

## UN사막화방지협약 논의 동향\*

김 명 은  
(한국농촌경제연구원 연구원)

### 1. UN사막화방지협약 과거 논의 동향

UN사막화방지협약(United Nations Convention to Combat Desertification, UNCCD)은 건조 지역의 사막화 및 토지황폐화 방지를 위한 국제사회의 노력에서 출발하였다. 협약은 1994년 6월 17일 채택되어 1996년 12월 26일에 발효되었으며 현재 195개국이 회원국으로 가입되어 있다. UN사막화방지협약(UNCCD)은 사막화의 물리학적, 생물학적, 사회경제적 측면을 인지하고 있으며, 수요 중심 기술이전의 중요성과 사막화 및 토지 황폐화, 가뭄(desertification, land degradation and drought, DLDD)의 극복을 위해 지역사회 참여가 중요함을 인식하고 있다. UN사막화방지협약(UNCCD)의 역할은 UN 기구 및 공여국, 지역 사회 및 비정부기구(NGOs)의 협력 하에 국가 정부에 의한 국가적/지역적 활동 프로그램을 개발하는 것이다.

<표 1>은UN사막화방지협약(UNCCD)의 과거 주요 연혁과 당사국총회에서 논의된 사항들을 정리한 것이다. 1992년 UN 총회(United Nations General Assembly, UNGA)는 UN환경개발계획 요구에 의해 특히 아프리카와 같은 심각한 가뭄과 사막화를 겪고 있는 나라

\* (mekim@krei.re.kr). 본고는 2015년 10월 27일 International Institute for Sustainable Development(IISD)에서 발행한 "Summary of the 12th session of the Conference of the Parties to the Convention to Combat Desertification: 12-23 October 2015" 를 참고하여 작성한 것임.

에서 발생하는 사막화 방지 협약 노력에 대한 정부간협상위원회(intergovernmental negotiating committee for the elaboration of a convention to combat desertification, INCD)를 설립하도록 촉구하는 결의안(47/188)을 채택하였다. 정부간협상위원회는 1993년 5월부터 1994년 6월까지 5차례 회의를 추진하였고, UNCCD와 아프리카, 아시아, 라틴 아메리카 및

표 1 유엔사막화방지협약(UNCCD)의 주요 논의 경과

회차	년도	장소	주요 내용
	1977년 8-9월	케냐, 나이로비	UNCOD 개최 및 사막화방지활동계획(PACD) 채택
	1992년 6월	브라질 리오	UNCED 개최 지구정상회의와 의제21에서는 UN 총회에 정부간 위원회를 설립하여 사막화 문제를 다루는 법적 구속력 있는 수단을 준비하도록 촉구함
	1994년 6월	프랑스 파리	유엔사막화방지협약(UNCCD) 채택
	1996년 12월		UNCCD 발효
1차	1997년 10월	이탈리아 로마	- 당사국총회(COP) 및 부속기구 운영 규칙에 대한 논의 - 재정체계(Global Mechanism)의 가능 발효 및 사무국 지정
2차	1998년 12월	세네갈, 다카르	- 사무국 중간전략에 대한 논의 - 사막화에 대한 Member of parliaments의 첫 번째 원탁회의 선언
	1999년 1월	독일 본	UNCCD의 사무국 설치
3차	1999년 11월	브라질, 레시페	UNCCD의 이행증진을 위한 책무로 "레시페 이니셔티브" 발효
4차	2000년 12월	독일 본	- 중부 및 동부 유럽에 대한 이행 부속서 (Annex V) 채택 - "협약 하에 책무 선언"
	2001년 3-4월	독일 본	- 특별직업그룹(AHWG) 회의 - 국가보고서 및 기타 보고서에 대한 검토 계획 수립
5차	2001년 10월	스위스 제네바	- 당사국총회(COP)의 부속기구로서 CRIC 설치 - CST 재구성 채택 및 전문가 그룹 설치
	2002년 8-9월	남아프리카 요하네스버그	- 지속가능개발에 대한 세계 정상회의 (WSSD) - 각 정부에서 GEF(지구환경기금)의 UNCCD재정체계화 촉구
	2002년 10월	중국 북경	GEF 2차 회의에서 토지황폐화를 5번째 주요 분야로 지정하는 것과 GEF를 UNCCD의 재정체계로 설치하는 것에 대한 결정문 채택
6차	2003년 8-9월	쿠바 하바나	사막화방지협약의 재정체계로 GEF를 지정함 사막화방지협약의 이행증진 방법에 대한 CRIC의 2차 제인이 자를 얻음
7차	2005년 10월	케냐 나이로비	CST 7차, CRIC 4차 회의 개최
	2006년		'사막과 사막화의 해' 지정
8차	2007년 9월	스페인 마드리드	CST 8차, CRIC 6차 개최 '협약의 이행 강화를 위한 10개년 전략 계획' 채택(2008-2018년)
9차	2009년 9월	아르헨티나 부에노스아이레스	CST 9차, CRIC 8차 개최 10개년 전략의 이행 평가 체계 결정 및 부속기구의 임무 결정
10차	2011년 10월	한국 창원	CST 10차, CRIC 10차 개최 첫 번째 UNCCD 영향 모니터링에 대한 수단에 동의하고 제도적 개편을 지속 "창원 이니셔티브" 를 포함하여 다면적 파트너십 착수
11차	2013년 9월	나미비아 빈트후크	11차 당사국총회 개최
12차	2015년 10월	터키 앙카라	12차 당사국총회 개최

자료: UNCCD(www.unccd.int).

---

캐리비안 연안, 북지중해 연안 등 네 곳에 지역 이행 부속서(annex)를 선정하였다.

당사국총회(Conference of the Parties, COP)는 1997년부터 2001년까지 매년 회의를 개최하였다. 이 회의에서 각 대표단들은 UNCCD의 사무국으로 독일 본(Bonn)을 지정하고 국제농업개발기금(International Fund for Agricultural Development, IFAD)을 재정체계(Global Mechanism, GM) 운영 기구로 지정하였으며, 재정체계(GM)와 관련한 양해각서(Memorandum of Understanding, MoU)를 채택하였다. 또한 국가 및 지역 행동 프로그램 보고서를 검토·분석하기 위한 특별 작업반(ad hoc working group)을 설치하였고, 중부 및 동부 유럽에 다섯 번째 지역 부속서를 채택하였으며, 협약이행검토위원회(Committee for the Review of the Implementation of the Convention, CRIC)를 수립하였고, 토지황폐화 지역을 자금 조달 집중 구역으로 지정하는 지구환경기금(Global Environment Facility, GEF)의 제안을 지지하였다.

쿠바의 하바나에서 개최된 제6차 당사국총회(COP 6)에서는 지구환경기금(GEF)을 UNCCD의 재정 체계로 지정하고 UN공동감사기구(UN Joint Inspection Unit, JIU)가 사무국의 활동에 대한 검토를 수행하도록 결정하였으며, 지역 간 협력에 대한 타당성 연구를 촉진하도록 요구하였다. 2005년 케냐 나이로비에서 개최된 제7차 당사국총회(COP 7)에서는 협약 이행을 검토하고, UN사막화방지협약(UNCCD)과 지구환경기금(GEF) 간 양해각서를 작성하였다.

제8차 당사국총회(COP 8)는 2007년 스페인 마드리드에서 개최되었는데, 이 회의를 통해 ‘협약의 이행증진을 위한 10개년 전략계획(10-year Strategic Plan and Framework to Enhance the Implementation of the Convention 2008-2018, the Strategy)’이 채택되었다. 또한 UN공동감사기구(JIU)에 GM에 대한 평가를 수행하여 그 결과를 제9차 당사국총회(COP 9)에서 발표하도록 요청하였다.

제9차 당사국총회(COP 9)에서는 ‘10개년 전략계획’에서 요구한 항목들에 초점을 두어 36개 결정문을 채택하였다. 여기에는 협약이행검토위원회(CRIC) 및 과학기술위원회(Committee on Science and Technology, CST), 재정체계(GM), 사무국의 작업계획과 재정체계(GM)에 대한 UN공동감사기구(JIU) 평가, 협약이행검토위원회(CRIC)의 권한, 지역 협력체제 조정, 프로그램 및 예산 등이 포함된다.

2011년 대한민국 창원에서 개최된 제10차 당사국총회(COP 10)에서는 재정체계(GM)에 대한 거버넌스 체계를 포함한 40개의 결정문이 채택되었고, 당사국들은 재정체계(GM)의 책임 및 법적 행사권을 국제농업개발기금(IFAD)에서 UN사막화방지협약

(UNCCD) 본부로 이전할 것에 동의하였다.

2013년 나미비아 빈트후크에서 개최된 제11차 당사국총회(COP 11)에서는 재정체계(GM)의 새로운 체제 마련에 대한 승인과 리우+20회의 결과에 따른 후속조치 착수, 사막화-토지황폐화가물(DLDD) 및 지속가능한 토지 관리(Sustainable Land Management, SLM)에 대한 UN사막화방지협약(UNCCD)의 국제적 권위 증진을 위한 과학-정책인터페이스(Science-Policy Interface, SPI) 설립 등에 관한 41개 결정문을 채택하였다.

## 2. 제12차 당사국총회 주요 논의 내용

### 2.1. 개요

지난 10월 12일-23일 터키 앙카라에서 개최된 UN사막화방지협약 제12차 당사국총회(UNCCD COP12)에서는 약 6,000 명의 관계자가 참석한 가운데 35개의 결정문이 채택되었다. 토지황폐화중립(LDN) 목표 이행 방법과 UN사막화방지협약(UNCCD)의 목표 및 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)의 연계 방법을 포함하여 사막화-토지황폐화가물(DLDD)과 관련한 의제 항목들을 두고 논의가 진행되었다. 20일과 21일에 개최된 고위급 회담에서는 “토지황폐화중립의 이행”, “국가차원의 가물관리 정책 및 가물영향 완화”, “지속가능토지관리를 통한 기후변화 회복성” 등의 주제가 논의되었다.<sup>1)</sup>

이번 총회에서는 무엇보다 추진성과 지표(progress indicators) 및 협약의 범위, 토지황폐화중립의 개념 정의와 이의 달성을 위한 당사국의 노력 등에 대한 주요 결정문이 채택되었다. 3대 리우 환경협약(UNCCD, UNCBD<sup>2)</sup>, UNFCCC<sup>3)</sup>) 하에서 토지 피복도와 토지생산성, 탄소저장량 등의 추이를 보고할 때 이 성과지표를 활용하도록 제안하였고, 건조지역에서 발생하는 심각한 토지황폐화율을 언급하였다. 또한 SDG 목표 15.3<sup>4)</sup> 달성을 위한 노력이 “UN사막화방지협약(UNCCD)의 이행을 촉진하는 강력한 수단”임을 결의하였다.

당사국들은 토지황폐화중립을 “생태기능과 서비스 유지 및 식량안보 증진에 필요한

1) 우리나라는 고위급 회담에서 “토지황폐화중립의 목표 설정과 각국의 정책적 선택사항 개발 등을 지원” 할 것을 약속함(산림청 2015).

2) 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity).

3) UN기후변화협약(UN Framework Convention on Climate Change).

4) SDG 목표 15.3: 2030년까지 사막화를 방지하고 사막화·가물·홍수 등의 피해 토지를 포함한 황폐지를 복원하며 ‘토지황폐화중립 세계’ 이룩을 위한 노력을 지속함.

---

토지자원의 양과 질이 특정 시공간 및 생태계 내에서 균형 또는 증대되는 상태”라고 정의하였다. 당사국총회는 사무국장과의 자문회의에서 재정체계(GM)의 상무이사에게 독립적인 토지황폐화중립 기금 창설을 포함하여 사막화·토지황폐화·가뭄(DLDD) 활동에 대한 인센티브 및 재정 지원을 확대하는 옵션을 개발하도록 요청하였다.

대표단은 당사국이 단일의 통합된 목표를 달성하기 위해 노력할 것이며 그 과정에서 UN 2030 지속가능발전 의제(United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development)의 후속조치에서 중요한 역할을 할 것이라는 데에 합의하였다. 회의에서 지구환경기금(GEF)과 주최국은 “앙카라 이니셔티브(Ankara Initiative)”를 통해 자발적 국가 토지황폐화중립 목표 수립을 위한 기금이 마련될 수 있음을 선언하였다. 대표단은 또한 제13차 당사국총회에 앞서 보고체계의 안내 및 구조 검토를 위한 협약이행검토위원회(CRIC) 특별세션 회의(일명 “방법론적 CRIC”)를 개최하는 데 동의하였다.

전체위원회에서 4가지 의제가 논의되었는데, 첫째는 post-2015 개발 의제의 시사점이며, 둘째는 협약의 효율적 이행, 그리고 셋째 계획 및 예산이 해당된다. 마지막으로 협약의 위임사항 및 영역에 관한 부속서V의 요청을 포함한 절차상의 문제이다.

동 회의에서는 당사국총회 결정 협상을 위하여 계획 및 예산 접촉단, 계획 및 예산을 제외한 사항에 대한 접촉단, 과학기술위원회(CST) 접촉단, CST/CRIC 공동 접촉단, 협약이행검토위원회(CRIC) 접촉단 등 5개의 접촉단이 구성되었다. 다음 절부터는 전체위원회에서 각 접촉단을 중심으로 논의된 사항에 대하여 소개하고자 한다.

## 2.2. 주요 의제1: Post-2015 개발 의제- UNCCD 관련 시사점

### 2.2.1. 토지황폐화중립에 대한 정부간작업반(IWG) 보고 및 SDGs와 UNCCD 목표의 통합

이 결정문(ICCD/COP(12)/L.4)에서 당사국총회는 UN 총회에서 사막화 방지와 황폐지 및 토양 복구, 토지황폐화중립 세계(land degradation neutral world) 달성을 위한 노력 등을 다루는 SDGs 및 SDG 목표 15.3이 포함된 “세계의 전환: 지속가능개발 2030 의제” 결과문서를 채택한 것에 환영의 뜻을 표했다. 이 외에도 결정문은 다음 사항을 포함한다.

- 영향 지역의 사막화·토지황폐화·가뭄(DLDD)을 다루는 데 있어 UN사막화방지협약(UNCCD)의 고유 역할을 인지하며, SDG 목표 15.3의 이행에는 타 부속기구 및 기관과 협력이 필요함을 인식함.
- 토지황폐화중립(LDN)의 정의를 지지함.

- SDG 목표 15.3 달성을 위한 노력이 UN사막화방지협약(UNCCD) 이행을 촉진하는 강력한 수단임을 결정함.

### 2.2.2. 미래전략체계 정부간작업반(Intergovernmental Working Group on the future strategic framework of the Convention, IWG-FSF)

이 결정문(ICCD/COP(12)/L.22)에서는 협약의 향후 전략 체계에 관한 정부간작업반(IWG-FSF)을 설치하여 이행 효과성 및 향후 추진성과지표(progress indicators)의 관련성을 포함하는 ‘10개년 전략계획’을 평가하고 전략계획의 개선사항 및 향후 방향 설정 등의 업무를 수행하도록 결정하였다.

### 2.2.3. 포괄적 커뮤니케이션 전략 이행 및 UN사막화방지 10년(UN Decade for Deserts and the Fight against Desertification(2010-2020), UNDDD)

결정문 ICCD/COP(12)/L.18을 통해 당사국총회는 당사국과 시민사회단체, 기타 이해관계자들에게 사막화 및 토지황폐화 방지, SDGs 달성에 가뭄의 영향 완화의 중요성을 알리도록 권장하였다.

사무국은 주요 전략 주제에 다른 커뮤니케이션을 구성하고 DLDD에 대한 인식제고를 위해 지속가능토지관리(SLM) 사업의 사례를 파악하며, UN사막화방지 10년(UNDDD)에 대한 결의안과 포괄적 커뮤니케이션 전략의 이행 조정을 지속할 것을 요청받았다.

## 2.3. 주요 의제2: 협약의 효율적 이행

### 2.3.1. 리오 협약 간 시너지 증대

이 결정문(ICCD/COP(12)/L.1)은 3대 리오 환경협약(UNFCCC, CBD, UNCCD)의 공동 지표 개발과 역량 개발을 위한 파트너십 증대 등의 노력을 요구하면서 협약 간 시너지 창출을 도모하고 있다.

### 2.3.2. 추가 투자 재원 확보: 재정 체계와의 관계

사무국은 UN사막화방지협약(UNCCD)과 지구환경기금(GEF)의 양해각서 개정안을 발표하였는데, 결정문(ICCD/COP(12)/L.19)에서는 사무국과 지구환경기금(GEF)이 개정안에 대한 논의를 지속하고, 그 개정안을 제13차 당사국총회에 제출할 것을 요구하고 있다.

---

## 2.4. 주요 의제3: 계획 및 예산

결정문 ICCD/COP(12)/L.23에서는 2016-2017년(2년)의 기간에 협약의 계획 및 예산에 대한 사항을 다음과 같이 결정하였다.

- 2016-2017년(2년간) 사업예산액: 약 210억 8,000만 원

## 2.5. 주요 의제4: 절사상의 문제

시민사회단체(Civil society organizations, CSO)의 참여에 대한 이 결정문(ICCD/COP(12)/L.20)은 시민사회단체가 리오 환경협약 관련 커뮤니티 및 네트워크 간 시너지 창출과 상호연계성 강화를 위해 노력하도록 권장하고 있다.

## 2.6. 제12차 당사국총회 결과 요약

UN기후변화협약(UNFCCC)은 기온 상승을 제한하는 목표를 설정하였고, 생물다양성 협약(UNCBD)에는 아이치 생물다양성 목표(Aichi Target)가 있듯이 UN사막화방지협약(UNCCD)은 최근 SDG 목표 15.3에 포함된 토지황폐화 중립(LDN) 규정을 위한 노력을 기울여야 할 때이다.

이번 COP 12는 SDG 목표 15.3.을 달성하기 위한 노력이 “UN사막화방지협약(UNCCD)의 이행을 위한 강력한 수단”임을 결의하는 결정문을 채택했다. 동 결정문에 대한 협상에서 COP 12의 당사국들은 협약의 전개 과정에 관심을 갖고 향후 미래 가능성을 인지하고 있음을 보여주었다. 본 절에서는 UN사막화방지협약(UNCCD)이 미래와의 연계성을 향상시키기 위하여 주요 위임 사항과 최근 과제 및 기회들 사이에서의 어떻게 균형을 이루는지 살펴보고자 한다.

유엔사막화방지협약 제12차 당사국총회(COP12)는 정부 간 지속가능개발 관련 회의 일정에서 중요한 위치에 있었다. COP 12는 2030 지속가능개발 의제의 채택 이후 한 달 뒤에 개최되었고, 이 시기는 파리 기후변화협약총회 개막 한 달 전이었다. 이 회의들은 당사국총회(COP) 및 부속기구의 결정과 논의에 큰 영향을 미쳤다.

전 UNCCD 사무총장(Luc Gnacadja)은 토지황폐화의 ‘0의 순효과’ 개념을 알리기 위해 노력해 왔다. 이 개념은 차후에 「우리가 원하는 미래(The Future We Want)」에서 “지속가능개발 맥락에서 토지황폐화 중립 세계 달성을 위한 노력”으로 다시 언급되었고, 2015년 9월 채택된 2030 지속가능개발 의제에서 SDG 목표 15.3으로 통합되었다.

제12차 당사국총회 성과들 가운데 SDG 목표 15.3은 “토지분야 지속가능개발목표

(land SDG)”를 위해 오랜 시간 노력해 온 시민사회단체들(CSOs)과 특히 2년 전 개최한 COP 11에서 전지구적 토지 목표 협상에 어려움을 겪었던 경험이 있는 이들에게 중요한 성과로 여겨졌다. 당사국들은 최종 결정에서 “통합적이고 불가분하며, 지구적이고 세계적으로 적용가능한” SDGs를 인식하는 것과 “염원적이고 지구 차원의 목표들을 국가의 계획수립과정과 정책 결정에 통합시킬 방법”에 대한 각 정부의 요구 사이에서의 균형에 대해 고심하였다.

사무총장(Monique Barbut)은 임기 초 2년 동안 UN 지속가능개발 정상회의의 지도적 입장에서뿐만 아니라 2015년 12월 파리 기후변화협약에 이르기까지 토지황폐화중립(LDN)을 위한 논의를 이어 나갔다. 특히 터키 앙카라에서 사무총장(Monique Barbut)은 전 세계 토지 전망(Global Land Outlook)에서 발표한 ‘연간 1,200만 헥타르에 해당하는 황폐화된 토지를 복원하면 “온실가스 배출 감축 잔여량의 절반”에 해당하는 양을 상쇄할 수 있을 것’이라는 주장을 강조하였다.

COP 12 폐회식에서 사무국장은 제12차 당사국총회와 토지황폐화중립 결정문으로 인해 UN사막화방지협약(UNCCD)이 향후 15년 간 명확한 계획과 방향을 찾을 수 있었다고 말하였다. COP 12 결정문은 SDG 목표 15.3뿐만 아니라 토지황폐화중립(LDN)과 기후변화완화의 관계를 통해서도 지속가능개발목표(SDGs)와 협약의 관련성이 보다 커지는 데 역할을 하리라 보여졌다.

지속가능개발목표(SDGs)와 UN사막화방지협약(UNCCD)의 통합에 관한 COP 12 결정문에 따라 사무국은 “사막화 토지황폐화가뭉(DLDD)에 관한 최상위 기구”로서 SDG 목표 15.3 달성에 필요한 협력 방안 마련을 위한 이니셔티브를 채택하여야 한다.

일부는 토지황폐화중립(LDN)이 이미 지구환경기금(GEF)과 터키 정부, 민간부문으로부터 국가적 토지황폐화중립(LDN) 목표 설정을 위한 자금지원 약속을 이끌어냈다고 강조하였다. 그러나 일부에서는 협약의 근원과 지역수준에서의 요구가 존중되어야만 UN사막화방지협약(UNCCD)이 이러한 새로운 기회를 통해 진보할 수 있을 것이라고 하였다.

제13차 당사국총회(COP 13)는 2017년 독일 본에서 개최될 예정으로 임시 의제로는 ‘2030 지속가능개발 의제와 UN사막화방지협약(UNCCD) 시사점, 협약의 효율적 이행, 의사결정에 과학 지식 연계, 과학기술위원회(CST) 보고서 검토’ 등이 포함된다.

---

## 참고문헌

- 산림청. 2015. “지구촌 토지황폐화 방지 한국이 선도”. 보도자료(2015년 10월 20일). 산림청.
- International Institute for Sustainable Development. 2015. “Summary of the 12th session of the Conference of the Parties to the Convention to Combat Desertification: 12-23 October 2015”. *Earth Negotiations Bulletin Vol.4 No. 267*. IISD.
- UNCCD. 2015a. “COP 12 provisional agenda and annotations(ICCD/COP(12)/1)”. UNCCD.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_ b. ICCD/COP(12)/L.4. UNCCD.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_ c. ICCD/COP(12)/L.22. UNCCD.

## 참고사이트

- Division for Sustainable Development, UN-DESA([www.sustainabledevelopment.un.org](http://www.sustainabledevelopment.un.org)).
- UNCCD([www.unccd.int](http://www.unccd.int)).