

2018  
한국행정연구원 -  
국제개발협력학회  
제2차 공공행정  
ODA 포럼  
KIPA-KAIDEC ODA Forum

# 지속가능발전목표(SDGs)와 공공행정 ODA의 방향

일 시 | 2018. 06. 25. [월] 오후 4시 ~ 6시  
장 소 | 한국행정연구원 신관 1층 스마트워크센터 대회의실  
주 관 | 한국행정연구원, 국제개발협력학회



한국행정연구원  
Korea Institute of Public Administration



국제개발협력학회  
Korea Association of  
International Development and  
Cooperation



# Program

한국행정연구원-국제개발협력학회 제2차 공공행정 ODA 포럼

- 일시 : 2018년 06월 25일(월) 오후 4시~6시
- 장소 : 한국행정연구원 신관 1층 스마트워크센터 대회의실
- 주관 : 한국행정연구원(KIPA)-국제개발협력학회(KAIDEC)
- 주제 : 지속가능발전목표(SDGs)와 공공행정 ODA의 방향

## 프로그램

사 회	김종호 (경희대학교 행정학과 교수)
발 표	문경연 (전북대학교 국제인문사회학부 교수) "지속가능발전목표(SDGs)의 공공행정 ODA에 대한 정책적 함의"
	우창빈 (경희대학교 국제개발협력연구센터 연구교수) "정책목표로서 지속가능발전목표(SDGs)와 공공행정"
토 론	김재일 (단국대학교 행정학과 교수)
	박석희 (가톨릭대학교 행정학과 교수)
	송수전 (한국국제협력단 사회개발실 과장)
	이주하 (동국대학교 행정학과 부교수)
	정현주 (연세대학교 행정학과 교수)





# CONTENTS

한국행정연구원-국제개발협력학회 제2차 공공행정 ODA 포럼

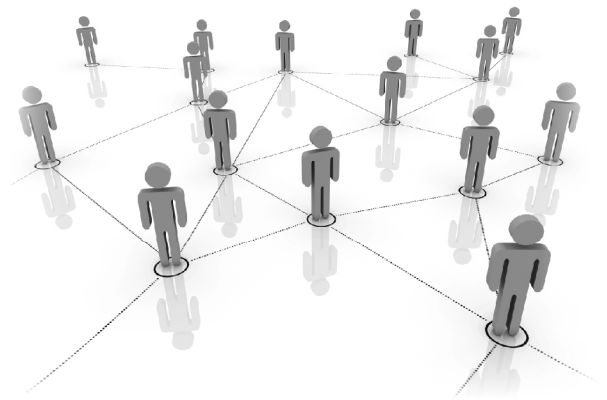
## 발표문

- 01. 지속가능발전목표(SDGs)의 공공행정 ODA에 대한 정책적 함의 ..... 1  
문경연 (전북대학교 국제인문사회학부 교수)
- 02. 정책목표로서 지속가능발전목표 (SDGs)와 공공행정 ..... 13  
우창빈 (경희대학교 국제개발협력연구센터 연구교수)

## 토론문

- 01. 지속가능발전목표(SDGs)와 공공행정 ODA의 방향 토론문 ..... 35  
김재일 (단국대학교 행정학과 교수)
- 02. ‘지속가능발전목표(SDGs)의 공공행정 ODA에 대한 정책적 함의’ 토론문 ..... 39  
박석희 (가톨릭대학교 행정학과 교수)
- 03. 지속가능발전(SDGs)과 공공행정에 관한 토론문 ..... 43  
송수전 (한국국제협력단 사회개발실 과장)
- 04. “KIPA-KAIDEC 공공행정 ODA 포럼” 토론문 ..... 49  
이주하 (동국대학교 행정학과 부교수)
- 05. 2018 한국행정연구원-국제개발협력학회 제2차 공공행정 ODA 포럼 토론문 ..... 55  
정헌주 (연세대학교 행정학과 교수)





발표문

# 01

## 지속가능발전목표(SDGs)의 공공행정 ODA에 대한 정책적 함의

문경연

(전북대학교 국제인문사회학부 교수)





# 지속가능발전목표(SDGs)의 공공행정 ODA에 대한 정책적 함의

문경연 (전북대학교 국제인문사회학부 교수)

## - 목 차 -

1. 규범적 의제로서 SDGs: 누구를 위한 의제인가?
2. 대개도국 공공행정 의제로서 SDGs
3. 공역국의 공공행정 의제로서 SDGs
4. SDGs 시대 공공행정 기관의 역할 탐색

## 1 규범적 의제로서 SDGs: 누구를 위한 의제인가?

유엔은 사회 개발적 관점에서 대두되는 과제들에 대응하고자 2000년 새천년개발계획(MDGs)을 채택하였다. MDGs는 빈곤 퇴치뿐만 아니라 초등교육, 보건, 의료 등 개발 협력의 범위를 확대하였고, 이 과정에서 원조의 효과성에 대한 논의도 활발하게 이루어졌다. 즉, 원조 공여국의 원조방식이나 수원국의 특성, 수원국 정책과 제도의 건전성이 개발원조의 성과에 중요한 역할을 하며, 개도국의 제도개혁과 역량강화를 위한 기술지원과 같은 거버넌스 구축 사업의 중요성이 부각되었다(Mary Shirley 2005; Deborah A. Brautigam and Stephen Knack 2004; Tim Harford and Michael Klein 2005; Jack Heckelman and Stephen Knack 2008, 524-548).

이후, 2015년 9월 25일 UN 제70차 총회에서 193개국 정상은 Post-2015 개발 아젠다로 'Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development'를 채택하였으며, 아젠다의 핵심목표는 MDGs를 대체할 '지속가능발전목표(SDGs)'를 채택하였다. SDGs는 2016년부터 2030년까지 사회, 경제, 환경 분야를 망라하여 지속가능한 발전과 빈곤 종식을 위해 전 세계가 함께 추구할 목표로 제시하였다. 반기문 유엔 사무총장은 SDGs를 '우리가 해야 할 인류 역사상 가장 중요한 일'이라고 평가하고, 서문에서 '인간(People), 지구(Planet), 번영(Prosperity), 평화(Peace), 파트너십(Partnership)'의 가치를 강조하였다.

MDGs와의 비교를 통한 SDGs의 특징은 다음과 같다(〈표 1〉 참조). 먼저, SDGs는 MDGs에 비해 구성, 범주, 대상, 자원, 거버넌스 측면에서 광범위하다. MDGs가 8개 목표, 21개 세부 목표를 추구했던 반면, SDGs는 17개 목표, 169개 세부 목표로 확대하여 경제, 사회, 환경의 지속가능 발전에 필요한 이슈를 모두 포괄하고 있다. 이처럼 사회발전을 넘어서 정치, 경제, 문화 등 다양한 분야에 걸친 협력을 포괄하는 SDGs의 특징은 과거 국제개발협력 사업의 주요 행위자가 공여국의 원조기관에 머물렀던 방식에 있어 변화를 요구하고 있다. 둘째, MDGs가 빈곤 감소와 사회 발전에 초점을 맞췄던 반면 SDGs는 경제, 정치, 사회, 환경뿐 만 아니라 평화, 정의, 제도의 발전도 추가하여 인류 행동 양식의 변혁을 요구하고 있다. 이들 주제는 과거 전통적인 거버넌스 분야에 해당하는 주제들로 선진공여국이 앞선 경험을 가지고 있는 반면 한국, 중국, 브라질 등 신흥 공여국은 이 분야에 대한 경험이 미천한 현실이다. 셋째, MDGs가 개도국 내 발전 이슈에 집중한 것과 달리 SDGs는 공여국의 정치, 경제, 사회, 문화, 환경의 발전 목표로서도 기능한다. 즉, SDGs는 일자리 증진, 기후변화, 지속가능한 소비와 생산, 평화, 정의 등의 주제는 선진국에도 적용되는 보편적 가치이다. 넷째, 17개 목표 169개 세부목표의 달성을 위해서 대규모 개발재원이 필요한바 SDGs는 아디스아바바 개발재원 회의를 통해 다양한 개발재원의 개발을 강조하고 있다. 즉, 공여국의 ODA 중심에서 국제 공공자원, 민간자원, 혁신적 자원, 개도국 국내자원 등 다양한 자원의 개발을 강조하고 있다. 끝으로 SDGs에서는 구체적인 이행수단을 확보하고, 후속조치와 이행점검 체계를 마련하여 목표달성을 위한 각 행위자들의 책임성을 대폭 강화<sup>1)</sup>하는 등 MDGs의 자발적 보고시스템의 한계를 극복하려는 시도를 보여주고 있다.

〈표 1〉 MDGs와 SDGs 비교

	MDGs(2001-2015)	SDGs(2016-2030)
구성	8개 목표+ 21개 세부 목표	17개 목표 + 169개 세부 목표
범주	경제발전과 사회/인간개발	환경의 지속성, 평화, 정의, 제도 등 추가
대상	개발도상국과 저개발국의 발전	선진국도 추진해야 하는 과제 포함 (일자리, 지속가능도시/소비 및 생산, 기후)
자원	정부의 ODA 중심 개발 원조	민관협력 파트너십, 기업 참여 확대
참여주체/거버넌스	DAC(개발협력위원회) 선진국 위주 남북협력	DAC 선진국+인도, 브라질, 아랍국가 포함 남남협력 포괄
평가	실천 과정 자발적 보고	이행 과정, 성과 의무 보고

자료: 박지연·문경연·조동호·김은영 (2016), “국제사회의 개발협력 패러다임과 북한 개발협력,” 아태연구, 23(2).

1) SDGs 이행을 위해 ①국가, 지역, 글로벌 차원에서 다층적 후속조치와 점검체계 구축 ②각국은 자발적·정기적으로 투명하게 개발목표 이행을 점검하고 결과를 보고 ③UN 통계위원회 전문가 그룹을 중심으로 이행 점검 및 평가의 기준이 될 글로벌 지표 체계 구축 ④리우+2 회의에서 설립된 고위급 정치포럼은 사무총장의 연례보고서에 기초하여 후속조치 및 평가의 중심적 역할을 수행 ⑤SDGs 이행의 구체적 전략과 행동에 관한 정치적 지침을 전 세계에 제공할 계획이다.

특히, SDGs는 MDGs와 달리 개도국의 발전 목표뿐만 아니라 공여국 국내이행의 목표 또한 포함하고 있다. 이 때문에 SDGs를 이루고 있는 17개의 목표들과 그 세부 목표들은 공여국 국내의 이행 의무가 발생하는 지표와 개발협력 및 글로벌 파트너십 분야에서 이행 의무가 발생하는 지표로 구분되어 질 수 있다. 이러한 구분으로 인해 공여국 국내의 이행 의무가 발생하는 지표들에 대하여 정부 내 다양한 주무부처와 소관부처가 확인될 수 있다는 점에서, 세부목표별 주관부처가 해당 지표를 관리할 필요성이 대두되고 있다.

실제로 핀란드의 국무총리실은 SDGs의 국가적 수행 내용을 조정하고 관련된 국가 계획을 작성하는 업무를 수행하기 위해 외교부 장관 및 ‘지속가능한 발전을 위한 위원회(National Commission on Sustainable Development)’의 위원장 대표들이 참여하는 조정사무국(Coordination Secretariat)을 설치하였다. 스위스의 연방평의회는 국가적, 지역적, 그리고 지구적 수준에서의 SDGs 실행을 강조한다. 이를 위해 2015년 12월 2030 의제의 국내외 실행을 위해 높은 수준의 협력과 기여를 유지하기로 결의하였고, 이 노력의 결과로 2016년 1월, SDGs의 국내적 이행을 위한 ‘2016-2019 지속가능한발전전략(Sustainable Development Strategy 2016-2019)’을 채택하였다. 이 전략은 모든 정책 분야에서의 지속가능한 개발에 대한 정책 일관성을 필요에 대해 강조하고 있다. 독일은 SDGs의 국내적 이행을 위해 ‘국가지속가능발전전략(National Sustainable Development Strategy)’문서를 채택하였으며, 이를 위해 각 부처 대표들로 구성된 ‘지속가능한 발전을 위한 정부 위원회(The State Secretaries Committee for Sustainable Development)’를 설치하였다. ‘지속가능한 발전을 위한 정부 위원회’는 각각의 정부 부처들의 지속가능한 활동들에 대한 정보를 공유하는 데 기여하며, 주로 포럼의 형태로 진행된다(HLPF Voluntary National Review[a] 2016).

이러한 관점에서 KOICA가 제시한 SDGs의 국내·외 이행 의무의 구분은 아래 표와 같으며, SDGs는 단순히 개도국과 한국 간 국제개발협력의 방향성과 목표뿐만 아니라, 한국 내부의 발전 방향과 목표를 제시하고 있다는 점에서 이의 수행을 위해 공공행정 기관이 어떠한 역할을 해야 하는지에 대한 단초를 제공한다고 하겠다.

〈표 2〉 SDGs 국내외 이행 과제

목표	공여국	개도국 개발협력	글로벌파트너십
빈곤	1.2/1.3	1.1/1.2/1.3/1.4/1.5/1.a/1.b	1.a/1.b
농업	2.b	2.1/2.2/2.3/2.4/2.5	2.5/2.a/2.b/2.c
보건	3.4/3.5/3.6/3.9	3.1/3.2/3.3/3.4/3.7/3.8/3.9/ 3.b/3.c/3.d	3.a
교육	4.7	4.1/4.2/4.3/4.4/4.5/4.6/4.7/ 4.a/4.b/4.c	
젠더	5.1/5.2/5.4/5.5/5.b/5.c	5.1/5.2/5.3/5.4/5.5/5.6/5.a/ 5.b/5.c	
식수/위생	6.3/6.4/6.5/6.6	6.1/6.2/6.4/6.6/6.b	6.5/6.a
에너지	7.2/7.3/7.a	7.1/7.2/7.3/7.b	7.a
경제/고용	8.1/8.4/8.5/8.6/8.8/ 8.9/8.b	8.1/8.2/8.3/8.7/ 8.10/8.a	
인프라	9.2/9.4/9.5/9.b	9.1/9.3/9.a/9.c	
불평등	10.1/10.2/10.3/10.4/ 10.5/10.7/10.c	10.b	10.6/10.7/10.a
도시	11.2/11.4/11.5/11.6/ 11.7/11.a/11.b	11.1/11.2/11.3/11.c	
생산/소비	목표 12 전체	12.1	
기후변화	목표 13 전체	13.b	13.a
해양환경	목표 14 전체	14.7/14.a	14.c
육상환경	목표 15 전체	목표 15 전체	15.3/15.a/15.c
거버넌스	목표 16 전체 (16.4/16.5/16.9)	목표 16 전체	16.8
이행수단	17.4/17.7(상호협약)/ 17.14/17.15	17.1/17.2/17.4/17.5/17.8/1 7.9/17.18	목표 17 전체

자료: 김인 “국내 이행 세부 목표와 지표 설정 방향,” 발표자료, 국회 UN SDGs 포럼·국회입법조사처·KAIDEC 외; 한국개발정책학회, “2030 개발의제 시대의 지속가능발전목표(SDGs)와 이행 전략,” 국회입법조사처, 2015.

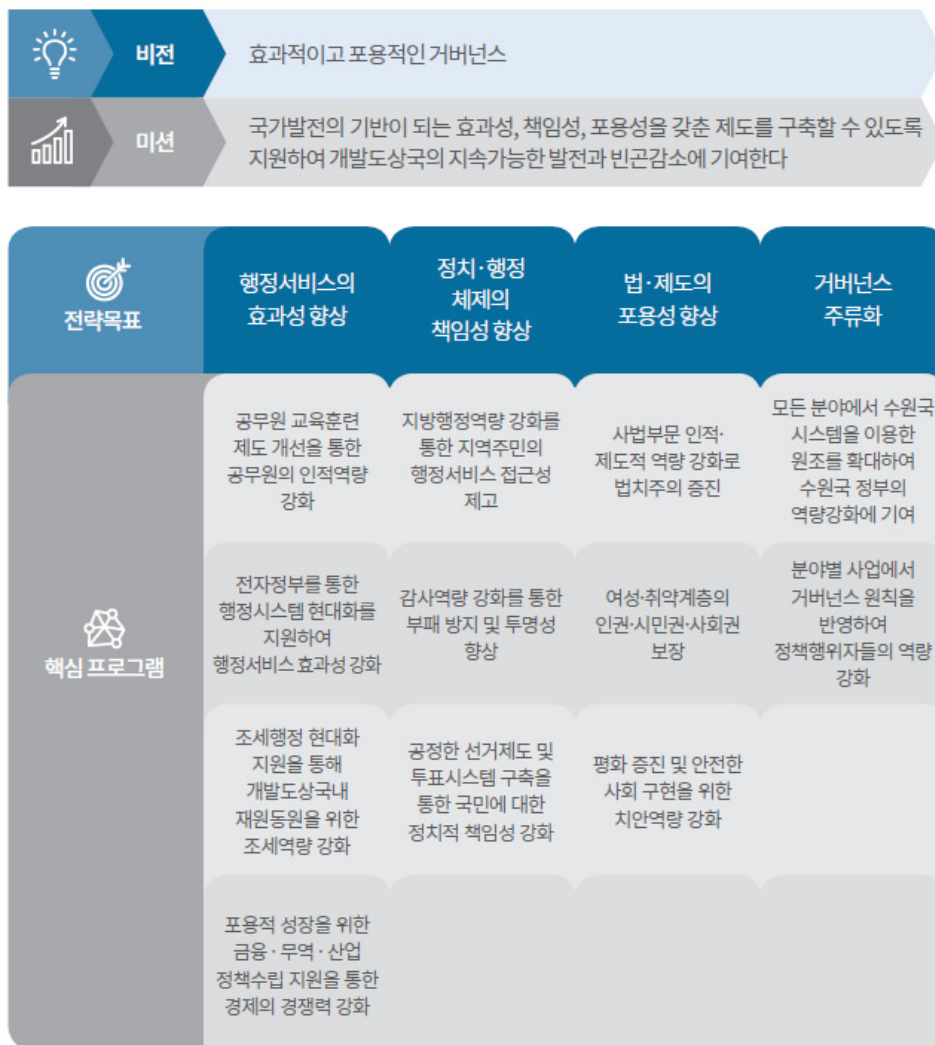
## 2 대개도국 공공행정 의제로서 SDGs

SDGs 하에서 한국의 무상원조 주관 기관인 KOICA는 거버넌스 개념에 집중하고 있다. 즉, SDGs 목표가 지향하고 있는 궁극적으로 평등하고, 풍요롭고 안정적이며, 지속가능한 사회를 가능하게 할 공정하고 효율적인 국가 제도와 그 제도를 운영할 수 있는 국가의 역량, 즉 거버넌스가 뒷받침되지 않으면 이들 목표의 달성이 어렵다고 보는 것이다.

이러한 인식하에 KOICA는 공공행정 중기전략의 비전을 ‘효과적이고 포용적인 거버넌스’로 설정하고 전략목표로서 1) 행정서비스의 효과성 향상, 2) 정치·행정 체제의 책임성 향상, 3) 법·제

도의 포용성 향상, 4) 거버넌스 주류화를 내세우고 있다. 이러한 KOICA의 비전과 전략목표는 KOICA가 무상원조 주무기관이라는 한국 ODA 추진체계의 특징을 고려할 때 국내 공공행정 관련 기관이 ODA 사업을 모색함에 있어 그 출발점이 되어야 할 것으로 판단된다. 이는 첫째, 한국 ODA 규모의 지속적 증가 및 OECD DAC 회원국으로서 위상과 역할이 중요해짐에 따라 국제사회가 한국의 ODA 추진체계, 전략, 방향, 방식을 모니터링 하고 있기 때문이다. 실제로 최근 발표된 2018년 ‘동료검토(Peer Review) 역시 OECD는 한국이 원조를 추진함에 있어 정책 간 일관성 제고가 필요하다고 권고하였다. 둘째, 국제사회의 권고와 별도로 한국은 국별협력전략(CPS)과 국제개발협력기본계획에서 원조 추진 부처간 정책협약의 시너지효과의 모색을 강조하고 있다. 이를 위해 이들 메커니즘을 통해 원조부처들은 부처간 정책조정과 협업 방식을 강구하여야 하는데, KOICA는 이 과정에서 주도적인 역할을 하고 있다는 점에서 KOICA의 공공행정 분야 비전과 전략목표는 타 공공행정기관이 ODA 사업을 모색함에 있어 고려해야 할 사안이기 때문이다.

〈표 3〉 KOICA의 공공행정 중기전략



출처: KOICA, 2016, “KOICA 공공행정 중기전략,” KOICA.

결과적으로 KOICA는 4대 전략목표 하에 12개 핵심목표를 제시하고 있는데 한국의 공공행정 분야 성공사례 분야를 고려할 때 확장 가능성이 매우 크다고 할 수 있으며, 이미 제시된 12개 핵심목표 역시 세부분야 측면에서 공공행정 기관의 전문성을 반영한 다양한 사업의 발굴이 가능하다고 하겠다. 일례로 <표 4>는 개도국 대상 인력교육 사업인 KOICA 공공행정 석사과정 프로그램의 세부분야를 보여주는 것으로 핵심목표는 12개이나 공공행정 인력교육 분야는 6개 사업에 그치고 있고, 이들 6개 사업 중에는 위의 12개 핵심목표에 부합하지 않는 사업도 있다는 점에서 창의적이고 전략적인 대개도국 공공행정 사업(KOICA, KSP 및 기타 ODA 추진 기관의)의 발굴이 필요하다고 하겠다. 무엇보다도 SDGs의 17개 목표, 169개 세부목표의 달성을 위해서는 각 세부목표 실현을 위한 정부의 공공행정 부분이 뒷받침 혹은 선도적 역할을 수행해야 하는 바 SDGs 이행에 있어 공공행정은 매우 핵심적 분야이자 기관임을 알 수 있다.

<표 4> KOICA 공공행정 분야 인력교육 ODA 사업 세부분야

2017년 KOICA 석사학위과정			
SDGs	KOICA 10대 전략분야	사업명	사업 주요목적
11	공공행정	공공관리 및 행정개혁 역량강화	조직/인사/재무관리에 대한 지식함양을 통한 행정 및 정책역량 강화
16,17	공공행정	지방행정 역량강화	한국 지방행정분야 고유 경험 및 기술 공유를 통한 수원국 행정 및 정책 전문가 네트워크 구축
17	공공행정	재정 및 조세정책 역량강화	재정 및 조세정책 분야 이론 강의 등을 통한 해당 분야 역량강화
8	공공행정	산업 및 무역정책 역량강화	개도국 사회경제적 환경에 적합한 산업 및 무역정책 수립 실무역량 제고
1,17	공공행정	아프리카 국가개발정책 역량강화	아프리카 수원국 국가개발정책 조직역량 강화 및 국가개발정책 분야 제도 구축 지원
9	공공행정	도시개발정책 역량강화	도시재개발 및 도시재생 등 종합적인 도시개발 관련 법제도 확립 역량강화
6,13	물	수자원관리 역량강화	수자원 관리 분야 효과적 정책수립과 수행을 위한 핵심 인재양성
7,13	에너지	에너지정책 역량강화	에너지 개발 및 활용 정책 개도국 전문 인력 양성
9	과학기술혁신	정보통신정책 역량강화	정보통신기술 관련 정책 수립, 분석, 평가 역량강화
14	농촌개발	글로벌 수산발전 역량강화	양식기술이전/수산물 가공 및 식품안전/어업 및 자원 관련 개도국 전문 인력 양성
2	농촌개발	농업생산성 역량강화	한국 농업생산 분야 고유의 경험과 비교우위 기술 공유
2	농촌개발	농업경제 역량강화	농업경제 분야 정책분석 역량을 강화시켜 자국의 농업 및 농촌 발전 도모
2	농촌개발	농업공학 역량강화	개도국 농업 및 농촌개발을 선도할 농업공학기술 핵심인력 양성
2	농촌개발	지역개발 역량강화	개도국 농촌개발 관련 지식 및 기술 공유를 통해 개도국 지역개발 분야 경제사회발전에 기여
3	보건	글로벌 보건안보 역량강화	한국의 감염병 관리 분야에서 축적한 경험과 비교우위 기술 공유
5	성평등	양성평등 역량강화	개도국 사회경제개발에 실질적으로 기여할 수 있는 여성인적자원 개발
9	과학기술혁신	과학기술융합	개도국 지속가능한 개발을 선도할 화공, 환경 융합기술 정책개발 핵심 인재 양성
9	기후변화대응	대기과학 역량강화	기상 및 기후변화 대응에 종합적인 정책 수립을 위한 전문 인력양성

출처: KOICA 내부 자료

### 3 공역국의 공공행정 의제로서 SDGs

앞서 SDGs는 공역국의 국내 이행과제를 포함한다는 특징을 가진다. 이 때문에 개도국의 정치·경제·사회·문화·환경 분야에 있어 공공행정 부문의 역할이 중요하듯, 공역국 내 SDGs 목표

실현을 위해서도 국내 공공행정 기관의 역할이 중요하다고 하겠다. 이러한 맥락에서 수행된 김태균(2016)의 연구는 정부 부처를 기준으로 각각의 부처와 연관된 세부목표들을 분류하였다.<sup>2)</sup> 세부목표에 대한 분류에 있어 목표 17(이행수단 강화 및 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십 활성화)의 14번째 세부목표인 ‘정책일관성의 향상’은 모든 부처에 유관한 세부목표로 분류되기 때문에 이를 제외한 나머지 유관 세부목표가 국회 상임위원회 및 행정부 소관 부처별로 분류되었다. 이러한 과정으로 세부목표별 유관 부처를 분류한 뒤에 그 내용을 중심으로 국회 상임위원회별 관리 부처를 다시 분류하면 <표 5>와 같다.

**<표 5> 국회 상임위원회별 관련 정부부처 배정**

위원회	소관 정부부처	SDGs 세부목표
국회운영위원회	-	
법제사법위원회	국가인권위원회, 법제처, 국민권익위원회, 법무부, 검찰청	인권관련 법률 채택, 평등한 사법접근성 보장 등
정무위원회	국무조정실	국제개발협력 자원 마련 및 정책수립 방향 제시
기획재정위원회	금융위원회, 국세청, 관세청, 조달청	금융기반 역량 강화, 농산물 수출조치 동등철폐 등
미래창조과학 방송통신위원회	방송통신위원회, 미래창조과학부	응답성 및 대표성 보장, 개도국 기술개발보급 등
교육문화체육관광위원회	교육부, 문화체육관광부	양질의 교육 보장, 지속가능한 관광 등
외교통일위원회	외교부, 통일부	세부목표 전체
국방위원회	방위사업청	부패 및 뇌물수수 경감
안전행정위원회	국민안전처, 행정자치부, 경찰청	모든 형태 차별 철폐, 인신매매 및 성착취 철폐 등
농림축산식품 해양수산위원회	식품의약품안전처, 농촌진흥청, 해양수산부	기아종식, 농촌생산성 향상, 지속가능 해양개발 등
산업통상자원위원회	공정거래위원회, 산업통상자원부, 중소기업청, 특허청	중소기업 중심 정책, 최빈국 무역위한 지원, 동등한 소유권 보장 등
보건복지위원회	보건복지부	영양개선, 안전한 식수보장, 사회보호정책 촉진 등
환경노동위원회	인사혁신처, 원자력안전위원회, 산림청, 환경부, 고용노동부	고용제도 강화, 사막화 방지, 육상생태계 보호, 완전고용 달성 등
국토교통위원회	국토교통부	지속가능 도시화 추진 등
정보위원회	통계청	개도국 통계역량개발 지원
여성가족위원회	여성가족부	성 불평등 근절 등

출처: 김태균, 2016, 『한국의 지속가능발전개발목표(SDGs) 국내이행정책수립을 위한 대응방안』, 외교부.

2) 세부목표별 주관기관의 분류는 김태균(2016)이 수행한 외교부 연구보고서 『한국의 지속가능발전개발목표(SDGs) 국내이행정책수립을 위한 대응방안』의 표를 참조하여 재구성하였음.

이러한 분류와 관련 정부부처의 배정을 통해 국회 내 상임위원회들이 그 성격과 취지에 부합하는 세부목표들을 파악하는 것이 가능하다. 세부목표에 대한 파악을 기본으로 하고 SDGs 이행을 위해 그 내용을 바탕으로 연관이 있는 정부부처와 함께 협업할 수 있는 메커니즘의 구축이 필요하다고 하겠다. 문제는 위의 분석과 같이 SDGs의 세부목표들은 기본적으로 다양한 정부부처 전반에 걸쳐 분포되어 있으며, 이로 인해 국회의 모든 상임위원회가 SDGs의 이행 의무를 가지게 되는 것이다. 이 때문에 조정의 문제가 대두되며, 특히 분절화의 문제를 어떻게 극복할 것인지에 대한 거버넌스 문제에 대한 해결책이 강구될 필요가 있겠다.

#### 4 SDGs 시대 공공행정 기관의 역할과 과제

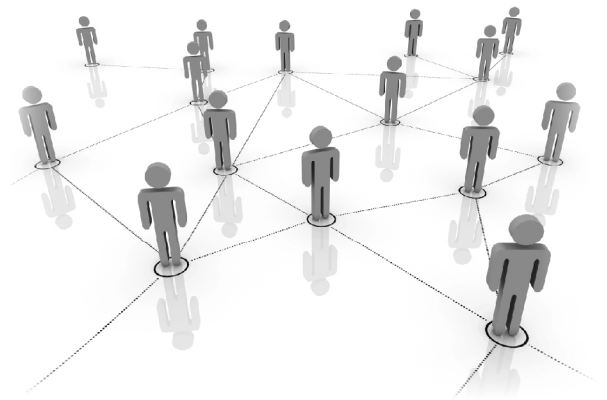
SDGs는 국내외 이행과제를 제시한다는 점에서 MDGs와 차별성을 가진다. 아울러 SDGs가 단순히 국제사회의 규범적 혹은 담론적 어젠다가 아니라 국제사회의 구성원으로서 실질적 의무를 발생시킨다는 점에서 선진공여국들은 필요한 제도적 장치를 마련하고 있다. 또한 17개 목표 169개 세부목표로 구성된 SDGs는 기존의 원조전담기구만의 전유물이 아니라 다양한 부처 및 기관의 참여를 요구하는 발전목표로서 국내 거버넌스 상의 변화를 요구하고 있다. 특히 무상원조 주관기관인 KOICA는 169개 세부목표를 수행할 조직과 인력을 갖추고 있지 못한 가운데, 2017년 기준 42개에 달하는 정부부처가 무상 ODA사업에 참여하고 있다. SDGs 시대가 본격화 되면 될수록 이런 현상(각 부처가 소관 전문성을 바탕으로 국외 ODA 사업 추진, 국내 SDGs 이행)은 가속화 될 수밖에 없다.

이러한 가운데 우리가 풀어야 할 딜레마는 다음과 같다. 첫째, 공공행정 분야는 개도국 내 SDGs 이행의 제도적 기반이며, 공공행정 분야의 인력은 SDGs 이행의 핵심 추진 세력이라는 점에서 우리의 공공행정 기관은 자신들의 소관 부처 경험과 전문성 및 재원을 바탕으로 개도국에 필요한 공공행정 제도 기반 구축 및 공공행정 인력의 역량 강화 방안에 어떻게 투영할 수 있을지 머리를 맞댈 필요가 있겠다. 둘째, 문제는 SDGs 169개 세부목표의 실현을 위해서 다양한 전문기관의 참여가 필요할 것이며, 아울러 SDGs는 공여국의 국내 이행과제를 포함하고 있다는 점에서 우리 정부는 SDGs의 국내외 이행에 필요한 거버넌스 구조(일레로, 핀란드와 독일이 ‘지속가능발전 위원회’를 설치 운영하고 있듯이)를 어떻게 수립할 지에 대한 해답을 강구해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김 인 2015. “국내 이행 세부 목표와 지표 설정 방향.” 발표자료, 국회 UN SDGs 포럼 · 국회입법조사처 · KAIDEC 외; 한국개발정책학회, “2030 개발의제 시대의 지속가능발전목표(SDGs)와 이행 전략.” 국회입법조사처.
- 박지연 · 문경연 · 조동호 · 김은영. 2016. “국제사회의 개발협력 패러다임과 북한 개발협력.” 『아태연구』, 23(2).
- KOICA. 2016. “KOICA 공공행정 중기전략.” KOICA.
- Brautigam, A. Deborah and Stephen Knack. 2004. "Foreign Aid, Institutions and Governance in Sub-Saharan Africa." *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 52. No. 2.
- Harford, Tim and Michael Klein. 2005. "Aid and the Resource Curse: How Can Aid Be Designed to Preserve Institutions?" *Public Policy for Private Sector Note*. No. 291. Washington, D.C.: World Bank.
- Heckelman, Jack and Stephen Knack. 2008. "Foreign Aid and Market-Liberalizing Reform." *Economica*. Vol. 75. No. 299.
- HLPF Voluntary National Review[a]. 2016. “Finland Executive Summary of the Report.” Ministry of the Environment, Sustainable Development, Finland.
- HLPF Voluntary National Review[b]. 2016. “Executive Summary of the Report of the German Government to the High-Level Political Forum in July 2016.” Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Germany.
- HLPF Voluntary National Review[d]. 2016. “Switzerland’s Initial Steps towards the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development.” Swiss Development Cooperation Federal Department of Foreign Affairs.
- Shirley, Mary. 2005. "Can Aid Reform Institutions?" *Working Paper*. No. 6. Ronald Coase Institute.





발표문

## 02

# 정책목표로서 지속가능발전목표 (SDGs)와 공공행정

우창빈

(경희대학교 국제개발협력연구센터 연구교수)





## 정책목표로서 지속가능발전목표(SDGs)와 공공행정

우창빈 (경희대학교 국제개발협력연구센터 연구교수)

### 1 지속가능발전목표(SDGs)의 주요내용과 특징

2015년 9월 UN총회에서 193개국이 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)의 달성을 합의하였고 향후 2030년까지 15년 동안 국제협력과 개발담론을 선도할 새로운 패러다임으로 SDGs를 상정하고 있다. 지속가능발전목표(SDGs)는 목표는 17개이며, 세부목표의 수는 169개에 달한다. MDGs에 비해 너무 많아서 측정하기가 어렵고 서로 내용이 겹치거나 중복 되는 경향이 강하기 때문에 반기문 유엔사무총장은 "Transforming Our World"라는 유엔총회 보고서에서 이를 다섯 가지 P로 재분류하는 보다 간편한 방법론을 제시하였다.

첫째, People은 모든 형태의 빈곤, 기아를 종식하고 모든 인간이 존엄, 평등 및 건강한 환경에서 역량을 발휘할 수 있도록 보장한다는 목표로서 관련된 SDGs는 1, 2, 3, 4, 5, 10번 목표라 볼 수 있다. 둘째, Planet은 현재와 미래세대의 수요를 지원할 수 있도록 지속가능한 소비, 생산 및 천연자원을 관리하고 기후변화에 대한 긴급 조치 등을 통해 환경악화로부터 지구를 보호한다는 목표로서 구체적으로 SDGs 6, 11, 12, 13, 14, 15번 목표를 포함한다.

셋째, Prosperity는 모든 인간이 번영되고 성취하는 삶을 향유하고 자연과 조화를 이루는 경제, 사회, 기술적 진보를 포괄하기 때문에 SDGs의 7, 8, 9번 목표를 포함한다. 넷째, Peace는 공포와 폭력이 없는 평화롭고 공정하며 포용적인 사회를 의미하며 SDGs 중 16번을 의미한다. 마지막으로 Partnership은 글로벌 연대에 기초하여 가장 가난하고 취약한 사람들을 위하여 모든 국가, 이해관계자, 시민들이 참여하는 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십을 통해 2030 개발의제의 이행수단을 동원하자는 의미이며 SDGs의 마지막 목표인 17번을 포함한다.

〈표 1〉 SDGs 17개 목표와 5P

지속가능개발목표 (SDGs)	5P 및 관련 SDGs	
1. 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식 2. 기아 종식, 식량안보와 영양 개선 달성 및 지속가능한 농업 진흥 3. 모든 연령층의 모든 사람을 위한 건강한 삶 보장 및 복리 증진 4. 포용적이고 공평한 양질의 교육 보장 및 모두를 위한 평생학습 기회 증진 5. 양성평등 달성 및 모든 여성과 여아의 권익 신장 6. 모두를 위한 물과 위생의 이용가능성 및 지속가능한 관리 보장 7. 모두를 위한 저렴하고 신뢰할 수 있으며 지속가능하고 현대적인 에너지에 대한 접근 보장 8. 모두를 위한 지속적이고 포용적이며 지속가능한 경제성장 및 완전하고 생산적인 고용과 양질의 일자리 증진 9. 회복력 있는 사회기반시설 구축, 포용적이고 지속가능한 산업화 증진 및 혁신 촉진 10. 국가내 및 국가간 불평등 완화 11. 포용적이고 안전하며 회복력 있고 지속가능한 도시와 거주지 조성 12. 지속가능한 소비 및 생산 양식 보장 13. 기후변화와 그 영향을 방지하기 위한 긴급한 행동의 실시 14. 지속가능개발을 위한 해양, 바다 및 해양자원 보존 및 지속가능한 사용 15. 육상 생태계의 보호, 복원 및 지속가능한 이용 증진, 산림의 지속가능한 관리, 사막화 방지, 토지황폐화 종지와 회복 및 생물다양성 손실 중지 16. 모든 수준에서 지속가능개발을 위한 평화롭고 포용적인 사회 증진, 모두에게 정의에 대한 접근 제공 및 효과적이고 책임 있으며 포용적인 제도 구축 17. 이행수단 강화 및 지속가능개발을 위한 글로벌 파트너십 활성화	① People	△모든 형태의 빈곤·기아 종식 △모든 인간이 존엄·평등 및 건강한 환경에서 잠재력을 실현할 수 있도록 보장 ※ 관련 SDGs : 1, 2, 3, 4, 5, 10
	② Planet	현재와 미래 세대의 수요를 지원할 수 있도록 △지속가능한 소비·생산 및 천연자원 관리 △기후변화에 대한 긴급 조치 등을 통해 환경 악화로부터 지구 보호 ※ 관련 SDGs : 6, 11, 12, 13, 14, 15
	③ Prosperity	△모든 인간이 번영되고 성취하는 삶 향유 △자연과 조화를 이루는 경제·사회·기술적 진보 ※ 관련 SDGs : 7, 8, 9
	④ Peace	공포·폭력 없는 평화롭고 공정하며 포용적인 사회(평화 없는 지속가능개발은 불가능하며, 지속가능개발 없는 평화도 불가능) ※ 관련 SDG : 16
	⑤ Partnership	△글로벌 연대에 기초하여 △가장 가난하고 취약한 사람들의 필요에 초점을 두고 △모든 국가·이해관계자·사람들이 참여하는 "지속가능개발을 위한 글로벌 파트너십"을 통해 2030 개발의제의 이행수단 동원 ※ 관련 SDG : 17

자료: 김태균외(2016). UN 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 행정한류 추진전략 연구

SDGs는 여러 측면에서 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)와 다른 특징을 지니고 있어, 국제개발의 새로운 지평을 여는 발전목표로 등장하였다. 첫째, MDGs에 비해 SDGs는 대단히 야심차다(ambitious). MDGs에서는 2015년까지 2000년 당시 극심한 절대빈곤율을 절반으로 축소하는 목표를 세웠는데 반해, SDGs는 2030년까지 지구상에서 빈곤을 종식하는 목표를 제안하고 있다. 둘째, SDGs는 MDGs에 비해 포괄적(comprehensive), 또는 다차원적(multi-dimensional)하다. MDGs가 사회개발에 집중하여 8개의 목표를 세웠다면, SDGs는 거의 모든 이슈를 포괄하여, 사회개발을 비롯하여 포용적인 경제발전, 지속가능한 환경, 거버넌스, 평화와 안보 등 전 분야를 포함한다.

셋째, SDGs는 포용성(inclusiveness)을 강조한다. 지구상의 어느 누구도 배제되지 않아 “누구도 뒤처지지 않도록 한다(No one will be left behind)”를 공식 모토로 사용하고 있다. 넷째, 사회의 전환성(transformation)과 직결된다. 2030 지속가능발전 의제는 단순히 목표의 달성을 넘어서 한 체제의 제도와 사람들의 사고방식까지 전환을 요구하고 있어 기존 발전국가론과 차원이 다른 수준의 개혁적인 접근을 필요로 한다. 마지막으로 MDGs는 선진국이 개도국을 지원하는 구도였던 것에 비해, SDGs는 개도국과 선진국을 포함한 모든 UN 회원국을 대상으로 하는 보편성을 띠고 있다.

〈표 2〉 SDGs의 주요 특징

① Ambitious	MDGs의 경우 기본적으로 빈곤의 '감축(reduce)'을 목표로 한 데 비해, SDGs는 빈곤의 '종식(end)'이 목표
② Comprehensive	MDGs의 경우 빈곤·의료·교육 등 사회 분야 중심인데 비해, SDGs는 경제, 사회 및 환경을 포괄
③ Inclusive	"누구도 뒤처지지 않도록 한다. (No one will be left behind)"
④ Transformative	'Transforming our world'라는 2030 개발의제의 부제에서 보듯이, 사고방식, 제도 및 체제 전반의 변혁을 추구
⑤ Universal	기후변화 대응, 불평등 완화 등 개도국뿐만 아니라 선진국에도 적용되는 보편적 의제

자료: 김태균외(2016). UN 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 행정한류 추진전략 연구

## 2 정책목표로서의 지속가능발전목표(SDGs): 가치와 실현의 측면

### 1) 지속가능발전목표(SDGs)의 가치와 규범적 측면

지속가능발전목표 이전의 목표인 새천년개발목표(MDGs)와 관련해서는 이의 규범으로서의 성격과 배경에 대한 논의가 많이 이뤄졌으며, 이의 배경 이론으로 역량이론(capability approach)을 드는 다수의 연구가 존재 한다(Fukuda-Parr 2011; Hulme, 2010). MDGs는 빈곤 퇴치를 개발 담론의 주요 의제로 삼았으며, 개발의 근본 목적과 빈곤 개념에 대한 새롭고 다층적인 인식 변화를 성공적으로 이끌어 냈다고 할 수 있는데, 빈곤과 개발이 소득이라는 경제적 지표로만 규정되어서는 안 되며, 보건, 교육, 고용, 참여 등과 같은 다양한 영역을 포괄해야 한다는 인식에 기반을 두고 있다는 면에서 역량이론에 기초하고 있다고 할 수 있다. 역량이론의 관점에서 보면 빈곤은 단순한 소득이나 재산이 부족한 상황이 아니라, 기본적인 역량이 부족한 상황이다.

그러나 한편, 새천년개발목표가 역량이론의 가치와 규범적 측면을 충분히 반영하지 못하였다는 비판을 받게 된다. Hulme은 역량이론이 새천년개발목표의 배경 논리로서 주목받아 제시되었으나, 개발목표가 만들어지는 과정에서 서로 다른 정치적 이해관계로 인해 이론의 반영이 약화되었다고 지적한다(조이슬 외, 2016). 나아가 새천년개발목표(MDGs)가 주로 교육과 보건 등 사회 개발에만 주력하면서 빈곤을 '기본적 필요(basic needs)의 충족'으로 협소하게 규정하였다는 주장과 함께, 역량이론과 인간개발담론의 필수적 가치인 참여, 평등, 임파워먼트 등을 간과하였다는 비판을 받았다(Fukuda-Parr, 2011).

이러한 배경에서 출현하게 된 지속가능발전목표(SDGs)는 어떠한 가치나 규범적인 측면을 반영하는가? SDGs는 광범위한 가치와 규범적인 의제를 포함하여 단순히 하나로 축약하여 말하기는 쉽지 않아 보이는 것이 사실이다. 그러나 지금까지 경제성장 위주로 협소하게 정의한 발전 개념의 한계를 넘어서고자 의도하였으며, 또한 발전을 경제, 사회, 환경적 측면 모두를 포괄하는 총체적인(holistic) 것으로 설정하고자 의도하였음은 분명하다고 하겠다. 이는 암묵적으로 인간 복리

(human well-being)나 행복을 지향하고자 한 것이다(Sach, 2016). 행복은 지금까지 개발과 개발학 분야에서 별로 논의되지 않은 주제이나, 최근에는 행복은 궁극적 목적으로서 역량이론과 유사하게 개발을 구성하는 중요한 부분으로 인정되고 있다(Schimmel, 2009).

이러한 가치는 앞에서 언급한 지속가능발전목표(SDGs)의 특징들을 살펴보면 더욱 설득력이 있어 보인다. 주요한 특징들로, 이전의 MDGs와 달리 그 이슈에 있어 경제성장을 포함하여, 사회적 이슈, 환경적 이슈를 모두 포함하여 다차원적(multi-dimensional)이고 포괄적(comprehensive)인 규범일 뿐만 아니라, 사회개발 중심으로 이루어져 주로 개도국을 대상으로 한 MDGs와 달리, 그 대상이 개발국만이 아니라 선진국을 포함한 모든 국가로 보편적인(universal) 규범이다. 주로 개도국들에 해당하는 빈곤 문제와 경제성장 뿐만 아니라 선진국들의 삶의 질 문제를 포함하여 모든 국가들의 문제를 포함하고자 한 것이라고 하겠다. 따라서 이러한 SDGs의 이슈의 포괄성, 그리고 대상의 보편성을 고려해보면 SDGs가 총체적인 인간복리나 행복을 목표로 한다는 것은 더욱 분명해진다고 하겠다.

구체적으로, 이러한 행복의 이론적 가치가 빈곤의제(SDG1), 양성평등(SDG5), 모두를 위한 지속적이고 포용적이며 지속가능한 경제성장 및 완전하고 생산적인 고용과 양질의 일자리 증진(SDG 8), 국가 내 및 국가 간 불평등 완화(SDG 10), 환경적 지속가능성(SDG 11,12,13,14,15), 평화롭고 포용적인 사회 증진(SDG 16), 글로벌 파트너십 활성화(SDG 17)를 포함하는 것이다(Sach, 2016).

## 2) 지속가능발전목표(SDGs)의 실현과 이행의 측면

지속가능발전목표(SDGs)의 달성 문제는 국제적으로 글로벌 사회에 매우 중요한 목표이자 규범이나, 이러한 체제에서 목표 자체보다 실제 이행이 논란거리일 수밖에 없다. 향후 15년 동안 "무엇(what)"을 달성할 것인가에 대한 논의는 17개 목표와 169개 세부목표로 제시되어 있으나, 이 목표를 구체적으로 "어떻게(how)" 달성할 것인가의 문제는 상대적으로 그 논의가 활발하게 이루어지지 않고 있는 상황이다. 이들 다양한 목표들이 서로 어떻게 연결되어 있는지에 대한 세밀한 논의 없이 그냥 나열되어 있는 경향이 있으며, 각 목표들 간에 어떠한 시너지를 낼 수 있는지, 그리고 목표들을 실행하는 데 있어 발생할 수 있는 모순점과 충돌점은 어떤 부분이 있는지에 대해서는 논의가 거의 없다(Koehler, 2015; 김지영, 2016).

또한 SDGs의 달성은 국제적 수준에서의 노력으로만 달성될 수 있는 것이 아니다. SDGs는 개도국의 발전 목표뿐만 아니라 공여국 국내이행의 목표 또한 포함하고 있다. 개도국에 초점을 맞췄던 MDGs와 달리, SDGs는 모든 UN 회원국이 SDGs를 국내 정책에 적극적으로 반영해야 하며 국내 문제와 연계하여 차후 이행방안을 모색하고 이에 대한 성과를 매년 UN의 '고위급 정치포럼

(High-Level Political Forum: HLPF)'에 제출해야한다. 4년마다 HLPF는 회원국의 SDGs 이행과정을 취합하고 공유하는 회의를 개최함으로써 간접적인 압력을 행사할 수 있다.

전반적으로 지속가능발전목표의 달성을 위한 이행체제, 또는 이를 “목표를 통한 거버넌스(Governance through goals: Biermann, 2017)”라고 하면, 여기에는 몇 가지 중요한 특징이 있다. 먼저, 국제법 체계로부터 이반되어 있다는 것이다. 비록 SDG는 국제법에 근거하고 있으나, 법적으로 구속력이 없어서(non-binding), 각국 정부들이 이를 이행할 법적인 의무가 없다. 둘째로는 이와 관련하여 제도적 정비가 이루어져 있지 않아서(weak institutional arrangement), 각 국가들이 주도적으로, 상향식(bottom-up)으로, 협조적으로, 이해관계자 중심의 파트너십 형태로 나타난다. 셋째로는 그 과정이 포괄적이며, 개발국뿐만 아니라 선진국들을 포함한 모든 국가들의 사회를 총체적으로 전환하는 것이다. 마지막으로 각 국가가 목표들을 선택하고, 이를 해석하고 이행하는 자유(leeway)와 재량(discretion)이 최대한으로 부여된다는 것이다.

한마디로 SDGs의 이행이 쉽지만은 않다. 본질적으로는 다양한 주체들과 이해관계가 얽혀 있으며 하나의 행위자나 특정한 방식으로 해결하기 어려운 것들로, 비체계적(unstructured), 범분야적(cross-cutting), 지속적(relentless) 특성을 지닌 정책난제(wicked problem)에 가까운 성격이 있다고 할 수 있어서(Webber and Khademan, 2008), 특히 단순한 위계적(hierarchical) 구조에 의해서는 문제가 해결되지 않는다. 따라서 SDGs의 성공적 이행 여부는 “파트너십을 통한 문제해결”, 또는 거버넌스 문제가 핵심이 된다.

구체적으로 고위급 정치포럼(HLPF)의 역할, 특히 조정자(orchestrator)로서의 역할이 중요하며, 글로벌 파트너십, 공공과 민간, 민간과 민간 등 여러 다양한 주체들을 통한 안정된 자원의 동원(mobilization)이 성공적인 이행에 핵심이 된다. 또한 이전의 MDGs가 소위 만병통치약(one-size-fits-all)의 처방으로 비판을 받았는데, SDGs가 이러한 전철을 밟지 않고 성공적으로 이행되기 위해서는 각 국가들의 개발의 수준, 정부의 역량, 현재의 정책 등 맥락에 따른 적응(adaptation) 문제가 중요하다. 따라서 글로벌 수준, 국가 수준, 지방정부 등 다양한 수준(level)에서, 또는 다양한 공공·민간의 파트너십에 따라 유연하고 역동적으로 적응할 수 있어야 한다.

### 3) 지속가능발전목표(SDGs) 16번과 17번의 이해와 적용

SDGs가 국정관리를 위한 경제·사회·정치·환경을 모두 포괄하는 총체적인 개발 프로젝트인 만큼, 이를 통합적으로 추진하기 위해서는 모든 정책의 근간이 되는 공공행정 및 거버넌스의 중요성이 부각된다. 지속가능발전목표의 이러한 실천적 이행의 측면을 강조하고자 이를 목표에서 직접적으로 제시하고 집약적으로 표현하고자 한 것이 독립적인 목표로 설정한 SDG16과 SDG17이다. 지속가능발전목표의 16번과 17번은 5P 중 Peace와 Partnership을 각각 대표하고 있으면서, 또

한 다른 사회개발, 포용적 경제발전, 지속가능 환경의 범주를 공통적으로 지원하는 이행기제이자 정책의 플랫폼 역할을 하는 것이다.

SDG16은 평화롭고 포용적인 사회 증진, 정의롭고 책임성 있고 포용적인 제도구축으로, 17번을 제외하면 가장 많은 세부목표(12개)로 구성되어 있다. 구체적으로, SDG16의 영역을 크게 평화적인 사회(Peaceful Societies), 인권을 중심으로 정의로운 사회(Just Societies), 그리고 민주주의 거버넌스와 제도를 중심으로 하는 포용적인 사회(Inclusive Societies)의 3대 주제로 구분할 수 있다(Pathfinders Initiative). SDG17은 SDGs의 효과적인 달성을 위한 이행수단 및 메커니즘 구축의 중요성을 강조하고 있으며 가장 광범위한 내용을 담고 있다. 구체적으로는 개발 재원(Finance), 기술(Technology), 역량배양(Capacity Building), 무역 (Trade), 시스템 이슈(Systemic Issue)의 큰 분야들로 나누어져 있다(〈부록 1〉 참조).

다시 말해, 목표 16번은 주로 SDGs 이행을 원활하게 지원할 제도에 관하여, 목표 17번은 특정 이행 수단(MOIs)과 글로벌 파트너십에 관하여 자세하게 세부목표들을 제시하고 있다. 평화, 정의, 포용적 제도와 거버넌스를 강조하는 SDG16과 구체적인 실행을 위한 파트너십을 강조하는 SDG17는 전반적인 SDGs 목표달성을 어떻게 달성할 수 있는지의 문제와 직접 관련되어 있어서, 전체 지속가능발전목표 달성, 그리고 개별 국가들의 지속가능발전목표 이행의 성패가 달려 있다고 할 수 있을 정도로 중요하다.

종합적으로 두 목표는 일종의 범분야이슈(Cross-cutting issues)이며, 이는 SDGs의 1번부터 15번까지 모든 목표에 공통적으로 적용되고 이들 목표를 실현하기 위하여 행정적으로 또는 제도적으로 필요한 지원과 서비스의 총집합체라 표현할 수 있다. SDG16번과 17번에서 지속가능발전을 위한 거버넌스와 공공행정의 역할과 중요성을 확인할 수 있다고 하겠다.

### 3 SDGs 달성을 위한 거버넌스와 공공행정

#### 1) 거버넌스의 다양한 개념과 SDGs의 성공적 이행을 위한 개념화

이렇게 목표로서의 지속가능발전목표의 달성과 성공적 이행은 거버넌스의 문제라고 할 수 있으며, SDG16과 SDG17에서 이를 구체화하였다고 할 수 있다. 그런데 거버넌스에 대해서는 현실적으로 너무 많은 논의가 있고, 또한 학문적으로도 일치된 개념이 없이 서로 다르게 사용되고 있어 개념에 있어서 혼란이 있을 수밖에 없다.

아래에서는 Hydén & Mease(2004)의 구분을 소개하고 이를 바탕으로 다양한 거버넌스를 개념화하는 틀을 제시하고자 한다. Hydén & Mease(2004)은 거버넌스의 실체적(substantive) 내

용을 기준으로 조정과 통제, 그리고 이와 대비되는 것으로 규칙과 규범을 하나의 축으로 하고, 다른 한 축은 실행(practice)에 있어서의 그 성격에 따라 과정, 그리고 그 반대편에 결과를 위치시켜 4개의 영역으로 나누고, 이를 기반으로 하여 공공행정, 국제개발, 비교정치, 국제관계(국제정치)에서의 거버넌스 개념을 구분하였다.

실체적 내용에서 보면, 공공행정에서의 거버넌스는 공공문제의 통제(control), 조정(steering)과 관련된 것으로 국제개발의 거버넌스, 특히 세계은행의 굿거버넌스와 유사하지만, 실행의 관점에서 보면 공공행정에서는 과정(process)을 중시하는데 비해 국제개발에서는 결과(results) 중심이라는 데에 차이가 있다. 한편, 비교정치의 거버넌스는 국제개발의 거버넌스 개념과 마찬가지로 실행의 관점에서는 결과 중심적이지만, 실체적인 내용 측면에서 거버넌스를 시민들과 관료, 정치에 의한 자발적 결과인 게임의 규범(norms)과 규칙(rules)으로 본다는 점에서 차이가 있다. 국제관계의 거버넌스는 비교정치와 마찬가지로 본질적으로 제도, 또는 규칙을 중시할 뿐만 아니라, 현실주의 패러다임과 달리 다양한 행위자들이 다양한 층위(level)에서 이를 생성하는 과정으로 보아, 국제개발의 거버넌스의 실체적 내용과 실행 모두에서 차이를 보인다.

〈그림 1〉 거버넌스의 다양한 개념



자료: Hydén & Mease(2004: 13); 우창빈(2014: 5).

현재 국제개발의 거버넌스로 그 영향력이 압도적이라고 할 세계은행에 의한 굿거버넌스의 정의는 “한 국가 내에서 권위가 행사되는 전통과 제도”인데, 이미 1990년대 말부터 원조 효과성을 달성하기 위한 전제조건으로 거버넌스가 강조되어 왔으며, UN Millennium Project(2005)에서 빈곤을 감소를 위한 가장 중요한 수단이 거버넌스라고 한 바 있다(김은주 외, 2015). 이러한 면에서 직접적으로 공공문제에 개입하여 특정 결과를 산출하고자 하여 개입과 결과 중심적 거버넌스라고 할 수 있다.

이러한 현실에서의 굿거버넌스는 Hydén & Mease의 분석틀에 의하면 4사분면에 속하는 국제개발의 거버넌스에 속하여, 그 내용에 있어 제도를 통해서보다는 보다 직접적으로 공공문제에 개입하여 조정하고자 하며, 실행에 있어서도 과정보다는 결과중심적인 실용적인 개념이라고 할 수 있다.

그러나 이러한 비교는 학문적 차이와 그로 인한 시각의 차이를 드러내는 데에는 성공적일지 몰라도, 국제개발의 실재를 포함한 복잡한 현실에서 이뤄지는 다양한 논의의 거버넌스를 제대로 보여주지는 못하는 것으로 보인다. 굿거버넌스가 막강하기는 하지만, 그렇다고 국제개발에서의 거버넌스를 모두 개입적이고 결과중심적이라고 하기에는 무리가 있는 것이 사실이다.

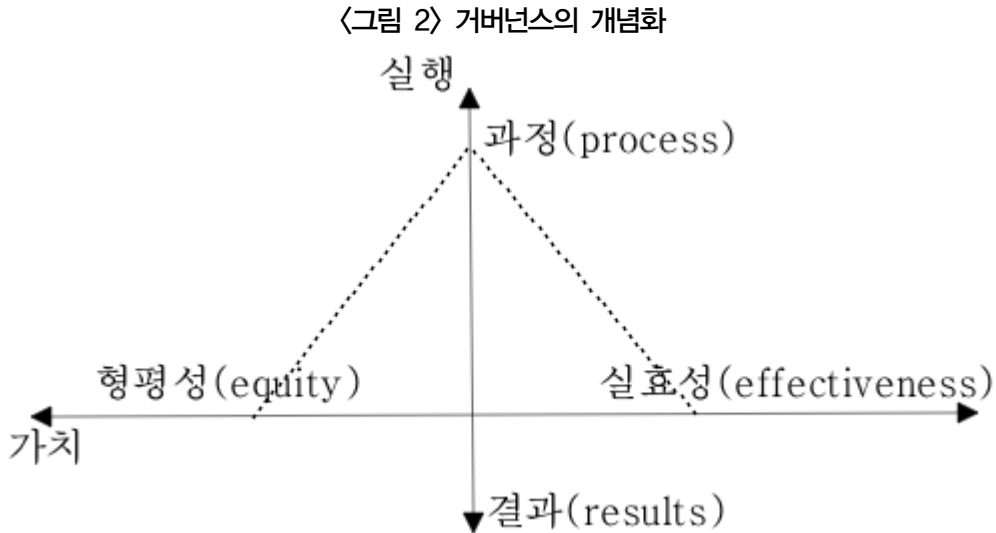
실제로 세계은행의 거버넌스는 지표를 구성하고 있는 상당부분이 정부의 효과성(effectiveness), 또는 효율성(efficiency)의 유관개념이어서 신자유주의적이고 신공공관리(NPM: New Public Management)와 관련되어 있다는 비판(Andrews, 2008)을 받아왔다. 사실 굿거버넌스는 소위 신자유주의적 개발계획의 원조로 간주되는 워싱턴 컨센서스를 통해 그 의미가 정립된 것이라 할 수 있고, 실제 운영에 있어서도 대체로 시장에 대한 규제완화, 공적 지출의 축소, 소유권의 보장, 대규모 민영화 등 신자유주의적 개념이 핵심이었다고 할 수 있다.

그러나 신자유주의의 성쇠에 따라 굿거버넌스의 개념도 변화를 겪게 되었는데, 최근 국제사회에서 논의되는 거버넌스는 전통적인 국제개발의 거버넌스 개념을 넘어, 구체적 맥락(context)에서의 제도, 규칙이나 과정을 증시하는 방향으로 확대되어 가고 있다고 할 수 있다. 즉, 획일적으로 신자유주의적인 처방을 제시해온 개발정책의 실패로, 각기 다른 국가들의 상황, 그들 특유의 역사와 제도, 그 정치·사회적 맥락의 중요성을 깨닫고 이를 고려할 필요성에 대한 인식이 점점 높아져가고 있는 것이다.

이런 의미에서 Grindle(2004)은 제대로 작동할 수 있고 최소한으로 받아들여질 만한 거버넌스 개념인 ‘괜찮은 거버넌스(good enough governance)’를 주장한다. 또한 Rothstein & Teorell(2008)은 이러한 바람직한 거버넌스의 의미가 정부제도의 특정한 질을 의미하는 것에 그치지 않고, 정부의 다양한 민간 부문과의 상호 작용을 포함하며, 따라서 바람직한 거버넌스는 정부 혼자만의 힘으로 되는 것이 아니라, 사기업과 또는 자원조직들과의 협력이 필요하다는 것을 강조한다. 나아가 정부의 질(quality of governance)이라는 개념으로 불편부당(impartiality)과 같은 규범적인 의미를 부여하여 해석하고자 한다.

따라서 국제개발 현실에서의 이러한 다양한 거버넌스의 개념을 포괄하는 개념틀을 제시하고자 한다. 먼저 실행(practice)의 측면을 하나의 기준으로 하여 과정과 결과 중심적인 거버넌스로 구분하고, 그리고 다시 가치(value)의 측면을 다른 축으로 하여 실효성(effectiveness)과 형평성(equity)을 추구하는 거버넌스로 구분해 개념화할 수 있을 것이다. 실행의 측면은 Hydén & Mease(2004)와 유사하나, 가치의 측면이 새로이 도입되었다. 또한 이러한 가치의 측면은 실행의

측면에서 볼 때 과정보다는 결과와 관련하여 형평성과 실효성 등으로 논란이 되므로, 실행의 축을 기준으로 하여 과정보다는 결과에 가까운 것으로 도해하였다.



거버넌스의 각 부분들은 서로 연결되고 관계를 맺고 있어서 명확히 구분된다고 할 수는 없으나, 이러한 개념들에 따르면, Rothstein & Teorell(2008)의 경우는 대체로 형평성을 강조하는 거버넌스를 주장한다. 한편, Fukuyama(2013)의 경우에는 정부의 능력이나 관료의 역량을 강조하고 결국 실효적 결과를 얻고자 하는데에 무게가 있으므로 실효성을 강조하는 거버넌스 개념을 주장하고 있다고 할 수 있다. 이에 비해 Kooiman(1993)의 경우는 계층제와 시장과 차별되는 네트워크로서의 거버넌스를 강조하여 과정 중심의 거버넌스를 주장한다고 할 것인데, Bevir & Rhodes(2003) 같은 이들의 주장은 이러한 견해의 극단적 형태이어서, 다른 한편 모든 것이 거버넌스라면 결국 아무것도 아닌 것이 된다는 비판을 받기도 한다.

지속가능발전목표(SDGs)를 구체화하여 실현하고 이행하기 위해서는 이들 거버넌스의 가치와 실행의 상이한 측면들이 균형있게 추구되어야 한다고 할 수 있다. 단순히 실효적인 거버넌스에만 집중하여 형평적 거버넌스를 희생하거나, 과정 중심으로 실효적인 결과를 얻지 못하는 거버넌스는 모두 문제가 있을 것이다. 그림2에서 보면 실행측면에서 과정과, 가치측면에서의 형평성, 실효성의 세부분이 균형을 이루는 삼각형이 되어야 할 것이다.

나아가 이러한 맥락에서 SDGs의 실현을 위한 거버넌스를 위해서는 최근의 거버넌스의 거버넌스(governance of governance)로서 메타거버넌스 논의의 적용이 필요하다. 메타거버넌스는 어떠한 특정 상황에서 어떠한 거버넌스가 적합한지에 대한 성찰적(reflexive) 조정과 분석들의 정비와 같은 상위거버넌스이다(Christopoulos et al, 2012). 메타거버넌스는 문제해결에 필요한 조정을 어떻게 실행할 것이지에 대한 규범과 아이디어를 도출하고 확산시키고, 또한 그 맥락에 적합한

다양한 거버넌스 유형의 혼합(mix)을 모색하여 선택하고, 해결 과정에서 나타나는 거버넌스의 부작용을 줄여 주어진 목적을 달성하는데 적합한 형태의 거버넌스를 개발한다(Sørensen & Torfing, 2009).

## 2) 우리나라의 지속가능발전목표 이행전략과 공공행정에의 적용

이러한 이론적 거버넌스의 개념에 근거하여, 우리나라의 입장에서의 지속가능발전목표 이행전략을 제시해볼 수 있을 것이다. 구체적으로 현재 UN에서 SDGs를 분석하는 분석틀로 자주 활용되고 있는 Tier 1-2-3 구분법을 한국의 공공행정 사례에 적용해 볼 수 있다. 다시 말해, 한국의 공공행정 국제개발협력의 정책단계와 해당영역을 3단계로 구분하여 각각의 영역을 기초 단계로 하여 각 영역마다 공공행정 정책이 최적화될 수 있는 조건을 체계화하며 이를 추진하는 추진체계를 조성하는 노력을 할 수 있을 것이다.

Tier 1은 정부의 각 부처가 주관기관이 되어 공공행정을 주도하는 사업을 통칭한다. Tier 2는 부처와 타부처가 공동으로 추진하는 공공행정 사업을 의미하며 각 부처와 타부처 사이에 어느 기관이 주관기관이 되어야하는가에 대한 논의를 차치하고 상호 협업을 취할 경우 그 효과성이 제고되는 사업들을 포함한다. 마지막으로 Tier 3은 부처가 제공하는 다양한 공공행정 서비스, 즉 타부처가 주관기관이 되어 추진하는 국제개발협력 사업에 기초적인 플랫폼으로 지원하는 경우를 통칭한다.

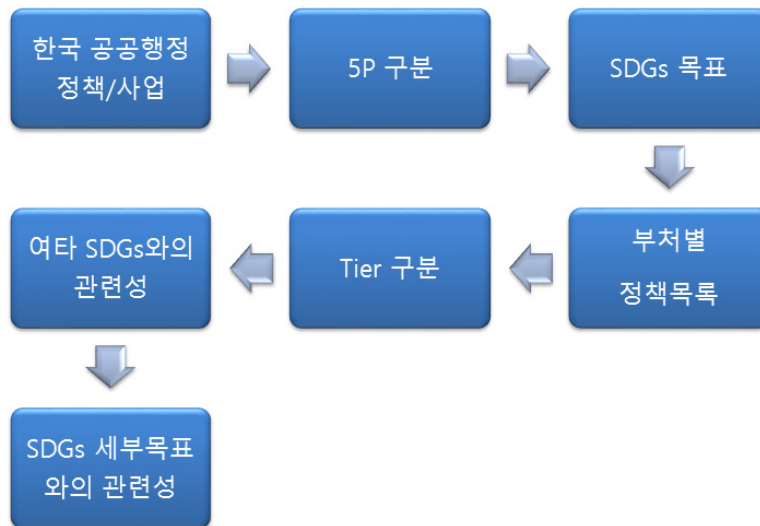
이 중에서도 Tier 3은 SDGs에서 강조하는 범분야(cross-cutting) 이슈로 간주할 수 있으며, 공공행정 관련 어떤 사업에서도 부처가 일정 정도 관련이 되고 기초적인 서비스를 제공하게 된다는 중요한 의미를 내포한다. Tier 3은 대부분의 경우 SDGs 16번과 17번 목표에 해당될 가능성이 매우 높기 때문에 범분야이슈이자 SDGs의 1-15번 목표들에 해당하는 한국의 공공행정 사업 추진을 위한 이행수단과 제도구축을 제공하는 역할을 수행한다. 앞의 이론적 개념틀에 따르면 '과정'으로서의 거버넌스의 의미가 크다고 하겠다.

각 부처의 입장에서는 지속가능발전목표의 내용적 측면에서 SDG를 5P로 크게 나누어 이에 해당하는 국내의 사업들을 분류하고, 이러한 것들이 SDG의 시각에서 어떠한 형태의 정책(policy)이나 정책수단(policy tools)인지 SDG의 시각을 적용시킬 필요가 있다. 다시 말해, 국내의 정책들, 즉 기존의 개발사업과 향후 개발사업으로 가능한 국내정책들이 구체적으로 SDG의 어느 목표와 세부목표들에 해당하는지를 체계적으로 분류하고, 이러한 SDG의 목표를 달성하는데 기여하기 위한 전략을 구상할 필요가 있다.

또한 앞서 설명한 Tier 1-2-3 구분법을 적용하여 특정 공공행정 정책이 어떤 Tier에 속하는가를 분석하고 이를 바탕으로 타부처와의 협력 관계성과 강도, 그리고 전략을 구상할 수 있다. 이

를 통해 SDG의 달성이 어떠한 의미를 지니는지에 대하여 구체적인 정책들과 관련하여 부처들이 어떻게 상호 협력하여 추진해야 하는지 고찰할 수 있으며, 또한 SDG를 달성하기 위해 정부가 부처들 간에 분산되어 있는 개별적인 경험들과 자료, 지표들을 서로 공유하고 협력하는 기회를 창출할 수 있을 것이다.

〈그림 2〉 SDGs-공공행정정책 연계성을 위한 논리의 흐름도



구체적인 예를 들자면 SDGs 맥락에서 지금까지 행정안전부가 성공적으로 이끌어 온 공공행정 정책과 직간접적으로 연결이 가능하다. SDGs 16번과 17번은 공통적으로 투명하고 책임 있는 거버넌스 시스템을 구축할 것을 강조하고 있는데, 이는 행안부 주요 10종 공공정책 콘텐츠 중 정부 3.0, 전자정부, 지방재정관리시스템, 공공행정컨설팅 등 다양한 공공행정 정책과 연계가 가능하다. 이는 국제원조사회가 강조하는 굿거버넌스(good governance)의 핵심적인 내용인 부패방지 및 뇌물수수 금지, 효과적·책임 있는 제도구축, 주민의 법적 지위 보호, 법치강화 등을 적극적으로 추진할 수 있는 제도적 플랫폼으로 작동할 수 있기 때문이다. 다시 말해, 행안부의 공공행정정책은 범분야이슈로 SDGs의 각 목표를 달성하는 주요 골격으로 활용할 수 있으며, 이는 국제개발 협력에서 가장 중요한 구성요소인 효과성(effectiveness)과 책무성(accountability)을 균형 있게 운영할 수 있는 행정제도 구축과 연계된다고 해석할 수 있다.

나아가 타부처와의 특정 상황에서 어떠한 거버넌스가 더 적합한지를 결정하는 메타거버넌스가 필요하다고 하겠다. 각 부처는 각자가 처해 있는 상황이나 환경, 수원국의 특성을 고려해야 하고, 이들은 개별적으로 각 상황과 맥락에 맞는 역할을 수행할 것이며, 그러한 방식이 적합하다고 할 것이다. 그러나 현재 한국 유엔 SDGs 이행을 위한 기본계획은 ‘지속가능발전 기본계획’과 ‘국제개발협력 기본계획’으로 이원화 되어 있어, 유엔 SDGs 이행에 대한 통합적인 추진체계가 부재하며, 이로 인해 정책결정은 물론 집행 및 평가 등이 각 계획에 의거하여 개별적으로 추진될 수밖에 없

는 상황이다(유웅조, 2016).

이들 사이에 조정역할을 하는 거버넌스의 거버넌스, 메타거버넌스가 필요하다고 할 수 있다. 구체적으로 국제개발협력 거버넌스와 지속가능발전 거버넌스를 조정할 수 있는 기관으로 대통령 소속의 직속 위원회를 신설하거나, 이들 중 하나를 대통령 직속기관으로 변경하여, 지속가능발전 목표를 총괄하는 역할을 할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 김은주, 권혁주. (2015). KOICA 공공행정 분야 SDGs 대응전략의 방향성에 대한 제언. *국제개발협력*, 2015(4), 37-52.
- 김지영. (2016). “유엔 SDGs 시대 국제개발협력 정책과제”, 발표자료. 국회 UN SDGs 포럼 · 국회입법조사처 · 국제개발협력학회 · KOICA 외. 유엔 SDGs 이행과 국제개발협력, 그리고 입법과제”(2016년 11월 8일).
- 김태균 외. (2016). UN 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 행정한류 추진전략 연구. 연구용역보고서. 정책연구관리시스템(www.prism.go.kr).
- 우창빈. (2014). “바람직한 거버넌스 (good governance) 가 국민의 행복에 미치는 영향: 기술적 (technical) 거버넌스가 민주주의보다 우선하는가?”. *행정논총*: 52(1).
- 유용조. (2016). “유엔 SDGs 이행 추진체계를 둘러싼 쟁점과 입법과제”, 발표자료. 국회 UN SDGs 포럼 · 국회입법조사처 · 국제개발협력학회 · KOICA 외. 유엔 SDGs 이행과 국제개발협력, 그리고 입법과제”(2016년 11월 8일).
- Andrews, Matt. "The good governance agenda: Beyond indicators without theory." *Oxford Development Studies* 36, no. 4 (2008): 379-407.
- Biermann, F., Kanie, N., & Kim, R. E. (2017). Global governance by goal-setting: the novel approach of the UN Sustainable Development Goals. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 26, 26-31.
- Bevir, M., & Rhodes, R. (2003). *Interpreting british governance*. Routledge.
- Christopoulos, S., Horvath, B., & Kull, M. (2012). Advancing the governance of cross-sectoral policies for sustainable development: A metagovernance perspective. *Public Administration and Development*, 32(3), 305-323.
- Fukuda-Parr, S. (2011). Theory and policy in international development: Human development and capability approach and the millennium development goals. *International Studies Review*, 13(1), 122-132.
- Fukuyama, F. (2013). What is governance?. *Governance*, 26(3), 347-368.
- Grindle, M. S. (2004). Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. *Governance*, 17(4), 525-548.
- Hulme, D. (2010). Lessons from the making of the MDGS: human development meets results-based management in an unfair world. *IDS bulletin*, 41(1), 15-25.

- Kooiman, J. (Ed.). (1993). *Modern governance: new government-society interactions*. Sage.
- Rothstein, B. O., & Teorell, J. A. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165–190.
- Schimmel, J. (2009). Development as happiness: The subjective perception of happiness and UNDP's analysis of poverty, wealth and development. *Journal of Happiness Studies*, 10(1), 93–111.
- Sachs, Jeffrey D. (2016). Happiness and sustainable development: Concepts and evidence. World Happiness Report (2016): 56.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public administration*, 87(2), 234–258.
- Weber, E. P., & Khademian, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public administration review*, 68(2), 334–349.

〈부록 1〉 SDGs의 목표 16번과 17번

목표16. 지속가능발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 촉진, 모두의 사법 접근성 보장, 모든 차원에서 효과적·책임적·포용적인 제도 구축		
16.1	모든 곳에서 모든 형태의 폭력 및 관련 사망률 대폭 경감	폭력 및 관련 사망률
16.2	학대·착취·인신매매와 모든 형태의 아동 폭력·고문의 근절	아동 폭력·고문
16.3	국가·국제적 차원에서의 법치 촉진 및 모두를 위한 평등한 사법접근성 보장	법치촉진 및 사법접근성
16.4	2030년까지 불법자금 및 무기유입 대폭경감, 도난 자산의 환수·회복 및 모든 형태의 조직범죄 근절	조직범죄
16.5	모든 형태의 부패 및 뇌물수수 대폭 경감	부패 및 뇌물수수
16.6	모든 수준에서의 효과적·책임성있는·투명한 제도 구축	제도구축
16.7	모든 수준의 의사결정에서의 응답성, 포괄성, 참여성, 대표성 보장	의사결정
16.8	국제기구 내 개발도상국 참여 기회 확대 및 강화	개도국의 국제기구 내 참여기회
16.9	2030년까지 출생등록을 포함하여 모두를 위한 법적 지위 보장	법적 지위
16.10	국내법 및 국제 협약에 의거하여 정보접근성 보장 및 근본적 자유의 보호	정보접근성 및 근본적 자유
16.a	국제협력 등을 통한 관련 국가제도 강화로 폭력 예방 및 테러와 범죄 근절을 위한 모든 수준에서의, 특히 개발도상국에서의 역량개발	개도국 폭력·테러·범죄
16.b	지속가능발전을 위한 비차별적 법률·정책의 촉진 및 강화	법률·정책

목표17. 이행수단 강화와 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십의 재활성화		
개발자원(Finance)		
17.1	개발도상국의 세금과 공공수익 징수역량 개선을 위한 국제적 지원 등을 통해 국내자원 동원력 강화	개도국 징수역량을 위한 국내자원 동원력

목표17. 이행수단 강화와 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십의 재활성화		
개발자원(Finance)		
17.1	개발도상국의 세금과 공공수익 징수역량 개선을 위한 국제적 지원 등을 통해 국내자원 동원력 강화	개도국 징수역량을 위한 국내자원 동원력

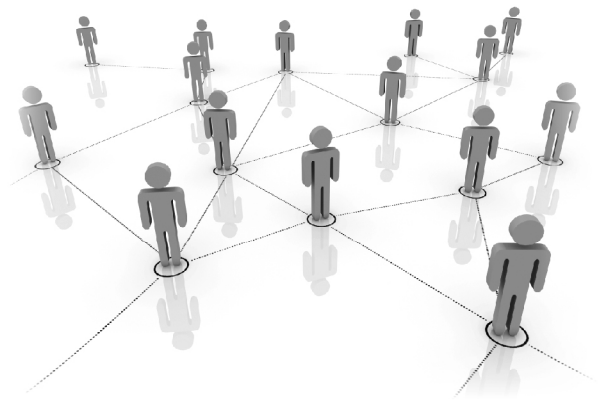
17.2	다수의 선진국의 개발도상국에 대한 ODA/GNI 0.7%, 최빈국에 대한 0.15~0.20% 지원 목표달성 등을 포함한 선진국 원조 약정의 완전한 이행 원 조 제공지에 최빈국에 대한 지원을 최소 ODA/GNI 0.2% 로 목표할 것을 장려	선진국 원조약정 이행
17.3	다양한 출처로부터 개발도상국을 위한 추가 금융자원 동원	개도국을 위한 금융자원
17.4	부채조달·채무탕감·부채조정에 적절한 공조정책을 통해 개발도상국의 장 기부채지속성 확보를 지원하고, 부채 고통경감을 위해 고채무국의 외채 문 제 대응	공조정책 및 개도국의 장기부채지속성
17.5	최빈국을 위한 투자촉진 체제 채택 및 이행	최빈국을 위한 투자
<b>기술(Technology)</b>		
17.6	현존 기제 조정, 특히 UN차원에서의 개선과 세계 기술증진 기제 등을 통한 과학, 기술·혁신 분야에서의 남-북·남-남·삼각협력 증진과 상호합의에 기초한 지식공유 증대	기술, 남-북·남-남·삼각 협력, UN
17.7	상호합의에 의한 양허 및 특혜조건 등을 포함한 개발도상국에 유리한 조건 으로 환경적으로 건전한 기술 개발·이전·보급·확산 촉진	개도국과 기술 개발·이전·보급
17.8	2017년까지 최빈국을 위한 기술은행, 과학, 기술·혁신 역량강화 기제의 완 전한 가동 및 정보통신기술(ICT) 등 적정기술, 특히 정보통신기술 사용의 확 산	최빈국과 적정기술
<b>역량개발(Capacity Building)</b>		
17.9	남-북·남-남·삼각협력 등을 통해 개발도상국의 모든 지속가능발전목표 이행에 필요한 국가계획 지원을 위한 효과적·집중적인 역량개발 이행 관련 국제적 지원	개도국의 SDGs 이행 역량 및 국제적 지원
<b>무역(Trade)</b>		
17.10	도하개발어젠다 협상결과 등을 통해 세계무역기구(WTO) 체제 하 보편적·규칙기반·비차별적·평등한 다자무역체제 촉진	도하개발어젠다·WTO 와 다자무역체제
17.11	개발도상국 수출 대폭 증대, 특히 2020년까지 최빈국 세계 수출비중 배가	개도국 수출비중
17.12	최빈국으로부터의 수입 시 특혜원산지규정의 투명성과 간소함 보장 등을 통 해 최빈국의 지속적인 무관세·무할당 시장진출에 대한 세계무역기구(WTO) 의 결정내용에 부합하는 시의적절한 이행 및 시장진출 촉진에 기여	개도국 시장진출

<b>시스템이슈(Systematic Issues)- 정책과 제도의 일관성(Policy and Institutional Coherence)</b>		
17.13	정책조정과 정책일관성을 통한 세계 거시경제 안정성 제고	세계 거시경제 안정성
17.14	지속가능발전을 위한 정책일관성 향상	정책일관성
17.15	빈곤퇴치와 지속가능발전을 위한 정책수립 및 이행에 대한 국가별 정책공간과 리더십 존중	국가별 정책공간·수립
<b>시스템 이슈(Systematic Issues)- 다수 이해관계자간 파트너십(Multi-stakeholder Partnerships)</b>		
17.16	모든 국가, 특히 개발도상국의 지속가능발전목표의 달성 지원을 위한 지식·전문성·기술·자원을 동원 및 공유하는 다수 이해관계자 간 파트너십으로 보완된 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십 향상	개도국의 SDGs 달성 지원을 위한 글로벌 파트너십
17.17	파트너십을 위한 경험 및 자원조달전략을 기초로 하여 효과적인 공공, 민관, 시민사회 파트너십의 장려 및 촉진	공공·민관·시민사회 파트너십
<b>시스템 이슈(Systematic Issues)- 데이터, 모니터링 및 책무성(Data, Monitoring and Accountability)</b>		
17.18	2020년까지 최빈국 및 군소도서개발국을 포함한 개발도상국에서의 소득·젠더·연령·인종·민족·이민신분·장애·지리적위치·여타 국내적 맥락에 관련 있는 특성별로 나뉜 질 높은·적시적·신뢰 가능한 데이터 접근성 대 폭 증대를 위한 역량개발 지원 향상	개도국의 데이터 접근성·역량
17.19	2030년까지 기존 의제를 기초로 국내총생산을 보완할 수 있는 지속가능발전 진척정도 측정이 가능한 지수를 개발하고 개발도상국에서의 통계역량개발 지원	개도국의 통계역량





5P 및 범부처 정책 모의화 예시 (2016 국제개발협력 종합시행계획)																																																																
P 구분	해당 SDG 목표	Best Practice 사업명	T1-행정부주력 T2-부처협력 T3-행정부지원	주관부처	TIER	PE=People PL=Planet PR=Prosperity PC=Peace PT=Partnership																																																										
						1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17																																										
P4. Peace (SDG 16)	부패	자율공고 증정한 선거관리 지원 티니지 국민참여 및 부패방지 지원 시스템(국민신문고) 구축사업 (15-17/500만불) 에라도르 투기표 진상화를 통한 투명화 지원사업(16/120만불) 네탈 공공기관 부패조사 역량강화 연수(CIAA) 키르기즈 반부패 역량 강화 지원 외국공무원 대상 정밀교육 연수과정 서민의 공정성과 사법행정의 효율성 제고를 위한 파트너십 한-인니 반부패 협력 MOU 이행 한-베트남 반부패 협력 MOU 이행 한-몽골 반부패 협력 MOU 이행	2016 국제개발협력 종합시행계획	중앙선거관리위원회 외교부 외교부 외교부 국민권익위원회 국민권익위원회 외교부 국민권익위원회 국민권익위원회 국민권익위원회 국민권익위원회 국민권익위원회	T3 행정부 지원	T3 행정부 지원	국민참여지원사업 PE+PR+PC+PT	5,8,10,16,17													5.5 여성 의사결정 참여보장 8.1 경제성장 지속 16.7 포용적 참여적 의사결정 17.9 개도국 역량구축 10.3 자별적 빈곤행 근절 16.5 부패 및 뇌물 감축 17.16 글로벌 파트너십 8.1 경제성장 지속 10.3 자별적 빈곤행 근절 16.5 부패 및 뇌물 감축 17.9 개도국 역량구축 17.16 글로벌 파트너십																																											
																						스리랑카-과학수사 역량강화사업(15-17/320만불)	외교부	T2	부처협력	과학수사역량강화사업 PC+PT	16,17														16a 범죄방지 국제협력 17.9 개도국 역량구축 17.16 글로벌 파트너십																							
																						CIS 과학수사역량강화 일제리 경찰 과학수사기법 과정 인도네시아 과학수사 및 범죄예방 강화 연수	외교부 외교부 외교부	T2	부처협력	과학수사역량강화사업 PC+PT	16,17																																					
																						P5. Partnership (SDG 17)	정부 3.0	인프라 마스터플랜 수립사업(수자원 분야) : 베트남 내륙주은 정보화 시스템 구축 방글라데시 디지털 도시관리시스템 구축사업 도미니카공화국 출입국 관리시스템 구축사업 필리핀 전파 관리시스템 구축사업(13-16/400만불) 키르기스공화국 토지정보 종합관리시스템 구축사업 (15-17/400만불) 페루 국가문화유산 통합등록 및 관리시스템 구축사업 (15-18/800만불) 페루 지속가능한 자원개발을 위한 광해관리 업무 정보화 시스템 구축사업(15-17/260만불) 몽골 출입국관리시스템 현대화 사업(13-16/500만불) 보츠와나 공공연계 정보화시스템 구축사업 잠비아 공공안전정보화 시스템 구축사업 인도네시아 IT 행정 역량강화사업 (13-16/370만불) 방글라데시 마약류제 행정역량강화사업(16-18/400만불)	2016 국제개발협력 종합시행계획	국토교통부 기획재정부 기획재정부 외교부 외교부 외교부 외교부 외교부 외교부	T2 부처협력	T2 부처협력	기술혁신과정보보호중심사업 PL+PR+PC+PT	9,12,16,17														9.4 환경친선산업기술 9.4 정보통신기술 접근성 증대 16.5 부패 및 뇌물 감축 16.6 책임있고 투명한 제도 17.9 개도국 역량구축 17.16 글로벌 파트너십 17.17 공공 민간 파트너십																				
																																													기술혁신과정보보호중심사업 PL+PR+PC+PT	9,12,16,17																		12a 개도국 과학 기술 역량 12b 일자리창출 16.5 부패 및 뇌물 감축 16.6 제도 구축 투명성



토론문

# 01

## 지속가능발전목표(SDGs)와 공공행정 ODA의 방향 토론문

김재일

(단국대학교 행정학과 교수)





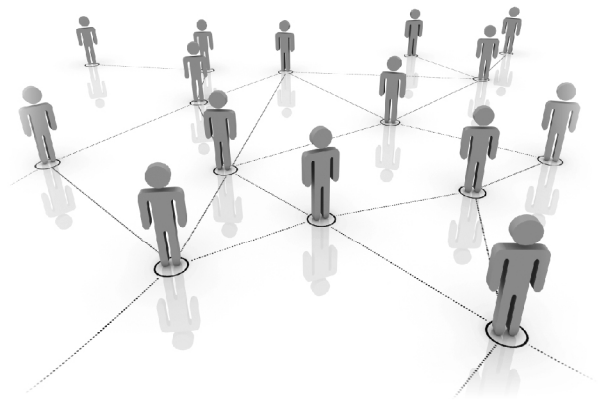
## ‘지속가능발전목표(SDGs)의 공공행정 ODA에 대한 정책적 함의’ 토론문

김재일 (단국대학교 행정학과 교수)

2015년 UN 총회에서 채택된 지속가능발전목표(SDGs)는 2016년부터 2030년까지 총 17가지 영역에서 세계가 함께 지속가능한 발전을 이룰 수 있도록 경제, 교육, 환경, 인권, 산업개발 등의 분야에서 총체적인 목표를 설정하고 있다. 새천년개발목표(MDGs)는 수여국에 대한 자원의 직접 원조적 성격을 상당부분 가지고 있는 반면 SDGs는 자원의 원조 외에 공공관리 차원의 경험과 제도적 기반을 제공하고 이를 위한 인적자원 교육 및 개발에도 많은 비중을 두고 있다. 그러므로 발제문에서 언급한 바와 같이 공공행정 및 제도는 SDGs 이행을 위한 기반이고 공공행정 분야의 인력은 SDGs 이행을 선도해야 하는 추진세력이라 할 수 있다. 따라서 우리의 공공행정 및 제도를 수혜국에게 효과적으로 전수할 수 있는 방안이 모색되어야 해당 ODA 사업의 효과가 극대화 될 수 있을 것이다.

이를 위해 발제문에서는 우리의 공공행정기관은 각 부처가 가지고 있는 경험과 전문성을 수여국에 필요한 공공행정제도 기반구축 및 공공행정 인력의 역량강화에 투영할 방안모색이 필요하고, 우리 정부는 SDGs의 국내외 이행에 필요한 거버넌스 구조 수립이 필요하다고 제안하고 있다. 물론 각 정부부처가 보유하고 있는 주어진 분야의 경험과 전문성은 큰 가치가 있고, 이를 수여국에 전달할 경우 제도 도입에 필요한 노하우는 현실성이 클 것이며 발생 가능한 시행착오는 최소화될 수 있을 것이다. 하지만 이러한 내용 전달 및 교육에 필요한 공적분야에서의 인력 차출이 실질적으로 얼마나 가능할 것이냐는 문제이다. 현재 우리나라의 ODA 규모는 2016년 기준 약 22억 달러 정도로 대부분의 중앙부처와 일부 지자체에서 지출이 발생하고 있지만 약 90%에 육박하는 대부분의 지출은 한국수출입은행, 한국국제협력단, 한국은행, 그리고 기획재정부에서 집행하고 있다. 이것은 곧 금전적 지원 외의 사업적 성격 지원은 대부분 KOICA에서 집행하고 있는 것을 알 수 있으며 이러한 사업의 상당 부분은 외부 전문기관 및 전문가에게 위탁되어 진행되고 있다. 그러므로 이러한 방대한 규모의 사업이 공공분야 인력이 담당하기에는 많은 어려움이 따를 것으로 예측되므로, 결국에는 현재 구조 하에서 공공행정 및 제도와 인적자원 교육을 효과적이고 효율적인 전달방법 모색이 필요할 것이다.

ODA 사업의 효과성은 크게 교육효과와 프로그램 만족도 차원에서 검토해야 할 필요가 있다고 판단된다. 우리가 사업을 통해 전수하고자 하는 공공행정 및 제도의 수용성은 중요한 부분이고, 프로그램 만족도는 수여국 참여자들을 얼마나 우리나라의 우호적 지지자로 만들었는지에 대한 척도일 수 있기 때문이다. 이러한 노력의 사례로는 경희대학교 국제개발협력연구센터에서 수행했던 베트남 팡찌성 행복프로그램과 같이 공공분야 역량강화를 위해 베트남과 한국에서 다양한 특강 및 워크숍과 현장방문 프로그램으로 사업을 구성하는 것에 대해 심도 있는 검토를 하고 기본모델로 발전시키는 것도 바람직 한 방안 중 하나라고 사료된다.



토론문

## 02

# ‘지속가능발전목표(SDGs)의 공공행정 ODA에 대한 정책적 함의’ 토론문

박석희

(가톨릭대학교 행정학과 교수)





## ‘지속가능발전목표(SDGs)의 공공행정 ODA에 대한 정책적 함의’ 토론문

박석희 (가톨릭대학교 행정학과 교수)

- SDGs가 제시하는 17개 목표 169개 세부목표는 발표자가 주장하듯 기존의 원조전담기구만의 전유물이 아니라 다양한 부처 및 기관의 참여를 요구하는 발전목표로서 공여국의 이행과제로서 국내 거버넌스 상의 변화를 요구하고 있음. 여러 공공행정 분야에서 수원국의 행정 제도를 변화시키고 거버넌스 역량을 발전시키기 위해서는 국내 여러 부처 및 기관들의 전문성을 토대로 개발협력사업들을 시행할 필요가 있음. 이 과정에서 조정의 문제는 필히 대두되겠지만 조정 그 자체가 목적이 아닌 개별 공공행정분야별로 수원국의 역량 향상을 위한 최적의 ODA 수행 체계를 어떻게 구조화할 것인지가 핵심 의제가 되어야 할 것임.
- 원조전담기구로서 KOICA가 ODA 플랫폼으로서의 역할을 수행한다는 것은 관련 부처나 기관들이 자체적으로 사업을 수행하더라도 사업시행기준이나 예산집행 등에 있어 국제개발협력위원회 지침과 KOICA의 선도적 사업모델을 적용하는 것을 의미함. 각 부처나 기관들이 소관 분야별로 전문역량을 토대로 공공행정분야 개발협력사업을 주도하되 원조 효과성과 지속가능성을 제고할 수 있도록 KOICA의 플랫폼 기능이 보다 확대/내실화되어야 하고, 이와 동시에 분야별로 소관 부처들이 중추적 역할을 수행할 수 있는 구조가 요구됨.
- 구체적으로 SDGs에 따른 공여국의 국내 과제 이행에 필요한 거버넌스 구조 구축과 관련하여 국무총리실 국제개발협력위원회의 조정역할을 강화하고, 외교부 및 KOICA의 플랫폼 역할을 확대하되 분야별로 핵심 소관 부처가 중추적 역할을 수행하는 구조가 요구됨. 위원회는 각 부처들의 역할과 기능이 중첩되는 부분에 대한 조정 및 종합적 평가/분석, 외교부 및 KOICA는 ODA사업수행모델 개발 역할을 담당하고, 이러한 기반 위에서 분야별로 각 부처가 공공행정분야 ODA사업을 시행함.
- 다만 수원국의 사회적/제도적 특성에 대한 고려를 통한 지속가능한 ODA, 수원국의 정책목표를 고려한 사업을 통한 원조 효과성 제고가 강조되지만 공여국의 관점에서 한국의 공공행정 모델을 이식하는 방식은 변화가 요구됨. 이를 위해 공공행정분야 ODA사업 계획 및 시행에 있어

서 수원국 특성 이해를 위한 사전 노력에 대한 투자가 수용될 수 있어야 하고, 다양한 사업수행체계를 통해 수원국의 개발협력 수요를 체계화할 수 있는 ODA사업체계 구축이 필요함.

- 마지막으로 KOICA의 경우 국내 타 공공기관들과 상이한 특성을 갖고 있어 이들과 연장선상에서 성과를 측정하기 어려운 점을 고려하여 경영평가를 기획재정부가 아닌 종전과 같이 외교부 자체평가로 재전환할 필요가 있음



토론문

# 03

## 지속가능발전목표(SDGs)와 공공행정 ODA의 방향 토론문

송수전

(한국국제협력단 사회개발실 과장)





## 지속가능발전목표(SDGs)와 공공행정 ODA의 방향 토론문

○ 송수전 (한국국제협력단 사회개발실 과장)

### 1 지속가능발전목표(SDGs)과 SDG16

- SDG16은 지속가능발전목표(SDGs)를 구성하는 하나의 목표이기도 하지만, 통합적 SDG 이행 차원에서 평화롭고 정의로우며 포용적인 제도가 구축되어야만 지속가능한 개발이 가능하다는 측면에서 다른 목표를 달성가능케하는 결정적 요소라는 특징 및 차별성을 지님.
- 이러한 SDG16의 특수성을 고려할 때 금일 논의 주제인 「지속가능발전목표(SDGs)와 공공 행정」은 개도국 차원의 이행 뿐 아니라 ODA 추진체계 확립 등 공여국 ODA 거버넌스 관점에서 우리나라 정부 차원의 개발협력 정책 전반에 많은 함의점을 제공함.
- 동 주제는 또한 전 정부적 차원과 더불어 ODA 시행기관인 KOICA에도 여러 가지 시사점을 제공함. 이에, 최근 KOICA가 SDG16 이행을 위한 기본계획을 수립하고 이행방안을 구체화하려는 시점에서 KOICA가 추진하고자 하는 SDG16 이행계획을 중심으로 말씀드리고자 함.

### 2 KOICA의 SDG16 이행계획

- **(검토배경)** △평화, 인권, 민주주의를 핵심 이행목표로 하는 SDG16의 중요성다대 △정부혁신 중점과제로서 사회적 가치구현(인권, 참여, 취약계층 등) △KOICA 차원의 혁신과제로서 보편적 가치(평화, 인권, 민주주의) 실현 천명 등 국내외 동향을 고려해 핵심가치 실현을 위한 전략방향 및 이행 수립을 결정함.
- **(기본방향)** 가치지향형 ODA 실현을 위한 사업 발굴 및 이행을 통해 민주주의와 경제발전의 동반성장이 가능한 토대를 마련해 궁극적으로 SDG16이 표방하는 평화롭고 정의로우며 포용적인 사회구현에 기여함을 목표로 함.

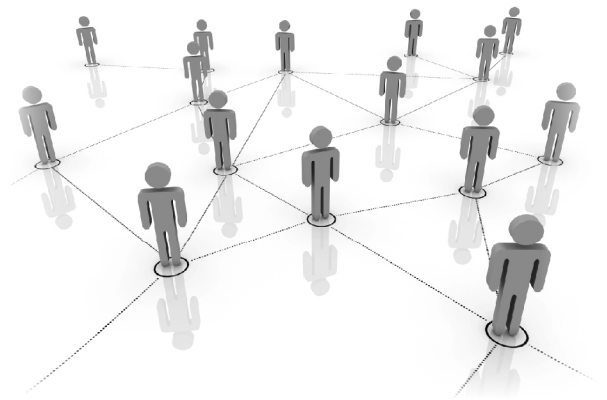
- 이에 SDG16 이행은 금일 문 교수님과 우 교수님께서도 말씀해주신 바, 비단 개도국에서의 사업적 측면 뿐 아니라 우리나라 차원의 ODA 이행 관련 발전 방향과 목표 및 SDG 추진체계 등과도 연계되는 부분이라고 할 수 있음. 따라서 KOICA 기관 차원에서도 사업 이행 측면전략, 사업, 조직차원 등 다방면에서 단계적으로 이행하고자 함.
  - **(통합 가이드라인)** SDG16 분야 사업 대상화(Targeting) 및 주류화(Mainstreaming) 방안 제시
  - **(SDG16 시그니처 사업 도입)** 평화, 인권, 민주주의를 중심으로 각 주제별로 난민, 장애인, 시민에 주안점을 둔 사업 발굴
  - **(SDG16 사업 이행 및 관리 프로세스 강화)** 성과프레임워크 수립, 주류화이행지침 제정 등 사업 전 과정에 걸쳐 체계적 관리가 가능하도록 구체적 틀 마련
  - **(조직 체계 확립 및 역량강화)** 이행관리부서 신설 및 인력 충원, SDG16 관련 기본 개념, 관련 논의 및 국제 동향 등의 기본 교육, SDG16 이행가이드라인 활용을 위한 워크숍 개최 등

### 3 향후 거버넌스·공공행정 ODA 분야 사업 방향

- **(사업 확대)** 그동안 KOICA의 공공행정 분야 사업(프로젝트형 사업)이 주로 행정서비스의 효율성 향상 및 정부 공무원을 중심으로 진행되었던 점을 고려할 때, 금일 논의를 통해 지적해주신 대로 향후 KOICA 공공행정 분야 사업의 확장 가능성은 매우 높을 것으로 생각함.
  - 특히 시그니처 사업에서 제시하는 평화, 인권, 민주주의 관련 사업은 지금까지 상대적으로 비중이 낮았던 점을 고려할 때, 거버넌스 핵심가치를 바탕으로 한 주제의식을 가지고 사업을 발굴·이행함으로써 편중적이고 한정적으로 수행되었던 사업 분야가 확대될 수 있을 것으로 기대됨.
- **(범분야로서 거버넌스 주류화 강화)** SDG16은 통합적 SDG 이행을 위한 결정적 요소라는 측면에서, 향후 타 분야 사업에서도 거버넌스 주류화를 강화할 필요성이 증대됨.
  - 국제적으로도 SDG16+ 논의 등 2030의제의 보편적 속성과 상호연계성 강화를 위한 노력과 관심이 증대되는 상황에서 타 분야 사업에 필요한 제도 개선 및 거버넌스 주요 요소의 내재화가 가능한 사업 발굴을 증대할 필요가 있음.

- (ODA 거버넌스 강화) ODA 추진과 관련하여 주요 문제점으로 지적되는 분절화 등 공여국 및 공여기관 측면에서도 SDG의 국내이행 차원에서 해결해야할 과제들이 아직 많이 남아있음.
  - 전 정부적 차원의 분절화 해소 및 추진체계 확립 등은 어느 한 기관만의 노력으로 해결될 문제는 아니지만, 지난해부터 시작된 공공행정 ODA 포럼 등의 플랫폼을 통해 지식 공유 및 논의의 장이 계속 마련되고 업그레이드 되어야할 것임.





토론문

# 04

## “KIPA-KAIDEC 공공행정 ODA 포럼” 토론문

---

이주하

(동국대학교 행정학과 부교수)





# “KIPA-KAIDEC 공공행정 ODA 포럼” 토론문

이주하 (동국대학교 행정학과 부교수)

## 1 거버넌스와 정부의 역할

(1) 3가지 질문: 정부의 규모가 큰가?, 영향력이 큰가?, 일을 잘하는가?

- (a) 정부의 크기: 인력(공무원 수의 OECD 비교) & 재정(한국→저부담/저지출)
- (b) 정부의 영향력: 동아시아 The (authoritarian) developmental state
- (c) 정부의 역량: Good governance, Quality of government

	Developmental state	Good governance	Good enough governance
핵심 요소	국가능력과 배태된 자율성을 강조	투명성과 책임성을 강조	정치·경제적 발전을 위한 최소한의 조건을 강조
정치 레짐	많은 성공적인 발전주의 국가가 권위주의 체제였지만 특정 정치레짐에 대한 규범적인 옹호는 없음	민주주의에 대한 규범적인 옹호 속에서 민주주의적 통치 강화가 주요 관심사	특정 정치레짐에 대한 규범적인 옹호는 없으며, 다양한 정치레짐의 요소들이 각기 다른 이유로 작동할 수 있음을 인지하고 지지함
국가의 정당성	국가의 업적과 성취에서 파생됨	원칙과 절차적 측면에서 다수의 이익이 민주적으로 대표되고, 소수의 권리가 보호됨으로서 확보	다양한 국가들은 국가의 능력과 제도화 정도에 따라 상이한 수준의 정당성을 지니고 있으며, 정당성은 절대적 기준이 아닌 주어진 조건 속에서 고려되어야 함
국가의 역할	경제발전을 적극적으로 추진하며, 특정 사회 세력에 의해 영향을 받지 않음	역할에 대한 명확한 합의는 없으나, 시장/사회적 행위자에게 법치주의와 같은 체계를 제공	주요 공공재를 제공하는데 개입하나 광범위한 이슈나 개혁을 동시에 다루지는 않으며, 개입의 전제 조건을 중요시하고, 다양한 목표를 달성하기 위해 개입이 조절됨
주요 과제	비전을 갖춘 헌신적인 리더십을 육성하고 국가적 목표를 위해 강한 단결력을 가지고 몰두하는 능력 위주의 공무원 조직을 확립	부패척결 민주주의 심화 공공재정체계 개선 등과 같이 발전을 위해 필요한 다양한 목표를 강조	바람직한 목표들은 동시에 달성하기 어렵기 때문에 대립되는 요소들 사이의 균형과 우선순위가 중요하며, 각국이 처한 현실적 상황에 기반한 활동에 초점

출처: Fritz & Rocha Menocal(2006)

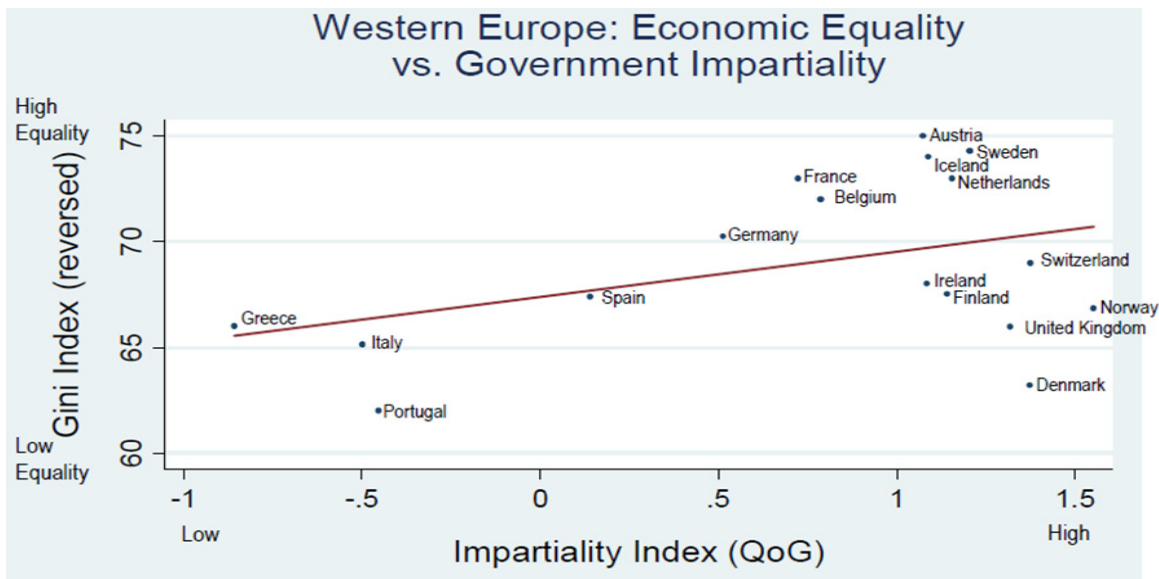
(2) 거버넌스 유형화 <e.g.> Pierre & Peters (2005): (a) *Étatiste model*, (b) *Liberal-democratic state*, (c) *State-centric governance*, (d) *Dutch governance school*, (e) *Governance without government*

(3) 국가中心거버넌스: 국가의 사회체제 조정능력 (Peters, 2000; Jessop, 2000; Kjær, 2004; Jordan, 2008; Bell and Hindmoor, 2009; Lynn, 2010)

- (a) 국가는 목표의 설정, 우선순위의 결정, 정책들 사이의 조정과 같은 핵심적인 역할을 여전히 수행
- (b) 사회에 일관된 방향성을 제시해주는 steering 능력에 있어서는 국가가 다른 행위자보다 뛰어난
- (c) 협력과 타협이 쉽지 않거나 권력의 불평등이 심각한 상황 속에서 특정 이익이 정책결정을 독점하는 경우에 네트워크는 한계에 봉착

(4) Quality of Government Institute의 Impartial Index

- World Bank의 World Governance Indicator 중 부패의 통제, 법치주의, 정부의 효과성, 언론의 자유와 정치적 책임성
- EU 국가 비교, 상위: 북유럽, 중간: 스페인, 포르투갈, 하위: 그리스, 이탈리아
- 2010년 보고서에 의하면 지난 10년간 북유럽은 상위권을 유지하였으나, 포르투갈: 22위 → 35위, 스페인: 23위 → 32위, 이탈리아: 39위 → 63위, 그리스: 36위 → 71위
- 선진국 뿐 아니라 개도국의 경제적 불평등을 줄이는데 핵심적



## 2 SDG 16/17 & Tier 3 cross-cutting 이슈

### (1) Transparency & ODA 예산 공개

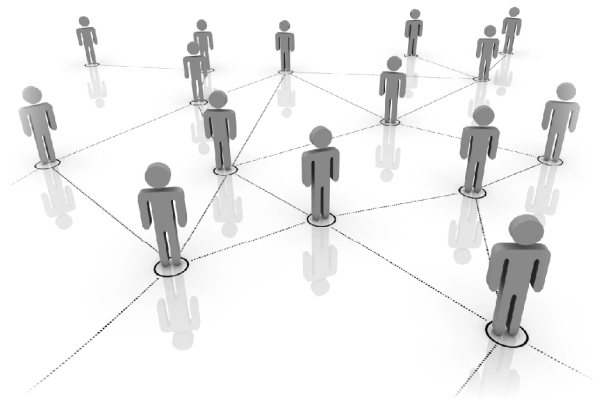
- 40여개가 넘는 주무부처 및 지방자치단체가 사업에 참여함으로써 집행 주체가 매우 다양하고 각 주체별로 예산정보를 공개하는 수준과 형태가 매우 상이함
  - 즉 분절화가 극심한 한국 ODA 체계로 인해 세부 예산안 및 결산 관련 정보를 찾는 것이 쉽지 않고, 무상과 유상원조 예산안 간 정보 형태, 공개수준, 사용 언어 등이 매우 상이할 뿐 아니라, 공개되는 예결산 자료 역시 제한적임
  - (KOICA와 수출입은행을 제외한) 개별부처 예산안의 경우 접근성과 공개수준이 모두 낮은 편이며, KSP(Knowledge Sharing Program)의 경우 동일 부처가 주관하는 EDCF 보다 정보공개수준이 훨씬 낮은 수준임
  - Aid Transparency Index 2014: KOICA 68개 기관 중 34위 (poor 그룹), Aid Transparency Index 2012: KOICA, 41위, EDCF, 37위
- 시민사회와 대중이 손쉽게 열람·비교할 수 있는 통합된 정보제공 체계가 필요
- ODA 자금 운영계획, 국가협력전략(CPS) 내 장기예산계획, 국제개발협력위원회 결과 및 회의록, 사업타당성 조사와 현지 사업 성과평가 등을 적극 공개
- 나아가 원조투명성 및 책무성 보장을 목적으로 하는 법안 제정; 정보공유와 시스템 연계를 통해 분절화된 원조를 실질적으로 통합; 다양한 민간 협력주체들의 ODA 사업 참여 확대 등이 필요

### (2) Partnership & '개발협력사업 협정'

- 부처간 칸막이 해소와 적극적인 소통 및 협업이 시급한 대표적인 분야가 ODA라 할 수 있음
- 개발협력사업 협정 from 영국 정책조정체계: PSA(Public Service Agreement)을 중심으로 한 수행평가체계 + 내각위원회를 중심으로 한 거버넌스 체계

‘공공서비스협정은 정부 우선순위를 규정한 30개의 공공서비스협정 지표로 구성되어있으며, 각 협정에는 주관부처와 협력부처가 지정되어 있다. 그리고 각각의 협정이행 책임은 주관부처 장관에게 부여되나 실무적으로는 주관부처 국장급의 고위책임담당관(Senior Responsible Officer)이 지정되며, 이를 추진하기 위해 고위공식협정집행위원회(Senior Official PSA Delivery Board)를 운영하였다 ... 각 협정의 목적을 규정한 비전, 측정지표의 구성, 주요 추진 정책과 부처간 역할

분담, 지표 추진을 위한 거버넌스 구조 등은 협정별 집행협정(Delivery Agreement)에 규정하였고, 이 집행협정은 부처별 관계자는 물론 일선 종사자들과의 협의를 거쳐 작성하였다. 내각위원회는 내각 산하에 장·차관으로 구성된 분야별 위원회로서 각 영역별 정책을 논의하고 조정하여 인가하는 역할을 담당하고 있다 ... 내각위원회에서 실무적인 공공서비스협정에 대한 조정과 추진은 실무위원회에서 이루어지며, 이는 내각비서관 하 위원회 비서가 담당하고 있다 ... 가칭 “개발협력사업 협정” 및 이를 추진하기 위한 집행협정을 수립하고, 주관 부처장관과 협력 부처 고위공무원으로 구성된 협정집행위원회를 운영하는 것이다. 이 위원회에서는 협정의 집행을 정기적으로 점검하고 모니터하여, 이를 (영국의 내각위원회에 해당하는) 정부부서 혹은 위원회에 보고하여야 한다. (영국의 내각위원회에 해당하는) 정부부서/위원회는 담당부처가 책임을 이행하도록 독려하는 한편, 부처간 이견이 있을 경우 이를 조정하는 역할을 담당하게 된다.’ (김태균 외, 2016, pp. 86-88)



토론문

# 05

## 2018 한국행정연구원 - 국제개발협력학회 제2차 공공행정 ODA 포럼 토론문

---

정헌주

(연세대학교 행정학과 교수)





## 2018 한국행정연구원-국제개발협력학회 제2차 공공행정 ODA 포럼 토론문

정현주 (연세대학교 행정학과 교수)

### 논문제목

#### “지속가능발전목표(SDGs)의 공공행정 ODA에 대한 정책적 함의”

#### 1. 공공행정 ODA에 대한 다각적 분석의 필요성

- 공공행정 ODA는 다양한 의미를 지닐 수 있지만, 중요한 목적 중 하나는 발전/개발의 한 주체로서 개발도상국 정부의 역량개발과 제도 개선에 대한 지원을 통해 다양한 발전목표를 달성하는데 도움을 주는 것임.
- 따라서 공공행정 ODA는 중요한 발전 목표(SDGs)임과 동시에 다른 목표를 달성하기 위한 수단적 성격을 지니고 있음.
- 발표문에서는 (1) 개도국에 필요한 공공행정 제도 기반 및 인력의 역량 강화 방안 구축, (2) 공여국 내의 조정의 문제, 분절화의 문제 해결 등이 필요함을 제시하고 있음. 필자가 제기하는 필요성에는 동감하지만, 당위적 차원에서의 문제제기를 넘어서는 공공행정 ODA를 둘러싼 다양한 문제점들에 대한 분석과 구체적 대안 제시가 필요해 보임.
- 이를 위해서는 크게 (1) 공여국 관점에서 고려사항, (2) 수원국 관점에서 고려사항으로 나누어 분석할 수 있음.

#### 2. 공여국(한국) 관점에서의 공공행정 ODA 관련 고려사항

- 분절화를 극복하고 효과적 조정을 위하여 저자는 거버넌스 구조 수립의 필요성을 제안하고 있음.
- 첫째, 저자는 상임위원회별로 성격과 취지에 부합하는 세부목표 파악이 가능하고 이를 통해서 협업 메커니즘 구축이 가능함을 제시하였지만, (1) 정부부처와 세부목표 매칭의 적절성,<sup>1)</sup> (2) “KOICA의 공공행정 중기전략”뿐만 아니라 유상원조 관련 공공행정 전략과 경제개발경

1) 또한 <표5> “국회 상임위원회별 관련 정부부처 배정”에 나오는 위원회와 소관 정부부처가 잘못된 것이 많고, 현재 문재인정부 이후 정부개편이 반영되어 있지 않음. 예를 들면, 금융위원회, 공정거래위원회 등은 원래부터 정부위원회 소관이었으며, 인사혁신처는 행정안전위원회 소관임. 원자력안전위원회도 환경노동위원회 소관이 아님.

협공유사업(Knowledge Sharing Program) 등과의 조정 및 유기적 결합의 필요성, (3) KOICA-EDCF-KSP-중앙정부부처뿐만 아니라 한국 지방정부와의 조정, 협력의 필요성 등 고려되어야함.<sup>2)</sup>

- 중앙정부부처의 경우, 부처별 원조규모가 매우 차이남. 예를 들면, 2008-2012의 기간 동안 원조 총액 기준, 교육과학기술부는 2,018억원, 보건복지부는 1,101억원인 반면, 여성가족부 134억원, 문화체육관광부는 83억원에 불과함. 따라서 SDGs의 효과적 이행을 위한 거버넌스를 구축하기 위해서는 부처 간 기계적 조정보다는 이러한 자원 배분의 불균등이 고려되어야 함. 하나의 대안적 아이디어로 <표3>의 핵심프로그램별로 주관 부처를 설정하고 이 부처가 조정자로서 기능하는 방안도 있음.
- 동시에 중앙정부부처의 경우, 대부분의 무상ODA의 약 절반을 출연/출자의 형태로 국제기구에 기여하고 있다는 점에서 이를 어떻게 효과적으로 활용할 것인가에 대한 고민이 필요함 (현재 외교부 차원에서 국제기구분담금 조정 방안에 대하여 논의 중).
- 둘째, 한국 공공행정 ODA 관련하여 중앙정부부처 및 공공기관 공무원의 인식 개선이 시급함. 즉 공공기관 간 ODA 및 원조규범에 대한 인식의 차이가 크며, 부처내 조직, 위상, 예산, 인력 등의 차이 역시 매우 큼. 따라서 장관관의 리더십, 인식 등 개인적 요인에 영향을 많이 받고 있어 ODA의 진폭이 크고, 일관성이 낮음.

### 3. 수원국 관점에서의 공공행정 ODA 관련 고려사항

- 저자는 개도국에 필요한 공공행정 제도 기반 구축 및 공공행정 인력의 역량 강화 방안에 대한 고민의 필요성을 제시하였음.
- 먼저 수원국의 입장에서 수원국 정부의 역량개발과 제도 개선을 위해서는 한국의 독자적인 ODA 역량으로는 부족하며, 이를 위해서는 다양한 공여국, 다자기구, NGO 등과의 파트너십이 중요함.
- 또한 수원국 정부의 역량 강화를 위해서는 공무원 선발, 교육, 인센티브 구조 개편 등 국가 전반적인 문제일 수 있음. 즉, 수원국의 발전전략 중 공공부문 발전전략과 일치되는 맞춤형 ODA가 필요하며, 한국의 정부부처, 공공기관 역시 이에 대한 이해에 바탕을 둔 사업을 수행하여야 함.
- 한 가지 고려할 사항은 현재 부패한 수원국 관료에게 부패해서는 안되고 이를 방지하기 위한 시스템을 만들어야 한다고 하는 것은 매우 정치적인 과정일 수 있으며, 공식적 제도의 구

2) 한정된 자원으로 수원국 중앙정부의 역량을 강화하는데는 제한적임. 그렇다면, 많은 경우 공공행정 ODA의 효과성을 위해서는 수원국의 지방정부 역량 강화 프로그램에 대한 지원의 필요성이 있으며, 이를 위해서는 한국의 중앙정부부처는 ODA를 제공하되, 한국 지방정부 차원에서의 기술지원이나 컨설팅이 보다 효과적일 수 있음.

측과 비공식적 관행의 괴리가 커질 수 있음. 따라서 기술적 차원에서의 접근과 더불어 정치적 차원에서의 고려가 매우 중요함.

- 또한 “평화 증진 및 안전한 사회 구현을 위한 치안역량 강화” 등의 문제는 수원국, 특히 취약국에 대해서는 민감한 문제일 수 있음과 동시에 일국적 차원의 문제가 아닌 지역적 차원(region-wide)의 문제일 수 있다는 점을 고려하여야 함.
- 이러한 점을 고려하였을 때, 공공행정 ODA는 상대적으로 기술적인 부문(예를 들면, 전자정부, 기상, 통계 등)에서 정치적으로 민감한 부문(조세, 감사, 입법제도, 사법제도, 치안 등)까지 다양하다는 점이 충분히 고려되어야 함.

## 논문제목

### “정책목표로서 지속가능발전목표(SDGs)와 공공행정

#### 1. 거버넌스 개념의 범주화

- 저자는 Hyden & Mease (2004)의 구분과 이를 변용한 거버넌스 개념틀을 제시하였음.
- 다만 이러한 개념틀이 SDGs의 이행과 실현을 분석하고 길잡이가 되는데 얼마나 도움이 되는지에 대해서는 보다 상세한 설명이 필요함.
- 구체적으로, 조정-규칙(실체적 내용), 과정-결과(실행), 형평성-실효성(가치)이라는 구분기준에 대하여, (1) 이 세 가지 구분기준이 거버넌스를 개념화하기 위해 왜 가장 유용한지, (2) 각 구분기준에서 양극단에 위치한 범주가 적절한지, (3) 이러한 개념틀이 어떻게 SDGs-16, 17의 세부목표와 연계되는지에 대한 추가적 설명이 필요해 보임.
- 또한 상세히 설명한 개념틀이 분석에 도움이 되기보다는 여러 가치의 균형적 추구가 필요하다는 점을 제시(혹은 메타거버넌스의 필요성 제시)하는데 그쳤다는 점이 아쉬움이 있음.

#### 2. 한국의 SDGs 이행전략과 공공행정에의 적용

- Tier1,2,3를 활용한 SDGs-공공행정 연계성을 위한 논리흐름도의 유용성에도 불구하고, 실제로 이러한 구분법/논리흐름도의 적용이 SDGs의 국내 이행, 그리고 나아가 개도국의 거버넌스 및 제도 개선에 어떠한 도움을 줄 수 있을지는 미지수임.
- 정부부처 간 협업뿐만 아니라 같은 정부부처 내에서의 협업 역시 원활하지 않은 상황에서 범분야(cross-cutting) 이슈 관련 사업의 효과적 이행을 어떻게 이를 것인가에 대한 고민이 필요함. 이에 대해 저자는 “조정역할을 하는 거버넌스의 거버넌스, 메타거버넌스”의 필요성

을 강조하며 대통령 직속 위원회를 통한 조정·총괄 역할을 제시하였음.

- 이러한 방식은 다양한 가치들을 균형 있게 추구할 수 있는 제도가 필요한데, 현 정부시스템으로는 어려움. 오히려 매우 기술적(technical) 차원에서의 낮은 수준의 협력, 협업이 이뤄질 가능성이 높음. 보다 높은 수준의 협력, 협업을 위해서는 공무원의 인식개선, 조직개편, 민관협력 강화 등 매우 광범위한 행정개혁이 필요할 수도 있음.
- 이러한 점에서 저자가 지적하였듯이 SDGs는 공여국에게 있어서도 매우 변환적인(transformative)/포용적(inclusive) 성격을 지니고 있음. 이는 국내 이행을 위한 중앙/지방정부-공공부문-민간부문 등을 포괄하는 매우 광범위한 개혁적 조치들이 필요하다는 의미임. 이러한 점에서 SDGs의 국내 이행은 매우 정치적인 과정이라고 볼 수 있음. 즉, 기존의 역할, 구조/조직, 관행 등에 대해서 얼마나 기득권(establishment)의 저항과 불순응 등을 극복하고 새로운 시스템을 만들 것인가에 대한 보다 전략적이고 정무적인 판단이 필요해 보임. 이 경우, 국회의 역할(입법화)이 매우 중요할 수 있다는 점에서 국회에 대한 고려도 필요함.
- 마지막으로 공여국 입장에서의 국가발전 전략과 SDGs가 서로 조화롭지 못한 경우가 발생할 경우 어떻게 사회적 합의를 만들어갈 것인가 등 역시 고려될 필요가 있음.