

국제 인도적 지원 과정에서의 상호 조정 문제

1995년 이후 인도적 지원 문제를 제외하고 북한 식량 문제의 성격을 논하기는 어렵다. 인도주의 지원은 세 가지 서로 다른 방식이 있었다. 하나는 다자주의적 지원으로 WFP 지원이 대표적이다. 다른 하나는 WFP 채널을 통하지 않은 양자적 지원이다. 마지막은 NGO 부문의 지원이다. NGO 부문은 식량 위기를 완화하는데 큰 기여를 했다. 몇몇 연구에서 이 NGO 지원 경험을 잘 기술하고 있다. (Smith 2002; Flake and Snyder 2003; Reed 2004) 그러나 대부분의 식량 지원은 다자 또는 양자적 지원 채널을 통해 이루어졌다. 이 보고서는 이 지원에 초점을 맞추고 있다. (그림 5)

미국은 북한에 대한 최대 식량 지원국이다. 유럽은 개별 국가 또는 EC 주체로 지원을 해왔다. 일본, 중국, 한국도 지원을 해오고 있다. (그림 6) 이처럼 많은 지원 주체들의 활동은 필연적으로 상호 조정 문제를 야기시킨다. 북한에 대한 식량 지원 감독 문제는 사실상 북한과 국제 사회의 협상 게임이다. 때문에 만약 조건이 없는 식량이 계속 북한에 지원된다면 북한이 인도적 지원의 국제 규범을 준수해야 한다는 동기를 약화시키게 된다. 북한과 중국이 인도주의 지원에 대해 어떤 협약을 맺고 있는지 명확하지는 않다. 그러나 중국이 그 지원에 대해 북한 당국의 개혁을 조건으로 삼고 있다거나 아니면 지원의 기획, 실행, 감독에 이르기까지 어떤 특정 조건을 부과하고 있다는 증거는 없다. 한국의 경우 지원에 대한 감독을 하고 있기는 하나 한국 내 인권 단체의 지적 대로 아주 최소한으로만 하고 있다.

국제 구호 체계의 상호 조정이 미흡하면 지원 주체들에게도 여러 가지 불리한 점이 많다. 만약 중국과 한국이 지금과 같은 지원을 계속 한다면 북한 당국은 그렇지 않아도 문제가 있는 현 다자적 지원 감독 체제도 더 어렵게 만들 것이다. 북한은 상대적으로 조건이 없는 중국과 한국의 지원이라는 대안이 있기 때문에 WFP가 강력하게 주장하는 분배 투명성 감독 요구를 계속 회피해올 수 있었다.

이런 점에서 한국 정부의 정책은 가장 문제가 많다. 한국 정부는 1995년 홍수 직후 바로 대규모의 지원을 했다. 그러나 북한 당국이 한국에서 지원이 온다는 것을 숨기라는 요구 때문에 한국 정부와 마찰이 있었다 그 이후 한국 정부는 지원 규모를 줄였고 1998년 김대중 정부의 취임 때까지 이 정책이 유지되었다. 2000년 역사적인 남북 정상회담 이후 김대중, 노무현 정부는 북한에 대규모의 비료 및 식량을 포함해 여러 지원을 전개했다. 규모를 명시하지 않는 한국의 지원은 대략 북한 전체 식량 부족분의 50% 정도 된다. 이는

북한에서 인도적 국제 규범을 고수하려는 WFP의 노력을 알아 먹을 수 있다. 물론 한국 정부도 이 국제 규범의 서명국이다.