

건축·도시 관련 국제적 합의와 과제

SDG에 대한
논의를 중심으로

이현지
컬럼비아대학교 국제대학원
박사과정

최근 유엔회원국들은 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDG)의 후속 개발의제로 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals: SDG)를 수립하였다. 2015년 9월 17개 SDG와 169개 세부목표에 합의하고, 2016년 3월에는 230개 평가 지표를 선정하여 향후 15년간 국제개발의 큰 틀을 마련하였다.

특히 MDG가 사회적 측면에 치중한 반면 SDG의 경우 지속가능한 환경 및 도시공간 구축을 주요 개발의제(SDG 11)로 선정하였다는 데 의의가 있다. 이 밖에도 SDG에서는 물 관련(SDG 6), 지속가능한 에너지 보급(SDG 7), 지속가능한 인프라 구축(SDG 9), 기후변화 대응(SDG 13) 등 도시·건축 분야와 직간접적으로 관련이 있는 세부 분야들이 함께 선정되었다.

협약 과정에 있어서도 SDG는 MDG의 한계점을 극복하고자 노력하였다는 평가를 받고 있다. 2001년 유엔 총회에서 채택된 MDG는 일부 선진국이 논의를 주도한 결과 당시 개도국의 저개발 문제 및 일방적인 선진국의 개도국 개발 지원에 한정되었다.

그에 반해 SDG 선정 과정에는 전 유엔회원국(193개국)이 투명하게 협상 당사자로 참여하고, 시민사회·지방 정부 등 다양한 이해관계자들이 참관하였다. 또한 지속가능한 발전은 전 지구적(universal) 문제임을 인식하고 국제사회가 함께 이행해 가는 데 방점을 두고 있다.

이에 따라 이후 이행 과정에서도 좀 더 다각적이고 통합적인 접근이 가능할 것이라는 기대가 높아지고 있으나, 한편에서는 광범위한 목표를 이행하는 이해관계자들 간에 효율적인 역할 분담이 어려울 것이라는 관측도 있다.

이와 같은 국제적 논의 흐름은 지난 60년간 세 번에 걸쳐 개최된 유엔 해비타트(UN Habitat) 콘퍼

MDG와 SDG 비교

구분	MDG(8개)	SDG(17개)
사회분야	1. 절대빈곤 및 기아 퇴치 2. 보편적 초등교육 실현 3. 양성평등 및 여성능력 고양 4. 유아사망률 감소 5. 모성보건 증진 6. 에이즈 등 질병 퇴치	1. 빈곤 퇴치 2. 기아 해소, 식량안보 달성 및 지속가능농업 발전 4. 교육 보장 및 평생학습 향상 5. 성 평등 달성 및 여성역량 강화 3. 보건 증진
지속가능환경분야	7. 지속가능한 환경 확보 (세부목표로 슬럼지역 반감)	6. 물과 위생 제공 및 관리 7. 지속가능한 에너지 보급 11. 지속가능도시 구축 12. 지속가능한 소비 및 생산 13. 기후변화 대응 14. 해양과 해양자원의 보존 및 지속가능한 이용 15. 육상, 생태계 등의 보호 및 지속가능 이용
경제분야		8. 경제성장과 일자리 증진 9. 회복가능한 인프라 구축 및 지속가능한 산업화 확대 10. 국가 간 및 국내 불평등 해소
협력분야	8. 글로벌 파트너십 구축	16. 평화로운 사회 증진 및 제도 구축 17. 이행수단 및 글로벌 파트너십 강화

* 굵은 글씨는 건축·도시 관련 주요 목표를 의미함

런스에도 반영되어 있다. 1976년 밴쿠버에서 열린 첫 번째 회의에서는 급격한 도시화에 따른 슬럼문제와 주거 공급이 주요 쟁점이었으며, 각국의 중앙 정부가 논의의 주체였다.

이어 1996년 이스탄불에서 열린 ‘해비타트Ⅱ’에서는 1992년 리우선언*에 기반하여 도시의 지속가능성과 주거권에 대해 논의하였고, 이때부터는 지방 정부도 함께 참여하기 시작하였다. 해비타트Ⅱ는 도시와 환경이 대척점이 아니라 함께 발전할 수 있는 지속가능개발의 일부라는 인식을 널리 확대하고, 슬럼지역 개선이라는 목표를 MDG의 세부 목표로 반영하였다는 점에서 성공적이라고 평가되었다.

2016년 10월 에콰도르에서 열린 ‘해비타트Ⅲ’에서는 167개국이 모여 ‘새로운 도시의제(New Urban Agenda)’에 합의하였다. 이 자리에서 라파엘 코레아(Rafael Correa) 에콰도르 대통령은 “새로운 도

시의제는 개도국의 목소리가 적극적으로 반영된 최초의 도시 의제”라고 강조하였다. 특히 이번 해비타트Ⅲ에서는 지방 정부, 즉 ‘도시의 역할의 중요성’, ‘평등과 권리’, ‘지속가능한 도시개발’ 등을 주요하게 논의하였다. 그중에서도 ‘도시권(right to the city)**’이 합의문에 포함되었다는 점에서 도시의 ‘공공성’을 시민에게 되돌려 주는 데 일조할 것으로 기대된다.

* 1992년 개최된 유엔환경개발회의의 합의문으로, 지속가능개발을 위한 27개 원칙으로 이루어져 있으며 170개국이 서명하였다.

** 도시를 사유화하고, 노숙자를 범죄자 취급하며, 난민 배제, 젠트리피케이션 등을 반대하는 개념으로서, 도시의 공공성을 되찾자는 취지로 해비타트Ⅲ 논의 초반에 시민사회가 주축으로 제시하였다. 그러나 모호한 의미와 다른 인권 관련 용어와의 혼동 등 여러 혼란을 불러일으킬 것을 염려하는 회원국들의 격렬한 반대에 부딪혔다. 의제 초안에서는 도시권이 강력하게 제시되었으나, 합의안에서는 한 번만 언급되며 전반적인 어조가 완화되는 등 기존의 취지는 퇴색되었다는 평가도 있다.

마지막으로, 지난 2015년 12월 파리에서 열린 기후 변화협약도 건축·도시 관련 주요 의제로 들 수 있다. 회의 당시 190여 명의 국가 정상과 대표들이 참석하는 등 전 세계로부터 유례없이 높은 관심을 얻어 화제를 모았다. 이는 1997년 채택된 교토의정서를 대체하는 것으로, 각국은 선진국으로 제한되었던 온실가스 감축 의무를 전 당사국인 195개국 모두의 의무로 확대하고 산업화 이전과 대비하여 평균 온도 상승폭을 2℃보다 낮게 제한하도록 노력하는 데 합의하였다. 다만 이행방안 및 목표치에 대해서는 각국이 자율적으로 정하는 ‘자발적 감축목표(Intended Nationally Determined Contributions: INDC)’를 제출하고 5년마다 이를 평가·검토하도록 하여 각국의 권리와 책임을 동시에 강조하고 있다. 여기서 주목할 점은 많은 당사국들이 건축물과 교통 분야 관련 에너지 소비 및 온실가스 배출 감소를 주요 이행방안으로 제시하고 있다는 점이다. 예를 들어 지속가능한 도시 구조, 녹색 건축물, 재생에너지 인프라 구축 등 건축·도시 관련 이니셔티브들이 논의되고 있다.*

이행 주체 및 향후 계획

앞서 언급한 바와 같이 SDG는 하향식(top-down)이 아닌 상향식(bottom-up) 접근을 추구한다. 즉 SDG를 이행하기 위해서는 유엔 등 국제기구나 일부 선진국의 일방적인 노력보다는 각국의 주체적인 정책 실현 및 독립적인 자원 활용 등이 필수적이라는 것이다. 따라서 모든 나라가 SDG에 부합하는 정책을 자발적으로 계획하고 실천하는 것이 가장 이상적인 이행 로드맵이다. 그러나 각국의 참여를 독려하기 위해서는 서로의 감시 체계와 국제기금을 통한 일정 정도의 개도국 지원이 필요하다. 이에 따라 유엔은 2015년 SDG 합의 이후 다양한 평가 및 검토 체계를 구축하고 있다.

먼저 유엔 회원국 간 회의체 중에는 유엔 경제사회 이사회(Economic and Social Council: ECOSOC) 내 고위급회의체(High Level Political Forum: HLPF)가 SDG 평가 및 검토의 주요 역할을 맡게 된다. 총 17개 SDG를 주제별**로 3개 그룹으로 나누어 연도별로 검토한 후 4년 주기로 총체적인 평가 및 검토가 이루어진다. SDG 11을 비롯한 건축·도시 관련 SDG는 2018년 고위급회의체에서 검토될 예정이다. 이와 함께 유엔은 각 회원국이 SDG 이행에 관한 자발적인 국가 검토 보고서(Natural Voluntary Reviews: NVRs)를 제출할 것을 권장하고 있다. 이는 유엔의 SDG 이행 평가와 검토를 위한 기본 보고서이자 각국 간에 성공 사례 및 문제점 등을 공유하기 위한 주요 수단으로 활용될 예정이다.***

유엔 사무국의 경제사회국(Department of Economic and Social Affairs: DESA) 내에서는 통계과가 지표 선정과 평가를 담당하고 있다. 또한 2015년 통계위원회에서는 기관 간 SDG 지표반(Inter-Agency Expert Group on SDG Indicators: IAEG-SDGs)****을 결성하여 사무국 외부의 의견과 회원국들의 의견을 듣는 통로로 활용하고 있다. 매년 발간되는 SDG 진행 보고서(Progress report

* 한국 정부가 제출한 INDC 역시 녹색건축물, 환경친화적인 대중교통 확대, 하이브리드 차량 세금 혜택 등을 홍보하며 건축 및 교통을 주요 감축 분야로 언급하고 있다.

** 2017년에는 빈곤 퇴치 및 번영 추구(Eradicating poverty and promoting prosperity in a changing world), 2018년에는 지속가능하고 회복가능한 사회를 향한 변화(Transformation towards sustainable and resilient societies), 2019년에는 평등 및 포용성 추구(Empowering people and ensuring inclusiveness and equality)를 논의할 예정이다.

*** 한국은 2016년에 NVRs를 제출하였고, 2014년 도시 지속가능성 평가 가이드라인 등을 해비타트III에 부합하는 정책으로 소개하고 있다.

**** 2015년 통계위원회에서 27개 회원국을 비롯하여 다양한 전문가들로 구성된 회의체를 결성하였다.

on the Sustainable Development Goals)는 이러한 지표 평가에 기반하여 작성된다.

2016년 3월 제47회 통계위원회에서 230개에 달하는 SDG 지표를 진통 끝에 선정하였고, 앞으로 매년 각국의 통계 관련 기관과 연계하여 데이터를 수집하고 분석한 내용을 통계위원회에서 논의할 계획이다. 현재까지 선정된 지표들 중 건축·도시 분야와 관련해서는 슬럼 지역 거주자 비율, 대중교통 접근성, 자연재해로 인한 피해, 공기오염도, 도시 공공 녹지 비율, 폐기물 처리 등 15개의 지표가 SDG 11의 주요 지표로 선정되어 있으며 담당 기관으로는 유엔 해비타트와 WHO·UNEP 등이 있다.

한편 ‘새로운 도시 의제’를 내건 유엔 해비타트는 사실상 건축·도시 관련 의제 검토와 평가를 주도하는 기구이다. 그러나 SDG 13 기후변화 관련 파리협정을 주도한 UNFCCC와 달리 유엔 해비타트는 의제 평가 및 검토에 대한 독보적인 권한이 없는 상태이다.* 향후 20년 동안 논의될 이 의제는 법적 효력이 있는 조약이 아니라 가이드라인이며, 이행을 위한 자원 활용이나 검토 방식은 SDG의 전반적인 평가 및 검토 체계를 따른다고 명시되어 있다. 다만 유엔 해비타트는 이 의제에 대하여 향후 4년 주기로 이행 진행 보고서를 총회에 제출해야 한다. 이 보고서는 2017년에 처음으로 고위급 회의체에 제출되어 다른 SDG와 함께 총체적으로 검토될 예정이다.

기대 효과 및 문제점

많은 건축·도시 전문가들을 비롯한 국제사회는 ‘슬럼 개선’에 한정되었던 도시 문제에 대한 인식이 2015년 SDG에서는 더욱 구체적이고 포괄적으로 발전한 것을 반기는 분위기이다. 특히 SDG 11 세부 목표들의 면면을 살펴보면 기존에 논의되었던 주거 문제에서 더 나아가 도시 내 문화유산 보존, 도시안

전 개선, 공원 등 어메니티 확보 등 도시 문제를 다면적으로 다룬다는 사실을 알 수 있다.

SDG 11 이외에 분야별 SDG들 또한 입체적으로 도시 문제를 해결하는 데 일조할 것으로 기대된다. 예를 들면 SDG 6인 물 문제는 SDG 11에서 추구하는 주거 수준 개선 및 기본적인 공공 시스템 확보를 위한 핵심적인 부분이다. 이러한 SDG의 통합적인 구조는 각 분야의 전문가들이 함께 협력하는 플랫폼 역할을 할 수 있다.

그동안 도시라는 공간을 개발 의제 전면에 내세우지 않았던 이유 중 하나는 도시와 농촌 간의 대결구도 때문이었다. 개도국들 중 대부분은 농촌 개발이 주요 경제개발목표였고, 도시 문제는 주로 선진국의 문제라는 인식이 지배적이었다. 그러나 이제는 전 세계 인구의 절반 이상이 도시인구인 만큼 도시가 당면한 문제들을 지속가능개발의 주요한 축으로 판단하고, 이를 함께 해결해 나가는 데 합의하였다는 것에 의의가 있다.

SDG 11의 세부 목표에서도 볼 수 있듯이 이제는 도심, 근교 지역, 농촌 지역 간의 상생 관계를 강조하면서 지역 간의 관계를 유연하게 인식하고 있다. 또한 도시라는 공간을 문제 해결 대상으로 보는 데에서 나아가 문제 해결 ‘주체’로 인식하기 시작하였다. 그동안 국제 협력이 국가 중앙 정부를 중심으로 이루어졌던 반면에 앞으로는 도시 정부와 각종 시민사회 간의 연계를 통해 ‘도시’와의 협력관계를 강화함으로써 중앙 집중적인 논의에서는 놓치기 쉬운 각 도시들의 지역적 특색을 고려하는 데 도움이 될 것이라는 평가도 있다.

* 유엔 해비타트의 이행권한 논의 당시 케냐를 비롯한 개도국들은 COP21의 UNFCCC처럼 유엔 해비타트가 도시 문제 관련 평가 및 검토를 하는 중심적인 역할을 할 수 있도록 회원국들을 포함한 유엔 시스템으로부터 독립된 권한을 이양 받고 싶어 하였다. 그러나 예산 문제 등의 이유로 선진국들은 이를 거부하였다. 2017년 72차 총회에서 이 문제는 다시 논의될 예정이다.

하지만 이러한 인식 변화와 국제적 합의가 실질적으로 향후 도시 문제를 해결하는 데 얼마나 영향을 미칠 수 있을지는 아직 미지수이다. 무엇보다 15개의 관련 지표들이 과연 SDG 11에서 논의하고 있는 도시 문제들을 충분히 반영할 수 있을지, 그리고 해당 지표들의 비교가능한 데이터 구축 및 정확성을 어떻게 확보할 것인지에 대한 문제가 제기되고 있다. 또한 SDG 11을 비롯한 건축·도시 관련 의제에 대한 깊이 있는 검토가 이루어질 수 있을지도 불투명한 상황이다. 이 의제의 경우 전반적인 SDG 평가와 검토 체계에만 의존할 수 없기 때문에 SDG 합의 후 해비타트Ⅲ의 추이에 관심이 모아졌다. 유엔 해비타트가 리더십을 발휘하여 개발 분야에서 도시의 역할을 얼마나 구체화하고 의제 이행에 힘을 실어줄 수 있을지에 대한 기대가 높아졌던 것이다.

그러나 해비타트Ⅲ가 끝난 지 한 달여가 지난 지금 그에 대한 평가는 그리 긍정적이지 않다. 일반적으로 국제회의의 성공의 한 척도로 각국과 기관들의 고위급 참석률을 들 수 있다. 국제적 합의안이 법률적 효력이 없더라도 고위급 인사들이 모여 서로의 이행 의지를 재확인함으로써 특정 의제에 대한 '정치적 모멘텀'을 구축할 수 있기 때문이다.

이에 비춰 보았을 때 해비타트Ⅲ의 성적표는 좋지 않았다는 시각이 지배적이다. 참석한 국가 수장은 에콰도르를 포함하여 3명이 전부였고, 기관장들도 총 3명에 불과하였다. 도시 의제 이행에 대한 공약도 독일을 비롯한 유럽국가 몇몇을 제외하고는 비정부기관들이 제출한 것이 대부분이었다.*

국제적으로 합의된 유일한 도시화 전략인 '새로운 도시 의제'는 내용 면에 있어서도 많은 비판을 받고 있다. 복잡다단한 도시의 특성상 다양한 논의들을 주장하기 위해서는 근거에 기반(evidence-based)하여야 하지만 본 의제는 매우 단정적이고 선언적으로 도시 개발 방향을 기술하고 있다. 또한 지난한 협



2015년 유엔총회 당시 17개 SDG를 조명으로 표현하고 있는 뉴욕 유엔 본부

* 국제회의의 개최 시 '이행공약 계획(Implementation Plan 또는 Voluntary Commitment)'라고 해서 자발적으로 해당 국가나 기관의 향후 계획을 제출하도록 되어 있다. COP21 파리협정의 경우 INDC를 이런 경우로 볼 수 있다. 이번 해비타트Ⅲ에서는 총 61개 제출안을 대부분은 비정부기관이 제출한 것이었으며, 눈에 띄는 것은 독일의 22개 개도국의 대중 교통 시스템 개선에 10억 유로를 기부하겠다는 공약이 거의 유일했다(Transformative Urban Mobility Initiative, http://habitat3.org/wp-content/uploads/commit_files/Ud2KpFS2rNRNbGfTkX.pdf 참조).

상 과정을 거치면서 구체적이고 평가가능한 메커니즘이나 이행을 위한 재정 수단 등이 최종합의문에서 삭제되었으며, COP21 파리협정 등 다른 협의문들과의 연결고리도 미흡하다는 평가가 많았다. 특히 대부분의 도시 의제 이행 전략은 SDG 이행 체계를 따른다고 되어 있는데 SDG에서는 도시 관계자들, 즉 지방 정부나 시민사회와의 파트너십이 우선시되어 있지 않다. 이는 새로운 도시 의제의 방향과 배치되는 만큼 앞으로 도시들이 SDG 이행이라는 큰 틀 안에서 어떻게 지속가능개발에 기여할 수 있을지 주목된다.

나가며

지난 수십 년간 국제사회는 전후 평화 구축에서 나아가 더 나은 미래를 위해 함께 장기적인 개발 방향을 논의하여 왔다. 또한 일방적이고 분야별로 단절되었던 접근법의 한계를 깨닫고 지속가능개발이라는 목표 아래서 서로 다른 분야들 간의 통합적 접근 및 다양한 이해관계자들 간의 포괄적 참여로 발전해 왔다.

이러한 흐름은 지금까지 선진국 대 후진국, 도시 대 농촌, 개발 대 보존 등 이분법적 구도에서 벗어나 전 지구적인 균형점을 찾아가기 위한 노력이라는 점에서 의미가 크다. 국제적 도시 문제 관련 논의도와 맥을 같이하고 있으며 과거의 인프라 구축이나 주거 공급 등 물리적인 건설 위주에서 벗어나 도시민의 삶의 질을 논하는 수준까지 진일보해 왔다.

그러나 이러한 노력이 논의에서 그치지 않고 실질적인 개선으로 이어지기 위해서는 무엇보다 모든 이해관계자들의 더욱 적극적인 참여가 요구된다. 특히 한국 정부의 경우 주어진 체계 안에서 수동적으로 논의를 따라가기보다는 SDG 및 평가 지표, 관련 이니셔티브, 나아가 국제기구들 간의 거버넌스 등에 관해서 적극적으로 의견을 개진할 필요가 있다.

이를 통해 국제사회 안에서 한국의 위상을 한층 더 높일 수 있을 뿐 아니라 지난 수십 년간 축적된 도시

개발 경험을 홍보하고 선진적인 도시 정책을 시험 공유할 수 있을 것이다. 또한 SDG 및 도시 의제와 관련하여 다층적인 파트너십이 구축되고 있는 만큼* 한국의 우수한 연구자들과 다양한 기관들도 주체적으로 국제무대에서 더욱 활발히 활동할 수 있기를 기대해 본다.

* 유엔 SDG 11 관련 파트너십 홈페이지(<https://sustainabledevelopment.un.org/partnerships/goal11/>)

참고문헌

- Habitat III Secretariat, "New Urban Agenda: Draft outcome document for adoption in Quito, October 2016", UN Habitat, 2016, 9, 10.
- Jacqueline M. Klopp and Danielle Petretta, "Can we actually agree on indicators to measure urban development?", *Citiscopes*, 2016, 9, 19. (<http://citiscopes.org/habitatIII/commentary/2016/09/>)
- Sustainable Development Solutions Network (SDSN), "Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals: Launching a data revolution for the SDGs", the United Nations, New York, 2015, 3, 20.
- The Government of the Republic of Korea, "Year One of Implementing the SDGs in the Republic of Korea: From a Model of Development Success to a Vision for Sustainable Development", 2016 *National Voluntary Review*, New York, 2016.
- United Nations, Resolution 70/1: "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development", 2015, 10, 21. (http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)
- United Nations, Resolution 70/299: "Follow up and review of the 2030 Agenda for Sustainable Development at the global level", 2015, 12, 30. (http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/299&Lang=E)
- United Nations, Resolution 70/473: "Implementation of the outcome of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) and strengthening of the United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)", 2016, 2, 17. (http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/473&Lang=E)
- United Nations General Assembly, Critical milestones towards coherent, efficient and inclusive follow-up and review at the global level: Report of the Secretary-General, 2016, 1, 15. (http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/684&Lang=E)
- United Nations, *The Sustainable Development Goals Report 2016*, UN DESA Publication, New York, 2016.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), Intended Nationally Determined Contribution: Submission by the Republic of Korea, 2015, 6, 30. (<http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Republic%20of%20Korea/1/INDC%20Submission%20by%20the%20Republic%20of%20Korea%20on%20June%2030.pdf>)