

# 임업분야 국제개발협력 전략 연구

이 상 민 연구 위 원  
민 경 택 연구 위 원  
구 자 춘 부 연구 위 원  
이 소 영 연구 위 원  
권 지 혜 연구 위 원

## **연구 담당**

이상민	연구위원	제1장, 제2장, 제3장, 제4장, 제5장, 제6장 집필
민경택	연구위원	제4장 집필
구자춘	부연구위원	제2장, 제3장, 제5장 집필
이소영	연구원	제4장 집필
권지혜	연구원	제4장 집필

## 머 리 말

우리나라는 2011년 OECD 개발원조위원회 회원국이 됨으로써 세계에 유례없이 국제개발협력의 수원국에서 공여국으로 위상이 변화하였다. 더불어 경제발전 과정에서 흔히 간과되는 환경적인 측면에서도 일제강점과 한국전쟁으로 황폐화된 산림을 푸르게 복원해낸 성과가 있다. 이 같은 임업분야의 경험은 많은 개발도상국의 관심이 되고 있다.

우리 삶에 중요한 영향을 미치는 산림보존 문제는 빈곤과 밀접한 관계가 있다. 더운 지방에 분포한 개발도상국의 경우 많은 국민이 산림에 의존하여 생활하는 실정이다. 산림과 조화를 이루며 살아가는 사람들도 있지만 대다수의 경우 식량을 구하기 위해 숲을 개간하거나 땃감을 얻기 위해 불법으로 목재를 벌채하는 것으로 알려져 있다. 그 결과 산림이 흡수한 탄소가 대기 중으로 방출되어 기후변화에 나쁜 영향을 미치게 된다. 이와 같이 산림은 개도국 주민들의 생계유지를 위해 이용되어야 하지만, 다른 한편으로 기후변화를 방지하기 위해 보호되어야 하는 대상이다. 적절한 이용과 보존 두 목표는 국제사회의 개발협력을 통해 효과적으로 달성될 수 있을 것으로 기대한다. 또한 우리도 그동안 쌓아온 경험을 토대로 임업분야 국제개발협력에 참여하여 빈곤을 극복하고 기후변화에 적극적으로 대응해야 할 것이다.

이 연구에서는 임업분야 국제개발협력의 전략안을 제안하고자 하였다. 여기서 제시한 전략안을 바탕으로 구체적인 임업분야의 국가별 전략이 수립된다면 일관성 있는 사업을 통하여 개발협력의 효과를 제고할 수 있을 것으로 기대된다. 그동안 이 연구를 위해 도움을 주신 모든 분들께 감사드리며, 임업분야 국제개발협력의 성공을 기원한다.

2015. 10.

한국농촌경제연구원장 최 세 균



# 요 약

---

## 요약 및 소개

이 연구는 그간 임업분야 국제개발협력 프로젝트의 성과와 문제점을 검토하여 한국 임업의 산림복구 경험과 강점을 활용한 국제개발협력 사업의 전략안을 제시하고, 중점협력 국가별 전략서 마련을 위한 가이드라인을 제안하기 위해 마련되었다.

또한, 주요 선진 공여국과 다자기구의 국제개발협력 전략을 비교·분석하고, 임업분야 국제개발협력 관련 내용 및 문제점을 종합하여 국제개발협력 전략안을 마련하였다.

## 주요 연구 결과

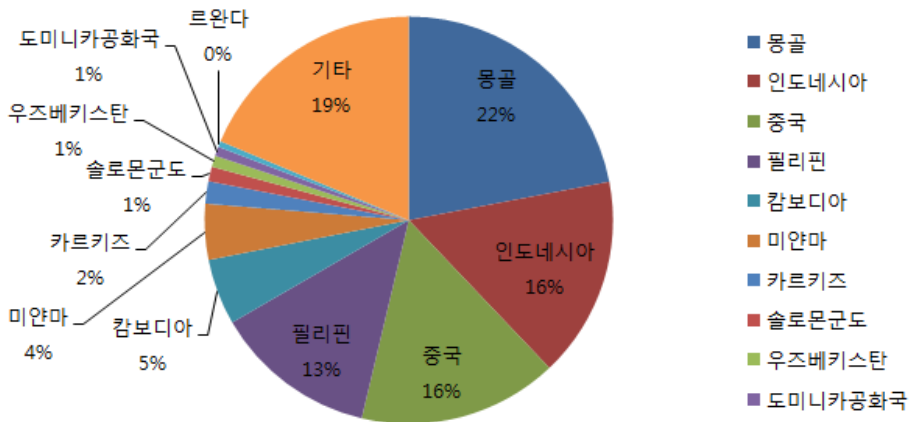
### ○ 임업분야 국제개발협력 동향과 현황, 개발협력과 관련된 협약의 논의 동향에 대한 검토 결과

- 한국의 ODA 투자에 대한 지속적인 증액이 필요하다.
- 과거에 비해 기후변화의 중요성이 상대적으로 더 높아졌다.
- 과거에 높은 비중을 차지하였던 임업개발 비중은 최근 들어 크게 감소하였다.
- 실질적인 개발 효과에 대한 부정적 의견이 지속적으로 제기되고 있다.
- SDGs 체계에서 개발의 효과성 제고를 위해 국제사회가 제시한 모니터링 지표와 연계한 사업에 집중할 필요가 있다.
- ODA를 REDD 도입을 위한 수단으로 활용할 필요가 있다.
- 기후변화협약, 생물다양성협약, 사막화방지협약 이행 수단으로 임업 ODA의 가능성이 높아졌다.

### ○ 한국의 임업분야 현황과 정책 등에 대한 조사 및 분석 결과

- 사업 시행기관이 국내공공기관이나 NGO 등 공여국의 기관이 대부분을 차지하다.
- 임업 분야 양자 간 ODA의 경우 극동아시아 지역에 대한 편중이 심한 편이다.

그림. 한국 임업 ODA의 국가별 지원 현황(2005~2013 누적)



자료: 대외경제협력기금(2015. 3. 12.), <www.edcfkorea.go.kr>.

- 수원국의 주인의식을 고취시킬 수 있는 유상원조의 비율이 임업분야에서는 전무하다.
- 한국의 경우 지나치게 다양한 부처와 정부기관들이 직접 ODA 사업을 추진하여 기관 간 협조 부재로 인한 분절화 현상이 발생할 여지가 많다.
- 현 CPS 체계에서 산림부문의 참여는 산림면적 비율을 높이는 사업에 국한될 수밖에 없었다.
- ODA를 해외산림개발과 연계하여 설계함으로써 목재자원 조달의 돌파구를 찾고, 아울러 참여 기업의 적극적인 투자를 유도하여 ODA에 대한 민간부문의 참여를 제고할 필요가 있다.

## ○ 주요 선진 공여국과 다자기구의 국제개발협력 전략에 대한 비교 분석 결과

- 임업분야 국제개발협력 전략은 국가 개발협력 전략을 기초로 하여 작성되며, 국제적인 협약 사항과 일관된 방향성을 가진다.
- 중점 협력 분야는 능력배양, 바람직한 거버넌스 구축, 일자리 창출, 인권·민주 사회 형성, 보호와 생산의 균형, 정책 개발 등이다.
- 국제개발협력의 범위는 산림뿐만 아니라 산림관련 모든 자원의 관리와 보호를 위한 사업을 포함한다. 여기에는 산림, 기후변화, 생물 다양성 관련 문제, 산림관련 자원 관리 및 보호 등이 포함된다.

## ○ 임업분야 국제개발협력 SWOT 분석 결과

표. 한국의 임업분야 SWOT 분석

강점(Strength)	약점(Weakness)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 황폐한 산림복구 경험</li> <li>- 법제도의 제정 및 정비</li> <li>- 강력한 법집행</li> <li>- 토착민에 대한 지속가능한 생계 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업의 분절 및 중복</li> <li>- 공여국 기관에 의한 사업 시행</li> <li>- 동아시아 편중</li> <li>- 임업개발 비중 높음.</li> <li>- 유상원조 전무</li> <li>- 열대림 관리 경험 부족</li> </ul>
기회(Opportunity)	위협(Threaten)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산림에 대한 관심 증가</li> <li>- 지속적인 ODA 증액</li> <li>- 한국의 개발경험 공유 수요 증가</li> <li>- SDGs로 다양한 임업 사업 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개발 효과에 대한 회의</li> <li>- 세계 경제의 불안정</li> <li>- 한국 국제개발협력의 문제점</li> <li>- 많은 기관의 사업 참여</li> </ul>

## 한국 임업분야 국제개발협력 전략안

### ○ 임업분야 국제개발협력 전략안

표. 임업분야 국제협력 전략안

원칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>-임업개발에 대한 비중을 줄이고 임업정책 및 행정관리와 임업연구 분야에 대한 비중 확대</li> <li>-범지구적 문제해결을 위한 노력을 우선적으로 추진</li> <li>-임업 이외의 분야와 협력을 바탕으로 한 통합적 접근</li> <li>-SDGs 달성에 부합하는 방향</li> <li>-수원국의 주인의식을 강조하기 위한 비구속성 원조의 확대</li> <li>-실질적인 개발 효과성을 높일 수 있는 유상지원 비율 확대</li> <li>-장기적인 모니터링 및 평가체계 수립</li> </ul>		
기반	<ul style="list-style-type: none"> <li>-국제개발협력기본법</li> <li>-국제개발협력 기본계획</li> <li>-제5차 산림기본계획(변경)(2013~2017)</li> </ul>		
추진 체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>-KOICA가 산림사업 총괄하되, 산림사업의 사전 타당성, 계획수립 등에 대해 산림청에 자문. 산림사업의 시행기관 또한 산림청에 기술자문 의뢰</li> <li>-산림청은 자문 이외에 기술개발을 통한 정보 축적에 집중</li> </ul>		
목적	지속가능한 산림자원 관리와 이용의 조화를 통한 범지구적 문제해결 및 빈곤 퇴치에 기여		
전략과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>-지속가능한 산림자원 관리를 통한 기후변화 대응</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-산림자원의 적절한 이용을 통한 지역사회 생태 향상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-사막화 방지, 생물 다양성 등 인류 공통의 관심사 우선적 해결</li> </ul>
중점협력분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>-산림의 탄소흡수 능력 보호 및 향상을 위한 관리 지원</li> <li>-REDD+ 도입을 위한 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-산림 이용을 위한 법제도 강화 지원</li> <li>-소외 계층의 적극적인 참여 지원</li> <li>-지역민에 의한 산림관리 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-범지구적 이슈와 관련된 사업에 대한 공감대 형성을 위한 정책협의 강화</li> <li>-국제협약 승인 국가에 대해서는 의무수행을 위해 필요한 요소 지원</li> </ul>
개발협력내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>-산림관리계획 마련, 제도 수립, 정책 수립 및 시행</li> <li>-불법 벌채 방지 및 불법 벌채목 무역 금지제도 도입</li> <li>-산림법 집행 및 통치, 효과적인 법집행체계 수립, 인증제도 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-토착민과 지역사회의 토지 이용권리 보장을 위한 정책·제도·법규 강화</li> <li>-계획 단계에서부터 모든 관련자의 의견이 반영될 수 있는 협의체 구성</li> <li>-농촌개발 전략과 통합을 통한 생계지원 방안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-조림 및 산림경영의 기본적인 기술, 조림 및 산림경영의 국가 정책 및 목표, 산림사업 수행을 위한 정부의 강력한 지도력 등의 필요조건을 만족하기 위한 기술협력 및 인력양성, 기술모델 수립 등을 지원</li> </ul>

	-REDD+ 사업을 위한 기반구축 사업 · 전략, 행동계획, 산림자원조사	강구 -생산물의 관리 및 유통 지원체계 구축 -가치사슬의 투명성 증대를 위한 바람직한 거버넌스(Good governance) 확대 방안 구축 -소득창출 활동을 위한 지역 사회의 역량 개발과 기술 지원 -이익의 공정한 배분을 위한 장치 마련	
중점협력국	인도네시아, 캄보디아, 몽골, 라오스, 파라과이, 미얀마 (콜롬비아, 볼리비아, 페루)		

## 결론

- 이 연구에서는 한국의 임업분야 국제개발협력 전략안을 제시하였다. 연구 결과를 바탕으로 추후 개별국가에 대한 전략을 구체화함으로써 임업분야 국제개발협력 사업의 일관된 목표를 달성하고 통일된 방향성을 구축할 수 있을 것으로 기대한다.
- 임업분야는 예산의 규모가 적고 사업의 규모도 매우 적다. 하지만 수원국의 개발이나 범지구적인 영향을 고려했을 때 타 분야에 결코 뒤지지 않을 정도의 중요성이 있다. 또한 임업분야에 민간의 참여를 유도할 수 있는 요소도 충분히 갖추고 있다. 따라서 국제개발협력을 개발도상국의 요청에만 의지할 것이 아니라 실질적인 도움을 줄 수 있는 프로그램이나 프로젝트 발굴을 위하여 지속적인 탐구와 연구가 필요할 것이다.

ABSTRACT

---

## A Study for Korea International Development Cooperation Strategy in the Forestry Sector

This study was conducted to propose a unified development direction for the forestry sector and establish a strategic plan to improve the effect of international development cooperation in the sector. Short-term projects were carried out by the business operating organizations as the need arises based on the project. Accordingly, this study proposed a basic strategic plan necessary for the successful implementation of international development cooperation by using the self-reflections on various problems that occurred while business operating organizations performed short-term projects according to their needs and the strengths of the forest restoration experiences. It also provided a guideline for establishing a strategy paper for each cooperation partner country.

The international development cooperation strategies of the biggest donors and multilateral organizations were compared and analyzed. Also, the information and problems related to international development cooperation in the forestry sector were put together and an international development cooperation strategy plan was devised.

Contribution in solving global issues and eradicating poverty through sustainable forest management and use was set as the goal of international development cooperation in the forestry sector. As for strategic principles, this study suggested reducing the portion of forestry development; increasing the portion of forestry policy and administrative management and forestry research; increasing untied aid; increasing concessional loans; prioritizing solving global issues; an integrated approach through cooperation with other sectors; running business in a direction that meets the goals of Post-2015; and establishing a long-term monitoring and assessment system. In order to achieve these goals, this study proposed to prioritize solving the

common interests of mankind such as addressing climate change through sustainable forest resource management; improving the living of local communities through proper use of forest resources; combat with desertification; and biodiversity. As for the core cooperation areas, there are managing the protection and improvement of the carbon dioxide absorbing ability of forests; REDD+ introduction; strengthening the legal system related to forest use; active participation of the underprivileged; forest management by local residents; reinforcing policy consultations to form a bond of sympathy regarding projects related to global issues; and providing aid for duty performance to countries that signed the international agreement. In the case of plans to implement such projects, this study proposed establishing on-the-job training courses and continuously providing training opportunities about ODA to forestry experts; having sufficient knowledge and technology for elements to improve the quality of projects; and establishing a long-term monitoring and assessment system, besides annual monitoring, under the cooperation with recipient countries. Indonesia, Laos and Paraguay were selected as the core cooperation countries. As for the project promotion system, it was considered desirable for KOICA to be in charge of projects in the forestry sector. It should seek advice on ex-ante validity evaluation on projects and project planning from the Korea Forest Service, the expert group, and make requests for technical consultations to the Korea Forest Service.

Although this paper does not contain everything related to international development cooperation, it can be considered to have accomplished its intended goal if a more detailed and meticulous national strategic paper can be written for each partner country based on it. The problems that were revealed in the course of this study are not limited to the forestry sector. Also, because those are the problems that can occur as it has not been a long time since Korea became a donor country, it should continuously strive to provide practical support for the development of developing countries by systematically promoting projects under a long-term plan based on past experiences. In the case of the forestry sector, the budget is small and projects are very small. However, considering the development of recipient countries and global influence, its importance is no less than that of other sectors. The forestry sector also has enough elements that can attract the

participation of the private sector. Therefore, international development co-operations should not only depend on requests from developing countries but continuous investigation and research of programs and projects that can provide actual help are necessary.

Researchers: Lee Sangmin, Min Kyungteak, Koo Jachoon, Lee Soyoung, Kwon Jihae  
Research period: 2015. 1. ~ 2015. 10.  
E-mail address: smlee@krei.re.kr

## &lt;Abbreviations&gt;

ADB	Asia Development Bank
AFoCo	Asean-Korea Forest Cooperation
AWG-LCA	Ad Hog Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention
BMZ	Federal Ministry for Economic Cooperation and Development
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CDM	Clean Development Mechanism
COMIFAC	Commission Ministérielle des Forêts d’Afrique Centrale
COP	Conference of the Parties
CPF	Country Partnership Framework
CPS	Country Partnership Strategy
CRS	Credit Reporting System
CSI	Commonwealth of Independent States
DAC	Development Assistance Committee
DDA	Doha Development Agenda
DED	German Development Service
DEEP	Development Experience Exchange Partnership
DIE	German Development Institute
DMCs	Developing Member Countries
EAG	External Advisory Group
EDC	Eco-Development Committee
EDCF	Economic Development Cooperation Fund
FERI	Forest Ecosystem Restoration Initiative
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
FPC	Forest Protection Committee
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GIZ	German Corporation for International Cooperation
GNI	Gross National Income
GTZ	German Technical Cooperation Agency

IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes
IDA	International Development Association
IFC	International Finance Corporation
JCM	Joint Crediting Mechanism
JFM	Joint Forest Management
JICA	Japan International Cooperation Agency
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KSP	Knowledge Sharing Program
LULUCF	Land Use, Land-Use Change and Forestry
MDB	Multilateral Development Bank
MDGs	Millennium Development Goals
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
MRV	Measuring, Reporting and Verification
NFP	National Forest Plan
PES	Payment for environmental Services
PPP	Public Private Partnership
REDD+	Reduce Emissions from Deforestation and forest degradation in developing countries Plus
RFF	Resource for the Future
SADC	Southern African Development Community
SDGs	Sustainable development goals
UNCBD	United Nations Convention on Biological Diversity
UNCCD	United Nations Convention to Combat Desertification
UNECD	United Nations Conference on Environment and Development
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNICEF	United Nations Children's Fund
USAID	US Agency for international Development
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization

## 차 례

---

### 제1장 서론

1. 연구의 필요성 .....	1
2. 연구목적 .....	3
3. 선행연구 검토 .....	3
4. 연구범위와 방법 .....	10

### 제2장 임업분야 국제개발협력 동향

1. 국제개발협력 동향 .....	13
2. 임업분야 국제개발협력 동향 .....	18
3. 국제개발협력 논의동향 .....	21
4. 관련 협약 논의동향 .....	35
5. 시사점 .....	41

### 제3장 한국의 임업분야 국제개발협력 현황 및 정책

1. 지역별·국가별·분야별 지원 현황 .....	45
2. 기관별 국제개발협력 현황 및 추진체계 .....	58
3. 임업분야 국제개발협력과 해외개발 .....	76
4. 시사점 .....	82

### 제4장 선진 공여국 임업분야 국제개발협력 전략 및 사례

1. 일본 .....	85
2. 핀란드 .....	93

3. 독일 .....	104
4. 세계은행 .....	110
5. 아시아개발은행 .....	115
6. 시사점 .....	124
<b>제5장 임업분야 국제개발협력 전략안</b>	
1. 한국의 국제개발협력 계획 및 추진 전략 .....	129
2. 한국 임업분야 국제개발협력 전략안 .....	134
<b>제6장 요약 및 결론</b> .....	149
부록 1. 국가전략서(CPS)상의 산림 및 임업 내용 .....	155
부록 2. 일본의 국제개발협력 전략 및 임업부문 사례 .....	161
부록 3. 핀란드의 국제개발협력 전략 및 임업부문 사례 .....	172
부록 4. 독일의 국제개발협력 전략 및 사례 .....	178
부록 5. 세계은행의 국제개발협력 전략 .....	185
부록 6. 아시아개발은행의 국제개발협력 전략 .....	187
부록 7. 임업부문 국제개발협력 전략안(라오스) .....	189
참고 문헌 .....	199

## 표 차례

### 제2장

표 2- 1.	국제개발협력 재원에 따른 분류 .....	14
표 2- 2.	공여그룹별 ODA 순 지출액 규모(2005~2013) .....	15
표 2- 3.	OECD DAC 회원국 분야별 ODA 규모(2005~2013, 약정) .....	16
표 2- 4.	주요 국가별 ODA 규모와 GNI 대비 비율 추이(2005~2013) .....	17
표 2- 5.	OECD DAC 회원국 임업 분야별 ODA 규모(CRS, 약정) .....	19
표 2- 6.	SDGs의 목표 .....	29
표 2- 7.	MDGs와 SDGs의 산림 관련 목표, 세부목표, 지표 비교 .....	30
표 2- 8.	목표 15와 연계된 목표 및 지표 .....	33
표 2- 9.	범분야 이슈와 산림 관련 여부 .....	33
표 2-10.	생물 다양성을 위한 전략 목표 및 세부목표 .....	38

### 제3장

표 3- 1.	한국 ODA 순 지출액 현황 .....	46
표 3- 2.	한국 임업 ODA 기관별 시행현황(2005~2013, 지원금 누적) .....	48
표 3- 3.	지역별 전체 ODA와 임업 ODA 비교(양자 간 ODA) .....	49
표 3- 4.	임업 분야 양자 간 ODA 수원국별 현황 .....	50
표 3- 5.	한국 임업 ODA 분야별 시행현황(2005~2013, 지원금 누적) .....	51
표 3- 6.	한국 임업 세부분야별 ODA 지원 현황 .....	52
표 3- 7.	조림, 산림, 숲, 나무를 포함한 ODA 사업 목록(2006~2013) .....	55
표 3- 8.	부처, 기관별 ODA 지출 현황 .....	60
표 3- 9.	국가협력 전략의 구성 .....	61
표 3-10.	중점협력국 CPS상 전략목표와 중점분야 비교 .....	62
표 3-11.	인도네시아 CPS 수립을 위한 협의회 참석자 목록 .....	66
표 3-12.	국가별 산림청 ODA 지출액(2005~2013) .....	70
표 3-13.	사업 특성별 산림청 ODA 지출액 비교(2005~2013) .....	70

표 3-14.	시행기관별 산림청 ODA 지출액(2005~2013)	71
표 3-15.	산림청 ODA 사업 내역 및 기간	72
표 3-16.	기관별 수원국 비교	73
표 3-17.	임업 ODA 사업 지출 현황	74
표 3-18.	AFoCO 사업내역	76
표 3-19.	국가별, 투자기업별 조림 실적	78
표 3-20.	조림 목적별 해외조림 실적	79

## 제4장

표 4- 1.	일본 ODA 중 농·임업분야 규모	87
표 4- 2.	일본 지역별 ODA 추이(2005~2013, 약정)	87
표 4- 3.	일본의 임업분야 지원(2005~2013, 소분류)	88
표 4- 4.	일본 ODA 기후변화대응(REDD+) 프로그램과 대상국	91
표 4- 5.	일본 ODA 프로그램과 대상국	92
표 4- 6.	핀란드 ODA의 농·임업분야 비중	95
표 4- 7.	핀란드 지역별 ODA 원조 추이(2005~2013)	96
표 4- 8.	핀란드 임업분야 지원(2005~2013, 소분류)	97
표 4- 9.	독일 ODA 중 농·임업분야 비중	106
표 4-10.	독일 지역별 ODA 지원 추이(2005~2013)	106
표 4-11.	독일의 임업분야 지원(2005~2013, 소분류)	107
표 4-12.	세계은행 원조 규모	110
표 4-13.	세계은행 ODA 중 농·임업분야 비중	111
표 4-14.	아시아개발은행 지역별 ODA 현황(2005~2013, 지출)	116
표 4-15.	아시아개발은행 국가별 ODA 현황(2005~2013, disbursement)	116
표 4-16.	아시아개발은행 임업분야 개발협력 프로젝트(2004~2015)	123
표 4-17.	선진 공여국 및 다자기구 임업분야 국제개발협력 전략 비교	125

## 제5장

표 5- 1.	한국의 임업분야 SWOT 분석 .....	135
표 5- 2.	중점협력국가의 산림청 투자 및 관여 여부와 산림 탄소사업 타당성 .....	144
표 5- 3.	임업분야 국제협력 전략안 .....	147

## 부록

부표 1.	중점협력국 CPS상 산림, 임업 내용 .....	155
부표 2.	인도에 대한 일본의 임업분야 지원(1991~2012, Loan) ...	166
부표 3.	시킴 지역 개발협력 평가지표 .....	169
부표 4.	우타르프라데시 지역 개발협력 평가지표 .....	171
부표 5.	월드뱅크 지역별 ODA 원조 추이(2005~2013) .....	186
부표 6.	대인도네시아 산림 분야 노르웨이 ODA 사업 내역 .....	190
부표 7.	대라오스 임업 ODA 사업 내용(2013년 기준) .....	196

## 그림 차례

---

### 제1장

그림 1-	1.	연구 추진체계 .....	11
-------	----	---------------	----

### 제2장

그림 2-	1.	DAC 회원국 ODA 순 지출액 중 임업분야 비중 추이 (2005~2013) .....	18
그림 2-	2.	리우마커로 측정한 임업분야 양자 ODA(2005~2013) ...	20
그림 2-	3.	리우마커로 측정한 임업분야 양자 ODA(2009~2013) ...	21
그림 2-	4.	목표 15와 연계된 목표 및 지표와의 관계 .....	32

### 제3장

그림 3-	1.	한국 양자 간 ODA 총지출액 중 임업 분야 ODA 비중 추이(2005~2013) .....	47
그림 3-	2.	한국 임업 ODA의 국가별 지원 현황(2005~2013 누적) ...	51
그림 3-	3.	리우마커로 측정한 한국의 임업분야 양자 ODA .....	53
그림 3-	4.	양자 ODA 사업의 순 지출액과 유상원조 비율 변화 추이 ....	54
그림 3-	5.	임업 ODA의 구속성 및 비구속성 원조 총지출 .....	57
그림 3-	6.	양자 ODA 비구속성 비율 추이 .....	58
그림 3-	7.	정부의 ODA 정책 추진 체제 .....	59
그림 3-	8.	국가 현황 분석 분야 .....	62
그림 3-	9.	산림청 조직도 .....	68
그림 3-	10.	산림청 ODA 지출액 추이(2005~2013) .....	69

## 제4장

그림 4- 1. 일본 ODA 사업 .....	86
그림 4- 2. 국제개발협력 프로그램 기반 접근법 .....	94
그림 4- 3. 핀란드 국제개발협력 체계 .....	95
그림 4- 4. 개발도상국의 산림 - 도전과 기회 .....	99
그림 4- 5. 독일 국제개발협력 체계 .....	105

## 부록

부도 1. 우타르프라데시 참여적 산림경영 프로젝트 조직체계 .....	170
----------------------------------------	-----



## 1. 연구의 필요성

산림은 대기 중의 온실가스를 흡수하여 고정함으로써 기후변화를 완화시키는 중요한 역할을 한다. 그러나 산림이 파괴될 경우 축적하였던 가스가 방출되어 지구온난화의 원인이 된다. 2006년 발표된 스텐리뷰(The Stern Review)에 따르면 산림파괴와 같은 비에너지 분야에서 방출되는 온실가스가 전체의 1/3을 차지하며, 비에너지 분야를 통한 온실가스 감축이 다른 방법, 즉 온실가스 집약적인 상품이나 서비스의 수요를 감축하거나, 생산의 효율성을 높이거나, 전력, 열, 수송연료 생산에 저탄소 기술을 적용하는 방법 등에 비해 적은 비용이 든다고 밝히고 있다. 이러한 이유로 인해 산림 보호를 통한 온실가스 감축에 대한 관심이 매우 높아진 실정이다. 산림이 울창한 개발도상국의 경우 산림을 보존하기 위하여 REDD+(Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation in developing countries plus)<sup>1</sup> 등의 온실가스 감축수단을 적용하려는 노력이 전개되고 있다.

반면 세계은행(2004)에 따르면 약 3억 5천만 명의 세계인구가 산림에 의존하여 살아가며, 그 가운데 6천만 명 정도는 전적으로 의존하고 있는 것으로 알려져 있다. 산촌의 경우 인구밀도가 낮고 사회시설이 부족하며, 시

---

<sup>1</sup> 2010년 멕시코 칸쿤에서 개최된 UNFCCC 제16차 당사국 회의에서 새로운 국제 환경법의 요소로 채택되었다.

## 2 서론

장가치가 높은 제품을 생산하기 어렵기 때문에 이곳 주민의 산림 의존 정도와 빈곤은 밀접한 관계에 놓여 있다. 빈곤층은 생계를 위해 자연자원에 의존하는 경향이 심하므로 빈곤 퇴치는 임업분야를 비롯한 해외원조의 절대적인 목표로 인식된다(Kauppi 2013). 온실가스 배출을 줄이기 위하여 산림을 보호하게 되면 단기적으로 산림에 의존해 생활하는 빈곤층을 더 어렵게 만드는 결과를 초래하게 된다.

한국은 2010년부터 OECD 공여국 모임인 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)의 정식 회원이 되면서 국제개발협력 역사상 유일하게 공식적으로 원조 수원국에서 공여국으로 입장이 바뀌게 되었다. 1963년 미국 국제개발청(USAID)의 원조자금에 의한 개도국 연수생의 위탁훈련을 시작한 이래 우리나라는 1986년 아시안게임과 1988년 서울올림픽 개최에 맞추어 본격적인 개발 원조를 시작하였다. 전체 ODA 순 지출액의 74%(2012년 기준)를 차지하는 양자 간 ODA는 2005년 4억 6,330만 달러였던 규모에서 2012년 11억 8,317만 달러로 2.5배 이상 증가한 것으로 나타났다(코이카, [www.koica.go.kr](http://www.koica.go.kr): 2015. 2. 20.). 그러나 임업분야 국제개발협력의 경우 사업비가 저조하며, 지역적으로도 아시아 국가에 집중된 실정이다. 또한 양묘, 조림 등의 산림녹화 기술 전수사업 등을 포함하는 임업개발이 전체 사업 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 반면, 사업의 성공 여부를 좌우한다 할 수 있는 수원국의 임업정책, 행정관리 역량 강화 등에 대한 지원은 부족한 것으로 나타났다. 특히 개발지원의 최대 목적인 빈곤 퇴치의 노력이 부족하다는 지적이 꾸준히 제기되고 있는 실정이다.

이와 같은 임업분야 국제개발협력의 문제점은 통일된 목표 달성을 위해 전략적 접근방식을 취하기보다는 사업 수행 기관별로 필요에 따라 프로젝트를 바탕으로 한 단기적인 사업이 진행되었기 때문인 것으로 판단된다. 이러한 문제는 비단 임업분야에만 국한된 것이 아니라 한국의 국제개발협력 대부분 분야에서 나타나고 있는 현상이다. 따라서 현재까지 수행되었던 임업분야 국제개발협력 사업을 검토하여 부족한 점을 살펴보고, 임업분야 선진 공여국의 사례를 통하여 우리의 문제점을 보완하여 사업의 성과를 제고할 수 있는 방안을 찾아야 할 필요성이 있다.

## 2. 연구목적

이 연구는 임업분야의 중요성을 고려하여 통일된 개발방향을 제시하고 이에 따른 임업분야 국제개발협력 사업의 효과를 제고하기 위한 전략안을 마련하는 데 목적이 있다. 특히 그동안 등한시되었던 빈곤 퇴치 문제를 환경문제와 관련해 임업분야 국제개발협력의 목표로 선정하여 국제적인 공통관심사를 해결하기 위한 방안을 마련하는 것이다.

본 연구에서 언급하는 전략은 개별 국가에 독립적으로 적용되는 세부사항을 구체적으로 제시하기보다는 임업분야의 국제개발협력 사업 수행을 위한 전반적이고 일반적인 가이드라인을 제시하는 것이다. 본 연구 결과를 바탕으로 추후 개별국가에 대한 전략을 구체화함으로써 임업분야 국제개발협력 사업의 일관된 목표를 달성하고 통일된 방향성을 구축할 수 있을 것으로 기대한다.

## 3. 선행연구 검토

### 3.1. 산림분야 국제개발협력

국제개발협력에서 산림은 빈곤 퇴치, 기후변화 등과 연계되어 취급되기 때문에 상당히 중요하게 다루어진다. 활발하게 진행되고 있는 관련 연구 중에서 중요하게 여겨지는 선행연구를 소개하면 다음과 같다.

Persson(2003)은 산림원조의 효율성을 공여국과 수원국 입장에서 분석하고 제고 방안을 제시하였다. 수원국의 경우 산림에 대한 목표가 불분명하고 동시에 산림의 중요성에 대한 공감대가 형성되지 않을 경우 이해 당사자들의 갈등만 증폭시킬 수 있다고 하였다. 공여국의 경우 수원국의 관심 문제에 대한 접근이 아니라 공여국의 관심에 따라 사업이 선정되는 경우가

#### 4 서론

많았다고 지적하였다. 이러한 문제로 인해 산림원조 사업이 실패하는 경우가 많은데, 이를 해결하기 위해서는 공여국이 수원국의 산림에 대한 목표와 수요를 파악하여 관련 사업을 지원하고, 수원국은 자국의 전략을 개발하여 제안하는 것이 바람직하다고 밝히고 있다. 또한 바람직한 거버넌스 체제(good governance)를 위한 능력배양(capacity building), 정책 개선, 분석 능력과 연구, 교육 등의 개선을 위한 사업에도 관심을 가질 필요가 있음을 강조하였다.

유병일(2005)은 주요 국가의 국제산림협력 사례를 검토하여 초기단계에 머물고 있던 한국의 국제산림협력사업의 발전방향을 모색하는 연구를 실시하였다. 발전방안으로 국제산림정보 구축, 국제기구와 협력체제 유지, 연간 국내 ODA 예산의 1%에 해당하는 사업비 확보, 관심분야 소규모 사업 수행, 예산의 20~30% 수준에서 타당성 조사사업 실시, 무상원조와 차관을 구분하는 국제기준 도입, 국제 산림전문가 양성 등을 제시하였다.

윤영준 외(2013)는 한국의 임업부문 ODA의 문제점을 살펴보고 올바른 방향을 설정하기 위한 연구를 시행하였는데, 한국의 경우 예산이 부족하여 원조기간에 짧아지고, 프로젝트 사후관리가 허술해진다는 문제점을 지적하였다. 결론으로 수원국의 문제해결을 위해 임업정책과 행정관리, 임업개발, 교육, 연구 등 포괄적인 지원<sup>2</sup>이 필요하며, 아프리카에 대한 원조 확대, 빈곤 퇴치, 기후변화 대응, 환경보호 등 전 지구적 공통과제 해결을 위한 노력에 동참하기 위해 다양한 콘텐츠 개발 및 타 부문 사업과 연계할 필요성이 있으며, 양적 확대를 위해 다른 나라와 공동사업을 수행해야 한다고 주장하였다.

Kauppi(2013)는 산림분야 공적원조의 변천과정을 살펴보고 단기, 중기, 장기로 나눠 미래의 방향성을 제시하였다. 산림의 경우 특수성을 고려해야 하므로 지속가능한 산림은 사회의 다양한 변화와 개발 노력이 뒷받침되어야 성취할 수 있음을 강조하였다. 즉 산림원조는 수원국 사회 전반의 변화

---

2 예를 들면 영국과 스위스의 지역기반임업(community forest) 사업과 같은 것을 가리킨다.

에 적절히 융합됨으로써 성공할 수 있다는 의견을 제시한 것이다. 따라서 성공적인 산림 원조를 위하여 지역에서 우선적으로 요구되는 사업부터 성취할 수 있도록 하며, 지역전문가의 적극적인 참여를 유도하고 일반적인 지역개발과 통합하여 추진하며, 부패의 위험을 최소화하는 방향으로 원조할 필요가 있다고 밝혔다. 단기적으로는 연료 효율적인 조리기구 보급 등 산림자원의 비효율적인 소비를 최소화하며, 중기적으로 자원조사 기술 전수, 장기적으로 전문교육 시스템 수립 등이 지속가능한 발전을 위한 요소임을 강조하였다.

허장 외(2013)는 산림분야 ODA를 타 분야 ODA 사업과 연계성 없이 독자적으로 추진함으로 인해 국내 ODA 정책의 일관성에 문제가 생길 수 있고, 개도국 내 사업이 분산 추진되는 문제가 발생할 수 있다고 지적하면서, 농업분야 ODA 사업과 산림분야 ODA 사업의 연계방안을 도출하는 연구를 수행하였다. 산림분야 ODA의 경우 빈곤 퇴치와 글로벌 환경문제 등의 목표를 중심으로 수행할 필요가 있으며, 협업과 연계의 실효성 있는 추진을 위하여 부처별·분야별 단위사업을 패키지화(동일한 사업지역에서 기관 전문성을 살려 세부사업을 분담)하고, 사업의 생애주기(life cycle)상에서 담당조직의 전문성에 입각하여 연계 추진하는 방안(단일 중장기 프로젝트에 각 기관이 각각의 전문성에 따라 사업의 생애주기상 일정 단계에 참여) 등을 제시하였다.

유병일 외(2014)는 ODA 전문가와 산림분야 전문가를 대상으로 임업 ODA 사업에 대한 인식을 비교하고, 사업성과에 대한 평가 차이와 원인을 분석하여 한국 임업 ODA 발전을 위한 시사점을 도출하였다. 평가기준은 OECD DAC에서 제시하는 5가지(적절성, 효율성, 효과성, 영향력, 지속가능성) 가운데 지속가능성을 제외한 4가지를 참고하였다. 결론으로 산림전문가에 대하여 국제개발협력의 목표 및 개발원조에 대한 이해, 기존 산림 ODA 사업의 결과와 효과에 대한 이해를 선행할 필요가 있으며, 산림 ODA를 단순히 환경 보호 및 산림 기술 이전을 위한 사업으로 추진하기보다 지속가능한 환경보전과 빈곤극복 및 주민 소득 증진을 연계한 프로그램을 포함해 사업내용을 구성할 필요가 있다고 주장하였다. 이밖에 사업의

## 6 서론

적절성 제고를 위한 세밀한 사전 타당성 조사, 적절한 사업기간과 예산 확보, 수원국의 사업 참여 의지와 역량 제고 필요, 사업의 효과성 증진을 위해 산림 거버넌스 제고, 사업의 영향력 증진을 위해 지속적인 산림관리는 물론 수원국 주민의 빈곤극복과 소득증진에 밀접히 기여할 수 있도록 하는 사업설계 등을 제시하였다.

이대섭 외(2014)는 인터뷰, 설문조사, 문헌조사 등을 통하여 최근 진행 중인 몽골 그린벨트 조성사업의 중간평가를 실시하였는데, 사업이 일반 국민들의 인식변화를 주도하고, 몽골 정부로 하여금 자체적인 산림관리 및 조림 확대에 대한 의지를 심어주는 긍정적인 영향을 가져온 것으로 판단하였다. 추후 과제로 지역의 경제·사회적 환경변화를 고려하여 사업목표 및 지표를 재설정하고, 새로운 목표와 지표에 대해 공동으로 모니터링을 실시할 것을 제시하였다. 또한 프로젝트기획매트릭스(Project Design Matrix) 설정을 통하여 후반기 사업을 계획적으로 추진할 것과, 한·몽골 이해관계자 의사소통을 위해 산림협력위원회의 역할을 구체적으로 정립할 것, 연차별 사업계획, 운영, 관리까지 몽골정부의 참여를 유도하여 사후관리에 대비한 준비를 강화할 것, 사업의 지속가능성 확보를 위해 몽골 정부 조직에 맞춘 추진체계 등 구체적인 이관계획을 수립할 것, 연계된 후속사업 추진을 통하여 지속가능성을 높이고 산림분야 협력을 강화할 것 등을 제시하였다.

### 3.2. 관련 분야 국제협력 연구

임업분야는 아니지만 임업 및 산림과 밀접한 관련이 있는 사막화 방지 및 기후변화 분야 등의 국제협력에 관한 선행연구를 소개하면 다음과 같다.

정지선(2010)은 아프리카 빈곤 퇴치와 지속가능한 개발에 중요한 역할을 하는 사막화 방지에 관한 국제사회의 원조 상황을 살펴봄으로써 한국 국제산림개발협력에 주는 시사점을 도출하고자 하였다. 시사점으로는 사막화와 산림파괴는 단순히 환경에만 국한된 문제가 아니므로 이에 대한 지원은 아프리카 생태계 및 자원보호뿐만 아니라 빈곤 퇴치 달성을 위한 계획도 포

함해야 함을 강조하였다. 또한 한국이 집중해온 아시아 지역의 조림 및 재조림 같은 산림개발 사업은 관리와 유지가 어려우며, 지원종료 이후 지속가능성이 문제로 대두될 수 있음을 전제로 독일, 덴마크 등 선진 공여국이 산림개발과 산림정책, 전략수립에 관한 자문과 제도적·인적 역량구축을 위한 기술 지원을 함께 실시하여 지속가능성을 확보하였듯이, 한국의 성공적인 산림정책 수립 및 시행 경험을 토대로 제도적·인적 역량 강화에 기여할 수 있는 모델을 만들어야 할 것을 강조하였다. 또한 지속가능성 문제를 해결하기 위해 사업구성에 생계개선 요소를 포함할 필요가 있으며, 지역사회의 참여확대 유도, 사업의 모든 단계에 지역주민의 참여, 충분하고 심도 깊은 사전조사 및 이해관계자 분석 등의 필요성을 제기하였다.

Stephenson(2011)은 ODA가 REDD 재원으로 활용될 수 있는지에 대해 검토하였는데, ODA 관련 선진 공여국의 법과 제도에 대해 살펴보고, 정책적 논점에 대해 검토한 후 REDD AWG-LCA(장기협력방안특별전문위원회)에서 채택해야 할 필요사항을 제시하였다. REDD 초기 단계에 ODA를 활용하는 방안이 제기되었는데, ODA 법이 존재하는 영국, 캐나다, 미국 등과 정책에 의해 ODA 사업을 결정하는 노르웨이, 독일 등의 선진 공여국은 ODA를 통하여 REDD를 지원하는 데 아무런 문제가 없는 것으로 분석되었다. REDD ODA 재정지원을 위한 법률체계에는 필요한 다음과 같은 5가지 요소를 제시하였다. 즉 ODA는 단기적인 해결책일 뿐이며, 산림 보호와 지역사회 개발을 통한 경제적 어려움 극복을 동시에 추구하는 (co-benefit) 접근법을 적용하며, 인권에 대한 고려가 필요하고, 국내 사업계획과 일관성이 있어야 하며, 점진적으로 시장체계를 적용하여야 한다 등이다.

Neeff 외(2013)는 기후변화협약에서 새롭게 조명되는 REDD+의 적합한 체계정립을 위하여 개발에 초점을 둔 ODA와 시장기반의 대기가스 감축을 위한 청정개발체제(Clean Development Mechanism: CDM)의 특징을 살펴보고 두 사업의 장점을 조화롭게 반영할 수 있는 방안을 마련하고자 하였다. REDD+는 ODA에서 추구하는 지속가능한 개발 이익과 온실가스 감축의 양적 결과에 초점을 맞춘 CDM의 장점을 모두 포함하는 체계로 준비되어야 한다는 의견을 제시하였다. 결론적으로 REDD+는 ODA와 같은 지속

가능한 개발을 창출하는 체계가 되어야 하며, 장기적으로 재정지원이 CDM과 같이 가스 감축이라는 측정 가능한 결과를 바탕으로 실시되어야 함을 강조한 것이다.

### 3.3. 국제협력 전략에 관한 연구

권태진 외(2010)는 국제농업개발협력 사업과 해외농업개발을 적절히 연계할 경우 수원국의 농업개발을 효과적으로 지원하면서 우리의 식량안보를 확보할 수 있다는 확신하에, 두 사업을 연계할 수 있는 방안을 마련하기 위한 연구를 수행하였다. 해외농업개발과 국제농업개발협력을 연계하기 위한 전략으로 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」, 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 등 관련 법령의 보완 필요성을 주장하였으며, ‘국제개발협력위원회’의 역할을 강화하여 해외개발 및 투자에 관한 사항까지 협의할 수 있는 통합된 기능을 가져야 한다고 강조하였다. 개발과 협력의 연계 대상국가로는 농업 생산 잠재력이 큰 국가, 무상원조 중점협력 국가, 원조 효과가 빨리 나타날 것으로 기대되는 국가 등을 제시하였다. 연계형태로는 농업개발 지원과 자원의 장기공급계약을 연계한 형태, 농업 기반시설 정비 지원과 일정 면적에 대한 장기사용권 확보 후 생산농산물 수출방식 형태, 농업 및 농촌지원과 농업개발권 연계 형태, 농업기술 교육 및 훈련, 연수, 전문가 파견 등과 농업개발을 연계한 형태, EDCF와 자원상환을 연계한 형태, EDCF와 자원개발기업의 지분인수권 연계 형태 등을 제시하였다.

주동주 외(2012a, 2012b)는 원조 규모의 확대에 따라 ODA 전략을 모색하기 위하여 한국형 ODA 모델 수립에 관한 연구를 수행하였다. 한국형 ODA 모델의 개념은 국제사회의 보편적 가치 및 이념 위에, 한국 ODA의 기본 정신·목표를 반영하고, 우리의 발전 경험과 비교 우위를 바탕으로 발굴한 프로그램들을 콘텐츠로 하여, 수원국의 경제·사회 발전을 도울 수 있는 한국 고유의 개발협력모델을 정의하였다. 추진전략으로 통합적 정책하의 선택과 집중, 성과중심의 단계별 관리강화, 민·관 협력 기반 확대, 국제

적 개발협력 파트너십 강화, 인프라 구축 등을 제시하였다. 분야별 ODA 사업 프로그램을 선정하였는데, 농림어업 20개 프로그램 가운데 임업분야는 산림녹화와 임산자원 개발이 선정되었으며, 대상국가로는 사하라 이남의 아프리카 최빈국을 지정하였다.

이대섭 외(2012)는 개발협력 경험이 풍부한 국제기구와 선진 공여국의 농업부문 협력전략과 정책을 분석하여 한국에 적용할 수 있는 방안을 마련하기 위한 연구를 수행하였다. 세계은행과 아시아개발은행, 미국 국제개발청(USAID), 일본 국제협력단(JICA) 등을 연구대상으로 하였으며, 이들 기관 및 국가가 필리핀에 적용한 농업·농촌부문의 협력정책과 프로세스별 추진방식을 분석하였다. 한국 사업 운영방식의 문제점으로는 농업·농촌 개발협력에서 추진기관들이 공유할 수 있는 공동의 철학과 목적의식 등을 담은 전략서가 없었기 때문에 기관별로 추진하는 사업이 분절되는 현상이 일어난다고 지적하였다. 기관별 추진사업 연계방안으로 개발협력사업의 프로그램화를 제안하였으며, 기관 간 협력체계 구축방안으로 기존의 농업·산림·수산부문 협의체, 협력기구, 포럼 등을 포괄하고 개발협력 정책 및 전략을 수립하는 글로벌 농림수산 개발협력협의체 구축을 제안하였다.

한국수출입은행 경험기획실(2013)은 주요 공여국의 ODA 체계와 전략에 대한 연구를 수행하였는데, 원조목적, 주무부처, 원조방식, 시행체제에 따라 경제협력형과 외교정책형으로 구분하였다. 대표적인 경제협력형으로는 독일, 프랑스, 일본을 들었는데, 이들 국가는 주로 개도국의 경제성장 및 민간부문 개발을 집중 지원하면서 협력관계를 추구하는 것으로 분석하였다. 외교정책형 협력을 추구하는 국가로 노르웨이를 비롯한 북유럽 국가들을 포함하였는데, 이들은 인도주의적이며 인권을 중요하게 생각하는 대외원조를 추구하는 것으로 분석하였으며, 군사력이나 경제력 등의 외교적 수단이 많지 않은 이들 국가에게 ODA는 가장 효과적인 외교수단으로 활용되고 있음을 밝혔다.

### 3.4. 기존 연구와 본 연구의 차별성

앞서 살펴본 바와 같이 대부분의 선행연구에서는 임업분야 국제개발협력에 관한 문제점을 밝혀내고 개선방향을 제안하는 데 초점을 맞추었을 뿐 중장기적인 발전을 위한 전략 마련에는 소홀했던 것이 사실이다. 이 연구의 목적은 그동안 미비했던 제도, 체계, 대상국가, 사업 등에 관한 임업분야 국제개발협력의 전략안을 마련하는 것이다. 그동안 제시되었던 다양한 문제점에 대한 해결 방안과 선진 공여국의 모범사례를 입체적으로 분석하고 국가 국제개발협력 전략과 부합하여 시너지 효과를 높일 수 있는 방향으로 전략안을 마련함으로써 기존 연구와 차별성을 가진다.

## 4. 연구범위와 방법

### 4.1. 연구범위

공여국 사례연구의 대상은 임업분야 국제개발협력의 최대 공여국인 일본을 비롯하여 핀란드와 독일이며, 다자원조의 선두기관인 세계은행과 아시아개발은행을 포함한다. 국제개발협력의 전략 연구 대상으로 임업분야 국제개발협력 일환으로 이루어지는 대부분 사업이 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)에 속하기 때문에 ODA만을 선정하였다.

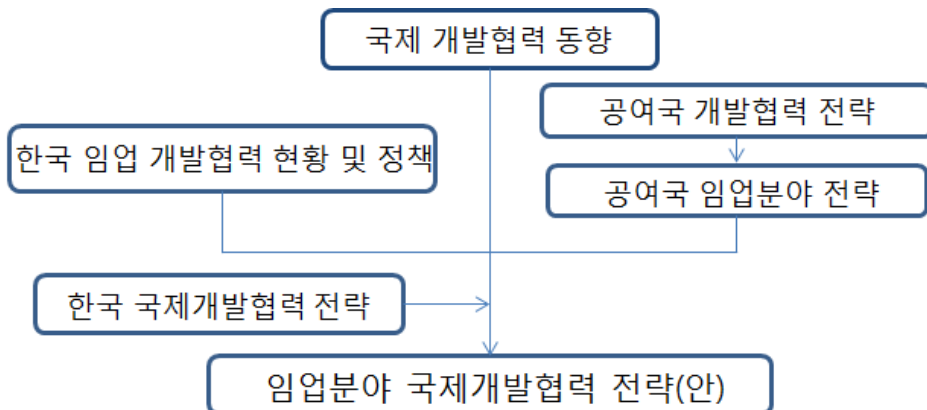
### 4.2. 연구방법

이 연구에서는 문헌조사와 통계조사 그리고 방문조사를 통하여 필요한 정보를 파악하였다. 우선 로마선언, 파리선언, 아크라행동계획 등 OECD DAC(개발원조위원회)의 일반규범에 관한 내용을 참조하였으며, 산림청과

KOICA 등 임업분야 국제개발협력을 추진하는 기관의 정책과 추진체계 분석하였다. 선진 공여국 및 기관의 임업분야 국제개발협력 현황 및 전략을 파악하기 위하여 OECD DAC, 아시아개발은행(Asia Development Bank: ADB), 세계은행(World Bank: WB), 일본 국제협력기구(Japan International Cooperation Agency: JICA), 핀란드 외교부, 독일 국제협력공사(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit: GIZ) 등의 국제개발협력 부문 통계자료 및 개발협력 전략을 조사하였다. 핀란드와 일본의 경우 관계기관을 직접 방문하였다. 조사 내용으로는 임업분야 국제개발협력 사업의 목적, 관련 정책, 사업 추진 체계, 해당 기관의 역할, 국제개발협력 전략, 중점협력내용, 평가 및 사후관리 방안, 대표적 사업 등이다.

연구의 추진체계는 <그림 1-1>과 같다. 국제개발협력 동향을 중심으로 국내의 현황과 정책을 알아보고, 한편으로 선진 공여국 및 기관의 전략을 분석하여 한국의 국제개발협력 전략을 바탕으로 한 임업분야 국제개발협력 전략안을 마련하는 것이다.

그림 1-1. 연구 추진체계





### 1. 국제개발협력 동향

국제개발협력(International Development Cooperation)이란 선진국-개발도상국 간 또는 개발도상국-개발도상국 간 개발도상국 내에 존재하는 개발 및 빈부의 격차를 줄이고, 빈곤문제 해결을 통해 인간의 기본권을 지키려는 국제사회의 노력과 행동을 의미한다. 이전까지는 개발원조(Development Assistance), 국제원조(Foreign Aid), 해외원조(Overseas Aid) 등의 용어가 유사한 의미로 사용되어 왔으나, 최근에는 개발도상국과의 포괄적 파트너십을 통한 ‘협력’이 강조되면서 국제개발협력이라는 용어가 주로 사용되고 있다.<sup>3</sup> 국제개발협력에 사용되는 개발재원은 ODA(Official Development Assistance), 기타공적자금(Other official flows), 민간자금의 흐름(Private flows at market terms), 민간증여(Net private grants) 등으로 구분할 수 있다.

---

<sup>3</sup> ODA Korea. <[www.odakorea.go.kr](http://www.odakorea.go.kr)>.

표 2-1. 국제개발협력 재원에 따른 분류

구 분	지원 방법	지원 형태	내 용
ODA	양자 간	무상	증여, 기술 협력, 프로젝트 원조, 식량 원조, 긴급재난구호, NGOs 지원
		유상	양허성 공공차관
	다자 간	-	국제기구 분담금 및 출자금
기타공적자금 (Other Official Flows)	양자 간	유상	공적수출신용, 투자금융 등
	다자 간	유상	국제기관 융자
민간자본흐름 (Private Flows at Market Terms)	-	유상	해외직접투자, 1년 이상의 수출 신용, 국제기관 융자, 증권투자 등
민간증여 (Net Grant by NGOs)	-	무상	NGOs에 의한 증여

자료: ODA Korea(www.odakorea.go.kr).

ODA는 개발도상국의 경제개발 및 복지증진을 목표로 하는 재원을 가리킨다.<sup>4</sup> 즉, 한 국가의 중앙 또는 지방정부 등 공공기관이나 원조집행기관이 개발도상국의 경제개발과 복지향상을 위해 개발도상국이나 국제기구에 제공하는 자금의 흐름을 뜻한다. 군사적 지원, 평화 유지를 위한 자금 및 인력 투입, 사회/문화적 교류 프로그램 등 수원국이 아닌 공여국을 위한 활동은 ODA의 범주 안에 포함되지 않는다. 또한 OECD DAC 통계작성 기준에 따라 개도국에 대한 ODA 통계작성 시 국제협력사업 중 DAC가 선정한 ODA 수원국이 아닌 개도국과의 협력사업 일부는 ODA로 인정되지 않을 수 있다.<sup>5</sup>

2013년 기준으로 모든 공여국의 ODA 규모는 1,673억 7,200만 달러이며, 이 가운데 DAC 공여국의 규모는 전체의 약 80.7%에 해당하는 1,350억 7,200만 달러이다<표 2-2>. OECD DAC 국가의 비중이 2005년 89.7%에

<sup>4</sup> ODA Korea. <www.odakorea.go.kr>.

<sup>5</sup> 권태진 외(2010).

비해 줄어들었는데, 주된 이유는 비 DAC 국가의 비중이 동 기간 2.6%에서 9.8%로 높아졌기 때문이다.

표 2-2. 공여그룹별 ODA 순 지출액 규모(2005~2013)

단위: 백만 달러

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
합계	120,771	120,243	122,168	144,423	140,154	148,324	160,920	150,877	167,372
DAC 공여국	108,296	105,415	104,917	122,784	120,558	129,066	134,670	126,949	135,072
Non DAC 공여국	3,085	4,583	5,616	8,442	6,015	6,511	8,859	6,449	16,341
다자간 기구	9,390	10,245	11,634	13,197	13,581	12,747	17,391	17,479	15,959

자료: OECD.Stat(stats.oecd.org; 2015. 3. 14.).

분야별 규모를 보면 개발을 위한 기반시설 및 서비스에 대한 투자가 가장 많은 것으로 나타났다. 그 가운데에서도 교육, 보건 그리고 인구, 식수 공급 및 위생, 공공행정 등의 사회 인프라 및 서비스에 대한 투자가 2013년에 37.2%를 차지하여 가장 높은 비중을 나타냈다. 사회 인프라 및 서비스에 대한 지원은 2009년 43.1%의 높은 비중을 차지한 이후 감소하였으나, 여전히 가장 높은 비중을 차지한 것으로 나타났다. 운송, 통신, 에너지 개발 및 공급, 금융 및 재무서비스 등 경제개발을 위해 필요한 인프라 및 서비스에 대한 투자는 2013년 18.3%인 것으로 나타났으며, 이전부터 점진적으로 증가해 온 것으로 분석되었다. 부채탕감을 위한 지원은 2005년 26.8%를 차지하였으나 2013년 3.2%로 크게 감소해 온 것으로 나타났다. 이러한 현상은 빈곤 퇴치와 관련한 직접적인 도움보다는 스스로 발전할 수 있는 토대를 마련하는 방향으로 지원의 비중이 변화하고 있음을 나타내고 할 수 있다.

16 임업분야 국제개발협력 동향

표 2-3. OECD DAC 회원국 분야별 ODA 규모(2005~2013, 약정)

단위: 백만 달러

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
합계	97,206	99,214	93,901	116,251	105,074	117,799	113,523	108,809	112,723
사회인프라시설 및 서비스	29,914	33,650	37,901	45,059	45,285	44,247	45,707	43,975	41,897
경제인프라시설 및 서비스	10,605	11,237	12,242	19,522	15,349	20,308	17,034	18,579	20,676
생산 분야	5,194	4,663	5,767	7,658	6,713	8,768	8,332	8,275	7,956
범분야 이슈	5,984	5,752	6,634	6,920	9,207	15,015	12,308	10,520	10,136
물품원조 및 프로젝트 지원	2,576	3,049	4,259	5,483	5,191	4,008	3,778	3,383	4,947
부채 탕감	26,003	21,858	9,750	11,168	2,713	4,187	4,392	3,069	3,626
인도적 지원	8,020	6,697	7,206	9,014	9,156	10,271	9,532	8,848	10,297
기타	8,909	12,307	10,143	11,427	11,460	10,994	12,441	12,162	13,189

자료: OECD.Stat(stats.oecd.org: 2015. 3. 14.).

DAC 회원국들의 원조 규모는 UN이 권고한 GNI(총국민소득)의 0.7%에 훨씬 못 미치는 것으로 나타났는데, 2014년 기준으로 봤을 때 0.29%에 그쳤다.<sup>6</sup> 2013년의 경우 미국과 일본의 ODA 규모가 가장 큰 것으로 나타났지만, 그것마저도 GNI 대비 0.23% 및 0.19%에 그쳐 국제사회 문제에 적극적이지 못하다는 비판을 받았다. 반면 노르웨이의 경우 2009년부터 GNI 대비 원조 금액이 0.9%를 넘는 것으로 나타났다<표 2-4>. 한국의 경우 GNI 대비 ODA 비율이 2006년 이후 꾸준히 증가하다가 2013년 들어 소규모 감소한 0.13%에 그친 것을 알 수 있다.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> OECD(2015. 6. 23.). <www.oecd.org>.

<sup>7</sup> 기획재정부 보도자료(2015. 5. 15.).

<www.mosf.go.kr/\_upload/bbs/62/attach/20150408180607366.hwp>.

표 2-4. 주요 국가별 ODA 규모와 GNI 대비 비율 추이(2005~2013)

단위: 백만 달러, (%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
핀란드	1,140	964	1,048	1,329	1,598	2,132	1,584	1,083	2,231
	(0.46)	(0.40)	(0.39)	(0.44)	(0.54)	(0.55)	(0.53)	(0.53)	(0.55)
프랑스	12,131	15,026	11,872	16,014	14,558	15,708	14,470	16,074	12,654
	(0.47)	(0.47)	(0.38)	(0.39)	(0.47)	(0.50)	(0.46)	(0.45)	(0.41)
독일	12,521	13,230	14,273	18,053	16,490	16,519	19,687	16,540	20,050
	(0.36)	(0.36)	(0.37)	(0.38)	(0.35)	(0.39)	(0.39)	(0.37)	(0.38)
일본	19,435	17,293	14,427	20,779	18,209	21,824	19,832	21,475	24,660
	(0.28)	(0.25)	(0.17)	(0.19)	(0.18)	(0.20)	(0.18)	(0.17)	(0.23)
한국	772	892	1,382	1,668	1,980	1,996	1,923	2,296	2,646
	(0.10)	(0.05)	(0.07)	(0.09)	(0.10)	(0.12)	(0.12)	(0.14)	(0.13)
네덜란드	4,435	12,061	7,394	8,720	6,247	7,264	5,995	6,764	4,349
	(0.82)	(0.81)	(0.81)	(0.80)	(0.82)	(0.81)	(0.75)	(0.71)	(0.67)
노르웨이	2,831	3,405	3,776	4,827	5,179	4,861	5,117	5,100	5,400
	(0.94)	(0.89)	(0.95)	(0.89)	(1.06)	(1.05)	(0.96)	(0.93)	(1.07)
스위스	1,754	1,880	1,741	2,125	2,794	2,215	3,823	2,841	4,514
	(0.42)	(0.38)	(0.37)	(0.42)	(0.44)	(0.39)	(0.46)	(0.47)	(0.47)
영국	11,162	13,075	11,626	11,977	15,088	9,278	7,429	9,715	10,450
	(0.47)	(0.51)	(0.36)	(0.43)	(0.51)	(0.57)	(0.56)	(0.56)	(0.72)
미국	30,109	26,678	27,639	34,265	33,438	37,125	33,468	30,871	32,642
	(0.23)	(0.18)	(0.16)	(0.18)	(0.21)	(0.21)	(0.20)	(0.19)	(0.19)

자료: UNdata(data.un.org/Data: 2015. 3. 14.).

## 2. 임업분야 국제개발협력 동향

농림업 분야에 대한 2013년 ODA는 총규모의 4.7%에 해당하는 52억 6,400만 달러였으며, 그 가운데 임업분야는 6억 9,600만 달러로 전체의 0.62%를 차지하였다. 임업분야 비중은 2011년에 1%까지 증가하였으나 2012년 이후로 감소한 것으로 나타났다<그림 2-1>.

그림 2-1. DAC 회원국 ODA 순 지출액 중 임업분야 비중 추이(2005~2013)  
단위: 백만 달러



자료: OECD.Stat(stats.oecd.org: 2015. 3. 14.).

원조금액을 임업의 소분야별로 살펴보면 2005년 전체의 17%에 불과하던 임업정책/행정관리가 2013년에는 74.6%까지 늘어나며 큰 비중을 차지한 것으로 나타났다. 반면 2005년에 80.7%를 차지하던 임업개발은 2013년에 19.3%로 감소한 것으로 나타났다. 공여국들이 임업분야 개발의 장애요인을 수원국의 취약한 정책, 법제도, 거버넌스 그리고 불안정한 정부 등으

로 보고 원조의 효과성을 높이기 위하여 정책 및 관리에 많이 지원하는 것을 알 수 있다.

표 2-5. OECD DAC 회원국 임업 분야별 ODA 규모(CRS, 약정)

단위: 백만 달러

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
합계	479	396.3	574.6	622.5	477.6	923.2	1124.7	1031.4	696.5
임업정책/행정관리	81.6	107.5	109.8	311.9	279.3	718.5	719.2	768.5	519.5
임업개발	386.4	263.3	429.8	288.4	179.9	135.8	358.4	171.6	134.3
임업교육/훈련	4.2	5.8	4.3	10.9	3.7	8.2	7.3	4.9	3.5
임업연구	5.3	12.2	29.5	9.3	7.2	10.4	31.7	11.1	19.7
임업 서비스	1.4	7.5	1.1	1.5	7.0	3.3	7.9	1.8	10.2
화목 및 숲	0.1	..	0.1	0.5	0.5	47.0	0.2	73.5	9.3

자료: OECD.Stat(stats.oecd.org; 2015. 3. 14.).

OECD DAC는 정책마커를 이용하는 CRS(Credit Reporting System)를 통하여 환경을 목적으로 한 개발재원의 흐름을 관찰한다. 공여국은 OECD에 통보하는 개별 개발협력 활동이 환경을 목적으로 하는지 여부에 대해 표시하도록 요청 받는다. 그 가운데 리우마커는 1992년 리우회의(UNCED)에서 채택된 유엔 3대 환경협약(생물 다양성 협약, 사막화 방지 협약, 기후변화 협약)에 의거하여 생물 다양성 보존, 사막화 방지, 기후변화 대응과 관련된 환경원조를 측정하기 위해 1998년에 도입된 환경마커<sup>8</sup>이다.

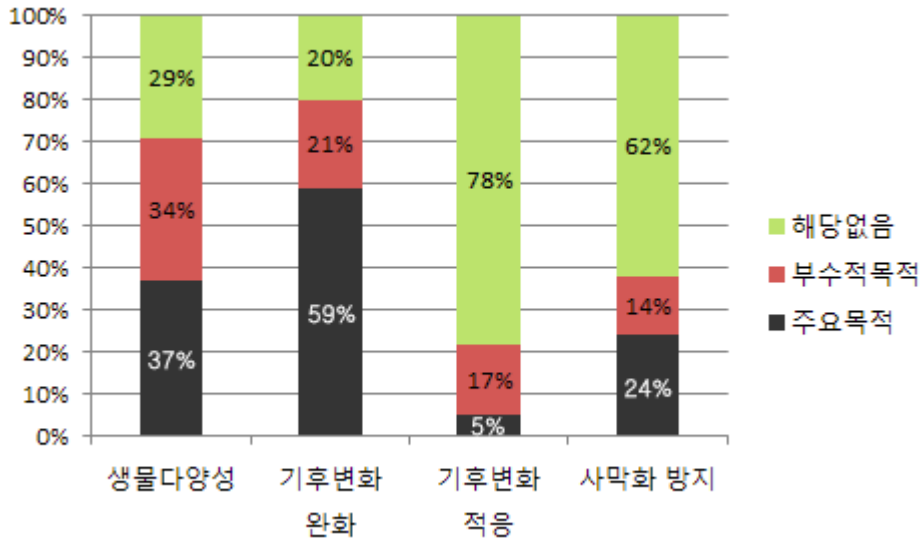
2005년부터 2013년까지의 양자 간 ODA를 통하여 지원된 임업분야 금액을 리우마커를 기준으로 하여 나누어 보면 <그림 2-2>와 같이 나타난다. 기후변화 완화를 주요목적으로 설정한 프로젝트 및 프로그램이 전체의 약

<sup>8</sup> 환경 마커는 수원국의 물리적·생물적 환경 개선을 목적으로 이루어지는 활동을 측정하는 데 사용되며 교육기관이나 시설투자를 통한 환경의 통합적 문제 해결을 위한 지원을 포함한다.

20 임업분야 국제개발협력 동향

59%를 차지하여 가장 많은 것으로 나타났다. 생물 다양성을 주요목적으로 선정한 활동이 전체의 37%를 차지하였으며, 그 다음으로 사막화 방지 주요 목적이 24%인 것으로 나타났다. 임업분야 ODA 사업의 경우 주요 목적이 기후변화와 관련된 활동인 경우가 가장 많은 것을 알 수 있으며, 사막화 방지가 주요 목적인 활동은 상대적으로 적게 나타났다.

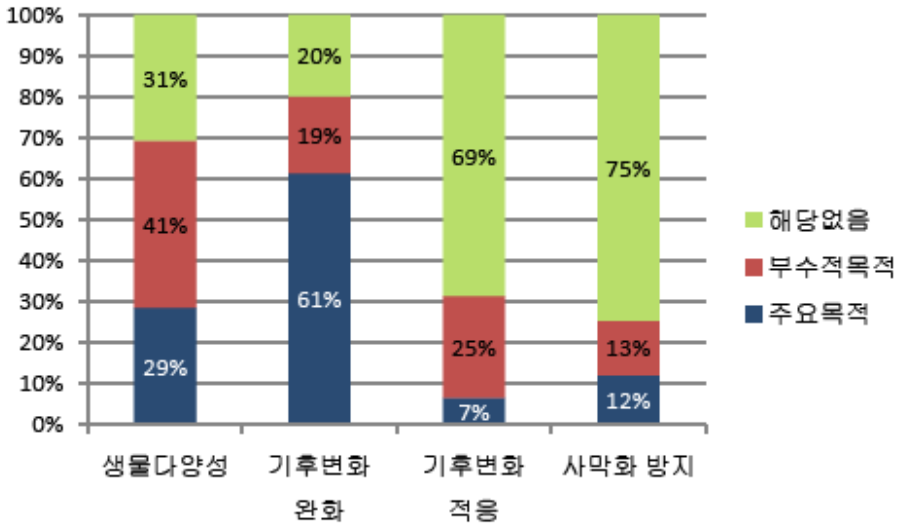
그림 2-2. 리우마커로 측정한 임업분야 양자 ODA(2005~2013)



자료: OECD.Stat(stats.oecd.org; 2015. 3. 14.).

이러한 경향은 최근 들어 심화되는 것을 알 수 있다. 즉, 기후변화 완화가 주요목적인 활동 비율은 늘어난 반면 생물 다양성과 사막화 방지를 주요 목적으로 한 활동은 상대적으로 줄어든 것으로 나타났다<그림 2-3>.

그림 2-3. 리우마커로 측정한 임업분야 양자 ODA(2009~2013)



자료: OECD.Stat(stats.oecd.org; 2015. 3. 14.).

### 3. 국제개발협력 논의동향

개발협력에 관한 국제적인 논의를 주제별로 나누면 원조의 효과성에 관한 논의, 개발재원에 관한 논의, 개발목표에 관한 논의 등으로 구분할 수 있다.

#### 3.1. 원조 효과성

원조의 효과성에 관한 논의는 공적원조가 시작된 1950년대 이래 공여국의 원조가 수원국의 경제발전에 효과적이었는가 하는 의문에서 시작하여 지금까지 지속적으로 제기되고 있는 사안이다.<sup>9</sup> 학자에 따라 원조의 효과

성을 긍정적으로 판단하기도 하고, 부정적인 의견을 제시하기도 한다. 그러나 원조의 뚜렷한 효과가 드러나지 않는 가운데 지속적인 지원으로 인한 원조의 피로(Aid fatigue) 현상이 나타나기 시작하면서 재정악화를 겪는 공여국의 경우 원조를 축소하는 경우도 발생하는 실정이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 국제사회는 다양한 논의를 시도하는데, 대표적인 것으로 파리선언과 아크라행동계획을 들 수 있다.

### 3.1.1. 파리선언

2005년 3월 OECD 본부에서 열린 DAC 고위급회의에서 원조효과성 제고를 위한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)이 채택되었다. 제1차 고위급회의인 로마회의(2002년)에서 원조 효과성에 대한 5가지 원칙을 수립한 이후, 공여국과 수원국이 원조 효과성에 대한 약속과 이를 성취하기 위한 상호 책무성에 합의를 이룬 결과이다. 과거의 원조관행에 대한 반성, 기한 내 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs) 달성, 새로운 원조주체들과의 협력 강화의 필요성 등에 따른 원조의 효과성에 관한 지속적인 논의의 결과로 파리선언을 발표한 것이다. 이는 원조가 효과적으로 전달되고 개발도상국의 빈곤감소 및 사회경제 개발에 기여할 수 있도록 공여국 및 공여기관들의 원조 관행을 제고하기 위한 노력의 결과라 할 수 있다.<sup>9</sup>

주요 내용으로는 다음의 다섯 가지를 들 수 있다. 첫째, 공여국은 수원국의 리더십을 존중하고 수원국은 주도적으로 개발전략을 수립하고 이행하는 수원국 주도의 개발협력(Ownership), 둘째, 공여국은 수원국의 개발전략에 일치하는 원조를 제공하고 수원국의 기관 및 제도를 활용하는 일관된 원조수행(Alignment), 셋째, 공여국 간 원조에 대한 공동의 합의사항을 이행하고, 보다 효과적인 방법으로 분업을 통한 원조제공자 간 협력관계 수

<sup>9</sup> 김은주·김우림(2012).

<sup>10</sup> 외교통상부. <[www.mofat.go.kr/mofat/pcrm/paris.hwp](http://www.mofat.go.kr/mofat/pcrm/paris.hwp)>.

립(Harmonization), 넷째, 공여국은 수원국의 개발전략 수립과 자원을 성과에 연계시키고 수원국은 성과 중심적 보고 및 평가체계를 구축하는 성과 중심의 원조관리(Management for Results), 다섯째, 공여국은 수원국 정부가 의회 및 국민에게 예산보고를 할 수 있도록 원조제공에 대해 투명하고 포괄적인 정보를 제공하고, 수원국은 국가개발전략 이행 및 평가에 다양한 개발주체들을 참여시키는 상호책임 강화(Mutual Accountability) 등이다.<sup>11</sup>

단순한 선언에 그치지 않고 이행을 위한 성과측정지표, 목표 및 달성 시점 등을 구체적으로 제시하였으며, 국제개발 공동체에 모두가 참여하는 파트너십 구축을 위한 50개의 약속(Partnership Commitments)과 12개 항목의 발전 지표(Indicators of Progress)를 수립하였다.

### 3.1.2. 아크라행동계획(The Accra Agenda for Action)

파리선언에서 합의된 원조 효과성에 대한 사항을 점검하고 향후 방향을 제시하기 위한 원조효과 고급회의(High-level Forum)로, 2008년 가나의 아크라에서 개최되었다. 파리선언의 주요원칙을 토대로 수원국 주인의식, 원조의 일치, 원조의 조화, 개발 성과를 보장하기 위한 원조 관리, 상호책임성, 원조 효과성 증대를 위한 시민사회, 취약·분쟁 상황에서의 원조 효과성, 파리선언의 분야별 적용을 통한 원조 효과성, 변화하는 원조 체제 등 9개 분야에 대해 토론하였다.

주요 내용으로는 수원국 주인의식 강화를 위한 수원국 내 이해관계자의 참여 확대, 수원국 능력 배양, 수원국 시스템 사용 강화 방안, 효과적·포괄적 파트너십 구축을 위한 원조 분업에 관한 논의, 남남협력 증진, 시민사회와의 협력 강화, 취약국에 파리선언 적용 방안 등이며, 개발성고를 위한 원조 투명성 및 책임 강화, 공여 조건 완화, 중기 예측성 제고 방안 등이다.<sup>12</sup> 2011년 부산회의를 전후하여 원조가 개발도상국의 발전에 효과적으로

<sup>11</sup> ODA Korea. <[www.odakorea.go.kr](http://www.odakorea.go.kr)>.

<sup>12</sup> 외교통상부. <[www.mofat.go.kr/mofat/pcrm/aaa.hwp](http://www.mofat.go.kr/mofat/pcrm/aaa.hwp)>.

기여하지 못했다는 인식이 부상하였고, 중국과 인도 등을 중심으로 한 국제 원조의 역학구조가 변함에 따라 프로그램이나 프로젝트의 목표 달성여부에 초점을 맞춘 원조 효과성보다는 국가의 전체적인 경제개발을 목표로 하는 개발 효과성을 새로운 정책방향으로 논의하게 되었다.<sup>13</sup> 반면 개발효과성에 대한 논의가 시작되긴 하였지만 개념 정립, 정책적 타당성 연구 등 아직까지 실질적인 경제개발을 위해 해결해야 할 문제들이 많이 남아있는 상태이다.

### 3.2. 개발재원

개발재원이란 개도국의 개발을 위한 자금을 의미한다. UN은 개발문제 해결을 위해 선진국의 적극적인 지원을 강조하였는데, 1970년 ‘2차 UN 개발 10개년을 위한 국제개발전략(International Development Strategy for the Second UN Development Decade)’을 통하여 지원규모를 선진국 GNP의 1%로 제시하였으며, 이 가운데 상당부분에 해당하는 0.7%가 ODA를 통하여 지원되어야한다는 목표를 제시하였다. 그 이후 여러 회의를 통하여 목표를 재확인 하였으나, 세계 경제 상황과 주요국의 정치적 상황에 따라 재정규모가 큰 폭으로 변동함에 따라 목표 달성이 사실상 불가능하게 되었다.

그러나 안정적이지 못한 개발재원의 공급은 장기적인 관점에서 개발을 어렵게 만드는 중요한 문제로 인식된다. 따라서 국제사회는 개발재원의 안정적인 공급과 확대를 위한 논의의 필요성에 대해 공감하여 1997년 UN 총회에서 ‘개발재원에 관한 고위 정부 간 파트너십’ 결의안을 채택하였다. 또한 실무그룹의 작업을 통하여 추후에 몬트레이 컨센서스(Monterrey Consensus)로 명명될 문서를 도출하게 된 것이다.

---

<sup>13</sup> 김은주·김우림(2012).

### 3.2.1. 몬트레이 컨센서스

새천년개발목표(MGDs) 달성을 위한 재원 마련 방안을 모색할 목적으로 2002년 3월 멕시코 몬트레이에서 고위급회의를 개최하여 몬트레이 컨센서스를 채택하였다. 컨센서스는 개발재원을 국내재원, 국제재원, 국제무역, 부채 탕감, 국제금융시스템 재편 등의 다섯 가지로 나누어 제시하였으며, 각각에 대한 출처와 마련방안을 동시에 제안하였다. 각각의 재원 가운데 국내재원 조성이 가장 먼저 제시되고 중요하게 다루어지는데, 개발의 주체인 수원국의 주인의식을 강조하고 있는 것으로 판단할 수 있다. 국내재원 조성을 위해서는 저축 확대, 투자 유치, 인적 역량 개발이 중요하다고 강조하였다. 이를 위해서는 성장 지향적이고 효율적이며 일관된 거시경제정책을 추진하여야 하며, 해외 투자 및 ODA 유치, 효율적 조세 수입 등을 위해 국내 재정관리 능력제고, 법적·규범적 체제 개선, 바람직한 거버넌스(Good governance)와 부정부패 방지 등이 필요하다고 밝히고 있다. 국제재원 유입 확대를 위해 외국인 직접투자 등 민간자본 유치가 필요하다고 밝히면서, 이를 위해서는 기업환경 개선, 금융시장 감독 강화, 리스크 보장 등과 같은 여건 조성을 강조하였다. 국제무역을 통한 외화 획득을 국제재원의 가장 중요한 출처로 소개하였으며, 개도국의 무역정책 개혁과 경쟁력 향상, WTO 협정의 이행 및 협상능력 강화 등을 활성화 방안으로 제시하였다. 개도국의 부채탕감을 위해 대외 채무 감시 및 관리를 위한 국가전략 마련, 외채관리를 위한 기술 원조 강화 등의 방안과 채권국의 책임을 요구하는 조치로 외채 경감 노력 등도 제시하였다. 마지막으로 국제 금융시스템 재편을 위해 국제통화·금융·무역 체제의 일관성 강화, 주요 선진국 간 거시경제정책 조화, 국제경제 의사결정 및 규범형성 과정에의 개도국 참여 확대 등을 제안하였다.<sup>14</sup>

몬트레이 컨센서스는 개발재원 사안을 국제적 의제로 부각시켰으며, 개발재원 증액을 위해 각국의 정치적 결의를 새롭게 했다는 긍정적인 평가를

<sup>14</sup> 정지원·정지선(2011: 24-27).

받았지만, ODA 목표 달성을 위한 구체적인 재원 마련 방안이 제시되지 않았으며, 무역과 투자 분야에서도 실행을 위한 절차와 시한이 명시되지 않았다는 부정적인 평가를 받기도 하였다.

### 3.2.2. 도하 선언

2008년 11월 카타르 도하에서 개발재원 후속회의(Follow-up International Conference on Financing for Development)가 개최되었다. 이 회의는 몬트레이 합의문 이행 성과를 점검하고 향후 추진방향을 모색하며, 불안한 식량 안보, 불안정한 에너지 가격, 기후변화, 국제금융위기 등 새로운 사안에 대한 대응방안 논의를 목적으로 한다.

국내재원의 효과적인 조성을 위한 조세체제 개편의 필요성이 논의되었으며, 자본도피 억제를 위해 국제협조가 강조되었고, 국제재원을 확대하기 위하여 투자자 친화적 환경이 조성되어야 한다는 필요성이 강조되었다. 또한 금융위기로 인한 보호무역주의를 경계하며, 도하 개발 아젠다(Doha Development Agenda: DDA) 협상이 조속히 타결되기를 촉구하였다. 국제사회는 부채탕감을 위한 공여국의 참여를 독려하고, 위기관리를 위한 국제 부채 경감 메커니즘 및 모니터링 체계 구축 필요성에 동의하였다. 동시에 금융위기로 인한 국제금융체제 개편의 필요성이 증가하며, 개도국 참여 확대의 필요성에 대해서도 동의하였다.<sup>15</sup>

도하회의는 개도국에 대한 개발재원 확대를 위한 국제사회의 협조 의지를 견고히 하였으며, 금융위기로 인한 원조감소의 우려를 극복하고, 공여국의 목표달성을 재확인하였다는 데 의의를 가진다.

---

<sup>15</sup> 정지원·정지선(2011: 27-29).

### 3.3. 개발목표

#### 3.3.1. 밀레니엄개발목표(MDGs)

국제사회는 2000년 유엔총회에서 빈곤, 질병, 환경파괴 등과 같은 개발을 저해하는 범세계적 문제 해결을 위한 이행기간, 이행목표 등의 필요성에 합의하면서 새천년선언(Millennium Declaration)을 채택하였다. 이어 2001년 유엔총회에서는 새천년선언의 구체적 이행을 위한 로드맵 보고서를 채택하였고, 국제사회의 개발 관련 8개 과제를 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)로 정하고 21개 세부목표를 제시하였다.

1990년도를 기준으로 2015년까지 달성해야 하는 분야별 목표를 제시하였는데, 그 내용을 보면 다음과 같다. 하루 1달러 이하로 살아가는 인구를 절반으로 감소시키기 위한 빈곤 퇴치 사업, 전 세계 아동이 초등교육 혜택을 받을 수 있도록 조치하는 초등교육의 보편화, 2005년까지 초등 및 중등 교육 과정에서의 여성에 대한 차별을 철폐하고, 2015년까지 전 교육과정에서 여성에 대한 차별을 철폐한다는 성차별 철폐, 5세 이하 유아의 사망률을 2/3로 낮추기 위한 유아 사망률 감소 지원, 산모의 사망률을 3/4로 감소시키기 위한 산모 건강 증진, HIV/AIDS와 말라리아 등 주요 질병의 확산 중지를 위한 HIV/AIDS 등 질병 퇴치 활동, 지속개발원칙을 국별 정책에 통합하고 환경자원의 손실을 억제하며, 안전한 식수 접근이 불가능한 인구의 수를 절반으로 감축한다는 환경보존 등이다. 마지막으로 개방적, 비차별적 원칙 중심의 무역, 금융체제 구축, 저개발국 및 고외채 빈곤국가에 대한 무역특혜 조치와 양자 ODA 채무 탕감, 빈곤 경감 노력국가에 대한 ODA 증액, 내륙국 및 소규모 도서국가의 특수상황 고려, 외채 문제에 대한 국가별 또는 범국가별 대처방안을 통한 포괄적 해결 추구, 개도국과의 협력 하에 청년고용 제고 정책 이행, 개도국 내 약품 접근성 제고, 신기술의 혜택 전파 등의 개발을 위한 국제적 파트너십 형성 등이 있다.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> 국민권익위원회. “새천년개발목표(MDGs)개요” <[www.acrc.go.kr](http://www.acrc.go.kr)>.

### 3.3.2. Post-2015

새천년개발목표(MDGs)가 빈곤을 퇴치하고 가난한 사람들의 생활을 개선하기 위해 국가 정책 및 원조프로그램이 수행해야 하는 중요한 사항을 제시하지만 지나치게 한정된 내용을 담고 있다는 비평을 받아왔다. 즉, 8개의 MDGs는 빈곤, 성별의 불평등, 개발의 전체적인 특성 등의 근본적인 원인에 대한 고려가 없었으며, 인권이나 구체적인 경제발전에 대한 언급이 없다는 단점이 있다. 또한 8개 목표 가운데 5개(목표 2~6)가 사회개발에 대한 것으로 구성되어 있어 지나치게 사회개발에 초점이 맞추어져 경제개발의 중요성을 간과했다는 평가를 받기도 했다(임소진 2012).

범세계적 개발을 위해 2000년부터 시작되었던 새천년개발목표(MDGs)는 2015년을 기한으로 끝나게 된다. 따라서 경제개발에 대한 목표를 사회개발과 동등한 수준에서 제시하며, 동시에 중요성이 부각되는 환경의 지속성과 안보에 대한 내용도 동등하게 다루어져야 할 필요성에 따라 국제사회는 Post-2015 개발목표를 선정하게 되었다.

2013년 3월, 70개 국가의 대표로 구성된 공개워킹그룹을 구성하여 새천년개발목표를 대신하게 될 지속가능한 개발목표(Sustainable Development Goals: SDGs) 작성 작업을 진행하였다. 국제연합은 SDGs를 수립하기 위하여 공개워킹그룹과 함께 국가 협의회 등과의 광범위한 대화와 방문 및 온라인 설문조사를 실시하였다. 2015년 9월에 개최된 국제연합의 지속가능한 개발 정상회의에서 SDGs가 최종 채택되었다. SDGs는 17개 목표(goals), 169개 세부목표(target), 100개의 글로벌 지표(global indicators), 148개의 국별 보완지표(complementary national indicators)로 구성되어 있다(SDSN 2015).

SDGs의 17개 목표는 <표 2-6>과 같다. SDGs는 MDGs에 비해 세분화된 특징이 있다. SDGs의 임업 관련 목표는 ‘15) 지구 생태계의 보호, 복원, 지속가능한 이용 촉진, 산림의 지속가능한 관리, 사막화 방지 및 육지악화 현상 방지를 위한 행동, 생물 다양성 손실 방지’이다. 이는 MDGs에서는 ‘7) 환경의 지속가능성 담보’에 해당한다.

표 2-6. SDGs의 목표

	목표
1	빈곤의 완전 퇴치
2	기아 종결, 식량안보 및 영양개선 확보 그리고 지속가능한 농업 추진
3	인류 모두에 대한 건강한 생활 보장 및 참살이(well-being) 추진
4	포괄적이며 평등한 질의 교육 제공 및 평생교육 기회 제공
5	성별 평등 쟁취 및 여성과 소녀의 권리 제공
6	모든 인류를 위한 수자원 및 공중위생의 이용 가능성 확보 및 지속가능한 경영
7	알맞고, 믿을만하며, 지속가능하고 현대적인 에너지 이용 확보
8	포괄적이며 지속가능한 경제발전과 완전하며 생산적인 고용 및 적절한 작업 장려
9	기간시설의 회복력 건설, 포괄적이며 지속가능한 산업화 및 혁신 촉진
10	국가 내 및 국가 간 불평등 감소
11	도시와 거주지를 안전하고 활기차며, 지속가능한 곳으로 만들기
12	지속가능한 소비와 생산 형태 확보
13	기후변화 및 그에 따른 영향에 맞서기 위한 즉각적인 행동개시
14	지속가능한 발전을 위해 해양 및 해양자원의 보호 및 지속가능한 이용
15	지구 생태계의 보호, 복원, 지속가능한 이용 촉진, 산림의 지속가능한 관리, 사막화 방지 및 육지악화 현상 방지를 위한 행동, 생물 다양성 손실 방지
16	지속가능한 발전을 위한 평화롭고 차별 없는 사회 건설, 모든 이에게 사법의 접근성 제공, 모든 단계에 효과적이고, 의지할만하며, 차별 없는 제도 구축
17	지속가능한 발전을 위한 이행수단 강화 및 글로벌 파트너십 부흥

자료: SDSN(2015).

MDGs와 SDGs에서 임업이 직접 언급된 세부목표와 지표는 <표 2-7>과 같다. SDGs의 경우 MDGs보다 다양하고 구체화된 것을 알 수 있다. 또한

열악한 수원국 통계체계를 고려하여 비공식적 데이터 활용을 허용한 것도 달라진 점이라 할 수 있다.

SDGs의 산림 관련 세부목표를 살펴보면 다음과 같다. 2020년까지 국제협약의 의무사항에 따른 산림, 습지, 산악지, 육지 등의 육상 담수 생태계와 서비스 보존, 복원 및 지속가능한 이용 보장, 2020년까지 모든 종류의 산림에 대한 지속가능한 관리 수행, 산림 파괴 중단, 황폐산림 복원, 조림 및 재조림 비율 제고, 2030년까지 지속가능한 개발에 중요한 이익을 제공하는 능력을 높이기 위해 산림 생태계 보존 보장, 지속가능한 산림자원 관리를 위한 자원 조달을 위해 모든 출처 및 모든 단계의 원료를 동원하며 지속가능한 산림관리 발전을 위해 개발도상국에 적절한 인센티브 제공 등이다.

표 2-7. MDGs와 SDGs의 산림 관련 목표, 세부목표, 지표 비교

항목	MDGs	SDGs
목표	7. 환경의 지속가능성 담보	15. 지구 생태계의 보호, 복원, 지속가능한 이용 촉진, 산림의 지속가능한 관리, 사막화 방지 및 육지악화 현상 방지를 위한 행동, 생물 다양성 손실 방지
세부 목표	7.A. 국가 정책과 프로그램에 지속가능한 개발 원칙을 통합하고 환경자원의 손실을 방지	15.1. 2020년까지 국제협약의 의무사항에 따른 산림, 습지, 산악지, 육지 등의 육상 담수 생태계와 서비스 보존, 복원 및 지속가능한 이용 보장
		15.2. 2020년까지 모든 종류의 산림에 대한 지속가능한 관리 수행, 산림 파괴 중단, 황폐산림 복원, 조림 및 재조림 비율 제고
		15.4. 2030년까지 지속가능한 개발에 중요한 이익을 제공하는 능력을 높이기 위해 산림 생태계 보존 보장
		15.b. 지속가능한 산림자원 관리를 위한 자원 조달을 위해 모든 출처 및 모든 단계의 원료를 동원하며 지속가능한 산림관리 발전을 위해 개발도상국에 적절한 인센티브 제공

(계속)

항목	MDGs	SDGs
지표	7.1. 산림면적비율	83. 산림면적 연간 변화율(글로벌) 84. 전체 산림면적에 대한 지속가능한 산림 관리 면적 비율(글로벌) 15.1. 산림 소유권 보장 및 행정 개선(국가) 15.2. 산림생태계 보전에 관한 지표(국가, 추후 개발 예정) 15.7. 지속가능한 산림관리를 위한 재원에 관한 지표(국가, 추후 개발 예정)

주: 지표 15.1, 15.2, 15.3은 보완해서 사용할 수 있는 국가 지표임.

자료: SDSN(2015).

지표는 SDGs 달성을 위한 모니터링 과정에서 매우 중요하다. 즉, 지표는 성과를 측정하는 척도로서의 역할을 하며, 지표를 통하여 모든 이해관계자들은 목표 달성을 위해 주어진 책임준수 여부를 확인할 수 있다. 지표의 중요성에도 불구하고 MDGs에 대한 모니터링 과정에서는 지표가 크게 주목을 받지 못하였다. 그 결과 중요한 개발사항에 대한 측정기준이 부족하였으며, 개발목표에 대한 효과적인 실시간 모니터링을 보장하고 목표의 통계기준 및 질적 필요조건을 수립할 수 있는 통계능력 강화에 소홀하였다(SDSN 2015). 따라서 2015년 이후 진행할 국제개발협력에서 국제사회는 지속가능한 개발목표 달성을 위한 상세한 지표를 제시하고 실질적인 개발협력의 효과를 제고하기 위한 성과중심의 관리를 강조하게 된 것이다.

임업이나 산림과 관련된 지표로는 목표 15, 세부목표 15.1, 15.2, 15.4, 15.b 등과 관련된 글로벌지표<sup>17</sup> 83, 84, 국가지표<sup>18</sup> 15.1, 15.2, 15.7 등이 있다. 각 지표의 내용을 보면 다음과 같다. 지표 83의 경우 산림면적 연간 변화율을 나타내며, 지표 84는 전체 산림면적에 대한 지속가능한 산림관리

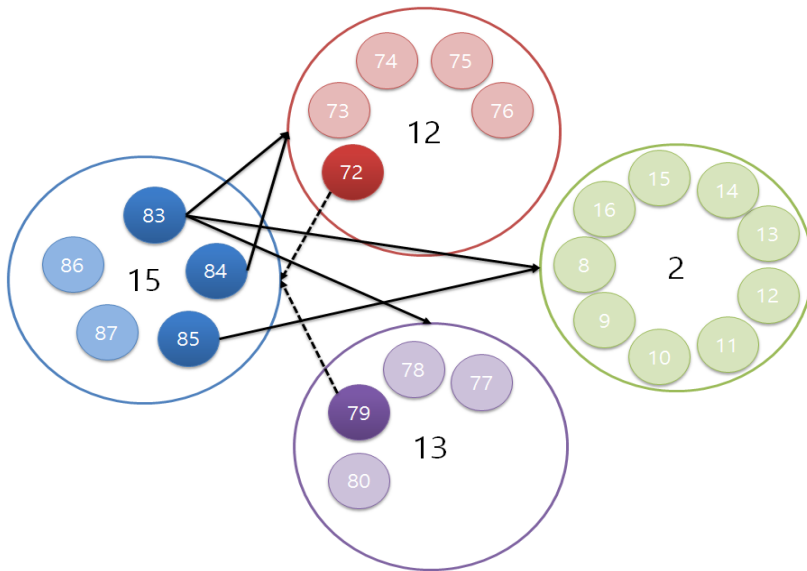
<sup>17</sup> 국가 모니터링의 보완으로 글로벌 공공재를 포함한 개별 국가에 의해 수행할 수 없는 범지구적 의제를 관리하기 위한 글로벌 협력, 지원 및 전략을 보장하고, 지원이 필요한 부문이나 국가를 나타내는 글로벌 모니터링을 위한 지표(SDSN 2015: 11).

<sup>18</sup> 국가단위에서 지속가능한 개발을 모니터링하기 위해 사용하는 지표(SDSN 2015: 10).

면적 비율, 지표 15.1은 산림 소유권 보장 및 행정 개선, 지표 15.2는 산림 생태계 보전에 관한 지표, 지표 15.7은 지속가능한 산림관리를 위한 재원에 관한 지표 등이다. <표 2-7>에 나타난 바와 같이 지표 15.2와 지표 16.7의 구체적인 내용은 추후에 개발될 예정이다.

SDGs에서는 해당 목표 달성을 위한 지표뿐만 아니라 지표별로 다른 목표 달성 여부를 판단하는 데 사용할 수 있도록 하는 특징이 있다. <그림 2-4>는 목표와 지표의 관계를 나타낸 것이다. 목표 15의 지표 83, 84, 85<sup>19</sup>가 목표 2(기아종결과 식량안보 및 영양개선 확보, 지속가능한 농업 추진), 12(지속가능한 소비와 생산형태 확보), 13(기후변화에 따른 영향에 대응한 즉각적인 행동개시) 달성을 위하여 활용될 수 있다는 것을 나타낸다. 또한 목표 12의 지표 72(자연자원에 대한 권리 공개)와, 목표 13의 지표 79(농업, 산림 및 타 분야 토지이용에서 온실가스 배출량 변화)가 목표 15의 달성 여부를 판단하는 지표로 사용될 수 있다.

그림 2-4. 목표 15와 연계된 목표 및 지표와의 관계



<sup>19</sup> 지표 85는 연간 황폐화되거나 사막화된 경작지 면적을 뜻한다.

표 2-8. 목표 15와 연계된 목표 및 지표

목표	지표
2. 기아종결과 식량안보 및 영양개선 확보	-
12. 지속가능한 소비와 생산 형태 확보	72. 자연자원에 대한 권리 공개
13. 기후변화의 영향에 대응한 즉각적인 행동개시	79. 농업, 산림 및 타 분야 토지 이용에서 온실가스 배출량 변화

자료: SDSN(2015).

SDGs에서는 19개 범분야 이슈(Cross-cutting issue)를 설정하고, 목표 간 융합을 시도하였다. 19개 공통관심사항은 <표 2-9>와 같으며, 이 중 ‘임업 또는 산림’ 관련 목표와 지표가 포함된 이슈는 b) 기후변화 적응 및 저감, c) 식량안보와 영양, p) 지속가능한 토지 이용과 산림, 육상 생태계, q) 지속가능한 바다와 해안 관리 등이다.

표 2-9. 범분야 이슈와 산림 관련 여부

공통관심사항	산림 관련 여부
a) GDP를 넘어 - 개발을 측정하기 위한 새로운 방법들	
b) 기후변화 적응 및 저감; 재해 위험 저감	○ (83) <sup>1)</sup>
c) 식량 안보와 영양	○ (83, 85)
d) 성 평등	
e) 지속가능한 개발을 위한 자금 조달을 포함하는 전 지구적 파트너십	
f) 거버넌스	
g) 성장과 고용	
h) 건강	
i) 불평등	
j) 산업화	
k) 평화, 안전, 취약 국가에 대한 지원	
l) 과학, 기술, 혁신	
m) 지속가능한 도시와 거주지	

(계속)

공통관심사항	산림 관련 여부
n) 지속가능한 소비와 생산	
o) 모든 사람에 대한 지속가능한 에너지	
p) 지속가능한 토지 이용과 산림, 육상 생태계	○ (83, 84, 85)
q) 지속가능한 바다와 해안 관리	○ (83) <sup>2)</sup>
r) 물과 위생	
s) 웰빙	

주 1) 괄호안의 값은 세부목표 번호임.

2) 망그로브 숲에 해당.

자료: SDSN(2015).

이상 SDGs의 임업 및 산림 관련 목표 및 지표의 특징은 다양화, 세분화, 타 분야와 융합, 적용의 유연화 등으로 요약할 수 있다. 따라서 임업분야 ODA 사업은 MDGs 체계하에서 보다 더욱 다양하게 전개될 것으로 예상된다. MDGs 체계에서 산림의 면적을 높이는 사업만이 가능했다면, SDGs 체계에서는 기후변화, 기아, 거버넌스, 식량, 생산과 소비 등과 연계하여 사업을 추진할 수 있기 때문이다. 또한 국가 통계 기반의 현실을 반영하여 해당 국가에서 활용 가능한 국가 지표를 유연하게 사용할 수 있도록 한 것도 기획 요소로 작용할 것이다.

결론적으로 SDGs 체계에서 지표와 연관된 중점 개발협력분야는 산림면적 확대를 위한 조림 및 재조림(83, 79), 산림전용 방지를 위한 생계지원(83, 79), 지속가능한 산림관리 강화(84), 토지 이용권리 보장 정책·제도·법규 강화(15.1, 72), 바람직한 거버넌스를 위한 제도개선 및 역량 강화(15.1), 온실가스 배출량 감축(79) 등이다. 또한 추후 개발될 예정인 산림생태계 보전에 관한 지표와 지속가능한 산림관리를 위한 재원에 관한 지표와 관련된 분야 등에 대해서도 중점적으로 협력해야한다.

## 4. 관련 협약 논의동향

### 4.1. 기후변화협약

1992년 브라질 리우에 모인 세계 각국의 지도자들이 지구온난화와 기상이 변으로 초래될 재앙을 방지하기 위하여 대응방안을 수립하기로 약속하면서 기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCC)이 체결되었다. 이 협약은 1994년 3월에 발효되었으며, 1995년 1월에는 선진국들의 구속력 있는 감축목표를 설정하는 교토의정서가 채택되었다. 그 내용을 보면 선진국(Annex I)의 목표는 2008년부터 2012년까지 자국 내 온실가스 배출 총량을 1990년 수준 대비 약 5%까지 감축하는 것으로 되어 있다.<sup>20</sup>

2001년 11월 제7차 당사국 총회에서는 교토의정서의 구체적인 이행방안에 대한 내용이 담겨있는 마라케시합의문을 채택하였다. 여기에는 교토메커니즘<sup>21</sup> 이행을 위한 규칙 제시, 허용 가능한 토지이용, 토지이용변화 및 임업(Land Use, Land-Use Change and Forestry: LULUCF)활동의 확정 등이 담겨져 있다. LULUCF 활동 중 신규조림(afforestation)과 재조림(reforestation)만이 1차 공약기간에 한하여 청정개발체제(Clean Development Mechanism) 사업으로 인정받았다.

2007년 제13차 당사국 총회에서 신규조림과 재조림 외에 산지전용 억제를 기후변화 완화 노력으로 인정하여 REDD(Reduced emissions from deforestation and forest degradation)를 Post-2012 기후변화협약 의제로 선택하였다. 온실가스 총배출량의 약 17%가 개도국의 산림전용으로 배출된다는 사실<sup>22</sup>은 산

<sup>20</sup> 산업자원부에너지관리공단. <www.me.go.kr/mamo>. p. 2.

<sup>21</sup> 교토메커니즘이란 공동이행제도(Joint Implementation: JI), 청정개발체제(Clean Development Mechanism: CDM), 배출권거래제(Emission Trading: ET)와 같이 온실가스를 효과적이고 경제적으로 줄이기 위한 방법을 말한다.

<sup>22</sup> 윤여창·조장환(2015: 36).

림전용 억제노력에 인센티브를 부여하는 데 충분한 당위성을 제공하였다.

## 4.2. 사막화 방지협약

사막화 방지협약(United Nations Convention to Combat Desertification: UNCCD)은 기상이변과 산림황폐에 따른 사막화 방지를 통한 지구환경 보호를 위해 체결된 다자간 국제협약이다. UNCCD는 1994년 6월에 채택되었으며, 1996년 12월에 발효되었다.

국제적 노력을 통해 심각한 사막화 현상을 겪고 있는 개발도상국을 재정적·기술적으로 지원하는 것을 목표로 한다. UNCCD는 (1) 사막화 방지 프로그램의 이행, (2) 소지역적, 지역적, 국제적 협력 증진, (3) 커뮤니티와 정부 간, 정부 간, 비정부 간 협력을 원칙으로 한다.

협약 채택 이후에 지금까지 총 12회의 당사국 총회가 개최되었다. 제6차 당사국 총회에서 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)가 사막화 지역의 농업생산물에 혜택을 부여하는 ‘아바나 선언’을 채택하였으며, 제8차 당사국 총회에서 UNCCD의 이행 증진을 위한 전략계획을 채택하였다. 이 전략계획은 사막화에 영향 받는 인구의 삶의 질 개선, 사막화에 영향 받는 생태계 개선, UNCCD의 효과적 적용을 통한 세계적 이익의 창출, 국가 내, 국가 간 참여자 간 효과적인 파트너십 구축을 통한 협약의 이행 지원에 필요한 자원의 동원 등 4개의 전략목표(Strategic objective)로 구성된다(UNCCD 2007). 하지만 본 전략계획에는 사막화 방지를 위한 구체적인 시기 및 규모 등의 정량적인 목표는 제시하지 못했다.

2011년 10월, 한국 창원에서 개최된 제10차 UNCCD 당사국 총회에서는 사막화 방지협약의 장기이행목표 설정과 이행을 위한 과학기반 구축, 사막화의 효과적인 감축을 위한 파트너십 구축과 자원 동원, 지속가능한 토지 관리를 권장하기 위한 ‘생명의 땅’ 상(賞) 창설 등을 주요 내용으로 하는 창원이니셔티브를 채택하였다. 한국은 창원이니셔티브 후속조치의 주도적 이행을 위해 사막화 주요 피해 지역인 아프리카와 중남미 국가를 지원하는

계획을 수립하였으며(산림청 2015a), 사업의 원활한 추진을 위해 양자 ODA를 적극 활용하겠다고 밝혔다.

2015년 10월 터키 앙카라에서 열린 제12차 UNCCD 당사국 총회에서는 2030년까지 토지 황폐화를 막는 방법에 대하여 동의하였다. 성과를 평가하는 지표를 선정함에 있어 과정을 평가하는 것뿐만 아니라 기후변화에 따른 토양의 회복력을 제고하고 생태계 파괴에 따른 생물 다양성의 손실을 억제하는 수단도 고려하였다(UNCCD 2015). 리우회의를 통해 탄생한 3대 환경협약(생물 다양성협약, 기후변화협약, 사막화 방지협약)의 목표를 측정하는 공동 지표를 활용하여 시너지를 창출하고자 한 것이다.

### 4.3. 생물 다양성 협약

생물 다양성 협약(United Nations Convention on Biological Diversity: UNCBD)은 생물 다양성을 보전하고 이용함으로써 발생하는 이익을 공정하게 분배하기 위해 체결된 다자간 국제 협약이다. UNCBD는 국제연합 환경계획(United Nations Environment Programme: UNEP) 주관으로 당사국 정부 간 협상을 통해 1992년 5월 리우에서 개최된 유엔환경개발정상회의에서 정식 체결되었으며, 1993년 12월에 발효되었다.

UNCBD의 3대 목적은 생물 다양성 보전, 그 구성요소의 지속가능한 이용, 생물유전자원 관련 이익의 공평한 공유 등이다. 2011년 생물 다양성을 위한 전략계획과 아이치(Aichi) 목표가 수립되었다. 본 전략계획의 비전은 2050년까지 생물 다양성을 가치 있게 하고 보전·복원하며, 현명하게 이용하고, 생태계 서비스와 건강한 지구를 유지하며, 모든 사람에게 필수적인 이익을 제공한다는 것이다(UNCBD 2011). 아이치 목표는 UNCBD 190개 당사국이 2020년까지 달성해야 하는 목표로, 5대 전략목표(Strategic Goal)와 20개 세부목표(target)로 구성된다. 전략목표별 세부목표는 <표 2-10>과 같다.

표 2-10. 생물 다양성을 위한 전략 목표 및 세부목표

전략목표 (Strategic Goal)	세부목표(Target)
<p>A. 생물 다양성을 모든 정부와 사회에서 주류화하여 생물 다양성 감소에 근본적으로 대처한다.</p>	(1) 사람들이 생물 다양성의 가치와 그것의 보존 및 지속가능한 이용을 위하여 취할 수 있는 조치를 인식하도록 한다.
	(2) 생물 다양성의 가치들이 국가 및 지역 발전, 빈곤 감소 전략 및 계획수립 과정에 통합되고, 적절하게 국가 회계 및 보고 시스템에 편입되도록 한다.
	(3) 부정적인 영향을 최소화하거나 없애기 위하여 생물 다양성을 저해하는 부문의 보조금 등과 같은 인센티브를 감축 또는 개혁하고, 생물 다양성의 보존과 지속가능한 이용을 위한 긍정적인 인센티브를 국가의 사회경제적 조건을 고려하여, 협약 및 다른 관련 국제 규범에 맞게 개발하고 적용한다.
	(4) 정부, 기업 및 모든 차원의 이해당사자는 지속가능한 생산과 소비를 위한 계획의 달성 또는 이행을 위한 조치를 취하고, 천연자원 이용의 영향을 안전한 생태적 한계 내로 적절히 제한한다.
<p>B. 생물 다양성에 대한 직접적인 압력을 줄이고 지속가능한 이용을 증진한다.</p>	(5) 숲을 포함한 모든 자연서식지의 손실 비율을 최소화하고, 실현가능한 곳에서는 0에 가깝게 하며, 황폐화와 파편화를 뚜렷하게 줄인다.
	(6) 모든 어류와 무척추동물 및 수생식물을 지속가능하고 합법적으로 관리하고 수확하며 생태계에 기반한 접근법을 적용하여 남획을 피하고, 고갈된 모든 종에 대한 회복 계획과 조치가 적절하게 취해져서 어업이 멸종위기종과 취약한 생태계에 심각한 부정적인 영향을 미치지 않으며, 군체, 종 및 생태계에 대한 어업의 영향이 안전한 생태적 한계 내에 있도록 한다.
	(7) 농업, 양식 및 임업 지역이 지속가능하도록 관리되어 생물 다양성 보존을 확보한다.
	(8) 과도한 영양을 포함한 오염이 생태계의 기능과 생물 다양성에 해롭지 않는 수준으로 만든다.

(계속)

전략목표 (Strategic Goal)	세부목표(Target)
	(9) 침입외래종과 그 경로를 확인하고 우선순위 종을 관리 또는 박멸하고, 침입외래종의 유입과 정착을 방지하는 방안을 시행한다.
	(10) 기후변화 또는 해양 산성화에 의해 영향을 받는 산호초 및 기타 취약한 생태계에 대한 다양한 인위적 압력을 최소화하여 본래의 모습과 기능을 유지하도록 한다.
C. 생태계와 생물종, 유전적 다양성을 보호함으로써 생물 다양성을 개선한다.	(11) 최소한 17%의 육상 및 내수면, 10%의 해안 및 해양 지역, 특히 생물 다양성과 생태계 서비스를 위해 각별히 중요한 지역이 효과적이고 공정하게 관리되고, 보호 구역제도 및 다른 효과적인 지역 기반 보존 조치와 잘 연결되며 더 광범위한 육상 및 해상 경관에 통합되도록 한다.
	(12) 알려진 멸종위기 종의 멸종을 막고, 특히 가장 감소하는 종의 보존 상태를 개선시키고 유지한다.
	(13) 문화적으로 가치 있는 종뿐만 아니라 사회경제적으로 가치 있는 다른 종을 포함한 경작식물, 사육 및 가축 동물, 그리고 야생의 유사종의 유전적 다양성이 유지되고, 유전적 침식을 최소화하고 유전적 다양성을 지키기 위한 전략을 개발하고 이행한다.
D. 생물 다양성과 생태계 서비스가 모두에게 주는 이익을 강화한다.	(14) 여성, 토착 및 지역 공동체, 가난한 사람들, 취약계층의 요구를 고려하여, 물과 관련된 서비스를 포함하여 필수적 서비스를 제공하며, 건강, 생계 및 웰빙에 기여하는 생태계를 복원하고 보호한다.
	(15) 황폐화된 생태계의 최소 15% 회복을 포함한, 보존과 복원을 통하여 생태계의 회복력과 탄소 저장에 대한 생물 다양성의 기여를 향상시켜 기후변화 완화와 적응 및 사막화 방지에 기여하도록 한다.
	(16) 유전자원에 대한 접근과 활용으로 발생하는 이익의 정당하고 공정한 공유에 관한 나고야 의정서를 국가 법률과 일치하여 작용하도록 한다.
	(17) 각 당사국은 효과적이고 참여적이며 업데이트된 국가 생물 다양성 전략 및 행동계획을 개발하고, 정책 도구로 채택하며, 이행한다.

(계속)

전략목표 (Strategic Goal)	세부목표(Target)
E. 참여형 계획 입안, 지식관리, 역량 강화를 통해 목표 이행을 증진한다.	(18) 생물 다양성의 보존 및 지속가능한 이용과 관련된 전통 지식, 혁신, 토착 및 지역 공동체의 관행, 생물학적 자원의 관습적인 이용 국가 법률과 관련 국제 규범에 따라 존중받으며, 협약의 이행에 있어 관련된 모든 차원에서 토착 및 지역 공동체가 완전하고 효과적으로 참여하는 가운데 완전히 통합되고 반영되도록 한다.
	(19) 생물 다양성과 생물 다양성의 가치, 기능, 상태 경향, 생물 다양성 상실의 결과와 관한 지식, 과학 기술이 개선되어 널리 공유되고, 이전되며, 적용되도록 한다.
	(20) 2011~2020 생물 다양성 전략 계획의 효과적인 이행을 위한 모든 재원 동원이 자원 동원 전략에서 통합되고 합의된 과정에 따라 진행되어 현재보다 재원이 증가하도록 해야 한다. 단, 이 목표는 당사국이 보고하는 자원 필요 평가에 따라 변경될 수 있다.

자료: UNCBD(2011).

생물 다양성협약의 국가 간 주요 쟁점은 생물유전자원의 산업적 이용과 관련한 선진국과 개도국의 참여한 입장 때문에 빚어졌다. 풍부한 생물유전자원을 보유한 개도국이 그동안 선진국이 무제한적으로 이용해오던 생물유전자원에 대한 배타적 독점권을 천명하면서, 사용료 지불과 유전공학으로 제조된 새로운 물질에 대한 공동소유권 보장을 요구했기 때문이다. 이와 반대로 선진국은 유전자원에 대한 자유로운 접근과 새로운 물질에 대한 지적소유권을 주장하였다. 10년의 국제협상 끝에 생물유전자원을 이용해서 발생하는 이익을 자원제공국인 개도국과 자원이용국인 선진국이 공유하도록 규정하는 ‘나고야 의정서’가 2010년 제10차 당사국 총회에서 채택되었다.

2014년 대한민국 평창에서 개최된 제12차 UNCBD 당사국 총회에서는 생물 다양성의 주류화, 나고야의정서 미비준국의 조속한 비준 촉구 등을 골자로 하는 ‘강원선언문’과 아이치 목표 달성을 위한 ‘평창로드맵’이 채택

되었으며, 총회 기간 중인 10월 12일에 나고야의정서가 정식 발효되었다.

한편, 제12차 평창 UNCBD 당사국 총회에서 아이치 목표 중 (5) 서식지 손실 저감, (11) 생태계서비스 증진, (15) 생태계 복원 등을 효과적으로 달성하기 위하여 산림생태계복원 이니셔티브(Forest Ecosystem Restoration Initiative: FERI)가 출범하였다. 산림청은 FERI와 2015년 3월에 양해각서를 교환한 후 공동 사업을 추진하고 있다. FERI는 당사국의 복원의 잠재비용과 편익 평가, 생태계와 산림황폐화 면적의 규명과 평가, 산림과 생태계복원 필요성이 높은 지역 발굴, 적절한 복원 활동 이행, 숲과 생태계 복원에 내재한 복잡한 역학 관리 등을 지원하는 역할을 한다(UNCBD 2014).

## 5. 시사점

임업분야 국제개발협력 동향과 현황 그리고 개발협력과 관련된 협약의 논의 동향을 살펴보았다. 그 결과를 바탕으로 다음과 같은 시사점을 도출하였다. 첫째, 한국의 2013년 ODA 규모는 GNI 대비 0.13%에 그쳐 DAC 회원국의 평균인 0.29%에도 미치지 못하는 것으로 나타났으므로 지속적인 증액이 요구되는 실정이다.

둘째, 양자 간 ODA의 임업분야 금액을 리우마커를 기준으로 하여 구분하면, 최근 들어 기후변화를 주요 목적으로 선정한 활동의 비중이 상대적으로 높아진 반면, 생물 다양성 및 사막화 방지가 주요 목적인 활동의 비중은 감소한 것으로 나타났다. 과거에 비해 기후변화의 중요성이 상대적으로 더 높아졌다고 해석할 수 있을 것이다.

셋째, DAC 회원국들은 임업분야 개발협력의 성공여부가 바람직한 거버넌스에 있다고 판단하여 원조의 효과성을 높이기 위한 임업정책/행정관리에 많은 재원을 투자한 것으로 나타났다. 그 결과 과거에 높은 비중을 차지하였던 임업개발은 최근 들어 크게 감소하였다.

넷째, 원조의 효과성을 제고하기 위한 부단한 노력에도 불구하고 실질적

인 개발 효과에 대한 부정적 의견이 지속적으로 제기되고 있는 실정이다. 또한 중국, 인도 등의 개발도상국을 중심으로 한 원조의 구조가 변화함에 따라 원조의 효과성보다 개발의 효과성을 강조하는 주장이 대두되었다. 따라서 프로그램이나 프로젝트의 목표 달성 여부보다 국가의 실질적인 개발을 목표로 하는 새로운 정책방향에 대응하는 개발협력 계획 및 전략이 필요할 것으로 판단된다.

다섯째, SDGs 체계에서 개발의 효과성 제고를 위해서는 국제사회에 제시된 모니터링 지표와 연계한 사업에 집중할 필요가 있다. 그 이유는 국제개발협력 사업의 모니터링 및 평가가 지표에 의존하기 때문이다. 따라서 중점적으로 협력해야 할 분야는 산림면적 확대를 위한 조림 및 재조림(지표 83, 79), 산림전용 방지를 위한 생계지원(지표 83, 79), 지속가능한 산림관리 강화(지표 84), 토지 이용권리 보장 정책·제도·법규 강화(지표 15.1, 72), 바람직한 거버넌스를 위한 제도개선 및 역량 강화(지표 15.1), 온실가스 배출량 감축(지표 79) 등이며, 추후 개발될 예정인 산림생태계 보전에 관한 지표와 지속가능한 산림관리를 위한 재원에 관한 지표와 관련된 분야 등에 대해서도 중점적으로 협력해야 할 것이다.

여섯째, 기후변화협약 제16차 당사국 회의에서 합의된 REDD의 재정투입 방법에 관한 문제를 풀기 위한 방안으로 ODA의 이용가능성이 논의되고 있다. REDD의 재정지원 옵션의 주요 내용은 초기에 재정조달을 위해 ODA를 통한 펀드를 조성하며, 이후에는 결과를 바탕으로 사업을 진행하는 시장체제 방식을 적용하자는 주장이 많은 국가로부터 공감대를 형성하고 있다. 한국의 경우에도 REDD에 대한 ODA 지원 가능성 여부에 대해 검토해 보고 합법적인 범위 안에서 ODA를 REDD 도입을 위한 수단으로 활용할 필요가 있다.

일곱째, 기후변화협약뿐만 아니라 생물 다양성협약, 사막화 방지협약 이행 수단으로 임업 ODA의 가능성이 높아졌다. 한국이 생물 다양성협약과 사막화 방지협약의 당사국 총회를 개최한 만큼, 리더십을 발휘하여 개도국과 최빈국의 사막화 방지와 생물 다양성증진 사업에 임업 ODA 사업을 적극 활용할 필요가 있을 것이다. 특히, 2015년 10월에 개최된 제12차 사막

화 방지협약에서 3대 환경 분야 국제협약의 이행을 평가하는 지표의 공동 사용을 제시한 만큼, 세 가지 협약의 목표를 동시에 달성할 수 있는 ODA 사업을 개발할 필요가 있을 것이다.



### 1. 지역별·국가별·분야별 지원 현황

#### 1.1. 임업분야 지원 현황

한국 ODA 순 지출액은 2005년 7억 5,200만 달러에서 2006년 4억 5,500만 달러로 감소한 이후에는 꾸준히 증가하여 2013년 17억 5,200만 달러에 이르렀다. OECD DAC (개발원조위원회) 분류 기준 상 임업 분야에 해당하는 순 지출액은 2013년 기준 약 1천만 달러 규모인 것으로 나타났다 <표 3-1>.

표 3-1. 한국 ODA 순 지출액 현황

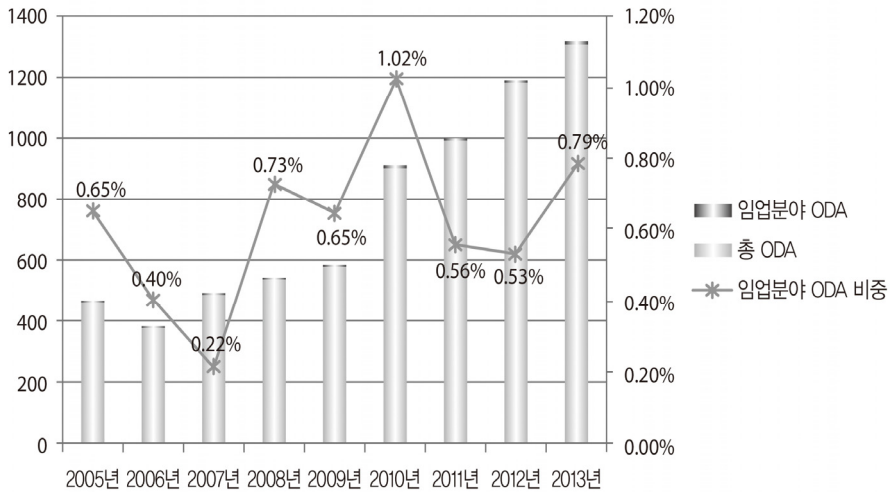
단위: 백만 달러

양자/ 다자 구분	분야 소분류	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
합계		752.3	455.3	696.1	802.1	815.8	1,174	1,325	1,598	1,752
양자 ODA	총합계	463.3	376.1	490.5	539.2	581.1	900.6	989.6	1,183	1,306
	합계	3.03	1.51	1.07	3.92	3.79	9.23	5.52	6.32	10.28
	임업정책 및 행정관리	0.13	-	0.50	1.14	1.20	0.58	1.12	3.69	6.38
	임업 개발	2.85	1.45	0.54	2.78	2.46	8.25	3.52	1.97	3.39
	임업 교육/훈련	-	0.01	0.03		0.12	0.40	0.63	0.41	0.50
	임업 연구	0.05	0.05	-	-	-	-	0.25	0.26	-
다자 ODA	합계	289.0	79.2	205.6	262.9	234.7	273.2	335.0	414.3	445.8

자료: 대외경제협력기금(www.edcfkorea.go.kr: 2015. 3. 12.).

2013년 기준으로 한국의 양자 간 ODA 전체 지원액 중 임업 분야 ODA가 차지하는 비중은 0.53%로 미미한 수준이다. 양자 간 ODA 전체 지원액은 증가 추세를 보이는 것으로 나타나지만 임업분야는 증감이 반복되었으며, 전체 양자 간 ODA에서 임업분야가 차지하는 비중 역시 증감을 거듭한 것으로 나타났다<그림 3-1>.

그림 3-1. 한국 양자 간 ODA 총지출액 중 임업 분야 ODA 비중 추이(2005~2013)  
단위: 백만 달러



자료: 대외경제협력기금(www.edcfkorea.go.kr: 2015. 3. 12.).

2005년에서 2013년까지 누적 지원금을 기준으로 기관별 한국의 임업분야 ODA 시행 현황을 살펴보면, KOICA의 원조금액이 전체의 약 40.5%를 차지하여 가장 많은 것으로 나타났다. 그 뒤를 이어 산림청(19.8%)과 아시아산림협력기구(13.5%)의 비중이 높은 것으로 나타났다.

한국의 정부부처 또는 공공기관이 사업실시기관으로 나타난 ODA가 전체의 47%인 2,104만 달러 수준이며, 수원국의 정부부처 및 공공기관이 29.5%를 차지한 것으로 나타났다. 공여국 내 NGO에 의해 실시된 ODA 규모는 전체의 5.4%에 불과하며, 개발재원 확대를 위한 민간부문 참여방안의 하나인 공공-민간 파트너십(PPP)을 통하여 실시한 사업은 전체의 0.02%인 1만 달러 정도에 불과한 것으로 나타났다. 사업실시 기관이 한국의 정부부처 및 공공기관일 경우 수원국이 사업을 주도하지 못할 수 있다.

표 3-2. 한국 임업 ODA 기관별 시행현황(2005~2013, 지원금 누적)

단위: 백만 달러

원조시행기관	사업실시기관							합계
	공여 국내 NGO	공공·민간 파트너십 (PPP)	국제 기구	정부부처, 공공기관	한국 정부부처, 공공기관	대학/ 연구 기관	기타	
(재)녹색사업단/ (주)SK임업				0.72			0.94	1.66
FAO 한국협회							0.14	0.14
KOICA				5.24	12.84			18.08
NGO	0.16							0.16
공여국 내 NGO	0.25							0.25
국제임업연구센터						0.51		0.51
농림수산식품부					0.41			0.41
동북아산림포럼	0.28							0.28
몽골 그린벨트 사업단					1.11			1.11
미래숲	1.27							1.27
사막화 방지협약			0.31					0.31
산림청				3.09	5.75			8.84
서울대학교					0.16	0.07		0.23
서울특별시					0.03			0.03
세계자연보전연맹		0.01						0.01
아시아산림협력기구			1.87				4.17	6.04
한-인니 산림협력센터					0.74			0.74
한중미래숲	0.27							0.27
환경운동연합	0.18							0.18
기타				4.12				4.12
합계	2.41	0.01	2.18	13.17	21.04	0.58	5.25	44.64

자료: 대외경제협력기금(www.edcfkorea.go.kr: 2015. 3. 12.).

## 1.2. 지역별·국가별 지원 현황

대륙별 지원 현황을 살펴보면, 임업 분야 양자 간 ODA의 경우 극동아시아 지역<sup>23</sup>에 대한 편중이 높은 것으로 나타났다<표 3-3>. 2005년부터 2013년까지 임업분야 총 누적 지원 금액 중 73%에 해당하는 3,200만 달러의

지원이 극동아시아 지역에 집중되었으며, 2013년의 경우에도 전체 지원액의 40% 이상이 극동아시아 지역에 집행되었다. 누적 지원금을 기준으로 판단했을 때 한국의 전체 양자 간 ODA의 경우에도 극동아시아 지역의 비중이 30% 수준으로 높은 편이지만, 임업분야 ODA의 편중 정도가 훨씬 높게 나타난다. 전체 양자 간 ODA와 비교했을 때 임업분야의 경우에는 지원이 이루어지지 않는 지역이 많다는 것을 알 수 있다.

표 3-3. 지역별 전체 ODA와 임업 ODA 비교(양자 간 ODA)

단위: 백만 달러, (%)

	전체 ODA				임업 ODA			
	2013		2005~2013 누적		2013		2005~2013 누적	
극동아시아	416.8	(30.7)	2,114.6	(30.7)	4.15	(40.4)	32.7	(73.2)
남아메리카	68.7	(5.1)	293.1	(4.3)	-	-	0.53	(1.19)
사하라 이남	251	(18.5)	1,033.7	(15.0)	0.15	(1.5)	0.13	(0.29)
사하라 이북	17.7	(1.3)	126.5	(1.8)	-	-	0.02	(0.04)
서남 및 중앙아시아	300.9	(22.1)	1,451.5	(21.1)	1.36	(13.2)	0.16	(0.36)
오세아니아	0.34	(0.0)	2.51	(0.0)	0.38	(3.7)	0.4	(0.90)
유럽	21.2	(1.6)	72.5	(1.1)	-	-	-	-
중동	2.98	(0.2)	46.8	(0.7)	-	-	0.37	(0.83)
중앙 및 북아메리카	3.92	(0.3)	27.0	(0.4)	0.07	(0.68)	3.22	(7.21)
아프리카 (미배분)	2.58	(0.2)	189.1	(2.7)	-	-	-	-
아시아 (미배분)	40.6	(3.0)	530.5	(7.7)	-	-	-	-
아메리카 (미배분)	27.5	(2.0)	230.8	(3.4)	-	-	-	-
지역(미배분)	205.5	(15.1)	764.4	(11.1)	4.17	(40.5)	7.16	(16.0)
합계	1,359.6	(100)	6,883.0	(100)	10.3	(100)	44.7	(100)

자료: 대외경제협력기금(2015. 3. 12.). <www.edcfkorea.go.kr>.

23 OECD에 따르면 극동아시아에 포함되는 국가나 지역은 브루나이, 캄보디아, 중국, 타이완, 홍콩, 인도네시아, 북한, 대한민국, 라오스, 마카오, 말레이시아, 페롱 강 삼각주, 필리핀, 싱가포르, 태국, 티모르 섬, 베트남 등이다(OECD.Stat. <stats.oecd.org>).

임업분야 양자 간 ODA를 수원국 기준으로 분석했을 때, 2005년부터 2013년까지 누적 지원금이 가장 많은 국가는 몽골이며, 그 다음으로 인도네시아, 중국, 필리핀, 캄보디아 순으로 나타났다<표 3-4>. 각 국가별 지원 금액이 차지하는 비중은 몽골(22%), 인도네시아 (16%), 중국(16%), 필리핀 (13%), 캄보디아(5%) 등이다<그림 3-2>.

표 3-4. 임업 분야 양자 간 ODA 수원국별 현황

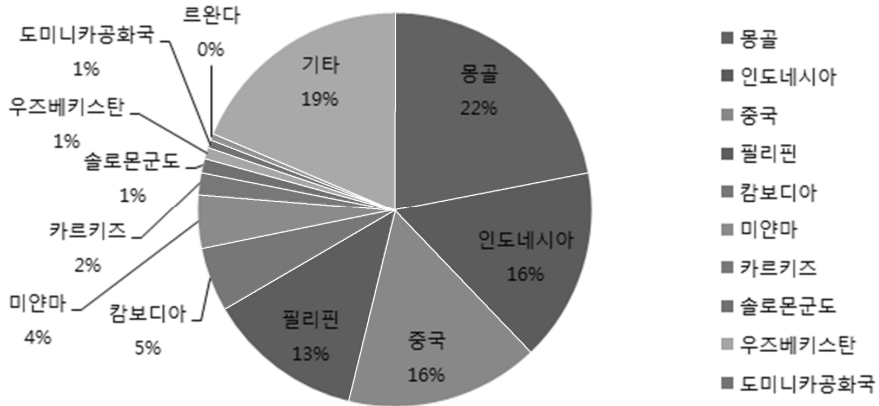
단위: 백만 달러

순위	수원국	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	합계
1	몽골	0.16	0.02	0.50	0.97	1.06	2.66	1.62	1.42	1.41	9.82
2	인도네시아	0.97	0.74	0.24	1.35	1.10	0.36	0.79	0.75	0.82	7.12
3	중국	1.58	0.59	0.18	0.88	0.83	1.36	1.01	0.37	0.25	7.05
4	필리핀	0.01	0.01	-	0.02	0.03	4.20	0.48	0.08	0.95	5.78
5	캄보디아	-	-	-	-	-	0.05	0.51	1.07	0.72	2.35
6	미얀마	0.16	0.04	-	0.43	0.55	0.30	0.10	-	0.40	1.98
7	키르키즈	-	-	-	-	-	-	0.07	0.15	0.57	0.79
8	솔로몬군도	-	-	0.14	-	-	-	-	-	0.38	0.52
9	우즈베키스탄	0.01	0.01	-	-	-	-	-	-	0.39	0.41
10	도미니카공화국	-	-	-	0.02	0.04	0.07	0.08	0.04	0.07	0.32
총합계		2.89	1.41	1.06	3.67	3.61	9.0	4.66	3.88	5.96	36.14

주: 국가별 현황을 분석하기 위해 그 외 지역 또는 다수(미배분)는 제외.

자료: 대외경제협력기금(www.edcfkorea.go.kr: 2015. 3. 12.).

그림 3-2. 한국 임업 ODA의 국가별 지원 현황(2005~2013 누적)



자료: 대외경제협력기금(www.edcfkorea.go.kr: 2015. 3. 12.).

### 1.3. 분야별 지원 현황

한국의 임업 ODA는 임업개발 분야 지원이 전체의 60.9%를 차지하여 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 임업정책/행정관리 분야에 대한 지원이 33%를 차지하였으며, 임업연구에 대한 비중은 매우 낮게 나타난다.

표 3-5. 한국 임업 ODA 분야별 시행현황(2005~2013, 지원금 누적)

단위: 백만 달러, %

	합계	임업개발	임업정책/ 행정관리	임업교육/훈련	임업연구
ODA 규모	44.64	27.2	14.74	2.09	0.61
비율	100	60.9	33.0	4.7	1.4

자료: 대외경제협력기금(www.edcfkorea.go.kr: 2015. 3. 12.).

임업분야 ODA 누적 지원액 상위 5개 수원국(몽골, 인도네시아, 중국, 필리핀, 캄보디아)에 대한 지원을 세부 분야별로 살펴보다라도 임업개발 분

야의 지원규모가 가장 크고 임업 연구에 대한 지원은 거의 이루어지지 않았던 것으로 나타났다.

표 3-6. 한국 임업 세부분야별 ODA 지원 현황

단위: 억 원

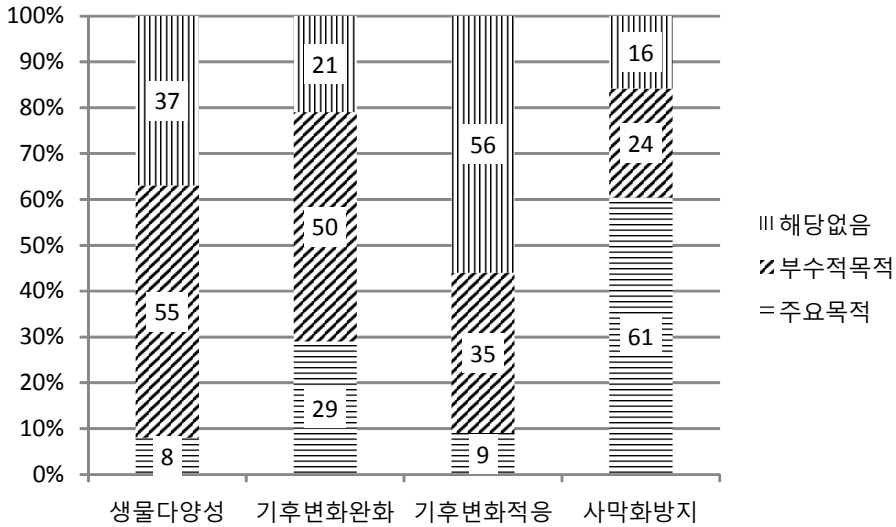
	몽골		인도네시아		중국		필리핀		캄보디아	
	2013	2005~2013	2013	2005~2013	2013	2005~2013	2013	2005~2013	2013	2005~2013
임업정책/행정관리	0.02	1.79	0.82	1.04	-	1.22	-	0.15	-	0.28
임업 개발	1.33	7.61	-	5.91	-	4.9	0.95	5.60	0.72	2.07
임업 교육/훈련	0.07	0.41	-	0.17	0.25	0.92	-	0.03	-	-
임업 연구	-	0.01	-	-	-	-	-	-	-	-
합계	1.42	9.82	0.82	7.12	0.25	7.04	0.95	5.78	0.72	2.35

자료: 대외경제협력기금(www.edcfkorea.go.kr: 2015. 3. 12.).

#### 1.4. 리우마커(Rio markers)에 따른 지원 현황

한국의 임업분야 지원을 양자 간 ODA를 리우마커(Rio marker)에 따라 분류해 보면, 사막화 방지가 임업 ODA의 주요 목적(principal object)인 경우가 많고 부수적(significant object)으로 생물 다양성과 기후변화완화를 목적으로 하는 지원이 많은 것을 알 수 있다<그림 3-3>. 최근 들어(2009~2013) 양자 간 ODA에서 사막화 방지를 주요목적으로 실시한 사업은 줄어들고 기후변화가 주요목적인 활동이 늘어난 것으로 나타나는데, 이는 앞서 분석한 DAC 임업분야 양자 간 ODA의 경향과 유사하다는 것을 알 수 있다.

그림 3-3. 리우마커로 측정한 한국의 임업분야 양자 ODA



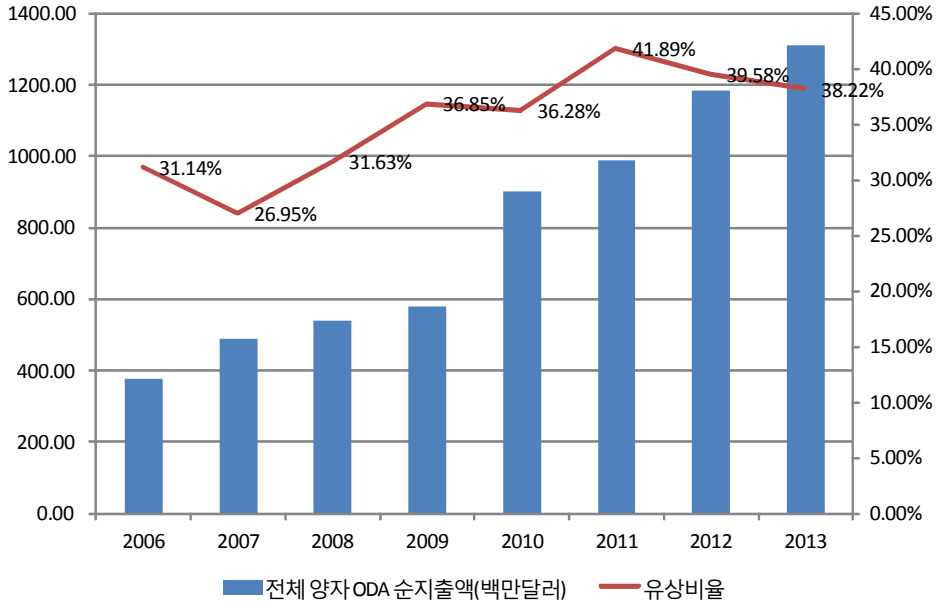
자료: OECD.Stat(stats.oecd.org: 2015. 3. 12.).

### 1.5. 임업 ODA의 유상 및 무상 원조 비율

아래 <그림 3-4>는 양자 ODA 사업의 유상원조 비율을 나타낸 것이다. 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund: EDCF) 데이터베이스에서 제출기관이 EDCF인 사업을 유상 ODA 사업으로 가정하였다. 순 지출액 기준으로 유상원조 비율은 2007년 27% 수준에서 꾸준히 증가하여 2011년에는 42%까지 증가하였다. 그 이후에는 하락세를 보여 2013년에는 38%로 소폭 하락하였다.

54 한국의 임업분야 국제개발협력 현황 및 정책

그림 3-4. 양자 ODA 사업의 순 지출액과 유상원조 비율 변화 추이



자료: 대외경제협력기금(www.edcfkorea.go.kr: 2015. 3. 12.).

임업분야 유상원조의 비율을 파악하기 위하여 EDCF 데이터베이스에서 대분류 ‘임업’의 제출기관을 살펴보면, 농림축산식품부, (구)농림수산식품부, 산림청, 서울특별시, 한국국제협력단, (구)행정안전부 등 무상원조를 시행하는 기관만 나타날 뿐 유상원조 시행기관인 EDCF는 포함되지 않았다. 추가적으로 사업 명에 ‘산림’, ‘숲’, ‘나무’, ‘조림’ 등을 포함하는 사업도 임업 ODA 사업으로 간주하여 임업의 범위를 넓혀보았으나, 넓은 범위의 임업 ODA 사업에서도 제출기관이 EDCF인 사례는 없는 것으로 나타났다<표 3-7>. 즉 임업분야 ODA에서 유상원조는 이루어지지 않았음을 나타낸다.

표 3-7. 조림, 산림, 숲, 나무를 포함한 ODA 사업 목록(2006~2013)

단위: 백만 달러

분야 대분류	분야 중분류	분야 소분류	사업명	제출기관	원조 시행기관	순 지출액
NGO 지원	공여국 내 NGO 원조	공여국 내 NGO 원조	시범농장 건축 및 묘목 재배, 특수 작물 재배 교육을 통한 지역 주민 소득 증대와 '산림' 보존	한국국제 협력단	NGO	0.08
			몽골 바양노르 군(郡)의 사막화 방지를 위한 '조림'사업	한국국제 협력단	NGO	0.18
			동북아시아 지역 사막화 방지를 위한 '조림'	산림청	미래숲	0.10
			사막화 방지를 위한 중국과 몽골 '조림'사업	산림청	동북아 산림포럼	0.31
			중국 생태환경 복원사업(중국민간사막화 방지 '조림'사업 지원)	산림청	미래숲	0.29
			중국사막화 방지 '조림'사업 지원	산림청	미래숲	0.27
다부문	환경 보호	환경 교육/ 훈련	한-인니 '산림'분야 기후변화대응 역량 강화사업	한국국제 협력단	한국국제 협력단	3.66
			'산림'환경보전 및 생태관광 역량 강화사업	한국국제 협력단	한국국제 협력단	0.10
		생물 다양성	튀니지 코르크 참'나무'숲 쇠퇴원인 분석 및 지속가능개발사업	한국국제 협력단	한국국제 협력단	0.14
에너지 개발 및 공급	생물자원 에너지	생물자원 에너지	인도네시아 한-인니 '산림'바이오매스 개발모델 협력사업 ('09~'11/400만 불)	한국국제 협력단	한국국제 협력단	3.83
농업	농업 개발	농업 개발	인천희망의 '숲' 조성	인천광역시	인천광역시	0.18

주: 대분류 '임업분야' 제외, 2006년부터 2013년까지 진행된 양자 유무상 ODA 사업을 기준으로 함.

자료: 대외경제협력기금(www.edcfkorea.go.kr: 2015. 4. 20.).

## 1.6. 임업 ODA의 비구속성 원조

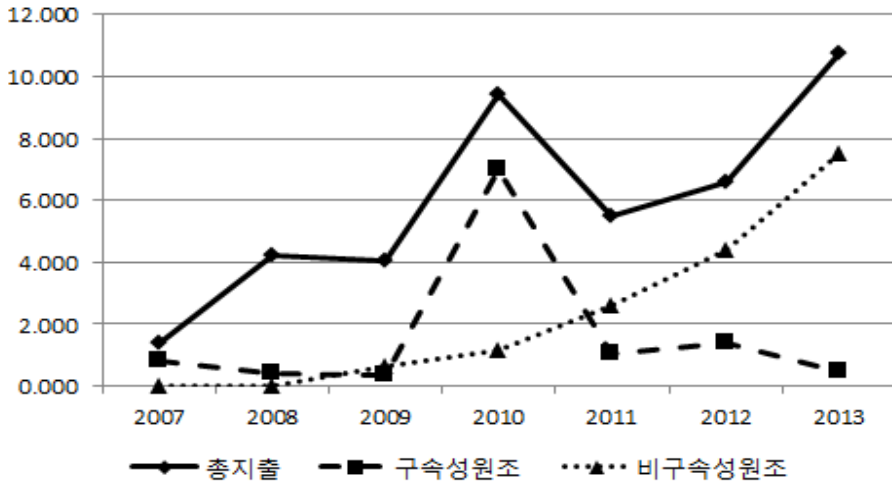
‘구속성 원조’란 수원국이 조달하는 수입물자, 용역 등의 조달처를 공여국 또는 일부 소속 국가로 한정하는 원조 관행을 의미한다. 본 연구에서는 OECD 통계의 Creditor reporting system(CRS)를 활용하여 한국 임업 ODA 사업의 비구속성 비율을 확인하였다. 섹터(sector) 312:III.1.b forestry를 임업 ODA로 간주하였다. 이 시스템에는 구속, 비구속, 부분 비구속 지출액이 사업별로 명시되어 있다. 아래 <그림 3-5>는 2007년부터 2013년까지 총지출액(Gross disbursement), 구속성 지출액(Amount tied), 비구속성 지출액(Amount untied)의 추이를 나타낸 것이다.<sup>24</sup> 총지출액 가운데 구속성 원조와 비구속성 원조가 구분된 사업금액은 2007년 59.2%, 2008년 9.6%, 2009년 23.5%, 2010년 87%, 2011년 66.3%, 2012년 87.5%, 2013년 74.4% 등인 것으로 나타났다. 비구속성 지출금액은 지속적으로 증가하여 2013년에는 751만 달러로 구분 가능한 사업금액의 94%를 차지한 것으로 나타났다. 반면 2010년 구속성 지출액은 701만 달러로 구분 가능한 사업금액의 85.7%를 차지하였으나, 그 외에는 1백만 달러를 약간 상회하거나 (2011, 2012년) 1백만 달러 미만인 것으로 나타났다.

---

<sup>24</sup> 구속성 및 비구속성 원조금액 산정에 있어 정책 및 행정관리, 기술협력, 전문가 파견, 교육 등의 사업은 구분되지 않는다.

그림 3-5. 임업 ODA의 구속성 및 비구속성 원조 총지출

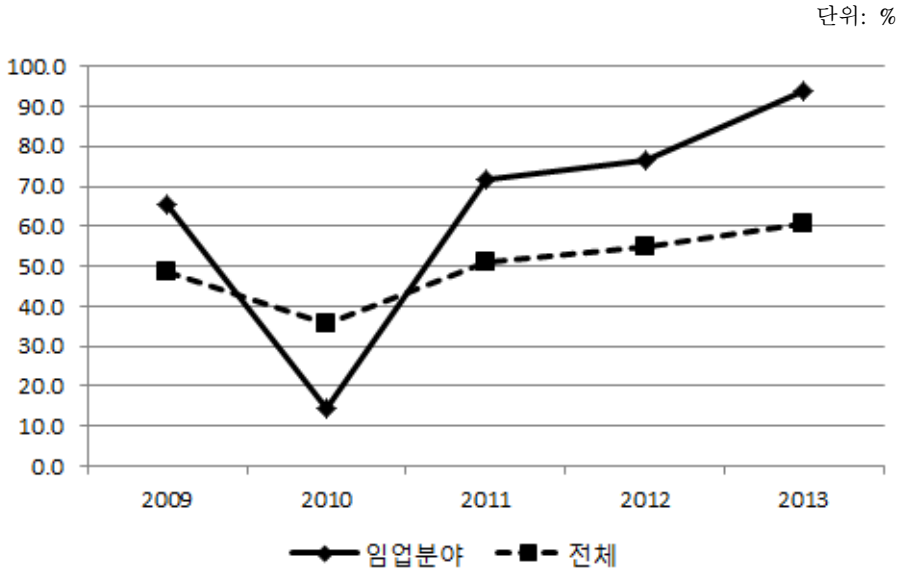
단위: 백만 달러



자료: OECD.Stat(stats.oecd.org; 2015. 10. 5.).

아래 <그림 3-6>은 임업분야와 전체 ODA의 비구속성 지출액의 비율을 비교한 것이다. 2013년 전체 비구속성 지출액 비율이 61%인 데 반해 임업 분야의 경우 94%에 달하는 것으로 나타났다. 즉, 2011년 이후 임업 분야의 비구속성 비율은 전체에 비해 높은 것으로 나타났다. 그러나 100% 비구속성 원칙을 주장하는 국제사회의 요구를 고려한다면 임업 부문도 비구속성 비율 제고를 위해 보다 많은 노력을 기울일 필요가 있다.

그림 3-6. 양자 ODA 비구속성 비율 추이



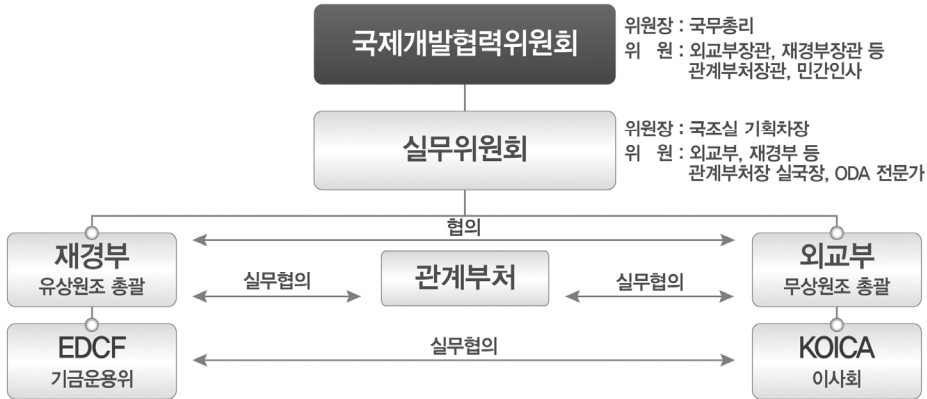
자료: OECD.Stat(stats.oecd.org: 2015. 10. 5).  
 대외경제협력기금(www.edcfkorea.go.kr: 2015. 10. 5).

## 2. 기관별 국제개발협력 현황 및 추진체계

### 2.1. 한국국제협력단(KOICA)

<그림 3-7>은 한국 ODA 정책 추진체계를 나타낸 것이다. ODA의 총괄 및 조정기구는 국제개발협력위원회이다. 기획재정부와 외교부는 각각 유상원조와 무상원조의 주관기관이며, 한국수출입은행과 KOICA는 유상원조와 무상원조 시행기관이다.

그림 3-7. 정부의 ODA 정책 추진 체제



자료: 외교부(www.mofa.go.kr).

무상원조의 경우 KOICA 이외에 30여 개 정부부처와 지방자치단체가 각자 시행하고 있다. 이미 OECD DAC가 2008년에 발간한 ‘한국특별검토보고서’에서 50개 이상의 부처와 정부기관들이 직접 ODA 사업을 추진하는 점을 문제로 지적한 바 있었으나<sup>25</sup> 현재에도 <표 3-8>과 같이 부처별로 ODA 사업을 추진하고 있다. 2013년 기준 양자 간 무상원조 ODA 총지출액은 8억 9백만 달러로, 이 중 KOICA 지출액은 전체의 59% 수준이다.

<sup>25</sup> OECD DAC는 분절화를 기관 간 업무 협조 부재 때문으로 해석하였으며, 수원국 입장에서도 협력에 있어 혼선 가능성이 있을 것이라 지적하였다.

표 3-8. 부처, 기관별 ODA 지출 현황

단위: 백만 달러

부처, 기관	양자 ODA	다자 ODA	총ODA
한국수출입은행(EDCF)	520.92	5	525.92
한국국제협력단(KOICA)	477.42	-	477.42
한국은행	-	221.92	221.92
외교부	133.05	73.18	206.23
기획재정부	16.55	73.82	90.37
교육부	47.73	6.29	54.02
보건복지부	12.98	19.94	32.92
농림축산식품부	12.23	13.52	25.75
미래창조과학부	8.44	2.63	11.07
지방자치단체	11.53	0.46	11.99
농촌진흥청	10.55	0.34	10.89
산업통상자원부	8.71	1.16	9.87
산림청1)	6.49	2.46	8.95
고용노동부	1.67	6.32	7.99
문화체육관광부	6.69	0.48	7.17
KDI	4.99	1.82	6.81
여성가족부	0.8	4.81	5.61
국무조정실	4.51	-	4.51
문화재청	0.69	3.42	4.11
안전행정부	14.74	-	14.74
관세청	2.88	0.98	3.86
기상청	1.2	0.07	1.27
특허청	1.22	0.01	1.23
국방부	1.09	-	1.09
통계청	0.6	0.1	0.7
KIEP	0.62	-	0.62
법무부	0.3	0.25	0.55
대검찰청	0.32	-	0.32
중앙선거관리위원회	0.26	-	0.26
국가보훈처	0.16	-	0.16
공정거래위원회	0.14	-	0.14
국토교통부	-	0.1	0.1
식품의약품안전처	0.06	0.01	0.07
국민권익위원회	0.04	-	0.04
환경부	-	6.71	6.71
합계	1,309.58	445.8	1,755.38

주: 2013년 기준, 산림청의 ODA 사업에 대한 총 지출은 약 9백만 달러(1백억 원)로, 전체의 0.51%를 차지함.

자료: 대외경제협력기금(www.edcfkorea.go.kr: 2015. 5. 25.).

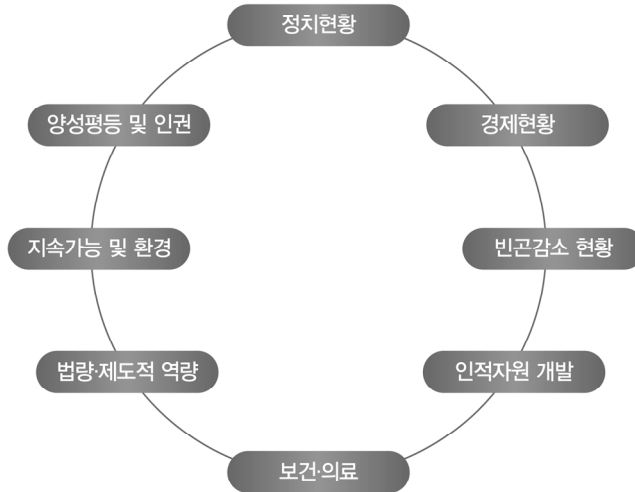
양자 ODA는 국별협력전략(Country Partnership Strategy: CPS)에 근거하여 추진된다. CPS는 관계부처 합동으로 수립되며, <표 3-9>와 같이 (1) 대상국의 현황 분석, (2) 한국의 지원현황, (3) 협력 전략 및 계획 수립(방향 설정, 예산, 조직, 연계방안, 성과관리) 등으로 구성된다.

표 3-9. 국가협력 전략의 구성

구성	주요내용
I. 대상국의 개발환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가 주요 특성</li> <li>• 원조 현황</li> </ul>
II. 대상국의 국가개발전략 및 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가개발계획</li> <li>• 종합분석</li> </ul>
III. 한국의 대상국 지원현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지원현황 및 특성</li> <li>• 지원에 대한 평가</li> </ul>
IV. 한국의 대상국 협력 전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본방향</li> <li>• 중점협력분야</li> <li>• 범분야 지원계획</li> <li>• 연수 및 기술협력</li> </ul>
V. 이행전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산, 자원 배분 및 조직</li> <li>• 연계강화를 통한 원조효과성 제고방안</li> <li>• 개발 파트너와의 협력전략</li> </ul>
VI. 성과관리방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모니터링</li> <li>• 평가방안</li> </ul>
VII. 대상국 ODA 관련 고려사항 및 향후 전망	

대상국의 현황분석을 위하여 아래의 <그림 3-8>과 같이 8개 분야에 대한 개별 분석 결과와 이를 아우르는 종합분석의 결과가 제시된다. 산림 실태(황폐화 등)는 지속가능한 환경부문에서 다루고 있다.

그림 3-8. 국가 현황 분석 분야



종합분석에는 MDGs 목표 달성 현황이 세부 목표별로 제시되어 있다. 산림과 관련된 내용은 목표 7의 ‘환경의 지속가능성 담보’이며, 목표 달성 여부를 가늠하는 지표는 ‘총국토면적 중 산림면적(%)’이다. 평가 수준은 (1) 달성 어려움(off track), (2) 달성을 위해 개선 필요(possible to achieve if some changes are made), (3) 달성 가능, (4) 자료 부족(insufficient information) 등으로 구분된다. 본 연구에서는 26개 중점협력국에 대하여 수립된 국가협력전략의 내용을 검토하여, 산림 관련 내용을 확인하였다. <표 3-10>은 중점협력국 CPS에 수록된 전략목표와 중점분야를 나타낸 것이다.

표 3-10. 중점협력국 CPS상 전략목표와 중점분야 비교

국가	전략목표	중점분야
아시아	베트남 (2011~2015) 균형적·지속적 발전과 빈곤 감소에 공헌 양국 간 우호와 교류협력 증진	환경 및 녹색성장 기술·직업 훈련 도로 등 교통인프라
	인도네시아 (2012~2015) 균형적·지속적 발전과 빈곤 감소에 공헌 양국 간 우호와 교류협력 증진	공공행정 역량 강화 경제 인프라 확충 <b>환경·자원관리강화*</b>

(계속)

국가	전략목표	중점분야	
아시아	캄보디아 (2012~2015)	지속가능 발전과 빈곤 감소에 공헌 양국 간 우호와 교류협력 증진	농촌 및 농업 개발 교통 및 녹색 에너지 인적자원 개발 보건의료
	필리핀 (2012~2016)	균형적 발전과 빈곤 감소에 공헌 양국 간 우호와 교류협력 증진	교통인프라 구축 농업 및 수자원 개발 보건 의료
	방글라데시 (2012~2016)	지속가능한 발전과 빈곤감소에 공헌 양국 간 우호와 교류협력 증진	전력/수자원 분야 보건분야 교육분야 공공행정
	몽골 (2012~2015)	지속가능한 발전과 균형성장에 공헌 양국 간 우호와 교류협력 증진	ICT/공공행정 도시개발 농업개발
	라오스 (2013~2015)	지속가능한 발전과 빈곤 감소에 공헌 양국 간 우호와 교류협력 증진	수자원/전력 인프라 인적자원 보건의료
	스리랑카 (2012~2016)	균형적 경제성장, 지속가능한 발전, 빈곤 감소에 공헌 양국 간 우호와 교류협력 증진	경제사회 인프라(도로, 수자원, 신재생에너지) 인적자원 거버넌스(행정제도 및 정부역량) 개선
	네팔 (2013~2015)	지속가능한 개발과 빈곤 감소에 공헌 양국 간 우호와 교류협력 증진	인적자원 보건의료 농업 전력
	파키스탄 (2013~2015)	균형적이고 지속가능한 개발에 공헌 양국 간 우호와 교류협력 증진	산업에너지 인프라 교육 보건의료(식수위생 포함)
	동티모르 (2013~2015)	지속가능한 발전과 빈곤 퇴치에 공헌 양국 간 우호와 교류협력 증진	교육훈련 보건의료 사회 인프라(식수, 도로)
오세아니아	솔로몬군도 (2011~2015)	성장에 기반한 지속가능한 개발	수산업 <b>산림녹화*</b> 보건의료
중남미	콜롬비아 (2013~2015)	빈곤 퇴치와 지속가능한 성장에 공헌	농촌지역개발 중소기업의 생산성&경쟁력 공공행정

64 한국의 입업분야 국제개발협력 현황 및 정책

(계속)

국가		전략목표	중점분야
중남미	페루 (2013~2015)	불균형 해소 및 사회적 포용에 기여	보건의료 농촌지역개발 정보통신
	볼리비아 (2012~2015)	인종·지역·계층별 불평등 완화	교통 농업 보건의료
	파라과이 (2013~2015)	지속가능한 경제·사회발전에 기여	모자보건 농업기술 교통망개선 SOC 효율성 제고 성평등, 환경, ICT
중동·CIS	우즈베키스탄 (2012~2015)	경제발전과 국민복지 향상에 공헌 양국 간 우호와 교류협력 증진	인적자원 보건의료 행정정보화, 경제제도정비
	아제르바이잔 (2012~2015)	국가발전과 빈곤 감소에 공헌 양국 간 우호와 교류협력 증진	산업에너지(수자원, 전력) 공공행정(전자정부, 정책·제도 개선) 교육(대학 정보화)
아프리카	가나 (2011~2015)	균형적 발전과 빈곤 감소에 공헌 양국 간 우호와 교류협력 증진	전력 인프라 보건의료 기술교육
	DR콩고 (2012~2015)	빈곤 퇴치 및 사회·경제발전예 기여 양국 간 우호와 교류협력 증진	보건환경(식수, 상수도) 보건의료 농촌종합개발
	나이지리아 (2013~2015)	탄력적인 경제 및 사회발전에 기여	인적자원 국가기능강화 (전자정부 시스템)
	에티오피아 (2012~2015)	빈곤 완화와 지속가능한 성장에 공헌 양국 간 우호와 교류협력 증진	모자보건/식수 농업·농촌지역개발 기술직업교육훈련 인프라(전력·도로) 구축
	모잠비크 (2013~2015)	발전과 빈곤 감소에 공헌 양국 간 우호와 교류협력 증진	에너지·교통 인프라 농업 발전 인적 자원 개발
	카메룬 (2013~2015)	빈곤 감소와 지속가능 발전예 공헌 양국 간 우호와 교류협력 증진	인적자원 사회·산업 인프라 개선 농촌종합개발
	르완다 (2013~2015)	경제발전 및 빈곤 감소에 기여 양국 간 우호와 교류협력 증진	ICT 인적자원개발 농촌지역개발

(계속)

국가		전략목표	중점분야
아프리카	우간다 (2013~2015)	빈곤 퇴치 및 지속가능한 성장 지원 양국 간 우호와 교류협력 증진	농업 ICT 경제 인프라(도로) 개선

주: \*는 산림 및 임업 부문이 직접 포함된 사례임.

자료: 관계부처합동(각 연도).

CPS상 중점분야에 ‘산림’이 핵심어로 포함된 국가는 솔로몬군도가 유일하다. 솔로몬군도에 대한 CPS에서 산림이 중점 분야로 선정된 이유는 솔로몬의 원목 수출이 국가의 수출에 따른 수입(收入)의 70%를 차지하면서 과도한 벌목으로 인해 산림 황폐가 가속화되기 때문이다. 솔로몬군도의 ODA 세부 사업은 (1) 녹화 시범단지 조성, (2) 환경정책수립, (3) 전문가과견, 초청연수 등이며, 산림조합중앙회가 사업을 수행하였다.

인도네시아의 경우 CPS 중점분야로 제시된 ‘환경·자원 관리 강화’의 하위 부문에 ‘산림자원 개발 및 보호’가 포함되어 있다. 산림 보존 및 관리 역량 강화를 위한 구체적 사업으로 (1) 국립공원의 친환경 운영 및 관리 보전을 위한 마스터플랜 수립 및 시범사업 실시, (2) 산림자원 보호와 운영·관리를 위한 정책자문 및 제도개선, 산림 정보시스템 구축, 산림복원 사업, 인적 역량 강화, (3) 기후변화 대응능력 향상을 위한 한·인도네시아 협력사업 추진, (4) 산림탄소배출권, 바이오매스 조립 및 가공 등 산림 관련 녹색 기술에 대한 공동연구 추진 등이 제시되어 있다. 이처럼 인도네시아 CPS 상 산림의 비중이 크에도 2011년 8월과 9월에 각각 개최된 1차 무·유상 통합 CPS 관계기관 협의회와 실무협의회에 산림청은 참석하지 않은 것으로 나타났다<표 3-11>.

표 3-11. 인도네시아 CPS 수립을 위한 협의회 참석자 목록

1차 관계기관 협의회	실무협의회
국무총리실, 기획재정부, 외교통상부, 교육과학기술부, 행정안전부, 농림수산식품부, 환경부, 고용노동부, 보건복지부, 국토해양부, 방송통신위원회, 농업진흥청, 기상청, 식품의약품안전청, KOICA, 수출입은행	기획재정부, 외교통상부, 행정안전부, 환경부, 고용노동부, 보건복지부, 방송통신위원회, 식약청, 농진청, KOICA, 수출입은행

자료: 관계부처합동(2012a).

그밖에 CPS 내에 핵심어로 산림이나 임업이 포함된 사례는 부록에 수록하였다. 일부 국가 CPS의 ‘환경부문의 진단’ 부분에 자국 계획, MDGs 상의 목표에서 산림과 관련된 내용이 포함되어 있으나, 솔로몬군도와 인도네시아를 제외한 국가의 경우 산림 및 임업이 추진 계획에는 포함되지 않은 것으로 나타났다.

허장 외(2013)가 주장한 바와 같이 임업과 농업의 연계사업 추진을 고려해볼 수 있으나, 현행 CPS상 농업과 임업의 연계 추진 계획 및 사업은 없는 것으로 확인되었다. 따라서 현행 CPS 체계에서 산림 부문의 참여는 산림면적 비율을 높이는 사업, 즉 조림에 국한될 수밖에 없다고 생각할 수 있다.

중점협력국가에 대한 임업분야 개발협력을 확대하기 위해서는 CPS 수립 시 산림청이 적극적으로 참여하여 SDGs 성과 모니터링 및 평가를 위한 지표와 연관된 사업을 준비할 필요가 있다. 이 경우에도 농업 및 타 분야 사업과 연계하여 빈곤 감축에 이바지하도록 노력해야한다.

## 2.2. 산림청

세계녹화 및 지구환경보전에 선도적으로 기여한다는 것은 산림청의 제5차 산림기본계획(변경)<sup>26</sup>의 7대 전략 가운데 하나이며, 본 전략에는 ‘사막

화 방지 등 지구산림문제 해결 선도'라는 핵심과제가 포함되어 있다. 본 과제의 성과지표는 '사막화 방지 조림사업 실적'이며, 2017년까지 9,700ha(여의도 면적의 33.4배)를 조림하겠다는 성과목표를 수립하였다. 본 핵심과제와 관련된 세부 추진 계획으로는 (1) AFoCo(아시아산림협력기구) 협정의 성실한 이행 및 회원국 확대협상 추진, (2) UNCCD(유엔사막화 방지협약)의제와 창원이니셔티브 후속조치의 주도적 이행, (3) 동북아시아 사막화 방지를 위한 녹색ODA 사업 확대, (4) 산림분야 국제협상 대응역량 강화 및 국제기구와의 협력채널 구축 등이 있다. 동북아시아 사막화 방지를 위한 녹색 ODA 사업 계획에는 (1) 동북아시아 파트너십 강화, (2) 국제사회 참여 유도, (3) 조림 사업 지원 등의 사업이 포함되어 있다. 여기서 동북아시아이라 함은 몽골과 중국의 내몽고 지역을 의미한다.

산림청(2015b)의 주요업무추진계획에는 녹색 ODA 사업 확대로 국제산림협력을 강화한다는 세부목표가 설정되어 있다. 세부사업으로 기존 ODA 협력 강화와 중앙아시아, 중동, 남아메리카, 아프리카까지 ODA를 확대한다는 계획을 제시하였다. 수원국 확대를 위한 수단으로 국제기구(FAO 등) 및 프로그램과의 협력, 기존 양자 협력체계<sup>27</sup> 활용, KOICA와 연계사업 발굴 추진을 제시하였다.

ODA 관련 업무는 해외자원협력관실 소관으로, 국제협력담당관의 '해외협력계'에서 담당하고 있다<그림 3-9>. 그러나 내용상 ODA 성격을 띠는 타국과의 양자협력 업무는 같은 실, 해외자원개발담당관의 '양자협력계'에서 담당하고 있다.

<sup>26</sup> 산림청(2015a).

<sup>27</sup> 2015년 6월 현재, 산림청은 29개국과 양해각서를 교환하였다.

그림 3-9. 산림청 조직도



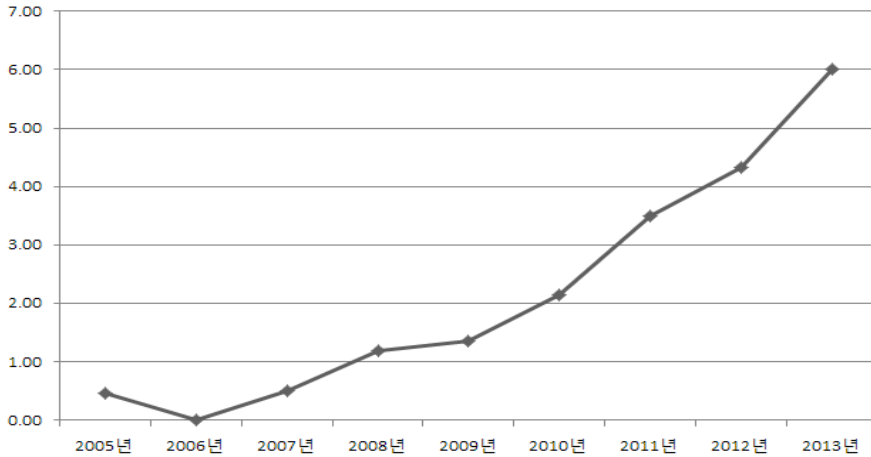
자료: 산림청(www.forest.go.kr: 2015. 6. 5.).

산림청의 ODA 지출액 추이는 <그림 3-10>과 같다. 이 자료는 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund: EDCF) 데이터베이스<sup>28</sup>에서 제출기관을 ‘산림청’으로 한정하여 사업을 추출한 후 산출한 결과이다. 2005년부터 2013년까지 총 2,093만 달러가 지출되었으며, 매년 지출액이 늘어나고 있다.

<sup>28</sup> 대외경제협력기금 데이터베이스(2015. 5. 20.). <211.171.208.92/index.html>.

그림 3-10. 산림청 ODA 지출액 추이(2005~2013)

단위: 백만 달러



자료: 대외경제협력기금(www.edcfkorea.go.kr: 2015. 6. 5.)

국가별로는 몽골에 대한 지출액이 가장 많았으며, 중국과 인도네시아가 그 뒤를 이은 것으로 나타났다<표 3-12>. 산림청이 지원한 11개 대상국 가운데 한국의 국제개발 중점협력국가는 6개국에 그쳤으나, 미배분 금액을 제외할 경우 금액상으로는 75.7%가 중점협력국에 지원된 것으로 나타났다. 이는 한국 국제개발협력 기본계획에서 제시한 70%<sup>29</sup> 수준을 넘는 수치로, 산림청이 그 기준을 이미 충족했음을 의미한다.

<sup>29</sup> 기획재정부·외교통상부(2010).

표 3-12. 국가별 산림청 ODA 지출액(2005~2013)

단위: 백만 달러

국가	지출액
라오스*	0.14(0.7)
말레이시아	0.14(0.7)
몽골*	7.41(35.5)
미얀마	0.13(0.6)
베트남*	0.12(0.6)
아르헨티나	0.12(0.6)
인도네시아*	2.46(11.8)
중국	2.82(13.5)
캄보디아*	0.26(1.2)
태국	0.10(0.5)
필리핀*	0.13(0.6)
그 외 지역 또는 다수 국가(미배분)	7.04(33.7)
계	20.93(100.0)

주: 괄호 안은 전체 지출액 대비 해당 국가가 차지하는 비율(%)

\* 표시는 중점협력국가를 나타냄.

자료: 대외경제협력기금(www.edcfkorea.go.kr: 2015. 6. 5.).

아래의 <표 3-13>은 산림청 ODA 지출액을 사업별로 나타낸 것이다. 대분류 임업이 93.2%를 차지하였으며, 소분류에서는 임업 정책/행정관리(47.2%)와 임업 개발(43.2%)이 높은 비중을 나타내고 있다.

표 3-13. 사업 특성별 산림청 ODA 지출액 비교(2005~2013)

대분류	소분류	지출액
NGO 지원	공여국 내 NGO 원조	1.24(5.9)
비배분/비특정	비특정 분야	0.20(1.0)
임업	임업개발	9.05(43.2)
	임업교육/훈련	0.05(0.2)
	임업연구	0.51(2.4)
	임업정책/행정관리	9.88(47.2)
계		20.93(100.0)

주: 괄호 안은 전체 지출액 대비 해당 사업이 차지하는 비율(%)

자료: 대외경제협력기금(www.edcfkorea.go.kr: 2015. 6. 5.).

원조 시행기관 중에서는 산림청이 전체 지출액의 42.2%를 차지하였으며, 아시아산림협력기구(28.9%), 미래숲(2.21%) 등의 순이었다<표 3-14>.

표 3-14. 시행기관별 산림청 ODA 지출액(2005~2013)

단위: 백만 달러

국가	지출액
산림청	8.83(42.2)
아시아산림협력기구	4.17(19.9)
아시아산림협력기구 사무국	1.87(9.0)
미래숲	1.84(8.8)
한-중문화청소년협회(미래숲)	0.10(0.5)
한중미래숲	0.27(1.3)
몽골 그린벨트 사업단	1.11(5.3)
한-인니 산림협력센터	0.74(3.6)
국제임업연구센터	0.70(3.4)
동북아산림포럼	0.60(2.9)
환경운동연합	0.37(1.8)
서울대학교	0.23(1.1)
한국임학회	0.07(0.3)
세계자연보전연맹	0.02(0.1)
계	20.93(100.0)

주: 괄호 안은 전체 지출액 대비 해당 시행기관이 차지하는 비율(%).

자료: 대외경제협력기금(www.edcfkorea.go.kr: 2015. 6. 5.).

아래의 <표 3-15>는 산림청이 EDCF에 제출한 임업 ODA 사업의 세부 내역이다. 몽골그린벨트 사업(2007~2013)과 중국 생태환경 복원사업(2008~2012) 이외의 대부분 사업 기간이 1년이나 2년 정도의 단기간에 추진되었던 것을 알 수 있다.

표 3-15. 산림청 ODA 사업 내역 및 기간

사업명		기간
국제임업연구센터 분담금		2011~2013
동북아시아 사막화 방지를 위한 조림(중국)		2006
동북아시아 사막화 방지를 위한 지구환경보전 현지연수 및 인적교류 프로그램(몽골)		2006
몽골 그린벨트 조림사업		2007~2013
사막화 방지를 위한 중국과 몽골 조림사업(몽골)		2005~2006
사막화 방지를 위한 중국과 몽골 조림사업(중국)		2005~2006
사막화 방지를 위한 한중 환경협력사업		2005~2006
세계자연보전연맹 분담금		2012~2013
아시아산림협력기구 개별협력사업		2013
아시아산림협력기구 국제회의	(라오스)	2011
	(말레이시아)	2012
	(베트남)	2012
	(인도네시아)	2011
	(캄보디아)	2012
	(태국)	2011~2012
아시아산림협력기구 사무국 의무 분담금		2012
아시아산림협력기구 사무국 사업 분담금		2012
아시아산림협력기구 워크숍		2011
아시아산림협력기구 지역협력사업		2013
아시아산림협력기구 협력사업	(미배정)	2010
	(라오스)	2011
	(말레이시아)	2011
	(몽골)	2012
	(미얀마)	2010~2011
	(베트남)	2011
	(인도네시아)	2010~2011
	(캄보디아)	2010~2012
	(태국)	2011
	(필리핀)	2010~2011
아시아산림협력기구 협력사업 평가단 운영 및 인력양성 사업		2011~2012
중국 생태환경 복원사업		2008~2012
중국 사막화 방지조림사업 지원		2013
한-인니 산림협력센터 운영		2010~2013
황사 및 사막화 방지 조림지 모니터링 사업(몽골)		2010~2011
황사 및 사막화 방지 조림지 모니터링 사업(아르헨티나)		2010

주: 사업 종료 기간이 2013년인 사업의 일부는 계속 사업임.

자료: 대외경제협력기금(www.edcfkorea.go.kr: 2015. 6. 5.).

<표 3-16>은 산림청과 KOICA가 EDCF에 제출한 임업분야 ODA 사업의 수원국을 비교한 것이다. KOICA의 수원국이 산림청에 비해 다양하며, 중점협력국을 더 많이 포함하고 있는 것으로 나타났다. 라오스, 몽골, 인도네시아, 미얀마, 인도네시아, 중국, 캄보디아, 필리핀의 경우 두 기관의 수원국에 모두 포함된다.

표 3-16. 기관별 수원국 비교

산림청	한국국제협력단(KOICA)
라오스*, 말레이시아, 몽골*, 미얀마, 베트남*, 아르헨티나, 인도네시아*, 중국, 캄보디아*, 태국, 필리핀*, 기타	라오스*, 몽골*, 미얀마, 인도네시아*, 중국, 캄보디아*, 필리핀*, 도미니카공화국, 동티모르*, 르완다*, 솔로몬군도*, 아이티, 아프가니스탄, 에티오피아*, 에콰도르, 엘살바도르, 온두라스, 우루과이, 우즈베키스탄*, 이라크, 잠비아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 탄자니아, 튀니지, 파키스탄, 페루*, 피지

주: \* 표시는 중점협력국가임.

자료: 대외경제협력기금(www.edcfkorea.go.kr: 2015. 6. 5.).

허장 외(2013)는 임업 ODA 특성상 환경, 기후변화, 생물 다양성 등 다양한 분야와 연계되어 있다고 밝히면서, 관련 핵심어(조림, 숲, 산림, 사막화)를 포함한 사업으로 임업 ODA 대상을 확대한 바 있다. 본 연구에서도 허장 외(2013)에서 이용한 방법을 적용하여 임업 ODA의 전체 현황을 파악하고자 하였다. <표 3-17>은 EDCF 데이터베이스에서 사업명에 ‘조림’, ‘숲’, ‘산림’, ‘사막화’을 포함하거나, 대분류가 ‘임업’인 사업을 모두 추출한 결과이다. 핵심어를 기준으로 했을 때, 임업 부문 사업의 대분류가 농업, 다부문, 에너지 개발 및 공급, 인도적 지원 등으로 확대되었으며, 임업 부문만 하더라도 타 기관의 지출액이 산림청 지출액보다 더 많은 것으로 나타났다. 특히 임업개발의 경우 산림청 이외 기관의 지출액이 산림청 지출액의 약 2배에 달하였다.

표 3-17. 임업 ODA 사업 지출 현황

단위: 백만 달러

대분류	소분류	총지출액	산림청 지출액
NGO 지원	공여국 내 NGO 원조	1.70(3.1)	1.24(5.9) [72.9]
농업	농업개발 <sup>1)</sup>	0.18(0.3)	-
다부문	농촌개발 <sup>2)</sup>	0.49(0.9)	-
	생물 다양성 <sup>3)</sup>	0.14(0.3)	-
	생물권역 보호 <sup>4)</sup>	0.07(0.1)	-
	환경교육/훈련 <sup>5)</sup>	3.76(6.8)	-
비배분/비특정	비특정 분야	0.20(0.4)	0.20(1.0) [100.0]
에너지개발 및 공급	생물자원에너지 <sup>6)</sup>	3.83(7.0)	-
	전력생산/재생가능 자원사용 <sup>7)</sup>	0.00(0.0)	-
인도적 지원	재건구호 <sup>8)</sup>	0.02(0.0)	-
임업	임업개발	27.21(49.4)	9.05(43.2) [33.3]
	임업교육/훈련	2.11(3.8)	0.05(0.2) [2.3]
	임업연구	0.60(1.1)	0.51(2.4) [85.0]
	임업정책 및 행정관리	14.74(26.8)	9.88(47.2) [67.0]
계		55.05(100.0)	20.93(100.0) [38.0]

주: 괄호 안은 전체 지출액 대비 해당 사업이 차지하는 비율(%).

대괄호 안은 해당 분야 전체 지출액 대비 산림청 지출액의 비율(%).

- 1) 인천 희망의 숲 조성.
- 2) 농·목축업 기반 마을 조성을 통한 몽골 환경 난민(사막화, 기후변화) 재정착 사업.
- 3) 튀니지 코르크 참나무숲 쇠퇴원인 분석 및 지속가능개발사업.
- 4) 중국 섬서성 옌안시 우치현 사막화퇴치사업.
- 5) 산림환경보전 및 생태관광 역량 강화사업.
- 6) 인도네시아 한-인니 산림바이오매스 개발모델 협력사업.
- 7) 몽골의 신재생에너지를 이용한 만다شم의 전력화 및 사막화 방지 시스템설치.
- 8) 남아시아 지진해일 인도네시아 망그로브 숲 복원사업.

자료: 대외경제협력기금(www.edcfkorea.go.kr: 2015. 6. 5.).

### 2.3. 한아세안산림협력협정(Asean-Korea Forest Cooperation: AFoCO)

2011년 11월, 인도네시아에서 열린 한-아세안 정상회의에서 한아세안산림협력협정이 체결되었다. 본 협정에는 한국, 필리핀, 브루나이, 인도네시아, 싱가포르, 말레이시아, 캄보디아, 베트남, 태국, 라오스, 미얀마가 서명하였다. 협력분야는 (1) 지속가능한 산림경영의 촉진, (2) 산림보전 및 황폐지 복구를 통한 기후변화 대응, (3) 지역사회 기반의 산림관리, (4) 산림재해 방지, (5) 산림분야 기술공유 및 연구개발을 통한 역량 강화, (6) 산림에 대한 대중의 인식 제고 등이다.

현재까지 종료하였거나 추진하고 있는 사업을 보면 지역협력사업, 훈련센터 건립, 역량 강화, 산림황폐 복원 등으로 나눌 수 있다<표 3-18>. 대부분 사업에 현황 파악 및 정보 수집을 위한 조사와 역량 강화를 위한 교육이 포함되어 있다. 즉 임업개발에 속하는 조림을 주요목적으로 하는 사업보다 지속가능성을 확보하기 위한 교육/훈련에 많은 비중을 두고 있다고 할 수 있다. 빈곤 퇴치를 위한 지역주민 소득증진사업이 주요목적으로 제시된 사업도 포함된 것을 알 수 있다. 그러나 농촌개발 등의 타 분야 사업과의 연계성을 찾아보기 힘든 것으로 나타났다.

표 3-18. AFoCO 사업내역

단위: 천 달러

구분	사업명	실행국가	사업비
지역 협력 사업	-메콩강유역 내 산림생태 복원 협력사업(2013~2015)	태국, 캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남	500
	-도서국가(BIMPS) 생태계 자연자원관리 사업(2015~2016)	필리핀, 브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르	650
	-산림자원 평가 및 기후변화 대응 지역주민 참여 강화 사업(2013~2016)	브루나이, 인도네시아, 캄보디아, 라오스, 미얀마, 필리핀, 태국, 베트남	2,000
	종자수급계획 개선을 통한 산림복구 모델링 조성(2015~2019)	캄보디아, 베트남	1,000
	-원격탐사기술을 활용한 지역주민 참여형 산림관리사업(2015~2020)	필리핀, 인도네시아, 태국	1,500
	-지역주민 소득증진을 위한 비목재 임산물 개발사업(2015~2018)	태국, 베트남	600
	-훼손 산림생태계의 멸종위기 식물종 증식보전사업(2015~2021)	말레이시아, 태국	1,200
훈련센터 건립	-AFoCO 교육훈련센터 설립(2014~2023)	미얀마	6,171
역량 강화	-교육훈련 프로그램 개발(2014~2023)	회원 11개국	3,468
산림황폐 복원	-캄보디아 주요 수종의 산림복원을 위한 산림유전센터의 건립(2014~2023)	캄보디아	1,500
	-라오스 참파삭/살라반 지역의 산림 황폐지 복원(2014~2023)	라오스	1,500
	-베트남 파이빈 지역의 연안림 복구와 생물 다양성 보존(2014~2023)	베트남	1,500

자료: AFoCO(2015).

### 3. 임업분야 국제개발협력과 해외개발

일반적으로 ODA로 불리는 국제개발협력(International Development Cooperation)은 선진국과 개발도상국 간, 개발도상국과 개발도상국 간, 또는 개발도상국 내에 존재하는 개발 및 빈부의 격차를 줄이고, 개발도상국

의 빈곤문제 해결을 통해 인간의 기본권을 지키려는 국제사회의 노력과 행동을 의미한다. 반면 임업분야의 해외개발이란 대한민국 국민이 단독 또는 외국인과 합작으로 해외에서 산림자원을 개발하여 전부 또는 일부를 수입하거나, 외국인에게 개발자금을 융자하여 개발된 자원의 전부 또는 일부를 수입하는 것이다. 「해외농업개발협력법」에 따른 해외산림자원개발 사업의 범위는 해외에서 이루어지는 조림(산업조림, 탄소배출권조림, 바이오에너지조림), 육림, 벌채 및 임산물가공 등이 있다.<sup>30</sup> 현재까지 국제개발협력 및 해외산림자원개발에 관한 사항은 「해외농업개발협력법」에 따라 추진되고 있는 실정이다.

### 3.1. 해외산림자원개발

해외산림개발 사업은 장기적으로 안정적인 목재자원 확보와 기후변화에 대응한 탄소흡수원 확충을 위해 시행된다. 2011년까지 「해외자원개발사업법」에 따르던 해외산림자원개발 사업은 2012년 1월 15일부터 시행된 「해외농업개발협력법」에 따라 추진할 수 있게 되었다.<sup>31</sup>

장기적으로는 2050년까지 100만 ha의 조림지를 확보한다는 목표를 설정하였으며, 해외산림자원개발 종합계획에 따른 중기(2012~2021) 목표로는 35만 ha의 산림자원을 조성하는 것으로 되어 있다. 1993년부터 2013년까지 31개 업체가 13개국에 투자한 해외조림실적을 보면, 총 누적 조림면적이 약 31만 4,000ha 정도인 것으로 나타났다.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> 산림청. <[www.forest.go.kr](http://www.forest.go.kr)>.

<sup>31</sup> 정호근 외(2013).

<sup>32</sup> 산림청(2013).

표 3-19. 국가별, 투자기업별 조림 실적

단위: ha

	구분	계	'93~'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13
13국	31개 업체	314,355	127,827	13,303	38,523	27,796	20,602	25,456	25,871	34,977
호주	한솔 홈데코	16,267	16,267	-	-	-	-	-	-	-
뉴질랜드	한솔 홈데코	8,871	8,871	-	-	-	-	-	-	-
	선창산업	2,224	-	-	-	-	-	-	-	2,224
솔로몬 칠레	이건산업	16,561	12,301	589	760	860	800	417	394	440
		200	-	-	-	200	-	-	-	-
베트남	세양 코스모	16,436	13,326	482	369	675	682	554	140	208
	한아G&B	3,029	450	675	790	168	346	500	100	-
	태림환경	1,266	-	100	866	300	-	-	-	-
인도 네시아	남방개발	15,235	13,785	-	-	-	-	-	-	1,450
	코린도	122,417	55,057	11,457	8,114	16,258	3,850	5,804	3,576	18,301
	삼성물산	20,172	-	-	18,901	-	-	535	704	32
	삼탄	6,960	-	-	4,423	627	306	640	504	460
	대상홀딩스	9,931	-	-	-	2,000	1,502	4,000	2,138	291
	산조중앙회	13,934	-	-	-	556	3,418	3,494	4,226	2,240
	LG상사	14,146	-	-	-	4,100	4,010	2,150	2,368	1,518
	SK네트웍스	8,246	-	-	-	-	3,450	1,300	2,870	626
	신화진	500	-	-	-	-	500	-	-	-
	태영글로벌	1,100	-	-	-	-	-	200	600	300
	대우ITN	4,662	-	-	-	-	-	-	1,500	3,162
	JC케미컬	2,438	-	-	-	-	-	-	800	1,638
	녹색사업단	250	-	-	-	-	-	-	-	250
중국	동해펄프	4,650	4,650	-	-	-	-	-	-	-
	동성임업	3,020	520	-	1,000	1,500	-	-	-	-
필리핀	코리아팜스	3,300	-	-	3,300	-	-	-	-	-
파라 파이	성원	2,600	2,600	-	-	-	-	-	-	-
	녹색사업단	81	-	-	-	-	-	-	-	81
라오스	마루산업	470	-	-	-	460	10	-	-	-
우루 파이	포스코	5,841	-	-	-	92	728	1,796	2,571	654
캄보 디아	덕산산업	3,400	-	-	-	-	1,000	1,200	1,200	-
	HC네트웍스	4,500	-	-	-	-	-	2,800	1,700	-
	KC에너지	66	-	-	-	-	-	66	-	-
	한화	1,160	-	-	-	-	-	-	360	800
미얀마	오토산업	242	-	-	-	-	-	-	40	202
	제로이앤씨	180	-	-	-	-	-	-	80	100

자료: 산림청(2013).

지역별로 나누어 살펴보면 인도네시아, 베트남, 캄보디아 등 동남아시아 6개국으로 진출한 기업 수가 전체의 77%를 차지하였으며, 조림면적에서도 전체 면적의 81%를 차지하는 등 동남아시아 해외산림개발이 가장 활발했던 것으로 나타났다. 이들 국가에는 한국의 ODA 중점개발협력국 가운데 베트남, 인도네시아, 필리핀, 라오스, 캄보디아, 파라과이, 솔로몬군도 등이 포함된다.

표 3-20. 조림 목적별 해외조림 실적

단위: 개, ha

	국가명	진출 기업 수	조림면적	조림종별 면적		
				산업 조림	바이오 조림	탄소 배출권
합계	13개국	31	314,355	217,543	90,971	5,841
동남 아시아(6)	계	24	254,040	163,069	90,971	-
	베트남	3	20,731	20,731	-	-
	인도네시아	13	219,991	132,628	87,565	-
	필리핀	1	3,300	-	3,300	-
	라오스	1	470	470	-	-
	캄보디아	4	9,126	9,060	66	-
	미얀마	2	422	180	40	-
아시아(1)	중국	2	7,670	7,670	-	-
남미(3)	계	4	8,722	2,881	-	5,841
	파라과이	2	2,681	2,681	-	-
	우루과이	1	5,841	-	-	5,841
	칠레	1	200	200	-	-
오세 아니아(3)	계	4	43,923	43,923	-	-
	호주	1	16,267	16,267	-	-
	뉴질랜드	2	11,095	11,095	-	-
	솔로몬	1	16,561	16,561	-	-

주: 진출기업 중북: 이견산업(솔로몬, 칠레), 한솔홈데코(뉴질랜드, 호주), 녹색사업단(인도네시아, 파라과이).

자료: 산림청(2013).

사업의 추진체계는 공고를 통하여 사업자를 모집하고, 해외산림자원개발 사업계획을 신고한 사업자를 대상으로 해외산림투자지원 용자심의회를 거쳐 사업자와 지원액을 결정하게 된다. 지원 대상사업은 육림을 포함한 조림, 임산물가공시설, 해외조림지 매수 등이다. 용자 조건은 연 1.5%의 이자율이며, 용자기간이 조림 10~28년, 가공 5년 등이다. 또한 국내 담보물 취득을 원칙으로 하며, 지원한도는 사업비의 70~100%이다.

이상에서 살펴본 해외산림자원개발 사업에도 투자국별로 다양한 문제점이 상존하고 있어 진출 기업을 어렵게 만드는 요인으로 작용한다. 예를 들면 진출 업체의 조림지에 대한 불법 벌채 및 훼손 등을 적절하게 제재할 법적 근거가 부족하며, 현지 주민과의 협력을 중요시 하는 해당 국가의 관습에 따라 지역 주민과의 협력 여부에 따라서 조림사업 성공 여부가 결정되는 경우가 많다. 또한 현지 관공서의 외국 기업에 대한 차별과 허가 등에 대한 일처리 지연도 해외산림자원개발 사업을 진행할 때 어려움으로 작용하며, 특히 현지 공무원들의 부정부패와 지역사회 이권 개입 등이 사업을 어렵게 만드는 것으로 알려져 있다.<sup>33</sup>

### 3.2. 해외자원개발과 국제개발협력 연계 사례

해외자원개발과 국제개발협력의 연계 사례는 다양한 국가에서 찾을 수 있다. 우선 미국의 경우 민간 기업들이 세계 자원개발을 주도하며, 정부는 정치외교 및 군사적 지원을 통하여 자원개발 기반을 구축해 주는 전략을 추진하여 왔다. 미국국제개발처(U.S. Agency for International Development: USAID)의 대표적인 사례로 미국무역개발청(U.S. Trade and Development Agency: USTDA)이 실시하는 입찰프로젝트에 대한 타당성 조사지원을 들 수 있다. 아프리카 시장의 투자위험성으로 인해 기업들이 주저하는 상황에서 USTDA가 민관협력방식(Public Private Partnership: PPP)<sup>34</sup>을 통하여 공

<sup>33</sup> 이상민 외(2014).

공프로젝트를 대상으로 한 타당성 조사를 지원해 주는데, 이는 자국 기업의 수주활동에 큰 도움이 된 것으로 나타났다.<sup>35</sup>

중국의 경우 해외자원개발을 위해 막대한 규모의 원조자금을 동원하거나, 반미성향의 외교 전략을 활용하고 또한 전략적 제휴 등의 방법을 이용하여왔다. 특히 아프리카에 대해서는 일찍부터 원조를 시작하였는데, 지원 내용을 보면 정부청사건물, 대통령궁, 국회의사당, 체육관, 병원, 컨벤션센터, 국립극장, 공항, 고속도로 등의 사회기반시설 건설에서부터 대규모 의료지원 및 인력초청 등에 이르기까지 다양한 지원을 ODA를 통하여 실시하였다. 중국의 경우 OECD 가입국이 아니어서 정확한 수치를 알 수 없으나 중국 총 ODA의 10% 정도가 아프리카로 지원되는 것으로 알려져 있다.<sup>36</sup>

일본은 자원보유국과 포괄적인 관계를 강화하기 위해 FTA에 해당하는 EPA(Economic Partnership Agreement)를 추진하고 ODA를 적극 활용하는 전략을 전개한다. 특히 자원이 풍부한 동남아시아 국가들과의 EPA에서 이러한 현상이 두드러지게 나타난다. 아프리카에 대한 자원개발이 다른 선진국이나 중국에 비해 늦었다는 인식하에 외교력을 강화하고 ODA 자금을 동원하였는데, 2007년 4월 해외경제협력회의를 통해 아프리카에 대한 ODA 지원을 확대하기로 결정한 이후 전체 ODA의 10%에 불과하던 아프리카 지원 비중이 2007년에 30%로 높아졌다. 또한 중앙아시아에 대한 ODA 제공으로 석유와 천연가스를 비롯한 자원을 안정적으로 확보하고 중앙아시아 국가들에 대한 일본의 의존도를 높여 국제적 영향력을 확장하려고 노력하고 있다.<sup>37</sup>

한국의 경우 농림수산물식품부는 2008년부터 “베트남 가공용 감자 종서 생산 시설 및 기술 지원사업”을 통하여 가공용 씨감자 생산기술을 전수하여 베트남의 농업발전과 농가소득 증대에 기여하였다. 또한 베트남에 진출한 한국기

34 원래의 의미와 다르게 해석되지만 여기서는 국제개발협력을 통한 양국의 신뢰성을 통해 자연스럽게 해외자원개발 사업 단계로 진입한 후 민간기업이 대상국에 진출하는 방식을 말함.

35 박영호·허윤선(2007: 87-88); 권태진 외(2010: 52-53).

36 박영호·허윤선(2007: 62-76).

37 박영호·허윤선(2007: 93-99).

업이 계약재배 등을 통하여 감자를 원활하게 공급받을 수 있는 기반을 구축하였다. 공공 차원에서 감자 재배기술 및 시설을 지원하여 우호적인 협력기반을 만든 후에 민간기업이 진출하여 수익을 창출할 수 있는 방안을 마련하였다는 점에서 해외자원개발과 국제개발협력 사례로 평가할 수 있다.<sup>38</sup>

#### 4. 시사점

한국의 임업분야 현황과 정책 등에 대한 조사와 분석을 수행한 결과에 따른 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 사업의 시행기관이 국내공공기관이나 NGO 등 공여국의 기관이 대부분을 차지하는 것으로 나타났다. 이는 사업 시행에 있어 수원국이 주인의식과 책임의식을 가지기 힘든 상황을 조성하여 사업의 지속가능성을 보장하기 어렵게 할 수 있다.

둘째, 임업 분야 양자 간 ODA의 경우 극동아시아 지역에 대한 편중이 심한 편이다. 산림청 사업의 경우 수원국이 명시된 사업의 대상국 11개 가운데 한국의 국제개발 중점협력국은 6개였다. 향후 중점협력국가에 대한 산림 부문의 참여를 확대하기 위해서는 CPS 수립 시 산림청이 적극적으로 참여하여 SDGs 성과 모니터링 및 평가를 위한 지표와 연관된 사업을 준비할 필요가 있다. 이 경우에도 농업 및 타 분야 사업과 연계하여 빈곤 감축에 이바지하도록 노력해야 한다. 지역적인 편중뿐만 아니라 분야별 편중도 존재하는 것으로 나타났다. 즉, 임업 ODA 분야별 현황에서는 임업개발의 비중이 높은 것으로 나타났다. 원조의 효과성 측면에서 임업분야 협력이 수원국의 개발에 얼마나 기여할 수 있을 것인지에 대한 고려가 부족하다고 할 수 있다.

셋째, 수원국의 주인의식을 고취시킬 수 있는 유상원조의 비율이 임업분야에서는 전무한 것으로 나타났다. 이는 임업분야에서 기반사업이 없었다

<sup>38</sup> 권태진 외(2010: 43).

는 것을 의미하는데, 조림사업의 경우 기반사업으로 고려하여 유상으로 지원하는 것이 보다 타당할 것으로 판단된다. 또한 임업분야의 비구속성 원조의 비율이 최근 늘어나는 것으로 나타났으나, 100%를 추구하는 국제기준을 충족할 수 있도록 추가적인 노력이 필요할 것이다.

넷째, OECD DAC의 한국특별검토보고서에 나타나 있듯이 한국의 경우 지나치게 다양한 부처와 정부기관들이 직접 ODA 사업을 추진하여 기관 간 협조 부재로 인한 분절화 현상이 발생할 여지가 많다. 산림청과 KOICA가 주도하는 임업분야 ODA의 경우에도 이러한 현상을 피하기 어려울 것이다. 사업의 중복성을 제거하고 효율성을 높이기 위해서 국가 및 사업 선정에 있어 두 기관의 사전 조율 및 협력이 필요하다고 판단된다.

다섯째, 국가별 전략서 작성 과정에서 산림의 중요성을 쉽게 인지할 수 있음에도 불구하고 산림청의 의견이 적극적으로 반영되지 않은 경우가 있었다. 또한, 사업을 시행하는 과정에서도 산림청이 배제된 경우도 있었다. 산림청은 한국을 대표하는 임업 및 산림 관리 전문가 집단이므로, 향후 임업 ODA 사업을 추진함에 있어 산림청이 적극 개입할 필요가 있다고 판단된다.

여섯째, 현 CPS 체계에서 산림부문의 참여는 산림면적 비율을 높이는 사업에 국한될 수밖에 없었다. 그 이유는 MDGs상 성과지표가 산림면적 비율에 한정되었기 때문이다. 반면 새로 수립된 SDGs에는 임업의 다양한 분야의 참여가 가능해졌다. 따라서 SDGs의 성과지표를 고려한 산림협력 분야를 적극적으로 개발하여 적용해야 할 것이다.

일곱째, 전 세계적으로 생산성이 높은 산업조림지가 늘어남에도 불구하고 인구의 증가와 함께 늘어나는 세계 목재수요를 감당하기에는 부족한 현실이다. 또한 자원의 무기화, 자원 민족주의 등 자원사용의 배타적인 정서가 확산됨에 따라 시간이 흐를수록 한국의 목재자원 공급은 어려워질 수밖에 없는 실정이다.<sup>39</sup> 산림자원이 부족한 우리의 경우, 부족한 목재의 수요를 충족하기 위해서는 해외자원개발에 의지할 수밖에 없는 입장이므로 순

<sup>39</sup> 이상민 외(2014).

수한 목적을 해치지 않는 범위에서 ODA를 해외산림개발과 연계하여 설계함으로써 목재자원 조달의 돌파구를 찾고, 아울러 참여 기업의 적극적인 투자를 유도하여 ODA에 대한 민간부문의 참여를 제고할 수 있을 것으로 생각된다. 특히 진출 기업들이 겪고 있는 문제점인 불법 벌채 및 훼손 등을 적절하게 제재할 법적 근거가 부족하다는 점, 지역주민들의 토지 사용권에 대한 명확한 규정이 없다는 점, 현지 공무원들의 부정부패 등에 대한 개선은 해외산림개발에 대한 민간의 참여를 높일 수 있는 중요한 요소가 될 것이며, ODA 사업을 통하여 이러한 문제점을 개선할 수 있을 것으로 판단된다.

## 1. 일본

### 1.1. 일본 국제개발협력 현황

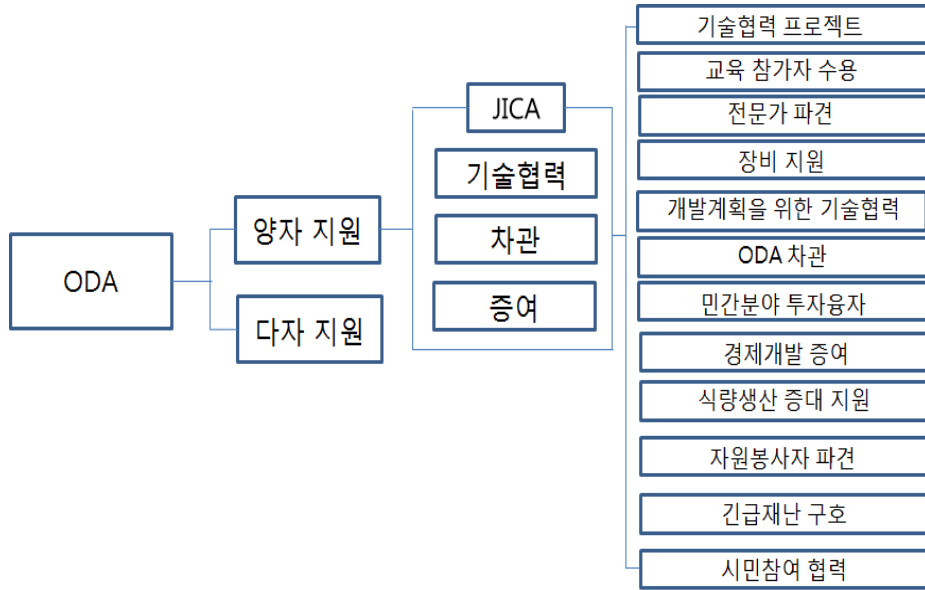
일본의 ODA는 세계 평화와 개발에 기여할 목적으로 1954년부터 시작되었다. 최근 들어 기후변화와 빈곤 감축 등 글로벌 이슈에 대응하기 위해 선진국은 ODA를 확대하고 있으며, 중국과 인도 등 새로운 공여국이 등장하는 등 국제협력 구조에 변화가 생겼다. 장기간 경기침체의 여파로 인해 ODA 규모를 확대하지 못한 일본은 이러한 변화에 대응하기 위하여 ODA에 대한 전략 개편과 실행체계 강화를 위한 개혁을 실시하였다. 그 일환으로 국제협력은행(Japan Bank for International Cooperation: JBIC)의 해외경제협력업무(Overseas Economic Cooperation Operations)와 외무성의 증여회사(Grant Aid Operations)가 2008년 10월 1일부로 JICA(Japan International Cooperation Agency: JICA)에 이관되었다. 그 결과 각각 다른 기관에서 시행되던 기술협력, 차관, 무상지원 등 세 종류의 사업이 JICA로 통합되어 효율적으로 지원될 수 있게 되었다. 그러나 외교정책에 필요한 직접 지원은 외무성 업무로 계속 남아있다.<sup>40</sup>

JICA는 대부분의 양자 ODA를 담당하는 기관으로 2012년 현재 150여 개

<sup>40</sup> JICA(2014).

국가에서 사업을 진행하고 있으며, 약 90개의 해외 사무소를 두고 있다.<sup>41</sup>

그림 4-1. 일본 ODA 사업



자료: JICA(2014).

다자 협력의 경우 유엔개발계획(United Nations Development Programme), 유엔인구기금(United Nations Population Fund), 유엔아동기금(United Nations Children's Fund) 등의 유엔 기구와 세계은행, 아시아개발은행(Asian Development Bank)과 같은 다자개발은행, 국제개발협회(International Development Association) 등을 지원한다.

일본의 2013년 ODA 규모는 217억 달러로 전년에 비해 25.6% 증가한 것으로 나타났다. 반면 임업분야의 ODA 규모는 4,280만 달러로 전년에 비해 83% 감소한 것으로 나타났다. 일본의 임업분야 ODA 비중은 2007년 전체의 2.9%를 차지하였으나, 그 이후 점진적인 하락세를 보이다가 2013년에는 0.2%에 불과한 것으로 나타났다.

<sup>41</sup> JICA(2015. 9. 25.). <[www.jica.go.jp/about/structure/index.html](http://www.jica.go.jp/about/structure/index.html)>.

표 4-1. 일본 ODA 중 농·임업분야 규모

단위: 백만 달러

분류	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ODA총액	17,338	13,562	12,912	17,964	14,898	17,515	15,922	17,270	21,694
농업	591.1	326.4	588.3	648.1	434.6	460.4	375.2	505.9	524.9
임업	322.0	213.9	379.4	243.4	37.5	171.9	243.2	254.7	42.8

자료: OECD.Stat(stats.oecd.org: 2015. 6. 2.).

지역별로 보면 아시아에 대한 지원이 가장 많고 아프리카에 대한 지원이 그 뒤를 잇는다. 아시아 지원의 경우 2005년 전체 ODA의 66.8%를 차지하였으며, 2013년에는 77.2%까지 늘어났다. 사하라 이남을 중심으로 한 아프리카 지원의 경우 2006년 28.9%에서 2013년 13.5%로 줄어든 것으로 나타났다.

표 4-2. 일본 지역별 ODA 추이(2005~2013, 약정)

단위: 백만 달러

지역	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ODA 총액	17,338	13,562	12,912	17,964	14,898	17,515	15,922	17,270	21,694
유럽	1,240	48	52	146	474	529	626	36	121
아프리카	2,365	3,923	2,734	2,055	1,894	3,830	2,287	2,969	2,925
아메리카	821	1,009	507	368	604	989	571	1,494	338
아시아	11,576	7,346	8,306	13,547	10,178	10,359	10,163	10,987	16,758
오세아니아	131	73	147	241	191	227	125	223	227
기타	1,204	1,163	1,168	1,607	1,556	1,580	2,152	1,559	1,325

자료: OECD.Stat(stats.oecd.org: 2015. 6. 2.).

일본의 임업분야 ODA를 세분화하면, 대부분 임업정책/행정관리 또는 임업개발 분야를 지원한 것으로 나타났다. 2005년 임업개발 분야의 비율이 91%에 달하였고, 임업정책/행정관리 분야는 9%에 불과하였다. 그러나 점차 임업정책/행정관리 분야의 비중이 높아져 2013년에 95.1%를 차지한 반면 임업개발 분야는 4.7%에 불과하였다. 이는 바람직한 거버넌스의 중요성이 부각되는 현대 ODA 사업의 경향을 반영한 것이라 판단할 수 있다.

표 4-3. 일본의 임업분야 지원(2005~2013, 소분류)

단위: 백만 달러

분류	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
임업 총액	322	214	379	243	38	172	243	255	43
임업정책/ 행정관리	28.6	27.7	29.4	83.0	28.5	170.6	42.7	252.1	40.8
임업개발	292.5	185.6	349.1	159.7	7.2	0.6	197.6	2.6	2.0
임업교육/ 훈련	0.18	0.13	0.19	0.02	1.3	0.6	2.9	0.01	0.08
임업연구	0.02	-	-	0.03	-	-	-	-	-
화목 및 숯탄	-	-	-	-	-	-	-	-	-
임업서비스	0.69	0.48	0.69	0.62	0.57	-	-	-	-

자료: OECD.Stat(stats.oecd.org: 2015. 6. 2.).

## 1.2. 임업분야 국제개발협력 전략<sup>42</sup>

일본에서 임업분야 국제개발협력 전략은 별도로 작성되지 않고 자연환경보전 분야에 포함되어 있다. JICA의 「자연환경보전 분야 사업전략(2014~2020)」을 살펴보면 다음과 같다.

### 1.2.1. 사업전략 수립의 배경<sup>43</sup>

사업전략 수립의 배경에는 국제사회의 동향과 일본 정부 방침에 대한 고려가 있다. 국제적으로 기후변화협약(UNFCCC)은 2020년 이후 프레임워크에 대해 2015년 타결을 목표로 하며, REDD+에 대하여 COP19(2013년 11월)에서 기본 틀을 합의하였다. 생물 다양성협약(UNCBD)의 경우 아이

<sup>42</sup> JICA(2014); JICA(2015. 8. 10.).

<[www.jica.go.jp/km/FSubject1301.nsf/NaviSubjTop?OpenNavigator](http://www.jica.go.jp/km/FSubject1301.nsf/NaviSubjTop?OpenNavigator)>.

<sup>43</sup> JICA(2015. 8. 10.). <[www.jica.go.jp](http://www.jica.go.jp)>.

치 목표는 국제사회가 2020년까지 생물 다양성 보전과 그 지속가능한 이용을 위해 실효성 있는 긴급행동에 착수할 것을 요구하고 있다. 사막화 방지협약(UNCCD)의 경우 2010~2020년을 “국제연합 사막화 방지 10년”으로 정하고, 건조, 반건조 및 건조반습윤 지역에서 사막화 방지와 관계된 노력을 추진하기로 하였다. 또한 UN의 지속가능한 개발회의(리오+20)(2012)는 녹색경제로의 이행, 지속가능한 개발을 추진하기 위한 제도적 틀 등에 대해서 논의하였다. 이에 대해 일본 정부는 ‘녹의 미래’ 이니셔티브(2010)를 설정하여 개발도상국에서 녹색성장 전략의 수립 및 실시, 종합적인 재해대책, 생물 다양성 보전 및 지속가능한 이용 등을 지원하기로 하였다. 2013년 기후변화협약 당사국총회인 COP19(Conference of the Parties 19)에 따라 2020년 온실가스 자주삭감 목표를 2005년 대비 3.8%로 정하고, 양국 간 탄소상쇄제도, 산림흡수원 활용 등을 표명하였다. 또한 생물 다양성국가전략 2012를 통하여 2020년까지 생물 다양성 현황 분석, 보전활동의 확대, 유지·회복, 생물 다양성의 지속가능한 이용, 생물 다양성의 주류화 등에 노력하기로 하였다. 이러한 국내외 변화에 대응하여 JICA는 “범지구적 과제의 해결과 이를 위한 의식향상에 적극 관여하고 국제사회의 논의 주도에 공헌한다”는 중기 목표를 세우고 자연환경보전분야(2003)의 중점 분야로서 ① 지역주민에 의한 자연환경관리능력 향상, ② 생물 다양성이 높은 지역과 생태계 보전, ③ 황폐지 식생 복원 등을 설정하였다.

## 1.2.2. 자연환경보전 분야 협력전략<sup>44</sup>

### 가. 기본방침

자연환경보전 분야 협력전략을 위해 다음과 같은 기본방침을 제시하였다. 첫째, 국제사회 논의와 정부 방침에 기초하여 2015년 기후변화협약 및

<sup>44</sup> JICA(2015. 8. 10.). <[www.jica.go.jp](http://www.jica.go.jp)>.

2020년의 새로운 약속기간 개시에 대응하여 시의적절한 사업을 전개한다. 특히 기후변화협약 가운데 산림보전(REDD+)에 관하여 집중적인 노력이 필요하다. 둘째, 국제기구, 정부기구, 연구기관, 민간기업, NGO 등 폭넓은 참여자와 연대하여 사업을 전개한다. 특히 정부가 추진하는 공동감축실적 이전(Joint Crediting Mechanism: JCM)을 바탕으로 민관연대의 REDD+시범사업을 전개하고, 현장 경험을 국제회의에서 적극 확산한다. 셋째, 일본의 기술과 경험을 활용하고 JICA의 강점을 살리는 사업을 전개한다. 즉 국제사회에서 높이 평가받고 있는 원격탐사 기술을 활용한 열대림의 탄소축적 측정과 불법 벌채 감시기술 등을 널리 활용하며, JICA의 성공사례를 공유하고, 모든 JICA 시책을 유기적으로 조합하여 실시한다. 예를 들면, 자원봉사, 풀뿌리기술, 민간연계 및 SATREPS<sup>45</sup> 등 제안형 사업을 적극 발굴·지원하여 활용한다. 넷째, 지역과 이슈마다 핵심국을 정하고 협력을 통해 주변국을 지원한다. 즉 공통과제를 가진 대상국을 그룹화하고 개발협력의 성공사례를 가진 국가를 중심으로 그 사례가 주변국에 확산될 수 있도록 사업을 전개한다. 또한 지역기구인 남아프리카경제공동체(Southern African Development Community: SADC)와 중부아프리카 산림에 관한 정부위원회(Commission Ministérielle des Forêts d’Afrique Centrale: COMIFAC) 등에 대한 지원을 중심으로 지역 활동을 전개한다.

#### 나. 전략과제와 주요 프로그램

자연환경보전 분야의 전체 목표는 “자연환경의 유지와 인간 활동의 조화”로 선정하였다. 목표달성을 위하여 세 개의 전략과제를 제시하였는데, 그 내용은 다음과 같다. 첫 번째 전략과제는 지속적 산림관리를 통한 기후변화 완화대책, 즉 REDD+와 관련된 내용이다. 풍부한 열대림을 가진 3개

<sup>45</sup> Science and Technology Research Partnership for Sustainable Development (SATREPS): JICA와 대학 등 일본 연구기관의 연구를 지원하는 JST(Japan Science and Technology Agency)가 연계하여 실시하는 프로그램(이우성 2014).

지역(동남아, 아마존, 콩고분지)을 중심으로 12개국 이상에서 REDD+ 도입을 지원하며, 일본의 공동감축실적이전(JCM)제도와 연계한다는 것이다. 이를 위한 2020년까지의 목표로서 일본의 위성기술 등을 활용하여 약 450만 km<sup>2</sup>에 대해 산림자원조사를 지원하며, 3개국 이상에 대해 REDD+ 제도 구축을 지원하고, 대상면적 75만 km<sup>2</sup>, 흡수량 약 7,500만 tCO<sub>2</sub>/년 규모의 REDD+ 사업에 대한 계획수립을 지원하며, JCM을 활용하여 5건 이상의 REDD+ 사업을 일본기업과 연계한다는 것을 설정하였다.

두 번째 전략과제는 지속적인 산림관리를 통한 기후변화 적응대책, 즉 방재 및 유역관리이다. 재해다발 지역과 수원림 등 주요 유역에서 산림의 기능을 활용한 방재와 유역관리를 지원한다는 것이다. 2020년까지 목표로서 4개국 20만 km<sup>2</sup>를 대상으로 한 주민 참가형 산림관리에 의한 유역관리 강화, 약 190만 km<sup>2</sup>에 대한 위성기술을 활용한 산림재해대책 수립, 방재 관점에서 약 10만 km<sup>2</sup>에 대한 보전림 조성 등을 설정하였다.

표 4-4. 일본 ODA 기후변화대응(REDD+) 프로그램과 대상국

아시아·대양주	아프리카	아마존
민간기업의 관심이 높고, 민관연계의 촉진/지역경험 공유 ■ 베트남, 라오스, 미얀마 □ 인도네시아, 캄보디아 ○ PNG	지역기구를 통한 멀티 기술협력과 쌍방조합의 지역 전개 ■ 카메룬(COMIFAC) □ 보츠와나(SADC) ○ 모잠비크, DRC, 가봉	브라질, 페루 이외는 남남협력을 적극 활용한 지역전개 □ 브라질, 페루

주: ■ 중점국, □ 준중점국, ○ 기타 대상국.

자료: JICA(www.jica.go.jp: 2015. 6. 10.).

세 번째 전략과제는 취약한 지역사회의 생계향상을 위한 지속적인 자연자원 이용이다. 건조지와 반건조지 등 취약지역에서 산림과 토양을 보전하여 주민의 생계향상 활동을 지원하고, 정부가 취약한 국가에 국제기구와 NGO 등과 적극 연계하여 사업을 추진한다는 내용을 담고 있다. 2020년까지 목표로 사헬 등 사막화 지역의 3개국 주민 30만 명에 대해 NGO와 연

계하여 지원하며, 기타 취약 지역 8개국 35만 명에 대해 커뮤니티 차원의 지원을 전개하고, 3건의 산림·임산물의 인증취득 및 민간의 임산물 비즈니스를 사업화한다고 설정하였다.

네 번째 전략과제는 보호구 및 버퍼존 관리를 통한 생물 다양성보존이다. 귀중한 생태계를 가진 보호구 및 버퍼존에서 보존활동과 생산활동의 양립을 위해 관리 거버넌스의 향상 및 주민 참가형 관리를 촉진한다는 내용이다. 2020년까지 목표로서 9개국에 대해 귀중한 생태계를 가진 보호구 관리를 위한 모델을 구축하고, 각종 조약 등에서 정하고 있는 전략목표 달성을 위해 지원하며, 생물 다양성보존과 생태계 서비스에 관한 정보 10건을 정비하겠다고 설정하였다.

표 4-5. 일본 ODA 프로그램과 대상국

방재 프로그램	중남미 중요 유역관리 프로그램
토사재해, 연안방재, 산림방재 등 니즈가 높은 국가에 대해 지원 ■ 베트남, 미얀마, 인도 ○ 인도네시아, 동티모르	파나마 등의 경험을 남남 협력에 의해 적극적으로 활용한 지역전개 ○ 파나마, 파라과이, 온두라스
사헬 등 아프리카 건조지 프로그램	생계향상지원 프로그램
사막화, 한발 위협에 처해있는 사헬 국가들을 지원 □ 부르키나파소 ○ 세네갈, 나이지리아, 말리 ※ 아프리카의 뿔, 사헬의 띠(검토 중)	임산물 등 자연자원을 지속적으로 활용하여 지역주민의 생계향상 □ 에티오피아, 말라위 ○ 키르기스스탄, 네팔, 마다가스카르
보호구 관리 프로그램	중남미 생물 다양성 보존
정부·지역주민과 협력하여 보호구의 적절한 관리모델 구축 ■ 베트남, 이란 □ 인도네시아 ○ 말레이시아, 우간다, 파라오, 걸프국	코스타리카 등 역내 성공사례를 남남협력을 활용한 지역전개 □ 멕시코, 코스타리카, 브라질 ○ 볼리비아, 페루, 온두라스

주: ■ 중점국, □ 준중점국, ○ 기타 대상국.

자료: JICA(www.jica.go.jp: 2015. 6. 10.).

## 2. 핀란드

### 2.1. 국제개발협력 현황

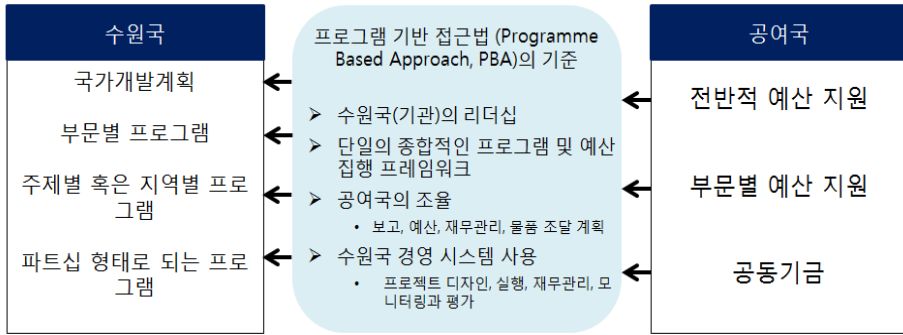
핀란드의 국제개발정책은 새천년목표(MDGs)와 유럽연합의 정책을 기반으로 하며, 빈곤 퇴치와 지속가능한 개발을 중점 목표로 한다. 개발의 원칙으로는 수원국의 주인의식, 공여국 또는 기관의 협력과 화합, 유엔이 강조하는 공동프로그램(Joint program)<sup>46</sup> 등을 제시하였다. 특히 원조의 중복성과 이중성을 피하고자 공동의 절차 방식, 공동 프로그램, 공동 기금(의사결정권, 감사, 재무관리) 등을 관리하는데, 이를 통해 수원국은 행정절차가 줄고 공여국은 통합된 실행계획을 세울 수 있게 된다. 즉 공여국이 각자의 채널을 통해 원조를 전달하면 일관된 관리체계를 갖추지 못한 수원국의 경우 원조가 효과적으로 전달되지 않을 수 있으므로 핀란드는 수원국의 리더십과 프로그램 구성을 조율하는 절차가 요구되는 프로그램 기반 접근(Programme Based Approach: PBAs)을 선택한 것이다. 이러한 접근법은 2005년 파리 선언의 주요 내용과도 부합한다.<sup>47</sup> 프로그램 기반 접근법은 수원국의 주도성, 종합 프로그램과 예산에 관한 일관된 틀, 프로그램의 효과적 이행을 위한 보고, 예산집행, 자금과 원조 관리, 수원국의 정책시스템 등을 있는 그대로 활용한다는 특징이 있다. 따라서 프로그램 기반 접근법은 자금조달의 효과성과 수원국의 주인의식을 강조하게 된다. 예를 들어 공여국의 예산 지원이 역량 있는 수원국의 재무 담당 부처를 통하여 전달되었을 때 원조의 효과를 제고할 수 있는 것이다<그림 4-2>.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> 유엔의 공동프로그램(UNDP 2014)은 프로젝트의 중복을 피하기 위해 공여국 간의 역할을 분배하는 것을 가리킨다. 각 공여국의 자원과 장점을 활용하는 역할 분배는 협력을 도모하고 거래비용을 절감할 수 있다(Ministry of Foreign Affairs of Finland 2012a: 12).

<sup>47</sup> 이현주(2010); Ministry of Foreign Affairs of Finland(2012a: 13).

<sup>48</sup> Ministry of Foreign Affairs of Finland(2012a).

그림 4-2. 국제개발협력 프로그램 기반 접근법



자료: Ministry of Foreign Affairs of Finland(2012a). *Manual for bilateral programmes.*

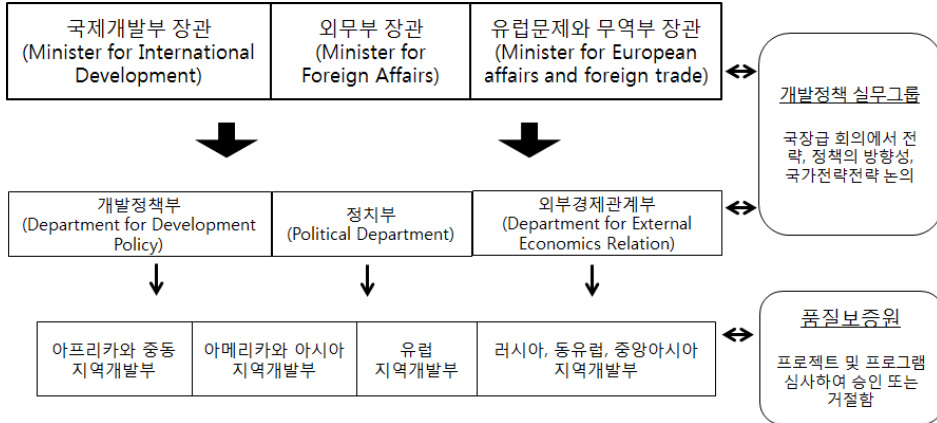
핀란드는 수원국과 매우 밀접한 관계를 가지는 것을 원칙으로 하며, 결과에 대한 책임의식을 강조한다. 원조 효과성 의제에 따르면 모든 수원국의 조직, 의사결정 체계 등이 투명해야 하므로 핀란드는 상대방의 투명성과 신뢰성을 파악하고 재정을 지원한다. 재정지원은 원조활동의 구체적 방법과 미래에 대한 예상 시나리오를 반영한다. 또한 활동의 진행사항을 수원국과 공유하여 결과에 대한 책임의식을 갖도록 한다.<sup>49</sup>

핀란드의 국제개발협력 중심에는 외무부가 있다<그림 4-3>.<sup>50</sup> 외무부는 전체 ODA의 약 74%를 관리한다. 개발정책부는 외부경제관계부와 지역개발부 등과 협력하여 국제개발협력전략을 수립하고, 실행, 계획과 모니터링에 대한 전반적인 방향을 제시하며, 사업에 대한 책임을 진다. 수원국의 사업 실행과 예산 집행, 프로그램의 주기, 지역 또는 양자 개발협력 등은 지역별 개발부가 담당한다. 외무부는 프로그램의 효과성과 안정성을 높이기 위해 별도의 품질보증원을 두고 있는데, 여기에서는 프로그램의 타당성, 효율성, 영향, 지속성을 기준으로 모든 개발협력 프로그램을 평가하며 개선점을 논의한다.

<sup>49</sup> Ministry of Foreign Affairs of Finland(2012a).

<sup>50</sup> OECD(2012: 58).

그림 4-3. 핀란드 국제개발협력 체계



자료: MFA(2012b).

핀란드의 양자 원조는 2010년 기준으로 63%를 차지하였다.<sup>51</sup> 2013년 전체 ODA 규모가 8억 6,600만 달러 정도 되는데, 그 가운데 임업의 비중은 3.6%를 차지한 것으로 나타났다. 또한 2005년부터 2013년까지 임업분야 ODA의 연평균 비중은 4.9%로 농업의 3.3%보다 높게 나타났다.

표 4-6. 핀란드 ODA의 농·임업분야 비중

단위: 백만 달러

분류	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
총액	693	606	651	920	1,272	1,079	1,182	817	866
농업	24.2	6.3	14.9	23.8	46.0	90.4	51.1	17.0	13.3
임업	19.0	17.7	26.1	61.5	50.9	51.7	121.3	38.4	30.8

자료: OECD.Stat(stats.oecd.org: 2015. 4. 16.).

<sup>51</sup> OECD(2012: 47).

지역별로 보면 아프리카와 아시아의 비중이 높다는 것을 알 수 있다. 2013년의 경우 아프리카의 비중이 33%, 아시아 비중 28%를 차지하였으며, 기타 국가들이 35.1%를 차지한 것으로 나타났다. 2010년 양자 ODA에서 58%는 아프리카 6개국(탄자니아, 모잠비크, 케냐, 에티오피아, 잠비아, 수단), 중앙아메리카 1개국(니카라과) 그리고 아프가니스탄 등에 지원되었다.<sup>52</sup> 저개발국가와 아프리카, 특히 사하라 남쪽 국가들과 장기 파트너십을 맺고 있다.

표 4-7. 핀란드 지역별 ODA 원조 추이(2005~2013)

단위: 백만 달러

분류	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ODA 총액	693	606	650	920	1,272	1,080	1,182	817	866
유럽	8.1	11.3	9.7	44.3	30.1	35.5	21.9	9.3	15.3
아프리카	253.8	267.2	317.9	384.9	511.4	387.5	518.5	270.8	285.8
아메리카	53.9	45.1	23.9	65.8	75.7	76.2	91.1	63.1	17.7
아시아	264.5	150.6	147.3	187.3	317.5	257.6	277.2	181.0	242.8
오세아니아	0.3	0.1	..	0.1	1.1	0.9	6.0	0.3	0.1
기타	112.9	132.0	151.6	237.7	335.9	321.9	267.2	292.3	304.2

자료: OECD.Stat(stats.oecd.org; 2015. 4. 16.).

임업분야 ODA를 소분류로 구분하면, 대부분 임업정책 및 행정관리 또는 임업개발로 지원된 것을 알 수 있으며, 시간의 흐름에 따른 특별한 경향은 나타내지 않는 것으로 보인다. 임업교육/훈련에 대한 지원도 2008년의 경우 7.3%까지 높아진 것으로 나타났다.

<sup>52</sup> OECD(2012: 48).

표 4-8. 핀란드 임업분야 지원(2005~2013, 소분류)

단위: 백만 달러

분류	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
임업 ODA	19.0	17.7	26.1	61.5	50.9	51.7	121.3	38.4	30.8
임업정책 및 행정관리	0.03	14.1	19.4	27.8	21.1	26.7	47.7	7.9	12.3
임업개발	18.2	2.9	6.6	28.4	28.0	24.7	73.2	29.9	10.8
임업 교육/훈련	0.4	0.04	..	4.5	0.9	0.2	0.04	0.1	..
임업연구	0.3	0.2	0.1	0.9	0.8	0.4	0.4	0.4	7.7
화목 및 숯탄	..	..	..	0.04	0.1	0.1	..	0.1	..
임업서비스	..	..	..	..	0.1	..	..	..	..

자료: OECD.Stat(stats.oecd.org: 2015. 4. 16.).

## 2.2. 임업분야 국제개발협력 전략

핀란드는 개발정책 가이드라인에서 전략을 제시하는데, 임업분야의 경우 2009년에 이어 2013년에 가이드라인을 제시하였다. 다음은 2013년 가이드라인을 정리한 것이다.<sup>53</sup>

### 2.2.1. 임업분야 개발협력의 기반

#### 가. 개발정책 프로그램 기반의 목적

핀란드 임업분야 개발협력의 목적은 전체 개발협력의 목적을 기반으로 하는데, 최고 목적은 절대빈곤 철폐, 빈곤인구 위상 강화, 불평등 감소 등이다. 개발을 위한 출발점은 권리중심의 접근(right-based approach)으로,

<sup>53</sup> Ministry for Foreign Affairs of Finland(2013).

가장 빈곤한 사람일지라도 자신의 권리를 알고 권리를 위해 행동하도록 하는 것이다. 따라서 핀란드 개발협력정책의 원칙은 ① 인권, 바람직한 거버넌스(good governance) 등을 고려한 권리중심의 접근, ② 성 평등, 불평등 감소, 기후의 지속가능성 등의 보편적 목표 달성, ③ 결과중심의 접근 등이다. 원칙을 기초로 한 중점개발협력 분야로는 ① 인권 보장, 민주적이며 책임 있는 사회 형성, ② 참여적이며 일자리를 창출하는 녹색경제, ③ 자연자원과 환경보호를 위한 지속가능한 거버넌스, ④ 인적 개발 등이다.

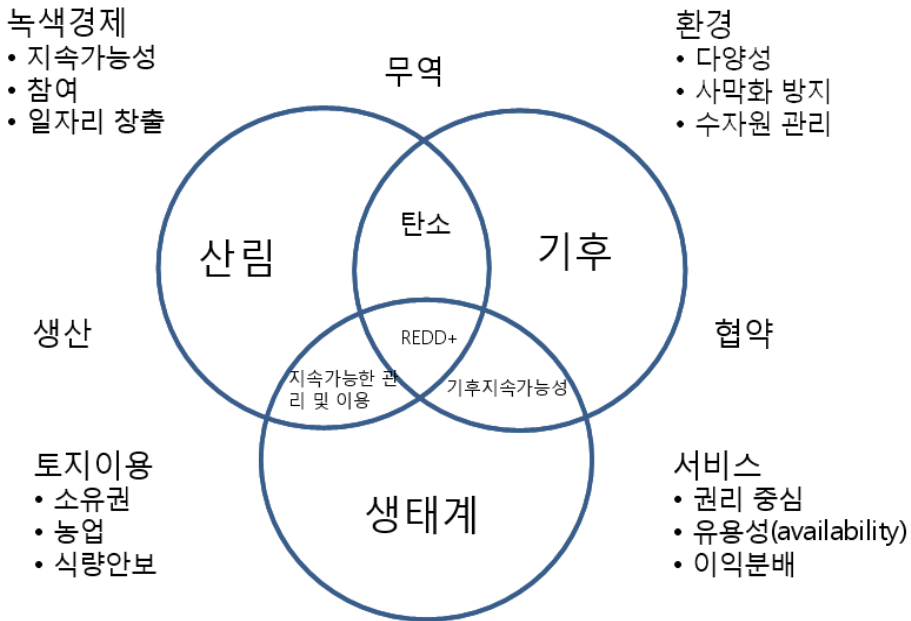
핀란드가 추진하는 산림과 밀접하게 관련된 자원관리 및 환경보호 사업으로는 에너지와 자원 전반의 효율성 제고뿐만 아니라 지속가능하며 재생 가능한 에너지이용 지원, 바람직한 환경 법률제정 및 거버넌스, 개도국의 지위 강조, 공공과 민간 및 혁신적 재정지원 출처를 활용한 기후재원 마련, 개발도상국의 기후변화 적응 지원, 지역사회의 권리 보장뿐만 아니라 생물 다양성 보존 지원, 정책 일관성을 통한 식량안보 지원, 자연자원 이용에서 토착민의 권리 강화, 여성의 토지 소유 및 이용에 있어 동등한 권리 보장과 토지소유권 정착 및 최빈층의 토지권리 보장, 자연자원의 지속가능한 관리와 이용 추진, 파트너국과 세계 물 공급 그리고 공중위생 및 위생상태 관련 권리기반 접근 강화, 균등하고 지속가능한 수자원 관리 추진, 대학·연구기관·기업 및 개발협력 참가자의 지식 연구 이용 등이다.

#### 나. 개발도상국 산림관리를 위한 도전과 기회

산림은 상품 및 서비스를 제공할 뿐만 아니라 생산물의 공정과 유통 단계를 거치면서 취업의 기회와 생계를 지원하는 등 다양한 가치를 내포한다. 가치사슬에 바탕을 둔 산림의 지속가능한 관리, 이용 및 생산은 식량안보와 국내 연료재 이용에서부터 가공품 무역에 이르기까지 지속가능한 개발기회를 제공한다. 임업협력의 한 형태로 이익분배가 보장된 국가의 계획수행, 모니터링 지원 등을 제공할 수 있으며, 이 때 민간부문이 중요한 역할을 담당할 수 있다. 지속가능성은 소유권과 이용권 등이 명시된 권리중심의 접근이 요구되며, 이 경우 토지이용에 대한 압력을 해소할 수 있다.

생계와 직업, 시장 등은 여러 가지 형태로 확대할 수 있는데, 대표적으로 탄소시장(REDD+)과 환경지불제(Payment for environmental Services: PES)를 들 수 있다.

그림 4-4. 개발도상국의 산림 - 도전과 기회



자료: Ministry for foreign affairs of Finland(2013).

#### 다. 임업협력의 목적

핀란드 임업협력의 목적은 개발도상국 산림의 종합적 관리(governance), 국제 산림정책 과정에 적극적인 참여와 기여, 개도국의 산림이용과 산림분야 일자리를 창출하는 포괄적 녹색경제 추진, 토지보유 문제에 관한 법적 해결 방안 마련 등이다.

## 2.2.2. 임업분야 개발협력의 내용

### 가. 산림이용, 의사결정, 이익분배 권리

핀란드는 임업협력을 통하여 산림의 정당한 이용을 보장하고, 동시에 토지 약탈과 같은 이용자의 권리를 침해하는 일이 발생하지 않도록 지원한다. 또한 산림에서 생산되는 제품과 서비스 및 이들의 이용가능성에 대해 고려, 공정한 분배 등을 추진하며, 임업개발 사업에 대한 여성조직의 참여 촉진과 남녀평등 그리고 권리중심의 접근을 지향한다.

### 나. 에너지원으로서의 산림

연료목 사용이 많은 개발도상국의 경우 산림의 비효율적 이용과 지속가능하지 않은 벌채 및 생산이라는 문제를 수반한다. 이러한 문제를 방지하기 위해 보다 효율적인 조리(cooking) 기구를 사용할 수 있도록 지원하며, 임업개발협력에 지속가능한 에너지프로그램을 적용할 수 있도록 한다. 또한 목재의 효율적 이용, 잔여 목재 이용, 에너지 생산을 위한 목재이용의 통합 등에 관한 기술을 전수한다. 식량 생산을 감소시키지 않으며 지역의 시장수요에 맞춘 소규모 바이오연료 생산, 농업 부산물 및 에너지 생산 잔여물 이용 등을 지원한다.

### 다. 산림부문 가치사슬, 지속가능한 생산 및 이용

목재와 산림생산물을 기반으로 하는 가치사슬은 일자리와 사업기회 등의 다양한 경제활동을 제공하지만 대부분의 개도국 가치사슬은 투명하게 드러나지 않는다. 이러한 문제를 해결하기 위해 바람직한 거버넌스를 구축하는 것이 중요하다. 가치사슬의 투명성은 민주적 통제와 부패방지를 위한 노력을 위해 필수적이다.

무역은 개발도상국의 빈곤 감축뿐만 아니라 경제개발 관점에서도 매우

중요하다. 따라서 핀란드는 임산물에 대해서도 무역을 위한 지원(Aid for Trade) 가이드라인<sup>54</sup>을 적용한다. 무역은 환경 및 사회 조건을 충족하는 등 합법적이어야 한다.

속성수 조리를 통한 연료재 생산의 경우에도 투자자와 목적지 국가 사이에 지속가능한 산림관리와 이용, 바람직한 거버넌스(good governance)를 촉진하는 투명하고 합의된 규칙이 있어야 한다. 따라서 핀란드는 EU와 국제사회의 지속가능성 기준을 충족하기 위해 노력한다.

## 라. 국가 산림프로그램 및 바람직한 거버넌스 지원

국가산림프로그램(National Forest Plan: NFP)<sup>55</sup>은 빈곤 감축 프로그램의 일부로서, 그 목적은 산림이 생산하는 환경서비스와 상품 그리고 산림이 제공하는 일자리 및 소득을 통하여 이익을 창출하는 데 있다. 따라서 국가 산림프로그램 준비 단계에서 산림에 의지하는 공동체의 참여와 조화로운 수행은 그들의 여건을 개선하고 산림에서 획득한 이익의 공평한 분배를 촉진하며, 성별 및 세대 간 평등과 소수의 권리를 고려하게 된다. 즉 핀란드는 지속가능한 산림의 원칙이 적용된다는 보장 아래 수원국이 민간분야 생산 활동을 돕기 위한 다양한 권리를 부여하도록 지원한다.

좋은 프로그램이나 정책의 시행을 위해서 바람직한 거버넌스가 필수적인 요소이며, 적절한 모니터링, 통제체계, 정책 및 법률 등은 바람직한 거버넌스의 필수적인 도구이다. 따라서 바람직한 거버넌스의 원칙을 고려하

<sup>54</sup> Ministry for foreign affairs of Finland에서 발간한 무역지원 행동계획으로 제목은 “Creating jobs through private sector and trade development. Aid for trade - Finland’s Action Plan 2012~2015”이다.

<sup>55</sup> NFP: 국가산림정책 시행에 있어 국제적으로 인정되는 제도로, 빈곤 감축과 지속가능한 발전을 위한 국가전략의 필수적인 요소가 된다. 또한 모든 이해관계자에 대해 대화의 참여, 투명성 조장, 합의 등을 이끌어낼 수 있으며, 일관성 있는 정책전략과 행동계획을 개발, 시행, 모니터링, 평가 등을 목적으로 광범위하고 다차원적으로 설계된다(www.nfp.com).

지 않을 경우 산림황폐를 방지하거나 개발협력의 목적을 달성할 수 없게 될 것이다.

#### 다. 기후변화에 대응한 산림

산림파괴를 억제하고 지속가능한 방법으로 산림을 이용하는 것은 기후 변화 완화에 크게 기여한다. 산림파괴의 주된 원인 중 하나가 농지 확장과 지속가능하지 않은 농업관습이므로 농업과 임업은 동시에 지속가능한 방법으로 개발되어야 한다. 핀란드는 기후변화 완화 및 적응에 있어 개발도상국의 역량 강화를 지원한다. 범지구적 REDD+ 프로그램에 참여함으로써 보다 나은 적응과 낭비 감소를 위한 경제적 유인 정책을 개발한다. 또한 산림분야를 국가에너지 전략 및 기후변화적응 프로그램에 포함하는 것을 지원하며, 산림 관련 정보의 이용과 투명성뿐만 아니라 자료 생산 프로젝트도 지원한다.

#### 바. 환경, 농촌 및 토지이용의 한 부분으로서의 산림

산림정책이 다른 자연자원 관리에 영향을 미치듯이 다른 자연자원의 과도한 이용은 산림을 위협하게 만들 수 있다. 예를 들면 화전농업이나 가축 사육장 확대, 바이오연료 생산 등을 위한 토지정리를 위해 산림을 파괴하는 경우가 있다. 따라서 임업분야 개발협력의 목적을 달성하기 위해서 다른 분야의 정책도 적절히 조절되어야 한다. 산림자원에는 외부효과를 없애기 위해 경제적 이용에 따른 책임과 이익이 귀속되는 소유주 또는 소유권 보유자가 반드시 있어야 한다. 특히 토착민 또는 전통 이용자의 권리는 보장되어야 한다.

핀란드는 지속가능성, 공정한 이익 분배, 보다 나은 생계를 추구하는 사유임업이나 지역임업을 지원한다. 보존지역의 경우 공공 소유권을 유지하는 것이 적절하나, 이 경우에도 지역민들의 관심과 참여가 고려되는 것이 바람직하다. 핀란드는 임업분야를 농촌개발 분야의 일부로 여기므로 산림

을 생계와 경제 행위의 수단으로 고려한다. 동시에 농촌개발과 토지이용 정책이 산림관리와 이용을 지지하도록 한다.

### 2.2.3. 임업분야 파트너십 및 접근수단

핀란드는 양자협력이나 지역개발협력 프로젝트뿐만 아니라 국제기구와 파트너십을 형성하며, 연구기관 및 비정부기관과도 긴밀한 관계를 맺고 있다.

#### 가. 임업분야 다자협력

FAO는 가장 중요한 국제기구 파트너이다. 핀란드는 FAO와 협력하여 기후변화 관점에서 산림자원 평가를 지원한다.<sup>56</sup> 세계은행은 지속가능한 산림관리를 위한 산림프로그램(Programme on Forests: PROFOR)과 재정 지원체계 수립에서 핀란드의 중요한 파트너이다. 핀란드는 세계은행의 PROFOR에서 제시한 산림관리 평가 수단을 산림개발 프로젝트에 도입하여 적용하고 있다. 또한 REDD+에 개도국 참여를 제고하기 위한 세계은행의 산림탄소파트너십기구(Forest Carbon Partnership Facility: FCPF) 펀드에 가입하였다.

#### 나. 연구협력

핀란드는 산림분야 협력에서 국제산림연구 네트워크의 도움을 많이 받고 있다. 대표적인 연구기관 파트너는 농업연구그룹(Consultative Group for International Agricultural Research: CGIAR), 국제산림연구센터(Center for International Forestry Research: CIFOR), 국제산림농업연구센터(World

<sup>56</sup> Programme on Sustainable Forest Management in a Changing Climate. FAO-Finland Forestry Programme.

Agroforestry Center: ICRAF) 등이며, 산림연구기관연합(International Union of Forest Research Organizations: IUFRO)을 지원하고 있다. 이 외에 ITTO (International Tropical Timber Organization), EFI(European Forest Institute), GEF(Global Environmental Facility) 등과도 협력한다.

#### 다. 민간사회기구

국제 시민단체를 통한 협력 지원이 점차 증가하는 추세이다. WWF Finland 를 통한 국제 WWF(World Wildlife Fund)지원하며, 소유권과 이용권 등의 토지 관련 이슈와 관련해서는 RRI(Rights and Resources Initiative)<sup>57</sup>가 중요한 파트너이다. 또한 핀란드의 민간단체들도 산림협력에 동참하고 있다.

### 3. 독일

#### 3.1. 국제개발협력 현황

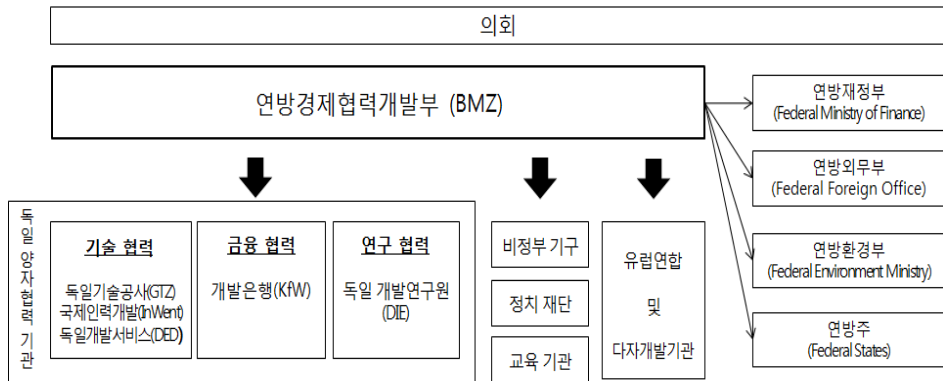
독일의 국제개발협력 시스템은 40개의 관련 부처, 연방 주 그리고 전문 기관을 포함한다. 연방경제협력개발부(Federal Ministry for Economic Cooperation and Development: BMZ)는 전반적인 전략과 방향을 제시한다. 2011년 이전까지 BMZ는 기술협력(GTZ, InWent: DED), 금융협력(Kreditanstalt für Wiederaufbau: KfW), 연구협력(German Development Institute: DIE) 등 각 분야 전문기관과 협력하고 프로그램을 실행하였다. 이후 독일기술공사(German Technical Cooperation Agency: GTZ), 국제인력개발(Capacity Building International: InWent), 독일개발서비스 (German Development

---

57 비정부단체로 지역개발에 도움이 되고 지역민의 생활이 개선될 수 있도록 산림 소유권 및 정책개혁, 산림경제 개선 등에 관여한다(en.wikipedia.org).

Service: DED), 개발은행(KfW) 그리고 독일 개발연구원(DIE)은 독일국제협력회사(German Corporation for International Cooperation: GIZ)로 통합되었다. GIZ는 여러 전문기관의 경험과 지식을 결합한 전문기관으로 BMZ와 협력하여 다양한 활동을 실시하고 있다.

그림 4-5. 독일 국제개발협력 체계



자료: OECD(2010: 28).

독일의 ODA규모는 2013년 140억 8,400만 달러로 전년 대비 14.9% 증가하였다. 연방경제협력개발부(BMZ)의 개발협력 예산은 전체의 50% 이상을 차지한다. BMZ는 수원국 정부 및 공공기관과 파트너십 형태로 일하는 것을 원칙으로 한다. 독일은 원조의 3분의 2를 양자 ODA에 지원하고 있는데, 2010년 기준으로 과거 20년 양자 ODA에서 가장 큰 공여국 중 하나였다.<sup>58</sup>

ODA 지출에서 임업분야 비중은 2011년에 1.3%로 가장 높게 나타났으나 이후 감소하여 2013년에는 0.5%에 그쳤다. 농업분야 비중이 큰 폭으로 오르내린 것과 달리 임업분야의 비중은 2006년 이후 꾸준한 증가세를 이어오다가 2011년 이후 감소세로 전환한 것으로 나타났다.

<sup>58</sup> OECD(2010).

표 4-9. 독일 ODA 중 농·임업분야 비중

단위: 백만 달러

분류	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ODA 총액	9,236	9,477	9,644	12,607	9,453	11,230	12,513	12,253	14,084
농업	167.6	326.4	186.3	187.0	276.3	381.6	359.1	275.7	453.6
임업	41.0	32.8	42.1	50.9	69.1	86.9	165.1	107.4	68.5

자료: OECD.Stat(stats.oecd.org: 2015. 4. 16.).

독일의 양자 ODA는 주로 아시아, 아프리카와 남아메리카를 대상으로 한다. 2013년 기준으로 아시아의 비중이 35.8%였으며, 아프리카의 비중은 28.9%였다. 이밖에 아메리카 12.9%, 기타 15.6% 등인 것으로 나타났다.

표 4-10. 독일 지역별 ODA 지원 추이(2005~2013)

단위: 백만 달러

분류	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
총액	9,236	9,477	9,644	12,607	9,453	11,230	12,513	12,253	14,084
유럽	407.0	782.3	643.0	982.1	735.5	1063.9	984.9	877.2	949.5
아프리카	3,143.4	4,103.4	2,494.4	3,631.3	2,395.0	2,993.7	3,140.5	3,636.5	4,075.3
아메리카	732.3	650.0	725.9	975.5	1,196.3	1,150.2	1,516.6	1,249.4	1,815.5
아시아	4,253.7	3,047.9	4,732.0	5,834.3	3,739.9	3,820.0	4,409.3	4,630.7	5,043.5
오세아니아	3.2	1.3	3.3	16.0	5.9	23.6	7.1	18.8	8.3
기타	697.0	892.4	1,045.8	1,167.9	1,380.1	2,178.5	2,454.3	1,840.3	2,192.2

자료: OECD.Stat(stats.oecd.org: 2015. 4. 16.).

임업의 세부분야별 지원 추이를 보면 2009년까지 임업개발 지원이 많았으나, 이후 임업정책/행정관리 지원이 늘어났다. 2005년 임업정책/행정관리의 지원이 20.2%였으나 2011년에 75.5%까지 늘어났으며, 2013년 55.3%를 차지한 것으로 나타났다. 2013년 임업개발에 대한 지원 비중은 43.9%이다.

표 4-11. 독일의 임업분야 지원(2005~2013, 소분류)

단위: 백만 달러

분류	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
임업 ODA	41.0	32.8	42.1	50.9	69.1	86.9	165.1	107.4	68.5
임업정책/ 행정관리	8.3	10.3	17.1	13.8	19.3	57.4	124.7	41.6	37.9
임업개발	33.0	21.1	22.2	34.8	47.5	27.8	33.7	60.2	30.1
임업 관련 교육/훈련	1.5	1.0	0.6	0.2	0.3	0.6	0.3	1.1	0.1
임업연구	..	0.27	2.09	1.76	1.67	0.86	6.23	4.17	0.42
화목 및 목탄	0.1	..	0.1	0.1	0.1	..	..	..	..
임업 관련 서비스	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.4	..

자료: OECD.Stat(stats.oecd.org: 2015. 4. 16.).

### 3.2. 임업분야 국제개발협력 전략

독일의 임업분야 국제개발협력 전략은 2002년 작성된 「Forests and Sustainable Development: Forest sector strategy」<sup>59</sup>를 기초로 한다. 이 전략 문서는 공식 개발협력의 우선사항과 원칙을 기술하였으며, 개발협력 프로젝트 설계와 시행 그리고 국내외 산림 관련 정책 수립에 도움을 준다. 또한 독일 개발협력의 모든 분야에 적용되거나 또는 독일 개발협력의 목적과 원칙, 그리고 국제협약 등에 의한 결정에 일관성이 보장되는 사회적·생태적 최소 기준을 제시한다. 사회적 최소기준이란 개발협력 프로젝트에 따라 영향을 받는 이해관계자의 참여, 산림의 상업적 이용에 따른 이익을 지역 주민과 동등하게 배분, 토착민들의 토지 소유권 및 이용권 존중 등을 말한다. 생태적 최소기준이란 프로젝트 계획과 실행단계에서 보존가치가 높은 산림의 생물 다양성 식별과 보호를 말한다. 천연림이나 보존가치가 높은 산림의 상업적 개발이나 이용은 지원하지 않는다. 여기서는 2002년 전략의

<sup>59</sup> BMZ(2002).

세부적인 내용을 아래에 정리하였다.

### 3.2.1. 목적

산림은 다양한 기능, 특히 지구적·생태적 균형 조정 기능을 유지한다. 따라서 독일은 기후변화, 상수 공급, 토양 침식 그리고 생물 다양성에 지대한 영향을 미치는 산림의 중요성을 인식하여 국제개발협력에서 임업부문을 중시한다. 또한 산림은 빈곤 감축과 지속가능한 개발에 이바지한다. 즉, 산림에 의존해 살아가는 토착민의 생계에 필요한 기본 요소를 제공하고, 산촌지역 기반시설 개선을 통하여 빈곤 감축과 지속가능한 개발에 기여한다.

### 3.2.2. 원칙

독일의 임업부문 국제개발협력의 원칙은 다음과 같다. 첫째, 국제적 정책의 실행이다. 지속가능한 개발을 위한 국제적 합의사항에 대한 국가적 실행을 지원하며, 국제인권협정 또는 환경협정에 어긋나는 계획은 지지하지 않는다. 둘째, 사회적 참여와 공유이다. 지속가능한 산림개발은 모든 이해집단의 책임 있는 참여와 사회 개혁 프로세스의 지원을 필요로 한다. 계획은 지역주민들의 요구사항을 고려해야 하며, 산림에서 발생하는 이익의 적절한 몫을 지역주민들에게 보장해야 한다. 산림의 지속가능한 관리와 이용에 있어 여성의 활발한 참여가 요구된다. 또한 산림계획은 가능한 사회적으로 합의되고 공인된 산림관리 기준을 바탕으로 해야 한다. 셋째, 정책의 일관성 및 원조국과의 조율이다. 산림과 관련된 사회기반시설·농업·지역개발·광업·에너지 분야 등의 계획과 조화를 이루어야 하며, 국가 차원에서 타 공여국과 조정이 이루어져야 한다. 국가산림계획(National Forest Plan: NFP)과 산림 관련 조치는 빈곤 퇴치 전략 또는 지속가능한 개발과 같은 상위계획과 연계되어야 하고 자원조달은 국가 재무전략과 연계되어야 한다.

### 3.2.3. 지원 대상 및 수혜자

독일의 임업부문 국제개발협력은 수원국의 공공기관, 시민사회, 민간부문 등을 지원 대상으로 한다. 특히, 산림생태계 의존도가 가장 높은 사람들이 중요한 수혜자가 될 것이다. 따라서 기본 활동은 산림에서 살아가는 사람들의 생계와 수입을 보장하는 데 초점이 맞추어진다. 산림을 관리하는 이해당사자 뿐만 아니라 산림에 투자하는 민간기업과 시민사회 단체 역시 대상이 된다.

### 3.2.4. 지원 범위

산림보호와 지속가능한 관리는 사회적, 정치적으로 적합한 환경에서 성취될 수 있으므로 임업분야 개발협력도 산림부문뿐만 아니라 그 이상의 수준에서 협력할 수 있도록 노력한다. 국가산림계획(NFP)은 산림정책의 전체 체계를 포함하므로 임업분야 개발협력에서 가장 중요한 정책 도구가 된다. 또한 국가산림계획은 빈곤 감축과 지속가능한 발전을 위한 국가전략의 필수 요소가 된다. 따라서 모든 이해관계자의 대화 참여, 투명성 조성, 합의 등을 이끌어낼 수 있으며, 일관성 있는 전략과 행동계획을 개발, 시행, 모니터링, 평가할 수 있도록 광범위하고 다차원적으로 설계된다.

### 3.2.5. 독일의 임업개발협력 분야

임업분야 개발협력의 내용을 소개하면 다음과 같다. 독일은 임업 관련 제도 수립을 지원하고, 일관성 있는 정책체계 수립 및 시행을 지원한다. 또한 산림보호, 지속가능한 이용, 재조림, 조림지 관리, 황무지 경작, 황폐지 복원, 산불관리 및 진압 등을 지원한다. 불법 벌채와 불법 벌채된 목재 및 임산물의 무역 방지, 부패 근절, 위반 등을 처벌하는 효과적인 법체계 수립 등을 지원한다. 신뢰할 수 있고 독립적인 인증제도 개발을 지원하며, 지속가능한 산림관리를 위한 재정 전략 개발을 지원한다. 마지막으로 기후변화

협약, 생물 다양성 협약, 사막화 방지 협약 등을 준수하고 시너지를 만들기 위해 수원국의 산림정책 개발 및 실행을 지원한다.

## 4. 세계은행

### 4.1. 국제개발협력 현황

세계은행 그룹<sup>60</sup>은 빈곤 퇴치를 위해 거의 모든 지역에 투자한다. 최근 5년간 원조규모의 추이를 보면 2014년 승인액(655억 7,900만 달러)과 순지출액(443억 9,900만 달러)은 2010년과 비교하여 각각 16.3%와 13.1%감소한 것으로 나타났다. 2014년도 원조규모는 전년보다 증가하였지만 2010년에 비하면 여전히 낮은 수준이다.

표 4-12. 세계은행 원조 규모

단위: 백만 달러

분류	2010	2011	2012	2013	2014
승인액 <sup>61</sup>	76,482	61,120	57,450	57,587	65,579
순 지출액 <sup>62</sup>	50,234	42,028	42,390	40,370	44,399

자료: World Bank(2014).

<sup>60</sup> 세계은행 그룹은 다섯 개의 은행과 기관으로 구성되어 있는데, 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development: IBRD), 국제개발협회(International Development Association: IDA), 국제금융공사(International Finance Corporation: IFC), 국제투자보증기구(Multilateral Investment Guarantee Agency: MIGA), 투자분쟁해결국제센터(International Centre for Settlement of Investment Disputes: ICSID) 등이 속한다.

<sup>61</sup> 숫자는 IBRD, IDA, IFC, RETF(Recipient Executed Trust Fund)의 승인액과 MIGA의 발행액을 포함한다.

<sup>62</sup> 숫자는 IBRD, IDA, IFC 그리고 RETF의 순 지출액을 포함한다.

일반적으로 세계은행은 IBRD와 IDA를 통합한 것을 가리킨다.<sup>63</sup> ODA 금액은 2005년부터 2009년까지 큰 폭으로 증가하였으나 2009년부터 증감을 반복하여 2013년은 전년 대비 5.7% 감소한 것으로 나타났다. 세계은행의 농업 및 임업분야 투자통계는 IDA의 통계인데, 전체의 1%에 미치지 못한 것으로 나타났다. 2007년에 임업분야 투자비율이 0.77%에 이르렀지만, 이후 감소하여 2013년에는 0.27%에 불과했다<표 4-13>.

표 4-13. 세계은행 ODA 중 농·임업분야 비중

단위: 백만 달러

분류	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ODA 총액	7,756	7,894	12,837	11,405	14,299	14,610	16,555	16,636	15,789
농업	524	851	1,249	1,186	1,230	873	2,298	2,124	1,603
임업	25	13	57	39	50	25	-	36	22

주: ODA 총액은 월드뱅크의 IBRD(국제부흥개발은행)와 IDA(국제개발협회)통계를 합한 것임. 농·임업분야는 IDA(국제개발협회)통계임.

자료: OECD.Stat(stats.oecd.org: 2015. 5. 1.).

## 4.2. 임업분야 개발협력 전략<sup>64</sup>

세계은행의 임업분야 개발협력 전략은 1991년 수립된 전략의 평가 과정에서 수집한 정보와 산림의 보존과 이용에 관한 새로운 컨센서스를 반영하여 2002년에 수립되었다. 새로운 전략은 보호에 목적을 두었던 과거와 달리 보존과 이용을 동시에 고려하였다. 임업분야 개발협력 전략은 세 개의 중요 원칙으로 구성되는데, 첫째, 빈곤 감축을 위한 산림의 잠재력 이용, 둘째, 산림을 지속가능한 경제개발과 융합, 셋째, 지역적·지구적으로 중요한 환경 서비스와 가치 보호 등이다.

<sup>63</sup> IBRD는 중간소득 계층과 신용할 수 있는 빈국에게 재정지원하고 자료를 분석하여 지속가능한 개발과 빈곤 퇴치를 지원한다. 또, IDA는 최빈국 삶과 소득 개선을 위해 무이자 융자와 증여를 지원하고 있다.

<sup>64</sup> World Bank(2004).

## 4.2.1. 원칙

### 가. 빈곤 감축을 위한 산림의 잠재력 이용

임산물은 빈곤 감축을 위해 매우 중요하다. 산림 관련 사안이 광범위한 국가 관리 및 전략과 융합되지 않으면 빈곤 감축의 목표를 달성할 수 없다. 세계은행의 빈곤 감축 전략은 농촌 주민들에게 경제활동 기회 제공, 권한 부여, 안전 보장 등에 초점을 둔다. 따라서 가난한 농촌 주민들이 산림에 접근하고 관리할 수 있도록 정책과 제도를 강화해야 한다. 또한 정부의 산림이용에 관한 지원 및 규제 역량을 강화해야 한다.

첫 번째 원칙에 대한 세계은행의 목표는 다음과 같다. 첫째, 산림에 의존하는 토착민과 지역사회의 권리를 보장하는 정책, 제도, 법규 강화를 위해 수원국과 협력하는 것이다. 둘째, 여성, 빈민, 사회의 한계그룹 사람들이 산림정책 및 프로그램 계획과 실행에서 보다 능동적으로 참여하도록 보장하는 것이다. 셋째, 지역주민들이 자원을 관리하고 자유롭게 임산물을 거래하며, 산림 보유를 통하여 이익을 얻을 수 있도록 지역산림 관리 확대를 지원하는 것이다. 넷째, 지역단체, 비정부단체, 타 분야 협력자들과 협력하여 임업·임산업, 소규모 기업 활동 등을 농촌개발 전략에 통합하는 것이다.

### 나. 산림을 지속가능한 경제개발과 융합

산림에 대한 경제적·환경적·사회적 저평가는 산림자원의 부적절한 관리를 초래한다. 따라서 산림을 지속가능한 경제개발과 통합할 필요가 있다. 이를 위해 정부의 산림정책, 경제관리, 통치 등을 개선하는 데 집중하며, 생산림에 대한 경제적·환경적·사회적으로 건전한 관리를 성취하려는 수원국 정부의 노력을 지원하고, 산림관리에 관한 독립적 모니터링과 인증제도 등을 장려한다. 시장기반 인증제도는 산림관리의 국가적 또는 국제적 표준 준수 여부를 확인할 수 있게 한다.

두 번째 원칙에 대한 세계은행의 목표는 다음과 같다. 첫째, 지속가능한

산림관리, 보존 및 개발을 위한 계획과 실행에서 범분야적 접근 보장을 위해 필요한 협력 정책 및 사업을 분석한다. 둘째, 목재 면허, 보조금 등 부적절한 정책을 개선하고 산림정책 및 사업의 개발과 실행에서 복수 관계자의 참여를 보장하는 거버넌스 개선을 지원한다. 셋째, 산림 관련 법, 규정, 집행 등의 개선과 소비자 주도의 합법적 임산물 수요를 유도하여 정부의 부패와 불법행위 근절을 지원한다. 넷째, 지속가능한 사회적·경제적 개발을 위해 산림의 정부수입을 늘릴 수 있도록 산림 및 임산물 분야 재정 및 통상 이슈 접근을 지원한다. 다섯째, 산림보호지역 바깥의 경우 지속가능한 목재생산과 적절히 관리된 산림에서 생산된 모든 상품 및 서비스에 대한 투자 촉진을 지원한다.

#### 다. 지역적·지구적으로 중요한 환경 서비스와 가치 보호

다양한 목적의 경쟁적 산림이용은 보호림 확장의 제약요건으로 작용한다. 따라서 보호지역의 효과적인 관리강화뿐만 아니라 생산림에 대한 산림관리 개선이 환경서비스 보호 전략에서 중요한 요소이다. 이러한 인식에 따라 보호와 생산이용이라는 이중적 접근이 산림전략에 포함된다. 이전 산림전략에서 금지한 벌채 관련 산림활동은 보호에 충분한 관심을 둔 생산에 대한 지속가능한 관리로 대체되었다. 즉 벌채행위 지원을 금지하여 절대보호에 초점이 두었던 세계은행의 철학이 지속가능한 관리로 바뀌었다는 것을 의미한다.

이 원칙을 위한 세계은행의 목표는 다음과 같다. 첫째, 산림 보호지역에 대한 정부의 주도적 보호를 지원한다. 둘째, 생산림에 대한 책임 있는 산림관리 실천방안 도입을 지원한다. 셋째, 생물 다양성, 탄소 흡수 등 공공재 시장개발과 재정지원 방안을 개발한다. 다섯째, 예상되는 기후변화에 적응하고 영향을 완화하며, 기후변화에 대한 빈곤층의 취약성을 감소시킬 수 있는 정책개발을 지원한다. 여섯째, 산림 환경서비스에 대한 국내시장 설계, 실행 및 재정을 지원한다. 일곱째, 정부의 산림 투자, 정책, 제도 강화와 보호구역에 대한 정책과 투자 등에 의한 부정적 영향을 최소화할 수 있

도록 지원한다. 여덟째, 보호 산림과 자연 서식지를 해칠 수 있는 산림분야 투자와 프로그램은 세계은행의 경영정책과 안전조치에 따라 실행될 수 있도록 보장한다.

#### 4.2.2. 새로운 정책 및 전략 도입을 위한 조치

독립적인 산림 운영이 아닌 범분야 접근방식을 시행하는 것인데, 산림분야 사안을 광범위한 타 분야 의제와 융합하는 것이다. 또한 세계은행의 협력구조 변경에 따라 영향 받을 것으로 예상되는 산림과 지역사회를 효과적으로 평가하고 모니터링하는 새로운 수단을 개발하고 적용하는 것이 필요하다. 아울러 세계은행의 산림분야 참여 증진을 위한 노력을 지지하는 파트너십을 육성해야 한다. 파트너십 강화에 노력해야 하는 분야는 다른 공여기구 및 국가 이해관계자(Program on Forests(PROFOR), Global Environment Facility 등), 비정부기구(BANK/WWF Alliance, Critical Ecosystem Partnership Fund) 등이다. 민간 분야와 협력하는 것도 중요한데 지속가능한 개발을 위한 세계 경제협력위원회(World Business Council for Sustainable Development)의 지속가능한 임산물 그룹(Sustainable Forest Products Group, IFC, MIGA) 등이 있다.

전략의 성공을 위해서 투명성이 강조된다. 따라서 세계은행은 산림분야의 저명한 인사들로 외부자문위원회(External Advisory Group: EAG)를 구성하여 산림분야 운영정책의 적용과 전략 목표의 전반에 관해 조언을 제공한다. 또한 EAG는 산림프로그램의 현황에 관한 의견을 조언한다.

### 4.2.3. 책임 있는 참여를 위한 전체적인 접근

세계은행의 산림에 대한 새로운 접근은 산림과 산림에 의존하는 사람들이 직면한 현실 문제를 효과적으로 처리하도록 하며, 모든 관계자의 자발적 참여를 기반으로 한다. 산림의 보호와 이용은 경쟁적이지 아니라 보완적인 목적으로 추구되어야 한다. 세계은행이 지원하는 산림은 높은 수준의 경영 기준을 설정하여야 하며, 그 목적은 산림이 파괴적이고 소모적인 방법이 아니라 중요한 경제적·환경적·사회적 이익을 지속하는 방법으로 이용되도록 하는 것이다. 생산 임지의 경우 소득을 창출하며, 지역사회에 지속가능한 생계수단을 제공해야 한다. 또한 수자원과 탄소흡수 기능을 보호하며 생물 다양성의 지속가능한 부분을 보호하고 재생성할 수 있다.

세계은행의 임업부문 개발협력 전략을 요약하면, 중요한 가치를 가진 산림은 철저히 보호하고 효과적인 재정지원과 경영을 받도록 보장하는 것이다. 이러한 균형적 접근에 의해 생산림이 보호림의 완충역할을 하게 된다. 그렇지 않을 경우 보호림은 급격하게 파괴될 위험에 처해진다. 효과적 지원을 위해 임업분야 전략은 모든 분야에 영향을 미치는 중요한 사안(cross cutting issues)을 다루는 범분야 접근이 필요하다.

## 5. 아시아개발은행

### 5.1. 국제개발협력 현황

아시아개발은행은 아시아와 오세아니아 지역을 대상으로 빈곤 퇴치를 위한 개발협력을 실시하고 있다. 재원은 가맹국의 출자금과 차입금 등으로 조달된 일반재원(Ordinary Capital Resources: OCR)과 특별기금(Special Funds)으로 구분된다. 특별기금에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 아시아

개발기금(Asia Development Fund)이다.

지역별 지원 비중을 살펴보면 오세아니아보다 아시아의 비중이 높으며, 아시아에서도 특히 중남아시아에 더 많이 지원한 것으로 나타난다<표 4-14>. 2005년부터 2013년까지 가장 많이 지원한 국가는 베트남이며, 그 다음으로 캄보디아와 아프가니스탄 등인 것으로 나타났다<표 4-15>.

표 4-14. 아시아개발은행 지역별 ODA 현황(2005~2013, 지출)

단위: 백만 달러

분류	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
합계	858.9	1,019.8	1,182.0	1,653.6	1,943.1	1,023.1	862.8	716.2	1,004.5
극동 아시아	410.8	362.9	384.1	432.7	676.6	298.2	428.9	297.3	359.2
중남 아시아	444.5	645.1	792.7	1,177.7	1,211.7	684.2	400.4	348.7	476.7
아시아 기타				41.9	52.3	1.6	5.0	0.5	54.8
오세아니아	3.6	11.9	5.3	1.2	2.5	39.1	28.6	69.8	113.8

자료: OECD.Stat(stats.oecd.org: 2015. 5. 1.).

표 4-15. 아시아개발은행 국가별 ODA 현황(2005~2013, disbursement)

단위: 백만 달러

분류	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
합계	858.9	1,019.9	1,182.0	1,653.6	1,943.1	1,023.1	862.8	716.2	1,004.5
캄보디아	85.7	55.1	55.2	131.7	73.0	52.9	100.5	46.7	136.6
중국	0.95	3.73	4.3	12.19	12.59	..	0.67	0.43	16.95
인도네시아	47.8	88.5	117.3	29.3	143.4	66.1	43.9	2.4	-85.5
라오스	56.1	57.9	57.1	39.2	44.2	24.2	27.8	21.6	31.7
몽골	25.8	23.4	17.1	17.3	65.2	16.3	13.7	35.0	37.3
필리핀	-20.1	-25.0	-27.0	-28.6	-31.8	-41.1	-47.9	-52.3	-92.6
태국	-2.9	-2.9	-3.8	-3.2	-44.8	..	..	3.0	0.4
동티모르	..	..	..	6.35	4.2	1.51	2.99	9.55	19.03
베트남	217.4	162.2	163.8	228.5	410.6	178.2	287.3	230.8	295.4
아프가니스탄	22.9	66.2	94.3	63.6	121.8	235.0	120.1	233.4	162.7
아르메니아	..	..	..	8.4	120.0	22.3	19.5	20.8	21.7
아제르바이잔	0.5	4.1	13.1	9.5	15.8	5.1	-0.3	1.3	0.1

(계속)

방글라데시	68.8	195.1	204.4	305.1	154.6	77.3	57.2	117.2	97.4
부탄	11.3	3.3	7.4	6.1	25.9	34.1	22.6	28.8	55.7
그루지아	..	..	..	69.9	112.1	38.3	42.4	56.5	47.2
인도	..	..	..	5.0	24.4	..	..	..	6.9
카자흐스탄	0.1	-1.0	-49.1	0.4	0.4	-0.2	-0.2	-0.2	0.3
키르기스스탄	29.6	40.5	26.5	41.0	33.5	11.9	85.5	64.1	25.9
몰디브	4.2	4.2	4.3	1.6	4.2	23.4	4.5	17.1	-1.1
미얀마									61.9
네팔	15.9	75.2	59.9	82.4	144.8	47.1	137.3	14.0	82.4
파키스탄	140.0	119.3	290.3	440.0	229.5	87.5	-216.3	-277.8	-216.4
스리랑카	125.1	103.1	103.2	87.3	97.7	21.0	0.8	-35.2	-32.3
타지키스탄	26.1	35.2	38.3	53.3	107.6	45.2	67.0	51.4	90.6
우즈베키스탄	..	0.2	0.2	4.2	19.4	36.3	60.3	57.4	73.7
기타 아시아	..	..	..	42.0	52.4	1.6	5.0	0.5	54.8
쿡제도	0.8	-0.1	-0.5	0.9	-0.6	-0.1	2.7	2.0	-0.2
피지	..	..	..	0.1	0.3	..	..	2.0	0.3
키리바시	1.5	0.03	-0.1	0.5	0.1	-0.4	0.4	-0.2	2.3
마셜 제도	0.5	-0.2	-1.1	-0.7	-2.2	7.7	-2.2	-2.3	2.9
미크로네시아	1.6	2.3	3.2	3.0	-0.03	-0.4	2.8	0.2	0.8
팔라우	..	..	..	0.7	0.7	..	3.5	..	0.5
파푸아뉴기니	-1.6	6.2	-3.2	-4.3	-3.9	-1.9	-3.7	41.8	69.1
사모아	0.5	-1.1	-1.6	0.5	7.0	23.8	8.9	17.6	12.9
솔로몬 제도국	1.6	4.9	9.0	0.2	-0.8	7.6	11.5	7.2	11.9
통가	-0.9	-1.0	-1.0	0.1	0.5	4.1	4.9	1.8	12.6
투발루	0.1	1.2	1.1	0.5	1.8	0.1	1.7	-0.4	2.2
바누아투	-0.4	-0.6	-0.8	-0.8	-0.8	-1.6	-1.8	-1.8	-1.6
기타 남양주	..	0.2	0.3	0.6	0.5	0.2	..	2.0	0.2

자료: 아시아개발은행 Special Funds 자료.

OECD.Stat(stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE5: 2015. 7. 13.).

## 5.2. 임업분야 개발협력 전략

### 5.2.1. 배경

아시아·태평양 지역은 면적의 28%인 8,070만 ha가 산림이다.<sup>65</sup> 이는 세계 산림의 15%를 차지하며, 가치 있고 희귀한 산림생태계를 포함하고 있다. 4,500만 명 이상의 인구가 산림자원에 생계를 의존하며, 목재 수확량의 70%를 20억 명이 연료로 소비한다. 이 때문에 개발도상국의 목재 수요가 생산국의 지속가능한 공급량을 추월하여 과잉개발과 수입증가의 원인이 된다.

아시아개발은행은 1995년 3월의 「임업정책안(ADB Forest Policy)」을 바탕으로 2002년 6월과 2003년 6월에 수정된 「임업정책안」을 제안하였다.<sup>66</sup> 아시아개발은행 임업정책안은 “아시아와 태평양의 건강하고 부유한 미래를 위한 산림 관리”를 비전으로 하며, “빈곤 감축과 환경보호를 위한 지속가능한 산림경영의 제고”를 목표로 제시하였다. 즉, 다음의 세부 목적을 이루기 위해 아시아개발은행은 회원 개발도상국에게 원조를 제공하는 것이다. 첫째, 잔존 천연림, 특히 보존가치와 상품가치가 높은 산림의 상태를 개선하기 위한 산림경영 강화이다. 둘째, 경제적·사회적 약자의 자원 접근성 및 안보 향상을 위한 산림 거버넌스 강화이다. 셋째, 목재 공급과 농촌 고용기회 창출을 위해 조림지와 농장의 규모 및 효율성 확대이다. 넷째, 산림의존 지역의 생활력 향상 및 개발 기회 확대이다. 다섯째, 규제·관리 기관의 효율성·효과성·투명성 증진이다.

2003년 임업정책안에서 제시된 아시아개발은행의 임업전략은 크게 다섯 가지로 구성되는데, ① 산림 거버넌스, 능력 배양, 자원안보의 강화, ② 산림과 빈곤 감축의 통합적 접근, ③ 기술융합의 이용 향상 및 경관·유역 접근, ④ 민관협력 및 자원 동원 촉진, ⑤ 다자간 환경협정 이행의 촉진 등이다.

<sup>65</sup> Asian Development Bank(2003: 1).

<sup>66</sup> Asian Development Bank(2003: 17-25).

## 5.2.2. 임업전략안의 세부 전략

### 가. 산림 거버넌스, 능력 배양, 자원안보의 강화

개발도상국의 산림 관련 규제기관의 내적 일관성, 조항의 적절성, 투명성과 효율성 등을 고려하여 기본원칙을 검토한다. 농업가격, 보조금 등 임업에 영향을 주는 가격정책을 분석하고 임업 제품과 서비스의 수급 조화를 이루기 위한 전략 및 계획을 보조한다. 현재 목제품의 국제 가격에는 벌목비용과 운송비용만 반영되고 대체 비용은 반영되지 않고 있는데, 이처럼 왜곡된 가격을 바로잡을 수 있도록 보조한다. 또한 계획 중인 개혁에 대해서 프로젝트 이행 이전에 이해관계자와 정부의 합의를 도출하는 것을 원칙으로 한다. 더불어 광범위한 접근으로 제도 개혁을 추구하고 기존 사용자 집단을 지원하며, 산림 원조와 연관된 새로운 집단의 설립을 촉진한다. 이를 통해 현지 이해당사자들의 참여, 개입, 이익 공유 등을 도모한다.

원조 프로젝트를 준비하고 이행하는 과정에서 여성의 참여 독려 등 포괄적인 접근으로 역량 강화를 장려한다. 프로젝트 승인 이전에 정책적 대화를 통하여 지원의 범위와 역량 강화의 정도에 관해서도 다루어야 한다. 또한 환경보호를 위해 보호구역을 수립하고 관리를 도모한다. 보호구역은 관련 국제협정의 참여와 협력을 유도하는 전략으로 이용할 수 있으며, 보호구역의 관리는 빈곤 감축을 위한 임업전략에서 우선시되어야 한다. 호환성이 높은 주변 토지이용을 확대하고, 상위 우선순위 보호구역에 관해서는 생물 다양성을 평가하고 강력한 경제적 기초를 구축하며, 지역사회가 관리에 참여할 수 있도록 적극 지원할 것이다.

### 나. 산림과 빈곤 감축에 대한 통합적 접근

임업정책안은 국유림의 범위와 생산성을 확대하고 지역적·국제적 이익을 위한 보존과 상태 증진을 추구하는 것에 주안점으로 둔다. 또한 지속가능하고 빈곤층에 이익을 제공하는 목재에너지 프로젝트에 우선권을 부여한다.

목재에너지 프로젝트를 통해서 활용 가능한 에너지의 유용성을 증진하고 목재에너지를 가꾸고, 수확하고, 전기로 변환하는 과정에서 빈곤층에 생계를 위한 도움을 줄 수 있다고 본다. 특히 연료를 수집하고 사용하는 대상이 대부분 여성이기 때문에 여성이 가장 큰 이익을 얻을 것으로 판단된다.

정책 개발 과정에서는 이해관계자의 참여가 제도화된 원조와 빈곤 감축, 사회개발, 환경보호를 앞세우는 산림정책을 우선으로 한다. 아시아개발은행의 임업분야 개발협력 전략이 효과를 거두기 위해서는 이해관계자 다수가 추구하는 단기 목표와 공공복지를 위한 장기적이고 지속가능한 목표의 조화를 추구해야 한다. 또한 임업분야에서 일자리를 창출하고 고용 조건을 개선하는 원조를 우선한다. 산림자원이 보장되면 임업은 많은 일자리를 창출할 수 있을 것이다. 특히 중소기업의 필요한 기반과 금융기관을 이용할 수 있는 지역의 기회를 확대한다. 산림자원에 대한 접근성이 높고 특히 가난한 지역에 도움이 되면서 환경의 질적 저하에 대한 대책을 지원하는 산림정책을 우선한다. 특히 사회이익을 고려하는 민간부문 참여가 산림 프로젝트에 투자되어야 한다.

#### 다. 기술융합의 이용 향상 및 경관·유역(Landscape·River Basin) 접근

산림 상태와 생산성을 높이기 위해 현대 과학기술과 토착 기술을 융합하는 것을 장려한다. 임업분야에 대한 지원은 산림 의존도가 높은 지역의 사회자본 개발을 증진시킨다. 때문에 투자계획에 경관·유역 접근방법을 적용하여 산림 및 천연자원의 통합적 경영을 도모한다. 이를 통해 보존과 지속가능한 이용의 조화를 이룰 것으로 기대한다.

#### 라. 민관협력 및 자원동원 촉진

민간 부문의 참여를 도모하는 적합한 규제의 개발과 적용을 장려한다. 사회적·환경적 사안을 무시하는 목재의 무분별한 개발과 가공을 규제하기 위해 민간부문과 시민사회단체의 참여를 유도한다. 특히 생태관광이나 생

물탐사<sup>67</sup>와 같이 비전통적 방법에 투자한다. 또한 중소기업 중심의 제조업 및 서비스업의 발전과 천연자원 및 조림지의 확대를 지원한다. 이를 통해 회원국의 지역사회가 신흥시장에 대한 자원공급, 유역보호, 탄소고정, 무역 등과 같은 소득창출 기회를 충분히 활용할 수 있을 것이다.

위험 요소를 감소하는 합법적인 정책과 투자 환경을 조성하여 임업분야 관련자들과의 화합을 장려한다. 민관협력 효율성을 위하여 산림자원 평가와 국유림가치 평가를 지원한다. 이 과정에서 가계, 소규모 재배자, 은행을 포함한 상업 및 금융기관 등과 협력한다. 이때 접근성, 소유권 보장, 정보, 산림의 범위와 가치에 대한 지식 등을 주요 요소로 삼는다.

국제 협정에 따르는 개발 사업을 우선으로 하며 이에 따라 선정된 개발 사업의 실행을 장려한다. 회원국들의 산림정책의 조화를 장려하여 부정적인 외부효과를 피하고 목재와 목제품의 원활한 수급이 이루어지도록 육성한다. 산림분야 수요·공급 정보를 수집하고 보급하기 위한 지역협력을 장려하며, 양자 및 다자 기구와 조정할 것을 권장한다.

#### 마. 다자 간 환경협정 이행의 촉진

2002년 요하네스버그에서 열린 지속가능한 개발 지구정상회의에서 다시 강조되었던 1992년 유엔환경개발회의 산림원칙 시행을 촉진하여 생물 다양성 보존 계획을 다룬다. 회원국들이 지구환경기금(Global Environment Facility) 등 국제금융기관을 이용하도록 독려하여 임업분야의 전략 수립, 계획과 경영에 생물 다양성 문제를 반영한다. 또한 산림의 탄소고정에 대한 지역 협의와 지원을 장려한다. 최근 문제가 되는 아시아의 갈색 구름층 문제<sup>68</sup>와 대형 산불과 홍수 문제를 다루기 위해 산림의 위험요소와 재해경감 가능성에 대한 지역적 협의를 장려한다.

<sup>67</sup> 생물탐사(bioprospecting)란 생물자원을 발견하고 상품화시키는 활동이다.

<sup>68</sup> 유엔환경계획(UNEP) 한국위원회(<http://unep.or.kr>)에 따르면 아시아 갈색 구름층은 화석연료에서 발생하는 매연에 자동차 배기가스 등이 묻혀져 만들어지며, 햇볕을 흡수해 전체적으로 볼 때 어둡게 보이기 때문에 갈색구름이라고 불린다.

### 5.2.3. 분야별 지원(sector assistance) 전략

제안된 임업정책과 기존 아시아개발은행의 정책 및 환경보호 정책과의 일관성 및 시너지 효과를 높이기 위하여 임업분야 개발협력은 환경, 토착민, 강제이주, 거버넌스, 양성평등 등 기존 아시아개발은행의 보호정책을 준수한다. 아시아개발은행은 천연림의 수관소밀도(樹冠疎密度)가 40% 이상인 곳에 위치한 대농장은 지원하지 않는다. 천연림의 광범위한 벌채나 토지이용 전환이 예상되는 농촌기반사업이나 공공투자사업에 대해서는 피해지역과 협의하여 전용면적 복구 및 조림을 요구한다.

아시아개발은행의 임업분야는 회원국의 산림자원 현황, 경제성장 수요, 빈곤율, 국별협력전략(CPS)을 바탕으로 지원된다. 필요하다면 접근성과 보유권이 보장된 국유림 조성을 장려한다. 산림자원이 풍부한 개도국(forest-rich DMCs)에 대해서는 기존 자원의 경영, 보존, 보호와 경제 및 환경 서비스 역량의 지속성에 초점을 둔다. 저소득 개도국(low-income DMCs)의 경우 잔존 산림지역의 보호, 산림자원 조성을 통한 환경보호 및 임산물 수입 억제 등에 집중한다. 산림자원이 부족한 개도국(forest-poor DMCs)에는 빈곤율이 높은 지역에 집중적으로 지원한다. 과도기 개도국(transitioning DMCs)에 대해서는 산림자원 감소 방지와 자원안보에 지속적으로 초점을 둔다. 고소득 개도국(upper-income DMCs)에는 지역의 산림자원안보를 증진하는 산림자원 수출입 정책과 실행을 지지하는 정책을 권장한다. 이상의 모든 경우에 대해 민간부문, 공공부문, 기타 개발기관의 추가 지원을 끌어내기 위한 방안을 강구한다.

2003년 아시아개발은행 임업정책안의 경우 임업분야가 은행의 기본원칙과 최저기준에 부합하지 않으며 세계은행의 운용기준(Operational Standards)에 이르지 못한다는 이유로 이사회에서 부결되었으며, 지금까지 공식 임업정책이 수립되지 않은 것으로 알려져 있다. 그러나 2003년 이후에도 아시아개발은행은 임업분야 개발협력 프로젝트를 꾸준히 지원하고 있다.

표 4-16. 아시아개발은행 임업분야 개발협력 프로젝트(2004~2015)

	프로젝트명	지역	지원 유형	지원 금액 (천 달러)	승인 날짜
1	임업대농분야 프로젝트	라오스	기술 지원	270	2004.10.26.
2	임업대농분야 프로젝트(보충)	라오스	기술 지원	270	2004.12.20.
3	농촌빈곤층의 생계향상을 위한 지속가능한 혼농임업	라오스	무상원조	1,500	2005.01.04.
4	산시-친린 산맥 통합적 생태계 경영 프로젝트	중국	기술 지원	500	2005.12.09.
5	임업대농분야 프로젝트	라오스	무상원조	n/a	2006.01.16.
6	생계향상을 위한 서부고원지방의 산림 지원	베트남	무상원조, 차관, 기술 지원	45,250	2006.10.26.
7	장시 지속가능한 산림생태계 개발 프로젝트	중국	기술 지원	700	2008.11.24.
8	실크로드 생태계 복원 프로젝트	중국	기술 지원	800	2009.03.18.
9	산시-친린 생물 다양성 보존 및 시범 프로젝트	중국	무상원조, 차관	40,000	2009.10.22.
10	장시 지속가능한 산림생태계 개발 프로젝트	중국	무상원조, 차관	41,000	2010.11.09.
11	산림 투자 전략 준비	인도네시아	기술 지원	225	2011.01.17.
12	북서지역 세 성의 임업 및 생태계 복원 프로젝트	중국	무상원조, 차관	100,000	2011.03.29.
13	보르네오의 지속가능한 산림 및 생물 다양성 경영	인도네시아	기술 지원	1,950	2013.02.26.
14	아시아·태평양 지역 생태계 서비스 및 탄소금융 육성	회원개발 도상국 (DMCs)	기술 지원	800	2013.12.06.
15	산림 생태계 서비스 이행 완납 지원	베트남	기술 지원	1,500	2013.12.16.
16	장시 남산맥 지역의 자연재해 위기관리	중국	기술 지원	350	2014.03.28.
17	벌채 및 산림황폐화 방지를 위한 지역중심의 투자	인도네시아	기술 지원	500	2014.06.02.
18	신장-커라마이 생태 산림 기반	중국	기술 지원	600	2014.11.24.
19	지역사회의 생계향상을 위한 지속가능한 산림 경영	몽골	기술 지원	2,000	2015.01.13.

자료: ADB(www.adb.org: 2015. 7. 15.).

## 6. 시사점

주요 선진 공여국과 다자기구의 국제개발협력 전략을 비교하여 분석하였다. 분야별 공통된 내용을 발췌하여 정리함으로써 한국의 임업분야 국제개발협력 전략 수립에 참고하고자 하였다.

임업분야 국제개발협력 전략은 국가 개발협력 전략을 기초로 하여 작성된다. 또한 국제적인 협약 사항과 일관된 방향성을 가진다는 특징이 있다. 전략의 원칙은 빈곤 감축과 기후변화 대응 등과 같은 범지구적 문제해결을 위해 우선적인 노력을 기울이며, 임업 이외의 분야로 범위를 넓힌 통합적 접근을 취하는 것, 원조 효과성을 높이기 위해 바람직한 거버넌스 정립을 위해 노력한다는 것, 폭넓은 참여를 유도하는 것 등을 제시하고 있다. 이의 실현을 위해 중점적으로 협력하는 분야는 능력배양(capacity building), 바람직한 거버넌스(good governance) 구축, 일자리 창출, 인권·민주 사회 형성, 보호와 생산의 균형, 정책 개발 등이다. 국제개발협력의 범위는 산림뿐만 아니라 산림 관련 모든 자원의 관리와 보호를 위한 사업을 포함하는데, 산림, 기후변화, 생물 다양성 관련 문제, 산림 관련 자원 관리 및 보호 등이다. 여기에는 재생에너지, 바람직한 거버넌스, 여성의 지위, 토지 이용권 및 소유권 등 권리보장, 식량안보, 물, 공중위생 등이 포함된다. 임업협력의 목적은 산림관리, 경제성장, 빈곤 감축 등으로 요약된다.

표 4-17. 선진 공여국 및 다자기구 임업분야 국제개발협력 전략 비교

분류	일본	핀란드	독일	월드뱅크	아시아개발은행
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-일본 정부의 방침 및 국제 사회 논의 동향</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-국가개발 협력 목적을 기반</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-독일 개발협력의 목적과 원칙, 국제협약 등의 결정 사항에 일관</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-시의 적절한 사업 전개</li> <li>-폭넓은 참여자와 연대</li> <li>-일본의 강점을 살린 사업</li> <li>-핵심국 협력을 통한 주변국 진과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-권리중심의 접근</li> <li>-보편적 목표</li> <li>-결과 중심의 접근</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-국제적 정책의 실행</li> <li>-사회적 참여와 몫의 배분</li> <li>-정책의 일관성 및 공여국과의 조율</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-빈곤 감축을 위한 산림의 잠재력 이용</li> <li>-산림을 지속가능한 경제개발과 융합</li> <li>-환경서비스와 가치 보호</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-산림 거버넌스, 능력배양, 자원안보 강화</li> <li>-산림과 빈곤 감축에 대한 통합적 접근</li> <li>-기술융합의 이용 향상 및 풍경·유역 접근</li> <li>-민관협력 및 자원동원 촉진</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-지역주민에 의한 자연환경 관리 능력 향상</li> <li>-생물 다양성이 높은 지역과 생태계 보전</li> <li>-황폐지 식생복원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-인권보장, 민주사회 형성</li> <li>-참여적 일자리 창출, 녹색성장</li> <li>-지속가능한 거버넌스</li> <li>-인적 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-산림보호 및 조림</li> <li>-일관성 있는 정책틀</li> <li>-불법 벌채 및 불법 벌채무 무역</li> <li>-인증</li> <li>-금융전략 개발</li> <li>-산림 관련 국제제도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-경제활동 기회제공, 권한 부여, 안전 보장</li> <li>-정책, 경제관리, 통치 개선</li> <li>-모니터링 및 인증제도</li> <li>-보호와 생산이용의 이중적 접근</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-산림 거버넌스</li> <li>-자원안보 체계개선, 소득창출, 개발기회의 접근 확대</li> <li>-농촌기반</li> <li>-농촌금융기관</li> <li>-농촌에너지</li> <li>-사회복지</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-산림을 자연환경보전분야에 포함하여 전략 수립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-산림뿐만 아니라 산림 관련 자원 관리 및 보호</li> <li>-재생에너지 지원</li> <li>-바람직한 거버넌스</li> <li>-개도국의 니즈, 여성의 지위</li> <li>-기후제원 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-산림부문 뿐만 아니라 그 이상의 수준에서 협력</li> <li>· 근본적인 원인 제거를 위해 거시단계에서부터 미시단계까지, 국제사회 및 국가단위에서부터 지방단위까지 등 모든 단계의 참여를 목표로</li> </ul>		

(계속)

분류	일본	핀란드	독일	월드뱅크	아시아개발은행
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-자연환경의 유지와 인간활동의 조화</li> <li>(-지속적 산림관리를 통한 기후변화 완화대책</li> <li>-기후변화 적응대책</li> <li>-생계향상을 위한 지속적인 자연자원 이용</li> <li>-생물 다양성 보전)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개도국 기후변화 적응 지원</li> <li>• 지역사회 권리 보장과 국가적, 지구적 생물 다양성 보존 지원</li> <li>• 식량안보 지원</li> <li>• 토착민 권리 강화</li> <li>• 여성의 권리를 포함한 토지 소유권 정착 및 보장</li> <li>• 자연자원의 지속가능한 관리와 이용</li> <li>• 물, 공중위생</li> <li>• 수자원 관리</li> <li>• 지식연구 이용</li> </ul>	<p>독일</p> <p>-NFP는 개발협력의 가장 중요한 정책 도구</p>	<p>월드뱅크</p>	<p>아시아개발은행</p>
지원 대상			<p>수원국의 공공기관, 시민사회, 민간부문 등</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-빈곤 감축</li> <li>-지속가능한 경제개발 이바지</li> <li>-환경서비스 보호</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-가치 높은 산림지역 개선을 위한 산림경영 강화</li> <li>-자원접근성 및 안보향상을 위한 산림 거버넌스 강화</li> <li>-목재공급과 고용 기회 제고를 위한 조림지와 산림의 규모화 및 효율성 확대</li> <li>-생활력 향상 및 일자리 개발 기회 확대</li> <li>-관리 기관의 효율성, 효과성, 투명성 증진</li> </ul>

(계속)

분류	일본	핀란드	독일	월드뱅크	아시아개발은행
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 열대림 3개 지역 12개 국가에서 REDD+ 도입지원, JCM과 연계 강화</li> <li>- 원상기술을 활용한 산림자 원조사 지원</li> <li>- 산림정책, REDD+ 제도구 출 지원</li> <li>- REDD+ 사업계획 수립지원</li> <li>- JCM을 활용한 일본기업의 REDD+ 사업과 연계 지원</li> <li>- 산림기술을 활용한 방제와 유역관리 지원</li> <li>- 주민참가형 산림관리에 의한 유역관리 강화</li> <li>- 위성기술을 활용한 산림재해대책 수립지원</li> <li>- 방제를 위한 보전림 조성</li> <li>- 취약지역에서 산림과 토양을 적절히 보전하여 생태환경 지원</li> <li>- NGO연계 지원</li> <li>- 커뮤니티 지원</li> <li>- 민간기업에 의한 임산물 비즈니스 사업화 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 권리</li> <li>- 산림이용권 보장</li> <li>- 이익에 대한 공정한 분배 등 및 권리 증진, 남녀평</li> <li>- 에너지 원료</li> <li>- 효율적인 조리기구 사용 지원</li> <li>- 지속가능한 에너지프로그램 적용</li> <li>- 목재의 효율적 이용기술 전수</li> <li>- 소규모 바이오연료 생산, 잔여물 이용 지원</li> <li>- 가치사슬, 지속가능한 생산 및 이용</li> <li>- 가치사슬의 투명성 확대를 위해 바람직한 거버넌스 확대</li> <li>- 합법적 무역을 위한 지원</li> <li>- 통합적 무역을 위한 감축 및 정제개발</li> <li>- NFP 및 바람직한 거버넌스-기후변화 대응</li> <li>- 온실가스 배출 여체를 위한 산림과 방지(농지화장 및 지속가능하지 않은 농법 제거)</li> <li>- 개도국 역량 강화</li> <li>- 경제적 유인책 개발</li> <li>- 산림분야를 국가에너지 전략 및 기후변화 프로그램에 포함</li> <li>- 산림 관련 정보·자료 관련 프로젝트 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제도 수립, 정책체계 수립 및 시행</li> <li>- 산림보호, 지속가능한 이용, 재조림, 조림지 관리, 황무지 경작, 황폐지 재건, 산불 관리 및 진압</li> <li>- 불법 벌채 방지와 불법 벌채 목 무역 방지 노력</li> <li>- 산림법 집행 및 통치 부패와의 싸움</li> <li>- 위반 처벌을 위한 효과적인 벌 집행체계 수립</li> <li>- 신뢰할 수 있는 인증제도 개발</li> <li>- 지속가능한 산림관리를 위한 재정전략 개발</li> <li>- 국제 산림 관련 협약의 시너지 창출을 위해 국제 산림체 제 개발 및 시행 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 토착민과 지역사회의 권리 보장 정책, 제도, 법규 강화</li> <li>- 여성, 민민, 한계그룹 사람의 산림정책, 계획, 실행에 참여 보장</li> <li>- 지역민에 의한 지역산림 관리 지원</li> <li>- 임업을 농촌개발전략에 통합</li> <li>- 산림의 범분야적 접근보장을 위한 분석</li> <li>- 면허, 보조금 등 부적절한 정책개선, 산림사업 개발과 실행에 있어 복수의 참여보장을 통한 거버넌스 개선지원</li> <li>- 부정부패와 불법행위 근절 지원</li> <li>- 정부수익을 높일 수 있도록 임업분야 제정 및 통상 이슈 접근 지원</li> <li>- 적절히 관리되는 산림으로 부터 얻을 수 있는 상품 및 서비스에 대한 투자 촉진 지원</li> <li>- 보호지역에 대한 정부의 주도적 역할 지원</li> <li>- 생산림에 대한 책임 있는 관리 지원</li> <li>- 산림 공공체에 대한 시장개발과 재정지원 방안 개발</li> <li>- 기후변화 대응 정책개발 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현실적 산림가치 평가</li> <li>- 여성과 소수집단의 참여 유도</li> <li>- 능력배양</li> <li>- 토지 및 자원 보유권 보호</li> <li>- 불법거래 감소, 보호구역 경영지원</li> <li>- 산불방지 및 통제 협력 장려</li> <li>- 일자리 창출·개발 기회 확대</li> <li>- 산림환경서비스에 대한 시장지향적 촉진</li> <li>- 정보공유, 임산물 거래정책 합리화</li> <li>- 탄소격리</li> <li>- 목재 생산·사공 육성</li> <li>- 생태관광</li> <li>- 여성 및 소외계층 중심의 기업 육성</li> <li>- 지속가능한 산림경영</li> <li>- 산림자원관리에 있어 상업 부문과 지역사회와의 협력 장려</li> <li>- 환경 친화적 산림기반 구축</li> <li>- 환경적 지속가능한 산림기반 디자인 장려</li> <li>- 산림서비스 투자 장려를 위한 시장지향적 촉진</li> <li>- 창업기회 확대를 위한 금융 기관 구축</li> <li>- 여성과 소외계층을 위한 소액신용금융시스템 육성</li> </ul>	

(계속)

분류	기본	관단드	독일	월드뱅크	아시아개발은행
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-보호구 및 점이지역에서 모진활동 및 생산활동의 양립을 위해 관리 거버넌스의 향상과 주민참여형 관리 촉진</li> <li>• 생태계 보호구 관리모델 구축 지원</li> <li>• 국제조약 진략목표 달성 지원</li> <li>• 생태계 서비스에 대한 정보 정비 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-환경·농촌·토지이용의 한 부분으로서의 산림을 고려</li> <li>• 임업분야 협력 목적 달성을 위한 타 분야 정책 조질(환경농업, 가족 사육장 확대, 바이오연료 생산)</li> <li>• 사유임업 및 지역임업 지원</li> <li>• 농촌개발 분야의 일부로 지원</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>-스액금융시스템 육성을 위한 은행 및 NGO 참여 유도</li> <li>-환경 친화적 제재기술 확대</li> <li>-소규모 임업을 통한 농촌에너지 공급</li> <li>-재생에너지와 바이오메스에너지에 대한 투자 장려</li> <li>-진통 지식 사용 권장</li> <li>-연기오염 감소</li> <li>-신불방지 장려</li> <li>-농촌보건서비스 확대</li> <li>-환경오염 및 환경위험 문제 해결</li> </ul>

## 1. 한국의 국제개발협력 계획 및 추진 전략

### 1.1. 국제개발협력 기본계획

한국은 ODA 통합 추진체계를 구축하고 선진화 전략을 추진하기 위하여 관계부처 합동으로 작성된 국제개발협력 선진화 방안을 2010년 10월에 확정하였다. 국제개발협력기본법<sup>69</sup> 제8조에 따르면 국제개발협력 주관기관은 5년마다 각각 소관 분야의 국제개발협력에 관한 기본계획안(분야별 기본계획안)을 작성하여 실무위원회를 거친 후 위원회에 제출하여야 한다고 되어 있으며, 위원회는 분야별 기본계획안을 종합하여 국제개발협력에 관한 기본계획을 확정한다고 명시하고 있다. 그러나 2010년 12월에 분야별 기본계획안은 수립되었으나, 이를 통합한 기본계획은 수립되지 않았다. 그 결과 많은 사람들은 선진화 방안 또는 분야별 기본계획안을 국제개발협력에 관한 기본계획으로 여기고 있는 실정이다.

---

<sup>69</sup> 2010년 1월 25일 ODA 정책의 법적 안정성 확보와 정책 일관성 및 원조효과성 증진을 위해 제정되어 2010년 7월 26일에 발효([www.odakorea.go.kr](http://www.odakorea.go.kr)).

### 1.1.1. 선진화방안<sup>70</sup>

국제개발기본법에서 제시한 한국의 국제개발협력의 목표를 살펴보면, 첫째, 개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상, 둘째, 개발도상국의 발전 및 이를 위한 제반 제도조건의 개선, 셋째, 개발도상국과의 우호협력관계 및 상호교류 증진, 넷째, 국제개발협력과 관련된 범지구적 문제 해결에 대한 기여 등으로 요약할 수 있다.

이러한 목표 아래 세워진 기본골격 가운데 중요한 것을 정리하여 보면, 다음과 같다. 2015년까지 ODA 규모를 GNI 대비 0.25%로 확대할 계획이며, 중점지원분야로 교육(인적자원), 보건, 행정(정보통신기술, 경제), 농업, 산업에너지(국토개발) 및 환경(녹색성장)과 여성 등의 범분야로 구분한다. 또 유·무상 통합 26개 중점협력국을 선정하여 양자예산의 70% 이상을 집중한다. 이 가운데 아시아에 양자원조의 55%를 배분하고 아프리카에 20%를 지원한다. 프로젝트 위주의 지원에서 기술협력을 균형 있게 추진하며, 유·무상 비율을 40대 60으로 유지하고, 비구속성 원조의 비율을 75% 수준으로 확대한다. 또한 ODA 예산의 30%를 다자간 원조에 지원하고, 범지구적 개발문제(MDGs 달성, 기후변화, 식량안보 등)에 대처하며, 국제기구와의 협력을 확대하는 방향으로 국제개발협력을 추진한다.

목표 달성을 위한 3대 선진화 전략으로 원조시스템의 효과적 개편, 개발협력 콘텐츠 개발, 국제 활동 참여 강화 등을 제시하였다. 원조시스템의 효과적 개편을 위하여 통합된 지역별 정책기조를 바탕으로 중점 협력국에 대한 국별 협력전략(CPS)을 수립하며, 개발협력 콘텐츠 개발을 위하여 개발경험, 사업기술, 감성분야로 나누어 유기적으로 연계한 원조모델 마련하고, 시범적으로 새마을 운동, 모자보건, 직업훈련 모델을 개발한다는 전략이다. 또한 국제활동 참여 강화를 위하여 범정부적 다자 원조 전략을 수립하고 국제기구에 대한 지원을 단계적으로 확대하여 글로벌 개발파트너십을 강화한다는 전략을 구상하였다. 선진화방안의 실천전략으로 2012년에 「한국

<sup>70</sup> ODA Korea(2015. 10. 5.). <www.odakorea.go.kr> 내용을 정리.

형 ODA 모델 추진방안」을 마련하였다.

### 1.1.2. 분야별 기본계획안<sup>71</sup>

선진화방안을 기초로 한 분야별 기본계획안을 살펴보면 다음과 같다.

#### 가. 무상원조

무상원조 분야에서는 6개의 중기전략목표를 제시하고 추진방향을 설명하였다. 그 내용을 살펴보면 첫째, 새천년개발목표(MDGs) 달성에 기여하는 것을 최우선 순위로 하고, 협상대상국의 빈곤 퇴치와 지속가능한 발전 추구를 위하여 최빈국에 대한 지원을 강화한다. 둘째, 자립성장 기반 조성을 위한 역량 강화에 최우선 가치를 부여한다. 셋째, 세계 평화와 번영에 기여하기 위하여 취약·분쟁국가의 거버넌스를 강화한다. 넷째, 환경·여성·인권·민주주의 등 범분야적 보편적 가치를 지향하며, 다섯째, 한국 ODA의 선진화를 실현하기 위하여 사업 간 중복 및 분절을 최소화하고 관련 기관 전문성을 활용한다. 여섯째, 국격 및 소프트파워 제고를 위해 외교적 고려에 기반 한 ODA를 시행한다.

무상원조의 규모는 국제개발협력 선진화방안의 기본골격을 기반으로 5년간 약 4조 6천억 원의 자금을 집행할 계획이며, 지역별로 아시아에 50%, 아프리카에 25%, 중남미에 10%, 중동독립국가연합(Commonwealth of Independent States: CIS)에 10%, 오세아니아에 5% 내외를 지출할 계획으로 되어있다.

중점협력대상국에 대한 양자 원조는 선진화방안에서 제시한 70% 수준을 유지하며, 최빈국 및 분쟁·취약국에 양자 무상원조의 40% 내외를 집중한다는 계획이다. 양자 무상원조 재원의 30%는 탄력적으로 운용하되 분쟁 및 취약국가를 우선적으로 고려하고, 여타 일반 개도국에 대해서는 가능한 범위 내에서 기술협력사업 위주로 지원한다는 계획이다.

<sup>71</sup> 기획재정부·외교통상부(2010).

원조 시스템의 효율성 제고를 위해서는 유·무상 통합 국별 지원전략을 수립하고, 원조사업의 발굴·선정·시행은 국별 지원전략에서 정한 전략에 따라 실시하며, 개별 부처와 KOICA 간 협조 강화를 위한 KOICA 업무 프로세스 개선 방안 마련하고, 무상원조 사업 간 중복방지 노력을 지속적으로 추진한다고 명시하였다. 또한 유·무상 연계사업 및 패키지형 사업을 추진하며, 민·관 협력 사업을 2015년까지 2010년의 10배 수준으로 확대 추진한다고 제시하였다. 이 밖에 전문 인력 양성, 무상원조 평가 및 환류 강화 등에 대한 계획을 제시하였다.

#### 나. 유상원조

유상원조의 경우 개도국의 근본적 역량제고 및 민간부문 활동 촉진에 기여하고, 협력대상국과의 우호적 경제협력 관계를 구축한다는 목표를 제시하였다. 이를 위하여 경제성장의 원천이 되는 인프라 구축에 중점적으로 지원하고, 정책자문 과정에서 발굴되는 주요 사업을 연계하여 지원함으로써 지식 공유를 통한 개도국의 정책역량을 제고하고 자생적 성장기반을 조성한다. 개발 수요 충족을 위해 민간부문과의 협력을 통한 개발 효과성을 제고하며, 개도국 개발수요에 부응하는 지원을 확대하고, 여타 대외 정책 수단과의 연계를 통해 장기적이고 안정적인 경제협력 파트너십을 구축한다는 것 등을 기본방향으로 설정하였다.

지원규모로는 5년간 4조 2,000억 원 규모를 집행하며, 지역별로 아시아를 중점적으로 지원하여 신규승인의 60% 범위에서 지원할 계획이다. 아프리카의 경우 신규승인의 20% 지원하고, 중남미는 신규승인의 10%, 중동 CIS에 8%, 대양주 등 기타 지역에 2%를 지원한다는 계획이다.

지원분야별로는 녹색성장 분야를 최우선으로 지원하되 지원 총액의 30% 수준으로 운용하며, 중점협력국에 재원의 65%를 배분하되, 선택과 집중에 따라 상위 10개국에 45% 집중하고, MDB 협조융자에<sup>72</sup> 20%를 배정

<sup>72</sup> 다지개발은행(Multilateral Development Bank: MDB) 협조융자(Co-financing)란

하며, 최빈국에 대한 전반적인 지원 비중을 축소한다는 내용이다.

원조 시스템을 효과적으로 개편하기 위하여 유·무상을 통합한 국별 지원 전략을 수립하고, 사업 발굴 과정에서 관계부처 및 민간 부문의 참여를 활성화하며, 국별 지원전략 수립과정에서 유·무상 연계사업을 구체화한다는 계획이다. 또한 정부와 민간의 연계를 확대하며, 비구속성 원조 비율을 2015년까지 50% 수준으로 제고하고, 프로젝트 중심의 지원방식에서 대상국의 주인의식 및 원조효과성 제고를 위해 프로그램 차관율<sup>73</sup> 도입할 계획이다.

## 1.2. 추진 전략<sup>74</sup>

ODA 전략이 담겨있는 「한국형 ODA 수립」에 따르면 한국은 발전 경험과 역량에 기반 한 비교우위를 적극적으로 활용하여야 하며, 개발경험 전수에 대한 개도국의 수요가 증가하고 있기 때문에 한국형 ODA를 수립할 필요가 있다고 설명하고 있다. 한국형 ODA 모델의 기본방향으로는 원조에 관한 국제규범과의 정합성을 제고하는 동시에 한국의 비교우위가 있는 특수한 발전 경험을 활용할 수 있도록 추진되어야 한다고 설명한다.

이러한 기본방향에 기반 한 추진전략으로 선택과 집중, 성과 중심의 정책 관리, 민관협력 강화, 개방, 인프라 구축 등을 제시하였다. 즉, 제한된 수의 협력 대상국을 선정하여 집중적으로 지원함으로써 효과성을 제고할 수 있도록 선택과 집중을 하며, 사업의 효과성을 제고하고 비효과적인 사업을 제외함으로써 재원을 확보할 수 있는 성과 중심의 정책 관리를 시행

---

아시아개발은행, 아프리카개발은행 등 주요 다자개발은행과 공동으로 개발도상국 개발사업의 자금조달에 참여하는 것을 말함([www.odakorea.go.kr](http://www.odakorea.go.kr)).

<sup>73</sup> Program Loan: 개도국의 종합 또는 부문별 개발계획 이행을 위한 다수의 정책 과제, 개발사업 등의 실시예 필요한 자금을 개도국정부에 지원하는 차관([www.odakorea.go.kr](http://www.odakorea.go.kr)).

<sup>74</sup> 주동주 외(2012).

한다는 전략이다. 또한 민간의 창의력을 활용하고 보완적 동반체계를 형성할 수 있는 민·관 협력을 강화하고, 공여국과의 원조분업 및 국제기구와의 협력체계를 도모하기 위한 개방을 시행하며, 합목적성, 효율성, 효과성을 극대화할 수 있는 ODA 인프라를 구축한다는 것이다.

## 2. 한국 임업분야 국제개발협력 전략안

한국의 국제개발협력은 계획 수립 단계에서부터 많은 문제점을 내포하였다. 계획 수립의 비효율적 절차, 상향식 계획 수립으로 인한 유·무상 원조사업 간 분절화, 중점협력대상국 선정 과정의 불투명성, 분야별 사업의 중복성(KSP와 DEEP 프로그램), 공여국 중심의 원조 형태 등이 대표적이다.<sup>75</sup> 이행 성과에 대한 평가에서도 유·무상 정책의 이원화와 부처별로 분산된 ODA 관리의 분절화 심화, 사업 간 연계 미흡, 개발도상국 역량 강화에 크게 기여하지 못함 등이 지적되었다.<sup>76</sup> 임업분야에서도 사업의 분절화 및 중복성, 사업 간 연계 미흡 등 위의 예와 유사한 문제점들이 지속적으로 지적되는 실정이다.

앞서 제시한 임업분야 국제개발협력 관련 내용 및 문제점을 종합하여 국제개발협력 전략안을 마련하기 위하여 한국 임업에 대한 SWOT 분석을 실시하였다. 그 결과를 이용하여 국제개발협력에 필요한 원칙을 마련하고, 원칙의 토대 위에 전략안을 제시하였다.

<sup>75</sup> 양영미(2015).

<sup>76</sup> 이태주(2015).

## 2.1. 임업분야 국제개발협력 SWOT 분석

표 5-1. 한국의 임업분야 SWOT 분석

강점(Strength)	약점(Weakness)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 황폐한 산림복구 경험</li> <li>- 법제도의 제정 및 정비</li> <li>- 강력한 법집행</li> <li>- 토착민에 대한 지속가능한 생계 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업의 분절 및 중복</li> <li>- 공여국 기관에 의한 사업 시행</li> <li>- 동아시아 편중</li> <li>- 임업개발 비중 높음</li> <li>- 유상원조 전무</li> <li>- 열대림 관리 경험 부족</li> </ul>
기회(Opportunity)	위협(Threaten)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산림에 대한 관심 증가</li> <li>- 지속적인 ODA 증액</li> <li>- 한국의 개발경험 공유 수요 증가</li> <li>- SDGs로 다양한 임업 사업 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개발 효과에 대한 회의</li> <li>- 세계 경제의 불안정</li> <li>- 한국 국제개발협력의 문제점</li> <li>- 많은 기관의 사업 참여</li> </ul>

### 2.1.1. 강점(strength)

한국의 경우 경제개발을 거치면서 일제의 수탈과 전쟁으로 황폐된 산림을 복구한 임업분야의 경험을 강점으로 활용할 수 있다. 이 과정에서 법제도의 제정 및 정비, 강력한 법 집행, 산림에 의지하여 살아가는 토착민에 대한 지속가능한 생계 지원 등 ODA 사업으로 발전시킬 수 있는 내용들을 많이 발굴할 수 있을 것으로 기대한다.

### 2.1.2. 약점(weakness)

타 분야와 마찬가지로 임업분야에서도 사업의 분절 및 중복, 사업 간 연계 미흡 등의 문제점들이 지적되고 있는 실정이다. 또한 사업의 시행기관이 국내공공기관이나 NGO 등 공여국의 기관이 대부분을 차지하고 있는데, 앞서 살펴본 바와 같이 한국 임업 ODA 기관별 시행현황(2005~2013)

에서 한국의 정부부처 또는 공공기관이 사업실시기관으로 나타난 ODA가 전체의 47% 수준이며, 수원국의 정부부처 및 공공기관이 29.5%를 차지하였다. 이는 사업의 구축성 여부와 관련이 높을 것으로 생각되며, 시행에 있어 수원국이 주인의식과 책임의식을 가지기 힘든 상황을 조성하여 사업의 지속가능성을 보장하기 어렵게 만드는 약점으로 작용하게 된다.

임업 분야 양자 간 ODA의 경우 동아시아 지역에 대한 편중이 높은 것으로 나타났으며, 사업 분야별 현황에서는 임업개발의 비중이 높게 나타난다. 이러한 원인은 사막화 방지를 위한 조림사업 지원이 다수이기 때문이다. 사업의 성공기반을 마련하기 위한 정책·행정 및 교육 분야 지원을 증대하는 선진 공여국의 지원방향과는 상이한 것을 알 수 있다. 또한 현재 임업분야 사업에는 유상원조의 비율이 전무한 것으로 분석되었다. 이는 수원국의 주인의식을 고취시키기 어렵다는 단점이 있다.

국내 산림녹화 성공 이후 다가온 관리경험이 부족하며, 특히 열대림에 대한 관리 경험이나 기술이 없다는 단점이 있다. 지원이 필요한 많은 개발도상국이 위치한 지역이 열대지방임을 감안할 때 열대림에 대한 연구와 기술개발이 요구된다.

### 2.1.3. 기회(opportunity)

기후변화로 인한 지구온난화의 위협은 가장 경제적인 탄소흡수원인 산림에 대한 관심을 높이는 계기로 작용한다. GNI 대비 ODA 규모가 DAC 평균에도 미치지 못한 한국은 지속적인 증액을 통하여 국제적인 책무를 다하는 모습을 보여줄 필요가 있다. 다수의 국가가 새마을 운동을 비롯한 정책/행정관리 등 한국의 성공적인 개발경험에 관한 지식을 공유하고자 하며, 그 가운데 산림녹화에 대한 관심이 높다.

현 중점국가전략서 체계에서 산림부문의 참여는 산림면적 비율을 높이는 사업에 국한될 수밖에 없다. 그 이유는 새천년개발목표(MDGs) 상의 성과지표가 산림면적 비율에 한정되었기 때문이다. 그러나 새롭게 수립된 Post-2015의 목표 및 지표는 이전에 비해 훨씬 다양해지고 세분화되었으며

타 분야와의 융합을 강조하므로 임업 ODA 사업도 훨씬 다양하게 전개될 수 있을 것으로 전망된다.

#### 2.1.4. 위협(threaten)

지속적인 개발협력에도 불구하고 개발의 효과에 대한 의문은 국제개발 협력에 대한 회의감으로 작용하며, 세계적인 경제의 불안감으로 인해 ODA에 대한 투자가 불규칙성을 띠게 되었다. 또한 국내적으로는 국제개발협력이 계획 수립 단계에서부터 많은 문제점을 안고 있었다. 계획 수립의 절차, 상향식 계획 수립으로 인한 유·무상 원조사업 간 분절화, 중점협력대상국 선정 과정의 불투명성, 분야별 사업의 중복성(KSP와 DEEP 프로그램), 공여국 중심의 원조 형태,<sup>77</sup> 이행 성과에 대한 평가에서 유·무상 정책의 이원화, 부처별로 분산된 ODA 관리의 분절화 심화, 사업 간 연계 미흡, 개발도상국 역량 강화에 크게 기여하지 못하는 등<sup>78</sup>이 대표적으로 해결해야할 많은 문제점들이다.

## 2.2. 임업분야 국제개발협력 원칙

SWOT 분석 결과를 바탕으로 한 임업분야 국제개발협력의 원칙을 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 임업개발에 대한 비중을 줄이고 임업정책/행정관리와 임업연구 분야에 대한 비중을 확대할 필요가 있다(WO). 특히 산림청의 ODA 사업의 경우 임업분야 강점을 최대한 발휘하여 임업정책 및 행정관리 분야에 집중할 필요가 있고, 동시에 민간 또는 국가 연구기관을 이용한 임업연구 분야에 투자할 필요가 있다. 그리하여 해외산림개발에서도 문제점으로 지적되는 토착민의 토지 이용권리 보장 등에 대하여 법적

<sup>77</sup> 양영미(2015).

<sup>78</sup> 이태주(2015).

도적으로 명확하게 정리하는 것이 민간 투자를 유도할 수 있는 방법이 될 것이다. 둘째, 실질적인 개발 효과성을 강조하기 위한 비구속성 원조를 확대할 필요가 있다(WT). 최근 들어 늘어난 것으로 나타났으나 비구속성 원조의 비율 100%를 추구하는 국제기준을 고려했을 때 아직 충분하지 않다. 셋째, 수원국의 주인의식을 높일 수 있는 유상지원의 비율을 확대할 필요가 있다(WT). 조림사업의 경우 기반조성에 속하는 사업이므로 굳이 무상 원조를 통하여 시행할 필요가 없을 것으로 판단된다. 넷째, 범지구적 문제 해결을 위한 노력을 우선적으로 추진하여야 한다(SO). 특히 기후변화와 관련하여 ODA 사업을 REDD+의 촉매제로 활용할 필요가 있다. 다섯째, 임업 이외의 분야와 협력하여 통합적으로 접근하여야 한다(WO). 산림의 특성상 장기적인 관점에서 지속가능한 산림관리를 통하여 경제개발 및 빈곤 퇴치에 기여할 수 있는 것은 사실이다. 하지만 단기적으로 자원의 이용을 제한함으로써 주민들이 겪게 될 경제적 위축현상을 완화하기 위한 방법을 강구해야 한다. 기본적으로 농촌개발과 연계하고, 산림농업을 통하여 빈곤을 극복할 수 있는 방법을 계획단계에서부터 준비하는 것이 중요하다. 여섯째, Post-2015의 목표인 SDGs 달성에 부합하는 방향으로 사업을 전개할 필요가 있다(SO). 개발의 효과성 제고를 위하여 산림면적 확대를 위한 조림 및 재조림(83, 79), 산림전용 방지를 위한 생계지원(83, 79), 지속가능한 산림관리 강화(84), 토지 이용권리 보장 정책·제도·법규 강화(15.1, 72), 바람직한 거버넌스를 위한 제도개선 및 역량 강화(15.1), 온실가스 배출량 감축(79) 등이 여기에 해당된다. 또한 추후 개발될 예정인 산림생태계 보전에 관한 지표와 지속가능한 산림관리 재원에 관한 지표와 관련된 분야 등을 중점적으로 협력해야한다. 일곱째, 장기적인 모니터링 및 평가체계를 수립할 필요가 있다. 산림의 경우 다양한 기능이 구체화되기 위해서는 상당한 시간이 필요하다. 따라서 산림사업의 실질적인 효과를 측정하기 위해서는 장기간에 걸친 모니터링과 평가가 필요하며, 이를 위해서는 수원국의 적극적인 협조가 반드시 필요하다.

### 2.3. 법제도적 기반

국제개발협력 시행 및 REDD+의 국제개발협력과의 연계에 대한 법제도적인 기반은 국제개발협력기본법, 국제개발협력기본계획 및 산림청의 제5차 산림기본계획(변경)(2013~2017)에서 찾아볼 수 있다. 우선 국제개발협력 시행의 기반은 국제개발협력기본법에서 찾을 수 있는데, 기본정신 및 목표를 기술한 제3조 제2항의 4호에 “국제개발협력과 관련된 범지구적 문제해결에 대한 기여”라고 표기하고 있다. 또한 기본계획이라 할 수 있는 선진화 방안에서 제시하는 3대 가치 가운데 “인도주의, 인권, 빈곤 퇴치 등 지구촌 문제해결에 적극 참여하면서 국제사회의 보편적 가치 추구”라는 문구를 통해서도 국제개발협력 시행의 기반을 찾을 수 있다.

한편 산림청의 제5차 산림기본계획(변경)(2013~2017)에는 세계녹화 및 지구환경 보전에 선도적 기여를 위한 핵심과제인 ‘자원협력 및 해외조림 확대’, ‘사막화 방지 등 지구환경보전 협력확대’를 제시하였다. 해외 산림자원 확보 및 기후변화대응을 위한 해외산림개발확대를 목표로 추진되는 자원협력 및 해외조림확대 사업은 목재생산에 국한되지 않고 탄소배출권, 바이오에너지 연료 확보 등을 위한 목적으로 사업이 다변화하였다. 이를 위해 협력 대상국의 범위를 확대하고, 산림자원개발 지원을 강화하기 위한 기반을 구축한다는 계획이다. 또한 사막화 방지 등 지구환경보전협력 확대 사업의 경우 사막화 방지를 위한 조림사업을 9,700ha에 대해 추진하는 것과 역내 협력기반을 강화한다는 내용을 목표로 하고 있다. 이를 위하여 아프리카 5개국과 중남미 5개국에 대한 지원, 동북아시아 사막화 방지를 위한 녹색 ODA 사업을 확대한다는 방침이다.

또한 산림청의 제5차 산림기본계획(변경)에는 기후변화에 대응한 산림탄소 관리체계 구축의 핵심과제인 ‘산림기반 탄소상쇄제도 및 배출권거래제 기반 마련’, ‘REDD+를 통한 탄소배출권 확보’ 등을 제시하였는데, 산림탄소상쇄제도는 민간부문 탄소흡수원 확충을 촉진하기 위한 방안으로 자발적 시장에서의 산림탄소 거래 지원체계를 마련하는 세부 추진계획이 있다. 동시에 REDD+를 통하여 국외 탄소권 1천만 톤을 확보한다는 계획이 있

다. 이를 위한 세부 추진계획으로 REDD+ 사업이행 기반 구축 사업이 있는데, 구체적으로 REDD+ 이행재원 확보, 이행 대상지 확보 등을 포함한다. 또한 개도국의 REDD+ 사업에 참여하여 탄소배출권을 확보한다는 계획도 포함하는데, 개도국의 REDD+ 사업 실시 지원에는 전략수립, 인력양성, 이행 인프라 구축 등에 중점적으로 지원한다는 방침이다.

따라서 기후변화협약에서 추구하는 REDD+를 범지구적 문제해결에 기여하기 위한 국제개발협력 사업과 연계할 수 있는 토대가 마련된 것이다. 그뿐만 아니라 해외산림개발의 목적을 탄소배출권 및 바이오에너지 확보로 변경함으로써 해외산림개발 또한 국제개발협력과 연계하여 추진할 수 있는 토대를 마련하였다고 볼 수 있다.

## 2.4. 추진체계

국제개발협력 사업의 추진체계는 개발의 효과성을 최대화할 수 있는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 기관 간 협조 부재로 인한 사업의 분절화 현상, 수원국의 개발을 위한 통일된 목적의식 부재 등을 고려할 때 한국의 임업분야 ODA 사업은 무상원조의 예산 60%를 가지고 모든 분야의 사업을 운영하는 KOICA가 임업부문 사업을 총괄하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이 경우 개별 프로젝트를 종합한 프로그램의 운영이나 부문별 개발협력을 수행하기 용이해질 것이다. 그러나 사업의 사전 타당성 판단, 계획수립 등과 관련하여 전문가 집단인 산림청의 자문을 받고, 사업 수행 기관 또한 산림청에 자문을 의뢰할 수 있게 하여 임업분야 국제개발협력이 국가의 산림정책과 일관된 방향으로 진행될 수 있도록 하여야 한다.

산림청은 자체 예산을 이용하여 열대림 또는 혹한 지역의 산림녹화와 관련된 기술개발 등에 관한 정보 축적에 집중하는 것이 임업분야 국제개발협력의 발전을 위해 바람직한 방향이라고 판단된다. 기반사업에 해당하는 조림사업에 대해서는 EDCF의 유상원조를 적절히 이용하는 것이 수원국의 개발 효과성을 위해 바람직할 것이다.

## 2.5. 임업분야 국제개발협력 전략안

### 2.5.1. 목적

임업분야 국제개발협력은 지속가능한 산림자원 관리와 이용의 조화를 통한 범지구적 문제해결 및 빈곤 퇴치에 기여하는 것을 목적으로 한다.

### 2.5.2. 전략과제

목적 달성을 위하여 다음의 세 가지 전략과제를 제시한다. 첫째 지속가능한 산림자원 관리를 통한 기후변화 대응, 둘째, 산림자원의 적절한 이용을 통한 지역사회 생계 향상, 셋째, 사막화 방지, 생물 다양성 등 인류 공통의 관심사 우선적 해결 등이다. 산림은 가장 경제적인 탄소흡수원의 하나이므로 적절한 관리를 통하여 보존함으로써 기후변화에 효과적으로 대응할 수 있다. 보존과 함께 산림에 의존하여 생활하는 주민의 생계 수단으로 적절히 이용될 수 있도록 산림을 개발함으로써 지속가능성을 보장할 수 있을 것이다. 기후변화와 함께 산림의 중요한 역할인 생태계 보존을 위한 방안, 산림 황폐화 방지를 통한 사막화 방지 등에 대해서도 노력해야 한다.

### 2.5.3. 중점협력분야

전략과제를 해결하기 위해서는 다음의 분야에 중점적으로 협력할 필요가 있다. 지속가능한 산림자원 관리를 통한 기후변화 대응을 위해서는 산림의 탄소흡수 능력 보호 및 향상을 위한 관리, REDD+ 도입 등의 분야이며, 산림자원의 적절한 이용을 통한 지역사회 생계 향상을 위해서는 산림 이용을 위한 법제도 강화, 소외 계층의 적극적인 참여 유도, 지역민에 의한 산림관리 등의 분야이다. 또한 사막화 방지, 생물 다양성 등 인류 공통의 관심사 우선적 해결을 위해서는 범지구적 이슈와 관련된 사업에 대한 공감대 형성을 위한 정책협의 강화, 국제협약 승인 국가에 대해서는 의무수행

을 위해 필요한 요소 지원 등의 분야이다.

## 2.5.4. 개발협력 내용

지속가능한 산림자원 관리를 통한 기후변화 대응을 위하여 필요한 개발협력은 산림관리계획 마련, 제도 수립, 정책 수립 및 시행, 불법 벌채 방지 및 불법 벌채목 무역 금지제도 도입, 산림법 집행 및 통치, 효과적인 법집행체계 수립, 인증제도 개발, 그리고 REDD+ 사업 시행을 위한 기반구축사업 등이다. 특히 REDD+ 사업 시행을 위해서는 국가 및 주 단위 전략수립을 지원, REDD+ 활동을 구체화할 수 있도록 지방정부에 대한 REDD+ 실행계획 수립 지원(화전 축소를 위한 생계 개선활동 지원, 산림 보호 및 복원을 위해 감시원과 지역민에 의한 산림 감시활동과 재조림 지원, REDD+ 수행에 요구되는 지역적 능력배양 지원, REDD+ 정보체계 수립을 위한 지원), 자원조사 지원, MRV(Measuring, Reporting and Verification) 시스템 수립 지원, 참여적 산림관리 지원, 지역적으로 REDD+ 관심 기업과의 협력, 산불감지 시스템 및 인공위성을 이용한 산불 예측모델 구축, 탄소축적 측정 시스템 구축 등이다.

산림자원의 적절한 이용을 통한 지역사회 생계 향상을 위해서는 토착민과 지역사회의 토지 이용 권리를 보장하는 정책·제도·법규 강화, 계획 단계에서부터 모든 관련자의 의견이 반영될 수 있는 협의체 구성, 농촌개발 전략과 통합을 통한 생계지원 방안 강구, 생산물의 관리 및 유통 지원체계 구축, 가치사슬의 투명성 증대를 위한 바람직한 거버넌스(Good governance) 확대 방안 구축, 소득창출 활동을 위한 지역 사회의 역량 개발과 기술 지원, 이익의 공정한 배분을 위한 장치 마련 등이다.

사막화 방지, 생물 다양성 등 인류 공통의 관심사 우선적 해결을 위한 개발협력 방안으로는 조림 및 산림경영의 기본적인 기술, 조림 및 산림경영의 국가 정책 및 목표, 산림사업 수행을 위한 정부의 강력한 지도력 등의 필요조건을 만족하기 위한 기술협력 및 인력양성, 기술모델 수립 등을 들 수 있다.

## 2.5.5. 실천 방안

임업분야 국제개발협력의 효과적이며 효율적인 추진을 위하여 인력, 사업 요소, 모니터링 및 평가에 대한 실천방안을 제시하면 다음과 같다. 임업분야 ODA 전문 인력은 임업에 대한 전문지식과 국제개발협력에 대한 지식을 동시에 보유하여야 한다. 유병일 외(2014)는 과거 ODA 사업에 참여한 경험이 있는 임업전문가를 조사하여 ODA 사업에 대한 인식이나 이해가 부족하다는 결과를 제시한 바 있다. 따라서 임업분야 ODA 전문가 양성을 위하여 임업분야 전문가를 대상으로 코이카와 산림과학원이 협동하여 필요한 실무교육 과정을 수립하고 지속적인 교육 기회를 제공하여야 한다.

ODA 사업의 성공을 위해서는 사업의 질을 제고할 수 있는 구성 요소에 대한 충분한 지식과 기술을 겸비하여야 한다. REDD+와 연계한 ODA 사업을 위해서는 산림자원조사를 위한 위성영상 지원, 매목조사 지원, 샘플링기법 등의 REDD+ 관련 기술개발을 발전시켜야 한다. 동시에 일본의 JCM과 같은 양자탄소상쇄제도를 구축하여 자발적탄소시장을 통한 거래가 가능하도록 함으로써 REDD+를 통하여 탄소배출권을 획득하고자 하는 민간기업의 부담을 경감하고 적극적인 참여를 유도할 수 있다.<sup>79</sup> 수원국 산림의 지속가능한 관리를 위해서는 불법 벌채 및 훼손을 제재할 수 있는 법적근거 수립, 대상품목 선정 및 위험도 분석체계 수립 등 불법 벌채 규제와 관련하여 수원국에 적용할 수 있는 지침을 마련하는 것이 필요하며, 동시에 원활한 사업진행을 위한 바람직한 거버넌스(Good governance)를 위한 역량 강화 프로그램 마련 등이 필요하다. 지역사회 생계향상을 위한 방

<sup>79</sup> 한국의 경우 온실가스 배출권 거래제도 시행을 위하여 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」을 마련하였다. 이 법의 제30조와 동법 시행령 제39조 및 제40조의 규정에 따라 외부사업에 대한 구체적인 사항을 제시한 「외부사업 타당성 평가 및 감축량 인증에 관한 지침」 제8조 제2항의 2호를 보면 “1차 계획기간(2015~2017)과 2차 계획기간(2018~2020)에는 외국에서 시행된 외부사업에서 발생한 외부사업 온실가스 감축량을 등록하거나 그에 상응하는 배출권으로 전환하여 줄 것을 신청할 수 없다.”라고 규정하고 있어, 2020년까지 REDD+를 통한 탄소상쇄 및 거래를 제한하고 있는 것을 알 수 있다.

안으로 모든 이해관계자, 특히 여성과 빈민의 참여를 보장하여 그들의 요구를 파악하고 사업에 반영할 수 있는 협의체를 구성하여야 한다. 또한 생산된 임산물의 유통 단계별 부가가치 투명성을 제고하여 판매를 통한 이익이 공정하게 분배될 수 있도록 생산 및 유통단계별 연구가 필요하다. 조림사업 지원을 위한 방안으로 수원국의 산림환경에서 성장할 수 있는 우수수종 발굴을 위한 합동 연구가 필요하다.

산림의 다기능이 구체화되는 데는 상당한 시간이 필요하며 경우에 따라서는 사업의 완결 직후에 효과를 측정하는 것이 불가능할 수도 있다. 산림사업의 실질적인 효과를 확인하기 위하여 연간 실시하는 모니터링과는 별도로 수원국의 협력 아래 실시하는 장기간의 모니터링과 평가체계를 구축하여야 한다.

## 2.5.6. 임업분야 중점 협력국 선정

본 연구에서는 한국의 제1기와 제2기 국제개발협력 계획상의 중점협력 국가를 대상으로 산림탄소사업과 해외산림자원개발을 중심으로 하여 임업분야 중점협력 대상국을 선정하였다. 아래 <표 5-2>는 제1기와 제2기 중점협력국가에 대한 한국 기업의 해외산림개발 진출 여부, 양자 산림협력 체결 여부, 국제 연구기관(Resource for the Future: RFF)이 평가한 산림 탄소사업 타당성 평가 결과이다.<sup>80</sup>

표 5-2. 중점협력국가의 산림청 투자 및 관여 여부와 산림 탄소사업 타당성

제1기 (~2015)	제2기 (~2020)	산림청 해외조림국가	산림청 양자산림 협력국가	산림 탄소사업 타당성 <sup>1)</sup>
베트남	베트남	○		n.a <sup>2)</sup>
인도네시아	인도네시아	○	○	0.92 (0.96)

<sup>80</sup> Deveny, A. et al.(2009).

(계속)

제1기 (~2015)	제2기 (~2020)	산림청 해외조림국가	산림청 양자산림 협력국가	산림 탄소사업 타당성 <sup>1)</sup>
캄보디아	캄보디아	-	○	0.82 (0.86)
필리핀	필리핀	-	○	0.74 (0.81)
방글라데시	방글라데시	-	-	0.55 (0.53)
몽골	몽골	-	○	0.84 (0.80)
라오스	라오스	○	○	0.78 (0.78)
네팔	네팔	-	-	0.82 (0.81)
스리랑카	스리랑카	-	-	n.a
파키스탄	파키스탄	-	-	0.77 (0.82)
동티모르	-	-	-	n.a.
-	미얀마	○	○	n.a.
가나	가나	-	-	0.85 (0.86)
에티오피아	에티오피아	-	○	0.74 (0.77)
모잠비크	모잠비크	-	-	0.88 (0.75)
르완다	르완다	-	-	n.a.
우간다	우간다	-	-	0.77 (0.80)
DR. 콩고	-	-	-	0.91 (0.79)
나이지리아	-	-	-	0.90 (0.94)
카메룬	-	-	-	0.90 (0.86)
-	탄자니아	-	-	0.88 (0.88)
-	세네갈	-	-	0.69 (0.73)

(계속)

제1기 (~2015)	제2기 (~2020)	산림청 해외조림국가	산림청 양자산림 협력국가	산림 탄소사업 타당성 <sup>1)</sup>
우즈베키스탄	우즈베키스탄	-	○	n.a.
아제르바이잔	아제르바이잔	-	-	n.a.
콜롬비아	콜롬비아	-	-	0.93 (0.79)
페루	페루	-	-	0.95 (0.87)
볼리비아	볼리비아	-	-	0.94 (0.88)
파라과이	파라과이	○	○	0.86 (0.81)
솔로몬군도	-	○	-	n.a.
	-	-	-	0.77 <sup>3)</sup> (0.74)

주 1) FCI(Forest Carbon Index) 점수 기준, 원 값은 stock 기준, 괄호 안의 값은 flow 기준임.

FCI 점수는 잠재 이익(profit potential)에 위험요소(risk factor)를 곱해서 산출하며, 그 값의 범위는 0에서 1 사이임. FCI 최대값을 나타낸 국가는 브라질임. 위험요소는 거버넌스(governance) 40%, 사업용이성(easy of doing) 40%, 준비성(readiness) 20%의 곱으로 산정(Deveny et al. 2009).

2) 수치 없음.

3) 전체 국가 평균 값.

임업 ODA 사업과 산림 탄소사업을 연결할 수 있는 국가는 인도네시아, 캄보디아, 몽골, 라오스, 파라과이 등이며, 임업 ODA 사업과 해외산림자원 개발을 연결할 수 있는 국가는 인도네시아, 라오스, 미얀마, 파라과이 등이다. 전자는 산림 탄소사업 타당성 점수가 평균 이상인 지역을 선정하였고, 후자는 산림청 양자협력 체결국이면서 국내 기업이 진출한 국가를 선정하였다. 임업 ODA 사업과 연계하여 두 사업 모두 추진 가능한 국가는 인도네시아, 라오스, 파라과이 등이다. 콜롬비아, 볼리비아, 페루의 경우 산림 탄소사업 타당성 점수가 높다는 점을 고려했을 때, 산림 탄소사업과 연계한 임업 ODA 사업 추진을 고려할 필요가 있다.

표 5-3. 임업분야 국제협력 전략안

원칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>-임업개발에 대한 비중을 줄이고 임업정책 및 행정관리와 임업연구 분야에 대한 비중 확대</li> <li>-범지구적 문제해결을 위한 노력을 우선적으로 추진</li> <li>-임업 이외의 분야와 협력을 바탕으로 한 통합적 접근</li> <li>-SDGs 달성에 부합하는 방향</li> <li>-수원국의 주인의식을 강조하기 위한 비구속성 원조의 확대</li> <li>-실질적인 개발 효과성을 높일 수 있는 유상지원 비율 확대</li> <li>-장기적인 모니터링 및 평가체계 수립</li> <li>-국제개발협력기본법</li> <li>-국제개발협력 기본계획</li> <li>-제5차 산림기본계획(변경)(2013~2017)</li> </ul>
기반	<ul style="list-style-type: none"> <li>-KOICA가 산림사업 총괄하되, 산림사업의 사전 타당성, 계획수립 등에 대해 산림청에 자문. 산림사업의 시행기관 또한 산림청에 기술자문 의뢰</li> <li>-산림청은 자문 이외에 기술개발을 통한 정보 축적에 집중</li> </ul>
추진 체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>-산림청이 산림사업 총괄하되, 산림사업의 사전 타당성, 계획수립 등에 대해 산림청에 자문. 산림사업의 시행기관 또한 산림청에 기술자문 의뢰</li> <li>-산림청은 자문 이외에 기술개발을 통한 정보 축적에 집중</li> </ul>
목적 전략 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>-지속가능한 산림자원 관리와 이용의 조화를 통한 범지구적 문제해결 및 빈곤 퇴치에 기여</li> <li>-지속가능한 산림자원 관리를 통한 기후변화 대응</li> <li>-산림청의 탄소흡수 능력 보호 및 향상을 위한 관리 지원</li> <li>-REDD+ 도입을 위한 지원</li> </ul>
중점 협력 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>-산림 이용을 위한 법제도 강화 지원</li> <li>-소의 계층의 적극적인 참여 지원</li> <li>-지역민에 의한 산림관리 지원</li> <li>-토착민과 지역사회의 토지 이용권리 보장을 위한 정책·제도·법규 강화</li> <li>-계획 단계에서부터 모든 관련자의 의견이 반영될 수 있는 협의체 구성</li> <li>-농촌개발 전략과 통합을 통한 생계지원 방안 강구</li> </ul>
개발 협력 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>-산림의 탄소흡수 능력 보호 및 향상을 위한 관리 지원</li> <li>-REDD+ 도입을 위한 지원</li> <li>-산림관리계획 마련, 제도 수립, 정책 수립 및 시행</li> <li>-불법 벌채 방지 및 불법 벌채목 무역 금지제도 도입</li> <li>-사막화 방지, 생물 다양성 등 인류 공통의 관심사 우선적 해결</li> <li>-범지구적 이슈와 관련된 사업에 대한 공감대 형성을 위한 정책협의 강화</li> <li>-국제협약 승인 국가에 대해서는 의무 수행을 위해 필요한 요소 지원</li> <li>-조림 및 산림경영의 기본적인 기술, 조림 및 산림경영의 국가 정책 및 목표, 산림사업 수행을 위한 정부의 강력한 지도력 등의 필요조건을 만족하기 위한 기술협력 및 인력양성, 기술 모델 수립 등을 지원</li> </ul>

(계속)

개발협력내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>-산림법 집행 및 통치, 효과적 인 법집행체계 수립, 인증제도 개발</li> <li>-REDD+ 사업을 위한 기반구축 사업, 전략, 행동계획, 산림자원조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-생산물의 관리 및 유통 지원체계 구축</li> <li>-토착민과 지역사회의 토지 이용권리 보장을 위한 정책·제도·법규 강화</li> <li>-계획 단계에서부터 모든 관련자의 의견이 반영될 수 있는 협의체 구성</li> <li>-농촌개발 전략과 통합을 통한 생계지원 방안 강구</li> <li>-생산물의 관리 및 유통 지원체계 구축</li> </ul>
실천방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>-임업분야 ODA 전문가 양성</li> <li>-사업 구성 요소에 대한 충분한 지식과 기술 겸비</li> <li>• REDD+ 사업             <ul style="list-style-type: none"> <li>① 산림자원조사를 위한 위성영상 지원(색구별 기법), 매목조사 지원, 샘플링 기법</li> <li>② 민간의 참여를 유도하기 위해 국내 탄소배출권시장을 통한 REDD+ 배출권거래 가능하게 조치</li> </ul> </li> <li>• 불법 벌채 방지             <ul style="list-style-type: none"> <li>① 범적근거 수립</li> <li>② 대상품목 선정 및 위험도 분석체계 수립</li> <li>③ 역량 강화</li> </ul> </li> <li>• 지역사회 생계향상             <ul style="list-style-type: none"> <li>① 여성과 민간의 참여를 보장하는 협의체 구성</li> <li>② 가치사슬 투명성을 위한 생산 및 유통 단계별 연구</li> </ul> </li> <li>• 조림사업             <ul style="list-style-type: none"> <li>① 우수 수종 발굴을 위한 수원국과의 합동연구</li> </ul> </li> </ul>	
중점협력국	인도네시아, 캄보디아, 몽골, 라오스, 파라과이, 미얀마, (콜롬비아, 볼리비아, 페루)	

이 연구는 임업분야의 통일된 개발방향을 제시하고 이에 따른 국제개발협력 사업의 효과를 제고하기 위한 전략안을 마련하기 위하여 수행되었다. 그동안 사업 수행 기관별로 필요에 따라 단기적인 사업을 진행함에 따라 발생한 다양한 문제점에 대한 반성과 황폐했던 산림복구 경험이라는 한국 임업의 강점을 이용한 국제개발협력 사업의 전략안을 마련하였다.

한국의 국제개발협력은 계획 수립 단계에서부터 많은 문제점을 내포하고 있다. 계획 수립의 절차, 상향식 계획 수립으로 인한 유·무상 원조사업 간 분절화, 중점협력대상국 선정 과정의 불투명성, 분야별 사업의 중복성, 공여국 중심의 원조 형태 등에는 개선이 필요하다.<sup>81</sup> 이행 성과에 대한 평가에서도 유·무상 정책의 이원화 및 부처별로 분산된 ODA 관리의 분절화 심화, 사업간 연계 미흡, 개발도상국 역량 강화에 크게 기여하지 못함 등이 지적된 바 있다.<sup>82</sup> 그럼에도 불구하고 국제적인 동향을 비추어 봤을 때 한국의 ODA 규모는 지속적인 증액이 요구된다. 따라서 임업분야에서도 사업 규모화에 대비하여 효율적이고 효과적으로 ODA를 수행할 수 있도록 준비하여야 할 것이다. 원조의 효과성을 높이기 위해서는 지속가능성을 담보하기 어려운 임업개발보다는 사업의 성공기반을 마련하기 위한 임업정책/행정관리 및 교육 분야에 대한 지원을 확대하여야 할 것이다.

2015년을 끝으로 새천년개발목표가 종료되고 지속가능한 개발목표(SDGs)를 향한 국제사회의 노력이 시작된다. 한국의 경우에도 SDGs 체계

81 양영미(2015).

82 이태주(2015).

에서 개발의 효과성 제고를 위해서는 국제사회에 제시된 모니터링 지표와 연계한 사업에 집중할 필요가 있다. 그 이유는 국제개발협력 사업의 모니터링 및 평가가 지표에 의존하기 때문이다. 이 경우에도 농업 및 타 분야 사업과 연계하여 빈곤 감축에 이바지하도록 노력해야 한다. 또한 기후변화와 연계하여 REDD에 대한 ODA 지원이 가능한지 검토해 보고 합법적인 범위 안에서 지원수단으로 이용할 필요가 있다.

전 세계적으로 생산성이 높은 산업조림지가 확대됨에도 불구하고 인구의 증가와 함께 늘어나는 세계 목재수요를 감당하기에는 부족한 현실이다. 또한 자원의 무기화, 자원 민족주의 등 자원사용의 배타적인 정서가 확산됨에 따라 시간이 흐를수록 한국의 목재자원 공급은 어려워질 수밖에 없는 실정이다.<sup>83</sup> 산림자원이 부족한 우리의 경우, 부족한 목재의 수요를 충족하기 위해서는 해외자원개발에 의지할 수밖에 없는 입장이다. 따라서 순수한 목적을 해치지 않는 범위에서 ODA를 해외산림개발과 연계하여 설계함으로써 목재자원 조달의 돌파구를 찾고, 아울러 참여 기업의 적극적인 투자를 유도하여 ODA에 대한 민간부문의 참여를 제고할 수 있을 것으로 생각한다. 특히 진출 기업들이 겪고 있는 문제점인 불법 벌채 및 훼손 등을 적절하게 제재할 법적 근거가 부족하다는 점, 지역주민들의 토지 사용권에 대한 명확한 규정이 없다는 점, 현지 공무원들의 부정부패 등에 대한 개선이 필요하다는 점 등은 해외산림개발에 대한 민간의 참여를 높일 수 있는 중요한 요소가 될 것이며, ODA 사업을 통하여 문제점을 개선할 수 있을 것으로 예상된다.

임업분야의 경우 수원국의 주인의식을 고취시킬 수 있는 유상원조가 전무한 것으로 나타났다. 이는 임업분야에서 기반사업이 없었다는 것을 의미하는데, 조림사업의 경우 기반사업으로 간주하여 유상으로 지원하는 것이 보다 타당할 것으로 판단된다.

주요 선진 공여국과 다자기구의 국제개발협력 전략을 비교하여 분석하였다. 임업분야 국제개발협력 전략은 국가개발협력 전략을 기초로 하여 작성

---

<sup>83</sup> 이상민 외(2014).

된다. 또한 국제적인 협약 사항과 일관된 방향성을 가진다는 특징이 있다. 전략의 원칙을 살펴보면, 빈곤 감축과 기후변화 대응 등과 같은 범지구적 문제해결을 위해 우선적인 노력을 기울이며, 임업 이외의 분야로 범위를 넓힌 통합적 접근을 취하는 것, 원조 효과성을 높이는 바람직한 거버넌스 정립을 위해 노력한다는 것, 폭넓은 참여를 유도하는 것 등을 제시하고 있다. 이의 실현을 위해 중점적으로 협력하는 분야는 능력배양(capacity building), 바람직한 거버넌스(good governance) 구축, 일자리 창출, 인권·민주 사회 형성, 보호와 생산의 균형, 정책 개발 등이다. 국제개발협력의 범위는 산림 뿐만 아니라 산림 관련 모든 자원의 관리와 보호를 위한 사업을 포함하는데, 산림, 기후변화, 생물 다양성 관련 문제, 산림 관련 자원 관리 및 보호 등이 여기에 속한다. 또한 재생에너지, 바람직한 거버넌스, 여성의 지위, 토지 이용권 및 소유권 등 권리보장, 식량안보, 물, 공중위생 등도 포함된다. 임업협력의 목적은 산림관리, 경제성장, 빈곤 감축 등으로 요약된다.

임업분야 국제개발협력 관련 내용 및 문제점을 종합하여 국제개발협력 전략안을 마련하였다. 임업분야 국제개발협력은 지속가능한 산림자원 관리와 이용의 조화를 통한 범지구적 문제해결 및 빈곤 퇴치에 기여하는 것을 목적으로 선정하였다. 전략의 원칙은 다음과 같이 정한다. 첫째, 임업개발에 대한 비중을 줄이고 임업정책/행정관리와 임업연구 분야에 대한 비중을 확대할 필요가 있다. 둘째, 실질적인 개발 효과성을 강조하기 위한 비구속성 원조를 확대할 필요가 있다. 셋째, 수원국의 주인의식을 높일 수 있는 유상지원 비율을 확대할 필요가 있다. 넷째, 범지구적 문제해결을 위한 노력을 우선적으로 추진하여야 한다. 다섯째, 임업 이외의 분야와 협력하여 통합적으로 접근하여야 한다. 여섯째, Post-2015의 목표인 SDGs 달성에 부합하는 방향으로 사업을 전개할 필요가 있다. 일곱째, 장기적인 모니터링 및 평가체계를 수립할 필요가 있다.

목적 달성을 위한 전략과제로는 첫째, 지속가능한 산림자원 관리를 통한 기후변화 대응, 둘째, 산림자원의 적절한 이용을 통한 지역사회 생계 향상, 셋째, 사막화 방지, 생물 다양성 등 인류 공통 관심사의 우선적 해결 등을 제시하였다. 중점협력분야로 산림의 탄소흡수 능력 보호 및 향상을 위한

관리, REDD+ 도입, 산림 이용을 위한 법제도 강화, 소외 계층의 적극적인 참여 유도, 지역민에 의한 산림관리, 범지구적 이슈와 관련된 사업에 대한 공감대 형성을 위한 정책협의 강화, 국제협약 승인 국가에 대해서는 의무 수행을 위해 필요한 요소 지원 등이다. 구체적인 개발내용을 보면 지속가능한 산림자원 관리를 통한 기후변화 대응에 필요한 개발협력은 산림관리 계획 마련, 제도 수립, 정책 수립 및 시행, 불법 벌채 방지 및 불법 벌채목 무역 금지제도 도입, 산림법 집행 및 통치, 효과적인 법집행체계 수립, 인증제도 개발, 그리고 REDD+ 사업 시행을 위한 기반구축 사업 등이다. 산림자원의 적절한 이용을 통한 지역사회 생계 향상을 위한 개발협력은 토착민과 지역사회의 토지이용 권리를 보장하는 정책·제도·법규 강화, 계획 단계에서부터 모든 관련자의 의견이 반영될 수 있는 협의체 구성, 농촌개발 전략과 통합을 통한 생계지원 방안 강구, 생산물의 관리 및 유통 지원체계 구축, 가치사슬의 투명성 증대를 위한 바람직한 거버넌스(Good governance) 확대 방안 구축, 소득창출 활동을 위한 지역 사회의 역량 개발과 기술 지원, 이익의 공정한 배분을 위한 장치 마련 등이다. 마지막으로 사막화 방지, 생물 다양성 등 인류 공통의 관심사 우선적 해결을 위한 개발협력으로는 조림 및 산림경영의 기본적인 기술, 조림 및 산림경영의 국가 정책 및 목표, 산림사업 수행을 위한 정부의 강력한 지도력 등의 필요조건을 만족하기 위한 기술협력 및 인력양성, 기술모델 수립 등을 들 수 있다.

이러한 사업을 실천하기 위한 방안으로는 임업분야 ODA 전문가 양성을 위한 실무교육 과정 수립 및 지속적인 교육 기회 제공, 사업의 질 제고를 위한 구성 요소에 대한 충분한 지식과 기술 겸비, 연간 실시하는 모니터링과는 별도로 수원국의 협력 아래 실시하는 장기간의 모니터링과 평가체계 구축 등을 제시하였다. 몇 가지 지표를 이용하여 선정한 중점협력국으로는 인도네시아, 라오스, 파라과이 등을 선정하였으며, 콜롬비아, 볼리비아, 페루 등에 대해서도 신중한 고려를 당부하였다. 기관 간 협조 부재로 인한 사업의 분절화 현상, 수원국의 개발을 위한 통일된 목적의식 부재 등을 고려할 때 한국의 임업분야 ODA의 사업의 추진체계는 무상원조의 예산 60%를 가지고 모든 분야의 사업을 운영하는 KOICA가 임업부문 사업을

총괄하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이 경우 개별 프로젝트를 종합한 프로그램의 운영이나 부문별 개발협력을 수행하기 용이해질 것이다. 그러나 사업의 사전 타당성 판단, 계획수립 등과 관련하여 전문가 집단인 산림청의 자문을 받고, 사업 수행기관 또한 산림청에 자문을 의뢰할 수 있게 하여 임업분야 국제개발협력이 국가의 산림정책과 일관성 있는 방향으로 진행될 수 있도록 하여야 한다. 산림청은 자체 예산을 이용하여 열대림 또는 혹은 지역의 산림녹화와 관련된 기술개발 등에 관한 정보 축적에 집중하는 것이 임업분야 국제개발협력의 발전을 위해 바람직한 방향이라고 판단된다.

이 연구에서는 한국의 임업분야 국제개발협력 전략안을 제시하였다. 앞서 언급한 전략은 개별 국가에 대해 독립적으로 적용되는 세부사항을 구체적으로 제시하는 것이 아니라 임업분야 국제개발협력 사업 수행을 위한 전반적이고 일반적인 가이드라인을 제시한 것이다. 본 연구 결과를 바탕으로 추후 개별국가에 대한 전략을 구체화함으로써 임업분야 국제개발협력 사업의 일관된 목표를 달성하고 통일된 방향성을 구축할 수 있을 것으로 기대한다. 연구과정에서 밝혀진 문제점들은 비단 임업분야에만 국한된 것은 아니다. 공여국으로서 국제개발협력에 참여한 역사가 길지 않아 발생할 수 있는 문제점들이므로 그동안의 경험을 교훈삼아 장기적인 계획하에 체계적으로 사업을 추진하여 개발도상국의 개발에 실질적인 도움을 줄 수 있도록 끊임없이 노력해야 하겠다. 임업분야의 경우 예산의 규모가 적고 사업의 규모도 매우 적은 것이 사실이다. 하지만 수원국의 개발이나 범지구적인 영향을 고려했을 때 타 분야에 결코 뒤지지 않을 정도의 중요성이 인정된다. 또한 임업분야에 민간의 참여를 유도할 수 있는 요소도 충분히 갖추고 있다. 따라서 국제개발협력을 개발도상국의 요청에만 의지할 것이 아니라 실질적인 도움을 줄 수 있는 프로그램이나 프로젝트 발굴을 위하여 지속적인 탐구와 연구가 필요하다고 할 수 있다.



## 부록 1

### 국가전략서(CPS)상의 산림 및 임업 내용

부표 1. 중점협력국 CPS상 산림, 임업 내용

국가	산림 및 임업 관련 내용
베트남 (2011~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MDG상 지속가능한 환경확보와 관련하여 ‘산림 증가에도 불구하고, 상층부 폐쇄림 및 종다양성 손실’에 문제가 있다고 지적, 목표 달성이 불확실하다고 평가</li> <li>• 지속가능한 환경부문에 산림에 대한 언급은 없음.</li> <li>• 국가계획의 환경지표로 산림녹화율(%)이 명시되어 있으며, '10년 40%에서 '15년 42.5%로 확대한다는 계획 수립</li> <li>• 대 베트남 국가협력전략의 중점분야인 ‘환경 및 녹색성장을 위한 역량 강화’에 산림과 관련된 기후변화 관련 제도개선, 정책자문, 인력육성의 내용이 포함되어 있으며, 기후변화 대응 프로그램에 산림복구와 대기오염 등을 위한 연구가 포함되어 있음.</li> </ul>
아시아  인도네시아 (2012~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '10년 산림면적 비율은 52.4%로, 2015년 MDG 목표는 ‘증가’로만 명시되어 있음. 목표 달성을 위해 노력이 필요하다고 평가</li> <li>• 지속가능한 환경부문에서 산림에 대한 평가는 없음.</li> <li>• 대 인도네시아 개발협력전략에는 ‘산림자원 개발 및 보호’가 환경자원 관리에 포함되어 있음.</li> </ul>
캄보디아 (2012~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '09년 산림면적 비율은 57.6%이며, 2015년 MDG 목표는 ‘60%’로 설정함. 본 목표 달성이 어렵다고 평가</li> <li>• 지속가능한 환경부문에 산림에 대한 평가는 없음.</li> <li>• 국가계획에 농업부문 발전의 주요 내용으로 ‘임업개혁: 산림황폐화지역 민간유치, 보존 및 기후변화 대응 위한 역량 개발 등’이 명시되어 있으나, 대 캄보디아 개발협력전략에는 산림 및 임업과 관련된 내용이 포함되지 않음.</li> </ul>

(계속)

국가	산림 및 임업 관련 내용
필리핀 (2012~2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '03년 산림면적 비율은 23.9%, 2015년 MDG 목표는 설정되지 않음. 단, 목표 달성이 불확실하다고 평가</li> <li>• 지속가능한 환경부문에 산림에 대한 평가는 없음.</li> <li>• 대필리핀 개발협력전략에는 산림 및 임업과 관련된 내용이 포함되지 않음.</li> </ul>
방글라데시 (2012~2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '09년 산림면적 비율은 13%, 2015년 MDG 목표는 20%로 설정함. 목표 달성을 위해서 관심이 필요하다고 평가</li> <li>• 지속가능한 환경부문에 산림에 대한 평가는 없음.</li> <li>• 대방글라데시 국가협력전략에는 산림 및 임업과 관련된 내용이 포함되지 않음.</li> </ul>
몽골 (2012~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '10년 산림면적 비율은 7.7%로, 2015년 MDG 목표는 9%로 설정함. 목표 달성이 가능하다고 평가</li> <li>• 지속가능한 환경부문에서 사막화로 인한 산림 및 농업용지의 감소 문제를 지적</li> <li>• 대몽골 국가협력전략에 농업개발이 포함되어 있으나, 산림 및 임업과 관련된 내용은 포함되지 않음.</li> </ul>
아시아 라오스 (2013~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지속가능한 환경부문에서 산림손실의 문제를 지적('40년 70%였던 산림면적이 41.5%로 축소)</li> <li>• 라오스 MDG 세부지표 중 산림면적 비율은 자체 달성이 힘든 상황으로 평가, 추가 지원이 필요하다고 명시되어 있으나, 대 라오스 국가협력전략에는 산림 및 임업 관련 내용이 포함되지 않음. 반면, 라오스에 대한 최대 ODA 공여국인 일본의 중점분야에 산림보호가 포함되어 있음.</li> </ul>
스리랑카 (2012~2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '11년 산림면적 비율은 29.9%로, 2015년 MDG 목표는 설정되지 않음.</li> <li>• 지속가능한 환경부문에서 산림면적의 급격한 감소 문제를 지적하고 있으나, 대 스리랑카 국가협력전략에는 산림 및 임업 관련 내용이 포함되지 않음</li> </ul>
네팔 (2013~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '10년 산림면적 비율은 39.6%로, 2015년 MDG 목표는 40.0%로 설정, 목표 달성이 가능하다고 평가</li> <li>• 자국 워킹그룹 분류에서 산림은 기후변화에 포함되었으며, 스위스 개발청에서 임업 ODA 사업을 주도적으로 추진</li> <li>• 네팔 국가개발계획에 고용기회확대 전략을 이해하기 위한 정책으로 비농업분야(인프라, 관광, 산림, 기간산업 등)에 대한 투자 확대가 포함</li> <li>• 대네팔 국가협력전략에는 산림 및 임업 관련 내용이 포함되지 않음</li> </ul>

(계속)

국가		산림 및 임업 관련 내용
아시아	파키스탄 (2013~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '10년 산림면적 비율은 2.19%로, 2015년 MDG 목표는 미상임. 목표 달성이 불가하다고 평가</li> <li>• MDG의 산림면적 목표(6%, 2015) 달성을 위해 추가</li> <li>• 지속가능한 환경부문에 산림에 대한 평가 없음.</li> <li>• 대파키스탄 국가협력전략에는 산림 및 임업 관련 내용이 포함되지 않음.</li> </ul>
	동티모르 (2013~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '10년 산림면적 비율은 49.8%로, 2015년 MDG 목표는 55%로 설정, 목표 달성이 불가하다고 평가</li> <li>• 지속가능한 환경부문에 벌목 등 자원 개발에 따른 산림 파괴 및 황폐화 문제 지적('90년 64.9%에서 '10년 49.8%로 감소)</li> <li>• 대동티모르 국가협력전략에는 산림 및 임업 관련 내용이 포함되지 않음.</li> </ul>
오세아니아	솔로몬군도 (2011~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '08년 산림면적 비율은 77.6%로, 2015년 MDG 목표는 설정되지 않음. 목표 달성이 어렵다고 평가</li> <li>• 지속가능한 환경부문에서 산림자원 고갈과 황폐화, 높은 산림 벌채율을 문제점으로 지적</li> <li>• 2010년까지 EU(산림녹화), AusAID(역량 강화), GEF가 임업 ODA 사업을 추진하였으나, 중단</li> <li>• 솔로몬군도 스스로 산림녹화를 최우선 ODA 사업으로 선정, 대 솔로몬군도 국가협력전략에도 산림녹화가 중점 협력분야로 선정</li> </ul>
중남미	콜롬비아 (2013~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '10년 산림면적 비율은 54.5%로, 2015년 MDG 목표는 설정되지 않음. 목표 달성을 위해 개선이 필요하다고 평가</li> <li>• 지속가능한 환경부문에서 벌목과 불법 농작물로 인한 자연림의 손실(10ha/년) 문제를 지적</li> <li>• 국가계획의 자국의 번영을 위한 횡단적 지원 전략 달성을 나타내는 지표로 상수원 유역보호 산림면적과 상업적 임업경작지 면적을 설정</li> <li>• 대콜롬비아 국가협력전략에는 산림 및 임업 관련 내용이 포함되지 않음.</li> </ul>
	페루 (2013~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '08년 산림면적 비율은 53.49%로, 2015년 MDG 목표는 설정되지 않음. 자료 부족으로 목표 달성에 대한 평가는 유보</li> <li>• 지속가능한 환경부문에 산림에 대한 평가는 없으나, 빈곤 현황에 대한 평가에서 산림 지역의 인구가 성장에서 배제되었다고 언급</li> <li>• 대페루 국가협력전략에는 산림 및 임업 관련 내용이 포함되지 않음</li> </ul>

(계속)

국가		산림 및 임업 관련 내용
중남미	볼리비아 (2012~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '09년 산림면적 비율은 53.4%로, 2015년 MDG 목표는 설정되지 않았으며, 목표 달성 가능성에 대한 평가도 없음</li> <li>• 지속가능한 환경에서 광물자원 및 농업개발 과정에서 산림황폐화 문제가 발생한다고 지적</li> <li>• 산림, 생물 다양성, 보호지역과 관련하여 UN-FAO, USAID, 네덜란드가 사업 추진</li> <li>• 대볼리비아 국가협력전략에는 산림 및 임업 관련 내용이 포함되지 않음.</li> </ul>
	파라과이 (2013~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '09년 산림면적은 160,492km<sup>2</sup>로, 2015년 MDG 목표는 설정되지 않음. 목표 달성이 어렵다고 평가</li> <li>• 지속가능한 환경 부문에서 과도한 농약사용 및 단작화로 산림황폐화 문제를 지적(지난 50년 동안, 80% 산림지 비율 감소)</li> <li>• 2011년 산림청은 남동부 Caaguazu에 전통정자·우호림(2만 ha) 조성사업 시행</li> <li>• 산림황폐화 방지 수요도 있고, 산림청의 사업 실적도 있으나, 대파라과이 국가협력전략에는 산림 및 임업 관련 내용이 포함되지 않음.</li> </ul>
중동·CIS	우즈베키스탄 (2012~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '09년 산림면적 비율은 7.7%이며, MDG상 2015년 산림면적 목표 미설정, 달성하기 어렵다는 평가</li> <li>• 지속가능한 환경 부문에서 산림보다는 토질과 수질 황폐화에 많은 관심 보임.</li> <li>• 대우즈베키스탄 국가협력전략에는 산림 및 임업 관련 내용이 포함되지 않음.</li> </ul>
	아제르바이잔 (2012~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '09년 산림면적 비율은 11.3%이며, MDG상 2015년 산림면적 목표는 '증가'로만 설정됨. 목표 달성을 위해서는 노력 필요하다는 평가. 한편, 국가계획에서는 '15년 산림면적 증가 목표를 12.5%로 설정함.</li> <li>• 지속가능한 환경 부문에 '산림' 문제는 언급되지 않았으며, 대아제르바이잔 국가협력전략에도 산림 및 임업 관련 내용이 포함되지 않음.</li> </ul>
아프리카	가나 (2011~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '06년 산림면적 비율은 24.2%이며, MDG상 2015년 산림면적 목표는 33% 이상으로 설정됨. 목표 달성이 어렵다는 평가</li> <li>• 지속가능한 환경 부문에 대한 진단이 아예 없으며, 대가나 국가협력전략에도 산림 및 임업 관련 내용이 포함되지 않음.</li> </ul>

(계속)

국가	산림 및 임업 관련 내용
DR콩고 (2012~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '05년 산림면적 비율은 62.0%이며, MDG상 2015년 산림면적 목표는 설정되지 않았으며, 목표 달성에 불가하다는 평가</li> <li>• 지속가능한 환경 부문에 산림벌채를 주요 환경문제로 지적하고 있으며, 빈곤·경제발전·공공보건과 연계되어 있다고 언급</li> <li>• 가장 취약한 부문으로 장기적으로 산림을 꼽음.</li> <li>• 대DR콩고 국가협력전략에도 산림 및 임업 관련 내용이 포함되지 않음.</li> </ul>
나이지리아 (2013~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '10년 산림면적 비율은 9.9%이며, MDG상 2015년 산림면적 목표는 15%로 설정됨. 목표 달성을 위해서는 노력이 필요하다는 평가</li> <li>• 지속가능한 환경 부문에서 산림파괴를 주요 환경 문제로 인식, 원인은 무분별한 이용 때문으로 진단하고 있으며, 산림파괴로 인한 토지 저하 문제를 제기</li> <li>• 대나이지리아 국가협력전략에도 산림 및 임업 관련 내용이 포함되지 않음.</li> </ul>
아프리카 에티오피아 (2012~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MDG와 국가계획 모두 2015년 산림면적 목표는 설정되지 않음.</li> <li>• 단, 지속가능한 환경 부문에서 에티오피아의 기아 및 빈곤 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 수자원개발과 삼림화가 필요하다고 인식하고 있음.</li> <li>• 대에티오피아 국가협력전략에도 산림 및 임업 관련 내용이 포함되지 않음.</li> </ul>
모잠비크 (2013~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MDG와 국가계획 모두 2015년 산림면적 목표는 설정되지 않음.</li> <li>• 지속가능한 환경 부문에서 산림 및 임업에 대한 언급이 없으나, 모잠비크 농업전략계획 내에 산림 자원의 지속적 이용이 일부 포함되어 있음.</li> <li>• 대모잠비크 국가협력전략에는 산림 및 임업 관련 내용이 포함되지 않음.</li> </ul>
카메룬 (2013~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '10년 산림면적 비율은 42.1%로, MDG상 2015년 산림면적 목표는 명시되지 않음. 단, 목표 달성 가능하다고 평가</li> <li>• 지속가능한 환경부문에서 산림 훼손의 심각성을 제기함. 산림 훼손의 주된 이유로 광물자원 채취와 지역주민의 이용을 들. 타 공여국의 산림에 대한 참여가 높은 편임.</li> <li>• 카메룬의 농촌개발정책에도 농업생산성 증가를 위한 사업으로, 산림자원 개발이 포함되어 있음.</li> <li>• 산림에 대한 수요가 있음에도 대카메룬 국가협력전략에는 산림 및 임업 관련 내용이 포함되지 않음.</li> </ul>

(계속)

국가	산림 및 임업 관련 내용
카메룬 (2013~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '10년 산림면적 비율은 42.1%로, MDG상 2015년 산림면적 목표는 명시되지 않음. 단, 목표 달성 가능하다고 평가</li> <li>• 지속가능한 환경부문에서 산림 훼손의 심각성을 제기함. 산림 훼손의 주된 이유로 광물자원 채취와 지역주민의 이용을 들. 타 공여국의 산림에 대한 참여가 높은 편임.</li> <li>• 카메룬의 농촌개발정책에도 농업생산성 증가를 위한 사업으로, 산림자원 개발이 포함되어 있음.</li> <li>• 산림에 대한 수요가 있음에도 대카메룬 국가협력전략에는 산림 및 임업 관련 내용이 포함되지 않음.</li> </ul>
아프리카 르완다 (2013~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MDG 목표 7. 지속가능한 환경보장의 성과지표로 산림면적대신 식물다양성 보호지역 비율을 활용함. 이미 2015년의 목표를 달성한 상태임.</li> <li>• 환경 부문에서 대규모 산림채벌의 문제를 지적하였으나, 대르완다 국가협력전략에는 산림 및 임업 관련 내용이 포함되지 않음.</li> </ul>
우간다 (2013~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MDG 목표 7A에 대한 성과지표 및 목표는 확인되지 않으나, 목표 달성을 위해 노력이 필요하다고 평가</li> <li>• 지속가능한 환경 부문에서 인구 및 경제활동(바이오연료 생산)의 증가로 발생한 산림이 파괴 문제를 제기</li> <li>• 대우간다 국가협력전략에는 산림 및 임업 관련 내용이 포함되지 않음.</li> </ul>

자료: 관계부처합동(각 연도).

## 부록 2

### 일본의 국제개발협력 전략 및 임업부문 사례

#### 1. 국제개발협력 전략<sup>84</sup>

##### 1.1. 배경

일본은 1992년 이래 「정부개발원조대강(大綱)」을 ODA 정책의 지침으로 운영해오고 있다. 2014년 3월에는 「2003년 대강(大綱)」을 수정하여 발표하였는데, 이는 국제사회의 Post-2015 결정을 기다리지 않고 일본 개발협력의 기본방침을 공표한 것이라 평가할 수 있다.

외무성은 새로운 지침을 수립하게 된 배경으로 ① 국가 안전보장전략과 일본재흥전략 등에 기초한 ODA 역할의 다양화, ② MDGs 이후를 시작으로 하는 국제사회의 개발 관련 논의의 변화, ③ 개발에서 민간자금의 중요성이 높아지면서 비 ODA 자금과의 연대강화 필요성, ④ 위화감 없는 (seamless) 지원을 실현하기 위한 국제평화유지군(PKO)과의 연대, 국제평화협력 요청 등 4가지를 들고 있다. 또한 다양한 국제환경 변화에 따른 ODA 진화의 방향성으로 ① 국제사회의 논의를 이끌어가는 ODA, ② 개발의 토대로서 평화, 안정, 안전 추구, ③ 다양한 주체와 연대 강화 등 3가지를 제시하였다.

<sup>84</sup> 和喜多裕一. 2015. “開發協力大綱の意義と課題.” 『立法と調査』 361: 82-94. 日本參議院事務局.

## 12. 주요 내용

### 가. 개발협력의 목적과 기본방침

『2014년 대강』<sup>85</sup>에 따르면 일본은 국제사회의 평화와 안정 및 번영을 확보함으로써 더욱 적극적으로 공헌하는 것을 목적으로 개발협력을 추진하며, 이러한 협력을 통하여 일본의 평화와 안전 유지, 번영을 실현한다고 명시하고 있다. 목적 실현을 위한 기본방침으로 ① 비군사적 협력에 의한 평화와 번영에 공헌, ② 인간의 안전보장 추진, ③ 자조노력 지원과 일본의 경험에 기초한 대화·협동에 의한 자립적 발전을 위한 협력 등을 제시하였다.

### 나. 중점정책

중점과제로는 ① ‘질 높은 성장’과 이를 통한 빈곤 퇴치, ② 보편적 가치의 공유 및 평화롭고 안전한 사회의 실현, ③ 범지구적 과제 대응을 통한 지속가능하고 강인한 국제사회의 구축 등이다.

일본의 경우 지역별로 중점방침을 설정하고 있는데, 각 지역(ASEAN, 남아시아, 중앙아시아·코카서스, 아프리카, 중동, 중남미, 대양주, 카리브 등)의 필요성과 특성에 따라 전략적, 효과적 그리고 조직적으로 빠르게 협력할 수 있도록 하며, 지역통합, 지역수준의 노력, 광역개발, 연결성 강화 등의 움직임을 따르도록 하였다. 또한 개발의 진전이 보여도 다양한 개발과제를 안고 있는 국가들과, 1인당 소득이 일정 수준이어도 규모가 작은 도서국 등 특별한 취약성을 안고 있는 국가들에 대해서는 개발 요구의 실태와 부담능력에 따라 협력하도록 하였다.

---

<sup>85</sup> 日本外務省(2015).

## 다. 개발협력의 추진

효과적이며 효율적인 개발협력 추진을 위하여 다음과 같은 원칙을 제시하였다. 첫째, 전략성을 강화하기 위하여 외교정책에 기초한 개발협력방침과 목표를 설정하여 사업을 추진하며, ODA 이외 자금 및 협력과 연대하여 사업을 실시함으로써 상승효과를 제고한다. 또한 정책과 사업 평가를 통하여 적절히 환류하며, 일본의 강점을 활용하여 민간의 제안을 적극 수용하고, 하드웨어뿐만 아니라 소프트웨어에서도 일본의 경험을 종합적으로 활용한다. 둘째, 개발협력에서 적정성을 확보하기 위하여 민주화 정착, 법제도 안정화, 기본인권 확보 등을 고려하며, 군사적 용도 및 국제분쟁 조장을 회피하고, 개발에 따른 환경, 기후변화 등에 의한 영향을 고려한다. 또한 공정성을 확보하고 사회적 약자를 배려하며, 여성의 계획참가 추진, 부정부패 방지, 개발협력 관계자의 안전 배려 등에 대해서도 중요하게 고려한다.

민관연대와 지방자치단체와의 연대를 강화하기 위하여 각 부문의 자원을 흡수하여 민간 주도 성장을 촉진함으로써 개발도상국의 경제발전을 더욱 효과적으로 추진하도록 할 뿐만 아니라 일본의 성장에도 연계되도록 하였다. 또한 개발협력이 민간부문의 우수한 기술과 풍부한 자금을 개발도상국의 과제해결에 기여하도록 함과 동시에 일본의 경제활동을 확대하는 촉매의 기능을 다하도록 하였다. 이를 위하여 기업과 지방자치단체, 대학, 연구기관 등과 연대를 강화하도록 하였다.

## 2. 임업분야 국제개발협력 사례<sup>86</sup>

일본은 현재 인도의 임업분야에 가장 많은 ODA를 지원하는 공여국이다. 인도에서 일본의 임업분야 ODA는 1991년 라자스탄 지역의 「인디라간디 운하 주변 조림·목초지 개발」 프로젝트를 시작으로 현재까지 13개 지

<sup>86</sup> JICA(2012).

역에 22개 프로젝트로 확대되었다. 임업분야 기술협력은 2008년 「국유림 교육기관의 역량 개발」 프로젝트를 통하여 처음으로 실시하였다.

상당수의 프로젝트가 인도 정부가 제안한 공동산림경영(Joint Forest Management)<sup>87</sup> 방식으로 지원되는데, 이 방식은 발전과정에 따라 시기별로 1세대 프로젝트와 2세대 프로젝트로 나뉜다. 1세대 프로젝트의 시기는 1991년부터 1997년까지이며, 집중협력분야는 조림이다. 이밖에 토양·물 보존, 교육, 장비·설비 조달 및 확대 등을 기타 집중협력분야로 구분할 수 있다. 1998년부터 2002년까지 JICA는 인도에 대한 일본의 임업분야 ODA 효과성 분석을 위한 세부 작업을 실행하였으며, 2000년에 「임업분야 정책 쟁점」 연구에 착수하였다. 여기에서 그동안 진행하여왔던 7개 프로젝트의 디자인, 실행, 효과성, 지속가능성을 평가하여 전체적으로 프로젝트 진행방식을 수정하였다. 그 이후의 시기인 2002년부터 현재까지를 2세대 프로젝트로 구분한다. 이 시기에는 공동산림경영(JFM) 방식을 통한 조림과 지역 사회 생계 향상 사이의 균형을 유지하는 데 목적을 두고, 지역사회개발 활동과 소득증진 활동을 병행하는 공동산림경영 통합 활동(JFM consolidation activities)을 추구한다. 또한 지역 산림부 직원의 정책역량 개발, 토양·물 보존, 기반개선, R&D, NGO의 참여 확대 등에 많은 관심을 가지게 된다.

프로젝트 디자인에 있어서도 1세대의 임의적(ad hoc) 접근과 달리 2세대에서는 예비단계, 이행단계, 통합단계 등의 3개로 구분되는 단계적 접근(Phase-wise Approach)을 적용하고, 모니터링과 평가의 중요성을 강조한다. 단계적 접근은 프로젝트의 효과성과 지속가능성을 증진하며, 이를 통하여 참여적 산림경영을 추구한다. 또한 프로젝트 이행 기관의 역량 강화에 힘

<sup>87</sup> 공동산림경영(Joint Forest Management: JFM)은 인도의 지방정부와 마을 단위의 산림보호위원회(Forest Protection Committee: FPC)와의 계약을 통하여 마을 주민들이 산림자원 보호, 산불방지, 불법채취 통제 등의 활동에 기여함으로써 임산물과 목재 판매 이익금의 일부를 받는 제도이다. 지방에 따라 마을 단위의 환경경제개발위원회(Eco-Development Committee: EDC)가 FPC를 대체하기도 한다. JFM은 1988년에 제도화 되었으며 2005년 기준 27개의 지방에서 6만 3,000개의 FPC 및 EDC가 참여하여 약 14만 km<sup>2</sup>의 산림지역을 경영하고 있다 (wikipedia 2015. 8. 17., en.wikipedia.com).

쓰고 산림 프로젝트를 새천년개발목표, 기후변화 대응, 빈곤 퇴치 등의 방향에 맞게 재정비한다. 먼저 예비단계(Preliminary Phase)에서는 프로젝트 관리부, 자문위원회 구성, 마을 산림위원회 편성 등 효과적인 사업수행을 위한 기관을 설립하고, 산림부 직원들의 능력을 배양하게 된다. 소요기간은 1~18개월 정도로 정하였다. 이행단계(Implementation Phase)에서는 프로젝트 이행에 초점을 두고, 동시에 내적·외적 모니터링과 평가를 진행하게 되며 3~4년이 소요된다. 마지막 통합단계(Consolidation Phase)에서는 성찰과 교정 조치를 취하여 출구전략을 실시한다. 여기에 소요되는 기간은 약 1~2년 정도이다.

2005년에 JICA는 인도정부가 제안하는 프로젝트의 준비과정을 더욱 능률적으로 수행할 수 있도록 「산림프로젝트 디자인 지침」을 발표하였다. 이 지침은 새로운 프로젝트의 디자인, 효과성, 이행, 전략, 지속가능성 등을 개선하기 위해 만들어졌으며, 인도 환경산림부의 동의를 받았다. 지침에 따르면 일본 ODA 지원으로 수행되는 산림프로젝트는 총체적 접근방법(holistic approach)으로 구성되어야 하며 여러 목표를 포괄적으로 추구해야 하는 것으로 되어있다. 즉, 조림뿐만 아니라 토양·물 보존, 교육, 지역개발 등의 목표를 종합적으로 추구해야하는 것이다. 산림프로젝트의 구성요소로는 ① 조림(마을 단위의 클러스터형 접근방법), ② 혼농임업 및 농가임업, ③ 토양 및 물 보존, ④ 교육, ⑤ 생물 다양성 보존 및 생태관광, ⑥ 지역개발 활동, ⑦ 자조집단의 마케팅 전략을 통한 소득창출 활동, ⑧ 공동산림경영 통합 활동을 촉진하기 위한 NGO의 참여, ⑨ 모든 이해관계자를 위한 교육, ⑩ 타 정부기관의 프로젝트와 조정(alignment), ⑪ 모니터링 및 평가, ⑫ 프로젝트 종료 후 효과성 분석 등이 제시되었다.

부표 2. 인도에 대한 일본의 임업분야 지원(1991~2012, Loan)

	프로젝트명	산림면적 (ha)	지원금액 (백만 엔)	승인 년도
1	인디라간디 운하 주변 조림 및 목초지 개발	47,000	7,869	1991
2	아라발리 구릉지 조림	15,000	8,095	1992
3	라자스탄 산림개발	55,000	4,219	1995
4	구자라트 조림 및 개발 I	231,000	15,760	1996
5	동부 카르나타카 조림	470,500	15,968	1997
6	타밀나두 조림 I	406,000	13,324	1997
7	편자브 조림 I	39,600	6,193	1997
8	편자브 조림 II	20,900	5,054	2003
9	라자스탄 임업 및 생물 다양성 I	120,000	9,054	2003
10	하리아나 천연자원관리 및 빈곤 감축	50,000	6,280	2004
11	타밀나두 조림 II	177,500	9,818	2005
12	카르나타카 산림경영 및 생물 다양성 보존	185,000	15,209	2005
13	스완 강 유역 통합관리	9,700	3,493	2006
14	오리사 임업분야 개발	199,500	13,937	2006
15	트리푸라 산림환경개선	55,100	7,725	2007
16	구자라트 산림개발 II	146,600	17,521	2007
17	우타르프라데시 참여적 산림경영	80,500	13,345	2008
18	산림경영 및 직원교육을 위한 역량 강화	n/a	5,241	2008
19	시킴 생물 다양성 보존 및 산림경영	4,300	5,384	2010
20	타밀나두 생물 다양성 및 녹지화	143,000	8,829	2011
21	라자스탄 임업 및 생물 다양성 II	83,650	15,749	2011
22	서벵골 산림 및 생물 다양성 보존	18,970	6,371	2012

자료: JICA(www.jica.go.jp).

## 2.1. 시킴 지역<sup>88</sup>(Sikkim)

시킴 지역의 국제개발협력은 생물 다양성보존 활동 및 산림관리 능력 강화, 산림에 의존하는 지역민 생계 개선 등을 통하여 지역의 환경보존과 조화로운 사회경제개발에 이바지하기 위한 목적으로 시행되었다. 시킴 주(州)가 개발협력의 대상지역으로 선정된 이유는 다음과 같다. 동부히말라야 생물 다양성 집중지역(Biodiversity Hotspot of Eastern Himalaya Region)에 속해있으며, 주변 주나 국가에 비해 단위면적당 생물 수가 월등히 높아 생물 다양성을 보존해야 할 필요성이 있었으며, 임산물 불법채취 통제와 산사태 예방을 위한 토양 보존 등과 같은 산림 경영에 집중할 필요가 있었기 때문이다. 또한 시킴 주 전체 면적의 80%가 산림환경야생생물부에 의해 관리되나 지역의 생물 다양성을 충분히 보존할 만큼의 역량이 되지 않아 관리들의 역량 강화가 요구되며, 최근에 관광객 수가 늘어나면서 지역 경제 활성화에 큰 도움이 되지만 자연환경에 악영향을 미치는 부작용을 방지하기 위해 생태관광(ecotourism)을 육성할 필요가 있기 때문이다.

이 사업의 예비단계 기간은 2년으로 정하였는데 첫 해에는 Project Management Unit(PMU), District Facilitation Units, Range Support Units의 제도적 조정을 완료하였다. PMU 설립 이후에는 프로젝트에 필요한 추가 직원 고용, JFM 위원회와 ED 위원회구성 대상 마을 선정, 산림환경야생생물부 직원들의 역량 개발, 생태관광(ecotourism) 정책을 포함한 주요 지침 및 설명서 준비, 인프라 구축 및 개선 등의 사업이 진행되었다.

사업자로 시킴 정부 산림환경야생생물부(DFEWM)를 선정하였으며, 프로젝트의 관리 및 이행은 DFEWM에 속하는 지역별 사무소와 독립적인 Project Management Unit(PMU)으로 이루어졌다. 현장에서는 4개의 Division Facilitation Units(DFUs)와 27개의 Range Supporting Units(RSUs)가 구성되었으며 DFUs는 RSUs의 모니터링을 담당하였다.

<sup>88</sup> Sikkim Biodiversity Conservation and Forest Management Project.

<[www.sbfjica.org/About%20Project.htm](http://www.sbfjica.org/About%20Project.htm)>.

사업 진행방식을 살펴보면, 생물 다양성 보존의 경우 적절한 경영계획 수립과 생물 다양성에 대한 의식을 고취시키기 위하여 대중적인 홍보를 진행하였고, 생물권보전지역과 야생동물보호구역의 경영계획을 보완하였으며, 산림부, 주정부 오염관리반, 시킴대학교, 인도야생동물연구원, 인도원격탐사연구원, 인도농업연구회, 환경경제개발 위원회 등의 협력을 도모하였다. 협력 내용은 생물 다양성 목록 작성을 위한 측량 및 모니터링, 기후 변화와 가축방목의 영향에 대한 연구, 새로운 보호구역 설정 및 보호구역 경계 표시 건립 등이다. 생태관광의 경우 지역사회에 소득창출 기회를 제공하면서 환경을 파괴하지 않는 것을 목표로 한다. 이를 위하여 정부, 국제 NGO, 지역 NGO, 미국 국제생태관광회(International Ecotourism Society of USA), 시킴여행사회(Travel Agent Association of Sikkim) 등의 전문가로 이루어진 생태관광정책자문위원회(Ecotourism Policy Consultative Committee)를 구성하였으며, 민간부문 전문가들로 이루어진 생태관광마케팅회의소(Ecotourism Marketing Cell)를 구성하여 시킴 지역 생태관광 마케팅을 지원하였다. 총 180개의 마을에 자조집단(Self-Help Groups: SHGs)<sup>89</sup>, JFM 위원회, ED 위원회 등을 구성하였는데, 특히 자조집단을 통한 소득창출 기회를 확대하기 위한 노력을 경주하였다. 사업내용으로는 산림 및 생물 다양성 보존, 조림, 공동체개발을 위한 생태관광을 포함한 수입활동 추진, 공동산림경영, JICA 소속 생태관광 전문가 파견을 통한 생태관광 정책 마련 지원 등이 있다.

모니터링을 위하여 JICA에서 사전평가(ex-ante evaluation)를 실시하였다. 또한 주(州) 수준인 Project Management Unit에서 자발적(autonomously)으로 실시하였으며, 프로젝트 종료 후에도 효과의 지속가능성을 점검하기 위해 직원들의 역량, 시설 관리, 연구 및 교육을 위한 장비 구축, 재정적 지속가능성 확인 등을 모니터링하였다. 프로젝트 종료 2년 후에 평가를 실시하며, 평가 시 사용할 지표<sup>90</sup>는 <부표 8>과 같다.

<sup>89</sup> 자조집단(Self Help Group: SHG)은 대체로 지방정부나 NGO에 의해 생성되며 주로 소득 창출 기회를 위해 회원 간의 컨설팅과 교육 활동을 함. 특히 여성들의 지역참여를 독려하며 소액금융 기회와도 연관됨. 때로는 자조집단의 역량 강화로 프로젝트의 실행과정에서 NGO를 대신하여 활동하기도 한다.

부표 3. 시킴 지역 개발협력 평가지표

	지표	목표량(프로젝트 종료 2년 후 기준)
1	전체 보호구역 면적(km <sup>2</sup> )	2,183 → 2,400
2	전체 보호구역 수(개)	8 → 10
3	조립 면적(ha)	4,300
4	구성된 JFM 위원회, ED 위원회, PSS* 수(개)	180
5	구성된 자조집단(Self Help Groups) 수(개)	540
6	교육받은 산림부 직원 수(명)	769
7	내부수익률(IRR, %)	15.80%

주: \* Pokhri Sanrakshan Samitis.

## 2.2. 우타르프라데시 지역<sup>91</sup>(Uttar Pradesh)

이 지역의 개발협력은 공동산림경영(JFM)의 적용과 지역 공동체 개발을 통하여 황폐한 산림을 복구하고, 산림에 의지하여 살아가는 지역민의 생계 개선 및 권리 부여를 위하여 시작되었다. 우타르프라데시 지역은 녹지율이 인도 평균 녹지율인 23.7%보다 현저히 낮은 9%에 불과하고, 지역의 남쪽과 북쪽에 거주하는 토착부족들의 빈곤율이 높으며 생계유지를 위해 산림 자원에 의존하는 비중이 높기 때문에 국제개발협력 지역으로 선정되었다.

예비단계는 2년으로 설정되었으며, 우타르프라데시 정부의 산림부가 사업자로 선정되었다.<sup>92</sup> 사업의 진행방식은 기본적으로 공동산림경영(JFM)과 환경개발(Eco-Development)을 도입하여 목재를 제외한 단기임산물(non-wood forest produce: NWFP) 생산, 지역개발, 생계보장 촉진, 역량 강화, 지속가능성 보장 등에 집중하는 것이다. 이를 위하여 보호구역 경계기둥(boundary pillars) 수리, 배수관 관리, 원예식물 재배장(nursery) 개조, 클론 배양장(clonal nursery) 설치, NWFP 연구기관 개설 등이 사업에 포함된

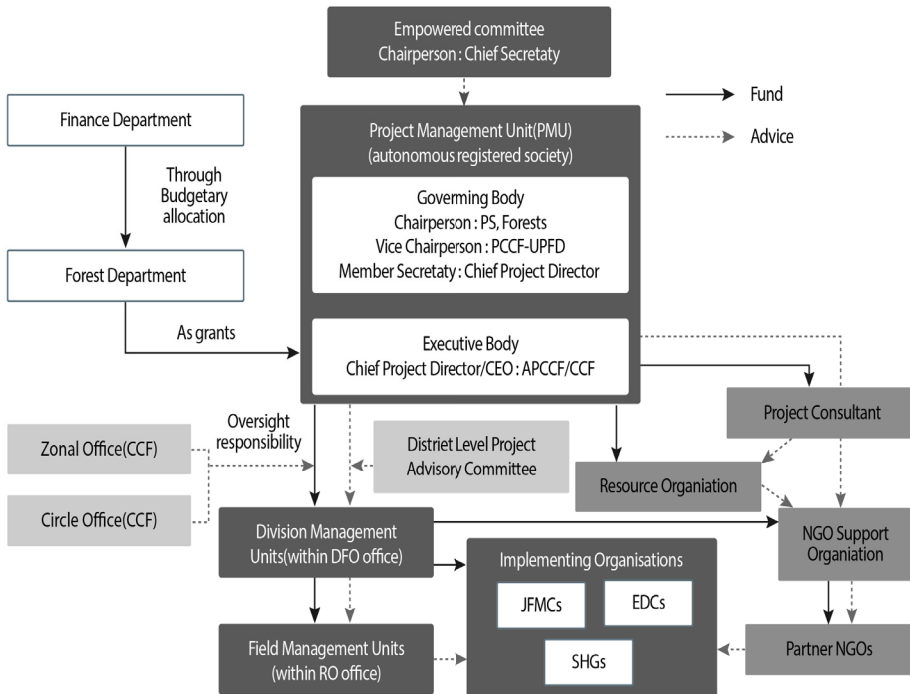
<sup>90</sup> JICA(2010).

<sup>91</sup> JICA(2008).

<sup>92</sup> Prosperity through Participation Newsletter Oct-Dec(2008).

다. 단기임산물 생산과 산림개발 및 경영을 강조하여 산림자원이 가난한 현지인들에 의해 소득창출 기회로 활용될 것으로 기대된다. JFM 위원회와 환경개발(Eco-Development: ED) 위원회 등은 임업전문가들의 도움을 받아 세부계획(micro-plans)을 수립한다. 프로젝트의 성공을 보장하기 위해 주제별 훈련(thematic training), 현장답사, 역량배양(capacity building) 등에 각별한 주의를 기울인다. 생계 활성화를 위해 현지인들의 교육에 집중한다.

부도 1. 우타르프라데시 참여적 산림경영 프로젝트 조직체계



자료: Prosperity through Participation Newsletter Oct-Dec(2008).

사업 내용을 보면, 80,500ha의 산림복구를 위해 지역민이 참여하는 조립을 실시하고, 800개의 공동산림경영체를 조성하며, 소규모 시설 건설을 통한 공동체 개발을 위해 공동산림경영체에 대한 재정지원 등으로 구성되었다. 또한 마을단위의 활동을 위해 NGO를 고용하여 자조집단을 형성하거나 교육하고, 다양한 직업교육을 통하여 시장으로 진출할 수 있게 도움을 준다.

모니터링을 위해 JICA에서 사전평가(ex-ante evaluation)를 실시하였으며, 주(州) 수준인 Project Management Unit에서 자발적(autonomously)으로 실시한다.<sup>93</sup> 평가는 사업 종료 2년 후에 실시할 계획이며, 평가에 사용할 지표는 <부표 9>와 같다.

부표 4. 우타르프라데시 지역 개발협력 평가지표

	지표	목표량
1	조립 면적(ha)	80,500
2	조립 수(나무 수, 그루)	28,230,000
3	생존율(%)	첫 해: 76%, 셋째 해: 64%, 다섯째 해: 55%
4	구성된 JFM 위원회 수(개)	800
5	구성된 환경개발위원회 (Eco-Development Committees) 수(개)	140
6	구성된 자조집단(Self Help Groups) 수(개)	2,680
7	숲 면적 비율(%)	황무지(0~10%) → 소림(10~40%) 소림(10~40%) → 밀림(40% 이상)
8	임산물 생산성(루피/년)	337,000,000
9	가구당 연간소득증가율(%)	7.9%
10	고용인(man-day, 명)	19,900,000
11	교육생(명)	30,774
12	내부수익률(IRR, %)	13.79%

<sup>93</sup> 현장에서 직접 프로젝트를 이행하는 기관은 산림구획 수준에서 Divisonal Management Units와 Field Management Units이며 이 기관들은 Project Management Unit에 의해 재정적 지원을 할당받는다.

## 부록 3

### 핀란드의 국제개발협력 전략 및 임업부문 사례

#### 1. 국제개발협력 전략

##### 1.1. 목적

절대빈곤의 퇴치와 평등, 지속가능한 개발이 핀란드의 국제개발협력의 핵심 목적이다.<sup>94</sup> 특히, 지속가능성을 강조하는 이유는 수원국이 더 이상 원조에 의존하지 않고 스스로 경제 발전과 사회 안전을 도모할 수 있도록 하기 위한 것이다. 빈곤 퇴치 외에 남녀평등, 불평등 감소 그리고 기후변화 대응에도 주력한다. 핀란드는 남녀평등이 경제 발전에도 기여한다고 생각하여 모든 의사결정 과정에 여성의 참여를 유도한다. 불평등과 차별은 개발의 장애요인이 되므로 이를 없애기 위해서 유아, 장애 아동, 그리고 소외 계층을 지원하여 스스로 미래를 설계할 수 있도록 도와주고 있다. 또한 기후변화 대응 능력이 취약한 나라는 자연 재해로 인해 인명 사고뿐만 아니라 사회 기반시설이 무너지는 등 그 파급효과는 선진국에 비해 매우 크다. 따라서 재난을 방지하고 피해를 감소할 수 있도록 지원하는 것도 매우 중요하다 할 수 있다.

##### 1.2. 지원 대상

핀란드의 국제개발협력은 탄자니아, 모잠비크, 케냐, 에티오피아, 잠비아 등의 아프리카 국가와 베트남 네팔 등의 아시아 국가, 그리고 남아메리카에 있는 니카라과에 집중된다. 이들 국가는 세계 금융위기와 기후변화에

<sup>94</sup> Ministry for Foreign Affairs of Finland(2015. 4. 16.). <[www.formin.fi](http://www.formin.fi)>.

따른 경제적·사회적 손실이 크고, 이에 대응하는 기반시설이 매우 부족한 실정이다. 특히 아프리카의 경우 세계 인구의 12%가 살고 있지만 세계 GDP의 1%밖에 생산하지 못하고 있어 절대빈곤 해결이 절박한 상황이다.

### 13. 집중협력분야 내용

핀란드는 지속가능한 경제적·사회적·생태적 발전을 위해 지원한다. 집중협력분야를 보면 농업개발, 식량작물 생산, 인도적 지원, 남녀평등, 바람직한 거버넌스, 무역 개발, 환경에 대한 원조 등이다.<sup>95</sup> 원조가 끝나더라도 수원국 스스로 지속가능한 경제와 사회 발전을 지켜나갈 수 있도록 사회 인프라에 많은 투자를 한다. 인도적 차원에서 세계보건기구(WHO), 국제아동 긴급기금(UNICEF) 등과 협력한다. 또한 1995년 사막화 방지협약을 비준하면서 사막화 방지와 기후변화 대응에도 노력한다.

## 2. 임업분야 국제개발협력 사례<sup>96</sup>

2012년 현재 케냐, 탄자니아, 잠비아, 모잠비크, 네팔, 베트남 등 6개 장기 파트너국과 활발한 임업협력을 진행하고 있다. 임업협력에서 핀란드의 출발점은 파트너국가의 산림분야 기회를 진척시켜 개발목표를 달성할 수 있는 위치에 따라 결정된다.

### 2.1. 양자협력

#### 가. 케냐

핀란드는 케냐 임업행정의 전반적 개발을 지원하는데, 지속가능성 원칙

<sup>95</sup> Ministry for Foreign Affairs of Finland(2015. 4. 16.). <[www.formin.fi](http://www.formin.fi)>.

<sup>96</sup> Ministry for Foreign Affairs of Finland(2013).

에 따른 국가산림정책의 현대화를 목적으로 한다. 산림분야 거버넌스를 평가하고, 결과는 다양한 직무담당자들의 개발에 대한 평가로 나타난다. 건조지역 임업 및 바이오에너지 생산도 케냐와 핀란드의 임업협력 의제이다.

## 나. 잠비아

농업과 목탄생산을 위한 산림벌채가 늘어나면서 빈곤이 더욱 증가하는 추세를 보인다. 산림 황폐는 빈곤층의 생계조건을 더욱 악화시킨다. 잠비아 임업개발협력의 목적은 대체 수익원을 마련하여 빈곤과 산림벌채를 감소시키는 데 있다. 지역 우선순위에 따라 직접 지원되며, 지역단위의 계획 및 실행 증진을 지원한다.

## 다. 탄자니아

개발협력은 산림분야 국가프로그램(NFP) 수행에서 시작하였다. 산림 및 생태계에 대한 평가는 지속가능한 산림관리 및 기후변화 대응의 이정표가 된다. 또 다른 시작점은 관리조건 개선을 위한 산림분야 규범을 개발하는 것이다.

## 라. 모잠비크

2012년 임업협력의 일부를 중지하였는데, 그 이유는 위법행위 적발, 재정계획의 어려움, 프로그램의 불충분한 진척 등 시정되기 어려운 문제 때문이었다. 현재는 핀란드 산림연구소와 지역 참여자의 능력개발을 위한 제한적 협력만 진행하고 있다.

## 마. 네팔

히말라야 산림의 배수지역에 거주하는 빈곤층 130만 명의 물 공급과 생태서비스를 위하여 임업협력이 매우 중요하다. 영국과 스위스 등과 협력하

여 지역임업을 장려하는데, 목적은 전국적으로 관련자들의 직접 참여를 확대하는 것이다. 국가산림자원평가에서 지원하는 프로그램에 산림분야 국가 전략이 포함된다. 기관협력을 통해 임업행정 능력 제고와 REDD+를 지원하며, 히말라야 NGO와 협력하여 효과성을 보완한다.

#### 바. 베트남

세계은행, 아시아개발은행 등과 협력하여 국가산림전략 및 산림분야 개발프로그램 수행을 지원한다. EU의 불법 벌채금지(FLEGT) 프로그램을 통하여 바람직한 산림 거버넌스를 지원한다. 베트남은 FAO-Finland의 「산림과 기후변화」 프로젝트의 대상이다. 핀란드는 베트남 산림분야 정보시스템 개발을 지원한다.

#### 사. 라오스

산림정책, 산림법률, 국가산림프로그램(NFP) 수행을 지원한다. 집중협력 분야는 지속가능한 산림경영, 마을사회의 적극 참여, 마을 수익 창출, 국가 단계의 REDD+ 시범사업 방법 및 인센티브 개발이다. 2012년 마을 참여 조치가 중요한 토대를 마련하였는데, 목재판매 이익분배에 관한 새로운 법률이 승인되어 지역사회에 대한 지급이 기존보다 6배로 늘어났다.

## 2.2. 지역 임업협력

핀란드는 중앙아메리카, 안데스 산맥, 메콩, 서부발칸, 동부 및 서부 아프리카 지역협력에 참여하고 있다.

#### 가. 중앙아메리카

중앙아메리카 6개국에서 환경 및 산림 프로그램을 운영하고 있다. 프로

그랩은 연구와 교육에 특화된 CATIE(Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza)에서 담당한다. 주제는 산지축산 및 산지임업, 조림지 소규모 목재생산, 환경계획 및 지속가능한 유역 이용인데, 임업프로젝트의 성공으로부터 지식을 늘리는 것이 핵심 아이디어이다. 예를 들면 코스타리카의 경우 산림자원 확대 관리를 하는데, 성공 사례를 이용하면서 산림경제에서 공적 지원이 부족한 부문의 개발 효과를 얻는 것이 목적이다.

#### 나. 안데스 산맥

안데스 산맥 지역 임업프로그램에는 4개 국가(콜롬비아, 에콰도르, 페루, 볼리비아)가 참여한다. 주제는 산림자원의 지속가능한 관리와 이용을 위한 유인, 환경서비스 지불제와 REDD+를 포함한 혁신 등이다. 콜롬비아에서는 커피와 관련한 산지임업을, 에콰도르에서는 망그로브 생태계 관리를, 페루에서는 탄소흡수와 코코아 재배 농장임업을, 볼리비아에서는 산림 가치사슬 강화 및 시장접근 개선을 지원한다.

#### 다. 동부 및 서부 아프리카

케냐, 에티오피아, 탄자니아 등 동부 아프리카와 말리, 시에라리온, 기니 등 서부 아프리카에서 소규모 농부의 생계지원을 목적으로 농장임업(farm forestry)과 탄소흡수 프로그램을 운영한다. 농장임업은 임산물 생산 증대뿐만 아니라 생계자원 다양화와 농업생산성 및 수자원 이용도 증가를 목적으로 하며, 탄소흡수는 탄소흡수원 증대와 고품질 식물성 탄소 생산을 목적으로 한다.

서부 아프리카 프로젝트는 지역사회와 토착민들의 산림이용권리 인정, 산림분야 탄소거래를 통한 수익창출 가능성 제고를 위한 프로젝트로서 산지농업과 산림경영을 통해 소농의 지위와 수입을 높이고, 소농과 마을사회의 탄소시장 참여가능성을 높이는 사업이다. 또, 동부 아프리카 프로젝트는 기후변화가 생물 다양성 산지생태계에 미치는 영향, 산지가 제공하는

생태서비스, 식량안보 등에 관한 사업이다.

#### 라. 메콩지역

여기에는 캄보디아, 라오스, 태국, 베트남이 해당되는데, 자연자원과 환경을 강조한 프로젝트가 진행되고 있다. 지속가능한 개발, 안보, 무역 등의 관점에서 지역을 포괄적으로 고려하는 시도이며, 산림과 기후도 포함된다. 산림과 탄소, 임산물, 산림서비스, REDD+에 관한 정보를 만들고, 갱신하고, 이용할 수 있는 지역사회 역량을 강화하고 있다.

## 부록 4

### 독일의 국제개발협력 전략 및 사례

#### 1. 국제개발협력 전략<sup>97</sup>

독일의 국제개발협력 전략은 새천년개발목표를 기초로 하고 있으며, 다음과 같이 요약할 수 있다.

##### 1.1. 목적

주요 목적은 빈곤 퇴치, 안전한 식량 공급, 평화와 자유, 인권보장, 사회적 평등 그리고 환경과 자원보존 등이다. 독일 정부는 절대빈곤 퇴치를 가장 중요하게 고려하며, 다른 주제는 빈곤 퇴치 목적을 달성하는 데 직·간접적으로 연결되도록 하였다.

빈곤 퇴치 정책은 원조가 아니라 미래를 위한 투자라고 생각하여 독일은 ① 개인이 능력을 개발하고 자원을 충분히 활용할 수 있도록 교육, 보건 및 기타 서비스에 투자, ② 개인 소득 향상을 위해서 비즈니스와 경제 (특히 농촌) 개발 투자, ③ 개도국의 정부가 자원을 민주화하고 인권을 보호할 수 있도록 필요한 법치에 투자한다. 또한 개도국의 식량안보와 자연보호를 목적으로 농촌 분야에 투자한다.

##### 1.2. 지원 대상

사하라 남부아프리카는 절대빈곤율이 가장 높은 지역으로 갈등과 부패,

<sup>97</sup> German Corporation for International Cooperation(GIZ, [www.giz.de](http://www.giz.de)) 내용을 참조하여 작성하였다.

인권침해와 성불평등도 심각하다. 독일의 아프리카 개발 원조는 『Program of Action 2015』<sup>98</sup>에 근거하는데, 인권, 민주화, 법의 지배 그리고 지역주민의 의사결정 참여에 초점을 맞추고 있다. 이를 통하여 아프리카 정부에 의무와 자율성을 강화하고 민간단체와 시민들에게 안정적인 사회를 보장한다. 아시아와 라틴아메리카의 다수 빈곤국에도 기후변화 대응, 경제발전, 교육 그리고 거버넌스 구축 등에 중점을 두고 지원한다.

### 13. 집중협력분야 내용

수원국의 경제발전과 사회 인프라 구축을 위해 11개 분야에 집중 투자를 하고 있다. 분야별로 살펴보면 ① 민주화, 시민사회, 안전한 행정(인권, 여성과 아동의 권리, 법의 개혁, 분권화, 지역사회 개발), ② 평화구축 및 위기관리, ③ 교육, ④ 보건, HIV 예방, 산아제한, ⑤ 용수관리, 오수관리, 폐수관리, ⑥ 안전한 식량 공급, 농업(어업), ⑦ 환경정책, 자원관리 보호 및 지속가능한 이용(황폐화 방지, 토양관리, 지속가능한 산림관리 및 생물 다양성 증진), ⑧ 지속가능한 경제개발(민간부문 투자 유치, 금융조달 시스템 구축, 노동시장 개선), ⑨ 에너지(신에너지) 등이다.

독일은 수원국의 사회발전을 위해서 환경적 요소를 중요하게 생각한다. 에너지 관련 투자 금액은 매우 높은 수준이지만, 임업분야 관련 투자는 아직 미미한 수준이다. 생물 다양성 증진, 사막화 방지 그리고 기후변화 등에 투자 전략을 펼치고 있지만 수치상으로는 미미한 실정이다.

<sup>98</sup> 2001년 독일 정부가 채택한 정책으로 전체 제목은 “Program of Action 2015: Poverty Reduction - Global Responsibility”이다. <[www.socialwatch.org](http://www.socialwatch.org)>.

## 2. 임업분야 국제개발협력 사례<sup>99</sup>

### 2.1. 아프리카 국제개발협력 전략

독일의 임업분야 국제개발협력은 사하라 이남의 아프리카 국가를 중점 대상으로 하며, 이 지역 주민생활의 지속적인 개선을 목표로 한다. 이는 MDGs 목표 달성에 기여하며 세계 빈곤을 절반으로 감축하는 행동계획에 기여한다. 따라서 독일 개발정책의 중심은 빈곤 퇴치이다.

중점 개발협력 분야는 ① 거버넌스 개선, 민주화 및 지방분권화 강화, 인권 존중, ② 위기 방지, ③ 인간에 대한 투자와 보건, 교육, 식량안보, HIV/AIDS 퇴치 등 사회 기본서비스 강화, ④ 물과 위생설비의 중요한 사안에 대한 접근, ⑤ 경제력 강화, 경쟁력 제고, 경제의 다각화, ⑥ 자연자원 기반의 보호와 지속가능한 이용 확보, ⑦ 지역 협력 강화 등이다.

### 2.2. 아프리카 임업분야 개발 원조: 전략 및 행동

남부 사하라 지역 산림파괴의 직접적인 원인은 불법 벌채, 농지전환, 과도한 가축방목, 부적절한 농업활동 등에 있다. 그러나 산림파괴의 근본 원인은 거버넌스와 관련한 정치적인 측면에 존재한다. 예를 들면, 인구의 급속한 증가, 빈곤, 정치력 부족 등을 지적할 수 있다. 급속한 인구 증가는 연료와 건설 목재 소비를 촉진시키며, 산림에 생계를 의존하는 빈곤층 인구의 증가를 초래한다. 또한 산림을 지속가능하게 보존하고 이용하기 위한 제도 및 행정수단이 빈약하여, 적절하지 않은 벌채면허의 발급, 대체에너지 개발을 방해하는 에너지 가격제도, 산림전용에 유리한 세금 및 인센티브 제도, 산림을 유지할 동기가 없는 불공평한 토지보유권, 시민사회의 참여가 부족한 중앙집권식 의사결정 등에 의해 산림이 파괴된다. 따라서 근본 원인을 제거하기 위해 독일 임업분야 개발협력은 거시단계부터 미시단

<sup>99</sup> Thies et al.(2006).

계까지, 국제사회와 국가 단위에서부터 지방단위까지 모든 단계에 걸쳐 참여하는 것을 목표로 한다.

바람직한 거버넌스(good governance)는 독일 임업분야 개발협력의 가장 중요한 쟁점이다. 특히 아프리카의 경우 산림은 사회적·정치적 거래의 대상이 되기 때문이다. 산림과 바람직한 거버넌스의 밀접한 관계를 보여주는 정책은 다음과 같다. 빈곤 감축을 목표로 설정하고 토지권 개혁을 포함하는 지역기반 산림경영을 추진하는 정책, 민간부문 협력을 적극 추진하여 자발적 인증제도를 도입할 수 있도록 사회적·환경적 기준을 소개하는 정책, 임업분야 개혁 및 타 분야와의 통합을 강화하며 바람직한 거버넌스 촉진 및 불법 벌채 방지, 산림이용 관련 갈등방지를 위한 조치, 산림보호와 지속가능한 관리를 위한 국가적 노력의 통합을 목표로 지역 이니셔티브 강화 정책 등이다.

### 가. 산림분야 개혁

빈곤 감축을 위한 전제조건은 바람직한 거버넌스라는 인식을 바탕으로 수원국의 산림정책 및 규제 개발과 실행을 지원한다. 구체적인 지원내용을 살펴보면, 적절한 실현이 보장된 산림계획제도 개발, 목재의 내수시장 및 무역을 위한 산림법 수립과 효과적인 통제체계 개발, 지역임업의 인식개선과 투명한 토지소유권 또는 토지이용권 개발, 의사결정과정에서 모든 이해관계자의 참여를 보장하는 상담 및 참여체계 개발, 재정전략 개발, 특히 산림분야 투자를 유도하는 경제적 인센티브제도 개발 및 개혁 등이다.

### 나. 국가산림계획(National Forest Plans) 강화 및 타 부문과의 통합

임업 및 산림경영은 범분야 사안이므로 국가산림계획을 빈곤 감축 및 지속가능한 개발을 위한 국가전략에 포함할 필요가 있다. 독일은 국가산림계획 수립 및 시행에 대한 지원이 거버넌스 개선, 빈곤 감축, 지속가능한 개발에 기여할 것으로 보고 있다. 또한 수원국의 성공적인 국가산림계획 수

립과 시행의 기본 요소로 정부의 의지, 정확한 목적 및 전략 구성, 공여국의 장기 지원 등을 제시하였다.

#### **다. 불법 벌채 및 무역에 대응한 조치**

불법 벌채는 산림에 의존하여 살아가는 토착민들의 생계를 위협할 뿐만 아니라 자연자원에 미치는 영향도 매우 심각하다. 따라서 국가 및 유럽의 불법 벌채 금지정책 이외에 개발협력을 통해서도 수원국의 불법 벌채를 방지하기 위한 수단 마련을 지원한다.

#### **라. 민간부문과의 협력 강화를 통한 산림인증제 마련**

무분별한 산림개발과 불법 벌채목 유통을 막고, 산림사업자의 책임 있는 역할을 지원하기 위해 민간 영업권 소유자들과 파트너십을 맺는다. 파트너십 결성의 주안점은 지속가능한 산림관리 실천을 위한 자발적 인증제 개발이다. 독일은 산림인증제가 국가산림계획(NFP)에서 공공 규범, 연구, 교육, 상담서비스, 재정지원 제도 등과 조화를 이루도록 지원한다.

#### **마. 빈곤 감축을 위한 직접 기여로서 지역기반 산림관리**

남부 사하라 국가들의 산림은 대부분 국유이며, 개인과 마을 주민의 접근을 막아 전통적 이용을 제한한다. 그 결과 토지이용 분쟁을 유발하거나 심화시키고 있는 실정이다. 따라서 명확한 토지소유권 및 이용권은 지속가능한 산림 이용을 실현하고 분쟁과 빈곤을 피할 수 있는 요건이다. 독일은 지역산림에 대한 인식을 제고하거나 접근권과 이용권 강화를 지원한다. 산림에 대한 계획이나 경영에 있어 지역 주민의 참여는 산림보호를 위한 중요한 전제조건이 된다.

## 바. 주민 협력을 통한 보호구역의 지속가능한 관리

남부 사하라의 생물 다양성은 식량안보를 위해 매우 중요하다. 또한 아프리카 의료의 80% 정도를 산림에서 채취되는 약용 식물에 의존한다는 점에서 주민의 건강을 위해서도 매우 중요하다. 대부분의 생물자원이 보호구역에서 채취되지만 보호구역의 농업이나 임업 활동과 관련된 이권 때문에 개발압력이 매우 높은 실정이다. 따라서 독일은 보호구역의 설정 및 관리 그리고 이익배분에 지역민 포함, 유전자원 접근 및 이익배분과 관련된 국가 및 지역의 규제 강화와 능력배양, 생물안전성을 위해 국가 및 지역에 Cartagena Protocol<sup>100</sup> 실시 강화, 생물 다양성 보존활동에 민간부문 참여 제고(지속가능한 생태관광) 등에 대하여 지원한다.

## 사. 보호구역의 지속가능한 재정지원을 위한 새로운 제도 및 전략

아프리카의 국립공원은 대부분 자체적으로 운영비를 충당할 능력이 없다. 따라서 이들 보호구역의 장기 재정안정 방안을 수립하는 것은 매우 중요하다. 국제사회가 요구하는 새로운 전략으로, 독일은 트러스트 펀드 설립을 지원하여 문제 해결에 기여하고자 한다.

### 아. 지역협력

열대림의 경우 여러 국가에 분포된 경우가 많은데, 산림보호는 개별국가의 능력을 초과하는 일이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 해당 국가를 모두 포함하는 지역산림위원회의 설립이 필요하다. 독일은 중앙아프리카 산림위원회(Commission of Ministers in Charge of Forests in Central Africa:

<sup>100</sup> Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity(생물 다양성협약의 바이오안전성에 관한 카르타헤나 의정서): 유전자변형생물체의 인체 및 환경에 대한 안정성 확보를 위한 조치의 필요성에 따라 2001년에 채택된 의정서이며 2003년 50개국이 가입하여 발효되었다(장호민 외 2008.).

COMIFAC)를 구성하는 콩고유역 산림협력(Congo Basin Forest Partnership: CBFP)을 지원한다. 또한 프랑스와 함께 COMIFAC 사무국을 지원하였다. 지원내용을 보면, 지역 및 국가 프로세스와 연계 강화, 통합분야를 기초로 지역과 국가 산림정책의 조화 및 지방단위 적용, 지역의 양자 또는 다자 대화 지원, 민간부문 권리 양수인과 협력 추진, 자발적 인증계획 수립 및 시행 지원, 국가산림계획(NFP)과 정치적 약속 시행 여부의 모니터링 지원 등이다.

## 부록 5

### 세계은행의 국제개발협력 전략<sup>101</sup>

#### 1. 목표

세계은행은 빈곤문제를 보다 구체적으로 해결하고자 두 가지 목표를 수립하였는데, 2030년까지 하루 1.25달러 미만으로 생계를 유지하는 인구 비율을 3% 이하로 낮추는 것과 국가마다 하위 40%의 소득수준을 향상하는 것이다.

#### 2. 전략

목표 달성을 위해 세계은행은 크게 세 가지 핵심 전략을 세웠다. 첫째, 수원국에 적합한 프로그램 및 프로젝트를 운영하고 실질적인 결과를 수원국에 제시하여 보다 효과적으로 개발을 지원한다. 둘째, 타 기관과 협력하여 시너지 효과를 창출한다. 셋째, 민간 부문 및 이해관계자와 파트너십을 강조하고, 서로의 전문 분야가 목표에 미치는 영향을 파악하여 적절한 행동을 취한다.

수원국에게 적합한 원조를 전달하기 위해 세계은행은 국가와의 계약을 강조하고 있으며 이를 구체화하기 위해 국가 파트너십 프레임워크(Country Partnership Framework: CPF)를 이행하고 있다. 이러한 접근은 수원국 중심의 프로젝트 모델을 보다 체계적이고 결과 중심적이며 목표 지향적으로 개발하기 위해서이다. CPF는 수원국의 목표와 세계은행의 목표 및 비교우위가 서로 일치하는 것을 찾아서 설정한다.

<sup>101</sup> World Bank(2014).

### 3. 지원 대상

세계은행의 공적개발원조는 6개 지역으로 투자된다. 주요 투자 대상은 아시아와 아프리카이다. 2014년 기준으로 가장 많은 원조를 받은 10개 수원국은 나이지리아, 에티오피아, 우간다, 탄자니아, 케냐 등의 아프리카 5개국과 인도, 파키스탄, 방글라데시, 베트남, 스리랑카 등의 아시아 국가가 5개 등이다.

부표 5. 월드뱅크 지역별 ODA 원조 추이(2005~2013)

단위: 백만 달러

지역	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ODA 총액	7,756	7,894	12,837	11,405	14,299	14,610	16,555	16,636	15,789
유럽	256	156	188	106	49	163	104	123	54
아프리카	2,820	4,011	6,769	5,301	8,350	6,333	6,853	9,886	7,527
아메리카	401	175	200	326	143	376	680	304	198
아시아	4,278	3,552	5,604	5,641	5,757	7,646	8,724	6,310	7,933
오세아니아	1	..	76	31	..	92	194	13	77

자료: OECD.Stat(stats.oecd.org: 2015. 7. 20.).

### 4. 집중협력 분야

세계은행은 빈곤 퇴치를 위해 집중협력분야를 두 종류로 구분하는데, 범지구 이행(Global Practices)과 범분야 이슈이다. 범지구 이행분야는 농업, 교육, 에너지, 환경과 자연자원, 금융과 시장, 거버넌스, 건강·영양·인구학, 거시경제와 재정운용, 빈곤, 사회문제와 노동, 도시·농촌사회 회복성, 무역과 경쟁, 물 문제 등 14개 분야이다. 범분야 이슈로는 기후변화, 취약성, 갈등과 폭력, 남녀평등, 고용, 공공부문과 민간부문 파트너십 등이다. 개도국의 빈곤문제는 경제, 사회, 생태 등 다양한 방면에서 파생되므로 세계은행은 빈곤을 범지구 문제점으로 생각하고 해결하기 위해 노력한다.

## 부록 6

### 아시아개발은행의 국제개발협력 전략<sup>102</sup>

#### 1. 아시아개발은행 전략 2020

아시아개발은행은 2008년 「전략 2020(Strategy 2020)」을 공표하였다. 이는 아시아개발은행의 장기 전략이며 기존 「전략 2001-2015(Strategy 2001-2015)」보다 더욱 혁신적인 방향을 제시하고 있다. 이 전략의 초점은 세 가지로 구분되는데, 모든 개발협력과 활동은 여기에 기여하는 것을 원칙으로 한다. 첫째, 포용적 의미의 경제성장이다. 경제성장을 위해 인프라 구축에 투자하고, 나아가 공공 인프라 구축을 통해 소외된 여성들이 교육을 받을 수 있도록 투자한다. 여성 교육에 투자하는 이유는 지역 경제성장에서 소외되는 여성의 수가 많을 경우 여성교육을 통해 전체 인구의 역량을 높일 수 있기 때문이다. 둘째, 환경적으로 지속가능한 성장이다. 환경의 지속가능성이 빈곤 퇴치에 기여할 수 있으므로 지속가능한 환경을 위한 기술도입, 제도 구축 그리고 지역협력을 도모한다. 셋째, 지역 협력 및 통합(Regional Cooperation and Integration: RCI)이다. 개발도상국의 국가개발 프로그램과 연계한 지역 협력 및 통합 전략을 수행함으로써 경제성장은 물론이고 생산성 증가, 일자리 창출, 빈부격차 감소, 질병 퇴치와 기후변화에 공동으로 대응할 수 있도록 한다. 세 가지 초점 외에 투자유치 증가와 지식정보 공유를 목적으로 하는 기타 기구와 지역정부 등과의 파트너십을 강조한다. 아시아개발은행은 개발도상국의 빈곤 원인을 보다 구체적으로 파악하기 위해 국별협력전략(Country Partnership Strategy)을 마련하여 실시하는데, 각 국의 정부가 빈곤의 원인을 파악하여 아시아개발은행에 보고하

<sup>102</sup> Asian Development Bank(2008).

고 이후 정부와 아시아개발은행 그리고 기타 NGO가 참여하여 전략문서를 작성한다.<sup>103</sup>

## 2. 중점협력분야<sup>104</sup>

아시아개발은행은 앞서 언급한 세 가지 전략을 실천하기 위해 5개 중점협력분야를 설정하였다.<sup>105</sup> 첫째, 인프라 구축이다. 운송, 에너지, 수도 그리고 도시 서비스가 포함되어 있는데 이것은 포용적 경제성장에 기여한다. 수치를 보면 2008~2012년까지 아시아개발은행의 투자액의 72%는 인프라 구축에 사용되었다. 이를 통하여 일자리를 창출하고 에너지와 깨끗한 물 공급을 높일 수 있다. 둘째, 환경적으로 지속가능한 성장이다. 환경의 지속가능한 성장은 빈곤 퇴치에서 가장 중요한 요소의 하나이다. 따라서 아시아개발은행은 신재생 에너지, 환경보호, 환경 친화적 운송 등에 집중 투자한다. 셋째, 지역적 협력과 통합이다. 2020년까지 적어도 활동의 30%는 지역적 협력과 통합에 집중할 예정이다. 2008~2012년까지 전체 투자의 17%가 지역적 협력과 통합에 이용되었는데, 주로 도로, 레일, 운송 등에 필요한 연결망을 구축하는 것이었다. 넷째, 금융서비스와 제도 개선이다. 시장 확장과 자본 축적이 투자와 개발로 이어지기 때문에 2011년부터 금융서비스와 제도개선을 전략 2020에 포함하였다. 하지만 자원이 아직 충분치 않은 상황에서 금융 분야 투자에 대한 기대치는 2008~2012년 기간 전체 투자의 8%에 그쳤다. 다섯째, 교육이다. 교육은 생산성, 고용, 혁신 문제를 해결할 수 있으므로 교육에 많이 투자한다. 교육 분야는 기술, 품질 그리고 포괄성 내용을 포함한다.<sup>106</sup> 하지만, 교육 분야 투자는 2008~2012년 전체의 3%에 불과하였다.

<sup>103</sup> Asian Development Bank.

<[www.lcgbangladesh.org/PovertyIssues/reports/ADB-1999-PRS.pdf](http://www.lcgbangladesh.org/PovertyIssues/reports/ADB-1999-PRS.pdf)>. p. 17.

<sup>104</sup> Asian Development Bank. Core operational areas.

<[www.adb.org/about/core-operational-areas](http://www.adb.org/about/core-operational-areas)>.

<sup>105</sup> Asian Development Bank(2014).

<sup>106</sup> Asian Development Bank(2010).

## 부록 7

## 임업부문 국제개발협력 전략안(라오스)

앞서 제시한 임업분야 중점 협력대상국 인도네시아, 라오스, 파라과이 가운데 라오스를 대상으로 임업분야 ODA 사업의 전략(안)을 수립하였다. 기존 사업과 연계하여 산림 ODA 사업 가능성이 가장 높은 국가는 인도네시아이다. 하지만 인도네시아의 경우 이미 많은 국가가 임업분야 국제개발 협력에 참여하고 있기 때문에 한국의 참여가 인도네시아 개발에 이바지할 수 있는 여지가 적을 것으로 판단된다. OECD 통계의 Creditor reporting system(CRS)을 활용하여 OECD 공여국의 인도네시아 양자 ODA 사업 내역을 확인한 결과 2005년 이후 14개국이 인도네시아에서 임업분야<sup>107</sup> 양자 ODA 사업을 추진한 것으로 나타났다. 2013년 기준, 인도네시아 임업 분야 최대 공여국은 노르웨이로, 22개 사업을 추진한 것으로 조사되었는데, REDD 사업이 다수를 차지한 것으로 나타났다<부표 11>.

제1기 라오스 CPS상 산림이 중점 협력 분야에서 빠져 있지만, 한국은 라오스 산림면적이 2040년까지 70%에서 41.5%로 축소된다는 손실의 심각성을 인지하고 있었으며, 산림면적 비율에 대한 자체 목표 달성이 힘든 상황으로 평가하여 추가적인 지원이 필요하다고 명시하고 있다.<sup>108</sup> 여기서는 라오스의 임업분야에 대한 전체적인 전략보다는 사업의 분야를 소개한다.

<sup>107</sup> 312: III.1.b. Forestry를 기준으로 추출하였다.

<sup>108</sup> 관계부처합동(2012b).

부표 6. 대인도네시아 산림 분야 노르웨이 ODA 사업 내역

번호	사업 내역
1	REDD+ ses: supporting safeguards information systems - Indonesia
2	Building REDD+ from bottom up: cfi 2013~2015 - Indonesia
3	Community engagement in low emissions development - Indonesia
4	Learning from REDD+: enhanced global comparative analysis - Indonesia
5	Secured landscapes - sustaining ecosystem and carbon benefits - Indonesia
6	Training of journalists in climate change and environmental issues
7	Creating demand for REDD+ - Indonesia
8	Developing options market & complementary financial struct. - Indonesia
9	Sustainable landscapes in Brazil and Indonesia - Indonesia
10	The interim forest facility - Indonesia
11	Harnessing demand side drivers - Indonesia
12	GCF support network for REDD+ development - Indonesia
13	Support to Indonesia REDD+ task force interim phase
14	REDD+ support facility TF. World Bank
15	REDD+ for people and nature - phase II - Indonesia
16	Making REDD+ work for people and the planet:accountability - Indonesia
17	Deforestation-free vegetable oil and other commodities -Indonesia
18	Building bridges between commodity roundtables & REDD+ phase 2 - Indonesia
19	Implementation of REDD+ - Indonesia
20	Guidance for integrating REDD+ - Indonesia
21	CPI - enabling a landscape approach (productivity pilot)
22	Grassroot capacity building for REDD+ in Asia - Indonesia

자료: OECD.Stat(stats.oecd.org: 2015. 10. 5.).

## 1. 라오스의 일반현황<sup>109</sup>

국토의 80% 이상이 산악, 구릉, 고원으로 구성되어있다. 열대몬순 기후에 속하며 연평균 기온이 28℃, 연평균 강수량이 1,000~3,000mm로 고온다습한 특징이 있다. 인구는 크고 작은 49개의 민족으로 구성되어 있으며, 4개의 언어가 사용되고 있다. 전체 인구의 약 80%가 산악 및 구릉지에 거주하며, 대부분이 농사에 종사하는 것으로 나타났다.

1975년 라오스 인민민주공화국이 수립되어 현재까지 체제를 유지하고 있으며, 1977년 ASEAN 가입과 함께 계획경제체제에서 시장경제체제로 전환하였다. 2006년 이후 7.5% 이상의 경제성장률을 유지하고 있으나, 적은 인구 및 미약한 인적자원 등이 경제개발을 저해하는 요인으로 인식되며, 지역별·민족별·성별 개발격차가 존재하는 것으로 알려져 있다.

무역은 인접한 태국과 베트남에 크게 의존하며, 일본, 스웨덴, 독일, 프랑스 등으로부터 원조를 받아 시행하는 인프라 건설이 경제성장의 견인차 역할을 한다. 최근 교통인프라 시설이 빠른 속도로 개발되고 있으나 전반적으로 수준이 낮으며, 대부분의 기초인프라 시설이 취약한 실정이다. 여객과 화물의 대부분을 도로로 운송하는 데 반해 도로의 포장률이 낮다.

체제 전환으로 인해 공공행정의 효율성이 매우 낮은 수준이며, 법의 지배력이 낮고 집행에 일관성이 없어 정부규제 수준 또한 매우 낮은 것으로 평가된다. 이러한 법제도적 문제점은 외국인 직접투자에 악영향을 미치는 것으로 나타난다. 하지만 기후변화에 따른 경제개발, 인적자원개발, 빈곤감소 등에 대한 악영향을 우려하여 관련 정책을 수립한 바 있다.

## 2. 라오스 국가사회경제개발계획 2011~2015<sup>110</sup>

솜사왓 상임부총리는 2011년 3월 제7차 국가사회경제개발계획을 발표하였다. 종합목표로 경제고속성장 및 사회적 안정, 지속가능한 질적 성장, 유

<sup>109</sup> 관계부처합동(2012b). 일부를 요약.

<sup>110</sup> 관계부처합동(2012b). 일부를 요약.

엔새천년개발목표(MDGs) 달성, 향후 산업화와 근대화를 위한 초석 마련을 이루기 위해 매년 8% 이상의 경제성장, 유엔 새천년개발목표 달성, 지속가능한 개발, 정치적 안정이라는 네 가지 종합목표를 제시하고, 이를 통해 경제사회개발을 이루고자 하는 것을 알 수 있다.

중기개발계획의 7대 주요 내용을 살펴보면, 지속적이고 포괄적 경제성장, 빈곤 감소, 중소기업 육성, 근대화된 경제구조를 통하여 국가경제개발을 이룩하고, 도시와 농촌, 부자와 빈자의 격차 축소 등을 통하여 농촌을 개발하고 빈곤 퇴치한다는 것이다. 생활환경 개선을 위하여 교육기회 증대, 보건 및 위생 향상, 직업교육 등을 실시하고, 행정 효율성 증대, 부패방지를 위해 노력하여 공공행정을 개선하겠다는 것이다. 또한 국가 전역에 국방안보를 강화하고, 천연자원의 최적 사용, 지역적 협조 및 통합 증대, 투자유치정책 개발 등을 통하여 경쟁력을 강화하며, 산업화와 현대적 전략을 구현한다는 내용이다.

분야별 목표를 살펴보면, 사회분야의 경우 빈곤율 19% 미만, 가구 빈곤율 11% 미만으로 감소시키는 것이다. 또한 초등학교 취학률을 98%, 초등학교 1학년에서 5학년까지 진급률 95%, 15~24세 문해율 99% 등으로 올리는 것이다. 이와 함께 아동사망률을 70/1,000명, 영유아사망률을 45/1,000명, 모성사망률을 260/100,000명 이하로 유지하며, 5세 미만 아동 저체중 비율 20%, 발육부진 34% 미만으로 낮추는 것이다. 교육 및 인적자원개발을 위해 교육개혁을 추진하고, 숙련된 인력을 양성하며, MDGs를 달성하는 것이다. 노동 및 사회복지의 경우 농업 70%, 산업 7%, 서비스 23%의 고용비율을 달성하며, 노동자들의 기술, 능력 및 지식개발 도모하는 것이다. 농촌개발을 위해 마을단위의 농촌개발을 추진하며, 전력보급 혜택을 전체 인구의 60%로 확산하는 것이다. 무역 및 산업의 경우 농산물의 수출을 강화하고, 중소기업을 육성하며, 수예품을 증진시키는 것이다. 그리하여 2015년까지 GDP 대비 개방도(openness ratio per GDP)<sup>111</sup> 83%를 달성하는 것

<sup>111</sup> 개방도(Openness of economy)는 일반적으로 GDP 대비 무역액(Trade/GDP)으로 계산된다(Lim and McNelis 2014).

이다. 에너지 개발을 위해 수력발전을 증진하고 및 수자원을 보호하며, 공공인프라사업의 경우 총 920km에 달하는 도로건설계획을 완료하고, 지방도로 개선 및 베트남 항구와 연계, 항공 및 철도 교통 개선 등을 달성하는 것이다. 재정수입을 GDP의 18~19%까지 끌어 올려 재정정책을 강화하며, 토지관리 시스템을 구축하고, 천연자원을 개발하고 보호하며, 농민들의 권익보호를 위해 힘쓰는 것이다. 마지막으로 전반적인 보건환경을 개선하고, 평등한 보건서비스를 제공받을 수 있도록 하여 MDGs를 달성하는 것이다.

이행전략으로 비속적인 자금마련과 자금의 효율적 활용, 정부 주도의 시장경제체제 지속적인 추진, 산업화·현대화된 정책 추진 및 현대 기술 활용, 인적자원 개발 및 역량 강화, 국제협력강화, 자원동원, 개발파트너의 지원 확보, 제7차 국가사회경제개발계획의 분야별, 지역별 계획 전환 등이 제시되었다.

한편 라오스 정부는 제7차 국가사회경제개발계획 이행 관련 인프라(30%), 사회 분야(35%) 및 경제 분야(35%)에 투입될 자금 마련을 위해 향후 5년간 GDP의 32%인 총 150억 달러의 투자가 이루어져야 하므로, 정부투자 12.5억 달러(8%), 해외원조 38.3억 달러(26%), 해외직접투자 및 민간자금 80.1억 달러(54%) 및 direct credit 17.9억 달러(12%)가 필요하다는 입장을 공표하였다. 이는 연 평균 7.77억 달러에 해당하는 ODA(무상 41%, 유상 59%)를 통한 지원을 의미하므로 해외자금 확보에 대한 라오스 정부의 의존도는 지난 5년보다 더욱 심화될 것으로 전망된다.

### 3. 라오스의 임업정책<sup>112</sup>

최근 들어 라오스는 개인 및 기관단체에 임지를 배분하여 개발할 수 있도록 계획하였다. 그 결과 2000년대부터 외국인에 의한 신규조림이 활발해지고 있는 것으로 나타났다. 2020년까지 산림분야의 장기목표를 달성하기 위한 라오스의 산림전략 2020에는 9개의 목적과 4개의 목표를 제시하고 있다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

<sup>112</sup> Prime Minister's Office of LAOS(2005).

○ 산림전략 2020

- 목적

- ① 정부조직 및 관련 당사자 능력 배양
- ② 농촌지역 빈곤한 농민의 생계를 향상시키고, 산림면적을 증가시키는 양과 질 두 가지 측면에서 산림자원의 저하를 초래하는 다양한 활동 통제
- ③ 산림 관련 법과 규제의 강화 및 발전
- ④ 지역 주민의 참여를 통한 지속가능한 산림관리와 개인, 단체, 조직, 중소기업, 국가 및 외국인투자자에 의한 상업 조림사업 증진
- ⑤ 산림의 지속적으로 공급을 위해 과학적인 계산에 따른 목재 가공산업 수요와 벌채허용량의 균형 유지, 완제품의 국내 가공 강력 추진
- ⑥ 산림생태계와 모든 멸종위기 동식물의 서식지 보전
- ⑦ 산림보존을 통하여 토양, 수계 및 환경을 보호하고 중요한 기반시설의 내구성 확보
- ⑧ 빈곤근절에 기여할 수 있는 정부의 우선개발계획에 따라 경제 및 타분야 발전을 위하여 가장 효과적인 방법으로 산림의 수익을 이용
- ⑨ 비목재임산물의 지속가능한 관리를 보장하고, 농촌의 생계 향상에 기여

- 빈곤 근절에 기여하기 위한 달성해야할 주요 목표(targets)

- ① 안정적인 물 공급 및 자연재해 보호 등을 포함하는 농촌생계 지원체계의 일환으로 숲이 조성되지 않은 산림에 대해 600만 ha에 대한 천연림 갱신과 50만 ha에 대한 조림을 통한 국토면적의 70%에 달하는 산림면적의 질적 개선
- ② 국내 소비를 위한 임산물의 지속적인 공급과 판매 및 수출을 통한 가구소득 창출하여 생계 개선에 기여하며, 재정적 이윤과 외화를 획득하고 직간접적인 고용을 창출
- ③ 국내외적으로 멸종위기에 처한 다양한 생물 및 고유 서식지 보존
- ④ 토양 보호, 수계 및 기후 보존 등 환경 보존

## 4. 라오스에 대한 임업분야 국제개발협력 사업

### 가. 라오스 ODA 현황

2013년 한국의 대 라오스 ODA 총지출액은 2,460만 달러를 차지하였다. 이 금액은 전 세계 라오스 양자 ODA 지출액(3억 3,580만 달러)의 약7%에 해당한다. 일본이 전체의 48%에 해당하는 1억 6천 20만 달러로 가장 많은 비중을 차지하였으며, 오스트리아가 15%로 그 뒤를 이은 것으로 나타났다.

라오스에 대한 임업 분야 양자 ODA 총지출액은 1,060만 달러로, 전체 양자 ODA 지출액의 3.1%에 해당하였다. 2013년 한국의 대 라오스 임업 ODA 사업 진출은 없는 것으로 나타났다. 그러나 2006년과 2011년에 봉사단 파견, 콘퍼런스 개최, 아세안 협력프로그램 등에 총 13만 7천 달러가 지출되었다.

2013년의 라오스에 대한 임업 ODA 총지출액이 가장 많은 국가는 독일과 일본인데, 두 국가의 지출액은 각각 770만 달러와 250만 달러인 것으로 나타났다. 2013년 라오스에 대한 임업 ODA 지출이 확인된 국가는 독일, 일본, 노르웨이, 미국 등이며, 네 국가의 ODA 지원 내용을 보면 아래의 <부표 12>와 같다.

부표 7. 대라오스 임업 ODA 사업 내용(2013년 기준)

국가	사업 내용	시행기관
독일 (7.7)	The political, institutional and technical preconditions for successful FLEGT negotiations between Lao PDR and EU are established	BMZ
일본 (2.5)	Technical Cooperation AGGREGATED ACTIVITIES	JICA
	Project for Food Security through Forest Conservation and Agriculture / Rural Development	MOFA
노르웨이 (0.3)	Addressing large-scale drivers of deforestation - Laos	NORAD
	Grassroot capacity building for REDD+ in Asia - Laos	NORAD
미국 (0.03)	Reforestation and Forest preservation for sustainable community income in Xieng Ngeun District Luang Prabang Province, Laos.	STATE

주: 괄호 안의 값은 총지출액(단위: 백만 달러).

자료: OECD.Stat(stats.oecd.org: 2015. 10. 5.)

노르웨이의 경우 REDD+ 사업 추진을 위한 사전 작업(황폐화 원인 규명, 역량 강화<sup>113</sup>)에 ODA 자금을 투자하였으며, 독일은 불법 벌채 목재 수입을 제한하는 FLEGT의 원활한 적용을 위한 사업에 투자한 것을 알 수 있다. 또한 일본은 식량 안보 문제를 해결하기 위하여 산림 보전 사업을 추진한 것으로 나타났다. 이들 사업은 모두 임업분야 새천년개발목표(MDGs)에 명시된 산림면적을 늘리기 위한 단일 목적의 사업이 아니라는 데 주목할 필요가 있다. 따라서 한국도 산림 탄소사업 및 해외산림자원 개발의 원활한 추진을 위해 대 라오스 임업 ODA 사업을 활용할 필요가 있다. 이 경우에도 독일과 노르웨이의 사례처럼 본 사업의 원활한 추진을 위하여 필요한 기반을 구축하는 데에 우선 투자할 필요가 있다.

<sup>113</sup> 노르웨이는 인도네시아, 라오스 등 REDD 사업 가능성이 큰 국가에 대하여 GRASSROOT CAPACITY BUILDING이라는 역량 강화 프로그램을 ODA 사업으로 지원하고 있다.

## 나. 임업분야 중점개발협력 분야

라오스의 자연·사회 환경, 정치·경제상황, 개발계획 및 전략을 종합하면 다음과 같이 요약할 수 있다. 라오스의 자연은 고온다습한 열대기후이며, 국토의 대부분이 산악, 고원, 구릉지로 구성되어 있어 산림에 의지하여 생활하는 인구가 많다. 즉, 대부분의 인구가 농사에 종사하면서 산악 및 구릉지에 거주하여 과도한 개발로 인한 산림의 황폐화가 심화된 상태이다.

체제전환 이후 높은 경제성장률을 유지하고 있지만, 인적개발이 미약하고 도농 간, 성별 간의 소득격차가 뚜렷하다. 공공행정의 효율성은 매우 낮은 수준이며, 법의 지배력과 정부규제 수준 또한 매우 낮은 것으로 평가되는데, 이는 외국인의 직접투자에 악영향을 미치는 것으로 나타난다. 그러나 경제개발을 위해 해외 자금 의존도는 지속적으로 증가할 전망이다.

라오스 정부의 의지를 평가하면, 기후변화에 대하여 정책을 수립하여 적극적으로 대응하는 모습을 보인다. 새천년개발목표(MGDs) 달성과 지속가능한 개발을 경제개발계획의 종합목표에 포함하며, 중기개발계획의 주요내용으로 농촌개발과 빈곤 퇴치를 제시하였다. 또한 경제개발계획 이행을 위해 국제협력을 강화할 계획인 것으로 나타났다.

한편 임업측면의 여건 및 정부의지를 살펴보면 개인 및 기관단체에 임지를 배분하며, 외국인에 의한 신규조림이 활발한 편이다. 또한 정부조직 및 관련 당사자 능력 배양, 빈곤한 농민의 생계 향상 및 산림면적 증가, 산림관련 법과 규제의 강화 및 발전, 주민 참여를 통한 지속가능한 산림관리, 외국인 투자자에 의한 상업적 조림사업 증진, 산림생태계와 모든 멸종위기 동식물의 서식지 보존, 비목재 임산물의 지속가능한 관리 보장 등 임업 및 산림분야 개발을 위한 정부의 의지가 뚜렷하다는 것을 알 수 있다.

이상의 자연·사회 환경, 정치·경제상황과 임업에 대한 여건 및 정부의 의지, 그리고 한국의 임업분야 국제개발협력 전략안을 종합하여 보면 다음과 같은 분야를 중점적으로 협력할 필요가 있다.

- ① 산림에 의지하여 생활하는 빈민의 생계지원을 통하여 과도한 산림개발 억제(생계지원)
  - 농촌개발 전략과 참여적 산림관리의 통합을 통한 지역민 및 화전민 생계지원 방안 강구
  - 소득창출 활동을 위한 지역 사회의 역량 개발과 기술 지원
  - 비목재 생산물의 관리 및 유통 지원체계 구축
  - 이익의 공정한 배분을 위한 장치 마련
- ② 개발효과성 제고를 위한 Good Governance 실현
  - 산림행정의 효율성 제고를 위한 관련 공무원 역량 강화
  - 가치사슬 투명성 증대를 위한 바람직한 거버넌스(Good governance) 확대방안 구축
- ③ 기후변화 관련 사업(REDD+)
  - REDD+ 사업 시행을 위한 국가의 기반구축 사업
    - REDD+ 전략수립을 지원
    - 온실가스 배출 측정, 보고, 검증 시스템 수립 지원
    - 산림자원 정보 관리를 위한 기술협력 및 장비 지원
    - 배출 감축량 측정을 위한 기준선 마련 지원
- ④ 조림면적 확대를 위한 기반사업: 조림 및 관리 기술, 양묘장 및 기술 (산림개발 기술 지원)
- ⑤ 지역공동체의 참여적 산림관리를 통한 지속가능한 산림관리 체계구축
  - 토착민과 지역사회의 토지 이용권리 보장 정책·제도·법규 강화
- ⑥ 생물 다양성 보호를 위한 조치(보호 및 생계지원)
  - 보호지역의 경우 다양한 생물의 서식지 보호를 위하여 과학 연구, 모니터링, 생태관광 등의 용도로만 이용하도록 제한하고, 주변 지대 농촌 개발을 통한 대체소득 창출 기회 제공
  - 보호지역에서 생산되는 제품 및 제공되는 서비스에 대한 생물권보전지역 인증제도 도입 지원
  - 지역사회 중심의 생태관광 지원

## 참고 문헌

- 권대진·남민지·김완배. 2010. 『해외농업개발과 협력의 연계』. 기본연구보고서 R630-3. 한국농촌경제연구원.
- 기획재정부·외교통상부. 2010. 『분야별 국제개발협력 기본계획(2011~2015)』. 제8차 국제개발협력위원회 의결안건(제8-1호).
- 김은주·김우림. 2012. “개발효과성의 정책적 타당성에 관한 연구: 개발효과성 제고를 위한 정책대안 모색을 중심으로.” 『국제개발협력연구』 14(2): 48.
- 대외경제협력기금. 2015. 『2015 세계 ODA 통계자료집 숫자로 보는 ODA』. 한국수출입은행 경험총괄본부.
- 박영호·허운선. 2007. 『한국의 주요국별지역별중장기 통상전략: 아프리카』. KIEP 중장기통상전략연구 07-08. 대외경제정책연구원.
- 산림청. 2013. 『해외산림자원개발 업무편람』. 산림청 해외자원협력관실.
- 산림청. 2015a. 『제5차 산림기본계획(변경) 2013~2017』. 산림청.
- 산림청. 2015b. 『주요업무추진계획』. 산림청.
- 아포코. 2015. 『아포코 협력사업 추진현황』. 내부자료.
- 양영미. 2015. 『제1차 ODA 기본계획에 대한 시민사회 평가』. 제2차 ODA 기본계획(2016~2020)에 관한 국회토론회.
- 유병일. 2005. “세계 산림자원 변화와 한국의 국제산림협력 방향.” 『농촌경제』 28(3): 101-119.
- 유병일·심수민·윤보은 외. 2014. 『새천년개발목표(MDGs)와 지속가능한 산림경영(SFM)을 위한 주요국의 산림 공적개발원조(ODA) 현황과 전략』. 국립산림과학원.
- 유병일·윤보은. 2014. “산림분야 공적개발원조 사업평가와 성과 제고 방안.” 『농촌경제』 37(3): 145-164.
- 윤여창·조장환. 2015. “국내 산림탄소시장 활성화 및 해외배출권 활용방안.” 『부동산포커스』 85: 29-40.
- 윤준영·박관수·김세빈 외. 2013. “한국 임업부문 공적개발원조의 방향성에 대한 연구.” 『농업과학 연구』 40(1): 19-26.
- 이대섭·허장·정승은. 2012. 『국제사회 농업농촌부문 협력전략 분석: 시사점 및 적용 방안을 중심으로』. 기본연구보고서 R662. 한국농촌경제연구원.

- 이대섭·석현덕·허장 외. 2014. “몽골 그린벨트 조림사업 ODA 평가.” 해외출장연수 보고서. 한국농촌경제연구원.
- 이상민·장철수·송성환 외. 2014. 『해외 산림자원개발 정책목표 설정을 위한 목재자원 수급전망 분석 연구』. 연구보고서 C2014-64. 한국농촌경제연구원.
- 이우성. 2014. “우리나라의 과학기술 ODA 현황과 발전방향.” 『과학기술정책』 24(1): 29-40.
- 이태주. 2015. 『제2차 ODA 기본계획 수립에의 10대 제언』. 제2차 ODA 기본계획 (2016~2020)에 관한 국회토론회.
- 이현주. 2010. 『한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입방안』. KOICA 연구자료 정책연구 2010-11-075. p. 15. 한국국제협력단.
- 임소진. 2012. “국제사회의 Post-2015 개발 프레임워크 수립동향 및 한국 ODA의 기여방안.” 『KOICA 개발정책 포커스』 제14호. 한국국제협력단.
- 장호민·조선희·김원희. 2008. “바이오안전성의정서의 의미와 주요내용.” 『경희법학』 43(1): 295-324. 경희대학교 법학연구소.
- 정지선. 2010. “국제사회의 아프리카 사막화 방지 원조와 우리나라에 대한 시사점.” 『국제개발협력연구』 2(2): 95-126. 국제개발협력학회.
- 정지원·정지선. 2011. 『국제사회의 개발재원 논의동향과 한국의 정책과제』. ODA 정책연구 11-03: 24-29. 대외경제연구원.
- 정호근·김경덕·임철균 외. 2013. 『해외 산림자원개발과 활용 촉진을 위한 관련 제도 및 법령 연구』. 산림청.
- 주동주·차중문·권율 외. 2012a. 『한국형 ODA 모델 수립: I. 총론』. 협동연구보고서 2012-622(1). 산업연구원.
- 주동주·차중문·권율 외. 2012b. 『한국형 ODA 모델 수립: II. 경제영역』. 협동연구보고서 2012-622(2). 산업연구원.
- 허장·정승은·유병일. 2013. 『한국의 농업분야 ODA 사업 정책·전략 및 농림분야 협력전망 분석』. 연구보고서 C2013-18. 한국농촌경제연구원.
- 한국수출입은행 경험기획실. 2013. “주요 공여국의 개발협력 시행체제 및 시사점.” 한국수출입은행 EDCF 이슈페이퍼 2(2): 1-12.
- Asian Development Bank. 2003. *Asian Development Bank Forest Policy*. ADB.
- Asian Development Bank. 2010. *Education by 2020: A sector operations plan*. ADB. Philippines.
- Asian Development Bank. 2014. *Midterm Review of Strategy 2020: Meeting the Challenges of a Transforming Asia and Pacific*. pp. 4-6. ADB. Philippines.

- BMZ. 2002. *Sektorkonzept Wald und nachhaltige Entwicklung*. BMZ. Bonn. Germany.
- Deveny, A. et al. 2009. *Forest Carbon Index - The geography of forests in climate solutions*. Resource for the future.
- JICA. 2008. *Ex-Ante Evaluation for Uttar Pradesh Participatory Forest Management and Poverty Alleviation Project*. JICA.
- JICA. 2010. *Ex-Ante Evaluation for Sikkim Biodiversity Conservation and Forest Management Project*. JICA.
- JICA. 2012. *JICA Assisted Forestry Projects in India*. JICA.
- JICA. 2014. *JICA Annual Report 2014*. JICA.
- Kauppi·Pekka E. 2013. “Foreign aid and sustainable forestry.” United Nations University. WIDER Working Paper No. 2013/109.
- Lim, G. C. and McNelis, Paul D. 2014. Income Inequality, Trade and Financial Openness. RES-SPR Conference “Macroeconomic Challenges Facing Low-Income Countries.” IMF. Washington D.C. January 30-31.
- Ministry of Foreign Affairs of Finland. 2012b. *Memorandum for the Peer Review of Finland*. Helsinki.
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. 2013. *Development policy guidelines for forest sector*. Unit for development communications. Finland.
- Neeff, Till, Gohler, Daniela, and Ascui, Francisco. 2013. “Finding a path for REDD+ between ODA and the CDM.” *Climate Policy* 14(2): 149-166.
- OECD. 2008. *Development Co-operation of the Republic of Korea: DAC Special Review*. Paris. OECD.
- Presson, R. 2003. *Assistance to forestry: experiences and potential for improvement*. Bogor. CIFOR.
- Prosperity through Participation Newsletter Oct-Dec. 2008. “Uttar Pradesh Participatory Forest Management and Poverty Alleviation Project.” vol. 1 Issue-1.
- Stephenson, Sean. 2011. “Does ODA Grow on Tree? A Legal Analysis of REDD-ODA Finance.” *European Journal of Legal Studies* 4(1): 81-101.
- Thies W.· Von Pfeil, E.· Reiche, M.· Drager, D. 2006. “Forest strategy of German development cooperation with Africa.” *International Forestry Review* vol. 8(1): 168-177.

- UNCBD. 2011. Strategic plan for biodiversity 2011-2020 and the Aichi targets.
- UNCBD. 2014. FOREST ECOSYSTEM RESTORATION INITIATIVE, CONFERENCE OF THE PARTIES TO THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, Twelfth meeting Pyeongchang, Republic of Korea, 6-17 October 2014.
- UNCCD. 2007. Decision 3/COP.8 The 10-year strategic plan and framework to enhance the implementation of the Convention.
- UNCCD. 2015. UNCCD COP12: From the UN General Assembly to the Paris Climate Change Conference.
- UNCBD. 2011. Strategic plan for biodiversity 2011-2020 and the Aichi targets.
- UNDP. 2014. *Guidance Note on joint programmes*. UNDP Coordination Office. NY.
- World Bank. 2004. *Sustaining Forests: A Development strategy*. Washington D.C.
- 和喜多裕一. 2015. “開發協力大綱の意義と課題.” 『立法と調査』 361: 82-94. 日本參議院事務局.
- JICA. 2014. 『JICA自然環境保全分野事業戰略2014-2020年』. 日本.

<웹정보>

관계부처합동. 2011. “가나·베트남·솔로몬군도 국가협력전략 2011-2015.”

<<http://www.odakorea.go.kr>>.

관계부처합동. 2011. “캄보디아 국가협력전략 2012-2015.”

<<http://www.odakorea.go.kr>>

관계부처합동. 2012b. “라오스 국가협력전략 2013-2015.”

<<http://www.odakorea.go.kr>>

관계부처합동. 2012. “모잠비크·파라과이 국가협력전략 2013-2015.”

<<http://www.odakorea.go.kr>>

관계부처합동. 2012. “몽골·방글라데시·볼리비아·아제르바이잔·에티오피아·우즈베키스탄·콩고민주공화국·필리핀 국가협력전략 2012-2015.”

<<http://www.odakorea.go.kr>>

관계부처합동. 2012. “스리랑카 국가협력전략 2012-2016.”

<<http://www.odakorea.go.kr>>.

관계부처합동. 2012a. “인도네시아 국가협력전략 2012-2015.”

<<http://www.odakorea.go.kr>>.

관계부처합동. 2013. “나이지리아·네팔·동티모르·르완다·우간다·카메룬·콜롬비아·파키스탄·페루 국가협력전략 2013-2015.” <<http://www.odakorea.go.kr>>.

국민권익위원회. 2015. 3. “새천년개발목표.” <<http://www.acrc.go.kr>>.

기획재정부. 2015. 5. 15. <[www.mosf.go.kr/\\_upload/bbs/62/attach/20150408180607366.hwp](http://www.mosf.go.kr/_upload/bbs/62/attach/20150408180607366.hwp)>.

대외경제협력기금. <[www.edcfkorea.go.kr](http://www.edcfkorea.go.kr)>.

대외경제협력기금 데이터베이스. <[211.171.208.92/index.html](http://211.171.208.92/index.html)>.

산림청. <[www.forest.go.kr](http://www.forest.go.kr)>.

에너지관리공단. “알기 쉬운 기후변화협약.” <[www.me.go.kr/mamo](http://www.me.go.kr/mamo)>.

외교부. <[www.mofa.go.kr](http://www.mofa.go.kr)>.

외교통상부. “아크라 행동계획.” <[www.mofat.go.kr/mofat/pcrm/aaa.hwp](http://www.mofat.go.kr/mofat/pcrm/aaa.hwp)>.

외교통상부. “원조 효과성 제고를 위한 파리선언.”

<[www.mofat.go.kr/mofat/pcrm/paris.hwp](http://www.mofat.go.kr/mofat/pcrm/paris.hwp)>.

- Asian Development Bank. 1999. "Fighting Poverty in Asia and the Pacific: The Poverty Reduction Strategy."  
<[www.lcgbangladesh.org/PovertyIssues/reports/ADB-1999-PRS.pdf](http://www.lcgbangladesh.org/PovertyIssues/reports/ADB-1999-PRS.pdf)>.
- Asian Development Bank. 2008. Strategy 2020. "The long term strategic framework of the Asian Development Bank 2008-2020." ADB. Philippines. pp. 11-13.  
<<http://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32121/strategy2020-print.pdf>>.
- JICA. <[www.jica.go.jp](http://www.jica.go.jp)>.
- KOICA. <[www.koica.go.kr](http://www.koica.go.kr)>.
- Ministry of Foreign Affairs of Finland. 2012a. "Manual for bilateral programme."  
<<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=259204>>.
- National Forest Plan. <[www.nfp.com](http://www.nfp.com)>.
- ODA Korea. <[www.odakorea.go.kr](http://www.odakorea.go.kr)>.
- OECD.Stat. <[stats.oecd.org](http://stats.oecd.org)>.
- OECD. 2010. "Germany DAC Peer Review 2010."  
<<http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/46439355.pdf>>
- OECD. 2012. "Finland DAC Peer Review 2012."  
<<http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/PRFINLAND2012.pdf>>.
- Prime Minister's Office of LAOS. 2005. "Forestry strategy to the year 2020 of the LAO PDR." p49. <[theredddesk.org](http://theredddesk.org)>.
- Sikkim Biodiversity Conservation and Forest Management Project.  
<[www.sbfjica.org/About%20Project.htm](http://www.sbfjica.org/About%20Project.htm)>.
- Stern review final report. 2015. 2. 10. <[www.hm-treasury.gov.uk/stern\\_review\\_report.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm)>.
- Sustainable Development Solutions Network(SDSN). 2015. "Indicators and a monitoring framework for the sustainable development goals." <<http://unsdsn.org/resources/publications/indicators>>.
- Wikipedia. <[en.wikipedia.org](http://en.wikipedia.org)>.
- World Bank. 2014. "Annual Report 2014."  
<<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20093>>.
- 日本外務省. 2015. "開發協力大綱."  
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdf>>.

연구보고 R763

임업분야 국제개발협력 전략 연구

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25.)

인 쇄 2015. 10.

발 행 2015. 10.

발행인 최세균

발행처 한국농촌경제연구원

우) 58217 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 크리커뮤니케이션

02-2273-1775

[cree1775@hanmail.net](mailto:cree1775@hanmail.net)

---

ISBN 978-89-6013-820-9 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.