

## 지속가능발전 개념에서 본 국내 INGO 푸른아시아의 기후변화·사막화 방지 활동의 성과와 과제

이승지(서울대)\* · 윤순진(서울대)\*\*

이 연구는 아시아 지역 대표적 월경성(越境性) 환경문제인 황사와 그 주요 원인인 몽골의 기후변화·사막화 문제를 해결하기 위한 INGO의 활동 사례를 지구적 차원의 '지속가능한 발전'의 관점에서 평가함으로써 시민사회운동의 함의를 고찰한 것이다. 연구 대상 사례는 한국에 기반을 둔 INGO인 (사)푸른아시아의 몽골 사막화·황사 방지 활동으로, 지난 14년간의 단체 활동을 참여관찰법을 통해 사업의 진행과정을 검토하고 '지속가능발전'의 세 축, 환경·사회·경제적 측면의 지속가능성을 기준으로 분석하였다. 연구 결과, 푸른아시아는 다양한 시행착오를 거치면서 사업의 지속가능성을 높이는 방향으로 개선을 거듭하였는데 지속가능한 발전의 세 가지 차원에서 다양한 성과를 거둔 것으로 나타났다. 환경적 지속가능성 측면에서는 조림을 통한 토지복원에의 기여, 환경 오염 원인 저감 및 화석연료 사용의 최소화, 국내 황사 저감 모델 제공이라는 성과를 확인할 수 있었다. 사회적 지속가능성 측면에서는 현지 지역 커뮤니티 형성, 국내 시민의 직접참여를 통한 시민사회운동의 활성화, 국제 교류 증진 등에 기여했음을 알 수 있었다. 마지막으로 경제적 지속가능성 측면에서는 현지 지역의 절대적 빈곤 저감, 커뮤니티 중심의 지속가능한 경제 모델 제시라는 성과를 거둔 것으로 나타났다. 이러한 연구결과는 향후 동북아시아 기후변화·사막화대응을 위한 INGO 활동을 전개해 나갈 때 지속가능한 발전의 세 가지 차원을 두루 고려하면서 총체적으로 접근하는 것이 중요함을 시사한다.

주제어: 국제비정부기구, 기후변화, 사막화 방지, 황사, 지속가능발전, 동북아시아

\* 제1저자

\*\* 교신저자

## 1. 서론

### 1) 연구의 배경과 목적

환경 위협이 야기하는 영향은 한 국가 내에 국한되지 않는다. 대기, 토양, 해양 등 지구 생태시스템이 연결되어 있는 만큼 한 국가에서 야기되는 환경피해는 행정적 정치적 경계를 넘어 다른 국가들에도 영향을 미친다. 동북아시아 지역에서 국가간 경계를 넘나드는 대표적인 월경성(越境性) 환경문제로는 ‘황사’가 있다.

동북아시아 지역에서 발생하는 황사는 일반적으로 중국에서 가장 많이 발원하는 것으로 알려져 있지만, 실제로 우리나라에 피해를 주는 황사 발원지의 약 50%가 몽골, 즉 고비사막과 사막화지역에 있다.<sup>1)</sup> 몽골에서는 사막화가 매우 빠른 속도로 진행되고 있는데, 몽골 현지에서는 지도에 표시되어 있는 호수나 강을 더 이상 볼 수 없는 경우가 많다.<sup>2)</sup> 인구나 지정학적 위치, 주요 산업, 제도 등 인위적 원인이 사막화의 주된 원인으로 작용하지만 기후변화, 토양침식, 환경 악화라는 자연적 원인도 상당 부분 작용한다. 특히 몽골의 급격한 평균기온 상승과 강수량 변화와 관계가 있는데 이러한 기상요건 변화는 기후변화와 밀접한 관련이 있다.<sup>3)</sup> 몽골과 같은 개발도상국들의 기후변화 피해는 전 지구 차원에서는 선진국의 역사적 현재적 온실가스 배출로 유발된 만큼 몽골만의 책임이라 할 수 없다. 몽골의 사막화가 일정 부분 기후변화에 기인하고 그 피해가 동북아시아 전체로 확산되는 상황이기때 사막화방지 사업은 몽골을 넘어 동북아 지역의

1) NOAA 위성 2006년 촬영 영상 참고(시민정보미디어센터 2008).

2) 몽골 남부 고비지역에 위치한 어르그 호수는 깊이가 약 10미터 이상의 호수로 알려져 있으나, 연구자 중 1인이 2008년 몽골 사막화 조사차 현지를 찾았을 때는 호수가 모두 말라 바닥이 갈라진 상태였다.

3) 1906~2005년 사이 100년간 지구 평균 기온이 0.74℃도 상승한 데 비해 몽골은 같은 기간에 1.9℃가 상승했다(몽골 자연환경관광부, (사)푸른아시아 내부 미간행, 번역자료).

중요한 공동 과제로서 주변 선진국들의 적극적인 관심과 문제 해결을 위한 노력이 요구된다.

한편, 이러한 국제적 환경 문제 해결은 지속가능발전을 지향해야 한다. 사실 지구적 차원에서 지속가능발전 개념이 전개된 것은 국제 환경문제의 전개와 궤를 같이하고 있다. 지속가능발전 개념은 산업화에 따른 환경 악화를 개선하기 위해 환경개선을 요구하는 선진국과 여전히 개발 욕구를 바탕으로 성장의 권리를 주장하는 개도국의 대립과 갈등에 직면해서 이러한 대립과 간극을 줄이면서 공동으로 문제를 해결하고자 하는 정치적 의지에 기초한 결과물이다. 근본적으로 개발을 지향한다는 한계를 안고 있지만 자연환경의 수용능력과 사회적 형평성을 고려하면서 ‘발전’을 추진해야 한다는 지속가능발전 개념은 국제 환경문제 해결에 있어 주요한 이론적 기반이 되고 있다. 또한 지난 2000년, 세계 공동 과제를 해결하기 위해 발표된 국제연합(United Nations, UN)의 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)에서도 ‘환경적 지속가능성’은 주요 목표들 중 하나로 선정되었으며, 국제사회에서 주요한 의제로 자리 잡고 있다.

이러한 국제적 분위기에 힘입어 동북아 지역에서도 일본, 한국과 같은 선진국을 중심으로 동북아시아의 대표적인 국제 환경문제인 사막화 및 황사방지 활동이 다양하게 추진되어 왔다. 관련 사업을 추진하고 있는 국내 사례를 살펴보면 사업의 규모, 방식, 사업 기간 등이 사업 주체별로 다소 다르다.<sup>4)</sup> 그러나 주체와 방식에 관계없이 동북아 사막화 방지와 황사 피해 저감을 목표로 하면서 궁극적으로 지구환경문제의 해결과 지속가능한 국제사회 구축을 지향하고 있다는 점은 공통적이다. 특히 비정부기구(Non-Governmental Organizations, NGO)의 활동과 역할은 국제 환경문제 해결에서 갈수록 중요해지고 있다. NGO, 나아가 국제비정부기구

4) 기존 사례를 사업의 행위자 단위로 구분할 수 있는데, 크게 국가(1섹터), 기업(2섹터), 시민사회(3섹터)로 나눌 수 있다(시민정보미디어센터 2009, 4).

(International NGO)는 과학적 충고자, 정보수집자, 대안 창조자, 국내외 여론 동원가로서의 역할뿐 아니라 국제 거버넌스 구축을 주도하거나 감시하는 역할도 담당하기 때문이다(정상률 2006, 105). 또한 NGO 활동은 시민들에게 문제 해결 노력에 직접 참여할 수 있는 기회를 제공하고, 정부나 기업이 제공하는 서비스의 사각지대에 머무르는 주민들의 필요에 직접적으로 반응하는 등 정부와 기업에 비해 상대적으로 유연하다는 특징을 갖고 있어(Smith 2008), 지속가능한 국제사회를 구축해 가는 데 적합한 새로운 대안으로 주목받고 있다.

이 연구에서는 우리나라에 기반을 둔 INGO인 ‘(사)푸른아시아(이하 푸른아시아)’의 몽골 사막화·황사 방지 활동사례를 대상으로 활동의 과정과 내용, 활동 각 분야별 한계점과 극복 요인, 활동의 영향력 등을 ‘지속가능발전’의 관점에서 평가하였다. 이를 통해 INGO 활동 사례가 기후변화·사막화 방지활동, 나아가 국제환경문제 해결에 어떠한 함의를 지니는지도 출하고 향후 국제 환경 문제 해결을 위한 바람직한 접근 방식을 모색함으로써 유사 활동들이 건강하게 확대되고 확산되는 데 기여하고자 한다.

## 2) 연구 방법: 사례연구와 참여관찰법

이 연구에서는 사례연구와 참여관찰법을 주요한 연구 방법으로 택하였다. 사례연구는 특정한 개인이나 집단(가족, 집단, 지역사회), 또는 조직, 문화, 사건 등에 대해 철저하고 체계적으로 조사하고자 할 때 사용하는 연구방법이다(조성남·이현주·주영주·김나영 2011). 즉, “사람과 사회적 환경, 사건, 집단 등이 어떻게 기능하는지에 대한 이해를 위해 충분한 정보를 체계적으로 수집하여 대상의 특징이나 문제를 종합적이고 심층적으로 기술, 분석하는 연구”(조성남 외 2011, 179)를 말한다. 또 Tesch는 사례 연구를 “관찰, 자가보고, 또는 다른 방법을 통해 한 개인이나 집단을

하나의 실재로 간주하고 이에 대해 상세하고 집중적으로 연구하는 것”(조성남 외 2011, 180 재인용)이라고 정의했다. 이러한 사례연구는 대상의 여러 변인을 동시에 심층적으로 연구한다는 특징을 가지기 때문에 한 대상을 깊이 있게 연구하고 변인들이 어떻게 작용하는지 그 과정을 생생하게 그려낼 수 있는 장점이 있다.

사례연구는 설계방법에 따라 단일사례 연구와 다중사례연구로 구분될 수 있다. 단일사례는 일반적인 사례연구설계 방식으로 하나의 사례를 포함하는 경우를 뜻하며 기존 이론을 검증하거나 전형적인 사례, 독특한 환경의 사례, 과학적 관찰이 불가능했던 현상에 새롭게 접근하는 경우, 또는 연구 목적이 종단적인 경우에 적용한다(조성남 외 2011, 181). 반면 다중 사례연구는 동일한 연구 내에 두 개 이상의 사례를 포함하는 것으로 실천적 반복연구와 이론적인 반복연구가 필요할 때 적용된다(로버트 2005).

질적연구를 위한 자료 수집 방법이나 연구 방법 중 ‘참여관찰법’이 있다. 참여관찰법은 민속학이나 인류학에서 주로 사용된 방법으로 현장연구의 관찰활동을 기본으로 이루어진다. 연구자가 연구 대상자의 주변상황에 초점을 맞추고 현장의 상황, 연구 대상의 이해당사자들 간 상호작용, 연구 대상의 행동(활동)이나 일련의 사건 진행과정 등을 체계적으로 분석하면서 연구를 진행해 나간다. 참여관찰법은 연구자가 연구 대상이 되는 사회(혹은 집단)의 구조적, 기능적인 측면을 포함해 해당 사회를 체계적으로 분석함으로써 그 사회 또는 집단을 객관적으로 볼 수 있게 해주며 연구 대상이 제공하는 정보를 해석하는 데 도움을 준다(조성남 외 2011, 57).

이 연구에서는 동북아시아 국가 중 대표적인 기후변화 피해 지역인 몽골에서의 사막화·황사 방지활동을 진행해온 국내 INGO의 활동을 대상으로 사례 분석을 실시한다. 우리나라를 포함한 동북아시아 지역 내에서의 국제 환경 문제 해결을 위한 INGO의 활동은 기존 시민사회의 국제 활동 중에서 역사가 짧지만 범위와 규모가 빠른 속도로 커지고 있다. 따라서

특정 사례에 대한 분석을 통해 함의와 시사점을 도출하면 향후 INGO 활동이나 기타 연계 사업의 새로운 접근 방법을 설계하는 데 기여할 수 있을 것이다.

사례연구의 대상이 될 만한 관련 국내 INGO로는 동북아산림포럼, 미래숲, 푸른아시아, 에코피스아시아 등이 있다. 이 가운데 INGO ‘푸른아시아’는 몽골 사막화방지 활동에 10년 이상의 현장 경험과 성과를 갖고 있다. 연구자 중 1인은 5년 7개월 간 푸른아시아에서 활동하여 조직의 활동 비전과 내용, 성과는 물론 한계점을 구체적으로 파악할 수 있고 사업 현지의 사회·경제·환경적 여건을 충분히 이해하고 있는 상황이다. 또한 연구 대상 집단이 추진한 활동의 결과에 대한 자료 역시 외부자들보다 풍부하게 확보하고 있어 이 연구에서는 INGO ‘푸른아시아’를 분석대상으로 선정하였다.<sup>5)</sup> 따라서 이러한 맥락을 기초로 이 연구에서는 참여관찰법을 통한 단일 사례 분석법으로 연구를 진행하였다.

## 2. 지속가능발전 개념의 발전과정과 국제 환경문제 해결에서 INGO의 역할

### 1) 지속가능발전의 개념과 국제 환경문제의 논의

지속가능발전 개념은 경제성장을 위한 개발 개념과 환경보전이라는 상충되는 개념을 통합한 개념으로, 개념에 대한 정의는 다양하지만 가장 보편적으로 인용되는 정의는 1987년 세계환경발전위원회(World Commission on Environment and Development, WCED)가 발표한 브룬트

<sup>5)</sup> 연구자 중 1인은 INGO 푸른아시아에서 2008년 1월부터 2013년 7월까지 5년 7개월 간 상근 활동가로 근무하였다. 그 사이, 2008년부터 몽골 및 푸른아시아 몽골 사업장에 7 차례, 총 약 3개월 간 방문하여 현장 활동에 참여하였으며, 몽골 사업 관계자와 직접적인 관계를 맺어왔다.

란트 보고서, 「우리 공동의 미래(Our Common Future)」에서 제시한 정의라 할 수 있다.<sup>6)</sup> 지속가능한 발전은 현 세대와 미래세대를 포함하는 세대 간 형평성까지 고려하는 매우 광범위한 개념으로 초기에는 경제발전과 환경보전의 조화에 관심을 두었지만 이후 요하네스버그에서 열린 세계정상회의에서 사회적 형평성까지 아울러 고려하는 포괄적인 개념으로 발전하였다. 지속가능한 발전 개념은 국제적인 차원에서 더욱 부각되면서 확대 사용되었는데, NGOs나 INGOs가 세계화와 민주화의 확대와 맞물려 더욱 큰 영향력을 발휘하기 시작하면서 지속가능발전 개념이 세계적으로 더욱 확산되었다. 지속가능발전 개념에 대한 다양한 정의가 있지만 지속가능발전의 핵심 메타포는 ‘유기적’이라는 단어로 요약된다. 즉 지속가능한 발전 개념에서는 자라고 성장하는 유기체와 같이 사회가 성장, 발전할 수 있다고 보는데, 이때 물리적 성장에는 한계가 있고 발전이란 민주적 절차와 속의를 통한 질적 성숙이란 의미를 포함한다는 사실이 중시된다(드라이제크 2005).

한편, 국제 환경문제 해결을 위한 논의는 1972년 스톡홀름인간환경회의에서부터 1992년 리우회의, 2002년 요하네스버그회의, 마지막으로 2012년 리우+20회의로 이어져왔다. 환경분야에서의 기념비적인 선언과 행동계획들은 이러한 범지구적 회의를 통해 채택되어 왔으며, 이를 토대로 다양한 국내외적 환경협약과 제도들이 마련되었다. 국제 환경협약들은 초창기의 습지, 동식물, 지역해양오염 등과 같이 대상이 분명하고 비교적 협소한 범위의 협약에서, 과학적 분석과 증거들에 힘입어 유전자변형생물체, 잔류성 유기오염물질, 기후변화, 사막화 등과 같은 복잡하고 영향과 피해 범위도 광범위한 수준의 협약들로 확장·발전하고 있다. 지난 30년간 국제 환경문제 논의의 흐름에서 나타난 가장 큰 변화는 환경문제를 바라

6) 「우리 공동의 미래(Our Common Future)」에서는 지속가능한 발전을 “미래세대의 욕구를 충족시킬 수 있는 능력을 저해하지 않으면서 현 세대의 욕구를 충족시키는 발전”으로 정의하고 있다(WCED 1987).

보는 시각의 변화라 할 수 있는데, 이 역시 지속가능한 발전 개념에서 비롯된 것이다(김찬우 2006). 영향과 피해가 한 국가 내에 국한되지 않는 월경성 환경문제가 늘어나면서 국가 간 협력 필요 또한 높아졌고, 이해관계가 다른 개별 국가들은 단순히 자국의 경제적 이익이나 환경 가치만 추구할 수는 없게 되었다. 또한 경제성장이 수반해온 환경오염과 파괴에 대한 대중의 인식도 높아져 지역사회뿐 아니라 국제적 지속가능성에 대한 논의들이 지속적으로 확대되고 있다. 그 결과 이제 지속가능발전 개념은 국제사회 논의의 주요한 기저로 자리 잡았고 국제환경문제 해결의 방향타 역할을 하고 있다. 이러한 국내외적 여건 변화와 동시에 NGOs나 INGOs가 세계화와 민주화의 확대와 맞물려 더욱 영향력을 발휘하기 시작했는데, 이러한 NGOs 와 INGOs 활동의 확산은 다시 지속가능발전 개념의 세계적 확산에 기여하였다. 2012년에 열린 리우+20라 불린 UN 세계정상회의에서는 지속가능한 발전을 측정할 수 있는 지표를 개발하기로 하여 현재 그 작업이 진행 중이다.

## 2) 국제 환경 문제 해결을 위한 INGO의 역할

환경문제가 날로 심각해지고 이를 해결하기 위한 지속가능발전 담론이 세계적으로 확산됨에 따라 제3섹터에서의 움직임이 활발해지기 시작했다. 특히 인간중심적 가치체계와 자본주의 경제체제에서 국제 무역의 활성화, 다국적 기업의 성장 등으로 국제환경문제의 심각성이 과학적으로 조명되고 정치적으로 힘을 얻게 되면서 국제 환경 분야에서도 대안을 모색하고, 문제를 해결하려는 시민사회의 움직임이 확대되어 왔다.

국제 환경문제 해결에 있어 모든 사람들은 특정 국가의 국민이 아닌 지구 시민이기를 요구받고 있으며, NGO로 대표되는 시민사회의 역할이 더욱 강조되고 있다. 이러한 사실은 이미 1995년 글로벌 거버넌스 위원회에

서 발간한 『Our Global Neighborhood』에서 지적되었다. 글로벌 거버넌스 위원회는 “특정한 이슈를 중심으로 국가적 정체성을 떠나 공동의 이해관계를 가진 사람들이 그들의 의지를 관철시키기 위해 국경을 넘어 조직화된 방식으로 대응하고 있으며, 이러한 비국가 행위자들에게 권한을 부여하여 이들이 효과적인 지구적 공공 이익에 기여할 수 있도록 하는 것이 국제사회의 임무”라고 밝히고 있다(김의영 2005, 243 재인용). 또한 국제기구의 역할과 권한이 증가함에 따라 국제기구는 물론 국제 시민사회의 민주적 책임성에 대한 요구도 증가하고 있으며, 사회연결망 서비스(Social Network Service, SNS)의 발전과 확산을 통해 전 지구시민들의 관심과 참여 또한 빠르게 확산되고 있다.

이러한 배경을 바탕으로 단일 정부나 기업, NGO가 아니라 이들의 연합체이자 세계적 조직인 정부간기구(Inter-Governmental Organizations, IGOs), 다국적기업(Trans-National Corporations, TNCs)과 함께 INGOs 또한 명실 공히 다자주의적 국제 협력의 행위자로 인정받고 있다. Kech and Sikkink(1997)는 여기서 더 나아가 국제 시민사회 네트워크와 활동이 국가와 사회 행위자들의 정체성과 이해관계, 선호에 대한 인식을 바꿀 수 있고, 그들의 담론을 전환할 수 있으며, 궁극적으로 국제정치에 있어 절차와 정책은 물론 행위의 변화까지도 초래할 수 있다고 주장하였다. 또한 실제로 INGOs의 초기 활동은 노예문제, 여성참정권 문제 등에 국한되었지만 이후 인권과 환경문제 등 다양한 분야로 확장되었다(Kech and Sikkink 1997).

실제로 매우 다양한 형태와 구성을 지닌 국제환경 NGO들이 존재한다. 그린피스, 세계자연보전연맹, 세계야생동물기금, 지구의 벗, 씨에라클럽(Sierra Club) 등이 대표적인데 이들은 세계적인 네트워크를 보유하고 있으면서 환경문제 전반에 대해 의견을 제시하고 있다. 또 기후변화대응, 오존층 보호, 유해폐기물의 국가간 이동 감시, 멸종위기 동식물 보호, 열대우

림 보호, 사막화 및 토양퇴화 방지 등 특정 주제에 초점을 맞추고 활동하는 INGO들도 상당수 존재한다. 요컨대 NGO를 중심으로 하는 비국가 행위자들은 국가 혹은 국제기구와 같은 국가 행위자들과 함께 국제 환경문제 해결의 주요 행위자로 등장했다. 나아가 이들은 지구시민사회의 규범과 도덕적 원칙을 만들고 이를 실천하도록 요구하고 있으며, 궁극적으로 지속가능발전의 실현을 위한 국제 거버넌스 구축의 주요한 행위자로 떠오르고 있다.

### 3. INGO ‘푸른아시아’의 몽골 활동 사례 분석

#### 1) 동북아시아 환경 문제로서 몽골 사막화 및 황사 피해 현황

동북아 국가들은 주로 국경이 접해 있거나 좁은 강과 만을 사이에 두고 지근거리에 있으므로 역내 국가의 환경오염물질 발생에 매우 민감하게 반응할 수밖에 없다. 또한 동북아 지역은 환경오염물질의 대량생산을 수반하는 산업이 최근 들어 세계 어느 지역보다 활발하게 성장하고 있기 때문에 월경성 환경문제는 점점 더 많은 이슈가 되고 있다. 동북아의 환경 문제는 태평양 연안 오염, 대도시로부터 발생하는 대기오염, 독성 폐기물의 이동, 천연가스 등 에너지자원 이동 문제 등이 있다. 그러나 최근 들어 기후변화 이슈와 함께 가장 주목 받고 있는 문제는 사막화와 황사문제라 할 수 있다.

사막화는 우리나라에서는 여전히 생소한 문제이지만 막대한 경제적, 사회적 피해를 주고 있는 황사의 원인이란 점에서 관심의 대상이 된다.<sup>7)</sup> 중

7) 몽골 고비사막으로부터 발생하는 황사가 우리나라까지 도착하는 데 걸리는 최단 시간은 24시간 이내이며, 매년 우리나라가 황사로 인해 입는 경제적 피해규모는 2002년 기준, 연간 약 5조 5천억 원으로 추정된다. 이는 2002년 GDP의 약 0.8%를 차지하

국과 몽골의 토지퇴화와 사막화를 막지 못한다면 우리나라의 황사피해는 점점 더 심각한 수준에 이르게 된다. 몽골에서의 황사 발생의 근원은 토지퇴화, 즉 초원이었던 지역이 자갈 혹은 모래사막으로 변하는 토지 사막화다. 몽골 정부 조사에 의하면 1960년대와 비교해 최근의 황사발생 빈도수는 4배나 증가했다(배운 2006). 황사 발생의 증가 원인은 인위적인 요인보다 기후변화, 토지 퇴화 등과 같은 자연적 요인의 영향이 더 크다. 그 증거로 몽골에서는 지난 100년간 평균 온도가 약 1.9℃ 상승하였으며, 평균 온도의 상승과 건조화로 인해 지난 20년간 800여 개의 강, 1,000여 개의 호수, 2,000여 개의 샘이 사라진 것을 들 수 있다.<sup>8)</sup> 그런데 이러한 토지퇴화는 몽골의 주요 산업인 목축업에 직접적인 영향을 미친다. 과도한 목축으로 인한 토지퇴화가 몽골 사막화의 원인으로 작용하기도 하지만, 한 번 퇴화된 토지는 기후변화 등에 의한 자연적 영향 때문에 회복력을 잃어버림으로써 목축업의 전제가 되는 초지를 더 이상 재생산하지 못하게 된다. 결국 이런 상황으로 인해 목축에 의존하고 있는 몽골 국민의 50% 이상은 생계를 포기하고 도시로 몰려와 환경 난민이 되는 악순환을 거듭하고 있다.

몽골의 사막화 피해는 기후변화를 야기한 선진국들에게 책임이 있다. 우리나라도 예외가 될 수 없다. 우리나라는 아직 기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) 하에서는 배출 감축 의무가 부과되지 않은 비부속서 I 국가 (Non-Annex I Party)로 분류되어 있지만 에너지 연소로부터 발생하는 이산화탄소 배출이 세계 7 위국이며(IEA, 2013) OECD 국가들 중 가장 빠른 속도로 온실기체가 증가하고 있는만큼 기후변화 유발 책임으로부터 자유롭지 않다. 우리나라

---

었는데, 결과적으로 황사로 인해 국민 1인당 11.7만 원의 경제적 손실을 보고 있는 셈이다(강광규 2004)

<sup>8)</sup> 몽골 대통령 비서관실 2008년 발표자료(푸른아시아 내부 미간행 번역 자료).

국민 1인당 온실가스 배출량이 2011년 현재 연간 11.81톤 CO<sub>2</sub>eq로, 세계 평균인 4.50톤 CO<sub>2</sub>eq는 물론 OECD 평균인 9.95톤 CO<sub>2</sub>eq보다 높다(IEA, 2013). 나아가 우리보다 GDP나 1인당 GDP가 높은 일본(9.28톤 CO<sub>2</sub>eq)이나 독일(9.14톤 CO<sub>2</sub>eq)보다도 높다. 물론 2011년 산업부문의 에너지 소비가 총 에너지 소비의 61.7%를 차지하고 가장 많은 양의 CO<sub>2</sub>가 배출되는 전환부문에서 생산된 전력의 53.2%가 산업부문에서 소비된다 하더라도(에너지경제연구원, 2012), 국민 개개인의 에너지 소비가 단지 가정 부문 에너지 소비에 국한되기보다 산업부문에서 생산된 제품의 소비나 상업 시설과 수송시설의 이용과도 연결되어 있는 만큼 시민 개개인의 소비생활 또한 기후변화 야기에 상당한 책임이 있다. 이는 단지 국가 수준의 책임만을 뜻하지 않으며, 에너지 소비의 주체가 되는 모든 시민 개개인의 책임과도 연결되는 것이다. 이러한 상황은 사막화방지에 시민사회의 역할이 필요함을 당위적으로 드러낸다.

## 2) 푸른아시아의 활동 개요와 활동의 발전과정

이 연구의 대상인 푸른아시아는 INGO로서 기후변화, 온실가스 증가, 사막화, 황사 등 국제 환경문제 해결에 기여하는 것을 활동의 목적으로 삼고 있다. 푸른아시아의 전신이었던 ‘휴먼네트워크’는 1998년 당시, 새로운 세기의 국제적 의제를 발굴하고 이에 대응하기 위해 동북아시아 연안 대도시에서 비롯되는 환경문제에 관심을 갖기 시작했고, 중국, 일본, 몽골, 대만 등 동북아시아 시민사회를 중심으로 네트워크를 형성하고 논의를 시작했다. 새로운 세기가 시작된 2000년, 국제사회에서는 UN을 중심으로 개도국의 빈곤문제 해결을 위한 MDGs가 공포되었으며 이를 실행하기 위한 각 국가 간 협력이 강조되었다. 국내적으로는 시민사회의 꾸준한 제안을 바탕으로 1992년 리우회의에서 발표된 Agenda 21 이행과 국가 지속가

능발전전략 수립과 이행을 위해 지속가능발전위원회가 대통령령으로 설치되었다. 이러한 국내외적 환경의 변화에 힘입어 2000년부터 푸른아시아는 기후변화의 심각성에 대해 자각하고 선진국가로서의 국제적 책임을 강조하면서 일본 비영리단체(Non-Profit Organizations, NPOs)와 공동으로 동북아시아 황사 대응활동을 주도하였다.<sup>9)</sup> 그 구체적인 활동 중 하나가 현재까지 진행되고 있는 ‘몽골 사막화방지사업’이다.

푸른아시아는 2000년부터 현재까지 몽골 전 지역을 대상으로 총 5개 지역에서 나무심기와 퇴화된 토지회복을 위한 활동을 핵심 국제사업으로 진행하고 있다. 지난 10년간 사막화방지를 위해 약 317ha의 면적에 약 37만 그루를 식재하여 평균 70% 이상의 생존율을 보이고 있으며, 이 사업에 사막화로 주거환경과 경제생활에 위기를 맞게 된 현지 지역민 120여 명을 고용하였다.<sup>10)</sup>

그러나 활동이 시작된 2000년 초반, 몽골 사막화 지역에 처음 조림활동을 시작할 당시의 결과는 실패였다. 당시 조림 지역을 선정하고 푸른아시아와 봉사활동에 참여한 일반 시민들이 식수(植樹) 후 나무 관리를 지역 주민들에게 위탁하였으나 초기 2-3년간 조림지역의 나무 생존율은 0%에 가까웠다. 2-3년생 나무와 울타리 내부로 자라는 무성한 풀들은 지역주민들이 기르는 가축에게 필요한 좋은 먹잇감이었고, 나무 관리를 위탁한 주민들이 오히려 울타리 내부로 가축을 풀어 놓음으로써 나무와 풀이 충분

---

<sup>9)</sup> 푸른아시아는 1998년 “한국휴먼네트워크”로 창립되어 2002년 “시민정보미디어센터”로 명칭을 변경하였다. 이후 2006년에 유엔지구환경기금(United Nations Global Environment Fund, UNGEF) 공인 NGO로 등록된 후 2008년 1월에 현재 명칭인 “푸른아시아”로 명칭을 변경하고 외교통상자원부 관리 사단법인으로 등록하여 현재에 이르고 있다.

<sup>10)</sup> 대륙성 건조기후를 보이는 몽골에서 초본류가 아닌 목본류의 식재 후 생존율은 평균 50%에 미치지 힘들다. 또한 몽골 국민 총 인구는 300만 명 수준이고 인구의 약 50%만이 농촌지역 거주자다. 뿐만 아니라 전국 인구밀도가 1.76명/km<sup>2</sup>로 매우 낮은 것을 고려했을 때, 5개 농촌지역에서 120명을 고용했다는 것은 상당한 일자리 창출 효과라 할 수 있다(Mongolia National Census 2010 Preliminary Results 2011).

히 자라지 못하게 하는 원인이 되었다. 이와 같은 상황이 발생하게 된 원인은 첫째, 현지 문화에 대한 충분한 이해가 부족했다는 데 있다. 둘째 주민들의 사업의 필요성에 대한 이해도가 낮았고 현장을 중심으로 한 국제 개발협력활동에 대한 충분한 이해가 부족했기 때문이었다. 활동가들의 현장 조사 및 실패 원인 분석 이후 푸른아시아는 ‘나무 심기’에 중점을 두던 활동의 방향을 ‘사람 심기’로 전향하였다. 즉 나무심기 사업의 관리를 위탁한 몽골인뿐 아니라 지역 주민의 역량을 강화하는 방법을 추진해 나갔다. 사막화 지역에서 조림사업이 필요한 이유와 환경인식 향상을 위한 지역주민 교육을 진행하고, 이를 위해 필요한 조림, 농업, 환경 전문가를 파견하였다. 또한 환경바자회, 여름환경학교 등의 주민 참여사업을 통해 몽골 주민들과의 문화적·사회적 인식의 차이를 좁혀나갔다. 2006년부터는 몽골 정부의 허가를 받은 푸른아시아 몽골지부를 설치하여 한국인 외에 몽골인들을 활동가로 채용하여 지역 주민들과 언어적 한계로 발생하는 문제도 극복해 나갔다. 또 2008년부터는 매년 각 사업장별로 2인~4인씩 지역에 상주하는 한국인 활동가를 파견하여 주민들과의 소통을 원활히 하고자 했다. 그 결과, 2012년 현재 각 사업장의 나무 생존율은 70%를 상회하게 되었다.

푸른아시아라는 INGO와 나무심기 사업에 대한 주민들의 인식이 전반적으로 향상되자 이 사업에 지역 주민들을 직접 고용하기 시작했다. 앞서 언급한 바대로 몽골의 사막화와 피해 정도가 해가 갈수록 심각해지고 있으며, 사막화와 혹한의 피해로 빈민으로 전락한 지역 주민들에게 최소한의 생계를 보장할 수 있는 수준의 일자리가 필요했기에 푸른아시아는 이를 위해 일자리를 제공했다. 지역주민 고용은 2007년 한국의 공적개발원조 사업(Official Development Assistance, ODA)으로 사업이 확장되면서 함께 확대되었으며, 지금까지 5개 지역 사업장을 통해 약 120여 명의 현지 주민들을 고용하게 되었다.

시간이 흐르면서 초창기 NGO 자체 활동에서 ODA 사업, 기업의 사회적 책임 사업, 지자체의 국제개발협력 사업 등 활동 규모와 지역이 확대되었고 더불어 지역주민들의 참여 정도도 본격적으로 확대되었다. 바로 이러한 점들이 푸른아시아 사막화 방지활동의 특징이 되었다. 즉 국제적 환경 문제 해결을 위해 선진국과 개도국이 공동으로 이 문제를 해결해 가는 하나의 모델이 된 것이다. 그러나 활동 관계자가 늘어나고 사업의 규모가 커지면서 또 다른 문제점이 발생했다. 사업 추진 과정에서 주민들의 의견이 반영되지 못하거나 일방적인 사업 추진으로 주민들과 마찰이 발생하는 경우가 생기게 되었다. 한 예로 관수(灌水)에 필요한 지하수 확보를 위해 지하수를 퍼올릴 수 있는 동력이 필요한데 푸른아시아는 화석연료 사용을 줄임으로써 기후변화 완화와 환경보전에 이바지할 수 있고 송배전망이 필요 없는 태양광발전 시설을 설치하여 전력을 공급하고자 하였다. 태양광발전 시설 설치하는 이런 긍정적 효과를 낳았지만 시설 설치 과정에서 먼지와 오염물질이 발생하여 주민과 가축이 이용하는 호수를 오염시켰고 이는 결국 주민들과의 갈등 원인이 되기도 했다. 이와 같은 갈등 상황이 전개되자 푸른아시아는 주민들과의 소통에 나섰다. 사업을 중단하고 주민 설명회 개최, 주민회의 참석, 조직 지도자와 주민 대표와의 직접 협상 등의 방법을 통해 소통함으로써 결정적인 악영향을 피할 수 있었다. 그러나 여전히 일부 주민들로부터는 이런 절차 이후에도 사업 자체에 대해 지속적으로 항의를 받고 있는 상황이다. 이와 같은 활동 과정상의 갈등은 지역사회의 지속가능성을 저해하는 요소가 될 수 있으므로 향후에도 신중한 접근과 민주적 의사결정 과정이 이루어지도록 지속적으로 노력해야 할 과제로 남아 있다.

푸른아시아의 사막화방지활동의 주요 요소들 중 하나는 바로 일반 시민들의 직접적인 참여다. 한국인들의 해외여행이나 국제 봉사활동이 꾸준히 증가하고 있는데, 푸른아시아는 이런 추세를 활용하여 한국 시민들에

게 특징 있는 여행의 기회를 제공하고 있다. 푸른아시아는 몽골 사막화 및 황사 방지의 일환으로 국제환경문제에 관심 있는 내국인을 대상으로 매년 5월부터 9월까지 ‘동북아시아 사막화방지를 위한 에코투어’(이하 ‘푸른아시아 에코투어’)를 진행한다.<sup>11)</sup> 푸른아시아 에코투어는 자연 환경을 건전하게 즐기면서 현지 지역사회의 경제적 이익을 고려하는 여행이라는 개념의 ‘에코투어’에서 한발 더 나아가 환경을 위해 직접적인 노력봉사(주로 나무 심기와 가꾸기)와 몽골 현지 지역 주민들과의 문화교류, 몽골 사막화지역의 자연환경 체험, 몽골 역사와 사회 문제를 이해하기 위한 견학 프로그램 등을 통해 일반 시민들을 국제 환경 문제 해결에 동참하도록 독려하고 있다.

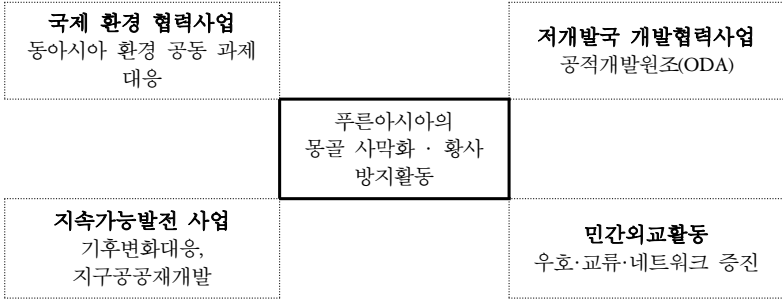
그러나 이 부분에서도 문제가 불거지기도 했다. ‘에코투어’에 참여하는 자원봉사자들이 몽골 현지 방문 시 만난 현지 지역 주민들 일부(주로 10세~16세 사이 청소년)에게 그들의 생활수준에서는 적지 않은 금액을 직접 현금으로 주거나, 또 반대로 지역 주민들이 봉사활동 참가자에게 금품을 요구하는 등 국제적인 시민사회 활동 원칙에 비추어 적절하지 않은 행동이 나타났던 것이다. 자원봉사자들의 이러한 행동은 주민들 간에 2차적 갈등을 유발하고 나아가 푸른아시아의 장기적 활동을 어렵게 하는 상황들을 야기하기도 했다. 이러한 시행착오를 겪은 후 푸른아시아는 전 에코투어 참가자에게 단순히 몽골의 사막화·황사 피해의 현황과 나무 심기 정보뿐만 아니라 ‘에코투어’의 의미와 참가자로서의 책임과 의무에 대해 교육하는 ‘에코투어 사전교육’을 필수화했다.

활동과 연관된 이해관계자 간의 갈등이나 마찰뿐 아니라 사막화지역에서 추진하는 조림사업의 과학적 근거가 분명하지 않다는 점 또한 장기간

11) 푸른아시아가 진행하는 에코투어에는 2000년에 일본 NPO 활동가 및 요코하마시립대학교 학생들과 함께 총 20여 명의 시민들이 참여한 몽골 울란바타르시 시내 식목 행사를 시작으로 매년 참가자가 꾸준히 증가하고 있다. 푸른아시아 에코투어를 통해 ‘몽골 사막화 방지 활동’에 참여하고 있는 내국인은 2011년에는 640여 명에 이르렀다.

의 활동 과정에서 드러난 한계점이었다. 실제로 사막화지역에서의 조림사업이 지역에 어떠한 환경적·생태적 영향을 미치는지 여전히 과학적 근거가 충분하지 않은 상황이다. 따라서 단기간의 가시적인 성과가 장기적인 지역의 생태계 회복에 반드시 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 속단은 위험할 수 있다. 또한 현재의 조림방식은 반드시 지하수를 필요로 하는데, 한 지역 내에서의 조림사업의 확장은 그 지역의 지하수 자원에 부정적인 영향을 초래할 수도 있어 이러한 사업 방식에 대한 비판이 끊이지 않고 있다. 이러한 위기를 극복하기 위해 푸른아시아는 2013년, 몽골 정부의 과학아카데미 산하 ‘사막화방지연구소’를 통해 지난 7년간 조림활동이 진행된 ‘비얀누르’ 지역의 수자원과 식생변화 조사를 진행하는 중이다. 이를 통해 좀 더 발전적인 자원 이용과 생태 복원 방법을 강구하고자 노력하고 있다.

지금까지 푸른아시아의 14년 동안의 활동 중에서 핵심적인 실패 경험과 위기 상황을 중심으로 발전 과정을 살펴보았다. 푸른아시아가 현재까지 국제시민사회를 기반으로 몽골의 환경문제 해결을 위한 활동을 추진할 수 있었던 요인은 크게 다음과 같은 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 지구 공동의 문제를 해결하겠다는 조직 리더와 활동가들의 책임의식, 둘째, 현장중심·사람중심의 국제협력 활동의 원칙 고수, 셋째, 실패 경험을 통한 대안개발과 현장 적용이 그것이다. 이러한 노력이 축적되어 현재의 푸른아시아의 몽골 사막화·황사 방지활동의 틀이 형성된 것이다. 지금까지 살펴본 푸른아시아의 발전과정을 통해 이 활동의 특징을 정리하면 아래 <그림 1>과 같다.



〈그림 1〉 푸른아시아 몽골 사막화·황사 방지활동의 특징

### 3) 사례 분석

동북아시아 지역의 대표적 국제 환경문제인 사막화와 황사에 대응하기 위한 이 INGO의 활동은 몽골과 동북아시아의 지속가능발전에 기여하고 있을까? 있다면 어떻게 또 얼마나 기여하고 있을까? 또 이 활동은 INGOs가 지향해야 할 지속가능발전 개념에 부합하는 방향으로 진행되고 있는 걸까? 보다 구체적으로 이 사업은 지속가능발전의 이 세 축을 잘 구현하고 있는 걸까? 논자에 따라 다를 수도 있지만 대개 지속가능성의 원칙이란 환경이 갖는 부양능력의 한계를 인식하면서 경제적 발전을 이루고, 세대 및 지역 간에 경제적 성과는 물론 환경이용의 편익과 비용이 형평성 있게 분배되는 것이라 할 수 있는데(윤순진 2002), 이러한 기준으로 평가할 시 이 활동이 가지는 함의는 무엇일까? 이 절에서는 푸른아시아의 몽골 사막화·황사 방지활동의 여러 특징과 사례를 지속가능발전의 세 가지 축과 연계하여 INGO 내부자 관점에서 참여관찰의 방법을 통해 분석하고, 궁극적으로 국제사회에서의 INGO의 역할이라는 측면에서 이 활동의 함의를 도출하고자 한다.

### (1) 활동의 환경적 지속가능성

푸른아시아의 사막화·황사 방지활동은 2013년 현재, 몽골 전국에 4개 지역에서 이루어지고 있다. 각 사업장은 지리적, 사회적 특성에 따라 초원형, 도시형, 고비(Gobi)형으로 구분된다(시민정보미디어센터 2008). 각 사업장 별로 사업 진행 기간과 규모가 다른데, 2000년부터 지금까지 약 317ha에 약 37만 그루를 식재했다. 이를 통해 사막화가 급격하게 진행되고 있는 몽골 현장에서는 다음과 같은 환경적 변화와 성과가 나타났다.

첫째, 황폐화된 토지가 조금씩 회복되고 있다. 전문가들에 따르면 일반적으로 건조한 토양에 조림(造林)을 하면 단기적으로는 나무의 증발산 작용으로 토양의 수분을 앗아갈 수 있지만 몽골 남중부 지역과 같이 자연적, 인위적 요인으로 인해 초원이 사막화된 토지에서 꾸준히 나무 심기를 진행했을 때는 장기적으로 초본(草本)의 생장을 돕고 토양의 수분 함유를 도와 토질을 회복할 수 있다. 푸른아시아는 이러한 전문가들의 의견에 기초하여 지난 14년간 지속적으로 조림을 추진해 왔다. 앞서 설명한 대로 활동 초기의 나무 생존율은 0%에 가까웠으나 실패 원인에 대한 분석과 대안을 단계적으로 적용함으로써 현재 몽골 사업장의 나무 평균 생존율은 약 70%에 가깝다. 이렇게 일정한 구역 내에서의 목본류 생존율이 높아지니 조림 지역 내(울타리 경계 안)에서는 초본의 회복 정도가 조림 지역 외부(울타리 밖 일반 초원지역)와 비교했을 때 육안으로 구분될 정도로 뚜렷한 차이를 보인다.<sup>12)</sup> 즉 나무심기를 통해 초원이 사막화 되기 이전, 원래의 초원과 유사한 수준으로 회복되고 있는 것을 확인할 수 있다.

그러나 이러한 변화에도 불구하고 현지 토양 상태나 조림장 내 생태계 변화 등에 대한 과학적 연구나 관찰 작업은 여전히 부족한 상태이다.

---

<sup>12)</sup> 사업장별 지형, 지리, 기후적 특성과 주민직원들의 노력 여하와 물 공급 등의 여건 차이로 수목의 생존율은 상이하며, 매년 물적, 인적, 자연적 상황에 따라 생존율이 차이를 보인다. 그러나 기본적으로 울타리 내부의 식물 성장량은 외부와는 확연한 차이를 보인다.

NGO의 특성상 내부 전문 연구집단이 부족하고, 전문가가 장기간 해외 현장에서 직접 관찰할 수 있는 여건을 만들기 어렵기 때문이다. 때문에 지금까지 대부분의 사업장에서는 단순히 나무의 생존율과 생장률, 나무에 피해를 입히는 동식물에 대한 정보를 경험적으로 모니터링하여 전문 연구진의 자문을 받아 대처하는 수준에 머물고 있다. 최근 들어 이러한 한계를 극복하기 위해 몽골 현지 전문가를 통해 사업장 내의 생태적 변화를 평가하도록 했으며, 이러한 작업을 바탕으로 향후에는 지역에 적절한 수종(樹種)을 선택하고, 인공 조림이 원시 지역 생태 순환에 미치는 영향 등을 파악하려고 노력하고 있다.

둘째, 토지 퇴화 저감을 가능하게 하는 모델을 제시한다. 몽골에서는 도시인구를 제외한 나머지 대부분의 인구는 유목을 통한 목축에 생계를 의존하고 있는데, 사막화로 인해 목축이 어려워지면 현지인들은 경제생활이 불가능해지고 환경난민 상태에 처하게 된다. 푸른아시아는 이러한 몽골의 사막화·황사 영향으로 인한 사회·경제적 피해를 경감하기 위한 방안으로 조림지역 내 일부를 농업개발에 활용하고 있다. 가축 방목으로 초원지역의 초본량이 빠른 속도로 감소하는 것에 비해 감자, 오이, 잎채소 등을 기르는 농사는 토양의 지력을 회복시키는 데 일조한다. 또한 목축 이외 소규모 농업이라는 생계 유지 수단을 제시하여 궁극적으로 몽골 초원의 토지 퇴화를 저감하는 데 기여하고 있다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 조림지역 내 소규모 농업은 규모가 작아 방대한 지역을 대상으로 하는 목축에 비해서는 여전히 성과가 미미한 수준이다. 하지만 이러한 모델은 장기적이고 근본적인 변화를 위해서라도 여러 지역에 확산될 필요가 있다.

셋째, 지역의 황사 및 대기오염 피해를 저감하고, 온실가스 배출 감축에도 기여한다.<sup>13)</sup> 푸른아시아의 사업장 중 가장 초기에 조성된 ‘바가누르’

13) 몽골은 지하자원이 풍부하여 선진국들과의 자원의교가 활발하게 이루어지고 있으며, 최근에는 무분별한 지하자원개발과 채굴로 인해 지역의 대기오염 문제가 심각한 수준이다.

지역의 조림 구역은 인근에 대규모 노천 탄광이 있어서 주민들이 거주하는 주거지역의 먼지와 황사피해가 매우 심각한 수준이었다. 푸른아시아는 이 지역에서 노천탄광과 주거지역 사이에 방풍림을 조성함으로써 마을 주민들에게 직접적으로 피해를 주는 먼지와 황사를 일부 저감할 수 있었다. 이러한 조림 구역 디자인이 가능했던 이유는 사업 이전에 지방자치단체장과 관련 지역 전문가들과의 여러 차례 회의를 통해 지역의 수요를 사전에 파악하였기 때문이었다.

또 다른 지역의 사업장에서는 조림장 내에 필요한 전력을 태양광발전기로 공급함으로써 온실가스 배출 저감에 기여하고 있다. 식재한 나무의 관리를 위해서는 물 공급이 필수적인데 이를 위해 지하수를 사용하고 있다. 지하수 이용을 위해서는 지하수를 끌어올리는 데 전력이 반드시 필요하다. 기후변화로 인해 더욱 심각해지고 있는 사막화와 황사 문제를 해결하기 위해 나무심기 활동을 진행하는데, 이 과정에서 재생가능에너지를 사용하지 않는다면 화석연료를 지속적으로 사용할 수밖에 없게 되는 구조가 된다. 이와 같은 사업 과정상의 모순점을 극복하고, 활동 과정에서 발생하는 환경영향을 최소화하기 위해 재생가능에너지원의 도입을 시도한 것이다. 이러한 선택은 이 활동을 나무심기 사업에만 국한해서 바라보지 않고 사업과정과 사업의 결과 전반을 통해 환경적 지속가능성을 추구하는 활동의 원칙이 있었기에 가능했다. 또한 몽골의 일조량 등 자연환경이 태양광발전 시설에 매우 적합했기 때문에 이러한 시도가 의견 제시에만 그치지 않고 실행될 수 있었다.

이와 같이 푸른아시아의 활동은 사막화가 급격하게 진행되고 있는 몽골의 황폐화된 토양을 회복시키고, 새로운 농업모델 실험을 통해 근본적인 토지 퇴화 저감 방안을 제시하며 몽골주민들의 환경질 향상과 온실가스 저감에 기여한다는 점에서 환경적 지속가능성 제고에 기여하고 있다고 평가할 수 있다. 이러한 긍정적 기여에도 불구하고 현재 몽골에서 진행되

는 푸른아시아의 활동은 규모와 수준이 점(點) 형태에 불과한 상태다. 그러나 이러한 모델의 확산을 통해 선(線)과 면(面) 형태로까지 확대된다면 궁극적으로 몽골의 사막화 방지와 동북아 기후변화 피해 저감에 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

## (2) 활동의 사회적 지속가능성

푸른아시아의 나무 심기 활동을 몽골의 사회적 지속가능성 제고 측면에서 분석해 보면 다음과 같은 결과를 도출할 수 있다. 그리고 나아가 푸른아시아의 활동은 몽골만이 아니라 한국, 더 넓게는 세계의 사회적 지속가능성 제고에도 일정부분 기여하였다.

첫째, 푸른아시아는 이 활동에 지역 주민을 참여시킴으로써 지역 커뮤니티의 형성과 회복에 기여해 왔다. 일반적으로 제3세계 지역개발사업은 도시 인프라 구축이나 생존에 필요한 구호 시설 보급 등 사회간접자본투자 사업 중심으로 진행된다. 이러한 제3세계 지역개발사업에는 주민들의 직접 참여 기회가 마련되어 있지 않은 경우가 많고, 지역주민들의 능력을 양성하는 프로그램 역시 현지 상황이 열악할수록 관계 맺기 혹은 신뢰 구축이 어렵기 때문에 질적으로 양호한 수준의 지역 커뮤니티 구축에 기여하는 데 한계가 있다. 이러한 측면에서 푸른아시아 사막화·황사 방지 사업의 ‘주민참여형 모델’은 더욱 의미가 있다.

앞서 푸른아시아의 발전 과정에서도 언급되었지만 푸른아시아가 진행하는 사업에 지역 주민들이 직접 참여하기까지는 여러 차례의 실패 경험 이 있었다. 활동 초창기 실패 경험에 대한 평가와 분석을 통해 푸른아시아는 활동이 이루어지는 지역에서 지역 주민의 참여가 없을 경우 관리의 효율이 떨어질 뿐 아니라 언젠가는 주인 없이 버려지는 사업이 될 수 있음을 발견하였다. 즉, 사업 진행과정을 통해 사업 관리의 효율성이나 지속성 차원에서도 주민 참여가 필수적이란 사실을 확인할 수 있었던 것이다.

초기의 실패 경험을 토대로 푸른아시아는 활동 지역 선정 시, 지역의 환경 난민(혹은 빈곤계층)을 사업에 직접 참여하는 방식을 원칙으로 하고 있다. 또한 사업 진행 시 기후변화, 사막화, 국제협력, 지역개발, 환경교육, 임업과 농업 전문가들이 마을에 직접 거주하면서 주민조직을 만들고 사업을 공동으로 기획한다. 조립장을 통해 주민들의 일자리를 제공하고, 농업과 임업 기술을 전수한다. 또, 지역의 공공기관(행정기관, 교육기관, 병원 등)과 협력하여 마을에 공적으로 필요한 것이 무엇인지 조사하고 주민들이 스스로 그 문제를 해결하기 위한 방안을 마련하도록 토론의 장을 만든다. INGO의 활동이었기에 현재까지는 몽골 외부에서부터 자원과 에너지, 인력이 투입되지만 장기적으로 이 사업이 지역에 뿌리를 내리고 계속해서 효과를 보기 위해서는 지역의 것이 되어야 한다. 따라서 지역 주민들의 관심과 참여가 필요하고, 사업의 안전성과 향후 관리를 위해서도 지역 주민의 역량개발이 필요하다. 이러한 필요를 충족하기 위해 푸른아시아는 전문가와 현장 매니저를 투입하여 주민 역량개발 사업과 교육을 실시하고 있다.

이와 같은 교육과 나무심기 사업이 진행되면서 주민들 스스로가 이 활동의 주인이 자기 자신임을 인식하게 되었고, 이러한 생각을 가진 주민 직원들이 늘어나면서 자연스럽게 사업 진행을 위해 함께 논의할 안건들이 생길 때마다 ‘주민 직원 회의’가 개최되었다. 주민들이 모이는 장이 많아지고 자연스러워지면서 주민들의 의식이 자연스럽게 변화해 갔다. 예컨대 몽골인에게 물은 신성한 것이며, 나무는 가축의 먹이 외에는 다른 용도가 없는 것으로 인식되었기에 활동 초기에 주민들은 조립사업을 다소 비효율적인 사업이라고 인식했다. 그러나 한 지역에서 최소 5년 이상 지속적인 교육과 소통 노력을 기울임으로써 지역 주민의 인식을 바꾸고 지역사회 구성원 간에 대화를 활성화한 것 등, 푸른아시아의 활동은 몽골 사회 전반의 지속가능성을 담보하는 디딤돌 역할을 했다고 평가할 수 있다.

그러나 이러한 과정을 거쳤음에도 불구하고 끊임없이 떠도는 유목민들에게 한 장소(땅)를 기반으로 경제생활을 하도록 유도하고, 주민회의와 같은 마을 조직을 통해 공동체 중심의 의사 결정 방식을 이 활동에 포함하여 도입하는 것이 현지 주민의 문화를 존중하고 지속가능한 발전을 지향하는 방안이라는 것에는 여전히 의문점이 남아있다. 이러한 지적과 의문점에 대해서는 향후에도 꾸준히 고민하면서 대안적 구조를 구축하기 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

둘째, 이 사례 활동은 한국을 비롯해서 비몽골 시민들이 직접 참여하는 모델이라는 점에서 특징적이다. 앞서 언급한대로 매년 5월부터 9월까지 한국을 비롯한 선진국 시민들이 자원봉사의 형태로 몽골 사막화 현장을 방문하여 사막화방지를 위한 노력 봉사 및 체험을 할 수 있는 에코투어가 바로 그것이다. 에코투어는 만 12세 이상이면 남녀노소 관계없이 누구나 참여할 수 있으며, 2000년 한-일 청년 환경봉사단 활동을 시작으로, 2012년에는 지자체 해외봉사단, 대학 환경리더십 양성과정, 청소년 환경 봉사 동아리, 기업 해외 연수, 가족단위 봉사 등 다양한 구성과 형태로 약 600여 명이 참여하였다. 몽골의 사막화지역을 직접 몸으로 경험하면서 심각성 정도를 체득하고, 나무심기와 가꾸기 등 노력봉사활동을 하면서 시민들은 직접 국제 환경 문제 해결에 기여하게 된다. 이러한 활동에의 직접 참여를 통해 선진국 시민들의 환경 인식을 제고할 뿐 아니라 장기적으로 지구 전체의 지속가능성 확보를 위한 주요한 사회적 자원을 만들어 내는 역할을 하고 있다.

셋째, 건전하고 지속적인 국제 교류는 글로벌 거버넌스 구축을 위한 주요한 요소 중 하나라 할 수 있는데 ‘에코투어’를 통해 평등한 국제 교류를 지향해 나가게 되고 그 결과 글로벌 거버넌스 구축을 위한 기초를 닦는 효과가 발생한다. 특히 거버넌스는 하나의 이슈를 중심으로 행위자간 협치를 전제로 하고 있으므로 행위자들의 건전한 교류 증대는 국제협력의

기반이 된다. 에코투어에는 참여 기간 동안 몽골 현지의 지역 주민(주로 10세 이상 청소년 중심)들이 공동으로 참여하는데, 현지 주민들 역시 자원봉사활동으로 참여한다. 즉 선진국과 개도국 시민이라는 구분 없이 모두가 지구시민으로서 환경 자원활동에 참여한다. 그리고 선진국 참가자가 일방적으로 자신의 지식이나 문화를 옮기려 하는 것을 지양하도록 주의한다. 현지에서는 절대적으로 그들의 생활 문화를 따르는 것이 에코투어의 원칙이다. 즉 서로 다른 문화를 쌍방이 배우도록 하는 것에 목적이 있다. 이러한 교류 방식을 통해 참여 시민들은 일방적인 물질지원에서 벗어나 서로의 다름을 이해하고, 선진국과 개도국의 시민으로 구분되기보다 모두가 함께 지구의 공공재를 사용하고 지켜야 하는 지구인으로서 수평적 교류를 경험한다. 이러한 국제 교류 방식은 제1세계와 제3세계 시민들 모두에게 지구시민으로서의 책임감과 네트워크의 필요성을 인식하는 데 기여한다.

그러나 현재의 에코투어도 완전한 모델은 아니다. 한 번의 에코투어를 통해 참가자들의 지속가능발전에 대한 이해가 높아지고 환경에 대한 인식이 바뀌기는 쉽지 않다. 또한 에코투어를 통해 발생하는 안전사고나 문화 교류 시 발생하는 크고 작은 문제들을 통해 에코투어에 여전히 개선의 여지가 있음을 확인할 수 있다. 따라서 에코투어 참여자에 대한 지속적인 교육 프로그램 개발, 안전관리지침 개발, 투어 이후 후속 관리 프로그램 개발 등이 이루어질 필요가 있다.

### (3) 활동의 경제적 지속가능성

국제개발협력 사업이 경제적 지속가능성을 확보하게 될 때 저개발국의 현실적 문제 개선에 크게 이바지한다. 개발협력사업 중 교육 및 인재 양성 등 정성적인 사업 성과들은 현지의 현실문제를 해결하는 데 한계가 있을 뿐 아니라 단기간에는 가시적 성과를 도출하지 못하기 때문이다. 지역

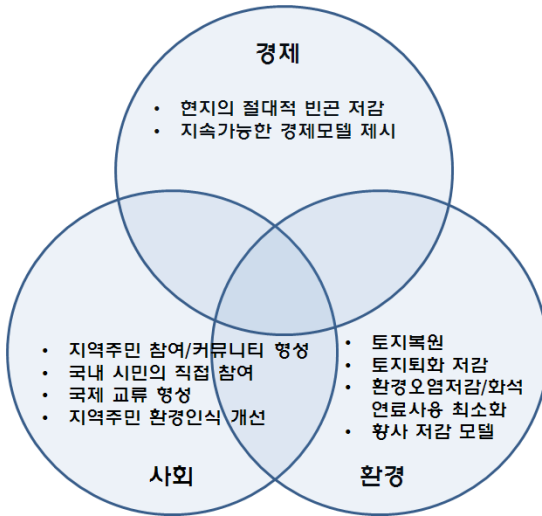
민들의 경제적인 여건을 개선하여 빈곤을 직접적으로 저감하는 지속가능한 경제 모델은 지역 주민들의 능동적이고 민주적인 참여와 지역 커뮤니티 구축의 지속성을 보장한다. 푸른아시아 사업의 경제적 지속가능성은 크게 두 가지 차원으로 이해해볼 수 있다.

첫째, 이 활동은 현지의 절대적 빈곤을 저감 모델을 제시한다. 이 활동에서는 먼저 사업 운영에 지역의 환경난민과 저소득계층 주민을 고용함으로써 이들에게 일자리와 일정한 수준의 임금을 보장하고 있다. 일자리 제공을 통해 일차적인 실업과 빈곤 저감에 기여하고 있는 것이다. 또한 조림사업을 통해 전수되는 농업과 임업 기술은 장기적으로 사막화로 인하여 더 이상 목축을 할 수 없는 유목민들에게 유목을 대체할 새로운 경제 기반을 제공하고 있다.

둘째, 경제적 지속가능성 확보를 위해서는 주민들 스스로가 경제적으로 자립할 수 있는 모델을 갖추어야 하는데 이 사업은 바로 그런 모델로 기능하고 있다. 외부 지원에 의한 단기적 조림사업은 일자리와 임금 제공을 통해 소득을 지원하거나 개선하는 효과가 있지만 이것 역시 외부환경에 의존하는 방식이므로 장기적이고 내재적인 경제적 지속가능성을 보장한다고 할 수 없다. 이 활동에서는 유실수를 재배함으로써 지속적인 소득 창출이 가능하다. 유실수를 식재 대상으로 했다는 점은 사막화 방지 활동을 통한 ‘경제적 지속가능성’의 개선을 염두에 있음을 의미한다. 몽골 건조지역에서도 상품가치가 있는 열매나무들이 잘 자랄 수 있으며, 이와 같은 유실수 재배를 통해 소득을 만들고, 지역 조직을 통해 판로를 개척해 시장과 거래하는 시스템을 구축하기 위해 노력하고 있다. 현재, 지역 식당이나 학교 급식소 등과 연계하여 생산되는 과일(일부 채소류)을 공급하는 등 주민 스스로 지역 경제에 관심을 갖도록 하고 있다. 또한 지역먹을거리체제(local food system)는 먹을거리의 수송에 투입되는 에너지 소비를 줄임으로써 기후변화 완화에도 기여하고 얼굴 있는 식품을 만들어냄으로

써 지역의 사회적 관계를 튼튼히 하는 데도 기여할 수 있다. 이러한 모델은 지역의 경제적 지속가능성 확보를 위해 자립적인 대안을 설계해 나가는 능력을 배양하는 데 기여할 것으로 기대된다.

요약해보면, 푸른아시아의 몽골 사막화·황사 방지활동은 지속가능한 발전의 세 축에서 살펴볼 때 다음 <그림 2>와 같은 의미를 지니고 있다.



<그림 2> 지속가능발전 관점에서 본 연구 사례의 함의

#### 4. 결론

연구 결과, INGO인 푸른아시아의 모델은 환경, 사회, 경제적 지속가능성 확보의 가능성을 보여주었다. 토지 복원과 황사 방지를 통한 환경적 지속가능성 확보, 국내 시민들의 현장에의 직접 참여와 저개발국 내 지역 사회의 공동체 형성을 통한 사회적 지속가능성 확보, 일자리 창출과 빈곤 저감, 경제자립 모델의 구축을 통한 경제적 지속가능성의 확보는 국제개

발협력 사례 중에서도 시민사회(NGO)만이 할 수 있는 현장 밀착형 혹은 시민참여형 모델의 성과와 발전 가능성을 보여주었다고 할 수 있다. 특히 NGO가 기존의 정부나 기업이 할 수 없었던 대안적인 모델을 개발하고, 시민의 직접 참여와 현지 밀착이라는 양 날개를 통해 지속가능한 동북아 공동체를 형성해 가는 중심 역할을 수행할 수 있는 가능성을 보여주었다. 이는 사막화방지 사업을 단순히 황사 예방이라는 좁은 차원을 넘어 동북아시아 공동의 환경 과제라고 인식함으로써 환경, 사회, 경제적 지속가능성을 동시에 고려하고, 우리 모두가 지구 시민으로서 이 일에 책임을 다해야 한다는 인식의 전환이 전제되었기 때문이다. 무엇보다 국내 시민들의 직접 참여를 통한 현지 지역민들과의 연대와 공동체 의식의 형성은 한국과 몽골 양국의 시민들이 지구 시민으로의 역할을 하게 하였다. 이는 이 활동이 내재하고 있는 지속가능발전의 핵심 요소이다.

푸른아시아가 현재의 모습과 체계를 갖추기까지 여러 차례의 시행착오를 겪었다. 하지만 그러한 시행착오는 결코 무의미한 것이거나 낭비가 아니라 더 나은 모델을 만들어낼 수 있는 자양분이 되었다. 사업 진행을 통해 현지 주민참여의 필요성을 인식하고 주민과의 대화와 소통이 무엇보다 중요함을 발견하게 된 것이다. 또한 사업의 환경영향에 대해서도 보다 넓게 다양한 요소를 고려해야 한다는 사실도 학습할 수 있었다. 이러한 푸른아시아의 경험은 비단 푸른아시아의 활동을 개선하는 데만 의미를 갖는 게 아니라 다른 INGOs의 활동에도 의미 있는 시금석이 될 수 있을 것이다.

이 연구에서 살펴본 푸른아시아의 활동 사례는 향후 지속가능한 동아시아 구축을 위한 사막화방지 활동 모델은 먼저 사막화라는 동북아 환경 문제를 동북아 공동의 환경 과제로 받아들이는 인식의 전환이 필요하고, 나아가 환경, 사회, 경제를 통합적으로 바라보고 접근하는 지속가능한 발전 개념을 사업의 방식과 추진방향에 포함해야 함을 시사한다. 즉 이러한 인식의 전환과 지속가능발전 차원에서의 접근을 통해 사막화방지 사업이

이루어진다면 지금보다 발전적인 대안적 사업 모델이 구축될 수 있을 것이다. 또한 이러한 모델이 확산·실현된다면 이 대안적 모델은 초지 복원, 황사 방지, CO<sub>2</sub> 흡수원 형성 등과 같은 사막화방지의 실질적 성과를 보장하고, 공동과제를 해결하기 위한 국제적 협력, 통합적·다층적 지속가능성 확보, ODA사업으로의 활용, 동북아 환경이니셔티브 구축 등 지속가능한 동북아시아 구축에 기여할 것이다.

단, 푸른아시아의 해당 사례는 동북아 국제 환경협력의 초기 단계 모델로, 앞서 활동의 발전과정에서 언급한 것처럼 환경·사회·경제적 지속가능성을 담보하는 완벽한 모델이라고 하기는 어렵다. 다만 활동의 전개과정에서 어떤 장애들을 만날 수 있고 이를 어떻게 극복해 갔는지, 또 해당 사업이 지속가능한 발전의 세 축을 동시에 충족시킬 수 있도록 무엇을 어떻게 고려했는지는 앞으로 진행될 다양한 시도들에 의미 있게 활용될 수 있을 것이다. 앞으로 보다 장기적인 관점에서 환경·사회·경제적으로 지속가능한 발전에 기여할 수 있는 활동들을 발굴하고 이러한 노력들을 축적해감으로써 동북아 국제환경협력모델을 만들어 나가는 실질적 노력과 함께 이에 대한 연구 또한 축적되어 이후의 활동에 의미 있는 시사점을 제공할 수 있어야 할 것이다.

(2013년 10월 6일 접수, 11월 4일 심사완료, 11월 18일 게재확정)

#### 참고문헌

- 강광규. 2004. 『동북아 지역의 황사피해 분석 및 저감을 위한 지역협력 II』. 한국환경정책·평가연구원
- 김찬우. 2006. 『21세기 환경외교』. 서울: 상상커뮤니케이션.

- 김의영. 2005. “시민사회와 글로벌 거버넌스: 캐나다의 경험과 글로벌 거버넌스.” 『국제정치논총』, 45(2): 241-266.
- 드라이제크, 존 에스, 정승진(역). 2005. 『지구환경정치학 담론』. 서울: 에코리브르.
- 로버트, 케이 잉, 신경식·서아영(공역). 2015. 『시례연구방법』. 서울: 한경사
- 배 윤. 2006. “북동아시아의 환경 거버넌스와 파트너십: 황사 문제를 중심으로.” 『지역사회』, 53. 50-53.
- 시민정보미디어센터. 2008. 『몽골 황사발생 현황 조사 및 대응사업 추진 방안 연구』. 인천: 국립환경과학원
- \_\_\_\_\_. 2009. 『몽골 황사저감 사업 추진을 위한 선행사례 조사 및 대안모델 연구』. 인천: 국립환경과학원
- 에너지경제연구원. 2013. 『에너지통계연보 2012』.
- 윤순진. 2002. “지속가능한 발전과 21세기 에너지 정책.” 『한국행정학보』 36(3). 147-166.
- 정상률. 2006. 『녹색담론과 환경외교 : 몬트리얼의정서 협상과정을 중심으로』. 파주: 한국학술정보
- 조성남·이현주·주영주·김나영. 2011. 『질적연구 방법과 실제』. 서울: 도서출판 그린.
- IEA [International Energy Agency]. 2013. *Key World Energy Statistics*.
- Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink. 1997. *Activities Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- National Statistical Office of Mongolia. 2011. *Mongolia National Census 2010 Preliminary Results*. Ulan Bator: National Statistical Office of Mongolia.
- Smith, J. 2008. *Social Movement for Global Democracy*. The Johns Hopkins University Press.
- WCED. 1987. *Our Common Future*. New York: United Nation.

Outcomes and Challenges of Activities of a Korean INGO, the Green Asia Network, to Combat Desertification and Climate Change: From a Perspective of Sustainable Development

*Seung-Ji Lee · Sun-Jin Yun*

This paper examines the activities of an INGO which aimed to combat Northeast Asia's major environmental problems of desertification and climate change in Mongolia. The object of this case study is the activity over 14 years of the 'Green Asia Network' (an INGO based in South Korea). This study employs a participant observation methodology. It examined the working process of the project of the Green Asia Network and analyzed the activities of the Green Asia Network in the light of the three axes of 'sustainable development': environmental, social and economic sustainability. As a result, this study found the fact that the Green Asia Network has improved its project toward sustainability through trial and error process and its project has achieved diverse outcomes in terms of sustainability which can be summarized as follows: First, in the area of environmental sustainability, the case successfully contributed to land restoration through afforestation, reduction of environmental pollution, minimization of the use of fossil fuels and provision of a new approach for achieving a reduction to the yellow dust phenomenon. Second, in the area of social sustainability, the activities undertaken contributed to the formation of a local community and the vitalization of civil society movements through the direct participation of Korean citizens as well as the enhancement of international exchange. Finally, in the area of economic sustainability, the case contributed to reduction of absolute poverty in the local area, and supported the uptake of a community-driven sustainable economic model. The research may be useful as a basis of a new model for INGOs in combatting desertification and climate change in Northeast Asia.

Key Word: INGO, Climate Change, Combating Desertification, Yellow Dust, Sustainable Development, Northeast Asia

