

삼각협력을 활용한 중앙아시아 산림부문 협력 전략

최은호^{1*} · 임수정² · 김은희¹

¹국립산림과학원 국제산림연구과, ²전북대학교 산림환경과학과

Cooperation Strategies Using Triangular Cooperation for Central Asia in the Forest Sector

Eunho Choi^{1*}, Soojeong Lim² and Eunhee Kim¹

¹Devision of Global Forestry, National Institute of Forest Science, Seoul 02455, Korea

²Department of Forest Environmental Science, Chonbuk National University, Jeonju 54896, Korea

요약: 우리나라의 ODA 사업 규모 확대와 다변화 전략에 따라 성장잠재력이 매우 큰 중앙아시아가 주목받고 있다. 또한 산림분야의 경우 우리나라의 성공적인 녹화경험에 관심을 표하며 협력을 요청하고 있다. 특히 중앙아시아가 직면한 환경 이슈인 아랄해 고갈과 광범위한 황폐화의 해결은 지역협력이 전제되어야 하며 다자협력 체계 마련이 필요하다. 기존 양자 협력의 한계, 특히 남남협력의 한계를 신흥 공여국이나 다자협력기구가 참여하여 보완하면서 삼각협력이 새롭게 주목받고 있는데, 삼각협력의 기본 개념을 적용하는 데 있어 중앙아시아는 매우 적합한 것으로 연구되었다. 우리나라는 신흥공여국인 카자흐스탄, 제2차 중점협력국인 우즈베키스탄과의 우호적인 파트너십을 활용하여 이들 국가와 함께 상호보완적인 지역협력이 가능하다. 기본적인 삼각협력의 개념을 재해석하여 중앙아시아 지역의 지역협력 전략을 다음 세 가지로 제시하였다. 첫째, 주민 정주권 보장을 위한 피복 및 방풍림 조성사업, 둘째, 주민소득 증진사업, 마지막으로 아랄해 황폐지 확대 방지를 위한 협력 사업이다.

Abstract: Central Asia has great growth potential for cooperation as the Korean Official Development Assistance (ODA) program expands and diversifies. In the case of the forest sector, Korea's successful greening experience has attracted interest from countries in Central Asia. In particular, the depletion of the Aral Sea and a widespread environmental degradation should motivate regional cooperation as well as highlights the need to establish a multilateral cooperative system. The limitation of existing bilateral cooperation, which is the limitation of South-South cooperation, is underscored by the engagement of new donors or the multilateral cooperation and triangular cooperation of organizations is receiving new attention. In addition, Central Asia is suitable for implementing the basic concepts of triangular cooperation. Korea is able to make complementary regional agreements using friendly partnerships with Kazakhstan (the Emerging Donor) and Uzbekistan (the second South Korean Focus Country of ODA). To reinterpret the basic concept of triangular cooperation, three regional cooperation strategies for Central Asia are proposed in this study: windbreak forest development to guarantee resident settlement, resident income increase, and protection of the Aral Sea from further degradation.

Key words: central asia, forest, international cooperation, regional partnership strategy, triangular cooperation

서론

우리나라 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)는 1987년 대외경제협력기금(Economic Development

Cooperation Fund, EDCF)이 조성되고 양허성 차관을 개발도상국에 제공하면서 시작되었다. 2010년 경제개발협력기구의 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)에 가입하면서 한국의 ODA 사업은 규모를 확대하고 있다. 다만 아시아 지역에 대한 ODA 지원 비중은 2015년 기준 52.7%를 차지하며 매우 높은 지역 편중을 보이고 있다(Choi et al., 2017). 우리나라는 동남아시아 중심의 지원 기조는 유지하되 타 지역으로 지원을 확대하여 사업의

* Corresponding author

E-mail: ehchoi710@korea.kr

ORCID

Eunho Choi  <https://orcid.org/0000-0002-7672-545X>

다각화를 계획하고 있으며 중앙아시아를 주목하고 있다 (ODA Korea, 2015).

중앙아시아는 체제 전환 이후 국제 에너지 시세급등에 힘입어 역내 부존자원을 바탕으로 급속한 경제성장을 이루었으며 앞으로도 성장잠재력이 매우 크다. 또한 우리나라의 안정적인 에너지 공급을 위한 수입국 다변화 전략과 ‘유라시아 이니셔티브’ 실현에 있어 핵심 거점에 위치하고 있는 중요한 경제협력 대상국이다. 특히 산림분야는 우리나라의 성공적인 녹화경험에 관심을 표하고 지원을 요청하고 있다(Choi et al., 2018). 중앙아시아 국가의 산림부문 사업 수요를 이해하고 각국의 국가발전계획을 바탕으로 협력 전략을 개발할 필요가 있다. 산림부문 원조를 통한 우호적 관계 증진은 향후 경제협력에 있어서도 교두보로 작용할 것이다.

중앙아시아가 직면한 환경이슈인 아랄해 고갈과 광범위한 황폐화의 해결은 지역협력이 전제되어야 하며 다자협력 체계의 중요성을 강조한다. 기존 양자협력의 한계 특히, 남남협력(South-South Cooperation)의 한계를 신흥공여국이나 다자협력기구가 참여하여 보완하면서 삼각협력(Triangular Cooperation)이 새롭게 주목받고 있다 (Jeong, 2014). 우리나라는 신흥공여국인 카자흐스탄, 중점협력국인 우즈베키스탄과의 우호적인 파트너십을 활용하여 협력 파트너인 주축국과 수원국을 입체적으로 설정할 수 있다. 기본적인 삼각협력의 개념을 재해석하여 중앙아시아 지역의 구체적인 협력전략을 제시하고자 한다.

본 연구의 결과는 향후 다자협력 체계를 활용한 지역협력 전략 수립을 위한 기초자료를 제공하고 더불어 삼각협력 사업의 효과성 증진을 위한 개선점을 제안하고자 수행되었다.

연구방법

협력가능 사업의 발굴은 협력대상국이 당면한 사회·경제·환경적 문제, 국가 개발수요에 대한 정확한 파악이 필요하며 이를 위해 대상국의 다양한 정보가 뒷받침되어야 한다. 특히 연구 대상국인 중앙아시아는 독립국가연합(Commonwealth of Independent States) 공식 회원국으로 1991년 소련(소비에트 연방)의 해체로 독립한 체제전환국이다. 다른 독립국가연합 국가들과 마찬가지로 국가정보에 대한 접근이 제한적이다(Choi et al., 2018).

중앙아시아 국가 수요를 발굴하기 위하여 산림현황을 분석하였다. 중앙아시아 전문가 면담¹⁾, 현지 워크숍²⁾, 현

지 방문조사³⁾, 현지 컨설팅회사 전문가 면담⁴⁾, 문헌조사 등을 통하여 정보접근성의 한계를 보완하였다. 분석 결과 지역협력의 필요성을 확인하였으며, 지역협력을 위한 방법론 개발을 위하여 문헌조사 및 전문가 면담을 통하여 삼각협력의 활용 가능성을 분석하였다. 삼각협력의 개념을 재해석하여 3가지 협력유형을 개발하고, 협력 파트너인 주축국과 수원국을 구체적으로 설정하여 중앙아시아에서 협력 가능한 사업을 발굴하였다.

결과 및 고찰

1. 산림부문 협력 환경 및 ODA 사업 추진 전략

1) 산림부문 협력 환경

중앙아시아 5개국의 국가발전전략의 핵심과제는 산업 다각화를 바탕으로 한 양적 또는 질적 경제성장이라고 요약할 수 있다. 중점과제로 산림부문을 선정한 국가는 없다. 범분야 이슈 중 환경부분은 그 중요성에 대하여 각국이 인식하고 있지만 실질적으로 재원을 투자할 여력이 없는 국가가 대부분이다. 중앙아시아 국가들이 국가경제 발전에 집중하고 있는 만큼 천연자원에 대한 무분별한 개발, 농업생산성 증진을 위한 과도한 수자원의 이용 및 토지황폐화 심화, 산사태·홍수 등 빈번한 자연재해 발생 등 또 다른 부담을 가중시킬 것이다.

현재 직면한 문제를 해결할 수 있는 사업을 우선시하기 때문에 단기간에 가시적인 성과를 얻을 수 없는 산림부문 지원 사업은 외면을 받기 쉽다. 그러나 기후변화 대응, 빈곤 종식, 식량안보, 수자원 관리에 있어 산림이 제공하는 다원적 기능에 대한 인식이 확산되고 있으며 중앙아시아 국가들의 경우 환경을 보호하고 관리할 여력이 충분하지 않은 것이지 관심과 수요가 없는 것은 아니다 (Choi et al., 2017).

중앙아시아 국가들은 대부분 산림부문에 대한 국가수요를 바탕으로 일자리 창출을 통한 소득증진, 주민의 적극적인 참여를 바탕으로 한 사업 이행, 민간기업 진출 활

가능경영 선임전문가), Nurali Khisaynov(타지키스탄 국립산림과학원장), Umarov Sobirjon(우즈베키스탄 산림과 선임연구원).

2) 중앙아시아 카자흐스탄 키즐오르다에서 2017년 5월 20일부터 25일까지 5일 간 개최된 국제 워크숍으로 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 이란, 대한민국, 국제기구 등에서 참여하여 중앙아시아 황폐지 중립을 위한 국제협력전략에 대하여 논의.

3) 주 카자흐스탄 대한민국대사관 현지 방문 인터뷰, 우즈베키스탄 국제협력 담당기관 방문조사(2016.9.24.-10.1).

4) Irana Bagirova (On-Acha LLC, 키르기스스탄 산림컨설팅 회사) (2016.5. 면담).

1) Maxat Yelemessov(카자흐스탄 농업부 산림 및 특별보호지역과 과장), Askar Ermatov(키르기스스탄 산림자원과 지속

성화 등을 위해 노력을 중점적으로 고려하고 있다. 그동안 다양한 산림부문 사업을 수행하면서 쌓은 경험을 바탕으로 확고한 정책 방향을 제시하고 있어 특히 키르기스스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄에서는 산림부문 사업에 대한 정부의 확고한 이행 의지 및 국가적 차원의 수요를 확인할 수 있다.

또한 중앙아시아는 아랄해 고갈과 이에 따라 황폐지가 확대되는 환경문제를 겪고 있다. 아랄해 복원과 관련하여 아랄해 살리기 국제기금(International Fund for Saving the Aral Sea, IFAS) 등 다수의 지역협의체가 있다. 그러나 아랄해 문제는 수자원 이용을 둘러싼 국가들 간의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있어 중앙아시아 역내 협의체를 통하여 국가 간 합의점을 찾기 매우 어려운 상황이다.

그럼에도 불구하고 중앙아시아 5개국 전문가들이 동의하는 바는 아랄해 문제는 묵과할 수 없는 전 지구적인 환경문제이며 아랄해 주변의 광범위한 황폐화는 다수의 소규모 프로젝트 보다는 규모가 큰 한 개의 프로그램 안에서 효과적으로 움직여야 한다는 것이다. 소규모 프로젝트만으로 중앙아시아가 직면한 문제를 해결하는 데는 한계가 있으며 ‘규모의 효율성’을 누릴 수 있도록 협력 전략을 수립해야 한다.

2) 산림부문 ODA 사업의 추진 전략

2005년 원조효과성에 대한 고위급 포럼(High Level Forum on Aid Effectiveness)에서 원조효과성 제고를 위한 파리선언이 도출되면서 효과적 원조에 대한 논의가 시작되었다. 모기지(subprime mortgage) 사태로 시작된 2009년 글로벌 경제위기 이후 무상원조의 효과성에 대한 논의가 더욱 가속화되었다. 국제협력은 각 공여국의 정치·경제·사회·문화적 요인에 따라 수원국가의 지속적 무상원조의 흐름에 큰 영향을 준다(Ko, 2009). 이에 국제사회뿐만 아니라 우리나라 또한 ODA 사업의 양적인 성장 보다 질적인 측면에 초점을 맞추고 사업 효과성 증진을 위한 방안 마련을 모색하고 있다.

공여국과 개도국 간 비교우위를 바탕으로 기술을 공유하는 개발원조의 방식인 남남협력이 일반적이었으나 일방적 공여와 수원이 아니라 경험의 공유와 파트너십의 강화를 통하여 효과성을 제고하는 방향으로 변화하고 있다(Kim, 2009). 남남협력의 한계를 개도국이나 다자협력 기구가 참여하여 보완하면서 삼각협력이 새롭게 주목받고 있는 것이다(Jeong, 2014). 특히 2000년대로 들어서면서 개발도상국 중 일부가 도약적인 경제발전을 달성하고 수원국에서 신흥공여국으로 부상하면서 이들을 참여주체로 포괄할 수 있는 혁신적인 형태로 삼각협력이 주목받고 있다(Jeong, 2014). 또한 삼각협력은 기존 남남협력

방식에 비해 수원국 수요에 보다 부응하는 기술을 제공하고 수원국을 사업에 참여시킴으로써 주인의식 및 리더십을 고취시키는 강점을 가진다. 수원국의 경제·문화적 개발환경과 유사한 주축국을 설정함으로써 사업추진 비용을 절감하는 높은 경제성을 확보할 뿐만 아니라 사업에 참가한 국가는 개발경험 및 노하우를 축적할 기회를 얻으므로 지속적인 발전을 위한 기반을 마련할 수 있어 원조방식으로서 그 역할가치가 높게 평가되고 있다(Ko, 2009).

중앙아시아의 일반적인 현황을 살펴보면 삼각협력을 적용하기에 적합하다. 첫째, 체제전환국의 특성에 따라 상대적으로 경제개방도가 낮은 편이며 국제협력사업 승인 및 예산집행의 절차가 길고 복잡한 점(EBRD, 2012)은 국제협력 사업의 높은 거래비용을 초래한다. 그러나 협력 파트너의 사업 대상지에 대한 경험과 노하우, 지속적인 대화와 조정을 통하여 한계점을 극복할 수 있다. 둘째, 주축국으로서 역할이 가능한 국가가 명확히 존재한다. 특히 카자흐스탄은 수원국에서 공여국으로 전환되면서 ODA 지원규모를 확대하고 있다. 셋째, 역내 환경문제 해결에 대한 지역 내 협력의 필요성과 다자협력 체계의 중요성을 인식하고 있다는 것이다. 지역이 당면한 개발과제에 대한 이해도가 높고 공여국(주축국, 공여국)과 수원국간 개발과제에 대한 공감대와 협의체가 형성되어 있어 소통도 활발하게 이루어지고 있다(NIFoS, 2017). 이에 삼각구도 설정을 통한 국제협력 사업의 효과가 기대된다.

2. 삼각협력 활용방안 및 산림부문 지역협력 전략

1) 삼각협력의 개념 및 현황

삼각협력은 남남협력과 남북협력(South-North Cooperation)에도 불구하고 여전히 부족한 자원 및 자원을 신흥 공여국이나 국제기구 등 다자간 협력체계를 통하여 제공하는 개발원조의 한 형태를 의미한다. 실질적으로 삼각협력에 대한 논의가 활발해지면서 지속적으로 연구가 진행되고 있다. Mehta and Nanda(2005)는 삼각협력을 ‘삼자협력’으로 명명하고 기존 공여국들의 원조방식에서 발생한 한계를 인식하는 데서 출발했으며 그 대안으로 삼자협력을 꼽았다. Altenburg and Weikert(2007)는 신흥 공여국(New Donor)을 포함시켜 자원의 확보와 원조효과성 제고에 기여할 수 있는 방식이 삼각협력임을 강조하였다.

우리나라의 경우 2010년 전후로 삼각협력과 관련된 연구가 진행되었다. Ko(2009)는 삼각협력의 일반적 개념과 특징 및 향후 활용방안을 제안하고 Jeong(2014), Jeong and Yeom(2015)은 한국의 삼각협력 체계 도입 및 추진을 위한 방안 연구 및 중장기 전략을 제안하였다. 이처럼 우리나라는 최근에 들어서야 삼각협력 체계를 도입하기

위한 연구가 시작되었으며 삼각협력 사례로 볼 수 있는 사업은 총 6개뿐이다(Jeong and Yeom., 2015). 이마저도 삼각협력의 형태를 갖추고 있으나 내용적 측면에서는 공여국과 주축국 간 양자 MOU 체결 및 협력사업 경험보유 여부, 주축국과 수원국 간의 지속적인 협력가능성 및 지리적 접근성과 언어·문화·정치·사회적 환경의 유사성 등 삼각협력의 기본적인 요건을 충족시키지 못하는 경우가 많다.

아직까지 우리나라에서는 제한된 정보를 통하여 삼각협력과 관련된 현황을 파악하고 있으며 그 효과성 역시 정확하게 알 수 없는 초기 단계라고 판단된다. 이러한 한계점에도 불구하고 국제사회에서 삼각협력은 원조체계의 새로운 흐름을 반영하고 원조효과성 제고를 위한 형태로 판단하고 있다.

2) 삼각협력 활용방안

삼각협력은 ‘공여국-주축국-수원국’이라는 삼각구도를 설정하여 공여국은 수원대상국의 개발수요 중 비교우위에 있는 부문에서 기술 및 재정 지원을 하고 수원국의 역량강화를 최종목표로 사업을 이행하게 된다. 주축국에는 수원국의 지역·역사·문화적 여건과 특성에 대한 공여국의 이해가 부족한 한계를 보완할 수 있는 지역 거점기관 또는 거점국가를 활용하여 각 수원국 수준에 적합한 기술을 지원하도록 할 수 있다. 이러한 협력체계는 공여국과 수원국의 간극을 조정하여 원조의 내용과 방향성이 수원국의 수준과 수요에 적합하도록 한다(Figure 1).

본 연구에서는 주축국과 최종 수원국의 선정, 협력 가능분야와 지원방식을 분석하여 삼각협력을 활용하기 위한 전략적 방안을 모색하였다. 주축국 선정 시에는 한국과 주축국 간 양자 MOU 체결 등 제도적 협력기반을 보유하고 있는지의 여부, 한국과 주축국 간의 사업경험이 있는지 여부, 신흥 공여국으로서의 사회·경제·기술적 입지(재원분담 능력, 기술전파 역량 등), 주축국과 최종 수원국 간의 연대의식, 지속적인 교류 및 협력 가능성, 사용언어와 지리적 접근성 등을 고려하여 선정하였다. 특히 주축국을 선정할 때에는 공여국인 한국과 협력관계일 뿐만 아니라 수원국과의 언어·문화·정치·사회적 배경의 간극을 좁히는 데 있어 얼마나 기여할 수 있을 것인지를 고려하였다. 수원국은 중앙아시아 국가로 한정되어 있어 선택의 폭은 제한적이다. 다만 주축국 선정과 마찬가지로 한국과 우호적 관계이며 동시에 주축국과 협력관계에 있으며 산림부문 사업수요가 있는가의 여부 등을 고려하였다. 협력 가능분야는 우리가 기여할 수 있는 비교우위를 전제로 우리나라의 산림녹화 경험을 공유할 수 있는 사업을 고려하였다. 동시에 수요자 중심이라는 원

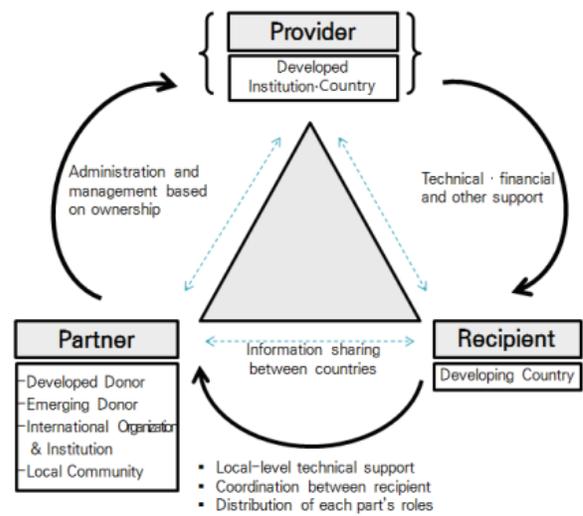


Figure 1. The Conceptual Diagram of Triangular Cooperation.

칙으로 지역협력 사업을 발굴하였다.

Figure 1의 삼각협력의 기본적인 지원형태를 바탕으로 중앙아시아의 지역 특성에 적합한 협력 모델을 구축하고 이를 바탕으로 구체적인 지역협력 전략을 제시하였다.

3) 삼각협력을 활용한 중앙아시아 지역협력 전략

범분야 이슈, 특히 환경부문은 지역 공동의 비전을 달성하기 위하여 지역 단위의 프로그램을 구축할 필요성이 점점 커지고 있으며 양자체계 보다는 다자협력 체계의 활용을 강조한다. 전 세계적으로 ODA 사업수가 급증하고 있으며 단기사업의 증가는 사업종료 후 사업효과의 단절, 관리 소홀 등의 문제를 초래한다. 이에 보다 장기적이고 포괄적인 관점에서 단계적으로 지역개발에 기여하는 프로그램을 개발해야 한다. 본 연구에서는 삼각협력을 활용하여 중앙아시아 지역협력 전략을 다음 세 가지 유형을 통하여 제시하였다.

(1) 주민 정주권 보장을 위한 피복 및 방풍림 조성사업

중앙아시아의 환경이슈는 아랄해 고갈과 이에 따른 황폐지 확대이다. 카자흐스탄은 지난 20년간 독일, 세계은행 등의 도움을 받아 복원사업을 추진하여 왔다. 2008년부터 2014년까지 아랄해 인근에 매년 5천 ha를 조립하였으나 생존율을 20~30%에 불과하였고 병충해로 죽은 나무가 상당하다. 현재 아랄해 인근의 황폐지 면적이 4백만 ha에 달하는 것을 고려했을 때 조립지 면적은 극히 일부에 불과하다.5) 이렇듯 한 국가, 소규모 프로젝트만으로

5) 중앙아시아 황폐화 방지를 위한 아랄해 현지조사(2017. 5. 22~23) Maxat Yelemessov(카자흐스탄 농업부 산림 및 특별보호지역과 과장) 인터뷰 및 전문가 워크숍(2017. 5. 24~

중앙아시아가 직면한 문제를 해결하는 데는 한계가 있다고 판단된다.⁶⁾ 아랄해 주변의 광범위한 황폐화는 다수의 작은 프로젝트 보다는 규모가 큰 프로그램에서 효과적으로 움직여야 한다(Choi et al., 2017). 우리나라 역시 단기의 소규모 프로젝트 보다는 지속성과 규모의 효율성을 바탕으로 아랄해 문제에 접근하고자 한다.

또한 아랄해 문제를 해결하기 위해 선결되어야 할 점은 주민의 기본 생존권 및 정주권 보장을 위한 사업임을 확인할 수 있었다. 크질오르다는 카자흐스탄 아랄해 인근 조림지에 접근하기 위한 거점이지만 조림지까지는 다시 8시간 이상 이동하여 접근할 수 있다. 조림지에서 실제 아랄해까지는 7시간 이상 더 이동해야 할 정도로 크질오르다는 황폐지와 거리가 상당함에도 염사로 인한 농작물 피해, 호흡기 질환 발생 등 기본 생존권을 위협받아 마을을 두고 떠난 주민의 수가 상당하였다.⁷⁾ 이렇듯 아랄해 인근 도시의 생태적 복원을 위한 방풍림 조성 사업에 카자흐스탄 정부와 중앙아시아 지역협의체인 IFAS 역시 주목하고 있다.⁸⁾

카자흐스탄이 주도하고 있는 지역협의체인 IFAS는 아랄해 지역 복원을 위하여 ‘아랄해 동부해안 그린벨트 조성’을 통한 주민 정주권 보장 사업을 계획하고 있다(Kang et al., 2017). 여러 단계에 걸쳐 그린벨트를 구축하고 야생동물의 서식처, 경작지, 주민 거주지에 직접적으로 영향을 미치는 염사(鹽沙)를 방지할 계획이다. 사업완료 후 그린벨트의 길이는 약 70 km, 너비는 약 200~1,000 m로 조성된다. 아랄해 인근 건조지의 염사 제거를 통하여 생태적으로 안정된 토양기반을 마련하여 토지생산력을 증진시키는 것을 목표로 하고 있다. IFAS 관계자는 프로젝트의 사업타당성 조사가 완료된 상태이며 아랄해 복원에 관심 있는 다른 공여기관과 국가들의 적극적인 참여를 기대한다고 언급하였다(Kang et al., 2017).

아랄해 주변의 광범위한 황폐화를 한 국가 또는 기관이 해결하는 데는 한계가 있다. 건조지 복원에 대한 우리나라의 경험과 기술, 아랄해 뿐만 아니라 지역 전반에 대한 경험과 이해가 높고 수원국과의 우호적 관계를 형성하고 있는 IFAS의 인적·기술적 자원과 재원을 상호보완적으로 결합하여 공동으로 협력하는 방식을 적용할 필요가 있다.

25) 발표 내용.

- 6) 주 카자흐스탄 대한민국대사관 현지 방문(2016.9.24.~10.1).
- 7) 중앙아시아 황폐화 방지를 위한 아랄해 현지조사(2017. 5. 22~23).
- 8) 중앙아시아 황폐화 방지를 위한 아랄해 현지조사 및 전문가 워크숍(2017. 5. 22~25) Bolat Bekniyaz(IFAS 카자흐스탄 지역 담당과장) 인터뷰.

IFAS의 사업목표인 주민 정주권 보장을 위해서는 현지의 피복과 방풍림 조성이 필요하며 산림청은 건조지 녹화 파트너십 협력사업(2015~2016), 아랄해 유역 산림생태 복원사업(2016~2018) 등을 통하여 카자흐스탄에서의 사업 경험이 있다. 산림 복원에 대한 우리나라의 기술과 재정 등의 지원, 주축기관이 될 IFAS의 지역수준에 적합한 기술지원으로 상호보완적 협력관계 구축 및 협력을 바탕으로 수원국에 적합한 지원이 가능하다[Figure 2(a)].

(2) 주민소득 증진 사업

우즈베키스탄, 타지키스탄, 키르기스스탄, 투르크메니스탄은 유실수(호두, 피스타치오, 아몬드)에 대한 수요가 크다. 우즈베키스탄의 피스타치오 생산 면적은 5백만 ha이고 세계 3위의 생산국이다. 타지키스탄 역시 피스타치오는 중요한 식량자원이며 상업용으로 재배하여 주민소득에 기여하고 있다. 피스타치오 산림은 1930년대 매우 광범위한 지역에 분포했으나 현재 타지키스탄 남서부 지역에 조금 남아 있는 정도이며 급격한 면적감소는 투르크메니스탄에서도 마찬가지이다.

비목재임산물 생산을 통한 주민소득 증진사업은 주민의 적극적인 사업 참여를 이끌어 낼 수 있어 사업의 실효성이 매우 크다. ‘국민 소득증진’은 중앙아시아 국가발전 목표의 한 축이며 이를 위한 농림업의 활성화는 선결되어야 하는 중점과제이다. 건조한 고산지대에서 피스타치오와 같은 유실수는 생육에 적합하고 이를 이용한 산림자원 조성은 경제적 이익 창출이 가능하다(An et al., 2018). 유실수 중심의 산림소득원 확대 사업은 역내 수요를 반영한 사업 타당성이 높은 사업이다.

우즈베키스탄에서 피스타치오는 중요한 식량자원으로 생산면적은 5백만 ha로 세계 3위의 생산국이자 상업용으로도 재배하여 주민소득에 기여하고 있다. 또한 우즈베키스탄은 우리나라 국제개발협력위원회가 선정한 중앙아시아 유일한 중점협력국으로 우리나라 ODA 예산의 70%가 중점협력국에 배분되는 것을 기본 지침으로 하는 만큼 우즈베키스탄과 구축된 우호적인 대외관계를 적극 활용할 필요가 있다. 이러한 여건을 반영하여 산림협력사업의 파트너로 우즈베키스탄을 선정하였다.

피스타치오는 내건성 수종이어서 중앙아시아 기후에 적합하지만 성장속도가 매우 느려 우량품종 개발 및 부가가치 증진을 위한 연구가 필요하다. 우즈베키스탄을 거점으로 연구협력센터를 설립하고 육종 및 임산물 부가가치 증진을 위한 방안을 마련하는 데 기여할 필요가 있다.

우리나라와 우즈베키스탄이 1차적으로 공동협력을 한 후 주축국으로 역할을 할 우즈베키스탄이 주도적으로 다수의 수원국을 지원하여 2차 협력활동을 확대해 가는 방식을

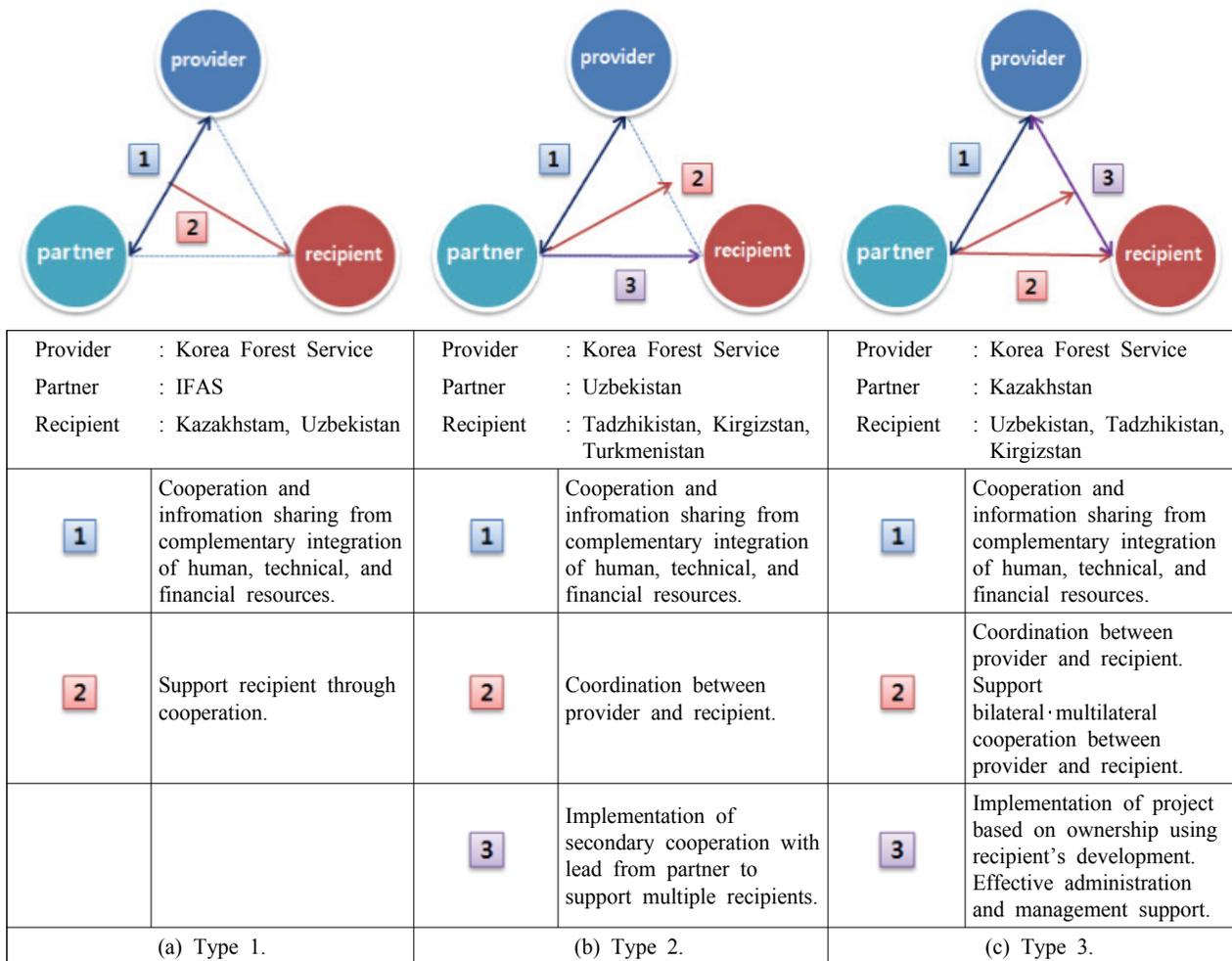


Figure 2. Type of Triangular Development Cooperation in Central Asia.

활용할 필요가 있다. 동남아시아에 비해 상대적으로 사업 경험이 적기 때문에 중앙아시아 지역 전반에 대한 정치·경제·사회·문화에 대한 이해가 부족하다. 공여국과 수원국 사이의 간극을 우즈베키스탄이 중간에서 보완해 줄 수 있다. 또한 주도적으로 지역 내 다수의 수원국가를 지원하여 2차적인 협력활동을 통해 효과적인 사업 수행이 가능한 장점이 매우 큰 협력체계이다[Figure 2(b)].

(3) 아랄해 황폐화 확대 방지를 위한 협력 사업

아랄해 황폐화 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 아랄해로 유입되는 유량이 줄지 않도록 해야 한다. 키르기스스탄과 타지키스탄은 아랄해로 흘러들어가는 강줄기인 아무다리아(Amu Darya) 강과 시르다리아(Syr Darya) 강 상류에 위치하여 풍부한 수자원을 바탕으로 에너지(전력) 생산 증대 정책을 국가발전전략으로 채택하고 있다. 이에 반해 하류의 카자흐스탄과 우즈베키스탄은 상류의 댐건설, 농업생산 증대를 위한 과도한 수자원 이용으로

아랄해 인근의 황폐지 면적이 지속적으로 확대되어 피해를 입고 있다고 주장하고 있다. 이처럼 국가 간 첨예한 이해관계로 합의점을 찾기 매우 어려운 상황이다.

카자흐스탄과 우즈베키스탄의 시급한 현안은 아랄해 인근의 토지황폐화 방지이며 단순한 조림지 확대보다는 싸사울 품종의 다양화 및 병해충 문제 해결 등을 통한 효과적인 조림이 필요하다. 타지키스탄과 키르기스스탄은 산지의 토양침식이 심각하며 급속한 빙하면적의 감소로 물로 인한 침식(water erosion) 문제가 심각하다.

중앙아시아 각 국가의 현안이 다르지만 중앙아시아 황폐지 중립이라는 커다란 목표 하위에서 각 국가의 수요를 충족시키는 사업이 무엇인지 분석하였다. 키르기스스탄과 타지키스탄의 경우 황폐지 방지 사업에 직접적으로 참여시키기 보다는 국가 현안을 우선 고려하고, 사업의 이행이 곧 중앙아시아 황폐지 중립으로 귀결될 수 있는 수원림 조성사업을 제안하였다.

경제성장을 바탕으로 수원국에서 공여국으로 전환한



Figure 3. Three Type of Regional Cooperation Strategies of Central Asia.

카자흐스탄은 지역 내 협력 사업에서 주도적인 역할을 하고자 한다. ODA 지원규모와 영향력이 강화되고 있다는 점이 강점인 만큼 아랄해 황폐화에 직접적인 피해를 받고 있는 카자흐스탄을 주축국으로 한다. 수원국의 수요를 바탕으로 발굴한 사업을 대상으로 우리나라가 직접 지원함과 동시에 주축국 전문인력 또는 자원을 자유롭게 지원한다. 주축국은 축적한 경험과 기술을 바탕으로 수원국과 지역의 기술 수준에 적합한 지원을 하고 수원국 간 이해관계 조정 등의 역할을 담당하도록 한다. 공여국은 수원국의 효과적인 사업 수행, 전문 인력·기술·재정 등을 담당한다[Figure 2(c)].

결론

삼각협력은 정치·외교 관계의 활용과 수원국·주축국 및 공여국 사이의 효과적인 자원배분에 있어 강점을 가진다. 또한 다자협력 체계인 삼각협력을 활용하여 원조 효과성을 제고하고자 하는 논의가 활발하게 진행되고 있다. 특히 중앙아시아의 경우 다자협력 경험이 풍부하고 참여국, 재원규모 등이 확대되고 있어 삼각협력 체계 활용에 적합도가 높다. 특히 산림청은 협력대상지역을 확대하여 균형 있는 국제협력 이행을 밝힌 바 있다. 중앙아시아 국가들과의 포괄적인 협력 관계를 모색하고자 하는 본 연구는 산림청의 주요 과제 추진 방향에도 부합하다.

본 연구는 중앙아시아의 산림부문 협력 수요를 분석하고 지역 내 환경부문 이슈를 해결하기 위해 삼각협력을 활용한 3개 사업을 제안하였다. 각각의 사업은 삼각협력의 기본 개념을 재해석하여 파트너인 주축국과 수원국을 명확하게 설정하여 향후 우리나라와 중앙아시아의 협력 방향을 제시하였다. 첫째, 국제기금과의 상호 보완적 협력을 바탕으로 카자흐스탄의 주민 정주권 보장을 위한

방풍림 조성 사업, 둘째, 협력파트너로 중점협력국인 우즈베키스탄을 설정하여 중앙아시아 지역 내 소득증진을 위한 유실수 조림 사업, 셋째, 아랄해 인근 황폐지 확대 방지를 목표로 각 국가의 수요를 적극 반영한 협력 사업을 제안하였다(Figure 3).

중앙아시아 국가들은 개방경제 체제를 구축하고자 하는 의지를 보이고 있지만 체제전환국의 특성 상 정부·공공기관의 역할이 매우 중요하다. 중앙정부 조직들과의 지속적인 교류와 협력 관계 강화가 선결되어야 하며 이에, 협력 파트너의 조정자 역할이 필수적이다. 삼각협력이 효과적으로 이루어지기 위해서는 지역차원의 지속적인 의제 발굴과 점검, 국가별 장점과 역량 강화, 사업의 분절화와 중복성 방지를 위한 지역협력의 효율성 부각, 국가 간 지속적인 교류가 필요하다. 중앙아시아 지역협력에 대한 체계를 견고히 하고 지원 경험을 축적해 가는 과정을 통하여 수원국에는 실질적인 도움을 제공하고 우리나라는 성과창출이 보장되는 효과적인 지원이 가능할 것으로 기대된다.

References

- Altenburg, T. and Jochen, W. 2007. Trilateral Development Cooperation with "New Donors". Briefing Paper 5. German Development Institute. Bonn, Germany.
- An, J.A., Chang, H.N., Kim, J.S., Han, S.H. and Son, Y.H. 2018. Strategies and Plans of Official Development Assistance (ODA) for Tajikistan in the Forest Sector. *Journal of Climate Change Research* 9(3): 263-271.
- Choi, E.H., Lim, S.J. and Park, H. 2018. Demands for Forest Development in Kyrgyzstan and Tajikistan and International Cooperation Strategies of Rep. of Korea. *Journal of Korean Society of Forest Science* 107(3): 294-304.

- Choi, E.H., Lim, S.J., Park, H., Lee, H.S. and Kim, J.H. 2017. Demand for development of forest sector in Central Asia and Korea's Cooperation Strategy. National Institute of Forest Science (NIFoS). Seoul, Korea.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). 2012. Transition Indicators data. <http://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/data/forecasts-macro-data-transition-indicator.html>
- Jeong, H. 2014. Studies on Strategic Plans for Introducing Triangular Cooperation to Korean Development Cooperation System. National Research Council for Economics, Humanities and Social Sciences (NRC). Seoul, Korea.
- Jeong, H. and Yeom, Y.S. 2015. Study on Development of Korea's ODA Using Triangular Cooperation, Office for Government Policy Coordination (OPC). Seoul, Korea.
- Kang, H.S., Bang, M., Park, J.H., Yegezhanov, K. and Yelemessov, M. 2017. International Workshop on Land Degradation Neutrality and Sustainable Development in Central Asia. Workshop Proceedings. Northeast Asian Forest Forum (NEAFF). Kyzylorda, Kazakhstan.
- Kim, T.E. 2009. Successful Case and Implication of South-South and Triangular Development: Focusing on Workshop of Aid Effectiveness of UNDP South-South and Triangular Development. Journal of International Development Cooperation 2009(1): 153-164.
- Ko, M.R. 2009. Implication on trend and policy of south-south and triangular development. Journal of International Development Cooperation 2009(1): 143-152.
- Mehta, P.S. and Nanda, N. 2005. Trilateral Development Cooperation: An Emerging Trend. Briefing Paper 1. Centre for International Trade, Economics and Environment. Jaipur, India.
- ODA Korea. 2015. The 2nd general plan on international development cooperation.

Manuscript Received : November 13, 2019
First Revision : March 10, 2020
Second Revision : March 16, 2020
Accepted : March 18, 2020