

동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)

김국신 · 김영호 · 강동완

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 우리민족서로돕기운동



동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)

김국신 · 김영호 · 강동완

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 우리민족서로돕기운동

동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)

인 쇄 2007년 12월
발 행 2007년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 기획조정실

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

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

가 격 6,000원

© 통일연구원, 2007

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

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서) / 김국신, 김영호, 강동원[지음]. — 서울 : 통일연구원, 2007
p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 07-10-01)

참고문헌 수록
ISBN 978-89-8479-430-6 93340 : ₩6000

340.911-KDC4
320.9519-DDC21

CIP2007004042

“동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
07-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	통일연구원
07-10-02	한반도 통일대비 국내 NGOs의 역할 및 발전방향	통일연구원
07-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	우리민족서로돕기운동

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	김 국 신 선임연구위원 (협동연구 총괄책임자)	김 영 호 교수(국방대) 강 동 완 연구원
협력 연구 기관	통일연구원	손 기 웅 선임연구위원	김 영 윤 선임연구위원 김 수 압 연구위원
	우리민족서로돕기운동	최 대 석 교수(이화여대)	이 종 무 소장(평화나눔센터) 이 기 호 연구교수(성공회대) 차 명 제 교수(성공회대 NGO대학원)

목 차

동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)

김국신 · 김영호 · 강동안

I. 서론 / 1

1. 연구목적 및 필요성 1
2. 연구 범위 및 방법 9
3. NGO 연구의 이론적 기초 12

II. 한반도 통일대비 국내 NGOs의 역할 및 발전방향 / 31

1. 통일대비 국내NGO의 현황과 역할 31
2. 통일 대비 국내NGO의 기존 역할 평가 1:
교류·협력 활성화 측면 39
3. 통일 대비 국내NGO의 기존 역할 평가 2:
국내적 통일기반 구축 측면 42
4. 통일 대비 국내NGO의 기존 역할 평가 3:
통일 거버넌스 구축 측면 43
5. 통일 대비 국내NGO의 발전방향 45

III. 동북아 NGO 교류협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안 / 56

1. 동북아 NGO 교류협력의 인프라 현황	57
2. 동북아 NGO 부문별 인프라 개선 방안	60
3. 동북아 NGO 네트워크의 활성화 방안	70

IV. 결 론 / 75

1. 한반도 통일대비 NGOs의 역할과 발전방향	75
2. 동북아 NGO 교류협력의 인프라 개선과 네트워크 활성화 방안	85
3. 종합 결론	93

V. 참고문헌 / 104

표 목차

<표 I-1> 네트워크의 구분기준과 유형	20
<표 I-2> 초국가적 사회운동단체들의 활동내용	25
<표 I-3> 주요 학술회의 및 워크숍 개최 현황	30
<표 IV-1> 통일NGO의 분야별 활동내용 및 성과 총정리	97

그림 목차

<그림 I-1> 네트워크 구조의 종류	21
<그림 I-2> 3개년 연구종합의 구성도	28

I. 서론

1. 연구목적 및 필요성

국내외적으로 시민사회의 성숙과 이를 대변하는 대표적인 조직체인 NGO들의 역할 및 영향력 증대에 대해서는 이미 학계의 연구뿐만 아니라 언론매체의 보도와 다양한 실제 행사 등을 통해 널리 알려져 왔다. 국외적으로는 1980년대 말 동서냉전 종식의 원동력 중 하나로서 시민사회와 NGO들의 활약상이 많이 지적되면서 국제정치의 구조와 정책변화의 핵심적 행위자로서 그들의 역할과 위상을 인정받게 되었다. 사실 NGO들의 수적 증대는 물론 활동의 질적인 다양화와 수준제고로 인해 심지어 “지구적 시민사회(Global Civil Society)” 혹은 그 연계망(Global NGO Networks)의 출현을 논하는 이들도 있다.¹ 이는 역사, 지리, 언어, 문화 등과 같은 시공간적 공통점에 기초한 전통적인 개념의 “사회”와는 다른 새로운 형태의 사회조직이자 담론의 장이 생겨남을 의미한다.

국내적으로도 6.29선언 이후 눈부신 시민사회와 NGO의 급성장은 한국 민주주의 발전의 징표이자 척도로서 널리 인정되어 왔다. 활동 분야 면에서도 인권·개발·환경·여성·소비자운동 등 사회운동 분야는 물론 과거 국내에서는 성역시 되어 민간차원에서는 쉽게 다루지 않았던 안보나 국방 분야로까지 확대되었다. 이러한 NGO의 활동과 영향력 증대현상은 최근 명령과 통제를 근간으로 하는 정부에 의한 통치(government)와 구별하여 다양한 집단들의 폭넓은 참여와 토론에 의한 정책결정과 집행을 의미하는 협치(governance)가 강조되면서 더욱 더 주목을 끌고 있다.²

또한 정부가 미처 나서지 못하는 이슈나 알고도 조치를 취하지 꺼리는 이슈들에 대해 여론의 관심을 유발하고 바람직한 해결책을 모색하고 행동에 옮기는데 NGO들이 나서서 적극적인 활동을 벌이고 있다. 이런 정책적 주창활동(policy advocacy) 외에도 NGO들은 관행이나 구태로 인해 유지·

¹- 대표적인 예로 Ronnie D. Lipchutz, “Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society,” *Millennium: Journal of International Studies*, 21: 3 (1992), pp. 389-420.

²- 협치의 개념과 내용에 관해서는 김석준, 『뉴 거버넌스 연구』 (서울: 대영문화사, 2000) 참조.

반복되어온 잘못된 사회적 폐습을 캠페인이나 대중동원을 통해 개혁하려는 사회운동 분야에도 활발히 참여하고 있다. 이런 성격을 띤 단체들을 흔히 구별하여 사회운동조직(SMO)이라고 부르는데, 이들의 공간적 활동범위는 대개 국내로 국한되는 경우가 많다. 하지만 1990년대 이후부터 이런 경향에도 변화가 일어났다. 즉, 국경을 넘어 다른 나라의 유사한 목적을 가진 SMO나 지원기관들과 연대 혹은 네트워크 결성을 통해 공동으로 운동을 펼치는 경우가 많아진 것이다. 그래서 초국가적 사회운동조직(TSMO)이라는 표현까지 등장하게 되었다.

이에 본 연구는 NGO들의 이러한 두 가지 최근 특징에 주목하였다. 즉, 하나는 NGO의 활동영역 확장이라는 측면에서 상대적으로 미약했던 통일 분야에서의 NGO 활동내용과 향후 발전방안을 모색하는 것이다. 다른 하나는 NGO의 활동공간 확장이라는 측면에서 NGO들의 초국가적 연대활동에 초점을 맞춘 것이다. 특히 한국을 중심으로 하는 동북아에서 NGO들의 연대 혹은 네트워크 활동에 주목하여 그 실태를 파악하고, 향후 네트워크 활성화를 위한 인프라 조성방안과 발전방안을 알아보려고 한다.

이러한 두 가지 연구주제의 선택에는 당연히 정책적인 고려도 함께 작용하였다. 첫째로 “한반도 통일대비 NGOs 역할과 발전방향”에 대한 연구 이유는 한반도 평화와 통일과정이 갖는 특수성과 그 과정 속에서 NGO들이 갖는 기여가능성 때문이다. 사실 통일 분야에서 한국 NGO들의 활동은 90년대 중반 이후 세계적인 평화운동 확산과 대북 인도적 지원 활성화와 더불어 급격한 성장을 이룩하였다. 그 결과 이들 NGO들은 남북 긴장완화와 교류협력 확대에 상당한 공헌을 해오고 있다. 이는 상이한 이념과 제도를 가진 남북한이 대치하고 있는 한반도 통일은 평화적이고 점진적으로 이루어져야만 한다는 점을 감안하면 이들 NGO들의 적극적인 참여는 더욱 의미가 있는 것이다. 다시 말해 남북한이 화해·협력을 통해 상호신뢰를 구축한 후 점진적으로 민족공동체의 형성을 통한 완전한 통일을 향한 기반을 구축해 나아가는 것이 바람직하다는 말이다.

또한 한반도 통일은 단순히 정치·군사적 국가통합만을 의미하지 않는다. 사회·경제적 통합과 문화적 통합까지 이루어져야 비로소 실질적인 의미의 통합, 즉 완전한 통일이 이루어졌다고 할 수 있다. 그러므로 남북한 통일은 정치·군사적, 경제적, 문화적 평화를 실현하여 분단된 국가를 하나의 완전한

평화공동체로 만들어 가는 과정이라고 봐야한다. 그런데 이런 남북한 간의 교류협력 활성화와 통일기반 구축은 정부의 전유물이나 독점물이 될 수 없다. 남북한 간의 국가통합을 보다 효과적이고 실질적으로 구축해 가기 위해서는 민간단체들의 왕성한 참여가 필수적이다.

주목할 점은 같은 분단국으로서 한국과 자주 비교되는 독일의 경우 역시 민간단체들은 통일과정에서 중요한 역할을 했다는 점이다. 동서독의 경우 이념과 체제의 차이로 인해 정부 간의 대화와 교류가 활성화되지 못한 시기에도 민간단체들은 지속적으로 대화와 교류를 확대시켜 왔던 것이다. 이러한 민간단체들의 역할이 민족간 이질감 해소와 독일의 통일기반 형성에 크게 기여하였다. 따라서 남북한 간에도 정부차원의 당국간 대화·교류와는 별개로 민간차원의 교류협력이 더욱 활성화되는 것은 통일기반 형성에 큰 도움이 될 것이다.

좀 더 구체적으로 말하자면, 통일 분야의 NGO들은 최근 20여 년 동안 민간통일운동이 활발해지면서 통일 이슈와 관련한 집회나 시위, 대북지원과 남북교류 강화, 통일교육, 민족동질성 회복 등과 같은 다양한 활동을 전개하며 통일기반 구축에 중요한 역할을 해왔다. 그러나 이들 단체들의 역할 확대와 중요한 성과에도 불구하고 부분적인 한계를 보여 온 것이 사실이다. 즉, 민간 통일NGO의 역할로 인해 남북교류협력 활성화와 통일기반 구축에 부분적인 성과가 달성되었지만 통일NGO가 많아지면서 구체적인 활동 속에는 문제점과 개선해야 할 점들도 아울러 생겨나게 된 것이다. 예컨대, 각 단체들이 경쟁적으로 이벤트적인 행사를 개최하는 것 등은 실질적인 통일의 증진에는 별로 기여하지 못하고 있다는 평가다. 더구나 김대중 정부가 대북 포용정책을 추진하면서 통일관련 단체들은 진보와 보수의 구도로 양분되었고, 그로 인한 남남갈등이 사회문제로까지 확대되는 양상이 나타났다. 같은 진영 내에서도 운동의 주도권과 추진방법의 차이로 갈등과 대립이 나타나기도 하였다. 특히 진보와 보수단체 간의 남남갈등과 달리 운동진영 내의 주도권 대립은 운동역량을 약화시키는 주된 요인으로 작용하였다. 또한 통일NGO의 남북교류협력과 통일기반 구축활동이 다방면에서 확대되어 왔지만 정파적 편향성, 과도한 이념성, 일방주의적 운동방법론, 대북 정보부족, 비전문성과 인적 역량의 약화, 심각한 재정난, 비민주적 운영 등으로 인해 활동의 효과를 충분히 발휘하지 못하게 하는 요인이 되기도 했다.

하지만 앞서 언급한 것처럼 평화적, 민주적, 점진적 통일을 위해서는 통일 논의의 대중화와 활성화가 필요하며, 그를 위해 효과적인 의사소통구조를 만들고 국민 다수가 참여하여 공감할 수 있는 통일방식과 과정에 대한 합의가 도출되어야 할 것이다. 이를 위해서는 통일NGO들의 활약이 중요성을 갖게 되며, 정부나 시장과 함께 NGO들이 거버넌스를 형성하여 남북한 간의 정치·군사적 통합 및 경제적 통합, 문화적 통합을 통해 평화공동체를 확립하고, 실질적인 국가통합을 이끌어내는 역할을 강화해 나가야만 할 것이다. 이러한 문제의식 하에서 통일NGO의 현황과 역할, 발전방향을 살펴보고 통일 기반 구축을 위한 통일정책 거버넌스 형성방안을 모색해보기로 한 것이다.

다음으로 “동북아 NGO 교류협력의 인프라 구축 및 네트워크 발전방안 모색 연구” 이유는 한국 NGO들이 국내적 급성장에도 불구하고 국제적 연대활동에는 아직 상당히 미약함을 보이고 있기 때문이다. 또한 이런 현상은 한국뿐만 아니라 지역적 차원에서 볼 때 타지역에 비해 동북아 지역이 상대적으로 열세이기 때문이기도 하다. 이는 동북아 지역이 갖고 있는, 그리고 가질 수 있는 상호의존성을 감안할 때 상당히 아쉬운 대목이다. 이런 밀접한 상호의존 관계 속에서도 다자적 지역협력이라는 측면에서 볼 때 동북아는 아직도 갈 길이 요원하기 때문이다. 동북아는 아직도 냉전체제를 대체하는 새로운 지역체제를 형성하고 있지 못하며, 냉전시기 양자 동맹관계의 기본 틀이 유지되고 있음은 주지의 사실이다. 또한 동북아 지역 내 국가간에 복잡하게 얽힌 과거 역사문제가 해소되지 않았고, 그에 따라 피해국가와 가해국가 사이에 정서적 앙금이 잔존하고 있다. 과거 식민지 지배와 전쟁에 대한 화해가 온전하게 이뤄지지 않은 가운데, 한·중·일 각 나라에서는 기회가 있을 때마다 반일, 반중, 반한 캠페인이 벌어지곤 한다.

이러한 점에서 동북아의 지역협력과 관련하여 시민사회의 역할이 주목을 받게 되는 것이다. 동북아와 같이 국가의 역할이 강하고 국가간 정치적 대립과 갈등이 나타나는 지역에서 시민사회는 국가들 간의 장벽을 뛰어넘어 지역문제에 대한 공동의 인식을 형성하고 지역협력을 도모하는 역할을 할 수 있다.³ 하지만 이러한 시민사회에 대한 기대와 달리 그 핵심이라고 할 수

3. 최대석 외, “동북아 NGO 교류협력 현황에 대한 진단과 문제점 파악 및 발전의제 설정,” 황병덕 외 『동북아 지역 내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안』(서울: 통일연구원, 2006), p. 133.

있는 동북아의 NGO 교류협력은 현재 낮은 수준에 머물고 있다. 이는 NGO 교류협력의 양적, 질적 측면에서 모두 그렇다.

우선 양적인 측면에서는 지속성과 활동성을 갖는 동북아 NGO 네트워크가 소수에 불과하다는 것을 지적할 수 있다. 일본군 위안부 문제, 역사교과서 문제 등과 관련한 몇 개의 네트워크를 제외하고서는 의미 있는 수준의 활동 내용을 갖는 NGO 네트워크가 존재하지 않는다. 국가 단위 NGO들의 국제협력 활동은 동북아라는 지역을 매개로 하지 않은 채 바로 동아시아 또는 국제 차원에서 진행되고 있다. 동북아 지역은 소수의 NGO들에게만 활동의 공간으로 존재하고 있는 것이다. 이것은 아직 동북아가 상상의 공동체로서 단일한 ‘지역’으로 자리 잡고 있지 못하다는 것을 의미한다.⁴

질적인 측면에서는 동북아 NGO들의 교류협력의 활동 수준이 높지 않다는 것이다. 동북아 NGO들은 이 지역에서 의미 있는 행위자로 존재하지 않으며 지역 의제에 미치는 영향력도 매우 미미하다. 물론 일본 과거사 청산과 일본군 위안부 문제를 동북아의 공동의제로 만들어내고 부분적이지만 일본의 정책변화를 이끌어내긴 했다. 하지만 그것을 이끌었던 힘의 원천 중 하나가 민족주의 운동이었다는 점에서 일반적인 사례라고 보기 어렵다. 이와 달리 대부분의 동북아 NGO 교류협력 활동은 정보와 경험을 교류하는 정도의 낮은 수준에 머물고 있는 것이 현실이다.

또한 동북아 NGO 교류협력의 연결망 차원에서 보면 다자간 교류협력의 경험이 매우 적고, 양자간 교류협력에 머물러 있다는 것을 지적할 수 있다. 한·중·일이 모두 참여하는 다자간 NGO 교류협력은 일본의 과거사 청산문제와 관련해서만 지속적인 활동이 이뤄지고 있다. 그 외에 환경분야에서 간헐적으로 한·중·일 NGO가 모두 참여하는 교류협력이 진행되고 있고, GPPAC⁵ 동북아 위원회 정도가 다자간 교류협력의 사례로 들 수 있는 정도

4. 지리적 사실이 지역을 정의하는데 빼놓을 수 없는 요소이기는 하지만, 그 지역에 대한 정의는 지역 현실을 구성하는 - 개념화 활동을 포함한 - 인간 활동의 공간적, 시간적 움직임들을 물리적인 범주들 속에다 담아 들이고자 하는 하나의 추상적인 표현 이상일 수 없다. 따라서 지역의 경계와 구조는 둘 다 유동적이며 지역을 정의하는 것은 곧 역사적인 문제인 것이다. 아리프 딜릭, “아시아 태평양이라는 개념: 지역 구조 창설에 있어서 현실과 표상의 문제,” 정문길 외, 『동아시아, 문제와 시각』 (서울: 문학과 지성사, 1995), pp. 43-44.

5. GPPAC은 무력분쟁 예방을 위한 시민사회의 역할을 모색하기 위해 만들어진 것으로, 무력 갈등분쟁에 대한 대처 방식을 사건이 터진 후에 대응(reaction)하는 것에서

이다. 그 외 대부분의 경우에는 양자간 교류협력으로 진행되고 있는데, 그렇다고 양자간 교류협력도 활발한 것이 아니다. 양자간 교류협력은 주로 한국과 일본 NGO들의 교류협력으로 제한되어 있고, 한국과 중국, 일본과 중국 간의 양자간 교류협력은 제대로 이뤄지지 못하고 있다.

NGO들이 다자간 교류협력을 하는 데 있어 초기에 부딪치는 난관은 다른 국가의 NGO들과 관계를 형성하기 어렵다는 점이다. 우선은 동북아 NGO 네트워크의 협력자를 발견하는데 어려움이 있다. 네트워크를 조직하기 위해서는 각 국가에 어떤 NGO가 있는지에 대한 정보가 매우 중요하다. 어떤 NGO가 있는지를 모르고서야 연락을 할 수도 없고 관계를 형성할 수도 없기 때문이다. 국가 단위의 하위 네트워크가 발전되어 있는 경우에는 어떤 하나의 NGO와 연결이 되면 쉽게 다른 NGO들에게 전파될 수 있다. 하지만 동북아의 경우 각 국가별로 하위 네트워크의 발전 정도가 매우 취약하기 때문에 그러한 연락은 확산되지 못하고 단절되기가 쉽다. 특히 중국 NGO의 경우에 이 문제가 매우 심각하다.

이는 동북아 지역 차원의 사회적 관계망이 발전되어 있지 못하다는 것을 의미한다. NGO의 네트워크는 이를 조직하는 주체들이 갖고 있는 인적 관계를 통해서 조직되고 확대된다. 각 국가의 NGO에 대해 구체적인 정보가 있어도 기존에 아무런 관계가 형성되어 있지 않은 상태에서의 접촉은 제한적일 수밖에 없다. 공식적인 접촉은 공식적인 반응만을 내오게 할 가능성이 높기 때문이다. 따라서 공식적인 접촉과 함께 네트워크 조직 주체의 다양한 인적 관계를 통한 비공식적인 접촉이 함께 이뤄져야 조직이 수월하게 될 수 있다. 이러한 인적 관계는 조직 주체인 NGO가 갖고 있는 모든 관계, 즉 NGO 내부, 학계, 전문가, 재단, 기업, 언론, 정당, 정부 등의 영역에 있는

이를 사전에 예방(prevention)하는 것으로 전환하는 것을 목적으로 하고 있다. GPPAC은 2002년에 유럽갈등예방센터(ECCP: European Centre for Conflict Prevention)가 2005년 유엔본부에서의 국제회의를 이끌기 위한 전세계적에 걸친 통합프로그램을 제안하면서 시작되었다. 이에 따라 전 세계를 15개 지역으로 나눠서 준비해왔는데, 동북아에서는 2004년 2월에 일본 동경에서 제1차 GPPAC 동북아위원회 회의가 개최되었다. GPPAC 동북아위원회에는 한국, 중국, 일본, 러시아, 몽골, 대만이 참여하였고, 주요 도시에 포칼 포인트(focal point)를 두어서 연락을 담당하게 하였다. 포칼 포인트는 한국의 서울, 중국의 베이징, 상하이, 난징, 홍콩, 일본의 도쿄, 나고야, 러시아의 블라디보스톡, 몽골의 울란바토르, 대만의 타이베이에 두었다. GPPAC 동북아위원회는 2005년 7월 뉴욕 유엔본부에서 국제회의가 개최된 이후 활동성이 약화되었지만 지금도 느슨한 네트워크로 운영되고 있다.

사람들과의 모든 관계들을 말하는 것이다. 이들을 통해서 다른 나라의 NGO와 연결될 수 있는 기회가 많아야 하는데, 동북아에서 각 집단들 간의 관계가 얽기 때문에 중간 매개자를 통한 접촉이 쉽지 않다.

그나마 NGO들이 국경을 넘어서는 사회적 관계망과 연결되어도 실제로 교류협력을 시작하는 데에는 다른 제약들이 존재한다. 대부분의 NGO들은 재정과 인력이 모두 취약하기 때문에 국경을 넘어 외국 NGO들과 교류하기가 쉽지 않다. 따라서 현재 동북아 차원에서의 NGO 네트워크에 참여하는 NGO는 소수에 불과할 수밖에 없는 것이다. 특히 이런 문제들은 중국 NGO의 경우에 더욱 심각하기 때문에, 그동안 동북아 NGO 교류협력이 한·일 중심으로 진행될 수밖에 없었던 것이다.

좀 더 구체적으로 말하자면 동북아에서 NGO 네트워크가 발전하기 위해서 논의해야 될 의제는 크게 6가지로 정리된다.⁶

첫째는 동북아 지역 NGO의 정체성이 형성되어야 한다. NGO 교류협력은 어떤 과제에 대한 공동의 인식에 기초해서 이뤄진다. 따라서 공동의 과제로 각국 NGO들이 받아들이지 않는다면 NGO들이 교류협력을 해야 할 필요성을 느끼지 못할 것이다. 이러한 공동 인식이 동일 지역 NGO의 공동의 정체성으로 형성되는 것이다.

둘째는 동북아 지역 문제에 대한 정책의 전문성을 확보하는 일이다. 동북아 NGO 네트워크 활동을 통해 생산되는 정책 결과물은 매우 빈약하기 짝이 없다. 보통의 경우 회의에서 발표된 자료와 성명서가 고작이라고 할 수 있다. NGO가 정책 대안을 마련하기 위해서는 특정 사안에 대한 현황과 문제점에 대한 분석, 정책 대안의 형성, 효과적인 정책 수단과 절차, 새로운 정책 도입에 따른 영향 등을 종합적으로 다뤄야 한다. 또한 국가 차원이 아닌 동북아 지역의 차원에서 정책을 고민하고 생산해 낼 수 있어야 한다.

셋째는 지방 내지 국가 단위 NGO의 동북아 협력활동 촉진을 들 수 있다. 즉, 현재 동북아 NGO 교류협력은 소수의 NGO들을 중심으로 진행되고 있다. 국가를 넘어서서 NGO 교류협력 활동을 추진하는 것은 일반적으로 국가 또는 지방 단위의 NGO들에게 있어서는 매우 벅찬 일이다. 따라서 국제적인

6_최대석 외, “동북아 NGO 교류협력 현황에 대한 진단과 문제점 파악 및 발전의제 설정,” pp. 251-256.

이슈에 대한 파악을 하기도 어렵고, 별도의 국제협력 활동을 하는 담당자가 없으며, 일회적으로 국제회의에 참가하려고 해도 경비와 언어문제로 많은 어려움을 겪게 된다.

넷째는 동북아 NGO 교류협력을 위한 안정적 재원조달이 이루어져야 한다. NGO들에게 있어서 재정문제는 숙명적인 것이다. 역사가 길고 국제적 명성을 얻은 일부의 국제 NGO를 제외하고서는 대부분의 NGO가 재정의 취약성으로 심각한 어려움을 겪는다. NGO를 후원하는 기부자들은 재난의 희생자나 취약계층 지원 프로그램에 대해서는 높은 관심을 보이지만, NGO 자체의 운영을 위한 자금이나 연대활동에 대해서는 기부에 소극적이다.

다섯째는 국제기구와의 파트너십 형성이다. 탈냉전 이후 국제기구들은 시민사회와의 파트너십 형성에 매우 적극적이다. 유엔 산하의 각 기구들은 시민사회와의 협력을 위한 정책을 마련하고 프로그램을 개발하고 있다. 하지만 동북아에서는 아직 국제기구와 시민사회의 파트너십이 제대로 갖추어져 있지 못하다.

여섯째는 동북아 NGO 교류협력에서 커뮤니케이션 기술의 효과적인 이용이다. 최근 정보통신 기술의 발달은 많은 부분에서 NGO 교류협력에 도움을 주고 있다. 많은 비용이 드는 직접적인 만남을 통하지 않고서도 홈페이지, 이메일 등을 통해 신속하게 정보를 공유하고 의사소통을 할 수 있게 되었다. 하지만 동북아에서는 아직도 소수의 NGO만이 영문 홈페이지를 운영하고 있고, 그마저도 충분한 정보를 담고 있지 못하다.

이러한 발전의제들이 NGO들의 자체 노력만으로 해결될 수 있으리라고 기대하는 것은 현재로서는 매우 난망한 일이다. 아니 이를 기대할 수 있을지는 모르지만 그러면 매우 장기간의 시간이 소요될 것이다. 따라서 동북아 NGO 네트워크의 발전의제를 해결하기 위한 다양한 정책적 지원방안들에 대한 연구가 필요하다. 그런 취지에 부응하기 위해 본 연구가 추진된 것이다. 즉, 동북아 지역 내 NGO 교류와 연대활동을 활성화하고 더욱 제도화하기 위한 여건과 환경 마련을 위해 현재의 인프라에 대한 실태파악과 발전방안을 살펴보고자 하는 것이다.

2. 연구 범위 및 방법

본 연구의 분석대상은 위에서 언급하였듯이 크게 두 가지이다. 즉, 하나는 통일관련 NGO들이고 다른 하나는 동북아, 특히 한·중·일 간 교류협력 혹은 연대활동을 하는 NGO들이다. 그러므로 본 연구의 공간적 범위는 한국과 동북아라고 할 수 있다. 그런데 여기서 동북아의 범위에 대해 잠시 논의가 필요할 것 같다. 즉, 동북아의 범위를 어떻게 설정할 것인가의 문제에 대한 논의이다. 동북아라는 지역에 대한 개념은 다소 모호한 개념임에는 틀림이 없다. 지역적인 공간을 가리키는 말인지 아니면 동북아에 속한 행위자(주로 주권국가)를 지칭하는 말인지 문맥이나 정황에 따라 바뀌기가 쉽기 때문이다. 지리적으로 가장 확대된 개념으로서의 동북아는 한국, 중국, 일본, 러시아, 몽골, 타이완, 홍콩 등을 포괄하며, 행위자를 중심으로 보면 미국을 포함시키기도 한다. 지리적 공간에 들어와 있지는 않아도 정치, 경제, 군사적으로 중요한 행위자로 역할을 하기 때문이다.

하지만 NGO 교류협력에서 보면 동북아의 범위를 확정하는 것이 상대적으로 쉽다. 지리적 공간을 기준으로 하면 앞서와 동일하겠지만, 행위자를 기준으로 하면 사실상 한국과 일본이 중심이고 중국이 포함되는 정도가 NGO 교류협력의 동북아 범위일 것이다. 이는 동북아라는 지역적 정체성을 갖고 교류협력을 하는 NGO들이 별로 없다는 것을 의미한다. 따라서 여기에서는 동북아의 범위를 가장 좁은 한·중·일로만 한정하고자 한다. 동북아 NGO 교류협력이 활발하지 않은 상황에서는 지역의 범위를 가능하면 좁혀서 살펴보는 것이 필요하다. 그럼에도 한계가 있는 것이, 동북아 NGO 교류협력의 인프라를 살펴보는 데 있어서 중국은 NGO 교류협력의 인프라가 거의 발달이 되어 있지 않기 때문에 한국과 일본을 중심으로 논의가 진행될 수밖에 없다는 것이다.

본 연구에서 사용하는 연구방법으로는 크게 문헌분석, 설문조사, 심층면접 등 3가지이다. 첫째는 문헌조사 및 분석이다. 한반도 평화 및 통일과 관련된 NGO활동 실태, 그리고 동북아 NGO들의 현황 및 문제점에 대한 연구는 지난 2년간 이미 2차례 진행된 바 있다. 따라서 선행연구에서 축적된 데이터와 분석 및 제안내용들을 꼼꼼히 참고하여 본 연구의 분석에 충분히 반영하였다. 또한 주요 NGO들의 홈페이지를 참조하여 해당 NGO들의 설립취지와

주요 활동방향 및 내용에 대해서도 참조하였다. 아울러 학계와 NGO활동가들에 의해 출간된 기존의 관련 논문과 저술들을 참고하였다.

둘째는 설문조사이다. 특히 국내 통일 NGO들의 현황파악과 그들의 활동내용 및 업적평가에 관해서는 직접 NGO들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 좀 더 구체적으로 말하자면 설문조사의 내용과 방법은 다음과 같다.

가. 조사항목

조사목적에서 밝힌 통일 대비 NGO와 관련된 제반 사항의 기초자료를 수집하기 위해 문헌조사를 먼저 실시하였고, 이를 통해 영역별로 설문항목을 구조적으로 설정하였다.

통일관련 NGO를 대상으로 하는 설문의 구성항목은 크게 ① 남북교류협력 활성화와 NGO의 역할, ② 국내적 통일기반(통일인프라) 구축과 NGO의 역할, ③ 통일정책 거버넌스와 NGO의 역할 등 3개 부분으로 세분화하였으며, 각 영역별 구체적인 설문항목들은 아래와 같다.

(1) 남북교류협력 활성화와 NGO의 역할

- ① 국내 NGO 수
- ② 국내 NGO의 역할
- ③ 가장 활발한 남북 NGO 교류 분야
- ④ 통일 대비 NGO의 중요역할
- ⑤ NGO의 남북한 신뢰회복 기여도
- ⑥ NGO의 북한변화 영향력
- ⑦ NGO의 민족동질성 회복 기여도
- ⑧ 남북공동행사에 대한 NGO 남북교류협력 사업추진 역할정도
- ⑨ 남북한 경제분야 교류협력 비교 시 NGO 남북교류협력이 남북한관계 개선에 미치는 영향력
- ⑩ NGO의 북한인권 고려정도
- ⑪ 남북교류협력의 활성화과정에서 NGO의 문제점
- ⑫ 정부정책, 핵문제 등 외부요인의 NGO 남북교류협력 영향력

(2) 국내적 통일기반(통일인프라) 구축과 NGO의 역할

- ① 북한 통일문제 관련 국민적 관심 및 합의구축에서 NGO의 역할
- ② 북한 통일문제 관련 국민적 관심 및 합의구축에서 NGO의 활동분야
- ③ 통일기반 구축을 위해 NGO가 할 일
- ④ 정부의 대북정책이 NGO간 이념적 편향에 따른 갈등에서 영향력
- ⑤ 북한의 대남정책이 NGO간 이념적 편향에 따른 갈등에서 영향력
- ⑥ 통일기반 구축과정에서 북한의 변화 유도를 위한 NGO의 주요사업
- ⑦ 통일기반 구축과정에서 남북한 동질성 제고를 위한 NGO의 주요사업
- ⑧ 통일기반 구축과정에서 인적 네트워크를 위한 NGO의 주요사업분야

(3) 통일정책 거버넌스와 NGO의 역할

- ① 단체의 이념적 성향
- ② 정부의 대북 통일정책을 위한 NGO의 의견 반영정도
- ③ 정부의 대북 통일정책을 위한 NGO의 객관적인 모니터링 역할수행정도
- ④ 통일정책 거버넌스 관점에서의 NGO 역할 분야
- ⑤ 정부의 대북 통일정책에 대한 NGO의 의견반영 방법
- ⑥ 통일정책 거버넌스 관점에서 NGO의 역할 중 가장 시급한 분야
- ⑦ 통일정책 거버넌스 형성 관점에서의 언론보도 태도의 영향력
- ⑧ 북한통일 문제와 관련한 NGO의 갈등정도
- ⑨ 북한통일 문제와 관련한 NGO들 간 갈등원인

나. 분석방법

설문항목에 대한 척도는 명목척도를 이용하였고, 분석도구로는 SPSS v12.0을 사용했다. 분석기법은 각 설문항목에 대한 빈도분석을 실시했다.

다. 모집단 및 표본설계

조사대상 NGO의 모집단은 100개였고, 그 중 85개의 NGO에서 응신이 와서 회수율이 85%였다. 따라서 표본의 크기는 총 85개의 NGO를 대상으로 했고, 표본의 추출방법은 단순무작위 추출법을 사용했다. 자료수집의 방법은 개인면접과 메일접수를 병행하였다. 조사기간은 2007년 7월 4일부터

2007년 7월 13일까지였고, 신뢰도는 95%±10.3 이다.

동북아 NGO들의 연대활동에 관해서도 설문조사를 활용하였다. 직접 실시한 것은 아니지만 아시아에서 활동하고 있는 초국가적 사회운동단체(TSMO)에 대한 귀중한 자료여서 많은 부분 본 연구에서 활용하였다. 그 조사는 서남재단에서 2006년 실시한 것으로 『아시아 연대운동단체 백서』의 부록에 수록되어 있다.

세 번째 연구방법은 심층 면접조사(interview)이다. NGO단체들을 대상으로 설문조사를 실시함과 더불어 대표적인 NGO활동가와 전문가들을 대상으로 심층적인 인터뷰를 실시한 것이다. 설문조사가 다소 피상적이고 거시적 경향 파악이 목적이려면, 심층 인터뷰는 보다 구체적이면서도 NGO활동의 의도와 성격에 대해 세밀한 분석을 가능케 해주었다. 특히 NGO활동가들의 자신들의 활동에 대한 자체적인 평가와 아울러 전문가들의 평가를 동시에 실시함으로써 양쪽 결과의 상호비교를 통한 흥미로운 분석이 가능토록 했다.

3. NGO 연구의 이론적 기초

본 연구의 주된 분석대상은 통일 NGO와 동북아 NGO네트워크이다. 따라서 이들의 실제 활동과 유형을 알아보기 전에 이들에 대한 개념적 이해와 이론적 논의가 선행되어야 할 것이다. 이에 본 연구에서는 연구의 기초에 속하는 개념과 유형들에 대해 먼저 알아보려고 한다.

가. 통일 NGO의 개념과 유형

우선 본 연구에서 사용하고 있는 용어들의 개념에 대해 먼저 알아볼 필요가 있다. 본 연구에서 말하는 통일 NGO란 국내 시민사회단체 중 통일에 대비하여 남북한의 국가통합을 위하여 활동하는 단체들을 “통일대비 국내 NGO”라 일컫는다. 이들 통일 NGO들은 앞에서 언급했듯이 다른 분야 NGO들과 마찬가지로 상당히 활발하고 다양한 활동범위와 활동방식을 갖고 있다. 그렇지만 본 연구에서는 이들의 활동영역을 크게 3가지로 나누어 분석하였다. 즉, 남북한 교류협력 활성화, 국내적 통일기반 구축, 그리고 통일 거버넌스 구축 등이 해당된다.

첫째로 남북한 교류협력 활성화 역할은 먼저 남북한 간의 경제교류협력이 보다 활발하게 이루어지도록 도와주는 역할이다. 이와 더불어 대북 인도적 지원활동, 금강산 등 관광평화사업 진흥, 그리고 남북한 간 마음의 장벽을 허무는 문화교류 주도 등이 대표적 NGO들의 활동이다.

둘째로 국내적 통일기반 구축 역할은 일차적으로 한반도의 정치군사적 대립과 갈등을 해소하고 평화를 구축하기 위한 활동, 즉 정군평화 촉진활동을 다양하게 전개하여 한반도의 평화와 통일기반을 구축하는데 중요한 역할을 하고 있다. 구체적으로는 평화체제 구축과 통일환경 조성, 한반도 평화와 통일의 선순환적 구조 형성, 그리고 한반도 통일과 동북아 평화를 위한 연대활동 등을 수행한다.

셋째로 통일 NGO들은 남북한 통일 거버넌스 구축에도 큰 역할을 담당하고 있다. 여기서 통일 거버넌스라 함은 다양한 통일 주체들의 능력을 결집하여 남북한 간의 공동번영과 평화공동체를 실현하려는 개념으로 정의된다. 즉, 통일정책 거버넌스는 정부와 통일NGO, 시장, 국제사회가 협력적 정책 네트워크를 구성하여 각자의 전문성과 참여도를 높이고, 주체 간의 연결성을 강화해 통일기반 구축에 있어서 효율성을 증가시키고, 남북통합이라는 목적을 달성해 가는 과정과 정책이라고 할 수 있다. 구체적인 내용으로는 냉전적 법과 제도 개폐운동, 북한 주민 인권개선운동, 그리고 통일교육을 통한 남북통합 운동 등이 포함된다.

나. 인프라의 개념과 유형

다음으로 개념정의가 필요한 것은 “인프라”이다. 흔히 사용하는 인프라라는 용어는 사회구조 또는 조직의 기반이라는 인프라스트럭처(infrastructure)를 줄여 쓴 것으로 경제활동의 기반을 형성하는 기초시설을 의미한다. 하지만 최근에는 경제활동에만 한정하지 않고 어떤 일이나 분야에서 그것을 수행하기 위해 필요한 제반 환경과 시설을 지칭할 때 일반적으로 사용된다.

그런데 이를 비경제적인 분야에 사용할 때는 매우 명확히 개념을 정의할 필요가 있다. 그렇지 않으면 의미 전달을 명확히 하지 못하고 도리어 혼란을 불러일으킬 수 있기 때문이다. 예를 들어서 ‘NGO 인프라’, ‘NGO 교류협력 인프라’, 그리고 ‘동북아 NGO 교류협력 인프라’에서 각각 사용된 인프라는

그것이 포괄하는 범위가 서로 다르다. 인프라의 사전적 의미가 갖고 있는 사회구조 또는 조직의 기반이라는 측면에서 보면, 우선 'NGO 인프라'에서 인프라는 가장 넓은 범위의 NGO 관련 사회구조 또는 기반을 지칭한다. 반면에 'NGO 교류협력 인프라'라고 할 때의 인프라는 'NGO 인프라' 중 교류협력과 관련된 사회구조 또는 기반을 의미하는 것으로 그 범위가 제한될 것이다. NGO 활동은 교류협력만 있는 것이 아니라 서비스 공급, 정책 활동, 주창 활동 등 다양하게 있고, 각각의 활동과 관련해서 인프라라는 용어를 사용할 수 있기 때문이다. 더욱이 '동북아 NGO 교류협력 인프라'라고 한다면 앞서 용례보다도 훨씬 작은 범위를 지칭하게 된다. 'NGO 교류협력' 중에서도 국내에서의 교류협력이나 동북아 이외 지역과의 교류협력은 제외하고 동북아 지역에서의 교류협력에 관련된 인프라로만 한정되기 때문이다.

하지만 실제 분석에 들어갔을 때는 상호 간의 경계들이 모호해서 이러한 기준으로 명확하게 구분하는 것이 어려운 경우들이 발생한다. 이러한 점에서 NGO 교류협력을 국내 교류협력과 국제 교류협력으로 일차적으로 구분하는 것이 필요하다. 국내 교류협력과 국제 교류협력은 여러모로 차이가 있는데, 국제 교류협력은 우선 실무자의 외국어 구사 능력이 요구되고, 활동 비용도 국내 교류협력보다 고비용적이며, 일상적인 사업영역을 갖기가 어렵기 때문에 사업의 지속성을 담보하기가 어렵다. 이러한 차이들에 유의하면서 한국, 중국, 일본이라는 동북아의 지역적 범위에서 교류협력의 여건과 환경이 어떠한지를 살펴보는 것이 동북아 NGO 교류협력의 인프라 실태 연구라고 할 수 있다.

또한 인프라라고 할 때 그것을 구성하고 있는 것이 무엇인지를 명확히 하는 것도 쉽지 않은 일이다. 정치학, 경제학, 사회학 등 다양한 학문 영역에서 인프라라는 용어를 사용하고 있지만, 그것의 구성요소에 대해서는 논자들마다 매우 상이하다는 것을 알 수 있다. 그 중에서 한반도 통일과 동북아 지역과 관련한 인프라 논의에는 다음과 같은 것이 있다.

우선 한반도 통일과 관련한 것인데, 그 중에서 박영규·김수암은 통일인프라에 대해 매우 구체적으로 분류 정의하고 있다. 그들은 통일인프라를 다양한 기준을 통해서 구분하고 있는데, 첫째, 정신적 인프라와 물질적 인프라의 구분, 둘째, 정치, 경제, 사회, 문화 등 분야별 인프라의 구분, 셋째, 지역을 기준으로 한 국내적 인프라와 국제적 인프라의 구분이 그것이다. 이러한

세 가지 기준을 적용해서 국내적 통일인프라를 의식, 제도, 정치, 경제, 사회·문화의 5가지 인프라로 나누고 있다. 여기에서 의식인프라는 통일인프라의 정신적 영역으로 통일에 대한 국민의식, 여론, 문화 등이 중요 구성요소이고, 제도인프라는 통일인프라 전반의 법, 제도, 기구 등이 구성요소이다. 그리고 정치·경제·문화인프라는 각각 정치공동체, 경제공동체, 문화공동체의 형성을 위한 인프라로 설명하고 있다.⁷

한편 양문수 등은 통일인프라 중 경제분야 인프라를 인적인프라, 제도적 인프라, 물리적 인프라, 재정금융적 인프라로 구분하면서, 각각의 의미에 대한 규정을 시도하고 있다.⁸ 그는 인적인프라는 주체의 문제로, 제도적 인프라는 법, 규칙, 관행 등과의 관계 속에서 그 범주를 파악하고 있다. 그리고 물리적 인프라는 교통·운수·통신·전력 등과 같은 사회간접자본을 중심으로, 재정금융적 인프라는 실물부분의 경제협력 및 경제통합을 재정 및 금융의 측면에서 지원하는 것으로 설정하고 있다.

동북아 지역차원의 인프라 관련 연구로는 동북아 한민족 공동체 관련 연구와 동북아 협력의 인프라 실태에 관한 연구가 있다. 배정호 등은 동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라를 교육인프라, 문화인프라, 경제인프라, 교류인프라로 구분하고 있다.⁹ 하지만 그는 인프라를 이렇게 구분한 근거를 따로 설명하고 있지 않을뿐더러, 각각의 하위 인프라 내용에 대한 설명도 매우 단편적이고 피상적 서술에 머물러 있다. 예를 들어 교류인프라의 경우에는 ‘해외 한민족 제전’, ‘재외 한민족 올림픽’, ‘한민족 예술제’, ‘한민족 문화제’, ‘한민족 IT기술 제전’, ‘세계한상대회’, ‘세계 상공인 대회’, ‘글로벌 한민족 경영인 대회’, ‘글로벌 차세대 지도자 대회’ 등의 행사 중심으로 파악하고 있는 것이 대표적이다. 이와 달리 박종철 등은 지역통합의 관점에서 인프라의 범주를 경제, 안보, 정치, 문화의 네 범주로 구분하고 있는데, 이는 인프라를 중심으로 한 구분이 아니라 지역협력의 영역을 중심으로 한 구분에

7- 박영규·김수암, 『종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사』 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 14-19.

8- 양문수 외, 『경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 4-6.

9- 배정호 외, 『동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축방안』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 153-165.

불과하다고 할 수 있다.

인프라 구분과 관련한 이상의 논의에서 시사점은 한반도 통일, 지역 등 광의의 주제와 관련한 인프라는 우선 정치, 경제, 문화 등 각 부문 영역별로 구분하는 것이 필요하다는 것이다. 그리고 각 부문 영역별로 들어가게 되면 인프라의 본래 뜻인 사회구조 또는 조직 기반과 관련한 (인적) 주체, 재정, 제도 등을 기준으로 인프라를 구분하는 것이 적실할 것 같다. 대부분의 경우에는 인적, 재정적, 제도적 인프라를 기본 구성으로 하는 것이 무난해 보인다.

이에 본 연구에서는 동북아 NGO 교류협력 인프라를 인적 인프라, 재정적 인프라, 제도적 인프라로 구분한다. 인프라의 구성이 실제 현실을 반영하지 않은 채 복잡하게 구분되어 있으면 오히려 혼란만을 일으킬 뿐이기 때문이다.

인적 인프라는 국제교류협력의 주체 형성 및 연결망에 대한 것이다. NGO 들이 국제교류협력을 하기 위해서는 이를 담당할 전담 인력이 양성되어야 하며, 이들이 상호 연결될 수 있는 동북아의 사회적 관계망이 형성되어야 한다. 이를 용이하게 해 주는 기반과 환경이 인적 인프라인 것이다. 이러한 점에서 동북아 NGO 교류협력의 인적 인프라로 우선적으로 생각해 볼 수 있는 것이 NGO들의 다양한 네트워크라고 할 수 있다.¹⁰ 동북아 NGO 네트워크에의 참여를 통해 지방 또는 국가 수준에서 활동하는 NGO 활동가들이 국제교류협력의 주체로 성장하며, 이들 NGO들의 사회적 관계망도 국가 단위를 넘어서서 동북아 지역 차원으로 확대되는 것이다. 여기에서 한 발 더 나아가 각 영역의 NGO들이 국제교류협력 실무자들을 위해 진행되는 각종 교육프로그램도 주요한 인적 인프라의 하나라고 할 수 있다.¹¹

¹⁰-NGO 네트워크는 연구자에 따라 다양하게 구분되고 있는데, Liebler & Ferri는 이들 중 공통적으로 사용되고 있는 정의에 기초해서 NGO 네트워크를 ① 실행공동체 (Communities of Practice), ② 지식네트워크(Knowledge Networks), ③ 부문네트워크(Sectoral Networks), ④ 사회변화 또는 주창네트워크(Social Change or Advocacy Networks), ⑤ 서비스제공 네트워크(Service Delivery Networks) 등 5가지 유형으로 구분하고 있다. Claudia Liebler and Marisa Ferri, "NGO Networks: Building Capacity in a Changing World," pp. 16-17. <http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/private_voluntary_cooperation/conf_leibler.pdf>.

¹¹-이러한 기준에서 볼 때 NGO 활동가의 국제협력 교육을 위한 정부 및 민간재단의 재정적 지원 프로그램과 국제협력 실무자들을 양성하는 대학 기관도 인적 인프라에 포함된다고 할 수 있다. 하지만 여기에서는 그 모두를 인적 인프라에 포함시키지 않고, 교육을 위한 재정지원 프로그램은 재정적 인프라에, 대학기관은 제도적 인프라에 포함시켰다. 그 두 가지가 모두 인적 주체와 관련된 것이긴 하지만 이를

재정적 인프라는 동북아 NGO 교류협력을 위한 자원 조달에 대한 것이다. 국가를 벗어난 교류협력 활동에는 많은 재정이 소요되는 데, 이를 조달할 수 있는 기반과 환경이 재정적 인프라인 것이다. NGO들이 접근할 수 있는 재원은 정부(지방자치단체 포함), 기업, 재단, 국제기구의 지원금 등 크게 네 가지인데, NGO들의 국제교류협력에 필요한 자금을 제공하는 이러한 기관 및 재정 지원 프로그램을 재정적 인프라로 보았다.

제도적 인프라는 동북아 NGO 교류협력을 용이하게 해 주는 법률, 규칙, 기구에 대한 것이다. 제도란 규칙이나 법률 등 공식적인 제약요인일 수도 있고, 규범이나 가치체계 등 비공식적인 제약요인일 수도 있으며, 혹은 공동체의 구성원들이 지극히 당연시하면서 공유하고 있는 의미체계일 수도 있다.¹² 제도를 포괄적으로 정의한다면 “정치와 경제 각 부문에서 개인들 사이의 관계를 구조화시키는 공식적 규칙, 순응절차, 표준화된 관행”이라고 할 수 있다.¹³ 하지만 동북아 NGO 교류협력의 제도적 인프라에서 제도는 좁은 의미의 제도, 즉 공식적인 규칙이나 법률, 그리고 그에 의거한 기구에 한정해서 다룬다. 본 연구는 제도적 인프라에 대학도 포함시켰는데, 법률에 의거해서 설립되지 않았다 하더라도 대학을 고등교육제도와 분리해서 보기는 어렵다고 보았기 때문이다.

본 연구에서 인프라의 순서를 인적, 재정적, 제도적 인프라로 한 것은 인프라의 발전과정과 현재 형성되어 있는 각 인프라의 수준을 고려한 것이다. 인프라의 형성은 NGO 교류협력의 주체가 형성되어 활동을 하는 것이 시작이 되고, 그 다음으로 이들이 보다 나은 기반과 환경을 만들어가는 과정에서 재정적, 제도적 인프라로 확산되는 과정을 거친다. NGO의 요구와 주체적 노력 없이 재정적, 제도적 인프라가 형성되는 것이 아니기 때문에, 인적, 재정적, 제도적 인프라의 순서로 살펴보는 것이 실태를 파악하는데 도움이 된다고 보았다.

담당하는 기관의 성격이나 중심적인 역할을 고려할 때 이와 같이 구분하는 것이 적절하다고 판단했다.

12-하연섭, 『제도분석: 이론과 쟁점』 (서울: 다산출판사, 2003), p. 7.

13-Peter Hall, *Governing the Economy: The Politics of State intervention in Britain and France* (New York: Oxford University Press, 1986), p. 19.

다. 네트워크의 개념과 유형¹⁴

네트워크와 네트워킹이라는 용어는 특히 NGO 사회에서 매우 광범위하게 사용되고 있다. 이 용어들이 뭔가 새롭게 보이지만 사람들은 오랜 옛날부터 네트워킹을 해왔다. 사람들은 어디서나 항상 자신들이 직면한 문제들을 해결하기 위해 사회적 관계를 이용해왔다. 마음이 맞는 사람들과 기회나 제약들에 대한 정보를 함께 나누는 것은 어느 곳에서도 사회적 삶의 본질적 요소이다. 그래서 네트워킹은 오래된 관습의 새로운 이름이라고 말해지기도 한다. 그럼에도 불구하고 네트워크는 최근에 다양한 유형의 문제들에 대한 새로우면서도 다목적의 해결책으로 종종 제안된다.¹⁵

네트워크라는 말은 다양하게 사용되는데, 주요 사용되는 개념으로는 대개 5가지가 있다.¹⁶ 첫째는 Plucknett의 개념규정으로, 네트워크는 목적 또는 목표를 공유하는 독립적 개인 및 기구들의 모임이며, 네트워크 회원들은 자원을 제공하고 양방향의 교류와 의사소통에 참여한다는 것이다. 다음으로는 Engel의 정의가 있는데, 그는 네트워킹을 서로 간에 관계를 만들려는 의식적인 노력을 통해 진행되는 과정으로 규정하고, 네트워크는 그러한 노력의 결과로 출현하는 대체로 공식적이고, 지속성을 갖는 관계 양식 (relational pattern)이라고 정의한다. 그리고 네트워크를 통한 핵심사업은 생산물을 산출하거나 서비스를 공급하는 것이 아니라, 사회적 학습과 의사소통, 그리고 담론을 생산(making of meaning)하는 것이라고 한다. 또다른 정의는 Creech와 Willard의 공식적 지식 네트워크에 대한 개념정의인데, 공동의 관심사에 대해 함께 일하는 전문 기구들 혹은 전문가들의 그룹을 지칭한다. 지식 네트워크는 각자의 연구와 의사소통 능력을 강화하고, 지식 베이스를 공유하며, 국가 또는 국제 차원에서 의사 결정자들의 요구에 부응해서 해결책을 발전시키는 역할을 수행한다고 한다. 이에 Carley와 Christie는 네

14- 이 부분의 내용은 황병덕·김영호·강동완, “서론,” 황병덕 외, 『동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안』 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 8-12와 pp. 20-23을 주로 참조했음.

15- Hans Holmen & Magnus Jirstrom, *Optimizing Efforts: A Practical Guide to NGO Networking* (New York: UNDP/Drylands Development Center, 2000), p. 5.

16- Suzanne Taschereau and Joe Bolger, “Networks and Capacity,” *European Centre for Development Policy Management*, (September 2005), p. 2.

트위크를 계층적인 사회조직망이 아니라, 조직 간의 연합을 발전시키는 것을 가능케 하는 사회형태의 토대를 이루는 것으로 규정한다. 끝으로 Milward와 Provan(2003)에 따르면, 네트워크는 조직이나 개인이 협력과정을 받아들이고, 공동 의사결정과정에 참여하며, 단합된 통일체(coherent entity)로서 행동을 시작할 때 형성된다고 한다. 이러한 조직 간 형태(inter-organizational form)들은 제휴(partnership), 연합(coalition), 동맹(alliance), 전략적 동맹 네트워크(strategic alliance network), 컨소시엄(consortium) 등으로 나누어진다고 한다.

이와 같이 다양한 네트워크에 대한 정의에도 불구하고 네트워크에 대한 공통적인 특징들을 발견할 수 있다. 첫째, 네트워크는 다양한 목적들을 위해 만들어지며 다양한 구조들을 갖고 있다는 것이다. 둘째, 네트워크는 비공식적일 수도 있고 공식적일 수도 있다는 점이다. 비공식적인 네트워크는 종종 특정한 사건이나 상황에 대한 대응을 위해 만들어지며, 공식적인 네트워크는 명시적인 회원 자격에 대한 조건과 명료하게 연결된 관리방식과 의사소통 구조를 갖고 있다. 셋째, 네트워크는 회원들을 위한 단순한 자원센터(resource center) 이상의 것이라는 점이다. 회원들의 기여와 기대이익에 따라 매우 다양한 유형의 네트워크들이 존재하게 된다. 대부분의 네트워크들이 지식과 정보의 공유를 매우 중요한 활동으로 여기고 있지만, 실상 네트워크의 핵심은 회원들 간의 유대라고 할 수 있다.¹⁷

네트워크의 속성을 이해하는데 조직과의 차이를 비교하면 도움이 된다. 조직이란 일반적으로 법률에 의해 공식적으로 등록된 법적 기구이며, 영구적인 주소가 있고, 소유권과 권한에 대해 규정이 있다. 반면에 네트워크는 이러한 공식적인 특성들을 필요로 하지 않으며, 일반적으로 조직보다 덜 위계적이고 관료적이다. 네트워크가 조직의 형태로 설명됨에도 불구하고, 네트워크는 정보의 유포와 조직과 개인들을 연결해준다는 점에서 조직과는 구별된다. 보통 조직은 외부의 고객이나 수혜자들에게 상품 또는 서비스를 제공하는 것을 목적으로 한다. 하지만 네트워크는 우선적으로 내부의 구성원들에게

¹⁷-Claudia Liebler and Marisa Ferri, "NGO Networks: Building Capacity in a Changing World" Study Supported by Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance Office of Private and Voluntary Cooperation, USAID (November 2004), p. 15.

그러한 것들을 제공하기 위해 만들어졌다는 점에서 크게 다르다.¹⁸

이런 개념과 특징을 가진 네트워크에는 여러 종류의 모습을 띤다. 그러다 보니 네트워크의 유형화 자체마저도 다양하다. 분류의 기준이 각기 다르기 때문이다. 아래 <표 I-1>은 네트워크의 주요 구분 기준과 그에 따른 네트워크 유형을 잘 정리해 놓은 것이다.

<표 I-1> 네트워크의 구분기준과 유형

구분기준	유형	구분자
중심 목적 /동기	<ul style="list-style-type: none"> - 실행 공동체(communities of practice) - 지식 네트워크 - 부문 네트워크 - 사회변화/주창(social change/advocacy) - 서비스 제공 네트워크 	Liebler & Ferri
활동 유형	<ul style="list-style-type: none"> - 학습(learning) - 서비스 제공 - 주창(advocacy) - 제도 강화(institutional strengthening) 	Engel
기능과 행위자 역할	<ul style="list-style-type: none"> - 여과(filter) - 증폭(amplifier) - 투자자/공급자(investor/provider) - 촉진자 - 소집자 - 공동체 건설자 	Yeo
조정의 수준	<ul style="list-style-type: none"> - 지방/공동체와 조직, 조직 간, 부문 - 국가, 지역, 지구 - 다층적 계열의 네트워크¹⁹ 	Carlie &Christie

출처: Suzanne Taschereau and Joe Bolger, "Networks and Capacity," p. 3의 내용을 표로 정리.

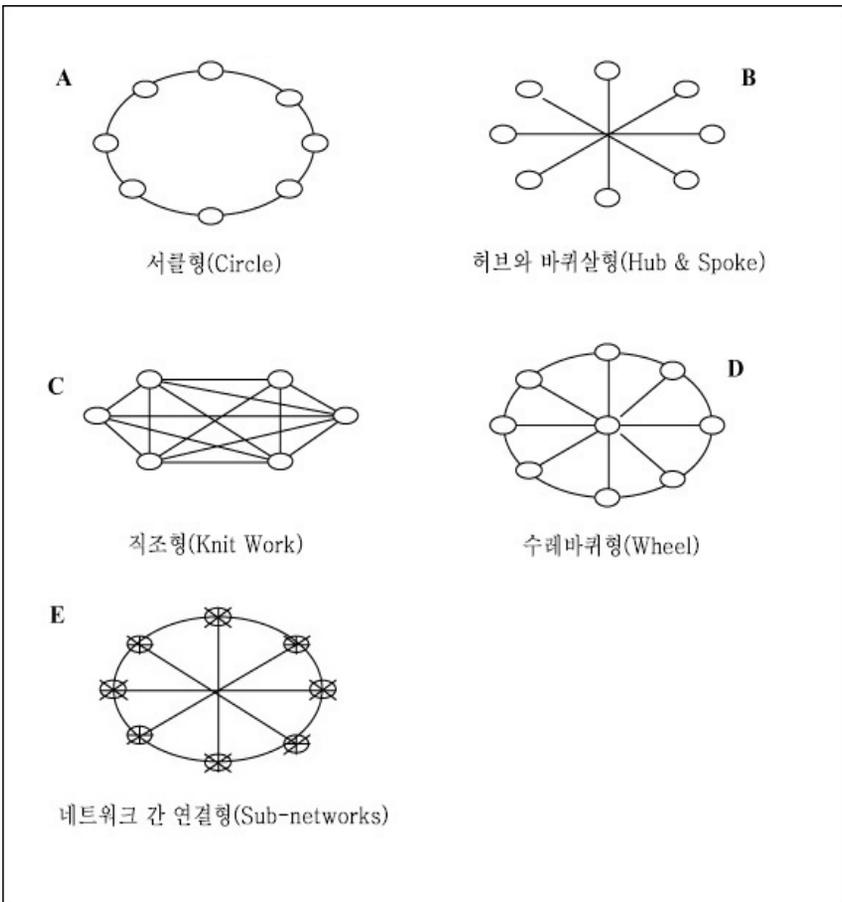
네트워크를 보다 정확히 이해하기 위해서는 네트워크 내 정보의 흐름과 상호 작용의 방향에 대해 알아야 할 필요가 있는데 이는 다른 말로 네트워크의 구조에 대한 이해를 의미한다. 네트워크는 일반적으로 거점(nod)와 연결(link)로 구성된다. 거점은 주로 행위자로 볼 수 있는데 이는 네트워크에 참

¹⁸-Hans Holmen and Magnus Jirstrom, *Optimizing Efforts*, pp. 6-7.

¹⁹-지방에서 지구적 수준까지를 넘나들면서 활동하는 통합적 네트워크를 말한다.

여하는 조약이나 개인을 의미한다. 또한 보통 네트워크에서는 특정조직 혹은 개인이 조장자 내지 지도자의 역할을 담당하는 경우가 많다. 그래서 이를 허브(hub) 혹은 중심점(focal point)이라고 한다. 하지만 이들 허브는 네트워크의 원활한 활동과 발전을 주도하는 역할을 하는 것이지 항상 네트워크를 대표하는 것은 아니다. 네트워크의 구조는 <그림 I-1>처럼 몇 가지 유형이 있다.

<그림 I-1> 네트워크 구조의 종류



출처: Bertus Haverkort, Carine alders, and Laurens van Veldhuizen, *Networking for Low-external-input and Sustainable Agriculture* (London: Intermediate Technologies Publications, 1993).

첫째 서클형은 매우 단순한 네트워크로 센터나 중심 거점이 없이 특정한 순서에 따라 구성원들 사이에 정보가 유통되는 것이다. 이 형태는 네트워크 발전의 초기 단계에 나타나며, 소수의 조직이나 개인들이 결합되어 있다.

허브와 바퀴살형도 네트워크의 초기 단계에 일반적으로 나타나는 형태이며, 허브를 통해서 구성원들 사이에 정보가 유통된다. 정보의 흐름은 단방향일 수도 있고 쌍방향일 수도 있다. 이 구조에서는 허브의 역할이 매우 중요하데, 네트워크의 발전을 위한 주춧돌을 놓는 촉진자(facilitator)로서 역할을 다 해야 한다.

직조형은 두 가지의 사례로 설명할 수 있는데, 하나는 모든 구성원들이 허브가 없이 상호 간에 연결되어 있는 것으로, 예를 들면 소수 선도자(initiator)들로 이루어진 작지만 단단한 결합관계가 있다. 다른 하나는 네트워크가 매우 잘 발전된 경우로, 허브의 촉진자 역할이 성공적으로 이루어져서 더 이상 허브가 필요하지 않게 된 것이다. 이는 이론적으로는 가능하지만 대개 예외적인 경우라고 할 수 있다.

수레바퀴형은 네트워크가 매우 잘 기능할 때 나타나는데, 허브가 중요한 역할을 하고 있지만 모든 정보가 허브를 통해서만 유통되는 것은 아니다. 구성원들은 네트워크 전체의 관심사가 아닌 문제들에 대해서는 서로 간에 직접적으로 의사소통을 하게 된다.

마지막으로 네트워크 간 연결형인데, 이것은 수레바퀴형이 확장된 경우이다. 네트워크가 견고하게 성장·발전을 해서, 지역을 기반으로 하는 하위 네트워크(sub-network on regional basis)들이 만들어진 것이다. 이 형태에서 센터는 다양한 지역 또는 주제별 하위 네트워크들을 연결시킨다는 점에서 여전히 중요하지만, 대부분의 네트워크는 허브의 참여 없이 이루어진다.

이런 다양한 네트워크의 구조는 이상형이며, 현실에서는 위에서 열거된 형태와는 다른 네트워크 구조들이 존재한다. 네트워크는 특정한 발전 단계에서는 위에서 서술한 형태 중 하나를 나타낼 수 있지만, 다음 단계에서는 다른 형태를 취하기도 한다. 그리고 어떤 네트워크는 지구적 네트워크로의 발전을 지향하거나, 처음부터 지구적 네트워크로 출발하기도 하며, 어떤 네트워크는 원래의 친밀성을 위해 제한된 네트워크 형태를 유지하기도 한다.

라. NGO연대 및 초국가적 네트워크 형성과 활동내용

본 연구의 주요 대상이 국내적 차원의 문제를 넘어 국가간 혹은 지역 차원의 문제해결을 위한 공동 노력인 NGO연대 혹은 네트워크에 관한 연구이기 때문에 구체적인 사례를 분석하기 전에 NGO나 SMO들이 국외로 나가게 되는 원인과 그 활동내용에 대해 개념적으로 개관해볼 필요가 있다.

먼저 이런 NGO들의 국외적 활동 혹은 연대활동이 증대되는 이유는 다양하다.²⁰ 첫째는 국가 단독으로 해결하기 어려운 문제들의 대두 때문이다. 즉, 환경문제, HIV/AIDS, 조류독감, 마약밀매, 테러와 WMD 확산, 세계화의 부작용 등은 결코 특정국가나 사회 혼자만의 힘으로는 효과적 해결이 불가능하다. 또한 이들 문제는 단지 국가들만의 노력으로도 해결이 쉽지 않다. 모든 수준의 거버넌스에서 해결책을 함께 모색하고 공동의 노력을 기울일 때에야 비로소 효과적으로 문제가 해결될 수 있다. 따라서 다양한 형태와 종류의 행위자들이 나서게 되고 그러다 보니 이미 사회운동에 전문성을 가진 단체들이 초국가적으로 활약을 하게 되는 것이다.

둘째는 통신수단의 눈부신 발전이다. 인터넷과 무선전화의 전 지구적 보급확산, 그리고 UCC와 같은 간명하고 편리한 콘텐츠 개발 및 전달방식의 발전 등으로 인해 개인이 전 지구적으로 메시지를 전달하고 상호 접촉할 수 있는 길이 열린 것이다. 이런 통신수단의 신속화, 간편화, 저렴화는 비슷한 생각이나 문제의식을 가진 이들 간의 상호 의사소통과 정보교환을 손쉽게 해주고, 그 결과 이들이 공동으로 조율되게 의사를 표시하는 것을 가능케 해준다. 따라서 이렇게 발달된 통신매체들은 초국가적 사회운동단체들이 겪기 쉬운 상호작용의 공간적 장애와 비용문제를 극복하는데 큰 도움을 주었고, 그로 인해 더욱 많은 초국가적 사회운동조직(TSMO)들이 생겨나게 된 것이다.

셋째는 정부간 다자적 지역협력체가 증대된 점이다. 자유무역지대의 창설이나 APEC, ASEAN, ASEM 등 여러 지역경제협력체들이 정부 주도로 창설되면서, 민간 차원에서 이들 회의체들을 활용하려는 노력이 증대되었

²⁰-John D. Clark, "Ethical Globalization: The Dilemmas and Challenges of Internationalizing Civil Society," Michael Edwards and John Gaventa, eds., *Global Citizen Action* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2001), pp. 18-20을 참조.

다. NGO나 SMO들의 입장에서는 이들 기구들이 자신들의 의제에 지역적 내지 범세계적 관심을 불러일으킬 수 있는 매우 효과적인 논의의 장을 제공해주기 때문이다. 뿐만 아니라 세계화와 더불어 새롭게 대두되는 시민적 요구들을 기존 정당들이 미처 잘 대변하지 못하는 경우에 보다 융통성을 지닌 NGO나 SMO들이 초국가적 활동에 참여하게 될 가능성이 높아지는 것이다.

넷째로 “굿 거버넌스(Good Governance)”라는 개념의 대두가 초국가적 사회운동의 확산에 기여하였다고 할 수 있다. 이는 시간이 흐를수록 더욱 더 자신감과 능력을 구비하게 된 개인과 사회단체들은 정치가나 관료들에게만 해결책을 맡기기 보다는, 자신들이 직접 나서서 문제를 해결하려는 성향이 커지게 되었기 때문이다. 그러다 보니 NGO와 SMO들의 관심은 국내 문제에만 국한되지 않고 국경을 넘어 타국들의 공공정책 결정에도 정당한 이유와 명분이 있다고 생각되면 과감히 간여를 하게 되는 것이다.

다섯째로는 전 세계적인 시민사회의 급속한 성장을 들 수 있다. 초국가적 사회운동조직(TSMO)의 역할 증대는 다분히 전 세계적인 시민사회 성장의 발현이다. 한 연구에 따르면 최고 5위권 내에 속하는 국가들의 비영리 부문 재정규모가 개발도상국 전체의 부채 혹은 최빈국 50개의 GDP를 모두 합친 것보다도 더 크다고 한다.²¹ 또 다른 연구에 의하면, 미국인 중 40%가 정례적인 회합을 갖는 단체활동에 참여하고 있고, 영국인도 20% 이상이 자원봉사나 공익증진을 위해 정례적인 활동에 참여한다고 한다.²² 이렇게 시민사회가 전 세계적으로 힘을 얻게 되면서 자연스럽게 시민사회를 대표하는 NGO와 SMO들의 활동 폭과 깊이도 더불어 증대된 것이다.

21-H. Anheier, and L. Salamon, eds., *The Nonprofit Sector in the Development Wood* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998).

22-Robert Wuthrow, *Sharing the Journey: Support Groups and America's New Quest for Community* (New York: Free Press, 1994).

<표 1-2> 초국가적 사회운동단체들의 활동내용

-
- | | |
|---|--|
| <p>1) 지구적 네트워크의 설립과 활성화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 초국가적 단체의 창설 - 세계적 접촉을 통한 현지정보 획득 - 범세계적 네트워크를 이용한 경고 전파 - 세계적인 위기대응 네트워크 형성 - 국외로부터의 압력 동원 | <p>3) 국가간 협력 촉진</p> <ul style="list-style-type: none"> - 배경설명 논문 및 보고서 발간 - 대표단 계도 - 국가대표 간 기술격차 해소 위한 계몽 - 제3자적 정보제공 - 정책대안 제시 - 합의 도달 촉진 - 비공식적인 국가대표 간 만남 주선 |
| <p>2) 다자적 정치무대 참여</p> <ul style="list-style-type: none"> - 정부간 국제기구에 TSMOs 동원 - 초국가적 운동단체간의 연대 결성 - 새로운 이슈 제기 - 정부간 국제기구(IGO)의 발전 지원 - 정부간 국제기구에서 연설 - 정부간 국제기구에 정책제안서 제출 - 회의체 외교의 수준 향상 - 이슈에 관한 전문성 제고 | <p>4) 국가내 활동</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지방협력자들 간 연결 - 보완적 사회운동단체들 간 연결 - 국가정책들 간 조율 위한 정치적 노력 - 인도적 구호 - 개발 - 위협받는 인사 보호 |
| | <p>5) 공공참여 장려</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국가대표들 활동 주시 - 일반인들의 이해 증진 노력 - 국제협상의 투명성 제고 - 지방 협력자에게 전달 - 공공 시위 유도 |
-

출처: Chadwick F. Alger, “Transnational Social Movements, World Politics, and Global Governance,” Jackie Smith, et. al., *Transnational Social Movements and Global Politics* (Syracuse, NY: Syracuse University Press, 1997), p. 262.

그렇다면 초국가적 사회운동조직(TSMO)이나 NGO 국제연대가 구체적으로 하는 일들은 어떤 것이 있을까? 일반적으로 초국가적 사회운동조직(TSMO)은 크게 봤을 때 특정 정책을 옹호하는 일, 국제적 정책결정과정에서 대중적 참여를 높이는 일, 지구적으로 중요한 문제에 대한 관심을 지속적으로 유지하는 일, 이슈를 의제화하는 일, 그리고 실제 정해진 국제정책을 실행하는 일 등의 역할을 하는 것으로 얘기된다.²³ 그런데 이들 초국가적 사회운동조직(TSMO)들이 국제정치 무대에서 수행하는 역할들을 좀 더 구체적

²³-Louis Kriesberg, “Social Movement and Global Transformation,” Jackie Smith, et. al., *Transnational Social Movements and Global Politics* (Syracuse, NY: Syracuse University Press, 1997), pp. 17-18.

으로 세분화해보면 <표 I-2>에서 보듯이 정말로 다양한 일들을 하고 있을 수 있다.

요컨대, 크게는 지구적 차원에서부터 정부간 다자기구나 회의체, 그리고 국내 및 지방수준에 이르기까지 NGO와 초국가적 사회운동조직(TSMO)들은 모든 통치나 협치의 수준에 걸쳐 문제제기와 해결을 위해 적극적으로 노력하고 있음이 확인된다. 이렇듯 다양한 NGO와 초국가적 사회운동조직(TSMO)들의 무궁무진한 활동과 영향력을 고려해 볼 때, 한반도 통일이나 동북아 지역의 공통 관심사 해결 등과 같은 일을 위해서도 당연히 국내외 NGO와 초국가적 사회운동조직(TSMO)의 촉매제적 노력은 장려되고 지원되어야만 한다는 점을 깨닫게 해준다. 개별적 행동이 아니라 연대나 네트워크를 구축하여 활동하는 단체들의 경우는 더욱 더 많은 격려와 활용이 필요하다고 하겠다.

4. 연구구성 및 내용

본 연구는 <동북아 평화공동체 형성을 위한 NGO 네트워크 구축방안>이라는 대주제 아래 추진되는 협동연구로서 3개년에 걸쳐 단계적으로 진행되었다. 제1차년도(2005년)에는 <동북아 NGO 백서>와 <동북아 NGO 연구총서>를 통해 동북아 지역내 분야별 NGO 현황 및 특성과 NGO간 교류협력 실태조사를 수행하였다. 구체적으로 동북아의 주요 국가들 중에서 한국, 일본, 중국, 러시아의 NGO를 중점적으로 살펴보았으며, NGO 활동의 주요 분야로 반전·평화, 환경, 인권, 역사, 대북지원, 탈북자정착지원 등 다각적인 분야의 활동현황 전반을 면밀히 조사하였다. 제2차년도(2006년)는 <동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안>이라는 주제 아래 1차년도에서 수행한 현황 및 실태조사를 기본으로 하여 동북아 지역내 NGO간 네트워크 구축을 위한 문제점 및 발전의제를 설정하고 이에 대한 세부실천 방안을 제시하였다. 구체적으로 동북아 지역 내, 특히 한·중·일 NGO들의 교류·협력 실태를 각국 전문가·학자·NGO실무자 등과의 공동 조사를 통해 현안에 대한 진단과 문제점을 심층적으로 파악하였다. 그리고 이를 바탕으로 동북아 NGO간 교류·협력 활성화와 인프라 확대를 위해 시급히 요청되는 과제가 무엇인지에 관한 발전의제를 모색하였으며, 나아가 동북아 NGO

간 네트워크 구축을 위한 구체적인 세부실천방안을 제시하였다. 마지막 제3차년도(2007년)에는 <동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안 연구>를 통해 지금까지 연구결과를 집대성하여 정부부문이 아닌 NGO네트워크 구축을 통한 동북아 평화공동체 형성에 이바지 할 수 있는 종합적 방안을 제시하였다. 지금까지 논의한 3개년에 걸친 단계적 및 다층적 연구내용을 도식화하면 다음의 <그림 I-2>와 같다.

아울러 본 연구는 학제간 연구와 해당분야 전문 연구기관 및 NGO와의 협동연구를 통해 연구의 질을 향상하기 위한 시너지 효과를 극대화 하였으며 정책적 대안 제시라는 경제·인문사회연구회 협동연구의 기본취지에 충실하기 위해 실사구시적 성격의 현장감 있는 연구 수행에 역점을 두고자 하였다.

이를 위해 각 주제별로 또는 총괄적으로 관련 행위자 및 전문가를 중심으로 간담회, 워크숍, 학술회의 등을 개최하였다. 세부 주제별로 다양한 형태의 간담회 및 워크숍을 10차례 이상씩 개최하였다. 그리고 총괄적으로도 자문회의, 사업계획발표회, 총괄책임자와 세부과제 참여자간 간담회, 전체 워크숍, 중간발표회, 최종발표회 등 총 13회 이상의 모임을 가져 회의 결과를 연구에 반영하고 문제점을 해결해 나가려고 노력하였다. 이를 통해 본 연구가 분야별 전문기관 간 유기적 연계 속에서 시너지 효과를 극대화하는 진정한 “협동연구”가 될 수 있도록 했다.

본 협동 연구는 대주제와 분야별 세부주제간 유기적 연관성을 도모하기 위해 바람직한 거버넌스에 관한 이론 및 개념 정립을 위한 연구진 전체회의와 워크숍을 수차례 개최하여 연구자간 인식을 공유하였다. 특히 총괄책임자와 세부과제연구자와의 정기간담회를 통해 동북아 NGO 네트워크 활성화를 위한 문제인식을 공유하고 연구방향의 일치를 도모하고자 노력을 기울였다. 아울러 NGO 단체 간 네트워크를 강화하고, 통일연구원이 NGO 네트워크 연결의 허브역할을 수행하고자 정기적으로 NGO 포럼을 개최하였다. 이상의 내용을 종합하면 아래 <표 I-3>과 같다.

한편, 본 연구는 통일연구원이 주관연구기관으로 총괄연구를 수행하였으며, 정책자문 역할 및 현장의 전문 단체로서 우리민족서로돕기운동이 협력연구기관으로 참여하였다. 본 보고서는 이러한 협동연구의 형태 속에서 진행된 연구의 결과를 종합하여 하나의 보고서로 재구성한 협동연구 총괄보고서이다.

<표 1-3> 주요 학술회의 및 워크숍 개최 현황

일 시	회의명(행사명)	주 요 내 용
1.24	자문회의	NGO 네트워크 활성화를 위한 이론적 틀 정립을 위해 전문가 자문 및 연구방향 설정
3.13	사업계획 발표회	협동연구 사업을 위해 세부과제별 사업계획을 발표하고 각계 전문가의 평가를 통해 사업계획 수정보완
5.3	제1차 NGO 포럼	6자회담과 한반도 평화체제
6.22	총괄책임자와 과제 연구자 간담회	국내 NGO 연구팀과의 정기간담회를 통해 한반도 통일대비 NGO의 역할 평가에 대한 논의
7.2	총괄책임자와 과제 연구자 간담회	동북아 NGO 연구팀과의 정기간담회를 통해 한반도 통일대비 NGO의 역할 평가에 대한 논의
7.18	1차 중간보고회	중간보고서에 대한 외부토론 및 평가를 통해 연구진척도 점검 및 향후 연구 방향 논의
7.31	2차 중간보고회	1차 중간보고회 시 제기된 문제점에 대한 수정 보완 및 연구진척도 점검
8.17	자문회의	통일대비 국내 NGO 발전방안 관련에 관한 논의
8.27	제2차 NGO 포럼	국내 통일NGO의 현황과 역할
8.29	총괄책임자와 과제 연구자 간담회	국내 NGO 연구팀과의 정기간담회를 통해 한반도 통일대비 NGO의 역할 평가에 대한 논의
9.4	총괄책임자와 과제 연구자 간담회	동북아 NGO 연구팀과의 정기간담회를 통해 한반도 통일대비 NGO의 역할 평가에 대한 논의
9.11	제3차 NGO 포럼	제2차 남북정상회담과 NGO의 역할
10.22	최종보고회	최종보고서 발표를 통해 사업을 최종점검하고 외부토론자의 토론 및 평가를 통해 수정 및 보완 사항 논의

II. 한반도 통일대비 국내 NGOs의 역할 및 발전방향*

통일 NGO들은 향후 정부나 시장과 함께 거버넌스(Governance: 협치)를 형성하여 남북간의 정치군사적 통합 및 경제적 통합, 문화적 통합을 통해 평화공동체를 확립하여, 실질적인 국가통합을 이끌어내는 역할을 강화해 나가야 한다. 이러한 문제의식 하에서 본 연구는 통일 NGO의 현황과 역할, 발전방향을 살펴보고 통일기반 구축을 위한 통일정책 거버넌스 형성 방안을 모색해 본다.

2차년도인 2006년도에 ‘한반도 평화형성을 위한 국내NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안’을 연구한 바 있다. 동 연구에서 한반도 평화형성이라는 관점에서 국내NGO들의 현황과 역할, 세부적인 추진방안을 제시하였다. 이러한 2차년도 연구결과를 토대로 금년에는 한반도 통일 대비 관점에서 화해·협력단계에서 보다 포괄적으로 통일 NGO들의 현황과 역할을 분석하고자 한다. 이를 토대로 한반도 통일에 대비하여 통일 NGO들이 수행해야 할 바람직한 역할과 방안을 제시하고자 한다. 동 연구에서는 한반도 통일에 대비하여 통일 NGO들이 수행해야 할 역할과 관련하여 교류·협력 활성화 측면, 국내적 통일기반 구축 측면, 통일거버넌스 측면으로 대별하여 분석하고 있다. 이러한 세 가지 분야에 중점을 둔 이유는 이 분야들이 통일 NGO들이 주로 활동하고 있을 뿐만 아니라 향후 통일 NGO의 발전을 위해서도 중점적으로 보완이 되어야 할 부분이라 평가하기 때문이다. 통일 NGO들의 현황·역할에 대한 평가 및 향후 발전방향을 제시하기 위하여 세 분야에 걸쳐 설문조사, 심층인터뷰, 문헌조사(전문가 견해)를 병행하여 실시하였다.

1. 통일대비 국내NGO의 현황과 역할

가. 통일 NGO의 현황

정부와 시민사회, 민중운동차원에서는 통일방안과 관련하여 통일운동이 대중화되기 시작한 1980년대부터 현재까지 ‘평화통일’을 핵심적 통일방안

* 본 내용은 손기웅·김영윤·김수암, 『한반도 통일대비 국내 NGOs의 역할 및 발전방향(07-10-02)』 연구를 요약한 것임.

으로 설정하고 있다. 그러나 일부 재야민중운동진영에서는 평화에 방점을 두기보다는 통일에 방점을 뒀으므로 통일운동과 관련하여 평화 중시의 ‘평화론’과 통일 중시의 ‘통일론’으로 크게 양분되어 나타나고 있다.

평화론 중시의 민간통일운동은 주로 시민사회와 일부 재야진영에서 나타나고 있다. 이들 진영은 평화적 통일, 한반도 비핵화, 군축 및 북한 돕기 등을 통해 다양한 역할을 하며 통일기반을 구축하고 있다. 반면에 통일론 중시의 통일운동은 주로 전통적 재야 민중진영에서 줄기차게 주장되고 있다. 여기에 보수적 단체들은 대체로 친미반북을 강조하며 동맹 강화를 통한 ‘흡수적 통일론’을 주장하고 있다.

통일 NGO 단체들은 재야·진보적 성격의 임의단체(18개 정도)와 수구적 단체들(10여개)까지 포함시키면 국내 통일 NGO의 수는 대략 230여 개로 추정된다. 여기에 통일관련 활동의 연대기구에 참여하는 일반 시민단체들까지 망라하면 그 수는 수백 개 단체로 늘어나게 된다. 통일운동이 시민사회에서 차지하는 비중이 막중하므로 사실상 거의 모든 시민사회단체들이 참여한다고 해도 과언이 아니다.

그러나 이들 단체 중 순수성, 대중성, 전문성의 측면에서 통일운동단체로 규정할 수 있는 단체들은 50여개 단체에 불과한 상황이다. 그리고 이들 단체 중에서도 어느 정도의 역량을 갖추고 남북의 국가통합을 위한 통일운동을 실질적으로 전개하고 있는 단체들은 그리 많지 않은 것이 사실이다. 이로 인해 주된 통일이슈에 대해서 개별 단체가 추진하기 힘들기 때문에 보수단체는 물론 중도, 진보단체들도 연대체를 형성하여 한목소리를 내고 있다.

나. 통일 NGO의 분류와 분포

통일 NGO의 이념적 특성이나 운동 성향을 구체적으로 언급하여 분류하는 것은 매우 민감한 문제이다. 주관적 입장이 작용하기 마련하고 관련 당사자들이 수긍할 수 있을 정도로 객관적인 상황을 설명하기가 쉬운 일이 아니기 때문이다. 어쨌든 국내의 통일 NGO는 1980년대 민주화운동 및 사회적 변화로부터 출발하는 기원의 형태와 핵심적 활동영역에 따라 분류할 수 있다. 첫째, 1980년대 재야민중운동의 연장선에서 출발한 그룹으로 민족해방적 자주통일운동의 세력이 있다. 둘째, 1980년대 재야 민중운동적 관점에

서 추진됐던 정치군사적 접근에 대한 비판 속에서 새로운 형태의 통일운동인 북한 지원운동을 모색한 단체들이 있다. 셋째, 1990년대 순수 시민운동에서 출발한 그룹으로 1980년대 후반의 민주화과정에 따라 다양하게 형성된 평화통일운동으로부터 출발하는 단체들이 있다. 넷째, 1990년대 북한 주민들이 잇달아 탈북하면서 북한 주민들에 대한 인권개선과 북한 이탈주민을 지원하는 단체들이 있다. 끝으로 2000년 6·15이후 남북교류협력이 확대되고 금강산 관광과 개성공단사업이 시작되면서 이들의 사업을 성공시키기 위해서 출범한 단체들이 있다.

한편, 통일 NGO의 이념적 성향은 진보와 보수의 분류 기준에 따라 구분할 수 있다. 일반적으로 남북한 화해와 협력의 통일정책을 지지하고 미국의 대한반도 정책에 대해 반대하거나 혹은 비판적인 입장에 있는 단체를 진보단체로, 대북강경책을 주장하고 미국의 대한반도 정책에 대해 적극적인 지지입장을 보이는 단체를 보수단체로 구분한다.²⁴

물론 이러한 분류방식에서 명확하게 구분되지 않는 중도적, 대중적 성향의 단체들도 다수 있다. 통일관련 이슈에 대해서 단체별 개별적 사업을 전개하는가 하면 주요 이슈에 대해서는 연대구조를 형성하여 공동운동을 전개하는 양상도 보이고 있다. 우익친미 성향의 단체들은 북한 지원을 ‘피주기’로 비판하고 흡수통일론을 주장하고 있다. 이들은 이승만 정부와 박정희 정부의 정당성을 강조하고 인도적 지원까지 반대하는 절대적 상호주의를 내세우며 북한의 자진붕괴를 압박하고 있다. 통일 NGO를 이념적 성향에 따라 진보적, 중도적, 보수적 단체 등 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

다. 통일 NGO의 역할

통일 NGO들은 그 수만큼 활동영역도 다양하고 이에 따라 여러 가지 역할을 수행하고 있다. 통일 NGO들의 역할은 통일정책 및 남북관계 연구·조사, 통일기반 구축 및 촉진운동, 남북교류협력 추진, 통일교육, 이산가족·북한이탈주민 지원 등으로 전문화·세분화되어 가고 있다.

그러나 본 연구는 통일 NGO의 역할을 교류·협력 활성화, 국내적 통일기반 구축, 통일 거버넌스의 세 가지로 구분하여 살펴보았다.

24-윤민재, “통일과 민족문제 관련 사회단체의 조직적 특징과 성격,” p. 146.

(1) 교류·협력 활성화와 NGO의 역할

통일 NGO들의 교류협력활성화와 관련한 역할 부분은 일반적으로 남북 경제교류협력 활성화, 북한지원활동, 금강산 등 관광평화사업의 활성화, 남북간 마음의 장벽을 허무는 문화교류 등과 같이 정리될 수 있다.

먼저, 남북경제교류협력 활성화와 관련하여 살펴보면, 남북간의 교류협력 활성화를 통한 경제평화를 촉진하기 위한 NGO들의 역할은 크게 북한지원 활동과 금강산 관광 및 개성공단 사업 활성화 등 직접적인 부분별 경제교류협력 강화 활동으로 구분 된다. 남북간의 경제평화를 위한 교류협력의 성과는 북측과 남측으로 나누어 볼 수 있다. 우선 북측에 미친 가장 직접적인 효과로는 북한의 경제난 해소에 대한 기여이다.²⁴ 북한이 심각한 경제난으로 외화수입을 올리고자 국가적 노력을 경주했지만 열악한 경제인프라 등의 문제로 인하여 별다른 결실을 거두지 못하였다. 남한의 북한에 대한 경제적 교류와 협력은 북한 경제회생에 큰 역할을 했다.

남북간 교역업체나 품목이 상승추세이지만 남한 쪽의 성과는 현재까지 그리 크지 않다. 그러나 향후 남북경협이 제도화로 특구 등이 확대되고 종합개발이 본격화되면 민간 투자액은 더욱 커질 것으로 예상된다. 이로 인해 중장기적으로 남한경제에도 큰 활력이 될 것으로 보인다. 통일 NGO에 의해 시작된 남북간의 교류협력이 남북경제에 상생과 공동번영을 가져올 것으로 보인다. 그리하여 향후 남북경제공동체 형성을 통한 한반도 평화와 통일기반 구축에 커다란 역할을 수행할 것으로 기대된다.

둘째, 북한지원활동과 관련하여 살펴보면, 통일 NGO들 중 일부 단체들은 남북간의 국가통합을 강화하기 위한 노력으로 정군평화적 의제에서 탈피하여 경제평화론적 관점에서 북한지원 활동을 적극 전개해 왔다. 통일 NGO들은 남북경제평화와 관련하여 1차적으로 생필품 위주의 지원 활동이 중심이 되었다.

통일 NGO의 북한지원활동은 1990년대 중반부터 본격화되어 현재 30여 개의 단체들이 대북지원 활동을 전개하고 있다. 대북지원은 인도적, 구호적 지원이 가장 많은 비중을 차지하고 있으며 옥수수·밀가루 등 긴급구호식량,

24. 신용석, “남북관광 교류협력을 통한 남북경제협력방안,” (민중평화통일자문회의 62차 경제위원회 발표 자료, 2007. 6. 21), pp. 8-9.

비료·종자·비닐 등 영농자재, 의약품, 의류 등으로 다양하게 구성되어 있다.

셋째, 금강산 등 관광평화사업의 활성화와 관련하여 살펴보면, 남북간의 평화를 구축하기 위한 전략은 평화의 점, 선, 면의 확대이다. 현재 남북간에는 금강산 관광사업이 '평화의 점'으로서 한반도 평화증진에 중요한 역할을 하고 있다. 개성공단사업과 금강산관광사업이 2002년 서해교전과 2006년 미사일 및 핵실험 등으로 중단 위기에 직면했었지만 통일 NGO들의 역할로 지속될 수 있었다.

통일 NGO들의 단체 평양방문을 관광평화사업의 일환으로 볼 것인지와 그 추진형태에 대해서는 이견이 있을 수 있으나 짧은 기간에 대규모의 평양방문이 평양관광의 가능성을 확대하고 남북경제공동체 및 문화공동체 형성 등 통일기반을 구축하는 데 일조한 것은 하나의 성과로 볼 수 있다. 최근의 남북간에 진행되고 있는 관광평화를 통한 교류협력의 규모는 괄목할 만한 것으로 평화와 통일을 위한 초석이 되고 있다. 관광평화는 금강산에 이어 개성과 평양의 관광이 추진될 것으로 보인다. 이에 따라 관광을 통한 평화가 더욱 확대될 것이다.

마지막으로 남북간 마음의 장벽을 허무는 문화교류와 관련하여 살펴보면, 남북간의 문화평화를 위한 교류는 분단의 세월동안 겨레의 마음속에 쌓은 증오를 녹이고 상처를 치유할 수 있다는 점에서 의미를 지닌다.

문화평화를 위한 교류는 평화와 통일을 촉진하는 역할을 할 뿐만 아니라 통일 이후 발생할 수 있는 이념적, 가치적 갈등을 예방하는 역할을 한다. 그래서 남북간의 문화교류는 평화정착과 통일을 이끄는 본질적인 역할을 한다.

(2) 국내적 통일기반 구축과 NGO의 역할

통일 NGO들은 일차적으로 한반도의 정치군사적 대립과 갈등을 해소하고 평화를 구축하기 위한 활동, 즉 정군평화 촉진 활동을 다양하게 전개하여 한반도의 평화와 통일기반을 구축하는 데 중요한 역할을 하고 있다. 1980년대부터 분출된 민간 통일 NGO들의 평화 촉진 운동은 한반도의 평화통일이라는 시대적 요구에 따라 점차 대중화, 일상화되고 있다. 특히 진보적 통일 단체들은 정군평화 의제와 관련하여 남북문제의 자주적 해결, 평화협정체결, 주한미군철수, 국가보안법 등 냉전법령 개폐, 한미군사합동군사훈련 중단 등을 20여 년 동안 한결같이 주장해 왔다. 또한 평화통일을 기반조성을

위하여 한반도 평화정착, 한반도 비핵화, 남북대화 정례화 및 제도화 등을 추진해 왔다.

이러한 평화 촉진 운동이 남북정부를 압박하여 남북기본합의서를 체결하게 하거나 6·15남북공동선언을 채택하게 한 측면이 있다. 그러나 새로운 통일운동 의제를 창출하거나 새로운 흐름을 형성하여 대국민 설득력을 강화시키는 데는 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 있다. 연례행사식이거나 이슈 대응적 통일운동은 국민들에게도 사회적으로도 관심이 되어 가고 있다.

지금까지 통일 NGO들이 국내통일기반 구축과 관련하여 역할한 부분은 일반적으로 평화체제 구축과 통일 환경 조성, 한반도 평화와 통일의 선순환적 구조 형성, 한반도 통일과 동북아 평화를 위한 연대 활동 등으로 정리될 수 있다.

먼저, 평화체제 구축과 통일 환경 조성과 관련하여 살펴보면, 한반도 평화를 위한 평화체제 구축운동은 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 남북기본합의서 국회비준 동의운동이고, 다른 하나는 평화협정(조약)체결 운동이다. 통일 NGO들은 모두를 중시하고 있지만 전자는 사실상 사문화되어 있는 이슈인 반면에 후자는 현재 진행 중인 이슈여서 많은 국민적 공감대를 형성하고 있다.

통일운동단체의 역할 중에서 한반도의 평화와 통일기반 구축을 위한 정군평화 촉진 활동은 매우 중요하다. 이것은 한반도가 분단과 군사적 대치로 인하여 여전히 커다란 전쟁의 위협이 내재되어 있기 때문이다. 이에 따라 한반도의 전쟁방지와 평화통일운동은 핵심적 통일운동의 의제가 된다. 그리고 세부 구체적 운동의 의제들로는 종전선언, 평화협정 체결, 평화군축, 한반도 비핵화, 군사훈련 중단 등도 주요 운동이슈로 제기되고 있다.

둘째, 한반도 평화와 통일의 선순환적 구조 형성과 관련하여 살펴보면, 통일 NGO의 역할에서 중요한 것은 통일이 먼저냐 평화가 먼저냐 하는 선후 문제였다. 민중적 통일진영은 여전히 통일중시의 통일론을 강조하고 있지만 2000년을 전후하여 통일과 함께 평화담론이 형성되면서 평화중시의 통일론이 운동의 한 영역이 되었다. 이에 따라 통일이 먼저냐 평화가 먼저냐 방식에 대한 논쟁을 벌이기보다는 평화통일이 핵심적 통일방안으로 설정된 만큼 평화와 통일의 선순환적 구조를 형성하여 운동을 전개하는 것이 필요하다.

따라서 통일 NGO들은 단순히 통일운동에 머무르지 않고 세계적 또는 인류 보편적 차원의 평화운동의 관점에서 접근할 필요가 있다. 사실 많은 통일 NGO들은 통일이라는 단어와 함께 평화라는 단어도 중시하여 평화와 통일의 선순환적 구조를 형성하는 역할을 하고 있다.

셋째, 한반도 통일과 동북아 평화를 위한 연대 활동과 관련하여 살펴보면, 한반도 통일은 동북아의 평화와 직결되어 있다. 그러므로 한반도 통일문제에 대한 국제적 지지 세력을 확보하기 위한 국제NGO간의 연대를 보다 활성화해야 할 것이다. 국내 통일 NGO들은 한반도의 통일을 위하여 일본, 중국 등 동북아지역의 국제NGO들과 다양한 연대활동을 모색하고 있다. 한반도 통일과 동북아 평화를 위한 NGO의 역할과 필요성에 대해서 몇 가지를 열거할 수 있다.

첫째, 한반도의 통일은 동북아 국가들의 개입 가능성이 큰 한국전쟁의 재발을 제거하는 것이기 때문에 역내 평화와 안정과 직결된다. 한반도에서 군비경쟁이 계속된다면 전쟁 재발의 가능성이 높아지게 된다. 한반도에서 분쟁이 발생하면 역내 국가 간의 군사동맹으로 인하여 필연적으로 주변 국가의 개입으로 확대될 가능성이 높다. 따라서 한반도 통일을 실현하여 한반도의 분쟁 가능성을 근원적으로 제거해야 할 필요가 있다.

둘째, 한반도의 통일은 세계적인 군사력 밀집지대인 한반도에서 군축과 비핵지대를 가능하게 하고, 이는 동북아의 평화에 기여하게 될 것이다. 한미 양국과 북한은 휴전선을 경계로 하여 최첨단 무기를 보유한 200만 명의 병력을 대치시키고 있다. 한반도와 같은 군사력 밀집지대에서 통일이 되는 것은 지역분쟁의 가능성을 줄이고 비핵화와 군사력을 감축하는 것 자체가 동북아 평화에 기여하는 것이다.

셋째, 한반도의 통일은 동북아에서 군비경쟁의 악순환 고리를 단절하는 것이다. 일본은 북한의 핵과 미사일이 일본을 위협한다는 구실로 군사력을 증강하고 있다. 남한도 북한과 일본 등의 군사력 증강에 대비하기 위해서 군사력을 계속 확대하고 있다. 북한은 한미 양국의 침략위험을 강조하면서 군사적인 대비를 강조하고 있다. 중국은 일본과 미국의 군사력에 대항하여 군비를 현대화하고 있다. 그러므로 동북아에서 군비경쟁의 악순환은 한반도의 군사력 증강에서 비롯되고 있다.

(3) 통일 거버넌스와 NGO의 역할

통일정책 거버넌스는 다양한 통일 주체들의 능력을 결집해 남북의 공동 번영과 평화공동체를 실현하려는 개념으로 정의된다. 즉 통일정책 거버넌스는 정부와 통일 NGO, 시장, 국제사회가 협력적 정책네트워크를 구성하여 각자의 전문성과 참여도를 높이고, 주체간의 연결성을 강화해 통일기반 구축에 있어서 효율성을 증가시키고, 남북통합이라는 목적을 달성해 가는 과정과 정책이라고 할 수 있다. 지금까지 통일 NGO들이 거버넌스 측면은 일반적으로 냉전적 법과 제도 개폐 운동, 북한 주민 인권개선운동, 통일교육을 통한 남북통합 운동 등으로 정리될 수 있다.

먼저, 냉전적 법과 제도 개폐 운동과 관련하여 살펴보면, 남북간의 문화평화를 실현하고 남북화해협력의 시대를 열어가기 위해서는 남북대결적인 법과 제도를 우선적으로 정비해야 한다. 현실과 법의 괴리가 클 경우에 법의 정당성이 약화되기 때문이다. 남북간의 화해와 협력을 저해하는 대표적인 법이 국가보안법이다. 통일 NGO들은 국가보안법 등 냉전적 법과 제도의 개폐를 위한 다양한 활동을 전개해 왔다.

둘째, 북한 주민 인권개선운동과 관련하여 살펴보면, 진보적 통일 NGO들이 주로 정군평화 의제를 제기하는 데 반하여 보수적 통일 NGO들은 문화평화의 주된 내용인 이산가족상봉, 국군포로 및 납북자 송환 문제를 비롯하여 인권문제를 강하게 거론하고 있다. 보수적 통일 NGO들은 특히 북한의 인권 개선이 가장 시급하다고 판단하고 이를 주요 운동의제로 삼고 있다. 북한의 인권개선단체들은 남북관계에서 핵심 의제가 북한 인권문제라고 인식하고 인권개선운동에 다양한 연대체를 형성하여 한목소리를 내고 있다. 보수적 통일 NGO들은 제2차 남북정상회담 개최와 관련하여 광범위한 북한인권문제의 개선, 최소한 가장 참혹하고 반인류범죄적인 인권침해 제도인 △공개 처형 △정치범 수용소 △탈북송환자 고문 처벌 △전쟁포로 및 납북자 송환 거부 △신앙자유의 말살만이라도 철폐시키는 문제를 포함시키고 회담을 통해 이를 관철해야 한다고 요청하기도 했다.

그러나 북한인권 문제는 표면적으로는 북한 주민의 인권개선이라는 명분을 갖고 있으나 실질적인 동기와 지향하는 바는 제기하는 집단별로 다르다. 유럽과 인권관련 NGO는 인도주의를 바탕으로 한 북한인권 개선을 궁극 목표로, 미국과 국내 보수 단체는 패권주의와 정치경제적 이해를 토대로

북한체제 붕괴를 궁극목표로 하고 있다. 이로 인해 북한 인권개선 방향은 북한민주화, 즉 북한정권 타도를 주장하는 보수적 단체들과 한반도 평화와 병행하는 가운데 북한의 생존권 향상을 강조하는 진보단체들이 서로 평행선을 달리고 있다.

셋째, 통일교육을 통한 남북통합 운동과 관련하여 살펴보면, 민간 통일운동에서 가장 중요한 영역중의 하나가 통일교육을 통한 남북이해와 남북통합이다. 통일교육은 민족공동체 의식을 고취하여 국민적 합의기반을 구축하고 통일시대를 이룩하는데 필요한 가치관과 태도를 함양하는 것이다. 또한 남북관계 발전을 적극적으로 주도해 나갈 수 있는 전문 인력을 양성하고 평화공존 시대를 창출해 가는 것이다. 통일 NGO들에 의해 개별적으로 진행되던 통일교육이 2003년 통일교육협의회가 구성되면서 경실련 통일협회, 평화통일시민연대, 한국자유총연맹 등 80여개의 다양한 단체들(2007년 7월 현재 84개)이 협의회에 가입하여 통일교육 네트워크를 형성하고 있다.

통일교육협의회에 참여하고 있는 민간단체들은 중도적 통일단체와 보수적 통일단체들 모두 망라되어 있다. 보수성향의 단체들로 대한YWCA연합회, 대한기독교자유연맹, 새마을운동중앙회, 세계평화청년연합, 통일안보여성회, 한국자유총연맹 등이 참여하여 통일운동의 이념적 대결을 완화하고 대중화를 꾀하고 있다. 중도적 통일단체들로는 경실련 통일협회, 평화통일시민연대, 평화네트워크 등이 참여하고 있다.

2. 통일 대비 국내NGO의 기존 역할 평가 1: 교류·협력 활성화 측면

설문조사, 심층인터뷰, 전문가의 연구업적에서 기본적으로 통일 NGO들은 교류·협력 활성화를 위한 역할에 대해 긍정적으로 평가하고 있다. 그렇지만 남북관계의 신뢰 수준이 낮은 상황에서 설문조사에서도 나타나고 있듯이 교류·협력 활성화를 위한 통일 NGO의 역할은 여전히 제한적이라고 생각된다. 이러한 한계 속에서도 통일 NGO는 남북관계 개선, 북한변화 유도, 국민적 관심 및 합의제고, 민족동질성 회복 등 복합적 목표를 설정하고 교류·협력 활성화를 위해 노력하여 오고 있다.

다양한 통일 NGO들의 활동이 교류·협력과 관련하여 북한의 인도적 위기로 인해 여전히 대북지원 분야가 가장 중요한 역할을 수행하고 있는 것으로

공통적으로 평가하고 있다.

첫째, 통일 NGO는 당국간 회담의 촉진자로서 남북한 신뢰회복에 긍정적인 기여를 하고 있는 것으로 평가되고 있다. 그렇지만 정부가 경제협력을 중심으로 남북 경제공동체 형성을 위한 정책을 중점적으로 추진하고 있는 상황에서 통일 NGO의 교류·협력은 경제협력에 비해 남북관계 개선에 미치는 영향도가 낮다는 것이다. 이와 관련하여 사회문화 교류·협력과 대북 인도적 지원 활동이 개별적으로 추진될 것이 아니라 서로 연계될 수밖에 없는 상황의 변화가 나타나고 있다는 주장이 제기되고 있다. 따라서 통일 NGO의 활동이 남북관계 개선에 보다 더 긍정적인 역할을 수행하기 위해서는 개발협력, 사회문화 교류협력, 시민운동을 연계하는 연대활동을 전개하는 것이 필요할 것이다. 다만, 통일 NGO들은 북측이라는 상대가 있는 상황에서 교류에 중점을 두고 활동을 하고 있기 때문에 교류·협력 추진 과정에서 북한 인권에 대한 고려는 상대적으로 낮은 것으로 평가되고 있다. 그렇지만 교류·협력이 점차 심화되면 주창활동으로서의 인권, 평화운동을 어떻게 결합시켜 활동을 전개할 것인지에 대해 심도 있게 고려하여 나갈 필요가 있을 것이다.

아울러 당국간 대화가 점차 활성화되고 있는 상황에서 남북 당국간 교류의 촉진자 역할에 대해 재검토할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다. 일부에서는 통일 NGO의 교류·협력보다 당국 사이의 관계가 보다 활성화되고 있다고 지적하고 있다. 따라서 촉진자로서의 역할과 더불어 정부 차원에서 수행할 수 없는 다양한 분야를 찾아 보완적인 역할을 수행해나가야 할 것이다. 아울러 평화 개념을 매개로 하여 남북한 당국 모두의 변화를 유도해내는 역할을 강화해나가야 할 것이다.

둘째, 통일 NGO의 북한 변화 역할에 대해 대체로 긍정적으로 평가하고 있지만 그 수준에 대해서는 미흡하다는 논의도 제기되고 있다. 북한 개방 지역 확대, 북한주민의 대남 인식 변화 등 북한의 변화에 대한 긍정적 기여는 여전히 대북 인도적 지원을 중심으로 이루어지고 있지만 남북공동행사 등 사회문화 교류·협력도 긍정적 기여를 확산하고 있다고 평가되고 있다. 대북 인도적 지원은 개발협력으로 전환되어 가고 있는데, 북한주민의 참여 등을 통해 실질적인 북한변화를 유도해나가야 한다.

통일 NGO들의 교류·협력 활동은 북한 정보 제공, 방북 등을 통하여 남한

사회 내 북한에 대한 인식의 긍정적 변화에 기여하여 오고 있다. 이와 같이 남한 사회 내 대북인식을 제고시키는 프로그램들을 활성화시켜 나가야 할 것이다. 또한 접근을 통한 변화전략 효율성이 제고되기 위해서는 북한 내 교류지역이 확대될 수 있도록 통일 NGO들이 협력해나가야 할 것이다.

북한의 체제 개방과 체제안보 강화노력은 동전의 양면과 같은 상황이라고 볼 수 있다. 이와 관련하여 통일 NGO들은 북한의 체제 불안을 불식시키면서 교류·협력을 활성화할 수 있는 방안들을 모색하여 나갈 것이다. 특히 통일 NGO들은 향후 북한이 개방을 확대하는 과정에서 발생할 충격에 적응할 수 있는 다양한 프로그램을 개발하여 시행해나가야 할 것이다.

통일 NGO들의 교류·협력은 남한 사회의 다원주의적인 성격을 이해시키는데 중요한 기여를 하여 왔다. 주로 진보적인 성향의 단체를 중심으로 교류가 추진되고 있는데, 남한 내 다양한 성향의 단체들이 교류에 참여할 수 있는 환경을 조성하여 나가야 할 것이다.

설문조사에서 나타나고 있듯이 북한의 변화를 긍정적으로 유도하기 위해서는 통일 NGO들은 과시성 행사를 지양하고 교류·협력을 내실화할 수 있는 프로그램을 개발하여 나가야 할 것이다. 사회문화 교류·협력의 주체로 민간분야의 활성화가 필요하며 그 방향성은 단기적 성과 내지는 과시적 목표 달성이 아니라 남북한의 사회문화적 이질화 극복과 민족공동체 형성이라는 장기적 목표를 중심으로 해야 할 것이다. 특히 북한의 변화를 유도하기 위해서는 통일 NGO들이 공동의 행동규범 등을 통해 북한의 과도한 요구에 대해서는 공동으로 대응해나가야 한다.

셋째, 통일 NGO의 민족동질성 회복에 대해서도 긍정적으로 기여하고 있지만 여전히 이질성을 관용하는 부분에 대해서는 미흡하다는 논의도 제기되고 있다. 북한의 교류파트너가 여전히 방어적인 자세를 견지하고 있기 때문에 통일 NGO들의 교류·협력으로만 해결하기는 어렵다. 개발협력, 남북경협, 한반도 평화체제의 형성 등을 종합적으로 연계하여 접근할 필요가 있다.

끝으로 설문조사에서 나타나고 있듯이 교류·협력 활성화를 위해 현재 통일 NGO 규모가 작은 편으로 평가되고 있다. 따라서 남북 교류·협력 활성화를 위해서는 다양한 분야에서 전문성을 가진 통일관련 NGO가 수적으로 확대될 수 있도록 지원 정책, 법과 제도의 정비가 이루어져야 할 것이다.

3. 통일 대비 국내NGO의 기존 역할 평가 2: 국내적 통일기반 구축 측면

설문조사에서 보듯이 통일NGO들은 국민적 관심 및 합의 구축이라는 통일기반 조성 역할에 대해 긍정적으로 평가하고 있다. 그렇지만 이념 갈등 등 남한 사회 내 요인으로 인해 이러한 역할수행에 대해 유보적인 입장을 보이고 있다.

이와 관련하여 심층인터뷰와 문헌상의 전문가들은 통일NGO들이 남한 내 갈등의 요인으로 작용하는 측면에 대해 우려를 표명하고 있다. 좌우 모두 사회갈등을 야기하면서 국민들이 남북관계에 대해 상당히 불안해하는 현상이 발생하고 있는데, 이러한 점이 지양되어야 한다는 것이다. 이에 따라 사회갈등을 촉발시키는 요인으로 작용하는 통일NGO의 성숙성 문제가 과제로 제기되고 있다.

진보성향의 단체들은 순기능을 극대화시키면서 북한에 대한 균형적인 시각을 가질 필요가 있다. 그런데 과거의 극단적인 흑백논리, 이분법적 사고를 극복해야 하는데, 통일NGO들의 이념적 정향이 단순한 진보·보수를 넘어 다양화 추세에 있기 때문에 북한문제에 대해 합리적 의사소통 공간과 역할이 확대되고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

또한 북한의 대남정책이 통일NGO 사이의 이념적 편향에 따른 갈등을 증폭시키는 중요한 요인으로 판단하고 있다. 일원화된 북한이 남한의 다원성을 역이용하는 수단으로 활용함으로써 남남갈등을 촉발시키는 요인으로 작용하고 있다는 것이다. 따라서 북쪽에 의해 유도되는 남한사회 내 갈등을 공동으로 대처할 수 있는 내부 협력시스템의 형성의 필요하다.

남남갈등이라는 부정적 요소의 극복뿐만 아니라 화해·협력에 대한 국내외적 지지기반을 확충하는 긍정적 역할에 주목하고 이러한 역할을 확대해 나갈 필요가 있다. 지금까지 통일NGO들은 남북주민들의 만남 주선, 북한 정보에 대한 제공을 통해 남한 사회 내 대북인식을 긍정적으로 변화시키는 중요한 역할을 수행하여 왔다. 특히 이념적 성향과 관계없이 방북을 통하여 북한에 대한 선입견을 교정하고 실용주의적 태도로 변화되는 효과를 거두고 있다. 전문적인 북한 관련 교육프로그램을 개발하여 방북 이후 북한에 높은 관심을 갖게 된 사람들의 다양한 욕구에 부응해야 한다. 다만, 대북지

원을 통하여 북한에 대한 적대의식은 약화시키는데 긍정적 역할을 수행하였지만 북한에 대한 동정심을 지나치게 강하게 갖도록 만든 점은 앞으로 통일NGO들이 수행해야 할 과제라고 생각된다.

설문조사에서 보듯이 통일NGO들은 통일 대비 국내 기반을 조성하기 위해서는 통일 관련 문화 활동이 활성화되어야 한다고 인식하고 있다. 또한 국민의 참여를 확대하고 유도할 수 있는 활동프로그램들이 개발될 필요가 절실하다고 평가하고 있다. 통일NGO들의 활동이 국민 대다수의 지원을 바탕으로 추진되어야 국내적 기반을 구축할 수 있다는 점에서 상당히 의미 있는 인식이라고 볼 수 있다. 특히 북한의 변화, 민족동질성 회복을 위해 국내적 통일기반을 구축하기 위해서는 남북공동행사 등 남북한 주민이 실질적으로 함께 어울리는 만남과 공동행사가 활성화되어야 한다. 이를 위해 사회문화 분야에서 인적 네트워크를 중점적으로 형성해나가는 것이 중요한 과제라고 인식하고 있다.

또한 통일NGO들은 이념적 갈등, 통일에 대한 무관심 등의 상황 속에서 통일기반 구축을 위해 시민사회의 통일의식을 고양시키는 것이 중요한 과제라고 인식하고 있다. 남북화해협력시대를 맞이하는 북한관의 정립과 한반도 평화정착을 위한 시민의 역할을 확대할 수 있는 프로그램들을 개발하여나가야 할 것이다.

4. 통일 대비 국내NGO의 기존 역할 평가 3: 통일 거버넌스 구축 측면

통일 거버넌스 구축 측면에서 통일NGO의 역할은 정부와의 관계, 통일 NGO 사이의 관계라는 두 가지 차원에서 평가할 수 있을 것이다.

먼저 통일NGO 사이의 관계망 형성이라는 차원에서 볼 때 극단적인 갈등은 줄어들고 의사소통을 할 수 있는 공간과 역량이 강화되고 있는 것으로 평가된다. 설문조사에서 보듯이 이념적 성향에서 중도적 성향이라고 인식하는 단체들이 43%로 가장 높게 나타나고 있다. 이념적 갈등에 대해서도 여전히 부정적인 평가가 강하지만 보통이라는 답변이 가장 높은 40%를 차지하고 있는 점에서 보듯이 이념적 갈등이 약화되는 추세에 있다고 인식하고 있다.

특히 설문조사에서 통일NGO 사이의 갈등의 원인으로 이념적 성향 이외에도 대북사업의 주도권 경쟁도 커다란 요인으로 작용하고 있는 것으로 평가된다. 따라서 통일NGO 사이의 정보를 교환하고 사업을 조율할 수 있는 협력 시스템을 구축하는 것이 과제로 대두되고 있다. 또한 공동행동 규범 등을 통해 과당 경쟁을 지양하고 복측과 효율적으로 대응할 수 있는 기반을 마련해야 한다.

통일NGO 네트워크 형성과 정부정책 참여 과정에서 성인지적 관점이 투영되고 여성의 참여가 실질적으로 확대되는 것이 주요 과제로 제기되고 있다.

남북 교류·협력이 확대·심화되는 과정에서 대북지원, 사회문화 교류, 시민운동이 개별적으로 활동하는 데는 효율성이 저하되는 상황의 변화가 발생하고 있으므로 통일NGO들이 보다 효율적인 역할을 수행하기 위해서는 통일NGO 사이의 기능적 결합이 주요과제로 대두되고 있다.

서울을 중심으로 한 중앙과 지방간의 네트워크나 전국적인 통일 NGO가 형성되지 못하고 있는데 NGO의 전국적인 네트워크가 구축될 필요가 있다.

남북공동 민간기구의 형성에서 보듯이 향후 사회문화 교류는 남북연합을 대비하는 민간차원의 토대를 마련한다는 목표를 새롭게 설정하고 접근할 필요성이 제기되고 있다.

정부와의 관계에서 의제 형성, 정책결정, 정책집행, 정책평가를 기준으로 평가할 때 설문조사에서 보듯이 정부 정책 결정에 대한 참여도는 아주 낮은 것으로 평가되고 있다. 다만, 통일NGO들은 자신들의 견해를 정부의 통일정책에 반영하기 위해 정책토론회가 가장 효과적이라고 인식하고 있다.

일반적인 NGO의 주요 역할의 하나는 감시와 비판기능이라고 할 수 있다. 설문조사에서도 정부 정책을 모니터링하고 평가하는 단계에서 커다란 역할을 수행해야 한다고 인식하고 있다. 심층인터뷰와 전문가 견해에서도 정부 정책에 대한 감시와 견제라는 NGO의 일반적 역할이 통일NGO들의 경우에도 중요한 과제라고 평가하고 있다. 그렇지만 실제로 통일NGO들은 정부의 대북·통일정책에 대해 객관적인 모니터링 수행 역할에 대해 비교적 미흡한 것으로 평가하고 있다. 정부 정책의 비판적 감시 역할 못지않게 남북관계에서 통일NGO들은 정부가 하기 힘든 영역에서 역할을 수행함으로써 상호 역할을 분담하고 상호 보완적 영역을 확대해나갈 필요가 있다는 점이 제기

되고 있다.

반면, 설문조사에서 통일NGO들은 여론수렴 및 의제선정에서 가장 활발한 역할을 수행하고 있다고 평가하고 있다. 이를 위해 통일NGO들은 국민에 다가가는 노력을 강화함으로써 여론 조성을 통해 정부정책에 영향력을 행사하는 것이 효율적이라고 인식하고 있다.

5. 통일 대비 국내NGO의 발전방향

한반도 통일과정에서 통일NGO의 역할과 발전방안은 교류·협력 활성화 측면, 국내적 통일기반 구축 측면, 통일거버넌스 구축 측면 등으로 나누어 살펴볼 수 있다.

가. 교류·협력 활성화 측면

(1) 통일의 미래상 정립과 통합 역할 강화

통일의 미래상 정립과 통합 역할을 강화하기 위해서는 첫째, 타자 및 차이에 대한 관용으로서의 통합 모델 정립이 필요하다. 남북한 통합은 이질성 극복을 통한 동질성 회복이라는 관점에서 논의되어 왔는데, 이제 통합은 다원적 가치의 인정과 타자에 대한 관용으로 이해되어야 하며, 그것은 동일화의 유혹을 뿌리치는 것에서 시작된다. 즉, 타자의 주체성을 인정하고 받아들임으로써 우리의 주체성이 확장되는 것으로 그것은 동일화가 아니라 주체성의 진화 발전으로 이해되어야 한다.

둘째, 통일미래 대안 소통을 위한 공간 기능을 강화해야 한다. NGO가 주도하는 남북교류는 장기적으로 남북 간의 공동체문화를 창출하는 데에 기여해야 할 것이다. 공동체문화의 창출은 통일을 준비하는 과정이 될 것이고 동시에 남북한 동포들이 공존하며 함께 사는 삶의 방식을 훈련하는 계기가 되어야 할 것이다. 남북공동행사와 부문·단체간 교류의 경우 “체제인정, 내정간섭 배제”라는 남북관계의 틀을 넘어서서, 서로에게 도움이 되는 방향에서 정치, 경제, 군사, 사회, 문화의 제반 영역에서 통일 미래에 대안적 주장들이 좀 더 자유롭게 소통하는 공간으로 나아가야 한다. 예를 들어 6·15공동선언 2항, 즉 연합제와 느슨한 연방제의 공통성을 만들어 가는 토론을 해나가는 것을 생각해 볼 수 있다. 더불어 북한 인권 문제도 토론될 수 있다.

남북이 각각 진행하는 군사훈련이나 미사일 발사 등 군사적 행동의 동기나 문제점들에 대해서도 토론할 수 있다. 남한 시민단체들에서 하듯이 수련회와 같이 남북의 담당자들 사이에 좀 더 편안한 모임을 통해 상호간의 실정을 더 깊게 알아가는 노력도 포함될 수 있다.

셋째, 문화소통 역할의 강화이다. 향후 사회문화교류를 추진하는 과정에서 문화소통의 기능을 더욱 강화해가야 한다. 예를 들어 남북 영화합작은 북한 소설 '황진이'에 기초하여 이루어지고 있다. 이는 홍석중의 원작에 대한 저작권료 지불 등 남북사이의 저작권 문제가 주식회사 저작권센터라고 하는 민간 급에 의해 어느 정도 해소되고 있는 조건에서 가능해졌다. 더불어 남북이 공동영화촬영소를 설치하는 일도 현실선상에 오르게 되었다. 남북의 영화를 상영하는 문제는 현재로서는 그리 어려운 일이 아니다. 따라서 앞으로의 문제는 관객의 수요까지를 염두에 두는 교류이다. 시범적인 영화 상영이나 남한에서 주최하는 영화제에 북한 작품 몇 편 소개하는 수준이야 국민 세금으로 충당할 수 있지만, 영화 배급 체계에까지 연결되려면 관객의 수요를 생각하지 않을 수 없다는 것이다. 그러자면 상호 관객을 대상으로 하는 영화의 제작이 필요한 일일 것이다. 따라서 영화 문제는 서로의 문화를 소통하는 수준에서 대상과 범위를 확장하는 방식이 좋을 것이다.

(2) 북한유도 역할의 재정립

통일NGO의 역할 재정립과 관련하여 우선 북한에 대한 인식의 성찰이 필요하다. 그동안 북한에 대한 인식은 크게 세 가지로 구분할 수 있을 것이다. 첫째, 북한은 우리에게 주체가 아니라 대상으로만 존재하고 있다. 아주 오랫동안 우리는 북한을 타도해야 할 대상으로 생각해왔고, 이제는 급속한 붕괴가 아니라 점진적으로 변화시켜야 할 대상으로 바라보고 있다. 둘째, 북한을 남한 국가발전 전략의 도구적 수단으로 인식하고 있다. 셋째, 북한에 대한 걸 다르고 속 다른 이중적 인식이다. 대부분의 사람들이 점진적인 교류 협력을 통해 북한을 변화시키겠다는 흡수통일에 대한 인식을 갖고 있는 것으로 보인다. 우리 시민사회가 지향하는 한반도의 미래상이 무엇인지를 정립하는 것이며, 그러한 미래로 가기 위해 남한과 북한이 어떻게 변화해야 하는지를 구체적으로 제시해야 한다.

이러한 관점에서 볼 때 남북관계 발전 과정에서 통일NGO들은 일방적

북한 변화만을 추구할 것이 아니라 남북한 사회가 동시에 변화할 수 있는 역할을 수행해나가야 한다. 이를 위해 남한 사회의 개혁운동에 참여해 오고 있는 단체들의 참여가 필요하다. 또한 시민운동 진영 내의 평화운동이 참여형 시민단체 네트워크에 합류하는 것이 필요하다.

두 번째로, 북한 내 남한정보 소통 역할을 강화해야 한다. 통일NGO의 교류·협력 과정에서 북한 사회 내에서 남한 정보를 소통하는 문제가 중요한 과제로 설정될 수 있을 것이다. 남한 사회의 다원성을 활용하여 다양한 분야에서 구체적인 교류·협력을 추진하는 과정에서 북한의 체제우려 인식을 불식시키면서 남한 사회의 현실을 전달하는 프로그램들을 개발해나가야 할 것이다. 또한 개발협력으로 인도적 지원이 전환되는 과정에서 북한주민의 참여가 동반되는 구체적 프로젝트가 개발되어야 할 것이다. 아울러 북한 내의 남한 사회 보도 문제도 점차 시정을 요구해나가야 할 것이다.

세 번째로, 대북개발협력과 북한주민 참여를 유도할 필요가 있다. 향후 대북개발협력은 북한주민의 인간존엄 실현을 주요 원칙으로 분명하게 설정하여야 한다. 이를 통해서 간접적으로 북측에게 우리사회가 갖고 있는 인권적 관심을 표명하여야 할 것이다. 북한에서 본격적인 개발지원이 추진되려면, 실제 지역개발을 추진할 주민들의 인식의 변화와 참여의 기반이 마련되어야 한다. 최근 국제사회는 개발지원에서 ‘권리에 기반 한 접근(Rights-based approach)’을 중요시 하고 있다. 이러한 점에서 우리도 개발과정에 인권문제를 투영하여, 지원이 북한주민의 권리를 제고할 수 있도록 하기 위한 환경조성이 주요목표로 설정하여야 할 것이다. 실제 지원사업의 추진 과정에서 민간단체들은 주민들의 참여를 끌어낼 수 있는 지역개발사업을 적극적으로 추진하여야 할 것이다.

네 번째로, 공동의 행동규범 정립을 통한 북한변화 유도 역할을 제고해야 한다. 남북 교류과정 속에서 북한을 변화시킬 수 있는 다양한 방식들을 모색해나가야 하는데, 현재의 여건 하에서는 한국 단체 내에서 공고한 커뮤니케이션과 연대가 된다면 지금보다 나은 형태로 북한과 대응할 수 있다고 생각한다. 그런데 사회문화 교류를 수행하고 있는 단체들도 너무 차이가 난다. 전통적인 좌파들은 북한이 그렇게 행동하는 것이 당연하며 미 제국주의가 문제라고 인식하고 있다. 반면 다른 입장을 갖고 있는 단체들도 많다. 1992년 적십자가 중심이 되어 열 가지에 달하는 행동규범(code of conduct)을

만들었는데, 옥스팜 등 수백 개의 NGO들이 서명을 했다. 실제로 지켜지지 않는 경우가 있다고 하더라도 원칙이 있다는 그 자체가 중요한 영향을 미치고 있다. 따라서 사회문화 교류의 경우에도 기본적인 원칙 등 공동 행동계획을 수립하여 서명하는 것이 필요하다고 생각한다. 남한 내에 있는 대북지원 단체들끼리 아주 공고한 교류와 공동의 행동규범들을 만들어가야 된다고 본다. 현재 북민협 내에서 대북지원공동행동강령을 만들려고 준비 중에 있다. 통일NGO들이 공동 행동규범을 통해 북한의 과도한 요구에 대해서는 공동으로 대응해나가야 한다.

(3) 남북 교류·협력 활성화 역할 강화

남북 교류·협력 활성화 역할 강화를 위해서는 먼저 ‘촉진자’ 역할에서 ‘상호보완자’ 역할로서 기능을 강화할 필요가 있다. 당국간 교류가 점차 제도화 되면서 통일NGO의 촉진자 역할은 약화되는 추세에 있다. 따라서 남북 당국간 교류를 촉진하여 왔던 민간의 역할은 조정될 수밖에 없을 것이다. 민간단체는 촉진자 역할보다는 보조자 역할이 강화될 것으로 예상된다. 상호보완적 기능의 강화라는 관점에서 민간단체의 역할을 어떻게 재규정할 것인지 연구해야 하고 이러한 보완자적 역할을 효율적으로 수행하기 위해서는 전문성을 제고해야 한다.

두 번째는, 개방에 대한 우려 완화 역할 강화이다. 북한의 체제 개방과 체제안보 강화노력은 동전의 양면과 같은 상황이라고 볼 수 있다. 이와 관련하여 통일NGO들은 북한의 체제 불안을 불식시키면서 교류·협력을 활성화할 수 있는 방안들을 모색하여 나갈 것이다. 특히 통일NGO들은 향후 북한이 개방을 확대하는 과정에서 발생할 충격에 적응할 수 있는 다양한 프로그램을 개발하여 시행해나가야 할 것이다.

세 번째는, 부문별 교류의 세분화이다. 남북 간의 긴장을 완화하고 화해와 평화를 이룩하는 데에 NGO는 큰 역할을 할 수 있다. 특히 남북의 주민들 사이에 공고하게 뿌리내리고 있는 마음의 장벽을 허물고, 적대감과 이질성을 해소하는 과제는 민간부문이 담당해야 할 몫이다. 이런 방안의 일환으로 남북교류가 활성화되었고, 남북 간에 6·15 기념행사나 8·15 기념행사, 새해맞이 민족공동행사 등도 꾸준히 이루어지고 있고, 그 외에도 부문별로 노동자대회, 농민대회, 여성대회, 청년대회 등도 진행되고 있다. 그러나 여기에

서 한 걸음 나아가, 보다 분화된 부문별 교류로 확대될 필요가 있다. 이런 요구가 제기되는 이유는 북한의 경우 진정한 의미의 NGO가 존재하지 않기 때문에 만남이 계속될수록 형식적인 만남이자 판에 박힌 대화를 계속하게 되는 결과를 가져오기 때문이다. 보다 세분화된 주제, 예를 들면 국호와 관련된 학술회의라든지, 역사적 자료의 공동조사 및 연구, 민간의학에 관한 정보교류 및 공동연구 등이 그것이다.

네 번째는, 사회자본의 형성 역할 강화이다. 비정부기구의 역할 중 다른 하나는 남북교류의 협력과정에서 사회자본을 형성하는 것이다. 사회자본은 사회효율성을 높이는 신뢰, 규범, 네트워크와 같은 사회조직의 특성으로 정의된다. 즉 사회자본은 개인이나 집단상호간에 발생하는 조직적 특성이나 규범으로 상호 호혜, 협조, 신뢰, 정직, 공동체 정신이나 이러한 규범을 생산해내는 상호관계를 말한다. 인도적 지원과 교류협력을 위한 비정부기구는 연대활동을 통해 단기적으로 남한 시민사회의 신뢰를 형성하고 장기적으로 남북한의 신뢰구축에 기여할 것이다.

나. 국내적 통일기반 구축 측면

(1) 다양성의 관점에서 갈등 해소

갈등이라는 관점에서 접근하는 인식의 변화가 필요하다. 진보와 보수, 좌와 우를 갈등으로 바라보는 시각에서 접근할 것이 아니라 다양성의 존중이라는 시각에서 접근 자체가 변화해야 한다. 보수와 진보든 남남갈등과 관련하여 가장 중요한 점은 문제를 해결한다는 해결자의 관점에서 본다면 자기 문제로 된다. 상대방이 문제라고 인식하면 문제가 해결되지 않는다. 상대방이 변해야 문제가 해결된다고 인식하게 된다. 내가 갖고 있는 편견이 그 사람에게 접근하는데 있어서 스스로의 심리적인 장애요소, 내가 갖고 있는 적대감이 더 이상 대화를 할 수 없도록 만들고 있다는 것을 자각하고 해결의 주체라는 자세를 갖는 것이 중요하다. 내가 해결의 주체라는 인식을 갖게 될 때 협력과 연대가 가능하고 상호 역할분담이 될 수 있다.

한국사회가 민주화될수록 다양한 정치적 스펙트럼이 있을 수밖에 없는데, 다양한 정치적 스펙트럼들이 공존할 수 있는 문화를 형성하고 합리적으로 경쟁하면서 정치적인 대표성을 갖게 할 수 있는 탄력적인 문화를 만들어

간다면 남남갈등도 쉽게 해결될 수 있다. 그런데 냉전의 문화라는 것 자체가 적을 설정하고 상대방을 압살시키고 전멸시키려는 의도들이 있다. 냉전문화가 분단과 연동되면서 구조화된 측면들이 있기 때문에 이런 것을 해소하려는 노력의 하나로서 남남 사이에 대화를 하고 있다. 남북한의 화해협력이 진전되고 남쪽 사회에서 정말 자기의 정치적인 지향과 입장을 자연스럽게 드러낼 합리적 소통문화가 형성된다면 냉전문화는 소멸될 것이다. 냉전적인 법제와 관행을 고치고 상호 소통할 수 있는 문화를 조성하면서 자기 입장을 상대방에게 일방적으로 관철시키려고 하지 않고 상대방 입장도 관용하는 공존의 대화문화를 만들어내야 한다. 남남대화를 넘어 공존의 문화, 관용의 대화, 상생의 대화, 평화의 대화로 바꾸어내야 한다.

한편, 남북한 정부의 정책으로 인해 민간단체 사이의 갈등이 증폭되는 현상이 발생하고 있지만 민간단체 차원에서 갈등을 해소하는 다양한 방안을 개발함으로써 국내적 통일 기반을 강화해나가야 한다. 첫째, 통일운동이 남남갈등 원인을 제공하지 않기 위해서는 남한 사회의 신망을 두루 갖추고 있는 참여형 시민단체의 참여가 중요하다. 둘째, 통일운동에 관련된 시민운동의 경우 규범적 기준을 갖추는 것이 필요하다.

다음으로 참여형 프로그램의 확대·강화이다. 통일 대비 국내 기반을 조성하기 위해서는 통일 관련 문화 활동이 활성화되어야 한다. 통일NGO들의 활동이 국민 대다수의 지원을 바탕으로 추진되어야 국내적 기반을 구축할 수 있다는 점에서 국민의 참여를 확대하고 유도할 수 있는 활동프로그램들이 개발될 필요가 있다. 특히 북한의 변화, 민족동질성 회복을 위해 국내적 통일기반을 구축하기 위해서는 남북공동행사 등 남북한 주민이 실질적으로 함께 어울리는 만남과 공동행사가 활성화되어야 한다.

(2) 의사소통의 활성화

대북정책에 대한 국민합의 형성에서 가장 중요한 것이 우리 사회의 합리적인 의사소통 능력을 키우는 것과 모든 참여자들에 공평한 토론과 참여의 기회가 보장된 공론장의 확대일 것이다. 그동안 남북관계에서 NGO의 역할은 주로 기능적인 측면에서 조망되었고, 최근에 들어서는 거버넌스 측면에서의 논의가 많은 관심을 받고 있다. 하지만 우리가 본격적으로 주목해야 할 것은 의사소통과 공론 형성에서의 NGO 역할이다. 통일NGO들의 이념적

정향이 단순한 진보·보수를 넘어 다양화 추세에 있기 때문에 북한문제에 대해 합리적 의사소통 공간과 역량이 확대되고 있는 점에 주목해야 한다. 보수와 진보를 넘어서, 좌와 우를 넘어서 합리적 의사소통을 할 수 있는 공론장이 형성되기 시작하였다는 것은 우리 시민사회의 본질적인 변화를 반영하고 있다. 따라서 이러한 변화를 반영하여 합리적인 의사소통 공간을 확대할 수 있는 다양한 프로그램들이 개발되어야 할 것이다.

이와 관련하여 사람들의 의식을 바꾸고 통일을 이룰 수 있는 기반을 마련하는 미래사회의 비전과 담론구조 속에서 헤쳐 나갈 수 있는 한발 앞선 통일운동이 필요하다. 갈등이라기보다는 각자 자신의 기반이 있기 때문이라고 생각한다. 갈등은 크지 않다고 생각하며 한반도 통일과 관련된 NGO는 좌파든 우파든 전체를 아우르는 정보소통구조가 필요하다고 본다. 좌파든 우파든 공동프로그램도 함께 해보아야 한다.

또한 갈등해결교육이 상당히 중요하다. 갈등이 존재하는 경우 폭력적으로 푸는 것이 아니라 비폭력적으로 풀 수 있다는 인식이 중요하다. 갈등이 존재한다고 하여 다 폭력화되어 있는 것이 아니다. 갈등을 폭력화시키지 않고 비폭력적으로 풀 수 있고 그것이 바로 공존의 문화를 확대시킴으로써 상호 win-win할 수 있다는 인식을 갖는 것이 중요하다. 이러한 갈등 해결방식을 교육하고 그러한 만남을 지속해야 된다. 갈등해결의 문화, 상호 윈윈하는 공존의 문화를 만들기 위해 상호 소통의 기회를 확대해나가야 한다.

다. 통일거버넌스 구축 측면

(1) NGO 협력 시스템의 강화

통일거버넌스 구축 측면에서 볼 때 고려해야 할 사항으로는 첫 번째, NGO 협의체의 구성을 제안할 수 있다. 현재, 서울을 중심으로 한 중앙과 지방간의 네트워크나 전국적인 통일 NGO가 형성되지 못하고 있는데 NGO의 전국적인 네트워크가 구축될 필요가 있다. NGO협의체는 민간분야 역량의 강화 속에서 자발적으로 구성되어야 하며, 이 경우 NGO에 대해 공적 권위를 행사할 수 있게 된다. 민화협의 경우 민간단체의 내적 역량의 축적에 의해 장기적 과정을 거쳐 형성되지 못했다는 구조적 취약성을 가지고 있다. 민화협과 같은 전체네트워크의 구성과 아울러 전문분야별 협의체 구성도

모색할 필요가 있다. 남한의 NGO 간의 지나친 경쟁이나 자기 단체 과시적인 행사, 전시성 행사가 되어서는 곤란하고, 일방적·시혜적인 성격보다는 호혜적이면서 지속적인 교류로 이어져야 한다. 이 과정에서 민간단체들이 개별 역량이 취약한 점을 십분 고려하여 유사단체들 간에 협력 체제를 구축하여 정보를 교환하고 경험을 공유함으로써 민간교류의 효율성을 극대화하여야 한다.

두 번째, 대북지원과 사회문화교류, 그리고 참여형 시민사회의 총체적 네트워크를 구축할 필요가 있다. 대북지원단체는 긴급구호지원에서 개발지원으로 전환을 모색하고 있다. 정상회담과 북핵 해결 과정에서 정부와 기업 주도성이 강화될 경우에 대비해 자구책을 모색하고 있다. 정부와 기업의 역할과 주도성이 강화되면 북한은 민간의 역할을 축소하려 하고 남쪽 민간단체 중에서 북한이 통제하기 쉬운 단체와 세력을 키우려고 할 것이다. 이러한 상황으로 인해 우리 대북지원단체들이 장래 위상과 역할에 대해 고심을 하고 있다. 결국 이를 극복하기 위해서는 사회문화교류를 수행하고 있는 민화협, 시민사회형 단체, 대북지원단체들이 총체적인 네트워크를 형성해야 한다. 민화협의 경우에도 사회문화교류로만 존속하기 어려울 것이므로 교류 활성화 사업뿐만 아니라 인도지원 그리고 삼림녹화 기업의 경영활동까지 하고 있다. 대북지원단체도 지원활동 뿐만 아니라 사회문화 교류도 수행하지 않을 수 없게 될 것이다. 예를 들어 대북지원단체들도 아리랑 공연에 인적교류를 할 수 있도록 참여해야 한다. 단체들이 백화점 식으로 많은 역할을 하기보다는 네트워크 형성을 통해 변화된 환경에 대처하고 역할을 확대해나가야 한다. 나아가 교류협력 재단을 구성하는 것을 적극적으로 검토해야 한다.

세 번째는, 프로젝트별 컨소시엄 구성과 국제협력의 강화이다. 남북한 사회문화 교류·협력 분야에 있어 각 분야별 NGO의 전문성과 노하우를 바탕으로 사업을 진행하는 것이 필요하다. 일회성, 행사성이거나 단순 지원, 교류·협력이 아닌 기술과 전문인력교류사업이 적극적으로 모색되어야 할 것이다. 또한 이를 바탕으로 분야별 NGO가 프로젝트별 컨소시엄을 구성하는 경우 민간단체들의 대북협상력 및 협력사업의 진전에 도움이 될 것이다. 컨소시엄 구성방안은 개별 NGO의 취약성을 보완할 수 있을 것이다. 인도지원, 인권, 환경, 여성문제 등이 전지구적 이슈로 등장하고 있고 NGO간의

국제적 연대를 통한 활동이 활발하게 이루어지고 있다. 국제NGO와의 연대 및 활동의 세계화가 절실하다. 특히 남북관계의 특수성에 비추어볼 때 국제적 NGO와의 연대는 북한 측으로부터 거부감을 완화하고 대북사업의 성사 가능성을 높일 것이다. 사회문화 교류·협력에서도 각 분야별 국제NGO와의 연대를 강화하고 남북 교류·협력사업의 실행에 있어서 국제NGO와의 협력 관계를 적극 이용할 필요가 있다.

마지막으로 개발지원NGO 사이의 협력시스템 강화이다. 지금까지 평양 중심으로 교류가 이루어지고 있는데, 개발지원활동을 전개하면서 평양중심의 통로를 다변화시키는 것이 중요하다. 우리는 다양하지만 북쪽은 단일한 성격을 지니고 있다는 점이다. 북한에서 교묘하게 남한단체들 사이에 위화감을 조성하기도 한다. 따라서 남한단체들끼리 협력해서 공고한 유대의 틀을 가지고 정보를 교환하고 공동의 행동계획을 수립하여 대응해야 하는 데 그렇지 못한 상황이다. 이로 인해 실제로 북한에 내실 있고 힘 있는 영향력을 발휘하기 어렵다. 개발지원을 통해 받는 쪽의 다양한 인적개발, 교육을 받게 만들고 자발성을 갖게 만들고 갈등을 해결할 수 있게 해야 한다. 이것이 건강한 개발지원 활동이라고 할 수 있다.

(2) 새로운 거버넌스 모델의 정립

바람직한 통일 거버넌스와 관련하여 먼저 환경분야의 ‘어젠다 21’을 참고할 수 있을 것이다. 1990년 브라질 리우 환경회의에서 더 이상 유보할 수 없는 환경문제를 어떻게 해결할 것인가라는 문제의식에서 출발하였다. 환경문제의 해결은 전지구적인 혁명 프로젝트와 같은데, 어떻게 바꾸어나갈 것인가에 대한 아이디어로 제기된 것이 ‘어젠다 21’이었다. 어젠다 21에는 정부, 기업, 시민단체, 원주민, 아동 등 9개 주체그룹이 있다. 이를 원용하여 정부, 기업, 시민단체, 여성 등 복수의 주체들이 중심이 되어 ‘지속가능한 발전’을 위해 복지정책, 환경정책, 개발정책을 어떻게 추진할 것인지 협의해 나가야 한다.

거버넌스가 단순하게 정부가 정책을 결정하는 과정에서 시민단체가 참여하여 아이디어만 제공하여서는 안 된다. 정부가 행위주체의 주요 지위를 차지하고 있으므로 정부에게 아이디어를 주고 실행은 정부가 주인이 되다 보니까 민간단체는 멀찍이 떨어져서 일정하게 평가나 평론을 하거나 냉소

적 역할을 수행하여 왔다. 과거와 같이 자문의 형태와 다를 바 없다. 공동의 목표를 정부에게만 요구하는 것이 아니라 민간단체도 똑같이 행동을 하도록 책임이 수반되어야 한다.

거버넌스가 실질적으로 참여라고 한다면 초기부터 참여의 장을 열어주고 모든 정보를 공개해야 한다. 초기부터 정부에서 아이디어와 가이드라인까지 만들어서 일방적으로 제출하는 것이 아니라 공동의 행동주체로서 의제 설정부터 정책의 기획, 행동계획과 평가까지 공동으로 만들어가는 과정이라고 생각한다. 이러한 역할을 NGO들이 제대로 수행할 수 있느냐가 중요한 과제라고 할 수 있다.

두 번째는 ‘한반도위협평가위원회’(가칭) 설립을 통한 평화거버넌스 구축이다. 국가발전전략, 국방전략, 외교전략 등이 충분히 토론될 수 있는 주제이므로 공론의 장을 만들어야 한다. 예를 들어 남북관계발전에 관한 법에서 보면 기본계획을 세우게 되어 있으며, 사회적 합의를 토대로 수립되도록 법이 제정되기를 희망하였는데, 통일부장관이 만들 수 있도록 되어 있다. 다양한 계층의 참여, 전문적 경험을 가진 NGO의 참여가 가능하고 여야 정당도 고려하여 수립하도록 만들 수 있는 기회가 있었는데 사실은 통일부의 권한을 늘리는 위주로 위원회를 통해서 수립할 수 있도록 법을 제정함으로써 거버넌스 측면에서 편의적으로 된 측면이 있었다. 남북관계개선에서의 평화체제와 우리의 안보전략, 통일까지를 포함하여 충분한 공론이 필요하고 사회적 합의가 가능하기 때문에 ‘한반도위협평가위원회’를 설립할 것을 제안하였다. 이러한 위원회는 중국의 위협, 일본의 위협 등을 검증하고 위협 평가도 하며, 우리의 안전을 어떻게 지킬 것인가에 대한 사회적 합의를 도출하는 역할을 수행할 것이다. 실질적인 거버넌스 구축이라는 측면에서 이러한 시스템이 필요하다.

(3) 국제적 연대의 강화

통합과정도 통합과정이지만 통합이후에 주변국가와 어떻게 관계를 형성할지 상당히 중요하다. 한국사회의 통일이 국제사회의 화해협력 모델로 자리매김하는 것이 굉장히 중요하다. 그런데 민주화되었던 역동적인 힘을 어떻게 긍정적인 통일의 힘으로 갈 것이고, 국제적인 지원을 받을 것인가에 대한 고민이 상대적으로 약하다. 한국시민사회가 상당히 발전되어 있으며

로 시민사회의 발전, 평화체제형성과정에서 다른 동북아에 있는 시민사회에 힘을 불어넣어주는 역할이 중요하다. 일본이 보수화되고 우경화되는 중요한 이유가 북한의 위협을 막기 위한 명분인데, 이를 위해 평화헌법도 고치려고 하고 있다. 그런데 남북관계가 활성화되고 평화체제로 전환되어 북한의 위협이 약화되고 비핵화되면 일본사회가 주장하는 북한의 위협에 힘을 갖는 것이면서 평화를 위한 해결이 가능한 공간을 갖는 것임에도 불구하고 이를 연계시켜서 활동하지 못하고 있다. 화해협력으로 감으로써 군사비가 사회 인프라, 교육비, 사회복지로 갈 수 있는 공간이 확대될 수 있다는 것을 계속 알려주고 그런 활동을 해야 만이 정부차원에서 동북아가 군비경쟁으로 가는 것을 막아내는데 민간이 중요한 역할을 수행할 수 있을 것이다. 그리고 한반도가 평화협정을 체결한 이후 신뢰구축은 주변국들이 지원해주어야 실현될 수 있다. 주변국들은 군비경쟁을 하는데 남북만 군축을 할 수 없기 때문에 남간 군축을 위해서라도 동북아 주변국들에게 평화체제, 화해협력 전환을 알려주는 것이 정부와 민간의 역할이다.

III. 동북아 NGO 교류협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안*

탈냉전 이후 동북아에서 정치, 경제, 사회분야 모두에서 교류와 협력이 활발해지고 있다. 특히 동북아에서 경제 분야의 교류와 협력은 비약적으로 증가하고 있어서 한·중·일 3국간의 상호 의존성은 무시할 수 없을 정도로 커졌다. 어느 한 나라의 경제적 부침은 곧바로 다른 나라에 심대한 영향을 미칠 정도로 경제적 의존성이 커진 것이다. 이렇게 밀접해진 경제적 관계가 정치, 사회 분야의 교류와 협력을 견인하고 있지만, 지역협력이라는 측면에서 볼 때 동북아는 아직도 갈 길이 요원하다.

동북아의 지역협력과 관련하여 시민사회의 역할이 주목을 받고 있다. 동북아와 같이 국가의 역할이 강하고 국가 간 정치적 대립과 갈등이 나타나는 지역에서 시민사회는 국가 간 장벽을 뛰어넘어 지역문제에 대한 공동의 인식을 형성하고 지역협력을 도모하는 역할을 할 수 있다.²⁵ 하지만 이러한 시민사회에 대한 기대와 달리 그 핵심이라고 할 수 있는 동북아의 NGO 교류협력은 낮은 수준에 머물고 있다. 이는 NGO 교류협력의 양적, 질적 측면에서 모두 그렇다는 것이다.

본 연구의 목적은 동북아 NGO 교류협력 인프라와의 연관 속에서 NGO 네트워크의 활성화 방안을 모색하는 것인데, 여기에서 우선 부딪치는 문제가 동북아의 범위를 어떻게 설정할 것인가의 문제이다. 동북아라는 지역에 대한 개념은 다소 모호한 개념임에는 틀림이 없다. 지역적인 공간을 가리키는 말인지 아니면 동북아에 속한 행위자(주로 주권국가)를 지칭하는 말인지 문맥이나 정황에 따라 바뀌기가 쉽기 때문이다. 여기에서는 동북아의 범위를 가장 좁은 한·중·일로만 한정하고자 한다. 동북아 NGO 교류협력이 활발하지 않은 상황에서는 지역의 범위를 가능하면 좁혀서 살펴보는 것이 필요하다. 그럼에도 한계가 있는 것이, 동북아 NGO 교류협력의 인프라를 살펴

* 본 내용은 최대석·이종무·이기호·차명제, 『동북아 NGO 교류협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안(07-10-03)』 연구를 요약한 것이다.

²⁵ 최대석 외, “동북아 NGO 교류협력 현황에 대한 진단과 문제점 파악 및 발전의제 설정,” 황병덕 외, 『동북아 지역 내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 133.

보는데 있어서 중국은 NGO 교류협력의 인프라가 거의 발달이 되어 있지 않기 때문에 한국과 일본을 중심으로 논의가 진행될 수밖에 없다는 것이다.

1. 동북아 NGO 교류협력의 인프라 현황

본 글에서는 동북아 교류협력을 위한 인프라를 인적 인프라, 제도적 인프라, 재정적 인프라 등 세 가지로 나누어 살펴보았다.

먼저 인적 인프라의 경우, NGO들 간에 양자 간 혹은 다자간의 관계로 다양한 형태의 교류와 협력 프로그램이 2000년 이후 증가하고 있음을 알 수 있다. 특히 2001년의 9.11 테러와 동북아 역사문제 등으로 동아시아에서의 NGO간 협력은 질적인 수준에서는 아직 초보단계일지라도 양적인 측면과 이슈영역에서는 다양한 영역으로 늘어나고 있음을 알 수 있었다.

그러나 문제는 있다. 우선 의사소통 인프라로 단순히 언어가 아니라 다양한 문화에 대한 이해가 부족하다는 점과 국제적 시각이 부족하다는 점이다. 아울러 국제적 경험과 동북아 현장 경험도 여전히 부족하다는 것이 의사소통 인프라의 또 다른 저해요인으로 작동하고 있음을 알 수 있다. 또한 여전히 언어문제가 장애요인으로 남아 있지만, 그럼에도 불구하고 아시아 국가들의 초국가적 협력은 늘어나고 있으며 인터넷 등의 보급으로 IT를 통한 의사소통의 인프라는 기술적으로 증가하고 있다. 여기에 재정적 취약함이 국제협력을 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용하는 것으로 보인다.

사실 이러한 분석은 평화활동가들에게만 해당되는 것은 아니다. 인권, 환경, 원조 등 다양한 형태의 협력에 항상 도사리고 있는 문제점들이다. 결국 동아시아 교류와 협력을 위한 인프라 또한 장기간에 걸쳐서 이뤄지는 교류를 바탕으로 이루어질 수밖에 없고, 그러한 교류가 또 다른 보이지 않는 신뢰 인프라를 구축한다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 이해하자면 동북아 교류협력의 인프라 구축과 관련해서 가장 큰 어려움은 동북아에 관한 지식이 부족하다는 점이다. 이러한 이해 부족과 정보부족은 동북아 교류협력을 위한 인프라 구축의 결정적인 장애요인으로 판단된다.

동북아에 관한 지식의 부족은 단순히 현재의 동북아에 대한 이해뿐만 아니라 역사로서의 동북아 그리고 공동의 미래를 위한 동북아 등이 결핍되어 있음을 의미한다. 왜냐하면 동북아는 오랫동안 냉전의 틀 속에 갇혀있었고

이제 움직이기 시작한 새로운 지역의 틀이기 때문이다. 그래서 동북아교류와 협력을 위한 틀은 새롭게 발견되고 창조되어야 할 영역이기도 하다. 그런데 이러한 인적 교류가 새로운 협력의 틀을 만들어내는 수준으로 올라가기 위해서는 역시 이를 지원해줄 수 있는 제도적 인프라와 재정적 인프라가 함께 구축이 될 필요가 있다. 그런 의미에서 인적 인프라에 비하여 아직 제도적 인프라와 재정적 인프라가 상대적으로 취약하다고 할 수 있다.

다음으로 재정적 인프라에 관한 현황을 종합해 보면 기업의 사회공헌기금과 정부출연의 연구단체 및 재단이 늘어나고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 더욱 긍정적인 요소들은 재정 마련을 시민사회가 스스로 하려고 나섰다는 점이다. 정부와 기업에 의존하는 형태의 재정지원이 아니라 시민단체 배경의 자립형 재단을 구성하는 경우가 늘고 있다는 점이다. 이미 앞서 언급한 아름다운 재단, 환경재단, 여성재단, 인권재단이 그러하다.

이런 현상이 나타나게 된 데에는 몇 가지 이유가 있다. 하나는 시민운동이 과격하고 일탈적인 것이 아니라 한국사회의 발전에 기여할 것이라는 사회적 공감대가 이루어졌다는 점이다. 둘째는 시민운동의 성장이 활동가들의 성장과 지원 없이는 불가능하다는 인식이 이루어진 것이다. 셋째는 한국사회의 경제적 성장이 다양한 형태의 공익재단을 배출하였고 이들 재단들이 시민사회의 성장에 대한 관심을 갖게 되면서 사회적 책임에 대한 공감대를 넓혀가고 있다는 사실이다. 넷째, 사회운동을 지속적으로 해나가는 지원활동이자 새로운 운동의 형태로 재단을 만들고자 하는 운동이 새로운 흐름으로 자리 잡고 있다는 점이다. 다섯째, 아시아에 대한 관심과 지역에 대한 관심이 높아지면서 재단의 사업목적이 동아시아 활동가에 대한 지원 사업으로 이어지고 있다는 점이다. 여기에는 한국경제가 발전하면서 개발도상국 혹은 저개발국에 대한 책임의식이 커지면서 아시아에 대한 지원이 필요하다는 사회적 공감대가 어느 정도 이루어지고 있음을 반영하기도 한다.

마지막으로 제도적 인프라와 관련하여, 동북아 NGO 간 교류협력이 늘어나고 있기 때문에 그만큼 사회적 요구도 높고 따라서 제도적 인프라의 형성가능성은 그 어느 때보다도 높다고 할 수 있다. 국가를 넘어서는 제도적 인프라를 좁은 의미에서 보면 아직은 존재하지 않는다고 말할 수 있다. 그러나 넓은 의미에서 보면 동북아 교류와 협력을 위한 제도적 인프라가 조금씩

형성되어가는 초기단계에 들어와 있다고 말할 수도 있다. 왜냐하면 동북아 NGO협력을 위한 제도적 인프라에 도움이 될 수 있는 기반들이 조금씩 형성되고 있기 때문이다.

첫째, 한·중·일 각국이 아직 그 법률체계가 충분한 것은 아닐지라도 이미 법률체계의 기본 정비는 되어 있다는 사실이다. 아울러 한·중·일 비교가 가능할 수 있도록 NGO들에 대한 각종 통계자료들이 만들어지고 있다. 이미 일본의 경우에는 정부와 지방자치단체 및 각 분야별 NGO가 각 영역의 NGO에 대한 통계를 만든 바 있으며 한국에서도 부처별로 등록된 NGO가 정부차원에서 파악되기도 하며 구(舊)『시민의 신문』 등이 과거 해마다 NGO에 관한 통계자료를 출간한 바 있다.

둘째, NGO들의 협력네트워크는 아니지만 정부차원에서 문화교류를 통한 한·일 간 혹은 한·중 간 협력이 강화되고 있다는 점도 제도적 인프라에 기여할 것으로 본다.

셋째, 제도적 협력을 강화할 수밖에 없는 또 하나의 이유는 인적교류가 활발하게 진행되고 있다는 점이다. 적어도 세 가지 차원의 인적교류가 법적인 변화를 요구하는 수준으로 가고 있다고 할 수 있는데, 첫째는 경제협력에 따른 노동력의 이동이 크게 증가하고 있다. 둘째는 혼인에 의한 인적교류도 활발하게 늘고 있다. 셋째는 아시아 지역에서의 유학생들이 크게 늘어나 상호이해에 기여하고 있다. 첫 번째 문제는 노동자의 권익과 인권보호를 위한 법률체계의 변화를 요구하고 있고, 두 번째 문제는 국외혼이 늘어나면서 발생하는 외국인들에 대한 인식의 변화와 지원체계가 시급해지고 있다. 세 번째의 경우는 국내로 찾아오는 아시아 유학생이 급증하는 것과 더불어 이들에 대한 지원체계가 단순히 대학차원이 아니라 지역차원에서도 이루어져야 할 필요가 증대되면서 발생하는 문제들이다. 다시 말하면 아시아인들의 취업, 혼인, 학업 등을 매개로한 인적교류의 활성화가 아시아를 삶의 공간에서 이미 일상적으로 체험하고 있다는 점이다.

넷째, 젊은 그룹들 사이에서 점차로 동아시아에 대한 관심과 더불어 언어장벽을 해소하려는 노력이 이루어지고 있다는 점이다. 영어만을 실질적인 제1외국어로 생각하던 1980년대와 달리 1990년대에는 일본어를 배우는 광풍이 일었고, 최근에는 중국어가 붐을 이루어 젊은 학생들 사이에서 영어이 외에 제2외국어로 중국어 일본어를 배우고 이들의 문화를 접하면서 실제로

그 지역으로 유학을 가거나 취업하고자 하는 분위기가 점차 강화되고 있다.

다섯째, 동북아 국가들 간에 이해와 지식이 점차로 늘어가고 있다. 이미 텔레비전의 프로그램에는 ‘아시아의 창’, ‘남북의 창’ 등을 통해서 북한과 아시아를 소개하는 프로그램이 크게 늘어난 것은 물론 거리에는 작은 아시아를 방불케 하는 다양한 먹거리 문화가 생활공간의 한복판을 이미 차지하기 시작하였다. 뿐만 아니라 우리 문화를 공부하려는 외국의 유학생들 가운데 아시아의 학생들이 크게 늘었다. 특히 아시아지역에서 유학 오는 학생들의 비율이 늘어나고 있다는 점은 단순히 현재의 교류를 의미하는 것이 아니라 미래의 교류와 협력이 더욱 강화될 것이라는 점을 의미한다.

이러한 동북아의 변화는 실질적으로 동북아 NGO들의 교류와 협력이 제도화되는데 밑거름이 될 것으로 기대한다. 이미 많은 아시아 유학생들이 한국에서 다양한 NGO 경험들을 자원봉사 및 인턴으로 경험하기 시작하였고 한국에서의 경험을 자국에서 새로운 NGO를 만드는 경험으로 활용하기도 한다. 아직 구제적이고 다양한 제도적 뒷받침은 거의 전무하지만 앞서 살펴본 바와 같이 점차로 제도화가 이루어질 가능성이 높다. 이미 취업, 혼인, 유학 등의 과정에서 발생하는 많은 문제들은 현지의 NGO들이 관계하고 있고 이러한 NGO들이 제도적으로 개입하고 영향력을 행사하는 일이 늘어나고 있다. 이와는 달리 동북아 NGO들 간에 교류와 협력이 증가하면서 공동의 프로그램들 또한 크게 늘고 있다. 이 과정에서 제도적 인프라가 어떻게 가능할 것인가 하는 문제들은 얼마든지 제기될 수 있을 것으로 보인다.

2. 동북아 NGO 부문별 인프라 개선 방안

시민사회 각 영역에서 다양한 형태로 전개되고 있는 NGO들의 교류와 협력은 앞으로 더욱 확대·심화될 것으로 전망되고 있지만, 이러한 NGO들의 교류와 협력이 바람직한 방향으로 발전하기 위해서는 현재보다 훨씬 정교한 메커니즘이 창출되어 작동될 수 있어야 한다. 우선 3국을 이해하고 각국의 시민사회가 추구해야 할 바람직한 공동의 목표에 대한 합의, 이를 실현하기 위한 인프라 구축, 공동의 과제를 설정하고 이를 함께, 혹은 각기 추진시킬 수 있는 시스템이 마련되어야 한다.

가. 인적 인프라 개선 방안

NGO의 국제 교류·협력은 정부나 기업과 달리 이상적인 목표를 추구하고 실현하기 위함이다. 그러므로 이는 시민사회적 가치와 인류의 보편적 가치의 추구하고 실현을 목표로 한다. 그러나 이러한 목표는 개별 국가의 이익과 기업의 이윤 추구하고 상호 모순적인 경우가 많아 서로 대칭적 관계가 형성되고 갈등이 야기되기도 한다. 시민사회는 이런 구도를 잘 이해하고, 최대한 그들의 요구를 여론화하고, 정책에 반영하기 위해 사회적 압력을 행사하는 것이다. 동시에 good governance를 통해 각 영역 사이에 건전한 협력관계를 형성하는 것이다. 이를 위해 우선적으로 충족되어야 할 조건이 첫째, 국제 협력·교류 NGO의 조직적 역량 강화와 둘째, 국제 연대 활동가들을 위한 개인의 전문성 강화가 논의될 필요가 있다.

(1) 국제교류협력 활동의 영역 확대와 지식 공유 강화

NGO들의 연대활동은 아직 개별 단체 수준을 크게 벗어나지 못하고 있는 것 같다. 예를 들어 평화 의제가 중심인 GPPAC의 정례화는 매우 바람직한 현상이나 평화문제는 단순히 갈등과 군사력 충돌에만 국한된 것이 아니라 빈곤과 환경, 사회 양극화, 성차별, 저발전 등에도 기인하고 있기 때문이다. 따라서 GPPAC이 바람직한 성과를 거두기 위해서는 보다 다양한 이슈들이 광범위하게 다뤄지고, 이를 통해 평화문제를 통합적으로 접근하려는 자세가 필요하다.

한편, 국제교류·협력 NGO의 활동 범위도 다양해지고 있으며, 그 주체인 NGO의 수도 날로 증가하고 있는 추세이다. 기존의 NGO들이 국제연대 분야로 사업을 확장하는 경우도 있으며, 국제 연대 활동과 교류·협력 활동을 보다 전문적으로 수행하는 단체도 있다. 또한 지구화가 동아시아 지역에서 촉진되면서 국제회의와 활동들이 과거에 비해 빠른 속도로 증가하고 있어 참여 NGO의 수 역시 지속적으로 증가하고 있는 실정이다.

따라서 새로운 영역과 의제에 대한 체계적인 정보 전달과 지식 공유, 그리고 사회적 관계망을 형성할 필요가 있다. 이를 위해서는 아시아 NGO센터와 같이 NGO가 공동으로 국제협력을 위한 온라인 사이트를 개설하는 것도 하나의 방법일 것이다.

(2) 활동가들의 국제협력과 교류를 위한 해당 분야에서의 전문성 강화 노력

국제 협력의 필요성이 증대되고, 의제와 이슈가 확장되며, 사업 방식도 다양해지고 있어 이를 효과적으로 수행할 수 있는 활동가들의 능력과 역량이 그 어느 때보다 절실히 요구되고 있는 시점이다.

현재 국제연대 활동을 위한 NGO 활동가들이 가장 기본적으로 갖춰야 할 덕목은 무엇보다 자기 업무 분야의 지식을 포함한 전문성이라 하겠다. 이 전문성에는 지식과 정보, 사업 수행 능력, 사업에 필요한 협력자 선택, 자금 마련과 사업 방법, 내/외부 전문가 영입 등을 포함한 효과적 사업 수행에 필요한 방법과 자원을 구상하고 동원할 수 있는 능력이 포함된다. 그러나 한국 NGO들은 이렇게 전문성을 갖춘 활동가들을 확보하지 못하고 있어 현재 국내 NGO들의 국제 연대활동이 투입된 자원에 비해 도출되는 성과는 그리 만족스럽지 못한 형편이다.

그러므로 이런 유능한 활동가를 충원하는 방법은 다음과 같다. 우선 이렇게 훈련된 활동가를 영입하는 방안을 모색해야 한다. 그러나 이 방법은 열악한 한국 NGO 현실을 고려하면 현실적이지 못하다. 이렇게 훈련받은 전문가들은 NGO 보다 이미 기업이나 정부 영역, 혹은 국제기구 등에서 활동하고 있다. 이는 비단 국내의 국제 연대 관련 NGO들의 열악한 재정 상황에만 기인하는 것이 아니다. 무엇보다 중요한 것은 미래의 직업적 전망과 함께 정책결정에 직접적으로 참여할 수 있는 기회가 국가나 기업 영역에서 훨씬 많이 주어지기 때문이다. 그러나 이제 NGO 영역에서도 이들 전문가들과 함께 사업을 수행할 가능성이 그 어느 때보다 많아지고 있다. 왜냐하면 정부와 기업과의 거버넌스 형성을 통해 함께 사업을 수행하는 경우가 잦아지고 있기 때문이다.

두 번째는 NGO 활동가들 중 이 분야에 관심 있는 이들을 전문가로 육성하는 방법이다. 국제연대 분야에서 사업을 담당했던 활동가들을 일정 기간 동안 교육/훈련시켜 이 분야에서의 활동을 재개시키는 방법이다.

세 번째는 경력자들이 국제 연대 NGO 활동에 참여하는 경우이다. 최근에 이런 활동가들의 수가 점차 증가하는 추세인데, 이들은 대개 정부나 기업, 혹은 국제기구에서 활동한 경험이 있는 이들로 국제 NGO 활동에 관심을 갖고 참여하고 있다. 이들의 경험은 열악한 조건하에 있는 국제 연대 NGO

에게 커다란 도움이 되고 있다.

끝으로 외부 국제 연대 분야의 전문가가 자원 활동 형식으로 참여하는 방법이다. 사실 한국의 국제 연대 NGO들은 지금까지 이들 외부 전문가들의 도움에 거의 절대적으로 의존해 왔다. 이들은 대개 학자나 연구자들로서 NGO 활동에 관심과 애정을 갖고 참여한 이들이다. 그러나 국제 연대 영역의 세분화와 심화, 그리고 전문성 등으로 이들의 기여도는 점차 축소되고 있고, 이들 외부전문가들도 NGO외에 자기 전문성을 활용할 수 있는 정부나 기업에서 활동하는 경향도 두드러지게 나타나고 있다.

(3) 언어 구사 능력

지구화가 확대되면서 가장 두드러지게 나타나는 현상이 바로 국제 통용어로서 영어가 확고히 자리 잡았다는 점이다. 아시아 NGO의 국제회합에서도 영어가 중국어나 일본어를 제치고 통용되고 있다. 그러므로 국제 연대 분야의 활동가들에게는 영어가 선택이 아닌 필수가 되고 있다. 따라서 영어 훈련에 대한 필요성은 이미 절대적이다. 이는 영어 습득을 위해 활동가들이 많은 시간과 노력을 투여해야 한다는 것을 의미한다.

(4) 직업적 전망

NGO의 국제협력과 교류를 활성화시키기 위해서는 이 분야에서 현재 근무하고 있는 활동가와 함께 더욱 많은 전문가를 영입할 수 있어야 한다. 그리고 이들에게 현실적인 대우와 직업에 대한 전망을 제시할 수 있어야 한다. 이 분야에서 장기적으로 근무하는데 반드시 필요한 조건인 것이다. 물론 21세기의 직업 시장은 평생 한 분야에서만 근무할 수 있게 보장하지 않는다. 지속적으로 변화하는 환경에 적응하기 위해서는 2, 3가지 이상의 직업이나 직장을 찾을 수 밖에 없다. 이를 위해 NGO들은 다음과 같은 환경을 조성해야 한다.

첫째, NGO의 성격과 기능에 대해 숙고해야 한다. 현재 한국의 NGO들은 비판과 견제의 기능이 과다하게 발달해 있다. 그러다 보니 정부와 기업과의 협력관계는 매우 부족한 상태이다. 그러므로 이들과의 거버넌스 형성을 위한 협력적, 동반자적 관계 형성을 위해 노력할 필요가 있다. 이러한 관계를

통해 NGO 활동가들과 기업, 정부의 전문가들의 상호 긴밀한 교류와 협력이 가능해질 것이다. 즉 기업과 정부의 전문가들이 NGO 활동을 할 수 있고, 반대로 NGO 활동가들이 기업이나 정부에서 일할 수 있는 조건이 형성될 수 있을 것이다.

둘째, NGO의 기능을 더욱 확대해야 한다. 앞서 언급한 것과 같이 현재 NGO들은 비판과 견제 기능은 매우 발달해 있는데 비해 자문과 정책 제안, 그리고 개발 방법론과 설계 분야는 매우 취약하다. 물론 이런 취약점들은 외부 전문가들의 참여로 보완되지만, 특히 개발 NGO의 경우 이런 기초적인 사업을 전개할 역량이 뒤처져 있다. 이는 기본적으로 국제 협력 분야에 근무하는 NGO 활동가들이 다른 영역으로 이직할 때, 취약점으로 작용한다. 따라서 향후 장기적으로 이 분야에서 지속적 활동을 원할 경우, 자기 개발을 통한 보다 전문적인 교육을 받을 필요가 있다. 그리고 조직도 이들을 전문적인 교육기관에 위탁교육을 시키고 그에 따른 시간적 여유도 제공해야 할 것이다.

나. 재정적 인프라 개선 방안

(1) 정부

정부 차원에서는 현재 부서별로 실시하고 있는 국제 교류·협력 지원에 대한 통합적인 접근이 필요한 것 같다. 즉 교류와 협력이 국제 개발과 지원에 관한 사안인지, 혹은 국제회의와 잡지 발간 등에 관한 것인지를 구분하여 이를 지원하는 부서를 통합할 수 있을 것이다. 그래야만 중복 지원을 최소화할 수 있고 효율적인 관리가 가능할 것이다. 다만 위원회와 재단 등의 재정 지원 기능을 강화하여 이들이 추진하는 고유한 사업에 NGO의 참여를 확대시키고, 거버넌스가 제대로 실현될 수 있는 기반을 마련해 줄 필요가 있을 것이다.

(2) 기업의 재단

기업이 동북아지역에 국한된 NGO의 확대되고 전문화된 국제교류·협력 사업을 활성화시키기 위해서는 우선 재원을 증액시켜야 하며, 둘째, 활동가들의 전문성을 지원할 수 있는 재원의 확보도 중요할 것이다. 이 전문성에는

언어(영어와 현지어)와 사업 수행 능력도 포함된다. 셋째, 중국과 몽골의 사막화 방지를 위한 녹화 사업을 포함하여 이 지역의 개발과 빈곤, 질병 퇴치 사업 등을 추진할 수 있으며, 이때에 재단이 직접 이 과제를 수행할 수 있고, 아니면 이런 과제를 수행하는 NGO들을 지원할 수도 있을 것이다. 그리고 끝으로 거버넌스의 확립이 중요하다. 여기에는 NGO 전문가들과 학계의 전문가들이 함께 참여하여 사업의 계획과 수행, 그리고 평가에 이르기까지 기업이 NGO의 국제교류·협력 사업을 효과적으로 지원하는데 필요한 노하우를 이들로부터 전수받을 수 있을 것이다.

(3) 민간재단

NGO의 활동을 지원하는 민간재단도 이제 상당히 많은 수로 증가하고 있다. 그러나 선진국에는 개인의 이름을 딴 수많은 사설 재단들이 다양하게 존재하고, 이 재단들에 의해 국내/외의 수많은 NGO들이 재정적 지원을 받아 활동하는 것에 비하면 한국은 아직 지극히 초라한 상황이라 하겠다. 운동의 대표성을 갖는 명칭을 사용하는 재단들은 그에 걸맞게 그 분야에서 활동하는 단체들을 전폭적으로 지원할 역량이 있어야 하며, 그 외에도 다양한 개인적인 재단들이 훨씬 많이 설립되어야 한다. 그리고 지방에도 재단들이 설립되어 지방의 NGO활동을 지원할 수 있어야 할 것이다.

(4) 동북아 시민사회교류 기금 설치

동북아 차원에서의 시민사회 교류 확대와 활성화를 위한 정부와 기업 차원의 기금을 설치할 필요가 있다. 동북아는 문화적 유사성, 역사적 복잡성, 사회적 유사성과 비동시성, 경제적 역동성과 보완성, 지리적 접근성, 정치적 불안과 차별성, 그리고 군사적 불안과 불균형 등으로 인해 세계 그 어느 지역보다도 지역 내의 시민사회적 가치와 실천이 요구되고 있다.

이는 공식적인 정부 간 교류만으로, 혹은 시장의 팽창과 확대만으로 역내의 안정과 평화, 그리고 번영을 실현시킬 수 없다. 이런 의미에서 상호 공존을 실현시키고 편협한 국익의 극복을 통한 동북아의 공동의 가치를 추구하고 실현시키기 위해서는 시민사회의 확장과 발전은 절실하다 하겠다. 그러나 다만 동북아의 시민사회의 발전 정도의 차이가 있기 때문에 이를 극복하

기 위한 전제 조건 중의 하나가 바로 NGO 사이의 국제 교류와 협력이라 하겠다. 그러므로 이러한 역내 NGO 사이의 원활하고 효과적인 네트워크를 실현시키기 위해서는 이러한 기금의 설립을 통한 지원을 고려해 볼 수 있다.

다. 제도적 인프라 개선 방안

(1) 거버넌스 구조 개선

한국과 일본에서 거버넌스 원리에 입각하여 NGO 역량 강화와 안정적 사업 수행을 위한 지원제도가 도입된 배경도 국가의 위기와 시민사회의 활성화와 깊은 관계가 있다. 현재 한·중·일 3국에서 매우 광범위하게 형성되어 있는 거버넌스를 보다 강화시키기 위해서는 행정 부문에 민간의 참여가 보다 확대되어야 하며, 이에 걸맞은 NGO들의 전문성과 책임성이 뒤따라야 한다.

그리고 동북아 지역에서 민간들에 의해 추진되고 있는 다양한 형태의 국제 교류·협력 사업이 어떤 형태로든 정부의 정책에 반영될 수 있는 기틀이 확보되어야 한다. 또한 이러한 국제 교류 행사가 제대로 진행되는지 평가할 수 있는 제도의 마련이 시급하다. 권리의 요구에는 그에 상응하는 책임이 따르기 마련이다. 그러므로 이들이 주관한 행사에 중립적이고 전문성이 확보된 평가집단이 참관하여 이를 평가할 필요가 있을 것 같다. 현재 한국에서는 이 단체들에게 사업 결과보고서 제출 외에도 중간 평가를 시행하고 있으며 가능한 한 이들의 행사에 참관하여 사업평가를 실시한다. 그러나 이러한 외적이고 형식적인 평가 이외에도 내용에 대한 평가와 조언을 통해 행사가 보다 알차게 진행될 수 있는 가능성과 행사의 결과가 정책에 반영될 수 있는 가능성을 정부가 보장할 필요가 있다. 그래야만 행사에만 그치는 것이 아니라 연속성과 사회적 연관성을 갖고 행사를 진행할 수 있을 것이다.

(2) 쌍방과 다자간 협력 구조개선

지금까지 동북아 차원에서의 국제 교류·협력 사업은 대개 이해 당사자들이 중심이 되어 진행시켜 왔다. 그러나 이는 그들만의 행사로 끝나는 경우가 대부분이었다. 이러한 행사들이 의미있게 진행되고, 정책적으로 반영될 수 있는 결과를 도출하기 위해서는 권위있는 제3의 조직이나 기구가 함께 참여

할 필요가 있을 것이다. 특히 해당 분야의 (지방)정부 부처나 관련 위원회가 참여할 수 있다면 효과가 클 것이다. 다만 이 경우에 참여자들 사이에 신뢰가 결여되어 있고 전문성이 부족하다면 이러한 시도는 오히려 역효과만 거두게 될 것이다. 그러므로 처음부터 권위가 있는 제3의 기구가 참여하는 것보다는 회를 거듭한 후 어느 정도 활동이 안정적 궤도에 진입한 이후 이러한 시도를 해볼 수 있을 것이다.

또한 참가국 수의 확대도 필요하다. 물론 양자 간에 해결해야 할 사안도 있겠지만 다수의 참여가 가능한 이슈들에 대해서는 점차 다른 나라의 NGO들의 참여를 고려해 볼 필요가 있다.

(3) 국가주도의 재단: 민주화 기념 사업회, 동북아 역사재단, PCSD, 과거사 진상 규명 위원회, 국민고충처리위원회, 국가청렴 위원회 등

이러한 재단이나 위원회는 그간 NGO의 활동과 사업을 국가가 계승·발전시킨 경우이다. 민주주의 발전과 과거사 청산, 국가 부패를 방지, 환경문제 등의 해결을 위해 사업을 추진해 온 것은 모두 NGO들에 의해서였다. 어찌 보면 NGO들의 주장과 요구를 국가가 인정하여 받아들이고, 이를 계승발전시킨다는 의미에서 매우 긍정적으로 평가할 만하다. 이 단체들은 국제교류 협력 사업도 풍부한 인적·물적 자원을 이용하여 국제회의나 방문, 초청, 지원 등의 방식으로 NGO와 비교할 수 없을 정도로 원만하게 진행시키기도 한다. 그리고 이런 조직들이 생겨나면서 관련 분야에서 활동했던 NGO 활동가들이 대거 이직하는 현상이 발생하게 되었는데 이는 NGO 활동가들에게는 안정된 직장에서 하던 일을 계속할 수 있음으로 매우 귀중한 기회를 얻는 셈이지만, 조직과 시민사회의 입장에서는 전문 활동가들을 하루아침에 잃어 사업을 추진하는데 큰 장애가 되고, 결국 역량을 약화시키는 결과도 가져오기도 한다.

그러므로 이러한 정부조직들이 시민사회와 상생하기 위해서는 상호 신뢰를 바탕으로 한 협력관계가 형성되어야 하고 정부조직이 NGO의 사업을 적극적으로 지원하고 후원하는 역할을 해야 할 것이다. 만약 이 조직들이 NGO의 활동영역을 침범해서 막강한 자원을 동원하여 사업을 독점하려 한다면 모두가 실패하는 결과를 초래하게 될 것이다. 왜냐하면 존재방식이나 자원 동원 형식, 그리고 사업 추진 방법 등에서 국가 조직과 NGO는 분명히

다르기 때문이다. 그러므로 국가 조직이 NGO의 과제를 전적으로 흡수하여 독점하게 된다면, NGO의 독창성과 역동성을 갖고 있지 못한 국가조직은 활동의 성과를 얻기 힘들고 반대로 국가가 갖는 전문성이나 자원의 도움 없이 NGO가 단독으로 과제를 수행한다면 이것 또한 효과가 반감될 것이다. 따라서 이들은 상호 경쟁적 관계보다 보완적인 관계로의 공존이 바람직하다 하겠다.

(4) 대학의 교류와 훈련 프로그램

현재 한국에는 NGO와 관련된 과정이 성공회대, 경희대, 아주대, 한·일장신대, 서강대, 강원대, 경북대를 비롯한 서울과 지방 대학들에 개설·운영되고 있다. 또한 현재 거의 모든 대학에서 중국의 영향력이 확대되면서 중국, 일본, 동남아시아, 남아시아와 중앙아시아 관련 강좌들을 경쟁적으로 개설하고 있다. 이렇게 대학들이 경쟁적으로 아시아 지역학에 관심을 갖고 강좌를 개설한다거나, 경쟁적으로 아시아 출신 학생들을 유치하려는 움직임은 국제 교류·협력 NGO들에게는 매우 호의적인 환경이 조성되고 있는 것이라 하겠다. 즉 대학에서 전문적으로 교육받은 지역 전문가들이 대량으로 배출되면서 NGO에서 근무할 수 있는 가능성이 많아졌고, 현지 출신 학생들과 함께 일할 수 있는 조건이 마련되었기 때문이다.

그러나 현재 한국의 NGO들은 이러한 기회를 잘 이용하지 못하고 있는 것 같다. 이는 상호 정보 부족에 기인할 수도 있고, 아직 협력의 필요성을 느끼지 못하고 있기 때문이기도 하다. 그러므로 이를 활성화하기 위해 다음과 같은 점에 주의를 기울여야 할 것이다.

첫째, 대학은 NGO 활동가를 양성하는 주요 기관 중의 하나이다. 그러므로 국제 교류·협력 분야에서 오랜 경험을 축적한 NGO 활동가들은 대학의 해당 학과나 과정에 긴밀한 네트워크를 형성하여 상호 정보를 교환할 필요가 있다. 그래야만 서로 필요할 때, 도움을 줄 수 있다.

둘째, 대학은 이 분야의 전문가들을 다수 확보하고 있기 때문에 활동가들에 대한 위탁교육을 요청할 수 있을 것이다. 현재 민간 재단들은 활동가들에게 재충전과 재교육 기회를 제공하기 위해 일정 액수의 장학금 제도를 실시하고 있다. 그리고 대학들도 NGO 활동가들에 대해 등록금이나 수업료를 전액 혹은 일부 면제해 주고 있기 때문에 활동가들은 이런 기회를 십분 활용

할 수 있다.

셋째, 현지 출신 학생들로부터 도움을 받을 수 있다. 현지 학생들은 이를 통해 한국의 NGO와 그 활동가들과 함께 일할 기회를 갖게 되어 한국을 보다 심층적으로 이해하는데 많은 도움을 받을 수 있을 뿐만 아니라 귀국 후에도 지속적인 네트워크를 갖고 상호 지속적인 관계를 통한 원활한 협력 관계를 형성할 수 있을 것이다. 이러한 지속성은 교류 사업의 효율성과 신뢰성, 그리고 투명성을 제고하는데 기여할 것이다.

넷째, 해당 분야 NGO 활동가들은 현지 출신 학생들로부터 정확한 현지 정보를 얻을 수 있을 뿐만 아니라 현지 언어도 배울 수 있을 것이다. 현장에 파견되어 사업을 수행하기 위해서는 영어 외에도 현지어 구사가 필수적이다. 특히 대민 접촉이 잦은 사업일수록 현지어의 구사 능력은 사업의 성패를 좌우하는 결정적인 역할을 한다. 지금까지 NGO들은 현지 통역을 통해 이 문제를 해결해 왔으나, 이는 부정확한 통역, 현지인의 사고방식과 관습에 대한 이해 부족, 이로 인한 오해와 불신 등으로 그리 만족할 만한 성과를 거두지 못했다. 따라서 현지어 구사 능력은 현장 중심 사업에 매우 중요하고 요소임에 틀림없다.

(5) 국제기구와의 협력 구조: UNEP, UNDP, ESCAP, ASEM

한국의 NGO들은 아직 UNEP나 UNDP와 같은 UN 산하 기구들과의 협력관계가 그리 긴밀하지 않다. 그런 반면 UN 산하 기관들이 주관하는 NGO와 시민사회 관련 행사는 매우 잦다. 물론 사업의 성격상 민간조직의 활동에 정치적 중립을 유지해야 할 UN 산하기구들의 참여가 바람직하지 않은 경우도 있다. 예를 들어 역사청산이나 인권 문제, 혹은 정치체제와 연관된 국제 회의에 UN을 비롯한 여타 국제기구가 참여하는 것은 불가능할 것이다. 그러나 중국과 몽골의 사막화와 기상이변 완화와 같은 환경 이슈, 여성, 빈곤과 AIDS와 같은 질병 퇴치, 시민사회의 권능강화(empowerment) 등의 주제와 관련된 국제교류·협력 행사에 UN을 비롯한 국제기구들의 참여를 적극 고려해 볼 필요가 있다.

3. 동북아 NGO 네트워크의 활성화 방안

NGO 교류협력의 인프라와 NGO 네트워크는 동전의 앞뒷면과 같은 관계이다. NGO 교류협력의 인프라가 잘 갖춰져 있으면 NGO 네트워크도 잘 운영될 것이고, 반대로 NGO 네트워크가 발전하게 되면 이에 따라 NGO 교류협력의 인프라도 발전하게 된다. 하지만 동북아에서는 NGO 교류협력의 인프라도, NGO 네트워크도 별로 발전되어 있지 못하다. 이에 본 장에서는 동북아 NGO 교류협력 인프라와의 관계 속에서 동북아 NGO 네트워크를 어떻게 활성화시킬 것인지 그 방안을 모색하고자 한다.

가. 기본 방향

동북아 NGO 교류협력의 인프라 상황에서 동북아 NGO 네트워크를 활성화하기 위한 기본 방향은 다음의 세 가지이다.

첫째, 동북아 지역체제의 형성을 목표로 해야 한다. 우선 동북아에서 NGO 네트워크가 발전하지 못한 이유 중의 하나가 동북아는 다른 지역과 달리 지역체제의 형성이 더디다는 것이다. NGO들이 관심을 갖는 의제들도 개별 국가 차원, 동북아 지역 차원, 지구적 차원으로 나뉘볼 수 있는데, 아무래도 개별 국가 차원에서 지구적 차원으로 바로 연결되는데는 많은 어려움이 존재한다. 동북아 지역 차원이 바로 의제와 활동의 양 영역 모두에서 개별 국가 차원과 지구적 차원을 원활하게 연결시켜 주는 것이다. 따라서 동북아 지역체제의 형성을 전망하는 것 속에서 NGO 네트워크의 활성화를 추진하는 것이 필요하다.

둘째, 동북아 NGO 교류협력의 인프라 발전을 위한 한국의 주도성을 발휘해야 한다. 한국은 동북아에서 군비경쟁보다는 공동안보체제 형성에 가장 커다란 관심을 가질 수 밖에 없고, 북한의 핵문제 해결과 한반도 평화체제 구축, 그리고 통일을 이뤄야 하는 과제가 있다. 이러한 과제들을 해결하기 위해서는 동북아 주변 국가의 협력을 얻는 것이 매우 중요한 문제이다. 이를 위해서도 한국은 중국, 일본과의 경쟁보다는 협력적인 동북아 지역질서 구축에 보다 적극적으로 나서야 한다. 다른 측면에선 동북아 시민사회의 발전에 한국이 주도적 역할을 할 수 밖에 없는 것은 현재 한·중·일의 시민사회 발전 정도나 내부 역량, 동북아에 대한 관심을 고려할 때 불가피한 것이다. 한국이

주도성을 발휘해야 한다는 것이, 마치 국가주의나 민족주의 입장에서 한국이 헤게모니를 추구하겠다는 것이 아니라, 현재 동북아의 주어진 조건과 상황이 한국이 가장 적극적으로 나설 수 밖에 없는 현실이라는 것이다.

셋째, NGO에 대한 지원이 일회성 행사 지원이 아니라 안정적인 재정 지원 프로그램으로 시행되는 것이다. 동북아에서 NGO 교류협력을 통해 안정적인 동북아 NGO 네트워크가 마련되기 위해서는 최소 5년 이상의 시간이 소요되는데, 네트워크가 나름대로 재정적 안정성을 갖기 위해서는 동북아 지역체제가 형성되어서 동북아 공동기구로부터 재정적 지원과 위탁 사업 등을 수행할 수 있을 때일 것이다. 결국 동북아 NGO 네트워크가 발전하기 위해서는 상당 기간 개별 국가의 정부나 재단, 기업으로부터 지원을 받지 않으면 안 되는 것이다. 이러한 점에서 정부, 재단, 기업의 지원 사업이 안정적인 재정 지원 프로그램으로 발전하도록 노력을 해야 한다.

나. 세부 추진방안

(1) 분야별 동북아 지역체제 발전계획 수립

동북아는 유럽과 달리 각 국가 간 역사적, 민족적, 문화적 상이점이 분명하여 회원국 간 이해 조정과 공동이익의 추구가 용이하지 않은 지역이다. 이와 관련하여 아시아 지역 차원에서 지역공동체 형성을 위한 노력이 어떻게 진행되었는지를 먼저 살펴보는 것이 필요하다.

우리가 분야별 지역체제라고 할 때 이를 세부적으로 구분하면 정치, 경제, 평화(안보), 환경, 인권체제라고 할 수 있다. 가장 발전한 지역공동체인 유럽 연합은 정치, 경제적인 지역체제를 형성한 것이라고 할 수 있는 반면, 동북아에서는 하위 지역체제라고 할 수 있는 평화(안보), 환경, 인권 등에서 별도로 진전을 보이지 못하고 있다.

동북아에서는 전체적으로 지역체제가 발전되어 있지 않을 뿐더러 분야별 로도 그 발전 정도가 상이하하다. 또한 각 분야의 지역체제를 어떻게 발전시키려고 하는지에 대한 구체적 계획도 제시된 적이 없다. 동북아에서는 정부와 NGO 모두 지역체제를 형성하는 것이 가장 우선적인 과제일 것이다. 이러한 점에서 분야별 동북아 지역체제의 전망과 추진 방안에 대한 구체적인 계획이 나와야 할 것이다. 그렇지 않으면 전투에선 이기고 전쟁에서 졌다는 말이

있듯이, 동북아 지역 의제와 관련해서 매우 바쁘게 활동을 했지만 실제로 동북아 지역체제 형성 과정에서는 소외되는 결과도 배제할 수 없는 것이다.

(2) 동북아 지역체제 형성을 위한 민관협력 구축

지역체제나 국제제도를 새로이 만드는데 있어서 정부 간 협의만으로 추진하는 것은 매우 어렵고 한계가 뚜렷하다. 각 국가들 간의 이해관계가 상이하고 국익이라는 배타적인 영역을 설정하며 결정과정이 매우 복잡하고 더디기 때문이다. 반면에 NGO들은 국가들 사이의 쟁점에 대해 보다 자유롭고 유연하게 대응을 하면서 건설적인 제안을 할 수 있고, 각국 정부들이 보다 신축적으로 행동하거나 결정할 수 있도록 국내외 여론의 조성 또는 압박을 할 수 있다.

동북아의 분야별 지역체제를 정치, 경제, 평화(안보), 환경, 인권체제로 구분해 보면, 정치 분야는 NGO들보다는 각국 정당을 중심으로 한 정치사회와 정부의 역할이 크며, 경제 분야는 정부와 기업의 역할이 클 것이다. 정치, 경제 분야에서 NGO의 역할은 상대적으로 부차적일 수 밖에 없다. 반면에 평화, 환경, 인권 분야에서의 NGO 역할은 매우 커다랗다. 그런데 평화, 환경, 인권 분야에서의 지역체제가 발전하지 않으면 정치, 경제 분야에서의 지역체제가 형성되기 어렵다는 점에서, 지역체제 형성에서 NGO의 역할이 매우 큰 것이다.

이러한 점에서 하위 지역체제라고 할 수 있는 평화, 환경, 인권 분야에서 정부와 NGO의 협력이 중요한데, 이들 분야에서 정부와 NGO의 주체는 이미 형성되어 있다. 정부의 경우 각 부처들이 해당 분야를 담당하지만, 상대적으로 NGO와의 협의와 사업을 추진하는 데는 정부 산하 위원회가 훨씬 용이한 것으로 보인다.

그런데 정부 측 기구들은 그동안 NGO들과의 협력을 주로 국내 문제에 한정해서 대화를 해왔고, 행사를 하는 경우에도 자신들이 전면에 나서는 것을 선호해왔다. 정부는 아직 NGO에 대한 재정지원 방식 등을 통해 간접적 역할을 하는 것에 대해 별로 익숙하지 않은 것이다. 하지만 국제협력의 경우에는 정부와 민간의 역할이 따로 있고, 모든 부분에서 정부가 주도성을 갖고 전면에 나서려고 하면 민관협력이 제대로 이뤄지기 어렵다. 이제는 각 분야별로 정부와 민간의 파트너들이 존재하고 있기 때문에 상호 간에

지역체제 형성을 위한 로드맵 작성과 세부 추진방안에 대해 논의하는 것이 필요하다. 또한 각 분야를 넘어서서 평화, 환경, 인권 분야를 총괄해서 전체적으로 지역체제 형성을 위해 분야별 협력을 어떻게 할 것인지에 대해서도 논의하는 것이 요구된다.

(3) 분야별 NGO 연대기구의 국제협력 활동 지원

평화, 환경, 인권 등의 분야에서 국제협력 사업은 부문별 연대기구가 중심이 되기보다는 개별 단체 차원에서 추진되고 있는 것이 현재의 상황이다. 그러다 보니 같은 부문에 있는 NGO들 사이에서도 국제협력 사업에 대한 정보 공유가 잘 이뤄지지 못하고, 어떤 경우에는 같은 시기에 국제행사를 개최하는 일도 발생한다. 또한 국제행사의 경우에는 공동 기획으로 추진하는 것이 비용면에서도 실무적으로도 훨씬 효율적인데, 그렇지 않아서 비슷한 국제행사가 중복되어서 개최되는 경우도 있다. 또한 개별 단체의 주도성으로 진행되는 대부분의 국제행사가 장기적으로 지속되지 못하고, 기껏 해서 2~3차례 개최되거나 아니면 길어도 5회 이상을 넘기지 못한다.

이러한 문제들을 해결하기 위해서는 분야별 연대기구가 주최하는 동북아 교류협력 사업을 중심에 배치하고, 이와 병행하거나 보완하는 측면에서 개별 단체들의 국제협력 사업이 추진되는 것이 필요하다. 그렇게 되면 개별 단체들이 국제협력 사업을 해야 하는 부담도 상대적으로 많이 줄게 되고, 개별 단체들의 국제협력 사업은 단체의 정체성을 반영한 보다 특화된 사업으로 전개될 것이다.

(4) 동북아 NGO 네트워크의 상설화 지원

평화, 환경, 인권 분야에서 한·중·일을 아우르는 동북아의 지역 NGO가 새롭게 만들어지기도 쉽지 않으며, 그렇다고 한국 NGO가 발전해서 중국과 일본에 지부를 두는 형태의 국제 NGO로 발전하기도 당분간은 기대하기가 어렵다. 한·중·일 내에서 동북아의 지역적 정체성에 대한 인식이 상이하고, 중국의 경우에는 외국 NGO들의 지부 형태로 국내 활동을 하는 NGO들이 만들어지기도 어려운 것이 현실이다.

따라서 동북아의 지역 NGO(regional NGO)가 만들어져서 활동하기가 어

려운 현실적 조건에서, 동북아에서의 NGO 활동은 네트워크 방식을 통해서 이뤄질 수밖에 없다. 현재 평화, 환경 등의 분야에서 동북아 NGO 네트워크가 만들어져서 활동하고 있는 것이 그 반증이다. 하지만 현재의 동북아 NGO 네트워크는 비상설적으로 운영되면서 일회적인 교류나 정보 교환 정도에 머무르고 있는 것이 현실이다. 따라서 동북아 NGO 네트워크의 활성화를 위해서는 이들 네트워크의 상설화를 지원하는 것이 핵심이다.

여기에서 상설화라고 하는 것은 고정된 사무실과 인력이 존재하는 것을 말한다. 지금까지의 네트워크는 회원단체 중의 하나가 비상시적 업무로 네트워크 업무를 담당해 왔다면, 자체의 사무실과 인력을 갖는다는 것은 네트워크에 있어서 질적인 변화를 의미한다. 이를 위해서는 한·중·일 정부 차원에서 공동의 (가칭) '동북아시민사회교류기금'을 조성해서 이러한 네트워크의 설립과 운영, 사업을 지원하는 것이 필요하다. 하지만 중국과 일본은 아직 동북아에서의 NGO 교류협력에 대해서 소극적인 상태이기 때문에, 우선은 한국 내에서 시작하는 것이 순서일 것이다.

IV. 결론

본 연구는 한반도 통일과 나아가 동북아의 평화를 위해 정부 차원의 정책과 더불어 민간 차원의 노력이 필요하고 바람직하다는 전제 하에 민간 활동의 대표적 행위자인 NGO들의 통일과 평화를 위한 국내외적 활동의 실태분석에 초점을 맞춘 연구이다. 좀 더 구체적으로 말하면 첫째, 한반도 통일을 모색하는데 있어서 점진적, 평화적, 참여적 접근방식 추구를 상정하고, 이를 위해 필요한 남북 교류협력 활성화, 국내기반 확대, 통일 거버넌스 구축 등의 분야에서 NGO들이 벌이는 활동 현황을 알아보고, 향후 발전방안에 대해 생각해보았다. 둘째, 동북아 평화증진을 위해서는 역내 질서유지의 핵심국인 한·중·일 3국이 적극적으로 나서야 한다는 전제 하에서 3국의 NGO들이 초국가적 연대나 네트워크 활동을 통해 역내 평화와 안정을 위해 벌이는 활동현황을 분석하고 이들을 더욱 활성화시킬 수 있는 방안에 대해 살펴보았다.

지난 20여 년간 세계적인 추세와 더불어 국내적으로도 NGO들은 수적으로나 질적으로 엄청나게 성장하였다. 활동의 범위, 수단, 영향력 면에서 정치과정상 어떤 행위주체보다도 빠르게 발전한 것이 NGO들이다. 그래서 이제는 정책을 구상하거나 집행할 경우 NGO들의 참여나 그들의 입장에 대한 고려 없이는 일의 추진이 불가능한 지경이 되었다. 하지만 그러한 급격한 NGO들의 대내외적 역할과 영향력 증대의 이면에는, 특히 한·중·일 NGO들의 경우, 아직도 많은 문제점과 한계를 지니고 있다. 이에 본 연구는 통일과 평화를 위한 한국 및 역내 NGO들의 활동에 대한 정확한 실태와 문제점 파악을 기초로, 그들의 역할과 기여를 더욱 강화시킬 수 있는 방안을 찾아보고자 하였다. 그 결과를 정리하면 다음과 같다.

1. 한반도 통일대비 NGO들의 역할과 발전방향

먼저 통일대비 NGO들의 현황은, 1980년대 이후 민간 통일운동이 활발해지면서 통일관련 단체들의 수가 큰 폭으로 증가되어 왔다. 통일부 허가 비영리법인의 경우 2006년 12월말 현재 총 183개로 집계되었다. 1980년 이전에 4개에 불과하던 것이 지속적으로 증가하여 2001년부터 2005년까지 5년 동

안 82개 단체가 신규로 허가되기도 했다. 2007년에 들어서도 꾸준히 증가하여 2007년 8월 20일 현재 201개에 달하고 있다. 이들 중 설립목적이 통일활동 전반인 단체가 56개, 학술연구인 단체가 32개, 남북교류협력인 단체가 11개, 사회문화관련 단체가 97개, 통일교육 등 기타 분야의 단체가 5개이다. 그러나 이들 단체들 중 일부는 통일운동을 전개하는 통일NGO로 포함시키기 힘든 단체들도 있다. 통일NGO들의 대부분은 상근활동가 수가 5명 내외인 소규모 조직이다. 10명 이상의 상근활동가와 전국적인 조직망을 갖춘 단체들은 평통사, 한국자유총연맹 등 11개 단체 정도에 불과하다. 통일NGO들은 인력구조 뿐만이 아니라 급여 등에서도 다른 시민사회단체보다 아직도 훨씬 열악한 상황이라고 할 수 있다.

가. 통일NGO의 역할

본 연구에서 살펴본 통일NGO의 역할은 남북교류협력, 국내 통일기반구축, 통일 거버넌스 등 3가지로 나누어지는데, 그 결과는 다음과 같이 요약된다. 첫째, 교류협력 활성화 역할에 대해서 설문조사, 심층인터뷰, 전문가의 견해 모두 통일NGO들이 기본적으로 긍정적인 역할을 한 것으로 일치되게 평가하고 있다. 그렇지만 남북관계의 신뢰수준이 낮은 상황에서 설문조사에서도 나타나고 있듯이 교류협력 활성화를 위한 통일NGO의 역할은 여전히 제한적이다. 이러한 한계 속에서도 통일NGO는 남북관계 개선, 북한변화 유도, 국민적 관심 및 합의제고, 민족동질성 회복 등 복합적 목표를 설정하고 교류협력 활성화를 위해 노력해 오고 있다. 통일NGO들의 교류협력 활동과 관련해서는 북한의 인도적 위기로 인해 여전히 대북지원 분야가 가장 중요한 역할을 수행하고 있는 것으로 공통적으로 평가하고 있다.

둘째, 통일기반조성 역할에 대해서도 통일NGO들은 국민적 관심 및 합의구축을 통해 통일기반 조성에 상당히 크게 역할을 했다고 긍정적으로 평가하고 있다. 물론 최근에는 이념갈등 등 남한사회 내 요인으로 인해 이런 역할수행이 다소 위축되는 경향을 보이기도 한다. 이와 관련하여 심층인터뷰와 문헌상 분석들은 통일NGO들이 남한 내 갈등요인으로 작용하는 측면에 대해 우려를 표명하고 있다. 보수와 진보 모두 사회갈등을 야기하면서 남북관계에 대한 불안감이 고조되고 있는데, 이러한 점은 지양되어야 할 것이며 그로

인해 통일NGO의 성숙성 문제가 제기되고 있음을 알 수 있었다.

셋째, 통일 거버넌스 구축 측면에서 통일NGO의 역할은 정부와의 관계, 통일NGO 사이의 관계라는 2가지 차원으로 나누어 생각해볼 수 있다. 먼저 일차적으로 통일NGO 사이의 관계망 형성이라는 차원에서 볼 때 극단적인 갈등은 줄어들고 의사소통을 할 수 있는 공간과 역량이 강화되고 있는 것으로 평가된다. 특히 설문조사에서 보면 통일NGO간 갈등의 원인으로는 이념적 성향 이외에 대북사업의 주도권 경쟁도 커다란 요인으로 작용하고 있는 것으로 분석된다. 따라서 통일NGO 사이의 정보를 교환하고 사업을 조율할 수 있는 협력시스템을 구축하는 것이 과제로 대두되고 있다. 또한 공동행동 규범 등을 통해 과당 경쟁을 지양하고 복측 요구에 효율적으로 대응할 수 있는 태세를 마련해야 한다.

한편, 정부와의 관계에서는 의제 형성, 정책결정, 정책집행, 정책평가를 기준으로 평가를 해보면, 설문조사에서 보듯이 정부정책 결정에 대한 참여도는 아주 낮은 것으로 나타났다. 다만, 통일NGO들은 자신들의 견해를 정부의 통일정책에 반영하기 위해 정책토론회가 가장 효과적이라고 인식하고 있다. 반면, 설문조사에서 통일NGO들은 여론수렴 및 의제선정에서 가장 활발한 역할을 수행하고 있다고 자평하고 있다. 따라서 통일NGO들은 국민에 다가가는 노력을 강화함으로써 여론 조성을 통해 정부정책에 영향력을 행사하는 방법이 효율적이라고 느끼고 있다.

나. 통일NGO의 활동성과

이번에는 통일대비 NGO들의 그동안의 활동성과를 분야별로 정리해보자. 우선 가장 먼저 교류협력 활성화 분야에서는 대개 4가지로 그간의 성과가 요약된다. 첫째, 통일NGO는 남북 당국차원의 불안정성을 극복하고 남북관계의 안정화, 제도화를 통해 통일기반 구축에 크게 기여했다. 남북통일을 위한 남북한 당국간 관계는 정치군사적 요인이 압도하여 경제적 또는 문화적 교류협력이 매우 제한적이었다. 더구나 이들 세 부문의 상호 연계성으로 인해 안정적인 지속발전을 이룩하지 못하였다. 2000년 6·15이후 남북관계가 전반적으로 호전되긴 했지만, 북한핵문제 등 정치군사적 불안정성으로 인하여 남북관계가 정상적이며 제도적인 수준으로 발전되지 못하였다. 이

런 상황에서 통일NGO는 정부, 기업, 민간의 역할분담을 통해 제한적이기는 하지만 남북관계의 안정화에 크게 기여했다.

둘째, 중장기적 관점에서 통일과정과 통일 이후의 정치군사적 통합에 도움이 되는 방향으로 통일NGO들의 활동이 기여해왔다. 정치군사적 통합은 대부분 남북 당국 간의 의제라고 할 수 있지만 궁극적으로는 남북한 국민의 합의에 의한 것이다. 따라서 평화체제 구축이나 통일방안 등은 국민적 합의도 없이 정부가 일방적으로 추진하기란 힘들다. 그런데 바로 이 국민적 합의 형성에는 통일NGO들의 역할이 매우 크다. 그 간에도 정부 중심의 통일논의를 민간차원으로 확산시켜 국민들의 통일의식을 확대하고 통일운동을 대중화하는데 기여해왔다.

셋째, 남북 경제평화를 촉진하고 경제공동체를 형성하는데 기여해왔다. 또한 통일NGO들의 남북교류는 교류확대의 선행조건이 되는 제도화를 촉진하는데도 상당히 기여했다. 또한 통일NGO들의 대북지원은 북한의 개혁개방을 촉진하고 남북한 시장통합을 통한 경제공동체 형성에도 장기적인 면에서 공헌하고 있다.

넷째, 남북 문화평화를 촉진하여 민족동질성을 회복하는데 기여해 왔다. 진정한 남북통합의 과제인 심리적, 정서적 통합은 문화예술·체육·학술 교류 등 비정치적이고, 비시정적인 순수 문화차원의 교류를 통해 가능하다. 통일NGO들의 남북문화교류는 남북한 국민들의 냉전적, 대결적 사고를 화해적, 통일적 사고로 전환시켜 대북정책에 대한 국민적 합의를 도출하는데 큰 도움이 되었다. 특히 문화교류는 향후 점진적으로 북한 주민의 의식전환과 민주화를 진작시켜 평화와 인권 등 인류의 보편적 가치를 공유하게 하는데에도 기여할 것으로 전망된다. 금강산 관광 등을 통해 남북 주민간의 접촉의 기회를 확대하였으며 이를 통해 크진 않지만 북한주민들의 대남인식 전환에도 일부 기여했다.

통일기반 구축을 위한 통일NGO들의 활동성과에 대해서는 대개 3가지를 지적할 수 있다. 첫째, 통일NGO들은 통일과 북한상황에 대해 국민적 관심과 합의의 구축이라는 측면에서 긍정적 역할을 담당해왔다. 물론 남한사회 내 이념적 대립으로 인해 그런 역할수행이 충분한 성과를 거두기에는 한계가 있었다. 또한 통일NGO들이 그런 남한 내 이념갈등의 원인제공자라는 비판도 있었다. 즉, 보수나 진보진영 모두 사회갈등을 야기하여 국민들로

하여금 남북관계에 대해 상당히 불안한 인상을 갖도록 하는 경향이 있다는 것이다. 이에 따라 사회갈등을 촉발시키는 요인으로 작용하는 통일NGO의 성숙성 문제가 과제로 제기되고 있다. 극단적인 흑백논리, 이분법적 사고를 극복하고 단순한 진보·보수를 넘어 다양화 추세로 나갈 수 있어야 한다는 지적이 있으며, 그래서 최근에는 북한문제에 대한 합리적 의사소통 공간과 역량이 확대되는 경향이 나타나고 있다.

둘째, 지금까지 통일NGO들은 남북주민들의 만남 주선, 북한 정보에 대한 제공을 통해 남한 사회 내 대북인식을 긍정적으로 변화시키는 중요한 역할을 수행하여 왔다. 특히 이념적 성향과 관계없이 방북을 통하여 북한에 대한 선입견을 교정하고 실용주의적 태도로 변화되는 효과를 거두고 있다. 전문적인 북한 관련 교육프로그램을 개발하여 방북 이후 북한에 높은 관심을 갖게 된 사람들의 다양한 욕구에 부응해야 한다. 다만, 대북지원을 통하여 북한에 대한 적대의식은 약화시키는데 긍정적 역할을 수행하였지만 북한에 대한 동정심을 지나치게 강하게 갖도록 만든 점은 앞으로 통일NGO들이 수행해야 할 과제라고 생각된다.

셋째, 통일NGO들은 그간 대북 교류협력 및 지원사업의 다양화를 위해 노력해왔는데, 문화분야가 상대적으로 다소 미흡하다는 평가가 있다. 그래서 통일 대비 국내 기반을 조성하는 차원에서 향후에는 통일관련 문화활동이 더욱 활성화되어야 한다는 지적이 대두되었다. 또한 더욱 폭넓은 국민의 참여를 확대하고 유도할 수 있는 프로그램들이 개발될 필요가 절실하다고 평가된다. 통일NGO들의 활동이 국민 대다수의 지원을 바탕으로 추진되어야 국내적 기반을 구축할 수 있다는 점에서 이는 당연하고 의미 있는 주장이다. 특히 북한의 변화, 민족동질성 회복을 위해 국내적 통일기반을 구축하기 위해서는 남북공동행사 등 남북한 주민이 실질적으로 함께 어울리는 만남과 공동행사가 활성화되어야 할 것이다. 이를 위해 사회문화 분야에서 인적 네트워크를 중점적으로 형성해 나가는 것이 필요하다. 아울러 통일NGO들은 이념적 갈등, 통일에 대한 무관심 등의 상황 속에서 통일기반 구축을 위해 시민사회의 통일의식을 고양시키는 것이 중요한 과제라고 인식하고 있다.

통일 거버넌스 구축 측면에서 통일NGO의 역할은 크게 통일NGO 사이의 관계와 NGO와 정부와의 관계라는 2가지 차원에서 평가할 수 있다.

먼저 통일NGO 사이의 관계망 형성이라는 차원에서 볼 때, 첫째는 극단적인 갈등은 줄어들고 의사소통을 할 수 있는 공간과 역량이 강화되고 있는 것으로 평가된다. 우선 NGO들 스스로 이념적 성향이 중도적 성향이라고 인식하는 단체들이 늘어나 주류를 이루는 경향을 보이고 있고 NGO간 이념적 갈등의 정도도 약화되는 추세를 보인다. 한편, 통일NGO간 갈등의 원인으로 대북사업의 주도권 경쟁도 또 다른 주요 요인으로 제기되었다. 이를 해결하기 위해서는 통일NGO 사이의 정보교환 및 사업조율을 위한 협력 시스템이 필요하다는 의견이 제시되었다. 또한 공동행동 규범 등을 통해 과당 경쟁을 지양하고 북측과 효율적으로 대응할 수 있는 기반을 마련해야 한다는 목소리도 있다.

둘째, 남북 교류·협력이 확대·심화되는 과정에서 대북지원, 사회문화 교류, 시민운동이 개별적으로 활동하는 데는 효율성이 저하되는 상황의 변화가 발생하고 있으므로 통일NGO들이 보다 효율적인 역할을 수행하기 위해서는 통일NGO 사이의 기능적 결합이 필요하다는 평가이다. 분야별 NGO간 교류협력 및 연대 뿐만 아니라 지역적 차원에서도 연계확대가 필요하다고 한다. 서울을 중심으로 한 중앙과 지방간의 네트워크나 전국적인 통일 NGO가 형성되지 못하고 있는데 NGO의 전국적인 네트워크가 구축될 필요가 있다는 말이다.

통일기반 조성을 위한 NGO활동 중 정부와의 관계 측면은 첫째로 의제 형성, 정책결정, 정책집행, 정책평가를 기준으로 평가할 때 정부정책 결정에 대한 참여도는 아주 낮은 편이다. 크지 않지만 정책에의 영향력 행사 수단으로 통일NGO들은 정책토론회를 가장 효과적 방법으로 인식하고 있다.

사실 일반적인 NGO의 주요 역할의 하나는 감시와 비판기능이다. 통일NGO들도 정부정책을 모니터링하고 평가하는 역할에 비중을 두어야 한다고 인식하고 있고 전문가들의 평가도 동일하다. 그러나 실제로 통일NGO들은 정부의 대북·통일정책에 대해 객관적인 모니터링 수행 역할에 대해 미흡한 것으로 보인다. 다른 한편으로, 정부 정책의 비판적 감시역할 못지않게 남북관계에서 통일NGO들은 정부가 하기 힘든 영역에서 역할을 수행함으로써 상호역할을 분담하고 상호 보완적 영역을 확대해나갈 필요가 있다는 점도 제기되고 있다. 다행히 통일NGO들은 여론수렴 및 의제선정에서는 활발한 역할을 수행하고 있다고 평가된다. 결론적으로 통일NGO들은 국민

에 대한 직접 호소를 통한 여론조성으로 정부정책에 영향력을 행사하는 것이 효율적이라는 자체 인식을 갖고 있다고 할 수 있다.

다. 통일NGO의 향후 활동 시 개선점

여러 가지 기여에도 불구하고 통일NGO들이 남북관계 발전과 통일기반 구축에 보다 큰 기여를 하기 위해서는 개선해야 할 몇 가지 문제점들도 있는데, 이는 대개 세가지 분야로 정리된다.

먼저 남북교류협력차원에서는 첫째, 통일NGO들의 남북교류협력은 전체적인 통일정책의 범위 내에서 추진하되 정치군사적 문제와 경제적 문제, 문화적 문제를 각각 분리하여 경제평화를 먼저 촉진하는 방향에서 접근되어야 한다. 그러나 대부분의 통일NGO들은 통일기반 구축의 우선순위를 정치군사적 의제에 두고 있다. 그러나 보다 효율적인 남북교류협력 추진을 위해 통일NGO에게 중요한 것은 경제평화 촉진을 통해 통일대비 상호 신뢰기반 구축에 힘쓰는 일임을 인식해야 한다. 이는 통일NGO의 역할 다변화 필요성과도 깊은 연관이 있다. 현재처럼 정치군사적 의제에 치중한 활동을 하면 정파적 편향성, 일방주의적 운동, 과도한 이념 표출 등으로 남남갈등이 심화될 뿐만 아니라 통일기반 구축에도 혼란을 야기할 수 있기 때문이다. 통일NGO들이 정군평화, 경제평화, 문화평화 중 우선순위를 정해 집중화함으로써 전문성을 살릴 수 있도록 개선할 필요가 있는 것이다. 특히 경제평화를 촉진하기 위한 단체들이 대폭적으로 확대되어 남북교류협력이 강화되도록 할 필요가 있다.

둘째, 남북한의 복잡하고 산적한 현안들의 실존을 인정하고 이를 토대로 단계적인 접근을 할 필요가 있다. 통일NGO들의 남북교류협력의 성과로 교류단계와 지원단계에 접근한 상황이다. 남북교류협력이 한 단계 발전하기 위해서는 소모적인 지원사업에서 탈피하여 북한경제의 자생력을 확보하기 위한 협력사업을 적극 발굴하여 남북 상생의 경제구조가 정착되도록 해야 할 것이다. 북한도 2007년 신년사를 통해 경제난 해소에 박차를 가하겠다고 선언한 만큼 남북한의 경제협력에 적극성을 보이고 있다. 따라서 정부당국과 별도로 민간차원에서 어려움이 없는 직교역을 통한 교역확대, 합작투자 등을 통하여 경제협력 모델을 창출하고 이를 통해 남북간의 상호 신뢰를

구축해 나가야 할 것이다.

특히 향후 남북경제협력이 강화되면 국제컨소시엄을 통한 ‘다자간 협력 사업’의 성사 가능성이 높은 만큼 이에 대한 역량도 강화할 필요가 있다. 남북교류협력이 보다 확대되면 통일NGO들이 감당하기 힘든 문제들이 발생할 가능성이 있으므로 무리한 영역확장은 오히려 불신감을 조장할 우려가 있다. 이 경우에 대비하여 통일NGO들은 직접적 사업에 참여하기보다는 상담업무 등을 통해 갈등해소에 치중할 필요가 있다.

셋째, 통일NGO간 강한 통일열망에 따라 과당 경쟁을 하거나 일회성 사업의 추진으로 상호 갈등을 초래하거나 역량의 부족으로 남북관계 발전에 오히려 부정적 영향을 끼칠 우려도 있다. 남북교류협력 활성화는 정부의 책임 있는 조정 하에 기업과 통일NGO들이 상호 네트워크를 형성하여 정기적인 정보교환과 논의를 통해 문제점을 지속적으로 보완해 갈 필요가 있다.

남북교류협력은 통일기반 구축을 위해서 필수불가결한 요소이지만 그렇다고 하여 마구잡이식으로 추진되어서는 안 될 것이다. 남북경제공동체의 조기 구축을 위해 질서 있고 신중하게 추진되어야 한다. 통일NGO들이 전문성을 제고하지 않고 무분별한 경쟁을 하게 되면 오히려 남북관계 발전에 역행하게 될 것이다. 따라서 통일NGO들은 열린 자세로 정부, 기업과 정보를 공유하고 상호 역할분담을 통하여 효율적인 남북교류협력과 통일기반 구축을 추진해 가야 할 것이다. 이제까지 통일NGO들은 민간간 이질감 해소와 통일여건 형성에 크게 기여해 왔다. 향후 통일NGO가 한 차원 높은 역할을 수행하기 위해서는 통일정책 거버넌스 형성에 적극 참여하고 체계적으로 역량을 강화해나가야 할 것이다.

두 번째 분야인 통일기반구축 분야에서도 필요한 개선점들이 있다. 첫째, 통일NGO들은 백화점식 통일운동을 전개하기보다는 특화를 통한 전문분야에 집중적으로 노력을 쏟는 것이 필요하다. 가령 어느 통일NGO가 대북 경제교류사업을 추진하기 위해서는 소규모일지라도 전담부서와 인원을 배치하여야 한다. 그러나 대부분의 통일NGO들은 인원과 재정이 열악하여 대북 전문가를 양성하지 못하고 있다. 통일NGO의 전문성 확보와 전문가의 양성은 향후 교류협력의 활성화에 대비하는 것이고 이를 통해 남북관계 발전의 가속도를 높여갈 수 있다.

그런데 통일NGO들은 대부분 상근활동가가 5인 이내이고 재정도 열악하

여 안정적으로 사업을 추진하기 힘든 구조적 한계를 갖고 있다. 유사단체들을 통폐합하여 역량을 하나로 모으는 것이 바람직하나 관련 단체간의 통합은 현실적으로 어렵다. 이는 개별 단체가 지나치게 개인중심으로 구성되어 유지되기 때문이다. 통일부가 허가한 통일NGO도 200여개가 넘지만 대부분 이렇다 할 사업성과를 내지 못하고 있다. 심지어 사무실에 전화만 갖추고 1~2인이 상근하는 단체들도 아직 상당수 존재한다. 이로 인해 몇몇 단체들은 ‘이름걸기식’ 연대운동에 참여하여 비전문성과 무책임성을 보이는 경우도 있다. 그러므로 단순히 통일NGO의 양적 증가가 남북교류협력의 활성화로 연결되지 않는다. 사업성과에 급급하기보다는 통일NGO들의 조직역량과 재정형편에 맞는 사업을 개발하여 차분하게 추진하는 것이 바람직하다. 정부도 통일NGO의 수적 증가를 무조건 긍정적으로 여기기보다는 효과적인 통일기반 구축에 참여할 수 있도록 지원체계를 강구해 나갈 필요가 있다.

둘째, 통일NGO들의 남북통일기반 구축에 대한 국민적 신뢰를 강화해 나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 통일운동 대중화, 통일정책의 대안화, 통일논의의 균형화를 토대로 평화와 통일 지향적 가치를 추구하는 통일NGO의 정체성을 확실히 해야 한다. 통일NGO의 정당성은 단체들의 활동의 질과 국민적 참여와 지지에 달려 있음을 분명히 하여 그 활동과 성과가 통일기반 구축에 기여할 수 있도록 책임성을 제고토록 해야 할 것이다. 특히 통일NGO가 추구해야 할 원칙과 가치는 특정의 이념이 아니라 실사구시 정신으로 한반도와 국제사회의 현실에 기초한 합리적 대안을 추구토록 하여야 할 것이다. 조직의 운영에 있어서도 민주적인 의사결정 구조를 확립하고 시민들의 제안과 참여를 촉진토록하고 재정의 건전성과 지속가능성을 추구토록 할 필요가 있다.²⁶

마지막 세 번째 분야인 통일정책 거버넌스 형성 분야에서는, 남북의 국가통합을 위한 통일기반을 조속히 구축하기 위해서는 통일NGO와 정부, 시장 등 개별주체들의 역량을 결집하는 것이 시급한 과제이다. 남한의 통일정책 거버넌스가 성공하기 위해서는 무엇보다도 다양한 행위주체들의 자율성을 인정하고 여러 영역에서 협력을 강화하여 통일의 상대자인 북한의 개혁개

²⁶ 경실련, “NGO 사회적 책임 현장과 행동규범,” <http://www.ccej.or.kr> (검색일: 2007. 9. 6).

방을 촉발시켜 전향적으로 남북관계를 발전시켜나가야 한다.

나아가 정부와 시장, 시민사회, 국제사회 등이 남북평화통합을 추진하기 위한 범 네트워크를 형성하여 '통일정책 거버넌스'를 강화해 나갈 필요가 있다. 한반도 통일환경의 변화에 따라 정부 중심으로 정책결정이 이루어져 왔던 통일정책도 민간분야를 포함한 다양한 행위자들이 거버넌스를 형성하고 모두가 중요한 역할을 담당하도록 해야 할 것이다. 시민사회 특히 통일 NGO들이 통일정책결정과정에 참여하는 것이 확대되는 것은 정부의 취약 영역을 보완하고 통일축진을 극대화할 수 있다는 측면에서 매우 중요한 함의를 갖고 있다. 특히 민간의 장점을 살린 다양한 사업을 추진할 수 있도록 하는 것은 국민적 관심과 참여를 제고하는 일석이조의 효과가 있다.

물론 통일NGO와 정부간 통일정책 거버넌스 형성을 강화하기 위해서는 몇 가지 사항이 보완되어야 할 것이다. 첫째, 남북의 통일기반 형성을 체계적으로 추진하기 위해서는 통일NGO와 정부간 상설적인 네트워크를 구축하여 정보를 공유할 필요가 있다. 즉 통일NGO와 정부는 긴밀한 협조체계를 마련하여 상호 협력을 강화해 나가야 한다. 둘째, 통일NGO, 정부, 시장 간에 적절한 역할분담을 통해 선택과 집중을 통해 시너지효과를 극대화할 필요가 있다. 남북교류협력이 제도화, 안정화될 때까지 정부가 총괄하는 대북정책의 큰 틀 속에서 상호간의 유기적인 협력으로 남북교류가 활성화되도록 하는 것이 중요하다. 셋째, 남북관계가 신뢰를 구축하여 제도화될 때까지는 우선적으로 경제평화를 촉진하는 사업을 추진하는 것이 바람직하다. 정부와 통일NGO간 역할분담을 통해 경제적 교류협력을 우선적으로 심화시켜 가면서 정치군사적 문제와는 연계하지 말고 별도로 추진해야 할 것이다.

사실 베트남이나 예멘,²⁷ 그리고 독일 등의 통일 선례에서는 국민참여적 성격을 찾아보기 힘들다. 신군사주의가 압도하는 현 동북아 정세에서 분단된 한반도는 미사일 위기, 핵 위기 등 온갖 위기가 상존하는 갈등지대로 남기 쉬우며, 중국에는 그냥 위기가 아닌 엄청난 재앙에 처할 수도 있다.

27-예멘통일은 대등한 통일 모델이었지만, 그에 대한 비판의 핵심은 사회주의적 통일 혹은 '민주변혁'이 없었다는 지적보다는 통일과정에서의 선거절차가 대표하는 만큼의 민중적 참여조차 없었다는 점이다. 즉 예멘은 권력의 지주가 되는 군대를 통합하지 않았고, 민중의 참여 없는 권력 엘리트간의 편의와 권력 야합에 의해서 통합을 추진했기 때문에 기반이 취약할 수밖에 없었다. 정지웅, "분단통일국과 한반도 통일," 『북한의 통일외교』 (서울: 북한연구학회편, 2006), p. 215.

이런 파국을 막기 위해서는 남북통합이 점진적, 단계적, 평화적으로 진행되어야 할 것이다. 이러한 한반도적 특수성을 고려할 때 일반 국민들의 폭넓고 능동적인 참여가 불가피한 것이다.

2. 동북아 NGO 교류협력의 인프라 개선과 네트워크 활성화 방안

동북아의 평화정착을 위해서는 NGO들의 노력이 중요한데 동북아에서는 지역적 차원의 NGO 활동이 아직은 활발하지 않고, 지역 차원의 네트워크가 발전되어 있지 못하다. 이러한 문제들을 해결하기 위해 본 연구는 동북아 NGO 교류협력의 인프라 현황 및 개선방안을 살펴보고, 그에 기초해서 동북아 NGO 네트워크의 활성화 방안을 모색하였다.

개별 국가 차원을 넘어서서 동북아라는 지역 차원의 NGO 교류협력 인프라라는 다양한 기준에서 나눌 수 있지만, NGO들이 국제교류에 나설 때 가장 일차적으로 부딪치는 문제가 사람과 재정의 문제이다. 이러한 점에서 동북아 NGO 교류협력 인프라를 인적 인프라와 재정적 인프라로 나누는 것이 가능하다. 그리고 동북아 NGO 교류협력을 용이하게 해주는 법률, 규칙, 기구에 대한 것으로 제도적 인프라가 있다.

가. NGO교류협력 인프라의 현황 및 문제점

본 연구에서는 동북아 교류협력을 위한 인프라를 인적 인프라, 재정적 인프라, 제도적 인프라 등 세 가지로 나누어 살펴보았다. 먼저 인적 인프라의 경우, NGO들 사이에 양자간 혹은 다자간의 관계로 다양한 형태의 교류와 협력 프로그램이 2000년 이후 급속히 증가하고 있음을 알 수 있다. 특히 2001년의 9.11 테러와 동북아 역사문제 등으로 동아시아에서의 NGO간 협력은 질적인 수준에서는 아직 초보단계일지라도 양적인 측면과 이슈영역에서는 다양한 영역으로 급속히 늘어나고 있음을 알 수 있었다.

그러나 문제는 있다. 우선 의사소통 기반으로 단순히 언어가 아니라 다양한 문화에 대한 이해가 부족하다는 점과 국제적 시각이 부족하다는 점이다. 아울러 국제적 경험과 동북아 현장 경험도 여전히 부족하다는 것이 의사소통의 또 다른 저해요인으로 작동하고 있음을 알 수 있다. 하지만 언어문제가 장애요인으로 남아 있음에도 불구하고 아시아 국가들의 초국가적 협력은

늘어나고 있고 인터넷 등의 보급으로 IT를 통한 의사소통 기반은 기술적으로 증가하고 있는 것도 사실이다. 다만 재정적 취약함이 국제협력을 어렵게 하는 요인으로 여전히 작용한다.

사실 이러한 분석은 평화활동가들에게만 해당되는 것은 아니다. 인권, 환경, 원조 등 다양한 형태의 협력에 항상 도사리고 있는 문제점들이다. 결국 동아시아 교류와 협력을 위한 인프라 또한 장기간에 걸쳐서 이뤄지는 교류를 바탕으로 이루어질 수밖에 없고, 그러한 교류가 또 다른 보이지 않는 상호신뢰를 구축한다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 이해하자면 동북아 교류협력의 인프라 구축과 관련해서 가장 큰 어려움은 동북아에 관한 지식이 부족하다는 점이다. 이러한 이해부족과 정보부족은 동북아 교류협력을 위한 인프라 구축의 결정적인 장애요인으로 판단된다.

동북아에 관한 지식의 부족은 단순히 현재의 동북아에 대한 이해뿐만 아니라 역사로서의 동북아 그리고 공동의 미래를 위한 동북아 등이 결핍되어 있음도 의미한다. 왜냐하면 동북아는 오랫동안 냉전의 틀 속에 갇혀있었고 이제 움직이기 시작한 새로운 지역의 틀이 대두되고 있기 때문이다. 그래서 동북아교류와 협력을 위한 틀은 새롭게 발견되고 창조되어야 할 영역이기도 하다. 그런데 이러한 인적 교류가 새로운 협력의 틀을 만들어내는 수준으로 올라가기 위해서는 역시 이를 지원해줄 수 있는 제도적 인프라와 재정적 인프라가 함께 구축이 될 필요가 있다. 그런 의미에서 인적 인프라에 비하여 아직도 제도적 인프라와 재정적 인프라가 상대적으로 더욱 취약하다고 할 수 있다.

둘째, 재정적 인프라에 관한 현황을 종합해보면 기업의 사회공헌기금과 정부출연의 연구단체 및 재단이 늘어나고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 더욱 긍정적인 요소들은 재정 마련을 시민사회가 스스로 하려고 나섰다는 점이다. 정부와 기업에 의존하는 형태의 재정지원이 아니라 시민단체 배경의 자립형 재단을 구성하는 경우가 늘고 있는 것이다. 아름다운재단, 환경재단, 여성재단, 인권재단 등이 선두주자들이다.

이런 긍정적 현상이 나타나게 된 데에는 몇 가지 이유가 있다. 첫째는 시민운동이 과격하고 일탈적인 것이 아니라 한국사회의 발전에 기여할 것이라는 사회적 공감대가 제법 폭넓게 이루어졌기 때문이다. 둘째는 시민운동의 성장이 활동가들의 성장과 지원 없이는 불가능하다는 인식이 이루어

진 것이다. 셋째는 한국사회의 경제적 성장이 다양한 형태의 공익재단을 배출하였고 이들 재단들이 시민사회의 성장에 대한 관심을 갖게 되면서 사회적 책임에 대한 공감대가 넓어지고 있기 때문이다. 넷째는 사회운동을 지속적으로 해나가는 지원활동이자 새로운 운동의 형태로 재단을 만들고자 하는 노력이 새로운 흐름으로 자리 잡고 있기 때문이다. 다섯째는 아시아에 대한 관심과 지역에 대한 관심이 높아지면서 재단의 사업목적이 동아시아 활동가에 대한 지원 사업으로 이어지고 있기 때문이다. 여기에는 한국경제가 발전하면서 개발도상국 혹은 저개발국에 대한 책임의식이 커지면서 아시아에 대한 지원이 필요하다는 사회적 공감대가 어느 정도 이루어지고 있음을 반영하기도 한다.

한편 동북아 NGO간 교류협력이 늘어나고 있기 때문에 그만큼 사회적 요구도 높아지고 따라서 제도적 인프라의 형성 가능성도 그 어느 때보다도 높아졌다고 할 수 있다. 국가를 넘어서는 제도적 인프라는 좁은 의미에서 보면 아직은 존재하지 않는다. 그러나 넓은 의미에서 보면 동북아 내 교류협력을 위한 제도적 인프라가 조금씩 형성되어가는 초기단계에 들어와 있다고 말할 수 있다. 왜냐하면 동북아 NGO협력을 위한 제도적 인프라에 도움이 될 수 있는 기반들이 점차 형성되고 있기 때문이다. 이런 조짐은 대개 5가지로 요약된다.

첫째, 한·중·일 각국이 아직 그 법률체계가 충분한 것은 아닐지라도 이미 법률체계의 기본 정비는 되어 있다는 사실이다. 아울러 한·중·일 비교가 가능할 수 있도록 NGO들에 대한 각종 통계자료들이 만들어지고 있다. 일본의 경우에는 이미 정부와 지방자치단체 및 각 분야별 NGO가 각 영역의 NGO에 대한 통계를 만든 바 있으며 한국에서도 부처별로 등록된 NGO가 정부차원에서 파악되기도 하며 구(舊) 『시민의 신문』 등이 과거 해마다 NGO에 관한 통계자료를 출간한 바 있다.

둘째, NGO들의 협력네트워크는 아니지만 정부차원에서 문화교류를 통한 한일 간 혹은 한중간 협력이 강화되고 있다는 점도 제도적 인프라 확대에 기여할 것으로 본다. 예컨대, 1998년 당시 김대중 대통령과 일본 오부치 총리가 발표한 『한일공동선언: 21세기를 향한 새로운 한일파트너십』 이후 점진적 문화개방과 더불어 한일 간의 교류가 급속히 증가하였다. 한일 간에는 김포-하네다간의 사실상 셔틀비행기가 다니게 되었고 까다롭던 비자도 사

실상 면제가 되었다. 이러한 한일 정상 간의 선언과 정부정책은 NGO활동에 직접적인 지원제도는 아니라 할지라도 실질적인 교류협력을 강화하는데 기여하고 있다.

셋째, 제도적 협력을 강화할 수밖에 없는 또 하나의 이유는 인적교류가 활발하게 진행되고 있다는 점 때문이다. 적어도 세 가지 차원의 인적교류가 법적인 변화를 요구하는 수준으로 가고 있다. 첫째는 경제협력에 따른 노동력의 이동이 크게 증가하고 있다. 둘째, 혼인에 의한 인적교류도 활발하게 늘고 있다. 셋째는 아시아지역에서의 유학생들이 크게 늘어나 상호이해 증진에 기여하고 있다. 첫 번째 문제는 노동자의 권익과 인권보호를 위한 법률체계의 변화를 요구하고 있고, 두 번째 문제는 국외혼이 늘어나면서 발생하는 외국인들에 대한 인식의 변화와 지원체계가 시급해지고 있다. 세 번째의 경우는 국내로 찾아오는 아시아 유학생이 급증하는 것과 더불어 이들에 대한 지원체계가 단순히 대학차원이 아니라 지역차원에서도 이루어져야 할 필요가 증대되면서 발생하는 문제들이다. 다시 말하면 아시아인들의 취업, 혼인, 학업 등을 매개로한 인적교류의 활성화가 아시아를 삶의 공간에서 이미 일상적으로 체험하고 있다는 점이다.

넷째, 젊은 그룹들 사이에서 점차로 동아시아에 대한 관심과 더불어 언어 장벽을 해소하려는 노력이 이루어지고 있다는 점이다. 영어만을 실질적인 제1외국어로 생각하던 1980년대와 달리 1990년대에는 일본어를 배우는 광풍이 일었고, 최근에는 중국어가 붐을 이루어 젊은 학생들 사이에서 영어 이외에 제2외국어로 중국어나 일본어를 배우고 이들의 문화를 접하면서 실제로 그 지역으로 유학을 가거나 취업하고자 하는 분위기가 점차 강화되고 있다. 과거에 제2외국어로 형식상 배우던 불어, 독일어와는 달리 일본어와 중국어는 생활에서 곧바로 접하게 되고 사용하게 됨으로써 실용적인 선택이 되었을 뿐만 아니라 자신의 생활과 경험을 넓히는 주요한 수단이 되고 있다.

다섯째, 동북아 국가들 간에 상호 이해증진과 지식교환이 점차로 늘어가고 있다. 한국의 경우 이미 텔레비전의 프로그램에는 '아시아의 창', '남북의 창' 등을 통해서 북한과 아시아를 소개하는 프로그램이 크게 늘어난 것은 물론 거리에는 작은 아시아를 방불케 하는 다양한 먹거리 문화가 생활공간의 한 복판을 차지하기 시작하였다. 뿐만 아니라 우리 문화를 공부하려는

외국의 유학생들 가운데 아시아의 학생들이 크게 늘었다. 한 통계에 따르면 동북아 국가에 해당하는 중국, 일본, 대만, 몽골 등에서 한국에 온 유학생이 전체 유학생의 78.6%나 되고, 동남아국가인 베트남을 합치면 80%를 훨씬 넘는다고 한다. 이렇게 아시아지역에서 유학 오는 학생들의 비율이 늘어나고 있다는 점은 현재 뿐만 아니라 미래의 교류와 협력이 더욱 강화될 것을 시사하기 때문에 더욱 의미가 크다고 하겠다.

그러나 개괄하면, 아직도 동아시아에 대한 인식과 지식이 부족하며 함께 협력을 통해서 만들어가고자 하는 공감된 비전이 아직 보이지 않는다는 점에서 동북아 교류와 협력은 단순히 재정 및 제도적 인프라뿐만 아니라 가치와 방향성에 관해서도 공유할 수 있는 지적 인프라를 구축하는 것이 또 다른 과제로 엿보이기도 한다.

나. NGO간 역내 교류협력 강화를 위한 필요사항

동북아 NGO들의 국제교류협력 활동을 활성화하기 위해서 필요한 사항들은 다음과 같이 정리된다. 첫째, 국제개발 NGO와 국제 주창활동(advocacy) NGO 사이의 긴밀한 네트워크 구축이 필요하다. 한국 내에서 마치 복지단체와 NGO들 사이의 교류가 없는 것과 같이 국제적으로도 이 두 영역사이의 네트워크는 존재하지 않는다. 원조는 단순히 일시적인 욕구만 충족시켜 줄 뿐, 장기적인 발전의 원동력은 결국 그 나라 사회구성원들의 역량과 의지에서 발현되기 때문이다.

둘째, NGO의 국제교류와 협력활동이 아직도 대개 수도권 중심으로 진행되고 있다. 진정한 의미의 초국가적 NGO활동을 위해서는 지방과의 연대활동이 더욱 활성화되어야 한다. “Think Globally, Act Locally”라는 구호가 의미하듯, 모두가 주체가 되고 중심이 되기 위해서는 지방 NGO들의 참여가 무척 중요하며, 이를 위한 국제적 연대활동이 더욱 활성화되어야 할 것이다.

셋째, 국제적 교류협력 활동을 평가할 수 있는 지표도 마련되어야 한다. 이는 활동의 가이드로서 체계적이고 일관성 있는 활동을 할 수 있게 해준다. 또한 NGO들의 축적된 경험을 과학적으로 분석하고 평가할 수 있어 축적된 노하우를 활용하여 향후 국제교류활동을 보다 효율적으로 할 수 있게 해준다.

넷째, NGO의 역량강화를 위해서는 학계와의 연대활동 강화가 필연적이

다. 학교도 마찬가지로 NGO가 갖고 있는 현장의 경험을 절대적으로 필요로 한다. 이러한 상호협력을 통해 새로운, 한국만의 독특한 학문영역을 개척할 수 있을 것이다.

다섯째, 중국의 NGO 역량강화 방안이 모색되어야 한다. 중국은 한 개별 국가일 뿐 아니라 아시아 그 자체일 수도 있기 때문에 중국의 불안은 아시아의 불안정을 의미하며, 중국의 안정과 번영은 아시아의 안정을 의미한다. 그러므로 이러한 역할과 과제를 실현할 수 있는 방안이 모색되어야 하고, 그 중 가장 핵심적인 전제조건이 중국의 NGO 활성화를 통한 시민사회의 성숙인 것이다.

여섯째, 한국의 대북지원 NGO들의 활동을 국제협력 분야로 분류하는 것을 검토해볼 필요가 있다. 만약 통일관련 지원금과 남북 교류협력기금을 모두 ODA에 포함시킬 경우, 이 자금을 활용하는 대북 관련 NGO들은 북한과 연계하여 동북아 지역 전체를 대상으로 한 국제협력과 교류사업을 추진할 수 있게 된다. 그렇게 된다면 역내 다른 개발 NGO들과의 다양한 협력사업을 추진할 수 있게 되어 NGO들의 역량을 한 단계 업그레이드 시킬 수 있을 것이다.

일곱째, 제도적 지원이 오히려 NGO들의 자발성, 유연성, 창의성 등을 억제하고 위축시키는 경우가 있다. 제도적 지원이 너무 잘 되어 있다 보면 NGO들의 입장에서는 사업수행에만 전념하게 되어 회원의 관심이나 참여를 유도하는 일에 소홀해질 수 있기 때문이다. 그런 경우 설령 NGO와 정부 간의 거버넌스가 이루어지더라도 여전히 엘리트와 관료 중심의 통치가 이루어지게 된다.

다. 동북아 NGO 교류협력 네트워크 활성화 방향

앞에서 파악된 동북아 NGO 교류협력의 인프라 상황에서 동북아 NGO 네트워크를 활성화하기 위한 기본 방향은 다음 세 가지로 정리된다. 첫째, 동북아 지역체제의 형성을 목표로 해야 한다. 우선 동북아에서 NGO 네트워크가 발전하지 못한 이유 중의 하나가 동북아는 다른 지역과 달리 지역체제의 형성이 더디다는 것이다. NGO들이 관심을 갖는 의제들도 개별 국가 차원, 동북아 지역 차원, 지구적 차원으로 나뉘볼 수 있는데, 아무래도 개별

국가 차원에서 지구적 차원으로 바로 연결되는 데는 많은 어려움이 존재한다. 이 때 동북아 지역 차원이 바로 개별국가 차원과 지구적 차원을 원활하게 연결시켜 주는 고리역할을 할 수 있다. 따라서 동북아 지역체제의 형성을 전망하는 것 속에서 NGO 네트워크의 활성화를 추진하는 것이 필요하다.

둘째, 동북아 NGO 교류협력의 인프라 발전을 위한 한국의 주도성을 발휘해야 한다. 한국은 동북아에서 군비경쟁보다는 공동안보체제 형성에 가장 커다란 관심을 가질 수밖에 없고, 북한의 핵문제 해결과 한반도 평화체제 구축, 그리고 통일을 이뤄야 하는 과제가 있다. 이러한 과제들을 해결하기 위해서는 동북아 주변 국가의 협력을 얻는 것이 매우 중요하다. 이를 위해서도 한국은 중국, 일본과의 경쟁보다는 협력적인 동북아 지역질서 구축에 더욱 적극적으로 나서야 한다. 다른 측면에선 동북아 시민사회의 발전에 한국이 주도적 역할을 할 수밖에 없는 것은 현재 한·중·일의 시민사회 발전 정도나 내부역량, 동북아에 대한 관심을 고려할 때 불가피한 것이다. 한국이 주도성을 발휘해야 한다는 것이, 마치 국가주의나 민족주의 입장에서 한국이 헤게모니를 추구하겠다는 것이 아니라, 현재 동북아의 주어진 조건과 상황이 한국이 가장 적극적으로 나설 수밖에 없는 현실이라는 것이다.

셋째, NGO에 대한 지원이 일회성 행사지원이 아니라 안정적인 재정지원 프로그램으로 시행되는 것이다. 동북아에서 NGO 교류협력을 통해 안정적인 동북아 NGO 네트워크가 마련되기 위해서는 최소 5년 이상의 시간이 소요되는데, 네트워크가 나름대로 재정적 안정성을 갖기 위해서는 동북아 지역체제가 형성되어서 동북아 공동기구로부터 재정적 지원과 위탁사업 등을 수행할 수 있을 때일 것이다. 결국 동북아 NGO 네트워크가 발전하기 위해서는 상당 기간 개별 국가의 정부나 재단, 기업으로부터 지원을 받지 않으면 안 된다. 이러한 점에서 정부, 재단, 기업의 지원 사업이 안정적인 재정 지원 프로그램으로 발전하도록 노력을 해야 한다.

이러한 기본 방향 속에서 세부적인 추진방안은 다음과 같다.

첫째, 분야별 동북아 지역체제 발전계획을 수립하는 것이다. 동북아에서는 전체적으로 지역체제가 발전되어 있지 않을 뿐더러 분야별로도 그 발전 정도가 상이하다. 또한 각 분야의 지역체제를 어떻게 발전시키려고 하는지에 대한 구체적 계획도 제시된 적이 없다. 이런 동북아에서는 정부와 NGO 모두 지역체제를 형성하는 것이 가장 우선적인 과제가 된다. 이러한 점에서

분야별 동북아 지역체제의 전망과 추진 방안에 대한 구체적인 계획이 나와야 할 것이다

둘째, 동북아 지역체제 형성을 위한 민관협력을 구축하는 것이다. 정부 측 기구들은 그동안 NGO들과의 협력을 주로 국내 문제에 한정해서 대화를 해왔고, 행사를 하는 경우에도 자신들이 전면에 나서는 것을 선호해왔다. 정부는 아직 NGO에 대한 재정지원 방식 등을 통해 간접적 역할을 하는 것에 대해 별로 익숙하지 않다. 하지만 국제협력의 경우에는 정부와 민간의 역할이 따로 있고, 모든 부분에서 정부가 주도성을 갖고 전면에 나서려고 하면 민관협력이 제대로 이뤄지기 어렵다. 이제는 각 분야별로 정부와 민간의 파트너들이 존재하고 있기 때문에 상호 간에 지역체제 형성을 위한 로드맵 작성과 세부 추진방안에 대해 논의하는 것이 필요하다. 또한 각 분야를 넘어서서 평화, 환경, 인권 분야를 총괄해서 전체적으로 지역체제 형성을 위해 분야별 협력을 어떻게 할 것인지에 대해서도 논의하는 것이 요구된다.

셋째, 분야별 NGO 연대기구의 국제협력 활동을 지원하는 것이다. 국제행사를 개별 단체의 역량으로 개최하기는 매우 어려운 것이 현실이다. 실무적으로 몇 개월간 준비하는 것도 개별 단체 차원에서는 벅잡뿐더러, 재정 마련을 하는 것은 더더욱 쉽지 않다. 따라서 개별 단체의 주도성으로 진행되는 대부분의 국제행사가 장기적으로 지속되지 못하고, 기껏 해서 2-3차례 개최되거나 아니면 길어도 5회 이상을 넘기지 못한다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 분야별 연대기구가 주최하는 동북아 교류협력 사업을 중심에 배치하고, 이와 병행하거나 보완하는 측면에서 개별 단체들의 국제협력 사업이 추진되는 것이 필요하다. 그렇게 되면 개별 단체들이 국제협력 사업을 해야 하는 부담도 상대적으로 많이 줄게 되고, 개별 단체들의 국제협력 사업은 단체의 정체성을 반영한 보다 특화된 사업으로 전개될 것이다.

넷째, 동북아 NGO 네트워크의 상설화를 지원하는 것이다. 동북아의 지역 NGO(regional NGO)가 만들어져서 활동하기가 어려운 현실적 조건에서, 동북아에서의 NGO 활동은 네트워크 방식을 통해서 이뤄질 수밖에 없다. 현재 평화, 환경 등의 분야에서 동북아 NGO 네트워크가 만들어져서 활동하고 있는 것이 그 반증이다. 하지만 현재의 동북아 NGO 네트워크는 비상설적으로 운영되면서 일회적인 교류나 정보 교환 정도에 머무르고 있는 것이 현실이다. 따라서 동북아 NGO 네트워크의 활성화를 위해서는 이들 네트워

크의 상설화를 지원하는 것이 핵심이다.

3. 종합 결론

본 연구에서는 한반도 통일과 동북아 평화를 위한 NGO네트워크의 활성화 방안을 모색하였다. 이는 한반도 통일이나 동북아 평화구축 모두 NGO들의 적극적인 참여가 필요하고 바람직하기 때문이다. 한반도 통일의 경우 통일의 원칙과 방식을 고려할 때 NGO의 역할은 그 타당성을 인정받게 되고, 동북아 평화구축의 경우 역시 정부간 협력의 한계와 민간활동의 장점을 생각하면 NGO의 역할은 그 중요성이 더욱 증대된다. 여기서 좀 더 구체적으로 NGO참여의 필요성과 당위성에 대해 살펴보기로 하자.

가. 통일과 NGO활동

먼저 한반도 통일의 경우부터 보면, 한반도 통일의 가장 근본적인 원칙은 평화통일이다. 이제 수단과 방법을 무시하고 무조건적인 통일만을 주장할 수는 없을뿐더러 그러한 방식을 원하는 입장도 드물다. 극단적 이념적 견해를 갖고 있는 경우를 제외하고, 우발적인 상황이나 사고로 인한 폭력동원은 모르지만, 의도적인 무력사용을 통한 통일은 누구도 원치 않는다. 통일은 보다 더 나은 민족통합과 번영을 위한 것이지 그 자체가 목표가 아닌 것이다. 더구나 6.25전쟁 이후 지난 반세기 동안 국가건설과 발전을 위해 치룬 희생과 노력을 생각하면 무력이 개입된 통일은 굳이 민족의 미래를 운운하지 않더라도, 그리고 단순한 경제논리에만 비추어 봐도 도저히 고려할 수 없는 방식이라 할 수 있다. 따라서 통일 추진에 있어 최고의 대원칙이 평화적 통일이어야 한다는 점에 대해서는 이론의 여지가 거의 없다고 할 수 있다.

통일추진의 두 번째 원칙은 공존공영을 전제로 해야 한다는 것이다. 즉, 어느 한쪽의 일방에 의한 점령이나 흡수가 아닌 공존공영을 이룬 후 양쪽의 합의에 의한 통일이어야 한다는 말이다. 물론 이 부분에 대해서는 다소 이견이 있다. 좀 더 구체적으로 말하면, 포용정책에 대한 '목적적 시각'과 '수단적 시각'의 차이라고 할 수 있다. 즉, 포용정책은 북한의 개혁·개방을 유도하고 북한경제를 회생시켜 스스로 자립할 수 있도록 도와주고, 나아가 북한이 국제사회의 보편적 원칙과 규범을 받아들여 정상적인 국제사회의 일원으로

활동할 수 있도록 지원하자는 것이다. 그래야 설령 합의에 의한 통일이 이루어지더라도 서로에게 부담은 덜 주면서 안정적이고 평온한 경제·사회적 통합을 이룰 수 있다고 생각하기 때문이다. 소위 “통일비용”에 대한 논의도 이런 시각과 궤를 같이 하는 것이다. 현 상태가 아니더라도 북한경제가 아직 자생력을 회복하지 못한 상태에서 이루어지는 통일은 남한이 도저히 혼자서 감당할 수 없다는 판단에 근거한 주장이다. 또한 갑작스런 북한의 붕괴에 의한 통일이 이루어질 경우 체제의 이질성으로 인해 북한 주민의 생활은 물론 남쪽 사회에서도 각종 사회적 혼란과 무질서가 일어날 수 있다는 우려도 작용한다. 이는 독일통일의 교훈이기도 하다. 요컨대, 충분한 북한의 경제·사회적 발전이 없는 상태에서의 통일은 통일이후 한국의 대내적 안정과 대외적 위상을 위태롭게 할 것이란 말이다. 그래서 통일과정에 있어서 북한의 경제·사회적 발전을 지원하고 장려하려는 것이 포용정책이다.

그런데 여기에서 논란이 될 수 있는 점은 과연 그런 포용정책 그 자체가 목적이나 아니면 궁극적으로는 남한중심의 통일을 위한 수단적 정책이나 하는 것이다. 수단으로 간주하는 시각은 겉으로 드러내지는 않지만 결국 흡수통일을 전제로 하되, 단지 통일비용을 줄이고 완전한 통합으로의 이행을 순조롭게 하기 위해 포용정책을 추진하자는 것이다.

반면, 목적적 시각은 흡수통일도 가능할 수 있겠지만 그렇지 않을 수도 있다는 전제를 갖고 포용정책을 추진하는 것이다. 즉, 포용정책을 통해 북한이 발전하고 그래서 남북한이 공존·공영하는 것만을 목표로 하고 그 이후에 어느 쪽이 통일의 주도세력에 되는지에 대해서는 전혀 개의치 않는다는 입장이다. 그런데 그러한 목적적 시각의 논리를 연장해보면 설령 통일의 주체가 북한이 될 수도 있다는 말이 되는데 바로 여기서 양쪽 시각의 충돌이 생기게 된다. 수단적 시각에서는 북한주도의 통일은 현실적으로나 규범적으로 도저히 용납할 수 없기 때문이다. 앞서 언급한 것처럼, 수단적 시각에서는 남한 주도의 남한식 체제로의 통일이 너무도 당연하고 불가피하다는 입장인 것이다. 그런 연유로 수단적 시각을 가진 이들 중 목적적 시각의 진정한 의도를 비판하며 아예 수단적으로서의 포용정책 추진을 모두 반대하게 되는 것이다.

하지만 여기서 양쪽 입장에서 한발씩 물러나 최종적인 목표에 대한 논의를 차치하고 통일에 이르는 과정에만 초점을 맞추어 생각하면, 양쪽 모두

북한과의 공존과 공영의 필요성에 대해서는 인정한다고 할 수 있다. 즉, 비용때문이면 같은 민족이기 때문이건 일단 북한의 생존과 발전에 대해서는 이제 양쪽 견해 모두 동의한다는 점이다. 다시 말해, 북한경제가 회생하고 체제가 개혁·개방을 성공적으로 달성하고 난 이후의 상황은 차치하고, 당장의 북한 긴급사태 발생이 가져올 엄청난 충격과 혼란을 예방하고, 지역정세의 안정과 호전을 위해서, 그리고 통일로의 순조로운 과정을 위해서 북한의 발전은 필요하다는 점에 모두 다 같은 의견을 갖고 있다는 것이다. 따라서 남북한 공존공영을 통일추구의 두 번째 기본원칙으로 삼는 것에도 어느 정도의 합의가 성립된다고 할 수 있다.

다음은 통일의 방식이다. 사실 통일의 구체적 방식에 대해서는 역대 정부에 의해 다양하게 제시된 바 있다. 북한도 연방제를 제안한 바 있다. 이들 방식들은 결국 기능주의냐 아니면 제도주의냐로 구분된다. 기능주의 혹은 신기능주의 방식은 남한에서 주장하는 것이고 제도주의는 북한의 주장이라고 할 수 있다.²⁸ 단순화해서 설명하면, 교류협력을 통한 긴장완화와 상호 이해증진을 이룩하고 어느 정도 민족적 동질성을 회복한 후 체제통합을 이루겠다는 시각이 기능주의적 입장이다. 반면에 제도주의적 입장은 일단 하나의 단일 연방국가로 제도적인 통합을 먼저 한 후 차츰 교류협력을 넓혀나 가면서 경제 및 사회통합을 추진한다는 것이다. 그런데 지난 2000년 남북정상회담 이후 통일의 방식에 대해서는 어느 정도 합의가 이루어진 상태라고 할 수 있다. 제도적 통합에도 관심을 갖지만 교류협력의 강화를 우선시 하는 쪽으로 의견이 모아졌다. 따라서 일단은 기능주의적 접근에 대해 합의를 본 상태인 것이다.

평화통일과 공존공영의 원칙에 입각해서 기능주의 방식을 통해 통일을 달성하는 것을 상정하게 되면 결국 단계적 접근방식에 의한 통일을 추진한다는 말이 된다. 우선 일차적으로 교류협력을 통한 이해증진과 신뢰구축을 도모하고, 나아가 양쪽이 모두 서로에게 부담이 되지 않을 정도로 경제·사

²⁸ 기능주의와 신기능주의는 둘 다 모두 교류협력 우선이라는 점에서 동일하나, 궁극적인 체제통합에 대해서는 입장이 다르다. 즉, 기능주의는 교류협력이 상호이해를 증진시키고 평화구축에 도움이 된다는 입장으로 통합에 대한 기대나 개연성은 개 의치 않는다. 반면 신기능주의는 교류협력의 진전이 궁극적으로 제도적 통합으로 이어진다는 입장을 취한다. 위에서 설명한 대북정책과 대별하면, 목적적 포용정책은 기능주의에 가깝고 수단적 포용정책이 신기능주의에 가깝다고 할 수 있다.

회적 발전을 이룩한 후, 자연스럽게 상호합의를 통해 통일을 단계적으로 추진한다는 것이다.

이런 단계적 방식은 상당한 남북관계의 진척에도 불구하고 아직도 휴전선을 중심으로 한 첨예한 군사적 대치상태가 지속되고 서로에 대한 불신의 벽이 여전히 높은 현재의 남북한 상황 하에서 일차적으로 적대감과 대결의식의 해소가 선행되어야 하기 때문이기도 하다. 또한 이런 단계적 통일방식은 인위적이고 하향식 통일방식과 달리 민과 민 차원에서 서로에 대한 충분한 이해를 가질 수 있고 남북간 체제와 문화의 동질성을 회복하는 데에도 많은 시간과 여유를 제공해줌으로써 통일로의 이행과정의 순조로움과 통합 이후 부작용 축소에도 큰 도움이 될 것이다.

종합하면, 통일은 평화통일과 남북 공존공영의 원칙에 입각하여 기능주의(혹은 신기능주의)와 단계적 접근방식에 의해 추진될 것이다. 그렇다면 통일은 다양한 남북간 대화와 교류협력의 축적 후에 생긴 상호이해와 신뢰의 토대 위에서 가능해진다는 말이 된다. 그럴 경우 결국은 대화 및 교류협력의 범위와 수준이 통일의 속도와 안정성을 결정하게 될 것이다. 즉, 더욱 폭넓고 깊이 있는 남북 간의 접촉과 교류협력이 통일의 시기를 앞당기고 통합의 정도를 강화시킨다는 의미이다.

그러면 그런 넓고 깊은 남북간 교류협력의 활성화를 위해서는 당연히 당국 간의 대화나 노력 뿐만이 아니라 민간차원의 교류협력 활동이 크게 도움이 된다. 민간 차원의 다양한 접촉 및 교류방법 시도와 이를 위한 관심과 참여유발, 그리고 지지여론 확산 등은 평화적이고 단계적인 통일의 유용한 촉진제가 될 것이다. 그런 민간 차원 통일노력의 대표적인 경우 NGO들의 활동이라고 할 수 있다. 물론 NGO의 참여라고 해서 “통일운동”으로만 역할이 국한되는 것은 아니다. 본 연구에서 살펴본 것처럼 교류협력 활동, 통일기반 구축활동, 그리고 통일거버넌스 참여 등 NGO들의 활동영역은 실로 다양하며 점점 더 넓어지고 있는 실정이고, 앞으로도 더욱 활성화될 것이다. 또 그래야만 진정한 의미의 전 국민이 참여하고 민과 관의 협조 하에 민족공동의 노력에 의한 통일이 가능해질 것이다.

한편, 본 연구에서 살펴본 통일을 위해 NGO들이 추진해온 세 가지 분야에서의 활동내용과 성과를 좀 더 체계적으로 정리하기 위해서는 우선 NGO들이 분야별로 목표로 하는 활동대상을 명확히 할 필요가 있다. 세 가지

분야 중 교류협력 분야에서 NGO들의 주된 활동대상은 북한 주민이고, 통일 기반 구축 분야에서는 남한 국민이며, 마지막으로 통일거버넌스 정립분야에서는 남한 정부 및 NGO들이라고 할 수 있다. 즉, 교류협력이 이루어지는 주된 장이 북한이고 교류협력을 위해 상호 접촉과 방문 및 사업에 참여하는 주 대상이 북한 주민이라는 말이다. 통일기반 구축은 통일에 대한 관심유발과 지지확보를 주된 활동으로 주로 남한 국민들을 대상으로 이루어지는 활동이라는 의미이다. 물론 통일은 남북 양측의 변화를 전제로 하기 때문에 남한 국민들의 인식만이 문제가 아니지만, 현실적으로 북한의 현재 사정을 감안할 때 통일NGO들이 할 수 있는 일은 남한 국민을 상대로 한 여론수렴과 지지획득이기 때문에 주된 활동대상을 남한 국민으로 설정한 것이다.

통일거버넌스 형성 및 참여는 통일정책에 관련된 주된 행위자들의 협의를 전제로 한다고 할 때, NGO들의역할은 남한 정부에 대한 정책비판 및 제언활동과 NGO들끼리의 견해나 사업 조율노력 등이 해당된다고 할 수 있다. 이런 분야별 NGO들의 역할과 주된 대상들을 기초로 하여 본 연구에서 행한 통일NGO들의 활동상을 다시 정리해보면 아래 <표 IV-1>과 같이 제시할 수 있다.

<표 IV-1> 통일NGO의 분야별 활동내용 및 성과 총정리

분 야	교류협력 활성화	통일기반 구축	통일거버넌스 형성 및 참여	
활동대상	북한 주민	남한 국민	남한 정부	NGOs
기 능	서비스 제공자 (Service Provider)	촉진자 (Facilitator)	주창자(Advocator)	
주요목표 및 활동내용	- 대북지원 - 경제협력 - 관광 및 문화교류	- 북한정보 제공 - 지지기반 확대 - 남남갈등 극복	- 정책감시/비판 - 정책제언/토론 - 정당성부여	- 정보교환 - 협력체계 구축
성 과 및 과 제	- 대북지원 성과 - 북한변화 유도 - 동질성회복 기여 - 소모적 경쟁 지양 - 우선순위 책정필요	- 대북인식 변화유도 - 여론수렴/합의도출 - 법적적 정비운동 - 통일교육 실시 - 자체역량 강화필요	- 여론수렴 통한 의제설정 성과 - 정책참여 미흡 - 자율성 제고 노력 필요	- 이념차이 극복 모색 강화 필요 - 전국 네트워크 구축 미약 - 기능적 결합 필요 - 성(性)인 지적 관점 반영노력 강화

정책과정에서 NGO들이 수행하는 역할을 개념화할 때, 흔히 감시/비판 기능, 주창자(정책옹호) 기능, 촉진자 혹은 중재자 기능, 사회서비스 제공자 기능 등 네 가지로 나눈다.²⁹ 그런 개념화를 적용할 때 <표 IV- 1>에서 보듯이 교류협력 활성화를 위한 통일NGO들의 활동은 주로 서비스 제공자의 역할을 수행하는 것이고, 통일기반 구축 분야에서는 통일 촉진자의 역할을, 그리고 통일거버넌스 형성 및 참여 분야에서는 주창자의 역할을 각각 수행한다고 할 수 있다. 물론 엄격히 말하자면 각 분야에서마다 NGO들은 4가지 기능을 모두 수행한다고 할 수도 있다. 예를 들면, 교류협력 분야에서도 NGO들이 서비스 제공 역할 외에도 감시/비판, 촉진자, 그리고 주창자의 역할이라고 볼 수 있는 기능을 수행하기도 한다는 말이다. 그러나 각 분야별 NGO 활동의 특성을 좀 더 부각시키고 강조하기 위해 가장 대표적인 성격을 고른다면 <표 IV- 1>과 같이 분야별로 기능을 달리 제시할 수 있다는 말이다.

끝으로 종합컨대, 그간 통일NGO들은 열악한 환경에도 불구하고 분단을 극복하고 교류협력 활성화와 통일기반 구축을 위해 다양한 활동을 전개해 온 것을 알 수 있다. 그러나 현재 통일NGO의 경우 통일기반 구축에 대한 의욕은 높으나 북한에 대한 정보, 전문인력과 재정능력의 취약, 그리고 대북 접촉 창구의 부재 등으로 상당한 어려움을 겪고 있는 실정이다. 이에 정부는 민간과 역할을 분담하여 통일기반 구축을 극대화한다는 측면에서 정보를 제공할 뿐만 아니라 각종 사업과 활동에 지원을 강화할 필요가 있다. 즉, 정부는 민간차원의 NGO 역할을 인정하고 민간이 가지는 역할을 잘 수행할 수 있도록 적극적인 지원을 해야 할 것이다.

나아가 향후 정부와 통일NGO들은 남북통일을 위한 명실상부한 “정책 거버넌스”를 형성하고 상호 보완적 협력관계를 지속하면서 통일기반을 구축해 나가야할 것이다. 이 거버넌스에는 당연히 정부와 시민사회(NGO) 뿐만 아니라 시장까지 포함시켜 통일을 위한 정보를 공유하고 상호협력을 확대함으로써 서로에게 부족한 것을 보완해주고, 나아가 남북통합을 위한 보

29_ 이들 기능 구분은 주로 Gordenker의 구분을 따랐는데, 촉진자 대신 교육/홍보 기능으로 표시할 수도 있다. Leon Gordenker and Thomas, G. Weiss, “Pluralizing Global Governance: Analytic Approaches and Dimensions,” L. Gordenker and T. G. Weiss, eds., *NGOs, the UN and Global Governance* (Colorado: Lynne Rienner, 1996), pp. 7-8 참조.

다 큰 비전과 전망을 공유해나갈 수 있을 것이다.

나. 동북아 교류협력 인프라 구축과 NGO활동

동북아 NGO들간 교류협력 인프라 구축을 강화하는 일과 한반도 통일을 위한 NGO활동의 활성화와 역량강화는 결코 무관하지 않다. 한반도의 통일과 긴장완화가 동북아의 안정과 평화에 직접적인 영향을 주기 때문이다. 그리고 한반도 통일과 평화를 위해 활동하는 과정에서 축적된 NGO들의 지식과 경험은 동북아 지역내 교류협력과 이해증진에도 크게 큰 도움이 될 것이기 때문이다.

반대로 동북아 지역내 평화구축을 위한 민간차원의 교류협력 강화 노력도 한반도 긴장완화와 통일에도 큰 도움을 준다. 물론 아직도 북한에는 시민사회가 제대로 기능을 발휘할 수 없는 상황이기 때문에 역내 NGO들만의 교류협력이나 연대활동이 통일에 직접적인 영향을 미치기에는 한계가 있다. 하지만 동북아 NGO들간 연대와 네트워크 활동을 통한 공감대와 신뢰감의 형성은 중장기적으로 북한까지 포함한 동북아 차원의 다양한 민간 협력을 가능케 해줄 것이다. 그렇게 된다면 통일을 향한 기반조성에는 매우 큰 도움이 될 것이다.

게다가 아직도 냉전의 잔재가 지속되고 정부차원의 다자적 질서도 확고히 제도화되지 않은 동북아의 현 상황을 감안한다면, 민간 차원의 공동 네트워크의 활성화는 역내 우호증진과 평화진척에 크게 도움이 될 것이다. 흔히 동북아에서 다른 지역과 달리 다자적 질서의 형성을 어렵게 만드는 장애요소로 네 가지를 든다. 첫째, 공통된 위협의 부재를 지적한다. 지역내 국가들이 공통적으로 인식하고 있는 당면한 위협이나 공동의 적이 존재하지 않는다는 말이다. 역사적으로 볼 때 추상적 이념이나 물질적 이익을 뛰어 넘어 정치세력이나 국가 간의 결속 및 연합을 가능케 하는 가장 큰 요인은 공통된 위협에 대한 공동대처 필요성이라고 할 수 있다. 그런데 이 지역에서는 모두가 공감하는 공통된 타도의 대상이 존재하지 않기 때문에 다자적 공동협력 체제의 형성이 어렵다는 것이다.

둘째, 다양한 잠재적 갈등요소의 존재이다. 분단 하에서 전쟁까지 경험하며 이념의 골이 깊어질 대로 깊어진 남북한과 양안갈등이 그중 가장 대표적

인 예이다. 그 다음으로는 독도, 센카쿠열도, 북방4개 도서 등 영유권에 대한 역내 국가 간의 팽팽한 이견도 상당한 갈등요소로서 언제든지 더 큰 분쟁으로 비화될 소지를 지니고 있는 문제들이다. 여기에다 무엇보다도 지역통합을 힘들게 만드는 요소라고 할 수 있는 집단적 감정과 의식의 장애물까지 상존하고 있는데, 이는 바로 과거 일본의 식민지배에 대한 민족적 반감과 역사적 상처이다. 이 문제는 단순한 정치·외교적 차원의 장벽을 넘어 역내 국가 여러 국민들의 의식 속에 넓게 그리고 뿌리깊게 자리 잡고 있는 감정적 응어리로서 지역 내 정서적 일체감 형성에 엄청난 장애요인으로 작용하고 있다.

셋째, 역내 국가들의 양자주의 선호 경향을 들 수 있다. 과거 이 지역 냉전 질서의 성격 때문인지 모르지만 동북아지역에서는 양자동맹 중심의 지역 질서가 꽤 깊이 고착화되어 있다. 사실 유럽을 비롯한 다른 지역에서는 냉전기에도 양자동맹보다는 다자동맹이 더욱 선호되었다. 하지만 동북아지역에서는 유달리 다자보다는 양자적 협력관계가 주종을 이루어왔고 현재도 계속해서 그런 추세를 보이고 있다. 최근 6자회담의 더딘 진전도 이런 경향의 하나라고 할 수 있으며, 이런 경향은 역내 국가들 중에 특히 미국, 중국, 북한 등이 더욱 강하게 나타내고 있다.

넷째, 북한정권의 소극적 자세를 들 수 있다. 같은 사회주의 국가이지만 과감한 개방과 폭넓은 교역 및 교류를 추진해온 중국과는 달리, 북한은 여전히 아직도 개혁과 개방에 소극적 자세를 견지하고 있다. 날로 어려워지는 국내 경제상황과 더욱 크게 벌어지는 한국과의 국력격차 속에서도 정권유지에 대한 집착과 외국에 대한 불신 때문에 김정일 정권은 과감한 개혁개방 정책을 추진하지 못하고 있다. 이러한 소극적이고 배타적인 북한의 대외정책은 스스로를 더욱더 고립시킴으로써 경제발전을 보다 더 더디게 하고, 그 결과 정권유지를 위해 더욱 더 폐쇄적 정책을 추진하게 하는 악순환을 되풀이하고 있다. 이런 상황 하에서 북한이 선뜻 지역 내 다자적 협력증진에 참여하는 것을 기대하는 것은 어렵다고 봐야 할 것이다.

그렇다고 장애적 요소만 있는 것은 아니다. 특히 최근 한·중·일 삼국을 중심으로 한 동북아 지역 내 교역과 경제협력 양상은 다자적 질서 형성의 가능성을 엿보게 해준다. 뿐만 아니라 유교확산이나 ‘한류열풍’ 등이 보여 주듯이 문화적 교류를 통한 인식과 정서의 공유 가능성마저 나타나고 있다.

또한 초국적 위협(transnational threats)에 대한 공동대처 필요성도 역내 다자협력의 가능성을 높여주는 요인이라고 할 수 있다. 즉, 동북아 지역에도 테러, 마약, 조직범죄, 해적, 환경보호 등 다양한 초국적 위협이 존재하고 있으며, 이들에 대한 공동대응과 예방을 위한 공조체제의 필요성에 역내 모든 국가들이 공감하기 때문에 이를 계기로 국제적인 협력의 제도화가 이루어질 수도 있다는 말이다. 여기에 덧붙여 경제발전에 대한 역내 국가들의 높은 우선순위로 인해 시베리아 천연가스 개발이나 철도건설 등과 같은 대형 프로젝트의 공동추진 기회도 좋은 다자협력의 유인요소가 될 것으로 전망된다.

그런데 결국 자세히 살펴보면 역내 다자협력에 대한 여러 장애요소를 극복함과 동시에 촉진가능 요소들을 더욱 활성화시키는 가장 효과적 원동력은 역시 민간차원의 교류와 교류협력 강화에 있음을 알 수 있다. 그리고 이런 민간차원 협력강화의 최선봉에는 경제 분야의 기업체나 교육·문화 분야의 학자 및 예술가들과 더불어 대표적인 행위주체가 바로 NGO들이라고 할 수 있다. 그런데 기업이나 학·예술가들의 교류협력 활동에 비해 NGO들의 활동이 동북아 다자협력을 제고하는데 더욱 효용성이 있다고 할 수 있다. 왜냐하면 그들은 사적 영역에서보다는 공공 영역에서의 이해증진이나 공동문제 해결에 초점을 맞추기 때문이다. 특히 국가의 위상이나 체면과 관련이 깊어 정부차원에서 쉽게 해결하기 어려운 문제들, 예컨대 역사왜곡 문제, 위안부 문제, 인권침해 문제 등을 개별 국가의 이해관계나 지나친 정치화를 피해서 진지하게 논의하고 여론의 관심과 합의를 이끌어낼 수 있기 때문이다. 요컨대, NGO들의 교류협력 확대와 적극적 연대활동 전개는 지역 내 민간차원의 상호이해 증진과 신뢰구축을 통해 다자적 협력질서 창출에 크게 기여할 수 있다는 말이다.

물론 앞에서 살펴본 바와 같이 한·중·일 삼국에서 NGO들의 법적 위상이나 실질적 영향력이 모두 상이하다. 중국은 여전히 중앙 통제적 정치사회질서 속에서 NGO들의 활동이 부분적 혹은 사안별로만 허용되는 양상을 보인다. 일본은 지방분권형의 파트너십을 형성하고 중앙정부와는 별개로 활동하는 경향이 크다. 한국은 중국과 일본의 중간 형태로 중앙 중심적인 경향 속에서 정부와 NGO는 협력과 갈등관계를 복합적으로 가지고 있다. 이런 다양한 국가별로 상이한 여건 하에서 초국가적인 NGO들의 연대활동은 일

단 파트너를 찾는 작업부터도 쉽지 않다. 그래도 고무적인 것은 본 연구에서 살펴본 한국의 통일NGO들 간의 네트워크는 다양하게 존재하고 있다는 점이다. 예컨대, ‘대북협력민간단체협의회’, ‘한반도평화국민연대’, 통일교육네트워크 등 여러 공식, 비공식 연대활동을 추진해온 경험이 있기 때문에 이들의 경험은 향후 초국가적인 연대활동에도 좋은 교훈이 될 수 있다.

또한 다행히 본 연구에서 살펴본 바와 같이, 특정 이슈에 한하여서는 이미 NGO들 간의 지역 내 연대활동이 이루어지고 있다. 대표적인 이슈영역으로는 역사연구, 평화, 환경, 교육 등이 있었다. 물론 이들은 아직도 범위나 수준 면에서 갈 길이 멀다. 하지만 여러 제도적, 재정적, 인식적 장애요소에도 불구하고 그나마 시도도 상당히 높이 평가되어야 할 것이다.

앞서 논의한 것처럼, 인적, 제도적, 재정적 장벽 중에서 여전히 가장 큰 문제는 재정적인 인프라의 빈약함이다. 다행히 NGO차원에서 기금설립을 또 하나의 운동차원으로 여기고 추진하는 경향이 나타나고 있는 점은 매우 고무적이다. 하지만 여전히 구미, 특히 미국과 달리 NGO들의 활동을 과감하고 적극적으로 지원해주는 재단이나 기금들이 동북아 지역에는 적다는 것이 무척 아쉬운 점이다. 그런 재정적 어려움이 심화되면 NGO들이 결국 정부의 공적 지원에 의존하게 되고, 그 결과 순수한 민간차원의 논의가 아니라 국가의 대리전 양상을 띠 수도 있기 때문이다. 따라서 보다 적극적인 자원마련을 위해 자체적인 노력 강화는 물론 세계적인 공익재단이나 기금, 그리고 국제기구들의 지원확보 모색도 필요하다. 이를 위해서 이미 그런 단체들의 지원이나 후원을 받은 경험들이 많은 서구의 동일 이슈 NGO들과의 연대를 먼저 모색하는 것도 좋은 전략일 수 있다.

서론에서 본 연구는 NGO와 초국가적 사회운동단체(TSMO)들의 다양한 활동상에 대해서 체계적으로 제시한 바 있다. 즉, 지구적 네트워크 설립과 활성화, 다자적 정치무대 참여, 국가간 협력 촉진, 국가 내 활동, 공공 참여 장려 등이다. 그런데 현재 동북아 NGO들의 연대활동은 아직도 자국 내에서 여론을 자극하고 동원하며, 타국 NGO들과의 정보교환 수준에 머물고 있어, 다자적 정치무대 진출이나 타국 정부를 향한 주창활동 면에서는 상당히 미흡한 수준이라고 할 수 있다. 예컨대, 역외 국제기구나 범세계적 네트워크와 연결한 활동이라든지, 정부간 기구의 정책논의에 참여하여 압력을 행사하거나 의견을 제시한다든지, 타국 정부에 항의서한이나 기술적 지식과 정보

를 제공해준다든지, 혹은 국가간 분쟁에 중재자 역할을 한다든지 하는 일에는 역할이 거의 없는 상태이다. 이는 국가마다 다소 차이가 있긴 하지만, 동북아에서는 아직 국내에서도 NGO들이 관련 분야 정치과정에 당당한 관련당사자로서 참여를 인정받는 경우가 드문 실정이기 때문에, 수준이나 강도 높은 초국가적인 차원의 연대활동을 기대하기는 쉽지 않다.

그렇다고 마냥 현실에 안주할 수만은 없다. 동북아 지역에서도 초국가적인 NGO들간 연대활동이 강화되어야 하며, 나아가 정부, 시장, 그리고 NGO를 포함하는 시민사회 등 모두가 수평적이고 자발적으로 참여하여 평화적으로 공동의 문제를 협의하고 해결해나가는 지역 차원의 정책거버넌스 설립을 도모해야 할 것이다. 물론 현 실태를 고려할 때 다소 무리가 있는 목표이다. 하지만 중장기적인 지향점으로서 그런 방향으로의 추진노력은 절실히 필요하다. 더구나 동북아 지역의 문제들에 이해를 가진 관련 국가들의 국력과 국제적 위상을 고려할 때도, 그리고 지역국가들이 가진 잠재적 및 현재적 국민역량을 고려할 때도 그러한 지역 차원의 정책거버넌스의 형성은 필요하다. 정부독점의 통치가 아니라 다양한 행위주체들이 참여한 정책거버넌스를 통해 역내 국가들이 결집된 힘을 발휘할 수 있다면 이는 동북아 지역의 발전과 평화는 물론 세계평화에도 크게 기여할 것임은 의심의 의지가 없다.

마지막으로 NGO들이 더욱 노력해야 할 점이 있다. 더욱 꾸준히 필요한 자원 확보와 전문성 제고에 박차를 가해야 한다. 이제는 다행히 정부나 일반 국민들의 인식이 점차 호전되어 NGO들의 정책과정 참여에 대해 거부감이 줄어드는 추세이다. 그렇다면 NGO들도 단순히 문제제기와 입장개진 차원을 넘어 해당 정책분야의 책임있는 거버넌스의 일원으로서 합리적이고 현실적인 대안제시와 논의참여를 할 수 있어야 한다. 일회성 행사나 자극적 관심끌기로 여론을 환기시키거나 동원하는 수준으로는 부족하다는 말이다. 정책수립에 자격과 역량을 갖춘 명실상부한 파트너가 될 수 있도록 해야 한다. 그래야만 위계적 통치가 아닌 진정한 의미의 협치, 거버넌스가 이루어질 수 있기 때문이다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 경실련 통일협회·동아일보. 『통일을 준비하는 한국의 민간단체』. 서울: 경실련 통일협회·동아일보, 1994.
- 권혁태·이남주 외 공편. 『아시아의 시민사회 2』. 서울: 아르케, 2005.
- 김기봉. 『역사를 통한 동아시아 공동체 만들기』. 서울: 푸른역사, 2006.
- 김문조·핫토리 타미오 공편. 『한국사회와 일본사회의 변용: 시민, 시민운동, 환경』. 서울: 아연출판부, 2006.
- 김영래 외. 『NGO와 한국정치』. 서울: 아르케, 2004.
- 나가무라 사토루 편저. 한국학중앙연구원 한국문화교류센터 옮김. 『동아시아 역사교과서는 어떻게 쓰여 있을까?』. 서울: 에디터, 2006.
- 박영규·김수만. 『종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 박재영. 『국제관계와 NGO』. 서울: 법문사, 2003.
- 박재창. 『지구시민사회와 한국 NGO』. 서울: 오름, 2006.
- 배정호 외. 『동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축방안』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 백영서 외. 『동아시아의 지역질서: 제국을 넘어 공동체로』. 서울: 창비, 2005.
- 서재진. 『또 하나의 북한사회』. 서울: 나남, 1995.
- 성공회대 인권평화연구소 엮음. 『동아시아 인권의 새로운 탐색』. 서울: 삼인, 2002.
- 손호철 외. 『세계화, 정보화, 남북한』. 서울: 이매진, 2007.
- 시민사회포럼. 『시민사회와 시민운동』. 서울: 아르케, 2002.
- 쑤거 지음. 김월희 외 옮김. 『아시아라는 사유공간』. 서울: 창비, 2003.
- 양문수 외. 『경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 와다 하루키 지음, 이원덕 옮김. 『동북아시아 공동의 집-신지역주의 선언』. 서울: 일조각, 2004.
- 우카이 사토시·천광싱 공편. 연구공간 수유너머 번역팀 역. 『반일과 동아시아』. 서울: 소명출판, 2005.

- 유철중. 『동아시아 국제관계와 영토분쟁』. 서울: 삼우사, 2006.
- 이기호·양미강·임성모. 『동북아 사회문화교류, 협력 활성화를 위한 시민사회의 발전 방안과 모델: 평화, 역사, 지식을 중심으로 한 네트워크』. 서울: 경제인문사회연구회, 2006.
- 이남주. 『중국 시민사회의 형성과 특징』. 서울: 폴리테이아, 2007.
- 이숙중 편. 『작은 정부와 일본 시민사회의 발흥』. 서울: 한울아카데미, 2004.
- 이신형. 『한국의 사회운동과 정치변동』. 서울: 민음사, 1997.
- 조한범 외. 『비정부기구(NGO)를 통한 남북한 교류·협력 증진방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 조효재 외. 『한국, 아시아의 시민사회를 말하다』. 서울: 아르케, 2005.
- 차명제 외. 『아시아의 시민사회』. 서울: 아르케, 2004.
- _____. 『NGO란 무엇인가』. 서울: 아르케, 2002.
- 최영중·배공찬 외 공편. 『동아시아 공동체: 비전과 전망』. 서울: 한양대 출판부, 2005.
- 최의철·홍관희·김수암. 『동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 통일부. 『통일백서 2007』. 서울: 통일부, 2007.
- 하연섭. 『제도분석: 이론과 쟁점』. 서울: 다산출판사, 2003.
- 岡本三夫·横山正樹. 『平和學のアジェンダ』. 東京: 法律文化社, 2005.
- 藤原修·岡本三夫編. 『いま平和とは何か』. 東京: 法律文化社, 2004.
- 西川潤·蕭新煌編. 『東アジアの市民社會と民主化』. 東京: 明石書店, 2007.
- 世界編集部. 『世界: 北朝鮮核實驗以後の東アジア』. 2007年 4月号 別冊.
- 世界編集部. 『世界: 歴史教科書問題: 未來への回答』. 2001年 12月号 別冊.
- 川崎哲. 『核擴散: 軍縮の風は起こせるか』. 東京: 岩波新書, 2003.
- 坂本義和. 『世界秩序と市民社會』. 東京: 岩波書店, 2005.
- アマルティア·セン·東郷エリカ譯. 『人間の安全保障』. 東京: 集英社新書, 2006.

2. 논문

- 길병욱·라미경. “한반도 평화통일 논의와 비정부기구(NGO)의 역할.” 『정치정보연구』. 8권 1호, 2005.
- 김종갑. “대북지원의 효율성 제고 방안.” 『통일정책연구』. 제14권 2호, 2005.
- 김경숙. “대북지원이 남북관계 개선에 미치는 영향.” 『북한조사연구』. 제5권 1호, 2001.
- 라미경. “NGO를 통한 북한체제 변화 가능성에 관한 연구.” 『통일정책(I)』. 통일부 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집, 2000.
- 신용석. “남북관광 교류협력을 통한 남북경제협력방안.” 민주평통 62차 경제위원회 발표 자료, 2007.
- 윤민재. “통일과 민족문제 관련 사회단체의 조직적 특징과 성격.” 『통일문제연구』. 제17권 2호, 2005.
- 이금순. “대북 인도적 지원의 실효성 연구: 평가지표와 과제.” 『통일정책연구』. 제14권 2호, 2005.
- 이종무. “대북인도지원 시스템의 발전 방안 연구.” 경남대 북한대학원 석사학위논문, 2005.
- 장경섭. “북한의 잠재적 시민사회: 이차의식, 이차경제, 이차사회.” 『현상과 인식』. 제18권 4호, 1995.
- 전병길. “기독교통일운동 지형도 분석.” 2007년 성서한국 영역별 통일대회 발표문, 2007.
- 정연정. “남북관계와 통일 NGO: NGO의 활동유형과 발전방향.” 『국제정치논총』. 제40집 4호, 2000.
- 정영철. “남북관계 발전을 위한 NGO의 역할: 평가와 과제.” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』. 통일연구원·서울대 통일포럼 공동학술회의 발표논문집, 2004.
- 정영태 외. “한반도 평화형성을 위한 국내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안.” 『동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 정옥임. “대북 인도적 지원의 변화와 발전 모색.” 제3회 우리민족서로돕기 운동 평화나눔센터 정책포럼 발표논문, 2004.

- 정지웅. “분단통일국과 한반도 통일.” 『북한의 통일외교』. 서울: 북한연구학회편, 2006.
- 정현백. “남북화해와 NGO의 통일운동.” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』. 통일연구원·서울대 통일포럼 공동학술회의 발표논문집, 2004.
- 전효관. “통일관련 시민단체 역할의 새로운 방향모색.” 『남북한 사회문화적 통합과 시민단체의 역할』. 연세대 통일연구원 학술회의 자료집, 1998.
- 강상중. “동북아시아 공동의 집과 북일관계.” 『창작과 비평』. 가을호, 2003.
- 권 올 외. “우리나라 대외원조정책의 선진화방안 - 국제개발협력 패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁과제.” 대외경제정책연구원, 2007.
- 김기정·이서향·최강. “동북아 다자안보협력 제도화 추진방안.” 『동북아시아대위원 연구용역 보고서』, 2005.
- 김성보. “동아시아 역사인식 공유의 첫 걸음 - 『미래를 여는 역사』의 집필과정과 한국의 반응.” 일본 동경경제대학 심포지엄 발표문, 2006.
- 라미경. “아시아지역을 위한 공적개발 원조와 개발 NGO.” 『민주주의 발전과 NGO의 역할』. 한국 NGO 학회 춘계 발표논문 자료집, 2007.
- 리장평. “NGO문제에 관한 몇 가지 연구와 토론.” 『5.18광주민주항쟁 제26주년 기념 국제학술대회 자료집』, 2006.
- 박명희. “일본의 NGO활동과 국제협력 - 개발 NGO를 중심으로.” 이화여자대학교 대학원 석사학위논문, 1999.
- 박순성·이기호. “한반도평화와 동북아시아 시민연대.” 아시아의 새질서와 연대의 모색: APEC 2005 국제심포지움, 2005.
- 박용석. “정부지원을 통한 비정부조직(NGO) 활성화에 관한 연구.” 경희대학교 행정학과 석사학위논문, 2000.
- 박윤철. “중국 개혁개방 후 국가와 사회의 재구조화: 사회조직의 활성화를 중심으로.” 『중소연구』. 제88호, 2000.
- 배진수·강성호·김영경. “동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안.” 『동북아 지역 내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 백영서. “동아시아의 근대화와 사회 문화 변동: 전통사회의 해체와 시민사회의

- 등장.” 『동아연구』, 2004.
- 사카모토 요시카즈. “세계시장화에 대한 대항구상: 동아시아 지역협력과 시민 국가.” 『한림일본학연구』. 제3집, 1998.
- 손호철. “세계화와 민족국가의 향방.” 손호철 편. 『근대와 탈근대의 정치학』. 서울: 문화과학사, 2002.
- 아시아역사연대. “역사대화의 경험공유와 동아시아 협력모델 찾기.” 국제심포지엄 자료집, 2006.
- 아시아역사연대. “한·중·일 3국간 역사갈등 해결을 위한 심층보고 - 『미래를 여는 역사』 백서,” 2005.
- 아시아평화와역사교육연대. “2005년 활동보고서,” 2006.
- 양미강. “2005년 한국교과서운동의 성과와 남은 과제들.” 2005년 일본 후소샤 교과서 불채택운동 평가 심포지엄자료집, 2005.
- 王名. “중국 환경 NGO의 어드보커시 활동에 관한 한 사례 연구: 노강 문제를 사례로.” 동아시아 평화포럼 2006 자료집, 2006
- 이기호. “동아시아 활동연대 체험기.” 서남포럼. 『2006 동아시아 연대 운동단체 백서』. 서울: 아르케, 2006.
- 이명식. “韓·日 非營利團體에 관한 比較研究-制度的·運營的 측면을 중심으로.” 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2000.
- 이상정. “NPO(비영리조직)의 活性化 方案.” 『경희법학』. 제36권 1호, 2001.
- 정주영. “중국의 새로운 국가-사회관계: 민간영역의 거버넌스.” 『시민사회와 NGO』. 제2권 제2호. 한양대학교 출판부, 2004.
- 채원호. “일본의 낙선운동연구.” 『NGO 연구』. 제4권 제1호, 2006.
- 최대석·이종무·김석항·김경묵. “동북아 NGO 교류협력 현황에 대한 진단과 문제점 파악 및 발전의제 설정.” 『동북아 지역 내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 평화포럼. “활동가들이 나누는 한국평화운동의 과제와 전망.” 2006 한국평화활동가 워크숍 자료집, 2006.
- Andrew F. Cooper·John English·Ramesh Thakur, el., “Enhancing global governance: Towards a new diplomacy?” Tokyo·New York·Paris: United Nations University Press, 2002.

- Guangyao Chen. "China's Nongovernmental Organizations: Status, Government Policies, and Prospects for Further Development," 2000.
- Hall, Peter. "Governing the Economy: The Politics of State intervention in Britain and France." New York: Oxford University Press, 1986.
- Jia Xijin·Wang Ming. "Civil Society and in China." International Symposium in Waseda University, November 21st 2003.
- Kinhide Mushakoji. "The 'Right to in Peace' and 'Human Security'." UNU-KNCU Global Seminar Jeju Session, 2005.
- Ming Wang. "The Development of NGOs in China." The Nonprofit Review, Vol. 1. No. 1, 2000.
- Qiusha Ma. "Classification, Regulation, and Managerial Structure: A Preliminary Enquiry on NGO Governance in China." Oberlin College. World Bank, 2002.
- Silk, Thomas. "Philanthropy and law in Asia," 1999.
- 吉田忠彦. "NPO中間支援組織の類型と課題." 『經營學論集』. Vol. 44. No. 2, 2005
- 岩田陽子. "NPO税制の概要と課題." 『レファレンス』. Vol. 54. No. 5, 2005.

3. 기타

- 경실련. "NGO 사회적 책임 현장과 행동규범." <http://www.ccej.or.kr>. 검색 일: 2007년 9월 6일.
- 제2차 한·일 시민사회 포럼 자료집 2004.
- 제3차 한·일 시민사회 포럼 자료집 2005.
- 제4차 한·일 시민사회 포럼 자료집 2006.

최근 발간자료 안내

연구총서

2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈 저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철 저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아 저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜 저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘 저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순 저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희 저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕 저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영윤 저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅 저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범 저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외 공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암 저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영 저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외 공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민 저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석 저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영 저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호 저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신 저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호 저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외 공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중 저	5,000원
2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈 저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택 저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영 저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력	이석 저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외 공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외 공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영윤 저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅 저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태 저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕 저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진 저	10,000원

2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한-미 안보관계의 변화와 북-미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권외제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문화에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원

학술회의총서

2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력			8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망			10,000원
2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks			10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula			10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안			10,000원
2006-01	남북경제공동체 형성전략			10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행			9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략			10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation			9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia			7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축			8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제			10,000원

협동연구총서

2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외	공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외	공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외	공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외	공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외	공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외	공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외	공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외	공저	10,000원

2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외	공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외	공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외	공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오혜섭 외	공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외	공저	10,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안			10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외	공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외	공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외	공저	10,000원
2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외	공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외	공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외	공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외	공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외	공저	10,000원
2005-09-02	동북아 NGO 연구총서	조한범 외	공저	10,000원
2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략(Ⅰ): 안보전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(Ⅱ): 경제전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제			10,000원
2006-11-03	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외	공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기응 외	공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	9,000원
2007-11-03	한반도 평화변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	9,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원

2007-11-08	한반도 평화-번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원

논 총

통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 2 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2005	이금순 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i>	이금순 외 공저	10,000원
북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2006</i>	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2007</i>	김수암 외 공저	10,000원

독일통일백서

독일통일백서 2005	8,500원
-------------	--------

연례 정세보고서

2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원
2006 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2005-01	2005년 북한의 신년 「공동사설」 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영운, 최수영
2005-03	북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태

2005-04	북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 남북 협력 방안	김영운, 최수영
2005-09	2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실의	김영운, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할	김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영운
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영운
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영운
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 김영운, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	'2·13합의' 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤

KINU 정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병근, 박진오
2005-03	6·15 남북공동선언 재조망: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

북한인권:	국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호(2006)
북한인권:	국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호(2006)
북한인권:	국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호(2007)

월간 북한동향

월간 북한동향 제1권 제1호

한반도 평화체제 연구총서

제1호	한반도 평화체제: 자료와 해제	허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조민, 조정아
-----	------------------	-----------------------------

Studies Series

2005-01	Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment	Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
2005-02	The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee

2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim
2005-04	North Korea's Market Economy Society from Below	Jae Jean Suh
2005-05	Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign	Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
2005-06	The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact	Suk Lee
2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah
2007-01	Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects	Lim, Soon-Hee
2007-02	North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability	Jeung, Young-Tai
2007-03	An Assessment of the North Korean System's Durability	Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
2007-04	A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System	Kim, Young-Yoon
2007-05	North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures	Choi, Soo Young
2007-06	The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties	Cho, Jeong-Ah

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 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제를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여 하오니 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: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주시으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주시으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 140-002-389681(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
(단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 4.19길 275 통일연구원 통일학술정보센터(우편번호: 142-728)
(전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

