
ODA 전주기 기후주류화 선진사례 조사 국외출장 결과보고서

2023. 6. 8. - 15.

국 제 개 발 협 력 센 터

KDI 한국개발연구원

1 배경 및 목적

- (연구 배경) 기후 및 사업 영향, 수원국의 수용 역량을 고려하여 사업 실행단계까지 포함한 사업 전주기 기후 주류화 프레임워크를 통해 지속가능한 ODA 발전을 위한 합리적 제도·정책의 정비를 지원
 - 한국 정부는 녹색기술과 산업 육성을 통한 저탄소 경제 전환뿐만 아니라 범세계적인 기후위기의 효과적 해결을 위해 국제협력의 역할을 강화하고 ODA 예산을 확대(2023년 4조 7천억 원, 전년 대비 21.3% 증가)
 - 그러나 한국의 기후변화 ODA는 친환경 경제성장을 위한 국내 정책으로 다뤄지고 이행, 평가 및 환류 등 단계별 세부 이행방향과 원칙이 미확립, 기후변화라는 특수 요인의 고려 미흡
 - 선진국, 국제기구의 기후주류화 정책 및 실제 사례를 파악하고, ODA 주요 참여주체인 수원국과 수행기관의 의견 청취를 통해 기후주류화 도입 방향에 대한 시사점 도출
- (출장 목적) 독일과 스웨덴의 ODA 기후주류화 선진 사례를 조사하고, 기후주류화 지식협력 네트워크 구축 모색
 - 2000년대 초부터 ODA 사업 전주기 기후주류화를 선도한 독일과 스웨덴 정부의 기후주류화 관련 정책 및 법제, 가이드라인 및 추진 경과 등을 확인하고 협력방안 논의
- (기대 효과) 주요 ODA 공여국의 전략과 지원 정책(프로그램), 실제 사업 결과 및 추진 중 애로사항을 파악하여 우리나라 ODA 사업전 주기 기후주류화 추진방안에 반영하고, 전문가 네트워크 형성

2 출장 개요

- 기간: 2023년 6월 8일(목) - 15일(목) [한국 출·입국일 포함]
- 장소: 독일 본, 스웨덴 스톡홀름 및 예테보리
- 주요 활동: 독일, 스웨덴 개발협력 유관 기관 재직 기후변화 전문가 면담
 - 독일(6월 9일): 독일 개발협력공사(GIZ)
 - 스웨덴(6월 12~13일): 스웨덴 국제개발협력청(Sida), 스톡홀름환경연구원(SEI), Sida 환경·기후변화 자문단(Helpdesk)
- 전체 일정

날짜	시간		활동사항
독일 입국			
6/8(목)	황금물결	11:40-17:50	인천(ICN)-뮌헨(UBN)
		22:50-23:55	뮌헨(UBN)-쾰른본(CGN)
독일 관계기관 면담			
6/9(금)	김정욱	08:25-09:35	베를린(BER)-쾰른본(CGN)
	12:00-14:00		독일 국제협력공사(GIZ) 면담
스웨덴 입국 및 조사 준비			
6/10(토)	08:35-09:40		쾰른본(CGN)-뮌헨(MUC)
	12:15-14:25		뮌헨(MUC)-스톡홀름(ARN)
스웨덴 관계기관 면담			
6/12(월)	11:00-12:00		스웨덴 국가개발협력청(Sida)
	14:00-16:00		스톡홀름 환경연구원(SEI)
6/13(화)	김정욱	13:30-15:30	스톡홀름(ARN)-헬싱키(HEL)
		17:30-11:20 (+1)	헬싱키(HEL)-서울(ICN)
	황금물결	13:00-15:00	Sida 환경·기후변화 자문그룹
한국 입국			
6/14(수)	김정욱	17:30-11:20 (+1)	헬싱키(HEL)-서울(ICN)
	황금물결	17:30-19:35	스톡홀름(ARN)-암스테르담(AMS)
		21:20-16:10 (+1)	암스테르담(AMS)-서울(ICN)

3 주요 내용

1. 독일 개발협력공사(GIZ)

□ 일시 및 장소: 2023년 6월 9일(목) 12:00-14:00, Forissimo Ristorante Italiano

□ 참석자:

- KDI: 김정욱 CID 소장, 황금물결 CID 전문연구원
- GIZ: Dr. Jörg Linke (기후변화역량센터 소장), Dr. Sandra Schuster (기후변화역량센터 선임자문관)

□ 주요 내용

○ GIZ 및 유관 연방부처 소개

- 경제개발협력부(BMZ) 산하 100% 정부 출연 기관으로 다양한 부처의 개발 협력 활동을 지원하고 있으며, 전 세계 120여개 사무소에 2만 4천명 이상이 근무하는 등 OECD DAC 회원국 중에서도 두 번째로 큰 규모로 개발 협력을 실시

※ 독일 ODA 예산: 322억 달러, GNI 대비 0.74%, 한국 ODA 예산: 29억 달러, GNI 대비 0.16%, 2021년 기준 (OECD Development Co-operation Profiles (2022))

- 기후주류화를 위해 4개 부처가 긴밀하게(one team) 협력하고 있으며, 연간 기후대응 성과 보고서를 제출

※ 부처간 협력 사례: 환경부 산하 국제기후이니셔티브(IKI)는 GIZ 지원으로 세이프가드 가이드라인 마련.

※ 외교부(AA, 외교협상, 기후 취약국 및 난민 지원), 경제개발·협력부(BMZ, 개발 연계), 경제기후행동부(BMWi, 에너지), 환경·자연보호·핵안전·소비자보호부(BMUUV, 생물다양성),

○ GIZ 기후주류화 현황

- GIZ는 분야별 협력 전략 수립, 전문센터 운영을 통해 세이프가드 관리 시스템(safeguard management system)을 구축
- 사업제안서(PCP, Project Concept Paper)를 작성하기 전 사업으로 인한 의도하지 않은 부정적인 영향이 있을지 검하고, 불충분시 사업 승인을 거부할 수 있음.

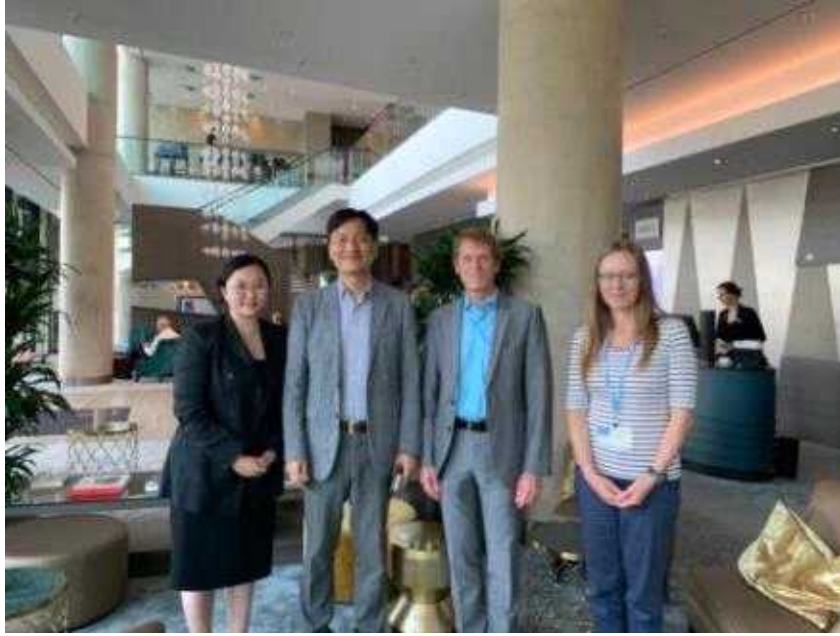
- 적응/완화 모든 분야에 적용되며 사업 전주기에 걸친 모니터링을 병행하고 GIZ 규정에 따라 모든 사업은 반드시 상기 활동을 실시
 - 연간 300개가 넘는 사업을 실시 중이며, 사업타당성 및 기후영향 평가시 제안사업의 내용, 협력국 환경 등을 고려하여 팀 구성
 - 리우마커를 사업 승인 전 활용하여 기후요소가 고려될 수 있도록 사업 기획 유도
- ※ 리우마커(Rio marker): 자연과 인간, 환경보전과 개발의 양립을 목표로 한 1992 UN 환경협약 지원 활동을 파악하기 위해 1998년에 도입된 정책마커로 DAC 회원국은 리우마커를 활용하여 양자간 ODA 사업에 대해 기후변화 완화 및 적응, 생물의 다양성 보존, 사막화 방지 지원 여부를 보고
- 매년 리우마커를 포함한 CSR 목적코드로 기후 포트폴리오 분석을 실시하여, 명백하게 기후주류화가 가능한 에너지와 같은 분야뿐만 아니라 아직 주류화되지 않은 분야에서도 기후주류화 가능성을 모색하고 있음.

○ 기후주류화 관련 의견

- 이미 구축된 ODA 시스템과 자원, 정보가 있기 때문에 신규 기후사업을 발굴하기보다 기존 사업에 기후주류화하는 것이 상대적으로 수월할 것임.
 - Just Energy Transition Partnership (JETP), GIZ의 칠레 탈석탄발전소 지원 등 기후주류화는 개발협력의 주요 동향으로 자리매김함에 따라 피하기보다 대응 방안 모색이 필요할 것
- ※ JETP: 2021년 영국 글래스고(Glasgow)에서 개최된 COP26에서 독일, 영국, 프랑스, 미국, 유럽연합 이 남아공의 저탄소경제전환을 위해 출범한 대규모 이니셔티브로 85억 달러 투자 약속. 2차 JETP 국가로 인도, 인도네시아, 베트남, 세네갈이 선정되었으며, 개발은행 등 다양한 관계기관이 참여 중
- 기후적응의 경우 여러 분야에 걸친 기후영향을 통합적으로 관리해야 하기 때문에 특정 분야에만 집중한다면 효과적인 기후위기 대응이 어려울 것임.
 - 또한 기후주류화시 리스크 관리뿐만 아니라 그 과정에서 창출될 수 있는 기회도 함께 고려 필요
 - 행위자 그룹(actor group)이 무의식 중에 기후대응에 동참할 수 있도록 행동 변화를 일으킬 수 있는 계기를 마련하고 지속적으로 소통 필요
 - 중장기적인 관점에서 기후회복력을 갖춘 개발일수록 그렇지 않았을 때보다 비용이 절감될 수 있으나 단기 비용을 주로 고려하는 기존의 투자결정 관습을 바꾸는 것은 많은 노력이 필요할 것임.

- 효과적인 소통을 위해 국가 및 지역 수준의 기후리스크, 행위자 분석, 기후 전망과 같은 가용할만한 데이터를 구축하는 것이 중요

※ Sandra Schuster 박사는 가상현실 기술을 이용한 기후변화 시나리오 구축 연구를 진행한바 있음.



※ 참고: GIZ는 대부분 증여(Grant)로 주로 자체 인력만을 활용한 기술지원(TA)*에 집중하고 있는 등 독일 개발협력은 다른 공여국과 예산, 투입인력, 추진 방향에서 상이하므로 독일 사례뿐만 아니라 스웨덴을 비롯한 다른 공여국을 함께 살펴보는 것이 유의미할 것임.

2. 스웨덴 국제개발협력청(Sida)

□ 일시 및 장소: 2023년 6월 12일(월) 11:00-12:30, Sida 스톡홀름 본부

□ 참석자:

- KDI: 김정욱 CID 소장, 황금물결 CID 전문연구원
- Sida: Louise Hermann (기후환경정책실 선임전문가), Anna Axelsson (환경기후변화 선임정책 전문가)

□ 주요 내용

○ Sida 소개 및 기후주류화

- Sida는 외교부 산하 개발협력 수행 기관 중 가장 큰 기관으로 스웨덴 총 개발협력 예산(59억 달러)*의 47.3%를 집행하고 약 900명이 근무

※ 2021년 기준 총 GNI의 9.2%

※ Sida 외 스웨덴 개발협력 수행 기관: Swedfund, the Swedish Institute, the Folke Bernadotte Academy, the Swedish Research Council, the Swedish Civil Contingencies Agency

- Sida는 45개 국가, 지역, 분야 전략을 수립하고 이 중 약 76%를 환경 또는 기후 요소를 고려하고 있으며, 2022년 예산(230억 크로나) 중 18%를 기후변화 대응을 목적으로 하는 사업에 투입

- Sida는 원칙적으로 기후 요소를 포함한 환경영향평가(EIA)를 실시해야 하며, 환경과 기후변화간 관련성을 고려하여 같은 테마로 관리*

* Regulation for Environmental Management in Government Agencies (2009:907), Regulation for Government Climate Adaptation Work (2018:1428)

<환경기후 통합 절차>

- 1단계: 사업신청서 제출 전 잠재 파트너(국가, 지역)와의 협의
- 2단계: 환경영향평가(온라인)를 포함한 사업신청서 제출
- 3단계: 환경영향평가 결과 검토
- 4단계: 환경영향평가 결과 및 검토 의견을 토대로 파트너와의 협의
- 5단계: 환경기후통합을 위한 후속조치

- 각 사업 고유의 개발 목표와 우선순위를 고려할 경우 모든 사업을 EIA 틀에 맞춰 평가하는 것은 현실적이지 않으므로 권고 수준에 머무름.

- 환경영향 평가를 통해 1) 사업을 통한 기회, 2) 사업의 부정적 영향 및 리스크, 4) 환경파괴, 기후변화, 생물다양성 감소의 리스크를 파악해야 하며, 이 때 지정학, 지역/국가 차원의 유관 법령을 함께 고려
- 환경기후영향평가는 사업 승인여부를 평가하기 위해 실시하는 것이 아니라 그 결과를 토대로 환경기후 요소를 더욱 잘 반영하기 위한 자문의 기초자료로 활용
- Sida는 사업 전주기에 걸쳐 협력국과의 지속적인 소통을 실시하여 사업의 의도하지 않은 부정적 영향 감소 및 기회요인 발굴을 도모
- 파트너 수행 기후요소 포함 환경영향평가, Sida 사업운영상 환경 기후 주류화 등 지식자료를 축적한 일명 'Green Tool Box'를 마련
- 한국과 유사하게 개발협력 사업관리자들이 환경기후요소를 고려한 사업 추진에 어려움을 겪고 있기에 이들의 업무 지원 및 역량 강화를 위해 Sida 본부와 Sida 환경·기후변화 자문단(Sida's Helpdesk)이 상시 지원

	
<p style="text-align: center;">Anna Axelsson 환경기후변화 선임정책 전문가</p>	<p style="text-align: center;">Louise Hermann 기후환경정책실 선임전문가</p>

* 부득이한 사유로 면담자 프로필 사진으로 대체

3. 스톡홀름환경연구원(SEI)

□ 일시 및 장소: 2023년 6월 12일(월) 14:00-16:00, SEI 스톡홀름 본부

□ 참석자:

- KDI: 김정욱, 황금물결
- Sida: Dr. Janet Vähämäki Janet (개발원조정책팀장, 선임연구위원), Katherine Browne (연구위원)

□ 주요 내용

- 스웨덴 지난 반세기동안 개발협력에서 환경과 젠더 이슈를 중요하게 다뤄왔으나, 2022년 정권교체에 따라 개발협력과 기후변화에 대한 정책적 관심이 감소
 - 매년 총 GNI의 1% 이상을 ODA 예산에 배정하였으나, 2023년 예산을 0.58%로 대폭 감소하고, 개발협력의 기후/환경 주류화 노력이 침체되어 있는 상황임
- SEI는 1981년에 설립된 비영리 연구소로 Sida를 비롯한 스웨덴 정부 기관을 위해 환경, 기후 정책 연구 및 자문을 실시
 - 현재 스톡홀름 본부와 전 세계 5개 사무소에 400여명의 직원이 근무하고 있으며, 연구뿐만 아니라 보스니아, 쿠바, 콜롬비아 등 개발도상국에서 사업 관리도 담당
- 스웨덴 개발협력사업은 한국과 달리 정해진 기간내 사업을 완료하기 보다 협력국과 협의하여 유연하게 운영되는 편임.
 - 현재 스톡홀름 본부와 전 세계 5개 사무소에 400여명의 직원이 근무하고 있으며, 보스니아, 쿠바, 콜롬비아 등 개발도상국 협력사업도 관리
- 기후변화는 실체가 있는 물리적 위험이자 정치적으로 엄중히 다뤄져야 할 현실임. 또한 기후변화에 특히 취약한 개발도상국의 경우 그 어느 개발목표보다 시급한 우선순위이나 개발협력 현장에서 효과적으로 대응하지 못하고 있음.

- 탄소 시장, 감축에 관심이 쏠린 공여국과 달리 수원국은 탄소 절감보다는 피해 절감을 위한 적응 방안이 더 필요한 상황이며, 기존 적응 사업의 경우에도 정치, 사회, 경제, 문화적 맥락을 고려하지 않은 일방향적인 적응 방안을 선택하여 효과성이 떨어짐.
 - 따라서 현지 맥락을 고려한 하드웨어, 소프트웨어 적응 방안을 다각도로 모색해야 할 것임.
 - 따라서 개발협력 기후주류화를 위해서는 근본적인 패러다임의 변화와 수원국에 대해 잘 알고 있는 전문가 양성이 필요
 - 다만 모든 개발도상국의 개발 우선순위에 기후변화 대응이 있는 것은 아니므로 대상 수원국을 선별해야 할 것임. 이 때 수원국이 국가 차원의 기후 적응 및 완화 목표와 이행계획을 포함시킨 자발적국가기여(NDC), 국가적응활동 프로그램(NAPA) 보고서가 좋은 참고자료가 될 수 있음.
- (기타) 스웨덴 기후변화 개발협력 전문가인 원조연구 전문가그룹 (EBA) Dr. Mats Hårsmar를 추천



4. Sida 환경·기후변화 자문단(Sida's Helpdesk)

□ 일시 및 장소: 2023년 6월 13일(화) 13:00-15:00, Sida's Helpdesk 예테보리 사무실

□ 참석자:

- KDI: 황금물결 CID 전문연구원
- Sida's Helpdesk: Erik Wallan 고문*

* 주요 경력: Sida 20년 근무, 탄자니아 3년 파견, GIZ 기술지원 컨설턴트 근무 후 Sida 고문으로 3년째 근무 중

□ 주요 내용

○ Sida's Helpdesk 소개

- 2011년에 예테보리대학교와 스웨덴농업과학대학교가 합작하여 출범한 독립 기구로 유관 경력을 갖춘 전문가들이 Sida의 개발협력 전략 및 사업이 지속가능발전 목표(SDGs)에 부합하도록 자문
- 예테보리(Gothenburg), 오프살라(Uppsala) 사무소 근무 총 9명이 연간 200건 내외 자문을 제공하며, Sida 요청시 Sida 직원 역량강화도 수행

○ Sida 개발협력

- 외교부가 Sida 제공 기초정보를 토대로 다른 부처와의 협의를 거쳐 국별, 지역별 전략을 수립, 이후 Sida가 세부 프로그램 및 사업을 기획하며, 이 과정에서 Sida 요청시 자문
- Sida는 외교부 산하 기관이지만 독립성을 유지하고 있으며, 주로 지역 (regional), 양자(bilateral) 협력을 위해 예산 집행
- 스웨덴은 한국, 일본과 달리 자국의 경제적 이익을 목표로 개발협력을 추진하지 않고, 협력국의 경제사회 안정화 및 성장을 지원하고 있으며, 특히 협력국의 주인의식(Ownership)을 강조

○ Sida 기후주류화 현황

- Sida는 모든 의사결정시 빈곤(poor people), 인권(right), 갈등(conflict), 젠더 (gender), 환경 및 기후변화(environmental and climate change) 관점을

고려하도록 권고

- ※ Sida를 비롯한 스웨덴의 모든 정부 기관이 기후변화 대응에 관한 활동 보고의무를 지님.
 - 2000년대 Sida는 5천만 달러의 기후대응 예산을 투입하여 다양한 사업을 실시한 바 있음.
 - 각 지역 협력 프로그램 또는 국가 양자협력 전략 총괄의 개인적인 판단에 따라 기후변화 요소의 고려 수준이 달라질 수 있음.
 - Sida 내부적으로 오랜 기간에 걸친 주류화 피로(mainstreaming fatigue)가 축적되어 있기 때문에 기후주류화를 의무화하기보다 권고 수준으로 추진하고 내재화
 - 예를 들어 프로그램/프로젝트 기획시 환경기후변화 영향 평가를 권고하고 있지만, 환경기후변화를 고려하기보다 본연의 개발 목표 달성이 우선 되어야 일부 주제의 경우 유연하게 적용할 수 있음.
 - 그렇다고 환경기후변화를 도외시하는 것은 아니며, 상황에 맞게 사업계획을 비교적 자유롭게 변경할 수 있는 환경을 갖춤. 예를 들어 보건 사업의 경우 당초 사업계획에는 기후변화를 덜 고려하였지만 사업 실행 단계에서 기후대응 요소를 강조할 필요가 있을 경우 사업 변경이 가능
 - 리오 마커는 사후 활동 평가지표라는 점에서 주관적 해석에 따라 정확성과 신뢰성이 낮다는 한계를 지님. 따라서 스웨덴 정부는 리오 마커를 정부의 기후대응 의도(intention)를 단순 표현하거나 이해관계자간 조정을 지원하기 위한 대리 지표(proxy)로 활용할 수 있다고 보나, 그 이상의 기능을 기대하고 있지 않음.
- 2000년대 Sida는 5천만 달러의 기후대응 예산을 투입하여 다양한 사업을 실시
 - 기후주류화에 있어 중요한 것은 기후주류화의 의무화가 아닌 직원들의 역량강화, 관리직급의 책임과 역할
 - 기후주류화를 위한 법체계를 구축할 때 리스크만이 아닌 기후주류화를 통한 기회를 조명할 필요가 있음. 이는 일시적인 리스크 감소가 아닌 기회 요인을 포착하여 후속조치가 지속적으로 이뤄질 수 있도록 하는 것을 의미
 - 기후주류화에 있어 중요한 것은 기후주류화의 의무화가 아닌 직원들의 역량강화, 관리직급의 책임과 역할

- ※ Sida는 각 대사관에서 환경기후변화 사업을 추진, 대사관을 주축으로 2017~2019년 관계자를 대상으로 역량강화 워크숍을 실시
- ODA 사업 전주기에 걸쳐 기존 개발협력 사업을 새롭게 디자인하는 것이 아니라 리스크 대응뿐만 아니라 새로운 기회요인을 창출하는 방향으로 자체 학습되는 선순환 구조를 만들어야 할 것임(Learning system)
- 환경영향평가 우수 사례, 실행단계 중 기후요소를 추가한 사례에 대해 내부 검토 후 공유 예정



4 시사점

□ 주요 결과

- 독일은 고위급 및 중앙 부처 주도의 개발협력 기후주류화에 따라 정책과 개발 실무간 연계 노력이 병행되는 등 고무적인 행보를 보임.
- 스웨덴은 2010년대 기후주류화를 적극 추진하였으나, 정권교체 및 주류화 피로로 인해 모멘텀이 약해진 상황임. 그럼에도 환경기후주류화를 위한 다각적인 노력을 시행한 바 추진이력과 제약요인을 살펴볼 필요
- 두 나라 사례를 상세히 살펴보기 위해 OECD DAC 환경과 개발네트워크(ENVIRONET), 독일과 스웨덴 내 개발협력 평가 독립기관(예: Deval, EBA) 보고서를 검토하고, 필요시 전문가 인터뷰를 실시할 계획

□ 후속 조치

- 한국의 기후주류화 정책 및 포트폴리오 분석 후 독일과 스웨덴 비교분석
- 사업 주기(Project cycle) 기후주류화 추진 중인 개발은행 사례 탐색
- 기후변화 취약성, 기후대응 개발 우선순위, 한국 정책경험 및 기후기술 성숙도 등을 통해 지역별 잠재 주요 협력국 탐색, ODA 중점 협력국과 교차 분석
- 중간보고서 작성(~8/14)

□ 기타

- 독일, 스웨덴 전문가들과 교류를 지속하고, 추후 영문 연구결과 요약을 공유할 예정
 - 인터뷰에 참여한 독일, 스웨덴 유관기관과 함께 개발협력의 기후주류화에 대한 세미나 등 협력 기회 모색