

Post COVID-19 Green Recovery: EDCF에의 시사점

강경재

한국수출입은행 경험평가부 선임연구원

목 차

- I. 서론
 - II. COVID-19가 개도국 발전에 미친 영향
 - III. COVID-19 대응을 위한 개발금융
 - IV. Post COVID-19 복구: 녹색 회복과 기후변화 대응
 - V. EDCF와 기후변화대응
 - VI. 결론 및 시사점
- 참고문헌

1. 서론

COVID-19는 2020년 12월 10일 현재 68,165,877명을 감염시키고, 이 중 1,557,385명의 사망자를 내었다(WHO COVID-19 통계, 2020.12.11. 접속). COVID-19의 영향력은 20세기 초 스페인 독감과 마찬가지로 생명 손실과 함께 사회경제 전반에 걸쳐 미치고 있다. 아시아개발은행은 COVID-19로 인한 경제적 손실의 규모를 세계 GDP(Gross Domestic Product)의 약 6.4%~9.7%에 해당되는 5.8조~8.8조달러로 추정하였으며(ADB 2020), 세계은행은 1998년 이후 최초로 COVID-19 사태로 인해 극빈곤층이 9천만명 늘어날 것으로 예측하고 있으며(World Bank, 2020), 빈곤층의 증가와 함께 소득계층간, 남녀간 불평등 역시 심화될 것이란 전망도 나오고 있다(Adams-Prassl et al. 2020; Furceri et al. 2020). 이러한 COVID-19의 악영향은 이미 지연되고 있는 지속가능개발 목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)의 달성을 더욱 지연시킬 것으로 보인다(Leal Filho 2020; Shetty 2020; UN 2020a, 2020b).

현재 각국은 COVID-19 사태에 대응하면서도 COVID-19의 악영향에서 회복하기 위한 방안을 모색중에 있다. 전례 없는 경제·사회적 손실로부터 회복하기 위해서는 COVID-19가 영향을 미친 모든 분야에 대해서 좀 더 포괄적이고 잘 조율된 일관성 있는 정책이 필요하다. 또한 대규모로 진행될 것으로 보이는 경기회복을 위한 투자가 향후 새로운 인프라 마련의 기반이 될 수 있을 것이라는 기대 역시 존재한다. 이러한 논의를 바탕으로 Post COVID-19 복구 방향은 '더 나은 재건(Building Back

Better)’이라는 모토 하에 녹색 회복(Green Recovery), 기후변화 대응 등을 통해 더 나은 지속가능한 발전을 이룩하는 것으로 수렴되고 있다.

본 고에서는 COVID-19가 개발도상국 발전 및 공여국에 미친 영향을 바탕으로 Post COVID-19 녹색 회복에 대해 고찰하고 이러한 논의가 EDCF에 시사하는 바에 대해 살펴보고자 한다.

II. COVID-19가 개도국 발전에 미친 영향

앞서 기술한대로, 개도국의 발전은 COVID-19로 인해 현저한 영향을 받을 것으로 보인다(Leal Filho 2020; Shetty 2020; UN 2020a, 2020b).

2016년 출범한 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 모니터링 결과 COVID-19 사태 이전에도 목표 달성정도는 부진했던 것으로 나타났다. UN 보고서에 따르면, SDG 1번 목표인 ‘모든 국가에서 모든 형태의 빈곤 종식’의 2018년까지의 진행 속도를 분석한 결과 사하라 사막 이남 아프리카에서 2030년까지 극심한 빈곤율이 여전히 두 자릿수에 머물러 있을 것으로 나타나, 목표 달성에 실패할 것으로 예상되었다(UN 2019).

SDGs의 달성지연은 COVID-19에 의해 더욱 심화될 것으로 보인다. <표 1>은 COVID-19가 SDGs에 미치는 영향을 간략히 정리한 것이다. 2020년 SDGs 보고서에 따르면, 1998년 이후 처음으로 세계 빈곤인구가

늘어나 약 7,100만 명의 사람들이 극빈층으로 분류될 것이며, 실업으로 인해 약 16억명의 근로자가 심각한 영향을 받을 것으로 전망된다. 경제적 어려움, 식량 부족 등과 함께 COVID-19로 인한 의료인력과 시스템 과부하로 영유아 및 산모 사망률이 악화될 가능성이 높으며, 봉쇄조치로 인해 어린이와 여성에 대한 가정내 폭력이 급증한 것으로 나타났다. 교육 역시 심각한 영향을 받아, 학교 폐쇄로 인해 국가 간, 국가 내 소득 격차에 따른 교육 격차가 더욱 커지는 현상과 함께 학교를 통해 아동에게 제공하던 학교 급식 역시 중단되었다. 이러한 문제들은 극빈인구의 증가와 함께 가난하고 취약한 지역 사회의 아동이 아동 노동, 아동 결혼 및 아동 인신매매의 위험에 노출되게 하고 있다. 이로써 20여년 만에 처음으로 빈곤인구의 증가, 소득의 감소, 아동 노동 증가 등 여러 가지 문제들이 증가하거나 증가할 것으로 예상되고 있다(UN 2020a).

〈표 1〉 COVID-19의 SDGs 달성에 대한 영향

SDGs	COVID-19의 영향
1. 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식	경제활동 둔화로 인한 소득감소 및 취약계층의 빈곤 증가
2. 기아 종식, 식량안보 달성, 영양상태 개선 달성, 지속 가능한 농업 강화	식량생산·유통 감소로 인한 식량 접근성 저하
3. 모두를 위한 전 연령층의 건강한 삶 보장, 웰빙 증진	COVID-19 감염으로 인한 건강 악화 또는 사망, 의료 시스템 과부하, 다른 질병의 악화, 고립으로 인한 정신 건강 문제 발생
4. 모두를 위한 포용적이고 공평한 양질의 교육 보장 및 평생학습 기회 증진	학교 폐쇄로 인한 교육기회 상실, 원격 학습의 비효과성 문제 발생, 불충분한 인터넷 환경으로 인해 원격 학습이용 불가

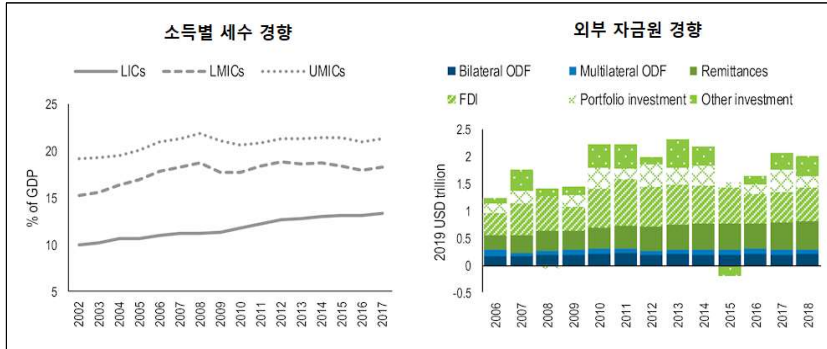
SDGs	COVID-19의 영향
5. 성평등 달성과 모든 여성 및 여아의 자력화	여성의 경제적 활동 둔화, 여성의 무급 돌봄 증가, 여성에 대한 폭력 증가. 여성이 의료 및 사회복지 종사자의 다수를 차지하고 있어 COVID-19에 더 많이 노출
6. 모두를 위한 물·위생설비의 가용성과 지속가능한 유지 관리 보장	깨끗한 물에 대한 공급 중단 및 접근성 저하로 인해 COVID-19 예방 조치 중 하나인 손 씻기 저하
7. 모두를 위한 적정가격의 신뢰성 있고 지속가능한 현대적인 에너지 접근 보장	전기 공급 부족 및 인력 부족으로 인해 전기에 대한 접근성(access) 저하. 이로 인한 의료 시스템 대응 및 역량 약화
8. 모두를 위한 지속적이고 포용적이며 지속가능한 경제 성장, 생산적인 완전고용 및 양질의 일자리 증진	경제 활동 중단 소득 감소, 노동 시간 감소, 일부 직종 실업 증가
10. 국내 및 국가 간 불평등 감소	불평등과 경제적 격차를 심화
11. 도시와 주거지를 포용적이며 안전하고 복원력 있고 지속가능하게 보장	빈민가의 경우, 높은 인구 밀도와 열악한 위생 조건으로 인해 COVID-19에 노출될 위험이 상대적으로 큼
13. 기후변화와 그로 인한 영향에 맞서기 위한 긴급 대응	기후 행동에 대한 기여 감소; 반면 생산 및 운송 감소로 인해 환경에 대한 영향 역시 감소
16. 지속가능발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 증진, 모두를 위한 정의에의 접근 제공, 모든 수준에서 효과적이고 책임성 있고 포용적인 제도 구축	분쟁 심화, 국내 상황의 어려움에 대한 책임을 타국에 전가, 분쟁으로 인해 COVID-19 퇴치를 위한 효과적인 조치 방해, 분쟁지역은 COVID-19의 악영향에 더 큰 타격을 입을 수 있음
17. 이행수단 강화, 지속가능 발전을 위한 글로벌 파트너십 활성화	세계화에 대한 반발로 인한 파트너십 약화, 국가주의 강화 공중 보건에 대한 국제 협력의 중요성 대두

자료: Leal Filho (2020), UN (2020b)으로부터 재구성

유일하게 긍정적인 효과로는 SDG 13. 기후변화 목표와 관련하여 생산 및 운송 감소에 따른 긍정적인 영향을 들 수 있으나, 향후 경제적인 어려움으로 기후 행동에 대한 기여가 감소할 우려가 있어 기후변화 대응 목표 역시 낙관하기 어렵다.

이처럼 COVID-19의 여파로 인해 20년 만에 처음으로 대부분의 개발 지표가 악화되는 것으로 나타났으나, 개도국의 경우 이를 COVID-19 이전으로 회복시키기 위한 재원 마련 가능성이 불투명하다. SDGs 수립 시, 144개 개도국에서 SDGs를 달성하기 위해서는 28~30억 달러가 2030년까지 매해 필요할 것으로 추정되었으나(Global Partnership for Sustainable Development Data, 2016), 개도국 자체 재원은 경제 발전 속도가 예상보다 저조하여 아직 기대수준에 이르지 못하였으며, 공적원조 재원 역시 부족하여 SDGs 달성을 위한 재원은 이미 COVID-19 사태 이전부터 2.5조 달러의 간격을 메우기에는 부족한 상태였다(OECD 2018a; Shetty 2020). 향후 Post COVID-19 복구의 방향성과 재원은 SDGs의 달성에 매우 중요한 영향을 미칠 것으로 보인다.

〈그림 1〉 ODA 대상국가의 COVID-19 이전 세수 및 외부자금원 경향



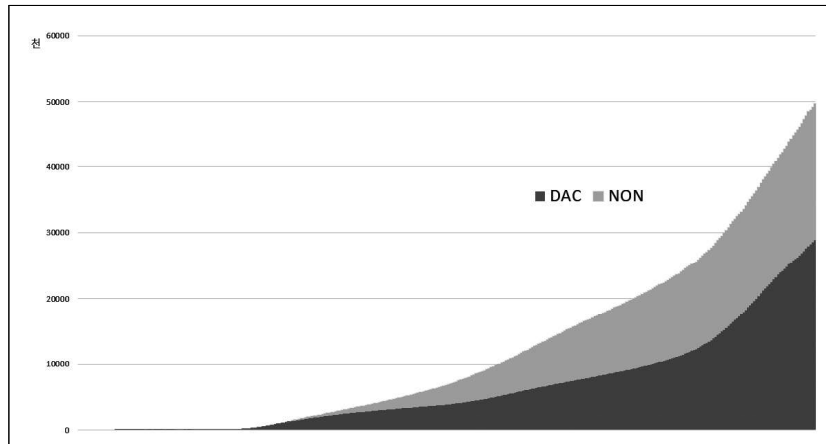
자료: OECD(2020a)

III. COVID-19 대응을 위한 개발금융

COVID-19의 악영향을 극복하고 SDGs를 달성하기 위해서는 향후 더 많은 재원이 필요할 것으로 보이나, COVID-19는 거의 대부분의 공여국 경제에 심각한 타격을 입혀 근시일 내에 원조액이 증가하기는 어려울 것으로 보인다.

〈그림 2〉에서 볼 수 있듯, 유럽과 아메리카 지역 내 DAC 회원국들의 COVID-19 누적확진자 수는 지역 확진자의 반 이상을 차지하고 있다.

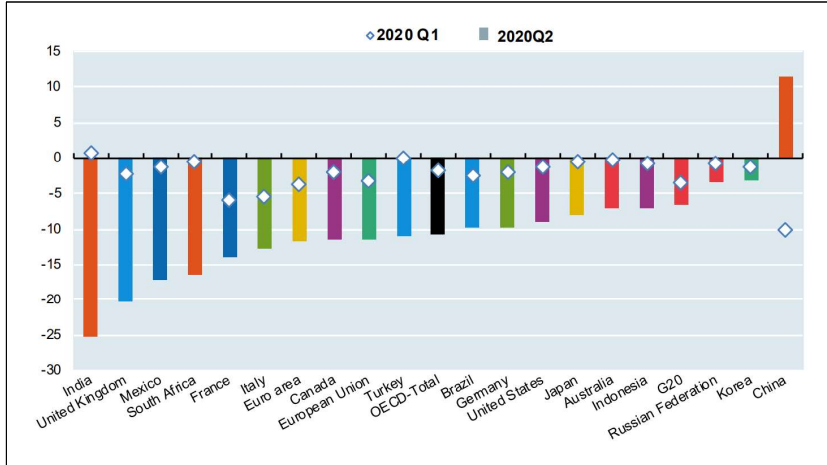
〈그림 2〉 유럽과 아메리카 지역 내 DAC 회원국과 비회원국
누적 확진자 수(20.1.3~12.9)



자료: WHO Coronavirus Disease(COVID-19) Dashboard로부터 재구성.

영국, 프랑스, 독일 등은 COVID-19의 확산을 막기 위해 강도 높은 사회적 거리두기 조치를 시행하였으며, 이로 인해 생산량 감소, 실업률 증가 등 경제적 타격을 크게 입었다. GDP 변동을 살펴보면 2020년 1분기 대비 2분기에는 영국 20.4%, 프랑스 13.8%, 독일 9.8%, 미국 9.1%, 일본 7.9%가 감소한 것으로 나타났다(OECD 2020b). 영국, 프랑스, 독일, 미국, 일본은 2010~2018년간 DAC 양자 ODA의 72%를 차지하는 중요 공여국으로, 이들 국가들의 경제적인 타격은 향후 양자 ODA 규모에 악영향을 미칠 수 있다.

〈그림 3〉 주요국의 전분기 대비 성장률



자료: OECD (2020b)

선진국의 경제적인 타격은 외국인직접투자(Foreign Direct Investment, FDI)에도 영향을 미칠 것으로 보인다. 2020년 개도국으로의 FDI는 2019년 대비 약 16% 감소할 것으로 예측되고 있다(UNCTAD 2020). 또한 OECD는 2020년 수원국으로의 외부 민간재원 유입 규모는 2019년에 비해 7,000억 달러가 감소하며, 이는 2008년 세계 경제위기 때보다 더 큰 감소 폭이라고 추정한다(OECD 2020a).

이러한 상황에서 공적원조는 2008년 경제위기 극복 때와 마찬가지로 수원국에게 위기극복과 장기 개발을 위한 매우 중요한 자원이다(OECD 2020a). 예를 들어 Adam, Henstridge, Lee 등은 사하라 이남 아프리카 국가들의 데이터를 이용한 시뮬레이션 분석을 통해 이들 국가들은 외부재원 유입 없이 COVID-19로 인한 경제·사회적 회복을

기대할 수 없으며, 민간 금융시장에서 외부재원을 마련할 수 없는 만큼 공적 개발금융이 매우 중요한 재원이라고 주장하였다(Adam et al, 2020).

공여국들은 자국 내 압력에도 불구하고, 공적원조 예산을 그대로 유지할 것을 강조하고 있다(OECD DAC 2020). 2020년 공적 개발금융은 개발도상국의 COVID-19 관리, 사회·경제적 영향의 극복 등에 필요한 재정을 지원하는 수단으로 사용되었다. 프랑스는 프랑개발청(Agence Française de Développement, AFD)의 “COVID-19 Health in Common” 이니셔티브를 통해 수원국의 공중보건 정책, COVID-19에 영향을 받은 기업 등을 지원하고 있다. 독일은 연방경제협력개발부(BMZ)를 통해 세계보건기구(WHO)의 전염병 비상지원기금, 세계백신 면역연합 앞 지원을 확대하였으며, 식량 안전보장, 난민거주지 안정화 등 보건 관련 지원과 함께 글로벌 공급체계 유지, 수원국 내 주요 사업 및 중소기업 지원 등을 실시하고 있다(EDCF 2020; van de Poel 2020).

〈표 2〉 주요 공여국들의 COVID-19 대응 지원

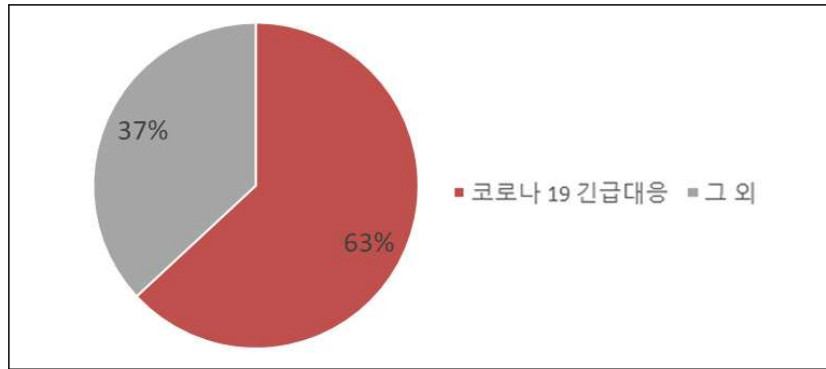
공여국	지원 내용
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> • 12억 유로 규모의 “Covid-19 Health-in-Common” 이니셔티브를 마련하여 프랑스 개발 협력 정책에 따른 중점협력국 우선 지원 - 10억 유로의 유상원조 및 1.5억 유로의 무상원조 - 무상원조 지원: 아프리카 국가의 전염병 감시 네트워크 강화 및 COVID-19 대응 계획 수립 지원, 프랑스계 NGO, 협회, 재단, 연구소 등 시민사회 지원, 보건 시스템 강화를 위한 정부 예산 지원

공여국	지원 내용
독일	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 BMZ의 원조 예산을 재편성하여 11.5억 유로 규모의 'COVID-19 긴급 대응 프로그램' 제공 - 보건 및 유행병 컨트롤, 식량 안보 및 기초적 식량 서비스, 취약 지역 안정화, 사회적 보호, 민간 주요 부문(방직 및 관광 산업), 정부 유동성 공급 및 국제 협력
일본	<ul style="list-style-type: none"> • 7.69억 달러 규모의 IMF, WBG, UN 지원 • JICA의 경우, COVID-19 지원에 초점을 맞춘 대규모 차관 계약 예정
영국	<ul style="list-style-type: none"> • DFID에 7.44억 파운드 규모 - 1.5억 파운드의 재난 억제 및 경감기금 - 3.44억 파운드 규모의 백신 개발, 치료 및 검진 키트 지원 - 개발도상국에서의 감염 확산 억제를 지원하는 영국계 구호 단체 및 국제기구에 2억 파운드 규모의 지원액 배정
미국	<ul style="list-style-type: none"> • Emergency health funding 1억 달러 • Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act 2020 중 USAID에 9.9억 달러 할당 - 글로벌 보건 프로그램, COVID-19 발생으로 인한 국제 재난 지원, COVID-19 발생으로 인한 경제, 안보 안정화 노력 지원을 위한 ESF(Economic Support Fund) 등을 지원

자료: EDCF (2020), van de Poel (2020)

EDCF는 2020년 승인액 중 약 63%를 COVID-19 지원에 사용하였으며, COVID-19 검사 및 치료를 위한 보건분야에 지원이 집중되어 있어 2020년 지원분야 중 보건분야가 차지하는 비중은 평소보다 훨씬 높게 나타나고 있다. EDCF의 2010~2019년 지원분야에서 보건이 차지하는 비중은 약 13% 정도이며, 2020년 지원 형태는 COVID-19가 야기한 공중 보건위기 극복을 위한 특별한 상황으로 판단할 수 있다.

〈그림 4〉 2020년 EDCF 지원 내용 (20년 1월~11월 말)



공적 개발금융을 통한 COVID-19 지원은 크게 COVID-19 감염관리에 대한 직접적인 대응, 관련 사회보장 서비스 제공, COVID-19로 영향을 받은 가정·기업에 대한 경제적 지원 등이 있다(EDCF 2020; van de Poel 2020). 이러한 지원을 위한 재원은 새로운 예산이 아닌 기수립 예산을 재편성한 경우가 많다. 예를 들어 유럽연합이 제공한 “Global Response to COVID-19”의 경우 새롭고 추가적인(new and additional) 예산이 아닌 기존의 원조 예산을 COVID-19 대응에 사용하도록 변경한 것이다(van de Poel 2020). 이러한 예산 변경은 자칫 필요한 개발활동에 재원이 지원되지 않을 위험성을 가지고 있다. 이는 SDGs와 기후변화 대응과 같은 주요 과제의 우선순위가 변경될 수 있음을 뜻한다(van de Poel 2020). 그러나 COVID-19 사태에서 나타난 불평등, 기후변화, 환경파괴 등의 문제점은 개발협력에 있어서 반드시 해결되어야 하는 과제로 지적되고 있다. 이는 환경파괴로 인해 향후 발생할 수 있는 인수공통 전염성 질병의 가능성을 줄이고, 경제회복을

위해 사용되는 거대한 예산을 환경친화적으로 운영하여 회복과 기후 개선 2가지 목표 모두를 이루려는 유럽을 중심으로 한 선진국들의 움직임이 반영된 것으로, Post COVID-19 복구에 있어서 더 나은 재건의 방법으로 기후변화를 중심으로 한 '녹색 회복'으로 이어지고 있다.

IV. Post COVID-19 복구: 녹색 회복과 기후변화 대응

Post COVID-19 복구 논의에서 가장 많이 언급되는 것은 '더 나은 재건'이다. '더 나은 재건'은 2004년 아시아 지진해일 재건 당시 처음 사용된 표현으로 재난 후 복구·재활·재건 단계에서 향후 재난에 대비하여 지역사회의 회복력을 높이는 방향으로 인프라 및 사회 시스템을 복원하는 것이다(OECD 2020c; UN 2020c). Post COVID-19 복구에 있어서 '더 나은 재건'의 방향은 다시 발생할 수 있는 전염병 사태에 더 나은 대응 태세를 갖추는 것부터 당면 개발 문제, 특히 기후변화에 대한 더 적극적인 대응까지를 포함하고 있다. 특히 이 중 그린 뉴딜과 기후변화 대응이 핵심 화두로 떠오르고 있다.

COVID-19의 재건 노력이 환경, 특히 기후변화와 연결된 데에는 기후변화와 환경파괴로 발생하고 있는 COVID-19, Ebola, HIV, SARS, MERS, Zika 등 인수공통 전염성 질병에 대한 경각심, 임박한 기후 시스템 임계점(tipping points in the climate system)에 대한 위기의식의 작용으로 볼 수 있다(OECD 2020d).

“그린 뉴딜(Green New Deal)”이라는 용어는 Thomas L. Friedman이 처음 사용한 것으로 알려져 있다(Pettifor 2020). Friedman은 2007년 1월 17일자 뉴욕 타임즈에 기고한 “A Warning From the Garden”에서 기후변화의 악영향을 막기 위해 석유에 의존하고 있는 현재의 에너지 사용을 지속가능한 친환경 에너지 기반으로 변경하자고 주장하였으며, 1930년대 대공황을 극복하고자 시행되었던 뉴딜 정책의 이름을 빌려, 이를 그린 뉴딜이라고 명하였다(Friedman 2007). 그린 뉴딜은 산업 인프라 자체의 변경을 통해 친환경 신재생에너지로 변환하는, 즉 근본적인 산업기반 자체의 변화를 통한 새로운 발전 모델이라고 할 수 있으며, 많은 국가에서 새로운 경제정책으로 주목받고 있다. EU는 ‘2050년 탄소중립¹⁾’을 목표로 한 유럽 그린딜(European Green Deal)을 2019년 12월에 발표하였으며, 우리나라 역시 2020년 7월 한국판 뉴딜 정책 안에 경제기반의 친환경·저탄소 전환 가속화를 골자로 한 그린 뉴딜을 포함시켜 발표하였다.

이러한 움직임은 post COVID-19 재건 논의인 녹색 회복과 맞물려 더욱 활발하게 진행되고 있다. 예를 들어 COVID-19 사태 중에 발표된 우리나라의 그린 뉴딜은 COVID-19로 인한 고용위기 및 경기침체에 대응하기 위한 한국형 뉴딜 정책의 한 축으로 발표되었다.

COVID-19가 미친 유일한 긍정적인 효과는 온실가스 배출량의 감소로, 2020년 전세계적으로 경제활동, 운송 및 여행의 감소 등으로

1) 탄소중립(Carbon Neutral)이란 경제활동으로 인해 배출되는 탄소의 양이 '0'인 상태를 의미

약 2.6GtCO₂의 온실가스가 감소하였다(Hepburn et al. 2020; IEA 2020). 그러나 이러한 효과는 일시적인 것으로, 전문가들은 향후 경제 활동이 정상화되면 기존의 상태로 돌아가거나, 더욱 악화될 수 있다고 경고한다(IMF 2020; OECD 2020d).

그러므로 COVID-19의 영향에서 회복하기 위해서는 세계 각국이 전례 없는 규모의 국가정책을 시행하여, 향후 기후변화 대응에 긍정적인 영향을 가져와야 한다는 주장이 강하게 제기되고 있다(IMF 2020; OECD 2020a; ADB 2020).

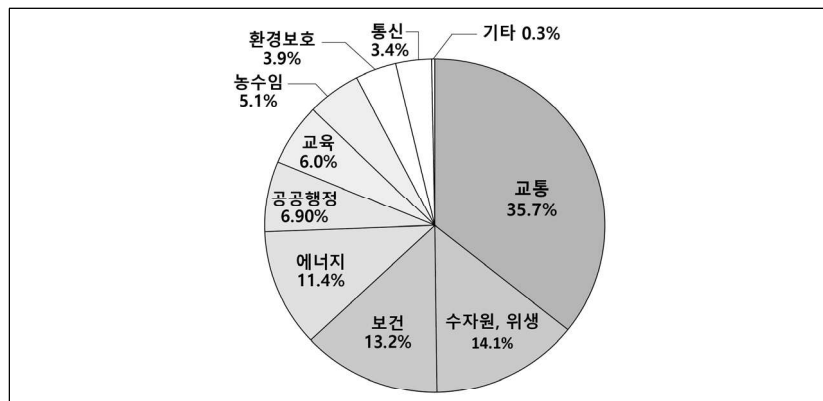
COVID-19 이전에도 기후 친화적인 발전의 경제적 지속가능성이 강조되어 왔다. 국제노동기구(International Labour Organization, ILO)는 저배출, 기후 탄력성 경제로의 전환이 1,800만 개의 일자리를 창출하는 동시에 개발도상국을 중심으로 생태계 관련 서비스 업계에서 12억개의 고용효과가 있을 것으로 추정하였다(ILO 2018). 또한 기후 탄력성 인프라에 대한 투자는 투자액 1달러당 평균 수익률 4달러를 창출하여 생산성 향상과 일자리의 지속가능성을 높일 수 있다고 보고 있다(Hallegatte et al. 2019). 한국판 그린 뉴딜 역시 같은 맥락의 전략으로, 경제기반을 친환경·저탄소로 전환하여 COVID-19에 따른 경기침체와 실업 등의 위기를 극복하려는 전략이다. 이러한 국내외 상황으로 볼 때 EDCF 역시 Post COVID-19 복구 지원에 있어서 그린뉴딜과 기후변화 등의 과제를 반영할 필요성이 있다.

V. EDCF와 기후변화대응

앞장의 분석을 바탕으로 볼 때, 기후변화 대응과 이를 위한 인프라의 혁신은 post COVID-19 복구, SDGs의 달성, 그린 뉴딜의 공통된 요소라 할 수 있다. EDCF는 협력대상국의 경제 인프라 건설을 지원하고 있으므로, 우리나라의 대외 기후변화 대응 지원에 있어서 중요한 역할을 수행할 수 있을 것으로 보인다. 본 장에서는 EDCF의 기후변화 대응 관련 지원분야를 간략히 분석하여, 개선 방안에 대해 고찰하고자 한다.

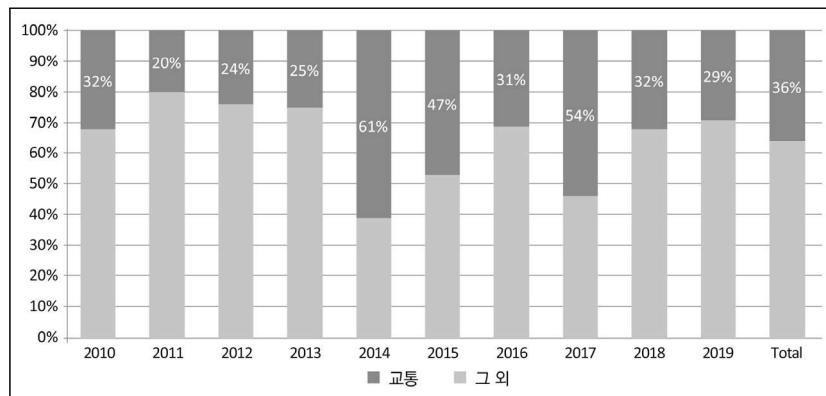
EDCF는 2010~2019년 동안 기후변화와 밀접한 관련이 있는 에너지 및 교통 분야에 총 지원액 중 47.1%를 지원하였다. 인프라는 직·간접적으로 SDGs 달성에 기여하는 핵심 요소로, 개도국의 경제발전과 함께 수요가 급격히 증가하고 있으나, 그 건설과 유지보수는 개도국 정부 예산에 큰 부담으로 작용하고 있다(강경재 2019).

〈그림 5〉 2010~2019년간 EDCF 지원 내용



EDCF 지원 중 가장 큰 부분을 차지하는 교통분야는 17개 SDGs 중 8개 목표 달성에 직·간접적으로 관련되어 있으면서도 온실가스 배출의 약 24%를 차지하고 있는 분야로 향후 경제발전과 기후변화 대응에 매우 중요한 분야이다(SLoCaT 2018; IEA 2019). 2010~19년 동안 EDCF는 전체 지원액의 36%를 교통에 지원하였으나 교통분야 내에서 기후변화에 대한 지원은 매우 한정된 수준을 보이고 있다. OECD DAC 회원국들의 2010~17년간 기후변화 관련 지원 중 교통분야가 약 19%, 에너지 분야가 약 33%를 차지하고 있는 것과는 대조적이다(강경재 2019).

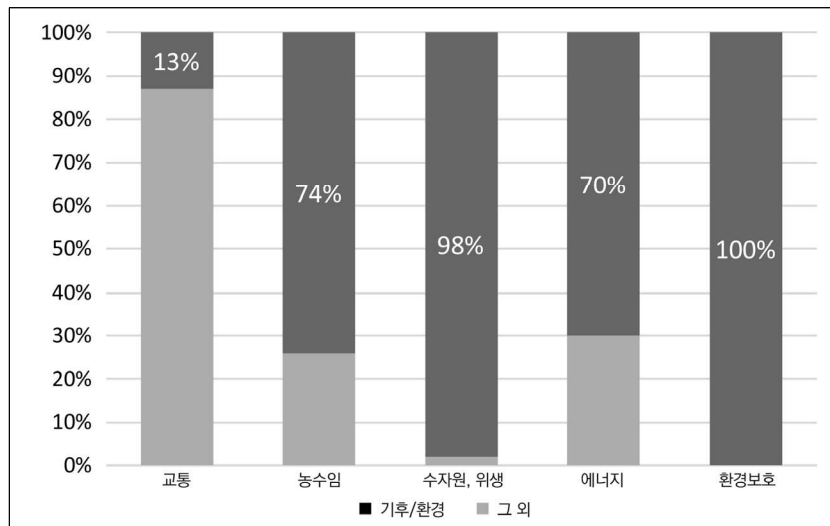
〈그림 6〉 2010~19년간 EDCF의 교통분야 지원비중 (승인액 기준)



그 원인 중 하나로, EDCF의 경우 각 분야를 분리하여 관리하고, 기후변화에 대한 지원을 범분야(cross-cutting issue)가 아닌 하나의 독립된 분야로 취급하는 경향을 들 수 있다. 2010~19년 동안, 주요 기후변화 대응 관련 분야로 인식되고 있는 수자원 위생분야 지원의

98%, 에너지 분야 지원의 70%, 농수임 분야 지원의 74%가 기후/환경 관련 목표를 가지고 있다. 반면 교통분야의 경우, 기후변화에 미치는 영향과 기후변화 대응에서 차지하는 중요성에 비해 그 지원 정도가 13%로 매우 낮은 경향을 보인다(〈그림 7〉).

〈그림 7〉 2010~19년 분야별 EDCF 기후/환경 관련 지원액 비율

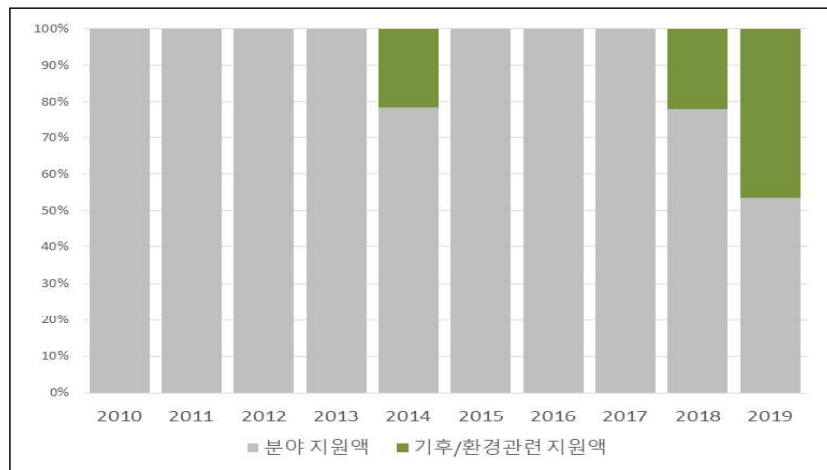


〈표 3〉의 사업 목록에서 나타나듯이, EDCF 교통분야 지원의 목적이 기후변화 완화인 경우, 즉 철도, 교통 시스템 지원 사업 등만이 기후변화 대응 사업으로 인식되는 경향이 있어, 기후변화 적응 관련 요소를 가지고 있는 사업들의 경우 기후변화 지원 현황에 포함시키지 않고 있다(강경재 2019). 그 결과, 교통분야에서 기후/환경 관련 지원이 차지하는 비율이 매우 낮게 나타나고 있다(〈그림 8〉).

〈표 3〉 EDCF 교통분야 기후/환경 지원 사업(2006~2018)

승인 연도	국가	사업명	승인액 (백만달러)
2006	몽골	울란바타르 지능형교통망 사업	12.8
2009	방글라데시	대기환경 개선을 위한 CNG 버스 구매사업	30.0
	베트남	호치민-퐁뽕 고속도로 지능형 교통시스템 구축사업	30.0
2014	이집트	철도 전자연동시스템 구축사업	115.0
	미얀마	철도현대화 사업	45.0
2018	케냐	간선버스 5번 전용도로 건설사업	59.0
	케냐	나이로비 지능형교통망 구축 및 교차로 개선사업	61.0

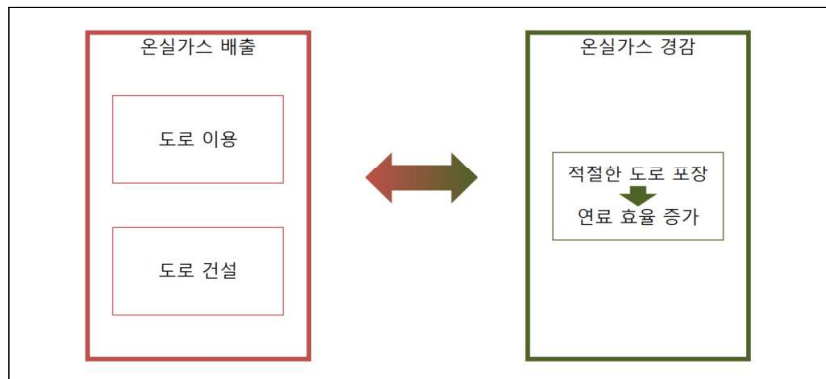
〈그림 8〉 EDCF 교통분야 기후/환경관련 지원 (2010~2019)



그러나 인프라 사업은 그 자체만으로 기후와 상당한 영향을 주고 받으므로, 기후변화는 사업 내용 중 중요한 고려대상이 되어야 한다. 예를 들어 EDCF가 지원하는 주요 분야 중 하나인 도로교통의 경우, 도로의 건설과 이용이 온실가스 배출의 주요 원인이 될 수 있다. 그러나

도로는 개발도상국의 발전에 없어서는 안 되는 인프라이며, 소외지역의 주민들이 필요한 사회·경제적 자원에 접근하기 위한 필수적인 요소 이므로 도로 교통을 전혀 이용하지 않고 경제발전, 더 나아가서 SDGs의 달성을 기대하기는 힘들다(Escobal & Ponce 2003; Mu & Van de Walle 2011; 강경재 2019).

〈그림 9〉 도로의 온실가스 배출 및 저감 가능성



정부로서는 도로교통의 완전 금지보다는 도로교통의 온실가스 배출량 감소를 위해 여러 조치를 취하는 것이 좀 더 현실적인 대안이며, 수원국 경제발전에 필요한 인프라 지원을 주요 목적으로 하고 있는 EDCF 역시 이러한 점을 사업 내용에 반영시킬 필요가 있다. 도로교통에서의 온실 가스 배출 감소 방안으로는 도시지역의 대중교통 활성화, 운송 업계의 효율성 제고, 자동차의 연료 효율성 개선 및 재생에너지로의 전환, 노면 상태 개선 등을 들 수 있다. 이 중 노면 상태 개선은 연료소비의 효율성을 높이고 온실가스의 배출량을 줄일 수 있는 수단이다(Wang

et al, 2020). 아시아의 경우 포장률에 비해 도로의 노면 상태가 불량하고, 아프리카의 경우 많은 도로가 비포장 도로임을 감안할 때(OECD 2018b), EDCF의 도로 사업은 도로 노면 상태의 개선 및 유지보수 효율성 증가를 통해 온실가스 배출 감소에 기여할 수 있을 것으로 보인다.

또한 도로사업 시행 시 소외지역의 안정적인 교통접근성 보장과 도로의 효과적인 유지를 위한 기후변화 적응 역시 함께 고려되어야 한다. 도로 설계 시 기후변화 적응 관련 시설을 갖추면 폭우 등으로 인한 유실 방지 등을 통해 유지관리 비용을 감소시키고, 도로의 이용가능시간을 늘려 경제활동, 교육 및 기타 서비스의 이용이 중단되는 것 역시 막을 수 있다. 이러한 필요성이 사업 선정에 반영되고, 지원 분야로 인식된 것이 2019년의 EDCF 교통분야 기후/환경 지원 사업의 경향으로, 2019년 승인된 EDCF 도로분야 기후/환경 지원 사업 4건 중 캄보디아와 엘살바도르에 지원된 2건의 사업이 기후변화 적응을 목표로 하고 있다.

〈표 4〉 2019년 EDCF 교통분야 기후/환경 지원 사업

국가	사업명	기후변화 적응/완화	승인액 (백만달러)
에티오피아	간선급행버스체계(BRT) 구축사업	완화	63.0
캄보디아	기후탄력적 농촌인프라 개발사업	적응	57.0
엘살바도르	로스초로스 교량 건설 및 도로 확장 사업	적응	80.5
케냐	지능형교통시스템(ITS) 구축사업 2차	완화	100.0

기후탄력적 농촌인프라 개발사업은 캄보디아 프놈펜 인근의 도로 인프라 개선을 지원하는 사업이다. 캄보디아의 국가 기후변화 전략(CCCSP, 2014-2028)은 ‘기후변화에 탄력적으로 대응가능한 지방도로 인프라 개보수를 통한 지역 접근성 강화’를 목표로 포함하고 있다. 본 사업은 최근 기후변화로 인해 야기된 폭우로 도로유실, 지역고립 등의 피해가 커지고 있는 것에 대처하기 위한 캄보디아의 정책목표 달성을 지원하기 위한 것으로, 침수 지역 6개주에 23개의 지방도로가 주요 산출물이다. 이 도로들은 기후변화에 강한 재료원(콘크리트 등)을 사용하고, 범람에 따른 비탈면 유실이 잦은 구간은 유실방지 공법(사석공법)을 적용하는 등 여러 기후변화 적응 요소를 포함하고 있다.

엘살바도르 로스초로스 교량 건설 및 도로 확장 사업은 중미경제통합은행(Central American Bank for Economic Integration, CABI)과 함께 협조유자로 지원되는 사업으로, 도로 비탈면 붕괴 위험지역을 우회하는 교량을 건설하여 교통안전 확보 및 도로 정체 해소를 통한 연결성 개선을 목적으로 한다. 통상의 우회도로 사업과 달리, 동 사업은 지진, 홍수에 따른 도로 피해를 방지하는 기후변화 적응 요소를 사업 목적 중 하나로 포함시키고 있다.

EDCF 도로분야 사업이 지역발전에 필요한 기후변화 적응 요소를 사업의 목적으로 선정하게 된 것은 매우 긍정적이라 할 수 있다. 그러나 이들 사업 역시 심사시 해당 사업의 목적에 대한 적절성을 중심으로 심사되어, 전반적인 기후변화에 대한 효과, 도로의 건설과 이용, 타 도로

및 교통수단과의 연계, 이후 경제 활동 등 전반적인 기후변화에 미칠 영향 등에 대한 분석이 좀 더 제고될 필요성이 있다. 현 정부의 “한국형 그린 뉴딜”의 반영과 향후 SDGs의 달성, Post COVID-19 복구 지원 등에 기여하기 위해서도 EDCF는 기후변화 대응 정도에 대한 고찰과 함께 EDCF 지원에 있어서 기후변화 대응의 일관성 있는 반영을 강화할 필요가 있을 것으로 보인다.

VI. 결론 및 시사점

COVID-19 재건에 대한 방향성은 2005년 아시아 지진해일 재건시 등장한 ‘더 나은 재건’, 2007년에 처음 거론된 ‘그린 뉴딜’ 등 이미 존재하는 개념을 확장하는 형태로 나타났다. 이러한 추세로 볼 때 EDCF가 향후 그린뉴딜 정책과 COVID-19 재건, 지속가능개발목표 달성 등 여러 가지 개발협력 과제에 기여하기 위해서는 기후변화 대응에 주목할 필요성이 있다. 이를 위해서는 지금까지 EDCF의 기후변화 대응 정도를 적응과 완화 모두의 관점에서 점검하고, 이에 대한 일관성 향상을 고려할 수 있다.

EDCF의 주요 지원 분야인 교통과 에너지 분야는 기후변화 대응에 있어서도 핵심 분야이다. 그러나 EDCF가 기후변화 대응에 기여한 정도에 대한 연구나 평가 등을 통한 객관적인 증거 수집은 조금 더 강화될 필요성이 있다.

과거 EDCF 지원의 기후변화 관련 연구자료는 특정 협력대상국에 대한 지원방안(전시덕 2010; 정지원 2018), 또는 특정 분야에 한정된 시사점 도출(강경재 2019)에 초점을 맞춰 진행되었다. EDCF의 기후변화 대응에 대한 평가로는 2017년 ODA 사업의 기후변화 주류화 평가가 있으나(KIEP 2017), 전반적인 사업의 특성에 대한 분석보다는 대한민국 ODA 전략과 전략 내에 언급된 성과를 위주로 평가되어 EDCF의 기후변화 대응 정도, 즉, EDCF 사업이 기후변화에 영향을 주거나 영향을 받는 정도에 대한 충분한 자료를 제공하고 있지는 않다. 따라서 향후 EDCF가 post COVID-19 복구와 SDGs 달성 등 세계적인 원조 흐름에 기여하기 위해서는 우선 EDCF 지원의 기후변화 대응 정도에 대한 현황을 고찰하고 이에 대한 향후 시사점을 도출하는 작업이 필요할 것으로 보인다. 이러한 고찰을 바탕으로 EDCF 지원에 있어서 기후변화 일관성에 대한 정의 및 현실적인 시행 방안을 마련할 필요성이 있다. 개발을 위한 정책 일관성(Policy Coherence for Development, PCD)은 1990년대 초 등장하였는데(Verschaeve et al. 2016), 이는 개발협력 이외의 공공정책들이 해당 정부의 개발협력 목표와 조화를 이루는 것을 뜻한다(Carbone and Keijzer 2016). 기후변화와 같이 다각적인 접근이 필요한 과제일수록, 정책, 개입(intervention), 파트너간 일관성이 매우 중요하며, 이러한 중요성을 반영하여 일관성은 2019년 새로 개정된 OECD 개발원조위원회 ODA 평가 기준에 신규 기준으로 포함되었다(OECD 2019).

일관성이 EDCF에 의미하는 바는 정책부터 개별 프로젝트까지 다양한 측면에서 고려될 수 있다. 이러한 경향은 이미 AFD, JICA 등 주요 공여국들에게서도 찾아볼 수 있다. 프랑스의 경우 2017-2022 기후 변화와 개발전략(Climat and Développement Strategy 2017-2022)을 통해 AFD의 모든 활동이 파리 협정과 일치하도록 할 것을 천명하였다 (AFD 2017). 일본은 기후변화를 개발협력의 주요 분야 중 하나로 지정하고(JICA 2016), 일본 국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, JICA)의 지원이 온실가스 배출에 미치는 영향을 측정하고 관리하기 위해 Climate Fit이라는 자체 도구를 개발하여 활용하고 있다(JICA, 2019). 이와 달리 EDCF의 경우, 사업의 기후변화에 대한 영향력 및 기후변화 대응을 특성에 따라 개별적으로 판단하고 있어, 좀 더 종합적인 접근이 필요할 것으로 보인다. 따라서 EDCF 지원이 효과적인 기후변화 대응을 통해 향후 post COVID-19 복구와 SDGs 달성에 기여하기 위해서는 체계적, 종합적, 범분야적 성과관리를 강화할 필요가 있으며, 기후변화 대응 일관성 개념의 도입과 이의 시행방안 구축은 범분야적인 성과관리 체계 제고에 효과가 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

국내문헌

- 강경재. (2019). EDCF 인프라 사업의 기후변화 적응 방안. 한국의 개발협력, 2019(1), 101-128.
- 전시덕. (2010). 기후변화 관련 인도네시아 대응전략 및 EDCF 지원방향. 한국의 개발협력, 2010(3), 120-127.
- 정지원. (2018). 스리랑카의 기후변화 대응을 위한 개발협력 방안. 한국의 개발협력, 2018(3), 101-148.

해외문헌

- Adam, C., Henstridge, M., & Lee, S. (2020). After the lockdown: macroeconomic adjustment to the COVID-19 pandemic in sub-Saharan Africa. *Oxford Review of Economic Policy*, 36(Supplement_1), S338-S358.
- Adams-Prassl, A., Boneva, T., Golin, M., & Rauh, C. (2020). Inequality in the impact of the coronavirus shock: Evidence from real time surveys. *Journal of Public Economics*, Volume 189, 1042-45.
- Carbone, M., & Keijzer, N. (2016). The European Union and policy coherence for development: Reforms, results, resistance. *The European Journal of Development Research*, 28(1), 30-43.
- Escobal, J., & Ponce, C. (2003). The benefits of rural roads. Enhancing income opportunities for the rural poor. Documentos de Investigación dt40b, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Friedman, T. L. (2007). A warning from the garden. *The New York Times*, 19 January 2007
- Furceri, D., Loungani, P., Ostry, J. D., & Pizzuto, P. (2020). Will Covid-19 affect inequality? Evidence from past pandemics. *Covid Economics*, 12(1), 138-157.
- Hallegatte, S., Rentschler, J. & Rozenberg, J. (2019). *Lifelines: The Resilient Infrastructure Opportunity*, World Bank

- Hepburn, C., O'Callaghan, B., Stern, N., Stiglitz, J., & Zenghelis, D. (2020). Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?. *Oxford Review of Economic Policy*, 36.
- Leal Filho, W., Brandli, L. L., Lange Salvia, A., Rayman-Bacchus, L., & Platje, J. (2020). COVID-19 and the UN sustainable development goals: threat to solidarity or an opportunity?. *Sustainability*, 12(13), 5343.
- Mu, R., & Van de Walle, D. (2011). Rural roads and local market development in Vietnam. *The Journal of Development Studies*, 47(5), 709-734.
- Pettifor, A. (2020). *The case for the green new deal*. Verso.
- van de Poel, J. (2020), *Covid-19 and Official Development Assistance Current Issues and Challenges*, Eurodad
- Shetty, S. (2020). *Accelerating Progress of Low-Income Countries Towards the SDGs: Balancing Realism and Ambition in a Post-COVID-19 World*.
- Verschaeve, J., Delpitte, S., & Orbie, J. (2016). The rise of policy coherence for development: a multi-causal approach. *The European Journal of Development Research*, 28(1), 44-61.
- Wang, H., Al-Saadi, I., Lu, P., & Jasim, A. (2020). Quantifying greenhouse gas emission of asphalt pavement preservation at construction and use stages using life-cycle assessment. *International Journal of Sustainable Transportation*, 14(1), 25-34.

기관 자료

- 대외경제정책연구원 (KIEP) -
- 대외경제정책연구원. (2017). ODA 사업의 기후변화 주류화 평가
- 아시아 개발은행 Asian Development Bank (ADB) -
- ADB. (2020). An updated assessment of the economic impact of COVID-19. Asian Development Bank Brief No.133, May 2020. Manila, Philippines

- 프랑스 개발청 Agence Française de Développement (AFD) -
 - AFD. (2017) Climate and Development Strategy 2017-2022.

- 대외경제협력 기금 Economic Development Cooperation Fund (EDCF) -
 - EDCF. (2020). COVID-19 대응을 위한 국제사회 지원 동향. EDCF 국제개발협력 단신. May 2020.

- Global Partnership for Sustainable Development Data -
 - Global Partnership for Sustainable Development Data (2016), The State of Development Data 2016, Global Partnership for Sustainable Development Data, <https://opendatawatch.com/wpcontent/uploads/2016/09/development-data-funding-2016.pdf>.

- 국제에너지 기구 International Energy Agency (IEA) -
 - IEA. (2019). CO2 emissions from fuel combustion. International Energy Agency.
 - _____. (2020). 'Global Energy Review 2020,' Flagship Report, IEA

- 국제노동기구 International Labour Organisation (ILO) -
 - ILO. (2018), World Employment Social Outlook: Greening with Jobs

- 국제통화기금 International Monetary Fund (IMF) -
 - IMF. (2020). Special Series On Fiscal Policies To Respond To COVID-19 – Greening The Recovery

- 일본 국제협력기구 Japan International Cooperation Agency (JICA) -
 - JICA. (2016). JICA Climate Change Cooperation Strategy
 - _____. (2019). JICA Climate-FIT (Mitigation) (JICA Climate Finance Impact Tool / Mitigation) Draft Ver. 3.0 September 2019

- 경제협력개발기구 Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) -
 - OECD. (2018a). Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2019

- OECD. (2018b). Enhancing connectivity through transport infrastructure: the role of official development finance and private investment. DCD Working Paper.
 - OECD. (2019). Better Criteria for Better Evaluation: Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use
 - OECD. (2020a). 'The impact of the coronavirus (COVID-19) crisis on development finance' Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), 24 June 2020
 - OECD. (2020b). Unprecedented falls in GDP in most G20 economies in second quarter of 2020, 14 September 2020
 - OECD. (2020c). 'Building Back Better: A Sustainable, Resilient Recovery After COVID-19', Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), 5 June 2020
 - OECD. (2020d). 'Making the Green Recovery Work for Jobs, Income and Growth', Policy Responses to Coronavirus (COVID-19) 6 October 2020
 - OEDE/DAC. (2020). DAC and OECD (2020), COVID-19 Global Pandemic: Joint Statement by the DAC and the OECD, 9 April 2020
- Partnership on Sustainable, Low Carbon Transport (SLoCaT) -
- SLoCaT (2018). 2018 Voluntary National Review : Showcasing the critical role of the transport sector to achieve the sustainable development goals.
- 유엔 United Nations (UN) -
- UN. (2019). The Sustainable Development Goals Report 2019. New York. U.S.A.
 - _____. (2020a). The Sustainable Development Goals Report 2020. New York. U.S.A.
 - _____. (2020b). Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19. UN Secretary General, March 2020. New York, U.S.A.
 - _____. (2020c). ECE/CECI/ICP/2020/1 Provisional Annotated Agenda for the Thirteenth Session.

- 유엔무역개발회의 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) -
 - UNCTAD (2020). Investment Trends Monitor. October 2020.

- 세계 은행 World Bank (WB) -
 - WB. (2020). “Projected Poverty Impacts of COVID-19 (Coronavirus).” World Bank Brief, June 8, Washington, DC. U.S.A.

- 세계보건기구 World Health Organization (WHO) -
 - WHO. Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard.
<https://covid19.who.int/> (2020.12.11. 오전 9시 57분 접속)