

# SDGs 지표 체계와 모니터링 : 불평등성 완화 논의를 중심으로

김지현 (KOICA 연구개발팀 선임연구원)

제 I 장

개발  
협력  
이슈

제 II 장

제 III 장

## 목차

- I. 들어가며
- II. 지표 수립과정과 주요 기관
- III. 지표의 구성
- IV. 지표의 변경내용
- V. 지표의 특징: 불평등성 논의를 중심으로
  - 1. 불평등성 논의
  - 2. 지표, 글로벌 모니터링, 국가 간 비교
- VI. 결론
- 참고문헌

## I. 들어가며

2016년 3월 UN 통계위원회 (UN Statistical Commission, 이하 UNSC)는 2030 지속가능개발 의제 (2030 Agenda for Sustainable Development, 이하 2030 의제)의 달성을 위한 17대 목표 및 169개 세부목표를 실천할 시작점으로 글로벌 지표체계를 수립하는데 합의했다. 동시에 탄탄하고 양질의 지표체계를 구축하기 위해 지속가능개발목표를 위한 기관 간 및 전문가 그룹 (Interagency and Expert Group for Sustainable Development Goals, 이하 IAEG-SDGs)의 활동이 지속적으로 이루어질 것임에도 합의했다.

3월 합의에 이어 IAEG-SDGs는 지난 4월 UN 통계위원회가 합의한 지속가능개발목표

(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)의 글로벌 지표를 이행하기 위한 첫발걸음을 내딛었다. IAEG-SDGs는 멕시코시티에서 개최된 3차 회의에서 데이터 확보여부와 방법론에 따라 지표를 구분하고 향후 15년간 동 지표체계를 활용하기 위한 역량강화를 논의하기 시작했다. IAEG-SDGs는 향후 회원국들이 글로벌 지표의 수정을 위해 제안한 프로포절을 면밀히 검토하는 한편, 이러한 검토과정에서 방법론의 개방 및 정의와 기준 등을 정하여 그 계획과 결과를 보고하는 역할을 담당하게 된다.

2016년 3월 UNSC의 합의와 4월 IAEG-SDGs의 향후 업무일정에 대한 발표는 SDGs를 이행해가는 퍼즐의 마지막 부분을 완성한 것이라는 평가에도 불구하고, 미완성의 지표체계와 지표와 세부목표 간의 불일치 문제도 여전히 존재하고 있어 향후에도 지속적인 관심과 노력이 필요할 것으로 예상된다. 이러한 문제의식을 바탕으로 이 글은 지표의 수립과정을 정리하고, 확정된 지표를 구성상의 완성도와 내용상 변경으로 나누어 분석을 시도하였다. 특히, 내용에 있어서 2030의제의 핵심원칙이라 할 수 있는 불평등의 해소를 중심으로 세부목표와 지표의 변경 사이의 간극에 주목하고자 하였다.

이를 위해 이 글은 다음과 같이 구성되었다. 우선 II장에서는 SDGs 지표의 수립과정과 주요 기관들의 역할을 정리한다. III장에서는 지표의 구성을 Tier 체계로 나누어 분석하고, IV장에서는 기존에 제안되었던 지표들과 최종지표의 변경 내용을 정리하고, V장에서는 지표에 반영된 불평등성 논의를 중심으로 특징을 살펴보았다. VI장은 결론으로 향후 주요 일정을 포함하고 있다.

## II. 지표 수립과정과 주요 기관

SDGs 지표 수립은 UNSC가 2015년 3월 구성한 IAEG-SDGs의 보고서를 UNSC가 승인하는 절차에 따라 수립되었다. IAEG-SDGs는 28개 국가<sup>1)</sup>의 국가통계기관(National Statistics Organization, 이하 NSO)의 대표로 구성되었으며, 현재 MDGs의 글로벌 이행보고를 담당하고 있는 국제 및 지역기구, 지역위원회의 대표가 옅저버 자격으로 참여하여 기술자문 및 기술적 지원이 필요할 경우 이를 제공하고 있다. 또한 다양한 이해관계자의 목소리를 듣는 SDGs 수립과정의 기초에 따라 시민사회, 전문가 및 민간기업의 제안과 자문을 포함하도록 하여 이들이 지표의 개발과 혁신적인 데이터를 확보하는데 기여할 수 있도록 하고 있다 (IAEG-SDGs, 2015).

1) IAEG-SDGs의 구성은 지역을 고려한 구성으로 구성국은 다음과 같다. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Uganda, United Republic of Tanzania, Botswana, Cameroon, Cabo Verde, Senegal, Algeria, Armenia, Bahrain, Egypt, China, India, Kyrgyzstan, Philippines, Fiji, Samoa, Cuba, Jamaica.

IAEG-SDGs는 연 2회 IAEG-MDGs의 선례를 참고하여 회의를 개최하며, 지표와 지표체계를 개발하여 UNSC에 보고 및 제안을 가장 큰 목적으로, 2030년까지 지표와 모니터링 체계 이행을 위한 기술적 지원, 정기적인 지표의 방법론과 관련 이슈에 대한 점검, SDGs 이행을 위한 중간보고서 (progress report)의 작성 및 발표, SDGs 통계 관련 각종 역량강화 활동 및 UNSC 사무국 주도의 데이터 수집과 활용에 관한 지원 및 대시보드 활동 점검과 지원 등을 주요 역할 (mandate)로 활동하고 있다<sup>2)</sup>.

2015년 3월 Post-2015 개발의제를 글로벌 수준에서 모니터링하기 위한 지표체계를 개발하고 그 이행을 지원하기 위해 수립된 IAEG-SDGs는 2015년 1차 회의에서 지표개발 및 분류 확정계획을 수립하고, 세부지표 상호연계성 분석 및 데이터 세분화에 관한 원칙을 확인하였다. 이후 각 기관에서 제안된 지표제안서를 바탕으로 250~300여개의 지표체계를 검토하였고, 2015년 11월 버전의 제안서에는 지표분류를 Tier와 색깔로 구분하여 초안을 작성해갔다 (IAEG-SDGs, 2015). 초록-노랑-회색의 3개 그룹으로 나뉜 색깔 시스템에서 초록은 일반적으로 합의된 (또는 작은 수정제안) 지표로서 공개 자문 과정에서 응답자 중 우려 및 심각한 재고 필요의견 피력이 25% 이하이고, 회원국들의 심각한 반대(strong opposition)가 없고, 일부 지표는 이미 잘 수립이 되어있는 경우를 의미했다. 노랑은 해결되지 못한 이슈가 있거나 대안이 있는 경우, 회색은 좀 더 심층적인 논의가 필요하며 방법론적인 개발도 필요한 경우를 의미하여, IAEG-SDGs회의의 주요 관심사는 ‘회색(grey)’ 지표를 지워나가는 방식으로 진행되었다. 2차 회의 직후 159개의 지표가 녹색으로 분류되었다.

이후 검토과정을 거쳐 IAEG-SDGs는 2016년 3월 UNSC에 제출한 보고서를 통해 총 230개의 지표를 3개의 Tier로 확정하였고, 이후 2016년 4월 제3차 회의를 통해 향후 Tier III 지표에 대한 개발일정을 확정하고 지역-공간 정보 작업반(Working Group on Geo-spatial Information), 모니터링 통합분석을 위한 SDG 통계 상호연계 작업반(Working Group on Inter-linkages of SDG Statistics to allow for Integrated Analyses in the Monitoring), SDMX 작업반(Working Group on SDMX)를 구성하여 SDGs 지표의 모니터링과 활용 및 점검을 강화해갈 예정이다.

지표를 구성하는데 직접적인 활동을 하는 IAEG-SDGs와 함께 UNSC의 활동을 지원하는 Post-2015 모니터링을 위한 파트너십, 조정 및 역량강화 고위급 그룹(High-level Group for Partnership, Coordination, and Capacity-Building for Post-2015, HLG)이 있다. HLG는 IAEG-SDGs의 구성국과 겹치지 않도록 구성되며 현재 23개국이 활동하고 있다. 지표의 개발을 주요 역할로 하고 있는 IAEG-SDGs와는 달리 데이터 수집을 위한 역량강화와 지표 관련 자원동

2) 좀 더 자세한 역할과 활동영역에 관한 정보는 <http://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/> 참조.

원에 초점을 두고 있으며, SDGs 이행과정 특히 통계 모니터링과 보고의 원활성 확보를 위한 전략적 리더십 차원에서 활용되고 있다(HLG, 2015).

이렇게 지난 1년 여간 개발되고 수립된 지표는 목표-세부목표 지표체계를 완성했다는 의의에도 불구하고 개별 지표를 살펴보면 아직도 전체 지표의 50% 이상이 수정되거나 새로 개발이 되어야 하며, 내용적으로도 여전히 함목적성 이슈가 제기되는 등 앞으로도 당분간은 검토와 수정 과정에서의 쉽지 않은 여정을 예고하고 있다. 이어질 3장에서는 이러한 지표체계의 한계를 구성과 내용면에서 살펴보고자 한다.

### Ⅲ. 지표의 구성

확정된 230개의 지표는 크게 3개의 Tier로 분류되어 있다. Tier I은 통계방법론이 수립되어있고(established) 데이터가 이미 쉽게 얻어질 수 있는(widely available) 지표, Tier II는 방법론은 수립되어 있으나, 데이터를 얻기 쉽지 않은(not easily available) 지표, Tier III는 국제적으로 합의된 방법론(internationally agreed methodology)이 아직 개발되지 않은(not yet been developed) 지표들을 의미한다(UNSC, 2016).

〈표 1〉 목표별 지표 Tier의 구성

목표	목표내용	Tier I	Tier II	Tier III	다중/미정
1	빈곤	25%	33%	33%	8%
2	기아	50%	14%	36%	0%
3	보건	58%	27%	12%	4%
4	교육	30%	40%	20%	10%
5	양성평등	21%	29%	43%	7%
6	물	55%	0%	45%	0%
7	에너지	67%	0%	33%	0%
8	일자리	59%	35%	6%	0%
9	산업	67%	8%	25%	0%
10	불평등	36%	0%	45%	18%
11	도시	13%	47%	40%	0%
12	SCP	8%	23%	62%	8%
13	기후변화	0%	29%	57%	14%
14	해양생태계	20%	0%	80%	0%
15	육상생태계	43%	7%	36%	14%
16	거버넌스	39%	30%	26%	4%
17	파트너십	60%	8%	20%	12%
전체		41%	21%	32%	6%

출처: PARIS21 (2016)

〈표 1〉에서 보는 바와 같이 전체 지표의 41%만이 Tier I에 해당하고, 50% 이상의 지표가 Tier II와 III에 해당되어 향후 완전히 개발이 되어 지표로서의 역할을 하기까지 상당한 시간이 소요될 것으로 예상된다. 또한 지표의 Tier 구성은 목표들 간에도 큰 차이를 보이고 있다. 예를 들어 목표 3, 8, 9의 경우 Tier I의 비중이 높으나, 목표 13의 경우 Tier I 지표가 전무하고, 지속가능한 소비와 생산 관련 목표 12, 기후변화 목표 13, 해양생태계 목표 14의 경우 Tier III의 비중이 높아 동 목표들의 국제적 비교 및 이행상황 점검을 위한 데이터 구축에 난항을 겪을 것으로 전망된다<sup>3)</sup>.

아직 개발되어야 하는 지표가 다수 있다는 것은 비교를 해야 할 기초선 설정의 문제를 내포하고 있으며, 기타 Tier I/II 지표 가운데 데이터 접근성이 제한적인 지표가 상당수 포함되어 있다는 점에서 230개의 지표 세트는 완성된 체계를 구축하고 있다고 보기는 어렵다.

## IV. 지표의 변경내용<sup>4)</sup>

글로벌 지표체계는 2015년 2월부터 12월까지 총 11개월 동안 수차례의 자문(consultation)과 수정을 거쳐 개발되었다. 지표들은 색깔로 분류되는 과정에서 ‘합의’되었고, 현재 활용 가능한 지표와 개발이 되어야 하는 지표 등으로 분류-재분류를 반복해왔다.

다수의 지표들이 2015년 후반에 합의가 되었으나, 80개의 지표는 합의가 없거나 좀 더 개발할 필요가 있다는 의미의 \* 표시가 달려있는 채로 최종제안서로 제출되었다. 마지막 수정을 통해 대부분의 \* 표기 지표는 제안서대로 또는 약간 수정된 상태로 채택되었다. 이와 함께, 10개 지표가 추가되었고, 5개는 삭제되었으며, 8개의 지표는 샌다이 프레임워크와 연계가 표기(flagged)되었다. 이러한 변경의 결과가 모두 만족스러운 것은 아니다. 긍정적인 방향으로 변경된 것이 있는 반면, 오히려 우려의 목소리가 높아지는 지표도 존재하는 것이 사실이다.

우선 긍정적인 변화를 살펴보자. [세부목표 1.4: 2030년까지 모든 남성과 여성, 특히 빈곤층과 취약계층이 경제적 자원에 대한 동등한 권리를 가지고, 기본공공서비스, 토지와 기타 형태의 자산 소유와 통제, 유산(遺産), 천연자원, 적정 신기술 및 소액금융을 포함한 금융서비스에 접근할 수 있도록 보장]의 지표로 2015년 12월 버전의 제안서에서는 1.4.1은 “기초서비스 접근성이 있는

3) Tier와 지표의 데이터 관련한 자세한 내용은 동 협력지(섹터) 김수진, “SDGs 지표 데이터 이용가능성(Data Availability) 분석” 논문 참조.

4) 이 글에 사용된 지표관련 번역은 김지현, 2016. “SDGs 지표 확정과 의의” 『개발과 이슈』 제 25호, 성남: 한국국제협력단 (발간예정) 참조.

가구에 살고 있는 인구비율”만이 제안되었으나, 확정된 지표에서는 1.4.2 “성별, 토지권 종류별 법적으로 인정된 문서를 통해 안정된 토지권을 가졌거나, 토지에 대한 권리가 보장되어 있다고 여기는 성인인구비율(Proportion of total adult population with secure tenure rights to land, with legally recognized documentation and who perceive their rights to land as secure, by sex and by type of tenure)”이 추가되어 세부목표가 추구하는 ‘동등한 권리’에 대한 강조를 강화하였다.

[세부목표 17.13 정책조율 및 정책일관성 등을 통해 글로벌 거시경제 안정 강화]를 위한 지표는 단순한 GDP 측정에서 “거시경제 대시보드(macroeconomic dashboard)”로 변경되었으며, [세부목표 12.2 2030년까지 천연자원의 지속가능한 관리 및 효율적 사용 달성]을 위해 기존의 12.2.1 물질발자국 및 일인당/GDP당 물질발자국 이외에 12.2.2 국내물질소비와 일인당/GDP 당 국내물질소비(Domestic material consumption (DMC) and DMC per capita, per GDP)를 추가하여 다양한 관점을 반영하여 노력했다.

[세부목표 8.8 이주근로자, 특히 여성이주자 및 불안정한 고용 상태에 있는 근로자를 포함한 모든 근로자를 위하여 노동권을 보호하고, 안전하며 안정적인 근로환경을 증진]을 측정하기 위해 제시되었던 국제노동기구(International Labour Organization, 이하 ILO) 협약 가입국 수에서 “노동권의 보장”을 강조하면서 “단체교섭과 교섭단체 구성의 자유” 등을 구체화시켜 세부목표가 지향하는 바를 분명히 하는 방향으로 수정되었다. 지속가능개발에 대한 정보와 이해증진과 관련한 [세부목표 12.8]의 지표에서는 기존 12.8.1의 내용에 기후변화교육이 추가되기도 하였으며<sup>5)</sup>, 정보에 대한 대중의 접근성을 보장하고 기본적인 자유 보호를 목적으로 하는 [세부목표 16.10]의 지표에서 16.10.2 “정보에 대한 국민의 접근을 위해 헌법상, 법적이거나 정책적인 보장방식을 도입하고 이행하는 국가의 수(Number of countries that adopt and implement constitutional, statutory and/or policy guarantees for public access to information)”가 추가되는 등 세부목표의 목표를 분명히 하기 위해 내용이 추가되거나, 보완되는 등의 긍정적인 방향으로의 수정을 일부 확인할 수 있다.

그러나 모든 변경사항이 긍정적인 것만은 아니다. 수정사항 중 일부는 오히려 세부목표의 의도를 제한하거나 왜곡하는 경우도 볼 수가 있다. [세부목표 10.5 글로벌 금융시장 및 기관에 대한 규제와 모니터링을 개선하고, 이와 같은 규제의 이행을 강화]에 대한 지표는 기존의 “글로벌 금융 이전세 (토빈세) 도입(Adoption of a financial transaction tax (Tobin tax) at the global

5) Extent to which (i) global citizenship education and (ii) education for sustainable development (including climate change education) are mainstreamed in (a) national education policies (b) curricula (c) teacher education and (d) student assessment

level)”이었으나, IMF의 금융건전성 지표로 변경되었다. 이러한 변경은 실제 규제와 모니터링을 개선하고 이행을 강화하려는 ‘방향(direction)’이 없는 지표로 변경, 제한되었다. 해안 및 연안 생태계를 지속가능하게 관리 보호하는 것을 명기한 [세부목표 14.2]의 지표는 “생태계기반 시스템”의 활용에 있어 ‘회복력있는 인간 커뮤니티의 수립’과 ‘양질의 일자리와 공평한 혜택의 나눔’ 등에 대한 내용이 삭제되어<sup>6)</sup>, 이를 통해 활용되는 배타적 경제수역의 비율로 한정되었다.

부패와 뇌물 근절을 목표로 하는 [세부목표 16.5]의 지표에서는 16.5.1인 공무원에 뇌물을 요구받거나 뇌물을 공여해본 적이 있는 인구 비율에서 ‘연령, 성별, 지역, 인구그룹’별 세분화된 데이터 수집이 삭제되어, 누가 뇌물요구에 취약한 지 파악할 수 있는 근거가 사라지게 되었다. 16.7.2 지표가 “성별, 연령별, 장애여부별, 인구집단별 의사결절과정이 포용적이고 수용적(responsive) 하다고 느끼는 인구비율”로 채택된 것은 포용적이고 참여적인 의사결정 과정을 강조하는 [세부목표 16.7]의 지향점을 고려하면 매우 긍정적이나, 2015년 12월 버전에서 제시되었던 “청년들의 여러 섹터에 걸친 니즈를 국가발전계획과 빈곤퇴치전략에 반영한 국가의 비율(Proportion of countries that address young people’s multi-sectoral needs within their national development plans and poverty reduction strategies)”의 내용은 전혀 반영되지 않은 채 대체되었다는 점에서 아쉬움을 남긴다.

목표 17 하의 여러 지표들의 변경 역시 이러한 한계를 보여주고 있다. 정책일관성 강화를 위한 세부목표 하의 지표 17.15.1는 기존의 “ODA 또는 차관, 국제투자합의, 지역무역합의 등에 내제되어있는 각종 제약의 수(Numbers of constraints that are embodied in official development assistance or loan agreements, international investment agreements, regional trade agreements, etc.)”에서 “개발협력주체가 제공한 기획관련 도구 및 국가가 보유한 결과프레임워크의 사용 정도(Extent of use of country-owned results frameworks and planning tools by providers of development cooperation)”로 ‘제약(constraints)’에 대한 내용이 삭제되어 채택되었다. 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십을 강조한 [세부목표 17.16]에서도 시민사회가 제안한 “포용적 평가를 통해 강화된 개발협력주체들 간 상호책임성(Mutual accountability among development cooperation actors is strengthened through inclusive reviews)” 대신 “다중 이해관계자 개발효과성 모니터링 프레임워크 내에서 발전과정을 보고하는 국가의 수(Number of countries reporting progress in multi-stakeholder development effectiveness monitoring frameworks that support the achievement of the

6) 2015년 11월 제안서 원문: Percentage of coastal and marine development with formulated or implemented integrated coastal management/maritime spatial planning plans (that are harmonized where applicable), based on an ecosystem approach, that builds resilient human communities and ecosystems and provides for equitable benefit sharing and decent work



sustainable development goals)”로 변경되었다. 앞서 기술한 바와 같이 많은 경우에 지표가 처음 제안되었을 버전에서 핵심내용이 삭제되는 방향으로 변경되었다는 점에 주목해야 한다. 이러한 지표의 변화는 ‘너무 다양하고 불분명한 세부목표’를 이유로 ‘세부목표를 분명하게 해줄 지표’를 주장했던 UN 총회의 SDGs 협상과정을 상기하게 한다. 결과적으로 지표를 통해 세부목표의 지향점을 분명히 할 수 있을 것이라는 기대는 부분적으로만 충족되었으며, 아직 개발을 해야 하는 80여 개의 Tier III 지표의 수립과정에서 이러한 논의는 지속될 것으로 전망된다.

## V. 지표의 특징: 불평등성 논의를 중심으로

글로벌 프레임워크 전체를 보면 일부 지표들은 그 영역을 확대하려는 시도를 하고 있음이 보인다. 특히 ‘권리(right)’ 부분에 있어 그러한 경향을 강하게 볼 수 있는데, 모두를 위한(for all) 성평등이나 ‘양질의 일자리 (decent work)’를 측정하기 위한 과정들이 대표적이다. 이 지표들은 범분야적(cross-cutting)으로 지표체계 안에서 다루어지고 있으며, 고용의 권리, 노동의 권리, 동일노동 동일임금, 가사노동 및 무급의 돌봄 서비스에 대한 인식 및 가치부여, 소득 및 사회보호 영역에서의 불평등 감소, 더 나아가 경제적 자원 및 토지와 재산에 대한 권리 등으로 지표의 영역이 확대되었다고 볼 수 있다. 예를 들어, [세부목표 10.3]은 기회의 균등 뿐만 아니라 그 결과까지 초점을 맞추고 있어 시민사회가 모니터링 할 수 있고 해야 하는 영역을 열어주고 있다. 사람들이 이러한 세부목표를 달성하는 과정에서 경험한 차별과 괴로움에 관한 지표는 2030 개발의제가 추구하고 있는 “누구도 뒤처지지 않는(No one left behind)” 발전을 위한 약속의 단면을 엿볼 수 있게 한다.

그러나 2030 개발의제가 명시한 우선순위에 비추어 글로벌 지표체계를 살펴보면, 여전히 몇몇 부분 - 예를 들어 ‘공통의 그러나 차별화된 책임(Common But Differentiated Responsibilities, CBDR)’의 원칙, 국제적 의무의 문제 등에서 그 간극을 확인할 수 있다.

### 1. 불평등성 논의

목표 5와 8의 세부목표와 지표들은 우선 개발도상국을 포함한 모든 국가의 ‘국내적’ 불평등을 주요 이슈로 하고 있다. 즉, 지금 현재까지는 국가 간의 불평등을 측정하거나 이러한 불평등성을 고착화하는 정책들을 측정할 수 있는 지표가 없다.



또한 국내적 불평등 부문에 있어서도 2015년 2월 IAEG-SDGs 제안안에는 포함되어있던 지니계수(Gini coefficient) 및 팔머비율(Palmer ratio)등이 삭제되고, 두 번째 대안으로 제시되었던 실질가처분 소득 및 소비 기준 인구분포가 ‘하위 40% 인구의 일인당 소득’을 보는 것<sup>7)</sup>으로 확정되었다. 세부목표 자체가 인구의 하위 40%만을 대상으로 한다면, 실제 소득불평등 논의에서 다루어 져야할 부유층 특히 상위 1~10% 인구에 대한 측정 및 이에 대한 정책논의도 사라지게 되어 소득불평등을 줄이겠다는 목표는 결국 제한적인 정책옵션을 제시하게 될 수도 있다.

정책과 관련하여, 지속가능한 개발을 위한 국가적 계획을 지원할 수 있는 효과적인 역량개발을 목표로 하는 세부목표 17.9의 지표는 동 목표를 달성하기 위한 “정책조합의 이행”을 목표로 함에도 불구하고 국가 간 불평등에 대한 언급없이 재정 및 기술지원의 달러화 가치에만 주목한 지표를 채택하였다.

이와 함께 소외된 집단과 영역이 국가평균 안에서 사라진 경향을 보여, 실제로 2030 의제의 ‘누구도 뒤처지지 않을’ 발전에 대한 야심찬 계획을 실행하기 위해 필요한 세분화된 데이터 보다는 통합적인(aggregated) 데이터를 글로벌 지표로 채택한 경우가 더 많아졌다. 이는 결국 ‘누구’를 대상으로 할 것인가의 정책 타겟이 불분명해지는 효과를 낳게 될 것으로 우려되고 있다.

따라서 2030 개발의제의 보편적인 프레임워크에도 불구하고 부유한 집단들(선진국의 국제개발협력활동 등을 포함)의 책임에 관한 논의는 여전히 프레임워크의 바깥에 존재하고 있음을 볼 수 있다. 실제로 일부 국가들의 경우 국가부채나 무역상황에 매우 취약하면서도 이러한 세계적인 질서를 논의하는데 목소리를 내기가 어려운 상황에 처해있음은 주지하는 바와 같다. 글로벌 세금과 국내자원동원 등에 관한 논의에서도 마찬가지로 상황에 마주할 수 있으며 이러한 국제정치경제적 역동성을 포착하지 않고서는 국가 간 불평등을 줄이려는 일련의 노력들은 실효를 거두지 못할 수도 있다.

## 2. 지표, 글로벌 모니터링, 국가 간 비교

UNSC는 IAEG-SDGs의 활동 범주 안에 지표가 ‘국제적으로 비교 가능해야 함’을 강조하면서 글로벌 지표는 개선하고 개발하는 역할을 명기했다(IAEG-SDGs 2015). 그러나 UN 통계국(UN Statistical Division, 이하 UNSD)은 지속적으로 글로벌 지표는 전 세계 차원에서 후속조치와 평가를 위한 것으로 모든 국가와 지역 차원에서 적용 가능한 것은 아니라고 밝히고 있다

7) 10.1.1 Growth rates of household expenditure or income per capita among the bottom 40 per cent of the population and the total population

(Statistics Divisions of UN/DESA and UN Economic Commission for Europe 2015). 또한 2030의제는 후속조치와 평가(Follow-up & Review, 이하 F&R)의 책임은 개별 정부에 있으며, 지속가능발전 고위급 정치포럼(High Level Political Forum on Sustainable Development, 이하 HLPF)는 그 과정을 관장하고 “시스템 차원의 일관성과 지속가능개발정책의 조율을 강화”하는 역할을 할 것이며, “정부 간 기구 및 포럼, 관련 UN기구, 지역기구, 주요그룹(major group) 및 기타 이해관계자들의 견해를 참고하여(with inputs) 의제 이행에 관한 국별 평가와 주제평가를 실시”한다고 밝히고 있다(UNGA, para. 70).

이는 실제로 모든 국가와 지역 단위에서 적용 가능한 것이 아니라 글로벌 모니터링‘만’을 위한 것이라 하더라도 이러한 글로벌 지표를 통한 국가 간 비교는 결과적으로 모든 나라들이 글로벌 지표체계를 활용하도록 하는 압박으로 작용할 수 있다. 결과적으로 개별국가 내에서의 특수성을 반영한 정책적 선택의 기회를 넓히려는 의도와는 상반되게 지표 만 고려한 정책수단을 선택할 가능성이 높아질 수 있음을 시사한다. 이러한 우려는 2030 개발의제가 ‘책무성’보다는 F&R을 강조하여 개별 국가의 보고의무를 완화함으로써 ‘누가’ 수혜자이고, ‘누가’ 책임이 있는지를 불분명하게 만들었다는 비판적인 시각의 근거로 활용되고 있다(Luke 외 2016).

## VI. 결론

2014년 UN 사무총장은 “지속가능발전을 위한 데이터혁명에 관한 독립 전문가 자문그룹(Independent Expert Advisory Group on a Data Revolution for Sustainable Development, 이하 IAEG-DR)”을 구성하여 지속가능발전을 위한 데이터 혁명을 어떻게 이끌 것인지에 관한 제안을 주문했다. IAEG-DR의 결과보고서는 데이터 격차와 불평등 문제가 지속되고 있다고 밝혔으며, 정부와 기타 개발파트너가 “주요 격차를 줄이고 데이터 사용 및 접근성을 강화하여 지속가능발전을 이룩하기 위한 역할을 다할 수 있도록” 정책과정에서 데이터를 활용해야 함을 강조했다(UN Data Revolution Group 2014:5).

SDGs의 지표 확정은 단순히 목표-세부목표-지표의 다층적 구조를 완성시키는 퍼즐조각(missing puzzle)이 아니라 이러한 데이터 활용의 시발점이 된다는 점에서 매우 중요하다. 아직은 내용적인 면이나 체계 면에서 완성도가 높다고 볼 수는 없으나, 지난 15년간 MDGs가 그러했듯이 지속적인 평가와 점검을 통해 지표를 개발해나갈 것이다.

당장 오는 7월 말까지 IAEG-SDGs는 Tier system을 완성하여 발표할 예정이며, 9월까지 데

이터 수집과 생성의 주체가 되는 국제기구가 제안한 Tier III 관련 방법론 개발계획을 확정할 예정이다. 또한 2016년 하반기 4차 회의 개최 이후 2017년 제48차 UNSC 총회에 최종 지표를 제안할 예정이다. 최종지표 확정 이후에도 개별지표 및 전체 지표체계에 관한 점검은 계속될 예정이며, 특히 2020년과 2025년 검토에서는 ① 세부목표와 맞지 않는 지표, 세부목표를 반영하지 못하는 지표, 세부목표의 범위를 넘어선 지표, ② 유의미하게 측정이 될 수 없거나 구체적이지 않은 글로벌 지표체계에 포함되어 있는 지표, ③ 방법론 개발 또는 데이터 수집이 매우(significantly) 어려운 지표, ④ 새로운 방식이나 방법론 사용이 가능한 지표를 중심으로 지표체계 전반에 걸친 검토를 예고하고 있어, 5년 주기의 이행상황에 따른 지표의 변화도 예상해 볼 수 있다. 이렇듯 끊임없이 변화하는 SDGs 관련 내용들을 관심을 가지고 지켜보며 우리에게 주는 시사점과 이행방안을 강구해볼 필요가 있겠다.

제 I 장

개발  
협력  
이슈

제 II 장

제 III 장

## 〈참고문헌〉

- 김지현. 2016. “SDGs 지표 확정과 의의” 『개발과 이슈』 제 25호, 성남: 한국국제협력단 (발간예정)
- HLG. 2015. “Terms of reference for the High-level Group for Partnership, Coordination and Capacity-Building for post-2015 monitoring”
- IAEG-SDGs. 2015. “Terms of reference for the Inter-agency Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators”
- \_\_\_\_\_. 2016. “Provisional Proposed Tiers for Global SDG Indicators”
- Lucks, Dorothy, Thomas Schwandt, Zenda Ofir, Kassem El-Saddik and Stefano D’Errico. 2016. “Counting Critically: SDG ‘follow-up and review’ needs interlinked indicators, monitoring and evaluation” Briefing. London: IIED, available at <http://pubs.iied.org/17363IIED> (접속일: 2016.7.1)
- PARIS21. 2016. “Agenda 2030: Sustainable Development Goals”, conference presentation at Agenda 2030 and the SIDS: Strengthening Statistical Capacity and Readiness (May 19-20, Paris)
- Statistics Divisions of UN/DESA and UN Economic Commission for Europe. 2015. “Results of the UNSD/UNECE Survey on organizational context and individual projects of Big Data”, Background document. UN Statistical Commission Forty-sixth session, available at <http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc15/BG-BigData.pdf> (접속일: 2016.7.1)
- UN Data Revolution Group. 2014. “A World that Counts: Mobilizing the Data Revolution for Sustainable Development”, Technical Report. UN Data Revolution Group, available at <http://undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/11/A-World-That-Counts.pdf> (접속일: 2016.7.1)
- UN General Assembly. 2015. “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development” (A/RES/70/1)
- UN Statistical Commission. 2015. “Report of the High-level Group for Partnership, Coordination and Capacity-Building for Post-2015 Monitoring” (E/CN.3/2016/3)
- \_\_\_\_\_. 2016. “Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators” (E/CN.3/2016/2/Rev.1)