

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 기반으로 분쟁 예방 및 평화구축이 반드시 하나의 목표로서 다루어져야 한데 합의가 이루어지게 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 고위급회의¹⁾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 있다²⁾(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 높이하고자 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 감감	
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), 인권추창자(human rights advocates)등 목표대상그룹에 따라 구분

16.a. 국제협력 등을 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
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 나뉘지며, 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 두어야 할 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	실행 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 얼마나 만족감을 느낄 수 있는지를 측정함으로써 사법시스템의 효과성을 보고자 한다. 아울러 두 번째 후보지표에서는 국내 사법시스템이 제대로 작동하는지를 살펴보기 위하여 형선고를 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 실행 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 위해 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 맞추므로써 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 평가해야 할 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 고려되어야 할 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 필요 국가에 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 차원에서 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 만족도만을 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), 통합 론주의자(unionists), 인권주창자(human rights advocates) 등 목 표대상 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 달성해야 할 것들은 많지만, 현실적으로 이를 어떻게 달성해야 하는지에 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 ‘거거버넌스’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 관련된 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 개발성고가 되는 평화, 개인안보, 법의 지배 및 거버넌스를 SDGs 개발프레임워크에 포함시키기 위해서는 동 이슈들을 개발 프레임워크 전체에 걸쳐 주류화 함으로써 범이슈로서 다루어야 한다. 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, 달성해야 할 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 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.
- 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](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.