

중국과 베트남에서의 국제 NGO 활동이 북한 개발지원에 주는 함의

박정란(서울대 통일평화연구소)

국문요약

본 글에서는 중국·베트남에서의 국제 NGO 원조활동 사례 분석을 통해 북한 개발지원에 주는 시사점을 도출하고자 하였으며, 향후 국제 NGO의 역할을 전망하고자 하였다.

우선 베트남·중국 내 국제 NGO의 개발지원 활동을 한계와 성과로 구분하여 평가한 바, 한계로는 활동 영역의 제한과 효율성 저하, ‘느슨한’ 네트워크 현상으로 인한 NGO 활동에 필요한 정보 및 기술 교류·지원과 재정 확보의 어려움이 두드러졌다.

이러한 한계에도 불구하고 성과로 평가될 수 있는 것은 현지 사회단체와의 협력을 통한 시민사회 성장 도모, 내부 행위자의 자발적 참여 가능성 및 능력 확대, 공식·비공식·반공식적 파트너십을 활용한 지속적 개발 가능성 확대, 인간중심 개발로의 건전성 확대였다. 이러한 결과를 바탕으로 북한 개발지원에 주는 시사점을 도출하였으며, 향후 국제 NGO의 대북 개발지원 활동에 대한 전망을 제시하였다.

주제어: 개발지원, 국제 NGO, 중국, 베트남, 북한

I. 서론

탈냉전 이후 국제정세는 정치적 이념 대립 대신 상호의존성이 증대하

였다. 즉, 국경을 초월한 민간차원의 거래관계가 증대하고 정부 간 또는 비정부 간 국제기구 행위자들이 급증하고 있다. 그 결과, 개별국가들은 대외정책에 있어 자율성이 규제되고 국가의 내부구조도 영향을 받게 되었다. 국제관계에 있어서 ‘복합적 상호의존관계(complex interdependence)’가 강화된 것이다.

또한, ‘국가안보’로부터 비안보적 이슈, 즉, ‘인간안보(human security)’가 우선적으로 해결되어야 할 문제로 부상되었다. 국제사회가 비안보적 인 분야를 효율적으로 다룰 수 있는 국제연합을 위해 국제기구의 역할을 확대·강조하고 있는 가운데, UN개발계획(United Nations Development Program: UNDP)은 인간개발보고서를 발표하였다. 본 보고서에서는 ‘경제성장 위주의 개발’이 갖고 있는 문제점을 지적하면서, 고용창출이 없고 빈민층을 외면하며, 참여가 없는 근본과 미래가 없는 성장이 지양되어야 한다고 지적했다. 이와 더불어 균등한 경제성장과 장기적인 인간개발의 중요성이 강조되고 있다.

지난 2000년 UN 총회에서는 전지구적 문제해결을 위한 ‘밀레니엄개발 목표(MDGs)’를 선정하기도 했다. 세계경제의 지속적 성장에도 불구하고, 급속한 세계화의 흐름 속에서 극심한 빈곤에 시달리는 인구가 늘어나고 있으며, 소외·환경·인권·교육·여성·보건·평화문제 등 전지구적 문제들이 더욱 심화·확대되어 온 것이다.

이러한 문제들은 1970년대 이후 국가 간 상호의존이 증대됨에 따라 한 국가의 노력만으로는 해결될 수 없는 국제사회의 공동 대처가 요구되는 것이다. MDGs는 인류공동의 문제들이 해결되지 않은 채 지속적 번영과 평화는 이룰 수 없다는 문제의식 하에 추진된 비전이자 국가간 약속이며 과제이다.

그러나 MDGs에 대해 몇몇 국가를 제외하고는 관련 문제들을 해결하기 위한 노력이 경제 발전, 전통적 개념의 국가 안보에 비해 등한시 되어

온 것이 사실이다. 결국, '약속된 2015년까지의 MDGs달성'에 대한 회의적 시각이 점차 확산되었고, 국제시민사회가 이를 촉구하기 위한 대안적 행위로 자처하고 나서게 되었다. 국제시민사회는 2005년을 MDGs 달성여부를 가늠하는 분수령으로 인식하고, 각국의 이행상황을 점검하고 또한 촉구하기 위해 범지구적으로 G-CAP(Global Call To Action Against Poverty) 캠페인에 나서고 있다.

개발NGO는 개발도상국의 빈곤퇴치 및 경제개발을 돕기 위해 선진국으로부터 파견된 비영리·비공식 사업단체로서 가장 널리 알려져 왔다. 제3세계에서는 높은 인구증가와 민족분쟁 등으로 빈민층과 난민이 증가하였으며, 실업률의 증가와 부의 불균등 분배로 사회분열이 심화되었다. 이러한 과정에서 제3세계의 빈곤문제는 만성적이고 구조적인 문제라고 인식하게 되었다. 따라서 이후 NGO들은 점차 기술원조와 개발협력사업에 대한 비중을 높여갔으며, 조사연구를 토대로 한 정책자문이나 캠페인 등 정책활동, 개발교육활동을 활발히 전개하였다. 1980년대에는 선진국의 '공급측면' 개발원조의 문제점이 지적되면서 수혜국 상황에 맞는 '수혜측면'의 개발원조정책의 필요성이 제기되었다. 즉, 과거에는 단순한 수혜 대상으로만 취급된 주민들이 직접 개발과정에 참여하여 자원의 사용과 개발의 우선 순위를 결정할 수 있는 '참여적 개발(Participatory Development)' 방식이 대두되었다. 특히 주목할 것은, 1980년대 이래 개발의 개념이 단순한 경제개발의 차원에서 사회개발, 인간개발, 환경친화적 개발 및 토착민 보호와 같은 인간중심의 개발 등 지속적인 개발(sustainable development)로 확대되어 가면서, 자국의 이익이나 기득권에 집착할 필요 없이 장기적인 안목으로 활동하는 NGO들의 역할이 점점 더 중요해졌다.

개발원근위원회(Development Assistance Committee: DAC)회원국의 NGO 중에는 전문적으로 자원봉사자 파견활동을 하는 NGO도 있으며 이중에 어려운 임무를 수행할 고급인력을 제공하는 NGO도 있다. 전문적으로 자

원봉사자 파견을 담당하는 NGO는 주로 자국정부로부터 공적자금을 지원 받는다.

정부나 국제기구에서도 이러한 NGO들의 경험과 기술, 지식을 인정하여 NGO들을 대화 및 협력의 파트너로 삼아 의사결정과정에 참여시킴으로써 이들의 입장을 정책에 반영하게 되었다. UN 헌장 71조에는 UN과 NGO와의 공식적인 관계를 규정하고 있으며, 현재 1,500개 이상의 NGO에게 UN 경제사회이사회(Economic and Social Council: ECOSOC)에 대한 협의지위가 부여되어 경제사회이사회 및 산하 위원회 회의에 의제를 제안하거나 참가 하고 있다. 국제 NGO는 원조 정책에 대한 비판과 새로운 대안 제시자로서 국제사회의 원조정책 결정과정에 무시하기 어려운 영향력을 갖게 된 것이다.

대북지원에서도 국제 NGO의 역할이 주목되고 있으며, 향후에도 활동의 폭이 확대될 것으로 예상되고 있다. 1990년대 중반 이래 가중된 북한 식량난은 국제사회의 주목을 받게 되었고, 유엔기구나 정부 원조기구만이 아니라 미국, 일본, 유럽에 소재하고 있는 국제 NGO들이 대북 지원활동에 나서게 되었다. 대북지원에 참여하는 국제 NGO들은 단순히 대북지원 사업의 실행자로서 뿐만 아니라 각국 정부 및 국제사회의 대 북한 원조정책 결정과정에서도 중요한 역할을 하고 있다.

본 글에서는 국제 NGO의 대북 원조 활동과 대북 지원 정책결정과정에서의 역할이 앞으로도 더욱 확대될 것으로 예견되는 현 시점에서 중국과 베트남에서의 국제 NGO 활동을 분석 하므로 대북지원에의 시사점을 도출하고자 한다. 중국과 베트남은 북한 경제 발전을 위한 경제체제이행 모델로써 관심이 모아져 왔던 곳이다. 양 국가에서의 국제 NGO 원조 활동은 경제체제이행과정에서의 빈곤극복과 경제발전을 위한 개발과정으로써 북한 개발지원에의 주요 시사점을 도출할 수 있을 것으로 예상된다. 이를 통해 국제 NGO들이 북한 개발지원에 어떻게 접근할 것인지와 향후

북한 개발지원에서의 국제 NGO의 역할을 전망해 본다.

II. 국제 NGO활동의 의의와 유형

1. 국제 NGO 활동의 의의

국제연합(United Nations: UN)에서 사용하기 시작한 NGO란 명칭은 오늘날 ‘비정부민간단체’를 지칭하는 보편적인 용어로 국제사회에서 통용되며, 이 중에서 ‘제3세계의 개발을 돕는 NGO’들을 개발NGO(Development NGO)라고 지칭한다. 18세기 말 공리주의자 제레미 벤덤이 만든 “국제(international)”란 말은 주권국가간의 관계를 규정하는 질서라는 개념으로 생겨난 표현으로 당시로서는 혁신적인 용어였다. 국제NGO는 2개국 이상이 참가하는 NGO로 우리의 행동이 국제적으로 어떤 영향을 미칠 수 있는지를 자각하는 “지구적 안목 또는 지구적 의식(global consciousness)”이 활동의 핵심이라 할 수 있다. 국제NGO 중에서도 제3세계의 개발에 참여하는 NGO를 개발NGO라고 한다. 국제개발NGO는 나라마다 다른 이름으로 통용되지만 민간 또는 민간단체에 의한 수혜국 시민을 직접 대상으로 한 개발원조라는 점에서 그 기능이 같다. 한편 개발NGO는 개발원조의 주체와 대상면에서 수혜국정부를 대상으로 한 정부차원의 공적개발원조(ODA: Official Development Aid)와 대비된다.

선진국에서는 19세기 초부터 긴급구호나 빈민구제를 위한 구호·복지기관들이 출현하기 시작하였다. 19세기말에 설립된 적십자사와 카리타스(Caritas), 1919년에 설립된 영국의 아동구호기금(Save the Children Fund)과 같은 구호·복지기관은 서구사회의 기독교 자선윤리를 토대로 설립되었다. 또한, 후진국에 파송된 선교사들이 파송지에서 소규모 구제활동

으로부터 시작하여 학교와 병원을 설립하면서 활동규모가 확대되고 점차 개발활동에 역점을 두게 되었으며, 이들이 오늘날 개발NGO 발전의 토대가 되었다

1·2차 세계대전 이후, 전쟁피해에 대한 구호와 복구의 필요에 따라 많은 NGO들이 설립되었으며, 본격적인 활동을 전개하게 되었다. 1942년에 설립된 영국의 옥스팜(Oxfam), 1943년 설립된 미국의 카톨릭 구호 봉사회(Catholic Relief Service: CRS), 1945년에 설립된 미국의 케어(Cooperative American Relief Everywhere: CARE), 1950년에 설립된 선명회(World Vision) 등이 이 시기에 설립되어 활동하고 있는 NGO들이다.

1960~1970년대에 들어서면서 선진국의 NGO활동이 아프리카, 아시아, 라틴아메리카 등 제3세계로 확대되기 시작하였다. 1970년에는 아프리카에서 발생한 극심한 기근과 1975년부터 수년간 200만 명의 캄보디아인을 학살한 킬링필드를 계기로 국제NGO들이 콘소시움을 구성하여 연대활동을 전개하기 시작하였다. 1960년대에는 UN 식량농업기구(Food and Agriculture Organization: FAO)에서 대대적인 기아방지 캠페인을 전개하였으며, 이 시기에 독일의 식량은행(Brot für die Welt, 1959년)나 프랑스의 기아방지위원회(Comite Francais Contre la Faim: CFCF, 1960) 등이 설립되었다. 1970년대에는 아프리카에서 발생한 대대적인 기근과 1975년부터 수년간 200만 명의 캄보디아인을 학살한 킬링필드사건을 계기로 국제 NGO들이 콘소시움을 구성하여 활동하기 시작하였다. 1960년대와 1970년대 초반에 개발NGO는 경험이 미숙한 젊은 자원봉사자를 많이 활용하였으며, DAC 회원국 공공기관의 자금지원은 NGO의 이러한 활동에 뒷받침이 되었다. 그런데 대다수의 경우 NGO활동에 대한 공적자금지원은 공공기관이 승인한 프로젝트에 주어졌다.

1983~1985년에 아프리카의 에티오피아를 중심으로 100만 명이 희생된 사상 최악의 기아사태에 대하여 NGO들은 정부와 달리 정치논리에 얽매

이지 않고 신속하게 대처하고, 인도적인 원조활동을 대대적으로 전개함으로써 국제사회로부터 높은 평가를 받았다.

NGO의 활동 규범체계는 크래스너(Stephen D. Krasner)의 정의에서 ‘원칙’, ‘규칙’ 또는 ‘규범’으로 표현된 레짐의 가장 근본적인 가치에 해당하는 부분으로 여기서는 “개발원조에 대한 행위기준”으로 정의된다. 국제개발원조는 개발원조규범을 실행하기 위해 마련된 구체적인 제도적 실체와 기능으로 볼 수 있다. 이것은 개발원조규범의 실현을 위해 설립된 초국가적 혹은 지역 수준의 정부간기구와 비정부기구를 의미한다.¹⁾ 규범과 규칙은 내인적(endogenous)인 요인으로써 개발레짐의 특성을 결정짓는 요소이다. 이는 개발원조 문제영역에 형성된 레짐에 영향을 미칠 뿐 아니라, 개발원조 문제영역과 직접적으로 연관되지 않으면서도 레짐의 형성·지속·소멸을 인과요인으로 설명해 준다. 또한 국제개발레짐의 기본인과 요인으로 작용하는 관례와 관습은 위의 요인들을 보충하는 요인으로 취급된다. 이 요인은 특히 자유주의적 시각의 학자들에 의해 중시된다.

개발NGO의 규범체계는 OECD/DAC의 규범체계와 큰 차이를 보이고 있지 않다. 정부간 기구(IGO)와 비정부기구(NGO) 활동의 기본 규범이 되는 것은 원조헌장(Aid Charter)과 1961년 런던회의에서의 공동원조노력에 관한 결의, 1996년 1990년대 개발협력에 관한 정책선언이다.

실행 및 이행절차는 개발원조규범을 실현하기 위해서 행해지는 국가에 대한 구속력 있는 관행과 절차로 정부간기구에 있어서는 OECD/DAC의 정책결정과정 및 실행절차이고 NGO가 수행하고 있는 이행감시 절차를 의미한다. 정부간 기구(IGO)의 실행 및 이행감시는 DAC 절차에 의하

1) 라미경, “國際關係에 있어서 개발NGO의 役割에 관한 연구” (충남대학교 박사 학위논문, 2001), p. 11.

여 이루어지고 있으며, NGO는 사실조사와 평가, 옹호활동, 로비, 국제연대 등의 과정으로 활동이 이루어진다.

2. 국제 NGO에 대한 수용성을 기준으로 한 국가별 유형 분류

일반적으로 개발과정에서 정부와 NGO의 관계는 갈등·경쟁·협력·흡수가 혼합된 형태를 보이며, NGO의 활동을 규제하려는 정부와 정부에 대해 독자성을 유지하려는 NGO 사이에 어느 정도의 갈등은 나타나게 마련이다. 그러나, 국가에 따라 상대적으로 갈등의 정도와 경쟁, 협력, 흡수의 정도에는 차이가 있다. 국가별 NGO에 대한 수용도를 구분한다면, 선진국과 개발도상국으로 크게 양분하여 제시될 수 있다. 선진국의 경우 정부와 NGO의 관계는 견제자 내지는 지지자로서 공조하고 있다. 이에 비해 개발도상국의 정부는 NGO에 대한 배제적 태도를 지닌다.

특히, 권위주의적 정권의 경우 이러한 시민사회, NGO에 대한 배제와 통제는 분명하다. 본 연구에서 국제 개발 NGO의 활동의 주요 사례국으로 다룰 중국과 베트남의 경우 경제부문에 있어서 개혁·개방을 취하였으나, 정치적으로 여전히 사회주의 일당 독재체제를 유지하고 있어 시민사회의 출현과 활동, NGO의 활동에 대한 정부의 통제가 상대적으로 강하게 나타난다. NGO의 출현과정과 출현 이후의 활동과정에서 정부와 NGO의 관계가 상호 협력적이라기보다 NGO에 대한 정부의 구속력이 두드러진다. 또한 NGO에 대한 정부의 제한된 자원조달 및 외부 후원자들의 기부금에 대한 정부규제는 NGO의 활동영역이나 규모를 제한시키고 나아가 NGO의 독자성을 감소시키는 일이다. 그러므로 NGO는 활동을 위해 탈정치적 문제에 한정하려는 경향을 보이게 된다.

이러한 통제는 자국내 NGO에 대해서 뿐 아니라 국제NGO에 대해서도 행해진다. 일반적인 관리, 통제 방법이 유사NGO(quasi NGO)²⁾를 창설하

는 것이다. 특히, 자국의 정치사회적으로 대치되는 이슈에 대한 지원과 지지를 보이는 국제 NGO에 대한 활동은 거의 불가능하다.

그러나, 한편으로는 자국내 NGO를 비롯해 국제 NGO가 행하는 순기능도 무시할 수 없는 상황이다. 개혁개방 이후 경제발전이 치중하면서 심화된 빈부격차와 상대적으로 사회복지, 교육 분야 등에서 소홀해진 정부의 역할을 NGO의 자본과 역량으로 보완할 수 있다는 것이다. 따라서 이들 국가에서 NGO는 견제의 대상이기도 하나 정부의 협력자로서의 역할도 커지고 있다.

개발NGO들은 제3세계의 개발과 남북분제에 대한 국민들의 관심을 불러일으키고 해외원조에 대한 지지기반을 확대하기 위한 홍보나 캠페인 등 ‘개발교육’을 실시하여 왔다. 이런 활동은 국민의 세금으로 지원되는 정부의 개발원조에 대한 지지기반을 넓히는 데에도 중요한 역할을 하기 때문에 독일, 이태리, 노르웨이 등 일부 국가에서는 NGO의 개발교육을 적극 장려하고 재정적으로 지원하거나 정부가 직접 개발교육을 담당하기도 한다.

세계 곳곳에서 발생하는 긴급사태 및 자연재난에 대한 구호활동은 NGO들이 인류애 적인 측면에서 최우선적으로 수행하고 있는 사업이다. NGO들은 오랜 경험을 통하여 필요한 식량이나 물품의 구입, 운반 및 보급과정에서 비용을 절감하면서도 효과적인 원조를 위한 노하우를 갖고 있어 정부도 식량원조나 긴급구호의 집행기관으로 점점 더 NGO를 선호한다. 지난 수십 년 동안 제3세계의 재건과 개발 문제를 다루어 온 주체 세력의 한 축이라고 볼 수 있는 개발NGO는 개도국에서 문맹퇴치, 농업개발, 직업훈련, 의료서비스 등의 사업을 전개하고 있다. 또한, 개도국NGO들이 자체적으로 사업을 집행할 수 있도록 행정력과 사업집행능력을 고

2) 유사NGO(quasi NGO)는 정부기관의 후원을 받는 조직적인 부설기구이다.

양시키며, 인적·물적 자원을 지원하기도 한다. 개발NGO의 활동은 정부의 개발계획으로부터 소외된 곳과 정치적인 이유로 혜택을 받지 못하는 계층까지도 포함한다. 기본적인 목표에 있어서도 지구적인 인류애의 실현이라는 점에서 정치 외교적인 측면이 강한 정부의 개발원조와 차별화된다. 브로드헤드(Tim Brodhead)에 의하면, OECD회원국 정부나 다자간 기구들도 NGO들이 사업 대상층을 빈곤층에 맞추어 접근하는 능력, 혁신적이고 탄력적인 사업수행력, 경제적인 사업 운영 등을 높이 평가하고 있다. 일부 개발NGO들은 각국 정부 및 국제기구, NGO들의 원조정책과 개발사업에 대한 연구조사를 실시하며, 정부나 NGO에 대한 자문, 감시 및 로비활동을 통해서 개발정책과 방향에 영향력을 행사한다. 이들은 빈곤의 구조적 원인 규명과 근본적인 문제해결에 비중을 두고 있으며, 인권, 민족분쟁, 외교정책, 인종차별, 이민, 이주노동자, 남북무역, 무기수출, 환경, 다문화, 소비자운동 등 남북관계가 초래하는 다양한 사회문제까지도 포괄적으로 다루고 있다.

Ⅲ. 베트남·중국 내 국제 NGO의 개발지원 활동 평가

베트남과 중국에서의 국제 NGO의 활동을 한계와 성과로 구분하여 평가하고자 한다. 특히, 평가에 있어서 양 국가 내에서의 국제 NGO 활동의 한계와 성과를 가능한 비교 제시하여, 북한의 경제체제 이행 수준에 따라 국제 NGO 활동의 여건과 방향의 흐름을 예측할 수 있도록 하고자 한다.

1. 베트남·중국 내 국제 NGO의 개발지원 한계: '수용', 그리고 '통제'의 양면성

중국과 베트남 정부 모두 과거 NGO의 활동에 대해 '배제'하는 태도에서 점차 '수용'적 태도로 가고 있다. 그러나 '감시'와 '통제'는 여전히 나타나고 있으며, 베트남에 비해 중국 정부에게서 '감시' 태도는 더욱 강하게 나타난다. 즉, '수용'과 '감시'의 양면성으로 국제 NGO 활동이 제한 받고 있다는 것이다. 본 연구에서는 NGO 활동에서의 여러 가지 한계점 가운데, 중국과 베트남 정부의 국제 NGO 활동에 대한 통제 속에서 나타나는 국제 NGO 활동의 한계점에 초점을 맞추고자 한다. 향후 북한에서의 개혁개방이 확대되어 간다고 해도 상당기간 국제 NGO 활동 여건이 제약될 수밖에 없다는 판단 하에 정부의 '통제'로 인한 주요 한계점을 분석, 제시하고자 하였다. 중국과 베트남 정부의 NGO에 대한 이중적 잣대는 다음과 같은 활동의 한계로 나타나고 있다.

1) 활동 영역의 제한과 효율성 저하

중국과 베트남 모두 국제 NGO에 대한 법제도적 수용의 폭이 확대되어 가고 있으나 양 국가 모두 아직까지 국제 NGO 활동에 대한 제한이 남아 있어 활동 영역이 한정적이며, 활동의 효율성을 담보할 수 없는 것으로 평가할 수 있다. 특히, 중국의 경우 베트남에 비해 국제 NGO 활동 환경이 크게 제약되고 있는 것을 볼 수 있었다. 2006년 『중국발전간보』의 '200개 재중 국제NGO(200家国际NGO在中国)' 연구 보고서에서 따르면, 중국 내 국제 NGO 활동이 에이즈, 환경보호, 빈곤퇴치와 같은 사업에 집중되어 있고, 중국 정부에 의해 분배되기 때문에 정치적으로 민감한 농민공 권익보호 단체들에는 조심스러운 접근이 이루어지고 있다고 평가하고 있다.

중국에서의 NGO 등록 또한 베트남에 비해 매우 까다로운 편이다. 사회단체는 업무 주관 부문에 신청을 하고 비준을 받은 후 다시 민정부에 신청하고 비준을 받아야만登記할 수 있는 번거로운 절차를 거쳐야 한다. 이 규정들로 정부는 사회단체의 설립을 제한하고 규모를 조절할 수 있으며, 까다로운 설립조건과 복잡한 절차 때문에 현 제도 안에서 비정부기구가 사회단체로서의 합법적 신분을 갖는 것은 매우 어렵다. 이와 같이 중국은 NGO 등록이 까다로울 뿐만 아니라 등록이 가능하다고 해도 등록 이후 정부의 '통제'가 강화되어 오히려 국제 NGO들이 등록을 꺼리기도 한다. 이로 인해 중국 내 국제 NGO의 활동의 폭이 제한될 뿐만 아니라 법제도적 보호망에서 벗어나 활동의 효율성을 담보하기 어려운 한계에 부딪치고 있다.

중국의 NGO를 규율하는 여러 가지 법규 중 가장 대표적인 법규로 1989년도에 통과된 사회단체등록관리조례(社會團體登記管理條例)가 있다. 본 사회단체등록관리조례는 변화된 환경에 적합하지 않다고 지속적으로 비판을 받아 오고 있다. 이에 따라 본 조례에 대한 수정 요구가 이어져왔다. 이와 같은 요구를 반영하여 중국 민정부는 '사회단체조례' 제정사업을 추진중인 것으로 알려지고 있다. 언제 통과가 될지, 어떤 내용을 담고 있는지에 대해서는 현재로서는 정확히 알 수가 없으나, 수정된 조례의 가안에 조건에 부합되는 국제 NGO 역시 이 법규의 관할범위에 들어간다고 언급된 바 있다.

중국 민정부는 1998년 민간설립비기업단위등록관리임시조례 발표를 통해 전국적으로 불법적, 상호 유사 단체들을 정리하여 민간조직의 양적 성장이 표면적으로는 위축되기도 하였다. 그러나 다른 한편으로는 이러한 법규의 제정이 NGO의 발전에 법률적 틀을 제공함으로써 안정적인 성장을 촉진하는 배경이 되었다. NGO들은 중국 정부의 '수용'과 '통제'의 이중성 속에서도 성장해 나가고 있는 것이다.

중국에서의 NGO 등록 절차가 까다로운 관계로 많은 민간단체들이 사회단체가 아닌 기업형태나 연구기관 형태 등 기관의 성격을 달리하여 활동하면서 중국 내부의 여러 단체들과 파트너십을 형성하여 활동하기도 한다. 사회단체등록관리조례 제3조에서 등록을 면하도록 허가한 사회단체들과 국제 NGO가 파트너십을 형성하는 형태로 활동해 중국 정부의 통제를 피하고 있는 것이다.

베트남은 국제 NGO가 활동하기에 법제도적인 지원이 중국에 비해 활성화되어 있다. 베트남 내에서 활동하는 모든 NGO 단체들은 인민원조조정위원회(People's Aid Co-ordinating Committee: PACCOM)³⁾를 통해서 위원회에 등록하여 활동할 수 있는 체계를 갖추어 상대적으로 중국에 비해 국제 NGO들이 등록을 통해 활동의 보호와 정보·자원 제공이 가능해진다. 이와 같이 중국에 비해 베트남 내의 국제 NGO의 법제도적 환경이 호의적이라고 평가할 수 있음에도 아직까지 단체 활동의 제약이 보고되고 있는 상황이다.

2) '느슨한' 네트워크로 인한 정보 및 기술 교류·지원과 재정 확보의 한계
두 번째, 중국과 베트남 양국 모두 국제 NGO 간, 국제 NGO와 국가 내부의 시민사회, 정부와의 네트워크 활성화를 위한 제도적 틀이 구축되었으나, 실질적인 네트워킹 확대가 어려운 상황에 놓여 있어 나타나는 한계이다. 특히 베트남에 비해 중국에서의 제약이 두드러진다. 즉, '느슨한' 네트워크의 한계로 인해 정보 및 기술교류·지원과 재정보호에 어려움을 겪고 있다는 것이다.

3) 베트남 정부는 1989년 6월에 베트남우호협회(Vietnam Union of Friendship Organization, VUFO) 산하에 인민원조조정위원회(People's Aid Co-ordinating Committee, PACCOM)를 설치하였다. 그리고 1996년 5월에는 '베트남에서의 외국 NGO 운영규정'을 제정하여 실시에 들어갔다.

중국의 경우 등록이 어려운 법률적 한계와 부딪쳐 국제 NGO 활동의 네트워크 체제가 정부 차원에서 지원되고 있다하더라도 실질적인 혜택이 주어지기는 것이 베트남에 비해 어려운 상황이다. 국제 NGO의 개발 지원이 시작된 초기 중국 내에서는 외국인과 내국인 사이의 접촉을 제한하였고, 모니터가 이루어지기 어려웠다. 이와 같은 중국 정부의 제한으로 중국 사회단체와 국제 조직과의 파트너십 형성 또한 금지되었던 것이다.⁴⁾ 중국국제민간조직합작촉진회(CANGO: China Association for NGO Cooperation, 中国国际民间组织合作促进会)는 설립 이래로 해외 원조 NGO들과 중국 내 NGO들 사이의 중개자 역할을 자처하며, 중국 내 NGO들이 사업 수행을 위한 자금을 확보하고 기술적 지원과 조언을 도모하는 활동을 진행하고 있다. 그러나 법률적 규제로 인해 전국적 네트워크 형성은 사실상 금지되고 있다. 또한, NGO 등록이 까다로운 현실적 여건과 등록이 이루어진 후의 통제 강화로 인해 많은 NGO들이 등록되어 있지 않은 상황이다. 이에 따라 CANGO를 통한 정보 및 기술 교류·지원과 재정 확보는 사실상 이루어지기 어려운 상황이다.

또한 중국에서는 1996년 MOFTEC(the Ministry of Foreign Trade and Economic Relations)과 지역 민정국(CABs)이 창설한 PINGOS(Provincial International Non-Governmental Societies)는 모든 해외 사회단체들과 연계 기관으로서 활동할 것이 허용했다. 그러나, 실질적으로 PINGOS는 해외 단체들의 활동을 주시할 특별한 규정들이 없는 상황에서 상위 정부 부처들의 복합적인 이해를 대변하는 기능을 하고 있다. PINGOS 설립의 기본 목적은 사회단체들에 대한 정부의 권위를 상징하는 것이다.

상대적으로 중국에 비해 베트남에서의 국제 NGO의 네트워크 활동은

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

제도적으로 보장되어 있다. 베트남 내 국제 NGO의 느슨한 네트워크는 NGO Resource Centre로 성장했다. 하노이에 본부를 두고 있는 VUFO-NGO Resource Centre(베트남 NGO 자원센터)는 국제 NGO들의 개발 활동의 질을 향상시키기 위해서 국제 NGO 간의 정보를 교환한다는 데에 의의를 둘 수 있다. 약 300개의 NGO 중 80개 단체가 회원으로 가입되어 있다.⁵⁾ VUFO-NGO Resource Center는 각 NGO 간의 느슨한 네트워크 형태로 되어 있으며, 정보교환, NGO와 그 파트너 간의 자원기반 확대, NGO와 베트남 정부간의 협력 강화 등의 업무를 진행하고 있다. 베트남의 경우, 모니터링이 이루어질 수 있는 체제를 AMG를 갖추기도 하였다.

베트남 정부는 빈곤문제 해결을 위한 정책 집행을 목적으로 국제 NGO와 원조기구들, 국내 NGO들과 협력적인 관계를 맺고 있다. 1996년 5월 24일 베트남 정부에 의해 발표된 NGO 활동에 대한 규정은 법률상 호의적인 NGO 활동 환경을 만들어냈다. NGO 활동에 관한 규정과 관련하여 정부는 베트남에서 활동하는 NGO와의 활발한 교류와 그들과 관련한 문제들을 다룰 수 있도록 2001년 '외국 NGO 관리위원회'(Committee for Foreign NGO Affairs, COMINGO)를 조직하였다. 또한 이러한 목적으로 위원회에서는 VUFO-PACCOM을 상임기관으로 선정하게 되었다. 그 결과 오늘날까지 베트남 내에서 활동하는 모든 NGO 단체들은 PACCOM을 통해서 위원회에 등록하여 활동할 수 있게 되었다. 또한 1999년도부터 시작된 People's Participation Working Group(이하 PPWG)는 베트남 개발지원을 위한 개별지원자들, 공무원, NGO들, 프로젝트 관리자, 컨설턴트, 연구자 등이 참여하여, 개발 주체들의 네트워크를 활성화를 도모하고 있다. PPWG는 각 영역에서 베트남 개발을 위한 방안, 경험, 정보 등을 공유하고자 하며, 특히, 국민 참여, 풀뿌리 민주주의, 시민사회와 관련된

⁵⁾ ADB, *Vietnam-A Study of NGO* (April 1999), p. 13.

이슈 정보와 의견 등을 교환하고 있다. 1990년경부터 비공식 모임으로 시작된 INGO 포럼은 16개의 포럼 및 그룹으로 나뉘어져 효과적인 사업 협의 및 이를 위한 정보공유를 하고 있다. 주로 베트남에서의 INGO 활동 중 관심 사안에 대한 발표와 토론으로 진행되고 있다.

2. 베트남 · 중국 내 국제 NGO의 개발지원 추이와 성과

이상에서의 베트남과 중국 정부의 국제 NGO에 대한 ‘감시’와 ‘통제’로 인한 활동의 한계에도 불구하고 국제 NGO들은 각국에서의 활동을 통해 다음과 같은 성과를 이루어가고 있는 것으로 평가할 수 있다.

1) 현지 사회단체와의 협력을 통한 시민사회 성장 도모

국제 NGO는 중국과 베트남의 현지 사회단체와의 협력 관계를 통해 시민사회 성장을 도왔다는 점을 성과로 들 수 있다. 현재 시민사회의 성장을 통해 정부가 지원하지 못하는 분야에 대해 시민사회가 그 역할을 대신할 수 있도록 하는 것이다. 베트남과 중국의 시민사회는 지역단위에서 협동조합 등의 형태로 정부가 실행하지 못하는 사회복지 차원에서의 역할을 담당하며, 확대되어가는 추세를 보이고 있다.

중국 민간단체의 경우를 보면, 중국 민정부 홈페이지에서 제시된 민간 운영비기업단위의 산업별 분류 통계표를 토대로 할 때, 교육 분야(75,813개 단체)의 활동이 두드러진 것으로 나타나고, 그 다음으로 위생(27,179) 분야의 민간단체가 많은 것으로 나타나고 있어 교육, 보건의료 등에서의 민간단체의 역할이 중요한 것으로 나타나고 있다. 이와 더불어 농촌지역에서 8~9억 농민 인구들을 대상으로 공공서비스를 제공하는 단체(파 협회, 토마토 협회 등)도 최근 증가세를 보이고 있다.

이러한 시민사회의 확대는 국제 NGO들의 성장과 밀접하게 관련돼 있

는 것으로 나타나고 있다. 국제 NGO들은 단순한 개발사업의 수행자에 그치지 않고 참여개발, 밑으로부터의 개발, 여성문제 등의 구체적인 프로그램의 실행자로서 현지 NGO와의 협력관계를 통해 시민사회의 성장을 돕고 있는 것이다. 이러한 시민사회의 성장은 수원국 내부 행위자의 개발 의지를 돋우고, 아래로부터의 변화를 유도할 수 있다는 점에서 중요한 시사점을 준다.

2) 내부 행위자의 자발적 참여 가능성 및 능력 확대

국제 NGO는 개발도상국의 빈곤퇴치 및 경제개발을 돕기 위해 선진국으로부터 파견된 비영리·비공식 사업단체로서 가장 널리 알려져 왔다. 제3세계에서는 높은 인구증가와 민족분쟁 등으로 빈민층과 난민이 증가하였으며, 실업률의 증가와 부의 불균등 분배로 사회분열이 심화되었다. 이러한 과정에서 제3세계의 빈곤문제는 만성적이고 구조적인 문제라고 인식하게 되었다. 따라서 이후 NGO들은 점차 기술원조와 개발협력사업에 대한 비중을 높여갔으며, 조사연구를 토대로 한 정책자문이나 캠페인 등 정책활동, 개발교육활동을 활발히 전개하였다. 1980년대에는 선진국의 ‘공급측면’ 개발원조의 문제점이 지적되면서 수혜국 상황에 맞는 ‘수혜측면’의 개발원조정책의 필요성이 제기되었다. 즉, 과거에는 단순한 수혜 대상으로만 취급된 주민들이 직접 개발과정에 참여하여 자원의 사용과 개발의 우선 순위를 결정할 수 있는 ‘참여적 개발(Participatory Development)’ 방식이 대두되었다.

베트남과 중국 내에서도 국제 NGO의 활동이 내부 시민사회와 연계되면서 자국의 개발 주체가 국민 스스로가 되어가는 체제가 형성되고 있었다. 중국은 베트남에 비해 아직까지 법·제도적으로 국제 NGO가 활동할 수 있는 환경이 미비함에도 불구하고, 중국을 대상으로 활동 하는 국제 NGO들이 중국 내 NGO(유사 NGO)와 연계한 지원을 지속하므로, 중국

시민사회의 개발에 대한 자발적 참여 공간을 확대해 나가고 있다. 또한 자원의 효율적 배분을 위해 수혜국 내부의 행위자들이 필요한 수요에 대한 자원 배분의 우선 순위를 결정할 수 있다는 점에서 시민사회의 참여 확대는 의의를 갖는다.

베트남의 경우, 국제 NGO 활동 분야 중 가장 많은 분포를 차지하고 있는 교육 분야에서 중점을 두고 있는 부분은 프로젝트 협동자를 위한 ‘개발능력’ 구축 프로젝트이다. 베트남 내부 조직은 개발 프로그램에 대한 한정된 능력과 경험을 갖고 있다. 국제 NGO는 이들의 개발능력 구축을 위해 시간과 자원을 더욱 투입하고 있는 것이다. 이러한 노력을 통해 베트남 파트너의 프로젝트 관리 능력과 기술 개선에 기여한 것으로 평가되고 있다.⁶⁾

파트너십의 중요성을 말해주는 다른 사례로 중국의 Well Baby Program을 들 수 있다. 국제 NGO인 Evergreen은 재정 지원과 의료 경험을 제공하면서, Yangqu County PHB에 의해 Well Baby Program을 재생산 할 수 있었다는 것이다. 즉, 에버그린은 재정 지원과 의료 경험을 제공하고 중국 정부는 직원 관리와 프로그램, 그리고 주민들에게 접근할 수 있는 보건 의료 시스템을 구축하였으며, Yangqu County PHB는 4개 지역의 약 300명에 달하는 여성들의 산후 건강 관리 프로그램을 자체적으로 개발하게 되었다.

3) 공식 · 비공식 · 반공식적 파트너십을 활용한 지속적 개발 가능성 확대
중국과 베트남에 대한 개발 지원에서 지역별 특성을 고려한 소득증대 사업이 이루어지고 있다는 점은 향후 대북 개발지원에서도 주의 깊게 이루어져야 할 부분이다. 이와 같이 수원국 중앙 · 지역 정부기구, 시민단

⁶⁾ Ibid. p. 13.

체, 국제 NGO와의 연계를 파트너십을 통해 수원국 실정에 맞는 프로그램으로 지속적인 재생산 가능성을 넓혀 나가고 있다는 점은 지속적 개발 가능성 확보 차원에서 중요한 의미를 지닌다.

지역사회나 정부 기관이 개발지역에 이미 있다면, 해외 NGO는 활동의 개선보다는 오히려 존재하는 조직과 궁극적으로 경쟁할 독립적인 구조를 창출한다. 이상적인 파트너십은 언제나 존재하는 것은 아니지만, 이미 지역 내에 있는 프로그램과 구축된 활동 구조 등을 활용 할 때, 활동에 있어서 경제적 이익 외에도 지속적 사업 가능성이 증가한다. (“Keys in Working”, 1997) 정부는 대개 해외 NGO의 이상적 목표 보다 자신의 이익을 먼저 고려한다. 앞서 보았던 보건의료 분야 NGO와 PINGOS의 사례에서 보았듯이, NGO 커뮤니티는 ‘수평적 소통’을 증진시킴으로써 문제들을 해결하기 위한 대책을 공유할 수 있다.⁷⁾

베트남 정부 차원에서도 개발지원에 있어서 국민의 자발적 참여의 중요성을 인식하고 제도적 틀을 구축하고 있다. 1999년도부터 시작된 People’s Participation Working Group(이하 PPWG)는 베트남의 개발과 빈곤 축소 과정에 있어서 국민 참여를 증진시키는 것을 궁극적 목표로 두고 있어 개발 지원의 능동적 참여자로서의 국민의 역할을 통해 개발지원의 효율성을 확보하고자 하였다. 각 영역에서 베트남 개발을 위한 방안, 경험, 정보 등을 공유하는 활동을 하고 확대해 나가고 있는 것이다. PPWG는 파트너십 그룹으로서 Consultative Group (CG)(정부와 지원자 공동체 간 연례 세미나 개최)의 활동을 지원하고 있기도 하다. VUFO-NGO Resource Centre의 INGO 포럼은 16개의 포럼 및 그룹으로 나뉘어져 분야별 지원 체계를 구축해 나가고 있다. VUFO-NGO Resource Centre의 원조 모니터

7) Renee Yuen-Jan·Lynn T. White III Hsia, “Working Amid Corporatism and Confusion: Foreign NGOs in China”, p. 346.

링 그룹(AMG)은 ADB의 NGO포럼, BIC(Bank Information Centre)과 연계하고 있다.

중국의 경우는 중국국제민간조직협작촉진회(CANGO: China Association for NGO Cooperation, 中国国际民间组织合作促进会)에서 개발 사업이 효과적으로 진행될 수 있도록 각 NGO의 실무자들을 대상으로 한 교육 프로그램을 운영하고 있다. 이 프로그램은 EED(the German Church Development Service Agency)의 후원으로 운영되며, 교육 내용으로는 NGO의 의미부터 시작해 후원 유치 방법, 개발 사업 수행 방안 등의 실무적 내용을 다루고 있다.

특히, 농촌개발 분야, 건강 증진 분야(4개 프로젝트 중 3개), 양성 평등 개발 분야(8개 프로젝트 중 3개) 에서 파트너십이 두드러진다. 농촌개발 분야에서 나무 직조 고급 훈련을 Japan International Food for the Hungry와 Jinzhai NGO Association이 파트너십을 이루어 프로젝트를 진행하고 있다. 빈곤 완화를 위한 마이크로 크레딧 사업은 Helma A.가 Association for Rural Development of Yilong County와 연계하여 진행하고 있다.

건강 증진 분야에서는 2002~2004년 까지 진행되었던 Heshun 눈 질병 예방·재활 사업을 위해 Christian Blind Mission이 Heshun 적십자사와 연계하여 진행 한 바 있으며, Houma County 눈 질병 예방 센터 사업은 Christian Blind Mission이 Shanxi Eye Hospital과 연계하여 2004.01~2005.06까지 진행한 바 있다. 2004.01~2005년 까지 이뤄진 충칭에서의 HIV/AIDS Prevention and Care Program 진행은 호주 카리타스가 충칭 보건 교육 연구원과 연계하여 사업을 진행하였다.

양성 평등 개발 분야에서는 The Women Leadership Development Project in Linqu County, Shandong Province 프로젝트에서 United Nations Development Fund for Women(UNIFEM)이 2001.~2004. Linqu 여성 연맹과 함께 프로젝트를 진행한 바 있다. 2003.11~2005.12 허난, 산시 여성 훈련(리더십, 양

성평등 맞춤형 교육) Heinrich Boell Foundation, Germany(허난 여성 연맹 프로젝트 사무소), 광시성 가정 폭력 피해자 법률 지원은 Danish Institute for Human Rights와 현지의 Women Federation of Guangxi Zhuang Autonomous Region이 2004.1~2005.6까지 함께 프로젝트를 진행했다.

그 외에 환경 분야에서는 5개 프로젝트 중 1개 프로젝트에서 연계되어 진행되었다. 베이징에서 진행되었던 Degree Campaign이 Heinrich Boell Foundation과 Global Village Beijing, World Wild Fund for Nature, Institute of Environment Development, Friends of Nature, Green Earth Volunteers와 연계하여 진행하였다. 시민사회 분야에서는 주로 국제 NGO의 지원이 이루어졌음을 알 수 있다.

이상과 같은 NGO 커뮤니티는 ‘수평적 소통’을 증진시킴으로써 문제들을 해결하기 위한 대책을 공유할 수 있다. 또한 수혜국 정부, 민간단체와의 연계 구조는 이미 지역 내에 있는 프로그램과 구축된 활동 구조 등을 활용 할 때, 활동에 있어서 경제적 이익 외에도 지속적 사업 가능성이 증가한다(“Keys in Working”, 1997)는 점에서 의의를 지닌다. 이와 같은 공식적 연계 구조 내지 프로그램 외에도 특히, 중국의 경우 국제 NGO들은 법제도적 통제를 피해 비공식적인 연계 구조를 구축해 나가므로 사업의 지속성을 확보하고 지원의 효율성을 높여 나가고 있는 것을 볼 수 있었다. 예를 들어 중국의 고아원 프로그램 관리 자원봉사자들의 경우, 수년 동안 대학에서 영어를 가르치면서 대학을 통해 비자 연장을 이어나감으로 프로그램의 지속성을 확보하고 있었다. 이와 같이 공식적, 반공식적, 비공식적인 방법을 통해 활동의 지속성을 확보해 나가고 있는 것을 볼 수 있다.

4) 인간중심 개발로의 건전성 확대

베트남, 중국 내에서의 국제 NGO 활동도 점차 ‘인간중심의 개발’로 개

발지원의 건전성을 확대해 나가고 있다. 탈냉전의 도래는 ‘국가안보’로부터 비안보적 이슈, 즉, ‘인간안보(human security)’가 우선적으로 해결되어야 할 문제로 부상되었다. 국제사회가 비안보적인 분야를 효율적으로 다룰 수 있는 국제연합을 위해 국제기구의 역할을 확대·강조하고 있는 가운데, UN개발계획(United Nations Development Program: UNDP)은 인간개발보고서에서 ‘경제성장 위주의 개발’의 문제점을 지적하면서 고용창출이 없고, 빈민층을 외면하며, 참여가 없는, 근본과 미래가 없는 성장이 지양되어야 한다고 지적했다. 이와 더불어 균등한 경제성장과 장기적인 인간개발의 중요성이 강조되고 있다.

지난 2000년 UN 총회에서는 전지구적 문제해결을 위한 ‘밀레니엄개발 목표(MDGs)⁸⁾를 선정하기도 했다. 밀레니엄개발목표는 세계경제의 지속적인 성장에도 불구하고, 급속한 세계화의 흐름 속에서 극심한 빈곤에 시달리는 인구가 늘어나고 있으며, 소외, 환경, 인권, 교육, 여성, 보건, 평화문제 등 전지구적 문제들이 더욱 심화·확대되어 온 데에 문제 인식을 갖고 이를 해결하기 위한 개발 목표를 환기 시키고 있다.

이상과 같이 1980년대 이래 개발의 개념이 단순한 경제개발의 차원에서 사회개발, 인간개발, 환경친화적 개발 및 토착민 보호와 같은 인간중심의 개발 등 지속적인 개발(sustainable development)로 확대되어 가면서, 자국의 이익이나 기득권에 집착할 필요 없이 장기적인 안목으로 활동하는 NGO들의 역할이 점점 더 중요해졌다. 개발NGO의 활동은 정부의 개발계획에서 소외된 곳과 정치적인 이유로 혜택을 받지 못하는 계층까지도 포함하며, 기본적인 목표가 지구적인 인류애의 실현이라는 점에서 정

8) 주요 내용으로 ① 극심한 빈곤과 기아 퇴치, ② 초등교육의 완전보급, ③ 성평등 촉진과 여권 신장, ④ 유아 사망률 감소, ⑤ 임산부의 건강개선, ⑥ 에이즈와 말라리아 등의 질병과의 전쟁, ⑦ 환경 지속 가능성 보장, ⑧ 발전을 위한 전세계적인 동반관계의 구축을 들 수 있다.

치 외교적인 측면이 강한 정부의 개발원조와 차별화 된다. 지난 수십 년 동안 제3세계의 재건과 개발 문제를 다루어 온 주체세력의 한 축이라고 볼 수 있는 개발NGO는 개도국에서 문맹퇴치, 농업개발, 직업훈련, 의료 서비스 등의 사업을 전개하고 있다. 개도국NGO들이 자체적으로 사업을 집행할 수 있도록 행정력과 사업집행능력을 고양시키며, 인적·물적 자원을 지원하기도 한다.

제3세계에서는 높은 인구증가와 민족분쟁 등으로 빈민층과 난민이 증가하였으며, 실업률의 증가와 부의 불균등 분배로 사회분열이 심화되었다. 이러한 과정에서 제3세계의 빈곤문제는 만성적이고 구조적인 문제라고 인식하게 되었다. 따라서 이후 NGO들은 점차 기술원조와 개발협력 사업에 대한 비중을 높여갔으며, 조사연구를 토대로 한 정책자문이나 캠페인 등 정책활동, 개발교육활동을 활발히 전개하였다. 개발NGO들은 빈곤의 구조적 원인 규명과 근본적인 문제해결에 비중을 두고 있으며, 인권, 민족분쟁, 외교정책, 인종차별, 이민, 이주노동자, 남북무역, 무기수출, 환경, 다문화, 소비자운동 등 다양한 사회문제까지도 포괄적으로 다루고 있다.⁹⁾

이상과 같은 국제사회에서의 NGO 활동 방향의 흐름이 중국과 베트남에서도 구현되고 있다. 중국과 베트남에서의 국제 NGO들의 활동을 통해 개발 지원의 폭이 확대되어 가고, 시민사회의 형성과 인간중심의 개발로 개발지원의 건전성이 확대 진행되고 있는 것이다. 정부 차원에서도 ‘인간개발’로의 영역확장을 반영해 나가고 있다. 중국국제민간조직합작촉진회(CANGO: China Association for NGO Cooperation, 中国国际民间组织合作促进会)는 기초 생활 여건 개선, 보건, 교육, 소득증진 등의 전통적인 사업 영역(Traditional Project Fields)을 넘어서 새로운 사업 영역(New Project

⁹⁾ 라미경, “國際關係에 있어서 개발NGO의 役割에 관한 연구”, p. 11.

Fields)으로 시민 사회 형성과 환경 사업, 여성 참여 증진 사업으로 확장해 나가고 있다. 중국과 베트남 모두, 보건의료 분야는 물론 환경 분야(중국의 경우 조림사업 등), 여성·어린이의 권리 신장, 도농 간 소득격차를 줄이기 위한 농촌 소득증대 사업 등이 국제 NGO 활동의 주요 방향이 되고 있다.

IV. 중국, 베트남에서의 국제 NGO 개발지원 활동이 북한 개발지원에 주는 시사점

이상의 중국과 베트남에서의 국제 NGO의 개발지원 활동에 대한 분석을 통해 대북지원에 있어서 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있었다.

첫째, 대북 개발지원에 있어서 한정적 재원을 고려할 때, 북한 내부의 수요 조사를 통해 우선순위를 고려하여, 집중 개발될 필요가 있으나, 개발지원 분야 간에 선순환적 발전 고리가 형성될 수 있도록 포괄적 개발지원 접근이 이루어져야 할 것이다. 이와 관련하여, ‘패키지 형식’의 추진 방식이 고려되어야 할 것이다. 이러한 패키지 형식의 사업은 개별 사업에 비해 북측의 개발지원 접촉면을 확장하는 데에 유용한 방식이라는 이점을 갖고 있다. 한 지역에 보건·의료·농업·주택·교육 등을 패키지로 묶어 지원하게 될 경우, 사업의 규모나 범위가 확대되어 단순 시행사인 민화협이 혼자 주관하기에는 분명한 한계가 있다. 프로젝트 사업이 별개로 이루어지는 것이 아니라 여러 가지 사업을 동시에 시행함으로써 인해 남북한 모두 관련 행위자의 접촉이 자연스럽게 증가하게 되는 현상이 발생하는 것이다. 한마디로 남북 측 파트너가 다양화되어 자연스럽게 접촉면을 확대해 갈 수 있다는 것이다.¹⁰⁾

둘째, 개발지원의 ‘자발적’ 참여 주체가 북한정부가 되어야 함은 물론,

향후 북한 정부를 넘어 주민으로 확대되어, 개발지원의 효율성을 높여야 한다는 점이다. 중국과 베트남의 경우, 국제 NGO의 활동이 각국내의 시민사회와 연계되면서, 자국의 개발의 주체가 주민 스스로가 되어가는 체제가 형성되고 있다. 중국은 베트남에 비해 아직까지 법·제도적으로 국제 NGO가 활동할 수 있는 환경이 미비하다. 그럼에도 불구하고, 중국을 대상으로 활동 하는 국제 NGO들이 중국 내 NGO(유사 NGO)와 연계한 지원을 지속하므로, 중국 시민사회의 개발에 대한 자발적 참여 공간을 확대해 나가고 있다. 베트남의 경우, 법·제도적인 부분에서 중국 보다는 국제 NGO 활동 환경이 개선된 상황이다. COMMINGO, VUFO 등의 정부 산하 기구들은 베트남에서 활동 하는 국제 NGO들의 활동 허가와 자국 내 NGO, 연구기관, 공무원 등과 연계하여 정보를 공유하고, AMG를 통한 모니터링도 이루어지고 있다. 이러한 환경의 조성은 아직까지 국제 NGO의 활동이 제한적이거나, 개발 주체가 자발적으로 참여하므로, 개발지원의 효율성을 제고하고, 지원이 지속적으로 이루어질 수 있는 주요한 배경이 되고 있다.¹¹⁾

대북지원에 있어서도 지속적·효율적 지원으로 연계되기 위해서는 북한의 개발 주체, 개발지원자와의 파트너십 형성자가 통전부 산하의 민화협 뿐만 아니라, 지역별, 대상별로 세분화되어 결국, 북한 주민의 개발지원 의지로 확대되어야 할 것이다.¹²⁾ 물론 현재 북한의 대내외 상황으로

10) 최진욱·강동완, “이명박 정부의 통일정책 발전방향”, 2008 건국 60주년 기념 (한국정치학회·한국국제정치학회·한국세계지역학회) 공동학술회의 주관패널 I 자료집, p. 56.

11) 빈곤축소에 기여하는 경제성을 위한 핵심조건으로 가장 중요한 것 중 하나로 해당국가의 개발을 위한 정책의지가 중요시 된다.

12) 현재 남북간 민간분야 접촉은 북한의 민화협이나 민경련을 통해 주로 이루어져 왔다. 접촉구도는 북한의 통전부가 사전에 시나리오를 만들고, 민화협이 이를 바탕으로 남한과 접촉, 사업계약을 체결하며, 그 이하 개별기관은 체결된 계약대로 사업을 시행하는 구조라 할 수 있다. 남측은 여러 단체와 기관이 개

는 어렵겠으나, 향후 북·미관계의 진전과 비핵화 완료, 평화체제로의 이행이 진행되면서, 북한의 세계은행, 아시아개발 은행 등 국제 금융기구 가입과 WTO 가입¹³⁾ 등이 이루어지는 과정에서 북한 내 파트너십 형성 대상의 미세한 확대와 개발 의지 제고가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 중국과 베트남에서 활동하는 국제 NGO들이 이러한 역할을 담당하고 있다는 점에서 정부와 국제기구가 취할 수 없는 NGO 역할과 그 활용 전략을 대북지원에 적용시키는 노력이 더불어 필요하다.

셋째, 국내외의 사회주의 국가 개발지원 경험을 갖고 있는 NGO들의 활동 사례를 집대성하여, 북한의 지역적 특성에 맞는 개발 지원 분야를 개발하고, 활동 방향과 내용을 조정하므로, 시행착오를 줄일 수 있는 매뉴얼을 개발하여야 할 것이다. 중국의 경우 베트남에 비해 국제 NGO들의 활동 환경이 열악하여, 중국에서 활동 중인 국제 NGO는 기업형태나 연구기관 형태 등 기관의 성격을 달리하여 활동하면서 중국 내부의 여러 단체들과 파트너십을 형성하여 활동하고 있는 상황이다. 중국의 상황을

별적이며 독립적으로 활동하며, 북한과 접촉하는 반면, 북한은 시행사인 민화협으로 일원화된 독자창구를 고수하고 있다. 이는 남한의 지원단체들이 개별적으로 북한과 접촉하면서 주로 단일 프로젝트 원조 방식을 취하기 때문에 나타나는 현상이다. 가령, 남한의 특정 단체가 의료지원을 할 경우, 북한과 접촉하는 민화협 관계자는 보건·의료에 대한 전문 지식이 없어도 사업계약을 체결할 수 있다. 북한 민화협은 개별 사업장(병원)을 지정해 주고, 시공사의 역할을 하는 북한 측 병원 관계자는 아무런 권한을 행사할 수 없다. 따라서 남한의 행위자와 직접 접촉할 수 있는 북한 당국자 이외의 행위자는 상대적으로 소수에 한정되며, 그 활동 역시 상당한 제약이 따를 수밖에 없는 것이다. 이런 방식으로서는 북측의 다양한 행위자들과 접촉하여 교류의 폭을 넓히는데 분명한 한계가 있다. 최진욱·강동완, “이명박 정부의 통일정책 발전방향”, pp. 54~55.

13) 박형중은 북한의 WTO 가입이 중국, 베트남이 개혁개방 시작 이후 20년이 지나 가입했음을 시사하면서, 북한의 경우 두 나라보다 어려운 과정과 많은 시간이 걸릴 것임을 지적한 바 있다. 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조』 (서울: 해남, 2007).

고려한다면 북한 또한 개혁개방의 길로 본격적으로 들어선다하더라도, 쉽게 개발지원의 폭을 넓혀나가기란 쉽지 않을 것이다. 이러한 열악한 상황에서도 중국과 베트남에서의 국제 NGO들의 활동을 통해 개발 지원의 폭이 확대되어 가고, 시민사회의 형성과 인간중심의 개발로 개발지원의 건전성이 확대 진행되고 있다. 국내에도 아직까지는 여타 국제 개발 NGO에 비해 개발지원 역사는 짧지만, 중국과 베트남에 개발지원을 진행해 오고 있는 NGO 단체들이 있다. 이와 같은 국내외 NGO들의 중국과 베트남의 개발지원 과정을 분석하는 것은 향후, 북한의 국내외 상황 변화에 따라 어떠한 개발전략이 필요한가에 대한 교훈이 될 수 있다.

넷째, 북한의 향후 개혁개방 과정과 같이 북한체제의 변화 방향에 대한 예측과 더불어 나타날 경제사회적 문제를 파악하고, 장기적 시각에서 개발지원 전략이 준비·추진되어야 할 것이다. 이는 북한 개발지원이 단순히 경제개발 차원에서 머물 것이 아니라 중국과 베트남에서의 경험을 토대로 할 때, 사회개발, 인간개발, 환경친화적 개발 및 토착민 보호와 같은 인간중심의 개발 등 지속적인 개발(sustainable development)에 초점을 두어야 한다는 것이다.

중국의 경우 국제 NGO의 활동 분야에 있어 보건의로 분야와 함께, 환경부문이 중요한 위치를 차지하고 있다. 또한 여성·어린이의 권리 신장, 도농간 소득격차를 줄이기 위한 농촌 소득증대 사업 등이 이루어지고 있다. 특히, 중국과 베트남에 대한 개발 지원에서 지역별 특성을 고려한 소득증대 사업이 이루어지고 있다는 점은 향후 대북 개발지원에서도 주의 깊게 이루어져야 할 부분이다.

북한 또한 향후 환경 문제는 물론, 현재도 나타나고 있는 빈부격차가 경제개발에 따라 심화될 가능성이 크다. 또한 현재 북한에서 전반적으로 나타나고 있는 여성·어린이 인권상황에 대한 우려도 국제사회에서 불거지고 있는 상황이다.

일반적으로 개발지원의 지향하는 방향과 내용이 중국과 베트남에서 구현되고 있다. 중국과 베트남의 경우 환경분야(조림사업 등)의 개발지원이 국제 개발 NGO의 활동영역으로 나타나고 있다. 북한의 다음과 같은 상황을 고려할 때 환경분야의 개발지원은 경제 개발지원과 더불어 중요하게 고려되어야 할 부분이다.

북한은 주요 산업지역을 중심으로 공해현상이 심각하고, 공업단지와 광산지대는 환경오염의 잠재성이 높은 상황이다. 또한 무분별한 산림 벌목과 산지개간으로 산림과 생태 훼손이 매우 심각한 상황으로 알려지고 있다. 더욱이 절대빈곤 상태에서 경제개발이 이루어지는 경우 주변 국가의 환경오염 산업도입 가능성이 짙고, 성급한 경제개발전략으로 외부 자본에 의한 자연 파괴 심화 현상이 우려된다.¹⁴⁾

향후 경제개발지원에 있어서 환경친화적 지원이 되어, 이러한 문제들을 함께 풀어가지 않고, 경제 개발지원에만 초점을 둔 지원이 이루어진다면, 경제 발전의 발목을 잡는 주요 요인으로 나타나게 될 수 있다는 것을 생각해야 할 것이다.

다섯째, 국제기구, 정부, NGO, 기업, 연구기관 등 북한 개발에 참여하는 지원자들의 역할을 효율적으로 구분하되, 북한의 정치적 특성상 NGO의 참여가 활성화될 수 있도록 현재의 대북지원 체계를 조정해 나가야 한다는 점이다. 특히, 북한 내부 행위자의 개발 의지를 돋우고, 아래로부터의 변화를 유도하기 위한 시민 사회형성과 확장을 위해서도 NGO의 역할은 중요하다. 그 간 북한에 대한 NGO의 개발지원은 주로 농업, 보건·의료를 중심으로 진행되어 왔다. 향후 북한의 비핵화 과정, 북·미관계

14) 개성공단 조성사업에서도 사업시행 측에서 환경계획을 수립해 환경기초시설 등을 설치하였으나 환경영향 평가를 통해 공단 건설 진행은 되지 않았다. 2007년 10월 4일 남북정상회담에서 시작된 서해평화협력특별지대의 '환경영향평가'의 시행은 크게 진일보 된 것이라 평가할 수 있다.

의 진전이 이루어지면서 북한이 국제사회의 일원으로서 각국의 ODA 지원과 국제금융기구 가입으로 인한 차관 등이 제공되면서 본격적인 개발 지원이 시작될 것이다. 이때, NGO는 UN, 세계은행, 아시아개발은행과 같은 국제 금융기관과 ODA 공여국과 파트너십을 이루어 개발지원에 나서야 할 것이다. 북한이 당분간 정치체제의 변화를 뒤로 미룬 채, 경제적 개혁개방을 지향하는 중국과 베트남 식의 경제발전 전략을 취한다고 상정할 때, NGO는 북한 측 파트너와 정부기구에 비해 신뢰를 얻을 수 있는 파트너로서 인정될 것이다. 또한 NGO는 북한의 시민사회 형성에 이바지할 수 있다는 점에서 주요 개발지원 행위자로서 역할이 중요하다.

V. 결론: 국제 NGO의 대북 개발지원 평가와 과제

첫째, 국제 NGO 대북지원 활동¹⁵⁾ 재원의 독립적 확보의 어려움으로 인한 ODA 의존으로 각국 정부의 대북정책의 변화에 따라 활동이 좌우된다는 점이다. 특히, 북한의 미사일 발사, 핵실험 등의 이슈는 북한과의 관계를 경색시키는 주요 요인이 되었다. 북한의 미사일 발사, 핵실험 등이 이루어질 때, 북·미, 북·일 관계를 비롯한 북한과 국제사회의 관계는 경색되었고, 자국 정부의 대북정책 변화에 따라 NGO들의 활동 또한 위축되었던 것이다.

유럽이나 미국의 NGO의 경우, 대북지원 활동에 대한 각국 내의 후원자 모집이 어려운 상황이다. 따라서 활동 재원이 ODA에 의존하게 되므로 북한과 자국 정부의 관계에 따라 지원 활동의 지속적 추진과 단절이 좌우 된다는 한계가 두드러지게 된다. 유럽 NGO의 활동 재원의 95% 이

¹⁵⁾ 지금까지 국제 NGO의 대북지원 활동은 100여 개 단체에 의해 이루어져 왔다.

상은 유럽연합에 의해 지원되고 있는 상황이다. 개발지원이 장기적인 관점에서 추진·발전되어야 한다는 점에서 이러한 한계는 북한에 대한 본격적인 개발지원 추진 자체를 어렵게 하는 요인으로 작용한다고 평가할 수 있다.

미국 NGO의 경우 북한 식량난 문제가 불거진 1990년대 중반부터 활발히 진행되었으나, 부시 행정부 이후 활동 규모가 위축된 것으로 나타나고 있다. 과거 30여 개 단체에서 현재는 15개 단체만이 활동하고 있으며, 지속적인 활동이 이루어지고 있는 단체는 소규모이지만 자체 재원으로 활동이 가능한 단체들이다. 일본의 NGO는 1990년대 후반까지 10여 개 단체가 활동하였으나, 북한의 1998년 대포동 미사일 발사와 2002년 일본인 납치 문제 이후 현재는 거의 활동이 중단된 상태이다.

한국과 유럽의 NGO는 지난 10여 년간 정부의 적극적 대북지원 정책과 맞물려 지속적인 지원이 가능했었다. 그러나 이명박 정부가 들어선 이래 대북정책변화로 NGO들의 대북 지원 활동에도 변화가 나타나고 있어, 대북지원활동의 '지속성'에 대한 관심이 커지고 있는 상황이다.

둘째, 대북지원활동의 국제 NGO 간의 '전문성' 편차가 크다는 점이다. 유럽과 미국의 NGO는 오랜 기간 개발도상국에서의 개발지원 경험을 갖고 있는 NGO들이 존재하고, 이들 NGO들이 기존의 노하우를 가지고 대북 개발지원에 뛰어 들고 있다. 그러나 상대적으로 한국과 일본의 NGO는 개발지원 경험이 적어 전문성을 획득하기에는 아직까지 더 많은 시간과 자원, 노력을 요한다고 볼 수 있다. 개발지원에 있어서 전문성은 개발지원의 성과를 가름하는 중요 요인으로 꼽히고 있는 만큼, NGO의 전문성을 키우기 위한 인재양성 프로그램, 각 개발지원 분야에서 전문성을 구축해온 국제 NGO와의 교류를 통한 정보 획득 등의 노력이 요구된다.

셋째, 정부와 NGO의 협력관계, NGO의 대정부 영향력의 약화로 인해 효율적 대북지원 체계 구축이 어렵다는 점이다.

유럽의 NGO들의 경우, 정부기구와 긴밀한 협력 관계를 구축하므로 정부는 NGO 활동을 위한 대 북한 협상을 통해 NGO 활동이 효율적으로 이루어질 수 있는 체계를 구축할 수 있었다. 유럽 연합은 북한과의 협상을 통해 현지에서의 정보 수집과 원활한 프로그램 진행을 가능하도록 하는 상주 사무소 설치를 대북 지원 NGO 활동 재원 조달의 필수적 요건으로 제시하였고, 지속적 설득을 통해 1997년부터 북한에 상주 사무소가 설치되었다.

그에 비해 한국의 NGO나 미국의 NGO는 정부와의 협력관계 구축이 미흡한 상황이다. 미국 NGO의 경우 부시행정부 이전에는 정부의 대북정책에 영향을 미치는 주요 행위자로서 역할을 해왔다는 평가가 있었으나(한편으로는 정부의 대리인에 불과했다는 비판도 존재한다), 부시행정부 들어서는 정부 정책에 영향을 미치기보다 정부 정책 변화에 따라 NGO 활동이 위축되었던 것이다.

한국의 대북지원 NGO의 경우, ‘대북지원민관정책협의회’가 지난 노무현 정부 시기부터 운영되어 오고 있으나, 대북지원사업에 대한 실질적 조율과 심의가 이루어지지 않고, 정부 관계자와 일부 대형단체 중심의 참여자들이 형식적으로 모이는 단순 협의체 기구였음이 문제로 지적되고 있다.¹⁶⁾ 이는 결국, 정부주도의 정책으로 흐름 수밖에 없는 구조적 문제로 작용하여, 이명박 정부가 들어선 이래 대북정책의 변화와 맞물려 NGO 활동이 위축되는 배경으로 작용하고 있다.

넷째, 대북지원의 양적 성장에 못 미치는 ‘질적’ 성장에 대한 아쉬움이다.

한국 NGO의 경우 지원 이후 어떠한 영향과 파급 효과가 있었는지에 대해서는 거의 확인이 되지 않고 있다. 이는 한국 NGO가 지원 활동이 경험이 일천하고 프로젝트 사업을 추진할 수 있는 역량이 충분히 성숙되

16) 최진욱·강동완, “이명박 정부의 통일정책 발전방향”, p. 53.

지 못한 데에서 일차적인 문제가 발생하는 것으로 나타난다. 또한 북한의 불충분한 자료 제공과 현장 접근의 어려움이 문제 해결을 더욱 곤란하게 만든다는 점에서 NGO 활동의 질적 성장을 위한 체계 및 내용을 확보해 나갈 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

■ 접수: 2009년 4월 24일 / 수정: 2009년 5월 7일 / 게재확장: 2009년 5월 25일

【참고문헌】

- 라미경. “國際關係에 있어서 개발NGO의 役割에 관한 연구”. 충남대학교 박사학위 논문, 2001.
- 박형중. 『구호와 개발 그리고 원조』. 서울: 해남, 2007.
- 이남주. 『중국시민사회의 형성과 특징』. 서울: 폴리테이아, 2007.
- 장영석. “재중 국제 NGO 상황”, 2008년 7월 16일에 개최된 자문회의 자료.
- 최대석·이종무. “동북아 대북지원 NGO의 현황과 교류협력 실태”. 조한범 외. 『동북아 NGO 연구총서』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 최진욱·강동완. “이명박 정부의 통일정책 발전방향”. 2008 건국 60주년 기념 (한국정치학회·한국국제정치학회·한국세계지역학회) 공동학술회의 주관 패널 I 자료집.
- 하도형. “중국 사회단체에 대한 통제방식의 변화: 공산당 기층조직건설의 배경과 함의를 중심으로”. 『국제정치논총』, 제45집 3호 (2005), pp. 219-238.
- 이종무·최철영·박정란. 『국제 NGO의 원조 정책과 활동』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 民政部. 欢迎访问中国社会组织网와 2007年民政事业发展统计报告 (社会组织部分) 『新華社』. 2008년 3월 3일.
- 中国发展简报; <http://www.chinadevelopmentbrief.com/dingo/>
- ADB. *Vietnam-A Study of NGO*, April 1999.
- ADB. <<http://www.adb.org>>.
- ADRA. <<http://www.adra.org>>.
- Anu Ala-Rantala, “International NGOs in Vietnam - Promoters of democracy?”. *Master's Thesis in Public Administration*, Minor Field Study Autumn 2002.
- CONGO(Conference of NGOs in Consultative Relationship with the United Nations). “NGO participation arrangements at the UN and in other agencies of the UN System” (Geneva, March 2006).
- PACCOM-JICA, “Report on the New Year Meeting: NGO Desk-JICA Plaza and PACCOM” (24th January 2005).

Renee Yuen-Jan · Lynn T. White III Hsia, "Working Amid Corporatism and Confusion: Foreign NGOs in China". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 31, no. 3 (September 2002).

Save the Children China, "Annual Report 2004(2004/5)~2006(2006/)"

"The Changing Development Context, Donors Presence, Aid Effectiveness and INGOs", INGO Forum Meeting - Friday, February 28, 2008.

UNDP. <<http://www.undp.org>>.

United Nations. <<http://www.un.org>>.

VUFO-NGO Resource Centre. <<http://www.ngocentre.org.vn>>.

http://vi.ngocentre.org.vn/default.asp?page=resources/ingo_directory/sectors/

<http://vnm-hanoi.mofat.go.kr/>

<http://www.ngocentre.org.vn/files/docs/cango.ppt>

<http://www.chinanpo.gov.cn/>

<http://www.mca.gov.cn/n1614459/n1614482/n1614501/n1615065/1616812.html/>

<http://www.oxfam.org.uk/resources/countries/vietnam.html/>

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

Abstract

The Implications of International NGO Activities in China and Vietnam for the Support for North Korea's Development

Park, Jung-ran(Institute for Peace and Unifications Studies, SNU)

This study set out to analyze the cases of international NGOs' aid activities in China and Vietnam, identify their implications for the support for North Korea's development, and predict the future roles of international NGOs.

The international NGOs' activities to support development in Vietnam and China were assessed in terms of limitations and achievements. The limitations include the restricted scope of activities, dropping efficiency of activities, and "loose" networks, which make it hard for NGOs to obtain necessary information, provide support for technology exchange, and raise finance.

Despite those limitations, however, they have attained various results including helping their civil societies to grow in cooperation with the local social groups, increasing the possibility of inside agents' voluntary participation and capabilities, promoting the possibility of sustainable development through official, unofficial, and semiofficial partnership, and spreading soundness toward human-oriented development. Those results led to some implications for the support for North Korea's development and some prospects for future activities of international NGOs to support North Korea's development.

Keywords: support for development, international NGO, China, Vietnam, North Korea

박정란

이화여자대학교에서 북한학 박사학위를 받고, 현재 서울대 통일평화연구소 선임연구원으로 재직 중이다. 주요 저서 및 논문으로 『국제 NGO의 원조 정책과 활동』, 『북한이탈주민 리포트』, “새터민의 노동시장 진입을 위한 직업능력개발 지원 개선 방안”, “통일정책 60년: 회고와 전망” 등이 있다.