

UN의 지속가능발전목표(SDGs) 추진 전략과 주요 내용: 빈곤 및 불평등을 중심으로¹⁾

UN's Sustainable Development Goals:
Strategies for Poverty and Inequality Reduction

김태완 | 한국보건사회연구원 연구위원
이주미 | 한국보건사회연구원 연구원

1. 들어가며

2015년 유엔(UN)은 기존 새천년개발목표[New Millenium Development Goals(MDGs)]를 대체, 승계하기 위한 노력으로 2016~2030년 적용될 지속가능개발목표[Sustainable Development Goals(SDGs)]²⁾를 새롭게 제안하였다. MDGs는 1998년 유엔 주도로 100개국 이상의 나라 대표들이 참여해 빈곤 퇴치, 환경 보

호, 인권 보호 등에 대해 작성한 보고서를 기초로 2000년 유엔 정상회의에서 밀레니엄 선언 형식으로 발표한 계획이다.³⁾ 이후 2015년 계획이 마무리되는 시점에서 기존 MDGs의 주요 성과를 계승하면서 새로운 목표를 제안하기 위해 SDGs가 시작되었다.⁴⁾ SDGs는 2012년 Rio+20⁵⁾을 계기로 수립되기 시작했으며 이후 2014년부터 정부 간 공개작업반[Open Working Group(OWG)]을 통해 17개 목표와 169개 세부 목표를 제시한

1) 본고의 주요 내용은 “신윤정 외(2015), 사회경제 부문 UN2030 지속가능발전 어젠다 분석과 이행전략, 한국보건사회연구원” 중 빈곤 부문은 재수정, 불평등은 새롭게 작성한 것임을 밝힙니다.

2) 유엔의 지속가능발전 개념은 ‘미래세대가 자신들의 필요를 충족시키기 위한 능력을 해함 없이 현재 세대의 필요를 충족시키는 발전’으로 보고 있으며 이를 위해 ‘사회발전-경제성장-환경보존’의 3가지 축이 균형 있게 발전할 필요가 있다는 점을 강조하고 있다[한국국제협력단(2015). 지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안. p.2에서 재인용].

3) 지속가능발전 포털. <http://ncsd.go.kr/app/sub02/19.do>에서 2016. 8. 25. 인출.

4) 새천년개발목표(MDGs)는 전 지구적 차원의 계획임에도 모든 국가보다는 개발도상국 혹은 저개발국의 수차상의 빈곤 축소에 초점을 두고 있다. 즉 빈곤의 다양한 측면(사회, 문화, 기후 등)을 고려하지 못했으며 불평등에 대한 검토도 하지 못한 점이 지적되고 있다. 또한 빈곤 수치에만 관심을 두다 보니 빈곤 축소 과정에서 발생하는 인권 침해에 대해서도 논의가 이루어지지 않은 문제와 한계가 있었다[문도운(2014). 새천년개발목표의 한계와 Post-2015 개발목표의 내용. 이슈브리프-12호. 국제개발협력 시민사회포럼(KoFID). pp.1-2].

5) 2012년 브라질 리우에서 개최된 유엔 지속가능발전 정상급 회담을 의미한다. 1992년 이후 20년 만에 개최된 것으로 환경과 지속가능발전성에 대한 방향을 제시하고 있다.

바 있다. 향후 유엔 산하 국가 및 국제기구들은 2030년까지 SDGs를 기준으로 정책을 설계하고 그 방향을 결정할 것을 권고받게 된다.

유엔이 제안한 SDGs는 17개 목표로 구성되어 있으며 여기서는 MDGs와 SDGs에서 공통으로 다루고 있는 빈곤 타파 혹은 빈곤 종식과 새롭게 추가된 불평등에 대한 내용을 중심으로 논의하고자 한다. 2000년에 수립된 MDGs에서는 빈곤을 향후 15년간 해결해야 할 중요한 목표로 설정하고, 목표 1을 ‘절대빈곤 및 기아 퇴치(Eradicate Extreme Poverty and Hunger)’로 하였으며, 세계적인 절대빈곤과 기아 퇴치를 위한 방안으로 세 가지를 목표로 두고 있었다. 1990~2015년 소득이 하루 1달러 미만인 빈곤인구의 비율을 절반으로 축소하는 것, 여성과 청년층을 포함해 모든 사람이 생산적이고 괜찮은 일에 종사하는 완전고용을 달성하는 것, 1990~2015년 기아인구 비율을 절반으로 축소하는 것이다.⁶⁾

새로운 SDGs에서도 빈곤을 첫 번째 목표로 정하고, 기존 절대빈곤 및 기아 퇴치의 범주를 넘어 상대적, 다차원적으로 확대된 빈곤 목표와 세부 사항들을 설정하고 있다. 빈곤과 더불어 불평등이 10번째 목표로서 새롭게 그 위치를 점유하고 있다. 본고에서는 빈곤 및 불평등과 관련한 세부 지표와 이와 관련된 국제 지표(Global monitoring indicators) 및 보완적인 국내 지표(Complementary national indicators)를 살펴보고자 한다. 이를 통해 현재 국제적으로 다루어지고 있는 빈곤과 불평등에 대한 방향과 빈곤 및

불평등 연구를 위한 발전 방향이 무엇인지 논의하는 계기를 마련하고자 한다.

2. 유엔 2030 지속가능발전 어젠다

유엔에서 2015년 발표한 MDGs 최종보고서(The Millennium Development Goals Report 2015)에 따르면 개발도상국에서 하루 1.25달러 미만으로 살아가는 빈곤층은 1990년 기준 인구의 47%에서 2015년에는 14%까지 감소하였고, 초등교육 취학률은 2000년 기준 83%에서 2015년 91%까지 개선된 것으로 보고되었다.⁷⁾ 이 외에도 개발도상국의 인구가 증가했음에도 5세 미만 어린이 사망자 수는 전 세계적으로 2015년 약 600만 명으로, 1990년 1270만 명에 비해 감소하였다. 즉, 1990년대 초반 이후 5세 미만 어린이 사망률의 감소 속도가 가파르게 증가하고 있다. 또한 성평등 및 여성 역량 고양 부문에서 전 세계 개도국 가운데 3분의 2 이상이 초등교육에서 남녀평등을 달성하였지만 중등교육과 고등교육(tertiary education)에서는 남녀 격차가 아직도 심각한 수준이다. 여성 임금근로자 비중은 1990년 35%에서 2015년 41%로 증가하였으나 생산가능연령대 남성의 4분의 3 이상이 노동시장에 진출하는 데 비해 여성은 절반이 비경제활동인구로 남아 있어 남녀평등 문제는 여전히 해결해야 할 과제다. 이러한 점에서 새롭게 제정된 SDGs는 MDGs의 남은 과제를 포괄하면서 규범

6) 유엔새천년개발목표보고서 한국위원회(2013). 새천년개발목표보고서 2013-2014. 참조.

7) UN(2015). The Millennium Development Goals Report 2015.

의 대상이 개도국에서 개도국·선진국을 함께 포괄하는 쪽으로 바뀌었고 국가 간, 이해당사자 간의 관계를 포함해 장기적 이행을 추진하고 있어 한 단계 진보한 국제 규범이라 할 수 있다. SDGs의 새로운 목표를 살펴봄으로써 지구촌의 당면한 과제가 무엇이며 더 나은 삶, 공생하는 삶을 위해 함께 해결해야 하는 문제는 무엇인지 알게 될 뿐만 아니라 앞으로 지향해야 할 가치와 나아갈 방향성을 확인할 수 있다.

새롭게 제정된 SDGs의 전체적인 프레임은 사람(People)과 환경(Planet), 번영(Prosperity)을 위한 계획으로, 보편적인 평화(Peace)를 추구하는 데 목적을 두고 있다. SDGs를 통해 극심한 빈

곤을 포함한 모든 형태와 차원의 빈곤을 근절하는 것이야말로 세계적인 목표이고 없어서는 안 될 지속 발전의 요건이다. 또 모든 국가와 이해관계자가 파트너십(Partnership)을 발휘하여 이를 함께 구현하고 실행해야 하며, 모든 사람으로부터 빈곤을 퇴치하고, 미래세대를 위해 생태계를 보호하는 것을 축으로 하고 있다. 모든 인권을 보장하고 양성평등과 모든 여성의 역량을 강화하고 이를 실현시키고자 하며, 이는 결론적으로 경제적, 사회적, 환경적 차원을 통합하고 균형을 이루기 위함이다.⁸⁾ 이러한 SDGs의 목표 17개의 골자를 정리하면 <표 1>과 같다.

표 1. SDGs 목표의 주요 내용

SDGs 목표의 핵심	주요 내용
1) No Poverty	모든 곳에서 모든 형태의 빈곤을 종결시킨다.
2) Zero Hunger	기아의 종식, 식품 안정성 확보, 영양 상태 개선 및 지속가능농업을 강화한다.
3) Good Health and Well-being	모든 사람의 건강한 삶과 웰빙을 보장한다.
4) Quality Education	모든 사람을 위해 양질의 교육을 형평성 있게 보장하고 평생 학습 기회를 증진한다.
5) Gender Equality	양성평등 및 모든 여성과 여아의 역량을 강화하여 권익을 실현한다.
6) Clean water and Sanitation	깨끗한 물 공급과 위생 관리를 지속적으로 확립한다.
7) Affordable and Clean Energy	지속 가능하고 믿을 수 있는 에너지원에 대한 접근성을 확보한다.
8) Decent Work and Economic Growth	생산성 있는 양질의 일자리를 보급하고, 포괄적이고 지속 가능한 경제성장을 증진시킨다.
9) Industry, Innovation and Infrastructure	지속 가능한 산업과 혁신을 조성하고 건설한 인프라를 구축한다.
10) Reduced Inequalities	국가 내, 국가 간 불평등을 감소시킨다.
11) Sustainable cities and Communities	안전하고 재생 가능하며 지속 가능한 도시와 거주 지역을 조성한다.
12) Responsible Consumption and Production	지속 가능한 소비와 생산 패턴을 확립한다.
13) Climate Action	기후변화와 그것의 영향에 대처하는 긴급조치를 시행한다.
14) Life Below Water	지속 가능한 발전을 위해 바다와 해양 자원을 지속적으로 사용하고 보존한다.
15) Life on Land	육지 생태계 보호와 지속 가능한 수준에서의 사용을 증진하고 산림 관리, 사막화 대처, 토지 황폐화 중지 및 토지 복원을 하고 생물 다양성 손실을 중단시킨다.
16) Peace, Justice and Strong Institution	평화롭고 포괄적인 사회 증진과 정의로우며 모든 수준에서 포용할 수 있는 제도를 구축한다.
17) Partnership for the Goals	목표 달성을 위하여 지속 가능한 이행 수단과 글로벌 파트너십을 활성화한다.

자료: Sustainable Development, UN(2015). Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development. p.16.

8) Sustainable Development, UN(2015). Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development의 서두에서 정리.

위의 17개 목표는 사람, 환경(지구), 번영, 평화, 파트너십 등 5개 차원에 방점을 두고 제정되었으며, 이들은 개별적인 목표임과 동시에 서로 간의 중요한 쟁점을 공유하는 것이다. 각 목표 및 세부 목표는 다른 분야(목표)의 발전에 의존하기 때문에 함께 추진되도록 하고 있다. 따라서 목표하고 있는 SDGs의 많은 지표(목표)는 하나 이상의 목적에 기여하게 된다. 17개 목표 안에서 서로

교차되는 쟁점은 19개로 정리할 수 있다. 여기서는 SDGs의 목표 17개 중에서 MDGs에 이어 중심이 되는 ‘목표 1. 빈곤’과 기존 MDGs에서 여러 형태⁹⁾로 언급은 되었으나 하나의 목표로 제시되지는 않았던 ‘목표 10. 불평등’의 세부 목표와 국내 및 국제 지표를 다음에서 살펴보고자 한다.

표 2. SDGs 지표 간의 범분야 쟁점(Cross-Cutting Issue)

범분야(Cross-Cutting) 쟁점	연계되는 SDGs 목표
a) GDP를 넘어선 새로운 측정지표 개발 (Beyond GDP—new measures for development)	1, 8, 12, 17
b) 기후변화 적응과 경감에 대해: 재해 위험 감축 (Climate change adaptation and mitigation; disaster risk reduction)	1, 7, 9, 12, 13, 15
c) 식품안전과 영양(Food security and nutrition)	1, 2, 3, 6, 12, 14, 15
d) 남녀평등(Gender equality)	1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 16
e) 지속 가능한 개발을 위한 자금 조달을 포함한 글로벌 파트너십 (Global partnership, including financing for sustainable development)	8, 9, 13, 17
f) 국가경영(Governance)	1, 5, 6, 12, 16
g) 성장과 고용(Growth and Employment)	1, 2, 4, 8, 9
h) 건강(Health)	1, 2, 3, 5, 6, 7, 11, 16, 17
i) 불평등(Inequalities)	1, 2, 4, 5, 6, 8, 10, 16
j) 산업화(Industrialization)	4, 6, 7, 9, 12, 13
k) 취약계층을 위한 보안 및 지원 (Peace and security, and support for vulnerable states)	1, 5, 8, 10, 12, 16
l) 과학, 기술 및 혁신(Science, technology, and innovation)	4, 9, 13
m) 지속 가능한 도시와 정착지(Sustainable cities and human settlements)	1, 3, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 16, 17

9) 새천년개발목표(MDGs) 중 목표 2(보편적 초등교육의 달성), 목표 3(성평등과 여성 능력의 고양), 개방적이고 공정하며 차별 없는 무역 및 금융체계를 세부 목표로 하고 있는 목표 8(개발을 위한 국제 파트너십 구축) 등에서 불평등과 관련된 의미를 내포하고 있다고 볼 수 있다.

(표 계속)

범분야(Cross-Cutting) 쟁점	연계되는 SDGs 목표
n) 지속 가능한 소비와 생산(Sustainable consumption and production)	2, 3, 6, 8, 11, 12
o) 모두를 위한 지속 가능한 에너지(Sustainable energy for all)	1, 7, 9, 13
p) 지속 가능한 토지 이용, 산림과 지구생태계 관리 (Sustainable land use, forests and terrestrial ecosystems)	1, 2, 6, 13, 15
q) 해안과 연안지역의 지속 가능한 관리 (Sustainable management of oceans and coastal areas)	2, 6, 13, 14, 15
r) 물과 위생(Water and sanitation)	1, 2, 6, 11
s) 웰빙(Wellbeing)	1, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11, 16, 17

자료: Sustainable Development Solutions Network(2015). Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals. pp.67-91 재정리.

3. 목표 1: 빈곤 종식

SDGs의 ‘목표(Goal) 1(빈곤 종식)’은 세부 목표 5개와 세부 실행 목표 2개로 구성되어 있다.

세부 목표 1은 “하루 1.25달러로 측정된 빈곤을 모든 국민에게서 종식시키는 것”으로 절대적 빈곤 탈피와 관련된 내용이다. 국내에서는 2015년 맞춤형 급여 도입 이전 적용된 최저생계비가 절대적 기준이지만 그 수준이 하루 1.25달러에 비해서는 높고, 제도 개편 후 기준이 기준 중위소득으로 변경되었다는 점에서 국내에 직접적으로 적용하기에는 무리가 있을 것으로 보인다. 아래 표에서 설명하는 다른 네 가지 세부 목표는 상대적 기준과 기회균등 등의 개념을 포함하므로 국내 빈곤 감소 목표로 설정할 수 있다. 특히 1.2와

1.3의 세부 목표와 관련해 우리나라는 노인빈곤이 높은 대표적인 국가라는 점에서 향후 2030년까지 노인빈곤 수준을 현재의 절반으로 줄이려는 노력이 필요하다. 1.4 지표는 기회균등과 관련되어 있으며 1.5 지표는 기후변화 등의 환경 측면을 고려한 것으로, 앞으로 빈곤 및 불평등 관련 정책과 연구 분야에서도 지속적으로 논의해야 할 것으로 보인다. 2개의 세부 실행 목표 1.a, 1.b는 빈곤 종식을 위한 국가적, 국제적 협력의 필요성을 강조하고 있다.

SDGs에서는 목표 1을 달성하기 위해 국제 지표 7개와 보완적인 국내 지표 4개를 제안하고 있다. 또한 동 세부 지표를 관리하고 주도할 국제기구들 함께 제안함으로써 동 목표를 효율적으로 달성하도록 하겠다는 의지를 표명하고 있다.

표 3. SDGs 목표 1: 모든 지역에서 모든 형태의 빈곤 종식

목표(Goal)	세부 목표(Target)
목표 1. 모든 지역에서 모든 형태의 빈곤 종식	1.1 2030년까지 하루 1.25달러로 측정된 빈곤을 어느 곳에 거주하든지 모든 국민에게서 종식.
	1.2 2030년까지 남성, 여성, 아동 등 모든 연령을 대상으로 국가별 정의에 따른 모든 영역의 빈곤 수준을 50%로 축소.
	1.3 국가적으로 저소득층 모두를 포함(실질적으로 빈곤층과 차상위층 포괄)하는 적절한 사회보호체계와 조치들을 2030년까지 구현.
	1.4 2030년까지 모든 남녀, 특히 빈곤층과 차상위층이 경제적으로 활용할 수 있는 자원 및 기초서비스에 대한 동등한 권리와 모든 형태의 재산 및 부동산, 상속받은 재산 및 유산, 자연자원, 적절한 신기술, 금융자원(미소금융 등)에 대한 소유권과 통제권을 보장.
	1.5 2030년까지 취약한 상황에 직면한 빈곤층의 대응력 강화. 기후변화와 관련된 위기적 사건, 기타 경제, 사회 환경과 관련된 충격과 재앙 등으로 인한 빈곤층의 위험과 취약성 축소.
	1.a 모든 범주의 빈곤 종식을 위한 프로그램과 정책 구현. 개발도상국(특히 저개발국가)을 위한 적정하고 예측 가능한 수단 등을 제공하기 위해 개발 협력을 강화하는 등 다양한 출처로부터의 자원 활용을 보장.
	1.b 빈곤 종식을 지지, 가속화하기 위한 투자로서 친빈곤적 성장, 양성평등 개발 전략에 기초한 국가적·지역적·국제적 차원에서의 건전한 정책 프레임 수립.

자료: Sustainable Development, Knowledge Platform (2015). "Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development" 재인용.

가. 국제 지표

① 하루 1.25달러(PPP: per person per day) 이하의 인구 비율: 목표 1의 세부 목표 1.1과 동일한 것으로 절대빈곤을 측정하는 기준이 되기도 한다. 저개발국가는 여전히 절대적 빈곤 상태에서 벗어나지 못하는 상황이라는 점에서 MDGs 이후 지속적으로 측정돼 온 지표이다. 절대빈곤을 측정 시 인구 특성별로 여성, 노인, 장애인 및

기타 특성 등을 고려한 분석이 요구된다. 특히 우리나라는 노인, 장애인의 빈곤율이 높아 절대 기준이 아닌 상대적 관점에서 동 지표를 계속해서 측정하고 발표할 필요가 있다.¹⁰⁾ 유엔은 빈곤율이 가진 단점을 보완하기 위해 국내 지표로 빈곤 갭비율(Poverty gap ratio)을 함께 제시하고 있다. 우리나라는 2015년에 국민기초생활보장제도가 개편되어 최저생계비를 기준 중위소득¹¹⁾으

10) 통계청에서는 새롭게 소득분배 관련 자료를 공개하며 다양한 종류의 분배지수(빈곤, 불평등)를 발표하고 있다. 세부적으로는 성별, 근로연령 기준(노인빈곤 포함) 빈곤율을 발표하고 있다. 하지만 장애인과 같은 대표적 취약계층은 아직 분배통계가 발표되지 않아 취약계층 특성 파악을 위한 세부적 분배지표가 필요하다.

11) 맞춤형 급여체계에서는 급여별로 별도의 선정 및 급여 기준선을 두고 있다. 생계급여는 기준 중위소득 29%, 의료급여는 중위소득 40%, 주거급여는 중위소득 43%, 교육급여는 중위소득 50%를 기준으로 하고 있다[보건복지부(2016). 국민기초생활보장사업 안내].

로 변경해 사용하고 있어 국내에서는 상대적 방식으로 변경된 지표를 통해 간접적으로 빈곤율 감소를 위한 목표 설정(예, 현재 수준의 50% 혹은 60% 축소 등)이 가능할 것이다.

② 도농 간 국가별 빈곤선 이하의 인구 비율: 동 지표는 개별 국가를 대상으로 하므로 국가별 비교에는 한계가 있으며 유엔 보고서에서도 이 점은 동일하게 지적되고 있다.¹²⁾ 국내 상황과 비교할 때 우리나라 농촌은 심각한 고령화 현상에

직면해 있으며 대외 시장 개방으로 도시 주민에 비해 낮은 소득을 유지하는 것이 현실이다. 하지만 통계청 및 연구기관 등에서 우리나라 전체, 서비스 대상별(노인, 성별 등) 빈곤지수는 산출하지만 지역을 고려한 빈곤지수는 발표하지 못하고 있다. 이를 지적하듯 유엔에서는 특별히 도시와 농촌 간 비교의 필요성을 인식하고 있다. 향후 지역(시도 혹은 도농 등) 변수를 고려한 빈곤 혹은 불평등지수가 산출되고 발표될 필요가 있다.

표 4. SDGs 목표 1: 모든 지역에서 모든 형태의 빈곤 종식 부문 국제 지표와 국내 지표

목표 1. 모든 지역에서 모든 형태의 빈곤 종식		
지표 번호	잠재적이고 암시적인 지표	잠재적인 주도 기구
1	하루 1.25달러(PPP) 이하의 인구 비율(MDGs의 지표)	세계은행(World Bank)
2	도농 간 국가별 빈곤선 이하의 인구 비율	World Bank, 유엔경제사회국(UN DESA)
3	다차원적 빈곤지수	유엔개발계획(UNDP), World Bank, 유엔통계국(UNSD), 유엔아동기금(UNICEF)
4	국가별 사회보호정책에 의해 보호되고 있는 인구 비율	국제노동기구(ILO)
5	토지, 재산, 자연자원에 대한 보호 권리를 가진 남녀, 원주민, 지역사회 비율 i) 소유권에 대한 증거가 인정되거나 문서로 정리된 비율 ii) 법적으로 인정되고 보호된다는 것을 권리로서 인지한 비율	유엔식량농업기구(FAO), UNDP, 유엔인간정주계획(UN Habitat)
6	기후 혹은 비기후적 사건과 관련된 자연재해로 인한 손실	유엔 재해감소를 위한 국제전략기구(UNISDR), FAO, 세계보건기구(WHO), 재난역학연구소(CRED)
7	합계출산율	유엔인구국(UN Population Division), 유엔인구기금(UNFPA)
	보완적인 국내 지표 1.1 빈곤갭비율 1.2 금융서비스 이용 비율(모바일금융 포함) 1.3 [주거 접근에 대한 동등성 지표] → 향후 개발 1.4 [재해 위험 감소 지표] → 향후 개발	

자료: Sustainable Development Solutions Network(2015). Indicators and a Monitoring framework for the Sustainable Development Goals: Launching a data revolution for the SDGs, p.24.

12) Sustainable Development Solutions Network(2015), Indicators and a Monitoring framework for the Sustainable Development Goals: Launching a data revolution for the SDGs, p.89.

③ 다차원적 빈곤지표[Multidimensional Poverty Index(MPI)]: 세 번째는 다차원적 빈곤 지표이다. 다차원적 빈곤지표는 현재 발표되고 있는 빈곤지수가 소득과 지출의 화폐적 측면을 강조하는 것에 반해 사회가 발전하면서 비물질적 측면을 고려한 빈곤 측정의 중요성이 강조됨에 따라 측정 방안 중 하나로 대두되었다. 유엔에서는 MPI 측정을 위해 10개의 세부적 기준(건강(영양, 영아사망률), 교육(입학률), 생활 기준(물, 위생, 전기, 연료, 자산 등))을 제시한 바 있다. 다차원적 빈곤 측정이 가지는 장점도 있지만 무엇보다 빈곤 측정의 대상 영역을 어떻게 설정할 것인가, 사회적 배제(Social exclusion)와는 어떠한 차이가 있는지 등이 먼저 논의되어야 한다. 유엔도 빈곤 측정의 대상 영역을 설정하기 위해 논의가 필요하다는 점을 지적하고 있다.¹³⁾ 다차원 빈곤 측정이 가진 문제에도 불구하고 유엔이 동 측정 방안을 제안한 것은 빈곤의 영역을 물질적 문제가 아닌 비물질적 영역으로 확대할 필요성이 있기 때문이라는 점에서 국내에서도 연구자가 아닌 정부 차원에서의 측정과 적용 가능성에 대한 검토가 요구된다.

④ 국가별 사회보호정책에 의해 보호되고 있는 인구 비율: 동 지표는 유엔 인권헌장에서 제시하는 인간의 기본적 권리를 행사하기 위해 국가가 어느 정도 국민을 보호하고 있는지를 파악하기 위한 것이다. 유엔은 사회보호의 영역을 사회안전망(social safety net) 영역으로 한정하고 있

다. 반면 ILO는 10가지 영역으로 1) 의료보호, 2) 상병수당, 3) 장애인정책, 4) 노령과 유족보호, 5) 모성보호, 6) 아동, 7) 실업과 고용상 장애, 8) 빈곤 및 사회적 배제와 사회보호의 일반적 적용 측면에서의 사회보험, 9) 노동시장보호정책, 10) 공공부조정책 등을 제시하고 있다. ILO의 10가지 영역 중에는 국내에서 적용되는 사회정책도 있지만 시행되지 않은 정책(상병수당)도 포함되어 있으며, 일부는 사회적 논의(사회적 배제)가 필요한 부문도 있다. 동 지표를 국내에 적용하기 위해서는 현재 시행되는 관련 정책의 실태를 먼저 파악하고 앞으로 정책 목표에 따라 적용 범주를 확대할 필요가 있다.

⑤ 토지, 재산, 자연자원에 대한 보호 권리를 가진 남녀, 원주민, 지역사회 등의 비율: 동 지표는 두 개의 보조 지표를 통해 측정되는데 첫째는 소유권에 대한 증거가 인정되거나 문서로 정리된 비율, 둘째는 법적으로 인정되고 보호된다는 것을 권리로 인정한 비율이다. 동 지표가 지닌 함의는 국제기업, 대기업 등이 산업 발전 혹은 국가 발전 등의 목적하에 취약계층과 빈곤층이 가지고 있는 재산 혹은 자연자원을 강제로 수용하거나 권리를 박탈하는 현상을 방지하려는 것이다. 도시 개발을 목적으로 한 수용정책은 우리나라에도 있으며 도시 빈민, 철거민 등의 생계에 영향을 미침으로써 사회적 문제를 야기했다는 점에서 시사하는 바가 크다.

⑥ 기후 혹은 비기후적 사건과 관련된 자연재

13) Sustainable Development Solutions Network(2014), 위약책, p.32.

해로 인한 손실: 이 지표는 기후 혹은 비기후적 사건으로 인한 자연재해로 발생한 생계비 및 경제적 비용을 측정하는 것이다. 유엔에서는 기후 변화로 인한 사건으로 홍수, 태풍, 가뭄 등을, 비기후적 사건으로는 지진, 화산 폭발, 쓰나미 등을 들고 있다. 이 외에 생물학적 사건으로 전염병 및 벌레로 인한 피해의 만연(예. 귀뚜라미 피해), 동물의 대단위 이동 등에 의해 발생한 비용도 포함하고 있다.

⑦ 합계출산율: 출산율은 여성 1명이 평생 동안 낳을 것으로 예상되는 평균출생아 수를 의미한다. 유엔은 합계출산율지표를 여성의 사회 참여 정도를 판단할 수 있는 하나의 근거로 이용하고 있다. 또한 선행 연구들에서 높은 출산율은 빈곤율, 1인당 국내총생산(GDP) 성장률, 여성 불평등, 모성사망률 등과 역의 관계를 가진다는 결과로도 나타나며, 이와 같은 이유로 유엔에서도 본 지표에 관심을 두고 있다. 우리나라, 일본 등은 출산율이 낮아 인구 지속성, 사회의 안정적 유지에 어려움을 겪을 수 있으므로 지속가능발전 측면에서 이 지표를 계속해서 관리하고 주목해야 할 것이다.

나. 보완적인 국내 지표

유엔 SDGs의 '목표 1'인 빈곤 종식 영역에서는 국제 지표 7개 이외에 보완적인 국내 지표로 네 가지를 들고 있다. 1.1 빈곤갭비율, 1.2 금융서비스 이용 비율(모바일금융 포함), 1.3 [주거 접근에 대한 동등성 지표](→ 향후 개발), 1.4 [재

해 위험 감소 지표](→ 향후 개발)이다. 이 중 1.3과 1.4 지표는 아직 구체화되지 않은 상태이다. 1.1 빈곤갭비율은 빈곤율의 단점을 보완하기 위해 설정되었다. 빈곤율은 빈곤선 이하에 살고 있는 사람들이 경험하는 빈곤의 정도는 분석할 수 없다는 단점이 있다. 반면에 빈곤갭비율은 빈곤선 이하 빈곤층의 빈곤 정도 혹은 심도(depth)를 파악할 수 있으며, 빈곤율과 빈곤갭비율은 서로 보완적 관계의 지표로서 국가별 빈곤 정도를 파악하는 데 유용하다.

1.2 금융서비스 이용 비율(모바일금융 포함)은 사회적 배제 차원에서 논의된 것으로, 저개발국가 혹은 저소득층은 금융기관에 접근하기가 어렵다는 점에서 이를 극복하기 위한 방안이 마련되어야 한다고 지적한다. 예를 들어 가구 내에 긴급 환자가 발생하거나, 부상자가 있어 수술 등의 료비가 많이 필요하거나, 자녀 교육을 위한 교육비가 필요할 때 등의 상황에서 저소득층은 긴급 자금을 받는 데 어려움을 겪는다. 금융기관을 이용해도 높은 이자를 부담해야 하는 고리대금업으로 인한 피해 역시 크다. 유엔은 금융서비스를 이용할 때 발생하는 금융 소외, 금융 배제 혹은 금융 차별 등을 해소하는 것을 목표로 하고 있다. 우리나라도 2003년 신용위기 때 서민들의 과도한 대출 이자로 인한 문제가 사회문제화되면서 이를 극복하기 위한 서민금융제도(예. 미소금융, 햇살론 등)가 도입된 후 지금까지도 운영 중이므로 이 지표를 주목해서 살펴볼 필요가 있다.

4. 목표 10: 불평등 축소

유엔 SDGs의 '목표 10'인 불평등에서 제시한 목표는 국가 내, 국가 간 불평등을 축소하는 것이다. 앞서 언급했듯이 기존 MDGs의 불평등과 관련된 여러 형태의 목표들을 '목표 10. 국가 내, 국가 간 불평등 해소'라는 하나의 독자적인 목표로 설정했다는 데 큰 의미가 있다. 유엔개발계획 [UNDP(2016)]¹⁴⁾에서는 세계 전체 재산의 절반은 상위 1%의 인구가 차지하고, 세계 전체 소득의 절반은 상위 8%의 인구가 벌어들인다는 결과를 보여 주며 불평등의 심각성을 제기하고 있다. 116개 중저소득 국가(Low-and middle-income countries)를 표본으로 지니계수를 비교한 결과 1990년 대비 2010년에 불평등도가 3% 증가하였고, 11%까지 증가한 개발도상국도 있는 것으로 나타났다. 또 소득불평등은 기회의 불평등을 가져올 수 있고 이는 소득과 부의 불평등에 국한되는 것이 아니라 교육, 건강, 고용, 주거, 기본적인 의료·사회서비스에 대한 접근 등과 긴밀한 연관이 있다고 보고 있다. 또한 이민에 대한 접근에서도 이민의 긍정적인 잠재력·기술 이전, 투자를 통한 이주노동자의 기여금 증가 및 이주노동자의 송금으로 인한 지역사회 및 국가 발전에의 기여 등-을 활용하는 등 국제 및 국내 인구이동을 통해 소득 향상뿐만 아니라 개인, 가정,

지역 및 사회를 위한 순기능을 기대하고 있다.

이러한 문제 인식을 통해 국가 내, 국가 간 불평등 해소 목표를 달성하기 위해 세부 목표로는 7개, 보조적으로 3개, 총 10개의 목표를 제안하고 있다. 이들 세부 목표를 국가 내 불평등과 국가 간 불평등에 대한 내용으로 구분¹⁵⁾하여 살펴보고자 한다.

먼저 국가 내 불평등에 관한 세부 목표로는 소득불평등, 사회적·제도적 불평등에 대한 내용을 다루고 있다. 그 내용을 자세히 살펴보면 다음과 같다. 2030년까지 하위 40% 소득계층의 소득을 증대(세부 목표 10.1)하고, 사회적 신분에 상관없이 기회의 평등을 강화(세부 목표 10.2)하고자 한다. 또 법률적·제도적 차별을 감소하여 기회균등의 보장을 추구(세부 목표 10.3)하고, 정책적 불평등을 감소하여 평등성을 더욱 확대(세부 목표 10.4)하고자 하는 것을 목표로 하고 있다.

나머지 10.5~10.c는 국가 간의 불평등을 해소하기 위한 세부 목표로 국제경제와 금융, 이민, 무역 등에서의 국가 간 지원 및 이행에 대해 다루고 있다. 국제경제 및 금융과 관련해 국제금융시장과 기구의 규제 및 모니터링을 개선(세부 목표 10.5)할 것과 최빈국, 아프리카 국가, 군소도서국(SIDs) 등 재정 지원이 가장 필요한 국가에 지원할 것을 권장(세부 목표 10.b)하고 있다. 이와 더불어 국가경제 및 금융기구 내에서 개발도

14) UNDP(2016). UNDP Support To The Implementation of Sustainable Development GOAL 10. pp.4-8.

15) OWG 10차 회의 결과를 보면 불평등 목표를 '평등촉진(Promoting equality)'으로 설정하며 국내에서 발생하는 불평등과 국가 간 발생하는 불평등을 구분하여 세부 목표를 제시하고 있다고 밝히고 있다[한국국제협력단(2015). 지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안. p.198에서 재인용].

상국의 발언권 보장 강화(세부 목표 10.6)를 목표한다. 최근 세계적으로 큰 이슈가 되고 있는 이민과 관련해서는 이민정책을 통해 체계적이고 안전한 이주 및 인구의 이동을 실현(세부 목표 10.7)하고자 하며, 이주노동자의 송금 수수료 경감 및 송금 코리더(corridors) 철폐(세부 목표 10.c) 등 이주노동자의 안정을 꾀한다. 마지막으로 국제무역에서 세계무역기구(WTO) 협약에 근

거해 개발도상국에 대한 특혜 대우 원칙을 이행(세부 목표 10.a)할 것을 목표로 설정하고 있다.

이처럼 불평등은 정치, 경제, 사회 등과 다면적으로 관련돼 형성, 심화되므로 설정된 세부 목표들을 주기적으로 검토하고 성과를 모니터링해야 할 것으로 보인다. 따라서 본 목표 달성을 위한 국제 지표와 보완적인 국내 지표를 살펴보고, 이를 국내에 적용할 수 있을지 충분히 검토해야 한다.

표 5. SDGs 목표 10: 국가 내, 국가 간 불평등 축소

목표(Goal)	세부 목표(Target)
목표 10. 국가 내, 국가 간 불평등 축소	10.1 2030년까지 하위 40% 소득계층의 소득증가율이 국내 평균보다 점진적으로 높은 수준이 되도록 이를 지속적으로 유지.
	10.2 2030년까지 연령, 성별, 장애, 인종, 민족, 출생지, 종교, 경제 및 기타 지위에 상관없이 사회적, 경제적, 정치적 포용성의 증진과 강화.
	10.3 차별적 법률, 정책과 실행의 철폐 및 이와 관련된 입법, 정책 및 행동계획의 증진을 통한 기회균등의 보장과 결과의 불평등 축소.
	10.4 재정, 임금 및 사회보호 정책의 추진과 점진적이고 확대된 평등성 추구.
	10.5 국제금융시장과 기구의 규제와 모니터링을 개선하고 이러한 규제 이행을 강화.
	10.6 국제경제 및 금융기구 내에서 효과를 증대하고 신뢰할 수 있으며 정당성이 확보된 제도를 도출하기 위해 개발도상국의 발언권 강화 보장.
	10.7 계획되고 잘 관리되는 이민정책을 통해 체계적이고 안전하고 정기적이며 책임성 있는 이주 및 인구의 이동을 실현.
	10.a WTO 협약에 따라 개발도상국(특히 최빈국)에 대한 특혜 대우 원칙의 이행.
	10.b 재정 지원이 가장 필요한 국가(특히 최빈국, 아프리카 국가, SIDs, 내륙국 등)의 국가 계획과 프로그램에 부합하는 공적개발원조(ODA) 및 외국인직접투자(FDI)를 포함한 재정 지원 권장.
	10.c 2030년까지 이주노동자의 송금 수수료 3% 이내로 경감 및 5% 이상의 송금 코리더 철폐.

자료: Sustainable Development Solutions Network(2015). Indicators and a Monitoring framework for the Sustainable Development Goals: Launching a data revolution for the SDGs, p.24.

목표 10 불평등 해소 달성을 위한 국제 지표는 빈곤 부문에 비해서는 적은 두 개 지표로 구성되어 있다. 첫 번째는 소득분배지표로서 소득 순위

상위 10%에 해당하는 사람의 국민총소득(GNI)에서 차지하는 비중 혹은 팔마(Palma) 비율(최상층 10%와 최하층 40%의 소득 점유율)로 구성되

어 있다.¹⁶⁾ 두 번째는 빈곤지표에도 사용될 수 있는 중위소득 50% 미만의 가구 비율로서 상대적 빈곤율을 의미한다. 국가 간 비교를 위해 사용된 동 지표들은 이미 국제적으로 많이 활용되고 있다는 점에서, 그리고 국내에서도 꾸준히 계측되고 발표된다는 점에서 활용도가 높다.

보완적 국내 지표는 국제 지표에 비해 많은 6가지로 구성되어 있다. 여기에는 소득불평등도 측정에 가장 많이 활용되는 지니계수와 사회이동성을 측정할 수 있는 소득/임금지속성 지표가 포함되어 있다. 이 외에 인구이동 정부 간 지수¹⁷⁾, 저개발국가를 위한 순 공적개발원조(ODA) 규

모, 저개발국가 혹은 저소득국가의 IMF·세계은행 이사회에서의 대표 비율을 포함하고 있다. 국제 지표에 비해 보완적 국내 지표는 다소 생소하고 국가 간 비교 측정이 가능할지 의문이 드는 새로운 지표들이 제시되었다는 점에서 앞으로 관심을 두고 지켜봐야 할 것이다. 특히 유럽에서의 난민 문제가 크게 부각되고 있어 인구이동 정부 간 지수, 선진국의 후발국에 대한 지원 필요성이 지속적으로 제기되고 있다. 국내에서도 연구가 활발히 진행되고 있으므로 ODA 관련 지표들은 지속적으로 관찰이 필요한 것으로 보인다.

표 6. SDGs 목표 10: 국가 내, 국가 간 불평등 축소 부문 국제 지표와 국내 지표

목표 1. 모든 지역에서 모든 형태의 빈곤 종식		
지표 번호	잠재적이고 암시적인 지표	잠재적인 주도 기구
1	소득분배 관련 지표: 상위 10%의 GNI 비율 혹은 팔마 비율	UNSD, World Bank, 경제협력개발기구(OECD)
2	중위소득 50% 미만의 가구 비율(상대빈곤)	World Bank, OECD, UNSD
	보완적인 국내 지표 10.1 지니계수 10.2 소득/임금 지속성(세대간 사회경제적 이동성) 10.3 인구이동 정부 간 지수(Human Mobility Governance index) 10.4 저개발국가를 위한 순 ODA(선진국 GNI 중 비율)(MDG 지표를 수정) 10.5 저개발국가(LDCs)/저소득국가(LIC)의 IMF/WB(혹은 기타 국제기구) 이사회에서의 대표 비율 지수 10.6 [해외 송금 비용(Remittance transfer costs)] → 향후 개발	

자료: Sustainable Development Solutions Network(2015). Indicators and a Monitoring framework for the Sustainable Development Goals: Launching a data revolution for the SDGs, p.29.

16) 팔마 비율(Palma ratio)은 새로운 불평등지수로 각 국가의 불평등도 측정 시 중간계층(혹은 중산층)의 분배는 변화가 크지 않고 정부 정책의 영향이 낮아 불평등에 주요하게 영향을 미치는 저소득층과 고소득층 간의 비율로 분배지수를 산출하는 것이 더 바람직하다는 점에서 제안된 지수이다[장하준(2014). 경제학강의, 부키, p.317].

17) 인구이동 정부 간 지수는 각국 정부가 이민자들을 안정적이고 안전하게 보호하고 있는지 측정하기 위해 새롭게 제안된 지수이다. 이를 측정하기 위해 동 지수는 이주민에 대한 인권 보호, 이동에 대한 규제, 이민자에 대한 사회경제적 기회 부여 정도, 이민을 통한 사회적 탄력성 제고와 위험의 완화 등을 측정할 수 있는 복합적 지수로 구성되어 있다[Sustainable Development Solutions Network(2015). p.172].

5. 나가며

유엔은 2015년 새천년개발목표(MDGs)를 마무리하며 2016~2030년 적용될 지속가능개발목표(SDGs)를 새롭게 설정하였다. SDGs가 담고 있는 내용이 방대하다는 점에서 여기서는 SDGs의 첫 번째 목표인 빈곤 종식, 열 번째 목표인 불평등 축소와 관련된 세부 목표와 이를 달성하기 위한 국제 지표 및 국내 지표의 내용과 국내 적용 가능성을 살펴보았다.

유엔의 MDGs에서 절대빈곤 및 기아 퇴치를 목표로 두고 있었다면 새로운 SDGs에서의 빈곤 목표는 절대빈곤과 더불어 상대빈곤, 다차원적 빈곤, 환경을 포함하는 다양한 사회적 문제로 범주가 확대되었다. 우리나라 역시 과거 1960, 70년대는 절대빈곤 탈출을 목표로 경제개발과 성장에 매진하였으며 그 결과 지금은 세계은행과 유엔에서 정하고 있는 하루 1달러 혹은 1.25달러의 절대빈곤은 넘어서는 상태이다. 최근에는 절대빈곤보다는 상대빈곤, 양극화 등 불평등에 대한 관심과 연구가 증가하고 있다. SDGs에서는 빈곤 종식의 범주를 다양하게 정의함으로써 그동안 화폐 중심의 빈곤에서 비화폐 중심의 빈곤 영역으로까지 빈곤 연구와 정책 방향을 확대하고 있다. 연구 차원에 머물러 있던 확장된 빈곤 영역에 대해 좀 더 많은 연구자와 기관이 관심을 가지고 참여하는 계기가 되었으며, 국가 정책 차

원(국제 지표 4, 사회정책의 보호율)에서도 빈곤을 바라보는 시각이 확대되는 구간을 제공했다.

SDGs의 불평등 목표는 국가 내 및 국가 간 불평등 해소로, 이를 위해 여러 방향과 측정 지표를 제안하고 있다. 유엔이 제시한 불평등 완화의 목표와 방향은 오랜 기간 개별 국가 및 사회에서 추구해 왔던 것을 좀 더 세밀하고 그리고 국제적인 기준으로 확대한 것이다. 1990년대 이후 신자유주의, 노동시장 유연화, 세계화(Globalization) 등의 영향으로 개별 국가의 불평등과 빈곤율이 과거에 비해 상승하고 있다. 불평등의 증가는 개인은 물론 사회 발전에도 부정적 영향을 미치므로 과도하게 빈곤과 불평등이 확대되는 것을 방지하고 그 원인을 찾아 제대로 된 해법을 제시하는 것이 바람직하다. 그런 점에서 유엔 SDGs에서 제안하는 국제적 불평등 변화에 대한 모니터링 지표들이 지니는 함의는 크다고 할 수 있다. 앞으로는 제안보다 실천이 중요한 시기라 볼 수 있다.

정부는 올해 1월 제3차 지속가능발전 기본계획을 수립하였다. 과거와 다르게 유엔에서 새롭게 설정한 SDGs에 가능한 한 부합하도록 관련 계획을 수립하고 있음을 강조하고 있다.¹⁸⁾ 빈곤 및 불평등 관련 계획도 포함되어 있지만 계획의 주요 내용은 현 정부에서 추진하는 맞춤형 급여 도입과 사각지대 발굴을 중심으로 하고 있다.¹⁹⁾ SDGs에서 보고자 하는 것을 충실히 반영하고 있

18) 관계 부처 합동(2016), 제3차 지속가능발전 기본계획(2016~2035). p.31.

19) 관계 부처 합동(2016), 제3차 지속가능발전 기본계획(2016~2035). p.65.

다고 보기에는 한계가 있다. 2035년까지 지속될 계획이라는 점에서 지금보다는 실천 계획 속에서 SDGs의 목표와 내용을 어떻게 담아낼 것인지 고민이 필요하다. 무엇보다 MDGs의 한계로 지적된 점을 고려하여 빈곤에서의 인권, 다양성 문제와 더불어 불평등 혹은 양극화 등과 연계된 지속가능발전계획의 수립이 요구된다.

여전히 빈곤과 불평등은 여러 영역에서 한 사회 혹은 개인의 삶에 지속적으로 영향을 미치고 있다. 우리나라도 노인빈곤이 OECD 국가 중 가장 높은 수준이며 장애인, 여성 등 사회적 약자들은 빈곤에서 벗어나지 못하고 있다. 불평등도 1990년대 말 경험한 경제위기 이후 크게 개선되지 못하고 있으며 2000년대 들어서는 양극화라는 새로운 문제에 직면해 있다. 사회 환경 측면에

서도 소득 및 지출에서의 빈곤 및 불평등 문제와 더불어 금융기관에 대한 접근성, 재산 및 자연자원에 대한 보호권, 주기적으로 발생하고 있는 자연재해 및 기후변화가 저소득층에게 주는 영향 등은 SDGs에서 이야기하지 않아도 국가가 정책적으로 관심을 두고 국가적 목표를 설정하고 지원해야 하는 분야이다. 유엔이 정하고 있는 목표 1 빈곤 종식, 목표 10 불평등 축소에서 설정한 주요 지표 등은 우리 주변에 항시적으로 나타나고 있어 주의 깊게 살펴보고 관찰할 필요가 있다. 또한 지표에 대한 적극적인 해석을 통해 2016년 현재의 위치와 15년 뒤인 2030년 우리가 어떻게 변화하고 있는지 살펴볼 좋은 비교 지표로 활용할 수 있을 것이다. ■