

국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례

인쇄/1997년 12월 27일

발행/1997년 12월 30일

발행처/민족통일연구원

발행인/정세현

편집인/북한인권정보센터

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전화(대표)900-4300 (직통)901-2528 팩시밀리 901-2542

© 민족통일연구원, 1997

민족통일연구원에서 발간한 간행물은

전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 한국경제서적 : 737-7498

ISBN 89-87509-22-2

6,000원

연구보고서 97-13

국제기구 및 비정부기구의
인도적 지원사례

이 금 순

민족통일연구원

요 약

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해
이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이
아님을 밝힙니다.

향후 북한에 대한 국제사회의 인도적 지원 방향을 제시하기 위해서는 국제기구 및 비정부기구의 기존 활동사례에 대한 체계적인 분석을 해 볼 필요가 있다. 본 논문은 국제구호체계하에서 인도적 지원에 참여하고 있는 국제기구 및 비정부기구, 개별국 원조전담기구들의 인도적 지원절차와 결과를 최근의 구체적인 사례를 중심으로 분석하여 인도적 지원의 현실적인 문제점과 개선방안을 논의해 보고자 한다. 북한에 대한 국제사회의 지원 현황과 지원 주체 간의 논점을 검토하여 바람직한 대북지원방안을 제시하고자 한다.

1. 인도적 지원과 국제구호체계

가. 인도주의와 인도적 지원

인도주의(humanitarianism)는 정치나 이념·인종·종교 등을 떠나 위험에 처해 있는 사람들의 고통을 덜어주고, 이들의 복리증진을 위한 노력을 행하는 것을 일컫는다. 국제인도법 전통은 기본적으로 전쟁의 참혹한 결과로부터 사람들을 보호하고, 전쟁에 참여하지 않는 민간인이나 적대적 행동을 취할 수 없는 처지에 놓인 군인들에 대한 구별 및 무차별 대량살상무기 등의 제한을 통해 전쟁의 참화를 완화시키고자 하는 전쟁법 개념에서 출발하였다.

인도적 지원은 인도주의의 실현을 목표로 정치적 중립성·형평성·독립성을 기반으로 조건 없이 이루어지는 무상지원으로 규정할 수 있다. 국제구호에 참여하는 주체로는 개인에서부터 비정부기구·개별국가·유엔내 국제기구 등 매우 다양하다. 인도적 지원의 내용은 위기상황에

따라 달라질 수도 있으나 일반적으로 복합적인 분야의 지원이 동시에 이루어지게 된다. 대개의 경우 인도적 차원에서 행해지는 재난지역에 대한 지원은 긴급구호에 필요한 식량지원, 의약품 및 기타 생필품 지원, 의료 및 위생사업, 재해복구사업, 신변보호 및 정착지원사업 형식으로 이루어지게 된다.

나. 국제구호체계의 특성

첫째, 탈냉전 이후 분쟁으로 인한 인도적 위기상황이 급증하면서 지원사업의 중립성과 개별국의 주권보호에 대한 관심보다 인권보호에 대한 새로운 국제적 권리와 의무가 중시되기 시작하였다. 따라서 최근에는 국제구호체계를 국제현실에 맞게 개혁하여야 한다는 의견이 제시되고 있으며, 구호와 개발문제를 다시 연계시키고자 하는 움직임이 나타나고 있다.

둘째, 1980년대에 들어 수혜국의 인권과 민주화에 대한 전제가 지원과 결부되면서 국제사회에서 정치와 지원간의 연계가 명백해지게 되었다. 외교정책과 인도적 활동의 통합은 비상사태시 제3자의 군사력 개입으로 더욱 복잡한 양상을 띠게 되었다.

셋째, 이념대립이 종식된 후 재난지역내 군대·개인기업·다양한 민간단체들의 이해가 복합적으로 작용하기 시작하여 비정부기구의 수가 폭발적으로 증가하고 있다.

2. 주체별 인도적 지원사업 방식

가. 국제기구

「유엔인도지원국」(UNDHA)은 자연재해 및 인재 등 주요 인도적 비상상황에 대한 유엔체제의 대응을 총괄조정하고 재난발생의 사전예방 및 준비능력을 증진하기 위한 역할을 수행한다. UNDHA는 비상사태 발생시 소요산정을 위한 유엔기구의 현장조사를 총괄하고, 조사결과를 토대로 필요한 사업분야 및 규모에 대한 평가서와 함께 국제적 모금을 위한 기구간 통합호소를 발표한다. 또한 호소 발표 이후에 기부자 회의 및 후속 일정을 조직하고 호소에 대한 기금의 용도를 감사하며, 기부자와 일반을 위해 사업진행 및 모금 상황에 대한 보고서를 정기적으로 발간하고 있다.

「세계식량계획」(WFP)은 급증추세에 있는 자연재해나 분쟁으로 인한 피해자들에 대한 식량구호사업에서 주도적인 역할을 수행하고 있다. WFP는 비상사태 발생시 소요산정, 기부금 모금 독려, 지역단위에서 식량지원의 배분 및 운송을 담당하여 왔으며, 1992년 「유엔난민고등판무관실」(UNHCR)과의 협정에 의해 난민에 대한 식량지원사업을 전담하기로 합의하였다.

「식량농업기구」(FAO)는 농촌주민들의 영양상태 및 생활수준 향상, 농업생산성 증진을 위해 설립된 유엔기구 중 가장 대규모의 전문기구이다. FAO는 식량안보를 확보하기 위해 홍수·대규모 가축질병 발생 등 농업관련 비상상황 이후 농업생산을 재개하기 위한 활동을 전개한다.

「유엔아동기금」(UNICEF)은 어린이 권리현장에 명시된 어린이들의

권리를 보호하고 이를 어린이들에 대한 지속적 도덕원칙과 국제행동규범으로 정착시키고자 노력하는 것을 목적으로 한다. UNICEF의 주요 관심사는 어린이와 여성에 대한 응급구호 실시로, 주로 의료·영양, 식수공급 및 위생시설, 기본교육, 사회심리적 치료에 역점을 두고 있다.

「유엔개발계획」(UNDP)은 유엔이 지속가능한 인간개발을 위한 강력한 원동력이 되도록 돕기 위한 것이다. 따라서 지속가능한 인간개발에 필요한 사업목표(빈곤퇴치, 환경재건, 직업마련, 여성개발)에 모든 자원을 집중시킨다. UNDP는 복구활동이 구호사업과 통합되어야 한다는 입장에서 인도적 지원과 개발협조를 연계하여 피해지역에서 가능한 조속히 지속가능한 개발이 재개되도록 한다.

UNHCR은 1951년 난민협약 이후 유엔총회 결의에 의거하여 난민에 대한 국제적 보호제공과 난민사태에 대한 영구적인 해결책을 모색하기 위해 설립되었다. 설립 당시에는 2차 대전중 발생한 난민보호문제를 풀기 위한 것이었으나, 점차 난민의 개념을 확대하면서 적극적인 보호 및 예방활동을 전개하고 있다. 난민보호를 위해 3단계 사업(예방·응급구호·처리)을 추진하며, 이는 일반프로그램과 특별프로그램으로 시행된다.

「세계보건기구」(WHO)의 인도적 지원을 담당하는 비상인도활동국의 주요 목표는 재난시 부정적인 보건영향을 줄이기 위해 재난에 취약한 개별 회원국의 국가별 역량을 강화하는 것으로, 주요 사업영역은 응급구호 및 재건, 비상상황 대비, 안전증진과 부상관리이다.

나. 비정부기구

「국제적십자사」는 가장 오랜 기간 동안 활동해 온 대표적 인도적 기구로 국제적십자위원회(ICRC), 국제적십자연맹(IFRC), 국가별 적십

자사로 구성되어 있다. ICRC는 전쟁 혹은 전쟁에 준하는 분쟁지역에서의 구호를 담당하며, IFRC는 주로 자연재해와 관련된 재난사태를 담당한다. 국가별 적십자사는 국제적십자연맹과 협력하여 각 정부가 실행하는 재난방지, 이재민 구호, 복구 등의 업무를 보조하는 역할을 담당한다.

「옥스팜」(Oxfam)은 1942년 2차 대전중 기아상태에 있는 그리스 시민들을 돕기 시작한 옥스포드의 시민단체에서 출발하였다. 주요 활동목표는 지역을 막론하고 빈곤이나 어려움에 빠진 사람들을 구호하는 것이고, 빈곤이나 곤경의 본질·원인·결과에 대한 시민교육을 실시한다. 근본적으로 힘을 합친다면 빈곤이나 곤경을 극복할 능력이 있다는 신념에서 출발하였다.

「국경 없는 의사회」(MSF)는 전문화된 비상의료지원을 실시하며 언론의 역할을 강조하여 일반대중으로 하여금 재난피해자들의 고통에 관심을 갖도록 하는 구체적인 노력을 진행하여 왔다. MSF는 자연재해·군사분쟁 및 기타 위기상황으로 고통을 받는 피해자들을 위한 구호사업, 병원 및 의료장비 복구사업, 예방접종사업, 식수 및 위생사업에 참여하여 왔다.

다. 개별국 원조전담 기구

「미국국제개발청」(USAID)은 국무부산하 반자치기관으로 운영되며 총재는 USAID의 청장, 개발원조조정위원회의 위원장 등을 겸임함으로써 원조조정업무를 수행하는 데 중요한 역할을 담당하고 있다. USAID의 원조사업으로는 크게 안전보장의 성격으로 공여되는 경제지원원조, 개도국 경제지원을 위한 개발원조, 잉여농산물을 기초로 한 식량원조 등 세 가지가 있다.

「유럽연합인도국」(ECHO)은 유럽연합 회원국이 실시하는 인도적 지원의 효율성을 증진시키기 위해 설립되었다. ECHO의 사업영역으로 는 일반 인도적 지원(장기 내전으로 인한 피해주민 대상), 긴급 인도적 지원, 긴급 식량지원, 난민과 국내실향유민에 대한 보호 및 정착지원, 재난대비 등이 있다. ECHO는 구호사업을 직접 실행하기보다는 재정지원 등을 통해 인도적 지원사업에 참여한다.

3. 사안별 인도적 지원 사례분석

가. 분쟁지역 난민(실향유민)에 대한 인도적 지원

중앙아프리카 대호수지역의 인도적 지원사업을 실행하는 데 있어서는 UNHHA가 유엔 조정기준에 의거하여 전반적인 구호사업을 총괄 조정하였고, UNHCR은 난민관련 제반문제를, WFP는 식량원조와 물류수송을, WHO는 피해지역의 보건상태 감시업무를 담당하였다. 이 지역에서는 UNHHA의 비상사태 조정기구가 다양하게 활용되었다. 지역내 분쟁으로 인한 난민과 실향유민의 보호 및 지원을 위해 유엔 단위의 통합지원호소(CAP)가 여러 차례 이루어졌다. 통합호소는 지역내 인도적 지원사업과 관련된 유엔기구 및 비정부기구들의 긴급프로그램을 위한 기금 모금을 위한 것이다.

나. 기근 및 빈곤지역에 대한 인도적 지원

기근 및 빈곤지역에 대한 인도적 지원은 주로 WFP를 통한 식량지원을 중심으로 이루어진다. 1980년대 아프리카지역에서는 가뭄으로

인한 기근이 비교적 장기간에 걸쳐 발생하였으며, 조기경보체계를 통해 이를 예측·예방하고자 하는 노력이 진행되었다. 그러나 많은 경우에 있어 기근은 단순한 자연재해보다는 분쟁으로 인해 야기되었다. 타지키스탄의 경우에도 1992~93년 내전으로 사회질서가 붕괴하고 식량난이 급격히 악화되었다. 타지키스탄에 대한 국제사회의 지원은 1993년 중반 WFP가 UNHCR과 협력하여 국내실향유민과 난민에 대한 구호사업을 진행하면서 시작되었다. 비상지역에 대한 개발지원은 일반적으로 개발전략의 실패가 국가체제에 대한 위협, 즉 사회질서의 붕괴를 초래하게 되어 평화를 위협한다는 가정에서 출발한다.

다. 인도적 지원상의 문제점

첫째, 많은 경우에 있어 인도적 지원을 긴급하게 필요로 하는 지원 대상자에 대한 접근이 어렵다. 이는 취약계층이 분쟁지역에 거주하고, 비분쟁지역에서도 현지국 정권이 정치적 이유에서 접근을 허용하지 않는 경우가 많기 때문이다.

둘째, 많은 경우 구호지역이 분쟁지역이거나 사회질서가 극도로 혼란한 지역이기 때문에 인도적 지원을 실행하고 있는 구호기구의 요원들이 신변안전에 위협을 받게 된다.

셋째, 인도적 지원물자가 독재자나 교전주체를 통해서 전달될 수밖에 없는 경우에는 지역내 분쟁해소에 도움을 주기보다는 분쟁을 장기화하고 또 다른 형태의 분쟁의 기반을 조성하여 중대한 인권침해 결과를 초래하게 된다.

넷째, 인도적 지원과 개입이 외교정책의 수단으로 이용되기도 하며, 내전이나 분쟁지역에서 인도적 지원물품이 정치적인 목적으로 이용되기도 한다.

4. 북한에 대한 인도적 지원

가. 국제기구의 대북지원 현황

UNDHA는 공동조사 결과를 바탕으로 1995년 9월 12일 최초로 대북 지원관련 유엔기구 공동으로 인도적인 대북 지원을 위한 모금을 국제사회에 호소하였으며, 이를 계기로 국제기구의 북한에 대한 인도적 지원사업이 시작되었다. 제1차 지원목표액은 처음에는 1,500만 달러로 설정되었다가 2,011만 달러로 수정 발표되었으나 실제모금액은 930만 달러로 목표액의 46%에 그치고 말았다.

제1차 대북지원에 이어 1996년 여름 홍수로 인해 재개된 제2차 대북지원프로그램(1996.7~97.3)에서는 목표액(4,360만 달러)의 97%(4,169만 달러)가 모금되었으며, 현재는 제3차 대북지원프로그램(1997.4~98.3)이 진행중이다. 단순한 식량지원뿐만 아니라 근본적인 농업구조 개선을 통한 식량안보사업이 실시되었으며, 수해복구활동을 위해 동원된 대규모 노동력에 대한 식량지원이 이루어졌다.

나. 비정부기구의 대북지원 현황

IFRC는 1995년 9월부터 북한 수해지역 15개 군 이재민 13만 명(2만 6,000가구)에 대한 식량배급(1인 기준 1일 450그램)을 실시하여 왔다. IFRC는 1995년 9월 이래 네 차례의 대북 긴급원조 캠페인을 실시하였다. MSF는 북한당국의 공식 지원요청을 받은 최초의 비정부기구로 1995년 10월부터 12월까지 약 3개월 동안 북한 수해지역에서 의료구호활동을 실시하였다. Oxfam은, 1997년 8월 본부·홍콩지부·호주지

부가 북한을 방문하여 현장조사를 실시하고 북한당국에 3개 지역에 대한 식수, 위생, 공중보건, 영양 등에 대한 포괄적인 구호계획을 제시하였다. CARE도 미국지부(Americares)를 중심으로 의약품 및 의료기구 등을 자체 항공기를 동원하여 지원하였다. 스위스재난구호기구(Swiss Disaster Relief)도 평양에 상주사무소를 개설하고 구호활동을 전개하였다. 이 외에 360여 개의 교회연합체인 ACT는 북한에 자체조사단을 여러 차례 파견하였으며, 실태조사 보고서를 바탕으로 대북지원호소문을 발표하여 왔다. 또한 북한의 「큰물피해대책위원회」와 직접 교섭을 통해 구호물자를 전달하여 왔다. 미국의 비정부기구들은 InterAction을 통해 대북지원에 참여하여 왔다.

다. 개별국의 대북지원 현황

개별국의 북한에 대한 직접 지원은 일본, 대만, 중국, 러시아 등 주변국의 경우가 북한에 대한 총 지원의 14.5%를 차지한다. 우리 정부는 1995년 쌀 15만 톤을 북한에 직접 지원하였으며, 국제기구를 통한 지원을 포함한 우리 정부의 총 지원액은 2만 6,232만 달러로 국제사회 지원액의 40.9%를 차지한다. 미국은 유엔기구를 통해 6,542만 5,000달러를 지원하는 한편, 자국의 비정부기구들의 대북 구호사업에 대한 재정지원을 하여 왔다. ECHO는 유엔기구를 통해 8,256만 달러의 대북 지원을 실시하여 왔다. 이 외에도 캐나다와 스위스 정부는 평가조사단을 파견하고 북한관리들의 교육훈련을 실시하였다. 그리고 노르웨이, 스웨덴도 북한 농업요원들을 초청하여 이들에 대한 구체적인 농업훈련을 통해 생산증산 및 식량안보를 위한 사업을 지원하였다.

라. 평가

첫째, 대부분 기구들은 북한의 위기상황을 평가하기 위해 북한의 식량수급상태 파악을 중시하여 왔다. 그러나 북한내 위기상황을 평가하기 위해서는 단순한 식량수급상황뿐만 아니라 북한내 분배구조, 주민들의 경제난 대응방식 등을 검토하여 취약계층에 대한 정확한 파악이 이루어져야 한다.

둘째, 국제사회의 대북 구호물자 전달은 기본적으로 북한의 중앙배급구조를 통해 이루어져 왔으며 대북지원이 취약계층을 집중적으로 지원하는 기능을 수행한 것이 아니라 중앙배급제를 대신하는 기능을 하여 왔기 때문에 북한당국의 정치적 이해를 도모했다는 비난을 면할 수가 없다.

셋째, 북한의 위기상황은 최근 동구권이나 아프리카지역의 기근상황과는 다르며, 오히려 구 공산주의 국가의 기근사태와 많은 유사점이 있다. 북한당국은 1995년 수해 이후 국제사회에 적극적으로 인도적 지원을 요청하여 왔으며, 큰물피해대책위원회를 설립하여 국제사회의 지원을 총괄조정하여 왔다.

넷째, 대북지원에 참여하는 지원주체 간의 견해 차는 대북 지원사업의 효율성 및 공평성의 평가에서 비롯된다.

5. 결론

북한 식량난은 자연재해가 아닌 구조적인 경제난에 기인하며 북한사회가 다른 국가의 내전이나 혼란상태와 달리 비교적 안정된 정치체제를 유지하고 있다는 점에서 국제사회의 대북 지원사업은 단순한 인

목 차

I. 서 론	1
II. 인도적 지원과 국제구호체계	4
1. 인도주의의 전통과 의의	4
2. 인도적 지원을 위한 국제구호체계	7
III. 주체별 인도적 지원사업 방식	24
1. 국제기구	24
2. 비정부기구(Non-Governmental Organizations: NGOs)	44
3. 개별국 원조전담 기구	54
IV. 사안별 인도적 지원사례 분석	59
1. 분쟁지역 난민(실향유민)에 대한 인도적 지원	59
2. 기근 및 빈곤지역에 대한 인도적 지원	63
3. 인도적 지원상의 문제점	67
4. 국제구호체계의 과제	72
V. 북한에 대한 인도적 지원	77
1. 국제기구의 대북 지원 현황	77
2. 비정부기구의 대북 지원 현황	81

3. 개별국의 대북 지원 현황	93
4. 평 가	95
VI. 결 론	106
참 고 문 헌	112

도 표 목 차

<표 2-1-1> 연도별·분야별 식량지원량(곡물지원량 중심)	12
<표 3-3-1> 미국의 원조사업 추진 절차	55
<표 5-1-1> 국제기구의 대북 지원 현황(1995.9~97.10)	79
<표 5-1-2> 유엔산하기구별 제3차(1997.4~98.3) 대북지원호소액 ...	79
<표 5-2-1> 국제 비정부기구의 대북 지원 현황(1995.9~97.10)	81
<표 5-2-2> InterAction 참여 미 비정부기구의 지원 현황	85
<표 5-2-3> 국내 민간단체의 대북 지원 현황	89
<표 5-3-1> 남한정부의 대북 지원 현황(1995.9~97.10)	94
<표 5-4-1> 추정 주체별 북한 식량수급 평가(1997)	97
<그림 2-1-1> 국제구호체계(International Relief System)	10
<그림 3-1-1> 유엔기간 통합지원호소(기구별 모금액 비율)	28
<그림 3-1-2> 1992~96 유엔아동기금 모금액	37
<그림 3-1-3> 유엔아동기금의 분야별 사업실행 예산(1992, 1996) ..	38

I. 서 론

자연재해와 분쟁 발생시 많은 이재민과 난민(실항유민)이 발생하게 되고 이들에 대한 구호와 지원의 책임은 특정국가가 담당하기에 역부족인 경우가 대부분이다. 특정국가내 비상사태가 적절히 해결되지 못할 경우 생존권의 위협 등 중대한 인권침해가 이루어질 가능성이 매우 높다. 이러한 관점에서 이재민과 난민들의 인간 존엄성을 실현하고 기본적 인권을 보장하기 위해 국제사회의 재해국 및 분쟁국가에 대한 인도적 지원(humanitarian assistance)이 이루어져 왔다.

기아문제는 세계적으로 다양한 재난사태에서 야기되기도 하지만, 주로 분쟁과 연계되어 발생하는 것이 일반적이다. 기아문제는 인간의 기본적인 생존을 위협한다는 점에서 정치·종교 및 기타의 요인들을 초월하여 우선적으로 해결하여야 하는 주요한 인도적 과제로 여겨지고 있다. 북한은 1995년 수해 이후 「유엔인도지원국」(UNDHA)과 같은 구호기구를 통해 인도적 지원을 공식 요청하여 왔으며, 이에 따라 국제사회의 대북 지원이 실시되어 왔다. 최근 국제구호기구들의 주요 사업으로 부각된 북한 기아문제의 해결에는 매우 복합적인 변수가 작용하기 때문에 인도적 지원상의 문제점이 극명하게 드러나고 있다.

그간 북한 재해지역에 대한 국제사회의 지원은 응급구호 차원에서 이루어졌다. 그러나 북한의 식량난은 최근의 자연재해로 가중되었지만 근본적으로 오랜 기간 누적된 구조적인 정치·경제적 문제에 기인한다는 점에서 단순한 재해구호수준을 넘어서 개발지원과 연계되어야 하는 문제점을 안고 있다. 또한 국제사회의 인도적 지원을 받고 있는 북한의 상황은 분쟁상태로 인한 위기상황과는 다르며, 북한문제는 남북한관계와 연계되어 이해되기 때문에 국제사회의 지속적인 주목을

받기 힘든 것이 현실이다. 북한이 다른 위기지역과는 달리 비교적 확고한 정치체제에 의한 기본적인 사회통제를 유지하고 있다는 점에서 정권이 인도적 지원을 정치 도구화하여 인도적 지원의 근본 목적인 최소한의 인권보장을 저해할 가능성이 있다. 이로 인해 인도주의적 지원에 대한 합의를 도출하는 데도 문제가 있었으며, 지원이 투명하게 이루어지고 있는가에 대한 의문이 제기되어 왔다. 그럼에도 불구하고 현재 북한이 처해 있는 식량난이 단기간 내에 해결되기 어렵기 때문에 당분간 국제기구 및 비정부기구들의 대북 지원사업은 지속될 수밖에 없으며 앞으로 더욱 가속화될 수도 있을 것으로 전망된다.

향후 북한에 대한 국제기구와 비정부기구들의 지원 방향을 제시하기 위해서는 이들의 기존 활동사례에 대한 체계적인 분석을 해 볼 필요가 있다. 본 연구는 국제기구 및 비정부기구들의 인도적 지원 절차와 결과를 최근의 구체적인 사례를 중심으로 분석하여 보고, 북한지원에 참여하고 있거나 관심을 표명하고 있는 기구들의 향후 활동방향을 제시해 보고자 한다. 따라서 본 연구는 정부의 대북 지원 방향 설정과 국내의 인도적 지원에 대한 우리 정부의 대책 수립에 유용한 정책자료로 활용될 수 있을 것이다. 또한 대북 지원에 참여하고 있는 민간단체들이 인도적 지원과 관련된 제반 문제점을 재고해 보고 바람직한 향후 지원방향을 정립하는 데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

본 연구는 서론에 이어 제2장에서는 인도주의의 개념 정의 및 유래, 국제관계에서 인도주의가 갖는 의미, 인도적 지원이 이루어지고 있는 큰 틀인 국제구호체계의 형성과정과 구성요소 및 특성 등을 검토해 보고자 한다. 3장에서는 이제까지 인도적 지원을 실시하여 온 국제기구 및 비정부기구들의 설립 배경 및 목적, 기본원칙 및 사업절차, 조직규모 및 예산을 검토하고자 한다. 기구별 분석은 크게 국제기구(정부간기구)와 비정부기구로 나누어, 대표적인 정부간기구인 유엔

내의 인도지원과 관련된 기구(United Nations Department of Humanitarian Affairs: UNDHA, World Food Programme: WFP, Food and Agriculture Organization: FAO, UN Development Programme: UNDP, UN Children's Fund: UNICEF, UN High Commissioner for Refugees: UNHCR, World Health Organization: WHO)와 오랜 기간 구호사업을 통해 국제적으로 인정을 받고 있는 전문분야별 대표적 비정부기구들(International Federation of the Red Cross: IFRC, Oxfam, Médecins Sans Frontières: MSF)을 중심으로 연구를 진행하고자 한다. 또한 국제사회의 인도적 지원에서 가장 중요한 역할을 담당하고 있는 개별국가내 원조전담기구인 「미국국제개발청」(United States Agency for International Development: USAID)과 「유럽연합인도국」(European Community Humanitarian Office: ECHO)의 지원절차 및 사업특성을 검토해 보고자 한다.

4장에서는 국제사회의 인도적 지원사례를 사안별 문제점을 중심으로 검토해 보고자 한다. 1990년 이후의 최근 사례를 중심으로 검토하여 분쟁지역 난민(실향유민)에 대한 인도적 지원, 기근과 빈곤지역에 대한 인도적 지원, 인도적 지원사업에서 나타난 현실적 문제점과 이를 해결하기 위한 노력 등을 분석하기로 한다.

5장에서는 국제사회의 대북 지원 진행과정과 추이를 검토하고 대북 지원상의 문제점을 분석하게 된다. 마지막으로 결론은 대북 지원에 참여하고 있는 우리 정부 및 비정부기구를 포함한 국제사회에 대한 정책제시를 담게 된다.

II. 인도적 지원과 국제구호체계

1. 인도주의의 전통과 의의

인도주의(humanitarianism)는 정치나 이념·인종·종교 등을 떠나 위험에 처해 있는 사람들의 고통을 덜어주고 그들의 복리증진을 위해 노력하는 행위로 규정된다.¹⁾ 국제인도법(international humanitarian law) 전통은 기본적으로 전쟁법(just war tradition) 개념에서 출발하였다.²⁾ 국제사회는 ‘전쟁에 대한 법’(jus ad bellum)을 판단하는 일은 정치적인 사안으로 분쟁의 소지가 많기 때문에 현실적으로 ‘전쟁에 있어서의 법’(jus in bello)³⁾을 중심으로 전쟁법을 발전시켜 왔다. 전쟁중 법적보호가 분쟁의 원인에 대한 의견일치를 전제로 할 경우에는 피해자에 대해 별다른 도움을 주지 못하게 된다. 따라서 실질적으로 국제적 합의의 형태를 띠고 있으며 정치적 판단을 배제한 것으로 여겨지는 ‘전쟁에 있어서의 법’이 국제인도법(international humanitarian law)의 근간이 되었다.

이와 같이 인도주의는 공평성(impartiality), 중립성(neutrality), 독립

1) IFRC, *World Disaster Report 1997* (New York: Oxford University Press, 1997), pp. 141~143.

2) 전쟁법은 크게 두 가지로 분류되는데, 이는 ‘전쟁에 대한 법’(전쟁의 이유가 정의로운 것인가의 여부: jus ad bellum - morality of war)과 ‘전쟁에 있어서의 법’(전쟁을 수행하는 방법이 도덕적인가의 여부: jus in bello - morality in war)에 대한 판단에 기초한다. Avner Cohen & Steven Lee. eds., *Nuclear Weapons and the Future of Humanity: The Fundamental Questions* (Totowa: Rowman & Allanheld Publishers, 1986).

3) 전쟁방식에 있어서 도덕성(jus in bello)은 차별성(discrimination)과 비례성(proportionality)에 의해 판단된다. 이는 전쟁시 군인과 민간인을 구분하여 적대적 행위는 전투중인 군인에게만 행사하며, 전쟁시 상대에 대한 공격이 전쟁의 목표실현 이상의 것이 되지 않아야만이 도덕성을 위반하지 않는다는 것이다.

성(independence)을 원칙으로 전쟁의 참혹한 결과로부터 사람들을 보호하고, 전쟁에 참여하지 않는 민간인이나 적대적 행동을 취할 수 없는 처지에 놓인 군인들에 대한 구별 및 무차별 대량살상무기 등의 제한을 통해 전쟁의 참화를 완화시키고자 하는 데 목적을 두었다.

실제로 인도적인 원칙을 실현하기 위해서는 정치적 중립성을 지키는 것이 필요하였고, 이는 국제적십자위원회(International Committee of the Red Cross: ICRC)의 활동에서 잘 알 수 있다. 즉 특정상대의 법적·정치적 입장에 영향을 미치지 않고 활동하는 것이 인도주의의 기본이념, 즉 곤경에 처한 모든 사람에게 동등하고 공평하게 도움을 준다는 원칙에도 부합하지만 현실적으로도 바람직한 것이다. 따라서 ‘전쟁에 있어서의 법’과 ‘전쟁에 대한 법’에 대한 판단을 분리하는 것이 이론적으로도 합당하며 실제로 인도주의 기구들이 분쟁시 활동상 어려움을 덜 수 있는 방법이다. 즉 인도주의 방식(jus in bello에 기초)은 정치군사적 방식(jus ad bellum에 기초)과는 달리 분쟁의 영구적인 해결방법이나 결과에 관심을 기울이기 보다는 전쟁의 피해를 완화하고 분쟁의 결과에 한정하여 접근하려고 노력한다.⁴⁾

인도주의는 1745년 30년전쟁의 참혹상을 접한 프랑스의 루이 15세가 전투능력을 상실한 부상당한 적군은 더 이상 적이 아니기 때문에 이들을 자국의 병사와 같이 치료하라고 지시한 데서 나타난다.⁵⁾ 인도주의가 국제사회에서 구체적인 노력으로 처음 실현된 것은 1859년 스위스의 박애주의자 앙리 뒤낭이 솔페리노 전투에서 부상병들을 치료하

4) 인도주의의 활동과 군사적 행동의 분리 필요성에 대한 논의도 같은 맥락에서 이루어진다. IFRC, *World Disasters Report 1996* (New York: Oxford University Press, 1996), pp. 26~27.

5) 이와 같은 인도주의의 사상은 루소의 사회계약론에서도 찾아볼 수 있으며, 바텔도 같은 입장을 지지하였다. A.H. Robertson and J.G. Merills, *Human Rights in the World* (Manchester: Manchester University Press, 1993).

고, 이를 위해 주민들의 지원을 호소하면서부터이다. 이를 계기로 뒤남이 1863년 항구적인 인도적 구호체계를 마련하기 위한 단체(Comite International et Permanent de Secours aux Blesses Militaires)를 설립하고 16개국의 대표들을 소집함으로써 국제적십자사가 탄생하게 되었다. 국제적십자사는 1864년 「제네바협약」(Geneva Convention)에 의해 공식 인정되었으며, 제네바협약은 국제인도법의 기초로서 프랑스·러시아전쟁(1870), 스페인·미국전쟁(1898), 러시아·일본전쟁(1904)중의 인도적 구호로 구체화되었다. 제네바협약은 1906년 개정된 이후 1차 대전 후인 1929년 재개정 보완되었다.⁶⁾

국제인도법의 또 하나의 전통은 적십자사가 실천한 전쟁포로에 대한 구호활동이다. 적십자사는 전쟁포로의 신분 확인, 본국에 전쟁포로의 소재지 및 건강상태에 대한 정보제공, 가족들과의 서신 및 소포 왕래, 포로수용소 방문 및 의약품 전달, 상호교환 사업 등을 추진했으며, 이는 1907년 「헤이그협약」 제4조에 기초한다.

이후 이러한 국제인도법 전통은 1·2차 세계대전을 거치면서 국제연맹과 유엔에 의해 거듭 확인되었고, 유엔헌장과 「세계인권선언」 등에 기초한 국제인권레짐의 탄생과 비정부기구들의 참여 확산을 가져오게 되었다. 인권의 개념이 발전됨에 따라 최소한의 인권보장을 위한 인도적 지원의 영역도 확대되게 된 것이다. 즉 적극적인 의미의 국제인권규범의 영향으로 전쟁중 부상병과 전쟁포로에 대한 인도적 구호에서 시작된 인도주의 사업은 분쟁시뿐만 아니라 극심한 재난의 발생시 피해주민들에 대한 구호사업으로 확대 발전되어 왔다.

인도주의가 국제관계에서 갖는 의미는 인간의 존엄에 대한 재확인으

6) 제네바 협약은 이후에도 1949년 개정되었으며, 1977년 제네바협약 추가의정서가 제정되었다. 이는 국제인도법의 기본틀을 이루고 있다. 김명기, "Geneva법상 중대한 위반행위의 억제." 대한적십자사 인도법연구소, 「인도법논총」, 제8호 (1988), pp. 1~22.

로 인간의 가치가 정치적 가치에 우선한다는 것이다. 웨스트팔리아조약 이후 국제관계에서 국가주권의 독립성이 매우 중요한 요소로 작용하여 왔으나 인도적 위기상황 발생시 인간존중이라는 도덕적 가치실현을 위해서는 국가주권에 대해서도 인도적 개입(humanitarian intervention)을 할 수 있다는 것이다.⁷⁾ 인도적 지원시 수혜국의 동의를 전제로 하는 것이 국제사회의 관례이기는 하지만 분쟁시 이를 논의할 정치체가 없는 경우에는 사전동의 없이 개입하게 된다. 인도적 개입은 원칙상으로는 비정치적인 차원에서 이루어지나, 많은 경우에 있어 정치·경제적 이해관계가 개입되는 것이 일반적이며, 이는 부정할 수 없는 것이 국제관계의 현실이다. 따라서 인도적 개입이 과연 도덕적인가에 대한 논의는 지속적인 논쟁사안으로 남게 된다.

2. 인도적 지원을 위한 국제구호체계⁸⁾

가. 국제구호체계의 형성

인도적 지원은 인도주의의 실현을 목표로 정치적 중립성·형평성·독립성을 기반으로 조건 없이 이루어지는 무상지원으로 규정할 수 있다. 인도적 지원은 일반적인 국제지원의 한 형태이기 때문에 국제지원체계의 틀 안에서 이해하는 것이 바람직하다. 국제지원체계는 냉전시대 동안 발전되어 온 것으로, 강대국들이 재정지원과 식량지원 등 공적 개발원조(Official Development Assistance)를 이념이 다른 국가에는 제한함으로써 명백한 이념대립의 틀 안에서 이루어져 왔다. 따라서

7) 이원웅, 「국제인권레짐의 특성 및 동태에 관한 연구:비정부기구(NGO)의 역할을 중심으로」(서강대학교 대학원 정치외교학과 박사학위 논문, 1996).

8) IFRC, *World Disaster Report 1996*, pp. 55~63

이 기간 국제원조의 경제적·사회적 효과에 대한 논의는 공적개발원조의 목표 및 전략에 대한 평가와 관련되며, 이에 대해서는 이론적으로나 현실적으로 논란의 여지가 많다.

그럼에도 불구하고 이제까지 개발도상국에 대한 공적개발원조를 이끌어 온 두 가지 기본 가정은 ① 자유민주정치체제하에서 진보적 발전은 경제성장을 가져 온다는 근대화이론⁹⁾에 기초하고, ② 분쟁관련 위기상황과 같은 재난은 일시적인 혼란상황으로 혼란이 수습되면 곧바로 정상적인 발전이 재개될 것이라는 것이다. 국제지원체계에서 사적 영역의 증대 필요성이 커지고는 있지만, 공적개발원조가 아직도 매우 큰 비중을 차지하고 있으며 이는 수혜국내 강한 정부조직의 존재 및 동의여부에 크게 의존하여 왔다.

그러나 1980년대 후반 이후부터 위의 두 가지 기본가정이 흔들리기 시작하였으며, 1995년에는 저개발국의 빈곤과 사회혼란으로 유엔이 6천만 명에게 영향을 주는 28개 비상사태를 규정하는 상황에 이르게 되었다.¹⁰⁾ 대부분의 경우 비상사태는 분쟁과 관련되어 있으며, 분쟁이 지속될 수밖에 없는 상황이 많고, 이에 따라 긴급구호 형식의 인도적 지원을 위한 재정적 부담이 급증하기 시작하였다. 국제사회가 재난을 더 이상 일시적인 과도기 현상으로 간주할 수 없음을 인식하게 됨에 따라 국제원조에서 재난지역에 대한 비상구호의 중요성이 상대적으로 부각되게 되고 국제구호체계도 발전하게 되었다.

9) 근대화이론에 따르면 발전과정은 Linear model로서 정해진 발전모형을 따라 점진적으로 발전한다는 것이다.

10) 비상사태(emergency)의 개념규정은 상대적인 것으로 상황을 누가 평가하는가에 따라 달라진다. 일반적으로 가용자원의 부족으로 생계유지에 필요한 자산을 팔기 시작하는 경우를 의미하며, 절대적 의미인 경우 곤경에 처한 사람들이 외부의 지원에만 의지하게 된 경우를 말한다. 많은 경우에 있어 정치적인 고려가 지원을 좌우하는 주요 요인으로 작용한다. IFRC, *World Disasters Report 1996*, p. 39.

비상사태(재난) 발생지역에 대한 인도적 지원 형식으로 이루어지는 국제구호는 일반적인 국제지원의 주요한 분야라고 할 수 있다. 인도적 지원사업이 이루어지고 있는 국제구호체계는 <그림 2-1-1>에 나타난 바와 같이 매우 복잡하게 구성되어 있다. 국제구호에 참여하는 주체는 개인에서부터 비정부기구, 개별국가(원조전담기구), 유엔내 국제기구 등 매우 다양하다.

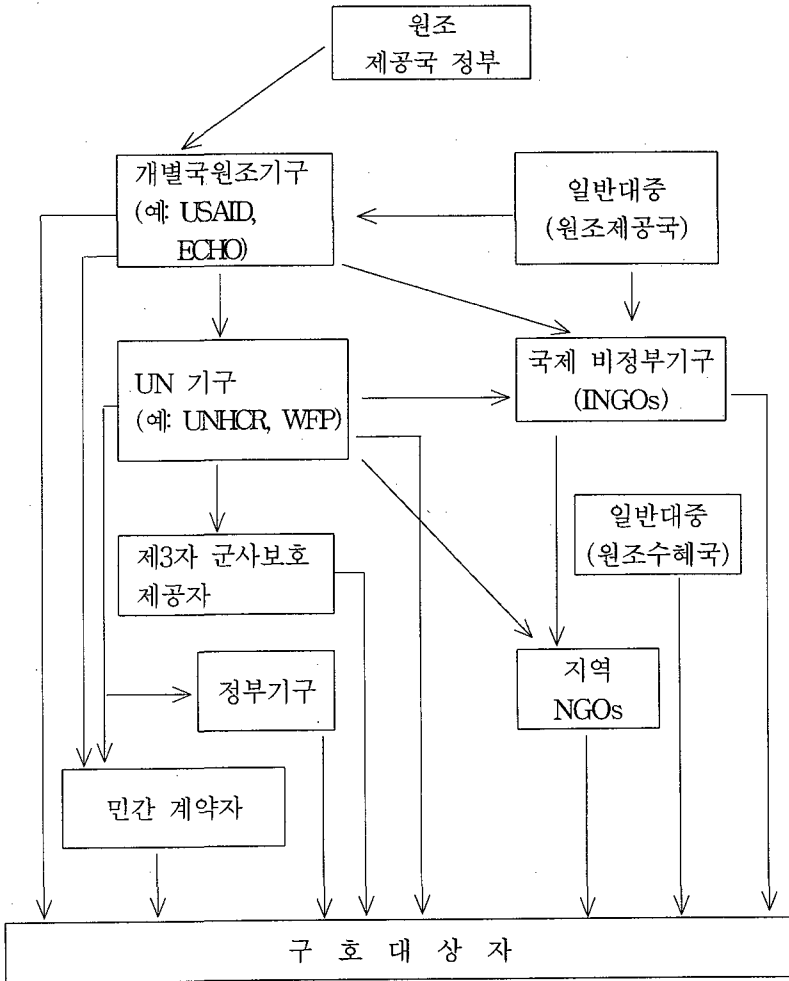
국제구호체계의 주요한 특징으로는 ① 지원기구들의 규정과 재정절차에 있어서 구호지원과 개발지원의 분리, ② 지원의 중립성(특히 비상구호의 경우)을 보장하기 위한 지원기구들의 정치 및 군사기관들과 분리 시도, ③ 주권국가의 지리적·정치적 국경의 중요성 부각으로 구호활동을 허락하는 현지국의 의지에 의한 인도적 활동의 제한 등이 있다. 이러한 특징들은 비상사태 발생시 응급구호에 조건을 부가하지 않음으로써 지원의 중립성을 보장하고, 책임소재조직을 규정하여 수혜자의 소요산정과 자원배분을 수혜국 정부가 맡도록 하기 위한 것에서 비롯된다.

나. 인도적 지원의 내용

인도적 지원의 내용은 위기상황에 따라 달라질 수도 있으나 일반적으로 복합적인 분야의 지원이 동시에 이루어지게 된다. 1991년부터 1995년까지 피해규모에 따른 재난발생요인을 살펴보면, 자연재해의 경우 홍수(46.1%), 지진(31.1%), 화산폭발(20.0%), 기타(1.7%), 가뭄과 기근(1.0%), 강풍(0.1%) 순이며, 인재의 경우에는 사고(63.1%), 화재(30.2%), 기술적 사고(6.8%) 순이다.¹¹⁾

11) IFRC, *World Disasters Report 1997*, p. 124

<그림 2-1-1> 국제구호체계(International Relief System)



자연재해나 인재, 혹은 분쟁이 발생할 경우¹²⁾ 재난발생국이 정치적 안정을 기반으로 재난관리 능력이 있는 경우에는 단기간의 국제지원으로 사태를 회복하나 그렇지 못할 경우에는 장기간의 구호에도 불구하고 재난상황이 지속되게 된다. 대개의 경우 인도적 차원에서 행해지는 재난지역에 대한 지원은 긴급구호에 필요한 식량지원, 의료품 및 기타 생필품 지원, 의료 및 위생사업, 재해복구사업 형식으로 이루어지게 되며, 분쟁지역에 대해서는 긴급구호와 함께 신분보호 및 정착지원 사업이 실시된다.

(1) 식량지원(food aid)

긴급구호에서 가장 중요한 급식을 위해서는 식량지원이 필요하다. 일반적으로 식량지원은 크게 세 가지 형태로 이루어져 왔다. 첫째, 차관 식량지원(programme food aid)은 국가 간에 차관형식으로 제공되는 식량지원으로 국내 식량수요의 부족분을 식량수입에만 의존할 경우 식량가격을 조절할 수 없고 외자유출로 인한 무역수지 불균형을 초래하기 때문이다. 둘째, 개발계획 식량지원(project food aid)은 「세계식량계획」(WFP) 등이 개발계획을 실행하기 위해 극빈층에게 생계유지보장용 식량지원을 하는 경우이다. 셋째, 「비상식량지원」(emergency food aid)은 급작스런 재난(분쟁, 위기사태)이 발생했을 경우 WFP나 적십자사 등 구호기구를 통해 피해대상자들에게 무료로 전달된다.¹³⁾

12) 최근 들어 가장 심각한 인도적 위기상황은 급증하는 지역분쟁 상황에서 발생하게 된다. 실제 난민의 수와 국내 실항유민의 수는 정확히 파악하기 어려우며 상황에 따라 크게 다르게 추산될 수도 있다. 일반적으로 보호를 필요로 하는 난민과 실항유민의 수는 통계보다 훨씬 많은 것으로 인식된다. 1996년 미국난민위원회(US Committee for Refugees) 통계에 따르면 국적국이나 상주국 밖에 체류하고 있는 난민 수와 분쟁지역 내의 실항유민 수는 각각 1,452만 7,400명, 1,919만 5,000명으로 추산된다. *Ibid.*, pp. 127~134.

최근 공급이 수요에 못 미칠 정도로 식량위기가 가속화됨에 따라 개발식량지원보다는 응급구호용 식량지원이 증가하는 추세이다(<표 2-1-1> 참조).¹⁴⁾

<표 2-1-1> 연도별 분야별 식량지원량(곡물지원량 중심)

(단위: 천 톤)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
비상식량	1,987	3,281	2,389	2,767	3,540	4,991	4,202	4,208	3,451
개발	3,938	4,057	2,872	2,837	2,980	2,578	2,498	2,779	2,408
차관	8,479	7,510	6,473	6,473	6,650	7,663	10,170	5,730	4,046
총계	14,404	14,848	11,734	11,734	13,170	15,232	16,870	12,717	9,905

<출처> IFRC, *World Disasters Report 1997*, p. 139에서 재인용.

1986년 식량지원협약 조약국(아르헨티나, 호주, 오스트리아, 캐나다, 유럽연합, 핀란드, 일본, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 미국)은 WFP를 통한 매년 750만 톤의 곡물지원 보장에 합의했으나 1995년 200만 톤의 삭감을 결의했다. 식량지원량이 전 세계 개발지원량과 농업무역량에서 차지하는 비율은 감소하고 있으며, 이는 미국의 잉여농산물의 양이 감소하고 지원국들이 보다 융통성 있는 개발지원쪽을 선호하기 때문이다. 1980년대 및 1990년대의 식량지원의 경향은 대부분의 식량지원, 특히 구호식량지원이 WFP를 통해 이루어져 왔다는 점이다. 만성적 식량부족지역이 매년 확대되고 있으며, 이는 국민들의 수요에 미

13) IFRC, *World Disasters Report 1996*, pp. 20~32 참조.

14) 식량지원의 90% 이상은 곡물지원이다.

달하는 수확량과 식량수입에 필요한 외자부족과 장기적인 자원관리 및 정책상의 구조적 문제점에서 기인한다. 식량난의 해결을 위해서는 여성교육, 식수·식량문제를 해결하기 위한 지역조직 및 하부조직 구축 등 구조적 개선방안 마련이 절실하다는 인식이 확산되고 있다.

(2) 의약품 및 기타 생필품 지원

재난지역 주민들에 대한 지원은 단순한 식량 및 음식물 지원뿐만 아니라 응용가능한 식수, 기타 일상생활에 필요한 생필품(취사도구, 의복, 침구) 지원사업을 포함해야 한다. 또한 단순생필품과 함께 기초상비 의약품에 대한 지원도 이루어져야 한다. 대부분의 구호기구들이 기구별로 비상사태 발생시 즉시 배급가능한 구호물품세트를 구비하여 구호물품지원에 참여하고 있으며, 「옥스팜」(Oxfam)은 식수공급에서, 「케어」(Cooperative for Assistance and Relief Everywhere: CARE)는 물자 보급분야에서 전문능력을 인정받고 있다.

(3) 의료 및 위생사업

재난이나 분쟁 발생으로 인해 신체적 피해를 입은 경우에 이를 즉시 치료하여야 하며, 대부분의 경우에 영양부족으로 인해 극도로 쇠약한 건강상태이기 때문에 건강 검사와 적당한 처방이 이루어져야 한다. 또한 대규모 피해를 막기 위해 재난지역의 전염병에 대한 방역사업과 기본 위생사업을 실시하여야 한다. 예를 들어 난민 발생지역의 경우에는 화장실 설치, 사체 처리 등 공공위생에 큰 영향을 미치는 주요한 사안들을 처리하여야 한다. 또한 재난상태로 인한 정신적 어려움에 대한 적절한 정신치료 및 상담사업도 이루어져야 한다. 「세계

보건기구」(WHO)나 「국경 없는 의사회」(MSF) 등이 의료사업 전문기구이다.

(4) 재해복구사업

일반 자연재해나 인재의 경우 모두 사회안정 및 질서회복을 위해서는 재해복구가 시급히 이루어져야 한다. 따라서 긴급구호와 함께 복구사업을 통해 이재민들의 자활기반을 마련해 주도록 하는 것이 필요하다. 많은 경우에 있어 복구사업을 효과적으로 실행하기 위해 긴급구호와 병행하여 실시하며, 복구사업 참여자에 대한 별도의 지원을 하기도 한다. 복구사업을 위해서는 장비 및 기술지원이 이루어져야 한다. 재해복구사업과 개발사업은 「유엔개발계획」(UNDP)의 주요 업무와 연관되어 있다.

(5) 신변보호 및 정착지원사업

탈냉전 이후 급증하는 난민 및 국내실향유민(Internally Displaced Persons) 등에 대해서는 위에서 언급한 기본 지원사업과 함께 신변보호가 이루어져야 한다. 따라서 보호시설은 안전을 위해 분쟁지역으로부터 일정거리¹⁵⁾를 유지하도록 하여야 한다. 또한 긴급구호 위주의 보호시설 수용 이후에도 이들의 항구적인 정착방안을 모색하여야 한다. 일반적으로 난민의 정착은 난민들의 개인 의사를 존중하여 현지 정착, 제3국으로의 재정착, 안정된 이후 자발적인 본국 귀환 방식으로 이루어진다. 정착과정에는 이들에 대한 사회적 위협요소를 제거하고

15) UNHCR은 보호시설을 국경에서 50km 떨어진 곳에 설치하도록 권고하고 있다.

경제적인 지원을 통해 성공적인 정착을 돕는 것이 주요한 인도적 지원사업으로 부각되고 있다. 분쟁지역의 경우에는 군인들의 무장해제를 위한 정착지원사업과 대인지뢰 제거사업이 주요한 사안으로 부각되고 있다. 난민의 보호 및 귀환사업은 「유엔난민고등판무관실」(UNHCR)의 주요 업무이다.

다. 국제구호체계의 특성¹⁶⁾

(1) 구호와 개발지원의 연계

탈냉전 이후 분쟁으로 인한 인도적 위기상황이 급증하면서 지원사업의 중립성과 개별국의 주권보호에 대한 관심보다 인권보호에 대한 새로운 국제적 권리와 의무가 중시되기 시작하였다. 따라서 최근에는 국제구호체계를 국제 현실에 맞게 개혁하여야 한다는 의견이 제시되고 있으며, 구호와 개발문제를 다시 연계시키고자 하는 움직임이 나타나고 있다. 이는 자연재해 관리방법을 도입한 것으로 재난의 예방, 사전준비, 피해완화, 복구 등의 절차를 참고로 하여 인도적 지원이 단순한 사후 지원에 그치지 않고 보다 적극적인 의미를 띠게 되었다.

그러나 자연재해 관리방법을 정치적 위기상황 관리에 원용할 경우 문제점으로는 위기발생에 대한 정보부족과 효율적인 대책을 입안 실행할 적절한 기관의 부재를 들 수 있다. 예를 들어 가장 불안정한 국가는 대체로 최저개발국이며, 개발은 분쟁을 예방할 것이며, 분쟁후 전통적인 개발정책은 정치적·사회적 화합을 가져다 줄 것이라고 가정되어 왔다. 하지만 이러한 예상과 달리 지원이 국가의 해체를 가져오기도 하였다.¹⁷⁾

16) IFRC, *World Disaster Report 1996*, pp. 54~63.

또한 부정부패·인권침해·불공정한 개발정책이 만연된 정부에게 지원이 주워질 경우 주민들에게 오히려 폐해가 될 수도 있다는 점이 현실적으로 제기되었다. 이에 따라 1980년대 후반부터 지원국이 수혜국정부의 정치체제 및 인권개선을 지원의 전제조건으로 요구하기 시작하였다. 이러한 배경으로는 개발지원이 수혜국 국민들의 복지 및 안전에 실제로 기여하는가에 대한 의문점이 제기되면서, 개발지표 향상을 단순히 지속적인 투자를 정당화하기 위한 수단으로 이용하는 것이 바람직한가에 대해 논의되었다. 이와 같이 지원수혜국의 정치환경이 지원목적의 실현에 매우 중요한 변수로서 작용하나 수혜국의 체제에 대한 정치적인 평가는 인도적 지원의 중요한 원칙인 정치적 중립성과 객관성에 대한 도전을 의미한다.

재난지역에 대한 단순구호 차원의 지원으로는 문제를 해결할 수 없으며, 개발계획을 통한 사전예방 및 재발방지 노력이 필요하다는 인식이 확산되면서 구호와 개발지원을 병행하여 실시하고 있다. 최근 제기되는 구호와 개발지원의 연계는 실행상의 어려움과 함께 정치적 문제를 야기할 가능성이 크다. 유엔을 포함한 대부분의 지원기구는 구호와 개발지원 간의 분리를 원칙으로 규정하고 있으며, 난민발생으로 인한 현지국의 영향을 완화하기 위한 것과 같이 두 영역으로 명확히 구별될 수 없는 경우는 UNHCR과 UNDP의 규정에 의거하여 처리하고 있다.

최근 들어 유럽연합(EU)이나 「미국국제개발청」(USAID)이 내적 협력과 외적 효율성을 증진시키기 위한 노력으로, 구호와 개발지원의 영역이 풀지 못하는 사안을 해결하기 위한, 특별기금인 분쟁후 복구기금(post-conflict rehabilitation)을 신설하여 활동하는 것은 매우 고

17) 개발지원이 분쟁을 줄이기보다는 위기를 가져온 경우로는 1인당 수혜지원액이 1위국인 르완다의 사례를 들 수 있다.

무적인 일로 평가된다. 구호지원과 달리 개발협력은 아직도 정치적·경제적 전제조건을 수반하게 되며, 구호지원에서 보다 개발측면을 강화하기 위해서는 수혜국 정부의 정통성과 누가 정치적 혹은 재정적으로 권력을 갖도록 하여야 하는가에 대한 결정을 전제로 하여야 한다. 이는 구호의 중립성에 대한 위협이 될 수도 있으나 이재민들의 장기적인 다양한 요구에 관심을 기울일 수 있다는 장점이 있다.

구호와 개발지원을 통합하기 위해서는 국제지원체계의 근본적인 개혁이 있어야 한다. 다수의 인도적 지원기관에게는 중립성과 독립성 유지가 매우 주요한 관심사안이나, 구호와 개발지원의 통합은 이에 대한 심각한 혼란을 야기할 수 있다. 지원체계와 수혜국이 당면한 개혁문제의 정치적 함의는 부차적으로 지원정책과 외교정책의 연계성 강화를 수반하게 될 것이다.

(2) 인도적 지원과 외교활동의 통합

최근 국제구호체계에 일어나기 시작한 또 다른 주요 변화는 구호와 외교정책 간의 연계이다. 국제관계에서 지원은 정치적 도구로서 기능하여 왔다. 냉전시대 양 진영의 초강대국인 미·소가 공히 인도적 기능 증진에 대한 이해를 갖고 있을 때는 인도적 지원의 정치적 기능이 드러나지 않았으나, 탈냉전시기에는 이념이 아닌 다른 정책적 관심이 부각되기 시작하였다. 또한 지원국의 국내 재정난으로 인해 지원예산에 대한 보다 적극적인 합리화 노력이 필요하게 되었다. 이에 따라 지원의 상업적 합리화 가능성이 대두되었으며, 실제로 선진국의 지원이 지역화되는 경향을 보이고 있다.¹⁸⁾ 또한 인도적 지원이 난민유입

18) 이는 최근 대부분 서방의 비정부기구들의 동구지역에 대한 관심고조로 공적 부조기금이 증대하자 상대적으로 기타 지역에 대한 관심이 저하되고 있다.

을 막는 효과를 가져오기 때문에 주변국에 대한 부담을 감소시킬 수 있다는 점이 부각되었다.

1980년대에 들어 지원의 중립성에도 불구하고 수혜국 정치환경의 변화 없이는 지원의 정치·경제적 목적이 실현될 수 없다는 현실인식에 따라 수혜국의 인권과 민주화에 대한 전제가 지원과 결부되면서 국제사회에서 정치와 지원 간의 연계가 명백해지게 되었다. 1990년대 중반에 들어서는 스웨덴이나 미국 등 일부 국가에서 지원정책담당기구와 외교정책담당기구를 통합하려는 시도가 나타나게 되었으며, 이는 경제사회개발의 기술적인 과정과 해외에서 자국의 이익을 증대시키기 위한 지원의 정치적 기능에 대한 외형적인 분리상의 변화를 의미한다. 이러한 통합과정으로 인해 인도적 지원이 정치적 영향력 행사의 수단이라는 비난을 면하기 어렵게 되었다. 그러나 현실적으로 인도적 지원이 정치화됨에도 불구하고, 인도적 지원이 수혜국 정치에 미치는 영향에 대한 면밀한 분석과 이에 대한 책임을 수반하는 것은 아니기 때문에 더 심각한 문제를 초래하게 될 가능성이 높다.

외교정책과 인도적 활동의 통합은 비상사태시 제3자의 군사력 개입으로 더욱 복잡한 양상을 띠게 되었다. 많은 경우에 있어서 분쟁지역에 대한 인도적 지원에 평화유지군들이 참여하게 됨으로써 적십자사 및 기타 비정부기구 혹은 유엔의 인도지원기관들의 중립성을 위협할 가능성이 높아지게 되었다. 또한 지원의 중립성뿐만 아니라 일관성에도 타격을 주게 되어 지원주체들 간의 합의도출과 이에 대한 책임소재 논의가 어렵게 되었다.

탈냉전 이후 내전이나 지역분쟁으로 인해 국제구호의 수요가 증대함에 따라 국제사회가 이전과 같은 방식의 인도적 지원을 지속하지

유럽국가들은 구 동구지역에(ECHO의 경우 40%를 구 유고지역에 할당), 일본은 동남아시아 지역에 지원을 집중하여 실시하고 있다.

못할 뿐만 아니라 이에 대한 모금 및 결과 평가에서도 다른 시각이 대두되기 시작하였다. 1990년대 이후 분쟁관련 위기상황이 증대하자 이를 감당하기 위한 재정적 부담이 증가한 반면, 국제구호체계를 지도감독할 명확한 목표나 가치체계는 부재한 실정이다. 따라서 인도적 지원도 장기적 전략과 무관하게 외교정책의 수단으로 이용될 가능성도 있다.

(3) 비정부기구의 역할 확대¹⁹⁾

비정부기구들은 인도적 지원에 큰 변화를 가져온 주역들이다. 이념 대립이 종식된 후 재난지역내 군대·개인기업·다양한 민간단체들의 이해가 복합적으로 작용하기 시작하였다. 대부분의 민간구호단체가 재난을 계기로 설립되었으며 매 재난마다 새로운 비정부기구가 출현하고 있다.²⁰⁾ 이로 인해 서방선진국 뿐만 아니라 개도국내 자생 비정부기구의 수도 급증하였으며, 1995년 집계에 따르면 국제 비정부기구의 수는 2만 8,900개에 달한다.

1979~82년 캄보디아 사태를 계기로 개별국가들이 직접 인도적 지원사업을 실시하기보다는 비정부기구들을 통해 지원하게 되었다. 캄보디아의 경우 「국제적십자위원회」(ICRC)와 유엔이 연합하여 활동하였으나, Oxfam이 주도하는 비정부기구협의체(NGO Consortium)²¹⁾가 보다 효율적이고 신속한 활동전개로 긍정적인 평가를 받게 되었다.

19) 이신화, “국제기구의 동반자: 탈 냉전시대 국제 NGO의 위상과 역할” (민족통일연구원 자문회의 자료, 1997.11).

20) 예를 들어 1차 대전 봉쇄작전으로 오스트리아 어린이 구호(Save the Children Fund), 2차 대전 당시 유럽의 기아문제 해결(Oxfam), 1960년대 나이지리아 종족분쟁(MSF)을 계기로 비정부기구가 탄생하였다.

21) 비정부기구협의체는 35개 기구로 구성되었으며, 협의체를 통한 구호사업에 4,500만 달러 구호기금이 소요되었다.

이로 인해 서방국가들의 정부간 지원이 현저히 감소하였으며, 개별국가들이 분쟁지역의 비효율적이고 부패한 국가에 대한 직접지원 대신 해외사업에 대한 부담을 줄일 수 있는 개별 비정부기구들을 통한 원조를 선호하게 되었다. 기존의 무조건적 자금보조에서 개별국 및 유엔기구들과 비정부기구 간의 계약에 따른 자금보조 형태로 변화되었다.²²⁾ 계약을 위해서는 사업계획안에 따른 경쟁입찰, 기부자의 계약조건 제시 등이 채택되었다.

유럽국가들을 중심으로 인도주의에 대한 관심이 급증하여 왔으며, 유럽국가들은 인도문제담당관의 직위를 설치할 정도로 인도주의가 사회주류를 이루고 있다. 미국의 인도원조단체들은 유럽과 같은 수준의 대중동원 능력은 없으나 국무부와 국제개발청(USAID)과의 연계를 통해 인도주의 사업을 실행하고 있다. 지난 20여 년 간 기존의 원조기관이 거대조직으로 급성장하였고, 동시에 원조기관의 설립에 특별한 인허가 절차가 필요하지 않기 때문에 소규모의 조직의 수가 폭발적으로 증가하였다.

그러나 때 위기상황마다 새롭게 출현하는 비정부기구들은 지속적인 활동을 하지 않고 있는 실정이다. 예를 들어 1996년 르완다 위기에 대한 국제평가에 따르면, 지역내 등록된 비정부기구 중 1/3 정도는 활동에 참여하지 않았고, 이에 따라 1억 2,000만 달러 구호지원금의 사용처가 드러나지 않게 되었다. 소말리아의 경우에도 지역 기업체들이 유엔의 구호기금을 받아내기 위해 비정부기구로 등록하는 경우도 많았다. 이와 같이 규범이나 조정기구가 부재한 국제 인도지원체제하에서는 누구든지 구호기구가 될 수 있다.

위기상황에서는 특정 비정부기구의 활동이 전체 비정부기구의 활동

22) 정치적인 요소(구매력, 구역설정 등)가 수요규정과 활동기금 보조에 주요 변수로 작용한다.

에 지대한 영향을 미칠 수 있다. 따라서 비정부기구는 나름대로 설정한 가치와 인도주의적 활동목표에 충실하여야 하며, 자신들의 가치를 홍보하여 활동기금을 모금하여야 한다. 그러나 민간모금의 한계로 인해 대부분의 비정부기구들은 개별국가의 공적 부조에 의존하고 있다. 일부 비정부기구의 경우 80~90%를 의존하기도 하나, 특정 비정부기구들은 자체적인 활동의 독립성을 유지하기 위해 전체 공적 부조액의 상한선을 정해 놓고 있다.²³⁾

비정부기구들의 독립성을 유지하기 위해서는 민간모금의 비중을 늘리는 일이 무엇보다도 시급하나²⁴⁾ 대중들의 관심을 지속적으로 유지시키는 것이 매우 어려우며 개별국의 공적 부조액도 증가하지 못하고 있는 실정이다. 또한 인도적 위기상황에 대한 국제사회의 대응이 위기지역의 입지, 강도, 기간, 가시도(visibility), 지원국의 국내상황에 따라 매우 다르게 나타나고 있다.

인도적 지원사업을 위한 모금을 위해서는 언론의 지원이 필요하다. 다수의 인도적 지원사례를 살펴보면 국제사회로 하여금 상당한 자원을 동원하도록 하는데 있어 미디어(특히 텔레비전)의 역할이 매우 크

23) 「국제자원봉사기구위원회」(International Council of Voluntary Agencies: ICVA)에 따르면, 7~8개의 비정부기구체가 전체 비상구호의 75%를 점유하고 있으며, USAID가 무한량 계약방식을 채택하면서 비정부기구들이 72시간 이내 구호체제를 갖추고 비상대기상태에 돌입한다. 그러나 비정부기구들은 나름대로 활동의 독립성을 유지하기 위해 원칙을 정하고 있다. MSF의 경우에는 1단계 10%, 전체 공적 원조 50%, Oxfam은 정부보조를 10% 이하로 제한한다. 비정부기구는 각 사회의 건강도를 측정하는 지표이며, 노르딕국가의 경우에는 정치적으로 중립적인 국가가 원조의 정치화를 배제하는 원칙을 고수하기 때문에 일부 비정부기구들의 경우에는 전액 국가지원으로 활동하기도 한다.

24) 미국의 비정부기구 연합단체인 InterAction에 따르면, 민간모금의 증가로 인해 국가에 대한 의존도가 전보다 감소하였다. 1995년 미국의 400여 개 비정부기구는 활동기금의 1/3을 국가에서 보조받고 있으며, 이는 주로 USAID를 통한 것이다. (2000년까지 비정부기구를 통한 원조를 전체의 40%선으로 끌어올리기로 하였다. 1992년 13%, 1995년 28%), 영국의 경우 비정부기구들이 예산면에서 35% 이상을 정부보조금으로 충당하고 있다.

다는 것을 알 수 있다. 1984년 에티오피아, 1991년 북부 이라크, 자이르(고마)의 경우 언론의 영상보도가 국제사회의 인도적 감정을 불러 일으켜 엄청난 자원 동원의 효과를 가져왔다. 그러나 한편으로는 일부 언론이 수용소내 상황과 같은 특정 사례를 극화시킴으로써 기타의 사례에 대한 일반의 관심도를 저하시켜 전체 인도적 지원에 부정적 영향을 주기도 하였다. 이는 인도적 구호기구의 언론에 대한 영향력이 크지 못하기 때문이기도 하다.

비정부기구들은 지원국들의 실행기구 역할을 수행하여 왔으나, 구호 활동의 일선에서 활동하면서 활동의 신뢰성 결여²⁵⁾, 전문적 자격기준 결여²⁶⁾, 기회주의²⁷⁾ 등의 비난을 받기도 한다. 이러한 문제점을 보완하기 위해 비정부기구들이 자율적인 규제 및 기준설정 작업에 착수하여 재난구호활동을 위한 행동규칙(Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief)을 제정하였다.²⁸⁾ 이와 함께 효율적인 구호활동을 위해 재난국 정부에 대한 권고사항(Recommendations to the governments of disaster

25) 비정부기구들의 역할변화와 신뢰도의 위기문제에 관해서는 IFRC, *World Disasters Report 1997*, pp. 9~22 참조.

26) 구호체계의 효율성을 증진시키기 위해서는 전문인력을 양성해야 하며 이를 위한 국제협력의 필요성이 증대하고 있다. *Ibid.*, p. 58 참조.

27) *Ibid.*, pp. 12~22.

28) 이 행동강령은 142개국 정부와 70여 개 비정부기구의 호응을 얻고 있다. 10대 행동규칙은 ① 인도적 임무를 최우선시 한다, ② 지원은 수혜자의 인종·신념·국적에 관계 없이 공평하게 주어야 하며, 지원우선 순위는 필요도에만 기초하여 이루어져야 한다, ③ 지원은 특정 정치나 종교적 입장을 제고하기 위해 이루어져서는 안된다, ④ 특정정부의 외교정책 수단으로 이용되지 않도록 노력한다, ⑤ 수혜자의 문화와 전통을 존중한다, ⑥ 지역단위의 재난대응력을 강화하기 위해 노력한다, ⑦ 구호체제 운영에 수혜자를 참여시키기 위한 방안을 모색한다, ⑧ 비상구호는 기본수요를 충족하는 차원뿐만 아니라 향후 재난에 대한 취약성을 줄이기 위한 것이어야 한다, ⑨ 지원대상자와 기부자들 모두에 대한 신뢰를 유지한다, ⑩ 정보, 언론 및 홍보활동시 재난피해자들을 절망적인 대상이 아닌 존엄한 인간으로 취급한다 등의 내용으로 되어 있다.

affected countries), 기부국에 대한 권고사항(Recommendations to donor governments), 정부간기구에 대한 권고사항(Recommendations to intergovernmental organizations)도 설정하였다.

IFRC를 주축으로 마련된 행동규칙은 도덕적 기준은 될 수 있으나, 실제적인 구호기준으로는 부족하다. 이러한 관점에서 영국에서는 비정부기구들이 연합하여 구호관계자들의 전문적 자질 설정과 관리에 대한 체계적인 연구에 착수하고 구호관계자와 단체에 대한 능력인정 체계 구축을 제의하였다.²⁹⁾ 1996년 말 「인도적 대응 운영위원회」(Steering Committee for Humanitarian Response: SCHR)는 InterAction과 공동으로 인도적 지원에 있어서 최소실행기준(common minimal performance standards)과 수혜자 현장을 1년 공동계획(Sphere Project)³⁰⁾으로 개발중에 있다.

29) 영국에 본부를 둔 11개 국제구호기구들이 주축이 되어 구성된 People in Aid가 구호활동가의 안전과 효율적인 지원사업을 위한 의무, 인사관리 등을 다룬 Code of Best Practice in the Management and Support of Aid Personnel을 1997년 초에 발표하였다.

30) 개발중인 프로젝트는 크게 세 부분으로 나뉘어 인도주의 헌장(Humanitarian Charter), 5개 분야(식수 및 위생, 식량안보, 위생사업, 영양, 보호시설 설치 및 입지선정)에 대한 기술적 기준(Technical Standards), 모범 실행(Best Practices) 등으로 구성된다. <http://www.ifrc.org/pubs/sphere/>.

Ⅲ. 주체별 인도적 지원사업 방식

1. 국제기구³¹⁾

가. 유엔인도지원국(UN Department of Humanitarian Affairs: UNDHA)

(1) 설립배경 및 목적

UNDHA는 1991년 이라크 북쪽 터키와의 국경지역에서 쿠르드족을 둘러싼 분쟁이 장기화되고 탈냉전 이후 지역분쟁지역에 대한 대규모 인도적 지원사업이 절실해지자 유엔총회의 결의³²⁾에 의해 1992년 사무총장의 직속기구로 설립되었다. 이는 주로 자연재해를 다루던 「유엔재난구호조정국」(UN Disaster Relief Coordinator: UNDR0)³³⁾의 역할과 「재난감축홍보국」(Secretariat of the Decade for Disaster Reduction)의 역할을 통합 수행하고 있다.

UNDHA는 자연재해 및 인재 등 주요 인도적 비상상황에 대한 유

31) UNDHA과 UNHCR은 유엔총회의 직속기구이며, WHO, UNICEF, FAO, WFP 등은 총회산하 경제사회이사회(ECOSOC)에 소속된 전문기관이다.

32) 1991년 12월 유엔 총회에서 결의안 46/182에 의해 인도적 지원의 조정 및 제공에 대한 지도원칙이 채택되었으며, 결의안은 특히 재난의 예방 및 준비를 강조하고 있다.

33) 1992년 이전 유엔은 대규모의 복합 긴급사태에 대해서는 임시대응조직을 통해 대처하였다. 예를 들어 1980년대 태국·캄보디아 국경분쟁에 대해서는 유엔 「국경구호활동국」(UN Border Relief Operation), 1980년대 중앙아프리카 가뭄사태에 대해서는 「아프리카긴급활동국」(Office of Emergency Operations for Africa), 수단인 경우에는 1989년부터 「수단구호활동」(Sudan Lifeline Operation)을 통해 구호사업을 총괄조정하였다. UNDHA, *Humanitarian Report 1997*, http://www.reliefweb.int/dha_ol/pub/humrep97/coord.htm l.

엔체제의 대응을 총괄 조정하고 재난발생의 사전예방 및 준비능력을 증진하기 위한 역할을 수행한다. 이를 위해 유엔기구, 각국 정부, 지역기구, 비정부기구, 정부내 인도담당기구와 긴밀히 협조한다. 또한 「유엔환경계획」(United Nations Environment Program: UNEP)과 함께 재난이 미치는 환경론적 측면을 다룬다.³⁴⁾ 재난(자연재해, 기술적 재해-체르노빌 사건, 분쟁으로 인한 주요 인도적 위기)시 유엔기구 전체의 신속한 대응을 보장하기 위한 주도적인 역할을 맡아 오고 있다.

(2) 기본원칙 및 사업절차

UNDHA의 최고책임자인 사무차장은 「유엔비상구호조정관」(UN Emergency Relief Coordinator: UNERC)을 겸임하여 인도적 비상사태에 대한 유엔체제의 주요 정책자문 및 조정자의 역할을 수행한다. 사무차장은 비상상황시 주요 유엔기구·비정부기구·각국 정부 및 정부내 인도기구 대표들의 정책자문을 요청하는 방식으로 협력한다. 또한 비상구호조정관으로서 인도적 구호와 관련된 유엔기구들의 대표들로 구성된 「기구간 상임위원회」(Inter-Agency Standing Committee: IASC)³⁵⁾를 주재한다.

IASC는 비상사태 발생시 유엔기구 단위의 대응을 조정하고 사업의 우선순위를 결정하며 해당국의 구호능력을 강화시키기 위한 사업을 전개한다. 전 세계 약 3,000만 명의 국내실향유민(Internally Displaced

34) 재난이 초래하는 환경파괴적 측면 뿐만 아니라 환경파괴로 인한 재난발생의 일면으로 환경난민의 개념이 등장하고 있다. 이신화, "Preventing Post-cold War Conflict and Refugee Flow," 민족통일연구원 자문회의, 1997. 11. 10.

35) 인도구호와 관련된 유엔기구는 UNDP, UNICEF, UNHCR, WFP, FAO, WHO, UNHCHR, UNRWA, UNESCO, ILO, IOM 등이 있다. 또한 비정부기구협의체인 Interaction, 국제적십자사위원회와 국제적십자적신월사연맹 및 개별 국가의 적십자사도 이에 포함된다.

Persons)에 대한 구호, 구 분쟁지역 군인들의 무장해제(demobilisation)를 통한 평화정착 및 지뢰제거(demining) 사업도 진행하고 있다.

UNDHA는 비상사태 발생시 소요산정(needs assessment)을 위한 유엔기구의 현장조사를 총괄하고, 조사결과를 토대로 필요한 사업분야 및 규모에 대한 평가서와 함께 국제적 모금을 위한 기구간 통합호소(Consolidated Inter-agency Appeal: CAP)를 발표한다. 또한 호소 발표 이후에 기부자 회의 및 후속 일정을 조직하고 호소에 대한 기금의 용도를 감사하며, 기부자와 일반을 위해 사업진행 및 모금 상황에 대한 보고서를 정기적으로 발간하고 있다.

UNDHA가 담당하고 있는 인도적 비상사태 발생지역에서의 조정 역할은 유엔기구들 간의 사업의 중복과 자원낭비를 막고 신속하고 일관성 있는 지원정책을 시행하기 위한 것이다. 개도국내 비상사태 발생시에는 지역의 「상주조정관」(Resident Coordinator: 주로 UNDP 지역 사무소장)이나 특별 인도조정관이 비상구호조정관에게 현지상황을 직접 보고하고 지역정부 및 비정부기구 등과의 협력하에 국가단위의 유엔기구 대응을 총괄 조정한다. 또한 「유엔재난관리팀」(UN Disaster Management Team: UNDMT)을 재난피해가 예상되는 개도국에 파견하여 구호사업을 사전계획하는 일을 담당한다. UNDHA는 각 비상사업별 상황보고서(situation report)를 월 단위로 발간하며, 인터넷에 Reliefweb(<http://www.reliefweb.int>)을 개설하여 지역별 상황 및 지원 내역 등 정보를 제공함으로써 국제구호사업을 주도한다.

DHA는 재난에 대한 신속한 대응과 정보제공을 위해 24시간 근무체제를 운영하고 있으며, 재난(특히 자연재해) 발생시 비상구호팀을 즉시 재난지역에 파견할 수 있는 비상대기체제를 마련해 두고 있다.³⁶⁾

36) 인도지원국은 이태리 피사지역에 구호물품을 항공수송할 수 있는 물류창고를 운영한다.

UNDHA는 재난발생의 사전예방을 위한 조기경보체계(재난 분야별 전문체계, 예: Famine Early Warning System: FEWS)를 구축하고, 재난관리 훈련과정을 개설하며, 인도적 구호기구의 비상구호용 물품, 재난관리 전문인력, 국제재난구호시 사용가능한 민간과 군의 자원 파악을 위한 중앙등록체계(Central Register of Disaster Management Capacities)를 운영하고 있다. 재난구호시 총괄조정 능력을 향상시키기 위해 1991년 유엔총회는 비상사태 발생의 근본원인 규명, 조기경보, 예방, 사전준비, 효과적인 인도적 구호 뿐만 아니라 사후 복구 및 장기적인 개발사업의 필요성을 강조한 바 있다.

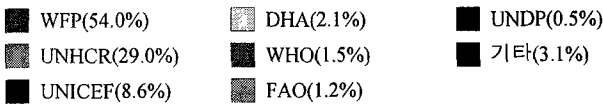
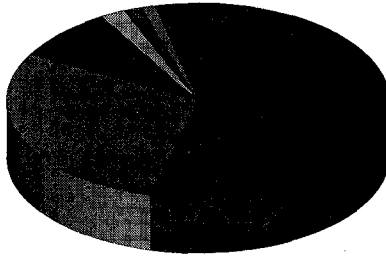
(3) 조직규모 및 예산

1997년 현재 UNDHA는 기구간 통합호소(CAP)를 발표한 전 세계 비상지역(16개국, 1지역)에 현지사무소를 개설하고 있으며, 20명의 지역담당 대표³⁷⁾를 두고 있다. UNDHA의 직원은 뉴욕과 제네바의 사무실에 근무하는 243명(경상예산직 75명, 특별예산직 168명)으로 구성된다. 또한 재난발생 현지사무소에도 298명(국제직 94명, 지역직 204명)의 직원이 있다. 유엔기구의 모든 인도적 구호는 기본적으로 자발적인 성금에 의해 운영됨을 원칙으로 한다. UNDHA의 일년 예산은 1억 500만 달러이며, 일반예산은 3,500만 달러 규모이다. 이 중 유엔 경상 예산에 의존하는 것은 미화 950만달러로 전체예산의 9%이며, 나머지 91%는 자발적인 분담금에 의해 조성된다.³⁸⁾ 1992년 설립 초부터

37) 1997년 현재 UNDHA는 아프가니스탄, 앙골라, 아르메니아, 아제르바이잔, 부룬디, 코트디부아르, 동아프리카, 에티오피아, 조지아, 중앙아프리카 대호수지역, 이라크, 라이베리아, 북한(유엔상주조정관: Mr. Christian Lemaire), 러시아 공화국, 르완다, 시에라리온, 소말리아, 수단, 타지키스탄, 자이르에 지역대표를 두고 있다. http://www.reliefweb.int/dha_ol/pub/humrep97/annex1.html.

1997년 6월까지 UNDHA를 통한 유엔기구간 통합지원호소(CAP)의 모금³⁹⁾ 및 실행예산 비율을 기구별로 살펴보면, <그림 3-1-1>에서와 같이 「세계식량계획」(WFP)이 가장 큰 비율을 차지하고 있다.

<그림 3-1-1> 유엔기구간 통합지원호소(기구별 모금액 비율)



<출처> http://www.reliefweb.int/dha_ol/about/basic.html/.

38) Ibid.

39) 1992년 설립 이후 현재까지 총 78차례(평균 연 16차례) 통합호소를 발표했으며, 총 목표액은 158억 달러였으나 모금액은 109억 달러였다. http://www.reliefweb.int/dha_ol/about/basic.html.

UNDHA는 비상사태 발생시 자발적인 기부자들의 모금이 이루어지기 전에도 신속한 구호사업을 실시하여야 하기 때문에 이를 위해 중앙비상구호용 회전기금(Central Emergency Revolving Fund: CERF)으로 5,000만 달러를 확보해 두고 있다.⁴⁰⁾ 이는 유엔 관련기구들이 비상기금을 차용하여 사용한 후 모금하여 상환하는 방식으로 운영된다.

나. 세계식량계획(World Food Programme: WFP)

(1) 설립배경 및 목적

1963년에 설립된 WFP는 유엔경제사회이사회 산하의 전문기구로, 최대규모의 국제식량지원기구로 자리 잡고 있다.⁴¹⁾ 급증추세에 있는 자연재해나 분쟁으로 인한 피해자들에 대한 식량구호사업에 주도적인 역할을 수행하고 있다. WFP는 구호물자 지원·운송 및 보급면에서 나름대로의 사업방식을 마련하고, 모든 가용자원의 동원과 비상물자를 총괄조정하는 역할을 맡고 있다. 또한 기부국에게 구호사업의 경험과 전문지식을 제공하며, 비상구호용으로 비축하고 있는 국제비상식량보유고(International Emergency Food Reserve)를 관리한다. WFP는 UNDHA·기타 유엔기구·개별정부의 원조기구·비정부기구 등과 긴밀한 협조체제하에 사업을 추진하여 왔다.

WFP는 비상사태 발생시 소요산정(need assessment), 기부금 모금 독려, 지역단위에서 식량지원의 배분 및 운송을 담당하여 왔으며, 1992

40) 1997년 현재까지 49건에 대해 총 1억 2,600만 달러의 비상기금이 사용된 바 있다. 앞의 글.

41) 집행위원회는 세계식량계획 정관 12조와 유엔총회 결의안 48/162에 따라, 활동내역을 경제사회이사회(ECOSOC)와 식량농업기구 이사회에 보고하여야 한다.

년 UNHCR과의 협정에 의해 난민에 대한 식량지원사업을 전담하기로 합의하였다. 최근 WFP의 개발사업은 증가추세에 있으며, 이는 구호사업으로부터 개발사업으로의 변환을 의미한다고 볼 수 있다.⁴²⁾

(2) 기본원칙 및 사업절차

1997년 WFP를 중심으로 유엔기구간 통합호소가 이루어진 경우는 아프리카 대호수지역, 부룬디, 르완다, 기타 특별사업지역, 앙골라, 체첸, 이라크, 시에라리온, 수단, 구 유고지역, 북한 등이다. WFP가 실시하는 식량지원사업은 크게 세 가지로 분류된다.

(가) 생명을 위한 식량(Food-For-Life)

인도적 위기상황에 처한 생명들을 구하기 위한 식량지원으로서 자연재해로 인한 이재민, 분쟁으로 인한 난민과 피난민들을 신속하고 효율적으로 응급구호함으로써 이들의 생명을 유지시키기 위한 것이다. 1992년 이래 난민에 대한 식량구호는 WFP를 통해 이루어져 왔다. 난민에 대한 대규모 급식은 UNHCR에 의해 관리되기 때문에 WFP는 기본식료품을 동원하고 운송비를 충당할 기금에 대해 책임진다. 1990년 이래 동유럽내 정치위기가 심화되고 기타 아프리카-아시아내 비상사태가 증가함에 따라 재난구호와 인도적 지원비용이 500% 이상 급증하였다. 약 10년 전에는 자립을 위한 식량지원이 전체의 2/3 이상이었으나, 최근에는 상황이 바뀌어 전체 식량지원의 70%가 인재(분쟁 등)로 인한 희생자들을 위해 이루어진다. 또한 WFP는 병사들의 무장

42) WFP는 전세계인구 7인당 1명에게 심각한 영향을 주는 기아를 퇴치하기 위해 경제개발을 통해 자립할 수 있도록 지원하는 사업도 시행하고 있다.

해제 및 지뢰제거 활동과 같은 분쟁 이후 평화정착을 위한 식량지원 사업도 시행한다.

(나) 성장을 위한 식량(Food-For-Growth)

가장 중요한 시점에 처해 있는 취약계층에 대한 식량지원으로 WFP는 예방의학의 차원에서 영유아·취학아동·임신수유부·노인층에게 식량지원을 실시한다. 임신수유부에 대한 지원은 신생아의 건강을 보장하기 위한 것이다. 성장기 어린이들의 영양부족은 지속적이고 회복 불가능한 장애를 유발할 수 있기 때문에 이들에게 특별한 영양지원을 한다. 취학아동에 대한 급식의도는 단순급식뿐만 아니라 등교를 유도 하여 학업을 지속하도록 하기 위한 것이다. 식량지원은 취약여성과 아동을 보건사업에 참여하도록 하기 위한 경우도 많다. 즉 극빈여성들이 문맹퇴치와 가족계획 수업을 받도록 하고 여아를 학교에 보내도록 함으로써 영양교육의 질과 범위를 확대하기 위한 것이다.

(다) 노동을 위한 식량(Food-For-Work)

만성적인 기아상태가 지속되는 경우 지역사업을 통한 자립을 촉진 시키기 위해 식량지원을 실시한다. 예를 들어 도로건설, 수로복구, 식수개발 등의 사업에 참여하는 노동자들에게 식량을 지급한다. 이와 같은 개발구호사업을 통해 재난예방, 비상사태 준비, 재난복구에 우선순위를 부여한다. WFP는 어느 유엔기구보다 개도국에 대한 지원을 집중적으로 실시하고 있으며, 극빈여성 대상의 개발사업 시행, 환경보호 및 개선, 개도국내 식량 및 서비스 구매 증진과 개도국 간의 무역증진을 도모한다.

(3) 조직규모 및 예산⁴³⁾

1996년 현재 WFP는 84개국에 직원 4,247명(본부직원 594명, 현장 파견 1,475명, 비상구조시 임시직원 2,178명)을 두고 있다. WFP의 사업예산을 살펴보면, 1996년 총예산은 12억 달러로 식량구입, 운송, 행정비용에 사용되었다. 1996년에는 수혜자 4,530만 명(2,070만 명 개발사업, 1,600만 명 국내실향유민, 450만 명 난민, 지진·홍수·가뭄 등 자연재해로 인한 410만 명의 이재민)에게 280만 톤의 식량을 지원했다. 1996년도에 총 220만 톤 상당의 식량을 분배했으며, 이를 위해 식량구입비 2억 6,900만 달러, 곡물 외 자재구입 1억 1,300만 달러⁴⁴⁾, 운송비 3억 600만 달러를 사용하였다.

매년 구호예산이 증가될 수밖에 없는 상황에서 WFP는 개발·재난 복구 및 사전준비 분야의 예산을 감축하고 있다. 비상상황 발생시 응급대응기금(Immediate Response Account: IRA)과 특별사업기금(복합적인 비상구조활동을 실행하기 위해 필요한 보급 및 통신 비용에 사용)으로 충당하고 이를 보충한다. 연초에 사업별 예산내용을 발표하고 각국 및 기구에 기부를 요청하면 기부자가 특별사업에 용도를 지정하여 분담금을 내게 된다. 기부자가 기금의 용도를 지정하지 않을 경우에는 기금을 융통성있게 배분함을 원칙으로 한다. 사업예산은 개발사업 28.5%, 비상사업(IEFR, IRA) 45%, 장기구조사업 (Protracted Relief Operations: PRO) 23.7%, 기타(특별사업) 0.3%로 구성되어 있다. 많은 경우 기부자들이 주로 대규모 사업지역에 지정 기탁하기 때문에 소규모 사업 실행에 많은 애로가 있다.

43) http://www.wfp.org/Info_Facts_1996.html.

44) 식량 99만 톤(2억 6,900만 달러) 중 개도국에서 61%를 구매하고, 비식량은 10%를 개도국에서 구매하였다.

WFP는 50여 개국 이상의 자발적인 기부에 의존하며, 기부는 현금·식량 혹은 비식량·물품·봉사활동(서비스) 형태로 이루어지며, 현금은 물품의 구입·운송 및 처리비용·행정비용에 사용된다. 실제로 지원물품의 1/3 이상이 구매물량이며, 가능한 한 지역경제 회복, 농산물 생산 증대, 지역기초에 맞는 식량지원 등을 위해 사업지역내 개도국에서 구입함을 원칙으로 한다.

WFP는 빈곤층에 대한 식량지원을 중점사업으로 하기 때문에 곡물·식용유·소금·설탕·캔포장 음식물 등을 제공하고, 영양가 있는 기본음식을 최대한 많은 수에게 지급하려고 노력한다. 음식물뿐만 아니라 식량지원을 보조할 수 있는 장비 및 물품 제공에 대한 요구가 증가함에 따라 음식물 보관 물류창고, 보급장비, 농기구 및 부역용품에 대한 기부도 접수하고 있다. WFP는 급증하는 수요에 따라 재정조달 문제에 당면하고 있으며, 새로운 기부국 및 기구들과의 교섭 필요성을 절감하고 있다. 전통적인 주요 기부국은 미국(4억 9,600만 달러), EC(2억 3,500만 달러)이며, 1억 달러 이상 분담국으로는 네덜란드·독일·일본 등이 있다.

다. 식량농업기구(Food and Agriculture Organization: FAO)⁴⁵⁾

(1) 설립배경 및 목적

FAO는 1945년 농촌인구들의 영양상태 및 생활수준 향상, 농업생산성 증진을 위해 설립된 유엔기구 중 가장 대규모의 전문기구이다. FAO는 식량안보(food security)를 확보하기 위해 홍수·대규모 가축질

45) <http://www.fao.org/unfao/whatitis.htm>.

병 발생 등 농업관련 비상상황 이후 농업생산을 재개하기 위한 활동을 전개한다. 지속가능한 농업 및 농촌 개발을 이루어야만 영양상태 향상, 식량안보 확보, 빈곤주민들의 생활향상을 가져온다는 확신으로 장기적인 개발사업에 역점을 두고 있다.⁴⁶⁾ 효율적인 개발사업을 위해서는 지역주민·전문기술인력 등의 통합적인 노력이 요구되며, 개발과정에서 여성의 역할에 대해 중요성을 부여한다. FAO의 사업은 자체 계획 실행, 타기구를 대신한 계획 실행, 개별국 사업에 대한 자문 및 관리지원 방식 중 한 가지를 취한다.

(2) 기본원칙 및 사업절차

FAO의 재난구호활동은 「특별구호활동사무국」(Office for Special Relief Operations)에 의해 총괄된다.⁴⁷⁾ FAO의 「세계정보 및 조기경보체계」(Global Information and Early Warning System: GIEWS)는 세계식량현황에 관한 월별 보고서를 발간하고, WFP와 공동으로 비상지역에 대한 지원호소와 특별경보(Special Alert)를 발표하여 개별정부나 구호기구들에게 식량난에 처한 국가들을 알린다.

FAO는 농업개발·영양증진·식량안보(건강한 생활을 위해 필요한 양의 식량을 모든 사람이 언제나 취득할 수 있는 상황) 실현을 통해 빈곤과 기아를 완화시키고자 노력한다.⁴⁸⁾ 또한 직접적인 개발 지원사업 시행·정보수집·분석·배포·각국 정부에 대한 정책기획 및 자문을 하고, 식량농업사안에 대한 국제회의를 마련한다. FAO는 육상 및 해상 개

46) <http://www.fao.org/unfao/development>

47) FAO는 1977년부터 1994년 10월까지 총 444개의 사업을 시행하였으며, 이 과정에서 2억 4,090만 달러가 소요되었다.

48) 지속가능한 농업 및 농촌개발 촉진과 천연자원의 보호관리에 대한 장기전략 수립이 FAO의 최우선 순위사업이다.

밭·식수·가축생산·임업·수산업·경제 및 사회정책·투자·영양·식량기준·물품·무역 등에 관여하며, 또한 식량농업분야의 비상사태 발생시 주요 역할을 수행한다.

FAO는 매 2년마다 회원국 총회를 통해 예산 및 사업계획을 승인한다. FAO가 시행하는 경상사업은 현장에 파견될 전문인력의 교육관리, 개별국에 대한 정책기획자문·개발사업 등으로, 경상업무 수행은 총회에서 설정한 예산범위 내에서 회원국의 분담금으로 충족한다. 현장사업은 개별정부와 기타 기구와의 협력을 통해 개발전략을 수행하고 개별정부 및 지역사회에 실제지원을 제공한다.

(3) 조직규모 및 예산

FAO 회원국 총회는 임시 집행체인 49개국으로 구성된 위원회(3년 임기로 순환 교체)와 기구대표인 사무총장을 선출한다. FAO는 8개 과(행정 및 재정, 총무 및 정보, 경제사회정책, 기술협력, 농업, 수산업, 임업 및 지속가능한 개발)로 구성된다. 현재 174개 회원국과 유럽연합이 가입하고 있으며, 1,500여 명의 전문직원으로 구성되어 있다. 1996~97년 예산규모는 6억 5,000만 달러이다. 현장사업의 60% 이상이 개별국가의 신탁기금을 통해 조달되고, 22%는 유엔개발계획(UNDP)이 보조하며, 나머지 16%는 FAO의 경상예산으로 충당한다.⁴⁹⁾

49) *Ibid*

라. 유엔아동기금(UN Children's Fund: UNICEF)

(1) 설립배경 및 목적

1946년 창설된 UNICEF는 「어린이 권리헌장」(Convention on the Rights of Child)에 명시된 어린이들의 권리를 보호하고 이를 어린이들에 대한 지속적 도덕원칙과 국제 행동규범으로 정착시키고자 노력하는 것을 목적으로 한다.⁵⁰⁾

(2) 기본원칙 및 사업절차

UNICEF의 주요 관심사는 개도국 어린이와 여성들을 위한 지속적인 사업구축과 비상상황시 어린이와 여성에 대한 응급구호 실시로, 주로 의료, 영양, 식수공급 및 위생시설, 기본교육, 사회심리적 치료에 역점을 두고 있다. 또한 전쟁중 어린이들에 대한 인도적 지원의 안전한 수송을 위해 '휴전의 날'(days of tranquility)과 '평화지역'(corridors of peace)을 제정한 바 있다. 유엔아동기금은 부모를 동반하지 않은 어린이들을 위한 특별지원사업과 지뢰금지활동에 적극적이다. UNICEF 비상계획기금은 비상상황 발생시 기부금 접수 이전에 신속하게 응급구호를 펼칠 수 있도록 하는 매우 중요한 수단으로 사용되고 있다. 36명으로 구성된 집행이사회에서 정책결정, 사업계획심사, 예산 승인을 담당하고, 뉴욕본부의 사무총장은 사업집행을 총괄한다.

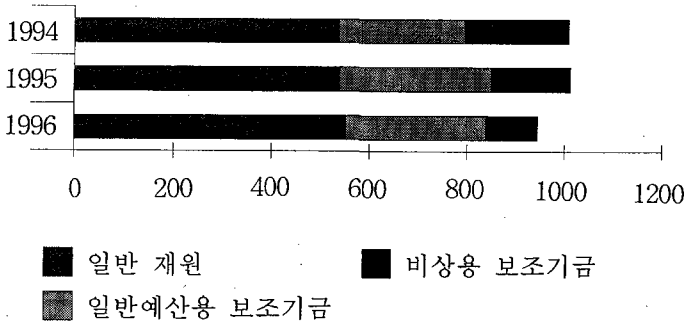
50) <http://www.unicef.org/about/abtright.htm> 참조.

(3) 조직규모 및 예산

현재 160여 개국에 200개 이상의 지역사무소를 설치하고 있다. 상근 직원 중 85% 이상이 현장에서 소요산정, 계획 평가 및 사업실행자인 개별정부나 개발기구들과의 협력, 물품의 확보 업무를 실행하고 있다. 물품보급부(Supply Division)는 코펜하겐에 소재하고 있으며, 사업을 위해 필요한 물자 및 보급수단 제공, 필수 의약품과 구강 탈수용 소금·예방약 및 방역도구·이불·텐트·식수펌프·보관도구 등 구급물자 등의 운송을 맡고 있다. 카드사업부(Greeting Card Operation)는 유니세프 카드·달력·문방용품 판매를 통해 기금마련과 홍보활동을 하고 있다.

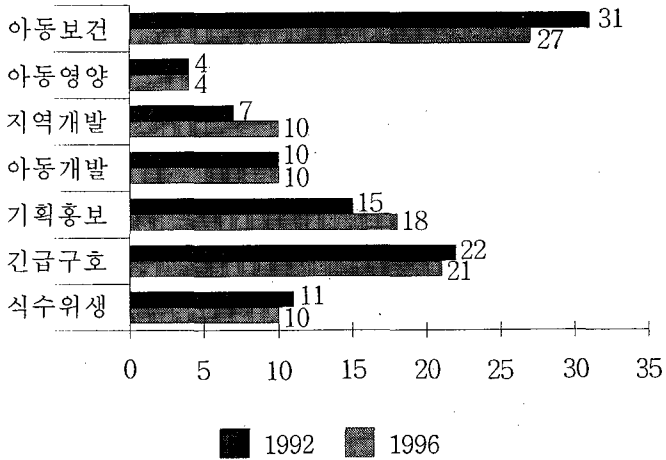
1996년 예산 모금원을 살펴보면 정부간 기부금은 6억 700만 달러로 64%를 차지하며, 비정부 기부금은 3억 3,700만 달러로 전체의 36%를 차지한다. <그림 3-1-2>에서 알 수 있듯이 모금액에서 일반재원 비율이 가장 높고, 일반예산용 보조기금, 비상사태용 보조기금 순이다.

<그림 3-1-2> 1992~96 유엔아동기금 모금액



<출처> <http://www.unicef.org/facts/income.htm/>.

<그림 3-1-3> 유엔아동기금의 분야별 사업실행 예산(1992, 1996)



<출처> <http://www.unicef.org/facts/income.htm/>.

마. 유엔개발계획(UN Development Programme: UNDP)

(1) 설립배경 및 목적

UNDP는 1965년 유엔의 2개 기술협력계획을 통합하여 설립된 개발협력기구로서 유엔이 지속가능한 인간개발(sustainable human development)을 위한 강력한 원동력이 되도록 돕기 위한 것이다. 따

라서 지속가능한 인간개발에 필요한 사업목표(빈곤퇴치, 환경재건, 직업마련, 여성개발)에 모든 자원을 집중시킨다. UNDP는 132개 사무소를 통해 174개국 정부와 개도국의 개발능력을 향상시키기 위한 사업을 전개하고 있다. 최근 들어 인권보호에 대한 비중을 높여가고 있으며, 세계적 혹은 지역간 계획을 통해 식량안보(food security) 및 HIV/AIDS와 같은 전 지구적인 문제를 다루기 시작하였다.

(2) 기본원칙 및 사업절차

비상사태나 자연재해가 발생하는 경우 UNDP 상주대표가 비상구호 조정관과 협력하여 구호 및 복구사업에 주요한 역할을 수행한다. 개별정부가 UNDP에게 복구계획의 설계, 기부금의 기금관리를 위한 도움을 요청하기도 한다. UNDP는 복구활동이 구호사업과 통합되어야 한다는 입장에서 인도적 지원과 개발협조를 연계하여 피해지역에 가능한 조속히 지속가능한 개발이 재개되도록 한다.

UNDP의 복구사업은 많은 경우에 있어 빈곤이 분쟁의 근본 요인으로 작용하기 때문에 빈곤문제를 해결하기 위한 것이며, 각 사업은 지역 및 중앙정부관계자·국가내 UNDP 현장사무소와 협의하에 추진된다. 지역단위 접근방식이 피해자들에게 보다 신속하고 지속적인 구호를 제공하는 데 효과적이라는 입장을 취하며, 현재 많은 분쟁지역에서 교육프로그램·신용대부 및 기반시설 확충사업 등을 통해 생활수준을 향상시키고 있다.

(3) 조직규모 및 예산

예산은 유엔회원국과 협력기구의 자발적 분담금에 의해 충당되며

매년 약 10억 달러 정도 규모이다. 36명의 회원으로 구성된 집행이사회는 개도국과 선진국으로 구성되어 주요 사업계획 및 정책결정을 승인한다. UNDP는 유엔산하의 개발관련기구들의 사업을 총괄조정하며, 특별기구인 「유엔수단사무소」(UN Sudan Office), 「유엔자본개발기금」(UN Capital Development Fund), 「유엔자원봉사단」(UN Volunteers), 「유엔여성개발기금」(UNIFEM)을 관할한다. 환경문제와 개발문제 연계 노력으로 「유엔환경개발회의」(UN Conference on Environment and Development)에서 AGENDA 21을 진행하고 있다.

바. 유엔난민고등판무관실(UN High Commissioner for Refugees: UNHCR)

(1) 설립배경 및 목적

UNHCR은 1951년 난민협약 이후 난민에 대한 국제적 보호제공과 난민사태에 대한 영구적인 해결책을 모색하기 위해 유엔총회 결의에 따라 설립된 특별기구이다. 설립 당시에는 2차 대전중 발생한 난민에 대한 보호문제를 풀기 위한 것이었으나 점차 난민의 개념을 확대해 가면서 적극적인 보호 및 예방활동을 전개하고 있다.

(2) 기본원칙 및 사업절차

난민보호를 위해 3단계 사업(예방, 응급구호, 처리)을 추진하며, 이는 일반 프로그램과 특별 프로그램(사무총장 호소를 통해 모금된 기금사업 포함)으로 시행된다. UNHCR은 기타 유엔기구, 정부간기구, 비정부기구와 협조체제를 유지하고 있다. 비정부기구들은 자체자원을

동원하여 상당량의 지원을 제공할 뿐만 아니라 특별사업을 수행하는 동반기구 역할을 수행하며, 난민문제의 근본원인 접근도 시도하고 있다. 1997년 현재 453개의 비정부기구들이 구호 및 법적 지원사업 실시를 위해 UNHCR과 협력하고 있다.

냉전종식 이후 분리독립 집권형 분쟁과 환경파괴 및 기아발생 등으로 난민이 대량발생하면서 UNHCR의 업무가 폭증하게 되었다. 1997년 현재 총 난민의 수는 2,272만 명으로 지역별로 아프리카(809만 명), 아시아(793만 명), 유럽(575만 명), 중남미(17만 명), 북미(72만 명), 오세아니아(7만 명)에 소재하고 있다.⁵¹⁾ 특히 1990년대 탈냉전 이후 동구권·구소련지역에서 내전이 확대되면서 난민의 수가 급증하고 있다. 난민과 같은 보호를 필요로 하는 국내실향유민의 수도 약 3,000만 명으로 추산되고 있다.⁵²⁾

UNHCR은 1991년부터 구 유고의 내전발생에 따라 발생한 350만 명에 이르는 난민과 국내실향유민들에 대한 유엔의 지원활동을 주관하여 왔으며, 보스니아 평화협정체결(1995.12)이후 200만 명의 귀환업무를 수행하였다. 또한 르완다·구자이르·부룬디 등 중앙아프리카 지역에서 종족간 집권투쟁으로 발생한 220만 명의 난민 보호사업과 이들의 본국귀환을 위해 국제사회에 긴급 재정지원을 요청하여 170만 명을 귀환시켰다. 평화협정 체결에도 불구하고 분쟁사태가 지속되고 있는 체첸·아르메니아와 분쟁장기화 지역인 아프가니스탄 등에서도 구호활동을 진행중에 있다.

양골라 난민귀환을 위해 3억 8,200만 달러의 특별자금 지원을 국제

51) 국가별로 보면, 팔레스타인 난민구호기구(UNRWA)가 보호하는 팔레스타인 난민(320만 명), 아프가니스탄(267만 명), 라이베리아(79만 명), 보스니아(67만 명) 순이다.

52) 국내 피난민은 지역별로 부룬디(88만 명), 보스니아(76만 명), 시에라리온(66만 명), 아제르바이잔(55만 명), 그루지아(27만 명) 순으로 소재하고 있다.

사회에 호소(1997.2)하였으나 재정적 어려움에 직면하게 되자 제48차 집행위원회(1997.10)를 개최하여 국제사회의 재정지원 확대방안을 논의한 것으로 알려졌다. 그러나 최근 선진국들이 반외국인 정서 확산 등으로 자국내 난민들을 강제추방하거나 난민수용을 제한하는 한편 UNHCR에 대한 재정지원도 축소하는 등⁵³⁾ 난민문제에 소극적으로 대응하고 있으며, 유엔의 개혁 추진에 따라 UNHCR 예산 지역사무소의 축소가 불가피할 것으로 전망된다. 또한 UNHCR이 지역분쟁 해결을 지연시키고, 유관국 간의 마찰을 유발시키는 요인으로 작용한다는 부정적인 평가도 제기되고 있다.

(3) 조직규모 및 예산

현재 122개 국에 246개 지역사무소를 운영하면서 5,475명의 직원을 두고 있다.⁵⁴⁾ 1996년도 예산은 총 14억 3,000만 달러(1995년 11억 7,000만 달러)로서 개별기금도 접수하고 있으나 대부분 각국의 자발적 분담금으로 충당되고 있다. 주요 분담국가는 미국(2억 2,700만 달러), 유럽연합(2억 1,000만 달러), 일본(1억 2,000만 달러), 네덜란드(7,500만 달러), 스웨덴(6,700만 달러) 등 순이다.⁵⁵⁾

53) 일본은 1998년 UNHCR 분담금을 1997년 대비 39% 감축한 94억 엔으로 책정하였다.

54) 1997년 7월 현재의 통계이며, 현지근무직(field officer)은 전체의 83%인 4,520명, 직원 1인당 관리할 난민의 수는 4,150명이다.
<http://www.unhcr.ch/un&ref/numbersnumbers.htm> 참조.

55) 대한민국의 UNHCR에 대한 분담금은 1996년 70만 달러, 1997년도 150만 달러이다.

사. 세계보건기구(World Health Organization: WHO)

(1) 설립배경 및 목적

WHO는 유엔경제사회이사회 산하의 전문기구로 각국의 보건 및 의료 수준 향상에 기여하여 왔다. WHO의 인도적 지원을 담당하는 비상인도 활동국(Division of Emergency and Humanitarian Action: EHA)은 1993년 응급구호활동국의 활동을 확대 강화하기 위해 설립되었다. 주요 사업영역은 응급구호 및 재건, 비상상황 대비, 안전 증진과 부상관리이다.⁵⁶⁾ EHA의 주요 목표는 재난시 부정적인 보건영향을 줄이기 위해 재난에 취약한 회원국의 국가별 역량을 강화하는 것이다. 따라서 WHO는 비상상황에서 국가당국과의 협조관계를 지속하면서 사업을 실행한다.

(2) 기본원칙 및 사업절차

WHO의 EHA는 비상사태 혹은 자연재해시 보건분야의 국제적 대응을 조정한다. 전 세계적인 협조망을 통해 개별국의 전염병 감시 및 방역·공공위생, 정보·위생비상교육을 담당한다. EHA의 비상구호 활동은 비상구급 약품 및 물자의 보급, 전문적인 현장 비상평가업무 수행 및 기술적 지원을 포함한다. 비상사태 준비단계상 EHA의 기본목표는 비상사태나 재난사태로 인해 보건상태가 악화되지 않도록 하는 개별 국가의 역량을 배양시키기 위한 것이다. 또한 1995년 자이르에서 에볼라 바이러스가 발병된 후 국제과학기술위원회를 구성하여 전염병

56) <http://www.who.org/programme/eha/ehais.htm>.

퇴치운동을 전개하고 있다.

(3) 조직규모 및 예산

EHA는 현재 18명의 전문인력(지역단위로 12명의 전문인력과 지역 사무소내 6명의 응급구호소(Emergency Focal Points) 인력)으로 구성 되어 있다.⁵⁷⁾

2. 비정부기구(Non-Governmental Organizations: NGOs)⁵⁸⁾

가. 국제적십자사

(1) 설립배경 및 목적

국제적십자사는 1859년 스위스의 박애주의자 앙리 뒤낭의 솔페리노 전투중 부상자에 대한 치료사업에서 시작되었으며, 가장 오랜 기간 동안 활동해 온 대표적 인도적 기구이다. 국제적십자사는 국제적십자 위원회(International Committee of the Red Cross: ICRC), 국제적십자 적신월연맹(International Federation of the Red Cross and Red Crescent: IFRC), 국가별 적십자적신월사(National Red Cross and Red Crescent Societies: NRCRCS)로 구성되어 있으며, ICRC는 전쟁 혹은 전쟁에 준하는 분쟁지역에서의 구호를 담당하며, IFRC는 주로

57) 응급구호소는 브라자빌, 워싱턴, 알렉산드리아, 코펜하겐, 뉴델리, 마닐라에 위치해 있다. <http://www.who.org/programmes/eha/ehais.htm>.

58) 비정부기구들의 인도적 지원활동을 평가하기 위해 인도적 지원의 대표적 기구인 IFRC, 식량구호 및 식수 등에 전문성을 인정받고 있는 Oxfam, 전문 의 교구호기구인 「국경 없는 의사회」(MSF)의 사업방식을 검토해 보고자 한다.

자연재해와 관련된 재난사태를 담당한다. 국가별 적십자사는 IFRC와 협력하여 각 정부가 실행하는 재난방지·이재민 구호·복구 등의 업무를 보조하는 역할을 담당한다. 원칙적으로 적십자사의 지원은 잠정적으로 정부차원의 노력을 보조하는 성격을 지니고 있으나, 적십자사의 구호가 중요한 수단이나 자원으로 간주되는 상황에서는 장기적 지원업무를 수행할 수도 있다.

IFRC는 각국 적십자사의 독자성을 중시하면서 이들의 구호활동 조직과 준비를 지원하며, 특히 기술적 지원과 요원의 훈련지도 및 훈련 사업을 실시한다. 또한 개별 적십자사의 경험이 다른 적십자사에 도움을 줄 수 있도록 각 사 간의 정보교환을 권장하고 촉진하며, 심각한 재난위기에 처한 국가에 대한 재난대비 활동을 위해 연맹회원국들의 투자를 권장한다. 또한 각국 적십자사는 재난대비 전략의 한 방법으로 재난시 상호원조를 위해 주변국 적십자사와 협정을 맺고 있으며, 이를 연맹에 통보하도록 되어 있다.

(2) 기본원칙 및 사업절차

적십자사의 기본원칙⁵⁹⁾은 박애·공평·중립·독립·자발적 봉사·화합·보편성으로 국제사회 인도적 지원의 근간을 이루어 왔다.⁶⁰⁾ 적십자사의

59) IFRC의 활동원칙에 대해서 <http://www.ifrc.org/about/principl.htm> 참조.

60) ① 박애(Humanity) - 전쟁 부상병들에 대한 무차별적인 구호에서 출발한 것과 같이 재해지역주민들의 고통을 덜어 주기 위해 국가 단위와 국제적인 노력을 실천하며, 인간에 대한 존엄을 보장하기 위해 생명과 건강을 보호함으로써 상호이해·협력·평화를 증진한다, ② 공평(Impartiality) - 국적·인종·종교·계급·정치적 의견 등을 초월하여 구호활동을 전개하며, 재해민들의 요구를 존중하고 가장 응급한 경우에 대해서는 우선적 구호활동을 편다, ③ 중립(Neutrality) - 신뢰도를 높이기 위해 분쟁시 중립을 유지하며, 정치적·종교적·인종적·이념적 논란의 여지가 있는 것에 관여하지 않는다, ④ 독립(Independence) - 각국 적십자사는 지역정부의 인도적 사업의 보조역할을 수행하고 지역국가의 법률을 준수하나 항상 적십자사의 원칙을

지원절차⁶¹⁾는 재해국 적십자사의 피해보고 → IFRC의 재해구호 긴급 기금 지원(긴급지원 실시) → 각국 적십자사에 대한 호소(Appeal) → 일반지원 순으로 이루어진다. 재해 발생시 개별국 적십자사는 IFRC에 지원요청을 할 수 있으며,⁶²⁾ 이러한 요청은 반드시 재해지역의 전반적 상황, 구호 대상자의 수, 적십자사에서 필요한 구호물자의 종류와 분량, 긴급성의 순위를 포함하여야 한다. IFRC는 재해국의 어떠한 지원요청도 받아들여야 하며, 사태에 따라 모든 적십자사 혹은 일부 적십자사에 대해 지원 호소를 할 수 있으며, 이는 재해국 적십자사의 요청이나 동의를 전제로 한다.

지원호소 이후 기금 모금을 촉진하기 위해 재해국 적십자사는 정부의 규칙과 구호활동의 효율성을 해치지 않는 범위 내에서 국제언론 매체의 상황 취재를 허용하여야 한다. 또한 재해국 적십자사는 재해 상황의 전개, 이미 제공되거나 추가되어야 할 구호 등에 대한 정보를 IFRC에 지속적으로 보고해야 하며, IFRC는 이를 각국 적십자사에 배포한다.

국제원조가 실시될 경우에 IFRC는 재해의 정도에 따라 재해국 적

효율적으로 수행하기 위해 독립성을 견지한다, ⑤ 자발적 봉사(Voluntary Service) - 특수한 이해관계를 갖지 않고 자발적으로 구호사업에 참여한다, ⑥ 화합(Unity) - 개별국가에 한 개의 적십자사만이 존재하며, 모든 국민들에게 참여가 개방되어야 하며 지역 내에서 인도적 사업을 수행한다, ⑦ 보편성(Universality) - 각국 적십자사는 상호 지원시 동등한 지위를 갖고 동등한 책임과 의무를 수행하도록 되어 있는 국제적인 기구이다.

- 61) 「적십자 재해구호 원칙과 규정」은 1969년 제21차 적십자 국제회의에서 결의문 제24호로 승인을 얻은 후에 1973, 1977, 1981, 1986년에 개정 추가된 바 있으며, 1995년 제26차회의에서 전면 개정되어 각국 적십자사와 IFRC, ICRC가 수행하는 적십자 재해구호 프로그램의 기준이 되고 있다. 「대한적십자사 이계복 구호과장과의 자문회의」 (민족통일연구원, 1997.3).
- 62) 재해발생시 해당국 적십자사가 요청을 하지 않아도 IFRC는 원조의 긴급성, 재해이재민의 필요, 적십자 정신에 의해 원조제공을 추천할 수 있다. 반면 재해국 적십자사는 연맹의 사전동의가 없다면 어느 형태로든 해외 원조를 요청할 수 없으며 해외기부 요청을 위해 적십자사의 이름을 사용할 수 없다.

십자사에 대표(단)를 파견할 수 있으며, 그 명단을 신속하게 해당 적십자사에 통보하여야 한다. 대표단은 전문요원으로 구성되며, 재해국 적십자사가 해외에서 지원되는 구호물자의 접수·보관·분배 등과 홍보·통신 활동을 효과적으로 수행할 수 있도록 지원할 책임이 있다.⁶³⁾ 재해국 적십자사의 행정조직이 상황대처 능력이 없을 경우, IFRC는 적십자사의 요청 또는 협력하에 해당 적십자사로부터 구호활동의 집행과 감독을 위임받을 수 있다.

구호활동에 필요한 정보수집을 위해 재해국에 대표단을 파견하고자 하는 개별 적십자사는 재해국 적십자사 집행부의 사전동의를 얻어야 하며, 이를 IFRC에 보고하여야 한다.⁶⁴⁾ 구호사업 지원을 위해 파견된 모든 요원들은 IFRC가 구호활동에 대한 지도와 집행을 위임받은 경우에는 IFRC의 지도하에 재해지역에 배치된다. 재해국에 대한 각국 적십자사의 지원은 직접 전달이나 IFRC 중계채널을 통해 이루어지며, 직접 전달시에는 기증 금품의 종류, 물자의 양, 수송비용을 포함한 현금 환산액을 IFRC에 보고하여야 한다. IFRC에 기탁된 물품은 기부대상(재해명칭)을 명시하여 재해국 적십자사에 전달한다. 각국 적십자사와 IFRC는 비적십자단체의 구호품을 재해국에 전달하기도 한다.

구호물자의 선정은 지원호소에 요청한 물품을 중심으로 하며, 개별 적십자사가 요청하지 않은 구호물자를 지원하고자 할 때는 재해국 적십자사나 IFRC의 동의를 얻어야 한다.⁶⁵⁾ 구호물자는 지정된 목적에만

63) IFRC에 의해 선임된 모든 대표요원의 임무는 해당 적십자사를 지원하는 것이지, 그 적십자사의 기본책임을 대신하는 것은 아니다. 또한 수석대표는 재해로 인한 소요사항, 구호품의 사용결과 등 국제지원 호소문의 기초가 될 모든 정보를 가장 신속한 수단으로 보고하고, 해당 적십자사와 연맹 및 기타 적십자사 간의 의사전달 창구역을 수행한다(적십자 재해구호 원칙과 규정 18-3, 18-4).

64) 파견 대표들은 연맹의 요원 행동규칙을 준수해야 하며, 활동을 연맹대표와 수석대표에게 보고하여야 한다(적십자 재해구호 원칙과 규정 20-2).

65) 사전동의를 없이 요청하지 않은 물자를 지원한 경우 수혜국 적십자사는 물

사용되어야 하며, 이재민의 직접적인 구호에 우선적으로 사용되어야 함을 원칙으로 한다. 수혜국 적십자사는 어떤 경우라도 현금원조를 일반예산에 포함되는 경상비용으로 사용할 수 없으며, 원조받은 현금을 다른 기구나 단체에 양도하여서도 안된다. 구호활동중 지원물자를 매도하거나 교환할 필요가 발생할 경우에는 원조국 적십자사나 IFRC와 상의하여야 하며, 이러한 경우에도 구호활동에만 사용함을 원칙으로 한다. 구호활동이 종료된 후 잉여 구호품(물자 및 현금)은 원조국 적십자사나 IFRC와 상의를 거쳐 차후 재건 활동이나 재난 대비활동에 이전될 수 있으며, 원조국 적십자사에 반환될 수도 있다.

지원사업 실시 후에는 수혜국 적십자사는 정해진 규칙에 따라 회계와 감사를 받아야 할 책임이 있다. 수혜국 적십자사는 은행 회계를 위해 각 활동/프로그램당 하나의 은행계좌를 개설하여 기금 수령과 지출에 사용하여야 한다.⁶⁶⁾ 수혜국 적십자사는 협정에 명시된 주기에 따라 정기적인 재정보고서(이월금, 수입, 영수증 사본과 은행 내역서를 포함한 지출내역, 잔액)를 제출하여야 하며, 이를 이행하지 않을 경우 IFRC는 재정원조 중단을 결정할 수 있다. 회계 이외에도 건전한 재정관리를 위해 적어도 연 1회 IFRC에 의해 위임된 회계사의 회계 감사를 받아야 한다. 물자지원을 받은 적십자사는 물자가 보내진 곳과 사용실적을 보여 주는 재고기록을 매월, 그리고 활동 완료시 IFRC에 제출하여야 한다.

자사용 규정에 구애받지 않고 물자를 마음대로 사용하거나 처분할 수 있다.

66) 만약 사정상 개별 은행계좌를 개설할 수 없는 경우에는 각 활동/프로그램당 개별 현금출납부를 만들어야 한다.

(3) 조직규모 및 예산

각 회원국으로 구성된 총회는 2년에 한 번 개최되며, 정책결정은 집행위원회에서 이루어진다. IFRC 사무국은 50여 개국 이상에서 온 250명의 직원으로 구성되며, 국제협력의 구조정자 기능을 담당한다. 개별국 적십자사가 IFRC의 회원이 되기 위해서는 IFRC가 규정한 10가지 기준을 갖추어야 한다. IFRC 사무국의 총 예산은 2억 5,000만 프랑(스위스)이며 연맹규정에 의한 각 개별 적십자의 분담금(2,350만 프랑), 투자소득(440만 프랑), 전략사업계획에 대한 자발적 기부금(500만 프랑), 구호활동 및 개발에 대한 자발적 기부금(1억 7,250만 프랑)으로 충당된다. 사업예산은 인건비, 물자구입, 운송, 경상비 순으로 지출된다.

나. 옥스팜(Oxfam)

(1) 설립배경 및 목적

Oxfam은 1942년 2차 대전중 기아상태에 있는 그리이스 시민들을 돕기 시작한 옥스포드의 시민단체(The Oxford Committee for Famine Relief)에서 출발하였다. 주요 활동목표는 지역을 막론하고 빈곤이나 어려움에 빠진 사람들을 구호하고, 빈곤이나 곤경의 본질·원인·결과에 대해 영국과 아일랜드지역에서 시민교육을 실시한다. 근본적으로 힘을 합친다면 빈곤이나 곤경을 극복할 능력이 있다는 신념에서 출발하였다.

(2) 기본원칙 및 사업절차

Oxfam은 1948년부터 지역사회에 중고의류 및 생활용품점을 개설하여 기금을 조성하여 왔으며, 1950년대 들어 난민구호활동을 활발히 전개하고 1959~60년을 세계난민의 해로 선포하여 실항민들의 재정착을 지원하기도 하였다. 구호기구로 출발한 Oxfam은 1960년대에 들어 '개발기구'로 발전하였다. 이는 빈곤지역에 대한 단순구호보다는 장기적인 개발계획을 통해 빈곤을 퇴치하기 위한 개발활동을 전개하기로 사업방향을 전환한 것을 의미한다. 1961년에 최초로 해외현장요원을 파견하여 개발계획을 감독하고, 1962년부터 'Oxfam'이라는 약칭을 공식기구명으로 사용하여 왔다.

1970년대부터 영국과 아일랜드지역에서 빈곤에 대한 시민교육을 실시하여 왔다. 빈곤과 질병이 단순한 개인문제가 아니며 국제사회도 빈부를 막론하고 상호존상대에 있다는 것을 일반인에게 교육시킬 필요가 있다는 인식하에 교육 및 정보수집을 위해 전체 예산의 5%를 할당하게 되었다. 이를 위해 Oxfam은 교육부서를 설치하고, 각급 학교에 교육자료를 제공하고 교사를 위한 지원을 하고 있다. 또한 정책부서를 설치하여 빈곤의 원인에 대한 심도 있는 연구를 실시하여 이를 발표하기도 하였다.

1974년부터는 자원절약(재활용)을 시작하였으며, 주로 의류와 알루미늄의 재활용활동을 중점점으로 실시하고 있다. 1970년대 3개의 부서(Emergencies, Technical, Health units)를 신설하여 1980년대에는 활동결과가 국제적으로 주목받게 되었다. 응급구호를 위해 곧바로 사용가능한 식수공급체계(water-supply kit, well-drilling and water-testing kits), 분뇨시설 등 위생시설(mergency sanitation unit)과 급식세트(feeding kits)를 개발하여 세계 어느 지역이든 재난발생시 신속하게

지원하여 왔다. 1980년대에 들어 개발문제에 대해 보다 깊이 있는 연구를 진행하고 있으며, 1985년 개발과정에서 여성들의 문제를 인지하고 개발계획을 성평등적 관점에서 접근하기 위해 여성개발부(Gender and Development unit)를 신설하였다. 1988년 건조지역부(Arid Lands Unit)를 설치하여 사하라 아프리카지역에 대한 정보를 수집하고, 환경문제가 빈곤지역에 미치는 영향에 대한 연구를 진행하고 있다. 현재 전 세계 70여 개국에서 2,900여 개의 프로젝트를 실시하고 있다.

(3) 조직규모 및 예산

Oxfam은 영국 옥스포드에 본부를 두고 영국-아일랜드지역과 전 세계 주요지역에 지부를 두고 있다. Oxfam의 예산은 개인회원 및 기관 회원(7,000여 개 기업, 785개 법인, 5,000개 이상의 교회 및 지역기구·학교·노조 등)의 자발적인 기부금과 Oxfam이 운영하는 가게 수입, 개별국의 기부금 등으로 운영하고 있다. 1992년 전체 모금액은 7,330만 파운드였으며, 이 중 2,900만 파운드는 자발적인 기부금이었다. 1996~97 회기중 수입은 자발적 기부금(40.3%), 수익사업(18.6%), 영국정부 보조금(14.1%), 유럽연합 보조금(8.9%), 유엔 보조금(5.8%), 기타 Oxfam지부 회비(5.6%), 기타 기관(1.4%), 물품기부(4.5%), 기타(0.4%) 등으로 충당되었으며, 예산은 구호 및 개발사업(82%), 홍보 및 교육(6%), 기금모금 비용(10%), 행정비용(2%)순으로 지출되었다. 사업지역은 아프리카(57%), 아시아·중동·동유럽(29%), 남미·카리브지역(12%), 기타(2%) 순이며, 사업실행은 비상사업(53%)과 장기개발사업(47%) 방식을 취하고 있다.⁶⁷⁾

67) <http://www.oxfam.org/about/annrev/ar12.htm>.

다. 국경 없는 의사회(Médecins Sans Frontières: MSF)

(1) 설립배경 및 목적

MSF는 1971년 프랑스 의사들에 의해 설립된 최초의 비상의료구호 전문 비정부기구이다. 이들 프랑스 의료인들은 대부분 1968년부터 1970년까지 아프리카 비아프라전에서 적십자사요원으로 일하면서, 비상의료지원이 부족하고 구호기구들이 효율적인 인도적 구호상 법적·행정적 장애 극복에 너무 소극적이라는 국제구호의 문제점을 인식하게 되었다. 이로 인해 보다 전문화된 비상의료지원을 실시하고, 언론의 역할을 강조하여 일반대중들이 재난피해자들의 고통에 대해 관심을 갖도록 하는 구체적인 노력을 진행하여 왔다. MSF는 창립 초기에는 주로 사하라 남부 아프리카지역을 중심으로 구호활동을 하였으나, 탈냉전 이후 구 소련 및 동구권을 포함한 전 세계로 구호지역을 확대하였다.

(2) 기본원칙 및 사업절차

MSF는 설립 이래 전 세계적인 비상의료구호사업을 시행하여 왔으며, 현재 80여 개국에서 자연재해, 군사분쟁 및 기타 위기상황으로 고통을 받는 피해자들을 위한 구호사업을 진행하고 있다. 또한 의료체계가 부재하거나 미약한 저개발국가에서는 현지국 보건부와 협조하여 사업을 진행하고 있다. 또한 병원 및 의료장비의 복구사업, 예방접종사업, 식수 및 위생사업에도 참여하여 왔다. MSF 요원들은 벽지 지역의 진료소 운영, 빈민지역의 의료사업, 지역 의료인에 대한 교육사업도 담당한다. 이는 모두 의료체계를 일정수준 이상으로 끌어올리기

위한 것이다. 재난이 발생하여 피해지역 정부가 구호를 요청하거나 분쟁지역에 대한 국제사회의 인도적 지원이 행해질 경우 조사단을 파견하거나 자체 계획안을 작성하여 당사국과 교섭을 하고, 이사회에 결정을 거쳐 구호사업을 진행한다. 현지구조요원은 파견사업 실시 이후에는 정해진 서식에 따른 결과보고서를 작성한다.

(3) 조직규모 및 예산

MSF는 현재 약 2,500여 명의 회원을 갖고 있으며, 세계 35개국에서 구호활동을 전개하고 있다. MSF의 1996~97년 모금 예산은 총 2억 5,200만 달러로 이 중 49%는 150만 명 이상의 개별 기부자(개인, 회사, 법인)에 의해 이루어졌으며, 이와 같은 개별기부가 MSF의 독립성을 유지시키는 데 중요한 역할을 하고 있다. 「유럽연합인도국」은 MSF 전체 예산의 24.9%를 부담하고 있으며, 네덜란드(6%), 기타 유럽연합(5%), UNHCR(4%), 미국(3%), 벨기에(3%), 노르웨이(2%), 스웨덴(1%), 스페인(1%), 룩셈부르크(1%), 기타 기부자(4%)⁶⁸⁾들이 참여하고 있다. 1996년 사용예산은 2억 5,100만 달러로 이 중 82%를 위기지역의 의료 및 인도적 지원사업에 사용하였으며,⁶⁹⁾ 3%를 재난피해자의 인도적 상황을 국제사회에 홍보하는 데에, 8%를 행정비용에, 7%를 모금활동에 사용하였다.

68) 기타 기부자는 호주, 오스트리아, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 독일, 그리스, 홍콩, 아일랜드, 일본, 스위스, 영국, 세계은행, 기타 유엔기구들을 말한다.

69) 사용예산은 국가별로 매년 회계감사를 받도록 되어 있으며, 1996년 7월부터 1997년 6월까지 사용한 비상구호예산을 사용지역별로 보면, 자이르(콩고로 개칭, 1,808만 달러), 보스니아, 앙골라, 라이베리아, 르완다, 부룬디, 수단, 중국(티벳 포함), 케냐, 시에라리온, 캄보디아, 체첸, 나이지리아, 아프가니스탄, 소말리아(403만 6,319달러) 등 순이다.

3. 개별국 원조전담 기구

가. 미국국제개발청(United States Agency for International Development: USAID)

(1) 설립배경 및 목적

USAID는 1961년 대외원조법(Foreign Assistance Act)에 의하여 설립되어 15개 정부부처와 기관이 관련된 미국의 대외원조업무를 총괄하여 왔다. USAID는 국무부산하 반자치기관으로 운영되며 총재는 USAID의 청장·개발원조조정위원회의 위원장 등을 겸임하면서 원조조정업무를 수행하는 데 중요한 역할을 담당하고 있다.⁷⁰⁾

USAID의 원조사업은 크게 세 가지로 분류되며, 안전보장의 성격으로 공여되는 경제지원원조(Economic Support Fund: ESP), 개도국 경제지원을 위한 개발원조(Development Assistance: DA), 잉여농산물을 기초로 한 식량원조(PL 480) 등이 있다. 경제지원원조와 개발원조는 프로그램 원조·프로젝트 원조·상품원조 등의 형태로 공여되며 자금협력과 기술협력을 포함한 증여이다. 식량원조로는 유상 식량원조, 증여방식의 긴급 식량원조와 구조조정 식량원조가 있다.

70) 미국의 원조업무를 조정하기 위해 3개 위원회(이국간 원조기관의 활동을 조정하기 위한 국제개발협력청, 국제금융거래를 조정하는 국제통화금융정책위원회, 개발원조정책을 조정하기 위한 개발원조조정위원회)가 있으며, 의회는 원조예산의 배정, 원조정책 수립을 위한 기본방침 설정, 특정국가 및 특정목적에 대한 원조예산 배정 등에 적극적인 역할을 담당하고 있다. 권율, 「ODA 운용체제 개선방안」 (서울: 대외경제정책연구원, 1995), p. 17.

(2) 기본원칙 및 사업절차

<표 3-3-1> 미국의 원조사업 추진 절차

추진절차	담당기관	단계별 주요 조치
국별개발전략 수립	USAID, 해외사무소	○AID 해외사무소의 정보 수집 ○종합적인 원조방침 설정 ○수원국과 정책대화 실시
신규사업 선정	해외사무소	○국별개발전략(CDSS) 기본방침에 기초 ○신규사업의 개요(NPD) 작성 ○NPD는 AID본부에서 검토
프로젝트 확인서 작성	해외사무소	○신규안건 상세보고서 작성
사업실시 승인	프로젝트 위원회	○2,000만 달러 이상일 경우
연간예산검토서 (ABS) 제출	해외사무소	○공여액 및 지출시기 명기 ○본부 지역담당국에 제출
예산요구안 결정	USAID 본부 국무부·예산실	○ABS에 근거, 지역담당국 예산안 작성 ○AID총재 예산요구안 결정 ○국무부와 예산실: 예산요구안 검토
국회보고서 제출 심의		○대통령: 의회보고서 제출
지출법안 가결		○국회에서 지출법안 가결
협정체결	해외사무소	○CP에 기초 피원조국정부와 협정 체결
사업실시	USAID	○기술 및 자금협력 일원화

<출처> 권을, 「ODA 운용체제 개선방안」 (서울: 대외경제정책연구원, 1995), p. 45.

미국정부의 인도적 지원은 USAID의 인도대응국(Bureau for Humanitarian Response: BHR)하의 해외재난원조실(Office of Foreign Disaster Assistance: OFDA)에 의해 총괄조정된다.⁷¹⁾ BHR산하 평화를 위한 식량지원실(Food for Peace)도 위기지역에 대한 식량원조에 중요한 역할을 담당한다.

(3) 조직 규모 및 예산

USAID는 정책·운영·재정관리 등 주요 업무를 관장하는 3개 부문 외에 지역관련 6개국 및 50개의 해외대표부 등으로 구성되며, 정규직원은 3,600여 명에 이르고, 계약지원 4,500여 명으로 직원 총수는 8,000여 명 선을 넘고 있다.⁷²⁾

나. 유럽연합인도국(European Community Humanitarian Office: ECHO)

(1) 설립배경 및 목적

ECHO는 유럽연합 회원국의 인도적 지원의 효율성을 증진시키기 위해 1992년 설립되었다. 이를 위해서 회원국 간의 정례 회의를 통해 갈등의 원인 규명, 정보교환, 인도적 사안에 대한 회원국간의 협력방안을 모색한다. ECHO의 최대규모 사업지역은 구 유고지역이었으며,

71) 재난평가 및 대응사업에 참여하는 구호요원은 현장실행지침(Field Operations Guide for Disaster Assessment and Response)을 준수해야 한다. http://www.info.usaid.gov/hum_response/ofda/fog/

72) 최근 미국의 재정적자로 인해 정부기관의 통폐합이 거론되면서 USAID도 인원감축을 단행하여야 한다는 지적이 있다.

이는 유럽연합실무단(European Community Task Force)에 의해 이루어졌다.⁷³⁾ ECHO의 사업영역은 일반 인도적 지원(장기 내전의 피해주민 대상), 긴급 인도적 지원(자연재해나 내전피해자에 대한 응급구호), 긴급 식량지원, 난민과 국내실향유민에 대한 보호 및 정착지원, 재난 대비(조기경보체계 구축 및 피해 예상지역에 대한 재난방지사업 지원) 등이 있다. ECHO는 구호사업을 실행하는 기능보다는 재정지원 등을 통해 인도적 지원사업에 참여한다.

(2) 기본원칙 및 사업절차

1995년 12월 14일 인도적 지원을 위한 마드리드 정상회의를 주관하여 인도적 지원의 중요한 원칙인 중립성·공평성·독립성·인도주의에 대한 합의를 재확인하였다. ECHO의 사업시행 절차를 단계별로 살펴보면 다음과 같다.

국제기구, 비정부기구, 개별국 정부 및 기타 주체에 의해 지원 요청이 있거나, 유럽연합 자체에서 인도적 지원의 필요성이 제기되는 경우에는 ① ECHO가 담당실, 예산과, 대표 등과의 협의하에 지원여부를 검토한다. 그 결과가 긍정적일 경우에는 ② 유럽연합 위원회에 지원을 제의한다. ③ 위원회는 지원에 대한 찬반여부를 결정한다. ④ 지원 실행주체와 사업계약을 체결한다. ⑤ 사업계약서의 사본을 비정부 기구에 송부하여 날인을 받는다. ⑥ 계약서의 사본이 도착하면 비정부 기구에게 지원액의 50~80%를 지불한다. ⑦ 지원사업이 실행되면 평가작업도 병행된다. ⑧ 지원활동 종료후 적어도 3개월 이내에 활동 내용과 회계내역을 포함한 결과보고서를 제출한다.⁷⁴⁾ ⑨ 사업실행비

73) ECHO, *ECHO at a glance* (Bruxelles: ECHO, 1996)

74) 지원사업은 6개월 이상 경과하지 않는 것이 일반적이다.

의 잔액(20~50%)을 지불한다. 사업실시 후 정해진 양식에 따라 개별 사업을 선정하여 회계감사를 실시하고 결과보고서를 발간한다.

(3) 조직규모 및 예산⁷⁵⁾

ECHO는 국장, 부국장, 세 개의 자문관(사업조정 및 기구간 관계, 정보, 비정부기구 협력), 3개의 지역담당실, 전략 및 분석관리실, 평가실, 재정 및 예산실로 구성되어 있다. 1996년 전체 지원예산은 6억 5,665만 5,500ECU(유럽통화 단위)이며, 예산사용 내역을 사업분야별로 보면, 식량(24%), 인력(17%), 보건 의료(14%), 운송(12%), 응급복구(6%), 식수 및 위생시설(6%), 주요구호물자(5%), 임시보호시설(3%), 기타(13%) 순이다. 사업지역은 아프리카-카리브 및 태평양국(42.5%), 구유고지역(28.6%), 아시아(8.2%), 구 소련지역(7.7%), 이라크(4.5%), 남미(3.2%), 중동(2.1%), 북아프리카(1.5%), 동유럽(0.3%) 순이다.

75) ECHO, *European Union Action in Humanitarian Aid: 1996 ECHO Annual Review* (Brussels: ECHO, 1997)

IV. 사안별 인도적 지원사례 분석⁷⁶⁾

1. 분쟁지역 난민(실향유민)에 대한 인도적 지원

1990년대에 있어 최대규모의 인도적 지원이 행해진 지역은 중앙 아프리카 대호수지역(The Great Lakes Region)이다.⁷⁷⁾ 이 지역의 불씨는 1960년대부터 시작된 종족 갈등에 기인하고 있으나 1993년 들어 부룬디에서 후투족 출신 대통령이 피살되면서 정치적 종족 갈등이 대규모의 폭력사태로 비화되었다. 1994년 4월부터 7월까지 르완다에서 80~100만 규모의 대규모 학살(genocide)이 자행되자⁷⁸⁾ 후투족 난민들이 인접 자이르·탄자니아·부룬디로 탈출하였으며, 이들 중에는 전후투족 병사 및 정치지도자들이 포함되었다. 1994년 7월 이후에는 불안정한 난민수용 상태가 지속되었으며, 특히 르완다 및 부룬디와 국경을 접하고 있는 자이르지역이 가장 심각하였다. 1995년에는 부룬디 내의 종족간 분쟁이 심화되었고, 1996년에는 자이르를 중심으로 한 중앙 아프리카 대호수지역의 종족분쟁이 비극적인 국면으로 치닫게 되었다. 투치족 혁명군이 가세한 자이르내 혁명군동맹(ADFL)이 모부투 정권을 무너뜨리고 난민수용소지역을 통제하게 되자 대규모 학살이 되

76) 사안별 사례 분석은 1990년대에 이루어지고 있는 인도적 지원사례를 중심으로 살펴보면 1992년 유엔인도지원국의 설립 이후 유엔기구간 통합지원호소가 이루어진 지역을 선별적으로 검토해 보고자 한다. 또한 인도적 지원사례상의 문제점을 도출하기 위해 식량지원 사례, 군 개입의 영향, 인권보호와 인도적 지원 간의 상관성 등을 중심으로 이제까지의 지원사례를 검토해 보고자 한다.

77) UNDHA, "The Great Lakes Region of Central Africa." *Humanitarian Report 1997*. <http://www.reliefweb.int/dha~ol/pub/humrep97/giregion.html>.

78) 1994년 4월 6일 르완다 대통령과 부룬디 대통령이 비행기 추락으로 사망하면서 르완다 내에서 후투족 친위대와 후투족 민병대가 투치주민과 반정부 후투주민에 대한 무자비한 살상을 자행하였다.

풀이되면서 대규모 르완다 난민들의 귀환이 이루어지게 되었다.⁷⁹⁾ 이에 따라 르완다는 2개월 동안 전체 인구의 약 15%에 달하는 규모를 재통합시켜야 하는 정치적·경제적·사회적인 부담을 안게 되었다.

자이르와 부룬디의 분쟁으로 피해 민간인에 대한 접근이 어렵고 서 르완다지역의 안전상태 악화로 인해 난민·실항유민 및 대호수지역의 전쟁피해자의 정확한 소재지와 규모 파악, 인도적 지원에 대한 총괄적인 소요 조사가 곤란하였다. 1997년 4월까지 유엔의 통계에 따르면, 대호수지역에는 심각한 영양부족 및 죽음을 면하기 위해 외부의 인도적 지원을 받아야 하는 약 290만 명의 르완다·부룬디·자이르 주민들이 있었다.

자이르에 대한 인도적 지원사업의 주요 어려움은 지원대상자에 대한 접근문제이며, 현실적으로 혁명군동맹(ADFL) 점령지역과 전선지역은 안전과 행정상 제한지역이고 후퇴하는 자이르군의 조직적인 약탈과 도로·항로 및 기타 교통기반시설의 악화로 주요 병참수단이 부족하다는 점이다. 난민이나 실항유민들이 수용시설을 떠나게 되었으나, 주요 생계수단의 부족으로 생활환경이 급속도로 악화되고 중대한 인권침해가 자행되었다. 부룬디지역에서는 전쟁과 경제제재의 영향으로 주민들의 생활고가 심화되자 경제제재 초기단계에서 비교적 잘 대처하던 농촌주민조차 농업생산량 감소로 영양부족상태에 처하게 되었다. 부룬디 정부는 후투족주민들을 농촌지역에서 수용시설로 약 27만 명 단위까지 재배치(regroupment)하기 시작하였다. 이는 분명히 인권침해 정책이지만 인도적 지원기구들은 곤경에 처한 난민들에 대한 지원을 중단할 수 없어 유엔이 제시한 기준에 따라 최소한의 지원을 실

79) 1996년 11월에 약 60만 난민이 자이르 지역에서 르완다로 귀환되었으며, 탄자니아 지역에서도 1996년 12월 40만 명의 귀환이 실시되었다. 따라서 1997년 1월까지 120만 명의 난민이 르완다로 귀환되었다. http://www.reliefweb.int/dha_ol/pub/humrep97/glregion.html/

시하여 왔다.⁸⁰⁾

르완다의 경우에는 140만 귀환난민의 재통합을 촉진하기 위한 인도적 지원이 이루어지고 있으며, 향후 사회질서가 재건되면 경제복구·개발·사회통합을 위한 장기계획이 시작될 것이다. 사회통합을 위해서는 르완다관련 국제사법재판소와 연계하여 효율적이고 공정한 국내 사법 재판제도를 수립하여 분쟁 및 대량학살 책임자를 처벌하여야 한다. 르완다 정부는 비상사태 복구 및 재건계획을 지원국들에게 제출하고자 하나 사회불안 상태로 인해 지연되고 있다. 또한 중앙 아프리카 대호수지역의 인도적 위기상황은 이 지역의 특성상 서로 연계되어 있어 자이르와 부룬디의 평화정착과 르완다의 사회안정이 이루어지기 전까지는 지속될 수밖에 없는 것으로 전망된다.

이 지역에 대한 국제사회의 인도적 지원은 현재까지 「유엔인도지원국」(UNDHA)의 르완다·부룬디·자이르 내 조정관에 의해 조정되었으며, 「유엔난민고등판무관실」(UNHCR)과 「유엔아동기금」(UNICEF)·「세계식량계획」(WFP) 등이 지역단위의 구호사업 실행을 담당하였다. 1996년 3월에는 지원금 기부주체들이 모여 1994년 국제사회의 대응결과를 평가하고 지역단위의 인도적 총괄조정기능 강화 필요성에 합의하였다. 1996년 11월 동아이르의 안전상태 악화로 난민이동이 이루어지자 유엔 사무총장은 「기구간 상임위원회」(IASC)의 권고에 의해 지역 인도조정관(Regional Humanitarian Coordinator)을 임명하였다.⁸¹⁾

지역 인도조정관은 매우 불안정하고 급변하는 상황, 피해주민에 대

80) 유엔은 재배치시설에 대해서는 생명유지에 필요한 최소한의 물자만을 지원하고, 지속적인 수요조사 및 감시를 독립적으로 실시하며, 인권감시단의 자유로운 접근 허용을 명시하도록 규정하였다. 또한 1997년 4월 제4차 아루샤 정상회의(Arusha Summit)와 인권위원회 결의(1997/77)에 따르면, 재배치는 해제되어야 한다고 규정되었다.

81) 지역 인도조정관직은 UNHCR의 부판무관, UNDHA의 지역담당관, UNICEF의 대호수지역 대표에 의해 수행되었다.

한 접근제한, 비전투요원에 대한 지속적인 인권침해, 인도지원 요원의 신변위협, 불충분한 병참 기반시설 등 인도지원기구들이 당면한 사안들을 해결하고자 노력하였다. 나이로비에 주재한 지역 인도조정관은 르완다·부룬디·자이르지역의 유엔인도조정관들과 UNHCR·UNICEF 및 WFP 등 구호사업 실행기구들의 지역 대표들에게 필요한 전략을 제시하였다. 또한 지역 인도조정관은 지역내 사업의 전반적인 집행을 감독하면서 구호요원과 물자가 피해주민들에게 접근할 수 있도록 하기 위해 국가 및 지역 당국자들과의 정규 협상을 진행하였다. 또한 부룬디와 르완다에서 구호요원들에 대한 치명적인 공격과 자이르내 심각한 약탈사건 발생이 일어나자, 지역 인도조정관을 중심으로 각 기구의 대표들이 유엔과 아프리카 단결기구와 연계하여 지역당국에 압력을 가하였다.

중앙 아프리카 대호수지역의 인도적 지원사업의 집행은 UNDHA가 유엔 조정기준에 의거하여 전반적인 구호사업을 총괄 조정하고, UNHCR은 난민관련 제반문제를, WFP는 식량원조와 물류수송을, 「세계보건기구」(WHO)는 피해지역의 보건상태 감시업무를 담당하였다. 이 지역에서 UNDHA의 비상사태 조정 기구는 다양하게 활용되었다. 첫째, 1995년 수립된 대호수지역 통합지역정보망(Integrated Regional Information Network-Great Lakes)은 지역내 일일정보 및 장기적 상황발전 등에 관한 정보의 수집, 분석, 홍보를 담당하였다.⁸²⁾ 둘째, 지역 인도조정관·부룬디 인도조정관·르완다 현장 조정관실에 대한 기반시설을 제공하기 위해 덴마크, 스웨덴, 영국 등으로 구성된 다국적 비상대기팀이 상주하였다. 셋째, 군사 및 민방위군(Military and Civil Defense Unit: MCDU)이 구호기구들의 요청에 의해 군 자원 동원에

82) 1996년 동자이르 사태가 악화되었을 당시에는 매일 2차례 정세보고서를 발간하여, 유엔기구 개별 지원국가·비정부기구 및 언론에 배포한 바 있다.

활용되었다. 마지막으로 유엔재난평가조정관(UN Disaster Assessment Coordinator)팀이 1996년 11월과 12월에 르완다·자이르·탄자니아에 파견되어 평가업무를 수행하였다.

지역내 분쟁으로 인한 난민과 실항유민의 보호 및 지원을 위해 유엔 단위의 통합지원호소가 여러 차례 이루어졌으며, 통합호소는 지역내 인도적 지원사업과 관련된 유엔기구 및 비정부기구(UNHCR, WFP, UNICEF, WHO, FAO, HCHR/CHR, UNESCO, UNV, ICVA, DHA) 등의 긴급 프로그램을 위한 기금 모금을 위한 것이다.

2. 기근 및 빈곤지역에 대한 인도적 지원

기근 및 빈곤지역에 대한 인도적 지원은 주로 세계식량계획(WFP)을 통한 식량지원 중심으로 이루어진다. 1980년대 아프리카 지역 경우에는 가뭄으로 인한 기근이 비교적 장기간에 걸쳐 발생하였으며, 기근조기경보체계(FEWS)를 통해 예측·예방하고자 하는 노력이 진행되었다. 그러나 많은 경우에 있어 기근은 단순한 자연재해의 결과라기 보다는 분쟁으로 인해 야기되어 왔다. 타지키스탄의 경우에도 1992~93년의 내전으로 인해 사회기반시설과 사회질서가 붕괴되고 경제상황이 악화되면서 식량을 구입할 능력이 없는 절대빈곤층이 늘게 되었다. 타지키스탄의 내전은 약 5만 명의 희생자, 15만 명의 난민, 35만 명의 유민을 유발했으며, 정부군과 반군 간의 지속적인 대립의 원인이 되었다. 타지키스탄은 구소련지역 중 가장 저개발된 빈곤지역으로 1995년 이래 세계은행과 식량농업기구(FAO)에 의해 저소득국·식량부족국으로 분류되고 있다. 식량을 수입에 의존하던 타지키스탄은 구 소련의 해체로 식량공급이 어려워지고 외채, 교환무역 물자 및 경

화의 부족으로 식량수입이 힘들게 되자 외부의 식량원조에 의존하게 되었다. 또한 통화체제 혼란, 재정적자, 높은 인플레이션으로 인해⁸³⁾ 곡물가격이 폭등하자 실질 구매능력이 없는 취약계층은 생계를 위협 받게 되었다. 재정적자로 인한 공기업의 폐쇄와 공무원 감축으로 도시지역 실업인구가 급증하고 사회보장제도가 가동되지 못하자 연금수혜층 및 취약계층이 가장 큰 타격을 받게 되었다. 여성노동자가 대부분인 농촌지역에서도 임금이 지불되지 못하였으나 여노동자들은 별다른 기술도 없고 타지역으로의 이동이 어렵기 때문에 현물지급을 기대하고 노동에 참여하게 되었다. 사회보장제도의 해체로 탁아소·협동농장·농업기구 등 공공직에 있던 여성 노동자의 실업이 급증하게 되었다.

곡물가의 폭등으로 임금만으로는 생계를 해결할 수 없게 되자 취약계층은 다양한 방법으로 생존을 모색하며 전 지역에서 결인들이 증가하였다. 농촌지역 주민은 국영농장에서 부여된 소규모의 개별농토에 야채나 옥수수를 심어 생계를 해결하고, 개별농토는 주로 여성들의 노동력에 의해 경작되었다. 협동농장에 소속된 농가는 성인노동을 아동노동으로 대체하여 수확량이 매우 작고 일정하지 않았다. 개별농토의 수확물은 농촌지역의 주요 생계수단이 되나, 도시지역에는 대개 허용되지 못하였다. 도시지역 주민들은 아주 다양한 형태의 상거래를 통해 식량구입 자금을 마련하며, 취약기 아동들도 상거래에 활용되기 때문에 학교 출석률이 현격히 저하되었다.

타지키스탄에 대한 국제사회의 지원은 1993년 중반 WFP가 유엔난민고등판무관실(UNHCR)과의 협력으로 국내실향유민과 난민에 대한 구호사업을 진행하면서 시작되었다. 식량분배는 주로 내전피해지역인 남서부지방을 중심으로 이루어졌다. 초기 구호대상자는 14만 명으로

83) 물가인상률이 1992년 1,000%, 1993년 2,000%, 1994년 1,500%, 1995년 500%로 발생하였다. <http://www.wfp.org/4backgr.html#a>.

예정되었으나 내전 피해자가 50만 명으로 추산되자 개별 분배량을 축소하여 7,500톤의 비상식량이 1993년 말까지 내전 피해지역주민에게 지급되었다. 실항유민과 난민의 자발적인 귀환이 이루어지자, 1994년 중반 WFP는 타지키스탄 사회보장부와 협력하여 취약계층에 대한 급식사업(vulnerable group feeding)을 내전 지역에서 전 지역으로 확대하였다. 이에 따라 60만 명의 취약계층에 대한 식량지원사업이 실시되었고, 1994년 말부터는 국제적십자연맹(IFRC), Aga Khan Foundation(AKF), German Agro Action(GAA), CARE International, Mercy Corp International(MCI) 등 국제구호기구들이 지역을 정하여 식량분배에 참여하게 되었다. 1995년에는 식량구호기구들이 전 지역 취약계층에 대한 구호를 실시하게 되자, IFRC는 학교 및 병원 급식을 실시하였다. 따라서 WFP를 중심으로 한 국제사회의 식량지원이 WFP를 통해 직접 분배되거나 IFRC나 기타 비정부기구를 통해 분배되었다. 취약계층에 대한 급식지원 이외에도 1995년 비정부기구인 Save the Children USA는 식량지원을 내전지역 주택의 복구사업에 노동을 위한 식량지원(FFW) 방식으로 사용하고 있으며, 총지원량(5,500톤)의 13%는 지역내 321개 학교(76,114명 수혜)에 대한 급식사업에 활용하고 있다. 또한 AKF는 1993년 이래 개발사업 방식으로 식량지원을 실시하고 있으며, MCI는 생필품(신발, 비누, 이 제거용 샴푸 등) 생산을 위한 다양한 형태의 소규모 기업활동을 FFW 방식으로 지원하고 있다. 타지키스탄에 참여하는 국제기구들은 WFP가 주관하는 식량지원조정위원회(Food Aid Coordinating Committee: FACC)를 통해 대상자 선정기준 및 구호지역 등 식량분배와 관련된 상황 변화에 대한 정보 교환, 감시체계 강화 방안, 비상구호에서 복구지원으로의 전환지역 파악 등을 모색한다. FACC 회의는 2주에 한 번씩 정례화되어 있으나 필요한 경우에는 더 자주 소집되기도 한다.

타지키스탄에 대한 WFP의 식량지원은 지역정부 당국(지역집행위원회)과의 협의에 따라 분배일정과 지역이 결정되고, WFP의 감독하에 지역위원회가 WFP의 물류창고로부터 해당지역으로의 운송과 분배를 담당하였다. WFP 감독요원은 현장분배에 참석하고, 분배 이후에 구호대상자가 분배를 받았는지에 대한 사후조사를 실시한다. WFP는 11명의 감독요원과 7명의 직원을 현지에 정규적으로 파견하여 지역당국자와 긴밀히 협의하고 상호계약의 준수여부를 평가한다. WFP 감독요원의 90%는 여성으로 구성되며, 이는 여성단독 세대주의 소요산정과 식량분배 정책결정과정에서의 여성참여를 위해 매우 효율적인 것으로 평가된다. WFP는 분배기간 동안 각 지역 단위로 수혜자 명단 확인작업을 돕기 위해 지역주민을 고용하였다.

비상지역에 대한 개발지원은 일반적으로 개발전략의 실패가 국가체제에 대한 위협, 즉 사회질서의 붕괴를 초래하게 되어 평화를 위협한다는 가정에서 출발한다. 개발과 평화를 위한 개발지원의 한 사례로는 1992년에 시작된 덴마크 적십자사의 크로아티아 지원사업이 있다. 사업은 덴마크 난민위원회(Danish Refugee Council)관련 기구, 덴마크 지원기구(DANIDA) 기금, IFRC의 기술적 지원과 크로아티아 적십자사와의 협조하에 지역당국 및 크로아티아 정부의 실항유민 및 난민청 등이 참여한 협의체(consortium) 방식으로 진행되었다. 사업의 대상은 보스니아-헤르체고비나에서 탈출한 크로아티아계와 회교 난민들이었으며, 전반적인 사업전략은 개발지향적 구호(development-oriented relief)로 설정되었다. 상이한 민족집단에 대한 형평성 있는 접근을 보장하기 위해 수용시설의 설치와 운영을 덴마크 적십자사가 담당하였고, 시설내 지원활동도 두 민족집단간, 난민과 지역주민 간의 갈등을 줄이는 방법으로 실시되었다. 예를 들어 수용시설내 거주하는 어린이들의 지역학교 취학과 지역 채경지내 농산물 경작 기회 부여를 통해

사회적 접촉을 촉진하였다.

그러나 모든 지원이 개발과 평화증진 상황하에서 이루어지는 것은 아니다. 한 예로 1980년대 에티오피아의 경우 거의 모든 국제지원이 집권정권의 구조를 통해서 이루어졌으며, 이는 유엔 및 개별국의 정부 편향 입장을 반영한다. 이에 반해 비정부기구들은 수단과의 국경 지역에서 해방군 영향하에 있는 주민들의 기아방지와 자립증진을 위해 인도적 지원을 실시하였다. 1980년대 니카라과와 엘살바도르의 경우를 보면, 지원이 기존 정치투쟁을 지속 강화시키는 방식으로 진행되며 분쟁의 해결에 역작용을 하기도 한다. 그러나 지속적인 인도적 지원이 지역주민들의 해결 능력을 강화시키고 국제적인 관심을 제고시켜 지역 정치지도자들의 긍정적 노력을 이끌어내기도 한다. 스리랑카의 개발지원사례는 개발지원이 갈등을 줄이기도 하고 증폭시키기도 한다는 것을 보여주고 있다. 한 수로사업(Gal Oya)은 제한된 수자원을 공동 관리하면서 갈등해소에 도움을 준 반면, 다른 댐과 수로사업(Maduru)은 기존의 지역종족사회 균형을 깨뜨리게 되어 갈등을 심화시켰다.

3. 인도적 지원상의 문제점

가. 지원대상자에 대한 접근 어려움

인도적 지원상의 가장 중요한 사안은 비상지역에 대한 지원이 신속하고 효율적인 방식으로 가장 필요한 계층(취약계층)에 전달되도록 하는 것이다. 이를 위해 각 구호기구들은 현지에 자체 구호요원을 파견하고 구호물자의 수송과 분배에 있어 인도주의의 기본원칙(중립성,

공평성, 독립성)을 견지하고자 노력한다. 그러나 많은 경우에 있어 인도적 지원을 긴급하게 필요로 하는 취약계층이 분쟁지역에 거주하고 있기 때문에 구호기구들의 접근이 현실적으로 용이하지 않다. 분쟁지역에 대한 구호는 일반적으로 국제적십자위원회(ICRC)에 의해 이루어져 왔으나, 분쟁이 장기화되는 지역에서 기타 국제민간구호기구들이 군과 함께 접근을 시도하기도 하였다. 예를 들어 비상지역 구호물자들이 통관세 지급·절도로 유출되기 때문에 비정부기구들이 분쟁지역에서 피해자들에게 구호물자를 전달하기 위해 군 당국과 협상하거나 물자 보급의 안전을 이유로 군 세력을 고용하는 경우도 있다.

자이르의 경우에서 보면, 난민들의 규모가 상황에 따라 크게 변화될 뿐만 아니라 지속적인 이동으로 이들의 위치에 대한 파악이 매우 어렵고, 지속적인 분쟁으로 구호기구들의 이동도 제한을 받아 왔다.⁸⁴⁾ 구호기구들은 다양한 방법으로 피해자들에 대한 접근을 시도하기도 하였다. 예를 들어 르완다사태의 경우에서와 같이 지역내 운송시설이 부족한 경우에는 구호기구들은 자체 운송수단(차량, 항공기, 선박, 하역기)을 최대한 동원하기도 한다. 도로시설이 미비하거나 파괴된 경우나 안전상의 이유로 도로운송이 불가능한 경우에는 항공수단을 이용하여 구호물자를 공중에서 배포하기도 하였다. 이렇게 전달된 구호물자들이 목표했던 취약계층에 어느 정도 전달되었는가를 평가하는 것은 사실상 매우 어려운 일이나, 많은 경우에 있어서 전달률은 매우 낮을 수밖에 없는 형편으로 아프가니스탄 사태에 참여한 구호기구들은 약 40%의 전달률도 성공적인 것으로 평가하였다.⁸⁵⁾

84) 유럽연합인도국의 1996년도 활동보고서에 따르면, 보스니아 세르비아계 주민들 가운데 노인들이 내전중 안전지대로 이동하지 않고 장기간 고립상태를 택한 경우도 많다.

85) 아프가니스탄 인권 특별보고관으로 활동중인 백충현교수와의 자문회의 (민족통일연구원, 1996.4).

구호대상자에 대한 접근 어려움은 분쟁지역 뿐만아니라 비분쟁지역에서도 현지국의 정권이 정치적 이유에서 접근을 허용하지 않는 경우에 나타난다. 대부분의 구호기구들이 인도적 지원 실행을 우선 목표로 하기 때문에 정권이나 지역당국자와 접근을 위한 협상을 진행하고 구호대상지역의 선정과 실행과정에서 지역당국자와 협의하게 된다.

나. 구호요원의 신변안전과 군사개입

인도적 지원을 실행하고 있는 구호기구들은 구호지역이 분쟁지역이거나 사회질서가 극도로 혼란한 지역이기 때문에 요원들의 신변안전에 위협을 받게 된다. 일반적으로 분쟁지역의 구호활동은 구 유고지역에서와 같이 크게 세 가지 유형으로 나뉘게 된다. 첫째는 교전지역을 벗어나 구호활동을 전개하는 경우로 대부분의 비정부기구들이 취하는 방식이다. 둘째는 교전상황을 무시하고 최전선에서 응급구호활동을 전개하는 경우로 사라예보 지역에서 소수의 비정부기구들이 활동을 전개하였다. 분쟁의 해결이나 구호활동의 결과에 대한 부정적인 평가는 접어 두고 긴급구호를 실시하여야 한다는 의무감에서 구호활동을 진행한다. 셋째는 효율적인 구호활동을 진행하기 위해서는 지역 내 정치적·군사적 구조에 대한 철저한 분석을 전제하여야 한다는 경우로 중도적인 입장을 취한다.

많은 경우에 인도적 개입을 위해 유엔이나 지역기구(유럽연합, 아프리카 단결기구 등) 혹은 개별국들의 군이 참여하였다. 인도적 지원과 군 개입이 병존할 수 있는가에 대해서는 논란이 많다.⁸⁶⁾ 인도적 지원은 개념상 비정치적 행위여야 한다는 점에서 원칙적으로는 군사력의

86) IFRC, *World Disasters Report 1997*, pp. 23~34.

사용을 배제한다고 볼 수 있다.

1991년 북이라크지역에 난민들의 보호를 위한 유엔 다국적군⁸⁷⁾이 파견되었으며, 이는 난민보호를 위한 성공적인 개입사례로 평가된다. 르완다의 경우에도 일시에 대규모의 난민발생으로 유엔난민고등판무관실(UNHCR) 자원만으로는 긴급구호가 어려움을 겪게 되자 미국 등 개별국 군대가 파견되어 구호노력에 동참하였다. 미국은 고마에 300명, 우간다와 케냐에 2,700명의 병력을 파견하여 수로 건설, 정수시설 설치, 도로 건설 등 병참지원 역할을 수행하였다. 프랑스군은 고마에 서 항공교통 통제 업무, 사체 처리, 식량배급 등을 지원하고, 아일랜드·이스라엘·일본·네덜란드의 파견군은 구호기구에 대한 병참지원과 의료봉사를 지원하였다. 또한 재난발생시 많은 국가의 군 병력이 투입되는 것이 일반적이다.⁸⁸⁾ 그러나 소말리아와 보스니아와 같이 불안정한 상황에서 인도적 활동과 군 개입이 연계되는 경우에는 부정적인 결과를 감수하여야 한다. 보스니아에 파병된 유엔 평화군은 구호물자의 안전한 수송을 보호하는 임무를 수행하였으나 나토 공습으로 공격적인 활동을 개시하면서 구호요원들이 피살당하는 위협에 처하게 되었다. 체첸 공화국의 경우에도 1996년 8월 31일 평화협상 체결 이후에도 국제 구호요원들이 심각한 신변위험을 받아 왔으며, 12월에 적십자요원 6명이 피살당하면서 많은 구호활동이 중단되었다. 라이베리아의 경우에도 소년군들의 총기사용 약탈이 구호요원들의 활동에 큰 위협이 되었다. 구호활동중 타지키스탄(1997.2.4)과 르완다(1997.6.20)

87) 유엔 안전보장이사회의 결의(688)에 의해 미국, 영국, 프랑스, 네덜란드군으로 구성된 다국적군이 파견되었다. 당시 약 200만 명의 쿠르드족이 이라크를 탈출하였으나 인접국인 터키는 1951년 난민협약과 1967년 난민의정서 가입국임에도 불구하고 난민의 유입을 통제하였고, 이에 대해 서방국들은 별다른 압력을 행사하지도 않았다. *Ibid*, p. 27.

88) 미국의 경우에도 재난관리에 군이 투입되고, 1995년 일본 고베지진 사태에도 일본 자위대 의료병력이 일본 적십자사와 같이 활동하였다.

에서 UNHCR 요원이 납치되어 살해당한 사건이 발생하는 등 국제구호요원의 신변안전 문제가 주요 현안으로 대두되고 있다. UN안보리는 의장성명을 채택(1997.6.19)하여 모든 분쟁당사자들에게 난민 및 국제구호요원의 신변안전을 보장해 주도록 촉구한 바 있다.

다. 인권침해

전통적으로 인권침해 감시는 국제사면위원회·인권감시위원회 등 인권관련 비정부기구들만의 고유영역으로 이해되어 왔으며, 소수의 사례에 대해 집중되어 왔다. 그러나 최근 분쟁에 의한 대규모의 중대한 인권침해 사례가 부각되면서, 인권감시기구와 인도적 지원기구 간의 역할 구분이 별다른 의미를 지니지 못하게 되었다. 인도적 지원에 대한 접근권리야말로 가장 기본적 인권이며, 정부의 국민에 대한 기본권 보호 의지와 직접적인 상관관계가 있다. 정권이나 지역당국자가 정치·군사적 의도에 따라 취약계층에 대한 인도적 지원을 통제하는 것은 명백한 인권침해를 의미한다고 볼 수 있다.

따라서 인도적 지원물자의 공정한 분배가 매우 중요하다. 구호기구들이 설정한 원칙에 따라 가장 취약계층에 대한 특별한 고려가 이루어져야 하나, 대부분의 경우 이들 취약계층은 현실적인 어려움으로 인해 충분한 지원을 받지 못하는 것으로 평가된다. 또한 위기상황에서 취약계층은 폭력에 무방비로 노출되기 때문에 중대한 인권침해의 직접적인 피해자가 되기도 한다. 인도적 지원물자가 독재자나 교전주체를 통해서 전달될 수밖에 없는 경우에는 지역내 분쟁해소에 도움을 주기보다는 분쟁을 장기화하고 또 다른 형태의 분쟁기반을 조성한다는 차원에서 중대한 인권침해 결과를 초래하게 된다.

라. 정치도구화⁸⁹⁾

국제자원봉사기구위원회(ICVA)에 따르면, 인도적 지원은 본래 의도와 달리 분쟁세력에 대한 지원을 통한 위기상황의 장기화를 가져오기도 한다. 또한 인도적 지원과 개입이 외교정책의 수단으로 이용되기도 한다. 내전이나 분쟁지역에서 인도적 지원물품이 정치적인 목적으로 이용된다. 르완다의 경우는 가장 대표적인 악용사례로 인용된다.

르완다난민 이동은 투치족에 대한 대량학살의 책임이 있는 후투족 구 정부군 지도자들의 지휘하에 계획적으로 진행되었으며, 후투족 지도자들은 국제사회의 지원물자를 차등 분배함으로써 난민촌 내에 자신들의 영향력 유지수단으로 활용하였다. 이들은 국제기구들이 범죄자에 대한 처벌보다는 긴급구호를 위한 배급체계 개설을 급선무로 인식하고 있다는 취약점을 철저하게 이용하였다. 이에 따라 구호기구들은 대량학살의 책임자인 후투족 지도자들을 통해 식량 등 원조물자를 전달할 수밖에 없었다. 그 결과 탄자니아의 베나코 난민촌과 자이르 고마의 난민촌에서 국제적 지원물자는 권력자의 영향력을 강화시키고 르완다 재공격을 위한 기반구축에 도움을 주게 되었다.

4. 국제구호체계의 과제

현재의 국제구호체계가 해결하여야 할 과제는 다음과 같다.

첫째, 기존의 체계로는 탈냉전 이후 분쟁으로 야기되는 국내외 실향유민과 같이 생명의 위협에 처한 이들에 대한 체계적인 보호 및 구호책임을 감당하기에는 미흡하다.⁹⁰⁾ 국제사회가 인도적 개입 권리를

89) E.A. Belgrad and N. Nachmias, *The Politics of International Humanitarian Aid Operations* (London: Praeger, 1997)

강조하고 있으나 피해주민들이 효율적이고 적절한 구호를 받을 권리가 있다는 법적 장치는 확립되지 못하고 있다. 예를 들어 난민보호에서 법적 권리 부여와 현실의 괴리가 나타나고 있으며, 난민들과 같이 비상상황하에 처해 있는 국내실향유민들은 법적인 권리조차 없는 현실이다.

둘째, 총괄조정외의 문제로 1992년 유엔인도지원국(UNDHA)이 설립되어 총괄조정업무를 담당하고 있으나, 충분한 역할을 수행하지 못하고 있는 실정이다. 많은 유엔기구들이 식량안보나 보건 등 특정사업 분야에서 자신들의 역할을 주장하고 있어 사업의 중복, 사업이 잘못될 경우 책임 불투명 등의 문제점이 있다. 또한 분담금을 기부하는 개별국가나 기구들이 조정에 반발하기 때문이기도 하나, UNDHA는 인도주의 입장과 정치적 이해 간의 괴리를 메꾸기에 역부족이다. 이에 따라 일부에서는 유엔 특별기구들의 구호기능을 통합하여 안전보장이사회소속 특별위원회의 설립을 주장하기도 하며, 이는 유엔의 전반적인 개혁논의 속에서 진행되고 있다.⁹¹⁾

셋째, 국제구호체계는 구호기구들의 활동을 모니터할 효율적인 방안을 결여하고 있다. 규정제정과 실행방안도 중요하나 이는 단순히 각 기관의 감시 및 평가체계만을 강화한다고 이루어지는 것이 아니다. 구호기구들이 내부조직상의 이해관계로 재정지원국의 신뢰만을 확보하고자 노력하는 경향이 있다. 국제구호체계를 움직이는 주요 재원국은 미국·유럽연합 국가들을 중심으로 한 서방국가들이다. 이들의 해외개발지원은 1993년 이래로 감소추세에 있으나 구호예산의 비율은 오

90) IFRC, *World Disasters Report 1997*, p. 66.

91) 향후 인도주의체제의 개혁은 정치적 요소에 달려 있다. 왜냐하면 정치적 요소가 분쟁의 폐해, 난민발생, 기타 위기상황들을 대처하는 데 필요한 자금모금에 직접적인 영향을 주기 때문이다.

히려 전보다 증가하고 있다. 구호지원기금이 어떻게 사용되는가에 대한 조사가 필요하나, 현실적으로 구호기금의 규모와 종류에 대한 집계가 이루어지지 못하고 있다. 또한 구호기금 지출 신뢰도의 저하로 구호재정의 추세를 파악하는 것도 쉽지 않다. 미국국제개발청 해외재난원조실(USAID OFDA)이 세계구호자금에 대한 총괄적인 통계자료를 관리했으나 1994년부터 재정상 이유로 중단하면서 경제협력개발기구 개발원조위원회(OECD DAC)를 통한 주요 선진지원국들의 개별자료에 의존할 수밖에 없는 실정이다. 그러나 각국이 OECD DAC에 제출한 자료는 정해진 형식에 따라 일관성있게 관리되지 못하기 때문에 객관적인 평가기준으로서는 미흡하다.⁹²⁾

구호에 참여하는 기관과 비정부기구가 증가⁹³⁾하고 1980년대 들어 이들이 지원제공국의 구호업무를 하청형식으로 계약하여 수주하게 됨으로써 재정적 조사체계가 더욱 복잡하게 되었다.⁹⁴⁾ 이같은 구호단체간의 하청계약 관계에 의한 역할분담으로 인해 효과적인 조정전략의 수립 및 하청형식의 재계약 감사상 어려움이 발생한다. 또한 분쟁시 구호활동을 위한 군사적 개입이 늘어나게 되자 공적 개발지원 분야에서 인도적 군사개입의 예산 할당과 비용산정 문제도 야기된다.⁹⁵⁾

이와 같이 구호에 소요되는 비용이 급증함에 따라 구호예산에 대한 면밀한 검토가 시도되고 있으나 지원규모·기금의 다양한 사용경로 추

92) 한 예로 국가별로 해외지원량을 계산할 때 식량지원 포함여부가 다르기 때문에 자료 해석상의 문제가 발생한다.

93) 1994년 고마의 경우 약 100여 개의 비정부기구가, 르완다의 경우에는 약 200여 개의 난민구호들이 구호활동에 참여하였다.

94) 구호체계가 복잡해짐에 따라 각기관들이 활동의 독립성을 유지하기가 어려워지고 있다.

95) 보스니아·르완다의 경우에서와 같이 군이 전통적인 평화유지의 업무뿐만 아니라 구호의약품의 보급업무도 수행하며, 이러한 비용을 각국마다 국방·개발협력 혹은 외교분야의 예산으로 처리한다.

적을 위한 국제구호재정체계가 마련되지 못하고 있는 형편이다. 재정 흐름에 대한 평가는 단순한 규모평가가 아닌 지원목표 설정이 되어야 구호기금 사용의 효율성을 평가할 수 있다. 그러나 최근 들어 인도적 개입의 목표가 더욱 복잡하고 불명확한 상태이기 때문에 구호기금의 조사체계는 지원과 위기관리의 보다 큰 틀 안에서 재조명해 볼 필요가 있다. 또한 이는 단순한 제도정비만으로 불충분하며, 인권보장과 분쟁의 원인에 대한 검토를 위한 국제정치경제관계상의 변화가 수반되어야만 한다.

넷째, 인도적 지원사업에서 역할이 급증하고 있는 비정부기구 간의 협력과 기타 기구들 간의 신뢰회복의 문제이다. 선진국의 비정부기구들은 전문영역을 개발하고 연합하여 활동하는 추세이다.⁹⁶⁾ 개도국 비정부기구들(UNDP의 통계에 따르면, 1994년 약 5만 개 개도국 비정부기구)은 급증추세에 있으며 국제화되는 경향이 있다. 개도국의 비정부기구들이 공적 부조나 외국의 원조에 크게 의존하게 됨에 따라 서방기금이 선진국의 비정부기구를 통해 지역 비정부기구로 유입되고 있다. 개도국지역 비정부기구들이 서방 비정부기구들과 동등한 입장에서 사업에 참여하고자 함에 따라 표면적인 협력이 이루어지고 있으나 양자 간의 갈등이 매우 심한 것으로 평가된다.

향후 개도국 비정부기구의 역할은 증대할 수밖에 없을 것이며, 이에 따라 선진국 비정부기구와 개도국 비정부기구 간의 연대가 필요하다. 서방기금이 개도국 비정부기구로 직접 전달될 경우 갈등이 더욱 증폭될 것이다.⁹⁷⁾ 따라서 규제완화와 개별사업화로 인한 신뢰도 평가

96) 비정부기구들은 나름대로 전문분야를 구축하여 왔으며(예: Oxfam - 식수 및 위생(분뇨처리), CARE - 보급, Concern - 영양회복, MSF - 응급의료사업), 서방지원국에서는 이러한 추세를 선호한다.

97) IFRC, *World Disasters Report 1997*, p. 20.

에 대한 구조적 결함과 전문성 결여에 대한 처방이 필요하다. 비상사태 발생시 보다 효율적이고 신뢰성 있는 대응을 하기 위해서는 비정부기구 자체뿐만 아니라 유엔기구와의 협력관계에서도 인도적 가치의 견지가 필요하다.

V. 북한에 대한 인도적 지원

1. 국제기구의 대북 지원 현황

제1차 대북 지원은 1995년 8월 23일 북한의 뉴욕 주재 유엔대표부가 「유엔인도지원국」(UNDHA)에 대북긴급지원을 공식 요청함으로써 이루어지게 되었다. UNDHA는 북한의 요청을 접수하고, 8월 29일부터 9월 9일까지 「유엔 재해평가 및 긴급조정팀」(UNDAC)을 수해지역에 파견하게 되었다. 이에 따라 「세계보건기구」(WHO), 「유엔아동기금」(UNICEF), 「식량농업기구」(FAO) 등의 식량전문관계가가 평양주재 유엔개발계획(UNDP)의 도움을 받아 공동으로 참여하여 북한의 식량난과 배급상황 조사를 처음 실시하게 되었다. UNDHA는 공동조사 결과를 바탕으로 1995년 9월 12일 대북 지원관련 유엔기구 공동으로 인도적인 대북 지원을 위한 모금을 국제사회에 호소하였으며, 이를 계기로 국제기구의 북한에 대한 인도적 지원사업이 시작되었다. 제1차 지원 목표액은 처음에는 1,500만 달러로 설정되었다가 2,011만 달러로 수정 발표되었으나 실제모금액은 930만 달러로 목표액의 46%에 그치고 말았다. 유엔기간 통합지원은 「세계식량계획」(WFP)이 1995년 11월 4일 4명의 긴급구호팀을 북한에 파견하면서 북한지원활동을 주도하게 되었다. WFP는 2만 250톤의 쌀과 675톤의 식용유 긴급공급을 위해 885만 달러 지원을 호소하고 자체예산에서 비상증여금 5만 달러, 국제긴급식량지원금 220만 달러를 지출하였다. 이에 따라 1995년 11월 24일 최초 식량 인도분 5,140톤이 북한에 수송되었다.

UNICEF 차원에서는 최초 3개월 동안 긴급 식량지원을 위해 83만 5,900달러를 모금하고, 그 후 3개월 동안 보조식량과 홍역예방자금을

포함한 비상지원계획을 마련하기 위해 629만 1,500달러 지원을 국제사회에 호소하였다. 그리고 자체 예산 중 일반국가에 대한 지원프로그램에서 25만 달러를 대북 지원용으로 재배정하였다. UNICEF는 평양에 모니터링(monitoring)을 위한 사무소를 개설하여 홍역예방접종 캠페인과 설사예방 등 5세 이하 아동대상 사업을 적극 추진하여 왔다. 수해로 인한 식수오염으로 예상되는 설사치료를 위한 약품을 배급하는 등 북한 보건부와 UNICEF 국가협력조정위원회(National Co-ordinating Committee)는 긴밀한 협력관계를 유지하였다. 평양에 상주하는 협력관이 구호물품 인수와 식량배급 과정을 직접 확인하고 예방접종 캠페인에 참석하였으며, 평양 UNICEF 상주사무소 개설을 성사시켰다. WHO는 1995년 수해이후 북한지역의 보건상황에 대한 조사를 실시하고 인도 뉴델리 사무소를 통해 일본의 기부금 12만 달러와 자체 보조금 10만 달러를 대북 긴급 의료지원을 위해 사용하였다.

제1차 대북 지원에 이어 1996년 여름 홍수로 인해 재개된 제2차 대북 지원프로그램(1996.7~97.3)에서는 목표액(4,360만 달러)의 97%(4,169만 달러)가 모금되었으며, 여기에는 한국 334만 달러, 미국 620만 달러, 일본 600만 달러, 유럽연합 1,737만 달러 기탁금이 포함된다. 단순한 식량지원 뿐만 아니라 근본적인 농업구조 개선을 통한 식량안보(food security)사업이 실시되었으며, 수해복구활동을 위해 동원된 대규모 노동력에 대한 식량지원(FFW)이 이루어졌다.

WFP는 1995년 11월 이래 2억 700만 달러에 상당하는 63만 7,000톤의 식량을 지원하여 왔다. 북한의 206개 군 가운데 109개 군에서 감시활동, 140개 군에 대한 식량지원활동을 전개하여 왔다. WFP는 유엔차원의 대북 지원을 효율적으로 조정 감독하기 위해 1997년 9명의 구호요원을 추가로 배정하고, 평양 이외에 신의주, 청진, 함흥에 지역 사무소를 개설하였다.

<표 5-1-1> 국제기구의 대북 지원 현황(1995.9~97.10)

(단위: 만 달러)

	연 도	목표액	지원액	비 고	지원/목표
유엔산하기구	1차 (’95.9~96.6)	2,011	930	미국 222.5, 일본 50	46%
	2차 (’96.7~97.3)	4,360	4,169	미국 620, 일본 600, 한국 334, EU 1,737	97%
	3차 (’97.4~98.3)	1억8,181	1억4,270	미국 5,700, 한국 2,648, EU 2,466, 일본 2,700	78%
	계획외 지원		4,090	EU 4,053, 노르웨이37	
	소 계		2억 259	(한국측 2,982 포함)	

<출처> 통일원, 1997년도 국정감사자료.

<표 5-1-2> 유엔산하기구별 제3차(1997.4~98.3) 대북지원호소액

(단위: 달러)

분 야	기 구	주요 활동	지원요청액
식 량	WFP	긴급식량지원	9,546만 9,268
	FAO UNDP UNICEF	식량생산능력 정상화	2,096만 6,635
건 강	WHO UNICEF	수해 이후 기본 보건상태 복구	903만 2,274
조 직 감 시 보 고	UNDHA FAO WHO UNDP	식량배급감시활동보고 등	75만 8,000

<출처> “United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for the Democratic People’s Republic of Korea, April 1997~March 1998,” <http://reliefweb.int/emergenc/korea/source/dha/appeal97/main.html#effect>.

1998년 지원프로그램은 양로원과 6세 이하 아동수용 탁아소에 대한 식사 제공, 7세 이상 12세 미만의 학생·환자·임산부 등을 대상으로 한 식량원조프로그램에 집중될 것으로 발표되었다.

UNICEF는 1997년 7월 대북 지원계획을 수정하여 캠페인 범위를 확대하고 규모도 3배로 늘려 1998년 3월까지의 지원을 위해 1,430만 달러의 기금을 조성하였다.⁹⁸⁾ 또한 UNICEF는 식량지원을 대북 지원의 최우선 사안으로 규정하고 있으나 장기적인 보건사업과 의료인 교육훈련 실시 등 위기에 대한 총체적인 접근 필요성을 강조하였다.⁹⁹⁾ FAO나 UNDP는 북한의 식량안보를 증진시키기 위한 개발사업에 대한 구체적인 계획을 준비하고 있으며, WFP는 이모작(double cropping)사업을 통해 식량증산을 모색하고 있다. UNDP는 1996년부터 매년 200만 달러를 농업구호 및 복구계획(Agricultural Relief and Rehabilitation Programme: ARRP) 방식으로 수해로 인한 농경지 복구, 제방건설, 수로 및 하천개발 사업에 사용하고 있다. 북한내 개발계획은 지역 단위의 재난관리 및 예방능력을 배양하고 주요 기부국으로부터 장비지원을 받아 북한 농업기반을 복구하여 식량생산 능력을 증진시키는 데 목표를 두고 있다.

98) UNICEF에 따르면, 5세 이하 북한 아동 80만 명이 심각한 영양실조 상태에 있으며, 12세 이하 아동 210만 명 가운데 10만 명이 심각한 영양실조로 질병위험에 놓여 있다.

99) UNICEF는 북한에 대해 긴급 보조식량 지원(영양실조어린이를 위한 고단백분유)과 의료인 교육, 병원 및 의료기관에 대한 물품지원 등을 연계하여 실시하고 있다. <http://www.reliefweb.int/emergenc/korea/source/unicefpresrel/190997.html/>.

2. 비정부기구의 대북 지원 현황

<표 5-2-1>과 같이 유엔과 함께 국제적십자연맹(IFRC)이 주요한 대북 지원 역할을 담당하여 왔다¹⁰⁰⁾ 이는 적십자사가 일반적으로 가장 대표적인 인도적 구호기구이며, 남한내 민간지원을 위한 창구가 대한적십자사로 단일화되어 있기 때문이다.

<표 5-2-1> 국제 비정부기구의 대북 지원 현황(1995.9~97.10)

(단위: 만 달러)

	연 도	목표액	지원액	비 고	지원/목표
국 제 적 십 자 사	1 차 (’95.10~96.3)	415	349		84%
	2 차 (’96.4~96.10)	574	443		77%
	3 차 (’96.11~97.10)	1,080	1,080		100%
	4 차 (’97.7~97.11)	1,733	200		11%
	소 계		2,072	(한국측 496 포함)	
기 타 국 제 N G O			3,650	국제선명회, 유진벨, AMERICARES 등	
			500	조총련	
	소 계		4,150		
	총 계		6,222		

<출처> 통일원 1997년도 국정감사자료.

100) 적십자사의 대북지원에 대한 자체 평가는 IFRC, *World Disasters Report 1996*, pp. 108-117 참조.

IFRC는 1995년 9월부터 수해지역(평안북도, 자강도, 황해남북도, 강원도)의 15개 군 이재민 13만 명(2만 6,000가구)에 대한 식량배급(1인 기준 1일 450그램)을 실시하여 왔다.¹⁰¹⁾ IFRC는 1995년 9월 이래 4차례의 대북 긴급원조 캠페인을 실시하였으며, 1997년 5월 26일 남북적십자사 간의 협정에 따라 수해자의 수는 74만 명을 넘어서게 되었다.

11월 현재까지 IFRC가 지원한 주요 물품은 식량(5만 8,330톤의 쌀, 밀가루, 옥수수), 의류(3만 360벌의 재킷), 이불·담요(1,512개의 구급장비), 의약품(106개의 병원 진료세트, 450개의 종합병원 진료세트, 106개의 안전분만장치) 및 기타 물품(건자재, 재난방지물품, 보리종자)이다. 1997년 5월 IFRC 현지 평가조사 이후 3차 지원부터는 19개 군의 74만 명에게 구호사업을 확대하기로 결정하였으며, 긴급 식량지원 이외에 106개 리 병원과 343개 리 진료소에 대한 구급약품 및 의료기구를 보급하는 보건업무를 개시하였다.¹⁰²⁾ 1997년 여름 구호요원을 4명으로 늘려 구호사업을 진행하고 있다.¹⁰³⁾

1997년 11월 25일부터 제5차 대북 긴급원조 지원 캠페인을 시작하였으며, 종전 수해지역에서 지원지역을 확대하고 IFRC와 북한적십자사는 식량원조를 줄이는 대신 평안북도와 자강도 지역 21개군 의료서비스의 질과 양을 향상시키는 데 중점을 두기로 합의하였다. 다른 중점 프로그램에 따라 담요·겨울피복·연탄 등 월동품목들을 평안북도와

101) 수해자는 수해로 전 재산을 잃은 세대, 편모, 노인, 과부, 장애인과 같은 취약자, 어린이가 많은 세대, 임신수유부로 적십자사의 지원을 받는 사람들은 중앙배급제에서 제외된다.

102) 1개 리 병원은 20,000~22,000명, 리 진료소는 1,000/1,500~3,000/4,000명 단위로 있으며, 주민들의 1차 보건진료기관이다. "InterAction's media guide on North Korea," <http://www.reliefweb.int/>.

103) 적십자요원은 대표, 2명의 보급/감독관, 1명의 보건담당관으로 구성되어 있다. IFRC의 구호요원들은 북한적십자사 요원들에게 IFRC의 원활한 물품수송 및 배급체계에 대한 교육을 실시하고, 상주대표단 이외에 재단대비요원이 수시로 파견되어 북한적십자사와 협의하고 대표단과 공동으로 활동한다.

자강도 지역의 1만 5,000 가구에 제공하기로 계획되어 있다.

「국경 없는 의사회」(MSF)는 북한당국의 공식 지원요청을 받은 최초의 비정부기구로 1995년 10월 부터 12월까지 약 3개월 동안 북한 수해지역(평북도 박천, 자강도 희천, 황해북도 은파)에서 의료구호활동을 실시하였다. MSF는 북한의 지원요청을 받고 이사회회의 협의를 거쳐 구호단을 파견하였다. 북한은 MSF에게 공식요원의 방문 없이 응급의약품 및 의료기구만을 지원해 줄 것을 요구하였다. 당초에는 북한구호를 위해 MSF 동경사무소가 참여하려고 했으나 북한당국이 일본·미국·남한의 참여 배제를 요구함에 따라 MSF는 북한당국과의 협상과정에서 쌍방의 준수조건들을 명시한 활동계약을 체결하고, 캄보디아 및 태국에서 구호활동을 하던 의료인들을 중심으로 의료인단 10명을 파견하였다.¹⁰⁴⁾

북한내 구호활동은 의료구호 위주로 병원이나 농촌지역 진료소의 시설 복구와 주요의약품 보급, 의료인들에 대한 응급구호약품 키트 사용법 및 의료장비 사용법 교육 실시, 정규 교육시간 이후 환자의 적절한 치료방법에 대해 현지의료인과 토론 등의 형식으로 실시되었다. 구호기간중 북한 의료인들과의 관계는 초기 개별접촉은 용이하지 않았고, 통역 겸 안내인이 항상 동행하였으나 상호존중의 원칙을 바탕으로 이루어졌다.¹⁰⁵⁾ 각 지역을 방문하여 응급의료물자 보급 여부, 지원한 응급의료물자의 적절한 사용 여부에 대한 감독을 실시하였으며, 의약품은 다른 구호물자와 달리 수요가 한정되어 있기 때문에 타

104) 주 4일은 지정지역에서 구호활동을 하고 주말에는 평양에서 당국자와 회의를 가졌다.

105) 구호활동에 참여한 에르베 이장베르에 따르면, 통역자가 전반적인 의료지식과 경험이 있어서 애로사항은 없었다고 한다. 국경 없는 의사회 회장(필립 비베르송), 구호요원(에르베 이장베르) 등 관계관과의 자문회의, 민족통일연구원, 1996. 10. 6.

용도로 전용되지 않은 것으로 파악되었다. 이후에도 MSF는 북한의 요청에 따라 의료지원사업을 실시하고 있으며, 평양에 상주사무소를 개설하였다. 이를 통해 북한내 의료부족 및 주민들의 영양부족 상태에 대해 조사하고 국제사회에 지원을 요청하고 있다.

옥스팜(Oxfam)은 1997년 8월 본부·홍콩지부·호주지부(CAA)가 북한을 방문하여 현장조사를 실시하고 북한당국에게 3개 지역에 대한 식수·위생·공중보건·영양 등에 대한 포괄적인 구호계획을 제시하였다. Oxfam은 북한당국과의 합의하에 기술팀을 파견하여 UNICEF와 공동으로 식수사업(3개 도시지역에 염소 소독)을 실시하고 있다.¹⁰⁶⁾ CARE도 미국지부(Americares)를 중심으로 의약품 및 의료기구 등 구호물자를 자체 항공기를 동원하여 지원한 바 있다. 스위스 재난구호기구(Swiss Disaster Relief)도 평양에 상주사무소를 개설하고 구호활동을 전개하고 있다. 그 외에 360여 개의 교회연합체(Action by Churches Together: ACT)¹⁰⁷⁾는 북한에 자체조사단을 여러 차례 파견하였으며, 실태조사 보고서를 바탕으로 대북지원호소문을 발표하였다. 또한 북한의 큰물피해대책위원회와 직접 교섭을 통해 구호물자를 전달하여 왔다.

미국의 비정부기구들은 Interaction을 통해 대북 지원에 참여하여 왔으며, 세계 160여개국에서 활동하고 있는 150개 인도적 구호·개발·난민기구들의 연합체로서 활동의 효율성과 신뢰도를 높이기 위한 규칙, 도덕적·실천적 행동기준을 준수한다. 국제선명회(개발 및 구호부),

106) "The Oxfam Emergencies Bulletin October 1997," <http://www.oxfam.org/policy/emerg/bulloct.htm>.

107) ACT는 세계 개신교 교회 및 구호관련 교회단체들의 연합체로 루터교세계연맹(Lutheran World Federation: LWF)과 세계교회협회(World Council of Churches: WCC)를 주축으로 24시간 이내에 연합으로 호소하며 집행기능보다는 총괄조정을 맡고 있다.

MCI, CARE USA, 카톨릭구호단(Catholic Relief Services), Amigos Internacionales 등이 공동으로 평양 식량지원연락사무소(Food Aid Liason Unit: FALU)에 직원을 파견하고 있다. 이들 기구 중 1996년에는 약 12개 단체가 대북 지원에 참여하였으며, 1997년 8월 15일 발표한 자료에 따르면, <표 5-2-2>와 같이 17개 단체가 대북 지원사업을 진행하고 있다.¹⁰⁸⁾

<표 5-2-2> InterAction 참여 미 비정부기구의 지원 현황

단체명	특성	지원내역
Adventist Development and Relief Agency	○ 국제조직	○ 쌀 150톤, 분유 30톤, 이유식 12톤, 국수 1만 4,300상자(추가지원) ○ 2백만불 상당의 의약품 및 기자재지원 ○ 김만유병원에 심장전문의료팀(17명)을 파견하여 16명 환자 시술 및 의료장비 (25만 달러 상당)기증
American Friends Service Committee	○ 1980년 북한방문을 통해 Korean Committee for Solidarity with World People 대표 미국초청 (1995.11) ○ 웨이커교 교육자들 북한방문 (1996.7) - 북한 대표 초청 예정 ○ 극동문제담당자는 일본에 주재, 북한과의 접촉 주도	○ 20만불 식량구호금 모금 - 카리타스 홍콩지부를 통해 쌀 지원, Mennonite Central Committee 기부금과 재미교포들이 주축이 되어 모금운동 전개 ○ 평안도 삼봉협동농장 방문후 중국에서 비료 480톤(10만 2,000 달러 상당)을 구입하여 삼봉협동농장에 전달(1997.7) ○ 보리종자 및 구호물자 전달

108) 표에서 *표시된 것은 1997년에 추가로 참여한 단체들이다. http://www.reliefweb.int/emergenc/korea/source/interact/proj_des/010896.html 참조.

단체명	특성	지원내역
American Red Cross	<ul style="list-style-type: none"> ○IFRC의 대북구호사업에 적극참여(참관자의 자격으로 대표 방문) 	<ul style="list-style-type: none"> ○곡물 3만 1,830톤(쌀, 밀가루, 옥수수), 콩 817톤, 라면 10만 상자, 식용유 171톤, 분유 120톤, 자켓 2만 4,900점, 담요 및 기타 의류 12만 4,005점, 의료 및 응급치료 세트 1,512점, 지역 내에서 구입한 가옥복구용 건축자재(5,415톤 시멘트, 목재 3,420 큐빅, 철강 22.9톤)
Catholic Relief Services	<ul style="list-style-type: none"> ○국제 카리타스(Caritas Internationalis) 회원조직 	<ul style="list-style-type: none"> ○1995, 1996년 카리타스 홍콩을 통해 86,195달러 상당의 곡물 지원 ○1997년도 카리타스 일본을 통해 6만 달러 상당의 쌀 지원 ○큰물피해대책위원회를 통해 전달하였으나, 카리타스 홍콩이 주관하는 대규모 사업은 감독과 신뢰성 제고를 위해 WFP와 협력
Christian Reformed World Relief Committee	<ul style="list-style-type: none"> ○북한내 구호식량 배급상황에 대한 감시활동 참여 	<ul style="list-style-type: none"> ○캐나다 곡물은행과 협력하여 동남아에서 곡물을 구입하여 강원지역 10만 세대 이상에 총 100만 달러 상당의 곡물(3,350톤)을 구입하여 배급
Church World Service	<ul style="list-style-type: none"> ○평양 주재 FALU에 직원과 전을 통해 주도적 역할 수행 ○USAID의 재정 지원을 받음 ○북한에 대한 경제제재 조치 철폐를 통한 장기 개발 지원 필요성 강조 	<ul style="list-style-type: none"> ○쌀 660톤을 방콕에서 구입하여 선적(1996.12) ○의약품, 식량, 담요 등을 포함한 41만 달러 상당 구호품 전달 ○보리종자와 옥수수 종자를 일부지역 협동농장에 제공 ○콜레라 예방주사 및 치료약을 황해지역에 전달 ○은파지역 협동농장의 통합개발지원에 참여 ○조선기독교연맹(5만 명)에 대한 지원
Direct Relief International (*)	<ul style="list-style-type: none"> ○1996년 1월부터 큰물피해대책위원회와 협의하여 지원사업 실시 	<ul style="list-style-type: none"> ○북한이 특별히 요청한 의약품 및 의료기구(25만 5,000달러 상당의 1만 8,000파운드)를 전달

단체명	특성	지원내역
Food for the Hungry International	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1995년 홍수 직후부터 큰물피해 대책위원회를 통해 직접 구호물자 전달(의료품은 김만유병원에 지정기탁) ○ 회장이 구호물자 전달을 확인하고 현지평가를 위해 2차에 걸쳐 북한 방문(1996, 1997) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 총 454만 달러 규모(29개 컨테이너분의 의료장비, 채소씨앗, 밀가루)를 지원 ○ 760톤 밀가루 전달 계획 ○ 미국의 북한 식량난에 대한 신속한 대응을 촉구하기 위한 북한기아대책위원회(Committee to Stop Famine in North Korea)에 참여 - 미국내 언론광고 실시
Heifer Project International(*)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중국지부가 지원 사업 실행을 담당 ○ 식량안보를 위한 가축사육과 협동농장단위의 평화 사업 전개 ○ 전적으로 개별 기부금에 의해 사업비용 충당 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중국지부가 가축(염소, 토끼, 닭)을 분배 - 특별히 선정된 농가에 10두 단위로 지급, 협동농장은 100두 단위로 지급 ○ 지력 회복을 위한 방법(농식수)을 특정 지역에서 시범적으로 실시 ○ 지역에서 사업 보조인력을 채용하고, 가축분배 이전에 사육법에 대한 교육 실시 - 협동농장 단위로는 지속적인 교육훈련 실시
Interchurch Medical Assistance	<p>ADRA, Church of the Brethren과 연합하여 활동전개 - 13개 주요 개신교단의 요청과 기부금에 의해 활동</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 52만 3,000 달러 상당의 구호약품과 의료장비를 평양지역의 병원과 진료소에 공급
Latter-day Saint Charities(*)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 말일성도 예수그리스도 교회의 자선기금으로 운영 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2,500톤의 주요 곡물지원(초기에는 WFP와 IFRC 통로 이용, 최근에는 큰물피해대책위원회에 직접 전달) ○ 병원과 진료소에 40톤의 응급의료품 및 담요 전달, 의료훈련 실시(IFRC 통로 이용) ○ 겨울철 의류품(20톤), 비료(400톤), 배추 및 무종자 및 살충제(2.5톤) - 농산부와 합의하에 협동농장에 전달(대청)

단체명	특성	지원내역
Lutheran World Relief	<ul style="list-style-type: none"> ○교회연합체인 ACT의 대북지원에 참여 	<ul style="list-style-type: none"> ○CWS와 협력하에 평북도, 황해북도, 자강도 주민을 위한 식량(쇠고기와 쌀 포함)과 의약품(콜레라치료 항생제, 탈수방지제, 담요, 병원 소모품) 지원 ○500톤의 보리 종자, 200톤의 농업용 플라스틱재, 10톤의 시금치 종자 공급 ○200톤의 쌀 공급은 비정부기구의 활동을 지원하는 FALU가 지정한 평안남북도의 7개 군 44만 4,444명에게 10일 간 일일 450그램 지급 ○360톤의 비상식량용 비스킷과 옥수수 및 콩 혼합식 제공
Mercy Corps International	<ul style="list-style-type: none"> ○FALU설치 자금 지원 ○대북지원을 위한 국제회의 개최와 식량난 조사 후원(홍보 및 교육 사업) ○농업재건을 위한 대북지원단 파견 ○미국정부(USAID)의 지원으로 사업 실시 	<ul style="list-style-type: none"> ○120톤 쌀 지원 ○100만 달러 상당의 의약품 및 의료기기 지원 ○이모작을 위한 보리종자 보내기 운동주도(100톤의 보리종자, 35톤 고수확 옥수수종자, 3톤의 콩 종자, 24,000파운드의 완두콩 종자) ○은파지역 대청협동농장에 3년계획의 증산 프로그램 운영 ○국제홍보활동(1996년 미국내 비정부기구간회의, 1997년 서울회의를 통해 한국내 및 국제비정부기구, 유엔기구 간의 협의)
Operations USA(*)	<ul style="list-style-type: none"> ○병원과 진료소단위의 의료지원에 집중 	<ul style="list-style-type: none"> ○25만 달러 상당의 의약품 및 의료기기 전달
Refugees International (*)	<ul style="list-style-type: none"> ○식량난과 기아로 인한 대량난민 발생 가능성을 우려, 미 행정부에 대책마련 촉구 	<ul style="list-style-type: none"> ○언론홍보(기고 및 연설, 자료제공)를 통해 북한문제의 심각성을 일반인, 외교관, 정책결정자들에게 제고

단체명	특성	지원내역
United Methodist Committee on Relief	○북한기아대책위원회의 회원단체	○1996년 5월 665만 달러 상당의 구호품을 전달로 대북지원 개시(10만개 세대용 구호세트, 3천톤의 쌀 지원) - 세대용 구호세트는 5인가족 1주일용으로 쌀, 분유, 고기통조림, 쇼트닝유, 초코렛, 빗과 거울세트, 농사도구 2개를 포함 ○세대용 구호세트 위주로 추가 지원 ○ACT를 통해 쌀 300톤 지원(1997)
World Vision International	○1996년 가을 이후 북한의 요청으로 4차례에 걸쳐 현장조사팀 파견 ○초기에는 세계식량계획을 통해 지원, 1997년부터 큰물피해대책위원회와 직접 협의	○1995년부터 약 500만 달러 상당의 구호물품(1,500톤의 쌀, 의료품 및 의료기기, 의류, 종자) 전달 ○1997년 7월부터 12개 군의 어린이 보육시설(5세 미만 2,400명 교아)에 대한 지원 실시 ○국수공장 설치를 통한 지속적 지원

<표 5-2-3> 국내 민간단체의 대북 지원 현황

<사회단체연합>

단체명	특성	지원실적
우리민족서로돕기운동	○종교계, 학계, 시민단체 참여	○1억 7,150만 원 한적 기탁
민주주의민족통일 전국연합		○1,267만 원 한적 기탁
평화를 만드는 여성회	○여성계	○한적을 통해 5,000만 원 조선여성동맹에 지정기탁
북한동포 사랑의 옷보내기 운동본부	○6개 중단, 30여 개 시민단체 연합	○컨테이너 37개분의 의류 100만점 기탁

<원불교>

단체명	특성	지원실적
은혜심기운동		○5,000만 원 한적 기탁('97.3.4)

<범종단>

단체명	특성	지원실적
한국종교인 평화회의	○범종단북한수재민돕기운동 추진	○5,000만 원 한적 기탁('96. 2)
옥수수 1만톤 보내기운동	○정부차원의 대북지원 촉구를 위한 100만 인 서명운동 실시	○중국지역에서 옥수수를 구입하여 한적을 통해 지원

<불교>

단체명	특성	지원실적
우리민족서로돕기 불교운동본부	○불교계 22개 단체 참여 ○범종교적 차원의 대북 지원 추진 ○밥한공기나누기운동 전개 ○식량난으로 인한 탈북피난민들의 보호 및 지원 ○나진·선봉지역에 탁아소 및 유치원 어린이 영양공급 구호계획 실시	○5,000만 원 한적 기탁('97. 1) ○범종교적 차원에서 강원도 감자를 남포항에 전달(6,500만 원 부담) ○중국 연변과기대를 통해 900만원 상당 밀가루 전달 ○유진벨재단을 통해 조선불교도연맹에 2만 달러 상당 옥수수 전달 ○5차에 걸쳐 옥수수 2,600톤 지원(1,000톤은 나진·선봉에 지정 기탁)
한국불교종단협의회	○사단법인	○2회에 걸쳐 2,600만 원 한적 기탁
조계종 중앙총부		○2회에 걸쳐 7,000만 원 한적 기탁
북녘동포돕기불교추진위원회	○사찰단위의 참여	

<기독교>

단체명	특성	지원실적
한국복음주의협의회		○유진벨재단을 통해 1억 2,000만 원 상당 현미 지원 ○1,000만 원 한적 기탁
한국기독교총연합회	○사랑의 쌀 나누기 운동 전개	○110만 달러 상당의 쌀 800톤 지원('90.6) ○1,242만 원 한적 기탁('95. 12)
한국복음주의협의회		○유진벨재단을 통해 1억 2,000만 원 상당 현미 지원 ○1,000만 원 한적 기탁
한국기독교교회협의회	○진보성향의 기독교 연합체	○1996년 부활절 연합예배시 3,000만 원 모금 - 세계교회협의회(WCC)를 통해 지원
기독교대한감리회		○1억 원 한적 기탁 ○WCC를 통한 직접 지원 요청
예장합동		○중국 경유 1,000만 원 상당 밀가루 지원 ○2,000만 원 한적 기탁
남북나눔운동		○중국 연길교회 명의로 2억여 원 상당의 쌀 600여 톤 지원 ('94. 5~95. 2)
기독교 식량은행	○기독교 보수 진보교단 공동 참여	
북한동포후원연합회 (식량은행)	○북한동포후원연합회와 식량은행이 통합 ('97.2.22)	○북녀동포에게 생명의 씨앗보내기 운동 모금(5억 1,000만 원)

<천주교>

단체명	특성	지원실적
민족화해위원회	○사회사목부 소속 위원회	○6회에 걸쳐 3억 3,000만 원 한적 기탁 ○국수나누기운동 전개 - 한적을 통해 밀가루 지원
사회복지위원회	○천주교계 공식해외 원조기구	○1억 7,800만 원 한적 기탁 ('96.3)
한마음한몸운동본부	○재단법인	○1억원 한적 기탁('97.1)

<사회단체>

단체명	특성	지원실적
한국국제기아대책기구	○국제기아대책기구를 통해 대북 지원에 참여	○국제기아대책기구에 16만 달러 전달
한국선명회	<ul style="list-style-type: none"> ○사회복지법인 ○'97.1부터 북한내 사업 국제선명회 본부 차원에서 집행 (한국선명회는 주요 조정위원으로 참여) ○'96.8 큰물피해대책 위원회와 국수공장 설비 제공 및 원자재 공급합의서 작성 - 국수기계 4대 및 부속설비를 연결 통해 평남 평원지역으로 발송(월간 생산계획 및 분배계획 접수, 12월부터 공장 가동) - '97.10 국수공장 5개 증설협약 체결(평북 선천, 평남 안주, 평남 개천, 강원 원산, 함남 신창) ○12개 지역(각 도단위 1개 포함) 어린이집(평균 220명 수용)에 대한 영양 및 의료 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ○'94.11 북한 농민을 위해 한우 60두를 황해남도예 기증 ○'94.12 평양 제3병원에 침대 500개 지원 ○'95.5 중국산 옥수수 500톤을 김책제철소 및 부두공인들에게 배급(9만 6,700달러 상당) ○'95.10 밀가루 지원(황북은과, 란산군 수재민) ○한적에 수재의연금 및 모포기탁('95.11) - 5만 달러 상당 ○'96.2 41만 6,000달러 상당의 의약품 및 의료자재 지원 ○한적에 25,000달러 기탁('96.2) ○쌀, 옥수수, 식용유, 비닐하우스용 비닐, 살충제, 종자 등 총 760만 달러 상당의 물자 지원
민주사회를 위한 변호사모임		○WCC를 통해 1,220만 원 상당의 쌀 지원
북한수재민돕기 보건의료인 본부	○국제NGO등록단체	○UNICEF를 통해 1,600만 원 전달

단체명	특성	지원실적
한국이웃사랑회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국제 NGO등록단체 (96년 유엔경제사회 이사회 포괄적 협의지위 취득) ○ 94년 르완다 난민구호활동을 실시한 바 있으며, 제3세계 내 구호활동과 같은 차원에서 대북 지원 ○ '97.3 미국지부를 통해 대북지원 집행 - 유엔주재 북한대표부와 의 접촉으로 큰물피해대책위원회와 사업 합의 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평양치과대학 건설현장에 작업복 등 지원('95.4) ○ 4만 달러 상당의 긴급구호품 기탁('95,7) ○ 중국 단둥지역 빵공장을 통해 신의주지역 초등학생 급식용 빵 매주 1회씩 2만 개(총 80만 개 - 개당 200g) 지원 ○ 중국 단둥사무소 간사가 지원 전달을 확인하기 위해 방북 ○ 56만 달러 상당의 의류 지원 ('96.12) ○ 총 45회에 걸쳐 밀가루, 곡수, 비료, 옥수수, 의약품 등 옥수수기준 7,000톤에 해당하는 물자지원(총사업비:100만 2,000 달러 소요)
한겨레 통일문화재단	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국제NGO등록단체 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남북어린이 어깨동무 캠페인 (분유 8톤 기탁) ○ 대북지원 관련 학술회의 개최

3. 개별국의 대북 지원 현황

개별 국가들의 북한에 대한 지원은 국제기구·비정부기구에 대한 재정지원 등 여러 경로를 통해 이루어지기 때문에 정확한 현황을 파악하기는 쉽지 않다. 국제기구와 비정부기구에 대한 지원을 제외하고 개별국의 북한에 대한 직접 지원은 일본(1995년 쌀 15만 톤 2,250만 달러), 대만(쌀 2,000톤 100만 달러), 중국(1996년 12만 톤 3,054만 달러 1997년 7만 톤 1,600만 달러, 콩 2만 톤 876만 달러), 러시아(1995년 20만 달러의 식량, 1997년 통조림 등 물자지원 50억 루블과 식량

370톤 35억 루블)¹⁰⁹⁾ 등 주변국의 경우가 북한에 대한 총지원의 14.5%를 차지한다.

<표 5-3-1>에서와 같이 우리 정부는 1995년 쌀 15만 톤을 북한에 직접 지원하였으며, 국제기구를 통한 지원을 포함한 총 지원액은 2만 6,232만 달러로 국제사회 총 대북 지원액의 40.9%를 차지한다. 미국은 유엔기구를 통해 6,542만 5,000달러를 지원하는 한편, 자국의 비정부 기구들의 대북구호사업에 대한 재정지원을 하여 왔다.

<표 5-3-1> 남한정부의 대북 지원 현황(1995.9~97.10)

(단위: 만 달러)

연도	품목	금액	비고
1995	쌀 15만 톤	2억 3,200	직접 전달
1996	혼합곡물	200	WFP 경유
	분유	100	UNICEF 경유
	기상자재	5	WMO 경유
1997	혼합곡물	600	WFP 경유
	ORS 공장비용	34	UNICEF 경유
	옥수수, 분유 등	2,048	WFP 경유
	모니터비용	50	IFRC
소계		2억 6,237	

<출처> 통일원, 1997년도 국정감사자료.

미국은 국제개발청 인도지원국 해외재난원조실을 통해 대북 지원사업을 실시하기 위해 전문연구자에게 북한내 조사작업을 위탁하고 평

109) 「내외통신」, 1997.12.18.

가결과와 문제점을 정책에 반영하여 왔다. 또한 미 의원 및 기타 정책 관련 전문가들의 방북을 통해 북한 당국자들과 접촉을 유지해 오고 있다. 유럽연합인도국은 유엔기구를 통해 8,256만 달러의 대북 지원을 실시하여 왔다.

이 외에도 캐나다는 1996년 10만 달러의 긴급구호금과 캐나다 식량은행은 100만 달러의 개별기금을 대북 지원에 사용하였다. 또한 1997년에는 「세계식량계획」(WFP)를 통해 250만 달러 상당의 생선통조림을 지원했고, 해외지원전담기구인 「캐나다국제개발지원청」(Canadian International Development Agency: CIDA)은 「캐나다식량은행기구」에 360만 달러 원조기금을 지원하여 캐나다산 곡물을 구입하여 북한에 지원하도록 하였다.¹¹⁰⁾

스위스 정부는 평가조사단을 파견하고 북한관리들의 스위스 현지 교육훈련을 실시한 바 있다. 이외에도 노르웨이 및 스웨덴 정부도 북한 농업요원들을 초청하여 이들에 대한 구체적인 농업훈련을 통해 생산증산 및 식량안보를 위한 사업을 지원하였다.

4. 평 가

(1) 북한의 식량수급상태

국제사회의 대북 지원에 있어서 가장 근본적인 어려움은 북한의 위기상황에 대한 정확한 평가가 이루어지지 못하여 왔다는 점이다.¹¹¹⁾

110) <http://www.reliefweb.int/emergenc/korea/source/cida/pressrel/080497.html>.

111) 북한은 분쟁상황이 아님에도 불구하고, 당국의 엄격한 사회통제로 신뢰할 만한 자료를 수집할 수 없기 때문이다. <http://www.reliefweblint/emergenc/korea/source/unicef/pressrel/190997.html>.

이제까지 대부분 기구들은 북한의 위기상황을 평가하기 위해 북한의 식량수급상태(곡물수요량, 곡물생산량, 곡물수입 및 지원량, 부족량) 파악을 중시하여 왔다. 그러나 북한의 경우 인구수 및 배급기준에 대한 신뢰성 있는 통계가 제시되지 못하고 있기 때문에 각 기구별로 식량수급상태를 다르게 추정하고 있다.

북한의 곡물생산량도 현재 북한의 농업체제상 제대로 파악되지 못하고 있는 실정이며, 식량난이 가중됨에 따라 수확기 이전 곡물비축 및 유출량이 늘고 있고, 농민들이 개인적으로 비밀리에 경작하는 산간 부대기밭의 수확량은 추산되지 못하고 있다. 또한 북한이 제시하는 농업통계도 국제적으로 통용되는 정곡기준이 아닌 조곡기준으로 과거에는 생산량을 과장하기 위한 것이었다. 그러나 북한은 최근 국제사회의 지원을 더 많이 이끌어내기 위해 총 수요량을 실제배급량보다 확대하는 한편 총 생산량을 실제 생산량보다 축소하여 발표하고 있다.¹¹²⁾

유엔기구(FAO와 WFP)는 북한이 제공한 통계를 참고하기는 하지만 주로 미국의 인공위성자료나 미국의 첩보자료를 기초로 나름대로의 평가를 발표한다. 그러나 국제기구들도 자체 조직활동의 근거 및 성과를 과시하기 위해 북한의 식량난을 과장보도하는 경향이 있어 통계의 신뢰성을 확보하기 어렵다.¹¹³⁾

112) 북한이 발표한 총 수요량은 784만 톤이며, 이 중 순수 식량용은 482만 톤이고 나머지 302만 톤은 종자, 공업 및 사료용 수요이다.

113) 통일원은 북한 경제현황에 대한 통계를 종합적으로 조정하여 발표하고 있으며, 농촌진흥청의 북한 농업모형 실험조사를 통해 북한의 총생산량을 추정하고 있다. 농촌진흥청은 북한에서 재배되고 있는 곡물을 북한의 기후 및 재배 조건과 가장 근접한 지역에서 실제 재배한 후 북한의 생산량을 추정한다.

〈표 5-4-1〉 추정 주체별 북한 식량수급 평가(1997)

(단위: 만 톤)

구 분	북 한	FAO/WFP	UN사무차장	한 국
총 수요량	784(627)	496.6	440	570
총 생산량	250(200)	287.4	220	369
부 족 량	534(427)	193.4	220	201
자체 절약	-	-	100	100
실제 부족			110	101
출 처	큰물피해대책위 (1997.2.3)	특별경보 (1997.6.3)	방한기자회견 (1997.6.28)	정부평가 (통일원)

- 주 : 1) 북한이 발표한 수치는 정곡기준 환산치이다.
 2) FAO/WFP는 북한의 올해 총공급량을 1996년도 총생산량 287.4만 톤과 전년도 이월분 15.8만 톤을 합한 303.2만 톤으로 평가하였다.

북한은 식량위기를 해소하기 위해 1996년 작업단위를 소규모의 분조체제로 전환하였으며, 1997년부터 목표할당치를 넘긴 분조는 초과생산물을 자유처분할 수 있도록 하여 농민들의 생산의욕을 자극하고 있으나, 별다른 효과를 거두지 못하고 있는 것으로 평가된다.¹¹⁴⁾

(2) 식량분배 방식

북한내 위기상황을 평가하기 위해서는 단순한 식량수급상황뿐만 아니라 북한내 분배구조, 주민들의 경제난 대응방식 등을 검토하여 취약

114) 분조관리제는 ① 분조규모의 축소 및 우대제 적용, ② 생산계획의 하향조정, ③ 초과분 자유처분권 인정을 골자로 하고 있다. 그러나 분조의 생산목표치 하향조정 기준이 '최근 3년간의 평균 수확고와 그 이전 10년 간의 평균 수확고를 합하여 평균한 생산량'이기 때문에 현재와 같이 비료와 농기구, 농약 등이 부족하고 수해로 인한 농토 복구가 이루어지지 않은 상황에서는 별다른 의미가 없다. 민족통일연구원, "민간차원 대북 식량지원정책 개선방안" (1997.4), p. 3.

계층에 대한 정확한 파악(Vulnerability Analysis Mapping)이 이루어져야 한다.¹¹⁵⁾ 대부분 기근지역을 살펴보면, 식량이 물리적으로 가용 가능하나 취약계층이 식량을 구입할 수단(가축, 보석 등)을 상실하여 실제로 식량을 구입할 수 없는 상황에 처해 있는 것을 발견하게 된다.

북한의 분배구조를 살펴보면 북한의 중앙배급제(Public Distribution System: PDS)는 193개 배급소로 구성되며 주로 도시 등 비농촌지역 주민들을 위한 것이다. 식량생산을 주로 하는 1,000여 개의 국영농장(state farm)과 3,000여 개의 협동농장(cooperative farm)에 소속된 집단농장 주민들은 자급자족하도록 제도화되어 있기 때문에 일반적으로 중앙배급제에서 제외된다. 중앙배급제에 속한 주민들은 한 달에 2차례 식량·야채·고기 등의 배급을 받으며, 각 가구당 성인들은 연령과 노동의 경중에 따라 차등하여 배급을 받게 되어 있다. 현재는 식량난의 악화로 제대로 배급이 시행되지 못하며 노동의 경중에 따른 차등 지급은 거의 이루어지지 못하고 최소한의 배급만이 실시되고 있는 실정이다. 아동들은 해당나이에 해당하는 배급표를 받아서 거주지역의 탁아소에 제출하면 탁아소가 대행하여 중앙배급제의 해당량을 배급받으며, 집단농장에서는 매년 추수 직후 1년치 식량을 정부가 지정한 선에서 전량 배급받게 되어 있다.

그러나 현재 북한의 중앙배급제는 실질적으로 기능하지 못하고 있는 것으로 추정되며, 에너지난으로 인한 운송수단의 부족으로 산간 오지지역에서는 중앙배급제가 무의미하게 되어 식량난이 더욱 심각한

115) WFP는 1994년부터 대상주민들의 식량안보에 대한 취약성과 이들의 재난 대응능력을 분석하여, 지도상으로 제시하는 방법(VAM)을 지역사무소에 제공하고 있다. 현재는 말라위, 잠비아, 에티오피아, 탄자니아, 세네갈지역에서 실행장터를 운영하고 있다. 세계식량계획의 VAM팀은 식량농업기구의 국제정보조기정보체계(GIEWS), 미국국제개발청지원의 기근조기정보체계(FEWS), 영국아동구제기구와도 협력한다. 자세한 사항은 <http://www.wfp.it/vam/mapguide.htm> 참조.

것으로 알려지고 있다. 또한 대부분 지원이 평양을 중심으로 한 서부 지역에 집중되어 있기 때문에 북부 산간지역과 동부지역의 피해가 극심하며, 배급표 암거래, 장마당에서의 식량 및 생필품의 상거래 등 불법 상행위가 확대되면서 일부 계층은 주택 및 기타 생계수단까지를 처분하고 절대 빈곤상태로 전락하고 있다. 절대빈곤계층에서는 가족이 해체되고 각자 유민상태로 생계를 위해 지역을 이동하게 된다.

이제까지 국제사회의 대북 구호물자 전달은 기본적으로 북한의 중앙배급제 구조를 통해 이루어져 왔다. IFRC를 통한 지원은 북한적십자사 및 WFP와의 합의하에 수해지역을 중심으로 북한적십자사의 관리감독에 의해 이루어졌다. 비정부기구들은 WFP의 중재하에 큰물피해대책위원회와의 직접 교섭을 통해 구호물자를 지원하였고 WFP와 NGO들이 각각 감독과 현지점검을 수시로 실시하였다. 이와 같이 대북 지원이 취약계층에 대한 집중지원 방식이 아니고 중앙배급제를 대신하는 기능을 하기 때문에 북한당국의 정치적 이해를 도모한다는 비난을 면할 수가 없다. 즉 국제사회의 인도적 지원이 군이나 집권계층에 직접 분배되지 않는다 할지라도 일정지역에 대한 중앙배급의 부담을 줄여 주기 때문에 북한내 생산곡물의 군 및 집권계층에 대한 특별 배급을 가능케 한다.

국제구호기구들의 식량지원시 분배방식은 특정기준에 따른 분배(116), 시장 개입,¹¹⁷⁾ 자기선택방식¹¹⁸⁾으로 나누어지고 있다. 실제로

116) 특정기준(Using specific criteria: 영양상태, 자산소유, 지리적 위치 혹은 부족단위)에 따라 분배하는 방식의 문제점은, 예를 들어 영양상태에 따른 분배는 가장 명백한 필요를 반영하는 것이기는 하지만, 조사과정이 매우 복잡하고 전문적인 작업이며, 영양부족상태에 따라 개인단위로 배급할 것인가 아니면 가족단위로 배급할 것인가의 문제가 발생한다. 개인표본조사의 경우 고의적으로 영양부족상태를 유지시킬 수도 있다.

117) 시장 개입(Intervening in the market)은 식량가격 보조를 통해 시장거래방식의 식량배급을 촉진하고자 하며, 빈곤계층에 대해 불리하게 작용할 수도 있으나 기근시에는 주요한 방식이 될 수 있다. 기근시 개별 상인들의 역할

식량배급방식은 위의 한 가지 방법만을 쓰는 것은 위험하기 때문에 혼합방식을 쓰는 것이 바람직하다. 실제 배급 및 감시체계 실행은 고비용이 소요되는 작업이며, 상당량의 손실과 유출이 야기될 수밖에 없다.

가장 바람직한 감시체계(monitoring system)는 목표한 수혜자 단위의 하향 결산방식을 취하는 것이다. 즉 주민들에게 식량배급의 방법과 기준을 설명하여 그들이 제대로 배급을 받지 못했을 경우 적절한 조치를 취할 수 있도록 장치를 마련하여야 한다. 또한 배급과정에 가족내에서 음식의 준비·조리·배분을 맡고 있으며, 노약자에 대한 부양 책임을 지고 있는 여성들을 참여시켜야 한다. 식량은 현지사정을 고려하여 조리가 용이한 형태로 배급하여야 한다. 배급된 식량의 상거래 여부에 대한 감시체계가 필요하기는 하나, 현실적으로 식량 이외 기타 생필품을 충당하기 위한 목적으로 배급식량이 거래될 수밖에 없는 상황이 대부분이다.

북한에 대한 인도적 지원품(식량 및 의약품 등)이 지원을 필요로 하는 취약계층에게 제대로 배급되는지에 대한 감시체계(monitoring system) 검토가 필요하며, 이와 같은 지원의 투명성 보장은 대북 지원의 활성화를 가져오게 될 것이다. 그러나 북한의 경우에는 구호요원들의 현지 실태조사에 대해 사전허가제를 철저히 실시하여 취약자 파악을 위한 구체적인 정보수집을 원천적으로 차단하고 있다. 또한

은 부정적인 동시에 긍정적인 효과를 지닌다. 따라서 기근시 사적인 거래를 약화시키는 국가의 개입은 매우 위험스러운 결과를 초래할 수도 있다. 개인 상들의 긍정적인 역할로는 저가지역에서 고가지역으로 곡물을 이동시켜 가격안정에 이바지하거나, 식량운반을 국가채체보다 저비용으로 신속하게 실행한다. 지역 간의 가격편차를 가져올 수 있으나 비정부기구들이 개별상인들의 역할을 대신하려고 시도하는 것은 위험하다.

- 118) 자기선택방식(Food for Work: FFW)은 수혜자들의 자구능력을 증진시키고 취약계층에게 도움을 줄 수 있는 방식이나 장단점이 있다. 초기단계의 위기 상황에서는 바람직한 방법이며, 긍정적 효과로는 지역내 가족체계를 유지시킬 수 있다. 단점으로는 칼로리 소모량을 증대시킬 수 있으며, 여성들이나 노약자에 대한 특별배려 조치가 없을 경우 위험한 방식이 될 수 있다.

구호기구들과의 관계를 큰물피해대책위원회가 총괄조정하고 있고, 구호기구들은 자신들의 인도적 지원을 원활히 수행하기 위해 구호의 효율성 제고, 체계적인 상황 파악, 정보 수집으로 인한 북한당국과의 마찰을 피하고자 한다. 또한 구호기구들은 남북한의 정치적 관계나 입장에 대한 이해가 부족한 경우가 많으며, 현실적인 어려움에 대해서도 크게 주의를 기울이지 않는다. 북한당국은 이러한 상황을 이용하여 적절한 '구호외교'를 진행하여 왔으며, 국제사회에서 미국의 영향력을 중시하고 미국과의 관계개선에 역점을 두고 있다.

(3) 식량난에 대한 대응방식

북한의 위기상황은 최근 동구권이나 아프리카 지역의 기근상황과는 다르며, 오히려 공산주의 국가의 기근사태(600~800만 명이 희생된 1931~32년 스탈린하의 소련과 3,000만 명이 사망한 1958~62년 모택동하의 중국)와 많은 유사점이 있다. 즉 이러한 기근사태들의 특징으로는 철저한 공포정치를 통한 기근의 참상 은폐, 서방국가의 정치적 이해 경쟁, 급속한 협동농장화와 대규모 산업화의 실패, 사회에 대한 당의 철저한 통제와 엘리트계층과 군에 대한 특별우대 정책, 개인 우상화 등을 찾아 볼 수 있다.¹¹⁹⁾ 이러한 이유에서 국제사회의 대북 지원은 근본적인 문제점을 안고 출발할 수밖에 없다. 북한당국은 1995년 수해 이후 국제사회에 적극적으로 인도적 지원을 요청하여 왔으며, 큰물피해대책위원회를 설립하여 국제사회의 지원을 총괄조정하여 왔다. 초기에는 국제구호요원들의 수, 방문지역 및 기간을 철저히 제한하는 등 위기상황에 대한 조사 및 평가를 어렵게 하였으나 점차 지원

119) Sue Lautze, "The Famine in North Korea: Humanitarian Responses in Communist Nations," <http://www.reliefweb.int/>.

을 확대시키기 위해 유화적인 조치들을 취하고 있다. 그러나 기본적으로 북한당국자들은 인도적 지원에 대한 보편적인 개념을 갖고 있지 못하며, 당면한 식량난을 해결하기 위한 정치·경제적 조치들은 취하지 않으면서 국제사회의 지원을 정치적 이해에 따라 적절히 이용하고 있다.

북한주민들은 중앙배급제가 제대로 작동하지 못하게 되자 자력으로 식량을 마련하기 위해 생필품 거래, 주택의 이용권 거래, 배급표 거래 등 불법 상행위를 하고 있다. 소규모이기는 하나 상거래가 이루어지고 있기 때문에 빈부의 격차가 발생하게 되며, 장마당에 식량은 있으나 구매능력이 없는 계층은 아사를 면할 수 없다. 주민들은 식량을 구하기 위해 지역을 이동하고, 공장시설물·고철 등 상품화할 수 있는 물건들을 절취하여 국경에서 식량 등으로 교환하기도 한다. 또한 여성들의 매춘 혹은 인신매매가 이루어지기도 하고, 구체적인 규모는 파악되지 않지만 국경을 탈출하여 중국이나 러시아로 이동하는 탈북자의 수도 크게 늘고 있다. 당원·군 등 지배계층에 대한 식량분배는 일정수준을 유지하면서 차별적으로 이루어져 왔으며, 농촌지역 주민들은 부대기밭 경작을 통해 최소한의 식량을 확보하여 왔다. 에너지난으로 식량배급이 거의 불가능해진 산간 오지지역 및 북동부 도시지역 주민들의 식량난이 가장 심각한 것으로 알려지고 있다. 식량난 초기에는 가족 내에서 노인들이 어린이에게 식량을 양보하여 노인층의 피해가 가장 컸다. 정해진 양의 음식은 성인 남성·어린이·여성 순으로 주워지는 것이 일반적이다. 부대기 밭의 경작은 주로 여성 노동력에 의해 이루어지며 식량구입 책임도 일차적으로 여성들에게 있으나, 가족내 차등적인 분배로 여성들이 어려움을 겪고 있다. 식량난이 심각한 지역에서는 아사자가 발생하고 가족이 해체되어 실항유민으로 전락되는 경우도 늘고 있으나 실태 파악이 이루어지지 않고 있다.

(5) 지원주체 간의 견해 차

대북 지원에 참여하는 주체 간의 견해 차는 북한의 지원요청 이후 국제사회의 초기대응에서 극명하게 드러났다. 북한 상황에 대한 자료가 공개되지 않고 군부의 위협이 남아 있는 상황에서 대북 지원은 정치적·경제적·군사적 고려를 배제할 수 없다. 지원주체 간의 견해 차는 대북 지원사업의 효율성·공평성의 평가에서 나타난다. 유엔차원의 대북 지원을 주도한 WFP는 북한의 중앙배급제를 매우 효율적인 것으로 평가하고, 북한당국의 태도도 매우 협조적이라고 발표하였다. 국제구호기구들은 큰물피해대책위원회와의 직접 협의를 통해 지원사업을 추진하며, 근본적인 한계를 인식하고 있으나 인도적 사업을 지속하기 위해 당국과의 충돌은 가능한 한 피하려는 입장이다. 또한 인도적 지원에 참여하는 주체들은 기본적으로 비용과 결과 중심의 경제학적인 평가방식(Cost Benefit Analysis)을 취하기보다는 인도적 지원을 가장 필요로 하는 취약계층에 대한 도덕적 의무(ethical considerations)를 중시하기 때문에 사업 결과에 대한 평가를 유보하는 입장이다.

반면 우리 정부는 대북 식량지원의 군 전용에 대한 의혹을 제기하면서 투명성 제고, 대한적십자사 요원의 현지 파견 등을 요구하는 한편, 전반적인 대북 지원에 대해 비교적 강경한 입장을 취해 왔다. 이는 북한이 한국정부를 배제한 채 미국과의 접촉을 통해 식량 등 필요물자를 얻으려는 상황에서 식량지원이 '대북카드'로서의 성격을 갖고 있다는 점 때문이다. 또한 정부는 1995년 15만 톤의 쌀 지원시 야기된 인공기 계양사건으로 인한 국내 보수여론의 정치적 부담도 안고 있다. 종교단체를 비롯한 민간단체들이 정부의 대북 지원책을 비난하자 정부는 1997년 3월 31일 '민간차원의 대북 지원 확대조치'를 발표

하였다. 주내용은 단일화된 대북 지원창구인 대한적십자사(1995.9.14)를 통한 방침을 견지하면서 쌀을 포함한 곡물지원과 경제단체를 통한 기업체의 참여 허용 등을 골자로 하고 있다. 그러나 민간단체의 대북 지원 성금 가두모금, 대북 직접 전달 추진 등으로 대북 지원 열기가 고조되자,¹²⁰⁾ 「기부금품 모집규제법」 등 관련 법규를 통해 진정시키려는 시도를 하였다. 지난 4월과 5월에 남북적십자사의 북경 접촉을 통해 민간기구들의 지원이 전달되었고, 제한적이거나 대한적십자사요원들이 북한지역에서 식량전달 과정을 확인하였다.

정부는 민간차원의 대북 지원창구를 대한적십자사로 단일화¹²¹⁾하여 감상적이고 경쟁적인 대북 지원을 자제하도록 유도하고, 유엔기구의 대북 지원에 대해서는 유엔회원국의 일원으로 인도적 지원에 동참하는 방침을 견지하고 있다. 이와 함께 4자회담 등 공식적인 남북대화를 통해 북한 식량난의 근본적인 해결책 강구를 요청하고, 북한당국의 자구적인 해결노력과 분배과정에 대한 투명성 보장을 지속적으로 촉구하고 있다.

국내 민간단체들은 1997년 모금기금 중 일부를 대한적십자사에 기탁하였고, 일부 국제적 조적을 갖고 있는 단체들은 미국 및 중국지부 등을 통해 북한에 직접 전달하여 왔다. 미국은 북한의 체제 개혁 등

120) 입을출, “대북식량지원 시민·사회단체의 실태와 효율성,” 「통일한국」, (1997.5).

121) 대한적십자사 창구단일화는 민간기구와 정부 간의 주요 논란사안이며, 정부와 대한적십자사는 단일화 이유로는 ① 북한에 민간차원의 대응 창구가 없는 상황에서 정치적으로 이용당할 가능성, ② 공식적인 남북관계에 미칠 악영향, ③ 1992년 5월 ‘남북기본합의서’에 명시된 재난시 민간지원 창구단일화원칙을 들고 있다. 이에 대해 민간기구들은 ① 모금의욕 저하 유발, ② 전달과정에서 시간적 지체와 비효율성, ③ 직접 지원을 통한 주민간 불신과 증오감 해소 기회 상실 등을 들어 다양한 지원창구 허용을 요구하고 있다. 법률클스님, “정부의 대북지원정책에 대한 NGO의 역할” (우리민족서로돕기 불교운동본부 자료, 1997); 법률클스님, “대북식량지원에 관한 제안서” (우리민족서로돕기 불교운동본부, 1997.6.2) 참조.

을 요구하고 있으나, 국제사회의 인도적 지원을 주도하고 있는 실정이다. 또한 최근 국제 비정부기구들의 북한내 구호활동이 활성화되면서 자체 구호요원을 파견하여 북한내 구호사업을 계획하는 기구들도 증가하고 있다.

VI. 결 론

북한 식량난의 근본원인은 자연재해가 아닌 구조적인 경제난에 기인하며 북한사회가 내전이나 혼란상태와 달리 비교적 안정된 정치체제를 유지하고 있다는 점에서 국제사회의 대북 지원사업은 단순한 인도적 지원사업과 차별성이 있게 접근하여야 한다. 북한이 처해 있는 어려움은 일반적으로 복합 비상사태(complex emergency)로 규정되고 있으나 북한당국의 위기상황 해결 노력과 방안에 대해서는 시각의 차이가 있다. 이는 한반도를 둘러싼 주변국들의 북한에 대한 시각 차이 및 북한의 식량지원을 둘러싼 정치적 이해관계를 반영한다.

이러한 가운데 북한은 정치·경제적 개혁을 통한 구조적 개선 노력보다는 다각적인 해외 식량원조 확보를 위한 외교적 노력에 치중하고 있다. 국제사회의 대북 지원은 초기 이재민에 대한 긴급구호가 주종을 이루었으나, 지속되는 식량난이 복합적인 어려움에서 비롯되었으며 긴급구호만으로 해결될 수 없다는 인식이 확산되면서 장기적인 개발사업을 포함한 개발구호 방식으로 변화되고 있다. 비정부기구들도 개발사업과 현지 직접 구호방식을 도입하기 시작하였다.

국제사회가 인도주의적 입장에서 대북 지원사업을 지속하고 있는 가운데 정부는 국내 대북 지원활동을 제한한다는 인상을 주어 총 대북 지원금의 44.7%를 분담하면서도 “한국과 북한은 이스라엘과 팔레스타인의 관계,” “북한이 굶어죽어도 도와주지 않는 잔인한 민족”이라는 국제사회의 비난을 받아 온 것이 사실이다.

따라서 우리 정부는 정부차원의 직접 지원과 민간차원의 지원을 구분하여 접근하고, 효과적인 정책추진을 위하여 차별화된 정책목표를 설정하는 것이 바람직하다. 정부차원의 직접 지원은 북한의 식량난에

큰 영향을 미칠 수 있으며, 지원상대가 북한당국이 될 수밖에 없다는 점에서 북한당국의 행태 변화를 유도하기 위한 주요 정책수단으로 활용되어야 할 것이다. 즉 정부차원의 직접 지원은 남북기본합의서 준수, 4자회담과의 연계 등 구체적인 조건을 전제로 할 수 있다.

반면 민간차원의 지원에 대해서는 인도적 의사를 최대한 존중하고 기본적인 협의절차를 거쳐 허용하는 유연한 자세를 취하는 것이 바람직하다. 민간차원의 지원은 정부의 공적 부조가 유입되지 않은 상태에서는 민간모금에 의존할 수밖에 없기 때문에 소량에 그칠 수밖에 없으며 오히려 상징적이고 심리적인 효과를 거둘 수 있다. 국내외 비정부기구들의 지원은 북한주민의 대외·대남 공포 및 적개심을 해소시키고, 중장기적으로 김정일 및 북한당국에 대한 정치불신을 조장시킬 수 있다. 북한정권이 주민들의 대남 적대감을 체제유지의 중요한 수단으로 삼아 왔다는 점에서 제한적이거나 소규모의 민간지원을 대남한 인식을 긍정적으로 유도하는 계기로 삼는다면 매우 효과적일 것이다. 또한 민간의 대북 지원을 오랜기간 지속된 미움을 녹일 수 있는 민족화해의 계기로 삼고, 이를 통해 올바른 통일관을 정립할 수도 있을 것이다.

정부는 당국 간의 지원실시 여건이 마련되지 않을 경우에도 북한내 지원사업을 실행하고 있는 국제기구들과의 협조체계를 구축하기 위해서 국제기구를 통한 인도적 지원에 참여하는 것이 필요하다. 또한 현지 직접 구호사업을 진행하고 있는 국내 비정부기구들에 대해서 사업계획서를 검토하여 예산의 일부를 지원하는 것도 상호 협조체계 구축을 위해 바람직하다. 이를 통해 정부는 국제기구 및 국내외 비정부기구들과의 정보교류를 보다 적극적으로 추진하여 이해의 차를 좁혀 가도록 노력하고, 우리 정부 및 민간대표의 북한방문을 국제기구들과 연계하여 적극 지원하여야 한다. 정부는 국내 비정부기구들의 활동을

규제하기보다는 정례회의를 통해 의견 및 정보 교환, 바람직한 활동 방향 제시 및 지원활동 조정방안을 강구하고, 국내 비정부기구들의 국제기구 및 국제 비정부기구들에 대한 영향력 확대를 지원하는 것이 필요하다.

국내 비정부기구들은 이제까지 대북 지원에 있어서 매우 중요한 몫을 담당하여 온 국제기구, 국제비정부기구 및 개별정부와 지속적이고 다양한 협력체계 구축방안을 모색하여야 한다. 현재 비정부기구의 대북 식량지원은 북한의 식량사정을 크게 개선시킬 수 있는 수량에 미치지 못함에도 불구하고 중국 조선족이나 재외교포를 통해 북한주민에 대한 직접 전달방식을 취하기도 하였다. 이러한 방식은 나름대로 취약지역에 대한 직접 전달이라는 점에서 효율적인 것으로 평가될 수도 있으나 체계적인 접근방식은 되지 못한다. 다만 이러한 방식을 활용하여 취약지역에 대한 정확한 실태파악 및 평가를 실시하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다. 국내 비정부기구들은 단순 모금활동에만 치중하지 말고, 국제사회에 국내의 대북 지원활동을 적극적으로 홍보하는 노력을 경주할 필요가 있다. 대부분 비정부기구들의 모금활동에도 해외교포들의 활동이 큰 비중을 차지하여 왔으나, 국제언론은 이러한 노력에 대해 거의 언급하지 않았을 뿐만 아니라 오히려 부정적인 입장을 취해 왔다.

대북 지원에 참여하는 국제기구와 국내의 비정부기구들은 북한의 위기상황에 대한 보다 구체적인 평가를 위해 협력하여야 한다. 첫째, 인도적 차원의 지원이 북한내 취약계층의 인권침해를 조장하고 정권 유지의 수단으로 전락되는 것을 방지하기 위해서는 자체 활동중 수집한 정보와 의견을 정례 회의를 통해 교환하고 취약계층의 규모 및 위치 파악(VAM)과 효율적인 분배대책 마련을 강구하여야 한다. 북한의 소외계층이 밀집된 것으로 예상되는 특별지역에 대한 접근이 아직도

제한되고 있고, 현장점검(spot checking)이 허용되기는 하지만 중앙에 의한 통제가 확고한 상황에서 별다른 의미를 갖지 못하고 있다. 북한 지역내 구호에 참여한 모든 기구들은 구호활동중 수집한 자료나 정보들을 최소한의 항목이 포함된 일정한 기록 형식으로 공유하기 위해 체계적이고 구체적인 정보망을 구축하여야 한다. 사업상 북한당국과의 관계 및 언론의 보도를 고려하여 모든 정보를 공개하지는 못한다고 할지라도 최소한 구호에 참여하고 있는 기구 간의 정례회의에서는 비공개를 전제로 공유하도록 하여야 한다. 이를 통해서 문제해결을 위한 공동 해결대책을 마련하여 보다 효율적인 인도적 지원을 실시하여야 한다. 예를 들어 구호기구들은 북한당국이 강제로 주민의 이동을 통제하는 것은 막아야 하나, 주민이동의 실태와 추이를 파악하여 주민이동을 억제하기 위한 긴급 구호사업을 실시하여 유민들의 생존을 도와야 한다.

둘째, 지원물자의 분배방식을 개선하여야 한다. 기존의 식량지원 방식인 중앙배급제 이용은 북한정권과 인도적 지원단체와의 정책우선 순위의 일치에 따른 방안이며 중앙배급제가 기존에 배급체계에서 제외되어 온 농촌지역까지 완벽하게 확대될 수 있다는 가정을 전제로 한다. 그러나 북한정권은 가장 취약계층 위주의 구호대상자 선정, 식량분배지역에 대한 효율적인 조사, 수해와 직접 관련되어 있지 않으나 식량난이 심각한 지역에 대한 자유로운 접근을 허용하지 않고 있다. 또한 북한의 중앙배급제는 외형적으로 운송수단·창고·인력 등을 갖추어 효율적 분배통로로 보일 수 있으나 실제로는 연료난으로 기능하지 못하고 있으며 도시지역 주민과 특정계층에 대해 우선적인 지급을 실시하여 왔다. 따라서 중앙배급제의 문제점 파악과 취약지역에 대한 조사작업을 통해 취약지역에 대한 구호품의 운송을 위한 연료지원도 고려하여야 한다. 따라서 단순히 구호물자의 배분을 북한의 중

양배급제에 의존하지 말고, 취약지역의 구호대상자를 집중 지원하는 방안을 적극적으로 모색하여야 한다.

셋째, 지원주체들은 북한의 위기상황에 대한 대응을 면밀히 검토하고 북한당국에 대해서도 기근에 대한 적극적인 대응을 촉구하여야 한다. 즉 북한당국에 대해 식량난에 대처하려는 주민들의 자구노력을 지원하도록 요구하여야 한다. 부대기발 경작을 통한 식량확보를 저해하지 않도록 노동을 위한 식량지원(FFW)사업 방식에 신중을 기하고, 세대내 불균등한 분배로 인한 여성들의 영양부족과 공동수확량을 극대화하기 위한 지역당국자의 압력 등에 대처하는 방안도 마련하여야 한다. 구호식량 지원이 단순히 북한의 중앙배급제를 대체하는 방식으로 진행되어서는 안되며, 취약계층에 대해서는 중앙배급제를 보충하는 방식으로 진행되도록 하여야 한다. 식량을 포함한 제한된 자원의 배분 순위는 필요도 위주로 결정되어야 한다. 자연자원이 고갈되면 모든 것을 암시장에 의존할 수밖에 없으며 이에 따라 현금 확보의 필요성이 증대된다. 즉 식량을 확보하기 위해서는 배급표보다는 현금이 필요하다. 식량 등 생필품의 공급가격과 시장가격의 차 등 거래 현황에 대한 파악을 통해 식량구매 능력을 상실한 취약계층에 대한 조사와 배려가 이루어져야 한다.

넷째, 구호기구들은 취약지역에 대해서는 특별지원을 실시하는 한편 중앙당국의 지방에 대한 영향력을 억제하고 지역주민들의 자구능력을 배양할 수 있는 개발구호사업을 실시하여야 한다. 북한은 중앙배급제가 어려워지자 지역단위의 식량수급제를 허용하였다. 지역단위의 책임제는 한편으로는 경제기반 혹은 지역책임자의 정치적 능력이 미약한 지역의 식량난을 악화시켜 왔으나, 다른 한편으로는 지역의 자율성을 강화시킬 수 있다.

다섯째, 미국이나 유럽연합 및 기타 개별 기부국들은 국제기구와

비정부기구들의 활동을 면밀히 평가하여야 한다. 이제까지 기부국들은 인도적 사업의 중립성·형평성에 대한 감독보다는 예산 결산보고에만 관심을 갖고 있었다. 지원국은 구호자금의 제공자로서 자신들이 지원하는 비정부기구 및 국제기구의 구호활동을 감독하고 효율적인 체계유지를 위한 기준을 설정할 책임이 있다.

향후 대북 지원은 개발구호지원 방식으로 진행될 것이다. 개발구호 지원은 긴급 비상구호와는 달리 지원기구측의 요구나 조건이 반영될 수 있으며, 지원기구가 지원 결과에 대한 분석, 지원과정에서 수혜자 선정, 사업방식에 대한 관여도 제고를 수혜국에 요구할 수 있다. 따라서 국제사회는 대북 개발구호지원이 가장 취약한 계층들을 대상으로 효율적으로 진행되도록 긴밀한 협조를 유지하는 한편, 북한당국이 개혁·개방을 통한 구조적 개선을 모색하도록 유도하여야 한다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 권 율. 「주요국의 대베트남 경제협력과 한국의 ODA 지원방향」. 서울: 대외경제정책연구원, 1994.
- _____. 「ODA 운용체제 개선방안」. 서울: 대외경제정책연구원, 1995.
- 김채형. 「OECD 회원국의 NGO 활동: 개발원조를 중심으로」. 서울: 한국국제협력단, 1992.
- 이원웅. 「국제인권레짐의 특성 및 동태에 관한 연구: 비정부기구(NGO)의 역할을 중심으로」. 서강대학교 대학원 정치외교학과 박사학위 논문. 1996.
- Becker, J. *Hungry Ghosts: Mao's Secret Famine*. New York: Free Press, 1996.
- Beigbeder, Y. *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations: The Right and Duty to Humanitarian Assistance*. Dordrecht: Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1991.
- Belgrad, E. A. & N. Nachmias. *The Politics of International Humanitarian Aid Operations*. London: Praeger, 1997.
- Cohen, Avner & Steven Lee (eds.), *Nuclear Weapons and the Future of Humanity: The Fundamental Questions*. Totowa: Rowman & Allanheld Publishers, 1986.
- Eade, Deborah & Suzanne Williams. *The Oxfam Handbook of Development and Relief*. Oxford: Oxfam Publication, 1995.

- Gorman, R. F. & E. S. Mihalkanin. *Historical Dictionary of Human Rights and Humanitarian Organizations*. London: The Scarecrow Press, Inc., 1997.
- IFRC(RS). *World Disasters Report 1995*. New York: Oxford University Press, 1995.
- _____. *World Disasters Report 1996*. New York: Oxford University Press, 1996.
- _____. *World Disasters Report 1997*. New York: Oxford University Press, 1997.
- Lautze, Sue. *Saving Lives and Livelihoods: The Fundamentals of a Livelihoods Strategy*. Feinstein International Famine Center. Tufts University, 1977.
- Maren, Michael. *The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity*. New York: Free Press, 1997.
- L. Miner and T. G. Weiss. *Humanitarian Politics*. Foreign Policy Association Headline Series No. 304. 1995.
- MSF(Doctors Without Borders). *World in Crisis: the Politics of Survival at the end of the 20th Century*. New York: Routledge, 1997.
- Natsios, A. S. *U.S. Foreign Policy and the Four Horsemen of the Apocalypse*. Westport: Praeger, 1997.
- OFDA(Office of Foreign Disaster Assistance). *Field Operations Guide for Disaster Assessment and Response*. http://www.info.usaid.gov/hum_response/ofda/fog/.
- Oxfam. *The Handbook of Development and Relief*, Vol. 1-3.

- Oxford: Oxfam Publication, 1995.
- Ramsbotham, O. & T. Woodhouse. *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict*. Cambridge: Polity Press, 1996.
- Robertson, A. H. & J. G. Merills. *Human Rights in the World*. Manchester: Manchester University Press, 1993.
- UN Department of Humanitarian Affairs. *Aid Under Fire: Redefining relief and development assistance in unstable situations*. Geneva: UNDHA, 1995.
-
- Humanitarian Report 1997*. Geneva: UNDHA, 1997.
- UNHCR. *UNHCR Handbook for Emergencies: Field Operations*. Geneva: UNHCR, 1982.
- Weiss, T. G. & C. Collins. *Humanitarian Challenges and Intervention: World Politics and the Dilemmas of Help*. Boulder: Westview Press, 1996.
- Woropay, O. *The Ninth Circle: Commemoration of the Victims of the Famine of 1933*. Cambridge: Harvard University Press, 1983.

2. 논문

- 김은근. “북한의 식량정책의 한계의 그 극복방안.” 「남북한 관계의 분야별 현황과 과제: 쟁점과 대책」. 한국정치학회 통일문제 특별학술회의 자료, 1997.11.
- 김정균. “인도주의·인권·인도법의 시대적 성격.” 대한적십자사 인도

- 법연구소. 「인도법논총」, 제8호 (1988).
- _____. “국제인권법·국제인도법과 비상사태-비상사태시의 양법 적용 관계에 대한 고찰.” 대한적십자사 인도법연구소. 「인도법논총」, 제15호 (1995).
- 김채형. “개발협력과 OECD 활동.” 「국제협력연구」, 제1권. 서울: 한국국제협력단, 1993.
- 민족통일연구원. “민간차원 대북 식량지원정책 개선방안.” 1997.4.
- _____. “북한식량난에 대한 평가자료.” 국회제출자료, 1997.10.
- 법륜스님. “정부의 대북지원정책에 대한 NGO의 역할.” 우리민족서로돕기 불교운동본부 자료, 1997.
- _____. “대북식량지원에 관한 제안서.” 우리민족서로돕기 불교운동본부 자료. 1997.6.2.
- 우리민족서로돕기 불교운동본부. “북한 식량수급 현황조사.” 민족화해를 위한 북한동포돕기 100만인 서명운동 보고대회 자료, 1997.8.26.
- 이재봉. “대북 식량지원을 통한 남북한 교류 협력: 지정 기탁제로부터 자매결연으로.” 한국정치학회 연례학술회의 자료, 1997.12.
- 임을출. “대북식량지원 시민·사회단체의 실태와 효율성.” 「통일한국」 (1997.5).
- _____. “국제기구의 대북지원 활동 평가와 남북 관계.” 「통일경제」 (1997.6).
- 전영일. “식량위기 가운데 부상하는 평양의 인게이지먼트.” 「뉴스플러스」 (1997.1.30).
- Anderson, Mary B. "Humanitarian NGOs in Conflict Intervention." C. A. Crocker, F. O. Hampson, P. Aall (eds.), *Managing*

Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict. Washington, D. C.: USIP, 1996.

Andjaparidze, A. G. (WHO). "An Epidemiological Assessment of the Recent Flood Situation in DPRK with a view to Identifying Health Needs of the Population as a consequence of the Floods." WHO. 1995.10.29.

FAO/WFP. "FAO/WFP crop and food supply assessment mission to the Democratic People's Republic of Korea." Special Alert No. 277. <http://www.reliefweb.int/emergenc/korea/source/fao/sectoral/110997.html>

Lautze, Sue. "06 June 1996 North Korea Food Assessment." <http://www.reliefweb.int/>.

_____. "The Famine in North Korea: Humanitarian Responses in Communist Nations." Feinstein International Famine Center. Tufts University, 1997. <http://www.reliefweb.int/>.

Rieff, David. "Charity on the Rampage: The Business of Foreign aid." *Foreign Affairs* (January/February 1977).

UNDHA. "International Symposium on The Role of Information in Humanitarian Coordination. 8-9 October 1997." <http://www.reliefweb.int/docs/conf97.html>.

Gong Jian Ying (WFP Field Officer). "WFP Monitoring Report to Wonsan, Kosong and Tongchon, Kangwon Province for 61MT Rice Donated from RCCJ to DPRK." WFP. 1996.8.11.

최근 발간자료 안내

■ 연구보고서

96-01	김정일의 당권장악과정 연구	최진욱	著	6,000원
96-02	통일과정에서 매스미디어의 역할	이우영	著	6,000원
96-03	동·서독 인적교류 실태 연구	김학성	著	6,500원
96-04	동서독간 정치통합 연구	황병덕	著	6,000원
96-05	남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근	손기웅	著	7,000원
96-06	북한과 주변4국의 군사관계	鄭永泰	著	6,000원
96-07	韓·美 安保協力 增進方案 研究	金國新	著	4,000원
96-08	東北亞 平和體制 造成方案	余仁坤 金永椿 申相振의共著		10,000원
96-09	北韓 經濟改革의 最適方向 研究	吳承烈	著	6,500원
96-10	통일과정에서 민간단체의 역할	조민	著	5,000원
96-12	한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향	박영호	著	5,000원

96-13	남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안	계성호	著	5,500원
96-14	북한 사회의 계급갈등 연구	서재진	著	7,500원
96-15	통일과정에서의 정당역할 연구	김도태	著	4,500원
96-16	KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구: 협력이론을 중심으로	전성훈	著	5,000원
96-17	남북한 에너지분야 협력방안 연구	박순성	著	4,000원
96-18	북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안	박종철 김영운 이우영	共著	7,000원
96-19	북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안	허문영	著	5,500원
96-20	미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계	김규륜	著	3,500원
96-21	북한의 노동정책과 노동력 평가	남궁영	著	6,000원
96-22	한-러 안보협력 방안 연구	강원식	著	8,500원
96-23	북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망	김성철 정영태 오승렬	共著	8,500원
96-24	북한체제의 변화주도세력 연구	이교덕	著	4,500원
96-25	북한의 농업정책과 식량문제 연구	최수영	著	4,000원

96-26 북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화 전망	이헌경 著	6,500원
96-27 한·일 안보협력방안 연구	전동진 著	4,500원
96-28 북한의 유일체제와 정책경쟁	안인해 著	5,500원
96-29 韓·中 安保協力方案 研究	崔春欽 著	3,500원
97-01 한반도 통일과정에서 러시아의 역할	강원식 著	5,000원
97-02 북·일수교와 남북한 관계	이교덕 著	3,500원
97-03 경수로인력의 북한체류시 법적 문제	제성호 著	7,000원
97-04 中·北關係 전망: 미·북관계와 관련하여	신상진 著	4,000원
97-05 북한 환경개선 지원 방안: 농업분야 및 에너지효율성 개선 관련	손가을 著	5,000원
97-06 한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석: 전문가 인식조사 결과	박영호 배정호 신상진 조한범의共著	5,500원
97-07 통일한국의 위상	옥태환 김수암 共著	6,000원
97-08 북한 간부정책의 지속과 변화	김성철 著	4,500원
97-09 중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구	조한범 著	4,500원

97-10	김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책	홍용표	著	4,000원
97-11	북한의 지방행정체제: 중앙-지방관계 및 당-정관계를 중심으로	최진욱	著	5,000원
97-12	북한인권문제와 국제협력	김병로	著	6,000원
97-13	국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례	이금순	著	6,000원
97-14	미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망	김규륜	著	4,000원
97-15	통일교육 개선방안 연구	황병덕	著	발간예정
■ 북한인권백서				
	북한인권백서 1996	옥태환 전현준 제성호	외 共 著	10,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1996</i>	옥태환 전현준 제성호	외 共 著	10,000원
	북한인권백서 1997	김병로 송정호	共 著	10,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1997</i>	김병로 송정호	共 著	\$11.95
■ 연례정세보고서				

- | | | |
|----|-------------------------|--------|
| 96 | 統一環境과 南北韓 關係: 1996~1997 | 6,000원 |
| 97 | 統一環境과 南北韓 關係: 1997~1998 | 5,000원 |

■ 학술회의 총서

- | | | |
|-------|-----------------------|--------|
| 96-01 | 북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책 | 7,000원 |
| 96-02 | 脫冷戰期 韓半島의 戰爭과 平和 | 9,000원 |
| 96-03 | 북한경제제도의 문제점과 개혁 전망 | 9,000원 |
| 96-04 | 북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망 | 7,500원 |
| 96-05 | 南北韓關係 現況 및 '97年 情勢 展望 | 7,000원 |
| 96-06 | 4자회담과 한반도 통일전망 | 8,500원 |
| 97-01 | 4자회담과 한반도 평화 | 6,500원 |
| 97-02 | 분단비용과 통일비용 | 7,500원 |
| 97-03 | 한반도 통일을 향하여: 정책과 국제환경 | 7,000원 |
| 97-04 | 남북한 사회통합: 비교사회론적 접근 | 8,500원 |
| 97-05 | 한반도 급변사태와 국제법 | 4,000원 |
| 97-06 | 북한 경제난의 현황과 전망 | 7,500원 |

■ 통일문화시리즈

- | | | |
|-------|----------------|---------|
| 96-01 | 統一과 北韓 社會文化(上) | 10,000원 |
| 96-02 | 統一과 北韓 社會文化(下) | 9,500원 |
| 97 | 바람직한 통일문화 | 9,500원 |

■ 논총

統一研究論叢, 제5권 1호 (1996. 6)	10,000원
統一研究論叢, 제5권 2호 (1996.12)	10,000원
統一研究論叢, 제6권 1호 (1997. 7)	10,000원
統一研究論叢, 제6권 2호 (1997.12)	10,000원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 5 (1996)	6,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 6 (1997)	9,000원

■ Translation Series

97-01 <i>NORTH KOREA IN CRISIS: An Assessment of Regime Sustainability</i>	7,000원
97-02 <i>The Making of a Unified Korea: Policies, Positions, and Proposals</i>	6,500원

민족통일연구원 定期會員 가입 안내

민족통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구보고서, 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

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

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 FAX 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.
일반회원은 10만원, 학생회원은 7만원, 기관회원은 15만원
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 민족통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.
(재가입 안내장 발송).

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 정기간행물 「통일연구논총」과 *The Korean Journal of Unification Studies*를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구보고서(년평균 25~30권), 학술회의 총서(년평균 5~6권), 정세분석보고서(년평균 10~15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

민족통일연구원 정보자료실 (전화: 901-2613, 901-2604, FAX: 901-2547)

회원가입신청서				
성 명				
근 무 처				
	직 위			
간행물 받을 주소	(우편번호 :)			
연 락 처	전 화		FAX	
	전자메일			
전 공 및 관심분야				
회원구분	일반회원 () 학생회원 () 기관회원 ()			
<p>본인은 민족통일연구원의 정기회원 가입을 신청합니다.</p> <p style="text-align: right;">199 년 월 일</p> <p style="text-align: center; margin-right: 50px;">신청인</p> <p style="text-align: right;">(인)</p>				

- ※ 본 신청서를入金證과 함께 FAX나 우편으로 보내주십시오.
 (서울시 강북구 수유6동 535-353 민족통일연구원 정보자료실 FAX: 901-2547)
- ※ 신한은행 온라인 310-05-006298 (예금주: 민족통일연구원)
- ※ 본 연구원에서 여러분들을 위해 어떤 서비스를 더 제공했으면 좋은지에 대한 의견이 있으신
 분은 본 신청서 뒷면에 적어주시기 바랍니다.