

경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 08-08-07

국제 NGO의 원조 정책과 활동

이종무 · 최철영 · 박정란

주관연구기관 통일연구원

협력연구기관 대외경제정책연구원 · 우석대학교 · 우리민족서로돕기운동

국제 NGO의 원조 정책과 활동

인 쇄 2008년 12월
발 행 2008년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울 강북구 4.19길 275 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2576 (팩시밀리) 901-2544
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 늘품 (02-2275-5326)
인 쇄 처 양동문화사

가 격 8,000원

© 통일연구원, 2008

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 정부간행물관매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

국제 NGO의 원조 정책과 활동 / 이종무, 최철영, 박정란 [지음]. — 서울
: 통일연구원, 2008

p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 08-08-07)

참고문헌 수록

ISBN 978-89-8479-482-5 93340 : ₩8,000

국제 개발 원조[國際開發援助]

322.83-KDC4

338.91-DDC21

CIP2008003933

“국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
08-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색 (총괄보고서)	통일연구원
08-08-02	국제 개발이론 현황	통일연구원
08-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진 전략	통일연구원
08-08-04	UN기구의 지원체제와 대북 활동	통일연구원
08-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	대외경제정책연구원
08-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	우석대학교
08-08-07	국제 NGO의 원조 정책과 활동	우리민족서로돕기운동

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	박 형 중 선임연구위원 (협동연구 총괄책임자)	권 영 경 교수(통일교육원) 강 동 완 책임연구위원
협력 연구 기관	통일연구원	이 금 순 선임연구위원	김 수 압 연구위원 조 한 범 선임연구위원 Lynn Lee Project Manager (InterMedia)
	통일연구원	임 강택 선임연구위원	김 규 룬 선임연구위원 박 영 호 선임연구위원 전 병 곤 연구위원 이 조 원 교수(중앙대)
	통일연구원	최 춘 흙 선임연구위원	김 영 윤 선임연구위원 최 수 영 선임연구위원
	대외경제정책연구원	권 율 연구위원	정 지 선 전문연구위원 박 수 경 연구위원
	우석대학교	장 형 수 교수(한양대)	송 정 호 교수(우석대) 임 을 출 교수(경남대)
	우리민족서로돕기운동	이 종 무 소장 (우리민족서로돕기운동)	최 철 영 교수(대구대) 박 정 단 선임연구위원 (서울대 통일평화연구소)

목차

C o n t e n t s

국제 NGO의 원조 정책과 활동

이종무 · 최철영 · 박정란

제1장 서론

01 연구의 필요성	2
02 연구내용과 구성	6

제2장 국제 NGO와 원조 활동

01 NGO의 정의와 유형	가. 유엔과 NGO 개념의 등장	11
	나. NGO의 개념 정의	14
	다. NGO의 유형과 세대별 특성	18
02 국제 NGO의 원조활동 역사와 현황	가. 국제 NGO의 원조 활동 역사	23
	나. 주요 국제 NGO 개관	32

제3장 국제개발원조체제와 국제 NGO

01 국제 개발원조의 체계와 내용	가. 개발원조 국제회의	54
	나. 개발원조 정책 체계	59
02 국제개발협력기구와 국제 NGO	가. 유엔개발기구와 국제 NGO	67
	나. 국제금융기구와 국제 NGO	71

제4장 국제 NGO의 원조 정책과 행동규범

01 국제 NGO의 정책 활동	가. 외채탕감 캠페인	79
	나. 공정무역 캠페인	82
	다. 빈곤퇴치를 위한 지구행동 캠페인	83

02 국제 NGO의 지원활동 행동규범

- 가. 국제적인 행동규범의 채택 배경과 과정 85
- 나. 주요 국제 행동강령 89

03 대북지원 행동규범

- 가. 국제 NGO의 대북지원 행동규범 93
- 나. 국내 NGO의 대북지원 행동규범 98

제5장 베트남 · 중국에서의 국제 NGO의 활동 사례

01 베트남에서의 국제 NGO의 활동 사례

- 가. 베트남에서의 국제 NGO의 활동 역사 105
- 나. 베트남의 국제 NGO 관련 제도 107
- 다. 베트남에서의 국제 NGO의 활동 현황 112

02 중국에서의 국제 NGO의 활동 사례

- 가. 중국에서의 국제 NGO의 활동 역사 114
- 나. 중국의 국제 NGO 관련 제도 116
- 다. 중국에서의 국제 NGO의 활동 현황 119

03 소 결

120

제6장 결 론 / 124

참고문헌 / 128

부 록 / 134

최근 발간자료 안내 / 153

〈표 II-1〉 유엔 경제사회이사회의 협의지위 NGO	13
〈표 II-2〉 NGO의 분류	20
〈표 II-3〉 개발 NGO의 전략: 4세대로의 구분	23
〈표 II-4〉 NGO에 대한 민간 및 공공부문의 기부 금액	29
〈표 II-5〉 개발원조위원회 회원국 및 NGO의 원조 규모 추이	30
〈표 II-6〉 주요 유엔회의에서의 NGO 참여 현황	31
〈표 III-1〉 파리선언의 12개 지표	56
〈표 III-2〉 유엔 글로벌컴팩트 10대 원칙	59
〈표 III-3〉 새천년개발목표	60
〈표 III-4〉 유엔개발계획과 NGO 사이의 협력 방식	69
〈표 III-5〉 조직 유형에 따른 세계보건기구와 NGO 관계	71
〈표 IV-1〉 평양 상주 경험에 있는 기구 명단	96
〈표 IV-2〉 북민협 행동규범의 기본 틀	101
〈표 V-1〉 베트남 내 국제 NGO와 지원 금액 현황	106
〈표 V-2〉 베트남의 '외국 NGO 운영규정'의 주요 내용	109
〈표 V-3〉 베트남에서의 국제 NGO의 활동 영역	113
〈표 V-4〉 베트남 내 국제 NGO의 현황	113
〈표 V-5〉 중국에서의 국제 NGO의 활동 영역	119
〈표 V-6〉 베트남중국에서의 국제 NGO 활동 조건	120

〈그림 II-1〉 시민사회조직(CSO)의 구성	16
〈그림 II-2〉 GAA의 조직도	46
〈그림 V-1〉 베트남 정부의 외국 NGO 관리체계	111

〈글상자 IV-1〉 ‘유엔의 인도주의 긴급지원의 조정 강화’ 중 지도원칙	86
〈글상자 IV-2〉 ‘적십자(적신월)운동과 NGO 행동강령’의 10대 원칙	90
〈글상자 IV-3〉 부록 I: 재난국가에 대한 권고	91
〈글상자 IV-4〉 부록 II: 공여국 정부에 대한 권고	91
〈글상자 IV-5〉 부록 III: 정부 간 가구에 대한 권고	91
〈글상자 IV-6〉 공통적으로 적용되는 최소기준	93
〈글상자 IV-7〉 대북지원에서의 인도주의 원칙에 대한 합의 성명서	97

제1장

서론



제1장

서론

1. 연구의 필요성

국제사회에서 원조의 역사는 상당히 오래되었다. 짧게는 제2차 세계대전 이후 전후 복구를 위해 미국이 유럽 국가들에게 원조를 제공한 마셜플랜을 그 효시로 삼기도 하지만, 종교 조직을 비롯한 민간 부문의 원조를 시야에 넣으면 원조의 역사는 훨씬 그 이전으로 소급된다. 하지만 현재와 같이 대규모의 원조가 본격적으로 시작된 것은 마셜플랜이라고 불리는 유럽부흥계획(European Recovery Program: EFP)이 조직된 1947년이라고 할 수 있다.

원조는 매우 다양한 방식으로 제공된다. 원조는 다자 간 또는 양자 간 방식으로 제공되며, 원조로 제공되는 자원도 현금 지원, 물자 지원, 기술 지원 등 여러 가지 형태를 취한다. 이에 따라 원조 사업에 참여하는 행위자도 단순하지가 않으며 이들 사이에 복잡한 관계를 형성한다. 원조사업의 이해관계자 또는 주요 행위자는 크게 네 가지 부문으로 나눌 수 있다.

첫째는 정부 부문으로 공여국 정부와 수원국 정부가 있다. 둘째는 국제기구로 유엔개발계획(UNDP)·세계식량계획(WFP)·세계보건기구(WHO)와 같은 유엔기구와 세계은행 및 아시아개발은행과 같은 다자간 국제금융기구가 있다. 셋째는 시장 부문으로 물자 납품, 수송, 시공 등의 일에서부터 용역 및 기술 자문에 이르기까지 원조 사업의 모든 영역에 걸쳐 관련되어 있다. 넷째로는 시민사회 부문으로 그 구성은 매우 복잡하다. 시민사회에는 원조 활동에 직접적으로 관련된 국제 NGO, 이러한 국제 NGO들에 자금을 제공하는 각종 재단, 그리고 이들과 직간접적으로 연관되어 있는 각종 종교단체, 사회단체, 연구단체로 구분해 볼 수 있겠다.

원조의 주요 행위자들 중에 가장 중요하고 영향력이 큰 행위자는 경제협력개발기구(OECD) 개발원조위원회(DAC)의 회원국 정부라고 하겠다. 이

들 국가는 2006년에만 1,044억 달러의 공적개발원조(ODA)를 개발도상국에 제공하였다. 반면에 국제 NGO는 같은 해에 146억 달러의 원조를 제공하였는데, 이 금액은 개발원조위원회 소속 국가들이 제공하는 공적개발원조 금액의 14%에 해당한다.¹⁾ 금액 면에서 공공부문이 NGO보다 압도적으로 많은 것이다.

하지만 국제 NGO의 원조금액인 146억 달러가 적은 것만은 아니다. 2006년 기준으로 개별 국가 차원에서 146억 달러 이상의 공적개발원조를 제공한 국가는 미국이 235억 달러로 유일하며, 100억 달러 이상을 제공한 원조공여 국가도 미국을 포함해서 영국(124억 달러)과 일본(111억 달러), 프랑스(106억 달러), 독일(104억 달러) 등 5개국밖에 없다. 국제 NGO의 활동이 고립 분산적으로 이뤄질 때는 이들에 의해서 제공되는 원조금액의 규모가 그렇게 중요한 것은 아니었다. 그러나 지구화와 함께 국제 NGO들 사이의 원조활동 관련 네트워크가 발전하였고, 이에 따라 국제사회의 원조 정책 결정과정 및 원조 현장에서 국제 NGO의 목소리가 점차 강해지고 있다.

특히 1990년대의 탈냉전과 그 이후 가속화된 지구화는 원조 환경 및 정책을 크게 변화시켰고, 그것은 다음과 같이 국제 NGO의 역할을 증대시키는 방향으로 작용하였다.

첫째, 자본주의와 사회주의 체제 간의 대립이 소멸됨에 따라 원조 정책 결정과정에서 중요한 기준이었던 ‘체제’와 ‘이념’이 사라진 것이다. 이것은 다시 말해서 원조를 제공하는 이유와 이를 통해 달성하고자 하는 목표가 냉전 시기와는 달라졌다는 것을 의미한다. 탈냉전 이후 각 국가의 원조기구들은 원조목표로 민주주의 증진, 사회경제적 평등 실현, 인권 증진, 환경보호, 평화구축, 시민사회 성장, 양성평등 등 보편적 가치의 실현을 제시하고 있다. 국제 NGO는 이러한 목표를 실현하는데 있어서 경직된 국가 기구보다 훨씬 더 유연하게 접근할 수 있다고 평가되면서 주목을 받게 되었다.

둘째, 사회주의 붕괴에 따른 체제 간 장벽이 소멸하고, 지구화가 진전됨에 따라 국가 간 장벽이 낮아졌다. 그 이전까지만 해도 체제 간, 국가 간 장벽이

1) OECD, *Development Co-operation Report 2007*, Vol. 9, No. 1 (2007), p. 138. 시민사회에서 해외원조 활동을 하는 국제 NGO는 매우 다양한데, 그 중에서 소규모 NGO들의 활동은 통계에 잘 잡히지 않는 경우가 많다. 따라서 개발원조위원회에서 통계를 낸 국제 NGO의 원조 금액은 실제보다 적게 잡혔을 수 있다.

높았기 때문에 원조 활동에서 국민국가의 역할이 컸었다. 하지만 탈냉전과 지구화로 국민국가 영역을 넘어서는 기후변화, 환경오염, 이주자 문제 등 초국가적 이슈들이 크게 부각되었고, 원조정책도 이러한 문제들을 해결하는 데 기여하는 방향으로 변화하였다. 이에 따라 일찍부터 초국적 활동에 나섰던 국제 NGO들의 역할도 점차 커지게 되었다.

셋째, 국가 중심적인 국제관계를 대신하는 글로벌 거버넌스²⁾의 발전이다. 글로벌 거버넌스의 발전으로 국제사회의 원조 정책이 이제는 정부나 유엔과 같은 국제기구, 즉 전통적 행위자들만이 아니라 국제 NGO와 같은 초국가적 행위자들도 참여하는 가운데 결정되고 있다. 이에 따라 국제 NGO는 원조 정책에 대한 비판과 새로운 대안 제시자로서 국제사회의 원조정책 결정과정에 무시하기 어려운 영향력을 갖게 되었다. 일례로 최빈국에 대한 채무 면제 정책이 시행되는데 있어서 국제 NGO의 역할을 빼놓고서는 그것을 제대로 설명할 수가 없다.

넷째, 정부의 원조기구, 유엔기구, 그리고 세계은행과 같은 국제금융기구들이 예산지원을 통해 국제 NGO와의 파트너십을 강화하고 있다. 경제협력 개발기구 개발원조위원회 소속 국가들이 국제 NGO들에게 제공한 자금 규모는 탈냉전 이후 계속 증대되고 있는데, 2006년에는 이들 국가들이 국제 NGO에 20억 달러를 지원하였다. 국제 NGO들이 원조 사업의 실행자로서 그 역할이 주목받게 된 것이다.

미국 외교전문지인 ‘포린폴리시’(Foreign Policy)는 2008년 6월에 세계에서 가장 영향력 있는 5개의 개발 NGO를 선정했다.³⁾ 이들은 방글라데시농촌 발전위원회(BRAC), 빌 & 멜린다 게이트 재단(Bill & Melinda Gates Foundation), 월드비전(World Vision), 옥스팜(Oxfam), 국경없는 의사회(MSF)로 웬만한 개발도상국 정부보다도 영향력이 큰 NGO들이다. 국제사회에는 이들보다 규모가 작고 많이 알려져 있지 않은 수만 개의 NGO들이 원조 분야에서 활동하고 있다. 이들 국제 NGO들의 역할은 앞으로도 점점

2) “글로벌 거버넌스는 세계화의 진전과 급속한 기술의 발전 속에서 아직 어떠한 방식인가가 구체화된 것은 없으나, 주권적인 권위(sovvereign authority)가 부재한 가운데 국경을 넘어 정부 행위자와 비정부적 행위자들(non-governmental actors)이 세계사(world affairs)를 다루어나가는 협력적인 방식들의 총합을 일컫는다.” 박재영, 『국제관계와 NGO』 (서울: 법문사, 2003), pp. 73-74.

3) <http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4364>.

커질 것이다.

그런데 앞서 ‘포린폴리시’가 선정한 5대 NGO 중 월드비전, 옥스팜, 국경없는 의사회가 대북 지원활동에 관계되어 있다.⁴⁾ 1995년의 북한 식량난은 국제 사회에서 큰 주목을 받았고, 유엔기구와 정부 원조기구만이 아니라 미국, 일본, 유럽에 소재하고 있는 다수의 국제 NGO들이 대북 지원활동에 나섰다.

하지만 국제사회의 원조에 대한 북한의 이중적 태도는 국제 NGO들에게 많은 어려움을 주었다. 북한은 한편에서는 국제사회의 원조를 받기 위해 적극적으로 식량외교를 펼치면서, 다른 한편으로는 원조 기구들의 북한 내 활동을 통제하고 제한하는 조치를 취하였다. 유엔기구의 경우에도 북한 내에 상주 사무소의 설치를 허용 받았으나 파견 직원의 숫자는 최소한도로 제한되었다. 또한 상주하고 있는 유엔 직원마저도 북한 내에서의 이동과 통신에 심한 통제를 받았고, 비자 발급의 지연 등으로 북한에 출입국을 할 때 많은 불편을 겪어야 했다.

따라서 유엔기구보다 협상력이 훨씬 떨어지는 국제 NGO들은 그 이상으로 많은 어려움을 겪어야 했다. 미국과 일본의 국제 NGO들은 북한에 상주 사무소를 설치할 수 없었고, 유럽 NGO의 경우에만 유럽연합(EU)의 대북협상 지원으로 북한 내에 상주 사무소를 두고 활동할 수 있었다. 그러나 이마저의 국제 NGO 활동도 북한이 2005년에 인도적 지원에서 개발지원으로 전환할 것과 북한 내 상주 사무소의 폐쇄와 철수를 요청하면서 유지되지 못하였다.

또한 북핵문제가 해결되지 못하고 장기화된 것도 대북지원 활동에 커다란 영향을 미쳤다. 북핵문제가 국제사회의 중요한 안보적 관심사가 된 이후 오랜 시간에 걸쳐서 북미 간의 협상과 대결이 반복되었고, 그 과정에서 대북지원에 대한 비판과 비난이 쏟아지면서 대북 지원활동에 대한 국제사회의 평판이 매우 나빠졌다. 그 결과 유엔기구의 대북 원조를 위한 모금이 잘 안되기 시작하였고, 개발지원으로의 전환이 이뤄지지 못한 채 긴급구호 활동 단계에서 오래 정체되었다. 결국 대북 지원 활동은 국제 NGO들에게 자칫하면 자신들의 명성을 훼손할 수 있는 위험한 일로 인식되기에 이르렀다.

4) 옥스팜과 국경없는 의사회는 대북지원 활동을 하다가 현장 접근 및 주민과의 접촉이 자유롭게 허용되지 않고 많은 제한을 받게 됨에 따라 지원 활동을 중단하였다. 국경없는 의사회는 1998년 9월, 옥스팜은 1999년 12월에 북한으로부터 철수했다.

그러나 북한이 핵실험을 하면서 파국으로 치닫던 북핵문제는 2005년 9.19 공동성명 발표, 2007년 2.13 합의, 2007년 10.3의 '9.19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치' 합의를 통해서 해결 국면에 들어섰고, 그 결과 2008년에 북한의 핵시설 불능화 작업 및 핵프로그램 신고, 그리고 미국이 테러지원국 명단에서 북한을 삭제하는 조치를 취하였다.

이와 같이 북핵문제가 긍정적으로 진전이 되면 장기간 침체되어 있던 대북 지원도 활기를 띠게 될 것이다. 우선 북핵문제로 개발지원을 제공하지 못했던 몇몇 국가들이 북핵 폐기 2단계 조치가 완료되는 시점에서 시범적인 개발 지원 사업을 추진할 계획을 갖고 있다. 또한 북미 및 북일 관계 정상화가 이뤄지게 되면 미국과 일본은 북한에 상당한 규모의 공적개발원조를 제공하게 될 것이다. 이렇게 각국 정부들이 북한에 양자 간 원조를 제공하는 상황이 되면 각국의 국제 NGO들도 자국 정부와 협력해서 북한 개발원조 사업의 실행자로 나서게 될 것이다.

대북지원에서 국제 NGO의 역할은 점차 증대될 것이다. 국제 NGO들이 단순히 대북지원 사업의 실행자라는 측면만이 아니라 각국 정부 및 국제사회의 대 북한 원조정책 결정과정에서도 중요한 역할을 하게 되기 때문이다. 따라서 국제 NGO들이 어떠한 정책과 전략을 갖고 원조 활동을 하는지에 대한 이번 조사와 연구는, 앞으로 우리가 북한 개발지원 정책을 수립하고 실행하는데 있어서 매우 중요하다고 하겠다.

2. 연구내용과 구성

국내에서 NGO 연구는 시작된 지도 얼마 안 되었고 연구 결과물도 아직 많지 않다. 이러한 연구 결과물도 대부분은 남한의 시민사회 또는 국내 NGO에 대한 연구물이 대부분이며, 국제 NGO에 대해서는 아직도 불모지에 가까운 정도로 연구 성과가 축적된 것이 없다.⁵⁾ 이러한 사정이기 때문에 대북지원

5) 박재영, 『국제관계와 NGO』가 국제 NGO에 대해서 전반적이면서 체계적으로 다루고 있고, 그 외에 김동춘 외, 『NGO란 무엇인가』(서울: 아르케, 2000); 조효제 편역, 『NGO의 시대』(서울: 창작과비평사, 2000); 조희연 외, 『NGO 가이드』(서울: 한겨레신문사, 2001)가 부분적으로 국제 NGO에 대한 내용을 다루고 있다. 그리고 개발 NGO와 관련해서는 라미경, 『국제관계에 있어서 개발NGO의 역할에 관한 연구』 CARE와 OXFAM 사례를 중심으로 (충남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2001)가 있다.

과 관련한 국제 NGO 연구도 거의 손에 꼽을 정도로 희박하며, 그마저도 국제 NGO의 대북지원 현황 및 평가와 관련하여 한정된 내용만을 다루고 있다.⁶⁾

이에 본 연구는 우선 국제 NGO에 대한 이해를 높이기 위해 제2장에서 국제 NGO와 원조 활동이라는 주제로 관련 내용을 정리하였다. 이 장에서는 NGO의 정의 및 유형과 관련해서 유엔에서 NGO 개념이 등장하게 된 과정을 살펴보고, NGO·NPO·CSO 등 시민사회의 다양한 조직 형태와의 관계 속에서 NGO의 개념을 살펴보았다. 그리고 NGO의 발전 과정 속에서 NGO의 유형과 세대별 특성이 어떻게 나타나는지에 대해 논의하였다. 또한 이 장에서는 이러한 이론적인 논의에 기초해서 국제 NGO의 원조활동 역사와 주요 국제 NGO가 어떻게 사업을 추진하고 있는지를 정리하였다. 이 장은 NGO에 관한 국내외의 연구 내용을 종합적으로 정리해서 국제 NGO의 원조활동을 이해하기 위한 기초적인 지식을 전달하기 위해 작성되었다.

제3장에서는 국제개발원조체제와 국제 NGO라는 주제로 크게 국제 개발원조의 체계와 내용, 개발협력기구와 국제 NGO로 구분해서 서술하였다. 국제 개발원조에서 점점 더 통합적 접근이 강조되는 현실에서 국제 개발원조의 체계를 이해하는 것이 매우 중요하다. 이러한 이유로 현재의 국제개발원조체제가 만들어지는데 중요한 계기를 제공한 주요 국제회의를 살펴보았다. 그리고 국제회의의 결과를 반영해서 개발원조기구들에 의해 이론적으로 정립된 개발원조의 정책 체계에 대해 국제 NGO가 어떻게 접근해야 하는지를 정리하였다. 또한 유엔개발기구 및 국제금융기구들과 NGO와의 관계를 살펴보았다.

제4장에서는 국제 NGO의 원조정책과 행동규범을 살펴보았다. 그동안 국제 NGO가 원조 정책과 관련해서 진행해 온 정책 캠페인이 어떻게 진행되었는지, 그리고 국제 NGO의 원조 관련 행동규범이 만들어지게 된 배경과 주요 행동규범을 살펴본다. 그리고 마지막 절에서는 대북지원과 관련해서 국제 NGO 및 국내 NGO의 행동규범이 만들어지게 된 과정과 이유, 주요 내용을 정리하였다.

제5장에서는 국제 NGO의 활동과 관련해서 베트남 및 중국의 사례를 검토

6) 이금순, 『국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례』 (서울: 민족통일연구원, 1997); 최대석·이종무, “동북아 대북지원 NGO의 현황과 교류협력 실태,” 조한범 외, 『동북아 NGO 연구총서』 (서울: 통일연구원, 2005).

하였다. 이들 국가는 시장경제를 도입한 사회주의 국가라는 점에서 북한에 대한 시사점을 줄 것으로 보았다. 이에 우선 베트남 및 중국에서의 국제 NGO 활동의 역사를 간략하게 살펴보고, 이들 국가가 운용하는 국제 NGO 관련 제도와 국제 NGO의 활동 현황을 정리하였다. 그리고 마지막 절에서는 각기 살펴본 베트남과 중국의 사례를 종합해서 국제 NGO의 활동 조건을 비교 검토하였다.

제6장 결론에서는 앞서의 논의를 총괄적으로 정리하는 한편, 이 연구의 결과가 북한에 시사하는 바를 간단하게 짚었다. 이에 대한 본격적인 연구는 2차년도 연구의 과제가 된다고 보았기 때문이다.

제2장

국제 NGO와 원조활동



제2장

국제 NGO와 원조 활동

1. NGO의 정의와 유형

NGO(Non-Governmental Organization)라는 용어가 우리 사회에서 본격적으로 사용된 것은 아무리 빨리 잡아도 1990년대 중반 이전으로 소급되지 않는다.⁷⁾ 1990년대 중반에 들어서면서 여성, 인권, 환경 분야의 시민단체들이 국내에서만 활동에서 벗어나서 국제연대에 적극적으로 나서게 되었다. 이들 시민단체들이 각종 국제회의에 참가하여 다른 나라 NGO와 교류협력을 하게 되었고, 그 과정에서 NGO라는 용어가 국내에 소개되어 시민단체들 사이에 사용되기 시작한 것이다. 그리고 그 이전에는 언론인들이 간헐적으로 NGO에 대한 기획 기사를 다루는 정도였는데, 2000년대에 들어서면 주요 일간지들이 앞 다투어 NGO 섹션이라는 고정 지면을 만들고 국내 NGO들의 활동을 정기적으로 취재 보도하기 시작하였다. 그러면서 가히 NGO의 시대라고 불릴 정도로 사회 각 분야에서 NGO라는 용어가 폭넓게 사용되기에 이르렀다.

NGO는 비정부기구 또는 비정부단체로 번역되기도 하고 국내에서 일반적으로 사용되는 시민단체와 동의어로 이해되기도 한다. 그러나 구체적으로 들어가서 어떤 단체가 NGO이고 어떤 단체는 NGO가 아닌가라고 물으면 그 기준이 모호해 진다. 이 장에서는 NGO라는 용어를 처음 사용한 유엔에서 NGO를 어떻게 규정하고 있는지를 먼저 살펴보고 그 이후 NGO와 비슷하게 사용되고 있는 NPO(비영리조직) 및 CSO(시민사회조직)와의 구분, 그리고 NGO의 다양한 유형을 살펴보고자 한다.

7) 박상필은 NGO라는 용어가 1992년 리우 환경개발회의, 1993년 비엔나 세계인권회의, 1994년 카이로인구개발 회의, 1995년 코펜하겐 사회개발정상회의와 베이징 세계여성대회 등 1990년대에 각종 국제회의가 개최되면서 국내에 유입되었을 것으로 추측하고 있다. 박상필, “NGO 개념의 역사와 실제,” 『현상과 인식』, 제85호 (2001), p. 103.

가. 유엔과 NGO 개념의 등장

국제사회에서 NGO라는 용어가 대중적으로 사용되기 시작한 것은 유엔헌장을 만들기 위해 50개국 대표들이 참여한 1945년 4월의 미국 샌프란시스코 회의에서였다. 이 회의에 정부기구가 아닌 민간단체들이 참석해서 유엔헌장에 인권조항을 삽입하도록 압력을 가하여 이를 관철시켰는데,⁸⁾ 이들은 정부기구가 아니라는 단순한 이유 때문에 NGO(Non-Governmental Organization)로 불리게 되었다. 그리고 이 때 제정된 유엔헌장 제71조에 NGO와의 협의를 위한 약정 체결에 대한 규정이 명시되면서 NGO는 유엔의 공식적인 용어가 되었다. 하지만 유엔은 NGO에 대해서 명확하고 구체적으로 정의를 하고 있지 않아서 혼란을 초래하기도 하였다. 사실상 유엔의 NGO에 대한 정의는 매우 모호한데, 1945년의 샌프란시스코 회의에 참여한 민간단체도 지금 사용되는 NGO 개념에는 포함시키기 어려운 상공회의소(the Chamber of Commerce), 기업연합, 전문직 연합 등 직능 단체가 대부분이었다.⁹⁾

유엔의 국제 NGO에 대한 정의는 1950년에 채택된 경제사회이사회 결의문(288)에 처음으로 나타나는데, 이 결의문에서 국제 NGO를 ‘국제 조약에 의해 설립되지 않은 국제 조직’(any international organization that is not founded by an international treaty)으로 단순하게 정의하고 있다. 그리고 1996년 7월에 채택된 결의문(E/1996/31)에서는 여기에서 조금 더 나아가 국가적 차원(national), 소지역적 차원(subregional), 지역적 차원(regional), 국제적 차원(international) 등의 다양한 형태로 존재하는 NGO를 언급하고, 이들이 국제연합의 헌장과 동 결의의 목적과 기준을 충족하는 경우 그 기초가 되는 지역적 범위를 묻지 아니하고 협의지위를 부여한다고 규정하고 있다. 또한 기본적으로 “정부기관이나 국제협정에 의해 설립되지 않은 조직은 NGO로 간주되며, 여기에는 조직의 자유로운 의사 표현을 간섭받지 않는다는 조건에서 정부에서 지명하는 인사들이 참여하는 조직들도 포함한다”고 정의하고 있다.¹⁰⁾ 따라서 이러한 규정만으로는 유엔이 말하고 있는 NGO에 무엇이 포함

8) 위의 글, p. 98.

9) 위의 글, p. 98.

10) ECOSOC Resolution 1996/31, 49th plenary meeting, 25 July 1996, <<http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>>.

되고 무엇이 포함되지 않는지를 엄밀하게 구분하기가 어렵다.

이와 같이 NGO에 대한 개념 정의가 구체적이지는 않지만 유엔은 유엔헌장 제71조의 “경제사회이사회(ECOSOC)”¹¹⁾는 자신의 권한 내 문제들과 관련이 있는 NGO와의 협의를 위해 적절한 약정을 체결할 수 있다”는 규정에¹²⁾ 따라 NGO들에게 협의지위를 부여하고 있다. 이에 따라 1946년에 41개 NGO가 경제사회이사회의 협의지위를 받은 이후 2008년 10월 현재 3,000개가 넘는 NGO가 유엔으로부터 협의지위를 부여받았다.¹³⁾

유엔 경제사회이사회가 NGO에게 부여하는 협의지위는 세 가지 유형이 있는데, 포괄협의지위(General consultative status), 특정협의지위(Special consultative status), 그리고 명부등록지위(Roster status)가 그것이다.¹⁴⁾ 포괄협의지위는 경제사회이사회 및 그 부속기관들의 의제와 관련된 이슈 대부분을 다루는 큰 규모의 국제 NGO들에게 부여된다. 이들은 매우 광범위한 지역에서 활동하기 위해 설립된 국제 NGO들이다. 특정협의지위는 경제사회이사회의 활동 영역 중 소수의 분야나 특정 분야에만 관련되어 있거나 그에 대한 전문적 능력이 있는 NGO에게 부여하는 협의지위이다. 이들 NGO는 대개 조직 규모가 작고 최근에 설립된 경우가 많다. 또한 위의 어느 지위에도 부합되지 않는 조직들은 명부지위를 신청하는 것이 가능하다. 명부등록지위 NGO는 매우 한정된 분야에서 기술적인 부분에 중점을 두는 편으로, 식량농업기구(FAO), 국제노동기구(ILO), 유엔무역개발회의(UNCTAD), 유네스코(UNESCO), 세계보건기구(WHO) 와 같은 유엔기구나 전문기구들과 공식적인 관계를 갖고 있는 NGO들은 경제사회이사회의 명부등록지위에 포함될 수 있다.

현재 유엔 경제사회이사회에 등록되어 있는 한국 NGO는 2007년 8월 현재

11) 유엔에는 6개의 주요 기관이 있는데, 총회, 안전보장이사회, 경제사회이사회, 신탁통치이사회, 사무국 등 5개 기관은 뉴욕의 유엔본부에 소재하고, 국제사법재판소는 네덜란드 헤이그에 있다. 이 6개 기관 중 경제사회이사회는 경제, 사회 분야의 전반적 문제와 유엔의 14개 특별기관, 기능별 위원회, 5개의 지역별 위원회와 연관된 사업들을 조정하는 핵심적인 기관이다.

12) Charter of the United Nations, <<http://www.un.org/aboutun/charter/>>.

13) <<http://esa.un.org/coordination/ngo/new/index.asp?page=intro>>.

14) “협의지위라는 말은 부차적인 역할(secondary role)을 하는 지위를 지칭하기 위해 ECOSOC에 의해 의도적으로 사용된 용어로서 조언(advice)의 제공자로서의 NGO를 의미하며 의사결정 과정의 일부로서의 NGO를 의미하는 것이 아니다.” Peter Willetts, “From ‘Consultative Arrangements’ to ‘Partnership’: The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the Un,” *Global Governance*, vol. 6 (2000), p. 191, 박재영, 『국제관계와 NGO』, p. 194에서 재인용.

총 23개이다. 그중 포괄협의지위 NGO는 굿네이버스 하나이며, 특정협의지위 NGO는 경실련, 굿피플, 민주화를 위한 변호사 모임, 밝은사회 국제본부, 우리민족서로돕기운동, 원불교여성회, 주거복지연대, 참여연대, 한국국제봉사기구, 한국뇌과학연구원, 한국여성단체연합, 한국여성단체협의회, 한국여성정치연구소, 한국자유총연맹, 한국지방의제21 전국협의회, 한국환경운동연합, 한민족복지재단, 환경정의시민연대, 한국JTS 등 19개이며, 명부등록지위 NGO는 대한가족보건복지협회, 새마을운동중앙회, 소비자시민모임 등 3개가 있다.¹⁵⁾

<표 II -1> 유엔 경제사회이사회의 협의지위 NGO

연도	포괄(General)	특정(Special)	명부(Roster)	계
1948	13	26	1	40
1968	17	78	85	180
1992	18	297	409	724
1993	40	334	410	784
1994	40	334	410	784
1995	65	406	415	886
1996	76	468	497	1041
1997	85	582	517	1184
1998	100	742	663	1505
1999	111	918	909	1938
2000	122	1048	880	2050
2001	124	1132	895	2151
2002	131	1197	906	2234
2003	131	1316	903	2350
2004	134	1474	923	2531
2005	136	1639	944	2719
2006	136	1780	952	2869
2007	136	1956	955	3052
2008	137	2072	976	3187

출처: <http://esa.un.org/coordination/ngo/new/index.asp?page=intro>.

15) 최대석·이종무·이기호·차명제, 『동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 118.

나. NGO의 개념 정의

유엔의 관행에 따르면 NGO란 용어는 일정 정도 제한적인 의미로 사용된다. 포괄적인 NGO의 정의에서 우선 영리를 추구하는 조직, 학교, 대학, 정당, 폭력사용을 옹호하는 조직, 인권에 대한 관심이 보편적이지 못하고 특정 공동체 그룹(communal group)이나 국적 혹은 국가에 한정하고 있는 조직이 배제된다. 이러한 관행 가운데 특이한 것은 기업이나 정당이 국제적인 연맹체(international federation)를 형성할 경우 이러한 연맹체에게는 NGO의 지위를 부여한다는 점이다.¹⁶⁾ 이러한 유엔의 관행은 우리가 일반적으로 생각하는 NGO의 범위를 벗어나는 것이다. 한편 세계은행은 매우 다양한 NGO들을 한 마디로 정의하기란 쉽지 않다면서, NGO에는 많은 그룹과 기구들이 포함되는데 대체로 이들은 완전히 혹은 많은 부분 정부로부터는 독립적이고, 상업적 목적보다는 기본적으로 인도적, 협동적 목적들을 추구한다고 말하고 있다. 여기에는 국제개발을 지원하는 산업 국가의 민간단체, 지방 또는 국가 차원에서 조직된 자생적인 단체, 마을 단위의 주민 단체 등이 있다. 또한 세계은행은 개발, 식량 배급, 가족계획 서비스 및 지역사회 조직의 장려 등을 위해 민간기금을 동원하는 자선 및 종교 기관, 그리고 독립적인 협동조합, 지역사회의 협회, 용수이용자(water-user) 협회, 여성단체, 목축협회와 함께 인식 제고 및 정책에 영향을 끼치려는 시민단체 역시 NGO에 포함시키고 있다.¹⁷⁾

NGO와 동일하게 ‘~이 아닌 존재’라는 부정의 방식으로 규정된 용어로 비영리단체(Non-Profit Organization: NPO)가 있는데, 이것은 영리를 추구하는 기업(시장)이 아닌 모든 조직을 말한다. 샐러먼(Lester M. Salamon)과 안하이어(Helmut K. Anheier)는 NPO의 개념을 첫째, 어느 정도 제도화되어 있다는 점에서 조직적(organized)이며, 둘째, 정부로부터 제도적으로 분리되어 있다는 점에서 사적(private)이며, 셋째, 자신들의 활동에 대한 내부적 통제 절차를 갖추었다는 점에서 자치적(self-governing)이며, 넷째, 산출된

16) 박재영, 『국제관계와 NGO』, p. 4.

17) World Bank, "How the World Bank Works with Nongovernmental Organizations" (Washington D.C.: World Bank, 1990), pp. 9-10.

이익을 자신들에게 돌리지 않는다는 점에서 비영리적(non-profit-distributing)이며, 다섯째, 상당한 정도의 자발적 참여를 수반하고 있다는 점에서 자발적(voluntary)이라고 정의하고 있다.¹⁸⁾

또한 최근에는 NGO나 NPO와 같이 부정적 방식으로 성격을 규정한 용어를 대신해서 시민사회조직(Civil Society Organization: CSO)이라는 용어를 사용하는 경우가 늘고 있다.¹⁹⁾ CSO는 세계시민단체협의회가(CIVICUS)가 사용을 권고하고 있는 용어로서 개인과 국가 사이에 존재하는 모든 조직과 결사체를 말한다. 이러한 설명구조만이 다른 기구나 국가에 대하여(vis-a-vis) 자신을 보다 명확하게 설명할 수 있다는 것으로, 이로써 CSO는 다원주의의 발전과 국가 간 세력의 균형에 기여하는 한 축으로서 자신들의 존재를 분명히 할 수 있다는 것이다.²⁰⁾

CSO라는 용어 사용에는 유엔기구들과 세계은행(World Bank)이 앞장서고 있고, 유럽연합과 경제협력개발기구(OECD) 등 국제기관들도 최근에 와서 CSO를 NGO와 함께 공식적으로 사용하고 있다. 이들이 사용하는 CSO란 NGO에 포함될 수는 없지만, 시민사회에서 중요한 역할을 하는 노동조합, 기업재단, 미디어, 연구기관, 정치단체 등을 포함한다. 즉, CSO는 정부, 기업 영역에 속하지도 않지만 NGO에도 해당되지 않는 비정부, 비영리 기관과 단체들을 총망라하는 광의의 개념으로 제시되고 있다.²¹⁾

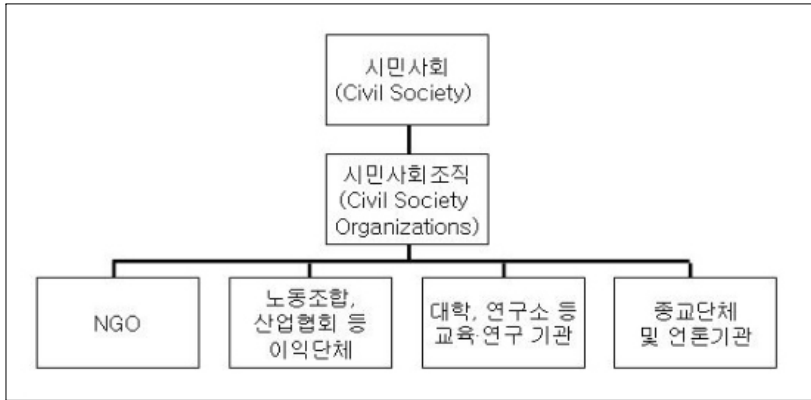
18) Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier, "The International Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO-Revision 1, 1996," *Working Papers of the The Johns Hopkins comparative Nonprofit Sector Project*, No. 19 (Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1996), pp. 2-3.

19) NGO(Non-Governmental Organization)는 비정부기구, NPO(Non-Profit Organization)는 비영리단체, CSO(Civil Society Organization)는 시민사회조직으로 번역되어 사용되기도 하지만 여기에서는 원어의 뜻을 있는 그대로 표현하고자 영문 약칭을 그대로 사용한다.

20) Kent J. Kille et al., "Sinking the Billiard Ball Model in Corner Pocket: An Analytic Typology of NGOs and the Implications for IR Research 6," Paper Prepared for Delivery at the International Studies Association Annual Convention (April 16-20, 1996); John King Gamble et al., "International Law-New Actors and New Technologies: Center Stage for NGOs?," *Law and Policy in International Business*, Vol. 31, No. 2 (2000), p. 228에서 재인용.

21) 주성수, "NGO, NPO, CSO 개념: 국제적 통용과 국내적 적용," 『한국비영리연구』, 제4권 제1호 (2005), p. 7.

<그림 II-1> 시민사회조직(CSO)의 구성



유엔사회개발연구소(United Nations Research Institute for Social Development: UNRISD)는 NGO와 CSO와의 관계에 대해서 “시민사회는 NGO를 포함하기 때문에 NGO가 시민사회와 동의어를 의미한 것처럼 들리지만, NGO는 CSO의 하나이다. NGO는 자신들의 회원들에 대해서가 아니라 광범위한 공동체에 대해 공익을 전달하기 위한 목적으로 보다 규모가 큰, 전문화된 CSO로 이해된다”고 정리하고 있다.²²⁾ 유엔은 NGO보다 기업 등의 영리영역을 총체적으로 포용하는 개념으로 CSO를 더 중요하게 내세우고 있는데, 이러한 유엔의 친기업적 정책은 유엔의 주요 정책결정에 대한 기업의 영향력을 수용하는 것을 의미하며, 동시에 재정적으로 어려움을 겪고 있는 유엔에 대한 기업의 재정적 기여와 지구촌 문제의 해결에 필요한 기업의 재원을 이끌어내기 위한 목적을 함축한다고 볼 수 있다.²³⁾ 이와 같이 NGO, NPO, CSO 등의 용어는 시민사회의 특정한 행위자를 지칭하는데 사용되는데, 시민사회를 구성하고 있는 단체가 너무 다양하고 복잡하기 때문에 이를 지칭하는 용어들이 혼란스럽게 된 것이다.

한편 이러한 용어의 사용은 각 국가마다 전통과 문화에 따라 매우 상이하게 나타난다. 미국에서는 NPO를 많이 사용하고 있는데, NPO는 자원단체(voluntary organization), 자선단체(charitable organization), 독립섹터

22) 위의 글, p. 9.

23) 위의 글, pp. 19-20.

(independent sector), 제3섹터(the third sector), 공익단체(public benefit organization), 비기업단체(nonbusiness organization), 면세단체(tax-exempt organization) 등 여러 가지로 불린다. 미국에서 NPO는 정부와 기업을 제외한, 자체의 관리절차를 가지고 공공목적에 봉사하는 단체를 말한다. 여기에는 비영리병원과 사립학교에서부터 탁아소, 고아원, 박물관, 오케스트라, 종교단체, 환경운동단체, 전문가단체, 사교클럽 등 다양한 단체들이 포함된다.²⁴⁾ 또한 미국은 해외원조활동을 하는 단체들에 대해서는 NGO 또는 PVO(Private Voluntary Organization)라는 용어를 사용한다. 이와 비슷하게 일본의 경우에도 NGO와 NPO를 구분하고 있는데, NGO는 국제적인 활동을 펼치는 시민사회 단체를 지칭하고 NPO는 국내에서 보건, 위생, 환경 등의 분야에서 활동하는 시민사회 단체를 부르는 경우가 대부분이다.²⁵⁾ 반면에 영국에서는 자원조직이라는 뜻의 VO(Voluntary Organization)가 널리 통용되고 있는데, VO로 구성되는 좁은 의미의 ‘자원섹터’(voluntary sector)는 영국의 전통에서는 ‘일반 자선기관’(general charities)으로 알려져 있고, 넓은 의미의 ‘자원섹터’가 ‘시민사회’(civil society)로 통용된다.²⁶⁾ 이와 같이 외국의 경우에는 일반적으로 NGO를 국제협력 또는 해외원조 활동을 하는 단체를 지칭하는데 사용하지만, 한국에서는 환경 NGO, 인권 NGO, 평화 NGO로 호칭하는 용례에서 알 수 있듯이 활동 지역을 불문하고 모두 NGO로 부르는 경향이 있다.

NGO가 무엇인가라는 국제적인 합의가 마련되어 있지 않다보니 많은 기관과 학자들이 각자의 필요에 의해 NGO에 대한 개념 정의를 시도하고 있다. 예를 들어 세계은행은 NGO를 “사람들의 고통 경감, 빈민들의 권익 증진, 환경 보호, 기초적인 사회 서비스의 제공과 지역사회의 발전 등의 활동을 추구하는 민간단체”로 정의하고 있다.²⁷⁾ 아시아개발은행(ADB)은 “NGO는 정부에 기초하지 않으며, 수익을 얻을 목적으로 창립되지 않은 단체”로 정의

24) 박상필, 『NGO와 현대사회』 (서울: 아르케, 2006), p. 59.

25) 최대석·이종무·김석향·김경목, “동북아 NGO 교류협력 현황에 대한 진단과 문제점 파악 및 발전의제 설정,” 황병덕 외, 『동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 143.

26) 주성수, “NGO, NPO, CSO 개념: 국제적 통용과 국내적 적용,” p. 8.

27) Carmen Malena, *Working with NGOs: A Practical Guide to Operational Collaboration between the World Bank and Non-governmental Organizations* (Washington D.C.: World Bank, 1995), p. 13.

하고 있다.²⁸⁾ 학자들로는 애너 바킬(Anna C. Vakil)이 NGO를 “약자들의 삶의 질을 향상시킬 목적을 지닌 자율적·사적·비영리 단체”라고 정의하고 있다.²⁹⁾ 또한 박상필은 NGO를 “비정부·비정파·비영리 결사체로서 시민들의 자발적이고 능동적인 참여로 이루어지고 자원주의에 입각하여 회원의 직접적인 수혜와 관계없이 공익추구를 목적”으로 하는 단체로 정의하고 있다.³⁰⁾ 또한 윌렛(Peter Willets)은 NGO 목록이 작성되는 국제적 관행의 기준을 다음과 같이 제시하고 있다. “첫째는 ‘비영리적 특성’인데, 영리활동을 하는 기업과 산업체는 분명 NGO에 해당되지 않지만 기업과 산업의 집합적 이해증진을 위해 로비 활동을 하는 기업연합, 산업연맹 등에 대해 UN 기구들과 Council of Europe은 ‘정당한 NGO’로 인정한다. 둘째, 폭력에 가담하거나 정치적 전술로 폭력을 조장하는 활동을 하는 조직들은 NGO로 인정받지 못하며 셋째, 기존의 정부를 대체하고 정권을 쟁취하는 목적을 가진 정당이나 다른 정치단체들이 제외되며, 마지막으로 국제기관들은 자신들의 이해를 충족시켜주거나 활동에 도움을 주는 조직들을 NGO로 인정하는 경향이 있다”³¹⁾ 이러한 많은 정의들 중에서 공통적인 내용을 중심으로 NGO의 개념을 정의하면, ‘비정부, 비영리, 비폭력의 자발적인 민간단체’라고 할 수 있을 것이다.

다. NGO의 유형과 세대별 특성

NGO가 무엇인가라는 개념 정의와 관련해서 무수히 많은 견해들이 존재하듯이 NGO를 어떻게 유형화 할 것인지에 대해서도 다양한 견해들이 제출되고 있다.

국내에서는 일반적으로 활동분야에 따라서 NGO를 구분한다. 환경 NGO, 인권 NGO, 여성 NGO, 복지 NGO, 개발 NGO, 통일 NGO, 평화 NGO, 대북지원 NGO 등이 그것이다. 위와 활동분야가 다양하고 복잡하기 때문에 일일이

28) “Cooperation Between the ADB and NGOs: Policies and Strategies” (April 1998).
(http://www.adb.org/Documents/Policies/Cooperation_with_NGOs/ngo_sector.asp?p=coopngos).

29) Anna C. Vakil, “Confronting the Classification Problem: Toward a Taxonomy of NGOs,” *World Development*, Vol. 25, No. 12 (1997), p. 2060. 피터 반 토이질 “NGO와 인권 정의와 민주주의의 원천” 조효제 편역 『NGO의 시대』 (서울: 창작과 비평사, 2000), p. 69에서 재인용.

30) 박상필 『NGO와 현대사회』, p. 69.

31) 주성수, “NGO, NPO, CSO 개념: 국제적 통용과 국내적 적용,” p. 14.

언급하기가 쉽지 않다. 한편 세계은행은 NGO를 크게 현장활동(operational) NGO와 주창활동(advocacy) NGO로 구분하고 있다. 현장활동 NGO의 제1차적인 목적은 개발 관련 프로젝트의 설계와 실행이다. 여기에서 자주 사용되는 분류 중의 하나가 ‘구호활동 중심’인가 아니면 ‘개발활동 중심’인가이며, 또한 활동의 지역에 따라서 지역사회 NGO(communitiy-based NGO), 국내 NGO(national NGO), 국제 NGO(International NGO)로도 구분한다. 반면에 주창활동 NGO의 제1차적 목적은 대의를 옹호하거나 증진시키는 것이다. 현장에서 프로젝트를 관리 운영하는 것과는 대조적으로, 이들 NGO는 전형적으로 로비, 여론작업, 시민행동 등에 의해 인식을 제고하고 수용성을 높이려고 한다.³²⁾

이에 대해 토이질(Peter van Tuijl)은 “현장활동 NGO가 전형적으로 교육·보건·음용수·재난구호와 같은 사회서비스를 제공하는 반면, 주창활동 NGO는 주로 권력기관의 복도에서 활동하는 단체들로 정부와 국제기구를 상대로 로비활동을 벌인다”고 설명하면서, “이런 접근은 한편으로 사회적·경제적·문화적 권리와 다른 한편으로 시민적·정치적 권리를 암묵적으로 구분하는 것으로, 이것은 정치적 권리보다 경제적 권리를 우선하며 NGO의 주창활동을 경시하는 개발에 대한 시각”이라고 비판하고 있다.³³⁾ 또한 최근에는 많은 현장활동 NGO들이 주창활동도 적극적으로 벌이고 있어서 이를 기준으로 NGO를 구분하는 것이 점점 어려워지고 있다. 1990년대에 들어서면 긴급구호 및 개발지원 분야의 대표적 NGO인 옥스팜(Oxfam)과 월드비전(World Visioin)도 현장활동과 함께 주창활동에 많은 힘을 쏟고 있기 때문이다.

한편 박재영은 NGO 분류 기준을 다양하게 제시하고 있는데, ① 기능에 따른 분류, ② 활동분야에 따른 분류, ③ 활동지역에 따른 분류, ④ 활동대상에 따른 분류, ⑤ 대변하는 이익에 따른 분류, ⑥ 재정의 원천에 따른 분류, ⑦ 조직구성의 국제성에 따른 분류, ⑧ 조직의 구성요소에 따른 분류, ⑨ 기타 기준에 따른 분류로 구분하고 있다.³⁴⁾ 하지만 현실에서는 이러한 기준에 따라 NGO들이 명확하게 분류되는 것도 아니며, 각 기준들 사이의 경계도 모호하

32) <http://library.duke.edu/research/subject/guides/ngo_guide/igo_ngo_coop/ngo_wb.html>.

33) 피터 반 토이질, “NGO와 인권: 정의와 민주주의의 원천,” p. 74.

34) 박재영, 『국제관계와 NGO』, pp. 11-15.

기 때문에 이렇게까지 세세하게 NGO를 분류하는 것이 필요한지는 의문이다.

<표 II -2> NGO의 분류

기 준	분 류
기능	운용활동기능, 교육기능, 주창기능, 정보기능, 감시기능 등
활동분야	안보·평화·군축분야, 개발분야, 환경분야, 인권분야 등
활동지역	국내 NGO, 국제 NGO(전지구적 NGO, 지역 NGO)
활동대상	일반대중, 정부, 정부간기구, 기업, NGO 대상 등
대변하는 이익	일반대중의 이익, 회원의 이익, 미래세대의 이익 등
재정의 원천	회비, 후원금, 정부지원금, 공공기금, 정부간기구 지원금 등
조직구성의 국제성	국내 NGO, 국제 NGO
조직의 구성요소	구성원이 개인, 구성원이 단체, 구성원이 개인 및 단체 등
기타 기준	북반구의 선진국 NGO, 남반구의 개도국 NGO

출처: 박재영, 『국제관계와 NGO』, pp. 11-15의 내용을 도표로 정리.

이러한 다양한 NGO의 분류 중에서 여기에서는 개발 NGO(Development NGO)를 보다 구체적으로 살펴보고자 한다. 개발 NGO는 국가에 따라서 국제 NGO(International NGO: INGO), 자원봉사조직(Private Voluntary Organization: PVO), 자원조직(Voluntary Organization: VO), 비정부개발기구(Non-Governmental Development Organization: NGDO) 등으로 다양하게 불리지만, 개발도상국의 주민들을 대상으로 개발지원 활동을 수행한다는 공통점이 있다.

개발 NGO와 동일하게 해외원조 활동을 하지만 자신들의 정체성을 개발 NGO가 아니라 인도주의 NGO(humanitarian NGO)로 규정하는 경우도 있다. 분쟁 및 재난 현장에서 긴급 구호 활동을 펼치는 ‘국경없는 의사회’(Medecins Sans Frontieres: MSF)가 대표적이다. 하지만 해외원조 활동을 하는 대부분의 NGO들이 긴급구호와 개발지원 활동을 병행해서 수행하고 있으며, 최근에는 긴급구호 활동과 개발지원 활동이 많은 부분에서 중첩적으로 일어나면서 이 둘 사이의 연계와 조화가 강조되고 있기 때문에, 굳이 인도주의 NGO와 개발 NGO로 이 둘을 구분할 필요성은 없어 보인다.³⁵⁾

클라크(John Clark)는 개발 NGO의 역사적 발전 과정을 반영해서 이를 6개 유형으로 구분한다. 첫째는 ‘구호 및 복지단체’(Relief and Welfare Agencies), 둘째, 개발문제의 해결을 위해 새롭고 개선된 방식으로 접근하는 선구적인 ‘기술혁신단체’(Technical innovation organizations), 셋째, 정부보다 더욱 효과적이라는 이유 때문에 선진국의 공적원조 프로그램의 일부를 위탁받아서 실행하는 ‘사업대행단체’(Public Service contractors), 넷째, 자조(self-help)와 사회개발, 풀뿌리 민주주의에 집중하는 대중적인 개발단체(Popular development organizations), 다섯째, 빈민 및 피억압자들을 멤버로 하는 남반구의 ‘풀뿌리 개발 단체’(Grassroot development organizations), 여섯째, 현장에서의 사업을 하지 않고 교육과 로비활동을 제1차적인 목적으로 하는 ‘주창활동 단체’(Advocacy groups and networks)가 그것이다.³⁶⁾

한편 코르텐(David C. Korten)은 NGO들의 활동 초점이 점차적으로 이동해 가고 있는 것에 주목해서 NGO의 개발지원 활동유형을 다음과 같이 4세대로 구분하고 있다.³⁷⁾

제1세대 NGO는 재난을 당한 개인 혹은 가족을 주된 지원 대상으로 해서 긴급구호와 복지향상을 위한 활동을 전개하였다. 그런데 이러한 재난 현장에서의 활동은 즉각적으로 이뤄져야 하는 것이기 때문에, 이들은 재난 피해자들에게 신속하게 구호물자를 전달하기 위해 활동의 주안점을 재화의 물류관리에 두었다. 하지만 이들 NGO는 항상 재화와 서비스의 결핍으로 활동에 곤란을 겪었으며, 이러한 문제들의 해결책 중 하나로 개발교육과 홍보활동에 있어서 기아에 시달리는 아동문제를 그 중심에 놓았다.

제2세대 NGO는 인도주의적인 긴급구호 활동을 넘어 재난예방과 빈곤 문제 해결을 위해 일정한 구역 또는 마을을 대상으로 한 프로젝트를 활발하게

35) 이 글에서 별도로 설명을 하지 않는 경우 이후에 언급되는 ‘국제 NGO’는 긴급구호 및 개발지원 활동을 하는 북반구의 선진국 NGO를 말한다. 국제 NGO들 중 다수가 개발 NGO이며, 그렇지 않은 환경·인권·여성·평화 NGO의 경우에도 각기의 의제들이 개발의제와 일정 정도 연관되어 있기 때문에 사실상 대부분의 국제 NGO들이 개발지원 활동과 직간접적으로 연계되어 있다고 볼 수 있다.

36) John Clark, *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations* (West Hartford: Kumarian Press, 1991), pp. 34–35.

37) David C. Korten, *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda* (West Hartford: Kumarian Press, 1990), pp. 114–128. 코르텐은 이 책의 저술 초기에 개발 NGO를 3세대로 구분하였으나, 집필과정에서 NGO 지도자들의 요청에 따라 제4세대로의 진화 방향에 대한 내용을 추가하였다. 즉, 제4세대는 코르텐이 이 책을 저술할 당시에 생각했던 개발 NGO의 발전 방안이라고 하겠다.

추진하였다. 따라서 이들의 활동의 주안점은 프로젝트를 성과적으로 운용 관리하는 부분에 초점이 맞춰져 있었고, NGO와 지역사회가 공동의 책임을 갖는 주요행위자로 기능하였다. 이들은 지역사회의 무기력을 해결하기 위해 개발교육과 홍보활동의 주안점을 지역사회의 자립역량 강화에 두었다.

제3세대 NGO는 긴급구호나 재난 예방을 넘어 상대적으로 광범위한 지역 또는 국가를 대상으로 장기적이면서 지속가능한 사회경제시스템의 개발을 과제로 하고 있다. 이를 위해 특정한 정책 및 제도의 변화를 추구하게 되는데, 정의, 지속가능성, 포괄적인 발전을 이루기 위해서는 이러한 변화들이 전제되어야 하기 때문이다. 이를 위해 NGO 뿐만 아니라 국가와 지방자치단체, 공공기관, 주민 모두가 공동의 행위자로 참여하며, 실패한 경제의 재건과 사회시스템 회복을 위한 장기적인 개발프로그램을 전략 경영하는 것에 활동의 주안점을 두었다. 따라서 개발교육 및 홍보활동의 주안점도 개발을 저해하는 제도의 개선에 두었다.

제4세대 NGO는 국가 혹은 전 세계 차원의 범위에서 변화를 도모한다. 이에 제2세대 및 제3세대 NGO보다도 더욱 확대된 규모에서 인간중심 개발을 위한 분권적 행동들을 강화하게 되는데, 이에 따라 개별 단체를 뛰어 넘어 연합적이고 활력적인 네트워크의 자율경영에 활동의 주안점을 둔다. 그동안 개발 현장에서는 민중운동의 힘을 무시하였고, 사회적 에너지보다는 돈을 개발의 엔진으로 삼았다. 그러나 사회운동은 예산이나 조직에 의해서 움직이는 것이 아니라 더 나은 세상에 대한 비전과 의식에 의해 이끌어진다. 이 점에서, 이들의 과제는 사람들의 참여를 이끌어내지 못하는 부적당한 비전을 대신하는 새로운 비전을 만드는 것이다. 이러한 점에서 이들은 ‘우주선 지구호’³⁸⁾라는 개념을 개발교육과 홍보활동의 중심에 두고 있다.

38) 우주선 지구호(Spaceship Earth)라는 아이디어는 19세기의 정치경제학자인 헨리 조지(Henly George)가 처음 제기하였고, 1963년에 버킨스터 풀러(Buckminster Fuller)의 ‘우주선 지구호 사용설명서’(Operating manual for spaceship Earth)가 출간되면서 대중적으로 알려졌다. 우주선 지구호 개념은 지구의 자원 및 환경이 유한하다는 점에서 지구를 하나의 우주선에 비유해 지구의 생태문제를 지적한 것이다.

<표 II-3> 개발 NGO의 전략: 4세대로의 구분

	제1세대	제2세대	제3세대	제4세대
성격	구호와 복지	소규모의 자립적 지역개발	지속가능한 시스템의 개발	민중운동
과제	재화와 서비스 결핍	지역적 무기력	제도와 정책의 제약	참여에 부적당한 비전
소요기간	즉각적	프로젝트 주기	10~20년	확정할 수 없는 미래
범위	개인 또는 가족	구역 또는 마을	지역(Region) 또는 국가	국가 혹은 전 세계(Global)
주요행위자	NGO	NGO와 지역사회	관련된 모든 공공기관과 민간단체	사람 및 단체들의 느슨한 네트워크
NGO 역할	행위자(Doer)	동원자	촉매제	활동가/교육가
관리	물류 관리	프로젝트 관리	전략 경영	연합적이고 협력적인 네트워크의 자율경영
개발교육	굶주린 아이들	지역사회의 자립	속박적인 정책과 제도	우주선 지구

출처: David C. Korten, *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda* (West Hartford: Kumarian Press, 1990), p. 117.

2. 국제 NGO의 원조활동 역사와 현황

가. 국제 NGO의 원조활동 역사

(1) 1949년 이전: 국제 NGO 원조활동의 기원

자연 재해와 기근, 전쟁으로 고통 받는 사람들에게 대한 구호활동의 역사가 오랜 만큼이나 국제 인도주의 기구의 역사도 오래되었다. 많은 국제 인도주의 기구들이 재해와 전쟁을 탄생의 배경으로 하고 있다.³⁹⁾ 현존하는 국제 인도주의 기구로 가장 오랜 역사를 갖고 있는 국제적십자위원회(International Committee of the Red Cross: ICRC)⁴⁰⁾는 1863년에 창립되었는데, 이탈리아

39) 이종무, 「대북 인도지원 시스템의 발전 방안 연구」 (경남대 북한대학원 석사학위논문, 2005), p. 11.

40) 국제적십자운동 조직은 국제적십자위원회(ICRC)와 국제적십자 / 적신월사연맹(International Federation of Red

통일전쟁이 그 배경이다. 가톨릭의 국제구호단체인 카리타스는 1897년에 설립된 독일 카리타스를 시작으로 해서 그 이후 유럽 각국에 카리타스가 설립되어 구호활동을 전개하였다.⁴¹⁾ 제1차 세계대전 중인 1917년에는 미국친우봉사회(American Friends Services Committee: AFSC)⁴²⁾가 설립되었고, 1919년에는 아동구호 분야에서 세계 최대의 국제 NGO인 세이브더칠드런(Save the Children)⁴³⁾이 설립되었다. 또한 제2차 세계대전 중에는 긴급구호 및 개발 지원을 병행하는 대표적 국제 NGO인 옥스팜(Oxfam)⁴⁴⁾이 1942년에 영국에서 설립되었고, 미국에서는 가톨릭구제회(Catholic Relief Services: CRS)⁴⁵⁾가 1943년에, 그리고 케어(Cooperative for Assistance and Relief Everywhere: CARE)⁴⁶⁾가 1945년에 설립되었다. 이와 같이 세계적 명성을 갖고 있는 NGO들이 세계대전을 전후해서 설립된 것은, 과학기술의 진전에 따른 군사무기의 발달로 전쟁에서의 파괴와 인명 희생이 엄청나게 커졌고,

Cross and Red Crescent Societies, IFRC)의 양 축으로 구성되어 있다. 국제적십자위원회는 1863년에 제네바에서 창설되었으며 그 이듬해인 1864년에 제네바협약에 의해 승인된 독립된 인도주의 기구로 분쟁 지역에서의 활동을 담당한다. 반면에 국제적십자/적신월사연맹은 평화 시의 구호활동을 위해 1919년에 각국 적십자/적신월사의 연합조직으로 창설되었다. 대한적십자사, 『국제적십자 편람』(서울: 대한적십자사, 2002), 많은 NGO 연구자들이 국제적십자운동 조직을 NGO로 구분하지만, 국제적십자위원회는 국제협약에 의해 승인된 기구이고, 국제적십자/적신월사는 국가 단위로 법률에 의해 설립되거나 정부의 역할이 크다는 이유 때문에, 이 둘을 국제 NGO로 구분하는 것에 반대하는 의견도 존재한다.

- 41) 국제카리타스는 전 세계 가톨릭 교회의 자선, 구호, 사회복지, 개발사업을 총괄 조정하는 교황청 산하 조직이다. 현재와 같은 연합체를 형성한 것은 교황청의 권고로 각국 카리타스가 국제가톨릭자선협의회로 출범한 1950년이며, 그 이후 1957년에 국제카리타스로 명칭을 변경하였다. <<http://www.caritas.or.kr/v2/overseasaid/international.html>>.
- 42) 미국친우봉사회는 1917년에 미국이 제1차 세계대전에 참전하면서 양심적인 이유로 장병에 응할 수 없었던 젊은 케이크 교도들을 포함한 양심적 병역거부자들이, 선택적 군복무 형태의 일환으로 전투지역에서 구호분야의 일을 하도록 돕기 위해 만들어졌다. 그 이후 전 세계에서 매우 활발한 지원 사업을 펼쳤고 그 공로로 1947년에 영국의 케이크봉사협회와 공동으로 노벨평화상을 수상했다.
- 43) 1919년 세계 1차대전 외중에서 창립된 세계 최대의 아동 구호단체로 매년 100여 개국에서 아동에 대한 구호활동을 펼치고 있다. 1923년 아동인권선언을 발표하였고, 1989년 이를 기초로 한 유엔아동권리협약(Convention of the Rights of the Child)이 유엔총회에서 만장일치로 채택되었다. <<http://www.nkchannel.org>의 INGO 자료실>.
- 44) 옥스팜은 세계 2차대전 중이었던 1942년, 해상봉쇄로 인해 기아로 고통 받게 된 그리스인들을 돕고자 있었던 영국인들에 의해 시작되었다. 전국기아구호위원회(National Famine Relief Committee)의 옥스퍼드(Oxford) 지부였던 옥스퍼드기아구호위원회(The Oxford Committee for Famine Relief)는 1942년 10월 5일 처음으로 회의를 갖고 활동을 시작하게 되는데 이 위원회가 영국 옥스팜의 전신이다. 옥스팜이라는 명칭은 옥스퍼드기아구호위원회가 전보의 수신/발신에 사용했던 것을 1965년 정식으로 채택하면서 널리 알려졌다. 위의 자료실.
- 45) 제2차 세계대전으로 발생한 유럽의 전쟁난민들이 재정주(resettlement)하는 것을 돕기 위해 미국의 가톨릭 주교들이 설립한 단체로, 1950년대에 들어서는 아프리카, 아시아, 라틴아메리카에도 사무소를 열고 지원활동을 하고 있다. 가톨릭구제회는 미국의 대표적인 국제 NGO 중 하나로 국제 카리타스의 회원기구이기도 하다.
- 46) 케어는 제2차 세계대전의 파괴로 고통받는 유럽인들에게 각종 식료품을 담은 구명소포(lifesaving package)를 보내는 운동을 하기 위해 1945년에 만들어졌으며, 현재 11개 국가 조직의 연합체로 발전해서 71개 국가의 6,500만 명에 대한 지원활동을 하고 있다. <<http://www.care.org/about/history.asp>>.

이에 따라 구호활동에 대한 요구도 절실했기 때문이다.

하지만 이 시기에 창립된 대부분의 NGO들을 아직 국제 NGO라고 부르기에는 부족한 점들이 많았다. 이들 NGO는 다른 국가의 재난 희생자들을 지원하기 위해 국가의 경계를 넘어 초국적인 활동을 하였지만, 조직이 다국적이지 않거나 일국적이기 때문이다. 이들이 여러 국가에 지부 또는 회원조직을 둔 명실상부한 국제 NGO로 변신한 것은 1950년대 이후이다.⁴⁷⁾ 또한 이 시기 국제 NGO의 활동은 식량 및 의약품을 단순 지원하는 것이 중심으로 특별한 전문성이 요구되지 않았고, 현재와 같이 전문가들을 재난 현장에 파견해서 활동하는 방식이 아니었다. 따라서 이들은 본국에서의 자원(resource) 동원에 많은 역점을 두고 활동을 하였다.

한편 1940년대 후반은 유럽의 전후 복구를 위한 마셜 플랜이 입안 추진되면서 정부 차원의 공적개발원조가 본격화 된 시기이다. 또한 유엔의 원조기구들도 이 시기에 본격적으로 설립되었는데, 1945년에 식량농업기구(FAO), 1946년에 유엔아동기금(UNICEF), 1948년에 세계보건기구(WHO)가 창설되었다. 하지만 이 시기는 국제 NGO와 유엔의 원조기구, 국제 NGO와 각국의 정부 사이에 해외원조와 관련한 협력관계가 존재하지는 않았다. 각기 개별적으로 지원 사업을 추진하던 시기라고 할 수 있다.

(2) 1950년대와 1960년대: 국제 NGO의 아프리카·아시아 원조활동 시작

1950년대는 제2차 세계대전을 계기로 원조활동을 시작한 신생 국제 NGO들이 자신들의 사업 영역을 서유럽에서 아프리카 및 아시아로 확대한 시기이다. 제2차 세계대전의 전화에 휩싸인 서유럽 국가를 지원하기 위해 활동을 시작한 국제 NGO들은 유럽의 전후 복구 작업이 본격 진행되면서 활동의 계속 여부를 놓고 논란에 휩싸이게 되었다. 그 중 일부는 처음 창립될 당시의 목적이 실현되었다고 판단하고 해산을 하기도 했지만, 다른 일부는 재난 구호 활동의 필요성이 유럽만이 아니라 다른 대륙에도 존재하고 있다는 점에서

47) 국제 NGO를 엄밀하게 규정하는 경우에는 그 조직과 활동 모두가 국제적이어야 한다는 기준을 적용하기도 한다. 국제협회연합(Union of International Association)은 국제 NGO의 기준으로, ① 국제 NGO는 최소한 3개 국가에서 활동하며 국제적인 목표를 가지고 있어야 하며, ② 회원국가가 최소한 3개 국가에 걸쳐 있어야 하며, ③ 본부와 더불어 공식적인 구조를 가지고 있고 직원은 선출되고 바뀌어야 하며, ④ 재정적 자원은 최소한 세 개 국가로부터 나와야 하며, ⑤ 비영리기구여야 한다는 5가지 기준을 제시하고 있다. 박재영, 『국제관계와 NGO』, pp. 15-16.

지원 활동 지역을 아프리카 및 아시아로 전환하였다. 옥스팜 사례가 대표적 인데, 제2차 세계대전 중 만들어진 영국의 전국기아구호위원회의 다른 지부 들이 종전과 함께 해산한 반면에, 이 조직의 옥스퍼드(Oxford) 지부였던 옥스 퍼드기아구호위원회는 아프리카 국가에 대한 지원활동을 시작하면서 지금 의 옥스팜으로 발전하게 된 것이다.

또한 이 시기에는 처음부터 아프리카, 아시아 지역에서의 재난 지원활동을 설립목적으로 하는 국제 NGO들이 등장하기 시작하였다. 현재 대표적인 국 제 NGO 중의 하나로 성장한 월드비전(World Vision)⁴⁸⁾은 1950년에 발발한 한국전쟁이 계기가 되어 설립되었고, 1956년에는 미국에서 아드라(Adventist Development and Relief Agency: ADRA)⁴⁹⁾가 설립되었다. 이와 같이 1950년 대는 주로 미국을 중심으로 국제 NGO들이 설립되었고, 유럽의 경우에는 제2차 세계대전의 참화로부터 벗어나기 시작한 1960년에 들어서야 신생의 국제 NGO가 등장하기 시작하였다. 이러한 국제 NGO로는 1962년에 설립된 저먼아그로액션(German Agro Action: GAA)과 캐포드(Catholic Agency for Overseas Development: CAFOD),⁵⁰⁾ 1968년에 설립된 아일랜드의 컨선 월드와이드(Concern World Wide) 등이 있다.

1950년대에 활동하던 대다수 국제 NGO는 가톨릭이나 개신교 등의 종교적 기반을 가진 자선 단체라는 공통점을 갖고 있는데, 이 시기까지는 긴급구호 에 중점을 둔 인도주의 지원 활동에 주력하고 있었다. 따라서 이 시기의 국제 NGO들은 인도주의 지원과 개발지원 활동을 명확하게 구분하지 않고 있었다. 하지만 1960년대에 들어서면서 국제 NGO들은 서서히 개발 활동으로 중심을 이동하기 시작하였다. 그들이 보기에 재난은 단지 빈곤으로 인해 발생한 결 과일 뿐이었다. 이에 따라 국제 NGO들의 지원 프로젝트가 난민캠프, 급식소, 병원 등에서 빈곤의 현장인 마을과 빈민가로 이동하게 되었다.⁵¹⁾

48) 월드비전은 1950년 한국전쟁으로 인한 고아와 남편을 잃은 부인들을 돕기 위해 설립되어 한국에서 첫 사업 을 시작했다. 월드비전은 현재 전 세계 100여 나라에서 1억 명의 사람들을 지원하는 세계 최대의 기독교 NGO이다. (<http://www.worldvision.or.kr/html/worldvision/about.asp>).

49) 제7일안식일교회가 운영하는 국제적인 구호 및 복지 단체로, 2004년에 2,400만 명을 대상으로 1억 5천 9백 만 달러의 지원을 실시하였다. (http://www.adra.org/site/PageNavigator/who_we_are/our_history).

50) 1962년 주교회의의 결정으로 영국 및 웨일즈에 있는 가톨릭교회들의 공식적인 해외 원조기구로 설립되었고, 국제 카리타스 조직의 회원기구이기도 하다.

51) John Clark, *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations* (West Hartford: Kumarian Press, 1991), p. 29.

한편 1960년대는 개발원조가 국제협력 분야의 새로운 체제로 자리 잡은 시기라고 할 수 있다. UN은 1960년대를 ‘UN의 개발을 위한 10년’(UN Decade for Development)으로 지정하였고, 개발도상국에 대한 소프트론(soft loan) 용자를 목적으로 한 국제개발협회(International Development Association: IDA)가 1960년에 설립되었다. 또한 1950년대 말 유럽이 경제적으로 회복되는 한편 신생 독립국들이 서유럽의 원조를 요청하는 국제환경의 변화가 생기면서 유럽경제협력기구(Organizations for European Economic Cooperation: OEEC)⁵²⁾를 대체할 새로운 기구의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 1961년에 회원국의 경제성장 도모, 세계경제발전에 기여, 개발도상국에 대한 원조, 다자간 자유무역원칙에 따른 세계무역의 확대 등을 목적으로 하는 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD)가 설립되었다.⁵³⁾ 그리고 선진국 각 국가들도 공적개발원조를 담당하는 정부 기구를 설립하였는데, 독일의 부흥금융금고(KfW), 프랑스의 경제협력중앙 금고(CCCE), 일본의 해외경제협력기금(OECF), 영국의 해외개발성(ODA) 등이 이 시기에 설립되었다.⁵⁴⁾ 현재의 국제 개발협력 체제의 토대가 1960년대에 만들어진 것이다.

(3) 1970년대와 1980년대: 국제 NGO의 폭발적 증가와 지원 규모의 확대

1970년대에 이뤄진 동서 간의 대탕트로 이념적 대결이 약화되면서 제3세계의 빈곤문제에 대한 국제사회의 관심이 모아지기 시작하였다. 1973년에 세계은행 총재인 맥나라마(Robert McNamara)는 절대적 빈곤(absolute poverty)과 인간으로서의 품위(human decency)를 유지하기 위한 최소한의 기준이라는 개념을 제시하였다. 그리고 1976년에 ILO 국제회의에서 처음으로 인간기본욕구(BHN; basic human needs)라는 개념이 제안되었다. 이러한 빈곤과 인간기본욕구에 대한 새로운 인식은 과거 원조가 경제성장 중심의

52) 마셜 플랜이라고 불리는 유럽부흥계획의 수용 기구로 서유럽 18개국이 참여해서 1948년 4월에 설립된 조직이다.

53) 임홍재, 『경제협력개발기구: 세계경제 논의의 포럼』 (서울: 지식산업사, 1998), p. 18. 경제협력개발기구는 유럽경제협력기구의 18개 회원국과 미국, 캐나다가 참여해서 만들어졌고, 이후 일본(1964년), 핀란드(1969년), 호주(1971년), 뉴질랜드(1973년), 멕시코(1994년), 체코공화국(1995년), 헝가리·폴란드·한국(1996년), 슬로바키아(2000년)가 가입해서 30개 회원국을 갖게 되었다.

54) <http://www.koreaexim.go.kr/kr/edci/m04/s01_03.jsp>.

접근을 하였으나 실제로 소득분배의 불균형 등 빈곤층의 생활개선에 도움이 되지 못하였다는 인식 하에 개도국의 빈곤층에 직접적인 이익을 주는 식량, 물, 주택, 의복, 보건, 의료, 교육 등의 분야에 원조의 중점을 두어야 한다는 것이었다.

이러한 변화는 원조의 확대를 수반하였다. 1970년대는 유엔 총회에 의해 ‘제2차 유엔의 개발을 위한 10년’(Second UN Decade for Development)으로 선포되었고, 이 시기의 중반까지 국민총소득(Gross National Income: GNI)의 0.7%를 공적개발원조로 제공할 것을 결정하였다. 물론 1970년대 중반까지 국민총소득 대비 공적개발원조(ODA/GNI)는 목표였던 0.7%의 절반밖에 안 되었지만, 개발원조위원회(DAC)의 공여국 원조금액은 1970년의 68억 달러에서 1980년의 270억 달러로 4배나 증가하였다.⁵⁵⁾

한편 세계적인 빈곤 문제의 심각성은 개발지원에 대한 시민사회의 관심을 제고시켰고, 각 국가에서 개발도상국가에 대한 지원활동을 목적으로 하는 국제 NGO들이 대거 만들어지기 시작하였다.⁵⁶⁾ 1971년에 ‘국경없는 의사회’(Medecins Sans Frontieres: MSF), 1979년에 기아대책행동(Action against Hunger)과 미국의 머시코(Mercy Corps), 1980년에 ‘세계의사회’(MDM: Medicines du Monde)와 일본의 국제자원봉사자센터(Japan International Volunteer Center: JVC), 1982년에 핸디캡 인터내셔널(Handicap International: HI), 1985년에 이탈리아의 켄스비(cooperazione e sviluppo: CESVI) 등이 설립되었다. 이들 국제 NGO는 모두 대북지원에 한번 쯤은 나섰던 경험들을 갖고 있다.

1970년대는 국제 NGO들이 본격적으로 개발지원에 나서는 토대가 마련된 시기라고 할 수 있다. 경제협력개발기구 개발원조위원회(OECD DAC)의 통계에 의하면 민간 영역에서의 국제 NGO 기부금이 1970년에 8억 6천만 달러에서 1979년에는 23억 달러로 3배 가까이 증가하였다. 그리고 국제 NGO들에 대한 공적원조 자금의 제공도 소규모이지만 이 시기에 시작되었다.⁵⁷⁾ 국제

55) Roger C. Riddell, *Does Foreign Aid Really Work?* (New York: Oxford University Press, 2007), p. 32.

56) 1960년대부터 각 원조 공여국들은 젊은 자원봉사자를 모집해서 개발도상국가에 파견하는 사업을 추진하였는데, 이중 가장 대표적인 것이 미국의 평화봉사단(Peace Corps)이다. 이렇게 개발도상국가에 파견되었던 많은 사람들이 귀국 후 제3세계 원조를 위한 국제 NGO를 만들었다. *Ibid.*, p. 33.

57) *Ibid.*, p. 33.

NGO들이 수십억 달러에 해당하는 개발지원, 인도주의 지원, 그리고 기술 지원을 담당하게 된 것이다. 이러한 환경변화로 국제 NGO들은 1980년대에 들어서면서 비약적으로 성장하였다. UN 조사에 의하면, 국제 NGO들의 개발 활동은 1980년대 초반에 1억 명을 대상으로 펼쳐졌는데 1990년대 초반에는 2억 5천만 명으로 증가하였다. 그리고 최근에는 개발도상국의 약 6억 명의 사람들이 국제 NGO 프로젝트 및 프로그램의 지원 대상이 되고 있다.⁵⁸⁾ 또한 국제 NGO에 대한 기부금액도 대폭 증가하였는데, 아래 <표 II-4>에서 보이는 바와 같이 1988년에 국제 NGO들은 총 52억 달러(민간부문 34억 달러, 공공부문 18억 달러)의 기부를 받기에 이른다.

<표 II-4> NGO에 대한 민간 및 공공부문의 기부 금액

(단위: 10억 USD, 1986년 불변가격)

기부	1970	1972	1973	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1985	1986	1987	1988
민간	2.7	2.7	3.1	2.5	2.5	2.3	2.7	2.8	3.2	3.5	3.3	3.1	3.4
공공	0.04	0.1	0.1	0.2	0.9	1.1	1.2	1.4	1.6	1.8	1.9	1.7	1.8
공공/민간	1.5 (%)	3.6 (%)	2.8 (%)	7.1 (%)	26.5 (%)	32.4 (%)	30.8 (%)	33.3 (%)	33.3 (%)	34.0 (%)	37.1 (%)	35.0 (%)	35.0 (%)
총계	2.74	2.8	3.2	2.7	3.4	3.4	3.9	4.2	4.8	5.3	5.2	4.7	5.2

출처: John Clark, *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations*, p. 40.

(4) 1990년대와 2000년대: 주요 행위자로서의 국제 NGO

탈냉전과 함께 시작된 1990년대는 공적개발원조의 감소로 시작되었다. 서방의 원조액은 이미 1980년대부터 증가세가 둔화되고, 1992년 이후에는 공적 개발원조 순지출이 절대적으로 감소하기 시작하였다. 이와 같은 순지출의 감소는 원조제공국의 국민총생산에서 공적개발원조의 비율이 1982년 0.38%에서 1997년 0.22%로 낮아졌다는 것에서도 단적으로 나타난다. 냉전이 종식됨에 따라 전략적으로 원조를 제공해야 할 이유가 없어졌고, 선진국들의 재정공핍 상황도 지속되면서 ‘원조 피로’ 현상이 만연해졌기 때문이다.⁵⁹⁾ 이러

58) *Ibid.*, p. 269.

59) 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조』 (서울: 해냄, 2007), p. 26.

한 공적개발원조의 감소는 1990년대 내내 이어지다가 2000년에 유엔의 새천년개발목표⁶⁰⁾(Millenium Development Goals: MDGs)가 발표되면서 증가세로 다시 돌아서게 되었다.

이와 달리 국제 NGO의 원조금액은 1990년대에도 꾸준히 증가해서 2000년대에 들어서면 100억 달러를 넘어서고 2000년대 중반에는 140억 달러를 상회하게 된다. 그리고 공적부문 기부자들이 이들에게 제공한 자금을 포함하면 국제 NGO를 통한 원조자금의 규모는 2004년에만 총 230억 달러에 달하는데, 이 금액은 전체 공적개발원조의 30%를 넘어서는 것이다.⁶¹⁾

<표 II-5> 개발원조위원회 회원국 및 NGO의 원조 규모 추이

(단위: 100만 USD)

	1990-91 (평균)	1995-96 (평균)	2002	2003	2004	2005	2006
공적개발원조(ODA)	54,574	57,277	58,297	69,065	79,432	107,099	104,421
NGO 원조	5,240	5,871	8,768	10,239	11,320	14,712	14,648
NGO/ODA	9.6%	10.2%	15.0%	14.8%	14.2%	13.7%	14.0%

출처: OECD, Development Co-operation Report 2007, Vol. 9, No. 1. p. 138.

이 시기에 국제 NGO의 역할과 비중이 높아진 만큼 개발원조 정책에 대한 국제 NGO의 영향력도 현저하게 증대되었다. 비공식적으로는 지구정상회의(Earth Summit)라고 불리는 1992년 브라질의 리우데자네이루에서 개최된 유엔환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development: UNCED)가 국제 NGO의 활동에서 커다란 전환점이 되는 회의였다. 172개국의 대표가 참여하였고, 그 중 108개국에서 국가정상이 참석한

60) 2000년 9월의 유엔 밀레니엄 정상회의에 참가한 147개국의 정상들은 '새천년선언'을 발표함. 이 선언의 목적은 국가개발을 증진하고 빈곤을 퇴치하기 위한 국가적 또는 전 지구적 차원의 환경을 조성하기 위한 것으로 선진국들과 개발도상국들의 협력을 강조함. 이종무, "대북 개발지원에 관한 논의 현황과 주요 쟁점" 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 역음, 『북한 개발지원과 NGO』 (서울: 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터, 2005), p. 113.

61) Roger C. Riddell, *Dose Foreign Aid Really Work?* p. 48. 여기에서 공적 기부자가 국제 NGO에 제공한 자금에는 국제 NGO의 지원 사업에 직접 제공한 자금과 함께 국제 NGO에 관리 운영을 맡긴 지원 사업 자금이 포함된 것이다.

이 대회에 1,400여개의 NGO 대표가 유엔의 승인을 받아서 정식으로 참가하였으며, 17,000여명의 사람들이 유엔회의와 병행하여 열린 NGO 포럼에 참석하였다.⁶²⁾ 리우회의의 최종 문서인 ‘의제 21’(Agenda 21)은 정부 간 기구가 정책결정 과정의 모든 단계에서 NGO의 능력과 견해를 활용하도록 촉구함으로써, 회의 결과의 수행에 있어서 NGO들에게 핵심적 역할을 부여했다.⁶³⁾

그 이후 국제 NGO는 1993년 세계인권회의(비엔나), 1994년 인구개발회의(카이로), 1995년 사회개발정상회의(코펜하겐)와 제4차 세계여성대회(북경), 1996년에는 제2차 유엔정주권회의(이스탄불)와 식량정상회의(로마, 1996) 등 유엔 주최 국제회의에 참석하면서 회의 결과에 NGO의 입장을 반영시켰다.⁶⁴⁾

<표 II -6> 주요 유엔회의에의 NGO 참여 현황

연도	장소	회의 주제	참가 NGO	NGO 병행 포럼 참가자
1968	테헤란	인권	57	없음
1972	스톡홀름	인간 환경	300 미만	모름
1975	멕시코시티	여성	114	6,000명
1985	나이로비	여성	163	13,500명
1992	리우데자네이루	환경과 개발	1,378	18,000명
1993	비엔나	인권	841	약 1,000명
1994	카이로	인구와 개발	934	모름
1995	코펜하겐	사회개발	1,138	약 30,000명
1995	베이징	여성	2,600	300,000명
2001	더반	인종차별	1,290	약 15,000명
2002	몬테레이	개발을 위한 재원	107	모름
2002	요하네스버그	지속가능한 개발	737	35,000명

출처: UN, “UN System and Civil Society: An Inventory and Analysis of Practices” (May 2003), p. 6.

62) <<http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>>.

63) 마가렛 P. 칸스 & 카렌 A. 밋스트, 김계동 외 역, 『국제기구의 이해: 글로벌 거버넌스의 정치와 과정』 (서울: 명인문화사, 2007), p. 288.

64) 국제회의에서 NGO가 하는 역할은 다양한 편차가 존재한다. 예를 들어서 1996년의 인간정주권 2차회의에서 NGO들은 정부대표들과 나란히 앉아서 문안을 수정한 반면에, 1992년 인권회의에는 NGO들을 공식 절차에서 배제하였다. 일반적으로 환경 문제와 관련한 국제회의에서 NGO의 참여와 역할이 큰 편이다. 위의 책, p. 28.

또한 국제 NGO는 1990대말에는 외채탕감을 위한 캠페인인 주빌리 2000을 통해 최빈국의 외채를 삭감시키는데 큰 기여를 하였고, 2000년대에 들어서는 국제개발원조의 중요 의제인 새천년개발목표의 실현을 위해 각국의 공적개발원조를 증대시키기 위한 노력을 적극적으로 벌이고 있다. 이제 국제 NGO는 개발원조의 실행자 역할과 함께 국제 개발원조 정책의 형성 및 변화에 영향을 미치는 중요한 정책 행위자로서 역할을 하고 있는 것이다.

나. 주요 국제 NGO 개관⁶⁵⁾

(1) 옥스팜(Oxfam)

(가) 옥스팜의 역사

1941년에 연합군의 해상봉쇄로 그리스인들이 심각한 기아상태에 직면하게 되면서, 이들을 돕고자 영국에서 전국기아구호위원회(National Famine Relief Committee)가 1942년에 발족하였다. 이들은 그리스에 대한 해상봉쇄의 완화와 식료품 반입을 허용해 줄 것을 요구하였고, 이를 위한 모금 활동에 나섰다. 옥스퍼드기아구호위원회(The Oxford Committee for Famine Relief)는 전국기아구호위원회의 지역지부로 1942년 10월 5일에 처음으로 회의를 갖고 활동을 시작하게 되는데, 이 조직이 발전하여 지금의 옥스팜이 되었다.

옥스팜은 제2차 세계대전 이후 전쟁의 상흔을 치유하는 것을 목표로 유럽의 많은 지역에 식량과 의복을 보내는 활동을 전개하였다. 그리고 1949년에 옥스팜은 활동의 영역을 넓혀 ‘전 세계 전쟁과 재난으로 발생한 고통의 경감’을 목표로 활동하게 된다. 이 시기부터 점차 옥스팜이라는 약자로 알려지기 시작하였고 1965년에 단체 공식명칭을 옥스팜으로 변경하였다.

1960년대는 옥스팜의 활동이 큰 변화를 맞게 되는 시기이다. 이 시기 세계적으로 기아가 급증하면서 이에 대한 대중적인 관심과 자선의 손길이 이어졌다. 옥스팜은 제3세계의 빈곤이 부유한 국가들이 풀어야 할 문제이며, 빈국의

65) 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터가 운영하는 웹사이트 북한채널의 국제 NGO 정보의 내용을 요약 정리함.

국민들이 단순한 희생자가 아니라 존엄성을 가진 인간이라는 점을 강조하였다. 1970년대에는 빈곤문제 해결에 있어 정부의 역할과 국제적인 활동이 필요하다는 것이 명확해진 시기이다. 옥스팜은 이러한 문제를 논의하고 자신들의 주장을 관철시키기 위해 정책입안자들과의 대화를 통해 빈곤 문제에 대한 정책 결정과정에 참여하기 시작한다.

1980년대는 아프리카의 북동부 지역에서의 긴급구호와 사회 복지가 옥스팜의 주요사업이었다. 옥스팜은 다른 기관들과 함께 이 지역에 닥친 위기를 세계에 알렸으며 국제사회의 적극적인 도움을 호소하였다. 1980년대 말 소련과 동구권의 붕괴로 인한 갈등과 대립이 증대되면서 옥스팜은 이 지역에서 긴급구호와 사회복지 사업을 펼치기 시작하였다. 이어 1990년대에는 구 유고슬라비아공화국의 민간인 사상자들에 대한 인도적 지원을 진행하였다.

옥스팜은 1995년에 국가 단위의 회원조직을 갖춘 국제조직으로 발전한다. 현재 옥스팜 인터내셔널은 전 세계 13개의 지부를 두고 100여개 이상의 국가에서 3천개 이상의 협력단체들과 함께 활동하고 있다.

(나) 옥스팜의 지원 사업

1) 공정무역(Fair Trade)

무역은 빈곤완화를 위한 강력한 수단이 될 수 있다. 그러나 여러 무역관행과 이중 잣대는 가난한 이들의 삶을 더욱 어렵게 하고 있는 것이 현실이다. 한 예로 유럽연합이 설탕무역에 있어 취하고 있는 정책은 공정무역에 대한 전 세계의 노력을 무위로 돌리고 있다. 유럽연합은 역내 설탕 수출업자들에게 보조금을 지급함으로써 매년 5백만 톤의 설탕이 전 세계 시장에 덤핑으로 팔리는데 기여하고 있다. 이 때문에 개발도상국가의 설탕 수출업자들은 공정한 무역의 기회를 잃고 있으며, 아프리카의 설탕 생산자들은 유럽연합 시장에 접근하는 것이 대단히 어려워졌다.

이에 옥스팜은 전 세계의 여러 단체, 농부들과 함께 무역으로 발생하는 이익이 가난한 이들에게 돌아갈 수 있도록 다음과 같은 활동을 펼치고 있다. 첫째, 부국이 보조금 지급을 통해 자국 상품을 개발도상국가에 덤핑하는 행위를 중단하도록 하고, 둘째, 부국이 개발도상국가의 농산물시장 개방을 위

한 압력 행사를 중단하도록 하며, 셋째, 개발도상국가의 커피생산농가들이 좀 더 나은 가격을 받을 수 있도록 하고, 넷째, 세계적으로 통용되고 있는 특허규제의 변화를 통해 가난한 이들이 필요한 약품을 적절한 가격에 구입할 수 있도록 하고, 다섯째, 개발도상국가가 부국의 시장, 특히 섬유시장에 접근함으로써 개발도상국가의 고용이 증진될 수 있도록 하며, 여섯째, 개발도상국가의 기업 및 정부가 여성노동자들의 권리를 보장하도록 한다.

2) 교육(Education)

옥스팜은 세계의 모든 아동들이 무상 초등교육의 권리를 누려야 한다고 주장한다. 이러한 교육정책은 빈곤층 우선정책의 기본이며, 빈곤완화 과정의 밑바탕이기 때문이다. 옥스팜의 이러한 믿음은 양성평등과 인간의 알권리와도 연결된다. 옥스팜은 기본적으로 기초교육에 대한 투자와 여아교육을 우선 순위에 두고 있으며 구체적으로 아래와 같은 사업을 펼치고 있다.

첫째, ‘모두를 위한 교육’(Education For All)이라는 구호 하에 모든 정부가 양질의 기초교육을 보장할 수 있도록 옥스팜은 여러 차원의 활동을 펼치고 있다.

둘째, 여아교육의 가장 중요한 목표는 남녀 간의 교육기회 불균등을 해소하고 여아들이 양질의 교육을 받을 수 있도록 하는데 있다. 이를 위해 지구적 차원의 로비와 캠페인, 국가 차원의 로비와 예산책정 등을 요구하고 있으며, 지역차원에서는 실제로 양성 모두가 양질의 교육을 받을 수 있도록 사업들을 펼치고 있다.

3) 국가부채와 원조(Debt and Aid)

모든 개발도상국가에게 외부로부터 지원되는 재원의 양과 이의 사용은 빈곤완화에 있어 중요한 문제이다. 옥스팜은 처음 외부에 인도지원을 시작했을 때부터 이 문제에 집중해 왔으며 원조 공여국 정부나 IMF, 세계은행, 유엔 등의 국제기구들로 하여금 원조 자금이 효율적으로 사용될 수 있도록 주의를 환기시키는 노력을 해 왔다.

국제사회는 새천년개발목표를 세워 놓고 이의 실현을 위해 다방면의 노력을 기울이고 있으나, 기존의 무역관행과 국가부채에 대한 개혁이 없이는 이

러한 목표를 실현하는 것이 얼마나 어려운가가 세계 곳곳에서 드러나고 있다. 옥스팜은 수년 전부터 제3세계 국가에 대한 부채 탕감을 주장해 왔으며, 주빌리 2000(Jubilee 2000) 캠페인 등에 동참하여 국제적인 관심을 불러일으켰다.

4) 생계(livelihood)

생계는 인간이 삶을 지속할 수 있도록 하는 역량, 자산, 방식을 의미한다. 다시 말해 이는 다양한 생산 활동을 통해 식량안보를 확보하고 수입을 창출하는 것을 말한다. 옥스팜에게 있어 ‘지속가능한 생계’란 사람들이 여러 가지 재난과 충격을 이기고, 시간이 지남에 따라 점차로 보다 나은 삶을 영위하게 되고, 궁극적으로 미래에는 다른 이들이 동등하거나 혹은 더 나은 기회를 갖게 되는 것을 의미한다. 옥스팜의 생계지원 프로그램의 목표는 가난한 이들이 지속가능한 삶을 영위할 수 있도록 하는 것이며, 여기에는 안전한 환경, 주거, 깨끗한 물과 충분한 식량의 담보가 포함된다.

옥스팜의 생계지원 프로그램은 빈곤 전반을 아우르는 분석에 기초하여 아래와 같이 진행된다. 첫째, 지속가능하고 공정한 발전과 성 평등, 재난상황에서 취약성을 감소시킬 수 있도록 하는 지역적, 지구적 방안과 규범들을 발전시켜 나간다. 둘째, 특히 여성들이 그들의 삶을 유지할 수 있도록 적절한 자산과 자원들이 배분될 수 있도록 한다. 셋째, 식량생산자, 노동자, 노동조합, 여성들이 연합하고 협동할 수 있도록 도우며, 이를 통하여 이들이 새로운 경제 대안들을 발전시킬 수 있도록 한다. 넷째, ‘지속가능한 생계’와 관련된 정보와 지식이 많은 이들에게 전달되어 응용될 수 있도록 한다.

5) 보건(Health)

옥스팜의 보건 프로그램은 크게 다음과 같이 네 가지 영역으로 나뉜다. 첫째, 재정확보를 포함한 기초 의료서비스의 확대, 둘째, 필수약품에 대한 접근성의 확대, 셋째, 안전한 물과 위생시설의 확대, 넷째, HIV/AIDS 관련 프로그램이다.

옥스팜의 보건 프로그램은 사업 전반에 걸쳐 성인지적 관점을 견지하면서 성에 따른 접근도의 차이가 일어나지 않도록 주의를 기울이며, 보건서비스의 질을 향상시키는데 주력하고 있다. 지역 프로그램에 있어서는 특히 소외계층

및 빈곤계층에 대한 지원에 주력하고 있으며 때때로 분쟁이나 자연재해의 영향을 받은 이들에 대한 지원도 진행하고 있다.

그리고 HIV/AIDS 프로그램의 경우에는 단순히 HIV/AIDS 자체에 대한 프로그램 보다는, 이로 인한 여러 가지 부작용들을 없애 나가는 프로그램이 주를 이룬다. 예를 들어 남아프리카에서 옥스팜은 HIV/AIDS 문제를 개발 프로그램의 일환으로 다루고 있다. 또한 긴급재난 상황에서 옥스팜의 보건 프로그램은 많은 이들의 주목을 받고 있는데, 특히 안전한 물 공급에 있어 옥스팜은 단연 돋보이는 활동을 해왔다.

6) 양성평등(Gender)

옥스팜이 특별히 양성평등에 관심을 가지는 것은 전 세계 빈곤층의 대부분이 여성이기 때문이다. 일례로 하루 1달러 미만으로 살아가는 전 세계 13억 극빈층 가운데 70%가 여성 및 여아들이다. 실제로 성차별과 여성인권에 대한 경시는 빈곤의 가장 큰 요인 가운데 하나이다. 또한 빈곤에 있어서 여성과 남성이 겪게 되는 경험은 여러 측면에서 차이가 있는데, 이러한 차이를 무시하는 것 자체가 여성빈곤의 악순환을 가져오며 여성의 종속성을 심화시킨다.

남녀의 불평등한 권력구조는 다음과 같은 현상들을 낳고 있다. 첫째, 여성이 전 세계 노동시간의 3/2를 담당하고 전 세계 식량생산의 절반을 담당하고 있지만 소득은 전체의 10%에 불과하다. 둘째, 초등교육을 받지 못하는 아동의 3/2는 여아들이며, 9억 명에 육박하는 문맹 성인의 75%가 여성이다. 셋째, 매년 50만 명의 여성들이 임신과 출산과정에서 사망하고 있으며 이들 가운데 99%는 개도국 여성들이다. 넷째, 전 세계적으로 여성들은 의회에서 14%의 의석만을 차지하고 있으며 내각의 경우에는 이보다도 낮은 8%에 불과하다. 다섯째, 전 세계적으로 여성들이 부상당하거나 사망에 이르는 가장 큰 요인이 가정폭력이다. 이러한 상황을 타개하기 위하여 옥스팜은 양성평등을 가장 중요한 이슈로 상정하고 있으며, 모든 프로그램에서 성인지적인 관점을 견지하고 있다.

7) 분쟁과 자연재해(Conflict and natural disasters)

매년 3천만 명 이상이 전쟁, 폭동, 정치적 소요, 홍수, 지진, 화산폭발, 태풍

등의 분쟁과 자연재해로 인해 고향을 등지고 있다. 또한 전쟁으로 인한 사망자는 매년 50만에 달한다. 이러한 분쟁과 자연재해로 인해 많은 가정이 해체되고 사람들은 삶의 터전을 잃고 있다. 옥스팜은 이러한 난민과 실향유민의 수를 줄이고, 분쟁의 요인들을 줄여나가는 것을 목표로 활동하고 있다.

옥스팜의 긴급재난 구호활동은 다음과 같은 프로그램을 포함한다. 첫째, 안전한 물, 위생시설, 식량, 의료서비스를 지원한다. 둘째, 긴급재난 발생 시 국제사회에 상황을 알리고 도움을 요청한다.

또한 옥스팜은 갈등을 완화하기 위해 다음과 같은 활동을 펼친다. 첫째, 갈등원화 및 평화정착을 위해 일하는 지역의 시민단체와 모임들을 지원한다. 이러한 지원활동에는 재정지원, 교육, 회합지원, 평화페스티벌 등이 있다. 둘째, 생계 유지 과정에서 폭력갈등이 일어날 수 있는 공동체를 지원한다. 자원 부족으로 인해 폭력갈등이 일어날 수 있는 공동체에 수입원을 제공함으로써 폭력발생의 가능성을 줄인다. 셋째, 총기류와 무기의 확산을 억제하고 총기류를 수거하여 폐기하거나 정부와의 공조를 통해 총기류 사용억제 법안의 제정에 기여한다. 넷째, 국제기구와 지역기구들에 무장 갈등의 요소를 없애고 이를 예방할 수 있도록 나서줄 것을 권고한다. 일례로 각 국가가 조인한 불법무기거래 금지조약 등이 지켜질 수 있도록 로비활동을 벌이고 있다.

8) 민주주의 및 인권(Democracy and Human Rights)

민주주의 및 인권과 관련한 옥스팜의 활동목표는 가난한 이들이 정보에 접근하고 이들이 참여할 수 있는 논의의 장을 마련하는 방식에 의해서, 이들이 자신들의 미래를 결정하는 정책입안 과정에 참여할 수 있게 하는 것이다. 이와 관련한 옥스팜의 활동 중 ‘Voice Poverty’는 가장 중요한 사업이다. 이를 통해 자신들의 삶에 영향을 끼치는 결정과정에 참여할 수 없는 가난한 이들이 목소리를 낼 수 있도록 돕고 있다.

옥스팜의 빈곤층 우선정책은 여러 곳에서 드러나는데, 일례로 우간다에서 옥스팜은 우간다 정부가 물 및 위생 분야에 전년 대비 3배의 예산을 책정하도록 하는 성과를 거두었다. 이러한 노력과 더불어 옥스팜은 정책 입안자들(중앙 및 지역 정부, 기부단체, 세계은행 및 IMF 등과 같은 국제금융기구)이 정책 결정과정에서 책임성과 투명성을 높이도록 로비를 벌이고 있다.

(2) 국경없는 의사회(Medecins Sans Frontieres, MSF)

(가) 국경없는 의사회의 역사

국경없는 의사회의 탄생 뒤에는 GIMCU(Groupe d'Intervention Medical et Chirurgical d'Urgence or Emergency Medical and Surgical Intervention Group)와 SMF(Secours Medical Francais or French Medical Relief)라는 두 단체가 있었다. 1968년에 국제적십자사가 나이지리아 내전에 파견한 일군의 프랑스 의사들은 나이지리아 정부에 의해 자행된 인권유린과 대량학살을 목격하고 이를 국제사회에 알리고자 하였다. 그러나 국제적십자사의 중립성 원칙에 의해 좌절되면서 GIMCU라는 독립 단체를 설립하였다. 비슷한 시기인 1970년 방글라데시의 대홍수 현장에 자원 활동가로 참여했던 진보적인 의사들에 의해 SMF가 창립되었는데, 그 후 1971년 12월 뜻을 같이 하는 두 단체가 통합되면서 지금의 국경없는 의사회가 탄생하였다.

국경없는 의사회는 설립 초기인 1970년대 초에는 독자적인 구호활동을 추진하기 보다는 큰 단체에 의료진을 파견하는 일종의 인력풀의 역할을 수행하였다. 그러다가 1976년 레바논 내전에서 56명의 국경없는 의사회 소속 활동가들의 용기 있는 의료봉사활동이 알려지면서 세계적인 주목을 받게 된다.

국경없는 의사회는 1970년대 후반부터 대규모 난민구호 프로그램 등을 추진하게 되는데, 이러한 변화는 의료진만으로 꾸려지던 초기의 조직구조가 점차 다른 직종의 자원 활동가들을 포함하는 형태로 바뀌어 가는 것을 의미하였다. 또한 국경없는 의사회의 재난구호키트(disaster kit)는 다른 구호단체에 모범이 되었는데, 국경없는 의사회는 긴급 상황에서 한 시간 안에 재난 현장으로 투입될 수 있도록 이를 항시 준비해 두고 있다.

국경없는 의사회는 벨기에의 브뤼셀에 본부가 있으며 현재 18개 국가에 지부를 두고 있다. 이 중 벨기에, 프랑스, 네덜란드, 스페인, 스위스 지부는 구호활동 전반에 대한 계획과 프로그램의 실행 및 종료 등을 결정하는 집행부서(Operational section)의 기능을, 나머지 13개 지부는 자원 활동가 모집, 모금, 교육활동, 캠페인 등 구호활동을 위한 지원 업무를 담당하고 있다. 국경없는 의사회는 1971년 설립 이래 각종 재난 지역에서의 의료 활동과 재난현장의 인권상황을 알려내는 창구로서 중요한 역할을 한 것에 대한 공로를

인정받아 1999년에 노벨평화상을 수상하였다.

(나) 국경없는 의사회 의 지원 사업

국경없는 의사회는 27,000명 정도의 의료진이 전 세계 80여 개 국가에서 의료 구호활동을 펼치고 있다. 구호활동이 시작되기 전 국경없는 의사회는 현장 경험이 있는 활동가들로 이루어진 조사팀을 현지에 파견하여 보건, 의료, 위생, 정치상황, 안전상황, 수송시설, 현지역량 등에 대한 평가를 진행한다. 이러한 조사를 바탕으로 의료단 파견이 결정되면 평균 4~12명 정도로 구성된 의료단이 투입되어 현지의 의료진 및 활동가들과 함께 구호활동을 펼치게 된다. 이들은 현지 사정에 따라 아래와 같은 사업들을 펼친다.

1) 대규모 백신 캠페인(Massive Vaccination Campaign)

국경없는 의사회가 활동하는 대부분의 지역은 조밀한 인구밀도와 열악한 위생시설로 인해 황열병, 콜레라, 홍역, 뇌막염 등의 전염병 발생률이 높다. 국경없는 의사회는 대규모 백신캠페인을 통해 전염병 예방을 위해 대규모 백신 캠페인을 벌인다.

2) 현지 의료진에 대한 훈련과 감독(Training and Supervision of Medical Personnel)

국경없는 의사회가 파견하는 의료진은 4~12명 정도에 불과하기 때문에, 재난현장의 의료구호 활동에는 현지 의료진의 역할이 매우 중요하다. 그러나 현지의 의료진은 의료현장에 바로 투입되기에는 여러모로 부족한 측면이 많다. 이러한 문제를 해결하기 위해 국경없는 의사회는 현지 의료진에 대한 교육과 감독을 주요 활동으로 상정하고 있다. 국경없는 의사회는 모든 활동에서 공통적으로 사용하는 가이드라인을 통해 기초건강관리, 의약품 처방, 진단 등 다양한 영역에 걸쳐서 현지 의료진들을 훈련시킨다.

3) 수질 및 위생 관리(Water and Sanitation Improvement)

깨끗한 수원과 위생시설은 전염병 예방에 있어 필수적인 요소이다. 국경없는 의사회는 수질 및 위생관리 전문가들을 고용하여 기존 수원에 대한 위생

관리, 새로운 수원 생성, 그리고 파이프, 물탱크, 화장실 설치 등의 사업을 펼친다.

4) 자료 수집(Data Collection)

사망률, 특정 질병의 발병률, 영양상태 등, 재난 지역의 의료 관련 자료를 수집하는 것은 국경없는 의사회가 구호 프로그램을 진행하는 데 있어서 꼭 필요한 작업이다. 이를 위해 국경없는 의사회는 병원, 외래진료소, 가정 방문 등을 통해 자료를 수집한다.

5) 급식(Feeding)

대개 재난 지역들은 적절한 식량원 및 농산물원의 부재로 많은 이들이 영양실조로 고통 받는다. 때문에 급식 프로그램은 국경없는 의사회 의 주요 사업중 하나이다. 특히 국경없는 의사회는 영양 취약 계층인 아동과 임산부들에 대한 지원을 우선시하고 있으며, 심각한 수준의 영양실조 아동들을 위한 치료급식센터(Therapeutic Feeding Center)와 경미한 수준의 영양실조 아동, 임산부, 수유부를 위한 보조급식센터(Supplementary Feeding Center)를 설치 운영한다.

6) 진료(Patient Care)

환자 진료는 국경없는 의사회 의 가장 기본적인 활동으로 현지에서 모집한 의료진과 국제 자원 활동가들에 의해 진행된다. 진료 프로그램의 유경험자들은 프로그램 조정자로서 의료진을 지원하고 훈련하는 일을 담당한다. 또한 일반적인 진료뿐만 아니라 무장 갈등, 전쟁으로 사상자가 발생할 경우에는 외과수술이 가능한 전문 인력을 투입하기도 한다.

7) 모자보건(Maternal and Pediatric Care)

여성과 아동은 재난지역에서 가장 취약한 계층이다. 국경없는 의사회는 임신 진단, 신생아 관리, 특별 급식 프로그램, 백신캠페인, 피임 교육, 성병 치료 등 이들을 위한 다양한 지원 프로그램을 진행한다.

8) 의약품 및 의료장비 보급(Distribution of drugs and medical supplies)

안전 문제, 도로 유실, 재원의 부족 등으로 재난지역에서는 종종 의약품과 의료장비의 공급이 중단된다. 국경없는 의사회는 현지에서 공급선이 재건될 때까지 의약품, 의료장비의 수급을 관리한다.

9) 정신건강 관리(Mental Health Care)

재난 지역의 주민들은 가족의 죽음, 테러 위협, 집단 학살의 목격, 자연재해로 인한 피해 등 다양한 이유로 심각한 정신적 충격을 받는다. 국경없는 의사회는 1991년에 처음으로 정신건강 관리 프로그램을 시행하여 현재는 대부분의 재난현장에서 필수적인 프로그램으로 실행하고 있다.

10) 병원과 진료소 복구(Rehabilitation of Hospitals and Clinics)

재난 지역의 의료시설은 건물 및 기자재의 파손 등으로 제 기능을 발휘하지 못할 때가 많다. 국경없는 의사회는 의료장비 지원, 시설복구 등을 통해 파손된 의료시설의 정상화를 도모한다.

11) AIDS 관리와 예방(AIDS Care and Prevention)

국경없는 의사회는 일반적인 의학 정보의 제공을 주요 사업으로 상정하고 있는데, 점차로 HIV/AIDS에 대한 정보 제공이 큰 비중을 차지하게 되었다. 국경없는 의사회는 활동가들을 비감염자를 대상으로 예방 교육과 HIV/AIDS에 대한 편견을 바로잡는 교육을 실시하고 있다. 또한 감염자들을 관리하고 치료하는 활동과 함께 몇몇 국가에서는 AIDS 환자 관리를 위한 시범 프로그램도 시행하고 있다.

(3) 월드비전(World Vision)

(가) 월드비전의 역사

1950년 9월 한국의 전쟁고아들을 돕기 위해 창설된 월드비전은 1950년대에 인도와 대만, 홍콩, 인도네시아, 베트남 등지로 활동지역을 확대하였다. 그리고 1960년대 이후에는 아시아 이외의 다른 대륙으로까지 사업을 확대하

였다. 월드비전은 1970년대에 들어서면서 단순한 구호 차원의 사업에서 제3세계 지역주민들의 역량을 강화하고 자립지원을 위한 지역개발사업을 실시하기 시작하였다. 1980년대에는 어린이들을 돕기 위해 개발지원 방식의 사업을 추진하였고, 세계 많은 지역에서 발생하는 기아 문제, 어린이 착취문제, 갈등해결 등의 문제와 관련해서 유엔 등 국제적인 기구와의 연대도 활발하게 추진하였다. 창립 이후 반세기가 넘는 월드비전은 현재 세계 최대의 기독교 NGO로 발전하였다.

(나) 월드비전의 지원 사업

월드비전은 지역개발사업, 긴급구호사업, 주창사업을 모두 전개하고 있다. 여기에서는 월드비전이 지역개발사업을 진행하고 있는 국가 중 모잠비크, 에콰도르, 루마니아, 몽골 등 4개 국가의 지원 사업을 소개한다.

1) 모잠비크(Mozambique)

모잠비크는 세계 최빈국 중 하나로 문맹률 40%, HIV/AIDS 감염률이 16.4%에 달한다. 경제적으로 남부지역이 경제부흥의 징조를 보이고 있으나 이에 비해 북부의 농촌 지역은 기간시설의 쇠퇴와 만성적 빈곤과 실업에 시달리고 있다. 따라서 모잠비크 정부는 외부의 지원에 기댈 수밖에 없는 상황이며, 국가부채 상환은 국가 GDP의 상당부분을 차지하고 있는 실정이다. 비록 국가부채 중 일부를 변제받았으나 여전히 매년 5,500만 달러에 달하는 금액을 상환금으로 지출하고 있다. 국가부채의 상당부분은 내전에 의한 것이다.

월드비전은 1984년 가뭄 피해자들을 돕기 위해 식량을 지원하면서 모잠비크에서 사업을 시작하였으며, 1992년 내전이 끝나면서 1,500만 명에 달하는 피난민들의 재정착 지원 사업을 펼쳤다. 2005년 현재 월드비전은 농업개발, 자원개발, 자매결연을 통한 아동지원, 보건 및 영양, 물 및 위생, 기간시설 개발, 소액대출 사업 등을 펼치고 있는데, 이러한 사업의 총 규모는 1,900만 달러로 수혜자가 5개 지역의 3백만 명에 달한다. 특히 모잠비크에서 활동하는 실무자가 950명인데, 이들의 97%가 현지인들로 이는 ‘현지화 정책(nationalization policy)’의 결과라 하겠다. 월드비전은 또한 HIV/AIDS 확산

방지를 위해 활동하고 있는데, 테트(Tete) 지역에서의 공동체에 기초한 AIDS 관리와 예방 사업은 이 지역 인구의 3분의 1에 달하는 30만 명에게 도움을 주고 있다.

2) 에콰도르(Ecuador)

에콰도르는 의료서비스 분야가 매우 취약하여 약 20%에 달하는 이들이 어떠한 형태의 의료서비스에도 접근하지 못하고 있으며, 28%의 여성들은 출산 시 의료혜택을 전혀 받지 못하고 있다. 빈곤 문제도 매우 심각하여 거의 80%의 인구가 빈곤선 이하의 삶을 살아가고 있다. 에콰도르에서는 25%만이 정규직을 가지고 있으며 65%에 달하는 이들이 고용 불안정에 시달리고 있다. 열악한 경제상황에 설상가상으로 계속되는 엘니뇨는 식량사정을 더욱 악화시켜 약 13.5%의 아동들이 만성적 영양실조 상태인 것으로 추정된다.

또한 많은 남성들이 일자리를 찾아 고향을 떠나면서 여성들이 가계를 책임지게 되는 현상이 증가하고 있다. 그리고 어려운 경제사정은 아동노동의 증가를 불러와 10세~17세 사이의 아동 중 2,100만 명이 가계 수입을 위해 일하고 있는 것으로 조사되었다. 이와 더불어 국경을 접하고 있는 콜롬비아와의 내전으로 2005년 현재 에콰도르에는 약 11,000명에 달하는 콜롬비아 난민들이 유입되었다.

월드비전은 25년 이상 에콰도르에서 사업을 펼쳐왔는데, 개발 프로젝트를 통해 19개 지역에서 36,000명의 아동들을 지원하였다. 월드비전의 정식 에콰도르 지부는 1978년 키토(Quito)에 설립되었는데, 설립 당시에는 키추아 인디언(Quichua Indians)에 대한 교육, 보건의료, 문자 교육, 소액대출 사업 등이 주를 이루었다. 월드비전은 1980년에 들어서면서 키추아 인디언들이 더 나은 먹거리를 생산, 섭취하고 그들의 생산물이 정당한 가격으로 판매될 수 있도록 돕기 위해 기금을 조성하였다. 그 외에도 월드비전의 역점 사업인 아동지원 사업을 통해 1981년에만 6,800명의 아동들을 후원하였다.

3) 루마니아(Romania)

시장경제로의 전환과정은 루마니아의 사회경제적 상황을 더욱 악화시켰는데, 거의 10년이 넘는 기간 동안 지속된 실업률 증가와 생활수준의 하락이

이를 단적으로 보여준다. 또한 루마니아는 빈곤층, 성병, HIV감염, 마약, 알콜 중독 등이 계속해서 증가하고 있으며 동유럽에서 결핵발생률이 가장 높은 국가이다.

월드비전의 루마니아 사업은 1977년 지진 피해자들에 대한 긴급 구호를 위해 10만 달러를 지원하면서부터 시작되었다. 1977년부터 1989년까지 월드비전의 사업은 목회 및 리더십 프로그램을 통해 교회 지도자를 지원하는 것에 초점이 맞추어졌었다. 그러다가 1989년에 동구권이 붕괴되면서 월드비전의 루마니아 사업은 아동들에 대한 장기 지원으로 전환되었다. 동구권 붕괴 이후 경제사회적 불안으로 많은 가정들이 아동들을 양육하지 못하고 유기하는 경우가 급증하였다. 월드비전은 이에 대한 근본적인 해결을 위해 가정에 대한 재정지원과 함께 고아들을 돌볼 수 있는 위탁가족을 찾아주는 사업을 진행하였다. 또한 월드비전은 루마니아에서 장애인 지원, 공동체 지원, 교회 지원 사업들을 펼쳤다.

4) 몽골(Mongolia)

많은 동구권 국가들과 마찬가지로 소련의 붕괴는 몽골에 크나큰 사회적 위기를 불러왔다. 소련으로부터의 대규모 농업보조금과 산업지원이 끊기면서 많은 가정들이 실업, 빈곤, 열악한 의료체계 때문에 심한 고통을 받았다. 비록 중국이 구소련을 대신해서 어느 정도 원조를 제공하고 있고 IMF 등이 저금리의 자금을 지원하였으나 몽골의 발전 속도는 매우 느리게 느껴질 뿐이다. 또한 시장경제로의 전환 과정은 급격한 물가상승으로 이어져 1991년부터 1996년까지 식량, 의류, 주거비, 교통 및 교육비 등이 무려 50배가 상승하였다. 1998년에 70,000이 넘는 가구가 빈곤층으로 분류되었고 이 중 다수가 여성이 부양하는 가족인 것으로 조사되었다.

몽골의 혹독한 기후는 적절한 주거환경 조성의 어려움, 많은 가축의 동사 등 빈곤층들의 삶을 더욱 어렵게 만드는 요소로 작용하고 있다. 몽골 전체 인구의 3분의 1이 살고 있는 수도 울란바토르는 지속적인 도시화로 인해 많은 인구들이 계속 유입되고 있는데, 이들에게 수도, 위생, 보건의료 시스템 등을 적절하게 제공할 수 없는 상황이었다. 이에 이들 중 다수가 도시 빈민층으로 생활하고 있다. 또한 빈곤의 급증, 실업률 증가, 마약문제, 가정 폭력

등의 사회 문제는 많은 아동들을 거리로 내몰고 있다.

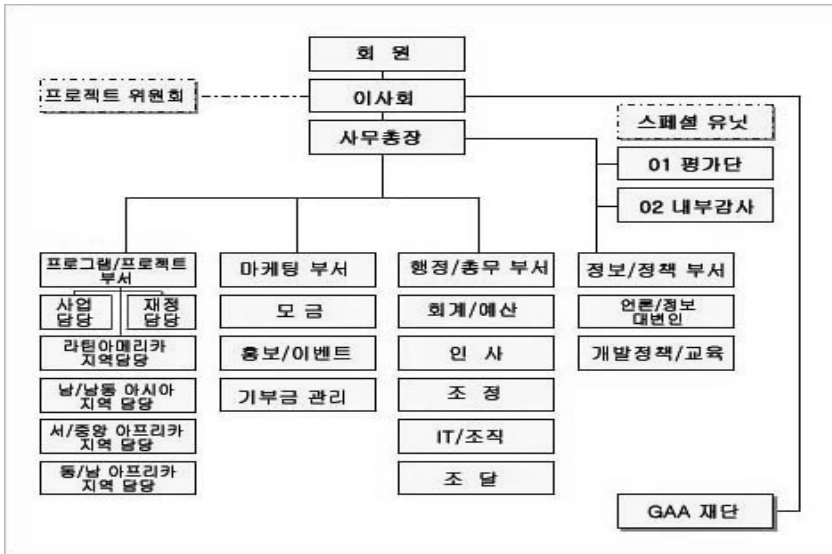
월드비전은 1991년에 몽골 의료시설에 의약품을 지원하면서 본격적으로 몽골 지원 사업을 시작하였다. 1995년에 울란바토르 사무소가 개설된 이후 16만 명이 사업의 혜택을 받았다. 아동 지원에 있어서는 2005년 현재 18,000 명의 아동들이 수혜를 받고 있으며, 이를 통해 아동들이 교육 받을 기회를 얻고 있다. 또한 빈곤 가정을 위해 요리, 재봉, 신발 수선 등의 기술교육을 제공해서 가계수입 증대에 기여하고 있다. 몽골은 1999년과 2000년, 두 해에 걸쳐 60년만의 가장 혹독한 겨울을 맞았다. 월드비전은 한파로 피해를 입은 이들, 특히 농부들에게 식량을 제공하고 여타 필요한 구호, 복구 지원을 펼쳤는데, 이때부터 월드비전은 매년 겨울 식량 부족분을 배급해 오고 있다.

(4) 저먼애그로액션(German Agro Action: GAA)

(가) GAA의 역사

GAA는 1962년 유엔식량농업기구(FAO)가 펼쳤던 ‘기아로부터의 자유 캠페인’(Freedom from Hunger Campaign)의 독일위원회(German Committee for the Fight against Hunger)로 시작하였다. 이 위원회가 1969년 GAA로 이름을 바꾸고 국제 NGO로 변신하여 활동하게 된다. GAA의 이러한 설립 배경 때문에 독일 대통령들이 이 단체의 후견인으로 참여하고 있다. GAA는 1969년에 40만 마르크였던 원조액이 1971년에는 100만 마르크에 이르게 되었고, 2006년에는 1억 7,550만 유로에 이르게 되었다. 이에 따라 지원 프로젝트도 점차 늘어나 1968년의 4개 프로젝트에서 2002년에는 70개 국가에서 자립프로젝트 3,300건, 아동 및 청년 프로젝트 900건, 긴급구호 프로그램 550건 등 약 5,000건의 프로젝트를 시행하게 되었다.

<그림 II-2> GAA의 조직도



출처: <http://www.nkchannel.org>.

(나) GAA의 지원 사업

GAA는 아프리카, 아시아, 라틴 아메리카에서 지원활동을 펼치고 있다. 이 중 아프리카는 2004년 현재 GAA가 가장 중점적으로 사업을 펼치고 있는 지역으로서 GAA 프로젝트의 거의 절반이 아프리카 24개국(동아프리카 7개국, 서아프리카 6개국, 중앙 및 남아프리카 4개국)에서 진행되고 있다. 아시아에서의 GAA 사업은 동남아시아와 중앙아시아 지역에 집중되어 있다. 이 지역의 다수는 빈곤선 이하의 삶을 살아가고 있기 때문에 GAA는 이 지역의 식량공급 안정화를 최대 목표로 활동하고 있다. 또한 GAA는 협력단체들과 함께 볼리비아, 브라질, 칠레, 코스타리카 등 라틴 아메리카 13개 국가를 지원하고 있다. GAA의 라틴 아메리카 사업은 농촌지역에 집중되어 있는데 농업 개발과 아동 및 청소년 지원 프로그램이 주를 이루고 있다. 여기에서는 2004년 현재 GAA가 지원하고 있는 국가 중 5개 국가를 선정하여 지원 사업을 소개한다.

1) 에티오피아(Ethiopia): 가뭄으로 인한 기아

에티오피아는 장기간 지속된 식량부족으로 고통받고 있다. 식량부족의 가

장 큰 원인으로는 높은 출생률, 국가부채, 척박한 토양, 그리고 무엇보다도 극심한 기후 변화를 꼽을 수 있다. 또한 오랫동안 지속되었던 내전이 구조적인 식량부족을 심화시켰다.

GAA는 에티오피아의 협력 NGO인 오로모 자조 단체(Oromo Self-Help Organization)와 함께 주민들에게 식량을 공급하는 사업을 전개하고 있다. 이러한 노력으로 2004년 현재 4만여 명의 주민들에게 매월 밀, 식용유 등으로 이뤄진 14kg의 식량을 지원하고 있다. 이 사업은 독일연방경제협력개발부에서 자금을 지원하고 있다.

2) 가나(Ghana): 식수 공급 프로젝트

최빈국 중 하나인 가나는 만성적인 식수 부족으로 고통받고 있는데, 특히 농촌 지역은 안전한 식수가 절대적으로 부족한 상황이다. 일례로 가나 북서 지역인 자만지역(Jaman District)에서는 2002년 한 해에만도 말라리아, 이질, 기생충 감염 등 수인성 질병으로 사망한 인구가 6만 명에 이른다. 자만 지역정부의 조사에 의하면, 자만지역 인구의 37%만이 적절한 식수 공급원을 가지고 있으며, 244개 부락 중 106개 부락에는 어떤 종류의 취수시설도 없는 것으로 나타났다.

GAA는 이러한 열악한 상황을 개선하고자 이 지역에 24개의 새로운 우물을 설치하여 28,000여명의 주민들에게 혜택을 주었다. GAA의 우물 설치 사업은 순야니(Sunyani) 가톨릭교구와 공동으로 진행하고 있는데 1985년부터 2004년까지 500개 이상의 우물을 설치하였다.

3) 라오스(Laos): 식량 공급과 환경 보호

라오스는 1인당 국민소득이 350달러로 세계 최빈국 중 하나이다. GAA는 라오스의 살라반(Salavane)과 참파썩(Champassak)지역에서 지원활동을 펼치고 있는데, 이 지역은 열악한 식량사정으로 많은 젊은이들이 인근 국가인 태국으로 일자리를 찾아 떠나고 있다.

GAA는 이 지역에서 소액자금 대출사업을 진행하고 있다. 일례로 물소 구입을 위한 소액대출의 경우에는, GAA가 주민들에게 물소 구입을 위한 자금을 지원하면, 대출을 받은 주민은 나중에 물소가 새끼를 낳게 되면 이를

팔아서 대출금을 상환하고, 그러면 GAA는 이 자금을 다시 다른 주민들에게 대출하는 방식으로 진행되고 있다. 이러한 소액대출 방식은 과수종묘, 벼싹 재배에도 적용되고 있다.

이와 함께 GAA는 24개 부락에서 자조단체가 설립되는 것을 지원하여 주민들이 자체적으로 식량문제를 해결할 수 있도록 지원해 주고 있다. 또한 GAA는 화전방식에 의해 환경파괴가 심화되고 있는 이 지역에서 환경보호 교육을 통해 주민들이 지속가능한 방식으로 식량을 확보할 수 있도록 하는 활동도 펼치고 있다.

4) 타지키스탄(Tajikistan): 종자 지원 사업

1991년 구소련으로부터 독립한 이래 타지키스탄의 농업은 어려운 경제사정과 정치적 위기 등으로 인해 열악한 상황에 놓여 있다. 비록 유럽연합이 식량생산 안정화를 위해 종자와 비료를 지원하고 있으나, 타지키스탄에는 노련한 농업기술자, 현대화된 농기계, 종자, 비료 등 모든 것이 부족한 상황이다.

GAA는 대출 방식으로 개인 농가에 고급 종자를 공급하고 있는데, 수확기 이후에 대출받은 농민들은 정해진 수확량을 상환하게 된다. 이렇게 상환된 종자는 다시 다른 농가에 지원되는데, 밀 재배 농가에만 한정되었던 이 사업은 그 효과가 인정되어 메밀과 감자 재배에도 적용되고 있다.

5) 쿠바(Cuba): 소규모 원예농업자 지원

미국의 경제 봉쇄 등으로 쿠바의 경제는 여전히 어려운 상황에 놓여 있다. 그래서 많은 가정에서 과일, 야채 등을 재배하고 작은 가축 등을 키워 식량을 자급하고 있다. GAA의 쿠바 사업은 다른 라틴 아메리카 지역에서의 사업과 달리 도시지역에 집중하고 있다. 특히 GAA는 수도 하바나의 식량 자급 지원에 중점을 두고 있는데, GAA는 이 분야에서는 쿠바에서 선두적인 단체로 활동하고 있다. 하바나에서 GAA가 진행하고 있는 사업으로는 750여 명에 대한 소 사육 지원, 1,500명의 개인 원예농업자 지원, 14개 협동농장에 대한 지원 사업 등이 있다. 특히 개인 원예농업자 지원 사업에 있어서 GAA는 양질의 종자 제공을 통하여 하바나 전체의 식량수급에 일익을 담당하고 있다.

(5) 일본국제볼런티어센터(Japanese International Volunteer Center: JVC)

(가) JVC의 역사

JVC는 인도차이나 지역에 대량 난민문제가 심각했던 지난 1980년에 설립되었다. 태국에 유입된 난민들을 돕기 위해 인도차이나로 건너간 일군의 자원봉사자들로부터 시작된 JVC의 활동은 난민에 대한 긴급구호로부터 시작하여 농촌개발 사업으로 이어졌다. 이는 지속가능한 농촌경제를 만드는 것이야말로 실향유민의 발생을 근본적으로 막을 수 있는 방안이라 생각했기 때문이다. 현재 JVC의 사업은 농촌개발 지원 사업 이외에도 긴급구호 활동, 평화운동으로 나뉘어져 있다. JVC는 설립 이래, 20여 개국에서 활동을 펼쳐 오고 있으며, 일본인 실무자 40여명을 비롯해 100여명의 실무자들이 아시아, 아프리카의 9개국에서 활동하고 있다.

(나) JVC의 지원 사업

1) 캄보디아(Cambodia)

JVC는 캄보디아에서 지속가능한 농업사업, 쌀 은행(Rice Banks), 여성상호지원그룹(Women's Mutual Assistance Group), 소은행(Cow banks) 사업을 펼치고 있다.

지속가능한 농업사업은 이모작과 간작을 통해서 작물의 생산을 증대하고 병충해로 한 철의 농사가 완전히 실패할 가능성을 낮추는데 초점을 맞추고 있다. 또한 많은 비용과 환경오염의 위험이 높은 해충제나 화학비료의 사용을 낮춤으로써 장기적으로 안정적인 식량생산에 기여하고 있다. 이를 위해 JVC는 거름이나 유기비료 사용을 통해 지력이 회복되는 효과에 대한 주민 교육을 실시하고 있다. 그리고 주민들에게 텃밭조성, 원예농(야채, 과실수 재배), 물고기 양식 등을 소개하고 있다.

JVC의 쌀 은행 사업은 마을의 주민들이 쌀 수확기에 벼를 조금씩 각출하여 모아 두었다가(모자란 분량은 JVC가 지원) 쌀 이자로 쌀을 빌려주는 것이다.⁶⁶⁾ 수확기에 상환된 쌀은 다음 해 대출을 위해 비축된다. 이러한 과정을

통해 주민들은 상호협력의 필요성을 인식함과 동시에 공동체 자산을 관리하는 기술을 습득하게 된다.

여성상호지원그룹은 농촌의 소규모 여성 사업자나 가게 수입증대를 원하는 여성들을 도우면서, 궁극적으로 여성들의 생산 활동을 통해 농업공동체에서의 여성지위를 향상시키는 것을 목표로 하고 있다. 이 상호지원그룹은 얼마씩의 돈을 각출하여 기금을 마련하면, JVC는 개인이 출자한 금액의 300%에 해당하는 자금을 지원한다. 상호지원그룹은 3개월에 한 번씩 정기적인 모임을 통해 서로의 경험을 나누고 있다.

그리고 소은행은 일종의 상호 지원활동으로 지역사회의 가장 어려운 가계들에 초점을 맞춰 진행하고 있다. JVC는 소를 구입할 수 없는 가계를 둘 혹은 셋으로 묶어 한 마리의 소를 제공한다. 이 가정들은 일정 기간이 지난 후 공동으로 두 마리의 소를 소은행에 상환하게 되는데, 이렇게 상환된 소는 다시 어려운 가정들에 보급된다.

2) 베트남

JVC는 베트남에서 시장경제체제로 변환하는 과정에서 소외되기 쉬운 이들에 대한 지원 사업에 집중하고 있다. JVC는 궁극적으로 이들이 자신들의 역량을 강화하여 개발 과정 및 의사결정 과정에 참여할 수 있도록 돕고 있다. 이러한 사업으로는 ‘자연자원 관리와 지속가능한 생활’ 지원사업과 ‘작물다양화와 생활환경 개선을 통한 농촌개발 프로그램’이 있다.

우선 JVC가 펼치고 있는 손라(Son La) 지역에서의 ‘자연자원 관리와 지속가능한 생활’을 위한 지원 사업은 주민들이 나무를 심은 지역에 대해 공동체의 명의로 땅을 등록할 수 있도록 지원하는 것이다. 또한 경사면을 친환경적인 경작지로 만드는 기술을 보급하고 있으며, 가축사육을 활발하게 하기 위해 주민들에게 수의(獸醫)교육을 실시하고 있다.

그리고 호아빈(Hoa Binh) 지역에서의 ‘작물다양화와 생활환경 개선을 통한 농촌개발 프로그램’은 관개시설 개선, 간작도입, 종자은행(seed-bank) 등을 통해 주작물인 쌀의 증산과 더불어 작물다양화를 동시에 시도하는 사업이

66) 조사에 따르면 약 40%의 농가가 평균적으로 쌀 수확기 4개월 전에 이미 비축해 놓은 쌀을 다 사용한다.

다. 이를 통해 주민의 식량생산 안정화를 도모하는 한편 소은행(cow-bank), 돼지은행(pig-bank), 지역 수의사 육성 등을 통해 가축사육 활성화 사업을 지원하고 있다. 더불어 학교건립과 교과서 지원을 통한 아동교육 지원, 물탱크 설치와 기초건강 교육을 통한 보건증진에도 힘쓰고 있다.

3) 라오스(Laos)

베트남과 마찬가지로 라오스 또한 시장경제로의 변화를 시도하고 있다. 이 과정에서 외부 동력으로 시작된 개발은 농촌주민들의 생활을 위협하기도 한다. JVC는 농촌의 주민들이 그들이 가지고 있는 자원을 보호하면서 동시에 친환경적 개발을 통해 이익을 얻을 수 있도록 돕고 있다.

JVC는 크하무안(Khammouane) 지역에서의 ‘지역사회가 앞장서는 삼림보호’ 사업을 통해 지역사회의 삼림이 정부에 등록될 수 있도록 돕고 있다. 이러한 과정을 통해 지역사회가 삼림을 관리, 사용할 수 있도록 일정 정도의 권한을 부여받게 되면서 삼림훼손을 방지하게 된다. 또한 주민 교육을 통해 삼림의 친환경적인 개발이, 결국 미래의 그들 삶을 풍요롭게 한다는 것을 인식하게끔 돕고 있다. 그리고 ‘농업개발과 생활환경 개선’ 사업은 쌀, 야채, 과일 등 다양한 작물 재배를 통해 주민들의 소득을 올리는데 기여하고 있다.

제 3 장

국제개발원조체제와 국제 NGO

국제 NGO의 원조 정책과 활동



제3장

국제개발원조체제와 국제 NGO

1. 국제 개발원조의 체계와 내용

국제개발원조체제는 국제 NGO들의 활동에 많은 영향을 미치고 있기 때문에, 국제 NGO들은 국제 개발원조의 틀과 정책 그리고 우선순위에 대해 깊은 이해가 있어야 한다. 이것은 단지 국제 NGO의 대표들에게만 요구되는 것이 아니고 일선 현장에서 일하는 실무자들 모두에게도 요구된다.⁶⁷⁾

국제개발원조체제 중 무엇보다도 중요한 자원 마련과 정책 형성에 커다란 영향을 미친 국제회의로는 몬테레이 회의(2002년), ‘지속가능발전 세계정상 회의’(2001년), 유엔 글로벌컴팩트 창설 회의(2000년)가 있다. 그리고 국제개발원조체제의 정책 체계로는 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs), 빈곤감축전략보고서(Poverty Reduction Strategies Papers: PRSP), 부문별 포괄 접근방식(Sector Wide Approaches: SWAP), 성과중심 관리(Results-Based Management: RBM), 굿거버넌스(Good Governance: GG), 권리중심 접근방식(Rights-Based Approach to Development: RBA) 등 6가지가 있다. 여기에서는 개발원조에 중요한 영향을 미친 국제회의와 주요 정책 체계에 대해 간략하게 살펴본다.

가. 개발원조 국제회의

(1) 몬테레이 회의(The Monterrey Conference)

2002년 멕시코 몬테레이에서 개최된 유엔 개발재원국제회의(International Conference on Financing for Development)는 59개국 정상을 포함한 160개

67) Alan Fowler, "International Development Frameworks, Policies, Priorities and Implications: A Basic Guide for NGOs," Oxfam Canada, eds. (Printed by DLR International, August 2003), p. i.

국의 정부대표, 유엔 등 국제기구, 국제통화기금 및 세계은행 등 국제금융기구, 주요 기업 및 시민사회 대표들이 참석하였다. 몬테레이 회의에서는 개발도상국가의 개발과 관련한 다양한 의제들이 다뤄졌는데, 그 중에서도 공여국과 수원국 사이의 협력체제 구축 및 개발재원의 확보, 특히 새천년개발목표를 달성하는데 필요한 재원을 어떻게 마련할 것인가가 핵심적인 의제였다. 이 회의에서 채택된 합의가 흔히 몬테레이 합의(Monterrey Consensus)로 불린다.

몬테레이 합의는 첫째, 개발을 위한 국내재원의 조달, 둘째, 외국인 직접투자를 포함한 개발을 위한 국제재원의 조달, 셋째, 개발을 위한 엔진으로서의 국제무역, 넷째, 개발을 위한 국제적인 재정 및 기술협력, 다섯째, 외채, 여섯째, 국제 통화·재정·무역 체제 등 6개 분야로 구성되어 있다.⁶⁸⁾ 이 합의에는 원조 효과성과 관련해서 최근에 중요하게 거론되고 있는 굿거버넌스, 수원국의 주인의식(Ownership) 등에 대한 언급이 나온다. 하지만 공적개발원조를 국민총소득(GDP)의 0.7%로 증액하는 부분에 대해서는 구체적인 실행계획에 대한 제시 없이 단지 선언적으로만 언급하고 있어서 합의의 실효성에 대한 비판도 제기되었다.

원조 효과성에 대한 논의는 몬테레이 합의 이후 개발원조위원회(DAC)의 주도로 보다 구체화되기 시작하였다. 2003년 2월에는 ‘원조 조화에 관한 로마 선언’(Rome Declaration on Harmonization)이 채택되었고, 2005년 3월에는 ‘원조 효과성에 관한 파리선언’(Paris Declaration on Aid Effectiveness)이 발표되었다. 파리선언은 원조의 효과성 제고를 위해 수원국의 주인의식(ownership), 원조 일치(alignment), 원조 공여국 간 조화(harmonization), 성과중심 관리(managing for results), 공여국·수원국 간 상호 책임(mutual accountability) 등 5가지의 주요 부문을 제시하였다.⁶⁹⁾ 아래 <표 III-1>은 파리선언에서 입안된 원조 효과성 제고와 관련한 12개 지표이다.

68) United Nations, “Financing for Development: Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development” (United Nations Department of Economics and Social Affairs, 2003).

69) OECD DAC High Level Forum, “Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability” (February 2005).

<표 III-1> 파리선언의 12개 지표

부 문	지 표
수원국의 주인의식	1. 수원국이 실행 가능한 개발전략을 수립
원조 일치	2. 신뢰할 수 있는 국가 시스템 3. 원조 유입이 수원국의 우선순위와 일치 4. 조율된 지원에 의한 수원국의 역량 강화 5. 수원국의 공공 재정관리 및 조달 시스템의 이용 6. 유사 실행구조의 최소화를 통한 역량 강화 7. 예측 가능한 원조 8. 비구속성(untied) 원조
원조 공여국 간 조화	9. 공동 계획 또는 절차의 이용 10. 공동 분석의 증진
성과 중심 관리	11. 성과 중심의 원조체계 마련
상호 책임	12. 상호 평가를 통한 상호 책임

출처: OECD DAC High Level Forum, "Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability" (February 2005), pp. 9-10.

(2) 지속가능발전 세계정상회의(World Summit on Sustainable Development: WSSD)

지속가능발전 세계정상회의는 2002년 8월에 남아프리카공화국 요하네스버그에서 개최되었다. 1992년 유엔환경개발회의(UNCED)에서 채택된 '의제 21'(Agenda 21)⁷⁰⁾의 이행상황을 점검하고, 향후 실천방안을 모색하기 위해 개최된 이 회의에는 세계 각국 정부 대표는 물론 국제기구, 시민단체 등 189개국 6만여 명이 참가한 대규모 회의였다. 이 회의에서 6개 부문 37개 항목으로 이루어진 '요하네스버그 선언'과 '이행계획'이 채택되었다.

이행계획은 서론, 빈곤퇴치, 지속불가능한 생산과 소비형태의 변화, 경제와 사회발전을 위한 천연자원의 보호 및 관리, 지구촌의 지속가능한 발전, 보건과 지속가능한 발전, 군소 도서(small island) 개발도상국의 지속가능한

70) 1992년 브라질 리우데자네이루에서 개최된 유엔환경개발회의에서는 환경 분야에 있어서 국제적 기본협약으로 기후변화협약, 생물다양성협약, 사막화방지협약이 체결되고, 환경 친화적이고 지속가능한 개발을 위한 지침으로서 '리우선언'과 그 실행계획으로 '의제 21'이 채택되었다. 권율, "지속가능발전 세계정상회의의 성과와 과제," 대외경제정책연구원 편, 『KIEF 세계경제』 (2002), p. 9.

발전, 다른 지역의 이니셔티브, 실행수단, 지속가능한 발전을 위한 제도 정비의 10개장으로 구성되어 있다.⁷¹⁾ 이 실행계획은 30개 이상의 목표를 담고 있고, 많은 대표자들은 사회적 의제 및 개발의제, 빈곤퇴치, 위생 및 보건에 초점이 맞춰진 것에 만족해했다. 또한 이 실행계획은 1992년 이래의 새로운 발전들을 반영하는 방식으로 의제들을 다루었기 때문에 다음과 같은 가치가 있다고 평가된다.⁷²⁾ 첫째, 1992년에는 정치적 의제로 다뤄지지 않았던 세계화 현상에 대해 별도의 장(제5장 지구촌의 지속가능한 발전)을 두어 다루었다는 것이다. 둘째, ‘의제 21’과는 달리 이 실행계획은 빈곤 문제를 에너지, 물, 위생 등에 대한 접근에서부터 생물다양성의 이익을 공평하게 나누는 것까지를 포함한 다양한 차원으로 연결시키고 있다는 것이다. 이것은 빈곤 문제에 대해 소득 중심의 일차원적인 접근에서 지속가능한 생계라는 다차원적인 접근으로의 전환을 의미한다. 셋째, 사회적 및 경제적 필요에 대한 문제가 리우의 중심적 의제였던 환경문제와 더불어 중요하게 논의됨으로써, 지속가능한 발전의 세 중심축이 통합적으로 다루어졌다는 것이다. 이러한 통합적 논의는 지난 10년간 지속가능한 발전 의제가 어떻게 변모해왔는지를 보여준다.

국제 NGO들 중 일부에서는 이 이행계획이 구체적이지 못하다는 점에서 부정적 평가를 내리기도 했다. 하지만 다른 측면에서는 정부에 의해 서명되고 발표된 이 회의의 선언문 및 이행계획이 국제 NGO가 압력을 가하고 주창 활동을 하는 유용한 수단으로 사용될 수 있다는 점에서 긍정적이기도 하다. 즉, 이러한 문서들에 대한 지식은 국제 NGO가 정책적으로 개입하고 전략을 변화시키는 데 있어서 유용한 출발점이라는 것이다.⁷³⁾

(3) 유엔 글로벌컴팩트(UN Global Compact) 창설 회의

글로벌컴팩트는 유엔이 주도하는 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility: CSR)과 관련한 운동으로, 2000년 7월 뉴욕의 유엔본부에서

71) United Nations, *Report of the World Summit on Sustainable Development: Johannesburg, South Africa, 26 August–4 September 2002* (New York: United Nations, 2002).

72) The International Institute for Sustainable Development(ISSD), *Earth Negotiations Bulletin*, Vol. 22 No. 51 (6 September, 2002), p. 17.

73) Alan Fowler, “International Development Frameworks, Policies, Priorities and Implications: A Basic Guide for NGOs,” p. 7.

창설 회의가 개최되었다. ‘유엔 보편인권선언’, 국제노동기구의 ‘노동에 관한 기본원칙과 권리선언’, ‘리우 환경과 개발선언’, 나아가 ‘유엔반부패협약’ 등에 따른 10대 기본원칙들을 준수하자는 운동으로, 2008년 현재 100여 개국에서 4000여 개의 기업을 포함해서 5,200여 회원이 유엔 글로벌콤팩트 네트워크에 참여하여 활동하고 있다. 한국에서는 2008년 8월 현재 127개의 기업과 NGO들이 참여하고 있다.⁷⁴⁾

유엔 글로벌콤팩트는 출범 초기에 NGO들의 거센 비난에 부딪히기도 하였다. 거대 다국적기업들이 실질적인 활동 없이 유엔이 가지는 도덕적인 권위를 이용하여 면피할 수 있는 기회를 가질 수 있다는 것, 유엔이 마땅히 완수해야 할 임무를 상업화, 사유화하고 있다는 것이 바로 비난의 핵심이었다.⁷⁵⁾ 반면에 현대사회에서 기업이 차지하는 위상을 생각할 때 기업의 힘을 이용하는 것이 변화를 이끌어내는 가장 효과적인 방법이라는 점에서 유엔-기업 간 파트너십으로서의 글로벌 콤팩트를 긍정적으로 평가하는 의견도 있다. 이와 같이 글로벌 콤팩트에 대한 평가가 극명하게 나뉘짐에 따라 아직도 많은 국제 NGO들이 글로벌 콤팩트에 가입하고 있지 않지만, 국가별로는 점차 이에 가입하는 NGO들이 늘어나는 추세에 있다.

74) 유엔 글로벌콤팩트에 NGO로 등록되어 있는 한국 단체로는 한국투명성기구, 투명사회협약실천협의회, 환경재단, 기독교윤리실천운동, 제주컨벤션뷰로, 한국자유총연맹, 환경운동연합, 제주평화연구원, 유엔한국협회, 한국국제구호문화협력회, 한국국제자원봉사기구, 한국전력거래소가 있다. <<http://www.unglobalcompact.kr/32.php?ptype=view&idx=502&page=1&code=a32>>.

75) 권동혁·박지혜, “글로벌 기업으로 가는 길, 글로벌 콤팩트(Global Compact),” Sustainability Issue Papers, 제29호 (2005), p. 2.

<표 III-2> 유엔 글로벌콤팩트 10대 원칙

인권	1. 기업은 국제적으로 선언된 인권 보호를 지지하고 존중해야 한다. 2. 기업은 인권 침해에 연루되지 않는다는 것을 명확히 한다.
노동	3. 기업은 결사의 자유와 단체교섭권의 실질적인 인정을 지지하고 4. 모든 형태의 강제노동을 배제하며 5. 아동노동을 효과적으로 철폐하고 6. 고용 및 업무에서 차별을 철폐한다.
환경	7. 기업은 환경문제에 대한 예방적 접근을 지지하고 8. 환경적 책임을 증진하는 조치를 수행하며 9. 환경친화적 기술의 개발과 확산을 촉진한다.
반부패	10. 기업은 부당취득과 뇌물수수를 포함한 모든 형태의 부패에 반대한다.

출처: <http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/index.html>.

나. 개발원조 정책 체계

(1) 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)

2000년 9월 유엔 밀레니엄 정상회의에 참가한 147개국의 정상들은 ‘새천년 선언’을 발표하였다. 이 선언의 목적은 국가개발을 증진하고 빈곤을 퇴치하기 위한 국가적 또는 전 지구적 차원의 환경을 조성하기 위한 것으로 선진국들과 개발도상국들의 협력을 강조하기 위한 것이었다. 이 선언을 구체화한 것이 새천년개발목표로 2015년까지 개발과 빈곤퇴치를 위해 8개 영역에서 18개의 세부 목표를 설정하고 있다. 하지만 이것은 아래 <표 III-3>과 같이 이후에 8개 영역에 20개의 세부목표로 변경되었다.

새천년개발목표는 NGO들이 사업을 추진하는데 있어 중요하게 고려해야 할 개발정책이다.⁷⁶⁾ 그 이유는 첫째, 새천년개발목표가 정부 및 후원기관의 정책과 투자 선호를 결정하고 있기 때문이다. 즉, 새천년개발목표가 정부 개발정책의 우선순위를 규정하고 있다는 것이다. 둘째, NGO가 공적원조 기관으로부터 재정적 지원을 받으려면, 자신들의 사업이 새천년개발목표를 달성하는데 어떻게 기여할 것인지에 대해 설명을 할 필요가 있다. 셋째, 새천년

76) Alan Fowler, "International Development Frameworks, Policies, Priorities and Implications: A Basic Guide for NGOs," p. 16.

개발목표는, 정부 스스로든 또는 NGO 및 민간부문과의 협력을 통해서든, 이를 이루기 위한 정부의 역량이 강화될 것을 요구한다. 또한 NGO가 새천년 개발목표와 관련한 영역에서 능력이 있음을 보여주며, 정부가 새천년개발목표에 서명하였다는 사실은 NGO가 정부 및 후원자들에게 대화를 하거나 옹호활동을 하는데 있어서 도움을 준다.

새천년개발목표는 명확한 목표를 갖고 있다는 유용성에도 불구하고 여러 가지 결점들을 갖고 있다.⁷⁷⁾ 우선 빈곤에 대한 다양한 관점이 존재하는데도 불구하고, 새천년개발목표는 하루에 1달러라는 경제적 기준으로 이를 협소하게 규정해 버렸다. 특히 무력감(powerless)을 시야에서 없애 버렸다는 문제가 있다. 또한 새천년개발목표를 달성하기 위한 필요 재원을 어떻게 마련할 것인지에 대한 구체적인 계획이 부재하며, 개발도상국가의 정부들도 새천년개발목표의 함축적 의미를 진지하게 받아들이지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 새천년개발목표는 현재의 원조시스템이 돌아가는 중심축이기 때문에 NGO는 이에 대해 완전하게 이해를 할 필요가 있다.

<표 Ⅲ-3> 새천년개발목표

목 표	세 부 목 표
목표 1. 절대빈곤과 기아퇴치	1. 하루에 1불 이내의 소득으로 생활하는 사람들의 비율을 절반으로 감소 2. 완전하고 생산적인 고용 및 여성과 청년층을 포함한 모두에게 '일다운 일자리'를 제공 3. 기아로 고통 받는 사람들의 비율을 절반으로 감소
목표 2. 보편적 초등교육 실현	4. 전 세계 남녀 어린이들이 동등하게 초등교육 이수
목표 3. 양성평등과 여성능력의 고양	5. 모든 수준의 교육에서 성별 균형에 도달
목표 4. 유아사망률 감소	6. 5세 미만 유아사망률의 2/3를 감소
목표 5. 산모건강의 증진	7. 산모사망률의 3/4을 감소 8. 모든 여성이 생식보건에 보편적으로 접근

77) Ibid., p. 16.

목표 6. HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 질병 퇴치	9. HIV/AIDS 확산을 멈추고 감소세로 반전 10. 2010년까지 모든 HIV/AIDS 환자가 치료에 접근 11. 말라리아와 다른 주요 질병의 발생을 감소세로 반전
목표 7. 지속가능한 환경 보장	12. 지속가능 발전의 원칙을 국가정책과 계획에 통합시키고 유실된 환경자원의 회복 13. 생물다양성의 손실을 감소시키고, 2010년까지 멸종율의 현저한 감소 14. 안전한 식수와 기본적인 위생시설에 접근하지 못하는 인구 비율을 1/2로 감소 15. 2020년까지 빈민가에 거주하는 최소 1억 명의 삶의 질 향상
목표 8. 개발을 위한 국제 파트너십 구축	16. 최빈국, 내륙국가, 군소 도서 개발도상국가의 특별한 필요를 다룬다 17. 개방적이며 규정에 기초하고 예측가능하며 차별 없는 무역 및 금융 체제의 발전 18. 개발도상국의 외채문제를 포괄적으로 취급 19. 제약회사와 협력하여 필수약품을 개발도상국에 적정가격으로 제공 20. 민간부문과 협력하여 신기술, 특히 정보통신 분야의 신기술의 혜택을 이용할 수 있도록 한다

출처: <http://www.un.org/millenniumgoals/poverty.shtml>.

(2) 빈곤감축전략보고서(Poverty Reduction Strategies Papers: PRSP)⁷⁸⁾

1999년 세계은행·국제통화기금 연차총회에서 국가 주도의 빈곤감축전략의 수립을 토대로 채무구제와 차관을 공여하기로 결정하였다. 그 이전까지는 세계은행과 국제통화기금은 자신들의 실무자가 직접 작성한 국가전략보고서(Country Strategy Papers)에 기초해서 이를 심사했었다.

이렇게 해서 시작된 빈곤감축전략보고서는 수원국 정부가 3년 단위로 작성하게 되어 있는데, 각 나라들마다 상황이 다를지라도 빈곤감축전략보고서의 과정과 내용이 동일한 영역을 아우르도록 하기 위해 5개의 핵심 원칙을 적용하고 있다. 첫째, 수원국의 주도성이다. 모든 중요 단계에서 시민사회와 민간부문이 참여하는 것을 바탕으로 수원국 국가가 주도를 해나가야 한다. 둘째, 결과 중시이다. 빈곤층에게 혜택이 되는 성과에 초점을 맞추어야 한다. 셋째, 포괄적 접근이다. 빈곤은 그 원인과 표출형태에 있어서 다차원적으로

78) *Ibid.*, pp. 17-19.

인식되어야 한다. 넷째, 파트너십이다. 정부, 양자 및 다자기구, NGO와 같은 다양한 개발 파트너들의 공동 협력이 요구된다. 다섯째, 장기적 전망이다. 전략은 장기간의 목표 및 전망 속에서 채택되어야 한다. 이러한 원칙 속에서 작성된 빈곤감축전략보고서는 매우 구체적인 내용들을 담고 있는데, 예를 들면 참여절차 설명, 빈곤에 대한 포괄적 진단, 거시경제 및 사회구조정책에서의 비용 우선순위, 모니터링과 평가를 위한 적절한 지표와 시스템과 같은 것들이다.

국가별 빈곤감축전략보고서는 많은 후원기관들이 원조 배분과 조정을 하는데 있어서 기초 자료로 사용되고 있다. 따라서 빈곤감축전략보고서는 NGO가 활동하는 특정 국가의 정책을 결정한다는 점에서 매우 중요한 문서가 되는데, NGO의 입장에서는 빈곤감축전략보고서의 작성이 자신들의 활동에 문제점을 야기하기도 하고 다른 한편 기회를 제공하기도 한다. 문제점은 빈곤감축전략보고서를 작성하는 정부가 세계은행의 승인을 고려하여 실제로 자신들이 원하는 것을 구체적으로 명기하지 않는다는 것이다. 반면에 기회로는 NGO가 빈곤감축전략보고서 작성 과정에 참여함으로써 빈곤 문제에 대한 구조적 접근을 하는데 영향을 미칠 수 있다는 것이다.

따라서 NGO는 빈곤 문제를 단순한 현상으로서가 아니라 근본원인의 분석과 그 해결방법을 제시할 수 있는 역량과 함께 빈곤감축전략보고서 작성 과정에서 실질적인 영향력을 미칠 수 있는 협상 역량을 갖추어야 한다. NGO는 빈곤감축전략보고서가 요구하는 NGO의 참여를 당연한 것으로 받아들여서는 안 되고, 이러한 역할을 충분히 해낼 수 있는 역량 구축에 깊은 관심을 기울여야 한다.

(3) 부문별 포괄 접근방식(Sector Wide Approaches: SWAP)

개발협력의 효과성과 관련해서 특정 부문 전체에 대해 포괄적으로 접근하는 형태인 ‘부문별 포괄 접근방식’에 대한 관심이 높아지고 있다.⁷⁹⁾ 그 이유는 이러한 접근이 현장 차원의 주도권과 책임성을 고양하고 파트너십을 강화하며, 외부자원과 국내자원을 조정하며, 개발과 빈곤감축에 적절한 제도적 환

79) 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조』, p. 95.

경을 마련하는데 잠재적으로 강력한 수단으로 간주되고 있기 때문이다.

특히 부문별 포괄 접근방식에서 중요한 것은 단일한 정부 정책과 지출구조, 행동계획 아래 한 부문의 국내외적 재원을 총괄적으로 운용한다는 것이다.⁸⁰⁾ 후원기관들은 자신들의 자금을 정부의 예산 배정에 포함시키고, 이에 대한 정부의 지출, 보고, 회계 시스템을 인정하고 받아들여야 한다. 이 방식은 프로젝트 방식의 문제점들을 해결하기 위해 도입된 것이다. 프로젝트 방식에 따른 전형적인 문제점으로는 첫째, 지역(local)의 불충분한 주인의식, 둘째, 후원기관과의 관계를 조정하는 지역 역량의 과부하, 셋째, 개발의 지속성과 제도화의 부족 등이 있다.

부문별 포괄 접근방식의 도입은 NGO에게 매우 중요한 영향을 끼친다.⁸¹⁾ 우선 부정적인 측면에서는 원조 재원에의 접근을 위해 NGO들이 후원기관에 대한 직접 접촉을 중단하고 내각이나 지방정부에 대한 채널을 확대하게 한다는 것이다. 다시 말해서 교육이나 보건과 같은 사회서비스를 공급해오던 NGO 시설에 대한 후원기관들의 자금 지원이 점점 더 줄어든다는 것이다. 따라서 그러한 시설과 서비스를 제공하던 NGO들은 정부 기관과 어떻게 협상을 하고 계약을 맺느냐에 보다 많이 의존하게 된다. 다음으로 긍정적인 측면에서는, 부문별 포괄 접근방식은 정부 기능의 분산과 고객 중심, 수요 중심의 개발을 강화해 준다. 이것이 NGO들에게 의미하는 바는 정부의 서비스와 업무에 대해 정당한 요구를 할 수 있는 권리 보유자로서 사회복지혜택을 받는 사람들의 역량을 강화시킨다는 것이다. 이러한 두 가지의 결과는 사회 내에서 NGO의 자율성과 역할이 충분히 인정되고 전략적으로 다뤄질 필요가 있다는 것을 의미한다.

(4) 성과중심 관리(Results-Based Management: RBM)⁸²⁾

새천년개발목표, 빈곤감축보고서, 부문별 포괄 접근방식은 개발활동을 평가하는데 있어서 투입 및 산출보다는 성과와 파급효과에 더욱 큰 관심을 기울이게 한다. 다시 말해서 계획대로 지출이 되었는지에 대한 모니터링 대

80) Alan Fowler, "International Development Frameworks, Policies, Priorities and Implications: A Basic Guide for NGOs," p. 20.

81) *Ibid.*, p. 21.

82) *Ibid.*, pp. 22-23.

신에 빈곤감축보고서와 부문별 포괄 접근방식에 의해 새천년개발목표 및 다른 결과들을 이뤄냈는지가 성공여부를 판단하는 기준이 된다.

성과중심 관리는 재정 사용에서 공공기관들의 책무성을 강화하고, 정책 및 계획에 대한 환류를 통해 교훈을 얻음으로써 효율성과 효과성을 증진시키는 두 가지의 주요한 기능이 있다. 성공적인 성과중심 관리는 다양한 요인들에 의해 영향을 받는다. 첫째는 책무성 수행에 대한 정치적 요구가 존재해야 하고, 둘째는 법정 회계감사가 제시하는 것과 비견되는 정도의 개발지표에 대한 모니터링과 평가를 할 수 있는 능력이 있어야 한다. 많은 개발도상국가들이 이러한 전제 조건들을 갖추고 있지 못하거나 미약하며 매우 느린 속도로 변화하고 있다.

그럼에도 불구하고 NGO가 성과중심 관리를 도입해야 하는 이유는 아주 분명하다. 원조시스템이 성과중심 관리를 요구하는 것과 상관없이 NGO들은 자신들의 효과성과 효율성을 증진시키기 위해서라도, 성과 중심의 관리방식으로 전환해야만 한다. 이것은 그들이 섬기는 후원자에 대한 도덕적 의무이기도 하다.

여러 가지 어려움에도 불구하고 NGO는 자신들을 위해서이기도 하고, 원조시스템에서의 새천년개발목표와 관련된 요구를 충족시키기 위해서라도, 자신들의 활동을 평가해야만 한다. 또한 일반적으로 공적원조 시스템은 NGO들에게 성과 지향적인 계획, 수행, 모니터링 및 평가를 수행할 수 있는 능력을 요구하고 있다.

(5) 굿거버넌스(Good Governance: GG)⁸³⁾

굿거버넌스는 국제원조의 중요한 개념이다. 세계은행과 같은 다자기구에 있어서 거버넌스는 행정적 행위와 통제에 제한을 가하는 것이다. 양자기구에 있어서 거버넌스는 투표자 교육이나 선거 모니터링과 같은 정치적인 과정을 보다 더 중시해야 하는 것으로 받아들여진다. 거버넌스의 핵심은 공공 문제(public affairs) 관리에서 정치적 권위를 확보하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 굿거버넌스는 공적 영역 및 공공 자원을 관리할 수 있는 권한에

83) *Ibid.*, pp. 23-25.

정치적 권위와 공적 책무성을 부여하는 시민들의 참여와 관련한 것이다. 오늘날 굿거버넌스를 증진하는 문제는 개발 의제에서 매우 중요한 부분이 되었다. 굿거버넌스가 없는 경우 종종 원조 자원들이 낭비되고 지원 전보다도 사람들을 더욱 곤경에 빠뜨리기도 하기 때문이다. 예를 들어서 감당할 수 없는 부채를 지게 만드는 것이 대표적인 경우라고 할 수 있다.

그러나 굿거버넌스는 여기에서 이야기되는 것보다도 훨씬 복잡한 문제이다. 원조시스템은 굿거버넌스를 위해 다당제 의회민주주의의 채택과 발전을 강조하고 있다. 하지만 사회마다 어떠한 정치적 과정이 공정하고 정당한 것 인지를 결정하는 자신들의 방식을 발전시켜왔다. 그래서 개발도상국가의 정부나 국민들은 굿거버넌스와 관련한 여러 원조 조건들을 종종 주권침해로 받아들이게 된다.

원조시스템은 굿거버넌스 의제와 관련해서 NGO와 시민사회가 일정한 역할을 하기를 기대하면서 자금을 지원하기 때문에 NGO가 굿거버넌스에 참여하는 것이 반드시 옳은 일만은 아니다. NGO는 굿거버넌스의 의제에 개입하는 것이 적절한 일인지에 대해 판단을 해야만 한다. 거기에는 반(anti) NGO 입장을 갖는 사람들에 의해 이용당할 수 있는, 무엇이 정치적이고 또는 아닌 지에 대한 미묘한 경계가 있으며, 따라서 거버넌스 개혁과 관련하여 NGO가 행위자로 참여한다는 것은 NGO의 정당성과 임무에 대한 도전을 초래할 수 있기 때문이다.

개인으로서는나 집단으로서는나 모든 시민들이 거버넌스에 참여할 권리가 있고 또한 이것은 매우 중요한 문제이다. 하지만 NGO는 우선적으로 자신들의 거버넌스와 책무성에 관심을 기울여야 한다. 이것은 정치 권력자들의 공격에 대응하기 위해서도 당연히 요구되며, NGO가 돕고자 하는 사람들의 권리가기도 하다. 다시 말해서 NGO들은 투명성과 밑으로 향한 책무성을 보여주는 것이 필요하다.

(6) 권리중심 접근방식(Rights-Based Approach to Development: RBA)⁸⁴⁾

국제인권법 및 각종 인권에 관한 국제협약은 NGO의 활동을 이루는 가장

84) *Ibid.*, pp. 25–27.

중요한 뼈대 중의 하나이다. 그러므로 권리중심 접근방식은 개발 사업에 이들을 적용해서 그러한 협약이 작동되도록 하지 않으면 안 되는 것이다. 여기에서는 권리중심 접근방식의 NGO에 대한 적용과 그 적절성에 대해 논의를 하고자 한다.

인권은 크게 경제적·사회적·문화적 권리와 시민적 및 정치적 권리로 구분된다. 이들 권리에 기초해서 개인이 향유해야 할 권리의 국제적 기준이 만들어진다. 그러나 개발 사업에 권리를 적용하는 데 있어서 가장 우선하는 중요한 원칙이 있다. 권리중심 접근방식은 정당한 권리 요구자 또는 보유자의 권리를 존중하고 보호하며 충족시켜야 하는 의무를 지닌 자가 있다는 것을 가정한다. 보통 의무 부담자(duty bearers)는 정부이고 권리 보유자는 시민이 되지만, 그렇지 않은 경우로 부모와 자녀 사이의 권리, 의무 관계가 있다. 더욱이 권리 보유자는 법을 준수하고 다른 사람의 권리를 침해하지 않아야 할 의무를 지고 있다. 이러한 권리중심 접근방식은 의무 부담자의 책무성과 권리 요구자의 참여에 기초한다는 점에서 굿거버넌스와 유사성이 있다. 굿거버넌스와 권리중심 접근방식은 서로를 강화해 주는 관계에 있다.

NGO가 권리중심 접근방식을 적용할 때 가장 중요한 것은 개발에 대해 생각하는 방식을 바꿔야 한다는 것이다. 그럼으로써 자신들이 어떤 존재인지를 새롭게 이해할 수 있게 된다. 권리중심 접근방식의 적용은 전형적인 NGO의 용어인 ‘수혜자’를 ‘권리 보유자’ 또는 ‘권리 요구자’로 변화시킨다는 점에서 중대한 의미가 있다. 수혜자의 복지 개념도 권리중심 접근방식과 양립할 수가 없다. 더 나아가서 ‘충족되지 않은 권리 또는 부정된 권리’라는 용어가 ‘필요’(needs)라는 용어를 대신해서 사용되어야만 하며, 자선의 개념도 권리중심 접근방식과는 양립할 수 없다.

또 다른 변화로는 NGO가 서비스 공급자 또는 중개자에서 권리 요구자에게 도덕적 책임감을 갖는 의무 부담자로 인식된다는 것이다. 가난하거나 소외된 사람들은 자신들을 돕기 위해 설립된 기관들에게 정당하게 요구할 수 있다. 국제법상의 의무 부담자는 아닐지라도 NGO는 이러한 원칙들을 반드시 따라야 한다. 또한 개발 사업을 기획할 때 권리중심 접근방식은 인권을 부정하는 원인과 이유에 대해 직접적인 관심을 기울이도록 한다. 결과적으로 권리중심 접근방식을 채택한 NGO는 권리침해를 이끈 의무 부담자로서 실패

를 맞보거나, 아니면 권한의 재분배에 직면하게 될 것이다. 그것은 권리중심 접근방식이 본질적으로 개발에서의 권능강화(empowerment)와 연관되어 있기 때문이다. 권리중심 접근방식을 받아들인 NGO는 이러한 갈등적 요소들에 대처할 수 있는 준비가 되어 있어야 한다.

따라서 권리중심 접근방식을 채택하는데 매우 신중할 필요가 있다. NGO들이 이를 무비판적으로 받아들여서 권리중심 접근방식이 개발에 대한 새로운 보편적 해결책으로 간주될 위험성이 존재하기 때문이다. 권리중심 접근방식은 어떤 경우에서도 일률적으로 적용할 수 있는 가장 효과적인 방법이 아니라는 점을 명확히 할 필요가 있다. 그렇기 때문에 NGO는 구체적인 현실에서 권리중심 접근방식을 어떻게 적용할지에 대해 잘 알지도 못하면서 수사적(rhetoric)으로 사용해서는 안 되며, 각각의 상황마다에서 권리중심 접근방식이 가장 최선의 방식인지에 대한 평가를 통해 적용해야 한다.

2. 국제개발협력기구와 국제 NGO

가. 유엔 개발기구와 국제 NGO

유엔개발그룹(United Nations Development Group: UNDГ)은 유엔 기구의 개발지원 활동을 보다 통일적이고 효과적으로 추진하기 위해 유엔의 관련 기구 및 기금, 부서들이 모두 모여져 있는 곳이다. 여기에는 유엔개발계획(UNDP), 유니세프(UNICEF), 유엔인구기금(UNFPA), 세계식량계획(WFP), 세계보건기구(WHO), 식량농업기구(FAO)를 비롯해서 총 28개의 기관이 참여하고 있다. 이들 개발 관련 기구들이 NGO와 협력하는 방식과 수준은 기구들마다 상이하며, 이를 일률적으로 설명하기는 매우 어렵다. 다만 유엔이 모든 사업에서 NGO와의 파트너십을 강조하게 되면서 각 기구들이 NGO와의 관계를 발전시키려는 노력을 하고 있다. 여기에서는 이들 기구 중 개발분야의 대표적 유엔기구라고 할 수 있는 유엔개발계획과 세계보건기구를 중심으로 유엔과 NGO와의 협력 관계를 살펴본다.

유엔개발계획은 30년이 넘는 오랜 기간 동안 NGO와의 협력관계를 가져왔다. 초기의 유엔개발계획과 NGO의 협력관계는 가장 우선적으로 프로젝트의

실행 및 서비스의 제공 분야에서 이뤄졌으나, 이후 점점 더 넓은 분야에서의 협력으로 발전하였다. 유엔개발계획 내에는 이러한 업무를 전담하는 시민사회조직과(CSO Division)를 ‘자원 및 전략 파트너십국’(Bureau for Resources and Strategic Partnerships) 산하에 설치하여 운영하고 있다.

시민사회조직과는 다음과 같이 구성되어 있다.⁸⁵⁾ 첫째, 시민사회조직 자문 위원회(CSO Advisory Committee)이다. 이 위원회는 전 세계 시민사회의 정책 지도자들로 구성되어 있는데 2000년 5월에 설립되었다. 둘째, 지역 및 국가 체제이다. 유엔개발계획은 지역 및 국가 차원에서 시민사회 지도자들과의 정책 대화를 진행하고 있으며, 지역적 차원에서 시민사회조직의 전문가 네트워크 설립을 지원하고 있다. 셋째, 시민사회조직 자문팀이다. 이 팀은 지역의 독립적 부서와 시민사회조직의 연락담당자 사이에, 그리고 유엔개발계획의 지역 센터와 시민사회 자문가 그룹 사이의 조정 업무를 수행하기 위해 설치되었다.

유엔개발계획은 개발사업과 관련해서 NGO와 세 가지 방식으로 협력관계를 맺고 있다. 첫째, NGO를 실행 파트너로 한 협력, 둘째, NGO와의 위탁계약, 셋째, NGO에 대한 보조금 지급이다.⁸⁶⁾

우선 NGO를 실행 파트너로 하는 방식은 NGO에게 프로젝트 전반에 대한 관리를 맡기는 대신, NGO는 프로젝트의 결과를 달성하는 것에 책임을 지는 것이다. 이에 대해 유엔개발계획이 제공하는 자금의 한도는 프로젝트 사업 범위 내에서는 한도가 없다. 또한 NGO는 자신이 맡은 프로젝트 사업과 관련해서 유엔개발계획의 자금이 아니라면 추가적인 자금 조달이 가능하다. 그리고 실행 파트너 NGO는 자문가 및 조달업자 또는 다른 NGO와의 위탁 계약도 가능하고, 여타 유엔 기구에게 서비스를 요청할 수도 있다.

유엔개발계획이 NGO와 위탁계약을 맺는 협력방식은 NGO에게 특정 프로젝트의 투입과 관련한 업무를 맡기는 것으로, NGO는 서비스의 공급에 대해 책임을 져야 한다. 사업 금액에 대해서는 협상이 가능하지만, 다른 곳에서 추가적인 자금조달은 허용되지 않고 전적으로 유엔개발계획 자금으로만 프

85) CONGO(Conference of NGOs in Consultative Relationship with the United Nations), “NGO participation arrangements at the UN and in other agencies of the UN System” (Geneva, March 2006), p. 4.

86) UNDP, *UNDP and Civil Society Organizations: A Toolkit for Strengthening Partnerships* (New York: UNDP, 2006), pp. 20–21.

로젝트를 수행해야 한다. 다른 파트너를 끌어들이는 것도 일반적으로 허용되지 않는다.

유엔개발계획의 NGO에 대한 보조금 지급 방식은 NGO로부터 프로젝트 제안을 받아서 운영위원회나 심사위원회의 선정 과정을 거쳐서 진행된다. 자금의 한도는 없고 협상이 가능하며, NGO는 다른 기금으로부터 추가적으로 자금을 조달하거나 또는 자체 자금을 조달하여 투입할 수 있다. 유엔개발계획이 자금을 지원한 프로젝트에 다른 파트너를 참여시키는 것은 일반적으로 허용되지 않는다. 다만 보조금을 받은 NGO는 조달 등과 같이 특정한 서비스의 제공을 유엔개발계획에 요청할 수 있다.

1998년에 이러한 사업방식을 도입한 이래 유엔개발계획은 300여개의 프로젝트에 1억 달러 이상의 금액을 집행하였다.⁸⁷⁾

<표 Ⅲ-4> 유엔개발계획과 NGO 사이의 협력 방식

	실행 파트너	NGO와의 위탁계약	NGO 보조금
개념	<ul style="list-style-type: none"> 프로젝트 전반에 대한 관리를 맡김 NGO는 프로젝트의 결과에 대해 책임 	<ul style="list-style-type: none"> 특정 프로젝트의 투입을 요청 NGO는 서비스의 공급에 대해 책임 	<ul style="list-style-type: none"> NGO가 제안한 프로젝트 사업에 대한 지원 NGO는 지원 목적의 달성에 대해 책임
적용 협약	<ul style="list-style-type: none"> 프로젝트 협력 협약서 	<ul style="list-style-type: none"> 조달 협약서 	<ul style="list-style-type: none"> 합의서(MoU)
자금 한도	<ul style="list-style-type: none"> 제한 없음(프로젝트 내에서) 	<ul style="list-style-type: none"> 협상 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 협상 가능
추가 자금조달	<ul style="list-style-type: none"> UNDP 자금이 아닌 추가 자금조달이 가능 	<ul style="list-style-type: none"> UNDP 자금으로만 지출해야 됨 	<ul style="list-style-type: none"> 다른 기금 또는 자체 자금의 조달이 가능
지적재산	<ul style="list-style-type: none"> 모든 재산권은 UNDP에 귀속 	<ul style="list-style-type: none"> 계약서에 명시되어있지 않으면 UNDP에 귀속 	<ul style="list-style-type: none"> 제안서(proposal)와 관련한 재산권은 NGO에 귀속
다른 파트너	<ul style="list-style-type: none"> 다른 파트너와의 계약이 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 일반적으로 가능하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> 일반적으로 가능하지 않으나, UNDP에게 요청은 가능

출처: UNDP, *UNDP and Civil Society Organizations: a Toolkit for Strengthening Partnerships* (New York: UNDP, 2006), pp. 20-21.

87) UNDP, "UNDP and Civil Society Organizations: A Practice Note on Engagement," p. 12.
 <<http://europeandcis.undp.org/files/uploads/Poverty%20reduction/UNDP%20policies%201.pdf>>.

한편 유엔의 또 다른 개발기구 중의 하나인 세계보건기구는 1948년에 설립되었는데, 세계보건기구 헌장 2조에 규정되어 있는 바와 같이 국제 보건업무와 관련하여 당국 간 조정 및 감독을 주요 기능으로 하고 있다. 또한 동 헌장 제71조에는 이러한 업무를 수행하는데 있어서 NGO와의 협의와 협력을 위한 적절한 약정을 체결할 수 있다고 규정하고 있다.⁸⁸⁾

세계보건기구는 유엔 경제사회이사회와는 달리 ‘공식적인 관계’(official relations)라고 알려진 단 한 종류의 관계만을 NGO와 맺고 있다.⁸⁹⁾ NGO가 세계보건기구와 공식적 관계를 맺기 위해서는 비공식 접촉 단계(informal contact), 실무관계(working relations) 단계를 거쳐야만 한다. 비공식 접촉 단계에서 세계보건기구는 NGO와 구체적인 공동 활동을 할 수 있는지의 여부를 검토한다. 그리고 다수의 공동 활동이 구체화될 경우 이들 간의 관계는 대개 2년간 지속되는 실무관계로 발전한다. 이 단계에서는 상호 간에 문서를 교환하는데, 이 문서에는 동 기간 동안 취할 활동의 세부사항과 세계보건기구와 NGO가 제공할 자원에 관한 내용 등이 포함된다. 이러한 과정이 성공적으로 진행되면 세계보건기구와 NGO는 마침내 공식적인 관계를 맺게 된다.

조직 유형에 따른 세계보건기구와 NGO의 관계를 보면, 2002년 2월 현재 전체 482개의 NGO 중 보건문제·치료조직(Health Problem·Treatment Related Organizations)이 224개(47%), 전문조직(Professional Organizations)이 60개(13%), 그리고 기타 조직이 198개(40%)를 차지하고 있다. 또한 세계보건기구와 공식적 관계를 맺고 있는 NGO는 210개, 비공식적 관계를 맺고 있는 NGO는 272개이다.⁹⁰⁾

88) WHO, "Principles Governing Relations with Nongovernmental Organizations,"
(<http://www.who.int/civilsociety/relations/principles/en/index.html>).

89) 박재영, 『국제관계와 NGO』, pp. 259-263.

90) (http://www.who.int/civilsociety/csi_statistics/en/index.html).

<표 Ⅲ-5> 조직 유형에 따른 세계보건기구와 NGO 관계

	공식적 관계	비공식적 관계	합 계
전문 조직	42	18	60
보건문제/치료조직	118	106	224
기타 조직	50	148	198
합 계	210	272	482

출처: http://www.who.int/civilsociety/csi_statistics/en/index.html.

나. 국제금융기구와 국제 NGO

(1) 세계은행과 국제 NGO

세계은행그룹(World Bank Group)은 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development: IBRD)과 그 자매기구인 국제개발협회(International Development Association: IDA), 국제금융공사(International Finance Corporation: IFC), 국제투자분쟁해결기구(International Center for Settlement of Investment Disputes: ICSID), 국제투자보증기구(Multilateral Investment Guarantee Agency: MIGA) 등을 모두 총괄하여 일컫는 말이다. 하지만 좁은 의미로 세계은행이란 보통 5개 기구 중에서 국제부흥개발은행(IBRD)과 국제개발협회(IDA)를 말한다.⁹¹⁾

세계은행은 세계경제에서 차지하는 영향력과 비중이 엄청나게 크기 때문에 초기에는 NGO들과의 협력관계 형성에 커다란 관심을 갖지 않았다. 하지만 NGO들이 점점 강력해짐에 따라 지난 20여 년 동안 세계은행과 NGO의 관계도 극적으로 변화하여왔다. 1980년대 초반에 국제적인 환경 NGO들이 세계은행에 대항해서 지속가능 캠페인을 펼치기 시작하였다. 대규모 인프라 건설 프로젝트가 환경과 인간에게 끼치는 영향 문제를 본격적으로 제기하고 나선 것이다. 환경 파괴와 지역 주민들의 강제 이주를 초래하는 브라질 폴로노로에스테(Polonoroeste)의 도로 건설 프로젝트와 인도의 나르마다(Narmada) 댐 프로젝트가 국제적인 문제가 되었다. 이러한 NGO의 비판과

91) 서민교·전정기·장동식, 『국제경제기구의 이해』 (서울: 삼영사, 2006), p. 78.

공격에 대한 대응으로 1982년에 ‘NGO-세계은행위원회’(NGO-World Bank Committee)가 설립되었다.⁹²⁾

1990년대 후반에 들어 세계은행은 NGO와의 파트너십을 적극적으로 증진시키기 시작하였으며, 1999년에는 과중채무빈곤국가의 정부 및 시민사회, 그리고 다른 국제적 기관들과의 파트너십에 기초한 개발지원을 위해 포괄적 개발지침(Comprehensive Development Framework: CDF)⁹³⁾을 발표하였다. 포괄적 개발지침은 시민사회를 개발협력의 파트너로 포함시키는 중요한 정책 변화를 의미하는 것이었다.⁹⁴⁾

특히 1995년에 올펜슨(James D. Wolfenson)이 세계은행 총재로 취임하면서 세계은행과 NGO의 관계는 성장에 성장을 거듭하였다. 그는 2007년까지 재임하는 동안 NGO와 시민사회의 시각을 내재화하고, 개발도상국가에 대한 지원 전략을 마련하는데 있어 NGO의 참여를 강조하였다. 또한 그는 세계은행의 조직개편을 통하여 시민사회 단체와 함께 일할 수 있는 역량을 강화하였다. 세계은행이 “NGO는 국제적 개발협력에 있어 중심적 역할을 하고 있다”⁹⁵⁾고 언급한 것은 세계은행과 NGO의 최근 관계를 단적으로 표현하고 있다.

이러한 NGO의 역할 및 영향력 증가는 세계은행의 활동에도 상당한 영향을 미치고 있다. 세계은행은 개발협력활동을 하는 NGO의 프로젝트에 직접적으로 재정지원을 하고 있는데, 1973년에서 1988년 사이에는 세계은행 프로젝트의 6%에만 NGO들이 관련되었다. 그러나 1988년 세계은행과 국제통화기금 연례 총회 이후 그 관계는 변화하기 시작하였다. 이에 따라 NGO들은 1990년까지 세계은행 프로젝트의 22%에 관여했으며, 1998-1999 회계연도 종료시점을 기준으로 54%의 은행 프로젝트에 NGO가 참여하였고, 이 중 70%는 국내 지역사회에 기반을 둔 NGO들이었다.⁹⁶⁾ 이는 공공서비스 분야가

92) Deborah A. Brautigam and Monique Segarra, “Difficult Partnerships: The World Bank, States, and NGOs,” *Latin America Politics and Society*, Vol. 49, No 4 (Winter, 2007), p. 149.

93) 세계은행이 추진하는 것으로 원조의 질을 향상시키기 위하여 개발의 포괄적이고 다면적인 측면의 모든 요소를 종합적으로 고려한 프레임워크를 구축하고자 하는 것이다.

94) World Bank, “Comprehensive Development Framework: Questions and Answers” (Update, 2001), p. 11.

95) World Bank, “Cooperation Between the World bank and NGOs,” FY97 Progress Report, NGO Unit, *Transnational Associations*, Vol. 6 (1998), pp. 284-296.

96) Paul Streeten, “Components of a Future Development Strategy: The Importance of Human Development,” *Finance and Development* (December 1999), 서민교·전정기·장동식, 『국제경제기구의 이해』, p. 469에서

붕괴된 체제전환국가에서 상당히 중요한 의미를 갖는데, 이들 국가에서 국민 보건, 교육 및 사회보장 분야의 공공 서비스가 축소되고 있기 때문이다. 이에 따라 국제 NGO가 더 나은 공공재와 공공서비스를 제공하는 역할을 맡게 되었다.⁹⁷⁾

NGO들은 프로젝트와 관련하여 책임 있는 기관으로 발전하면서 점차적으로 프로그램의 기획과 시행은 물론, 더욱 포괄적인 정책 대화 과정에 참여하기 시작했다.⁹⁸⁾ 세계은행은 NGO들의 압력에 대응해서 세계은행 개발 프로젝트에서 여성의 필요성을 다루기 위해 양성평등 관련 부서를 설치하였고, 환경 문제의 조정을 위해 환경과를 신설하였다. NGO들은 각 기관에 모두 폭넓게 참여하고 있는데, 아직까지는 국가 정부가 세계은행 프로젝트의 수행에 대한 공식적인 책임을 지지만 세계은행은 더욱 확대된 지역 수준의 참여를 제공하면서 프로젝트와 프로그램에 대한 NGO의 참여경로를 구축해왔다.

이와 같이 NGO들은 세계은행으로부터 재정적 지원과 기술적 지원을 받아 프로젝트나 프로그램을 실행하는 등 자신들의 조직을 유지하고 강화하는데 세계은행에 크게 의존하고 있으며, 또한 정부 간 기구인 세계은행을 토론장으로 하여 정부 대표들과 만나 국가정책과 전 세계적 차원의 정책 형성에 영향을 미칠 수 있는 기회를 갖는다. 따라서 이러한 NGO들은 세계은행에 대해 협조적인 모습을 보이고 있다. 그러나 적지 않은 NGO들이 개발도상국가의 경제와 사회에 미치는 세계은행의 영향에 대해 근본적으로 회의를 하고 있다. 좀 더 구체적으로 말해 이들 NGO들은 세계은행을 위시한 국제경제기구들을 선진국과 다국적기업의 이익만을 추구하는 이들의 전위조직으로 인식하고 있다. 따라서 이러한 NGO들은 여전히 세계은행에 등을 돌리고 있다.⁹⁹⁾

(2) 아시아개발은행(ADB)과 국제 NGO

아시아태평양지역의 빈곤 퇴치와 경제개발을 지원하기 위한 아시아개발은행(Asian Development Bank, ADB)의 설립구상은 1963년 3월 유엔 아시아

재인용.

97) William Jack, "Public Policy toward Nongovernmental Organizations in Developing Countries," Policy Research Working Paper, The World Bank (2001), p. 3.

98) 서민교·전정기·장동식, 『국제경제기구의 이해』, p. 469.

99) 박재영, 『국제관계와 NGO』, pp. 266-267.

아·극동경제위원회의 제19차 총회에서 제기되었다. 그 후 동 위원회에서는 1965년 8월에 아시아개발은행 설립을 위한 설립보고서와 협정문을 확정하였으며, 이는 그 해 12월에 개최된 아시아경제협력에 관한 각료회의에서 채택되었다. 그리고 1966년 8월에 아시아개발은행 설립을 위한 15개국의 국내 비준이 완료됨에 따라 동년 11월 동경에서 32개국 대표가 참가한 가운데 창립총회가 개최되었다. 아시아개발은행의 본부는 필리핀 마닐라에 있으며, 2005년 9월 기준으로 역내 46개국, 역외 18개국을 포함한 총 64개국의 회원국을 가지고 있다.¹⁰⁰⁾

아시아개발은행은 1980년대 중반까지 NGO와 제한적인 협력관계만을 가지고 있다가, 1987년에 NGO와의 광범한 협력을 위한 지침을 수립하기로 정책적으로 결정하였다.¹⁰¹⁾ 이러한 정책 하에서 아시아개발은행과 NGO의 협력에 있어서 주요 목표는, 아시아개발은행의 개발도상 회원국가에서 취약 계층의 기본욕구를 충족시키는 것이었다. 다른 한편 아시아개발은행은 개발 프로젝트에 관심을 가지고 있는 NGO들 뿐만 아니라, 아시아개발은행을 포함한 국제금융기구의 정책과 활동을 변화시키려는 반세계화 NGO들과의 소통도 준비해야 할 필요성을 인식하게 되었다.

아시아개발은행은 1990년대 후반에 들어서면서 NGO와의 협력정책 및 전략을 재검토하기 시작하였다. 1998년 4월에 아시아개발은행은 NGO와의 협력을 위한 새로운 정책을 수립하였고, NGO의 다양성을 인정하면서도 아시아개발은행의 시민사회 파트너는 ‘개발 NGO’(developmental NGO)임을 분명히 하였다. 또한 새로운 정책은 개발 NGO를 ‘현장 활동 NGO’(operational NGO)와 ‘옹호 활동 NGO’(advocacy NGO)로 구분하고, NGO와의 협력은 아시아개발은행에 의해 제공되는 개발활동의 효율성, 지속가능성, 그리고 질적 수준을 강화하는데 목표를 두었다.

NGO는 아시아개발은행의 사업에 대해 다양한 방식으로 영향을 미칠 수가 있다.¹⁰²⁾ 첫째는 전문가로 참여하는 것으로 NGO는 프로젝트의 기획, 실행, 평가와 관련한 경험과 기술을 제공할 수 있다. 둘째, 프로젝트 모델을 제공하

100) 서민교·전정기·장동식 『국제경제기구의 이해』, pp. 142-143.

101) ADB, "ADB-GOVERNMENT-NGO COOPERATION: A Framework for Action, 2003-2005" (May 2003), p. 2.

102) <<http://www.adb.org/NGOs/contactpoints.asp>>.

는 것으로, NGO 프로젝트는 보다 광범위한 규모로 진행되는 유사한 프로그램의 모델이 될 수 있다. 셋째, NGO는 옹호 활동 및 참여를 통해서 소외된 그룹과 지역사회의 목소리를 대변할 수 있다. 넷째, NGO는 개발 의제와 관련해서 대안적 전망을 제공할 수 있다. 이와 관련해서 아시아개발은행이 NGO와 협력하는 분야로 제시하고 있는 것으로는 ① 농업 및 농촌 개발, ② 보건과 인구, ③ 사회 인프라, ④ 교육과 인적 자원 개발, ⑤ 도시 개발, ⑥ 소규모 사업과 신용, ⑦ 물 공급과 위생, ⑧ 환경 보호 등이 있다.

일반적으로 아시아개발은행은 NGO 지원 사업을 개발도상 회원국가와 함께 추진한다. 아시아개발은행이 특별하게 주목하는 프로젝트인 경우에는 관련 공공 기관을 통해서 접수되며, NGO 활동을 위한 자금 지원은 별도의 창구가 존재한다.¹⁰³⁾ 그것으로는 첫째, ‘물 공급 향상을 위한 시범사업’(Pilot and Demonstration Activities to Help Improve Water Services), 둘째, ‘빈곤 감축 일본기금’(Japan Fund for Poverty Reduction), 셋째, ‘빈곤감축을 위한 NGO 파트너십’(NGO Partnerships for Poverty Reduction)이 있다.

물 공급 향상을 위한 시범사업은 2002년에 도입되었는데, NGO들의 물 공급 향상과 관련한 소규모 활동을 지원하는 것으로 12개월 이내의 사업에 최대 5만 달러를 재정 지원한다. 빈곤감축 일본기금은 2000년 5월에 일본 정부 및 아시아개발은행이 9천만 달러를 출자하여 설립한 것으로,¹⁰⁴⁾ 개발과정에 참여하는 지역사회와 NGO를 포함한 시민사회조직(CSO)을 지원하기 위한 것이다. 이 기금은 빈곤감축과 이와 관련된 사회개발 사업을 지원하고 있는 데, 케어(CARE)가 아프가니스탄에서 추진한 ‘빈곤층을 위한 지역사회에서의 성인지(gender sensitive) 기초교육 시범사업’과 월드비전이 아제르바이잔에서 추진한 ‘실향유민 통합사업’에 재정을 지원하였다. 빈곤감축을 위한 NGO 파트너십은 기술지원(Technical Assistance: TA)과 NGO와의 파트너십을 위해 자금을 지원하고 있는데, 아시아개발은행은 2003년부터 2005년 사이에 NGO가 수행한 70여개의 소규모 빈곤감축 프로젝트에 재정을 지원하였다.

103) <<http://www.adb.org/NGOs/funding.asp>>.

104) 빈곤감축 일본기금은 현재 3억 6천만 달러로 확충되었고, 그 중 2억 2,400만 달러가 집행되었다. 이와 비슷한 기금으로 세계은행이 행정 업무를 담당하고 있는 일본사회개발기금(Japan Social Development Fund)이 있다. <<http://www.adb.org/JFPR>>.

제 4 장

국제 NGO의 원조 정책과 행동규범



제4장

국제 NGO의 원조 정책과 행동규범

1. 국제 NGO의 정책 활동

국제 NGO들은 세계 전역에서 오랫동안 다양한 활동을 전개하는 한편, 유엔 등 국제사회가 개별국가의 이해관계를 넘어서서 인류의 공동선을 위해 적극적인 정책을 펴도록 압력을 넣어왔다. 이러한 목적을 달성하기 위해 국제 NGO들은 주창(advocacy), 로비(lobbying), 인식제고(awareness-raising), 캠페인(campaigning) 활동 등 다양한 방식을 사용하여 왔다.

최근에 NGO들은 많은 중요한 성취를 이루었다. NGO들은 환경문제를 매우 중요한 국제적인 의제로 만들었고, 각 국가들이 인권을 존중하도록 압박을 가하였다. 또한 아동, 장애인, 여성, 원주민들의 권리와 복지 증진을 위해 압력을 가하였고, 강대국들이 군축 테이블에 나오도록 강요하였다. 사실상 인류 복지의 증진과 관련해서 NGO가 역할하지 않은 것이 거의 없다고 할 것이다.¹⁰⁵⁾

최소한 1940년대 이래로 NGO들은 국제 수준에서 정책입안자로 토론에 참여하기 시작하였다. 그 이후 NGO들의 참여는 더욱 확대되었고, 더욱 많은 NGO들이 다른 국제기구들과 연결되면서 국제무대에 나타났다. NGO들은 공식·비공식적으로 개발정책의 이슈들에 대해 협의를 하게 되었고, 주요 정책 이슈들을 다루는 핵심적인 국제회의에 직접 참여하였다. 어떤 NGO 조직과 네트워크는 조약의 준수 여부를 모니터하기 위해 만들어지기도 한다. 유엔이 주최한 대규모 국제회의의 기간 동안에 NGO들은 가장 활동적이고 재치가 넘치는 참가자로 많은 뉴스를 생산한다. NGO들은 핵무기 폐기 문제를 국제법정에 가져갔고, 새로운 국제형사재판소(International Criminal

105) James A. Paul, "NGOs, Civil Society and Global Policy Making,"
<http://www.globalpolicy.org/ngos/intro/general/1996/analysis.htm>

Court)의 설립을 추동하였으며, 지구 온난화를 막기 위해 보다 강화된 배출 기준을 만드는 협상에 국가들이 나서도록 압박하고 있다.

1980년대에 개발 분야에서의 국제 NGO의 성장은 바로 뒤이어 NGO들의 개발 이슈에 대한 정책 활동의 발전으로 이어졌다. 1980년대 말에서 1990년대 초에 국제 NGO들은 구조 조정이 가난한 사람들과 그들의 공동체에 심각한 피해를 일으키는 것에 주목하였다. 그리고 1990년대 후반에는 개발도상 국가의 빈곤문제가 해결되기 위해서는 이들 국가들이 지고 있는 과중한 외채부담을 경감시키는 것이 필요하다는 공감대가 국제 NGO들 사이에 형성되었다. 또한 최근에 국제 NGO들은 도하라운드와 관련된 무역 이슈와 새천년개발목표를 이루기 위한 공적개발원조의 증액에 힘을 쏟고 있다.

2000년대에 들어서면서 개발이슈에 대한 NGO의 정치사회적 발언, 의식 제고, 권리 옹호 등의 활동은 전 방위적으로 펼쳐지고 있다. 하지만 여기에서는 개발 의제 중 핵심적 의제인 외채탕감, 공정무역, 그리고 공적개발원조 증액과 관련해서 국제 NGO들이 벌인 정책 캠페인을 중심으로 살펴본다.

가. 외채탕감 캠페인

주빌리 2000(Jubilee 2000)이라는 이름으로 시작된 외채탕감 캠페인은 1996년 영국에서 시작되었다. 주빌리 2000은 정책 캠페인의 이름이자 국제 NGO들의 연합체 이름이기도 한데, 그 이름은 50년마다 맞게 되는 주빌리(희년, 禧年)에는 부채 때문에 노예가 된 사람들을 자유롭게 하고 부채 때문에 잃어버린 토지를 돌려준다는 구약성서 레위기의 한 구절을 따서 이름 지어졌다.

주빌리 2000이 4년이라는 짧은 기간에 전 세계 69개국에서 관련 조직을 갖추게 된 것은 그 이전에 부채 탕감과 관련한 활동들이 있었기 때문이다. 1987년에는 부채위기네트워크(Debt Crisis Network)가 만들어졌고, 1990년에는 아프리카 교회지도자들에 의한 아프리카 부채에 대한 희년 요청이 있었다. 또한 이 해 5월에 마틴 덴트(Martin Dent)와 질 피터스(Gill Peters)가 주빌리 2000 위원회를 결성하기 위해 활동을 시작하였다. 그리고 1996년 2월에 부채위기네트워크가 아프리카 지도자들의 영국 방문을 조직하였고,

4월에 크리스찬 에이드(Christian Aid), 캐포드(CAFOD), 테어펀드(Tearfund)와 세계발전운동(World Development Movement: WDM)의 뒷받침으로 주빌리 2000 사무소가 설립되었다.¹⁰⁶⁾ 주빌리 2000은 2,400만 명의 외채탕감 서명운동을 펼쳤고, 1998년 G-8 정상회의가 열린 버밍엄에서 7만 명이 참여하는 평화시위를 전개해서, 결국 1999년 독일 쾰른에서 열린 G-8 회의에서 총 1천억 달러에 이르는 외채탕감을 약속토록 하였다.

주빌리 2000은 제3세계 부채탕감을 위한 국제적인 운동으로 대단히 빨리 성장했다. 처음부터 주빌리 2000은 형식적인 구조를 갖추지 않았고 사회운동형 구조와 정체성을 선호했다. 이 때문에 신축성과 성장 능력이 탁월했던 것이다. 주빌리 2000은 단일한 조직으로 성장하지 않고 다른 나라에서도 이와 같이 중앙의 조정 없는 유사한 조직들이 만들어지도록 하였다. 따라서 메시지와 철학의 전달에 있어서 표준이 없었다. 내적 팽창이 아닌 복제를 통한 성장이 바로 최초 설립주체의 조정능력을 뛰어넘어서 급속한 조직의 확대로 연결된 것이다.¹⁰⁷⁾

주빌리 2000 캠페인이 성공할 수 있었던 것은 첫째, 캠페인이 제3세계 외채문제를 정치적 의제로 확실하게 승격시켰고, 둘째, 한 가지 단일 이슈를 중심으로 단일 대오의 지구적 사회운동을 탄생시켰고, 셋째, 그 이전까지 저자세를 보이던 개도국 정부가 사회운동의 영향으로 자신감을 갖기 시작했기 때문이다. 이 캠페인이 주는 교훈은 다음과 같다.¹⁰⁸⁾

- ① 문제를 상세하게 분석하고 명확한 분석과 장기적 전략을 개발하라.
- ② 강력하고 간결한 논리를 제시하라.
- ③ 핵심적 이슈에 동의하는 여러 다양한 세력을 모두 포괄해서 연대세력을 구축하라.
- ④ 연대체를 유지하기 위해 다양성을 인정하고 이들이 캠페인에 쉽게 참여할 수 있는 방법을 고안하고, 이들이 캠페인을 통해 자기 단체를 키울 수 있는 여지를 허용하라.
- ⑤ 캠페인 기간을 짧게 잡고 핵심 목표를 달성하기 위한 시한을 설정하라.

106) JUBILEE 2000 COALITION, "The world will never be the same again" (December 2000).

107) 헬무트 안하이머·메어리 칼도어·말리스 글라시우스, 조호제 외 옮김 『지구시민사회: 개념과 현실』 (서울: 아르케, 2004), p. 154.

108) 위의 책, p. 74.

- ⑥ 뉴스 상의 사건들을 사례로 들라.
- ⑦ 보통 시민들이 쉽게 참여할 수 있는 행동방안을 강구하라.
- ⑧ 잘 쓰여진 호소문을 작성하여 가능한 한 넓은 지지 세력을 확보하라.
- ⑨ 개도국을 위해 일한다면 개도국 사람의 목소리가 직접 전달되도록 하라.
- ⑩ 캠페인 참여자들의 기대치를 ‘잘하면 가능할 것 같은’ 정도의 수준으로 유지시켜라.
- ⑪ 각종 종교 교단을 모두 참여시켜라.
- ⑫ 조정 그룹은 의사소통에 있어 대단히 개방적이어야 한다.
- ⑬ 캠페인에서 어느 정도의 리스크를 감수해야 한다.
- ⑭ 유명인사를 포함시키고, 성공사례를 잘 홍보해서 캠페인을 ‘멋있게’ 보이도록 하라.
- ⑮ 핵심 조정그룹에 다양한 배경을 가진 사람들이 참여해야 한다.
- ⑯ 캠페인에 참여하는 개인과 단체는 캠페인의 목표에 초점을 두어야 하며, 이것을 개인의 영달을 위한 계기로 삼지 않아야 한다.

한편 G8 정상회담에서 논의된 부채탕감 방안은 과중채무빈국(Heavily Indebted Poor Countries: HIPC) 41개국 중에서 선택적으로 탕감하고, 그 탕감액수도 축소한 것이었으며, 또한 탕감의 전제조건으로 엄격한 구조조정을 내걸은 것이었다. 주빌리 2000년의 북반구 국가의 운동진영은 이를 대체적인 성과로 받아들인 반면에, 남반구 국가 운동진영은 구조조정을 조건으로 내걸은 것에 대해 분명한 반대 입장을 밝혔다. 이를 계기로 주빌리 2000과 주빌리 사우스로 분화되기 시작하였고, 남아공의 요하네스버그에서 남·남만의 회의가 열리면서 주빌리 사우스 네트워크가 출발하게 된다. 이 네트워크가 주빌리 2000과 근본적으로 다른 점은 선진국과 금융기관에 압력을 가하는 운동이 아니라, 외채를 양산하는 구조적인 문제를 제기하면서 자본의 지구화에 반대하는 운동으로 나아가고 있다는 것이다. 그리고 극빈채무국의 부채뿐만 아니라 모든 외채와 자본의 지구화로 양산되는 국내부채까지 탕감할 것을 주장하고 있다는 점이다.¹⁰⁹⁾

109) 이종희, “주빌리사우스(the Jubilee South)와 국제연대운동,” 『월간 사회운동』 (2000, 8), <<http://www.movements.or.kr/bbs/view.php?board=journal&id=189>>.

나. 공정무역 캠페인(Make Trade Fare)¹¹⁰⁾

옥스팜은 개발 NGO 중 대표적으로 불공정한 무역제도를 변화시키기 위해 매우 강력한 캠페인을 벌이고 있다. 옥스팜은 세계무역의 규정들이 부국과 강대국들의 협소한 상업적 이익의 토대 위에서 발전했고, 부국들과 거대 자본들은 무역으로부터 불공정한 이익을 얻는 반면에 개발도상국의 빈곤층들은 점점 더 열악한 상황으로 내몰리고 있다고 본다. 따라서 무역규정들은 빈곤 감축에의 기여와 인권 및 환경적 지속가능성이라는 측면에서 판단되어야 하며, 무역은 이 세계의 절반에게 생존의 위협을 주는 대신에 개발도상국가의 가난한 농민들과 노동자들이 빈곤을 극복할 수 있도록 도움을 주어야 한다고 주장한다.

지난 2001년에 선진국이 내놓은 개발원조는 5백50억 달러였는데 비해, 이 기간에 선진국이 자국 농민에게 지원한 보조금은 그 6배에 이르는 3천백10억 달러였다. 같은 해에 미국의 의류 신발 수입액은 전체의 65퍼센트였는데, 이 두 품목의 관세 수입이 전체의 절반에 육박했다. 미국의 자동차 수입금액은 의류·신발 수입액의 10배나 됐지만, 미국 정부는 자동차 수입보다 신발 수입에서 관세를 더 많이 징수했다. 오죽했으면 지미 카터 전 미국 대통령조차 “우리는 개발도상국에게, 그들이 모든 방식을 통해 받는 모든 개발원조보다 3배나 많은 비용을 무역제한을 통해 부과한다”라고 비판했다.

부자 나라들의 이런 이해할 수 없는 보호주의 무역정책은 미국이 자국 시장을 보호한다는 명분으로 긴급수입제한조치와 반덤핑 법률을 마음대로 써먹고 있다는 데서도 잘 드러난다. “현행 무역협상에는 근본적으로 긴장이 존재한다. 선진국들은 자국의 사양 산업은 보호하고 성장산업을 위해서는 시장접근을 얻고 싶어 한다. 하지만 그들의 사양 산업이 내리막을 타고 있는 것은 대체로 개발도상국들의 경쟁압력 때문이다. 그러므로 선진국들이 노심초사하며 보호하려는 부문은 개발도상국들의 가장 큰 이익이 걸린 부문과 정확히 일치한다.” 찢어지게 가난한 나라들이 세계무역기구에 가입하는 과정이 얼마나 험난한지를 서술한 대목만 보더라도 선진국의 지나친 욕심에

110) Oxfam International, “Harnessing Trade for Development” (Oxfam Briefing Paper 1, August 2001), pp. 12-13.

근거한 ‘상호주의’ 무역협상이 아직은 장밋빛 구호에 그치고 있음을 분명하게 알 수 있다.

옥스팜은 부국들의 불공정무역의 대표적인 방식으로 덤핑(dumping), 시장접근(Market Access)의 제한, 강요된 자유주의(Forced Liberalization), 노동권(Labour Rights)의 미보호, 지역무역협정(Regional Trade Agreements)의 불평등 등 5가지로 보고 있다.

옥스팜은 이러한 불공정한 무역 규정을 변화시키기 위한 정책목표를 다음과 같이 설정하고 있다.

- ① WTO의 정책결정 과정을 민주적이고 투명하게 변화시킨다.
- ② 개발도상국에 대한 특별하고 우대적인 지위를 부여하도록 한다.
- ③ 개발도상국이 선진국 시장에 수출할 수 있도록 접근을 강화한다.
- ④ 농산물 덤핑과 반덤핑 행위와 같은 새로운 보호 장벽을 사용하는 불공정한 관행을 종식시킨다.
- ⑤ 농업무역규정이 식량안보 및 지속가능한 삶의 증진, 취약계층에 대한 보호 정책을 시행할 정부의 권리를 침해하지 않도록 보장해야 한다.
- ⑥ 특허권자의 이익과 개발 목표 및 공공재 사이에서 보다 나은 균형이 이뤄지도록 지적재산권 규정을 개정해야 한다.
- ⑦ 세계무역기구의 역할과 임무를 다른 국제기구 및 협정, 그리고 지배적인 노동규정과의 관련 속에서 재검토해야 한다.

다. 빈곤퇴치를 위한 지구행동 캠페인(Global Call to Action against Poverty: GCAP)

2003년 9월에 여성 및 아동문제의 걸출한 활동가인 그라사 마셸(Graca Machel)¹¹¹⁾이 모잠비크의 수도인 마푸토(Maputo)에서 남부 NGO들이 참여하는 회의를 개최하였다. 이 자리에는 GCAP에 대한 아이디어를 처음으로 제기한 세계시민단체연합(CIVICUS)¹¹²⁾의 쿠미 나이두 사무총장이 함께 했

111) 남아프리카공화국의 넬슨 만델라 전대통령의 부인으로 국제적인 사회활동가이다.

112) 세계시민단체연합(CIVICUS)은 시민참여를 위한 세계연맹으로 1993년에 만들어져서 현재 110개국의 450여 단체가 회원단체로 가입해 있다. 본부는 남아프리카공화국의 요하네스버그에 있다.

다. 현재 GCAP은 70여 개국의 900여 단체들이 참여하는 대표적인 시민사회의 캠페인이 되었다.

2005년 1월 27일, 브라질에서 열린 세계사회포럼(World Social Forum)에서 창립식을 가진 빈곤퇴치를 위한 지구행동은 지구촌 빈곤퇴치의 메시지를 국제기구와 각국 정부에 전달하기 위해 만들어진 전 세계 NGO들의 네트워크이다. 창립시점에서 GCAP은 21세기에도 여전히 매일 5만8천여 명이 기아와 쉽게 치유 가능한 질병으로 사망하고 있는 현실에 주목하였다. 그래서 각국 정부가 지구촌 빈곤 해소를 위해 노력할 것을 촉구하고, 정부 차원의 노력이 제대로 기능하는지를 감시하기 위해 결성된 것이다.

이를 위해 2005년 한 해 동안 한국을 포함한 74개 국가에서 각국 NGO 주도의 GCAP 운동을 펼쳐, 전 세계 1억 5천 만 명이 GCAP의 화이트밴드 캠페인에 참가하였다. 화이트밴드 캠페인은 각국 정상들이 2000년 UN 총회에서 2015년까지 달성하기로 약속한 밀레니엄 개발목표를 약속대로 이행하도록 촉구하기 위해 기획된 캠페인이다.

특히 GCAP은 8가지의 밀레니엄 개발목표 가운데 첫 번째 목표인 ‘절대 빈곤과 기아 퇴치’를 위해 <무역 정의>, <최빈국 부채 탕감> 그리고 <원조의 양적 질적 증대>를 주요 미션으로 설정하고 각 정부가 책임 있는 역할을 다해줄 것을 강력히 주장하고 있다.

GCAP이라는 이름으로 모인 선진국과 개도국의 NGO들은 2007년 한 해 동안 3번의 화이트밴드 캠페인을 실시하였다. 여기서 각국 NGO들은 온라인 서명운동, 길거리 캠페인, 유명 연예인들을 동원한 대규모 콘서트, 국회의원과 정부관계자들에게 항의편지 보내기 등 다양한 방식으로 캠페인을 진행한 바 있다. 뿐만 아니라, 인도네시아, 방글라데시를 포함한 몇몇 나라에서는 NGO의 시각에서 분석하고 정리한 밀레니엄개발목표의 ‘대안’ 보고서를 발표하는 등 개발 정책에 대한 대안적 시각을 제시하는 활동도 펼쳤다.

2. 국제 NGO의 지원활동 행동규범

가. 국제적인 행동규범의 채택 배경과 과정

냉전의 종식은 무장분쟁의 양상에 커다란 변화를 일으켰다. 이전의 분쟁은 주로 국가 간에 정규군들에 의해서 수행되는 반면에 탈냉전 이후의 분쟁은 도시와 촌락 등에서 비정규군에 의해 수행되는 내전들이 압도적으로 증가하였다. 그 결과 무고한 시민들이 분쟁의 희생자 중 90% 이상을 차지하게 되었고, 5천만 명 이상의 난민이 발생하였다. 무자비하면서 돌발적인 폭력들이 대규모로 자행되었는데, 1990년대는 1960년대에 비해 분쟁으로 인한 피해자가 7배나 증가하였다. 하지만 이러한 재난에 대해 국제사회가 효과적으로 대응하지 못하면서 그동안 운영되었던 국제사회의 원조체계 및 사업방식이 적절한 것인가에 대해 심각한 의문이 제기되었다.¹¹³⁾

이에 따라 유엔은 1991년 12월에 개최된 제46차 총회에서 지원시스템의 개혁방안으로 ‘유엔의 인도주의 긴급지원의 조정 강화’에 대한 결의안을 채택한다. 이 결의안은 먼저 12개항의 지도원칙(guiding principles)을 제시하였고, 그 다음으로 유엔 인도주의 지원시스템의 핵심 개혁 방향으로 예방(Prevention), 대비(Preparedness), 긴급 대응역량(Stand-by Capacity), 통합호소(Consolidated Appeals), 조정·협력·지도력(Coordination, Cooperation and Leadership)과 구호·부흥·개발의 연속성(Continuum from Relief to Rehabilitation and Development) 등 6가지를 내세우고 있다.¹¹⁴⁾

이 결의안은 탈냉전 이후 인도적 지원 문제에 대한 국제사회의 원칙과 입장을 종합적이고 체계적으로 정리하였다는 점에서 매우 중요한 문서이다.¹¹⁵⁾ 특히 인도적 지원과 관련하여 핵심적인 문제인 주권의 문제와 그 외 지원국가와 재난국가가 준수해야 사항들을 자세히 다루고 있다. 아래 <글상자 IV-1>을 보면 공여국가가 준수해야 할 사항으로 ‘주권, 영토 보전, 국가의

113) 보다 자세한 내용은 이종무, 「대북 인도지원 시스템의 발전 방안 연구」, pp. 14-17을 참조.

114) UN General Assembly Resolution 46/182.

115) 이 결의안 내용 중 지도원칙은 1988년 1월 8일에 채택된 유엔총회 결의안(A/RES/43/131)과 1990년 12월 14일에 채택된 유엔총회 결의안(A/RES/45/100)의 내용을 확대 발전시킨 최종판이라고 할 수 있다.

국민통합(national unity of States)을 완전하게 존중할 것’(제3항), ‘국제법과 국내법에 따른 협력’(제5항) 등이 있으며, 그 외에 재난국가 및 인접국가의 준수사항(제4, 6, 7항)이 제시되어 있다.

<글상자 IV-1> ‘유엔의 인도주의 긴급지원의 조정 강화’ 중 지도원칙

1. 인도적 지원은 자연재해 및 다른 긴급사태의 피해자를 돕는 매우 중요한 수단이다.
2. 인도적 지원은 박애, 중립성, 공정성의 원칙에 따라서 제공되어야 한다.
3. 유엔현장에 따라 주권, 영토 보전, 국가의 국민통합은 완전하게 존중되어야 한다. 이러한 맥락에서 인도적 지원은 재난국가의 요청에 기초한다는 원칙과 재난국가의 동의에 따라 제공되어야 한다.
4. 각 국가는 자국의 영토에서 발생한 자연재해 및 다른 긴급사태의 피해자를 제일 먼저 돌볼 책임이 있다. 그러므로 재난국가는 자국의 영토에서 인도적 지원의 착수, 조직, 조정, 그리고 실행에서 제1의 역할을 가진다.
5. 많은 경우 긴급사태의 규모나 지속기간이 재난국가의 대응 능력을 넘어선다. 따라서 긴급 상황을 처리하고 재난국가의 대응 능력을 강화하기 위한 국제협력에 매우 중요하다. 이러한 협력은 국제법과 국내법에 따라 이뤄져야 한다. 순전하게 인도주의적 동기에 의해 공정성 있게 활동하는 다국적 기구 및 NGO들은 이들 국가의 노력에 힘을 보태는데 중요하게 공헌을 해야 한다.
6. 인도적 지원을 필요로 하는 주민이 있는 국가는 위 기구들이 인도적 지원 사업을 활발하게 할 수 있도록 촉진시키는 것이 요청된다. 특히 피해자들에게 필수적인 식량, 의약품, 피난처 및 보건의 제공에 있어서 더욱 그러하다.
7. 재난국가에 인접하여 긴급사태 지역으로부터 가까이 있는 국가는 인도적 지원의 통과를 위해 가능한 범위에서 국제협력에 참여하는 것이 요구된다.
8. 관련 국가와 국제사회 모두는 재난의 예방과 대비에 각별한 주의를 기울여야 한다.
9. 긴급사태, 복구, 개발 사이에는 의심할 여지없는 관계가 있다. 구호활동에서 복구 및 개발로의 전환이 원활하게 되기 위해서는 긴급지원이 복구와 장기적인 개발을 지지해 줄 수 있는 방식으로 제공되어야 한다. 따라서 긴급 조치들은 장기적인 개발을 향한 단계로 인식되어야 한다.
10. 자연재해와 다른 긴급사태에 대한 예방과 대비를 위해서는 경제성장과 지속가능한 발전이 불가결하다. 많은 경우 긴급사태는 개발도상국이 직면하는 개발의 근원적인 위기를 반영하고 있다. 따라서 인도적 지원은 개발도상국의 경제성장과 지속가능한 발전에 대한 새로운 약속을 동반한다. 이러한 맥락에서 개발도상국이 자신들의 개발문제를 다루는데 이용할 수 있는 충분한 자원이 조성되어야 한다.
11. 인도적 지원을 위한 기부는 국제개발협력을 위해 조성된 자원을 손상시키지 않는 방식으로 제공되어야 한다.
12. 유엔은 재난국가를 지원하는 국제사회의 노력을 조정하고 지도력을 제공하는데 있어서 중심적이면서 유일무이한 역할을 가진다. 1971년 12월 14일의 결의안 2816과 1990년 12월 14일의 결의안 45/100을 포함한 유엔총회의 관련 결의안을 명심하며, 유엔은 위에서 언급된 원칙들을 최대한 존중하면서 구호 활동이 신속하고 원활하게 제공될 수 있도록 책임을 져야 한다. 유엔 시스템은 효과적이면서도 시종일관한 방식으로 현재와 미래의 도전을 극복하기 위해 조정 강화될 필요가 있다. 미래의 요구에 상응하는 자원이 확보되어야 한다. 그러한 자원의 부족은 긴급사태에 대한 유엔의 효과적인 대응을 가로막는 중요한 원인이다.

출처: UN General Assembly Resolution 46/182.

인도적 지원 활동을 책임성 있게 효과적으로 진행해야 한다는 목소리는 NGO들 사이에서도 제기되었다. 탈냉전 이후 재해가 빈발하고 그 피해 규모도 엄청나게 커짐에 따라 구호활동에 참여하는 다국적 및 국내 기구들이 대폭 증가하였다. 하지만 이들 기구들은 매우 다양한 설립 배경과 목적을 갖고 있는데다가 조직의 규모와 사업내용도 제각각이었다. 이에 따라 국제적십자운동과 주요 국제 NGO들은 재난 구호활동에서 준수해야 할 공동 행동규범을 만드는 작업에 착수해서, 1994년에 ‘재난구호에서의 국제적십자사 및 적신월사 운동과 비정부기구(NGO)를 위한 행동강령’(이하 ‘적십자(적신월) 운동과 NGO 행동강령’)을 채택하게 된다.¹¹⁶⁾ 이 행동강령은 재난구호에서 준수해야 할 10개항의 원칙을 천명하는 것과 함께 재난국가, 공여국가 및 정부 간 기구에 대한 12개의 권고안을 담고 있다.

‘적십자(적신월)운동과 NGO 행동강령’을 제정한 이후 이 과정에 참여한 구호분야 기구들 사이에서는 직접적인 재난 지원활동에서 요구되는 보다 구체적인 기준이 필요하다는 공감대가 형성되었다. 이에 따라 국제적십자운동과 인도주의 NGO들은 인도주의 현장과 재난구호에서의 최소기준을 마련하기 위한 작업을 시작하였다. 1997년부터 시작된 이 작업은 3년여의 준비를 통해 2000년에 ‘스피어 핸드북’(Sphere Handbook)을 발간하기에 이른다. 스피어 핸드북은 물공급, 공중위생, 영양, 식량원조, 피난처 및 보건서비스 등 5개 분야에서 재난구호의 최소기준을 제시하고 있다.

1990년대에 시작된 행동규범 제정을 위한 이러한 노력은 국가별, 영역별, 기관별 행동규범을 만드는 것으로 이어졌다. 국가별 행동규범은 첫째, 재난 국가에서 활동하는 국제 NGO가 워낙 많아지면서 이들 사이의 협력이 중요해졌고, 둘째, 국제 NGO의 구호 활동에 대한 좋은 평판을 유지하기 위해선 도덕적 원칙과 사업방식에 대한 최소한의 기준이 요구되었기 때문에 만들어졌다. 국가별 행동규범으로 대표적인 것이 아프가니스탄에서 활동하는 국제 NGO들이 2005년 6월에 제정한 것인데, 정식 명칭은 ‘아프가니스탄에서의 인도주의 행동, 복구, 개발에 종사하는 NGO 행동규범’(Code of Conduct for NGOs engaged in Humanitarian Action, Reconstruction, and

116) 영문명은 ‘The Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations(NGOs) in Disaster Relief’ 이다.

Development in Afghanistan)이다.¹¹⁷⁾ 1995년부터 시작된 북한에 대한 긴급 지원과 관련해서도 행동규범이 만들어졌는데, 그 내용은 다음 절인 제3절에서 자세히 다루고 있다.

그리고 영역별 행동규범은 주로 보건의료 분야의 지원활동과 관련해서 만들어지고 있다. 질병 퇴치의 경우에는 신속한 대처와 함께 의학적으로 적절한 조치가 수반되어야 하고, 관련 기관들 사이의 협력이 매우 중요하기 때문이다. 말라리아, HIV/AIDS 등의 전염병이 확산되는 것을 막기 위해서는 어느 한 지역에서의 노력이 아니라 매우 광범위한 지역에서의 공동 대응이 요구되는 것이다. 영역별 행동규범으로 대표적인 것은 2004년에 채택된 ‘HIV/AIDS에 대한 NGO 대응을 위한 모범실행규범’(Code of Good Practice for NGOs Responding to HIV/AIDS)이다. 국제적십자(적신월)사의 주관 하에 12개의 국제 NGO가 운영위원회를 구성하여 실행규범을 만드는 과정을 이끌었다. 이 실행규범은 크게 지도원칙, 조직원칙, 프로그래밍 원칙 등 세 항목으로 구성되어 있는데, HIV/AIDS와 관련하여 활동하고 있는 대부분의 NGO들이 실행규범에 서명하였다.¹¹⁸⁾ 또한 최근에 만들어진 영역별 행동규범으로는 ‘보건시스템의 강화를 위한 NGO 행동규범’(NGO Code of Conduct for Health Systems Strengthening)이 있다.¹¹⁹⁾

기관별 행동규범은 원조 공여국에 소재하는 NGO 협의체에서 자기 규율을 위해 만든 것이다. 대부분의 원조 공여국에는 해외원조를 하는 NGO 협의체가 구성되어 있는데, 미국의 인터액션(InterAction), 영국의 본드(British Overseas NGOs for Development: BOND), 호주의 해외원조단체협의회(Australian Council for Overseas Aid: ACFOA), 한국의 대북협력민간단체협의회(이하 ‘북민협’) 등이 있으며, 이름은 조금씩 다르지만 이들은 모두 자체적으로 만든 행동규범을 갖고 있다. 이들이 행동규범을 만든 가장 큰 이유는 투명성과 책무성을 강화해서 NGO에 대한 신뢰를 보호 강화하기

117) 아프가니스탄에는 2,500여개의 국내 및 국제 NGO들이 활동하고 있는데 많은 단체들이 만연된 부패나 비효율적으로 운영된다는 의심을 받았다. 그래서 아프가니스탄의 경제부 부장관은 자신들이 모든 NGO들을 감독(monitor)할만한 역량을 가지고 있지 못하기 때문에 행동규범이 커다란 도움이 될 것이라고 말하였다. (<http://www.globalpolicy.org/ngos/state/2005/0531code.htm>).

118) Julia Cabassi, *Renewing Our VOICE* (Geneva: The NGO HIV/AIDS Code of Practice Project, 2004).

119) <<http://ngocodeofconduct.org/pdf/ngocodeofconduct.pdf>>.

위한 것이다. 하지만 다른 측면에서는 각 국가가 공적개발원조의 일부를 자국의 NGO들을 통해 집행하면서, 이러한 정부 기금을 받은 NGO들의 협의체들이 자기 감시를 위한 장치를 마련해야 할 필요성도 있었기 때문이다.

이 절에서는 NGO 행동규범 중 가장 대표적인 것으로 ‘적십자(적신월)운동과 NGO 행동강령’과 ‘스피어 핸드북’을 살펴보고, 다음 절에서 대북지원과 관련해서 국제기구 및 국내의 북민협이 행동규범을 제정한 과정과 그 구체적인 내용을 보도록 한다.

나. 주요 국제 행동강령

(1) ‘재난구호에서의 국제적십자사 및 적신월사 운동과 비정부기구(NGO)를 위한 행동강령’

국제적십자(적신월)사는 인도주의에 대한 정신과 법률, 행동규범이 발전하는데 커다란 기여를 하였다. 1965년에 국제적십자(적신월)사는 7개의 기본원칙을 선언하였는데, 그것은 박애(Humanity), 공정성(Impartiality), 중립성(Neutrality), 독립성(Independence), 봉사(Voluntary Service), 단일성(Unity), 보편성(Universality)이다.¹²⁰⁾ 이 중에서 봉사, 단일성, 보편성의 3개 조항은 적십자(적신월)사의 조직적 지위와 관련된 것이기 때문에, 박애, 공정성, 중립성, 독립성이 인도주의 활동의 원칙과 관련된 것이라고 하겠다. 그런데 이러한 원칙들 사이의 상호관계가 분명치 않아서 동시적으로 하나의 행동지침이 될 수 없다는 문제점이 있다.¹²¹⁾

그런 점에서 ‘적십자(적신월)운동과 NGO 행동강령’은 보다 구체적인 원칙을 만들어냄으로써 구호활동에 실제적인 도움을 주었다. 1991년에 시작된 행동강령 준비 작업은 3년에 걸친 준비 작업을 통해 1994년에 결실을 맺게 되었다. 이 행동강령 작업에는 국제카리타스(Caritas Internationalis), 가톨릭구제회(CRS), 국제적십자·적신월연맹(IFRC), 국제세이브더칠드런연맹, 루터교세계연맹(Lutheran World Federation), 옥스팜, 세계기독교교회협의회(World Council of Churches: WCC), 국제적십자위원회(ICRC) 등 8개의

120) 대한적십자사, 『국제적십자 편람』 (서울: 대한적십자사, 2002), pp. 169-170.

121) 토니 보, 장원석 외 역, 『옥스팜과 국제구호의 교훈』 (제주: 온누리, 2005), p. 17.

대표적인 국제기관이 참여하였고, 2008년 10월 14일 현재 452개의 NGO가 서명하였다.¹²²⁾

‘적십자(적신월)운동과 NGO 행동강령’은 총 10개 항의 원칙과 3개의 부록(재난국가 정부에 대한 권고, 공여국 정부에 대한 권고, 정부 간 기구에 대한 권고)으로 구성되어 있다. 이 중 10개 항의 원칙은 매우 중요한데, 인도적 우선의 원칙과 차별 금지, 정치적 중립성, 문화와 관습의 존중, 지원활동과 관련한 핵심적인 원칙들을 제시하고 있다. 아래 <글상자 IV-2>에 10개 항의 원칙이 상세하게 설명되어 있다.¹²³⁾

<글상자 IV-2> ‘적십자(적신월)운동과 NGO 행동강령’의 10대 원칙

1. 인도적 원칙을 최우선 한다.
2. 원조는 수혜자의 인종, 신념, 또는 국적에 관계없이, 그리고 어떠한 형태의 차별적 구분 없이 제공된다. 원조의 우선순위는 필요에 대한 산정에 의해서만 한다.
3. 원조는 특정한 정치적 또는 종교적 입장을 조장하기 위해서 사용되어서는 안 된다.
4. 우리는 정부의 외교정책을 위한 도구로 사용되지 않도록 노력한다.
5. 우리는 문화와 관습을 존중한다.
6. 우리는 지역 차원에서 재난대응 역량이 구축되도록 노력한다.
7. 프로그램 수혜자들이 구호활동 관리에 참여할 수 있는 방법을 모색한다.
8. 구호원조는 기본욕구를 충족시키는 것과 함께 장래의 재난 취약성을 감소시키기 위해 노력해야 한다.
9. 우리는 우리가 지원하는 이들과 우리에게 자원을 제공한 이들 모두에게 책임을 진다.
10. 자료수집 및 홍보활동에 있어서 우리는 재난 피해자를 동정의 대상이 아닌 존엄한 인간으로 인식한다.

그리고 ‘적십자(적신월)운동과 NGO 행동강령’의 3개 부록은 다음과 같다.

122) <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/disasters/codeconduct_signatories.pdf>.

123) ‘재난구호에서의 국제적십자사 및 적신월사 운동과 비정부기구(NGO)를 위한 행동강령’의 보다 자세한 내용은 부록을 참조하십시오.

<글상자 IV-3> 부록 I: 재난국가에 대한 권고

1. 정부는 비정부인도주의기구¹²⁴⁾의 독립적이고 인도주의적이며 공평한 활동을 인정하고 존중해야 한다.
2. 현지 정부는 비정부인도주의기구가 재난피해자들에게 신속하게 접근할 수 있도록 도와야 한다.
3. 정부는 재난기간 동안 구호물자와 정보가 적시에 흐를 수 있도록 도와야 한다.
4. 정부는 재난 정보와 계획에 대한 통합적인 서비스를 제공해야 한다.
5. 무력 충돌 시 재난 구호

<글상자 IV-4> 부록 II: 공여국 정부에 대한 권고

1. 공여국 정부는 독립적이고 인도주의적이며 공평성을 지닌 비정부인도주의기구를 인정하고 존중해야 한다.
2. 공여국 정부는 구호활동의 독립성을 보장하며 자금을 지원한다.
3. 공여국 정부는 비정부인도주의기구가 재난피해자들에게 접근하는 것을 지원해야 한다.

<글상자 IV-5> 부록 III: 정부 간 기구에 대한 권고

1. 정부 간 기구는 현지와 외국의 비정부인도주의기구 모두를 소중한 협력자로 인정해야 한다.
2. 정부 간 기구는 국제적, 지역적 재난 구호를 위해 전반적이면서 통합적인 체계를 제공하여 재난국가를 지원해야 한다.
3. 정부 간 기구는 유엔 기구에 제공한 안전보호를 비정부인도주의기구에게도 확대해야 한다.
4. 정부 간 기구는 유엔 기구에게 제공하는 관련 정보를 비정부인도주의기구도 똑같이 접근할 수 있도록 해야 한다.

(2) ‘스피어 프로젝트’(The Sphere Project)

이 프로젝트는 인도주의 현장과 재난구호에서 도달해야 할 최소기준을 만들려는 인도주의 NGO 그룹과 국제적십자사(적신월사)운동에 의해 1997년에 시작되었다.¹²⁵⁾ 이들은 물 공급과 위생, 영양, 식량원조, 피난처 및 보건

124) 비정부인도주의기구(NGHAs: Non Governmental Humanitarian Agencies)는 이번 행동강령의 제정과 관련 해서 새롭게 만든 용어로, 국제적십자운동 관련 조직들과 NGO들을 모두 포괄하는 개념이다. 적십자사는 NGO가 아니기 때문에 이 둘을 모두 포괄하는 개념이 요구된 것이다.

125) The Sphere Project, *Humanitarian Charter and Minimum standards in Disaster Response* (Geneva: Sphere Project, 2004), pp. 5-6.

서비스 등 5개 분야에 적용될 최소기준을 제정하고자 하였다. 이러한 노력으로 2000년에 ‘스피어 핸드북’이 처음으로 발간되었다. 이렇게 해서 제정된 인도주의 현장과 최소기준은 재난구호 활동에서의 책무성을 위한 운용 지침으로 크게 공헌하고 있다.

이 핸드북의 초석이라고 할 수 있는 인도주의 현장은 국제인도법, 국제인권법, 난민법과 ‘재난구호에서의 국제적십자사 및 적신월사 운동과 비정부기구(NGO)를 위한 행동강령’의 원칙과 규정에 바탕을 두고 있다.¹²⁶⁾ 이 현장은 인도주의 행동을 규율하는 핵심 원칙을 담고 있으며, 자연재해나 전쟁 등 인위적인 재난의 피해자들을 보호하고 지원하는데 있어서 재난피해자들의 권리를 재차 강조하고 있다. 또한 존엄한 삶에 대한 재난피해자들의 권리를 거듭 주장하고 있다.

이 현장은 보호와 원조를 제공해야 하는 각 국가 및 전쟁 당사자들의 법적 책무성을 지적하고 있다. 만약 관계 당국이 이러한 책임을 다하지 못하거나 수행할 의지가 없는 경우, 이들은 다른 구호기관들이 자신들을 대신해서 재난피해자들을 보호하고 지원할 수 있도록 허용해야 할 의무가 있다.

또한 최소기준과 주요지표들은 각 분야의 광범위한 활동가 네트워크에 의해 개발되었다. 대부분의 기준과 이에 수반되는 지표들은 새로 만들어진 것이 아니라, 기존 지식과 업무관행을 결합하고 응용한 것이다. 기준과 지표들은 각 분야를 아우르는 중요한 합의를 보여줌과 동시에 인권보장 및 인도주의 원칙을 구현하려는 끊임없는 노력의 결과이다. 지금까지 세계 80여 개국의 400개가 넘는 기구들이 최소기준과 주요지표를 개발하는데 공헌하였다.

‘스피어 프로젝트’는 모든 분야에 공통적으로 적용되는 최소기준을 제정하였는데 그 내용이 아래 <글상자 IV-6>이다. 여기에서는 공통기준의 내용만을 제시하였으나, 각각의 기준들은 그에 따른 보다 세부적인 주요지표와 지침사항들을 갖고 있다.

126) 인도주의 현장의 자세한 내용은 부록을 참조하십시오.

<글상자 IV-6> 공통적으로 적용되는 최소기준

1. 참여: 재난피해자들이 지원사업의 사정(assessment), 기획, 실행, 모니터링, 평가의 모든 부분에 능동적으로 참여할 수 있어야 한다.
2. 초기사정: 초기사정은 외부의 지원이 요구되는지, 그렇다면 어떠한 지원을 해야 하는지에 대해 관계 당국과 협의하여, 재난상황에 대한 이해와 생명·존엄성·건강·생계를 위협하는 요소에 대한 명확한 분석을 제공해야 한다.
3. 대응(response): 인도적 지원은 관계 당국이 자신들이 관할하는 지역의 주민들에게 보호와 지원을 제공할 의사가 없거나 또는 능력이 없는 상황에서, 사정과 분석의 결과 지원활동이 필요하다고 평가될 때 요구된다.
4. 목표설정: 인도적 지원은 재난피해자들의 취약성과 필요에 기초해서 공정하고 공평하게 제공되어야 한다.
5. 모니터링: 문제 해결이라는 점에서 프로그램의 효과성을 확인하고, 사업을 개선 또는 중단해야 할 것인가라는 관점을 갖고 폭넓은 맥락에서 변화들을 지속적으로 모니터링해야 한다.
6. 평가: 실행 방법과 정책의 개선, 그리고 신뢰성을 강화하기 위해 인도주의 행동에 대한 체계적이고 공정한 조사가 있어야 한다.
7. 원조활동가의 능력과 책임: 원조 활동가는 사업을 계획하고 효과적으로 실행하는데 적합한 자질과 태도, 경험을 갖고 있어야 한다.
8. 감독, 관리, 인사지원: 원조 활동가는 인도적 지원 사업의 효과적인 실행을 보장하기 위한 감독과 지원을 받아야 한다.

출처: Sphere Project, Humanitarian Charter and Minimum standards in Disaster Response, 2004 edition (Geneva: Sphere Project, 2004), pp. 28-42.

3. 대북지원 행동규범

가. 국제 NGO의 대북지원 행동규범

1995년 8월 23일 북한의 유엔대표부는 유엔인도지원국(UNDHA)에 긴급 구호 요청을 하였고, 이밖에 세계보건기구(WHO)에 의료진 파견과 유엔아동기금(UNICEF)에 5만 달러 상당의 콩을 원조해줄 것을 요청했다.¹²⁷⁾ 유엔인도지원국은 북한의 요청을 접수하여, 「유엔 재해평가 및 긴급조정팀」(UNDAC)이 수해지역에 파견되어 조사활동을 벌였다. 이 조사결과를 바탕으로 유엔인도지원국은 관련 유엔기구와 공동으로 인도적인 대북 지원을 위한 모금을 국제사회에 호소하였다.

127) 『동아일보』, 1995년 8월 30일.

유엔인도지원국의 대북지원 긴급호소에 호응하여 많은 인도주의 기구들이 대북지원 활동에 나서게 되고, 이들은 북한과의 협상을 통해 1995년 10월에 세계식량계획이 평양사무소를 개소한 것을 시작으로 많은 기구들이 사무소를 설치하고 지원 사업을 시작하였다. 북한에 상주 사무소를 두고 있는 인도주의 기관들은 4가지로 구분된다. 첫째는 유엔기구, 둘째, 국제적십자운동, 셋째, 국제 NGO, 넷째, 정부기구이다. 하지만 대북지원이 장기화되면서 각 범주별로 변화들이 있어왔다.

그동안 평양에 주재했던 유엔 기구는 세계보건기구(WHO), 세계식량계획(WFP), 유엔개발계획(UNDP), 유엔식량농업기구(FAO), 유엔아동기금(UNICEF), 유엔인구기금(UNFPA), 유엔인도지원조정국(UNOCHA) 등 7개가 있었고, 비상주 NGO들의 연락기구로 세계식량계획 산하에 식량지원 연락단(WFP/FALU)이 설치되어 있었다. 하지만 북한이 2005년부터 유엔의 통합호소 지원을 받지 않겠다고 하면서 유엔인도지원조정국의 사무소가 폐쇄되었고, 그 이후 유엔개발계획의 지원 자금이 전용되었다고 미국이 의혹을 제기하면서 유엔개발계획의 사무소도 철수하였다. 또한 비상주 NGO들의 연락기구인 식량지원연락단도 문을 닫았다.

다음으로는 국제적십자/적신월사운동이다. 이 조직은 성격 상 정부조직이라고 하기도 어렵고 비정부기구로 분류하기도 어려운 점이 있다. 그 내부 구성이 복잡해서 생긴 문제인데,¹²⁸⁾ 이들 사이의 역할 분담은 국제적십자위원회가 분쟁 지역에서의 활동을 전담하며 포로 송환, 서신 교환 등을 담당하고, 국제적십자/적신월사연맹은 평시의 재난에 대한 구호활동을 담당하는 것으로 되어 있다. 그래서 한반도 문제에 있어서 국제적십자위원회는 이산가족 문제 등 제한적으로 역할을 하고 있고, 국제적십자/적신월사연맹이 북한 식량난 초기부터 평양에 상주사무소를 설치하여 지원활동을 시작한 이후 지금까지 커다란 역할을 하고 있다.

그리고 평양에 상주하고 있는 국제 NGO들도 많은 변화가 있었는데, 많은 경우에는 10여 개의 국제 NGO가 북한 현지에서 활동을 전개하기도 하였다.

128) 이 조직은 국제적십자위원회와 국제적십자/적신월사연맹, 각국 회원조직들로 구성되어 있고, 국제적십자위원회는 제네바협약에 의해서 만들어진 국제기구이다. 또한 회원 조직은 하나의 나라에 하나의 적십자/적신월사만 있어야 한다는 일국 일사 원칙에 따른 배타적 지위를 갖고 있으며, 각국의 정부가 지원을 한다는 점에서 NGO라고 하기도 어려운 점이 있다.

그동안 한 번이라도 평양에 상주했던 국제 NGO로는 아드라(ADRA), 아프말(AFMAL), 쉼스비(CESVI)¹²⁹⁾, 씨에프씨(Campus fuer Christus: CFC)¹³⁰⁾, 컨선월드와이드(Concern Worldwide), 저먼아그로액션(GAA), 핸디캡 인터내셔널(Handicap International)¹³¹⁾, 피엠유 인터라이프(PMU Interlife)¹³²⁾, 프로미에 위르장스(Premiere Urgence: PU)¹³³⁾, 세이브더칠드런, 트리앙글 제네라시옹 위마니떼(Triangle Generation Humanitaire: TGH)¹³⁴⁾가 있다. 하지만 지금은 유럽연합으로부터 자금지원을 받는 6개의 유럽 NGO만이 평양에 상주하고 있는데, 그마저도 자체 명의를 사용하지 못한 채, 유럽연합 프로그램지원단(European Union Programme Support Unit: EUPS)의 이름으로 지원 사업을 진행하고 있다.

정부기구로는 스위스개발협력기구(SDC, Swiss Agency for Development and Cooperation), 유럽연합식량안보단(EU Food Security Unit), 유럽연합 인도지원국(EU/ECHO), 이탈리아외무부개발협력사무소(The Development Cooperation Office of the Italian Ministry of Foreign Affairs) 등 4개가 있다.

129) 쉼스비는 1985년 이탈리아에서 설립되어 전 세계 30여개 국가에서 구호 개발활동을 하고 있는 이탈리아 NGO이다. 최대석·이종무, “동북아 대북지원 NGO의 현황과 교류협력 실태,” 조한범 외, 『동북아 NGO 연구 총서』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 197.

130) 씨에프씨는 개신교 계통의 NGO로 전 세계 120여개 국가에서 활동하고 있는 대학생선교회(Campus Crusade for Christ)의 회원 단체이다. 위의 글, p. 196.

131) 핸디캡 인터내셔널은 1982년에 태국으로 유입된 인근 국가의 난민들을 도왔던 일군의 활동가들로부터 시작되었다. 현재 프랑스에 본부를 두고 세계 45개 국가에서 활동하고 있다. 위의 글, p. 199.

132) 피엠유 인터라이프는 개신교 계통의 NGO로 1965년에 창립되었으며 현재 49개 국가에서 구호개발 활동을 펼치고 있다. 위의 글, p. 200.

133) 프로미에 위르장스는 1992년 구 유고슬라비아 내전 중 이 지역 주민들을 돕기 위해 설립된 프랑스 NGO이다. 위의 글, p. 200.

134) 트리앙글 제네라시옹 위마니떼는 1994년에 창립된 프랑스 NGO로 현재 15개 국가에서 활동하고 있다. 위의 글, p. 200.

<표 IV-1> 평양 상주 경험이 있는 기구 명단

유엔 기구	<ul style="list-style-type: none"> • 유엔아동기금(UNICEF) • 유엔개발계획(UNDP) • 세계보건기구(WHO) • 세계식량계획(WFP) • 세계보건기구(WHO) • 유엔인구기금(UNFPA) • 유엔인도지원조정국(UNOCHA)
정부 기구	<ul style="list-style-type: none"> • 스위스개발협력기구(SDC) • 유럽연합식량안보단 • 유럽연합인도지원국 • 이탈리아외무부개발협력사무소
국제 NGO	<ul style="list-style-type: none"> • 아드라(ADRA) • 아프말(AFMAL) • 세스비(CESVI) • 씨에프씨(Campus fuer Christus) • 컨선월드와이드(Concern Worldwide) • 저먼아그로액션(GAA) • 핸디캡인터내셔널(Handicap International) • 피엠유 인터라이프(PMU Interlife) • 프로미에 위르장스(Premiere Urgence) • 세이브더칠드런(Save the Children) • 트리앙글 제네라시옹 위마니떼(TGF)
국제인도주의 기구	<ul style="list-style-type: none"> • 국제적십자/적신월사연맹(IFRC) • 국제적십자위원회(ICFC)

국제사회는 북한의 특수한 정치·경제체제와 문화로 인해 북한에서 인도주의적 사업을 전개하는데 큰 어려움을 겪어왔다. 북한은 분배투명성과 모니터링의 요구를 주권을 침해하는 행위로 인식하여 국제사회의 현지 지원활동에 비협조적이었다. 인도주의 원칙을 관철하고자 하는 국제사회와 이를 간섭과 개입으로 인식하는 북한 사이에 대립과 충돌이 있어 왔다. 이에 대북 지원에 참여하고 있는 24개의 유엔기구, 국제 NGO, 공여국 기구들이 1998년 11월에 다음과 같은 인도주의 원칙(humanitarian principles)에 대한 합의성명서를 발표하였다.¹³⁵⁾

135) InterAction DPRK Working Group, *International NGO Conference on Humanitarian Assistance to the DPRK: Past, Present, and Future* (May 3-5, 1999), (Conference Proceedings), pp. 11-12.

<글상자 IV-7> 대북지원에서의 인도주의 원칙에 대한 합의 성명서

1. 사정(査定)된 소요(assessed needs)에 따른 전반적인 인도주의 상황에 대한 지식
2. 인도적 지원이 가장 도움을 필요로 하는 주민들의 영역에 전달되도록 보장
3. 사정, 모니터링, 평가를 위한 (물리적인 그리고 정보에 대한) 접근
4. 접근이 허용되는 지역에 대해서만 지원물자를 배분
5. 주민들의 인도주의적 권익을 보호
6. 현지의 지역 역량 구축을 지원
7. 프로그램의 계획 및 실행에 수혜자의 참여
8. 국제 실무자로서의 충분한 역량
9. 국제 인도주의 기구들의 건강 및 안전에 대한 요구 해결

위 합의 성명서 이후에 대북지원 국제기구들은 1999년 4월에 옥스팜이 철수하는 것과 관련해서 합의 성명서를 냈었고, 그 이후 2001년에 또 한 차례의 합의 성명서를 발표하였지만, 위 인도주의 원칙의 기본 내용에 대한 변화는 없었다.¹³⁶⁾

대북지원 국제기구들이 지원활동과 관련해서 내놓은 인도주의 원칙에 대한 합의 성명서는 이들 기구들의 고민을 말해준다. 즉, 이러한 가이드라인의 설정은 북한에서 인도주의 지원의 일반적 관례조차 보장되기 어려운 현실을 말해주는 것으로 보인다. 일반적으로 행동규범을 제정하거나 원칙을 천명하는 이유는 그것이 현실에서 잘 지켜지고 있지 않거나 이러한 방식으로 경각심을 고취시켜야 할 정도로 매우 중요한 사항들이기 때문이다. 이런 점에서 위의 인도주의 원칙을 보면 대부분의 내용이 북한에서의 구호활동을 어렵게 하는 요인들과 관련되어 있다. 즉, 인도주의 상황과 관련한 정보 접근이 쉽지 않고, 사정·모니터링·평가 등의 구호 활동에서의 제약, 그리고 지원 기구들이 접근할 수 있는 지역의 제한과 주민들의 참여가 자유롭지 못하다는 것을 알 수 있다.

이 합의 성명서를 내고서도 북한에서의 지원활동에 많은 어려움을 겪게 되자 케어(CARE)를 비롯한 미국 NGO들이 북한에서 철수하기도 하였다. 그러나 유엔기구 및 국제 NGO, 정부기구가 공동으로 작성한 합의 성명서는 북한이 국제사회로부터 지원을 받기 위해서 최소한도로 지켜야 하는 기준이 있다는 것을 인식시켰다. 물론 그 과정에서 북한과 국제기구 사이에 많은

136) <<http://www.reliefweb.int/rw/nwb.nsf/db900SID/OCHA-64D6M2?OpenDocument>>.

갈등과 대립이 발생하였지만, 이를 통해 위의 원칙들이 대북지원 분야에서 정착이 되었다. 그것은 합의 성명서의 내용이 북한에서 활동하는 기구들이 양보하기 어려운 최소한도의 기준으로 작성되었고, 북한도 이 정도의 최소 기준마저도 부정하기가 쉽지 않았기 때문이다. 그런 점에서 합의 성명서는 구호활동의 조건과 관련한 대북 협상에서 지원기구들의 입지와 협상력을 높여주었다고 평가할 수 있다.

나. 국내 NGO의 대북지원 행동규범

국내 NGO의 행동규범에 대한 관심은 매우 늦게 시작되었다. 정부나 NGO 차원에서 해외원조 활동을 시작한 것이 불과 20년 정도 밖에 안 되기 때문에 원조 철학이나 정책, 그리고 이론과 실무의 영역 모두에서 내용이 빈약할 수밖에 없었다. 국제사회에서 행동규범에 대한 논의가 1990년대에 시작되었지만 국내 NGO들이 그러한 흐름에 같이 하거나 이를 국내 차원의 과제로 받아들이지 못한 것이다. 단적으로 ‘재난구호에서의 국제적십자사 및 적신 월사 운동과 비정부기구(NGO)를 위한 행동강령’을 미국과 유럽, 일본을 위시해서 아시아 및 아프리카의 여러 나라들의 NGO들이 승인하고 있지만, 아직 국내 NGO 중에는 이 행동강령을 승인한 곳이 한 군데도 없다.

국내에서 대북지원 활동과 관련해서 행동규범을 만드는 것에 대한 논의는 2001년 서울에서 개최된 ‘제3회 대북지원 국제 NGO 회의’에서 처음 시작되었다. 1998년에 이미 평양에 상주하고 있는 유엔기구 및 국제 NGO들은 대북 지원에 대한 인도주의 원칙을 발표하였지만, 국내의 대북지원 NGO들은 이러한 상황에 대해 이해가 많지 않았었다.¹³⁷⁾ 그러다가 2001년에 국내 대북지원 NGO들이 ‘제3회 국제 NGO 회의’의 의제를 검토하는 과정에서, 국제사회와 한국의 대북지원 NGO들이 공유하는 단일한 행동규범을 제정하는 것에 대해 논의하자는 의견이 제출되었다.

하지만 이 회의에 참가한 국제 NGO들은 1998년에 자신들이 채택한 ‘대북

137) 북한은 대북지원을 하는 국제기구와 남한 NGO를 철저히 분리하는 정책을 실시하고 있다. 그래서 대북지원을 하는 국제기구와 남한 NGO 사이의 교류와 협력은 매우 제한되어 있었고, 이들 사이의 교류는 1-2년에 한번 정도 개최되는 ‘대북지원 국제 NGO 회의’를 통해서 이뤄졌다.

지원에서의 인도주의 원칙에 대한 합의 성명서'와 유사한 행동규범을 만드는 것에 대해 필요성을 느끼지 못하였다. 오히려 국제 NGO들은 새로운 대북 지원의 규범을 만들어야 한다면 '스피어 프로젝트'와 같이 보다 구체적인 기준을 만드는 것이 필요하다고 생각하였다. 이에 회의 종료 시에 채택되는 회의 결과보고서에는, 이와 관련한 후속 논의를 한국의 대북지원 NGO들이 담당한다는 원칙적인 결정사항만을 담게 되었다.¹³⁸⁾ 이러한 결과가 나온 것은 당시까지만 해도 대북지원 NGO들이 행동규범의 필요성을 막연하게 느끼고 있었을 뿐, 행동규범과 관련한 국제사회의 논의나 관련 지식에 대한 이해가 많지 않았기 때문이다. 그 결과 대북지원 NGO 사이에서 행동규범에 대한 논의는 이후 몇 년간 별다른 진척이 없었다.

국내 NGO의 행동규범에 대한 논의는 북한이 2006년 7월 미사일 발사 실험과 10월에 핵실험을 하면서 다시 시작하게 되었다. 북한 핵 실험 이후 대북지원에 대한 국민정서가 급격하게 부정적으로 변화하게 된 것이 그 원인의 하나였다. 대북지원에 대한 국민의식의 변화는 일차적으로 정부의 대북지원에 대한 비판과 중단을 요구하는 것으로 초점이 맞춰져 있으나, 민간 단체의 지원활동에 대해서도 부정적 태도들이 확산되고 있는 것으로 판단되었다. 또한 대북지원 NGO의 책무성에 대한 강한 사회적 요구도 존재하였다. 국내 NGO의 대북지원 규모가 연간 700~800억 원에 달하고 있는데, 이러한 소중한 재원이 보다 투명하고 효율적으로 사용되어야 한다는 것이다. 특히 대북지원 NGO에 대한 남북협력기금의 지원규모가 연간 150~180억 원에 이르고 있으며, 남북협력기금이 지원된 2000년부터 2006년까지 국내 NGO에 대한 지원누계가 500억 원을 넘어섰다. 2005년, 2006년에 실시된 농업용 비닐박막 지원 사업 및 2006년 수재 지원사업과 같은 특별사업에 지원되는 협력기금도 작지 않은 실정이었다. 따라서 대북지원 NGO들에게 협력기금이 지원되는 한 이에 대한 국회의 감사와 언론의 감시도 계속적으로 강화될 것이며, 그동안 국회와 언론이 국내 NGO의 대북지원에 대해서는 문제를 삼지 않았지만, 근래의 대북지원에 대한 부정적인 여론 속에서 국내 NGO에

138) '제3회 대북지원 국제 NGO 회의' 종료 시 채택되는 회의 결과보고서에는 "남한 참가자들은 대북지원에 있어서 NGO들의 국제적 기준에 맞는 행동지침(a code of conduct)을 마련하는데 있어서 상호토의를 통하여 협의하기로 합의하였다"고 밝히고 있다. 최대석·이종무, "동북아 대북지원 NGO의 현황과 교류협력 실태," p. 287.

지원되는 협력기금사업에 대한 검증의 필요성이 제기될 것으로 보았다. 이에 남북협력기금의 민간단체 지원사업에 대해서 대북지원 NGO의 원칙과 기준을 분명히 하지 않으면, 협력기금 지원사업이 정치적 논란에 휘말리면서 왜곡되거나, 축소, 중단될 수 있다는 우려가 있었다.

그리고 대북지원 사업의 추진과 관련한 판단의 기준을 제시함으로써 시행착오의 방지와 잘못된 관행을 극복해야 할 필요성도 제기되었다. 인도적 지원이든 개발지원이든 실제로 사업을 추진하는 과정에서 사업 담당자 또는 개별 단체가 독자적으로 판단하여 결정하기에 어려운 문제들에 직면하게 된다. 특히 북한과 같이 폐쇄적인 사회에서 지원활동을 하는 경우에는 지원사업이 본래의 취지와 다르게 왜곡되거나 처음 기획할 당시의 목표를 달성하는데 많은 어려움이 있다. 따라서 공동의 기준과 원칙이 부재한 경우에는 사업 담당자 또는 개별 단체들이 무의식적으로 잘못된 행동을 하게 될 위험성이 매우 높으며, 이러한 실수들이 반복됨으로 해서 잘못된 사업관행들로 고착화 되는 것이다. 이에 6자회담을 통해 북한 핵문제의 해결 가능성이 매우 높아지고 있고, 이후 본격화될 개발지원이 체계적이고 효율적으로 추진되기 위해서는 이제 더 이상 대북지원 단체의 공동 행동규범을 마련하는 것을 늦추서는 안 된다는 공감대가 마련된 것이다.

그 결과 2007년 6월 18일에 개최된 북민협 상임위원회에서 우리민족서로 돕기운동을 북민협행동규범제정위원회 간사단체로 정하고 제정위원회 구성과 운영에 대한 모든 사무를 맡기기로 결정하였다.¹³⁹⁾ 이에 따라 북민협행동규범제정위원회는 결성된 이후 총 3차례의 전문가 토론회, 설문조사, 공청회 등을 통해 2008년 3월 14일에 북민협행동규범 시안을 마련하였고, 동년 6월 12일 북민협 상임위원회에서 최종적으로 북민협공동행동규범이 확정 통과되었다. 약 1년여의 작업을 통해서 대북지원에 대한 국내 NGO의 행동규범이 만들어진 것이다. 전문과 총 11개 조항으로 구성되어 있는 북민협행동규범의 기본 틀은 아래 <표 IV-2>와 같다.

139) 북민협공동행동규범제정위원회 소속 단체는 국제기아대책기구, 굿네이버스, 나눔인터내셔널, 남북경협운동본부, 민족통일중앙협의회, 남북어린이어깨동무, 우리겨레하나되기운동본부, 우리민족서로돕기운동, 천주교서울대교구민족화해위원회, 한국제이티에스, 한국복지재단 등 총 11개 단체이다.

<표 IV-2> 북민협 행동규범의 기본 틀

전 문		6조	대북지원의 효율성 제고
1조	목적	7조	재무회계 및 감사
2조	대북지원의 원칙	8조	관련 법령 및 윤리규범의 준수
3조	이해관계 당사자의 신뢰보호	9조	북민협 행동규범의 공개와 수락
4조	지원의 의무	10조	북민협 행동규범의 이행
5조	대북지원 사업의 수행지침	11조	북민협 행동규범의 관리사무

전문에서는 행동규범에 대한 총론적 입장을 밝히고 있는데, 우선 대북지원의 목적을 “북한 주민이 직면하고 있는 생존권의 위기를 극복하고 지속 가능한 방식으로 삶의 질을 향상할 수 있도록 돕는 것”으로 규정하고 있으며, 대북지원의 내용으로 “각종 재난에 대한 긴급 구호, 사회경제적으로 어려운 상황에 있는 취약계층에 대한 지원, 그리고 북한 주민의 삶의 질 향상을 위한 개발지원을 모두 포괄한다”고 선언하고 있다.

그리고 각 조항을 살펴보면, 대북지원의 원칙으로 인도적 명령 우선, 중립성, 독립성, 지속가능성, 인간존엄성(제2조), 지원사업의 실시기준으로 수혜자 우선, 지원에 있어 차별금지, 재원사용의 투명성(제5조 2항), 대북지원의 효율성 제고를 위해 활동상황의 공개, 활동정보의 공유, 상호협력(제6조), 북민협 행동규범의 이행을 위해 북민협 행동규범 이행결과보고서, 이행 감시, 위반 시 제제(제10조) 등의 내용을 갖고 있다.¹⁴⁰⁾

140) 보다 자세한 내용은 부록에 수록되어 있는 북민협 행동규범을 참조하십시오.

제 5 장

베트남·중국에서의 국제 NGO의 활동 사례



제5장

베트남·중국에서의 국제 NGO의 활동 사례

냉전 시기에 자본주의와 사회주의 진영은 각자 자기 진영에 속하는 국가들에 대해서만 원조를 제공하였다. 특히 사회주의 국가들은 자본주의 국가의 원조를 자신들의 체제를 위협하는 매우 위험한 것으로 간주하였다. 이러한 인식은 사회주의 국가들이 개혁 개방을 추진하게 되면서, 특히 탈냉전 이후 시장경제 체제를 본격적으로 도입하면서 점차 변화하기 시작하였다. 이들 국가들은 시장경제로의 전환 과정에서 필요한 자원 마련을 위해 외부 원조에 보다 적극성을 띠게 되었다. 이에 따라 유엔기구 및 국제금융기구 등이 제공하는 다자 원조와 개별 국가의 정부들이 제공하는 양자 원조를 관리 운용하기 위한 제도들이 마련되었다.

반면에 이들 국가들은 국제 NGO의 자국 내 활동에 대해서는 공적개발원조와 구별해서 관리하고 있다. 베트남 및 중국과 같이 개혁 개방 과정의 사회주의 국가들도 기본적으로 국제 NGO를 관리가 필요한 위험한 존재로 인식하고 있는 것이다. 이들 국가에서 NGO의 개념을 이해하는 방식은 우리와 매우 다르다. NGO를 비(none)정부로 이해하는 것이 아니라 반(anti)정부로 이해하고 있는 것이다. 이들 국가에서는 시민사회가 발전되어 있지 않기 때문에 정부로부터 독립된 기관이 존재한다는 것이 생소할뿐더러, 재난 구호 및 사회개발을 위한 지원 활동은 정부가 하는 일로 인식되고 있기 때문이다. 따라서 국제 NGO를 처음 접하는 이들 국가의 관료 및 주민들은 대체로 이들을 외국 정부기관의 하나로 인식하고 대우하게 된다.

하지만 국제 NGO를 잠재적인 위협요소로 인식하고 있다고 할지라도 국가들마다 국제 NGO에 대한 정책에 있어서는 다양한 차이를 드러내고 있다. 여기에서는 베트남과 중국의 사례에 대한 연구를 통해, 이들 국가에서의 국제 NGO 관련 제도와 국제 NGO 활동을 살펴보고자 한다. 그리고 이를 통해 베트남 및 중국에서의 국제 NGO 활동이 어떠한 성과와 한계를 갖고 있는지를 평가해 본다.

1. 베트남에서의 국제 NGO의 활동 사례

가. 베트남에서의 국제 NGO의 활동 역사

국제 NGO가 베트남에서 지원 활동을 한 지는 수 십 년이 되었다. 1970년 초 베트남에서 활동하던 국제 NGO는 총 63개였는데, 이들 대부분은 개신교 관련 단체들이었다. 이후 1975년까지 베트남 전쟁의 피해자들을 지원하려는 국제 NGO들이 추가로 활동을 시작함에 따라 20~30개가 더 증가하였다. 그러나 1975년에 베트남이 통일되면서 대부분의 국제 NGO 사무소가 베트남 사회주의공화국에 의해 폐쇄되었다.¹⁴¹⁾

베트남에서의 국제 NGO 활동은 미국의 대 베트남 경제봉쇄 정책에 의해 많은 영향을 받았다. 미국은 베트남이 통일되자 북베트남에만 적용하였던 경제봉쇄를 베트남 전역으로 확대하였고, 1978년 12월에 베트남이 캄보디아를 침공하자 1979년에는 유럽 등 서방국가들까지 대 베트남 봉쇄 정책에 참여케 하였다. 이러한 조치에 대해 스웨덴 NGO를 제외한 모든 서방 NGO들이 지지를 하게 되면서, 1986년까지 국제 NGO들은 자신들의 활동 영역을 인도주의 구호 분야로만 제한하였다.

베트남에서의 국제 NGO 활동은 1980년 중후반에 새로운 전기를 맞이하게 되었다. 베트남이 1986년에 도이모이(刷新) 정책을 추진하기 시작하였고, 1989년에는 캄보디아 주둔 베트남군의 철수를 단행한 것이다. 베트남의 캄보디아 철군이 베트남에 대한 미국의 경제봉쇄 해제로 바로 이어지지는 않았지만, 유럽국가의 정부 원조 기구 및 국제 NGO들이 베트남에 대한 원조 활동을 본격적으로 재개할 수 있는 유리한 환경이 조성된 것이다.

특히 1994년에 미국이 대 베트남 경제봉쇄를 해제하고, 1995년에 미국과 베트남이 수교를 하면서,¹⁴²⁾ 북미 지역 국제 NGO들의 베트남 지원 활동이 급격하게 증가되었다. 국제 NGO의 신규 진출이 1995년에 33개였는데, 1996

141) Anu Ala-Rantala, *International NGOs in Vietnam: Promoters of democracy?* (Master's Thesis in Public Administration, Goteborg University, 2002), p. 28.

142) 미국의 대 베트남 경제봉쇄 해제는 클린턴 정부 시기인 1994년에 이뤄졌으며, 곧이어 1995년 1월에 양국 간 연락사무소의 설치, 동년 7월에 관계 정상화로 이어졌다. 이교덕, 「미국의 대중대베트남 관계정상화 과정 비교: 북미관계 개선에 대한 함의」 (서울: 민족통일연구원, 1998), p. 49.

년에는 106개로 1년 만에 큰 폭의 증가세를 보이는 것에서 여실히 나타난다. 또한 1996년 국제 NGO의 대 베트남 지원 실적도 1995년 대비 3천만 달러 이상이 증가한 1억5천만 달러로 급증하였다.

아래 <표 V-1>에서 나타나듯이 국제 NGO의 베트남 내 활동 숫자는 1989년까지 70개에 머물고 있었는데, 1994년도에는 210개로 대폭 증가하였고, 다시 2004년도에는 560개로 늘어났다.¹⁴³⁾ 이러한 국제 NGO의 대폭 증가세에는 일본과 한국의 NGO들이 대 베트남 원조 활동을 적극적으로 전개하고 있는 것도 한 몫을 하고 있다.¹⁴⁴⁾ 베트남 내 국제 NGO의 활동 증가는 이들에 의한 원조 금액도 크게 증가시켰는데, 1994년 6,000만 달러에 머물던 원조 금액이 2004년도에는 1억 4,000만 달러로 증가하였다.

<표 V-1> 베트남 내 국제 NGO와 지원 금액 현황

연도	국제 NGO	연간 지원 금액	비고
1976-1978	50-70개	3,000만 달러	
1979-1988	70개	800~1,000만 달러	
1989	70개	1,300만 달러	
1994	210개	6,000만 달러	
1995	250개	7,000만 달러	
1996	400개	-	106개 국제 NGO 신규 진입
2002	514개	8,500만 달러	
2003	540개	1억 200만 달러	
2004	560개	1억 4,000만 달러	
2005		1억 7,500만 달러	
2006	약 600여개	2억 1,600만 달러	전년보다 60개 NGO 증가

출처: PACCOM-JICA, "Report on the New Year Meeting," p. 1; COMINGO, "Briefing on Foreign Non-Governmental Organization Affair" (January 2007), p. 2; 주 베트남 한국대사관 홈페이지 자료를 토대로 재구성.

143) 2004년 베트남에서 활동하는 560개의 국제 NGO를 출신 지역으로 구분하면 북미지역이 200개, 유럽 지역이 200개, 아시아태평양지역이 100개, 기타 국가에서 60개이다. PACCOM-JICA, "Report on the New Year Meeting: NGO Desk-JICA Plaza and PACCOM" (24th January 2005), pp. 1-2.

144) 2006년 현재 베트남에서 활동하고 있는 한국 NGO는 지구촌나눔운동, 굿네이버스, 월드비전 등 26개이다. <<http://vnm-hanoi.mofat.go.kr/kor/as/vnm-hanoi/information/ngo/index.jsp>>. 일본 NGO는 2004년 현재 30개가 인민원조조정위원회(People's Aid Co-ordinating Committee, PACCOM)에 등록되어 있다. PACCOM-JICA, "Report on the New Year Meeting," p. 2.

나. 베트남의 국제 NGO 관련 제도

베트남은 자국 내 국제 NGO의 활동을 관리하기 위해 관련 규정과 기구들을 체계적으로 만들어왔다. 베트남 정부는 1989년 6월에 베트남우호협회(Vietnam Union of Friendship Organization: VUFO) 산하에 인민원조조정위원회(People's Aid Co-ordinating Committee: PACCOM)를 설치하였다. 그리고 1996년 5월에는 ‘베트남에서의 외국 NGO 운영규정’을 제정하여 실시해 들어갔다.¹⁴⁵⁾ 이 규정에 따라 국제 NGO들은 보다 안정적으로 지원 활동을 추진할 수 있게 되었다. 또한 베트남에서 활동하는 국제 NGO가 대폭 증가하면서 베트남 정부는 1996년에 ‘NGO 관리 위원회’(Committee for NGO Affairs)를 설치하였고, 이 위원회는 2001년에 외교부 차관을 위원장으로 하는 ‘외국 NGO 관리위원회’(Committee for Foreign NGO Affairs: COMINGO)로 변경되었다. 이러한 내용을 외국 NGO 관리 규정과 관리 기구로 나누어서 구체적으로 살펴본다.

(1) 외국 NGO 관련 규정

베트남은 1990년대에 들어서면서 외국 NGO와 관련한 규정을 만들기 시작하였다. 1991년 3월에 ‘NGO 원조와 관련한 규정 승인에 대한 내각회의 의장 결정’을 공포하였고, 바로 뒤이어 1992년 9월에 ‘외국 NGO의 대표사무소 및 연락사무소의 설립 규정에 관한 총리 결정’이 발표되었다.¹⁴⁶⁾ 베트남 정부는 이 규정에 의해 미국친우봉사회(American Friends Service Committee: AFSC), 액션에이드(ActionAid), 케어(CARE), 옥스팜(Oxfam) 등의 국제 NGO들이 하노이에 사무소를 열 수 있도록 허용하였다.¹⁴⁷⁾ 그리고 1996년 5월에 ‘베트남에서의 외국 NGO 운영규정에 관한 총리결정’(이하 ‘외국 NGO 운영규정’)이 공포되었다. 이 규정이 현재 베트남에서 활동하는 국제 NGO를

145) 이 규정의 가시적 조치로 베트남 정부는 1996년에 국제 NGO들에게 23개의 대표사무소와 50개의 프로젝트 사무소의 설치를 허용하였다. ADB, “A Study of NGOs: Vietnam” (April 1999), p. 13.

146) Nguyen Kim Ha, “Lessons Learned from a Decade of Experience: A strategic analysis of INGO methods and activities in Vietnam, 1990–1999,” VUFO-NGO Resource Centre (Ha Noi, January 2001), p. 93.

147) *Ibid.*, p. 13.

법적으로 규율하고 있는 것이다.

‘외국 NGO 운영규정’은 총 4장 20조로 구성되어 있는데, 외국 NGO에 대한 허가 및 관련 절차, 그리고 외국 NGO의 권리와 의무에 대해 세세히 규정하고 있다.¹⁴⁸⁾ 이 규정에 따라서 외국 NGO는 베트남에서 활동하기 위해 정부의 허가를 받아야 하는데, 이에는 ‘운영허가증’(Permit for Operation), ‘프로젝트 사무소 설립허가증’(Permit for Establishment of Project Office), ‘대표사무소 설립허가증’(Permit for Representative Office) 등이 있다.(제1조)

우선 외국 NGO가 ‘운영허가증’을 받기 위해서는 첫째, NGO 본부가 있는 국가 또는 출신 국가의 법률에 따른 법인이어야 하며, 둘째, 정관, 위임사무, 목적이 명확해야 하며, 셋째, 베트남의 사회경제 개발정책과 조화를 이룬 개발 및 인도주의 프로젝트(또는 프로그램)를 수행해야 하고, 베트남의 법률, 전통 문화와 관습을 준수해야 한다는 조건에 동의해야 한다.(제2조)

그리고 ‘프로젝트 사무소 설립허가증’과 관련해서는 다음과 같은 조건들이 부과된다. 첫째, 앞에서 설명한 ‘운영허가증’을 받기 위한 첫 번째, 두 번째 요건들을 충족시켜야 하고, 둘째, 프로젝트(프로그램)에 대한 소관 관청의 사전 승인과 현지에서 정기적으로 관리 감독을 받아야 한다.(제3조)

다음으로 외국 NGO가 하노이에 사무소를 두기 위해 받아야 하는 ‘대표사무소 설립허가증’은 첫째, 앞에서 설명한 ‘운영허가증’을 받기 위한 첫 번째, 두 번째 요구들을 충족시켜야 하고, 둘째, 베트남에서 최소한 2년 동안 효과적으로 사업을 실시한 실적이 있어야 하며, 셋째, 베트남에서 활동하는 동안 베트남의 법률 및 전통문화와 관습을 위반한 사실이 없고, 넷째, 소관 당국으로부터 승인을 받은 실행 가능한 최소한 2년 이상의 장기 지원 사업을 갖고 있어야 한다.(제4조)

또한 베트남은 ‘외국 NGO 운영규정’에서 신청서에 대한 업무 처리기간을 규정하고 있는데, ‘운영허가증’은 30일 이내, ‘프로젝트 사무소 설립허가증’은 60일 이내, ‘대표사무소 설립허가증’은 90일 이내에 신청에 대한 처리결과를 알려주도록 하고 있다.(제8조) 그리고 최초로 허가할 때 인정되는 유효기간

148) Socialist Republic of Vietnam, "Regulations on the Operation of Foreign Non-Governmental Organizations in Vietnam," Promulgated in accordance with Decision No. 340/TTg dated 24 May, 1996 of the Prime Minister.

과 관련해서는 프로젝트의 계획 및 심사를 위해 들어오는 NGO에 대해서는 6개월 이내의 ‘운영허가증’, 프로젝트를 실행하고 있는 NGO에 대해서는 1년 이내의 ‘운영허가증’, ‘프로젝트 사무소 허가증’은 2년 이내, ‘대표사무소 허가증’은 3년 이내로 제한하고 있다.(제9조)

<표 V-2> 베트남의 ‘외국 NGO 운영규정’의 주요 내용

조 항	내 용
제1조 (허가증 유형)	<ul style="list-style-type: none"> • 운영허가증 • 프로젝트 사무소 설립허가증 • 대표사무소 설립허가증
제2조 (운영허가증)	(1항) 본부 소재지 또는 출신 국가의 법률에 따른 법인 (2항) 명확한 정관, 위임사무, 목적 (3항) 베트남의 정책과 조화, 법률·전통문화·관습의 존중
제3조(프로젝트 사무소 설립허가증)	(1항) 제2조 1항 및 2항과 동일 (2항) 프로젝트에 대한 소관 관청의 승인과 현지에서의 정기적인 관리 감독
제4조 (대표사무소 설립허가증)	(1항) 제2조 1항 및 2항과 동일 (2항) 2년 이상의 사업 실적 (3항) 베트남의 법률, 전통문화, 관습을 위반한 사실이 부재 (4항) 소관 당국의 승인을 받은 2년 이상의 프로젝트 보유
제8조 (처리기간)	<ul style="list-style-type: none"> • 운영허가증(30일 이내) • 프로젝트 사무소 설립허가증(60일 이내) • 대표사무소 설립허가증(90일 이내)
제9조 (최초 허가 시 유효기간)	<ul style="list-style-type: none"> • 프로젝트 계획 및 심사를 위한 운영허가증(6개월 이내) • 프로젝트 실행을 위한 운영허가증(1년 이내) • 프로젝트 사무소 허가증(2년 이내) • 대표사무소 허가증(3년 이내)
제14조 (보고의무)	<ul style="list-style-type: none"> • 담당자는 매 3개월마다 NGO 사무소 책임자에게 서면보고 • NGO 사무소 대표자는 매 6개월마다 관계당국에 서면보고 • 사업종료 시 관계당국에 회계 보고

출처: Socialist Republic of Vietnam, “Regulations on the Operation of Foreign Non-Governmental Organizations in Vietnam,” Promulgated in accordance with Decision No. 340/TTg dated 24 May, 1996 of the Prime Minister.

(2) 외국 NGO 관리기구

베트남 정부는 외국 NGO와의 연락 업무를 담당하는 기구로 1989년 6월에 베트남우호협회(Vietnam Union of Friendship Organization: VUFO) 산하

에 인민원조조정위원회(People's Aid Co-ordinating Committee: PACCOM)를 설치하였다.¹⁴⁹⁾ 인민원조조정위원회의 주요 임무는 첫째, 외국 NGO와 베트남의 파트너 및 지역을 연결시키고, 둘째, 국제 NGO 활동의 촉진 및 국제 NGO와 관계된 지역 파트너를 지원하고, 셋째, 국제 NGO 활동에 대한 정보를 수집하여 공유하고, 넷째, 정부에 국제 NGO에 대한 적절한 정책 제안을 하는 것이다.¹⁵⁰⁾ 그 외에도 인민원조조정위원회는 외국 NGO의 현장 활동에 대한 조정과 외국 NGO 소속 직원에 대한 비자 발급 및 연장에 관한 업무도 담당하고 있다. 현재 인민원조조정위원회는 국장, 부국장, 프로그램 조정관 및 4개 팀(행정팀, 유럽팀, 북미팀, 아시아태평양팀)으로 구성되어 있으며, 베트남에서 활동하는 600개에 가까운 국제 NGO와의 업무를 관리하고 있다.

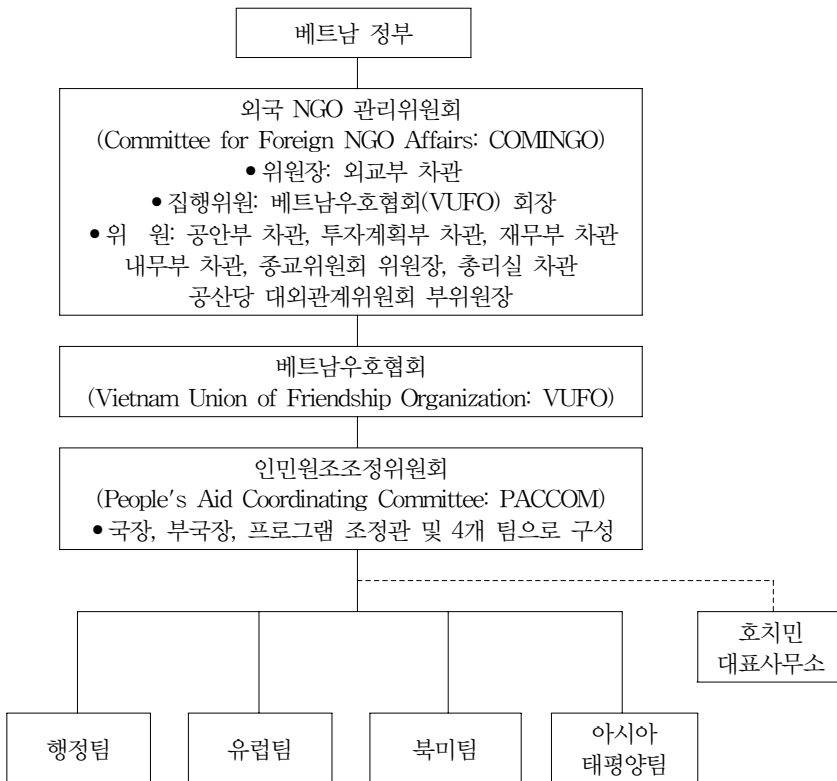
한편 베트남은 1990년대 초중반에 국제 NGO의 숫자와 원조 규모가 급증하게 되면서, 베트남우호협회(Vietnam Union of Friendship Organization: VUFO)의 상위 기관으로 1996년에 'NGO 관리위원회'(Committee for NGO Affairs)를 설치하였다. '외국 NGO 운영규정'과 'NGO 관리위원회 설치에 관한 총리 결정'은 모두 1996년 5월 24일에 공표되었는데, 이 때 베트남은 외국 NGO와 관련한 규정과 기구를 모두 재정비하였다.

이 규정에 의해서 설치된 NGO 관리위원회는 2001년 4월에 '외국 NGO 관리위원회'(Committee for Foreign NGO Affairs: COMINGO)로 명칭이 변경되었다. 총리실 산하의 외국 NGO 관리위원회는 위원장(외교부 차관), 집행위원(베트남우호협회 회장), 위원(각 부처 차관) 7명으로 구성되어 있다. 외국 NGO 관리위원회의 임무는 첫째, 외국 NGO와 관련한 정책 및 가이드라인의 제안, 둘째, 외국 NGO에 대한 운영허가서의 발급, 수정, 철회에 관한 업무, 셋째, 외국 NGO 활동에 관하여 총리에게 주기적 보고, 넷째, 외국 NGO에 대한 총리 지시사항 수행 등이다. 베트남 정부의 이러한 국제 NGO 관리체계를 도식화 한 것이 아래 <그림 V-1>이다.

149) Nguyen Kim Ha, "Lessons Learned from a Decade of Experience," p. 13.

150) *Ibid.*, p. 13.

<그림 V-1> 베트남 정부의 외국 NGO 관리체계



(3) 베트남우호협회-NGO 자원센터(VUFO-NGO Resource Center)

1990년에 베트남에서 활동하는 국제 NGO들은 서로의 정보 및 경험을 교환하기 위해 매월 마지막 주 금요일에 정기적인 모임을 갖기 시작하였다. 이러한 국제 NGO의 느슨한 네트워크로 시작해서 1993년 4월 하노이에 NGO 자원센터(NGO Resource Centre)가 만들어졌다.¹⁵¹⁾ 이 센터가 처음 시작했을 때에는 베트남 정부는 참여하지 않는 국제 NGO들만의 기구였다.

그러다가 1998년에 베트남우호협회(VUFO)와 NGO 자원센터 사이의 파트너십이 강화 발전되면서, 공식적으로 명칭을 ‘베트남우호협회-NGO 자원센터’(이하 ‘베트남-NGO 자원센터’)로 변경하게 되었다. 이러한 변화는 운영

151) VUFO-NGO Resource Centre, "The VUFO-NGO Resource Centre: 10 Years of Partnership between Vietnam and International NGOs," <<http://www.ngocentre.org.vn/files/docs/Huu%20Ngh%20Article%20Oct03.doc>>.

구조의 변경을 불러왔는데, ‘베트남-NGO 자원센터’의 운영위원회가 국제 NGO를 대표하는 5명과 베트남 정부기관을 대표하는 5명 등 총 10명으로 구성되게 된 것이다. 정부 측 위원은 외교부 국제기구국, 베트남우호협회, 인민원조조정위원회, 공산당 대외관계위원회,公安부에서 각 1명씩 배정되어 있다.¹⁵²⁾ 현재 ‘베트남-NGO 자원센터’에는 약 160여개의 국내 및 해외 NGO들이 회원으로 가입해 있다.

‘베트남-NGO 자원센터’는 연례보고서와 활동 계획을 발표하는 한편, 원조와 관련해서 20개의 실무그룹을 운영하고 있다. 이러한 실무그룹으로는 1990년도부터 시작된 주민참여 실무그룹(People’s Participation Working Group), 원조 모니터링 그룹, 국제 NGO 포럼, 베트남개발보고서 자문그룹 등이 있다.

다. 베트남에서의 국제 NGO의 활동 현황

‘베트남 NGO 자원센터’는 국제 NGO의 활동 영역을 보건, 교육, 자연 자원, 소득증대, 기타 등 크게 5가지로 분류하고 있다. 각 분야별 세부 항목을 보면, 보건 분야는 1차 보건의료, 생식보건(Reproductive Health), 장애인, HIV/AIDS, 영양(Nutrition), 식수 및 위생, 보건 교육 및 훈련 등으로 되어 있다. 교육 분야는 기초교육, 통합교육(Inclusive Education), 교사연수, 직업훈련, 외국어 교육, 해외 교육 및 연수 지원 등이다. 자연자원 분야는 농업, 임업, 수자원 및 관개, 환경보호, 야생동물 보호, 자연보호 교육(Natural Resource Education) 등으로 구분된다. 그리고 소득증대 분야로는 소액금융, 수공업, 중소기업 발전, 사회 및 인적자원 개발, 도농 통합발전, 지역사회 개발, 역량 및 제도의 구축 등으로 나뉜다. 기타 분야로는 옹호, 문화, 정보통신, 건설 및 인프라, 재난예방 및 구호복구, 전쟁유산 극복(지뢰 제거 등), 양성평등(gender), 아동, 노인문제 등으로 이뤄져 있다.¹⁵³⁾ 이를 표로 정리하면 아래 <표 V-3>과 같다.

152) <<http://www.ngocentre.org.vn/node/79>>.

153) <<http://www.ngocentre.org.vn/node/54>>.

<표 V-3> 베트남에서의 국제 NGO의 활동 영역

분 야	세 부 항 목
보건 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 1차 보건의료 • 생식보건 • 장애인 • HIV/AIDS • 영양 • 식수 및 위생 • 보건 교육 및 훈련
교육 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 기초교육 • 통합교육 • 교사연수 • 직업훈련 • 외국어 교육 • 해외 교육 및 연수 지원
자연자원 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 농업 • 임업 • 수자원 및 관개 • 환경보호 • 야생동물 보호 • 자연보호 교육
소득증대 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 소액금융 • 수공예 • 중소기업 발전 • 사회 및 인적자원 개발 • 도농 통합발전 • 지역사회 개발 • 역량 및 제도의 구축
기타 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 옹호 • 문화 • 정보통신 • 건설 및 인프라 • 재난예방 및 구호복구 • 전쟁유산 극복 • 양성평등 • 아동 • 노인문제

또한 국제 NGO의 주요 출신국은 유럽국가, 북미국가, 아시아태평양지역 국가이며, 국가별로 보면 미국 NGO가 64개로 가장 많고, 프랑스(19개), 영국(18개), 호주(15개)이다. 지역별 NGO의 숫자와 원조 금액의 비율은 아래 <표 V-4>와 같다.

<표 V-4> 베트남 내 국제 NGO의 현황

구 분	국제 NGO	지원 금액 비율
북미지역	200개(36%)	43%
유럽지역	200개(36%)	39%
아시아태평양지역	100개(17%)	18%
기타지역	60개(11%)	-

출처: PACCOM-JICA, “Report on the New Year Meeting” 및 주 베트남 한국대사관의 홈페이지 자료를 참조하여 정리.

2. 중국에서의 국제 NGO의 활동 사례

가. 중국에서의 국제 NGO의 활동 역사

1978년에 중국 정부는 유엔개발계획(UNDP)으로부터 국제 개발 원조를 받기 시작하였다.¹⁵⁴⁾ 그 이전의 중국에 대한 원조는 구소련을 비롯한 공산주의 국가들에 의해 주도되었고, 빈곤완화 보다는 산업 개발에 초점이 두어졌다. 1980년대 초에 중국은 국제사회의 원조에 대해 더욱 적극적인 태도를 보였으며, 그에 따라 200여개가 넘는 유엔 지원 프로젝트가 진행되기에 이른다.

중국이 개방을 시작한 1970년대 말과 1980년대 초에는 미중학술정보교류위원회(Committee on Scholarly Communication with China), 미-중관계전국위원회(National Committee on United-China Relations), 미중경제협의회(US-China Business Council)와 같은 미국 NGO들이 문화, 교육, 언론, 정책 연구, 무역관계 등의 분야에서 미중 간 교류의 중요한 역할을 맡았다.¹⁵⁵⁾ 그런데 1979년에 중국이 본격적으로 개혁개방을 추진하면서, 중국과 오래전부터 역사적 관계가 있던 록펠러재단, 중국의료위원회(China Medical Board), 링난재단(Lingnan Foundation)과 같은 미국의 자선단체들이 중국에서 지원활동을 재개하였다.¹⁵⁶⁾

중국에서 활동하는 국제 NGO의 숫자를 파악하기란 매우 어려운 일이다. 중국 정부가 국제 NGO와 국내 NGO를 구분하여 통계를 발표하고 있지 않기 때문이다. 이와 관련해서 호웰(Jude Howel)은 1995년에 유엔아동기금(UNICEF)과 같은 다자간 기구를 제외하면 중국에 약 15개의 국제 NGO가 존재한다고 보고한 바 있다. 여기에는 국경없는 의사회(MSF), 미국평화봉사단(US Peace Corps), 옥스팜 홍콩(Oxfam Hong Kong)과 세이브더칠드런 등이 포함된다.¹⁵⁷⁾

154) Renee Yuen-Jan-Lynn Hsia and Lynn T. White, "Working Amid Corporatism and Confusion: Foreign NGOs in China," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 31, No. 3 (September 2002), p. 333.

155) ZHANG Ye, "China's Emerging Civil Society" (June 2003), p. 16.

156) 이와 달리 포드재단은 1979년부터 비공식적으로 활동을 시작하였고, 1988년에 되어서야 베이징에 중국사무소를 공식적으로 개설한다. *Ibid.*, p. 16.

157) Renee Yuen-Jan-Lynn Hsia and Lynn T. White, "Working Amid Corporatism and Confusion: Foreign NGOs in China," p. 334.

그 이후 중국 내 외국 NGO에 대한 정보를 제공하는 잡지인 중국발전간보(中國發展簡報, China Development Brief)의 편집자는 최소한 50여개의 등록된 국제 NGO가 중국에서 장기간 활동을 하고 있으며, 대략 150여개의 국제 NGO들이 상설적인 등록 지위를 갖고 있지는 못하지만 중국의 지역파트너에 대한 자금지원을 통해 개발지원 사업을 하고 있다고 말한다.¹⁵⁸⁾ 그리고 2000년에 이르면 최소한 70여개의 재단, 70여개의 옹호 그룹, 200여개의 인도주의 기구, 150여개의 종교 기반 자선그룹이 중국에서 활동하고 있다고 하며,¹⁵⁹⁾ 가장 최근에는 중국에서 활동하는 국제 NGO가 약 3,000개에 달한다는 보고도 있었다.¹⁶⁰⁾ 이러한 사실들에서 분명하게 알 수 있는 것은 중국 내 국제 NGO의 숫자가 얼마라고 정확하게 말할 수는 없지만, 1990년대 이후 중국에서의 국제 NGO 활동이 꾸준히 성장 발전하고 있다는 점이다.

다른 한편 중국 내 국제 NGO의 실상을 정확하게 파악하기 어려운 이유 중의 하나로 국제 NGO들의 조심성을 들 수 있다. 국제 NGO들은 자신들의 중국 내 활동에 악영향이 생길까 봐, 중국에서 사업을 하고 있는지 여부에 대해 모호한 태도를 보이거나 공식적으로는 아예 부인하는 경우도 존재한다. 또한 중국 내에서 공식적으로 활동하고 있는 국제 NGO들도 활동 내용의 공개에 있어서는 대부분 소극적인 태도를 보이고 있다.

이러한 문제들은 모두 국제 NGO 활동에 대한 중국 정부의 부정적 태도와 지나친 규제로 초래되었다. 하지만 최근에는 국제 NGO에 대한 중국 정부의 시각에 일부 변화가 감지되기도 한다. 중국의 자연 재해에 대한 국제 NGO들의 긴급구호 활동이 이러한 인식의 변화를 이끌고 있다. 예를 들어 1998년 중국의 여름 대홍수로 2,500명의 인명 손실과 6백만여 채의 가옥 파괴가 발생하였는데, 국경없는 의사회(MSF)와 국제적십자자연맹을 비롯한 국제 인도주의 NGO들이 신속하게 긴급구호 활동을 펼친 것이다.¹⁶¹⁾

또한 2008년에 발생한 쓰촨 대지진은 국제 NGO에 대한 중국 정부의 인식

158) *Ibid.*, pp. 334-335.

159) Carol Lee Hamrin, "China's Invisible Social Revolution and Sino-American Cultural Relations," in conference volume (forthcoming), from *President's Forum: US-China Relations in the 21st Century* (Baylor University, October 2002), ZHANG Ye, "China's Emerging Civil Society," p. 16에서 재인용.

160) 王名, "中國の市民社會の現状と特徴" *The 3rd Korea-Japan Civil Society Forum 2005*, p. 31.

161) Renee Yuen-Jan-Lynn Hsia and Lynn T. White, "Working Amid Corporatism and Confusion: Foreign NGOs in China," p. 335.

을 변화시키는 또 하나의 계기가 되었다. 쓰촨 대지진 때 국제 NGO들의 지원활동이 활발하게 벌어졌는데, 동년 5월 14일에 재난지역을 방문한 원자 바오(溫家寶) 총리는 미국의 NGO인 Heart to heart(心連心) 활동가들을 만나 이들의 지원에 고마움과 관심을 표명하였다.¹⁶²⁾ 아직 중국에서의 국제 NGO 활동이 어려운 여건 속에 있지만, 이러한 점진적인 인식의 변화가 국제 NGO에 대한 규제의 완화로 이어질 것이다.

나. 중국의 국제 NGO 관련 제도

중국에서의 국제 NGO 활동과 관련한 제도들은 제대로 갖춰져 있지 않으며, 국제 NGO들이 중국의 국내법에 따른 절차를 밟아서 등록을 하기란 매우 복잡하고 어려운 일이다. 그래서 많은 국제 NGO들이 중국 내에서 적법한 지위를 갖기 위해 노력을 하다가도 중도에 포기하게 된다.

중국에서의 국제 NGO 관련 제도를 이해하기 위해서는 우선 중국의 국내 NGO에 대한 관련 제도가 어떻게 되어 있는지를 알아야 한다. 중국정부는 공식적으로 민간조직을 사회단체(社會團體), 민간 운영 비기업단위(民辦非企業單位), 기금회(基金會) 등의 세 가지 유형으로 분류한다.¹⁶³⁾ 그리고 이러한 유형별 민간조직을 법적으로 규율하기 위해, 1989년에 사회단체등기관리조례(社會團體登記管理條例)를 제정한 이후 1998년에는 민간운영비기업단위등기조례(民辦非企業單位登記暫行條例)를, 2004년에는 기금회관리조례(基金會管理條例)를 제정하였다.¹⁶⁴⁾ 이들 조례에 대한 집행과 관련한 업무는 국무원 산하의 민정부가 맡고 있다.

그런데 이들 조례 중 기금회관리조례만 국제 조직에 대한 규정을 두고 있는데, 외국의 재단(foundation)이 중국에서 활동하기 위해 필요한 등록사항에 관해 규정하고 있다.¹⁶⁵⁾ 그리고 재단이 아닌 국제 NGO의 경우는 별도의

162) Heart To Heart(心連心)는 중국 내에 등록된 단체가 아닌데, 이 단체의 지원에 대해 감사 표시를 했다는 것은 비등록 단체에 대한 암묵적인 인정을 뜻한다고 볼 수 있다.

163) 이남주, 『중국시민사회의 형성과 특징』 (서울: 폴리테이아, 2007), p. 48.

164) 장영석, “재중 국제 NGO 상황,” 2008년 7월 16일에 개최된 자문회의 자료.

165) 기금회 관리조례 중 중요 내용을 보면 다음과 같다. 우선 제6조 4항에 민정부는 해외기금회가 중국 내륙에 대표기구를 설립하는 것과 관련된 등록 관리 책임을 진다고 규정하고 있다. 제13조에는 해외기금회 대표기구 설립 등록 사항을 규정하고 있는데, 등록 사항은 명칭, 주소, 공익활동의 업무 범위, 책임자이다. 제14조

규정이 존재하지 않기 때문에, 중국 정부가 자국의 민간조직을 관리하는 조례들을 필요시 준용하고 있는 실정이다.

또한 중국은 국제 NGO와의 업무를 담당할 기구도 제대로 갖추고 있지 않다. 중국에서 NGO를 포함한 모든 사회단체는 법적으로 민정부가 담당하도록 되어 있다. 이에 국제 NGO에 대한 관리도 중앙정부 차원에서는 민정부(Ministry of Civil Affairs: MoCA)가 책임을 맡고, 성(省) 차원에서는 지역민정국(local Civil Affairs Bureaus: CABs)이 책임을 맡는다. 그런데 지역민정국은 국제 NGO 관리 업무를 대외무역경제합작부(Ministry of Foreign Trade and Economic co-operation)¹⁶⁶⁾에 맡겨 놓았다가, 1996년에 대외무역경제합작부와 지역민정국이 공동으로 ‘지방 국제 NGO 협회’(Provincial International Non-Governmental Societies: PINGOS)를 설립해서 국제 NGO를 관리하게 하였다. 하지만 국제 NGO를 규율하는 별도의 규정이 없기 때문에 ‘지방 국제 NGO 협회’(PINGOS)는 정부의 권위를 상징적으로 과시하면서 후견 관료주의(parent bureaucracies)의 잡다한 이해관계를 반영시키는 기구로 인식되고 있다.¹⁶⁷⁾

이와 같이 국제 NGO 관련 제도를 제대로 갖추려고 하지 않기 때문에, 중국 정부는 ‘승인도 없고 금지도 없는’(no recognition, yet no prohibition) 비공식 정책을 채택하고 있는 것으로 간주된다.¹⁶⁸⁾ 이러한 현실에서 국제 NGO들은 중국에서 법적 지위를 갖기 위해 다양한 방식을 시도하게 되었다. 이에 크게 세 가지 방식이 있는데, 첫째, 지방정부와의 협상을 통한 합의서(Memoranda of Understanding: MOU) 체결 방식 둘째, 중국 NGO와의 협력 방식 셋째, 외국기업으로 등록하는 방식이다.

대부분의 국제 NGO는 우선 중앙정부와의 교섭을 통해 법적 지위를 갖고자 시도를 하나, 많은 경우 너무 오랜 시간이 걸리고 절차가 복잡함에 따라

에는 해외기금회 대표기구는 설립 등록 후 세무 등기를 마쳐야 한다고 규정하고 있다. 그리고 제46조에는 여기서 해외 기금회란 중국 이외의 외국, 홍콩행정특별구, 마카오특별행정구, 대만 지구에서 합법적으로 설립된 기금회를 말한다 고 정의하고 있다. 위의 글.

166) 대외무역경제합작부는 외국무역과 중국에 있는 외국기업 및 그 사업을 관리하는 부서인데, 2003년에 국가경제무역위원회 및 국가발전계획위원회와의 통합 작업을 거쳐서 현재의 상무부(Ministry of Commerce)로 조직이 변경되었다.

167) Renee Yuen-Jan-Lynn Hsia and Lynn T. White, "Working Amid Corporatism and Confusion: Foreign NGOs in China," p. 340.

168) *ibid.*, p. 338.

이를 포기하게 된다.¹⁶⁹⁾ 그래서 시도하는 방식이 지방정부와의 협상을 통해 합의서를 체결하는 것이다. 이 방식은 국제 NGO에게 법적 지위를 부여하는 것은 아니지만, 합의서에 기재된 특정 영역에서의 활동을 가능케 해준다. 하지만 상당한 규모의 프로젝트를 수행하는 경우가 아니면 지방정부와 합의서를 체결하는 것이 쉽지 않다.

그래서 국제 NGO들이 가장 손쉽게 접근하는 방식이 중국 NGO와 협력관계를 갖는 것이다. 국제 NGO는 중국 민정부에 사회단체로 등록된 중국 NGO의 법적 지위를 이용해서 자신들이 관심을 갖는 분야의 사업을 추진하게 된다. 이 경우 국제 NGO가 중국 NGO와의 관계를 어떠한 수준에서 가지려고 하느냐에 따라서 중국 NGO는 명실상부한 협력 주체일 수도 있고, 반대로 형식적인 명의만의 협력자로 남을 수도 있다.¹⁷⁰⁾

하지만 위의 두 방식으로 중국에서 활동하는 국제 NGO는 소수에 불과하며, 대부분의 국제 NGO들은 외국기업으로 등록을 해서 활동을 하게 된다. 이에 대한 규정으로 1989년에 발표된 외국상회관리운영규정(外國商會管理暫行規定)이 있는데, 이에 따라서 국제 NGO들은 주로 자문이나 연구와 관련한 외국기업으로 등록을 하며, 이 경우에 등록 기관은 민정부가 아니고 공상부가 된다. 이 방식은 첫째, 시간 및 돈을 절약해 주고, 둘째, 등록 및 절차가 국제 NGO로 등록하는 것보다 훨씬 투명하며, 셋째, 중국인 직원을 채용하는 것이 훨씬 용이하다.¹⁷¹⁾

이러한 방식들로도 활동하기 어려운 군소 NGO나, 종교 및 인권 등 특별히 민감한 분야에서 활동하는 국제 NGO들은 위험을 감수한 채 법외 조직으로 중국에서 활동하기도 한다. 이 경우 사무실의 확보, 현지 직원의 채용, 예금 계좌의 개설 등 많은 부분에서 어려움을 겪게 되며, 만약 중국 정부가 문제를 삼을 시에는 추방만이 아니라 형사처벌도 감수해야 한다.

169) 국제 NGO가 중국 민정부에 등록하기 위해서는 정부기관의 보증이 필요하다. 국제 환경단체인 그린피스(Greenpeace)는 자신들을 보증해줄 정부기관을 2년 동안 찾다가 결국 포기하였다. Andreas Edele, "Non-governmental Organizations in China," Report of Programme on NGOs & Civil Society (May 2005, Geneva), p. 17.

170) 중국 NGO 예산의 70%가 외국 NGO들에 의해 충당되고 있다고 한다. 王名, "中國의 市民社會의 現狀과 特徵," p. 31.

171) Andreas Edele, "Non-governmental Organizations in China," p. 17.

다. 중국에서의 국제 NGO의 활동 현황

중국발전간보(中國發展簡報)는 중국에서 활동하고 있는 국제 NGO의 활동영역을 총 18개 분야로 구분하고 있다. 아래 <표 V-5>가 그것인데 너무 활동분야를 세분화 하고 있는 것이 단점이기는 하나, 전체적으로 중국에서의 국제 NGO 활동을 조망하는데 도움이 된다. 이 자료에 따르면 보건 분야(보건, HIV/AIDS, 성과 생식보건)에 67개 단체, 환경 분야에 45개 단체, 소득증대 분야(소액금융, 농촌 및 지역사회 개발)에 44개 단체가 참여하고 있다.¹⁷²⁾

<표 V-5> 중국에서의 국제 NGO의 활동 영역

활동분야	국제 NGO	활동분야	국제 NGO
아동복지	13	법과 권리	11
재난 예방과 구호	9	소액금융	3
교육	38	NGO 발전과 역량 구축	18
환경	45	노인문제	1
소수민족	29	농촌 및 지역사회 개발	41
양성평등	6	성과 생식보건	9
보건	32	사회정책과 경제개혁	4
HIV/AIDS	26	특정 요구(장애 등)	21
노동 및 이주	6	자원 활동	8

출처: 中國發展簡報. <http://www.chinadevelopmentbrief.com/dingo/>에서 발췌한 내용을 정리.

중국에서 활동을 가장 활발하게 벌이는 국제 NGO들을 보면 대부분 국제적으로도 인정받는 거대 NGO들이다. 이름만 들어도 알 수 있는 이들 국제 NGO는 옥스팜, 포드재단, 세이브더칠드런, 국경없는의사회, 그린피스 등이다. 또한 포드재단 등 미국의 거대 재단이 중국에 엄청난 규모의 자금 지원을 통해 활동하고 있다. 포드재단은 1988년 1월에 중국 사무소를 개소한 이후 2001년 9월까지 1억 2,800만 달러의 자금을 지원하였는데,¹⁷³⁾ 포드재단이 지

172) 중국발전간보(中國發展簡報)는 중국에서 활동하는 국제 NGO를 대략 200여개로 보고 있는데, 이 표에 나타난 단체를 모두 합치면 320개가 된다. 그것은 한 단체가 복수의 분야에서 자원 사업을 하고 있기 때문이다.

원하고 있는 분야는 경제, 빈곤감축, 거버넌스, 국제관계, 생식보건, 문화 및 교육 등 매우 다양한 영역에 걸쳐 있다. 아시아재단도 최근에 활발하게 활동을 하고 있는데, 특히 주민선거, 법률구조, 행정법과 세계무역기구(WTO)와 관련한 분야에 관심을 쏟고 있다. 또한 아시아재단은 이주여성노동자의 건강 및 권리문제와 중국에서의 NGO 발전 문제와 관련해서도 활동을 하고 있다.

3. 소결

베트남과 중국의 국제 NGO 관리 제도는 매우 대조적이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 베트남은 국제 NGO에 대해서 수용적인 태도를 보이는 반면에 중국은 국제 NGO를 통제하고 감시해야 할 잠재적인 위협으로 인식하고 있다. 베트남 및 중국에서의 국제 NGO 활동 조건을 비교하면 아래 <표 V-6>과 같다. 우선 베트남 및 중국의 국제 NGO 관리 제도를 비교하면 다음과 같다. 베트남은 국제 NGO의 등록 법령을 갖추고 있으며, 총리실 산하에 총괄 책임기구로 ‘외국 NGO 관리위원회’(COMINGO)를 설치하고, 그 산하에 실무집행기구로 ‘베트남우호협회’(VUFO)와 ‘인민원조조정위원회’(PACCOM)를 두는 등 체계적인 관리시스템을 운영하고 있다. 이에 반해 중국은 국제 NGO의 등록 법령도 부재하며 형식적인 기구인 ‘지방 국제 NGO 협회’(PINGOS)를 두는데 그치고 있다.

<표 V-6> 베트남중국에서의 국제 NGO 활동 조건

	베트남	중 국
NGO 등록 법령	제정	부재
NGO 관리 기구	실질적 기구	형식상 기구
NGO에 대한 정보 제공	공식적 채널	채널 부재
NGO에 대한 태도	협력적	비우호적 또는 적대적
NGO 통제의 수준	유연한 통제	엄격한 통제
NGO의 사업 수행	안정적	불안정

173) Andreas Edele, "Non-governmental Organizations in China," p. 19.

베트남과 중국은 국제 NGO 관련 제도에서만 차이를 보이고 있는 것이 아니라 국제 NGO와의 협력 관계에서도 커다란 차이를 보이고 있다. 베트남은 ‘베트남-NGO 자원센터’(VUFO-NGO Resource Center)의 운영을 국제 NGO와 함께 하면서 원조 활동과 관련한 자료를 체계적으로 제공하고 있다. 또한 인민원조조정위원회(PACCOM)는 베트남에 원조를 제공하는 국별 원조기관(정부기관 및 국제 NGO 등)들과의 회의를 통해 정보의 제공 및 의견 수렴을 진행하고 있다. 그러나 중국에서는 국제 NGO와 관련한 정보 및 자료를 입수하기도 어려울 정도로 정보의 생산 및 유통이 제한되어 있고, 국제 NGO들 사이의 연락기구나 협의체를 두는 것도 어려운 실정이다.

이러한 조건들에서 드러나는 바와 같이 베트남은 국제 NGO에 대해 협력적 태도를 갖고서 유연한 통제를 하고 있기 때문에, 베트남에서 활동하는 국제 NGO들은 안정적으로 자신들의 지원 사업을 추진할 수 있다. 반면에 중국은 국제 NGO에 대해 비우호적이고 때로는 적대적인 모습을 보이면서 엄격한 통제를 하고 있기 때문에, 중국에서 활동하는 국제 NGO들은 사업의 변경 내지 중단에 대한 불안감을 가지면서 불안정한 상태에서 사업을 추진하고 있다.

베트남의 국제 NGO 활동에 대한 협력적 정책은 베트남에서 활동하는 국제 NGO의 숫자 및 원조금액의 증가 추이에도 그대로 반영되어 나타난다. 1994년에 210개의 국제 NGO가 6,000만 달러의 원조 금액을 제공하던 것이 2002년에는 514개에 8,500만 달러, 그리고 2006년에는 600개에 2억 1,600만 달러를 지원하게 된 것이다. 중국의 경우에는 이와 관련한 신뢰할만한 자료가 없어서 베트남과의 비교가 어렵지만 중국에서도 국제 NGO의 숫자는 계속 증가하는 경향이 있다. 하지만 중국에서 국제 NGO 숫자가 증가하고 있는 원인은 베트남과는 다른 이유에서이다. 기업들이 중국의 거대한 잠재력과 엄청난 인구에 매력을 느끼듯이, 국제 NGO들은 중국의 거대한 사회 변화의 과정에서 나타나는 다양한 문제들에 관심을 갖고 진출하고 있다. 물론 그 중에는 선교를 목적으로 중국에 진출하는 종교 기반의 국제 NGO들도 존재한다. 이렇게 다양한 이유 때문에 커다란 제도적 제약과 속박에도 불구하고 중국에서 활동하는 국제 NGO들이 증가하고 있는 것이다.

베트남과 중국의 국제 NGO 제도에 대한 연구는 보다 심층적으로 진행될

필요가 있다. 예를 들어서 각 국가의 국제 NGO 관련 제도가 지원 효과나 시민사회의 성장에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구가 더 진행되어야 할 것이다. 그래야 각 국가가 채택하고 있는 제도의 차이가 원조에 미치는 영향에 대한 비교 연구가 가능할 것이다. 그러한 한계에도 불구하고 이번 베트남과 중국에 대한 사례 연구를 통해 얻은 바를 정리한다면, 첫째, 국제 NGO들이 개별 국가에 제공하는 원조 규모가 매년 몇 억 달러에 이를 정도로 적지 않은 금액이라는 것이며, 둘째, 국제 NGO와 관련해서 양질의 제도 및 정책을 채택할 때 이들로부터의 원조 규모도 증대되며, 셋째, 국제 NGO의 지원 프로젝트와 관련해서 원조 수원국의 지역사회조직(Community Based Organization: CBO)이 성장 발전한다는 점이다.

제 6 장

결 론



제6장

결론

NGO가 무엇인가에 대한 논의도 매우 복잡한데다 최근에는 이와 유사한 NPO, CSO라는 용어까지 혼재되어 사용되고 있다. 더욱이 근래에는 NGO나 NPO를 대신해서 CSO를 사용하는 경우도 늘어나고 있는데, CSO는 정부, 기업 영역에 속하지도 않지만 NGO에도 해당되지 않는 비정부, 비영리 기관과 단체들을 총망라하는 광의의 개념으로 제시되고 있다. 유엔사회개발연구소는 NGO와 CSO와의 관계에 대해서 “NGO는 자신들의 회원들에 대해서가 아니라 광범위한 공동체에 대해 공익을 전달하기 위한 목적으로 보다 규모가 큰, 전문화된 CSO로 이해된다”고 정리하고 있다.

이렇게 여러 가지 용어들이 사용되는 것에서 알 수 있는 바와 같이 시민사회에는 다양한 조직들이 존재한다. 하지만 이 글에서는 구호 및 개발원조 활동에서 오랫동안 전문성을 갖고 활동을 하고 있다는 점에서 NGO에 초점을 맞추어서 논의를 전개하였다. 그러나 우리의 논의를 NGO에 한정하는 경우에도 NGO가 무엇인가를 설명하는 것이 쉽지 않다.

세계은행은 NGO를 크게 현장활동 NGO와 주창활동 NGO로 구분하며, 국내에서는 일반적으로 활동분야에 따라서 NGO를 구분한다. 환경 NGO, 인권 NGO, 여성 NGO, 복지 NGO, 개발 NGO, 통일 NGO, 평화 NGO, 대북지원 NGO 등이 그것이다. 이러한 다양한 NGO 분류 중에서 이 글에서는 개발 NGO를 중심으로 살펴보았다. 개발 NGO는 국가에 따라서 국제 NGO(INGO), 자원봉사조직(PVO), 자원조직(VO), 비정부개발기구(NGDO) 등으로 다양하게 불리지만, 개발도상국의 주민들을 대상으로 개발지원 활동을 수행한다는 공통점이 있다. 이 글에서는 개발 NGO 중 선진국에 기반을 두고 원조활동을 하는 NGO를 국제 NGO라는 용어로 통일해서 표현하였다.

코르텐(David C. Korten)은 개발 NGO를 4세대로 나누는데, 그 중에서 1세대는 구호와 복지 활동에 중심을 두고 있는 것으로 규정하고 있다. 그러면 자연 재해와 기근, 전쟁으로 고통 받는 사람들에 대한 구호활동의 역사가

오랜 만큼이나 개발 NGO의 역사도 오래된 것이다. 지금 전 세계에서 구호와 개발지원 활동을 벌이는 국제 NGO들이 모두 개발 NGO라고 할 것이다.

구호 및 개발원조 분야에서 국제 NGO의 역할은 점점 더 커지고 있다. 국제 NGO의 원조금액은 2000년대에 들어서 100억 달러를 넘어섰고, 2000년대 중반에는 140억 달러를 상회하게 된다. 그리고 공적부문 기부자들이 이들에게 제공한 자금을 포함하면 국제 NGO를 통한 원조자금의 규모는 2004년에만 총 230억 달러에 달하는데, 이 금액은 전체 공적개발원조의 30%를 넘어서는 것이다. 최근에는 개발도상국의 약 6억 명의 사람들이 국제 NGO 프로젝트 및 프로그램의 지원 대상이 되고 있다.

또한 국제 NGO의 역할과 비중이 높아진 만큼 개발원조 정책에 대한 국제 NGO의 영향력도 현저하게 증대되었다. 국제 NGO는 1990대말에는 외채탕감을 위한 캠페인인 주빌리 2000을 통해 최빈국의 외채를 삭감시키는데 커다란 기여를 하였고, 2000년대에 들어서는 국제개발원조의 중요 의제인 새천년 개발목표의 실현을 위해 각국의 공적개발원조를 증대시키기 위한 노력을 적극적으로 벌이고 있다. 이제 국제 NGO는 개발원조의 실행자 역할과 함께 국제 개발원조 정책의 형성 및 변화에 영향을 미치는 중요한 정책 행위자로서 역할을 하고 있는 것이다.

국제 NGO의 역할이 커짐에 따라 국제개발원조체제를 제대로 이해하고 그에 따라 활동을 하는 것이 요구된다. 그래서 이 글에서는 국제개발원조체제의 주요 정책 체계인 새천년개발목표(MDGs), 빈곤감축전략보고서(PRSP), 부문별 포괄 접근방식(SWAP), 성과중심 관리(RBM), 굿거버넌스(GG), 권리중심 접근방식(RBA) 등 6가지를 살펴보았다. 또한 국제개발원조체제에서 핵심적 기능을 수행하고 있는 유엔개발기구와 국제금융기구들이 국제 NGO와 어떻게 협력하고 있는지도 살펴보았다.

한편, 탈냉전 이후에는 국제적으로 개발원조에 대한 관심이 높아지고 원조 금액이 증대되고 있음에도 국제사회의 원조체계 및 사업방식이 적절한 것인가에 대한 의문이 심각하게 제기되었다. 이에 따라 유엔은 1991년 12월에 개최된 제46차 총회에서 지원시스템의 개혁방안으로 ‘유엔의 인도주의 긴급 지원의 조정 강화’에 대한 결의안을 채택하였다.

인도적 지원 활동을 책임성 있게 효과적으로 진행해야 한다는 목소리는

국제 NGO들 사이에서도 제기되었다. 탈냉전 이후 재해가 빈발하고 그 피해 규모도 엄청나게 커짐에 따라 구호활동에 참여하는 다국적 및 국내 기구들이 대폭 증가하였다. 하지만 이들 기구들은 매우 다양한 설립 배경과 목적을 갖고 있는데다가 조직의 규모와 사업내용도 제각각이었다. 이에 따라 국제적 십자운동과 주요 국제 NGO들은 재난 구호활동에서 준수해야 할 공동 행동 규범을 만드는 작업에 착수해서, 1994년에 ‘재난구호에서의 국제적십자사 및 적신월사 운동과 비정부기구(NGO)를 위한 행동강령’(이하 ‘적십자(적신월) 운동과 NGO 행동강령’)을 채택하게 된다. 그 이후 직접적인 재난 지원활동에서 요구되는 보다 구체적인 기준이 필요하다는 공감대가 형성되어 인도주의 현장과 재난구호에서의 최소기준을 마련하기 위한 작업이 시작되었다. 1997년부터 시작된 이 작업은 3년여의 준비를 통해 2000년에 ‘스피어 핸드북’(Sphere Handbook)을 발간하기에 이른다. 스피어 핸드북은 물공급, 공중위생, 영양, 식량원조, 피난처 및 보건서비스 등 5개 분야에서 재난구호의 최소기준을 제시하고 있다.

지원활동과 관련하여 공동의 행동규범을 만들려는 NGO들의 노력은 대북지원에서도 나타났다. 대북지원을 하고 있는 국제 NGO와 국내의 대북지원 NGO들이 각각 공동의 행동규범을 만든 것이다.

1995년에 대북지원을 시작한 국제 NGO는 북한의 특수한 정치·경제체제와 문화로 인해 많은 어려움을 겪었다. 북한은 분배투명성과 모니터링의 요구를 주권을 침해하는 행위로 인식하여 국제사회의 현지 지원활동에 비협조적이었다. 인도주의 원칙을 관철하고자 하는 국제사회와 이를 간섭과 개입으로 인식하는 북한과의 사이에 대립과 충돌이 있어 왔다. 이에 대북 지원에 참여하고 있는 24개의 유엔기구, 국제 NGO, 공여국 기구들이 1998년 11월에 9개항의 인도주의 원칙(humanitarian principles)에 대한 합의 성명서를 발표하였다.

반면에 국내 NGO의 대북지원 행동규범에 대한 관심은 매우 늦게 시작되었다. 정부나 NGO 차원에서 해외원조 활동을 시작한 것이 불과 20년 정도 밖에 안 되기 때문에 원조 철학이나 정책, 그리고 이론과 실무의 영역 모두에서 내용이 빈약할 수밖에 없었다. 그래서 대북지원을 시작한지 10여년이 지난 2007년 말에야 행동규범을 만드는 작업에 착수해서, 2008년 3월 14일에

북민협행동규범 시안이 마련되어서 동년 6월 12일에 제정되었다. 약 1년여의 작업을 통해서 대북지원에 대한 국내 NGO의 행동규범이 만들어진 것으로, 이 행동규범은 전문과 총 11개 조항으로 구성되어 있다.

또한 본 연구는 국제 NGO의 원조정책 및 활동을 전반적으로 검토한 후에 베트남 및 중국에서의 국제 NGO 활동을 검토하였다. 그런데 베트남과 중국은 사회주의 체제이면서 시장경제를 도입하였다는 점에서 유사하지만, 국제 NGO와의 관계에서 있어서는 상당히 대조적인 모습을 보이고 있다는 점이 확인되었다.

앞에서 살펴본 바와 같이 베트남은 국제 NGO에 대해서 수용적인 태도를 보이는 반면에 중국은 국제 NGO를 통제하고 감시해야 할 잠재적인 위협으로 인식하고 있다. 베트남은 국제 NGO에 대해 협력적 태도를 갖고서 유연한 통제를 하고 있기 때문에, 베트남에서 활동하는 국제 NGO들은 안정적으로 자신들의 지원 사업을 추진할 수 있다. 반면에 중국은 국제 NGO에 대해 비우호적이고 때로는 적대적인 모습을 보이면서 엄격한 통제를 하고 있기 때문에, 중국에서 활동하는 국제 NGO들은 사업의 변경 내지 중단에 대한 불안감을 가지면서 불안정한 상태에서 사업을 추진하고 있다.

베트남과 중국에 대한 사례 연구를 통해 얻은 바를 정리한다면, 첫째, 국제 NGO들이 개별 국가에 제공하는 원조 규모가 매년 몇 억 달러에 이를 정도로 적지 않은 금액이라는 것이며, 둘째, 국제 NGO와 관련해서 양질의 제도 및 정책을 채택할 때 이들로부터의 원조 규모도 증대되며, 셋째, 국제 NGO의 지원 프로젝트와 관련해서 원조 수원국의 지역사회조직(Community Based Organization: CBO)이 성장 발전한다는 점이다.

마지막으로 이번 연구가 북한에 주는 시사점으로는 첫째, 북한이 본격적으로 경제사회개발을 추진하기 위해서는 원조를 효과적으로 관리할 수 있는 제도와 정책을 수립해야 하며, 둘째, 국제개발원조 체제에서 국제 NGO가 차지하는 역할과 비중을 감안하여 국제 NGO와의 협력적 관계를 구축하려는 노력이 요구되며, 셋째, 그동안 대북지원을 해온 국제 NGO와 남한의 NGO를 분리 관리하던 방식이 적절한 지에 대한 평가가 필요하며, 넷째, 개발원조 사업에 전문적 지식과 능력을 갖춘 실무 인력들을 중앙 및 지방 차원에서 모두 양성해야 한다는 것이다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 김동춘 외. 『NGO란 무엇인가』. 서울: 아르케, 2000.
- 대한적십자사. 『국제적십자 편람』. 서울: 대한적십자사, 2002.
- 마가렛 P, 칸스 & 카렌 A, 밋스트. 김계동 외 역. 『국제기구의 이해: 글로벌 거버넌스의 정치와 과정』. 서울: 명인문화사, 2007.
- 박상필. 『NGO와 현대사회』. 서울: 아르케, 2006.
- 박재영. 『국제관계와 NGO』. 서울: 법문사, 2003.
- 박형중. 『구호와 개발 그리고 원조』. 서울: 해남, 2007.
- 서민교·전정기·장동식. 『국제경제기구의 이해』. 서울: 삼영사, 2006.
- 이교덕. 『미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 북·미관계 개선에 대한 합의』. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 이남주. 『중국시민사회의 형성과 특징』. 서울: 폴리테이아, 2007.
- 임홍재. 『경제협력개발기구: 세계경제 논의의 포럼』. 서울: 지식산업사, 1998.
- 조효제 편역. 『NGO의 시대』. 서울: 창작과비평사, 2000.
- 조희연 외. 『NGO 가이드』. 서울: 한겨레신문사, 2001.
- 주성수 편저. 『한국시민사회지표』. 서울: 아르케, 2006.
- 최대석·이종무·이기호·차명제. 『동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 토니 보. 장원석 외 역. 『옥스팜과 국제구호의 교훈』. 제주: 온누리, 2005.
- 헬무트 안하이어·메어리 칼도어·말리스 글라시우스. 조효제 외 역. 『지구시민사회: 개념과 현실』. 서울: 아르케, 2004.
- Ahmed, Shanima and David M. Potter. *NGOs in International Politics*, Bloomfield: Kumarian Press, 2006.
- Cabassi, Julia. *Renewing Our VOICE*. Geneva: The NGO HIV/AIDS Code of Practice Project, 2004.
- Clark, John. *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations*. West Hartford: Kumarian Press, 1991.

- Korten, David C. *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford: Kumarian Press, 1990.
- Malena, Carmen. *Working with NGOs: A Practical Guide to Operational Collaboration between the World Bank and Non-governmental Organizations*. Washington D.C.: World Bank, 1995.
- Riddell, Roger C. *Dose Foreign Aid Really Work?.* New York: Oxford University Press, 2007.
- The Sphere Project. *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*. 2004 edition. Geneva: Sphere Project, 2004.
- UNDP. *UNDP and Civil Society Organizations: A Toolkit for Strengthening Partnerships*. New York: UNDP, 2006.
- United Nations. *Report of the World Summit on Sustainable Development: Johannesburg, South Africa, 26 August-4 September 2002*. New York: United Nations, 2002.
- World Bank. *How the World Bank Works with Nongovernmental Organizations*. Washington D.C.: World Bank, 1990.

2. 논문

- 권동혁·박지혜. “글로벌 기업으로 가는 길, 글로벌 컴팩트(Global Compact).” *Sustainability Issue Papers*. 제29호, 2005.
- 권율. “지속가능발전 세계정상회의의 성과와 과제.” 대외경제정책연구원 편. 『KIEP 세계경제』. 2002년 9월호.
- 라미경. 「국제관계에 있어서 개발NGO의 역할에 관한 연구; CARE와 OXFAM 사례를 중심으로」. 충남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2001.
- 박상필. “NGO 개념의 역사와 실제.” 『현상과 인식』. 제85호, 2001.
- 이종무. “대북 개발지원에 관한 논의 현황과 주요 쟁점.” 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 편. 『북한 개발지원과 NGO』. 서울: 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터, 2005.
- _____. 「대북 인도지원 시스템의 발전 방안 연구」. 경남대 북한대학원 석사

학위논문, 2005.

이종희. “주빌리사우스(the Jubilee South)와 국제연대운동.” 『월간 사회운동』. 2000.

장영석. “재증 국제 NGO 상황,” 2008년 7월 16일에 개최된 자문회의 자료.

주성수. “NGO, NPO, CSO 개념: 국제적 통용과 국내적 적용.” 『한국비영리연구』. 제4권 제1호, 2005.

최대석·이종무. “동북아 대북지원 NGO의 현황과 교류협력 실태.” 조한범 외. 『동북아 NGO 연구총서』. 서울: 통일연구원, 2005.

최대석·이종무·김석향·김경목. “동북아 NGO 교류협력 현황에 대한 진단과 문제점 파악 및 발전의제 설정.” 황병덕 외. 『동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안』. 서울: 통일연구원, 2006.

피터 반 토이질. “NGO와 인권: 정의와 민주주의의 원천.” 조효제 편역. 『NGO의 시대』. 서울: 창작과 비평사, 2000.

王名. “中國の 市民社會の 現状과と 特徴.” The 3rd Korea-Japan Civil Society Forum 2005.

ADB. “ADB-GOVERNMENT-NGO COOPERATION: A Framework for Action, 2003-2005.” (May 2003).

_____. “A Study of NGOs: Vietnam.” (April 1999).

Alan, Fowler. “International Development Frameworks, Policies, Priorities and Implications: A Basic Guide for NGOs.” Oxfam Canada. DLR International. (August 2003).

Ala-Rantalal, Anu. “International NGOs in Vietnam: Promoters of democracy?.” Master’s Thesis in Public Administration. Goteborg University, 2002.

Braeutigam, Deborah A. and Monique Segarra. “Difficult Partnerships: The World Bank, States, and NGOs.” *Latin America Politics and Society*. Vol. 49, No. 4 (Winter 2007).

CONGO(Conference of NGOs in Consultative Relationship with the United Nations). “NGO Participation Arrangements at the UN and in

- Other Agencies of the UN System.” Geneva (March 2006).
- Edele, Andreas. “Non-governmental Organizations in China.” Report of Programme on NGOs & Civil Society Geneva (May 2005).
- Gamble, John King. et. al. “International Law-New Actors and New Technologies: Center Stage for NGOs?.” Law and Policy in International Business. Vol. 31, No. 2 (2000).
- Jack, William. “Public Policy toward Nongovernmental Organizations in Developing Countries.” *Policy Research Working Paper*. The World Bank, 2001.
- InterAction. DPRK Working Group. International NGO Conference on Humanitarian Assistance to the DPRK: Past, Present, and Future (May 3-5, 1999).
- Kille, Kent J. et al.. “Sinking the Billiard Ball Model in Corner Pocket: An Analytic Typology of NGOs and the Implications for IR Research 6”. Paper Prepared for Delivery at the International Studies Association Annual Convention (April 16-20, 1996).
- Nguyen Kim Ha. “Lessons Learned from a Decade of Experience: A strategic analysis of INGO methods and activities in Vietnam, 1990-1999.” VUFO-NGO Resource Centre. Ha Noi (January 2001).
- OECD DAC High Level Forum. “Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability.” (February 2005).
- Oxfam International. “Harnessing Trade for Development.” *Oxfam Briefing Paper*. Vol. 1 (August 2001).
- PACCOM-JICA. “Report on the New Year Meeting: NGO Desk-JICA Plaza and PACCOM.” (24th January 2005).
- Paul, A. James. “NGOs, Civil Society and Global Policy Making.”
 <<http://www.globalpolicy.org/ngos/intro/general/1996/analysis.htm>>.
- Salamon Lester M. and Helmut K. Anheier. “The International Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO-Revision 1,

1996.” *Working Papers of the The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. No. 19, 1996.

Socialist Republic of Vietnam. “Regulations on the Operation of Foreign Non-Governmental Organizations in Vietnam.” Promulgated in accordance with Decision No. 340/TTg dated 24 May, 1996 of the Prime Minister.

Streeten, Paul. “Components of a Future Development Strategy: The Importance of Human Development.” *Finance and Development* (December 1999).

The International Institute for Sustainable Development(ISSD). *Earth Negotiations Bulletin*. Vol. 22, No. 51 (6 September 2002).

United Nations. “Financing for Development: Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development.” United Nations Department of Economics and Social Affairs (2003).

Vakil, Anna C. “Confronting the Classification Problem: Toward a Taxonomy of NGOs.” *World Development*. Vol. 25, No. 12. 1997.

World Bank. “Cooperation Between the World bank and NGOs.” *FY97 Progress Report*. NGO Unit. *Transnational Associations*. Vol. 6, 1998.

_____. “Comprehensive Development Framework, Questions and Answers.” 2001.

Yuen-Jan, Renee, Lynn Haia and Lynn T. White. “Working Amid Corporatism and Confusion: Foreign NGOs in China.” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Vol. 31, No. 3 (September 2002).

3. 기타

<<http://library.duke.edu>>.

<<http://ngocodeofconduct.org>>.

<<http://www.adb.org>>.

<<http://www.adra.org>>.

- <<http://www.care.org>>.
<<http://www.foreignpolicy.com>>.
<<http://www.globalpolicy.org>>.
<<http://www.ifrc.org>>.
<<http://www.koreaexim.go.kr>>.
<<http://www.ngocentre.org.vn>>.
<<http://www.nkchannel.org>>.
<<http://www.reliefweb.int>>.
<<http://www.un.org>>.
<<http://www.undp.org>>.
<<http://www.who.int>>.
<<http://www.worldvision.or.kr>>.

<부록 I>

재해구호시 국제적십자운동과 비정부기구(NGOs)를 위한 행동강령

목 적

이 행동강령은 우리의 행동기준을 제시하고자 한다. 이것은 난민캠프를 설치하는 방법 또는 식량배급을 정확히 측정하는 방법과 같은 상세한 활동에 대한 것이 아니며 오히려 국제적십자운동과 NGOs(비정부기구)가 원하는 성격의 재해대응을 위하여 독립, 효율성 및 영향력의 높은 기준을 유지하고자 하는데 있다. 이것은 또한 강령이 요구하는 기준들을 갖추기 위해 그 조직이 원하여 받아들이는 자발적 성격의 강령이다.

무력충돌 시, 현재의 행동강령은 국제인도법과 동일하게 해석되고 적용된다. 첫 장은 행동강령을 기술한 것이고 첨부한 3개의 부록은 현지 국가의 정부, 기부 공여국 및 국제기구들이 인도적 지원을 보다 효과적으로 전달하도록 만든 근무환경을 서술하고 있다.

정 의

NGOs: 여기에서의 NGOs(비정부기구)는 그 국가의 정부와는 별개로 그들이 기초하여 설립한 국내 및 국제적 기구들을 가리킨다.

NGHAs: 이번 행동강령의 목적을 위해, 국제적십자운동을 포함하는 비영리 인도주의 기구(NGHAs)를 통칭하는 개념의 신조어.

IGOs: IGOs(Intergovernmental Organisations: 정부간 기구)는 2개 이상의 정부가 법적 근거로 설립한 기구를 말한다. 모든 UN기구와 지역단체가 여기에 포함된다.

Disasters: 재해는 인간에게 생명의 손실, 엄청난 고통과 불행 및 대규모 물질적 손해를 초래하는 불행한 사건을 의미한다.

행동강령

국제적십자운동과 민간단체들의 재해대응 프로그램을 위한 강령원칙

1. 인도적 원칙이 최우선이다.

인도적 지원을 받고 제공하는 권리는 모든 국가의 모든 국민이 누려야 할 기본적인 인도주의의 원칙이다. 국제사회의 일원으로서, 인도적 지원이 필요한 곳은 어디에서든지 이루어지도록 하는 것이 우리의 의무이다. 따라서 방해받지 않고 피해자들에게 접근할 필요성은 우리가 책임을 준수하는 데 있어 근간이 될 만큼 중요하다.

우리가 재해대응을 하는 가장 커다란 동기는 재해로 인한 충격을 어렵게 견디며 지내는 피해자들의 고통을 덜어주는 데 있다.

우리는 인도적 지원을 할 때, 그 행위가 당파적인 모습 또는 정치적 활동으로 비추어져서는 아니된다.

2. 원조는 수혜자의 인종, 국적 또는 종교와 어떠한 형태의 구별없이 이루어져야 한다. 원조시 우선사항은 단지 도움을 주어야 할 필요성에 근간을 두고 있다.

가능한 지역은 어디에서든지, 재해이재민들의 요구를 파악하고 이에 대응하기 위하여 기존에 준비한 현지 역량에 대해 철저한 평가를 거쳐 구호활동에 맞는 규정을 만든다.

프로그램의 전체 내용 안에서, 균형을 고려해야 할 것이다. 인류의 고통은 발생지점에서부터 경감되어야 한다. 왜냐하면 삶(생명)은 재해발생 이전처럼 그 국가의 다른 부분과 마찬가지로 한 부분을 차지하고 있기 때문이다.

이렇게 원조원칙은 우리가 줄이려고 하는 고통의 정도를 반영한다.

이런 접근을 하는데 있어서 우리는 재해 발생지역에서 여성들이 담당하는 중요한 역할을 인지하고 원조 프로그램을 통하여 이들의 역할을 지원하여야 한다.

보편, 중립 및 독립적인 정책이행은 우리와 동료들이 모든 재해 피해자들에게 골고루 접근하고 적절한 구호를 제공하기 위하여 활동에 필요한 자원에

의 접근이 가능할 때 효율성을 띤다.

3. 원조는 특별한 정치적 또는 종교적 입장에서 사용되어서는 아니된다.

인도적 지원은 개인, 가족 및 지역사회의 욕구에 따라 제공된다. NGHAs의 권리라는 것이 특별한 정치적 또는 종교적 견해를 표출하는 것임에도 불구하고 우리의 인도적 지원은 특정한 정치적 또는 종교적 견해를 고수하는 수혜자들에게 의존적이지 않다는 것을 확실히 한다.

또한 우리의 원조약속, 이행 또는 분류가 특정 정치적 또는 종교적 내용을 받아들이거나 수용한다는 것을 의미하지 아니한다.

4. 우리는 정부의 외교정책을 위한 도구로 사용되지 않도록 노력한다.

NGHAs는 정부로부터 독립된 활동을 하는 기구들이다. 따라서 우리는 자체정책과 전략이행 방침을 세우고 자체적인 정책과 동일한 부분을 제외하더라도 어떠한 정부정책도 이행하지 아니한다.

우리는 무관심을 통하여 정부 또는 인도주의 이외의 다른 목적을 지닌 타 기관을 위해 우리 스스로를 정치적, 군사적, 또는 경제적으로 민감한 성격의 정보수집에 관여하지 아니할 뿐만 아니라 공여국 정부의 외교정책을 위한 수단으로 활동하지도 아니한다.

우리는 접수한 지원물품이 욕구에 부합하도록 사용할 것이다. 우리가 접수하는 지원물품이 기부자가 자신의 회사 잉여처분을 목적으로 제공한 것이거나 특정 기부자가 정치적 이해관계를 위해 제공한 것이어서는 아니 된다.

우리의 활동을 지원하는데 관심 있는 개인이 자발적으로 제공하는 노동력과 금전적 지원의 가치를 인정하고 증진하며 그러한 자발적인 동기에 기인한 활동의 독립성을 인정한다. 우리는 독립성을 지켜나가기 위하여 재원마련 창구를 하나에만 의존하는 것을 피한다.

5. 우리는 문화와 관습을 존중한다.

우리는 활동지역의 사회와 국가의 문화·체제·관습을 존중한다.

6. 재해대응을 위해 현지역량 강화를 시도한다.

모든 인간과 사회는 심지어 재해현장에서조차도 취약성뿐만 아니라 극복할 수 있는 역량도 가지고 있다. 가능한 모든 지역에서 우리는 현지 업체들과의 거래와 물자 현지 조달 및 현지인 고용 등을 통해 이러한 현지 역량을 강화한다. 우리는 원조계획과 이행문제에 있어 현지 NGHAs들과 협조관계 속에서 적절히 현지 정부와 협력하며 활동한다.

우리는 원조 시 긴급대응을 위한 적절한 협조관계를 최우선으로 한다. 관련 UN기구대표들을 포함하여 현지에서 구호활동에 가장 밀접하게 관련된 단체들과의 협조체제를 통하여 최상의 원조활동 효과를 이룬다.

7. 구호활동에 수혜자 프로그램이 포함되도록 방법을 모색해야 한다.

수혜자들에게 재해대응 지원을 강요해서는 아니 된다. 효율적인 구호와 지속적인 재건활동은 수혜자들이 자발적인 의지를 가지고 지원프로그램 계획, 관리 및 이행에 참여할 때 최고조에 달한다. 우리는 구호 및 재건 프로그램에 현지 모든 이들이 참여할 수 있도록 독려해야 할 것이다.

8. 구호원조는 기본적인 욕구에 부응하면서 향후 재해로 인한 잠재적 취약성을 줄이는데 진력해야 한다.

모든 구호활동은 긍정적인 면으로나 부정적인 면으로나 장기 발전 프로젝트에 영향을 끼친다. 이것을 인정하면서 우리는 향후 재해로 인한 피해자들의 취약성을 감속시키고 안정적인 생활을 이루도록 지원하는 구호프로그램을 활발히 이행할 것이다. 우리는 구호 프로그램의 계획과 운영에 있어 환경문제에도 특별한 관심을 기울일 것이다. 우리는 또한 인도적 지원의 부정적 측면을 최소화하는데 노력하며 외부원조에 장기적으로 의존하는 것을 피한다.

9. 우리는 우리가 지원하는 이들과 우리를 지원하는 이들 모두에게 책임을 진다.

우리는 재해발생시 지원 받을 필요가 있는 이들과 재해구호 활동과 지원하고자 하는 이들 간의 파트너십을 위한 제도적 연결고리 역할로서 활동한다. 따라서 양쪽 모두에 대한 책임을 진다.

기부자 및 수혜자들과의 모든 관계는 개방되고 투명성을 가져야 한다. 우리는 이들에게 재정적 측면과 효율성 측면에서 원조활동을 보고할 필요가 있다. 우리는 원조활동과 관련하여 적절히 모니터 할 의무와 재해로 인한 피해복구 지원에 대한 정기적인 평가를 행할 의무를 가지고 있다.

우리는 개방적이고 확고한 의지를 가지고 우리의 활동효과와 제한요인들 및 그 효과를 증대시키기 위한 보고서를 작성한다. 우리의 프로그램은 전문성을 띤 높은 수준에 근거하며 낭비적인 취약요인들을 최소화 한다.

10. 자료수집 및 홍보활동에 있어서 우리는 재해피해자들을 동정의 대상이 아닌 존엄한 인간으로 인식한다.

동등한 동반자로서 재해 피해자들을 존중하는 행위가 지속되어야 한다. 우리는 언론에서 보여지는 재해 피해자들의 취약성과 두려움 뿐만 아니라, 현재 그들이 가진 취약한 능력과 필요로 하는 욕구가 초점이 되는 재해상황을 구체적 이미지로 형상화하여야 한다.

대중의 인식을 높이기 위하여 언론 및 대중매체와 협력하면서 전반적인 구호활동 지원을 극대화하는 원칙을 이용하여 잊점을 얻으려는, 광고효과를 위한 내외부적인 요구를 허용하지 아니한다.

우리는 수혜자들이나 직원들의 신변안전을 위하여 또한 수혜자들에게 제공하는 서비스가 손상되지 않도록 언론홍보의 선점문제로 유관단체와 경쟁하지 아니한다.

근무환경

상기 행동강령 내용을 준수하기로 잠정합의한 우리는 이제 NGHAs가 재해대응 활동에 효율적으로 참여하는 것을 독려하기 위하여 현재 공여국과 현지 정부 및 국제기구(원칙적으로 UN기구)가 만든 근무환경을 나타내는 지시적 지침서를 가지고 있다.

위 지침서는 단지 방향설정으로서 법적 구속력을 가지지 아니하며 비록 이 지침서가 미래를 위한 활동 목표가 될지라도 정부와 IGOs들이 서명을 통해 이 지침서를 따르기를 바란다. 이 지침서는 우리의 파트너들이 우리가

구하고자 하는 이상적인 관계를 인식하도록 하기 위해 개방과 협력의 정신을 담고 있다.

〈부록 1〉 정부와 재해국에 대한 제안

1. 정부는 NGHAs의 독립적이고 인도적이며 공평한 활동을 이해하고 존중한다.

NGHAs들은 독립적인 단체이다. 독립성과 공평성은 모든 현지 정부로부터 존중받아야 한다.

2. 현지정부는 재해피해자들을 향한 NGHAs의 신속한 접근을 강화한다.

NGHAs가 인도주의 원칙을 충실히 이행할 경우, 인도적 지원 목적을 위하여 이들은 재해이재민들에게 신속하고 공평한 지원을 할 수 있다. 이는 현지 정부가 통치권을 이행하는 과정에서 NGHAs의 지원을 방해하지 않고 이들이 공평하고 비정치적 활동을 벌이는 행위를 받아들일 의무가 있다.

현지정부는 특히 구호요원들에 대한 입출국(비자 등 출입국 통과시 요구되는 과정)자격요건과 절차를 폐지하여 이들의 신속한 접근을 강화한다. 정부는 긴급구호 기간 중 국제 구호물자 및 인력수송을 위한 비행기의 이·착륙권을 허가한다.

3. 정부는 재해기간 동안 구호물자와 관련정보의 흐름을 시의 적절하게 지원한다.

구호물자와 장비는 상업적 이윤이나 소득을 목적으로 하지 않는 조건으로 인간의 고통경감을 위하여 제공된다. 구호활동 지원 시 비관세 및 무제한 통관을 적용시키며 원산지 증명이나 송장 또는 수출입 증명서와 같은 기타 다른 제한요소들(수입관세, 보관료 또는 선적료)을 요구하지 아니한다.

차량, 경비행기 및 통신장비 등 필요한 구호장비의 임시수입은 수혜국 현지 정부가 이들 장비에 대한 등록이나 면허절차를 면제해준다. 마찬가지로 정부는 구호활동 종료 시 이들 구호장비의 재 반출을 제한하지 아니한다.

재해시 통신을 원활하게 하기 위하여, 현지정부는 특정 라디오 주파수를

부여하여 구호단체들이 재해관련 정보교환과 재해대응 역량이 있는 지역사회에 자주 알릴 수 있도록 국내 및 해외 연락수단을 지원한다. 또한 구호요원들이 구호활동에 필요한 모든 통신수단을 활용할 수 있도록 한다.

4. 정부는 재해정보와 계획에 협력한다.

구호활동의 전반적인 계획과 협력은 궁극적으로 현지 정부의 책임이다. 구호활동을 계획하고 이행하도록 NGHAs에 필요한 구호와 정부 시스템에 대한 자료 및 현지정부가 직면하는 잠재적 안보위험에 대한 자료를 제공한다. 면 계획과 협력은 최대한 이루어질 수 있다. 정부는 NGHAs에 그러한 자료를 제공한다.

효율적인 협력과 구호노력의 효율적 활용을 강화하기 위하여 현지정부는 재해에 우선하여 연락지점을 정하여 NGHAs가 현지 정부당국과 연락할 수 있도록 한다.

5. 무력충돌 시 재해구호

무력충돌 시 구호활동은 국제인도법 관련 규정에 따른다.

〈부록 2〉 공여국 정부에 대한 제안

1. 공여국 정부는 독립적이고 인도적이며 공정성을 지닌 NGHAs들의 활동을 인정하고 존중한다.

NGHAs는 독립적인 단체로서 독립과 공정성이 공여국 정부에 의해 존중되어야 한다. 공여국 정부는 특정 정치적 또는 이념적 목적을 위하여 NGHAs를 이용하지 아니한다.

2. 공여국 정부는 독립적인 구호활동을 보장하며 재정을 지원한다.

NGHAs는 인도적, 독립적 행동양식을 가지고 공여국 정부가 재해이재민들에게 제공할 목적으로 기부하는 재정적, 물질적 지원을 받아들인다. 구호활동의 이행은 궁극적으로 NGHAs의 책임이며 NGHAs의 정책에 따라 이루어진다.

3. 공여국 정부는 NGHAs가 재해이재민들에게 접근할 수 있도록 지원하는 데 행정적 경험과 기술을 사용한다.

공여국 정부는 재해지역 NGHAs 요원들의 자유로운 재해지역 접근과 신변 안전에 대한 중요한 책임을 가진다. 공여국 정부는 필요 시 현지 정부당국과 함께 정책을 이행할 준비를 한다.

〈부록 3〉 정부간 단체에 대한 제안

1. IGOs는 재해현장 취약계층 구호 시 NGHAs가 협력 동반자임을 인식한다.

NGHAs는 UN과 기타 정부간 기구들과 함께 더 나은 재해대응을 이루기 위하여 활동한 것이며 모든 동반자들에게 대하여 독립적이며 통합적인 성격의 동반자관계 정신을 가지고 함께 일한다. 정부간 기구들은 NGHAs의 독립성과 공정성을 존중해야 한다. NGHAs는 구호계획을 준비하는 과정에 UN의 자문을 얻는다.

2. IGOs는 국제적, 지역적 재해구호를 위한 전반적인 협력체계를 제공하여 현지정부를 지원한다.

NGHAs는 국제적 대응을 요구하는 재해 대응 시 전반적인 협력체계를 항상 제공할 의무를 가지는 것은 아니다. 이 책임은 현지정부와 관련 UN기구가 진다. NGHAs는 피해국가와 국내외 재해대응 지역사회를 돕기 위하여 적절한 시기에 효율적인 방법으로 서비스를 제공한다. 어떠한 경우에도 NGHAs는 제공하고자 하는 서비스의 효율적인 협력을 위하여 최대한 노력하여야 한다.

3. IGOs는 UN기구에 부여한 신변보호를 NGHAs에게도 확대한다.

IGO는 구호활동 시 그들의 파트너와 함께 효율적인 재해대응을 할 수 있도록 모든 정보를 지속적으로 공유한다.

4. IGOs는 UN기구에 부여한 것과 같은 정보를 NGHAs도 접할 수 있도록 제공해야 한다.

IGOs는 효율적인 재해대응에 관한 모든 정보를 그 활동 파트너인 NGHIA와 공유해야 한다.

※출처: 『국제적십자편람』 서울: 대한적십자사, 2002년.

<부록 II>

인도주의 현장 (Humanitarian Charter)

이 현장과 최소기준을 준수하기로 공약한 인도주의 기구들은 재난 및 전쟁의 피해자들에게 제공되는 서비스가 명확하게 규정된 수준에 도달하도록 하며, 기본적인 인도주의 원칙이 준수되도록 하는 것을 목표로 하고 있다.

인도주의 현장은 인도주의 원칙 및 최소기준을 이루는 것에 대한 인도주의 기구의 책무를 나타낸다. 이러한 책무는 그들 자신들의 도덕적 의무에 대해서는 기구들의 평가에 기초하고, 국가 및 제 정파들의 책임에 대해서는 국제법에 공식적으로 기술되어 있는 권리와 의무들을 반영한 것이다.

이 현장은 재난 및 분쟁 피해자들의 생명을 유지시키고 존엄성을 지키기 위한 가장 기초적인 필요조건들을 고려하고 있다. 그리고 최소기준은 물, 위생, 영양, 식량, 피난처 및 보건의료 등에서 사람들의 요구와 관련한 필요조건들을 수량화하고자 한다. 총체적으로 보면 인도주의 현장과 최소기준은 인도주의 지원 활동의 책무성을 위한 실행 지침을 제공한다.

1. 원칙들

우리는 인도주의 임무를 가장 우선해야 한다는 우리의 신념을 다시 한번 명확하게 밝힌다. 이러한 신념은 분쟁 및 재난으로 인한 사람들의 고통을 방지하거나 경감시키기 위해 모든 가능한 조치들이 취해져야 하며, 이러한 피해를 입은 민간인들이 보호와 도움을 받을 권리를 갖고 있다는 것을 의미한다.

국제 인도주의법과 박애의 원칙을 반영한 우리의 신념에 기초하여 우리는 인도주의 기구로서 도움을 제공한다. 우리는 박애와 공정성의 원칙, 그리고 ‘재해구호시 국제적십자운동과 비정부기구(NGOs)를 위한 행동강령(1994)’에 따라 행동할 것이다.

인도주의 현장은 다음 원칙들이 근본적으로 중요하다고 확인한다:

- 1.1 존엄한 삶을 살 권리: 이 권리는 생명권, 적정한 삶의 기준, 그리고 잔인하고 비인간적이거나 모멸적 대우 및 처벌 등으로부터의 해방과 관련한 법령들에 반영되어 있다. 우리가 이해하는 바의 개인들의 생명권이란, 생명이 위협받는 곳에서 이를 보호하기 위해 취해져야 하는 조치들을 받을 권리와 그에 부합하여 다른 사람들에게 그러한 조치들을 취해야 하는 의무를 수반하는 것이다. 여기에서 의무란 인명구조 활동을 헛되게 하거나 억누르지 말아야 한다는 것을 함축한다. 더욱이 국제 인도주의법은 분쟁시기의 민간인 지원에 관한 상세한 조항을 두고 있으며, 생활필수품이 동난 민간인들에게 인도주의적이고 공평한 지원을 제공하는 데 동의해야 하는 의무를 국가 및 제정파들에게 지우고 있다.
- 1.2 전투원과 비전투원의 구분: 이 원칙은 1949년의 제네바 협정과 1977년의 추가의정서를 보강해준다는 점에 그 특성이 있다. 20세기 후반 민간인 사상자 비율의 엄청난 증가에서 볼 수 있듯이 이 기본적 원칙은 점점 그 효력을 상실하였다. 내전이라 불리는 국가 안에서의 무력분쟁은 전쟁행위에 능동적으로 참여하는 사람들과 직접적인 역할을 하지 않는 민간인 및 다른 사람들(환자와 부상자 및 포로를 포함)을 구별해야 할 필요성에 대한 우리의 판단력을 잃게 한다. 비전투원은 국제 인도주의법의 이름으로 보호되어야 하며, 공격대상에서 배제되는 권리를 부여받고 있다.
- 1.3 농 르폴르망 원칙(The Principle of non-refoulement, 강제송환금지원칙): 이것은 어떠한 난민도 인종, 종교, 국적, 특정 사회단체의 구성원 또는 정치적 견해를 이유로 생명 및 자유가 위협받거나, 고문의 대상이 될 위험이 있다고 믿어지는 실체적 근거가 있는 나라로 송환되어서는 안 된다는 원칙이다.

2. 역할과 책임

2.1 우리는 일차적으로 재난 및 무장 분쟁 피해자들의 기본적 요구들이 그들 자신의 노력을 통해서 충족되어야 한다는 것을 인정하며, 이에 대처하는 사람들의 역량을 넘어서는 지원 제공은 국가의 주요한 역할이자 책임임을 인정한다.

2.2 국제법은 피해자들이 보호받고 지원받을 권리가 있다는 것을 인정한다. 국제법은 국가 또는 교전 당사자들이 이러한 지원을 제공하거나 또는 제공되도록 허용해야 한다는 법적 규정을 두고 있을 뿐만 아니라, 그들에게 기본적 인권을 침해하는 행위를 방지하거나 중단시켜야 한다는 의무를 지우고 있다. 이와 같은 권리와 의무는 국제인권법, 국제 인도주의법 및 난민법에 명시되어 있다.

2.3 우리는 인도주의 기구로서 이들의(국가 또는 교전 당사자)의 우선적인 역할 및 의무와의 관련성 속에서 우리의 임무를 규정한다. 인도주의 지원을 제공하는 것 속에서 우리의 임무는, 우선하는 의무를 갖고 있는 자(국가 또는 교전 당사자)들이 그들 스스로 이러한 임무를 수행할 의지나 능력이 항상적으로 존재하는 것이 아니라는 현실을 반영하고 있다. 이것은 때때로 능력의 문제이기도 하다. 그것은 중요한 법적, 윤리적 의무와 많은 부분 사람들의 고통을 줄이는 게 가능했었던 재난 결과들에 대한 의도적인 무시로 나타난다.

2.4 교전 당사자들이 지원활동의 인도주의 목적을 존중토록 하는 데 빈번하게 실패하면서, 분쟁 상황에서 지원을 제공하고자 하는 시도는 잠재적으로 민간인들을 공격으로부터 더욱 취약케 만들거나, 교전 당사자들의 어느 한 쪽 또는 그 이상에게 의도하지 않은 이익을 안겨 줄 수 있는 것으로 나타난다. 우리는 위에서 언급된 규정들을 견지하는 한에서 지원활동의 역효과를 최소화시킬 것임을 명확히 밝힌다. 교전 당사자들은 이러한 지원활동의 인도주의적 성격을 존중해야 할 의무가 있다.

25. 우리는 위에서 제시된 원칙들과 관계되어서, 그리고 더 일반적인 측면에서도 국제법 하에서의 국제적십자위원회(ICRC)와 유엔난민고등판무관(UHCR)이 갖고 있는 보호 및 지원 임무를 인정하고 지지한다.

3. 최소기준들

다음의 최소기준은 인도주의 지원을 제공하는 기구들의 경험에 기반하고 있다. 이 기준들을 달성하는 것이 우리의 통제범위 밖에 있는 여러 요소들에 의해 좌우됨에도 불구하고, 우리는 이를 달성하기 위해 지속적으로 노력하면서 그에 상응하는 책임을 질 수 있기를 바라고 있다. 우리는 국가들을 포함한 여타 인도주의 기관들도 이 기준을 하나의 표준으로 채택해 줄 것을 요청한다.

1장부터 5장까지 상세하게 서술된 이들 기준을 고수하기 위하여, 우리는 존엄한 삶을 살 기본 권리를 누릴 수 있는 최소한의 필수조건(물, 위생, 식량, 영양, 피난처, 보건의료)에 재난 피해자들이 접근하는 것을 보장받을 수 있도록 모든 노력을 기울일 것이다. 우리는 이를 위해서 국제인권법, 국제 인도주의법 및 난민법 아래에서 정부와 제 정파들이 자신들의 의무를 다하도록 계속해서 주창활동을 벌여나갈 것이다.

우리는 이러한 약속에 대한 책임을 갖고서 각 기구 및 협회, 연합체들이 자신들 내부에서 책무성을 보장하기 위한 시스템을 구축할 수 있기를 기대한다. 우리는 우리의 기본적인 책무성이 우리가 지원하고자 하는 사람들에게 대한 책무성임을 명확히 밝힌다.

출처: The Sphere Project. *Humanitarian Charter and Minimum standards in Disaster Response*, 2004 edition, Geneva: Sphere Project, 2004,

<부록 III>

대북협력민간단체협의회 공동행동규범

2008년 6월 12일 제정

전문(前文)

대북지원은 북한 주민이 직면하고 있는 생존권의 위기를 극복하고 지속 가능한 방식으로 삶의 질을 향상할 수 있도록 돕는 것을 목적으로 한다. 이는 각종 재난에 대한 긴급 구호, 사회경제적으로 어려운 상황에 있는 취약계층에 대한 지원, 그리고 북한 주민의 삶의 질 향상을 위한 개발지원을 모두 포괄한다.

또한 대북지원은 분단된 한반도 현실에서 남과 북의 주민 사이에 상호 이해와 신뢰를 형성하고, 남북화해와 협력의 토대를 구축하며, 한반도의 평화 형성에 기여하는 역할을 담당하고 있다.

우리는 대북지원 사업을 인도주의 정신에 기초하여 공정성, 중립성, 독립성, 투명성을 핵심적 가치로 하여 수행할 것을 선언한다. 이는 긴급구호 또는 개발지원의 현장에서 활동하는 모든 기관이 준수해야 할 보편적 규범이다.

우리는 이러한 보편적 규범에 기초하는 한편, 우리의 지원현장인 북한 현실을 반영하여 대북지원 과정에서 지원 단체들이 준수해야 할 공동행동규범을 마련하였다.

‘대북협력민간단체협의회 공동행동규범’(이하 북민협 행동규범)은 지원 단체들의 책무성을 강화하고 지원사업의 효과성을 높이는데 기여할 것이다. 우리는 북민협 행동규범이 추구하는 가치와 내용을 모두 이해하고 이에 따라 행동할 수 있도록 최선의 노력을 다할 것을 다짐한다. 또한 우리는 대북지원의 후원자 및 수혜자, 남북한 당국에게도 북민협 행동규범의 정신 및 핵심가치가 구현될 수 있도록 많은 이해와 협력을 적극적으로 구하고자 한다.

제1조 (목적)

북민협 행동규범은 대북지원이 인도주의 정신에 기초하여 공정하고 투명하게 이뤄지도록 하며, 대북지원 단체들의 책무성을 강화하고, 지원 사업에 대한 남과 북의 이해와 협력을 증진하는 데 목적이 있다.

제2조 (대북지원의 원칙)

1. 인도적 명령 우선

우리의 대북지원은 인도주의 실현을 우선으로 해야 하며, 인도적 지원이 필요한 곳은 어디에서든지 대북지원이 이루어지도록 노력해야 한다.

2. 중립성

우리의 대북지원은 특정한 정치적 또는 종교적 신념에 대한 북한 주민의 지지나 수용과 관계없이 중립적으로 이루어져야 한다.

3. 독립성

우리의 대북지원은, 지원 단체의 자체적인 정책과 동일한 부분을 제외하고, 남과 북의 어떠한 정부정책과 연계되거나 또는 정책수단으로 사용되어서는 아니 된다. 우리는 독립적으로 수립한 정책과 사업계획에 의거해서 대북지원을 수행해야 한다.

4. 지속가능성

우리의 대북지원은 북한사회의 지속가능한 발전에 기여하는 방향으로 이루어져야 하며, 지원사업의 전 과정에서 북한 주민과 당국의 역량 구축에 주된 관심을 두어야 한다.

5. 인간존엄성

우리의 대북지원은 인간 존엄성의 실현에 기여하는 방향으로 이루어지도록 해야 한다. 또한 우리는 북한 주민을 존엄한 인간으로 인식하며 그들의 가치, 역사, 종교 및 문화를 존중한다.

제3조 (이해관계 당사자의 신뢰보호)

대북지원 단체는 법과 윤리에 근거하여 남과 북의 주민을 포함한 이해관계자들의 신뢰를 보호하고 그들의 기대에 부응하기 위해 최선을 다하여야 한다.

제4조 (지원의 의무)

대북지원 단체는 지원 사업을 자신들의 영리적 이익을 추구하기 위한 수단으로 이용해서는 안 되며, 지원 사업이 실질적이고도 지속적으로 추진될 수 있도록 해야 한다.

제5조 (대북지원 사업의 수행지침)**1. 지원 사업계획의 수립**

대북지원 단체는 지원사업의 중복과 비효율성을 피하기 위하여 지원 사업계획을 수립하고 단체들 간에 공유하여야 한다.

2. 지원사업의 실시기준**2.1 수혜자 우선**

대북 지원사업의 계획을 수립할 때 북한 주민들의 필요를 우선적으로 고려하여야 한다.

2.2 지원에 있어 차별금지

대북지원은 북한 주민의 정치적 신념, 종교, 성별 및 연령, 사회적 계층, 거주지역 등에 의한 차별 없이 공정하게 제공되어야 한다.

2.3 재원사용의 투명성

대북지원을 위해 조성된 재원은 공적 책임감에 기초하여 지원 사업 계획의 본질적 목적범위 내에서만 사용하여야 한다.

3. 모니터링

대북지원 단체는 지원 사업이 사업계획서에 따라 순조롭게 진행되고

있는지, 지원물자가 북한주민에게 직접 전달되고 있는지, 지원물자가 지원사업의 목표를 달성하기 위해 적절하게 사용되고 있는지에 대해 수시로 점검하여야 한다. 그리고 사업추진 단계별로 추진실적을 평가하여 사업의 계속 수행여부 및 변경여부를 결정하여야 한다.

4. 안전 확보

대북지원 단체는 지원 사업에 참여하는 실무자와 파견 인력들의 신변 및 안전 보호를 위해 필요한 조치들을 수립·시행해야 한다.

제6조 (대북지원의 효율성 제고)

1. 활동상황의 공개

대북지원 사업과 관련된 활동상황은 공개되어야 한다. 다만 지원사업의 상황을 공개함에 있어 북한주민의 사생활을 침해하지 않도록 유의해야 한다.

2. 활동정보의 공유

대북지원 사업의 효율성을 높이기 위해 필요한 경우, 지원 사업을 통해 획득한 현지상황 정보 및 통계자료 등을 대북지원 단체 상호간에 공유해야 한다.

3. 상호협력

대북지원 단체는 정보부족 및 이해관계의 차이로 인한 다른 단체와의 마찰 가능성을 감소시키기 위해 노력해야 하며, 잠재적 마찰의 당사자는 대북협력민간단체협의회회의의 중재·조정 등의 절차를 통한 갈등 해소와 상호협력을 추구해야 한다.

제7조 (재무회계 및 감사)

1. 재무회계의 원칙

대북지원 단체는 모든 재정을 투명하고 합리적이며 효율적으로 관리하여야 한다.

2. 회계장부

대북지원 단체는 재정의 투명성을 위하여 회계원칙에 따라 작성된 회계장부를 비치하여야 한다.

3. 예산 및 결산

대북지원 단체는 지원사업의 계획에 따라 적정한 예산을 수립하고 예산에 따라 지출을 관리하여야 한다. 또한 연 1회 이상 정기적으로 사업수행의 회계결산을 하고 결산서를 공개하여야 한다.

4. 감사

대북지원 단체는 1인 이상의 감사를 선임하여 사업수행에 따른 회계처리가 적절히 이루어지도록 하여야 한다. 감사는 당해 단체의 연도별 결산보고서에 대하여 의견을 제시하여야 한다.

제8조 (관련법령 및 윤리규범의 준수)

대북지원 단체는 지원 사업을 수행함에 있어 남과 북의 법령을 준수하고, 남과 북의 고유한 관습과 윤리규범을 존중하여야 한다.

제9조 (북민협 행동규범의 공개와 수락)

북민협 행동규범은 대북지원을 하는 현재 및 미래의 모든 당사자와 이해관계자들의 수락을 받기 위해 공개된다. 북민협 행동규범을 수락한 대북지원 단체는 가능한 한 가장 분명한 방식으로 북민협 행동규범의 수락사실을 공표하여야 한다.

제10조 (북민협 행동규범의 이행)

1. 북민협 행동규범 이행결과보고서

대북지원 단체는 북민협 행동규범의 이행과 관련해서 신의성실의 원칙에 기초하여 공정하고 정직하게 보고서를 작성해야 한다.

2. 복민협 행동규범 이행 감시

대북지원 단체는 복민협 행동규범을 위반한 단체를 그 내용을 특정해서 서면으로 이의제기할 수 있다. 이러한 이의제기는 복민협 정관에 의거한 절차에 따라 조사한 후 그 결과를 총회에 보고하여야 한다.

3. 위반 시 제재

복민협 행동규범을 위반한 것으로 확인된 단체에 대해서는 복민협 정관 규정에 따라 그 위반의 정도에 상응한 책임을 묻는다.

제11조 (복민협 행동규범의 관리사무)

복민협 행동규범에서 규정하고 있는 사항과 관련된 사무는 대북협력민간 단체협의회가 담당한다.

최근 발간자료 안내

연구총서

2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈	저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택	저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영	저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외존성과 한국경제의 영향력	이 석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철	외 공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준	외 공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운	저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조 민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아시아의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외	공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외	공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화번영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외	공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외	공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외	공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠	저	5,000원
2007-15(I)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜 외	공저	10,000원
2007-15(II)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-4	东北亚区域合作的新联系	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운 외	공저	8,000원

2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석 저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범 저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주·이동: 실태 및 변화 전망	이금순 저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외 공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외 공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운 저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외 공저	10,000원
2008-05	중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병근, 구기보 저	7,500원
2008-06	한반도 통일외교 인프라 구축 연구	박영호 외 공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외 공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외 공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외 공저	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략 이론과 실제	이금순, 김수암 저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜 저	9,000원

학술회의총서

2006-01	남북경제공동체 형성전략		10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행		9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략		10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation		9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia		7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축		8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제		10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화·번영: 평가와 전망		9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향		10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula		9,500원

협동연구총서

2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략(Ⅰ): 안보전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(Ⅱ): 경제전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제		10,000원
2006-11-03	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외 공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외 공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외 공저	9,000원

2007-10-03 동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01 한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02 한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03 한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05 대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06 남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원
2007-11-07 남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08 한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09 한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원
2008-07-01 한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,500원
2008-07-02 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	저	6,000원
2008-07-03 북한의 국가·사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	공저	7,000원
2008-07-04 남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	공저	8,000원
2008-08-01 국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	공저	10,000원
2008-08-02 국제 개발이론 현황	이금순 외	공저	8,000원
2008-08-03 국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	공저	10,000원
2008-08-04 UN기구의 지원체제와 대북 활동	최춘흠 외	공저	6,500원
2008-08-05 양자간 개발기구의 체계와 활동	권 율 외	공저	10,000원
2008-08-06 다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	공저	10,000원
2008-08-07 국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외	공저	8,000원

논 총

통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2006	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2007	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2008	이금순 외 공저	10,000원

독일통일백서

2006	2005 독일통일백서	8,500원
2008	2006 독일통일백서	8,000원

연례정세보고서

2006	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원
2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2006-01	2006년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영운
2006-03	2006 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영운
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영운
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영운, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	「2·13합의」 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의의 결과분석	김국신, 여인곤

2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사실 분석	정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한·일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기('08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한·러 정상회담 결과분석	여인곤

KINU정책연구시리즈

2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영윤
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호	임순희, 이금순, 김수암
2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호	임순희, 이금순, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희

월간 북한동향

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실

한반도 평화체제 연구총서

2007	한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호	허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아
------	----------------------	------------------------------

Studies Series

2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah
2007-01	Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects	Lim, Soon-Hee
2007-02	North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability	Jeung, Young-Tai
2007-03	An Assessment of the North Korean System's Durability	Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chir-Soo
2007-04	A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System	Kim, Young-Yoon
2007-05	North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures	Choi, Soo Young

- 2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath
of their Economic Difficulties Cho, Jeong-Ah
- 2008-01 Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's
Republic of Korea Kim Soo-Am
- 2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army Jeung, Young-Tai
- 2008-03 PSI and the Korean Position Seongwhun Cheon
- 2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security
Strategy Kim Kook-shin, Yeo In-kon, Kang Han-koo
- 2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins
Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
- 2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea Suh, Jae-Jean

통일연구원 도서회원 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 정기회원에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 정기회원제를 운영하게 되었습니다.

정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 회원의 구분

- 1) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 2) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 가입방법

- 1) 「도서회원 가입신청서」 작성
- 2) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 3) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 가입기간

- 1) 가입한 날로부터 1년간 회원으로서의 자격유지
- 2) 회원자격을 계속 유지하실 분은 유효기간 만료 이전에 연회비를 납부하시면 됩니다.
(재가입 안내장을 발송)

4. 회원의 특전

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 15-20권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 협동연구총서(연평균 5-10권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

5. 회원가입 문의

- (142-728)서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원
- 출판정보관리팀 도서회원 담당자(전화: 901-2559, FAX: 901-2547)

※가입기간중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회 원 가 입 신 청 서				
성 명		주민등록번호	-	
근 무 처				
	직 위			
간 행 물 받을 주소	(우편번호 :)			
연 락 처	전 화		내선 전화	
	핸드폰		FAX	
	전자메일			
전 공 및 관심분야				
회원구분	학생회원 () 일반회원 () 기관회원 ()			
<p>본인은 통일연구원의 정기회원 가입을 신청합니다.</p> <p>200 년 월 일</p> <p>신청인 (인)</p>				

※ 본 신청서를 팩스나 우편으로 보내주시시오(인터넷으로 가입가능)
 (우142-728 서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원 통일학술정보센터
 FAX: 901-2547)

※ 신한은행 온라인 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

※ 본 연구원에서 여러분들을 위해 어떤 서비스를 더 제공했으면 좋은지에 대한
 의견이 있으신 분은 본 신청서 뒷면에 적어주시기 바랍니다.

