

대북한 인도적 지원에 대한 INGO의 참여모델

식량 분배 모니터링을 중심으로

박기덕 지음

대북한 인도적 지원에 대한 INGO의 참여모델

박기덕 지음

값 5000원



9 788974 292522
ISBN 978-89-7429-252-2

대북한 인도적 지원에 대한 INGO의 참여모델
—식량 분배 모니터링을 중심으로—

박기덕 지음

차례

I. 서론 _ 5

II. 북한의 식량위기와 외부지원 문제: 실태와 현황 _ 9

1. 북한 식량위기의 실태
2. 북한에 대한 외부지원: 각 주체의 입장과 지원현황

III. 국제 행위자로서 INGOs의 정의 및 기능 그리고 정통성 _ 20

1. INGOs의 의미와 역할
2. INGOs의 정통성

IV. 대북 인도적 지원에 대한 INGOs의 참여모델 _ 27

1. INGOs의 국제 인도적 지원사업에 존재하는 문제점
2. INGOs의 인도적 지원사업 대상으로서의 북한
3. 대북 인도주의적 지원 모델

V. 결론 _ 39

요약문 _ 46

대북한 인도적 지원에 대한 INGO의 참여모델

—식량 분배 모니터링을 중심으로—

I. 서론

북한은 우리의 생활과 대내외적 정책에 커다란 영향을 미치는 존재다. 이것은 우리와 북한과의 관계가 그런대로 무난할 때도 사실이고, 또 아주 좋지 않을 때도 마찬가지다. 가장 큰 원인은 북한이 우리에게 일반적인 외국이 아니고 아주 특수한 관계의 이웃으로서 외국이자 동시에 많은 것을 공유하는 공동체의 일부였었고 또 통합되어 다시 하나의 공동체를 이뤄야 될 대상이라는 사실 때문이다.

북한이 처한 상황은 1990년대 중반부터 특히 나빠지기 시작하여 여러 가지 이유로 개선될 기미를 보이지 않고 있다. 경제적 어려움, 그 중에서도 식량난은 당장 공동체로서의 존속 요건을 훼손하고, 국가로서의 정체성과 물리력을 유지하는데도 장애를 주고 있다. 또한 장차 우리와 공동체로 다시 통합될 경우를 생각해도, 그 공동체의 미래 구성원들의 생산력과 창의력을 훼손하여 주권자로서 그리고 경제주체로서의 위상을 누리고 의무를 수행하는 데에 큰 어려움을 줄 것으로 보인다. 따라서 해결하지 않으면 안 될 문제로 대두한지 이미 오래다. 공동체 성원으로서의 존엄과 질적 측면에서의 자질을 훼손하는 것으로는 식량부족 뿐만 아니라 주민들 특히 노인이나 아동 및 유아의 질

병과 이를 치료할 의료제재의 부족 등도 있다.

반대로 한국은 자체 생산이나 의무 수입 등으로 인하여 주곡인 쌀이 남아돌아 관리 비용만 해도 매년 천문학적인 액수가 소요되고 있어 북한과는 극한의 대조를 이루고 있다. 그럼에도 불구하고 이명박 정부 출범 이래 북한에 대한 식량이나 의료기기 및 약품의 인도적 지원조차 여러 가지 이유로 인하여 제공하기 어려운 실정이다.¹⁾ 국내외의 각종 민간자선단체들이 지원하고자 노력하고 있고, 정부나 준정부기관도 지원할 수 있는 능력을 보유하고 있다. 그러나 남북 간에 주고받는 형식과 절차 상의 이견 및 전반적인 정치군사적 대치상황에서 발생한 문제로 인하여 대북 인도적 지원이 제대로 이뤄지지 않고 있다. 이는 인도적 차원에서 지극히 안타까운 일일 뿐 아니라 남북 쌍방에 전략적 손실도 준다.

동족에게 인도적 지원조차도 제공하기 어려워진 상황과는 대조적으로, 한국은 이명박 정부 출범과 함께 소위 ‘기여외교’를 외교정책의 중요한 방식 중의 하나로 채택하였다. 그러나 기여외교의 목표가 타국 및 타 국민에 대한 ‘기여’ 자체에 있는 것이라기보다는 소위 “포괄적 실리외교” 추구 차원의 일환으로 설정되어(청와대 2009: 12-14), 정부는 인도적 지원조차도 보편적인 기여가 아닌 경제적 실리와 정치적 목적을 달성하기 위한 수단으로 사용하겠다는 의도를 내보이고 있다. 우리기업의 해외진출 및 에너지를 비롯한 여러 자원의 확보와 연계지어, 부존자원을 풍부하게 가지고 있는 국가에 ‘기여외교’의 중점을 두겠다는 것이다. 이런 차원에서 볼 때, 그리고 남북관계를 ‘특수 관계’가 아닌 일반외교관계로 보는 이명박 정부의 남북관계관에 입각해서 보면, 대북 지원이 아무리 인도적 차원의 것이라도 경제적 실리나 정치

1) 대북지원에 있어서 무엇이 인도적 지원인가에 대한 논란이 있는 것은 사실이다. 예를 들면 ‘지원된 식량의 군량미 전용’이나 ‘지원된 비료에서 화학물질 추출’ 등에 관한 논란이 그것이다.

적 이익이 담보되지 않으면 제공하지 않을 계획임을 유추할 수 있다. 남북정부간의 강경대치국면이 고조되어 대화조차도 제대로 이뤄지지 않고 있는 상황에서 정부 베이스의 대북지원은 생각하기도 어려운 현실이다.

그러나 한국 정부의 ‘기여외교’ 정책목표와 어긋난다는 이유로 직접 생산하거나 수입할 능력이 부족하여 해마다 많은 국민들이 굶주리고 심지어 죽어가는 북한의 현실을 그냥 보고 지나치기에는 어딘가 편치 않다. 동포가 아사하고 있다는 차원에서는 말할 것도 없고 보편적인 인도주의 차원에서도 떳떳하지 못하다. 정부 일각이나 보수적 인사들은 북한이 군량미를 비축하기 위해 식량난을 과장하는 것이니 이에 속지 말아야 한다고 경고하고 있지만, 한국 외무부장관 출신의 반기문 UN사무총장까지 나서 국내 보수언론을 통해 “610만 명의 북한 주민이 식량위기를 겪고 있다”며 대북 인도적 식량지원을 촉구하는 걸 보면(중앙일보 2011. 8. 4), 북한의 식량난은 결코 기만이나 과장이 아니라고 판단된다. 국제적인 비난도 있고,²⁾ 또 현 상황이 바뀌어 동맹국들이 대북 인도적 지원에 나서고 우리에게도 참여하라고 요구할 때 주권국가 차원의 정책노선 상 일관성과 동맹국 차원의 전략선택 사이에서 곤란하게 될 가능성도 상존하고 있어, 대북 인도적 지원 문제는 현재대로 방치해둘 수 없는 것이다.

이와 같은 상황에서 우리 정부가 타의에 의해서라도 북한에게 식량을 지원하는 방향으로 정책을 선회할 때 국민들이 납득할만한 명분이 있어야 할 것이다. 특히 이전 정부들의 대북 인도적 지원도 ‘군량미로 전용되고 어뢰와 포탄으로 되돌아와 천안함 침몰과 연평도 포격으로

2) 1997년 이후 23차례나 북한을 방문한 글린 포드 유럽의회 전 의원은 제12회 세계 한민족포럼(국제한민족재단이 주최하여 금년 6월 21-22일간 시드니에서 개최)에서 “식량지원문제에 관한 한 남한 정부의 판단이 틀렸다”며, 한국 정부가 “북한의 항복을 받아내겠다는” 생각으로 “굶주리는 ‘동포 아이들’을” 방치하는 정책을 바꿔야 한다고 주장했다(경향신문 2011. 6. 25).

이어졌다'고 비난해온 이명박 정부가 대북정책 전반을 전환할 명분은 물론 정부 차원의 인도적 지원을 제공하는 정책을 선택할 명분조차도 찾기는 어려워 보인다. 이런 상황이 지속되면 남북관계 개선의 여지는 줄어들고, 무력충돌이 잦아질 가능성을 배제할 수 없으며, 심지어 전면적인 전쟁의 발발까지도 염려할 수 밖에 없게 된다. 여기에 남북관계를 호전시킬 계기를 찾아야 할 당위가 있다.

원인이 어디에 있는가는 별론으로 치고, 북한은 남북관계의 악화나 단절로 연결될 수 있는 정책을 선택하는데 주저함이 없는 것처럼 행동한다. 중국의 지원이 최후의 보루로 작용하고 있기 때문이다. 이런 상황에서는 '목마른 사람이 우물을 판다'는 속담도 무색하다. 식량이나 의약품 등을 제공하는 인도적 지원조차도 우리 정부가 결정한다고 해서 북한이 받아들인다는 보장도 없다. 하지만 남북관계에서 가장 급박하고 그나마 남북 양측 정부가 제공하고 수용할 명분을 찾기가 쉬우며 타협 가능성이 가장 높은 것이 인도적 지원, 특히 식량 지원-수용이니, 이 문제의 해결책부터 강구하는 것이 남북한 간의 대결현상을 개선하는 첫걸음이라고 생각한다.

현재 대북 인도적 지원에서 문제되는 것은 '북한이 제공된 인도적 지원 식량을 군용으로 전용한다'는 한국의 우려와 제공자가 북한의 '주권을 침해한다'는 북한의 우려다. 본고는 남북 양측의 우려가 해소될 수 있는 원만한 타협안이 도출 가능하고 또 필요하다는 점에서부터 출발한다. 결론부터 말하자면, 한국이 지원한 식량을 국제비정부기구(INGOs: International Non-government Organizations)의 감독(monitering) 하에 필요한 북한동포들에게 분배하자는 것이다. 이 방식을 통하여, 한국은 북한이 지원받은 식량을 "군용으로 전용"하는 것을 방지하고, 북한은 한국과 기타 외국이나 외부 국가들의 연합체인 국제기구의 감독으로 인한 "주권 침해"를 방지 또는 최소화할 수 있어, 협상하기에 따라서 남북한 당국 쌍방이 모두 수용할 수 있을 것이

기 때문이다.

본고에서는 현재 한반도 문제의 핵심이 비핵화와 평화체제 구축을 위한 6자간 합의와 남북간의 대치국면을 해소하기 위한 1차 조건이 남북간의 대화라는 점을 중시한다. 따라서 남북간 합의가 가장 쉬운 부문이 식량 지원-수용이라고 설정하고, 남과 북이 모두 기존의 입장에서 큰 일탈이 없는 정책조정을 통하여 합의가 가능한 주제로 'INGOs의 감독에 의한 한국의 대북식량지원' 방법을 모색한다. 따라서 먼저 북한의 식량실태에 관한 요소들을 조사하고, 다음으로는 INGOs의 역할수행을 위한 특성과 능력 및 자격을 분석하며, 마지막으로 INGOs 등이 개입하여 북한에 대한 인도적 식량지원을 위한 여러 대안을 비판적으로 종합한 모델을 제시한다.

II. 북한의 식량위기와 외부지원 문제: 실태와 현황

1. 북한의 식량위기 실태

관찰자에 따라 북한의 식량수요나 생산량 및 전반적인 현황에 대한 평가는 매우 다양하다. 그러나 냉전 종식과 더불어 공산권이 민주화 내지 자본주의화 하고, 북한의 내부소식이 외부에 알려지면서, 북한의 식량사정이 아주 심각하다는 것이 국제사회에서 본격적으로 논의되기 시작하였다. 북한에서는 1990년대에 들면서부터 식량생산이 대체로 감소하다가 1995년에는 대홍수로 인하여 전년도 대비 16.3퍼센트 격감하여 식량사정이 결정타를 맞게 되었다.³⁾ 다음에 제시되는 <표 1>은 1995년부터 2009년에 이르는 북한의 식량 수급상태 추이를 잘

3) 1992년부터 2년간 각각 3.6%와 9%씩 감소하던 식량생산이 1994년에 약간 증산(6.2%)되는 듯하다가 1995년에 격감하였다(통계청 2010: 26).

10 대북한 인도적 지원에 대한 INGO의 참여모델

보여주고 있는데, 수량은 정곡기준으로 쌀, 옥수수, 콩 및 잡곡은 물론 감자를 곡물로 환산한 양까지 포함하는 것이다.⁴⁾ 본 표는 한국정부가

〈표1〉 북한의 식량수급

(단위: 만 톤)

연도	(1) 식량 수요량	(2) 식량 생산량	(3) 식량 부족량	(4) 식량 자급률	(5) 쌀		(6) 옥수수	
					생산량	구성비*	생산량	구성비*
1995	534	345.1	188.9	64.6				
1996	529	369.0	160.0	69.8	134.0	36.3	197.6	53.6
1997	530	348.9	181.1	65.8				
1998	495	388.6	106.4	78.5				
1999	504	422.2	81.8	83.8				
2000	518	359.0	159.0	69.3				
2001	524	394.6	129.4	75.3	168.0	42.6	158.8	40.2
2002	536	413.4	122.6	77.1	174.4	42.0	163.6	40.0
2003	542	425.3	116.7	78.5	172.0	40.4	171.0	40.2
2004	548	431.1	116.9	78.7	179.5	41.6	167.4	38.8
2005	545	453.7	91.3	83.2	202.4	44.6	163.0	35.9
2006	560	448.4	111.6	80.1	189.5	41.8	175.1	38.6
2007	543	400.5	142.5	73.8	152.7	38.1	158.7	39.6
2008	540	430.6	109.4	79.7	185.8	43.1	154.4	35.9
2009	540	410.8	192.2	76.1	191.0	46.5	130.1	31.7
연평균			134.0	75.6				

출처: (1) 양운철(2010: 18) 〈그림 2〉 “1995년도 이후 북한의 식량 수급량 추이”

(2) 통계청(2010: 26), 3-5 “식량작물생산량”

(3)=(1)-(2)

(4)=(2)÷(1)×100(%)

(5), (6) 통계청(2010: 27), 3-6 “주요 곡물 생산량”

* 전체 곡물 생산량 중 백분율(%)

4) 한 해의 곡물 추수기가 종류별로 달라 특정 곡물의 생산량이 같은 해의 식량으로 충당되는 것만은 아니다. 특히 쌀은 특정해의 생산량이 연말부터 다음해 전반기까지의 식량으로 사용된다. 따라서 한 해의 필요량에서 같은 해의 생산량을 빼어 식량부족분을 추정하는 것은 정확한 방법이 될 수 없다. 그러나 장기적인 차원에서 어느 정도 타당성을 가진다고 볼 수 있다. 특히 양곡년도를 한국의 통계는 매년

관의 통계치에 근거한 것으로 특히 생산량 추계에서는 FAO/WFP의 추계치보다 많은데, 그 이유는 텃밭과 경사지에서 생산된 곡물 양이 후자에는 포함되지 않기 때문이다(권태진·남민지 2011: 6).

이 표에 의하면 북한은 1995년에서 2009년까지 총 15년 동안 정곡 기준으로 연평균 130만 톤(최소 81.8만 톤에서 최대 188.9만 톤)에 이르는 식량이 부족하여, 이를 수입이나 외부 지원으로 충당하여야 했다. 이와 같은 식량부족이 여러 요인에 기인하는 것이지만,⁵⁾ 특히 북한의 경제체제의 비효율성과 농업기술의 낙후가 주요 요인이라고 평가된다. 경작 가능한 땅이 좁고, 토양이 척박하고 또 위도 상 미작에 불리하다는 것 등 북한의 농업환경이 그렇게 좋지 않다는 것은 짐작하기 어렵지 않으나,⁶⁾ 공산권의 붕괴와 함께 외부의 원조나 유리한 통상 조건이 사라지면서부터 거의 고립상태에 처한 북한이 식량을 원만히 조달하기는 매우 어려운 형편이었다.

WFP가 1997년 8월에 실시한 북한 어린이들의 영양상태를 조사한 바에 의하면(Katona-Apte and Mokdad 1998: 1317-1318), 조사 대상 유치원과 탁아소 등이 정부가 수도권의 곡창지역에서 선정해준 것으로 비교적 양호한 지역의 시설이었지만, 그곳의 북한 어린이들도 심각한 영양부족에 시달리고 있었다. 특히 5살 이하 어린이들이 심각한 영양부족으로 발육부진 상태에 처해 있던 것을 보면, 식량난이 홍수 이전부터 심각했다는 것을 알 수 있다.⁷⁾ 그 이후에도 식량난은 근본적으

1월에서 12월까지로 보나 FAO/WFP는 전년도 11월에서 당해년도 10월까지로 보기 때문에 사실상 별 차이는 없다.

- 5) 통일부에 의하면 북한 경제가 1990-96년간 연평균 4% 이상의 마이너스 성장을 보였고(Far Eastern Economic Review 1997. 6. 26: 26), 1997년과 1998년에도 각각 6.5%와 0.9%의 마이너스 성장률을 보였으며, 1999년 남북간의 본격적인 화해와 대외여건의 개선으로 6.1%의 성장을 보였으나, 그 후 2000년부터 10년간 연평균 1.31%의 낮은 성장률을 보였고, 특히 최근 2009년에는 다시 0.9%의 마이너스 성장을 보이기 시작하였다(통계청 2010: 46).
- 6) 임상철(2008: 51-53)은 지구온난화가 미작 가능 경지를 북쪽으로 확대하여 북한의 미작환경을 개선시켜주고 있다고 추정할 수도 있다고 주장한다.

로 해결되지 않고 국내외정세와 기상조건 등에 따라 평균 5년을 주기로 조금 나아지거나 더욱 악화되는 상태를 오가고 있다.⁸⁾ 앞의 <표1>에는 제시되지 않았으나 여러 연구와 지표에 의하면, 북한의 식량난은 공산권의 붕괴와 경제구조상의 문제로 인하여 1993년부터 본격화 되었을 것으로 추정된다. 종합하면 북한의 식량위기의 근본적인 원인은 국내외의 사회구조적 원인에 기인하는 것이고, 1990년 중반 이후에 거의 매년 나타난 홍수와 가뭄이 이를 더욱 악화시켜온 것이라고 판단된다.

1995년에 홍수로 인하여 최악의 상태를 맞았던 북한의 식량사정이 지금에 이르기까지 별다른 호전이 없이 어려움을 벗어나지 못하고 있다. 위 <표1>에서 다뤄진 기간 중 북한의 식량자급률이 평균적으로 총 수요량의 3/4 정도에 불과하여, 결국 부족분은 수입이나 외부지원으로 충당해야 할 입장이다. 물론 해에 따라 다소의 작황 변화는 있었는데, 가장 좋은 경우가 1999년으로 83.2퍼센트의 자급률을 보였으나, 그럼에도 불구하고 82만여 톤이 부족했다. 또한 전반적인 경제체제의 붕괴로 인하여 북한이 수출할 상품을 제대로 생산할 수 없게 되었고 따라서 외화가 부족하여 식량을 원활하게 수입할 수도 없는 형편이었다. 작황이 가장 불량한 해에 속하는 1997년의 경우 자급률이 총 수요량의 2/3에도 미치지 못하여 70만 톤 정도를 수입했지만(박기덕 1999: 140), 이는 부족분의 절반에도 한참 밑도는 수준이었다. 그래서 24만

7) 각종 자료들이 관점에 따라 필요한 영양 수준을 책정하고 있어서 일반적으로 수용되는 수준을 제시하기는 쉽지 않고 또 그것이 주요 논점이 아니어서, 본고에서는 특별한 설명 없이, 각 자료와 연구가 사용한 수치를 그냥 사용하여 전반적인 식량난에 대한 윤곽을 설명하는 수준에 그쳤다.

8) 북한 공식 인구통계에 입각하여 북한 식량위기의 성격을 분석한 이석(2004)에 의하면, 북한의 식량위기는 1990년대 중후반기(1994-2000년)에 '유의미한 인구변화'를 초래했으며 적게는 25-69만 많게는 25-117만 명의 초과 사망자를 발생시켰는데, 주로 함경남도과 평안남도를 중심으로 한 동북지역과 서북지역에서 가장 심각했다.

톤의 외부지원을 포함해도 식량 부족분은 87만 톤(전체 수요량의 16.4% 이상)을 초과하는 형편이었다(FAO/WFP 1997). 경제사정이 지속적으로 어려워 부족한 식량을 수입할 수 없어서, 핵문제를 이슈화하여 결국 한국을 포함한 관계국들로부터 지원을 받아왔지만, 많은 아사자가 발생하는 것을 막지는 못했다. 현재까지도 농업생산 능력은 거의 답보상태이고 헐벗은 산야는 홍수나 가뭄에 너무나 취약하여 북한의 식량사정은 가까운 시일 내에 해결될 기미가 보이지 않는다.

2. 북한에 대한 외부지원: 각 주체의 입장과 지원현황

북한의 식량난은 21세기에 접어들어서도 계속되어 대체로 총 수요량의 1/5~1/4 정도 밖에 자급자족하지 못했다. 2001년부터 발간되기 시작한 ‘한국농촌경제연구원’의 『KREI 북한농업동향』은 북한이 받은 외부로부터의 지원 내용을 상세히 보여주고 있다.⁹⁾ 북한의 식량위기가 본격적으로 알려지고 북핵문제의 해결 가능성이 보이면서부터 각종 국제기구와 NGOs 및 한국을 비롯한 6자회담 참가 5개국 그리고 몇몇 유럽 국가들로부터 본격적인 식량, 육아용품, 난방용품, 의약품 및 비료 등의 대북 지원이 시작되었다. 이에 의하여 북한의 기아문제가 경감되었지만, 식량난의 구조적인 원인은 여전히 계속되고 있다.

식량을 비롯한 인도적 지원을 제공하는 국가들은 한반도에 대한 전략적 고려, 한국 또는 북한과의 관계 및 각자 국내 정치사정 등에 따라 각각 다른 지원 능력을 가지고 있는데, 다음과 같이 각국은 능력에 따라 그리고 북한의 행위라는 추가 변수를 고려하여 특정한 형태와 액수 상당의 지원을 북한에 제공하였다.¹⁰⁾ 먼저 한국에서 김대중 정부는

9) 『KREI 북한농업동향』 각호의 “남북한 농업교류협력 동향” 과 “국제사회의 대북지원 및 교류협력” 참조.

10) 이하 국제기구와 각국의 대북 지원 관련 내용 중 1990년대에 대해서는 주로 박기

1990년 말의 외환위기에 따라 IMF가 요구하는 경제개혁을 하느라 혹독한 고생을 해가면서도 북한과의 관계개선에 진력하였다. 노무현 정부도 이 정책을 계승하였다. 세계에서 유례가 없는 조속한 경제회복과 정부의 적극적인 포용정책이 두 번에 걸친 남북정상회담으로 결실을 맺고, 남북은 많은 지원과 교류를 약속했었다. 그러나 남북정상의 약속은 이전 정부와는 정책이나 이념의 지향이나 속성이 다른 이명박 정부가 등장하면서부터 파기되었다. 남북 양측의 태도나 정책방향 및 조건이 상충하기 때문이었다.

이명박 정부가 출범 이래 소위 원칙 있는 남북관계의 정립을 내세워 과거 10년간의 포용정책 기조를 버리고 모든 정책을 우편향화 하여 남북 정부간 관계는 물론 민간단체나 NGOs들의 인도적 대북지원조차도 거의 실행할 수 없는 상황에 처하고 말았다. ‘천안함 침몰’ 이후 ‘5·24조치’가 발표되면서 얼어붙기 시작한 남북관계는 ‘연평도 포격 사건’에 따라 거의 단절되어 민간수준의 대북 지원이나 협력조차 중단되었다. 그 후 비록 실패한 것이지만 남북정상회담을 위한 물밑작업이 있었고, 발리 ARF에서 남북 고위급 회동이 이어졌으며, 한국 정부가 금강산관광 재개 문제를 위한 실무회담을 제의하는 등의 접촉이 이뤄졌으나 별다른 결실을 맺지 못했다. 그러다가 이명박 정부 출범 후 처음으로 최근에서야 민족화해협력범국민협의회(민화협)와 천주교가 신청한 대북 취약계층 밀가루 지원을 허용하였다(매일경제 2011. 7. 26).¹¹⁾

덕(1999:142-144)에서 이기해왔거나 요약한 것이고, 2000년 이후에 대해서는 주로 권태진(2010: 9-11) 및 한국농촌경제연구원(2011: 118-119, 137-142)에서 요약한 것임.

11) 민화협이 300톤 그리고 천주교가 100톤 총 400톤의 밀가루를 북한 취약계층에 지원하겠다는 사업신청을 2011. 7. 25 통일부가 승인한다고 밝혔다(매일경제 2011. 7. 26). 이는 2010년 천안함 침몰 이후 처음으로 정부에 의해 승인된 민간단체의 대북 인도적 지원사업이다. 정부는 각각 동 26일과 28일 사리원시의 탁아소와 유치원 등에 보낼 밀가루지원 사업을 승인하면서 북한에는 금강산관광사업 협의를

대체로 한국의 전반적인 경제력이나 쌀, 비료, 의약품, 육아용품 및 난방용품 등 대북 인도적 지원품목의 생산능력을 감안하면, 언제라도 대북지원이 가능하다. 주곡인 쌀을 제외한 거의 모든 곡물의 자급도가 매우 낮은 한국이 자체 생산품으로 북한을 지원할 수 있는 것은 쌀 뿐이며, 기타 옥수수 등은 외국에서 수입하여 지원할 수 있다.¹²⁾ 한국에서는 크게 보아 이념과 지역에 따른 국가사회의 균열이 증첩되어 소위 ‘보혁 양진영’으로 나뉘어 생사를 걸다시피 하는 정치갈등과 권력투쟁이 진행되고 있다. 이명박 정부 출범이후 몇 차례의 선거—지방선거 및 보궐선거—를 거치면서 복지담론이 정치무대의 중심의제로 편입되어 내년 총선과 대선에서 어느 정파가 집권하더라도 대내적인 예산 소요가 많이 높아질 것으로 예상된다. 이런 마당에 남북관계는 내년 총선 및 대선에서 포용정책파가 집권하느냐 그 반대파가 집권하느냐에 따라 큰 영향을 받게 될 것이다.

미국은 북핵문제의 해결사 역할을 수행하기 때문에 북한의 대외관계에서 항상 가장 중요한 영향력을 가진 국가다. 한 워싱턴 특파원이

위한 남북 당국 간 실무회담을 29일 금강산에서 개최하자고 제의했으나 북한에 의해서 거부되었다. 언론이나 전문가들이 인도네시아의 발리에서 열린 아시아지역 안보회의(ARF: Asian Regional Forum) 중 동 23일 남북외무장관회담 후에 나타난 이런 일련의 행위에 상당한 기대와 의미를 두고 있다.

- 12) 한국의 식량자급도는 매우 낮다. 1996년 현재 양곡의 자급도를 보면, 주식인 쌀과 보리의 경우가 가장 높으나 각각 90퍼센트와 75퍼센트에 미달하고, 콩은 10퍼센트에 미달하며, 옥수수와 밀은 1퍼센트에도 미치지 못한다. 쌀 자급률은 1990년에 거의 109% 그리고 1997년 이후 104%를 상회—경제발달로 인한 쌀 소비의 감소에 기인하는 바도 큼—하고 있는데 이에 더하여 WTO와의 협정에 따라 쌀 관세화 유예에 대한 대가로 매년 일정량을 의무적으로 수입하여야 하기 때문에 많은 쌀이 남아돌아 정부가 쌀 가공식품의 소비를 장려하기에 이르렀다. 그러나 여타의 곡물은 국내소비에도 터무니 없이 부족하다. 자급률이 보리만 50%를 상회하고, 콩도 대체로 1990년대에 10% 전후이다가 2010년에는 31.7%로 올랐고, 밀은 1%에도 못 미치다가 우리 밀 살리기 운동의 효과로 1910년에 1.7%에 이르렀으며, 옥수수도 1%에 미달하고 있다. 2010년도 현재 전체 식량자급률은 54.9%이나 곡물자급률은 26.7%에 불과하여, 쌀을 제외한 다른 품목은 국내산으로 북한을 지원할 수 없다. 2010년도 자료는 농림수산식품부 자료 참고(경향신문 2011. 7. 11).

잘 관찰한 것처럼 미국이 처음 시작한 1995년 이후 지금까지의 대북 식량지원패턴은 북한의 식량사정보다는 미북관계와 북핵문제 등에서 비롯되는 정치상황에 따라 변화해왔다.¹³⁾ 부시 행정부 말기인 2008년 6월부터 1년간 총 50만 톤의 곡물을 지원할 계획 하에 다음해 3월까지 16만9천 톤은 지원되었으나, 오바마 행정부가 들어서면서 중단되었다. 2008년 말에 시작된 금융위기 해결 때문에 한반도문제가 정책 우선순위에서 뒤로 밀린 것이 제일 큰 원인이었고, 또 지원을 받을 주민에 대한 직접 접근권과 분배의 투명성을 확보하기 위한 모니터링시스템의 수용에 대한 새 정부의 확고한 입장도 원인 중의 하나였다.¹⁴⁾ 오바마 정부보다 1년 여 먼저 출범한 한국의 이명박 정부가 대북 강경정책을 천명하고 미국정부와 조율해간 것도 또 하나의 원인이었다.

그러나 앞서 논의한 부시 정부의 50만 톤 중 10만 톤의 옥수수, 밀, 식용류, 콩 등을 북한 학교 및 고아원 등에 분배하는 것을 모니터링하도록 위임 받았던 ‘조선의 기독교인 벗들’ (Christian Friends of Korea) 의 4개의 미국 NGOs(World Vision, Samaritan’s Purse, Mercy Corps, Global Resource Services)는 7명의 소속 전문가를 지난 2월 중순에 북한에 파견하여 식량실태를 조사한 보고서에서 북한의 식량사정의 심각성을 적시하여 긴급지원을 촉구했다. 그 보고서에 의하면 지난해의 흉수와 흑한으로 인하여 각종 작물 수확이 심각하게 감소했고, 국제곡물가 상승에 따라 북한은 당초 32만5천 톤의 곡물을 수입하려 했으나 20만 톤에도 훨씬 못미치는 곡물을 수입했다 한다. 또한 저체중아동 출산과 영양결핍에 의한 환자가 급증하여, 이들 취약계층에 대한 긴급 지원이 없으면 그들의 건강에 심각한 영향을 미칠 것이라고 경고했

13) 유신모 “대북식량지원 망설이는 미국” 경향신문 (2011. 7. 12).

14) 이 지원에 즈음하여 미국은 북한과 식량지원에 있어서 “한국어 요원을 배치하고 어느 곳이든 24시간 내에 방문해 조사할 수 있는” 모니터링의 ‘국제적 기준’에 합의 했었다(유신모의 앞의 칼럼).

다. 미국 정부도 WFP/FAO/UNICEF 합동조사단의 특별보고서(2011. 3. 24)에 따라 긴급한 식량지원이 필요하다는 유엔의 권고에 따라 필요시 실태조사단을 파견할 방침이었지만, 최근까지 별다른 지원이 제공되지 않았다. 그러나 클린턴 국무장관조차도 금년 4월말 방북 후 긴급한 대북식량지원을 권고한 지미 카터 전 미국 대통령을 만나지도 않고 무시함으로써 대북식량지원은 이뤄지지 않았다.

최근에 들어서야 정치인들이 일련의 관심을 나타내기 시작하고 있고, 지난 7월 27일부터 미국을 방문한 김계관 북한의무성 제1부수상과의 북미회담이 있었다. 그러나 미국은 아직도 북한에 대해 강한 불신을 가지고 “2008년 합의한 ‘국제적 기준’ 보다 훨씬 높은 수준의 모니터링을 요구하고 있”어,¹⁵⁾ 상당량의 식량지원이 언제 이뤄질지 속단할 수 없다.

일본은 쌀 소비의 감소 추세와 더불어 초과생산으로 어려움을 겪는 나라로서 북한에 식량을 제공할 여력이 가장 크다. 그렇지만 국내의 적 여건이 성숙하지 않아 본격적인 식량원조를 시행하지 못했다. 일본이 안고 있는 국제 여건은 한국과의 관계였는데, 한국정부는 장기적인 남북관계 개선의 계기가 될 수 있는 현 상황을 일본의 지원이 무산시킬 수 있다고 생각하여 한국의 지원에 선행하는 일본의 지원을 반대했다. 국내적 요건은 북한과에 관계에 대한 일본의 국내여론과 관련된 것으로, 일본인 납치사건과 북송 일본인들의 모국 방문 문제 등이 원만하게 해결되지 않은 상태에서, 일본의 보수층은 북한과의 수교나 식량지원을 반대하였다. 이러한 구조가 최근까지도 별다른 변화가 없는 가운데, 잦은 정권 및 정부 교체, 동북지방의 강진과 그에 따른 쓰나미

15) 미국이 요구하는 국제적 기준보다 높은 수준의 모니터링은 “‘시장접근권’ 과 ‘사후 평가’ 를 추가하”여 ... “지원된 식량이 북한의 국가배급체계(PDS)에 흡수되지 않았는지 장마당을 비롯한 시장에서 직접 확인하고 식량제공 전후에 취약계층의 영양상태를 각각 체크해 이들이 식량을 섭취했는지 확인 하려는 것이다”(유신보의 앞의 칼럼).

그리고 핵발전소 사고로 인하여 북한문제에 관심을 두기 어려운 상황이다. 더구나 전반적인 경제사회적 침체와 그에 따른 ODA예산의 감축(임언 외 2009: 217) 등은 일본 대외정책에서 인도적 지원문제의 우선순위를 낮추고 있다.

1990년대나 21세기에 들어서나 북한의 식량난 해소에 지속적으로 협조하는 나라는 중국이다. 북한과의 전통적인 우호동맹관계나 북한에 대한 전략적인 고려에서 북한의 붕괴를 원치 않기 때문이다. 1990년대의 위기 때는 국경부근의 동북 3성이 북한과의 무역이나 물물교환 형식을 통해서 북한에 식량을 지원해왔다. 최근에도 중국은 북한을 가장 안정적으로 지원하는 국가다. 1996년 이래 매년 최소 10만 톤에서 최대 55만 톤, 즉 매년 평균 20~30만 톤 수준의 식량을 북한에 무상으로 지원해 왔다.

요즈음 중국의 경제력은 일본을 추월하여 미국에 접근하고 있다. 또한 여러 측면에서 북한과의 경제 및 안보협력을 회복해가고 있어, 북한은 한편 한숨을 돌리면서도 다른 한편 딜레마에 처하게 되었다. 지나친 대중의존은 자국의 주권과 독자성을 해칠 가능성을 높이고 있는데, 중국의 독주와 경우에 따라 간섭을 상쇄해줄 수 있는 미국은 북한의 각종 제안에 귀를 닫고 소위 “전략적 침묵”을 지키고 있다. ‘창·지·투’와 ‘황금평’으로 상징되는 북·중경협이 전성기를 맞고 있는데, 그것이 과연 북한의 전략적 이익에 부합하는 것인지 아닌지는 세월이 지나봐야 판별될 것 같다.

유가의 상승으로 극심한 경제위기를 벗어난 러시아는 ‘북·러 통상 경제 및 과학기술 협력위원회’를 개최하여 2007년 이후 중단된 북한과의 정부간 경제협력위원회를 금년 중에 재개하기로 사실상 북한과 합의했다. 그리고 이 협력위원회에서 러시아가 북한에 인도적 구호물자를 지원하는 문제도 논의하였다. 중국의 육일승천을 보면 러시아의 재등장이 아직까지는 초라하지만, 이것이 북한에게는 미국과 더불어

중국을 견제할 수 있는 중요한 카드가 된다는 측면에서 중요하다.

EU는 1995~2004년 중 2001년을 제외하고 매년 하나의 국가연합 차원에서,¹⁶⁾ 그 이후는 각 소속 국가 차원에서 북한에 인도적 지원을 제공해왔다. 2010년의 경우, 중앙긴급구호기금(CERF)은 각각 FAO, UNICEF, UNPF, WFP, WHO 등을 통하여 각종 작물 생산장비와 취약 농가 식량 지원 및 영양개선을 위해, 어린이 질병예방을 위해, 취약계층 및 여성과 어린이 영양지원을 위해, 그리고 산모 및 어린이 사망률 경감을 위해 지원을 했다. 노르웨이, 독일, 스웨덴, 프랑스, 룩셈부르크 및 이탈리아도 각각 자국 적십자사나 NGOs, WFP 및 WHO 등을 통하여 북한의 식품, 의료, 음용수 등을 지원했으며, EU국가가 아닌 스위스는 WFP를 통해 낙농제품을 그리고 브라질은 직접 식량안보를 위한 지원을 북한에 제공하였다. 2011년 들어 프랑스 외무부는 금년 4월 초 자국의 구호단체 Premier Urgence를 통해 금년 추수 전까지 7개월간에 걸쳐 21만 달러를 기부하여 쌀과 분유를 포함한 식품을 850~1,000명의 고아와 장애인 등 취약계층을 지원하기로 하였다.

한편 국제기구들도 위에서 말한 각국의 출연품과 출연금을 북한에 제공하였다. 이미 논의한 바와 같이 최근에반기문 사무총장이 대북 긴급 식량지원 요청한 것에 앞서 금년 초부터 UN은 금년 2011년 상반기 대북지원 예산을 500만 달러로 책정하는 한편, WFP/FAO/UNICEF 합동조사단의 건의를 받고 43만 톤의 긴급한 대북지원을 호소한 바 있다. 세계동물보건기구(OIE)도 FAO와 합동으로 북한의 식량생활에 큰 영향을 미칠 구제역 문제에 대해 조사단을 파견하고 확산을 방지하기 위한 백신과 방역 장비 등의 지원을 호소하였다. WFP도 금년 초부터 모금하기 시작한 대북지원 사업자금을 4월초 현재 4,300만 달러가

16) 2010년까지의 지원은 한국농촌경제연구원, 『KREI 북한농업동향』 12-4에 게재된 “국제사회의 대북지원 및 교류협력 동향”에서 인용.

량 모금했으며, 이 자금으로 2천 톤 가량의 식량을 배급하였다. 미국의 민간 지원단체 ‘조선의 기독교인 벗들’도 28만 달러 상당의 지원식량을 병원과 요양원에 보냈다고 한다.

Ⅲ. 국제 행위자로서 INGOs의 정의 및 기능 그리고 정통성

1. INGOs의 의미와 역할

시민사회는 사회 구성원들의 권익을 보호하기 위해 대안을 제시하고 집행을 감독하기 때문에 민주주의를 발전시키고 내실화하는데 있어서 가장 중요한 요소들 중의 하나다. NGOs는 시민사회에서 가장 많은 주목들을 받는 행위자다. 그렇다고 해서 NGOs가 시민사회와 동일한 것은 아니다. 시민사회는 NGOs에 비하여 보다 더 넓은 개념으로서 비정부 부문의 거의 모든 조직과 결사체를 포괄한다(Carothers 1999-2000: 19-20; Elshtain 2000: 103-104).¹⁷⁾ 이처럼 질적으로 다양한 시민사회의 조직체들이 모두 반드시 공공선을 위해 활동하는 것은 아니

17) 바스티드(Suzanne Bastid)에 의하면 “국제(문맥에 따라 필자가 추가한 단어 및 이탤릭) NGOs는 민간부문의 주도에 의하여 자유롭게 조직되어 국가의 경계선을 넘나들거나 초월하지만 이익(profit)을 추구하지는 않는 인간집단 또는 사회집단이다(Charnovitz 2006: 350에서 재인용). 또한 차노비츠는 “(Charnovitz 2006: 351 note 15) ‘시민사회’라는 개념이 분석가에 따라서 정부 및 기업과 관련을 갖지 않는 모든 것을 포괄하는 것으로 인식하기 때문에 학문적 이름 붙이기 차원을 넘어서는 것이고, 따라서 종교, 정당, 운동 및 공동체집단(community groups) 등은 시민사회의 일부지만 NGOs라고 인정되지 않는다”고 주장한다. 그렇다고 해서 NGO가 반드시 공공부문 종사자가 아닌 사람들(private individuals)이 많이 참여하는 비기업(가) 단체는 아니다. 이익을 추구하는 기업가들이 조직한 국제상공회의소는 INGOs에 포함되고, 또 오늘날 많은 공공법인이거나 국가기관 등이 NGOs에 가입하고 있다(Charnovitz 2006: 350-352). NGO의 성격과 정의에 대해서는 더 검토하려면 박기덕(2002: 266-267) 참조.

고,¹⁸⁾ 오히려 대부분이 구성집단 각자의 사적이익을 추구하는 경향이 더 강하다. 시민사회의 순기능적 존재의의는 국가를 경계·견제하고 시민들의 이익이 중요하다는 점을 각인하여 민주주의의 발전에 기여할 수 있다는 점이다. 이와 같은 시민사회에 비하여 NGO는 보다 구체적이고 가시적인 단체를 말한다. 특히 공적 영역에서 활동하는 NGOs는 정책대안을 제시하고 정부에 압력을 행사하며, 시민들의 참여를 고창하고 시민들에게 교육 및 훈련을 제공하기도 한다.

나이와 코헤인(Nye and Keohane 1971: 332)이 논의한 바와 같이,¹⁹⁾ “최소한 한 행위자가 정부나 국제기구의 대리인이 아닌 경우, 국가 경계를 넘나드는 유형 또는 무형의 아이템의 움직임”을 국제관계(transnational interactions)라고 할 수 있는 바, 이런 국제관계에서 “제도화”된 것이 국제기구다(Skjelsbaek 1971: 420). 이런 의미에서 INGOs가 비록 제도화된 국제기구는 아닐지라도, 이들이 국제관계에서 활동하는 행위자로서의 역할이나 정체성은 앞에서 논의한 일반사회에서의 NGOs에 비견될 수 있을 것이다. 그러나 한 가지 다른 것은 조직으로서 INGOs가 국제사회의 공적영역에서 활동하는 구체적인 행위자라 할지라도 국제관계에서 타 행위자들, 특히 사익을 추구하는 행위자들과 관계를 맺게 되어 결국 공적영역의 성격을 국내 NGOs보다 더 크게 잃는 경향이 있다는 점이다. 그 이유는 국제관계를 규제하고 선도하는 제도나 법규가 국내관계에서보다 부족하고 미비하기 때문이다. 그러나 대체로 코르텐(Korten 1990: 115-127)이 지적하는 제1세대부터 제4세대에 이르는 NGOs의 모든 특성이나 전략이 INGOs에

18) 캐로터스(Carothers 1999-2000: 19-20)는 NGOs 특히 창도집단(唱導團體, 또는 advocacy groups)이 현대 시민사회의 핵심으로 오해되는 것을 경계한다. 그리고 근대 시민사회이론의 선구자인 그람시도 시민조직체들을 시민사회의 핵심이라고 보면서도 그것들이 지배계급의 사회적 헤게모니의 유지에 일조한다는 비판적인 견해를 제기하였다(Hoare and Nowell-Smith 1971: 264-265).

19) Skjelsbaek(1971: 420)에서 재인용.

내재되어 있어,²⁰⁾ INGOs의 활동 범위와 종류는 그만큼 다양하다.

참여민주주의에서 시민사회가 공식 국가기구나 제도 못지않게 중요하다 하고 해도, 시민사회가 국가를 대체하거나 약화시키는 것은 아니다. 만약 국가가 응집력을 보유하고 있다면, 시민사회의 창도적 민주 시민교육 효과는 국가의 정책 입안 및 집행의 효율성을 보다 더 증진시킨다(Carothers 1999-2000: 26). 따라서 정치사회에서 시민사회나 구체적인 행위자인 NGOs가 반드시 국가와 서로 배타적인 입장에서 기능하는 것만은 아니고 보완적인 기능도 한다. 말할 것도 없이 국가가 민주주의나 인권 등 인류 보편적 가치에 반하는 방식으로 NOGs를 이용할 수도 있다.²¹⁾ 이것은 한편 NGOs의 위상이 그만큼 제고되었다는 증좌도 되겠지만 반면에 NGOs가 국가에 포섭되어 자체의 존재감을 상실하였다는 징표가 될 수도 있다. INGOs와 국제사회시스템—Intergovernmental Organizations이나 International Organizations 포함—과의 관계도 국내정치에서 NGOs와 국가—또는 정부—의 관계와 유사한 점이 적지 않다.

그렇다면 비정부기구 특히 여러 국가에 걸쳐서 활동하는 INGOs의 실체가 무엇이며, 그것들이 무슨 자격으로 인도적 지원사업을 수행할

20) 제1세대 NGO는 구호사업 및 복지활동에 주력하는 NGO로서 활동패턴으로는 피 구호집단에게 식량, 보건 및 주거시설 등 긴급히 필요한 물질을 직접 제공하는 전략을 사용한다. 제2세대는 소규모 지역개발 프로젝트에 참여하는 NGO로서 외부의 원조에 의지하여 전개하던 활동을 종식하고 의료활동, 영농기술도입, 공동체의 회 설립 및 간단한 토목사업(예를 들면 우물 파기나 도로건설) 등을 통해 지역사회의 힘을 기르는 활동전략을 채택한다. 제3세대는 체계적인 NGO활동을 추구하는 것으로서 지속적으로 공동체를 조직하여 시민들을 동원하고 또 타 단체와 연합을 형성하여 정부기구들과 협력을 증대해 나간다. 그러나 단순한 서비스의 제공자가 아니라 지역공동체를 동원하는 촉매자로서 기능을 추구한다. 그리고 제4세대는 국내뿐만 아니라 국제적으로도 서로 연계를 지어 여러 NGO/PO들을 연합하고 이를 위한 제도적이고 구조적인 개혁을 추구한다(Korten 1990: 115-127). 이는 박기덕(2002: 267)에서 이미 인용한 바 있음.

21) 예를 들면 한 국가가 외부의 인권 관련 압력에 대하여 국내 NGOs의 활동이나 존재 자체를 내세워 이를 회피하는 것도 그들 중의 하나다(Mills 2005).

수 있는 자원과 정당성을 가지고, 또 어떤 양상으로 실제 인도적 지원 사업을 수행하는가를 알아보는 것은 의미 있는 일이다. “국제기구(International Organization 또는 IO)가 국가간의 협약에 의해 창설되는 것이라면, NGO는 개인들간의 협력을 통해서 만들어지는 것이라고 구별할 수 있는데, 이런 구분은 IO가 NGO에게 공식 제도적 역할을 부여하는 경우에도 성립한다”(Charnovitz 2006: 352).

이미 17세기 말부터 나타나기 시작한 INGOs가 일찍부터 국제관계에서 큰 영향력을 행사한 것은 아니다. 20세기 초부터 조금 더 활발해지기 시작하여 제2차 세계대전이 끝나고 나서부터 본격적으로 국제사회에 나타나기 시작하였다. 2003년도에 Sustainability사가 출판한 책에 의하면 당시 전 지구의 비이익집단 부문에서 운용되는 자금이 연간 1조 달러에 달했다.²²⁾ 또한 에드워드(Edwards 2000: 9)에 의하면, 2000년 전후에 전 세계적으로 약 2만개의 INGOs 네트워크가 국제사회에서 활동하고 있는데, 그 중 90%는 그 때까지 약 30년간에 걸쳐 설립된 것이다.²³⁾ 이는 대체로 전 세계적인 민주화와 경제발전에 힘입은 바 크다고 할 수 있다.²⁴⁾ 이런 상황은 종교사회적으로 서구와는 다른 전통과 문화를 가진 아랍권에서도 비슷하다.²⁵⁾

22) Collingwood(2006: 440)에서 재인용.

23) Collingwood(2006: 441)에서 재인용.

24) 1980년에서 2000년까지 20년 동안 전 세계 130개국의 경우를 통계분석한 이태동(Lee 2007)에 의하면, 세계가 보다 민주화되고 경제적 발전을 성취해감에 따라 NGOs와 INGOs의 수가 급격하게 증가 하였다. 민주주의는 표현과 결사의 자유를 허용하고 타국의 (I)NGOs를 포함한 여러 국제단체들과의 교류협력 촉진하기 때문이며, 그리고 소득이 높아지면서 (I)NGOs가 발전할 수 있도록 그들에게 재정적·물질적 자원을 제공하고 또 시민들의 참여를 촉진하기 때문이라는 것이다. 게다가 이전 정치경제적 발전은 정보통신산업의 발달을 가져오고 그것이 또 참여를 용이하게 하고 촉진시킨다는 것이다.

25) 중동의 NGOs도 단순히 이슬람적 종교주의에 입각하여 발전하고 있는 것은 아니다. 순수 인도주의와 복지 및 환경 그리고 심지어 인권과 민권 문제를 주제로 발달하고 국제교류와 조직화까지 진전되고 있으며, INGOs는 각국의 지역 NGOs와 협력하여 활동하고 경우에 따라 후자에 대한 보호자 역할도 한다(Gubser 2002).

지난 25년간에 걸쳐 INGOs는 전통적인 구호, 운동 및 계몽 활동을 넘어 정부부문이나 민간부문의 행위자들과 관련된 그리고 정부의 계약과 관련된 윤리적 기준이나 규범(codes)을 만들고 또 그에 복종하는 것을 감시하는 것 등과 같은 새로운 기능을 수행하는 것으로 옮겨왔다(Collingwood 2006: 440; Florini 2000). 또한 차노비츠(Charnovitz 2006: 1) 같은 사람은 NGOs가 존재하지 않았다면 국제법이 인류진보(human progress)에 결정적인 역할을 수행하지 못했을 것이라고 보았다. 따라서 이런 기능 때문에 국제질서 속에서 INGOs가 과연 그런 역할을 수행할 자격이 있는가라는 문제, 즉 INGOs의 정통성이 중요한 이슈로 대두하였다(Cutler, et al. 1999; Ball and Biersteker 2002).

2. INGOs의 정통성

INGOs의 정통성에 대한 의문은 그것들이 영향력을 행사하는 절차, 표방하는 가치 및 달성하는 효과(effectiveness)의 측면에서 국가나 국가집단들의 조직과 비교하여 부족하다는 식으로 제기된다. 그리고 이는 자유민주적인 규범에 둘러싸인 공권력이 정당하고 비국가권력은 정당하지 못하다는 식의 비교 차원에서 다뤄진다. 그러나 국가-비국가간의 이분법이 정통성 위기의 문제에 대한 오해를 초래한다. 콜링우드(Collingwood 2006: 441)에 의하면, “INGOs의 정통성 결여문제는 비정부 부문의 ‘비국가적’ 성격의 결과라기보다는 오늘날 국제사회에서 공공간 또는 국가-비국가간의 모든 권력형태에 어떻게 효과적으로 제한을 가하느냐에 관련된 제도적 딜레마 중의 한 측면에서 비롯되는 것이다.” 그러나 국제사회에서 주권이라는 차원의 ‘정통성’이 의미하는 것을 측정하거나 논의하기는 쉽지 않은데, 그 주된 이유는 세계적인 헌법이나 전반적인 영향력을 행사하는 권위 등의 기준 척도가 없기 때문이다(Collingwood 445). 강대국들은 도덕이나 문명세계의 가치,

Ⅲ. 국제 행위자로서 INGOs의 정의 및 기능 그리고 정통성 25

국가이익, 국제법의 해석 등을 통하여 자신들의 행위를 정당화하려 한다. 따라서 국제사회에서의 정통성과 관련하여 어떤 주체가 권력을 행사하느냐와 어떤 규칙을 적용하느냐가 주요 과제다(Clark 2003).

INGOs는 전통적으로 몇 가지 사실에 근거하여 정통성을 내세웠다(Collingwood 2006: 447-448). 예를 들면, 그들이 보편적인 인류의 존엄성이나 세계적 정의 등의 개념에 근거를 둔 국제행위를 수행한다거나, 국제법적 규범 차원에서 활동하고, 자신들의 재정적·정치적 독립성과 다수의 회원을 확보하고 있다는 점과, 무시 받고 소외된 집단을 대변하거나 그들의 권리를 옹호하는 점, 자신들의 지식, 기록, 경험 등에서 오는 전문성을 내세우고, 힘 있는 조직(정부, 국제기구, 기금, 회사 등)과의 파트너라는 것을 통하여 호가호위 식의 정통성을 내세우기도 한다. 이것들이 대체로 INGOs가 정통성을 가졌다고 간주하는데 도움이 된다. 특히 경우에 따라서는 이념형으로서 국가들의 연합체인 UN, 사무국을 비롯한 실무진으로서의 UN에 이어, 이와 밀접한 관련을 맺으면서도 이에 속하지 않는 NGOs, 개별 학자 컨설턴트, 전문가 또는 그들 집단 등의 행위자들을 “외부의 내부자”(outside-insider)라면서 ‘제3의 UN’이라고 칭하기도 하여(Weiss, et al. 2009), 정통성을 인정한다.

이런 긍정적인 근거에도 불구하고 INGOs가 민주적 대표성이나 공공 책임성(accountability) 등 민주정부의 절차적 요소를 결여하고 있다는 비판이 지속적으로 제기되고 있고(Collingwood 2006: 448-450), 그들이 추구하는 가치가 과연 전 세계적 차원에서 공유될 수 있는 보편적인 가치이고 이익인가라는 의문에는 명쾌하게 긍정적인 답이 나오지 않는다. 또한 INGOs 행위의 방법이나 이유가 아니라 결과와 효율성이 과연 바람직한가의 측면에서도 비판적 의문이 제시된다. 그렇다고 해서 이런 비판이나 의문이 반드시 INGOs의 정통성을 훼손하거나 행위를 위축시키지는 않는다. 오히려 이런 비판을 받음으로써 시민

사회 대표들은 INGOs의 정통성문제를 심각하게 수용하여 정책결정상의 투명성, 책임성 및 대표성을 제고하기 위한 프로그램들을 도입하고 있다. 또한 기부자의 재정지원에 의지하기 때문에 신용도와 책임성을 증명해야 하는 압력을 지속적으로 받으면서 이에 부응하고자 노력하고 있다. 그리고 환경이나 인권문제처럼 이미 대중의 높은 지지를 바탕으로 정당화된 가치나 목적을 추구하는 경우에는 절차적 정통성의 결여에도 불구하고 그들의 활동이 정당화된다. 또 INGOs는 다른 많은 회원을 거느린 거대한 단체들과의 협력사업을 통해서 또는 절차적 정통성을 가진 정부와 긴밀하게 협조하여 활동함으로써 정통성을 확보한다. 그리고 INGOs가 수행하는 시장에서의 사적 이익의 극대화나 시장의 지배에 대한 견제와 감시자의 역할, 정부가 시민의 권리를 침해하는데 대한 비판자의 역할, 부패한 기업이나 공직자에 대한 고발자의 역할 등 “국가의 정통성 결여에서 비롯되는 정통성”을 대안적으로 가진다고도 여겨진다.

INGOs를 말할 때 그 종류나 성격이 매우 다양한데, “비정부적”이라는 개념은 똑같이 이념화된 사적(市場지상주의적)인 부문과 대비(對比)하고 정부 부문과도 대비하여 이념화된 범주에서 사용되고 있다”(Collingwood 2006: 441). 이들에게는 국내 NGOs와는 달리 ‘국경을 넘나든다는’(border-crossing) 성격이 매우 중요하다. 따라서 INGOs의 정통성에 의문을 가지는 것보다는 INGOs의 역할이나 그것이 처한 환경 등을 논의하는 것이 더 타당할 것이다.²⁶⁾ 따라서 INGOs가 정통성을 결여했다는 문제보다는 그것을 어떻게 더 획득하고 강화

26) 예를 들면 ① INGOs의 수가 많아지는 것이나 대형화 되어가는 것은 그들의 활동에 어떤 영향을 미치는가(Schulpen and Hoebink 2001). 그리고 그런 경향은 관련 지식을 증대시키는가(Porter 2003; Tvedt 2002). 또 그들이 스스로의 노력(작업)을 조직화(coordinate)하는가(Brett 1993). ② INGOs간에 경쟁이 심해지고 또 재정적으로 정부기관에 의존이 심화되는 것은 그들의 활동에 어떤 영향을 미치는가? ③ INGOs의 작동과정은 정부기관의 그것을 닮아가기 시작하는가(Fowler 1995; Feldman 2003). 또는 정부의 역할을 대신하는가(Gauri and Galef 2005). ④ INGOs

할 것인가의 문제에 천착하는 것이 INGOs가 국제사회에서 수행하는 활동을 연구하고 검토하는데 더 바람직하다고 할 수 있을 것이다.

IV. 대북 인도적 지원에 대한 INGOs의 참여모델

1. INGOs의 국제 인도적 지원사업에 존재하는 문제점

INGOs가 개발도상국가들에서 상당히 효과적인 활동을 한 경우도 많다. 환경문제 개선(Shandra et al, 2004; Rohrschneider and Dalton 2002; Jasanoff 1997),²⁷⁾ 영아사망률 저감, 경제개발 그리고 위생적인 식수 공급 및 여러 인적 개발 측면에 기여했다. 그러나 몇 가지 이유가 있기 때문에 INGOs가 모든 국제 이슈에 나서서 성공적인 결과를 내는 것은 아니다. INGOs의 국제적인 행위자로서 공식적인 지위가 정착되지 않았고, INGOs의 국제문제—구호활동의 경우에도—에 대한 선택적인 태도, 수혜자—국가, 지역 또는 NGOs—의 조건이 적절하지 않는 등의 요인 때문에 성공적인 결과를 내지 못하는 경우도 많다.

첫째, INGOs가 ‘공식적인 국제 인격체’ (formal international personality)로서의 지위를 갖는 것이냐에 관한 문제는 1세기 이상 논

는 자신들의 활동 대상으로 하는 국가나 지역을 어떻게 결정하는가(Koch 2009). 등이 그것이다. 그런데 이 모든 문제점들 대부분이 INGOs 수의 증대와 규모의 대형화로 “그렇다”고 말할 수 있는 방향으로 전개되고 있다고 보여진다(Koch 2009). 이 주에서 언급된 문헌은 (Koch 2009)에서 재인용.

27) 그러나 환경문제에 관한 OECD국가의 환경단체와 개발도상국 환경단체간의 국제 네트워크가 실제 개도국의 환경문제에 대한 개선보다는 OECD국가 환경단체의 국내정치활동의 연장선상에서 관행적으로 일어나는 일로서 실제 개도국의 환경 개선에 기여를 하지만 개도국의 우선적 목표인 생활의 질을 향상시키는 문제보다는 생태학적 목표에 더 집중하는 경향이 있어서, 두 권역에 있는 환경단체들의 국제네트워크가 조화롭게 협력하기 어려운 점이 있다(Rohrschneider and Dalton 2002).

의되어왔다. 1910년 이래 많은 학자들과 활동가들에 의하여 INGOs에게 국제법인으로서의 지위를 부여하는 문제가 제기되고, 또 적지 않은 진전이 있었다(Charnovitz 2006: 355-357). 그럼에도 불구하고 이 문제는 아직껏 해결되지 않았고, 또 그 문제가 시급히 해결을 봐야 될 것으로 인식되지도 않고 있다. 그러나 21세기에 들어서면서 INGOs가 공식 국제법인 자격이 없이도 활동하는 방법을 스스로 습득하여 경우에 따라 유용하게 활용하였다.²⁸⁾ 이렇게 적십자사의 경우처럼 INGOs가 국제인도주의적 문제를 해결하는 데 있어서 가지는 정체성 상의 어려움을 해결하기 위한 방법을 창의적으로 모색할 수 있다면, 우리는 대북 인도적 지원문제에 보다 용이하게 접근할 수가 있을 것이다. 법적으로 확실한 자격을 부여하는 방식 이외에 다른 제삼의 모델을 창출하는 것이 필요한 이유는 INGOs와 국가에게 공히 존재한다. 그것들은 INGOs가 자율성을 상실하는 빌미가 될 것을 우려하여 국제적인 공인이나 어느 특정 국가의 공인 받기를 그렇게 갈구하는 것도 아니며, 국가들 또한 공식적으로 인정하면 (I)NGOs가 정부의 통제력에서 벗어날까봐 우려한다는 것이다.

둘째, INGOs가 국제구호활동에 참가하는데 수혜 대상 국가나 지역을 선정함에 있어서 합리적인 행위자로서 기능하는 것만도 아니고 투명하게 운영되는 것도 아니다. 카치(Koch 2009)에 의하면,²⁹⁾ INGOs가 활동 대상 지역을 선정하는데 있어서 도움이 필요한 지역을 선택하기

28) NGOs가 중요한 역할 수행함에 따라 각국 정부들이 IOs에게만 부여하던 권리를 NGOs에게도 부여하게 되었는데, ICRC(International Committee of the Red Cross)와 및 IFRCRCS(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies)가 여러 국가들과 특정 권리와 면책특권을 부여하는 본부협정들(headquarters agreements)을 체결한 것이 전형적인 예다(Charnovitz 2006: 356).

29) 카치(Koch 2009)는, INGOs가 ① 수혜국가의 빈곤수준, ② 수혜국가의 거버넌스 상황, ③ 후원국(기관)의 선호, ④ 타 INGOs의 선호에 따른 집중화 및 ⑤ 특수 사명에 따라 지원 대상 국가를 결정한다는 다섯 가지 가설을 세우고 경험적인 연구를 수행했다. 카치의 가설이 모두 긍정적으로 검증되지는 않았지만, 그에 의하면 일반적으로 INGOs도 공공지원이 어려운 그런 지역에서는 활동하고 싶어 하지 않는다.

보다는 오히려 자신들이 활동하기에 유리하다고 판단되는 지역을 선택하는 경향이 있다. 후원하는 국가나 단체가 꼭 필요한 곳을 선택해서 가라고 해도 이미 다른 INGOs가 활동하고 있는 곳을 선택하고, 또한 중립적인 대리인으로서 활동 대상 국가를 선정하지 않고 단순화된 국가 이미지에 따라 선정한다. 그래서 결국 INGOs의 선호에 따라 지원 대상 지역을 선택한다는 것이다. 후원기관은 일반적으로 자기의 후원금이 단기간 내에 상당한 효과가 나기를 원하기 때문에 설사 INGOs가 형편이 어려운 국가에 더 많이 투자할 용의를 가진다 할지라도 빨리 효과가 날 수 있는 지역을 선택하기를 바라기 때문에, 이런 압력에 따라서도 INGOs는 결국 사정이 덜 어려운 국가나 지역을 지원 대상으로 선택하게 된다는 것이다. 이렇게 볼 때 INGOs는 정말 지원이 필요한 국가나 지역과 정말 지원이 필요한 사람들을 찾아가 활동하지 않고, 오히려 거버넌스가 그렇게 빈약하지는 않아 활동하기가 덜 불편한 국가를 선택하여 지원활동을 수행하는 것을 선호한다는 것이다.³⁰⁾

셋째, INGOs가 성공적으로 활동하기 위해서는 수혜대상 국가나 지역의 원활한 협조가 필요하다. 특히 식량지원이나 구호 사업을 위해 자국에서 활동하고 있는 거의 모든 INGOs를 추방하는 북한에서는 원활한 활동이 어렵다. 자아비크(Jarvik 2007)에 의하면, 전통적으로 NGOs가 시민사회를 장악하고 전통적인 국가통치기구들을 대체하려는 경향성을 가지고 있는 것은 부인할 수 없다. 그것이 현실화되면 아무래도 국가가 약화되고, 이것이 시민사회에 부정적인 효과를 미치는

30) 따라서 이런 문제를 해결하기 위해서는 ① INGOs가 보다 더 투명하고 체계적인 목적지 선정 및 분배 절차를 확립하고, INGOs간에 지원활동을 보다 잘 조정하고, 가능한 한 많은 재원을 확보하여 재정적으로 덜 의존적이어야 하며, ② 후원 국가나 기관은 INGOs로 하여금 좀 더 가난한 국가와 거버넌스가 빈약한 국가를 집중적으로 선택하여 INGOs간에 보다 원활한 협조체제를 구축하게 하는 인센티브구조를 마련하고, ③ 각 대상국가 중 지원을 거의 못 받고 있는 국가의 NGOs와 정부는 INGOs가 활동할 수 있는 분위기를 만들어야 할 것이다(Koch 2009).

경우도 있다. 국가의 무력행사에 의해 눌러왔던 테러집단이나 범죄집단 등의 활동이 활발해지고, 국제관계에서도 국가에 적대적 견해를 가지는 민간집단이 국제기구에 참여하여 주권국가로부터 “권력을 이동” 시킴으로써 자발적 참여체제를 다국적기업들과 NGOs의 동맹체제로 전환시키려 한다는 것이다. 전통적인 주권국가가 가진 정통성을 결여한 INGOs는 이런 과정에서 금전적 자원이나 강력한 ‘제재’ 또는 인도주의적 문제 등에 대한 ‘개입’을 수단으로 사용하여 주권국가들이나 국제기구들이 전통적으로 수행하던 기능을 대체하려 하기도 한다. 그렇기 때문에 국가가 (I)NGOs의 입국이나 활동을 마뜩치 않게 생각하는 경우가 많다. 따라서 INGOs도 수원 국가나 지역의 협조를 받으려면, 상응하는 주의를 할 필요가 있다. 국가 차원에서는 구호단체의 입국과 대상 지역 및 시민에의 접근을 용이하게 하고, 지원이 필요한 지역도 지원을 받기 위해 서로 심한 경쟁을 하기보다는 어느 지역이 더 시급하게 지원을 필요로 하는가에 따라 양보와 호혜의 정신을 발휘해야 한다. 현지 NGOs 차원에서도 지원하러오는 INGOs의 협조자가 되고자 서로 경쟁하여 지원사업에 지장을 줄 염려가 있는 지역은 오히려 지원기피지역으로 탈락하는 경우가 있으니 역내 NGOs 간에 합리적인 협조가 필요하다.

2. INGOs의 인도적 지원사업 대상으로서의 북한

과연 INGOs가 북한이나 아니면 북한의 어떤 특정 지역에서 활동하기를 원할 만큼 북한이 그들에게 매력적인 활동대상인가라는 물음에 대해서는 긍정적인 답이 나올 것 같지 않다. 단순히 식량문제 등 인도적인 문제만 발생한다하더라도 북한의 국가 성격상 INGOs가 원활하게 활동할 수 없을 것이 거의 분명하지만, 북한의 식량문제나 기타 인권문제는 사실상 어느 정도는 북한의 행정책과 관련이 있다. 소련이

붕괴하고 동구사회주의권이 민주화되면서 북한체제는 미중유의 위기에 처하게 되었다. 그리고 체제 보위를 위한 일종의 ‘결정적 전략’으로 핵카드를 들고 나오면서 IAEA(International Atomic Energy Agency)를 탈퇴했다. 이에 따라 북한은 결국 핵문제로 세계와 맞서게 되었다. 중국이 북한의 핵전략을 반겼다고 보기는 어려우나, 나름의 전략적 고려에 따라 북핵을 방지하고자 하는 미국의 노력에 그다지 적극적으로 협조하지는 않았다. 따라서 북한은 인종차별정책을 시행하던 시절의 남아프리카공화국과는 달리 중국의 강력한 비호 속에서 국제적 압력에 대하여 필요에 따라 강은전략을 선택적으로 구사하여 대응하고 있다.

북한에 발생한 인도적 문제의 해결에 이미 참여한 경험이 있거나 참여하고자 하는 INGOs는 크게 ‘이념적 선도단체’(advocacy NGOs)와 ‘자선단체’(philanthropic NGOs)로 나눌 수 있다. 먼저 이념적 선도단체의 경우를 보자. 북한은 자국의 인권상황을 개선하라는 국제사회의 요구를 자국 체제에 대한 위협으로 해석한다. 그런 압력에 대하여 자구책, 주권 그리고 불간섭주의 등의 이론과 그들의 주체사상에 입각하여 자신의 입장을 방어한다. 그들에게는 인권이 보편적인 가치가 아니고, “당의 지도에 따라 행동하고 말하는 사람들만이 진정한 시민이며” 따라서 “사적 이익만을 추구하거나 개인적인 변덕에 따라 행동하는 사람은 공동체에서 사라져야 마땅한 범죄자”라고 보아(Lee 1985: 139, 149), 록크(Locke)류의 개인주의적 인권개념을 거부하고 있다.

북한은 인권이 보편적 가치라기보다는 상황에 맞게 정의되고 선택적으로 다뤄질 수 있는 것이라고 보아 전략에 따라 선택적으로 인권과 관련된 국제 협약이나 기구에 가입하기도 한다. ICCPR(International Covenant on Civil and Political Rights), ICESCR(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), CEDAW(Convention on the Elimination on All Forms of Discrimination) 및 CRC(Convention

of the Rights of the Child) 등에 가입한 것이 예다. 또한 북한은 UN 관련 조약에 따라 창설된 국제기구에 이행보고서를 제출하기도하고, 경우에 따라서는 UN 산하 기구의 활동에 협조하기도 하였다. 그리고 때때로 UN관리들을 초청하기도 하고 세계식량계획(WFP: World Food Program)이나 국제적십자사 같은 국제원조기구의 관계자들이 방문하는 것을 허용하기도 하였다. 그렇지만 정치·사회적 인권문제에는 특히 민감하여 아직까지도 ‘북한인권에 관한 UN 특별 보고관’의 입국은 허용하지 않고 있다.

인권이 인류의 보편적 가치라고 국제사회에서 대체적으로 인정되고 있음에도 불구하고, 북한의 인권침해에 관한 정책에 대해서는 국제사회의 멤버들이 똑 같은 견해를 가지고 있지 않다. 북한과의 이해관계나 각국의 내부적 사정에 따라 북한 인권문제에 대하여 나름대로 대북인권정책을 선택하고 있다. 북한은 이로부터 발생한 국제사회의 균열을 이용하여 자기들의 이익에 맞게 국제사회를 조정하려 하지만, 그런 목표가 항상 성공적으로 달성되지는 않는다. 그렇기 때문에 북한은 국제사회로부터의 요구가 자신들의 필요나 정책에 합당한가의 여부에 상관없이 전반적으로 외부의 간섭이나 지원에 대해서 경계심을 가지고 있다. 따라서 북한은 외국이나 국제기관은 물론 INGOs의 활동에도 제한을 두고 경계하며 경우에 따라 자국 내에서 활동하던 INGOs를 추방하기도 하였다.

대북 지원사업에 참여했던 INGOs들 중에서는 ‘국경없는 의사회’(MSF: *Médecins Sans Frontières*), OXFAM, ACF(the Administration for Children and Families) 등이 가장 눈에 띄게 활발한 활동을 하는 자선단체다. 그럼에도 불구하고 이들 INGOs조차도 북한에서 원활한 활동을 하지 못했다. 그들에게 가장 어려운 난제는 자선단체들의 지원이 필요한 사람들에게 자유롭게 접근할 수 없었고 또 그들에게 지원되는 물품의 분배 투명성을 검증하기 위한 현장조사도 할 수 없게 하는

것이였다. 물론 경우에 따라서는 북한이 설정한 범위 내의 시민접근이나 현장조사를 허용하기도 하지만, 대체로 북한은 그것이 자기들의 주권에 대한 침해라는 이유로 거절했다. 북한의 이런 태도는 식량문제가 아주 심각한 경우에도 변하지 않았다. 그래서 자선INGOs와 북한당국이 의견접근을 보지 못하고 갈등하다가 1990년대 후반에는 결국 GAN(Global Action Network)을 제외한 모든 INGOs가 북한에서 추방되는 사태까지 벌어졌다.³¹⁾ 그밖에 Humanitarian Group, Save the Children, Handicap International, PMU-Interlife 등을 포함한 여러 인도적 지원을 위한 INGOs도 그 단체의 모국이 UN총회에 북한인권결의안을 제안한 이유로 인하여 북한에서 철수할 수밖에 없었다. 그만큼 북한은 외부에서 지원된 식량을 분배하는 것도 자기 체제가 수행해야 하는 기능이라고 보고, 이에 대한 외부의 개입을 꺼려한다.

이처럼 대부분의 자선INGOs마저 북한에서 추방되거나 철수하는 마당에 이념선도 INGOs가 북한에서 활동하는 것은 매우 어려운 일이다. 활동은 커녕 북한에 입국하는 것조차 원천적으로 거부되기가 일쑤이기 때문이다. 북한에서 추방된 국제사면위원회(Amnesty International), HRW(Human Rights Watch) 및 CSW(Commission on the Status of Women) 등의 INGOs는 밖에서 단순히 북한을 비난하고 있을 뿐이다. 그러나 NGOs나 Human Rights Watch/Asia, NED, Heritage, CWA(Concerned Women for America), CSI(Christian Solidarity Internations) 및 NKFC(North Korea Freedom Coalition) 등 미국 정부가 지원하는 미국 활동단체들은 북한 입국이나 국민들과의 접촉여부와 상관없이 인권문제에 관하여 북한에 적극적인 압력을 지속적으로 가하고 있다. 한편 재미한국인들에 의하여 주도되는 NGOs와 한국의 NGOs은 한국의 정치지형과 관련되어 친포용정책 지지

31) 이에 대한 자세한 논의는 Keck and Sikkink(1998) 참조.

NGOs와 반포용정책 지지 NGOs의 두 가지로 분열되어 한국의 파트너들과 협조하여 활동한다.³²⁾ 과거 포용정책을 추구하던 한국정부가 가지고 있던 민족주의적 요소는 반포용정책 NGOs와 야당에 의하여 실질적으로 견제되었고, 정부는 서로 상반된 성향의 NGOs 그룹들 사이에서 그리고 미국과 북한 사이에서 이러지도 저러지도 못하는 경우도 경험하였다.

우편향화로 모든 남북관계가 거의 다 단절된 이명박 정부 하에서 몇 가지 해빙의 증좌들이 나타나기는 하나, 남북 당국자들간의 불신과 적대감은 적어도 당분간 남북관계의 경색을 면치 못하게 하고 있다. 최근에 들어서 한국 정부가 민간단체의 소량의 대북 식량지원을 승인하고 남북접촉이 있었으나, 뚜렷한 개선의 기미는 보이지 않는다. 한국 언론에 북한이 대북 지원에 대한 한국의 모니터링 요구를 수용하였다는 보도가 나오고 있으나(KTV 2011. 8. 19; 노컷뉴스 2011. 8. 18; 연합뉴스 2011. 8. 18), 지난 7월 26일부터 4일간에 걸쳐 민화협이 제공한 밀가루 분배현장에 대한 동영상 촬영한 것과 분배에 관련한 구체적 수치를 작성하는데도 북한이 비교적 “협조적으로 나왔다”는데, 사실 현장 모니터링 수위를 놓고 남북 실무자들간에 “얼굴을 붉히는 사례가 있다”는 것도 사실이다(연합뉴스 2011. 8. 18). 따라서 보다 안정적이고 신뢰할 수 있는 협조체제가 절실하다.

32) 이는 양안간에 직접대화가 없을 때 대만의 NGOs가 정부기관을 대신하여 양안 정부간에 기초적인 소통통로를 제공했던 것(Wang 2000)과 대비된다.

3. 대북 인도주의적 지원 모델

“인도주의는 정치나 이념·인종·종교 등을 떠나 위험에 처해 있는 사람들의 고통을 덜어주고, 이들의 복리증진을 위한 노력을 행하는 것”을 말하며, 인도(주의)적 지원은 “인도주의의 실현을 목표로 정치적 중립성·형평성·독립성을 기반으로 조건 없이 이루어지는 무상 지원”이다(이금순 1998: 요약 1쪽). 국제기구나 INGOs가 제3세계에 대한 인도적 지원에서 적지 않은 성과도 거뒀으나, 아직도 국제 인도적 지원체제에는 문제점이 많다.

‘제삼의 물결’ 이래 민주주의는 정치체제의 대세가 되었고, 금년에는 북아프리카와 중동에까지 민주화의 물결이 일고 있다. 전통적인 민주주의의 관점에서 보면, 국제사회에는 국가간의 이슈를 통할하는 민주적 정치공간이 결여되어 있고, 이런 ‘국제적 정치권력’(international political authority)이 없으면 세계(또는 일정 지역)를 통할하는 민주주의체제는 성립하기 어렵다. 이런 바탕에서 학자들은 책임성, 투명성 및 정의에의 접근권이라는 민주주의 이론의 요소를 가지고 국제기구의 정통성을 제고하는 방안을 강구해왔다(Alkoby 2008: 381). 왜냐하면 진정한 참여란 투표를 통한 참여인데, 전 세계를 포괄하는 동일 이슈에 대한 의미 있는 참여로서의 전 세계적 투표가 가능하지도 않고, 그런 참여에 대한 대안도 결국 국제규칙 제정과정에서 부분적인 영향만을 미칠 수 있을 뿐이기 때문이다. 따라서 이런 문제를 보충 또는 대체하는 상대적으로 합리적이고 실현 가능한 국제체제가 모색되었다. 그 중 몇 가지를 검토하기로 한다.

첫째, ‘국제코퍼라티즘 모델’은 INGOs, 기업 및 (정부들의 조직인) 국제기구의 세 관련자들간에 파트너십을 살리는 다원주의적 모델이다. 이는 관계자들이 국내정치경제에서 말하는 코퍼라티즘적 체제를 국제지원기구로서 조직하는 것을 말한다. 이에 대해 자세히 논술한 오

따웨이(Ottaway 2001: 285-287)도 사실은 이 방식의 장점보다는 단점이 많다는 쪽으로 논의를 전개하여 국제코포라티즘 모델만으로는 문제해결 기제로서 적절치 않다는 것을 보여주고 있다. 그는 이런 다원주의적 요소가 다양한 견해를 제공하여 문제의 이슈를 보다 잘 반영하고, 이슈의 관할권이 국제기구에 속하는지 아니면 국가정부에 속하는지가 애매한 경우에 유익할 수 있다고 주장한다. 그러나 실제로는 다원주의의 이점이 별로 발현되지 않으며, INGOs네트워크와 국제기구 간의 세력균형이 후자에게 지나치게 유리한 비대칭이고, INGOs네트워크도 내부에서 강력한 힘을 가진 집단만 대표되어 실질적으로 민의에 대한 대표성이 부족하기 때문에 특히 진정한 권한을 갖는 협조체제의 경우에는 지나치게 비민주적인 체제가 된다는 것이다.³³⁾ 따라서 이런 문제를 회피할 수 있게 하거나 이런 부분을 보완할 수 있는 조치가 필요해진다. 뿐만 아니라 ‘거래비용’의 측면에서도 INGOs의 종류나 활동의 종류에 따라 국가보다 더 효율적인 경우와 비효율적인 경우가 있다는 것이다: 구호활동, 서비스 제공 및 논의되는 정보의 제공 등에서 INGOs의 활동이 효율적일 수 있으나, 국제 자원의 재분배 문제나 로비스트들의 행위 등이 비효율적인 것이라고 본다(Vibert 2001: 398). 따라서 비버트는 INGOs로 하여금 국제거래비용을 줄이도록 노력하게 하는 인센티브메커니즘(incentive mechanism)을 만드는 것이 필요하다고 주장한다.³⁴⁾

33) INGOs의 힘(의 증대)의 원천은 공공조직을 통하지 않고도 동조자를 동원하는 능력과 조직의 유연성에 있는데, 코포라티즘이 새 국제체제를 권위주의화 할 가능성이 적지 않다는 것은 INGOs에게 매우 비관적인 전망이다. 또한 INGOs가 현지 이해 당사자도 아니면서 참여하는 것의 정당성 문제가 있고, Network 내의 강자(power groups)만이 대표성을 가질 가능성이 커서 권력왜곡현상을 초래할 수 있다는 약점도 있다(Ottaway 2001: 286-287).

34) 비버트(Vibert 2001: 398)가 제시하는 (반)인센티브메커니즘—(dis)incentive mechanisms—은 세 가지가 있는데, 첫째 INGOs가 활동할 수 있는 여지를 더 많이 제공하고, 둘째 INGOs는 국제회의를 할 때 그 필요성과 규모 등에 관하여 보다 깊이 있는 검토를 하여 제한을 두고, 셋째가 INGOs가 대표하는 대상과 주제 그리고

둘째, 국제관계에서의 심의민주주의론은 사회집단간에 쉽게 결론에 이르기 어려운 문제나 쟁점에 대한 개념이 불일치하고 지속되는 심한 다원주의사회가 심의민주주의의 이상을 실현하기 좋은 대상이고 환경이라고 본다(Alkoby 2008). 그리고 심의민주주의에서 집단적인 결정(collective decisions)은 공동체 성원에게 이미 존재하는 선호들을 모아서 내려지는 것이 아니라 심의를 통해서만이 내려진다고 본다.³⁵⁾ 심의민주주의란 논의의 결과를 특정한 제도나 규칙 또는 정책으로 결정하는 것으로 끝나는 것이 아니고, 이들을 성공적으로 집행하는 것까지도 참여에 포함되는 것인데, 그렇게 되느냐의 여부는 처음 제도나 정책 제정과정에서 전개하는 토론의 질에 달려있다(Alkoby 2008 :405-407). 따라서 코포라트즘에서 말하는 부문의 최고 대표조직이 참여하는 것만으로는 본원적인 심의민주주의가 불가능해진다. INGOs를 비롯한 여러 부문의 참여 제고가 필요하다.

셋째, 수원국과 발전수준이 비슷하면서도 원조를 개발할 수 있는 제 3자의 개입을 통해 ‘양자간 지원’의 어려움을 해소하는 ‘南南협력’ 요소를 도입하는 방식이다(Hirata 1998: 312). 일본이 요즈음 채택한 방식으로, 과거 공적개발원조(ODA)를 양자간 베이스의 사회간접자본 구축 중심으로 제공하던 ‘경성원조’ (hard aid)를 취약계층을 직접 돕는 ‘연성원조’ (soft aid)로 전환하면서, 지원대상국을 캄보디아와 베트남

조직과 재정 등에 관한 투명성을 제고하도록 하여 ‘조직운영’ (corporate governance)에 필요한 의무를 준수하도록 하는 것이다.

35) 알코비(Alkoby 2008: 405-406)에 의하면 그 과정은 다음과 같다. 첫째, “비공식적으로 조직된 심의의 장(arena)이 네트워크(network)인데, 그것은 공공영역(public sphere) 내에 위치한다(‘weak publics’). 네트워크의 구성원들은 상호간에 타인의 의견에 영향을 미치고자 시도한다. 각자 자신들의 견해에 대한 이유를 설명하는 반면 타인들의 의견에 대해 관찰하고 비판하는 논의(discourse)에의 참여를 통해서 그러한다.” 둘째, “심의의 장은 정치체제에서 공식적으로 조직된 제도를 포함한다. 이 경우 정치체제란 정치적 의사가 형성되는, 바꿔 말해서, 법률이 제정되는 장을 말한다”(‘strong publics’). 그런데 두 공공영역(weak and strong) 간의 상호작용이 진정한 심의를 가능하게 한다는 것이다.

남으로 특화하고 원조제공 개발도상국인 태국에게 적절한 기술과 자원을 전수 및 제공하여 수원국의 빈민들을 지원하는 방식이다. 이때 일본의 NGOs 요원들은 현지 원조활동에 부족한 공무원을 대체하고, 또 실제 필요한 빈민과 직접 접촉하는데 협력하여 일본의 ODA정책에 대한 이미지를 개선하는데 기여했으며, 원조의 내용과 방식에 대한 정책결정에도 일정한 영향력을 행사할 수 있게 하여 효과를 보고 있다.

따라서 본고에서는 국제코퍼라티즘의 장점인 주요 참여자의 역할을 극대화하는 한편, 부족한 참여와 민주성 그리고 거래비용 측면의 효율성을 높이는 방안을 채택하여 대북 인도적 지원체제를 모색한다. 심의민주주의적 요소는 참여문제와 민주성의 결여문제를 해소하고자 하는 것이고, ‘남남협력체제’는 접근권의 결여와 거래비용 측면의 효율성문제를 해소하고자 하는 것이다. 구체적인 내용은 다음과 같다:

1) KEDO와 유사한 국제컨소시엄류의 기구를 결성하여, 한국과 북한의 적십자사, 국제적십자사, 제삼세계 민주국가인 태국이나 필리핀의 NGOs를 이사로 하고 기타 지원금품을 제공하는 국가, 국제지원기구 및 (INGOs)를 회원으로 참여시킨다.³⁶⁾ 2) 이사들은 컨소시엄의 중앙업무—지원금품 모집, 지원 양, 지원대상자 결정 등—를 결정하고 지휘하되, 회원들로 구성되는 총회에서 심의를 거친 안건을 바탕으로, 그 범위 내에서 결정하고 지휘한다. 3) ‘6자회담 참가국’ 정부의 영향력을 최소화한다. 이들의 영향력이 크면 클수록 인도적 지원이 정치적 상황의 변수로 전락하게 되기 때문이다. 따라서 정부나 국가 차원의 지원이 필수적이라면 EU국가의 정부(들)가 필요한 역할을 맡게 한다.³⁷⁾ 북한이 매년 부족한 식량은 130만 톤 정도이고, 한국, 중국, 미

36) 사업의 기획과 모니터링의 지휘는 국적, 한적 및 북적이 협의해서 맡고, 그 요원들은 도별(또는 필요한 군별) 지휘를 맡는다. 분배는 북한 적십자사요원들과 그들이 선정한 지방관리들이 맡고, 모니터링의 현장 지휘와 실무는 태국이나 필리핀의 NGOs 회원들이 맡는다. 단, 동남아 출신 모니터링 실무요원이 충분하지 않을 시에는 북구를 비롯한 EU국가의 자원자를 모집하여 충당한다.

국 및 일본만 해도 해마다 그 정도의 식량은 지원할 수 있다.

물론 장기적으로 농업생산 기술이나 기반의 확충이 절대적으로 필요하다. 북한은 한국이나 기타 국가 및 국제사회 그리고 INGOs가 인도적 지원을 제공할 수 있는 환경을 스스로 만들고, 지원자들에게 협조해야 할 것이다.

V. 결론

남북의 특수 관계는 여러 가지 문제들과 연결된다. 한국은 심각한 식량난을 겪는 북한에게 인도적 차원의 식량지원마저도 쉽게 할—북한 입장에서는 받을—수 없는 실정이다. 남북 양측 모두 나름의 대내·외관계가 있기 때문이다. 한국의 입장에서 볼 때, 북한에 대한 인도적 지원에도 항상 상응하는 기대가 있다. 물질적인 대가보다는 이산가족 상봉 기회라든가 남북화해 분위기로 인한 원만한 경제발전 등이다. 북한도 한국의 국내외적 정치관계를 고려할 때, 인도적 지원이건 차관이건 아쉬운 소리하지 않아도 받을 수 있다고 생각한다. 도덕·윤리적 차원이 아니라 전략적 차원에서 그런 것이다. 이것은 바로 한국이 북한 동포들의 아사도 방관하는 “몰인정한 국가”으로 비취질 수 있게 하고, 북한은 체제유지를 위해서 자국 국민의 아사도 불사하고 동

37) 아직 완전히 통합된 시민사회를 형성하지 못한 EU는 ① 국제무대에서 EU의 대표(적 의견)를 산출하는 민주적 절차가 결여되어 있는데, 이 문제의 해답이 NGOs에 있다고 보고 있다. ② 또한 미국보다는 주권국가와 국제체제의 세계가 별개로 작동한다는 인식이 더 크며, 이 간극을 매꾸도록 NGOs에게 더 많은 기회를 줘야 한다고 생각한다. ③ 유럽은 ‘자유시장’ 주의가 미국보다 약하고 세계화가 EU의 복지자본주의를 위협한다고 보아, 시장주의적 효율성에 대해 관심이 상대적으로 적다. ④ 유럽은 대체로 국제조약이 헌법적 효력을 갖는다고 여기기 때문에 NGOs의 조직이나 역할에 제약을 가하려는 유혹이 미국보다 적다는 비버트(Vibert 2001: 400-401)의 주장 참조.

포를 향해 핵무기를 사용하겠다는 “무자비한 국가”로 나타날 수 있게 한다. 이 문제는 어떤 방식으로든지 해결되어야 한다.

국제사회에서 볼 때, 국민이 죽어 가는데 핵무기와 대륙간탄도미사일을 개발하는 북한은 도저히 이해할 수 없는 나라다. 그러나 북한 지도층의 입장에서는 구조적 경제문제, 특히 농업문제를 단시간 내에 해결할 수는 없는 입장에서, 전략적 상황을 잘 활용하면 쉽게 극도의 경제적 어려움은 잠정적으로 극복할 수 있다고 생각할 수 있다. 한국의 입장에서는 전략적 측면만을 생각하면 무엇도 원조할 수 없고, 인도주의만 생각하면 어느 것도 아낄 것이 없는 형편이다. 이런 극한의 모순은 인도주의 문제와 전략문제를 분리할 때만 풀 수 있는 것이다. 그리고 이 분리는 한국과 북한이 명시적 또는 묵시적 합의 없이는 불가능하다.

2010년 5·24조치 이후 한국은 남북교류와 대북지원을 최소화하고 있다. 과거 10년간의 포용정책에 따른 대북지원이 무력도발로 되돌아왔기 때문이라는 것이다. 그러나 식량 등 인도적 지원품이 필요한 국민들에게 가는지를 모니터해야겠다는 것이다. 북한은 한국으로부터의 협력이나 지원을 받을 용의는 있으나 자기들 방식으로 받겠다는 것이다. 그렇지 않으면 외부세력이 국민들에게 잘못된 정보를 유입시켜 자국의 체제를 흔들고, 또 자국에서 외부세력이 주권을 침해하는 것을 방관할 수 없기 때문이라는 것이다.

이 문제를 해결하기 위해서 국제비정부기구의 역할을 중시하고, 이를 중심으로 대북한 인도적 지원체제를 만드는 것이 필요하다. 국제코포라티즘체제를 근간으로 하여, 그의 강점인 주요 참여자의 역할을 극대화하면서, 이의 약점인 참여와 민주성 부족을 심의민주주의적 요소의 도입과 INGOs 참여로 보완하고, 코포라티즘체제와 심의민주주의체제의 결점인 비효율은 INGOs 및 제3국의 NGOs 참여와 그들에 대한 인센티브메커니즘으로 극복할 수 있다.

한국은 대북 인도적 지원품이 필요한 사람에게 분배되지 않고 대남 적대 정책에 이용되는 것을 경계하고 있지만, 인도적 지원은 定義가 의미하는 것처럼 정치나 이념·인종·종교 등을 떠나 위협에 처해 있는 사람들의 고통을 덜어주고, 이들의 복리를 증진시키기 위해 정치적 중립성·형평성·독립성을 기반으로 조건 없이 무상지원으로 제공해야 하는 것임을 상기해야 할 것이다. 더구나 북한 국민들은 우리의 동포들이다. 북한에게도 이런 의미로 전달되는 지원품을 제공자의 의도대로 필요한 사람들에게 적절하게 분배되도록 협조해야 할 윤리적 정치적 책임이 있다. 남북 양측의 관계기관 및 관계자들 그리고 주변 국가, 국제기구 및 NGOs도 이점을 고려하여 적극적으로 협력해야 한다.

참고문헌

- 권태진. 2010. “북한의 식량위기: 배경 및 전망.” JPI 정책포럼 No. 2010-15.
- 권태진·남민지. “2011년 북한의 식량수급 전망.” 『KREI 북한농업동향』 12-4.
- 박기덕. 2002. “필리핀의 정치변동과 시민사회의 역할: 호혜적 포섭, 전략적 동원 그리고 민주적 참여.” 『한국정치학회보』 제36집 1호.
- 양운철. 2010. “2009년 11월 화폐개혁 이후의 북한경제: 현황과 전망.” 『북한학보』 35-2.
- 유신모. 2011. “대북식량지원 망설이는 미국.” 경향신문 (2011. 7. 12).
- 이금순. 1998. “국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례.” 민족통일연구원 연구보고서 97-13.
- 이 석. 2004. “1994-2000년 북한 기근: 초과 사망자 규모와 지역별 인구변화.” 『국가전략』 10-1.
- 임상철. 2008. “북한의 식량난 원인과 식량난이 북한 사회에 미친 영향.” 『정책과학연구』 18-2.
- 임 언·이영현·박명준·김상태. 2009. “주요국의 교육훈련 국제개발협력.” 이영현·임언·김철희·김상태·박명준, 『교육훈련 국제개발협력 선진화 전략』. 한국직업능력개발원(KRIVET) 정책연구 2009-13.
- 청와대. 2009. 『성숙한 세계국가: 이명박 정부 외교안보의 비전과 전략』. 서울: 청와대.
- 통계청. 2010. 『북한의 주요통계지표』. 대전: 통계청.
- 한국농촌경제연구원. 2011. “국제사회의 대북지원 및 교류협력 동향.” 『KREI 북한농업동향』 13-1.
- 한국농촌경제연구원. 2011. “남북한 농업교류협력 동향.” 『KREI 북한농업동향』 13-1.
- 한국농촌경제연구원. 2011. “국제사회의 대북지원 및 교류협력 동향.” 『KREI 북한농업동향』 12-4.
- 경향신문. 2011. 6. 25; 7. 11; 7. 12
- 노컷뉴스 2011. 8. 18.
- 매일경제. 2011. 7. 26.

- 연합뉴스, 2011. 8. 18.
- 중앙일보, 2011. 8. 4.
- Far Eastern Economic Review, 1997. 6. 26.
- KTV, 2011. 8. 19.
- Alkoby, Asher, 2008. "Global Networks and International Environmental Lawmaking: A Discourse Approach," *Chicago Journal of International Law* 8-2.
- Anderson, Kenneth, 2001. "The Limits of Pragmatism in American Foreign Policy: Unsolicited Advice to the Bush Administration on Relations with International Non-Governmental Organizations," *Chicago Journal of International Law* 2-2.
- Carothers, Thomas, 1999-2000. "Civil Society," *Foreign Policy* 117.
- Chamovitz, Steve, 2006. "Nongovernmental Organizations and International Law," *The American Journal of International Law* 100-2.
- Clark, Ian, 2003. "Legitimacy in a Global Order," *Review of International Studies* 29-special issue.
- Collingwood, Vivien, 2006. "Non-governmental Organizations, Power and Legitimacy in International Society," *Review of International Studies*, 32-3
- Cutler, A. Claire, Virginia Haufler and Tony Porter, eds, 1999. *Private Authority and International Affairs*, Albany: State University of New York Press.
- Edwards, Michael, 2000. *NGO Rights and Responsibilities: A New Deal for Global Governance*, London: The Foreign Policy Centre.
- Elshtain, Jean Bethke, 2000. "Democracy on Trial: The Role of Civil Society in Sustaining Democratic Values," Deon E. Eberly, ed, *The Essential Civil Society Reader: Classic Essays in the American Civil Society Debate*, Lanham: Rowman & Little
- FAO/WFP, 1997. *Special Report*, 1997. 11. 25.
- Florini, Ann M, 2000. *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*. Tokyo: JCIE.

- Gubser, Peter, 2002. "The Impact of NGOs on State and Non-state Relations in the Middle East." *Middle East Policy* 9-1.
- Hall and Biersteker 2002.
- Hall, Rodney Bruce and Thomas J. Biersteker, 2002. *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. New York: Cambridge University Press.
- Hirata, Keiko, 1998. "New Challenges to Japan's Aid: An Analysis of Aid Policy-Making." *Pacific Affairs* 71-3.
- Hoare, Quintin and Geoffrey Nowell-Smith, eds. 1971. *The Prison Notebooks of Antonio Gramsci*, London: Lawrence and Wishart.
- Jarvik, Laurence, 2007 "NGOs: A 'New Class' in International Relations." *Orbis* 51-2.
- Jasanoff, Sheila, 1997. "NGOs and the Environment: From Knowledge to Action." *Third World Quarterly* 18-3.
- Katona-Apte, Judit and Ali Mokdad, 1998. "Malnutrition of Children in the Democratic People's Republic of North Korea." *Journal of Nutrition* 128-8.
- Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink, 1998. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, Cornell University Press.
- Koch, Dirk-Jan, 2009. *Aid from International NGOs: Blind Spots on the Aid Allocation Map*. London: Routledge.
- Korten, David C. 1990. *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford: Kumarian Press.
- Lee, Manwoo, 1985. "North Korea and the Western Notion of Human Rights." in James C. Hsiung, ed., *Human Rights in East Asia: A Cultural Perspective*, New York: Paragon House Publishers.
- Lee, Taedong, 2007. "The Rise of International Nongovernmental Organizations: Influences of Globalization or Domestic Political Economic Structure" mimeo.
- Mills, Kurt, 2005. "Neo-Humanitarianism: The Role of International

- Humanitarian Norms and Organizations in Contemporary Conflict.” *Global Governance* 11-2.
- Nye, Joseph S. and Robert O. Keohane. 1971. “Introduction.” *International Organization* 25-3.
- Ottaway, Marina. 2001. “Corporatism Goes Global: International Organizations, Nongovernmental Organizationl Networks, and Transnational Business.” *Global Governance* 7-3.
- Rohrschneider, Robert and Russell J. Dalton. 2002. “A Global Network? Transnational Cooperation among Environmental Groups.” *The Journal of Politics* 64-2.
- Shandra, John M., Bruce London, Owen P. Whooley and John B. Williamson. 2004. “International Nongovernmental Organizations and Carbon Dioxide Emissions in the Developing World: A Quantitative, Cross-National Analysis.” *Sociological Inquiry* 74-4.
- Skjelsbaek, Kjell. 1971. “The Growth of International Nongovernmental Organization in the Twentieth Century.” *International Organization* 25-3.
- SustainAbility, the Global Compact and UNEP. 2003. *The 21st Century NGO: In the Market for Change*. London: SustainAbility.
- Vibert, Frank. 2001. “A Framework for Non-Governmental Organizations in International Diplomacy.” *Chicago Journal of International Law* 2-2.
- Wang, Qingxin Ken. 2000. “Taiwanese NGOs and the Prospect of National Reunification in the Taiwan Strait.” *Australian Journal of International Affairs* 54-1.
- Weiss, Thomas G., Tatiana Carayannis and Richard Jolly. 2009. “The ‘Third’ United Nations.” *Global Governance* 15-1.
- WFP/FAO/UNICEF. 2011. “Rapid Food Security Assessment Mission to the Democratic People’s Republic of Korea.” Special Report, March 24.

요약문

북한은 거대한 실체는 아니지만 우리에게 아주 신경 쓰이는 정치공동체다. 현실적으로 경쟁하면서 공존해야 되고 장차 통일해야 할 대상이기 때문이다. 아직까지 북한은 대내적으로 강력한 통치력을 행사하고 있고, 대외적으로도 주목받고 있으며, 우리에게 영향을 미치고 있다. 체제의 수행능력이 현저하게 부족하여 주민들의 기본 생활조차 충족시키지 못하고 있지만, 전반적인 국력에 어울리지 않는 군사력으로 우리의 안보와 동북아의 평화질서를 위협하기도 한다. 대다수의 일반 관찰자들은 국가의 규모에 걸맞지 않는 전쟁능력을 기르는 자원으로 국민들의 기본생활을 충족시켜야 한다고 비난하지만, 전문가들은 이것이 주는 전략적 의미와 이 문제를 해결하는 방법에 대하여 복잡한 생각을 한다.

인도주의에 경도된 국제사회 부문에서는 동포가 아사하는데 모르는 체 하는 우리를 비난하는 소리가 나오지만, 또 국제정치의 냉엄한 힘의 논리에 익숙한 사람이나 한국의 보수주의자들은 북한이 인도적 지원까지도 악용하기 때문에 북한이 강경노선을 변경하지 않거나 지원품이 필요한 국민들에게 분배되는지 확인할 수 없다면 지원을 하지 말아야 한다고 주장한다. 한국의 현 정부는 후자의 입장에 가깝고, 야당이나 진보주의 진영은 전자에 가까운 입장을 보인다. 북한 지도층의 의도가 국민들의 아사를 불사하고도 자국의 주권에 전혀 간섭이나 침입을 받지 않고 현 체제를 고수하면서 안보태세를 확고히 하는 것이라면 인도주의자들의 입장도 곤혹스럽게 된다. 그러나 북한이 인도적 지원품의 제공자 의도에 따른 분배를 수용하겠다면, 그 방법을 모색해야 할 것이다. 제공자의 의도가 북한의 준비태세와 부합하지 않으면,

부합하도록 설득하고 스스로도 조정해봐야 할 것이다.

본고는 북한이 국제비정부기구(INGOs)의 감독 하에 인도적 지원품을 필요한 국민들의 필요 정도에 따라 분배할 수 있도록 수용할 수 있는 모니터링체제를 모색하기 위한 것이다. 이 체제를 모색하기 위하여 INGOs가 표방하는 활동의 의의와 역할 그리고 그런 활동이 상당히 정당하다는 것을 이론적인 문헌에 근거에서 밝혔다. 그리고 나서 국제 인도적 지원사업에 존재하는 문제점으로 INGOs가 공식적인 국제 행위자로서의 지위를 확립하지 못한 점, INGOs가 국제 인도적 지원사업에서 합리적인 활동만 하는 것이 아니라는 점, 그리고 수혜 대상 국가나 지역의 협조가 필요하다는 점을 제기하였다. 이 문제점 외에 북한이 전반적으로 INGOs가 선호하기 어려운 활동대상이라는 점을 보였다.

이런 논의를 바탕으로 하여 1) ‘국제코포라트즘 모델’에 따른 INGOs, 기업 및 국제기구의 세 관련자들 간에 파트너십을 살릴 수 있는 다원주의모델, 2) 민주성과 참여의 문제를 해소하기 위한 심의민주주의이론 그리고 3) 제3자의 참여를 통해 양자간 지원의 어려움을 해소하는 남남협력모델을 종합적으로 절충하여, 특히 한국의 지원을 위한 ‘대북한 인도적 지원모델’을 제시하였다. 그 모델은 1) KEDO와 유사한 국제컨소시엄류의 기구를 결성하여, 한국과 북한의 적십자사, 국제적십자사, 제삼세계 민주국가인 태국이나 필리핀의 NGOs를 이사로 하고, 타국들도 이 체제에 참여하고자 하면 기타 지원금품을 제공하는 국가, 국제지원기구 및 (INGOs를 회원으로 참여시킨다. 2) 이 사들은 컨소시엄의 중앙업무—지원금품 모집, 지원 양, 지원대상자 결정 등—를 결정하고 지휘하되, 회원들로 구성되는 총회에서 심의를 거친 안건을 바탕으로, 그 범위 내에서 결정하고 지휘한다. 3) ‘6자회담 참가국’ 정부의 영향력을 최소화한다. 이들의 영향력이 크면 클수록 인도적 지원이 정치적 상황의 변수로 전락하게 되기 때문이다. 따

라서 정부나 국가 차원의 지원이 필수적이라면 EU국가의 정부(들)가 필요한 역할을 맡게 한다. 이상의 모델을 제도화하면 북한과 한국이 수용할 수 있는 대북 인도적 지원이 가능하리라고 본다.

저자약력

박 기 덕

서울대학교 정치학과 졸업

미국 라이스대학에서 정치학 석사

시카고대학에서 정치학 박사

세종연구소 소장을 역임

한국통일문제연구협의회 공동의장

동북아시아위원회 위원

한국민주화기념사업회 자문위원

대검찰청 자문위원

저서 및 논문

『한국민주주의의 이론과 실제: 민주화 · 공고화 · 안정화』(2006)

『사회주의운동과 노동운동』(1997, 공저)

한국정치, 민주주의, 정치경제, 남북관계 및 동남아정치에 관한

다수의 편저서와 논문

대북한 인도적 지원에 대한 INGO의 참여모델 식량 분배 모니터링을 중심으로

2011년 8월 31일 초판 인쇄

값 5,000원

2011년 9월 5일 초판 발행

저 자 | 박기덕

발행인 | 송대성

발행처 | 세종연구소

주소 | 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 851번길 20 (☎ 461-370)

전화 | (031) 750-7614

팩스 | (031) 754-0100

홈페이지 | www.sejong.org

등 록 | 2001년 1월 19일 제 1-26호

ISBN 978-89-7429-252-2 94340

※ 본 자료는 필자의 개인적인 의견이며 세종연구소의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.