

PLANT&FOREST

# Analysis on the exit strategy of ODA for sustainability: a case study from the Greenbelt Plantation Project of Mongolia

Ki Hyun Kim<sup>1</sup>, Se Bin Kim<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup>Organization and Management Innovation Division, Korea Forest Service, Daejeon 35208, Korea

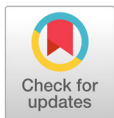
<sup>2</sup>Department of Environment and Forest Resources, Chungnam National University, Daejeon 34134, Korea

\*Corresponding author: sbkim@cnu.ac.kr

## Abstract

Official development assistance (ODA) projects are conducted under the auspices of donor countries and on the principle of time-limited implementation for economic development and welfare improvement in a host country. Exit strategies on how to end official assistance are therefore crucial. Sudden economic recession in a donor country could lead to the suspension of ODA projects, which would affect diplomatic relations and project outcomes. Further, exit strategies can help continue the original project and create links with other ODA projects. This study shows how to employ exit strategies in the Korea-Mongolia Greenbelt Plantation Project and has implications for sustainability of development assistance. Exist strategies were not taken into consideration initially. In the course of implementation and management transfer upon the completion of plantation, various facets were considered later on in developing exit strategies. An ideal exit strategy is to reach the extent to which a host country no longer needs official assistance or has capacity of project implementation on its own. A year-by-year transfer of planted areas can be a phase-over strategy. The Korea Forest Service fulfilled transparent cooperation with Mongolian local governments, established appropriate arrangements with stakeholders, secured institutional and financial foundation for follow-up management by a host country, and realized predictability, responsibility, and sustainability. As a local institution, the plantation technology management center has been established for follow-up activities such as the introduction of agro-forestry. When the Korea Forest Service designed an urban forest project as an exit strategy, sustainability was ensured, which has implications in implementing other ODA projects.

**Keywords:** exit strategy, Mongolia, official development assistance (ODA), substantiality



## OPEN ACCESS

**Citation:** Kim KH, Kim SB. 2020. Analysis on the exit strategy of ODA for sustainability: a case study from the Greenbelt Plantation Project of Mongolia. Korean Journal of Agricultural Science 47:425-435. <https://doi.org/10.7744/kjoas.20200032>

**Received:** March 5, 2020

**Revised:** May 28, 2020

**Accepted:** July 3, 2020

**Copyright:** © 2020 Korean Journal of Agricultural Science



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

## Introduction

공적개발원조(official development assistance, ODA)란 공여국의 정부부처를 포함한 공공기관 또는 그 기관의 집행기관이 경제개발협력기구(OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)가 인정하는 개발도상국 및 국제기구에 경제개발 또는 복지증진을 위해 지원하는 자금의 흐름을 말한다(KOICA, 2017).

한국은 1945년 해방 이후 선진국으로부터 원조를 받기 시작하여 1999년까지 약 127억 달러의 원조를 받았다. 그러나 1995년에 세계은행의 차관 졸업국이 된 이후 2000년에는 경제개발협력기구(OECD) 개발원조위원회의 수원국 리스트에서 제외되었다. 한편 우리나라의 공적개발원조 규모는 2010년 약 11억 6,000만 달러, 2015년에는 약 19억 1,400만 달러, 2017년은 21억 7,000만 달러로 꾸준히 늘어나고 있는 추세이다(KOICA, 2017).

이는 개도국의 원조에 대한 수요에 부응하고 우리의 개발경험을 수원국에 전수하여 개도국의 자립능력 강화에 집중적으로 지원하기 위한 노력과 의지를 보여주고 있다. 그 결과 2009년 11월 한국이 국제사회에의 원조공여국 모임인 경제개발협력기구 개발원조위원회에 24번째 회원국으로 가입하였다. 이로써 한국은 명실상부한 선진국 진입을 알리는 계기가 되었다(Ministry of Foreign Affairs, 2017).

산림부문에 있어서도 매년 약 130억원 규모의 공적개발원조가 이루어지고 있으며, 사막화 방지를 위한 조림사업 및 FAO 등 국제기구와의 협력사업 등을 추진하고 있다(Yoon et al., 2013). 그중 황사피해 저감 및 사막화 방지를 위한 한-몽 그린벨트 조림사업(Greenbelt Plantation Project in Mongolia to Combat Desertification and Mitigate Dust and Sandstorms)은 2007년부터 2016년까지 10년 동안 이루어진 조림사업으로 사업예산은 2007년도에 50만 달러, 이후 2008년부터 2016년까지 매년 100만 달러씩 총 950만 달러 규모이고, 대한민국 산림청과 몽골 환경녹색성장관광부가 양자협력사업으로 한-몽 그린벨트 사업단이 추진한 사업이다(KFS, 2015, 2019). 사업기간 동안 약 3,046 ha의 조림사업을 실시하였고 이후 매년 몽골정부에 조림지를 이관하는 한편 울란바타르 인근에 도시숲을 조성하면서 2021년에 사업이 마무리 될 예정이다(KFS, 2015).

사업지는 Fig. 1처럼 룬숨, 달란자드가드, 남고비 등에 조림사업을 실시하였고, 조림뿐만 아니라 조림기술 교육 센터를 활용한 교육, 공동연구, 심포지엄, 워크숍 등을 함께 진행하였다. 세부적인 사업내용은 Table 1과 같다.

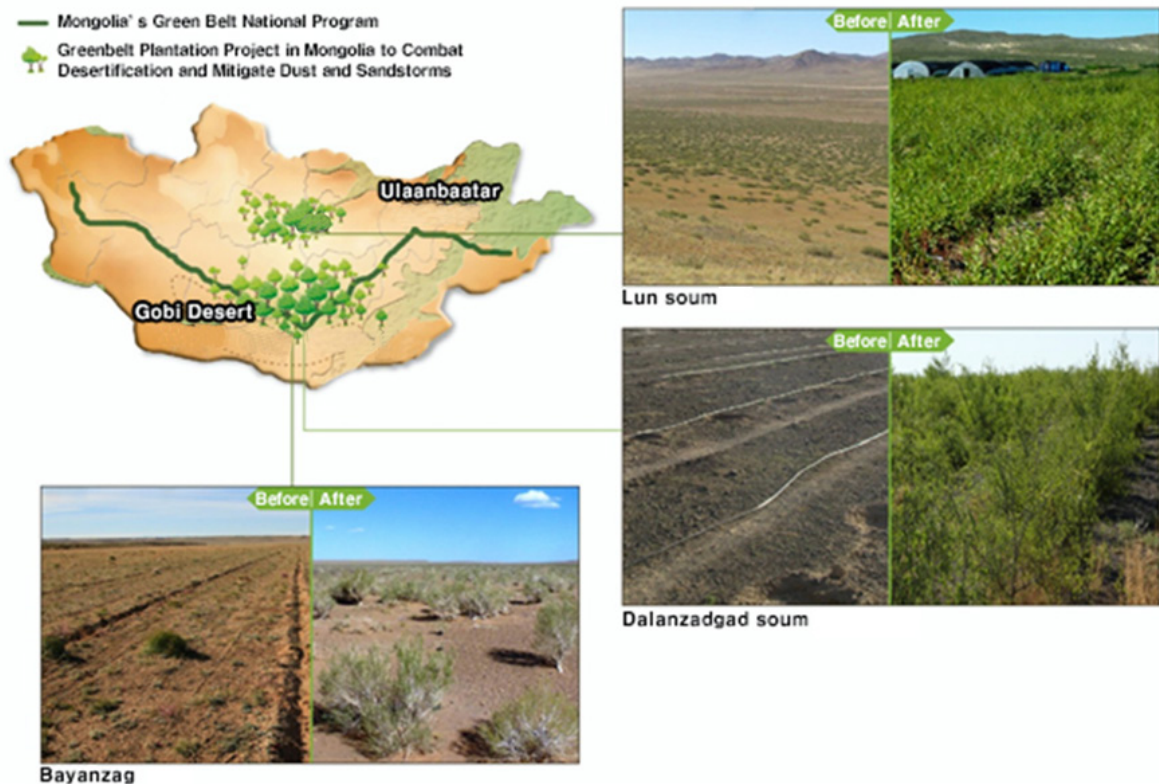


Fig. 1. Mongolia green belt afforestation site and performance.

**Table 1.** Contents of Korea-Mongolia Greenbelt Plantation Project.

Contents	Activities
Plantation	Year-by-year plantation for 2007 - 2016 with the target of 3,000 ha Greenbelt plantation in Lunsom, Dalanzadgad, plantation in wild fire-affected areas, NGO plantation on consignment, Saxaul tree restoration plantation
Nursery	Creation, management and operation of each nursery in Lunsom (20 ha) and in Dalanzadgad (30 ha) since 2007 Operation of a 1ha nursery in Bayanzak since 2013 for Saxaul forest restoration Management of 20 species saplings: <i>Ulmus pumila</i> L. Popular trees <i>Tamarix chinensis</i> Lour. Yellow <i>Robinia pseudoacacia</i> L. vitamin tree
Infrastructure & capacity-building	Establishment and operation of the Plantation Technology Training Center Each center in Lunsom (262 m <sup>2</sup> ) and in Dalanzadgad(225 m <sup>2</sup> ) for on-site management and plantation training for experts: these centers are also used as a training place for plantation managers and as a nature experience & education place to provide plantation technology education & awareness-raising programs and planting experience programs for elemental/middle/high school students Income generation project for sustainable management of planted areas Pilot income generation project in each planted area: agricultural farming project on each planted area (on the basis of 50 ha) which has been 2 years since plantation. Pilot potato farming within the nursery Invitatory training and short-term expert secondment Dispatch of college professors or Korean experts from the National Institute of Forest Science and the Korea Forest Environment Research Institute, with the aim of supporting effective implementation and providing technical consultation on forest pests & diseases control. Invitatory training on plantation, nursery and forestry machine for officers of Mongolian forest-related department and local governments, staff of Greenbelt Project Team, NGO activities and others. On-site training on plantation and follow-up management for Mongolian managers, local people and forestry college students
Joint research	Research plan on species selection, irrigation test, soil improvement, grass species selection, etc. Forest pests & diseases research in Greenbelt plantation areas and nurseries, and Saxaul restoration study Establishment of feasible project sties and continued monitoring of the whole project sites

한편, 공적개발 원조사업은 영구적인 성격이 아닌 한정된 기간에 이루어진다는 것을 전제로 한다. 따라서 어느 시점에서 어떠한 방법으로 지원을 중단해야 하는가에 대한 출구전략(exit strategy)은 매우 중요하다. 또한 출구전략을 ODA의 중단이라는 접근보다 양국간의 관계전환이라고 볼 때, 미래지향적 개발을 위한 역할과 정책적 시너지를 창출해야 할 필요성은 더욱 커진다고 볼 수 있다.

그간의 출구전략이 공여국과 수원국간의 상호협력에 기반하여 결정되기 보다는 공여국의 정치적인 상황에 의해 일방적으로 이루어지는 경향이 있어왔다는 점에서 이제는 공여국과 수원국간 상호 신뢰의 측면에서뿐만 아니라 사업의 지속가능성을 확보하는 차원에서 전략적 접근이 필요하다(Jung, 2016).

출구전략의 최종목표는 프로그램의 지속가능성을 유지하는 것이다(Rogers and Macias, 2004). 한편, 지속가능성(sustainability)은 경제개발협력기구(OECD) 개발원조위원회의 평가 가이드라인 기준 중 하나로서 사업의 종료 이후 긍정적인 효과가 장기적으로 지속되는 정도를 의미하는 개념이다(Jung, 2016).

이러한 점에서 오늘날 출구전략은 지속가능성과 직접적으로 연관되고 있으며 공적개발원조 사업을 수립하는 시점부터 출구전략을 고려할 필요성이 대두되고 있고, 지역의 제도 및 인력에 대한 역량 구축과 개발을 통해 수원국이 자체적으로 프로그램의 운용과 관리를 지속할 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요하다(Jung, 2016).

ODA 감소 또는 중단이 원조의 궁극적인 지향점이며 나아가 다음단계로의 연속성있는 관계변화까지 지속가능성을 포함한 다양한 연구가 필요함에도 국내에서 아직까지 출구전략에 대한 논의가 활발히 이루어지지 않고 있다.

이 연구에서는 산림분야에서 가장 오래된 공적개발원조 사업 중 하나인 몽골그린벨트 조림사업에 대해 출구전략의 차원에서 분석함으로써 지속가능성에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

## Materials and Methods

이 연구는 우선 출구전략에 대한 종전의 문헌검토를 통해 성공적인 출구전략의 주요 원칙을 확인하는 한편, 몽골 그린벨트 조림사업에서 추진된 다양한 출구정책이 어떠한 측면에서 출구전략의 주요원칙 및 가이드라인과 맥락을 같이 했다고 볼 수 있는지를 알아보았다.

이를 위해 우선 몽골 그린벨트 조림사업 사례를 분석할 주요원칙과 내용을 탐색하였다. Rogers and Macias (2004)는 식량원조 개발 프로그램(Food Aid Development programs)사례를 통해 성공적인 사업의 이관을 위한 전략으로 검증된 가치를 지역주민과 공유하고 지역주민의 주인의식, 지역민의 역량배양을 제시하였다. Gardner et al. (2005)는 출구전략에 대한 실제적인 지침(practical guidance)에서 출구전략의 중요성, 출구전략의 3가지 접근방법을 구분하고 각각의 특성과 전략을 제시하였다. 또한 Hayman et al. (2016)은 출구전략과 관련한 능력배양 및 파트너십의 중요성에 대해 언급하고 있으며, KOICA (2019)는 영국과 미국의 베트남과 파나마로부터의 출구전략의 사례분석을 통해 원활한 소통, 투명하고 예측가능한 사전논의를 성공적인 출구전략으로 지목하고 있다. Jung (2016)는 출구전략의 유형을 제시하고 영국과 덴마크의 출구전략 사례분석에서 각각의 나라에서 중요시하는 출구전략의 요소들을 제시하였다.

이러한 문헌연구를 통한 성공적인 요소와 원칙들을 토대로 몽골 그린벨트 조림사업에 대한 추가적인 문헌조사를 실시하였다. 그동안 산림청에서 매년 몽골 그린벨트 사업단을 통해 실시한 중간평가 결과와 사업 추진에 대한 백서, 사업지의 후속관리를 위한 관리모델 연구 등 문헌을 통한 사업의 시작과 중간과정, 사후관리 방안에 대한 문헌연구를 통해 당초 사업추진시 출구전략의 도입여부를 확인하였고, 당초에 이를 고려하지 않았다면 중간과정, 마무리 과정에서의 출구전략과 유사한 제도가 있었는지, 이론적 배경과 실제 사업에서의 적용사례가 얼마나 연계되고 실제로 타당성을 확보하고 있는지를 알아보았다.

## Results and Discussion

공적개발 원조사업은 영구적인 성격의 지원이 아닌 한정된 기간 내에 이루어진다는 전제로부터 출발한다는 점을 고려하면 어느 시점에서 어떠한 방법으로 사업을 종료하고 지원을 중단해야 하는가에 대한 출구전략(exit strategy)과 관련된 정책적 고려가 필요하다. 또한, 출구전략은 사업의 차질 없는 마무리와 함께 중단이후에도 지속성을 유지할 수 있는 효과적인 수단으로서 그 인식이 확대되고 있다(Rogers and Macias, 2004; Hayman et al., 2016).

출구전략은 단계적인 감축(phase-down), 단계적인 이관(phase-over), 단계적인 철수(phase-out)로 Table 2와 같이 분류할 수 있다(Gardner et al., 2005).

**Table 2.** Exit strategy (phase-down, phase-over, phase-out).

Phase	Phase-down	Phase-over	Phase-out
Strategies	Gradual reduction of supportive program elements	The donor organization transfers jurisdiction of the project programs to local organizations or local communities.	The donor organization stops all supportive programs or activities.
	The donor organization maintains influence and benefits through a local organization and programs with small-sized resources	Building up capacity of the host country's personnel and organizations to manage the project themselves	Self improvement in the host country to the extent it needs no more support from outside
	Preliminary phase for phased-implementation and phase-out		

각각의 방법은 프로젝트 혹은 프로그램 차원에서 지원기간, 영향력, 성과 및 사업의 진행정도에 따라 다르게 적용될 수 있다(Rogers and Macias, 2004; Hayman et al., 2016). 그러나 우선적으로 출구시기의 결정은 제한된 시간(time limits), 프로그램의 영향력의 달성(achievement of programme impacts)여부, 기준달성(achievement of benchmarks)의 정도에 따라 이루어진다(Gardner et al., 2005).

특히 ‘단계적인 이관(phase-over)’이 출구전략의 수립과정에서 강조되고 있으며 이러한 접근법은 수원국의 역량과 관련된 다양한 요소들이 점검될 필요가 있다(Gardner et al., 2005). 또한, 세가지 접근법을 개별적으로 적용하기 보다는 공여국과 수원국의 정치, 경제적 상황 등을 감안하여 통합적, 단계적으로 활용하는 것이 바람직하다. 이런 과정에서 당사국은 투명성과 예측가능성을 높일 수 있다(Jung, 2016).

몽골 그린벨트 사업지 이관계획도 공여국이 수원국에게 기술과 재정적 지원을 포함한 ‘단계적인 이관’으로 볼 수 있다. 이 점은 매년 이관에 따른 1년간의 관리비용을 지원하고 다음에 살펴볼 조림관리센터를 통해 그간 주민들의 역량배양을 함께 추진해 왔고 몽골 지자체에 조림지의 관리를 정식으로 위탁하고 있기 때문이다.

단계적인 이관과정에서 고려해야할 원칙으로 Table 3에서 보는 것처럼 5가지 원칙이 제시되고 있다. 여기에는 의사소통의 투명성, 이해관계자의 참여, 예측가능성, 책임성, 지속가능성을 포함한다(Oswald and Laurent, 2012).

**Table 3.** Considerations for phased transfer process.

Considerations	Contents
Transparency	Transparent communication for phase-out timing, method, rationale
Inclusion	Participation of stakeholders
	Specifying each role and responsibility and building an effective relationship
Predictability	Predicting changes through reasonable decisions
Obligation	Determining challenges and opportunities
	Managing effective programs with participation of local organizations and communities
Sustainability	Planning programs for sustainable outcomes and better influence
	Phased process for a gradual & smooth exit in a balanced assistance with other donor countries

몽골에서 이루어진 공적개발 원조사업이 초기 사업추진계획 수립 시 이러한 지속가능성을 고려한 출구전략이 수립되지는 않았다. 다만, 이 연구를 통해서 대체로 공여국들이 출구전략에 관하여 대외적으로 공표를 하지 않고 있다는 점을 감안하면서, 여기서는 사업추진 과정 및 사업종료 후 출구전략으로 간주할 수 있는 활동을 검토하면서 향후 발전방안을 연구하였다. 몽골 그린벨트 조림사업은 기한을 정하고 추진한 사업으로 따로 출구전략을 마련하지는 않았으나 사업종료가 되기 전년도인 2015년부터 몽골 당국은 조림지 이관을 연기 또는 단계적으로 이관해줄 것을 요청하였다(Lee et al., 2014).

이에 따라 2016년 한-몽 정상회담 및 2016년 양국간 MOU 및 실시협의를 작성하면서 하나의 출구전략으로 조림지를 단계적으로 이관하는데 합의하였다. 이에 따르면 2016년까지 조성 완료된 그린벨트 조림지 2,592 ha (룬숨 522 ha, 달란자드가드 529 ha, 바양작 1,541 ha)를 2017년부터 Table 4와 같이 이관할 계획이다.

**Table 4.** Transferred project site by year.

Year	Total	2017	2018	2019	2020
Area (ha)	2,592	367	630	824	771

동 원칙에 비추어 몽골그린벨트 조림지의 이관사례를 살펴보면, 양국간의 여러차례 한-몽 공동위원회를 통해 2020년까지 단계적인 이관에 합의하였고 구체적으로 조림지별 면적과 이관대상에 대해 실시협의를 명시하여 투명성을 확보하였다. 또한, 이를 원활히 추진하기 위해 그린벨트사업단은 2017년 자체적으로 사회경제조사를 실시하였다. 이를 통해 지역내 주민들의 사회경제환경을 이해하고 실현가능한 조림지 관리방안을 모색하였다 (Korea-Mongolia Greenbelt Project Team, 2017b).

한편 2017년 우문고비 아이막 달란자드가드숲 지역(205 ha)과 불강숲 지역(110 ha)의 이관과 관련하여 몽골 자연환경관광부, 우문고비 아이막 도지사, 산림청이 함께 조림지 이관 및 사후관리에 대한 계약서를 체결(2017년 4월)하여 각 당사자의 역할을 명시하였다. 아울러 주목할 만한 점은 몽골 산림법 제4조에 따라 아이막 및 숲에 이관 대상 조림지의 소유권을 이전하고 관련 규정에 따라 이관받은 조림지를 국가산림으로 등록하도록 하였다. 이관 받은 조림지의 사후관리 및 보호에 필요한 비용의 일정부분을 국가예산 및 지방 예산에 반영토록 명시하였다(Korea-Mongolia Greenbelt Project Team, 2017a).

이렇게 함으로써 국가, 지역자치단체, 주민 등이 함께 관리의 책임을 갖게 되었고, 관련 소요예산을 확보토록 명시하여 조림지의 지속적인 관리가 확보되도록 하였다. 위 원칙에 견주어 볼 때 몽골그린벨트 조림지 이관은 단계적 이관의 원칙을 충실히 따르고 있다고 판단된다.

이처럼 이미 이관의 절차를 거치고 있고 행정적으로는 지방정부의 역할과 국가관리를 명시하였으나 실질적으로 조림지 관리에 필요한 예산확보나 관리인력 운영에 있어 보다 보완적인 대책이 필요하며 향후 민간단체, 타 공여국이나 기관과의 협력을 모색하여 지속가능성을 확보할 수 있는 방안이 부가된다면 좋을 것으로 판단된다. 특히, 앞으로 몽골도 아시아산림협력기구(AFoCO)<sup>1)</sup> 회원으로 가입된다면 양자협력에서 다자협력기구를 통한 지속가능성 확보의 방안이 될 수 있다고 생각된다.

이상적인 측면에서 출구전략은 수원국이 더 이상 공여국의 원조에 의존할 필요가 없거나 수원국 자체적으로 프로그램을 운용할 수 있는 능력을 갖춘 경우 성공할 가능성이 크다(Jung, 2016). 단기적으로 지역의 인력에 대한 역량개발과 관련되고 있으며 장기적으로는 수원국의 제도적인 역량강화, 정치, 경제, 사회, 문화적인 환경변화 및 수원국의 주인의식을 강화하는 것이 효과적인 수단으로 고려되고 있다(Hayman et al., 2016; Jung, 2016).

지역조직에 대한 역량개발을 위한 환경과 기반을 조성함으로써 프로그램의 지속가능성을 강화하고 개발협력 지원의 초기시점부터 수원국 및 이해관계자와 출구전략에 대해 명확하게 합의하고 시너지 효과를 제고하는 것이 필요하다. 이러한 것은 Table 5와 같이 출구전략의 가이드라인(Gardner et al., 2005) 중 “지역의 조직과 인력의 역량 구축”에서 확인할 수 있다.

**Table 5.** Guidelines for sustainable exit strategies.

Elements	Key considerations	Principles
① Conclusion plan from the initial phase of the program	How to reduce program contents (draw off or transfer) When to exit How to draw off and phase out	Flexibility and transparency Participation of government departments, local communities, beneficiaries, etc.
② Partnership with local communities	Partner organizations How to establish a partnership How to terminate the existing partnership	Diversity and supplementation Defining common goals
③ Capacity building of local organizations & manpower	Which capacity is needed and which capacity has been already built Monitoring the progress of capacity-building What is required for continued support effects Who to engage & how long to maintain the program without inputs	Improving the existing capacity if possible Appropriate organization and support for a cooperative model Creating an environment for new conducts and technical support Monitoring the progress
④ Mobilization of local & outside resources	Key elements of the program	Support for sustainability Procuring local resources Using outside resources Reflecting local needs
⑤ Suspension & phase-out	Planning on phase-out How to close down How to monitor the progress	Flexibility
⑥ Roles of the next implementing organization after exit, and establishment of a developmental relationship	Elements in need of the continued support How to provide the continued support after ending the program	Countermeasures against deteriorating impacts

출구전략으로서 역량개발은 개인의 차원뿐만 아니라 사회 및 제도 등 전반적인 대응능력을 비롯한 환경의 변화를 의미한다. 즉, 개인의 단순한 기술적인 측면을 넘어서 국가의 정치 및 거버넌스를 전체적으로 포괄하는 국가적 차원의 역량개발을 의미하며 이를 통해 개인과 조직 뿐만 아니라 연관된 네트워크를 강화하고 성과를 높일 수 있다(Pearson, 2011; Lim, 2013; Hayman et al., 2016).

몽골 그린벨트 조림지의 단계적 이관을 통한 출구전략이 상기 가이드라인에 따라 초기에 수립되지는 않았으나 두 군데 조림기술교육센터 및 장·단기 연수사업으로 추진된 인적역량 구축은 현장에서의 즉시 활용을 위한 전문 인력의 양성에 기여하였다.

또한 앞의 출구전략 가이드라인 구성요소 중 지역주민의 참여와 파트너십 측면에서 혼농임업을 통한 협업을 시도한 것은 향후 출구전략으로서 시사점을 준다. 몽골 그린벨트사업은 각 조림지의 정주공간구역 소득사업 실행을 위하여 조림지별(50 ha 기준)로 조림 후 2년 경과지에 농작물 재배사업을 통한 조림지 지속관리를 위한 시범사업을 Table 6과 같이 추진하였다. 2010년부터 양묘장 내 일부 구역에 감자 등 농작물을 시범적으로 재배하였고, 2011년부터는 2008년과 2009년 각 조림지 내 400 - 900 m<sup>2</sup> 규모에 감자 등 작물 재배를 지원하였다. 대규모 재배는 토지 황폐화를 초래할 우려가 있어 0.1 ha 내외의 규모로 조림 후 2년 경과 후부터 구역내 농작물 재배 추진을 권고하였다(KFS, 2015; Northeast Asia Forest Forum, 2018).

주민들의 소득증대 등 현실적인 경제적 효과를 바탕으로 한 수원국의 지속적인 관리방안과 더불어 국가단위에서 좀 더 관심을 갖도록 하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 예를 들면 공여국과 수원국이 탄소저감 활동으로 인정받을 수 있도록 할 경우 기여분을 나누어 갖도록 하는 것은 조림지 관리의 유인요인이 될 수 있다.

**Table 6.** Income generation project.

Year	Contents
2011	Lunsom: 401 kg of output Dalanzadgad som: 440 kg of output
2012	Lunsom: 2,653 kg of output Dalanzadgad som: 12,1650 kg of output
2013	Lunsom (1 site): 437 kg of potato output Dalanzadgad som (6 sites): 3,551 kg of output
2014	Dalanzadgad som (6 sites): 9,854 kg of output Nursery: 335 kg of output
2015	Dalanzadgad som (8 sites): 6,500 kg of output

Project site: Each plantation site (50 ha), potato/crop farming; Lunsom, nursery and plantation (conducted in 2008 & 2009): three sites (each on 400 m<sup>2</sup>); Dalanzadgad som, plantation (conducted in 2008 & 2009); three sites (each on 900 m<sup>2</sup>).

공적개발 원조사업에서 이루어진 경험과 성공을 바탕으로 보다 발전된 형태의 사업을 연계한다면 사업의 지속성을 더욱 높이는 출구전략이 될 수 있다. 이와 관련하여 기간의 양묘, 관수, 조림기술의 성공적 경험을 바탕으로 이를 양국간의 합의에 의해 보다 발전된 공적개발원조 사업의 하나인 도시숲 조성사업을 공동으로 추진하기로 하였다.

몽골은 국가개발전략의 단계별 주요 성과목표를 정하고 있는바, 도시지역개발측면에서 “나은 삶의 환경 조성”과 울란바타르 및 다른 대도시의 대기오염 감소를 목표를 하고 있다. 또한 몽골 국가개발전략의 경제성장 및 환경개발정책 전략목표(2007 - 2021)에 따르면 환경정책에서 울란바타르의 대기오염<sup>2)</sup> 감소를 위한 정책 및 지속가능한 산림보호, 기후변화 및 사막화 대응능력강화 및 부정적 영향 감소를 목표로 채택하고 있다.

따라서 울란바타르에 집중된 경제성장 및 인구유입 가속화로 인한 주거부족, 환경오염, 도시빈곤 증가, 기초사회 인프라 부족 등 다양한 도시화 문제를 감안한 울란바타르 시민의 자연휴식공간이 필요하므로 기간 조림사업의 성공경험을 토대로 한층 발전된 산림관리, 생태서비스 기능을 하는 도시숲을 우수사례로 조성하고 확대해 나간다면 보다 발전된 협력관계를 지속해서 유지할 수 있고 새로운 공적개발원조 사업으로 이어지는 출구전략이 될 수 있다.

## Conclusion

출구전략은 개발협력의 지속가능성과 연관되며 지원전략을 수립하는 시점부터 고려할 필요가 있다. 몽골 그린벨트 조림 사업은 초기에 이러한 출구전략의 원칙과 가이드라인을 도입하지 않았다. 그러나, 출구전략으로 간주될 수 있는 다양한 정책을 추진했다는 것을 확인할 수 있었다. 출구전략의 유형중 몽골 그린벨트 조림사업은 단계적 이관으로 볼 수 있다. 2015년 사업이 종료되기 전년도부터 몽골은 재정적, 기술적 어려움을 들어 사업지의 이관을 연기해줄 것을 요청하였다. 현재 2020년까지 연차별 이관계획에 따라 이관 절차를 거치고 있다.

수원국이 사업지를 이관받아 지속적으로 관리할 수 있도록 하는 것이 출구전략이며 몽골의 경우 조림지 이관 및 사후관리에 대한 계약서를 몽골 정부, 도지사, 산림청이 계약을 체결하고 각 당사자의 역할을 명시하였다. 또한 이관받은 조림지를 국가산림으로 등록하도록 하고 조림지 사후관리 및 보호에 필요한 일정비용을 국가예산 및 지방예산에 반영하도록 하였다.

비록 사전에 출구전략이 마련되지는 않았으나 몽골에서 추진된 다양한 사례들은 앞으로 다른 사업에서도 시사점을 준다. 체계적으로 조림기술 교육센터를 운영하면서 인적역량을 구축한 점은 이상적인 측면에서 출구전략은 수원국이 더 이상 공여국의 원조에 의존하지 않고 자체적으로 프로그램을 운영할 능력이 있는 경우 가능성이 높



다는 점에서 평가할 만하다. 또한 사업지를 관리하는 주체는 결국 지역주민이라는 점에서 혼농임업을 통한 지역 주민의 공동협력체 참여는 출구전략을 통한 지속가능성을 확보하는데 의미있는 사례가 될 수 있다고 판단된다.

이 사업에서 출구전략 중 눈여겨 볼 점은 조림사업의 성공적 추진을 도시숲 조성이라는 보다 발전된 공적개발 원조사업으로 연계시킨 점이다. 이것은 앞으로 두나라가 몽골 그린벨트 사업 및 이관절차가 마무리되더라도 연속성 있는 관계로 발전할 수 있는 계기로서 작용할 것으로 판단된다.

### Exit Strategies in Korea-Mongolia Greenbelt Plantation Project

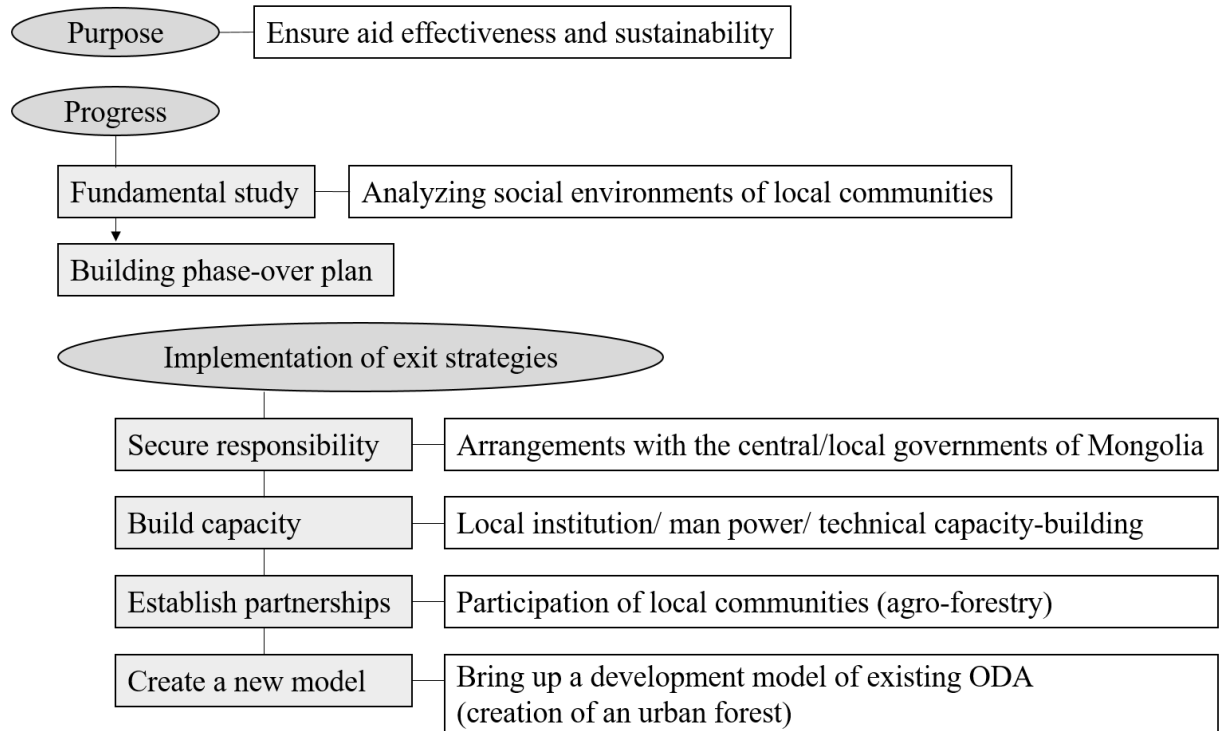


Fig. 2. Exit Strategies in Korea-Mongolia Greenbelt Plantation Project.

사업초기 또는 중간에 출구전략 도입이 전략적으로 이루어지지 않았으나, 이 연구를 통해 출구전략 원칙과 가이드 라인에 부합하는 다양한 활동이 확인되었고 이를 통해 사업의 지속가능성을 확보한 것으로 판단된다.

향후 이러한 공적개발원조 사업을 추진할 경우에는 사업초기부터 전략적으로 출구계획을 수립하고 수원국과도 이를 명확히 공유함으로써 양국의 신뢰증진과 사업의 확산과 지속성을 확보하도록 할 필요가 있다. 또한 출구전략이 공여국의 일방적인 판단과 추진이 아니라 수원국 입장에서도 공여국에 대한 의존도를 줄일 수 있도록 적극적인 참여를 통한 역량개발, 모니터링, 성과체계 마련 등 양국이 모두 참여하고 실행하는 과정으로 이해되어야 할 것이다.

## Footnote

- 1) 아시아산림협력기구(Asia Forest Cooperation Organization): 기후변화에 대응하고 지속가능한 산림경영 및 아시아지역내 산림협력을 위해 설립된 국제기구로 2018.4.27. 기구설립협정이 발효됨.
- 2) 현재 몽골은 지역에서 울란바타르로 인구 이동이 꾸준히 증가하면서 게르지역이 팽창되고 도시인구의 60% (약 18,500 가구)가 게르촌에 거주하면서 식수 및 위생시설 부족, 난방 문제, 생활 폐기물 문제 등 주거환경 개선이 시급하다. 이에 따라 ‘신 울란바타르 - 녹색도시’ 프로그램을 통하여 수도의 대기오염과 토지 질 저하 감소시키고 모든 구역에 녹색공원 조성을 목표로 하고 있다.

## Acknowledgements

본 논문은 2018년 충남대학교 학술연구진흥사업의 자체연구과제로 진행된 것입니다.

## Authors Information

Ki Hyun Kim, <https://orcid.org/0000-0003-4690-6820>

Se Bin Kim, <https://orcid.org/0000-0002-4901-6711>

## References

- Gardner A, Kara G, Erika J. 2005. What we know about exit strategies practical guidance for developing exit strategies in the field, Lisaka and Harare;C-SAFE's Regional Learning Spaces Initiative.
- Hayman R, James R, Popplewell R, Lewis S. 2016. Exit strategies and sustainability. Lessons for practitioners. intrac for civil society.
- Jung SH. 2016. Study on planning and implementation of sustainable exit strategies in development cooperation. Study on International Development Cooperation 8:177-201. [in Korean]
- KFS (Korea Forest Service). 2015. Korea-Mongolia Greenbelt Plantation Project (2007-2016). pp. 46-47. KFS, Daejeon, Korea. [in Korean]
- KFS (Korea Forest Service). 2019. 2019 International forest cooperation moving forward. KFS, Daejeon, Korea. [in Korean]
- KOICA (Korea International Cooperation Agency). 2017. International development Cooperation. pp. 42-43. Sigong Media, Sunghnam, Korea. [in Korean]
- KOICA (Korea International Cooperation Agency). 2019. Review on developed countries' exit strategy from middle-income countries. ODA Research and Information Center, Sunghnam, Korea. [in Korean]
- Korea-Mongolia Greenbelt Project Team. 2017a. 2017 Socioeconomic research report on sustainable management of planted areas. Korea-Mongolia Greenbelt Project Team, Ulaanbaatar, Mongolia. [in Korean]
- Korea-Mongolia Greenbelt Project Team. 2017b. 2017 Guidebook for plantation in Mongolia. Korea-Mongolia Greenbelt Project Team, Ulaanbaatar, Mongolia. [in Korean]
- Lee DS, Suk HD, Hur J, Jung SU. 2014. Evaluation study on Korea-Mongolia greenbelt plantation ODA project. Korea Rural Economic Institute, Naju, Korea. [in Korean]
- Lim SJ. 2013. Donor country's support system for capacity building of developing countries. Korea International Cooperation Agency, Sunghnam, Korea. [in Korean]
- Ministry of Foreign Affairs. 2017. Organization for Economic Co-operation and Development's Development

- Assistance Committee. Ministry of Foreign Affairs, Seoul, Korea. [in Korean]
- Northeast Asia Forest Forum. 2018. Study on follow-up management of Korea-Mongolia greenbelt plantation project sites. Establishment of governance with local participation and development of a management model. Korea Forest Service, Daejeon, Korea. [in Korean]
- Oswald K, Laurent R. 2012. Empowerment sustainability and phasing out support to empowerment process. OECD, Paris, France.
- Pearson J. 2011. Training and beyond: Seeking better practices for capacity development. OECD, Paris, France.
- Rogers BL, Macias KE. 2004. Program graduation and exit strategies: A focus on title II food aid development programs. FANTA (Food and Nutrition Technical Assistance) Technical Note 9:1-12.
- Yoon JY, Park GS, Kim SB, Lee JW, Sung YJ, Lee SJ, Park BH, Jang GW. 2013. A study on the direction of Korean official development assistance in forestry. *CNU Journal of Agricultural Science* 40:19-26. [In Korean]