

결론

2015-2030

개발협력의 새로운 15년을 준비하며

박수영

2015-2030 개발협력의 새로운 15년을 준비하며

지금까지 이 연구에서 MDGs를 이을 17개의 새로운 개발목표인 SDGs의 의의와 정의 그리고 우리나라 개발협력에 대한 함의를 분석했다. 2015년부터 향후 15년간 개발협력정책 및 사업의 성과목표로도 중요하게 다뤄질 이 17개의 개발목표는 절대빈곤퇴치와 기초적인 생활수준 충족에 집중했던 MDGs에서 더 나아가 사회발전, 경제성장, 환경보호의 3대 분야를 포괄하여 상대적 불평등 해소부터 지속가능한 산업화 추진, 육상과 해양의 생태계 보호라는 광범위한 주제들을 아우르고 있다.

17개의 목표와 169개의 세부목표로 구성되는 SDGs는 그 자체가 복잡해지고 변화된 개발환경을 보여주고 있다. MDGs가 설정되었던 2000년과 달리 15년 후가 지난 2015년의 개발협력 환경은 크게 네 가지 부분의 변화를 보여준다. 첫째, 개발지형(Development Landscape)의 변화다. OECD가 지적했듯이 이제 개발협력주체는 더 이상 공여국과 수원국으로 이분화되지 않는다.¹⁾ 공여국이면서 수원국인 신흥공여국들이 늘어났으며, 부호들이 설립한 다양한 재단이 증대했고, NGO 뿐 아니라 사회적 기업 등 민간 기업의 역할도 증대되었다. 한편, 세계경제위기 이후 유럽과 북미의 전통 공여국들의 역할은 상대적으로 축소되고 있다. 2014년 기준으로 ODA/GNI 비율로 측정했을 때 세계 최대의 공여국은 OECD DAC 회원국이 아닌 아랍에미리트연방(UAE)이라는 사실이 이러한 지형변화를 극명하게 보여준다. 이에 따라서, SDGs 또한 남남협력, 삼각협력 등 다양한 협력의 중요성을 인지하며 다양한 이해관계자의 파트너십 증진을 목표체계에 포함하였다(목표 17, 세부목표 17.16 및 17.17).

두 번째 변화는 첫 번째 변화와 연계된 개발재원 문제이다. 17개라는 개발목표 숫자의 증가가 보여주듯 보다 복잡해진 개발과제는 보다 많은 재원을 요구하나, 전통공여국의 역할이 축소하며 개발재원에서 ODA의 비중과 중요성이 감소하는 추세이다. 2014년 기준으로 개도국에 유입되는 최대 규모의 재원은 송금이며, ODA는 FDI나 송금에 비교하면 미미한 수준이다. 한편, 선진국들은 개발을 위한 개도국의 자체적인 노력을 강조하며 조세시스템 개선 등을 통한 개도국 국내재원동원(Development Resources Mobilization)을 강조하고 있다. 따라서 SDGs의 목표체계 또한 변화된 개발재원문제를 17번 목표의 재정수단 세부목표들로 반영하고 있으며(17.1~17.5), 이외에도 아디스아바바 제3차 개발재원총회의 결과문서가 될 Addis Ababa Accord의 국제금융시스템개선 관련 사항과 유사한 세부목표들을 목표 10번에서 포함하고 있다.

1) OECD (2014), Development Co-operation Report 2014: Mobilising Resources for Sustainable Development, OECD Publishing, Paris, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2014-en>.

세 번째 변화는 분쟁 및 취약국, 소도서국(Small Islands Developing Countries), 또는 중소득국가 내의 취약계층 등 국가 간 및 한 국가 내에서도 다양해진 개발수요의 문제이다. 지속적인 분쟁으로 인해 정부역량이 취약해진 국가들에서 분쟁을 종식시키고 법제도 및 국가체제를 복구하는 어려운 과제가 여전히 개발협력의 문제로 남아있다(목표 16). 한편, 감소하는 ODA에 대한 상대적 의존도가 높은 최빈개도국이나 소도서국, 내륙국들이 원조의 존도를 줄이고 대규모 개발재원을 동원하여 지속가능한 개발을 달성하는 문제 또한 어려운 과제로 남아 있으며, SDGs의 여러 목표 속에서 최빈국과 SIDs, 내륙국에 대한 지원을 별도로 기술하고 있다(목표 1, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 17). 한편, 국가 간 뿐 아니라 한 국가 내에서도 심화되는 불평등 문제는 절대빈곤층은 벗어났으나 경제위기나 자연재해 등 외부 충격 발생 시 다시 빈곤층으로 떨어질 수 있는 취약차상위 계층에 대한 대책 마련을 요구하고 있으며, 따라서 MDGs와 같이 절대빈곤퇴치를 목표 1번으로 하는 SDGs는 이러한 변화를 반영하여 상대적 빈곤 감소 및 불평등상황 개선을 목표 10으로 별도로 정하였다.

마지막 네 번째는 기후변화 및 자연재해, 극단주의 대두 및 인도적 위기상황 등 새로운 갈등과 위기의 등장이다. 기후변화와 자연재해는 사회적, 경제적 발전을 저해할 수 있으며, 역으로 환경을 고려하지 않는 자원개발과 경제성장은 기후변화를 가속화하여 결과적으로 재해를 초래하는 상관관계를 보여주고 있다. SDGs는 기후변화 및 자연보호에 대한 논의를 포함하여 기후변화 및 생태계 보호 관련 목표체계를 강화하였다. 17개의 목표 중 절반에 가까운 7개 목표가 자연 및 사회 환경과 관련있다는 점은 점증하는 환경의 중요성을 반영한 것이다. 한편, 극단주의의 대두와 지속되는 종족 및 인종 분쟁으로 인한 위기상황은 개도국의 성장과 개발에 또 다른 문제로 대두되었으며, 이에 따라 SDGs의 16번 목표는 이러한 상황에 대응하여 고안되었다.

즉, SDGs는 MDGs 이후 변화된 개발협력 환경을 반영하여 보다 종합적이고, 통합적이며 수평적인 특성을 갖고 개발되었다. 그러나 이 연구의 본문에서 빈번하게 지적된 바와 같이 SDGs는 자칫 그 포괄성으로 인해 모든 것을 다 포함하지만 결국 어떤 것 하나도 집중하지 못한 구호로 남을 위험성을 지닌 것도 사실이다. 세계경제상황을 고려해 볼 때 ODA 증대가 어려운 상황에서 한정된 개발재원으로 최우선적인 개발목표에 집중하는 것이 보다 현실적이고 효율적인 계획이 될 것이다. 그러나 SDGs의 169개 세부목표는 ‘2030년까지 일 자리를 창출하고 지역사회의 문화와 상품을 알리는 지속가능한 관광을 장려하는 정책을 강구하고 이행(세부목표 8.9),’이나 ‘세계의 문화 및 자연유산을 보호하려는 노력 강화(세부목표 11.4)’와 같은 목표가 ‘2030년까지 하루 1.25달러 이하로 생활하는 인구 기준의 절대빈곤 퇴치(세부목표 1.1)’과 같이 포함되어 있다. 물론 문화 및 자연유산 보호나 지역관광 장려가 중요하나 이러한 목표가 최빈개도국의 최빈곤층 삶의 질 개선과 어느 정도의 직접적인 관련성이 있는지는 의문시된다.

한편, 이전까지 병렬적으로 진행됐던 환경관련 목표들의 협상과 MDGs를 이을 후속 개발 목표 협상이 2014년이 되어 뒤늦게 합쳐지면서 목표와 세부목표 그리고 지표에 대한 충분한 검토가 이루어지지 않아 상호간에 체계성이나 논리성이 결여되는 부분이 아직까지 보이고 있다. 앞서 기술한 바와 같이 목표 10의 세부목표 일부와 목표 17 이행수단의 재원동원 관련 세부목표들은 개발재원총회에서 논의되는 사항들과 중복된다. 이외에도 세부목표 1.2는 각국별로 빈곤인구 50%감축으로 정해져 있으나, 세부목표 10.1은 상대빈곤감소를 위해 소득 하위 40% 인구의 소득증대를 목표로 하고 있다. 한편, 유전자원 활용 또한 지속가능한 농업부분(세부목표 2.5, 2.a)과 육상생태계 보호(15.6)부분에서 같이 언급되고 있다.

또한, 아디스아바바 제3차 개발재원회의에서도 빈곤감소와 개발의 주요 수단으로 거론되는 과학기술과 역량강화는 여러 목표들에서 반복적으로 언급되고 있다. 과학기술과 역량개발은 목표 17에서 이행수단으로 이미 세부목표로 선정되어 있음에도 각 목표별로도 세부목표로 별도로 포함되어 있는 것이다. 역량강화는 세부목표 17.9로 명시되어있는 한편, 목표 2, 3, 5, 6, 9, 10, 12, 13, 15번의 세부목표에도 언급되고 있다.²⁾ 기술 또한 세부목표 17.6~17.8로 선정되어 있는 것과 별도로 목표 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 14번의 세부목표로도 기술되어 있다.³⁾ 이러한 반복적 기술은 성장과 개발에서 과학기술과 혁신 그리고 역량강화의 중요성을 보여준다고도 해석될 수 있으나, 세부목표체계가 일관성있게 체계적으로 구성되지 않았다는 비판의 증거로도 활용될 수 있다.

이렇듯 몇 가지 한계를 갖고 있으나 SDGs는 다양한 개발과제들을 포괄하고 있으며, 2015년 9월 UN정상회의에서 확정이 된다면 MDGs가 그랬듯이 향후 15년간의 개발협력기관들의 성과목표의 기준이 될 것으로 예상된다. 따라서 KOICA는 SDGs의 목표체계에 기반하여 기관성과목표체계를 재설정하고, SDGs 이행전략을 수립한 뒤, 중점협력대상국을 중심으로 SDGs의 각 목표달성을 위한 사업기획 및 추진을 위해 노력해야겠다. 이러한 일관성 있고 체계적인 기관성과관리체계 수립을 통해 KOICA는 우리나라 개발원조의 효과성제고 및 전 지구적 개발목표 달성에 기여하도록 해야겠다.

2) 역량강화가 언급된 세부목표는 2.4, 3.d, 5.b, 5.c, 6.a, 9.5, 10.2, 12.a, 13.1, 13.3, 13.b, 15.c이다.

3) 기술이 언급된 세부목표는 1.4, 2.a, 4.3, 4.4, 4.7, 4.b, 5.b, 6.a, 7.a, 7.b, 8.2, 8.a, 9.4, 9.5, 9.a, 9.b, 12.a이다.