

EDCF Safeguard 개정 방향 및 향후 과제

유승욱 | 경험지원실 선임심사역

ODA 규모 증가에 따라 대규모 개발사업이 확대되면서 개발사업에 따른 환경 파괴와 비자발적 이주 문제 등 환경·사회에 대한 부정적인 영향의 발생 가능성 증가는 EDCF뿐만 아니라 세계 모든 ODA 기관들이 가장 현실적으로 직면하고 있는 이슈이다. 우리 정부가 ODA 규모를 2015년까지 GNI 대비 0.25%까지 확대키로 천명한 가운데 개도국에 대한 차관 사업인 경제개발협력기금(EDCF) 운용을 담당하고 있는 한국수출입은행으로서 ODA를 통한 개발사업과 환경·사회 보전 이슈의 조화를 이끌어 갈 역량강화와 제반 제도의 추가적인 정비가 필수적인 상황이다.

이에, 본고에서는 국제적인 환경·사회 Safeguard의 유래와 이의 발전과정 및 향후과제를 ① 주요 국제금융기구, 특히 World Bank의 영향, ② 시민사회단체(Civil Society Organization 이하 CSO)의 역할, ③ 공정경쟁을 위한 토대(Level Playing Field)와 원조 효과성 제고 등의 관점에서 먼저 살펴보고, 이어서 EDCF Safeguard 개정작업 착수의 의의 및 주요 개정내용 등의 분석을 통해 국제적인 환경·사회 Safeguard의 발전방향 속에서 EDCF Safeguard가 직면하고 있는 도전과 기회에 대해 알아보고자 한다.

주요 내용 ● ● ●

- ▶ 환경문제에 관한 우려 및 이에 대한 인식확대 과정에서 World Bank의 역할
 - World Bank 지원 사업의 환경·사회영향 관련 실패 및 교훈
 - 타 기관의 Safeguard 수립에 끼친 World Bank의 영향
 - 수원국 시스템, 공정경쟁 및 역량강화
 - World Bank의 도전과 과제
- ▶ EDCF Safeguard의 개정
 - 개정의 배경
 - 개정 절차
 - 개정(안)의 구성
 - EDCF Safeguard 개정에 따른 기회와 향후 과제
- ▶ 시사점

1. 환경문제에 관한 우려 및 이에 대한 인식확대 과정에서 World Bank의 역할

과거에는 대형 개발 사업을 실시하면서 수반되는 환경 및 사회적 비용 발생에 대해 종종 불가피한 것으로 여겨지거나 무시되었지만, 개발사업에 대한 환경문제가 이슈화 되면서 국제 금융기구 내에서도 1980년대부터 1990년대 사이에 자신들이 지원하는 개발 사업에 적용할 환경·사회 정책들을 도입하기 시작했다. 그러나 국제 금융기구들의 환경·사회 정책 도입이 순전히 자신들의 “선의”와 “자각”으로만 만들어진 것은 아니다.

■ World Bank 지원 사업의 환경·사회영향 관련 실패 및 교훈

World Bank는 브라질(고속도로 프로젝트)¹⁾과 인도(댐건설 프로젝트)²⁾ 등 몇몇 개도국에서 시행된 프로젝트 지원 과정에서 환경문제와 관련된 문제제기로 인해 국제적인 리더십과 대외적 평판의 위기를 맞게 되었다. 결국, World Bank는 지원 사업의 사업 구도, 지원 의사 및 실행 절차 결정 단계에 환경·사회영향에 대한 고려를 강조하고 체계화하는 차원에서, 그간 만들어낸 십여 개의 운영 매뉴얼을 합쳐 1997년 최초의 Safeguard³⁾를 제정하고 이의 준수 여부를 감시하는 조직의 신설 등 내부통제 시스템을 강화하였다. World Bank는 이런 일련의 과정을 통해 “환경·사회적 지속가능성의 확보”와 “이해관계자와의 소통”의 중요성이라는 두 개의 값비싼 교훈을 얻게 되었다(<표 1> 참조).

<표 1> “환경·사회적 지속가능성의 확보”와 “이해관계자와의 소통”의 교훈

환경·사회적 지속가능성의 확보	이해관계자와의 소통의 중요성
<ul style="list-style-type: none"> - 사업 전 단계에서 환경·사회 영향을 살필 것 - 사업에서 창출되는 편익이 사업으로 인해 영향을 받는 주민 및 자연환경에도 돌아가게끔 배려할 것 - 환경·사회 Safeguard 해당 문제 해결을 위해 일관성 있는 자세를 견지하되, 동 문제 해결 과정에서 주도적인 역할을 할 것 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업영향 분석에 “소통”의 과정을 필수적으로 포함할 것 - 이해당사자들을 사업진행에서 핵심적인 요소로 인정할 때 전략적 소통의 효과가 가장 큼 - 수원국 정부 자체적으로 하여금 그들 나름의 소통에 대한 전략을 세우도록 지원할 것 - 소통은 해당 수원국 및 사업지역의 국내 CSO는 물론 국제적인 CSO와도 이루어져야 함

1) Polonoroeste Highway Project: 1981년 5월 브라질 정부에 의해 최초 시작된 사업으로 World Bank는 6건의 사회·경제개발 사업에 총 4억 3,440만 달러를 지원했다. 아마존 열대우림의 가속적인 파괴 위험에 대한 유명무실한 환경영향평가, 사업지역 원주민들에 대한 보상계획의 부실 등의 문제에 더해, World Bank의 심사결과에 상관없이 동 사업은 브라질 정부에 의해 이미 시행하기로 결정된 상태였으나, 열대우림의 파괴와 사업지역 원주민의 문화적, 경제적 토대 상실이라는 부작용을 낳게 되었다. 국내외 CSO의 미국 정부 및 의회 앞 항의편지 발송 운동 등 계속된 문제제기에도 불구하고 World Bank는 이 문제에 대해 능동 대응과 소극적 자세로 일관했으며, 결국 미국의 의회에서 청문회가 개최되는 등 World Bank 개발사업 평판에 오점을 남긴 대표적인 사례가 되었다.

2) Narmada Project: 동 사업은 인도 Narmada 강 유역에 3,000개의 크고 작은 댐을 건설하여 전력을 생산하고 유역 인근 주민 3,000만 명에게 식수와 농업용수를 공급하는 사업이었으며, World Bank는 이중 두 번째로 큰 Sardar Sarovar 댐 건설 등을 위해 1985년 2억 달러 및 9,970만 SDR의 지원을 승인했다. 동 사업은 하류지역 어장 파괴, 대규모 원시림의 수몰, 강물의 유속 저하에 따른 해충 창궐 등 환경·사회에 부정적인 영향과 14만 명~30만 명으로 추산되는 비자발적 이주 등의 문제점을 안고 있었고, 다수의 국내외 CSO는 동 사업에 반대하는 집회·시위와 함께 인도 정부, World Bank 및 미국 정부를 압박하였다. World Bank의 1992년 동 사업에 대한 평가 결과, 이주민 계획 등에 대한 인도 정부의 진정성 있는 실행의지 미비, 이주민 계획의 진행과 댐 건설 공정의 부조화, 환경영향에 대한 환경계획 및 모니터링 부재 등의 문제점이 확인되어 World Bank의 사업운영 매뉴얼 준수가 불가능한 상황임이 드러났다. 결국, World Bank는 1993년 6월, 미집행 잔액의 대출을 중단하여 World Bank 최초의 중도 포기 사업 사례가 되었다.

3) Safeguard: 프로젝트 사업으로 인해 발생할 수 있는 심각한 환경적·사회적 피해를 방지하기 위한 일종의 가이드라인

■ 타 기관의 Safeguard 수립에 끼친 World Bank의 영향

World Bank는 설립 이후 6,000억 달러 이상의 금융지원을 통해 지속가능한 경제개발과 빈곤감소를 위해 활동했으며 금융지원을 넘어 개도국 개발에 많은 영향을 끼쳤다. Safeguard 수립에 있어서도 25개 이상의 국제금융기구 및 국제 상업금융 기관들이 환경·사회 관련 자체 제도, 관련 정보의 투명한 공개 등 World Bank가 수립한 Safeguard 구성 요소들을 도입하였다. 대표적인 예로서, 2003년 6월 10개 국제상업금융기관들은 신용위험의 경감, 대외평판위험 관리, 사업지연 위험 등을 감안해 5,000만 달러 이상의 지원사업에 대해서 국제금융공사(IFC) 사업기준과 EHS(Environmental, Health and Safety) 가이드라인을 준용한 환경심사를 시행하기로 한 "Equator Principles"를 도입하였다. 올바른 시행 여부를 떠나 "Equator Principles"의 탄생은 국제상업금융기관들이 CSR 측면에서 진일보한 것이라고 볼 수 있다.

또한 1990년대 들어 ADB 등 MDB의 사업정보 공개 규정이나 환경·사회 정책의 도입과정에 World Bank의 Safeguard 운용 사실이 상당한 영향을 끼쳤다. 이들 MDB가 그들 나름의 Safeguard를 도입하였다는 사실 자체가 개발 사업 설계에서 환경·사회에 대한 부정적인 영향의 비용을 인식하기 시작했다는 것이며, 이는 상당한 인식의 전환을 이룬 것이다.

주요 설립 목적이 자국의 자본재 수출을 지원하기 위해 연불수출금융 등 중장기 금융을 제공하는 데 있는 ECA의 특성상, 빈곤 감소나 환경·사회 정책 등에 대한 명확한 위임이 없이 지원된 많은 개발 사업들은 중국의 삼협댐 사업⁴⁾과 같이 환경과 주민의 삶에 심각한 영향을 끼치는 사례들을 발생시켰다. CSO 등 국제적인 감시의 시각도 각국 정부들로 하여금 각각의 ECA들이 환경·사회 관련 규정 제정과 사업에 의해 영향 받는 주민과의 협의 활성화 등을 보다 명확히 하도록 압박을 가하기 시작했으며, 마침내 2003년 12월 OECD 수출신용보증그룹은 "수출신용과 환경 공통방침(Common Approaches on Environment and Officially Supported Export Credits)"을 합의하였다.

■ 수원국 시스템, 공정경쟁 및 역량강화(Country System, Level Playing Field⁵⁾ & Capacity Building)

World Bank의 Safeguard 적용은 일부 부작용을 나타내기도 했는바, 외부의 비판을 우려하여 Safeguard를 지나치게 경직되게 적용해 매건 독립적 조사위원회를 거치거나, 사업의 편익이 큰 사업도 Safeguard 적용상의 어려움을 들어 지원을 포기하는 등의 경향이 나타났다. 결국, World Bank는 환경·사회 측면에 위해가 되는 부정적인 영향이 클만한 사업은 지원하지 않거나 개발의 편익이 큰 사업들에 대한 지원 자체도 줄여 버려, Safeguard 시행으로 인해 개도국 개발사업의 축소라는 딜레마에 빠지게 된 것이다.

4) 삼협댐 사업(Three Gorges Dam Project)은 1994년 착공하여 2008년 완공된 세계 최대 발전용량을 가진 수력발전용 댐 건설 사업으로서, 130만 명 이상의 비자발적 이주가 발생했으며, 문화유산의 수몰, 주변 영역 기후변화 등 환경·사회적으로 상당한 부정적인 영향을 끼쳤다. 비록, 미국의 본 사업에 대한 지원 의사 철회가 1989년 천안문 사태 이후 중국 내 인권문제를 둘러싼 중국과의 첨예한 갈등에 따른 정치적인 판단의 결과라는 분석이 상당하지만, 미국은 중국 내 삼협댐 건설계획에 대한 반대시위, 비자발적 이주 문제 발생 예상 등 환경·사회에 대한 심각한 부정적인 영향을 이유로 미국 수출입은행의 본 사업에 대한 지원을 금지했으며, World Bank 또한 본 사업에 대해 금융을 지원하지 않았다. 반면, 프랑스, 독일 등 6개국의 ECA들은 발전용 터빈 등의 공급을 통해 동 사업에 7,500만 달러의 금융을 지원했다. 이후, 미국은 환경·사회 영향에 대한 minimum standards와 level playing field 구현을 주창하며 OECD 무대에서 ECA간의 환경사회에 대한 "수출신용과 환경 공통방침"의 제정을 적극적으로 주도하기 시작했는데, 2003년 12월 "공통방침"제정 전까지, 1998년 4월 "수출신용과 환경 의향 선언문", 2000년 2월 "수출신용과 환경 실행선언문" 채택을 주도하게 된다.

5) 공정경쟁(Level Playing Field)의 개념은 공여기관이 개도국 프로젝트 사업을 진행함에 있어 사업의 품질, 기술 수준 및 가격에 의한 경쟁을 해야 하며, 보다 유리한 금융 지원 조건이나 법률적 조건의 제공에 의한 경쟁이 되어서는 안 된다는 개념임. 이 원칙이 무너지면, 공여국들이 수원국에 ODA를 제공할 때, 서로 더 느슨한 환경·사회 safeguard를 제안할 소지가 커지며, 이는 결국 수원국이 개발 사업으로 인한 이득보다도 개발사업이 환경·사회에 미치는 부정적인 영향이 더 커질 수 있어 결과적으로 원조효과성을 저해하는 요소로 작용됨.

World Bank의 Safeguard 요건들이 신속한 사업 승인의 저해요인으로 작용하여 결국에는 World Bank와 수원국 정부의 비용 상승, 사업 지연 및 지원 사업의 감소로 연결될 것이라는 논쟁은 2004년~2005년, 수원국 시스템 접근법(Country System Approach⁶⁾)이라는 개념의 도입으로 새로운 국면을 맞게 되었다. 수원국 시스템 접근법에 따르면 World Bank 자체의 Safeguard는 더 이상 직접적으로 적용되지 않게 되며, 수원국의 관련 규정이 World Bank의 Safeguard와 “동등한 수준(Equivalent)”이라고 판단되면 그에 따를 수 있게 한다는 논리다.

이러한 논리는 원조 효과성 제고를 위한 파리 선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)과 연관 지어서 고찰해 볼 필요가 있다. 수원국의 국내 관련 규정을 준용하는 시도는 파리 선언의 “원조의 질 향상”을 위한 5대원칙[①수원국 주인의식(Ownership), ②원조 일치(Alignment), ③원조 조화(Harmonization), ④성과 관리(Managing for Result), ⑤상호 책임성(Mutual Accountability)]과 일맥상통 하는바, 공여기관들이 제각각의 Safeguard를 수원국 개발 사업에 적용하고자 시도하는 과정에서 수원국의 거래비용이 증가하고 행정능력을 소진할 수 있는 가능성을 피할 수 있게 만들어 준다는 점에서 Country System Approach는 의미 있는 접근법이다.

그럼에도 불구하고 개발사업 지원 시, 환경·사회 관련 기준이 좀 더 효과적인 국제적 기준으로 상호작용을 하면서 수원국 규정과도 조화(Harmonization)되어야 한다는 측면에서 볼 때, 상호작용의 방향성이 명확하게 없는 수원국 시스템 접근법의 확대는 관련 기준의 임시변통 수준의 적용 확대를 초래할 가능성이 커진다. 즉, World Bank 주도로 수출신용기관(ECA: Export Credit Agency)들이 ‘OECD 환경·사회 일반기준’을 도입하고 국제 상업금융 기관들은 ‘적도원칙’에 가입하는 등, 상호 작용을 통해 국제규범들이 조화로운 방향으로 유지·발전되고 있는 상황에서 그 본래의 취지를 퇴색 시킬 수 있다는 우려가 있는 것이다.

OECD나 WTO 같은 정도의 국제규범을 주도할만한 심판관이 부재한 개발원조 분야의 환경·사회 Safeguard 부문에서는 World Bank의 과거 경험에 의한 Safeguard의 도입과 개정 노력이 전체적으로 공정한 경쟁(Level Playing Field)에 기여하고 공여기관 간 원조조화 노력에 중요한 역할을 해왔다고 해야 할 것이다.

그렇다면, 환경·사회 Safeguard의 적용에 있어 “파리 선언”의 원조 효과성 제고를 위한 5가지 핵심원칙과 관련이 있는 수원국 시스템 접근법과 World Bank 주도로 유지되어온 공정경쟁 원칙은 정말로 대척점에 있는 것일까? 이러한 문제를 해결하기 위해 역량강화(Capacity Building) 부문을 지원하는 것이 상반되어 보이는 둘 사이의 연결고리 역할을 할 수 있다고 보여 진다. 즉, World Bank는 수원국 시스템 접근법의 적용을 시도함에 있어서, 수원국의 관련 법·제도나 역량이 World Bank의 기준이나 국제수준에 이를 수 있도록 수원국 시스템에 대한 역량강화를 지원하여 양 제도의 간극을 메우기 위한 (Gap Filling) 지원 또한 명시하고 있다.

■ World Bank의 도전과 과제

환경·사회영향에 대한 과거 World Bank의 부적절한 접근은 개발협력 분야에서 목소리를 키워가고 있는 시민사회의 위상과 비례해 더욱 부각 되었지만, 이를 통해 World Bank의 Safeguard는 물론이고, 여타 MDB, ECA 및 국제상업금융기관 등이 자신들의 Safeguard와 ‘환경 일반기준’, ‘적도원칙’ 등을 제정하는 데 결정적인 영향을 끼쳤다. 이러한 역할을 하게 된 배경은 World Bank의 지원규모가 수원국에 충분한 영향력을 행사할 수 있을 만큼 볼륨이 있어, 자연스럽게 여타 MDB, ECA, 국제상업금융기관 등이 World Bank의 궤적을 따르려는 상향적 조화 및 공정경쟁의 추구가 가능했기 때문이다. 비록 처음 Safeguard 도입 당시에는 다소 논란의 여지가 있었지만, 21세기 들어 국제사회 공동의 개발목표와 원조효과성 제고에 관한 파리선언 등을 계기로 World Bank를 포함한 ADB, JICA 등 대부분의 Safeguard는 수원국 시스템 접근법 적용에 대한 근거를 포함하고 있다.

6) Safeguard의 적용을 World Bank 기준이 아닌 수원국의 관련 환경·사회 규범 및 제도를 존중하고 그에 따라 해당 개발 사업의 환경·사회영향을 판단한다는 접근법

향후 World Bank가 Safeguard 정책에 대한 변화를 시도할 경우, 국제사회 Safeguard 논의를 주도할 수 있는 영향력을 가진 World Bank를 향해 시민사회 등으로부터 집중적인 감시와 견제가 예상 되지만, 이러한 시민사회의 움직임은 바로 World Bank의 영향력 및 자체 Safeguard 개정이 타 기관들에 미치는 파급력을 나타내는 반증이기도 하다.

2. EDCF Safeguard의 개정

한국수출입은행은 기획재정부로부터 EDCF 업무에 대한 심사 등 포괄적인 업무를 수탁 받아 사업의 심사 시 자체적인 환경·사회 Safeguard인 “환경영향 심사기준” 등에 의거, 지원 대상 사업의 환경영향 평가 등 제반 타당성을 심사하고 있으며 현재의 규정체계는 2006년 11월 개정되었다.

■ 개정의 배경

EDCF 지원 규모 확대와 수원국의 대규모 인프라 지원 사업에 대한 선호로 사업실시 과정상 환경·사회에 대한 부정적인 영향이나 비자발적 이주 등의 사안이 발생할 가능성이 상존하게 되었으며, 기존의 규정 및 제도 운용에도 불구하고 실제로 사업 발굴, 승인 및 시행단계에서 문제가 발생하는 경우들이 발생하였다. 동 남아시아 지역에 지원한 고체 폐기물 처리장 사업에서의 환경영향평가 및 비자발적 주민이주 문제 발생과 도시 통근열차 사업에서의 비자발적 주민이주 문제 발생 등으로 사업 추진이 지연되거나 취소되는 사례를 경험하였으며, 이로 인해 감사기관의 지적을 받기도 하였다. 다른 한편으로는, ADB 등 타 원조기관과의 협조융자(Co-Financing) 사업에서 ADB처럼 잘 정립되지 않은 Safeguard 제도의 운용으로 인해 각 원조기관의 상이한 Safeguard를 해당 공동사업에 맞게 조정해야 하는 상황 등이 발생할 경우, EDCF의 주장을 적극적으로 펴지 못하는 상황이 발생할 확률 또한 증가하였다.

이러한 과정을 거치면서 EDCF는 대규모 인프라 지원사업 및 MDB 협조융자 사업 추진 시, 타 선진 ODA 기관의 정책에 버금가는 환경·사회영향의 심사·관리 기능 강화의 필요성과 사업단계별 세부 적용원칙의 보완 필요성을 자각하게 되었다. 여타 MDB 및 JICA 등의 선진 공여기관이 대부분 환경·사회평가 전담조직을 운영하고 있고, 환경·사회 Safeguard와 관련 규정의 업데이트를 실시 중인 점 등을 고려할 때, 한국수출입은행의 EDCF도 선진 ODA 시행을 위한 환경·사회 Safeguard의 정비가 필요한 시점이 되었다고 볼 수 있다.

■ 개정 절차

EDCF Safeguard 정비의 필요성에 대해 공감한 기획재정부는 한국수출입은행의 EDCF Safeguard 정비용 예산 요청액 전액을 승인했으며, 2011년 말 EDCF Safeguard의 개정 작업이 시작되었다.

EDCF Safeguard 정책의 정비는 World Bank, ADB, JICA 등 선진 원조기관 사례 조사를 토대로 EDCF의 현 상황과 미래지향성에 적합한 Safeguard 수정안의 도출을 목표로 했으며, 이를 위해 수차례의 한국수출입은행 내 워크숍 개최를 통한 EDCF Safeguard 개정방향에 대한 의견수렴 작업을 시행하였다. 동 의견수렴 과정에서 필연적으로 두 부류의 이해당사자가 드러나게 되었는데, 수원국의 EDCF Safeguard의 이행 여부를 챙겨야 할 EDCF 지원부서와, 수원국에 대한 EDCF 사업의 승인 및 집행을 전담하는 EDCF 사업부서가 그 당사자이다. EDCF Safeguard를 놓고 본다면, 두 이해당사자 간의 이견조율이 1990년대 World Bank의 환경 실과 사업부의 대립만큼 심각하거나 양 극단에 있지는 않았지만, 한국수출입은행 내 양 이해당사자 간의 의견수렴작업 또한 쉽지 않은 과정이었다.

EDCF Safeguard 정비 담당 T/F는 의견수렴 작업과 병행하여 EDCF 주요 수원국가들에 대한 타 ODA기관의 Safeguard 적용사례 및 이행 실태 조사를 실시하였다. 주요 조사결과는 ① ODA 기관의 Safeguard는 가장 합리적인 수준에서 결정되며, 베트남 및 인도네시아 등 동남아 지역 국가의 Safeguard 적용 및 실행에 별 다른 문제는 없으나 시행기관이 지방정부인 사업 중 일부는 경험 미숙 등으로 인해 Safeguard 적용에 일부 애로사항이 발생하는 경우가 있고, ② “주민이주” 등이 수반되는 사업(특히 지방정부)의 경우 사업지연 사례가 있으나 사전 협의를 통해 대체로 해결이 가능하며 ③ 선진 ODA기관은 Safeguard 실시를 지원하기 위해 무상원조, 전문인력 지원, 역량강화 지원 등의 수단 들을 적절히 사용하고 있다는 점 등이다.

이와 같은 조사결과를 바탕으로, EDCF Safeguard의 보완 방향은 사업 추진상의 애로사항 및 진행 절차상의 예상되는 문제점을 반영하면서도 "EDCF의 경쟁력인 신속한 사업발굴 및 승인 프로세스를 유지하는 것"으로 요약될 수 있겠다. 즉, EDCF의 Safeguard 개정(안)은 선진 ODA 기관의 Safeguard 정책과 유사한 수준으로 제정하되, EDCF의 특성과 제약조건 등을 반영하는 것으로 방향을 잡았다.

EDCF Safeguard 정비 담당 T/F는 한국수출입은행 내 의견수렴 과정 및 EDCF 주요 수원국에 대한 타 ODA 기관의 Safeguard 적용사례 조사와 함께, World Bank, ADB, JICA, 필리핀 경제기획청, 환경정책평가연구원 등을 초청하여 각 기관 Safeguard의 특징과 Safeguard의 최근 국제동향 및 운용 사례, Safeguard 정책이 ODA 기관과 수원국 사업에 미친 영향, Safeguard 최근 동향 및 향후과제 등을 논의하는 "EDCF Safeguard International Seminar"를 2012년 상반기에 개최하였다. EDCF는 World Bank 등 Safeguard 수립 과정에서 시행착오를 겪은 선발 주자들의 시행착오를 되풀이 하지 않기 위해 국내·외 시민사회 단체를 포함해, EDCF 주무 부서인 기획재정부 외에도 외교통상부, 총리실, 그리고 EDCF Safeguard 개정(안) 본격 시행 시 향후 환경·사회영향 검토 관련 일부 외부용역을 수행하게 될 국내 컨설팅 회사 등을 초청하여 Safeguard 정책수립과 제도의 운용 및 향후과제 등을 논의하는 자리를 마련했다. 또한, 동 세미나에 강사로 참가한 World Bank, ADB, JICA의 Safeguard 담당 전문가들과 EDCF Safeguard 정비 T/F는 두 차례의 별도 토론 세션을 마련하여 EDCF Safeguard 변경(안)에 대한 각 기관 전문가들의 의견을 청취하였으며, 이를 변경(안)에 반영하는 작업이 마무리 단계에 있다.

■ 개정(안)의 구성

EDCF Safeguard 개정(안)은 국제 세미나와 타 원조기관과의 협의과정을 통해 그 구성이 다소 변경되었다. 기존의 EDCF Safeguard가 크게는 환경영향 심의에 대한 관련 규정 및 비자발적 이주에 관한 개략적인 규정으로 구성되어 있는 것과는 대조적으로, 개정(안)은 개발사업 실시에 따른 "환경영향" 및 "사회영향"을 검토하되, 사회영향은 "비자발적 이주" 및 "원주민 계획"의 2가지 범주로 나누었으며, 환경·사회영향 평가는 ESIA(Environmental and Social Impact Assessment)의 단일 과업으로 수행하는 체계를 따랐다.

또한, 기존 EDCF Safeguard에서 상대적으로 소홀히 했던 환경·사회 관련 정보 공개, 이해당사자들의 참여 및 협의, 민원처리 절차, 책임성 체계 등의 사항을 더욱 명확히 규정하였으며, 수원국 역량강화 지원의 내용을 반영하였다(<표 2> 참조).

<표 2> EDCF Safeguard 구성의 변경(안)

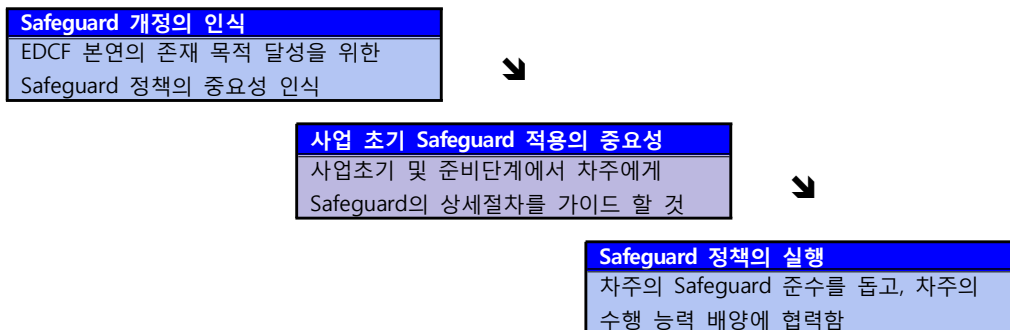
기존 EDCF Safeguard	EDCF Safeguard 개정(안)
Environment [Project Categorization] - Category A: EIA / EMP - Category B: EIA - Category C: None [Standards] - EDCF's Safeguard - Borrower's legal and institutional framework - Int'l Standards [Monitoring and Reporting]	Environment / IR / Indigenous Peoples Plan [Project Screening & Categorization] [Standards] - <i>Enhanced</i> EDCF's Safeguard - Borrower's legal and institutional framework - Int'l Standards [Requirements] - ESIA / IESE - ESMP / RP / IPP <i>[Information Disclosure]</i> <i>[Consultation and Participation]</i> <i>[Grievance Mechanism]</i> <i>[Accountability Mechanism]</i> [Monitoring and Reporting]

* *[italic]* : 보완 및 추가 부분

■ EDCF Safeguard 개정에 따른 기회와 향후 과제

전술한 바와 같이 EDCF Safeguard의 개정 작업에도 불구하고, EDCF Safeguard 개정(안)은 여전히 몇몇 한계점을 가지고 있다. 첫째는 Safeguard의 정책목표 달성에 대한 낮은 인식수준이다. EDCF Safeguard 개정(안)의 성공적인 이행은 수원국을 포함한 이해당사자들의 Safeguard 시행에 따른 기회와 위험에 대한 인식 수준에 크게 좌우되지만, 신속한 원조사업 지원 실행에 익숙한 기존 수원국 및 한국수출입은행의 경험사업 구성원들이 EDCF Safeguard 개정(안)이 제시하는 위험을 아직 충분히 인지하고 있지 못하다는 점이며, 이를 통한 EDCF 구성원들의 인식의 변화가 요구된다.(<표 3> 참조)

<표 3> EDCF Safeguard 개정(안)에 대한 EDCF 구성원의 인식 변화



둘째, Safeguard 개정(안)은 사업집행의 각 단계별 절차적 요건을 기존 Safeguard 정책과는 달리 그 요건을 확대시켜 놓았다는 점이다. 이는 사업구상 단계부터 이행까지의 모든 신규 원조사업 단계에서 EDCF Safeguard 개정(안)의 적용에 따라 사업지연이 발생할 잠재적 위험이 커졌다는 것을 의미하며, World Bank의 사례에서 살펴봤듯이 EDCF 및 수원국 모두 Safeguard 개정(안) 이행을 위한 거래비용 증가가 우려된다. 실제로 World Bank의 경우, Safeguard의 본격적 시행으로 인해 5% 정도 총사업비가 증가한 것으로 조사되었다.

셋째, 관련 지식과 경험의 부족이다. EDCF Safeguard 개정(안)의 차질 없는 시행을 위해서는 본 개정(안) 수준의 Safeguard 시행을 실제 사업에 적용하는 과정에서 겪게 될 다양한 경험과 축적된 사례, 지식보유 및 전문가 충원이 관건이지만, 현재의 EDCF 상황에서는 시행 초기 다소간의 시행착오가 우려된다.

그럼에도 불구하고 EDCF Safeguard 개정(안)은 수원국의 역량강화를 위한 지원을 천명하고 있는 등 MDGs 달성 및 파리 선언의 5가지 핵심원칙을 내포하고 있으므로, EDCF Safeguard(안)의 시행은 결국 지원 사업의 환경·사회에 대한 비용과 편익을 정확히 반영함으로써 전체적으로는 개발도상국의 지속가능한 경제발전을 지원한다는 EDCF 본연의 목적을 수행하는데 긍정적인 역할을 하게 될 것으로 기대된다.

3. 시사점

지금까지 World Bank의 영향과 시민사회의 역할을 중심으로 환경·사회 Safeguard의 성립 과정 및 그 과제를 살펴보고, 공정한 경쟁과 원조효과성 제고 관점에서의 환경·사회 Safeguard의 방향성을 살펴보았다. 이는 단기적으로는 EDCF Safeguard 개정작업의 원활한 진행을 위함이었지만, 궁극적으로는 선진 원조기관들의 그간 사례에서의 실패를 답습하지 않고 EDCF Safeguard의 원활한 운용과 지속가능성을 담보하기 위한 인바, 본고를 통해 국제적인 환경·사회 Safeguard의 발전 방향 속에서 EDCF Safeguard 개정(안)의 올바른 방향성을 제시하고, 향후 과제를 살펴보았다는 데 의의가 있다.

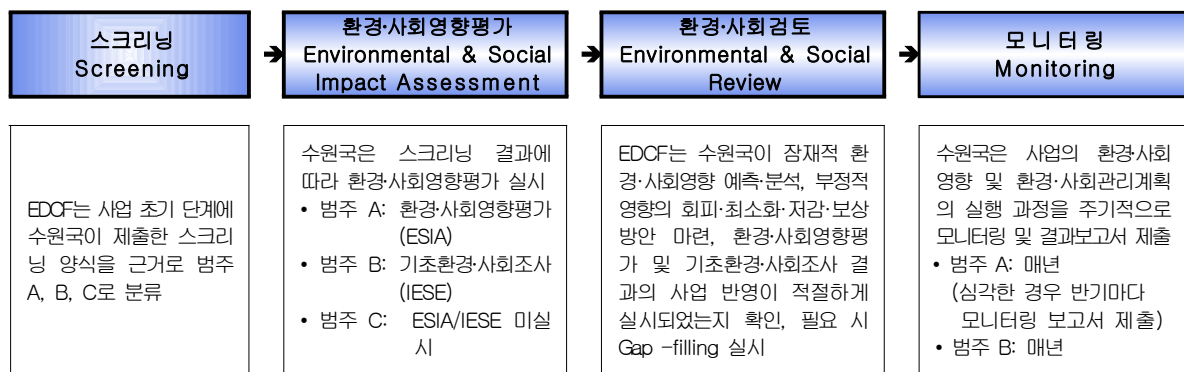
지금까지의 고찰을 바탕으로, EDCF Safeguard 개정(안)을 본격 시행함에 있어서 Safeguard의 정책목표 달성에 대한 낮은 인식수준을 끌어올리고, 기존 EDCF Safeguard의 적용 중에도 견지해온 EDCF 운용상의 효율성을 유지하며, 자체적인 역량 강화를 통해 EDCF Safeguard 개정(안)의 본격적인 적용에 있어 World Bank 등이 경험한 시행착오를 줄여나가야 한다는 방향을 제시할 수 있겠다.

EDCF와 같은 양자간 원조는 대한민국의 경제·외교적 대외 창구로써 정부의 재량권이 필요한 부분이 있는 영역이라는 관점에서 볼 때, 대부분의 양자간 ODA 기관들이 자체 Safeguard 유지에 따른 비용과 인력 소요, 시민사회의 견제, 지속적인 정책 보완 필요 등의 이유에도 불구하고 자체적인 Safeguard 정책을 운용 중인 이유를 이해할 필요가 있으며, 한국수출입은행의 EDCF 또한 자체적인 Safeguard를 운용함에 있어 수반되는 가장 큰 혜택인 운용상 재량권을 살릴 필요가 있다.

한국수출입은행의 EDCF는 환경·사회 Safeguard에서 언급하고 있는 공정한 경쟁과 수원국 시스템 접근법이 결국은 공여기관과 수원국 모두의 역량강화를 통한 원조조화 노력의 일환이라는 방향성을 가지고 있음에 주시하고, 경제·외교적 측면의 국익과 EDCF의 존재목적 달성, 그리고 원조효과성 제고라는 기대여건 속에서 EDCF가 선진 ODA 프로그램으로 발전해 나가는데 이번 Safeguard 개정(안)이 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.

비록 지난한 과정을 통해 완성되어 가고 있는 EDCF Safeguard 개정(안)이지만, World Bank, ADB, JICA 등의 선 발주자가 Safeguard의 확립과정에서 보여준 시행착오들을 활용하기 위해서라도 지금 당장의 전면 시행을 서두르기보다는 신규 발굴사업에 대해 우선 시범적용 및 문제점 보완 후, Safeguard 정책을 본격 적용하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

<참고> EDCF의 Safeguard 실행 흐름도



정보공개/책임성 체계

초 사업 단계에 걸쳐 스크리닝 결과, 환경·사회영향평가(ESIA) 보고서 및 모니터링 보고서를 공개하고, 사업으로 인해 환경·사회 영향을 받는 지역 주민의 불만에 대한 해결책을 모색하는 절차를 수립하여 운영

참고문헌

<국 내>

- 김용성, Presentation Slides, EDCF Safeguard Int'l Seminar, 2012
- 외교통상부, 외교통상부-정무-부산세계개발원조총회

<해 외>

- ADB, Safeguard Policy Statement, 2009
- Cambridge Univ., <http://www.geog.cam.ac.uk/research/projects/environmentalconcern/>
- Cultural Survival, <http://www.culturalsurvival.org/ourpublications/csqa/article/the-failure-protect-tribal-peoples>
- Infrastructure Network, Lessons from the last two decades of World Bank Engagement, 2006
- Kenneth Taylor, Steamrolling Development, 1986
- OECD, RECOMMENDATION OF THE COUNCIL ON COMMON APPROACHES FOR OFFICIALLY SUPPORTED EXPORT CREDITS AND ENVIRONMENTAL AND SOCIAL DUE DILIGENCE(THE "COMMON APPROACHES")_TAD/ECG(2012)5
- Shannon Lawrence, Retreat from the Safeguard Policies, 2005
- Stephanie Fried, Agents of Mass Destruction Export Credit Agencies in the Asia-Pacific region, 2003
- Three Gorges Dam, <http://www.pbs.org/itvs/greatwall/dam.html>
- World Bank, Accountability Mechanisms for Multicultural Financial Institutions and the Private Sector, 2005
- _____, "Learning from Narmada"
- _____, OP 4.01-Environmental Assessment
- _____, OP 4.00-Piloting the Use of Borrower System to Address Environmental and Social Safeguard Issues
- _____, The Challenges Of Promoting Participatory Development in Amazon
- _____, THE INSPECTION PANEL, Report on Progress Review of Implementation of Brazil : Rondonia Natural Resources Management Project(Loan 3444-BR), 1997

