.4	2030년 까지, 물 사용의 효율성 증대, 지속가능한 물 사용 보장	1. 물 스트레스 2. 물 생산성
6.5	2030년까지, 국제공유하천협력을 포함 모든 수준에서 통합수자원관리방안 실행	1. 통합수자원관리 이행상황 2. 국가 간 공유수역 관리를 위한 운영방한 실행정도
6.6	2020년까지, 산, 숲, 습지, 강, 대수층과 호수를 포함한 물 관련 생태계 보호 및 복원	1. 시간 경과에 따른 습지 규모 변화율(%)

물은 모든 사회 개발 및 경제 개발을 위한 기초이자 공공재이다. 물을 환경적으로 지속가능한 방법으로 관리하고, 다양한 사용자들을 위한 담수를 깨끗하게 관리하고, 저장하고, 전달하는 생태계를 보호하며, 생산 활동을 위해 물 자원을 적절히 관리하는 것은 지속가능한 개발에 있어 매우 중요하다.

▶ 수자원 관리

수자원 관리는 다양한 사용자 간에 균형을 맞추어야 하며, 농업과 산업, 에너지 생산 및 가구 내 사용 간에도 균형을 맞추어야 한다. 이는 가난 감소를 위해서도 중요하며 또한 장기적인 물 안보 확보를 위해서도 상당히 중요하다. 현재 수자원의 70%가 농업에, 22%가 산업 및 에너지 생산에, 8%가 가구 내 사용에 쓰인다(UNESCO 2003). 농업은 현재 최대의 물 소비자이다. 물에 대한 접근성은 기아를 방지하고 적절한 영양을 갖춘 식량을 확보하는 데 절대적으로 중요하다(Grafton et al. 2011). 식량과 농업에 필요한 충분한 물을 확보하기 위해서 주민들은 물에 대한 균등한 기회를 보장받아야 할 뿐만 아니라, 물 자원을 더 효율적으로 관리하기 위한 지식과 기술에 대해서도 균등한 기회가 보장되어야 한다. 예를 들자면 관개 및 치수, 하수 체계 등이다. 시골과 도시 모두에서 가장 취약한 집단이 생계유지를 위해 농작물과 가축을 재배하거나 상품과 서비스를 생산한다. 특히 영세하게 생계를 꾸려나가는 사람들은 물, 식량, 에너지 우선권, 생필품 등에 대한 다양한 집단의 경쟁적 요구 속에서 제 목소리를 발하지 못하여 더욱 어려움에 직면하고 있다. 또한 물 분야의 취약한 거버넌스는 그 어려움은 더욱 가중시키고 있다(Eva 2009).

물은 많은 산업분야에서 중요한 투입요소이다. 물 없이 경제는 붕괴한다. 물의 희소성, 고갈되는 대수층 및 기후변화 등은 모두 일자리를 창출할 수 있는 사업 여건에 장애요인으로 작용하며 경제발전에 부정적 영향을 끼친다. 성장과 고용을 위해서 물의 중요성을 깨닫고 대규모, 또는 소규모 물 사용자 간의 이해관계와 물 자원에 대한 경제활동의 사회적, 생태적 영향에 대한 균형이 필요하다. 물은 바이오연료나 수력발전 등 에너지 생산의 방법으로도 활용된다. 수력발전의 경우 환경의 흐름, 물 가용성, 강줄기 간의 연계성, 이동 서식하는 어류 등에 영향을 주는 가장 핵심 원인이다. 수력발전은 국가나 지역 단위의 개발 프로젝트에서 가장 성공적인 요소로 거론되었지만, 사실 이러한 사업들은 환경 및 사회경제적 비용에 상당한 대가를 요구한다. 새로운 개발 틀은 이러한 수력 발전의 위치, 설계 및 운영이 환경과 사회적 비용을 철저히 고려할 것을 요청하고 있다. 예를 들어 '댐 건설에 대한 세계 협의'와 '수력발전의 지속가능 원칙'에서 권고된 기준과 바람직한 사례를 철저히 따를 것을 권고한다(World Commission on Dams 2000). 보존가치가 매우 높은 경우 수력발전 불가 지역으로 선포하고 물과 에너지, 식량안보에 걸친 타협점('trade-offs')에 대한 합의를 요청하고 있다. 물에 대한 수요는 산업화와 빠른 경제발전에 따라 지속적으로 증가하고 있다. 단적인 예로 식량수요는 2007년 대비 2030년까지 50% 증가할 것이고, 에너지 소비는 2035년까지 49% 증가할 것으로 예측되는데 이런 상황은 물에 대한 수요 증대를 더욱 불러일으킬 것이다(World Water Assessment Program 2012). 이렇게 급증하는 수요에 따라 물에 대한 경쟁은 앞으로 더 치열해질 것이고 국제적인 물의 흐름, 호수, 대수층을 놓고 국가 안팎으로 상당한 긴장이 유발될 것이다(Carius et al. 2004). 세계적인 담수자원은

유한하며, 여기에 사람뿐만 아니라 많은 생물들이 의존해 살고 있어 이를 보존하는 것은 가난 감소와 지속가능한 개발에도 매우 중요하다. 담수 생태체계는 현재 인류에게 가장 큰 수원이다. 담수자원의 장기적 활용을 가능케 하려면 '환경적 물주기(water cycle)'를 보장하는 생태계가 반드시 보호되어야 한다. 산림 황폐화, 습지오염, 지속가능하지 않은 물 사용, 산업개발을 통한 물 흐름 변경 등은 수자원 상태에 상당한 영향을 준다. 전 세계적으로 276개의 수원이 국경을 접하여 형성되었는데 주로 여기에서 물 관련 문제들이 발생하고 있다. 이런 상황에서 국제적으로 더 강력한 협력이 없으면 높은 물 수요로 인한 긴장은 더 고조될 것이다. 따라서 다양한 층위의 기관, 기구 간 협의를 통해 물 안보를 위해 공동의 노력을 진행해야 한다. 특히 국제적인 수자원, 호수, 대수층을 보호하기 위해서는 국제 물 및 환경법을 광범위하고 강력하게 적용해야 함을 강조하고 있다.

▶ 기후변화

홍수, 가뭄 등 기후변화로 인한 영향이 더 강력해지고 빈번해지면서 경제상황 및 생계 자체가 악화되고 있다(Water and Climate Coalition). SDGs는 기후변화를 적극적으로 반영하여 각 국가들이 기후변화로 야기된 결과에 대한 회복력을 높이고 지속가능한 물 관리를 가능하게 하고 생태계를 보호하며, 물 저장기술과 같은 최적의 기술과 우수사례를 확산하고자한다. 이를 통하여 기후변화의 영향을 적극적으로 감소시키며 적절히 반응하는 것을 강조하고 있다. 또한 SDGs에서는 물에 대한 다양한 사용자 간에 균형을 맞추는 것과 생태계를 보호하는 것이 반드시 보장되어야 함을 강조하고 있다.

② 수질 및 폐수(세부목표 6.3, 6.7)

6.3	2030년 까지, 오염물질을 감소, 유해폐기물을 제거, 위해 화학물질 방출 최소화, 폐수 비율 50% 감소, 재활용 및 재사용률 ×%까지 증대함으로써 수질 향상	1. 안전하게 처리된 폐수 비율(%) 2. 인간 및 환경에 유해하지 않은 수역의 비율
6.7	2030년까지, 물 수집, 담수화, 물 효율성, 폐수처리, 재활용 및 재사용 기술 등 물과 위생관련 활동 및 사업 지원을 위한 국제협력 및 역량강화 증대	없음

▶ 폐수

폐수는 인간의 활동에 의해서 수질이 나빠진 물을 총칭한다. 대소변과 관련된 가구 폐수(black water), 부엌 및 욕실 등과 관련된 폐수(grey water), 상업적 활동이나 병원시설 등으로 인한 폐수, 산업폐수(storm water)(UNEP and UN Habitat 2010), 농업폐수 등이 있다.

▶ 폐수 관리

폐수 관리는 책임감 있는 물 사용, 물의 재활용, 폐수의 집수 및 처리, 안전한 처분, 수원지 보호, 연안 수원 보호 등을 총칭한다. 폐수 관리는 인간 및 생태계 모두를 위해 수질관리를 보증하기 위해서 매우 필요하다. 폐수를 적절히 관리하면 생계를 보호하는 데에도 큰 도움이 된다. 특히 농업에서 폐수 처리 및 활용을 하면 이를 통해 담수를 보호하고, 토양기능을 증진시키고, 수질오염을 예방하고, 경제적 효율성을 증진하는 데 큰 이익을 준다. 통합식수관리와 지속가능한 환경 보장은 철저히 상호보완적이라 할 수 있다. 예로 적절한 위생 증진은 인간의 배설물로부터 물을 오염시키는 것을 방지하는 것이며, 물에 대한 지속가능한 접근성 보장은 특히 가난하고 취약한 계층에게 깨끗한 물을 얼마나 잘 공급하고 유지관리를 지원하는지에 달려 있다. 물에 대한 요구가 증가하는 반면, 물 이용가능성은 계속 줄어들고 수질악화 가능성은 높게 된다. 오늘날 많은 지역에서 수자원 및 생태계는 인간의 활동으로 인해서 더 이상 버티기 힘들 지경까지 이르렀다. 특히 농업, 산업, 가정폐수, 농약 사용, 중금속 오염, 음식 가공 과정에서의 쓰레기 배출, 부적절한 폐수 수집 및 처리 등이 수생태계와 생물다양성을 해치며 급기야 생태계 자체를 훼손하고 있다(UN Water 홈페이지). 이와 같은 문제의 위험요소는 대기업, 다국적기업에만 국한되지는 않는다. 소규모 사업, 비등록 사업 등에서도 마찬가지다. 개발도상국의 폐수 90%가 처리되지 않은 채 강과 호수, 연안지역으로 흘러가고 있다(World Water Assessment Program 2012).

▶ 도시화

도시화는 수질악화의 가장 큰 원인 중 하나이다. 세계인구의 다수가 도시에 살게 되면서 현존하는 폐수 수집 및 처리 체계에 더 큰 부담이 되고 있다. 이에 따라 SDGs는 폐수 처리까지도 강조하고 있다. 수자원에 해를 끼치는 요인들을 정부가 효과적으로 조절하고 통제하도록 해야 한다. 또한 지역 상황에 맞는 적절한 폐수 처리체계가 도입되어야 하는데, 특히 빈민가, 무허가주택 지역, 급격히 확대해 가는 도시지역에 맞게 도입되어야 한다. 적절한 위생에 대한 접근성이 증가되면 노상배변 행태가 줄어들 것이며, 이렇게 되면 수자원은 더욱 보호될 것이다. 아울러 수질이 정기적으로 측정되어야 한다. 여기서 수질의 기준은 물에 대한 인권의 개념에 마땅히 부합해야 하고, 건강한 생태계를 만드는 데 기여할 수 있을 정도여야 한다.

③ 지역사회 참여 강화(세부목표 6.8)

6.8	물과 위생 관리 향상에 지역사회의 참여 강화	없음

SDGs는 지역사회의 참여 부분을 세부 목표로 포함시키고 있다. 개발사업 전 분야에 걸쳐 지역사회의 참여가 중요하지 않은 부분이 없으나, 식수위생분야는 지역사회 참여가 사업의

성패를 좌우할 정도로 중요하다. 정부는 정책 우선순위 설정, 사업의 기획, 수행, 모니터링 등 의사결정의 전 과정에서 지역사회와 논의를 거치며, 지역사회의 개입을 반드시 보장해야 한다. 이는 정부, 공여국 및 기타 개발 행위자들이 지역사회가 주요 정보에 대해 접근할 수 있도록 하고 지역사회는 그 진행과정에 개입하며, 자신들의 권리를 주장할 수 있도록 지원할 것을 요구한다. 이 과정에서 취약집단에 초점을 두어야 한다. 특히 '잠재적으로 영향을 받을 주민들'의 참여가 반드시 수반되어야 하며, 사업기획과 수행과정, 정책개발과정과 단위사업 수행과정에 걸쳐 지역사회의 동의하에 진행하는 것이 중요하다(UNDESA 2008).

2. 개발협력의 관점에서 본 목표체계 분석

SDGs는 거버넌스와 인권을 강조하고 있다. MDGs 틀이 성과 그 자체에만 초점을 두어 집중적으로 성과를 얻고자 하는 목표집단 설정을 하지 않고, 이러한 목표집단 설정에 적용하는 원칙을 고려하지 못했다.

통합식수위생으로 논의되는 모든 주제들은 원칙에 기반 한 접근과 국가 모든 부문에서 효과적인 거버넌스를 요구한다. 통합식수위생 분야에서는 특히 다음과 같은 원칙을 강조하고 있다. 이는 지속가능한 개발을 위한 사회적, 경제적, 환경적 기준의 바탕이 되며, 가난을 총체적으로 다루기 위한 SDGs 식수위생분야의 기본 원칙이 될 것이다.

① 참여와 정보에 대한 접근

지역주민들이 기획된 사업의 세부 요소와 그것이 끼치는 영향에 대해 인지하고 이해할 수 있도록 해야 한다. 지역주민들과 밀접하게 협의를 거친 식수위생 사업을 통해야만 지역사회의 요구를 제대로 반영할 수 있고, 식수위생 서비스의 높은 활용과 유지보수를 보장할 수 있다.

아울러 지역사회 내의 특정 집단에 대한 관심이 특별히 필요한데 이 중 여성, 아동, 장애인 및 기타 취약계층을 고려하여해야 하며, 식수위생시설은 특히 이들 집단이 접근이 가능하도록 해야 한다. 그동안 식수위생시설이 제대로 활용되지 않은 가장 큰 이유는 이들 집단을 비롯한 지역사회 주민들의 요구를 제대로 파악하지 못해서이다(UNDP 2006). 해당 지역의 문화적 선호를 반영하지 않은 경우에는 더욱 그렇다.

통합수자원관리의 경우 다양한 층위의 사용자들의 욕구를 적절히 반영하는 것이 필요하다. 통합수자원 관리를 위해서는 수자원 내 모든 물 사용자를 포함한 지역 정치와 역학관계, 물 접근성과 관리에 대해 각 집단이 갖는 가치에 대한 이해가 필요하다. 특히 희소한 수자원을 대상으로 할 경우 취약계층은 의사결정과정에서 배제될 가능성이 가장 크다는 것을 유념해야 한다(Merrey et al. 2005).

정부는 수자원 관리와 기후변화 적응을 위해 지역사회가 감당하는 주요한 역할을 분명히 인정해야 한다. 여기에는 수자원 관리를 위한 기술역량을 강화시켜주는 것도 포함시킬 수 있다.

② 자원배분

불평등은 가난을 초래하는 대표적인 근본 원인 중 하나이다. 형평은 모든 국가에게 요구되며, 인권준수를 위한 의무라 할 수 있다. 불평등이 점차적으로 줄어들 때에야 비로소 가난 문제가 근본적으로 해결될 수 있다. 정부는 차별을 받는 집단을 적극적으로 찾아내야 하고, 개발 사업은 이러한 차별을 없애고 인권을 구현하기 위해 장애요소를 제거하며, 불평등을 줄이기 위해 사업을 기획하고 수행할 수 있도록 지원해야 한다. 따라서 결국 국내 자원과 국제 원조의 자원은 차별 받는 취약집단에게 더욱 분배하는 것을 우선순위로 해야 한다.

③ 포괄적 모니터링

이는 국가, 지역, 국제적 수준에서 모두, 믿을 만 한 '구분된 정보'가 활용 가능해야 한다. 즉, 모니터링 체계는 그동안 늘 배제되어 온 집단에 대한 데이터를 포함시켜야 한다. 또한 정책과 기획을 포함하여 모든 수준에서의 성과가 바로 이들 집단에서 나타나도록 해야 한다. 이렇게 취약집단에서의 불평등을 적극적으로 다루어야만 전체성과가 더욱 가속화된다. 형평과 평등은 SDGs 식수위생 분야에서 핵심 원칙이다. 기존 MDGs 아젠다가 '평균값'에 관심을 가져 다양한 집단 간에 불평등을 감소시키지 못하는 경우가 많은 데 대한 성찰의 결과라 할 수 있다.

예로 남아시아의 경우, 위생 접근성이 과거 13년 동안 하위 소득계층 두 그룹에서는 각각 5%, 10% 증가에 그쳤으나 이들보다 상위계층에서는 31% 증가 했다(WHO 2012). MDGs는 최하위계층에 대한 식수위생비율이 일체 증가하지 않더라도 달성이 가능하다. 불평등과 차별은 궁극적으로 인구 전체집단에서의 소외현상을 초래한다. 이는 통합식수위생에만 해당될 뿐 아니라, 생계를 위한 물 접근성을 보장하는 데에도 마찬가지로 적용된다. 생계를 위한 물 접근성은 특히 최빈곤층에게 가장 중요하다(UNDP 2006).

④ 여성

많은 경우 여성은 물 부족과 위생시설 부재로 가장 심각하게 영향을 받는 집단이다. 일단 여성은 물이 부족한 많은 지역에서 취수와 운반 역할을 담당한다. 안전한 위생시설이 없어, 여성과 소녀들은 성폭행에 노출되기도 한다. 또한 위생시설이 없어 여성들은 여러 질병에 노출되며, 저체중아 출산을 초래하기도 한다.[1)]

1) OSHA 홈페이지. http://www.osha.gov/를 참조.

⑤ 차별과 낙인

차별과 낙인은 많은 국가에서 '이미 존재하는' 식수 및 위생 서비스에 대한 일부 집단들의 접근성을 더 떨어뜨리고 있다. 차별에 기초하여 이들 집단에게 접근을 허락하지 않는 것은 인권 준수 의무에 명백히 위배된다. 특히 도시화 이전에 해당 지역에 원래부터 거주하던 토착집단, 소수집단, 장애인, 노인, 소수부족, 어린이, 무허가지역 거주 주민 등에 대한 차별과 낙인 철폐가 SDGs에서는 매우 중요하다.

⑥ 불평등 문제 적극적 해결

MDGs 틀은 합의된 목표를 이행하기 위해 필요한 책무성과 협력 메커니즘이 부족했다. MDGs에 대한 진전도를 정기적으로 모니터링하고 있는데, 이는 책무성 담보를 위한 좋은 수단이긴 하다. 그러나 MDGs 지표는 지역, 국가별 목표를 수립하지 않아, 국제 수준에서 목표가 달성된다 해도 이것이 오히려 특정 국가나 지역에서의 부진을 가리는 역할을 하기도 한다.

예로 식수 분야의 진전은 중국과 인도에서 진전에 기인한 것인 반면, 사하라 이남 아프리카에서의 진전은 매우 느리다(WHO and UNICEF 2012b). 또한 한 국가 내에서의 진전도 역시 매우 고르지 않다. 예로, 현재 개선된 식수에 접근하지 못하는 인구의 84%가 시골에 거주하고 있다(UNICEF and WHO 2011).

SDGs는 수립된 목표에 대한 진전에 있어서 지역 간 격차 등이 지속적으로 다루어질 수 있도록 견고한 책무성 및 협력 메커니즘을 수립할 것을 강조하고 있다. 이를 위해서 원조 및 국가 예산이 특히 부진한 지역, 부진한 계층 및 집단에 쓰일 수 있도록 우선순위를 분명히 하는 것이 중요하다. 예로, 위생분야의 심각한 지연은 예산 지원이 없이는 어렵다.

⑦ 통합식수위생에 대한 인권으로서의 접근

SDGs는 식수위생에 대해 국제적으로 합의된 인권에 대한 동의가 향후 통합식수위생 목표 수립과 모니터링을 위한 기초가 될 것을 강조한다. SDGs는 UN이 2010년에 수립한 합의서에서 밝힌 인권에 대한 인식을 넓히는 기회로 사용할 것을 강조한다. 동 합의서는 식수위생에 대해 인권에 기반을 둔 접근법을 소개하고 있다(CESCR 2010).

식수위생에 대한 인권의 주된 내용은 '모든 사람들에게 충분하고, 안전하며, 수용가능하고, 물리적으로 접근 가능하고, 재정적으로 지불 가능한 물을 개인과 가정에 공급'하는 것이다. 위생에 대한 인권은 '모든 이에게 차별 없이 물리적으로 접근 가능하고, 경제적으로 지불 가능하고, 안전하며, 사회문화적으로 수용가능하고 개인의 사생활과 존엄을 보호할 수 있는 위생서비스'를 제공하는 것이다.

인권에 기반 한 접근은 정부로 하여금 거버넌스의 원칙을 준수하도록 한다. 참여, 형평성과 책무성에 더하여 정부는 취약계층과 소외계층에 초점을 두어, '모든 이를 위한 권리'를 점진적으로 구현하게 할 의무가 있다. 위생에 대한 권리에 있어서 '인식개선과 교육'은 이러한 권리를 구현하는 매우 중요한 요소인데, 특히 위생을 둘러싼 금기 등은 위생분야의 지속가능성을 보장하기 위해서 반드시 다루어져야 한다. SDGs는 이러한 원리 및 세부사업요소가 실현되고 있는지 모니터링 할 수 있도록 보다 보완되어야 한다.

Ⅲ. 우리의 대응 전략 및 기여방안

식수, 위생 그리고 위생행태

SDGs는 식수, 위생, 위생행태에 대한 보편적 접근을 보장하는 것을 목표로 두고 있는데, 특히 노상배변을 근절시키는 데 특별한 초점을 두어야 하고, 식수위생 시설에 대한 지속가능성을 보장하는 것이 중요하다.

SDGs에서는 식수, 위생, 위생행태에 대한 접근성의 정의는 식수와 위생에 대한 인권에 기반하고 있는데, 식수와 위생 접근성에 관한 자료 수집과 분석은 형평성, 이용가능성, 물리적 접근성과 경제적 지불가능성을 평가하는 데 초점을 두어야 한다.

식수위생행태에 대한 목표와 우선순위는 WHO와 UNICEF의 공동모니터링프로그램에서 정의된 '식수, 위생, 위생행태 목표, 지표, 정의에 대한 제안서'에 기반을 둘 것을 권고한다.

위생 및 위생행태 분야의 진전을 가속화시키기 위해서는 정부는 위생에 관련된 금기를 없애고, 모든 이들이 위생행태에 대한 지식을 가질 수 있도록 위한 인식개선과 교육에 더 많은 관심을 두어야 한다.

WASH 목표와 지표는 '가구'를 기준으로 식수, 위생, 위생행태 접근성을 보장하는 것뿐만 아니라 학교, 보건시설과 일터에도 동일하게 적용되어야 한다. 또한 사업효율성 증대와 지속가능한 인간개발 성과를 달성하기 위해 WASH와 보건, 교육, 성, 경제, 환경 분야와의 밀접한 관련성을 보다 분명히 반영해야 한다.

수자원 관리

SDGs는 수자원관리를 위해 물에 대한 서로 다른 사용자 간 균형과 물과 관련된 서비스를 전달하는 생태환경이 보호를 강조하고 있다.

SDGs는 통합수자원관리의 총체적 접근법을 우선순위로 하고 있다. 지역 사회와 소수 집단을 포함하여 모든 사회적 계층이 그들의 수요와 관심이 반영되도록 특정 역할을 부여받아

야 한다. 이는 수자원 관리를 위한 역량강화를 포함하며, 의사결정 과정에 대한 정보접근성과 참여를 보장하는 것이다.

수자원 관리는 물 관리, 물 채집기술 개발, 홍수피해 방지를 위한 식수와 위생서비스 등 기후변화에 대한 적응능력을 향상시키는 것을 포함한다. 기후변화는 식수, 식량, 에너지 분야의 문제를 해결하기 위한 접근법을 개발하는 것뿐만 아니라 수자원관리를 위한 법과 정책을 개정하는 데까지 이르러야 한다.

'사실상의 물 사용'과 '물 지문'과 같은 '간접적인 물 소비 추적' 메커니즘을 사용하고 물의 소비를 국가, 기업, 개인이 각자 물 소비를 줄일 수 있도록 일정 한도 내에서 물 소비를 할 수 있도록 한다.

폐수 및 수질

SDGs는 생태계 보존과 안전한 물에 대한 지속가능한 접근성 보장을 위해 효과적인 폐수 수집과 처리, 관리를 목표로 두고 있다.

물 오염에 대한 측정, 안전한 폐수 처리와 재활용을 강조하고 있는데, 이는 특히 농업 및 산업분야와 같은 대규모 물 사용자에게 더 적용되어야 한다. 또한 수질 지표와 모니터링은 생태계를 보호하고 음용 및 생계를 위한 물의 적절한 표준을 보증하는 데 초점을 두어야 한다.

거버넌스와 인권

SDGs는 불평등을 제거하는 것을 핵심으로 한다. 정부는 권리를 구현하지 못하는 집단, 장애와 부정의를 겪으며, 차별을 당하고 있는 집단을 적극적으로 찾아내고, 이들에게서 이러한 장애와 차별, 불평등을 제거하는 데 우선순위를 두어 사업을 기획하고 수행해야 한다.

이것은 소득수준 간, 도농 간, 등록 및 미등록 정착민, 성과 연령, 장애우 등을 대상으로 한 정보의 구분된 수집 및 분석에서 시작해야 한다.

SDGs는 국제, 대륙, 국가, 지역 수준에서 활용되는 정책과 기획을 포함한 메커니즘의 존재 여부를 모니터링 해야 한다. 이러한 메커니즘은 불평등 문제를 포괄적으로 다룰 수 있어야만 SDGs를 통해 향후 식수위생분야 진전을 가속화할 수 있다.

향후 개발 틀은 불평등을 개선하기 위해서 국가 수준에서 신뢰할만한 기획을 수립하는 것뿐만 아니라 원조예산 및 분야 예산을 적절히 '조준' 하는 것이 필요하다. 예산투입은 취약계층, 인식개선, 참여에 우선순위를 두어야 한다. 특별히 위생 분야에서 더욱 이 부분이 강조되어야 한다.

미래의 개발 틀은 국제 인권, 국제 물 관련 법, 국제 환경법을 국가가 준수하도록 하고 또한 모든 부문에서 인권과 환경적 지속가능성을 구현하도록 설계되어야 한다. 이것은 국내 정책과 프로그램 및 사업을 모니터링 할 뿐만 아니라, 국제협력과 기술 및 재정지원을 모니터링 하는 것도 포함한다.

참고문헌

국토해양부. 2011. “수자원장기종합계획(2011~2020).”, http://www.konetic.or.kr/dataroom/dataroom_view.asp?1=1&gotopage=6&tabcode=E&unique_num=7058&tblcode=EUN_ENV_MORGUE, 검색일: 2015.06.30.

김동민. 1990.『폐수처리』. 서울 : 청문각.

김한철. 2013. “물.“ 임소진 편.『공여기관의 시각에서 본 분야별 Post-2015 개발목표 (Post-MDGs)』. 성남 : 한국국제협력단. pp.147-161.

Beyond 2015. 2012. “The post-2015 development agenda: what good is it for health equity?.”, http://www.beyond2015.org/sites/default/files/Health%20Beyond%202015%20paper.pdf, 검색일: 2015.05.20.

Carius, Alexander, Geoffrey D. Dabelko, and Aaron T. Wolf. 2004. “Water, Conflict and Cooperation.” ESCP Policy Brief, http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ecspr10_unf-caribelko.pdf, 검색일: 2015.06.15.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. “Statement on the Right to Sanitation.” (E/C.12/2010/1).

Douglas, Merrey, Pay Drechsel, F. W. T. Penning de Vries, and H. Sally. 2005. “Integrating ‘livelihoods’ into integrated water resources management: taking the integration paradigm to its logical next step for developing countries.” Regional Environmental Change 5(4): 197-204, http://www.sarpn.org/documents/d0000575/P530_IWMI.pdf, 검색일: 2015.06.15.

Gardner-Outlaw, Tom and Robert Engelman. 1997. “Sustaining water, easing scarcity: a second update.” Washington DC: Population acting International.

Hutton, Guy. 2013. “What costs the world $260 billion a year?”, http://blogs.worldbank.org/water/what-costs-the-world-260-billion-each-year, 검색일: 2015.05.20.

Ludi, Eva. 2009. “Climate change, water and food security.”, http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4116.pdf, 검색일: 2015.05.20.

OECD. 2015. “River and lake quality.” Paris: OECD, http://dx.doi.org/10.1787/data-00693-en, 검색일: 2015.06.15.

Quentin, Grafton R., and Karen Hussey . 2011. “Water Resources Planning and Management.” New York: Cambridge University Press.

UNDESA. 2008. Participatory Governance and the Millennium Development Goals (MDGs). New York: UN, http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028359.pdf, 검색일: 2015.06.15.

UNDP. 2006. “Human Development Report 2006. Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis.” New York: UNDP, http://hdr.undp.org/en/media/HDR06-complete.pdf, 검색일: 2015.06.15.

UNEP and UN Habitat. 2010. “Sick Water? The central role of wastewater management in sustainable development. A Rapid Response Assessment.” Nairobi: UNEP, Nairobi: UN Habitat, http://www.unep.org/pdf/SickWater_screen.pdf, 검색일: 2015.05.20.

UNESCO. 2003. “Water for People, Water for Life.”,http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129726e.pdf#page=311, 검색일: 2015.06.15.

UNICEF. 2009. “Tracking progress on Child and Maternal Nutrition.” New York: UNICEF, http://www.unicef.org/publications/files/Tracking_Progress_on_Child_and_Maternal_Nutrition_EN_110309.pdf, 검색일: 2015.05.15.

_____. 2011. “UNICEF Water, Sanitation, and Hygiene Annual Report 2011.” New York: UNICEF, http://www.ausaid.gov.au/aidissues/watersanitation/Documents/unicef-wash-annual-rep.pdf, 검색일: 2015.05.15.

WaterAid. 2008. “Tackling the Silent Killer. The case for Sanitation.” London: WaterAid, www.wateraid.org/~/media/Publications/case-for-sanitation.pdf, 검색일: 2015.05.15.

Water and Climate Coalition. 2012. “Proposals to the Climate Change Negotiations.” DOHA, Qatar, 26 November?. 6 December, 2012. http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/Water_and_Climate_Coalition_Doha_Positions.pdf, 검색일: 2015.06.15.

WHO. 2012. “Global Cost and Benefits of Drinking-water Supply and Sanitation Interventions to Reach the MDG Target and Universal Coverage.” Geneva: WHO, http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/2012/globalcosts.pdf, 검색일: 2015.06.15.

WHO and UNICEF. 2011. “Drinking Water Equity, Safety and Sustainability: Thematic report on drinking water 2011.” WHO: Geneva, New York: UNICEF, http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/report_wash_low.pdf, 검색일: 2015.05.15.

_____. 2012. “Progress on Drinking Water and Sanitation: 2012 Update.” Geneva: WHO, New York: UNICEF, http://www.unicef.org/media/files/JMPreport2012.pdf, 검색일: 2015.06.15.

World Bank, WSP. 2012. Economics of Sanitation Initiative, Press release 2012//390//SDN, “Inadequate Sanitation Costs 18African Countries Around US $5.5 Billion Each Year.” Washington DC: World Bank, http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:23170309~pagePK:34370~piPK:34424~the SitePK:4607,00.html 검색일: 2015.05.20.

World Commission on Dams. 2000. “Dams and Development– A New Framework for Decision making.”, http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/world_commission_on_dams_final_report.pdf, 검색일: 2015.06.15.

World Water Assessment Programme. 2012. “The United Nations World Water Development Report 4: Managing Water under Uncertainty and Risk.”, http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002156/215644e.pdf 검색일: 2015.05.20.

Occpational Safety Health Administration 홈페이지. http://www.osha.gov/.

UN Water Statistics on Pollution 홈페이지. http://www.unwater.org/statistics_pollu.html.

Goal 7

모두를 위한 적정한 가격의 신뢰성 있고 지속가능한 현대적 에너지에 대한 접근성 강화

기경석

I. 목표(Goal)의 의미

1. 설정 배경

에너지는 지속 가능한 발전과 빈곤 퇴치를 위한 필수적인 요소이다. 하지만, 2013년 기준 약 27억 명의 인구는 현대적 에너지를 이용할 수 없고 약 13억 명의 인구는 전기가 없는 삶을 살아가고 있는 것으로 세계에너지기구(IEA)는 추정하고 있다(IEA 2014). 또한, 약 430만 명의 지구촌 인구는 요리와 난방에 지속가능하지 않은 고형연료를 사용함으로써 실내 오염물질을 배출하고 이로 인해 호흡기 질환이 유발되어 많은 사람들이 매년 때 이른 죽음을 맞이하고 있는 것으로 보고되고 있다(WHO 2012). 특히, 이로 인해 피해를 보는 대부분이 여성과 아이들로 에너지가 사회적 문제와도 긴밀히 결부되어 있음을 알 수 있다.

지속가능한 개발을 위한 궁극의 해결책을 찾기 위해 많은 도전과제들이 우리 앞에 놓여있지만 에너지는 사회 · 경제 · 환경 다방면에 걸친 문제해결수단으로써 그 역할에 대한 중요성이 점차 높아지고 있다. 환경과 전 세계 천연자원의 고갈에 큰 영향을 미치지 않는 범위 내에서 수요와 공급을 바탕으로 한 현대적이고 지속가능한 에너지 서비스 제공은 기후변화 대응뿐 아니라 향후 전 세계 에너지 불평등 해소에 효과적으로 기여할 것이다.

미래사회를 위해 산적해 있는 도전과제 해결을 위해 국제사회는 오래전부터 많은 논의를 진행해 왔으며, 1992년 브라질 리우데자네이루에서 개최된 유엔 환경과 개발 컨퍼런스를 시작으로 에너지와 지속가능한 개발 의제가 당장 실현이 어려운 과제임에도 불구하고 전 세계의 조명을 받기 시작하였다. 당시 의제 21(Agenda 21)을 통해 에너지관련 주제가 집중적으로 논의되었다. 의제 21을 통해 현재의 에너지 과소비 지적과 함께 에너지 생산이 지속가능하지 않다는 사실을 강조하고 주요 에너지자원을 집중 사용함으로써 에너지 사용량이 지금과 같이 지속적으로 증가하게 된다면, 인간의 건강, 대기 및 자연환경에 커다란 악영향을 끼칠 수 있다는 점을 언급하며 위기상황에 대해 강력하게 경고하였다.

에너지 분야가 MDGs에 명시적으로 포함되지는 않았으나, 2001년 유엔지속가능발전위원회(The United Nations Commission on Sustainable Development, CSD)의 9번째 회의에서, 참여국들은 깨끗하고 보다 효율적인 에너지 기술의 개발, 실행, 이전에 대해 강하게 주장함으로써, 참여국 모두 대체 에너지원의 개발과 확대를 위한 즉각적인 움직임을 촉구하였다.

2002년 지속가능발전 세계 정상 회의에서 채택된 요하네스버그 이행 계획(Johannesburg Plan of Implementation, JPOI)은 지속 가능한 개발을 위한 주요 요소가 에너지에 있음을 강조하고 있으며, JPOI는 다음과 같은 행동을 촉구하였다. 1) 신뢰할 수 있고, 가격이

적정하고, 사회 · 경제적으로 용인가능하며 환경 친화적인 에너지 서비스에 대한 접근 제고, 2) 빈곤 퇴치와 삶의 질 개선에 긍정적인 영향을 주는 에너지 서비스에 대한 인정, 3) 단기간에 재생에너지의 글로벌 점유율을 실질적으로 높이고 에너지 점유율에서 신재생에너지의 비중을 더욱 확대시켜줄 수 있는 대체에너지 기술의 개발 및 보급, 4) 선진적이고 청정하며 더욱 효율적이고 비용 효과적인 에너지 기술 개발을 통해 에너지 공급의 다변화, 5) 증가하는 에너지 서비스의 요구를 충족시키는 화석연료 기술들을 포함한 선진적이고 깨끗한 에너지 기술의 결합, 6) 저렴하고 깨끗한 에너지 효율개선 기술의 개발과 보급 촉진, 7) 지속가능한 개발을 저해하는 지역의 보조금 단계적 폐지에 대해 언급하였다.

2004년 유엔에너지(UN-Energy)는 UN기구들 중심으로 한 에너지관련 활동이 조금 더 일관성 있고 조정 가능할 수 있도록 2002년 지속가능한 개발 세계 정상 회의에서 정상들의 요구에 대한 부응에 의해 설립되었다. 이 후 2006년과 2007년 각각 개최된 CSD-14와 CSD-15는 지속가능한 발전을 위한 에너지를 포함한 다양한 주제의 통합에 초점이 맞춰져 진행되었다.

2011년 반기문 UN 사무총장은 2030년까지 △현대적 에너지서비스의 보편적 접근 △ 에너지 효율개선 속도 2배 증대 △ 재생에너지원으로 공급되는 세계 에너지 비중을 2배로 확대하겠다는 3가지 목표달성의 국제적인 합의를 이끌어 내기 위해 모두를 위한 지속가능에너지(Sustainable Energy for All(SE4ALL) Initiative)이니셔티브를 창설하였다.

더불어 UN은 2012년을 "모두를 위한 지속 가능한 에너지의 해"로 선언하여 다양한 주체들이 지속가능한 에너지를 위한 적극적인 활동을 추진하고 공약을 선언함으로써 지속가능한 에너지의 미래에 한발 더 다가갈 수 있는 기반을 조성하였다. 특히, 2012년 Rio+20 지속가능개발 컨퍼런스(부제: 우리가 원하는 미래)의 결과물로 참여국들은 다음에 대하여 뜻을 함께 했다. 1) 개발협력활동에 있어 에너지의 중요한 역할 인정, 2) 모두를 위한 지속가능한 현대적 에너지 서비스의 접근에 대한 도전 필요성 강조, 3) 에너지효율 개선, 재생에너지 비율 확대와 깨끗하고 고효율 기술이 지속가능한 개발에 있어 중요하다는 점에 대한 인식이다.

20년이 넘는 기간 국제회의에서 에너지와 관련된 주제를 다루면서 국제사회는 개발협력에 있어 에너지의 중요성을 보편적으로 인지하게 되었다. 비록 에너지가 UN의 MDGs에 포함되지는 않았지만, MDGs를 달성하는데 직간접적인 도구로 활용되었고, MDGs의 주요목표인 교육, 보건, 환경 문제 등을 해결을 위해 중추적인 역할을 하는데 크게 기여한데 대해 공감대를 형성하였다. 2015년 현재, SDGs에 포함되는 목표와 그 목표를 모니터링하기 위한 세부지표설정을 위한 정부 간 협상은 현재까지 진행 중에 있다. Post-2015 시대를 맞이하여 현재 에너지는 저탄소에너지 체제, 녹색 경제, 빈곤 근절 그리고 궁극적으로

지속가능한 개발을 향한 패러다임의 변화를 유도하는 세계적인 도전과 노력의 중심에 서 있다.

다음은 SDGs에 에너지 목표가 선정되기 이전까지의 국제적으로 논의된 주요 합의문과 결의안이다.

〈표 7.1〉 에너지 분야 주요 합의문 및 결의안

① Rio+20 결의안: "모두를 위한 지속가능한 에너지가 현실화 할 수 있는 활동에 전원합의" Rio+20 Resolution: "We are all determined to act to make sustainable energy for all a reality"
② UN총회 결의안: 2012년 12월 모두를 위한 지속가능한 에너지 10년 계획(2014-2024) 채택 The General Assembly (GA) resolution: "UN Decade of SE4All(2014-2024)", adopted Dec. 2012.
③ Post-2015 개발안건과 지속가능 개발목표 내 에너지 분야 포함 Energy embedded in post-2015 development agenda and SDGs
④ 2013년 6월 모두를 위한 지속가능에너지 3개 목표가 WB그룹의 에너지 분야 전략으로 채택 The WBG energy sector strategy adopted in June 2013 was based on the three targets of SE4All
⑤ 국제신재생에너지기구 총회에서 신재생에너지 비중을 2배로 한다는 모두를 위한 지속가능에너지 목표3을 채택. (IRENA 버전에서는 신재생에너지 비중이 30%) IRENA Assembly adopted the SE4All target-3 "Doubling the share of RE(IRENA version 30% share RE)
⑥ 2014-2024 UN 모두를 위한 지속가능에너지 10년 선언 2014-2024 is declared the UN Decade of Sustainable Energy for All
⑦ SDGs 공개작업반 SDG 7에 모두를 위한 지속가능에너지 채택 The OWG in preparation of the SDGs decides on a future goal No.7 on Sustainable Energy for All

출처: 저자 재구성[1)]

1) 1. United Nations, General Assembly, 2012. "The future we want."

2. United Nations, Genral Assembly, 2012. "Resolutions and Decisions adopted by the General Assembly during its sixty-seventh session."

3. United Nations, SDG OWG. "Full report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals is issued as document A/68/970" available at http://undocs.org/A/68/970.

4. World Bank. 2013. "Toward a Sustainable Energy Future for All."

5. IRENA. 2012. "IRENA's renewable Energy Roadmap 2030."

6. United Nations, UN News Centre, http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47537(2015.06.30).

7. United Nations, General Assembly, 2014, "Report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals."

2. 정의와 의미

국제에너지기구(International Energy Agency, IEA)에서는 'Energy'를 크게 전통적인(Conventional) 에너지와 현대적(Modern) 에너지로 구분하고 있다. 전통적인 에너지는 고형연료인 나무와 석탄 그리고 가축의 분변 등을 말하며 고형연료를 얻는 데에 일정부분 노동력이 필요하기는 하지만 전 세계 어디에서든 손쉽게 찾을 수 있는 에너지를 말한다. 현재 전 세계 인구의 약 40%에 해당되는 28억 명의 사람들은 난방과 취사를 위해 고형연료를 사용하고 있으며, 사용 분포도를 살펴보았을 때 이들 중 대부분의 사람들(약 97%)은 사하라이남 아프리카와 아시아 개발도상국에서 살고 있으며(IEA 2014), 그 중 약 87%는 농촌지역에 거주하고 있는 것으로 나타나고 있다(UNDESA 2015).

이와는 반대로 현대적 에너지는 디젤, 파라핀, LPG와 같이 액체연료를 포함 자연의 운동에너지나 열에너지를 변환하여 전기에너지를 얻을 수 있는 재생에너지 등으로 그 종류와 범위가 매우 다양하다. 현대적 에너지로 화석연료인 디젤이 포함되기는 하나, 환경문제를 감안하여 실질적으로는 재생에너지와 같은 친환경 에너지를 현대적 에너지로 보고 있다.

SDGs에서 중점적으로 고려하는 에너지원으로써 전통적 에너지가 제외된 현대적 에너지에 그 범위를 한정시킨 이유는 에너지가 다양한 이슈들을 포괄하고 있지만 크게 보건과 환경 두 가지 문제로 생각해 볼 수 있다.

우선 보건 쪽을 살펴보면, SDGs 7번 에너지 개발목표 수립의 근간이 된 UN의 모두를 위한 지속가능한 에너지(SE4ALL 2012)에서는 전통적 에너지를 사용하는 약 2~3억 명으로 추정되는 사람들은 취사나 난방을 위해 재래식 아궁이에서 고형연료를 사용하고 있으며, 밀폐되어 있는 공간에서 발생되는 유해 연기로 인해 매년 약 4백만 명의 사람들이 사망하고, 특히 여성과 아이들이 심각한 피해를 입고 있는 것으로 보고되었다. SE4ALL 이니셔티브[2]에 따르면 지난 몇 년간 신재생에너지의 비율은 지속적으로 늘어난 반면 실내 공기오염을 저감시켜주는 현대식 조리기구인 청정조리기구(Clean Cookstove)의 보급비율은 그대로이거나 오히려 줄어든 것으로 나타났다. 고형연료 사용으로 인해 많은 사람들이 건강상의 피해를 입고 있음을 언급하며, 보건환경 개선을 위하여 현대적 에너지 보급의 중요성을 강조하였다.

또한 에너지는 환경 및 기후변화 문제와도 밀접한 관계를 맺고 있다. 21세기에 들어서 선진국들의 무분별한 화석연료 사용으로 발생되는 온실가스로 인해 지구의 생태환경은 급속도로 파괴되었고, 기후변화라는 인류역사상 유례없는 환경문제를 야기하였다.

---

2) SE4ALL,2013, Global Tracking Framework 참고.

지구온난화로 인해 급증하는 피해에 맞서, 주요 선진국들은 온실가스 감축을 위한 에너지원의 탈 화석연료 운동을 전개하고 있다. 이상기후는 개별국가와 관계없이 범세계적으로 빈번하게 발생하고 있으며, 그 수위도 점차 높아지는 추세다. 이는 식량과 물 안보 문제에 심각한 영향을 끼치고 있으며 더불어 사막화, 산림파괴, 해수면 상승 등으로 인해 수세기에 걸쳐 형성된 인류의 터전과 생활 지형을 바꿀 만큼 그 영향력을 점점 커져가고 있다. 현재 지구온난화로 인해 지표면 온도는 지속적으로 상승 중에 있으며, 지금의 상황이 이대로 지속된다면 2100년에는 산업화 이전수준과 비교하여 지표면 온도가 4도 가량 상승한다는 연구결과가 있다(UNFCCC 2011). 기후전문가들은 지구 평균온도 2도 상승을 기후변화 마지노선으로 보고 있으며, 이 선을 넘어서면 지구는 온도변화의 자율적 조정 능력을 잃고 온도가 계속 상승하는 양의 궤환 효과가 일어날 것으로 예상하고 있다(장문희 2015.6.23, 전자신문). 따라서 화석연료에서 청정에너지로의 전환이 시급하며, 전체 온실가스 배출의 절반은 산업(19%)과 에너지(26%)에서 발생(IPCC 2007)됨에 따라 타 분야에 비해 에너지가 지구온난화 문제 해결에 중요한 부분을 차지한다는 것을 알 수 있다.

보건과 환경 이외에도 교육, 고용, 경제성장 등 에너지는 다양한 이슈들을 포괄한다. 에너지가 UN의 MDGs에 직접적으로 포함되지는 않았지만 MDGs 목표를 달성하는데 있어 직간접적인 도구로 활용되었으며, 사회 · 경제 발전을 위한 중추적인 역할을 담당하였다. 국가발전을 위해서 에너지 보급은 필수적이며, 또한 다양한 개발목표 달성을 위해서도 에너지의 안정적이고 지속적인 보급이 필요하다.

SDGs 7번 목표인 “모두를 위한 적정가격의(Affordable), 신뢰성 있고(Reliable) 지속가능한(Sustainable) 현대적 에너지 서비스(Modern Energy Service)에 대한 접근 강화”는 지금까지 안전하고 사용이 편리한 현대적 에너지 접근으로부터 소외된 약 28억 명의 지구촌 사람들에게 청정하고 환경 친화적인 현대적 에너지를 제공함으로써 에너지와 밀접한 연관이 있는 교육, 보건, 고용, 경제성장 등을 통하여 삶의 질과 소득을 개선시키고 더 나아가 범지구적으로 발생하는 지구온난화 등 환경문제를 해결하는 것에 그 의의를 두고 있다고 볼 수 있다.

Ⅱ. 목표(Goal)별 분석

1. 목표의 논리구조

많은 과학자들이 만약 세계가 지금과 같은 속도로 에너지를 소비하고 환경문제 해결을 위한 새로운 대안을 강구하지 않는다면 금세기 안에 지구 온도가 약 4도가량 상승할 것이며,[3)]

이는 전 세계 경제는 물론 시민의 건강 그리고 지구의 생태시스템을 파괴하고 그로 인해 야기되는 식량과 물 문제로 인해 지구가 큰 위기를 겪게 될 것이라고 경고하고 있다.

이러한 위기를 바탕으로 반기문 UN 사무총장은 2030년까지 △현대적 에너지서비스의 보편적 접근 △ 에너지 효율개선 속도 2배 증대 △ 재생에너지원으로 공급되는 세계 에너지 비중을 2배로 확대하겠다는 3가지 목표달성을 위해 국제적인 합의를 이끌어 내기 위해 모두를 위한 지속가능에너지(Sustainable Energy for All(SE4ALL) Initiative)이니셔티브를 창설하였으며, 이는 SDGs 목표 7. 에너지 세부목표의 근간이 되었다.

유엔 총회의 SDGs에 오픈 워킹 그룹은 2014년 7월 SDGs의 17개 주요목표와 169가지의 세부목표를 채택하였으며, 2015년 6월 현재까지 세부목표를 모니터링 할 수 있는 세부지표 도출을 위하여 정부 간 협상이 지속적으로 진행 중에 있다. SDG 7번은 에너지를 주제로, "모두를 위한 값이 싸고, 신뢰성이 높으며, 지속가능한 현대적인 에너지 접근성 강화"로 정의하였다. 총 5가지 세부목표는 3가지 구현 목표와 2가지의 구현 수단을 포함하고 있으며, 2030년까지 달성을 목표로 한다.

〈표 7.2〉 UN SE4ALL 이니셔티브 3가지 목표

① 현대적 에너지서비스의 보편적 접근 (Ensuring Universal access to modern Energy Services)
② 에너지 효율개선 속도 2배 증대(Doubling the global rate of improvement in energy efficiency)
③ 전 세계 재생에너지 비중 2배 확대(Doubling the share of renewable energy in the global energy mix)

출처: SE4ALL 2012.

아래의 〈표 7.3〉에서 보여주는 바와 같이, SDGs 7번 목표 에너지의 총 5개의 세부목표 중 3개(7.1~7.3)는 구현목표를 나타내고 있으며, 나머지 2개(7.a~7.b) 목표는 앞의 구현 목표 3가지의 효과적 달성을 위한 수단으로서 세부목표를 제시하고 있다.

〈표 7.3〉 '목표 7 에너지'의 세부 목표와 지표(안)

7.1 2030년까지 저렴하고 믿을 수 있는 현대식 에너지 서비스의 보편적 접근성(Access) 제공 보장	
지표(안)	전기에너지 접근 인구비율(%)/(World Bank, SE4ALL)
7.2 2030년까지 전 세계 에너지 구성에서 재생에너지 비중의 실질적인(Substantially) 증대	
지표(안)	전체 국내 에너지 사용에서 재생에너지가 차지하는 비율(UNSD/OECD)

3) IPCC. 2007. "Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change." Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New Yo가, NY. USA.

7.3 2030년까지 전 세계 에너지 효율 개선속도 (Global rate) 두 배(Double) 확대	
지표(안)	국내 전체 에너지사용에 있어 산업부분의 부가가치율(USSD)
7.a 선진적이고 보다 깨끗한 화석연료 기술, 재생에너지, 에너지 효율 등 청정에너지 연구와 기술에 대한 접근성을 높이기 위한 국제협력 증대와 에너지 인프라 및 청정에너지 기술에 대한 투자 촉진	
지표(안)	에너지 분야에서 총 탄소 집약도 개선(GHG/TFC in CO2 equivalents)/UNFCCC
7.b 모든 개발도상국에 특히, 최빈국과 군소도서국에 현대적이고 지속가능한 에너지 서비스를 공급하기 위한 인프라 확대와 기술의 업그레이드	
지표(안)	국내 전체 에너지사용에 있어 산업부분의 부가가치율(USSD)

출처: UNSD. 2015. "First Proposed Priority indicator List".

동 목표는 주제별로 에너지보급, 신재생에너지, 에너지효율로 구분될 수 있다. 에너지 보급과 관련해서 현대적 에너지 미보급 지역을 대상으로 한 보편적 에너지 접근성 달성(7.1)과 경제적이나 지리적으로 불리한 최빈국과 군소도서국에 에너지 보급을 위한 활동(7.b) 두 가지가 동 주제에 해당한다. 신재생에너지는 전 세계에서 사용하고 있는 에너지 중 신재생에너지 비중을 증대하는 목표(7.2)와 신재생에너지 관련 연구를 촉진하는(7.a) 그리고 에너지 효율부분에서는 에너지효율 개선속도를 확대하고(7.3) 에너지 효율기술에 대한 연구와 국제협력을 촉진활동(7.a)이 각각 해당된다.

2015년 6월 현재, SDGs에 포함되는 목표와 그 목표를 모니터링하기 위한 세부지표설정을 위한 정부 간 협상은 현재까지 진행 중에 있으며, 2015년 6월 1일~2일에 IAEG-SDGs는 국제기구들로부터 제안 받은 지표들을 바탕으로 첫 번째 회의를 개최하였다. 〈표 7.3〉에 제시된 지표들은 당시 우선순위로 선정된 지표들이며, 제안된 여러 지표들 중에서 각 세부목표별로 최우선순위의 한개 지표가 우선적으로 선정되었으며 위 지표들은 추후 추가적인 회의를 거쳐 개정해 나갈 계획에 있다. 단일 지표로 각각의 세부목표 성과를 정밀하게 측정하기는 사실상 불가능에 가깝지만 성과측정 방법을 최대한 단순화시킴으로써 추후 성과자료를 취합하는 과정에서 업무의 효율성을 높일 수 있으리라 기대된다.

여러 국제기구들로부터 제안 받은 SDGs 7 성과지표(IAEG-SDGs 결과문서)들을 살펴보면 대부분 공통된 내용을 담고 있음에 따라 기구들 간 합의나 조정이 크게 필요하지는 않았을 것으로 보인다. 특히 목표 7.1의 경우는 지표를 제안한 기구(UNICEF, UNWOMEN, World Bank) 모두가 현대적 에너지 접근 인구비율을 지표로 삼고 있는 만큼 지표의 우선순위가 쉽게 합의 되었을 것으로 보이며 추후에도 변동되거나 개정될 가능성은 낮은 것으로 검토된다.

우선순위로 선정된 지표들 중 특이한 사항은 목표 7.3과 7.b로 USSD에서 제시한 '국내 에너지 사용에 있어 산업부분의 부가가치율'을 공통된 지표로 삼고 있다는 점이다. 세부목표

는 상이하지만 에너지 목표달성을 위한 활동들은 서로 유기적으로 연계되어 있음을 시사해 주고 있으며, UN SDGs 작업반이 성과측정방법을 최대한 단순화 하겠다는 의도를 알 수 있는 대목이다.

2. 개발협력의 관점에서 본 목표체계 분석

UN의 MDGs에는 에너지 분야가 직접적으로 포함되어 있지는 않았지만 MDGs를 달성하는데 직간접적인 도구로 활용되었다. 특히 '지속가능한 환경 확보(목표 7)'에서 안전한 식수제공과 위생환경에의 접근이 불가능한 인구를 반감시키는데 에너지가 큰 역할을 했다. 최근 심도 있게 다루어지고 있는 국제논의 중 하나인 물, 에너지, 식량의 관계에서 동 3가지 분야는 서로 긴밀한 연계성을 갖고 있음에 따라 각각의 주제를 분리해서 해결점을 찾기보다는 주제별 유기적인 연계성을 통해 함께 해결 가능한 방법을 중점적으로 다루고 있다(IRENA 2015). 추가로, 물과 안전한 식수는 보건 및 식량과도 밀접한 관계를 맺고 있으며, 에너지 문제 해결은 곧 물, 식량, 보건문제 해결과도 밀접한 관련이 있음을 시사한다.

다음은 SDGs의 총 5가지 세부목표에 대해 개발협력관점에 조금 더 면밀히 들여다보고 우선 선정된 지표가 성과를 효과적으로 측정할 수 있는지에 대해 분석하였다. 단, 현재 지표 수립을 위한 논의는 현재 계속해서 진행 중인 점을 감안 각각의 지표는 2015년 9월 최종 지표로 반영되기 전까지 변경될 여지는 남아있다는 점을 미리 알린다.

세부목표 7.1

2030년까지 저렴하고 믿을 수 있는 현대식 에너지 서비스의 보편적 접근(Access) 제공 보장

• 제안된 지표 : 전기접근 인구비율(%)

현재 약 13억 명의 인구는 전기의 접근이 불가하며 전 세계 인구의 40%에 해당하는 약 28억 명의 인구는 현재까지 전통적인 연료에 의존하며 살아가고 있다.[4)]

전 세계 전력보급율과 관련하여 유념할 부분은 대부분의 국가들에서 현대적 에너지서비스 중 하나인 전기혜택을 받는 인구수가 점차 늘어나지만 아프리카 지역은 시간이 지날수록 그 인구수가 점차 감소한다는 점이다(IEA 2012). 국제에너지기구(IEA)에 따르면 2030년에는 전기 혜택을 받지 못하는 인구수가 2008년 기준 약 5억 8천명에서 2030년에는 약 7억 명으로 늘어날 것이라고 전망하고 있다.

4) International Energy Agency. 2012. "World Energy Outlook 2012." France : IEA.

에너지가 경제 · 사회발전을 위해 매우 중요한 역할을 담당하고 있다는 점에 대해서 앞서 설명한 바 있다. 향후 SDGs 7의 세부목표중 하나인 현대적 에너지의 보편적 접근은 전 세계인구의 약 4분의 1에 해당되는 수혜자들에게 사회적 · 경제적 편익을 가져다 줄 것으로 기대되며, 교육, 보건, 환경 등 타 개발목표를 효과적으로 달성하는데 많은 기여를 할 수 있을 것으로 전망하고 있다.

동 세부목표 7.1에서 우선 선정된 지표인 '전기접근 가능한 인구비율(%)'은 이전부터 다양한 국제기구들이 지속적으로 사용해오던 지표로 측정방법에 있어 이미 수년간의 기본 자료가 축적되어 있는 상황임에 따라 7.1 세부목표에 대한 성과를 측정하는데 가장 확실하고 효과적인 지표로 검토된다.

세부목표 7.2

2030년까지 전 세계 에너지 구성에서 재생에너지 비중의 실질적인(Substantially) 증대

• 제안된 지표 : 전체 국내 에너지 사용에서 재생에너지가 차지하는 비율(%)

재생에너지의 범위와 관련해서 국제에너지기구(IEA)의 경우에는 우리나라와 달리 수소에너지, 연료전지 등의 신에너지와 재생이 불가능한 폐기물은 재생에너지로 인정하지 않고 있으며, 수력, 지열, 태양광, 태양열, 해양에너지, 풍력, 고체바이오, 바이오연료, 바이오가스, 재생가능 도시폐기물, 산업폐기물, 비재생 도시폐기물을 조사 대상 에너지원으로 정하고 있다.[5] 하지만 통상적으로 재생에너지라 함은 에너지의 소비보다 회복이 더 빠른 무한한 자원의 에너지를 말한다. 주요 재생에너지 자원으로는 태양광, 풍력, 조력, 수력, 지열, 바이오매스가 있다.

2012년 기준 전 세계 에너지 공급에서 재생에너지가 차지하는 비율은 약 10%이다(WWF 2013).[6] SDGs에서는 전 세계 에너지 중 재생에너지가 차지하는 비율을 2030년까지 실질적으로(Substantially) 증대하는 것을 목표로 삼고 있으며, 이를 통해 지구 지표면 온도를 섭씨 2℃도 아래로 유지할 수 있도록 앞으로 신설되는 발전소 중 화석연료를 사용하는 발전소를 줄이고 신재생에너지를 적극 확대하자는 궁극적인 목표를 가지고 있다.

전체에너지 사용에서 신재생에너지가 차지하는 비중에 대해 2015년 12월 개최예정인 UNFCCC 기후변화 당사국 총회(COP 21)에서 조금 더 세부적으로 논의될 것으로 보이나

5) International Energy Agency. 2012. "Renewable information(2012 Edition)" France: IEA.

6) 개발도상국가에서 사용하는 전통적 바이오매스는 약 9% 제외

실질적(Substantially) 증대라는 목표는 다소 목표설정의 모호한 측면이 있다. 지구 지표면 온도를 2도 아래로 유지하기 위해 필요한 신재생에너지 비율에 대해, 국가별로 그 목표량은 크게 상이할 것으로 보이며, 국가 이해관계에 따라 갈등을 유발할 수 있는 많은 요소가 있을 것으로 예상되어진다.

세부목표 7.3

전 세계 에너지 효율 개선비율(Global rate) 두 배(Double) 확대

• 제안된 지표 : 국내 전체 에너지사용에 있어 산업부분의 부가가치율

Post-2015 HLP에서 제시하는 에너지 효율 향상은 연료 폐기물을 줄이고 같은 양의 에너지로 좀 더 많은 일을 수행하도록 하는 것을 의미한다. IEA에 따르면 에너지 효율 개선을 위해 1달러를 투자하는 것이 추후 새로운 전력공급을 위해 투자되는 2달러를 필요로 하지 않게끔 만든다는 보고가 있다(Granade et al. 2006). 이에 에너지 효율을 위한 선투자가 에너지 증설을 위한 후투자보다 더 경제적인 투자임을 설명한다.

에너지 효율개선은 비용 효과적 온실가스 감축 수단이자 제 5의 에너지[7]로서 에너지 절약 및 효율개선을 통해 현재추세(business as usual) 대비 온실가스를 약 57% 감축할 수 있으며(IEA 2009), 이는 나아가 기후변화대응에 크게 기여할 수 있는 해결방안으로 각광받고 있다.

따라서 재생 에너지를 사용하는 소비패턴으로 전환하면서 에너지 효율을 높이는 것이 주요 핵심 사안으로 여겨지며, 재생에너지 사용과 동시에 효율적인 에너지 사용은 공중보건 개선부터 에너지안보증진, 새로운 일자리창출, 에너지빈곤 감소, 경기활성화 등 폭넓은 분야를 아우르며 인류발전에 기여할 것으로 기대된다.

에너지 효율개선은 주거, 상업, 산업, 서비스, 교통 분야 등 다양한 분야에서 가능하다. 동 세부목표에 제안된 에너지 효율개선 지표는 여러 기구(UNWTO, UPU, IFAD-FAO and WB)들이 에너지 효율개선이 가능한 다양한 분야를 포함하는 지표를 제안하였다. 특히 IFAD-FAO와 UPU의 경우 에너지 효율 개선에 해당하는 분야를 자동차, 산업, 발전, 빌딩, 농업까지 다양한 분야를 아우르는 지표를 제시하였다. 하지만 6월 초에 열린 IAEG-SDGs 1차 회의에서 우선적으로 선정된 지표는 산업분야에만 한정한 지표로 측정방법을 최대한 단순화 시킨 것을 확인 할 수 있다. 아마도 전체 온실가스 배출의 절반이 산업(19%)과

7) 제1: 불, 제2: 석유, 제3: 원자력, 제4에너지: 신재생에너지(TIME 2009).

에너지(26%)에서 발생(IPCC 2007)됨에 따라 대상범위를 대폭 축소시킨 것이겠지만, 에너지효율을 개선할 수 있는 분야는 IFAD-FAO와 UPU에서 제시한 바와 같이 삶 전반에 걸쳐 다양하다. 아직 전 분야에 걸쳐 에너지 효율을 개선시키는 것이 시기상조일지는 모르지만 동 목표의 궁극적인 목적달성을 위해서는 산업분야뿐 아니라 가정, 교통, 서비스분야까지 그 범위를 넓히는 방법을 모색하고 통합적인 관리가 가능한 새로운 지표가 제안될 필요가 있을 것으로 검토된다.

세부목표 7.a

선진적이고 보다 깨끗한 화석연료 기술, 신재생에너지, 에너지 효율 등 청정에너지 연구와 기술에 대한 접근성을 높이기 위한 국제협력 증대와 에너지 인프라 및 청정에너지 기술에 대한 투자 촉진

• 제안된 지표 : 에너지 분야의 총 탄소 집약도 개선

인류는 현재 산업과 운송 등에 필요한 에너지의 대부분을 석탄, 석유, 천연가스 등의 화석연료에서 얻고 있다. 화석연료는 고생물의 유해에서 비롯되는 것이므로 탄소가 성분의 대부분이다. 화석연료를 연소하면 탄소가 산소와 결합하여 이산화탄소가 생성되게 되며, 인간이 사용하는 엄청난 양의 화석연료에 비례하여 지구온난화의 주범인 이산화탄소가 발생된다. 이산화탄소 배출을 억제하기 위해 현재까지 태양광, 풍력, 조력, 탄소포집장치(CSS) 등 다양한 신기술들이 개발되었으며 대부분 상용화 단계에 이르렀다. 하지만 상용화 단계에 이른 재생에너지의 기술 수준도 중요하겠지만 기존 화석연료를 기반으로 하는 에너지 기술을 대체하기 위해서는 화석연료와 비교하여 가격경쟁력, 신재생에너지를 육성하는 국가법 제정, 보조금 지급 정책 등 다양한 문제들에 대한 해결이 우선적으로 필요하다.

산업발전을 이루면서 인류는 환경과 관련된 문제를 항상 비용적인 측면으로 생각해 왔다. 따라서 현재 청정에너지 보급 및 확대 관련해 대다수 이해관계자들은 신재생에너지의 경우 정부의 보조금 지원 없이는 확대 보급되는데 한계가 있을 것으로 전망하고 있다(REN21 2015; IISD 2014).

최근 신재생에너지의 보조금(US$121 Billion, 2013)이 점차 늘어 상당한 수준에 이르렀다는 의견은 있으나, 신재생에너지 산업 촉진을 위해 실질적으로 지원된 금액은 화석연료 사용을 위해 투입된 보조금(US$548 Billion, 2013)에 비하면 아직 상당수 부족하다는 보고가 있다(IISD 2014).

화석연료에 들어가는 보조금의 상당부분을 재생에너지 보조금 및 에너지 효율 연구개발 지원금으로 전환하게 된다면, 전 세계 현대적 에너지 보급률 개선에 상당부분 기여할 수 있을 것이다.

따라서 목표 7.a의 청정에너지로의 체재 전환은 범세계적인 이슈에 대응하기 위한 전 세계적인 공조가 필요한 분야로 국가별로 재생에너지 육성 정책을 마련하고 기존 화석연료로 투입되는 보조금을 신재생에너지로의 전환하는데 있어 국제적인 합의를 이끌어 낼 필요가 있는 분야이다.

우선순위 지표에서 '탄소 집약도'[8]라는 다소 전문적인 용어가 나온다. 탄소 집약도란 소비한 에너지에서 발생된 이산화탄소량을 총 에너지소비량으로 나눈 값을 말하며, 탄소 집약도가 높다는 의미는 상대적으로 탄소함유량이 높은 에너지 사용 비율이 높다는 것을 말한다. 예를 들어 같은 열량의 에너지를 얻기 위해 전체를 석탄으로 소비하는 경우와 전체를 천연가스로 소비하는 경우를 비교하면 전자에 비해 후자가 탄소 집약도가 높다. 다시 말해, 세부목표 7.a 달성을 위해 선정된 지표는 탄소를 다량 함유하고 있는 화석연료 사용비중을 줄이는 의미로 해석할 수 있으며, 이는 재생에너지 등 청정에너지의 사용비중을 높이고자 하는 세부목표 7.2와 연관성이 높다.

세부목표 7.b

> 모든 개발도상국에 특히, 최빈국과 군소도서국에 현대적이고 지속가능한 에너지 서비스를 공급하기 위한 인프라 확대와 기술의 업그레이드
>
> • 제안된 지표 : 국내 전체 에너지사용에 있어 산업부분의 부가가치율

화석연료의 무분별한 사용으로 인해 발생되는 환경오염 문제의 상당수는 선진국들에게 그 책임이 있지만, 아이러니하게 그 피해를 보는 대부분의 국가들은 그 동안 환경문제에 별다른 해를 끼치지 않았던 저개발 국가 및 군소도서국들이다. 현재 지구온난화라는 범지구적인 사안을 두고 선진국과 개도국 간에는 팽팽한 긴장감이 흐르고 있다. 선진국들은 과거 값이 싸고 이용이 편리한 화석연료를 사용함으로써 빠른 경제성장을 이룩한 반면 신흥 개도국과 앞으로 급속한 경제성장이 예상되는 예비 개발도상국들에게 선진국이 청정에너지 사용을 강요함으로써 경제성장을 이루는데 개발도상국들은 발목을 잡힐 것이라는데 우려의 목소리를 내고 있으며 그동안 온실가스배출의 주범인 주요 선진국들에게 그 책임을 묻고 있다(정지원 · 박수경 2010).

이렇듯 선진국과 개도국 간 팽팽한 긴장감이 흐르지만, 그나마 다행으로 여길 수 있는 부분은 선진국들의 자구적인 노력으로 개발도상국에 에너지보급을 위한 노력이 지속적으로 시행되어왔으며, 2011년과 2013년 사이에는 일부 국가에서 그 노력에 대한 결과의 큰 진전을

8) http://m.gtnet.go.kr/dictionary/dictionaryRead.php?wid=692&PHPSESSID=75fac210c6fbb819ab4eb92030b14207 참고.

보였다는 점이다. 하지만 지구온난화로 인해 군소도서국가를 중심으로 저개발 국가들의 피해는 점차 늘어 가고 있으며, 특히, 해수면 상승으로 군소도서국의 많은 섬들이 수몰될 위기에 처했다(IRENA 2012). 지구온난화 문제가 한 국가 및 지역단위로 해결할 수 없는 사안이 아닌 만큼 선진국과 개도국간의 긴밀한 기술협력을 통해 함께 극복해 나가야한다.

세부목표 7.b 달성을 위해 우선적으로 선정된 지표는 목표 7.3과 동일한 지표가 선정되었다. 현대적 에너지에 대한 보편적 접근에 해당하는 목표 7.1과 목표가 유사해 보이나, 오히려 지표는 목표 7.3인 에너지효율개선 부분과 그 궤를 함께한다. 선정된 지표가 세부목표 7.b에 대한 성과평가결과를 충분히 반영할 수 있을지는 아직 미지수로 보이나, 올해 9월 최종 보고서에서 위 내용을 조금 더 살펴볼 필요가 있을 것으로 검토된다.

3. 목표체계 평가

지금까지 SDGs 내 5개의 세부목표가 수립된 배경, 세부목표별 제안된 지표들에 대해서 살펴보았다. 동 세부목표들이 수립된 배경을 다시 한 번 살펴보면 산업화 이후 생겨나게 된 에너지 불평등과 지구온난화가 그 중심에 있다. 전력보급률 100%를 달성한 대다수 선진국들은 청정하고 편리한 에너지원을 풍부하게 쓰고 있는 반면, 아프리카지역을 비롯한 대다수 개발도상국 농촌지역 거주자들은 나무땔감과 가축분변 등 전통적인 고형연료에 의존하며 살아가고 있다(Garside et al. 2014). 난방과 조리를 위해 전통적인 에너지 사용은 실내공기를 오염시키며 오염된 공기로 인해 여성과 아동들이 주요 피해자로 보고되었다. SDG 7.1은 산업화의 속도에 따라가지 못해 아직까지 전통적인 에너지원에 의존하고 있는 사람들을 위해 재생에너지와 같은 현대적 에너지사용에 대한 접근성을 높여 삶의 질을 높여주고 경제활동을 통한 소득개선활동이 가능할 수 있도록 도와주는 것을 목표로 한다. 이는 지금까지 소외되어 왔던 에너지빈곤계층을 포함시켜 범지구적인 차원에서 현대적 에너지 서비스를 제공하겠다는 목표는 상당히 고무적이라 할 수 있다.

SDG 7.2와 7.3은 각각 재생에너지 보급과 에너지 효율개선을 위한 활동으로 지구온난화와 관련이 크다. 산업화 이후, 화석연료의 사용량은 크게 늘었으며 이로 인해 온실가스는 지구온난화의 주범으로 세계 곳곳에 많은 피해를 주고 있다. 특히 군소도서국이 기후변화에 취약한 국가로 국제사회에 많은 도움을 요청하고 있다. 상기 두 개 목표에 대한 대상은 국가별 소득이나 지역 등으로 나뉘지 않으며 범세계적인 문제로 모든 국가가 공통적으로 목표를 달성하기 위해 힘을 모을 필요가 있다.

1992년 브라질 리우데자네이루에서 개최된 유엔 환경과 개발 컨퍼런스를 시작으로 에너지와 지속가능한 개발에 대한 논의가 꾸준히 진행되어 왔으며, 그간의 노력의 결과물인 합의

문과 결의안 등을 토대로 Post-2015체재에서의 SDGs는 5가지 세부 목표 안에 그동안 논의되어왔던 다양한 이슈들을 구체적이고 포괄적으로 반영하였다는 데에 긍정적으로 평가할 수 있다.

하지만 2011년 수립된 UN의 모두를 위한 지속가능한 에너지 이니셔티브(SE4ALL)의 3가지 목표중 하나인 '신재생에너지 비중 2배(Double) 확대'와 같이 명확한 목표치가 세계경제 위기로 선진국들의 경제침체를 의식한 나머지 SDGs 목표 7.2의 '신재생에너지 비중의 실질적(Substantially) 증대'와 같이 다소 불명확한 목표치를 설정된 것은 다소 아쉬운 부분이라 할 수 있다. 또한, 성과평가를 최대한 단순화시키기 위한 노력으로 목표 7.3과 7.b와 같이 상이한 목표라 할지라도 '국내 전체 에너지사용에 있어 산업부분에서 추가적으로 가치 창출된 비율'이라는 동일한 지표를 선정한데 대해 목표에 대한 성과를 실질적으로 평가할 수 있을지는 의문으로 남는다. 앞서 언급하였듯, SDG 7.3에 해당하는 에너지 효율관련해서는 여러 국제기구들이 에너지 효율 개선에 해당하는 분야를 자동차, 산업, 발전, 빌딩, 농업까지 다양한 분야를 아우르는 지표를 제시하였지만, 우선 선정 지표에는 산업분야에만 국한하여 범위를 축소시킨 것은 에너지효율개선활동을 통해 기후변화에 대응하겠다는 근본적인 목표달성에 다소 소극적으로 대처하는 것이 아닌지 걱정이 앞선다.

그렇다 할지라도 MDGs에서 중점적으로 다루어지지 않았던 에너지가 금번 Post-2015체제에서 단일 목표로 수립되어 에너지 불평등 및 기후변화 문제해결을 위한 중추적인 역할을 담당하게 되었다는 것은 상당히 긍정적으로 평가된다.

Ⅲ. 우리의 대응 전략 및 기여방안

1. 우리나라에 주는 함의 및 대응방안

세계적으로 녹색성장이 지속가능한 성장을 위한 핵심요소로 부각됨에 따라 각 국의 원조정책도 녹색화 되고 있는 추세다. 2012년 대한민국은 Rio+20 회의를 통하여 녹색성장의 주도적 국가 도약을 천명하며, 15%인 녹색 ODA비중을 2020년까지 30%로 확대한다는 방안을 발표하였다. '녹색 ODA'를 원조 정책의 핵심 분야로 발전시키기 위한 대책마련과 함께, "동아시아 기후파트너십" 프로그램을 통해 개도국에 태양광 및 소수력발전 등 재생에너지원을 활용한 발전 사업을 지원하였으며, 2012년에는 녹색기후기금(GCF) 사무국을 대한민국 송도에 유치함으로써 녹색산업 활성화에 관심과 의지를 전 세계에 표명하였다.[9)]

9) 기후변화정책연구소, 녹색성장의 국제적 확산을 위한 녹색ODA 운영체계 구축방안
녹색성장위원회(2012), 글로벌 녹색성장 확산을 위한 녹색 ODA 발전 방안

SDG 7에 모두를 위한 지속가능한 에너지가 채택된 것은 우리나라가 추진 중인 원조방향과 비교해보았을 때 상반되거나 낯선 주제는 아니며 오히려 익숙한 주제에 가깝다고 할 수 있다. 최근 정부는 올해 1조 8천억을 투입하여 에너지 신산업을 육성하겠다고 발표(산업통상자원부 2015)한 바 있으며, 신산업에 포함되는 에너지 자립섬, 에너지저장시스템(ESS) 등은 기후변화 대응에 적극적으로 대처할 수 있는 산업으로 SDGs의 세 가지 세부목표에 포함되는 신재생에너지 보급과 에너지 효율개선에 기여할 수 있는 산업군으로 우리나라 정부 방향과도 일치한다. 또한 태양광발전과 에너지효율분야는 우리나라가 선도적인 기술을 보유하고 있으며 향후 개도국 원조사업을 추진 시 성공적인 사업 추진이 가능한 분야로 볼 수 있다. 특히, 한국은 송배전 전력손실율이 4% 이내로 세계 최고수준의 선진기술력을 보유하고 있어 에너지효율 분야의 기술협력에서 비교우위가 높은 분야로 판단된다(지식경제부 · 한국전력공사 2012).

SDG 7.2에 해당하는 '2030년까지 전 세계 에너지 구성에서 재생에너지 비중의 실질적인(Substantially) 증대'와 7.3에 해당하는 '에너지효율 개선비율 2배(Double) 확대'는 개발도상국뿐 아니라 선진국도 해당되는 목표로 우리나라 산업을 중심으로 고효율기기로의 대체와 전력생산에서 재생에너지원으로의 전환을 위해 보다 구체적이고 세부적인 국가전략 수립이 필요하다. 21세기 최대의 화두가 된 지속가능한 발전은 환경이 갖는 부양능력의 한계를 인식하는 지속가능성의 원칙과 세대 간 및 세대내 차등 없는 욕구충족이라는 형평성의 원칙이 지켜질 때 가능하다. 에너지의 생산 · 소비도 지속가능한 발전이 추구하는 사회 · 경제적 및 환경적 목적을 달성하는 데 이바지할 수 있도록 지속가능성과 형평성의 원칙을 실현하는 방향으로 이루어져야 한다. 화석연료와 원자력을 중심으로 한 공급위주의 대규모 중앙집중식 현 에너지체제는 청정에너지 개발, 재생가능에너지의 사용 확대, 에너지효율성의 향상, 에너지 절약을 주요 내용으로 하는 지속가능한 에너지체제로 전환되어야 할 것이다.

2. KOICA의 대응방안

KOICA의 한정된 예산으로 원조 효과성을 높이기 위해 선택과 집중은 필수적이다. SDG 7에 해당하는 에너지 분야의 세부목표를 통해 에너지 분야에서 향후 KOICA가 나아가야 할 방향을 찾을 수 있을 것으로 기대하며 Post-2015 체재를 맞이하며 과거 KOICA가 수행한 사업경험을 토대로 SDGs의 대응방안을 모색해보고자 한다.

SDGs 7번 목표인 "모두를 위한 저렴하고(Affordable), 신뢰성 있고(Reliable) 지속가능한(Sustainable) 현대적 에너지 서비스(Modern Energy Service)에 대한 접근 강화" 목표

달성을 위해서는 에너지 접근성강화, 에너지효율향상, 신재생에너지 보급 3가지 분야에 대해 중점적인 지원이 필요하다.

첫째로 SDG 7.1에 해당하는 에너지접근성 강화사업은 농촌전력화 사업으로 개도국 전력소외지를 대상으로 새롭게 전력을 공급해 줌으로써 지역주민들의 삶의 질을 제고하고 소득수준을 개선시켜주는 종합적 농촌개발사업과의 연계가 가능하다. 특히, 아프리카 지역은 도시와 농촌지역의 에너지 불평등 차이로 인해 삶의 격차는 점점 벌어지고 있고, 전력이 보급되지 않는 곳이 대다수임에 따라 향후 아프리카를 중심으로 전력보급과 KOICA의 농촌개발 사업과의 연계는 교육, 보건, 소득개선 등 개발효과성을 제고하는데 효과적일 것으로 검토된다.

두 번째로 SDG 7.2 에너지효율개선과 관련하여 KOICA는 과거 가나, 이집트, 튀니지, 우즈베키스탄 등에 송배전망의 효율을 향상시켜주는 사업을 추진한 실적이 있다.[10] 동 목표에 대한 성과측정 지표는 우선적으로 산업부분에 한정되어 계상될 가능성이 높지만 우리나라의 비교우위 분야인 송전망을 중심으로 효율개선 사업은 전략적으로 추진이 가능할 것으로 보인다.

마지막으로 SDG 7.3에 해당하는 재생에너지 비중 확대와 관련하여 과거 KOICA가 동아시아 기후파트너십 사업수행을 통해 얻은 경험은 재생에너지 관련 프로젝트를 수행하는데 밑바탕이 될 것으로 보인다. 특히 재생에너지 프로젝트 중 KOICA에서 사업경험을 다수 보유한 태양광과 소수력을 중심으로 사업 수행 시 겪었던 문제점을 보완하여 추진할 경우 사업의 완성도를 높일 수 있을 것으로 기대된다.

에너지는 기초보건, 교육, 환경 등 타 개발협력 분야와 밀접한 관계를 맺고 있으며, 개발효과성을 높이기 위해 장기적으로는 통합적인 프로그램형 사업으로 지원할 필요가 있다. SDGs에서 우선적으로 선정된 지표를 보면 타 주제 및 목표들과 서로 밀접한 관계를 맺고 있다. 현재 국제적으로 논의되고 있는 에너지-물-식량-보건과의 유대관계는 매우 밀접하게 연결되어 있으며 성과지표를 관리하는데 있어 단일 프로그램 내에서 통합적인 관리가 가능할 것으로 보인다.

또한 SDGs 9에 해당하는 산업분야 육성을 위하여 에너지가 필수적인 수단인 바, 동 목표 달성을 위한 연계방안도 함께 고려해 볼 수 있을 것이다.

---

10) 가나 전력분야 역량강화사업('12-'14'/150만 불)
튀니지 배전신뢰도 향상을 위한 전력수요 관리역량강화사업('12-15/200만 불)
이집트 배전자동화 시스템구축 마스터플랜 수립 및 자동화 시스템 확장사업('11-'14/260만 불)

특히, KOICA의 중점협력국가들 중 사업 효율성이 높을 것으로 고려되는 8개 국가(홍은경 2013)[11]에 대해서는 조금 더 실질적인 사업타당성 검토와 발굴지침이 필요하다. 국제동향에 발 맞춰 KOICA 에너지 분야 사업을 발굴하고 추진할 수 있기를 기대하며, Post-2015 체제로의 변환계기로 KOICA 내에서 범분야와 연계한 종합적 에너지 프로그램 사업개발을 시도해 볼 수 있을 것이다.

11) (아프리카): 에티오피아, 모잠비크, 르완다, 우간다, (아시아): 네팔, 라오스, 캄보디아, 방글라데시

참고문헌

기후변화정책연구소. 2011. “녹색성장의 국제적 확산을 위한 녹색ODA 운영체계 구축방안.”

녹색성장위원회. 2012. “글로벌 녹색성장 확산을 위한 녹색 ODA 발전 방안.”

산업통상자원부. 2015. “에너지신산업 핵심기술 개발 이행계획.”

임소진. 2012. “ 국제사회의 Post-2015 개발 프레임워크 수립동향 및 한국 ODA의 기여방안. 『개발정책 포커스』. 제14호. 성남 : 한국국제협력단.

_____. 2013a. "공여기관의 시각에서 본 분야별 Post-2015 개발목표." 『한국국제협력단』. 1 (2): 88-99. 성남 : 한국국제협력단.

_____. 2013b. “Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급패널 보고서.” 『개발협력 정책과이슈』. 10호. 성남 : 한국국제협력단.

임홍빈 · 정경철 · 박영권, 2012. “2011 경제발전경험 모듈화사업: 안정적 전력공급을 위한 전력망 구축사업.” 서울 : 지식경제부 · 한국전력공사.

장문희. 2015.06.23. “기후변화 대응과 원전, 그리고 니스 선언.” 전자신문.http://www.etnews.com/20150622000248, 검색일: 2015.06.30.

정지원 · 박수경, 2010. “개도국의 기후변화 대응을 위한 국제사회의 지원.” 『논의동향 및 쟁점분석』. 서울 : 대외경제정책연구원.

홍은경. 2013. “Post-2015 체재 대응을 위한 에너지 분야 ODA 지원방안.” 성남 : 한국국제협력단.

Climate Action Network. 2014. “Energy and the Post-2015 Development Agenda.” http://www.climatenetwork.org/sites/default/files/climate_action_network_energy_position_1.2_final_version.pdf, 검색일: 2015.06.30.

IEA. 2012a. “World Energy Outlook 2012.” France: IEA.

____. 2012b. “Renewable information(2012 Edition).” France: IEA.

____. 2014. “World Energy Outlook 2014.” France: IEA.

International Institute for Sustainable Development. 2014. “Comparison of Fossil-Fuel Subsidy and Support Estimates.”, http://www.iisd.org/GSI/fossil-fuel-subsidies, 검색일: 2015.06.23.

IRENA. 2012a. “IRENA’s renewable Energy Roadmap 2030.”

_____. 2012b. “Special edition on the occasion of the renewable and Islands Global Summit.”

_____. 2015. “Renewable Energy in the water, Energy & Food Nexus.” http://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/IRENA_Water_Energy_Food_Nexus_2015.pdf, 검색일: 2015.06.30.

IPCC. 2007. “Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.” New York: Cambridge University Press.

Practical Action. 2014. “Total Energy Access (TEA).” http://practicalaction.org/totalenergyaccess, 검색일: 2015.06.23.

Practical Action and GIZ. 2013. “Poor People’s Energy Outlook 2013.” Warwickshire, UK. Practical Action Publishing.

Renewable Energy Policy Network for the 21st Century. 2015. “Renewable 2015 Global Status Report.” France: REN21.

Richard Bridle and Lucy Kitson. 2014. “The impact of fossil-fuel subsidies on renewable electricity generation.” GSI Report. Manitoba: The International Institute for Sustainable Development.

SE4ALL. 2012. “A Global Action Agenda, Pathways for Concerted Action toward Sustainable Energy for All.” http://www.un.org/wcm/webdav/site/sustainableenergyforall/shared/Documents/SEFA-Action%20Agenda-Final.pdf, 검색일: 2015.06.30.

_____. 2013. “Global Tracking Framework.” http://www.se4all.org/tracking-progress/. 검색일: 2015.06.30.

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.”, http://ncp2015.go.tz/docs/Energy_Compilation_of_consultation_summaries.pdf, 검색일: 2015.06.30.

UN. 2012a. “The future we want.” New York: UN, http://www.un.org/disabilities/documents/rio20_outcome_document_complete.pdf. 검색일: 2015.06.30.

_____. 2012b. “General Resolutions and Decisions sixty-seventh session.” New York: UN, http://www.un.org/en/decolonization/ga_res.shtml. 검색일: 2015.06.30.

_____. 2014. “Report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals.” New York: UN, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3238summaryallowg.pdf. 검색일: 2015.06.30.

UN Assembly Open Working Group on SDGs. 2014. “TST Issues Briefs.” pp. 99-106.

UNDESA. 2015. “Capacity Development for Mainstreaming Energy Sustainable Development Goals, Targets and Indicators into Statistical Programmes in Selected Latin American Countries.” Workshop Summary, Division for Sustainable Development (DSD), https://sustainabledevelopment.un.org/?page=view&nr=830&type=13&menu=198, 검색일: 2015.06.30.

UN Energy. 2014. “Energy: A Brief Discussion on Goals, Targets And Indicators.” Background Note. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1262Background%20Note%20on%20Energy%20Goals,%20Targets%20and%20Indicators%20(Update%2028%20May%202014).pdf, 검색일: 2015.06.30.

UN News Centre. 2014.04.09. “UN launches decade-long initiative to promote sustainable energy for all.” http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47537, 검색일: 2015.06.30.

UNSD. 2015a. “List of Proposal.”

_____. 2015b. “First Proposed Priority indicator List.” http://unstats.un.org/sdgs/2015/05/29/first-proposed-priority-indicator-list/, 검색일: 2015.06.30.

UN SDG Open working Group. “Full report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals/document A/68/970.” http://undocs.org/A/68/970, 검색일: 2015.06.30.

World Bank. 2013. “Toward a Sustainable Energy Future for All.” http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/SDN/energy-2013-0281-2.pdf, 검색일: 2015.06.30.

WWF. 2013. “WWF Submission on increasing pre-2020 Mitigation Ambition through scaled up Renewable Energy and Energy Efficiency Initiatives.” http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/wwf_submission_on_reee_final_2_1.pdf, 검색일: 2015.06.30.

Goal 8

포괄적이며 지속가능한 경제성장과 완전하고 생산적인 고용, 그리고 모두를 위한 양질의 일자리 제공

이상미

I. 목표(Goal)의 의미

1. 설정 배경

MDGs 달성에 있어 국제사회가 의미 있는 성과를 거두었지만 MDGs가 성장(growth) 관련 이슈는 충분히 다루지 못하였다는 비판이 있었다. 또한 MDGs가 주로 사회적 분야(social sector)에 초점을 맞추고 있어 원조 분야 흐름에도 영향을 주었는데, 아래 표에서 확인할 수 있듯이 2000년 이후, 사회적 분야(social sector)의 원조액은 크게 증가한 반면, 생산과 인프라를 위한 원조액은 감소하거나 거의 변화가 없었다.

〈표 8.1〉 분야별 원조액 추이(OECD 통계 기준)

	2000년		2009년	
구분	원조액(USD) (단위:billion)	총 원조액 중 비율(%)	원조액(USD) (단위:billion)	총 원조액 중 비율(%)
사회적 분야(social sector)	14.4	32	45.2	43
경제/인프라 (economic/infrastructure)	7.6	17	15.3	15
생산 분야 (production sector)	3.2	7	6.7	6
기타	20.1	45	37.7	36
총계	45	100	105	100

출처: Bergh and Melamed(2012:3)

MDGs 선언 이후, 공여국들은 사회적 분야 목표 달성에 주력하였고 경제체제 변화에는 상대적으로 덜 집중하였다.[1] 최근에는 서서히 기존 공여국들도 경제 성장 증진에 집중하는 모습을 보이고 있다. 다만 양적인 경제성장만이 아닌 포용적 포괄적 경제성장을 강조하고 있다.

일례로 유럽연합집행위원회(European Commission, 이하 EU)는 2011년 브뤼셀에서 열린 회의에서 "포괄적이고 지속가능한 경제 성장은 장기적 관점에서의 빈곤 감소에 있어 매우 중요하다. 그리고 어떠한 방식으로 성장하느냐(growth pattern)는 성장률(growth rates) 만큼이나 중요하다. 따라서 EU는 사람들이 성장과정에 어떻게 참여하고, 보상을 받고 일자

1) 반면 중국 등의 신흥공여국은 인프라와 생산 분야 지원에 주력하였다.

리를 창출하는지를 모두 포함하는 포괄적(inclusive) 경제 성장을 중요시 하겠다"고 강조한 바 있다(EC 2011:4). 미국개발원조청은 개발도상국의 폭넓은(broad-based) 경제 성장 지원을 기관의 핵심 역할 중 하나로 명시하였고(USAID 2011:3), 영국개발원조청 역시 내부 전략문서에 개발도상국의 지속가능한(sustainable) 경제성장 지원을 기관의 주요 역할로 명시하고 있다(DFID 2011).

2012년 브라질 리우에서 개최된 UN지속가능발전총회(Rio+20) 또한 '포괄적이고 지속가능한 경제성장'을 강조했던 회의로, 총회 결과 문서인 '우리가 원하는 미래(The Future We Want)'는 '모든 사람을 위한 전면적이고 생산적인 취업과 사회보호에 대한 촉진'에 관한 내용을 26대 이슈 중 하나로 포함하고 있다. 개발, 특히 경제 성장에 있어 경제 사회 환경을 모두 종합적으로 고려해야함을 제시한 것이다. 2014년도 제 2차 G20 개발그룹(DWG[2]) 회의[3]에서도 전통적인 경제성장 방식과 함께 고려해야할 사항들로 '성장과 개발[4]', '환경 친화적 개발[5]', 사회적 개발[6]'의 중요성이 강조된 바 있다(G20 2015).

이러한 흐름은 POST-2015 개발의제 논의에서도 계속 이어졌다. MDGs와는 달리, 지속가능 개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)에 경제성장 관련 목표가 포함되었으며 총 17개의 목표 중, 목표 8과 목표 9가 이에 해당한다. 이번 장에서 다룰 목표 8은 축약하자면, 일자리와 경제성장에 대한 내용이다. 하지만 SDGs가 경제성장 · 사회적 포용 · 지속가능한 환경을 고려하고, 인간중심 · 존엄성 · 평등 · 정의 등의 가치를 지향하고자 한 만큼, 동 목표는 일자리와 경제성장과 관련된 다양한 이슈를 함께 포함하고 있으며, 이를 통해 지속가능한 목표달성을 이루고자 하였다.

2. 정의와 의미

동 목표는 '포괄적이며 지속가능한 경제성장과 완전하고 생산적인 고용, 그리고 모두를 위한 양질의 일자리 제공(Promote sustained, inclusive and sustainable economic

2) G20정상들은 제 4차 캐나다 토론토 정상회의(2010년 6월)에서, 향후 제 5차 서울정상회의에서 개발의제를 비중 있게 논의하기 위해 G20 개발그룹(DWG, High-Level Development Working Group)을 발족시키기로 합의하였다.

3) 2014.5.8.-9일간 호주 호바트에서 개최. 2015년 이후 개발의제(Post-2015 Development Agenda)에 대한 G20 기여방안과 관련한 특별포럼을 개최하였다.

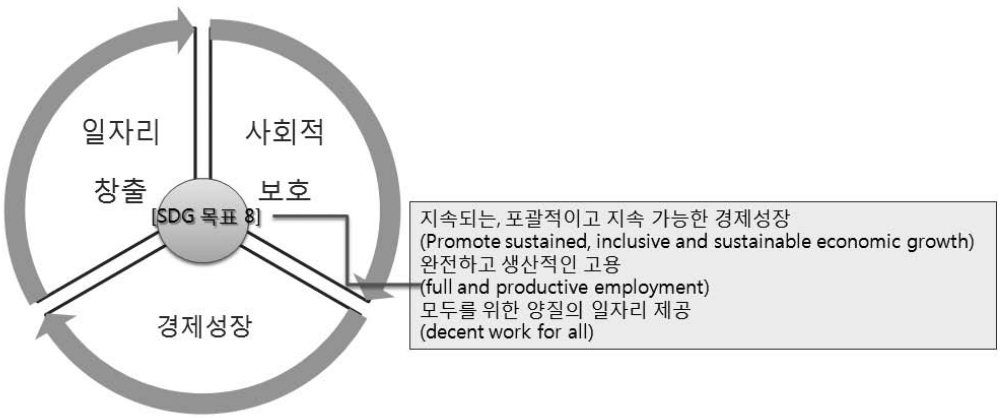
4) 생산성과 경제성장과의 상관관계에 지속적으로 주의를 기울일 필요가 있으나 여러 가지 다양한 성장 요인(혁신, 산업인프라 업그레이드, 시장경제 등)과 모멘텀이 있음을 인지하고 이를 활성화하기 위한 포용적 제도 마련, 지역통합 강화, 국가 각 경험 공유 등이 중요함을 강조하였다.

5) 환경 친화적(going green) 개발의 중요성 강조하였다.

6) 절대 빈곤과 상대적 빈곤, 국가 간 국내의 불평등의 심화 등의 포용적 성장은 개발도상국 뿐 아니라 선진국에서도 중요한 이슈임을 강조하였다.

growth, full and productive employment and decent work for all)'이다. 목표는 다시 총 12개의 세부목표로 구성되며, 이 12개의 세부 목표는 주제별로 총 3가지, ① 일자리 창출 ② 사회적 보호 ③ 경제성장으로 구분할 수 있다. 먼저 주제별 3가지 요소를 살펴보기 전에, 동 목표에 포함되어 있는 단어들의 개념을 살펴봄으로써, 동 목표의 의미를 파악하고자 한다. 그 후, 다음 장에서 3가지 요소(일자리 창출, 사회적 보호, 경제성장)와 그에 해당하는 세부 목표를 다룰 예정이다.

〈그림 8.1〉 SDGs 8과 구성요소



출처: 저자작성

동 목표에 언급된 개념은 ① 포괄적이며 지속가능한 경제성장 (Sustained, inclusive and sustainable economic growth), ② 완전하고 생산적인 고용 (full and productive employment), ③ 양질의 일자리 (decent work)이다.

가. 포괄적이며 지속가능한 경제 성장

지속적인 경제 성장(sustained economic growth)은 역동적(dynamic)이고 오래가며(enduring) 스스로 변화하는 성장을 의미한다(UN TST 2013:1). 이를 위해서는 고부가가치 생산성을 얻을 수 있는 새로운 경제활동들이 가능한 시스템과 기술 변화가 수반되어야 한다. 많은 나라들이 농업경제에서 산업경제로의 변화를 경험하였고, 이러한 변화를 통해 경제가 계속 발전 운영될 수 있었던 사례가 그 예이다.

두 번째, 포괄적 경제 성장(inclusive economic growth)은 양질의 일자리(decent job)를 만들고 사회 모든 구성 계층(특히 소외된 계층)에게 기회를 제공하면서, 동시에 사회적 부의 재분배, 사회통합, 인간 존엄성, 불평등 해소 등도 고려하며 나아가는 성장을 의미한다(UN TST 2013:1). 단순히 경제적 번영 뿐 아니라 사람들의 삶의 질(well-being)까지도

고려해야한다는 개념이며 장애인, 여성, 비주류 계층, 소수인종 등이 차별 받지 않도록 하고 불평등을 줄여나가야 한다는 의미도 포함한다.

마지막으로 지속가능한 경제 성장(sustainable economic growth)은 경제 정책과 관련 의사결정에 있어 환경을 고려해야한다는 개념이다(김철수 2004). 경제 성장 과정에서 많은 경우 환경이 파괴되며, 지구의 자연 시스템이 훼손된다. 1인당 자원(material) 사용량은 1900-2005년을 거치며 2배 이상으로 늘었으며, 이산화탄소 배출은 빠르게 상승하고 있다(UN TST 2013:1). 지역 차원의 오염 및 폐기물은 인간의 건강과 삶의 질에도 부정적인 영향을 주고 있다. 많은 나라에서 저 탄소, 지속가능한 성장을 가능하게 하는 기술들을 개발 중이지만, 아직은 충분치 않은 상황이다.

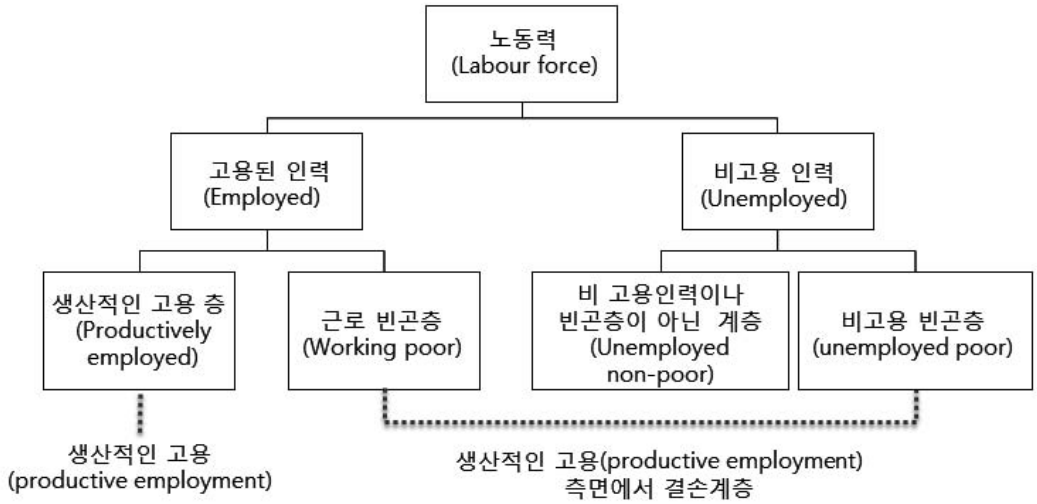
나. 완전하고 생산적인 고용

'완전 고용(full employment)'의 의미는 노동 의지와 능력을 갖추고 취업을 희망하는 사람은 모두 고용이 가능한 상태를 의미한다. 그리고 '생산적인 고용(productive employment)'은 고용 근로자와 그들의 부양자들이 빈곤하지 않을 정도의 소비가 가능한 수준의 보수를 보장하는 고용을 의미한다(ILO 2012).

생산적인 고용의 개념은 따라서 단순히 일을 하고 보수를 받는지에 대한 여부 보다 어떤 수준의 근로를 하느냐를 중요하게 생각하는 개념이다. 이러한 맥락에서 등장하는 중요한 개념이 '근로 빈곤층(working poor)'인데, 근로 빈곤층이란 '가구원 중 한 명 이상이 일을 하고 있지만, 소득이 하루 1.25달러 이하인 수준으로, 빈곤에서 벗어나기 힘든 계층'을 의미한다(Steven Kapsos 2013). 대부분의 근로 빈곤층이 종사하는 직업은 사회보장이나 안전망이 갖추어지지 않은 종류의 직업이므로 경제 위기 시 보호받을 수가 없다. 따라서 경제상황이 어려워지거나 금융 위기가 오면 근로 빈곤층들은 상대적으로 큰 타격을 입게 된다.

〈그림 8.2〉에서처럼, 노동력은 크게 고용된 사람들과 고용되지 않은 사람들로 나누어진다. 고용된 사람들은 다시 '생산적인 고용층(productively employed)'과 '근로 빈곤층(working poor)'으로 나누어진다. 근로 빈곤층은 비고용(unemployed) 계층과 함께 '생산적인 고용' 측면에 있어 결손 계층이라고 볼 수 있다. 동 목표는 이러한 결손 계층에 있는 사람들이 더 많이 생산적인 고용계층으로 들어갈 수 있도록 노력해야 한다는 의미를 담고 있다.

〈그림 8.2〉 빈곤의 측면에서 본 노동력(labour force) 구성도



출처: ILO(2012:4)

다. 양질의 일자리

국제기구 중 특히 국제노동기구(ILO)가 양질의 일자리의 중요성을 강조하고, 이슈화하는데 있어 주도적인 역할을 해왔다. ILO는 2012년에 POST-2015 개발 아젠다 'Beyond the MDGs : It's all about jobs and livelihoods'에서 개발협력과정에서 일자리 창출(job creation) 및 사회보호(social protection)가 가장 중요한 과제이어야 한다고 강조한 바 있다 (ILO 2012).

'양질의 일자리(decent work)'란 '생산적이며 공정한 소득을 가져다주는 기회를 수반하며, 안전한 일터 뿐 아니라 노동자와 그의 가족들에게 사회적 보호를 제공하고, 개인의 발전을 위한 보다 가능성을 제공하는 일자리이다. 또한 사회통합을 장려하고, 삶에 영향을 주는 결정들에 대해 노동자 스스로의 관심사를 표현 · 조직화 할 수 있으며, 자유롭게 의사결정에 참여할 수 있고, 모두에게 동일한 처우와 기회를 보장하는 일자리'를 의미한다(김성규 2013:4). 이는 일반적으로 얘기하는 일자리의 질(job quality)과는 다른 개념이다. 일자리의 질은 취업상태의 근로자들만을 대상으로 하지만, 양질의 일자리는 모든 사람에게 적용된다. 그리고 노동권을 포함하는 개념이다. 또한 개별 계약관계를 넘어 넓은 범위의 사회경제적 맥락 속에서 고용과 노동권의 문제를 고려한다(고용노동부 2010).

즉 양적인 일자리는 일자리의 양적 증가만이 아닌 사회적 안정망 등 여러 가지 요소를 포함하는 개념이다. 또한 특정 직업이나 직업의 경제적 사회적 보상 조건을 언급하는 용어, 예를 들어, 좋은 혹은 나쁜 일자리가 아닌, 사회적 기회의 측면에서 이해되고 있으며, 따라서

보다 '가치론적'인 개념이라 할 수 있다(김성규 2013:34).

양질의 일자리가 중요한 이유는 양적 고용 증가 자체만으로는 빈곤 감소에 한계가 있기 때문이다. 일자리의 수가 늘어난다고 해도, 직업의 안정성이 낮고 사회보호 시스템의 혜택을 받지 못하는 일자리라면, 이러한 직업을 가지고 있는 빈곤 계층은 지속적인 소득창출이 어렵고, 따라서 빈곤탈피가 쉽지 않다. 전 세계 노동 인구의 절반은 갑작스러운 실직 후에는 스스로 가지고 있는 경제력으로는 생활비를 감당하기 어려우며, 공적인 지원이 없다면 곧바로 빈곤상태로 전락할 수 있는 상태에 있다. 전 세계적으로 불안정한 고용상태에 있는 노동력의 비율은 1997년 53%에서 2007년 50%로 서서히 감소하고 있지만, 여전히 약 15억 명의 노동자가 아직도 불안정하고 불확실한 직업을 가지고 있기 때문이다(유엔새천년보고서 2013-2014).

또한 개발도상국 대부분의 지역에서 여성은 남성보다 더 불안정한 고용환경에 노출되어 있어 양질의 일자리를 가지기가 어려운 상황이다. 대부분의 개발도상국 지역에서의 여성 시간제 불완전 고용률[7]은 남성보다 높으며, 특히 북아프리카와 남아시아에서 두드러진다. 또한 서아시아, 북아프리카, 남아시아는 비농업분야 임금노동 인구 중 여성이 차지하는 비율이 40% 미만으로, 이러한 지역에서 여성의 유급고용목표는 여전히 달성하기 어려운 목표이다(유엔새천년보고서 2013-2014).

II. 목표(Goal)별 분석

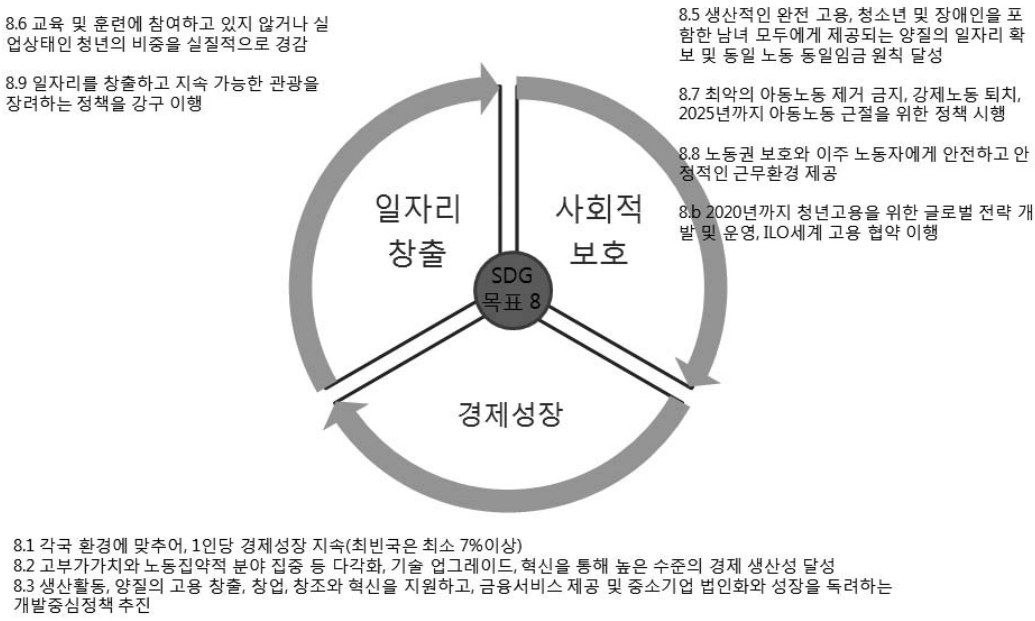
1. 목표의 논리구조

앞에서 언급하였듯이 12개의 세부목표는 주제별로, ① 일자리 창출, ② 사회적 보호, ③ 경제 성장으로 분류할 수 있다.

일자리 창출과 관련된 세부 목표는 청년 실업률 경감(8.6), 일자리 창출 및 관광업 장려 정책 추진(8.9)이다. 사회적 보호(Social Protection) 관련된 세부목표는 양질의 일자리 확보 및 동일 노동 동일임금 원칙 달성(8.5), 아동노동 근절(8.7), 노동권 보호 및 이주노동자에게 안전하고 안정적인 근무환경 제공(8.8), ILO세계 고용협약 이행(8.b)이다. 사회적 보호는 취약계층인 아동, 이주노동자, 여성을 대상으로 하며, 경제성장에 있어 사회적 기회와 안전망(social opportunity and safety net) 확대 차원에서 중요한 요소이다. 경제성장과 관련된 세부목표에는 1인당 경제성장 지속(8.1), 고부가가치 및 노동집약적 분야 등 혁신을

7) 규정시간 이외에도 추가로 일할 가능성과 의지를 가지고 있는 남성과 여성의 고용비율을 측정한 수치이다.

〈그림 8.3〉 SDGs 목표 8의 12개 세부목표 주제별 구분표



출처: 저자작성

통한 경제생산성 달성(8.2), 생산 활동 및 양질의 고용창출, 금융서비스 제공 및 중소기업 법인화와 성장 독려 개발중심 정책 추진(8.3)이 포함된다. 그 외에 국내 금융기관 역량강화(8.10), 개도국 무역을 위한 원조(8.a)등의 내용도 포함하고 있다. MDGs에서는 고용 및 양질의 일자리 창출에 초점을 맞추었다면, SDGs에서는 보다 다양한 분야를 목표 8 아래 두고, 지속가능한 성장을 달성해야함을 제시하고 있다.

〈표 8.2〉 세부목표와 지표(안)

8.1	각국 환경에 맞추어 특히 최빈국은 연간 GDP성장률이 적어도 7%이상 되도록 1인당 경제성장 지속
지표	1인당 국내총생산(GDP)
8.2	고부가가치와 노동집약적 분야 집중 등 다각화, 기술 업그레이드, 혁신을 통해 높은 수준의 경제 생산성 달성
지표	취업자 당 국내총생산(GDP) 성장률
8.3	생산 활동, 양질의 고용 창출, 창업, 창조와 혁신 등을 지원하고, 금융서비스 제공 등 마이크로 엔터프라이즈 및 중소기업의 법인화와 성장을 독려하는 개발중심 정책 추진
지표	비 농업분야에서의 비공식 고용(informal employment)[8] 비율(성별 분리)

8) 불법은 아니지만 법적 제도적 틀 아래에서 규정되거나 보호받지 못하는 보수를 제공받는 일자리를 의미한다. 넓은 의미에서 자영업도 포함된다.

8.4	선진국이 주도하는 가운데 '지속가능 소비와 생산을 달성하기 위한 10개년 계획 (10YFP)[9]'에 따라, 2030년까지 소비와 생산에서의 전 세계 자원 효율성을 점진적으로 개선하고 환경의 질적 저하와 경제 성장을 분리하기 위해 노력
지표	자원 생산성(Resource Productivity) – 국내총생산(GDP)을 국내 자재 소비(DMC)값[10]으로 나눈 값
8.5	2030년까지 생산적인 완전 고용, 청소년 · 장애인을 포함한 남녀 모두에게 제공되는 양질의 일자리 확보 및 동일 노동 동일임금 원칙의 달성
지표	직업별 여성과 남성 근로자 평균(시간당)임금(남/여 차)
8.6	2020년까지, 교육 및 훈련에 참여하고 있지 않거나 실업상태인 청년의 비중을 실질적으로 경감
지표	교육 및 훈련에 참여하고 있지 않거나 실업상태인 15–24세 청년 비율(%)
8.7	최악의 아동노동 제거 및 금지, 강제노동 퇴치, 2025년까지 소년병의 모집 및 활용을 포함한 모든 종류의 아동 노동을 근절하기 위한 즉각적이고 효과적인 정책 이행
지표	아동노동에 동원된 5–17세 어린이 수와 비율 (%) (성별구분, 최악의 아동노동은 분리)
8.8	노동권 보호와 이주 노동자, 특히 여성이주노동자와 불안정고용 노동자를 포함한 모든 노동자에게 안전하고 안정적인 근무환경 제공
지표	도수율(Frequency rate)[11]과 산업재해로 손해 본 시간(성별/이주 등급별 구분)
8.9	2030년까지 일자리를 창출하고 지역사회의 문화와 상품을 알리는 지속가능한 관광을 장려하는 정책을 강구하고 이행
지표	국내총생산(GDP) 대비 지속가능한 관광업
8.10	모든 사람이 은행, 보험, 금융서비스를 이용할 수 있도록 하는 국내 금융기관 역량강화
지표	성인 100,000명당 상업은행 영업소 및 현금인출기(ATM)기 수
8.a	'최빈국에 대한 무역관련 기술지원을 위한 개선된 통합체계' 등을 통한 개발도상국, 특히 최빈국에 대한 무역을 위한 원조(Aid for Trade)지원 증대
지표	무역을 위한 원조에 있어 약속과 이행(지출)
8.b	2020년까지 청년고용을 위한 글로벌 전략의 개발과 운영, 'ILO세계고용 협약'이행
지표	국가 예산 및 국내총생산(GDP) 대비, 사회적 보호(Social Protection) 및 고용을 위한 프로그램 분야 정부 총 지출 예산

출처: UNSD(2015)를 바탕으로 재구성

9) UN회원국은 2012년 유엔지속가능발전 정상회의(Rio+20)에서 '지속 가능한 소비와 생산에 관한 10개년 계획'(10 YFP: 10–Year–Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production)'을 녹색경제를 위한 국제협력체계로 채택했다. 이 계획은 향후 10년 동안 추진할 우선 추진과제로 '관광', '소비자 정보', '생활방식(lifestyle) 및 교육', '건축', '공공 조달' 분야의 지속 가능성 제고를 제시하고 있다.

10) DMC(Domestic Materials Consumption)–경제활동에 직접적으로 사용된 자재를 의미하며, 경제활동에 사용되는 국내 원자재 연간 양+상품수입–상품수출로 계산한다.

11) 산업 재해의 지표의 하나로 노동 시간에 대한 재해의 발생 빈도률을 의미한다.
(치명적이거나 치명적이지 않은 산업재해 모두 포함)

2. 세부목표별 의미와 한계

총 12개의 세부목표와 그에 따른 지표는 위의 〈표 8.2〉와 같으며, 이제 세부목표별로 간략히 살펴보고자 한다. 특히 이 중, 개발협력과 관련된 세부목표(8.5, 8.6, 8.7)는 뒤에서 추가로 더 자세히 다룰 예정이다.

세부목표별로 간략히 살펴보자면, 세부목표 8.1은 각국의 환경에 맞추어, 특히 최빈국은 연간 GDP성장률이 적어도 7% 이상 되도록, 1인당 경제성장을 지속해야함을 목표로 정하고 있다. 지표는 1인당 국내총생산 (GDP)이다. 이 경우, 양적인 측면만을 측정하는 GDP를 지표로 정하게 되면, 달성 과정에서 불평등과 환경파괴라는 SDGs가 지양하고자하는 부작용이 더해질 수 있다. 또한 7%라는 목표치는 구체화되었다는 점에서는 긍정적이나, 왜 7%인지에 대한 기준 설정 모호라는 비판도 가능하다. 또한 최빈국의 지표만 제시되어 있고, 그 외 국가들에 대한 목표치는 제시되어 있지 않아 목표가 모호하다는 지적이 가능하다.

세부목표 8.2는 고부가가치와 노동집약적 분야 집중 등 다각화, 기술업그레이드, 혁신을 통한 높은 수준의 경제 생산성 달성을 목표로 두고, 지표는 취업자 당 GDP 성장률을 제시하고 있다. 동 세부목표는 GDP와 고용률 양적증가만을 위한 목표가 아님에도 불구하고 지표는 GDP/취업자 수로 선정하여, 고부가가치 등 분야 다각화, 혁신 등의 내용을 담기에는 한계가 있어 보인다.

세부목표 8.3은 생산 활동, 양질의 고용 창출, 창업, 창조와 혁신 등을 지원하고 금융서비스 제공 등 마이크로 엔터프라이즈 및 중소기업의 법인화와 성장을 독려하는 개발중심 정책 추진을 목표로 한다. 비 농업분야에서의 비공식 고용(informal employment) 비율을 첫 번째 지표로 제시하고 있다. 비공식 고용은 국제노동기구(ILO)의 정의에 의하면, 불법은 아니지만 법적 제도적 틀 아래에서 규정되거나 혹은 보호받지 못하는 보수를 제공받는 일자리를 의미하며, 넓은 범위에서 자영업도 포함한다. 따라서 동 세부목표는 농업분야가 아닌 기타 분야에서 창업 등을 통해 다양한 분야에의 고용 창출 및 생산 활동을 이끌어내고 이에 대한 성과를 측정하고자 설정한 세부 목표로 보인다. 하지만 비공식 고용이 창업만을 포함하는 것은 아니며, 위의 ILO의 정의에서처럼 법적 제도적 틀에서 보호받지 못하는 일자리를 모두 포함하므로, 오히려 동 세부 목표의 지표를 달성하기 위해, 질이 낮은 일자리가 양산될 수 있다. 이는 모두에게 양질의 일자리를 제공한다(decent work for all)는 목표와 충돌 할 수 있다.

세부목표 8.4는 2030년까지 소비와 생산에서의 전 세계 자원 효율성을 점진적으로 개선하고 환경의 질적 저하와 경제 성장을 분리하는 것을 목표로 삼고 있다. 지표는 자원 생산성(resource productivity)이다. 자원 생산성은 GDP를 국내 자재 소비값(Domestic

Materials Consumption, DMC)로 나눈 값을 의미한다. DMC는 경제활동에 직접적으로 사용된 자재(material)를 의미하며, 경제활동에 사용되는 국내원자재 연간 값+상품수입-상품수출로 계산된다. 자원생산성 지표로 동 세부목표에서 제시하고 있는 환경에 부정적인 영향이 가지 않는 경제성장을 측정할 수 있는지 의문이 들며, 목표치가 없어 모호하다. 동 세부목표는 9.4, 12.1, 12.2 목표와도 연계되며, 세부목표 12인 '지속가능 소비생산 증진'과는 중복되는 내용일 수 있다.

세부목표 8.5는 2030년까지 생산적인 완전 고용, 청소년 및 장애인을 포함한 남녀 모두에게 양질의 일자리 확보 · 제공하고 동일 노동 동일임금 원칙의 달성함을 목표로 하고 있다. 지표로는 직업별 여성과 남성 근로자 평균(시간당)임금을 제시하고 있다. 세부목표 8.5는 불평등 해소에 관한 목표인 목표 10 중, 10.3과 10.4와 연계되는 목표이기도 하다. 평등 보장 및 결과의 불평등 경감, 사회보호 정책 등 불평등 없애기 정책의 도입과 밀접하게 연관되기 때문이다. 세부목표 8.6은 MDGs의 1.b세부목표와 연계되는 내용이며, 계속 강조되어야 할 필요가 있는 목표이나, 구체적인 목표치가 없고, 개발도상국에서 실업률을 측정하기 쉽지 않다는 점도 지표 설정 시 충분히 고려되어야 한다. 세부목표 8.7은 아동노동에 관한 내용이다. 세부목표 8.7은 개발협력 분야와 밀접하게 연관된 목표이다. 지표로는 아동노동에 동원된 5-17세 어린이 수와 비율(%)이며 성별을 구분하여 측정하도록 제시하고 있다. 세부목표 4.1, 8.8, 16.2와 연계된다.

세부목표 8.8은 노동권의 정의가 모호하고, 모든 국가에서 이 목표를 모니터링하기가 쉽지 않은데, 목표치는 무엇으로 설정하고 그 목표치를 어떻게 측정할지 고민이 필요하다. 세부목표 8.9는 관광업을 통한 일자리 창출에 관한 목표이다. 선진국이나 관광자원을 가진 개발도상국이 관광업을 경제발전에 있어 주요한 동력원으로 삼을 수 있으나 관광 장려 정책을 통한 실질적 경제성장 기여도를 측정하기란 쉽지 않다. 세부목표 8.10은 금융기관 역량 강화에 관한 목표인데, 개발협력분야에 있어서도 최근 민관 협력 등을 통한 금융 분야 원조가 이슈가 되고 있다. 제 2차 G20 개발재원그룹회의에서도 금융소외계층 포용에 대해 논의된 바 있으며, 국제 송금 등이 개발도상국 재원에 중요한 이슈임이 언급되었다. 또한 송금 비용 감축 감소를 위해 영국, 프랑스, 중국 등은 장기적인 관점에서 모바일, ATM 등 정보통신 기술을 활용한 송금비용 감축노력이 필요함을 강조하기도 하였다(외교부 2015). 하지만 동 세부목표의 지표는 '10만 명당 ATM기기의 수'이며, 이는 개발도상국의 특성을 반영하지 않은 지표로 볼 수 있다. 예를 들어 일부 아프리카 혹은 아시아 국가에서는 비용이 많이 드는 유선망 구축 단계를 거치지 않고 바로 모바일 통신망이 보편화된 사례가 있다. 또한 케이블 기반 TV 단계를 거치지 않고 무선인터넷 망이 구축된 사례도 있다. 따라서 ATM 기기의 수는 금융소외계층 포용이라는 세부목표의 지향점을 측정하기에는 한계가 있다.

세부목표 8.a는 무역을 위한 원조에 관한 내용이다. 무역을 위한 원조(Aid for Trade)는 개발도상국이 세계 무역질서에 편입되어 무역 참여를 확대하고 무역을 통한 경제성장을 가속화하여, 궁극적으로 빈곤 완화, MDGs 및 지속가능한 발전을 달성하도록 지원하는 것을 궁극적인 목표로 한다. 특히 대상 국가로는 최빈국을 중시하는데, 동 세부목표에서도 '최빈국에 대한 무역을 위한 원조'를 증대해야함을 명시하고 있다. 개도국들이 무역을 통하여 경제성장을 달성할 수 있도록 하고 개발도상국의 민간부문개발을 이끌어낼 수 있어, 무역을 위한 원조의 중요성은 강조할 만하다. 하지만 동 세부목표의 지표로 제시된 '무역을 위한 원조에 있어 약속(commitment)과 실질적 이행 · 지출(disbursement)'은 지표로 보기에는 너무 포괄적이고 목표치 및 달성기한도 제시되어 있지 않아, 동 세부목표를 측정하기에는 한계가 있다. 세부목표 8.b는 청년고용을 위한 글로벌 전략의 개발과 운영, 그리고 정부의 ILO 세계고용 협약(Global Jobs Pact) 이행 내용이다. 먼저 'ILO의 세계고용 협약'은 경기침체에 따른 사회적 위기의 심화[12]와 실업 지속에 따른 사회적 위기 도래[13]에 따라 미국 발 금융위기 이후 IMF, OECD 등과 같이 ILO가 추진한 협약이다. 이 협약은 고용, 사회보호 정책을 통한 위기대응 및 사회 대화 강화 및 근로자 기본권 존중에 대한 내용을 담고 있다(노동연구원 2009). 사회적 보호(social protection)를 위한 세부 목표라 볼 수 있다. 또한 청년고용을 위한 글로벌 전략의 개발과 운영이라는 내용도 포함되어 있다. 이 내용과 관련, 지표는 'GDP대비 사회적 보호 및 고용을 위한 프로그램 분야 정부 총 지출예산'이며, 이 지표가 고용협약 이행과 청년고용 전략의 개발과 운영 모두를 측정할 수 있는 지표로 보기엔 무리가 있다.

2. 개발협력의 관점에서 본 목표체계 분석

MDGs에서 일자리와 관련하여 다루었던 대표적인 목표는 '완전하고 생산적인 고용 달성 및 모든 사람들에게 양질의 일자리 제공(목표 1.b)'이다. 이 목표는 SDGs로 이어져, 목표 8.5, 목표 8.6로 구체화되었다. 넓게는 SDGs의 생산 활동 및 양질의 고용 창출, 개발중심 정책 추진(목표 8.3)과도 연계된다.

넓은 차원에서 보자면, MDGs에서의 양성평등에 입각한 교육의 성별 균형 달성 목표(목표 3.a) 역시 SDGs의 청년의 실업률 경감(목표 8.6)과 최악의 아동노동 금지 및 강제노동퇴치

12) 2008년 한해 전 세계 실업자 14백만 명 증가, 특히 미국 · 스페인 · 한국 등 OECD 회원국에서만 7백만 명의 실업자 발생(노동연구원 2009).

13) 고용위기는 근로자와 가족의 기본권 저하, 개인적 좌절 및 자살률 증가 등 사회문제로 이어지고 사회적 위기에 대해 특별히 대응하지 않으면, 빈부격차 · 식량위기 등과 함께 정치적 위기로 연결 가능(노동연구원 2009).

(목표 8.7)와 연계된다. 성차별 없는 교육 제공은 모두를 위한 고용 · 양질의 일자리 획득 및 아동노동에 넓은 큰 차원에서 기여할 수 있기 때문이다.

덧붙여 동 목표는 환경을 파괴시키지 않는 경제성장, 고부가가치 사업 다각화 및 혁신을 통한 경제성장, 국내 금융역량강화도 강조하고 있으며, 이는 MDGs의 지속가능한 환경보존(목표 7), 개발을 위한 국제 파트너십 구축(목표 8)과 연계된다.

〈표 8.3〉 일자리와 경제성장 관련 MGDs와 SDGs 간 연계도

목표 1. 절대빈곤과 기아퇴치		
b. 완전하고 생산적인 고용 달성 및 모든 사람들에게 양질의 일자리 제공	▶	8.5 2030년까지 생산적인 완전 고용, 청소년 · 장애인을 포함한 남녀 모두에게 제공되는 양질의 일자리 확보 및 동일 노동 동일임금 원칙의 달성 8.6 2020년까지, 교육 및 훈련에 참여하고 있지 않거나 실업상태인 청년의 비중을 실질적으로 경감 8.7 최악의 아동노동 제거 및 금지, 강제노동 퇴치, 2025년까지 소년병의 모집 및 활용을 포함한 모든 종류의 아동 노동을 근절하기 위한 즉각적이고 효과적인 정책 이행
목표 7. 지속가능한 환경보전		
a. 지속가능 발전의 원칙을 국가 정책과 계획에 통합시키고 유실된 환경자원을 회복시킨다.	▶	8.4 선진국이 주도하는 가운데 '지속가능 소비와 생산을 달성하기 위한 10개년 계획(10YFP)'에 따라, 2030년까지 소비와 생산에서의 전 세계 자원 효율성을 점진적으로 개선하고 환경의 질적 저하와 경제 성장을 분리하기 위해 노력
목표 8. 개발을 위한 국제 파트너십 구축		
b. 개방적이고 공정하며 예측가능하고 비차별적인 무역과 금융시스템을 더욱 발전시킨다.	▶	8.2 고부가가치와 노동집약적 분야 집중 등 다각화, 기술업그레이드, 혁신을 통해 높은 수준의 경제 생산성 달성 8.10 모든 사람이 은행, 보험, 금융서비스를 이용할 수 있도록 하는 국내 금융기관 역량강화
e. 민간부문과 협력하여 개발도상국이 신기술, 특히 정보통신기술의 혜택을 누릴 수 있도록 한다.		8.a 개발도상국, 특히 최빈국을 위해 '최빈국 무역관련 기술협력 통합구조(EIF)[14]'를 포함하는 '무역을 위한 원조(Aid for Trade)'에 대한 지원을 확대

출처: 저자 작성

3. 목표체계 평가

세부 목표 중 특히 개발협력의 관점에서 원조와 긴밀히 연계된 내용은 세부목표 8.5, 8.6, 8.7이다.

14) 2007년 5월, WTO는 무역을 위한 원조와 관련 각 개발도상국이 주도하는 수출확대를 목적으로 하는 EIF (Enhanced Integrated Framework)를 개시하였다.

〈표 8.4〉 고용 · 양질의 일자리 창출과 관련된 MDGs와 SDGs

목표 1. 절대빈곤과 기아퇴치		목표 8. 지속되는, 포괄적이고 지속가능한 성장과 완전하고 생산적인 고용과 양질의 일자리 창출
b. 완전하고 생산적인 고용 달성 및 모든 사람들에게 양질의 일자리 제공	▶	8.5 2030년까지 생산적인 완전 고용, 청소년 · 장애인을 포함한 남녀 모두에게 제공되는 양질의 일자리 확보 및 동일 노동 동일임금 원칙의 달성 8.6 2020년까지, 교육 및 훈련에 참여하고 있지 않거나 실업상태인 청년의 비중을 실질적으로 경감

출처: 저자 작성

동 세부목표는 MDG 1.b를 계승한 고용 · 양질의 일자리 창출에 관한 목표이다. 먼저 관련 MDGs 성과를 살펴보자면, ① 양적 고용 창출과 ② 양질의 일자리 창출로 나누어볼 수 있다. 먼저 양적 창출 고용 창출 측면에서, 2013년도 새천년보고서에 따르면 2007년부터 2012년까지 개발도상국의 고용률은 오히려 약 0.9%가 하락하여, 63%에서 62%로 감소된 것으로 나타났다. 개도국의 고용률이 2000년도 기준, 63.2%이었던 것을 감안하면, MDGs 종료 시점인 2015년까지 완전 고용은 물론 성과를 내는 것도 불투명한 상황이다(김지혜 2015:48).

양질의 일자리 창출 측면에서는 고용률 성별 차이는 2012년 이후 1년간 24.8%로 지속되고 있다.'[15] 또한 세계 경제위기 이후에는 취약고용계층[16]의 수가 큰 폭으로 증가하였다(유엔새천년보고서 2013). 뿐만 아니라 개발도상국의 취약고용계층 비율은 2013년 기준, 약 56%를 차지하여 선진국이 약 10%수준이었던 것에 비해 매우 높은 비중을 나타냈다(김지혜 2015:48).

MDGs 목표달성을 위해 많은 국가들이 노력을 기울였으나, 뚜렷한 성과를 내기 어려운 목표이다. 하지만, 빈곤퇴치 및 안정적이고 지속가능한 사회발전에 꼭 필요한 요소임은 분명하다. 아래 Emst and Janine Berg(2009)의 성장과 고용 빈곤감소와의 관계도가 보여주듯이, 경제성장과 고용 빈곤 감소는 선순환구조를 가지며, 경제성장을 위해서는 고용 창출은 반드시 필요한 요소이기 때문이다. 하지만 양적 고용 증가가 빈곤감소로 바로 이어지지는 않는다. 개발도상국의 상황, 전체 노동자의 56%가 취약고용계층이며,[17] 적절한 사회보

15) http://www.un.org/millenniumgoals/poverty.shtml,(검색일 2015.06.1).

16) 전체 고용대비 자영업자와 무급가족노동자의 비율을 의미한다.

17) 유엔새천년개발목표 보고서(2014-2015).

장혜택이나 고용안정성을 보장받지 못하는 현실을 고려하면 (양적)고용창출이 경제성장으로 이어지기에는 한계가 있기 때문이다.

〈그림 8.4〉 성장과 고용, 빈곤감소의 관계도



출처: Christoph Ernst and Janine Berg(2009:47)

따라서 고용창출과 경제성장의 선순환 구조를 가져가려면, 노동자들의 고용안정성과 적절한 사회보장혜택, 기본 권리 보장이 중요하며, MDG 1.b에 이어 SDGs 세부목표 8.5와 8.6에서도 그 중요성을 담고 있다.

〈표 8.5〉 세부 목표 8.5, 8.6 및 지표설명

세부 목표명	8.5 2030년까지 생산적인 완전 고용, 청소년 · 장애인을 포함한 남녀 모두에게 제공되는 양질의 일자리 확보 및 동일 노동 동일임금 원칙의 달성
지표	직업별 여성과 남성 근로자 평균(시간당)임금(남/여 차)
세부 목표명	8.6 2020년까지, 교육 및 훈련에 참여하고 있지 않거나 실업상태인 청년의 비중을 실질적으로 경감
지표	교육 및 훈련에 참여하고 있지 않거나 실업상태인 15–24세 청년 비율(%)

출처: 저자 작성

단, 세부목표 8.5, 8.6의 지표는 목표를 측정하기에 적당한 지표인가에 대해서는 의문을 제기할 수 있다. 8.5의 경우, 직업별 여성과 남성 근로자 평균 시간당 임금이 지표로 제시되

었는데, 세부목표 내용 중 중요한 개념인 '양질의 일자리'를 반영하는 개념이 지표에는 포함되어 있지 않아 한계를 가진다. 8.6의 경우는, 목표를 측정하기 위한 적정한 지표로 보이나, 2020년까지 달성해야하는 목표치가 제시되어 있지 않아, 자칫 모니터링을 하는 수준으로 마무리 될 수 있다는 우려를 제기할 수 있다.

나. 세부목표 8.7

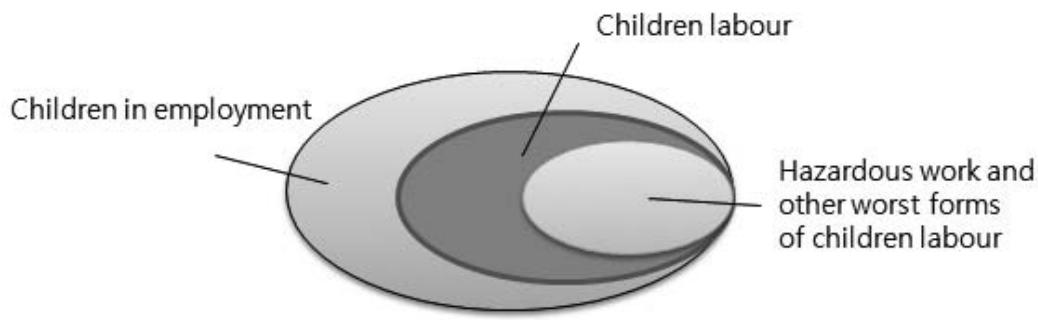
〈표 8.6〉 고용과 관련된 MDGs와 SDGs

목표 3. 절대빈곤과 기아퇴치		목표 8. 지속되는, 포괄적이고 지속가능한 성장과 완전하고 생산적인 고용과 양질의 일자리 창출
b. 완전하고 생산적인 고용 달성 및 모든 사람들에게 양질의 일자리 제공	▶	8.7 최악의 아동노동 제거 및 금지, 강제노동 퇴치, 2025년까지 소년병의 모집 및 활동을 포함한 모든 종류의 아동 노동을 근절하기 위한 즉각적이고 효과적인 정책 이행

출처: 저자 작성

동 세부목표는 MDG 1.b를 계승지표이며, SDGs가 양적 고용창출만이 아닌 사회적 보호(social protection)를 동반하는 경제성장을 지향하는 만큼, 개발도상국에서의 대표적인 노동 취약계층인 아동노동을 별도 목표로 제시하고 있다.

〈그림 8.5〉 아동노동 개념도



출처: ILO(2013:16)

먼저 아동노동은 허가된 형태의 가벼운 노동(light work)을 제외한, 최소 노동 가능 이하의 연령의 아동 노동이거나, 최악의 형태의 노동(the worst forms of child labour)을 하는 아동을 의미한다. 〈그림 8.5〉에서 보듯이 근로 아동(children in employment) 보다 좁은 개념이다. 위험한 노동(hazardous work)은 심야노동, 긴 시간의 노동, 물리적 · 심리적 ·

성적 학대에 노출된 노동, 지하 및 수중에서 행해지는 노동, 위험한 기계 및 기구 등을 사용하는 노동 등으로 아동의 건강이나 안전을 위협하는 노동을 의미한다(ILO 2013).

ILO의 2012년 조사에 따르면, 어린이 노동자(5~17세)는 2억 6천 명이며, 이 중 1억 6천 800만 명의 어린이는 권리 없이 노동만을 강요당하는 아동노동자로 살고 있다. 세계 18세 이하 어린이들 중 14%에 해당하는 수치이다.[18] 아시아 태평양 지역에 아동노동 인구가 가장 많으며, 약 7천 7백만 명의 아동이 아동노동을 하고 있다.[19] 하지만 2013년 세계 아동노동보고서에 따르면, 비율적으로 아동노동이 가장 높은 곳은 사하라이남 아프리카 지역이다. 아시아 태평양 지역의 아동은 10명 중에 1명이 아동노동을 한다면, 사하라 이남 아프리카에의 아동은 10명 중에 2명 정도의 비율로 아동노동을 하고 있다. 또한 국가의 소득 수준에 따라 구분하면, 소득수준이 낮은 나라에서는 전체 아동의 23%가, 소득수준이 중하위인 나라에서는 9%, 중상인 나라에서는 6%가 아동노동을 하고 있다. 소득수준이 낮은 개발도상국에서 가장 높은 비율의 아동노동이 행해지고 있으며, 따라서 개발협력분야에서 특별히 아동노동 감소를 위한 노력이 필요하다.

〈표 8.7〉 세부 목표 8.7 및 지표설명

세부 목표명	8.5 최악의 아동노동 제거 및 금지, 강제노동 퇴치, 2025년까지 소년병의 모집 및 활용을 포함한 모든 종류의 아동 노동을 근절하기 위한 즉각적이고 효과적인 정책 이행
지표	아동노동에 동원된 5–17세 어린이 수와 비율(%) (성별/나이별/소년병 분리)

출처: 저자 작성

단, 가난이 아동노동의 원인 중 하나이지만 그 외 다른 요소들도 존재하며, 국가의 수입이 증대된다고 해서 아동노동이 바로 줄어드는 것은 아니다. 따라서 교육기회 확충이나 사회보장 시스템의 구축 등을 통한 접근이 필요하다. 또한 대안 없는 아동노동의 금지는 생계에 어려움을 겪는 가정의 아동들이 다른 산업으로 내모는 부작용을 만들어 낼 수 있으므로 이에 대한 고려가 반드시 필요하다.

18) http://www.povertywiki.org/index.php/%EC%95%84%EB%8F%99_%EB%85%B8%EB%8F%99_%EA%B0%80%EC%9D%B4%EB%93%9C
(검색일 2015.06.02).

19) http://www.apil.or.kr/1536(검색일 2015.06.02).

Ⅲ. 우리의 대응 전략 및 기여방안

1. 우리나라에 주는 함의 및 대응방안

먼저 SDGs가 사회 · 경제 · 환경 간 균형 있는 개발을 지향하는 만큼, 개발협력분야 전략 및 프로그램 기획 시, 해당 개발도상국의 경제 및 산업구조 등의 상황과 특성을 더욱 면밀히 분석하여 균형 잡힌 개발협력 전략 및 계획을 수립하여야 한다. 더불어 2015년은 SDGs 뿐 아니라 ODA정의 변화 및 개발재원 논의 등 변혁적(transformative)이며 새로운 개발의제이행 관련 이슈가 많으므로 균형적인 접근방식이 필요하다.

특히 인적자원개발, 고용 및 경제성장 부문은 경제 산업 구조, 노동시장, 노동정책 및 사회보호시스템, 환경정책, 직업훈련 및 자격검증 정책 및 제도, 환경정책 및 규제, 무역활성화 등과 모두 연계된다. 따라서 우리나라의 비교우위도 고려하되, 단편적이지 않은 포괄적인 접근을 염두에 두어 전략 및 계획을 수립하여야 한다. 또한 개발협력에 있어 항상 반드시 고려되어야 하는 개발도상국의 상황(context)에 맞는 접근 또한 필요하다. 일방적인 한국의 경험 전수가 아닌 해당 개발도상국의 경제 및 산업구조, 기타 환경 등이 충분히 고려하여야 한다.

특히나 한국의 경우, 개발협력 분야의 분절화가 심각한 만큼, 유관기관 간 충분히 사전 협의를 진행하여야 하고, 중복되지 않으며, stand-alone 정책 · 사업이 되지 않도록 해야 한다. 이는 개발도상국의 지속가능한 발전을 위해서도 필요한 노력이다. 또한 SDGs의 세부목표들이 지나치게 포괄적인 만큼 정책 혹은 프로그램의 성과 프레임이 체계적이지 않으면, 향후 SDGs 달성도를 모니터링하기가 쉽지 않을 수 있다. 따라서 SDGs와 한국정부의 2기 국가협력전략(Country Partnership Strategy, CPS) 간 일관된 평가 · 성과 측정 프레임이 필요하며, 각 세부 프로그램이 이와 연계되어야 한다.

2. KOICA의 대응방안

KOICA의 대표적인 인적자원개발 프로그램인 직업기술훈련사업은 숙련된 기술자(skilled worker)를 양성한다는 측면에서 동 목표와 연계가 된다. 중점지원 국가 중, 14개 국가의 국가별 협력전략 (2013-2015) 중점 지원 분야에 '인적개발'분야를 포함하고 있으며, 직업훈련 분야의 정책 및 제도 수립, 직업훈련원 건립 및 운영, 커리큘럼개발 지원 등의 다양한 형태의 프로그램을 진행 중이다.

다만 직업기술훈련을 받은 청년들이 취업으로 바로 연결되기에는 한계가 있으며, 특히나 일자리가 부족한 개도국에선 더욱 쉽지 않은 일이다. 따라서 인적개발프로그램이 고용과

직접적으로 연계될 수 있도록 프로그램 기획 시 고민이 되어야 함과는 별도로, 경제성장, 고용 창출을 위한 별도의 프로그램 역시 필요하다. KOICA의 농림수산, 산업에너지 프로그램이 수원국의 경제성장 혹은 일자리 창출과 보다 직 · 간접적으로 연계되는 프로그램이라 볼 수 있다.

먼저 KOICA의 농림수산 프로그램은 ① 농어촌 인프라구축 ② 농림수산업 생산성 향상, ③ 농림수산물 시장 접근성 개선, ④ 소득원 다양화, ⑤ 농어촌 종합개발을 목표로 한다. 구체적으로는 관개용 댐 및 수로, 생산성 증대 지원 사업, 새마을운동 등의 농촌종합개발사업 등 해당 개도국의 상황에 맞춘 지원이므로 종류가 매우 다양하다. 농림수산 분야 ODA는 경제성장에 있어 원시자본을 축적하고 국가 서비스 소비 측면의 근간이 되므로 수원국의 경제성장을 간접적으로 지원하며, 간접적으로 고용창출도 지원한다. 산업에너지 프로그램은 개도국의 자생적 경제성장을 위한 인프라 구축 지원 프로그램이며, 이는 경제성장을 간접 지원하므로 동 목표와 연계된다. KOICA는 주로 교통인프라, 도시개발, 수자원개발, 안정적 전력공급 및 에너지 개발 등 초기 개발도상국 경제개발에 필요한 요소들을 지원하고 있다. 또한 도로 및 도시, 산업단지, 송배전망 구축 등 기간 인프라 건설을 위한 마스트플랜 수립, 타당성조사, 실시설계 등 개발컨설팅 형태 프로그램도 추진하고 있다. 또한 기업이나 NGO등과의 민관 협력 사업으로 가치창출(Value Chain), 유통망 개선과 관련된 프로그램도 고용창출 및 경제성장과 연계된다.

이러한 KOICA의 기존 프로그램이 이미 동 목표와 긴밀히 연계된다고 볼 수 있으나, SDGs에서 강조하고 있는 내용을 고려한다면 전략적 접근과 변화의 노력도 필요하다.

첫째로 사업기획 단계에서 보다 면밀한 거시적 분석이 필요하며, 사회적 보호 측면도 고려하여야 한다. 앞에서도 언급했듯이 동 목표는 양적인 고용창출 및 양적인 경제성장만을 이야기 하고 있지 않으며, '양질의' 일자리 창출, '사회적 보호'를 강조하고 있다. 따라서 KOICA의 프로그램 사업 기획 시 보다 포괄적이고 다각적인 요소를 고려할 필요가 있다. 예를 들어, 직업기술훈련 프로그램 운영 시 개발도상국의 노동시장 및 산업 구조 등을 고려하여, 어떻게 양질의 고용과 직접적으로 연계할 수 있을지 프로그램 기획 시 충분한 고려가 필요하다. 또한 숙련된 기술인력 양성 뿐 아니라, 해당 개발도상국이 노동자들의 사회적 보호를 위한 제도 및 정책을 수립할 수 있도록 측면 지원하는 프로그램도 가능하다. 또한 혹시라도 KOICA의 프로그램이 진행되는 과정에서 아동노동이나 강제노동이 일어나고 있지는 않는지 면밀히 모니터링하고, 사업 참여자들이 이행해야하는 관련 지침 등의 수립도 필요하다.

두 번째로는 SDGs지표가 최종적으로 확정된 후에는 KOICA의 프로그램을 SDGs지표와 어떻게 연계할지, 체계를 만들고 프로그램 수준의 지표(indicator)를 만들어 나가는 작업이

필요하다. 동 목표는 기존에 KOICA가 국별 협력 사업, 민관 협력 사업 등을 통해 수행해 오던 다양한 프로그램들과 연계가 된다. 예를 들어, KOICA는 기업과 NGO등과 민관협력 사업으로 사회적 기업센터 지원 사업, 빈곤층 및 장애인 재활 등 사회 통합 지원 사업, 직업훈련사업, 공정무역 · 공정관광 역량증진 사업 등을 진행해오고 있다. 또한 무역역량강화를 위한 개발도상국 공무원 초청연수 프로그램(역량개발 프로그램), 기후변화 환경 프로그램 등이 모두 동 목표 달성을 위해 필요한 프로그램들이다. 다만 이러한 프로그램들이 동 목표 달성 성과로 이어지려면, 프로그램의 직 간접적인 효과를 측정하기 위한 지표와 프레임이 마련되어야 하고, 각 프로그램과 국별협력전략(CPS), SDGs가 일관성 있게 연계 되어야한다.

참고문헌

김성규. 2013. “개도국 일자리 창출사업 지원방안 연구 개선방안.“ 성남 : 한국국제협력단.

김지현. 2014. “Post-2015 개발의제 동향연구 1 : SDGs 초안 분석.” 개발과 이슈 19. 성남 : 한국국제협력단.

김지혜. 2014. “개도국의 일자리 창출을 통한 지속가능발전 전략과 과제.“ 이슈리포트. 서울 : 산업연구원.

김철수. 2004. “지속가능한 성장과 자발적 단순성과의 관계.” 사회과학논총. 23(1): 27-49.

유엔새천년개발목표보고서 한국위원회. 2010. “유엔새천년개발목표보고서.” 서울: 지구촌빈곤퇴치시민네트워크.

_____. 2011. “유엔새천년개발목표보고서.” 서울 : 지구촌빈곤퇴치시민네트워크.

_____. 2012. “유엔새천년개발목표보고서.” 서울 : 지구촌빈곤퇴치시민네트워크.

외교부. 2015. DWG 비공식회의 결과 요약본. 서울 : 외교부.

DIE (German Development Institute). 2015. “The Sustainable Development Goals of the Post-2015 Agenda: Comments on the OWG and SDSN Proposals.“

Ernst, Christoph and Janine Berg, 2009. “The role of employment and labour markets in the fight against poverty.” Geneva: International Labour Organization.

European Commission. 2011. Increasing the impact of the EU Development Policy: an Agenda for Change, COM (2011) 637, Brussels.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/130243.pdf, 검색일: 2015.06.10.

Bergh, Gina and Claire Melamed. 2012. “Inclusive growth and a post-2015 framework.” London: ODI.

G20 Development Working Group. 2015. “Summary of Key Outcomes : G20 Development Working Group Post-2015 Agenda Discussion Forum.”

ILO. 2012. “Understanding deficits of productive employment and setting targets (A methodological guide).” Gen?ve: ILO.

____. 2013a. Concept Note on the post-2015 development agenda, “Jobs and livelihoods at the heart of the post-2015 development agenda.” Gen?ve: ILO.

____. 2013b. “Marking progress against child labour (International Programme on the Elimination of Child Labour, IPEC).“ Gen?ve: ILO.

____. 2013c. “Sustainable development decent work and green jobs.” http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_207370.pdf, 검색일: 2015.06.15.

____. 2015. “Major results of ILO work on child labour.” Gen?ve: ILO.

Kapsos, Steven. 2013. “Compiling country-level working poverty indicators : Group exercises.”, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/meetingdocument/wcms_144776.pdf, 검색일: 2015.06.24.

UN. 2006. “Full and Productive Employment and Decent Work.” Department of Economic and Social Affairs. New York: UN.

____. 2013a. “A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development.” New York: UN.

____. 2013b. “The Twin Challenges of Reducing Poverty and Creating Employment.” New York: UN.

____. 2013c. TST Issue Brief: “Sustained and Inclusive Economic Growth, Infrastructure Development, and Industrialization.” New York: UN, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2078Draft%20Issue%20Brief_Sustained%20and%20Inclusive%20Economic%20Growth_Final_16Oct.pdf, 검색일: 2015.06.10.

UNSD. 2015. First Proposed Priority Indicators, New York: UN,

http://unstats.un.org/sdgs/2015/05/29/first-proposed-priority-indicator-list/,검색일: 2015.05.30.

UNU-IHDP and UNEP. 2014. “Inclusive Wealth Report 2014 : Measuring progress toward substantiality.”

USAID. 2011. FY 12 Plan Performance, Washington, D.C: USAID, http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/FY%202012%20APR%20FY%202014%20APP_FINAL_4-2-2013.pdf, 검색일: 2015.06.12.

UN 홈페이지. http://www.un.org.

Goal 9

회복(복원) 가능한 인프라 건설, 포용적이고 지속가능한 산업화 및 혁신 촉진

김대환 · 김병은

I. 목표(Goal)의 의미

1. 설정 배경

지난 15년 간 국제사회의 개발의제가 되었던 MDGs와 비교했을 때 올해 말 새롭게 출범할 SDGs 중에서 가장 큰 변화를 엿볼 수 있는 부분 중 하나는 경제성장을 지향하는 목표 9번이라고 할 수 있다.[1] 물론 경제성장을 목표(end)로서가 아니라 빈곤퇴치를 위한 수단(means)으로 한다는 전제는 있지만 이러한 변화는 여전히 MDGs 체제에서는 찾아볼 수 없었던 접근이다. 이런 변화의 배경에는 지난 MDGs가 인간개발 이슈에 치중한 나머지 개발의 구조적 요인과 경제성장 측면에 대한 고려가 미흡했다는 비판이 컸기 때문이다.[2] 사실 개발의제에서 경제성장이라는 주제가 배제된 것은 상식적인 관점에서나 혹은 한국 그리고 최근에는 중국과 인도 등의 개발경험에 비추어 볼 때에도 쉽게 이해하기 어려운 일이다. 따라서 MDGs에서는 왜 '성장'이라는 단어조차 찾을 수 없었고 또 반대로 SDGs 논의에서는 왜 '성장'이라는 이슈가 다시 대두되었는지 그 배경을 살펴볼 필요가 있다.

지난 MDGs는 '개발'의 측정지표로서 GDP의 한계를 체계적으로 지적한 Sen의 '역량이론(capability approach)'에 기초하여 보건과 교육 등 인간개발 이슈에 크게 중점을 두었다. 즉 개발의 목적은 단순한 소득증가가 아니라 인간으로서 누릴 수 있는 자유와 이를 성취할 수 있는 능력에서 찾아야 하며, 이를 위해서는 교육과 보건 등에 대한 지원을 통해 개인의 능력을 향상시켜야 한다는 것이다(김종일 외 2011). UNDP가 개발한 인간개발지수(Human Development Index)도 이와 맥락을 같이 한다.

그러나 이런 흐름도 곧 보완의 필요성이 제기되었는데, 빈곤퇴치의 수단으로서 경제성장의 중요성을 도외시한 점은 MDGs가 진행되는 과정에서도 지속적인 비판이 이어져 왔다. 한 예로 ODI는 다수의 저소득국가에서 전문가그룹을 중심으로 빈곤퇴치를 위한 성장전략의 필요성에 대한 인식이 깊어지고 있다고 보고했다(Shepherd 2008). 이러한 논의와 함께 국제사회가 국제개발협력에서 성장 이슈를 본격적으로 제시한 것은 2010년 서울정상회의에서 도출한 'G20 개발의제'이다. G20 개발의제는 MDGs를 대체하는 것은 아니었으나 저소득국의 빈곤퇴치가 포괄적이고 지속가능하며 복원력 있는 '성장'이 없이는 불가능하다는 데 인식을 같이하고 국제개발협력을 경제성장에 집중한다는 개발원칙을 세운 바 있다. 그러면서 G20는 저소득국의 포용적이고 지속가능한 개발에 필요한 9개 분야를 선정하였는데, 이는 각각 인프라 투자, 인적자원개발, 무역, 민간투자와 고용창출, 식량안보, 복원력 있는

1) 김지현(2015)은 17대 SDGs를 6대 필수요소로 분류하면서 목표 8, 9, 12를 번영(prosperity)에 포함하였다.

2) UN Open Working Group(2012) p.2 표1 MDGs의 강점과 약점 참조.

성장(사회보호체제 강화 등), 금융소외계층 포용, 국내재원 동원, 개발경험 및 지식공유 등이다. MDGs의 중점방향과는 상당한 차이가 있음을 확인할 수 있다.

또 다른 측면에서 주목해야 할 최근의 변화는 주류경제학에서 산업정책 이론의 부활이다. 기존 1980년대와 1990년대의 '워싱턴 컨센서스'로 대변되는 구조개혁 프로그램은 그 실망스러운 성과로 인해 한계를 드러냈고 이 과정에서 개도국 경제발전의 구조적 측면에 대한 고려가 소홀했다는 점이 지적되었다. 이에 대한 대안으로 부상한 '구조전환 중심의 경제발전론'은 세계은행에서도 '새로운 구조경제학'이라고 명명할 정도로 주류경제학의 핵심으로 편입되었다. 이는 개도국에 대한 개발협력에 있어서도 그 중요성이 커졌다는 것을 상징적으로 보여준다(임소영 외 2012).

이러한 배경을 토대로 SDGs에서는 17개의 목표 중 9번째 목표로 '복원력 있는 인프라 건설, 포용적이고 지속가능한 산업화 및 혁신 촉진'을 제시한 것으로 판단된다.

2. 정의와 의미

앞서 설명한 바와 같이 동 목표는 빈곤퇴치를 위한 수단으로서 성장 지향적인 목표를 제시하고 있는데, 구체적인 전략으로는 인프라 건설과 산업화, 과학기술혁신을 제시하고 있다.

1) 인프라 건설

인프라에 대한 범위를 규정할 수 있는 통일된 견해를 찾는 것은 어려운 일이나, 통상 사회간접자본(SOC)이라고 지칭된다. 이중 전력, 수자원 등의 여타 인프라는 다른 목표에서 다루게 되므로 본 보고서는 동 목표에서 실제 세부목표의 타깃으로 삼고 있는 교통과 통신 인프라에 대한 논의로 한정하고자 한다.

UN의 이슈리포트에 따르면, 인프라는 빈곤을 해소하고 MDGs를 달성하는데 많은 기여를 했다는 연구들이 있음에도 불구하고 인간개발에 중점을 둔 지난 MDGs에서는 크게 부각되지 않았다(UNGA 2014). MDGs에서는 수자원 분야에 해당하는 '물과 위생'에 대한 목표가 명시적으로 제시된 바 있고, MDG 8번에서는 개발 과정에서 기술혜택을 확대하는 노력의 일환으로 ICT를 강조하였지만 국제사회의 ODA를 통한 집중적인 재원 투입이 이뤄지지는 않은 것으로 보인다. 즉 인프라도 인간개발에 직접적으로 관련된 제한적인 범위에서 다뤄진 것으로 보이며 경제발전의 관점에서 생산성을 향상시키고 생산활동의 비용을 절감하는 측면의 효과에 대해서는 크게 주목하지 않았다. 이러한 이유로 교통 인프라와 이동성(mobility) 이슈는 MDGs에서 사실상 누락되었다.

맥킨지의 조사자료에 따르면, 2013~2030년 중 전 세계 인프라 개발에는 총 57조 달러(연간 3.2조 달러)의 투자가 필요하며 분야별로는 운송(41.5%)과 전력(21.3%)이 가장 큰 비중을 차지한다고 한다(Dobbs et al. 2013). 반면 인프라 개발자금의 공급은 양자, 다자 개발기금의 경우 2004~2013년 중 연 평균 236억 달러에 불과하여 공급이 턱없이 부족한 실정이다(임호열 외 2015). 최근 중국이 주도하여 출범을 준비 중인 아시아 인프라 개발은행(AIIB)은 ADB 등 기존 다자개발은행들이 재원의 한계 및 재원배분 우선순위로 인해 개도국의 많은 인프라 수요를 적절히 충족시키지 못하는 한계를 잘 보여준다. 때문에 ADB와 AIIB 간 상충논란이 있었지만 중점지원국가 및 분야로 보완적인 순기능이 클 것이라는 전망이 크다.

2) 산업화

앞서 동 목표의 설정배경에서 설명한 바와 같이 Post-2015 개발의제에서 산업화가 대두된 배경에는 구조변화 중심의 경제발전론이 새로운 조류가 된 데 기인한다. 산업화의 정의를 먼저 살펴보면, 산업화란 가장 좁은 의미로는 농업 중심의 경제에서 제조업 중심의 경제로 전환되는 과정을 말한다. 넓은 의미로는 '근대화'라고 불리는 일반적인 과정과 더욱 관계가 있다. 예를 들면, 농업의 근대화는 토양의 생산성을 증대시키고, 해충으로부터 농작물을 보호하며, 트랙터와 콤바인과 같은 농기계뿐만 아니라 고도의 다생산 종자를 도입하는 것을 말한다.

지금 시기에 산업화가 중요해진 이유는 20세기 후반 동아시아의 추격성장이 산업화를 통해 이루어졌다는 점에서 찾을 수 있다. 이는 동아시아 국가들의 생산구조가 산업중심으로 재편되었고 세계 산업생산에서 동아시아 국가들이 차지하는 비중이 현격하게 상승했음을 뜻한다. 임소영 외(2012)는 일본, 한국, 대만, 브라질, 멕시코, 중국, 인도, 인도네시아 등 데이터 비교가 가능한 10개국을 선별하여 제조업 일인당 생산성 수준을 비교한 결과, 성공적 경제추격은 생산성, 특히 제조업 생산성의 추격과 밀접하게 연관되어 있다고 설명한다. 선후진국을 막론하고 경제발전이 언제나 구조변화를 동반한다는 점에는 큰 이견이 없는 것을 보인다.

개도국에 대한 산업화 지원의 필요성은 최빈국이 가장 집중되어 있는 아프리카의 현실을 보면 더욱 절실히 느낄 수 있다. UNIDO의 2011년 국제산업통계연감에 따르면, 아프리카 대륙이 세계 제조업 부가가치에서 차지하는 비중은 1.1% 정도로 극히 미미한 수준이다. 아프리카의 인구가 세계 인구의 14.8%를 차지하고 있는 점을 감안했을 때 세계 인구의 8.4%를 차지하면서 제조업 부가가치는 5.7%를 점유하고 있는 중남미와 비교하면 아프리카의 열악한 산업 기반을 더욱 실감할 수 있다. 문제는 이러한 실정이 아프리카가 산업화를 위한 나름의 노력을 해온 결과라는 점이다(주동주 외 2011). 이런 측면에서 성공적인 산업화를

이뤄낸 우리나라의 개발경험과 지식을 활용하여 개도국, 특히 최빈국의 산업화를 지원하는 노력이 필요하다고 할 수 있다.

3) 과학기술혁신 촉진

앞서 살펴본 산업화와 마찬가지로 개도국의 혁신역량은 선진국과 비교해서 크게 뒤쳐져 있다. 아래 〈박스 9.1〉은 혁신역량을 대변하는 연구개발(이하 R&D) 투자와 연구인력 수 등 여러 지표에서 이러한 격차를 잘 보여준다.

〈박스 9.1〉 선진국과 개도국 간의 혁신역량 격차 현황

- 북미지역은 GDP의 2.7%를 R&D에 투자한 반면 아프리카는 0.4%
- 전 세계 연구인력 중에서 여성의 비중은 27%에 불과
- 전 세계 연구인력 중에서 0.5%만이 최빈국에 거주(EU 20.1%, 북미 21.9%)
- 사하라이남 이프리카에 깨끗한 물과 위생을 달성하는 목표만을 위해서도 250만 명의 엔지니어와 기술자가 필요
- 선진국 국민 중 인터넷 사용자는 74%인 반면 개도국은 26%에 불과

출처: UN Open Working Group(2014:114) 박스 재인용

과학기술혁신(Science, Technology and Innovation, 이하 STI) 정책은 그 특성상 독립적인 주제로 접근하기도 하지만 광범위한 개발의제에서 여러 다른 정책에 통합되는 범분야(cross-cutting) 주제로서의 접근이 더 강조되고 있다. 때문에 교육, 보건, 식량안보, 환경 및 기후변화, 에너지, 재해경감 등의 주제에서도 STI의 역할이 강조되고 있으며 SDGs 초안에서는 목표 9번 외에 17번 이행수단 목표에서도 기술을 중요 이행수단 중의 하나로 제시하고 있다. 이는 기존에 과학기술이 선진국들만 향유할 수 있는 발전 수단이라는 관점에서 개도국의 발전을 위해서도 매우 중요한 이슈이자 수단이라는 방향으로 국제사회의 인식이 전환되고 있음을 보여준다.

Ⅱ. 목표(Goal)별 분석

1. 목표의 논리구조

동 목표는 기본적으로 인프라, 산업화, 혁신이라는 세 주제를 포괄하면서 이들이 SDGs 비전에 부합하도록 사회적 포용성과 환경적 지속가능성에 대한 고려를 담아 총 8개의 세부목표로 구성되어 있다(아래 〈표 9.1〉 참조).

먼저 인프라 부문과 관련해서는 3개의 세부목표가 제시되었다. '세부목표 9.1'은 역내 인프

〈표 9.1〉 '목표 9. 인프라, 산업화 및 혁신 촉진' 세부내용

목표	세부목표	내용
인프라와산업화	9.1 인프라	저렴하고 공평한 접근성에 주안점을 두고 경제발전과 인류의 웰빙을 지원하기 위한 지역 및 접경 인프라를 포함하는 양질의, 믿을 수 있고, 지속가능하며 회복력있는 인프라 개발
	9.2 산업화	국내적 상황에 맞춘 포용적이고 지속가능한 산업화 촉진 및 2030년까지 고용과 국내총생산(GDP)에서 산업부문의 점유율 확대(최빈국은 점유율을 2배로 향상)
	9.3 소기업 등 기업활동 지원	개도국에서 소기업과 기타 기업들의 대출 등 금융서비스에 대한 접근성 향상시키고 이들의 가치사슬 및 시장으로 편입 증대
	9.4 자원이용 효율성, 친환경기술	2030년까지 모든 국가들이 개별적 역량에 맞춰 자원 활용 효율성 증대와 청정하고 환경적으로 건전한 기술과 산업 프로세스의 적극적인 적용을 통한 인프라 업그레이드와 산업 변화 정책이행
	9.5 연구 및 기술역량	2030년까지 혁신을 장려하고 인구 백만 명 당 R&D 연구 인력을 x% 증원, 민간 및 공공 R&D 지출을 증대하는 것을 포함하여, 모든 국가 특히, 개발도상국에서의 과학기술 연구 강화 및 산업부문 기술역량 업그레이드
	9.a 인프라	아프리카 국가, 최빈국(LDCs), 내륙개도국(LLDCs) 및 군소도서국(SIDS)에 대한 금융, 기술 및 기술지원을 통해 개발도상국에서 지속가능하고 회복력있는 인프라 발전 실현
	9.b 연구 & 개발	산업다각화 및 상품의 부가가치화 등 적정한 정책 환경 조성 등 개발도상국에서 국내 기술 개발, 연구 및 혁신 지원
	9.c 정보통신기술	2020년까지 최빈국의 정보통신기술에 대한 접근 향상과 인터넷에 대한 일반적, 적정한 접근을 위한 노력

출처: 저자 작성

라와 국경 간 인프라를 포함하여 모두에게 공평하게 접근 가능한 지속가능하고 복원력 있는 인프라개발을 제시하였다. 둘째로, 지식사회가 도래하면서 ICT가 중요한 인프라로 대두된 것을 반영하여 '세부목표 9.c'에서는 인터넷 등 ICT에 대한 접근성을 제고하는 목표를 제시했다. 마지막으로, 아프리카, 최빈국(LDCs), 내륙개도국(LLDCs), 군소도서국(SIDS) 등 특수한 상황에 처한 국가들에 대해서는 그 중요성을 강조하기 위해 별도의 '세부목표 9.a'를 추가했다. 인프라가 포함하는 범위는 훨씬 더 넓지만 수자원, 전력 등은 타 목표에서 다뤄지게 되므로 여기에서는 운송 인프라와 ICT 인프라만을 세부목표로 제시한 것으로 보인다.

산업화 부문에서는 '세부목표 9.2'를 통해 포용적이고 지속가능한 산업화를 촉진하고 제조업으로 대표되는 산업 부문이 차지하는 GDP와 고용에서 차지하는 비중을 늘리도록 했다. 특히 최빈국에 대해서는 산업 부문의 비중을 두 배로 늘리는 도전적인 목표를 제시했다. 이와 함께 제시된 세부목표 9.3에서는 소기업과 기타 기업들의 금융접근성 향상, 그리고 가치사슬과 시장으로의 편입 등을 제시함으로써 고용 창출과 빈곤 퇴치라는 중소기업들의 순기능을 부각시켜 산업발전의 포용성(inclusiveness)을 균형 있게 반영했다.

한편, 인프라의 개발과 산업의 발전이 기술의 수요처로서 기술개발을 촉진시킴과 혁신역량이 다시 생산역량으로 이어지는 밀접한 관계를 고려하여 과학기술혁신 부문이 목표 9번에 함께 포함되었으며, 관련한 세부목표 9.5에서는 R&D에 대한 공공과 민간의 지출 증대와 R&D 인력 양성을 통해 산업 분야의 기술역량을 강화하고 과학연구를 증대시키는 목표를 제시했다. 또한 산업과의 보다 직접적인 연계를 강조한 세부목표 9.b는 산업다각화와 상품의 부가가치 제고를 위한 정책 환경 조성 등을 포함하여 국내기술의 개발, 연구 및 혁신을 반영하고 있다.

지금까지 언급한 산업화와 인프라 개발, 그리고 이를 지원하는 과학기술혁신 활동들은 성장을 위해 매우 중요한 요소들이지만 이를 위해서는 엄청난 자원의 투입이 요구된다. 그간 전 세계 대규모 인프라의 개발 과정에서 발생한 수많은 환경적 폐해를 볼 때에도 이에 대한 경각심이 필요한데, 이런 고려들을 반영하여 '세부목표 9.4'는 인프라와 산업에 있어서 자원이용의 효율성을 향상시키고 청정 · 친환경 기술과 산업공정 도입을 확산시키는 체제로 전환토록 제시했다. 이 세부목표를 포함하면서 성장과 환경적 지속가능성에 대한 균형을 추구한 것으로 보인다.

2. 개발협력의 관점에서 본 목표체계 분석

현재 제시된 SDGs의 목표는 2014년 8월 발표된 이후 변동이 없는 상황이지만 UN은 지난 5월 SDGs 전문가회의 준비 과정에서 그간 세부목표별로 제시되었던 복수 후보지표들을 세부목표 당 한 개의 우선순위 후보지표로 좁혀가고 있다. 각 세부목표들과 이번에 도출한 지표들이 2015년 9월 UN 총회까지 그대로 유지될지는 아직 미지수이지만, 본 보고서에서는 지난 5월 UN 통계국이 발표한 시점을 기준하여 SDGs의 세부목표와 지표들을 분석해보고자 한다. 우선 세부목표의 분석을 용이하게 하기 위해 UN이 제시한 8개의 세부목표를 ① 인프라 부문, ② 산업화 부문, ③ 과학기술혁신 부문, ④ 환경지속가능성 부문 등 4개 영역으로 구분하여 아래와 같이 재구성하였다.

〈표 9.2〉 4개 영역으로 재구성 '목표 9번'의 '8개 세부목표'

① 인프라 부문	② 산업화 부문	③ 과학기술혁신 부문
9.1 지역 및 인프라개발 9.a 아프리카, 최빈국, 내륙개도국 및 군소도서국 인프라 개발 9.c ICT 인프라 접근 향상[3]	9.2 고용과 GDP의 산업부문 비중 확대 9.3 소기업과 기타 기업의 금융접근성 및 시장 편입	9.5 R&D 지출 및 인력확대 등 기술역량 강화 9.b 기술개발, 연구, 혁신 통한 산업 고도화
④ 환경적 지속가능성		
[9.4] 자원효율성 향상 및 친환경 기술 확대 적용토록 인프라와 산업 재편		

출처: 저자 작성

1) 인프라 부문

9.1 저렴하고 공평한 접근성에 주안점을 두고 경제발전과 인류의 웰빙을 지원하기 위 한 지역 및 접경 인프라를 포함하는 양질의, 믿을 수 있고, 지속가능하며 회복력있는 인프라 개발

• 지표 : 4계절 이용 가능한 도로에서 2km 이내 거주하는 농촌인구의 비중

9.a 아프리카 국가, 최빈국(LDCs), 내륙개도국(LLDCs) 및 군소도서국(SIDS)에 대한 금융, 기술, 및 기술지원을 통해 개발도상국에서 지속가능하고 회복력있는 인프라 발전 실현

• 지표 : GDP 대비 R&D 지출(%)

9.c 2020년까지 ICT에 대한 접근 향상과 최빈국에서 인터넷에 대한 보편적, 적정가격에 가능한 접근을 위한 노력

• 지표 : 기술단계(2G, 3G)별 모바일 네트워크 이용인구(%)

앞서 목표의 정의 부분에서 설명한 바와 같이 인프라의 범위는 교통, 전력에너지, 수자원, 통신 등 그 범위가 넓지만 세부목표 9.1은 운송 인프라에 대한 접근성에 그 초점이 맞춰져 있다. 일반적으로 인프라 구축을 통해 기대할 수 있는 효과는 인프라를 개발하는 동안 고용과 기술이전의 기회가 발생하고 인프라가 개발된 이후에는 교육, 보건, 치안, 경제 등 모든 분야의 활동을 위해 필요한 사물과 물건의 이동을 가능하게 함으로써 생산성을 높이거나 비용을 줄이는 효과를 얻을 수 있다. 이를 통해 중장기적으로는 지역 간 교역 및 해외 수출 등 국내외 경제교류가 활성화되고 지역 주민들의 소득창출로 개인의 복지가 증진되거나 나아가 국가경제 발전에 기여할 수 있다.

이러한 인프라의 다양한 혜택에도 불구하고 '세부목표 9.1'에서는 인프라에 모두가 접근할 수 있도록 한다는 점을 강조한 것으로 보이는데 이는 대규모 인프라 개발사업들이 실제로 빈곤계층까지는 혜택이 잘 돌아가지 않거나 이들의 이해관계를 가장 후순위로 반영함으로써 불평등을 심화한다는 비판이 있었기 때문으로 보인다. UN 전문가그룹(Inter-Agency and Expert Group, IAEG)은 지난 3월까지 여러 후보지표들이 있었지만 결국 '4계절 이용 가능한 도로에서 2km 이내 거주하는 농촌인구'를 새로운 우선순위 후보지표로 제시했다(UNSD 2015).

한편, 아프리카, 최빈국, 내륙개도국, 군소도서국은 특별한 관심을 필요로 한다. 대부분의 내륙국들은 동시에 최빈국이며, 최빈국과 내륙국의 절반 이상이 아프리카에 위치한다. '세

3) ICT는 그 특성상 통신인프라 영역과 과학기술혁신 영역에 공히 포함된다. 여기서 ICT를 인프라 부문으로 분류한 것은 세부목표 9.c가 ICT 보급률을 다루고 있어 혁신역량을 산업화와 연계하고자 하는 과학기술혁신 부문의 타 세부목표와는 거리가 있기 때문이다.

부목표 9.a'는 이 국가들의 열악한 사정을 고려하여 재정적, 기술적 지원을 통해 인프라 개발을 유도하고자 한다. 하지만 UN은 이를 측정할 수 있는 국제적인 가용 데이터를 아직 찾지 못한 것으로 보이며 현재는 GDP 대비 R&D 지출 비율(%)을 대체지표로 제시하였다. 하지만 이 지표는 세부목표 9.a와 관련성이 떨어지기 때문에 다른 지표로 교체될 가능성이 높아 보인다. 한편, 이 세부목표는 당위적 측면에서 그 지원 필요성은 매우 높지만 실현가능성은 높지 않은 것으로 보인다. 인프라 개발은 막대한 투자를 필요로 하며 이를 위해서는 개도국 정부예산, ODA 뿐만 아니라 민간재원의 투입이 절실하다. 그렇지만 이들 국가에 대한 투자위험을 완화해주는 수단과 함께 민간투자자 입장에서 수익성 있는(bankable) 프로젝트의 발굴이 잘 작동하지 않을 경우 목표 달성이 쉽지 않을 것을 보인다.

'세부목표 9.c'는 ICT에 대한 접근성 향상을 목표로 하면서 모바일 네트워크 이용자 수를 지표로 제시했다. MDGs에서도 세부목표(target) 8.f에서 민간부문과의 협력을 통해 기술, 특히 ICT의 혜택이 모두에게 가능하도록 한다는 목표를 제시한 바 있기 때문에 동 세부목표는 MDGs를 계승했다고 볼 수 있다. 그렇지만 〈박스 9.1〉에서 본 바와 같이 개도국의 인터넷 이용인구는 선진국의 1/3에 지나지 않는 수준으로 ICT의 잠재력이 아직 충분히 발휘되지 못했다는 평가다. 특히 ICT의 잠재력은 최근 두 가지 측면에서 더욱 강조되고 있는데, 과학기술 등 지식에 대한 공개적 접근이 가능하게 함으로써 국가 간 또는 국가 내 계층 간 지식격차를 줄일 수 있고 모바일 기술들은 새로운 포용적 혁신(inclusive innovation)을 가능하게 한다.

2) 산업화 부문

9.2 국내적 상황에 맞춘 포용적이고 지속가능한 산업화 촉진 및 2030년까지 고용과 국내총생산(GDP)에서 산업부문의 점유율 확대(최빈국은 점유율을 2배로 향상)

- 지표 : GDP 대비 제조업의 부가가치 비중(%)

9.3 소규모, 기타 산업의 대출금 상환기금 등 금융서비스에 대한 접근 향상과 value chain 및 시장으로의 통합

- 지표 : 전체 산업에서 소기업의 부가가치 비중(%)

'세부목표 9.2'는 구조변화 중심의 경제발전론[4]에 기초하여 산업화 촉진을 통한 지속적인 경제성장을 추구한다. UN 공개작업반은 경제성장이 궁극의 목표(end)가 아닌 빈곤퇴치를

4) 임소영 외 (2013)는 1980년대와 1990년대에 워싱턴 컨센서스 개혁 패키지가 지배하면서 산업정책을 일종의 터부로 취급하였으나 이에 기초한 구조개혁 프로그램(SAP)들이 기대에 못 미치는 결과를 가져오면서 구조전환 중심의 산업정책이 부활하였다고 설명한다.

위한 수단(means)이라는 점을 강조하면서도 빈곤 퇴치라는 근본목표를 달성하기 위해 경제성장이 매우 중요하다는 점을 인정하고 있다고 할 수 있다. 이에 대한 배경은 앞서 설명한 바 있다.

후보지표로는 제조업의 부가가치, 즉 산업화를 대표하는 제조업 부문의 생산액(output)을 GDP 대비 비중(%)으로 표현한 지표가 제시되었다. 여기서 부가가치는 어떤 기업이 그 생산액을 그 기업이 전부 생산하는 것이 아니라 원재료, 부품 등 다른 기업의 생산물도 포함하고 있으므로 전체 생산액(output)에서 중간 투입물들을 제외한 값이며, 감가상각비를 포함하지 않는 순부가가치(net value added)를 의미한다. 이 지표를 통해 산업고도화 과정을 파악할 수 있을 것으로 보인다. 다만 지난 3월에 함께 제시되었던 후보지표에는 총 고용에서 제조업 부문의 고용이 차지하는 비율이 있었는데 세부목표에서 산업부문에서의 '고용' 비율을 높이겠다고 제시한 점을 감안했을 때 현재와 같이 세부목표 한 개당 한 지표만을 제시하도록 했을 경우 지표의 단순화로 인한 공백은 어느 정도 생길 수밖에 없을 것으로 보인다.

전 세계적으로 제조업 부문은 전체 고용의 15~20%를 차지하고 있으며, 제조업이 창출하는 직접고용은 1인당 소득수준과는 반대관계를 갖는다. 즉, 최빈국과 같이 소득수준이 낮은 국가일수록 농업에서 노동집약적 산업으로 이동하면서 상대적으로 많은 고용의 창출을 기대할 수 있다. 특히 노동자들이 농업에서 고부가가치 생산부문으로 이동할 경우 임금, 기술(skill), 노동조건, 여성고용기회 등이 함께 개선될 수 있다. 역사적으로도 선진국과 성공적인 산업화를 이룬 국가들을 보면 산업화로 인한 구조전환과 임금상승이 많은 인구의 빈곤 해소에 기여했다는 것을 보여준다(UNGA 2014).

'세부목표 9.3'은 국민경제에서 높은 비중을 차지하는 소기업의 경쟁력을 강화하여 단기적으로는 고용을 창출하고 중장기적으로는 새로운 아이디어와 혁신으로 경제성장의 새로운 동력으로서의 역할을 기대하는 것으로 볼 수 있다. 특히 개발도상국의 빈곤 해소를 위한 중소기업의 고용 창출 및 유지 효과는 대기업에 비해 우수함이 통계적으로 입증된 바 있다. 이를 위한 지표로는 전체 산업에서 제조업을 중심으로 하는 중소기업의 생산액을 GDP 대비 비중(%)으로 나타낸 지표이다. 이 세부목표에서 강조된 금융지원은 중소기업 금융정책에서 가장 중요하고 핵심적인 부분이라고 할 수 있다. 중소기업은 대외신용도가 낮고 재무제표의 성과가 우수하지 못한 경우가 많으며 신뢰성도 낮아 금융기관들은 대출을 회피하려고 한다. 특히 창업초기에는 투자비용에 비하여 수익이 증가하지 않으므로 자금난에 봉착하여 도산하는 경우가 많다. 하지만 이들 기업이 안정화되면 많은 고용을 창출하고 수출에서도 빠르게 성장할 수 있다. 따라서 중소기업부문을 고용창출과 경제성장의 중요한 원천으로 인식하고 중소기업이 대기업 등과 동등한 조건에서 경쟁할 수 있도록 함으로써 산업화의 사회적 포용성을 강조한 목표라고 할 수 있다.

3) 과학기술혁신 부문

9.5 2030년까지 혁신을 장려하고 인구 백만 명 당 R&D 연구 인력을 x% 증원, 민간 및 공공 R&D 지출을 증대하는 것을 포함하여, 모든 국가 특히, 개발도상국에서의 과학기술 연구 강화 및 산업부문 기술역량 업그레이드

• 지표 : GDP 대비 연구개발비 지출 비중(%)

9.b 산업 다각화 및 상품의 부가가치화 등 적정한 정책 환경 조성을 포함한 개발도상국에서 국내 기술 개발, 연구 및 혁신 지원

• 지표 : 전체 부가가치 중 중 · 고급기술 산업의 부가가치 비중(%)

과학기술혁신 부문은 산업화 부문과 밀접하게 연관되어 있는데 산업은 기술진보의 허브가 되는 역할을 하면서 기술개발과 혁신의 중요한 동력이 된다. 실증연구에서도 제조업은 현재까지 R&D 투자가 가장 많이 이뤄지는 부문임을 보여주고 있다. 이러한 투자는 긍정적 외부효과를 가지게 되는데 동일한 산업부문에서의 생산성 증대를 넘어서 타 산업부문의 생산성 제고에도 큰 기여를 하면서 전체적인 경제성장을 견인하게 된다. 이를 위해서는 개도국들의 혁신역량(Innovation Capacity)이 크게 강화될 필요가 있다.

'세부목표 9.5'는 국가의 혁신역량을 표현하는 대표적인 두 가지인 R&D 지출금액과 R&D 인력 수를 늘려 산업 분야에 필요한 기술역량을 강화하는 목표를 제시했다. 이 세부목표의 측정지표를 한 개로 정하는 과정에서는 몇 가지 고려가 있었던 것으로 보이는데 R&D 인력에 대한 글로벌 데이터가 상대적으로 불완전하다는 단점이 있고 R&D 지출규모는 성과지표라기 보다는 투입지표라는 단점이 있을 수 있는데 R&D 지출의 효과성을 가정할 경우 국제비교를 위한 지표로서는 'R&D 지출' 지표가 더 대표성이 큰 것으로 보인다. UN이 우선순위 지표를 선정하는 과정에서도 이런 부분이 검토되었을 것으로 보이는데 어느 쪽을 최종지표로 하든 공여기관 입장에서는 여전히 두 지표가 중요한 모니터링 지표가 될 것이다.

이러한 산업과 기술, 경제성장 간의 관계와 더불어 관심을 가져야 할 중요한 사실은 구조전환과 폭넓은 생산역량이 세계경제의 주기성(cyclicality)과 변동성(volatility)에 대응하는데 필수적이라는 점이다. 세계경제가 호황과 불황을 반복하고 있으며, 수출과 수입시장에서의 급속한 변화, 그리고 국제금융의 흐름이 변화하는 데서 기인하는 국가경제에 대한 충격을 이겨내야 한다. 이 시대의 금융시장은 이전 어느 때보다 불안정하다고 할 수 있는데 개도국들은 산업 다각화를 통해 경제의 회복력을 강화하는 노력이 필요한 실정이다.

이런 실정을 반영하여 '세부목표 9.b'는 산업 다각화와 상품의 부가가치화를 위한 핵심요건으로서 기술혁신의 중요성을 강조하면서 특히 개도국들이 국내의 기술을 개발하고 연구 및

혁신을 지원하도록 요구한다. 이는 산업의 경쟁력과 회복력을 강화하기 위해 매우 중요한 전략이지만, 기업 등 민간부문의 개발, 기업 내 혁신문화의 확산, 산학연 간의 연계시스템 등 혁신생태계(innovation ecosystem)가 제대로 작동했을 때 그 성과를 기대할 수 있을 것으로 보인다. 즉, 이 세부목표 달성을 지원하기 위해서는 프로그램 및 프로젝트 단위에서 추구하는 목표와의 논리체계가 잘 개발되어야 할 것으로 보인다.

4) 환경지속가능성 부문

> 9.4 2030년까지 자원이용 효율성을 향상시키고, 청정 · 친환경기술 및 산업공정을 확대 적용함으로써 지속가능하도록 인프라 업그레이드 및 산업 개편
>
> • 지표 : 자원생산성(Resource Productivity)

'세부목표 9.4'는 지금까지 언급한 인프라, 산업화, 과학기술혁신 등 성장 지향적인 활동들이 많은 자원의 투입을 요구한다는 점에서 성장과 환경 간의 균형을 추구하고 있다. 전 정권의 적극적인 노력으로 우리에게는 더 친숙한 개념인 저탄소 녹색성장[5]과 같은 맥락의 내용이라고 할 수 있다. 이를 측정하기 위한 지표로는 '자원생산성'이 제시되었는데 자원생산성은 GDP를 국내재료소비(Domestic Material Consumption, DMC)로 나눈 값이다.

그간 인프라 및 산업화 정책은 경제발전을 위해 절대적으로 부족한 인프라와 산업시설 위주의 건설 및 확장 등 공급정책에 초점이 맞추어지는 경향을 나타내고 있다. 하지만 환경보호 및 온실가스 감축을 통한 지속가능한 경제 발전의 중요성이 강조되는 저탄소 녹색성장 시대를 맞이하여 산업활동과 인프라개발에 있어서도 저비용 · 고효율 전략으로의 전환을 요구하는 세부목표라고 할 수 있다.

3. 목표체계 평가

앞서 살펴본 바와 같이 9번 목표에서는 인프라, 산업화, 과학기술혁신 등 세 주제를 포괄하고 있다. 이들은 경제성장을 위해 긴요한 핵심영역들로 하나의 목표 내에서 함께 다루면서 통합적인 접근이 가능케 하는 장점이 있을 수 있다. 하지만, 반대로 각 세부주제가 갖는 중요성에 비해 17대 목표 중 하나로서 다뤄지지 않고 그 준위(level)가 모두 세부목표 수준으로 내려와 있다는 점에 있어서는 각 세부주제의 독립성과 중요성을 충분히 살리지 못하는 아쉬움이 있다. 이는 경제성장 또는 번영과 관련한 목표가 8, 9 12번으로 3개이긴 하지

5) 저탄소 녹색성장이란 온실가스를 적정수준 이하로 줄이고, 이를 위해 자원과 에너지를 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 최소화하는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장을 의미한다.

만, 이들 중 개도국의 자생적인 경제발전을 이끌 수 있도록 생산역량을 실질적으로 강화하는 주된 수단은 결국 9번 목표(goal)라고 할 수 있기 때문에 MDGs에 대한 비판의 결과로서 경제성장 이슈를 재조명한다는 측면에서는 여전히 약한 측면이 있다.

현재 SDGs 17대 목표의 큰 특징 중에 하나는 MDGs에 비해 상대적으로 목표 간의 경계선이 분명치 않고 타 목표에 편입될 수 있는 일부 주제들이 새롭게 강조되면서 별개의 목표로 분리되어 있다는 점이다. 예를 들어 인프라와 같은 주제는 '목표 6. 물과 위생', '목표 11. 도시', '목표 13. 기후변화 대응' 등과 직접적인 연관성을 가지고 있다. 이 때문인지 세부목표 9.1과 같은 경우는 인프라에 대한 목표이지만 '농촌인구에 대한 2km 이내의 도로 접근성'이라는, 그 범위가 보다 협소한 후보지표를 제시하면서 타 목표와의 중복을 피하려 한 것으로 보인다. 하지만 이 경우 해상 및 항공 교통 인프라에 대한 고려가 되지 못한 문제점이 있다. 또한 목표 9번이 결국 국가 전체적인 생산역량의 제고를 추가한다고 봤을 때 각 세부목표도 이를 달성하기 위한 과정지표로서의 논리체계를 갖출 필요가 있다. 즉, 인프라 부문은 경제발전에 필요한 인프라의 확충 노력을 측정하는 것이 바람직하다고 볼 수 있는데 이 경우 반드시 낙후지역에 새로운 도로를 건설하는 것 뿐 아니라 기존 도로의 확장 또는 개선 등의 활동을 포함하게 된다. 이 역시 현재 제시된 9.1 후보지표로서는 모니터링하기 어렵다.

산업화에 대한 두 개 세부목표로 제시된 9.2와 9.3은 산업구조의 고도화와 고용창출 잠재력이 높은 중소기업의 육성을 얘기하고 있다. 이는 산업화를 추구하는 과정에서 자칫 고용 없는 성장이라는 부작용이 생겨나 실업률을 높이고 불평등을 심화할 수 있는 위험이 있음을 감안할 때 포용성(inclusiveness)에 대한 고려를 대체로 균형 있게 제시해주고 있다고 평가된다. UN이 지난 5월 제시한 우선순위 후보지표도 제조업과 소기업의 부가가치 비중이라는 대표적인 성과지표를 제시하였으며 UNIDO의 검토에 따르면 데이터 확보에도 큰 어려움은 없을 것으로 예측된다.

과학기술혁신 부문의 세부목표와 지표는 여타 부문과 마찬가지로 단순명료성을 추구하는 과정에서 이 부문에서 추구해야할 모든 면을 반영하지 못한 아쉬움은 있지만, 동 목표체계가 제한된 세부목표와 정량지표로 구성해야하는 불가피한 한계를 감안했을 때 각 세부목표는 이론적 기반을 두고 있고 해당분야에서 이미 국제적으로 널리 쓰이고 있는 대표적인 지표들이 제시되었다는 점에서 전반적으로 무난한 구성이라고 평가된다.

마지막으로 동 목표는 인프라와 산업화를 통한 경제성장을 지향하는 과정에서 각 부문별로 사회적 포용성을 적절히 반영한 것으로 보이며 환경적 지속가능성은 별도의 세부목표(9.4)를 제시함으로써 역시 균형을 이루고 있는 것으로 보인다.

Ⅲ. 우리의 대응 전략 및 기여방안

1. 우리나라에 주는 함의 및 대응방안

앞서 기술한 목표 9번의 설정배경과 의미, 그리고 세부목표에 대한 분석결과를 토대로 우리 ODA에 주는 시사점을 몇 가지로 도출해보고자 한다.

첫째로, 목표 9번에서 다루고 있는 주제들은 산업화를 통한 한국의 개발경험과 맥락을 같이 한다는 점에서 비교우위 분야로서의 잠재력을 가진다.

또한 우리나라는 지난 정권 동안 성장위주의 개발정책을 수정하여 녹색성장을 새로운 국가발전 비전으로 제시하고 구체적인 행동들을 실행해감으로써 국제사회에서 모범적인 리더십을 평가받은 바 있다. 이러한 경험들은 성장을 추구하면서도 환경적 지속가능성을 추구하는 지속가능발전 패러다임과도 잘 부합되므로 인프라와 산업화 분야 사업들을 Post-2015 체제에서 우리 ODA의 핵심 프로그램으로 가져가는데 큰 동인으로 작용할 수 있다. 다만 동 목표에서 제시한 3개 분야 중 현재까지 우리 ODA는 인프라 부문을 중점적으로 지원하면서 산업발전과 과학기술혁신 분야에 대한 지원은 상대적으로 미미했던 것으로 보이므로 이에 대한 비중을 확대하는 정책방향의 전환도 검토가 필요하다.

〈표 9.3〉 2015년 ODA 분야별 배분 현황

구분	교통	교육	공공행정	수자원	에너지	보건	농림수산	기타
규모 (억원)	2,970	1,941	1,615	1,573	1,496	1,377	834	5,022
비중 (%)	17.7	11.5	9.6	9.3	8.9	8.2	5.0	29.8

출처: 국제개발협력위원회(2015)

둘째로, 인프라, 산업화, 과학기술혁신(STI)이라는 경제 분야의 중요한 주제들이 한 목표 아래서 함께 제시되었다는 점에 주목할 필요가 있을 것으로 보인다. 이는 최근 새로운 산업정책 이론에서도 정책 간의 시너지를 강조하는 통합적 접근이 강조되고 있기 때문이다. 이런 변화는 우리 정부의 국별협력전략(CPS)을 수립하는 과정에서도 고려할 필요가 있는데 현재는 인프라, 산업화, STI, ICT 등이 각각 독립된 분야로만 제시되고 있는 상황이다. 금년에 새로 수립할 CPS 2기 수립 시에는 수원국의 경제성장 전략을 종합적으로 분석하는 틀을 강화할 필요가 있으며 CPS 수립에 참여하는 전문가 그룹에 경제 분야 전문가들의 참여를 늘릴 필요가 있을 것으로 보인다.

셋째로, 앞서 세부목표와 지표를 분석하는 과정에서 단순명료성을 추구하거나 타 목표 내의 유사지표와의 중복성을 피하고자 하는 과정에서 일부 대표지표들은 해당 세부목표를 적절히 대변하지 못하는 문제점들도 발견할 수 있었다. 이런 한계점들을 우리 CPS 성과관리 체계(result framework)를 설계하는 과정에서는 각 세부목표가 지향하는 본연의 취지를 잘 반영하여 보완적인 지표들을 일부 반영해갈 필요는 있을 것으로 보인다. 한편, 각 세부목표들이 명확한 정량지표를 제시하고 있다는 점은 우리 ODA를 기획하고 실행하는 과정에서 성과중심관리(Result-based Management)의 중요성이 더욱 강조된다고 할 수 있다.

넷째로, 인프라개발 등 경제 분야의 사업을 추진하기 위해서는 막대한 자금의 투자를 필요로 하기 때문에 ODA의 한정적인 예산으로 이런 투자수요를 충족하기 어려운 점을 감안하여 혁신적인 방법을 통해 민간재원을 레버리지하는 노력들이 요구된다. 이를 위해서는 우리 ODA가 최근 ODA 정의 현대화 움직임에 맞춰 민간부문과의 파트너십에 좀 더 유연한 제도적 변화가 필요할 것으로 보인다. 또한 경제 분야에서는 민간의 효율성을 적극적으로 활용할 수 있는 새로운 비즈니스 모델도 함께 검토해 나아갈 필요가 있을 것이다.

2. KOICA의 대응방안

앞서 〈표 9.3〉에서 보여준 바와 같이 우리나라 ODA 전체의 분야별 배분을 살펴봤을 때는 교통, 교육, 공공행정, 수자원, 에너지 등의 순으로 재원배분이 이뤄지고 있다. 그러나 이는 EDCF 유상원조가 교통(36%), 수자원(19%), 에너지(9%) 등 경제 인프라에 대한 지원 비중이 높은 데서 기인하며, 무상원조의 2015년 분야별 배분을 보면 교육(13%), 공공행정(10%), 농림수산(9.9%), 보건(8.6%) 순으로 SDGs 목표에서 제시하는 인프라, 산업화, 과학기술에 해당하는 원조규모는 미미한 수준이라고 할 수 있다.[6)]

분야별로 시사점을 찾아보면, 인프라 부문은 무상원조 차원에서는 EDCF 유상원조, 다자개발은행(MDBs) 또는 민간투자자들이 개도국 인프라사업 투자를 위해 사전에 필요한 마스터플랜과 타당성조사 등을 개발컨설팅(DEEP)의 형태로 지원하고 있다. 그렇지만 실제 본 사업으로 연계되는 비율이 저조하다는 지적이 있다. 개도국의 인프라 개발 수요가 매우 높고 상기 언급한 여러 민관의 투자자들이 수익성 있는(bankable) 사업을 찾고 있다는 점을 감안하여 KOICA는 실제 투자자들의 요구에 맞춘 유연하고 신속한 사업준비(project preparation) 컨설팅 서비스를 제공하는 제도의 마련이 필요하다. 최근 개도국 인프라투자

6) "15년 국제개발협력 종합시행계획(안)"(2015. 관계부처 합동) p.5의 분야별 재원배분을 인용했다. 다만 산업정책, 과학기술정책 등의 개발컨설팅 분야 사업들은 각각 산업과 과학기술 분야이지만 공공행정 분야로 분류되어 지원되고 있음을 밝혀둔다.

를 촉진하고자 국제기구와 양자 공여국들이 만들어가고 있는 민관파트너십(PPP)에 적극적으로 참여하는 것도 한 방법이겠다.

둘째로, 산업발전 부문은 한국이 성공적인 개발경험을 갖추고 있음에도 그간 실질적인 컨설팅 사업이 KOICA 차원에서는 많이 이뤄지지 않았고 때문에 구체적인 전략이나 핵심 사업모델, 전문인력 풀 등의 사업추진 기반이 체계적으로 갖춰지지 않은 실정이다. 금년 3월에 신설된 기술총괄팀은 종전에 녹색환경산업팀에서 겸하던 과학기술, 산업발전, 에너지 등을 새롭게 전담하기로 하였는데 이는 산업발전과 과학기술 등에 대한 사업추진기반 마련의 첫 걸음이라고 평가된다. 그러나 국내 정책연구기관, 분야별 집행기관 및 학계 · 산업계 · 연구계 등 전문인력들과의 네트워크와 사업추진 전략의 마련은 시급한 과제라고 할 수 있다.

마지막으로, SDGs가 MDGs에서는 간과했던 경제성장의 중요성을 재조명하고 특히 구체적인 전략으로 제시한 인프라, 산업화 및 과학기술혁신 등이 한국의 개발경험과 잘 조응한다는 측면에서는 반길 문제이지만 실제 원조를 집행하는 기관으로서 집중해야할 분야가 늘어나는 문제가 있을 수 있다. 즉, 산업발전과 과학기술혁신 등의 분야는 기존 사업추진 기반이 취약하여 원조인프라를 구축해가는 노력과 비용이 필요할 것이고 이 분야에 대한 비중을 늘리기 위해 기존에 집중했던 보건과 교육 분야 등에 대한 원조배분은 줄일 것인지에 대한 딜레마가 생긴다고 할 수 있다. 개발아젠다에 어떤 변화가 생기든지 원조효과성 또는 개발효과성을 추구하려는 노력과 '선택과 집중'을 통한 효율적인 원조집행의 필요성은 변하지 않을 것이다.

참고문헌

관계부처 합동. 2015. “15년 국제개발협력 종합시행계획안.” 국제개발협력위원회.

김종일 · 윤미경, 2012. “산업분야 개발협력 방안: 개도국 산업역량 구축 지원을 위한 정책 방향과 과제.” 서울 : 대외경제정책연구원.

김종일 · 황원규 · 윤미경 · 김낙년, 2011. “G20 개발의제와 한국의 국제개발협력.” 서울 : 대외경제정책연구원.

김지현. 2015. “Post-2015 개발의제 동향연구 2 : Post-2015 의제에 관한 UN 사무총장 종합보고서 분석.” 개발과 이슈 21. 성남 : 한국국제협력단.

이재우. 2010. “Pro-Poor Growth와 경제 인프라 원조의 확대 필요성.”『한국의 개발협력』. pp.43-55.

임소영 · 김계환 · 강지현 · 윤정현 · 민영진, 2012. “산업 분야 ODA의 동향과 이슈 분석.” 서울 : 산업연구원.

임호열 · 문진영 · 이민영 · 이성희, 2015. “AIIB 추진 현황과 한국의 대응방향.”『KIEP 오늘의 세계경제』. 세종 : 대외경제정책연구원.

주동주 · 김계환 · 문종철 · 윤정현, 2011. “아프리카의 산업화와 한국의 협력: 나이지리아를 중심으로.” 서울 : 산업연구원.

주동주 · 김세원 · 강인수 · 김종일 · 이시욱 · 윤정현, 2013. “한국의 산업분야 ODA 역량과 추진방안.” 서울 : 산업연구원.

Dobbs, Richard, Herbert Pohl, Diaan-Yi Lin, Jan Mischke, Nicklas Garemo, Jimmy Hexter, Stefan Matzinger, Robert Palter, and Rushad Nanavatty. 2013. “Infrastructure productivity: How to save $1 trillion a year.” McKinsey Global Institute. http://www.mckinsey.com/insights/engineering_construction/infrastructure_productivity, 검색일: 2015.06.30.

Shepherd, Andrew. 2008. “Achieving the MDGs: The fundamentals.” Overseas Development Institute Briefing Paper 43. England & Wales: ODI.

UN Department of Economic and Social Affairs, First Proposed Priority Indicator List, http://unstats.un.org/sdgs/2015/05/29/first-proposed-priority-indicator-list/, 검색일 2015.07.03.

UN General Assembly Open Working Group on SDGs. 2014. “Compendium of TST Issues Briefs.” New York:UN.

Goal 10

국내적 또는 국가 간 불평등 경감

전명현

I. 목표의 의미

1. 목표(Goal) 설정 배경

각국이 처한 경제적, 정치적 상황에 따라 정도의 차이가 있겠지만, 불평등은 전 세계적으로 존재하는 미해결과제이며, 전 지구적 빈곤을 해소하고 더불어 잘사는 사회를 구현하기 위해 노력해 온 국제개발협력 역사에서도 오래전부터 논의되어 온 주제이다. 국제사회에서 불평등 해결을 공식적으로 논하게 된 배경은 1948년 12월 제3차 국제연합 총회에서 합의된 '세계인권선언'으로 거슬러 올라갈 수 있다(The World We Want 2013:7). 동 선언은 제1조에서 모든 사람은 자유, 평등한 존엄성과 권리가 있으며, 제2조에서 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 의견, 국적, 사회적 출신, 재산 등 모든 유형의 차별로부터 벗어나서, 모든 권리와 자유를 누릴 자격이 있다고 주장한다. 또한 제7조에서는 법 앞에 모든 사람이 평등하며, 어떠한 차별 없이 동등하게 법의 보호를 받을 권리가 있다고 밝히고 있다(UN 1948). 이 선언을 토대로 1966년 세계인권조약이 합의되었고, 국제적으로 인권 및 불평등 문제를 본격적으로 다루기 시작했다.

이후 2000년, UN은 밀레니엄 정상회의에서 새천년 선언(Millennium Declaration)을 통해 '인간 존엄성(human dignity), 평등(equality), 형평(equity)'의 원칙에 대해 전 세계적 책임이 필요하다고 주장하며, 취약계층과 아동의 미래를 위해 글로벌 리더들의 의무를 다할 것을 촉구했다. 동 선언의 이행을 위해 같은 해 총 8개 목표와 21개 세부 목표로 구성된 MDGs가 수립되었다. 그 중 크게 4개 목표가 불평등과 관련된 것이었는데, '목표 1. 절대빈곤과 기아퇴치'의 '하루 1.25달러 이하로 살아가는 인구의 비율을 절반으로 감소'라는 세부 목표를 통해 소득 불평등 문제를 다루었고, '목표 2. 보편적 초등교육 달성'을 통해 전 세계 아동들의 보편적 교육 접근 확대를 위한 기회의 불평등 해소를 위해 노력하였다. 또한, '목표 3. 양성평등 및 여성 능력고양'을 통해 교육에서의 양성평등 개선을 논의했고, '목표 8. 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축'에서 개방적이고 공정한 무역 및 금융시스템 구축이라는 세부 목표를 통해 구조의 불평등 문제를 다루었다.

그 결과, 1990년대 개발도상국 인구의 절반 이상이 하루 1.25 달러로 생계를 유지한데 반해, 2010년에는 그 비율이 25%로 감소하여 절대적 빈곤 감소에 상당한 진전이 있었고, 안전한 식수에 대한 지속적 접근이 불가능한 인구 비율을 반감하겠다는 목표를 예정된 시한인 2015년보다 5년 먼저 달성하였으며, 개발도상국에서 초등학교 등록률을 90%까지 증가시키는 등 보건과 교육의 질 개선에서도 성과를 보였다(UN 2014:4-5). 그러나 이와 같은 MDGs의 노력에도 불구하고, 불평등 해소에 있어서는 큰 진전을 이루지 못했다. 개발도상국 인구의 75% 이상이 1990년대보다 소득이 불평등한 사회에서 살고 있으며(2015 Time

for Global Action), 전 세계적으로 상위 1%의 인구가 세계 자산의 40%를 소유하고, 극빈층의 반 정도만이 1%를 점유하는 등 국가 간 또는 국가 내 불평등 격차가 오히려 심화되었다(UNRISD 2013).

불평등은 사회 개발 및 사회 이동의 기회를 제한하고, 교육, 보건 등 기초서비스에 대한 균등한 접근을 보장하지 못해 사회적 취약계층을 증가시키며, 지속가능한 발전을 저해할 수 있다(UN 2013:99). 따라서 주로 전 세계의 절대적 빈곤감소를 통한 성장에 초점을 두었던 기존 개발 목표에서 불평등 해소를 통한 지속가능한 성장으로 전환함으로써 최빈국뿐만 아니라 선진국에도 존재하는 불평등으로 인한 문제들을 해결하고자 하는 움직임이 시작되었다.

우선, UN 및 국제사회는 MDGs 이후의 개발목표에서 불평등을 지속가능한 발전을 위한 중점 과제로 추진하기 위해 다양한 노력을 시도하였다. UN Post-2015 개발의제 특별작업반(UN System Task Team on Post-2015 Development Agenda, 이하 UN TT)은 2012년 7월 '우리가 원하는 모두를 위한 미래의 실현(Realizing the future we want for all)' 보고서를 통해 인권, 평등, 지속가능성의 3대 기본 원칙과 4대 핵심 분야(포용적 사회개발, 지속가능한 환경, 포용적 경제개발, 평화와 안보)를 제시하여, 기존의 MDGs에서 심도 있게 다루지 못했던 인권, 불평등, 기후환경의 주제를 환기시켰다(정지원 · 송지혜 2014; 김지현 2014). 이어, 2012년 12월 UN 총회 결의안(A/RES/67/230)에서는 불평등을 MDGs 달성에 있어 도전과제로 간주하였고, 2013년 8월 불평등 이슈를 다루기 위해 '새로운 인간 질서를 촉진하는 UN의 역할'이라는 비공식 회의를 소집했다. 이후 UN 개발그룹 및 시민사회 파트너와의 토론에서 지속가능하고 포괄적인 개발을 위해 불평등 과제를 해소하는 것이 핵심적이라는 데 동의가 이루어졌다(UN TST 2012).

이와 같은 논의의 흐름은 MDGs 이후의 새로운 개발목표인 SDGs 수립을 담당한 공개작업반(Open Working Group, OWG) 회의에서도 지속되어, 불평등 해소를 전 세계가 협력하여 해결해야할 과제로 인식하고, 독립적으로 관련 목표를 수립할 것을 주장하였다. 결국, OWG 10차 회의를 통해 불평등 문제를 '국내적 불평등'과 '국가 간 불평등'으로 구분하기로 합의하고, 최종 회의에서 '목표 10. 국내적 및 국가 간 불평등 경감'이라는 독립(Stand-alone) 목표를 수립하게 되었다.

2. 목표(Goal)의 정의와 의미

불평등은 개인 또는 그룹에 대한 "차이(Differences), 변화(Variation), 격차(Disparity)"가 발생하는 것을 말하는데(Norheim and Asada, 2009)[1], '목표 10'에서는 개인 또는 그룹에 대한 차별(disparity)과 격차(gap)를 경감하기 위한 내용들을 크게 국내적 불평등과

국가 간 불평등으로 구분하여 제시하고 있다.[2] 국내적 불평등에서는 계층 간 소득 분배 개선(10.1), 사회적 신분 상태에 따른 차별 철폐, 기회 및 결과의 평등 보장(10.2, 10.3), 국내 정책 개선을 통한 평등 수준 제고(10.4) 등 국내에서의 불평등 감소를 위한 내용을 다룬다. 국가 간 불평등에서는 전 세계 금융시장과 기구들의 규제와 모니터링 개선(10.5), 국제기구에서 개발도상국 발언권 보장(10.6), 잘 관리되는 이민정책 실현 및 송금수수료 절감(10.6, 10.c), 최빈국 특혜대우 이행(10.a), ODA 및 FDI 등의 재정지원 권장(10.b) 등의 국내적 노력만으로 해소할 수 없는 전 지구적 협력이 필요한 과제들을 제시한다.

국제개발협력에서 SDGs의 '목표 10'은 중요한 의미를 갖는다. 우선 지속되고, 더욱 심화되고 있는 불평등 문제 해결을 위한 독자적 목표 수립을 통해 MDGs와의 차별성을 두었다는 점이 주목할 만하다. 앞서 말했듯이, 기존의 MDGs에서는 불평등 문제를 빈곤감소, 교육, 양성평등, 공정한 무역 등 총 4개의 목표에 포함되도록 하여, 보편적인 평등을 달성하도록 기획하였으나, 세계 각지의 소외된 계층에 대한 불평등한 상황을 제대로 고려하지 못했다는 비판이 있다(임소진 2012:10). 이에, SDGs에서는 소외계층에 대한 기회의 불평등, 인권, 국제이주에서 발생할 수 있는 불평등 등 다면적으로 존재하는 불평등 문제 해결에 보다 적극적으로 접근하기 위해 MDGs에서는 부각되지 않았던 불평등 이슈를 독립 목표로 수립하여, 국내적 또는 국가 간 불평등 현황을 점검하고 개선하고자 하였다〈표 10.1〉.

또한, '목표 10'은 Post-2015 개발의제의 주요 원칙인 'Leave no one behind'의 실현을 위한 중심축이라고 볼 수 있다. 불평등은 다면적 양상으로 존재하기 때문에, 경제, 사회, 환경 등 전 분야에서 불평등 경감을 위한 노력이 함께 추진되어야 한다. 〈그림 10.1〉에서 볼 수 있듯이, 실제로 SDGs에서는 불평등 이슈가 '목표 10' 이외에도, '목표 1. 모든 형태의 빈곤종식', '목표 4. 양질의 교육 보장 및 평생교육 기회 증진', '목표 5. 양성평등 달성', '목표 8. 완전하고 생산적인 고용', '목표 16. 평화롭고 포용적인 사법 접근성 확보', '목표 17. 새로운 글로벌 파트너십' 등을 통해 전반적으로 다뤄지고 있다. 따라서 SDGs 내 불평등 관련 다른 목표들과 중복되지 않으면서도 일관적이게 '목표 10'의 세부 목표(Targets) 및 지표(Indicators)들을 잘 설정할 필요가 있으며, 주기적으로 점검하고, 성과를 달성하는 것이 필요하다.

---

1) Claire Melamed, Emma Samman. 2013. "Equity, Inequality and Human Development in a post-2015 framework." UNDP. pp.2, 재인용.

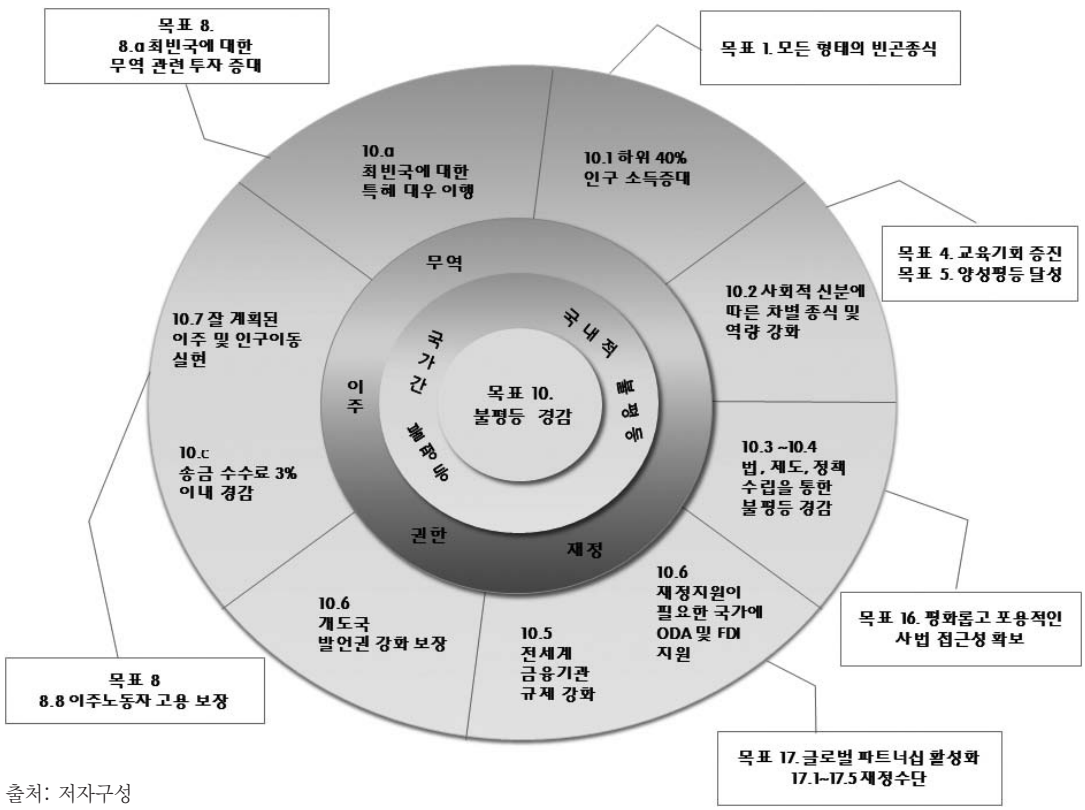
2) OWG 10차 회의 결과를 보면, 불평등 목표를 'Promoting equality'로 설정하며, 국내에서 발생하는 불평등과 국가 간 발생하는 불평등을 구분하여 세부목표를 제시하고 있다. 국내적 불평등은 사회 안정을 저해하며, 국가 경제성장에 부정적 영향을 미치고, 국가 간 불평등은 전지구의 협력에 부정적 영향을 미친다고 지적하며, 각각의 불평등의 차이와 현황을 자세히 다루고자 하였다. OWG 13차 최종문서에서는 OWG 10차 결과처럼 국내적 불평등과 국가 간 불평등을 구분하여 명시하지는 않았지만, 논리체계가 거의 그대로 이어지고 있으므로, 본고에서는 국내적 불평등과 국가 간 불평등으로 세부목표를 구분하여 분석하고자 한다.

〈표 10.1〉 불평등 관련 MDGs와 SDGs 간 연계도

MDGs	SDGs
목표 1. 절대빈곤과 기아퇴치	**목표 1.** 모든 형태의 빈곤종식
A. 하루 1.25 달러 이하로 살아가는 인구비율 절반으로 감소	**목표 10.** 국내적 및 국가 간 불평등 경감
B. 완전하고 생산적인 고용 달성 및 모든 사람들에게 '괜찮은 일자리' 제공	**목표 8.** 지속가능한 경제성장과 완전하고 생산적인 고용 및 양질의 일자리 촉진
목표 2. 보편적 초등교육 달성	**목표 4.** 양질의 교육보장과 평생교육 기회 증진
A. 전 세계 모든 아동들의 초등교육 전 과정 이수	
목표 3. 양성평등 및 여성능력 고양	**목표 5.** 양성평등 달성과 여성 및 여아의 역량 강화
A. 초등 및 중등교육에서의 불평등을 제거, 모든 수준의 교육에서 성평등 달성	
목표 8. 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축	**목표 8.** 지속가능한 경제성장과 완전하고 생산적인 고용 및 양질의 일자리 촉진
A. 공정한 무역 및 금융 시스템 구축	**목표 10.** 국내적 및 국가 간 불평등 경감
	목표 17. 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십 활성화

출처: 저자구성

〈그림 10.1〉 SDGs 내 불평등 목표 체계도



출처: 저자구성

Ⅱ. 목표 세부 분석

1. 목표의 논리 구조

이전 장에서 언급하였듯이, '목표 10'의 구조는 크게 국내적 불평등과 국가 간 불평등 범주로 나뉠 수 있다. 세부목표 10.1~10.4는 국내에서 발생 또는 해결할 수 있는 문제, 세부목표 10.5~10.c는 국가 간 발생 또는 해결해야하는 문제들을 다룰 수 있도록 구성하였다.

우선적으로 국내적 불평등을 살펴보면, 세부 목표를 통해 소득 불평등, 사회적 신분에 따른 기회의 불평등, 법적, 제도적 불평등을 구분하여 다루고 있다. 세부목표 10.1을 통해 하위 40% 인구의 소득을 증대하고, 세부목표 10.2를 통해 사회적 지위 및 신분(나이, 성별, 장애, 인종, 민족, 출신, 종교, 경제 등)에 따른 기회의 불평등을 감소하며, 세부목표 10.3~10.4를 통해 차별적 법률, 정책, 관례를 철폐하고, 각종 정책의 도입을 통해 결과의 불평등을 감소할 것을 제시하고 있다.

국가 간 불평등에서는 재정, 권한, 이주, 무역 등 국제적으로 발생할 수 있는 광범위한 주제들을 다루고 있다. 먼저, 재정 관련해서는 세부목표 10.5에서 전 세계 금융시장과 기구들의 규제를 강화하고 모니터링을 개선할 것을 제시하고, 세부목표 10.b에서 재정지원이 필요한 국가에 ODA 및 FDI 등 필요한 재정지원을 권장할 것을 제시한다. 권한 주제로는 세부목표 10.6의 국제경제 및 금융기구 내에서 개발도상국의 발언권 강화 목표가 있으며, 이는 다른 목표들과는 다르게 개발도상국에 특화된 목표라고 볼 수 있다. 이주에 관해서는 세부목표 10.7과 10.c를 통해 안전하고 체계적인 이주 및 인구이동을 실현하고, 송금 수수료를 3% 이내로 경감할 것을 제시한다. 무역 관련해서는 세부목표 10.a를 통해 최빈국에 대한 특혜대우 원칙의 이행정도를 측정하여 국제무역에서 발생할 수 있는 불평등 문제를 다루도록 구성하였다.

'목표 10'을 제대로 이해하기 위해서는 세부목표별 지표 수립현황을 먼저 파악하는 것이 중요하다. 2015년 3월 UNSC는 2014년 OWG에서 제시한 SDGs 목표 최종안에 대해 UN 전문가 그룹, 학계, 시민사회, 기업, 각국 통계청 등으로부터 자문 및 검토 결과를 반영하여 세부 목표별 후보 지표를 공개함으로써, 국제사회가 어떻게 세부 목표를 이행하고 점검해 나가야할지 우선순위와 방향성을 제시하였다. 또한, 2015년 6월초 UNSD는 UN 및 전문가 그룹(IAEG-SDGs) 1차 회의를 통해 UNSC가 3월에 제시하였던 지표에 대한 우선순위 지표를 선정하여 발표하였다. 세부목표별 최소 하나의 지표를 배정하였으며, 제안 지표에 대한 확보 가능한 자료, 주관기관, 연관 세부목표 등을 명시하여 각 지표의 타당성과 적절성을 판단할 수 있도록 기초 자료를 구성하였다. 따라서 본 장에서는 최근 UNSD가 발표한 최종 우선순위 지표들을 중심으로 '목표 10'의 세부 논의 현황을 분석해 보고자 한다.

〈표 10.2〉 '목표 10'의 세부목표와 최종 지표(안)[3]

목표 10. 국내적 및 국가 간 불평등 경감 분석	
세부목표 10.1 2030년까지 점진적으로 하위 40% 인구의 소득증대를 국내 평균보다 높은 수준으로 달성하고 이를 유지	
우선순위지표	전체 인구와 하위 40%의 인구 간 가계소비 성장률 또는 1인당 소득 비교
세부목표 10.2 2030년까지 나이, 성별, 장애, 인종, 민족, 출신지, 종교, 경제 및 기타 상태에 따라 차별하지 않는 사회, 경제, 정치적 포용을 촉진하고 역량을 강화	
우선순위지표	성별, 연령에 따라 분류된 중간소득 50% 이하로 살아가는 인구의 비중
세부목표 10.3 차별적 법률, 정책, 관례의 철폐 및 이와 관련한 적절한 법, 정책, 활동 수립을 통한 기회의 평등 보장 및 결과의 불평등 경감	
우선순위지표	국제인권법에서 금지하고 있는 차별사유에 대해 최근 12개월 이내에 차별을 받은 인구 비율
세부목표 10.4 재정, 임금, 사회보호 정책 등 정책의 도입과 이를 통해 점진적으로 높은 평등 수준 달성	
우선순위지표	임금, 사회보호이전과 비교한 GDP에서 노동이 차지하는 비중
세부목표 10.5 전 세계 금융시장과 기구들의 규제와 모니터링을 개선하고, 이러한 규제의 이행을 강화	
우선순위지표	전 세계 수준의 재정거래세(토빈세) 도입
세부목표 10.6 국제경제 및 금융기구 내에서 효과를 증대하고 신뢰할 수 있으며, 정당성이 확보된 제도를 도출하기 위해 개발도상국의 발언권 강화 보장	
우선순위지표	인구 또는 GDP 대비 국제기구에서의 개발도상국 투표권 비율
세부목표 10.7 잘 계획되고 관리되는 이민정책을 통해 체계적이고, 안전하고, 정기적이며, 책임성 있는 이주 및 인구의 이동을 실현	
우선순위지표	목적국에서 벌어들이는 연간 소득의 비율 대비 노동자에 대한 신규 채용비용
세부목표 10.a WTO 협약에 근거하여 개발도상국 특히 최빈국에 대한 특혜대우 원칙의 이행	
우선순위지표	개도국에 우호적으로 최빈국 특혜대우를 이행한 정도
세부목표 10.b 재정지원이 가장 필요한 국가 특히, 최빈국, 아프리카 국가, SIDs, 내륙국의 국가 계획과 프로그램에 부합하는 ODA 및 FDI를 포함한 재정지원 권장	
우선순위지표	수원국 및 공여국으로 분류된 OECD ODA 데이터
세부목표 10.c 2030년까지 이주노동자의 송금수수료 3% 이내로 경감 및 5% 이상의 송금 코리더 철폐	
우선순위지표	전체 송금된 금액 대비 송금비용

출처: 저자구성

2. 세부 목표별(Targets) 분석

2.1 개괄

UNSC는 '목표 10'의 이행을 위해서는 불평등에 대한 자료 분류(Disaggregation)와 자료의 모니터링 및 책임 프레임워크를 구축하는 것이 중요하다고 언급하였다. 특히 불평등은 범분야 이슈이므로, 각기 다른 사회적 그룹에서의 개발의 영향을 이해하기에는 국별 전체 또는 평균 통계가 충분하지 않을 수 있으며, 각기 다른 그룹들의 상황과 불평등을 드러낼 수 있도록 자료가 분류되어야 한다고 지적했다. 한편, 지표의 목표치를 완전한 목표(Zero target)[4]로 설정하는 것은 적합하지 않으며, 전체 그룹의 목표 달성에 있어서, 상대적으로 가장 상황이 나은 그룹이 달성할 수 있는 최고치를 약간 상회하는 정도로 목표치를 잡아야 한다고 주장한다. 또한 2015년 이후 5년마다 중간 진행률을 점검하는 것이 모든 그룹에서의 불평등 감소를 달성하고 성과를 측정하는데 도움이 될 것이라고 말하며 모니터링의 중요성을 강조하고 있다(UNSC 2015).

한편, UNSD는 3월 UNSC가 발표하였던 후보 지표들에 대해 각국 통계청 및 관련 국제기구들로부터 활용 가능한 메타데이터 정보를 받고, IAEG-SDGs 회의를 통해 세부목표별 우선순위 지표를 선정하였다. UNSD는 각 우선순위 지표들을 3가지 그룹으로 분류하였는데, 1단계(Tier I)는 기존의 방법론이 존재하며 자료가 확보 가능한 것, 2단계(Tier II)는 방법론은 존재하지만 자료 확보가 쉽지 않은 것, 3단계(Tier III)는 국제적으로 합의된 방법론이 아직 개발되지 않은 것으로 나누었다. UNSD는 현재 제안된 다수의 지표들을 세부목표 한 개당 하나의 지표 정도로 줄여야 한다고 주장하며, 향후 추가 논의를 거쳐 개정될 예정임을 밝히고 있다(UNSD 2015).

2.2 세부목표별 제안 지표

세부목표 10.1과 10.2에서는 불평등 논의에서 가장 기본적인 소득 불평등에 대해 다루고 있다. '〈표 10.3〉'에서 볼 수 있듯이, 제안 지표 모두 가장 보편적으로 쓰이고 있는 기준 그룹 대비 비중 측정을 지표로 제안하였다는 점이 특징이며, 하위 소득 계층이 전체소득에서 차지하는 비율을 측정하거나, 상위 계층과 비교를 하여 소득 계층 간 격차를 쉽게 비교할 수 있도록 하였다. 또한, World Bank, OECD 데이터베이스를 통해 가계 소비와 소득에 관한 기존 자료를 확보하기가 용이하고, 국가 간 비교가 가능하다는 장점이 있다.

---

3) 본 장의 목표 및 세부목표에 대한 번역은 김지현(KOICA, 2014)에서 발췌 사용하였다. 우선순위 지표는 UNSC 지표 제안 보고서(2015)와 IAEG-SDGs 1차 회의 결과문서(2015)를 조사, 분석하였다.

4) 모든 그룹이 100% 목표를 달성해야 하는 것을 의미한다.

특히 세부목표 10.1에서는 하위 40% 인구의 소득을 국내 평균보다 높은 수준으로 달성하고 유지할 것을 목표로 하고 있는데, 여기서 왜 목표치를 하위 40% 인구의 소득 개선으로 설정하였는지 살펴볼 필요가 있다. 최근 세계은행 보고서에 따르면, 목표치를 너무 높게 잡으면 해당 그룹의 1인당 평균 소득이 해당 국가의 1인당 평균 국민 소득과 거의 같아져서 큰 의미가 없으며, 목표치를 너무 낮게 잡으면 최빈곤층의 소득에 대한 정보가 부족하거나 정확하지 않아 좋은 목표치가 될 수 없으므로, 최소한의 적정선을 정한 것이 하위 40%의 인구 소득이라고 설명한다(World Bank 2015:79). 이는 소득불평등의 새로운 측정방법을 제시한 Palma의 주장과도 연계가 될 수 있다.

Palma(2011)의 연구에 따르면, 상위 10% 인구와 하위 40% 인구의 소득 분배 차이가 점차 증가하고 있는데 반해, 소득 5-9분위 사이에 있는 중간 계층은 비교적 국가소득을 안정적으로 점유하고 있다고 분석하였다. 따라서 상위 10% 인구와 하위 40% 인구의 소득을 비교하는 팔마 비율을 소득 불평등의 새로운 측정 방법으로 활용할 것을 제시하였다. 기존의 소득불평등 측정방법인 지니계수가 중간 소득 계층의 변화에 민감하고, 상대적으로 고소득층과 저소득층의 변화에 둔감하다는 비판이 있는데(남재욱 2014:37), 팔마비율은 상위계층과 하위계층의 소득을 비교하기 때문에, 이러한 지니계수의 단점을 보완할 수 있다는 연구가 있다(Cobham and Sumner 2013).

세부목표 10.2에서는 '성별, 연령에 따라 분류된 중간 소득 50% 이하로 살아가는 인구의 비율'을 측정할 것을 지표로 제시하였다. 당초 세부목표 10.2에서 측정하고자 한 것은 나이, 성별, 장애, 인종, 민족, 출신, 종교, 경제 등의 상태에 따라 분류된 그룹들의 사회, 경제, 정치적 포용을 촉진하고 역량을 강화하는 것으로 다루고자 하는 대상과 범위가 상당히

〈표 10.3〉 세부목표 10.1/10.2의 후보지표

세부목표 및 지표	자료 및 주관기관	연관[5] 세부목표
10.1 2030년까지 점진적으로 하위 40% 인구의 소득증대를 국내 평균보다 높은 수준으로 달성하고 이를 유지	World Bank 가계조사	1.2
(지표) 전체 인구와 하위 40%의 인구 간 가계소비 성장률 또는 1인당 소득 비교(Tier I)		
10.2 2030년까지 나이, 성별, 장애, 인종, 민족, 출신지, 종교, 경제 및 기타 상태에 따라 차별하지 않는 사회, 경제, 정치적 포용을 촉진하고 역량을 강화	UNDESA OECD 국민소득조사	1.2
(지표) 성별, 연령에 따라 분류된 중간소득 50% 이하로 살아가는 인구의 비중(Tier I)		

출처: UNSD(2015) 자료 참고, 저자 재구성

5) 해당 지표 내용과 연관된 세부목표들을 의미한다.

포괄적이었다. 그러나 최종 후보 지표에서는 성별, 나이에 따른 중간소득 50% 이하로 살아가는 인구 비율만 측정하도록 제시되어 장애, 인종, 민족 등 나머지 분류 그룹에 대한 불평등을 어떻게 측정할 것인지, 경제적 불평등 이외 사회적, 정치적 불평등은 어떻게 개선할 것인지에 대한 고민이 더욱 필요할 것으로 보인다.

세부목표 10.3에서는 '국제인권법에서 금지하고 있는 차별사유에 대한 차별을 받은 인구의 비율'을 지표로 제시하여 차별을 유발하는 관례를 파악하고자 하였다. 여기서 말하는 차별사유는 '국제인권법' 제2조 2항에서 밝히고 있는 '인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 기타 의견, 민족, 사회적 출신, 재산, 출생 등'에 의한 차별을 금지하는 것을 말한다. 유엔인권최고대표사무소(OHCHR)는 동 후보 지표의 측정에 있어서, 성별, 나이, 장애 등에 의한 차별은 비교적 정확히 측정 가능하나, 종교, 정치적 견해, 민족 등 기타 사유에 의한 차별은 각국 상황에 따라 달라질 수 있어 측정이 쉽지 않을 수 있음을 지적하였다.[6] 동 지표 측정에 대한 성공 여부는 관련 자료를 얼마만큼 정확히 확보할 수 있는가에 따라 달라질 수 있다. OHCHR가 지적한 바대로, 차별 받은 사유에 대한 기준이 개인, 지역, 국가마다 다를 수 있어 어느 수준까지 차별 사유를 인정하고 보고할 것인가를 결정해야 한다. 또한, 면접, 전화, 인터넷 등 어떠한 조사 방법을 택할 것인지, 한 개인에게 다수의 신고를 허용해 줄 것인지 등 세부 기준이 필요하다. 민족 및 종족에 의한 차별의 경우, 소수민족의 언어로 인해 발생할 수 있는 소통에의 어려움 등 변수도 고려해야 한다.

세부목표 10.4에서는 '임금, 사회보호이전과 비교한 GDP 대비 노동 비중'을 측정함으로써 사회 복지 및 사회 보호 제도를 통한 불평등 개선 정도를 점검하고자 하였다. 동 지표는 정부가 취약계층을 포함한 사회 구성원에게 사회 보호 및 지원 프로그램을 얼마나 제공하였는가를 점검할 수 있다는 점에서 큰 의미가 있는데, 사회보호 프로그램 운영 정도에 따라 불평등의 정도가 달라질 수 있기 때문이다. 실제로, 지난 10여 년간 중남미 17개 국가 중 13개 국가의 지니계수가 하락하면서 불평등 개선이 있었는데, 이는 해당 정부들이 중등교육의 보급수준을 높이고, 무노동임금 확대, 현금지원 프로그램 제공 등 빈곤층에 대한 사회이전을 확장했던 것이 주요 이유였기 때문이다(Melamed and Samman 2013: 11).[7] 동 지표는 세부목표 8.b의 지표인 'GDP 또는 국가예산 대비 정부가 사회보호와 고용프로그램에 지출하는 비중' 내용과 거의 유사하다. 따라서 향후 유사한 세부목표와 지표 간 측정 방법 및 내용을 협의하고 조정하는 것이 필요하다.

---

6) UNSC와 UNSD에 제출한 '목표 10'의 세부 지표에 대한 OHCHR의 보고서 내용에 따른 것이다.

7) Melamed and Samman(2013)연구의 참고문서인 Nancy Birdsall, Nora Lustig and Darryl MaLeod 2011.에서는 멕시코, 아르헨티나, 브라질을 사회정책의 활성화를 통해 불평등을 감소한 사례로 분석하였다.

〈표 10.4〉 세부목표 10.3/10.4의 후보지표

세부목표 및 지표	자료 및 주관기관	연관 세부목표
10.3 차별적 법률, 정책, 관례의 철폐 및 이와 관련한 적절한 법, 정책, 활동 수립을 통한 기회의 평등 보장 및 결과의 불평등 경감	EU Fundamental Rights Agency, Eurobarometer, Afrobarometer	5.5 10.2 10.3 16.3 16.b
(지표) 국제인권법에서 금지하고 있는 차별사유에 대해 최근 12개월 이내에 차별을 받은 인구 비율(Tier II)		
10.4 재정, 임금, 사회보호 정책 등 정책의 도입과 이를 통해 점진적으로 높은 평등 수준 달성	SNA, ILO IMF Government Finance Statistics	8.b
(지표) 임금, 사회보호이전과 비교한 GDP 대비 노동 비중(Tier I)		

출처: UNSD(2015) 자료 참고, 저자 재구성

세부목표 10.5~10.c를 통해서는 국제적으로 이슈가 되고 있는 재정지원, 개도국 권한, 이주, 무역 등에 대한 지표를 제안하였다. 먼저, 금융 및 재정 관련하여서는, 세부목표 10.5에서 '전 세계 수준의 재정거래세(토빈세) 도입'을 제안함으로써, 국제적 금융거래 규모 확대로 인한 부정당한 자본이동이 초래하는 부정적 결과를 방지하고자 하였다. 토빈세는 1978년 노벨경제학 수상자인 제임스 토빈 교수가 제안한 개념으로, 국제 투기자본의 급격한 자본 유·출입으로 인한 금융위기 방지를 위해 단기성 외환거래에 세금을 부과하자는 것이다. 토빈세는 급격한 외화자금의 유·출입을 방지하여 안정을 추구할 수 있다는 장점이 있지만, 반대로 금융거래의 위축을 초래할 수도 있어 각국별 토빈세 도입에 대한 찬반 의견이 분분하다. 이에, 세부목표 10.5의 측정방법은 추후 각국별 합의 결과에 따라 발전될 수 있을 것이다.

세부목표 10.6에서는 국제금융 및 기구에서 개발도상국의 참여 및 권한 강화를 측정하기 위해 '인구 또는 GDP 대비 국제기구에서 개발도상국의 투표권 비율'에 대한 지표를 제안하였다. 여기서 말하는 국제기구란 IMF, World Bank 등 180여개 이상 회원국을 갖고 있는 국제금융기구들이 될 수 있다. 보통 국제금융기구의 투표권은 각 국의 출자 지분 기여도에 따라 결정되기 때문에, 국제개발부흥은행 투표권 기준으로 봤을 때 실제로 미국, 일본, 독일 등 선진국이 상위 순위를 차지하고 있으며, 신흥개도국 중에는 중국이 유일하게 3위를 차지하고 있다(세계은행 통계). 이에 그동안 국제사회에서 신흥개도국과 개발도상국의 국제금융기구에서의 투표권 강화와 세계금융기구의 지배구조를 개혁할 것을 요구해왔고, 지난 2010년 G20 정상회의를 통해 세계은행의 투표권을 선진국에서 개도국으로 최소 3% 이전하고, IMF 쿼터 개혁도 최소 6% 수준으로 이전하기로 합의하였다(박영준·김연

실 2010; 윤덕룡 · 오승환 2010). UNSC는 세부목표 16.8에서도 동일한 후보지표를 제안한 바, 향후 두 지표 간 점검하고자 하는 국제기구의 범위와 투표권 비율 목표치 등의 세부적인 합의가 이루어져야 할 것으로 보인다.

〈표 10.5〉 세부목표 10.5/10.6의 후보지표

세부목표 및 지표	자료 및 주관기관	연관 세부목표
10.5 전 세계 금융시장과 기구들의 규제와 모니터링을 개선하고, 이러한 규제의 이행을 강화	–	–
(지표) 전 세계 수준의 재정거래세(토빈세) 도입(Tier Ⅲ)		
10.6 국제경제 및 금융기구 내에서 효과를 증대하고 신뢰할 수 있으며, 정당성이 확보된 제도를 도출하기 위해 개발도상국의 발언권 강화 보장	UNDESA 국제기구 행정자료	16.3 16.8 17.10
(지표) 인구 또는 GDP 대비 국제기구에서의 개발도상국 투표권 비율(Tier Ⅰ)		

출처: UNSD(2015) 자료 참고, 저자 재구성

세부목표 10.7에서는 이주 관련 인권 및 개선된 거버넌스를 측정하고자 하였다. 전 세계 이주자의 수가 총 10억 명 이상에 이르는 등 이주가 증가하고, 이에 따른 이주 정책, 이주민 관리, 이주민 인권 보호 등의 이슈가 급증하게 되면서 2003년 '이주와 개발에 관한 글로벌 포럼(Global Forum on Migration and Development)', 2006년 '국제이주위원회(Global Commission on International Migration)', '이주와 개발에 관한 UN고위급 회담(High Level Dialogue on International Migration and Development)' 등을 통해 국제이주 문제를 논의하기 위한 국제사회의 움직임이 강해졌다. 국제이주기구(IOM)도 2014년 이주 거버넌스 프레임워크(Migration Governance Framework)를 구성하여, 일관되고 종합적이며, 균형 있는 이주 원칙을 추구할 것을 주장하였다.

SDGs에서 국제이주 문제는 '목표 8.8 이주노동자의 권리', '목표 10.7 잘 관리된(Well-managed) 이주정책' 및 '목표 10.c 해외송금수수료 절감' 등을 통해 다루고 있다. '국제 이주'는 '불평등' 이슈처럼 기존에 국제사회에서 많은 논의가 되어 오던 내용을 SDGs 내 관련 목표로 연계하고, 추진하고자 하였다는 점에서 의의가 있다. 이에 따라 안전하고 책임성 있는 이주를 위한 이주정책 및 시스템 구현을 위한 지속적인 노력이 필요하며, 이주 노동자 인권 및 보호시스템 개선, 문서화 되지 않은 이주 인구 측정도 중점적으로 다뤄져야 한다. 이를 추진하기 위해 국제노동기구, 국제이민그룹, 국제이주기구 등 국제 이주 관련 기관 간 글로벌 파트너십 형성도 수반되어야 할 것으로 보인다.

국제 이주와 관련된 또 다른 세부목표는 10.c 해외 송금에 관한 것인데, '전체 송금액 대비

송금비용 측정'에 대한 지표가 제시되었다. 전 세계적으로 국제 이주가 늘어나고, 해외 노동자들이 본국으로 송금하는 금액이 늘어남에 따라, 해외 송금이 개발도상국으로 흘러가는 자금에서 차지하는 비중이 점차 커지고 있다. 따라서 국제 자금흐름에서 큰 역할을 하고 있는 해외 송금에 대한 측정 지표를 설정했다는 것에 의의가 있다. 또한, 개발도상국에 대한 송금 비용 감소를 통해 그만큼 수취인이 송금을 더 많이 받을 수 있고, 이로 인해 이주자 본인과 가족 구성원이 안정적인 소비, 투자, 저축을 활성화하여 개발도상국 발전에 긍정적인 영향을 주는 결과가 초래될 수 있으므로, 해외 송금 비용의 절감이 필요하다고 볼 수 있다(오윤아 · 이웅 · 신민금 · 박나리 · 김유미 2013; 조영희 2014).[8)]

〈표 10.6〉 세부목표 10.7/10.c의 후보지표

세부목표 및 지표	자료 및 주관기관	연관 세부목표
10.7 잘 계획되고 관리되는 이민정책을 통해 체계적이고, 안전하고, 정기적이며, 책임성 있는 이주 및 인구의 이동을 실현	국가 통계청, 노동부 등 가계조사, 노동력 조사	8.8
(지표) 목적국에서 벌어들이는 연간 소득의 비율 대비 노동자에 대한 신규 채용비용(Tier Ⅲ)		
10.c 2030년까지 이주노동자의 송금수수료 3% 이내로 경감 및 5% 이상의 송금 코리더[9)] 철폐	World Bank, 송금가격 데이터베이스[10)]	10.7 17.3
(지표) 전체 송금된 금액 대비 송금비용(Tier Ⅱ)		

출처: UNSD(2015) 자료 참고, 저자 재구성

세부목표 10.a는 무역관련 지표로서 기존 MDGs의 지표 8.6~8.7의 흐름을 연계한다. 'WTO 원칙에 따라 최빈국에 우호적으로 특혜대우를 이행한 정도'를 지표로 제시함으로써 국제무역시스템에서 최빈국에 대한 불평등한 구조를 개선하는데 초점을 두었다. 국제 무역 이슈는 WTO를 중심으로 전 세계 무역시장에서의 개발도상국 권한과 역량 강화를 위해 기존에 논의되어온 역사가 깊다. 이에, 기존의 노력들을 SDGs에서 어떻게 구체화하고 이

8) 개발도상국으로 유입되는 전체 송금액이 2015년 기준 미화 4,540억 달러에 이를 것으로 추정되는데, 송금 비용을 목표치인 3% 이내로 줄이면 연간 미화 200억 달러 이상 절감할 수 있다고 한다(Global Migration Working Group 지표 자료, http://unstats.un.org/sdgs/2015/05/29/first-proposed-priority-indicator-list).

9) 송금코리더란 송금 경로를 뜻하는데, 보통 송금수취국의 중앙은행이 은행과 송금업체로부터 송금 관련 통계를 취합하여 IMF에 보고하는 구조를 공식경로로 볼 수 있다. 그러나 송금거래의 일부분만 보고되고 있어, 비공식경로를 통해 유입된 송금까지 포함하면 개발도상국에 유입되는 해외 송금의 규모가 더욱 커질 수 있다(오윤아 외 2013).

10) 세계은행은 분기별 조사를 통해 관련 데이터를 수집하고 있다. http://remittanceprices.worldbank.org/en

행할 것인지 국제사회의 합의를 이루는 것이 우선순위 과제이다. 상기 세부목표는 '8.a. 무역을 위한 원조 증대', '17.10. WTO 체제하의 비차별적이며 평등한 다자무역시스템 추진', '17.11. 개발도상국의 수출 증대', '17.12. 최빈국의 무관세 및 무할당 시장진출 실현' 등 관련 목표 내용을 포괄하고 있다고 볼 수 있으므로, 최종 지표 선정 시 목표 간, 지표 간 우선순위를 고려하여 확정하는 것이 필요하다.

세부목표 10.b는 수원국으로 흘러가는 공적 및 민간 자금 흐름을 파악하고 자금의 실제 영향력을 파악하여, 해당국의 계획에 맞는 자금 유형을 지원하는 것을 제안하였다. 따라서 후보지표 논의 과정에서는 ODA 흐름 측정뿐만 아니라 FDI 및 포트폴리오 투자 흐름에 대해서도 측정할 것이 제시된 바 있다. 그러나 공적자금 이외 민간 자금흐름을 추적하는 것은 쉽지 않을 것으로 예상되어, 최종 후보지표에서는 '수원국 및 공여국으로 분류된 OECD ODA 데이터'를 측정하는 것이 제시된 것으로 파악된다. 동 후보지표는 세부목표 17.2의 후보지표 'GNI 대비 DAC 공여국의 순 ODA 비율'과 유사하여, 향후 두 지표 간 조정이 필요할 것으로 보인다. 또한, 최근 OECD DAC 중심으로 논의되고 있는 총공적개발지원(Total Official Support for Sustainable Development, 이하 TOSSD)[11]의 정의 및 범위가 확정됨에 따라, 동 지표의 측정을 어떻게 구체화 할 것인지가 정해질 것으로 예상된다.

〈표 10.7〉 세부목표 10.a/10.b의 후보지표

세부목표 및 지표	자료 및 주관기관	연관 세부목표
10.a WTO 협약에 근거하여 개발도상국 특히 최빈국에 대한 특혜대우 원칙의 이행	WTO	16.2 17.10–12
(지표) 개발도상국에 우호적으로 최빈국 특혜대우를 이행한 정도(Tier Ⅰ)		
10.b 재정지원이 가장 필요한 국가 특히, 최빈국, 아프리카 국가, SIDs, 내륙국의 국가 계획과 프로그램에 부합하는 ODA 및 FDI를 포함한 재정지원 권장	UNCTAD 글로벌투자 경향모니터	16.2 17.2 17.3 17.5 17.18
(지표) 수원국 및 공여국으로 분류된 OECD ODA 데이터(Tier Ⅱ)		

출처: UNSC(2015) 자료 참고, 저자 재구성

11) TOSSD: 지속가능한 개발을 위한 총공적개발지원으로서 ODA를 넘어서는 광범위한 공적개발재원 측정 수단으로 2014년 12월 HLM 회의를 통해 등장한 개념이다. 자세한 내용은 Post-2015체제의 ODA 정의의 현대화와 총공적개발지원 분석연구(박수영 · 조한슬 2015)를 참조할 수 있다.

3. 평가

지금까지 SDGs 내 불평등 목표가 수립된 배경, 세부 목표별 제안된 지표들의 내용에 대해 살펴보았다. 앞서 언급하였듯이, MDGs에서 포괄적이고 단편적으로만 다루었던 불평등 내용이 하나의 단일 목표로 수립되어 국가 내 또는 국가 간 발생할 수 있는 다양한 불평등의 양상을 점검할 수 있도록 기본 토대를 마련하였다는 점은 긍정적으로 평가할 만하다. 또한, 절대빈곤 감소, 교육기회 확대, 양성 평등 증진, 국제무역 시스템 개선 등 MDGs에서 담고 있던 평등 증진을 위한 내용들이 SDGs 17개 목표에 골고루 반영되고, 내용이 더욱 심화되고 구체화되었다는 점에서 향후 국제사회 내의 불평등 감소 성과를 달성하기 위한 기본 프레임워크를 구성했다고 평가할 수 있다.

그러나 2015년 9월, SDGs의 목표, 세부목표, 지표의 최종 합의 전까지 개선해야할 점이 상당 부분 남아있다. 우선, 다양한 측면에서 발생할 수 있는 불평등에 대한 대상 및 분야가 광범위하고 모호하다는 점이다. SDGs '목표 10'에서는 국가 내 또는 국가 간 발생할 수 있는 경제, 사회, 정치적 측면에서의 불평등을 점검하고 개선하는 것을 목표로 하고 있어, 소득 불평등, 기회의 불평등, 정치적 불평등, 국제 재정, 무역, 이주에서의 불평등 등 다양한 내용을 다루고 있다. 불평등 측정의 대상이 광범위하고 측정 기준이 모호하다면, 불평등의 현상을 정확히 측정하기 어려우며, 통계자료 확보도 쉽지 않을 것이다. 효과적인 불평등 경감을 위해서 현재의 불평등 현황을 국제적으로 합의된 공통 기준에 의해 측정하고, 자료 확보가 용이한 지표 설정을 통해 지속적으로 성과를 점검해 나가야 한다.

또한, 측정방법 및 범위에 대해 국제사회 내 합의가 더욱 필요할 것으로 보이는 지표들이 많이 있다. 예를 들면, 국제 금융(세부목표 10.5), 국제기구에서의 권한(세부목표 10.6), 국제 무역(세부목표 10.a), 해외 송금(세부목표 10.c)에서의 지표 설정에 있어서 '재정거래세(토빈세) 도입', '국제기구내 개발도상국 투표권 비율', '최빈국에 대한 특혜대우 이행 정도', '전체 송금액 대비 송금비용' 등 선진국과 개발도상국 간의 국내 정책으로 인해 이해관계가 대립할 수 있는 부분이 발생할 수 있으므로, 향후 국가 간 합의가 더욱 필요할 것으로 보인다. 상기 4가지 세부목표 내용은 현재 UN 개발재원회의에서 논의되는 내용과 중복되므로, 올해 7월 개발재원회의의 결과를 반영하여 향후 관련 SDGs 세부목표 및 지표들을 확정할 필요가 있다.

마지막으로, '목표 10'의 주제가 불평등인 만큼 국제사회에서 가장 소외받고 불이익을 받는 취약계층에 대한 초점이 강화될 필요가 있다. 특히, '세부목표 10.2'에서 사회적 신분 및 상태(나이, 성별, 장애, 인종, 민족, 출신지, 종교 등)에 따른 차별 해소 및 역량 강화를 언급하였는데, 여기서 분류되는 그룹에 대한 목표를 어떻게 구체적으로 설정하고, 측정해 나갈 것인지에 대한 여부가 그룹 간 격차해소를 달성하는 데 중요한 역할을 할 것이다. Norton

et al.(2014)의 분석에 따르면, 상기 그룹들에 대한 SDGs 내 세부목표 빈출도가 각각 성별 11번, 장애 3번, 민족, 원주민, 종교 등은 각각 1번이다. 현재 세부목표 10.2의 지표에서 성별, 나이에 따라 분류된 중간소득 50% 이하로 살아가는 인구 비율 등 경제적 불평등 정도에 대해서만 측정하도록 제시되었으나, 향후 상기 분류 기준에 따른 그룹별 불평등 정도를 어떻게 측정할 것이며, 통계자료를 어떻게 확보해 나갈 것인지 등 구체적 방안 마련이 필요하다.

Ⅲ. 우리의 대응 전략 및 기여방안

1. 한국의 대응 방안

우리 정부는 2010년 국제개발협력 기본법을 제정하고, 제3조 1항에서 "국제개발협력을 통해 개발도상국 빈곤감소, 여성, 아동, 장애인의 인권향상, 성평등 실현을 추구"할 것을 명시하였다. 국제사회에서의 여성, 아동, 장애인 등 취약계층의 인권 및 평등 향상을 실현할 것을 문서화하여, 불평등 경감을 위한 기본 근거를 제시하였다고 볼 수 있다. 또한, 2011년에는 부산세계개발원조총회를 개최하고, 2012년 부산글로벌파트너십(GPEDC) 출범에 기여하여, 후속 점검 모니터링을 추진 중에 있으며, 국가 간 수평적 협의체를 통한 글로벌 파트너십 형성의 중추적 역할을 수행하고 있다. 그러나 이와 같은 노력은 시작 단계에 불과하며, 앞으로 지속적으로 국제사회의 불평등 경감을 위한 노력에 협력해야 할 부분이 많이 남아 있다.

첫째, SDGs 불평등 목표에서는 국제 금융(10.5, 10.b), 무역(10.a), 이주(10.7, 10.c)에서의 불평등 경감을 위한 세부 목표가 다수 제안된 바, 이에 연계된 정책일관성(Policy Coherence Development)을 고려한 정책을 수립하고 추진하는 것이 중요하다. 정책일관성이란 1990년대 후반 OECD에 의해 제시된 개념으로, 한 국가에서 무역, 투자, 농업, 안보, 이주, 환경 등 분야별 정책 수립 시 선진국과 개발도상국 간, 원조 정책과 비원조정책 간에 미칠 수 있는 영향을 고려해야 함을 의미한다(손혁상 2012:26).

개발을 위한 정책일관성에 대한 평가는 글로벌개발센터(Center for Global Development, CGD)가 매년 발표하고 있는 개발공헌지수(Commitment to Development Index, CDI)를 통해 확인할 수 있는데, 2014년 결과 한국은 27개국 중 무역이 27위로 최하위이며, 이주는 9위이다.[12] 무역 지수는 개발도상국에 대한 높은 관세로 인해 낮은 점수를 받았으며, 이주 지수는 개발도상국 유학생의 유치 비율이 높기 때문인 것으로 보인다. 따라서 Post-

12) 자세한 결과는 http://www.cgdev.org/에서 볼 수 있다.

2015 개발 목표 내 불평등 해소 추진을 위한 노력에 동참하기 위해서는 무역 분야에서는 최빈국 특혜 대우 비율을 높일 수 있는 정책을 고안하고, 개발도상국에 대한 수입 장벽을 낮추기 위한 조치를 마련해야할 것이다. 이주 분야에서는 단순히 외국인 유학생 유치에만 목표를 둘 것이 아니라, 국내에서의 이주민들의 권리를 강화하고 지원할 수 있는 정책을 마련하는 것이 중요하다.

둘째, UNSC가 언급하였듯이 불평등 관련 통계자료를 확보하고 관리하는 것이 쉽지 않고, 각국마다 통계기준 및 관리 역량이 상이할 것으로 보인다. 따라서 불평등을 측정할 수 있는 통계자료를 확보하고, 관련 역량을 강화하는 것이 필요하다. 예를 들면, UNDP는 1990년대부터 매년 수명과 건강, 지식접근성, 생활수준 등을 고려한 인간개발지수(Human Development Index, 이하 HDI)를 발표해 오고 있는데, 2010년부터 불평등 요소를 반영한(Inequality-adjusted) HDI를 별도로 마련하여 보건, 교육, 소득분배에서의 불평등 정도를 파악하고 있다. 이외에도 성 불평등 지수(Gender Inequality Index)도 마련하여 관련 불평등 요소들을 파악하고, 매년 통계 자료를 확보하고 있다. 이와 같이, 국내에서도 통계청을 중심으로 향후 SDGs 각 지표별 달성도를 확인할 수 있는 별도의 통계 기준을 마련하고, 주기적으로 점검하며, 이를 위한 통계 역량을 강화해야 한다.

셋째, 국제사회의 불평등 경감을 위한 노력뿐만 아니라 국내에서의 불평등 개선을 위해서도 노력해야 한다. 불평등 문제는 한국사회에서도 심각한 수준에 이르고 있다. 한국의 소득 분배 불평등 수준이 OECD 회원국 중 상위 5위에 해당한다는 분석이 있으며(연합뉴스, 2014.11.12), 대기업과 중소기업 간, 정규직과 비정규직 간 격차가 심해지고 있어 사회 양극화를 심화하고 있다. 이에 따라 한국 정부는 국내에서의 불평등 해소를 위한 조세 개혁, 취약 및 소외계층에 대한 교육, 보건 서비스 제공 강화, 안정된 일자리 제공 등의 합의된 정책을 마련하고, 운용해나갈 필요가 있을 것이다.

2. KOICA의 대응 방안

국제사회의 SDGs 불평등 목표 달성에 기여하기 위해, KOICA는 우선적으로 협력대상국 지원 사업 유형을 다양화 할 필요가 있다. 예를 들면, 기존의 보건 및 교육 등 기초서비스 접근을 확대하기 위한 지원 사업들을 계속해서 유지하되, 개발도상국 정부의 거버넌스 지원, 평등하고 공정한 사법체계 구축지원, 무역역량 강화 지원을 병행하여 개발도상국에서의 개발 효과성을 높여나갈 수 있을 것이다. 특히, 무역역량 관련해서는 지난 2005년 WTO 홍콩 각료회의에서 제안된 '무역을 위한 원조(Aid for Trade, AfT)'를 활용하여 무역 정책 및 제도, 무역개발, 무역관련 인프라, 생산능력배양, 무역 필요성 등 WTO에서 제안한 6가지 범주에 대한 지원을 고려한 프로그램을 개발하고 운영할 수 있을 것이다(조한슬 2013).

특히, 현재 국내에서는 외교부를 중심으로 '무역을 위한 원조' 가이드라인을 수립 중인바, 외교부와 유관기관과의 협업을 통해 무역을 위한 원조를 통한 개발도상국 지원전략을 마련하고, KOICA 내 사업 성과관리를 위한 관련 지표를 개발하여 향후 성과 측정까지 연계할 수 있을 것이다.

둘째, SDGs 불평등 목표 내 세부목표 10.2에서 제시하고 있는 사회적 신분 및 지위에 대한 불평등의 정의 및 분류기준을 KOICA 내 별도로 수립하고, 관련 그룹 대상 지원 프로그램을 마련하는 것이 필요하다. 예를 들면, 성별, 나이, 장애, 종교, 민족 등에 의한 차별의 정의, KOICA 내 상기 기준에 의해 분류된 취약계층에 대한 지원 사업의 유무, 향후 추가 개발하여 지원해야할 사업 유형 등을 분석하여 가이드라인을 제시할 수 있을 것이다. 현재 KOICA 자체 성주류화 전략 및 법률이 마련되어 있는데, 이외에도 SDGs 내 불평등 목표에서 제시하고 있는 여성, 아동, 장애인 등 취약계층의 인권과 불평등 해소를 위한 범분야 전략 및 가이드라인을 수립함으로써 불평등 경감을 위한 목표 달성에 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 불평등 관련 마커를 도입하여 KOICA 사업에서 불평등 이슈를 주류화하고, 관련 통계 자료를 축적해 나갈 수 있을 것이다. KOICA는 DAC 회원국들이 공통으로 활용하는 정책 마커 이외에도, 각각 인권 마커, ICT 마커 등을 도입하여 운용 중에 있다. 마커는 해당 사업이 관련 주제에 직접적으로 연관되면 2로 분류, 간접적으로 연관되면 1로 분류, 해당이 없으면 0으로 분류된다. 위에서 제안한 불평등 경감을 위한 범분야 전략 및 가이드라인 수립과 연계하여, KOICA 불평등 관련 마커를 도입하여, 사업형성단계에서부터 사업수혜자가 협력대상국의 빈곤층 또는 저소득국, 최빈국이 될 수 있도록 기획하고, 불평등 경감을 위한 사업 내용이 포함될 수 있도록 구성하여 불평등 해소를 위한 KOICA의 노력 및 성과를 점검해 나가는 것이 필요하다.

끝으로, Post-2015 개발의제에서 불평등 주제가 단일 목표로 추진되고 있는 만큼, 국제사회의 논의에서 불평등 경감 목표가 핵심의제로 주류화 될 수 있도록 노력해야한다. 현재 외교부는 'Post-2015 범정부 T/F'를 운영하여, 정부기관, 학계, 시민사회 관계자들의 의견을 수렴하고, Post-2015 의제 관련 협상 시 한국 정부의 의견을 적극적으로 개진하고 있다. 따라서 Post-2015 관련 필요한 의견을 적극 표명하고, 학계, 유관기관, 시민사회로부터의 목소리에도 귀 기울여, 우리 정부의 관련 활동을 적극 지원하고 대응해 나가는 것이 필요할 것이다.

참고문헌

국제개발협력기본법. http://law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=142005#0000, 검색일: 2015.06.12.

김지현. 2014. “Post-2015 개발의제 동향연구 1 : SDGs 초안 분석.” 개발과 이슈 19. 성남 : 한국국제협력단.

남재욱. 2014. “건강보험료 부과형평성 측정에 관한 탐색적 연구 : Palma 비율의 응용을 중심으로.” 보건사회연구 34(4): 36-67.

박수영 · 조한슬, 2015. “Post-2015 체제의 ODA 정의 현대화와 총공적개발지원 분석연구.” 성남 : 한국국제협력단.

박영준 · 김연실, 2010. “세계은행그룹과 IMF의 지배구조 개혁과 시사점.”『오늘의 세계경제』. Vol. 10. No. 11. 서울 : 대외경제정책연구원.

손혁상. 2012. “한국의 개발을 위한 정책일관성(PCD) 제고 방안.” 성남 : 한국국제협력단.

연합뉴스(2014.11.12). “한국 소득불평등 OECD 중 5번째로 심각.경제학계 우려”. http://www.yonhapnews.co.kr/economy/2014/11/12/0301000000AKR20141112072400002.HTML, 검색일:2015.06.06.

오윤아 · 이웅 · 신민금 · 박나리 · 김유미, 2014. “동남아 해외송금의 개발효과 분석.” 서울 : 대외경제정책연구원.

윤덕룡 · 오승환, 2010. “서울 G20 정상회의 결과와 향후 과제.”『오늘의 세계경제 』. Vol.10. No. 32. 서울 : 대외경제정책연구원.

임소진. 2012. “국제사회의 Post-2015 개발프레임워크 수립동향 및 한국의 ODA의 기여방안.” 개발정책포커스 제14호. 성남 : 한국국제협력단.

정지원 · 송지혜, 2014. “Post-2015 개발의제 : 논의동향 및 시사점.”『지역경제포커스』. Vol. 8 No. 30. 서울 : 대외경제정책연구원.

조영희. 2014. “국제이주-개발의 연계와 개발협력 패러다임의 변화.” 워킹페이퍼. No. 2014-06. 고양 : IOM 이민정책연구원.

조한슬. 2013. “개도국 무역촉진을 위한 ‘무역을 위한 원조(AfT)’ 개선방안.“ 성남 : 한국국제협력단.

Center for Global Development. http://www.cgdev.org/, 검색일: 2015.06.15.

Cobham, Alex and Andy Sumner. 2013. “Putting the Gini back in the bottle? ‘The Palma’ as a policy-relevant measure of inequality.” London: King’s International Development Institute. https://www.kcl.ac.uk/aboutkings/worldwide/initiatives/global/intdev/people/Sumner/Cobham-Sumner-15March2013.pdf, 검색일: 2015.06.30.

Melamed, Claire and Emma Samman. 2013. “Equity, Inequality and Human Development in a Post-2015 Framework.” United Nations Development Programme Research Paper. New York: UNDP.

Norton, Andrew, Chiara Mariotti and Andrew Shepherd, Naila Kabber. 2014. “What can be done to address intersecting inequalities?” Social justice post-2015. Briefing 93. London: Overseas Development Institute.

Palma. José Gabriel. 2011. “Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the ‘Inverted-U’ : the share of the rich is what it’s all about.” Cambridge Working Papers in Economics (CWPE 1111).

Sustainable Development Knowledge Platform, Open Working Group, https://sustainable-development.un.org/owg.html, 검색일 : 2015.06.30.

The World We Want(2013), “Addressing inequalities Synthesis Report of Global Public Consultation”, Co-led by UNICEF and UN Women with support from the Government of Denmark and the Government of Ghana. https://www.worldwewant2015.org/node/299198. 검색일: 2015.06.30.

United Nations. “The Universal Declaration of Human Rights.” http://www.un.org/en/documents/udhr/. 검색일: 2015.06.22.

_____. “Resolution adopted by the General Assembly 55th session.” United Nations Millennium Declaration(A/res/55/2). http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm, 검색일 : 2015.06.30.

_____. 2013. “Inequality Matters. Report of the World Social Situation 2013.” New York: UN Department of Economic and Social Affairs.

_____. 2014. “The Millennium Development Goals Report 2014.” New York: UN.

_____. 2015. “Time for Global Action, TST Issue Brief.” http://www.un.org/sustainabledevelopment/inequality/, 검색일: 2015.06.22.

UNDP. “Inequality adjusted Human Development Index.” http://hdr.undp.org/en/content/inequality-adjusted-human-development-index-ihdi, 검색일: 2015.06.23.

UN Research Institute for Social Development. 2012. “Inequalities and the Post-2015 Development Agenda”. Research and policy brief 15. Geneva: UNRISD.

UNSC. 2015. “Technical report of the UNSC bureau.” https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6754Technical%20report%20of%20the%20UNSC%20Bureau%20(final).pdf, 검색일: 2015.06.23.

UNSD. 2015. “First list of proposed priority indicators and detailed inputs.” http://unstats.un.org/sdgs/first-iaeg-sdgs-meeting, 검색일: 2015.06.22.

UN Technical Support Team. 2012. “Promoting Equality, including Social Equity.” https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2406TST%20Issues%20Brief%20on%20Promoting%20Equality_FINAL.pdf, 검색일: 2015.06.22.

World Bank. 2015. “A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity.” Washington DC: World Bank Group.

World Bank 통계사이트. “세계부흥개발은행(IBRD) 투표권 비율 통계.” http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215524804501/IBRDEDsVotingTable.pdf, 검색일: 2015.06.05.

Goal 11

회복력있고 지속가능한 도시와 거주지 조성

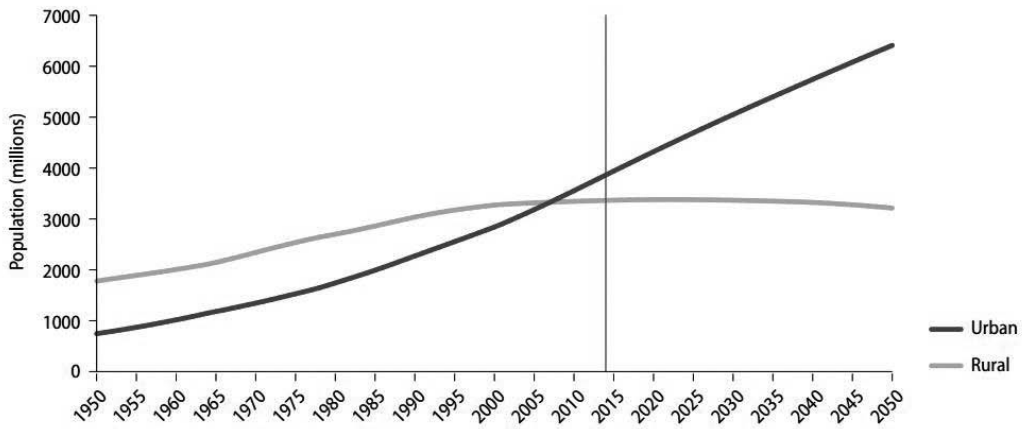
방설아 · 신유승

I. 목표(Goal)의 의미

1. 설정 배경

지난 2010년, 인류역사상 최초로 전 세계 인구가 70억 명에 이르렀다. UN에 따르면 금세기 중반, 2050년 까지 전 세계의 인구증가율은 지속적으로 증가세를 보이며 100억 명까지 증가될 것으로 예측되고 있다. 특히 이와 같은 최근의 인구 증가는 도시에 집중되는 경향을 보이고 있어, 전체 인구 중 도시거주자의 비율인 도시화율은 지난 2010년 이미 51%를 초과해, 전 세계 인구 중 절반은 도시에 거주하고 있는 것으로 나타난다. 도시화율 역시 인구의 증가세와 더불어 지속적으로 증가할 것으로 예측되어 2050년에 이르면 전체 인구의 67%가 도시에 거주할 것으로 예측된다(UN 2014).

〈그림 11.1〉 도시 및 농촌 인구의 변화(1950–2050)



출처: UN(2014)

이와 같은 최근의 도시화는 OECD 가입국을 중심으로 한 '선진국' 보다, '개발도상국'을 중심으로 더욱 뚜렷하게 나타나고 있는데, 오늘날 전 세계 도시인구 증가의 90%는 남아시아 및 아프리카의 개발도상국을 중심으로 진행되는 것으로 나타난다. 이는 전 세계적인 인구증가에 따라, 도시자체의 인구가 증가함과 동시에, 개발도상국 지방거주자의 도시로의 이주에서 기인하는 것으로 나타난다.

개발도상국의 급속한 도시화 진행과 함께 도시 빈곤 인구가 전체 빈곤 인구에서 차지하는 비중도 증가하고 있는데, 도시 불량주거지(slum) 인구수는 1990년부터 2020년까지 7억 명에서 14억 명으로 2배 증가될 것이 예상된다(UN 2007).

전 세계적인 도시화는 도시가 주는 강력한 유인에서 기인한다. 도시는 직업, 교육, 보건 · 위생 등 삶의 질(quality of life)과 연관된 전 분야에 걸쳐 더 많은 기회를 제공한다. 이는 대부분의 국가에서 도시의 인간개발지수(Human Development Index, HDI) 가 국가의 평균치를 상회하는 데서도 잘 나타난다(UN-HABITAT 2013:18). 또한 도시는 경제적인 측면에서도 큰 잠재력을 가지고 있다. 대부분의 산업과 부의 창출은 도시를 기반으로 나타나고 있으며, 이는 한 나라의 GDP에서 도시가 차지하는 비율에서도 잘 드러난다. 대부분의 국가에서 도시는 인구대비 GDP 창출비율(Relative Share of GDP versus Population)이 높은 것으로 확인된다(UN-HABITAT 2010:19).

한편 도시는 많은 문제의 온상이 되기도 한다. 대부분 급격한 도시화에서 기인한 문제는, 도시의 지속가능한 성장에 장애물이 됨과 동시에 도시민의 삶의 질을 급격하게 떨어트리는 원인이 된다. 이러한 문제는 최근 도시화가 급격하게 진행되는 개발도상국에서 더욱 두드러진다. 급증하는 수요에 부응하지 못하는 부족한 기반시설(infrastructure), 급격한 도시화에 따라 형성된 도시 불량주거지(slum)의 확대, 아이티, 네팔, 중국의 지진사태에서 확인된 바 있는 자연재해 및 기후변화로 인한 위험 등은 도시화로 인해 그 규모와 정도가 강화된 형태의 대표적인 도시문제로 지적된다. 다만 오늘날의 도시 문제가 경제, 사회, 환경의 측면에서 인간의 삶 전반에 걸친 다양하고 종합적인 이슈임을 감안한다면 기존 새천년 개발목표의 세부목표에서 도시라는 주제로 통합, 조율되지는 않았지만, 개발에 있어 많은 세부목표들이 도시와 직 간접적으로 연계 될 수 있는 것으로 확인된다. Satterthwaithe는 도시 중심적 관점에서 MDGs를 〈그림 11.2〉와 같이 재해석 했는데, 이는 도시라는 공간적 기준을 바탕으로 한 개발문제의 통합과 조율을 통해 개발에 있어 도시의 직간접적인 역할을 강화해 나갈 수 있는 것을 의미한다(Satterthwaithe 2003).

과거 MDGs에서는 이와 같이 도시가 야기하는 기회와 위협요소를 개발과 연계하는데 다소 제한적이었던 것으로 평가된다. 도시와 관련된 직접적인 목표는 MDGs 목표7, 환경의 지속성 보장(Ensuring environmental suatainability)의 세부목표 7d로 제시된 항목, '2020년까지 도시 불량주거지(slum)에 거주하는 1억 명 이상의 삶의 질을 향상 시킨다'가 유일했던 것을 확인된다. 2013년 발간된 MDGs보고서(UN 2013)에 따르면, 2000년에서 2010년까지 약 2억 명의 도시 불량주거지(slum) 거주민들이 식수 및 위생 환경 접근, 내구적인 주택이나 충분한 주거 면적을 확보하여 당초 목표였던 1억 명의 삶의 질 향상은 이미 달성한 것으로 나타난다. 같은 보고서에 따르면 개발도상국 도시 불량주거지(slum)지역 인구수의 비율 역시 2000년 39%에서 2012년 33%로 감소하여, 동 세부목표와 관련, 많은 부분 개선이 있었던 것으로 나타난다(UN 2013). 그러나 다른 한편으로는 1991년 6억 5천명이었던 도시 불량주거지 거주자의 인구가 2012년에는 8억 6천명까지 증가했던 것으로 나타나, 도시화에 따른 절대적인 도시 빈곤인구의 증가라는 도시문제에 대응함에 있어 MDGs가 제시

〈그림 11.2〉 도시지역의 MDGs 실현 과정

<table>
<tr><td>토지(Land):
공급을 늘리며 저가로 법적 주거용지를 제공할 수 있는 방안 추구
(교통 향상, 제도 개선)</td><td>정부의 지원을 통한 “도시 불량주거지(slum)”와 불법 주거지 개선 프로그램</td><td>식수와 위생을 위한 제도 및 공급향상을 위한 공공, 민간, 지역기업의 협업</td><td>비정착 주거지의 제도화와 퇴거에 대한 보완책</td><td>포함(Inclusion):
모든 프로그램에서 관계적, 참여적 메커니즘 조직</td></tr>
<tr><td>전 계층의 여학생 학교 등교 지원</td><td rowspan="2">3. 성평등 및 여성 권한 강화</td><td>7. 환경적 지속가능성 보장</td><td rowspan="2">1. 극심한 빈곤 및 기아 퇴치</td><td>소득창출 활동 지원을 위해 청년들의 고용 및 능력 개발 프로그램과 같은 특별한 관리</td></tr>
<tr><td>노동시장, 정치 및 토지, 주택, 현금 확보에서 여성에게 동등한 기회 지원</td><td rowspan="2">도시 분야의 새천년 개발목표 (MDGs) 실현</td><td>안전망(Safety nets), 모두에게 제공할 수 있는 적절한 식량 보장을 위한 자금 확보</td></tr>
<tr><td>산모, 신생아, 아동의 보편적 보건 환경 및 응급서비스 보장</td><td rowspan="2">4. 유아 사망률 감소

5.모성 보건 증진</td><td rowspan="2">6. HIV/AIDS, 말라리아 등 질병 퇴치</td><td>식수와 위생 환경보장은 질병요인 관리 및 배수 시스템 관리가 필요</td></tr>
<tr><td>산모와 아동에게 보편적 면역 기능 보장</td><td>2. 보편적 초등 교육 실현</td><td>AIDS/HIV 환자 지원 및 결핵, AIDS예방에 중점을 둔 지역 기반의 강력한 보건 지원 보장</td></tr>
<tr><td>지속가능한 개발 (Sustainable Development):
화석연료 사용의 효율적 개선을 위한 모든 제도를 지원하고, 자동차 사용 감소 및 무계획지 확장 감소</td><td>전 계층에게 양질의 보편적 초등교육을 보장함</td><td>길거리 아동 및 일하는 아동에게 초등 교육을 보장할 수 있는 특별 프로그램 제공</td><td>여성과 취업 극빈층을 특별 대상으로 하는 문맹 교육 프로그램</td><td>거버넌스(Governance):
분권화 내에서 도시 정부의 능력과 책임, 역량 강화</td></tr>
</table>

출처: Satterthwaite(2003)

한 목표는 다소 소극적이고, 측정기준이 모호했던 한계가 있었음이 나타났다.

이러한 관점에서 Post-2015 체제로 대두되고 있는 SDGs는 도시문제를 주요 목표의 하나로 격상시킴과 동시에, 다양한 분야에 걸친 이슈를 조율, 조정하는 도시의 역할과 잠재성에 주목하게 된 것으로 나타난다. 이는 도시가 경제성장의 엔진(engine)임과 동시에, 균형 있는 개발의 확산을 위한 거점임을 인지하고, 이의 결과적인 현상으로 나타나는 도시화를 어떻게 효과적으로 대응, 관리하는가가 지속가능성의 핵심 요소 중에 하나라는 국제사회 내의 공감대가 형성되었음을 의미한다.

2. 정의와 의미

SDGs의 11번째 목표는 ‘포용적이고(inclusive), 안전하며(safe) 복원력 있고(resilience) 지속가능한(sustainable) 도시 확립’으로 정의되었다. 이는 지속가능한 개발을 위해 전 세

계의 도시가 지향해야 할 목표를 제시한 것으로 평가된다. 이를 달성하기 위해 세부목표에서는 도시를 중심으로 다양한 개발 이슈를 다루고 있다. 특히, 대부분의 인구가 도시에 집중되어 가는 현실에 비추어, 그 위험요인이 증대되고 있는 기후변화 및 자연재해, 성평등 등의 범 분야 이슈를 다루고 있는데, 이는 도시라는 집중된 고밀의 공간적 특성을 다양한 개발문제의 해결을 위한 기회로 활용하고자 하는 것으로 보인다. 결국 도시를 하나의 별도로 분리된 세부분야(sector) 또는 이슈로 접근했던 기존 MDGs의 접근에서 벗어나, 다양한 분야의 문제를 해결하기 위한 중재자 또는 조정자의 역할로써 접근하는 것이 SDGs의 특징이라 하겠다.

Post-2015 개발의제 과정 중 고위급 패널(High-Level Panel on the Post-2015 Development Agenda)의 기초연구보고서(Background Research Paper)인 '도시의 기회(SDSN 2013)'는 직면한 도시화가 빈곤, 고용, 거버넌스, 기후변화 등의 문제에서 효과적 개발을 통해 긍정적 기회로 전환 가능할 수 있음을 언급하며, 도시 목표 설정의 중요성을 아래와 같이 주장하였다.

- 도시의 응집력은 경제 활동을 촉진시킬 수 있다.
  도시에서의 경제 활동 집중은 국가적, 세계적 생산력과 노동기회 창출에 절대적 영향을 미친다. 오늘날 600여개 도시의 경제 활동은 전 세계 총생산(GDP)의 60%를 담당한다.[1] 따라서 도시는 경제적 지속가능한 개발의 전이과정에서 조정 및 참여자로 중대한 역할을 한다.

- 도시 기반시설(Infra-Structure)의 투자는 성장, 고용 및 빈곤 감소를 촉진시킨다.
  오늘날 전 세계적으로 도시 기반시설과 건설 산업에 대한 투자는 연간 10조 달러이며, 2050년에는 최대 20조 달러까지 증가할 것으로 예측되며, 이러한 투자의 대부분은 생산 경쟁력이 있는 도시를 중심으로 이뤄질 것이다. 지속 가능하고 장기적인 도시 기반시설에의 투자는 도시민, 환경이슈, 기후에 대한 복원력 등 사회적, 경제적 복지에 직간접적 영향을 미칠 것이다.

- 도시는 사회 변화의 중심지이다.
  도시는 인간 개발에 대한 투자, 성평등, 인종, 나이, 민족과 같은 불평등의 문제해결을 가능하게 하고, 거버넌스를 구축을 통해 도시민 참여를 유도하여 포용적 사회적 변화를 만들 수 있다.

- 도시는 신속한 대응이 가능한 지방 정부를 갖고 있다.
  도시의 지자체는 도시민이 필요로 하는 요소들에 대해 중앙 정부보다 더욱 신속히 대응할 수 있는 능력을 갖고 있다. 지자체의 정책과 행동은 지속가능한 개발의 방향에 따라 보다 민첩하고 유연하게 작용할 수 있다.

- 도시는 창조의 중심지이다.
  도시는 다양한 문화의 교류, 경쟁, 진화 그리고 변화의 교차점이다. 다양한 계층 사이에서 창조와 새로운 아이디어 그리고 시너지를 위한 풍부한 기회를 확보할 수 있다. 도시의 지리적인 중심성은 새로운 지식 세대 및 아이디어와 창조성을 촉진시킨다. 따라서 도시는 신기술의 발현 및 사회 · 문화적 교육 장소로서 최적의 장소이다.

- 도시는 비도시 지역과 상호 연결되어 있다.
  도시를 중심으로 한 지속가능한 개발은 경제와 노동의 연계를 통하여 농촌 지역과 지역 사회 주변에 시너지 효과를 유발한다. 이런 측면에서 도시 빈곤 감소는 긍정적 관점으로 비도시, 즉 농촌의 빈곤 또한 감소시킨다. 비도시 지역은 도시의 기능과 지속가능성을 위해 기본적인 식량 공급 및 생태계 시스템을 제공할 수 있는 지원 역할을 하게 되고 이로 인한 지역발전이 가능하다.

- 도시는 자연 환경 보호와 긴밀하게 연계되어 있다.
  지속가능한 개발은 지구의 생태계 시스템과 제한된 자원 안에서 도시화가 이뤄지기를 요구한다. 도시에서 발생하는 지속적 개발 행위는 자연환경 및 보건환경에 지대한 영향을 미치고, 온실가스 및 환경 변화를 줄이는데 기여한다.

- 도시는 인위적 공간을 최소화 할 수 있는 잠재력을 갖고 있다.
  효과적으로 보호적 기술을 사용한 계획도시는 온실가스 방출 및 천연 자원 사용률을 낮추면서 경제 성장과 사회 복지 수준을 향상시킬 수 있다. 인구 밀도가 높은 도시는 선진 국가들의 지방도시보다 오히려 더 녹색화 되어 있다. 컴팩트 도시의 인구 당 에너지, 물, 천연자원 소비 정도는 오히려 선진국 지방도시보다 적고 생활 및 업무를 위한 건축면적 및 자가 이용률이 더 낮다.[2)]

- 도시는 시스템 기반 접근에 적합하다.
  도시는 인류 시스템 중 가장 복잡하고 역동적이다. 지속가능한 도시개발은 규모의 경제를 통한 변화와 급격한 사회 및 제도적 창조의 촉진을 위한시스템 기반의 접근을 요구한다. 에너지, 교통, 정보통신의 관리를 위한 신개념 스마트 기술은 지속가능하고 이익 창출적인 방법 안에서 도시 및 주변지역의 변화를 위한 잠재력을 촉진한다.

Ⅱ. 목표(Goal)별 분석

1. 목표 11의 개요 및 세부목표간 연계구조 분석

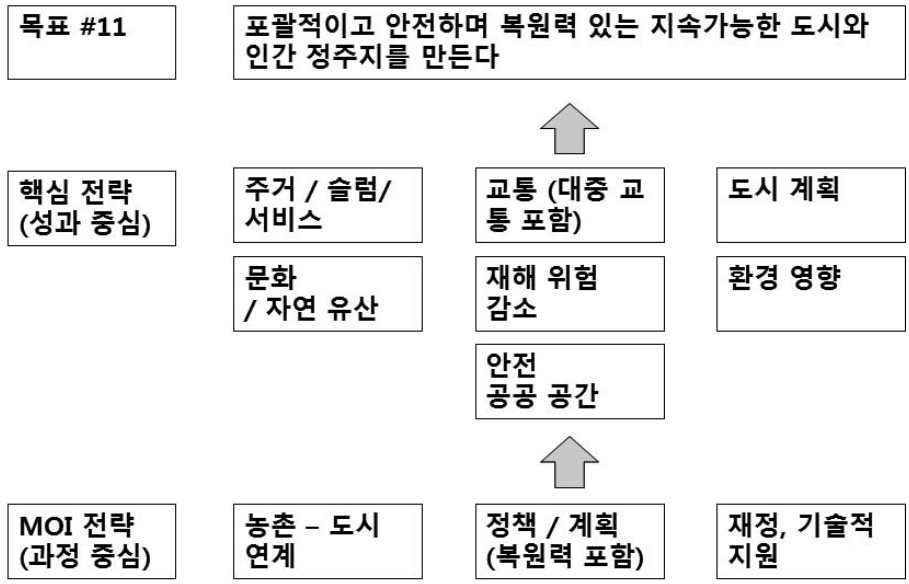
Post-2015 목표 11번은 '포용적이고(inclusive), 안전하며(safe) 복원력 있고(resilience) 지속가능한(sustainable) 도시 확립' 으로 설정되었다. 하부 전략으로 7개의 실행목표(Action Targets)와 3개의 이행 방법(MOI : Means of Implementation)을 제시하고 있는데, 그 구조는 〈그림 11.3〉과 같다(UN-HABITAT 2015). 주요 실행 목표와 세부 전략은 기존 MDGs에서 포괄적으로 다루던 섹터별 이슈를 도시문제 해결을 위한 구체적 목표로 발전시켰으며, 도시화를 문제 요인으로 제한하기보다 적극적 발전 대안으로 체계화하였다.

1) 전 세계적으로 국가 GDP의 도시 분담정도는 평균적으로 저소득 개발도상국의 55%부터 고소득 선진국가의 85%까지 분포되어있고, GDP의 도시 분담률은 도시인구 비율보다 초과한다(Weiss 2005).

2) 예를 들어 평균적으로 뉴욕에 거주하는 사람은 미국 평균 대비 1/3 정도의 도시가스를 방출한다.

도시의 시스템 개선 및 물리적 인프라 지원 목표로서 11.1(주거, 도시 불량주거지(slum), 서비스), 11.2(교통 인프라), 11.3(통합적 도시계획)이 있다. 주거 및 교통, 기반 시설 등의 계획과 지원은 도시 마스터플랜의 수립과 통합되어 실행되어야 하는 항목으로 2030년까지 성과 달성을 목표로 한다. 11.4는 고위급패널 기초연구보고서에는 포함되지 않았던 내용으로 문화 및 자연 유산 보존을 언급하며, 단지 도시 내 문화유산 뿐 아니라 지역적 문화까지 포함하였다. 도시 이슈와 직접적 관련이 없는 듯 여겨지나, 중앙정부와 지자체의 보존 정책이 미수립된 상태에서 빠른 도시개발과 난개발(sprawl)을 통해 유산의 훼손을 사전 방지하고자 하는 측면으로 이해할 수 있겠다. 11.5와 11.6은 기후변화 및 자연 재해 등에 대한 피해 감소를 위한 방재적 측면과 비계획적인 도시개발과 관리 소홀로 인해 발생될 환경오염 방지를 위한 목표이다.

〈그림 11.3〉 SDG 11 목표 MAPPING



출처: UN-HABITAT(2015b.)

〈표 11.1〉 '목표 11'의 세부 목표와 지표(안)

11.1	2030년까지, 모두에게 적절하고, 안전하고, 경제적으로 적정한 수준의 주택과 기본 서비스의 접근성을 확립하고 도시 불량주거지(slum)를 개선한다.
1	도시 불량주거지(slum)이나 비계획적 정착지에 사는 도시 인구 비율
2	소득의 30% 이상이 주거비용에 소요되는 인구의 비율

11.2	2030년 까지, 도로안전개선과 대중교통 확대를 통해 모든 사람들, 특히 취약계층과 여성, 아동 그리고 장애인 및 노약자에게 안전하고, 적절한 비용수준과, 높은 접근성의 지속가능한 교통체계를 제공한다.
1	인구 50만 이상의 도시에서(최소한 20분 간격으로 배차 운영되는) 대중교통수단 접근범위 0.5 km 내에 거주하는 인구 비율
2	인구 50만 이상의 도시에서 인당 대형 대중교통수단(BRT, 경전철, 지하철) 노선거리
11.3	2030년까지 모든 국가의 포용적이고 지속가능한 도시화와 참여역량을 강화하고, 통합적이고 지속가능한 인간 정주 계획과 관리를 증진한다.
1	비슷한 규모에서 인구성장 비에 대한 토지 소요 비율
2	인구계획과 자원의 요구를 통합하여 도시와 지역개발 계획을 실행하는 인구 10만이상의 도시
11.4	전 세계 문화와 자연 유산을 보호하고 지키기 위한 노력을 강화한다.
1	문화와 자연 유산을 유지하기위해 제공된 예산의 비율
2	도시 지역과 역사/문화 지역에 부여된 보존적 지위의 비율
11.5	2030년 까지, 빈곤층과 취약계층을 보호하면서 물 관련 재난을 포함한 자연재해로부터 발생되는 사망자 및 피해자 수를 현저히 줄이며, 경제적 손실을 GDP 대비[x] 퍼센트까지 감소시킨다.
1	재난으로부터 야기되는 사망자, 부상자, 난민, 대피자, 이주민, 기타 영향을 받는 이들의 수
2	손상되거나 파괴된 가옥의 수
11.6	2030년 까지, 대기질과 지자체 또는 다른 주체의 폐기물 관리에 대한 중점관리를 통해 인구 1명 당 도시에 미치는 환경의 부정적인 효과를 감소한다.
1	정기적으로 수거되고 재활용되는 도시의 고형폐기물 비율(전자제품 폐기물과 비전자제품 폐기물로 구분)
2	대기 미세먼지 수준(PM 10 과 PM 2.5 수준에서 측정)
11.7	2030년까지, 특히 여성, 아동, 노인과 장애인을 고려한 포괄적이고 접근가능한 공공공간과 녹지 환경을 조성함으로써 안전하고 보편적인 접근권을 제공한다.
1	전체 도시 공간에 대한 공공 공간의 비율
2	녹지와 공공공간의 접근이 0.5km 이내에서 가능한 곳에 거주하는 주민의 비율
11.a	국가개발계획 또는 지역개발계획 강화를 통해 도시와 도시주변부지역 및 지방과의 경제적, 사회적, 환경적 연계성 강화를 지원한다.
1	인구증가 및 이에 대한 자원수요 예측을 바탕으로 한 도시 및 지역개발계획을 도입한 인구 10만 명 이상의 도시의 수
2	단위 인구증가율 대비 토지 이용률의 비율
11.b	2020년 까지, 통합, 효율적인 자원 활용, 기후변화 저감 및 적응, 재난에 대한 회복력을 지향하는 통합 정책과 계획이 반영되고 적용된 도시 및 정주지의 수를 [x] 퍼센트 까지 증가시키고, 효고체제(Hyogo Framework)의 후속 논의에 발맞추어 모든 관리 수준에서 통합 재난위험관리 체제를 개발하고 실행한다.
1	인구 10만 명 이상의 도시 중 국제적으로 합의된 체제를(재난 위험 저감을 위한 효고행동계획(Hyogo Framework for Action on Disaster Risk)의 후속 체제 등) 준수하고 소외, 취약계층에 대한 고려가 설계, 이행 및 점검 단계에서 포함된 위험감소 및 복원력 전략을 이행중인 도시의 비율
2	도시발자국 변화에 따라 측정된 인구 밀도

11.c	지역 자재를 활용한 지속가능하고 복원력 있는 건축물을 구축함에 있어, 재정적, 기술적 보조를 통한 최빈개발도상국을 지원한다.
1	지속가능하고 복원력 있으며 자원 효율적인 건축물의 건설 및 개조에 대한 재정적 지원의 할당률
2	건물에 포함된 일반 정부의 수익과 지출의 비율에 대한 지방 정부의 수입과 지출, 전체 도시 수익 비율에 대한 건축 및 자기 수익 수집 (자원 수익)

주: * Urban footprint: 도시민 한명이 필요로 하는 도시 공용시설(공원, 보도, 횡단보도, 대중교통노선길이) 등
출처: SDSN(2015)

2. 세부목표(Target)별 성과지표(Indicator) 분석

1) 11.1 2030년까지, 모두에게 적절하고, 안전한 어포더블 하우징(Affordable Housing)[3] 및 기본 서비스 접근이 가능하도록 하고 도시 불량주거지(slum) 개선

본 목표는 MDGs 7d의 결과에서 언급된 도시 불량주거지(slum) 개선을 위한 식수환경, 위생시설 개선과 내구적인 주택공급, 적정 거주면적 확보와 더불어 보편적 주거문제 해결을 목표로 설정되었다. 도시인구의 증가, 특히 개발도상국 도시의 난개발과 도시 불량주거지(slum), 난개발(sprawl)의 확장에 따른 도시 빈곤층에 대한 기본적 삶의 조건인 주거문제와 기본서비스 접근권의 확보는 가장 시급히 요구되는 개선사항이며, 동시에 사전 대응을 위해서도 실현가능한 범위의 도시계획 상에서 반드시 선결되어야 할 전제이다. 이를 위한 성과지표로 도시 불량주거지(slum) 등에 거주하는 도시인구 비율과 도시 내 주거지 유지를 위한 지출비용 비율이 제시되었다.

① 11.1.1: 도시 불량주거지(slum)나 비계획적 정착지에 사는 도시 인구 비율

이 지표의 이론적 해석에 있어 도시 불량주거지(slum)의 정의가 상당히 중요하다. UN-HABITAT는 조사와 통계 데이터의 구축을 위하여 아래 다섯 가지 조건이 결핍된 생활 여건을 도시 불량주거지(slum)로 분류하였다.

- 기본적 용수 취득의 접근성(가족이 사용하기에 충분한 수량, 적절한 가격, 어렵지 않게 가족 구성원이 사용할 수 있어야 함)
- 기본적 위생환경의 접근성(정화 처리시설이 있고, 적당한 인원이 사용할 수 있고, 공동화장실 내 개별 부스가 설치되어야 함)
- 토지 소유권의 보장(토지 소유 상태를 증명 할 수 있는 문서를 보유하거나, 퇴거로부터 실질적 보호를 받을 수 있어야 함)

3) 도심에서 공급되는 저 · 중 소득자를 위한 국가 및 지자체가 정책적으로 지원하는 주택

• 주택의 내구성(위험하지 않은 지역에 영구적이고 적합한 구조로 건축되어야 함)
• 충분한 거주 공간(같은 방을 2명 이상이 공유하지 않음)

도시 불량주거지(slum) 지역 주민의 고통 정도와 박탈감을 모든 거주민에게 동등하게 적용하기는 어려우며, UN-HABITAT의 조사에 따르면 도시 불량주거지(slum) 지역의 20%는 극심한 빈곤층이며 이들은 상기 5가지 기본 생활 요건 중 3개 이상이 충족되지 못한 삶을 살고 있다(SDSN, 2015). 상수 공급 및 오수시설 설치, 토지제도 정비 등 도시 불량주거지(slum)지역 내 기본 인프라 지원은 도시 인구의 밀집성과 향후 상승세를 고려하면 비용대비 상당한 효과성을 기대할 수 있을 것이다.

② 11.1.2: 소득의 30% 이상이 주거비용에 소요되는 인구의 비율

도시 불량주거지(slum)지역은 대부분이 비공식 주거지역(Informal Settlement)로 거주민의 주거에 토지 및 주거에 대한 소유권은 제한적일 수밖에 없다. 개발도상국의 도시 불량주거지(slum) 주거 유형은 크게 스쿼터 정착지와 해적형 도시 두 가지로 분류 할 수 있다. 스쿼팅이란 매매권 내지 소유권 없이 토지를 점유하는 것으로, 기존의 비주거지역, 개발이 곤란한 지역 내 불법 거주민들의 토지 점유현상이다. 해적형 도시화는 법외적으로 미개발 지대를 취득한 사업가들이 공식 주택시장에서 밀려난 중.저 소득 가구에게 토지를 분양하는 것으로 일종의 사유화 현상이다. 그러나 실제는 이런 스쿼팅이나 해적형 분양이 영구적 토지소유권을 보장해주지 못하고 이로 인한 퇴거나 지속적인 임대비용을 지출하는 경우가 많다 (Davis 2006). 이런 임대구조에서 높은 임대료는 가계수입에 큰 비중을 차지하며 주거의 안정성 확보가 어렵게 되므로 법적관계가 확보된 적정 비용의 내구적 주택 공급은 도시 거주민의 안정적 생활 정착 회로의 중요한 단자이다.

2) 대중교통 접근성 향상

도시화는 인구밀도의 증가와 더불어 교통에 있어서 양면적인 효과가 있다. 고밀도의 도시는 적절한 대중교통체계를 마련할 경우 도시 전체의 교통을 효율적으로 관리하는 것이 가능한 반면, 그렇지 못할 경우, 도시화에 따른 교통 혼잡과 시민에 대한 교통안전은 커다란 위험요소가 된다. 도시 내 원활한 교통체계는 안전문제 뿐만 아니라, 경제성장 및 포용적 개발(inclusive development)을 위한 도시의 경쟁력을 높이는데 있어서도 중요한 요소다. 특히 개발도상국의 경우 노동자의 대부분을 차지하는 중산층 이하 시민들을 위한 적절한 수준의 대중교통 운임과, 주거지에서의 대중교통 접근성은 도시 대중교통체계의 유용성과 실효성을 평가하기 위한 좋은 측정수단이 될 것으로 예상된다. 또한 대중교통 수단은 다른 개인운송수단에 비해 단위면적당 운송 효율성은 상대적으로 높고 온실가스 배출량은 상대적으로 낮아, 대규모 재원의 투자가 필요한 교통인프라에 대한 재원절감과 더불어 탄소

저감 효과를 기대할 수 있다. 이는 대규모 교통인프라에 투입되는 수원국의 과도한 재정지출 및 부채 부담을 낮춤과 동시에, 청정개발메커니즘(Clean Development Mechanism, CDM)을 통한 선진국으로 부터의 재원 확보를 지원하는 효과를 거둘 수 있을 것으로 기대된다.

① 11.2.1: 인구 50만 이상의 도시에서(최소한 20분 간격으로 배차 운영되는) 대중교통수단 접근범위 0.5 km 내에 거주하는 인구 비율

② 11.2.2: 인구 50만 이상의 도시에서 인당 대형 대중교통수단(BRT, 경전철, 지하철) 노선거리

동 세부목표의 제시된 지표는 대중교통에 대한 접근성과 실질적인 대중교통 보급에 대해 측정하는 것을 중심으로 수립되었다. 다만, 세부목표에서 강조한 취약계층의 접근성에 대한 성과 측정과, 이들을 포함한 중산층 이하 서민의 대중교통 이용을 위한 적절한 비용수준에 대한 측정은 추가적인 보완이 필요할 것으로 평가된다. 특히 대중교통 이용을 위한 접근성 측면에서, 해당 도시의 개발양상에 따라 500m 로 설정된 접근성의 기준이 상이할 수 있다. 이는 제시된 지표에서 접근성의 품질을 나타내는 정성적 요인에 대한 측정은 제한적일 수 있음을 의미한다.

예를 들어, 대중교통수단과 500m내에 저소득층의 불량주거지(slum)가 고밀로 형성되어 있다면, 상대적으로 높은 수준으로 측정되는 동 지표의 결과가 일반적인 수준에서 도시의 대중교통 접근성을 제고 시켰다는 사실을 담보하기는 어렵다. 도시의 인구 당 대중교통수단 노선거리 측정 경우, 교통수단에 따라 이동 효율성에 차등을 두지 않고 있어 비교적 저렴하지만, 수송능력이 떨어지는 교통수단 노선이 확충되어도 지표는 달성이 가능하므로 측정의 오류가 발생할 수 있다. 이를 보완하기 위해서는 접근성에 대한 품질을 제고하기 위한 검토가 필요하다.

3) 11.3 2030년까지, 모든 국가에 포괄적이고 지속가능한 도시화와 참여자 역량을 향상시키며, 통합적이고 지속가능한 인간 정주지 계획 및 관리 확장

2050년까지 20~30억의 인구가 도시로 유입될 것으로 예측된다. 이는 미래 도시를 보다 생산적이고 지속가능하게 만들 수 있는 기회임에도 불구하고 인구 증가 속도 대비 도시의 공간적 확장과 기반시설 지원이 충족되지 못하여 농토 및 녹지보존을 위한 토지들이 비계획적 도시의 일부로 급격히 흡수되고 있음에 기인한다. 따라서, 효과적이고 시스템화 된 도시를 위하여 통합적 인간정주지 계획에 기반한 관리 역량 강화가 필요하다. 이러한 집단화된 사고는 압축적(Compactness), 집중적(Concentration), 연계적(Connectivity)으로 작용하여 미래 도시의 번영과 지속성을 제공할 것이다.

① 11.3.1: 인구 성장 비율에 대한 토지 사용 비율 비교

효율적 토지이용 방법으로써, 토지 사용과 인구 성장의 관계에 대한 표준 지표와 모니터링의 지표를 설정한 것이다. 의사 결정자, 정책자들이 다양한 측면에서 도시의 성장을 관찰, 관리할 수 있도록 하여, 토지이용 효율성을 촉진시키고, 성장을 위한 자체 역량을 향상하도록 할 수 있다. 즉, SDGs 도시의 목표는 보건, 식량 확보, 에너지 및 기후변화 등과 같은 분야들이 도시라는 사회, 물리적 영역 안에서 효율적이고 원활히 목표를 달성할 수 있도록 확장적 차원의 도시 공간을 제공하고자 한다. 토지이용 계획은 도시 개발의 형태에 대한 강조 및 인간 정주지의 패턴도 조명하며, 경제 · 환경 · 사회의 3차원 요소에 기반하여 효율적인 계획이 수립되어져야 한다.

효율적 토지이용계획 수립의 전제조건은 현재 토지의 활용정도에 대한 파악과 정확한 조사를 통한 디지털 데이터가 필요하나, 대부분 개발도상국이 이러한 자료를 보유하지 못하고 있으므로, 기초데이터로 위성 이미지 및 인구 조사 데이터 등을 활용하여 단계적 접근 전략을 갖추어야 할 것이다.

② 11.3.2: 인구와 자원의 통합적 계획, 가로 연계성, 복합 용도의 도시 토지의 비율 고려 등이 구현된 도시 및 지역의 개발계획을 갖춘 인구 10만 이상의 도시

위 지표는 11.a.1과 같은 내용으로 참여적 메커니즘을 통한 도시와 지역의 전략적 계획에 의해 도시의 명확한 비전이 필요함을 보여준다. 도시인구의 증가 형태는 보건, 교육, 주거, 위생, 식수, 식량 및 에너지의 접근권 등의 영향을 미치며, 경제 발전, 고용, 소득분배, 빈곤, 사회 부조 등과 밀접한 관계를 가진다. 이러한 맥락에서 이 지표는 다목적 가치를 함유한다.

4) 11.4: 전 세계 문화와 자연 유산을 보호, 보존하기 위한 노력 강화

개발과 상반된 이미지로 연상되는 단어가 보호, 보존과 같은 용어이다. 개발이 가져 올 경제적 파급효과를 최우선순위에 놓고 문화유산의 파괴, 자연녹지지역의 훼손은 그 중요성이 시대의 흐름에 뒤쳐진 이야기처럼 여겨진다. 한국의 도시 개발에서 보여지 듯, 도시가 갖고 있는 긴 역사의 흔적은 대도시 인구수용을 위한 주택, 인프라 개발이라는 정부의 정책에서 장애물이며, 전통적 주거양식은 고밀도 주택개발에서 비효율적 토지사용으로 여겨졌다. 개발에 의한 훼손 뿐 아니라 비계획적 도시계획 상태에서 토지 불법 점용과 난개발(sprawl)로 인한 산지, 하천주변의 불법주거 확장은 자연의 파괴임과 동시에 환경오염에서도 문제를 일으킨다.

직접 연관이 부족해 보이는 도시와 자연과 문화유산의 보존 문제는 선제적 도시계획 수립과 이행으로써 지켜질 수 있는 밀접한 관계에 있다. 이런 의미에서 압축도시(Compact

City)[4] 계획은 토지사용 비율을 최소화하며 사용 대지 내 용적과 밀도를 높여 효율화를 추가함으로써 적절한 개발의 효과와 도시가 보존하여야 할 자연, 문화적 유산 가치가 공존할 수 있게 할 것이다.

① 11.4.1: 문화와 자연 유산의 보존을 위해 사용된 예산의 비율

목표에 대한 세부 성과지표는 용어의 정의와 범위 측면에서 다소 모호함이 있다. UNESCO와 같은 국제기구에서 지정하는 유산 외에 실제 지정되지 못하고 있는 유산들이 많이 있을 것이며 이들 유산의 보존가치가 부족하다고 판단하기는 어렵다. 또한 문화재 보존을 위해 국가마다 가용 가능한 예산의 한계가 다르고, 유산의 보존을 위하여 투입되는 예산의 출처가 국가, 지자체, 민간 등 다양할 수 있고, 11.4.1의 성과를 측정함에 있어 예산의 범위를 어디까지 국한할 것인지도 불분명하다.

② 11.4.2: 도시 지역과 역사 · 문화 지역에 관여된 보존 상태 비율

지표의 의미는 도시 지역 안에서 법의 제정에 의하여 보호받도록 지정된 역사적, 문화적 장소의 개수를 뜻한다. 이러한 법적 강화를 통하여 미래 세대를 위해 보존하여야 할 유산에 대한 보호인식을 강화하기 위한 목적이다.

5) 자연재해 피해 감소

개발도상국의 경우 도시의 유래 없는 급격한 인구 증가는 필연적으로 기반시설의 부족을 야기한다. 이는 개발도상국의 경우 도시의 인구증가가 적절한 수준에서 관리되기 어렵고, 이를 예측한 종합계획이 없으며, 급격한 인구증가에 대응한 기반시설 확충 재원이 부족한 데서 기인한다. 동 지표는 이에 대해 자연재해의 측면에서, 결과중심의 개선을 견인하기 위해 책정된 것으로 평가된다. 목표로 제시된 결과는 재난으로 인한 피해인원과 경제적 손실로, 이는 도시화에 따라, 도시가 대규모 자연재해에 대한 피해여파가 클 뿐 아니라, 한 국가의 GDP중 도시에 대한 의존율이 상대적으로 큰 것에서 기인한다(UN-HABITAT 2010:19). 동 세부지표는 목표 11에서 제시한 안전하고 복원력 있는 도시 및 정주지 만들기라는 목표의 달성을 위한 구체적인 목표로 제시되었다는데 그 의의가 있으나, 구체적으로 어느 수준까지 목표를 달성하는 것이 성공적인가 하는 데에는 합의를 이루지 못한 것으로 나타난다. 이는 큰 틀에서 목표의 방향에 대한 합의에는 이견이 없으나, 각 국가 및 도시별 상황에 맞추어 적절한 수준의 목표 수립을 도출하는 과정은 쉽지 않다는 것을 의미한다. 이

4) 콤팩트시티(Compact city)란 도시내부 고밀개발을 통해 현대도시의 여러 문제의 해결을 도모함과 동시에 경제적 효율성 및 자연환경의 보전까지 추구하는 도시개발 형태로 도시내부의 복합적인 토지이용, 대중교통의 효율적 구축을 통한 대중교통수단의 이용촉진, 도시외곽 및 녹지지역의 개발 억제, 도시정체성을 유지하기 위한 역사적인 문화재의 보전 등을 포함하는 개념이다(네이버 지식백과).

를 위해서는 대표적인 사례를 중심으로 합리적인 측정근거를 도출하기 위한 추가적인 노력이 필요할 것으로 예상된다.

① 11.5.1: 재난으로부터 야기되는 사망자, 부상자, 난민, 대피자, 이주민, 기타 영향을 받는 이들의 수

② 11.5.2: 손상되거나 파괴된 가옥의 수

동 세부목표는 자연재해로 인한 사망자수, 피해자수, 파손된 가옥의 규모, 경제손실 이라는 결과론적인 요소들을 중심으로 개선을 촉구하고 있으나, 어느 정도로 개선하는 것이 적정 수준인지에 대해서는 개별 국가가 처한 상황에 따라 추후에도 지속적인 검토가 필요할 것으로 보인다.

6) 대기질과 폐기물 관리

난방, 교통수단의 배출가스 등으로 인해 야기되는 대기오염과 적절하게 처리되지 못한 폐기물로 인한 환경 파괴의 문제는 그 심각성에 비해 중점적으로 관리되어 오지 못한 것이 사실이다. 특히 개발도상국의 경우 이에 대한 문제의식 자체가 형성되지 않은 경우가 많은데, 급속한 도시화에 따라 도시지역에서 그 심각성이 점증되고 있다. 산업화와 자동차 배기가스에 대한 적절한 관리가 되지 않아 발생하는 미세먼지는 발암물질로 지정될 만큼 도시민의 건강에 위협이 되고 있다. 폐기물의 경우에도 폐기물을 수거하기 위한 적절한 법적 기반이 마련되어 있지 않을뿐더러, 분리와 수거, 처리에 이르는 전체 폐기물관리단계가 기능하지 않아 개도국의 도시와 그 주변부는 대부분 폐기물로 뒤덮여 있는 것을 쉽게 경험하게 된다. 문제는 대기질과 폐기물이 야기하는 위협, 즉 건강, 환경오염, 생태계파괴 등의 문제들은 단기간에 직접적으로 나타나기 보다는 시간을 두고 점증적으로 발현되어 인간의 삶을 파괴하는 양상을 나타낸다는 것이다. 이는 시급하고 가시적인 위험요소가 산적한 개도국의 경우 그 우선순위가 다소 미루어질 가능성이 있음을 의미한다. 따라서 동 세부목표는 그동안 그 잠재적 위험성과 파급효과에 비해 적절히 다루어 지지 않은 도시 환경의 문제에 대해 핵심 요소를 중심으로 목표를 제시했다는데 그 의의가 있다.

① 11.6.1: 정기적으로 수거되고 재활용되는 도시의 고형폐기물 비율(전자제품 폐기물과 비전자제품 폐기물로 구분)

개도국의 경우 일반적인 생활폐기물과 재활용 폐기물이 구분되어 수거되는 경우가 드물다. 이는 적절한 제도적 뒷받침이 미비한데서 기인하는데, 이는 분리수거를 위한 공공의 정책적 지원뿐만 아니라 폐기물 처리에 있어서 민간부문의 참여를 독려하기 위한 세밀한 제도설계가 이루어지지 못하기 때문이다. 즉, 폐기물 처리를 위한 전 과정에 대한 총체적 설계와 더불어 해당 메커니즘이 작동하도록 하기 위한 재원마련, 민간의 역할 부여 및 유인 등

종합적인 관리 대책의 마련과 도입이 필요하다. 이러한 측면에서 동 세부목표의 평가지표는 폐기물의 재활용이라는 목표 달성의 측면에서는 그 선명성이 드러나지만, 근본적인 기반이 마련되지 않은 개발도상국의 경우 그 측정과 더불어 실효성 측면에서 보완해 나가야 할 것으로 평가된다.

② 11.6.2: 대기 미세먼지 수준(PM 10 과 PM 2.5 수준에서 측정)

미세먼지를 통한 대기질 측정의 경우에도 비슷한 문제가 나타난다. 대기 중 미세먼지의 측정을 위해서는 신뢰성 있고 안정적인 측정데이터 확보체계가 갖추어져야 한다. 이는 재원과 기술, 그리고 도입 당위성에 대한 인식이 낮은 개도국 여건상 단기간에 확충되기 어렵다는 측면에서 보완방안에 대한 검토가 필요할 것으로 예상된다.

7) 11.7: 2030년까지, 특히 여성, 아동, 노인과 장애인을 고려한 포괄적이고 접근 가능한 공공 공간과 녹지 환경을 조성함으로써 안전하고 보편적인 접근권 제공

세계 인구의 15%, 약 10억 명이 장애를 갖은 사람으로 보편적 생활에 있어 신체적 기능을 다하지 못하고 있다. 또한 기대수명이 70세 이상인 국가에 사는 사람의 경우, 약 8년 정도 즉 인생의 11.5%를 장애로 살고 있다. 개발도상국의 경우 이러한 장애 비율은 더욱 높아지고 교육수준이 낮을수록, 남성보다는 여성이 갖는 신체적 장애가 더 높다. 세계은행은 전 세계 최빈 계층의 20%가 장애인이며 가장 소외받고 있는 계층으로 분류하였다.[5)]

공공 공간의 계획에 있어, 어느 특정 계층만을 대상으로 하는 것은 '공공'이 갖춰야 할 기본적 기능을 충족하지 못하는 것이며, 이런 측면에서 유니버설디자인(Universal Design)[6)]의 적용이 필요하다.

실제로 우리나라의 공공 공간도 사회적 약자에 대한 배려가 부족한 시설들이 많다. 무단차 계획 (Barrier Free)이 안 된 동네 아파트 단지 및 상가 입구 등은 일상에서 쉽게 확인할 수 있는 사례로, 휠체어 및 유모차 등의 접근이 결코 용이하지 않다. 개발도상국의 경우 일차적으로 공공을 위해 조성된 공공 공간(Public Space)이나 녹지 공간(Green Space)이 부족하고, 공원 및 광장 등과 같은 공간이 있다 하여도, 복잡한 도로망과 교통 체계 안에서 접근성이 결여된 위치에 놓여 있는 경우가 많아 장애를 갖고 있거나 이동에 불편이 없는 일반 사람도 접근이 쉽지 않다.

---

5) Disabled World, http://www.disabled-world.com/ (검색일: 2015.06.27).

6) '모든 사람을 위한 디자인(Design For All)', '범용(汎用) 디자인'이라고도 불린다. 배리어프리 디자인된 도구, 시설, 설비 등은 장애가 있는 사람뿐 아니라 건강한 사람들에게도 유용한 것이다. 장애의 유무와 상관없이 모든 사람이 무리 없이 이용할 수 있도록 도구, 시설, 설비를 설계하는 것을 유니버설 디자인(공용화 설계)이라고 한다. 최근에는 공공교통기관 등의 손잡이, 일용품 등이나 서비스, 또 주택이나 도로의 설계 등 넓은 분야에서 쓰이는 개념이다(네이버 지식백과).

좋은 도시와 도시건축은 그 자체만으로 우리 삶의 편안함과 안전함을 보장하고, 그럼으로써 우리의 일상을 풍요롭고 행복하게 만들어준다. 장애와 비장애 모두가 편안하게 접근할 수 있고, 모두가 여유롭게 쉴 수 있으며, 모두가 즐겁게 소통할 수 있는 공공의 공간은 건강한 도시를 만들고 개개인의 만족도와 삶의 질을 향상시킬 수 있다.

① 11.7.1: 전체 도시 공간에 대한 공공 공간의 비율

이 지표는 도시 내 오픈된 공공 공간이 얼마나 확보되었는가를 측정한다. 가로를 포함한 공공공간은 도심 내 커뮤니티를 향상시키고 도시 정체성, 삶의 질 향상에 영향을 미친다. 공공공간에 대한 접근성 향상은 개인의 삶의 질 뿐 아니라 도시 역량강화 및 제도적, 정치적 공간으로 접근할 수 있는 가능성의 확장을 의미한다.

공공 공간 비율의 측정 방식은 도시 내 개발 면적 비율에 대한 공개공지 공간(Open Public Space)과 가로(Street), 보도(Side Walk) 면적의 합에 대한 비율이며, 구체적 통계가 되어 있지는 않으나, 위성사진 등을 통하여 비교적 어렵지 않게 그 면적 비율을 계산할 수 있다.

② 11.7.2: 녹지와 공공 공간의 접근이 0.5km 이내에서 가능한 곳에 거주하는 주민의 비율

0.5km라는 기준은 목표 11.2의 대중교통 활용에서 지표 ①에서 언급하였던 주거지에서 대중교통 정류장까지의 반경거리와 같다. 즉, 거주조건에서 가장 근본이 되는 대중교통의 인접거리와 동등한 기준에서 공공공간에 접근할 수 있는 거리조건이 동일해야함을 제시함으로써, 도시 개발에 있어 공공 공간의 중요성을 내포하고 있다. 두 가지 지표는 공공 공간의 양적 측면에 대한 측정 지표라는 한계가 있고 공간의 질적 특성과 Target에서 중요시한 소외된 계층에 대한 보편적 접근성에 대한 측정 지표의 제시에 한계가 있다고 평가된다.

8) (11.a) 도시 및 지역개발계획(planning) 역할강조

효율적인 토지이용계획은 개발도상국의 지속가능한 개발에 있어 근간이 되는 요소로 평가되며, 합리적이고 과학적인 계획은 대상주체의 역량과 제반여건이 고려되어 실행가능성을 높이는데 그 목적을 두고 있다(Neuman 1998:208). 이와 같은 계획의 수립을 위해서는 데이터에 기반한 현황진단 및 분석, 주민참여형 개발메커니즘 확립, 과학적 문제해결을 위한 전문성 확보가 필요하다. 전통적으로 개발도상국의 경우 위에서 제시된 전제조건들이 미흡한 경우가 대부분으로, 계획은 실현이 담보되지 않은 보고서로 끝나는 경우가 많았다. 또한 단기적인 성과제시 및 정치적 지지 확보를 위해, 문제해결과정으로서의 계획이 아닌 물리적인 청사진 제시를 위한 계획 수립에 치중하는 경향 또한 나타났던 것이 사실이다(Khan and Swapan 2013:183-191; Meth 2013:vi).

동 세부목표는 급격한 도시화가 가져오는 도시, 지역 간 불균형과 단절을 예방하고, 경제,

사회, 환경적 측면에서 지속가능한 도시화를 위한 계획의 수립을 촉구하고 있다는데 그 의의가 있다. 이에 부응하기 위해서는 협의적 의미의 도시계획(planning)이 아닌 실현가능성을 담보한 도시화 대응계획 수립 지원이 촉구된다.

① 11.a.1: 인구증가 및 이에 대한 자원수요 예측을 바탕으로 한 도시 및 지역개발계획을 도입한 인구 10만 명 이상의 도시의 수

개도국의 경우에도 대부분의 경우 나름의 도시계획이 수립되어 있는 경우가 많다. 다만 그 계획이 인구증가 및 자원수요를 기반으로 작성되었다고 보기는 어려우며, 이런 측면에서 해당 지표는 계획의 핵심 고려사항을 강조했다는데 그 의의가 있다. 그러나 전 세계적으로 도시계획의 의미가 도시 형성에서 관리, 그리고 제반 의사결정 지원에 이르기까지 포괄적으로 확대되어 가는 추세임을 감안할 때, 동 지표에서 제시된 사항의 충족이 적절한 수준의 계획 수립여부를 담보한다고 보기에는 다소 미흡한 측면이 있다.

② 11.a.2 : 단위 인구증가율 대비 토지 이용률의 비율

인구증가에 따른 토지이용 증가율을 측정하는 두 번째 지표에서도 마찬가지로 토지이용이 어떠한 양상으로 전개되었는가에 대한 평가가 수반되지 않을 경우, 해당지표의 달성과 도시의 지속가능성간에는 상관관계가 높지 않을 위험성이 있다. 예를 들어, 도시화에 따른 불량주거지(slum)의 확대는 해당지표를 통한 목표설정 만을 통해서는 통제가 담보되기 어려운 측면이 있다.

9) (11.b) 도시의 재난 복원력(resilience) 강화

전 세계적인 기후변화가 진행되고 있는 양상을 감안할 때, 지구온난화를 2℃ 수준에서 억제하기 위한 기후변화 저감(mitigation) 노력과 더불어, 환경의 변화에 대응하기 위한 적응(adaptation) 노력이 점차적으로 강조되고 있다. 특히 국제사회에서는 기후변화가 야기하는 대규모 재난이 발생할 경우, 그 피해를 효과적으로 줄이고 재난 이전의 수준으로 복구하기 위해 도시의 복원력(resilience) 강화가 강조되고 있다. 이를 위해서는 도시 관리에 있어서 기후변화에 대응한 전략을 바탕으로 정책과 계획이 반영되어 제한된 투입자원의 우선순위와 선결조건을 구상하는 통합적 접근(holistic approach)이 요구된다.

① 11.b.1: 인구 10만 명 이상의 도시 중 국제적으로 합의된 체제를(재난 위험 저감을 위한 효고행동계획(Hyogo Framework for Action on Disaster Risk)의 후속 체제 등) 준수하고 소외, 취약계층에 대한 고려가 설계, 이행 및 점검 단계에서 포함된 위험감소 및 복원력 강화 전략을 이행중인 도시의 비율

② 11.b.2: 도시발자국(Urban footprint) 변화에 따라 측정된 인구 밀도

* Urban footprint: 도시민 한 명이 필요로 하는 도시 공용시설(공원, 보도, 횡단보도, 대중교통노선길이 등

효고행동계획(Hyogo Framework for Action)은 지난 2005년, UN의 '제 2차 재해감소에 관한 세계 회의'에서 채택되었다. 동 체제는 재난에 대한 국가와 공동체의 복원력 확립을 목표로 2005-2015를 추진기간으로 설정했다. 2015년 3월에는 UNISDR(United Nations Office for Disaster Risk Reduction) 주최로 효고행동계획 후속체제 채택을 위한 회의가 개최되어 센다이재난경감계획 2015-2030(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030)이 채택되었다(UN 2015). 센다이 재난경감계획에서는 계획되지 않은 급격한 도시화(unplanned and rapid urbanization)의 재난 유발가능성을 강조하며 도시계획(urban planning)의 중요성을 강조한 바 있다(UN 2015:13).

따라서 각각의 도시가 처한 상황에 대한 면밀한 진단을 바탕으로 재난을 대응하기 위한 도시계획의 수립은, 복원력(resilience) 제고를 위한 핵심 대처방안으로 평가되며, 이런 측면에서 동 세부목표는 국제적인 논의 방향과 일치하고 있다. 다만 세부목표상에 언급된 관련 계획 및 정책이 반영된 도시 및 정주지수 증가율은, 그 측정기준과 성과달성 목표가 다소 모호한 점이 있으며, 국가 및 도시의 상황을 일반화하기에는 어려움이 예상된다. 따라서 동 세부목표의 실효성을 담보하기 위해서는 성과측정기반 및 체계에 대한 후속논의가 진행되어야 할 것으로 예상된다.

10) (11.c) 지역 자재를 활용한 지속가능하고 복원력 있는 건축물을 구축함에 있어, 재정적, 기술적 보조를 통한 최빈국 지원

세계적으로 도시 인프라 시설과 건설 산업에 대한 투자는 연간 10조 달러이며, 2050년에는 최대 20조 달러까지 증가할 것으로 예측된다. 지속 가능하고 장기적인 도시 기반시설의 투자에 대한 중요성 뿐 아니라 지원 방법 또한 도시민, 환경이슈, 기후에 대한 복원력 등 사회적, 경제적 복지에 직간접적 영향 관계에 있다. 지속가능한 개발 목표에 앞서 건설 인프라 분야에서는 지속가능한 건축, 친환경 건축의 개념을 도입하여 선진국에서는 LEED (Leadership in Energy and Environment Design)[7] 및 BREEAM(Building Research Establishment Environmental Assessment Methodology)[8]과 같은 인증제도들이 수립

---

7) 미국 그린빌딩위원회(US Green Building Council)에서 개발, 시행하고 있는 친환경 건축물 인증제도. 지속가능한 대지계획, 수자원의 효율성, 에너지 및 대기, 재료 및 자원, 실내환경의 질, 혁신 및 설계과정 등이 평가 대상이다(네이버 지식백과).

8) 영국의 친환경 인증제도로 세계에서 처음으로 도입된 친환경 건축에 대한 인증제도임. 전 세계 25만 건물이 BREEAM인증을 받았고 백만 개 이상 건축이 등록되어있다. 영국을 비롯하여 50여개 국가에서 활용된다(Wikipedia).

되었고, 우리나라에서도 그린빌딩인증제가 도입, 발전되고 있다. 이들 친환경 인증제도는 에너지, 수질, 대기, 대지선정에 있어 교통접근성 및 원 지형의 훼손 정도, 재활용 자재의 사용 및 지역자재의 사용 정도까지 건축 행위가 지구 환경에 미칠 수 있는 전 과정의 영향 요소들을 담고 있다.

여러 제약 요소들로 인해 이런 인증 제도를 개발도상국의 건축 환경에 바로 도입하기는 쉽지 않다. 건설과 관련된 제대로 된 법규도 없을 뿐더러, 건설 산업이 발달하지 않아서 로컬에서 구할 수 있는 자재는 거의 원자재 수준으로 대부분 인접국가로 부터 수입에 의존하고 있다. 따라서 상기 목표의 취지는 로컬 자재의 사용 측면보다는 도시 내 건축물 구축에 있어 에너지 효율적이고 친환경적인 건축물을 고려하여 시설건축이 환경에 미칠 영향을 최소화하는 목표로 전환하여 이해하여야 할 것이다.

① 11.c.1: 지속가능하고 복원력 있으며 자원 효율적인 건축물의 건설 및 개조에 대한 재정적 지원의 비율

친환경 건축에 지원되는 건축사업의 지원 비율로써, 건축물 자체의 건설비용 및 기술교육 비용, 제도 구축비용 등을 포함할 수 있다. 특히 개발도상국 건축물의 다수는 해외 자본 및 민간으로부터 지원되는 경우가 많아 공공 지원 건축물로 국한 할 경우 지원 비율이 높지 않을 것이다. 또한 지속가능한 건축 여부를 결정하기 위해서는 인증제도 구축이 필요하며, 선진국에서 이미 사용하는 인증 제도를 그대로 도입하는 것은 지역적, 사회, 경제적 여건의 차이로 인해 바람직하지 않으므로, 현지 여건에 맞는 지역별 개선방안에 대한 별도의 고려가 필요하다.

Ⅲ. 우리의 대응 전략 및 기여방안

과거 우리나라는 급격한 산업화와 경제성장으로 인해 유례없는 속도의 도시화를 경험했다. 역사적으로 산업화 과정에서 많은 선진국들 또한 유사한 경험을 가졌지만, 그 대응 방식은 일반화하기 어려울 정도로 다양하고 복잡한 측면을 나타낸다. 이는 도시계획이라는 학문의 태동에도 영향을 미쳤으며, 도시문제가 각국의 시대적, 사회적, 구조적 상황에 따라 다양한 해법을 통해 관리, 개선되어 왔다는 것을 보여준다. 우리나라의 경우에도 도시화 문제 대응을 위해 수많은 시행착오와 연구를 통해 독특한 해법들을 고안하고 적용한 경험을 보유하고 있다.

문제는 비교적 단기간에 적절한 관리체계를 수립한 우리의 대응 경험을 개발협력의 측면에서는 성급하게 일반화하여 개도국에 전수하려는 시도에 있다. 우리나라의 사례가 쉽게 일반화되기 어려운 만큼, 개도국의 경우에도 각 국과 사회의 여건과 상황에 따라 차별화된 문

제해결 접근이 필요하다. 그러나 도시 분야의 개발협력 사업의 경우, 단기간에 주거지와 산업단지를 공급한 우리의 특수한 경험에 한정하여 이를 일방적으로 전수하고자 하는 노력이 많았다. 또한 그 수단에 있어서도 토지이용계획의 청사진 제시로 한정된 경우가 많아, 계획의 수립이 실행을 담보하지도 못했을 뿐 아니라, 실질적인 실행과 이행의 측면에서도 개도국에 큰 의미가 되지 못하는 경우가 많았던 것으로 나타난다. 이는 KOICA가 추진해 온 기존 도시개발 사업에서도 잘 드러나고 있다. KOICA를 통한 도시 분야 사업은 대부분 대규모 신도시를 개발하기 위한 마스터플랜 및 타당성 조사에 집중되어 왔던 것으로 나타난다. 그러나 장기적인 개발의 방향을 토지이용계획을 중심으로 한 청사진을(blueprint master plan) 제시하는데 그친 기존의 사업 사례들은 실제 개발사례로 확대 추진되는데 실패했던 것으로 나타나고 있다. 여기에는 많은 이유가 있겠지만, 현지의 경제, 사회적 여건에 대한 면밀한 분석과 대안 제시 보다는, 특수한 법적, 제도적 기반 및 급격한 경제성장률을 바탕으로 추진되어온, 협의의 개념에서의 도시계획에 집중하여 사업을 형성하고 추진했다는 것을 가장 큰 원인으로 진단해 볼 수 있다.

SDGs에서 제시된 도시문제 대응은, 도시 계획(Urban Planning)을 협의적 개념에서의 물리적 계획에서, 경제, 사회, 환경 및 기후변화라는 지속가능성을 중심으로 확대한다는 데 그 의의가 있다. 이에 따라, 향후 개발에 있어 도시 계획은 교통, 물, 환경, 대기, 안전 등 다양한 개발 이슈들을 '도시라는 물리적 공간 안에서 어떻게 효율적으로 또한 효과적으로 관리 할 것인가' 라는 주제를 중심으로 그 논의의 흐름이 전환, 확대 될 것으로 기대된다. 이는 구체적인 개발사업의 형성에 있어서도 변화를 가져올 것으로 예상된다. 과거와 같이 도시자체를 '그리기' 위한 사업에서 벗어나, 개발도상국이 처한 열악한 환경과 부족한 재원을 바탕으로 지혜롭게 문제를 해결하기 위한 사업으로의 전환이 요구되는 시점이라 하겠다.

참고문헌

Baharoglu, Deniz and Chistine Kessides. 2002. "Chapter 16 Urban Poverty." in A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Klugman, Jeni (ed.) Washington, DC: World Bank. pp. 123-162.

Davis, Mike. 2006. Planet of Slums. London: Verso.

Elmqvist, Thomas, Michail Fragkias, Julie Goodness, Burak G?neralp, Peter J. Marcotullio, Robert I. McDonald, Susan Parnell, Maria Schewenius, Marte Sendstad, Karen C. Seto and Cathy Wilkinson. 2013. Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services: Challenges and Opportunities. Springer Open Access. http://link.springer.com/book/10.1007%2F978-94-007-7088-1

Khan, Shahed and Mohammad Shahidiul Hasan Swapan, 2013. "From blueprint master plans to democratic planning in South Asian cities: Pursuing good governance agenda against prevalent patron?client networks." Habitat International, Vol38, pp.183-191.

Meth, Paula. 2013. "Millennium development goals and urban informal settlements: unintended consequences. International Development Planning Review." Academic Journal, 35(1): 5-13.

Neuman, Michael. 1998. "Does planning need the plan?". Journal of the American Planning Association. 64(2): 208-220.

Revi, Aromar and Cynthia Rosenzweig. 2013. "The Urban Opportunity : Enabling Transformative and Sustainable Development." Background paper for the High-Level Post-2015 Development Agenda. SDSN.

Satterthwaite, David . 2003. "The Millennium Development Goals and urban poverty reduction: great expectations and nonsense statistics". Environment & Urbanization. 15(2): 181-190.

SDSN. 2015. "Indicators and Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals.", http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/05/150612-FINAL-SDSN-Indicator-Report1.pdf 검색일: 2015.06.15.

UN. 2014. "World Urbanization Prospects The 2014 Revision-High lights." New York: UN

____. 2015. "Third United Nations World Conference on Disaster Risk Reduction: Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030." New York: UN

UN-HABITAT. 2010. "State of the world's cities 2010/2011: bridging the urban divide." Earthscan, New York: UN.

_____. 2013a. "TIME TO THINK URBAN." New York: UN.

_____. 2013b. “State of the world’s cities 2012/2013: Prosperity of cities.” Routledge, New York: UN.

_____. 2015a “Sustainable cities and Human settlements in Post-2015 UN DEVELOPMENT AGENDA.“ New York: UN.

_____. 2015b “Update on sustainable urbanization in the post-2015 development agnda including the SDGs” World Urban Campaign 컨퍼런스 발표자료. New York: UN.

세계은행(World Bank) 홈페이지. www.worldbank.org, 검색일: 2015.06.15.

세계 장애인 통계 홈페이지. www.disabled-world.com, 검색일: 2015.06.26.

SDGs 홈페이지. https://sustainabledevelopmentun.org/topic, 검색일: 2015.06.15.

유엔헤비타트(UN HABITAT) 홈페이지. http://unhabitat.org/, 검색일: 20150.6.26.

Goal 12

지속가능한 소비와 생산 양식의 보장

김지현

I. 목표(Goal)의 의미

소비와 생산 활동에서 지속가능한 패턴을 수립하고 유지하는 것은 지속가능발전에서 강조되는 필수 요소 중 하나라 볼 수 있다. 과거와 현재의 트렌드를 고려해봤을 때 자연자원의 과도한 사용, 토지 황폐화, 화석연료에의 높은 의존도 등 생산과 소비 과정에서의 지속불가능성이 가속화되고 있다. 따라서 목표 12는 이러한 생산과 소비패턴을 종식하고 지속가능 수준을 유지하는 것을 목표로 하고 있다고 볼 수 있다. 이는 생산과 소비의 과정이 자원의 효율적 활용과 환경 보호의 큰 차원에서 다루어져야 한다는 점을 의미하며, 이러한 맥락에서 목표 12는 실제 국내적으로 논의되고 있는, 특히 개발협력 분야에서 다뤄지고 있는 비중에 비해 좀 더 보편적이고 야심찬 목표를 지향하고 있다고 볼 수 있다.

1. 설정 배경

지속가능한 소비와 생산(Sustainable Consumption and Production, 이하 SCP)이란 "기본적 욕구에 부응하고 생활의 질을 높이되 서비스와 제품의 생애주기에 걸쳐 자연자원과 유해 물질의 사용 및 폐기물과 오염물질의 배출을 줄이는 서비스와 제품의 사용(Norwegian Ministry of Environment 1994)"으로 정의할 수 있다. 2002년 지속가능발전 정상회담(World Summit on Sustainable Development, WSSD)에서 요하네스버그 선언과 이행계획(Johannesburg Plan of Implementation, 이하 JPoI)에서부터 시작된 SCP의 개념은 경제와 사회발전을 가속화시키기 위해 빈곤퇴치, 자연자원의 지속가능한 관리와 함께 가장 중요한 포괄적인 목표로 인식되었다. 따라서 전 세계적인 지속가능발전을 위해서는 개별 국가와 사회의 생산과 소비양식의 근본적인 변화가 필요하다. 따라서 '공통의 그러나 차별화된 책임(Common But Differentiated Responsibilities, 이하 CBDR)' 원칙을 포함한 Rio 회의의 원칙들을 선진국이 주도하고 모든 국가들이 이행과정에서 혜택을 누릴 수 있도록 지속가능한 소비와 생산 양식을 강조할 것을 촉구했다. 또한 정부 뿐만 아니라 유관 국제기구, 민간부문을 비롯한 주요 이해관계자들이 적극적으로 지속불가능한(unsustainable) 소비와 생산 양식을 변화시킬 것을 촉구하기도 했다.

즉, 1992년 Rio회의 Agenda21를 통한 소비양식의 변화 강조에서 2002년 JPoI를 통해 '모든 국가가 소비와 생산 양식을 바꾸어 사회에 근본적인 변화를 이룩하는 것이 전 지구적 지속가능발전을 이루기 위한 필수요소'임을 강조했다. 이어 2012년 Rio+20회의에서 '모든 국가가 지속가능한 소비와 생산에 관한 10년 계획(10-Year Framework of Programs on Sustainable Consumption and Production, 이하 10-YFP)을 수립'하기로 결정하고 UN DESA와 UNEP가 주도하는 마라케시 프로세스(Marrakech Process)를 통해 10-YFP의

정교화를 지원하기로 결의하는 등 지난 20여 년간의 국제적 합의에 의해 현재의 지속가능한 소비와 생산이 지속가능목표의 핵심의제가 될 수 있었다.[1)]

2. "지속가능한 소비와 생산"의 의미

SCP는 기존의 개발의제가 강조해왔던 빈곤감소(퇴치), 보건, 교육, 평등에의 주제와 섹터별 강조에서 벗어나 전 지구적으로 적용이 가능한 '지속가능한 발전' 패러다임으로의 전환을 지향하는 가장 상징적인 목표로 볼 수 있다. 즉, SCP란 제품이나 서비스 생산, 유통, 소비 등 전 과정에 걸쳐 자원 효율성을 높이고 오염물질의 배출량은 감소시켜 기존의 지속 불균형한 생산과 소비 형태를 지속가능한 방향으로 바꾸는 활동이다. SCP를 구현하는 것은 단지 환경 이슈에만 해당되는 것이 아니다. 결국 이 문제는 자연자본과 생산성, 사람들의 욕구를 충족시키는 경제활동과 이를 뒷받침하는 지구의 역량을 지속시키는 것으로 귀결된다. 자연자본이 약화된다면 생산성의 감소뿐만 아니라 빈곤으로부터의 탈출 가능성 자체가 감소된다. 따라서 SCP는 이러한 자연자본을 유지 또는 증대시킴으로서 빈곤의 종식과 모두의 번영을 위한 기회를 확대 또는 창출할 수 있다는데서 그 의의를 찾을 수 있다.

Ⅱ. 목표(Goal)별 분석

1. 목표의 논리구조

목표 12는 3개의 이행수단을 포함하여 총 12개의 세부목표(targets)를 〈표 12.1〉과 같이 제시하고 있다.

〈표 12.1〉 목표 12의 세부목표와 검토 지표

12.1	선진국 주도 하에 개발도상국의 개발과 역량을 고려하여 모든 국가가 10-YFP의 이행
1	SCP 국가 실행 계획을 보유하거나 국가 정책, 빈곤 감소 전략, 지속 가능 발전 전략 등을 통해 SCP를 주류화한 국가의 수
2	SCP 변화를 지원하는 부처 간 협력과 다자간 기제들, 모니터링 및 이행과 평가 방식을 갖춘 조직들이 있는 국가의 수
3	지역, 국가 차원에서 SCP 활동들의 이행을 지원하기 위한 협력에 적극적으로 참여하는 국가/기관의 수
12.2	2030년까지 자연자원의 효율적인 사용과 지속가능한 관리 달성
1	국내 물질 소비(Domestic Material Consumption)[2)]와 1인당 DMC

1) 좀 더 자세한 내용은 https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sustainableconsumptionandproduction 참조.

2	물질 발자국(Material Footprint, MF)과 1인당 MF*
3	농업, 산업, 에너지 및 가구에서의 물 효율을 측정하는 하위 지표들로 이루어진 물 효율 변화 종합 지수
4	(a) GDP 대비 세계은행의 조정순저축(Adjusted Net Savings) 수치에 의해 측정되는 비효율적인 환경과 천연 자원 낭비 규모 (b) GDP 대비 천연 자원 고갈로 인한 총 지출
12.3	2030년까지 소매와 개인 소비차원에서 전 세계 음식물쓰레기 반감과 추수 후 손실을 포함하여 생산과 공급체인에서 발생되는 식품손실 경감
1	글로벌 식품 손실 지수(Global Food Loss Index)*
2	"식품 손실과 폐기물 프로토콜"을 이용하여 측정되는 1인당 식품 폐기물(kg/연간)
12.4	2020년까지 인류의 건강과 환경에 미칠 악영향을 최소화하기 위해, 국제협약에서 합의한 바와 같이 물질의 분해 주기에 따른 환경적으로 건전한 화학물질 및 폐기물 관리 달성과 이들의 공기 · 물 · 토양 배출 대폭 경감
1	유해 화학물질과 폐기물에 대한 국제 다자간 환경 협약들의 시행과 관련된 국가 보고서 및 당사자들의 수*
2	산업, 에너지 발생, 농업, 교통, 하수, 폐기물 처리 플랜트에서 나오는 공기, 물, 토양에 대한 오염물들의 연간 평균 배출량
3	생산자 책임제, 화학물질과 제품 화학물질의 유해성 및 위험에 대한 경고, 녹색 설계와 BAT(최적 가용 기법)/BEP(최적 환경 관리) 증진을 포함하여, 가치 체인을 통해 화학물질 관리에 관한 정책과 이행수단을 도입한 국가들과 기업들의 수
4	불법 폐기 방지를 포함하여, 화학물질 및 폐기물들의 관리에 대한 제도, 법, 규제 프레임워크를 가진 국가들의 수
5	친환경적 수명 주기 관리를 받는 환경적으로 유해한 화학물질 및 폐기물의 용량/질량 %
12.5	2030년까지 예방, 감축, 재활용, 재사용을 통한 폐기물 발생의 실질적인 경감
1	국가 폐기물 발생, 1인당/연간 kg(매립과 소각용 고체 폐기물, e-폐기물 데이터로 세분화)
2	국가 재활용 비율, 재활용되는 물질의 양*
3	폐기물 발생을 줄이기 위해 예방, 감소, 재활용, 재사용 전략들에 관해 중소기업을 포함한 산업들에 적극적으로 자문하는 조직들을 가진 국가들의 수
12.6	대기업 및 다국적기업 등 기업이 지속가능한 실천계획을 도입하고 지속가능성 정보를 주기적으로 보고하도록 독려
1	지속 가능성 보고 비율과 질 1) 지속 가능성 정보를 공개하는 세계적인 대기업 비율 2) 전체 공급 체인을 다루는 보고서의 비중 3) 지속 가능성 보고서에 SDG의 관련 지표들에 따라 정보를 제공하는 기업들의 비중
2	지속가능 보고서를 발간하는 기업의 수*
12.7	국가의 정책과 우선순위에 따라 지속가능한 공공조달 시행증진
1	지속 가능한 공공 조달 정책들과 실행 계획들을 시행하는 국가들의 수*
2	총 공공 조달에서 지속 가능한 공공 조달의 %

2) DMC는 경제에 직접 사용되는 물질의 총량에서 수출되는 물질을 제외한 것으로, 이 지표는 국내 총 생산에 사용되는 물질의 양을 의미한다(UN, EC, IMF, OECD and WB 2005: para. 206).

12.8	2030년까지 모든 사람들이 지속가능한 개발과 자연과 조화를 이루는 삶의 방식에 대한 관련 정보와 인식을 갖도록 보장
1	공식 교육 과정에 지속 가능 발전과 생활양식 주제들을 포함하는 국가들의 수*
2	국제적으로 합의된 기준에 따라 측정되고, 소비자들에게 전달하는 환경적, 사회적 영향들을 가진, 국가에서 배분되는/주어진 공급 체인에서 이용 가능한 제품 및 서비스들의 시장 비중
3	소비자 보호에 대해 UN 지침들을 시행한 국가들의 수
4	지속 가능 발전 및 생활양식과 직접적으로 연계된 키워드에 대한 온라인 검색 빈도
12.a	지속가능한 형태의 소비와 생산 증진을 위해 개발도상국의 과학기술 역량 강화를 지원
1	SCP에 대한 개발도상국들의 R&D 지출액
2	SCP 제품/혁신들에 대한 개도국의 특허 건수
3	개발도상국 연구자와 최소 한 명의 다른 국가 공동 연구자를 포함하는, SCP, 자원효율, 탈동조화에 관한 논문수
4	녹색 특허 출원 건수*
12.b	일자리를 창출하고 현지 문화와 상품을 알릴 수 있는 지속가능한 관광의 지속가능발전 영향성을 모니터링할 수 있는 방법의 개발과 이행
1	지속 가능 관광 전략/실행계획, 합의된 모니터링, 개발 통제 및 평가 방식을 가진 관광지들의 비율
2	지속 가능 목표들을 관광에 연계하기 위해 채택되는 법안
3	지속가능 관광 부가가치*
12.c	국내 환경에 따라 조세제도 개편, 환경에 미치는 영향을 반영하여 보조금의 단계적 폐지, 개발도상국의 현황과 니즈를 고려, 빈곤층과 영향을 받은 지역사회를 보호하는 차원에서 개발에 미치는 악영향을 최소화하는 등 시장왜곡 기제 제거를 통해 소모적인 소비를 조장하는 비효율적인 화석연료 보조금 제도를 합리적으로 개선
1	GDP 단위 당(생산과 소비) 화석 연료 보조금 액수, 총 국가 지출 중 화석 연료에 대한 지출 비율*

주: * First Proposed Priority Indicators(UNSD 2015)

출처: UNSD(2015)를 바탕으로 재구성

이 중 12.1과 12.2, 12.7은 지속가능성의 원칙이 국가 정책과 그 이행 프로그램 등에 광범위하게 녹아들어가게 하는 것에 초점을 맞추고 있다. 12.6은 실행단계에서 기업이 지속가능한 비즈니스 방식을 도입할 것을, 12.3과 12.4, 12.5는 폐기물(쓰레기)의 발생과 관리에 대한 목표를 정하고 있다. 12.8은 지속가능성 이슈에 대한 일반 시민들의 인식을 증진하는 것을 목표로 제시하고 있어 목표 12 전체는 정책을 통한 사회의 전반적인 변화를 요구하고 있으며, 생산과 소비의 주체로서 민간 부문의 변화를 정책이 유도하고 이에 대한 사회 전반적인 인식확산을 목표로 하고 있다고 볼 수 있다. 각각의 세부목표에 관한 분석은 다음 장에서 다루도록 한다.

2. 개발협력의 관점에서 본 목표 분석

12.1 선진국 주도 하에 개발도상국의 개발과 역량을 고려하여 모든 국가가 10-YFP의 이행

- 검토지표 1: SCP 국가 실행 계획을 보유하거나 국가 정책, 빈곤 감소 전략, 지속 가능 발전 전략 등을 통해 SCP를 주류화한 국가의 수*[3)]
- 검토지표 2: SCP 변화를 지원하는 부처 간 협력과 다자간 기제들, 모니터링 및 이행과 평가 방식을 갖춘 조직들이 있는 국가의 수
- 검토지표 3: 지역, 국가 차원에서 SCP 활동들의 이행을 지원하기 위한 협력에 적극적으로 참여하는 국가/기관의 수

연관 세부목표

8.4 2030년까지 선진국이 주도하는 가운데 10-YFP에 따라 소비와 생산에서의 전 세계 자원효율성을 점진적으로 개선하고 환경의 질적 저하와 경제성장의 상관관계 분리

전반적으로 목표 12 전체가 10-YFP와 유사한 목표를 지향하고 있다고 볼 수 있다. 10-YFP가 다루고 있는 영역이 세부목표 12.1보다는 크지만 목표 12는 계량화라는 측면에서 10-YFP에 기여하는 바가 있을 것으로 기대되고 있기도 하다. 그러나 12.1이 '선진국 주도'와 '개발과 역량을 고려'하는 것임을 핵심으로 하고 있는데 반해, 검토지표들은 SDGs 전체를 관통하여 최대 쟁점으로 여겨지고 있는 CBDR의 원칙을 포함하는 지표라 볼 수 없다. 또한 지표들이 이행의 정도와 이행과정에 참여하는 행위자의 수를 동일시하고 있어, 10-YFP 이행의 질적인 부분을 간과하고 있다고 볼 수 있다. 이는 10-YFP 하에서 좀 더 자세한 지표의 개발이 이루어질 것이라는 기대와 선진국을 중심으로 SCP가 독립목표(stand-alone goal) 보다는 범분야 이슈로 이해해야 한다는 주장이 엇갈리면서, 목표 12의 모호성을 단적으로 보여주는 세부목표라는 한계를 보이고 있다.

이와 함께 직접적으로 관련이 있는 세부목표로는 8.4를 살펴볼 수 있다. 그러나 8.4가 물질효율성 지표를 기반으로 생산과 소비활동, 경제지표와 물질 지표 사이의 상관을 통해 10-YFP 이행을 모니터링하려는 것과는 달리 좀 더 일반적인 국가 전략과 SCP를 연계하는 것을 목표로 한다는 점에서 차이를 보이고 있다.

3) * First proposed priority indicator(UNSD 2015).

12.2 2030년까지 자연자원의 효율적인 사용과 지속가능한 관리 달성

- 검토지표 1: 국내 물질 소비(Domestic Material Consumption)와 1인당 DMC
- 검토지표 2: 물질 발자국(Material Footprint)과 1인당 MF*
- 검토지표 3: 농업, 산업, 에너지 및 가구에서의 물 효율을 측정하는 하위 지표들로 이루어진 물 효율 변화 종합 지수
- 검토지표 4:
  (a) GDP 대비 세계은행의 조정순저축(Adjusted Net Savings) 수치에 의해 측정되는 비효율적인 환경과 천연 자원 낭비 규모
  (b) GDP 대비 천연 자원 고갈로 인한 총 지출

연관 세부목표

6.5 2030년까지 초국적인 협력 등 적절한 방식을 통한 통합적인 수자원관리 도입

8.4 2030년까지 선진국이 주도하는 가운데 10-YFP에 따라 소비와 생산에서의 전 세계 자원효율성을 점진적으로 개선하고 환경의 질적 저하와 경제성장의 상관관계 분리

9.4 2030년까지 모든 국가들이 개별적 역량에 맞춰 자원 활용 효율성 증대와 청정하고 환경적으로 건전한 기술과 산업프로세스의 적극적인 적용을 통한 인프라 업그레이드와 산업 변화정책 이행

목표 14와 15 전체

세부목표 12.2는 이행목표 시기를 2030년으로 제안하고 있음에도 불구하고 무엇을 달성의 기준으로 볼 것인가에 대한 내용도 추측하기 어려울 만큼 그 내용이 모호하다. 핵심 자연자원으로 SDGs가 제안하고 있는 것을 목표 6(물), 목표 7(에너지), 목표 13(기후), 목표 14(해양자원), 목표 15(육상생태계)로 보았을 때 위의 세부목표 12.1과 마찬가지로 세부목표 12.2가 '자연자원'이라는 광범위한 목표를 상정하고 있기 때문에 무엇이 지표가 되는가에 따라 해석과 이행 양식이 매우 달라질 것이다. 검토되고 있는 지표 역시 경제활동에 사용되는 물질의 효율성을 측정하는 것에서부터 자원의 고갈과 낭비에 관한 내용 등 다양하다. SDSN은 목표 12 전반에 걸쳐 "환경경제통합계정[4)]" 이행과 보고를 강조하고 있다.

12.3 2030년까지 소매와 개인 소비차원에서 전 세계 음식물쓰레기 반감과 추수 후 손실을 포함하여 생산과 공급체인에서 발생되는 식품손실 경감

- 검토지표 1: 글로벌 식품 손실 지수(Global Food Loss Index)*
- 검토지표 2: "식품 손실과 폐기물 프로토콜"을 이용하여 측정되는 1인당 식품 폐기물(kg/연간)

연관 세부목표 목표 2 전체

전 세계적으로 음식물쓰레기가 증가한다는 것은 음식물에 대한 수요가 높아진다는 것을 의미하며, 그 수요에 대한 증대가 식량안보를 위협할 수 있다는 차원에서 세부목표 12.3은 목표2와 연관성을 보인다고 볼 수 있다. 또한 음식물쓰레기의 증대가 농지확장에 대한 수요증대, 토지 용도변경과 이로 인한 생태계의 변화를 간접적으로 보여줄 수 있고, 또한 음식물쓰레기의 종류는 영양소 섭취 및 토지사용과 관련한 국가 간 또는 국가 내부의 불평등 정도를 동시에 내포하고 있다는 점에서 매우 의미 있는 세부목표라 볼 수 있지만 동시에 이런 이유로 12.3은 독립적인 세부목표라기 보다는 목표 2의 이행수단으로 활용될 수 있음도 고려해야 한다.

지표로서는 수확 후 가치사슬에서 손실되거나 폐기되는 식품의 비중을 측정하는 GFLI의 개발이 제안되고 있다(SDSN 2015). 그러나 이러한 지수가 어떤 형태가 될 것인지에 대한 구체적인 설명 없이 '음식물쓰레기의 비중이나 양(또는 종류)을 추적할 수 있는' 지수로 대체할 수 있음을 밝히고 있어 실질적으로 이러한 지수의 개발이 가능할지에 대한 의문을 내포하고 있다.

12.4 2020년까지 인류의 건강과 환경에 미칠 악영향을 최소화하기 위해, 국제협약에서 합의한 바와 같이 물질의 분해주기에 따른 환경적으로 건전한 화학물질 및 폐기물 관리 달성과 이들의 공기 · 물 · 토양 배출 대폭 경감

- 검토 지표 1: 유해 화학물질과 폐기물에 대한 국제 다자간 환경 협약들의 시행과 관련된 국가 보고서 및 당사자들의 수*
- 검토 지표 2: 산업, 에너지 발생, 농업, 교통, 하수, 폐기물 처리 플랜트에서 나오는 공기, 물, 토양에 대한 오염물들의 연간 평균 배출량
- 검토지표 3: 생산자 책임제, 화학물질과 제품 화학물질의 유해성 및 위험에 대한 경고, 녹색 설계와 BAT(최적 가용 기법)/BEP(최적 환경 관리) 증진을 포함하여, 가치 체인을 통해 화학물질 관리에 관한 정책과 이행수단을 도입한 국가들과 기업들의 수
- 검토 지표 4: 불법 폐기 방지를 포함하여, 화학물질 및 폐기물들의 관리에 대한 제도, 법, 규제 프레임워크를 가진 국가들의 수
- 검토 지표 5: 친환경적 수명 주기 관리를 받는 환경적으로 유해한 화학물질 및 폐기물의 용량/질량 %

4) 환경계정이란 1993년 UN이 경제활동과 환경간의 상호관계를 체계적으로 분석하기 위하여 국민계정의 부속계정형태로 새로 도입한 환경.경제통합계정(the System for integrated Environmental and Economic Accounting, SEEA)을 말한다. 환경계정은 기존 국민계정의 편제 대상이 시장에서 거래되는 경제자산에만 국한되어 환경오염이나 자원고갈 등으로 인한 경제사회적 비용을 반영하지 못하는 한계를 보완해 주기 위한 것이다. 따라서 산림, 지하자원과 같은 자연자산이나 물, 공기와 같은 환경자산도 경제자산과 마찬가지로 재화와 용역의 생산에 이용되는 자산으로 취급하여 이러한 환경자산의 기초, 기말 스톡과 기간 중 변동을 국민계정구조 형식에 따라 작성토록 하고 있다(산림청 2015).

연관 세부목표

3.9 유독화학물질과 환경오염으로부터 야기되는 질병과 사망 경감

6.3 2030년까지 폐기물 무단폐기, 방류 최소화 및 수질개선

SDGs 전반적으로 기존의 다자간 협상과 협의의 이행을 강조하고 있으며, 세부목표 12.5 역시 이런 선상에서 이해될 수 있다. 그러나 세부목표 12.5는 중요성에 비해 내용면에서 좀 더 구체적이고 실질적인 의문에 답할 필요가 있다. 예를 들어 환경적으로 '건전하게' 화학물질 및 기타 폐기물을 관리한다는 것이 무엇을 의미하는지? 어떤 화학물질과 폐기물에 초점을 두고 있는지? 언제까지 얼마나 감소시켜야 하는지? 등의 질문에 대해 지표 역시 명확한 대답을 주고 있지 않다. 정책과 이행수단의 중요성을 강조한 나머지 정책과 규제, 프레임워크를 갖고 있는 국가와 기관의 수를 지표로 검토하는 등 앞서 12.1에서와 같은 문제를 안고 있다.

또 SDSN은 지표로 MDG 7에서 지표로 삼았던 "오존층 파괴물질 소비"와 "에어로졸 광학두께(Aerosol Optical Depth, AOD)"를 제시하고 있다. 그러나 이미 2014년 MDGs 보고서에서 밝힌 바와 같이 오존층 파괴물질 소비는 상당 부분 진전이 있어 지표로서의 실효성에 의구심을 갖게 되고(UN 2015), 무엇보다 이 두 가지 지표를 다 선택한다고 하더라도 12.4의 극히 일부만 반영될 것이라는 한계를 지니고 있다.

12.5 2030년까지 예방, 감축, 재활용, 재사용을 통한 폐기물 발생의 실질적인 경감

- 검토 지표 1: 유해 화학물질과 폐기물에 대한 국제 다자간 환경 협약들의 시행과 관련된 국가 보고서 및 당사자들의 수*
- 검토 지표 1: 국가 폐기물 발생, 1인당/연간 kg(매립과 소각용 고체 폐기물, e-폐기물 데이터로 세분화)
- 검토 지표 2: 국가 재활용 비율, 재활용되는 물질의 양*
- 검토 지표 3: 폐기물 발생을 줄이기 위해 예방, 감소, 재활용, 재사용 전략들에 관해 중소기업을 포함한 산업들에 적극적으로 자문하는 조직들을 가진 국가들의 수

연관 세부목표

6.3 2030년까지 폐기물 무단폐기, 방류 최소화 및 수질개선

6.a 2030년까지 물과 위생시설 관련 국제협력과 역량배양 지원확대

12.5는 목표 12의 세부목표들이 가지고 있는 전형적인 한계를 보이고 있다. 세부목표의 내용이 구체적으로 제시되어 있다고 보기 어려운 가운데, '실질적인' 경감의 기준, 어떤 폐

기물인가에 대한 논의도 제시하고 있지 않다. 따라서 세부목표 12.5의 달성여부를 측정하기 위해서는 지표의 선정보다는 무엇을 기준으로 한다는 것이 계량적으로 제시되어야 할 것이다.

12.6 대기업 및 다국적기업 등 기업이 지속가능한 실천계획을 도입하고 지속가능성 정보를 주기적으로 보고하도록 독려

- 검토 지표 1: 지속 가능성 보고 비율과 질
  1) 지속 가능성 정보를 공개하는 세계적인 대기업 비율
  2) 전체 공급 체인을 다루는 보고서의 비중
  3) 지속 가능성 보고서에 SDG의 관련 지표들에 따라 정보를 제공하는 기업들의 비중
- 검토 지표 2: 지속가능 보고서를 발간하는 기업의 수*

지속가능활동에 대한 정보는 소비자의 합리적 선택에 영향을 미치는 중요한 자료가 될 수 있고, 이는 곧 소비 패턴의 변화를 가져올 수 있다. 화학 및 유해 폐기물 사용을 줄이거나 재활용하는 것만으로도 개별 기업은 세부목표를 달성하는데 큰 기여를 한 것으로 해석될 수 있다. 그러나 산림이나 대기권과 같은 공공재의 사용에 대해서는 'free-rider'문제와 '누출(leakage)' 효과가 지속적으로 나타날 것이다. 따라서 민간부문의 공급체인(supply chain) 이니셔티브만으로 목표를 달성하기는 어렵다. 이에 상응하는 정책적 고려 및 정책 프레임워크의 지원이 필요하다. 더불어 "기업을 독려..."하는 것과 이러한 정보를 공개하는 기업의 비중이나 수는 그 지향점(indication)이 다르다고 보여 진다.

또한 이 세부목표 12.6은 그 자체가 이행수단과 더 가깝다는 점에서 세부목표 간 준위의 문제와 배치의 문제가 목표 12에서도 빈번히 확인되고 있음을 알 수 있다. 이런 가운데 SDSN은 통합 모니터링 보고서를 발표하는 자산 10억 달러 이상 회사의 비중과 "전략적 환경사회 영향평가"를 개발하여 지표로 사용할 것을 제안하고 있다. The Global Compact, Global Reporting Initiative(GRI), World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), 또는 the International Integrated Monitoring Council(IIRC) 등을 제안하고 있기는 하나, 누가 보고의 책임을 지는지, 그리고 '통합(integrated)' 모니터링의 의미가 불분명함 등 지표로 검토되기에는 구체화의 과정이 좀 더 필요할 것으로 생각된다.

12.7 국가의 정책과 우선순위에 따라 지속가능한 공공조달 시행증진

- 검토 지표 1: 지속 가능한 공공 조달 정책들과 실행 계획들을 시행하는 국가들의 수*
- 검토 지표 2: 총 공공 조달에서 지속 가능한 공공 조달의 %

세부목표 12.7의 궁극적인 목표는 지속가능한 생산에 대한 전 세계적인 수요를 증대시킴으로써 반대로 지속가능하지 않는 제품에 대한 수요를 줄이려는 것이다. 이러한 세부목표가 달성이 되면 가치사슬을 재정비하고 친환경 제품과 서비스 시장을 구축하는 등 규모의 경제를 가능케 한다. 그러나 목표 12의 다른 세부목표들과 마찬가지로 '지속가능한 공공 조달 시행 증진'과 같은 목표는 너무 모호해서 현실을 반영하기 어려우며, 12.6과 같이 내용상으로 세부목표라기 보다는 이행수단에 가깝다고 보여 진다. SDSN 역시 10-YFP 이행을 모니터링하는 지표의 개발과 연동시킬 것을 제안하고 있다.

12.8 2030년까지 모든 사람들이 지속가능한 개발과 자연과 조화를 이루는 삶의 방식에 대한 관련 정보와 인식을 갖도록 보장

- 검토 지표 1: 공식 교육 과정에 지속 가능 발전과 생활양식 주제들을 포함하는 국가들의 수*
- 검토 지표 2: 국제적으로 합의된 기준에 따라 측정되고, 소비자들에게 전달하는 환경적, 사회적 영향들을 가진, 국가에서 배분되는/주어진 공급 체인에서 이용 가능한 제품 및 서비스들의 시장 비중
- 검토 지표 3: 소비자 보호에 대해 UN 지침들을 시행한 국가들의 수
- 검토 지표 4: 지속 가능 발전 및 생활양식과 직접적으로 연계된 키워드에 대한 온라인 검색 빈도

연관 세부목표

4.7 교육을 통한 지속가능발전을 증진하기 위한 지식과 정보 제공

목표 12에서 지향하고 있는 정보의 한 축이 기업이라면 다른 축은 교육을 통한 지식과 정보의 공유이다. 결국 생산자와 소비자는 잘 이해하고 선택을 할 수 있을 만큼 많은 정보를 제공받지 못한다. 이는 이 목표에서 명확히 거론되지는 않았지만 결국 지식과 역량배양의 중요성으로 연결된다. 이러한 측면에서 보면 세부목표 12.8 역시 의제적 목표라기보다는 이행수단에 가깝다. 이와 함께 검토지표 2-4가 세부목표 12.8을 잘 반영하고 있는가에 대해서는 논의가 필요하다. 검토지표 1의 경우 세부목표 4.7의 측정과 유사하므로 지표를 통한 clustering이 가능하다면 이 경우에 해당한다고 볼 수 있다.

12.a 지속가능한 형태의 소비와 생산 증진을 위해 개발도상국의 과학기술 역량 강화를 지원

- 검토 지표 1: SCP에 대한 개발도상국들의 R&D 지출액
- 검토 지표 2: SCP 제품/혁신들에 대한 개도국의 특허 건수
- 검토 지표 3: 개발도상국 연구자와 최소 한 명의 다른 국가 공동 연구자를 포함하는, SCP, 자원효율, 탈동조화에 관한 논문 수
- 검토 지표 4: 녹색 특허 출원 건수*

이행수단으로서 세부목표 12.a는 지나치게 기술적인 부분에 집중된 경향을 보인다. 주지하는 바와 같이 개발도상국의 과학기술 역량강화를 위해서는 제도적인 뒷받침이나 구조도 모두 강조되어야 한다. R&D 지출액과 특허 및 논문의 계량적 지표도 중요하지만 규제와 법규의 정비와 이행, 포상체계(incentive system) 등에 대한 지표가 검토되어야 한다.

12.b 일자리를 창출하고 현지 문화와 상품을 알릴 수 있는 지속가능한 관광의 지속가능발전 영향성을 모니터링 할 수 있는 방법의 개발과 이행

- 검토 지표 1: 지속 가능 관광 전략/실행계획, 합의된 모니터링, 개발 통제 및 평가 방식을 가진 관광지들의 비율
- 검토 지표 2: 지속 가능 목표들을 관광에 연계하기 위해 채택되는 법안
- 검토 지표 3: 지속가능 관광 부가가치*

세부목표 12.b는 지속가능한 관광에 초점을 두고 있다. 목표 12 안에서 지속가능한 관광에 대한 세부목표가 따로 있지 않음에도 불구하고 이행수단 목표에 있는 것은 목표 12 내의 또 다른 부적절한 배열(misplace) 중 하나로 보여 진다.

12.c 국내 환경에 따라 조세제도 개편, 환경에 미치는 영향을 반영하여 보조금의 단계적 폐지, 개발도상국의 현황과 니즈를 고려, 빈곤층과 영향을 받은 지역사회를 보호하는 차원에서 개발에 미치는 악영향을 최소화하는 등 시장왜곡 기제 제거를 통해 소모적인 소비를 조장하는 비효율적인 화석연료 보조금 제도를 합리적으로 개선

- 검토 지표 : GDP 단위 당(생산과 소비) 화석 연료 보조금 액수, 총 국가 지출 중 화석 연료에 대한 지출 비율*

세부목표 12.c는 화석연료 보조금에 초점을 두고 지속가능성을 방해하는 인센티브를 줄이거나 없애기 위한 적절한 세부목표로 보여 진다. 지속가능하지 않은(unsustainable) 바이오연료나 식품 소비 등으로 확대되어야 한다는 의견도 있는 등 기타의 세부목표들과는 달리 대상의 확대를 고려해 볼 필요가 있다.

3. 목표체계 평가

위에서 본 바와 같이 전반적으로 목표 12와 세부목표는 개도국의 개발과 발전을 목표로 하기 보다는 전 지구적인 문제로서 환경과 환경-경제, 환경-사회의 지속가능성을 확보하기 위한 보편적 목표이다. 따라서 12.1에서 밝힌 바와 같이 선진국 주도에 관한 내용이 더욱 강조되어야 한다. 공동 작업반의 합의 과정에서도 알 수 있듯 캐나다, 미국, 영국 등 선진국

들은 SCP를 범분야 이슈로 인식하였고, 인도를 위시한 개발도상국 그룹은 독립적인 목표로 SCP를 주장해왔다. 이는 선진국에서는 SCP가 폐기물을 감소시키는 자원 효율성과 생활방식의 변화를 의미하는 반면, 개도국에서는 자원 효율적이고, 환경적으로 견고하고, 경쟁력 있는 사례로 "도약(leapfrog)"을 위한 역량 강화를 의미하는 것으로 그 인식차이에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 이러한 가운데 합의의 결과로 나온 목표 12는 해석의 여지가 많은 언어와 모호한 목표를 가지게 되었다. 이러한 점을 극복하기 위해서는 좀 더 '선진국 주도적'인 목표 이행수단의 확보와 지표가 필요하다.

구체적으로는 세부목표들이 지속가능한 소비와 생산을 목표로 하고 있음에도 불구하고 모든 영역을 다 다루고 있는 것은 아니다. 예를 들어 세부목표 12.c는 지속가능한 발전을 저해하는 다른 유해물질에 대한 보조가 많음에도 불구하고 화석연료 부분만을 다루고 있다. 이와 마찬가지로 간접적인 토지사용 변경은 개별 기업의 생산과정 만을 변화시킴으로써 막을 수는 없다. 결국 모든 분야에서 지속가능한 생산에 대한 확신이 생길 때까지는 최소한의 정책적 규제가 필요하다. 그러나 이와 동시에 세부목표 12.4에서 지향하는 바와 같이 다국적기업들의 역할이 강조되고 있는 시점에서 기타의 세부목표들도 기업에 매력적인 인센티브와 SCP에서 오는 혜택의 공유가 필요하다. 이런 점에서 목표 12의 세부목표들은 국가와 공공부문, 민간부문과 시민 등의 여러 행위자들의 역할과 기여, 책임에 대해 다루는데 있어 아쉬움을 남기고 있다.

또한 위에서 반복적으로 언급한 바와 같이 이행수단 목표, 연관 세부목표, 의제 목표 간의 준위와 우선순위 조정에 성공적이지 못했다. 세부목표 12.3과 12.6-8처럼 몇몇 세부목표는 이행목표라기 보다는 이행수단에 가까웠고, 다른 세부목표와 목표가 겹쳐지거나 하위범주인 경우도 있다. 이는 목표가 지향하는 방향이 대체로 명확하지 않은 가운데 생겨난 문제로 SCP를 통해 얻으려는 것에 대한 정의와 목표, 목표시한 등에 대한 합의와 이를 모니터링할 지표가 제시되어야 한다.

또한 SCP가 다른 목표들처럼 2030년까지 또는 2020년까지 목표시한을 정할 수 있는 목표인가, 개별국가에 맞는 목표와 지표는 어떻게 설정할 것인가에 대한 논의가 뒤이어야 한다. MDGs는 목표와 세부목표 자체가 계량적 지향점을 분명히 했다면 SDGs의, 특히 SCP 관련 목표들은 모호하고 수사적인 표현으로 제시되고 있다. 이런 가운데 얼마나 현실적이고 실현가능한 세부목표와 지표를 빠른 시일 안에 도출해 내는가가 향후 15년의 성과를 좌우할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 우리의 대응 전략 및 기여방안

2015년 4월 9일 한국환경산업기술원은 유엔환경계획(UNEP)과 10-YFP 신탁기금 출자 협정을 체결하고, 2017년까지 총 30만 달러를 신탁기금에 출자하기로 했으며, 환경부를 위시한 우리 정부는 이 출자를 통해 개발도상국이 지속가능소비생산을 실현할 수 있도록 경험을 전수하고 환경 부문의 ODA 비중을 확대하려하고 있다고 밝힌바 있다(김연숙 2015). 이는 SCP에 대한 국내적 관심 환기와 함께 환경 분야 주체들이 대거 ODA 사업에 참여하는 계기로 작용할 수 있다. 이 경우 ODA의 범정부적인 전략과의 연계가 중요함은 주지하는 바이다.

KOICA는 SCP를 위시한 환경 전반 분야에 대해 국내외 전문 기관들과 협력방안을 모색하는 한편, 새로운 ODA 사업 기관들과의 연계방안을 고민해봐야 할 것이다. 또한 폐기물 재활용 시스템 구축 등은 우리나라의 비교우위 분야로 발굴할 수 있으므로 이를 개발협력의 관점에서 사업화를 유도하는 방안을 검토해야 할 것이다.

참고문헌

김연숙. 2015.4.9. “지속가능 발전위해 30만 달러 쏜다: 환경산업기술원、UNEP 신탁기금출자 MOU.” 에너지신문, http://www.energy-news.co.kr/news/quickViewArticleView.html?idxno=32851, 검색일: 2015.05.25.

김지현. 2014. “Post-2015 개발의제 동향연구 1 : SDGs 초안 분석.” 개발과 이슈 19. 성남 : 한국국제협력단.

_____. 2015. “Post-2015 개발의제 동향연구 2 : Post-2015 의제에 관한 UN 사무총장 종합보고서 분석.” 개발과 이슈 21. 성남 : 한국국제협력단.

산림청. 2015. 산림임업용어사전, http://forestland.go.kr/newkfsweb/kfi/kfs/mwd/selectMtstWordDictionary.do?pageIndex=57&pageUnit=10&wrdSn=10862&searchWord=%E3%85%8E&searchType=1&wrdType=0&searchWrd=&mn=KFS_02_08_06_05_01&orgId=kfs, 검색일: 2015.06.20.

Norwegian Ministry of the Environment. 1994. “Oslo Roundtable on Sustainable Production and Consumption.” Oslo: NME.

Sustainable Development Knowledge Platform 홈페이지 https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sustainableconsumptionandproduction, 검색일: 2015.06.01.

Sustainable Development Solutions Network. 2015. “Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals : Launching a data revolution for the SDGs.”, http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/05/FINAL-SDSN-Indicator-Report-WEB.pdf, 검색일: 2015.06.18.

United Nations. 2015. “2014 Millennium Development Goals Report.” New York: United Nations.

United Nations, European Commission, International Monetary Fund, Organization for Economic Co-operation and Development, World Bank, 2005. “Handbook of National Accounting: Integrated Environmental and Economic Accounting 2003.” Studies in Methods, Series F, No.61, Rev.1, Glossary, New York: United Nations.

UN Statistical Division. 2015. “First Proposed Priority Indicators.” New York: UN, http://unstats.un.org/sdgs/2015/05/29/first-proposed-priority-indicator-list/, 검색일: 2015.05.30.

Goal 13

기후변화와 대응

이찬우

I. 목표(Goal)의 의미

1. 설정 배경

1) 기후변화 영향

기후변화에 관한 정부 간 패널(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) 제5차 종합평가보고서는 기후시스템이 온난해지고 있다는 것은 자명한 사실이며 대기와 해양은 따뜻해지고 눈과 빙하의 양은 줄어들고 해수면은 상승하였고 온실가스 농도는 증가하였음을 보고하였다. 이런 온도 상승은 지구의 기후체계를 변화시켰다. 그 결과, 세계 도처에서 홍수, 가뭄, 태풍과 같은 기상재해가 발생하고 있다.

인간의 행위는 온실가스 증가의 주요 원인으로 지목되고 있다(IPCC 2014). 인간은 산업혁명 이후 화석연료의 연소, 삼림 벌목 등을 통하여 대기 중의 이산화탄소 농도를 끊임없이 증가 시켜 온실효과의 가속화를 초래했다.

한편, 지구의 평균 기온이 2℃ 상승하면 지구 생태계에 치명적인 영향을 줄 것으로 예측되고 있다(IPCC 2014). 지구 평균 기온 상승폭이 2℃를 넘어서면 동토층의 메탄이 방출되기 시작하고 또 북극 빙하가 대규모로 녹으면서 더 많은 햇빛을 흡수해 지구 온도를 높이고 다시 그 열기가 동토층과 빙하를 녹이는 온난화 되먹임 효과를 초래하게 된다. 즉, 지구 평균 기온이 2℃ 상승 이후로는 지구 스스로가 온도를 올리는 악순환에 빠져 인류의 어떤 노력도 무의미해지는 대재앙에 직면하게 되는 것이다.

대기중 이산화탄소 농도가 450ppm이면 지구 평균기온이 2℃ 상승하게 된다(IPCC 2014). 2011년 지구의 평균 이산화탄소 농도는 390.5ppm이고 해마다 2.1ppm씩 증가하고 있으니 이대로라면 앞으로 약 30년 후에는 치명적인 영향이 지구의 모든 생명체에 닥칠 것이다.

2) 국제사회 동향

지구온난화문제는 1972년 로마클럽의 '성장의 한계(The Limits to Growth)' 보고서 발간으로 제기되기 시작해 1979년 제1차 세계 기후회의에서 인간 활동에 의한 기후변화 가능성과 부정적 영향 방지를 위한 조치 강구의 필요성을 인정받았다.

1988년 국제연합환경계획(United Nations Environment Program, UNEP)과 세계기상기구(World Meteorological Organization, WMO)가 공동 주관 하에 국제 과학자 그룹인 IPCC를 설립하였다. 1990년 제2차 세계 기후회의에서 기후변화에 관한 조약의 필요

성이 제기되어 IPCC 보고서를 기초로 기후변화 방지를 위한 세계 기후협약을 제정키로 합의하였고 1992년 브라질에서 열린 UN 환경개발회의에서 기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)을 채택하고 서명했다.

기후변화 협약은 인간의 '인위적 활동' 즉 산업 및 경제 행위에 의한 온실가스 부분을 감소시켜 지구온난화현상을 해결 혹은 완화시키는데 초점이 맞춰져 있어 생산 시스템과 경제 시스템의 중요한 요소들과 직접적으로 연관된 협약이다.

본 협약은 협약 이행 상황의 정기적 검토 및 협약의 효과적 이행에 필요한 조치를 결정하는 주요 기구로서 당사국총회(Conference of the Parties, COP)를 설립하였고 연 1회 당사국 총회를 개최하여 지구온난화 대응을 위해 논의하고 있다.

1997년 제3차 당사국총회에서는 선진국들의 온실가스 감축 의무를 규정한 교토의정서가 채택되었다. 부속서 1 국가들에게 제1차 공약기간(2008-2012) 동안 온실가스 배출량을 1990년 수준 대비 평균 5.2% 감축하는 의무를 부과하였다. 비부속도서 1 국가에 대해서는 온실가스 감축과 기후변화 적응에 관한 보고, 계획 수립, 이행 등 일반적인 조치를 요구하였다. 교토의정서는 교토메커니즘으로 불리는 청정개발체제(Clean Development Mechanism, CDM), 배출권 거래제(Emission Trading System, ETS), 공동이행제도(Joint Implementation, JI)를 도입하여 온실가스를 비용 효과적으로 감축하고 개발도상국의 지속가능한 발전을 지원할 수 있는 계기를 마련하였다.

2007년 제13차 당사국총회에서는 교토의정서 1차 공약기간 종료(2008-2012)에 따라 Post-2012 체제를 2009년 제15차 당사국총회에서 출범시키고자 하였다. 하지만, 선진국의 감축목표 설정과 개발도상국에 대한 재정지원 등에 대해 선진국과 개발도상국의 이견 차이로 결렬되고 말았다.

2010년 제16차 당사국총회에서는 Post-2012 체제 출범 실패에 따라 과도기적 조치로서 선진국과 개발도상국들이 2020년까지 자발적으로 온실가스 감축 약속을 이행하는 '칸쿤 합의'를 이끌어냈다. 또한, 개발도상국의 온실가스 감축 및 적응 활동을 지원하기 위해 녹색기후기금(Green Climate Fund, GCF)을 설립하기로 합의하였다.

3) Post-2020 신 기후 체제 협의

교토의정서의 추진 동력 약화로 2011년 제17차 당사국총회에서는 2020년 이후 모든 당사국이 참여하는 새로운 기후변화체제 수립을 위한 '더반플랫폼' 협상을 출범시키기로 합의하였다.

교토의정서 1차 공약기간의 마지막 해인 2012년에 개최된 제18차 당사국총회에서는 교토

의정서 제2차 공약기간을 2013년부터 2020년으로 설정하는 개정안을 채택하였다. 하지만, 미국, 일본, 러시아, 캐나다, 뉴질랜드 등이 제2차 공약기간에 불참을 선언하면서 참여국 전체의 온실가스 배출량이 전 세계 배출량의 15%에 불과하게 되었다. 이에 따라 국제사회는 2020년 이후 모든 국가가 참여하는 신 기후 체제에 주목하게 된다.

2013년 제19차 당사국총회에서 당사국들은 지구 기온 상승을 산업화 이전 대비 2℃ 이내로 억제하기 위해 필요한 2020년 이후의 '온실가스 감축 공약'을 자체적으로 결정하여 2015년 제21차 당사국총회 이전에 사무국에 제출하기로 하였다.

2014년 제20차 당사국총회에서는 자국 상황을 고려한 온실가스 감축 계획인 '국가별 기여방안(Intended Nationally Determined Contributions, INDC)' 제출 절차 및 일정을 규정하는 '리마선언'이 채택되고 2015년 합의문의 주요 요소가 제시되었다. 이로써, 2015년 제21차 당사국총회에서 신 기후 협상이 타결되기 위한 기반이 마련되었다.

2015년 제21차 당사국총회에서는 각국이 제출한 INDC 이행에 대한 법적 구속력 부여 여부, 선진국과 개발도상국의 온실가스 감축 의무 부여 및 차별화 정도 문제 등이 주요 이슈로 부각될 것으로 사료된다.

〈표 13.1〉 주요 당사국총회 논의 결과

구분	개최시기	장소	주요내용
3차	1997년	일본 교토	• 교토의정서 채택 • 1차 공약기간(2008–2012) 동안 선진국의 온실 가스 의무 감축량 부과
13차	2007년	인도네시아 발리	• 발리 로드맵 • 2009년까지 교토의정서 대체할 새 협약(Post–2012) 마련 합의
15차	2009년	덴마크 코펜하겐	• 코펜하겐 합의문 채택 • Post–2012 협상 1년 연장
16차	2010년	멕시코 칸쿤	• 칸쿤 합의문 채택 • 자발적 온실가스 감축 이행 합의
17차	2011년	남아공 더반	• 더반 플랫폼 • 모든 국가가 참여하기로 한 2020년 새로운 체제에 대해서 2015년까지 협상 완료
18차	2012년	카타르 도하	• 교토의정서 제2차 공약기간을 2013년부터 2020년으로 설정
19차	2013년	폴란드 바르샤바	• 모든 국가들에게 2020년 이후의 감축목표 준비를 개시하여 2015년 말 개최되는 제21차 당사국총회 이전까지 제출에 합의
20차	2014년	페루 리마	• Post–2020 신 기후 체제에서 선진국과 개발도상국의 책임분담 방식 합의
21차	2015년	프랑스 파리	• Post–2020 신 기후 체제 협의 예정

출처: 외교부 홈페이지 이슈별 자료실 '기후변화 협상'을 저자 재구성

4) 유엔 및 주요국 대응

대다수의 국가들은 기후변화는 실존적 위협이자 '빈곤감축'과 '지속가능발전'에 근본적인 위협으로 간주하고 있다. 기후변화는 UNFCCC에서 협상과정을 거치고 있으나 그 협상 결과의 불확실성이 내재되어 있음에 주목하며 제21차 당사국총회에서 국제적 합의를 이끌어내기 위한 다각도의 노력을 하고 있다.

기후변화협약 협상과는 별도로 2007년, 2009년, 2014년 등 세 차례에 걸쳐 유엔 기후정상회의(UN Climate Summit)가 개최되었고 100여 개국 정상 및 각계각층의 주체들이 참석하여 온실가스 감축 행동 계획을 논의하였다.

제41차 G7 정상회의에서는 2100년까지 화석연료 사용을 끝내고 '글로벌 경제의 탈화석화(Decarbonization of the global economy)'추진에 합의하였다. 2050년까지 2100년 기준 대비 40~70% 수준으로 세계 온실가스 배출량을 줄인다는 목표를 제시하였다.

한편, 유엔을 중심으로 빈곤퇴치를 주요 골자로 하는 MDGs는 2015년에 막을 내리고 그 뒤를 잇는 SDGs의 17개 목표 중에 기후변화 이슈가 포함되었다. 기후변화 문제는 범분야 이슈(Cross-cutting)로 에너지, 자연자원, 도시 등과 통합된 목표로 설정될 것으로 전망되었으나 기후변화에 대한 강력한 해결책을 국제 개발 의제에 포함시키고자 단일 목표로 설정되었다.

2. 정의와 의미

1) 정의

SDGs 13번째 목표는 '기후변화 영향에 대응하는 긴급조치(Take urgent action to combat climate change and its impacts)'로 설정되었다.

UNFCCC는 기후변화를 '전 지구 대기의 조성을 변화시키는 인간의 활동이 직접적 또는 간접적으로 원인이 되어 일어나고 충분한 기간 동안 관측된 자연적인 기후변동성에 추가하여 일어나는 기후의 변화'로 정의하고 있다.

따라서, 본 목표는 '인간 활동으로 인한 기후변화와 그 영향을 최소화하기 위해 우선적으로 취해야 하는 모든 행위'로 정의될 수 있다.

Goal 13: Take urgent action to combat climate change and its impacts

☞ 정의: 인간 활동으로 인한 기후변화와 그 영향을 최소화하기 위해 우선적으로 취해야 하는 모든 행위

2) 국제개발협력 관점에서 의미

2015년 이후 신 기후체제에서는 모든 국가가 탄소 감축의무를 부담하고 미온적인 국가에 대해 유럽과 미국 등이 탄소관세를 부과할 것으로 예상하고 있다. 또한, 일본을 비롯한 선진국들은 탄소 감축 비용이 저렴한 개발도상국을 대상으로 대규모 탄소배출권 확보에 주력하고 있다.

이와 같이, 기후변화는 이미 상당한 개발을 통해 발전되어 있는 선진국에게는 자국 산업보호 및 사업투자로서의 기회요인이 되고 있는 반면, 기후변화에 취약한 최빈국 등 개발도상국에게는 지속가능한 발전 및 개발에 장애 요인으로 되고 있어 선진국과 개발도상국 간에 양극화를 초래하며 기후부정의(Climate Injustice)를 야기 시키고 있다(엄기증 2014).

개발도상국은 기후변화 영향에 대처하는데 필요한 자원과 역량이 부족하기 때문에 기후변화가 초래하는 충격이 지대할 수밖에 없다. Germanwatch(2015)에 따르면 기후변화 위험 지수는 개발도상국에서 특히 높은 것으로 나타났다.

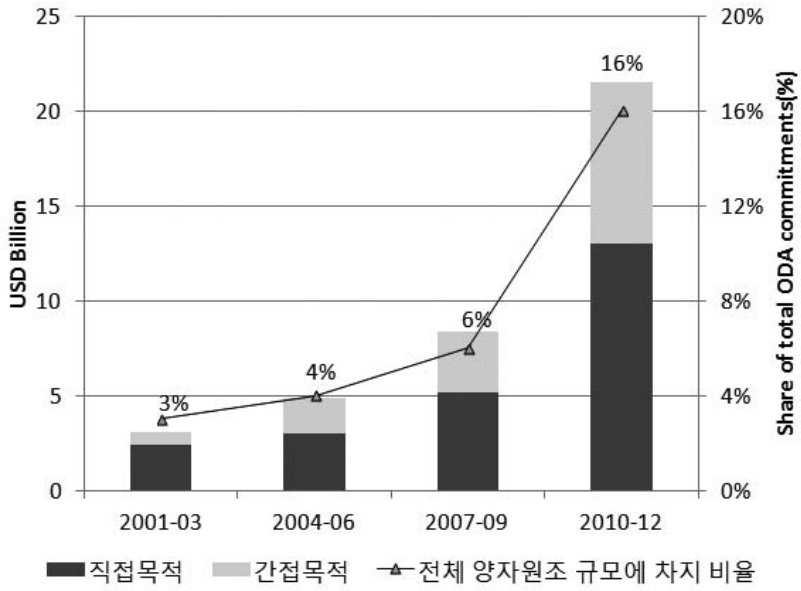
따라서 기후부정의를 해소하고 개발도상국의 기후변화 영향을 최소화하고 대응 역량을 강화하기 위해서는 ODA와 같은 공공재원의 투입이 필수불가결한 요소이다.

〈그림 13.1〉에서 보는 바와 같이 기후변화와 관련된 양자원조는 증가하는 추세이다. OECD DAC 통계에 따르면 2001년부터 2003년까지 3개년 동안 기후변화 관련 양자원조 총액은 31억불이었으나 2010년부터 2012년까지 3개년 동안 양자 원조 총액은 215억불로 증가하였다. 전체 양자 원조 규모에서 기후변화관련 원조가 차지하는 비율도 동기간 3%에서 16%로 증가하였다. 하지만, 개발도상국의 기후변화 문제를 최소화하기 위한 재원으로는 부족하다는 것이 일반적인 견해이다.

SDGs에서 기후변화 대응 목표가 가지는 의미는 선진국과 개발도상국의 기후부정의 해소와 개발도상국의 기후변화 영향을 최소화하기 위한 공적자금 투입에 있다. 이를 위하여 선진 공여국의 ODA/GNI 비율을 0.7%로 늘릴 것을 더욱 권고할 것이며 GCF와 같은 기후재원 조성 및 다양한 민간재원 유입의 유도가 예상된다.

OECD DAC는 '기후변화 적응의 개발협력에 통합(OECD Policy Guidance on Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation)'이라는

〈그림 13.1〉 2001–12년 기후변화 양자 원조 규모(약정 액 기준)



출처: OECD DAC(2007:12) 재인용

지침서를 통하여 개발 사업의 모든 단계에서 기후변화 영향을 최소화 할 수 있는 개발 사업을 강조하고 있는바, SDGs에서는 기후변화와 개발의 문제를 통합적인 시각에서 다룬다는 점도 중요한 의미가 된다.

Ⅱ. 목표(Goal)별 분석

1. 목표의 논리구조

목표 13의 세부목표는 총 5개로 설정되었으며 총 8개의 지표가 제안 및 논의 중에 있다.

세부목표는 기후변화 영향을 최소화하기 위해 △기후변화 영향 완화를 위한 국가단위 이행력 제고(13.1 및 13.2), △교육 및 역량강화(13.3 및 13.b), △재원 조성(13.a)로 구분될 수 있다.

〈표 13.2〉 목표 13의 세부 목표와 지표(안)

13.1 모든 국가에서 기후관련 위험과 자연재해에 대한 회복력 및 적응력 강화	
1	기후변화 적응 능력이 진전된 국가 수
2	사상자 수 및 경제적 손실

13.2 국가 정책, 전략, 계획에 기후변화 대응 포함	
1	저탄소 사회, 기후복원력, 재난 감소 등을 포함하는 국가적응계획을 수립한 국가 수
13.3 기후변화 완화, 적응, 영향 감소, 조기 대응에 대한 인지도 향상 및 시민과 기업의 역량 강화를 위한 교육	
1	기후변화 완화, 적응, 영향 감소, 조기 대응을 초 · 중 · 고등 교육 과정에 포함시킨 국가 수
2	기후변화 지식이 향상된 성별 및 연령별 인구 퍼센트
13.a 선진국은 효과적인 완화활동 및 이행과정에 대한 개발도상국의 니즈를 투명하게 반영하고, 기금확보를 통한 『녹색기후기금』의 전면적인 운영을 위해 UNFCCC 에서 2020년까지 모든 재원을 활용한 연간 1,000억불 동원 목표 약정의 이행	
1	2020년부터 매년 조성된 재원
2	GCF가 지원하는 기후변화 관련 프로젝트 비율
13.b 최빈국의 효과적인 기후변화 계획과 관리를 위한 역량강화 메커니즘 촉진	
1	역량강화 지원 받은 최빈국 수

출처: UNSD(2015)

2. 개발협력의 관점에서 본 목표체계 분석

1) 세부목표 13.1와 13.2

13.1 모든 국가에서 기후관련 위험과 자연재해에 대한 회복력 및 적응력 강화

- 제안된 지표 1: 기후변화 적응 능력이 진전된 국가 수
- 제안된 지표 2: 사상자 수 및 경제적 손실

13.2 국가 정책, 전략, 계획에 기후변화 대응 포함

- 제안된 지표 1: 저탄소 사회, 기후복원력, 재난 감소 등을 포함하는 국가적응계획을 수립한 국가 수

세부목표 13.1과 13.2는 기후변화 위험과 자연재해에 대한 적응력 및 회복력 강화와 국가 단위 적응 계획 수립을 다루고 있다.

기후변화와 그에 따른 재난 · 재해 위험은 빈곤감축을 비롯한 지속적인 발전에 있어 환경 파괴뿐만 아니라 사회 · 경제적으로 범분야에 걸쳐 치명적인 영향을 끼치고 있다. 기후관련 재해는 자연재해 중 81%를 차지하고 있으며 모든 경제 손실의 72% 및 사망률의 23%를 차지하고 있다. 특히, 저소득층 및 사회소외계층(성불평등, 장애인, 노인 등)이 재해에 가장 취약하다.

개발협력 관점에서 세부목표 13.1과 13.2는 기후변화에 특히 취약한 개발도상국의 기후변화로 인한 손실과 피해를 저감하는 국가단위 계획수립 지원 측면에서 의의가 있다. 이를 위해서는 기후변화 위험관리, 관련기구와 조직, 이해관계자 간 연계, 재원 · 기술 지원 등이 포함된 전략 계획서 작성과 이행력 제고 방안 제시 등을 포함한 협력이 이루어져야 할 것이다.

세부목표 13.1의 제안된 지표 1과 2의 경우, 그 측정의 용이성과 범위 설정이 다소 모호함을 내재하고 있다. 세부목표 13.2의 경우, UNEP, UNICEF, UNISDR 등에서 지표를 제안하였으며 국가단위 적응계획 수립 여부를 목표 달성 측정 지표로 공통적으로 다루고 있다. 따라서 '국가적응계획을 수립한 국가 수' 지표가 우선순위로 논의 중에 있다.

2) 세부목표 13.3 와 13.b

13.3 기후변화 완화, 적응, 영향감소, 조기 대응에 대한 인지도 향상 및 시민과 기업의 역량강화를 위한 교육

- 제안된 지표 1: 기후변화 완화, 적응, 영향 감소, 조기 대응을 초중고등 교육 과정에 포함시킨 국가 수
- 제안된 지표 2: 기후변화 지식이 향상된 성별 및 연령별 인구 퍼센트

13.b 최빈국의 효과적인 기후변화 계획과 관리를 위한 역량강화 메커니즘 촉진

- 제안된 지표 1: 역량강화 지원 받은 최빈국 수

세부목표 13.3과 13.b는 기후변화 영향을 최소화하기 위한 교육 및 역량강화를 담고 있다.

기후변화 역량강화는 크게 온실가스를 감축하는 '완화(Mitigation)'와 현재 나타나고 있거나 미래에 나타날 것으로 보이는 기후변화의 파급효과와 영향에 대해 피해를 저감하거나 유익한 기회로 촉진시키는 '적응(Adaptation)'이 있다.

제3차 당사국 총회에서 온실가스 감축에 대한 법적 구속력이 있는 국제협약으로 채택된 교토의정서는 이산화탄소(CO_2), 메탄(CH_4), 아산화질소(N_2O), 수소불화탄소(HFCs), 과불화탄소(PFCs), 육불화황(SF_6)을 6대 온실가스로 지정했다. 이중 이산화탄소는 전체 온실가스 중 약90%에 이르는 가장 많은 양을 차지하고 있는 대표적인 온실가스로서 산업화와 더불어 계속 증가하고 있으며 이산화탄소를 제외한 온실가스들은 배출량은 적지만 지구온난화 지수가 높을 뿐만 아니라 사용량 또한 계속 증가하고 있기 때문에 우려를 낳고 있다.

국제사회에서는 2001년 발간된 IPCC 제3차 보고서 이후 기후변화 영향에 따른 적응

〈표 13.3〉 기후변화 적응 분야(예시)

건강	• 기상재해 건강 감시 및 피해 저감 대책 • 기후변화 관련 감염병 적응
농수산	• 기후변화 적응 품종 및 재배기술 • 가축개량/관리기술 및 가축 질병 방지대책 마련 • 기후변화에 대응한 농업기반 시설 확충 • 수자원 관리/확보기술 개발 및 감염성 질병 대책 수립 • 기후변화로 인한 수산업 피해 저감 대책
물 관리	• 홍수에 강한 국토기반 조성 • 안정적 수자원 확보 • 용수공급 취약지역 대응체계 강화 • 수질/수생태 관리 체계 구축
산업	• 산업/에너지 분야 기후변화 영향 및 취약성 평가 • 산업계 기후변화 적응 역량 평가 및 대책 수립
국토/연안	• 기후변화 적응을 고려한 국토 및 해양관리 체계 구축 • 도시의 기후변화 적응능력 제고 • 해수면 상승 예측능력 제고 및 안전 대응체계 강화 • 기후변화 대응 국토 해안 지형변화 및 적응방안 수립
재난/재해	• 도시 방재기준 강화 및 관련제도 개선 • 안전한 국토기반 조성을 위한 재해예방사업 추진 • 재난상황 관리 및 재난정보 전달체계 강화 • 도시 침수방지를 위한 분산 방어체계 구축
산림/생태계	• 임업 생산성 증진 및 산림 병해충 조기 방제 체계 구축 • 산사태 및 산불 예방 대응체계 구축 • 생물종/유전자원/생태계 다양성 보전 및 복원
인프라/교육	• 통합적 적응대책 수립/이행지원 인프라 구축 • 기후변화 적응 교육
기후변화 감시/예측	• 기후변화 감시 체계 구축 • 국가 기후변화 표준 시나리오 개발 • 지구시스템 모델 개발 및 기후/대기환경 통합 예측 모델 • 극한기상 조기 예경보 기술 고도화

출처: 대한민국, 국가기후변화적응대책(2011-2015)을 참조하여 저자 작성

(Adaptation) 논의가 본격화 되었다. 기후변화에 취약한 개발도상국 중심으로 논의되어 오다가 기후변화 영향의 광범위성으로 인해 최근에는 전 지구적으로 확대되고 있다.

완화는 선진국과 개발도상국이 Win-Win하는 CDM과 같은 비즈니스 모형이 있으나 적응은 부재하고 있다. 개발도상국은 기후변화 적응 능력이 부족하여 선진국-개도국간 불균형이 심화되고 있으며 ODA를 통한 인프라 구축에 집중되고 있다.

따라서 개발도상국의 온실가스 감축과 기후변화 영향에 적응하는 역량배양은 반드시 필요한 요소이다. 기존 적응 분야가 사전 기후변화 최소화에 집중되어 있으나 사후 피해복구도 논의 대상에 포함시켜야 할 것이다.

세부목표 13.3의 경우, 두 개의 지표가 제안되었고 지표 1이 우선순위 지표로 논의 중에 있다. 세부목표 13.b의 경우 하나의 지표가 제안되었다.

3) 세부목표 13.a

13.a 선진국은 효과적인 완화활동 및 이행과정에 대한 개발도상국의 니즈를 투명하게 반영하고, 기금확보를 통한 『녹색기후기금』의 전면적인 운영을 위해 UNFCCC 에서 2020년까지 모든 재원을 활용한 연간 1,000억불 동원 목표 약정의 이행

- 제안된 지표 1: 2020년부터 매년 조성된 재원
- 제안된 지표 2: GCF가 지원하는 기후변화 관련 프로젝트 비율

본 목표는 녹색기후기금(Green Climate Fund, GCF)을 통한 기후변화 재원 조성과 기후변화 프로젝트 지원에 대한 것으로 UNFCCC 당사국 총회에서 합의된 내용을 바탕으로 하고 있다.

개발도상국의 기후변화 대응을 위한 가용 재원의 출처는 일반 ODA, 기후변화 대응을 위해 설립된 재원, 탄소시장, 민간부문 등으로 분류할 수 있다(World Bank 2010). 이런 다양한 재원에도 불구하고 2000년대 후반부터 국제사회는 기후변화 대응에 필요한 비용을 산정해 왔고, 비용 추정 방법에 따라 각기 상이한 결과를 보이고 있으나 대략 매년 천억 불 이상 소요될 것이라고 공통적으로 예측하였다. 지원 규모의 산정과 보고가 거의 불가능한 민간재원을 제외한 OECD DAC 회원국의 ODA 규모가 연간 약 천억 불임을 감안할 때 혁신적인 재원 조달 없이는 기후변화 대응 재원 조성이 쉽지 않을 것으로 관측되었다.

이와 같은 문제의식 하에 기후재원이 등장하게 된다. 기후재원은 일반적으로 개발도상국의 기후변화 완화와 적응을 지원하기 위한 자금으로 통용된다. 기후재원의 근간은 1992년 리우회의에서 채택된 UNFCCC 제3조(원칙) 1항의 '공통의 그러나 차별화된 책임(Common But Differentiated Responsibilities, CBDR)'으로 거슬러 올라간다. 협약의 이 조항을 바탕으로 개발도상국의 기후변화 피해를 줄이기 위하여 국제사회는 기후재원을 마련하였다. 특히, 2007년 인도네시아 발리에서 열린 제13차 당사국 총회에서 채택된 발리행동계획이 개발도상국의 기후변화 대응을 위한 재정지원을 장기협력행동으로 공식화하면서 기후재원은 양적, 수적으로 급증하게 된다.

한편, 우리나라가 2012년 10월에 사무국을 유치한 GCF는 개발도상국의 기후변화 대응을 지원하기 위해 조성된 기후재원을 운용하기 위해 설립된 것이다. 제15차 당사국 총회에서 최초로 논의가 되었고 제16차 당사국 총회에서 UNFCCC의 재정 운영 기구로서 그 설립이 결정되었다. 즉, GCF는 독립된 사무국이 있는 다자 기후재원으로 지구환경금융(Global Environment Facility, GEF)와 함께 UNFCCC의 재정 메커니즘으로 지정되었다.

GCF는 2020년부터 매년 1천억 불 조성이라는 목표가 수립되었으며 현재 GCF는 유엔기후정상회의, GCF 공여회의, 제20차 리마 당사국총회 등을 계기로 30여 개국으로부터 약 100억불의 초기재원을 확보하였다.

SDGs 세부목표에 GCF 재원 조성 및 이행 상황을 설정한 것은 국제사회에서 기후변화 협의를 주도하고 있는 UNFCCC와 일관성을 유지하고 협조 체제를 도모한 것으로 풀이된다. 두 개의 지표가 제안되었고 지표1이 우선순위를 갖고 논의 중에 있다.

3. 목표체계 평가

본 목표체계는 기후변화 영향을 최소화하기 위해 모든 국가의 이행력을 제고시키고 기후변화 완화와 적응 역량을 강화하며 이행을 담보하기 위한 재원까지 다루고 있다. 특히, 기후변화에 중요한 요소인 역량강화에 초점을 맞추고 있고 기후재원까지 세부목표로 설정한 것은 바람직한 것으로 판단된다.

기후변화는 범분야 특성상 사회 모든 분야에 영향을 미치며 전 지구적으로 발생하고 있다. 따라서 SDGs의 단일 의제로 설정할 경우 다른 의제와 사업내용이 중복될 우려가 있다. 즉, 〈표 13.3〉에서 제시한 바와 같이, 기후변화 적응 분야는 건강, 농수산, 물 관리, 산업, 산림, 생태계 등 다양한 분야를 포함하고 있어 SDGs의 다른 의제와 중복될 가능성이 높다. 따라서 기후변화 이슈는 빈곤근절, 재생 가능한 에너지, 재난재해, 도시 등의 다른 의제의 세부목표로 설정되는 것도 바람직했을 것으로 사료된다.

기후변화와 관련된 국제사회의 주요 결정은 UNFCCC의 주로도 이루어지고 있다. 따라서 SDGs의 기후변화 분야는 UNFCCC와 기타 환경협약과 일관성을 유지해야 하며 기후부정의를 해결할 수 있는 보편적이고 차등화된 책임을 반영해야 한다.

한편, 기후재원의 양적, 수적 증가는 개발도상국의 기후변화 대응을 위한 지원 기회가 확대되는 것으로 반가운 일이다. 하지만, 국제사회에서 개발도상국 기후변화 문제의 심각성이 주목 받으면서 생겨난 기후재원의 분절화 현상과 이로 인한 비효율성, 투명성, 책무성 저하가 우려된다. 실제로 2009년 말까지 지원이 약속된 총 190억불 중 기후변화 관련 기

금으로 입금된 금액은 20억불이고 실제로 집행된 규모는 7억불에 불과하다는 보고가 있다(ODI 2010). 이는 그만큼 기후재원의 지원이 효과적으로 이루어지지 못하고 있다는 증거이다.

최근 국제사회의 대표적인 기후재원 플랫폼 역할을 하는 UNFCCC의 재정 메커니즘으로 GEF이외에 GCF가 추가되었다. UNFCCC 내의 GEF와 GCF의 관계를 명확히 하여 GCF의 입지를 강화할 수 있는 방안이 필요하며 현재 GCF의 원활한 기금 조성과 실효성 있는 지원을 위한 기후재원의 정의와 범위, 추적과 관련된 이슈들에 대한 현실적 대안이 필요하다. 그리고 기후변화와 관련된 SDGs의 세부목표에 GCF 활동이 설정된 것은 UNFCCC 협약과 일관성을 가지며 GCF의 성공을 담보하기 위한 것으로 고무적인 것으로 평가된다.

또한, 기후변화에 따른 피해(사상자 및 경제적 손실 등) 등에 대한 과학적 접근을 위해 각국이 통합적인 기후변화 취약성 평가를 할 수 있는 기반과 합의된 모형이 지표와 함께 제시되어야 한다.

Ⅲ. 우리의 대응 전략 및 기여방안

1. 우리나라에 주는 함의 및 대응방안

UNFCCC에 따른 제1차 대한민국 격년갱신보고서에 따르면 LULUCF[1]가 제외된 2012년 우리나라 온실가스 총 배출량은 688.3백만 톤 CO_2eq.로 1990년 총배출량(295.5 백만 톤 CO_2eq.) 대비 132.9% 증가하였고 이는 2011년 배출량(685.7 백만 톤 CO_2eq.) 대비 0.4% 증가 수준으로 보고되었다.

우리나라는 2009년 11월 2020년 배출량 전망치 대비 30% 감축을 중기 국가 온실가스 감축목표로 공식 선언하였고 2011년 7월 관계부처가 참여한 공동작업반 운영과 2014년 1월 '국가 온실가스 감축 목표 달성을 위한 로드맵'을 마련하였다.

이런 목표 달성을 위해 2010년부터 온실가스 다량 배출, 에너지 다소비 업체를 대상으로 '온실가스 · 에너지 목표관리제'를 운영하고 있다. 본 목표관리제를 바탕으로 2015년 1월부터 '온실가스 배출권 거래제'를 시행하고 있다.

한편, 우리나라는 '저탄소 녹색성장기본법'에 따라 환경부, 국토해양부 등 13개 부처 및 70여명의 전문가가 참여하여 '국가 기후변화 적응대책(11~15)'을 수립하였다. 본 적응대

1) 토지이용, 토지이용변화 및 임업 : Land Use-Land Use Change and Forestry.

책은 10개 분야 87개 과제로 구성되어 있고 국가 정책, 전략, 교육, 역량강화 등을 포함하고 있다. 환경부장관은 관계부처와 협의하여 5년 단위로 적응대책을 수립해야 한다. 또한, 지방자치단체는 국가 기후변화 적응대책에 대해 세부시행계획을 수립 및 시행해야 한다.

기후변화 이슈는 선진국들의 입장에서는 감축이 주를 이룰 수 있지만 개발도상국들은 적응능력 제고가 주요 이슈가 된다. 우리나라 16개 광역지자체 및 35개 기초지자체는 기후변화 적응 대책 수립 경험을 보유하고 있다. 압축도시 성장 경험과 기후변화 적응 대책 수립 경험을 보유한 우리 지방정부는 개발도상국의 기후변화 대응 사례로 활용이 가능할 것이다. 특히, 기후변화 적응 이슈가 가장 많이 연계되는 분야는 농업, 산림 및 수자원 분야로 이 분야에 대한 적극적인 경험 공유가 필요하다.

2. KOICA의 대응방안

SDGs의 13번째 목표인 기후변화 대응은 기후변화 영향을 최소화하기 위해 세부목표로 △기후변화 영향 완화를 위한 국가단위 이행력 제고(13.1 및 13.2), △교육 및 역량강화(13.3 및 13.b), △재원 조성(13.a)을 다루고 있다.

KOICA는 개발도상국의 기후변화 적응 역량강화를 위해 다양한 프로젝트를 지원하고 있으며 초청연수를 통해 개발도상국 공무원 역량강화에도 힘쓰고 있다. 대표적으로 '필리핀 재해방지 조기경보 및 대응 시스템 사업'과 '베트남 국가녹색성장 마스터플랜 수립사업' 등이 있다.

KOICA는 상기 세부목표에 대해 선택과 집중의 논리를 적용하여 개발도상국의 역량강화(13.3 및 13.b)와 국가단위 적응계획 수립(13.2)에 집중할 필요가 있다. 이를 위해 KOICA의 전략적 대응방안을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 촉매제적 ODA를 확대해야 한다.

기후변화 영향은 광범위한 분야 및 지역에 걸쳐 있으므로 그 저감을 위한 노력에 상당한 재원을 필요로 한다. ODA 자금으로는 한계가 있으므로 다양한 재원과 융 · 복합화 되어야 할 것이다.

GCF는 기후변화 적응, 완화, 교차 분야에서 사업영역을 발표한 바, 동 분야에 대해 KOICA의 사전 타당성 조사 결과 또는 마스터 플랜 수립 사업이 GCF 재원과 연계되어 후속 사업이 진행되도록 한다. GCF는 현재 Readiness program을 운영 중에 있으므로 KOICA는 개발도상국이 GCF 재원을 활용할 수 있도록 개발도상국의 역량개발 지원에 힘써야 한다. 또한, 민간재원의 유입을 위한 ODA 활용방안에 대해서도 적극 추진해야 한다.

둘째, 기후재원 통계 및 추적을 강화해야 한다.

최근 OECD DAC에서는 리우 마커 관련 통계 지침을 재정비하는 등 기후재원의 통계와 추적을 강화하고 있다. 리우 마커를 통한 기후재원 규모를 측정하는 방식으로 coefficient based approach가 선정될 가능성이 높아지고 있다. 국제사회에서 논의되고 있는 기후재원 통계에 대해 주목해야 하며 KOICA 내부에 내재화되도록 힘써야 한다.

셋째, 환경주류화와 결부된 기후변화 주류화를 추진할 필요가 있다.

현재 KOICA에서는 개발협력 과정에서 발생할 수 있는 환경에 부정적 영향을 최소화하는 환경주류화가 전면적으로 시행되고 있다. 기후변화는 범분야로 모든 사업 영역에 걸쳐 있으므로 KOICA 프로젝트 사이클에서 환경주류화가 적용될 때 기후변화도 함께 주류화를 추진함으로써 온실가스 감축 및 수원국 역량강화 등의 기회요인을 넓힐 수 있다.

넷째, '효율적 파트너십' 구축이 필요하다.

기후정의(Climate Justice)는 인권과 개발의 상호관계를 이해하고 기후변화 문제를 인간 중심의 관점에서 접근하는 것이다. 기후정의라는 관점에서 효율적 파트너십은 지금까지 기후변화 관련 정책 결정권과 토론의 장으로부터 소외되어 온 기후변화에 의해 가장 큰 위험에 노출된 빈곤층과 기후변화에 가장 책임이 없는 지역민들의 참여를 기반으로 한다.

SDGs는 '어느 누구도 배제하지 않는 개발(Leave No One Behind)'이 권고 아젠다인 만큼 개발과 기후변화 문제에 있어서 이런 파트너십 구축을 통해 기후변화 문제를 해결해야 하고 이것은 SDGs 권고 아젠다와 부합한다.

참고문헌

엄기증. 2014. “개발도상국 기후변화대응 민관협력사업 추진방안.” 춘천: 한국기후변화대응연구센터.

외교부. “기후변화 협상.” 이슈별 자료실. http://www.mofa.go.kr/trade/greengrowth/climatechange/index.jsp?menu=m_30_150_20, 검색일: 2015.06.28.

환경부. 2010. “저탄소 녹색성장 기본법 시행에 따른 국가기후변화적응대책 (2011-2015).” http://www2.me.go.kr/web/94/me/common/board/detail.do?boardId=info_12_01&idx=175466, 검색일: 2015.07.05.

환경부. 2014. “유엔 기후변화협약(UNFCCC)에 따른 제1차 대한민국 격년갱신 보고서.” 세종 : 환경부, http://www.me.go.kr/home/web/policy_data/read.do?menuId=10262&seq=6422, 검색일: 2015.07.05.

Agrawala, Shardul. 2009. “OECD Policy Guidance on Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation.” OECD Environment Directorate Remys, Paris: OECD, http://www.oecd.org/dac/environment-development/oecdpolicyguidanceonintegratingclimatechangeadaptationintodevelopmentco-operation.htm#obtain, 검색일: 2015.07.05.

Huhtala, Ari, Curto Stefano and Ambrosi Philippe. 2010. “Monitoring climate finance and ODA.”, Policy Note, Washington DC: World Bank, http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/05/12330336/monitoring-climate-finance-oda, 검색일: 2015.07.05.

Intergovernmental Panel on Climate Change. 2014. “Climate Change 2014; Synthesis Report. Contribution of Working Group Ⅰ, Ⅱ and Ⅲ to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.” Geneva: IPCC.

Kreft, Sonke and David Eckstein, Lisa Junghans, Candice Kerestan and Ursula Hagen. 2015. “Global Climate Risk Index 2015.”, Briefing Paper, Germanwatch e.V., Bonn: GERMANWATCH, https://germanwatch.org/en/download/10333.pdf, 검색일: 2015.07.05.

ODI. 2010. “Reforming climate change finance.”, Policy brief. London: ODI, http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5928.pdf, 검색일: 2015.07.05.

OECD DAC Statistics, Climate-related Aid (pdf, 2007-12), http://www.oecd.org/dac/environment-development/Climate-related%20aid%20Flyer%20-%20May%202014%20final.pdf, 검색일: 2015.06.28.

UNSC. 2015. “Technical Report by the Bureau of the United Nations Statistical the goals and targets of the post-2015 development agenda.”, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6754Technical%20report%20of%20the%20UNSC%20Bureau%20(final).pdf, 검색일: 2015.07.05.

Goal 14

지속가능한 발전을 위한 대양, 바다, 해양자원의 보호와 지속가능한 이용

장봉희 · 조정희

I. 목표(Goal)의 의미

1. 설정 배경

• 해양과 바다의 중요성

'해양과 바다는 지구 생태시스템의 핵심으로 전 지구 생태계를 유지하는데 중요한 역할을 한다'라고 Rio+20 결과문서인 우리가 원하는 미래(The Future We Want)에서 중요성을 언급하였다. 또한 UN은 해양이 중요한 이유로 ① 지구 표면의 3/4을 차지해 지구 생태계에 핵심적 역할을 하고 ② 30억 명 이상의 인류가 해양, 해안 생태계에 의존해 삶을 영위하고 있으며 ③ 전 지구적으로 해양관련 자원, 산업은 년 3조 달러 이상으로 전 세계 GDP의 5퍼센트 이상을 차지하고 ④ 해양은 30퍼센트 이상의 대기 중 탄소를 포집하며 지구온난화 방지에 기여 ⑤ 26억 명의 인류가 수산물에서 단백질을 얻으며 ⑥ 어업에 직간접적으로 종사하는 인구가 2억 명 이상인 점 등을 들어 해양의 중요성을 규정하고 있다.[1] 지구 내에서 가장 큰 생태계를 구성하고 있는 해양생태계는 인류에 어업 · 양식을 통한 식량 공급원, 조력, 태양열, 해수 등 에너지원뿐만 아니라, 신생 유전자 자원, 광물자원, 교통 운송로의 기능, 경관자원 등 이루 헤아릴 수 없이 다양한 서비스[2]를 제공하고 있다고 할 수 있다. 이 같은 중요성을 반영하여 국제사회는 1982년 해양법에 관한 유엔협약(United Nations Convention on Laws of Oceans and Seas, UNCLOS)을 체결하여 해양오염 투기에 대한 전 지구적 차원의 포괄적 협약을 체결하였으며, UN은 2012년 여수박람회 계기에 대양협약(OCEAN CAMPACT)을 제안해 기존 UN해양협약 및 기타 국제규범의 이행강화를 촉구하고 UN 차원의 해양 보호 노력을 천명하여, 관련 논의가 현재의 SDGs 해양관련 의제로 이어졌다고 할 수 있다.

• 해양 분야의 특징

SDG 14 배경을 이해하기 위해서는 육상과 구분되는 해양의 특징을 살펴볼 필요가 있다. 우선, 특정국가의 주권이 확립되어 왔던 육상과 달리 해양은 관할권이 확립되어 있지 않아 해양법의 발달은 연안국과 해양강대국 사이에서 해양 자원의 활용을 둘러싸고 이루어졌다고 할 수 있다(이창휘 2011).

---

1) http://www.un.org/en/sustainablefuture/oceans.asp 참조.

2) 1977년 월터 웨스트만(Walter Westman) 이후 자연이 제공하는 서비스를 계량하고자 하는 연구는 줄곧 있었지만, 2005년 '밀레니엄 생태계 평가(Millennium Ecosystem Assessment)'를 계기로 이의 중요성이 정책분야에서 널리 인식되기 시작했으며, 생태계가 주는 혜택 등으로 풀어 쓸 수 있으나 여기서는 가장 널리 사용되는 생태계 서비스라는 표현을 사용하였다.

둘째는, 육상과 구별되는 해양의 독특한 환경으로 과학적 연구가 제한되어 해양에 대한 이해가 육상에 비해서 충분치 않다는 점이다. 해양은 공기보다 저항이 현저히 큰 "해수" 라는 매질 특성과 수압, 염도 등의 특징으로 해양연구를 위한 심해 잠수정 제작은 우주선 제작과 비교될 정도이다.

세 번째, 육상생태계 보호에 대해서는 과거와 달리 개발의 경제적 가치를 희생해서라도 지켜야 한다는 공감대가 어느 정도 형성되어 있다. 반면, 해양자원에 대해서는 그간 특정국가가 독점해 왔다는 인식과 함께 개발성과는 특정 국가나 기업이 가져갈 수 있지만 피해는 전 지구적 차원에서 부담해야하는 지구촌 공공재[3]로서의 성격이 강해 아직은 해양환경 보호와 개발이 충돌하고 있다는 점이다(ICSU and ISSC 2015).

마지막으로 수산물을 포함한 많은 해양자원은 개도국에서 선진국으로 수출되는 남북 무역 형태를 띠고 있어, 개도국의 해양기술은 간접적으로 선진국에게도 혜택이 주어진다는 점이다. 이를테면 한국이 서아프리카 지역에서 조기를 수입할 때 서아프리카 지역 수출국의 수산물 위생 관리 능력이 향상되면, 한국도 안심하게 먹을 수 있는 수산물이 늘어난다고 할 수 있다. 또는 괌이나 발리 같은 유명 관광지의 해양생태계가 잘 보존 관리되면, 이곳을 찾는 많은 선진국 국민들도 간접적 혜택을 본다고 할 수 있다(정명화 외 2015). 이 같은 해양 분야의 특징이 SDGs 논의과정에 반영되어 타 목표들과는 다소 다른 특징을 지니고 있다.

• 해양 분야 SDGs 논의 배경

지구촌 빈곤 종식을 위한 2015년을 목표 시한으로 설정했던 MDGs는 전반적으로 공여국의 재원으로 수원국의 빈곤 문제 해결을 도모하는 관점에서 구성되어 있다. MDSs의 해양과 연관되는 목표는 아래 표와 같다.

〈표 14.1〉 MDGs상 해양 관련 지표

목표 (Target)	7.A	지속가능한 성장 원칙을 국가정책에 반영하고 환경자원 손실을 막는다.
	7.B	종다양성 손실을 막고 2010년까지 감소추세 가속화를 막는다.
지표 (Indicator)	7.4	생물학적 한계 내 어족자원 비중
	7.6	육상, 해양 보호구역 비중
	7.7	멸종 위기종의 비율

출처: UN MDGs 홈페이지 참고하여 재정리

3) 지구촌 공공재(Global Commons)는 좁게는 특정주권국가가 주권을 행사하는 영역이 아닌 공해, 남극, 성층권 등으로 정의되나 넓게는 일반 공공재 개념으로 전지구적 차원에서 인류의 삶에 영향을 미치나 개별국가의 노력과 정책만으로는 해결하기 힘든 기후, 해양, 환경, 대기, 평화 등 다양한 개념을 포괄한다.

MDGs는 지속가능 관점에서 천연자원 보호와 관리의 중요성을 인식했다는 점에서 긍정적 역할을 하였으나, 서로 밀접히 연관된 경제, 사회, 환경, 인간 개발 문제를 통합적으로 다루지 못했다는 비판을 받는다(UN 2013).

2014년 2월 UN 공개 작업반(Open Working Group) 제8차 회의에서 해양관련 부분이 독립적인 주제로 제시되었고 다양한 논의를 거쳐 2014년 6월 UN 공개작업반 중간 결과 문서부터 종다양성과, 환경을 다루어 유사목표라고 할 수 있는 15에서 분리된 독립된 목표로 제시된다. SDGs에서 해양 부분이 그간 종 다양성이나 기후변화 내에서 독립된 의제로 다루어졌다는 것 자체가 해양 분야의 중요성이 강조되는 선언적 의미가 있다고 할 수 있다(ICSU and ISSC 2015).

2. 정의와 의미

• SDG 14 정의와 의미

독립된 주제로 만드는 논의에서의 상반된 시각이 반영되어 SDG 14 지속가능한 발전을 위한 대양, 바다, 해양자원의 보호와 지속가능한 이용(Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development)은 해양의 보호와 자연 자원의 이용이라는 두 가지 시각이 충돌하는 다소 모호한 의미를 가지고 있다. 이는 기후변화를 다루고 있는 목표 13[4]과 육상생태계 보전을 주제로 하는 목표 15[5]와 대비해보면 목표를 천명하는 방식에서 미묘한 차이를 보이면서 드러난다. 목표 14에서도 동일하게 15와 마찬가지로 해양생물종 다양성보호를 명시할 수 있음에도 제외되어 있고 대신 해양자원(marine resources)이 있어 보호와 활용이라는 해양을 바라보는 두 시각이 충돌하고 있음을 보여 준다. 기후변화를 다루고 있는 목표 13에서는 기후변화에 긴급히 대응한다는 점이 명기되어 있었고 목표 15에서도 복원(Restore)으로 적극적 표현을 사용했지만 목표 14에서는 보호(Conserve)로 수동적 표현을 사용해 목표 14는 목표 13, 목표 15와 비교해 선언적 성격이 강하다는 것을 알 수 있다(ICSU and ISSC 2015).

4) 기후변화 및 파급효과를 해결키 위해 시급한 대책을 시행한다. Take urgent action to combat climate change and its impacts.

5) 육상생태계를 지속가능하게 활용키 위해 보호하고 복원하고 사막화와 토양침식을 막고 종다양성 손실을 중단시킨다(Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss).

Ⅱ. 목표(Goal)별 분석

1. 목표의 논리구조

• 대표 지표

해양은 지표면의 70%를 차지하는 광범위한 지역으로 다양한 자원이 존재하나 SDSN은 목표 14의 성과를 측정하는 대표지표로 지표 81 : 해양, 연안 보호구역 비중과 지표 82 : 지속가능한 어획량(Maximum Sustainable Yield, MSY)을 제시하였다.

지표 81은 생물다양성 협약 시부터 제안된 개념으로 보호구역을 잘 관리하면, 연안 및 해양 생태계를 잘 관리할 수 있다는데서 출발하였다. 생물 다양성 협약의 아이치 종 다양성 목표 11은 2020년까지 연안 및 해양의 최소 10%를 보호구역으로 지정할 것을 목표로 하고 있다. 2013년 해양 보호구역(Marine Protected Areas, MPA)통계[6]에 따르면 전 세계 해양의 3%미만이 보호구역으로 지정되어 있다. 주요 해양, 연안 생태 보호를 위한 아이치 목표 11 10%보호구역 지정을 위해서는 아직 갈 길이 먼 셈이다. 보호구역으로 지정했다고 하더라도 실제 보호의 정도에는 차이가 있으므로 기계적으로 계량화된 보호구역 지정만을 목표로 하기보다는 실제 보호내용을 살펴야 한다. 동 지표는 국가별 통계를 활용하여 수집하되 유엔환경계획 세계 보호모니터링 센터(UN Environmental Programme-World Conservation monitoring Center, UNEP-WCMC)와 국제 자연보전연맹(International Union for Conservation Nature, IUCN)이 유엔환경계획이 구축한 세계보호지역 데이터베이스(World Database on Protected Area, WDPA)를 활용해 관리할 수 있다.

지표 82 MSY는 장기적으로 종(어족)의 생존을 위협하지 않고 최대한 어획할 수 있는 양을 의미한다. 지속가능 어획량 계량, 측정을 통해서 어족자원 고갈 정도를 점검하고 대비책을 세울 수 있다. 1982년 UN 해양협약, 유엔공해어업협정(UN Fish Stock Agreement), MDGs 및 생물종다양성 협약에서도 지속가능 어획량 개념을 사용한 목표를 제시하고 있다. 모든 유엔 회원국은 현재 어종에 따라 어획고를 FAO에 보고토록 의무화되어 있으나 국가별로 통계 신뢰성이 상이해 이에 대한 보완이 필요하다. 또한 개념상 지속가능 어획량은 단일 어종만을 대상으로 하므로 전체 생태계에 미치는 영향은 간과되어 있다는 점이 단점으로 꼽힌다. SDGs체계 하에서도 현재와 같이 국별로 데이터를 수집하되 FAO가 주무기관으로서 중심이 되어 통계를 발표할 것으로 보인다. SDSN은 상기 2개

6) http://www.protectplanetocean.org/official_mpa_map 참조.

지표를 중심으로 세부 목표별 지표를 2015년 6월 확정해 발표했다.

〈표 14.2〉 목표 14의 세부목표와 지표[7]

14.1 2025년까지 해양폐기물, 영양분 오염 등을 포함한 육상 활동 기인 모든 종류의 해양오염 예방 및 대폭 경감	
15	식량 생산 시스템 내 질소 사용 효율성
81	해양, 연안 보호구역 비중
6.3	하수 처리시스템 활용 인구
6.6	지역 내 재사용 정수 비율
14.1	주요 연안하구 부영양화 정도
14.2 2020년까지 회복력 강화를 통해 심각한 악영향을 방지하기 위한 해양 및 해안생태계에 대한 지속가능한 관리 보호 및 건강하고 생산적인 바다를 만들기 위한 복구 조치	
81	해양, 연안 보호구역 비중
87	종 다양성 보호구역 비중
14.3	해양, 연안활용 계획 관련 지표_개발 중
14.4	산호생태지역 보호비율
14.12	연안 맹그로브 숲 손실률
14.3 모든 차원에서의 과학협력 증진 등을 통해 해양 산성화의 영향을 최소화	
77	투명하고 세부적인 탈탄소화 전략 활용률
78	신규 발전소 및 신차, 트럭 이산화탄소 배출량
79	농업, 산림, 기타 토지사용에서 총 GHG 배출량
13.1	기후변화 대응 지표 _개발 중
14.2	해양산성화 정도
14.4 2020년까지 효과적인 조업 규제 및 남획, 불법 · 무허가 · 규정 외 조업, 파괴적 어업관행 근절, 적어도 생물학적 특성에 따라 최대한 지속가능한 수확량을 유지하는 수준까지 최단시간 내 어류자원 복원을 위한 과학적인 관리계획 시행	
82	지속가능한 어획량(Maximum Sustainable Yield)
14.5	생물학적 한계 내 어족자원 비중(지속가능어업 인증 어획고)
14.7	배의 길이 24미터 또는 100톤 이상 선박 관할 국(기국)이 IMO 인증번호 또는 식별기 부착을 의무로 요구하는 비율
14.8	역내해양기구가 위성 모니터링 시스템을 운영하고 있는가
14.5 2020년까지 국내법 및 국제법, 과학적 자료에 근거하여 최소 10%의 연안 및 해양지역의 보존	

7) SDSN, 2015, Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals 최종판, 김지현(2014) 반영

81	해양, 연안 보호구역 비중
14.3	해양, 연안활용 계획 관련 지표_개발 중
14.6	2020년까지 과잉생산능력과 남획을 조장하는 어업 보조금 금지, 불법조업을 야기하는 보조금 폐지, 적절하고 효과적인 개발도상국과 최빈국에 대한 특별대우가 WTO 어업보조금 협상에 포함되어야 함을 인지하는 가운데, 이와 유사한 효과를 유발할 수 있는 새로운 형태의 보조금 제한
82	지속가능한 어획량(Maximum Sustainable Yield)
14.5	생물학적 한계 내 어족자원 비중
14.6	지속가능어업 인증 어획고
14.7	2030년까지 어업, 농업, 관광 등을 통한 해양자원의 지속가능한 경영 등을 통해 해양자원을 지속가능하게 사용함으로서 SIDs과 최빈국의 경제적 혜택 증대
82	지속가능한 어획량(Maximum Sustainable Yield)
14.6	지속가능 인증 어획고
14.7	배의 길이 24미터 또는 100톤 이상 선박 관할 국(기국)이 IMO 인증번호 또는 식별기 부착을 의무로 요구하는 비율
14.8	역내해양기구가 위성 모니터링 시스템을 운영하고 있는가
14.9	지속가능하지 않은 파괴적 어업방법_개발 중
14.10	소규모 전통어업의 해양자원 접근_개발 중
14.12	연안 맹그로브 숲 손실률
14.a	해양 건전성을 높이고, 해양 생물다양성의 개발도상국 특히, SIDs과 최빈국 발전기여도를 증진하기 위한 과학지식 배양, 연구능력 개발 및 『정부간해양학위원회 해양기술 이전에 관한 기준과 가이드라인』을 고려한 해양기술이전
63	백만 명당 R&D 연구인력 비중
14.9	지속가능하지 않은 파괴적 어업방법_개발 중
14.11	해양관련 기술 이전률_개발 중
14.b	소규모 영세어업 종사자들에 해양자원 및 시장 접근 확보 · 제공
14.10	소규모 전통어업의 해양자원 접근_개발 중
14.9	지속가능하지 않은 파괴적 어업방법_개발 중
14.c	『UN 해양법협약』에 투영되어 있는 해양과 그 자원의 보호와 지속가능한 사용을 위해 지역 및 국제사회에서 정한 체계를 포함한 국제법의 전면적인 이행
98	국제결제은행(Bank for International Settlements, BIS), 국제회계기준 위원회(International Accounting Standard Board, IASB), 국제회계기준(International Financial Reporting Standards, IFRS), 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF), 세계지적재산권기구(World Intellectual Property Organization, WIPO), 세계 무역기구(World Trade Organization, WTO) 국제규범과 SDGs 관계 및 이행정도에 관한 연례 보고서_보고 기구 추가예정

출처: SDSN(2015), 김지현(2014) 참고하여 재정리

그러나 SDSN 최종 보고서에서 지적하였듯이 모든 국가에 적용됨을 두고 선정한 2개 지표는 우리나라와 같이 바다와 친숙한 연안국에게는 부족할 수밖에 없어 국별 상황에 따라 보조지표를 검토할 필요가 있다. 국별로 검토해 볼 수 있는 보조 지표로 SDSN은 OHI(Ocean Health Index)[8] 지수를 제시하였다. OHI는 해양생태계가 제공하는 서비스(기능)를 10개의 세부 목표로 구분해 해양관련 NGO 등[9]이 참여해 지수화한 것이다. OHI 지수는 ① 영세, 전통어업 기회 ② 종 다양성 ③ 해안보호 ④ 탄소저장 ⑤ 수질 ⑥ 수산자원 ⑦ 해안지역 삶의 질 ⑧ 자연자원 ⑨ 특정 경관 등 보존가치 구역, 종 보호 ⑩ 관광, 레저로 구성되어 있으며 각각의 지수가 10여개 세부 지표로 구성되어 있다. OHI는 바다와 인류와의 관계를 생태계 서비스 측면에서 접근하여 복합적으로 지수화한 시도로서 의의가 있으나 세부지표별 반영 비중 등 논란이 있고 국별 환경을 감안하지 못해 신중한 접근이 필요하다.

2. 세부 목표 체계 분석

14.1 2025년까지 해양폐기물, 영양분 오염 등을 포함한 육상 활동 기인 모든 종류의 해양오염 예방 및 대폭경감	
15	식량 생산 시스템 내 질소 사용 효율성
81	해양, 연안 보호구역 비중
6.3	하수 처리시스템 활용 인구
6.6	지역 내 재사용 정수 비율
14.1	주요 연안하구 부영양화 정도

인간의 활동이 해양을 오염시키는 오염원인은 매우 다양하나 크게 ① 육상 생활폐기물로 인한 오염(생활하수, 각종 생활쓰레기) ② 농업활동으로 인한 오염(화학 비료, 농약, 축산폐수) ③ 산업 활동으로 인한 오염(산업 폐수, 산업 폐기물) ④ 해양 선박 및 해양시설의 오염(유류, 유해물질, 폐기물) ⑤ 어업활동으로 인한 오염(폐어구 및 양식 부산물) ⑥ 대기강수 및 용해를 통한 각종 연소물질(유기 오염물질의 유입)로 나눌 수 있다. 이중 쓰레기, 폐수 등 직접적인 오염원의 경우에는 기존 해양오염방지협약(MARPOL 73/78) 등 국제적 규범을 통해 관련 해양규제 체계가 확립되어 있으나 해양환경에 장기적 영향을 주면서도 해결방법을 찾지 못한 화학비료(질소) 사용량이 주요 지표로 SDGs 범분야 이슈의 하나

8) http://www.oceanhealthindex.org/참고.

9) CONSERVATION INTERNATIONAL과 NEW ENGLAND AQUARIUM, UNIVERSITY OF BRITISH COLUMBIA, UNIVERSITY OF CALIFORNIA AT SANTA BARBARA, ECOSYSTEM HEALTH WORKING GROUP, National Geographic Society

로 제시되었다. SDSN은 17개 목표가 통합적으로 추진될 수 있도록 다양한 목표를 아우를 수 있는 범분야 이슈 19개[10]를 제시하여 다양한 지표가 복합적으로 활용될 수 있도록 제시하였는데, 14.1에서 15번 지표인 질소 사용 효율성을 포함시켰다. 이외 목표 6 지속가능한 식수와 위생에서 제시된 6.3 하수 처리시스템 활용 인구와, 6.6 지역 내 재사용 정수 비율도 포함시켰다. 육상 활동에서 기인하는 해양오염은 육상에서 폐수 재처리율이 높이지면 줄어들기 때문에 동 목표와 관련이 있다고 할 수 있다.

영양 염류가 육지에서 바다로 과다하게 유입되면 다양한 환경문제를 발생시키는데, 이 중 식물 플랑크톤이나 해양식물의 과잉성장과 수질악화로 야기되는 생태계 균형의 파괴를 부영양화라고 한다(해양과학기술원. 2012:104). 주요 연안의 부영양화 정도는 육상기인 오염의 척도가 된다고 할 수 있으므로 SDSN은 이를 주요 목표로 제시하였다.

14.2	2020년까지 회복력 강화를 통해 심각한 악영향을 방지하기 위한 해양 및 해안생태계에 대한 지속가능한 관리 보호 및 건강하고 생산적인 바다를 만들기 위한 복구 조치
81	해양, 연안 보호구역 비중
87	종 다양성 보호구역 비중
14.3	해양, 연안활용 계획 관련 지표_개발 중
14.4	산호생태지역 보호비율
14.12	연안 맹그로브 숲 손실률

상술한 목표 14에는 대표 지표 81 해양, 연안 보호구역 비중 이외에 87 종 다양성 보호구역 비중이 포함되어 있다. 87번 지표는 아이치 목표에서 종 다양성 보호를 위해 육상과 해양 종 다양성 보호 필요지역을 포괄한 지표이므로 81번 목표와 사실상 중첩된다고 할 수 있다. 14.4 산호 생태지역 보호비율은 81번과 유사하나 민감한 산호생태지역이 존재하는 지역에 한해 적용할 수 있는 지표이다. 14.12도 열대지역에서 연안생태계 조정에 중요한 역할을 하는 맹그로브를 깃대종으로 삼아 적용할 수 있는 지표이다.

10) a) Beyond GDP – new measures for development b) Climate change adaptation and mitigation; disaster risk reduction c) Food security and nutrition d) Gender equality e) Global partnership, including financing for sustainable development f) Governance g) Growth and Employment h) Health i) Inequalities j) Industrialization k) Peace and security, and support for vulnerable states l) Science, technology, and innovation m) Sustainable cities and human settlements n) Sustainable consumption and production o) Sustainable energy for all p) Sustainable land use, forests and terrestrial ecosystems q) Sustainable management of oceans and coastal areas r) Water and sanitation s) Wellbeing.

14.3 모든 차원에서의 과학협력 증진 등을 통해 해양 산성화의 영향을 최소화	
77	투명하고 세부적인 탈탄소화 전략 활용률
78	신규 발전소 및 신차, 트럭 이산화탄소 배출량
79	농업, 산림, 기타 토지사용에서 총 GHG 배출량
13.1	기후변화 대응 지표 _개발 중
14.2	해양산성화 정도

SDSN은 77 투명하고 세부적 탈 탄소화 전략 활용률 78 신규 발전소 및 신차, 트럭 이산화탄소 배출량 79 농업, 산림, 기타 토지사용에서 총 GHG 배출량 등을 모두 연관 지표로 제시하고 직접 해당 지표로 해양 산성화 정도를 추가했다. 해양산성화(Ocean Acidification)는 "산업혁명 이후 급격히 증가한 대기 중 이산화탄소의 약 1/4이상이 해양으로부터 흡수되면서 해수의 수소이온 농도가 증가하여 해수의 ph가 낮아지게 되는 현상(해양과학기술원 2012:44)"을 지칭한다. 그러나 일반적인 기준에서 산성 기준인 ph 7가 아닌 약알칼리성인 해수가 ph 8이하로 낮아지는 것을 해양산성화를 판단하는 기준으로 삼고 있다(해양과학기술원 2012:42). 해양이 대기 중의 이산화탄소를 흡수하면서 우선 해수 내의 용존 이산화탄소량이 증가하고 이후 ph가 낮아지는 현상을 확인할 수 있다. 우선 바닷물 중 용존 이산화탄소량이 증가하면 전반적인 해양생물의 호흡이나 기타의 생명활동에 영향을 미치게 될 것이며, 이후에 나타나는 ph의 농도 변화는 기존의 연구에서 밝혀진 바와 같이 산호초 등의 생물에 중장기적으로 타격을 입히게 된다. 그러나 이와 같은 두 현상을 구분하여 생태계의 활동을 분석하는 것이 어려우며, 또한 해양산성화 외에도 온난화 등과 같은 다른 환경요인들이 복합적으로 작용하고 있어 해양 산성화와 현상 간의 직접적인 관련성 도출 역시 쉽지 않다(해양과학기술원 2012:44). 더불어 이러한 직접적인 피해보다 광범위하고 다차원적으로 생태계에 영향을 미치게 될 간접적인 영향을 분석하고 관측한다는 것은 지금보다 훨씬 더 복합적인 접근이 필요함을 의미한다.

또한 현재까지 산성화가 해양 생태계에 미치는 영향에 대한 연구는 대부분 산성화 정도, 이산화탄소의 농도, 수온 등 특정 환경요인 내의 특정 종을 대상으로 수행되어 왔다. 이와 함께, 해양산성화 뿐만 아니라 해양생태계 전반에 관한 기본 데이터의 획득 자체가 전 세계적인 과제로, 해양산성화로 인한 해양생태계 파괴의 심각성을 정의하거나, 최대 산성화 정도를 예측하는 것은 현재로서는 불가능하다(해양과학기술원 2012:46). 따라서 이 지표는 해양산성화를 적극적으로 막기 위한다기 보다는 그 영향을 정확히 이해하기 위한 지표라고 볼 수 있다.

14.4	2020년까지 효과적인 조업 규제 및 남획, 불법 · 무허가 · 규정 외 조업, 파괴적 어업관행 근절, 적어도 생물학적 특성에 따라 최대한 지속가능한 수확량을 유지하는 수준까지 최단시간 내 어류자원 복원을 위한 과학적인 관리계획 시행
82	지속가능한 어획량(Maximum Sustainable Yield)
14.5	생물학적 한계 내 어족자원 비중(지속가능어업 인증 어획고)
14.7	배의 길이 24미터 또는 100톤 이상 선박 관할 국(기국)이 IMO 인증번호 또는 식별기 부착을 의무로 요구하는 비율
14.8	역내해양기구가 위성 모니터링 시스템을 운영하고 있는가

14.4 목표는 우선 IUU 개념을 정리할 필요가 있다. 국제식량농업기구(FAO) 제24차 수산위원회는 2001년 3월 1일 불법 · 비보고 · 비규제 어업을 예방 · 방지 · 근절하기 위한 국제행동계획(International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) 을 총의로 채택하였다. IUU 는 불법, 비보고, 비규제(Illegal, Unreported and Unregulated) 어업을 의미하는데, 불법(Illegal) 어업은 지역 수산 기구 내에서 협약을 지킬 의무가 있는 회원국이 관련 의무를 위반하는 조업을 말하며, 비보고(Unreported) 어업이란 협약상의 보고사항을 보고하지 않거나 허위 보고하는 조업을 의미하고, 비규제(Unregulated) 어업이란 협약의 규제를 받지 않는 비회원국의 어업활동을 가리킨다(김선표 외 2013). 세계 원양어업의 과잉 조업 능력과 일부 국가의 파괴적 어업행위로 일부 어종이 붕괴했거나 붕괴위기에 처해 있다(FAO 2014). SDSN은 이를 지속가능한 형태의 어업으로 전환하기 위해 82 지속가능한 어획량과 더불어 MDGs상에도 포함되어 있던 지표를 재확인 하여 14.5 생물학적 한계 내 어족자원 비중을 제시하였다. 14.7 지표는 배의 길이 24미터[11] 또는 100톤 이상 선박 관할 국(기국)이 국제 해사기구(International Maritime Organization, IMO) 인증번호 또는 식별기 부착을 의무로 요구하는 비율을 제시하였는데, 이는 대표지표로 제시된 82와 관련이 있다. 82가 국가별 통계수준의 차이로 인한 신뢰성 문제를 지적 했는데, 국별로 인증번호나 식별기 부착을 의무화해 관리하면, 어획량 신고가 누락되지 않아 통계 신뢰성이 높아지므로 대표 지표 82를 보완하는 지표라고 할 수 있다. 14.8 지표도 위성 모니터링 시스템으로 비교적 정확하게 과거 경비정 감시에 비해 해역 감시(불법어업)가 가능해진 기술발전을 반영해 통계 신뢰성을 높여 대표지표 82를 보완해 주는 지표라고 할 수 있다.

11) 24미터로 규정한 이유는 선반 분류 체계상 24미터 이상은 슈퍼요트급으로 24미터부터 상업적 목적의 동력선으로 분류하기 때문이며 현재 국내법상의 선박 규제도 동 분류를 사용하고 있다.

14.6	2020년까지 과잉생산능력과 남획을 조장하는 어업 보조금 금지, 불법조업을 야기하는 보조금 폐지, 적절하고 효과적인 개발도상국과 최빈국에 대한 특별대우가 WTO 어업보조금 협상에 포함되어야 함을 인지하는 가운데, 이와 유사한 효과를 유발할 수 있는 새로운 형태의 보조금 제한
82	지속가능한 어획량(Maximum Sustainable Yield)
14.5	생물학적 한계 내 어족자원 비중
14.6	지속가능어업 인증 어획고

대표 지표 82와 14.5, 14.6이 제시되어 있으나 목표로 제시한 보조금 철폐가 직접 나타나 있지 않고, 보조금 철폐 협상과정에서 LDCs가 받을 불이익을 고려하여 최혜국 대우 유지 인정을 명문화하였으나 세부 지표에는 반영치 않아 보조금 철폐와 관련한 정치적 입장을 고려해 어정쩡한 상태로 남아 있다고 볼 수 있다(ICSU and ISSC 2015).

14.7	2030년까지 어업, 농업, 관광 등을 통한 해양자원의 지속가능한 경영 등을 통해 해양자원을 지속가능하게 사용함으로서 SIDs과 최빈국의 경제적 혜택 증대
82	지속가능한 어획량(Maximum Sustainable Yield)
14.6	지속가능 인증 어획고
14.7	배의 길이 24미터 또는 100톤 이상 선박 관할 국(기국)이 IMO 인증번호 또는 식별기 부착을 의무로 요구하는 비율
14.8	역내해양기구가 위성 모니터링 시스템을 운영하고 있는가
14.9	지속가능하지 않은 파괴적 어업방법 비중_개발 중
14.10	소규모 전통어업의 해양자원 접근_개발 중
14.12	연안 맹그로브 숲 손실률

14.9 지표로 개발 중인 파괴적이지 않는 어업방법은 국가별로 경제적 이해관계에 따라 입장이 달라 협상에 의해 최종안이 나올 것으로 전망된다. 14.10이 전통어업 활성화를 목표로 해 SIDS의 이해를 일부 반영했다고 볼 수 있으나, 전통어업을 통한 식량자원 채취와 관광업은 현재 해양을 통해 얻는 엄청난 경제적 이익(UN 2015)에 비하면 아주 작은 부분이어서 SIDS보다는 해양 강대국의 입장이 반영되어 있다고 볼 수 있다. 이를테면, SIDS 입장에서는 전통어업 활성화보다 선진국 기업이 활용하는 유전자원의 이익 일부를 공유하는 것이 훨씬 이익일 수 있다.

14.a	해양 건전성을 높이고, 해양 생물다양성의 개발도상국 특히, SIDs과 최빈국 발전기여도를 증진하기 위한 과학지식 배양, 연구능력 개발 및 『정부간해양학위원회 해양기술 이전에 관한 기준과 가이드라인』을 고려한 해양기술이전
63	백만 명당 R&D 연구인력 비중
14.9	지속가능하지 않은 파괴적 어업방법 비중_개발 중
14.11	해양관련 기술 이전률_개발 중

SDSN은 정부 간 해양위원회(Intergovernmental Oceanographic Commission, IOCC)에서 천명된 해양수산분야 연구 확대 및 개도국기술이전 확대를 재확인하여 63 연구인력 비중을 제시하였다. 그러나 목적에 맞는 지표로 활용되기 위해서는 일반적인 연구인력 비율보다 해양연구인력으로 특화된 지표를 가질 필요가 있다. 14.11 해양관련 기술 이전률은 먼저 SIDS, LDCs의 이전 필요 관련 기술과 선진국과의 기술격차가 정의되어야 실효성 있는 지표로 만들어 질 수 있다. 그러나 해양과학기술의 특성상 우주선에 버금가는 첨단기술이 활용되고 막강한 연관 산업이 필요한 경우가 많아 이전기술이 명확히 정의되어야 실현가능 지표로 활용 가능하다.

14.b	소규모 영세어업 종사자들에 해양자원 및 시장 접근 확보 · 제공
14.10	소규모 전통어업의 해양자원 접근_개발 중
14.9	지속가능하지 않은 파괴적 어업방법_개발 중

SDSN은 지역 영세 어업인에게 기회를 제공하고 전통어업방식 보전을 통해 자연과 공존해온 지역 문화를 지키는 의미로 14.10 및 14.9를 제시하였다.

14.c	『UN 해양법협약』에 투영되어 있는 해양과 그 자원의 보호와 지속가능한 사용을 위해 지역 및 국제사회에서 정한 체계를 포함한 국제법의 전면적인 이행
98	국제결제은행(Bank for International Settlements, BIS), 국제회계기준 위원회(International Accounting Standard Board, IASB), 국제회계기준(International Financial Reporting Standards, IFRS), 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF), 세계지적재산권기구(World Intellectual Property Organization, WIPO), 세계 무역기구(World Trade Organization, WTO) 국제규범과 SDGs 관계 및 이행정도에 관한 연례 보고서_보고 기구 추가예정

기존 유엔해양협약 체계 안에서 이행율을 높이기 위한 목표로 98 지표로 각종 국제기구 연례 보고서에 관련 SDGs 이행정도를 포함해 이행율을 점검하고자 하는 지표이다.

3. 개발협력 관점에서의 세부 지표

SDGs 전체 목표 구조가 개발 지표 달성이 목표 달성으로 이어지는 구조이므로 개별 지표별 사업을 검토해 볼 수 있다. 한국의 해양수산 ODA는 KOICA가 수행한 예산이 전체의 90%이상(정명화 외 2015)이므로 편의상 기존 KOICA 사업을 중심으로 재정렬 하였다.

〈표 14.3〉 SDSN 지표_KOICA 기존사업 분류

지표	기존 유사사업/검토 가능사업
81 해양, 연안 보호구역 비중	해상국립/생태공원 마스터플랜 지원 사업 등
82 지속가능한 어획량 (Maximum Sustainable Yield)	알제리 수산자원 조성사업 자원조성 역량 강화 사업 등
14.1 연안하구 부영양화 정도	부영양화 대책 역량강화사업
14.2 해양산성화 정도	페루 해양기후관측역량 강화사업 데이터 수집, 공동연구, 역량 강화사업
14.3 해양, 연안활용 계획 관련 지표_개발 중	연안관리 마스터플랜 수립 연안관리 정보기술 지원/역량 강화사업
14.4 산호생태계 보호	SIDS국가 및 필리핀, 베트남 등 대상 데이터 수집, 공동연구, 역량 강화사업
14.5 생물학적 한계 내 어족자원 비중	자원조성 역량 강화사업 양식기술 지원
14.6 지속가능 인증 어획고	자원조성 역량 강화사업, 양식기술 지원
14.7 배의 길이 24미터 또는 100톤 이상 선박 관할 국(기국)이 IMO 인증번호 또는 식별기 부착을 의무로 요구하는 비율	식별기 부착 관리 지원 사업
14.8 역내해양기구가 위성 모니터링 시스템을 운영하고 있는가	역내 해사 기구 대상 위성감시 시스템 지원 사업
14.9 지속가능하지 않은 파괴적 어업방법_개발 중	친환경 어구 보급, 어업관리 역량 지원 양식기술 지원 사업
14.10 소규모 전통어업의 해양자원 접근_개발 중	새마을 정신 활용 어촌개발
14.11 해양관련 기술 이전률_개발 중	해양수산분야별 역량 강화
14.12 연안 맹그로브 숲 손실률	베트남 등 맹그로브 숲 보유국 대상 친환경 양식, 어업기술 지원

출처: SDSN(2015) 참고, 저자 구성

Ⅲ. 우리의 대응 전략 및 기여방안

1. 우리나라에 주는 함의 및 대응방안

우리나라는 3면이 바다로 둘러싸인 반도국으로 미국, 노르웨이, 일본 등과 함께 세계 수위권의 수산 · 양식 산업 및 해양과학기술을 보유한 나라로 SDGs 14 주제 상에 논의되는 많은 부분에 대해서 기술적으로는 주도적으로 참여할 수 있는 능력이 있다고 볼 수 있다.

하지만, 산업적 이해관계로 일본의 고래조업과 함께 한국 원양어업도 불법어획활동으로 인해 불법어업국으로 지탄을 받은 적이 있는 만큼 국립수산과학원, 해양과학기술원, 한국해양수산개발원 등 국책연구기관을 중심으로 해당분야 연구투자확대를 지속적으로 도모하여 국제 해양수산분야에서의 발언권을 강화할 필요가 있다.

2. KOICA의 대응방안

해양은 수산분야 위주로 SDGs 논의 이전에도 농업부분 녹색혁명에 대비되는 청색혁명[12]의 대상으로 많은 주목을 받았다. 우리나라도 1991년 KOICA 설립을 시작으로 본격적으로 ODA에 참여하기 시작한 이래 해양수산 관련 사업을 추진하였으나, 농림수산의 일부분으로 해양수산분야의 장기적 계획이 없이 이루어졌던 것도 사실이다. SDGs를 중심으로 국제사회의 개발 어젠다가 재편되는 2015년은 해양수산분야의 협력 의의를 되새겨보고 향후 향방을 정할 수 있는 적기라고 할 수 있다.

우선, 수산분야는 앞서 언급한 바와 같이 개도국에서 선진국으로 수산물이 움직이는 남북 무역구조를 나타내므로, 개도국의 양식어업기술 발전은 개도국 소득증진에 기여할 뿐 아니라 선진국의 소비자에게도 간접적 혜택을 줄 수 있다. 또한, 계절적인 특징을 지니는 농업부분 일자리에 비해 수산업은 비교적 안정적인 고용을 창출할 수 있으며, 전통문화와 결부된 농업과 달리 여성에게도 많은 기회를 제공한다. 또한, SDGs에서 강조되었듯 남획으로 인해 일부 어종의 경우 생존 자체가 위협받는 상황에서, 양식을 통해 어획 종을 대체(FAO 2014)한다면 해양생태계와 종 다양성 보호에도 기여할 수 있어 수산양식기술 이전 사업은 ODA 사업으로서의 의의가 크다고 볼 수 있다. 우리정부의 대표적 원조기관인 KOICA도 알제리 새우양식장 건립사업 등 서아프리카 지역 위주로 양식기술 이전사업을

12) http://www.worldwidewords.org/turnsofphrase/tp-blu2.htm. 참고. 청색혁명(Blue revolution)은 육상에서는 인류가 수렵, 채집에서 벗어나 농업, 축산을 시작한지 오래되었으나 바다에서는 아직 수렵(어업)을 통한 자원이용이 더 많아 대부분 농산물을 재배를 통해 먹는 농업과 비교해 봤을 때 앞으로 무궁한 발전가능성을 있음을 나타낸 표현이다.

추진하여 상당한 성과를 거둔 것으로 평가되고 있으며, 동티모르, 솔로몬군도, 미얀마 등지에 도서 수산기술인력 양성 및 기술이전 사업을 추진하고 있다.

두 번째로, 기후변화 대응, 어족자원 추적, 해양 산성화, 기후변화 등 장기간의 데이터 축적을 통한 연구가 필요한 분야는 적절한 정책적 의사결정을 지원할 수 있도록 개도국 연구역량을 지원해 주는 분야를 신규로 개척할 필요가 있다. 어족자원과 해양환경을 보호하는데 있어서 해당 해역을 관리감독하고 있는 개도국 과학기술인력 및 인력의 역량이 부족하면 적절한 정책의 수립과 집행이 어렵기 때문이다. 또한, 해양의 특성상 전 세계 바다를 대상으로 진행되어야 하는 연구에서 개도국의 연구와 데이터는 전 지구적 문제해결에도 직간접적으로 기여할 수 있어 성과가 높다고 할 수 있다. 최근에는, 빅데이터를 활용한 정보처리기술을 개발에 활용코자 하는 움직임이 활발해 SDGs를 비롯해 IPCC 정책 권고나, UN 특별보고서 등에 지속적으로 데이터 · 통계 관리 · 활용 역량개발을 통해 수원국의 정책의사결정에 대한 지원이 필요하다는 공감대가 형성되고 있다.

마지막으로 해양수산분야 ODA는 KOICA를 중심으로 성과를 거두었지만, 현재 한국-수원국 양자사업 위주로 전개되는 ODA 사업 틀의 한계로 SIDS에 대해서는 그 중요성에 비해 체계적인 지원전략이 부재했던 것도 사실이다. 남태평양 및 중남미의 SIDS는 해양자원 고갈과 기후변화의 피해를 가장 크게 보면서도 혜택에서는 소외되는 특징을 공유하는 국가들이다. 국제사회는 해양유전자원 소득의 일부를 발견국에 환원하는 것을 의무화하는 등 소규모 도서 국가를 위한 공감대를 형성하고 있다. 또한, 국제사회에서 해양수산분야의 중요성이 부각되면서 SIDS들의 발언권도 높아지고, 개발에서의 비중도 커지고 있는 추세이다. 따라서 소규모 도서국가에 대한 특별한 관심이 요청되는 만큼, 이들 국가에 대한 협력 네트워크 구축 및 효과적 협력 수요 발굴 등을 포함해서 KOICA도 SIDS에 대한 별도의 협력전략을 검토해 볼 필요가 있다.

참고문헌

김선표 · 홍선걸 · 오순택. 2013. “불법 · 비보고 · 비규제(IUU) 어업 근절을 위한 FAO의 국제행동계획과 국내적 이행방안.” 해양정책연구 16(2): 223-257.

김지현. 2014. “Post-2015 개발의제 동향연구 1 : SDGs 초안 분석.” 개발과 이슈 19. 성남 : 한국국제협력단.

이창휘. 2011. “해양관할권 확대에 대한 해양강대국과 연안국의 대립.”『동북아 역사논총 제 34호』. 서울 : 동북아역사재단.

정명화 · 조정희 · 한덕훈 · 문석란 · 김세인 · 마창모 · 이승우 · 박상우 · 김미정. 2015. “해양수산 국제개발협력(ODA) 사업발굴 연구.” 부산 : 한국해양수산개발원(미발간 자료).

해양과학기술원. 2012.『해양과학총서 해양오염과 지구환경』. 2012년 2판. 안산 : 해양과학기술원.

FAO. 2014. “State of Fishery and Aquaculture.” Rome: FAO, http://www.fao.org/3/a-i3720e.pdf 검색일: 2015.06.30.

ICSU and ISSC. 2015. “Review of targets for the Sustainable Development Goals the science perspective.” Paris: ICSU, Paris: ISSC. http://www.icsu.org/publications/reports-and-reviews/review-of-targets-for-the-sustainable-development-goals-the-science-perspective-2015/SDG-Report.pdf, 검색일: 2015.06.30.

Ocean Health Index 홈페이지. http://www.oceanhealthindex.org/.

SDSN. 2015. “Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals : Launching a data revolution for the SDGs.”, http://unsdsn.org/resources/publications/indicators/, 검색일:2015.06.30.

TEEB. 2009. “TEEB-for National and International Policy Makers.” Geneva: TEEB, http://www.unep.org/delc/GlobalCommons/tabid/54404/, 검색일: 2015.06.30

UN. 2012. “OCEAN COMPACT”, New York: UN, http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=6239 검색일: 2015.06.30.

_____. 2013. “New Global Partnership.” New York: UN, http://www.uneplive.org/media/docs/region/59/GEO_SIDS_final.pdf, 검색일: 2015.06.30.

UN MDGs 홈페이지. http://www.un.org/millenniumgoals/environ.shtml.

UNEP. 2011. “Global Commons.” Nairobi: UNEP, http://www.unep.org/delc/GlobalCommons/tabid/54404/검색일: 2015.06.30.

_____. 2014. “Global Environmental Outlook Small Islands Developing States 2014. “Nairobi: UNEP, http://www.uneplive.org/media/docs/region/59/GEO_SIDS_final.pdf, 검색일: 2015.06.30.

Goal 15

육상 생태계의 보전, 복원 및 지속가능한 이용 증진, 지속가능한 숲 관리, 사막화와 토지 파괴 방지 및 복원, 생물다양성 감소 방지

이민호 · 전성우

I. 목표(Goal)의 의미

1. 설정 배경

1) 생태계와 생물다양성

생태계란 사람을 포함해서 살아있는 생명과 그를 둘러싼 환경 간의 상호관계다. 도시든 농촌이든 모든 사람들은 지구상의 모든 생태계가 지금의 모습을 형성하는 데 영향을 끼쳤다. 동시에 누구나 생태계가 제공하는 필수 생태계서비스[1]에 의존해서 생존하고 있다. 생태계 환경이 인류에게 생태계서비스를 제공하는 데에는 이익만 주는 것이 아니라 비용을 수반한다. 그러나 현재까지도 자연이 생태계서비스를 생산하는데 얼마의 비용이 드는 지에 대하여 인류는 완전하게 이해하지 못하고 있다(TEEB 2009). 따라서 인류가 경제적 개발을 추진해 오면서 생태계를 다루는 방식은 마치 다음 달에 얼마의 비용이 청구될지 모르는 상태로 신용카드를 사용하고 있는 개인과 다를 바 없다. 이런 상태로는 자연자본에 생존을 의존할 수밖에 없는 인류가 얼마나 더 지속가능한 발전을 할 수 있을지 예측할 수 없는 상황이다.

세계야생생물기금(World Wild Fund for Nature International, WWF)에 따르면 지난 35년 간 전 세계 야생생물의 1/3이 멸종했고, 이중 60%가 빈곤한 열대지역에서 발생한 것으로 보고되었다(WWF 2010). 한편으로는 1970년대와 비교해서 2000년대 현재 지구상의 척추동물 종의 50%가 멸종한 것으로 추정되고 있다(Chivian and Berstein 2008; Thomas et al. 2004). 자연의 수용 한계를 극명하게 보여주는 지표가 생물 종의 멸종인데, 생물학자들은 20세기 후반에 들어와서 멸종 속도가 이전 세기보다 1,000~10,000배가 빨라져서 6천5백만 년 전 공룡의 멸종 이후로 가장 빠른 속도로 생물 종이 멸종해가고 있다고 우려하고 있다(Barnosky et al. 2011).

이런 과학자들의 우려에 힘입어 1992년 브라질 리우데자네이루에서 개최된 유엔환경개발회의(UNCED)[2]에서 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity, CBD)이 채택되었고 이로부터 20년 뒤인 2012년에 Rio+20 회의에서 지속가능성과 인간의 웰빙을 위해 생물다양성과 생태계서비스가 핵심 역할을 하고 있음을 재확인하였다(UN 2012a). 이 회의에서 생물다양성 격감은 식량안보, 영양과 물 공급, 보건에 부정적인 영향을 끼치므로 지구적 개발을 저해하는 요인이 된다는 점을 강조하고, 생물다양성을 포함하여 생태계 서비스 체계가 붕괴될 경우 인간의 생존도 크게 위협받을 수밖에 없다며 생물다양성 보존과 지속가능한 이용에 관한 글로벌 목표 이행을 촉구하였다.

1) 생태계 서비스란 생태계가 공급, 조절, 지원, 문화기능으로 인간생활기반을 제공하는 것이다.

2) 지구정상회담(Earth Summit)

CBD 체제하에서 2014년 강원도 평창에서 개최된 제12차 당사국총회(Conference of the Parties, COP)까지 진행해 오면서 2015년 이후 UN의 지속가능개발 목표 설정 과정에서 생물다양성 보존과 지속가능 이용에 대한 목표를 통합하려는 노력을 지속적으로 추진하였다. 특히, 일본 나고야에서 열린 제10차 당사국총회에서 생물다양성을 위한 전략 계획(Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020)과 이를 위한 아이치 생물다양성 세부목표(Aichi Biodiversity Targets)를 채택하여(Decision X/2) UN총회 결의를 위한 post–2015 개발의제와 SDGs를 대응하고 있다〈표 15.1〉. 2015년까지 추진되어 온 MDGs의 많은 성과에도 불구하고, 생물다양성을 위한 2010년까지 목표였던 '생물다양성 감소율의 유의적인 축소'를 달성하지 못한 상황을 맞게 되자(UN 2012b) 전 세계의 생물다양성 보존에 관련된 조직들에서는 생물종의 멸종 위기를 막기 위한 SDGs를 어떻게 설정해야 할지를 놓고 심각하게 고민할 수밖에 없었다(Waldron 2013). 글로벌 MDGs 보고서에 따르면 가장 중요한 보존 지역도 완전히 보존되지 못하고 있고, 이로 인해 다수의 생물 종이 멸종 위기 또는 개체수 감소가 진행 중이다(UNDG 2010). 따라서 생물다양성 관련 그룹들은 SDGs 목표에서 생물다양성과 생태계서비스에 대한 개별 목표와 세부목표를 좀 더 충분히 설정하고, 관련된 요소를 포괄할 수 있어야 한다고 주장하고 있다(Barrett et al. 2011; Waldron et al. 2013).

〈표 15.1〉 COP10에서 채택한 생물다양성 전략 목표 및 아이치 생물다양성 세부목표

전략목표 A. 생물다양성을 정부와 사회 전반에 주류화 하여 생물다양성 손실의 근본원인에 대응한다.	
세부목표 1	늦어도 2020년까지 시민들은 생물다양성의 가치와 지속가능한 보존 및 사용을 위한 다양한 조치를 인식하고 있어야 한다.
세부목표 2	늦어도 2020년까지 생물다양성의 가치를 국가 및 지역 발전, 빈곤 퇴치 전략 및 계획 수립 프로세스에 통합시키고, 필요에 따라 국가 회계 및 보고시스템에 편입시킨다.
세부목표 3	늦어도 2020년까지 생물다양성을 위협하는 보조금 등 인센티브를 제거하거나 단계적으로 개혁을 실행하여 부정적 영향을 피하거나 최소화한다. 생물다양성 보존과 지속가능한 사용에 제공되는 긍정적 인센티브는 협약과 관련 국제규약에 따라 사회적, 경제적 상황을 고려하여 개발하고 적용한다.
세부목표 4	늦어도 2020년까지 정부, 기업 및 이해관계자는 모든 차원에서 조치를 시행하여 지속가능한 생산 및 소비를 위한 계획을 달성하거나 이행한다. 또한 자원사용이 미치는 영향을 생태적 수용 한계내로 제한한다.
전략목표 B. 생물다양성에 대한 직접적인 압박을 줄이고 생물다양성의 지속가능한 이용을 장려한다.	
세부목표 5	2020년까지 숲을 포함한 자연서식지의 손실비율을 최소한 절반으로 줄이고, 실현 가능한 지역에서는 제로수준까지 낮추며, 서식지 붕괴 및 토지의 파편화를 현격히 감소시킨다.
세부목표 6	2020년까지 어류남획을 피하고, 고갈된 종을 위한 복원계획 및 조치를 시행하기 위해 물고기, 무척추동물 및 수생식물 등을 지속가능하고 합법적으로 채취하도록 하고 생태계 기반의 접근방안을 적용하여 관리한다. 그 결과 어업은 멸종 위기에 처한 종과 취약한 생태계에 심각한 악영향을 미치지 않으며, 어업이 생물 종 및 생태계에 미치는 영향이 생태계 내에서 안전한 수준이 된다.
세부목표 7	2020년까지 농업, 수경 및 임업 지역의 생물다양성 보존을 보장하며 지속가능하게 관리한다.

세부목표 8	2020년까지 부영양화를 포함하여 오염이 환경과 생물다양성에 치명적이지 않는 수준까지 도달하게 한다.
세부목표 9	2020년까지 외래종과 유입경로를 우선적으로 파악하고 주요 외래종에 대해서는 방제 및 관리를 실시하여 유입과 정착을 막을 수 있는 방안을 시행한다.
세부목표 10	2015년까지 산호초에 대해서 인위적인 통제를 실시하고 기후변화 또는 해양의 산성화에 의해 영향을 받아 취약해진 생태계를 최소화시켜 생태계의 온전성과 기능을 유지한다.
전략목표 C. 생태계, 종 및 유전적 다양성을 보호하여 생물다양성의 상태를 개선시킨다.	
세부목표 11	2020년까지 생물다양성과 생태계 서비스에 있어서 특히 중요한 지역에서의 민물의 최소 17%와 해양지역의 10%를 효과적이고 공정하게 관리하고, 생태적으로 중요한 보호지역의 잘 연결된 시스템과 지역기반의 여타의 효과적인 보호조치들을 통합하여 광범위한 조경 사업으로 관리한다.
세부목표 12	2020년까지 멸종위기에 처한 종의 멸종을 막고, 특히 감소하는 종의 보존 상태를 개선하여 유지시킨다.
세부목표 13	2020년까지 문화적 가치뿐만 아니라 사회경제적 가치가 있는 종과 농작물, 가축 및 야생동물 등의 유전적 다양성을 유지하고, 유전적 침식을 줄이고 유전적 다양성을 보호하기 위한 전략을 개발하여 이행한다.
전략목표 D. 모든 시민들에게 제공되는 생물다양성 및 생태계 서비스의 혜택을 늘린다.	
세부목표 14	2020년까지 여성, 토착지역과 지역사회 및 빈민들과 취약계층의 요구를 고려하여 물과 관련된 필수 서비스를 제공하고 건강, 생활 및 복지에 기여하는 생태계를 복원하고 보호한다.
세부목표 15	2020년까지 보존과 복원(퇴화된 생태계의 최소 15%의 복원 보전을 통해 향상되어야 하며, 육상과 육수지역의 17%, 해양과 연안지역의 10%를 보전지역으로 설정)을 통해서 생태계의 회복력과 탄소제품에 대한 생물다양성의 기여를 향상시켜서 기후변화를 완화시키고 사막화를 줄이도록 한다.
세부목표 16	2015년까지 유전자원 사용과 이로 인해 발생한 이익의 공정한 공유에 관한 나고야 프로토콜이 해당 국가의 법규에 의거하여 시행되고 운영된다.
전략목표 E. 참여적 계획수립, 지식관리, 역량강화로 수행능력을 높인다.	
세부목표 17	2015년까지 각 당사자는 정책을 개발하고 채택하여, 효과적이고 참여적인 국가생물다양성 전략과 이행계획을 이행한다.
세부목표 18	2020년까지 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용, 그리고 생물자원의 전통적 사용 등과 관련한 토착지역 및 지역사회의 전통지식, 혁신, 관행이 해당국가의 법규와 국제 의무사항에 영향을 주고, 관련 토착민들과 지역사회의 적극적인 참여가 협약 이행에 통합적으로 반영된다.
세부목표 19	2020년까지 생물다양성의 가치, 기능, 상태, 경향 및 손실에 의한 결과와 관련한 지식, 과학기반 및 기술 등이 개선되어 널리 공유, 이전, 적용될 수 있다.
세부목표 20	늦어도 2010년까지 2011–2020 생물다양성 전략 계획을 효율적으로 이행하기 위한 금융자원 흐름을 자원 운용 전략에서 합의된 프로세스에 따라 현재보다 현격히 높은 수준으로 조정한다. 이 목표는 당사자들이 작성하여 보고하는 자원수요 평가에 따라 변동될 수 있다.

출처: UNEP et. al.(2012)

〈표 15.1〉에서 보듯 아이치 생물다양성 목표에는 총 20개의 세부 보존 목표가 제시되었지만, 이를 위한 적절한 지표가 개발되지 못한 상황이다. 현재까지 유일하게 사용할 수 있는 글로벌 지표로는 세계은행이 사용하고 있는 단 2개의 지표가 있다. 즉, 하나는 보존지역 면적이고 나머지 하나는 비목재용 숲의 생산물을 자연자본의 점진적인 계정 흐름으로 관찰하

는 것이다(World Bank 2005). 2007년에 세계자연보전협회(International Union for Conservation of Nature, IUCN)의 멸종위기종목록지수(Red List Index)와 세계야생생물기금(WWF)의 살아있는 지구 지수(Living Planet Index)를 활용한 멸종위기종비율이 MDGs 체계에 추가되었지만, 이로써도 어떻게 지구상의 생물다양성을 관리하고 보존하고 있는지를 제시할 글로벌 지표로는 불충분한 상황이다. 특히 SDGs 추진 과정에서 생물다양성과 연관이 깊은 빈곤퇴치, 기아종식, 지속가능 농업 등의 목표와 적절히 통합될 수 있는 생물다양성 지표의 개발이 시급하다.

2) 사막화와 토지 파괴 방지 및 복원

의제 21에서는 사막을 "부서지기 쉬운 생태계"로 기술하며, 사막화에 대해 "기후변동 및 인간의 활동에 의한 여러 요인들로 인해 건조지역과 반건조지역, 약간의 습기를 지닌 지역의 토지황폐화를 포함한다."고 정의하고, 이와 관련하여 토지황폐화와 가뭄을 언급하고 있다(UN 1992). 환경과 개발에 대한 UN 컨퍼런스에서는 UN총회에 특히 아프리카지역을 포함한 사막화와 심각한 가뭄을 경험한 국가들이 사막화 방지를 위한 국가 간 협상위원회(Intergovernmental Negotiating Committee, INC)를 1994년 6월까지 설립하고 국제회의를 개최할 것을 요청하였으며, 1992년 12월 UN총회에서는 resolution 47/188을 동의하였다. 동 협약은 1994년 6월 17일 파리에서 채택되었으며, 1996년 12월 2일 발포된 이래로 사막화 방지 및 가뭄은 지속가능회의의 여러 세션에서 논의 되었다. 2008년과 2009년 CSD 16-17안에서 토지, 농업, 지역개발과 아프리카 이슈와 함께 사막화와 가뭄에 초점을 맞추었다.[3)]

1991년 글로벌 토지황폐화 분석(Global Assessment of Soil Degradation, GLASOD) 결과에 따르면 건조지역의 20%가 인간의 활동에 의해 사막화가 된 것으로 추정되었는데 2003년의 동 분석에서 10~20%의 건조지역이 실제로 사막화가 되어 총 면적 600만~1,200만 km^2에 달하는 것으로 보고되었다(Millennium Ecosystem Assessment 2005). 이로써 수십억 ha의 목장과 작물생산지의 황폐화로 빈곤이 전 세계에 널리 확산되는데 영향을 미쳤다. 특히 이러한 사막화가 급속히 진전되고 있는 취약 지역들은 사하라 이남과 중앙아시아의 건조지대로, 매 30년 마다 극심한 가뭄에 물과 식량 부족 및 질병에 시달리고 있다.

---

3) https://sustainabledevelopment.un.org/topics/desertificationlanddegradationanddrought 기사 참고(검색일: 2015.06.30.).

2. 정의와 의미

〈표 15.1〉에서와 같이 생태계서비스의 토대가 되는 생물다양성의 기능은 지속가능한 개발 프레임워크에 통합되어 이해할 필요가 있다. 즉, 생물다양성은 식량과 영양, 보건, 환경 지속성, 물과 관련한 이슈에서 직접적인 이익을 제공한다. 생물다양성과 생태계서비스는 토지황폐화의 영향을 감소시키고 재해 상황에서 보다 신속하게 복원할 수 있도록 하며, 물 순환과 유전자원 다양성을 강화시켜 농촌 경제와 농가 소득을 개선하는데 기여할 수 있다. 특히, 유전적 다양성은 농업 시스템의 복원력(resilience)을 강화시켜줌으로써 농업 생산성을 제고시킨다. 결과적으로 생물다양성 감소는 인간의 건강에 치명적인 영향을 끼친다(Campbell et. al., 2012; Langlois et. al., 2012). 토지황폐화(Land degradation)나 서식처 유실은 생태계시스템에 영향을 끼쳐 매개자 유래의 질병(Vector-borne disease)의 급격한 발병과 수인성 질병을 유발한다. 따라서 작물의 유전적 다양성을 증진시키고 자연 지역을 보존하는 것은 영양을 개선하고, 물리적 운동 공간을 제공하며 자연의 가치를 보건 정책에 통합시킴으로써 예방적 보건 조치로 기여할 수 있다(UNEP and CBD 2012). 생태계시스템은 물 순환 조절의 핵심으로 생태계시스템 복원, 숲과 습지 보존, 토양 유실 방지 등을 통해 지속가능한 물 안보가 가능하다. 이 뿐만 아니라 생물다양성은 개발과 고용, 빈곤 감소 이슈와도 수많은 상호 이익이 있다(Barrett et al. 2011 and Lewis et al. 2011).[4)]

II. 목표 (Goal)별 분석

1. 목표의 논리구조

육상 생태계 서비스 및 생물다양성 보존과 관련된 SDGs 15번 목표와 지표 안은 〈표 15.2〉와 같다. 이 목표에는 아래와 같이 총 12개의 세부 목표가 제안되고 있다. 각 세부목표별로 다양한 외부 전문가 그룹이 참여한 공개작업반(Open Working Group)에 의해 주요 지표가 제안되었다.

4) 잠비아의 사례로 국립공원 인근 극빈층 소농에게 생물다양성을 보존하는 유기농업 기술을 교육시키고 이들이 국립공원 주변의 지역에서 생물다양성과 서식처를 보존하며 생산한 농산물을 판매하는 지역 로컬 푸드 마켓(Community Markets for Conservation, COMACO) 사업을 지원하여 빈곤 감소 및 고용 창출에 성공했다.

〈표 15.2〉 SDGs 15번 목표의 세부목표 및 주요 지표 안

15번 목표. 육상 생태계의 보전, 복원 및 지속가능한 이용 증진, 지속가능한 숲 관리, 사막화와 토지 파괴 방지 및 복원, 생물다양성 감소 방지			
83	숲 지역과 경작지 면적의 연간 변화(수정된 MDG 지표)	FAO, UNEP	2, 12, 13
84	지속가능한 숲 관리 하의 숲 면적 비율	FAO, UNEP	12
85	황폐화되거나 사막화된 농토의 연간 변화(% 또는 ha)	FAO, UNEP	2
86	멸종 위기종 목록 지수(Red List Index)	IUCN	
87	생물다양성을 중점적으로 보호하는 면적	UNEP–WCMC	
	세부목표별 보완적인 국가 수준의 지표들 : 15.1. 2020년까지 육상 및 담수 생태계 시스템, 특히 숲, 습지, 산림 및 건조지역에서 생태계 서비스에 대한 국제적 조약과 법규 하에 보존, 복구 및 지속가능한 이용을 보장 : 개선된 숲의 유지 보안과 관리 15.2. 2020년까지 모든 형태의 숲에 대해 산림파괴 방지, 글로벌 수준의 재녹화율 확대 등 지속가능한 관리 실행 권장 : (산림생태계 보존 지표) – 개발이 필요함 15.3. 2020년까지 사막화, 가뭄, 홍수 등으로 황폐화된 땅과 토양 복구, 사막화 방지, 토지 황폐화가 없는 지구 성취 : 전통적 환경 지식의 활용 지수(Vitality Index) 15.4. 2030년까지 지속가능한 개발에 필수적인 이익을 제공하는 생물다양성 포함, 산(mountain) 생태계 시스템의 보존 : (유전자원 접근성 지표) – 개발이 필요함 15.5. 생물다양성 감소를 막고 자연적 서식처 파괴를 줄이는 긴급하고 유의미한 행동 채택, 2020년까지 멸종위기종의 멸종 방지 : 침입 외래종의 풍부도 (abundance) 15.6. 유전자원 활용에 따른 이익의 공정하고 공평한 공유 보장 : (생물다양성과 생태계시스템을 위한 재정적 자원에 대한 지표) – 개발이 필요함 15.7. 불법 야생생물의 산물에 대한 수요와 공급에 대하여 보호 종의 밀렵, 밀거래를 근절하는 긴급한 행동 채택 : (지속가능한 숲 관리를 위한 재정적 자원에 대한 지표) – 개발이 필요함 15.8. 2020년까지 물 생태계시스템에 대한 외래침입종의 유의적인 영향 감소, 방제, 박멸 및 유입 방지 수단 도입 : (보존되는 생물종의 포획 및 밀렵을 방지하는 글로벌 지원에 대한 지표) – 개발이 필요함 15.9. 2020년까지 국가적, 지역적 계획, 개발 프로세스, 빈곤 감소 전략 및 회계 등에 생태계 및 생물다양성 가치를 통합 : 살아있는 지구 지표 (Living Planet Index) 15.a. 생물다양성과 생태계시스템의 지속가능한 사용과 보존을 위하여 모든 자원 및 금융 자원을 동원하고 유의적으로 증진 : 지표개발 필요함 15.b. 지속가능한 숲 관리에 재정 자원 등 각종 유의미한 자원을 동원하고 개발도상국이 산림 재녹화와 보존 등 선진적 관리에 대한 적절한 인센티브 제공 : 지표개발 필요함 15.c. 보호종에 대한 밀렵, 밀거래를 방지하고 지역 공동체의 지속가능한 소득 기회를 찾도록 역량을 강화하는 글로벌 지원 증진 : 지표개발 필요함		

출처: SDSN(2015)을 바탕으로 재구성

위의 각 세부목표와 목표별 지표를 보면 알 수 있듯이, 육상생태계의 습지, 숲, 산림, 건조지대, 호소 생태계 등 생태 시스템별로 생물다양성과 서식처의 보존, 복구, 복원 및 외래생물종의 유입 차단, 방역 등을 목표로 수립하고 있다. 특히 멸종 위기종에 대한 보존과 야생동식물 등에 대한 보존 및 이익 공유를 중심으로 지표가 설정되어있다. 단순히 생태계를 보

호하는 것뿐만 아니라 지속가능한 이익 창출과 이익 공유를 염두에 두고 지표를 설정했기 때문에 무역 등에서 창출되는 경제적 가치에 대한 지표 설정이 여러 목표의 지표로 사용되고 있다. 지속가능한 숲과 산림의 관리를 위한 공적인 재정 투입을 강조하고 있고, 특히 산림 ODA의 규모를 주요 지표로 설정하는 등 전 지구적으로 생태계와 생물다양성 보존을 위하여 ODA의 역할과 중요성을 강조하고 있다.

그러나 보존과 개발에 균형을 맞추지 못하고 경제적 이익 창출을 위한 생물다양성 활용을 강조하다보면 모로코의 아르간 숲 파괴와 같은 위기를 겪을 수도 있다(Lybbert 2011).[5] 따라서 생물다양성의 이익에 따른 직접적인 경제적 효과를 모니터링 하는 지표와 더불어 생물다양성이 인권, 성평등, 기아종식, 아동사망률 감소, 교육 등 웰빙에 대한 간접적 효과를 인식할 수 있는 지표와 개발이 이루어질 필요가 있다. 특히, 국가 및 지역 수준에서 생태계서비스와 생물다양성을 통해 자연자본을 경제적 부(富)로 측정하는 방법으로 세계은행이 제시한 보정순자산(Adjusted Net Savings, ANS)[6]을 활용할 수 있다. GDP가 경제적 성장을 비교하는 지표라면, ANS는 성장이 지속가능한지를 나타낼 수 있다(World Bank 2011).

2. 개발협력의 관점에서 본 목표체계 분석

국제개발협력의 관점에서 아래와 같이 목표 체계를 세부목표별로 간략히 분석하였다. 생물다양성 관련 SDGs 체계는 거의 모든 세부목표와 주요 지표가 농림수산과 높은 관련성을 갖고 있다. 그럼에도 많은 기관들이 이 목표를 특별한 자연보호지역 내의 특정 생물 종 위주의 보존 목표로 좁게 접근하곤 한다(EuropAid 2004; European Commission 2012).[7] 예를 들어 김원(2010)이나 Small(2012)은 생물다양성 보존의 중심은 생물 종이므로 멸종위기의 개별 생물 종을 보호하는 활동의 중요성을 강조하고 있다. 혹은 여전히 산림과 같은 지역에서 의약품이나 화장품의 원료, 목재 등의 채취로 편익을 쉽게 도모하고자 접근하는 경향을 띤다(Lybbert et al. 2011; Naughton Treves 2011). 그러나 자연보호지역의 경계지역에 위치한 농산어촌은 막상 개발에 따른 혜택도 보존에 따른 배려도 제대로 받지 못하는 경우가 많다. 빈곤퇴치의 목표 달성을 위해서라도 농산어촌의 소농 지역 공동체의 지속가능한 개발과 이들이 의존하고 있는 생태계 보존을 구분할 수 없다.

---

5) 모로코산 아르간 오일 시장의 붐으로 이를 채취하는 농가는 이익을 얻었지만 천연 아르간 숲이 위험에 놓이게 된 사례이다.

6) 전체 자산에서 환경오염으로 인한 자연자원의 감소와 위해를 경제적 가치로 차감한 자산비율

7) 열거된 보고들은 일명 카리스마 종이라 불리는 특정 생물종을 대상으로 보존사업을 할 때 생태계시스템 내의 다양한 생물들을 보존하는 데 적절하지 않았음을 적시하고 있다.

현재까지 제시된 각 세부 목표별 관련 지표의 체계는 아래와 같다.

15.1 2020년까지 국제협약의 의무사항 이행의 연장선상에서 육상 및 담수생태계와 서비스 특히, 산림, 습지, 산, 건조지의 보호, 복구, 지속가능한 이용 보장

(1) 생태계 유형별 보호지역 면적(보호지역 내 총 산림지역 면적 포함) (단위: 천 ha)

보호지역은 장시간에 걸쳐 정보가 잘 정비된 분야로서, 장기간 동안의 이력을 가지고 있는 보호지역을, 지역 및 생태계 유형에 따라 세분화하여 면적단위 (천ha)로 제시한다. 예를 들면, Alliance for Zero Extinction site, 중요조류보호 지역, 생물다양성 hotspot지역 등을 구분하여 제시한다. 여기서 제시된 지표는 보호지역을 효율적으로 관리하고, 목표 달성을 위한 추진성과를 세부적으로 평가할 수 있도록 해준다. 국제적으로 UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)의 생물권보호지역, 람사르 습지, 지질공원 등이 있다.

(2) 총 국토면적 중 산림지역 면적비율

산림은 인간을 위해 여러 가지 생태계서비스를 제공하고 있다. 예를 들면 목재와 비목재생산물을 제공하고, 생물다양성 유지를 위한 서식처를 제공하며, 탄소를 고정하며, 해안을 보호하고, 토양과 수자원보전에 기여하는 기능을 수행하고 있다.

이 지표는 지속가능 발전이라는 개념의 국가 산림 계획 및 관리를 위해 필수적인 정보이다. 산림지역 면적 변화지표는 사회경제적인 요구를 반영한 것으로 산림 및 농업지역의 지속가능하지 않은 사례를 규명하는데 도움이 된다. 이 지표는 세부목표 15.1을 기본적으로 보여주며, 세부목표 6.6과도 연계되어 있다. 이 지표는 MDG에 이미 포함되어있다〈표 15.3〉.

〈표 15.3〉 총 국토면적 중 산림지역면적비율 지표 정의서

측정 적합성	이 지표는 이미 존재하며, 다음 홈페이지에서 활용가능 http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Metadata.aspx
신뢰성	– Tier 1(어느 출처에서 제시되었건 무방하며, 전문가적인 평가에 의해 산출된 자료도 포함) – Tier 2(국가산림목록 정보로 10년 이상 경과된 자료, 또는 전국의 원격탐사 및 지도화 결과) – Tier 3(가장 최근의 정보로 10년을 경과하지 않은 국가산림목록자료이며, 필드 검증이 완료되었거나, 반복적인 국가산림목록자료와 검증이 연계된 원격탐사결과)
Coverage	FAO는 매 5년 주기로 범지구 산림자원평가를 수행하고 그 결과를 제공, 2015년 결과는 9월에 발표될 예정이나, 정보의 정확도가 낮으며, 매년 발표하지 않는 관계로 활용에 적합하진 않음

출처: MDGs Indicator 홈페이지

(3) 지속가능한 관리가 이루어지는 산림군락, 농업, 목초지, 수경재배지 면적 변화경향

2014년 12월 UNEP Grand Senior Expert 회의에서 제안된 지표로 이용하기에는 부적합하여 좀 더 발전이 필요하다.

15.2 2020년까지 모든 종류의 삼림에 대한 지속가능한 관리 이행 촉진, 산림 벌채 방지, 퇴화 산림 복구, 전 세계적으로 몇 %까지(미정) 조림과 재식림 확대

(1) 산림배출 총량 (Net Forest Emissions)

이 지표는 FAOSTAT 배출 데이터베이스안의 FAO GHG 정보와 부합되는 것으로 산림원에서의 총배출량으로 정의된다〈표 15.4〉.

산림에서의 총배출량 = 산림원 (순산림벌채량+순산림황폐화)−순산림생장량

〈표 15.4〉 산림배출 총량 지표정의서

측정 적합성	이 지표는 기 존재하며, FAO에 의해 보고된다. metadata는 아래의 홈페이지에서 찾을 수 있다. http://faostat3.fao.org/modules/faostat-download-js/PDF/EN/GF.pdf
신뢰성	토지이용으로부터 온실가스배출을 평가하는 IPCC방법론 기반으로 산출함
Coverage	모든 FAOSTAT 국가별로 1990~현재까지의 정보 활용가능

출처: FAO(2013)

(2) 지속가능한 산림관리가 이루어지는 산림지역

이 목표는 지속가능 산림관리, 산림자원의 양 및 산림자원의 질 세 가지 요소를 가지고 있다.

(3) 산림유형별 총 산림변화량(단위: 천ha)

산림피복(Forest cover)은 산림의 양을 파악하는 대리지표로 활용가능하다. 그러나 산림피복은 산림황폐화와 연계된 주제는 다루지 못한다. 새로운 산림과 모니터링과 측정 틀은 유엔산림포럼(United Nations Forum on Forests, UNFF) 11번째 세션에서 2015년 5월에 결정될 것이다.

(4) 국토면적 중 지속가능한 산림관리가 되는 면적 공유

제시된 SFM-FACE 지표는 15.2 세부목표 3개를 달성하기 위한 3개의 요소 지표들이 통합조합된 것이다.

– 지속가능한 산림관리 – 지속가능한 산림관리가 되는 산림 면적

– 산림전용, 신규조림, 재조림 – 산림면적

– 산림 황폐화 – 지표부분 산림바이오매스로부터의 탄소 순배출량

위의 세 지표들은 개별적으로 이미 산림부분 보고서에 적용되었다. 그러나 15.2 세부목표에 비춰볼 때 충분하지 않다. 따라서 SFM-FACE 지표를 새롭게 만들어서 사용할 필요가 있다.

SFM-FACE 요소 지표

– 전 국토 면적 중 지속가능한 산림관리가 되는 산림면적비율 (%): 측정기간을 설정한 후 면적비율이 증가하는지 감소하는지를 가지고 평가, 면적비율이 증가할 경우 정책이 진보하는 것이며, 감소할 경우 퇴보하는 것으로 평가한다.

– 전 국토 면적 중 산림면적 비율 (%): 이 지표는 이미 MDG7에서 활용된 것으로 일반적으로 활용가능하다. 이 지표는 산림의 변화와 관련된 모든 가치가 포함된 정보로 특정정책과 관련하여 세부정보를 제공하진 못한다. 따라서 MDG7에서의 경험으로 볼 때 이 지표는 일반적인 조건에 대해 충분한 정보를 제공하진 못하므로, 개별적인 지표로 사용하길 권장하지 않는다.

– 지표부분 산림바이오매스로부터의 순 탄소배출량: 이 지표는 탄소배출과 고정을 활용한 순배출을 측정하는 것으로 지표부분의 바이오매스의 양적 및 음적 변화를 보여주는 대체지표로 활용가능하다. 또한 일반 조건 산림의 간접적인 생물다양성 보호 및 생산기능의 변화 경향을 반영한다. IPCC의 국제인증 방법론을 활용하고, 국가공인 온실가스배출 정보를 활용하여 산출가능하다. 이 지표는 일반조건 산림의 일반적인 변화를 간접적으로 반영한다. 또한 배출 요소와 원인에 대한 정보를 제공하지 못한다. 매우 높은 바이오매스 수준을 가지고 있는 국가에 대해서는 탄소배출총량이 증가하는 오류가 제한적으로 있을 수 있다.

15.5 자연서식지 황폐화 경감, 생물다양성 손실 중단 및 2020년까지 멸종위기종의 보호와 보존을 위한 긴급조치

(1) Red List Index

IUCN 멸종위기종 Red List는 식물, 균류, 동물들에 대한 보전현황 정보를 제공한다. Red List Index는 이 정보를 이용하여 종의 상대적 멸종위험성을 결정하고, 시간변화에 따른 변화를 추적할 수 있다. 또한 다른 종 그룹별로 압력유형을 세분화할 수 있다. 이 지표는 관련된 SDGs 추진 진행상황을 평가하는데도 이용할 수 있다.

(2) Living Planet Index

이 지표는 범지구 생물학적 다양성 현황을 나타내는 지표로, 전 세계로 부터 포유류, 조류, 양서류, 어류 개체군을 모니터링 한다. 1970년을 기준년도로 하여 개체군 크기의 변화를 평가한다.

(3) Ex-situ crop collections

현지 외(Ex-situ) 작물 수집지표는 시간을 거슬러 생물학적 지리학적 다양성을 동적으로 측정한다. 식물 유전자원 보전에 있어서 전 세계적으로 식량농업식물 유전자원(Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, PGRFA)의 현지 외 보전은 가장 신뢰할 만하고 가장 대중적인 방법이다. 이 지표는 SDGs 15.5의 세부목표와 CBD의 아이치 세부목표 13번 작물의 유전적다양성을 위해 제안되었다.

이 지표는 생물다양성과 직접적으로 연결되며, 간접적으로는 식량안보와 연결되어 있다. 현지 외 수집은 가장 이용성이 좋은 유전자 공급원이다.

15.7 동식물상 보호종의 밀렵과 밀거래 종식과 불법 야생동물상품의 수요와 공급 문제를 상기시킬 수 있는 긴급조치

(1) 거래되는 Red List Index Species

IUCN 멸종위기종 Red List는 15.5와 15.7 세부목표에 동일하게 사용될 수 있는 지표다. 이는 밀렵으로 인해 멸종 위기를 겪는 야생동식물의 종 목록이 포함되어있기 때문이다.

(2) 수출 허용된 전체 CITES 야생생물의 가치 대비 전체 CITES에 리스트 된 야생생물 압수 가치 비율

이 지표는 야생생물에 대한 범죄를 줄이기 위한 노력을 측정하는 지표이다. 본 지표는 야생생물에 대한 수요 경향을 보여주는 지표와 같이 활용될 때 의미가 있다.

아래와 같이 3개의 정보가 필요하며, 모두 정기적으로 활용가능하다.

- CITES 야생생물종의 상업적 허용과 관련된 정보는 CITES 사무국에서 수집하여 UNEP-WCMC 데이터베이스로 관리
- CITES 리스트 된 야생생물 제품 압수물 정보는 CITES 사무국에서 수집되어 UNODC에 의해 관리
- 수입된 야생생물제품 신고가격은 개별 국가에 수집되고 UNODC에 의해 관리

(3) 코끼리 불법 살해

CITES에 의해 코끼리 불법포획 모니터링 시스템(Monitoring the Illegal Killing of Elephants(MIKE), 코끼리 거래정보 시스템(Elephant Trade Information System, ETIS)의 2개 시스템이 코끼리 제품 거래 평가를 위한 모니터링 도구로 활용된다. 2개의 시스템은 몇 차례의 회의를 거쳐 연계되었다.

15.8 2020년까지 육지와 수경 생태계에 급속히 확산되는 외래종의 유입을 방지하고 그 영향을 대폭 경감할 수 있는 조치 도입 및 우선 확산 종에 대한 통제 및 근절

(1) 외래종 유입 방지 또는 조정과 관련된 국가법규 채택

외래종 침입 영향을 줄이거나 방지하기 위해 사용되는 다양한 방법들이 있으며, 글로벌 차원에서 국가별로 침입된 외래종의 확산을 방지하거나 박멸하는데 관련된 법규를 가지고 있는지와 이를 위한 진행상황을 활용한다.

(2) 외래 유입종에 의해 쫓겨나는 경향을 보이는 조류 Red list 지표

평가에 활용되는 자료는 Birdlife International[8]에서 입수가능하다. 이 지표는 전 세계 모든 조류의 현재와 변화경향을 보여주나, 이 경향은 외래침입종의 부정적인 영향 또는 이 영향을 조정하는 긍정적인 영향에 의한 것만을 반영하고 있다. 이것들은 IUCN Red List에 있는 모든 조류 종 절멸 위해도 평가를 기반으로 하고 있다. 특히 각 절멸 위해성 Red List 범주에 있는 종의 수, 침입된 외래종 또는 그들의 조정 영향에 의한 종의 이동 및 악화된 내용을 포함한다.

15.c 지속가능한 생활을 추구하기 위한 지역사회의 역량 증대 등 보호종의 밀렵과 밀거래를 근절하려는 노력에 대한 전 세계의 지지 보장

(1) 수출 허용된 전체 CITES 야생생물의 가치 대비 전체 CITES에 리스트 된 야생생물 압수 가치 비율

지역사회 단위에서 야생생물에 대한 범죄를 줄이기 위한 노력을 측정하는 지표로 15.7 세부목표와 동일한 맥락에서 사용한다.

(2) 국내 또는 국가 간 이동을 하는 목축업자, 농부, 어부, 공공지역에 거주하는 산촌민을 포함하여 정책과 법규에 의해 법적으로 보호되고 강화되는 지역 확대

2014년 12월 UNEP에 의해 제안된 지표이나, 이동 주민의 법적 보호가 보호종의 밀렵과

8) http://www.birdlife.org 참고.

밀거래 방지를 구체적으로 근절시키는 법률 내용을 포함하고 있는 지에 따라 지표 보완이 필요하다.

3. 목표체계 평가

2015년 5월 현재 최종 제안된 SDGs 목표체계에서는 보존해야 할 육상생태계의 구성원으로서 농산어촌 주민을 고려한 세부 목표나 지표가 충분하게 설정되지 못하였다. UN에서 각 회원국이 참여하여 최종 SDGs 목표를 승인하게 될 2015년 9월까지 개발도상국에 의해 이 목표나 지표가 보완될 가능성은 높아 보이지 않는다. 특히 SDGs 2번 기아종식, 식량안보 및 지속가능 농업 강화 목표에서 환경보전에 대한 목표의 선택이 후퇴할 것으로 예상되고 있어서,[9] 본 목표는 실제로 현재보다도 더 낮은 수준의 목표와 지표가 채택될 수도 있다. 즉, 농산어촌 주민을 포함하여 육상 생태계와 생물다양성의 실제적인 보존보다는 이들의 요구가 배제되거나 생태계서비스의 비용이 충분히 계산되지 않은 채 자연자본의 접근과 이용을 가속화시키는 메커니즘으로 작용할 우려가 있다. 특히 이익 공유 전제하에 현지 외 보존에 대한 강조와 비교하여 전통적으로 수천 년간 지역 주민이 저비용으로 수행해온 현지 내(In situ) 보존에 대한 다각적인 접근을 촉진할 목표나 지표의 제시가 부족하다.

Ⅲ. 우리의 대응 전략 및 기여방안

1. 우리나라에 주는 함의 및 대응방안

상기한 SDGs상의 세부목표와 지표들을 보면, 생태계시스템과 생물다양성 보전 관리를 위해서는 생태계 서식처와 그 구성 요소들의 기능을 보존하는 사업을 실행하고, 생태계서비스의 이익과 비용을 계량적으로 적절히 평가하여 보존 사업의 성과와 효과성을 측정할 수 있어야 한다. 장기적인 관점에서 생태계의 기능을 유지, 회복시키는 환경 복원사업이 단순히 자연보호의 범위를 넘어서서 생태계 구성원으로서 농산어촌 지역주민이 개발과 보존 양 측면에서 소외되지 않도록 배려하고 이들의 참여를 통해 지역 및 국가적인 보존 활동이 추진될 필요가 있다.

그러나 아직까지 국가적으로나 국제사회에서도 이러한 인식과 실행 노력이 부족한 실정이

9) SDGs 2.3 세부목표에서 단위면적(ha)당 농업생산성의 2배 증가를 위한 다양한 지표들이 활용되는 반면, 2.4 세부목표인 지속가능 농업생산에 대하여는 투입 농자재 요소와 관련성이 불분명한 지표가 제시되었거나 명확한 지표를 제시하지 못한 상황이라 지속가능 농업에 대한 이행 수준에 대한 국가 및 분야 간 불일치가 우려된다.

다. 특히 농림수산 관련 국제개발협력이 여전히 환경부하를 많이 일으키는 화석연료, 농자재를 투입하여 농업생산성을 일방적으로 제고하는 사업이나 자연자본을 수탈하는 방식으로 마을 개발 사업이 국내외에서 주도적으로 실행되고 있다. 그 이유는 앞서 살펴본 바와 같이 생태계서비스의 수지 즉, 이익과 비용의 균형을 경시적으로 계량화하여 제시할 수 있는 정보 수집, 관리, 분석 방법 및 지표의 개발이 부족하기 때문에 생물다양성의 격감이 경제 발전에 갖는 의의를 정책적으로나 산업적으로 판단할 수 없었던 그간의 사정이 있다.

그럼에도 2014년 현재 49개 국가에서 아이치 세부목표〈표 15.1〉에 따라 국가 생물다양성 관리전략 및 이행계획(National Biodiversity Strategies and Action Plans, NBSAPs)을 수립하여 실행중이고, 우리나라도 제3차 국가생물다양성전략을 수립하여 2050년 장기비전과 2020년 목표를 설정, 향후 2018년까지 이행해야 할 6대 전략과 18대 실천목표를 확정했다. 특히 국제개발협력과 관련해서 남북한 간 생물다양성 보존 협력, 국제협력이 목표로 선정되어 있다. 국제개발협력으로 생물다양성 보존 활동은 농림수산 ODA사업과 높은 연관성을 갖기 때문에 지역 생태계시스템의 구성원으로서 소농을 보호하고 지역 주민 참여적 보존 활동을 유도하여 실제적인 생태계와 생물다양성 보존의 목표를 달성할 수 있도록 사업방식을 찾아야 한다.

2. KOICA의 대응방안

그간 KOICA에서는 다양한 사업을 통해 수원국의 수요에 기반한 문제해결 및 능력배양 사업을 추진하였다. 그러나 최근 30여 년간 논의가 이루어지고 있는 기후변화, 생물다양성, 생태계 서비스와 같은 전 지구적 문제를 수원국의 국가적인 차원에서 적극적으로 다루어 해결책을 찾는 노력과 인식은 아직까지 부족하다. 특히 기후변화, 생물다양성 등의 글로벌 이슈는 연관 산업이 방대하고 대단히 복합적인 문제다보니 적은 ODA 자금으로 쉽게 추진하기 어려운 측면이 있다. 그러나 동시에 고유하게 한국이 갖고 있던 생태적 전망과 새마을 운동, 산림녹화 등을 통하여 획득한 개발 경험과 지식은 실제적이고 지속가능하게 작동할 수 있는 보존 메커니즘을 개발해낼 수 있는 잠재력이다.

일반적으로 자연보전지역 내에서의 보존 활동이 효과를 보기 위해서는 자연보전지역 인근의 농산촌 지역에서 지속가능한 농림업 수행이 중요하다. 다수의 야생생물 종이 농경지에서 일부 또는 전 세대를 지내며 서식하기 때문에 농경지 토양과 경관에 위해요소가 없도록 관리해야 한다. 그러나 이런 보존 방식의 농산업은 개발도상국 소농의 농업생산성을 제고시키는 지원활동과 병행해야 하므로 유기농업, 공정무역 등을 통한 농림산물의 부가가치 제고나 생태관광농업, 인센티브 부여 등의 사업 요소가 필요하다. 이러한 방식의 사업은 농산어촌 마을 주민, 농경지 및 이를 둘러싼 인근의 보존지역의 자연자원을 하나의 사회

생태적 시스템으로 파악하고 통합적으로 복원력을 유지, 관리하는 것을 의미한다(Walker et. al. 2004). 그간 KOICA의 농촌개발 ODA사업의 타겟 그룹이 대부분 지역 주민, 소농을 대상으로 하였기 때문에, 농산어촌 주민이 생태계 보존에 직접 참여하고 그로부터 이익을 공유할 수 있는 생태계보존 ODA사업 모델을 만들어 낼 경험과 사업의 이해도는 충분히 갖추어졌다. 그러나 현재까지 국제사회에서 제시한 본 목표나 지표가 불충분한 상황에서 KOICA는 본 목표와 관련하여 단기적인 조림사업과 같은 불충분한 개발협력 모델에 의존하고 있는 실정이다. 즉, 지속가능 개발의 핵심 의제로서 생태계시스템 및 생물다양성 보존과 지역 소농 중심의 마을 공동체 발전을 조화시킬 수 있는 사회생태적 ODA사업을 브랜드로 육성함으로써 KOICA는 SDGs 15번 목표를 달성하는 데 기여할 수 있는 보다 명확하고 지속가능한 방법을 국제사회에 제시할 수 있을 것이다.

참고문헌

김원. 2010. “2010 세계 생물다양성의 해를 맞이하여.” 월간 과학창의 4월호 (1511권): 13–17.

Barnosky, Anthony D., Nicholas Matzke, Susumu Tomiya, Guinevere O. U. Wogan, Brian Swartz, Tiago B. Quental, Charles Marshall, Jenny L. McGuire, Emily L. Lindsey, Kaitlin C. Maguire, Ben Mersey and Elizabeth A. Ferrer. 2011. “Has the Earth’s sixth mass extinction already arrived?” Nature 471:51–57.

Barrett, Christopher B., Alexander J. Travis, and Partha Dasgupta. 2011. “On biodiversity conservation and poverty traps.” PNAS 108:13907–13912.

Campbell, Kathryn, David Cooper, Braulio Dias, Anne–Hélène Prieur–Richard, Diarmid Campbell–Lendrum, William B. Karesh, and Peter Daszak. 2011. “Strengthening International Cooperation for Health and Biodiversity.” EcoHealth 8:407–409.

Chivian, Eric and Aaron Bernstein (editors). 2008. “Sustaining life: How human health depends on biodiversity.” Center for Health and the Global Environment. New York: Oxford University Press.

EuropeAid. 2004. EuropeAid/ENV/2004–81917. http://www.iucn.org/about/work/programmes/species/our_work/about_freshwater/what_we_do_freshwater/pan_africa_freshwater_ba/, 검색일:2015.06.30.

European Commission. 2012.04.26. “Less ‘charismatic’ species should not be forgotten in conservation.” Science for Environment Policy: DG Environment News Alert Service. European Commission DG ENV.

FAO. 2013. “Forest Land”, FAO statistics, Rome: FAO, http://faostat3.fao.org/modules/faostat–download–js/PDF/EN/GF.pdf, 검색일: 2015.07.03

Langlois, Etienne V., Kathryn Campbell, Anne–Hélène Prieur–Richard, William B. Karesh and Peter Daszak. 2012. “Towards a Better Integration of Global Health and Biodiversity in the New Sustainable Development Goals Beyond Rio+20.” EcoHealth 9:381–385.

Lewis, Dale, Samuel D. Bell, John Fay, Kim L. Bothi, Lydiah Gatere, Makando Kabila, Mwangala Mukamba, Edwin Matokwani, Matthews Mushimbalume, Carmen I. Moraru, Johannes Lehmann, James Lassoie, David Wolfe, David R. Lee, Louise Buck, and Alexander J. Travis. 2011. “Community Markets for Conservation (COMACO) links biodiversity conservation with sustainable improvements in livelihoods and food production.” PNAS 108:13957–13962.

Lybbert, Travis J., Abdellah Aboudrare, Deborah Chaloud, Nicholas Magnan, and Maliha Nash. 2011. “Booming markets for Moroccan argan oil appear to benefit some rural households while threatening the endemic argan forest.” PNAS 108: 13963–13968.

Millennium Ecosystem Assessment. 2005. "Ecosystems and Human Well-being: Desertification Synthesis." Washington, DC: World Resource Institute.

Naughton-Treves, Lisa, Jennifer Alix-Garcia, and Colin A. Chapman. 2011. "Lessons about parks and poverty from a decade of forest loss and economic growth around Kibale National Park, Uganda." PNAS 108:13919-13924.

Small, Ernest. 2012. "The new Noah's Ark: beautiful and useful species only. Part 2. The chosen species." Biodiversity 13:37-53.

SDSN. 2015. "Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals Launching a data revolution for the SDGs." http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/05/150612-FINAL-SDSN-Indicator-Report1.pdf., 검색일:2015.06.30.

TEEB. 2009. "TEEB-for National and International Policy Makers." Geneva: TEEB.

Thomas, Chris D., Alison Cameron, Rhys E. Green, Michel Bakkenes, Linda J. Beaumont, Yvonne C. Collingham, Barend F. N. Erasmus, Marinez Ferreira de Siqueira, Alan Grainger, Lee Hannah, Lesley Hughes, Brian Huntley, Albert S. van Jaarsveld, Guy F. Midgley, Lera Miles, Miguel A. Ortega-Huerta, A. Townsend Peterson, Oliver L. Phillips & Stephen E. Williams. 2004. "Extinction risk from climate change." Nature 427: 145-148.

UN. 1992. Local Agenda 21 Chapter 12. Paragraph. 12.1. New York: United Nations.

____. 2012a. "The future we want." Outcome document of the Rio+20 conference on sustainable development. New York: United Nations.

____. 2012b. "Global Report of Progress on Millennium Development Goals." New York: United Nations.

UNDG. 2010. "Thematic paper on MDG7 environmental sustainability." New York: UN.

UNEP and Convention on Biological Diversity. 2012. "Collaborative and Mainstreaming Activities with the Health Sector: Progress Report." Nairobi: UNEP, UNEP/CBD/COP/11/INF/27.

Waldron, Anthony, Arne O. Mooers, Daniel C. Miller, Nate Nibbelink, David Redding, Tyler S. Kuhn, J. Timmons Roberts, and John L. Gittleman. 2013. "Targeting global conservation funding to limit immediate biodiversity declines." PNAS 110:12144-12148.

Walker, Brian, C. S. Holling, Stephen R. Carpenter, and Ann Kinzig. 2004. "Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems." Nova Scotia: Ecology and Society 9(2):5.

World Bank. 2005. “Ensuring environmental sustainability. Measuring the progress against the 7th Millennium Development Goal.”, Washington, DC: World Bank, http://siteresources.worldbank.org/ESSDNETWORK/1105722-1115888526384/20645232/ensuring.pdf, 검색일:2015.06.30.

WWF. 2010. “Living Planet Report 2010: Biodiversity, Biocapacity and Development(WWF International Gland, Switzerland).” Vaud: WWF, http://wwf.panda.org/about_our_earth/all_publications/living_planet_report/2010_lpr, 검색일:2015.06.30.

Goal 16

지속가능발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 촉진, 사법 접근성 확보, 모든 차원에서 효과적이고 신뢰할 수 있는 포용적인 제도 구축

김수진

I. SDGs Goal 16 도출 배경 및 논의 현황

1. 설정 배경: MDGs에서의 반성

국제사회에서는 기존 MDGs 달성과정에서의 가장 큰 장애요소 중의 하나가 바로 폭력 및 분쟁, 낮은 수준의 법의 지배, 제도의 취약성 등이라고 평가한다. 지속가능한 개발, 평화, 법의 지배 및 민주적 거버넌스는 개념적으로 상호 연결되어 있을 뿐만 아니라, 경제 및 금융상의 접근성 강화, 교통 및 통신 발달로 인해 지리적 장벽이 완화됨에 따라 국내 및 국제 무대에서도 실질적으로 상호 연계되어 있다. 가령 일국에서 발생하는 이주, 인도주의적 위기, 환경오염, 전염성 질병, 폭력, 무장충돌, 테러, 해적침탈, 조직범죄, 인신매매, 마약밀수, 무기거래, 천연자원 밀수 등의 문제들이 다른 국가에도 심각한 영향을 미치게 되어 국내외적으로 평화를 위협하는 동시에 건전한 거버넌스 및 법의 지배 역시 어렵게 만드는 것이다. 하지만 그럼에도 불구하고 MDGs에서는 이러한 세 요소들 간의 상호의존적인 성향을 제대로 포착하지 못하였다.

이로 인해 '평화로운 사회', '법의 지배', '거버넌스'의 상호의존적인 특성을 바탕으로 이들이 함께 강화될 수 있도록 함으로써 SDGs 달성을 위한 주요 기반이자 동력으로 삼아야 한다는 반성이 제기되기 시작하였다. UN 리우회의에서 '자유, 평화 및 안보, 모든 사람들의 인권 존중, 법치, 양성평등, 여성의 역량 강화, 개발을 위한 민주적 사회 구축을 위한 전사적인 노력의 중요성'을 확인함으로써 지속가능개발목표를 달성하기 위해서는 모든 수준에서의 제도들이 효과적이고 투명하며, 책임성 있고 민주적인 방향으로 운영되어야 한다는데 국제적 합의가 이루어진 것이다.

이러한 배경을 바탕으로 현재 전 세계적으로 활발하게 논의 중인 SDGs에서는 '평화로운 사회, 법의 지배, 거버넌스'에 대한 포용적인 접근 및 제도 구축에 대한 중요성을 목표 16에 설정함으로써 하나의 개발아젠다로 간주하고 있다. 목표 16에 대한 12개의 세부목표(target)는 현재 세계 각국 및 다양한 기관들의 합의를 통해 확정되었으나, 이를 이행하고 측정할 기준이 되는 세부지표(indicator) 설정에 대해서는 현재 논의가 진행 중인 상황이다.

2. 정의와 의미

1) 평화로운 사회(Peaceful society)

우선 목표 16에서 '평화(peace)'란 '폭력 및 분쟁'과 상반되는 개념으로 이해된다. '평화'는 지속가능한 개발을 위한 환경 조성을 촉진하는 요인인 반면, '폭력 및 분쟁'은 지난 MDGs의 주요 달성을 방해한 가장 큰 장애요인 중 하나로서, 향후 SDGs에서 반드시 해소해야

할 요소로 이해된다. 가령 MDGs의 이행결과를 보면, 분쟁국과 비분쟁 개도국간의 MDGs 이행수준에 커다란 차이가 존재하며, 이 차이는 갈수록 커져왔다. UNSC의 기술지원팀(Technical Support Team, 이하 TST)이 2015년 3월 발표한 보고서에 따르면, 2015년까지 전 세계 빈곤층의 절반 이상이 분쟁국 또는 분쟁 취약국에서 거주하게 될 것이며, 이 비율은 2025년까지 최대 82퍼센트 수준으로 증가할 것으로 예상된다.

이러한 국제적 상황에 대해 '무장충돌 예방에 대한 사무총장 보고서(2001)' 에서는 갈등 예방과 지속가능한 개발은 상호 보완적인 관계에 있으므로, 상호간의 효과를 극대화하기 위해서는 무장충돌을 유발하는 근본 요인을 우선적으로 해소하는 일이 중요함을 강조하고 있다. 이렇듯 분쟁 예방 및 평화 구축의 중요성을 간과한 일련의 MDGs에서의 반성을 통해 전 세계는 지속가능한 개발을 위한 기반으로서 분쟁 예방 및 평화구축이 반드시 하나의 목표로서 다루어져야 한다는데 합의를 이루게 되었다.

이러한 흐름에서 탄생한 목표 16상의 '평화로운 사회(peaceful society)'라는 표현은 애초에 '평화'라는 용어로 설정되었다가 개발협력국과 파트너국간의 첨예한 입장차이로 인해 변경 · 합의된 표현이다. 즉 '평화'라는 직접적인 표현보다는 '평화로운 사회'라는 보다 순화된 표현을 사용함으로써 분쟁 및 분쟁 취약국들이 가질 수 있는 언어사용의 민감성 및 부담감을 보다 완화시키고자 한 의도로 보인다.

'평화로운 사회'에 대한 논의는 오늘날 폭력의 주체 및 양상이 다양해짐에 따라 단순히 육체적 폭력으로 인한 개인적 고통의 수준을 넘어 사회적 두려움 및 불안정성을 악화시킴으로써 건전한 국가운영에도 악영향을 미친다는 점에 주목하여 작성되었다. 특히 오늘날의 폭력 및 범죄는 개인차원에서나 국가 혹은 전 지구적 차원에서나 장기간에 걸쳐 치명적인 영향을 미친다고 할 수 있다. 가령 폭력은 개인의 사망, 치명적 부상, 정신적 고통 뿐만 아니라 거주지 이탈 또는 실향, 이로 인한 일자리 부족 문제, 잦은 전쟁으로 인한 환경훼손 불안정한 사회분위기로 인한 교육 이수율의 저하 및 투자유치의 어려움 등 다양한 사회적 문제들로 나타나며, 이러한 폭력현상들은 오랜 시간을 두고 점차 악화됨으로써 지속가능한 개발과 안정된 사회 구축을 어렵게 하는 주요 요인으로 작용하게 되는 것이다.

2) 법의 지배(Rule of Law)

법의 지배는 굿거버넌스 구축을 위한 원칙 중 하나로서, 모든 사람과 제도, 법인체(entity), 정부기관, 민간기업 등 모두가 정당하고 공평하며 평등하게 수립된 법을 준수할 의무를 지는 동시에 어떠한 차별도 없이 공평하게 법의 보호를 보장받을 수 있는 것을 의미한다. 이러한 이해를 바탕으로 그동안 법의 지배가 지속가능한 개발을 위한 가장 중요한 요소 중의 하나라는 데 국제적인 합의가 이루어져왔다. 그 중에서도 특히 UN사무총장이 구성한 법의

지배에 대한 고위급회의[1]에서는 지속가능하고 포용적인 경제성장 및 지속가능한 개발, 빈곤 및 기아퇴치, 모두의 인권을 비롯한 모든 기본 자유권의 완전한 보장을 실현하는데 있어 법의 지배를 개선하는 것은 필수적이며, 동시에 이 모든 요소는 또한 법의 지배 강화를 위한 요소가 된다는데 의견을 모았다.

목표 16은 불평등에 관련한 목표10과 함께 Post-2015 논의 초반부터 '개발의 다면적 속성'을 지나치게 단순화하였다는 MDGs에 대한 비판에서 시작되었다. 특히 목표 16에서의 핵심쟁점은 세부목표 16.3 '법치(Rule of Law)' 개념이 가지고 있는 개별 국가들의 정치적 권위와 관련된 내용으로서 브라질을 비롯한 많은 개발도상국 대표들과 오스트리아를 위시한 '법치 지지그룹' 간에 '법치'를 개발목표로 설정할 것인가를 둘러싸고 팽팽한 의견 대립이 있었다. 이로 인해 OWG 논의 가운데 가장 오랜 시간동안 협상이 이루어졌음에도 불구하고 의견 조율이 쉽지 않았던 부분이기도 하다(김지현 2014).

아울러 UN 사무총장 종합보고서에서는 지속가능한 개발의제의 보편적이고 통합적이며 전환적인 특성을 규정하고 강화하며, 회원국들이 OWG결과물을 통해 구현하려 했던 목표가 국가차원까지 닿을 수 있도록 하기 위해 6대 필수 요소(6 Essential elements)를 제안하고 있다[2](김지현 2015). 이 중 특히 '안전하고 평화로운 사회 구축 및 영향력 있는 제도 수립'이라는 정의 (justice) 요소는 목표 16과 직결되는 부분으로 볼 수 있으며, 이를 통해 건전한 거버넌스, 화해, 평화구축 등을 실현함으로써 안전하고 평화로운 사회를 구현할 것을 강조하고 있다.

3) 거버넌스(Governance)

거버넌스는 또 다른 개발목표를 달성하기 위한 중요한 변화경로(pathway) 및 기반으로 작용하는 동시에 그 자체로서 개발목표이기도 한 매우 포괄적인 개념이다. 현재로서는 거버넌스에 대해 전 세계적으로 합의된 하나의 정의가 존재하지는 않으나, 굿거버넌스 구축을 위한 다양한 고려요소 및 접근법을 살펴봄으로써 그 개념적 범위를 짐작할 수 있다. 세계인권선언에서는 '개인이 자국의 정부에 직접 참여하거나 대표를 자유롭게 선정할 수 있으며 공공서비스에 동등하게 접근할 수 있는 권리(21조)'를 보장하는 체제를 거버넌스로 간주하고 있으며, 세계정상회의(2005)에서는 앞선 세계인권선언에서의 기본권으로서의 인권 보

---

1) High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law(2012).

2) SDGs 도출을 위한 6대 필수요소로는, (1) 인간중심: 건강한 삶과 지식 보장, 여성과 아동 포용, (2) 존엄성: 빈곤 종식 및 불평등 해소, (3) 번영: 강력하고 포용적이며 전환적인 경제성장, (4) 정의: 안전하고 평화로운 사회 구축 및 영향력 있는 제도 수립, (5) 파트너십: 지속가능발전을 위한 글로벌 연대 촉진, (6) 다음 세대와 모든 사회를 위한 생태계 보호 등이 있다(UNGA 2014b:6).

장을 재확인하는 동시에 '자신들의 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 체제를 스스로 결정하고 자신들의 삶에 대한 모든 부분에 충분히 참여하고자 하는 사람들의 자유의지에 대한 정당한 표현'이 가능한 체제를 건전한 거버넌스로 보고 있다.

특히 전 지구적 세력균형의 변화, 신기술의 발전으로 인한 사회적 활동양식의 변화, 각종 리스크 및 불평등 확대, 폭력으로 인한 사회적 긴장 확산, 천연자원 확보를 둘러싼 경쟁 심화 등과 같이 전례 없는 전환의 시기에 살고 있는 지금, SDGs 개발프레임워크로 성공적으로 전환하기 위해서는 개도국 뿐만 아니라 선진국 모두 거버넌스와 관련한 새로운 문제들을 해결해야할 상황에 놓이게 되었다. 이러한 도전과제들에 성공적으로 대처하기 위해 UNSC는 거버넌스의 세 가지 측면, 즉 포용(inclusion), 국가역량, 책무성 모두가 제대로 작동하는 것이 중요함을 강조하고 있다. 따라서 SDGs의 새로운 프레임워크 구축에 있어 거버넌스를 구성하는 세 가지 주요요소를 목표 16 뿐만 아니라 기타 SDG목표들에도 범이슈로서 함께 고려하고자 한다고 할 수 있다.

II. 목표 (Goal)별 분석

1. SDG16의 논리구조

목표 16은 평화로운 사회, 법의 지배, 거버넌스에 대한 포용적인 접근 및 제도를 구축함으로써 폭력 감소, 안전 보장, 국민들의 참여기회 확대, 정부 책무성 강화, 공평한 사회서비스 조달 보장, 사법권에 대한 모든 국민들의 접근성 강화 등 포용적 접근 및 제도를 구축하는데 초점을 맞추고 있다. 특히 이러한 접근법은 취약계층 및 빈곤층에 대한 우선적인 고려를 전제한다.

목표 16은 12개의 세부목표로 구성되어 있다. 〈표 16.1〉은 최근 6월에 개최된 제1차 'SDGs 지표수립을 위한 기관 및 전문가그룹(이하 IAEG-SDGs 회의)'에 앞서 UNSD가 5월에 제출한 '제1차 우선지표 제안리스트(First proposed priority indicator list, 이하 우선지표 제안리스트)'에서 제시된 각 세부목표별 우선지표이다. 이는 지난 2015년 3월, 다양한 기관들에 의해 제안된 지표들을 취합하여 세부목표당 최대 2개로 제시한 후보지표군에 우선순위를 선정하여 재취합된 지표이다. 즉 후보지표를 재검토하고 우선순위를 설정함으로써 각 세부목표당 하나의 우선지표로 재정리된 것이다. 본 우선지표에서는 각 기관에게 자신들이 제안하는 우선지표에 대한 자료원 및 모니터링 담당기관, 데이터 수집 가능 국가 수 등 세부사항을 함께 제안토록 함으로써 모니터링 및 측정의 실효성을 보다 높이고자 하였다.

다음 세대와 모든 사회를 위한 생태계 보호 등이 있다(UNGA 2014b:6).

〈표 16.1〉 '목표 16'의 세부 목표와 우선지표(안)

16.1 전 지역에서 모든 형태의 폭력 및 이와 관련한 사망률 대폭 경감	
우선지표	인구 10만 명당 자살 및 분쟁관련 사망자 수 * 구분 기준: 연령, 성별, 지역, 인구집단, 이주(displacement), 이주 현황(무국적자 포함)
16.2 아동학대, 착취, 인신매매 및 모든 형태의 폭력과 고문 종식	
우선지표	1~14세 아동 중 지난 1달 동안 양육자에 의해 체벌을 경험한 아동의 비중
16.3 국가 및 국제적 차원에서의 법치 촉진 및 모두에게 평등한 사법접근성 보장	
우선지표	지난 12개월 간 분쟁을 경험한 동시에 공식적, 비공식적, 전통적, 대안적 분쟁해결 메커니즘을 경험한 사람들의 비중 * 구분기준: 연령, 성별, 지역, 인구집단/(공식적, 비공식적, 전통적, 대안적) 분쟁해결메커니즘의 유형별 구분
16.4 2030년까지 불법 자금 및 무기유입 대폭 감축, 도난 (은닉) 재산의 환수 및 회복, 모든 형태의 조직범죄 근절	
우선지표	불법자금의 유출입 총 금액(현 달러 기준)
16.5 모든 형태의 부패 및 뇌물 수수의 실질적인 감소	
우선지표	지난 12개월 간 공무원에게 뇌물을 제공했거나 뇌물제공의 압력을 적어도 한번이라도 받은 개인들의 비중
16.6 모든 차원에서의 효과적이고 신뢰할 수 있는 투명한 제도 구축	
우선지표	초기 정부승인을 받은 예산 대비 실제 기초지출(primary expenditure) 비중
16.7 모든 차원에서(여론에 대한) 반응성이 높으며 포용적이고 참여적이며 대의적인 의사결정권 보장	
우선지표	국가기여도 대비 공공기관(중앙, 지방의 입법, 행정, 사법 기관) 내(성별, 장애여부별, 인구별) 직위 비중
16.8 국제기구 내 개발도상국 참여 기회 확대 및 강화	
우선지표	국제기구 내 개도국 출신 회원 비중 또는 개도국의 투표권 비중
16.9 2030년까지 모든 사람에게 법적 지위 부여(출생등록 포함)	
우선지표	1세 이하 아동 중 행정당국에 출생신고가 된 아동의 비중
16.10 국내법과 국제협약에 의거, 정보접근 성 보장 및 기본적 자유 보호	
우선지표	대중의 정보 접근성과 관련하는 기본적 자유 침해 사례 수, 해결된 사법 판결사례 비중 * 언론인, 언론관계직원, 인권옹호자(human rights defenders), 통합론자(trade unionists), 인권주창자(human rights advocates)등 목표대상그룹에 따라 구분

16.a. 국제협력 등을 통하여 테러리즘 및 범죄 근절, 폭력 예상 등과 관련한 국내 제도 강화	
우선지표	지난 12개월 간 법 집행기관에 신체적 폭력 그리고/또는 성범죄를 신고한 피해자의 비중 * 구분기준: 연령, 성별, 지역 및 인구집단
16.b. 지속가능발전을 위한 비차별적 법률 · 정책의 추진 및 법제화	
우선지표	국제 인권법 상, 차별 조항에 의거, 지난 12개월간 개인적으로 차별 및 괴롭힘을 당한 사례를 신고한 인구의 비중 *구분기준: 연령, 성별, 지역 및 인구집단

출처: UNSD, First Proposed Priority Indicators List(2015).

아울러 목표 16 하의 12개 세부목표는 '평화로운 사회(peaceful society)', '법의 지배 (rule of law)', '거버넌스(governance)'라는 세 가지 주요 카테고리 하에서 다루어진다. 구성 세부목표를 주요 카테고리에 따라 나누어보면 아래 〈표 16.2〉와 같다.

〈표 16.2〉 목표 16 주요 카테고리별 세부목표 분류

카테고리	세부목표
평화로운 사회(Peaceful society)	16.1, 16.2, 16.4, (16.a)
법의 지배(Rule of Law)	16.3, 16.9, (16.b)
거버넌스(Governance)	16.5, 16.6, 16.7, 16.8, 16.10, (16.b)

출처: 저자 작성

우선 평화로운 사회(peaceful society)와 관련한 세부목표들을 살펴보면, 폭력으로 인한 사망(16.1)과 고문(16.2), 불법 자금 · 무기유입 대폭 감축 및 조직범죄 근절(16.4), 테러 및 범죄, 폭력 예방을 위한 국제협력과 국내제도 강화(16.a) 등이 해당된다. 이를 위해서 국 · 내외적으로 발생 가능한 모든 형태의 폭력 및 범죄행위의 피해를 최소화하고자 한다.

한편, 법의 지배(Rule of Law)를 위해서는 법치 및 평등한 사법접근성 보장(16.3), 출생신고를 비롯한 법적 지위 부여(16.9), 비차별적 법률 · 정책 추진 및 법제화(16.b) 등의 세부목표를 설정하고 있다.

아울러 건전한 거버넌스(governance) 구축과 관련해서는 앞선 '평화' 및 '법의 지배' 관련 세부목표와 비교해 가장 많은 수의 세부목표들을 포함하고 있는데, 부패 및 뇌물수수 감소(16.5), 투명한 제도 구축(16.6), 포용적이고 참여적이며 대의적인 의사결정권 보장(16.7), 국제기구 내 개도국 참여기회 확대(16.8), 정보접근성 보장 및 기본적 자유 보호(16.10), 테

러 및 범죄, 폭력 예방을 위한 국제협력과 국내제도 강화(16.a), 비차별적 법률 · 정책 추진 및 법제화(16.b) 등이 해당한다.

목표 16은 SDGs를 구성하는 기타 목표들과의 연관성이 매우 높다는 점에서 다른 관련 세부목표들에도 범이슈적으로 적용하도록 요구된다. 목표 16에서 다루고 있는 평화, 정의, 포용성, 책무성, 제도 등은 개발 전반에 걸쳐 효과적인 성과(outcomes)를 달성하기 위해 모든 개발목표들(goals)을 올바른 방향으로 이끄는 하나의 프로세스로도 작용하는 동시에 다양한 개발요소들에 의해서도 높은 영향을 받는 유기적인 관계에 놓여있기 때문이다. 특히, 목표 1(빈곤감소), 목표 4(평등한 교육), 목표 5(양성평등), 목표 9(회복력 있는 인프라), 목표 17(이행수단) 등과 보다 긴밀한 연관관계를 갖는다고 할 수 있다.

하지만 동 목표에 대한 12개의 세부목표를 살펴보면 목표를 설명하는 언어의 표현이 매우 모호하고 추상적으로 서술되어 있음을 알 수 있다. '전 지역에서(everywhere),' '모든 형태의(all forms of),' '모두에게(all),' '모든 차원에서(at all level)' 등과 같은 막연한 표현이 세부목표 16.8, 16.10, 16.a, 16.b 네 개를 제외한 나머지 모든 세부목표에 반영되어 있으며, 그렇지 않은 네 개의 세부목표 역시도 서술대상의 범위 및 정도에 대해 구체적인 제한을 두지 않은 채 매우 원론적인 묘사로만 이루어져 있음을 알 수 있다. 즉, 목표 16 전체의 모호한 목표설정은 사실상 '세부목표(target)'가 아니라 '달성목표(goal)'를 재 서술한 것에 불과한 것이다. 이렇듯 세부목표 언어를 모호하게 사용함에 따라 목표 16은 본 목표를 달성하기 위해 우선적으로 달성해야할 세부목표들을 어떤 이행방식을 통해 달성할 것인지, 그리고 이를 어떻게 측정할 것인지에 대한 방법적인 제시가 거의 없다는 한계를 갖는다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 목표 16에 대한 세부지표 설정 시, 보다 구체적이고 명확한 언어를 사용할 것이 요구된다.

2. 개발협력의 관점에서 본 목표체계 분석

앞서 소개한 바와 같이, 2015년 5월 제시된 우선지표 제안리스트를 보면, 이전에 제출되었던 후보지표군들에 비해 달성대상 및 관련 세부정보를 보다 구체적으로 표시하는 동시에 모니터링 및 측정 용이성에 따라 tier1~3으로 등급화하여 표시하고 있음을 알 수 있다.[3] 본 장에서는 각 카테고리별로 해당하는 세부목표 및 이에 대한 기존의 후보지표들을 우선 소

3) 우선지표의 tier는 총 3단계로 나눠지며, 각 단계별 기준은 다음과 같다. 1) Tier 1: 방법론이 이미 마련되어 있으며, 데이터가 이미 전 세계적으로 널리 이용 가능한 경우, 2) Tier 2: 방법론은 이미 마련되어 있으나 데이터를 전 세계적 차원에서 쉽게 이용하기 어려운 경우, 3) Tier 3: 전 세계적으로 합의된 방법론조차 아직 마련되지 않은 경우(UNSD 2015).

개하고, 이것이 최근에 제시된 우선지표와 무엇이 다른지를 비교 · 분석한다. 아울러 각 해당 우선지표들이 어떠한 다른 관련 세부목표들에 대해서도 측정 지표로 활용가능한지 소개하고자 한다.

1) '평화로운 사회(Peaceful Societies)' 관련 세부목표 및 후보 · 우선지표

16.1 전 지역에서 모든 형태의 폭력 및 이와 관련한 사망률 대폭 경감			
우선 지표	인구 10만 명당 자살 및 분쟁 관련 사상자 수 * 구분 기준: 연령, 성별, 지역, 인구집단, 이주(displacement), 이주 현황(무국적자 포함)	우선지표 Tier	기타 관련 세부목표
후보지표 1	인구 10만 명당 자살 및 분쟁관련 사상자 수	Tier I / II	16.2,16.3, 16.4,16.6
후보지표 2	18세 이상 성인 대상, 지난 12개월간 각 유형별로 폭력에 노출되어온 인구 비중 * 분류 기준: 신체적 폭력, 정신적 폭력, 성폭력		
후보지표 3	자신이 거주하는 지역에 혼자 걸어 다녀도 안전하다고 느끼는 인구 비중		

출처: UNSC(2015b), UNSD(2015)를 바탕으로 저자 재구성

우선 세부목표 16.1에서는 전 지역에서 발생하는 폭력으로 인한 사망률을 줄이고자 한다. 본 세부목표를 측정하기 위해, 자살과 분쟁으로 인한 사망자수 및 각 폭력을 유형별로 나누어 특정 기간 동안 해당 유형의 폭력이 얼마나 발생하였는지를 살펴보는 방식의 후보지표들이 제안되었다. 이에 최근에 제시된 우선지표 리스트를 보면, 폭력으로 인한 '사망률' 감소에 보다 초점을 맞춘 상태에서 이를 보다 세부적으로 측정하기 위하여 구분기준을 별도로 설정하고 있음을 알 수 있다.

본 우선지표와 관련한 가장 큰 의문 중의 하나는 바로 관련 데이터 수집의 어려움이다. 우선지표의 경우 분쟁과 개발간의 연관성에 대한 인식을 바탕으로 국내에서 폭력으로 인한 사망자 수를 산정하고자 한다. 이에 대해 기존 후보지표에 비해 자살과 갈등에 사망자 관련 데이터 수집 방법에 대해 보다 명확하게 제시하고자 시도하고 있다.[4] 하지만 각 국가별 폭력으로 인한 사망자 수를 계산 할 수 있는 공식적인 데이터베이스가 아직 보편적으로 확충되어 있지 않기 때문에, 이러한 지표를 추가한다 하더라도 전 세계적으로 발생하는 폭력 현상을 모두 추적하는 데는 여전히 오랜 시간이 소요될 수 있다. 따라서 이 부분은 추후 논의

4) 두 데이터는 각각 별개의 통로를 통해 수집되며, 자살관련 데이터는 국내 형사법시스템 및 공공보건/국민출생 · 사망신고(civil registration) 자료를 바탕으로 측정되며, 분쟁관련 사망자수는 IISS 무장충돌 데이터베이스, UCDP 분쟁관련 사망자수 데이터, PRIO 분쟁으로 인한 사망자 수 데이터, WHO 자료 등 국제기구들의 자료를 통해 측정될 수 있다(UNSD 2015).

에서 보다 구체적으로 다루어져야 할 부분이다.

아울러 본 우선지표는 16.2, 16.3, 16.4, 16.6등의 다른 세부지표 측정을 위해서도 활용될 수 있다. 모든 형태의 폭력과 고문종식(16.2), 법치 및 평등한 사법 접근성 보장(16.3), 불법 자금 · 무기유입 대폭 감축 및 조직범죄 근절(16.4), 투명한 제도 구축(16.6) 등의 목표 실현을 위해서도 동 우선지표가 활용될 수 있는 것이다.

16.2 아동학대, 착취, 인신매매 및 모든 형태의 폭력과 고문 종식

우선지표	1~14세 아동 중 지난 1달 동안 양육자에 의해 체벌을 경험한 아동의 비중	우선지표 Tier	기타 관련 세부목표
후보지표 1	18~24세 성인 대상, 18세까지 각 유형별로 폭력을 경험한 인구 비율(유형별 분류: 신체적, 정신적, 성적 폭력)	Tier II	16.1, 5.2, 10.3
후보지표 2	인구 10만 명당 인신매매 피해자 수		

출처: UNSC(2015a), UNSD(2015)를 취합하여 저자 작성

세부목표 16.2에서는 아동을 비롯한 성인들에 대한 학대, 착취, 인신매매 등 모든 형태의 폭력과 고문을 줄이고자 한다. 이를 위해 기존에 제시된 후보지표들에서는 사실상 18세 이상의 성인 또는 인구전체 차원에서 발생하는 인신매매를 비롯한 일련의 폭력형태를 측정하고자 한다. 하지만 세부목표상의 '아동학대'와 관련한 내용은 누락되어 있다는 점에서 사실상 아동 학대에 대한 제대로 된 지표는 부재한 상황이라고 할 수 있다. 이는 곧 세부목표 16.2의 그 자체로서의 중요성에도 불구하고 사실상 동 세부목표의 실질적인 달성 및 측정이 불가능하다는 문제가 발생하는 것이다.

이에 최근 새롭게 제시된 우선지표에서는 이러한 아동학대 부문에 보다 초점을 맞추어 지난 1달 동안 1세부터 14세에 이르는 아동 중 자신의 양육자로부터 체벌을 받은 아동의 비중을 살펴보고자 한다. 이는 세부목표 16.2에 대한 후보지표들의 불완전성을 보완할 수 있는 여지로 해석된다. 하지만 분류기준을 가지고 있는 우선지표 16.1에 비해 어떠한 폭행 및 체벌을 의미하는지가 모호하다는 점에서 이에 대해 세부목표 16.a를 반영하여 보다 구체적인 분류기준을 설정해줄 필요가 있는 것으로 보인다.

아울러 동 우선지표는 모든 형태의 폭력으로 인한 사망자 수(16.1) 및 여아에 대한 모든 형태의 폭력 제거(5.2), 차별적 법률 · 정책 철폐 및 적절한 법 · 정책 수립을 통한 기회 평등 보장과 불평등 경감(10.3) 등의 목표가 제대로 달성되었는지를 모니터링 할 수 있는 지표로도 활용 가능하다.

16.4 2030년까지 불법 자금 및 무기유입 대폭 감축, 도난(은닉) 재산의 환수 및 회복, 모든 형태의 조직범죄 근절			
우선지표	불법자금의 유출입 총 금액(현 달러 기준)	우선지표 Tier	기타 관련 세부목표
후보지표 1	불법자금의 유출입 총 금액	Tier II	16.5, 8.3, 17.1

출처: UNSC(2015a), UNSD(2015)를 취합하여 저자 작성

세부목표 16.4에서는 전 세계적 차원에서의 안보 및 안정성에 있어 매우 중요한 이슈인 불법 자금흐름 및 무기유입 등을 비롯한 모든 형태의 조직범죄를 근절하는 동시에 은닉 재산의 완전한 환수와 회복이 가능하도록 보장함으로써 평화로운 사회를 구현하고자 한다. 하지만 본 16.4의 경우, 하나의 세부목표 아래 너무도 많은 달성 대상이 설정되어 있는데 비해 이를 달성하기 위한 세부지표로는 불법자금흐름 및 은닉재산 등과 관련해서만 제안되었을 뿐 조직범죄에 대한 구체적인 지표는 상정되어 있지 않음을 알 수 있다. 아울러 최근 제안된 우선지표에서도 개선된 사항은 없는 실정이다. 따라서 본 세부목표에서 보다 초점을 두어야할 우선순위를 설정하여 달성대상의 수를 정리함으로써 세부목표 16.4 자체를 수정하거나, 관련 세부지표의 수를 충분하게 반영하는 등의 추가 작업이 필요해 보인다.

본 세부목표는 또한 그 이행방식 역시 모호하다. 본 세부목표를 달성하기 위해서는 강력한 국내 입법 및 행정운영 체제가 구축되는 동시에 이에 대한 정부의 지원이 매우 중요하게 작용함에도 불구하고 해당 세부목표 하에서는 이러한 내용들은 다루어지지 않고 있다. 아울러 국별 입법, 행정운영체제 구축 상황이 상이하다는 점에서 어떻게 전체적 차원에서 각국별로 접근할 것인지에 대한 고려 역시 배제되어 있다.

이러한 한계가 보완될 경우, 불법자금 및 은닉 재산에 대한 동 우선지표는 부패 및 뇌물 수수 감소(16.5), 개발중심 정책 추진(8.3), 개발도상국 세금 및 조세시스템 역량 강화를 위한 국제적 지원(17.1) 등의 세부목표 이행을 모니터링 하는데 활용 가능할 것이다.

2) '법의 지배(Rules of Law)'관련 세부목표 및 제안된 지표

16.3 국가 및 국제적 차원에서의 법치 촉진 및 모두에게 평등한 사법접근성 보장			
우선 지표	지난 12개월 간 분쟁을 경험한 동시에 공식적, 비공식적, 전통적, 대안적 분쟁해결 메커니즘을 경험한 사람들의 비중 * 구분기준: 연령, 성별, 지역, 인구집단/공식적, 비공식적, 전통적, 대안적 분쟁해결메커니즘의 유형별 구분	우선지표 Tier	기타 관련 세부목표
후보지표 1	분쟁상황에서 적절한 분쟁해결 메커니즘을 경험한 인구 비중	Tier II	16.6, 16.a, 16.b
후보지표 2	실형 선고 또는 최종 판결 결과를 기다리는 동안 12개월 이상 구금된 총 구금자의 비중		

출처: UNSC(2015a), UNSD(2015)를 취합하여 저자 작성

‘법의 지배(rules of Law)’에 대한 첫 번째 세부목표인 16.3은 국내외적으로 법의 지배를 강화함으로써 모두가 평등한 사법접근성을 보장받을 수 있도록 하고자 한다. 이를 위해서 기존에 제시된 첫 번째 후보지표에서는 분쟁 및 폭력을 경험한 사람들 중 얼마나 많은 사람들이 분쟁해결메커니즘을 이용할 수 있는지, 그리고 이러한 분쟁해결메커니즘으로부터 얼마만큼 만족감을 느낄 수 있는지를 측정함으로써 사법시스템의 효과성을 보고자 한다. 아울러 두 번째 후보지표에서는 국내 사법시스템이 제대로 작동하는지를 살펴보기 위하여 형 선고를 받았거나 최종 판결을 기다리는 동안 구금되어 있는 사람들 중 그 구금 기간이 12개월을 초과한 사람의 수를 살펴본다.

하지만 이러한 기존의 후보지표들은 측정방식으로서 필요한 신고체계 및 과정상에서 발생 가능한 문제요소들을 적절히 밝히지 않음으로써 잘못된 방식으로 측정이 진행됨에 따라 궁극적으로 ‘법의 지배’를 저해할 소지가 있다. 또한 두 번째 후보지표의 경우, 사법 프레임워크가 제대로 작동하는지 살펴보고자 하는 목적을 갖는다는 점에서, 단순히 12개월이라는 절대적 기준을 두는 것 보다는 실질적으로 국별 사법프레임워크에 맞는 탄력적인 기준을 설정하는 것이 더욱 바람직해 보인다. 즉, 각국의 사법프레임워크에 실형 선고를 기다리거나 최종 판결 결과를 기다리는 제한 기간이 적절하게 설정되어 있는지를 우선 고려한 후, 각국별로 규정하고 있는 구금 제한 기간을 넘은 구금자가 얼마나 있는지를 살펴보는 것이 보다 유의미할 것이다. 가령 법적 구금 제한 기간이 2개월로 설정되어 있는 국가에서 특정인이 최종 판결 결과를 기다리는 동안 5개월 동안 구금되었다면, 이는 사법시스템의 부적절한 운영으로 해석되어야함에도 불구하고 동 지표상에서는 제대로 포착되지 못할 수 있는 것이다.

최근 제시된 우선지표에서는 분쟁해결메커니즘에 대한 접근성에 초점을 맞추고 있다. 기존의 후보지표를 보다 세분화하여 분쟁해결메커니즘의 유형을 분류하는 동시에 접근을 하고자 하는 집단의 유형 역시 분류함으로써 세부적인 측정을 시도하고 있다. 이는 기존 후보지표에 비해 보다 구체화되기는 하였으나, 본 우선지표가 가구조사(household survey)를 통한 측정방식을 제안했다는 점에서 과연 본 우선지표가 동 세부목표를 달성하는데 어느 정도 실효성이 있을지에 대해서는 의문이 제기된다. 따라서 이러한 실효성 문제가 개선된다면 본 세부지표는 전 범위에서 효과적이고 책임감 있으며 투명한 제도 구축(16.6)을 위한 측정지표로 활용 가능할 것이다.

16.9 2030년까지 모든 사람에게 법적 지위 부여 (출생신고 포함)			
우선지표	1세 이하 아동 중 행정당국에 출생신고가 된 아동의 비중	우선지표 Tier	기타 관련 세부목표
후보지표 1	5세 이하 아동 중 행정당국에 출생신고가 된 아동의 비중	Tier I	–

출처: UNSC(2015a), UNSD(2015)를 취합하여 저자 작성

세부목표 16.9에서는 2030년까지 모든 사람이 출생등록을 포함하여 정당한 법적 지위를 부여받도록 설정하고 있다. 이를 위해 기존의 후보지표에서는 5세 이하의 아동 중 행정당국에 출생신고가 된 아동의 비중을 살펴보고자 한다. 하지만 최근 우선지표에서는 기존의 5세 이하 기준이 1세 이하로 변경되어 제시되었다.

세부목표 16.9에서는 출생신고와 함께 법적 정체성이라는 서로 다른 두 개의 목표를 함께 설정하고 있는데 비해 기존의 후보지표 및 우선지표 모두 단순히 출생신고에만 초점을 맞추고 있다는 점에서 세부지표 설정의 적정성에 의문이 제기된다. 즉 출생신고와 법적 정체성이라는 서로 다른 두 개의 목표를 달성하기 위해서는 서로 다른 전략 및 이행수단이 필요한 것이다. 따라서 이를 위해서는 본 세부목표를 측정하기 위한 서로 다른 두 개의 지표를 별개로 나누어 설정하는 작업이 보완되어야 할 것이다.

16.a 국제협력을 통하여 테러리즘 및 범죄 근절, 폭력 예방 등과 관련한 국내 제도 강화			
우선지표	지난 12개월 간 법 집행기관에 신체적 폭력 그리고/또는 성범죄를 신고한 피해자의 비중 * 구분기준: 연령, 성별, 지역 및 인구집단	우선지표 Tier	기타 관련 세부목표
후보지표 1	법집행협력, 공동 법적 지원 및 범죄인 인도 등에 대한 국제협력 요청 중 보고연도 (reporting year) 동안 받아들여진 건수 비중	Tier II	5.2, 16.1, 16.6, 16.10
후보지표 2	파리원칙에 입각한 독립국가인권기관(NHRIs) 존재유무		
후보지표 3	제도수립을 위한 ODA 기여 비중		
후보지표 4	국가안보제도 및 사법제도가 폭력예방, 테러리즘 및 조직범죄 척결에 효과적이라고 생각하는 인구 비중		

출처: UNSC(2015a)와 UNSD(2015)를 바탕으로 저자 재구성

세부목표 16.a에서는 국제협력을 통하여 테러리즘 및 범죄를 근절하고 폭력을 예방하기 위한 국내 제도를 강화하고자 한다. 이를 위해 기존 후보지표에서는 각국이 다른 국가에 법집행에 대한 협력 요청 및 공동 법적 지원 요청, 범죄인 인도 요청 등을 했을 때 얼마나 잘 받아들여지는지를 살펴보고자 한다. 아울러 각국이 자국의 인권보호를 의해 설치하는 '독립국가인권기관(National Human Rights Institutions, NHRIs)'이 존재하는지, 그리고 이

것이 얼마나 파리선언의 정신과 의무를 잘 이행하고 있는지에 초점을 맞추는 동시에 일국의 제대로 된 제도수립을 위해 국제적 노력이 얼마나 잘 이루어지고 있는지를 ODA의 기여도를 통해 살펴보고자 한다. 아울러 자국의 국가안보 및 사법관련 제도가 범죄 및 조직범죄 예방에 얼마나 효과적인지에 대해 국민의 인식정도를 통해 살펴보고자 한다. 이렇듯 본 세부목표의 경우, 다른 세부목표에 비해 제안된 후보지표의 수가 더욱 많음에도 불구하고 후보지표들에 시간 목표가 제대로 제시되어 있지 않아 이행방안으로서 모호하다는 비판이 존재했다.

이에 최근 새롭게 제시된 우선지표에서는 '지난 12개월'이라는 시간상 목표를 설정하고, 그동안 신체적 폭력이나 성범죄를 경험한 피해자가 얼마나 법집행기관에 제대로 신고를 하는지를 살펴봄으로써 국내제도의 이행수준을 판단하고자 하였다. 하지만 본 우선지표는 단순히 국내차원에 초점을 맞춤으로써 세부목표 상의 '국제협력'의 영향력에 대한 측정이 불가능하다는 한계를 가진다. 아울러 앞선 세부목표 16.1과 16.2 역시 결국은 피해자의 신고를 통해 측정가능하다는 점에서 두 세부목표와 16.a간에 측정 방법과 내용상에 중복이 발생한다.

이러한 문제가 해결될 경우 본 우선지표는 인신매매, 성적 착취를 포함한 여성 및 여아에 대한 모든 형태의 폭력제거(5.2)를 비롯해 모든 형태의 폭력과 이로 인한 사망률 대폭 경감(16.1), 투명한 제도 및 기관 구축(16.6), 국내법 및 국제협약에 의거하여 정보접근성 및 기본적 자유 보호(16.10) 등에 대한 목표달성 수준을 측정하는 지표로서 활용 가능할 것이다.

3) '거버넌스(Governance)'관련 세부목표 및 제안된 지표

16.5 모든 형태의 부패 및 뇌물 수수의 실질적인 감소			
우선지표	지난 12개월 간 공무원에게 뇌물을 제공했거나 뇌물제공의 압력을 적어도 한번이라도 받은 개인들의 비중	우선지표 Tier	기타 관련 세부목표
후보지표 1	지난 12개월 간 공무원에게 뇌물을 제공하거나 뇌물제공의 압력을 받은 개인 비중	Tier II	1.4, 1a, 10.b, 16.3, 16.6, 16.10, 17.1
후보지표 2	지난 12개월 간 공무원에게 뇌물을 제공하거나 뇌물제공의 압력을 받은 기업 비중		

출처: UNSC(2015a)와 UNSD(2015)를 바탕으로 저자 재구성

우선 거버넌스에 관한 첫 번째 세부목표인 16.5는 목표 16의 기타 세부목표와 긴밀하게 연관되어 있는 개인의 부패 및 뇌물 수수 문제를 다루고 있다. 기존에는 후보지표에서 지난 12개월간 공무원에게 뇌물 제공 또는 제공 압력을 받은 개인 및 기업의 비중을 별도로 측정하고자 하였다면, 최근에 제시된 우선지표에서는 개인의 부패 경험에 보다 초점을 맞추고 있다.

그러나 개인의 부패에 대한 '인식'보다는 '경험'에 보다 초점을 맞추고 있는 현 우선지표의 부패 측정방식에는 문제의 소지가 있다. 부패는 그 특성상 단순히 부패관련 사건 자체만 가지고 부패의 실제 정도로 일반화하기 어려우며 많은 다양한 요소들에 의해 영향을 받는다. 따라서 해당 사회에 직접 소속되어 생활하는 국민들이 부패에 대해 어떻게 인식하고 있는지에 대한 고려 역시 반드시 포함되어야 한다.[5] 이러한 점에서 부패의 실질적인 감소를 측정하기 위한 수단으로서 부패 및 뇌물거래 사례만을 고려하는 것은 문제가 있다.

같은 맥락에서, 동 우선지표가 공무원 부패 및 뇌물 등과 같이 작은 규모의 부패 현상에만 초점을 맞추고 있다는 점 역시 논쟁의 대상이 될 수 있다. 물론 일상에서 발생가능한 작은 규모의 부패 문제라도, 이를 측정 범위에 포함시킨 것은 높이 평가해야할 일이나, 세부목표상에서 언급하고 있는 '모든 형태의 부패'를 척결하기 위한 방안으로서 행정부패만을 고려하는 것은 부적절해 보인다. 이러한 문제를 보완하기 위해서는 우선 본 세부목표에서 고려하는 '부패'에 대한 정의 및 유형에 대한 합의가 먼저 이루어져야 할 것이다. 아울러 부패수준을 제대로 측정하기 위해서는 반부패 제도의 투명성 및 구속력 정도, 정부의 반부패 의지, 반부패기구의 독립성 보장 및 영향력 정도, 언론의 자유, 시민사회의 감시 역할 등 매우 다양한 요소가 복합적으로 고려되어야만 한다. 특히 정치부패에 대한 국내 감시 프레임워크 존재여부 및 유엔반부패협약(UNCAC) 가입을 통한 국제공조 참여 여부, UNCAC 등과 같은 국제협약과 국내법간의 조화 여부 역시도 실질적인 반부패 효과를 거두기 위해 반드시 고려되어야할 요소이다.

따라서 다양한 고려요소가 복합적으로 고려되어야 한다는 점 뿐만 아니라 본 세부목표 및 지표는 기타 목표들에 대해 범이슈로서 고려빈도가 높다는 점을 감안하였을 때, 본 세부목표 하에서 세부지표의 수를 늘려 고려요소를 보다 폭넓게 반영할 수 있도록 해야 한다. 이러한 점들이 개선될 경우, 동 우선지표는 국민의 기초서비스 및 자산소유권, 통제권 보장(1.4), 빈곤종식 프로그램 및 정책 이행을 위한 다양한 자원 활용 보장(1.a), 재정지원 필요국가에 대한 ODA 및 재정지원 권장(10.b), 개도국 세금 징수 시스템 개선을 통한 국내자원 동원 체계 강화(17.1)를 비롯해 목표 16 하의 다른 관련 세부목표들에 대해서도 보다 실효성 있는 반부패 측정기반으로서 작용할 수 있을 것이다.

---

5) 이와 같은 이유에 기반하여, 국제투명성기구 (Transparency International)는 매년 측정하는 부패인식지수 (Corruption Perception Index, CPI) 발표를 통해 단순히 뇌물의 양이나 뇌물 수수 사건에 대한 재판건수 등에 대한 측정이 아니라 공무원과 정치인들 간의 부패에 대해 국민의 인식정도를 측정하여 국가별 순위를 발표하고 있다.

16.6 모든 차원에서의 효과적이고 신뢰할 수 있는 투명한 제도 구축			
우선지표	초기 정부승인을 받은 예산 대비 실제 기초지출(primary expenditure) 비중	우선지표 Tier	기타 관련 세부목표
후보지표 1	초기 정부승인을 받은 예산 대비 섹터별 실제 기초지출(primary expenditure) 및 세입 비중	Tier I	1.3, 3.8, 4.1, 17.1, 17.9, 17.13
후보지표 2	공공서비스의 질에 만족하는 인구 비중(공공서비스 유형별 분류)		

출처: UNSC(2015a)와 UNSD(2015)를 바탕으로 저자 재구성

세부목표 16.6에서는 국가의 효율성 정도 및 국가의 주요과제 이행역량을 살펴보기 위하여 국가 모든 차원에 걸쳐 효과적이고 신뢰할 수 있는 투명한 제도를 구축하고자 한다. 기존에 제시된 후보지표들은 초기 정부승인을 받은 예산에 비해 섹터별로 실제로 지출되거나 세입된 금액의 비중과 함께 공공서비스의 수준에 대해 만족하는 인구 비중을 서비스 유형별로 살펴보고자 하였다. 이에 대해 최근 제시된 우선지표에서는 첫 번째 후보지표를 수정하여 초기 정부승인 예산 대비 실제 지출된 예산의 비중만을 고려하고 있다. 본 우선지표의 경우, 정부효율성 지표와 연관되는 내용으로 정부가 주어진 자원을 최대한으로 이용할 수 있도록 예산을 기획하고 집행할 수 있는지를 측정하고자 하였다. 아울러 이를 통해 정부 조세 수입 및 지출 과정에서의 투명성과 책무성이 어떠한지도 살펴볼 수 있다.

하지만 세부목표 16.6의 경우 목표자체가 매우 포괄적이고 이상적으로 설정되어 있는데 반해, 정부의 예산 집행 수준 및 공공서비스 만족도 만을 세부지표로 설정하는 것은 불충분하다고 할 수 있다. 즉, 목표에 비해 이행수단 및 측정 방식이 매우 부족한 것이다. 특히 그 효율성 및 효과를 수치로 측정하기 쉽지 않다는 제도상의 특성을 감안할 때, 세부지표 설정 시 반영할 구체적 고려요소, 영향평가 절차와 유형, 측정 및 모니터링 방식 등을 지표화하기에 사실상 모호한 부분이 많다.

그러나 이러한 한계점이 개선될 경우 동 우선지표는 적절한 사회보장시스템 및 정책 이행(1.3), 평등한 보건 혜택 제공(3.8), 공평한 초등 및 중등교육 제공(4.1), 개도국 세금 징수 시스템 개선을 통한 국내자원 동원 체계 강화(17.1), 개도국의 SDGs이행을 위한 역량강화 지원(17.9), 정책조정 및 정책일관성(17.13) 등을 비롯한 다양한 SDGs 세부목표들에 활용될 수 있을 것이다.

16.7 모든 차원에서(여론에 대한) 반응성이 높으며 포용적이고 참여적이며 대의적인 의사결정권 보장			
우선지표	국가기여도 대비 공공기관(중앙, 지방의 입법, 행정, 사법 기관) 내 (성별, 장애여부별, 인구집단별) 직위 비중	우선지표 Tier	기타 관련 세부목표
후보지표 1	입법, 행정, 사법 부문별 의사결정 핵심기구 내 대표자의 다양성	Tier II	5.5
후보지표 2	모든 수준에서의 의사결정이 포용적이며 즉각적으로 대응이 이루어진다고 신뢰하는 인구 비중		

출처: UNSC(2015a)와 UNSD(2015)를 바탕으로 저자 재구성

세부목표 16.7에서는 모든 차원에서의 평등하고 참여적이며 대의적인 동시에 국민의 목소리가 즉각적으로 반영될 수 있는 민주적인 의사결정권을 보장하고자 한다. 이에 대해 기존에 제시된 후보지표를 보면 입법, 행정, 사법 부문별 의사결정 핵심기구 내 대표자들이 얼마나 다양하게 구성되어 있는지를 살펴보는 한편 국가 내 모든 수준에서의 의사결정과정에 대한 국민의 신뢰도를 측정하고자 한다. 하지만 동 세부목표 자체가 매우 포괄적이고 추상적으로 설정되어 있는 동시에 세부지표들에서도 구체적이고 실질적인 이행방식이 제시되지 않고 있다. 즉, 중앙 · 지방 정부를 비롯해 동 세부목표에 대한 이행정도를 국가별로 측정하는 것뿐만 아니라 전 지구적으로도 제대로 작동될 수 있도록 보장하는 것은 사실상 불가능한 것이다.

이에 최근 제시된 우선지표에서는 공공기관의 지역적 · 기능적 분류 및 성별 · 장애여부 · 인구집단별 분류를 바탕으로 공공기관 내 각 지위상의 다양성이 얼마나 잘 보장되고 있는지를 살펴보고자 한다. 하지만 이 역시도 모든 차원에서의 평등하고 참여적이며 대의적인 의사결정권을 보장하기 위한 충분한 이행수단으로 보기 어렵다. 따라서 동 세부목표 역시 세부지표의 구체화를 통해 이행수단의 실효성 강화 작업이 필요할 것으로 보인다. 이러한 문제가 제대로 보완될 시, 세부목표 16.7은 의사결정과정에 대한 여성의 공평한 참여기회보장(5.5)을 달성하기 위한 측정수단으로서도 적절히 활용될 수 있을 것이다.

16.8 국제기구 내 개발도상국 참여 기회 확대 및 강화			
우선지표	국제기구 내 개도국 출신 회원 비중 또는 개도국의 투표권 비중	우선지표 Tier	기타 관련 세부목표
후보지표 1	국제기구 내 개도국의 투표권 비중	Tier II	10.6, 16.3, 16.7, 17.10

출처: UNSC(2015a)와 UNSD(2015)를 바탕으로 저자 재구성

세부목표 16.8에서는 국제기구 내 개발도상국의 참여기회를 확대함으로써 전 세계적 평등을 실현하고자 한다. 이를 위해 기존의 후보지표에서는 국제기구 내 개도국의 투표권 비중이 얼마나 되는지를 살펴보고자 하였으며, 이는 최근의 우선지표에서도 크게 변한 바가 없다. 사실상 국제기구 내 참여와 지속가능한 개발 성과간의 연관성을 보면 사실상 동 세부목표는 SDGs 상에 제안된 기타 168개 세부목표와 비교해 가장 모호하게 작성되었다. 그럼에도 불구하고 전통적으로 국제무대에서 주요 주체로서 대표성을 갖기 힘들었던 개도국들의 국제기구 참여 비중을 산출하려고 하는 시도 자체는 유의미하다고 평가할 수 있을 것이다.

동 세부지표는 국제경제 및 금융기구 내에서의 개발도상국의 발언권 강화 보장(10.6), WTO체제하에 비차별적이고 평등한 다자간 무역시스템 촉진(17.10) 등을 비롯해 모두에게 평등한 사법 접근성보장(16.3), 평등하고 포용적인 의사결정권 보장(16.7) 등의 달성을 위한 이행 기반으로서도 활용 가능하다.

16.10 국내법과 국제협약에 의거, 정보접근성 보장 및 기본적 자유 보호			
우선지표	대중의 정보 접근성과 연관되는 기본적 자유 침해 사례 수, 해결된 사법 판결사례 비중 * 언론인 또는 언론관계직원, 인권옹호자(human rights defenders), 통합론주의자(trade unionists), 인권주창자(human rights advocates) 등 목표대상 그룹 (targeted group)에 따라 구분	우선지표 Tier	기타 관련 세부목표
후보지표 1	일반에 공개되어 쉽게 접근 가능한 실제 정부예산, 조달, 세수, 천연자원 개발권 비중	Tier I	5.2, 16.1, 16.3, 16.6
후보지표 2	지난 12개월간 살해당하거나 납치, 실종, 구금 및 고문당한 언론인 또는 언론관계직원, 인권옹호자 수		

출처: UNSC(2015a)와 UNSD(2015)를 바탕으로 저자 재구성

세부목표 16.10에서는 국내법 및 각종 국제 협약에 의거하여 정보접근성과 기본적 자유를 제대로 보장하도록 한다. 이에 대해 기존에 제시된 후보지표를 보면 정부의 국정운영 정보 및 천연자원 개발권 등과 같은 주요사항에 대한 국민의 접근용이성을 살펴봄으로써 정보접근성이 얼마나 투명하고 제대로 보장되는지를 측정하고자 하였다. 아울러 언론의 자유 및 표현의 자유와 관련한 기본적 자유권 보호 수준을 살펴보기 위하여 UNSC는 두 번째 후보지표로서 살해, 납치, 구금 및 고문을 당한 언론인 및 인권옹호자의 수를 측정하고자 한다. 이에 대해 최근에 제시된 우선지표에서는 앞선 2개의 후보지표를 적절히 취합하여 하나의 지표로 상정하였음을 알 수 있다. 즉 대중의 정보접근성 및 기본적 자유를 침해한 사례와 이를 성공적으로 해결한 사법판결 사례의 비중을 함께 살펴보고자 한 것이다.

하지만 동 세부목표 자체가 매우 모호하게 작성되어 있다는 점에서 동 세부목표를 달성하기 위해 필요한 데이터가 무엇인지를 구체화하는 동시에 해당 데이터를 제공받을 수 있는 메커니즘 역시 보다 명확하게 정리하여 설정할 필요가 있다. 우선지표상에서도 매우 다양한 데이터 제공 메커니즘을 설정해두기는 하였으나 너무도 다양한 자료원이 존재한다는 점에서 각 기관들 간의 데이터 활용 시 데이터 수집 및 측정기준에 대한 공통합의를 우선적으로 이룸으로써 정보접근성 및 기본적 자유보호 목표 달성여부를 제대로 측정할 수 있도록 해야 한다.

이러한 점이 보완될 경우 동 세부지표는 여성 및 여아에 대한 모든 형태의 폭력 제거 (5.2), 모든 형태의 폭력 및 이로 인한 사망률 경감(16.1), 모두에게 평등한 사법접근성 보장(16.3), 투명한 제도 및 기관 구축(16.6) 등의 목표를 달성하기 위한 측정수단으로서 활용 가능하다.

16.b 지속가능발전을 위한 비차별적 법률 · 정책의 추진 및 법제화

우선지표	국제 인권법상 차별 조항에 의거, 지난 12개월간 개인적으로 차별 및 괴롭힘을 당한 사례를 신고한 인구의 비중 * 구분기준: 연령, 성별, 지역 및 인구집단	우선지표 Tier	기타 관련 세부목표
후보지표 1	직 · 간접적인 차별 및 (타인종 · 동성애자에 대한) 증오에 의한 범죄에 의한 피해상황을 신고하는 인구비중	Tier II	10.2, 10.3, 10b, 16.3, 16.6, 16.10
후보지표 2	공공서비스의 질에 만족하는 인구비중(공공서비스 유형별 분류)		
후보지표 3	국가제도가 모든 사람들을 공평하고 동등하며 차별 없이 대우한다고 믿는 인구 비중		
후보지표 4	다자환경협약(MEA) 실시계획의 이행수준		

출처: UNSC(2015a)와 UNSD(2015)를 바탕으로 저자 재구성

마지막으로 16.b에서는 지속가능발전을 위한 비차별적 내용의 정책을 법제화할 것을 목표로 한다. 이를 위해 기존에 제시된 후보지표들에서는 직간접적 차별 및 증오에 의한 범죄 피해 신고 수준, 공공서비스의 질에 대한 국민들의 만족도 조사, 국가제도가 공정하고 비차별적인지에 대한 국민의 인식도 등을 측정하고자 한다. 아울러 환경관련 글로벌 공공재 보호를 목표로 하는 다자환경협약(MEA)에 대한 각 회원국의 이행의무 준수여부를 측정함으로써 취약계층들이 글로벌공공재를 이용하는데 있어 차별을 받지 않도록 각국 정부가 노력하는지를 측정하고자 한다. 하지만 이에 대해 최근 제시된 우선지표에서는 국제 인권법에서 규정한 차별조항에 의거하여 차별을 경험한 사람들의 신고수준을 측정함으로써 지속가능발전을 위한 비차별적 법률 및 정책의 이행수준을 평가하고자 한다.

하지만 동 세부목표 자체는 매우 넓은 범위의 내용들을 포괄하고 있으며, 지속가능개발을 위한 정책들은 사실상 인권, 환경, 사회 등 특정 부분에 한정되는 것이 아니라 공공정책 거의 모든 부분에 걸쳐 적용된다는 점에서 기존에 제시된 후보지표 및 우선지표의 적정성에 의문이 제기된다. 따라서 이러한 부분이 제대로 보완될 경우, 본 우선지표는 차별 없는 사회 · 경제 · 정치적 포용 촉진(10.2), 차별적 법률 · 정책 철폐 및 적절한 법 · 정책 수립을 통한 기회 평등 보장 및 결과 불평등 경감(10.3), 평등한 사법 접근성 보장(16.3), 신뢰가능하고 투명한 제도 구축(16.6), 정보접근성 및 기본적 자유 보호(16.10) 등을 비롯한 기타 세부목표들에 대한 측정수단으로서도 적절히 활용될 수 있을 것이다.

3. 개발차원에서의 목표체계 평가

목표 16과 관련하여 가장 현실적인 질문은 바로 동 목표의 세부목표들을 어떠한 방식을 통해 이행 및 측정할 것인가에 관한 것이다. 목표 16은 가장 많은 수의 세부목표를 가진 반면 이행수단의 수는 가장 작은 목표 중의 하나이다. 즉, 동 목표와 관련하여 달성해야할 것들은 많지만, 현실적으로 이를 어떻게 달성해야하는지에 대한 방법적인 제시가 거의 부재함을 의미한다. 하지만 이는 목표 16 자체가 정부 지도자의 확고한 의지 및 동기 부여 확립 정도, 국민 또는 평가 대상자의 인식 정도 등과 같이 정량적 분석 보다는 정성적 분석을 필요로 하는 부분이 많으며, 각 국가의 제도 및 규범 확립정도가 각기 상이하기 때문에 각국의 특수성을 반영할 수 있는 여지가 필요하다는 점을 감안했을 때, 목표 16에 대해 일률적인 정량적 측정 방식을 제시하는 것은 사실상 쉽지 않다.

이러한 문제점으로 인해 동 목표가 분쟁 및 갈등으로부터 자유로운 '평화로운 사회' 구축을 지향하고 있음에도 불구하고, 세부목표를 보면 사실상 위기상황 및 위기 이후 상황에서의 지속가능한 개발을 위한 구체적인 해법을 제시하는데 실패하고 있다. 위기 및 위기 이후 상황에 처한 국가들을 보면 일반적으로 SDGs 달성을 위한 국제적 협력은 우선순위에서 밀려나고 있는 실정이다. 하지만 이러한 상황이 지속될 경우 이는 동 국가의 국내 안정성 및 지속가능 개발 목표 달성에 지대한 악영향을 미친다는 것은 지금까지 많은 경험을 통해 증명되어온 바이다. 그럼에도 불구하고 평화구축을 주요 달성목표로 상정하고 있는 목표 16은 위기국가들을 제대로 포괄하지 못하고 있다. 더욱이, 목표 16 내 많은 수의 세부목표들이 '굿거버넌스'에 초점을 맞추고 있음에 따라 상대적으로 '평화' 관련 세부목표의 수가 현저히 떨어짐을 알 수 있는데, 이러한 각 세부목표들 간의 조화성 문제 역시 '평화로운 사회' 구축을 위한 동 목표의 실효성에 의문을 제기하는 요인이 된다. 따라서 이러한 한계를 해결하기 위해서는 목표 16 내 세부지표상에 평화유지 활동 및 주요 인도주의적 위기대응 방식에 대한 내용을 보완하고, 이것이 SDGs의 지향점 및 전략과 일치하는 방향으로 작성될 수 있도록 수정해야 할 것이다.

이와 동일선 상에서, 목표 16은 또한 포용적 사회 구축을 목표상에 설정할 만큼 사회적 약자들에 대한 고려의 중요성을 강조하고 있음에도 불구하고, 기타 목표들에 비해 보다 유의미한 해결방안 역시 제시하지 못하고 있다. 17개 SDGs 중 11개 목표가 사회적 포용과 관련한 세부목표를 설정하고 있고, 목표 16에서도 거버넌스 관련 세부목표들에서 사회적 포용의 중요성을 나타내고 있다. 특히 목표 16의 경우 정치적 참여의 기회의 보장을 강화하겠다는 의지를 표명하고 있음에도 불구하고, 최빈국이나 여성 및 아동 등과 같은 사회적 약자들의 기회 확보에 대한 '책임'부분에 대해서는 명확하게 기술하고 있지 않아 한계점으로 지적되는 것이다. 아울러 불평등 이슈에 있어서도 불평등과 포용을 중심 가치로 두고 있음에도 불구하고 상대적 관계에서 오는 불평등과 불균형에 대한 근본적인 해결보다는 현재 빈곤층, 여성이 처한 상황 개선에만 주안점을 두고 있어 그 해결책에 대한 비판이 많은 상황이다.

Ⅲ. 우리의 대응 전략 및 기여방안

세계 각국은 post-2015개발아젠다에 대한 하나의 보편적인 프레임워크 구축의 필요성을 인지하고 있다. 이에 상호 긴밀한 연관관계를 가지는 동시에 지속가능한 개발을 위한 중요한 성공요인이자 개발성과가 되는 평화, 개인안보, 법의 지배 및 거버넌스를 SDGs 개발프레임워크에 포함시키기 위해서는 동 이슈들을 개발 프레임워크 전체에 걸쳐 주류화 함으로써 범이슈로서 다루어야한다. 특히, UN사무총장 종합보고서에서는 SDGs 도출을 위한 6대 필수요소 중의 하나로 '정의'를 상정하고 있지만, 사실상 나머지 5개의 필수요소의 효과적인 작동을 위해서는 목표 16을 구성하는 세 가지 이슈 모두가 범이슈로서 함께 고려되어야만 한다. 따라서 한국 역시도 새로운 SDGs 개발프레임워크 하에서 지속가능한 개발을 이루기 위해 목표 16이 갖는 중요성과 상호연관성에 대해 국가 내부적인 동의 및 합의를 보다 강화해야 한다. 이를 통해 본 목표가 한국의 개발협력사업에서 범이슈로서 적극적으로 고려될 수 있도록 해야 할 것이다. 아울러 무상원조 실행기관인 KOICA 역시도 개발협력사업을 기획 및 이행하는 과정에서 본 목표를 범이슈 차원에서 반영하도록 노력해야 한다.

또한 앞서 언급한 바와 같이 목표 16은 다른 SDGs 개발아젠다와 비교했을 때, 가장 많은 세부목표로 구성되어 있음에도 불구하고 이행수단의 수가 가장 적다는 한계가 있다. 아울러 세부목표 및 지표에서 사용되는 언어의 모호함은 이러한 한계를 보다 가중시킨다. 즉, 달성해야할 목표들은 많으나 이를 실제 이행할 수 있는 명확하고 구체적인 방법에 대한 설명이 부족한 것이다. 따라서 목표 16이 실질적으로 전환적(transformative)으로 되도록 하기 위해 한국정부는 앞으로 남은 UN Post-2015 정부 간 협상에서 본 목표에 대한 세부지표를 보다 명확하고 분명한 언어로 제시하는 동시에 실질적으로 유효하게 활용될 수 있는 이행수단들을 도출할 수 있도록 지속적으로 노력해야할 것이다.

참고문헌

김지현. 2014. “Post-2015 개발의제 동향연구 1 : SDGs 초안 분석.” 개발과 이슈 19. 성남 : 한국국제협력단.

_____. 2015. “Post-2015 개발의제 동향연구 2 : Post-2015 의제에 관한 UN 사무총장 종합보고서 분석.” 개발과 이슈 22. 성남 : 한국국제협력단.

Levy, Marc A. and Michelle Schobie. 2015. “Goal16: Promote Peaceful and Inclusive Societies for Sustainable Development, Provide Access to Justice for All and Build Effective, Accountable and Inclusive Institutions at All Levels.” http://una-gp.org/clancyt/files/goals/goal16.pdf. 검색일: 2015.06.30.

SDSN. 2015. “Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals : Launching a data revolution for the SDGs.” Revised Working Draft (Version 7). New York: United Nations, http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/03/150320-SDSN-Indicator-Report.pdf, 검색일: 2015.06.23.

UNGA. 2001a. “Prevention of Armed Conflict.” Report of Secretary General. New York: United Nations. (A/55/985-S/2001/574), http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/404/64/PDF/N0140464.pdf?OpenElement, 검색일: 2015.06.23.

_____. 2014b. “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: UN. (A/69/700), http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700&Lang=E, 검색일: 2015.06.23.

UNSC. 2015a. “Conflict Prevention, Post-Conflict Peacebuilding and the Promotion of Durable peace, Rule of Law and Governance.” Technical Support Team (TST) Issues Brief. New York: United Nations, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2639Issues %20Brief%20on%20Peace%20etc_FINAL_21_Nov.pdf, 검색일: 2015.06.23.

_____. 2015b. “Background information to the list of proposed preliminary indicators.” New York: United Nations, https://conferences.geomar.de/getFile.py/access?resId=4&materialId=2&confId=3, 검색일: 2015.06.23.

UNSD. 2015. “The first priority indicator list.” New York: United Nations, https://docs.google.com/file/d/0B8n3WhOaTbGVZ3JIbUQ4QlFWYjQ/view, 검색일: 2015.06.23.

Goal 17

이행수단과 글로벌파트너십 강화

박예린 · 박인혜

I. 목표(Goal)의 의미

1. 설정 배경

‘개발을 위한 글로벌파트너십의 구축’은 이미 MDGs에서도 그 중요성이 강조된 바 있다. 하지만 공여국들이 글로벌파트너십을 통해 수원국의 경제사회적 발전과 각종 개발문제 해결을 공언한 것에 비하여 실제 이행상황은 이에 못 미치고 있는 것이 현실이다. 가령 유엔에서 지정한 최빈국(LDCs) 원조제공에 대한 유엔의 권고 기준인 국민총소득(GNI) 대비 공적개발원조 (ODA) 비율 0.15~0.2%를 기 달성한 국가들은 덴마크, 아일랜드, 룩셈부르크, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 영국, 이렇게 8국뿐이며, 대부분이 공언한 목표를 제대로 달성하지 못하고 있는 것이 현실이다(UNSC 2014).

이를 바탕으로, 2015년 이후 지속가능한 개발 목표(SDGs)를 설정하는 데 있어서 ODA의 범위를 넘어선 혁신적인 개발재원 마련에 대한 중요성은 점차 강조되고 있다. 2008년 강타한 글로벌 금융위기 이후 선진공여국들의 ODA 규모는 감소 추세를 보였으며, 이에 따라 ODA의 지속가능성과 개발효과성 증진에 대한 의문이 계속적으로 제기되었다. 이러한 흐름에 따라 보다 혁신적이고 창의적인 방식의 개발협력 사업 추진 방식이 각광을 받게 되었고, 이를 위한 공공 및 민간 재원 동원의 중요성이 강조되고 있다(UNSC 2014).

아울러 수원대상국 및 대상자들이 직접 주체로서 참여할 수 있는 개발협력 사업 수행이 강조됨에 따라 이러한 수원당사자 뿐 아니라 정부, 개발협력기관, 기업, 학계, 시민사회 등과 펀드 및 투자자들까지 참여범위를 확대하는 이른바 ‘포용적 파트너십(Inclusive Partnership)’의 중요성이 역설되고 있다(UNSC 2014).

이처럼 SDGs 목표 17번 ‘이행수단과 글로벌 파트너십’은 기존 MDGs 체제 하에서의 개발협력 파트너십 구축 및 운영에 대한 반성과, 점차 복잡해지고 다각화되고 있는 국제개발협력 관련 각종 이슈와 문제에 대하여 효과적으로 대응할 수 있는 개발재원 마련 및 공공·민간부문에서의 새로운 재원 동원, 포용적 파트너십 구축 등의 중요성에 대한 목소리가 높아짐에 따라 보다 포괄적인 범위와 분야의 이행수단과 범세계적 파트너십 형성을 규정하고 본 목표를 설정하도록 하고 있다.

2. 목표의 정의와 의미

기존 MDGs의 마지막 8번 목표인 ‘개발을 위한 글로벌 파트너십 구축(Develop a global partnership for development)’은 나머지 7개의 목표가 수원국들이 주로 달성해야 하는 것으로 규정한 것과 다르게 공여국들의 책무에 대해 규정한 것이었다. 반면, 새로운 개발목

표에서는 17번 글로벌 파트너십 구축이 비단 공여국들의 책무와 관련된 주제들뿐만 아니라 다양한 개발주체들과 관련한 이슈들로 확대되어 다뤄지고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 그만큼 개발협력 이해관계자들이 수적으로 증가하고 그 유형에 있어 다양화되고 있다는 것을 의미하며, 따라서 각자 개발주체가 보유한 비교우위 요소를 최대한 활용하여 지속가능한 발전을 구가하고 개발협력 효과성을 증진하는 데 노력을 경주하여야 한다는 의미로 해석된다.

무엇보다도 SDGs 17번 목표에서는 SDGs의 효과적인 달성을 위한 이행수단 및 메커니즘 구축의 중요성에 대하여 역설하고 있다. 지난 2014년 12월 31일 발표된 "Post-2015 지속가능발전의제에 관한 UN 사무총장 종합보고서 : 2030년까지 존엄의 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)에서도 개발재원(Financing), 과학기술과 혁신(Technology, Science and Innovation), 역량강화를 위한 투자(Investing in capacities for sustainable development)를 통해 지속가능한 개발목표 달성에 박차를 가할 것을 주문하고 있다(김지현 2015). 이는 기존의 불충분한 ODA 재원을 뛰어넘어 ODA/GNI 0.7% 달성 이행 등 기존의 약속을 지키는 것에 대한 요구가 늘어나고 있는 동시에, 좀 더 창의적이고 혁신적인 개발협력 방안에 대한 수요가 급증하고 있다는 방증이다. 또한, 데이터와 관련된 세부목표를 포함하고 있어 '데이터혁명(Data Revolution)'을 적극 활용하고, 개발협력 데이터의 효율적인 생산 · 관리를 통해 각 개발주체별로 개발협력 정책 및 전략 수립, 개발협력 사업의 투명성 제고 등에 기여할 것을 중요한 책무로 간주하고 있다.

Ⅱ. 목표별 분석

1. 목표의 논리구조

SDGs 제 17번 '이행수단과 글로벌 파트너십(Strengthen the Means of Implementation and Global Partnership for Sustainable Development)' 목표는 현재 19개의 세부목표로 이루어져 있다. 이는 기존 MDGs의 목표 8번의 목표가 6개였던 것에 비하여 대폭 증가한 수치이며, SDGs 내에서도 단일 목표 중 가장 광범위한 내용을 담고 있다.

목표 17은 개발재원(Finance), 기술(Technology), 역량배양(Capacity Building), 무역(Trade), 시스템 이슈(Systemic Issue)의 큰 분야들로 나누어져 이에 대한 하위 요소로서 세부 목표들이 나누어져 있다. 시스템 이슈는 다시 정책과 제도의 일관성(Policy and Institutional Coherence), 다자간 파트너십 (Multi-stakeholder Partnerships), 데이

터모니터링 및 책무성(Data, Monitoring and Accountability)의 하위 요소로 구분된다. UNSD가 제공한 세부목표들과 후보지표들은 아래의 표와 같다(UNSD 2015b).

〈표 17.1〉 '목표 17'의 세부목표와 지표 (안)–UNSD 후보지표

개발재원(Finance)	
17.1	개발도상국의 세금과 공공 수익 징수 역량 개선을 위해 국제적 지원을 통한 국내 자원 동원(체계) 강화
제안된 우선지표: GDP 대비 환경세로부터 파생된 세수를 포함한 세수(원천별)의 구성요소	
1	GDP 대비 총 세금
2	1인당 총 세금(달러가치)
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
1	(제안된 우선지표) OECD/DAC 공여국의 국민총소득(GNI) 대비 순ODA, 총ODA, 저개발국(LDCs)으로의 ODA 비율(%)
2	OECD/DAC 공여국의 기본사회서비스(기본교육, 1차 보건의료, 영양, 안전한 물과 위생)로의 총 양자 및 부문별 배분가능(sector–allocable) ODA의 비율
17.3	다양한 방식을 통해 추가적인 재원을 동원
제안된 우선지표: 총자금유입(Total Capital Inflow, TCI)	
1	송금비용
2	최상위(top–tier)의 고비용 송금 수수료(corridors)
17.4	부채조달, 채무탕감, 부채조정 등을 위한 공조정책을 통해 개발도상국의 장기부채지속성 확보를 지원하고, 부채고통을 경감하는 차원에서 고채무국의 외채문제 고려
제안된 우선지표: 상품과 서비스의 수출의 백분율에서 채무 원리금 상환 비율	
1	중채무빈곤국 이니셔티브(Heavily Indebted Poor Countries Initiative, HIPC)의 결정시점(decision points)에 도달한 총 국가의 수 및 중채무빈곤국의 완성시점(completion points)에 도달한 총 국가들의 수(누적)
2	중채무빈곤국 이니셔티브(HIPC) 하에서 행해진 채무면제
17.5	최빈국에 투자촉진 체제 도입 및 시행
제안된 우선지표: 국가별 지속가능개발을 목표로 하거나 안전장치를 포함하는 국내 및 투자정책 개혁의 수	
1	새로운 또는 기존의 투자진흥기관의 지속가능개발을 지향하는 목표의 채택 및 이행
2	지속가능개발목표를 포함하는 투자체제에서 정책 변경의 수
기술(Technology)	
17.6	UN차원에서 현존하고 있는 조정 메커니즘과, 합의 시 국제적 기술 증진 메커니즘을 통해 과학기술 및 혁신 분야에서의 남–북 · 남–남 · 삼각협력, 지역 및 국제협력 강화와 상호 합의에 의한 지식공유 증진
제안된 우선지표: 특허정보(WIPO 특허 데이터베이스)로의 접근성과 국제 IP 시스템의 사용	
1	기존의 특허정보로의 접근성(특허 데이터베이스의 생성)

2	교환의 수–과학자들과 기술직원의 교환
17.7	상호 합의에 의한 양허 및 특혜조건을 포함하여, 개발도상국에 유리한 조건으로 환경적으로 건전한 기술의 개발, 이전, 보급과 확산
제안된 우선지표: 환경재에 부과된 평균실행관세(average applied tariffs)	
1	GDP 대비 총 STEM(과학, 기술, 공학, 수학 분야) 투자
2	1인당 총 STEM(과학, 기술, 공학, 수학 분야) 투자(달러가치)
17.8	2017년까지 최빈국을 위한 기술은행, 과학기술 혁신 역량배양 메커니즘의 완전 가동 및 ICT 등 적정기술 사용의 향상
제안된 우선지표: 인터넷을 사용하는 개인들의 비율	
1	인터넷 보급
2	인터넷 접속의 질(주파수대역)
3	(새로 제안된 지표) 광대역 인터넷 접속을 보유한 공공도서관의 비율(%)
역량배양(Capacity Building)	
17.9	개발도상국이 남–북, 남–남, 삼각 협력 등을 통해 모든 지속가능발전 목표 이행 국가 계획 지원을 목표로 하는 역량배양 실행에 대한 국제적 지원 향상
제안된 우선지표: 지속가능개발의 3차원(국가 및 거버넌스 내에서 불평등을 감소시키는 것과 같은 요소들을 포함하는)을 목표로 하고, 개도국의 전반적 정책혼합의 설계 및 이행을 위한 북–남, 남–남 및 삼각협력을 포함하는 금융 및 기술지원의 달러가치	
1	2020년과 비교하여 2016년까지 SDGs 실행을 위해 정부에 의해 승인된 국가계획의 수(비율)
2	남남협력을 통한 역량배양의 실질 상승
무역(Trade)	
17.10	'도하 개발 아젠다' 협상에서 나온 결론 등을 포함하여, WTO체제 하의 범세계적이고, 규칙에 기반한, 공개적이고 비차별적이며 평등한 다자간 무역시스템 촉진
1	WTO 회원국들 중 잠재적 무역제한조치 수단을 가지고 있는 국가의 비율
2	(제안된 우선지표) 세계 가중평균관세: a. 특혜와 최혜국(Most Favored Nation, MFN)이 적용된, b. 선진국(Devd)/개도국(Dvg)/저개발국(LDCs)이 적용된, c. 선진국 (Devd)/개도국(Dvg)/저개발국(LDCs)에 의해 적용된, d. 주요부문별
17.11	2020년까지 전 세계 수출 중 최빈국의 비중을 2배로 증대시키는 것을 포함한 개발도상국의 수출 대폭 증대
제안된 우선지표: 개도국과 저개발국의 서비스를 포함한 수출(협력그룹별, 주요 분야별)	
1	협력 그룹별 및 주요부문별 개도국 수출의 진화 모니터링. 가령, a) 총수출에서 첨단기술 컨텐츠 수출의 비율, b) 총수출에서 노동집약적 수출(친빈곤 수출)의 비율, c) 수출 다변화(생산품별; 시장목적지별)
2	천연자원의 지속가능관리으로부터 파생된 저개발국의 비석유 수출부문의 가치
17.12	WTO 결정의 연장선상에서 최빈국으로부터의 수입에 대한 특혜원산지규정 적용을 투명하고 단순화하여 시장진출을 촉진하도록 돕는 것을 보장하는 등 모든 최빈국이 지속적으로 무관세 및 무할당 시장 진출 이행을 시의 적절하게 실현

1	(제안된 우선지표) 개도국과 저개발국(LDCs)이 직면한 부문별 평균 관세
2	개도국과 저개발국의 선진국으로의 수출 이용의향(Preferences utilization)
시스템 이슈(Systematic Issues)–정책과 제도의 일관성(Policy and institutional coherence)	
17.13	정책조정과 정책일관성을 통한 글로벌 거시경제의 안정성 향상
1	(제안된 우선지표) 국내총생산(GDP)
2	GDP 대비 경상수지 흑자 및 적자
17.14	지속가능한 발전을 위한 정책일관성 향상
제안된 우선지표: 환경, 인권 및 노동 수단을 포함한 관련 국제 수단을 비준하고 실행하는 국가의 수	
1	국제해사기구(International Maritime Organization, IMO) (안전, 보안, 환경보호, 민사책임, 보상 및 보험) 하의 관련국제수단을 비준하고 이행한 국가의 수
2	화학물질 및 폐기물 협약과 프레임워크의 조정된 이행을 위한 다분야 및 다양한 이해관계자의 조정 메커니즘을 가지고 있는 국가의 수
17.15	빈곤퇴치와 지속가능발전을 위한 정책을 수립하고 이행하는데 있어 개별국가의 정책과 리더십에 대한 존중
제안된 우선지표: 공적개발원조(ODA) 혹은 차관계약서, 국제투자협정(IIAs) 및 지역무역협정(RTAs) 등에 구현되어 있는 제한(constraints)의 수	
1	재정정보공유에 합의한 국가의 수
2	재정정보의 자동이전(Automatic Transfer)
시스템 이슈(Systematic Issues)–다자간 파트너십(Multi–stakeholder partnerships)	
17.16	모든 국가에서 특히, 개발도상국에서 지속가능발전목표의 달성을 지원할 지식, 전문성, 기술, 재원 등을 공유하고 동원할 수 있게 하는 다양한 이해관계자 간 파트너십으로 완성되는 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십 향상
제안된 우선지표: 포용적 검토(inclusive reviews)를 통해 강화된 상호책무성	
1	개도국에서 활동하는 다자 파트너십 참여자의 수 변화
2	a) 파트너십의 유형, b) 지역: 글로벌, 지역적, c) 목표: 기술과 전문지식 공유 등, d) (파트너십에 적극적인)국가유형에 있어 분류(Classification)와 행보(trajectory)
17.17	경험을 바탕으로 파트너십 전략을 활용하는 효과적인 공공, 공공–민간, 시민사회 파트너십의 독려 및 증진
1	(제안된 우선지표) PPP 프로젝트의 수
2	개도국에 의해 실행된 PPP 프로젝트의 수
시스템 이슈(Systematic Issues)–데이터, 모니터링 및 책무성(Data, Monitoring and Accountability)	
17.18	2020년까지 최빈국 및 SIDs를 포함한 개발도상국에서 소득 · 젠더 · 연령 · 인종 · 민족 · 이민 신분 · 장애 · 지리적 위치와 기타 국내적으로 관련이 있는 내용을 종합한 수준 높고, 시의적절하며, 신뢰할 수 있는 데이터 확보가능성을 대폭 증대하기 위한 역량배양 지원 향상
제안된 우선지표: 국내수준에서 생산된 세분화(disaggregation)된 지속가능개발 지표들의 비율(proportion)	
1	국내통계법 ([a] 통계의 독립성을 보장하고, [b] 자료수집을 의무화하고, [c] 국가행정자료로의 접근을 보장하는)을 가지고 있는 국가들의 수
2	공식통계(국제적, 국내적, 지역적 수준의) 편집 조정을 위한 공식기관이 마련되어 있는 국가의 수

17.19	2030년까지 GDP를 보완할 수 있는 지속가능발전 정도를 측정할 수 있는 지수를 개발하여 개발도상국의 통계역량배양을 지원
제안된 우선지표: 지속가능경제복지 지수 (Nordhaus/Tobin)	
1	지속가능경제복지(Nordhaus/Tobin) 지표
2	국민행복지수(Gross National Happiness, GNH)

출처: UNSD(2015b)

SDGs 17번 목표의 각 세부목표와 후보지표들에 관한 분석은 다음 장에서 분석하기로 한다.

2. 개발협력의 관점에서 본 목표체계 분석

1) 개발재원(Finance)

지속가능한 개발목표 달성을 위한 가장 중요한 수단으로 개발재원의 마련, 즉 재원 동원 및 자금조달이 거론되고 있다. 개발재원의 세부목표들은 특히 금년 9월에 확정될 SDGs에 앞서 올 7월에 아디스아바바에서 열릴 제3차 개발재원 회의에서 대부분의 논의가 다뤄지고 있는 가운데, 회의 결과 방향성에 따라 SDGs의 세부방향도 확실해질 것으로 보인다. 현재까지 논의되고 있는 세부목표들을 정리해 보면 다음과 같다.

〈표 17.2〉 개발재원부문 세부목표 및 지표 내용

17.1 개발도상국의 세금과 공공 수익 징수 역량 개선을 위해 국제적 지원을 통한 국내 자원 동원(체계) 강화

- 제안된 우선지표: GDP 대비 환경세로부터 파생된 세수를 포함한 세수(원천별)의 구성요소
- 제안된 지표 1: GDP 대비 총 세금
- 제안된 지표 2: 1인당 총 세금(달러가치)

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

- 제안된 우선지표(기존 지표 1): OECD/DAC 공여국의 국민총소득(GNI) 대비 순ODA, 총ODA, LDCs으로의 ODA 비율 (%)
- 제안된 지표 2: OECD/DAC 공여국의 기본사회서비스(기본교육, 1차 보건의료, 영양, 안전한 물과 위생)로의 총 양자 및 부문별 배분가능(sector–allocable) ODA의 비율

17.3 다양한 방식을 통해 추가적인 재원을 동원

- 제안된 우선지표: 총자금유입(Total Capital Inflow: TCI)
- 제안된 지표 1: 송금비용
- 제안된 지표 2: 최상위(top–tier)의 고비용 송금 수수료(corridors)

〈표 17.2〉 개발재원부문 세부목표 및 지표 내용 (계속)

17.4 부채조달, 채무탕감, 부채조정 등을 위한 공조정책을 통해 개발도상국의 장기부채지속성 확보를 지원하고, 부채고통을 경감하는 차원에서 고채무국의 외채문제 고려

- 제안된 우선지표: 상품과 서비스의 수출의 백분율에서 채무 원리금 상환 비율
- 제안된 지표 1: 중채무빈곤국 이니셔티브(Heavily Indebted Poor Countries Initiative, HIPC)의 결정시점(decision points)에 도달한 총 국가의 수 및 중채무빈곤국의 완성시점(completion points)에 도달한 총 국가들의 수(누적)
- 제안된 지표 2: HIPC 이니셔티브 하에서 행해진 채무면제

17.5 최빈국에 투자촉진 체제 도입 및 시행

- 제안된 우선지표: 국가별 지속가능개발을 목표로 하거나 안전장치를 포함하는 국내 및 투자정책 개혁의 수
- 제안된 지표 1: 새로운 또는 기존 투자진흥기관의 지속가능개발을 지향하는 목표의 채택 및 이행
- 제안된 지표 2: 지속가능개발목표를 포함하는 투자체제에서 정책 변경의 수

이번 SDGs 17번 목표에서 가장 비중 있게 다루어지고 있는 부분이 바로 이 '개발재원' 혹은 '개발재원 마련'에 대한 이슈이다. 앞서 언급한 바와 같이 대다수의 OECD DAC 공여국들은 현재 유엔권고 기준인 ODA/GNI 0.7%를 달성하지 못하고 있는 실정이며(UNSC 2014) 특히 2010년 전체 ODA 총액이 최고치에 다다른 이후 2년 연속으로 총 6% 이상 감소하는 등 ODA 총액 추이는 계속적으로 감소세로 돌아서고 있다(OECD 2013). 그러므로 이러한 한계를 뛰어넘을 수 있는 혁신적인 개발재원 동원 방식에 대한 요구가 급증하고 있으며, 이뿐만 아니라 이러한 창의적인 개발재원 동원 방식에 대한 확대 시행(scaling-up)에 대한 필요성 또한 증대되고 있다. 또한, 현재 지속가능한 발전을 위한 공공재원의 부족을 메우고 특히 기후변화 대응 및 에코시스템 구축 기금 마련 등 복잡하고 다양한 양상으로 변모하고 있는 각종 개발 문제 대응을 위한 민간재원의 효과적인 동원의 중요성이 강조되고 있다(UNSC 2014).

지난 2000년대 초부터 지속가능한 발전을 위한 개발재원 마련은 국제사회의 초미의 관심사가 되어 왔다. 우선, 2002년 3월 멕시코 몬테레이에서 개최된 제 1차 '개발재원에 관한 국제 컨퍼런스'의 결과물로서 '몬테레이 합의 선언(Monterrey Consensus)'이 채택되었다. 몬테레이 선언은 국내 재원의 조성 및 동원, 민관파트너십을 위시한 민간자금 동원을 통한 국제 재원 동원 강화, 국내외 투자 여건 조성의 강화 등을 골자로 하고 있다. 이후 2008년 카타르 도하에서 개최된 '개발재원에 대한 후속회의'를 통하여 국제사회는 기존의 몬테레이 선언을 통해 확인된 국제사회의 개발재원 동원 및 다양화에 대한 의지를 재천명하였고, 개도국에서 빈번하게 일어나는 불법자금거래 방지, 탈세 등을 방지하기 위한 제도적 개혁의

중요성을 강조하였다. 금년 7월에 에티오피아 아디스아바바에서 개최될 제 3차 개발재원총회에서는 기존 몬테레이 및 도하 합의의 한계를 극복하고, 보다 구체적이면서도 창의 · 혁신적인 개발재원 마련 실행계획을 도출할 것으로 예상되는 등 귀추가 주목되고 있다.

하지만 이러한 중요성에도 불구하고 개발재원의 이슈를 다루는 세부목표와 지표의 설정에 있어, 지금까지 제기된 문제점을 해결하기 위한 근본적인 해결책이나 잠재적인 부작용에 대한 안전장치에 대한 언급이 부족한 실정이다.

가령, 유일하게 세금 이슈를 다루고 있는 세부목표 17.1은 '개도국의 징수 역량 개선을 위한 국내 재원 동원 체계를 강화한다.'고 밝히고 있지만 실질적인 구조개혁에 있어 중요한 주된 부분들, 즉 탈세와 조세피난처를 비롯한 조세회피의 문제, 다국적기업 이전에 따른 잘못된 가격책정 등과 같은 내용을 다루지 않고 있으며, 이는 결국 실질적인 목표 달성을 위해 다뤄야 할 문제들을 담지 않고 있다는 비난을 피할 수 없어 보인다. 더불어, 세부목표는 결국 개도국의 징수 역량개선을 명시하고 있지만 제안된 지표는 현재 징수상태를 측정하는 수준에 머물고 있어 개선의 정도를 평가할 수 있는 지표로 검토되기에는 구체화의 과정이 필요해 보인다. 최근에 새로 제안된 우선지표에서 세수의 구성요소, 특히 원천별 구성요소를 다룬 것은 이 지표를 통한 분석과 이를 통한 원천별 세수 개선 및 강화의 좀 더 생산적인 '개선'의 가능성을 제시한다는 점에서 이전의 지표보다 질적으로 향상된 부분이 있다고 판단된다.

또한, 세부목표 17.3의 논의에서는 추가적인 재원, 특히 민간재원의 동원을 다루고 있는데, 민간부문 참여에 대한 추가적인 제한 조치에 대한 언급 없이 참여만을 독려함으로써, 지나친 자율성이 주어지는 것은 아닌지, 이로 인한 부정적인 파급효과는 어떻게, 누가 책임질 것인지에 대한 부분이 매우 취약하게 나타나있음을 확인할 수 있다. 실제로 민간부문은 개발의 논의보다 수익을 우선시하고 투명성, 책무성 등의 개발에 있어 근본적인 기준을 종종 우회하는 경우가 많다. 하지만 이러한 활동에 대한 전반적인 거버넌스, 투명성, 책무성이 UN 시스템 안에서 종합적으로 측정 · 평가되지 않고 구체적으로 계획되지 않는다면 개도국에서 일어날 수 있는 잠재적인 리스크 관리가 불가능할 것으로 보이며, 이는 장기적으로 개도국 금융시스템의 취약성과 지속가능성을 악화시킬 가능성이 있다. 세부지표와 관련해서는, 이전에 제안된 지표들이 개발재원 중 일부분인 '송금(remittances)'에 대한 내용만을 다루고 있어 아쉬운 부분이 있었다. 하지만 새로 제안된 우선지표에서는 총자금의 유입에 관한 내용을 다룸으로써, 다양한 개발재원유입에 대해 더 포괄적으로 접근할 수 있는 지표가 제안되어 보완적인 발전이 있었음을 확인할 수 있다.

17.4번 목표에서는 전통적으로 다뤄져왔던 개도국의 부채에 대한 내용을 담고 있다. 하지만 세부목표가 부채고통을 경감하기 위한 외채문제를 "고려(address)"한다는 수준에서 머

물고 있는데, 이는 구속성을 가지지 못하고 책무(accountability)를 지우지 못하는 단어로서, 실제로 외채의 "탕감(cancel)" 수준의 조치(action)를 유도할만한 인센티브를 주지 못하고 있다. 또한 제안된 우선지표가 실효성을 가지기 위해서는 채무 원리금 상환 비율이 구체적으로 '얼마나' 설정되어 개선되어야 하는지를 명확하게 계량화해서 표현할 필요가 있다.

17.5번 목표에서는 빈곤 퇴치와 지속가능한 발전의 구가를 위한 장기적이면서도 혁신적인 투자를 강조하고 있다. 이는 특히 민간재원의 효과적인 동원이라는 관점에서 볼 때도 중요성을 갖는다. 개발도상국의 금융시스템은 체계나 심도가 미비하고 주로 단기금융을 하는 상업은행들이 대부분 금융시스템을 주도해 나가고 있어, 자연적으로 지분투자나 채권 시장이 더디게 발달하고 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 민간자본을 통한 개발재원 마련이 필요하며, 정부나 관련 공공부문의 주체들이 민간부문 주체들로 하여금 지속가능한 발전의 목표와 가치에 지속적으로 초점을 맞출 수 있도록 유도하는 것이 중요하다.

이렇듯 최빈국으로의 투자를 촉진하는 것은 매우 중요한 동시에 잠재적인 부작용 또한 고려해야 하는 부분이다. 따라서 제안된 지표들이 개도국에서 활동하는 다국적 민간 기업들의 활동을 지속적으로 모니터링하고 이를 통해 밝혀지는 잠재적 문제들에 대해 앞서 대비할 수 있는 여건을 장려하는 내용을 포함하는 것이 중요하다. 더불어 현재 제시된 지표2의 경우, 'SDGs를 목표로 하는 국가개발전략이나 안전장치 정책개혁의 수'가 반드시 최빈국의 투자 촉진으로 이어지지 않을 가능성이 크기 때문에 제안된 우선지표를 비롯한 세부목표와 지표 간의 상관관계가 다시 검토될 필요가 있다.

2) 기술(Technology)

기존 MDGs 체제에서는 정보통신기술(ICT)에 초점을 두었다면, SDGs에서는 중요 이행수단으로서 과학기술정보(Science and Techonolgy Information, STI)에 역점을 두는 것으로 기술에 대한 초점이 옮겨갔음을 알 수 있다. 이와 관련, 2014년 12월 SDGs 사무총장 보고서에서도 ① 최빈국을 위한 기술은행 및 과학기술 혁신역량강화 메커니즘 설립, ② 기술지식 역량배양 및 혁신역량 강화를 위한 협력범위 확대, ③ 기술협력 정책 프레임워크 조정, ④ 양허적이고 특혜적인 기술 개발이전보급, ⑤ SDGs와 TRIPs(국제지적재산권 체제와 무역관련 지적재산권협정) 간 일관성 제고, ⑥ 유해기술 투입 공공자원을 SDGs 이행에 투입, ⑦ 환경적으로 건전한 기술의 선순환구조 확립 등 7가지 사항에 대해 합의이행 및 조치를 취할 것을 권고하고 있다. 기술 분야의 SDGs 세부 목표를 정리하면 아래와 같다.

〈표 17.3〉 기술부문 세부목표 및 지표 내용

17.6 UN차원에서 현존하고 있는 조정 메커니즘과, 합의 시 국제적 기술 증진 메커니즘 을 통해 과학기술 및 혁신 분야에서의 남-북 · 남-남 · 삼각협력, 지역 및 국제협력 강화 와 상호 합의에 의한 지식공유 증진

- 안된 우선지표: 특허정보(WIPO 특허 데이터베이스)로의 접근성과 국제 IP 시스템의 사용
- 제안된 지표1: 기존의 특허정보로의 접근성(특허 데이터베이스의 생성)
- 제안된 지표2: 교환의 수-과학자들과 기술직원의 교환

17.7 상호 합의에 의한 양허 및 특혜조건을 포함하여, 개발도상국에 유리한 조건으로 환경적으로 건전한 기술의 개발, 이전, 보급과 확산

- 제안된 우선지표: 환경재에 부과된 평균실행관세(average applied tariffs)
- 제안된 지표1: GDP 대비 총 STEM(과학, 기술, 공학, 수학 분야) 투자
- 제안된 지표2: 1인당 총 STEM(과학, 기술, 공학, 수학 분야) 투자(달러가치)

17.8 2017년까지 최빈국을 위한 기술은행, 과학기술 혁신 역량배양 메커니즘의 완전 가동 및 ICT 등 적정기술 사용의 향상

- 제안된 우선지표: 인터넷을 사용하는 개인들의 비율
- 제안된 지표1: 인터넷 보급
- 제안된 지표2: 인터넷 접속의 질(주파수대역)
- 새로 제안된 지표3: 광대역 인터넷 접속을 보유한 공공도서관의 비율(%)

목표 17.6번부터 17.8번은 기술진보와 혁신이 SDGs의 효과적인 이행과 긴밀한 관련이 있는 이행수단임을 확인하고 있다.

하지만 세부목표 17.6에서는, 과학기술 및 혁신 분야에서의 국제협력을 다루고 있는 반면에, 제안된 지표는 지적재산권과 관련한 특허정보 및 국제 IP 시스템의 사용 및 접근성 등을 제시하고 있는데, 이는 지적재산권 및 특허에 우위를 가지고 있는 선진국과 개도국과의 협력이 평등한 환경에서 도모될 수 있을지에 대한 의문이 남는 대목이다. 더불어 세부목표에서 과학기술 및 혁신 분야에서의 협력을 다루고 있는 것과 관련해 제안된 지표들에서는 '특허정보'만을 주요하게 다루고 있어 세부지표가 더 보완될 필요가 있어 보인다.

또한, 세부목표 17.7이 유리한 기술의 개도국으로의 이전 및 보급을 다루고 있는 반면에, 우선지표로 제안된 '환경재에 부과된 평균실행관세'가 세부목표와 어떤 상관성을 갖는지 확실치 않으며, 왜 '환경재'에 초점이 맞춰졌는지에 대해서도 명확하지 않아 세부목표와 지표 간의 괴리를 확인할 수 있다. 더불어 세부목표 17.8에서도 세부목표는 기술은행 및 과학기술 역량 배양 메커니즘을 다루고 있지만, 지표들은 '인터넷 사용' 수준에 머물고 있는 모습

이다. 개별 인터넷 사용의 증가가 개도국의 과학기술 역량 배양으로 이어진다는 논리에는 비약이 있으며, 더 나아가 기술은행과는 더 거리가 있다고 판단되며, 결국 전반적으로 세부목표와 지표 간의 상관성이 더 보완되어야 할 것으로 보인다.

3) 역량강화(Capacity Building)

〈표 17.4〉 역량강화부문 세부목표 및 지표 내용

17.9 개발도상국이 남-북, 남-남, 삼각 협력 등을 통해 모든 지속가능발전 목표 이행 국가계획 지원을 목표로 하는 역량배양 실행에 대한 국제적 지원 향상
• 제안된 우선지표: 지속가능개발의 3차원(국가 및 거버넌스 내에서 불평등을 감소시키는 것과 같은 요소들을 포함하는)을 목표로 하고, 개도국의 전반적 정책혼합의 설계 및 이행을 위한 북-남, 남-남 및 삼각협력을 포함하는 금융 및 기술지원의 달러가치
• 제안된 지표 1: 2020년과 비교하여 2016년까지 SDGs 실행을 위해 정부에 의해 승인된 국가계획의 수(비율)
• 제안된 지표 2: 남남협력을 통한 역량배양의 실질 상승

'역량강화(Capacity building)'는 '아젠다 21'이나 '리우+20'의 결과문 등의 지속가능한 발전을 위한 정책문서에서 상시적으로 범분야적인 문제로 다뤄지고 있다. 또한, 역량강화는 지속가능한 발전을 위한 재원조달, 과학-정책-사회 간 접점 모색, 모니터링과 평가 등과도 긴밀하게 연결되어 있다.

이러한 측면에서 제시된 지표들은 수, 비율, 달러가치 등의 계량적 측면을 다루고 있어 긍정적으로 평가되나, 역량과 관련해 '어떤' 역량을 배양하고 지원할 것인지에 대한 설명이 부족하여 실효성이 약할 것으로 판단되므로, 이에 대한 상세하고 명확한 설정이 필요할 것으로 보인다. 또한 제안된 지표1과 같이 기간 및 목표 달성의 기한(deadline)을 일관성 있게 제시해주는 것이 바람직해 보인다.

4) 무역(Trade)

무역은 민간투자와 더불어 기존 ODA의 한계를 넘어 개도국의 기술생산성 향상, 고용창출, 시장 형성 등에 대한 기여 가능성이 높은 것으로 평가받고 있다. 그러나 무역과 관련해서는 선진국들의 과도한 농업보조금 지급과 보호주의 무역 논쟁 등 국제사회에서 많은 논란과 분쟁이 계속적으로 이어져왔다(UNSC 2014). Post-2015 체제에서는 무역을 둘러싼 논란을 극복하고 선진국과 개발도상국 모두의 경제 활성화와 지속가능한 발전 구가에 기여할 수 있도록 하는 중요한 이행수단 중 하나로 보고 있다. 무역 분야에 관한 세부목표는 다음과 같다.

〈표 17.5〉 무역부문 세부목표 및 지표

17.10 '도하 개발 아젠다' 협상에서 나온 결론 등을 포함하여, WTO체제 하의 범세계적이고, 규칙에 기반한, 공개적이고 비차별적이며 평등한 다자간 무역시스템 촉진

- 제안된 우선지표: 세계 가중평균관세
- 제안된 지표 1: WTO 회원국들 중 잠재적 무역제한조치 수단을 가지고 있는 국가의 비율
- 제안된 지표 2: 세계 가중평균관세: a. 특혜와 최혜국(Most Favored Nation, MFN)이 적용된, b. 선진국(Devd)/개도국(Dvg)/저개발국(LDCs)이 적용된, c. 선진국(Devd)/개도국(Dvg)/저개발국(LDCs)에 의해 적용된, d. 주요부문별

17.11 2020년까지 전 세계 수출 중 최빈국의 비중을 2배로 증대시키는 것을 포함한 개발도상국의 수출 대폭 증대

- 제안된 우선지표: 개도국과 저개발국의 서비스를 포함한 수출(협력그룹별, 주요 분야별)
- 제안된 지표 1: 협력 그룹별 및 주요부문별 개도국 수출의 진화 모니터링. 가령, a) 총수출에서 첨단기술 컨텐츠 수출의 비율, b) 총수출에서 노동집약적 수출(친빈곤 수출)의 비율, c) 수출 다변화(생산품별; 시장목적지별)
- 제안된 지표 2: 천연자원의 지속가능관리로부터 파생된 저개발국의 비석유 수출부문의 가치

17.12 WTO 결정의 연장선상에서 최빈국으로부터의 수입에 대한 특혜원산지규정 적용을 투명하고 단순화하여 시장진출을 촉진하도록 돕는 것을 보장하는 등 모든 최빈국이 지속적으로 무관세 및 무할당 시장 진출 이행을 시의 적절하게 실현

- 제안된 우선지표(기존 지표 1): 개도국과 저개발국(LDCs)이 직면한 부문별 평균 관세
- 제안된 지표 2: 개도국과 저개발국의 선진국으로의 수출 이용의향(Preferences utilization)

비록 무역 규모가 2008년 세계 금융위기 이후 줄어들었다고는 하나, 일부 개도국의 상거래 규모는 오히려 세계 평균 수준보다 급격히 증가하는 추세를 보이고 있다(UNSC 2014). 이러한 흐름에 따라 이러한 개도국들은 다자간 무역 시스템을 활용하고 이에 적극 참여하여 경제성장, 고용창출 및 빈곤감축 문제를 적극 해결해 나가고 있다. 하지만 이러한 개도국들 이외의 다른 작고 빈곤하며 더욱 취약한 상황에 놓여있는 개도국들, 특히 최빈국들의 경우에는 무역의 각종 혜택을 누리기에는 인프라나 기본 여건의 조성이 되어 있지 않은 경우가 많다. 그러므로 이러한 상황을 해결하기 위하여 개도국들이 생산적인 무역활동을 전개해 나갈 수 있도록 하는 역량개발과 왜곡된 시장 구조개선, 그리고 복잡한 비관세 장벽 문제를 해결하는 데 국제사회의 공동의 노력이 필요한 실정이다.

이러한 논의와 관련해 특히 '도하개발아젠다(Doha Development Agenda, DDA)'가 세부목표에 포함되는 것에 대해 선진국-개도국 간 열띤 논의가 있었으며, 결국 목표에 포함되

었다는 것은 매우 긍정적으로 평가되고 있다. 하지만 역사적으로 개발 친화적이지 않다는 것이 증명된 WTO체제 하에서 동 목표가 설정됨으로써, 도하개발아젠다의 "개발친화적" 결과가 "포함되는" 수준에 머물게 되고, SDGs 논의 내 무역의 기본개념으로 자리 잡지 못하여 주요한 요소로 작용하기 힘들 것으로 예상된다.

더불어 세부목표 전반에서 개발도상국의 무역활성화를 위한 투자와 성장을 강조하면서도 이를 위한 실질적인 방안, 즉 LDCs를 비롯한 개도국을 위한 농산품관련 특별대우라든지, 개도국의 수출세를 없애는 등의 공정무역을 위해 다뤄져야 할 민감한 부분들이 다뤄지지 않고 있으며, 원론적인 수준에서의 평등한 무역을 강조하는 한계를 보이고 있다(김지현 2015). 물론 Post-2015 개발 아젠다가 특정 국가 간의 무역 규칙을 제정할 수 없고 이는 WTO의 권한에 속하는 한계가 존재하는 것은 사실이다. 하지만 Post-2015 개발 아젠다를 통해 국가들이 지속적으로 무역과 관련한 글로벌 문제들을 다루도록 하고, 국내적인 진보를 이끌어내도록 하는 인센티브를 제공할 수 있어야 하며, 더 나아가 이를 위한 글로벌 파트너십 프레임워크 또한 활용될 수 있어야 할 것이다(ODI 2014).

세부적으로는, 세부목표의 달성 기한 및 계량화를 명시하고 각 나라의 상황에 따라 '시의적절하게' 실현할 것을 표명한 부분은 긍정적이다. 하지만 위에서도 언급되었듯이, 공여국-개도국 간의 민감하지만 중요한 이슈들이 다뤄지는 것이 시급하며, 장기적으로는 이러한 문제해결을 통해 개도국들이 무역활성화를 이루고 글로벌 가치사슬(global value chain)에 지속가능하게 통합되는데 그 의의가 있다(ODI 2014).

5) 시스템 이슈(Systemic Issues)

시스템 이슈는 크게 정책 및 제도의 일관성(Policy and Institutional Coherence), 다양한 이해관계자 간 파트너십(Multi-stakeholder Partnership), 데이터, 모니터링 및 책무성(Data, Monitoring and Accountability)의 세 가지 하위 분야로 다시 나누어진다. 각 분야의 세부목표들을 정리해 보면 다음과 같다.

〈표 17.6〉 정책과 제도의 정합성 부문 세부목표

17.13 정책조정과 정책일관성을 통한 글로벌 거시경제의 안정성 향상
• 제안된 우선지표: 국내총생산(GDP)
• 제안된 지표 1: 국내총생산(GDP)
• 제안된 지표 2: GDP 대비 경상수지 흑자 및 적자

〈표 17.6〉 정책과 제도의 정합성 부문 세부목표 (계속)

17.14 지속가능발전을 위한 정책일관성 향상

- 제안된 우선지표: 환경, 인권 및 노동 수단을 포함한 관련국제 수단을 비준하고 실행하는 국가의 수
- 제안된 지표 1: 국제해사기구(International Maritime Organization, IMO) (안전, 보안, 환경보호, 민사책임, 보상 및 보험) 하의 관련국제수단을 비준하고 이행한 국가의 수
- 제안된 지표 2: 화학물질 및 폐기물 협약과 프레임워크의 조정된 이행을 위한 다분야 및 다양한 이해관계자의 조정 메커니즘을 가지고 있는 국가의 수

17.15 빈곤퇴치와 지속가능발전을 위한 정책을 수립하고 이행하는데 있어 개별국가의 정책과 리더십에 대한 존중

- 제안된 우선지표: ODA 혹은 차관계약서, 국제투자협정(IIAs) 및 지역무역협정(RTAs) 등에 구현되어 있는 제한(constraints)의 수
- 제안된 지표 1: 재정정보공유에 합의한 국가의 수
- 제안된 지표 2: 재정정보의 자동이전(Automatic Transfer)

〈표 17.7〉 다양한 이해관계자 간 파트너십 부문 세부목표

17.16 모든 국가에서 특히, 개발도상국에서 지속가능발전목표의 달성을 지원할 지식, 전문성, 기술, 재원 등을 공유하고 동원할 수 있게 하는 다양한 이해관계자 간 파트너십으로 완성되는 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십 향상

- 제안된 우선지표: 포용적 검토(inclusive reviews)를 통해 강화된 상호책무성
- 제안된 지표 1: 개도국에서 활동하는 다자 파트너십 참여자의 수 변화
- 제안된 지표 2: a) 파트너십의 유형, b) 지역: 글로벌, 지역적, c) 목표: 기술과 전문지식 공유 등, d) 국가유형(파트너십에 적극적인) 에 있어 분류(Classification)와 행보(trajectory)

17.17 경험을 바탕으로 파트너십 전략을 활용하는 효과적인 공공, 공공–민간, 시민사회 파트너십의 독려 및 증진

- 제안된 우선지표(기존 지표1): PPP 프로젝트의 수
- 제안된 지표 2: 개도국에 의해 실행된 PPP 프로젝트의 수

〈표 17.8〉 데이터, 모니터링 및 책무성 부문 세부목표

17.18 2020년까지 최빈국 및 SIDs를 포함한 개발도상국에서 소득 · 젠더 · 연령 · 인종 · 민족 · 이민 신분 · 장애 · 지리적 위치와 기타 국내적으로 관련이 있는 내용을 종합한 수준 높고, 시의적절하며, 신뢰할 수 있는 데이터 확보가능성을 대폭 증대하기 위한 역량배양 지원 향상

- 제안된 우선지표: 국내수준에서 생산된 세분화(disaggregation)된 지속가능개발지표들의 비율(proportion)
- 제안된 지표 1: 국내통계법([a] 통계의 독립성을 보장하고, [b] 자료수집을 의무화하고, [c] 국가행정자료로의 접근을 보장하는)을 가지고 있는 국가들의 수
- 제안된 지표 2: 공식통계(국제적, 국내적, 지역적 수준의) 편집 조정을 위한 공식기관이 마련되어 있는 국가의 수

17.19 2030년까지 GDP를 보완할 수 있는 지속가능발전 정도를 측정할 수 있는 지수를 개발하여 개발도상국의 통계역량 배양을 지원

- 제안된 우선지표(기존 지표 1): 지속가능경제후생 지수(Nordhaus/Tobin)
- 제안된 지표 2: 국민행복지수(Gross National Happiness: GNH)

정책과 제도의 일관성, 다자 간 파트너십 증진, 그리고 데이터, 모니터링 및 책무성과 관련한 부분 모두는 현재 개발협력에서 중요하게 다루어지고 있는 이슈들로서, SDGs에서도 역시 비중 있게 다뤄져야 할 부분들이다. 특히, 여러 이해관계자 간(다자 간) 파트너십은 향후 개발협력에서 새로운 개발금융과 재원의 동원(마련), 혁신에 대한 촉매제 작용, 그리고 규모의 경제 달성이라는 측면에서 매우 중요한 이행수단으로 인식되고 있다.

하지만 세부목표 17.13의 경우, '국내총생산'과 같은 지표가 글로벌 거시경제를 온전히 나타낼 수 있는가 하는 의문과 더불어 이 지표를 통해 정책조정과 정책일관성의 질적인 부분을 '어떻게' 평가할 수 있는지에 대한 의문점을 갖게 한다. 이렇듯, 세부목표를 담아낼 수 있는 지표에 대한 고려가 좀 더 필요한 대목이다.

또한, 세부목표 17.14 및 17.15의 지표의 경우, '관련 국제 수단(relevant international instruments)', '제한(constraints)의 수', '리더십에 대한 존중' 등의 의미가 불명확하게 제시되고 있어 이에 대한 구체화가 필요해 보인다. 특히 다자간 파트너십 부문에서, 글로벌 파트너십 및 파트너십 선정기준, 사전평가, 책무성 및 투명성 측정과 더불어 UN총회에 파트너십 보고에 대한 가이드라인이 구체적으로 제시될 필요성이 제기되고 있는데, 이는 오히려 파트너십에 있어 과도한 권한 부여가 국가 및 UN 회원국의 역할을 약화시킬 가능성이 있기 때문이다(Muchhala and Sengupta 2014). 따라서 이에 대한 고려가 필요하며, 세부목표 17.17의 지표의 경우에도 PPP 프로젝트의 수의 증가가 파트너십 증진으로 이어

진다고 보기에는 비약이 있을 수 있으므로, 수의 증가만 고려할 것이 아니라 프로젝트의 질을 평가할 수 있는 지표의 추가적인 논의가 필요해 보인다. 데이터, 모니터링 및 책무성의 세부목표와 관련해서는 각 목표의 기한을 제시한 것은 긍정적이나, 제시된 지표들이 개도국의 통계관련 역량배양에 대해서 '누가 책임을 지고', '어떻게' 역량 강화를 지원할지에 대해서는 추가적인 보완이 필요할 것으로 생각된다.

이렇듯 목표 17에서 다루고 있는 이행수단의 이슈와 이를 달성하기 위한 글로벌 파트너십은 새로운 SDGs시대 하, 개발협력분야에 있어 중요한 함의를 지닌다. 특히 올해 확정될 SDGs 17번 목표에서는 개발재원 목표들이 우선적 순위로 나올 만큼 지속가능한 발전을 위한 재원 동원에 가장 많은 관심이 집중되고 있다. 유엔사무총장의 고위급 패널은 이와 관련해 SDGs 목표에서의 개발재원 동원이 몬테레이 선언의 큰 틀을 기반으로 할 것을 권고하고 있다. 아울러 올해 에티오피아 아디스아바바에서 개최 예정인 제3차 개발재원 총회의 결과 또한 향후 SDGs 17번 목표의 설정 방향 및 세부사항을 결정할 수 있다는 점에서 귀추가 주목된다.

더불어 UN Task Team은 글로벌 파트너십과 관련하여 모든 회원국들이 강력한 집단 의지와 행동, 그리고 책무를 발휘하여 글로벌 파트너십을 강력하게 구현하고 이를 통해 상호이익을 누릴 것을 주문하고 있다(UNSC 2014). 2013년 6월 에티오피아에서 열렸던 유엔 개발협력포럼(UN Development Cooperation Forum) 심포지엄에서는 새로운 형태의 글로벌 파트너십이 ① 새천년선언, 몬테레이 및 요하네스버그 선언에서 드러난 바와 같이 MDGs 8번 목표를 기초로 하여 발전할 것과, ② 빈곤의 종식과 지속가능한 발전 증진에 계속적으로 초점을 맞출 것, ③ ODA를 토대로 하여 각종 책무가 잘 이행될 것을 보장할 것, ④ 다양한 이해관계자 및 결정자들이 글로벌 파트너십 담론과 이행에 참여할 것, 그리고 ⑤ 모든 수준에서 보완적인 파트너십을 추진할 것을 강조한 바 있다.

3. 목표체계 평가

SDGs 17번 목표는 기존의 MDGs에서 목표 달성의 이행수단으로서의 글로벌 파트너십의 성격을 명확하게 하고 세부 목표들을 좀 더 분야별로 구분하여 세세하게 나누고 있다. 특히, 사무총장 종합보고서에서도 권고사항으로 제시되었듯이, 소외계층의 혜택 및 접근성 확대를 위한 과학기술과 혁신을 강조하고 개도국의 무역증진에 대한 세부 목표를 강화하는 등 글로벌 파트너십 확대를 위한 각 분야의 국제사회의 공동 책무를 강조하였다(UNGA 2014). 또한, Rio+20의 결과문서 등에서 강조하는 지속가능한 발전의 세 가지 측면, 즉 경제, 사회, 환경적 측면을 종합적으로 고려하여 이에 다양한 이해관계자와 모든 개발주체들이 지속가능한 발전을 구가하는 데 적극 참여할 것을 역설하고 있다. 더불어 기존 MDGs의

8번 목표가 주로 공여국들의 목표 달성에 대한 책무를 규정 하였다면, SDGs 17번 목표는 보다 보편적인 관점에서 모든 이해관계자들의 의무에 대하여 논하고 있는 것을 볼 수 있다.

하지만 이행수단과 글로벌 파트너십에 대한 논의는 선진국-개도국 진영 간의 큰 이해격차로 인해 세부목표들이 대부분 모호한 언어로 제시되고, 지나치게 일반화된 측면이 존재한다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 책무성과 관련해 선진국이 이행수단의 이슈를 주도하여 '누가', '어떻게', '얼마나'에 대해 더 상세하게 대답할 필요가 있다. 이는 개도국의 시스템 미비 및 체계의 취약성으로 인한 잠재적인 부작용이나 부정적인 파급효과에 대비하기 위해서도 상당히 중요한 부분으로 판단된다.

더불어 세부목표들이 효과적으로 달성되기 위해서는 목표와 지표들의 책임주체와 책임범위를 명확히 할 필요가 있으며, 목표와 지표들의 추진일정(timeline) 및 기한(deadline)을 일관성 있게 설정하여 책무성을 강화해야 한다. 또한 동 목표 마지막 부분에서 데이터와 모니터링의 중요성에 대해 강조했던 것과 같이 세부목표와 지표에 대해서도 측정 기준 및 수단과 모니터링에 관해 더 구체적으로 접근할 필요가 있다. 따라서 현재 논의된 것들을 바탕으로 세부목표 및 지표들의 책임범위를 좀 더 명확하게 설정하고 이를 측정 및 모니터링 할 수 있도록 하여, 잠재적인 문제 또한 다룰 수 있도록 하는 것이 중요하다.

Ⅲ. 우리의 대응 전략 및 기여방안

1. 우리나라에 주는 함의 및 대응방안

우리나라는 G20정상회의, 부산세계개발원조총회(HLF-4) 등 중요한 국제회의들을 성공적으로 개최하였고 부산글로벌파트너십의 출범에도 기여하는 등 국제개발협력 분야에서 선도적인 역할을 수행해 나가고 있다. 특히 전 세계에서 유례없는 경제성장과 사회발전을 이룩한 독특한 개발경험을 가진 우리에게 Post-2015 시대에서도 지속가능한 발전 목표 달성에 대한 책임 있는 역할이 요구되고 있다.

우선, 한국은 정부와 유관기업을 중심으로 한 다양한 개발행위자들과 함께 부산 글로벌 파트너십(Global Partnership for Effective Cooperation, GPEDC) 플랫폼의 역할을 통해 다양한 행위자들 간 포용적 파트너십 강화에 적극적으로 참여하고 '글로벌 파트너십'의 논의를 주도하기 위해 노력해나가야 한다. 특히 오늘날 국제개발협력의 패러다임은 OECD DAC 중심의 공여국들의 개념을 넘어 다양한 개발 주체들로 인해 확대되고 있는 가운데, 시민사회와 민간부문, 미디어 그리고 기타 이해관계자들 역시 글로벌 파트너십 이행과 모니터링에 적극 참여할 수 있도록 하는 것이 중요하며, 무엇보다도 개발협력과 개발재원, 그

리고 SDGs의 각 특정 분야에 맞는 글로벌 파트너십이 형성 · 실행될 수 있는 여건을 조성(정책적 인센티브 부여 등)할 수 있어야 할 것이다.

더불어 SDGs 초안에서 중요하게 보고 있는 요소 중 하나인 데이터 강화와 관련해서도 국제적 차원에서는 정부와 유관기업을 중심으로 유엔을 위시한 국제기구가 주도하는 글로벌 플랫폼으로의 적극적인 참여를 통해 SDGs 17번 목표 달성을 위한 모니터링 및 책무 프레임워크를 주도해 나갈 수 있어야 하며, 올해 예정된 국제원조투명성기구(International Aid Transparency Initiative, IATI) 가입 등 개발협력 통계 데이터 품질 강화와 개발협력 사업 투명성 제고를 위해 지속적으로 노력을 경주해야 하겠다.

2. KOICA의 대응방안

KOICA는 개발협력 플랫폼으로서 SDGs의 이행수단인 다자 간 글로벌 파트너십을 수립 · 수행하는 데 앞으로도 중추적인 역할을 수행해 나갈 수 있도록 노력해야 한다.

먼저, 기존의 글로벌사회공헌(Corporate Social Responsibility, CSR)프로그램, 시민사회협력프로그램 등뿐만 아니라 민간부문의 창조적 기술과 아이디어를 반영하여 혁신적인 개발협력 사업을 추진하기 위한 개발행동프로그램(Development Action Program, DAP)을 통해 창의 · 혁신적인 파트너십 구축 및 사업효과성을 제고할 수 있을 것이다.

또한 앞서 언급한 한국 정부의 IATI 가입 등에 대비하여 정확하고 투명한 통계 데이터 확보 및 관리 등의 대응을 지속적으로 하며 원조투명성과 데이터 혁명 관련 국제동향을 주시하고 이에 대응할 필요가 있을 것이다.

아울러, ODA와 민간재원의 연계 등 개발재원 다각화, 무역을 위한 원조, 개도국 및 최빈국 · 취약국에 대한 과학기술 및 혁신 전파를 위한 각종 연구 및 사업개발 노력 강화를 통하여 KOICA가 Post-2015 시대에도 명실상부한 지식공유와 창의혁신적인 개발협력 플랫폼으로서의 역할을 수행해 나갈 수 있도록 해 노력해야 할 것이다.

참고문헌

김지현. 2014. “Post-2015 개발의제 동향연구 1 : SDGs 초안 분석.” 개발과 이슈 19. 성남 : 한국국제협력단.

_____. 2015. “Post-2015 개발의제 동향연구 2 : Post-2015 의제에 관한 UN 사무총장 종합보고서 분석.” 개발과 이슈 22. 성남 : 한국국제협력단.

Muchhala, Bhumika. 2014. “Means of Implementation nearly toppled process of SDGs agenda.” https://www.globalpolicy.org/component/content/article/252-the-millenium-development-goals/52671-means-of-implementation-nearly-toppled-process-of-sdgs-agenda.html, 검색일: 2015.06.10.

Muchhala, Bhumika and Ranja Sengupta. 2014. “SDGs: Means of implementation in the latest ‘zero draft’ fall well below expectations.”, https://www.globalpolicy.org/component/content/article/252-the-millenium-development-goals/52656-sdgs-means-of-implementation-in-latest-zero-draft-fall-well-below-expectations.html, 검색일: 2015.06.10.

ODI. 2014. “Trade and the post-2015 agenda.”, http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9016.pdf, 검색일: 2015.06.23.

_____. 2015. “Means of Implementation and the global partnership for sustainable development.”, http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9654.pdf, 검색일: 2015.06.10.

OECD DAC. 2013. “Aid to poor countries slips further as governments tighten budgets.“ http://www.oecd.org/dac/stats/aidtopoorcountriesslipsfurtherasgovernmentstightenbudgets.htm, 검색일: 2015.06.23.

SDSN. 2015. “Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals : Launching a data revolution for the SDGs.” Revised Working Draft (Version 7).

Sengupta, Mitu. 2014. “Are the UN’s Sustainable Development Goals any good?”, http://mitusengupta.com/2014/10/07/sustainable-development-goals-a-better-pact-is-possible/, 검색일: 2015.06.10.

UNGA. 2014. “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/68/L.75/Rev.1), http://www.un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf, 검색일: 2015.06.10.

UNSC. 2014. “TST Issues Brief: Means of Implementation; Global Partnership for achieving sustainable development.”, https://sustainabledevelopment.un.org/

content/documents/2079Issues%20Brief%20Means%20of%20Implementation%20Final_TST_141013.pdf, 검색일: 2015.06.09.

UNSD. 2015a. “First proposed priority indicator list.”, http://unstats.un.org/sdgs/2015/05/29/first-proposed-priority-indicator-list/, 검색일: 2015.06.08.

_____. 2015b. “List of Proposals.”, http://unstats.un.org/sdgs/first-iaeg-sdgs-meeting/, 검색일: 2015.06.08.

Zeballos, Ana. 2015. “Statistics for the SDGs: the devil is in the indicators.”, https://www.globalpolicywatch.org/blog/2015/03/17/statistics-sdgs-devil-indicators/, 검색일: 2015.06.10.

결론

2015–2030 개발협력의 새로운 15년을 준비하며

박수영

2015-2030 개발협력의 새로운 15년을 준비하며

지금까지 이 연구에서 MDGs를 이을 17개의 새로운 개발목표인 SDGs의 의의와 정의 그리고 우리나라 개발협력에 대한 함의를 분석했다. 2015년부터 향후 15년간 개발협력정책 및 사업의 성과목표로도 중요하게 다뤄질 이 17개의 개발목표는 절대빈곤퇴치와 기초적인 생활수준 충족에 집중했던 MDGs에서 더 나아가 사회발전, 경제성장, 환경보호의 3대 분야를 포괄하여 상대적 불평등 해소부터 지속가능한 산업화 추진, 육상과 해양의 생태계 보호라는 광범위한 주제들을 아우르고 있다.

17개의 목표와 169개의 세부목표로 구성되는 SDGs는 그 자체가 복잡해지고 변화된 개발환경을 보여주고 있다. MDGs가 설정되었던 2000년과 달리 15년 후가 지난 2015년의 개발협력 환경은 크게 네 가지 부분의 변화를 보여준다. 첫째, 개발지형(Development Landscape)의 변화다. OECD가 지적했듯이 이제 개발협력주체는 더 이상 공여국과 수원국으로 이분화되지 않는다.[1] 공여국이면서 수원국인 신흥공여국가들이 늘어났으며, 부호들이 설립한 다양한 재단이 증대했고, NGO 뿐 아니라 사회적 기업 등 민간 기업의 역할도 증대되었다. 한편, 세계경제위기 이후 유럽과 북미의 전통 공여국들의 역할은 상대적으로 축소되고 있다. 2014년 기준으로 ODA/GNI 비율로 측정했을 때 세계 최대의 공여국은 OECD DAC 회원국이 아닌 아랍에미리트연방(UAE)이라는 사실이 이러한 지형변화를 극명하게 보여준다. 이에 따라서, SDGs 또한 남남협력, 삼각협력 등 다양한 협력의 중요성을 인지하며 다양한 이해관계자의 파트너십 증진을 목표체계에 포함하였다(목표 17, 세부목표 17.16 및 17.17).

두 번째 변화는 첫 번째 변화와 연계된 개발재원 문제이다. 17개라는 개발목표 숫자의 증대가 보여주듯 보다 복잡해진 개발과제는 보다 많은 재원을 요구하나, 전통공여국의 역할이 축소하며 개발재원에서 ODA의 비중과 중요성이 감소하는 추세이다. 2014년 기준으로 개도국에 유입되는 최대 규모의 재원은 송금이며, ODA는 FDI나 송금에 비교하면 미미한 수준이다. 한편, 선진국들은 개발을 위한 개도국의 자체적인 노력을 강조하며 조세시스템 개선 등을 통한 개도국 국내재원동원(Development Resources Mobilization)을 강조하고 있다. 따라서 SDGs의 목표체계 또한 변화된 개발재원문제를 17번 목표의 재정수단 세부목표들로 반영하고 있으며(17.1~17.5), 이외에도 아디스아바바 제3차 개발재원총회의 결과문서가 될 Addis Ababa Accord의 국제금융시스템개선 관련 사항과 유사한 세부목표들을 목표 10번에서 포함하고 있다.

1) OECD (2014), Development Co-operation Report 2014: Mobilising Resources for Sustainable Development, OECD Publishing, Paris. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2014-en.

세 번째 변화는 분쟁 및 취약국, 소도서국(Small Islands Developing Countries), 또는 중소득국가 내의 취약계층 등 국가 간 및 한 국가 내에서도 다양해진 개발수요의 문제이다. 지속적인 분쟁으로 인해 정부역량이 취약해진 국가들에서 분쟁을 종식시키고 법제도 및 국가체제를 복구하는 어려운 과제가 여전히 개발협력의 문제로 남아있다(목표 16). 한편, 감소하는 ODA에 대한 상대적 의존도가 높은 최빈개도국이나 소도서국, 내륙국들이 원조의 존도를 줄이고 대규모 개발재원을 동원하여 지속가능한 개발을 달성하는 문제 또한 어려운 과제로 남아 있으며, SDGs의 여러 목표 속에서 최빈국과 SIDs, 내륙국에 대한 지원을 별도로 기술하고 있다(목표 1, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 17). 한편, 국가 간 뿐 아니라 한 국가 내에서도 심화되는 불평등 문제는 절대빈곤층은 벗어났으나 경제위기나 자연재해 등 외부 충격 발생 시 다시 빈곤층으로 떨어질 수 있는 취약차상위 계층에 대한 대책 마련을 요구하고 있으며, 따라서 MDGs와 같이 절대빈곤퇴치를 목표 1번으로 하는 SDGs는 이러한 변화를 반영하여 상대적 빈곤 감소 및 불평등상황 개선을 목표 10으로 별도로 정하였다.

마지막 네 번째는 기후변화 및 자연재해, 극단주의 대두 및 인도적 위기상황 등 새로운 갈등과 위기의 등장이다. 기후변화와 자연재해는 사회적, 경제적 발전을 저해할 수 있으며, 역으로 환경을 고려하지 않는 자원개발과 경제성장은 기후변화를 가속화하여 결과적으로 재해를 초래하는 상관관계를 보여주고 있다. SDGs는 기후변화 및 자연보호에 대한 논의를 포함하여 기후변화 및 생태계 보호 관련 목표체계를 강화하였다. 17개의 목표 중 절반에 가까운 7개 목표가 자연 및 사회 환경과 관련있다는 점은 점증하는 환경의 중요성을 반영한 것이다. 한편, 극단주의의 대두와 지속되는 종족 및 인종 분쟁으로 인한 위기상황은 개도국의 성장과 개발에 또 다른 문제로 대두되었으며, 이에 따라 SDGs의 16번 목표는 이러한 상황에 대응하여 고안되었다.

즉, SDGs는 MDGs 이후 변화된 개발협력 환경을 반영하여 보다 종합적이고, 통합적이며 수평적인 특성을 갖고 개발되었다. 그러나 이 연구의 본문에서 빈번하게 지적된 바와 같이 SDGs는 자칫 그 포괄성으로 인해 모든 것을 다 포함하지만 결국 어떤 것 하나도 집중하지 못한 구호로 남을 위험성을 지닌 것도 사실이다. 세계경제상황을 고려해 볼 때 ODA 증대가 어려운 상황에서 한정된 개발재원으로 최우선적인 개발목표에 집중하는 것이 보다 현실적이고 효율적인 계획이 될 것이다. 그러나 SDGs의 169개 세부목표는 '2030년까지 일자리를 창출하고 지역사회의 문화와 상품을 알리는 지속가능한 관광을 장려하는 정책을 강구하고 이행(세부목표 8.9),'이나 '세계의 문화 및 자연유산을 보호하려는 노력 강화(세부목표 11.4)'와 같은 목표가 '2030년까지 하루 1.25달러 이하로 생활하는 인구 기준의 절대빈곤퇴치(세부목표 1.1)'과 같이 포함되어 있다. 물론 문화 및 자연유산 보호나 지역관광 장려가 중요하나 이러한 목표가 최빈개도국의 최빈곤층 삶의 질 개선과 어느 정도의 직접적인 관련성이 있는지는 의문시된다.

한편, 이전까지 병렬적으로 진행됐던 환경관련 목표들의 협상과 MDGs를 이을 후속 개발목표 협상이 2014년이 되어 뒤늦게 합쳐지면서 목표와 세부목표 그리고 지표에 대한 충분한 검토가 이루어지지 않아 상호간에 체계성이나 논리성이 결여되는 부분이 아직까지 보이고 있다. 앞서 기술한 바와 같이 목표 10의 세부목표 일부와 목표 17 이행수단의 재원동원 관련 세부목표들은 개발재원총회에서 논의되는 사항들과 중복된다. 이외에도 세부목표 1.2는 각국별로 빈곤인구 50%감축으로 정해져 있으나, 세부목표 10.1은 상대빈곤감소를 위해 소득 하위 40% 인구의 소득증대를 목표로 하고 있다. 한편, 유전자원 활용 또한 지속가능한 농업부분(세부목표 2.5, 2.a)과 육상생태계 보호(15.6)부분에서 같이 언급되고 있다.

또한, 아디스아바바 제3차 개발재원회의에서도 빈곤감소와 개발의 주요 수단으로 거론되는 과학기술과 역량강화는 여러 목표들에서 반복적으로 언급되고 있다. 과학기술과 역량개발은 목표 17에서 이행수단으로 이미 세부목표로 선정되어 있음에도 각 목표별로도 세부목표로 별도로 포함되어 있는 것이다. 역량강화는 세부목표 17.9로 명시되어있는 한편, 목표 2, 3, 5, 6, 9, 10, 12, 13,15번의 세부목표에도 언급되고 있다.[2] 기술 또한 세부목표 17.6~17.8로 선정되어 있는 것과 별도로 목표 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 14번의 세부목표로도 기술되어 있다.[3] 이러한 반복적 기술은 성장과 개발에서 과학기술과 혁신 그리고 역량강화의 중요성을 보여준다고도 해석될 수 있으나, 세부목표체계가 일관성있게 체계적으로 구성되지 않았다는 비판의 증거로도 활용될 수 있다.

이렇듯 몇 가지 한계를 갖고 있으나 SDGs는 다양한 개발과제들을 포괄하고 있으며, 2015년 9월 UN정상회의에서 확정이 된다면 MDGs가 그랬듯이 향후 15년간의 개발협력기관들의 성과목표의 기준이 될 것으로 예상된다. 따라서 KOICA는 SDGs의 목표체계에 기반하여 기관성과목표체계를 재설정하고, SDGs 이행전략을 수립한 뒤, 중점협력대상국을 중심으로 SDGs의 각 목표달성을 위한 사업기획 및 추진을 위해 노력해야겠다. 이러한 일관성있고 체계적인 기관성과관리체계 수립을 통해 KOICA는 우리나라 개발원조의 효과성제고 및 전 지구적 개발목표 달성에 기여하도록 해야겠다.

---

2) 역량강화가 언급된 세부목표는 2.4, 3.d, 5.b, 5.c, 6.a, 9.5, 10.2, 12.a, 13.1, 13.3, 13.b, 15.c이다.

3) 기술이 언급된 세부목표는 1.4, 2.a, 4.3, 4.4, 4.7, 4.b, 5.b, 6.a, 7.a, 7.b, 8.2, 8.a, 9.4, 9.5, 9.a, 9.b, 12.a이다.

연구자료 연구개발 2015-03-113

지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안

발 행 2015년 7월
발 행 인 김 영 목
발 행 처 한국국제협력단
총 괄 기 획 김 인
편집 및 감수 박수영, 김지현, 전명현
교 정 김재원, 박혜영, 이연지, 이영지
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우 : 461-833)
전 화 031) 740-0114
팩 스 031) 740-0655
홈 페 이 지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 다인스케치

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

ISBN 978-89-6469-316-2 93320

연구자료

연구개발 2015-03-113

ISBN 978-89-6469-316-2 93320



KOICA 한국국제협력단

461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825
Tel. 031-740-0114 Fax. 031-740-0655
http://www.koica.go.kr