



연구논문

KOICA 환경주류화 이행기반 분석 및 시사점: 조직 및 제도를 중심으로

이길석(KOICA 글로벌인재운영실 대리)

요약

환경주류화는 OECD DAC 환경네트워크의 주요 의제이며, 한국에 대한 세 차례 DAC 동료평가에서도 환경주류화 강화에 대한 권고가 매번 언급되어 왔다. 국제사회에서 환경주류화의 개념은 개발협력의 모든 의사결정에 환경 이슈를 통합(integration)하는 것으로 주로 정의된다. KOICA 환경주류화 개념 정의는 주로 발전적 접근(do-some-good) 보다는 예방적 접근(do-no-harm)을 취해 왔다. KOICA 직제규정('06~현재) 분석 결과, KOICA 환경 이슈 담당 부서는 글로벌이슈팀('06), 환경여성팀('07~'08), 기후변화대응반('09), 기후변화환경부 下 기후변화환경1팀, 기후변화환경2팀('10), 기후변화대응실('11~'12), 기후변화환경실('13), 녹색환경산업팀('14), 기후환경팀('15~'16), 기후환경실('17~'18), 사업전략기획실('18~'20), 기후감염병위기대응실('20~)로 변화해왔다. 이는 DAC 가입 준비기('06~'07), 녹색성장 이행기('08~'13), SDGs 전환기('14~'17), SDGs 이행기('18~), Post COVID-19('20~)로 구분된다. DAC 가입 준비 일환 환경 세이프가드 제도를 도입('09)하였고, 이를 보조하기 위해 환경담당관 제도('11~)를 운영하고 있다. KOICA 환경주류화 이행기반 강화를 위해 환경 분야 담당 조직 및 내부역량 강화를 고려할 수 있다.

주제어: KOICA, 환경주류화, 세이프가드, 코로나19, 그린뉴딜

Corresponding author: Gilseok Lee (gslee@koica.go.kr)

© Copyright Korea International Cooperation Agency. This is an Open-Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

I. 서론

지난 2008년 한국이 OECD¹⁾ DAC에 가입하기 전에 있었던 특별검토에서부터 2012년도 동료검토 및 2017년 동료검토에서도 환경주류화 강화에 대한 권고가 있었다. 최근 OECD DAC 환경네트워크는 제19차 정례회의(2017.10) 이래로 제23차 정례회의(2019.10)²⁾에 이르기까지 환경주류화 동료학습을 추진하였고, 주요 교훈 등을 정리하여 2019년 10월 보고서(Greening the Development Cooperation)로 발간하였다.

한편, 2008년 한국에 대한 DAC 특별심사에서는 환경을 포함한 범분야 이슈에 대한 주류화가 권고되었고, 2012년 DAC 동료심사에서도 환경주류화 강화에 대한 권고가 여전히 포함되었으며, 2017년 DAC 동료심사에서는 SDGs 달성과 관련하여 경제·사회·환경 간 우선순위 조정체계 수립이 권고되었다. 그동안 KOICA는 DAC의 환경주류화 강화에 대한 권고사항을 이행하기 위해 ‘환경주류화 길라잡이(2013)’를 발행하였고, ‘KOICA 환경주류화 이행전략(2013~2015년)’을 수립했으며, ‘환경주류화 이행 지침(2013년)’을 내규로 제정하였다.

그러나 환경주류화는 일시적인 조치로 이뤄지는 것이 아니며, 지나간 날의 이슈로 방치할 수도 없다. 앞서 언급하였듯, 환경주류화는 OECD DAC 환경네트워크에서 여전히 최신 의제로 다루어지고 있으며, 2019년 10월에는 환경주류화에 대한 OECD 작업물이 발간된 바, 현지점에서 KOICA의 환경주류화 이행기반을 점검하고, 시사점을 도출하여 향후 추진 방향 수립에 참고할 필요가 있다. 이와 같은 맥락에서, 본고는 현재까지의 KOICA 환경주류화 이행기반을 점검하고, 향후 환경주류화 이행기반 강화를 위한 제언을 도출하고자 한다.

본고는 우선 “환경주류화”라는 용어의 용례 분석을 통해 환경주류화 개념 정의를 고찰한다. 이를 위해 각종 연구자료 및 국제기구 발간물 등에서 발견되는 용례 및 KOICA 내에서의 환경주류화 용례를 확인한다. 이어서 “환경주류화” 단어의 여러 용례로부터 환경주류화에 대한 두 가지 접근 방식을 고찰한다. 다음으로 KOICA 내규에 따른 환경주류화 개념 정의에 기반하여, 환경주류화 이행기반을 분석하기 위한 틀을 고안한다. 특히 KOICA의 환경주류화 이행기반을 ‘조직 및 제도’ 관점에서 분석한다. 우선 ‘조직’적 기반을 분석하기 위해, 2006년 이후 KOICA 직제규정을 통해 환경 이슈를 담당하는 부서의 변동 내용을 추적하여 매 변동 원인과 그 의미에 대해 고찰한다. 이어 ‘제도’적 기반 분석을 위해 KOICA 세이프가드 제도 및 환경담당관 제도를 분석한다. 끝으로 ‘조직 및 제도’ 관점에서 KOICA 환경주류화 이행기반 강화 방안을 도출하기 위해 프랑스 AFD 및 독일 GIZ의 사례 분석을 토대로 제언을 도출한다.

1) 본문에 명기된 모든 단체명은 참고문헌 앞에 표로 요약하여 제시하였음.

2) 2019년 10월 24~25일, 프랑스 파리 OECD 본부.

II. KOICA 환경주류화 기본개념

1. 국제사회 환경주류화 개념

OECD DAC 환경네트워크(ENVIRONET) 22차 정례회의(2019.4.29.~30.)에서는 환경주류화 동료학습 세션 중 환경주류화 개념을 명확히 정의해야 한다는 의견이 제기되었다.³⁾ 기존 국내 선행연구에서는 국제사회의 환경주류화 정의에 대해 ‘환경을 크로스커팅 이슈로 간주하고 ‘환경’이라는 이슈를 모든 개발사업에 통합하도록 권고’로서 인식하고 있다(박명지, 2009; 손혁상, 2012; 정지원 외, 2012). 이는 환경정책을 기관의 핵심 의사결정에 통합한다는 2004년 UNDP의 환경주류화 정의와 유사한 맥락으로 보인다.

국제사회의 문건을 조사한 결과, 대부분 문건이 환경 이슈에 대한 고려를 의사결정에 통합(integration)하는 것으로서 환경주류화를 정의하고 있었다. 눈에 띄는 점은 일부 문건에서 환경주류화의 정의를 언급하며, 세이프가드와 대비하는 서술방식을 취하고 있었다. 예컨대, 환경주류화는 환경적 지속가능성의 적극적 확산(active promotion)이며, 환경적 악영향의 저감(mitigation) 너머로 나아가는 것(moving beyond)을 의미한다거나(IADB, 2005), 지속가능성에 대한 선제적 고려(proactive consideration)로서 환경영향평가(EIA)와 같은 환경관리 및 세이프가드와 같이 수동적(reactive)이라고 할 수 있는 오염 예방과는 구분(distinct)되고 보완적이라고 정의하는(Brown & Tomerini, 2009) 식이다. 혹은 세이프가드는 미시적(micro)이고 사업에 초점을 두지만, 환경주류화 활동은 거시적(macro)이고 정책 지향적이라고 구분하는 사례도 있었다(AfDB, 2013). 유엔환경계획(UNEP)의 홈페이지에는 환경주류화는 환경에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 활동을 장려함으로써 예방원칙(do-no-harm)을 뛰어넘는다고 기술하고 있다(UNEP, 2019; <표 1> 참조).

국제사회의 환경주류화에 대한 개념 정의 사례로부터, 본고는 환경주류화에 대한 접근 방식을 두 가지로 분류한다(<표 2> 참조).

우선 환경주류화에 관한 제한적 개념 정의에서 비롯된 접근 방식으로서 환경 피해(惡) 예방(do-no-harm)에 초점을 맞추는 방식을 들 수 있다. 이는 환경주류화 개념을 협의적으로 해석한 것으로서, 환경적 부정 효과(negative effect)를 미연에 방지하는 데 목적을 두는 접근 방식이다. 대표적으로 환경세이프가드 제도를 예로 들 수 있다.

다음으로 환경주류화를 정의함에 있어 세이프가드를 넘어 보다 적극적인 행위를 요구하는

3) DCD/DAC/ENV/M(2019)1, 41항, “There was broad agreement among ENVIRONET members on the emerging findings, and a few areas for which further examination would be valuable were highlighted. This included clarification on what is meant by environment mainstreaming.”

〈표 1〉 환경주류화 개념 정의 사례

출처	연도	정의
UENP- UNDP PEI	미확인	Environmental mainstreaming is defined as <u>integrating</u> poverty-environment linkages into national development planning processes and their outputs, such as Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and Millennium Development Goal (MDG) strategies.
UNDP	2004	Environmental mainstreaming is the <u>integration</u> of environmental considerations into UNDP's policies, programming and operations to ensure the coherence and sustainability of our mission and practices.
UNDP	2004	Environmental mainstreaming refers to the <u>integration</u> of environmental policy considerations into core institutional thinking with other policies and related activities, as well as with coordination and harmonization, to ensure policy coherence.
IADB	2005	Mainstreaming the environment can be defined as the active promotion of environmental sustainability in the identification, planning, design, negotiation, and implementation of strategies, policies and investment programs. In this context, mainstreaming refers to addressing environmental issues strategically as a cross-cutting dimension of development, and implies moving beyond environmental impact mitigation to a more encompassing and strategic approach to achieving sustainability.
IIED	2009	'Environmental mainstreaming' is the informed <u>inclusion</u> of relevant environmental concerns into the decisions of institutions that drive national, local and sectoral development policy, rules, plans, investment and action.
Brown & Tomerini	2009	Developing countries are being encouraged to mainstream environment into their development activities—environmental mainstreaming being proactive consideration of environmental and sustainability concepts in policy, plan and program-making. It is distinct from, and complementary to, most current environmental management such as EIA, or pollution control, which are largely reactive and can be described generically as environmental safeguarding.
World Bank	2010	A clarification on terminology used in this paper is necessary to address comments received from peer reviewers. First, mainstreaming refers to work either within the economic sectors or as part of environmental programs to promote the <u>integration</u> of environmental issues into development decision-making. Since compliance with environmental safeguards pre-dates the 2001 Strategy and represents a minimum standard, this paper excludes compliance with project-level environmental safeguards in the definition of mainstreaming.

〈표 1〉 계속

출처	연도	정의
Nunan et al.	2012	Environmental mainstreaming is seen as the <u>integration</u> of environmental objectives into non-environmental sectors.
AfDB	2013	A broad definition suggests that environmental mainstreaming activities are more macro- and policy oriented while environmental safeguards more micro- and project focused.
UNEP-UNDP	2015	Mainstreaming means engaging directly with ministries of finance and planning—the parts of government that determine public expenditures and the fiscal policy that incentivizes private sector investment. (...) The iterative procedure of <u>integrating</u> poverty-environment objectives into policymaking, budgeting and implementation processes at national, subnational and sector levels is known as poverty-environment mainstreaming.
EU	2016	Mainstreaming is defined by the EC as ‘the process of systematically <u>integrating</u> a selected value/idea/theme into all domains of the EU development cooperation to promote specific (transposing ideas, influencing policies) as well as general development outcomes’ (EC, 2004). Mainstreaming involves an iterative process of change in the culture and practices of institutions. Successful mainstreaming in EU development cooperation results in systematic <u>integration</u> of the environment and climate change throughout the programme and project cycle in order to balance environmental, economic and social objectives and contribute to sustainable development.
OECD	2019	Mainstreaming is defined here as the deliberate and proactive <u>integration</u> of environmental concerns, including climate, into development policies, plans, budgets and actions.
UNEP	2020. 6.11. 현재	Environmental mainstreaming goes beyond the humanitarian principle of ‘do no harm’ by promoting activities which have a positive impact on the environment. (Enhance positive environmental impact and promote sustainable natural resource management.)

접근 방식으로, 환경 개선(善) 노력의 증진(do-some-good), 즉 능동적 대응을 촉진하는 데 초점을 두는 방식이 있을 수 있다. 이는 환경주류화 개념을 광의적으로 해석한 것으로서, 환경적 긍정 효과(positive effect)를 적극적으로 촉진하는 데 목적을 두는 접근 방식이다. 대표적으로 환경 분야 사업, 특히 DAC의 환경마커나 리우마커를 부여할 수 있는 사업을 확대하기 위한 전략 수립이나 이니셔티브를 제시하는 경우를 예로 들 수 있다.

〈표 2〉 환경주류화 개념 정의에 대한 두 가지 접근 방식 분석

소극적/제한적 개념 정의	적극적/확장적 개념 정의
환경 피해(惡) 예방(do-no-harm), 즉 환경 위해효과(negative effect) 저감에 초점	환경 개선(善) 노력 증진(do-some-good), 즉 환경 개선효과(positive effect) 확산에 초점
Environmental impact mitigation (IADB, 2005).	<u>Moving beyond environmental impact mitigation</u> (IADB, 2005). active promotion of environmental sustainability (IADB, 2005).
Humanitarian principle of ‘do no harm’ (UNEP, 2019).	<u>Goes beyond the humanitarian principle of ‘do no harm’</u> by promoting activities which have a positive impact on the environment (UNEP, 2019).
Most current environmental management such as EIA, ... safeguarding (Brown & Tomerini, 2009).	<u>Distinct from most current environmental management such as EIA, ... safeguarding</u> (Brown & Tomerini, 2009).
Compliance with project-level environmental safeguards (World Bank, 2010).	<u>Excludes compliance with project-level environmental safeguards in the definition of mainstreaming</u> (World Bank, 2010).
Environmental safeguards more micro- and project focused (AfDB, 2013).	Environmental mainstreaming activities are more macro- and policy oriented <u>while environmental safeguards more micro- and project focused</u> (AfDB, 2013).
Humanitarian principle of ‘do no harm’ (UNEP, 2019).	<u>Goes beyond the humanitarian principle of ‘do no harm’</u> by promoting activities which have a positive impact on the environment (UNEP, 2019).

2. KOICA 환경주류화 개념

KOICA ODA 도서관에 등록된 자료 가운데, ‘환경주류화’ 용어의 활용 사례가 발견된 최초의 문건은 2009년도에 발간된 ‘KOICA 사업의 녹색화 방안’이었다. 동 보고서에 따르면 환경주류화는 “개발사업의 결과로 발생한 환경문제에 대응하는 것이 아니라, 개발과정에서 초래될 수 있는 환경적 악영향을 사전에 고려하여 개발효과를 높이고, 지속가능개발을 도모하기 위한 전략”으로 정의된다.

이후 2012년 발간된 ‘KOICA 환경주류화 가이드라인’ 및 2013년 ‘환경주류화 업무 수행 길라잡이’에서는, “개발사업의 결과로 발생한 환경문제에 사후적으로 대처하는 것이 아니라 개발과정에서 야기될 수 있는 환경적인 악영향을 사전에 고려하여, 개발효과를 높임과 동시

에 지속가능개발을 도모하기 위한 전략”으로 환경주류화를 정의한다.

2013년 제정된 KOICA 내부규정 ‘환경주류화 이행 지침(제정 2013.8.8., 지침 제194호)’에 따르면, 환경주류화는 “환경오염, 기후변화 등의 환경 이슈를 조직 및 제도 차원과 단계별 사업 추진에 고려하여 개발사업의 지속가능성을 보장하여 개발사업의 결과로 발생한 환경문제에 사후적으로 대처하는 것이 아니라, 개발과정에서 야기될 수 있는 환경적인 영향의 통합적 고려를 위한 전략을 의미한다.”고 정의된다. 특히 동 규정의 제정 사유로 2012년 OECD DAC 동료평가 시, 환경과 개발의 통합 및 범분야로서의 이슈 포함 등 KOICA의 환경주류화 강화 권고에 대응하기 위한 것이라고 밝히고 있다.

2014년도에 녹색환경산업팀이 시행한 환경담당관 교육 결과보고 내부결재문에서도 ‘환경주류화는 개발과정에서 야기될 수 있는 환경적인 악영향을 사전에 고려하여 개발효과를 높이고, 지속가능개발을 도모하는 전략’이라고 정의한다(〈표 3〉 참조).

이처럼 기존 KOICA 발간물에서 환경주류화 개념 정의는 환경문제 대응에 관한 사전예방 원칙이 주로 적용되었다. OECD는 개발사업 수행 시 해당 사업이 협력대상국의 환경과 지역사회에 미치는 영향을 사전에 고려할 수 있도록 환경영향평가를 시행할 것을 권고해왔다. KOICA 내 환경주류화 용례가 주로 환경적 악영향에 대한 예방적 관점에서 활용된 것은 OECD DAC의 권고사항과 같은 국제사회 규범을 준수하기 위함이었다는 것으로 보인다.

이와 같은 추론을 뒷받침하는 근거로, 2006년 12월 KOICA 글로벌이슈팀에서 JICA 환경개발원조보고서, OECD 전략환경평가 우수사례집을 번역 출간한 사례를 꼽을 수 있다. 당시 KOICA 내부분서⁴⁾에 따르면 2006년 11월 외교부 경제기구과는 DAC 가입에 대비, 1996년 OECD 가입 당시 이행기로 약속한 개발원조 사업 실행 시 환경평가 관련 아래 3가지 권고사항, 즉 개발원조 사업의 환경평가(C85 104), 환경평가촉진을 위한 조치(C86 26 Final), 고위정책자 의사결정시 환경점검표 사용(C89 2 Final)에 관한 KOICA의 대응방안 제시를 요청하였고, KOICA 글로벌이슈팀에서는 국제협력단의 환경평가 관련 권고사항 이행 추진을 위해 해외 환경정책 및 환경영향평가 관련 자료(JICA 환경개발원조보고서, OECD 전략환경평가 우수사례집)를 번역 출간하여 우선적으로 KOICA 내 환경평가에 대한 인식을 증진하고, 이후 KOICA 환경정책 및 환경평가제도 수립을 위한 기초자료로 활용하고자 하였다.

이후 2009년을 전후로 DAC 가입을 준비하는 과정에서 환경세이프가드 제도 도입 등 제도 정비 노력이 있었으며, 앞서 살펴보았듯 관련 연구(박명지, 2009) 및 업무 가이드라인(2012년) 발간, 환경주류화 전략(2013~2015년)이 수립되었다. 특히 KOICA 환경주류화 전략(2013~2015년)과 2012년 OECD DAC 동료평가 시 권고사항이었던 환경과 개발의 통합 및 범분야로서의 이슈 포함 등을 이행하기 위해 ‘환경주류화 이행 지침(2013년)’을 내부규정으로 제정하게 되었다. 이처럼 환경에 대한 DAC 권고사항 등을 이행하기 위한 고려가 반영

4) 협글로벌-454(2006.12.21./DAC 가입대비 환경정책 및 환경영향평가 자료집 번역 발간).

〈표 3〉 KOICA 내 환경주류화 개념 정의 사례

출처	주요 내용
박명지(2009: 24)	환경주류화는 개발사업의 결과로 발생한 환경문제에 대응하는 것이 아니라, 개발과정에서 초래될 수 있는 환경적 악영향을 사전에 고려하여 개발효과를 높이고, 지속가능개발을 도모하기 위한 전략
임소영 · 손혁수(2012: 8)	개발사업의 결과로 발생한 환경문제에 사후적으로 대처하는 것이 아니라, 개발과정에서 야기될 수 있는 환경적인 악영향을 사전에 고려하여, 개발효과를 높임과 동시에 지속가능개발을 도모하기 위한 전략
한국국제협력단(기후변화환경실) (2013: 7) 환경주류화의 개념, ‘환경주류화 업무 수행 길라잡이’	환경주류화는 개발과정에서 야기될 수 있는 환경적인 악영향을 사전에 고려하여, 개발효과를 높임과 동시에 지속가능개발을 도모하는 전략
한국국제협력단(2013) ‘환경주류화 이행전략 (2013~2015년)’	개발과정에서 야기될 수 있는 환경적인 악영향을 사전에 고려하여 개발효과를 높이고, 동시에 기후변화 등 환경 문제를 사전에 고려하여 개발 사업의 지속가능개발을 도모하기 위한 전략
한국국제협력단(2013) ‘환경주류화 이행 지침’. (제정 2013.8.8./ 지침 제194호)	“환경주류화”라 함은, 환경오염, 기후변화 등의 환경 이슈를 조직 및 제도 차원과 단계별 사업 추진에 고려하여 개발사업의 지속가능성을 보장하여 개발사업의 결과로 발생한 환경문제에 사후적으로 대처하는 것이 아니라, 개발과정에서 야기될 수 있는 환경적인 영향의 통합적 고려를 위한 전략을 의미한다.
한국국제협력단(2014) KOICA 환경담당관 교육 ⁵⁾ 결과보고 자료 (당시 녹색환경산업팀 주관)	환경주류화는 개발과정에서 야기될 수 있는 환경적인 악영향을 사전에 고려하여 개발효과를 높이고, 지속가능개발을 도모하는 전략

된 결과, KOICA 환경주류화 정의에 사전예방원칙적 접근이 나타나게 된 것으로 보인다.

한편 2008년 환경여성팀에서 발간한 ‘지속가능한 개발원조를 위한 KOICA 환경가이드라인’에는 ‘환경주류화’ 용어가 등장하진 않았으나, 스크리닝 · 평가 · 심사 등 환경영향평가적인 요소를 포함하고 있다. 이를 통해 2008년 당시 KOICA 내부 환경가이드라인이 전반적으로 사전예방원칙의 관점에서 논의되었을 것으로 짐작할 수 있으며, 추후 KOICA 내 환경주류화 개념 정의 시에도 사전예방적 관점이 이어진 것으로 추측된다.

결과적으로 그동안 KOICA 내부적으로 환경 분야에 대한 여러 적극적 이니셔티브가 있었음에도, 환경주류화에 대한 개념 정의에서는 주로 소극적 · 제한적 개념 정의를 채택해온 것으로 보인다. 이는 OECD DAC 가입을 전후로 국제사회의 가이드라인 및 기준을 채택하는 데서 기인한 것으로 분석된다.

III. KOICA 환경주류화 이행기반

본고에서는 KOICA의 “환경주류화 이행기반”을 기관의 ‘조직 및 제도’로 이해한다. 이는 KOICA의 역대 내부 규정 가운데 ‘환경주류화’ 개념을 정의한 유일한 규정이었던 ‘환경주류화 이행 지침(2013년)’의 ‘환경주류화’ 정의에 기반한다. 해당 규정에 따르면, “환경주류화(environmental mainstreaming)”라 함은, 환경오염, 기후변화 등의 환경 이슈를 조직 및 제도 차원과 단계별 사업 추진에 고려하여 개발사업의 지속가능성을 보장하여 개발사업의 결과로 발생한 환경문제에 사후적으로 대처하는 것이 아니라, 개발과정에서 야기될 수 있는 환경적인 영향의 통합적 고려를 위한 전략을 의미”한다.

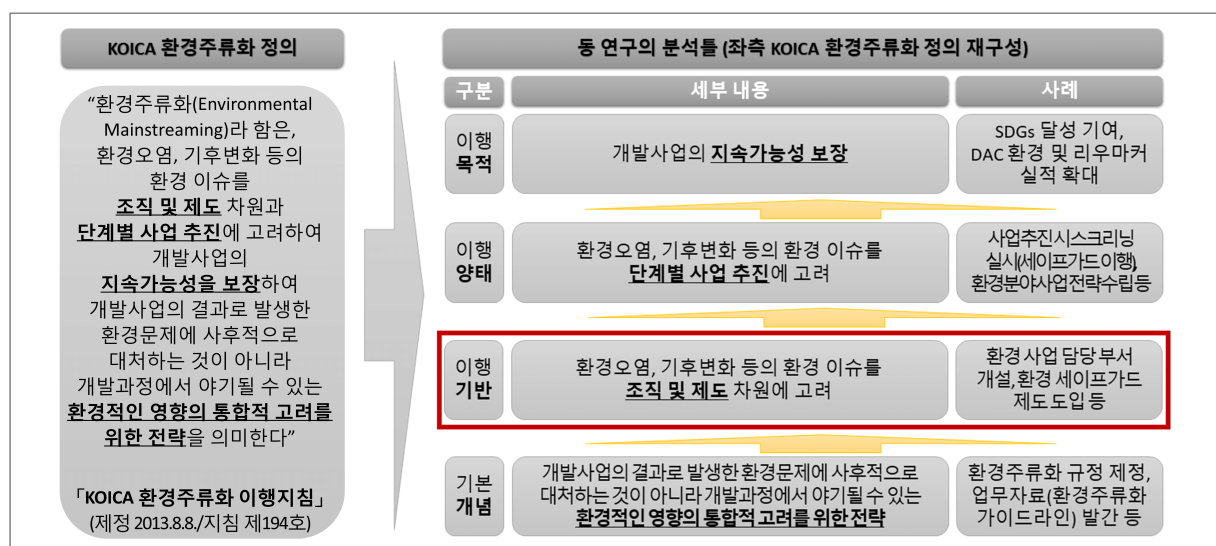
KOICA 환경주류화 이행기반을 분석하기 위해 상기 KOICA 내규상 정의를 내용의 준위에 따라 <그림 1>과 같이 재구성하였다.

우선 환경주류화 개념 정의를 토대로 환경주류화 이행기반이 설정되고, 실제 이행은 단계별 사업 추진의 양태로 나타나며, 결국 환경주류화 이행의 궁극적인 목적은 개발사업의 지속가능성 보장이 되는 것이다. 동 연구의 주요 분석 대상은 환경주류화 ‘이행기반’이나, 위 분석틀이 나타내듯 ‘이행기반’은 ‘기본개념’ 및 ‘이행양태’ 사이에서 상호 연관성을 갖는바, 동 연구는 ‘기본개념’ 및 ‘이행양태’에 대한 단편적 고찰 또한 포함한다.

1. 환경 이슈 담당 조직

한국국제협력단법(시행 2019.4.17., 법률 제15788호) 제1조에 따르면, KOICA의 설립

<그림 1> 환경주류화 이행기반 분석틀(framework)



5) 협녹색-1732(2014.12.24./KOICA 환경담당관 실무교육(12.19) 실시 결과보고).

목적은 대한민국과 개발도상국가와의 우호협력관계 및 상호교류를 증진시키고, 개발도상국가의 경제·사회발전을 지원하기 위하여 ‘각종 협력사업’을 하는 것이다. 이처럼 KOICA는 ODA 사업을 수행하는 기관인바, KOICA의 환경주류화를 분석함에 있어 환경 분야 ODA 사업을 수행하기 위한 KOICA의 조직적 기반을 우선 살펴볼 수 있을 것이다.

조직 분석을 위해 KOICA 직제 변동 현황을 분석하였다. 분석대상으로는 현재 KOICA 내부 업무포털 시스템 KOMIS에서 전자자료로 확인 가능한 2006년도 이후의 직제규정을 대상으로 한정하였다. 2006년도 이후 직제규정을 근거로 KOICA 내 환경 이슈 담당부서 변동 현황을 분석한 결과, 2006년 이후 KOICA 내 환경 이슈 담당 부서는 글로벌이슈팀('06), 환경여성팀('07~'08), 기후변화대응반('09), 기후변화환경부 및 산하에 기후변화·환경1팀, 기후변화·환경2팀('10), 기후변화대응실('11~'12), 기후변화환경실('13), 녹색환경산업팀('14), 기후환경팀('15~'16), 기후환경실('17~'18), 사업전략기획실('18~'20), 기후감염병위기대응실('20~현재)로 변화해왔다.

이와 같은 변동에 있어 작용한 원인에 대해 KOICA 내부분서를 분석하여 확인한 결과, 환경 분야 직제 변동에 있어 가장 크게 영향을 미친 요인은 “DAC 가입”, “녹색성장 정책 이행”, “SDGs 수립에 따른 이행 방안 마련”, “코로나19 팬데믹 대응” 등으로 분석되었다. 이에 따라 본고는 KOICA 직제변동 내용을 DAC 가입준비기(2006~2007년), 녹색 성장 이행기(2008~2013년), SDGs 전환기(2014~2017년), SDGs 이행기(2018년~), Post COVID-19(2020년~)의 다섯 시기로 구분하여 제시한다(〈표 4〉 참조).

1) DAC 가입 준비기(2006~2007년)

동 시기는 글로벌이슈팀과 환경여성팀이 존재했던 시기이다. 글로벌이슈팀은 국제사회에서 범분야(cross-cutting) 이슈로 지칭되는 이슈를 담당했던 팀으로 추정되며, 환경여성팀은 범분야 이슈 중 환경 및 성평등 이슈에 대한 사업수행을 담당했던 부서로 확인된다. KOICA 내부분서⁶⁾에 따르면 KOICA는 1992년부터 기후변화대응을 위해 對개도국의 환경, 산림, 에너지, 물, 농업 및 기타 분야에 ODA를 지원하였고, 이 분야에 대한 비중 확대를 위해 환경여성팀을 2006년도에 신설하였으며, 이후 2007년에는 Green ODA⁷⁾ 규모를 전년 대비 약 2.5배 이상(3.4%→8.6%) 지원하였다.

환경여성팀 존재 당시는 DAC 가입을 준비하던 시기로, 관련업무 수행내역이 확인되었다. 2006년 11월 외교통상부 경제기구과에서는 DAC 가입대비 한국 ODA 정책 선진화를 위한 KOICA 조직 보강의 필요성을 제기하였으며, 주요 내용은 1996년 한국이 OECD 가입 시

6) 협기후-164(2009.5.19./기후변화대응반 제5차 국제개발협력위원회 후속조치 내용 송부).

7) 기후변화대응반은 <동아시아기후파트너십>의 성공적 수행과 효과적인 환경 분야 사업 추진을 위해 KOICA 사업 중 환경, 산림, 에너지, 물, 농업 및 기타 분야에 해당하는 지원 내역을 Green ODA로 명명하여 통계자료를 구축하고 활용하고 있음.

〈표 4〉 KOICA 내 환경 이슈 담당부서 변동 현황(2006년~현재)

순번	근거	부서명	국제사회	국내정책	비고
1	개정 2006.9.25. 규정 제154호	글로벌이슈팀		DAC 가입 준비 (외교부)	DAC 가입 준비일환, 권고사항 이행
2	개정 2007.7.25. 규정 제164호	환경여성팀	DAC 특별검토 (2008.8)		
3	개정 2009.5.15. 규정 제188호	기후변화대응반	2008년 세계금융위기 ⁸⁾	이명박 정부 (2008.2.25.~ 2013.2.24) “녹색성장” 정책 추진	EACP, 여수프로젝트 이행
4	개정 2009.12.31. 규정 제196호	기후변화 환경부 (기후변화 환경1팀, 기후변화 환경2팀)			
5	개정 2011.1.12. 규정 제211호	기후변화대응실	DAC 동료검토 (2012)		
6	개정 2013.3.26. 규정 제234호	기후변화환경실			
7	개정 2014.1.20. 규정 제262호	녹색환경·산업팀	SDGs 채택 (2015.9)	박근혜 정부 (2013.2.25.~ 2016.12.9.) “정부 개발협력 4대 구상” 발표	정부4대 구상 외, KOICA 자체적으로 ‘SDG 5대 브랜드 프로그램’의 하나로 “기후변화 대응 프 로그램” 수립
8	개정 2015.2.1.2 2015.2.12. 규정 제284호	기후환경팀			
9	개정 2017.01.20. 규정 제318호	기후환경실	파리협약 체결 (2015.12) 및 발효 (2016.11)		
10	개정 2018.07.12. 규정 제334호	사업전략기획실	DAC 동료검토 (2017)	문재인 정부 (2017.5.10.~ 2022.5.10.) “3P 기반 신남 방정책” 추진	정부 ‘3P’에, KOICA 자체적으로 Planet 추가하여 ‘4P’ 공표
11	개정 2020.06.26. 규정 제400호	기후감염병위기 대응실 (기후감염병위기 대응팀)	WHO, 코로나 팬데믹 선언 (2020.3)	정부 “그린뉴 딜” 정책 추진 발표 ⁹⁾	포스트 코로나 경 영체제 돌입

약속한 환경평가 관련 3가지 권고의 이행을 위해 통계 및 환경영향평가 담당 인력의 보강 및 신설 등이 필요하다는 것이었다. 이에 환경여성팀은 2006년 12월 및 2007년 6월 두 차례에 걸쳐 DAC 가입에 대비하여 환경영향평가 및 정책자료집을 발간하였으며, 주요 내용은 JICA 환경·사회 배려 가이드라인 및 OECD의 전략환경평가 우수사례집을 번역 발간한 것

이다. 또한, 2008년 2월 OECD DAC 특별검토를 위한 실사단과의 협의 의제 자료를 준비할 당시 범분야 이슈에 대해서는 환경여성팀과 정책연구실이 담당하였다.

실제로 DAC는 2008년 특별검토에서 한국 ODA에 환경을 포함한 범분야(cross-cutting) 이슈를 점진적으로 확대 반영하고 주류화하도록 권고했다(〈BOX 1〉 참조).

2) 녹색 성장 이행기(2008~2013년)

KOICA 내부문서¹⁰⁾에 따르면, KOICA는 정부가 국제사회의 최우선 과제인 기후변화에 적극적이고 능동적인 대응을 위해 G8 정상회의('08.7)에서 제안한¹¹⁾ “동아시아기후파트너십 (EACP)”의 성공적인 수행을 위해 기후변화대응반을 신설하였다. 당시 국무총리실 기후변화대책기획단에서 수립한 ‘기후변화대응 종합기본계획(2008.9.19.)’에 따르면, 개도국 기후변화 지원사업에 대외원조(ODA) 확대를 위해 KOICA 및 EDCF에 기후변화 관련 사업을 우선 지원 사업으로 지정기로 하였다. 즉, ODA 중 기후변화 연관사업의 비중을 점증적으로 확대하여 '03~'07년 기간 중 총 342백만 달러를 투자한다는 것으로, 이는 같은 기간 KOICA 및 EDCF 총지원금의 17%에 해당하였다. 또한, 개도국 능력형성(capacity-building) 지원을 위해 한국국제협력단(KOICA) 연수 과정 중 10% 이상을 기후변화 연관 과정으로 개편기로 하였다. 상기 계획에는 이외에도 여수세계박람회 개최를 계기로 기후변화와 해양환경 문제 해결 등을 위해 1천만 달러를 지원하는 ‘여수 프로젝트’를 추진하는 내용이

〈BOX 1〉 OECD DAC 특별평가 2008: 범분야 주류화

“Cross-cutting issues”

Korea recognises that it puts limited emphasis on cross-cutting issues, and has pledged to address this. There is a focus sector entitled “environment and gender” but according to Korean figures, only 2.5 % of ODA goes towards projects with an environmental content, while gender receives insignificant funding. As it builds a more sophisticated aid programme, Korea will want to give more attention to these, and other important cross-cutting issues, such as human rights and governance. It will also want to consider how to mainstream them throughout Korean programmes and projects.

출처: OECD DAC Special Review: Korea (2008: 19).

8) 2008년 경제위기를 계기로, OECD 국가들은 지속가능한 개발, 즉 녹색 부문을 경제회복 및 성장을 위한 잠재 동력으로 인식, 2009년부터 녹색성장에 대한 논의를 시작했다(임소영 외, 2013).

9) 2020년 하반기 경제정책방향(2020.6.1. 관계부처 합동 / 대통령 주재 제6차 비상경제회의의 결과).

10) 협기후-164(2009.5.19./기후변화대응반 제5차 국제개발협력위원회 후속조치 내용 송부).

11) 2008년 7월 G8 확대정상회의에서 한국 정부는 녹색 ODA 사업 확대를 통해 개도국의 기후변화 대응지원 및 녹색성장 선도국가로서의 성숙한 세계국가 이미지 구현을 목표로, 2012년까지 5년간 총 2억 달러 규모의 ‘동아시아기후파트너십(East Asia Climate Partnership, EACP)’ 사업을 추진하기로 공약했다.

포함되어 있었다.

녹색성장 기조에 따라 직제명에서도 “기후변화”가 전면부에 부각되기 시작하였다. 앞서 ‘1) DAC 가입 준비기’에서 살펴본 DAC 가입 준비기(2006~2007년)에는 글로벌이슈팀(‘06) 및 ‘범분야’의 대표 격으로 ‘환경’ 및 ‘여성’을 강조한 환경여성팀(‘07~’08)이 존재했었다. 반면, 녹색 성장 이행기(2008~2013년)에 들어오면서 2009년도에 환경여성팀이 폐지되고, 기후변화대응반(‘09)이 신설되었다. 이후 2010년도에는 기후변화환경부(‘10)로 개편되었으며, 산하에 기후변화·환경1팀(‘10), 기후변화·환경2팀(‘10)을 두었던 점으로 미루어보아 조직이 보다 강화되었다고 해석할 수 있다. 그러나 곧이어 2011년도에 기후변화대응실(‘11~’12)로 통폐합되었고, 기후변화대응실은 2013년도에 기후변화환경실(‘13)로 명칭을 변경하였다. 종합하면 약 5년여 기간 동안 4차례의 부서명 변경이 있었으며, 이는 매년 녹색성장 정책을 보다 효율적으로 추진하기 위한 조직 차원의 고민이 반영된 결과로 추정된다.

조직 차원에서 정부의 녹색성장 정책에 따른 기후환경 이슈가 중시됨에 따라, 동 시기에는 KOICA 내부에서 환경 분야를 전담할 인력 채용 또한 더불어 증가하였다. 우선 2008년 9월에 환경여성팀에 전문직 1인(농학박사)이 채용되었다. 같은 해 11월에는 기후변화대응반에 전문직 2인이 선발(환경정책 박사) 선발되었는데, “국내 기후변화 제한적 전문가 풀 고려, ‘환경정책’으로 선발하되 심사 시엔 기후변화, 에너지정책 연관성을 고려”하였다.¹²⁾ 이에 더하여, 마찬가지로 2008년 11월 당시 기후변화대응반에서는 기후변화 EACP 조직확대에 대비하여 기후변화 전공자 2명을 신입직원 채용 수요로 제출하였다.¹³⁾ 2010년 5월에는 총 2명의 전문인력이 보강되었는데, 기후변화환경1팀에서 여수프로젝트 담당 인력 1인, 기후변화환경2팀에서 EACP 담당 업무를 추진하기 위해 전문인력 1인을 채용하였다. 2012년 2월과 3월에는 각각 EACP 홍보 및 국제기구사업 담당 전문직 1명씩이 선발되어 기후변화대응실에 배치되었다. 2013년 9월에는 환경주류화 및 환경 분야 사업 담당 전문인력이 채용되어 기후변화환경실에 배치되었다. 한편, KOICA 직원을 대통령 직속 녹색성장위원회에 1명씩 총 4차례에 걸쳐 약 3년간(2009.2.~2012.4.) 파견하였으며, 파견을 위한 별도의 전문직 계약직원을 2010.7.~2013.3. 기간 동안 총 3차례 선발하기도 하였다.

동 시기에 있었던 2012년 DAC 동료심사 결과, 환경 등 범분야 주류화 강화에 대한 권고가 여전히 포함되었다. KOICA의 경우, 환경주류화 가이드라인 발간 등을 통해 환경 및 기후변화 이슈에 우선순위를 둔 점은 확인되나, 정책 및 사업에 있어 위험 및 기회 요인 분석 강화의 필요성이 제기되었다(〈BOX 2~4〉 참조).

12) 협기후-3(2008.10.23./기후변화대응반 전문계약직 채용계획(안)).

13) 협기후-37(2008.11.5./신입직원 채용분야(전공) 수요 통보).

〈BOX 2〉 OECD DAC 동료평가 2012: 범분야 주류화 강화 필요

“Korea needs to strengthen its approach for mainstreaming cross-cutting issues”

Korea needs to strengthen its approach for mainstreaming cross-cutting issues. Korea's Mid-term ODA Policy for 2011~2015 focuses on five cross-cutting issues: environment, gender equality, human rights, information and communication technology (ICT), and democracy. These issues were chosen because they are critical elements of Korea's thematic priorities as well as necessary conditions for success in priority partner countries. Korea is trying to raise aid managers' awareness in these areas. The issues apply to all Korean international assistance programming: KOICA takes the lead in integrating them across the grant-funded programmes, while EDCF leads on the loan-funded activities.

출처: OECD DAC Peer Review: Korea (2012: 32).

〈BOX 3〉 OECD DAC 동료평가 2012: 한국 환경주류화 노력 확인

“Korea prioritises environmental sustainability and climate change issues”

KOICA also has environmental mainstreaming guidelines that were put in place in 2012 on a pilot basis – these guidelines will be revised in the light of the pilot for application across all of the Agency's programmes. Nonetheless, independent environmental agencies and CSOs in Korea have advocated that more emphasis is needed on climate change adaptation and mitigation and that KOICA and EDCF should undertake more rigorous analysis of proposed policies and programmes for climate risks and opportunities.

출처: OECD DAC Peer Review : Korea (2012: 33).

〈BOX 4〉 OECD DAC 동료평가 2012: 한국 환경주류화 고려 사항

“Future considerations”

To provide a clear strategic vision for its programmes, Korea should build on the solid legal and policy foundations it has put in place by completing the framework to guide its increasing development co-operation. This requires (...) stronger guidance and plans for mainstreaming environment and climate change across all of programmes, grants and loans.

출처: OECD DAC Peer Review: Korea (2012: 34).

3) SDGs 전환기(2014~2017년)






2015년 9월 UN 총회에서 SDG가 채택되었다. KOICA는 그보다 앞선 2015.7월에 『KOICA 지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안』 보고서를 발간하였다. 이처럼 KOICA는 SDGs 공식 채택 이전부터 Post-2015 체제로의 전환을 대비해온 것으로 확인되며, 그 결과로 중장기 전략을 수립하며 SDG 5대 브랜드 프로그램을 제시하였다. 브랜드 사업은 국제개

발의제(post-2015 등)에 직접적으로 기여하며, 수혜자 수 중심의 정량적 성과관리 체계를 갖춘 사업으로, 개발목표별로 정렬하고 다양한 사업모듈과 형태(modality)로 구성하여 KOICA의 대표사업(flagship program¹⁴⁾)으로 추진할 계획이었다(〈표 5〉 참조).¹⁵⁾

동 시기의 직제 변화를 살펴보면, 2014년도에 녹색환경산업팀이 조직되었고, 2015년도에 기후환경팀으로 재편되어 2017년 2월까지 존속하였다. ‘녹색환경산업’의 경우 여전히 ‘녹색 성장’ 혹은 ‘EACP’ 등이 연상될 수 있는 부서명이지만, 국제사회가 SDGs 체제로의 전환이 이루어짐에 따라 KOICA 내 관련 부서명 또한 더욱 보편적인 용어인 ‘기후환경’으로 전환한 것으로 추정된다. 녹색환경산업팀 존재 당시, 환경 분야 사업 지원을 위한 전문인력 채용이 활발하였다. 특기할만한 점은 당시 채용공고 상 직무 내용에 ‘환경주류화’ 추진이 함께 언급되어 있었던 부분이다. 환경주류화의 세부과업으로는 “환경 및 기후변화 분야 국내외 동향분석, 통계 및 실적관리 등”이 고려된 것으로 보인다.

한편, 동 시기에 있었던 2017년 DAC 동료심사 결과, SDGs 달성과 관련하여 경제·사회·환경 간 우선순위 조정체계 수립이 권고되었다. 2018년도에 공식 발간된 보고서에는 한국은 환경 및 기후변화 이슈 주류화를 위한 긍정적인 단계를 밟고 있으나, 국가협력전략

〈표 5〉 KOICA SDGs 5대 브랜드 프로그램(2015~2016)

	KOICA SDGs 5대 브랜드프로그램		정부 개발협력 구상	해당 VIP 공약
1	포용적이고 지속가능한 농촌개발 (SMU, Saemaul Undong)		새마을운동의 국제적 확산	UN 개발정상회의('15.9.26.)
2	소녀들의 보다 나은 삶 (BLG, Better Life for Girls)		소녀들의 보다 나은 삶	UN 개발정상회의('15.9.26.) 2016~2020년/2억 달러
3	모두를 위한 안전한 삶 (SLA, Safe Life for All)		모두를 위한 안전한 삶	GHSA 서울고위급회의('15.9.8.), APEC 정상회의('15.11.19.) 2016~2020년/1억 달러
4	보다 나은 삶을 위한 과학기술혁신 (STI, Science, Technology and Innovation for Better Life)		보다 나은 삶을 위한 과학기술 혁신	UNESCO 특별연설('15.12.1.) 2016~2020년/2억 달러
5	기후 친화적 개발 (CCD, Climate Compatible Development)		- (KOICA 자체 이니셔티브)	- (KOICA 자체 이니셔티브)

14) 영문자료 작성 시에는 ‘브랜드 프로그램’ 대신 ‘focused program’으로 표기함(예: 2016년 GIZ 업무협약).

15) KOICA 내부분서, 협전략-492(2015.3.4./KOICA 중장기 전략(안) 보고).

(CPS) 상 기후변화 대응이 충분히 포함되지 않았으며, 환경 및 기후변화에 대한 분석을 강화할 수 있을 것이라고 기록되어 있다(〈BOX 5〉 참조).

4) SDGs 이행기(2018년~)

동 시기의 가장 큰 특징은 ‘환경’ 혹은 ‘기후변화’라는 단어가 포함된 부서가 KOICA 조직 내에서 없어진 것이다. 2017년도 2월에 기후환경팀이 기후환경실로 개편되었으나, 2018년 7월 직제개편 시 기후환경실이 폐지되었다. 대신 사업전략기획실이 신설되어, 세이프가드 및 GCF 이행기구 인증 등 기후환경 분야 업무를 담당하도록 하였다.

경영전략 관점에서는 현 정부에서 3P(People, Peace, Prosperity) 철학을 바탕으로 추진 중인 신남방정책에 부응하는 원조 사업을 추진하는 한편, 3P에 환경(Planet)을 더하여 KOICA만의 4P의 가치를 별도로 선포하며, 환경을 고려하는 개발협력 사업 추진방안을 모색하고 있다. 2018년 12월 사업전략기획실에서 'SDG 13(기후행동) 이행을 위한 중기전략'을 수립하였고, 동 전략을 통해 2020년까지 기후환경 분야 사업 비중을 20%까지 확대한다는 목표를 제시하였다. 또한 2019년 6월 환경의 날을 계기로 KOICA 기후행동 파트너십 포럼을 개최하고, 'KOICA 기후행동 이니셔티브'를 선포하였다. 동 이니셔티브를 통해 2021년부터 2025년까지 총 1억 달러(약 1천 180억 원)의 예산을 투입해 온실가스 저감과 저탄소 개발 지원 등 지구촌 기후변화 대응 사업을 추진할 계획이다.

5) Post COVID-19(2020년~)

2020년 3월 11일 WHO는 코로나19 팬데믹을 선언하였다. KOICA는 코로나19 대응을 위한 비상경영체제에 돌입하여, 코로나19 극복을 위한 종합대응계획(2020.4.28.) 및 코로나19 극복을 위한 코이카 종합대응 8대과제 이행계획(2020.5.14.) 등을 수립하였다. 한편 위

〈BOX 5〉 OECD DAC 동료평가 2018: 범분야 주류화 이행 부족

“Guidance for cross-cutting issues is in place but is not yet fully applied”

Korea is taking positive steps towards mainstreaming environmental issues and climate change within all its loans and grants. Both KEXIM Bank and KOICA have developed relatively detailed guidance on environmental sustainability. (...) However, Korea's country partnership strategies do not require climate risk analysis, with the result that climate adaptation is not systematically considered in areas such as food security, infrastructure or health. Korea could do more to analyse where its programmes could have a positive impact on the environment, and what longer-term impact climate change will have on its investments.

출처: OECD DAC Peer Review: Korea (2018: 41).

기 극복을 넘어 포스트 코로나 경영체제로 전환하기 위해, 정부의 그린뉴딜 정책(2020.6.1./관계부처 합동)과 연계한 ODA 추진 방안을 모색하기 시작하였다. 특히 그린뉴딜 연계 녹색 ODA 워크숍(2020.6.19.), KOICA 혁신집담회(2020.7.1.) 등을 통해 기후변화 대응 관점에서 포스트코로나 대응 전략을 모색하고 있다. 그 결과 직제규정 개정(2020.6.26.)을 통해 '기후감염병대응실' 및 산하에 '기후감염병대응팀'을 신설하여 기후환경 및 신종감염병 위기 대응 사업기획을 담당하게 하였다. 기후감염병대응실의 주요과업에는 SDG 13번 목표(기후 행동)에 관한 전략 수립 및 사업 기획과 GCF 이행기구 인증 관련 업무 또한 포함되었다. 한편 SDGs가 Post-2015 개발의제로서 2030년까지 달성을 목표로 하고 있는바, 동 Post COVID-19 시기 또한 큰 틀에서는 '4) SDGs 이행기'에 포함되는 것으로 볼 수 있다.

2. 제도적 기반

앞서 살펴본 바와 같이, KOICA 내 환경주류화 용어는 세이프가드와 사실상 동일시되어 사용되어 왔다. 이에 따라 환경주류화의 제도적 기반 역시 환경세이프가드 제도의 고도화 및 이를 지원하기 위한 환경담당관 제도의 도입에서 주로 확인할 수 있다.

1) 환경(사회)세이프가드

세이프가드는 1996년도에 한국에 OECD 가입 당시 3가지 권고사항에서 출발하여, DAC 가입을 위한 특별 평가를 준비하던 시기부터 SDGs를 이행하고 있는 현재까지 관통하는 제도이다. 특히 2018년도 라오스 댐 사고 이후, 2020년도 현재에도 여전히 많은 관심의 대상이 되는 제도이다.

KOICA는 2013년도에 「환경주류화 이행지침」을 수립한 이후 2017년도에 SDG 등 국제 규범 및 GCF 이행기구 인증 등을 위한 세부내용을 보완하여, 「환경·사회 세이프가드 이행지침」으로 전면개정하였다.

실제 적용에 있어, 2013~2016년 기간 연도별 환경주류화 추진계획을 수립하고, 부서별 환경주류화 추진 대상 사업을 선정하여 사전 스크리닝 등 세이프가드 조치를 시범적으로 시행하였다. 한편, 2019년도 신규 국별 협력 사업을 시작으로 매년 신규 국별협력사업 전수를 대상으로 스크리닝을 하였고, 스크리닝 결과 B 카테고리로 분류된 사업에 관해서는 규정에 따라 환경사회관리계획(ESMP)을 수립하고 대외 공개기로 하였다.

2) 환경담당관 직제

세이프가드 이행을 위한 보조 수단으로서 환경담당관 제도를 신설하여, 2011년도 직제 규정에 반영하였다(〈표 6, 7〉 참조).

〈표 6〉 KOICA 환경담당관 직제 규정 내역(2011~2016년)

근거	부서명	업무분장
개정 2011.1.12. 규정 제211호	환경 담당관	3장 6조 1항에 ‘환경 담당관’ 언급, 세부 업무분장은 미기재
개정 2011.1.12. 규정 제211호 ~ 개정 2012. 2. 6 규정 제221호	환경 담당관 Environment Desk Officer	1. 환경 정책, 중장기 전략 및 이행계획 수립 - 환경 정책, 중장기 전략 수립, 이행 계획수립 및 가이드라인 발간 2. 모니터링 및 평가 총괄 3. 연구 및 파트너십강화
개정 2014.1.20. 규정 제262호, ~ 개정 2016.06.16. 규정 제307호	환경담당관 Designated Officer for Environment	1. 환경정책기획: 정책 및 전략수립, 계획수립 2. 평가: 계획수립, 평가실시, 평가피드백 3. 연구: 연구 및 파트너십 강화 4. 환경주류화 반영: CPS수립지원, 사업선정 지원, 사업 실시 지원, 사업평가 지원
개정 2017.01.20. 규정 제318호	-	‘환경담당관’ 직무 미기재

〈표 7〉 KOICA 환경담당관 임면 현황(2013년~현재)

연도	총원	소속(인원)	비고
2020	25	본부(25)	인사회보 제2020-21호 (발령일 2020.03.09.)
2019	28	본부(28)	인사회보 제2019-34호 (발령일 2019.04.17.)
2018	14	본부(14)	인사회보 제2018-78호 (발령일 2018.12.26.)
2017	17	본부(9), 해외사무소(8)	별도 임면 없음(2016년도와 동일)
2016	17	본부(9), 해외사무소(8)	인사회보 제2016-80호 (현부서 발령일)
2015	51	본부(26), 해외사무소(25)	인사회보 제2015-47호 (발령일 2015.7.24.)
2014	50	본부(24), 해외사무소(26)	인사회보 제2014-82호 (발령일 2014.11.6.)
2013	24	본부(24)	인사회보 제2013-58호 (발령일 2013.8.20.)
2012	3	본부(3)	별도 임면 없음(2011년도와 동일)
2011	3	본부(3)	인사회보 제2011-8호 (발령일 2011.2.21.)

한편, 2010년에는 기후변화환경1팀을 중심으로 ‘기후변화와 녹색성장 학습동아리’가 운영되었고, 2017년도에는 ‘기후변화 학습동아리’ 및 ‘생물다양성 학습동아리’가 각각 조직 내부에서 자생적으로 운영된 사례가 있다(〈표 8〉 참조).

OECD(2019)는 환경주류화의 핵심 5가지 요인 중 하나로 지속적 역량 개발을 제시한다. 환경 및 기후 분야에 관한 조직 내부적인 네트워크나 커뮤니티가 개발협력 기관 내부의 주류화에 필요한 집합적 책임을 촉진할 수 있다는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, 환경담당관 제도 및 학습동아리 등 조직 내부에 환경 관련 조직이 존재하고 활동한다는 것은 환경주류화를 위해 중요한 요인으로 작용할 수 있다.

〈표 8〉 KOICA 환경 분야 학습동아리 운영 사례(2017)

국문명	기후변화 학습동아리	생물다양성 학습동아리
영문명	KCCC; KOICA Climate Change Circle	KCC; KOICA Conservation Circle
로고		
회원수	13명	12명
주요 활동 내용	지정도서, 주요 기사 발제 및 토론	
활동 사진	지정도서 토론(2017.6.30.) 	UN 생물다양성의 날 기념 전시(2017.5.22.) 
	합동 성과 발표회(2017.10.31.) 	

IV. 타공여기관(AFD, GIZ) 사례 분석

유럽은 개발정책에서 환경주류화를 국내외적으로 주도해 왔다(권을 외, 2009). OECD DAC 환경네트워크 제23차 정례회의(2019년 10월)에서는 ‘파리협정 목표와 개발협력의 연계 (Aligning Development Co-operation with the Objectives of the Paris Agreement)’ 보고서 채택을 위한 논의가 지속되었다. 동 회의에서 미국 대표단은 트럼프 행정부의 파리협정 탈퇴 선언에 따라 해당 보고서를 지지하기 어렵다는 입장을 밝혔다. 한편 일본 대표단의 경우 보고서 내 권고사항 중 ODA 적격성 요건에 ‘화석연료 활용 배제’가 포함된 것에 대해 문제를 제기하였으며, 미국 역시 이에 동조하였다. 이와 같은 미국과 일본의 반응에 대해, 참석한 대부분의 유럽 국가 대표단은 국가별 발언 기회를 통해 해당 보고서 내용에 대한 전반적인 지지 의사를 재확인하였다. 이처럼 최근의 OECD DAC 환경네트워크 논의현황에 한정하여도, 유럽 국가들이 파리협정 이행 등 국제적 환경 의제를 이행하는데 전반적으로 적극적인 모습이 관찰된다.

본 고에서는 유럽 내 공여기관 중 가장 규모가 크고 MOU 체결¹⁶⁾ 등으로 KOICA와도 지속적인 교류 사례가 있는 프랑스 개발청(AFD) 및 독일 국제협력공사(GIZ)의 사례를 개괄해본다.

1. 환경 이슈 담당 조직

1) AFD

AFD 조직도 전반에 걸쳐 환경 및 환경 유관 주제나 이슈를 표현하는 명칭이 들어간 부서¹⁷⁾들이 다양하게 확인된다. 우선 Operations(DOE) 부 직속 부서로 “Climate Change Division(CLI)”실이 있다. “Portfolio Management and Support(GPS)”실 산하 “Environmental, Social, Sustainable Development Support(AES)”팀이 존재하며, “Ecological transition and natural resources (NAT)”실 산하 “Water and Sanitation(EAA)” 및 “Agriculture, Rural Development and Biodiversity(ARB)”팀이 존재한다. 또한 “Innovation, Research and Knowledge (IRS)”부 산하 “Secretariat of the French Facility for Global Environment(FFEM¹⁸⁾)” 사무국을 운영 중이며, “Sustainability and Corporate Governance”부 산하 “Environment, Social & Governance(ESG)”실이 있다.

16) AFD MOU 체결: 2012.10.16. 성남, GIZ MOU 체결 : 2011.11.30. 부산.

17) AFD 및 GIZ의 부서 단위별 명칭이 미확인되어, 본고에서는 부서 규모 순으로 ‘부’>‘실’>‘팀’ 용어를 활용.

18) 프랑스 지구환경기금(Fonds Français pour l'Environnement Mondial, FEEM), 프랑스 5개 부처(재무부, 외무부, 환경부, 농업부, AFD) 공동 재원 조성, AFD가 사무국으로서 행정 및 자금관리 담당, 1994년 설립 이후 '15년까지 285개 사업에 3.31억 유로 지원.

2) GIZ

GIZ 직제상의 특징은 환경을 비롯한 섹터 부서가 이중 구조로 되어 있다는 것이다. GIZ의 섹터 부서는 크게 Sectoral Department(FMB) 및 Sector and Global Programmes(GloBe)의 두 축으로 구성된다. 예를 들어 기후 분야 담당 부서의 경우, FMB 하 “기후변화, 농촌개발, 인프라(Climate Change, Rural Development, Infrastructure)” 및 GloBe 하 “기후변화, 환경, 인프라(Climate Change, Environment, Infrastructure)”가 함께 존재하고 있다. 차이점은 FMB는 분야별 기술 자문을 제공하는 역할을 맡고 있으며, GloBe는 프로그램 단위로 실제 사업을 수행하는 부서라는 점이다.

2017.7월 기준으로 Sectoral Department(FMB) 부 산하에는 Climate Change, Rural Development, Infrastructure 실 - “Climate Change and Environmental Policy”, “Forests, Biodiversity, Agriculture”, “Rural Development, Food Security”, “Water, Wastewater, Waste Management”, “Energy and Transport” 등이 있으며, Sector and Global Programmes(GloBe) 부 산하에는 Climate Change, Environment, Infrastructure 실 - “Energy, Water, Transport”, “Climate Change and Climate Policy”, “Environment Policy, Biodiversity, Forests” 등이 있다.

특이사항으로는 FMB(섹터 부서)의 자문 범위가 독일 전 부처 및 기타 사업 발주기관을 대상으로 하며, 단순 조직 내부만을 대상으로 하지 않는다는 점이다. 이와 같은 섹터 부서의 이중 구조(FMB, GloBe)는 2015년도 직제개편 시 결정되었다고 하며¹⁹⁾, FMB는 주로 본부(에쉬본)에 소재, GloBe는 본(Bonn) 사무소²⁰⁾에 위치하고 있다.

GIZ 내 GCF 협업 업무의 경우, GCF 이행기구로의 인증을 준비하는 단계에서부터 전담 조직을 T/F 형태로 운영하였다. ‘사업개발부(Client Liaison and Business Development (AGE))’ 하 ‘시장 및 포트폴리오 개발 부서(Market and Portfolio Development)’에서 T/F를 주도적으로 이끄는 것으로 확인된다.

2. 제도적 기반

1) AFD

OECD DAC 환경네트워크 제21차 정례회의(2018년 10월)에서는 앞서 언급했던 「파리협정 목표와 개발협력의 연계(Aligning Development Co-operation with the Objectives of the Paris Agreement)」 보고서 채택을 위한 초기 논의가 있었다. 동 논의의 일환으로

19) GIZ 담당자 면담(2019.5.3.).

20) GIZ 본(Bonn) 사무소는 '11년도 GTZ가 GIZ로 통합 시 신설.

AFD의 사례발표 시간이 배정되었으며, 여기서 AFD는 “100% 파리협정 전략(100% Paris Agreement)”을 소개하였다. 당시 AFD의 발표에 따르면, AFD는 기후 행동(climate action)을 최우선 전략으로 채택하고 있으며, 기관의 장기 투자 전략 역시 파리협정 목표 달성과 긴밀히 연계된다. AFD의 기후변화 대응 전략은 3단계로 진화해왔는데, 기후 주류화에서 기후와 개발 연계 그리고 완전한 파리협정 채택, 즉 “100% 파리협정 전략”으로의 이행이다.

“100% 파리협정 전략”을 개발사업 단위에서 적용하는 데 있어, 두 가지 관점이 관찰되는데, ‘긍정요인 강화 50%’와 ‘부정요인 예방 50%’이다. 긍정 강화 50%는 기후변화 대응을 위한 사업 비중 50%까지 확대한다는 것으로, 2017년 전략 도입 당시 기준으로 28% 수준이던 기후환경 사업의 비중을, 2022년에는 50% 수준까지 높이겠다는 것이다. 한편 피해 예방 50%는 사업 기획 시 환경사회 영향 스크리닝에 더하여, 기후변화 대응 관점에서 사업 산출물이 가치사슬 전반에 미칠 잠재적 영향을 종합적으로 분석하는 것이다. 예를 들어, 철도 인프라 구축 사업에서 향후 철로를 통한 운송품에 석탄이 포함될 것으로 예상될 시, 파트너국의 NDC 달성에 악영향 미칠 우려가 있는바, 사업 취소까지 검토하겠다는 것이다.

2) GIZ

GIZ 「환경·기후 영향 평가 가이드라인(2017.5.)」은 환경세이프가드 수행 시 사업수행을 통해 야기될 수 있는 환경적 관점에서 잠재적 악영향만이 아니라, 환경 및 리우마커를 부여할 수 있는지(긍정 영향) 검토한다. GIZ 내부직원을 대상으로 한 가이드라인에 따르면, 기후변화 적응/감축 관점에서의 사전 평가가 통합되어 있으며, 위험(risk)뿐만 아니라, 기회(opportunity) 요인 또한 분석하게끔 제시되어 있다.

이와 같은 GIZ의 접근방식은 그동안 KOICA의 세이프가드제도가 주로 개발사업을 통한 환경적 위험(risk) 요인을 사전 식별하는 데 초점을 맞춰온 점과 다소 대조를 이루는 부분이다.

V. KOICA 환경주류화 이행 강화를 위한 제언

앞서 III장 1.에서 시기별로 구분하여 살펴보았듯, OECD DAC가 한국을 대상으로 시행한 세 차례 동료평가에서는 ‘환경주류화’ 혹은 ‘환경을 포함한 범분야 주류화’ 이행 강화에 대한 권고가 지속적으로 제시되어왔다(〈표 9〉 참조).

이에 본고는 앞선 I~IV장의 분석 결과를 토대로, KOICA 환경주류화 이행 강화를 위한 제언을 ‘환경주류화 패러다임 전환’ 및 ‘환경주류화 이행기반 강화’의 두 가지 측면으로 제시한다.

1. KOICA 환경주류화 패러다임 전환

1) 국제사회 논의 환류

환경주류화는 DAC 환경네트워크에서 여전히 활발하게 논의되고 있다. 사무국은 2019년 10월 환경주류화 동료학습 결과를 보고서(Greening Development Co-operation)로 발간하였다. 보고서에 따르면 대부분 DAC 회원국이 환경적 악영향을 스크리닝하기 위한 환경 세이프가드 제도를 도입하였고, 최근에는 기후변화에 대한 주의 또한 강화되었다. 그러나 지속가능한 발전을 달성하기 위해서는 환경적 잠재력과 위협에 대한 보다 넓은 범위의 통합을 위한 정책, 역량, 접근 등이 더욱 활발해져야 함을 지적한다. 이는 세이프가드 중심의 환경 악영향 예방(do-no-harm)적 접근뿐만 아니라, 환경 개선(do-some-good)적 접근이 병렬적으로 제시된 사례이다(〈표 10〉 참조).

앞서 II장(KOICA 환경주류화 기본개념) 2절(KOICA 환경주류화 개념)에서 KOICA 내 환경주류화는 do-no-harm 관점에서 제한적으로 정의되어 왔음을 지적한 바 있다. 그러나 환경주류화를 사전예방원칙하에 주로 세이프가드 제도를 중심으로 정의하는 것은 대내외 이해관계자를 대상으로 의미상의 혼돈을 야기할 수 있다.

KOICA는 이미 세이프가드 중심의 환경 악영향 예방(do-no-harm) 노력뿐만 아니라, 환경 사업 수행을 통한 환경 개선(do-some-good) 노력을 병행해오고 있다. 그러나 앞서 'II-2) KOICA 환경주류화 개념'에서 보았듯, 기존 KOICA 내부에서 “환경주류화” 용례는 제한적 개념 정의를 채택해왔던바, 개념상 오해를 야기할 수 있다. 따라서 환경주류화 개념을 정의함에 있어, 소극적·제한적 접근 방식에서 긍정적 환경영향을 촉진하는 ‘do-some-good’ 관점에서의 적극적이고 확장적인 접근으로 전환함으로써 KOICA 환경주류화 이행 노력을 보다 정확하게 측정할 수 있으며, 또한 향후 KOICA 환경주류화 이행기반 강화를 위한 조직 차원의 전략 수립 시에도 더욱 적확하고 효과적인 접근을 가져갈 수 있을 것이다.

〈표 9〉 OECD DAC 한국 동료평가(Peer Review) 환경주류화 언급 사례

평가 년도	주요 언급 내용	세부 내용
2008	범분야 주류화 강화 필요	본고 'BOX 1' 참조
2012	환경주류화 강화 필요	본고 'BOX 2' 참조
2012	환경주류화 노력 인정	본고 'BOX 3' 참조
2012	환경주류화 고려 사항	본고 'BOX 4' 참조
2017	범분야 주류화 이행 부족	본고 'BOX 5' 참조

〈표 10〉 OECD DAC 환경주류화 동료학습 결과(5 lessons)

Strong policy commitment and leadership	Providing a legal mandate
	Driving mainstreaming and leadership
	Broadening the themes
Robust system	Embedding environmental appraisal
	Integrating multiple goals
	Starting mainstreaming early
Capacity and continuous skill development	Prioritising interdisciplinary skills
	Installing networks of practice
	Maintaining expert capacity
Shared knowledge, learning and engagement	Building an evidence base
	Promoting organisational learning
	Engaging civil society
Well-supported country systems	Building commitment and capacity
	Making the economic case and engaging the private sector
	Disseminating effective and relevant tools

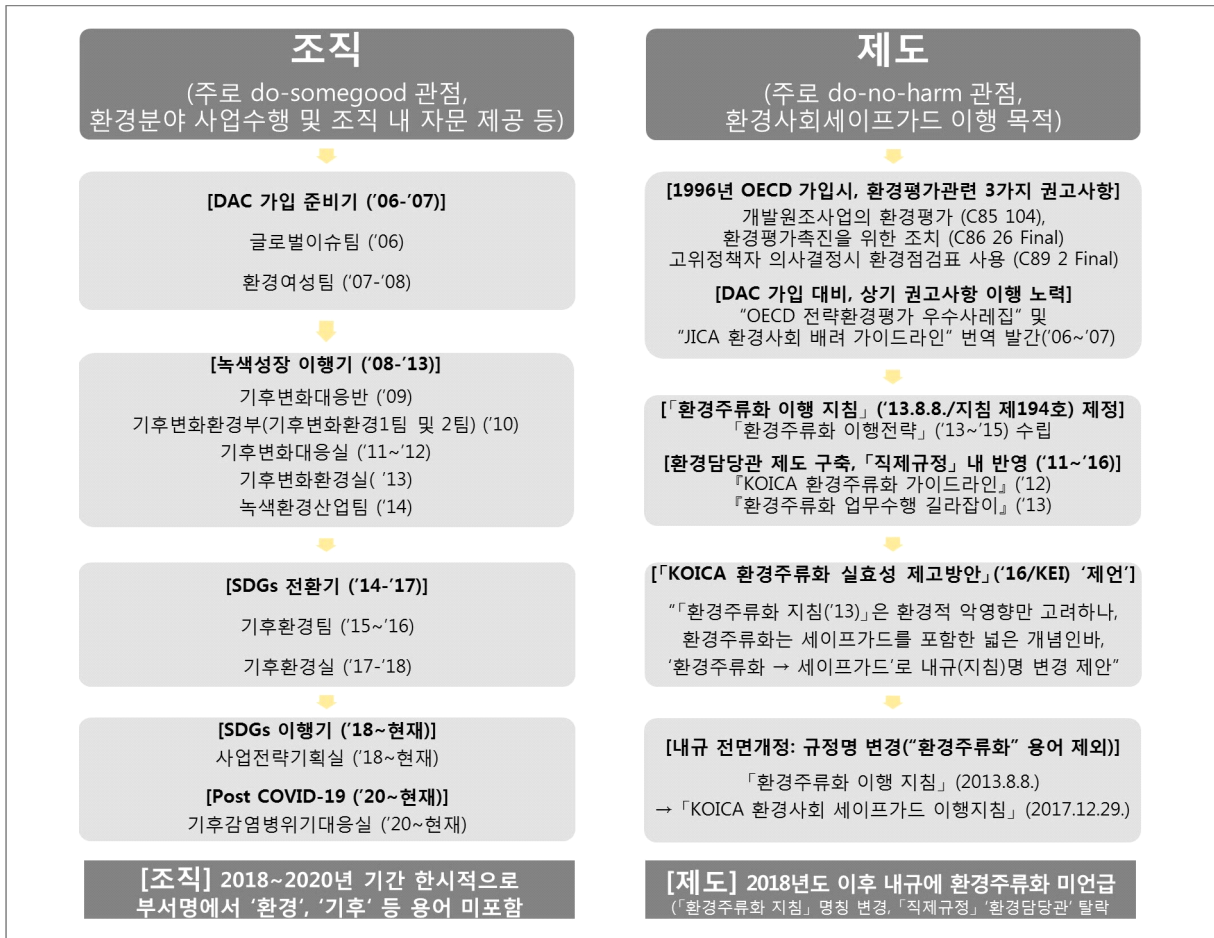
저자: OECD(2019). 저자 재구성.

2) 환경주류화 개념 재설정

2016년도에 KOICA 기후환경팀이 의뢰하여 한국환경정책평가연구원(KEI)이 수행한 ‘KOICA 환경주류화 실효성 제고를 위한 연구’에 따르면, “KOICA의 환경주류화 지침은 개발사업으로 인한 ‘환경적’ 악영향만을 고려하고 있으나, 원조사업에서는 그 특성상 이주 문제, 원주민 문제 등 사회적 영향이 크게 작용하여 민원과 사회적 혼란 및 분쟁의 원인이 될 수 있다고 한다. 또한, 환경주류화는 세이프가드를 포함한 넓은 범위의 개념으로, 오히려 과도한 업무 범위의 설정이 오히려 피로감을 일으켜 효율적이고 집중도 있는 지침의 수행이 불가능하기 때문에”, 환경주류화에서 세이프가드로의 용어교체를 제안하였다.

실제로 2017년 말 KOICA는 ‘환경주류화 이행 지침(2013.8.8.)’을 ‘KOICA 환경·사회 세이프가드 이행지침(2017.12.29.)’으로 전면 개정하였다. 동 개정은 기존에 KOICA 내에서 환경주류화가 세이프가드와 거의 동일한 의미로 활용되고 있었음을 방증한다. 지침 제목을 변경함으로써 통해 지침이 규정하는 대상을 명확하게 하는 효과가 있었으나, ‘환경주류화’ 용어를 포기함으로써 KOICA 내 환경주류화에 대해 명확히 언급하는 규정이 더는 존재

〈그림 2〉 KOICA 환경주류화 이행기반(조직 및 제도) 종합 분석 결과



하지 않게 되었다.

한편 2017년도 한국에 대한 OECD DAC 동료검토 당시, '세이프가드 지향점 및 벤치마킹 수준' 및 '부작용 방지를 넘어서는 지속가능개발에 기여하는 사업방식 선정을 위한 전략/접근 마련'에 대한 질의가 있었다.²¹⁾ 당시 해당 질의는 비록 EDCF를 대상으로 이뤄졌으나, 세이프가드의 기본 접근 방식인 환경에 악영향을 끼치는 요인에 대한 예방적 차원(do-no-harm)을 넘어, 환경에 긍정적 영향을 미칠 수 있는 행위를 증진하는 접근(do-some-good)이 필요함을 시사한다(〈그림 2〉 참조).

아울러 2018년 2월 OEDC DAC 환경네트워크 사무국이 시행한 각 회원국(기관)의 환경주류화 이행 현황에 대한 설문 결과에 따르면, 응답한 23개 회원국(기관) 중 78%가 환경세이프가드 제도를 운용 중으로 나타났으며, 43%는 전략환경평가(SEA) 혹은 그에 준하는 제도를 운용하고 있으며, 이외에도 환경에 부정적인 영향을 방지하기 위한 기준을 도입했다고 답했다. 반면, 이와 같은 예방적 접근(do-no-harm)뿐만 아니라, 개선적 접근(do-some-

21) KOICA 내부분서, 협기획-1290(2017.9.12./2017년 OECD DAC 동료검토(Peer Review) 실사 결과).

good) 또한 여러 회원국이 채택하고 있는 것으로 나타났다. 설문에 참여한 모든(100%) 회원국이 각자의 개발 전략에 환경을 포함하였다고 답하였으며, 회원국의 91%는 프로그램 혹은 사업 설계 단계에서 환경 목표를 통합한다고 답했다. 회원국의 70%는 환경주류화를 위한 본부 직원의 역량 강화에 노력한다고 답하였으며, 회원국의 57%는 국가·지역·현장 사무소 직원들의 역량 강화를 시행하고 있다고 답하였다. 회원국의 61%는 환경 데이터 및 정보 시스템을 강화하고 있는 것으로 나타났으며, 회원국의 35%는 환경 분야에 관한 기술적 작업의 수요를 창출을 염두하고 있다고 답하였다.

위에 열거한 여러 사례를 고려하여, 본고는 KOICA 내에서 활용되어온 환경주류화 정의(定義)에 대한 패러다임 전환을 제안한다. 우선 ‘주류화’라는 용어에 대한 의미의 재해석을 고려할 수 있다. 즉, 기존에는 환경에 피해를 줄 가능성이 있는 요인을 사전에 방지하는 데 초점을 맞췄다면(do-no-harm), 앞으로는 환경에 긍정적으로 기여할 수 있는 행위, 예컨대 DAC 환경마커나 리우마커를 부여할 수 있는 행위를 증진 방안을 능동적으로 모색하는 것까지로(do-some-good) 환경주류화 개념을 확장할 수 있을 것이다.

2. 환경주류화 이행기반 강화

KOICA 환경주류화 이행기반을 강화하기 위해서는 우선 III장(KOICA 환경주류화 이행기반)에서 고안한 KOICA 환경주류화 이행기반 분석틀에 따라, 환경주류화 기본개념 재정립이 선행되어야 한다. 개념 재정립은 ‘환경주류화 이행 지침(2013년)’처럼 환경주류화 이행에 관한 내규에 반영하거나, 현행 ‘중장기 경영전략(2018~2023년)’ 등 조직 차원의 전략에 반영하거나, 혹은 ‘KOICA 환경주류화 이행전략(2013~2015년)’과 같이 별도의 환경주류화 추진 전략을 수립할 시에 포함할 수도 있다(〈그림 3〉 참조).

KOICA 환경주류화 이행기반 강화를 위한 선행조건, 즉 개념 재정립이 이뤄졌음을 전제로, 구체적인 이행기반(조직 및 제도) 강화 방안을 도출하기 위해 AFD와 GIZ의 사례를 참고한다.

1) 환경 이슈 담당 조직 강화

AFD와 GIZ의 조직(직제)상의 공통점은 기후변화를 담당하는 부서가 독립적으로 존재할 뿐만 아니라, OECD의 환경주류화에 관한 보고서(‘19.10)에서 강조하는 바와 같이, 기후변화 외 기타 환경 분야 주제, 예를 들어 ‘생물다양성’ 주제를 담당하는 부서가 별도로 존재한다는 점이다. 이러한 AFD 및 GIZ 사례와 비교할 시, 현재 KOICA 내 환경주류화를 이행하기 위한 조직이 강화될 필요가 있다. 2018년도 직제개편 이후 현재까지 환경사업 수행 관점에서 KOICA 조직을 살펴보면, 각 지역 부서가 대륙별로 사업을 분담하여 집행하고 있으며,

〈그림 3〉 KOICA 환경주류화 이행기반 분석틀에 따른 이행기반 강화 방안



사업전략기획실에서 사업전략 수립 및 섹터 관점에서 사업 수행에 대한 자문을 제공하는 체계로 구성되어 있다.

2018년 7월부터 2020년 6월까지 2년간 환경주류화 관점에서 KOICA 직제상의 가장 큰 특징은 부서명에 ‘환경’이나 ‘기후’ 등 환경주류화에 해당하는 분야나 이슈가 명기된 부서가 조직 내에 존재하지 않았다는 점이며, AFD와 GIZ와 같은 타 공여기관의 사례를 고려할 시, 사업수행 관점에서든 컨설팅 관점에서든 환경 혹은 기후변화 이슈에 대한 전문조직 강화가 필요하다. 특히 현재 KOICA는 GCF 이행기구 인증 절차를 밟고 있다. GCF 이행기구로 인증될 경우 관련 업무를 전담하기 위한 체계가 필요할 것이므로, GCF 전담 부서 신설을 고려할 수 있다. 이러한 관점에서, 2020년 7월 기후감염병대응실을 신설하여 GCF 대응 업무 및 기후환경 분야 전반을 담당토록 한 직제개편은 시의적절한 조치로 판단된다.

2) 제도적 기반 강화

AFD와 GIZ의 제도적 기반 상의 공통점은 세이프가드를 수행하는 과정에서 검토 대상으로 환경뿐만 아니라, 기후변화 적응 및 감축 관점이 폭넓게 통합되어 있다는 점이다. 즉, AFD와 GIZ의 경우 환경주류화를 이행하기 위한 제도적 기반으로서, 환경주류화의 개념 정의상 두 가지 접근법 중 부정요인 완화뿐만 아니라, 긍정요인 강화 측면이 폭넓게 반영되어

있었다. 우선 AFD의 경우, “100% 파리협정 전략”을 통해 두 가지 접근을 고루 반영하였으며, GIZ의 경우 사업심사단계에서 환경에 부정적인 요인을 스크리닝하는 수준을 넘어 환경적 기회 요인을 적극적으로 모색하고 있었다.

KOICA의 경우 ‘KOICA 기후행동을 위한 중기 이행계획(2019~2021년)’을 통해 환경 분야 사업을 양적으로 확대해 나가기 위한 구체적인 목표를 제시하였다. 현재 KOICA 전체 ODA에서 약 10% 수준(리우마커 기준)을 차지하는 기후행동 관련 사업의 비중을 장기적으로 OECD/DAC 평균치인 20%대 수준까지 확대하겠다는 방침이다. 이를 이행하기 위한 구체적인 계획의 일환으로 2019년 환경의 날을 맞아 ‘KOICA 기후행동 이니셔티브(2021~2025년)’을 발표하였다. 2021년부터 2025년까지 총 1억 달러를 투입하는 계획으로, GCF 협력사업뿐만 아니라, 다양한 주체와의 파트너십 계획을 포함하고 있다.

KOICA는 환경사회세이프가드 제도를 꾸준히 고도화하고 있다. 양적인 부분에서는 초기에 일부 사업을 선정하여 ‘시범 시행’하는 수준에서 모든 사업을 대상으로 하는 ‘전수 조치’로 확장하였다. 2019년도 이후의 모든 신규사업을 대상으로 스크리닝을 하고, 스크리닝 결과에 따른 후속 조치를 진행하고 있다. 특히 2018년도에 발생한 라오스 댐 붕괴사고 이후, 국무조정실이나 외교부 개발협력국은 KOICA의 환경사회세이프가드 제도를 국내에 다른 ODA 수행기관에도 참고 사례로 소개하고 있다. 또한, 최근에는 환경적인 측면과 아울러 인권 등 사회적 가치까지 더욱더 폭넓게 반영하기 위한 논의를 지속해서 이어가고 있다.

그러나 환경적 관점에서는 여전히 부정적인 영향을 예방하는 취지의 제한적 조치로 구성되는 것으로 보인다. 환경사회세이프가드 적용 과정의 핵심을 살펴보면, 우선 환경영향평가 적용 필요성을 검토하고(카테고리 분류), 검토 결과에 따른 후속조치(관리계획 수립)로 구성된다. 한편, OECD(2019)에 따르면, 대부분의 DAC 회원국에서 환경주류화가 사업 형성 초기 단계에 집중되는 경향이 있으며, 사업 추진 전 단계에 걸친 포괄적인 추진은 다소 부진한 것으로 확인되었다. 이와 관련하여 GIZ 및 AFD 사례는 사업 초기 스크리닝을 넘어 보다 적극적인 환경적 고려에 대한 실마리를 제공한다.

우선 GIZ의 사업형성 시 스크리닝 제도를 참고하면, 환경적인 측면에서 긍정적인 요소를 적극적으로 발굴하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 즉, 사업형성 과정에서 OECD DAC의 환경 혹은 리우마커 부여 가능성을 적극적으로 검토할 수 있을 것이다. 또한, AFD의 “100% 파리협정 전략”을 참조할 경우, 기존 환경영향평가(EIA) 관점 세이프가드를 넘어 기후변화 대응 관점에서 사업 수행에 수반되는 가치사슬 전반에 대한 영향을 수원국 NDC 달성 관점과 연계하여 평가할 수도 있을 것이다. 현재 KOICA는 환경사회세이프가드 제도뿐만 아니라, 사업 추진의 주요 과정에서 단계적으로 기술검토(Technical Assurance Group, TAG)를 시행하고 있는바, TAG 수행 시 사업 대상 국가의 NDC에 미치는 영향까지도 더욱더 폭넓게 검토할 수 있을 것이다.

끝으로 OECD(2019)에 따르면 대부분의 DAC 회원국에서 환경주류화는 일부 환경 분야 전문가에 의존하는 경향이 관찰된다고 한다. KOICA 또한 예외는 아닌바, 이를 해소하기 위해서는 우선 KOICA 내에서 환경주류화 지원을 위해 운영하고 있는 환경담당관 제도의 실효성을 강화하고, 환경 분야 직무교육 시행 및 자발적 학습동아리 활성화 등을 통해 직원 전반의 역량을 강화하기 위한 적극적인 조치도 고려할 수 있을 것이다.

VI. 결론

KOICA 환경주류화 이행기반은 환경주류화의 기본개념에서 비롯되는데, 무엇보다 기존의 ‘do-no-harm’ 관점에 ‘do-some-good’ 관점을 통합하는 인식 전환이 필요하다. 통합적인 주류화 개념을 바탕으로 환경 전담조직을 강화하고 세이프가드 제도를 고도화함으로써 이행기반을 강화한다면, 환경주류화 이행양태에서 보다 나은 성과를 보이고, 궁극적으로 주류화 이행목적 달성에 기여할 수 있을 것이다.

KOICA 관점에서 환경주류화 논의를 되돌아보면, 2008년도 한국의 DAC 특별검토 이래로 2012년 및 2017년 동료검토에서도 지속해서 환경주류화가 권고되고 있으나, 이로 인해 오히려 주류화에 따른 피로(mainstreaming fatigue) 현상이 조직 내에 나타날 우려가 있다. OECD(2019)에 따르면 대부분의 DAC 회원국에서 직원들은 환경주류화를 위한 시간 및 자원의 부족으로 인해 주류화에 대한 조직의 요구를 충족하는 데 어려움을 느끼고 있으며, 이로 인해 주류화 피로를 겪는 것으로 확인되었다. 주류화 피로의 해소 방안으로 OECD는 공여국 관점에서 조직 내부의 장기적 관점의 전략이 필요하다고 하며, 수원국 관점에서는 환경·성평등·분쟁취약 등을 통합하는 주류화 추진, 주류화에 따른 경제성 제시 및 민간협력, 특히 중소기업(SMEs) 협력 등을 제시한다.

한편, COVID-19 팬데믹의 주요 원인 중 하나로 환경 위기가 지목받고 있으며, 이에 국제적으로 그린뉴딜 등에 대한 논의가 전개되고 있다. 2020년 5월 개최 예정이던 OECD DAC 환경네트워크 제24차 정례회의는 COVID-19 팬데믹으로 인해 연기되었고, 대신 환경네트워크 사무국은 4월에 ‘What implication for environmental and climate action in developing countries?’를 주제로 웨비나를 개최하여, 포스트 코로나 시대 환경 및 기후변화 분야 개발협력에 대해 논의하였다. 주요 발표자들은 COVID-19으로부터의 회복이 개발협력의 핵심 의제가 될 것이며, 그에 따라 개발협력에서 환경 및 기후변화 분야는 우선순위가 낮아질 우려가 있다고 전망하였다. 이에 기존 환경 및 기후변화 단독 분야 사업에서 ‘녹색성장’형 접근으로 통합이 필요해질 것이라고 보았다. 한편, 녹색성장 참조사례로서 2008~2013년 한국 행정부가 중점 추진한 사례가 언급되기도 했다. KOICA는 기후감염병위기대응실을 신설, 포스트 코로나 시대에 민첩하게 대응해나가고 있다. 향후 기후환경을 고려한

KOICA의 포스트 코로나 대응 전략 수립에 있어 기존 KOICA의 환경주류화 이행현황을 분석하고, 이를 통해 교훈을 도출할 수 있을 것이다. 특히 녹색 ODA 사업 추진과 관련하여, 현재 KOICA 평가실에서 동아시아기후파트너십(EACP)에 대한 평가를 추진 중인바, 추후 해당 평가 결과 등을 참조할 수 있을 것이다.

끝으로 환경 분야 내 다양한 주제를 보다 포괄적으로 아우를 필요가 있다. 1992년 리우협약으로도 불리는 UN 3대 환경협약—기후변화, 생물다양성, 사막화방지—체결 이후, OECD DAC 또한 1997년 환경마커 및 1998년 리우마커(생물다양성, 사막화방지, 기후변화 감축²²⁾)를 신설하여 개발협력 관점에서 환경 분야의 관심을 기후변화, 생물다양성, 사막화방지 등으로 확장되었다. 그러나 OECD(2019)에 따르면 2015년 파리협정 체결을 계기로 기후변화 주류화는 상당히 진척되었으나, 생물다양성·사막화방지·폐기물 등의 주제는 여전히 환경 분야에서 중요한 이슈임에도 환경네트워크 바깥에서는 기후변화와 비교해 충분히 주목받지 못하고 있다. 생물다양성 보전 실패가 코로나19 원인으로 작용했다는 시각이 있으며(Zhou et al., 2020; Keesing et al., 2020 재인용), 환경파괴가 새로운 감염병 발생 위험을 높인다는 연구가 있다(Keesing et al., 2010; Keesing et al., 2020 재인용). 이에 UN 사무총장은 코로나19 후속조치 일환으로 생물다양성 보전을 강조하였다(UN, 2020). 또한, 2020년도에는 UN 고위급 해양컨퍼런스²³⁾가 예정되어 있으며, DAC 환경네트워크 또한 동 행사 개최에 맞춰 보고서 발간 준비하고 있는 등, 국제적으로 해양에 대한 관심이 환기되고 있다. 생물다양성 및 해양 등 주제에 관해서도 KOICA의 기여방안을 모색할 필요가 있을 것이다. 이러한 환경 분야 내 여러 하위 이슈들을 아우르는 통합적인 접근은 포스트 코로나 시대 그린뉴딜 관점의 ODA 추진 시에도 고려할 수 있을 것이다.

22) 2010년도에 ‘기후변화 적응’ 마커가 추가되어, 현재 DAC 리우마커는 총 4개로 구성.

23) 2020.6.2.~6.6. 기간 포르투갈 리스본에서 개최 예정이었으나, 코로나 팬데믹으로 인해 순연 결정(2020. 4.13. UN 총회 결의(decision 74/548)).

약어(Acronym)

AfDB	African Development Bank	아프리카 개발 은행
AFD	Agence Française de Développement	프랑스 개발청
CPS	Country Partnership Strategy	국가협력전략
DAC	Development Assistance Committee	개발원조위원회
DCD	Development Co-operation Directorate	개발협력국
EACP	East Asia Climate Partnership	동아시아기후파트너십
ENVIRONET	DAC Network on Environment and Development Cooperation	환경네트워크
ESMP	Environmental and Social Management Plan	환경사회관리계획
GCF	Green Climate Fund	녹색기후기금
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	독일 국제협력공사
IADB	Inter-American Development Bank	미주개발은행
IIED	International Institute for Environment and Development	국제환경개발연구소
JICA	Japan International Cooperation Agency	일본 국제협력기구
KOICA	Korea International Cooperation Agency	한국국제협력단
MDGs	Millennium Development Goals	새천년개발목표
NDC	Nationally Determined Contribution	국별 기여방안
ODA	Official Development Assistance	공적개발원조
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	경제협력개발기구
PEI	Poverty-Environment Initiative	빈곤-환경 이니셔티브
PEP	Poverty-Environment Partnership	빈곤-환경 파트너십
SDGs	Sustainable Development Goals	지속가능개발목표
UN	United Nations	국제연합
UNDP	United Nations Development Programme	유엔개발계획
UNEP	United Nations Environment Programme	유엔환경계획
USAID	United States Agency for International Development	미국 국제개발처

참고문헌

- 권율, 김영혜, 박수경, 이태주, 이현주, 정유아, 정지선, 정지원, 정혜선, 조미진, 최성호, 한재광. (2009). *OECD/DAC 주요 규범과 ODA 정책 개선방안*. 서울: 산업연구원.
- 박명지. (2009). *KOICA 사업의 녹색화 방안*. 성남: 한국국제협력단.
- 손혁상. (2012). *기후변화 대응과 민관협력사업(PPP): 미국 USAID의 GDA를 중심으로*. 성남: 한국국제협력단.
- 임소영, 김현경, 강지현. (2013). *개도국의 녹색산업 및 환경주류화 지원전략 연구*. 서울: 산업연구원.
- 임소영. (2012). *KOICA 환경주류화 가이드라인*. 성남: 한국국제협력단.
- 정지원, 오태현, 송지혜. (2012). *환경과 개발: ODA 정책 개선과제*. 서울: 산업연구원.
- 한국국제협력단 기후변화환경1팀. (2010). *기후변화와 녹색성장 학습동아리 활동자료집*. 성남: 한국국제협력단.
- 한국국제협력단 환경여성팀. (2008). *지속가능한 개발원조를 위한 KOICA 환경가이드라인*. 성남: 한국국제협력단.
- 한국국제협력단. (2013). *협기환-725(2013.6.20./KOICA 환경주류화 이행지침 및 전략 (2013-2015) 수립*.
- 한국국제협력단. (2013a). *환경주류화 업무 수행 길라잡이*. 성남: 한국국제협력단.
- 한국국제협력단. (2013b). *KOICA 환경분야 전문직 모집 공고(2013.07.08.)*. Retrieved from http://www.koica.go.kr/bbs/koica_kr/150/341352/artclView.do
- 한국국제협력단. (2014a). *KOICA 환경분야 전문직 모집 공고(2014.07.31.)*. Retrieved from http://www.koica.go.kr/bbs/koica_kr/150/342289/artclView.do
- 한국국제협력단. (2014b). *KOICA 환경분야 전문직 모집 공고(2014.09.15.)*. Retrieved from http://www.koica.go.kr/bbs/koica_kr/150/34405/artclView.do
- 한국국제협력단. (2015). *지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안*. 성남: 한국국제협력단.
- 한국국제협력단. (2016). *KOICA 환경주류화 실효성 제고를 위한 연구*. 성남: 한국국제협력단.
- AfDB. (2013). *Environmental mainstreaming, safeguards and results*. Tunis Belvedere, Tunisia: African Development Bank (AfDB).
- Alfini, N., & Chambers, R. (2007). Words count: Taking a count of the changing language of british aid. *Development in Practice*, 17(4/5), 492-504.

- Bizikova, L., Metternicht, G., & Yarde, T. (2015). Advancing environmental mainstreaming in the Caribbean region. *Sustainability*, 7(10), 13836-13855.
- Brown, L., & Tomerini, D. (2009). Environmental mainstreaming in developing countries. Retrieved from <https://research-repository.griffith.edu.au/handle/10072/31026>
- European Commission - iQSG. (2004). *Putting mainstreaming into practice*.
- European Union (EU). (2016). *Tools and methods series: integrating the environment and climate change into EU international cooperation and development*. Luxembourg: EU.
- Frances, S., Crescencia, M., & Ricardo, Q. (2005). *Environmental mainstreaming: Applications in the context of modernization of the state, social development, competitiveness, and regional integration*. New York, NY: Inter-American Development Bank (IADB).
- Keesing, F., Belden, L. K., Daszak, P., Dobson, A., Harvell, C. D., Holt, R. D., Hudson, P., Jolles, A., Jones, K. E., Mitchell, C. E., Myers, S. S., Bogich, T., & Ostfeld, R. S. (2010). Impacts of biodiversity on the emergence and transmission of infectious diseases. *Nature*, 468, 647-652.
- Nunan, F., Campbell, A., & Foster, E. (2012). Environmental mainstreaming: The organisational challenges of policy integration. *Public Administration and Development*, 32(3), 262-277.
- OECD DCD. (2008). Special review of the Republic of Korea's development co-operation. Retrieved from <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/42347329.pdf>
- OECD. (2012). OECD DAC peer review: Korea 2012. Retrieved from <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Korea%20CRC%20-%20FINAL%2021%20JAN.pdf>
- OECD. (2018). *OECD Development co-operation peer reviews: Korea 2018*. Paris, France: OECD Publishing.
- OECD. (2019). *Greening development co-operation: Lessons from the OECD development assistance committee*. Paris, France: OECD Publishing.
- Pearson, R. M., Sievers, M., McClure, E. C., Turschwell, M. P., & Connolly, R. M. (2020). COVID-19 recovery can benefit biodiversity. *Science*, 368(6493), 838-839.
- UNEP-UNDP PEI. (n.d.). Guidance note on mainstreaming environment into national development planning. Retrieved from <https://www.cbd.int/doc/meetings/nbsa>

- p/nbsapcbw-seasi-01/other/nbsapcbw-seasi-01-undp-unep-guide-en.pdf
- UN. (2020). Build back better and preserve biodiversity after COVID-19 pandemic: UN chief. Retrieved from <https://news.un.org/en/story/2020/05/1064752>
- UNDP. (2004). UNDP Environmental mainstreaming strategy. Retrieved from <https://bch.cbd.int/cms/ui/collaboration/download/download.aspx?id=30>
- UNEP. (2019). Environmental mainstreaming. Retrieved from <http://www.unenvironment.org/explore-topics/disasters-conflicts/where-we-work/sudan/environmental-mainstreaming>
- UNEP. (n.d.). Environmental mainstreaming. Retrieved from <https://www.unenvironment.org/sw/node/1350>
- UNEP-UNDP. (2015). *Mainstreaming environment and climate for poverty reduction and sustainable development: A handbook to strengthen planning and budgeting process*. UNEP-UNDP Poverty-Environment Initiative.
- United Nations. (n.d.). Poverty-Environment Partnership (PEP). Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/partnership/?p=12354>
- World Bank. (2010). *Lessons from environmental mainstreaming: towards environmental sustainability*. Washington, DC: World Bank.
- Zhou, P., Yang, X. L., Wang, X. G., Hu, B., Zhang, L., Zhang, W., Si, H. R., Zhu, Y., Li, B., Huang, C. L., Chen, H. D., Chen, J., Luo, Y., Guo, H., Jiang, R. D., Liu, M. Q., Chen, Y., Shen, X. R., Wang, X., Zheng, X. S., Zhao, K., Chen, Q. J., Deng, F., Liu, L. L., Yan, B., Zhan, F. X., Wang, Y. Y., Xiao G. F., & Shi, Z. L. (2020). A pneumonia outbreak associated with a new coronavirus of probable bat origin. *Nature*, 579, 270-273.

논문 접수일: 2019.11.30.

수정논문 접수일: 2020. 5.11.

게재 확정일: 2020. 6.15.

Analysis on KOICA's Environmental Mainstreaming: Focused on Its Organization and Institutions

Gilseok Lee (KOICA)

Abstract

Environmental mainstreaming was discussed in recent OECD DAC ENVIRONET meetings and also emphasized in the previous DAC Peer Reviews of Korea. Definitions of environmental mainstreaming could be classified mainly based on two approaches: “do-some-good” and “do-no-harm.” While most internationally recognized definitions try to combine the two approaches, KOICA’s definition focuses on the “do-no-harm” approach.

Since 2006, according to its regulations on organization, KOICA has been through several organizational reshufflings. From an environmental perspective, it is divided into four major periods: pre-DAC-join period (2006~2007), green growth implementation period (2008~2013), transition to SDGs period (2014~2017), SDGs implementation period (2018~present) and Post COVID-19 (2020~present).

During these four periods, “environment” has been taken charge of by different units, which chronologically include the Global Issue Team (2006), Environment and Gender Team (2007~2008), Climate Change Team (2009), Climate Change and Environment Department (2010), Climate Change Office (2011~2012), Climate Change and Environment Office (2013), Green Growth and Industry Team (2014), Climate Change and Environment Team (2015~2016), Climate Change and Environment Department (2017~2018), Strategy and Policy Planning for Development Programs Department (2018~2020), Climate Crisis & Pandemic Response Department (2020~present).

To accelerate its environmental mainstreaming, KOICA might consider integrating the “do-some-good” approach into its current definition of mainstreaming and enhancing internal capacity to deal with environmental issues.

Key words: KOICA, Environmental Mainstreaming, Safeguard, COVID-19, Green New Deal