

연구노트

유엔 지속가능발전목표(SDGs) 지표 프레임워크 구축과 통계의 역할*

Establishment of Sustainable Development Goals' Indicator Framework and Implications

박영실^{a)} · 이영미^{b)} · 김석호^{c)} · 차은지^{d)}

Young Shil Park · Youngmi Lee · Seokho Kim · Eun Ji Cha

유엔은 2015년 9월 총회에서 인류공동의 발전을 위한 지속가능발전목표(SDGs)를 채택하였다. 이 목표는 17개 목표, 169개 세부목표, 200여 개 글로벌지표로 구성되며, 그 내용은 경제·사회·환경 분야를 포괄하고 있다. 유엔이 이전에 제시했던 새천년개발목표(MDGs)가 개발도상국의 발전에 초점을 두었던 반면, SDGs는 개발도상국과 선진국 모든 국가를 대상으로 하는 보편적 적용가능성을 그 특징으로 하고 있다. 그리고 이행과정에서 어느 누구도 소외시키지 않는다는 포용성의 원칙을 천명하고 있다. 또한 SDGs는 이행수단에 대한 구체적 지표를 설정해 두고 있다. 즉 SDGs는 목표의 단순한 나열에 그치지 않고 이행을 위한 실천기제로써 '통계'를 중요하게 다루고 있다. 이 논문에서는 SDGs를 소개하고, SDGs가 학계, 정부 및 업계의 통계 관련 이해종사자들(통계인)에게 던지는 의미를 고찰해 보고자 한다.

* 이 논문은 2015년도 정부재원(교육부)으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2015-S1A5A2A03049595).

a) 통계청 통계개발원 정책지표연구실 통계사무관.

b) 통계청 통계개발원 정책지표연구실 통계주무관.

c) 교신저자(corresponding author): 서울대학교 사회학과 교수 김석호.

E-mail: seokhokim@snu.ac.kr.

d) 서울대학교 사회학과 박사과정.

주제어 : 지속가능발전목표(SDGs), 지표, 어느 누구도 소외시키지 않는다, 데이터 세분화

The United Nations adopted the Sustainable Development Goals (SDGs) for the common development of mankind at the general assembly in September 2015. SDGs is composed of 17 goals, 169 targets, and 200 global indicators. Also, its contents include economic, social and environmental aspects. Whereas the Millennium Development Goals (MDGs) previously provided by the United Nations focused on the development of developing countries, SDGs are characterized by universal applicability to all developing and developed countries. Besides, the SDGs are based on the principle of inclusiveness that “no one is left behind” in the course of implementation. In addition, the SDGs have set specific indicators regarding means of implementation. In other words, SDGs treat 'statistics' as a practical mechanism for implementation rather than a simple list of goals. The main purpose of this paper is to introduce what SDGs are and at the same time to examine what the SDGs mean to those who work in statistics in the field of academia, government and related industries.

Key words : Sustainable Development Goals(SDGs), data segmentation, indicator, no one is left behind

I. 서론

지속가능한 발전은 이 시대의 중심개념이다. 이는 세상을 이해하는 방법인 동시에 글로벌 문제에 대한 해법이기도 하다(Sachs 2015). 이에 따라 유엔은

2015년 9월 제70차 총회에서 인류의 공동발전을 목표로 ‘지속가능한 발전을 위한 2030의제(The 2030 Agenda for Sustainable Development, 2030의제)’를 채택하였다. 향후 15년(2016~2030년) 동안 전 세계 국가들의 국내·외 정책 방향을 선도할 이 의제는 경제·사회·환경 전 분야를 망라하고 있는 17개 목표(goals)와 169개 세부목표(targets)로 구성된 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)를 포함한다. 이 목표는 개발도상국은 물론 선진국에도 보편적으로 적용되며, 그 이행과정에서 어느 누구도 소외시키지 않는다(No one is left behind)라는 포용성의 원칙을 천명하고 있다.

지속가능발전의 목표와 세부목표 이행 정도는 지표를 통해 평가되며, 국가·지역·글로벌 수준에서 체계적으로 모니터링 된다. 이는 통계가 증거기반 의사결정(evidence-based decision-making)과 책무성(accountability)의 토대로써 SDGs 이행을 위한 중요한 축이 된다는 것을 단적으로 보여주는 대목이다(UNSC 2015). 가장 적절한 시간에, 적합한 것에 대한, 정확한 정보를 제공해 주는 양질의 데이터가 없으면 효과적인 정책을 모니터링하고 평가하는 것이 불가능하다(IEAG-DR 2014). 이에 SDGs 지표는 유엔총회에서의 목표 및 세부목표 채택과는 별도로 각 지역의 통계청 대표로 구성된 과학자 그룹(Inter Agency and Experts Group on SDGs: IAEG-SDGs)에 의해 개발되었다. 이는 지표 선정에서 통계 관련 전문성을 최대한 반영하고자 했기 때문이다. 2016년 3월 47차 유엔통계위원회(United Nations Statistical Commission: UNSC)는 IAEG-SDGs에 의해 개발된 230개 지표 리스트가 기술적인 개선을 전제로 한 실질적인 출발점이라는 데 합의하였다. IAEG-SDGs는 합의 이후에도 지표의 타당성을 지속적으로 검토하여 지표개정안과 함께 지표검토계획을 마련하고 올해 UNSC에 보고서를 제출하였다. 이 보고서는 거의 만장일치로 채택되었으며, 이번 48차 UNSC는 본 보고서에 대한 유엔총회 채택을 요청하는 결의안을 유엔경제사회이사회(UN Economic and Social Council)에 제출하였다.

지표는 데이터 가용성 및 방법론의 발전에 따라 그 내용 및 개수가 변경될 예정이나, 안정적인 SDGs 이행을 위해서 초기에 합의된 지표 프레임워크는 어느 정도 유지될 것으로 보인다. 각 국가들은 이 지표의 측정가능성을 두고 고심하고 있다. 작년 UNSC에서 합의된 230개 지표 중 59개의 지표는 데이터 가용성이

확보되지 않았으며 83개는 산출 방법론이 아직 마련되지 않았다. 이에 각국 통계청(National Statistical Office)을 비롯해 국제기구, 시민사회, 학계 등 모든 이해당사자들은 SDGs 이행을 지원할 수 있는 ‘데이터 혁명(data revolution)’에 대해서 한창 논의를 진행 중에 있다. 데이터 혁명이란 지속가능발전을 촉진하고 모니터링하기 위한 새로운 자료와 기존 자료의 통합과 정보공개 확대 및 투명성 향상을 통한 자료 활용의 증가를 의미한다(IEAG-DRSD 2014). 이는 지표의 실질적인 산출을 위한 기존 통계생산방식의 근본적인 변혁을 수반한다.

국제적인 최고위급 연례 통계회의라고 할 수 있는 UNSC의 제1안건은 작년에 이어 올해에도 SDGs 지표 프레임워크에 관한 것이며 상위에 배치된 다른 안건들도 SDGs 이행 지원과 관련된 것이다. 각 지역별로도 데이터 포럼 등이 계획되어, 향후 SDGs는 국제통계사회에서 핵심적인 주제가 될 것임이 자명해 보인다. 이에 본 논문에서는 SDGs를 소개하고, 그 가운데에서 통계를 생산하거나 적극적으로 활용하는 소위 ‘통계인’에게 던지는 의미를 고찰해 보고자 한다. 여기서 통계인이라 함은 통계와 관련된 업무에 종사하는 모든 사람을 일컫는다.

II. SDGs의 구성

지속가능발전을 위한 2030의제로 더 잘 알려져 있는 결의문의 원제는 ‘우리 시대의 변혁(Transforming Our World)’이다. 이 제목은 지속가능한 발전을 위해서는 기존체계를 벗어나는 변혁을 지향해야 함을 암시하고 있다. 문제는 변혁을 어떻게 개별 국가의 발전수준에 관계없이 한 방향으로 이끌어내는가인데, 이를 위해 17개의 구체적인 목표가 채택되었다.

SDGs는 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤을 종식하고(1번), 기아를 해소하며 이를 위한 지속가능 농업의 진흥을 목표로 한다(2번). 건강한 삶과 웰빙을(3번), 포용적이고 공평한 양질의 교육을(4번), 성평등 달성과 여성과 소녀의 권익 신장(5번)을 목표로 한다. SDGs는 또한 물(6번)과 에너지(7번)에 대한 접근가능성과 지속가능성을 추구한다. 이러한 목표는 경제성장 및 양질의 일자리 제공(8번), 회복력 있는 사회기반시설 구축과 지속가능한 산업화 및 혁신(9번)에 의해 지지

된다. 이를 통해 국가 내 및 국가 간 불평등을 완화하고(10번), 포용적이고 안전하며 회복력 있고 지속가능한 도시와 거주지를 조성하고(11번), 그 안에서 지속가능한 소비 및 생산양식을 보장하고자 한다(12번). 아울러, 기후변화에 대응(13번)해야 하며, 해양생태계(14번) 및 육상생태계(15번)를 보호해야 한다. 이러한 목표들은 평화롭고 포용적인 제도구축(16번)을 통해 운영될 수 있으며, 이행수단과 글로벌 파트너십 활성화(17번)를 통해 실현될 수 있다(UNGA 2015).

<표 1> 목표, 세부목표, 지표 수 현황

목표	세부목표 수	지표 수	
		2016.3	2017.3
1. 빈곤종식	7	12	14
2. 기아종식, 식량안보와 농업 증진	8	14	13
3. 보건 및 웰빙 증진	13	26	27
4. 교육보장 및 평생교육기회 증진	10	11	11
5. 성평등 달성 및 여성역량 강화	9	14	14
6. 물과 위생시설 접근성 향상과 관리	8	11	11
7. 에너지접근 보장	5	6	6
8. 경제성장 촉진 및 일자리 증진	12	17	17
9. 인프라 구축, 산업화와 혁신 증진	8	12	12
10. 불평등 감소	10	11	11
11. 지속가능한 도시와 거주지 조성	10	15	15
12. 지속가능한 소비와 생산양식 확립	11	13	13
13. 기후변화 대응	5	7	8
14. 해양생태계 보호	10	10	10
15. 육상생태계 보호	12	14	14
16. 평화와 정의, 제도 구축	12	23	23
17. 이행수단 및 글로벌 파트너십 강화	19	25	25
합계	169	241 (중복 제외시 230)	244 (중복 제외시 232)

SDGs의 핵심인 17개의 목표는 169개의 세부목표로 구체화되었고, 지표를 통해 그 이행수준을 정기적으로 평가하도록 되어 있다. <표 1>은 SDGs의 목표, 세부목표, 지표 수의 현황을 보여준다. 지표 수는 2016년 3월 기준과 2017년 3월 기준 사이에 약간의 변동이 있지만, 큰 골격은 동일하다. 세부목표 1개당 지표는 1개에서 많게는 3개이다. 이는 국가보고의 부담을 최소화하고자 하는 요구가 반영된 것이나, 동시에 한 지표가 세부목표의 모든 면을 반영하는 데 한계가 있음을 내포하기도 한다.

<표 2> 세부목표와 지표 구성 예시

목표	세부목표	지표(2016.3 기준)
	1.1 2030년까지 현재 \$1.9 미만으로 살아가는 빈곤 인구를 모든 곳에서 종식	1.1.1 국제 빈곤선 이하로 살고 있는(도시/농촌)인구 비율(성, 연령, 고용상태, 및 지리적 위치별)
	1.2 2030년까지 국가별 정의에 따라 모든 측면에서 빈곤 속에 사는 모든 연령층의 남성, 여성, 그리고 아동의 비율을 최소 절반으로 감소	1.2.1 국가 빈곤선 이하로 살고 있는 인구 비율(성 및 연령별) 1.2.2 국가별 정의에 따른 모든 차원의 빈곤 속에 살고 있는 모든 연령의 남성, 여성 및 아동의 비율
1. 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식	1.a 개발도상국 특히, 최빈국에게 모든 차원에서 빈곤을 종식하기 위한 프로그램과 정책을 이행할 수 있는 적절하고 예측 가능한 수단을 제공하기 위해 개발협력 증진을 포함하여 상당한 양의 자원의 동원을 보장	1.a.1 정부에 의해 빈곤감소 프로그램에 직접 할당되는 자원의 비율 1.a.2 정부의 총 지출 중 필수 서비스(교육, 의료 및 사회적 보호)에 소요되는 지출 비율
	1.b 빈곤종식 활동에 대한 투자를 촉진하기 위해 빈곤층 친화적이고 성 인지적 개발전략을 기초로 한 국가적, 지역적, 그리고 국제적 차원의 탄탄한 정책 프레임워크를 구성	1.b.1 여성, 빈곤층 그리고 취약계층에게 불균형적으로 혜택을 주는 부문으로 지출되는 정부의 반복적인 자본의 지출 비율

여기서 17개 목표의 세부목표를 일일이 나열하고 설명할 수는 없겠지만 구체적인 예를 <표 2>를 통해서 살펴보자. 빈곤종식이라는 목표 하에 구성된 첫 번째 세부목표는 2030년까지 하루 평균 1.9달러 미만으로 살아가는 빈곤인구를 종식시키는 것이며, 이를 측정하기 위한 지표는 국제 빈곤선 이하로 살고 있는 인구 비율이다. 이 지표는 성, 연령, 고용상태 및 지리적 위치로 세분화해서 제시될 것이 요구된다. 세부목표는 1.1., 1.2.와 같이 숫자로 구성된 것과 1.a., 1.b와 같이 영문으로 표기된 것으로 나뉜다. 세부목표번호에 숫자 대신 알파벳으로 표기된 경우는 해당 목표를 달성하기 위한 이행수단을 의미하는데, 이는 SDGs의 실행가능성을 높이기 위한 전략이다. 즉, SDGs는 각 목표별 이행수단을 분리·제시함으로써 해당 목표의 구체적인 이행전략에도 신경을 쓰고 있다.

III. SDGs 지표 프레임워크 개발 절차

지금까지 SDGs 구조에 대해서 살펴보았다면 이제 구체적인 지표개발 과정에 대해서 살펴보고자 한다. 사실 통계인이 SDGs를 주목해 보아야 할 이유가 여기에 있다. SDGs가 계승하고 있는 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)의 이행과정에서 ‘데이터’ 한계로 인해 성과를 측정하는 데 어려움을 겪었던 것을 반면교사로 삼아, SDGs에서는 그 목표를 모니터링하기 위한 데이터의 중요성을 특히 강조하고 있다.

1. IAEG-SDGs의 설립과 역할

UNSC는 SDGs 지표 프레임워크 개발을 위해 2015년 3월 IAEG-SDGs를 설립하였다. 이 그룹의 회원은 유엔의 지역위원회 등을 통해 선출되며 2년 동안 각 지역을 대표하여 활동한다. 현재 28개 개별 국가 출신의 통계청 대표가 회원으로 참여하고 있으며, 이외에도 국제 및 지역기구, 지역위원회 대표가 참관인으로 되어 있다. 아시아·태평양 지역 회원국 중에서는 동아시아지역의 중국, 중앙아시아의 키르기스스탄, 오세아니아의 피지와 사모아, 남동아시아의 필리핀, 남아시아

의 인도가 선정되었다. IAEG-SDGs는 향후 15년간 지표 프레임워크의 개발 및 개선은 물론 SDGs 이행을 위한 각종 기술적 지원을 통해 국가통계역량 강화에 힘을 계획이다. 이와 함께 정기적으로 방법론을 개발하고 지표와 메타데이터 관련 쟁점을 검토하는 임무 등이 IAEG-SDGs에 주어져 있다(UNSC 2017a).

IAEG-SDGs는 공개적이고 투명한 의사결정을 원칙으로 하고 있다. 지표선정 과정에서 각국 통계청, 국제기구, 시민사회 등 모든 이해당사자를 참여시켰는데, 이는 지표의 정확성과 신뢰성을 확보하고자 하는 IAEG-SDGs의 노력으로 해석된다. IAEG-SDGs는 연 2회 봄과 가을에 정기회의를 개최하고, 수시로 온라인 컨설팅을 제공하여 모든 이해당사자들이 지표확정 및 통계개발 과정에 참여할 수 있도록 하였다. 지금까지 <표 3>과 같이 총 5회의 정기회의가 열렸으며 회의 결과는 매년 3월초에 개최되는 UNSC에 보고되고 있다.

<표 3> IAEG-SDGs 회의 개최일정 및 주요안

구분	1회	2회	3회	4회	5회
일시	'15.6.1.~6.2.	'15.10.26.~10.28.	'16.3.30.~4.1	'16.11.15.~18	'17.3.28.~3.31
장소	미국, 뉴욕	태국, 방콕	멕시코, 멕시코시티	스위스, 제네바	캐나다, 오타와
그룹운영방식	초기지표안 선정 지표선정 과정	초기지표안 선정	지표티어분류 메타데이터 글로벌보고체계 워킹그룹구성	티어분류갱신 티어 3 개선계획 지표개정안 국제기구보고체계	티어 3 개발계획 데이터세분화
논의					
안건					

2. SDGs 지표 프레임워크 개발 과정

SDGs를 채택한 유엔 결의안에는 글로벌 지표를 통해 목표 및 세부목표에 대한 후속 조치 및 검토가 이루어져야 한다고 명시하고 있다. 따라서 IAEG-SDGs가 설립된 이래 가장 역점을 두고 진행한 일은 단연 지표 프레임워크를 개발하는 일이었다. 지표 프레임워크는 서로 다른 국가적 현실·역량·발전수준을 설명할

수 있고 국가의 정책과 우선순위를 존중해야 한다는 작성원칙을 갖고 출발하였다. 지표선정 기준은 세부목표와 연관되어야 하고, 방법론적으로 명확해야 하며, 측정가능하고 해석이 용이해야 한다는 점 등이다. 지표선정 과정에서 지표 개수를 제한하는 것 또한 중요한 기준으로 작용하였는데, 이는 세부목표 간 상호연계성(interlinkages)뿐만 아니라 SDGs 평가과정이 개별 국가에 상당한 부담으로 작용할 수 있다는 우려에서 비롯되었다. 이에 일부 지표는 두 개 이상의 세부목표에 동시에 적용되는 다목적지표(multipurpose indicator)로 구현되었다(UNSC 2016a).¹⁾

글로벌 지표선정 작업은 IAEG-SDGs 설립 이전부터 준비되어 왔다. 지속가능발전을 위한 공개작업반(open working group)에서 2014년 7월에 목표 및 세부목표를 제안한 이래 유엔통계국(UN Statistical Division: UNSD)은 세부목표를 반영할 수 있는 지표를 각 기관으로부터 수집하였다. MDGs 지표뿐 아니라 SDSN (Sustainable Development Solution Network), CES(Conference of European Statistics) 등이 300여개의 지표를 제안하였으며, 각 국가 통계청이 지표를 검토하면서 지표 제안서를 작성하였다. IAEG-SDGs는 국가별로 제공한 지표 제안서를 바탕으로 아래와 같은 논의를 시작하였다.

1차 회의(2015년 6월)에서는 향후 지표의 선정 과정과 그룹 운영 방식에 대해 논의하였으며, 지표에 대한 본격적인 컨설팅은 회의 직후부터 실시되었다. 컨설팅은 회원국을 대상으로 한 컨설팅('15.7.7.~8.9)과 국가, 지역 및 국제기구, 시민사회, 학계, 민간영역 등 모든 이해당사자를 대상으로 한 오픈 컨설팅으로 진행되었다('15. 8.11.~9.14). IAEG-SDGs는 두 달 여간의 과정을 통해 취합된 의견수렴 결과를 검토하는 과정에서 다음(2차) 회의의 효율적인 진행을 위해 지표를

1) 17개 목표 및 169개 세부목표는 상호 배타적이라기보다는 밀접히 연계되어 있다. 예컨대 소득불평등(목표10)은 건강 및 웰빙(목표3), 양질의 교육(목표4)와 관련된다. 2015년에 전 세계적으로 가장 부유한 20% 가정에서 태어난 아이는 가장 가난한 20% 가정에서 태어난 아이보다 숙련된 보건인력에 의해 돌봄을 받는 비율이 두 배가 넘었으며(89% vs. 43%), 2008~2012년 63개 개발도상국의 조사 자료에 따르면, 가장 가난한 가정의 아동들이 가장 부유한 가정의 아이에 비해 거의 4배 정도 더 학교를 그만둘 가능성이 큰 것으로 나타났다(UNECOSOC 2016). 이처럼 목표간 상호연계성에 따라 하나의 지표가 둘 이상의 세부목표를 동시에 측정하는 다목적지표가 제안되었다.

회원국 동의 여부에 따라 색깔(녹색-노란색-회색)로 분류하였고, 가장 먼저 노란색 지표에 대해 토의할 것을 제안하였다(UNSC 2016a).²⁾

이에 2차 회의(2015년 10월)에서는 81개의 노란색 지표와 32개의 추가 제안지표에 대한 검토가 집중적으로 이루어졌다. 토론을 통해 해당 지표를 채택(녹색) 혹은 추가논의(회색)할 것인지를 결정하였는데, 67개가 녹색으로, 34개가 회색으로 재분류되었으며, 2개 지표가 삭제되었다. UNSC에 제출할 최종보고서를 작성하기에 앞서 광범위한 합의를 얻기 위해 녹색지표와 회색지표에 대한 온라인 컨설팅이 진행되었다(녹색지표 '15. 11.4~11.7; 회색지표 '15.12.9.~12.15). 그 결과 229개의 지표가 최종적으로 마련되었으며 이 중 80개 회색지표에 태그를 달아서 2015년 12월 17일 기준으로 제47차 UN SC에 보고서를 제출하였다(UNSC 2016a).

보고서 제출 이후에도 회색지표에 대한 추가 논의가 진행되어 47차 UNSC 직전에 최종 지표 리스트를 업데이트하였다. 이 중 센다이 재난감소 프레임워크(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015~2030)와 관계된 지표는 2016년 말까지 진행경과를 지켜보기로 하고 보고서가 제출되었다(UNSC 2016b). 그러나 마지막 검토 과정에서 급작스럽게 일부 지표가 변경되면서, 47차 UNSC에서 여러 위원국이 문제제기를 하였다. 따라서 당시의 지표 합의는 기술적 개선을 전제로 한 실질적 출발점으로서의 의미를 지녔다. 지표는 총 241개이며 이 중 9개 지표가 2~3개의 세부목표에 반복적으로 제시된 것을 제외하면 230개이다.

지표는 생물체와 같다. 한번 정해졌다고 해서 2030년까지 고정된 것은 아니다. UNSC에 제출한 보고서에는 방법론적으로 완전한 지표뿐 아니라 방법론 개발이 추후 요구되는 지표를 포함하고 있다. 수개의 지표들은 수년 동안의 지식 축적과 새로운 방법론, 그리고 데이터 소스의 개발 등에 따라서 개선될 여지가 있다. 실제로, 목표 채택과 같은 정치적 과정은 확정되고 나면 대부분 절대 수정되지 않지만, MDGs 지표개발 과정을 보더라도 지표개발은 기술과 역량 증진, 방법론 발전 등에 따라 수정될 수 있다.

2) 녹색은 회원국 간 전반적 동의가 이루어진 경우, 노란색은 논쟁적 이슈 혹은 대안지표가 존재하는 경우, 회색은 심층적 토의가 요망되거나 방법론적 개발이 이루어져야 하는 경우를 의미하였다.

예상대로 기술적인 개선을 전제로 한 일차적인 지표 합의가 이루어진 후 지난 1년 동안 IAEG-SDGs는 지표 개정안을 마련하였다. 전문가 그룹은 지난 UNSC에서 문제가 있다고 지적된 지표와 내부적으로 지표가 세부목표를 측정하기에 타당한지, 세부목표의 이행 진척도를 제대로 측정하는지, 지표 자체가 명확하고 측정가능한지, 그리고 세부목표의 모든 측면이 모니터링 되는지 등을 검토한 결과를 모두 모아서 4차 회의 직전에 온라인 컨설팅('16. 9.19.~9.28.)을 실시하였다. 그 결과 최종적으로 10개 지표 수정안이 제안되었다. 이와 함께 센다이 프레임워크 개발에 따라서 재난 관련 지표들이 센다이 프레임워크의 핵심지표들로 대체되었으며, 이외에도 연령, 성의 순서를 성, 연령순으로 변경하는 등의 편집상의 소소한 수정 사항이 반영되어 개정안이 제출되었다.

좀 더 체계적인 검토를 위해 향후 IAEG-SDGs는 사소한 수정은 연 단위로 진행하지만, 2020년과 2025년 두 차례 종합개편(comprehensive review)을 진행할 예정이다. 이 때 검토 기준은 다음과 같다. 첫째, 지표가 세부목표를 반영하지 못하는지 둘째, 세부목표의 모든 면을 반영하기 위해 추가지표가 필요한지 셋째, 새로운 데이터 원천이 확보되었는지 넷째, 티어3 지표의 방법론 개발이 지연되거나 예상되는 결과를 내놓지 못하고 있는지 다섯째, 세부목표 진행상황을 지표가 측정하지 못 하는지이다.

3. SDGs 지표 프레임워크 이행

IAEG-SDGs는 200개가 넘는 방대한 지표의 산출을 위해, 우선은 3개의 티어(tier)로 지표를 분류하여 그 산출가능성을 구분하고, 지표별로는 관리기관과 협력기관을 두어 관련 국제기구로 하여금 데이터 수집부터 보고에 이르는 모든 과정을 책임지도록 하였다.

먼저 티어 체계에 대해 살펴보자. 티어1은 지표의 개념이 명확하며 방법론 및 표준이 정립되어 있고 해당 국가의 정부가 정기적으로 자료를 제공하는 경우, 티어2는 지표의 개념이 명확하며 방법론 및 표준은 정립되어 있으나 정기적으로 자료가 제공되지 못하는 경우, 티어3은 지표에 대한 방법론 및 표준이 없거나 현재 개발단계인 경우를 의미한다. IAEG-SDGs 3차 회의('16.3.)부터 진행되어 온 티

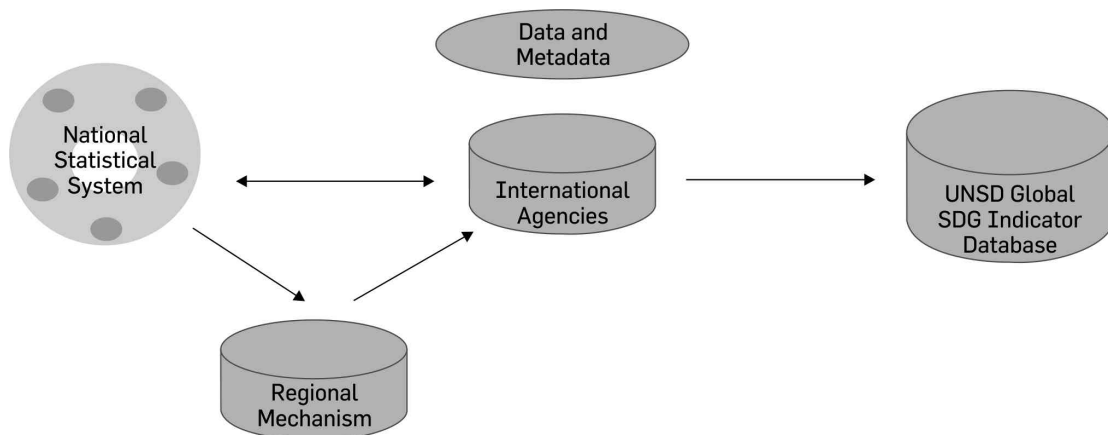
어 분류 작업은 4차 회의('16.11.)에 이르러서 완성되었다. 2016년 12월 21일 기준으로, 230개 지표 중에서 티어1에는 83개, 티어2는 59개, 티어3은 83개가 속하였다.³⁾ 그리고 5개는 중복 티어이다. 하나의 지표가 두 가지 이상을 측정해야 하는 경우는 내용에 따라 서로 다른 티어로 구분되는 경우를 의미한다. 예를 들면 지표 4.1.1는 (A)초등학교 2/3를 마친 시점, (B)초등학교 졸업 시점, (C)중학교 졸업 시점에서의 읽기 및 수학에 대한 최소 수학 능력 이상인 아동 및 청소년의 비율인데, (A)는 티어3, (B), (C)는 티어2로 분류된다. SDGs 이행 초기에는 티어1 중심으로 수집된 데이터에 근거하여 글로벌 수준의 평가 작업이 진행되고 향후 수년간 티어2와 티어3에 속한 지표에 대한 개선 및 개발 전략이 마련될 예정이다. 동시에 티어는 데이터 가용성 확장 및 방법론 발전에 따라 재분류 될 것이다. 즉 향후 티어2가 티어1이 되거나, 티어3이 티어2 혹은 티어1로 변경될 수도 있다. 이와 같은 티어 재분류 작업은 연 1회, 가을회의에서 진행하고 관련 정보는 회의 한 달 전에 업데이트 될 예정이다.

다음으로, 국제기구로 하여금 각 지표를 관리하도록 한 것은 SDGs 이행 과정에서 국제기구의 역할을 더욱 강조하기 위함이다. 국제기구는 국가통계작성기관 및 이해관계자 등과 협력체계를 구축하여 지표를 개발하고, 지표의 개념 및 용어 정의, 데이터 수집 및 산출 방법에 대한 메타데이터를 작성함으로써 해당 기준을 국가가 채택하고 준수할 수 있도록 지원하는 역할을 한다. 뿐만 아니라 데이터 보고 과정에서 국가통계기관과 유엔을 연결하는 매개체로서 각 국가로부터 데이터를 수집하여 국제적으로 비교가능한 자료를 만들어 UNSD에 제공한다. 이렇게 국제기구를 매개로 한 보고체계를 갖추으로써 향후 데이터 전달 과정에서 국가 통계기관과 국제기구 간의 의사소통이 더욱 중요해질 전망이다.

유엔사무총장은 글로벌 지표 프레임워크와 각국의 공식통계 및 지역별 데이터를 기반으로 매년 SDGs 경과보고서(progress report)를 발간하여, 후속조치 및 검토를 위한 고위급 정치포럼(HLPF)에 논의자료로 배포할 계획을 갖고 있다.

3) 각 국가 내에서도 자발적으로 티어를 분류할 수 있는데, 이 경우 국가 차원의 데이터 가용성이 차이가 있을 수 있으므로 글로벌 수준에서의 티어 분류와 국가 수준에서의 티어분류는 차이가 있을 수 있다. 이는 본 논문의 4장에 제시한 국내 티어분류 결과에서 확인할 수 있다.

그 첫 번째 보고서가 2016년 6월에 배포됐으며(Progress towards the Sustainable Development Goals), 이 보고서는 가장 최근에 가용한 지표 데이터를 기반으로 작성되었다. SDGs 지표 데이터베이스 또한 UNSD에 의해 구축되었는데, 여기에는 국가 수준의 데이터와 지역 및 글로벌 수준에서의 집계치가 포함되어 있다. 국가별 데이터는 국제기구에 의해서 취합된 것이며, 각국 데이터는 비교가능성을 위해 조정(adjustment)되거나 가용 데이터가 없는 경우에는 추정(estimation)되기도 한다. 이 경우 주석에 표시하였다. UNSD는 2016년 12월 21일 기준으로 230개 지표 중 115개 지표의 500개의 데이터군(data series)에 대해 33만 개의 수치(record)를 제공한다(UNSC 2017b)(자료: IAEG-SDGs 2016).



〈그림 1〉 글로벌지표 보고 메커니즘

위의 그림에서 제시되지 않은 부분이 각 국가 수준에서의 자료수집이다. IAEG-SDGs는 국가 데이터 수집 시 각국의 통계환경에 따라 다양한 보고 체계를 가질 수 있음을 인정한다. 그러나 중요한 것은 지표는 비교가능하고 표준화된 각국의 공식통계를 기반으로 작성되어야 한다는 점이다. 표준화된 국가 공식통계를 원칙으로 하지만 만일 그렇지 못할 경우에는 반드시 국가통계기관에 의해 검토 및 합의되고 투명한 절차를 거쳐 제시되어야 한다. 국제기구는 국가통계기관과의 검토와 합의를 거쳐 국가와 국제기구 사이의 데이터가 일치하지 않을

경우에는 그 원인을 설명해야 하며, 자료와 메타데이터의 품질 향상을 위해 힘쓰고, 투명한 방법으로 이를 배포해야 한다. 따라서 SDGs 자료제출 시에는 국가 통계청의 역할이 강조된다. 이는 분산형 통계체계에서도 마찬가지이다. 국제기구가 직접 지표를 생산하는 기관으로부터 데이터를 수집할 수도 있겠으나, SDGs 지표와 관련해서는 통계청 혹은 SDGs 거버넌스 체계 내에서 관리될 필요가 있다.

IV. SDGs와 통계의 역할

1. SDGs가 제시하는 통계의 발전 방향

지금까지 SDGs 구조와 지표체계 및 이행 프레임워크를 살펴보았다. 그런데, SDGs의 중요한 특징 중 하나는 목표의 단순한 선언에 머무르지 않고 그 달성을 담보하기 위해 이행수단을 17번째 목표에 구체적으로 명시하고 있다는 점이다. 이행수단으로는 자원, 기술, 역량강화와 제도적 이슈 등을 담고 있는데 제도적 이슈 중의 하나가 바로 데이터이다. 데이터와 관련된 세부목표는 데이터 세분화와 국내총생산을 보완하는 지속가능발전 측정치를 개발하는 것이며, 그 과정에서 이를 전 세계 모든 국가가 함께 이행할 수 있도록 개발도상국의 통계역량 강화를 지원하는 것이다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

<표 4> 통계와 관련된 세부목표

17.18 2020년까지 고품질의, 시의성 있고 신뢰도 높은 데이터를 소득, 성, 인종, 민족, 이민·이주상태, 장애상태, 지리적 위치, 기타 국가별 상황에 맞는 특성별로 세분하여 제공할 수 있도록 개발도상국의 역량 구축 지원.

17.19 2030년까지 국내총생산 보완을 위한 지속가능발전 성과 측정치 개발에 대한 기존의 노력을 발전시키고, 개발도상국의 통계역량 개발을 지원.

이 세부목표에는 향후 15년 간 우리가 통계개발 과정에서 지향점으로 두어야 할 두 가지 중요한 쟁점이 포함되어 있다. 첫째, 데이터 세분화는 지금까지 국가 수준의 평균치를 생산해내는 데 초점이 맞추어진 통계사회에 경종을 울리기 위한 것이다. 평균의 함정은 잘 알려져 있다. 평균은 대표적인 통계치이기는 하나 분산이 클수록 사회에 대한 왜곡도 함께 커질 수 있다. 데이터 세분화는 평균치보다는 분배에 초점을 두는 것이다. 소득, 성, 인종, 민족, 이민지위, 장애, 지역 등에 따라 세분화된 통계를 생산해냄으로써 그동안 숨겨져 있던 저소득층, 여성, 어린이, 노인, 이민자, 장애인 등 취약계층을 가시화하여 이들을 정책적 지원 대상으로 끌어내자는 것이다. 이는 지속가능한 발전과정에서 어느 누구도 소외시키지 않고자 하는 ‘2030의제’의 야심찬 열망을 실천하는 전략이다.

두 번째는 국내총생산(GDP) 보완을 위한 지속가능발전 성과 측정치 개발에 대한 것이다. 1990년대 이후 경제 중심에서 삶의 질과 지속가능성이 중요하게 대두되면서 경제 중심의 GDP한계를 극복하려는 국제적인 노력이 활발히 진행되고 있다. OECD의 더 나은 삶의 지수(Better Life Initiative), EU의 GDP를 넘어서(GDP and Beyond) 등이 그 예이다. UN에서는 이러한 움직임에 대한 적극적 지원을 표명한 것이다.

이 두 가지는 향후 통계의 발전과정에서 규범적인 가이드라인이 될 가능성이 높다. Stiglitz et al.(2010)의 다음의 말에 주목해 볼 필요가 있다. 그들은 “우리가 무엇을 측정하는가가 행동에 영향을 미친다. 더 나아가 잘못된 측정방식으로 내려진 잘못된 판단이 그릇된 결과를 만들어낼 수도 있다”고 하였다. 통계작성기관 및 통계인 스스로 통계의 중요성에 대해 다시 한 번 인지해야 하는 시점이다.

2. SDGs 지표 개선·개발

통계와 관련된 세부목표의 이행과 함께 통계인은 SDGs 이행 정도를 점검할 지표의 개선·개발에 대한 책무를 지닌다. 이를 위해서는 글로벌 지표가 과연 국내통계에서 어느 정도 가용한지를 검토해 보아야 한다. 이미 글로벌 수준에서 데이터 가용성 및 방법론 존재 여부에 따라서 티어를 구분하였으나, 이러한 분류가 모든 나라에 동일하게 적용되는 것은 아니다. 글로벌 수준에서 티어1인 지표

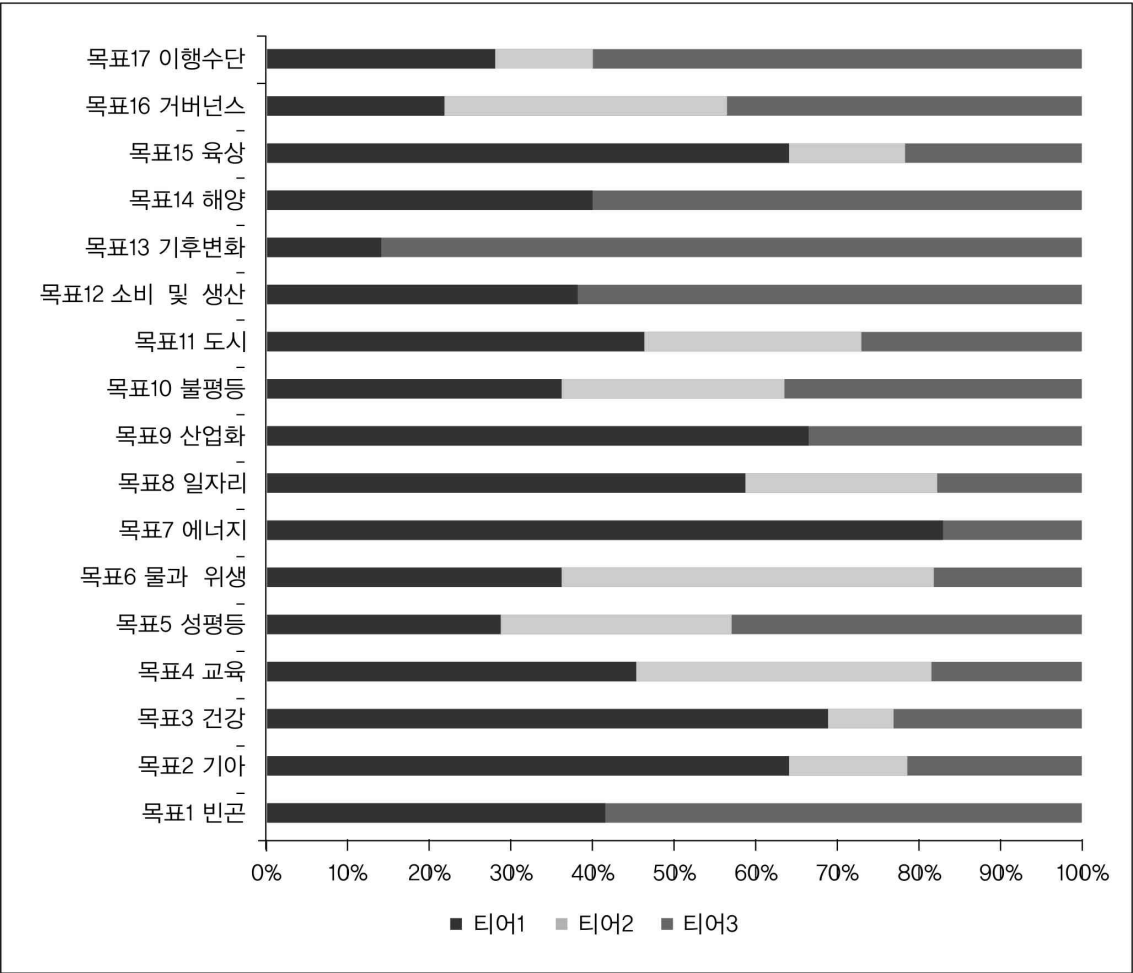
일지라도 국내에는 가용한 데이터가 없을 수 있다. 예를 들어 글로벌 수준에서 티어1에 속하는 지표 8.8.1인 ‘치명적, 비치명적 산업재해 빈도(성별, 이주상태별)’는 현재 국내 통계에서 가용하지 않다. 산업재해현황은 고용노동부의 산업재해 현황 조사를 통해 매년 산업재해 현황을 성별, 연령별, 시간별 등으로 세분화하여 파악하고 있지만, 지표 산출을 위한 실제 근로시간 자료가 없으며, 통계 역시 이주상태별로 세분화되어 있지 않다. 또한 지표 3.9.3인 ‘의도하지 않은 중독에 의한 사망률’은 글로벌 수준에서는 티어2로 구분되어 있지만 국내에서는 사망원인통계에서 분류 가능해 티어1에 속할 수 있다. 이러한 의미에서 글로벌 수준에서의 티어 분류와 별개로 지표별로 국내 자료의 가용성 등을 파악해 보는 일이 의미가 있다.

김석호 외(2016)는 글로벌 수준의 티어 분류기준을 준용하여 국내 티어 분류 기준을, 티어1은 현존하는 국내 통계자료를 통해 글로벌 지표값을 산출할 수 있는 경우, 티어2는 국내에 유사지표가 존재하지만 조사 대상의 확장 및 신규 항목 개발이 필요하거나 새로운 조사 체계의 개발이 필요한 경우, 티어3은 유엔에서 지표 정의가 모호하거나 국내 통계 체계에서 작성이 불가능한 경우로 재정의하였다. 241개 지표를 검토한 결과, 티어1로 분류된 지표의 수는 110개(46%), 티어2는 41개(17%), 티어3은 90개(37%)이다.⁴⁾

좀 더 구체적으로 목표별로 티어 현황을 제시해 보면, 티어1의 비율이 높은 목표는 목표7(83.3%), 목표3(69.2%), 목표9(66.7%), 목표2(64.3%), 목표15(64.3%), 목표8(58.8%) 순이며, 티어3의 비율이 높은 목표는 목표13(85.7%), 목표12(61.5%), 목표17(60.0%), 목표14(60%), 목표1(58.3%) 순이었다. 물론 이러한 비율에 절대적으로 의존해서는 안 된다. 목표에 따라서 지표 수가 6개부터 25개까지 다양한데 목표7의 경우 총 지표 수가 6개이며 이 중 티어1이 5개이기 때문에 티어1 비율이 가장 높게 나온 것이다. 뿐만 아니라 일부 지표의 경우 세부목표를 제대로 반영하지 못하며, 지표가 지속적으로 수정·보완되고 있다는 점을 염두에 두어야 할 것이다. 무엇보다 중요한 점은 글로벌 지표가 국내 맥락으로 재해석될 경우, 우리 상황에 맞는 대안적인 지표로 변경될 수도 있다. 이러한 분류 결과는 향후

4) 지표의 세분화 정도나 공식통계 이외의 다른 자료 원천 등까지 고려한다면 티어 분류 결과는 달라질 수 있다는 점을 밝힌다.

개선개발이 필요한 통계 분야가 어느 쪽인지를 개략적으로 보여주고 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.



〈그림 2〉 SDGs 목표별 티어 현황

IV. 결론

글로벌 수준에서의 목표-세부목표-지표체계가 완성되었다. 이제 개별 국가가 이행해야 할 차례이다. 국가적 차원에서의 목표-세부목표-지표체계를 작성하여

이행함으로써 글로벌 전체의 목표 달성에 기여해야 한다. 그 과정에서 통계인의 역할이 중요하다. 앞서 살펴보았듯이 목표 자체가 지표체계를 통해 지지되고 있으며, SDGs의 핵심적 원칙인 ‘어느 누구도 소외되지 않는다’를 이행하기 위한 세부목표도 데이터 세분화라는 통계영역과 관련된다.

그러나 아직 넘어야 할 산이 많다. 첫째, 앞서 살펴보았듯이 현재 지표체계에서 데이터가 지속적으로 제공 가능한 수준은 글로벌 수준에서 37% 정도이다. 아직까지는 지표를 통해 목표의 이행 수준을 평가하기에는 그 기반이 취약해서 지표를 통해 평가하겠다는 계획이 단순히 구호에 그칠 수 있다는 우려도 있다. 또한 지표 산출 방법론 자체가 신규의 대규모 조사를 수반할 경우 예산상 제약으로 인해 데이터 수집의 장애를 초래할 수 있다. 이에 유엔은 행정자료, 위성 및 디지털 데이터와 같은 각종 빅데이터 등 새로운 데이터 소스에 주목하고 있으며, 데이터 랩(data lab)을 설치하여 빅데이터를 활용한 SDGs 모니터링에 대해 다양한 실험을 진행 중이다.

둘째, 이와 관련하여 통계작성기관의 역할이 변화되어야 한다. 전통적으로 강조되던 국가 통계청의 영역은 데이터 생산이다. 그러나 SDGs 시대에는 데이터 생산과 함께 조정기능이 중요한 역할로 부각되고 있다. 정부나 공공기관이 대규모 조사를 기반으로 데이터를 수집하고 생산했던 과거의 패러다임이 변하여, 이제는 비공공 부문에서 다양한 데이터 소스를 활용해 시의성있는 데이터를 생산해냄으로써 데이터 생산 주체의 영역이 확장되고 있다. 그러므로 통계청은 국가 통계 시스템의 조정자로서 이러한 비공식 영역의 수많은 데이터를 공식 통계 영역으로 안전하게 끌어들이 수 있는 제도적 장치를 마련하여 국가통계 시스템이 포괄할 수 있는 영역을 확장하는 등 통계 생태계의 혁신적인 변화를 유도해야 할 것이다.

셋째, 데이터 세분화에도 여러 장애물이 있다. 데이터 세분화의 목적은 결국은 취약집단에 대한 데이터를 가시적으로 보여줌으로써 이들 집단에 대한 주의를 환기하고 이를 고려한 정책 창출을 이끄는 것인데, 지금까지는 단순히 데이터 세분화의 필요성을 인지하는 수준에 머물러 있다. 이제는 지표별로 구체적으로 데이터 세분화가 필요한 영역과 데이터 수집 및 통계 생산에 대한 실질적인 논의가 필요한 시점이다. 우선적으로 데이터의 비교가능성을 높이기 위해 성, 연령,

지리적 위치, 이민지위, 장애 등 세분화 변수의 개념 정의에 대한 합의된 기준이 마련되어야 할 것이다.

SDGs라는 긴 여정의 시작에서, 통계는 그 여정의 올바른 이정표 역할을 해야 할 것이다. 또한 지속가능한 발전이라는 개념은 끊임없는 변화를 전제하고 있으며, 통계 사회 역시 SDGs를 변화의 기회로 삼아 다양한 실험과 도전을 이어가야 할 것이다.

참고문헌

- 김석호·김태균·홍석철·정혜진·권현지·박영실·이영미. 2016. 《지속가능발전목표(SDGs) 이행을 위한 모니터링 체계 구축방안》. 통계청 통계개발원.
- IAEG-SDGs, 2016, Global Reporting Mechanism.
(<http://unstats.un.org/sdgs/>)
- IEAG-DR. 2014. A World that Counts: Mobilising the Data Revolution for Sustainable Development. www.undatarevolution.org.
- UN Statistical Commission. 2015. Report of the Friends of the Chair Group on broader measures of progress(E/CN.3/2015/2).
- UN General Assembly. 2015,.Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development(A/RES/70/1).
- UN Economic and Social Council. 2016. Progress towards the Sustainable Development Goals: Report of the Secretary-General(E/2016/75).
- UN Statistical Commission. 2016a. Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators(E/CN.3/2016/2/Rev.1).
- UN Statistical Commission. 2016b. Update on the work to finalize the proposals for the global indicators for the Sustainable Development Goals(Background document).
- UN Statistical Commission. 2017a. Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators. (E/CN.3/2017/2).

UN Statistical Commission. 2017b. Report of work for the review of progress towards the Sustainable Development Goals(E/CN.3/2017/4).

Sachs, Jeffrey D. 2015. *The Age of Sustainable Development*. Columbia University Press.

Stiglitz, Joseph. E., Sen Amartya, and Fitoussi. Jean-Paul. 2010. *Measuring our lives: Why GDP Doesn't Add Up*. The New Press.

<접수 2017/04/06, 수정 2017/06/27, 게재확정 2017/08/01>