

I. 서론

1. 연구 목적 및 방법

본 연구는 △개발협력 관점에서 개발도상국에서의 SDGs 이행현황과 관련 주요 이슈를 분석하고, △주요 공여국의 개발협력 정책·사업과 SDGs 연계현황을 분석하며, △KOICA의 SDGs 연계현황을 파악하고 SDGs 이행지원 강화를 위한 시사점을 제시하고자 한다. 특히 코로나19로 인해 일부 사회경제 문제들이 더욱 악화되고 그 동안의 SDGs 이행 진전이 역행될 수 있다는 우려가 제기된 만큼, 코로나19 시대 SDGs 이행 현황 및 전망에 대해 분석하고자 한다.

본 연구는 문헌조사와 통계조사를 토대로 진행되었다. 문헌연구는 국내외 문헌과 KOICA의 전략문서 등을 활용하였으며, 문헌연구를 통해 공여국과 KOICA의 SDGs 이행 전략, 현황, 이슈 및 사례분석 등을 실시하였다. 또한 OECD, UN 등 국제기구(단체)의 통계 데이터베이스를 활용하여 공여국의 SDGs 이행 현황을 파악하였다. 마지막으로 개발협력 사업과 SDGs 연계 가능성 및 방안을 논의하기 위해 국내 국제개발협력 전문가이자 SDGs 연구 및 사업수행 경험이 있는 전문가 3인을 대상으로 심층 비대면 면담을 실시하였다.

II. 개발협력 관점에서의 SDGs 이행의 의미와 현황

1. 개발도상국의 SDGs 이행 현황

개발도상국의 SDGs 이행현황은 각 회원국이 UN에 제출하는 자발적국별검토, UN이 매년 발간하는 SDGs 이행현황 보고서 및 SDGs 관련 데이터베이스 분석을 통해 파악된다. 자발적 국별검토(Voluntary National Review, VNR)는 각국이 2030 아젠다와 SDGs를 어떻게 이행하는지를 파악할 수 있는 중요한 수단인데 UN 회원국들은 VNR을 통해 각 회원국 정책으로의 SDGs를 내재화하고 목표 달성 촉진을 위한 정책 수립 등 다양한 노력을 공유하고 있고 참여국가 또한 매년 증가하고 있다.

VNR 외에도 UN은 매년 SDGs 보고서를 발간하여 전 세계적으로 SDGs 이행 현황을 점검, 분석한다. UNCTAD가 2019년 발표한 최빈국의 SDGs 이행현황 보고서에 따르면 다수의 최빈국이 부채위기에 놓여 있거나 위기에 처할 가능성이 높으며, 최빈국의 경제성장률이 2010년 대에 비해 감소하는 등 최빈국의 경제성장이 보다 악화되고 있으며 관련 SDGs 목표와 세부목표 달성에 상당한 어려움을 직면해 있음을 지적하였다. 또한 UN은 2020년 SDGs 보고서를 통해 169개의 SDGs 세부목표 중 2020년까지 달성을 목표로 하는 21개의 세부목표가 대부분 달성되기 어렵고 특히 개도국에서는 SDGs 세부목표 4.b, 13.a, 17.11과 17.18의 달성이 매우 어려울 것으로 전망하였다.

UN 발간 보고서 외에도 국가별 SDGs 이행 현황을 점검하기 위한 각종 데이터베이스가 존재한다. 예로 UN의 UN SDGs Indicators Database, SDGs 이행현황을 젠더적 관점에서 추적하는 Equality Measures 2030, 세계은행의 World Bank SDGs Databank, Jeffrey Sachs를 비롯한 여러 전문가들이 개발한 SDG Dashboard와 SDGs Index, One World in Data 등이 개발한 SDG Tracker 등이 있다. 이를 통해 대다수의 사하라 이남 아프리카 국가들이 타 지역에 비해 SDGs 이행 전반뿐만 아니라 젠더적 관점에서의 SDGs 이행이 가장 뒤처지고 있고, 일부 국가의 경우 자료가 불충분하여 다른 나라와 비교하거나 순위를 산출할 수 없었다. 또한 국가별로 SDGs 목표별 이행 현황과 추이가 상이하았음을 알 수 있다.

2. 코로나19 시대의 SDGs 이행

국제사회는 2030년까지 SDGs 달성을 목표로 하고 있으나 빈곤, 기아, 환경, 불평등, 젠더기반 폭력, 모자보건 등 일부 목표는 2030년까지 목표 달성이 어려울 것으로 예상된다. 특히 코로나19로 인해 일부 문제들이 더욱 악화되거나 그 동안의 진전이 역행될 수 있다는 우려가 제기되었으며 보다 취약한 상황에 놓인 여성, 아동, 노인, 장애인 등에게 더 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. UN의 2020년 SDGs 보고서에 따르면 코로나19의 세계적 대유행(팬데믹)으로 인한 경제성장 둔화, 일자리 감소, 무역 축소 등으로 20년 만에 처음으로 빈곤율이 급증하여 남아시아, 사하라 이남 아프리카를 중심으로 극빈층 인구가 2020년 7,100만 명 이상 증가할 것으로 전망하였다. 또한 학교를 폐쇄함으로써 전체 학생의 90%가 학교에 가지 못했으며 여성의 경우에는 락다운으로 인해 젠더기반폭력에 더욱 노출되었고 일부 국가에서는 가정폭력 사건이 약 30% 가량 증가하였다. 더불어 SDGs의 목표들이 서로 유기적으로 연계되어 있는 만큼 코로나19의 특정 SDG 목표에 대한 부정적 영향은 궁극적으로 다른 SDG 목표에도 악영향을

미치게 될 것으로 예상된다.

코로나19는 공여국의 원조에도 영향을 미칠 것으로 예상되는데 특히 공여국의 경우 코로나19가 공여국의 국내 경제상황에 악영향을 미침으로써 공여국의 ODA 감소를 불러일으킬 수 있다는 우려가 제기된다. 그러나 한국의 경우 2021년 ODA 예산으로 전년도 대비 약 19%가 증가한 4조 793억원을 제시하였고, 코로나19에 대한 세계적 대응을 위해 일부 공여국들은 전염병대비 혁신연합(CEPI), 글로벌펀드(Global Fund)와 같은 다자보건기구에 대한 다자원조를 증액하였다.

3. SDGs 모니터링 체계 및 지표의 불안정성

SDGs의 수립으로 기존의 경제적 발전이라는 개발의 주류모델에서 벗어나 환경, 사회적 발전이 경제적 발전과 함께 통합적인 ‘지속가능한 개발’의 방향성을 준 것임에는 틀림이 없다. 또한 SDGs 지표가 가진 한계 속에서도 SDGs 지표는 목표 수행을 위한 ‘핵심적인’ 역할을 할 것이라는 것이 대체로 받아들여져 왔다.

그러나 SDGs 지표는 복잡한 개념을 하위단위로 세분화하여 개념화한다는 특징과 개념에 대한 이견이 있을 수 있어, 거버넌스나 정책관리 등의 이슈를 떠나서라도 특정 목표를 측정하는 SDGs 지표 자체가 때로는 국가에 따라 갈등을 유발 할 수 있다. 또한 대체적으로 측정 가능한 지표와 상대적으로 성과측정이 어려운 지표들이 혼재되어 있다. 더 나아가 국가별 통계 역량의 차이에 따라 지표에 대한 성과측정이 매우 상이할 수 있는데 여기서 지표 수집의 통계적 역량의 한계는 비단 데이터 수집의 통계 역량만이 아니라 실질적인 데이터 해석과 이용가능성에 대한 역량을 의미한다. 그리고 이러한 데이터 격차와 불평등 문제가 지속될수록 국가 간 비교가 더욱 어려워진다. 특히 통계역량강화는 지역, 도시 및 현장 단위에서도 모두 이루어져야 한다. 그러나 코로나19로 인해 통계수집, 생산 등이 어려워지거나 지연되고 코로나19 대응을 위한 물리적 이동제한 정책으로 현장 자료 수집에 제약이 되고 있으며 이는 많은 국가 통계기관이 정기적(월별 또는 분기별)으로 공식 통계자료를 발표하여 SDGs 이행현황을 모니터링할 수 없게 한다.

Ⅲ. SDGs 달성을 위한 공여국의 이행 노력

1. OECD DAC 회원국의 개발협력을 통한 SDGs 이행

OECD DAC 회원국들은 VNR을 통해 17개 SDGs 목표별 또는 일부 SDGs 목표나 중점분야별로 개발협력을 통한 SDGs 이행 계획을 발표하였다. 그 밖에 각종 통계자료를 통해서도 공여국의 개도국 SDGs 이행 현황 파악이 가능하다. 예로 AidData가 2017년 발표한 공여국의 SDGs별 ODA 지원 규모(2000-2013) 분석 결과 OECD DAC 회원국 및 비회원국, 다자 공여기관이 가장 많이 지원한 SDG 목표는 SDG 16(평화, 제도 및 정의)이며, SDG 3(보건의료), SDG 17(파트너십), SDG 11(지속가능한 도시) 순이었다.

OECD DAC의 경우 2015년 개발재원통계 작업반(Working Party on Development Finance Statistics, WP-STAT)에서 처음으로 CRS 데이터베이스 내 SDGs를 포함할 것을 제안하였고 2020년 2월 개발협력사업과 (세부)목표 단위의 SDGs 연계방안을 담은 안내서를 발간하였다. CRS 코드와 SDGs 연계작업은 2018년부터 적용되었는데 2018년 기준 SDGs 마커를 기입한 OECD DAC 회원국은 총 17개로 전체 35개 참여 공여국(기관)의 절반에 해당하였다. DAC 회원국 중 호주, 캐나다, 체코, 헝가리, 폴란드, 포르투갈, 슬로베니아, 스페인의 경우, SDGs 마커를 기입한 비율은 90% 이상이었으나 미국, 영국, 독일은 SDGs 마커를 전혀 기입하지 않았다. 또한 OECD DAC 회원국은 동일한 CRS 코드에 대해 각기 다른 SDGs 목표 및 세부목표를 기입하기도 하였다.

이러한 문제점을 인식하여 OECD DAC은 SDGs 목표별 공여국의 ODA 약정액 및 실지출액을 확인할 수 있는 SDG Financing Lab를 개발하였는데 2012년부터 2017년까지 SDGs 목표별 지원 규모와 수원국의 수원 규모를 확인할 수 있다. SDG Financing Lab에 따르면 2015-2017년간 OECD DAC 회원국이 가장 많이 지원한 SDG 목표는 SDG 10(모든 종류의 불평등 해소)으로 총 ODA 지출액의 15%에 해당하는 677억 8천3백만 불이 지원되었다. SDG 17(파트너십), SDG 3(보건의료), SDG 16(평화 · 정의 · 거버넌스), SDG 2(기아) 목표의 경우, 각각 10%에 이르는 고른 지원을 받았으나, SDG 14(해양생태계)의 경우, 총 ODA 지출액의 1%에도 미치지 않는 원조가 지원되었다. 이처럼 SDGs 목표 간 지원 정도에 차이가 있음을 확인하였다. 이 외에도 원조 분야별, 수원국 지역별 및 공여국별 SDGs 목표에 대한 원조 지원 현황을 확인할 수 있다.

2. 주요 공여국의 SDGs 연계 현황

본 절에서는 각 공여국의 정책·전략문서를 토대로 OECD DAC 주요 회원국이 자국의 개발협력 전략 및 목표, 사업추진과정에서 SDGs를 어떻게 연계하고, 이를 통해 SDGs 이행을 위해 어떠한 노력을 하고 있는지 살펴보고자 하였다. 분석 결과 미국처럼 자국의 개발협력 전략 및 목표 내 SDGs를 전혀 연계하지 않는 공여국에서 개발협력 전략 및 목표 내 SDGs를 목표 수준까지 연계한 네덜란드와 영국, 지표 수준까지 연계한 일본, 그리고 개발협력 전략 및 목표 뿐 아니라 실제 사업추진과정 내 SDGs를 지표까지 연계한 오스트리아와 스위스까지 주요 공여국의 SDGs 연계 및 이행 방식에는 상당한 차이가 있음을 확인하였다. 그러나 전략부터 사업단위까지 SDGs를 연계했다 하더라도 실제 사업단위에서 SDGs 이행에 어떠한 성과가 있었는지는 보여주지 못한다는 한계가 있다.

주요 공여국의 개발협력을 통한 개도국 SDGs 이행 지원 노력은 각기 상이하다. 개발협력을 통해 추구하는 가치가 공여국별로 다르기 때문에 SDGs 연계를 위한 정책 의지 및 제도, 지원 분야 및 방식 면에서 차이가 발생하는 것으로 이해할 수 있다.

IV. KOICA의 SDGs 이행 현황 및 방향성 검토

1. KOICA의 SDGs 이행 현황

KOICA의 개도국 SDGs 이행전략은 KOICA 분야별 중기전략(2016-2020)에 반영되어 있는데 KOICA는 이 문서를 통해 5개의 중점분야(교육, 보건, 공공행정, 농촌개발, 기술환경에너지) 및 3개의 범분야(성평등, 기후변화대응, 과학기술혁신)를 선정하고, 5개의 중점분야 중 기술환경에너지 분야를 다시 3개 세부분야(물, 교통, 에너지)로 세분화하여 총 10개의 분야를 제시하였다. 그리고 각 분야별로 중점 SDGs 목표를 도출하였는데 가장 많이 연계된 목표는 SDG 2(기아종식), SDG 3(보건의료), SDG 4(교육), SDG 8(경제성장), SDG 13(기후변화)로 총 4개의 분야에 중복으로 명시되었다. 사업 이행 측면에서 KOICA는 KOICA의 사업과 SDGs 연계성을 파악하기 위해 내부적으로 각 사업목표·내용과 SDGs 목표를 매핑해왔다. 예로, 2018년에는 177건의 사업에 대해 중점 SDG 목표를 1개씩 부여하였고 2019년에는 총 3,387건의 사업에 대해 SDGs 목표 또는 세부목표를 1개 또는 다수 부여하였다. 단, 본 연구에서는 2019년 자료 중 프로젝트 사업 248건만을 대상으로 하였다.

분석 결과 KOICA는 주로 SDG 2(기아종식), SDG 3(보건의료), SDG 4(교육) 및 SDG 6(물과 위생)에 주로 ODA 사업을 추진하였음을 알 수 있다. 2018-2019년 주로 추진된 4개의 SDGs 목표 중 SDG 2, 3, 4는 KOICA 분야별 중기전략에서도 10대 분야와 가장 많이 연계된 핵심 SDG 목표이며 SDG 6 또한 분야별 중기전략에서 3차례 언급되었다. KOICA 중기전략에서 4차례 언급되었고 10대 분야 중 하나로 선정된 기후변화대응 또한 2018년 기후변화(완화 및 적응) 마커 1, 2가 표기된 사업이 75건이고 2019년에는 SDGs 13 관련 (세부)목표가 표기된 사업이 21건으로 KOICA가 지난 2년간 분야별 중기전략에서 강조된 SDGs 목표에 다수의 사업을 이행하였음을 알 수 있다. 그 밖에도 CRS 코드를 토대로 분석하였을 때 결과가 유사하였다. 즉, KOICA의 ODA 사업이 KOICA 분야별 중기전략과 일관되게 이행되고 있음을 알 수 있다.

2. KOICA 이행방향 검토

KOICA에서는 현재 문헌연구 및 SDGs 목표, 세부목표 및 지표검토를 토대로 내부적으로 SDGs 목표와 KOICA의 사업분야를 연계하는 작업을 진행 중이다. 이러한 연계작업(매핑)을 통해 상호 연계되는 분야에 대한 SDG 세부목표를 확인하고 해당 세부목표와 연계 가능한 SDGs 지표 여부를 표기하는 작업을 진행하고 있다. 단, 단순 세부목표 및 지표에서의 KOICA 사업분야 언급 여부를 뛰어넘어 타 SDGs 및 타 KOICA 사업분야와의 시너지 및 상쇄효과를 보다 종합적으로 고려할 필요가 있다. 또한 SDGs 지표의 불안정성, 통계자료의 유효성(availability) 및 국별 통계역량의 차이를 고려하였을 때 연계된 SDGs 지표의 실효성을 다시 고민할 필요가 있다. 마지막으로 KOICA 사업과 SDGs 목표를 연계할 경우 모든 직원이 최대한 동일하고 통일된 기준을 토대로 연계할 수 있도록 내부 지침 수립이 요구된다.

더불어 KOICA는 SDG 기반 포괄적 단위의 프로그램 성과관리 체계를 구축, 강화하고 현장 중심의 사업수행체계 개선과제 이행을 위해 공공행정, 도시, 교통, 과학기술, 교육, 물 등 총 6개의 분야에 대한 성과지표를 신규 수립 및 보완하였다. SDGs 시대를 맞이하여 개도국의 SDGs 이행 지원을 보다 강화하고 체계적인 분야별 사업을 추진하기 위해 SDGs의 목표, 세부목표 및 성과지표를 보다 적극적으로 활용하는 것은 긍정적이라 평가할 수 있다. 그러나 프로그램 단위의 사업의 성과지표 필요성 여부와 프로그램 성과지표로의 SDGs 지표 사용 가능성 및 실효성에 대해서는 재고할 필요가 있다.

V. 결론: 정책제언

1. 수원국의 상황을 고려한 ODA의 지속적 확대

국제사회는 2030년까지 SDGs 달성을 목표로 하고 있으나 일부 목표는 2030년까지 목표 달성이 어려울 것으로 예상되며 코로나19 팬데믹은 선진국뿐만 아니라 개도국의 상황을 악화시켜 그 동안의 SDGs 이행 지원의 진전을 역행시킬 우려가 있다. 또한 개도국에서는 코로나19의 사회경제적 타격이 보다 단기적으로 발생함에 따라 이에 대한 국제사회의 조속한 대응 지원이 요구된다. 일부 선진국의 경우 국내 경제상황이 악화됨에 따라 원조규모를 축소할 움직임도 보이나 글로벌 공공재 기여를 확대하고 수원국의 긴급한 개발협력 수요 증가에 효과적으로 대응하기 위해서는 중장기적으로 ODA 규모를 확대할 필요가 있다. 더 나아가 수원국의 수요와 환경에 맞는 원조를 제공하는 등 ODA의 지속적 확대를 추진하되 파리선언의 주인의식, 원조일치 등의 원조효과성 원칙을 고려한 수원국 중심의 원조를 제공할 필요가 있다.

2. 수원국의 통계역량강화 지원

SDGs 지표의 취지가 국가 간 비교가능성임을 염두할 때 개도국 내 데이터 격차와 불평등 문제 해소를 지원할 필요가 있고 중앙정부 수준에서 더 나아가 지역, 도시 현장 단위에서의 통계역량 강화를 지원할 필요가 있다. 특히 KOICA가 프로그램 성과지표를 SDGs 성과지표를 활용하고자 할 경우 수원국의 통계역량 부족은 해당 성과지표 측정의 어려움으로 직결될 수 있는 만큼 통계역량강화를 위한 원조사업 추진 확대를 고려해볼 필요가 있다.

3. 개도국의 SDGs 이행지원전략 수립

현재 KOICA에서 추진 중인 KOICA 분야별 중기전략(2016-2020)은 2020년을 끝으로 마무리된다. 이에 KOICA는 향후 5년(2021-2025)간 KOICA의 개도국의 SDGs 이행지원 청사진이 될 새로운 전략을 수립, 완성해야 한다. 전략과 SDGs 연계방안에는 정답이 없으나, 기존과 같이 중점사업분야를 토대로 분야별 우선순위를 선정하고 이를 주요 SDGs와 연계할 수 있다. 더불어 VNR을 통해 각 SDGs 목표에 대한 KOICA의 기여방안을 제시할 수 있다. 다만 개발효과성과 지속가능성 증진을 위해 KOICA의 비전과 비교우위, 한국정부의 외교 및 ODA 전략과 연계하여 수립할 필요가 있겠다.

4. KOICA 사업과 SDGs 연계방안 재고찰

2018년 CRS DB 자료를 검토한 결과 공여국마다 ODA 사업과 SDGs 연계방식이 상이하였음을 알 수 있었다. 이에 KOICA가 1개의 사업에 대해 제한된 SDGs 수를 연계하는 것에 대한 실효성을 재검토하고 필요시 관련 내부 지침 및 사례집 등을 발간하여 모든 사업 담당자들이 통일된 기준을 토대로 일관적으로 사업과 1개 또는 다수의 SDGs 목표를 연계할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

5. 한국의 2차 VRN 내 개발협력 관점에서의 SDGs 이행 노력 반영

주요 공여국들은 VRN을 통해 국내 SDGs 이행 뿐 아니라 개도국 SDGs 이행을 위한 계획 및 추진 현황을 밝히고 있다. 반면 2016년 발간된 한국의 1차 VRN에는 국내 SDGs 이행 노력과는 별도로 국제 이행을 위한 개발협력차원의 노력이 간략히 설명되었다. KOICA를 중심으로 실시해온 한국의 개도국 SDGs 이행 노력을 고려한다면, 차기 발간되는 VRN에는 개발협력 관점에서의 한국의 SDGs 이행 노력이 보다 구체적으로 포함되어야 할 것이다.