

# OECD DAC 가입과 KOICA의 환경 및 기후변화 ODA 추진전략

김 대 환 KOICA 콜롬비아사무소 부소장

## 목차

- I. 서론
- II. DAC 주요규범 및 최근동향
- III. 최근 DAC 동료평가
- IV. 우리나라 및 KOICA 환경원조 현황
- V. KOICA 추진전략
- VI. 결론

## I. 서론

국제사회는 지난 해 우리나라의 DAC 가입에 대해 수원국에서 공여국으로 전환한 모범적인 사례로 평가하면서 각별한 의미를 부여하고 있다. 우리나라가 국제적으로 위상을 높이고 국제사회의 기대와 관심을 받게 된 것은 반가운 사실이나, 이제 새로운 국격에 걸맞은 막중한 국제적인 책무가 따르게 된 점 또한 유념해야 할 것이다.

DAC은 MDGs, 빈곤, 성평등, 환경, 분쟁과 평화 및 취약국가, 무역, 원조효과성, 원조의 질, 거버넌스 등 9가지 주요 이슈에 대해 가이드라인, 매뉴얼 등을 발간하고, 이 자료들을 통해 DAC 회원국이 준수할 원조규범을 제시하고 있다. 그러므로 우리나라의 DAC 가입은 결국 이러한 국제원조규범을 준수할 의무를 가지게 되었음을 의미한다고 볼 수 있다.

이중 환경 이슈와 관련해서는 경제, 사회, 환경의 균형발전을 의미하는 ‘지속가능한 개발’이 범지구적 과제로 인정되면서, DAC에서도 1990년대 초부터 환경과 개발의 연관성에 주목하여 관련규범들을 제시해오고 있다. 특히, 최근에는 개발협력 사업에 리우협약<sup>1)</sup>과 기후변화적응 이슈들을 통합토록 권고하고 있으며, 이런 환경이슈를 개발협력 정책, 계획, 프로그램 및 프로젝트 등 전 단계에서 주류화하기 위한 수단으로 전략적 환경평가(SEA)와 환경영향평가(EIA)의 활용을 강조하고 있다.

KOICA는 국내 유일의 원조전문기관인 동시에 우리정부의 기후변화 국제이니셔티브인 ‘동아시아 기후파트너십’ 사업의 총괄집행기관으로서, 이와 같은 DAC의 관련규범에 부합하는 정책, 제도 및 조직역량을 선도적으로 개선해갈 필요가 있다. 본고에서는 DAC의 관련규범, 여타 회원국들의 최근 동료평가 내용 및 우리의 현황을 짚어봄으로써, 향후 KOICA의 환경 및 기후변화 이슈에 대한 실행 전략과 과제를 제시해 보고자 한다.

## II. DAC 주요규범 및 최근동향

### 가. DAC 주요규범

서론에서 언급한 9가지 주요 이슈 중에서 DAC은 환경과 관련하여 수원국과 공여국 관계자들의 인식증진 및 지식공유를 통한 DAC 권고사항을 제시하기 위해 가이드라인, 매뉴얼 등 수십 종의 자료를 발간하였다. 이중 1990년에 발간된 ‘원조와 환경’에 대한 9개의 가이드라인은 아래 [표 1]에서 보는 바와 같이 환경영향평가, 국별 환경조사 및 전략, 범지구적 환경문제에 대한 대응 등에 대해 모범사례를 제시하거나, 비자발전 이주와 정착, 해충과 농약, 화학물질, 재해완화, 해양환경, 습지보전 등 주요 환경이슈에 대한 원조 가이드라인을 제시하였다.

[표 1] DAC 환경 및 기후변화 관련 주요 가이드라인

연번	문 서 명	발행연도
1	Good Practices for Environmental Impact Assessment of Development Projects	1991
2	Good Practices for Country Environmental Surveys and Strategies	1991
3	Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Developing Countries	1991
4	Guidelines for Aid Agencies on Global Environmental Problems	1991
5	Guidelines for Aid Agencies on Chemicals Management	1993
6	Guidelines for Aid Agencies on Pest and Pesticide Management	1994
7	Guidelines for Aid Agencies on Disaster Mitigation	1994

1) 생물다양성협약, 사막화방지협약 및 기후변화협약으로 당시 기후변화협약은 온실가스 배출량의 감축을 의미하는 기후변화의 ‘완화(mitigation)’에만 초점을 맞추었다.

8	Guidelines for Aid Agencies on Global and Regional Aspects of the Development and Protection of the Marine and Coastal Environment	1995
9	Guidelines for Aid Agencies for Improved Conservation and Sustainable Use of Tropical and Sub-Tropical Wetlands	1996

출처: [www.oecd.org/dac/guidelines](http://www.oecd.org/dac/guidelines)

2000년대로 들어서면서, DAC은 사회적·경제적 발전 뿐 아니라 환경적 지속가능성을 강조한 ‘지속가능한 발전<sup>2)</sup>’ 목표를 적극 수용하고 2001년 ‘지속가능한 개발을 위한 전략’이라는 포괄적인 지침을 발간하였다. 지속가능한 발전에 기반을 둔 DAC의 환경에 대한 새로운 접근방식은 환경이슈를 별도의 과제(stand-alone agenda)로 인식하기보다는 범분야 이슈(cross-cutting issue)로서, 개발협력 사업 전반에 어떻게 ‘통합(integration)’할 것인가로 변화되었다. 즉, 장기적, 범지구적 차원의 환경이슈를 기존의 빈곤퇴치전략(PRSPs), 포괄적 개발전략(CDF), 국가비전 및 이행계획 등 국가 수준의 전략적 계획 수립 과정에서 주류화(mainstreaming)해야 한다는 것이다.

이런 통합적 접근방식을 토대로, 이후에 발간된 ‘개발협력과 리우협약의 통합 지침(2002)’, ‘빈곤 감소를 위한 환경경제개혁 지침(2005)’ 및 ‘개발협력과 기후변화적응의 통합 지침(2009)’은 범지구적 환경위협을 통합적 접근을 통해 어떻게 대응할 것인가에 대한 가이드라인을 담고 있다. 그리고 2006년에 발간된 ‘전략적 환경평가(SEA)의 적용 지침’은 환경적 배려를 정책 및 전략 수준에서 효과적으로 적용하는 원칙과 사례를 제공한다.

## 나. 환경주류화

2000년에 발표된 MDGs에는 일곱 번째 목표(Goal)로 ‘지속가능한 환경 확보’를 포함하였다. 지속가능한 개발 원칙을 각 국가의 정책과 프로그램에 통합시키고 환경자원의 손실을 반전한다는 목표이다. 즉, 건전한 환경적 기반 없이는 국제 개발목표인 MDGs 달성이 더욱 어려워질 것이므로, 개발과정에서 환경과제를 주류화해야 한다는 것이다. 결국, 환경주류화는 개발사업의 결과로 발생한 환경문제에 대응하는 것이 아니라 개발과정에서 초래될 수 있는 환경적 악영향을 사전에 고려하여 개발효과를 높이고 지속가능한 개발을 도모하기 위한 전략이라 할 수 있다.<sup>3)</sup>

DAC은 환경주류화를 위한 도구로서 그간 환경영향평가(이하 ‘EIA’)와 전략적 환경평가(이하 ‘SEA’)를 제시하였다. EIA는 프로젝트 수준에서 개발사업으로 인해 발생하는 환경영향을 초기 계

2) 지속가능한 발전은 ‘미래세대의 욕구를 충족시킬 수 있는 능력을 위태롭게 하지 않고 현 세대의 욕구를 충족시키는 발전(우리공동의 미래, 1994)’으로 정의되며, 현재 환경적 능력의 한계를 넘지 않는 인간의 개발욕구 충족을 지향한다. 이 개념은 1987년 브룬트란트보고서, 1992년 리우회의(UNCED), 2002년 요하네스버그회의(WSSD) 등을 거쳐 발전되어 왔다.

3) 박명지(2009)

획단계에서 파악하여 사업계획을 조정 또는 대체하기 위한 수단이다. 그러나 EIA의 방식과 기술은 정책, 계획 및 프로그램 등 상위수준에서 보다 큰 영향력을 발휘하는 정책적 요소들을 효과적으로 평가하는데 어려움이 있다. 개별 프로젝트에 대한 EIA는 이미 결정된 정책 내에서만 대안 검토가 가능하기 때문이다. 예를 들면, 새로운 화석연료에너지 발전소에 대한 환경영향평가는 청정에너지 등 다른 대안에너지의 사용 가능성에 대해서는 고려하지 않는다. 즉, 에너지 발전소에 대한 대안을 모색할 때 화석에너지 체계 내에서의 위치와 기술 선정만이 평가의 범위가 되는 것이다.<sup>4)</sup> 특히, 공여국들의 원조방식이 기존의 프로젝트 중심에서 직접예산지원(Direct Budget Support), 정책개혁(Policy Revolution) 및 분야별 프로그램(SWAp) 등 수원국의 정책, 계획 및 프로그램 단계에서 개입하는 방식으로 전환해감에 따라 새로운 차원의 환경주류화 방식을 더욱 요구하게 되었다.

최근에는 이런 EIA의 한계를 보완하는 수단으로 상위차원에서 정책적 접근이 가능한 SEA가 강조되고 있다. SEA는 ‘정책, 계획, 프로그램에 환경적 배려를 통합하고, 경제적·사회적 측면과의 상호연관성을 평가하는 것을 목적으로 하는 분석적, 참여적 접근법’이다. 그렇지만 SEA는 EIA를 대체하기보다 보완하는 수단으로 이해되어야 한다. 프로젝트 수준에서는 EIA가 여전히 효과적인 수단으로 유효하기 때문이다. 한편 환경주류화를 위한 이 두 가지 수단은 개도국의 국가개발계획에 대한 평가가 가능하고 공여국들에게 공통된 절차를 장려한다는 측면에서 원조효과성 제고 노력에 기여하는 것으로 평가되고 있다.<sup>5)</sup>

[표 2] SEA 및 EIA 비교

EIA	SEA
비교적 단기적이고 구체적인 프로젝트 및 내용에 적용	광범위하고 장기적, 전략적 관점을 가진 정책, 계획, 프로그램에 적용
변수들이 결정되면 프로젝트 계획 초기 단계에서 실시	전략적 계획의 초기단계 실시가 이상적
제한된 범위의 프로젝트 대안 고려	광범위한 대안 고려
주로 프로젝트 제안자가 준비 또는 재정 지원	특정 프로젝트 제안자로부터 독립적으로 수행
정책, 계획, 프로그램에 대한 피드백은 거의 없이 프로젝트 허가 취득에 초점	향후 하위단계 결정을 위한 정책, 계획, 프로그램 결정의 함축적 의미에 초점
시작과 끝이 분명하게 정의된 직선의 과정 (프로젝트 타당성에서 승인까지)	다단계, 반응조사 토대로 반복적 과정
사전에 결정된 형식과 내용의 환경평가 문서준비가 필수적이며 모니터링 참고 기초자료 필요	형식적으로 문서화되지 않을 수 있음
몇몇 프로젝트의 기회비용, 상쇄효과를 규명하고 구체 프로젝트의 환경적, 사회적 영향 저감에 중점	대단위의 개발성과 규명을 포함하여 정책, 계획, 프로그램의 환경, 사회 및 경제적 목적의 균형에 중점
제한적인 누적영향 검토 종종 구체 프로젝트 단계로 제한되고 지역 규모의 개발 또는 통합 프로젝트에는 적용 불가능	본질적으로 누적영향에 대한 통합적 고려

출처 : OECD 2006

4) OECD(2006)

5) 파리선언(2005), OECD(2006)

## 다. 기후변화적응

### 1) 기후변화적응 주류화

기후변화에 대응하는 활동은 온실가스 배출을 감축하고자 하는 ‘완화(mitigation)’와 기후변화로 인한 영향에 ‘적응(adaptation)’하는 활동으로 나뉜다. 1992년 기후변화협약(UNFCCC)이 온실가스 감축을 목표로 채택된 이후 국제사회는 최근까지 기후변화 완화에 초점을 맞춘 국제협상을 진행해왔다. 그러나 그간 상대적으로 소외되었던 기후변화적응은 기후변화의 영향이 선진국들의 역사적 책임과는 무관하게 최빈국(LDC), 군소도서국(SIDS) 등 개도국에게 더욱 심각하게 미치는 것으로 나타나면서, DAC내에서도 개도국의 기후변화적응을 개발협력에 통합하려는 움직임이 생기게 되었다.

2006년 OECD는 개발협력 및 환경부처 합동 장관회의에서 개도국의 기후변화적응에 대한 시급한 대응이 이뤄져야 한다는 데 합의하고 ‘개발협력과 기후변화적응의 통합 선언’을 채택하였다. 이후 2008년 5월 DAC 고위급 회의에서는 그간의 성과에 관한 성명서를 발표하였다.<sup>6)</sup> 동 성명서에서는 공여국들이 기후변화에 가장 취약한 분야, 지역공동체 및 취약사회계층 및 지역상황에 맞는 접근에 집중해야한다고 강조하였다.

이와 같은 연구와 논의 끝에 2009년 DAC은 환경정책위원회(EPOC)와 공동으로 작업하여 개발원조기관의 정책결정자 및 실무자들에게 개발에 기후변화적응을 주류화하기 위한 정보와 자문을 제공하는 ‘기후변화 적응과 개발협력의 통합에 관한 정책지침서(policy guidance)’를 발간하였다. 동 지침서는 기후변화로 인한 위험이나 기회를 고려하지 않은 ‘현재와 같은 개발방식(development as usual)’으로는 지금 당면한 과제를 극복하기 어려울 것이라고 경고한다. 원칙적으로 일련의 개발활동들이 기후변화 영향에 대한 취약성을 감소시킬 수 있지만, 일부의 경우에는 개발사업들이 오히려 이를 악화시키는 경우도 있기 때문이다. 그러므로 기후변화로 인한 위험은 모든 수준의 개발계획에 체계적으로 고려될 필요가 있으며, 이를 통한 각 단계별, 각 상황별로 가능한 적응조치들이 수립되어야 한다. 구체적으로 개발과정에서 기후변화 적응 통합을 위한 개입지점(entry point)을 크게 국가, 섹터, 프로젝트 및 지역 수준 등 4단계로 구분하고, 기후변화적응이 국가, 섹터, 지역차원의 개발계획 과정에서 뿐만 아니라 프로젝트 수준까지 전 단계에서 통합되어야 한다. 이런 관점에서 기후변화적응의 주류화 노력은 SEA와 EIA를 활용한 환경주류화 노력과 결국 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

---

6) Statement of Progress on Integrating Climate Change Adaptation into Development Cooperation (2008.5, OECD)

## 2) 개발협력 경험의 활용

개도국이 기후변화의 위협에 대응하기 위해선 재원마련이 가장 시급하며, 이에 대한 국제사회의 합의와 기여가 절실히 요구된다. 현재 UN 기후변화협약을 중심으로 재원 조성을 위한 논의가 활발히 진행중인데, 최근 세계은행 보고서에 따르면, 2050년까지 개도국이 기후변화에 적응하기 위한 비용은 750억 달러에서 1,000억 달러에 이를 것이라고 한다.<sup>7)</sup> 2008년 전 세계 ODA가 약 1,200억 달러 수준이었음을 감안할 때 기후변화적응을 위한 재원확보는 막대한 재정 부담이 되는 것이 사실이다.

하지만 재원확보만큼 중요한 과제는 조성된 재원을 어떻게 효과적으로 집행할 것인가이다. 원조공여국들이 지난 반세기 이상 개발원조를 수행해오면서 투입재원에 상응하는 원조효과를 얻지 못해 1990년대 원조피로 현상을 겪고 나서 원조효과성이 현재 개발협력의 가장 중요한 화두가 되고 있는 점을 반면교사로 삼을 필요가 있다. 이에 DAC은 기존의 개발재원 관리경험을 기후변화재원의 효과적인 관리와 전달을 위해 공유하고 적용해야 한다고 촉구하고 있다.

아울러, 개도국 기후변화대응을 위한 재원이 기존 ODA 자금과 어떻게 조화를 이루어 시너지효과를 낼 것이냐 하는 점도 중요한 고려대상이 되어야 할 것이다. 특히, 개도국은 이미 주어진 개발과제에 기후변화의 위협을 추가로 받게 되는 상황이다. 그러므로 공여국들의 입장에서는 개도국에 대한 개발협력 외에 개도국의 기후변화대응을 지원하는 재정 부담을 추가로 떠안게 된 상황이다. 이 때문에 일각에서는 기존의 ODA 자금이 기후변화대응 자금 쪽으로 전용(diversion)될 수 있다는 우려도 제기되고 있다.<sup>8)</sup>

이런 점들을 고려할 때, 공여국들은 개도국 기후변화대응 지원시 교토의정서에서 명시한 원칙대로 기존의 ODA 자금과는 구별되는 ‘새롭고 추가적인’ 재원을 조성할 필요가 있다. 그리고 지난 수십 년 간의 개도국에 대한 개발협력 경험이 기후변화기금의 집행에서도 효과적으로 활용될 수 있도록 국제적, 양자적 지원에서 정책일관성 및 각 공여국별 개발협력기관의 사업경험을 적극 활용하는 전략이 필요한 상황이다.

7) World Bank(2009), The Cost to Developing Countries of Adapting to Climate Change

8) 이와 관련한 논의는 Axel Michealowa 외 (2007), “Climate or Development : is ODA diverting from its original purpose?” 및 Klein (), “Mainstreaming Adaptation to Climate Change into Official Development Assistance ; Promoting Synergies or Diverting Money?”를 참조하기 바란다.

### 3) 기후변화적응 통계

범분야 이슈에 대한 인식이 증대되면서, 이들 이슈에 대한 ODA 흐름을 추적하기 위해 DAC은 분야별 목적코드와는 별도로 정책마커제도를 활용하고 있다. 환경과 관련해서는 환경에 대한 원조(Aid-to-Environment) 및 3개의 리오마커를 사용하고 있는데, 최근 기후변화적응에 대한 관심이 증폭되면서 기존의 기후변화협약 리오마커가 기후변화완화에만 국한되어 기후변화적응을 추적할 수 있는 별도의 마커가 필요하다는 요구가 늘어나게 되었다. 이에 DAC은 지난 2009년 12월 정례회의에서 2010년부터 새로운 원조공약에 적용할 기후변화 적응마커를 채택하였다. 다만 적응활동을 정의하는데 있어서 기후변화에 직접적으로 영향을 미치는 활동만으로 국한할 경우 공여국들의 적응 지원 의지를 축소시킬 수 있는 반면, 너무 광범위한 정의는 거의 모든 개발활동을 적응원조로 정의할 가능성이 있다는 문제점이 지적되고 있다. 그러므로 향후 기후변화적응에 대한 정의는 실제로 적용해가는 과정에서 점차 개선되어갈 가능성이 큰 것으로 보인다. 다만 KOICA는 개도국의 기후변화적응 지원 필요성이 증대되고 금년부터 개별 DAC 회원국들의 지원 노력이 매년 통계로 확인되는 점을 감안하여 기후변화 적응 지원에 대한 관심을 제고해야할 것이다.

## III. 최근 DAC 동료평가

지난 2008년 10월 DAC은 2009 ~ 2010년간 회원국에 대한 동료평가 특별주제로 첫째 ‘역량개발’, 그리고 둘째 주제로 ‘농업, 식량가격 폭등 및 공여국의 대응’ 또는 ‘환경과 기후변화’를 선택하도록 승인했다.<sup>9)</sup> 이는 최근 환경 및 기후변화 문제가 갖는 개도국의 개발과의 연계성에 대한 인식이 DAC 내에서 더욱 강화되고 있음을 반영한 것이다. ‘환경 및 기후변화’ 이슈를 특별주제로 반영한 동료평가는 2009년부터 2010년 5월 현재까지 오스트리아, 스위스, 스웨덴 등 3개국을 대상으로 실시되었다. 이들 동료평가 결과를 통해 DAC의 평가관점과 3개 피평가국들의 관련현황을 알아보고 우리나라에 대한 시사점을 찾아보도록 한다.

---

9) OECD(2008)

### DAC 동료평가 환경 및 기후변화 이슈 주요 참고 문서

- DAC Guidelines on Integrating the Rio Conventions (Biodiversity, Desertification and Climate Change) into Development Cooperation (2002)
- DAC Guidelines and Reference Series: Environmental Fiscal Reform for Poverty Reduction (2005)
- DAC Guidelines and Reference Series: Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Cooperation (2006)
- Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005)
- Accra Agenda for Action (2008)

출처: OECD DAC Peer Review Content Guide (2008)

#### 가. 오스트리아<sup>10)</sup>

오스트리아는 자국에 높은 환경기준을 수립 및 적용하고 있는 국가로 재생에너지 및 유기농 산업의 선진국으로도 잘 알려져 있다. 2003년에 제정된 개발협력법(Development Cooperation Act)은 ‘지속가능한 발전의 근간이 되는 천연자원 보호 및 환경 보전’을 오스트리아 개발협력의 3대 핵심 목표로 정의하고 있다. 특히 최근 관계부처간 공동으로 추진중인 ‘환경과 개발에 대한 전략적 가이드라인’의 개발 노력은 부처간의 정책일관성을 강화하는 긍정적인 시도로 평가받았다. 반면, 환경에 대한 높은 정책적 우선순위에도 불구하고 이를 각 사업에 실행하는 부분은 아직 초기단계로 평가되었다.

프로그램 수준에서는 환경을 개발에 대한 통합적인 범분야 이슈로 간주하고 있다. 때문에 환경을 위한 개별적인(stand-alone) 프로그램은 지양하고 있으며, 아래 4가지를 우선순위 분야로 선정하여 추진중이다.

- 1) 지속가능한 천연자원관리, 사막화 방지 및 생물다양성 보전
- 2) 기후변화대응 강화
- 3) 식수와 위생
- 4) 환경 친화적인 화학물질 및 폐기물 관리

오스트리아는 환경 분야에 대한 포괄적인 전략은 없지만, 각 프로그램과 분야별 보고서 및 가이드라인에서는 환경적 연관성을 포함하고 있다. 환경주류화를 위한 수단으로 ‘프로젝트 스크리닝’을

10) OECD(2009b). 오스트리아에 대한 동료평가는 2009년 4월에 실시되었다.



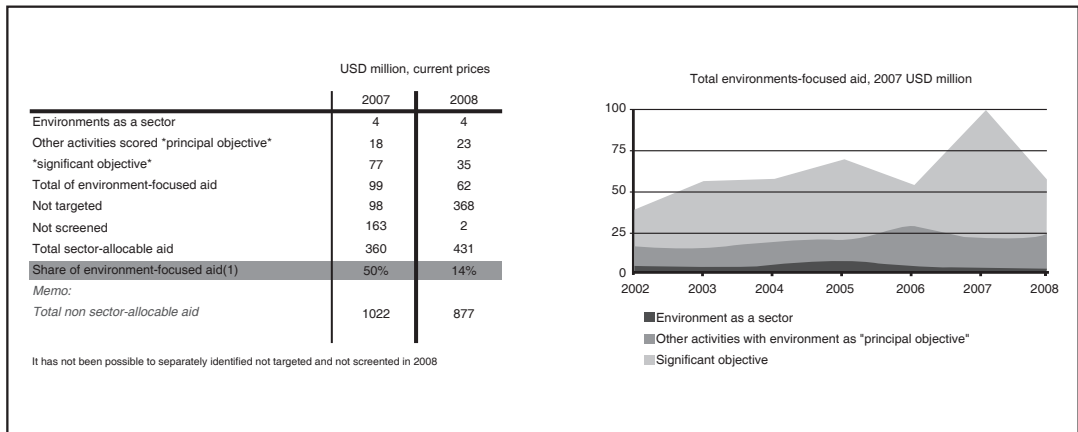
활용하고 있으며, 여기에 EIA를 보완적으로 실시하고 있다. NGO의 제안서, 입찰서 등을 포함한 ADA의 모든 사업요청서에는 환경통합 및 지속가능성을 반드시 명시해야 한다.

DAC은 오스트리아의 환경 및 기후변화 사업에 대해 파리선언의 5대 원칙중 원조일치를 위한 노력을 강화하도록 권고했다. 이는 오스트리아 원조기관인 ADA가 대부분 NGO를 통해 지원하고 있기 때문인데, 환경관련 사업의 13%만이 수원국의 시스템을 활용하는 공공부문을 통해 지원되고 있다.

오스트리아는 환경을 범분야 이슈로 인식하고 있기 때문에 환경 분야에 대한 직접적인 예산항목을 가지고 있지는 않다. 그렇지만 2006~2007년 통계에 의하면, 상위 10대 수원국에 대해 환경을 주목적으로 하는 사업(environment focused aid)의 비중이 50%이상인 국가가 5개국이었으며, 30% 이상인 국가가 3개국인 것으로 나타나 환경이슈가 중점적으로 고려되고 있음을 확인할 수 있다.

다만, DAC은 현재 오스트리아에서 개발 중인 환경 관련 전략 계획에는 포함되지 않은 기후변화 적응 부분이 차기에는 반드시 통합되도록 권고하였다. 또한, 환경주류화를 위해 전략적 환경평가(SEA)를 정책과 프로그램에 지속적으로 적용하고, 기후변화적응을 스크리닝 단계에서 추가하도록 권고했다.

[그림1] 오스트리아 Aid-to-Environment 현황(commitment 기준)



## 나. 스웨덴<sup>11)</sup>

스웨덴은 국제사회로부터 환경이슈에 있어서 전통적인 선도국가로 평가받는다. 2007년에 ‘기후변화와 개발에 관한 국제위원회(ICC)’를 설립하여 EU 차원의 기후변화적응 지원을 위한 근간을 제공했으며, 이를 기반으로 2009년 EU 의장국 당시에도 ‘기후변화와 개발’을 우선순위 과제로 제시한 바 있다. 스웨덴 개발협력은 아래 4가지 영역에 우선순위를 두고 있다.

- 1) 기후변화 적응 및 자연계 서비스와 천연자원 보호 등 회복력
- 2) 재생에너지 및 에너지효율성
- 3) 환경, 평화 및 안보, 재난위험감소
- 4) 수자원관리, 식수 및 위생, 해양환경

스웨덴은 오스트리아와 달리 환경과 기후변화를 범분야 이슈인 동시에 별개의(discrete) 섹터로 접근하고 있다. 경제개발, 무역, 인권 및 민주화, 성, 보건 및 교육 등 주요 개발이슈와 환경간의 상호연계성을 인식하고, 환경을 지속가능한 개발을 위한 근거로 받아들이고 있다.

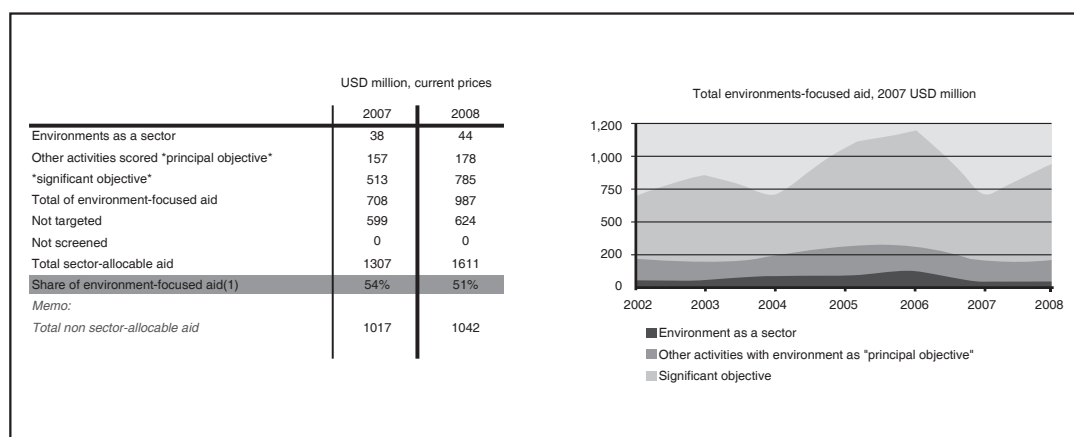
한편, 스웨덴의 환경관리시스템 제도는 Sida의 포괄적 중점분야인 빈곤감소와 밀접하게 연계하고 있다. 인간이 건강, 생계와 생존을 의존하고 있는 천연자원과 환경에 대한 고려를 하지 않고서는 장기적인 관점에서 빈곤감소를 달성하기 어렵다는 것이 기본정신이다.

11) OECD(2009c). 스웨덴에 대한 동료평가는 2009년 6월에 실시되었다. 이 글에서는 동 동료평가 내용을 중심으로 정리하였으며, 스웨덴의 환경주류화 내용은 ‘KOICA 녹색화 방안(박명지, 2009)’에서 보다 상세히 참조할 수 있다.

스웨덴은 환경을 다루는 다양한 전략, 매뉴얼, 가이드라인들을 수립해왔는데, 너무 복잡한 정책으로 직원들에게 혼돈을 주고 있는 것으로 보인다. 그래서 기존 환경정책을 기후변화를 포함한 포괄적인 환경정책으로 단일화하는 작업을 진행하고 있다. 또한, 환경주류화 과정의 간소화를 위해 기후변화의 영향을 평가하는 별도의 툴을 사용하는 대신 기존의 분석틀 내에 기후변화 분석을 통합하는 작업을 진행 중이다. 이를 통해 지원전략에 포함될 분석, 프로그램 및 프로젝트 수준에서의 환경 평가에 모두 기후변화 및 재난위험 감소의 관점이 더 많이 포함될 것이다.

DAC은 스웨덴이 이와 같은 환경정책의 단일화 및 기존의 환경평가 툴에 기후변화 관점을 통합하는 노력들을 통해 기존의 환경정책 및 지침이 보다 간소화되고 적절히 통합되는 계기가 될 수 있을 것으로 평가했지만, 기후변화에 대한 관심이 증폭됨에 따라 독립적인 이슈로서의 포괄적 환경문제에 대한 기존의 노력이 약화될 것을 우려한 바 있다.

[그림2] 스웨덴 Aid-to-Environment 현황(commitment 기준)



## 다. 스위스<sup>12)</sup>

스위스의 환경에 대한 고려는 연방헌법에 명시된 지속가능성 원칙에 뿌리를 두고 있다. 대외개발보고서는 스위스의 개발협력이 이런 원칙을 반영토록 하였다. 다자협력과 관련해서도 1998년부터 개도국의 환경 및 기후변화 관련 다자활동을 지원하는 법안을 마련했으며, 가장 최근 ‘2007-10년간의 글로벌 환경 기본협정’이라는 법안을 채택, 그 실행은 환경부가 담당하고 있다.

스위스 개발협력은 환경적 지속가능성을 1990년대 초부터 주요 이슈로 다루어 왔는데, 지난 2008

12) OECD(2009c). 스위스 동료평가는 2009년 10월에 실시되었으며, 스위스는 2007~2008년 일반환경원조(Aid-to-Environment) 통계를 보고하지 않았다.

년부터는 기후변화를 범세계적 이슈로 정의하고 새로운 정책 우선순위에 따라 스위스의 두 개발협력기관인 SDC와 SECO가 구조 개편중이다.<sup>13)</sup> 이와 관련, DAC은 SDC와 SECO로 이원화된 체계 내에서 두 기관간 공유된 목표 및 임무분담 등을 담은 공동전략(joint strategy)이 없다는 점을 우선 지적했다.

SDC는 2008년부터 기후변화를 중점이슈로 선정한 후 생물다양성, 사막화방지, 화학물질관리 등 기존의 다른 환경이슈들에 대한 관심은 상대적으로 줄어든 것으로 나타났다. 또한, SDC와 SECO가 최빈국에 대한 고려를 반영하지 않고 각각 신흥공업국 및 중소득국(MICs)에 기후변화사업을 중점 지원기로 한 점이 함께 지적되었다.

환경주류화 실행과 관련, SECO는 인프라 프로젝트에 EIA를 활용하고 있지만, SECO의 무역프로그램과 SDC사업에서는 공식적인 환경스크리닝 절차가 시행되지 않고 있었다. 환경스크리닝을 실시하지 않는 이 사업들에 대해서 각 기관들은 환경적 영향을 긍정적이거나 중립적인 것으로 가정하고 있었다. 아울러, DAC의 SDC 사업현장조사에 따르면 해외사무소는 본부로부터 환경스크리닝과 관련한 별도의 지침을 받은 적이 없는 것으로 확인되었다. 대신에 스위스 원조기관들은 EIA 외에 다른 환경스크리닝 메커니즘을 활용하고 있는데, SECO는 중소기업 지원사업에서 생애주기분석을 통해 청정상품을 육성토록 하고 있으며, 환경인증 및 상표부착 등을 엄격히 적용하고 있다. 또한, SDC는 재난위험감축(DRR)을 사업주기관리(PCM) 및 계획 과정에 통합하였는데, 이 사례는 원조공여국들 사이에서 가장 선진적인 것으로 평가받았다.

한편, 통계보고와 관련, 2007년 스위스는 기후변화에 26.4백만불, 생물다양성에 41백만불을 지원한 것으로 보고했으나 일반환경원조(aid-to-environment) 및 사막화방지 통계는 보고하지 않았다.

이 동료평가에서 스위스에 대한 DAC의 권고사항을 정리하면, 크게 4가지로 분류할 수 있다. 첫째, SDC와 SECO는 환경 및 기후변화에 대한 공동접근을 실시하고, 기후변화 이슈에만 집중하기보다 여타 주요 환경이슈들에 대한 지원 노력을 계속 유지토록 권고했다. 둘째, EIA를 위한 사전스크리닝이 지속성과 투명성을 확보할 수 있도록 권고했는데, 환경 및 기후변화를 주류화하는 다양한 툴

13) 스위스는 우리나라와 같이 이원화된 원조체제(dual institutional)를 가지고 있다. 외교부내 SDC, 그리고 재무부내 SECO를 집행기관으로 두고 있다. 이 두 기관은 스위스 전체 원조의 81%, 그리고 양자간 원조의 95%를 집행하고 있다. 이중 SDC는 전체 원조의 65%를 집행하면서 스위스 원조프로그램의 전체적인 조정(coordination) 역할을 담당한다.

을 하나의 논리체계(log-frame)로 통합하는 노력이 필요하다고 제안했다. 셋째, DAC은 스위스의 통계보고와 관련 환경 및 기후변화, 특히 사막화 방지에 대한 ODA 통계보고를 개선하도록 권고했다. 넷째, SDC, SECO 및 환경부가 상호간에 활용 가능한 지식관리네트워크를 마련해야 하며 서로 긴밀히 협력토록 제안했다. 이를 통해 개발협력에서 습득된 지식들이 스위스의 환경관련 국제협상에 활용되도록 하고, 반대로 환경관련 지식들이 개발협력사업에 활용될 수 있도록 해야 한다.

## Ⅳ. 우리나라 및 KOICA 환경원조 현황

### 가. 법적, 정책적 기반

우리나라는 지난 수년간의 ODA 법안 마련을 위한 노력 끝에 금년 1월 국제개발협력기본법을 제정 및 공포하였다. 동 법안은 오는 7월 26일부터 발효될 예정이다. 우리나라 국제개발협력의 기본정신을 정의한 제3조에서는 ‘개발도상국의 빈곤감소, 여성과 아동의 인권향상 및 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의 실현’으로 규정하고 있다. 환경적 지속가능성을 고려한 지속가능한 개발을 추구하고 있으나, 이런 기본정신의 달성을 위한 구체적인 정책이나 전략이 아직 마련되지 않은 현재로서는 동 법안의 내용이 선언적인 수준에 그친다고 평가할 수 있다. 그러므로 지속가능한 개발을 달성하기 위해 모든 개발협력 사업에 환경 및 기후변화 이슈를 주류화하는 정책, 전략 및 실행계획을 수립해야 한다.

환경 및 기후변화에 관한 우리나라의 범정부적 정책은 2008년부터 급격하게 변화되고 있다. 2008년 8월 건국 60주년 기념을 계기로, 우리정부가 온실가스와 환경오염을 줄이고 녹색기술과 청정에너지로 경제성장을 달성하는 ‘저탄소 녹색성장’을 새로운 국가발전 패러다임으로 선포하면서, 2009년 1월 ‘저탄소녹색성장기본법’ 제정, 2009년 7월 녹색성장 비전 실행을 위한 ‘녹색성장 국가전략 및 5개년 계획’ 수립 등 관련조치들이 추진력 있게 진행되었다.<sup>14)</sup>

범정부적 국가정책으로 자리매김한 ‘저탄소 녹색성장’ 비전은 우리 ODA에도 그 정책방향을 반영하였다. 개도국의 저탄소 녹색성장에 기여하기 위해 2009년 당시 14%(잠정) 수준인 녹색 ODA 비중을 2013년까지 20%, 2020년까지 30%로 확대하는 녹색 ODA 확대계획을 포함하였다. 이와 함께, 정부가 녹색성장 비전을 구상중이던 2008년 7월 G8 확대정상회의시 발표한 ‘동아시아 기후파트너십’ 추진계획도 명시하였다. 동아시아 기후파트너십은 동아시아 개도국의 기후변화대응 지원을 위해 2008년부터 2012년까지 5개년 동안 2천 억원의 예산으로 추진중이다. 다자차원에서는 지구환경기금(GEF)에 대한 공여도를 2009년 0.23%에서 2013년 0.25% 및 2020년 0.46%로 확대하기

14) ‘녹색성장국가전략 및 5개년 계획(녹색성장위원회, 2009)’ 참조

로 했으며, 이 계획은 환경부 주도로 진행될 예정이다.

## 나. KOICA 환경주류화

DAC 동료평가 내용을 볼 때, 환경주류화의 과정은 범분야 이슈로서의 환경에 대한 인식제고, 정책적 우선순위 및 명확한 정책방향 설정, SEA 및 EIA 등의 제도 도입, 직원역량강화 등으로 구분할 수 있다. 이런 관점에서 보면, KOICA는 환경주류화 수준은 앞서 살펴본 유럽의 DAC 회원국과는 상당한 거리가 있는 초기단계로 평가할 수 있다.

최근 KOICA 선진화 계획을 통해 환경 분야가 범분야 이슈로 정의되고 중장기적으로 범분야 이슈를 강조해갈 계획이 포함되어 있기는 하나 아직 구체적인 수준이라고 보기는 어렵다. 무엇보다 실제 현업부서는 여전히 환경 및 기후변화를 별도의 섹터차원에서 접근하는 사업들을 추진하고 있으며, 해당부서 이외의 여타 사업부서에서는 이들 이슈에 대한 고려가 매우 부족한 상황이다.

그럼에도 불구하고 최근 KOICA는 관련부서를 중심으로 환경이슈의 범분야적 특성에 대한 인식이 확대되어 환경이슈를 KOICA 사업체제에 통합하고자 하는 노력을 해왔는데, 이를 위한 실천으로 2008년 12월 ‘지속가능한 개발원조를 위한 KOICA 환경가이드라인’을 발간하였다. 또한, 같은 시기에 SEA에 대한 이해를 높이기 위해 DAC의 ‘SEA 활용지침서’를 번역, 발간하였다. 하지만 이 가이드라인과 연구보고서는 KOICA 규정 또는 프로젝트관리매뉴얼 등에 정식 제도로서 편입되지는 않았기 때문에, 현재까지 EIA 가이드라인에 의거한 사전스크리닝, 기초환경조사 및 환경평가 등이 실제로 적용된 사례는 없는 실정이다. 이후 정책연구실에서 2009년 11월 ‘KOICA사업의 녹색화 방안’ 연구보고서를 발간하면서, 해외사례에 대한 연구를 토대로 환경주류화를 본격적으로 다루었으며 KOICA의 환경주류화를 위한 구체적인 전략을 제안하였으나 정책부서에서 아직 이를 반영하기 위한 조치를 취하지 못하고 있는 상황이다. 그러므로 KOICA는 최고 의사결정자에서부터 환경주류화의 중요성에 대한 인식을 제고하고, 정책부서를 중심으로 정책 및 전략, SEA/EIA 주류화도구 도입, 직원역량강화 등의 조직적 노력을 추진해가야 할 것이다.

## 다. 기후변화대응: 동아시아 기후파트너십

KOICA의 기후변화대응을 위한 노력은 2008년 10월 기후변화대응반<sup>15)</sup>의 설립이후 2009년부터 추진한 ‘동아시아기후파트너십’ 사업으로 대표될 수 있다. 동 파트너십 사업은 우리정부가 2008년 7월 G8 확대정상회의에서 국제사회에 발표한 이니셔티브로, 동아시아 개도국의 기후변화대응을 지

15) 기후변화대응반은 2010년 2월 환경사업을 통합 담당하는 기후변화환경부로 확대 개편되었다.

원하기 위해 2008~2012년까지 5년간 2억불을 무상지원하는 사업이다.

기존 ODA사업과 달리 범정부적 성격을 띤 이 사업은 국무총리실장을 위원장으로 하는 ‘동아시아기후파트너십 조정위원회’를 구성하여 주요 의사결정을 하고 있으며, 녹색성장기획단이 그 운영을 담당하면서 실제적인 전략 수립 및 추진방향 설정을 하고 있다. 2008년부터 시작된 이 사업은 첫째 지식경제부(에너지관리공단)에서 추진하였으나, 우리 무상원조사업과의 연계성 및 KOICA 해외인프라 등을 종합적으로 고려하여 2009년부터 KOICA에서 총괄집행을 담당하게 되었다. 이후 파트너십의 전략적 추진이 본격화되면서 동아시아의 수요, 우리의 비교우위, 국제이슈 선점 가능성, 사업의 실행가능성 등의 요소를 종합 검토하여, 2009년 8월 물관리, 저탄소도시, 저탄소발전, 산림, 폐기물 등 5개 분야를 중점분야로 하는 추진전략을 마련하였다. 동 전략에 따라 2009년에는 동아시아 국가에 대한 양자사업으로 9개국 15건이 선정되었으며, 동시에 UNEP, UNESCAP, ADB 등 3개 국제기구를 지원하였다.

[표3] 2009년도 동아시아기후파트너십 분야별 현황(양자사업)

분 야	계	물관리	저탄소에너지	폐기물	저탄소도시	산 림
사업건수	15	1	8	3	1	2

[표4] 2009년도 동아시아기후파트너십 지역별·국가별 현황(양자사업)

구 분	계	지원국가 (사업 건수)
계	9국 15건	
동북아시아	1국 3건	몽골(3)
ASEAN	4국 8건	인도네시아(3), 베트남(3), 필리핀(1), 캄보디아(1)
중앙아시아	1국 1건	타지키스탄(1)
남아시아	2국 2건	스리랑카(1), 방글라데시(1)
태평양도서국	1국 1건	피지(1)

동아시아 기후파트너십 사업은 기존 ODA 자금 외에 기후변화대응을 위한 새로운 재원으로 추진한다는 측면에서는 국제사회로부터 긍정적인 시도로 평가될 수 있을 것으로 보인다. 하지만 국제사회에서 강조하는 기후변화적응에 대한 지원 강화, 최빈국 또는 군소도서국 지원에 대한 정책적 고려는 다소 미흡한 것으로 보인다.<sup>16)</sup>

16) 동아시아 기후파트너십의 5대 중점분야 중 4개 분야는 주로 기후변화완화를 위한 사업으로 분류될 수 있으며, 2009년 지원대상 9개국 중 최빈국 또는 도서국가는 스리랑카, 방글라데시, 피지 등 3개국 뿐이다.

## V. KOICA 추진전략

### 가. 추진전략(안)<sup>17)</sup>

앞 장에서 살펴본 바와 같이 DAC의 주요구범 및 이슈, 다른 회원국에 대한 DAC의 동료평가 내용에 비추어 볼 때 KOICA는 환경 및 기후변화 측면에서 아직 초기단계로 평가할 수 있을 것이다. 가장 명확한 평가근거는 KOICA가 환경 및 기후변화 배려를 모든 분야의 개발 프로그램의 과정에서 아직 통합하지 않고 별개의 분야로만 접근하고 있다는 점을 들 수 있다. 그러므로 KOICA의 향후 추진전략은 DAC의 최근 논의 및 관련지침에 따라 지속가능한 개발을 위한 환경적 지속가능성 및 기후변화적응을 위한 주류화를 모든 분야의 정책, 전략 및 사업실행 과정에서 적극적으로 반영하는 방향으로 진행되어야 할 것이다.

[그림1] 전략 추진 체계도

외부환경	KOICA 추진전략				내부환경
국제개발협력 기본법 시행 (‘10.7월)	환경주류화담당관 지정				KOICA 선진화계획
	환경/기후변화 주류화 5개년 추진계획(2011-15) 수립				CAS 체제 PBA 도입 조직/인력 확충
ODA 기본정책문서 채택	조 직	제 도	역량강화	파트너십	여타 범분야 이슈 주류화 추진
	환경주류화 담당관	SEA/EIA지침 제 · 개정	선진사례 연구조사	국내 부처간 협력체계	
주요 이슈별 정책문서 채택	주류화 TF	관련규정 반영	공동평가 참여	전문가 네트워크	성평등, 인권 ICT
	범분야 이슈 전담팀	해외사무소 지침 전달	직원교육 체계화	국제 파트너십	

#### 1) 주류화 추진계획 수립

주류화 전략의 추진 과정은 ‘환경 및 기후변화의 주류화’라는 과제가 KOICA내 근본적인 인식의 변화 및 사업추진 체제의 전환을 요구하므로 시간을 두고 조직내 인프라 및 환경 변화에 맞춰 중장기적으로 추진해야 할 것이다.

다만 금년도 DAC 가입으로 DAC 동료평가에 대한 대비가 필요하고, 2011년 제4차 고위급포럼(HLF-4), 2012년 기후변화협약 제18차 당사국회의 유치노력 등 국제사회에서 관련논의의 주도가

17) 향후 추진전략(안)은 기본적으로 최근 진행된 관련 연구인 ‘KOICA사업의 녹색화 방안(박명지, 2009)’을 참조하였으며, 현재 KOICA내 정책실행의 한계점 및 2010년 3월 작성된 KOICA의 선진화 계획 등을 추가적으로 고려하여 작성하였다.



필요한 상황임을 감안하여 구체적인 목표와 시한을 둔 ‘KOICA 환경 및 기후변화적응 주류화 추진 계획’을 마련하는 등 특별한 조치가 필요할 것으로 보인다. 현재 KOICA가 사업수행체계, 조직 및 인적 역량강화 등 조직전반을 선진화하는 계획을 2015년까지 목표로 수립하여 추진중에 있으므로, 환경주류화 계획도 이에 맞추어 실시하는 것이 계획의 실행가능성을 높일 수 있을 것으로 보인다.

환경주류화를 위한 포괄적인 추진계획의 마련을 위해서는 무엇보다도 이를 정책에 반영 및 실행할 수 있는 전담인력이 필수적이다. 하지만 현재 정책부서에서는 1개팀이 모든 정책수립을 담당함에 따라 특정 이슈를 전달할 수 있는 인력이 부족하다. 반면, 환경전담부서인 기후변화환경부는 상대적으로 많은 인력과 환경분야 전문가를 보유하고 있으나, 사업의 실행이 본연의 목적으로 정책개발에 대한 우선순위가 낮아짐은 물론 근본적으로 사업부서로서 정책을 수립하는데 기능적 한계가 있는 실정이다. 그러므로 우선 환경주류화 추진계획을 수립 및 총괄적으로 진행할 수 있는 환경주류화담당관을 지정하고, 정책부서에서 여타 범분야 이슈 담당관과 함께 환경주류화담당관에게 임무를 부여하고 업무계획을 모니터링할 수 있는 체계를 만들 수 있을 것이다. 특히, KOICA는 지난 5월말 범분야 이슈 중에서는 최초로 이사장 직속 하에 성인지 담당관을 두고 KOICA 사업의 성주류화 및 성인지적 사업 집행을 도모하기 위한 정책 수립, 자문, 모니터링을 수행하도록 하는 ‘성인지 담당관에 관한 운영 기준’을 수립하였다. 이는 범분야 이슈를 체계적으로 접근하기 위한 우선적인 조치로서 환경주류화에 있어서도 동일한 노력이 필요하다.

향후 담당관제도가 틀을 잡을 경우, 단기적으로는 이 담당관을 중심으로 기후변화환경부 환경전문가, 정책연구실 연구원 등과 TF를 구성하여 추진계획을 구체화해갈 수 있을 것이다. 중장기적으로는 KOICA 선진화 계획<sup>18)</sup>에서 이미 범분야 이슈에 대한 고려 필요성을 어느 정도 인식하고 있으며, 향후 지역별 사업실행체제를 보완할 수 있는 분야별·이슈별 전문조직을 강화할 것으로 보인다. 동 계획에 따른 조직개편 완료 후에는 범분야 이슈 전담조직에서 환경주류화 추진계획을 지속적으로 실행해갈 수 있을 것이다.

아울러, 환경이 범분야 이슈로서 여성, 인권, ICT 등 이슈와 함께 다루어질 것이므로 동 주류화계획은 나머지 범분야 이슈들과 함께 또는 상호보완적인 방식으로 추진되는 것이 바람직할 것이다. 특히, 기존의 사업추진과정에서 이 이슈들을 새롭게 고려해야 한다는 점은 실제 사업부서 실무자들에게 큰 부담요소로 작용될 수 있는 점을 감안, 범분야 이슈별로 별도의 계획을 수립하기보다 이들을 통합하여 단일계획을 세우는 것이 보다 효율적일 수 있을 것으로 판단된다. 이런 계획의 성과가 긍정적으로 나타날 경우 KOICA는 원조기관 중 후발주자이긴 하나 단기간에 다양한 이슈를 동시에 따

---

18) KOICA(2010)

라잡을 수 있는 효과를 기대할 수도 있을 것이다.

## 2) 환경주류화 도구의 도입

범분야 이슈를 개발과정에 통합하는 주류화 노력은 한국보다 긴 역사를 가진 선진 공여국에서도 정책과 사업실행 간의 간극이 크다는 평가를 받고 있다.<sup>19)</sup> 이런 현실에 비추어 볼 때 환경주류화를 위해 권고되고 있는 SEA 및 EIA 등의 제도를 도입하고, 이를 실제 사업실행에 효과적으로 적용하는 것은 쉽지 않은 과제로 보인다.

그렇지만 긍정적인 요소로 KOICA 선진화 계획의 중점사항 중 하나로 포함된 국별지원전략(CAS) 중심의 사업추진체계 개편을 들 수 있다. CAS는 기존 KOICA 사업이 소규모 다부문 사업방식으로 전략적이고 일관성 있는 사업추진이 미흡했던 한계점을 극복하고, 수원국의 국가개발전략, 여타 원조기관과의 조화 등을 고려한 보다 전략적인 접근을 가능하게 할 것으로 기대된다. 또한, KOICA는 수원국 주도의 국가개발전략 및 분야별 프로그램 등 전략 및 프로그램 수준의 개입을 강화하는 ‘프로그램형 접근법(PBA)’을 점진적으로 도입할 계획이다. SEA의 도입이 공여국들의 전략 및 프로그램 차원의 원조방식 확대와 함께 그 효용성이 더 증대된 점을 감안할 때 이런 내부적 환경의 변화는 SEA와 EIA 등 환경주류화 도구의 도입을 더욱 용이하게 할 것으로 보인다.

그러므로 KOICA는 이런 환경을 적극적으로 활용하여 우선 SEA와 EIA에 대한 후속적인 연구조사를 통해 해외사례 및 DAC 지침에 대한 보다 명확한 정보를 구축하고, KOICA의 실정에 맞는 단계적인 도입 계획을 마련해야 할 것이다. 이 과정에서 앞서 발간된 EIA 가이드라인이 제대로 적용되지 못한 사례와 원인을 면밀히 분석하여, 실제로 정책 및 제도 반영이 가능한 정책결정자 및 정책부서의 참여가 전제되어야 할 것이다. 또한, EIA를 실제로 도입, 실행할 경우에는 해당사업에 대한 사업심사 및 선정 과정에서 기존보다 수개월 이상의 시간을 추가적으로 소요하게 될 것이므로, 이러한 실행상의 문제점도 사전에 고려되어야 할 것이다.

아울러, SEA와 EIA를 위한 가이드라인이 수립되더라도 실제 사업실행 과정에서 제도의 목적을 잘 살려서 활용하고 궁극적으로 원조효과성으로 이어지게 하기 위해서는 실무자들에 대한 역량강화가 매우 중요한 과제이다. 원조효과성에 관한 파리선언과 DAC의 ‘SEA 활용지침’에서도 SEA와 EIA 실행을 위한 개도국 및 원조기관 역량강화의 중요성이 강조되고 있는 점도 바로 이 때문이다. 그러므로 KOICA는 환경 및 기후변화 이슈에 대한 교육을 모든 직원교육 과정에 의무화할 필요가 있으며, 중장기적으로 ODA교육원을 통해 교육자료 및 과정을 개발하여 관리자, 실무자 및 신입직원 또

19) 박명지(2010), KOICA 정책개발 포커스 제1호, KOICA 범분야(크로스커팅) 정책 통합 방안

는 협력기관 실무자 등 교육대상자에 맞게 교육내용을 체계화해야할 것이다. 직원역량강화를 위해서는 단순히 직원교육 뿐 아니라 실제로 공여국들간에 공동으로 이루어지는 공동지원전략(JAS) 등에 참여하면서 SEA 등의 적용을 위한 실무적인 수행역량을 향상시키는 것도 실질적인 대안이 될 수 있을 것이다.<sup>20)</sup>

### 3) 기후변화대응 강화

우리나라는 개도국의 기후변화대응 지원을 위해 ‘동아시아 기후파트너십’과 같은 별도의 이니셔티브를 추진하는 등 국제사회의 요구에 따라 모범적인 국가로 인정받기 위한 노력을 해오고 있다. 다만 최근의 기후변화 관련 DAC의 논의를 바탕으로 향후 관련 정책의 수립시 다음 몇 가지 사항을 고려할 필요가 있다.

우선 개도국의 기후변화 영향에 대한 취약성에 따른 높은 수요를 감안할 때 KOICA는 기후변화 완화보다 적응에 대한 관심을 더욱 제고할 필요가 있다. 기후변화적응을 강화하는 조치는 적응 자체를 위한 사업의 실행보다는 환경주류화와 마찬가지로 기후변화 적응을 위한 고려를 모든 분야의 개발사업 과정에서 통합하는 체제의 전환이 우선적으로 요구된다. 단기간에 이를 모든 사업에 적용하기 어려울 경우 초기적으로 협력대상국 중 최빈국, 군소도서국 등 기후변화 취약국가 또는 농업, 수자원, 보건, 식량 등 기후변화에 취약한 분야 등을 정의하고, 해당국가와 이슈에 대해서는 기후변화 적응을 보다 중점적으로 고려토록 하는 방안을 생각해볼 수 있다. 아울러, 기후변화적응을 위한 원조가 DAC의 적응마커를 통해 집계될 예정이므로 동 적응마커를 모니터링하고 제대로 활용하기 위한 역량강화도 수반되어야 한다.

한편, KOICA는 범정부 기후변화 이니셔티브인 동아시아 기후파트너십 사업을 총괄·집행함으로써 기존 무상원조사업과의 시너지 창출이 용이하다. 다만 정책결정기관이 각각 녹색성장위원회와 외교부로 서로 다르기 때문에 정책조율에 있어 어려움이 있을 수는 있으나, 기존의 개발협력 사업경험을 동아시아 기후파트너십에 충분히 활용토록 함은 물론 두 사업간 중복과 상충보다는 지역별·분야별 사업배분에 있어 상호보완성을 제고하는 방향으로 유도해가도록 노력해야할 것이다.

### 4) 부처간 전략적 협력 강화

우리나라는 대부분의 원조공여국들과 마찬가지로 국제환경협약 등 범지구적 환경이슈에 대한 범정부 차원의 주도권은 환경부가 가진다. KOICA와는 동북아의 사막화 방지 등 지역 환경 이슈 대응

---

20) OECD(2009), Managing Aid: Practices of DAC Member Countries

또는 우리나라의 경험 전수를 위한 사업 등을 환경부의 추천을 받아 추진하는 수준의 협력이 이루어져 왔다. 아쉬운 것은 아직 국내 원조체계가 완전히 단일화되지 못하고 수십 개의 정부부처, 지자체 및 공공기관 등에 분산되어 집행됨에 따라 환경부 등 분야별 정부부처의 경우 해당분야 ODA 사업의 주도권을 확보하고자 하는 의지가 강한 실정이다. 이 때문에 상호간의 시너지 창출을 위한 전략적 차원의 협력보다는 개별사업의 추천 및 반영 등 단편적인 협력에 그치는 상황이다.

하지만 스위스에 대한 DAC 동료평가에서 확인할 수 있듯이 DAC은 국제환경이슈에 대한 범정부적 접근을 통해 정책일관성을 확보하도록 요구하고 있으며, 이를 위해서 부처간 전략적 협력 및 상호간 지식관리네트워크를 강화하도록 권고하고 있다. 그러므로 외교부 및 KOICA는 환경부, 지식경제부, 산림청 등 관계부처와 전략적 차원의 논의가 가능한 정례협의채널 또는 작업반(working-group) 등을 구성할 필요가 있으며, 이를 통해 각 분야별 정부정책과 ODA 정책이 조화를 이룰 수 있도록 하고 상호간 지식공유를 강화해야할 것이다. 또한, ODA와 연관된 환경관련 국제협상에 이들 부처와 함께 참석하는 것도 지식공유를 위해 좋은 방안이 될 수 있다. 이러한 노력이 현실적으로 어렵게 느껴질 수 있으나 오스트리아가 관계부처간 공동으로 ‘환경과 개발에 대한 전략적 가이드라인’을 개발한 것이 DAC에서 매우 긍정적으로 평가받은 점을 상기할 필요가 있다.

## VI 결론

KOICA 내에서 환경 및 기후변화 이슈는 지난 2005년 환경여성팀, 2008년 10월 기후변화대응반이 설립된 이후 2010년 기후변화환경부로 관련조직이 확대되면서 그 관심이 커져온 게 사실이다.

그러나 이러한 조직 확대에도 불구하고 환경 및 기후변화 관련 가장 주요한 흐름인 ‘개발협력 전반에 대한 동 이슈들의 통합’을 위한 주류화 노력을 아직 실행하지 못하고 있는 현실이다. 현재와 같이 환경 및 기후변화 이슈를 별개의 섹터차원으로만 접근할 경우 최근 DAC의 규범 및 동료평가 동향을 볼 때 우리나라의 관련 실적은 저평가될 가능성이 높다.

그러므로 KOICA는 위로는 국제개발협력위원회, 국무총리실, 외교부 등 정부내 정책기관 및 국회 등을 대상으로 환경 및 기후변화에 대한 최근 국제사회의 논의와 규범에 대해 정책결정자들의 인식을 제고하고, 관련 정책문서 채택을 촉구할 필요가 있다.

또한, 앞으로는 범정부적 접근을 강화하고 부처간 이기주의에서 탈피하여 정책일관성을 제고해야 한다. 그간 정책적, 전략적 차원에서는 협력이 미진했던 환경부, 지식경제부, 산림청 등 관련부처 및 이들 부처내 정부공공기관들과의 상호 지식교류 등 지식관리체계 마련 및 공동전략 수립을 위한 정례협의 및 공동연구 등 지속적인 전략적 협력체계 마련이 요구된다.

마지막으로, KOICA 내부적으로는 의사결정 그룹의 환경주류화 인식 증진, 구체적인 목표와 달성 시점을 담은 환경주류화 실행계획 수립, 본부와 해외사무소의 직원 역량 강화, 그리고 이러한 계획의 실행을 위한 정책실행 조직, 예산 및 제도의 개선 노력이 시급하다.

## 참고 자료

### 1. 국내문헌

강연화(2009). 기후변화대응과 녹색 ODA, 국제개발협력지, 2009년 제4호, 한국국제협력단

권율 외(2009). OECD/DAC 주요 규범과 ODA 정책 개선방안. 대외경제정책연구원

김은미 외(2010) 선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용현황과 KOICA의 대응방향 연구, 한국국제협력단

박명지(2009). KOICA 사업의 녹색화 방안, 한국국제협력단

KOICA(2010). KOICA 선진화 계획 2010-2015 글로벌 ODA 전문기관으로의 도약을 위한 로드맵(내부자료), 한국국제협력단

### 2. 국외문헌

OECD(2006) Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Cooperation, DAC Guidelines and Reference Series, Paris.

OECD(2008), DAC Peer Review Content Guide, Paris

OECD(2009a), Integrating Climate Change Adaptation into Development Cooperation, Paris

OECD(2009b). DAC Peer Review of Austria, Paris

OECD(2009c). DAC Peer Review of Sweden, Paris

OECD(2009d). DAC Peer Review of Switzerland, Paris