

국제개발협력의 전환을 맞아 지방정부가 나아갈 길

SDGs와 개발협력의 방향

장지순 선임연구원 chzang@hotmail.com
서울대학교 국제대학원 국제개발협력센터

01 밀레니엄 이후 국제사회 개발협력의 흐름

2000년 9월, 새로운 세기를 맞이하여 유엔정상회의는 국제사회의 빈곤퇴치를 위한 선언을 하였다. 189개 UN 회원국의 만장일치로 채택하여 ‘천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)’라고 공식화한 이 선언은 모든 공여국, 개도국, 국제기구, 시민단체 및 민간기업 등의 관련 기관이 2015년까지 달성해야 할 구체적인 과제를 제시하고 있다. 이 개발목표의 의미는 크게 두 가지로 나뉜다. 하나는 개발협력의 전환, 다른 하나는 빈곤퇴치를 통한 세계평화의 구축이다. 나아가 MDGs는 지난 15년간 개발협력 생태계에 구체적인 목표를 제시함으로써 개발협력의 효과성을 높였으며, 국제사회의 빈곤격차 해소에 기여했으며, 민간 참여자가 확대되는 계기를 마련해왔다.

이후 국제사회의 개발협력을 위한 노력은 글로벌 경제위기에도 불구하고 지속적으로 확대되었다. 그러나 중국과 같은 신흥 공여국의 등장, 개발협력의 효과성에 대한 진지한 고민, 참가자의 증가에 따른 원조의 중복 등이 문제로 대두되었다. 더불어 그동안 국제사회의 주요 문제점으로 지적되었던 기후변화와 환경, 민주주의와 인권이라는 주제가 부상했다. 이를 반영하여 2015년 9월 유엔정상회의는 향후 2030년까지 달성해야 할 새로운 과제로 ‘지속가능한 개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)’를 설정했다.

SDGs는 MDGs가 달성하지 못한 목표에 대한 반성과 함께 많은 재원의 소요, 개발, 환경, 인권, 민주주의 등 국제사회가 안고 있는 복잡한 고차방정식의 해결이라는 과제를 포함하고 있다. 이 때문에 향후 개발협력에 참여하려는 모든 기관은 SDGs에 대한 명확한 이해와 목표 달성을 위한 구체적 전략이 필요한 상황이다. 이

에 따라 이 글에서는 SDGs에 대한 구체적인 이해를 바탕으로 향후 추진되는 개발협력의 방향을 고찰하고자 한다. 그리고 이러한 개발협력의 전환을 맞아 지방정부가 나아가갈 길을 모색하였다.

02 무엇이 어떻게 변화되었나: MDGs와 SDGs에 대한 이해

MDGs는 8개의 목표와 19개의 세부 목표로 구성되었다.¹ 이는 지난 50년 동안의 원조에 대한 반성 그리고 구체적인 실천목표를 도출함으로써 국제사회의 책임을 공유하기 위한 것이다. 특히 새로운 세기가 시작되는 2000년을 맞아 효과적인 협력으로 목표를 달성한다는 데 방점을 두었다. 그 결과 빈곤인구가 반으로 줄어들었고, 미취학 학생 수는 물론 5세 이하의 사망률도 반으로 줄어드는 등 괄목한 성과를 거두었다.

또한 원조의 효과를 높이기 위해 2005년 파리회의, 2008년 아크라회의, 2011년 부산회의를 통해 ‘효과적인 개발협력을 위한 파트너십’을 도출하는 등 개발협력 활동의 새로운 계기를 마련하였다.² 나아가 그동안 공여국-수원국 간의 양자 협력 구도에서 벗어나 기업과 시민사회가 적극 참여하는 구도를 구축하였다. 이는 다양한 의견 수렴을 통해 원조의 효율을 높이는 동시에 부족한 재원을 마련하는 데에도 기여했다.

MDGs는 8개의 목표와 19개의 세부 목표로 구성되었다.
이는 지난 50년 동안의 원조에 대한 반성 그리고 구체적인 실천목표를 도출함으로써 국제사회의 책임을 공유하기 위한 것이다.
특히 새로운 세기가 시작되는 2000년을 맞아 효과적인 협력으로 목표를 달성한다는 데 방점을 두었다.

그러나 아동의 생존능력 향상, 산모의 사망률 완화, 환경 문제 등 몇 가지 목표는 여전히 달성 과제로 남아 있다. 더욱이 평화와 인권 문제, 다양한 이해관계자 사이의 조정 문제 등의 새로운 해결과제가 대두하였으며, 이에 더하여 기후변화로 인한 영향, 글로벌 경제위기, 테러와 안보문제 등도 부각되었다.³

이러한 상황을 고려하여 2011년부터 유엔개발계획(UNDP)은 4년 동안 약 100개국을 대상으로 회의 및 온라인조사 등을 통해 Post-2015 개발목표 수립 방향에 대한 의견을 수렴하였다. 이후 관련기

1
8가지의 목표(Goal)는 다음과 같다. 1. 절대빈곤과 기아퇴치, 2. 보편적 초등교육 달성, 3. 양성평등 및 여성능력 고양, 4. 유아사망률 감소, 5. 모성보건 증진, 6. HIV/AIDS, 말라리아 등 질병퇴치, 7. 지속가능한 환경보장, 8. 개발을 위한 글로벌 파트너십 등이다. UN은 매년 MDGs 성과에 대한 모니터링 보고서를 작성하고 있다(MDGs의 종합성과에 대한 자세한 내용은 UN, 2015, The Millenium Development Goals Report 참조)

2
2005년 파리에서 열린 원조효과를 위한 고위급회의(High Level Forum for Aid Effectiveness) 결과 원조효과에 대한 5대 원칙이 발표되었고, 이후 2008년 가나 아크라 회의를 거쳐 2011년 부산에서 ‘세계개발원조 총회’를 통해 효과적인 개발협력을 위한 파트너십을 마련하였다.

3
MDGs와 SDGs의 차이에 대해서는 ‘장지순, 2015, 교육개발협력 SDGs의 달성가능성과 과제, 국제개발협력학회, 2015 동계학술대회 발표자료’ 참조

‘Goal 16’은 지속가능한 발전을 위한 포용적인 사회 확산, 모두를 위한 정의 구현, 책임 있는 제도 구축이라는 내용을 담고 있다. 이에 따라 폭력·아동학대·인신매매·부정부패 퇴치를 위한 노력, 정보접근성 등에 대한 참여와 권리보장 등이 필요함을 제시하고 있다.

관 협의 및 UN 고위급 패널⁴ 등의 활동을 거쳐 각국의 정부 간 협상을 통해 2015년 9월 유엔총회에서 지속가능한 개발목표(SDGs)를 설정하고, 2030년까지 국제사회가 달성해야 할 개발목표를 채택하였다. 유엔총회 문서로 작성된 SDGs는 ‘세계의 변혁: 지속가능한 발전을 위한 2030 어젠다(Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development)’라는 제목 아래 17개의 목표와 169개의 세부목표를 담고 있다. 구성의 순서는 서문(preamble), 선언(declaration),⁵ 이행수단과 글로벌 파트너십(means of implementation and the global partnership), 후속조치와 검토(follow-up and review) 순으로 이루어져 있다.

기존의 MDGs와 다른 점은 새롭게 설정된 목표가 17개나 된다는 점이다. 이는 SDGs가 감당해야 할 범위와 깊이를 보여

주는 것으로, 모든 가능한 수단을 동원하여 달성해야 하는 개발목표의 당위성 그리고 국제사회 관련기관 전체의 협력을 시사하고 있다.

03 SDGs가 제시한 주요 목표

SDGs에서는 MDGs에서 달성하지 못한 목표를 명확히 인식하고, 그에 대한 달성 의지를 분명하게 밝히고 있다. 나아가 인권과 성 평등 문제의 극복, 지속가능한 발전의 세 가지 차원인 경제-사회-환경의 균형이라는 과감한 목표를 제시하고 있다. 특히 지금까지 논란이 되어온 경제와 환경 간의 갈등에 대한 조정기제로 ‘사회’를 도입한 점이 주목된다.

SDGs의 주요 내용을 살펴보면 17개의 목표 각각에 여러 가지의 세부 목표가 설정되어 있음을 알 수 있다(표1). 또한 각 목표 자체도 매우 복잡하고 어렵게 기술되어 있다. 이는 하나의 목표를 달성하는 과정에서 고려할 변수나 검토할 과제가 많음을 의미하는 것으로, 현재 SDGs가 가지고 있는 한계이기도 하다. 즉 목표가 너무 많고 복잡하여 방향성을 상실할 수 있다는 문제를 안고 있다.

이러한 한계에도 불구하고 SDGs는 새로운 개발협력을 위한 출발점이다. 특히 ‘Goal 16’과 ‘Goal 17’은 SDGs가 추구하는 목표를 달성하기 위한 방법과 절차를 제시하고 있다. 개발협력이 개도국의 빈곤퇴치를 통한

4

UN 사무총장이 임명한 27명의 국제 저명인사로 UN 고위급 패널을 운영하였고(2012.8-2013.5), 이들은 10개월 동안의 활동결과를 반영한 UN 사무총장 보고서를 제출하였다.

5

특히 선언 부분에 지속가능한 목표와 세부 지표(sustainable development goals and targets)를 제시하고 있다.

표1 SDGs의 17개 목표와 세부 목표

Goal	목표	세부 목표
1	모든 형태의 빈곤 퇴치	7
2	기아 해소, 식량 안보 및 영양 개선 달성, 지속가능한 농업 강화	8
3	모든 연령층의 건강한 삶 보장과 복지(well-being) 증진	13
4	포용적이고 공평한 양질의 교육 보장 및 평생학습 기회 증진	10
5	성 평등 달성 및 모든 여성과 여아의 역량강화	9
6	식수와 위생에 대한 접근성 및 지속가능한 유지관리의 보장	8
7	신뢰할 수 있는 적정가격 및 지속가능한 에너지로의 접근 보장	5
8	지속가능한 경제성장 및 완전고용과 양질의 일자리 제공	12
9	복원력(resilient) 있는 인프라 구축, 포용적이고 지속가능한 산업화 및 혁신 촉진	8
10	국내 및 국가 간 불평등 감소	10
11	포용적이며 안전하고 복원력 있는 지속가능한 도시와 거주지 조성	10
12	지속가능한 소비와 생산 양식 보장	11
13	기후변화와 긴급 대응	5
14	지속가능한 발전을 위한 해양, 바다, 해양자원의 보존과 지속 가능한 사용	10
15	지속가능한 육상생태계 이용을 보호·복원·증진, 삼림을 지속가능하게 관리, 사막화 방지, 토지 황폐화 중지 및 복구, 생물다양성 감소 방지	12
16	지속가능한 발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 촉진, 모두를 위한 정의에 접근, 모든 차원에서 효과적이고 책임성 있는 포괄적인 제도 구축	12
17	이행수단 강화, 지속가능 발전을 위한 글로벌 파트너십 활성화	19

자료 UN, 2015, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development

평화로운 세상 구현을 추구한다는 관점에서 더욱 그러하다. 이로써 향후 개발협력은 사회문제에 더욱 깊숙이 개입하여 협력과 공조를 이루어야 하는 상황이다.

‘Goal 16’은 지속가능한 발전을 위한 포용적인 사회 확산, 모두를 위한 정의 구현, 책임 있는 제도 구축이라는 내용을 담고 있다. 이에 따라 폭력·아동학대·인신매매·부정부패 퇴치를 위한 노력, 정보접근성 등에 대한 참여와 권리보장 등의 필요성을 제시하고 있다. 한편 ‘Goal 17’은 재

원·기술·역량강화·무역 등의 이행수단을 통한 개도국의 빈곤퇴치를 제시하면서, 가용할 수 있는 재원을 동원할 필요가 있음을 지적하고 있다. 이러한 SDGs의 구체적인 실현을 위해 회원국은 국가 차원의 대응계획을 개별적으로 마련하고, 4년마다 고위급정치포럼(High Level Political Forum, HLPF)을 개최하여 이행과정을 점검기로 하였다. 차기 고위급정치포럼은 2019년에 개최될 예정이다.

지방자치단체는 중앙정부와 달리 많은 예산을 지속적으로 투입하기 어렵다. 이러한 예산상의 제약으로 인해 지속성보다는 이벤트성으로 그칠 수밖에 없는 구조적 한계를 가지고 있다. 또한 예산 확보를 위해 지역주민의 이해를 구하는 과정을 거쳐야 하며, 전문화된 인력이나 조직을 구축하기 어려운 내재적 한계도 있다.

04 지방자치단체가 고려할 문제와 방향

SDGs는 2030년까지 15년 동안 국제사회가 추구해야 하는 개발협력의 원대한 목표이다. 이로써 모든 국가, 국제기구, 민간기구는 이 새로운 국제규범에 부응하여 17개 목표를 위한 개발협력 전략을 마련하고 지속적으로 추진해야 한다. 이는 정치적 이념이나 종교를 초월한 것이다. 이러한 SDGs의 목표에 맞추어 우리 정부는 2015년 국제개발협력위원회를 통해 ‘개발협력 4대 구상 이행 마스터플랜’을 마련하여 추진할 예정이다.⁶ 그 내용은 소녀들의 더 나은 삶(Better Life for Girls), 모두의 안전한 삶(Safe Life for All), 더 나은 삶을 위한 과학기술혁신(Science, Technology, Innovation for Better Life), 아프리카 직업기술 교육 및 정보통신기술 활용을 통한 교육혁신 등을 주요 골자로 하고 있다.

이제 SDGs 달성을 위해 모든 개발협력

관계자들이 협력해야 하는 시대적 사명이 우리에게 주어져 있다. 이를 위해서는 먼저 안정적인 재원확보를 위한 정부의 노력이 필요하며, 다수 관계자의 협력을 통한 시너지 효과 제고, 실천목표 달성을 위한 모니터링과 평가체계 구축, 세계 정세의 분석과 글로벌 경제위기 등의 변화 대비책도 마련되어야 할 것이다.

지방자치단체는 중앙정부와 달리 많은 예산을 지속적으로 투입하기 어렵다. 이러한 예산상의 제약으로 인해 지속성보다는 이벤트성으로 그칠 수밖에 없는 구조적 한계를 가지고 있다. 또한 예산 확보를 위해 지역주민의 이해를 구하는 과정을 거쳐야 하며, 전문화된 인력이나 조직을 구축하기 어려운 내재적 한계도 있다. 그러나 이러한 한계를 극복하고 국제사회의 일원으로서 개도국 빈곤퇴치에 기여할 수 있는 방법을 모색하기 위해서는 우선적으로 세 가지를 염두에 두어야 한다.

첫째, 다양한 과제와 여러 사업이 있는 만큼 적절한 선택과 집중이 요구된다. 어느 국가, 어느 지역, 어느 사업을 선택하여 얼마나 집중적으로 추진할 것인가를 결정하기에 앞서 기존에 추진하고 있는 국제교류사업 현황에 대한 분석이 선행되어야 할 것이다. 즉 지방자치단체의 특성에 부합하며 지속적으로 추진할 수 있는 사업을 발굴하는 과정이 시급하다. 이 과정에서 학계는 물론 산업계와 시민사회의 적극적인 협력을 도모할 수 있다.

둘째, 단독적으로 사업을 추진하기보다는 관련기관과의 협력을 통해 시너지 효과를 낼 수 있을지 검토해야 한다. 예컨대 지속가능한 개발을 위해서는 개도국 인재들의 역량을 강화하는 과제가 절실한 만큼 교육개발 협력 분야도 의미 있는 대안이 될 것이다. 그렇다면 지방자치단체-대학-교육청이 연계하는 사업을 발굴하여 지속적으로 추진할 필요가 있다. 교육개발 협력사업은 단기 또는 이벤트로 추진할 수 있는 사업이 아니라 꾸준히 전개해야 하는 사업이므로 지속가능성 측면에서 교육개발 협력사업은 적절해 보인다. 더욱이 교육개발이라는 직접적인 기여 외에도 이와 연계된 인력양성을 통한 인프라 구축 사업으로 확대할 수도 있을 것이다.

셋째, 중앙정부와의 지속적인 협력 네트워크를 구축하여 관련 정보를 공유할 필요가 있다. 정기 회의를 마련하고 관련 포럼을 구성하여 적극 협력할 수 있도록 해야 한다. 지난 2013년부터 정부는 'ODA 합동워크숍'을 마련하여 관련 정보를 정기적으로 공유하고 있다. 국무조정실·기획재정부·외교부가 주관하고, ODA를 수행하는 중앙정부 및 지방자치단체가 참여하

는 이 워크숍은 관계자들의 이해제고에 기여한 것으로 평가된다. 또한, 한국국제협력단은 지방단체 및 대학과 협력하여 전국 8개 권역별로 '국제개발협력센터'를 설립하여 운영하고 있다. 이러한 것을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

특히 국가 간 협력에 중앙정부의 공식 채널을 활용하는 것도 사업의 첫 단추가 된다. SDGs 시대에 지방자치단체의 개발 협력 사업 참여는 시대의 사명이다. 가장 효과적인 전략을 마련하여 지속적으로 추진해야 할 것이다. **W**

참고문헌

- 국제개발협력위원회, 2015, 제24차 회의 자료
- 장지순, 2015, 교육개발협력 SDGs의 달성가능성과 과제, 국제개발협력학회 2015 동계학술대회 발표자료
- 한국국제협력단, 2015, 지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안
- UN, 2015, The Millennium Development Goals Report 2015
- UN, 2015, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development