

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 빈곤정도에 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 자원
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 세부 목표들은 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 비율¹⁾

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 상대빈곤선²⁾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 \$11,770³⁾ (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 접근 기회 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(proxy)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

- 검표지표 1: 위험한 재난으로 영향을 받은 사람들의 수(성별과 나이로 세분화하여 측정, 사상 및 실종자/이재민/실향민 포함)*
- 검표지표 2: 위험한 재난으로 영향을 받은 의료 및 교육 시설들의 비율
- 검표지표 3: 원주민과 지역 사회 구성원인 남성과 여성별, 공유지와 천연 자원의 이용으로 파생된 GDP의 변화 비율
- 검표지표 4: 자원들에 대해 소유권을 가진 원주민과 지역 사회 구성원인 남성과 여성이 보유한 공유지, 천연 자원, 생태계 서비스의 이용으로 파생된 이득의 분배와 비율
- 검표지표 5: 성별에 따라, 자신들의 추방에 대해 오래가는/지속 가능한 해법을 달성한 실향민들과 난민들의 수와 비율
- 검표지표 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 자원
- 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 개발협력력을 강조했다라는 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 자원들의 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 축정을 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 연관성은 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 필요하다 할 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 Second Session of the General Assembly 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.

