

지속가능발전목표(SDGs) 수립현황

— 농업·농촌부문 의제 중심으로 *

최 민 정
(한국농촌경제연구원 연구원)

1. 서론

지난 9월 25일-27일 뉴욕 UN본부에서 개최된 약 160개국의 국가 정상 및 수석대표가 참석한 UN 개발 정상회의에서 2030 지속가능발전 의제가 공식 채택되고 성공적인 이행을 위한 논의가 있었다. 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)는 경제, 사회, 환경을 아우르는 향후 15년간의 개발의제로서 국제사회 발전 방향을 제시하고 있으며 기존의 새천년개발목표(Millennium Development Goal's, MDGs)와 구분되는 특징을 가진다. 또한 <표 1>에서 알 수 있듯이 SDGs는 개도국과 선진국을 대상으로 경제, 사회를 통합하는 다양한 범주에서 세분화된 목표로 이루어져 있으며, 참여주체와 개발재원이 정부뿐만 아니라 민간영역의 이해관계자들까지 모두 포함하고 있다.

SDGs의 4대 아젠다는 빈곤종식, 불평등 격차 해소, 질적 성장, 환경문제 극복으로 구분 할 수 있으며, MDGs에 기초한 새로운 개발목표를 제시하고 있다. 지속가능한 발전을 실현하기 위한 공동의 과제수립, SDGs의 상호연관성과 통합성에 기반한 새로운 글로벌 파트너십 확립을 주요특징으로 꼽을 수 있고, 비교적 단순한 8개의 목표로 구성되어있던 MDGs에 비해 지속가능한 발전의 3대 축(경제, 사회, 환경)을 중심으로 17

* (choimj@krei.re.kr)

개 목표와 169개 세부목표를 제시함으로써 다면적인 목표를 지향하고 있으며 시민사회 참여를 통한 포용적 파트너십, 다양한 재원을 이용한 이행수단의 강조, 포용성과 보편성을 강조하고 있다는 것이 특징이다.

표 1 새천년개발목표(MDGs)와 지속가능발전목표(SDGs) 비교

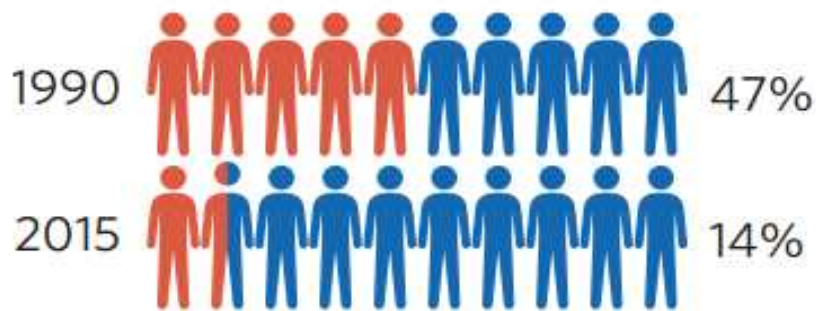
구분	새천년개발목표(MDGs)	지속가능발전목표(SDGs)
이행시기	2001년~2015년	2016년~2030년
구성	8개 목표와 21개 세부 목표	17개 목표와 169개 세부목표
대상	개도국	(보편성) 개도국을 포함한 전체 국가
분야	빈곤·의료·교육 등 사회분야 중심	(변혁성) 경제성장, 기후변화 등 경제·사회·환경 통합 고려
참여	정부중심의 참여	(포용성) 정부, 시민사회, 민간기업 등 모든 이해관계자 참여
개발재원	ODA 중심	ODA, 정부재원, 민간재원 등 (무역, 투자, 기타)

자료: United Nations(2015)에서 재인용.

2. MDGs의 성과 및 평가

유엔세계식량계획(World Food Programme, WFP)은 MDGs의 첫 번째 목표였던 ‘절대빈곤 및 기아 퇴치¹⁾’ 부문에서 가시적인 성과를 달성했음을 주목했다. 2000년 MDGs 공표 이후 현재까지 전 세계적으로 기아에 고통 받는 사람의 수는 1990년 이후 약 1억

그림 1 1990년~2015년 개도국에서의 극빈층 비율 변화



자료: United Nations(2015).

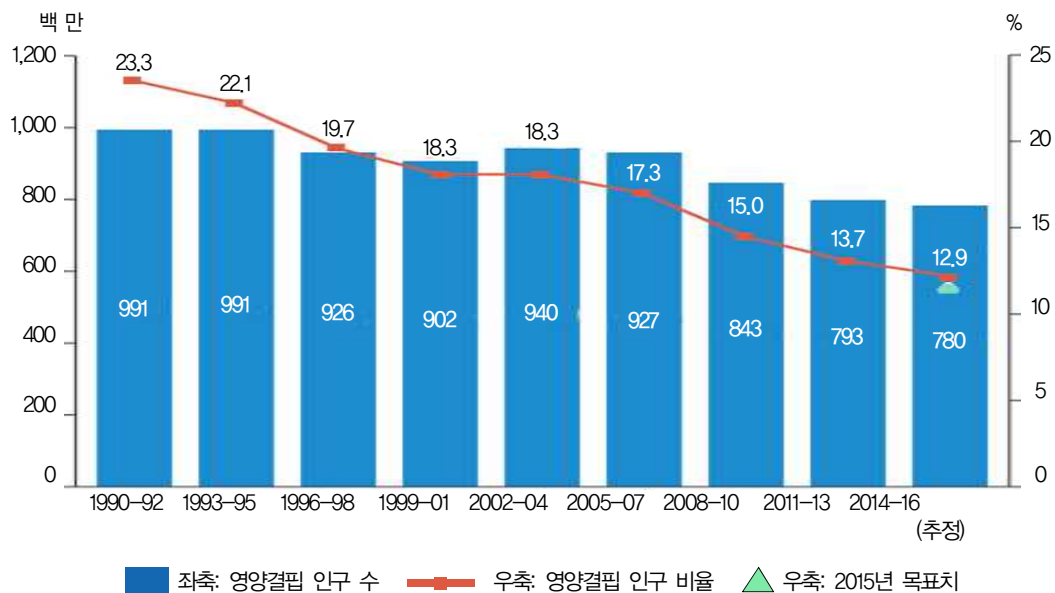
1) MDGs 목표 1(절대빈곤 및 기아퇴치)의 세부목표는 '1A 일일 1.25 달러 이하로 살아가는 인구 반감/ 1B 남성, 여성, 청년에게 알다운 일자리 제공/1C. 1990-2015년 사이 기아에 시달리는 인구 반감' 으로 제시됨.

7,300만이 감소했으며, 빈곤율은 2000년 이후 반감하여 새천년 개발 목표는 역사상 가장 성공적인 캠페인으로 자리매김 하게 되었다.

구체적으로 살펴보면, 지난 20여 년 간 하루 1.25달러 미만으로 살아가는 극빈층 인구 비율이 2015년에는 14%로 감소하였으며, 약 19억 명의 극빈층 숫자가 8억 3,600만 명으로 추산되는 등 빈곤 해소에 큰 성과를 보이고 있다. 또한 하루 4달러 이상으로 살아가는 중산 노동 계층의 숫자는 1991년과 비교했을 때 3배 이상 증가한 것으로 보이며 개도국에서의 영양결핍 인구비율은 23.3%에서 절반가량 감소한 12.9%로 나타났다.

UN은 MDGs의 주요목표였던 극빈 인구를 반감시키는 것은 2010년 이미 달성되었다고 밝혔으나 이는 중국을 비롯한 동남아시아 권 국가의 경제발전으로 인한 것으로 단순히 극빈층 인구감소라는 결과만으로 그 성과를 논하기는 어려운 점이 있다. 2015 UN 새천년개발목표 보고서에 따르면 극빈층 인구 비율은 중국을 포함하여 추정할 경우 1990-2015년 간 69%가 감소한 것으로 나타나지만, 중국을 제외하면 빈곤율 감소치가 57%에 불과하다. 아프리카 사하라이남지역의 경우 현재까지 40%이상의 인구가 극빈에 시달리고 있으며, 서아시아 국가는 최근 5년간 극빈층이 증가한 것으로 예상된다. 이처럼 빈곤해결의 성과는 지역별, 나라별로 다르게 나타나고 있으며 특히 하루 1.25달러 미만으로 생계를 유지하는 빈곤인구는 남아시아와 사하라이남지역에 집중분

그림 2 1990-2016년 개도국의 영양결핍 인구 및 비율



자료: United Nations(2015).

포 되어있으며 이는 전 세계 극빈인구에서 80%를 차지한다. 2015 UN 새천년개발목표 보고서는 목표1에 대한 주요성과 및 현재 이슈가 되고 있는 기타 현황을 다음과 같이 제시하였다.

- 1990년대 이후 10억 명 이상의 인구가 극심한 빈곤에서 탈피
- 1990년대 이후 개도국의 영양실조 인구 비율이 절반으로 감소
- 1990년대 이후 전 세계 4명 중 1명으로 나타난 저체중 아동이 7명당 1명으로 감소
- 전 세계 고용노동자의 절반 이상이 취약한 환경에서 노동
- 2014년 말 기준, 분쟁과 전쟁으로 약 6,000만 명의 난민 존재

따라서 post-2015 아젠다 또한 빈곤 종식이 주요 개발목표가 될 것이다. MDGs에서 빈곤 해결이 양적으로 해소되었다면 SDGs에서는 ‘No one behind(누구도 소외되지 않는)’를 원칙으로 내세워 모든 지역이 포괄적인 경제성장과 번영을 통해 지역 간 빈곤 격차를 완화시킬 수 있도록 질적 발전에 초점을 두고 있다.

3. 농업부문 SDGs 내용

SDGs는 17개의 목표(Goals)와 169개의 세부 목표(Targets) 및 100개의 사업의 성과 측정을 위한 지표(Indicators)로 구성되어 있으며 SDGs의 17개 목표 중 농업부문에 해당하는 것은 목표1과 2로 빈곤종식과 식량안보 강화를 통한 지속가능한 농업·농촌개발이 주요 내용이다.

3.1. 목표1: 모든 형태의 빈곤 종식

(End poverty in all its forms everywhere)

3.1.1 세부 목표

MDGs를 통해 소득을 기준으로 한 절대빈곤 인구의 감소는 달성되었으나, 빈곤이 완전히 해소되었다고 평가하기는 어렵다. 특히, 지역과 계층에 따른 빈곤율의 차이를 보이고 있어 SDGs에서는 일차원적인 빈곤 해소 보다는 삶의 질을 보장하는 사회적 빈곤을 목표로 하고 있다. UN에서 정의하는 ‘모든 형태의 빈곤’은 영양, 교육, 보건에서부터 양질의 일자리, 표현의 자유까지 다면적인 빈곤의 해소를 의미하며 이는 SDGs 전체를 관통하고 있다.

표 2 SDGs 목표1에 대한 농업부문 세부 목표 내용

목표 1. 모든 형태의 빈곤 종식	
세 부 목 표	1.1 2030년까지 전 인류의 절대빈곤 퇴치(현재 하루 \$1.25 이하 인구 기준)
	1.2 2030년까지 남녀노소를 불문하고 국가별 빈곤정의에 따라 모든 면에서의 빈곤 인구 50% 감축
	1.3 최자생계유지 등을 포함한 각국별로 적절한 사회보호 최자선 설정과 정책을 이행하고, 2030년까지 빈곤층 및 취약계층에 실질적인 혜택 제공
	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
	1.5 2030년까지 빈곤층 및 취약계층의 회복력 구축 및 기후관련 재해와 기타 경제·사회·환경적 충격과 재난에 대한 노출과 취약성 경감
이 행 수 단	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.b 빈곤퇴치활동에 투자 가속화를 지원하기 위해 친빈곤적이며, 성치를 고려한 개발전략을 기초로 국가적·지역적·국제적 차원의 건전한 정책 프레임워크 수립

자료: Sustainable Development Solutions Network(2015).

목표1의 세부 목표 5개와 이행수단 관련 세부 목표 등을 살펴보면 다음과 같다. 세부 목표1.1을 측정하는 지표로는 하루 소득 1.25달러 이하의 인구 비율과 다차원 빈곤 지수(Multidimensional Poverty Index, MPI)가 주로 활용된다. 일일소득 1.25달러의 기준을 제시한 것은 향후 세계은행의 빈곤선 조정을 고려한 것이라 파악이 되지만 그것으로만 세부목표 1.1을 측정하는 것은 절대빈곤에 초점을 두는 것이기 때문에 향후 국별 빈곤선 활용과 세분화된 데이터가 지표로 요구된다. 다차원 빈곤지수(MPI)는 소득만으로는 파악되지 않는 빈곤의 다양한 측면을 반영하기 위한 것으로 가구조사의 어려움 때문에 데이터 신뢰성에 한계가 있으나 수입에 기반하지 않는 빈곤을 측정하기 때문에 빈곤과 결핍 정도의 포괄적 측정이 가능하다.

세부목표 1.2는 빈곤에 대한 국가별 정의를 달리하고 있으며 이는 기존 MDGs와 차별되는 점이라 볼 수 있다. 또한 이행수단으로 제시된 세부 목표 1.a는 ‘다양한 자원 활용 보장’이라는 다소 광범위한 목표를 제시하고 있으며 개발도상국에서의 빈곤퇴치를 강조하고 이를 목표로 한 개발협력을 강조했다는 점에서 의의가 있다.

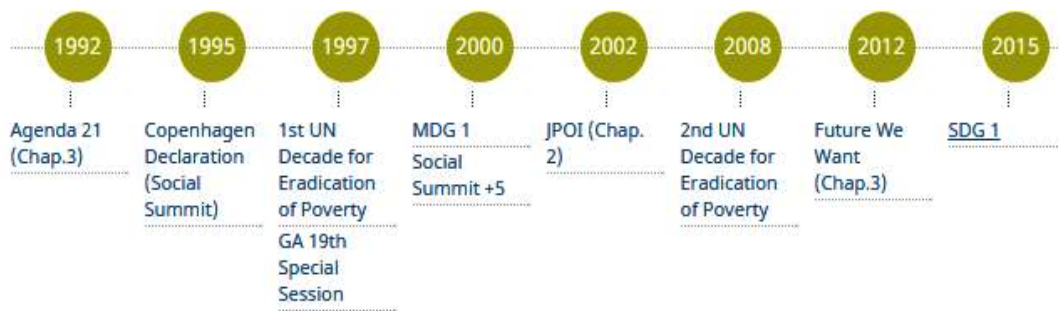
이행수단 세부목표 1.b는 빈곤퇴치 활동을 위한 정책적 수단의 활용을 강조하고 있으나 국가별로 상이한 경제적, 사회적 환경으로 인해 정책프레임워크를 정의하는 것뿐만 아니라 이를 측정하고 모니터링하는 것에 어려움이 따를 것으로 보인다(KOICA 2015).

3.1.2 목표 설정 배경

<그림 3>에서와 같이 SDG 목표1로 설정된 빈곤퇴치를 위한 국제 사회의 노력은 1992년 국제연합환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development, UNCED)의 아젠다 21로 설정된 이후 1995년 코펜하겐 선언, 2000년 MDGs 목표1로 설정 되는 등 지속적으로 이어져왔다. 2002년 요하네스버그에서 발표된 이행 계획(Johannesburg Plan of Implementation)에서 빈곤 퇴치는 현재 국제사회가 당면하고 있는 가장 큰 과제이며 개도국의 지속가능발전을 위한 필수 과제라고 강조하며 빈곤퇴치를 위한 행동강령의 우선순위로 7가지를 명시하였다.

1. 생계 및 기업 활동과 생산적 자원에 대한 지속가능한 접근 개선
2. 최소한의 사회적 서비스에 대한 보편적 접근 제공
3. 생계능력이 없는 사람들에 대한 사회 보장 서비스 제공
4. 빈곤문제에 직면하고 있는 인구 및 기관에 대한 역량 강화
5. 소외계층의 빈곤 여성 문제 해결
6. ODA 빈곤 문제 해결을 위한 민간영역 개발재원 확대
7. 빈곤 해결을 위한 국제 협력 강화

그림 3 빈곤종식 관련 국제기구 논의 동향



자료: Sustainable Development Knowledge Platform(최종정보확인일: 2015.10).

2002년 지속가능발전 정상회담 이후, 지속가능발전 위원회에서 채택된 다년간의 프로그램에서 빈곤 퇴치는 매년 최상위 아젠다로 설정되어 왔다. 또한 리우+20회의의 참여국은 결과문서인 ‘우리가 원하는 미래(The future we want)’에서 UN 개발 아젠다를 중심으로 한 빈곤퇴치가 최우선시 되어야함을 강조하였고, 특히 모든 차원에서 통합적, 조직적, 일관된 전략을 통해 빈곤의 근본원인과 당면 과제를 다루어야함을 역설하였다.

3.2. 목표2: 기아의 종식, 식량안보 및 영양개선과 지속가능 농업 강화 (End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture)

3.2.1. 세부 목표

목표2는 기아, 식량안보 및 농업 및 농촌 발전에 관련된 것으로 세부목표 2.1과 2.2에서 직접적으로 기아와 영양결핍을 언급하고 있으나 달성시점 및 명확한 지침은 아직 수립되지 않았다. 세부 목표 2.1은 빈곤과 기아문제를 모두 포함하고 있고, 세부목표 2.2번은 주로 보건 분야에 중점을, 세부목표 2.3은 산업, 경제적인 측면을 강조하여 농업생산을 중심으로 목표를 설정하였다.

또한 세부목표 2.4와 2.5는 최근 들어 더욱 강조되고 있는 생태계 및 환경과 관련이 깊다. 기아 및 식량안보의 측정지표로는 현재 영양결핍 유병율, 식량불안정 경험치, 식량소비지수, 아동 발달 저신장 비율 등이 있으나 추후 식량안보 강화를 통한 불평등 감소 등을 측정하기 위한 사회적, 경제적 지표를 검토할 필요가 있다(KOICA 2015). 특히 농업은 식량안보와 직결되는 다면적인 산업이기 때문에 농업을 통해서 환경, 인프라, 교육, 물, 보건, 일자리, 사회적 보호, 여성권리 신장 등의 이슈가 복합적으로 해결

표 3 SDGs 목표2에 대한 농업관련 세부 내용

목표 2 기아의 종식, 식량안보 및 영양개선과 지속가능 농업 강화	
세 부 목 표	2.1 2030년까지 기아종식, 빈곤층과 취약계층, 영유아를 포함한 모든 사람들에 대한연중 안전하고 영양가 높으며 충분한 식량공급 보장
	2.2 5세 미만 아동의 발달지해와 신체쇠약을 방지하도록 2025년까지 국제적으로 합의된 세부 목표 달성을 포함한, 2030년까지 모든 형태의 영양실조 종식과 청소년기 소녀, 임산부, 수유모, 노인의 영양적 필요 고려
	2.4 2030년까지 생산성과 생산을 증대하고 생태계 유지를 도우며 기후변화, 극심한 기상변화와 홍수, 가뭄 등 기타재해에 대한 적응역량을 강화하여 점진적으로 토지와 토양의 질을 높이는 지속가능식량생산 시스템 보장과 회복력있는 농업활동 이행
	2.5 2020년까지 국가·지역·국제적 차원에서 간접하게 관리되고 다양화된 식물 및 종자은행을 통한 종자, 농작물, 가축 및 이와 관련 있는 야생종의 유전적 다양성 유지와 유전적 자원 및 이와 관련된 전통지식의 활용으로부터 발생하는 혜택에 대한 공정한 분배 및 접근성 보장
이 행 수 단	2.a 국제협력 강화를 통한 농촌 인프라, 농업연구, 농업조사기관, 기술개발, 개발도상국 농업생산 능력강화를 위한 식물 및 가축 유전자은행 설립 등에 대한 투자확대
	2.b 도하 개발회의의 의무조항 이행을 위한 모든 종류의 농업수출보조와 수출요건의 철폐를 포함한 세계 농업시장에서의 무역규제 및 왜곡의 시정 및 예방
	2.c 식품품 시장 및 파생시장 기능 보장 및 급격한 식품가격변동을 제한하기 위한 식량저장에 관한 내용 등을 포함한 시장정보에 대한 접근성 증진을 위한 기준 마련

자료: Sustainable Development Solutions Network(2015).

될 수 있다. 또한, 식량이 의미하는 총체적인 개념은 식량 및 생산과 관련된 모든 활동(생산, 저장, 가공, 유통, 수확 후 관리, 시장 접근 등)을 포괄적으로 의미하고 있어 빈곤 및 기아를 해결하기 위해 직접적인 기아 및 빈곤해소와 가장 직결되는 의제이며 이에 농업이 주요 역할을 할 수 있다고 판단된다.

3.2.2. 목표 설정 배경

식량과 농업은 기아와 빈곤 해소에 가장 근본적인 해결책으로서 식량생산 및 소비에 대해 제고해 볼 필요가 있다. 이는 농업, 임업, 수산업은 모든 세대에 영양 공급뿐만 아니라 안정적인 수입도 가능하게 하며 기후변화 문제 또한 연관되어 강조되고 있는 주제이다. 현재 2025년까지 전 세계 인구의 83%인 85억 명이 개발도상국에 거주할 것으로 예상되지만 늘어나는 인구에 따른 식량 및 농업자원 및 기술을 적절히 이용할 수 있을지는 의문으로 남아있다. 선진국 및 개발도상국에서 지속가능한 농업 및 농촌 발전을 위한 사회적, 경제적 환경이 마련되기 위해서는 국내외적 차원에서 많은 노력이 요구된다. 지속가능발전위원회는 1995년 처음으로 식량과 농업 이슈에 관해 논의하기 시작하였으나 지속가능한 농업 및 농촌 발전 분야에서는 뚜렷한 성과가 보이지 않았다. 그러나 2000년부터 지속가능발전위원회가 농업을 토지자원 이용 등과 관련하여 경제의 한 분야로서 초점을 맞추어 식량생산 증대 및 지속가능 농업환경이 국제사회에서 강조되기 시작하였다. 또한 2008-2009년 농업은 전문분야별 영역 중 하나로 농촌 발전, 토지, 가뭄, 사막화 등과 관련한 국제사회 이행전략에 포함되었다.

UN 사무총장은 ‘2015 새천년개발목표 보고서’에서 도농 간 격차를 언급하며 시급히 해결되어야 할 문제로 농촌개발을 강조하였다. 2015년 기준 전 세계 28억 인구가 신식

그림 4 식량안보, 영양 및 지속가능 농업 관련 국제기구 논의 동향



자료: Sustainable Development Knowledge Platform(최종정보확인일: 2015.10).

에너지를 이용하지 못하고 있으며, 10억 명 이상이 전기공급을 받지 못하고 있다고 밝혔다. 이는 노동 생산성과 교육 수준, 건강 문제와도 직결되어 빈곤 격차를 해소하는데 걸림돌로 작용한다. 뿐만 아니라, 안전한 식수를 공급받지 못하는 비율은 도시인구의 4%인데 반해 농촌 지역의 경우 16%에 달하고, 농촌지역 인구 중 50%는 위생시설이 부족한 환경에서 거주하는 반면 도시 거주민의 경우 18%의 수치를 보이는 등 도농간 빈부격차의 심각성을 알 수 있다.

4. 시사점 및 함의

SDGs는 개별성과 통합성이 강조된 총 17개 목표와 169개 세부 목표로 구성되어 있으며, 이는 보편적이고 광범위한 아젠다를 국제사회가 공통의 행동규범으로 선언한 전례없는 이행 목표이다. SDGs에서는 선진국과 개도국 모두의 노력이 요구되며 ‘윈-윈(win-win) 협력’을 통해 국제사회의 번영 및 세대를 초월하는 지속가능한 발전을 추구한다는 점에서 기존 MDGs 체제에서의 개도국 중심의 개발과는 분명한 차별성이 있다.

농업, 농촌 분야와 관련된 SDGs의 목표1(빈곤퇴치)과 목표2(기아, 식량안보 및 농업)를 살펴보면 SDGs의 3대 축이라고 할 수 있는 사회·경제·환경적 요소들이 균형을 이루고 있다. 또한 빈곤을 해결하기 위한 방안으로 소득빈곤에 따른 사회적 문제해소와 사회·환경적 빈곤취약성 해소를 위한 노력이 반영되었다. 이는 MDGs가 절대빈곤 해결을 강조했다면 금번 SDGs는 ‘모든 형태의 빈곤 종식’을 위해 국가별 차이에 기반한 보편성이 강화되었다. 그러나 2030년까지 모든 형태의 빈곤을 해결하는 것이 얼마나 현실적인 목표로 작용할지는 미지수이며 세부 목표1.2에 명시된 ‘모든 형태의 빈곤이 적어도 50% 감소’라는 것이 상위목표와 다소 상충된다고 볼 수 있다. 따라서 모든 형태의 빈곤을 종식하기 위해서는 우선 빈곤인구의 구성 및 국가별 경제, 사회적으로 상이한 환경을 파악하는 등 수혜자 분석이 요구되며, 개발협력사업을 세분화하여 수행하는 등 다차원적인 빈곤해결을 위해 세분화된 전략이 필요하다.

목표2에서 강조된 농업은 식량안보뿐만 아니라 기아해소, 빈곤 종식, 기후변화 등과 관련된 다면적인 산업이며 이러한 특성으로 인해 인프라구축을 비롯하여 교육, 위생, 보건, 여성의 권리 등과 같은 이슈가 복합적으로 반영되어 있다. 따라서 개인의 식량안보 및 지속가능한 농업으로 한정하는 것보다 국가 및 국제적 수준의 식량안정화 시스템이 논의되어야 한다. 또한 일차원적으로 농업 생산성 증가를 위한 토지 및 수자원

개발, 기계 보급 등이 선행되어야 하며 영양개선을 위해서는 국가단위의 식문화 개선 교육이 수반되어야 한다. 농촌개발과 관련해서는 통신기술의 발달과 농촌지역을 연결할 필요가 있으며 기술 공유 및 기술 활용을 통해 소득 증대 및 생활수준 개선이 가능할 것이다. 특히, 농촌지역의 경우 시장이나 기술 정보에 대한 접근성이 떨어지는 소농과 여성농민 대상의 교육을 통해 농촌지역 소외계층의 빈곤 및 빈부격차 문제를 해결해야 한다.

농업과 농촌은 지속가능발전목표에서 강조되는 사회, 환경, 경제를 모두 포괄하는 광범위한 이슈이며 빈곤 퇴치, 기아, 식량안보, 영양, 환경, 빈부격차, 평등문제를 다루고 있어 그 중요도가 매우 크다고 할 수 있다. 따라서 농업, 농촌분야의 개발협력 사업을 효율적으로 시행하는 것이 지속가능성을 발전시키는 일이며 기존보다 세분화된 목표와 100개의 측정지표를 활용하여 농업, 농촌분야의 협력사업 성과를 극대화 하는 것이 필요하다.

참고문헌

- KOICA. 2015. 「지속가능개발목표(SDGs)수립현황과 대응방안」. KOICA.
- Sustainable Development Solutions Network. 2015. *Indicators and a monitoring Framework for the sustainable development goals*. Sustainable Development Solutions Network.
- United Nations. 2015. *The Millennium Development Goals Report*. United Nations. United Nations.
2015. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations.

참고사이트

Division for Sustainable Development, UN DESA(<https://sustainabledevelopment.un.org>)