

Post-2015 개발의제: 논의동향 및 시사점

정지원 국제협력정책실 개발협력팀 연구위원 (jjung@kiep.go.kr, Tel: 3460-1182)

송지혜 국제협력정책실 개발협력팀 연구원 (jhsong@kiep.go.kr, Tel: 3460-1074)

차 례 ●●●

1. 배경
2. Post-2015 개발 프레임워크: 주요 논의동향
3. 시사점

주요 내용 ●●●

- ▶ 최근 국제사회에서는 2015년 이후 전개될 개발협력의 기본 방향과 핵심 의제에 대한 논의가 진행되고 있음.
 - Post-2015 논의는 새천년개발목표(MDGs)의 핵심 원칙과 가치를 유지하고, 목표(goal), 세부 목표(target), 지표(indicator)로 구성된 MDGs의 성과측정 체계를 활용하되, 글로벌 환경변화와 새로운 도전과제를 반영하는 방향으로 전개되고 있음.
- ▶ Post-2015 논의의 특징은 의제 설정과 목표 수립 자체도 중요하나, 목표 달성을 위한 이행수단과 파트너십이 강조된다는 점임.
 - 새로운 글로벌 파트너십은 개발환경 변화와 도전과제를 반영하여 공여국뿐만 아니라 수원국, 시민단체, 민간 등 다양한 주체의 참여와 개발자원 확대를 추구하게 될 것임.
 - 우리나라는 2011년 부산 세계개발원조총회(HLF4)를 계기로 OECD 차원의 개발협력 파트너십 논의에 본격적으로 참여하고 있음.
- ▶ 우리나라는 그동안의 성과를 평가하고, Post-2015 개발의제와 목표를 반영하여 중장기 국제개발협력의 방향성을 새롭게 모색해야 할 시점임.
 - 특히 지속가능발전을 추구하기 위한 발전 패러다임의 전환이 핵심인바, 경제·사회·환경의 균형을 개발협력 전반에 고려해야 할 것임.
 - 정부 예산에 의존하는 ODA뿐만 아니라 다양한 방식과 출처를 활용한 개발재원에 대한 논의가 확산될 것인바, ODA 확대와 더불어 우리나라 상황에 적합한 자원동원 방식을 개발하는 것이 중요함.
 - 이것은 지속가능발전이 Post-2015의 핵심으로 자리잡으면서 추가적으로 조달해야 할 기후재원(climate finance) 마련에 대비하기 위해서도 필수적인 사항임.

1. 배경

- 최근 국제사회에서는 2015년 이후(Post-2015) 전개될 개발협력의 기본 방향과 핵심 의제에 대한 논의가 진행되고 있음.
 - 2015년은 빈곤해소와 개발확대를 목표로 지난 2000년 수립된 새천년개발목표(MDGs: Millennium Development Goals)의 달성시한으로 MDGs를 잇는 새로운 글로벌 개발목표가 제시될 시점임.
- UN 시스템 내 작업그룹(UNTT: UN System Task Team)이 구성되어 Post-2015의 비전, 핵심 원칙과 주요 이슈, 글로벌 파트너십의 방향성을 담은 보고서들을 발표하였으며, UN지속가능발전총회(Rio+20)에서는 ‘지속가능발전목표(SDGs: sustainable development goals)’ 수립이 결정됨.

표 1. Post-2015 개발 프레임워크 주요 일지

연도	주요 사항	주요 결과물
2010. 9	제65차 UN 총회 - UN 사무총장에게 Post-2015 개발 의제 구상 촉구	결의문(A/RES/65/1) 채택 ▪ "Keeping the promise: united to achieve the MDGs", para. 81
2012. 1	UN System Task Team 운영 개시 - 목적: 새로운 의제 방향 설정 및 주제별 논의 개시	주요 보고서 ▪ "Realizing the Future We Want for All(2012. 5)" : 기본 원칙, 프레임워크 ▪ "A Renewed Global Partnership for Development(2013. 3)" : MDG 8을 보완하는 이행 파트너십 ▪ "Statistics and Indicators for the Post-2015 Development Agenda(2013. 7)" : 지표 및 모니터링 요건
2012. 6	UN Conference on Sustainable Development (Rio+20) 개최	▪ 결과문서 "The Future We Want" 채택 - SDGs 수립 합의 ▪ OWG 구성(2013. 1), 종합보고서 제출 예정(2014. 9)
2012. 7	High-Level Panel of Eminent Persons(HLP) 발족 - 구성: Cameron 영국총리, Yudhoyono 인도네시아 대통령을 포함 27명의 세계 저명인사 포함(우리나라 김성한 전 외교부 장관 참여)	A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economics through Sustainable Development 보고서 발표(2013. 5)
2012. 8	Sustainable Development Solutions Network(SDSN) 구성 - 구성: Jeffrey Sachs 교수가 학계, 시민단체, 민간부문의 전문가로 구성된 네트워크 운영	주요 보고서 ▪ Action Agenda for Sustainable Development(2013. 6) ▪ Indicators for SDGs(2014. 3)

자료: 저자 작성.

- 본고에서는 현재 진행 중인 Post-2015 개발 프레임워크 논의를 정리하고, 우리나라의 개발협력 방향에 대한 시사점을 제시하고자 함.

2. Post-2015 개발 프레임워크: 논의동향

가. 기본 방향

■ Post-2015 논의는 MDGs의 핵심 원칙과 가치를 유지하되, 글로벌 환경변화와 새로운 도전과제를 반영한 비전을 제시해야 한다는 것이 공통된 인식임.

- MDGs가 상당 부분 달성된 것으로 평가되나, 세부 목표별 성과는 국가간뿐만 아니라 국가 내에서도 상이하게 나타남.
- 또한 식량·에너지·금융 위기, 기후변화, 불평등, 고령화 등은 이미 축적한 MDGs 성과 및 향후 발전을 저해하는 요소로 작용하고 있음.
- 지속가능한 발전을 위해서는 기존의 방식(business as usual)으로는 불가능하며, 발전 패러다임 및 경로의 ‘전환적 변화(transformative change)’가 요구됨.

■ UNTT가 제시한 Post-2015 개발 프레임워크는 MDGs의 기초를 유지하되, 인권·평등·지속가능성의 3대 기본 원칙과 다음의 네 가지 핵심 축을 명시하고 있음(그림 1 참고): ① 포용적 사회 개발 ② 환경측면의 지속가능성 ③ 포용적 경제 개발 ④ 평화와 안보

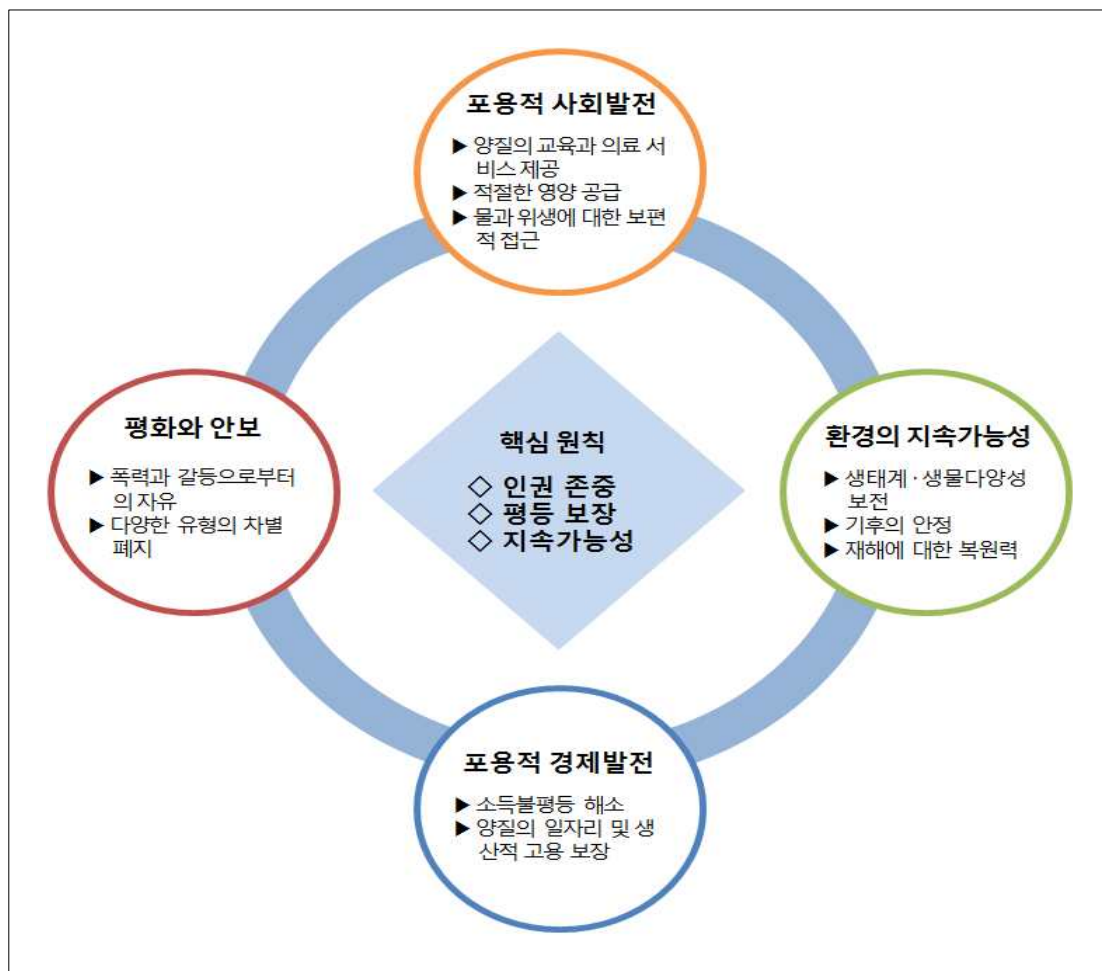
- 포용적 사회 개발: 양질의 의료 및 교육 서비스에 대한 보편적 접근성을 보장하여 빈곤과 불평등을 해소하는데 필수적인 인적 역량의 격차 문제를 해결하고, 기아 해결·식량 안보·필수 영양 섭취를 위해 지속적으로 노력
- 환경측면의 지속가능성: 기후변화, 토지황폐화, 생물다양성 악화 등의 문제를 해결하기 위해 노력하고, 특히 취약계층의 회복력(resilience)을 강화
- 포용적 경제 개발: 지속가능한 생산 및 소비 패턴으로의 전환, 안정적이고 평등한 경제성장을 위한 거시 및 무역 정책 수립
- 평화 및 안보: 취약국 정부의 역량 구축, 취약 계층의 권한 강화, 제도 및 법 등 지속가능발전을 위한 효과적인 거버넌스 구축

■ UNTT 보고서는 Post-2015 개발 프레임워크를 추구하는 데 있어 필요한 요소(enabler)를 제시하고 이를 위한 글로벌 파트너십의 중요성을 강조함.

- 경제 분야: 공정한 무역 시스템, 안정된 금융 시스템, 적정규모의 개발재원 확보, 기술과 지식에 대한 접근성 제고, 지속가능한 에너지 공급, 포용적 저탄소 경제성장을 위한 거시경제 및 개발 정책의 일관성 강화

- 사회 분야: 지속가능한 식량 및 영양 공급, 양질의 의료 및 교육 서비스 제공, 사회적 약자 보호 시스템 구축, 인구 고령화 고려, 이주정책 개선
- 환경 분야: 자연자원의 지속가능한 사용, 폐기물 관리, 재해 방지 및 예방 시스템 개선
- 평화 및 안보: 민주적이고 일관된 글로벌 거버넌스 메커니즘, 법과 규제에 기초한 거버넌스 확립, 분쟁 예방, 인권 보호, 여권 신장 확대

그림 1. Post-2015 개발 프레임워크



자료: UN System Task Team Realizing the Future We Want(2012), p. 24를 토대로 저자 재구성.

나. 새로운 목표: 지속가능발전목표(SDGs)

- Post-2015 개발 프레임워크는 MDGs 형식과 유사하게 목표(goal), 세부 목표(target), 지표(indicator)로 구성된 성과측정 체계를 유지할 전망이다.
- 분명한 목표, 달성 시한 및 수치를 제시한 세부 목표, 측정가능한 지표로 구성된 MDGs는 도입 이후 개발

우선순위와 개발협력의 방향성을 제시하는 데 크게 기여하였음.

- 그러나 MDGs가 교육, 보건 등 인간 및 사회개발을 강조하면서 일각에서는 경제개발과 환경관리 측면이 상대적으로 소홀하게 다루어졌다고 지적하고 있음.¹⁾
- 빈곤해소는 개발의 궁극적 목표이며, 이를 위해서는 경제·사회·환경 부문의 균형 발전을 추구하는 한편, 기후변화, 소득불평등 심화 등 새로운 도전과제를 반영해야 함.

■ 2012년 브라질 리우에서 개최된 UN지속가능발전총회(Rio+20)에서 세계 정상들은 지속가능발전목표(SDGs) 도입에 합의하고,²⁾ SDGs 개발 과정이 Post-2015 개발 프레임워크 논의와 통합적으로 진행되어야 한다는 데 인식을 같이함.

■ SDGs 개발을 위한 작업반(OWG: Open Working Group on Sustainable Development Goals)이 구성되었으며, 동 작업반은 SDGs 수립시 고려해야 할 16개 중점 이슈를 선정하였음.

- ① 빈곤해소와 평등, 공동의 번영 추구 ② 지속가능한 농업, 식량안보 및 영양 ③ 보건과 인구역학 ④ 교육 및 평생교육 ⑤ 성평등 및 여권신장 ⑥ 수자원 및 위생 ⑦ 에너지 ⑧ 경제성장과 고용 및 인프라 ⑨ 산업화와 국가간 평등 추구 ⑩ 인간 정착지 ⑪ 지속가능한 소비와 생산 ⑫ 기후변화 ⑬ 해양자원과 해양의 보건 및 지속가능한 이용 ⑭ 생태계와 생태다양성 ⑮ 이행수단 및 지속가능 발전을 위한 글로벌 파트너십 ⑯ 평화롭고 포용적인 사회와 법률규범 및 적절한 제도
- 작업반은 각국의 의견을 수렴한 종합보고서를 9월에 열릴 68차 UN 총회에 제출할 예정으로 이 보고서는 Post-2015 논의를 위한 국가간 협의 과정의 기초 문서로 활용될 것임.

■ 한편 Sustainable Development Solutions Network(SDSN)는 올해 3월 SDGs의 10대 목표와 30개 세부 목표를 제시한 보고서를 발표하였음.³⁾

- SDSN은 학계, 시민단체, 민간 전문가로 구성된 네트워크로 2012년 8월 UN 사무총장에 대한 자문을 목적으로 조직되었음.
- SDSN은 목표 및 세부 목표 이행 상황을 측정하기 위한 지표 100개를 선정하고 그 근거를 다음과 같이 제시하였음: ① MDG 지표와 일관성 ② 선진국, 개도국 모두에 적용 가능여부 ③ 국별, 연도별 비교를 위한

1) MDGs 8개 세부 목표 중, 환경을 직접적으로 명시한 목표는 1개뿐이며, 경제 관련 사항은 목표 1(빈곤해소)과 목표 8(글로벌 파트너십 중 무역)에서 간접적으로 취급함.

2) The Future We Want, paragraph 246.

3) "Indicators for Sustainable Development Goals."

데이터 수집의 용이성 ④ 측정에 있어 국제적 합의 여부 ⑤ 하위수준(개별 지역 및 국가, 성별 등)에의 적용 가능성

- 이 보고서는 세부 목표별로 2~7개의 측정가능한 지표와 필요한 데이터를 제시하고 담당기관을 제시하였는데, 4) 이는 SDGs 이행 평가가 기존 MDGs와는 달리 다양한 전문기관이 참여하는 체계로 추진되어야 한다는 것을 강조한 것으로 해석할 수 있음.

표 2. SDGs 목표 및 세부 목표(안)

주요 목표	세부 목표
목표 1. 절대빈곤 및 기아 해소	1a. 빈곤선(1일 1.25달러 이하) 이하 절대적 빈곤 해소
	1b. 기아 해소, 식량 안보 및 적절한 영양공급, 아동 발육부진 해소
	1c. 취약국과 최빈국이 직면한 구조 전환의 문제를 해결하기 위한 지원 강화
목표 2. 경제성장과 양질의 일자리 창출	2a. 최소 한 단계 이상의 소득수준 달성, 양질의 일자리 제공
	2b. 각국의 기여 정도를 보고하고, 여타 환경 및 사회 지표를 고려한 GDP 및 국가계정 측정 강화
	2c. 자발적 수단을 통해 출산을 하라 유도
목표 3. 모든 아동과 청소년의 학습 보장	3a. 5세 미만 모든 아동에게 양질의 개발 프로그램에 대한 접근성을 제고하여 발달 잠재력 강화
	3b. 모든 취학아동의 자퇴율 0%를 유도하기 위한 양질의 1차 및 2차 교육을 실시
	3c. 모든 청소년이 효과적으로 노동시장에 진출하도록 지원
목표 4. 성평등과 사회적 포용, 인권	4a. 다양한 유형의 차별과 불평등(예: 공공서비스, 법제도, 정의, 정치·경제적 활동에 있어 성별과 민족, 종교, 장애, 국적, 사회적 지위 등에 의한 차별과 불평등)을 감시하고 이를 척결
	4b. 국가 평균소득의 50% 이하 소득(상대빈곤) 가구의 비율 반감 도모
	4c. 특히 여성과 아동 등 개인에 대한 폭력 예방 및 근절
목표 5: 전 연령의 건강과 웰빙	5a. 양질의 보편적 의료 서비스 보장(예: 질병의 예방과 치료, 성·생식 건강, 가족계획, 정기 예방접종, 모성 보건)
	5b. 아동사망률을 1,000명 당 [20명] 이하, 출산시 사망률을 100,000명 당 [40명] 이하로 감소시키고, 비전염성 질병으로 인한 70세 이하 인구 사망률을 2015년 대비 30% 이상 낮춤
	5c. 건강한 식습관과 신체활동을 촉진하고 모니터링하기 위한 정책 이행(예: 흡연율 [30%] 감소, 유해한 수준의 알콜섭취율 [20%] 감소)
목표 6: 농업 시스템 개선 및 농촌지역 변형	6a. 수자원과 토양양분, 에너지의 고효율을 추구하는 지속가능한 생산 방식 사용
	6b. 산림과 습지의 농지 전환 중단, 토양자원 보호, 기후변화와 재난에 복원력을 지닌 생산 시스템 정착
	6c. 농촌지역의 기본 자원과 인프라 서비스(예: 토지, 수자원, 위생, 현대식 에너지, 운송수단, 이동 전화 및 광대역 통신, 생산요소, 자문 서비스)에 대한 보편적 접근성 강화

4) SDSN이 제시한 목표 8 중 세부 목표 8a “에너지 효율 개선 및 저탄소 에너지 시스템을 위한 중장기 목표 수립” 이행 현황을 측정하기 위한 지표로서 산업별 온실가스 배출량(CO2e)을 생산량 또는 소비량 기준으로 측정할 것을 제시하고, 주관 기관으로는 UNFCCC와 OECD를 제시

표 2. 계속

주요 목표	세부 목표
목표 7: 포용적·생산적 도시 추구	7a. 도시지역의 절대빈곤 해소, 고용과 생산성 확대, 특히 슬럼지역의 생활수준 개선
	7b. 도시지역의 기본 서비스에 대한 보편적 접근성 제고, 적절한 가격 보장
	7c. 안전한 대기와 수자원 보장, 투자 및 투자 기준에 온실가스 감축·효율적 토지 사용·기후 및 재난 복원력을 고려
목표 8: 인위적 기후변화 방지 및 지속가능한 에너지 사용	8a. 에너지 효율 개선 및 저탄소 에너지 시스템을 위한 중장기(2020년, 2030년, 2050년) 목표 수립
	8b. 비에너지(농림업, 폐기물 관리, 산업) 관련 온실가스 배출 감축
	8c. 기후변화 완화 및 개도국 기술이전을 위한 온실가스 배출에 대한 가격 정책 등의 인센티브 채택
목표 9: 생태계 및 생물다양성 보전, 수자원·해양·산림의 관리 강화	9a. 환경오염 및 환경 서비스의 사회적 비용에 대한 인식 강화 및 관련 정책과 제도 도입
	9b. 글로벌 환경 공유재(common) 모니터링, 월경(越境)성 환경오염 방지를 위한 지역, 글로벌 차원 협력 강화
	9c. 지속가능하고 통합적이며 투명한 자연자원 관리를 위해 정부와 기업의 노력 제고
목표 10: 지속가능발전을 위한 거버넌스와 기술 전환	10a. 중앙 및 지방 정부, 주요 기업은 2020년까지 지속가능발전 보고서를 발표, SDGs 달성을 위한 국제규범 개혁
	10b. 빈곤해소와 기후변화 대응 역량 강화, 기술이전을 위한 국내외 공공재원 제공(ODA/GNI 0.7%, 2020년까지 기후재원의 규모를 연간 1,000억 달러 수준으로 확대)
	10c. SDGs 이행을 위한 신기술 도입 가속화

자료: SDSN(2014) Indicators for SDGs를 토대로 저자 작성.

다. 글로벌 파트너십

■ 빈곤해소와 지속가능한 발전을 위해서는 구체적인 이행수단과 국가간·지역간 협력이 필수적임.

■ UNTT가 발표한 보고서 “A Renewed Global Partnership for Development”는 새로운 개발 목표 달성을 가능하게 할 환경 조성이 무엇보다 중요함을 강조하고 있음.

- 기존 MDGs 체계에서는 ODA를 통한 글로벌 파트너십을 강조함에 따라 공여국-수원국으로 이분화된 협력방식에 초점이 맞춰진 것이 사실임.
- 개발의 주체와 재원이 점차 다양해지는 상황에서 전통적인 ODA 공여국인 선진국 주도의 파트너십은 더 이상 유효하지 않음.
- 신흥국과 민간이 참여하고, ODA뿐만 아니라 다양한 출처와 방식으로 개발재원을 동원하는 것이 요구되는 바, 이는 2011년 부산에서 개최된 세계개발원조총회(HLF4)에서 채택한 ‘효과적인 개발협력을 위한 글로벌 파트너십(Global Partnership for Effective Development Cooperation)’과도 맥락을 같이함.⁵⁾

■ UN 사무총장의 고위급 패널(HLP) 역시 ‘개발 환경 조성’과 장기 개발자원 동원’을 글로벌 파트너십의 핵심 목표로 제시하였음.⁶⁾

- 공정한 무역, 금융시스템 안정, 민간투자의 장기적 확대, 기후변화 대응을 위한 국제적 합의, 0.7% ODA 목표 달성, 조세에 관한 국제협력, 과학 및 기술에 관한 접근성 제고가 강조됨.

글상자 1. Post-2015 개발의제 수립을 위한 고위급패널 보고서 주요 내용

2030년까지 지구상에서 절대빈곤을 완전히 해소하는 것을 목표로 하며, 새로이 수립될 개발목표는 기존의 MDGs를 바탕으로 하되 변화하는 개발환경 — 인구, 도시, 환경문제, 과학기술 발전 등 — 을 반영할 수 있어야 한다고 판단함. 따라서 새로이 수립될 개발목표에 다음의 원칙들이 반영되는 것이 바람직하다고 제안함.

1. 전 세계 인구를 포괄할 것.
2. 지속가능한 발전을 Post-2015 개발목표의 핵심으로 삼을 것.
3. 고용창출과 포용적 성장이 가능한 경제로의 전환을 도모할 것.
4. 평화구축 및 모두에게 효과적이고 개방적이며 신뢰할 수 있는 제도구축을 추구할 것.
5. 새로운 글로벌 파트너십을 형성할 것.

자료: HLP(2013)을 바탕으로 저자 작성.

3. 시사점

■ Post-2015 개발 프레임워크에서는 3대 핵심 원칙과 4대 축을 기본으로 기존 MDGs를 대체하는 후속 글로벌 개발목표로서 SDGs가 제시될 것임.

- 향후 1년간 회원국간 협의절차를 거쳐 2015년 9월 유엔 총회에서 Post-2015 개발 프레임워크의 최종 모습이 드러날 것임.

■ 현재 진행 중인 Post-2015 논의의 특징은 의제 설정과 목표 수립 자체도 중요하나, 목표 달성을 위한 이행수단과 파트너십이 강조된다는 점임.

5) 부산 세계개발원조총회는 원조효과성에 관한 파리 선언(2005), 아크라행동계획(2008) 등 개발협력의 방향성을 제시하는 고위급 포럼임. 2011년 회의에서는 원조효과성(aid effectiveness)에서 개발효과성(development effectiveness)으로 전환의 필요성이 제기되었고, 공여국뿐만 아니라 수원국, 시민사회, 민간 등 다양한 주체가 참여하는 글로벌 파트너십의 구축에 합의하였음.

6) “A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development,” Goal No. 12.

- 새로운 글로벌 파트너십은 개발환경 변화와 도전과제를 반영하여 다양한 주체의 참여와 개발자원 확대를 촉구하게 될 것임.
- 우리나라는 2011년 부산 세계개발원조총회(HILF4)를 계기로 OECD 차원의 개발협력 파트너십 논의에 본격적으로 참여하고 있음.
- Post-2015 개발 프레임워크에서 선진 공여국의 역할이 재조명될 것으로 전망되며, Post-2015 체제 하에서 OECD 글로벌 파트너십의 의미와 나아가야 할 방향이 추가로 논의되어야 할 것임.

■ 우리나라는 그간의 활동을 평가하고, Post-2015 개발의제와 목표를 반영하여 중장기 국제개발협력의 방향성을 새롭게 모색해야 할 것임.

- 2015년은 우리나라가 DAC 회원국이 된 지 5년이 되는 시점으로 그간의 성과 평가와 기존 전략 및 정책방향을 점검하는 것이 필요함.
- 특히 지속가능발전을 추구하기 위한 발전 패러다임의 전환이 핵심인바, 경제·사회·환경의 균형을 개발협력 전반에 고려해야 할 것임.
- 주요 협력분야와 대상을 SDGs를 중심으로 재조정하고, 이를 모니터링하기 위한 세부 지표 및 평가 시스템을 새롭게 정비할 필요
- 정부 예산에 의존하는 ODA뿐만 아니라 다양한 방식과 출처를 활용한 개발재원에 대한 논의가 확산될 것인바, ODA 확대와 더불어 우리나라 상황에 적합한 자원동원 방식을 개발하는 것이 중요함.
- 이는 지속가능발전이 Post-2015의 핵심으로 자리잡으면서 추가적으로 조달해야 할 기후변화 대응 자원 (climate finance) 마련에 대비하기 위해서도 필수적인 사항임. **KIEP**