



RIO+20
United Nations
Conference on
Sustainable
Development

국제개발협력의 관점에서 바라본 Rio+20의 결과와 전망

2012. 9



<Photo by Convergencia de Comunicación de los movimientos>

1992년 리우회의 20주년을 기념하여 열린 2012 유엔지속가능발전회의(이하 Rio+20)가 본회의(6.20~22)를 끝으로 2년 여에 걸친 대장정을 마무리하였다. 120여 개국 정상을 포함한 193개 유엔 회원국 대표단, 국제기구 및 아홉 개 주요그룹에서 약 5만 여명이 참여한 위 회의는 '우리가 원하는 미래(The Future We Want)'라는 제목의 문서를 결과물로 채택하였다. 반기문 유엔사무총장은 Rio+20에 대해 "다자주의의 중요한 승리"이며 인류에게 새로운 방향을 제시해 준 성공적인 회의라는 평가를 내렸다. 유엔기후변화협약 당사국총회를 비롯한 최근의 다자간 국제회의들이 본회의 기간을 연장하고서도 제대로 된 결과물을 도출해내지 못했던 것과 비교해봤을 때 적어도 정해진 회의 기간 내에 공동의 합의문을 도출해 낸 Rio+20는 상대적으로 성공적이라고 평가될 수 있다.

그러나 '무엇을' '어떻게' 합의하였나를 면밀히 들여다 보면, 합의 그 자체만을 가지고 Rio+20를 마냥 성공적이라고 평가하기는 어려워 보인다. 왜냐하면 협상 과정에서 반드시 다뤄졌어야 하는 긴급하고 중요한 결정사항들이 아예 논의되지 않았거나 별도의 후속 절차를 만들어 '합의를 미루기로 합의'함으로써 회의가 마무리 되었기 때문이다. 특히, 지구 생태계가 회복 불가능한 한계점(tipping point)에 다다르고 있다는 과학계의 심각한 경고가 계속되고 있는 상황에서 '우리가 원하는 미래'라고 부르기에에는 최종 결과문서의 내용이 너무나도 빈약하다. 본 고에서는 이러한 맥락에서 지난 Issue Brief 9호에¹ 이어 국제개발협력의 관점에서 Rio+20의 주요 결과를 짚어보고 앞으로의 전망을 분석하고자 한다.

"Let me be clear.
Rio+20 was a success.
It was an important
victory for
multilateralism after
months of difficult
negotiations."

- Ban, Ki-moon
UN Secretary General

¹ 이슈브리프 9호는 다음 링크 참조, <http://www.redi.re.kr/korean/viewtopic.php?t=568>

1. Rio+20는 성공적이었는가?

스포츠 드라마를 써내려가며 세계 각국의 시민들에게 감동을 안겨주었던 2012 런던 올림픽이 지난 달에 폐막했다. Rio+20는 10년 마다 열리는 **글로벌 지속가능발전 거버넌스를 위한 국제협상의 올림픽**과 같다. 매년 개최되는 유엔기후변화협약 당사국총회가 스포츠에서의 월드컵과 같이 단일 종목(기후변화)을 다루는 회의라면 Rio+20는 여러 장소에서 수많은 참가자가 다양한 분야의 경기에 동시다발적으로 참여한 회의이기 때문이다. 실제로 Rio+20란 명칭 하에 크게 보면 여덟 개의 서로 다른 성격의 행사들이 동시다발적으로 개최됐다.

먼저 Rio+20 공식 회의 단지인 RioCentro에서 열린 '공식행사'는 아래와 같다.

- 총회장에서의 정부간 협상과 각국 대표들의 연설
- 유엔과 다양한 이해관계자가 진행한 '지속가능발전 배움 과정'²
- 브라질 정부 주도의 '지속가능발전 대화'³
- 회원국, 국제기구 및 아홉 개 주요그룹의 발표와 토론 중심 부대 행사⁴
- 총회장 옆 국제기구와 주요 국가의 홍보관

그리고 다음 세가지가 대표적인 '장외행사' 성격을 갖는 회의들이다.

- 세계 각국의 NGO, 농민, 여성, 원주민을 중심으로 리우 플라멩고 해변에서 개최된 '공공재를 지키는 사회적 환경적 정의를 위한 민중회의'⁵
- 유엔글로벌컴팩트 주도로 리우 해변 호텔에서 열린 '기업지속가능성포럼'⁶
- 리우 주변 벨로오리존치시에서 개최된 지자체 중심의 '2012 ICLEI 세계총회'⁷



<Photo by IISD>

이렇게 다양한 성격의 행사들이 종합적으로 개최되었다 보니 Rio+20에 대한 평가도 올림픽과 같이 종목별 경기의 결과에 따라 달라질 수 밖에 없고 똑같은 결과를 놓고도 국가 별로 선수 별로 다르게 받아들일 수 밖에 없다. 샤주캉 Rio+20 사무총장은 협상에 참여한 국가들 모두가 결과에 대해 동등하게 불만족스럽게 느끼는

² 과정의 세부 내용은 다음 링크 참조, http://www.uncsd2012.org/meetings_sdlearning.html

³ 대화의 주요 결과는 다음 링크 참조, <http://www.uncsd2012.org/sddialoguedays.html>

⁴ 다양한 부대행사는 다음 링크 참조, http://www.uncsd2012.org/meetings_sidevents.html

⁵ 민중회의의 공식 홈페이지, <http://rio20.net/en/>

⁶ 기업지속가능성포럼의 공식 홈페이지, www.compact4rio.org.

⁷ 2012 ICLEI 세계총회의 공식 홈페이지, <http://worldcongress2012.iclei.org/>

"대부분의 국가들은 자국의 이익을 먼저 생각하고 지역적 이득을 두 번째, 그리고 전세계적인 과제는 마지막으로 염두하고 있습니다. 기후변화나 통합적인 글로벌경제와 같은 문제들이 이러한 자리에서 논의되지 않거나 다수의 시민사회가 이끄는 대로 따르지 않는다면 우리가 낙관적으로 미래를 바라볼 수 있는 기회는 없을 것입니다."

- 쿠미 나이두
그린피스 국제사무총장

것이 Rio+20가 성공적인 협상임을 보여주는 것이라고 평가했다.⁸ 주최국이었던 브라질 역시 Rio+20의 결과를 브라질 외교의 또 하나의 성공으로 자축했다.

그러나 아홉 개 주요그룹 중의 하나인 NGOs는 6월 20일 본회의 개막식 대표연설을 통해 '우리가 원하는 미래'의 최종 협상문안이 지구가 당면한 심각한 현실을 전혀 반영하지 못하고 있으며 그대로 채택된다면 Rio+20가 또 하나의 '실패한 시도'가 될 것이라고 경고했다.⁹ 또한, 문안 수정 없이는 결과문서 제 1장 1항의 "시민사회의 전폭적인 참여(in full participation with civil society)"란 문구를 삭제해 줄 것을 강력히 요구할 정도로 협상 결과에 대해 강한 실망감을 드러냈다. AP통신 6월 23일자 기사에서는¹⁰ 결과문서에 **재확인(reaffirm)이라는 단어만 59번 등장**한다고 꼬집으면서 Rio+20가 글로벌 지속가능발전 거버넌스를 새롭게 개선하는 장이 되기 보다는 이전의 약속들을 다시 한 번 확인하는 수준에 그쳤다고 평가했다. 동 기사에서 개도국 정부간연대체 South Centre의 사무총장은 **"그 동안 우리의 기대를 너무 낮춰왔기 때문에 20년 전에 합의했던 것을 재확인하는 것만으로도 성공이라 부르는 수준까지 와버렸다"**고 Rio+20 회의 결과를 비판적으로 평가했다.

이러한 맥락에서 Rio+20 결과를 두고 세계 시민사회의 입장은 '그래도 없는 것보다는 낫다(better than nothing)'와 '차라리 없는 것이 더 낫다(nothing is better)'는 입장으로 나뉘어진다.¹¹ Rio+20에서 전세계 NGO들을 조직하는 역할을 담당했던 ANPED¹²와 CIVICUS¹³는 후자에 속하는 대표적인 단체로 이번 Rio+20가 지속가능발전을 추구하고, 인권을 보호하며, 민중들의 충분한 참여를 이끌어내는데 있어서 **현 정부간 협상 중심 시스템이 가지고 있는 한계를 다시 한 번 노정시킨 회의**라고 평가하며, 현 글로벌 지속가능발전 거버넌스 체계의 근본적인 개혁을 제안하였다. Rio+20한국민간위원회¹⁴ 역시 Rio+20의 결과가 현재 우리가 당면한 문제의 긴급함과 심각성에 대한 정확한 인식도 없이 단기적이고 협소한 국익만을 추구함으로써 실질적인 이행수단과 새로운 정치적 합의에 대한 결정을 다루지 않거나 차후 후속과정으로 미루었다며 이번 회의를 명백한 실패로 규정했다.¹⁵

이처럼 시민사회에서는 Rio+20의 종합적인 결과에 대해 비판적인 평가를 내리는 경우가 지배적이지만 그럼에도 불구하고 세부 결과를 보면 주목할 만한 작은 성과들은 분명히 존재한다. 예를 들어 국제개발협력의 관점에서 Rio+20의 성과를 바라

⁸ <http://www.un.org/en/sustainablefuture/pdf/Sha%20concluding%20remarks.pdf>

⁹ <http://www.uncsd2012.org/index.php?page=view&type=12&nr=187&menu=52&id=7>

¹⁰ Brooks, B. (2012, June 23). Rio+20, The Unhappy Environmental Summit. *Associated Press*. Retrieved from <http://bigstory.ap.org/article/rio20-unhappy-environmental-summit>

¹¹ 이성훈. (2012). 리우+20에 대한 한국 시민사회의 평가. Rio+20한국민간위원회 평가토론회.

¹² ANPED의 Rio+20 결과문서에 대한 입장 전문은 다음 링크 참조, <http://www.anped.org/>

¹³ CIVICUS의 Rio+20 결과문서에 대한 입장 전문은 아래 링크참조

<https://www.civicus.org/en/media-centre/press-releases/963-disappointment-and-frustration-abound-in-rio>

¹⁴ 환경, 개발, 여성을 망라하는 20여 개의 다양한 국내 시민사회단체로 구성된 Rio+20한국민간위원회는 브라질 리우데자네이루 현지에 대표단을 보내어 본회의 모니터링, 공식 부대행사 개최, 민중회의 및 민중행진 참가 등을 진행하였다.

¹⁵ Rio+20한국민간위원회의 Rio+20 결과 문서에 대한 입장 전문은 아래 링크 참조 http://eco.or.kr/?mid=report_data&category=9427&document_srl=77771

보면, 비록 개도국의 빈곤퇴치와 지속가능발전을 지원하기 위한 새로운 자원 확보에 대한 합의는 없었지만 지난 9호에서 자세히 알아본 것처럼 2015년을 끝으로 종료되는 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)를 보완하는 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)를 개발하기로 합의한 것은 이번 Rio+20의 중요한 성과로 말할 수 있다. 따라서 본 이슈브리프에서는 Rio+20의 주요 결과에 대해서 간략하게 짚어보고, SDGs 개발과 관련해서는 별도의 장에서 자세하게 다뤄보고자 한다.

2. '우리가 원하는 미래' 주요 내용과 그 합의

'우리가 원하는 미래'는 아래서 보는 바와 같이 6장 283항으로 구성되어 있고 총 53쪽 분량의 문서이다.¹⁶

< 우리가 원하는 미래 >

I. 우리 공동의 비전

II. 정치적 약속의 재확인

- A. 리우 원칙 및 과거 실행계획 재확인
- B. 통합, 이행, 일관성의 증진
- C. 주요그룹과 이해관계자들의 참여

III. 지속가능발전 및 빈곤퇴치 관점에서의 녹색경제

IV. 지속가능발전을 위한 제도적 체제

- A. 지속가능발전의 세 가지 축 강화
- B. 지속가능발전을 위한 정부간 협의의 강화
- C. 지속가능발전의 환경 축
- D. 국제금융기구들과 유엔의 활동
- E. 지역적, 국가적, 국가하위적, 지역적 차원

V. 행동 및 후속조치를 위한 체제

- A. 주제별 분야 및 범분야 이슈
- B. 지속가능발전목표

VI. 이행수단

- A. 자원
- B. 기술
- C. 역량강화
- D. 무역
- E. 자발적 공약 등록부

본 장에서는 지면상의 제약을 고려하여 각 장의 주요 내용 중 선진국과 개도국 간의 논쟁이 치열했던 이슈들을 중심으로 그 결과와 의미를 살펴보고자 한다.¹⁷

¹⁶ 결과문서 전문은 다음 링크 참조, <http://www.uncsd2012.org/thefuturewewant.html>

¹⁷ Rio+20의 성과에 대한 더 자세한 내용은 KIEP의 'Rio+20의 주요 결과와 정책적 시사점' (www.kiep.go.kr/skin.jsp?bid=Pub0301&grp=publication&mode=view&num=185577) 또는 전국지속가능발전협의회 자료 참고(www.la21.or.kr/sb_new/sb_bul.asp?act=list&bbs=info6)

1) Rio+20 회의는 '개발/발전'에 관한 회의

먼저 결과문서의 1장에서는 지속가능발전을 달성하기 위해 인류가 공동으로 추구해야 하는 비전을 제시하고 있다. 특히, 2항에서 빈곤퇴치를 인류가 당면한 가장 중요한 도전으로 규정하며 **빈곤의 해소가 지속가능발전의 필수불가결한 조건**임을 강조하고 있다. 이는 지난 9호에서도 언급했듯이 UNCSD 회의 자체가 1972년 '환경'에 관한 회의로 시작되어 1992년 리우 회의와 2002년 요하네스버그 회의를 거치면서 '환경과 개발'에 관한, 더 나아가 **'지속가능발전'에 관한 회의**로 진화해 온 것을 보여준다.

2) '공통의 그러나 차별화된 책임 원칙'의 재확인

결과문서의 2장에서는 1972년 스톡홀름 회의 이후 40년 동안 세계 각국이 합의한 다양한 선언, 원칙 등을 다시 한 번 확인하고 강조를 하면서 Rio+20의 결과가 과거에 합의된 사항들과 유기적인 연계성을 지닌다는 것을 보여주고 있다. 2장은 결과문서 전체에 적용되는 원칙을 규정하는 중요한 장이며, 이번 회의에서 선진국과 개도국들이 가장 치열하게 논쟁을 벌인 이슈가 15항에 담겨있다.

15. 우리는 환경과 개발에 관한 리우 선언의 모든 원칙들, 그 중에서도 특히 리우 선언의 7번째 원칙인 공통의 그러나 차별화된 책임 원칙을 재확인한다.

위에서 보듯이 15항에서는 1992년 리우 선언의 모든 원칙들을 재확인하면서 총 27개의 원칙들 중 유독 7번째 원칙인 **'공통의 그러나 차별화된 책임(Common But Differentiated Responsibilities, 이하 CBDR) 원칙'**을 특별히 강조하고(single out) 있다. 리우 선언의 7번째 원칙의 전문은 아래와 같다.

리우선언 (Rio Declaration) 원칙 7

각 국가는 지구생태계의 건강과 안전성을 보존, 보호 및 회복시키기 위하여 범세계적 파트너십의 정신으로 협력하여야 한다. 지구의 환경악화에 대한 제각기 다른 책임을 고려하여, 각 국가는 공통의 그러나 차별화된 책임을 지닌다. 선진국들은 그들이 지구환경에 가하고 있는 압박과 그들이 소유하고 있는 기술 및 재정적 자원을 고려하여 지속가능발전을 추구하기 위한 국제적 노력에 있어서 부담하여야 할 책임을 인식하여야 한다.

즉, 지구환경문제를 해결하는데 있어서 전세계 국가들이 공통의 책임을 지니고 함께 노력해야 하지만 지구환경파괴에 미치는 역사적·현재적 책임을 고려했을 때 선진산업국들이 개도국에 비해 더 큰 책임을 떠맡아야 하며, 특히 선진산업국들이 소유하고 있는 친환경 기술을 개도국에 이전하고, 재정지원을 통해서 개도국의 지속가능발전에 기여해야 한다는 것이 상기 CBDR 원칙이 함의하고 있는 바다. 이는 여전히 경제발전을 통한 빈곤퇴치가 최우선적인 목표이며, 특히 국민 일인당 지구환경문제 악화에 기여하는 바가 선진국에 비해 현격하게 적은 개도국 입장에서는 사실 당연하게 여겨 질 수 밖에 없는 원칙이다. 따라서 개도국들은 1992년 회의 이후 환경이 의제로 다루어지는 모든 국제회의에서 CBDR의 원칙을 지속적으로 강

조해왔고 이번 Rio+20 회의에서도 CBDR은 협상과정에서 가장 중요하게 다루어진 이슈 중의 하나였다.

반면 선진국은 CBDR 원칙 자체를 부정하지는 않지만 1992년 리우선언이 채택된 후 이미 20년이라는 시간이 흘렀고, 개도국으로 분류되는 국가들 중 신흥산업국(중국, 인도, 브라질 등)들이 급속한 경제성장을 이루고 있으며, 증가된 인구 수와 경제규모를 감안했을 때 이제 개도국들도 과거보다 더 큰 책임을 부담하지 않으면 공통의 지구환경문제에 효과적으로 대응할 수 없다고 주장한다. 중국이 미국을 제치고 온실가스 최대배출국가의 자리를 차지한 것도 이처럼 선진국이 개도국에 과거와는 다른 책임을 요구하게 된 주요한 계기가 됐다. 따라서 개도국들(특히 신흥산업국들)이 CBDR만을 결과문 곳곳에서 강조하는 것은 자신들의 증가된 책임조차 지지 않겠다는 의미로 받아들여지기 때문에 선진국들은 이에 반대를 하는 것이다. 미국을 비롯한 유럽연합, 노르웨이, 일본, 스위스, 호주, 한국 등 대부분의 선진국들이 개도국이 CBDR을 지나치게 부각시키는 것에 반대 입장을 표명했다. 미국의 토드 스텐 기후변화특사는 "CBDR이 온갖 군데에 다 들어 있는 것이 신경 쓰인다"¹⁸라고 발언할 정도였다. 또한 그는 CBDR만을 특별히 강조하지 않는 것이 미국의 "마지노선(red line)"이라고 명확히 밝혔다¹⁹. 개도국을 대변하는 G77/중국 그룹 역시 CBDR은 지속가능발전을 위한 국제협력에 있어서 필수적인 원칙이며 CBDR을 결과문에 명확히 언급(explicit reference)하는 것이 자신들의 마지노선이며 이는 협상의 대상이 아님(non-negotiable)을 강조했다.²⁰

이렇게 합의점을 찾기 어려워 보이던 논쟁은 결국 CBDR을 따로 빼내어 강조함으로써 **개도국의 '판정승'**으로 끝이 났다. 한판승이 아니라 판정승인 이유는 개도국 역시 결과문서의 두 곳(리우 원칙을 언급하는 2장 15항과 유엔기후변화협약을 이야기하는 5장 191항)에서만 CBDR을 특별히 강조하고 다른 부분에서는 언급하지 않는 것으로 일정부분 양보를 했기 때문이다. 또한 개도국들은 2장 15항에서 CBDR과 함께 형평성(equity)도 특별히 강조하고자 하였지만 최종문안에서는 선진국의 요구대로 삭제되었다. 어찌 되었건 결과만 놓고 보면 개도국들에게 유리하게 협상이 마무리 된 것으로 보인다. 하지만, CBDR이라는 것이 이미 20년 전에 합의가 된 부분인데 이를 따로 빼내서 강조하느냐 마느냐의 문제에 많은 시간과 노력을 쏟음으로써 'CBDR 원칙에 의거한 책임을 다하기 위해 선진국들이 이미 과거에 약속했던 재정 및 기술 지원을 제대로 이행하지 않은 부분을 어떻게 개선하고 향후 얼마만큼의 새롭고 추가적인 재정부담을 질 것이냐'는 더 중요한 이슈를 논의하는데 시간과 노력을 쏟지 못하는 결과를 낳게 된 것을 보면 결국 CBDR 협상의 승자는 선진국이라 할 수 있다. 특히 공동 대응을 통한 지구환경문제 해결의 실패에 따른 피해는 선진국보다 개도국이 훨씬 더 크게 입는다는 점을 생각하면 더욱 그렇다. 물론 공동의 지구환경문제에 제 때에 효과적으로 대응하지 못해 야기되는 피해는 장기적으로 선진국, 개도국 구분 없이 모두의 피해로 돌아오게 될 것이다. 따라서 길게 보면 Rio+20는 **모두가 패자인 협상**으로 기록될 수 있다.

¹⁸ TWN. (2012, June 18). TWN RIO+20 News Update No. 15. Third World Network

¹⁹ TWN. (2012, June 25). TWN RIO+20 News Update No. 22. Third World Network

²⁰ CBDR과 관련 선진국과 개도국간 논쟁의 구체적인 내용은 TWN RIO+20 News Update의 No. 13, 15, 22호 참조

3) 녹색경제, 절반의 성공? 절반의 실패?

결과문서의 3장은 이번 Rio+20의 두 가지 주요 주제 중의 하나인 '지속가능발전 및 빈곤퇴치 관점에서의 녹색경제'를 다루고 있다. 아래는 3장의 첫 번째 항인 56항의 내용이다.

56. 우리의 중대 목표인 지속가능발전을 경제·사회·환경의 세가지 측면에서 모두 달성하는데 있어서 **각 국가가 처한 여건과 우선순위에 따라 적용 가능한 다양한 접근방식들과 비전과 모델과 도구들이 있음을 확인한다.** 이러한 관점에서 우리는 지속가능발전 및 빈곤퇴치 관점에서의 녹색경제를 **지속가능발전을 달성하기 위한 중요한 도구들 중의 하나로** 간주하며 그것이 정책결정에 있어 옵션들을 제공해 줄 수는 있지만 **엄격한 규정이 될 수 없음**을 인식한다. 우리는 녹색경제가 **지구생태계의 기능을 건강하게 유지시키는 한에서** 경제성장을 유지시켜줄 뿐만 아니라 빈곤을 퇴치하고 사회적 통합을 증진시키며 인류의 복지를 개선하고 모두를 위한 고용의 기회와 좋은 일자리를 창출하는데 기여해야만 한다는 점을 강조한다. [강조는 필자]

“Green economy means control over territory and common resources”

- Excerpted from the Final Declaration of the People’s Summit at Rio+20 for Social and Environmental Justice in defense of the commons, against the commodification of life



<Photo by Ben Powless>

동 문장을 면밀히 분석해보면 녹색경제가 지속가능발전을 달성하기 위한 중요한 수단 중의 하나로 고려되고는 있지만 전체적인 문장의 표현에서 지난 9호에서 언급한 바와 같이 개도국들이 **여전히 녹색경제에 상당한 의구심을 가지고 있음**을 여실히 보여준다. 또한, 녹색경제라는 새로운 개념이 회의의 두 가지 주요 주제 중 하나임에도 불구하고 그에 걸맞은 공감을 얻지 못하고 있는 것을 알 수 있다. 다시 말해, 56항이 녹색경제를 이야기하는 3장의 첫 번째 항임에도 불구하고 녹색경제에 대한 명확한 정의라든가, 녹색경제를 왜 추구해야 되는지, 녹색경제가 어떻게 지속가능발전에 기여할 수 있는지에 대한 설명은 전혀 없이 녹색경제는 지속가능발전 달성을 위한 **다양한 옵션 중의 하나일 뿐임을 강조**하며 녹색경제가 지켜야 될 내용들만 언급하였다. 더 나아가 58항에서는 개도국의 녹색경제에 대한 우려들

이 무려 16가지 조건의 형태로 자세히 나열되어 있다. 또한 56항의 마지막 문장과 58항의 첫 번째 문장에서 녹색경제의 성격을 규정지으며 공통적으로 should 즉, '~해야만 한다'를 동사로 사용하고 있는 것도 녹색경제에 대한 우려의 시각을 간접적으로 나타낸다고 볼 수 있다. 따라서 Rio+20를 통해 새로운 글로벌 패러다임으로 부상하려던 **녹색경제 담론은 여전히 매우 논쟁적인(controversial) 위치**에 있다고 판단되며 제3세계와 지구시민사회는 녹색경제가 지구 생태계의 지속성 보다는 선진국 경제성장의 지속성을 담보하기 위한 녹색분칠(green washing)에 지나지 않는다는 의심을 떨치지 못하고 있는 것 같다. 그러므로 선진국들이 향후 녹색경제에 대한 전지구적 합의를 강화하고자 한다면 정부 간 뿐만 아니라 아홉 개 주요 그룹들을 실질적으로 포괄하는 충분한 논의과정을 통해 녹색경제가 우리가 당면한 긴급한 지구환경문제의 해결에 있어서 정말 효과적이고 효율적인 해결책인지에 대해서 공감을 이끌어 낼 수 있어야 할 것이다.

4) 재정

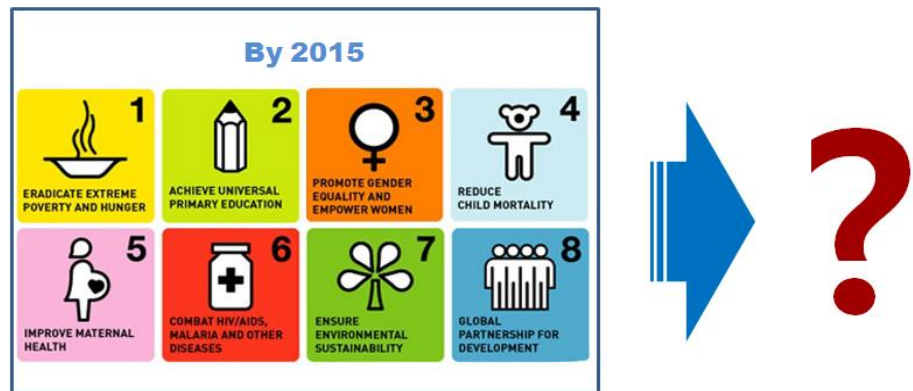
마지막으로 국제개발협력과 관련된 재정에 관한 부분은 결과문서 6장 이행수단 아래 A. Finance에서 다루고 있다. 협상 과정에서 개도국들은 2013~17년 기간 동안 매년 300억불 이상, 2018년부터는 매년 1,000억불 상당의 재정지원과 '지속가능발전기금'의 수립을 제안하였으나 선진국의 반대로 관련 논의의 진전은 없었다. 과거에 합의한 GNP 대비 0.7% ODA 지원 및 GNP 대비 0.15~0.20% 최빈국 지원 목표를 재확인 하고 작년 부산총회(HLF-4)를 비롯한 지난 몇 년간의 국제개발협력 관련 회의에서 강조된 투명성, 책무성, 결과중심관리, 삼각협력, 기업의 역할 등을 강조하는 수준의 내용만 담겼다. 특기할만한 것은 유엔총회 감독하에 각 지역에서 임명한 총 30명의 전문가로 구성된 정부간위원회를 설립하여 2014년까지 지속가능발전을 달성하기 위한 효과적인 재정전략이 담긴 보고서를 개발하도록 합의한 것이다(255~257항).

3. 지속가능발전목표(SDGs)의 개발

지속가능발전목표(SDGs)에 대한 Rio+20의 협상 결과는 지난 9호에서 예상한 바와 같이 **SDGs를 개발하기로 합의**하고, 향후 추진 절차에 대해서만 결정을 한 뒤 관련 논의를 마무리 했다. 애초에 Rio+20 개최가 유엔총회에서 합의되었을 당시 SDGs는 의제 속에 포함조차 되지 않았던 것을 돌이켜 보면, 현재 Rio+20의 가장 중요한 성과 중의 하나로 SDGs가 언급되고 있다는 것이 Rio+20가 기획단계부터 그만큼 기대할만한 성과가 없었음을 나타내준다. SDGs에 대한 협상 결과는 '우리가 원하는 미래'의 5장 '실천과 후속조치를 위한 체제' 아래 별도의 세부항목인 B. Sustainable development goals로 존재하며 7개 항(245-251)으로 구성되어 있다.

결과문서는 올해 1월 초 초안(Zero Draft)이 공개된 이후 최종적으로 합의 될 때까지 크게 세 번에 걸쳐서 그 내용이 대대적으로 수정되었다. 5.22일에 나온 공동의장 초안(Co-chair Text)과 본 회의 전 6.16일에 브라질 정부가 제시한 신 협상 초안(New Negotiating Text), 그리고 마지막 최종 합의문이 바로 그것이다. 이 과정에서 SDGs와 관련하여 어떤 것들이 쟁점이 되었고, 최종적으로 어떤 내용이 추가, 누락, 변경되었는지, 그리고 그 의미는 무엇인지를 자세히 들여다 보는 것이 중요하다.

이는 앞으로의 SDGs 개발 과정과 쟁점을 미리 예측해 볼 수 있는 이정표가 될 수 있다. 따라서 본 장에서는 MDGs와의 관계, 원칙, 절차, 분야, 성과 모니터링을 중심으로 SDGs에 대한 협상결과를 보고자 한다.²¹



1) SDGs와 MDGs의 관계

회원국들은 6월 초에 진행된 협상에서 우선적으로 **SDGs가 MDGs를 '대체' 하는 것이 아니고 '보완'**하는 성격이 될 것임을 합의하였다. 개도국과 유럽연합은 모든 국가에 보편적으로 적용될 SDGs로 인해 개도국만을 대상으로 하고 있는 MDGs의 달성이 방해 받는 것을 우려하였다. 특히 SDGs의 개발로 인해 선진국의 관심과 재정적 지원이 MDGs에서 SDGs로 옮겨 가는 것을 매우 경계하였다. 이러한 맥락 하에서 첫 번째 항인 245항은 특정한 개발 목표를 달성하는데 MDGs와 같은 방식이 유용한 도구임을 강조하는 내용으로 시작하여 MDGs를 목표한 바대로 약속된 기간 내에 달성하는 것에 대한 의지를 재차 확인하고 강조하는 내용을 담고 있다.

2) 원칙

246항에서는 SDGs가 준수해야 할 원칙과 규범들(의제21, 요하네스버그 이행계획, 리우원칙, 국제법, 경제·사회·환경의 조화 등)을 언급하면서 Post-2015 유엔 개발 의제들과 SDGs가 통합적으로 일관성 있게 추진되어야 한다는 것을 강조하고 있다. 특히 SDGs를 개발하는 것이 MDGs에 대한 관심을 떨어뜨리거나 노력을 줄이는 방향으로 진행되어서는 안 된다는 것을 재차 명시하고 있다. 협상과정을 보면 개도국들은 원칙을 언급하는 본 246항에서도 CBDR을 명시하고 싶었지만 앞에서 설명한 대로 결과문서의 두 곳에서만 강조하기로 선진국과 합의 하였기 때문에 본 항에서는 EU가 중재안으로서 제안한 '국가별 다양한 여건, 역량 및 우선순위를 고려한다'라는 표현이 CBDR을 대체한 것을 볼 수 있다. 247항에서는 SDGs가 **행동지향적이어야 하며, 간결하고, 소통에 용이하고, 수적으로 제한되고, 모든 국가에 적용 가능하되 각국의 현실, 역량, 발전수준, 및 정책과 우선순위를 감안해야 함**을 강조하고 있다.

²¹ 본 장에서 언급된 SDGs와 관련된 협상 과정의 구체적인 내용은 TWN RIO+20 News Update의 No. 3, 12, 19호 참조

3) 절차

SDGs를 개발하는 절차와 관련해서는 **유엔총회를 통한 정부간 협상 중심의 절차를** 따르기로 합의하였다(248항). 선진국들은 협상과정에서 유엔사무총장실 중심의 SDGs 개발 절차를 제안하였는데 개도국이 유엔총회하의 정부간 협상 중심의 절차를 주장하면서 최종적으로 변경이 된 것이다. 이에 따라 2012년 9월부터 시작되는 제67차 유엔총회 개막식까지 형평성 있고 균형 있게 유엔의 다섯 개 지역을 대표하는 30개 국가를 회원국이 임명하여 SDGs 개발을 위한 열린 작업반(open working group)을 구성하기로 하였다. 작업반은 착수단계에서 시민사회, 과학계 및 유엔시스템의 다양한 이해관계자와 전문가들을 어떻게 참여시킬지를 포함하여 전반적인 SDGs 개발의 방법을 결정하고 종합적인 제안서를 68회 유엔총회에 제출하기로 하였다. Rio+20 회의 후 개최된 66차 유엔총회에서는 브라질 유엔대표가 상기 과정을 이끌 것이라는 발표가 있었다.

SDGs 개발 과정과 관련해서 '포괄적이고 투명한(inclusive and transparent)', '모든 이해관계자들에게 열려있는'(open to all stakeholders)이라는 표현이 248항에 들어가 있고 그룹 이름에도 'open'이라는 표현이 들어가 있기는 있지만 정부간 협상이 중심이 되는 체제에서 다양한 이해관계자들의 의견이 구조적으로 반영되기 힘들다는 것이 이번 Rio+20에서 다시 한 번 드러난 것을 감안하면 SDGs 개발에 있어서 여성, 원주민, 농민, NGO 등을 대표하는 시민사회의 다양한 목소리가 과연 얼마나 반영될 수 있을 지는 매우 회의적이다. 따라서 시민사회는 차후 작업반이 공개하는 SDGs 개발의 구체적인 절차와 방법에 대해서 관심을 가지고 면밀하게 모니터링을 해야 할 필요가 있다.

4) 분야

SDGs와 관련해서 사람들이 가장 관심을 가지는 것 중의 하나는 SDGs가 과연 어떤 분야를 포함할 것이냐 하는 문제다. 공동의장초안에서는 SDGs의 분야로 에너지, 물, 식량 안보, 해양, 및 지속 가능한 소비 및 생산을 제시하고 범분야로써, 형평성과 사회통합, 법치, 올바른 통치(good governance), 성평등과 여성역량강화를 제시했다. 선진국들은 협상과정에서 대략적인 SDGs의 분야들을 결과문서에 포함시키고자 하였지만, 개도국은 결과문에서 이미 지속가능발전의 중요 분야를 다루고 있음을 강조하며 분야까지 Rio+20에서 정하는 것이 전체 협상을 방해할 수도 있다는 이유로 이를 반대했다. 247항에서 Rio+20 결과문서에서 제시한 우선순위 분야에 집중해야 한다고 언급하고 있기 때문에 차후 SDGs의 분야 논의에 있어서 **5장 A에서 다루고 있는 26개 분야가 기본이 될 것으로** 예상된다.

5) 성과 모니터링

효과적인 목표의 달성을 위해서는 목표(Goal) 자체도 중요하지만 **구체적인 목표수준(target)과 지표(indicator)를 어떻게 설정**하느냐가 또한 중요하다. 목표수준과 지표를 무엇으로 정하느냐의 문제는 분야를 선정하는 문제만큼이나, 혹은 그 이상으로 많은 논쟁을 불러 일으키게 될 것이다. 아직까지 SDGs와 관련해서 목표수준과 지표에 대한 구체적인 이야기가 논의된 적은 없지만, MDGs와 달리 발전 수준

과 제반 여건이 매우 다양한 모든 국가를 대상으로 한다는 점에서 같은 지표를 가지고 국가별로 목표 수준을 차별화하는 방안도 가능할 것이고, 지표 자체를 국가 여건에 따라 다르게 적용하는 것도 생각해 볼 수 있겠다.

4. 결론 및 전망

탈냉전의 낙관적인 분위기에서 개최된 1992년 리우회의와 달리 Rio+20는 미국과 유럽 발 경제 위기 하에서 제도 구축과 자원 제공에 있어 중요한 위치를 차지하는 미국, 영국, 독일의 정상들이 불참한 채 개최됐다. 이에 따라 Rio+20는 미국과 유럽 중심의 헤게모니가 상대적으로 약화된 상황에서 BRICS 국가의 글로벌 거버넌스에 대한 영향력이 강화되었음을 다시금 확인할 수 있었던 회의였다. 그러나 신흥산업국들 또한 국익과 경제성장 중심의 발전패러다임에 매몰되어 전지구적 생태 위기에 대한 책임에는 소홀하거나 회피하는 경향을 보였다. 이로 인해 신흥산업국들은 단기적으로는 생태위기의 피해를 가장 크게 입게 될 대다수 개도국, 특히 최빈국의 이익 대변에 실패하였고, 장기적으로는 나날이 악화되어가는 글로벌 환경 문제에 공동으로 대응하기 위한 선진국과의 효과적 협력체계 구축에 실패하였다. 또한 앞에서 강조한 바와 같이 정부간 협상 중심의 현 글로벌 지속가능발전 거버넌스 체제는 Rio+20에서 그 구조적 한계를 명확히 드러냄으로써 국제 시민사회로 하여금 우리가 진정으로 원하는 미래를 모색하는 체제로써 UNCSD의 유용성을 다시 한 번 심각하게 고민하게 만든 계기가 됐다.

반면 이번 Rio+20 기간 동안 개최된 약 500여 개의 공식 부대행사들은 본회의 보다 더 많은 주목을 끌었고, 5,130억불에 상당하는 약 700여 개의 지속가능발전을 위한 다양한 이해관계자들의 자발적 공약과 이니셔티브가 만들어졌다. 이를 보면 실질적 변화를 이끌어내는 중심 축이 이제 중앙정부에서 기업과 시민사회로 옮겨 온 것이 확실해 보인다. 이에 국내 시민사회의 다양한 구성원들은 Rio+20에서 이루어진 논의들의 후속 조치를 면밀히 모니터링 하면서 글로벌 연대와 협력을 통해 시민사회 차원에서 지속가능발전과 빈곤퇴치를 위한 대안적인 사례와 정책들을 만들어 가기 위해 더욱 노력해야 할 것이다.

우리나라는 금번 Rio+20에서 이 대통령의 본회의 개막식 기조연설을 통해 2013~2020년까지 녹색 ODA를 총 50억 달러 이상 제공할 것을 골자로 하는 글로벌녹색성장파트너십(Global Green Growth Partnership, 이하 GGGP)을 추진할 것을 공표했다. 한국정부가 Rio+20 회의 전에 제출한 공식 입장문서를 보면 GGGP를 추진하는데 있어 시민사회의 참여를 강조하였을 뿐만 아니라 Rio+20 후속조치로 산업계, 시민단체, 학계 등과 주기적인 협의체 운영을 통해 지속가능발전 민-관 거버넌스를 강화할 계획을 가지고 있다고 나타나 있다.²² 최근 지난 8월에 출범한 포괄적 민-관 연대구성체인 개발협력연대도 이의 일환이라 할 수 있다. 이번 Rio+20에서도 확인된 것처럼 지속가능발전을 달성하기 위해서는 시민사회를 비롯한 다양한 이해관계자들의 참여가 보장되는 거버넌스 체제를 구축하는 것이 핵심이다. 따라서 Rio+20 후속조치와 GGGP 추진을 위해 시민사회와 정부 간의 소통에 기반을 둔 실질적인 협력이 앞으로 증대되기를 기대해본다.

²² 환경부. (2012). Rio+20 성과와 향후 대응 방향. Rio+20한국민간위원회 평가토론회.



KoFID

국제개발협력시민사회포럼(KoFID: Korea Civil Society Forum on International Development Cooperation)은 국제개발협력의 효과성 증진을 위하여 2010년 9월 출범한 한국 시민사회단체의 네트워크입니다.

홈페이지: www.kofid.org Email: kofid21@gmail.com



KCOC

국제개발협력민간협의회(KCOC, 구 한국해외원조단체협의회)는 1999년에 설립되어 세계 여러 빈곤지역에서 인도적 지원 및 개발협력사업을 하는 92개 (2012년 9월 기준) 한국 개발NGO의 협의체입니다.

홈페이지: www.ngokcoc.or.kr Email: ngokcoc@ngokcoc.or.kr



ReDI

(사)글로벌발전연구원 ReDI(Reshaping Development Institute)는 1)지속가능발전 및 빈곤퇴치 전략연구, 2)평화, 인권, 평등과 글로벌 정의에 기초한 국제개발협력 이념 제시 및 실천, 3)대안사회 실현을 위한 글로벌 연대와 협력에 기여하고자 2011년 4월 설립된 국제개발협력분야의 민간 독립 싱크탱크입니다.

홈페이지: www.redi.re.kr Email: redi@redi.re.kr

작성

남부원
국제개발협력민간협의회(KCOC)
국제협력위원장
이성훈
국제개발협력시민사회포럼(KoFID)
국제위원장
장재현
(사)글로벌발전연구원 ReDI
선임연구원

기획

(사)글로벌발전연구원 ReDI 연구실

발간

국제개발협력시민사회포럼(KoFID)
국제개발협력민간협의회(KCOC)
(사)글로벌발전연구원 ReDI

후원

국제개발협력민간협의회(KCOC)



<Photo by Rio+20한국민간위원회>