

동북아 NGO 연구총서

조한범

허문영 정영태 이 석

전병근 최대석 이종무

김병로 유호열 이진영

Korea
Institute for
National
Unification

kinu

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 고려대학교, 아세아연합신학대학교, 우리민족서로돕기운동,
인하대학교, 평화협력원

동북아 NGO 연구총서

인 쇄 2005년 12월

발 행 2005년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-2361호 (97.4.23)

주 소 (142-887) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2566 (팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2005

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터 · 매장: 734-6818 · 사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판사도서목록(CIP)

동북아 NGO 연구총서 / 조한범 ... [등저].

— 서울 : 통일연구원, 2005

p. : cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 05-09-02)

참고문헌수록

ISBN 89-8479-308-6

339-KDC4

369-DDC21

CIP2005002873

동북아 NGO 연구총서 ▶▶▶

본 서는 『경제·인문사회연구회 2005년도 협동연구사업』의 일환으로 경제·인문사회연구회 소관 1개 국책연구기관과 5개 외부단체가 협동으로 수행한 연구과제 중 하나입니다.

본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목 차

1. 동북아 평화공동체 형성과 NGO: 실태연구

- 조한범, 허문영, 정영태, 이석, 전병곤(통일연구원)

I. 서론	1
II. 동북아 평화문화형성의 의의와 NGO	7
III. 한국의 평화 NGO: 기독교 NGO를 중심으로	15
IV. 중국 NGO의 발전현황과 전망	53
V. 유럽 NGO의 특성과 북한	95
VI. 국제 NGO의 동북아 지역 활동 및 네트워크 현황: 인도주의적 대북지원 활동과 시사점	129
VII. 결론	161
참고문헌	165

2. 동북아 대북지원 NGO의 현황과 교류협력 실태

- 최대석, 이종무(우리민족서로돕기운동 평화나눔센터)

I. 서론	171
II. 국가별 대북지원 NGO의 현황	177
III. 국가별 대북지원 NGO 활동의 비교 평가	217
IV. 국가별 대북지원 NGO의 특성 비교	227
V. 대북지원 NGO의 교류협력 실태: 대북협력 국제 NGO 회의를 중심으로	233
VI. 결론	249

참고문헌	255
부록	259

3. 동북아 인권 NGO의 실태와 협력 동향

- 김병로(아세아연합신학대학교)

I. 서론	293
II. 동북아 인권 NGO의 형성과 발전	297
III. 동북아 각국의 인권 NGO 실태	319
IV. 동북아 인권 NGO의 협력 현황	347
V. 결론	373
참고문헌	379

4. 동북아 탈북자지원 NGO의 현황과 전망

- 유호열(고려대학교)

I. 서론	385
II. 탈북자 지원 NGO 현황과 실태	393
III. 탈북자 지원 NGO의 실태와 문제점	445
IV. 결론	459
참고문헌	467

5. 러시아 연해주 지역 NGO의 현황과 교류 협력 실태

- 이진영(인하대학교)

I. 서론	471
II. 러시아 극동과 동북아 협력	475
III. 연해주 NGO의 실태	483
IV. 한민족과 연해주 NGO	497
참고문헌	509
부록	511
최근 발간자료 안내	523

표 목 차

1. 동북아 평화공동체 형성과 NGO: 실태연구

<표 IV-1> 중국 NGO의 공식적 분류	59
<표 IV-2> 중국 NGO의 성장 추이	73
<표 IV-3> 중국 NGO 활동영역의 분포	79
<표 IV-4> 중국 NGO의 활동방식	80
<표 IV-5> 중국 NGO의 인력 현황	82
<표 IV-6> NGO의 재정수입 구성	83
<표 IV-7> 중국과 일본 NGO의 재정지출 구성 비교	84
<표 IV-8> NGO가 직면한 주요 문제	86
<표 V-1> 국제기구의 대북지원 현황	124
<표 VI-1> 2003년 대북활동 주요 국제 NGO 현황	137
<표 VI-2> 2002년말 북한 각 군/시별 구호인구 비중 강원도의 경우	145
<표 VI-3> 국제 카리타스 재단의 형태별 대북지원 현황 ..	156

2. 동북아 대북지원 NGO의 현황과 교류협력 실태

<표 II-1> 북민협 회원 단체	182
<표 II-2> 굿네이버스의 대북 지원액 (1995년~2004년) ..	185
<표 II-3> 유럽 NGO의 상주사무소 개설 연도	193
<표 IV-1> 국가별 NGO의 활동 현황	229
<표 IV-2> 국가별 NGO의 장단점	230
<표 IV-3> 국가별 NGO의 자원 조달	231
<표 IV-4> 국가별 NGO의 네트워크	232
<표 V-1> 대북협력 국제 NGO 회의 개요	236

3. 동북아 인권 NGO의 실태와 협력 동향	
<표 III-1> 한국 인권 NGO의 주요활동	323
<표 III-2> 북한인권 NGO	328
4. 동북아 탈북자지원 NGO의 현황과 전망	
<표 I-1> 탈북자 입국 및 거주인원 현황	387
<표 I-2> 탈북자 연령분포(입국 년도말 기준)	389
<표 III-1> 년도별 탈북자지원단체의 설립 및 사업착수 일람표	451
5. 러시아 연해주 지역 NGO의 현황과 교류 협력 실태	
<표 IV-1> 연해주의 한국계	500

그림 목차

1. 동북아 평화공동체 형성과 NGO: 실태연구	
<그림 IV-1> 중국계획생육협회의 조직구성	76
<그림 IV-2> 자연의 벗의 조직구성	77
<그림 VI-1> 대북활동 구호기관간 포럼	140
<그림 VI-2> 국제 NGO의 인적 네트워크	141
<그림 VI-4> 북한의 월간 식량배급	143
<그림 VI-5> 카리타스 재단 대북활동 네트워크	159

동북아 평화공동체 형성과 NGO: 실태연구

조한범

허문영·정영태·이석·전병곤
(통일연구원)

I

서론

21세기 동북아 시대의 개막에 있어 대립과 갈등의 역사를 지양하고 화해와 협력을 지향하는 동북아 협력이 핵심적 과제로 부상하고 있는 바, 동북아 공동의 평화와 번영을 위한 협력체로서 평화공동체 구상을 실현하는 구체적 노력이 필요한 상황이다. 세계적인 냉전체제의 해체에 도 불구하고 한반도는 정전체제가 평화체제로 전환되지 못하고, 유지되고 있으며 냉전의 영향으로부터 자유롭지 못한 상황인 것이다.

그러나 냉전체제는 동북아 주변국의 이해관계가 관철되고 있는 국제적 이슈로 우리의 노력만으로 해소될 수 없는 국제적 의미를 지니고 있다. 한반도의 냉전체제는 정치, 외교적 측면만의 문제가 아니라 근대 이후 동북아 지역에서의 역사적인 경험과 연계되어 있는 복합적 의미를 지니고 있다. 따라서 한반도의 냉전문화 역시 동북아 차원의 역사적 경험과 연계되어 있는 다면적 의미를 지니고 있다.

한국과 중국, 일본을 중심으로 하는 동북아는 이미 뗄 수 없는 긴밀한 상호관계를 형성하고 있다. 그러나 동시에 굴절된 동북아의 근대사에서 자유롭지 못하다는 점에서 유럽과 비교했을 때 상당한 차이를 보이고 있다. 이와 같은 현실의 주된 이유는 침략과 피침이라는 동북아 국가간의 갈등적 근대사에 일차적으로 기인하며, 근대사의 갈등구조가 이후 해소되지 않은 상태로 각 국가내에서 재생산 될 수 있다는 점에서 문제의 심각성이 있다. 일본의 군국주의적 근대화 와 한반도 강점, 중일전쟁과 2차 세계대전, 한반도의 분단, 그리고 한국전쟁과 이후의 참여한 냉전적 대립 등은 왜곡된 동북아 근대사의 핵심적이고도 주요한 계기들이라 할 수 있다. 근대사의 왜곡된 진행과정에 의해 동북아 관련국들의 평화적 공존을 어렵게 만든 것이다.

동북아는 경제대국 일본, 13억의 인구를 바탕으로 급속한 산업화와정에 있는 중국, 그리고 세계 10위권의 무역량을 유지하고 있는 한국이 상호 경제적 관계를 심화시키고 있는 협력적 공간이라 할 수 있다. 경제적 측면에서 한·중·일간의 관계는 어느 일방과의 관계단절을 상상할 수 없을 만큼 상호관계를 심화시키고 있으며, 동시에 국가간 인적교

류도 심화되고 있다. 그러나 2004년 아시안컵 축구대회기간 중 중국과 일본 축구대표팀 경기에서 나타났던 충돌과, 이후의 양국국민간의 갈등적 정서가 급속하게 확산된 일화는 한·중·일간의 관계의 불균형적 측면을 상징적으로 보여주었다. 경제적 측면에서 심화된 상호의존성과 인적교류의 확대에도 불구하고 동북아 각국간의 관계는 갈등적 심층구조를 내재한 상태에서 형성되고 있으며, 따라서 사소한 촉발요인만으로도 상대국에 대한 국민감정이 악화되는 일들이 되풀이되고 있다. 이와 같은 문제들은 동북아의 관련 국가들이 평화적 공존에 합의할 때에 근본적으로 해소될 수 있을 것이다.

동북아의 평화와 관련된 문제들은 동북아 근대사의 산물이자 경직성을 지닌 각 국 정부차원에서 해소되기 어려운 복잡성을 지니고 있다. 따라서 NGO는 동북아 평화문제에 있어서 새로운 주체로서 인식될 필요가 있다. 최근 NGO의 역할과 영향력이 증대되고 있는 것이 세계적 추세이며, 이는 국가와 시장에 대한 새로운 감시세력으로서 NGO의 역할이 요구되고 있다는 시대적 특성에 기인한 현상이다. NGO는 새로운 시민권력으로서 그 영향력이 지구촌차원에서 급속히 확대되어 가고 있으며, 평화문제에도 깊숙이 관여하고 있다. 따라서 동북아의 평화의 관점에서도 NGO의 잠재력을 적극적으로 활용하는 방안이 모색될 경우 긍정적 효과가 기대된다. NGO는 시민권력으로서 그 영향력이 지구촌차원에서 급속히 확대되어 가고 있으며, 동북아와 한반도 문제와 관련된 NGO는 이미 주요 행위자로서의 위상을 확립하고 있다. 동북아 평화공동체 형성과 관련, NGO는 GO의 한계를 극복할 수 있는 대안이라 할 수 있는 바, 동북아 및 한반도의 평화를 실현하기 위해 NGO의 잠재력을 적극적으로 활용하는 방안이 모색될 필요가 있다.

한반도의 평화는 동북아의 평화와 긴밀한 중첩관계를 지니고 있으며, 이는 관련국의 입장에서도 마찬가지라고 할 수 있다. 본 연구의 필요성은 한반도가 동북아 중심으로 발돋움하기 위해서는 동북아 차원의 평화문화형성을 지향하고, 한반도 내부의 냉전문화 역시 동북아 평

화문화라는 보다 포괄적 틀 속에서 해소되어야 한다는 점에 기인한다. 이를 위한 기초연구로서 관련분야에 대한 실태 분석 및 비교연구가 선행될 필요가 있는 바, 본 연구는 이를 목적으로 하고 있다. 특히 본 연구는 동북아 평화문화형성을 위해서는 국제협력 추진전략이 필요하며, 이를 위한 관련 실태조사가 필요하다는 점에 주목하고 있다. 본 연구의 필요성은 한반도가 동북아 중심으로 발돋움하기 위해서는 동북아 차원의 평화공동체 형성을 지향하고, 한반도 내부의 냉전문화 역시 동북평화문화라는 보다 포괄적 틀 속에서 해소되어야 한다는 점에 기인하며, 이를 위한 NGO의 역할확대를 적극적으로 모색해야 한다는 점에 기인한다. 이를 위한 기초연구로서 관련분야에 대한 현황 및 실태 분석, 기초연구가 선행될 필요가 있는 바, 본 연구는 이를 목적으로 하고 있다.

II

동북아 평화문화형성의 의의와 NGO

오늘날 자본주의는 세계화라는 새로운 변화에 직면해 있으며, 이는 자본이 국가간의 경계를 넘어 자유로운 활동영역을 확보해 가고 있다는 것을 의미한다. 이와 같은 새로운 환경의 도래는 국가간의 경계를 넘어서는 세계화의 시대적 흐름을 만들어 냈으며, 세계화는 동시에 상호 밀접한 관계를 지니는 지역국가간의 통합이라 할 수 있는 지역화의 흐름과 관련을 맺고 있다. EU와 NAFTA는 변화의 구체적인 산물로 근대국가의 경계를 상당부분 완화시킨 새로운 변화로 이해될 수 있는 것이다. 이와 같은 점에서 최근의 변화는 근대국가를 형성시킨 근대의 인식 틀을 넘어선 탈 근대적 관점을 요구하고 있다.

기존 국가주의의 기본 틀과 관념을 상당부분 변화시켜야 함에도 불구하고 상당수 선진국가들이 생존과 번영을 지속시키기 위해 세계화와 지역화를 선택하고 있다. 갈등의 역사에도 불구하고 EU라는 거대 공동체를 형성해 가고 있는 유럽의 경우 이와 같은 점에서 많은 시사점을 주고 있다. 동북아 역시 이와 같은 시대적 흐름에서 자유롭지 않다. 한국과 중국, 일본을 중심으로 하는 동북아는 이미 뗄 수 없는 긴밀한 상호관계를 형성하고 있다. 그러나 동시에 굴절된 동북아의 근대사에서 자유롭지 못하다는 점에서 공동체를 지향하고 있는 유럽에 비교했을 때 상당한 차이를 보이고 있다. 탈근대는 근대에 대한 성찰적 인식에서 비롯될 수 있다. 그러나 동북아의 관련 국가들은 아직도 근대에 대한 성찰적 인식을 형성하지 못한다는 점에서 유럽과 다른 한계를 보이고 있다.

동북아는 경제대국 일본, 13억의 인구를 바탕으로 급속한 산업화와정에 있는 중국, 그리고 세계 10위권의 무역량을 유지하고 있는 한국이 상호 경제적 관계를 심화시키고 있는 협력적 공간이라 할 수 있다. 경제적 측면에서 한·중·일간의 관계는 어느 일방과의 관계단절을 상상할 수 없을 만큼 상호관계를 심화시키고 있으며, 동시에 국가간 인적교류도 심화되고 있다. 그러나 2004년 아시안컵 축구대회기간 중 중국과 일본 축구대표팀 경기에서 나타났던 충돌과, 이후의 양국국민간의 갈

등적 정서가 급속하게 확산된 일화는 한·중·일간의 관계의 불균형적 측면을 상징적으로 보여주었다. 경제적 측면에서 심화된 상호의존성과 인적교류의 확대에도 불구하고 동북아 각국간의 관계는 갈등적 심층구조를 내재한 상태에서 형성되고 있으며, 따라서 사소한 촉발요인만으로도 상대국에 대한 국민감정이 악화되는 일들이 되풀이되고 있다.

중국은 한국의 주요한 수출시장이며 경제적 협력대상이지만 한국의 의사에 반하는 고구려사 왜곡 문제는 한중관계의 근본을 다시 생각하게 만들고 있다. 또한 한일경제의 긴밀한 협력관계에도 불구하고 일본 총리의 신사참배강행이나, 유사법제의 제정, 그리고 교과서 왜곡문제 등은 양국민간의 갈등적 정서를 급속히 악화시키는 계기로 작용하고 있다. 이와 같은 측면에서 동북아 국가간의 협력관계의 확대와 아울러 갈등적 관계가 반복되는 양상이 주기적으로 되풀이되고 있음을 목도할 수 있다.

이와 같은 현실의 주된 이유는 침략과 피침이라는 동북아국가간의 갈등적 근대사에 일차적으로 기인하며, 근대사의 갈등구조가 이후에도 조화로운 방식으로 해소되지 않은 상태로 각 국가내에서 재생산 될 수 있다는 점에서 문제의 심각성이 있다. 일본의 군국주의적 근대화와 한반도 강점, 중일전쟁과 2차 세계대전, 한반도의 분단, 그리고 한국전쟁과 이후의 첨예한 냉전적 대립 등은 왜곡된 동북아 근대사의 핵심적이고도 주요한 계기들이라 할 수 있다. 근대사의 왜곡된 진행과정에 의해 동북아 관련국들의 평화적 공존을 어렵게 만든 것이다.

동북아에서 근대사의 왜곡된 진행과정이 과거의 요인이라면 현재적 관점에서도 동북아 각국은 갈등구조를 해소하고 평화적인 선린우호관계를 형성하는 노력에 적극적이었다고 할 수 없다. 해소되지 않은 근대사의 유제들이 각 국가내부에서 온존된 채 배타적 민족주의와 친화력을 보이는 경향을 보여 왔으며, 동북아 각국 내부에서 조화로운 공존을 지향하는 문화적 지형의 형성은 상대적으로 지체되어 왔다. 결과적으로 동북아는 국가간 협력적 관계의 확산에도 불구하고 상대방과의

공존을 지향하는 관용적 국민정서를 찾아보기 어려운 모순적 상태에 놓이게 되었다. 이와 같은 점에서 동북아의 각 국가간 관계 혹은 각 국가내부에서 조차 상대방과의 공존을 지향하는 노력은 갈등적 사안이 발생할 때마다 소수로 전락했으며, 국민적 정서는 상대국가에 대한 첨예한 대결적 국면에 더 친화력을 보여 왔다.

갈등구조의 온존은 외교안보적 차원의 경쟁과 대립구조를 강화시키고, 결과적으로 비생산적인 비용의 발생을 초래하게 된다. ‘중국의 패권주의적 경향’과 ‘일본의 군사대국화,’ 그리고 ‘한반도 통일이후 새로운 군사강국의 출현’ 등은 상대방에 대한 긴장과 경계의 관점에서 다루어지고 있는 담론들이다.

동북아에서의 협력과 갈등이라는 모순적 이중구조의 존재는 동북아 지역공동체라는 인식이 형성되어 있지 못하며, 동시에 공존과 공영을 지향하는 평화문화의 형성이 지체되어 있기 때문이라 할 수 있다. 동북아의 각 국민들간의 평화적 공존에 대한 합의가 전제되지 않는다면 경제적 관계의 확대는 근본적 한계에 직면하게 될 수밖에 없을 것이다.

동북아의 긴밀한 상호연계성에도 불구하고 국가간의 거리감이 상존하는 것은 문화적 차원의 공동체 형성의 노력이 미진했다는 본질적 문제와 연관되어 있다. 인적교류와 함께 거대한 경제공동체를 형성해가고 있으면서도 한·중·일간의 거리감이 상존하고, 상호불신을 근본적으로 해소하지 못하고 있는 것은 결국 동북아가 지역 차원의 문화적 동질성을 확보하지 못하고 있다는 것을 의미한다. 문화공동체는 경제공동체와 함께 동북아 지역 공동체를 완성하는 핵심적 요소라 할 수 있다. 각국의 국민간의 문화적 친밀성을 의미하는 문화공동체 형성이 병행되지 않는 경제적, 외교안보적 공동체는 취약한 것일 수밖에 없으며, 장기적 생명력을 유지할 수 없다.

이와 같은 문제의 해소는 결국 동북아의 굴절된 근대사를 바로잡는 시도, 즉 동북아 평화문화형성을 위한 노력에 의해서 해소될 수 있을 것이다. 근대사의 왜곡이라는 과거의 요인이 동북아의 내면적 갈등구

조를 형성하고 있는바, 이는 동북아의 공존을 지향하는 평화문화형성이라는 현재적 관점의 노력에 의해서 해소되어야 하는 것이다. 따라서 동북아의 문화공동체 형성에 있어서 굴절된 근대사의 문제를 해소하고, 공존을 지향하는 평화문화 형성노력은 중요한 의미를 지닌다 할 것이다.

분단상태에 놓여있는 한국의 경우 평화문화의 형성은 보다 실천적 함의를 지니고 있는 현실적 문제이며, ‘평화번영정책’의 근본적 철학 역시 이와 같은 맥락에서 이해될 수 있는 것이다. 냉전체제가 종식되지 않고 있는 한반도의 평화체제구축을 지향하는 관점에서 한반도에 고착되어 있는 냉전문화를 평화문화로 전환하는 방안의 모색이 필요하며, 이는 궁극적으로 한반도를 넘어선 동북아 차원의 평화문화형성을 통해 완성될 수 있을 것이기 때문이다.

세계적인 냉전체제의 해체에도 불구하고 아직도 한반도는 정전체제를 평화체제로 전환시키지 못하고 있으며 냉전의 영향으로부터 자유롭지 못한 상황에 놓여있다. 냉전체제는 동북아 주변국의 이해관계가 관철되고 있는 국제적 이슈로 우리의 노력만으로 해소될 수 없는 국제적 의미를 지니고 있다. 특히 한반도의 냉전체제는 정치, 외교적 측면만의 문제가 아니라 근대 이후 동북아 지역에서의 역사적인 경험과 연계된 복합적 의미를 지니고 있다. 따라서 한반도의 냉전문화 역시 동북아 차원의 역사적 경험과 연계되어 있는 다면적 의미를 지니고 있다고 할 수 있다. 또한 21세기 동북아 시대의 개막에 있어 대립과 갈등의 역사를 지양하고 화해와 협력을 지향하는 동북아 협력이 핵심적 과제로 부상하고 있으며, 이를 위한 문화적 차원의 노력이 필요한 상황이라 할 수 있다.

따라서 한반도가 동북아 중심으로 발돋움하기 위해서는 동북아 차원의 평화문화형성을 지향하고, 한반도 내부의 냉전문화 역시 동북아 평화문화의 형성과 이를 통한 동북아 공동체의 인식이라는 보다 포괄적 틀 속에서 해소되어야 한다는 점에 주목할 필요가 있다.

이와 같은 맥락에서 NGO는 동북아 평화문화형성의 주체로서 새롭게 인식될 필요가 있다. 과거와 달리 한반도와 동북아문제 해결에 있어서 다양한 주체들이 관여하는 새로운 상황이 전개되고 있기 때문이다. 특히 한반도문제는 다양한 주체와 이해관계, 국내외적인 영향들이 중첩되는 복합성을 지니고 있으며, 대북지원 분야 역시 이와 같은 중첩적 복합성으로 부터 자유롭지 못하다. 한국문제의 복합성은 다음과 같이 세 가지로 정리해 볼 수 있다.¹

첫째, 한국문제에 관여하는 비국가(non-state) 행위자들은 매우 다양해져서 남북한 국가뿐만 아니라 한반도와 이해관계를 갖고 있는 주변국들이 통제할 수 없는 상황이 되었다. 말하자면, 한국문제와 관련한 많은 행위자들은 국가차원의 통제를 이미 넘어서 있다.

둘째, 한국문제는 남북한 국가사이에서 뿐만 아니라 남한의 민간기업 및 시민단체들과 북한의 국가 사이에서의 상호작용으로 나타나기도 한다. 이들은 한반도 경계를 넘어서서 중국, 러시아 등 주변국 영토로까지 확장되어 나타나고 있다.

셋째, 한국문제의 이슈들은 다양할 뿐만 아니라 상호연관성을 지니고 있다. 이슈들은 한반도의 안보문제 뿐만 아니라 경제협력과 인적교류를 포함하며, 긴장을 증대시키거나 완화시키는 밀접한 상호작용을 보이고 있다.

한국문제는 국가뿐만 아니라 비국가 관계로 구성되어 있으며, 안보 이슈로부터 인도주의적 이슈까지, 국내에서 국제차원에 이르는 다양한 요소로 이루어져 있다. 좁은 의미로는 남북한관계와 넓은 의미로는 한국문제를 다루는데 다양한 행위주체와 이슈들이 중층적으로 그리고 복합적으로 연관되어 있다.

이와 같은 특성은 한반도 문제의 해결에 있어서 다양한 주체와 영역간의 조화로운 협력관계의 형성과 협력적 추진체계의 필요성으로 연계

¹ 조한범·김성철 외, 『비정부기구(NGO)를 통한 남북한 교류·협력 증진방안 연구』(서울: 통일연구원, 2000), pp. 7~8.

된다. 거버넌스(governance)의 개념은 이와 같은 한반도 문제의 중층적 복합성을 해소하는 방법론적 의의를 지닐 수 있을 것이다.² 북한이슈 중에서 핵개발문제는 남북한과 동북아의 주변국에 영향을 미치는 사안이자, 지구촌 전체의 공동 관심사로 다루어져 왔으며, 정부와 국제기구 등 전통적 행위주체는 물론 초국가기업, 국내외 NGO 등 새로운 행위주체가 관여하는 국경을 초월한 문제 영역이기 때문이다. 따라서 북한 이슈의 해결을 위해서는 각 행위주체와 영역들이 협력적 관계를 포함하는 접근방법인 거버넌스차원의 패러다임이 요구된다 할 것이다.

거버넌스 개념은 국가와 NGO, 기업, 그리고 국제기구와 국내기구간의 효율적 협력체계의 구축을 전제로 한다. 따라서 동북아 평화상태의 달성을 위한 거버넌스는 국내외 차원을 망라한 주체와 영역을 달리하는 다양한 이해 당사자들이 동북아 평화라는 공동의 주제에 대해 공통적 관리·자원통제·권력 행사를 위한 방법의 집합을 나타내는 것이라고 할 수 있다.

² 거버넌스 개념은 다음과 같은 점에서 한국문제의 복합성을 해소하는데 도움을 줄 수 있다. 첫째, 거버넌스는 분명한 경계를 지니지 않고 있으며 부분들 사이의 구분이 명확하지도 않으며 특정한 인과관계(cause-and-effect) 체인을 가지고 있지 않다. 반면 일반적으로 수궁할만한 목표와 목적을 포함하는 다양한 형태와 차원의 행위들을 말한다. 거버넌스는 복합적인 한국문제의 비결정성(indeterminacy)과 불확실성(uncertainty)의 속성을 조망해줄 수 있는 개념이라고 하겠다. 둘째, 거버넌스는 위계질서에 의해 배열되지 않은 권위의 다양한 형태를 나타낸다. 조직적 순위와 명시된 권위와 책임을 요구하는 통치와는 달리, 거버넌스는 통치와는 다른 권위를 지니고 있다. 셋째, 거버넌스는 하나의 이슈가 아니고 권위적 규칙의 포괄적 체계라고 할 수 있다. 이 같은 속성으로 인해 거버넌스는 레짐의 이슈 중심적 설명과 차별성을 보인다. 안보, 경제협력, 인권 등의 이슈는 실제 세계와 밀접하게 연관되어 있으며, 따라서 이들 사이의 경계는 구분하기에 매우 힘들게 되어 있다. 권위 주체와 영역이 매우 다양하기 때문에 세계적 이슈들 특히 한국문제를 이해하는데 있어서도 전체론적 관점에서 볼 필요가 있다. 위의 책, pp. 12~13.

III

한국의 평화 NGO: 기독교 NGO를 중심으로

1. 기독교 평화관과 평화운동

가. 기독교 평화관³

일반적으로 평화는 ‘전쟁이나 갈등이 없이 세상이 평온한 상태’⁴ 또는 ‘평온하고 화목함’⁵으로 정의된다. 역사적으로 볼 때, 평화에 대한 개념정의는 문화와 시대와 공간에 따라 다르게 규정되어 왔음을 알 수 있다. 서양 문화권에서는 평화를 전쟁 없는 상태로서의 질서유지 즉 외향적·정치적인 상황과 주로 결부시켜 규정하였다. 반면 동양 문화권에서는 미움을 품지 않은 마음의 편안함이라는 내향적·비정치적인 태도로 이해하였다.⁶ 한편 서구 역사상 ‘평화’라는 말은 다음과 같이 크게 3가지 용례로 사용되어 왔다.

첫째, ‘에이레네(Eirene)’이다. 고대 희랍세계에서 사용하던 평화 개념이다. 희랍인들은 ‘에이레네(Eirene)’를 끊임없는 전쟁 상황 가운데 잠시 전쟁이 멈춘 상태에서 경험하는 내적 평온을 의미하는 개념으로 규정하였다. 고대 희랍세계에서는 전쟁이 영원히 필연적으로 계속되는 것으로 간주되었다. 따라서 평화란 전쟁이 일시 중단된 ‘중간기’ 상태에서의 개개인의 ‘마음의 조화로운 상태’를 의미하였다.

둘째, ‘팍스(Pax)’이다. 로마제국에서 제시된 평화이다. 로마인들은 ‘팍스(Pax)’를 전쟁에 대한 반대개념으로 규정하였다. 그리고 전쟁을

³ 『성서백과대사전』(서울: 성서교재간행사, 1981), pp. 847~849; 『성서대백과사전』(서울: 기독지혜사), pp. 169~172; 『신학사전』(서울: 엠마오, 1986), pp. 837~838; 최상용, 『현대 평화사상의 이해』(서울: 한길사, 1992); 박중화, “기독교 평화운동의 이론과 실천유형,” 『평화-이론과 실천의 모색』(서울: 삼민사, 1992), pp. 11~5; 그리스도교 철학연구소편, 『현대사회와 평화』(서울: 서광사, 1991); 김영한, “분단과 통일에 대한 신학적 접근,” 『분단상황과 한국교회』(서울: 한국로고스연구원, 1989), pp. 30~38.

⁴ 『브리태니커 대백과사전』, p. 432.

⁵ 『민중 엡센스 국어사전』, pp. 2, 616.

⁶ 『원색 세계대백과사전 30』(서울: 한국교육문화사, 1994), pp. 255~256.

막기 위한 패권적 지배체제를 세우고, 이를 정치적 구조와 이념적 프로그램으로 구체화하는 작업을 평화라고 보았다. 이 같은 평화(지배체제)의 주체가 로마제국임을 밝힐 때는 ‘로마의 평화’(Pax Romana)로, 아우구스투스 황제를 강조할 때는 ‘아우구스투스 평화’(Pax Augusta)로 불렸다. 결국 팍스의 평화는 군사력을 동원한 무력적 평정상태의 평화를 뜻하였다.⁷ 팍스의 평화관은 ‘영국주도의 평화’(Pax Britannica)·‘미국주도의 평화’(Pax Americana)·‘소련주도의 평화’(Pax Sovietica)·‘핵에 의한 평화’(Pax Atomica) 등으로 오늘날까지 지속되고 있다.⁸

셋째, 성경에서는 ‘샬롬’(Shalom)의 평화관을 언급하고 있다.⁹ 샬롬의 단어적 의미는 “완전함·건전함·온전함”을 뜻하며,¹⁰ 정의(justice)와 공의(righteousness)가 존재하는 동시에 폭력이 없는(non-violence) 상황을 의미한다.¹¹ 성경에서 샬롬은 하나님의 속성과 동일시되고 있으며,¹² 평화를 누리는 것은 하나님과의 참된 교제 속에 있는 것으로 규정된다. 즉 하나님께서 그의 명령을 지키고 따르는 자에게 주시는 가장 좋은 선물 중의 하나로 언급된다.¹³ 구약에서 샬롬은 건강과 선한 삶을 의미하는 개인적 평화¹⁴와 가정과 국가의 번성과 안전을 의미하는 공동체적 평화¹⁵ 그리고 하나님의 임재하심 속에 나타나는 종교적 평화¹⁶

⁷ “그대가 평화를 원하거든 전쟁을 준비하라(Si vis pacem, para billum)”는 Pax적 평화의 특징을 상징해주는 대표적 격언 중 하나이다.

⁸ *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 11. (The Macmillan Company and the Free Press: New York, 1972), pp. 487~496.

⁹ 신약이 말하고 있는 평화는 에이레네(Eirene)인데, 이는 신약성경이 헬라어로 쓰여진 데 기인한다. 신약의 에이레네는 그 뜻에 있어 구약의 샬롬과 동일한 것이며, 고대희랍의 에이레네와는 철자만 다를 뿐이다.

¹⁰ 샬롬이란 어떠한 부분도 결여되거나 부족하거나 손상되지 않고, 모든 부분들이 완전한 조화와 질서, 통일을 이루고 있는 상태를 뜻한다. 샬롬의 반대말은 단순히 전쟁이나 분쟁만이 아니다. 그 반대말은 완전함의 파괴요, 조화와 화합의 붕괴이며, 불순종과 악함이다.

¹¹ Duane K.Friesen, *Christian Peacemaking & International Conflict* (Pennsylvania: Herald Press, 1986), pp. 20~24.

¹² 사6:24.

¹³ 사48:18; 사57:2.

¹⁴ 사38:17, 잠3:2, 사19:20, 창15:15 등.

로 사용되었다. 또한 신약에서는 전쟁이나 투쟁·혼란에 반대되는 개념으로서, 하나님과 인간 사이의 바른 관계회복의 결과로서, 마음의 평화 또는 평정상태로서 사용되었다. 따라서 번영과 잘사는 것만으로 평화라 할 수는 없다. 하나님의 평화가 임하는 곳에는 공의와 평화가 함께 하며(시 85:10, 사 32:17), 공의가 없는 번영에는 진정한 평화가 있을 수 없다. 완전한 평화는 메시아적 구원에서 기대된다(사 9:6,7).¹⁷ 샬롬은 구약에서 약속되었다가, 신약에서 예수 그리스도로 말미암아 도래한 구원의 총괄개념으로 정의될 수 있다. 요컨대 샬롬의 핵심적 구성요소는 ① 관계적 차원에서 하나님과의 관계 회복, ② 수단적 차원에서 비폭력 사용, ③ 목적적 차원에서 공의 추구로 규정할 수 있다.

결국 샬롬은 전쟁의 일시적 중단상태에서의 마음의 평화를 의미하는 희랍적 에이레네나 힘에 의한 평화를 지칭하는 로마적 파스와 다른 것이라 할 수 있다. 샬롬이란 예수 그리스도로 말미암아 인간이 하나님과 자신과 이웃과 자연과의 관계에 있어서 온전하고 화평한 삶을 이루는 상태라 할 수 있다. 따라서 이 샬롬은 하나님과의 평화이며, 건강과 복지과 안녕을 누리는 완숙한 삶, 공동체 속에서 억압이 없는 자유와 공의를 누리는 조화된 삶, 자연 세계에 대한 조화로운 관계 등을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 파스가 패권적 지배질서에 기초한 평화라면, 샬롬은 하나님과의 관계속에서 공의로운 삶의 방식에 기초한 평화로 규정할 수 있다. 결국 파스의 평화관은 무력에 기초하고 있기 때문에 자유와 정의와 공존의 삶으로 공동체를 이끄는 데 있어 제한적일 수밖에 없음을 알 수 있다. 따라서 기독교 NGO의 평화운동은 개인의 심리적 평화를 중시하는 에이레네 모델이나 힘에 의한 평화에 근거한 파스 모델이 아니라, 하나님과의 관계회복에 토대를 둔 샬롬 모델에 기초한 것

¹⁵ 경제적 번영(대상4:40, 22:9; 시37:11, 147:14; 슥8:12), 정치적 안정(왕하 20:19; 사32:18), 군사적 승리(삿8:9; 삼하19:24; 대상22:18)와 전쟁없는 상태(삿21:13; 삼상16:4-5; 시120:7; 전 3:8).

¹⁶ 공의(정직, 충성: 시72:7; 말2:6; 삼하20:19), 언약(겔37:26; 렘:16:5), 축복(시29:11, 사55:12, 시128:6), 구원(사52:7; 시119:165).

¹⁷ 『기독교문장 대백과사전』(서울: 성서연구사, 1995), pp. 923~928.

으로 볼 수 있겠다.

나. 기독교 평화운동의 이론적 근거

역사적으로 존재했던 기독교 평화운동은 크게 3가지로 유형화할 수 있다. 평화주의론(Pacifism), 정당전쟁론(의로운 전쟁론)(Just War), 십자군론(Crusade)이 그것이다.¹⁸

(1) 평화주의론(Pacifism)

(가) 역사적 배경

평화주의는 폭력을 사용하는 것과 전쟁에 참여하는 것은 결코 평화와 조화를 이룰 수 없다고 본다. 이 같은 평화주의 입장은 크게 3종류로 나뉜다. 인간애적 평화주의(Humanistic Pacifism)¹⁹·실용주의적 평화주의(Pragmatic Pacifism)²⁰·기독교 평화주의(Christian Pacifism)²¹이 그것이다.

4세기 전반까지 기독교의 일반적 태도는 평화주의였던 것으로 인정된다.²² 초대교회 교부들은 기독교인들이 무력을 사용하거나 군대의 일원이 되는 것을 반대하였다.²³ 콘스탄티누스 황제에 의해 기독교가 국교화 되어 제국을 수호할 책임을 맡기 전까지 3세기 동안 비무장 평

¹⁸ 조셉 L. 알렌, 김홍규 역, 『기독교인은 전쟁을 어떻게 볼 것인가』(서울: 대한기독교서회, 1993); 박종화, “기독교 평화운동의 이론과 실천유형,” pp. 26~43.

¹⁹ 폭력을 행사하는 것은 인간의 존엄성을 해치는 것이기에 허용될 수 없다고 주장한다.

²⁰ 비폭력이 폭력보다 훨씬 정치적·사회적으로 효율적이기에 비폭력을 옹호한다.

²¹ 예수의 삶과 가르침을 따라야 하기에 폭력과 전쟁을 받아들일 수 없다고 주장한다.

²² 조셉 L. 알렌, 김홍규 역, 『기독교인은 전쟁을 어떻게 볼 것인가』, pp. 3~37; 신원하, 『전쟁과 정치』(서울: 대한기독교서회, 2003), pp. 134~136.

²³ 정원범, “전쟁위기와 기독교 평화운동,” 제87-1회 교회와 사회포럼 발제문(2003. 3. 5), p. 9.

화주의를 주장했던 대표적 교부로 터툴리안(Tertullianus, 150-240)을 들 수 있다.²⁴ 평화주의에 대한 그의 견해는 다음과 같다.

“그리스도가 베드로에게 칼을 버리라고 말씀함으로써 모든 군인의 무장을 해제시켰다. …기독교인은 자기가 살기 위해 남을 죽이는 대신 자기가 죽임을 당하려 한다. …기독교인이 어떻게 전쟁에 참여할 수 있겠는가? 아니 평화시 일지라도 어떻게 기독교인이 군복무를 감당할 수 있겠는가?”²⁵

이후 콘스탄티누스 황제가 로마의 평화를 회복하고, 기독교를 국교로 공인하자, 대부분의 기독교인들은 로마제국을 교회의 협력자로 생각하게 되었고, 따라서 로마의 평화와 기독교의 평화를 동일시하게 되었다. 그러나 평화주의 전통은 윌터시안, 프란시스코 수도파 등과 신비주의자들, 종교개혁기의 스위스 콘라드 그레벨(Conrad Grebel, 1948-1526)의 형제단들, 재세례파(Anabaptist),²⁶ 모라비안들, 17세기 영국의 웨이커 교도들을 중심으로 계속 전수되어 갔다. 특히 16세기 네델란드와 북부 독일의 메노 시몬즈(Menno Simons, 1496-1561)²⁷를 중심으로

²⁴ 터툴리안이 기독교인의 군복무를 반대한 중요한 이유 중 하나는 그것이 우상숭배의 행위가 될 위험이 있다고 생각했기 때문이다. 200년경에, 그는 그가 쓴 “우상숭배에 관하여” 라는 글에서, 기독교인은 금이나 은으로 우상을 만드는 직업과 이교도문을 배우고 가르치게 되는 학생이나 스승의 직업을 가지는 것을 우상숭배와 관련지으면서 금하고 있다. J. T. Johnson, *The Quest for Peace* (Princeton University press, 1987), p. 23.

²⁵ R. H. Bainton, *Christian Attitudes Toward War and Peace*, 채수일 역, 『전쟁, 평화, 기독교』(서울: 대한기독교출판사, 1981년), p. 12; 조용훈, “초기 기독교의 전쟁과 평화에 대한 이해,” 교회와 사회연구원 편, 『기독교와 평화추구』(서울: 성지, 1988년), pp. 19~20 재인용.

²⁶ 대표적 재세례파인 미하엘 자틀러는 “온전한 그리스도의 삶이란 무장없이 사는 것이며, 그리스도인들은 군대, 경찰, 형리 등의 직업을 가져서는 안 된다”고 주장하였다. 결국 그는 로텐부르크에서 처형당했다. 김명용, 『현대의 도전과 오늘의 조직신학』(서울: 장로회신학대학교출판부, 2002), p. 172. 이들은 교회에서 실시하는 유아세례를 철저히 거부하고, 각자의 신앙적 결단에 따른 성인세례를 주장했고, 동시에 무조건적 비폭력과 반전 및 군복무거부를 실천했다. 이들은 카톨릭과 종교개혁 주류파 등 양쪽으로부터 모두 탄압을 받았다. 이후 북독일 뉘스터에서 활동하던 신부 시몬스(M. Simons)를 통해 다시 활력을 얻게 되었고, 이들은 메노나이트(Mennonites)로 불리기 시작했다.

하는 메노나이트 그룹은 현대 기독교 평화주의 전통 수립에 가장 큰 영향을 미쳤다. 오늘날에도 메노나이트 교회를 중심으로 한 이른바 평화교회(Peace Church)를 통해 평화주의는 계속 전파되고, 20세기 후반부터 점점 주류 교단과 신학자들에게도 영향력을 확대하고 있다. 대표적 학자로는 메노나이트 신학자 존 하워드 요더(John H. Yoder)와 그의 영향을 받은 스탠리 하우어워스(Stanley Hauerwas)를 들 수 있다.

(나)신학적 근거와 내용

이들은 전쟁은 악이기 때문에, 모든 전쟁은 옳지 않다고 본다. 그리고 신학적 토대는 예수의 삶과 가르침이다. 예수는 적개심, 보복, 폭력이 난무하는 이 세상에 그와 다른 사랑, 평화, 용서, 섬김의 질서를 가져왔다는 것이다. 또한 그는 열심당원들과 같이 무력으로 정부를 전복하고 새로운 왕국을 세우려 하지 않았다는 것이다. 그리고 “악한 자를 대적하지 말라, 누구든지 네 오른 뺨을 치거든 왼쪽 뺨도 돌려대라”(마 5:39), “검을 가지는 자는 다 검으로 망하느니라”(마 26:52)고 새로운 삶의 방식을 제시 했다는 것이다. 따라서 기독교인들은 무력으로 자신이 원하는 대로 역사를 움직이고 조정하고자 하는 유혹을 경계해야 한다는 것이다. 이렇게 할 때만이 용서와 섬김의 공동체로서 교회는 그 존재 자체가 보복적 양갈음과 위압적 지배가 덕목인 이 사회와 구조에 생생한 대안적 공동체로서 역할을 감당할 수 있고, 예수의 말씀대로 평화를 이뤄갈 수 있다고 본다.

20세기 후반에는 전 세계가 핵전쟁의 위기 앞에서, 많은 기독교인들이 “무장없이 사는 삶”을 세계의 참된 평화를 지키는 길이라고 생각하게 되었다. 그리고 그러한 신념은 산상수훈의 윤리적, 정치적 실천을 요구하면서 불붙기 시작하였다. 이러한 신념을 가진 사람들은 원수 사

²⁷ 그는 평화의 왕을 따르는 그리스도인들은 원수를 사랑해야 하며, 박해자를 향해서 칼을 빼드는 것이 아니라 선을 베풀어야 하고, 왼쪽 뺨을 맞으면 오른쪽 뺨을 돌려대야 한다고 가르쳤다. D. Atkinson, *Peace in our time*, 한혜경, 허천희 공역, 『평화의 신학』(서울: 나눔사, 1992), p. 60

량의 정신과 비폭력, 비무장을 주장하면서 이로 인한 고난과 죽음의 각오 위에서 평화를 만들어야 한다고 주장하였다. 평화의 길을 걸으셨던 예수 그리스도께서는 무장하지 않으셨다. 그러므로 평화의 그리스도를 따라가는 우리도 무장해서는 안된다는 이론이 비무장 평화주의론의 근본정신이다.

(다) 문제점

평화주의론은 예수 그리스도의 정신에 가장 가깝다는 점에서, 순수하고 헌신적인 그리스도인들의 많은 지지를 얻게 되었다. 그러나 평화주의론은 이웃과 적에 대한 사랑의 정신의 실천으로 예견되는 평화의 실천의 많은 가능성에도 불구하고 여러 가지 문제점을 가지고 있다. 이 이론에 반대하는 대표적인 주장은 산상수훈의 윤리를 문자적으로 해석해서는 안 되며, 비무장 평화주의 정신은 정치적인 책임성에 무책임하다는 것이다. 그 외에 나타나는 문제점을 정리해보면 다음과 같다.²⁸

평화주의론은 역사 속에 잠재해 있는 죄악의 깊은 문제를 심각하게 고려하지 않고 있다. 즉, 악을 억제하기 위한 현실적인 대안에는 관심을 가지지 않고, 우리가 적을 사랑하면 모든 것이 해결되리라는 낭만적인 생각을 가지고 있다는 것이다. 게다가 평화주의론에는 자국민에 대한 책임성이 심각하게 결여되어 있다. 평화주의론을 받아들인다면 자신은 물론 자신이 보호해야 하는 가족 및 공동체, 그리고 국민의 모든 생명을 책임질 방법이 없다는 문제점이 제기된다. 과연 무장하지 않은 상태에서 무장한 적을 막는 것이 가능한가? 평화주의론은 “악의 난동”을 방지하는 이론이 될 가능성이 많다.

또한 평화주의론에는 악한 통치의 지속을 용납할 가능성이 내포되어 있다. 리차드 니버에 의하면 “평화주의자들은 전쟁에 비해 전제정치를 일반적으로 선호하는 경향이 있고, 전제정치는 저항받지 않을 경우 내

²⁸ 김명용, 『현대의 도전과 오늘의 조직신학』, pp. 173~174.

부로부터 파멸될 것이라고 믿고 있으나 사실은 그 반대이다.” 니버는 “전제정치는 저항받지 않으면 더 자란다”고 말했다.

(2) 정전론 (Just War Theory)

(가) 역사적 배경

정전론(정당한 전쟁론)은 말 그대로 정당한 경우에 전쟁을 할 수 있다는 이론이다. 그 역사적 연원은 다음과 같다. 4세기 기독교를 국교로 인정한 콘스탄티누스 황제시대에 암브로스는 밀란의 주교로 임직되기 전에 북이탈리아의 집정장관의 직책을 맡게 되었다. 그는 침략자 야만인들을 신앙의 모독자로 보았고, 그 결과 그는 자연히 로마제국의 방어가 곧 신앙의 수호와 일치한다고 생각하게 되었다.²⁹ 암브로스가 전쟁에 대한 로마의 사상과 기독교 사상의 종합을 시작했다면 어거스틴(Augustinus, 354-430)은 그것을 완성한 사람이다. 어거스틴은 세속도성에서는 때로 칼과 전쟁이 죄를 억제하고 평화를 회복하는 수단이 된다고 보았다. 따라서 고통받는 이웃을 위한 사랑과 평화를 회복하기 위한 의도라면 전쟁은 때로 정당할 수 있다고 그는 주장하였다.³⁰ 어거스틴 이후 토마스 아퀴나스(Thomas Aquinas, 1225-1275)³¹를 거쳐 종교개혁자 루터와 칼빈으로 이어지기까지 정전론은 교회의 중심 정신이 되었다. 현대의 대표적 학자로는 라인홀드 니버(Reinhold Niebuhr)와

²⁹ 조용훈, “초기 기독교의 전쟁과 평화에 대한 이해,” p. 23. 자세한 내용은 Bainton, *Christian Attitudes Toward War and Peace*, p. 121.

³⁰ 어거스틴은 ‘정당한 원인’(just cause)과 ‘정당한 의도’(just intention)를 정당한 전쟁의 핵심 조건을 제시하였다.

³¹ 아퀴나스는 아리스토텔레스의 자연법 사상에 기초하여 사랑보다는 정의의 관점에서 정전론을 주장하였다. 그는 사회의 기본 도덕과 질서를 회복하고 보호하기 위해서는 전쟁도 배제할 수 없다고 보고, 사회질서 파괴세력을 응징하는 것은 하나님의 정의를 수행하는 것이라고 생각했다. 따라서 권위를 가진 정부가 ‘공적 선포’를 하고 공의를 세우기 위해 전쟁을 수행하면, 이는 정당할 수 있다고 보았다. Arthur Holmes, “Just War Theory,” Robert Clouse ed., *War: Four Christian Views* (Downers Grove: Inter-Varsity Press, 1981), p. 132.

폴 램지(Paul Ramsey)를 들 수 있다.

(나) 신학적 근거와 내용

모든 전쟁은 옳지 않다고 주장하는 평화론자들과 달리, 정전론자들은 어떤 조건하에서 특별한 전쟁은 정당화될 수 있다고 주장한다.

정전론자들은 정당한 전쟁이 성경적 근거를 갖고 있다고 주장한다. 예컨대 아브라함이 조카 롯과 식솔들을 구하고, 빼앗긴 재산을 회복하기 위해 전쟁을 일으킨 것에서부터 구약의 여러 전쟁과 전쟁 영웅인 다윗과 사사들에 대해 신약 기자들도 결코 정죄하지 않는다.³² 오히려 믿음의 행위로 기술한다.³³ 로마서 13장과 베드로전서 2:13-17은 중요한 근거로 제시된다. 이 본문들은 모든 정부는 하나님의 기름부어 세우신 것이며, 그들의 본질적인 임무는 이 죄악 세상에서 악인을 징벌하고 사회정의와 질서를 유지하기 위해 칼을 휘두를 수 있는 권세를 발휘하는 것이라고 말한다. 따라서 위정자들은 이 사명을 충실히 감당해야 한다. 하나님이 위정자들에게 이 권세를 주심은 개인적 복수를 하지 못하도록 하기 위함이라는 것이다. 고전적인 정전론은 자신을 보호한다는 기초 위에서가 아니라 제3자, 즉 무고한 다른 사람의 생명을 보호한다는 기초 위에서 발전하게 되었다.³⁴ 따라서 칼빈은 이에 근거해 만약 침공을 당하여 시민들이 고통을 겪게 되면, 정부는 당연히 불의의 세력에 대한 하나님의 진노의 대행자로서 악을 제어하고 정의를 수립하기 위해 전쟁을 할 수 있다고 말한다.³⁵

또한 정전론은 사랑과 더불어 정의·자유·안전·평화·질서와 같은 기본적 가치들도 동일하게 존중되어야 한다는 신학적 입장에 근거한다.

³² 신원하, 『전쟁과 정치』, pp. 140~142.

³³ “저희가 믿음으로 나라들을 이기기도 하며 (정)의를 행하기도 하며…전쟁에 용맹되어 이방사람들의 진을 물리치기도 하며” (히 11:33-34).

³⁴ 폴 마샬, 『정의로운 정치』(서울: 한국기독교학생회 출판부, 1997), pp. 243~244.

³⁵ Arthur Holmes, “Just War Theory,” p. 124.

네 이웃을 사랑하라는 말씀은 이웃을 자기 자신과 같이 돌보라는 것을 의미한다. 따라서 이 명령은 소극적 차원에서 이웃에게 해가 되는 일을 해서는 안 됨을 의미하지만, 적극적 차원에서는 해를 당한 상태에 있는 이웃을 구해 주는 것을 의미한다. 어거스틴 이나 폴 램지는 불의에 의해 고통을 받는 무고한 이웃들을 구해주는 것이 사랑의 행동이며, 이 경우 필요한 무력 사용은 정당화될 수 있다고 본다.³⁶

정전론은 폭력의 정당성을 입증하려는 것이 아니라, 죄악이 관영한 현실세계에서 평화를 실현하기 위한 하나의 방법으로서 불가피하게 선택될 수밖에 없는 전쟁을 최대한 정의롭게 수행하기 위한 노력이라 할 수 있다. 정전론자들은 비무장평화주의가 평화를 보장하는 것이 아니라 평화를 위협하는 무책임한 행동이라고 보고 있다. 그리고 정당한 전쟁은 평화를 이룩하는 데 목적을 두고 있고, 전쟁은 최후의 수단으로만 선택되어야만 정당하다고 본다. 정전론을 뒷받침해주는 대표적 예로 히틀러의 나치에 대항하여 싸운 연합군의 군사활동이다. 당시 연합군은 세계 공동체의 평화를 지키기 위하여 불가피하게 군사력을 사용하였다. 현대신학자 칼 바르트는 야만적인 침공으로 인하여 국가의 생존과 국민의 생명이 위협을 받게 될 때, 이와 같은 한계 상황 속에서만 정당한 전쟁이 가능하다고 보았다.³⁷

한편 정전론에 대해서는 여러 신학자들이 다양한 기준을 제시하고 있으나, 그 핵심내용을 추려보면 크게 보면 2가지, 작게 보면 7가지로 정리할 수 있다.³⁸ 먼저 크게 볼 때, 정전론은 전쟁 개시의 정당성(jus

³⁶ Larry Rasmussen, "The Nuclear Dilemma," Beverly Harrison, Robert Stivers, Ronald H. Stone, eds., *The Public Vocation of Christian Ethics*, (New York: The Pilgrim Press, 1986), p. 23.

³⁷ 바르트는 정당한 전쟁은 한계 상황 속에서 다수의 생명을 살리기 위한 책임적인 행동으로 보았고, 이 같은 관점 때문에 제2차 세계대전 중 스위스에서 군에 복무하였다. 김명용, 『현대의 도전과 오늘의 조직신학』, p. 161.

³⁸ 조셉·알렌, 김홍규, 『기독교인은 전쟁을 어떻게 볼 것인가』, pp. 70~92; Arthur Holmes, Op, cit pp. 12~121; 김명용, 위의 책, pp. 167~168; Atkinson, *Peace in our time*, 『평화의 신학』, pp. 201~216; J. Moltmann, *Politische Theologie Politische Ethik*, 조성로 역, 『정치신학 정치윤리』(서

ad bellum, Justice toward War)과 전쟁 행위의 정당성(jus in bello, Justice in War)로 구분해서 생각할 수 있다.

전쟁에 호소할 수밖에 없는 정당한 이유로는 5가지 사항이 고려되어야 함이 강조되고 있다. 첫째, 정당한 원인(justice cause)이다. 공격당한 나라를 침략에서 보호하는 것이다. 둘째, 정당한 의도(justice intent)이다. 복수와 상대방의 파멸이 아니라 파괴된 평화를 회복하는 의도이다. 셋째, 최후 수단(the last resort)이다. 전쟁은 어떤 방법으로도 결코 평화를 회복할 수 없을 때, 마지막 수단으로 행해져야 한다. 넷째, 합법적인 권위(lawful authority)를 가진 정부에 의해 공적으로 선포(official eclaration) 되어야 한다. 전쟁은 결코 사적인 집단이 행해서는 안된다. 다섯째, 전쟁을 수행할 때 승리의 가능성(feasibility of victory)이 있어야 한다. 전쟁을 수행함으로써 유발하는 고통과 악을 능가하는 선이 도출될 수 있어야 한다.

또한 전쟁 행위의 정당성과 관련해서는 2가지가 강조되고 있다. 첫째, 식별의 원칙(the principle of discrimination)이다. 오직 군인만 공격해야 하고, 민간인은 철저히 공격에서 배제해야 한다(noncombatants immunity). 또한 고의적인 공격을 의도하지 않은 부상결과와 반드시 구별해야 한다. 둘째, 형평성의 원칙(the principle of proportionality)이다. 제한된 목표(limited objectives)에 공격이 허용되어야 한다. 전쟁의 의도가 궁극적으로 평화를 회복하는 것이라면, 결코 그 나라가 일어설 수 없을 정도로 파괴하거나 마비시켜서는 안 된다. 또한 자국이 당한 피해를 능가하지 않는 범위 내에서 공격해야 한다.

결국 정당한 전쟁 이론은 개인적 차원과 국가적 차원을 다른 상황으로 인식하고, 국가적 차원에서는 평화를 이룩하기 위하여 무력 또는 전쟁이 정당화될 수 있다는 것이다.

출: 대한기독교서회, 1992), p. 257; 신원하, 『전쟁과 정치』, pp. 139~140.

(다) 문제점

정전론 또한 기독교 역사 속에서 오랜 전통으로 이어져 왔음에도 불구하고, 여러 가지 문제점들이 있다. 그 문제점들은 3가지로 정리할 수 있다.³⁹

첫째, 오용 가능성이다. 정전론은 정당한 기준을 규정함으로써 전쟁 발발과 무력 사용을 최소한으로 줄이기 위해 만든 이론이다. 그럼에도 불구하고 종종 전쟁을 일으키는 이데올로기로 또는 정당화시켜주는 이론으로 악용되어 왔고, 앞으로도 계속 그럴 수 있다. 일반적으로 강력한 군사력을 가진 국가들은 분쟁을 평화적으로 해결하기보다 무력 사용을 정당화하여 군사력으로 풀어보려 할 가능성이 크며, 이 경우에 정전론이 악용될 수 있다. 그 결과 군비 경쟁을 막을 수 없고 오히려 부추기는 역할을 하게 된다. 국가는 정당성을 지키기 위하여 상대방을 압도할 수 있는 군사력이 필요하다. 그러기 위해서는 군사력을 증강하게 되고, 결국 끝없이 군비 경쟁을 하게 된다.

둘째, 현대과학기술의 거대 폭력가능성이다. 정전론의 가장 큰 문제점은 핵시대에서도 정당한 전쟁이 가능한가 하는 점이다. 현대의 핵전쟁은 과거의 전쟁과 비교해 볼 때 그 살상이나 파괴의 정도가 비교할 수 없을 정도로 엄청나게 크다. 그래서 어떤 학자는 “핵전쟁은 더 이상 전쟁이 아니라 전 우주적 자살행위”⁴⁰라고 했다. 한계상황에서 과거의 전쟁의 수행은 정당성을 어느 정도 획득할 수 있겠지만, 핵전쟁은 어떠한 경우에도 정당한 전쟁으로 인정받을 수 없다. 왜냐하면 핵전쟁은 우리가 보호해야 한다고 주장하는 모든 것들을 파괴하기 때문이다.⁴¹

셋째, 예수의 가르침과의 충돌 가능성이다. 예수 그리스도의 가르침

³⁹ Joseph L Allen, 김흥규 역, 위의 책, pp. 93~101; 김명용, 위의 책, pp. 168~171; Atkinson, 한혜경, 허천희 공역, 위의 책, pp. 217~231; 신원하, 위의 책, pp. 144~145.

⁴⁰ O. R. Barclay(ed). *Pacifism and War* (Leicester: Inter-Varsieg Press, 1984), p. 31; 조용훈, “평화의 개념,” 교회와 사회연구원 편, 『기독교와 평화추구』(서울: 성지, 1988년), p. 11에서 재인용.

⁴¹ 조용훈, “평화의 개념.”

인 원수 사랑을 포함한 사랑의 윤리가 개인윤리에만 적용되고 국가의 행위는 제외된다는 주장은 성경적으로 타당성을 찾기가 쉽지 않다. 게다가 정전론의 기본 정신은 예수 그리스도의 원수사랑에 근거를 둔 것 이라기보다는 악을 징벌하고 심판하는 구약의 율법적 정의 개념에 더 근거를 두고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 신약의 예수 그리스도의 원수 사랑과는 거리가 멀고, 구약의 율법적인 정의에 근거한 이론을 기독교적인 윤리라고 볼 수 있는가 하는 점에서 문제가 있다.

2. 한국기독교 평화 NGO 현황

가. 개척자들 (The Frontiers)⁴²

(1) 특징⁴³

The Frontiers(사단법인 개척자들)는 1993년 ‘세계를 위한 기도모임’으로 시작한 국제적, 독립적인 기독교 단체이다. 이 기관은 분쟁, 재난, 기아와 같은 인류 최악의 상황 속에 버려진 이들에게 평화학교를 통하여 화해와 평화를 가르치고 있다. 또한 UN, NGO, 선교사 등과 협력하여 그들의 무너진 삶의 터전을 재건하고 미래의 희망과 화해를 위한 용기를 북돋워주는 사역을 전개하고 있다.

(2) 이념

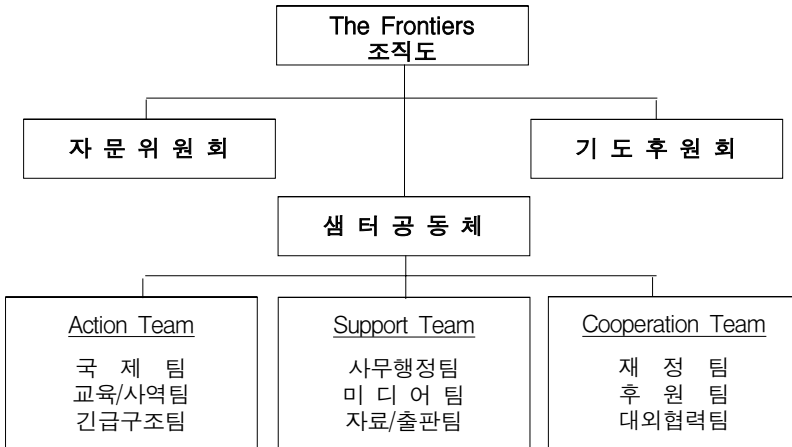
The Frontiers는 급진적 기독교단체(Christian Radicals)로서 인류 평화를 위한 정의와 사랑의 실천을 위하여 다음과 같은 10가지 정신을 활동지침으로 제시하고 있다.

⁴² 서울 사무실: (우 110-524) 서울시 종로구 명륜동 4가 153번지 The Frontiers 02-744- 5071/5072, 진개울 센터 : (우 476-820) 경기도 양평군 양서면 증동 2리 78 The Frontiers 031-773-1777/ 031-771-5072, Homepage: <http://www.thefrontiers.org>, E-mail: korea@thefrontiers.org

⁴³ 이형우 총무 인터뷰, 2005년 9월 30일.

1. 우리는 가족이나 부족, 민족이나 국가의 이익보다 인류의 정의와 평화를 더욱 소중히 여긴다.
2. 우리는 세계에서 일어나는 모든 심각한 갈등과 분쟁, 재난과 기아 상태에 응답하고 동참한다.
3. 우리는 화해를 위한 희생을 감수한다.
4. 우리는 고아와 과부와 나그네를 보호하시는 야훼 하나님의 뜻을 따라 이 땅의 소외당하고 차별 받는 가난하고 약한 자들을 보호한다.
5. 우리는 거짓을 말하지 않는다.
6. 우리는 인류의 존엄과 생존을 위협하는 전쟁이나 범죄행위에 대한 대응을 제외하고는 폭력이나 무기를 사용하는 것을 반대한다.
7. 우리는 유산을 상속받지도 상속하지도 않으며 우리의 소유물에 대하여 청지기적인 삶을 산다.
8. 우리는 공동체적인 삶을 권장한다.
9. 우리는 그리스도 이외의 어떤 개인이나 집단의 이익과 이데올로기를 강화시키기 위한 충성을 맹세하지 않는다.
10. 우리는 불의한 특권을 거부한다.

(3) 조직



(4) 주요 활동

The Frontiers의 주요 사역은 크게 3 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 평화캠프 사역이다. 동티모르와 아프가니스탄에서 각각 평화 캠프를 운영하고 있다. 동티모르 평화캠프의 목적은 독립의 과정 속에서 파괴되고 상처받은 동티모르인들의 삶의 터전을 가해국인 인도네시아 청년들과 함께 복구하는데 있다. 평화학교를 통해 보다 구체적이고 실질적인 평화 메시지를 가르치고, 사죄와 용서를 통해 양국 갈등을 중재하고, 국제적인 관심과 참여를 통해 평화의 발판을 마련하기 위해 노력하고 있다. 2000년부터 시작해서 2005년 현재까지 매년 진행하고 있다. 한국을 중심으로 해서 인도네시아, 일본, 독일, 캐나다, 미국 등이 참여하고 있다. 활동지역은 동티모르 Lautem과 Oecussi지역, 서티모르 Kupang 난민촌 등 이다. 주요 활동내용은 교육사업(평화학교, 영어교육, 농업교육, 여성직업훈련, 위생교육), 재건사업(학교/마을회관/여성회관 건립), 소득증대사업(새마을중앙회협력), 의료지원사업(어린이수술지원), 난민귀환지원사업(CIS 협력), 평화축제, 평화문고 등으로 구성되어 있다.

아프가니스탄 평화캠프의 경우, 주변국들과의 전쟁과 내부 부족들간의 분쟁으로 인해 초토화된 아프간 현장에 여러 나라의 청년들이 캠프에 함께 참여하여 아프간 청년들과 함께 지뢰를 제거하고 무너진 학교를 재건하며 평화를 가르침으로써 아프간의 청소년들이 평화를 경험하고 아프간의 평화를 건설할 희망과 꿈을 품도록 하는 데 목적을 두고 있다. 2003년에 시작해서 2005년 현재까지 매년 진행하고 있다. 한국을 중심으로 독일, 스위스, 일본, 말레이시아, 미국 등이 참가하고 있다. 활동 지역은 카불북부 바그람 지역의 그란샤크 일대(로가마티, 도가바, 하나카, 니카켈 등)이다. 주요 활동내용으로는 교육사업(평화학교), 지뢰제거사업(행정자치부, UN협력),⁴⁴ 의료지원사업(국제기아대책기구, 로템나무 의료선교회 협력), 재건사업(로가마티 초등학교건립)⁴⁵ 등이 진행된다.

둘째, 월드서비스(World Service)라는 활동이다. 이 활동은 최소한 1년간 현장에서 근무하는 활동이다. 월드서비스에 나간 인원들이 평화캠프를 준비하는 한편, 현장에서는 평화교육을 계속한다. 2005년 10월 현재 상시 거주하고 있는 인원은, 아프카니스탄 5명(미국청년 1명 포함), 인도네시아 2명, 동티모르 1명이다. 또 현지에서 모집한 자원봉사자로서 인도네시아 7명, 동티모르 4명, 아프카니스탄 통역 청년 1명이 함께 일하고 있다. 이 과정에서 현지 NGO와 협력 네트워크를 구축할 뿐 아니라, 해외(독일, 미국 등) NGO들과도 유기적인 관계를 맺고 평화캠프를 진행한다. 또한 국내 다양한 기관들과도 연합활동을 실행함으로써 다양한 사역들을 감당하고 있다. 2002년 동티모르 재건사업 때는 한국 새마을중앙회 및 기독교사회발전협회와 협력해서 진행하였고, 2005년 쓰나미 발생 시에는 월드서비스팀을 파견하여 국제기아대책기구와 로템나무의료선교회의 현지의료지원 사역에 협력을 제공하였다.

⁴⁴ 2003년 5월 21일부터 10월 30일까지 UNMACA와 협력하여 그란샤크 지역의 로가마티학교를 중심으로 한 약 45,203스퀘어를 지뢰 제거했다. AP (대인지뢰) 8개, UXO (불발탄) 6개를 발견하여 파괴하였다.

⁴⁵ 지뢰가 제거된 땅 위에 파괴된 학교를 재건한다.

셋째, 기도활동이다. 1993년 ‘세계를 위한 기도모임’으로 시작된 동 단체는 WCF(World Christian Frontiers)를 창립하였다. 동 단체는 기도를 가장 중요시한다. 따라서 매주 월요일 대광고등학교에서 기도회를 가지고 있다. 참석인원은 20~30명 정도이며, 캠프 즈음에는 50명 정도로 모이고 있다.

나. 한국 아나뱃티스트 센터 (Korea Anabaptist Center: KAC)⁴⁶

(1) 특징

KAC는 한국 아나뱃티스트 메노나이트 그룹에 의해 시작된 비영리 기독교 단체이다. KAC는 평화교육과 성경적 삶의 회복을 위한 실천 사역을 통해 한국기독교인들이 개인과 교회, 사회의 각 구성원으로서의 역할을 충실히 감당해 나갈 수 있도록 영적 회복과 부흥 운동을 전개하고 있다.

(2) 설립배경과 이념

KAC의 탄생은 역사적으로 한국에서의 두 가지 사건에 기인한다. 첫째, 1952년 한국전쟁 당시 수 십 명의 메노나이트 선교사들이 황폐해진 한국 땅에서의 물자 원조, 교육, 사회 복지 등을 위해서 경상도에 온 사건이다. 그들은 대구, 경산, 부산 등을 중심으로 다양한 구제, 교육, 지역개발 사업들을 활발히 전개하였다. 대표적 사역은 경산에서 시작된 메노나이트 직업 중·고등학교라 할 수 있다. 경산 메노나이트직업학교는 1971년까지 20년간 열악한 환경에 처한 한국청소년들에게 배움의 기회를 제공했다. 또한 이들은 당시에는 생소했던 ‘화해 세미나

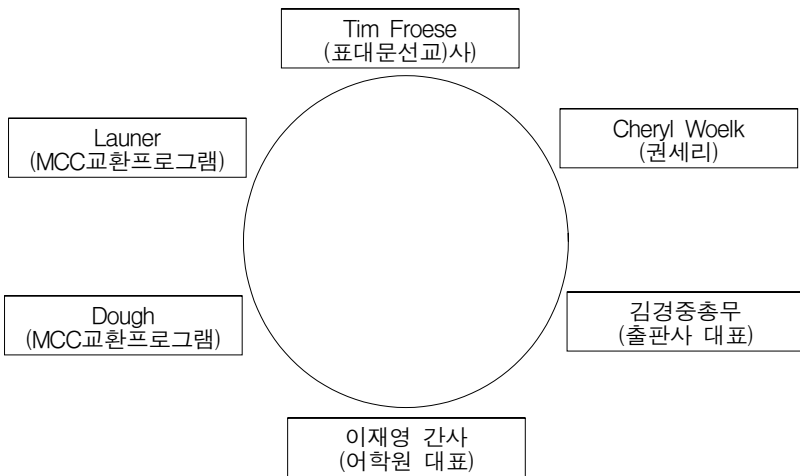
⁴⁶ 이재영 간사 인터뷰, 2005년 10월 11일 주소: 서울시 강남구 역삼동 817-21 일우빌딩 4층, 전화: 02-554-9615, 팩스: 501-1986, Homepage: www.kac.or.kr, E-mail : kac@kac.or.kr

(Reconciliation Seminar)’를 해마다 개최하였고, 한국 뿐 아니라 아시아의 다른 나라의 청년들이 참석하여 평화를 추구하는 ‘국제 사역 캠프(Internation Work Camp)’를 주도하였다. 그리고 1970년대 들어와 한국은 더 이상 국제 원조가 필요한 나라로 간주 되지 않자, 메노나이트 선교사들은 베트남을 비롯하여 전쟁으로 원조와 도움이 필요한 사람들을 위해 한국을 떠났다.

둘째, 강원도 화천의 아바살롬공동체와 춘천의 예수촌 교회 사람들이 성경적 교회 회복을 위한 모임을 통해 자생적으로 16세기 재세례신앙운동의 의의와 적절성을 재발견한 것이다. 이들은 새로운 인식과 운동이 한국 땅에서도 필요하다는데 공감하면서부터 한국에서의 아나뱃티스트/메노나이트 센터의 필요성을 느끼기 시작하였다. 이후 2001년 캐나다 메노나이트 교회와 협력사역의 일환으로 한국 아나뱃티스트 센터(Korea Anabaptist Center)가 정식 발족하였다.

한편 KAC는 제자도·평화·공동체를 주요 이념으로 제시하고 있다. 이들은 초대교회의 정신을 이 3가지로 보고, 한국교회가 이를 회복하는데 도움을 주고자 한다.

(3) 조직



(4) 주요 활동

KAC의 주요 활동은 크게 3가지로 구성된다. 첫째, 평화교육이다. 이들은 다양한 사회갈등을 적절히 대응하고 건설적으로 해소하기 위해서는 평화적 갈등해결에 대한 인식과 체계적인 교육이 선행되어야 한다고 본다. 특히 학생들을 민주시민으로 성장하는데 도움을 주며, 민주·비폭력적 방법의 갈등해소 교육에 초점을 두고 있다. 이를 위해 학생들에게 평화의 감수성을 키워 줄 수 있는 평화교육⁴⁷과 갈등해결⁴⁸ 및 또래중재(Peer Mediation) 교육⁴⁹을 위한 워크숍을 제공하고 있다.

둘째, 국제문화 체험프로그램(International Visitors Exchange Program)이다. 이 프로그램은 메노나이트 중앙위원회 (Mennonite Central Committee 이하 MCC)가 주관하고 있다. 30여 개국의 세계 젊은이들을 북미로 초청하여 서로의 문화와 삶을 배우으로써 작게는 참가자들의 지역 공동체, 넓게는 세계의 평화에 이바지 하고자 만들어진 프로그램이다. 이 프로그램을 통해 1년 동안 국내에서 KAC와 함께 인턴으로 준비한 후, 1년 동안 북미(미국과 캐나다 중)에서 봉사하며 문화와 언어를 직접 배우고 경험하면서 평화의 일꾼으로서 능력을 키워 갈 수 있다.

셋째, 평화건설자 프로그램이다. ‘평화건설자’는 평화교육을 내용으

⁴⁷ 갈등해결이나 중재 등 특화된 프로그램을 소화하기 이전에 평화에 대한 이해와 평화의식과 감수성을 키워주는 기초적 교육으로 평화의 개념, 평화적인 의사소통, 차이와 차별, 환경, 경제와 세계화, 인권, 타문화에 대한 이해 등 다양한 주제를 다루는 평화교육의 인문과정이다.

⁴⁸ 교육은 학교, 회사, 교회, 단체 등에서 발생하는 갈등의 평화적이고 건설적으로 해소를 돕는 교육으로서, 갈등의 개념과 발생원인, 해소를 위한 분석과 협상, 중재 실습 등 창조적 갈등해소 방법 등 전반적인 갈등 전환을 그 내용으로 하고 있다.

⁴⁹ 또래의 학생들로 하여금 직접 갈등이나 다툼의 해결 당사자로서 역할을 하도록 교육하는 과정이다. 이 교육은 큰 틀에서는 평화교육(Peace Education)안에 갈등분쟁 해결(Conflict Resolution)의 한 형태로 만들어진 것이다. 현재 외국의 학교를 중심으로 또래 중재반이 운영되고 있으며, 학교 내 폭력이나 왕따 문제 해소에 좋은 효과를 나타내고 있다. 또래중재 교육은 반드시 학생들에게 중재라는 전문적이고 기술적인 면만을 교육하는 것이 아니라 평화 감수성을 높일 수 있도록 하는데 초점이 있다.

로 하는 영어회화 교육 프로그램이다. 이들은 21세기 세계화 시대에 영어는 필수적 교양으로 간주한다. 그러나 다른 문화와 공존에 대한 이해 없는 영어교육은 단순한 언어 습득에 불과한 것으로 본다. 따라서 한국 아나뱃티스트 센터는 영어회화 교육내용을 평화와 상호 문화이해에 초점을 맞추어, 폭력과 갈등으로 얼룩진 지금의 세상을 사는 젊은이들에게 미래의 잠재적 평화건설자로 성장하는데 도움을 주고자 노력하고자 한다.

한편 KAC는 출판 사업(자료사업)과 교육·훈련 사업에 주력하고 있으며, 실천부문에 있어서는 다른 기독교평화 NGO와 협력 하에 사업을 전개하고 있다. 예컨대 ‘평화여성회’와의 협력 하에 학교에서 교사를 대상으로 갈등해결 교육을 시작했고, 학생들에게도 평화교육을 진행하고 있다. ‘개척자들’(WCF), 일꾼(worker)들이 동티모르 평화캠프를 개최하기 전에, 이들을 대상으로 먼저 평화교육을 진행하고 있다. 또한 교회내의 갈등을 해결하는 데 도움을 주기 위해 ‘평화누룩’과 협력 하에 사역을 진행하고 있다.

다. 이라크 평화네트워크⁵⁰

(1) 특징

이라크 평화네트워크는 시민사회단체 활동가와 평화운동가들이 만든 단체이다. 특별한 상설조직을 갖고 있지 않다. 다만 홈페이지(www.iraqnow.net)만 열어놓고, 이를 통해 이라크와 관련한 모든 정보와 현지 목소리를 공유하고 있다.

(2) 이념

이들은 2003년 이라크 전쟁 발발 전에 이라크 인간방패활동을 전개

⁵⁰ 임영신 간사(이라크 평화네트워크 간사)인터뷰, 2005년 10월 12일.

하였다. 이들은 한국의 시민운동의 특징을 이슈중심 사역으로 평가하고, 기독교 시민운동의 특징은 소명중심이 되어야 한다고 주장한다. 따라서 전자가 시대적 상황과 정세에 따라 움직이는 것이라면, 후자는 불이익을 각오하고서라도 평화의 길을 가야한다고 생각한다. 예컨대 동기관의 사무국에서 일하던 일꾼 중 한명은 양심적 병역거부의 문제로 감옥에 가 있다.

(3) 조직

앞에서도 언급했지만, 이들은 비상설적 조직을 지향한다. 조직이 있으면 힘이 생기고 대표성이 생겨서 대정부 운동 등에서 대의기구의 역할을 하게 되나, 반대로 NGO가 본래 사명을 잃고 일꾼들과 기관이 권력 지향적이게 된다고 본다. 따라서 이들은 대의기구의 구조로 가지 않으려 한다. 그리고 전업활동가·전문가·회비회원 뿐만 아니라 일반시민들도 평화운동에 구속감이 없이 자발적으로 참여하도록 돕는 참여형태의 운동을 지향한다. 그러므로 조직과 직위를 두지 않고 사업계획도, 예산도 짜지 않는다. 누군가가 발의하면 예산도 같이 모으고, 남은 돈에 대한 처리까지 인터넷 또는 정기적인 모임을 통해 해결한다.

(4) 주요 활동

이들의 활동은 크게 2가지로 나눌 수 있다. 하나는 일반시민들과 기독교인들이 특별한 제약 없이 평화운동에 동참할 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 조직적인 단체 활동에 참여해서 힘에 의해 평화를 만들어가는 것이 아니다. 비록 힘없어 보이나 고난과 전쟁의 어려움 속에 있는 자들을(이라크, 동티모르, 미얀마 등) 찾아가 함께 있어주는 ‘평화여행’ 사역을 진행하고 있다.

다른 하나는 이라크 및 미얀마에서 구체적인 평화사역을 전개하는 것이다. 미얀마의 경우, 모든 활동들이 지하로 들어가 있는데, 실제로 두 명의 한국 NGO 활동가가 대우의 가스개발과 군부독재의 연관문제

들을 규명해서 미얀마사람들에게 도움을 주었다. 이 과정에서 미국 대학생활동가들의 작은 참여로 인해 그 활동이 더 많은 참여자를 갖게 되었다 한다.

라. 피난처 (국제난민인권 기독교자원 활동가모임)

(1) 특징⁵¹

피난처(The Refuge Pnan)는 박해를 피해 한국에 온 난민들과 국제 난민들이 안전하고 문화적인 삶을 누릴 수 있도록 돕는 기독교 자원활동가들의 모임이다.⁵²

(2) 이념

피난처는 “하나님은 우리의 피난처시요 힘이시니 환난 중에 만날 큰 도움이시라(시편 46:1)”는 성경말씀을 모토로 활동하고 있다.

(3) 조직

피난처는 임원, 간사, 활동가, 일반회원으로 구성되어 있다. 임원으로서는 3명의 이사가 있으며, 각각 회장/이사장/대표간사, 업무이사/총무간사, 자문이사/활동지원간사를 맡고 있다. 간사는 7명으로서, 난민/기획 담당, 문화/자원활동 담당, 자유터학교/행정 담당, 쿠르드/친교 담당을 나눠 일을 섬기고 있다. 그리고 국제기획홍보(미국), 영국, 호주, 아프리카 등 지역간사로도 섬기고 있다. 피난처의 정회원 자원활동가는 50명 정도 되며, 주로 인터넷을 통해 소통하고 일하는 일반회원은 700명에

⁵¹ 이호택 대표간사 인터뷰, 2005년 10월 22일.

⁵² 전화: 0505-211-4119, 팩스: 0505-211-5119, 이-메일: pnan@pnan.org, 홈페이지 <http://pnan.org>, 연락사무실: 137-875, 서울 서초구 서초동 1575-1 고려빌딩 3층, 피난처/자유터학교 사랑방: 서울 관악구 봉천동 1681-26 (201호)

달한다.

(4) 주요 활동

피난처는 1999년 6월 14일부터 탈북난민을 포함한 국제난민들이 한국에서 난민지위를 얻어 건강한 시민으로 살아갈 수 있도록 돕는 일과 난민의 인권 및 문화의 문제에 관심을 갖고 활동하고 있다. 지금까지 북한난민, 쿠르드난민, 버마난민, 방글라데시 줌나난민, 아프리카 콩고난민 등 여러 난민그룹과 개별 난민들을 돕는 일과 그 본국의 인권개선을 위한 활동을 전개하고 있다. 또한 한국에 정착하는 청장년 북한 자유이주민들의 야학인 ‘자유터학교’와 ‘국제난민인권학교’를 운영하고 있다.

‘자유터학교’는 남한에 이주한 북한 청장년 자유이주민들을 위하여 난민지원기독교자원활동가모임 ‘피난처’가 설립한 비정치, 비영리 교육공동체 통일학교이다. 북한의 자유이주민들이 남한의 선한 시민들과 교육공동체를 통해 통일을 준비하는 대안교육의 터전이다. 자유터학교 주요 교육내용은 새터민들이 한국사회에 잘 적응할 뿐 아니라 국제적으로도 활동할 수 있는 기회를 열어주기 위해 영어와 중국어를 가르치고 있다. 동시에 문화체험과 노동의 기회를 제공한다. 영화, 연극, 뮤지컬, 전통문화의 감상을 통해 남북한의 다른 문화를 체험하면서 서로의 장 단점을 알아 통일 후 함께 누릴 문화를 개발하기 위해서이다. 또한 외국인노동자, 난민, 수해 복구, 집짓기, 노약자 장애인 목욕 자원봉사 등을 통하여 남한의 건강하고 선한 시민으로서의 의무를 다하도록 한다. 그리고 모내기, 추수하기, 여름, 겨울 수련회, 조개채취, 밤따기, 연어잡기 등 계절 프로그램과 명절프로그램 등을 실시하여 함께 땀 흘리며 나누고 웃는 프로그램을 실시하고 있다.

그리고 국제난민학교는 2003년 11월에 9주간의 프로그램으로 제1기를 개최한 이후 1년에 2회 진행하여, 2005년 11월 현재까지 총 6기에 이르는 국제난민학교를 마쳤다.

또한 재외 탈북자 인권과 북한인권에 대한 운동을 전개하고 있다. 초기에는 직접구출활동에 나섰으나, 2000년대 이후부터는 북한인권문제를 국제사회에 알리는 캠페인에 주력하고 있다. 예컨대 중국내 탈북자 강제송환 저지 캠페인으로서 ‘탈북난민 강제송환 저지캠페인’을 진행시키며, 이를 위해 ‘북한인권 기독교청년 국제연합’을 조직하였다. 그리고 전 세계 40여개 국가의 중국대사관 앞에서 일년에 두차례 정해진 날, 시간에 시위를 진행하고 있다. 또한 피난처는 북한문제 관련 유사 NGO들과 협력 하에 난민문제와 탈북자문제 해결을 위해 노력해오고 있다. 자유터학교 또한 유사 탈북청소년 교육기관인 하늘꿈학교, 나자리노 공동체, 간디 공동체, 북한인권시민연합 등의 대안학교와 협조체제를 구축한 것으로 알려진다.

마. 한민족복지재단 (KWC)⁵³

(1) 특징

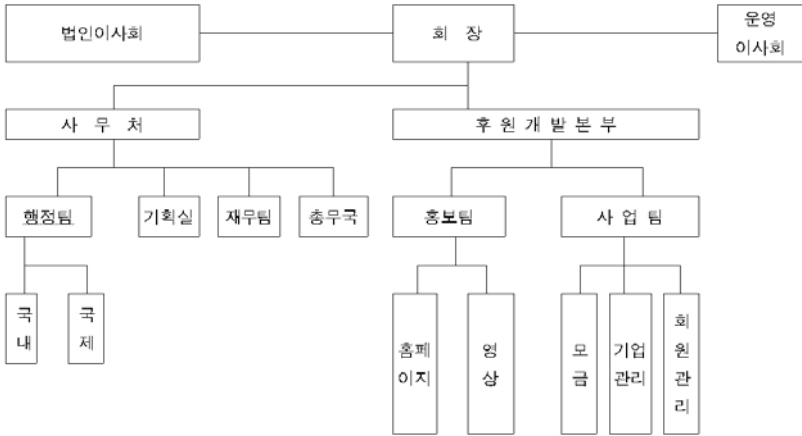
한민족복지재단은 세계 각지에 살고 있는 한민족이 상호 협력하여 민족의 번영과 통일, 인류의 복지 증진에 기여하는 취지로 설립된 국제 NGO이다. 1991년에 출범한 ‘사랑의 의료품나누기’를 모체로, 1997년 2월 3일 현재의 한민족복지재단으로 출범하였다. 인도적 입장에서 대북 지원을 통해 민족화해를 실천하고 있으며, 지구촌 곳곳에서 전쟁과 재난으로 고통 받는 이웃을 돕고 세계가 하나 되는 일에 앞장서고 있다. 2005년 1월에는 UNECOSOC(유엔경제사회이사회)으로부터 ‘특별 협의 지위’를 부여 받았으며, 북한과 세계 도처에서 한민족의 위상을 높이기 위해 노력하고 있다.

⁵³ 김형석 총장 인터뷰 및 손혜민·김동언 간사 인터뷰, 2005년 11월 30일.

(2) 이념

한민족복지재단은 반만년 민족의 정체성과 더불어 한국전쟁의 폐허 속에서 한강의 기적을 이룬 민족적 자긍심을 가지고 지구촌 곳곳에 흩어져서 살아가는 한민족이 협력하여 민족의 삶을 향상시키고 통일과 번영에 기여하며, 나아가 세계 평화와 인류 공영에 이바지하기 위해 만들어진 국제 NGO이다. 1997년 재단 설립 이후 도움을 필요로 하는 곳곳을 찾아 평화와 사랑의 메신저로서의 역할을 담당하고 있다. 그동안 주변에 있는 이웃을 돌아보며 지체장애와 근육병 및 한센병으로 어려움을 겪고 있는 이웃을 돕는 일에 힘써 왔다. 또한 최근에는 발달장애 인(자폐인)의 복지 개선을 위해 노력하고 있다. 이렇게 국내 이웃을 돌아보고 있지만 민족화해라는 역사적 과제를 위해 기억해야 할 곳이 있다. 바로 또 하나의 한민족 바로 ‘북한’이다. 오늘날 남북관계는 민족의 미래에 어두운 그림자를 드리우고 있다. 이러한 때에 북녘어린이를 돕는 일은 분단의 골을 메우고 민족화해와 협력의 발판을 마련해 나가게 하는 발판이라고 여기며, 지구촌 유일한 분단국으로서 민족화해는 세계를 치유와 회복으로 이끄는 열쇠가 될 것을 믿으며 인도주의 지원을 멈추지 않고 있다. 그러나 한민족복지재단은 한반도를 향해서만 열려 있는 창은 아니다. 지구촌 곳곳의 전쟁과 재난으로 고통 받는 이웃에게도 나눔과 봉사의 손길을 펼치고 있다. 세계 곳곳에서 절대적 가난과 빈곤 문제뿐 아니라, 의료, 복지, 교육, 여성 분야로도 구호사업을 확대해 나가고 있다.

(3) 조직



(4) 주요 활동

한민족복지재단의 주요활동은 크게 4가지로 특징화할 수 있다. 첫째, 대북사역으로서 북한어린이돕기 5대 프로젝트-보건의료사업이다. 한민족복지재단은 북한 어린이의 건강증진과 평화적인 남북교류에 기여하고자 ‘북한어린이 돕기 5대 프로젝트’를 시행하고 있다. 먼저 어린이 급식사업이다. 어린이 급식사업은 2000년 8월에 시작하여, 이듬해 12월에는 평양시 중구역 동성동에 어린이 빵공장을 설립하여 18개 유치원과 17개 탁아소 어린이 1만5천 명에게 매일 빵 급식을 실시하고 있다. 어린이병원 현대화 사업으로서, 13개 도소재지에 소아 종합병원의 부족한 의약품과 의료장비를 지원하기 위해 1998년 선봉군인민병원을 시작으로 2000년 평양시 제1인민병원의 소아과병동 현대화사업을 추진했다. 2000년 11월부터는 신의주의 평안북도소아병원의 현대화를 추진하여 1단계 사업으로 입원실, 영양실, 검사실 등의 설비를 마쳤다. 어린이 심장병센터사업은 2000년 11월부터 서울대학교병원과 협력하여 평양의학대학병원 구내에 의료설비와 기술이전을 통한 어린이심장병센터를 설립하고 평양의학대학병원 현대화사업을 진행하여 2004년 1단

계를 완료하였다. 2003년에는 의료봉사단이 북한 의료진과 합동으로 심장병 환자를 수술하고 세미나를 진행하였다. 사랑의 의료품 나누기 사업은 1991년부터 ‘사랑의 의료품나누기 운동’으로 시작해 감기약, 해열진통제, 비타민, 피부연고제 등의 기초의약품과 수술용 소모품, 구급차등 각종 의료기기를 지속적으로 지원하고 있다. 사랑의 생필품 나누기 사업은 생필품 부족을 겪고 있는 북한 주민들을 돕기 위해 사랑의 생필품나누기 운동을 펼쳐 동내의·양말 등 의류, 밀가루·콩·계란 등 구호식량을 지원하고 있다.

둘째, 열방 프로젝트이다. 전쟁의 상처와 재난으로 고통받는 지구촌의 이웃을 돌아보며 우리의 도움이 필요한 곳에 사랑의 손길을 펼치고 있다. 먼저 우즈베키스탄에서 열방친선병원 설립지원사업을 하고 있다. 우즈베키스탄 현지인들과 고려인들의 건강 증진을 위해 아시아문화협력개발기구와 함께 타시켄트에 열방친선병원을 설립하도록 지원하였고 현지 의료인을 국내로 초청하는 연수 프로그램을 운영하고 있다. 그리고 지역개발사업이다. 안그렌과 타쉬켄트에서 컴퓨터 교실과 외국어 교실을 운영하고 있으며, 안그레외국어대학에 한국어학과를 설립하였다. 장학기금을 조성해 100명의 학생들에게 지급하고 장애인을 위한 직업훈련과 수화교실을 운영하고 있으며, 의약품과 생필품도 지원하고 있다.

아프가니스탄에서는 교육·문화사업으로서, 아프가니스탄의 주요 대학과 국내 대학과의 결연을 주선했으며, 카불공업대학교에 박재우국제학생센터를 설립하고 윤종극연구기금과 실크로드장학기금을 운영하고 있다. 지방도시인 칸다하르에서는 유치원을 설립 운영하고 대학입시의 전산화 작업, 컴퓨터 지원, 학용품 지원 등을 통해 아프간의 교육환경 개선에 힘쓰고 있다. 보건·의료사업으로는, 국내 병원과 협력하여 지속적인 의료봉사 활동을 하고 현지에서 치료가 어려운 환자를 한국에서 치료받을 수 있도록 주선하고 있다. 양국간 의료 교류와 아프가니스탄 의료인의 한국연수프로그램을 지원하고 있고 남부 칸다하르에는 2004

년 7월 물리치료센터를 개원하였다. 또한 여성·아동사업으로서, 여성들을 위해 카블에 헬핑-핸즈(Helping-Hands)를 설립하고 미용과 재봉 기술을 가르치고 있으며 어린이들을 위해 새벽영어교실을 운영하고 있다. 마지막으로 역사회 개발사업으로 2002년 UN과 협력사업으로 수로비주 테진마을에 영농을 위한 관개사업을 펼쳤으며 2003년부터는 농민들의 소득 향상과 어린이 영양 개선을 돕기 위한 양계사업을 시행하고 있다.

이라크에서는 먼저 긴급 의료지원사업을 전개하였다. 이라크전쟁이 끝난 직후 2003년 4월에서 7월까지 세 차례에 걸쳐 한국기독교연합봉사단과 함께 알 앓시리아 지역과 바그다드에서 긴급구호와 의료봉사 활동을 펼치고 사담어린이병원·알무사브 종합병원에 의약품과 긴급구호품을 전달하고 알무슈탄시리아 의과대학에는 시설보수를 위한 지원금을 전달했다. 그리고 재건사업으로서, KOICA의 후원을 받아 알살람 보건소에 의료장비를 지원하였고, 바그다드·모슬·바빌론·바스라 네 도시에서 기초보건훈련원(Primary Health Care Training Center) 재건사업을 추진하였다.

이란에서는 2003년 12월 이란 밤(Bam)시에 대지진이 발생한 후 한국기독교연합봉사단·이랜드복지재단과 함께 봉사단을 파견하여 의료봉사와 구호활동을 펼쳤으며, 국민일보, 대한적십자사, 선한사람들 등과 함께 40채의 ‘희망의 집’을 완공할 예정이다.

스리랑카에서는 2004년 12월 남아시아에 쓰나미가 발생하자 한국기독교연합봉사단과 함께 6차례에 걸쳐 봉사단을 스리랑카에 파견하여 긴급구호와 의료봉사 활동을 전개했다. 이어 2005년 3월부터는 쓰나미로 폐허화된 동부의 어촌마을 트린코말리에 34채의 희망의 집과 커뮤니티센터를 건축 중에 있다.

기타 수단에서는 농업기술 발전과 빈민 농가의 소득증대를 도움을 주고자 수단 카르툼 지역에 설립 중인 농업기술학교의 건축을 지원하고 있다. 예멘에서는 사다병원의 현대화사업을 DSI와 함께 추진 중이

다. 이를 위해 현대화된 의료 장비를 제공하고 환자 의무 기록을 전산화하며 조산사 교육 프로그램을 실시할 예정이다. 그 외 베트남, 중국, 태국, 캄보디아 등에 사무소를 설치하고 기술 훈련과 문화활동 등 다양한 프로그램을 전개할 예정이다.

셋째, 국내사업 프로젝트이다. 먼저 불우이웃 지원사업을 전개하고 있다. 전라북도 장수군에 있는 벨엘 장애인 농장에 농장 부지와 생활비를 제공하며 장애인들의 자립을 돕고 있다. 또한 근육병 환우들에게 컴퓨터 프로그램을 훈련하는 바울장애인훈련원을 지원하여 근육병 환우들을 생활을 지원하고 있다. 그리고 꿈나무 지원사업으로서, 서울, 부산, 대구, 인천, 대전 지역의 어린이시설을 지원하고 청소년들에게 통일의 비전과 건강한 미래를 심어주기 위해 활동하고 있는 B-Teens(아름다운 십대)와 비전아카데미의 프로그램을 협력하고 있다. 학술 및 교육사업으로서 통일문제에 대한 이해를 돕기 위해 국내외 전문가를 초청하여 ‘한민족열린세미나’를 진행하고 있다. 2004년에는 해외동포들과 함께 통일문제를 토론하고 공동의 대안을 모색하는 제1회 한민족열린포럼을 LA에서 개최하였다. 마지막으로 발달장애인 지원사업으로서 사랑의 말아톤Ⅱ을 벌이고 있다. 발달장애인 및 발달장애인 가족을 위한 교육, 치료, 전환프로그램을 지원해 발달장애인들의 회복을 돕고 전문복지센터를 추진함으로써 사회 각계의 관심과 참여를 유도하고, 전문가그룹을 네트워킹하여 발달장애 치료전문 인프라를 구축하고 있다.

바. 남북나눔운동 (South-North Sharing Campaign: SNSC)⁵⁴

(1) 특징

남북나눔운동은 1960-70년대 북한선교를 강조하던 보수 기독교와 1980년대 평화통일을 주장하던 진보 기독교가 탈냉전 상황하에서 민족의 장래를 생각하며 연합하여 발족시킨 기독교 평화 NGO이다. 남북나

⁵⁴윤환철 사무국장 인터뷰, 2005년 11월 30일.

남운동은 1993년 1월에 창립된 이래 대북 지원사업을 꾸준히 진행하는 동시에 평화통일을 위한 연구사업도 매월 1회씩 지속하여 2005년 11월 까지 총 125차례의 정기세미나를 이어오고 있다. 대북 지원활동과 평화 통일 연구·교육사업을 병행하는 기독교 NGO라 할 수 있다.

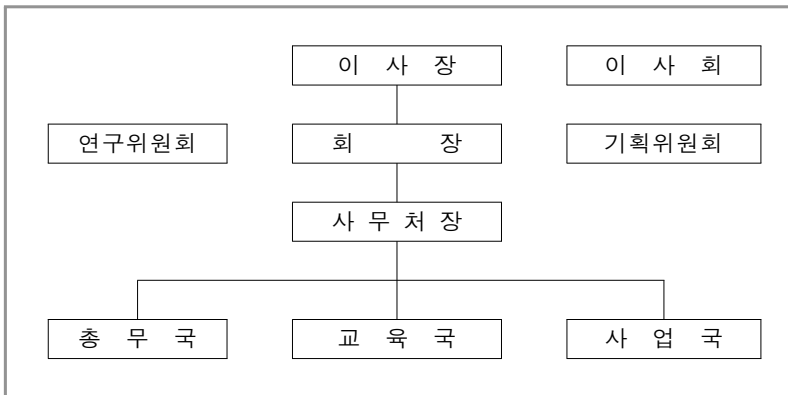
(2) 이념

남북이 경건과 절제의 신앙적 기초위에 영적, 물질적 자산을 나누고 공유하며 민족의 화해와 평화통일에 기여함을 목적으로 하고 있다.

(3) 조직

사무국 인원(상근): 3명(본부장, 교육국장, 간사), 비상근 1명(사무처장)

전문가 그룹: 연구위원 22명(위원장 이만열 국사편찬위원장)



(4) 주요 활동

남북나눔운동의 주요 활동은 크게 2가지로 나눌 수 있다. 하나는 대북지원사업이고, 다른 하나는 연구 사업이다.

주요 대북지원 사업은 크게 7가지로 진행되어 왔다. 먼저 대북물자지

원 사업이다. 1992년부터 조선그리스도교련맹(이하 조그련)을 창구로 하여 의류, 식량, 의료, 영농 등 기초적인 인도적 지원으로 생존기반을 제공해 왔다.

둘째, 농기구 지원사업이다. 1999년부터 조그련을 통해 고품질의 수동 농기구를 지원함으로써 영농 및 건설현장의 인력을 최대한 활용할 수 있도록 하였다.

셋째, 북한 어린이 영양식 공급 및 성장발육 지원사업이다. 2001년부터 조그련을 통해 북한의 영아와 유아들에게 영양식(분유, 밀가루, 채소)과 의류, 유아용품 등을 지원하여 성장발육을 돕는 사업을 전개하고 있다.

넷째, 연해주의 고려인과 북한동포를 위한 감자농사 사업이다. 이 사업 역시 2001년부터 조그련을 통해 소련 붕괴 후 연해주로 역이주하여 생활기반이 취약한 고려인들에게 일자리를 제공하고, 북한 함경도 지역의 식량난 해소에 기여해 오고 있다. 특히 이 사업은 고려인과 북한동포를 함께 대상으로 하는 사업이라는 점에서 의의가 있다.

다섯째, 용천역 폭발사고 피해동포 돕기 사업이다. 2004년 4월에 발생한 북한 용천역 폭발사고 피해자들에게 신속하게 의약품과 식량, 의류를 지원하기 위해 남북나눔운동은 북민협과 함께 긴급히 운동본부를 결성하고 활동하였다. 당시 북측 파트너는 평안북도인민위원회였다.

여섯째, 못자리비닐 지원사업이다. 봄철 북한의 보온못자리 설비를 지원하여 영농시기 조절을 용이하게 하여 쌀 생산을 증대할 수 있도록 대북지원단체들이 협력하여 2005년 봄에 실시한 사업이며, 북측 통로는 민족경제협력위원회이다.

일곱째, 북한 농촌주거환경 개선사업이다. 2005년부터 실시된 사업으로서 북한 민경협과 협력하여 진행되고 있다. 겨울철 난방과 여름철 위생에 취약한 북한의 농촌지역(황해북도 봉산군 천덕리)에 살림집 건축을 지원하여 취약구조 및 주거환경 개선에 기여하는 사업이다. 특히 이 사업은 민관정책협의회 일반구호분과 합동사업의 성격을 띠고 있

다. 이 같은 사업들의 총 결과액은 즉 1997년이후 통일부 승인액 기준으로 총계를 낼 때, 120,707,048,287원에 달한다.

연구사업으로는 1993년 3월 5일 제1차 연구위원회(위원장: 이만열 국사편찬위원장)를 구성한 이래, 매월 정기 연구발표회를 진행해왔다. 동 연구위원회는 그동안의 연구결과를 2권의 책⁵⁵으로 발표하였고, 통일독일·중국의 일국양제(홍콩·심천·마카오)·통일베트남·러시아 등 현지 조사연구를 통해 현실성 높은 연구를 진행하여 다양하게 통일정책에 반영하고 있다. 그리고 이를 자매기관인 통일교육문화원과 각종 순회 세미나를 통해 일반인들에게 전파하고 있다.

3. 한국기독교 평화 NGO 특징

지금까지 실태를 조사한 한국기독교 평화 NGO들의 공통적 특징을 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, 한국의 기독교 평화운동단체들은 대체로 1990년대 들어와 변화된 시대적 요청에 부응하여 출범하였거나, 활동을 활발히 전개한 것으로 나타났다. 조사대상 단체들 중 제일 먼저 출범한 기관은 1990년대 초반 남북대화가 활발히 진행되다가 중단된 1993년에 시작된 ‘남북나눔운동’이다. 이후 제1차 이라크전쟁이 끝나고 아직 세계정세가 재정립되지 않은 상황에 있던 1993년에 ‘개척자’들이 ‘세계를 위한 기도모임’으로 시작되었다. 그리고 1991년 ‘사랑의 의료품 나누기’운동을 전개하던 사람들이 1997년 북한동포들과 나아가 세계를 향한 지원의 사업을 펼치기 위해 ‘한민족복지재단’을 출범시켰다. 한편 북한이 고난의 행군기간(1995-1997)에 극심한 가뭄과 대홍수로 350만명에 달하는 사람들이 굶어죽으면서, 3만에서 최대 30만의 탈북자들이 만주를 유랑하게 되었다. 이들 가운데서 일부가 남한에 들어오기 시작하였고, 이들을 섬기

⁵⁵ 『민족통일을 준비하는 그리스도인』(서울: 두란노서원, 1994); 『21세기 민족화해와 번영의 길』(서울: 크리스찬서적, 2000).

기 위해 1999년 ‘피난처’가 결성되어 활동하기 시작하였다. 그리고 21세기에 들어와 2001년 9·11테러로 문명의 충돌과 전쟁의 조짐이 전세계적으로 나타나면서 절대평화를 지향하는 ‘한국 아나뱃티스트센터’(KAC)가 시작되었다. 2003년에는 부시행정부의 이라크 공격이 가시화되는 가운데 인간방패활동을 추진한 ‘이라크 평화네트워크’가 한시적 활동으로 등장하였다. 정리해 볼 때, 1990년 소련의 붕괴와 동구라파 사회주의진영의 몰락으로 냉전이 끝나고, 이에 따라 한반도를 쾅쾅 얽어매던 냉전체제가 유연해지자, 한국 기독교인들도 냉전적 사고를 벗어나 인식의 지평을 넓힐 수 있게 되었다. 그리고 북한 동포를 품기 시작하고, 세계 약소국가와 전쟁에 처하게 된 나라들의 국민들을 돕기 시작한 것으로 볼 수 있겠다.

둘째, 평화운동 사역의 범위는 북한으로 시작해서 동남아시아와 중동으로, 나아가 아프리카까지 펼쳐나가는 모습을 보여주고 있다. 남북 나눔운동은 대북사역을 중심으로 극동러시아까지 사역하고 있고, 피난처는 탈북난민을 중심으로 활동하고 있다. 개척자들과 KAC는 협력 하에 동티모르와 아프가니스탄을 중심으로 사역하고 있고, 이라크 평화네트워크는 명칭 그대로 이라크를 중심으로 활동하고 있다. 한편 한민족복지재단은 대북사역으로 시작해서 중동 및 중앙아시아 그리고 아프리카 지역까지 활동영역을 점차 넓혀가고 있다. 한국 기독교 평화운동 NGO들은 단순히 북한과의 평화를 이루는 데 국한하지 않고, 그 활동범위를 점차 전세계적으로 넓혀 가고 있는 모습을 보여주고 있다.

셋째, 활동 내용과 방법은 단순 지원으로 시작해서 개발 협력으로 발전하고 있고, 동시에 연구활동을 심화시켜 뒷받침하는 모습도 일부에서 보여주고 있다. 대부분의 평화 NGO들은 처음에는 지원에 주력하는 모습이였다. 남북나눔운동과 한민족복지재단의 경우 1990년대에는 대북물자지원에 주력하였으며, 피난처의 경우도 탈북민들을 중국과 국내에서 돌보는 일에 집중하였다. 이후 이들 단체들은 직접 지원을 지속하면서도, 북한의 자구력을 북돋울 수 있는 방법을 각기 모색하면서 대북

사업을 전개하고 있다. 남북나눔운동의 경우 농기구 지원사업과 더불어 농촌주거환경개선사업을 전개하면서, 북한 농촌경제의 생산성 회복을 돕기 시작하였고, 한민족복지재단의 경우 의료 사업을 통해 북한의 의료분야의 발전에 도움을 주기 위해 많은 난관에도 불구하고 다각도로 노력하고 있다. 한편 개척자들과 KAC는 상호 협력하에 평화운동을 올바르게 전개하기 위해 연구와 교육을 KAC가 담당하고, 동티모르와 아프가니스탄의 현지 실천적 운동화와 이를 위한 지도를 개척자들이 진행하고 있다. 또한 남북나눔운동과 한민족복지재단은 각각 연구위원회와 포럼을 통해 운동의 방향과 내용을 점검·추진하고 있다.

넷째, 한국기독교 평화 NGO들의 이념은 대체로 평화주의(Pacifism)에 기초하고 있는 것으로 보여진다. KAC와 개척자들은 자신들의 이념이 메노나이트와 재침레파에 서있음을 분명히 하고 있고, 이라크 평화네트워크도 부시행정부의 정전론⁵⁶적 이라크전쟁에 대해 강하게 비판하고 있음을 볼 때 평화주의에 서 있는 것으로 평가할 수 있다. 남북나눔운동과 한민족복지재단, 피난처는 이에 대한 명확한 입장을 밝히지 않았으나, 대체로 평화주의와 정전론 사이에 있는 것으로 보인다. 따라서 이들의 활동은 전통적으로 보수적 신앙에 서있는 한국교회들로부터 전폭적인 지지를 받기는 쉽지 않을 것으로 분석된다.

다섯째, 한국기독교 평화 NGO들의 규모는 이제 유아기 수준을 넘어서고 있는 것으로 볼 수 있겠다. 대부분의 단체들은 3-7명 내외의 활동가들에 의해서 운영되고 있다. 다만 한민족복지재단은 이 보다 좀 더 큰 규모에 의해 움직이고 있다. 따라서 아직은 이들의 활동에 대해 큰 성과를 기대하는 것은 시기상조라 할 수 있다.

여섯째, 그럼에도 불구하고 이들의 활동이 미친 영향력은 큰 것으로 평가할 수 있다. 무엇보다도 한민족의 활동방향이 분쟁을 극복하고 평화를 지향하며, 이기심을 넘어 이타적인 것을 추구하는 데로 질적 변화

⁵⁶ 부시행정부의 이라크 전쟁은 정전론에 기초해 있다기 보다는 성전론에 근거하고 있다고 볼 수 있다. 설령 정전론에 기초한다고 주장한다면, 온전한 정전론에 입각한 전쟁으로 보기는 어렵다.

를 도모하는 계기를 만들어 주었기 때문이다.

일곱째, 이들 기독교평화 NGO의 역사적 의의는 더욱 크다. 우리 민족은 세계 분쟁사의 주체가 아닌 객체로서 엄청난 피해를 19세기부터 20세기에 집중적으로 경험했다. 그리고 우리는 21세기 태평양시대에 문명의 충돌을 경고하는 세계인들의 우려 속에 문명의 화해와 평화 그리고 공동번영을 이뤄가는 데 한축 세우기를 요청받고 있다. 여전히 우리는 분단국임에도 불구하고, 냉전적 상황이 한편에서는 지속되고 있지만 이제 기독교 평화 NGO들이 이 경험(식민지 경험, 이데올로기적 냉전의 열전적 체험, 후발자본주의국가의 한계, 민주화, 분단국)을 토대로 세계 평화의 주체로 나서기 시작했고, 더 많은 한국의 민간인들이 나설 것을 촉구하기 시작했다.

IV

중국 NGO의 발전현황과 전망

1. 중국과 NGO

동북아에서 중국의 위상과 비중이 급속하게 증대하고 있다. 이러한 배경에는 1978년 개혁개방정책을 결정한 이후 연평균 9%의 고도성장을 통해 이룩한 경제적 성과가 자리하고 있다. 이를 바탕으로 중국은 국제무대, 특히 동아시아에서 양자 및 다자간 협력을 통해 자국의 정치경제적 영향력을 확대해왔다. 이에 따라 중국과의 교류협력 필요성도 공식적 영역에서만이 아니라 비공식적 영역 등 다양한 수준으로 확대되고 있다.

왜냐하면, 중국은 사회주의 계획경제에다 자본주의 시장경제를 접목시키는 거대한 실험을 진행해왔고, 시장화·사유화·다원화로 상징되는 변화를 겪어왔기 때문이다. 즉, 국가의 경제영역에 대한 전면적이고 직접적인 통제능력은 상당한 수준으로 완화되었고, 시장경제가 발전함에 따라 국가의 사회에 대한 통제와 관리도 변화할 수밖에 없었다. 이처럼 국가에 대한 사회의 자율적 영역이 점차 증대함에 따라 이제 중국 내에서도 민간사회가 점차 형성되기 시작했다. 심지어 사회 내에는 국가의 직접적인 통제를 회피하거나, 저항할 수 있는 세력도 제한적이거나 형성되기 시작하였다.

이와 같이 중국사회의 각 영역에서 서서히 국가의 독점적 지위에서 벗어난 사회의 자율적 공간이 점차 확장되고 있다. 사회 내에 국가의 직접적인 경제적 통제로부터 비교적 자유로운 새로운 사회계급이 양산되고 있으며, 국가부문 내에서조차 국가의 비효율적인 통제에 대한 거부감을 드러내고 있다. 또 시민사회(civil society)의 형성의 전제가 되는 민간사회조직의 활성화가 자연스러운 사회현상이 되고 있다. 한편, 경제발전에 따른 계층간 및 지역간 소득불평등, 정부의 비효율 및 무능과 부패 등은 국가통치의 합법성을 훼손하고 있다. 이러한 사회적 조건 속에서 중국의 당-국가체제 혹은 권위주의 지배체제에 대응하는 시민사회의 형성에 대한 기대가 확산되고 있다.⁵⁷

그러나 중국에서 일반적 의미의 시민사회는 아직 형성되어 있지 않다. 다만 시민사회 형성 가능성에 대한 주요 지표로서 민간사회조직의 양적인 증가는 가시적으로 나타나고 있으며, 그 자신의 질적 변화에 대한 가능성도 보여주고 있다. 따라서 본 연구에서는 중국 민간사회조직 즉, 비정부조직(NGO: Non-Governmental Organization)의 발전현황을 소개하고 그 발전 가능성을 조망하고자 한다. 다만, 여전히 국가의 통제가 관철되고 있고, 아직 순수 민간기구가 거의 없는 중국의 현실을 감안하여, 본 연구에서 사용하는 NGO는 비정부기구만이 아니라 비영리기구(NPO: Non-Profit Organization)를 주요하게 포함시키고자 한다.⁵⁸

구체적으로 본 연구는 다음과 같이 구성될 것이다. 먼저, 중국 내에서 인식하는 NGO의 개념 및 범주를 일반론과 비교해 논함으로써, 본 연구의 대상 및 범주를 규정할 것이다. 이어서, 개혁개방 이후 중국 NGO의 성장배경을 거시적 차원과 미시적 차원으로 구분해서 살펴볼 것이며, 중국 NGO의 양적인 성장과정을 국가와 사회관계의 전환 속에서 살펴볼 것이다. 다음으로, 현 단계 중국 NGO의 주요 현황을 파악하기 위해 법적 지위와 조직구조 그리고 활동분야, 시설 및 인력구조, 재무 등을 분석할 것이다. 마지막으로 자율성의 측면에서 양적 성장에 비해 질적 성숙의 한계를 보이고 있는 중국 NGO에 대해 평가를 한 후, 몇 가지 사례를 통해 질적 성장의 가능성을 전망할 것이다.

중국적 NGO의 현황을 소개하고 발전추세를 전망하려는 본 연구는 중국 NGO의 현상 및 성격을 파악하는데 유용한 실태조사로서 의미를 가지고 있다. 더 나아가 중국 민간사회의 확대 및 발전 가능성을 평가

⁵⁷ 이와 관련한 연구성과로는, Timothy Brook & B. Michael Frolic eds., *Civil society in China* (New York: M.E. Sharpe, Inc, 1997).

⁵⁸ 원래 비정부기구(NGO)와 비영리기구(NPO)는 다른 관점에서 사회단체를 규정하는 개념이나, 중국의 현실상 크게 구분하기 쉽지 않을 뿐만 아니라 넓은 의미에서 민간사회조직으로 포괄할 수 있다. 이에 대해서는 다음에 잘 설명되어 있다. 張子友, “NGO與NPO的含義與特徵比較分析,” <<http://www.chinanpo.gov.cn>> (검색일: 2005. 8. 22).

하고 동북아 국가간 NGO 교류를 위한 기초 연구로서 기능할 것이다. 다만, 본 연구는 연구기간 및 재정 그리고 중국 내의 현실적 어려움 등으로 인해 중국 현지조사 및 충분한 사례조사가 뒷받침되지 못한 한계를 가지고 있다. 아울러 문헌연구의 한계를 부분적이거나 보완하고자 중국 칭화(淸華)대학 NGO연구센터의 설문조사자료를 인용하였음도 밝혀둔다.

2. NGO의 개념과 범주

가. 일반적 개념

일반적으로 NGO에 대해 폭넓게 공유되는 보편적인 정의는 없고 학자마다 견해가 다양하다. 그러나 이들의 논의는 크게 다음 3가지 관점으로 분류할 수 있다.⁵⁹ 첫째는 비정부, 비기업의 사회조직을 모두 NGO에 포함시키는 광의의 관점이다. 이 견해에 따르면, NGO는 정부 조직체제 밖의 조직으로서 정부와의 협의를 통해 설립된 것이 아니면서 동시에 기업의 사회조직도 아니다. 예를 들면, 학술연구조직, 전업협회, 노조, 체육조직, 자선기구, 종교조직, 상회, 청년조직, 노인조직, 여행조직, 민간기금회 등이 이에 해당하며, 각종 민간조직과 문화조직 심지어 정당까지도 포함된다.

두 번째 관점은 비영리 사회중개조직만을 NGO로 포함시키는 협의의 관점이다. 이 견해에 의하면, NGO는 다음과 같은 특성을 갖는다. 비정부적이고 자주적인 사회조직, 합법적 사회조직, 비종교성과 비민족성의 단체, 비정당적이며, 정치권력을 추구하지 않는 사회단체, 비영리적이고 사회공익성을 활동목표로 갖고 있는 조직, 자발적 성격을 갖는 조직 등이다.

세 번째 관점은 협의의 관점에다가 구성원의 이익을 위해 활동을 하

⁵⁹ 于燕燕, 『社區自治與政府職能轉變』(北京: 中國社會出版社, 2005), pp. 237~241.

는 조직을 포함시킨다. 즉, 민중의 협력조직과 같이 구성원의 이익을 위해 구성된 조직(GROS)이나 부녀회, 노인회 등이 포함된다.

이상의 첫 번째 관점은 너무 범위가 넓고 두 번째 관점은 비교적 범위가 좁기 때문에 세 번째 관점이 대체적으로 유력한 견해라 볼 수 있다. 왜냐하면, UN헌장 제71조의 규정에 의하면, NGO는 국제범위 내에서 비영리활동에 종사하는 정부 이외의 모든 조직을 말하기 때문이며, 정부체제와 시장체제 이외의 거대한 사회조직체제로 규정하는 제3섹터(sector)도 이와 유사한 관점에 기초하고 있기 때문이다. 이러한 관점에 기반하여 NGO의 일반적 특성을 추출하면 다음과 같다. 즉, 일반적으로 공유되고 있는 NGO의 특성은, 일정한 제도와 기구를 가지고 있는 조직성, 제도적으로 국가와 분리되어 있는 사유성, NGO의 경영자와 소유자에게 이윤을 제공하지 않는 비영리성, 기본적으로 독립적으로 업무를 처리하는 자치성, 구성원의 자발적인 참여와 자금으로 구성된 자원성 등을 들 수 있다.⁶⁰

나. 중국 NGO의 개념과 범주

중국에서 인식하는 NGO의 개념은 국제사회에서 통용되는 NGO의 특성인 비정부성, 비영리성, 비정치성, 비종교성 등과 기본적으로 같다. 중국에서 정부 이외의 모든 사회조직으로는 비영리성 사업단위와 사회중개조직, 인민단체, 사회단체, 기금회, 민간설립비기업단위(民辦非企業單位) 등이 있다.(〈표 IV-1〉 참조) 이들 사회조직들은 넓은 의미에서 중국의 NGO에 포함시킬 수 있겠다.⁶¹ 그러나 중국 NGO의 대부분은 정부주도의 위로부터 추진한 개혁정책의 영향으로 정부에 의해서 성립되었다는 점을 감안하면, 이들을 모두 NGO로 포함시키기에 무리가 있다. 왜냐하면, 위로부터 조직된 중국의 NGO는 활동과 운영 등에

⁶⁰ 任進, 『政府組織與非政府組織』(山東: 人民出版社, 2003), p. 162.

⁶¹ 范麗珠 主編, 『全球化下的社會變遷與非政府組織』(上海: 人民出版社, 2003), pp. 265~268.

서 정부의 특수한 혜택을 받음과 동시에 정부의 지배와 통제를 받기 때문이다.

<표 IV-1> 중국 NGO의 공식적 분류

인민단체		공회, 부녀연맹, 공산주의청년단, 과학협회, 공상연맹, 청년연맹, 화교연맹, 대만연맹
전환중인 사업단위		민간설립비기업단위와 사회단체 이외의 조직
민간설립비기업단위		비영리학교, 비영리병원, 사회서비스기구, 사회복지기구, 문화장소, 연구기구, 종교조직
사회단체	경제성	업종협회, 사회, 직업단체, 노조
	사회성	학회, 동창회, 친목회, 취미단체
	공익성	기금회
미등기 혹은 등기전환 사회단체		

출처: 范麗珠 主編, 『全球化下的社會變遷與非政府組織』(上海: 人民出版社, 2003), p. 266.

먼저, 인민단체는 중국의 법률상, 사회단체에 귀속시키거나 민간조직의 특수한 종류로 분류되어 있다. 중국에서 규정하고 있는 인민단체는 공회, 부녀연맹, 공청단(共靑團), 과학협회, 공상연맹, 청년연맹, 화교연맹, 대만연맹 등 8개의 군중단체가 해당되며, 중국인민정치협상회의에 참가한다. 실제로 이 8개 인민단체의 경비는 국가의 재정에 의존하고 있고, 근무자들도 사업편제 내지 행정편제에 속해 있기 때문에 기본적으로 공무원의 적용을 받아 정부기관과 큰 차이가 없을 뿐만 아니라, 국유자산을 사용해 운영하고 있다. 따라서 인민단체는 일반적 의미의 NGO로 분류할 수 없다.

두 번째 사업단위는 1998년 제정된 <사회단체등기관리조례(社會團體登記管理條例)>에 의하면, “국가가 사회공익을 목적으로 국가기관이나 기업조직이 국유자산을 운용하여 교육, 과학기술, 문화, 위생 등의 활동에 종사하는 조직”으로 규정하고 있다. 이를 통해 볼 때, 사업단위

는 공익성사업에 종사하고 국유자산을 운용하는 사회서비스기구이기 때문에, 중국의 사업단위는 사회공익성의 비정부기관의 비영리기구로서 서구의 준정부기구나 공공부문에 해당되며, 엄격한 의미에서 NGO로 분류할 수는 없다.

세 번째로 사회단체 중에 등기가 면제된 사회단체가 있다. 중국의 사회단체 중 특수한 종류로서 국무원 기구편제 관리기관의 심의, 비준을 거쳐 등기가 면제된다. 중국정부는 이들을 사회단체로 규정하고 있지만, 기구관리와 인원구성 및 업무 기제 상 일반 사회단체와 다르다. 현재 이러한 전국성 조직은 20여개가 있는데, 이들의 공통된 특성은 이들이 사업단위의 관리를 받고 있고 국가가 재정적 지원을 하고 있어, 관방의 색채가 농후하다. 따라서 이들은 준 NGO, 혹은 반(半)NGO로 분류할 수 있으나 완전한 의미의 NGO는 아니다.

네 번째로 공상국에 등록하는 사회조직이 있다.⁶² 이들은 시장기제의 건립과 개혁의 과정 중에 출현한 시장과 사회의 중개조직이다. 대부분의 중개조직은 시장기제와 사회공익의 이중성을 가지고 있으며, 그중 더 많은 조직이 사회공익적 성격을 가지고 있다. 그런 점에서 NGO로 분류할 수는 있으나, 아직은 NGO의 일반적 의미를 충족시키지는 못한다.

이밖에 등록되지 않은 NGO가 있는데, 대부분이 아래로부터 위로 조직된 풀뿌리 민간조직들이다. 여기에는 대학 내 학생단체와 같이 단위 내부의 활동에 주력하는 사회조직으로 등록할 필요가 없는 조직과 현 이하의 향과 촌에 농민간의 상호이익을 위해 조직된 단체들로서 전국적으로 수백만 개 이상이 존재하며 통계가 불가능하다.⁶³ 그렇기 때문에 엄격한 의미의 NGO에 해당함에도 불구하고, 이들은 대부분이 제대

⁶² 공상부문에 등록한 아래로부터 위로의 풀뿌리 민간조직의 예를 들면, ‘지구촌(地球村)’, ‘자연의 벗(自然之友)’ 등이 있고, 등기하지 않은 ‘녹색知音(綠色知音)’이 있다. 이들에 대한 권위 있는 통계자료는 없지만, 『중국발전간보(中國發展簡報)』와 청화대 NGO연구소의 관련 자료에 기초해 계산하면, 비교적 지명도 있는 조직은 300여개 정도에 불과하다.

⁶³ 任進, 『政府組織與非政府組織』, pp. 166~167.

로 된 틀을 갖추고 있지 않으며, 더욱이 이들을 모두 본 연구의 대상에 포함시킬 수 없는 한계가 있다.

이상에서 보면, 인민단체를 비롯해 정부기관은 아니나 사회의 각종 조직 및 단체 중 공익성 사업단위, 인민단체, 등기가 면제된 사회단체, 공상국에 등록된 사회조직, 등록하지 않은 NGO는 엄밀한 의미에서 NGO로 분류할 수 없다. 이와 같이 일반적 개념으로 엄격하게 접근하면, 중국에서 NGO로 분류될 수 있는 단체나 조직은 거의 없다. 그러나 위의 단체 중 상당수는 체제전환의 과정에서 정부의 행정편제 상에서 점차 민간으로 전환 중에 있으며, 일부는 시장경제의 발전으로 사회의 자율적 영역이 확대됨에 따라 성장한 민간사회에 의해 아래로부터 성립된 경우도 존재한다. 특히, 정부의 특수한 혜택을 받지 않기 때문에 정부의 지배와 통제도 받지 않으면서 일반 시민이나 국제사회로부터 자금과 정보 그리고 지원자들을 받으며 자주적인 활동을 전개하는 NGO도 발견되고 있다.

이러한 ‘반관반민(半官半民)’의 성격을 갖고 있는 중국 NGO의 특성과 연구의 편의를 감안하여, 본고에서는 중국정부가 공인하고 있는, 즉 민정부에 등록한 사회단체와 민간설립비기업단위 그리고 아래로부터 조직된 각종 민간조직을 주요 분석대상으로 설정하고자 한다.⁶⁴

3. NGO의 성장배경 및 과정

가. 성장배경

중국은 1978년 시장경제를 도입하는 개혁개방정책을 추진함에 따라 이전 계획경제시기 유지되었던 국가와 사회의 일원적 관계가 시장을 매개로 한 국가와 사회의 관계로 변화되었다. 즉, 시장의 도입범위와

⁶⁴ 鄭國勝, “中國第三部門的界定” <<http://www.chinanpo.gov.cn>> (검색일: 2005. 8. 22).

기능이 확대됨에 따라 사회를 직접 통제하던 국가가 시장을 통한 간접적인 통제로 변화되었다. 이로 인해 중국에서 국가와 사회관계의 간극이 넓어지게 되었고, 국가에 대한 사회의 자율성도 점차 증대하기 시작했다. 따라서 이러한 변화는 중국에서 NGO의 태동 및 성장에 기여하게 되었는데, 여기에서는 이러한 성장배경을 거시적 차원과 미시적 차원으로 구분하여 설명하고자 한다.

(1) 거시적 차원

(가) 경제체제개혁

무엇보다도 NGO의 성장을 이끈 동인은 계획경제체제에서 시장경제체제를 도입한 경제체제의 개혁에서 찾을 수 있다. 중국의 경제개혁은 먼저 농촌경제체제에서 시작해 도시경제체제로 확대되었다. 농촌개혁의 핵심은 인민공사를 해체하고 농가생산책임제를 도입하는데 있었는데, 이러한 개혁은 농촌에서 국가와 사회 그리고 개인의 관계에 커다란 변화를 낳았다. 구체적으로 개혁이전 농민은 토지와 기타 생산수단을 자유롭게 소유하지 못하였고, 인민공사가 획득한 생산과 생활자원에 의존하였으나, 개혁이후 농민은 토지의 사용권을 보유하게 되었고, 농가가 농촌생산의 기본 단위가 되었다. 국가는 인민공사, 생산대대, 생산대를 통해 농민의 생산 및 생활을 관리하고 간여할 수 있었으나, 개혁이후 인민공사의 해체로 더 이상 그렇게 할 수 없게 되었다.

이처럼, 개혁 이전에는 NGO가 존재할 수 없는 환경이었으나, 개혁 이후에는 국가의 사회간여가 감소한 반면 농민의 자율성이 상대적으로 증대하게 되었다. 이는 농촌에서 NGO가 탄생할 수 있는 기본 토대로 작용하였다. 실제로 개혁 이후 농민들은 농기구의 구매나 농산물의 공동판매, 생산기술의 교류 및 정보의 습득 등 자신의 이익을 위해 다양한 유형의 비정부조직을 만들기 시작했다.

1984년부터 경제개혁의 중점이 농촌에서 도시로 전환됨에 따라 도시 지역에서도 NGO가 탄생하고 발전하기 시작했다. 개혁 이전 도시주민

은 국유기업과 집체기업 위주의 경제로 각자 개인이 속한 단위에서 생산하고 생활자원을 얻었다. 단위체제하에서 개인은 자율성이 극도로 제한되었으나, 개혁이후 비공유제경제(개체, 사영경제, 해외투자자본)가 증대됨에 따라 단위체제가 급속히 해체되었다.⁶⁵ 따라서 국가는 더 이상 단위체제를 통해 도시사회를 통제하고 지배할 수 없게 되었으며, 다원화되고 분산된 이익주체를 새로 구성할 필요성을 갖게 되었다. 다원화된 이익주체들 역시 자신의 이익을 위해 새로운 방식을 추구할 필요성이 대두되었다. 이처럼 도시경제체제의 개혁과 단위체제의 약화는 중국의 도시에서 NGO가 탄생하고 발전하는데 필요한 환경을 제공하였다.

(나) 정치체제의 개혁과 정부직능의 전환

비정부조직의 탄생과 양적 성장에 영향을 끼친 또 하나의 배경으로 정부기구의 개혁과 정부직능의 전환을 들 수 있다. 계획경제체제 하에서 정부는 경제·사회·문화 등 모든 영역에서 직접적으로 관리하고 통제하였으나 경제체제개혁으로 인해 시장경제가 도입됨에 따라 이러한 정부의 역할도 변화할 수밖에 없었다. 즉, 정부의 관리방식과 수단은 직접관리에서 간접관리로, 부문관리에서 업종관리로, 관리 위주에서 서비스감독 위주로 전환되었다. 이러한 정부직능의 전환은 중앙에 집중된 권력을 지방 및 하위부문으로 이전하는 ‘권력하방(下放)’과 정부와 기업의 분리에 중점이 두어졌다.

이와 같은 정부행정체제의 개혁은 경제체제의 개혁과 마찬가지로 정부와 시장, 정부와 사회관계를 변화시켜, 사회의 자율적 영역을 증대시켰으며, 이는 중국의 NGO의 발전에 유리한 배경이 되었다. 실제로 1993년의 정부기구개혁은 중국 사회단체의 양적 성장에 직접 영향을

⁶⁵ 1978년 비공유제경제가 국내총생산에 차지하는 비중은 1%에 불과했으나, 1993년에는 12.3%로 1996년에는 24%로 대폭 상승하였다. 위의 글, <<http://www.chinanpo.gov.cn>> (검색일: 2005. 8. 22).

끼쳤는데, 비록 위로부터 조직된 한계는 있었지만, 1993년에서 1995년 까지 매년 3만 여개의 사회단체가 새로 탄생했으며, 1995년 말까지 전국의 사회단체는 20만개에 달했다.

(다) 사회개혁

개혁개방 이전 정부는 단위제도, 호적제도, 신분제도를 중심으로 한 행정권력을 운용해 사회·정치·경제생활 각 방면에 대한 엄격한 관리와 통제를 했다. 따라서 당시 중국사회에서 NGO의 생존과 발전에 필요한 여지가 없었던 것이 사실이었다. 그러나 1978년 이후 경제체제의 개혁으로 자원에 대한 사회의 지배와 활동공간이 비교적 자유롭게 전환되었고, 이로 인해 아래로부터의 순수 민간조직과 각종 사회단체가 탄생할 수 있었다. 다른 한편, 정부기구의 개혁과 정부직능의 전환으로 정부와 기업의 분리가 추진되었고, 정부와 시장을 연결해주는 중개성 조직이 탄생하고 발전하였다.

경제체제와 정치체제의 개혁을 추진하면서 중국은 ‘소정부·대사회(小政府·大社會)’를 목표로 삼아 사회개혁도 진행하였는데, 개혁의 방향은 사회가 부담해야 하는 책임을 사회에 주되, 그 대신 정부는 사회중개조직을 통해 사회와의 관계를 유지하는 것이었다.⁶⁶ 이러한 사회중개조직을 배양하고 발전시키려는 시도는 민정부가 추진한 ‘사구(社區)건설’, ‘사회복지의 사회화’, ‘촌민자치’ 등의 조치로 이어졌는데, 이는 중국 NGO의 발전에 폭 넓은 환경과 광범위한 기초를 제공하게 되었다.

(라) 법제환경

개혁개방 이후 중국 NGO가 직면한 또 하나의 중요한 변화가 바로

⁶⁶ 중국공산당 15대의 정치보고에서도, “사회중개조직을 배양하고 발전시키는 것이 경제체제개혁과 정치체제개혁을 촉진시키는 중요한 조치이다”라고 하였다. 江澤民, “高舉鄧小平理論偉大旗幟, 把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀,” 『十五大以來重要文獻選編』(北京: 人民出版社, 2000), p. 33.

법제환경의 변화이다. 개혁개방 이후 사회의 자율성 증대로 많은 사회 단체가 우후죽순처럼 등장했고, 천안문사건으로 인한 사회의 혼란한 상황을 안정시키기 위해, 중국은 1989년 <사회단체등기관리조례>, <외국사회단체관리임시규정> 등을 제정하였다. 이에 따라 중국은 사회단체에 대한 대대적인 정리정돈을 진행해 1992년 말에 등록된 사회 단체는 1989년 초에 비해 약 4만 여개가 감소되는 효과를 거두었다. 지속적인 개혁개방의 영향으로 변화된 사회환경에 맞추어 1998년에도 1989년에 제정한 <사회단체등기관리조례>를 사회경제의 발전 상황에 따라 또 다시 수정하였고, 이와 동시에 <민간설립비기업단위등기관리 임시조례(民辦非企業單位登記管理暫行條例)>도 제정했다. 1998년 조례 발표 이후 민정부는 전국적으로 불법적이고 상호 유사한 단체들을 정리하였는데, 1996년 20만개에 달하던 사회단체가 16만5천개로 정리되었다. 비록 관련 법규의 정비로 인해 민간조직의 양적 성장이 표면적으로는 위축되었으나, 이러한 법규의 제정은 NGO의 발전에 법률적 틀을 제공함으로써 안정적인 성장을 촉진하는 배경이 되었다.⁶⁷

(마) 세계화

일반적으로 세계화는 세계 각국 간의 상호영향, 상호협력, 상호작용 등을 강화시키고, 공통된 것이 점차 보급되고 확산되어 전 세계에서 통용되는 표준이 되는데 기여한다. 2001년 WTO에 가입한 이후 중국에서도 세계화가 중국의 정치, 경제, 문화, 심지어 사람들의 일상 생활방식에까지 깊은 영향을 끼치게 되었는데, 이는 중국 NGO의 발전에 다음과 같은 중요한 배경이 되었다.⁶⁸

먼저, 중국이 WTO에 가입한 후 정부에 의해 진행된 외자 유치와 기업의 생산경영에 대한 직접적 관리가 비시장적 요소와 행정 간섭으

⁶⁷ 葛云松, “非營利組織發展的法律環境,” <<http://www.chinanpo.gov.cn>> (검색일: 2005. 8. 23).

⁶⁸ 趙黎青, “國際非政府組織對中國的影響,” <<http://www.chinanpo.gov.cn>> (검색일: 2005. 8. 23).

로 인식되었고, 자유로운 국제경쟁에서 불리하게 작용하였다. 따라서 정부로부터 독립된 상회와 업종협회가 정부의 직능을 점차 대신하면서 반관반민 혹은 준 정부적 NGO의 자율적 역할도 증대하는 배경이 되었다.

둘째, WTO 가입 이후 중국은 다양한 영역에서 국제 교류와 협력을 위한 국제화가 필요하게 되었는데, 국제적으로 업종연합회가 업종표준을 제정하고 규범화하며, 상회와 협회가 구성원의 이익을 보호하는 역할을 하기 때문에, 중국도 그에 상응하는 협회와 상회를 조직하고 육성할 필요성이 증대하게 되었다.

셋째, 국제교류 및 협력이 증대함에 따라 비정부조직이 사회문제를 해결하는 역할에 대한 중국 내 인식도 제고되었고, 아울러 중국에 대한 해외 및 국제 NGO의 지원도 점차 증대하였다. 이는 중국정부 및 중국 내의 NGO에 직간접적인 영향을 끼쳐 성장을 자극하였다. 이러한 세계화 추세는 중국 NGO의 양적 성장을 자극했을 뿐만 아니라 정부 직능의 전환도 가속화시켜 NGO의 자치성, 자율성을 촉진시키는 배경이 되었다.

(2) 미시적 차원

(가) NGO에 대한 사회적 요구

개혁개방 이후 중국은 사회경제와 인민의 생활수준이 급속히 제고되었지만, 동시에 새로운 사회문제와 사회적 요구도 대두되었다. 사회문제의 해결과 사회적 요구를 만족시키는데 정부와 시장 모두 한계를 노정하는 ‘정부실패’와 ‘시장실패’의 상황은 NGO의 성장 및 발전의 배경으로 작용하였다.

첫째, 개혁개방 이후 다양한 소유제 구조가 형성되고 단위제도가 약화됨에 따라 사회에는 전통 단위조직을 넘어서는 다원화된 이익주체가 출현하였다. 이들은 시장경쟁 속에서 자신의 이익을 보호하기 위해 새로운 형태의 조직에 의존하게 된다. 예를 들면, ‘개체호(个体户)’는 연합

회나 협회에 의존하고, 개별 농가는 가공전문협회 등에 의존하게 된다. 다른 한편 정부 역시 이들과의 관계를 연계해줌으로써 정보수집의 원가를 절감시키고 공공정책의 효율성을 제고시키는 일종의 중개조직이 필요하게 되었다. 이러한 양자 사이의 공백은 중국 NGO의 태동과 생존을 위한 공간을 제공하게 되었다.

둘째, 개혁개방 이후 중국은 노동생산의 효율성이 크게 제고되었지만, 이와 아울러 빈부격차, 실업, 환경파괴 등의 부정적 영향도 함께 발생하였다. 이러한 사회문제는 시장을 통해서 완전히 해결될 수 없으며, 정부에 의해서도 해결할 수 없는 상황에서 이를 보완할 수 있는 조직인 NGO가 필요하게 되었다. 바로 이러한 공간은 NGO에 활동영역을 제공하게 되었으며, 이와 함께 NGO의 사회적 공헌 및 역할에 대한 인식도 제고됨으로써 NGO의 성장 및 발전에 기여하게 되었다.

(나) 사회중간층의 형성

20여 년 동안 개혁개방의 영향으로 중국 경제는 연평균 9%에 달하는 고도성장을 달성했다. 일부지역과 일부 사람이 먼저 부유해지는 것을 허용하는 ‘선부론(先富論)’의 영향 아래 중국 사회구조에도 커다란 변화로 사회중간층이 형성되었다. 1999년 6월까지 전국에 등록된 사영기업주는 281만 명, 등록 자본은 8,177억 위안(元), 개체호는 2,000만명에 달하였다.⁶⁹ IT산업 종사자, 외자기업의 중국측 관리인, 부유해진 지식인과 일부 문화체육인 등으로 이루어진 사회중간층은 NGO에 새로운 자금조달의 통로와 자발적 지원의 토대 그리고 NGO의 지도자를 제공하는 기초가 되었다.⁷⁰

⁶⁹ 鄭國勝, “中國非政府組織發展的新環境,” <<http://www.chinanpo.gov.cn>> (검색일: 2005. 8. 22).

⁷⁰ 실제로 5대 도시의 중산계층에 대한 실증조사에 따르면, 중국의 중산계층은 직접참여 다음으로 사회단체에 대한 참여를 중시하고 있다. 이에 관해서는, 周曉虹, 『中國中產階層調查』(北京: 社會科學文獻出版社, 2005), pp. 310~322.

(3) 대중참여의 적극성과 자원행위

개혁개방 이전 정부는 대부분의 자원에 대한 통제와 분배권을 독점하고서 공공물품의 제공 및 사회복지 업무를 담당했다. 이 때문에 민간이 공공서비스에 참여할 필요성과 가능성은 매우 적었다. 그러나 개혁개방 이후 정부의 통제관리가 이완됨으로써 민간사회에 자원의 자유로운 유동과 활동공간이 생겨났다. 다른 한편 농민은 자율적인 시간 활용이 가능해졌고, 도시에서도 주5일제 근무 시행으로 시간의 자율적 활용이 증대되었다. 이는 중국 대중이 NGO 활동에 자발적으로 참여할 수 있는 배경이 되었다.

이와 동시에 중국정부 역시 대중의 자발적 참여를 장려했는데, 1993년 국무원이 반포한 <중국21세기의정>에서 “대중단체와 조직의 참여와 참여 수준은 지속가능한 발전의 목표를 실현시키는 과정이다”라고 언급하였고, 1996년 <국민경제와 사회발전9·5계획과 2010년 장기목표요강>에서도 “대중참여 기제를 건립하고 사회단체의 역할을 발휘하며 환경보호업무에 대중의 참여를 장려해야 한다”고 언급하였다. 이러한 배경에서 중국의 대중 참여도 실제로 증대하였다. 중국인민대학과 북경시 통계국의 조사에 따르면, 1996년 15세 이상의 북경시민 중 59%에 해당하는 약 507만 명이 공익활동에 참가했다.⁷¹

나. 성장과정

중국은 고대로부터 민간자치조직이 존재했었다. 칭화대학 NGO연구소의 분석에 의하면, 이러한 민간자치조직을 업종협회, 상호부조 및 자선조직, 학술성조직, 정치성조직, 문예성조직, 회당 등의 비밀조직 등 6가지로 분류하고 있다.⁷² 그러나 이들은 현재적 의미의 민간조직은 아니다. 20세기 이후 서구의 영향으로 국가에 상대적으로 독립적인 민간

⁷¹ 王謙, 劉伶玲, “北京市居民公益活動研,” 『成人高教學刊』, 1998年, 第1期 참조.

⁷² 王名, 『非營利組織管理概論』(北京: 青華大出版社, 2002), p. 41.

조직이 탄생하고 활동하기 시작했다. 그러나 1949년 사회주의국가인 중화인민공화국이 성립된 이후 중국의 NGO도 크게 전환되었는데, 1949년 이후 현재까지 중국 NGO의 성장과정은 다음 4개의 단계로 구분할 수 있다. 즉, 1단계는 1949년 중화인민공화국 성립 이후 1966년 문화대혁명 직전까지로서 초기 발전기이며, 2단계는 1966년부터 개혁 개방정책이 결정된 1978년까지로서 정체기에 해당한다. 3단계는 1978년부터 1995년까지로서 회복기이며, 4단계는 1995년 이후 현재까지의 성장기로 구분한다.⁷³

그러나 중국 민간조직과 국가와의 관계 변화라는 측면에서 구분하면, 개혁개방정책이 결정된 1978년과 민간조직을 법적으로 용인한 1998년이 중요한 기준이 된다. 이를 기준으로 다시 구분하면, 중국 NGO의 발전과정은 3개의 단계, 즉 1949년부터 1978년까지의 암흑기 내지 정체기, 1978년부터 1998년까지의 전환기 내지 회복기, 1998년 이후 현재까지의 성장기로 나누어 설명할 수 있다.⁷⁴

(1) 제1단계

중국의 NGO는 1949년 중화인민공화국 성립 이후 개혁개방정책이 결정된 1978년 11기3중전회까지의 암흑기 내지 정체기를 보냈다. 이 시기 중국은 모든 자원을 동원해 국방우선과 중공업우선의 발전전략을 추진했다. 전체주의 사회였던 중국은 사회 대부분의 자원에 대한 통제와 분배권을 국가가 장악하고 있었고, 개인도 반드시 국가의 제도적 안배 즉, 단위제도, 호적제도, 신분제도를 거쳐야만 가장 기본적인 생활을 영위할 수 있었다. 이러한 계획체제와 상응하는 사회구조와 사회조직 제도는 ‘강한 국가, 약한 사회’의 특징을 보였는데, 이 시기 비정부조직 특히 순수민간조직은 거의 존재할 수 없었다.

⁷³ 陳向陽, “非政府組織在中國的現象及挑戰,” 『現代國際關係研究』, 2005年, 第5期.

⁷⁴ 范麗珠, 『全球化下的社會變遷與非政府組織』, pp. 352~358.

1950년 중국정부는 <사회단체등기임시처리법>을 제정하고, 이 법에 의거해 사회주의 국가 이전에 존재했었던 사회단체들을 정리, 재건, 합병하였다. 그리고 국가의 관할 하에 두는 새로운 조직들을 재건하였다. 예를 들면, ‘중국문학예술계연합회’, ‘중국작가협회’, ‘중국과학기술협회’, ‘중국인민대외우호협회’ 등이 그것이다. 1950년에는 ‘중국복지기금회’를 ‘중국복지회’로 개명하였고, 1952년에는 ‘중국국제무역촉진위원회’와 ‘중국적십자회’를 만들었다. 이들 조직들을 전국성 조직의 인민단체로 조직하였는데, 총부는 대부분 북경과 상해에 두었고, 지방성 조직은 매우 적었다. 이들 조직과 정부의 관계는 매우 밀접하여 정부의 행정기능 중 일부를 이들이 담당하고 있었다. 예를 들면, 1952년 성립된 ‘중국무역촉진회’는 대내적으로는 국무원이 부여한 임무를 담당했고, 대외적으로는 민간단체로서 경제무역업무를 담당했다.⁷⁵

이 시기 사회단체나 민간조직은 엄격한 의미에서 볼 때 일반적인 NGO는 아니었으며, 더욱이 전통적 의미의 사회단체나 민간조직과도 달랐다. 대부분이 정부기관의 행정 권력과 관리기능의 연장선상에 있었으며, 민간단체의 활동범위와 서비스대상 그리고 사회적 영향 등이 극히 제한되어 있었고, 자율성도 거의 없었다.

(2) 제2단계

제2단계는 1978년 11기3중전회에서 개혁개방 정책을 추진한 이후 중국 국무원이 <민간설립비기업단위등기관리조례>를 반포한 1998년 10월 25일까지이다. 이 시기는 시장경제가 도입되고 확대됨에 따라 중국 정부의 사회에 대한 통제와 관리도 약화됨과 동시에 사회의 자율성이 크게 증대된 시기이다. 이에 따라 중국 내 NGO가 양적으로 괄목할만한 성장을 이룩했다. 중국 민정부의 통계에 따르면, 1989년 전국조직과 지방조직은 각각 1,600개, 20여만 개로 개혁개방 이전과 비교했을 때

⁷⁵ 民政部編, 『中華人民共和國民政法規匯編』(北京: 華夏出版社, 1994), p. 852.

각각 16배, 33배 증가했다. 이 같은 증가추세는 천안문 사건 이후 사회단체에 대한 정돈작업을 거치면서 현저하게 둔화되었다. 1989년 10월에 국무원이 <사회단체등기관리조례>를 발표하고, 소위 ‘이중관리체제’를 확립하면서 사회단체에 대한 통제에 나섰다.⁷⁶

그러나 1992년 사회주의시장경제체제를 공식적으로 선포한 후 시장경제가 본격적으로 확대되면서 사회단체도 다시 증가하기 시작했다. 사회에 대한 정부의 직접적인 통제에서 시장을 매개로 한 관리로 전환됨에 따라 정부의 부속단체들이 사회단체로 대폭 전환되었기 때문이었다. 최고의 정점을 보인 시기는 1996년으로, 당시 전국조직은 1800개, 지방조직은 20만개에 달했다.

사회단체의 유형도 다양화되었는데, 학술성단체, 업종성단체, 전문성단체, 연합성단체 등이 사회단체의 기본 유형이 되었다. 이 시기 중국 사회단체의 규모와 조직구조도 다원화되었고, 사회단체 간의 분화와 분층도 가속화되어 사회단체간의 차이도 현저하게 증가하였다.⁷⁷ 구체적으로 중국인이 외국인과 함께 사회단체를 조직하기도 했고, 중국의 사회단체와 외국의 사회단체 또는 국제기구가 중국 내에 사회단체를 조직하는 경우도 많았다. 이로 인해 관변 성격의 사회단체들만이 아니라, 민간 성격의 사회단체들도 우후죽순처럼 등장하기 시작했다. 이처럼, 2단계에서 중국의 사회단체는 점차 확대되는 시장경제와 함께 1단계와 달리 크게 전환하게 되었으며, 점차 국가로부터 독립된 사회역량으로 성장하기 시작하였다.

(3) 제3단계

제3단계는 국무원이 <민간설립비기업단위등기관리조례>를 제정한 1998년 10월 이후 지금까지의 시기이다. 중국은 1989년 10년 동안 사회

⁷⁶ 장영석, “중국시민사회를 둘러싼 논쟁과 NGO 태동의 의미,” 한국비교사회학회 편, 『발전사회학』(서울: 아르케, 2002), p. 198.

⁷⁷ 民政部編, 『中華人民共和國民政法規匯編』, pp. 845~846.

단체에 대한 관리 경험을 기초로 1998년 <사회단체등기관리조례>를 새로 수정하였는데, 중국정부의 입장에서는 다원화되고 다양화된 사회단체에 대한 관리를 엄격히 할 필요성이 대두되었기 때문이었다. 이에 따라 본 <조례>는 사회단체를 ‘중국국민이 자원하여 구성한 것으로서 회원의 공동의 의지를 실현하고 그 장정(章程)에 따라 활동하는 비영리성 사회조직’으로 규정하고 있다.⁷⁸ 이를 통해 중국 내에서 부문별하게 성장하는 사회단체를 안정적으로 관리할 수 있었다.

그러나 이 시기 무엇보다 중요한 특징은 진정한 민간조직이 출현하여 사회단체와 함께 민간설립비기업단위가 중국의 양대 민간조직으로 출현하였다는 점이다. 실제로, <표 IV-2>에서 보듯이 1998년까지 중국 당국이 공식 집계한 비정부기구(NGO)에 사회단체만 있었지만, 1999년 이후에는 민간설립비기업단위가 주요 항목으로 자리하고 있다. 더욱이 사회단체의 수는 감소했다가, 다시 증가하는 추세에 있는데 반해 민간설립비기업단위의 경우는 폭발적으로 증가하고 있음을 알 수 있다.

구체적으로 2004년 말까지 전국에 등록된 사회단체는 15만 3천개로 전년에 비해 7.7% 성장하였다. 그 중 전국성 사회단체는 1,673개, 성(省)급 이내에서 활동하는 사회단체는 2만563개, 지(地)급 및 현(縣) 이상에서 활동하는 사회단체는 5만424개이다. 민간설립비기업단위의 경우, 2004년 말까지 13만 5천개로 전년에 비해 8.9% 증가했다. 그 중에 교육계, 6만9천개, 위생계 2만8천개, 문화계 3,139개, 과학기술계 5,824개, 체육계 3,441개, 노동계 1,100개 민정계 9,658개 사회중개서비스계 1,275개, 법률서비스계 546개이다.⁷⁹

⁷⁸ 國務院法制辦編, 『中華人民共和國新法規匯編』(北京: 法制出版社, 1999), p. 103.

⁷⁹ 民政部, 『民政部公布2004年民政事業發展統計報告』, <<http://www.chinanpo.org>> (검색일: 2005. 8. 20).

<표 IV-2> 중국 NGO의 성장 추이

(단위: 만개, %)

	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
사회단체	18.1	16.6	13.7	13.1	12.9	13.3	14.2	15.3
민간설립비 기업단위			0.6	2.3	8.2	11.1	12.4	13.5
사회단체 년도별 성장률	-1.6	-9	-9	-4.6	-1.6	3.1	6.8	7.7

출처: 中國民政部, 2005.

이는 중국 내에서 민간성격의 NGO가 증가하고 있음을 단적으로 보여주는 통계이며, 이러한 변화추세를 반영한 것이 <민간설립비기업단위등기관리조례>의 제정이라 할 수 있다. 이 <조례>에 따르면, 민간설립비기업단위란 ‘기업사업단위, 사회단체와 기타 사회역량 및 공민 개인이 비국유자산을 운용하여 비영리성 사회서비스 활동에 종사하는 사회조직’을 말한다.⁸⁰ 뒤이어 중국은 1999년 정부기구개혁 시 기존의 ‘사회단체관리사(社會團體管理司)’를 ‘민간조직관리국(民間組織管理局)’으로 승격, 개명하였다. 이는 중국이 전국성 민간조직에 대한 관리를 강화하려는 시도이자, 사회단체를 민간조직으로 용인하였음을 의미하는 것이다.

이상에서 보는 바와 같이, 중국에서 NGO의 성장과정은, 개혁개방 이전에는 인민단체, 개혁개방 이후에는 사회단체, 1998년 이후에는 민간설립비기업단위로 변화, 발전되었음을 알 수 있다. 이 시기 중국 NGO의 주요 현황은 다음에서 자세히 분석할 것이다.

⁸⁰ 國務院法制辦編, 『中華人民共和國新法規匯編』, p. 114.

4. NGO의 주요 현황

가. 법적 지위와 조직현황

(1) 법률적 지위

중국 NGO의 법률적 근거는 1998년에 국무원이 반포한 <사회단체등 기관리조례>와 <민간설립비기업단위등기관리임시조례(民辦非企業單位登記管理暫行條例)> 그리고 <기금회관리법(基金會管理辦法)>이다. 기금회는 사회단체의 일종으로 분류하고 있어 앞의 두 개 법률이 중요하다. 여기에다 실무적인 차원에서 NGO의 등기관리를 담당하는 민정부와 NGO의 업무주관단위인 국무원의 각 부·위원회 그리고 지방정부 등이 반포하는 행정법규와 규범성 문건도 있다.

이러한 법에 따르면, 중국의 NGO는 민정부와 업무주관단위의 이중 관리를 받는다. 구체적으로 업무주관단위는 NGO의 등기신청, 변경 등의 절차와 사업 활동, 예산 등을 관리, 심의하고 민정부는 NGO의 위법 행위를 감독하고 행정처벌을 결정한다. 일반적으로 민정부가 업무주관 단위의 협조를 얻어 최종적으로 결정한다고 보면 된다. NGO에 대한 행정관리는 상당히 엄격하게 이루어지는데, ‘중국’, ‘전국’, ‘중화’의 명칭 사용을 금지하고 있고, 50명 이상의 회원 및 상근종사자, 고정된 주소지, 10만 위안 이상의 자금(지방성 단체는 3만 위안 이상), 법인체 자격 등을 보유하고 있어야 등기가 가능하다.

또한 매년 활동내용과 재정 및 인사상황에 대한 심사를 거쳐 위법행위가 발견될 시에는 등록을 취소할 수 있다. 이로 인하여 등록이 취소된 사회단체가 2003년 한 해에만 7,490개였으며, 민간설립비기업단위는 더 많은 11,295개나 되었다. 또 사회단체는 주요 활동 즉 연례대회, 탈지역적 활동, 해외인사 혹은 조직이 참여하는 활동 및 대중에게 개방되는 활동 등에 대해서는 사전에 주관부문에 보고하고, 민정부문이 관리를 파견하여 참관하도록 해야 한다.⁸¹ 특히, 업무주관부문을 통한

NGO의 정부와의 연계는 중국특유의 반관반민의 NGO를 양산하는 기제가 되고 있으며, 동시에 NGO가 정부의 지지를 획득하는 하나의 방식이 된다. 또 국가는 이러한 방식을 통해 NGO를 내부로부터 철저하게 통제하는 목표를 실현할 수 있다.

(2) 조직현황

일반적으로 조직의 구조는 해당 조직이 합법적이고 민주적인 조직인가, 자율성을 갖고 있는가를 알아보는데 중요한 기준이 된다. 그러나 다양하게 구성되어 있는 중국의 모든 NGO의 조직을 일률적으로 살펴볼 수는 없기 때문에, 여기에서는 ‘반관반민’의 성격을 갖고 있는 중국 NGO의 특성을 감안해 ‘위로부터의’ NGO와 ‘아래로부터의’ NGO로 구분해서 그 조직운영 및 절차를 살펴보고자 한다.⁸²

물론 중국의 NGO가 위의 두 가지 유형으로 명확하게 구분되는 것은 아니나, 의사결정구조와 간부선발이 정부에 의존적인 위로부터의 NGO와 그렇지 않은 아래로부터의 NGO로 구분할 경우, 일반적으로 중국의 NGO중 약 70%는 위로부터의 NGO에 가깝다. 즉, 이들은 업무주관부문이 파견과 임명을 통해 간부를 직접 선발하거나 조직의 책임자가 추천한 후 주관부문이 비준하는 과정을 거쳐 선발된다. 반면에 아래로부터의 NGO 유형에 가까운 경우는 조직의 장정(章程)이나 규정에 따라 간부를 선발하며, 약 30% 수준에 머물러 있다. 이처럼 중국 NGO의 대부분은 독립된 인사임면권이 없으며, 책임자도 실질적으로는 NGO에 대한 관리통제권이 없는 경우가 많다. 이 인사권은 업무주관부문이 NGO를 통제하는 주요 수단이 되고 있으며, 심지어 개별 업무주관부문이 NGO를 통해 자기 부문의 이익을 획득하는 수단이 되기도 한다.

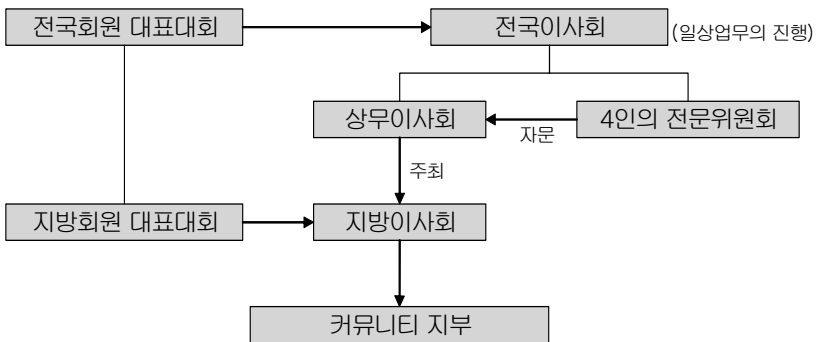
⁸¹ 박윤철, “중국의 비영리조직 성장과 시민사회발전,” 『중국학연구』, 제33집 3호(2005, 9), pp. 582~583.

⁸² 王名, 李妍焱, 岡實美惠子, 『中國のNPO』(東京: 第一書林, 2002), pp. 112~115.

또한 위로부터의 NGO에 가까운 경우, 이사회 혹은 전체회의 등 공식적인 정책결정기구를 두고 있는데 반해, 오히려 아래로부터의 NGO에 가까운 경우는 공식적인 정책결정기구를 두고 있지 않다. 이는 위로부터의 NGO는 정부조직으로부터 NGO로 전환되었거나 그 영향을 강하게 받은 결과로 해석된다. 반면에 아래로부터의 NGO는 전체 구성원의 협상에 의해 정책을 결정하거나 한 명 또는 두 명 이상의 명망가에 의해 정책을 결정하기 때문인데, 반드시 민주적인 절차라고 평가하기는 어렵다. 하지만, 의사결정과정에서 정부로부터의 일정한 자율성을 확보하고 있는 것으로 평가할 수는 있겠다.

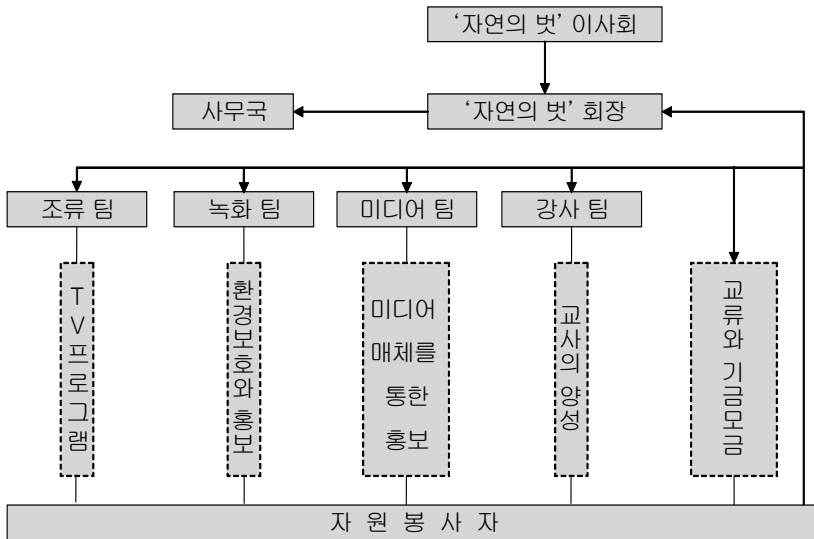
이와 같은 중국 NGO의 특성을 고려해, 위로부터의 NGO에 해당하는 대표적인 사례인 ‘중국계획생육협회’와 아래로부터의 NGO에 해당하는 대표적인 사례인 ‘자연의 벗’의 조직을 비교하면 다음과 같다. 먼저, 중국계획생육협회(中國計劃生育協會)는 전국적으로 활동하는 공익형 NGO로서 1980년에 사회단체로 설립될 당시에는 정부의 부속기관이었으나, 1980년대 후반부터 지방조직을 정비하고 현재는 100만개 정도의 지방지부 8,000만 명 이상의 회원을 가지고 있는 거대조직이 되었다. 중요한 자금지원은 정부의 원조이며 여전히 정부의 영향을 많이 받고 있다. 그 조직구성은 기본적으로 정부조직의 형식을 따르고 있다.

<그림 IV-1> 중국계획생육협회의 조직구성



출처: 王名, 李妍焱, 岡實美惠子, 『中國のNPO』(東京: 第一書林, 2002), p. 114.

<그림 IV-2> 자연의 벗의 조직구성



출처: 王名, 李妍燦, 岡實美惠子, 『中國のNPO』(東京: 第一書林, 2002), p. 114.

이와는 대조적으로 전국적으로 활동하는 NGO인 자연의 벗의 조직 구성은 상하관계에 기초해서 지부를 설치하지 않고 사업별 단위로 담당 팀을 만들어 운영하고 있다. 여기에는 39인의 이사로 구성된 이사회가 있으나, 이들은 각자의 직업을 가지고 있거나 원거리에 거주하고 있기 때문에 리더십을 발휘하기 힘들다. 일상적으로 리더십을 발휘하는 사람들은 회장을 중심으로 한 소수의 책임자이며, 사무국은 회장의 의지를 시행하는 역할을 담당한다.⁸³ 이러한 아래로부터의 NGO의 경우는 학식 및 경험이 많은 명망가에 의해 창설되고, 그의 지도와 헌신에 의한 조직이 유지되고 발전되는 특성이 있다.

⁸³ 孫志祥, “北京市民間組織個案研究,” <<http://www.chinanpo.org/cn>> (검색일: 2005. 8. 23).

나. 주요 현황분석

여기에서는 중국 NGO의 현황을 소개하고 분석하고자 한다. 다만, 신뢰할만한 통계자료의 미비와 직접적인 중국 현지조사의 한계로 인해, 부득이 중국 내에서 NGO연구에 권위 있는 칭화대학 NGO연구센터의 조사에 의존하고자 한다.⁸⁴ 이 조사가 중국의 필요에 의해서 이루어졌다는 점과 조사시점(2000년)에서 오는 한계를 감안하여 가능한 한 중국 NGO의 현황을 파악하는데 유용한 부분만 인용하였다.

(1) 활동영역 및 방식

(가) 활동영역

NGO의 활동영역은 NGO를 분류하는 기준 중의 하나이며, NGO의 활동영역을 이해하면 중국 NGO의 기본 현황을 파악할 수 있다. 이에 대해 칭화대학 NGO연구센터의 조사결과에 의하면, 중국 NGO의 활동영역은 27개로 분류된다. 이를 정리한 것이 <표 IV-3>이다. 이에 따르면, 중국 NGO의 활동영역이 하나의 영역으로 국한되지 않고 평균 4.15개에 달했으며, 일부 NGO는 10여개에 이르렀다. 사회봉사분야에서 활동하는 NGO가 44.63%로 가장 많았고, 그 다음으로는 42.51%의 조사연구분야와 39.99%의 업종협회 및 학회분야가 뒤를 이었다. 가장 적은 활동분야는 사립대학과 사립초중고등학교 분야로서 각기 1.13%와 1.99%를 나타냈다.

⁸⁴ 『中國NGO問卷調查的初步分析』, <<http://www.chinanpo.org/cn>>. 이 자료는 1998년 출간된 『중국사회단체대전(中國社會團體大全)』과 1999년 출간된 『중국사회단체(中國社會團體)』 등에서 선정한 중국 NGO 5,000개에 대해 설문조사를 실시해 회수한 1,508개의 결과를 통계화한 것이다.

<표 IV-3> 중국 NGO 활동영역의 분포

활동영역	비율(%)	활동영역	비율(%)
문화, 예술	34.62	동물보호	3.12
체육, 오락	18.17	커뮤니티발전	17.04
클럽활동	5.31	물류관리	6.17
사립학교	1.99	취업과 재취업봉사	15.85
사립대학	1.13	정책자문	21.88
직업, 성인교육	14.19	법률자문 및 서비스	24.54
조사연구	42.51	기금회	8.62
의료, 재활	10.54	자원봉사협회	8.16
양로원	7.03	국제 교류	11.47
심리상담	9.75	국제원조	3.32
사회봉사	44.63	종교단체	2.52
방재, 구제	11.27	업종협회, 학회	39.99
빈곤지원	20.95	기타	20.56
환경보호	9.95		

출처: 『中國NGO問卷調查的初步分析』, <<http://www.chinanpo.org/cn>>.

*주: 복수응답

활동영역에서 볼 때, 첫째, 개혁개방 이후 중국 경제분야의 사회중개 조직인 업종협회와 학술연구분야의 중개조직인 학회가 크게 발전했는데, 이는 정부직능전환과 사회주의시장경제체제의 건설의 수요가 반영된 것이다. 즉, 정부의 기업관리와 정부의 과학연구관리에 대한 제도의 건립은 부분관리에서 업종관리로, 정부관리에서 학회관리로 전환되었음을 의미한다. 아울러 업종협회를 거쳐 각 기업의 요구를 반영시키고, 학회를 거쳐 학자의 건의를 반영하여 정부와 기업간, 정부와 학자 사이의 제도화된 통로를 만들었다.

둘째, 중국 대부분의 NGO는 사회서비스와 조사연구의 기능을 가지

고 있다. 그것은 개혁개방 이후 국가의 사회서비스 분야와 조사연구 분야의 NGO에 대한 필요를 반영하는 것이다. 즉, 정부기능전환 이후 계획경제시기 정부가 담당하던 복지서비스가 점차 NGO를 통해 제공됨을 의미한다. 이는 선진국가의 발전경험과 유사하다.

(나) 활동방식

중국 NGO의 활동방식은 주로 서비스제공(59.4%), 교류(58.7%), 선전(58.6%), 연수훈련(57.0%), 조사연구(46.4%), 자료수집과 정보제공(41.0%)에 많이 의존하는 것으로 나타나, 중국의 NGO는 사회경제 생활 중에 주로 중개성, 협조성 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 반면에 자선공연, 바자회(6.6%), 경영체설치(7.2%), 상업성활동(7.4%) 등의 활동방식은 적어 영리성 목적의 활동에 많이 참여하고 있지 않음을 알 수 있다. 이는 비영리성 조직인 NGO의 특성을 반영하는 당연한 결과이지만 자금조달의 측면에서는 한계가 있음을 알 수 있다.

<표 IV-4> 중국 NGO의 활동방식

활동방식	비율(%)	활동방식	비율(%)
서비스제공	59.4	계몽성활동의 전개	18.9
교류	58.7	자금제공, 물자 등 원조	18.8
선전	58.6	출판물	16.1
배양, 연수, 훈련	57.0	핫라인서비스	9.7
조사연구	46.4	상업성활동	7.4
자료수집, 정보제공	41.0	경영체설치	7.2
정책건의, 제안	38.5	자선공연, 바자회	6.6
기층조직 교육	30.5	기타	6.3

출처: 『中國NGO問卷調查의初步分析』, <<http://www.chinanpo.org/cn>>.

*주: 복수응답

(다) 활동범위

조사에 의하면, 중국 NGO의 68.7%가 하나의 시, 구, 현의 범위 내에서만 활동하며, 두 개 혹은 두 개 이상의 시, 구, 현의 범위 내에서 활동하는 8%의 NGO를 포함한다면, 76.7%의 NGO가 지방 차원의 성격에 머무르고 있다. 이 보다 큰 하나의 성, 자치구, 직할시 내에서 활동하는 8.6%의 NGO를 포함한다면 중국 NGO의 지리적 활동범위는 크지 않다. 성 단위를 넘어서 홍콩, 마카오, 대만을 포함한 중국대륙 전체에서 활동하는 전국성 NGO는 7.2%에 불과하다. 그리고 중국과 해외 모두에서 활동하는 국제성 NGO는 5.1%인데, 그 중 불과 0.1%만이 중국이 아닌 해외에서만 활동하고 있어 중국 NGO의 대부분은 국내 그것도 지방 차원에 머무르고 있음을 알 수 있다.

(2) 시설 및 인력현황

(가) 시설

중국 NGO의 46.6%는 업무주관부문에서 제공하는 사무실을 사용하고, 31.9%는 전용 사무실을 소유하고 있으며, 8%는 사무실을 임대해서 사용하고 있다. 8%의 NGO는 아예 사무실이 없고 극히 일부이기는 하나 1.7%의 NGO는 개인 가정을 사무실로 사용하고 있어 영세성을 면치 못하고 있다. 또한 절반에 가까운 NGO가 업무주관 부문의 지원에 의존하고 있어 자율성의 발전에 한계로 작용할 것으로 보인다. 다만, 역시 절반에 가까운 NGO가 업무주관 부문에 대해 상대적으로 자율성을 확보하고 있는 점도 발견되는데, 이는 향후 NGO의 발전에 긍정적인 측면이라고 볼 수 있겠다.

(나) 인력

중국 NGO의 직원은 크게 전문종사자, 겸직종사자, 자원봉사자로 구성된다. <표 IV-5>를 보면, 조사에 응답한 전체 1,313개 NGO 중에

6.9%는 전문종사자가 없고, 33.5%는 1명에서 4명 사이의 전문종사자를 두고 있으며, 38%는 5명에서 9명 사이의 전문종사자를 두고 있다. 10명 이상의 전문종사자를 두고 있는 NGO도 19.4%나 되며, 심지어 40명 이상의 전문종사자를 두고 있는 NGO도 2.2%가 있다. 겸직종사자의 경우, 1명에서 4명 사이에 해당하는 NGO 가장 많고, 5명에서 9명 사이에 해당하는 NGO가 그 다음으로 많다. 자원봉사자의 경우, 34.4%에 해당하는 NGO가 단 1명의 자원봉사자도 없는 반면, 18%에 해당하는 NGO는 40명 이상의 자원봉사자 있다.

<표 IV-5> 중국 NGO의 인력 현황

(단위: 명/%)

조직규모	전문종사자	겸직종사자	자원봉사자
0	6.9	4.6	34.4
1-4	33.5	44.3	17.5
5-9	38	21.3	11.8
10-14	10.2	9.2	7.7
15-39	9.2	10.6	10.6
40이상	2.2	4.5	18

출처: 『中國NGO問卷調查的初步分析』, <<http://www.chinanpo.org/cn>>.

전체 NGO의 전문종사자와 겸직종사자의 연령별 구성을 보면, 30세 이하의 비중이 30.47%, 30세에서 49세의 비중은 44.97, 50세 이상의 비중은 24.55%로서, 중년의 비중이 제일 많고 그 다음으로 청년, 노년의 순이어서 비교적 합리적이고 보편적인 연령구성을 보이고 있다. 직원의 학력 수준을 보면, 중졸이하의 비중은 11%, 고졸은 31.7%, 전문대졸은 27.4%, 대졸은 27.8%, 대학원 이상은 2.07%로 나타나, 전체 중국의 학력수준과 유사한 분포를 보이고 있다.

(3) 재무상황

(가) 수입

<표 IV-6> NGO의 재정수입 구성

유형	비율(%)
정부출연금과 보조금	49.97
회비	21.18
영업성소득	6
기업찬조금과 사업 경비	5.63
정부의 사업경비	3.58
기부금	2.18
개인 찬조금	1.98
전년도 이월금	1.83
국제기구, 해외 정부 및 기구의 지원금	1.64
자본운영소득	1.21
국내 기금회의 지원금	0.50
대출금	0.28
기타	4.14

출처: 『中國NGO問卷調查的初步分析』, <<http://www.chinanpo.org/cn>>.

중국 NGO의 재정수입은 정부출연금과 보조금이 약 50%를 차지할 정도로 정부에 대한 의존도가 높은 편이다. 두 번째로 높은 비중을 차지하고 있는 유형은 회원들의 회비로 21.18%를 차지하고 있는데, 이 두 가지 유형이 전체 재정수입의 대부분인 70% 이상을 차지하고 있다. 나머지 재정수입 방식을 모두 합쳐도 30% 미만에 불과해 중국의 NGO는 재정상 다음과 같은 특성을 보인다. 첫째, 정부지원금의 성격이 사업성 경비가 아니라 주로 출연금과 보조금 위주여서 NGO의 경쟁력을 높이는데 커다란 도움이 되지 않는다. 둘째, 기업의 지원금이 비교적 낮은 비중을 차지하고 있어 중국의 NGO와 기업 사이에 협력적인 관계가 형성되어 있지 않음을 알 수 있다. 셋째, NGO의 영업성 소득의 비중

이 매우 낮은 6%에 머물러 있어 다른 유형 특히 정부에 대한 재정의존도를 높이는 결과를 낳고 있는데, 이는 결과적으로 NGO의 재정적 독립과 그에 따른 자율성 증대를 저해시키는 원인이 된다.

(나) 지출

NGO의 재정지출구성을 보면, 통신비, 선전비, 물품구입비, 자문비 등의 활동비의 비중이 제일 높은 45.51%를 차지하고 있고, 그 다음으로 임금, 상여금, 보조금, 사회보장비용 등의 인건비성 지출로서 34.16%를 차지하고 있다. 이밖에 운영비의 비중은 10.52%, 경상비의 비중은 4.03%를 각각 차지하고 있다. <표 IV-7>에서 보듯이, 일본 NGO의 재정지출 구성과 비교해보면, 중국 NGO의 재정지출은 인건비성 지출이 너무 높고 상대적으로 활동비가 낮은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이는 중국 NGO의 재정규모가 열악한 상황에서 기인하는 것으로, NGO의 진정한 설립목적에 부합한 활동을 활발히 전개하지 못하고 존립과 유지에 급급한 수준임을 반영하는 것이다.

<표 IV-7> 중국과 일본 NGO의 재정지출 구성 비교

(단위: %)

지출유형	중국 NGO(1998)	일본 NGO(1995)
활동비(통신비, 선전비, 물품구입비, 자문비)	45.51	80.1
인건비(임금, 상여금, 보조금 및 사회보장비)	34.16	4.3
운영비(사무실 운영)	10.52	5.9
경상비(수도, 전기, 가스 등 사용료 및 임대료)	4.03	2.0
기타	6.05	4.9

출처: 『中國NGO問卷調查的初步分析』, <<http://www.chinanpo.org/cn>>.

5. NGO의 한계 및 발전추세

가. 한계

앞에서 살펴보았듯이, 중국의 NGO는 분명 양적인 성장을 보였다. 1996년에 최고봉에 이르렀던 중국의 NGO는 중국정부의 정돈과 관리로 성장속도가 다소 완화되긴 했지만, 앞의 <표 IV-2>에서 보듯이 다시 안정적인 성장 속도를 유지하고 있다. 특히 민간설립비기업단위는 지속적인 고도성장 추세를 여실히 보여주고 있다.

그러나 이러한 괄목할만한 양적 증가에도 불구하고, 선진국과 비교할 때 그 양적 수준은 여전히 한계를 보이고 있으며, 기타 제3세계국가의 수준에도 상당히 미달된다. 프랑스와 미국의 경우 인구 만 명당 민간조직 수가 각각 110개와 52개이며, 아르헨티나와 싱가포르의 경우 각각 25개와 14.5개이나 중국의 경우 겨우 2.1개에 지나지 않는다.⁸⁵

더욱이 중국 NGO의 양적 성장이 곧바로 질적 성장을 의미하지도 않는다. 중국의 NGO를 대상으로 한 설문조사의 결과를 보면, 중국 NGO는 자금의 부족을 가장 큰 문제로 인식하고 있음을 알 수 있다(<표 IV-8> 참조). 이어 사무 공간 및 시설의 부족, 인재, 정부 지원의 부족, 조직내부의 관리 등을 NGO가 직면하고 있는 문제로 답하고 있다. 여기에서 사무시설 역시 자금문제로 귀결시킬 수 있으며, 조직관리와 교육문제 등은 인력문제로 귀결시킬 수 있기 때문에 중국 NGO의 가장 큰 문제점은 자금과 인력의 부족으로 압축된다.

⁸⁵ 廖鴻, 「民間非營利組織發展的機遇與挑戰」, <<http://www.chinanpo.org/cn>> (검색일: 2005. 8. 23.).

<표 IV-8> NGO가 직면한 주요 문제

유형	비중(%)
자금부족	41.4
사무 공간 및 시설 부족	11.7
인재결핍	9.9
정부의 지원 부족	8.5
조직내부의 관리문제	7.5
정보교류와 교육훈련의 부족	5.2
사회적 반응의 결여	3.6
관련 법률과 법규의 미비	3.4
사업 프로그램 결여	3.0
존재하지 않는 문제	1.8
정부의 간섭이 강함	1.1
기타	9.3

출처: 『中國NGO問卷調查的初步分析』, <<http://www.chinanpo.org/cn>>

사실, NGO의 자금충당은 민간과 기업으로부터의 지원과 모금이 주류를 이루어야 하나, 중국 경제발전 수준이나 사회기부에 대한 의식 수준이 아직은 낮기 때문에 이를 충족시킬 수 는 없다. 이러한 환경에서 중국의 NGO는 대부분이 정부의 지원금에 의존하게 된다. 또한 NGO를 운영하는 간부나 자원봉사자의 경우에서도 마찬가지이다. 앞의 현황에서 지적했듯이, 중국 NGO의 간부들은 정부에서 파견되는 경우가 많다. 한 예를 들면, ‘자사회’의 경우 간부의 99%가 민정부에서 파견되거나 민정부 출신의 간부들로 구성되어 있다.⁸⁶ 이러한 간부들로 파생되는 문제점은 이들이 시민이나 민간인의 입장이 아닌 관료적 정향과 태도를 가지고 업무를 수행한다는 점이다. 따라서 진정한 의미의 NGO로 활동하고 규정되는데 한계를 갖는다.

⁸⁶ 劉燕, “中國非營利機構:舉步維艱,” <<http://www.chinanpo.org/cn>> (검색일: 2005. 8. 23).

이러한 한계는 중국 NGO의 질적 성장 수준을 파악하는 주요 지표로서 자율성 평가로 귀결된다. 즉, 인적 및 물적 자율성을 기준으로 중국의 NGO를 분류하면, 정부설립 NGO와 반관반민 NGO 그리고 민간설립 NGO로 구분할 수 있는데, 앞의 두 개는 정부주도형 NGO이며, 후자는 민간주도형 자발적 NGO로 평할 수 있다.⁸⁷

중국 NGO의 주력인 사회단체는 주로 반관반민의 형태를 띠고 있기 때문에, 국가의 행정적 통제와 사회의 자치요구를 동시에 조화시켜야 하는 명제를 안고 있다. 사회단체의 반관반민적 성격은 사회적 자원의 동원을 단순히 국가에만 의존하지 않고, 사회의 자발적 모금에 의존할 수 있는 가능성을 열어 놓고 있지만, 실제로는 주로 국가의 지원에 의존하고 있다. 민간이 자발적으로 설립한 민간주도형 조직의 경우에는 자원동원을 국가에 의존하지 않기 때문에, 상당한 수준의 자주성이 확보될 공간이 존재하지만, 여전히 강력한 국가체제는 그들을 행정체제의 틀 속에 묶어 두길 원한다.

다른 한편, 상당수의 민간주도형 조직들은 국가의 행정적 자원을 동원하고, 국가체제의 보호를 획득하기 위해 스스로 행정적 연결망 속에 들어가고자 노력한다. 따라서 정부주도형 혹은 민간주도형 조직을 막론하고 그들의 재정적 독립 수준과는 무관하게 언제나 국가의 요구를 적극적으로 수용해야 하며, 사회적 자치 요구는 국가가 승인하는 범주를 뛰어 넘을 수는 없는 것이다.⁸⁸ 이러한 한계는 일부 민간주도형 NGO조차 행정적 자원이나 권력을 동원하기 위해, 정부관료를 중요한 조직자원으로 동원하는 것을 하나의 전략으로 삼고 있다는 점에서 더욱 두드러진다.⁸⁹ 그래서 일부 민간설립 조직들도 조직적 측면에서 반관반민형 조직으로 변질되고 있는 한계를 보이고 있다.

⁸⁷ 이남주, “개혁개방 이후 중국 시민사회의 발전추세와 전망,” 『아시아의 시민사회: 개념과 역사』(서울: 아르케, 2003).

⁸⁸ 박윤철, “중국의 비영리조직 성장과 시민사회발전,” pp. 583~584.

⁸⁹ 趙秀梅, “中國NGO對政府的策略:一个初步考察,” 『開放時代』, 2004年, 第6期, pp. 5~23.

나. 발전추세: 질적 성장의 가능성

앞에서 논의한 바와 같이, 중국의 NGO는 양적인 성장에 비해 질적인 성숙도가 아직은 낮은 편이다. 특히 자율성의 측면에서 볼 때, 중국 NGO의 대부분은 준정부기관 혹은 반관반민의 성격을 갖고 있어 엄밀한 의미의 NGO로 평가하기는 곤란하다. 그럼에도 불구하고 일부 NGO는 국가로부터의 자율성을 확보하고 점차 증대시키고 있다. 비록 일부 이기는 하나, 이러한 사례를 통해 중국에서 NGO의 발전 가능성을 전망할 수 있다.

먼저, 시장경제의 심화에 따른 사회의 자율성 증대 추세를 들 수 있다. 중국은 시장경제의 지속적인 확대로 국가의 통제능력이 약화됨에 따라 국가의 능력이 미치지 못하거나 비효율성이 높은 영역에서 국가가 철수하는 현상이 보편화되고 있다. 이는 사회의 자율적 영역을 확대 시킴으로써 지금까지 중국 NGO가 성장하는 배경으로 작용하였지만, 이러한 추세는 향후에도 NGO의 자율성을 증대시키는데 여전히 유효하게 작용할 것이다.

실제로, 국가권력이 철수한 지역 단위 수준에서 다양한 사회문제를 대신하려는 지역공동체적 자치관리조직으로서의 풀뿌리조직이 활성화되고 있으며, 이러한 풀뿌리 조직은 전형적인 아래로부터의 NGO로서 국가의 재정지원이나 행정통제로부터 비교적 자유롭게 때문에 상대적으로 자주적인 NGO로 발전해 갈 가능성이 크다. 이의 대표적인 사례로 ‘상해청년회’를 거론할 수 있다. 상해청년회는 상해시를 대신하여 상해시 푸둥신구(浦東新區)에 있는 루오산(羅山)시민회관을 성공적으로 경영하여 자체적 자원동원에 성공한 바 있다. 시민회관은 먼저 시민휴식센터로 출발했으나, 지금은 양로원과 시민구조센터를 병합 혹은 설립하여 그 규모를 확대하고 있다.⁹⁰

둘째, 정부의 지원 및 정부에 의해 제공되는 환경을 들 수 있다. 이는

⁹⁰ 박윤철, “중국의 비영리조직 성장과 시민사회발전,” p. 589.

중국에서 NGO의 자율성을 제한하는 한계로 작용하고 있으면서 동시에 NGO의 활동 및 성장을 돕는 데에도 일정 부분 기여하고 있다. 중국에서 모든 NGO에 정부의 인가와 협력은 커다란 힘이 되는 경우가 많다. ‘지구촌(地球村)’의 경우, 까다롭고 복잡한 등록절차를 피하기 위해 영리단체로 공상국에 등록했음에도 불구하고, NGO로서 많은 활동을 전개할 수 있었던 이유도 민정부의 국가환경보호국의 지원과 무관하지 않다. 물론 이는 NGO가 살아남기 위해 전략적인 시도를 한 사례이지만 현 중국에서 NGO가 처한 상황을 고려하면 NGO의 성장 가능성을 여는 통로임을 부인할 수 없다. 실제로, 환경문제가 심각해짐에 따라 정부가 민간 환경보호활동을 지원함으로써 지구촌과 같은 NGO의 활동이 활발하게 전개될 수 있었다. ‘지구촌’의 예를 들면, 환경보호 관련 자료를 국가환경보호국과 공동으로 출판했으며, 북경시 선무구(宣武區)의 구정부와 연대해 푸른 사구(社區)를 위한 환경정화와 녹화사업을 전개하기도 했다.⁹¹ 이처럼, 국가와 NGO의 상호작용, 즉 상대적으로 취약한 위치에 있는 정부기관은 자신들의 역량을 강화하기 위해 정부 밖의 사회적 역량을 동원하여 사회적 여론을 환기시키고, 이를 통해 간접적으로 자신들의 중요성을 부각시키려 하는데, NGO 역시 이러한 정부기관과의 동맹관계에 의지하여 자주적인 활동공간을 확대하고 있다.

셋째, 영리추구와 비영리성의 결합을 통한 자율성의 증대 가능성을 들 수 있다. 앞서서도 살펴보았듯이 현 중국 NGO의 가장 큰 문제점은 재정확보이며, 자체 재정의 확보를 통해 정부에 대한 의존성을 줄이고 정부로부터의 자율성을 증대시키는 것이 향후 중국 NGO의 질적 성장을 담보해 줄 수 있다. 그런 점에서 현 중국의 NGO 중에 어느 정도 성공적인 활동을 하는 NGO는 대부분이 일정한 사업활동을 전개하고 있으며, 이러한 추세는 점차 증가하고 있다. 대표적으로 ‘농가녀백사통(農家女百事通)⁹²의 ‘농가녀백과(農家女百科)’ 발행이나 지구촌의 TV

⁹¹ 王名, 李妍焱, 岡實美惠子, 『中國のNPO』, pp. 121~122.

프로그램제작은 그 전형적인 예이다. ‘농가녀’의 경우, ‘농가녀백과’로부터 얻은 이익의 일부를 ‘농가녀실용기능훈련학교(農家女實用技能訓練學校)’의 자금으로 투입하고, 그 학교의 실적이 잡지의 영향력을 증대시켜 독자층의 확대에 기여하는 선순환의 기능을 달성하고 있다. 이처럼 NGO의 영리사업은 비영리사업의 활동자금을 제공하기 위한 사업에만 머무르지 않고 다른 사업의 성공을 촉진시키며, 더 나아가 새로운 고객을 획득하는 등 비영리사업과 영리사업의 상호보완과 상승관계를 구축해가는 효과를 거두고 있다.

넷째, NGO와 언론매체와의 공생관계가 확대되는 추세를 들 수 있다. 사회주의 중국사회 내에서 국가기관의 완벽한 통제 하에 있던 언론매체들이 서서히 자주적 언론보도의 폭을 넓혀가고 있다. 중국의 언론보도는 여전히 정부의 통제 아래 있지만, 정치적 위험성을 내포하지 않은 공공사무에 대한 언론의 관심에 대해서는 묵인하고 있다. 따라서 언론은 이러한 공공적 이슈를 찾아서 여론을 선점하는 것이 필요하다. 그러한 목표를 실현하는데, 가장 효용가치가 있는 대상은 공익적 목표를 추구하는 시민사회조직이다. 따라서 그들은 상호 목계적 동맹관계를 형성하게 된다. 언론은 시민사회조직의 활동에 대한 보도를 통해 자신들이 여론을 창출하고 주도하는 목적을 달성하고, 시민사회조직은 언론매체의 보도를 통해 자신들의 활동공간을 확대하고 동시에 자원동원의 기회를 증가시킨다. 이러한 공생관계는 시민사회조직이 지속적으로 시민사회의 외연을 확대시키는 것을 도와줄 것이다.

실제로, 앞에서 사례로 예시했던 ‘농가녀’의 경우, ‘농가녀실용기능훈련학교’를 포함해 여러 가지 프로젝트를 실시함과 동시에 ‘농가녀백과’를 간행하고 있다. ‘농가녀백과’의 발행부수는 20만부에 달하고, ‘농가녀’에서 추진하고 있는 프로젝트와 공조하고 있는 형태로, 농촌의 여성과 도시의 여성 근로자들의 건강, 가치관, 여성의 권리보호 등을 다루고

⁹² 농가녀백사통은 전형적인 인민군중단체로서 NGO라기보다는 사실상의 국가기관이나 다름없으나, 전국부녀연합회를 주관단체로 하면서 상당한 독립성을 갖는 단체로 성장하고 있다.

있다. ‘농가녀백과’는 농가녀의 선전 및 계몽용의 미디어를 넘어서서 사업에 없어서는 안 될 중요한 위치를 차지하고 있다.

지구촌의 경우도, 중국 중앙 TV국과 연계해 1996년부터 주 1회 방송용 환경보호에 관한 프로그램을 제작하고 있다. TV프로는 지구촌의 선전과 환경의식에 대한 계몽에만 머무르지 않고 지구촌을 지탱해주는 중요한 사업이 되었다. 이처럼, 미디어는 선전매체로서 뿐만 아니라, NGO 사업의 일부분으로서 자리매김 되고 있으며, 이러한 추세는 지속될 전망이다.

마지막으로, 세계화에 따른 국제 NGO와의 연대 추세를 들 수 있다. 1995년 북경에서 세계부녀대회가 개최된 이후 국제 NGO의 중국에 대한 관심이 제고되었으며, 국제 NGO의 중국 내에서의 활동도 크게 증가하였다. 국제 NGO들은 자금사정이 원활하지 못한 중국의 NGO, 특히 풀뿌리 NGO들과 자금지원을 통한 협력 방식으로 연계하고자 하며, 아울러 중국의 NGO들은 자금획득을 위해 국제적인 활동을 적극적으로 추진하고 있다. 이러한 국제화 추세는 중국의 NGO에 재정확보를 통한 자율성 증대만이 아니라, 선진적인 운영과 활동경험까지 전수받음으로써 질적인 성장 가능성을 더욱 제고시키고 있다.

실제로, 앞에서 사례를 들었던 지구촌과 농가녀는 물론 ‘자연의 벗’와 같은 NGO는 해외로부터의 지원이 사업활동을 유지하는 중요한 축이 되고 있다. 특히 환경운동의 경우를 보면, 중국정부도 환경운동이 국제정치 중에 차지하는 의미와 국제사회의 중국 환경문제에 대한 관심을 인식하고 있다. 따라서 중국정부는 환경운동조직을 지지하지 않을 수 없으며, 동시에 시민운동의 공간을 허용하지 않을 수 없다. 이러한 운동의 세계화추세는 환경운동에 국한된 것만 아니다. 친목적인 활동뿐만 아니라, 의료 및 사회복지 방면으로 그 범위가 점차 확대되고 있다.⁹³

⁹³ 王名, 李妍焱, 岡實美惠子, 『中國のNPO』, pp. 122~123.

6. 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이, 중국의 NGO는 반관반민의 속성을 가지고 있다. 좀더 구체적으로 구분하면, 정부에 의해서 조직된, 즉 위로부터 조직된 NGO와 시장경제의 발전과 함께 증대된 사회의 자율적 영역의 확대로 생성된 아래로부터 조직된 NGO로 구분된다. 이러한 중국의 NGO는 개혁개방 이후 시장경제의 도입으로 인한 민간사회의 성장과 함께 양적으로 괄목할만한 성장을 이룩했다. 그러나 자금, 인력, 조직 등 현황을 살펴보면, 여전히 한계는 남아 있다. 특히, 정부로부터의 자율성 확보라는 측면에서 보면, 질적인 성장은 부족한 실정이다. 이는 위로부터 조직된 NGO나 아래로부터 조직된 NGO 모두가 정부의 지원에 전적으로 혹은 상당부분을 의존하고 있는 데서도 확인할 수 있었다.

그러나 앞에서 살펴본 대로, 중국 NGO의 발전가능성은 열려있다. 중국의 시장화 추세와 사회적 역량의 강화추세는 지속될 것이며, 이는 중국 내 민간사회의 활성화와 민간사회조직의 독립적 활동을 위한 물적, 인적 토대를 제공할 것이다. NGO에 대한 통제나 탄압이 아닌 관리를 목적으로 하는 정부의 지원방침도 NGO 자율성의 저하라는 한계에도 불구하고 결국 중국 NGO 성장의 기회요인으로 작용할 것이다. 실제로 정부는 재정 및 업무의 비효율성으로 인해 사회에 대한 통제나 서비스가 원활하지 못한 부문에서 철수하고 있으며, 이러한 부문에서 중국정부는 NGO를 육성 관리하고 있다. 동시에 중국의 NGO도 이러한 공간에서 자신의 생존공간과 자율적 영역을 확대시키고 있다.

또한 NGO 역시 스스로 영리성 활동을 점차 증대시키고 있고, 이 추세는 NGO의 정부로부터의 자율성과 독립성을 향상시키는데 지대한 영향을 끼칠 것으로 보인다. 아울러, 시장화와 개방화 그리고 국제화의 추세를 되돌릴 수 없는 상황에서, 중국의 인터넷 등 언론의 발전은 중국정부의 통제를 점차 이완시킬 것이며, 중국 NGO와 언론매체의 연계와 국제 NGO와의 연대 등도 가속화할 것으로 예상된다. 따라서 향후

이러한 추세는 중국 NGO의 자율성과 독립성의 제고에 상당한 긍정적인 영향을 끼칠 것으로 예상된다.

물론 이러한 발전 추세가 단기간에 중국 NGO의 발전을 이끌 정도로 급속하게 이루어지지는 못할 것이다. 그러나 이러한 발전추세가 역전되기는 어려울 것이기 때문에, 중장기적인 관점에서 볼 때, 중국의 국가 및 사회관계의 변화는 민간사회조직의 활성화를 위한 공간을 확대시킬 것이며, 이는 더 나아가 사회의 지주적 변천을 위한 강한 추진력으로 작용할 것이다. 따라서 향후 중국의 NGO 중 반관반민의 성격이 아닌, 자율성과 독립성이 확보된 일반적 의미의 NGO가 차지하는 비중이 점차 증대할 것이다.

V

유럽 NGO의 특성과 북한

1. NGO와 유럽

유럽 NGO와 북한과의 관계가 실질적으로 설정되기 시작한 것은 1990년대 들어와서 심화된 북한의 경제난 때문이었다. 북한 당국은 1995년 수해 이후 국제사회에 적극적으로 인도적 지원을 요청해 왔으며 ‘큰물대책위원회’를 설립하여 국제사회의 지원을 총괄 조정하여 왔다. ‘큰물대책위원회’는 한시적 재해대책기구로서 서방 NGO의 지원을 접수하던 창구로 활용되어왔다. 초기에는 국제구호요원들의 수, 방문 지역 및 기간을 철저히 제한하는 등 위기상황에 대한 조사 및 평가를 어렵게 해 왔으나 점차 국제적 지원을 확대시키기 위해 유화적인 조치들을 취하는 등 NGO와의 새로운 관계 설정을 위해서 보다 적극적인 자세를 띠게 되었다.

그런데 북한 당국자들은 인도적 지원에 대한 보편적 개념에서 국제적 NGO들의 지원을 수용해 왔다고 보기는 어렵다. 다만 당면한 식량난과 경제적 문제를 해결하기 위하여 임시방편적으로 국제사회의 지원을 정치적 이해에 따라 적절히 이용하는 입장을 견지해 온 것으로 보인다. 최근 북한이 대북 인도주의 원조에 참여하는 국제기구와 비정부기구(NGO)들에게 활동중단을 요구하고 나선 것은 이를 잘 설명하고 있다. 이렇게 볼 때, 북한과 유럽 NGO들과의 체계적 관계 발전을 당분간 기대하기는 어려울 것으로 판단된다.

반면 장기적으로 볼 때 북한이 경제난을 해결하고 본격적인 경제발전을 기하기 위해서는 국제기구나 국제 NGO의 지원이 절대적으로 필요하게 될 것이다. NGO의 대북지원 활동은, 첫째 단순하게 생필품을 지원하는 순수 구호활동, 둘째, 비영리성 프로젝트를 통한 지속적인 지원 활동, 셋째, 경제적 협력 방식을 수반한 인도적 지원활동으로 구분된다. 북한은 현재 국제기구나 국제 NGO들의 활동 중단을 요구하면서도 ‘긴급구호’에서 ‘개발지원’으로 방식을 전환해서 국제적 지원을 수용하겠다는 의사를 밝히고 있다. 그러므로 향후 유럽의 비정부기구들은 대

복지원을 위해서 세 번째 지원모델인 경제적 협력방식을 수반한 인도적 활동에 초점을 맞추어야 할 것으로 보인다. 그런데 유럽의 NGO들이 이러한 북한의 요구를 어느 정도 수용할 수 있을 것인가 하는 의문이 제기된다. 따라서 유럽의 NGO들의 특성을 분석하고 유럽 NGO와 북한이 어떠한 유대관계를 발전시켜 나갈 수 있을 것인가를 전망하는 시도는 유용성을 지니고 있다.

NGO의 역사를 설명하는 데 있어서는 두 가지 방법이 있다. 하나는 NGO는 결사체(association)이며 이 경우 NGO의 역사는 결사체 운동의 역사가 그것이다. 또 다른 하나는 NGO는 결사운동의 특수한 형태이기 때문에 결사체 운동역사와 NGO 역사와는 혼동될 수 없는 것이다. 첫 번째의 경우, 비정부기구의 원조는 고대 이집트 시대로 거슬러 올라간다. 두 번째의 경우, 비정부기구의 역사는 1000년대 정도로 볼 수 있다. 비정부기구의 현대적 개념으로 볼 때는 약 3세기 정도로 거슬러 올라간다.⁹⁴ NGO에 대해서는 여러 가지 법적 개념이 존재한다. DPI (Departement de l'information des Nations unies)는 이익추구 목적 없이, 지방, 국가, 국제적 차원에서 조직된 자발적인 시민들의 단체를 NGO로 정의하고 있다. 비정부기구는 여러 가지 형태의 업무와 기능을 하고 있다. 즉 인도주의적 문제, 시민들의 걱정거리에 대한 정보, 정부 정책 감시, 지자체에 대한 정치 참여 제고 등이 그것이다. NGO들은 분석 보고서라든가 평가서를 제공한다든가 때때로는 사전 경계 메카니즘으로서도 공헌하게 되며 국제조약 등을 적용하거나 감시 감독할 수 있도록 하기도 한다. 또한 몇몇 NGO들은 인권이라든가, 환경, 건강 등과 같은 특수한 문제를 위해서 조직되기도 한다. 유엔체제와의 관계는 NGO들의 목적, 소재, 임무에 따라 달리 나타난다.⁹⁵

따라서 개념적 의미에서 NGO는 시민운동 조직들, 정부조직이 아닌

⁹⁴ Francois Rubio, *Dictionnaire pratique des Organisations non Gouvernementales* (Paris: ellipses, 2004), pp. 223~224.

⁹⁵ *Ibid.*, pp. 126~128.

다양한 사회조직들, 영리를 목적으로 하지 않는 비영리 단체(NPO)를 포괄한다. 이런 NGO에는 크게 사회 행동적 NGO와 사회 서비스적 NGO가 있을 수 있다. 시민운동이나 민중운동과 같은 사회운동 단체를 포괄하는 것이 사회 행동적 NGO에 해당하고 구호단체나 자원봉사 단체 등은 사회서비스적 NGO 범주에 들어간다고 할 수 있다.

그런데 NGO는 각국의 맥락 속에서 서로 다르게 받아들여지고 있기 때문에 한마디로 정의하기 어렵다. NGO라는 용어도 국가에 따라서 달리 나타나고 있다. 미국의 경우 실제로 많이 쓰이는 용어는 PVO (Private Voluntary Organization) 혹은 NPO(Non-Profit Organization) 이다. NPO의 경우 공식적 조직 구비, 제도적으로 정부와 독립된 민간차원, 이익배분 배제, 자주적 관리, 공공이익 추구 등의 기준을 필요로 한다. NPO는 비정부적 성격을 강조하는 NGO보다 협의적으로 인식될 수 있으나 활동분야의 측면에서는 오히려 NGO보다 포괄적인 범위를 포괄하는 것으로 인식되기도 한다.⁹⁶

또한 어느 한나라에서 NGO로 통용되고 있는 것도 다른 국가에서에서는 그렇지 않을 수도 있다. 유럽 NGO가 우리나라에서는 NGO로 인정되지 않을 수도 있다. 이처럼 NGO 개념에 대해서 일률적 정의를 내리기는 어렵다는 것이다. 그렇지만 NGO는 첫째, 일회성 캠페인에 그치지 않고 지속성을 가져야 하며 둘째, 의사결정의 자율성을 가진 상태에서 셋째, 정부 내지 정치적 영향으로부터 독립해 있고 넷째, 이윤을 추구하지 않아야 한다는 최소한의 요건은 갖추어야 한다는 것이다.⁹⁷ 그럼에도 불구하고 NGO는 특정한 지역, 특정한 역사적 환경 속에서 이루어지기 때문에 보편성보다는 특수성이 더 강조될 필요가 있다. 결국 NGO는 그 나라 고유의 맥락에서 이해하는 것이 중요하기 때문에 그 배경에 대한 이해가 선행되어야 한다.

⁹⁶ 조한범, 『NGO를 통한 남북 사회문화 교류·협력 증진방안』(서울: 민족통일연구원, 1998), p. 11.

⁹⁷ 김수현, “주요국의 NGO 현황과 제도,” 김동준 외, 『NGO란 무엇인가』(서울: 아르케, 2000), p. 90.

유럽은 18, 19세기를 거치면서 시장의 자본축적을 지원하면서 시민 사회로부터 정당성 확보를 필요로 하는 복지국가를 지향해 왔다. 그러나 유럽국가들이 추구해 온 복지국가는 시민사회의 다양한 변화요구를 충족시키는 데 한계에 부딪치면서 인종, 반전, 평화, 여성, 환경운동 등 새로운 사회운동의 분출을 보게 되는 1960년대 후반기를 맞았다. 1970년대 접어들면서 유럽국가들은 심각한 경제적 쇠퇴를 맞게됨에 따라 신자유주의적 해법을 채택하게 됨으로써 수많은 실업자, 홈리스 등 사회적 취약계층이 양산되고 이를 민간부문에서 보호해야 될 필요성이 제기되었다. 1980년대에 들어와서는 냉전의 해체와 함께 국가가 담당해 왔던 개발도상국가들의 기아, 가난문제, 인권문제 등의 해결을 위해서 시민사회의 역할과 기능이 확대되어야 한다는 인식이 팽배해지기 시작하였다. 영국의 경우 전체의 성인 반 이상이 30만개에 가까운 NPO 활동에 참여하고 있으며, 종사자도 상근으로 환산해서 25만명에 이르고 있다. 유럽의 이 같은 시민사회의 민간 조직들은 자발성(voluntary)과 비영리성(non-profit)을 추구하는 것이 대부분이다.

시민혁명을 거치면서 국가, 시장, 시민사회 간의 끊임없는 대립과 타협과정을 통해 시민들의 자발적인 참여가 긴 전통으로 뿌리 내리고 있는 것이다. 또 기독교의 박애주의적 자선활동도 이들 NPO 활동의 한축을 이루고 있다.

동시에 유럽의 시민활동은 여러 가지 비판에 직면하고 있기도 하다. 유럽의 NPO 단체들은 개발도상국의 가난과 재난을 상품화해서 정부나 국제기구로부터 기금을 확보하거나 그것을 하나의 산업화하고 있다는 비난의 목소리가 그것이다. 실제로 유럽의 주요 NPO 자금 중에서 정부의 지원이 전체 예산의 20~30%에 이르고 있으며 스웨덴의 NPO 경우 85%까지 차지하고 있는 현상을 보이고 있다. 이에 따라 유럽의 시민사회가 시민들의 지지나 동정심이 줄어가고 있는 상황에서도 성장을 지속하고 있는 것은 긴급재난구조와 관련된 공공자금의 지원에 기인한 바가 큰 것으로 알려지고 있다.

유럽에 있어서 NPO 또는 NGO는 다양한 표현으로 쓰여지고 있기 때문에 이를 일괄적으로 설명하기는 어렵다. 예를 들면, 영국에서는 자발성을 강조하는 차원에서 Voluntary Sector로 표현되고 있는 반면, 프랑스에서는 Economie Sociale(Social Economy)로 불려지면서 사회적 연대성을 강조하고 있다.

그런데 수년전부터 NGO들은 연계성속에서 유럽차원에서 재조직되고 있다. NGO들은 유럽연합 당국에 대해서 그들의 권익을 보호하기 위해서 공동으로 토론하고 재조직할 필요성을 가지고 있었다. 한편 재조직은 같은 계열에 속하는 기구들 사이에서 실행되고 있다. 예를 들면 CARE는 부뤼셀에 International CARE 본부를 두고 있으며, 'Medecins sans frontiere는 Medecins sans frontiere international'을 창설하면서 마찬가지로 길을 걷고 있으며, 'Caritas Europa et International'과 'Save The Children Alliance' 등도 이러한 예에 속한다. 또한 NGO는 테마별로 재조직되기도 한다. 인권활동연대 분야에서 일하고 있는 NGO 계열인 Voice 창설이 이를 설명해주고 있다. NGO는 그들의 직업의 기능에 따라 재조직되기도 한다. 식료품 안전 분야에서 일하고 있는 NGO들은 Euron Aid와 함께 'cooperative europeenne d'achat'를 창설하였으며 개발 NGO들은 'le Clong developpement'을 출범시켰다. 마찬가지로 빈곤과 투쟁 NGO들의 연대가 있다. 즉 'European Anti-Poverty Network'가 그것이다. NGO들은 여러 유럽연대에 소속되어 있기도 하며 Voices와 Clong에 참여하는 같은 회원들을 많이 발견할 수 있다. NGO의 이러한 연대는 'EUFORIC'라는 NGO 유럽연대에 대한 정보를 제공하는 기구를 만들기도 하였으며 이를 통해서 쉽게 관련된 모든 정보에 접근할 수 있게 하고 있다.

2. 유럽주요국들의 NGO 제도와 현황⁹⁸

가. 영국

영국에서 NPO 부문이 Voluntary Sector로 불리고 있는 것은 역사적으로 영국의 귀족이나 부유층들이 공익신탁을 만들어 박애사업을 추진하면서 중산계급 이상의 사람들 중심으로 자원봉사가 일반화 된 것에서 기인하는 것으로 보인다. 영국의 NPO는 활동의 목적이 빈곤구제, 종교진흥, 교육진흥과 같은 공익성이 인정되면 채리티(Charity)기관이라는 공식적 자격을 획득하게 되나 고유의 법인형태를 갖추고 있지는 않다. 따라서 채리티는 공익적 목적하의 사단 또는 특별법인 등 다양한 형태로 존재하고 있다. 단 이들은 유한회사, 신탁, 법인자격은 배제되어 있다. 준정부 기관인 채리티 위원회가 이러한 채리티 인정문제를 결정한다. 동위원회의 채리티 인정이 확정되면 채리티 기관으로 등록할 수 있게 되며 세제상의 우대조치를 받을 수 있지만 회계보고 책임 등의 감독을 받아야한다. 채리티 위원회는 정부와는 어느 정도의 거리를 유지하고 있는 위원들의 집합체이며 정부의 각 부처의 정치적 입장과 영향력에서는 비교적 독립적이다.

영국의 채리티 제도는 몇 가지 결점을 안고 있는 것이 사실이다. 과거에 이미 채리티 기관으로 인정받고서 공익활동을 하지 않고 있는 기관들을 허용하고 있는 맹점이 있다. 영국의 public school의 경우, 채리티 기관으로서 세제상의 특전을 누리면서도 높은 학비로 운영되는 특권계층의 사회진출을 담당하고 있는 ‘사립학교’ 교육기관으로 남아있다. 또 다른 결점으로서 국제적인 인권옹호단체인 엠네스티와 같이 여론조성을 전문으로 하는 단체는 공익적인 것이라 하더라도 채리티 기

⁹⁸ 본장은 다음의 연구들을 참조하여 정리한 것이다. 김수현, “주요국의 NGO 현황과 제도,” 김동준 외, 『NGO란 무엇인가』(서울: 아르케, 2000), pp. 91~98; 사토요시유키 지음/송석원 옮김, 『NPO와 시민사회-결사(Association)론의 가능성』(서울: 아르케, 2004), pp. 47~124.

관으로 허용하고 있지 않다. 여론조성은 불가피하게 적절한 범위내에서 부차적으로 인정되고 있기는 하나 정치적인 활동을 하게 되면 채리티 자격이 박탈될 수도 있다. 영국에는 정치적 이유나 소규모적 특성으로 인하여 채리티로 등록되지 않는 다양한 민간주도의 비영리, 공익목적의 단체가 존재하고 있다. 영국에는 미국적 개념인 NPO와 유사한 Voluntary Sector에 포함될 수 있는 채리티 이외의 다양한 민간주도의 비영리 단체들이 존재하고 있다.

영국에는 매우 많은 수의 NGO가 있으며 정부 당국은 많은 수의 NGO를 지원하고 있다. 독일이나 프랑스와 마찬가지로 몇몇 NGO가 대부분의 공공 재정 지원 및 자원을 독점하고 있다. 그 중에서 OXFAM은 약 200백만 유로의 예산을 갖고 있다. Save the Children은 153.7백만 유로, Christian Aid는 76.2백만 유로, Cafod는 36.7백만 유로의 재정을 각각 소유하고 있다. 영국의 NGO는 매우 빠른 속도로 국제적 연계망을 구축하였다. 예를 들면 OXFAM은 17개의 국제적 지부를 갖고 있는데 이들 각각의 지부는 네덜란드의 NOVIB 150.2백만 유로보다 더 많은 재정규모를 갖추고 있다. 또한 Save The Children은 상당한 정도 규모의 재정규모를 지닌 30개의 국제적 지부를 갖고 있다.

나. 독일

근대 독일에서의 NPO 섹트의 초기 발전은 전제국가에 대한 안티테제 속에서 나왔다. 가톨릭과 프로테스탄트의 결사는 때때로 전제국가에 대한 도전으로 간주되어 왔고, 이러한 도전이 지역의 상황에 따라 달리 나타났다고 하더라도 이들 결사에 대한 공적지원은 거의 없었다. 신중간층과 기존의 정치세력 간의 투쟁은 전자의 보다 큰 결사의 자유요구 속에서 나타났으며 노동자 운동은 그 자신의 결사를 형성하여 경영자나 당국의 엄격한 반대에 대항하기 시작하였다. 독일의 경우 이러한 투쟁은 상호 결렬과 단절을 경험하지는 않았고 오히려 NPO 섹터와 국가간의 상호작용의 양식으로 전개되어 온 특징을 지녔다. 이러한

상호작용은 역사적으로 억압, 수용, 협조주의(코포라티즘)이라는 형태로부터 자발적인 협동과 넓은 범위의 협조에까지 미치는 형태로 나타났다.

오늘날 독일 NPO 섹트와 국가와의 관계를 살펴보면, 보완성의 법적 및 정책상의 맥락에서 자유복지협회(NPO)는 보완성의 관계를 넘어서 국가와는 다소 복잡한 관계를 형성하고 있다. 어떤 학자는 자유복지협회는 국가가 사회서비스와 복지 영역에까지 확대되고 있는 협조주의(코포라티즘)적인 조직이라고 하고, 또 어떤 학자는 자유복지협회가 준독점체로 되면서 사회복지라는 중요한 영역을 통제하기 위한 교회와 기타의 보수주의적인 정치세력의 도구라고 보기도 한다. 사회복지협회가 효율적이고 응답적이며 분권화된 시스템의 일부라고 보는 긍정적인 학자도 있다. 정책 관련, 보완성의 원리와 자기통치(self-governance)의 원리는 결과적으로 NPO 조직이 비교적 정부의 정책결정기능에 비교적 잘 통합되고 있는 경향을 보이고 있는 것으로 인식되고 있다. 입법 분야에서 정부나 지방자치단체는 경제, 사회, 문화정책 관련, NPO 조직과 상의하는 것이 필수요건의 하나로 여겨지고 있다. 정부가 사회복지나 지원분야에 공적섹터의 조직을 설립하기 위해서는 자유복지협회(NPO)의 승인을 획득할 필요가 있다. 이 경우 보완성의 원리는 결과적으로 Neo-Corporatism 시스템으로 된다고 볼 수 있다.

독일에 있어서 1970년대 이후 시민주도적인 사회운동에의 참여가 증대해감에 따라 이들 사회운동 결사는 전국적인 결사로 조직되어 왔다. 시민주도적인 결사는 새로운 요소를 시민사회에 도입하였으나 통합화된 NPO 제도를 통해서 분권화된 결사와 그 구성원의 집중화가 나타났다. 정치적 차원에 있어서 시민주도형 조직과 자조집단의 통합은 '새로운 사회운동'의 흐름속에 1970년대 후반에 나타난 하나의 정당에 의해 이루어 졌다. 즉 '녹색 사람들'은 자조운동을 그들의 운동을 추진하는 동료로 보고 있다. 더 나아가 한 정당으로서 '녹색 사람들'은 정부와 NPO 섹터로서의 자조집단과의 사이의 매개자로 도움이 되고 있다. 지

역정치에 있어서 ‘녹색 사람들’은 풀뿌리 사람들이나 자조집단의 자주적 집단의 옹호자로서 행동한다. 새로운 사회운동, 정당, 그리고 정부와의 삼각관계는 일반적으로 독일의 NPO 섹터에 확대되고 있는 ‘보다 유연한’ 형태의 것으로 볼 수 있다. 이 삼자간의 조정은 깊이 뿌리내리고 있는 제도적 형태로서의 정치적 통합의 안정성을 나타내고 있는 것이다.

독일 NPO 섹터의 발전과 개념화를 보면, ‘NPO 중심’ 대 ‘국가중심사회’라는 이분법의 적용이 무리라는 사실을 발견하게 된다. 독일에서는 공적인 것과 사적인 것의 비영리조직 섹터는 때로는 싸워왔으나 상호서로 보완하면서 발전을 거듭해 왔다고 볼 수 있을 것이다. 현재 독일의 NGO 현황을 살펴보면 다음과 같다.

독일의 NGO는 1950년대 후반에 등장하였다. 프랑스와 마찬가지로 독일의 NGO는 몇몇 주요 NGO에 자원이 집중되어 있음을 알 수 있다. 독일의 10개 NGO들이 후원금 70%를 차지하고 있다. 5,700여명의 자원봉사자 중 97%가 10%의 NGO에서 일하고 있는 실정이다. 종교적 NGO가 매우 중요한 비중을 차지하고 있다. 프랑스의 행정집계에 따르면 독일에서는 약 1,100개의 NGO가 존재하고 있는 것으로 나타났다. 1,100개 중에서 170개의 NGO가 국제적 연대 활동을 위해서 공식적인 정부의 지원을 받고 있다. 가장 큰 독일의 NGO로는 Misereor(Caritas), EED, Deutsche Welthungerhilfe, Kindernothilfe, World Vision Allemagne 등이 꼽히고 있다.

다. 스웨덴

스웨덴은 복지개인주의를 추구하고 있는 미국과는 달리 복지평등주의를 지향하고 있는 것으로 볼 수 있다. 복지개인주의의 경우 자신의 복지는 개인의 책임으로 이루어져야 한다는 사상에 기초하고 있다. 이는 시장경쟁원리를 사회구성의 주요원리로 하는 미국과 같은 자본주의 사회에서 전형적인 것이다. 시장경쟁사회는 약육강식의 사회로 빈부의

격차가 초래되고 빈민층이나 홈리스 등을 낳기 때문에 이런 사람들을 구제하기 위한 자발적인 자선조직들이 발전하게 된다. 미국은 건국 이래 자발적인 NPO 등의 조직이 형성되어 왔으나 동시에 기독교 정신에 기초한 구세군 등의 조직이나 시민들의 볼런티어 활동이 활발하게 전개되기도 하였다. 미국에서는 NPO 섹터 가운데 사회 서비스 조직이 가장 많다. 역사적으로 보아 빈민구제를 포함한 사회서비스의 영역에서 교회가 해온 역할은 지대하다.

스웨덴에서는 종교개혁 이전 자선과 빈민구제는 대부분 교회의 문제로 남아있었다. 종교개혁 이후 스웨덴 교회는 프로테스탄트의 루터파로 개종되어 국교로 되었고 국가제도의 일부가 되어 오늘날에 이르고 있다. 16세기 중반 국가가 교회의 재산을 몰수했을 때, 환자나 빈민을 위한 제도는 교회로부터 국가가 떠맡게 되었다. 따라서 의료와 빈민구제는 국가의 책임으로 발전되었다. 이렇게 볼 때 스웨덴의 복지국가의 연원은 16세기까지 거슬러 올라간다고 할 수 있겠다. 그러나 오늘날과 같은 스웨덴의 복지평등주의는 노동운동이나 농민운동 등의 대중사회운동의 결과로 나타났다. 오늘날 스웨덴의 복지국가는 단순히 자선정신에 의한 빈민구제의 문제가 아니라 국민전체에 대해서 복지 관련 평등한 수준을 보장하는 것을 목적으로 하는 것이다. 이러한 스웨덴 복지국가 모델은 경제성장도 현저하였던 황금시대인 1960년대에 형성된 것이다.

복지평등주의의 정책수행주체는 사기업이나 NPO 혹은 자발적인 섹터가 아니라 국가와 같은 공적 섹터가 된다. 복지의 핵심적인 분야 즉 보건, 의료, 사회 서비스 및 교육 분야 등은 완전히 국가의 영역으로서 이를 국가가 독점적으로 흡수해 나갔다. 이들 부문은 1940년대부터 1960년대 사이에는 NPO 영역으로서 개별적으로 운영되다가 국가가 계승하는 과정을 거치게 되었다. 이로 인해서 스웨덴에서는 미국에서와 같이 폭넓은 활동범위를 지닌 대규모의 전문적이고 관료제화한 자선조직이 결핍되어있다. 이 이외의 영역, 즉 스포츠나 성인교육 등에

있어서는 복지국가의 성장에 따라 NPO 조직이 활발하게 활동한 것을 고려해 볼 때, 스웨덴 복지국가에서는 NPO 섹터가 그다지 활발하지 않았다고 말 할 수도 없다. 영역에 따라서는 NPO 섹터가 왕성한 활동을 보이고 있으며 3가지 중요 섹트에서도 사적인 NPO 등의 활동이 점증하고 있는 것도 사실이다.

스웨덴 NPO의 중심개념은 멤버십이며 인구에서 차지하는 NPO 구성원의 비율이 매우 높은 점이 특징적으로 지적될 수 있다. 전체적으로 보아 NPO에 참여하고 있는 인구는 약 3,200만명 정도로 집계되고 있다. 스웨덴의 총인구는 890만명으로 볼 때, 스웨덴 인구 한사람 당 거의 평균적으로 4개의 NPO 혹은 자발적인 조직 섹터에서 활동하고 있는 것으로 볼 수 있다. 다수의 스웨덴 NPO는 국가와 긴밀한 관계를 유지하고 있으며 재정적으로도 보조금에 크게 의존하고 있다. 따라서 스웨덴의 NPO 섹터는 중앙권력에 포섭되어 있기 때문에 자율성 측면에 있어서는 다소 결핍성을 보이고 있지 않을까하는 판단을 할 수 있을 것이다. 그러나 사실은 그렇지 않다. 스웨덴은 오히려 정부와의 긴밀한 관계와 재정적으로 의존하고 있음에도 불구하고 비교적 높은 자율성을 유지하고 있는 것으로 전해지고 있다. 이는 초기의 국민운동이 민주적 전통, 지방 분권제, 그리고 국가와 NPO의 상호 의존성 혹은 협조성에 기인하는 바가 크다.

현재 스웨덴에는 약 380개의 NGO가 있는데 그 중에서 13개가 정부의 직접적인 재정적 지원을 받고 있으며 이들 NGO가 받은 재정지원을 다른 NGO들에게 다시 분배해준다. 스웨덴의 주요 NGO의 예산은 2,000만 미만 유로에 불과하다. 스웨덴의 주요 NGO는 Forum Syd와 Save the Children 등이 있다.

라. 프랑스

프랑스 NPO의 중심개념은 연대성(Solidarite), 즉 ‘공동의 목적을 달성하기 위해 함께 협력한다’는 것이다. 프랑스에서는 역사적으로 국가

가 가장 높은 수준의 연대성을 나타내는 것으로 인식되어 왔으나 1901년 법률에 의해 국가 이외의 비영리 부문이 제도화되고 이후 지속적인 발전을 거듭해 왔던 것이다. 연대라는 개념은 프랑스 제 3공화정의 독트린이 되어왔다. 연대는 개인주의, 특히 공리주의적 개인주의와 대립하는 개념이다. 모든 인간에게는 그들의 이웃에게 恩義가 있다. 부유한 자는 가난한자에게 은의가 있다. 선택인 자선은 사회적인 의무인 연대로 치환되어갔다. 권리에는 의무가 따른다. 곧 자선은 연대로 이해해 왔던 것이다. 연대는 결사나 NPO조직의 기본원리이다. 곤란해하고 있는 사람에게 손을 내미는 것은 자선으로부터가 아니라 연대의식으로부터이다. 연대와 상호부조주의는 결사 또는 NPO의 발전과 연결된다.

민주주의의 고전적 텍스트로 읽혀지고 있는 ‘미국의 민주주의’를 저술한 토크빌(Alexis de la Tocqueville)에 의하면 1776년 영국으로부터 독립한 미국은 결사(association)중심사회이며, 그 영향을 받은 1789년 프랑스혁명 이후의 프랑스 사회는 국가중심사회를 지향하였다고 한다. 미국의 민주주의는 국가와 개인과의 사이 중간집단으로서의 자발적인 결사의 네트워크를 기반으로하여 건설되었다. 미국에서 기업은 처음 결사로부터 출발하여 점차적으로 영리추구 위상이 확대되었다. 미국에서는 자발적인 행위의 위상과 영리추구의 위상이 이질적이면서도 동질적인 것으로서 상호 보완성을 유지해 왔다.

혁명후 프랑스는 개인의 자유를 법적으로 보장하기 위해 절대주의적 권력의 지지기반이면서 절대권력에 의해서 특권화되었던 길드나 꼬르뽀라시옹(corporation)⁹⁹을 해산하고 국가의 대항세력이었던 가톨릭 교회를 기반으로 하는 종교적 단체의 빈민구제 및 교육, 의료 등의 활동을 국가기관으로 흡수하였다. 또한 중간집단은 개인의 자유를 구속한다는 사상하에 프랑스 혁명을 추진한 결사, 서클, 클럽, 상호부조단체 및 노동운동 등의 근대적인 신중간집단의 활동도 ‘결사의 자유’를 금지한 르 샹펠리에 법(loi Le Chapelier : 1791)에 의해 억압하였다. 이에

⁹⁹ 개인에 대한 공동체적 규제가 강한 동업자 조합을 일컫는다.

따라 프랑스의 집권화된 국가의 결사형성예의 다양화된 운동과의 사이에는 프랑스 혁명 후 1세기에 걸쳐 끊임없는 투쟁이 있어왔다. 프랑스 결사의 후진성이 논의되고 있는 것은 이에 근거한 것이다.

프랑스 역사에서 국가관리주의는 가장 중요한 특징의 하나로 인정된다. 프랑스 중앙집권화의 루트는 지방권력에 대한 국가의 천년에 걸친 투쟁에 있다. 봉건질서에 대한 투쟁, 중세를 통해서 도시시민 조직에 대한 투쟁, 앙시앵레짐(ancien regime)기에서의 지방도시와 비가톨릭주의에 대한 투쟁, 가톨릭교회와 비영리조직에 대한 투쟁, 프랑스 혁명기의 꼬르뵘라시옹(동업자조합)과 19세기의 노동운동과 결사에 대한 투쟁 등의 결과 프랑스 중앙정부가 특징지어지게 되었다. 결사 또는 여러 가지 형태의 비영리조직이 비합법적인 존재를 벗어나게 된 것은 겨우 르샤를리에법이 폐지된 1901년 이후부터다. 1901년 7월 프랑스 입법부는 ‘결사(association)의 자유’를 보장하는 법률을 제정하였다. 이 법률이 정하는 결사는 무엇보다도 비영리목적의 활동을 위해 승인되는 것이다. 동 법률 제 1조는 결사와 관련해 다음과 같이 규정하고 있다.

“결사는 복수의 사람들이 지속적으로 그들의 지식 내지 활동을, 이익을 공유하는 것과는 다른 목적을 위해서 협동하여 이용하는 집단이다.”

이후 제 2차 대전기(1939~45)는 결사의 자유가 제한된 시기였다. 1939년부터 외국인의 결사가 공인될 필요가 있었다. 1940년 독일에의 항복과 독일에 의한 점령으로 수립된 친나치 비쉬정권(1940-1944)은 1901년 법률을 문제시 하여 다수의 결사가 1941년 행정관리법에 의해 해산되었다. 비쉬정권은 정부에 가까운 결사 네트워크, 특히 젊은이의 조직을 결성하였다. 이외는 달리 다수의 금지된 결사는 비합법의 네트워크로서 재조직되어 레지스탕스운동의 기반이 되기도 하였다. 제 2차 대전의 종결과 함께 1901년의 법률이 부활되어 외국인 결사를 제외하고 모든 결사제한이 철폐되었다.

식민지 전쟁이 끝난 1960년대에는 프랑스의 경제적 번영이 높아지고 인플레이션은 저하되었다. 노동자계급은 점차로 중산계급의 소비행동

에 가까워졌다. 생활의 풍요함과 교육수준의 향상, 가족형태의 변화와 함께 사람들의 새로운 관심이나 필요가 나타나 새로운 결사가 생겨나고 동시에 크게 증대되었다. 예를들면, 환경보호나 페미니즘, 제3세계 제국에 대한 지원 등의 결사가 구축되었다. 1968년 프랑스 정부는 정치적으로 과격한 결사에 대한 공인제를 도입하려고 하였다. 그러나 의회에 의해 결사의 자유를 포함한 헌법상의 원리에 반하는 것으로서 결사의 공인제는 부결되었다. 1960년대, 1970년대는 프랑스의 결사(NPO)의 발전이 다른 유럽제국을 따라잡기 시작한 시대였다.

프랑스 중앙집권국가가 분권화국가로의 길을 걷기 시작한 것은 1982년 미테랑 사회주의 정부가 등장한 이후이다. 프랑스의 분권화 움직임이 NPO 섹터의 발전을 낳게한 주요한 원인으로 받아들여진다. 중앙정부의 권력을 지방커뮤니티의 권리로 환원하는 것은 결사 또는 NPO 조직과 지방정부 사이에 파트너십을 구축하게 된 것으로 귀결되었다. 특히 미테랑 정부는 보조금이나 민간기부에 대해 면세조치를 취함으로써 사회경제의 담당자인 협동조합, 공제조직, 그리고 결사를 장려하였다. 분권화법은 오랜 전통을 갖는 중앙집권화를 타파하는 것을 목적으로 한 것이었다. 분권화는 결사의 발전을 촉진하였다. 다수의 자치단체와 현은 경제적 사회적 정책추진을 결사에 위임하거나 새로운 책임을 결사와 공유하게 되었다.

전후 변화하는 시민사회의 제 문제에 대응하여 다양한 결사가 형성되어 왔으며 중앙정부와 지방정부의 장려도 있어서 전후 20년간은 결사의 붐이 일었던 시기였다. 1960년대 연간 설립건수는 1만 5,000건 이하였지만 그 후 매년 증대하여 1992년에는 7만 건 이상에 달한다. 프랑스의 결사는 결사를 금지 내지 제한한 르 샬리에 법이 폐지되어 결사의 자유가 복권되기까지 1세기 이상을 필요로 하였다. 그러나 현재 프랑스 결사(NPO)섹터는 다른 유럽제국에 있어서의 NPO 섹터와 규모면에 있어서 비슷해지게 되었다. 1990년에는 NPO 섹터는 고용의 4.2%, GDP의 3.3%를 점하고 있다.

프랑스의 NPO는 사회적 경제(Economie Sociale)로 통칭되고 있다. 사회적 경제 부문은 협동조합(cooperatives), 상호회(mutuals), 협회(associations) 등의 3가지 형태의 조직을 포괄하고 있다. 협동조합의 경우 부분적으로는 상업행위를 하지만, 기본적으로 회원 중심의 비영리 조직인 농업협동조합, 소비자 협동조합 및 협동 금고 등을 포함한다. 상호회는 공공사회 안점망 체계 이외의 보험이나 의료부조 등을 담당하는 조직을 일컫는다. 최근에는 상당수의 상호부조 조직이 영리부문의 성격을 강하게 나타내고 있는데 특히 보험분야가 그렇다. 미국에서라면 이들은 영리부문으로 간주될 수 있을 것이다.

현재 프랑스에서는 공식적으로 인정받는 협회가 70만개 이상이며, 비공식적인 것은 훨씬 더 많을 것이다. 이들 협회는 스포츠, 레크레이션, 보건 및 복지 등의 분야에서 폭넓은 활동을 전개하고 있다. 그리고 이 중 약 2천개의 공익적 협회가 있는데 이들은 부동산을 소유할 수 있으며 세금환급권한이 있다. 다만 이 경우는 상급행정법원(Conseil d'Etat)의 승인을 얻어야 하므로 복잡한 수속이 필요하다.

현재 프랑스의 결사가 안고 있는 제 1의 문제는 국가재정과 사회보장비의 적자 때문에 결사의 조성금이 삭감될 위기에 놓여있다는 것이다. 다른 EU 제국에 비해, 프랑스는 높은 사회복지 수준을 유지하고 있기 때문에 다른 나라와의 관계를 고려해 이제부터 유럽통합의 추진을 위해 사회 보장비의 GDP에서 점하는 비율을 삭감하지 않을 수 없다는 점이 지적된다. 또한 이민의 통합과 교외의 슬럼화 문제에 대처하고 있는 다수의 결사는 조성금의 대폭적인 삭감에 직면해 있다. 청소년 혹은 복지결사도 같은 상황에 놓여있다. 이러한 공적자금의 전반적 삭감에 의해 결사는 민간의 자금을 증대시키지 않을 수 없을 것이다. 그런데 프랑스는 미국에 비해 민간의 기부행위나 자선사업의 전통이 약하다. 그것은 프랑스가 전통적인 중앙집권국가이었기 때문이라는 사실은 전술한 바와 같다. 일례로 미국인은 프랑스인의 9.5배의 기부를 하고 있는 것으로 집계되고 있다.

현재 프랑스에는 약 164개의 NGO가 있는 것으로 집계되고 있다. 프랑스의 NGO 재정상태는 비교적 미약한 것으로 알려져 있다. 예를들면 164개의 NGO중에서 단지 2개만이 4.5백만 유로를 상회할 뿐이다. Medecins sans frontieres 와 Medecins du monde가 그것이다. 이외에 약 16개의 NGO가 7.5백만 유로에서 4.5백만 유로 사이의 예산을 가지고 있다. Action contre la faim, Handicap International, Croix-Rouge francaise, Secours catholique 등이 이들 16개 NGO에 속한다.¹⁰⁰

마. 기타 유럽국가들의 NGO 현황

스위스는 제네바에 많은 NGO를 수용하고 있으며 제네바에는 20여 개의 국제기구가 위치해 있기도 하다. 특히 제네바에는 유엔국제인권 위원회가 있으며 이는 일년에 한번씩 인권보호를 위한 여러 NGO 대표가 참석하는 기회가 되고 있다. 스위스의 NGO는 현재 약 1,000여개 존재하고 있는 것으로 집계되고 있다. 그 중에서 약 50여개의 NGO가 연방정부, 시, 깡퐁(Cantons)의 재정적 지원을 받아서 활동하고 있다. 그 중에서도 가장 규모가 큰 것은 Terre des hommes, Caritas 등이다.¹⁰¹

벨기에는 154개의 국제적 연대 NGO가 존재한다. 154개 NGO 중 130개가 국가의 지원을 받고 있다. 벨기에의 5개 주요 NGO로는 Medecin sans frontiere Belgique, DMOS-COMIDE, FOS Faim, Unicef Belgique 등이 지적된다.¹⁰² 덴마크에도 약 150여개의 NGO가 있는데 그 중에서 주요 NGO로는 Danish Church Aid, Ibis, Croix- Rouge danoise, Care Danema, Trade Union Danema 등이 있다.¹⁰³ 스페인에는 Croix-Rouge espagnole, Caritas Espagne, Manos Unidos, Intermon, Ayuda en Action, Medecins sans frontieres, Medicus

¹⁰⁰ Francois Rubio, op. cit, pp. 198~202.

¹⁰¹ ministere francais des Affaires etrangeres.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid.

Mundi, Anesvad, MDPL, Medecins du monde 등과 같은 10개의 주요 NGO가 있다.¹⁰⁴

이탈리아에는 약 1,000개의 NGO가 존재하고 있는 것으로 집계되고 있다(이탈리아 당국 집계). 그 중에서 140개 정도가 정부의 재정적 지원을 받아서 활동하고 있다. 이 중 약 33개는 인도주의적 필요성 범위 내에서 ECHO와 함께 활동하고 있다. 그 중에서도 Caritas Italia, Terre des hommes Italia, Movimento Sviluppo E Pace 등이 중요하게 꼽힌다.¹⁰⁵

네덜란드는 NGO 부문에 있어서 중요한 위치를 차지하고 있다. 예를 들면 3개의 네덜란드 NGO는 900만 유로를 상회하는 예산규모를 자랑한다. 이는 곧 네덜란드의 NGO 관련 활동이 그만큼 활발하다는 사실을 시사한다. 네덜란드의 5개 주요 NGO는 NOVIB, CORDAID, FOster Plan, Hivos, Terre des hommes 등이다.¹⁰⁶

3. 유럽 주요 NGO의 특성

가. 영국의 주요 NGO

(1) OXFAM(Oxford Committee For Famine Relief)¹⁰⁷

영국과 아일랜드의 OXFAM은 1942년 공핍, 고통, 고민을 덜어주기 위해서 퀘이커(Quakers)들에 의해서 창설되었다. OXFAM의 해외활동은 1960년대부터 시작되었다. OXFAM은 기본적으로 개발도상국안에 있는 파트너 기구들과 함께 일을 추진해오고 있다. OXFAM이 하는 주요 활동 중 하나는 긴급원조 형태를 띠고 있다. 제 3세계 국가에 대한 긴급구호 외에도 OXFAM은 로비활동이라든가 캠페인 등에 활발하게

¹⁰⁴ ministere francais des Affaires etrangeres.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ <www.oxfam.org>.

참여하고 있기도 하다. OXFAM의 활동은 피 원조 국가(현재 약 70개국)에 따라 다양하다. 모든 재정적 지원과 연계된 문제는 동 기구의 지역지부 사무소에 의존한다. 환경문제는 OXFAM의 주요한 우선 활동 분야에 속하지 않는다. 그러나 많은 재정적 지원이 이루어진 프로젝트들이 환경과 관련있는 것들이기도 하다. OXFAM은 주로 동질기구들의 증재자로서의 역할을 하고 있으며 때때로는 그들 고유의 프로그램을 수행하기도 한다. OXFAM은 농촌지역 사회에 재정적 지원을 하는 것을 주요 활동으로 삼고 있다. 도시지역의 문제들이 최근 몇 년 전부터 OXFAM의 주요 관심사로 떠오르고 있다. 물론 이것들은 국가에 따라 차이가 난다. OXFAM은 영국 옥스퍼드에 본부를 두고 영국-아일랜드지역과 전세계 주요 지역에 지부를 두고 있다. OXFAM의 예산은 개인회원 및 기관회원의 자발적인 기부금과 동기구가 운영하는 가게수입, 개별국의 기부금 등으로 운영해나가고 있다. 1994-1995년 OXFAM의 재정은 160백만 달러였으나 2001년 예산은 700백만 달러를 상회하였다.

국제 조직망은 독일, 오스트레일리아, 벨기에, 캐나다, 스페인, 미국, 영국, 홍콩, 아일랜드, 뉴질랜드, 퀘벡, 네덜란드 등에 소재하고 있으며, 현재 지역지부 사무소를 두고 있는 국가는 다음과 같다.

- 아프리카: 남아프리카공화국, 앙골라, 부르키나 파소, 이집트, 에리트리아, 에티오피아, 가나, 케냐, 말라위, 모리타니, 모잠비크, 나미비, 우간다, 르완다, 세네갈, 소말리아, 소말리랜드, 수단, 탄자니, 차드, 자이르, 잠비, 짐바브웨
- 중동국가: 이라크, 레바논, 예멘
- 아시아: 방글라데시, 캄보디아, 인도, 인도네시아, 네팔, 파키스탄, 필리핀, 스리랑카, 베트남
- 라틴 아메리카: 볼리비아, 브라질, 칠레, 멕시코, 니카라구아, 페루, 카르비아, 도미니카공화국

(2) Save the Children¹⁰⁸

동 NGO는 제 1차 대전에서 희생된 어린이들을 돕기 위하여 1919년에 창설된 단체이다. 창립자는 독일과 오스트리아에 있는 어린이들의 비참한 상태에 대해서 심각하게 충격을 받은 바 있다. 오늘날 Save the Children은 어린이를 보호하기 위한 세계 제일의 독립적인 기구로 알려져 있다. 동 비정부기구는 세계 120여개 국가에 개입하고 있다. 동 기구는 모든 어린이들을 존중하고 이해하는 세계, 어린이에 귀 기울이고 과거로부터 교훈을 얻는 그러한 세계, 모든 어린이들에게 미래의 희망을 제공하는 그러한 세계를 만들기 위하여 노력한다. Save the Children은 1920년대에 소련에서 65만 명의 어린이들에게 12.2백만 개의 식사를 제공한 바 있으며 이는 당시 수백만의 아사자를 낸 기근으로부터 어린이를 보호하기 위한 것이었다. 또한 동 기구에 의해서 어린이 인권선언이 채택되도록 하였으며, 에티오피아에서는 최초의 어린이 센터가 1930년에 창설되기도 하였다. 같은 해 Save The Children은 독일에 있는 유대인들과 같이 그들의 고향에서 쫓겨난 부모들을 가진 수많은 어린이들을 영국으로 되돌아오도록 하는 것을 지원하였다. Save the Children은 영국에서는 OXFAM 다음가는 재정적 중요도를 가진 NGO로서 2000년 예산규모가 약 153.7백만 유로에 달하였다. 현재는 세계적으로 약 29개 기구들과 국제적 연대를 맺고 있다.

(3) Christian Aid¹⁰⁹

Christian Aid는 예산규모로 볼 때, 영국에서는 3번째 가는 비정부 기구이다. 동 기구는 기독교 활동에 연결되어 있는 비정부 기구의 일종이다. 동 기구는 종교적 색채에 대한 어떠한 편견 없이 도움이 필요한 것 자체가 가장 중요한 지원 결정 요인이다. Christian Aid의 철학은

¹⁰⁸ <www.savethechildren.net>.

¹⁰⁹ <www.christian-aid.org.uk>.

직접 개입하기 보다는 지역 기구들로 하여금 간접적으로 그들의 지원을 실행하는 것이다. 동기구는 최상의 세계로 세계를 변모시키기 위하여 노력하는 것이다. 2000년 현재 동기구의 예산규모는 76.2백만 유로에 달한다.

나. 독일의 주요 NGO

(1) Misereor(Caritas)¹¹⁰

동 기구는 세계의 기아 및 질병에 대한 투쟁임무를 위해서 1958년에 창설되었다. 동 기구는 재정규모면에서 보면 독일의 제일 중요한 비정부기구에 속하며, 독일 카톨릭교회 범위내에서 개발 협력을 책임지는 일종의 연대성 조직이다. 이러한 견지에서 Misereor은 세계의 불평등과 빈곤에 대하여 투쟁하기 위하여 스스로 연합하기를 바라는 모든 사람들에게 퍽박받는 자와 가난한자들과 연대하고 모든 이들을 위한 세계를 건설할 것을 제의하고 있다. Misereor은 기초교육 분야, 기초건강, 도시 및 농촌지역의 개발 분야에 개입한다. 창설 이후부터 지금까지 Misereor는 80,000개 이상의 프로젝트에 재정지원을 하였으며 4,000개 이상의 원조요구를 받아들인 바 있다.

(2) Deutsche Welthungerhilfe(DWHH)¹¹¹

DWHH는 도시지역이나 농촌지역의 저소득층 사람들의 생활조건 수준을 향상시켜 스스로 삶을 영위해 나갈 수 있도록 장려하는 역할을 하고 있다. 목표 그룹은 남자, 여자, 어린이들을 포함한다. 농촌개발, 특히 식량안보가 이 기구의 프로젝트들의 가장 주요 부분을 차지하고 있다. DWHH는 동시에 독일, 유럽, 그리고 세계적 차원의 NGO들과의 연계조직에 포함되어있다. DWHH는 재정규모면에서 보면 독일의 3번째

¹¹⁰ <www.misereor.org>.

¹¹¹ <www.welthungerhilfe.de>.

가는 NGO이다. 이는 비종교적이며 독일의 비종교적 NGO 중에서는 첫째가는 것이다.

(3) Kindernothilfe¹¹²

1959년 창설당시 Kindernothilfe는 인도 어린이에 대하여 원조하는 것이 주 목적이었다. 오늘날에는 세계의 최빈국의 젊은이들에게 스스로의 삶을 영위해나갈 수 있게 하는 기회를 제공해주기 위한 국제적 연대 역할을 하고 있다. 이것은 기초 교육과 전문교육을 포함하고 있다. 기초교육과 전문교육에 더하여 장애 어린이들에게 적절한 서비스뿐만 아니라 양호한 영양공급, 의류 및 의료 등에 대한 원조를 추가하고 있다. 동시에 동 기구는 어린이들의 보호법을 강화하기 위한 노력도 곁들이고 있다. Kindernothilfe는 현재 아프리카, 라틴아메리카, 아시아 및 동유럽 25개국 135,000명의 어린이들을 위하여 일하고 있다.

다. 스웨덴의 주요 NGO

(1) Forum Syd¹¹³

Forum Syd는 스웨덴의 주요한 NGO이다. 동 기구는 매우 많은 수의 결사체들을 재조직 하였으며 1994년에 여러 기구들의 혼합체로 탄생하였다. 현재 탄생 초기 이후부터 Forum Syd에 참가한 여러 작은 NGO들의 수는 100여개에 이른다. 동 기구의 목적은 인간자원 개발, 연대형성 등에 대한 원조를 회원 NGO들에게 제공한다. 회원 NGO들은 환경, 인권 등 매우 많은 분야를 포함하고 있다. 캄보디아, 니카라구아, 탄자니, 짐바브웨에 지부를 두고 있다.

¹¹² <www.kindernothilfe.de>.

¹¹³ <www.forumsyd.se>.

라. 프랑스의 주요 NGO

(1) MSF(Medecins sans frontieres)¹¹⁴

MSF는 1971년에 의사 및 저널리스트들에 의해서 창설된 긴급 구호 인도주의 기구이다. MSF는 나이지리아의 비아프라가 분리독립을 시도했을 때 나왔던 ‘국경없는’주의의 아이디어에서 연유하였다. 이들 젊은 의사들의 목표는 국경에 관계없이 구제하는 것이다. 비아프라인들의 요구에 응하기 위하여 공중다리가 ile de Sao Tome에서부터 조직되었다. 이렇게 해서 “sans frontierism”이 탄생하였다. 일단 프랑스로 돌아온 이들 의사들은 그들이 목격한 상황을 고발하면서 최초의 구호조직, 즉 le Secours medical francais을 창설하였고 이것이 MSF로 바로 바뀌게 되었다. 이후부터 국제적인 운동으로 되면서 이 NGO는 어떠한 차별성도 없이 곤경에 빠진 사람들을 돕는 임무를 맡게 되었다. MSF는 위기를 겪고 있는 사람들에게 의료지원을 하게 되었다. MSF는 창립초기에는 주로 사하라 이남 아프리카 지역을 중심으로 구호활동을 펼쳐왔으나 탈냉전 이후 구소련 및 동구권을 포함한 전 세계로 구호지역을 확대해 왔다.

창설 이래 MSF는 비상의료구호 사업을 전 세계적인 차원에서 시행해 왔는데 지금은 수십 여개국에서 자연재해, 군사분쟁 및 기타 위기상황으로 인하여 고통을 받는 피해자들을 위해서 다양한 구호사업을 하고 있다. 의료체제가 부재하거나 미약한 저개발국가에서는 현지국 보건부와 협조하여 사업을 추진하기도 한다. MSF는 해당국가에 의료체계를 일정수준 향상시키기 위하여 병원 및 의료장비의 복구사업, 예방접종사업, 식수 및 위생사업에도 참여하고 있으며 벽지 지역의 진료소를 운영한다거나, 빈민지역의 의료사업, 지역 의료인에 대한 교육사업도 담당하고 있다. 재난 발생시 피해지역 정부가 구호를 요청하거나 분쟁지역에 대한 국제사회의 인도적 지원이 행해질 경우 조사단을 파

¹¹⁴ <www.paris.msf.org>.

견하거나 자체 계획안을 작성하여 당사국과 교섭을 하고 이사회의 결정을 거쳐 구호사업을 진행하게 된다.¹¹⁵ 현재 국제적으로 18개의 독립 섹션이 있다. 그 중에서 5개가 국제지역 현지에 있고 나머지 10개는 프랑스 지역 내에 있다. 2001년 예산은 46.4백만 유로였다.

(2) Medecins du monde¹¹⁶

MSF 회원들 간의 불화 이후 1980년에 그 중 몇몇이 새로운 조직을 결성할 것을 결의 하였으며 이 조직의 첫 임무는 베트남 난민에 대한 구호 활동을 하는 것이었다. 점차적으로 이 새로운 조직은 프로그램들을 새롭게 풍부하게 하였고 아프카니스탄, 레바논, 살바도르 등에서 활동하기 시작하였다. 오늘날 Medecin du Monde는 56개국에서 212개 프로그램을 운영하고 있으며, 프랑스에는 30개의 센터를 운영하고 있다. 국제 연계조직으로는 다음과 같다.

Medicos del mundo Espagne(스페인), Medecin du Monde Belgique(벨기에), Medecins du monde Suisse(스위스), Medecins du monde Canada(캐나다), Docetrs of the World Etats-Unis Medecins(미국) Medecins du monde Grece(그리스), Medecins du monde Portugal,(포르투갈), Medecins du monde Chypre(사이프러스), Medicos del mundo Argentine(아르헨티나), Medecins du monde Suede(스웨덴) 등이 있다.

4. 유럽 NGO와 북한

폐쇄를 통한 체제유지 원칙을 견지하고 있는 북한에 있어서 독자적이고 자율적인 활동의 보장을 요구하는 비정부기구가 발붙이기에는 그

¹¹⁵ 이금순, 『국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원 사례』(서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 52~53.

¹¹⁶ <www.medecinsdumonde.org>.

만큼 제한이 따른다. 그럼에도 불구하고 북한 당국은 매우 제한적으로 1995년 소위 ‘큰 물 사건’ 이후 처음으로 국제기구 및 비정부기구의 원조를 수용하기에 이르렀다. 그 동안 북한 당국은 국제사회의 지원을 냉전시기 이념대립의 틀 내에서 인식해 온 것으로 보인다. 자본주의권의 지원은 지배와 약탈의 수단으로 규정해 온 것이다. 예를 들면 북한은 개발원조위원회(Development Assistance Committee)에 대해서 회원국은 “미국, 캐나다, 영국, 프랑스, 이탈리아, 오스트리아, 스위스, 오스트레일리아, 일본을 비롯한 17개 나라와 유럽동맹”이라고 하면서 “오늘 이 위원회의 활동은 본질에 있어서 발전도상나라들에 대한 주요 자본주의나라들의 금융적 지배와 약탈을 실현하기 위한 것으로 되고 있다”고 정의 내리고 있다.¹¹⁷

반면 북한 당국은 국제적 비정부 기구에 대해서는 비교적 긍정적 평가를 내리고 있는 것은 비정부 기구들의 대북지원 확대 가능성을 높여 주는 단초가 되어 왔다. 북한의 국제법 사전¹¹⁸은 “비정부적 국제기구는 국제사회생활의 거의 모든 분야에 걸쳐 조직되어 있다. 현 시기 세계적으로 비정부국제기구의 수는 수천여개를 헤아린다. 이로부터 비정부적 국제기구는 각이한 분야에서 국제적 교류와 협조를 발전시켜 나가는 데 중요한 위치를 차지하고 있다”고 하면서 “미제를 비롯한 제국주의자들은 저들의 해외침략, 다른나라들의 내정에 대한 간섭 등 세계 지배를 위한 목적에 리용하려고 책동하여 왔다. 그러나 비정부 국제기구는 전반적으로 볼 때 제국주의들의 침략과 내정간섭, 인종적 및 민족적 압박, 정치, 경제, 군사적 압력, 긴장한 국제정세의 조성 등을 반대하는 세계 진보적인민들을 고무하고 국가들 사이의 다방면적인 협조를 발전시켜 나가는 데 기여하고 있다”고 정의함으로써 북한 당국이 국제 NGO에 대한 기대와 지지의사를 엿볼 수 있게 하였다.

¹¹⁷ 사회과학출판사, 『국제법사전』(평양: 사회과학출판사, 2002), pp. 127~128.

¹¹⁸ 위의 책, p. 250.

북한 당국의 비정부기구에 대한 이러한 긍정적 인식에 기초해서 북한에 대한 국제사회의 지원은 자연재해에 대한 지원에서부터 시작될 수 있었던 것으로 판단된다. 1997년 10월 유엔은 북한의 상황을 복합위기상황(Complex Emergencies)으로 규정하고 본격적인 대북지원활동을 펴기 시작한 것이다. 유엔의 대북지원 방향은 북한의 위기상황이 지속되고 있다는 점을 강조하면서 대북 인도적 지원의 지속, 단순지원에서 벗어난 복구와 개발사업 병행, 북한의 역량기반구축 등으로 요약된다.¹¹⁹ 유엔기구들은 기구간 공동지원호소(Consolidated Appeal)를 준비하면서 민주적 과정을 거쳐 공동 인도지원 활동계획을 작성하여 왔다. 즉 모든 유엔기구, 비정부기구 대표, 북한에 주재하는 기부국 대표들이 작업반을 편성하여 활동계획을 마련하기도 하였다. 공통적인 인도지원 활동계획은 식량안보(식량지원, 농업복구), 보건(긴급한 공중보건 수요), 식수공급 및 위생, 역량형성, 교육, 조정분야로 이루어지며, 이미 인도적 지원원칙도 수립하였다.¹²⁰

프랑스의 비정부 기구인 ‘국경없는 의사회’(MSF)¹²¹를 비롯한 몇몇 유럽NGO들은 식량과 의약품 등으로 이재민들에 대한 봉사와 구호활동을 벌여나갔다. 이를 계기로 NGO들은 북한의 실상을 국제사회에 알리면서 더 많은 국제적 지원을 유도하게 되었고 북한 당국 역시 NGO들의 이러한 노력이 더 많은 국제적 지원을 끌어들이고 있다는 점을 중시하여 NGO의 지원 활동에 대해서 긍정적으로 받아들이기 시작한 것이다.¹²²

당시 ‘국경없는 의사회’는 1995년 10월부터 12월까지 약 3개월 동안 북한의 수해지역(평북도 박천, 자강도 희천, 황해북도 은파)에서 의료

¹¹⁹ 이것이 유엔이 1999년 2월 채택한 Three Track Approach이며 이후부터 지금까지 국제사회의 대북지원 방향이 되어왔다. 이금순, 『대북 인도적 지원의 영향력 분석』(서울: 통일연구원, 2003), pp. 43~44.

¹²⁰ 이금순, 『대북 인도적 지원의 영향력 분석』, p. 45.

¹²¹ 북한 당국의 공식 지원 요청을 받은 최초의 비정부 기구로 알려지고 있다.

¹²² 조한범 외, 『비정부기구(NGO)를 통한 남북한 교류협력 증진 방안 연구』(서울: 통일연구원, 2000), pp. 90~91.

구호활동을 펼쳤다. MSF는 북한의 지원 요청으로 구호단을 파견하였다. MSF는 북한당국과 활동계약을 체결하고 캄보디아와 태국에서 구호활동을 하던 의료인들을 중심으로 의료인단 10명을 파견하기에 이르렀다. 이로부터 MSF는 의료구호 위주로 병원이나 농촌지역 진료소의 시설복구와 주요 의약품 보급, 의료인들에 대한 응급구호약품 키트 사용법 및 의료장비 사용법 교육실시, 정규교육시간 이후 환자의 적절한 치료방법에 대해 현지 의료인들과의 토론 등을 실시해 온 것으로 전해진다. 이후 MSF는 북한의 요청에 따라 의료지원사업을 실시해 왔으며 평양에 상주사무소를 개설하기도 하였다. MSF는 이를 통해 북한내 의료시설 부족 및 주민들의 영양부족 상태에 대해 조사하고 국제사회에 지원을 요청하기 시작하였던 것이다. 그러나 1998년 10월 MSF가 철수하였을 때, 북한당국은 이것이 추방된 것이라는 사실을 극구 부인하면서 지속적인 비정부기구들의 인도적 지원을 지속적으로 바라고 있다는 사실을 부인하지 않았다.¹²³

또한 영국의 최대 비정부 기구인 OXFAM 역시 북한 당국과의 합의 하에 기술팀을 파견하여 UNICEF와 공동으로 식수사업을 실시한 바 있다. OXFAM의 이러한 구호사업은 1997년 8월 본부, 홍콩지부(CAA)가 북한을 방문하여 현장조사를 실시하고 북한 당국에게 3개지역에 대한 식수, 위생, 공중보건, 영양 등에 대한 포괄적인 구호계획을 제시한 결과였다.¹²⁴

¹²³ 이와 관련 큰물피해대책위원회 대변인의 기자회견(1998. 10. 5)에서 북한 당국은 “국경없는 의사들의 조직은 큰물피해대책위원회가 요청한 제약 원료 제공에 대해 자기 조직은 긴급지원 형식으로 의약품만 제공하고 있기 때문에 현행 사업이 끝나서 자진 철수한 것이다”고 하면서 “미국, 영국 등 일부 서방보도수단들은 우리가 국경없는 의사들의 조직을 추방하였다는 지원 약품과 식량이 군대와 특정계층들에 들어가고 있다고 허위 보도하고” 있다고 주장하면서 “기증 단체들이 인도주의 견지에서 지원을 해주면 고맙게 받을 것”이라 함으로써 비정부 기구들의 지원 행위가 지속되기를 바라는 의향을 공개적으로 드러낸 바 있다. 이금순, 『대북 인도적 지원의 영향력 분석』, p. 60.

¹²⁴ 위의 책, p. 84.

그러나 북한에는 유럽 NGO들을 포함한 12개의 국제 NGO들이 구호 활동을 벌이고 있으나 이들 국제구호 단체에 대한 북한 당국의 신뢰성은 1995년 초창기에 비해 크게 저하되었고, 이들에 대한 입장 역시 부정적으로 변화된 것으로 보인다. 그동안 북한에서 활동해온 NGO에 대해서 북한 당국이 철저한 정치적 통제를 단행해온 결과 국제 NGO 단체들의 활동이 크게 제한되어 왔으며, 이는 곧 북한 내의 국제적 NGO들의 지원활동의 위축으로도 연결되어 온 점을 간과할 수 없을 것이다. 이와 관련 스캇 스나이더 아시아 재단 서울 대표는 “외국 NGO들이 인도주의의 활동과 활동영역에 대한 북한 당국의 정치적 제한은 NGO 내부의 의견대립을 초래했다”고 하면서 “일부 NGO들과 유엔기구들은 북한의 정치적 제한을 조용히 받아들이고 일부 필요한 북한 주민들의 기본적인 수요를 충족시키면서 내부에서 보다 효과적인 인도주의 활동을 모색하는 반면, 나머지는 북한 당국의 제한조치에 반발해 떠나고 있다”고 주장하였다.¹²⁵ 또한 미하일 술롭스 유럽국제정치위원회 연구원은 “북한에서의 인도주의 활동에 필요한 정보와 자료, 협조의 부족 때문에 유럽인들이 좌절을 겪었다”며 “국경없는 의사회(MSF), 옥스팜(OXFAM) 등 일부 NGO들로 하여금 인도주의적 원조를 직접 제공하기 어려운 조건에서 일하느니 차라리 북한에서 철수하도록 만들었다”고 밝혔다.¹²⁶

북한 당국은 국제 NGO의 국내 활동에 대한 정치적 제한에 더하여 최근에는 국제기구와 몇몇 NGO들의 평양사무소 철수를 요구하고 있어 북한 내의 유럽NGO를 포함한 국제적 NGO활동이 전면 중단되거나 크게 축소되는 결과가 초래될 것으로 전망된다. 에켈란드 유엔인도주 의업무 담당 사무차장은 북한이 국제기구와 NGO의 연내 철수를 요구한 것과 관련해서 “유감스럽게도 지난 주 뉴욕에서 최수현 북한 외무성 부상으로부터 이같은 입장을 공식적으로 전달받았다”¹²⁷고 밝힘으로

¹²⁵ 『Nkchosun.com』, 2003년 8월 29일.

¹²⁶ 『Nkchosun.com』, 2003년 8월 29일.

써 북한 당국의 국제 NGO들의 철수 또는 축소 요구가 확실해진 것으로 볼 수 있다. 이타르타스통신의 평양발 보도(2005. 10. 19)에서도 WFP뿐만 아니라 대부분의 NGO들이 12월 31일까지 모든 활동을 정리할 것을 요구받았다고 전한 바 있다. 따라서 조만간 국제기구나 NGO들은 인원을 철수시키거나 북한인에 사업을 인계하지 않으면 안 될 것이다.

<표 V-1> 국제기구의 대북지원 현황

연 도	목표액	지원액	비 고	지원/목표
1차 (1995.9~1996.6)	2,032	927	미국 222.5, 일본 50	46%
2차 (1996.7~1997.3)	4,364	3,470	미국 717, 일본 600, 한국 339, EU 860	80%
3차 (1997.4~1997.12)	1억8,439	1억5,781	미국 4,537, 한국 2,653 EU 2,752, 일본 2,700	84%
4차 (1998.1~1998.12)	3억8,324	2억1,587	미국 17,185, EU 1,380, 한국 1,100 캐나다 395, 노르웨이 239, 이집트 280, 호주 132, 체코 2	56%
5차 (1999.1~1999.12)	2억9,208	1억8,980	미국 16,070, EU 798, 스웨덴 383 캐나다 340, 호주 227, 덴마크 194, 핀란드 72	51.5%
6차 (2000.1~2000.12)	1억 9,746	1억 526	일본 3,522, 미국 2,922, 한국, 1,807, 호주, 628, EU 478	53.3%
7차 (2001.1~2001.12)	3억 8,398	2억 4,796	일본 10,370, 미국 8,999, 한국 1,579, 독일 291, 호주 288	64.58%
8차 (2002.1~2002.12)	2억 4,683	2억 204	미국 6,346, 한국1,623, EU 458, 호주 339	81.85%
9차 (2003.1~2003.12)	2억 2,936	1억 3,304		58%

출처: <<http://www.reliefweb.int>>. 이금순, 『대북 인도적 지원의 영향력 분석』
(서울: 통일연구원, 2003), p. 44에서 재인용.

¹²⁷ 『Nkchosun.com』, 2005년 9월 29일.

북한측의 이러한 태도변화는 NGO들의 역량에 비해서 이들의 활동이 북한체제에 미치는 부정적 영향이 더 크다는 인식에서 비롯된 것으로 판단된다. 최근에 국제기구나 국제NGO들에 대한 국제사회의 호응이 부진해 지원역량이 약화된 점과 남한이나 중국으로부터 대규모 식량지원과 경작사정의 호전으로 식량사정이 크게 개선되어왔기 때문에 국제기구나 국제 NGO들의 지원 필요성이 그 만큼 저하되었기 때문에 분석될 수 있다. 특히 EU 국가들의 국제기구의 지원실적은 점차적으로 크게 감축되어 온 것을 위의 <표 V-1>에서 잘 알 수 있다. 국제기구의 대북지원 총지원액/유럽지원액(단위: 만불)을 보면 2차년도 3470/860, 3차년도 1억 5781/2752, 4차년도 2억 1587/1380, 5차년도 1억 8,980/798, 6차년도 1억 526/478, 7차년도 2억 4796/ 독일 291, 8차년도 2억 204/458로 EU 국가들의 지원액이 점차적으로 줄어들어 왔음을 알 수 있다. 국제기구들의 지원 총액에 있어서도 다소 증가추세를 보여 왔지만 총액규모는 북한당국이 만족해 할 만큼 획기적으로 늘어난 것은 아닌 것으로 평가된다.

북한 당국은 이들 국제기구나 국제 NGO들이 지원의 필요성을 채우기보다 오히려 상주인원을 늘리는 등 체제 간섭적 요소를 더 증대시키는 것으로 인식하고 이를 사전에 차단하기 위해서 이들 단체들의 철수나 축소를 요구하고 있을 가능성이 크다. 이렇게 될 경우 향후 유럽 NGO들의 대북지원 활동은 크게 위축되거나 완전히 손을 떼지 않으면 안 될 상황이 지속될 수도 있을 것이다. 기본적으로 북한의 체제변화가 전제되지 않는 한 유럽 NGO와 북한과의 교류노력은 상당히 제한될 것이 분명하다.

5. 시사점

북한이 선호하고 있는 국제기구 및 국제 NGO의 지원은 적은 수의 NGO 상주요원과 많은 양의 지원을 할 수 있는 방식으로 보인다. 국제

NGO의 경우 지원규모는 상대적으로 미미하면서 NGO요원들이 국내 여기저기를 돌아다니면서 간섭한다는 인상을 지니고 있다. 이는 북한 당국의 자존심을 건드리는 것일 뿐만 아니라 체제보안에도 도움이 안 된다는 것이다. 많은 경우 북한내부 정보가 이들 국제 NGO를 통해서 유출된다고 생각하고 있는 것 같다. 이와 관련 2003년 10월 대북인도지원 관련 방북을 했을 때 북한 고위 당국자가 국제 NGO에 대해서 “지원 규모는 갈수록 줄어들면서 상주인원이라든가 요구사항은 자꾸 늘어나기 때문에 조만간 이들을 철수시키든가 규모를 축소해야한다”고 하는 푸념을 들은 바 있다. 최근 북한 당국이 공식적으로 국제기구 및 국제 NGO들의 철수 또는 축소요구를 하게 됨으로써 이것이 현실화되고 있는 것으로 볼 수 있다.

앞서 살펴 본 바와 같이 유럽 NGO들의 재정 또는 예산규모가 비교적 크지 않기 때문에 이들 국제지원단체들이 북한 당국이 선호하는 대규모의 시혜성 지원을 하기는 어려울 것이다. 이러한 현상은 우리 국내의 NGO들의 대북지원 상황과 유사하다. 그동안 현대를 비롯한 대기업과 정부가 앞장서서 대규모 시혜성 지원을 계속한 결과 민간차원의 모금이 점차적으로 어려워지게 되고 반면 북한의 경제적 지원에 대한 기대치는 훨씬 높아지는 현상이 초래됨으로써 일부 군소 NGO들은 자연스럽게 도태되고 전문성을 띤 몇몇 대규모 단체들이 나뉘대로 활발하게 활동해 오고 있다.

북한의 경제난으로 인한 외부 지원의 필요성은 다른 재난 혹은 혼란 국가들에 대한 그것과는 달리 봐야 할 것이다. 북한의 체제는 비교적 안정적 기반을 갖추고 있고 이것은 철저한 폐쇄와 통제로 유지되고 있기 때문에 이에 대한 부정적 영향이 미칠 수 있는 국제적 지원은 당연히 제한받을 수밖에 없다. 따라서 북한은 다각적인 외교노력을 기울여 우선적으로 상주인원이 최소화되는 선에서 국제적 기구나 NGO들로부터 보다 많은 식량지원을 비롯한 각종 경제적 지원을 확보하고자 하고 있다. 따라서 초창기에는 이들 국제단체들로부터 긴급구호 지원을 확

보해 오다가 점차적으로 장기적인 개발사업을 포함한 개발구호 방식으로 옮겨오고 있는 것으로 보인다. 비교적 적은 예산과 재정을 소유하고 있는 국제적 NGO들이 이를 충족시킬 수 있는 대북지원 사업을 하기는 점점 더 곤란하게 될 것으로 보인다.

VI

국제 NGO의 동북아 지역 활동 및 네트워킹 현황: 인도주의적 대북지원 활동과 시사점

이 장에서는 국제 NGO들의 동북아 지역 활동 및 네트워킹 현황을 이들의 대북관련 사업을 중심으로 검토한다. 국제 NGO들의 인도주의적 대북지원 활동은 비단 동북아 지역뿐만 아니라 전세계적으로 커다란 주목을 받아 왔다. 이들의 대북활동이 국제 NGO들의 활동전략과 범위 그리고 동원자원 등을 한단계 업그레이드 시키는 여러 특징을 보유하고 있었기 때문이다. 따라서 여기에서는 이들의 대북활동 현황과 네트워킹을 분석함으로써 바람직한 동북아 지역 NGO 네트워크의 형성과 관련된 일정한 시사점을 이끌어 내고자 시도한다.

이 장에서의 논의는 크게 두 가지 부분으로 구성된다. 하나는 국제 NGO들의 대북관련 활동과 네트워킹을 다양한 문헌자료를 통해 재구성하는 것이며, 다른 하나는 대표적인 대북활동 NGO 하나를 선정해 그것의 활동을 사례 분석하는 것이다. 사례분석의 대상으로는 국제 카리타스 재단의 대북지원활동을 선정하였다. 이 재단이 1995년 이후 현재까지 변함없는 대북지원 활동을 수행하고 있는 대표적 국제 NGO 가운데 하나이기 때문이다. 이 장의 구성은 다음과 같다. 먼저 1절에서는 국제 NGO들의 대북관련 활동 현황을 알아보고, 2절에서는 이에 대한 특징과 시사점 등을 논의한다. 그리고 3절에서는 앞의 논의와 관련하여 국제 카리타스 재단의 대북지원활동에 대한 구체적 사례분석을 수행한다.

1. 국제 NGO들의 대북활동 및 네트워킹 현황

1990년대 이후 국제사회는 매년 북한 GDP의 1%를 상회하는 인도주의적 대북지원을 수행해 오고 있으며, 이러한 인도주의적 대북지원의 중추를 담당하고 있는 것이 바로 국제적 NGO들이라고 할 수 있다. 이들 NGO들은 그 형태에 따라 크게 두 가지로 나누어 질 수 있는데, 하나는 전 세계를 대상으로 활동하는 초국적 NGO들이며, 다른 하나는 아시아, 유럽, 미주 지역의 각 국가에서 활동하는 NGO들이 단독으로 또

는 일종의 연합체를 형성해 대북 지원에 나서는 것이다. 한가지 흥미로운 점은 이들 NGO들이 상대적으로 정보가 차단된 대북지원활동을 효과적으로 수행하기 위해 매우 체계적인 자체 네트워크를 발전시켜 왔다는 사실이다. 이러한 네트워크는 1990년대 국제 NGO들의 대북활동과 관련된 가장 중요한 특징을 이루어왔다. 따라서 이 절에서는 이들 국제 NGO들이 어떤 경로와 계기를 통해 인도주의적 대북사업에 뛰어들게 되었으며, 또한 이러한 사업을 위해 어떤 형태의 조직과 네트워크를 발전시켜왔는지를 검토해 보기로 한다.

가. 국제 NGO들의 대북활동 네트워크 전개 과정

국제사회의 대북지원이 본격화된 것은 1995년 8월과 9월의 대홍수를 계기로 북한정부가 외부세계에 공식적인 대규모의 인도적 지원을 호소하면서 부터였다. 그러나 일부 국제 NGO들은 1995년 이전부터 북한과 관련을 맺고 있었고, 북한당국으로부터도 이미 인도주의적 지원 요청을 받고 있는 상태였다. 실제로 미국의 기독교계 NGO인 월드비전(World Vision)은 1994년 북한당국과 접촉을 시작하여 30만 MT의 긴급 구호식량을 제공하였으며, 이러한 사실은 1995년 2월 북한당국에 의해 공식적으로 발표되었다.¹²⁸ 홍콩에 위치한 국제 카리타스 재단(Caritas International) 홍콩지부 역시 1995년 4월 유네스코(UNESCO)와 더불어 북한을 방문한 자리에서 북한 아동들을 대상으로 한 학교용 급식물자 지원을 요청 받아 놓고 있었다.¹²⁹

(1) 1995~97년

이러한 국제 NGO들의 인도주의적 대북관심은 1995년 가을의 대홍

¹²⁸ ラヂオプレス, 北朝鮮 政策動向, No.4 (1995), p. 52.

¹²⁹ Hazel Smith, *Five-Year Review of the Caritas Programme in the Democratic People's Republic of Korea (DPRK)*, Caritas International and Caritas Hong Kong, 2001. p. 16.

수와 이에 따른 북한당국의 공식적인 지원 요청을 계기로 본격적인 대북참여라는 형태로 전환되었다. 이 해말 북한당국의 요청을 받은 UN 산하의 세계식량계획(World Food Program: WFP)과 식량농업기구(Food and Agricultural Organization: FAO)가 북한을 방문하여 ‘2백 1십만 북한 어린이와 5십만의 임산부들이 기아의 위협에 직면해 있다’는 공동 성명서를 발표하고, 각국 정부와 인도주의적 지원 단체들을 대상으로 긴급식량지원을 호소하였기 때문이다.¹³⁰ 그 결과 이 해 12월 WFP가 제공하는 140 MT의 긴급구호식량이 북한에 전달되고, 국제 NGO와 UN기구들이 공동으로 북한에 대한 합동 호소문(Consolidated Appeal)을 발표하는 등 NGO들의 대북활동이 본격화되었다.¹³¹

그러나 국제 NGO들의 대북진출은 1997년 중후반까지 서로 조직화되지 않은 상태에서 ‘각개약진’하는 형태를 취하였다. 비록 대부분의 NGO들이 대북지원을 위한 자금모집과 관련하여 UN기구 등과 공동으로 합동 호소문 발표에 참여하는 모습을 보였으나, 이들은 여전히 독자적인 채널을 통해 북한정부와 접촉하여 필요한 지원물자를 전달하였고, 이들 NGO 상호간의 정보교환이나 네트워크 형성 또한 미미한 수준에 머물러 있었다. 이로 인해 각 NGO들은 인도주의적 대북지원과 관련된 공통의 어려움에 직면하게 되었다. 대북지원 물품을 효과적으로 모니터링하는 일이나, 북측 파트너와의 관계를 보다 효율적으로 설정하고 관리하는 일, 그리고 북한의 실상에 대한 정보를 체계적으로 수집하고 해석하는 일이 특히 많은 어려움을 불러 일으켰다. 이에 따라 국제 NGO들은 1996년부터 한편으로는 NGO들 공동으로 북한에 사무소를 개설하기 위해 노력하였고, 다른 한편으로는 WFP 등의 국제기구를 중심으로 북한정부에 대한 공동 대응이나 북한실상에 대한 공동의

¹³⁰ FAO/WFP, *Special Report-FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea*, (22 December 1995).

¹³¹ 이석, 박청문, 송은주 편, 『국제기구의 인도주의적 대북지원 요청문 모음집』, (서울: 통일연구원, 2005), (내부자료).

정보수집 및 공유 방안을 모색하기 시작하였다.

(2) 1997~99년

이러한 NGO들의 노력은 1996년 중반 이후 더욱 가시화되었는데, 그것은 크게 세 가지의 방향으로 나타났다. 우선 각국의 NGO들은 국가별 또는 지역별로 일종의 컨소시엄을 형성해 대북지원활동 통합함으로써 그 효율성을 증진시키고자 시도하였다. 실제로 1996년 중반 대북지원활동을 펴고 있던 소규모 미국 NGO들은 워싱턴의 초국적 NGO인 인터액션(InterAction)으로 집합해 북한활동그룹(North Korea Working Group)을 결성하였다. 인도주의적 대북지원과 관련하여 미국 NGO들의 대북 협상력을 높이고 지원된 물품의 모니터링을 강화하는데 공동 대처하고자 시도한 것이다. 둘째, WFP 등 국제기구 역시 이러한 NGO들의 노력을 뒷받침하기 위해 자체 평양 사무소 내부에 식량원조 연락 사무소 (Food Aid Liaison Unit: FALU)를 개설함으로써, 한편으로는 북한에 상주 직원을 두지 못한 국제 NGO들의 활동을 지원하고, 다른 한편으로는 대북지원과 관련된 각종 NGO 활동을 통합 조정하는 역할을 수행하였다. 셋째, 대북지원과 관련된 국제 NGO 상호간의 네트워크 구축 또한 시도되었다. 초국적 NGO들을 중심으로 북한과 관련된 공동의 자문그룹을 구성하거나, 각종 국제회의나 미팅을 통해 상호 정보와 경험을 공유하려는 노력이 일상화 된 것이다.

이처럼 국제 NGO들의 복합적 네트워크 구축 노력이 강화되면서, 이들의 대북협상력이 한층 강화되었고, 이로 인해 그 효과가 곧바로 나타나게 되었다. 무엇보다 북한정부가 그 동안의 소극적 태도에서 벗어나 북한의 거의 전 지역을 국제 NGO들에게 개방하기 시작하였다.¹³² 1997년 말까지 식량사정이 가장 어려웠던 함경남도 등 동북지역이 국

¹³² 이하의 논의는 주로 Suk Lee, "Food Shortages and Economic Institutions in the DPRK," PhD Thesis, University of Warwick, 2003, pp. 267~268에 의존하였다.

제 NGO들에게 개방되었으며, 이후 군사적으로 민감한 일부 접경지역을 제외하고는 모든 북한지역이 순차적으로 개방된 것이다. 지원물품의 분배에 대한 모니터링 역시 한층 강화되었다. NGO들의 현지 참관이 거부되는 지역에 대해서는 인도주의적 지원이 실시되지 않는다는 원칙이 관철되기 시작하였으며, 이로 인해 북한당국 역시 국제 NGO들의 모니터링을 점차 확대하여 받아들이는 전향적인 정책을 실시하지 않으면 안되었던 것이다.

이러한 환경변화로 인해 국제 NGO들의 대북지원 규모 역시 1997년을 기점으로 급팽창하였다. 예를 들어, 곡물지원의 경우, 1995-96년 연간 30만 MT 수준에 머물던 국제 NGO들의 대북 지원량이 1997-98년의 경우 75-85만 MT까지 상승함으로써 당시 북한 전체 곡물 수입량의 약 50%를 차지할 정도로 크게 늘어난 것이다.¹³³

(3) 1999년~현재

보다 통합되고 체계화된 대북지원 활동을 수행하려는 국제 NGO들의 노력은 1999년을 기점으로 새로운 전환점을 맞이하게 되었다. 이 해 처음으로 대북활동을 수행하는 주요 국제 NGO들 대부분이 참여하는 국제회의가 북경에서 개최되었고, 이를 통해 WFP 등의 UN구호기관과 국제 적십자 그리고 국제 NGO들이 모두 참여하는 보다 구조화된 대북지원 네트워크의 형성에 대한 공감대가 마련되었기 때문이다.¹³⁴ 이러한 공감대는 이후 UN기구와 국제 NGO들이 주축이 된 ‘인도주의 발전을 위한 활동그룹 (Humanitarian Development Working Group)’의 형성으로 발전하였고, 이는 다시 북한에 상주하는 일부 지원국 정부 기구까지를 모두 포함하는 ‘구호기관 포럼(Inter-Agency Forum)’으로

¹³³ Suk Lee, *Ibid.*, p. 268 (Table 8-19).

¹³⁴ Conference Proceedings, International NGO Conference on Humanitarian Assistance to the DPR Korea: Past, Present and Future, May 3-5, 1999, Beijing, China, Sponsored by the InterAction DPRK Working Group, Washington DC.

확대 구체화 되었다.¹³⁵ 이처럼 ‘구호기관 포럼’을 중심으로 하는 대북 NGO활동의 네트워크가 완성됨에 따라 현재 국제 NGO들의 대북지원 활동은 UN 등의 국제기구와 각 지원국 정부들을 총 망라하는 구조화된 지원 틀 안에서 조정되고 체계화되는 형태를 보이고 있다. 북한을 대상으로 한 국제 NGO들의 활동이 범세계적으로 조직화되고 구조화된 제도적 틀 안에서 수행되고 있는 셈이다.

그런데 이러한 국제 NGO들의 대북지원 네트워크는 2004년 말을 기점으로 다시금 시련을 맞고 있다. 북한당국이 국제 NGO들을 대상으로 이제까지의 인도주의적 지원을 개발지원으로 전환해 줄 것과 북한지역에 대한 모니터링 활동을 제한해 줄 것을 요구하는 한편, 이러한 요구에 부응하지 않는 NGO들의 경우 북한에서의 활동을 더 이상 용납하지 않겠다는 뜻을 분명히 하고 있기 때문이다. 실제로 북한당국은 2005년 말을 기점으로 북한에서 활동 중인 상당수의 NGO들을 철수시킬 것으로 알려져 있다.¹³⁶ 1995년 이후 점차 체계화되고 구조화된 국제 NGO들의 대북지원 네트워크가 앞으로는 그 작동을 중지하거나 아니면 새로운 형태로 전환할 수 밖에 없을지도 모른다는 뜻이다.

나. 국제 NGO 형태 및 네트워킹

현재 대북지원 활동을 수행하고 있는 국제 NGO는 아시아와 유럽, 미주 지역의 주요 개발 NGO들을 총 망라하고 있다고 해도 크게 틀린 말이 아니다. 우선 이들 NGO들은 그 형태에 따라 크게 세가지로 구분

¹³⁵ UN OCHA, *Consolidated Inter-Agency Appeal 2003: Democratic People's Republic of Korea*, 2003, pp. 142~144.

¹³⁶ 이와 관련 2005년 11월 2일 필자와 면담한 카리타스 홍콩지부의 케이시 젤웨거(Kathi Zellweger) 국장은 현재와 같은 북한당국의 태도가 지속될 경우 북한에 대한 인도주의적 지원을 실시해온 대다수 국제 NGO들이 북한을 떠날 수 밖에 없을 것으로 우려했다. 다만, 국제 카리타스 재단처럼 인도주의적 지원과 병행하여 개발지원 역시 수행해온 NGO들의 경우 여전히 개발지원을 축으로 북한과 계속 접촉할 가능성도 있다고 예견하였다.

할 수 있을 것이다. 하나는 캐나다 식량은행(Canadian Foodgrains Bank)처럼 특정 국가 또는 지역의 기부자만을 대상으로 조직된 지역 NGO들이며, 다른 하나는 월드비전이나 국제 카리타스 재단처럼 전 세계의 기부자를 대상으로 하는 초국적 NGO들이고, 그리고 마지막 하나는 미국 인터액션의 북한활동그룹처럼 지역 NGO들이 일종의 연합체를 형성해 대북지원에 나서는 것이다.

한편, 이들 NGO는 북한 내부에 자체 거점을 두고 있는가의 여부에 따라서도 두 가지 또는 세가지로 구분될 수 있다. 하나는 북한에 자체 사무소와 파견 직원을 두고 독자적인 대북활동을 수행하는 NGO들이며, 다른 하나는 북한에 자체 사무소는 두지 않지만, WFP의 식량원조 연락사무소(Food Aid Liaison Unit: FALU)를 중심으로 활동하는 NGO들이다. 다만 북한에 사무소를 두고 있지 않은 미국의 주요 NGO들은 FALU를 중심으로 활동하기 보다는 스스로가 일종의 연합기구(US Private Voluntary Organizations Consortium: US PVOC)를 형성해 활동한다는 점에서 특징적이다.

<표 VI-1> 2003년 대북활동 주요 국제 NGO 현황

NGO	국적	대북활동 거점
Action by Churches Together	초국적	FALU
Campus fur Christus Switzerland	스위스	평양 사무소
Canadian Foodgrains Bank	캐나다	FALU
Cap Anamur	독일	평양 사무소
Caritas Internationalis	초국적	FALU
Concern Worldwide	아일랜드	평양 사무소
Cooperazione e Sviluppo	초국적	평양 사무소
German Agro Action	독일	평양 사무소
PMU Interlife	초국적	평양 사무소
Premiere Urgence	프랑스	평양 사무소
TRIANGLE Generation Humanitaire	초국적	평양 사무소
World Vision International	초국적	FALU

대북지원과 관련된 국제 NGO 활동의 가장 중요한 특징은 이들이 통합적인 지원활동을 위해 매우 체계적이고 구조화된 제도적 네트워크를 형성하고 있다는 점이다. 이러한 네트워크는 크게 세가지로 나누어지는데, 그것은 1) NGO들 상호간의 네트워크(Inter-NGOs Network)와 2) NGO와 국제기구 및 각국 정부 사이의 네트워크, 그리고 3) 대북활동에 참여하는 모든 기구들의 통합적 네트워크라 할 수 있다.

우선 NGO들 상호간의 네트워크에는 세가지의 형태가 존재한다. 첫째, 미국 인터액션의 북한활동그룹처럼 NGO들이 대북활동을 위해 일종의 연합체를 구성하는 형태가 있다. 이들 NGO들은 각각의 고유한 지원금 모집 채널을 통해 독자적으로 지원금품을 모집하지만, 모집된 물자의 전달이나 배분과정에 대한 모니터링 그리고 이를 위한 북한정부와의 접촉 등 제반 활동과정에서 나타나는 문제점을 연합체 공동으로 해결하려는 노력을 보이고 있다. 둘째, NGO들이 공동의 연합체를 구성하지는 않지만 대북활동에서 나타나는 제반 문제에 대해 보다 효율적으로 대체하기 위해 공동의 토론의 장 또는 정보 공유의 장을 만드는 형태가 있다. 북한에 사무소를 두지 않는 NGO들이 평양의 FALU를 통해 대북활동을 서로 조정해 나가거나, 미국의 주요 NGO들이 US PVOC를 결성해 북한의 요구에 대해 공동으로 대응해 나가는 것이 그 좋은 예이다. 이러한 네트워크의 주요 목적은 1) 북한에 대한 정보 공유 2) 지원된 물자의 모니터링 등 대북활동에 대한 기본적 원칙의 설정과 준수 3) 북한정부에 대한 사안별 공동 대처를 통한 협상력 제고 등이라 할 수 있다. 셋째, 대북활동 NGO들이 모두 참여하는 국제적 컨퍼런스를 조직, 각자의 경험과 지식을 공유하는 형태가 있다. 1999년 북경에서 처음 시작된 이러한 컨퍼런스는 각 NGO들이 대북활동 과정에서 부딪혔던 제반 문제를 공개적으로 토론하고, 또한 이에 대처하기 위한 NGO들의 내부 원칙들을 확립하기 위한 의견수렴의 장으로 활용되고 있다.

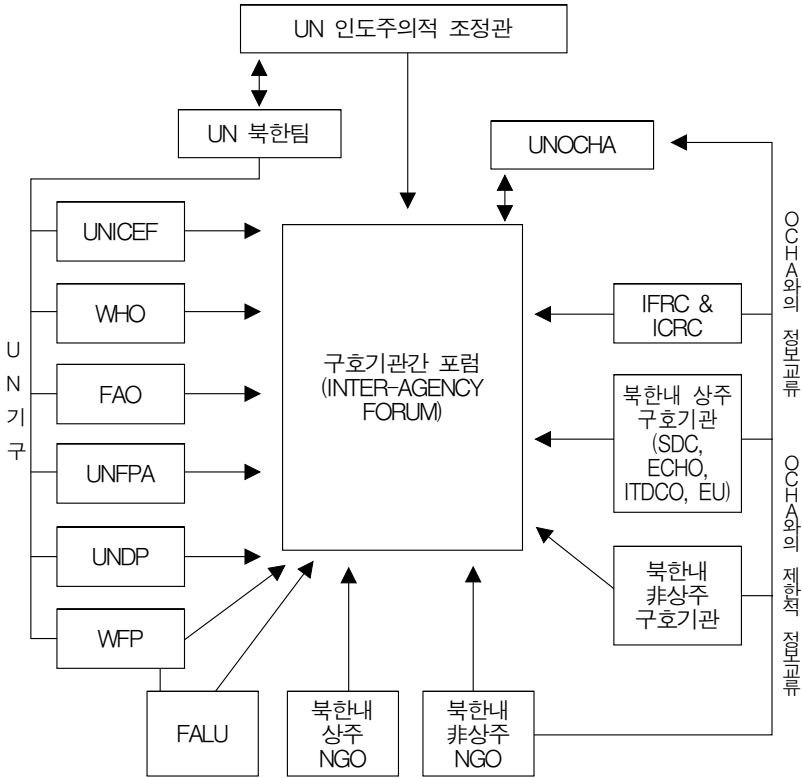
한편, 국제 NGO들은 대북활동에 참여하는 국제기구와 각국 정부와

도 긴밀한 네트워크를 형성하고 있다. 이들은 UN산하 구호기관과 공동으로 매년 인도주의적 대북지원을 위한 ‘통합 호소’를 발표하고 있을 뿐만 아니라, 각 NGO들이 모집한 지원물자를 UN기구를 통해 전달하거나, 북한의 긴급구호요구를 공동으로 파악하고, 이의 조달을 체계적으로 배분담당하는 등 공동 노력을 수행하고 있다. 이를 위해 UN산하 구호기관들은 북한에 사무소를 두지 않는 NGO들을 FALU로 묶어 조직화하고 있을 뿐만 아니라, 뒤에 언급하듯이 대북 활동 ‘구호기관 포럼’을 형성, 각국 NGO들의 대북활동을 총괄/통합하려는 시도를 하고 있다. 각국 정부 역시 효과적인 대북지원을 위해 NGO 네트워크를 적극 활용하고 있다. 이들은 대북활동을 수행하는 자국의 NGO들에게 자금과 물품을 지원, 사후보고를 받는 형태로 간접적인 대북지원에 나서거나, 이들 NGO의 네트워크를 통해 북한과 접촉, 정부 차원의 공동의 관심사를 추구하는 노력을 보이기도 한다.

그런데 이상의 대북활동 NGO 네트워크 가운데 가장 상위의 것이 바로 NGO와 GO 및 국제기구를 망라해 형성된 지원 기구 포럼이라 할 수 있을 것이다. 이 기구는 1) WFP, FAO, UNDP 등 UN산하 개발구호기관, 2) 국제 적십자, 3) 북한에 거점을 두고 있는 국제 NGO, 4) 북한에 거점을 두고 있지 않지만 FALU를 중심으로 활동하는 국제 NGO, 4) 북한에 거점을 두고 있는 지원국의 개발구호기관 등을 주축으로 구성되어 있다. 매주 단위로 개최되는 동 기구의 의장은 UN의 인도주의 조정관 (Humanitarian Coordinator)이 맡고 있으며, 그 중심적 기능은 북한의 긴급 구호요구 발생과 관련한 각 참여기구의 정보의 공유와 가능한 통합적 대응 및 의사결정의 모색이라 할 수 있다. 실제로 매주 이 포럼에 참여하는 NGO 및 UN기구 종사자들은 30~40명에 이르는 것으로 알려져 있는데, 이들은 어떤 특정의 주제를 미리 설정해 토론하기 보다는 각자가 돌아가면서 각 기구의 현황과 수집된 북한관련 정보 그리고 쟁점이 되는 현안들을 내놓고, 필요시 모두가 이에 대한 토론을 벌이는 방식으로 회의를 진행하고 있다. 각 기구가 독자적으로 북한에

대한 활동을 벌일 수 밖에 없는 현실을 충분히 인정하면서, 이를 토대로 공동의 정보교류와 대응방안을 모색하고 있다는 뜻이다.

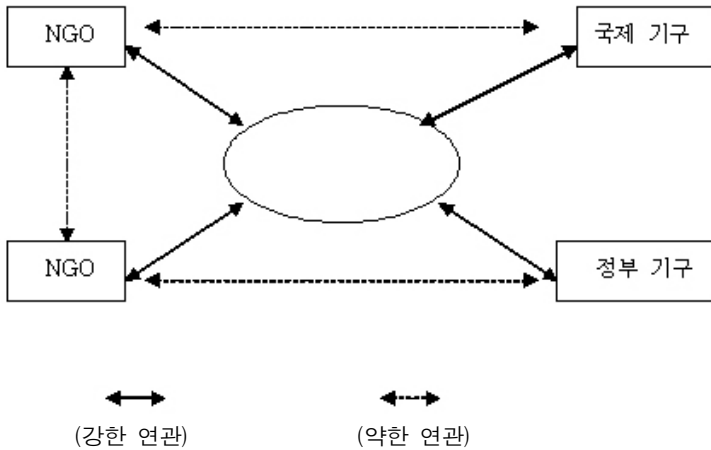
<그림 VI-1> 대북활동 구호기관간 포럼



이러한 대북활동 NGO들의 제도적 네트워크를 효과적으로 기능할 수 있도록 만들어 주는 것이 바로 이들 사이에 존재하는 인적인 네트워크라 할 수 있다. 우선 대부분의 NGO들은 거의 공통적이라고 할 수 있을 만큼 중첩된 대북관련 전문가 그룹을 보유하고 있다. 이들 전문가 그룹은 북한과 관련된 연구 및 자문활동에 종사해 온 사람들로 구성되어 있으며, 각 NGO들은 이들을 통해 상호간 네트워크를 구축하거나 심지어는 대북활동과 관련된 공동의 보조를 취하기도 한다. 또한 이들

자문가 그룹은 국제기구나 각국 정부의 대북관련 사업에도 참여하는 경우가 빈번해, 이들을 통해 NGO들이 국제기구와 각국 정부에 연결되는 통로가 마련되고 있다. 예를 들어, 국제 카리타스 재단은 대북지원 활동과 관련된 자체 사업에 대한 평가와 자문을 영국 워릭(Warwick) 대학의 스미스(H. Smith) 교수에게 맡기고 있는데, 그는 동시에 WFP의 대북활동 자문을 맡고 있음으로 인해 카리타스 재단은 자연스럽게 국제기구의 대북활동과 연결되는 성과를 얻고 있기도 하다. 더욱이 국제기구와 각국 정부기구의 대북활동관련 인사들 가운데 상당수는 NGO 출신이거나, 또는 공직에서 은퇴 후 NGO로 이동해 활동하는 경우가 빈번해, 이들을 통해 NGO-국제기구-각국 정부가 인적으로 연결되는 네트워크가 형성되고 있기도 하다.

<그림 VI-2> 국제 NGO의 인적 네트워크



다. 활동 현황

현재 국제 NGO들은 북한에 대해 다양한 형태의 지원활동을 수행하고 있는데, 이러한 지원활동은 크게 긴급구호와 개발구호 그리고 정책구호 등 세가지 지원활동으로 구분될 수 있을 것이다. 물론 국제 NGO

의 본격적인 대북활동은 긴급구호 활동으로 시작되었으며, 또 현재에도 이러한 활동이 주류를 이루고 있다. 그러나 대북활동의 강조점에 있어서 만큼은 점차 그 무게 중심이 개발구호와 정책 구호활동 쪽으로 옮겨가고 있는 실정이며, 앞에서 언급한 것과 같이, 북한당국 역시 이러한 변화를 적극적으로 요구하고 있는 실정이다.

(1) 긴급 구호

1990년대 중반 이후 국제 NGO들이 정확히 어느 정도 규모의 긴급구호물자를 북한에 지원해 왔는지에 대해서는 총괄적인 집계가 존재하지 않는다. 다만, 1996년 이후 국제 NGO들은 국제기구와 더불어 대북지원을 위한 통합 호소문을 발표해 왔고, 이를 통해 국제기구가 지원한 또는 국제기구를 경유해 지원된 구호물자의 규모는 파악되고 있다.

이러한 수치에 따르면 1995년 하반기에서 2002년까지 북한에 UN기구를 통해 전달된 대북지원은 총 12억 달러에 달해, 매년 약 1.5억 달러의 물자가 북한에 제공된 것으로 나타나고 있다.¹³⁷ 2000년 북한의 공식 GDP가 대략 106억 달러 내외에 불과했다는 점을 상기하면, UN기구를 경유해 매년 북한 GDP의 1%가 넘는 대규모의 물자가 지원되었다는 것을 의미한다.¹³⁸ 물론 동 수치에는 국제 NGO가 제공한 물품 뿐만 아니라 각국 정부가 제공한 물품이나 UN기구가 자체 모집한 물품이 큰 비중을 차지하고 있는 것이 확실하다. 그러나 이러한 사실에도 불구하고 이 기간 중 국제 NGO가 북한에 제공한 지원물자의 규모가 매우

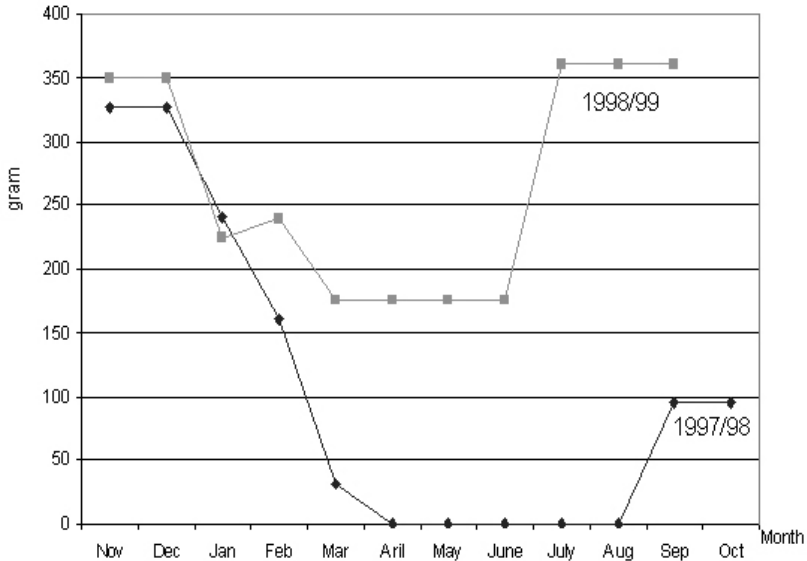
¹³⁷ 이종운, “북한에 대한 국제기구의 경제지원 현황과 향후 과제,” 『월간 KIEP 세계경제』, 2003. 6, pp. 71~72.

¹³⁸ 북한의 공식 GDP에 대해서는 *DPRK. Core Document Forming Part of The Reports of State Parties, United Nations Human Rights Instruments*, 24 Jun 2002와 *DPRK/UNDP. Thematic Round Table Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection For the Democratic People's Republic of Korea (DPRK)*, Geneva, 28-29. May 1998을 참조하라.

켰다는 사실 역시 매우 분명하다. 국제 카리타스 재단이라는 단 하나의 NGO가 1996년부터 2001년 3월까지 북한에 제공한 긴급구호물자의 규모만 2,350만 달러에 달한다는 사실이 이를 잘 말해 준다.

이러한 긴급구호는 그 성격상 주로 식량이나 의복, 의료품 등과 같은 재난구호 물품에 집중되었고, 이를 통해 1990년 이후 북한의 식량위기를 극복하는데 커다란 역할을 하였다. 국제 NGO들이 제공한 긴급구호의 역할과 의미와 관련해서는 1990년 중후반 북한의 식량사정을 살펴보는 것이 매우 중요하다.

<그림 VI-4> 북한의 월간 식량배급(전국 평균, 일인당 일일그램)



출처: 이석, 『1994-2000년 북한기근』(서울: 통일연구원, 2004), p. 52.

1990년대 후반 북한 주민들은 매년 약 5~6개월의 기간동안 당국에서 배급하는 식량을 전혀 지원 받지 못하는 이른바 ‘(국내 식량) 무배급 기간’을 경험하였다. 이 기간동안 북한에서 생산된 모든 식량은 바닥이 났고, 이에 따라 북한당국과 주민들은 전적으로 해외에서부터 제공되

는 인도주의적 긴급구호물자에 그 생존을 의존할 수 밖에 없었던 것이다. 실제로 1997년(농업년도 기준) 북한당국이 외부로부터의 긴급구호물자를 고려하지 않고 발표한 식량배급 데이터와 1998년 이를 고려해 발표한 식량배급 데이터를 살펴보면, 전자의 경우 무려 5개월동안 주민들에 대한 식량배급이 전혀 없었으나, 후자의 경우에는 이러한 무배급기간이 존재하지 않는 것으로 나타난다. 이는 곧 1990년대 후반 이후 북한의 식량배급 가운데 상당부분이 외부로부터의 긴급구호물자로 채워졌다는 사실을 의미한다. 따라서 외부로부터의 긴급구호는 한편으로는 북한의 식량위기가 재난으로 악화되는 상황을 방지하고, 다른 한편으로는 이미 붕괴해 버린 북한의 식량배급체제를 그나마 유지하는데 도움을 주었다는 점에서 북한 주민들과 정부 모두에 결정적 중요성을 가지고 있었다. 여기에서 특히 주목해야 할 점은 이처럼 외부로부터의 긴급구호에 의존하는 북한지역과 주민의 규모가 매우 방대했다는 사실이다. 2002년의 경우 총 206개의 북한 시/군 가운데 외부로부터의 긴급구호에 의존하는 지역이 무려 162개 지역으로 전체의 87%에 달하고 있으며, 실제로 북한의 유소년 및 임산부, 노령인구 등 취약인구 거의 전부가 이러한 긴급구호의 대상이었던 것으로 밝혀지고 있다.

북한의 식량위기에 대한 최근의 연구성과에 따르면 1990년대 중후반 북한의 식량부족 사태는 이제까지 인류가 경험했던 그 어떤 기근사태에서보다도 심각했지만, 이러한 식량부족에 따른 인명피해는 상대적으로 매우 적었다는 사실이 밝혀지고 있다.¹³⁹ 물론 왜 이러한 현상이 북한에서 일어났는지는 아직 충분히 밝혀지지 않고 있다. 그러나 한가지 분명한 사실은 1990년대 중반 북한의 식량위기가 급속도로 악화되는 시점에서 국제 NGO들을 비롯한 외부세계의 적절한 도움이 없었다면 이러한 현상은 결코 발생하지 않았을 것이라는 점이다. 북한과 북한 주민들이 식량위기라는 어려움을 벗어나는데 있어 국제 NGO들을 비롯

¹³⁹ 이석, 『1994-2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징』(서울: 통일연구원, 2004).

한 국제사회의 인도주의적 대북지원이 그만큼 커다란 역할을 했을 것이라는 의미이다.

<표 VI-2> 2002년말 북한 각 군/시별 구호인구 비중 강원도의 경우
외부 구호기관 접근 불가 지역 제외

	총인구(A)	구호인구(B)	B/A(%)
안변	93,773	16,531	18
천내	78,470	12,212	16
이춘	59,928	11,785	20
고산	102,029	18,937	19
문천시	118,839	28,207	24
판교	50,486	10,189	20
포동	35,520	6,925	19
세포	61,431	15,907	26
통천	89,098	18,461	21
원산시	319,170	42,444	13

*구호 인구 = 60세 이상 노인+임산부+수유부+탁아소 및 유치원 원아 등

출처: WFP, DPRK Population Statistics 2002 received by WFP on May 15 2003.

(2) 개발구호와 정책구호

이처럼 외부로부터의 긴급구호지원이 북한에 커다란 영향을 미치면서 북한당국은 점차 자체의 낙후된 경제현실을 개선하고, 특히 기존의 비효율적인 정책을 전환하기 위한 외부의 지원 역시 요구하게 되었다. 이에 따라 국제 NGO의 대북활동 역시 최근에는 인도주의적 지원과 더불어 북한에 대한 개발구호와 정책구호를 병행하는 방향으로 그 무게 중심이 이동하고 있는 상태이다.

먼저 개발구호의 경우 에너지나 사회간접자본 복구와 같이 상대적으로 대규모의 비용이 소요되는 프로젝트는 주로 UN개발기구나 각국 정부차원의 지원으로 진행되고 있는 까닭에 국제 NGO들은 상대적으로

농업이나 의료 등 주민들의 직접적인 생활에 밀접한 소규모 사업에 치중하는 특징을 보이고 있다. 2003년의 경우 캡 아나무르(Cap Anamur, 독일)가 추진하고 있는 황해남도의 의료환경 개선사업이나, 컨선 월드와이드(Concern Worldwide, 아일랜드)의 평안남도 및 황해남도의 수리화 지원 사업, 저만 아그로 액션(German Agro Action, 독일)이나 PMU 인터라이프 (PMU Interlife, 초국적), 월드비전 등의 북한 농업복구 프로그램이 그 좋은 사례들이라 할 수 있을 것이다.¹⁴⁰

한편, 국제 NGO들의 정책구호활동은 NGO들 단독활동으로 수행되기 보다는 이들이 기존에 갖고 있는 북한정부에 대한 채널을 토대로 각국 정부와 UN산하 기관들과 공동으로 추진하는 형태로 진행되고 있다. 물론 이러한 정책구호활동의 초점은 1) 북한의 후진적 정책결정 환경을 개선하고 2) 무엇보다 북한의 개혁과 개방을 지지, 시장경제적 요소를 확충하는데 맞추어져 있다. 예를 들어, 국제기구와 각국 정부들과 공동으로 북한 정책 결정자들을 대상으로 시장경제 학습프로그램을 지원하거나, 젊은 북한 관료들의 국제적 안목을 넓혀 주기 위해 이들을 해외의 교육기관 등에 파견하는 것을 지원 하는 일, 그리고 심지어는 북한의 정책결정환경을 개선하기 위해 각종 조사나 통계 전문가를 파견하는 일 등을 지원하는 것이 모두 이에 속하는 일이 될 것이다.¹⁴¹

이러한 국제 NGO들의 개발 및 정책구호활동이 어느 정도의 성과를 거두고 있는 가를 평가하는 일은 아직 시기상조일지도 모른다. 인도주의적 지원과는 달리 이러한 활동은 이제 막 걸음마 단계에 불과하기 때문이다. 그러나 한가지 분명한 사실은 2004년 이후 북한당국이 더 이상 국제사회의 인도주의적 지원을 받기 보다는 이러한 개발 및 정책구

¹⁴⁰ UN OCHA, *Consolidated Inter-Agency Appeal 2003: Democratic People's Republic of Korea*, 2003.

¹⁴¹ 예를 들어, 2004년 독일의 Friedrich Naumann 재단은 유럽연합과 공동으로 평양에서 경제개혁과 북한-유럽간 경제관계발전을 위한 워크숍을 개최하였는데, 이러한 시장경제와 관련된 북한관리들과의 토론 및 학습 기회의 제공이 국제 NGO들이 수행할 수 있는 정책구호의 좋은 예가 될 수 있을 것이다.

호활동에 더욱 큰 매력을 느끼고 있다는 사실이다. 1990년대 중후반 북한의 식량위기로 시작된 국제 NGO들의 대북지원활동이 앞으로는 개발 및 정책구호활동으로 급속히 재편될지도 모른다는 뜻이다.

2. 국제 NGO들의 대북활동 특징 및 그 시사점

국제 NGO들의 인도주의적 대북지원이 얼마만한 성과를 거두었는지에 대해서는 다양한 평가가 있을 수 있다. 그러나 한가지 분명한 사실은 20세기 후반 북한에 대한 인도주의적 지원활동 만큼이나 국제 NGO들의 활동을 잘 특징짓는 사례는 많지 않다는 것이다. 실제로 인도주의적 대북지원 활동은 1990년대 이후 세계적으로 활동하는 거의 모든 국제 NGO들이 동시에 참여한 국제적 구호활동이었을 뿐만 아니라 이들이 인터넷이라는 새로운 전자환경의 틀에 맞추어 자신들의 프로젝트를 꾸려나간 거의 최초의 사례였으며, 무엇보다 이러한 구호활동이 10여년 넘게 지속됨으로써 여기에 참여한 NGO들 서로가 하나의 잘 짜여진 인적제도적 네트워크를 형성할 수 있게끔 도와준 계기가 된 구호 활동이었다.

가. 특징

국제 NGO들의 인도주의적 대북지원 활동은 이제까지의 여러 다른 구호활동과 비교해 볼 때 몇 가지 매우 뚜렷한 특징을 갖고 있었다. 여기에서는 그 특징을 합목적성, 활동원칙의 견지, NGO간 정보공유, 인적제도적 네트워크 그리고 새로운 전자환경의 이용 등 다섯 가지로 정리하기로 한다.

(1) 합목적성

국제 NGO들의 대북활동이 활발할 수 있었던 기본적인 요인은 무엇

보다 그 활동목적이 NGO 본래의 의미와 기능에 잘 부합했기 때문이었다. 과거부터 현재에 이르기까지 NGO들의 가장 기초적이고 중요한 기능은 무엇보다도 인권과 인도주의의 함양이라고 할 수 있다. 국제 NGO들의 대북활동 배경이 되는 1990년대 이후 북한의 식량위기와 이에 따른 인권상황의 악화는 국제 NGO들로 하여금 어떤 형태로든 일정한 대북활동에 나서지 않을 수 없게 만들었을 뿐만 아니라, 이러한 활동을 10여년 이상이나 지속할 수 있게 만드는 가장 중요한 원동력이 되었다는 뜻이다.

(2) 활동원칙의 견지

국제 NGO들은 대북활동의 시작에서부터 일정한 원칙을 견지해 왔다. 이 가운데 가장 중요한 한가지 원칙이 가장 필요한 사람들에게 NGO들의 지원이 전달되어야 한다는 것이었다. 이에 따라 국제 NGO들은 북한당국을 대상으로 자신들의 지원물품에 대한 일정 수준 이상의 모니터링이 필수적이라는 입장을 견지하였다. 이러한 원칙으로 인해 NGO들의 현지 실사가 통제되는 지역에 대해서는 지원이 이루어지지 않았으며, 이미 지원이 이루어진 지역이라고 하더라도 모니터링이 거부될 경우에는 곧바로 지원을 중단하는 조치가 취해졌다. 상당수 NGO들의 경우 북한당국이 이러한 원칙을 위배했다고 판단, 북한에서의 철수를 결정하기도 하였다. 바로 이러한 일관된 원칙의 견지로 인해 북한 지역의 거의 대부분이 국제 NGO들에게 개방되었고, 비록 아직 여러 논란거리가 남아 있으나, 대부분의 NGO들이 꾸준히 대북활동을 지속할 수 있었던 것이다.

(3) NGO간 정보공유

대북활동을 수행하는 대부분의 국제 NGO들은 과거 북한과 별다른 관계를 맺고 있지 않았고, 특히 폐쇄적인 북한사회의 정보를 얻지 못해 상당한 애로를 겪었다. 국제 NGO들은 이러한 핸디캡을 극복하기 위해

자신들이 가지고 있는 정보와 경험을 타 기구 또는 NGO들과 적극적으로 공유하는 전략을 취했다. 실제로 이들은 1) NGO들 뿐만 아니라 2) UN 등 국제기구 3) 각국 정부 4) 북한관련 자문가 그룹 등과 광범위한 정보교류에 나섰고, 이로 인해 매우 빠른 시간 안에 북한에 대해 방대한 정보를 집적할 수 있었다. 그 결과 2000년 이후 북한에 대해 가장 체계적이고 정확한 정보를 보유하고 있는 기관은 바로 다름아닌 이들 국제 NGO들이라는 인식이 점차 확산되고 있는 현실이다.

(4) 인적제도적 네트워크

국제 NGO들은 위와 같은 정보의 공유를 바탕으로 매우 체계적인 인적 제도적 네트워크를 구축하였다. 이러한 네트워크는 대북활동과 관련한 NGO 상호간의 중첩이나 불필요한 경쟁을 배제하고, 북한에서의 긴급구호 발생에 따른 대처를 더욱 효율적으로 만들었을 뿐만 아니라, 상대적으로 다루기 쉽지 않은 북한당국과의 협상에서도 커다란 힘을 발휘하였다. 앞서 언급한 것처럼 국제 NGO들이 장기간에 걸친 대북활동에 있어 일정한 원칙을 견지한 채 현재에 이를 수 있었던 이유도 바로 이러한 원칙을 서로에게 공유·감시·확인할 수 있게끔 만드는 이러한 인적 제도적 네트워크의 존재 때문이었을 것이다.

(5) 새로운 전자환경의 이용

국제 NGO들의 대북활동, 특히 인도주의적 구호활동이 이전의 구호활동과 다른 것은 그것이 인터넷을 중심으로 한 새로운 전자환경과 기술을 적극적으로 활용했다는 점이다. 실제로 북한의 식량위기와 관련된 국제적 구호활동은 인터넷을 통한 정보의 전파와 구호자금의 모집, 구호상황의 모니터링, 구호기구간 네트워크의 구축 등을 전세계적인 차원에서, 실시간으로, 대규모적으로 수행한 거의 최초의 사례로 기록될 전망이다. 바로 이러한 전자환경의 이용으로 인해 국제 NGO들은 10여년 간이나 지속된 대북지원활동에 대해서도 전세계인의 지속적인

관심을 유도할 수 있었을 뿐만 아니라, 그 지원의 정당성을 홍보하고 이해시키는 데에도 커다란 성과를 거둘 수 있었다.

나. 시사점

앞서와 같은 특징을 갖는 국제 NGO들의 대북지원 활동은 향후 세계적인 또는 지역적인 차원의 NGO활동을 위해서도 여러 유용한 시사점을 제공한다. 여기에서는 이러한 시사점을 NGO활동에 있어서의 의제 설정 (Agenda Setting), 상호 네트워크 구축 및 새로운 전자환경의 이용이라는 세가지 측면에서 살펴보도록 한다.

(1) 합리적 의제설정과 의제간 우선순위 선정

국제 NGO들의 대북활동이 갖고 있는 가장 커다란 시사점은, 효과적인 국제적 NGO활동을 유지하기 위해서는 무엇보다 먼저 모든 NGO들이 공유할 수 있는 공통의 의제를 설정하는 동시에 각 의제간의 우선순위 역시 매우 분명하게 해야 한다는 점일 것이다. 오늘날의 NGO들은 매우 다양한 영역에서 활동하기 때문에, 이들이 추구하는 의제가 서로 동일하지 않고 또한 그 우선 순위가 분명하지도 않을 경우, 이들 상호간의 장기적인 공동활동을 유지하는 것은 사실상 불가능하다. 그런데 대북활동을 수행한 국제 NGO들의 경우 인도주의적 지원이라는 명확한 공동 의제가 존재하였고, 이것이 각 NGO들의 활동을 10여년 넘게 유지하게 만든 원동력이 되었다. 더욱이 인도주의적 지원과 그 지원에 대한 모니터링처럼 북한의 경우 상호 모순적일 수도 있는 의제간 순위 역시 매우 분명하였다. 즉, 인도주의적 지원을 수행하되 모니터링이 가능한 부분에서부터 지원을 시작하여, 모니터링의 확대와 더불어 점차 그 지원을 늘려 나간다는 것이었다. 이러한 원칙이 관철되면서 처음에는 소극적이었던 북한당국 역시 점차로 국제 NGO들의 모니터링 확대를 받아들였고, 이를 계기로 NGO들의 지원이 더욱 확대되는 선순

환이 발생하였다. 물론 이 과정에서 상당수 NGO들이 철수하고, 특히 2004년 이후에는 북한당국이 NGO들의 모니터링을 재차 규제하는 모습을 보이는 등 도전에 직면하고 있다. 그러나 이러한 공동의 확고한 의제와 의제간 우선순위야말로 현재까지 국제 NGO들이 대북지원에 나서는 기본 이유가 되고 있음은 부인할 수 없을 것이다.

(2) NGO 네트워크와 이를 위한 제반 요인

국제 NGO들의 대북활동은 NGO 활동에 있어 체계적이며, 조직화된 네트워크의 구축이 얼마나 중요한지를 단적으로 보여주고 있다. 또한 이러한 체계적인 네트워크의 구축을 위해서는 1) NGO 상호간의 정보의 공유, 2) NGO들이 보유하고 있는 전문 자문가 그룹의 공유 또는 이들 자문가 그룹을 통한 인적 네트워크의 형성, 3) 국제기구 등과 같이 NGO와는 다른 차원의 이해관계를 갖고 있어 이들 NGO들의 관계를 총괄적으로 조정지원할 수 있는 제3의 기구를 찾는 일이 매우 중요함을 알 수 있다. 각각 독자적인 자금모집과 물자지원 채널을 갖고 있는 NGO들을 한데 묶어 장기적이고도 안정적인 네트워크로 기능시키기 위해서는 이를 위한 공통의 이해 요인을 찾아야만 하는데, 이 경우 각 NGO들이 보유한 정보와 경험의 공유 등이야말로 매우 훌륭한 유인이 될 수도 있다는 것이다. 또한 이러한 네트워크는 단순한 제도적 차원에서만 머무는 것이 아니라, 상호 인적인 네트워크로서 기능할 때 보다 효율적일 수 있는데, 이러한 인적인 네트워크의 형성을 증개할 수 있는 가장 효과적인 집단이 바로 각 NGO들이 공통의 관계를 맺고 있는 전문가자문가 집단이라는 것이다. 더욱이 이러한 제도적 네트워크 안에는 NGO들과는 다른 이해관계와 정보를 갖는 제3의 기구가 참여해 이들의 활동과 이해관계를 통합 지원해 줄 때, 그 네트워크의 기능이 보다 효율적으로 발휘될 수 있다는 것이다.

(3) 새로운 전자환경의 이용

국제 NGO의 대북활동이 주는 또 다른 시사점은 효과적인 NGO 네트워크를 구축하기 위해 인터넷과 같은 새로운 전자환경을 이용해 모든 NGO들이 즉각적이고도 동시에 참여할 수 있는 공동의 토론의 장 또는 논의의 장이 필요하다는 점이다. 각 NGO들이 자신들이 개발한 의제와 전략을 다양한 주체들, 특히 여타의 NGO들에게 전파/홍보하는 동시에 이를 세련화 하여 자체적인 활동에 재반영할 수 있는 장을 마련할 수 있는 기회를 제공하는 것이 장기적이고도 안정적인 NGO 네트워크 형성에 커다란 도움이 된다는 뜻이다.

3. 사례 연구: 국제 카리타스 재단의 대북지원활동

국제 NGO들의 대북활동을 보다 구체적으로 살펴볼 수 있는 한가지 방법은 여기에 참여 하는 개별 NGO들의 활동 사례를 검토하는 일이 될 것이다. 아마도 이러한 목적에 가장 잘 부합하는 개별 NGO의 사례 가운데 하나가 바로 국제 카리타스 재단의 대북지원 활동일 것이다. 이 재단이 1995년 국제사회의 대북지원이 본격화된 이래 현재까지 계속 대북활동을 수행하는 몇 안 되는 국제적 NGO의 하나일 뿐만 아니라, 그 과정에서 국제 NGO들의 활동특징을 그대로 보여주는 전형적인 사례이기 때문이다. 따라서 이 절에서는 국제 NGO들의 대북활동 현황과 그 네트워크의 특징들을 국제 카리타스 재단의 사례를 중심으로 한번 더 구체적으로 살펴보기로 한다.¹⁴²

¹⁴² 이 절의 논의는 카리타스 재단의 공식 문건인 Hazel Smith, *Five-Year Review of the Caritas Programme in the Democratic People's Republic of Korea (DPRK)*, 2005년 11월 2일 필자가 카리타스 홍콩지부의 케이시 젤웨거 국장과 수행한 면담자료에 의거한 것이다.

가. 국제 카리타스 재단의 특징과 대북지원활동

국제 카리타스 재단은 전세계 198개 국가와 지역에서 활동하고 있는 154개의 카톨릭계 구호 단체들이 연합하여 만든 국제적 구호단체이다. 카리타스 재단의 핵심이라 할 수 있는 각 국가별지역별 구호단체의 일차적 목적은 자신들이 소속된 국가와 지역에서의 봉사활동을 수행하는 것이지만, 한 국가나 지역 차원에서는 해결하기 힘든 구호활동의 경우 모든 개별 단체들이 힘을 합쳐 공동으로 대응해 나아가는 조직 역시 갖추고 있다. 실제로 카리타스 재단은 로마에 사무국 형태의 본부를 두고 있으며, 전세계를 일곱 지역으로 나누어 각 지역마다 지역본부를 두고 있다. 이렇게 설치된 로마의 본부와 각 지역본부들이 중심이 되어 세계적인 차원의 국제적 구호활동을 수행하고 있으며, 이러한 구호활동의 자금을 마련하기 위해서는 통상 ‘특별활동호소문(Special Operation Appeals: SOAs)’이라고 불리는 소속 회원단체들을 대상으로 한 기금 모집 채널이 가동된다. 일단 특정의 SOAs를 통해 국제적인 차원의 구호활동 기금이 마련되면, 소속 회원단체들 내부에서 이를 전담할 대표 단체를 선정하게 되며, 때로는 이에 관심을 가진 복수의 회원단체들로 구성된 구호그룹을 형성하기도 한다. 예를 들어, 북한을 대상으로 한 인도주의적 구호활동의 경우 1995년 9월부터 2001년 4월까지 총 여섯번의 SOAs가 발효되었고, 이의 집행을 관장할 대표단체 또는 연락기관으로 카리타스 홍콩지부가 선정되었으며, 1998년에는 카리타스 홍콩지부를 포함해 북한 구호활동에 관심을 갖고 있는 모든 소속단체들을 망라한 ‘북한관심그룹(North Korea Focus Group)’을 결성하기도 하였다.

이처럼 국제적인 조직망을 갖추고 있는 카리타스 재단이 북한과 처음 접촉을 시작한 것은 1993년의 일이었다. 당시 카리타스 홍콩지부의 케이시 켈웨거(Kathi Zellweger) 국장은 중국 베이징에서 북한 국가교육위원회 및 유네스코 관계자들과 만나 북한의 교육시설 지원문제를 논의하였다. 이러한 논의를 토대로 그는 1995년 4월 평양을 방문하였다. 그러나 이 방문이 있는 직후인 1995년 8월에 북한당국이 국제사회

를 대상으로 하여 처음으로 공식적인 식량지원을 요청하게 되면서, 카리타스의 관심사 역시 종래의 대북 교육시설 지원에서 인도주의적 식량지원으로 급선회하게 되었다. 실제로 이 해 9월 카리타스 재단은 북한에 대한 인도주의적 식량지원을 위해 처음으로 SOAs를 발효시켰고, 이를 토대로 같은 해 11월에는 젤웨거 국장과 게하르트 마이어(Gerhard Meier) 카리타스 사무총장이 다시 북한을 방문해 현지의 식량사정을 점검하였다. 이러한 과정을 거쳐 1996년 처음으로 카리타스의 식량 지원분이 북한 황해남도의 어린이들에게 지원되었으며, 이러한 인도주의적 식량지원은 오늘날까지 계속되고 있다.

그런데 카리타스의 초기 대북활동에는 두 가지의 커다란 어려움이 있었다. 하나는 카리타스가 북한에 지부나 사무소를 두고 있지 않았기 때문에 현지 사정에 어두울 수 밖에 없었다는 점이며, 다른 하나는 이러한 이유로 인해 카리타스가 제공하는 구호물자의 모니터링 역시 효율적으로 이루어질 수 없었다는 사실이다. 이러한 어려움을 해결하기 위해 카리타스는 크게 세 가지의 노력을 기울였다. 우선 카리타스는 북한 안에 대북활동의 거점을 마련하고자 시도했다. 이를 위해 카리타스는 1997년 WFP의 평양 사무소를 중심으로 북한에 상주하지 않는 국제 NGO들을 위한 식량원조연락사무소(FALU)의 설립에 많은 노력을 기울였고, 실제로 FALU가 설립된 이후에는 매년 이 사무소의 운영을 위해 5만 달러의 자금을 지원하고 있다. 둘째, 카리타스는 대북활동에 있어 여타의 국제 NGO들과의 협력관계를 더욱 공고히 하고자 노력하였다. 예를 들어, 카리타스는 평양에서의 FALU의 설립과 관련하여 당시 비슷한 처지에 놓여 있던 캐나다 식량은행이나 월드비전, ACT(Action by Church Together) 등과 공동 보조를 취하였으며, 다른 국제적 NGO들과는 북한 상황 및 당국자들과의 교섭 등에 있어서의 정보 교류에 주력하였다. 셋째, 카리타스는 대북지원활동에 맞는 활동조직을 꾸려나가는 데에도 주의를 기울이지 않았다. 실제로 카리타스는 북한당국과의 협상을 카리타스 홍콩지부로 사실상 단일화 하였는데,

이는 카리타스 홍콩지부가 자체 소속 단체들 가운데 북한과의 협상을 가장 먼저 또한 가장 빈번히 성공시킨 경험을 갖고 있었기 때문이다. 특히 카리타스 홍콩지부의 케이시 국장이 북한과의 협상에서 갖고 있던 경험과 능력을 최대한 이용하기 위해서였다. 그 결과 카리타스 한국지부나 일본지부와 같이 북한과 특수한 관계에 놓여 있거나 또는 기존의 접촉채널을 보유하고 있던 소속 단체들 역시 대부분 카리타스 홍콩지부를 통해 북한과 교섭한다는 창구 단일화 원칙에 충실, 카리타스 전체의 대북 교섭력을 제고 시키는 결과를 가져왔다.

이러한 카리타스의 노력에 힘입어 그것이 제공하는 인도주의적 대북 지원물자 역시 급속도로 늘어났다. 1995년 이후 카리타스는 크게 세가지 형태의 대북지원 사업을 추진해 왔는데, 하나는 인도주의적 식량지원이며, 다른 하나는 농업복구 지원이고, 마지막 하나는 북한의 보건부문 지원 사업이었다. 이러한 사업을 위해 카리타스는 1990년대 후반 매년 500만 달러를 상회하는 자금을 모집하여 북한에 지원하였고, 이러한 지원규모는 그 후 소폭 하락하였으나 오늘날까지 여전히 지속되고 있다.

<표 VI-3> 국제 카리타스 재단의 형태별 대북지원 현황

	식량	농업	보건	기타	계
1996년까지	4.5	0.4		0.5	5.4
1997	5.6	0.5	0.5	0.1	6.7
1998	3.3	1.9	0.2		5.4
1999-2000.3	2.6	0.6		0.2	3.4
2000.4-2001.3	1.1	0.7	0.6	0.1	2.5
계	17.2	4.0	1.2	1.0	23.5

출처: Hazel Smith, *Five-Year Review of the Caritas Programme in the Democratic People's Republic of Korea (DPRK)*, Caritas International and Caritas Hong Kong, 2001.

그런데 카리타스는 북한에 대한 지원사업의 수혜 대상자를 매우 명확하게 설정하였다. 실제로 이제까지 카리타스의 대북지원 물자는 모두가 함경도와 강원도, 양강도 등 북한의 동부해안 지역에 집중되었으며, 그 구체적 수혜 대상자 역시 영유아 (생후 3개월에서 4세), 유치원생(5-6세), 부모 없이 사회보호시설에 거주하는 어린이, 그리고 임산부 등에 집중되었다. 이는 1990년대 중후반 북한의 식량위기가 가장 심각했던 지역이 바로 동북부의 해안 지역이었다는 사실과 이들 지역에서도 식량난에 가장 취약한 계층이 바로 어린이와 임산부라는 카리타스 자체의 판단에 따른 것이었다. 그러나 이러한 카리타스의 입장으로 인해 그것의 대북활동의 성패는 제공되는 지원물자에 대한 모니터링에 달려 있을 수 밖에 없었다. 실제로 그간 카리타스가 대북활동과 관련하여 발전시켜온 모든 네트워크는 이러한 지원물자의 모니터링에 그 초점을 맞추고 있었다.

나. 대북지원 네트워크의 특징

대북지원 활동과 관련하여 그간 카리타스는 광범위한 인적제도적 네

트위크를 발전시켜 왔다. 이러한 네트워크는 WFP와 FAO를 중심으로 하는 UN산하 구호기관 뿐 아니라, 여타 NGO들이나 각국 정부 모두를 그 대상으로 하고 있으며, 이러한 네트워크의 존재 자체가 카리타스의 대북지원 활동을 비로서 가능하게끔 만드는 기능을 하고 있다. 여기에서는 편의상 이러한 네트워크가 카리타스 대북지원 활동의 흐름도(flowchart) 속에서 어떻게 나타나고 있는지만을 간단히 검토해 보기로 한다.

앞서 언급한 것처럼 카리타스의 대북지원활동은 소속 단체들을 대상으로 한 SOAs의 발효와 이를 통한 지원자금의 모집으로부터 시작한다. 이러한 SOAs를 위해 카리타스는 북한의 식량상황이나 구호요구 등에 대한 평가서를 작성하는데, 여기에는 1) 카리타스가 FALU 등을 통해 평양에 상주하는 UN구호기관 및 국제 NGO들과 맺고 있는 네트워크, 2) 각종 국제회의 및 구호모임 등을 통해 형성된 여타 NGO 및 전문가 그룹과 맺고 있는 네트워크, 3) 평양의 구호기관 포럼 등을 통해 형성된 각국 정부나 개발기관과 맺은 네트워크를 이용하여 수집된 북한관련 정보가 모두 사용된다. 이러한 카리타스의 네트워크는 구호기관 포럼-각종 국제회의 및 구호단체 모임-FALU 등과 같은 제도적 수단 뿐만 아니라 이러한 제도적 수단을 통해 형성된 인적인 관계를 모두 포괄하는 것이다. 단적인 예로 2001년 카리타스는 그간의 대북활동을 결산하는 5년간의 활동보고서를 발간하였는데, 이 활동보고서의 작성에 참여한 인물들은 한국과 북한, 미주와 유럽 지역의 학자와 NGO 종사자, 정부관료 등을 망라하고 있다. 카리타스의 대북활동이 비단 앞서 언급한 제도적 네트워크 뿐만 아니라 이를 통해 얻어진 인적인 네트워크에 더욱 크게 의존하고 있다는 의미이다.

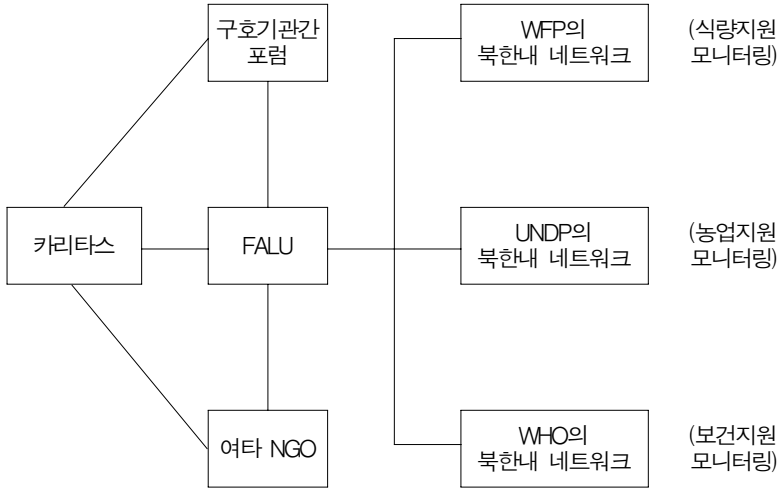
이러한 네트워크를 통해 얻어진 정보를 토대로 북한상황에 대한 평가가 이루어지고 또한 소속 단체들을 대상으로 한 SOAs를 통해 자금 모집이 이루어지면, 카리타스는 이를 근거로 북한당국과 대북지원 협상을 벌이게 된다. 이 경우 협상은 북한측에서는 주로 외무성의 큰물피

해복구위원회(Food Damage Recovery Committee)가 담당하고 카리타스측에서는 주로 홍콩지부가 담당한다. 카리타스로서는 이러한 협상을 위해 평양의 FALU 및 구호기관 등을 통해 얻어진 정보들을 이용하며, 협상에 어려움이 있을 경우 이를 동일한 경로를 통해 공유함으로써 전체 대북활동 NGO들의 협상력 제고의 기회로 이용하기도 한다.

북한측과의 협상이 이루어지게 되면, 이제 구체적인 지원물자의 전달과 이에 대한 모니터링의 작업이 남게 되는데, 카리타스는 이를 주로 FALU와 평양에 상주하는 UN산하기구의 도움을 얻어 처리한다. 예를 들어, 식량지원의 경우 카리타스 지원분이 북한에 도착했다는 사실과 또한 이러한 지원물자의 품질 및 재고상태 등을 확인하는 일은 주로 평양 FALU의 참여 멤버인 WFP 요원들이 맡고 있다. 또한 이들은 카리타스 지원물자의 군 단위 분배현황에 대한 모니터링 역시 수행한다. 유사한 방식으로 카리타스의 대북 농업복구 지원물자는 평양 FALU의 UNDP가 위주가 되어 분배과정에 대한 모니터링을 수행하며, 의약지원품의 경우에는 WHO가 동일한 역할을 수행한다. 물론 이들 UN산하 구호기관들은 모니터링결과를 카리타스에게 보고하며, 경우에 따라서는 카리타스와 공동으로 모니터링을 수행하기도 한다.

지원물자의 분배가 이루어지면 카리타스는 마지막으로 각 사업에 대한 최종 보고서를 발간하는데, 이를 위해 카리타스 홍콩지부를 중심으로 북한을 수시로 방문해 관련 정보와 사실들을 점검한다. 실제로 카리타스 홍콩지부의 켈웨거 국장의 경우 1995년 이후 2001년 8월까지 34차례나 북한을 방문해 관련 내용을 점검하고 또한 북한당국과의 추가적 협상에 임해왔다. 이런 과정을 통해 카리타스는 자연스럽게 평양의 FALU와 구호기관 포럼에 참여하게 되며, 이를 통해 다시 북한상황을 평가하고 추가적인 SOAs를 발표시키는 등 새로운 대북활동의 사이클을 만들어 나가는 것이다.

<그림 VI-5> 카리타스 재단 대북활동 네트워크



VII

결론

오늘날 세계는 지구화와 지역화가 동시에 나타나고 있으며, 따라서 지역공동체형성에 있어서도 가능성들이 모색되고 있다. 지역공동체들은 이미 유럽과 북미 등지에서 실제적인 모습을 드러내고 있다. 따라서 동북아에 있어서 공동체의 가능성도 관련된 각 국가의 공동번영이라는 점에서 당위성을 지니고 있다. 동북아 국가간의 교역관계는 이미 막대한 규모를 형성하고 있으며, 각 국가의 국내문제는 동시에 다른 국가에 영향을 미치는 연관구조를 형성하고 있다. 그러나 유럽연합이 각 국가간의 경계를 넘어 공동체를 지향하고 있는 반면, 오늘날의 동북아는 긴밀한 협력과 갈등구조가 중첩된 이중구조를 형성하고 있다. 이는 서구와 다른 동북아의 특수한 근대사와 그 영향이 아직도 해소되지 못하고 있다는 점과 관련이 있다.

동북아의 지정학적 동질성과 역사적 경험속에서 동북아 각 국가들은 긴밀한 상호연관성을 맺어왔다. 동북아의 주요 국가인 한국과 중국, 그리고 일본은 현재에도 경제협력을 비롯하여 다양한 형태의 인적, 물적 교류를 통해 국가간 관계를 개선하고 있으며, 이를 통해 과거와는 다른 새로운 관계를 설정하고 있다. 유럽연합의 등장과 NAFTA 등 각 지역의 블록화도 동북아 국가간 협력의 당위성을 강화하는 현실적 조건으로 작용하고 있다. 그러나 동북아국가간의 협력관계는 그 이면에 각 국민간의 정서적 거리감과 외교안보적 불신을 동시에 배태하고 있다는 점에서 완전하지 못하다고 할 수 있다. 따라서 동북아 공동체는 아직 그 시도조차 뿌리를 내리지 못하고 있다고 할 것이다.

동북아 공동체의 형성이 지체되고 있는 본질적 이유는 국가간 갈등구조의 원천이라 할 수 있는 왜곡된 동북아 근대화 경험에 기인하고 있다. 동북아 각 국가간의 역사적 경험은 이후에도 평화적인 해결과정을 거치지 못했으며, 세계적 냉전체제하에서 새로운 갈등구조로 재생산되었다. 그리고 이 갈등구조는 냉전체제의 해체에도 불구하고 아직 해소되지 않고 있는 것이다. 동북아 각 국가간의 긴밀한 협력관계에도 불구하고 불신과 적대감이 존재한다는 사실은 결과적으로 공존을 지향

하는 동북아차원의 평화공동체 형성이 필요하다는 점을 반증하는 것이기도 하다.

동북아 평화공동체의 형성은 왜곡된 근대사의 경험과 영향을 해소하고, 동북아 각 국가의 국가와 민간간의 공동의 평화노력을 전제로 하는 복합적 과정이라 할 수 있다. 동북아 평화공동체의 형성은 국제적 과제 이면서도 동시에 각 국가의 국내적 발전에 의해서도 영향받는다라는 점에서 이중적 의미를 지니고 있다. 따라서 동북아의 평화문화는 국제적이며, 복합적이고도 장기간의 과정을 필요로 하는 과제라고 할 수 있다. 동북아 평화공동체형성과 관련하여 각 국가는 개별적 특성들을 지니며, 이는 상당부분 스스로의 고유한 역사적 경험에 기인한다. 동북아는 오랜 시간 지속되어온 갈등과 협력의 공통의 역사적 기억을 공유하고 있으며, 이 문제가 해소되지 않은 상태에서 인적, 물적 교류가 확대되고 있다는 점은 신뢰를 바탕으로 한 동북아 공동체의 가능성에 부정적 영향을 미치고 있다.

동북아의 평화공동체를 형성하는데 있어서 가장 중요한 문제는 오늘의 불신의 토대가 되고 있는 근대사의 기억을 동북아 차원의 협력적 방식과 성찰적 방식으로 해소하는 것이다. 이는 단순히 제국주의적 침략을 행했던 일본의 대내외적인 노력만을 의미하는 것은 아니다. 공산주의와 분단이라는 요인에 의해 정상적 발전을 추구하지 못했던 중국과 한국역시 근대화의 비 정상적 요소들을 스스로 해소하는 내적인 노력이 필요하다는 것을 의미한다. 이는 근대화의 여정에서 자신들이 배태시켜온 비정상성에 대한 스스로의 인식과 이를 바탕으로 하는 동북아 국가간의 국제적 성찰적 노력을 통해 구체화될 수 있을 것이다.

이와 같은 점에서 주목해야 하는 것은 거버넌스 개념의 관점에서 NGO의 역할이다. 유럽연합의 사례는 지역공동체의 형성이 국가차원에서 완결될 수 있다는 가능성을 확인시키고 있으며, 이 과정에서 국가역할의 중요성을 확인시켜주고 있다. 그러나 동북아의 경우, 국가영역은 동북아 근대사의 정치적 영향과 외교안보구조부터 자유롭지 못하다

는 점에서 평화공동체형성을 위한 시발점이 되는데 한계를 지니고 있다. 반면 보다 자유로운 시민사회와 NGO의 경우, 동북아 평화공동체형성을 위한 공동의 노력추구에 있어서 고유한 자율성을 바탕으로, 국가 간 협력을 도출해낼 수 있는 기반으로 작용할 수 있다는 점에서 의미를 지닌다고 할 것이다. 동북아에서의 평화공동체의 형성은 복합적이며, 장기적인 노력을 필요로 한다. 이는 먼저 거버넌스 관점에서 동북아차원의 평화공동체형성을 위한 연구의 심화와 구체적 노력의 확산이 필요하다라는 점을 확인시키는 것이며, 따라서 평화 NGO의 역할 역시 새롭게 해석되어야 한다는 점을 주지시키고 있다. 본 연구는 이와 같은 관점에서 의의를 찾을 수 있으며, 동북아 평화공동체의 달성을 위한 시민사회의 역할 확대를 위한 종합적 지원프로그램의 마련이 필요하다는 점을 강조하고 있다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- R. H. Bainton. Christian Attitudes Toward War and Peace. 채수일 역. 『전쟁, 평화, 기독교』. 서울: 대한기독교출판사, 1981.
- 그리스도교 철학연구소편. 『현대사회와 평화』. 서울: 서광사, 1991.
- 김명용. 『현대의 도전과 오늘의 조직신학』. 서울: 장로회신학대학교출판부, 2002.
- 사토요시유키 지음·송석원 옮김. 『NPO와 시민사회-결사(Association)론의 가능성』. 서울: 아르케, 2004.
- 사회과학출판사. 『국제법사전』. 평양: 사회과학출판사, 2002.
- 신원하. 『전쟁과 정치』. 서울: 대한기독교서회, 2003.
- 이금순. 『국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원 사례』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 이금순. 『대북 인도적 지원의 영향력 분석』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 이석. 『1994-2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 조셉 L. 알렌, 김흥규 역. 『기독교인은 전쟁을 어떻게 볼 것인가』. 서울: 대한기독교서회, 1993.
- 조한범 외. 『비정부기구(NGO)를 통한 남북한 교류협력 증진 방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 조한범. 『NGO통한 남북 사회문화 교류·협력 증진방안』. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 최상용. 『현대 평화사상의 이해』. 서울: 한길사, 1992.
- 폴 마셜. 『정의로운 정치』. 서울: 한국기독교학생회 출판부, 1997.
- 『21세기 민족화해와 번영의 길』. 서울: 크리스찬서적, 2000.
- 『민족통일을 준비하는 그리스도인』. 서울: 두란노서원, 1994

『성서대백과사전』. 서울: 기독지혜사.

『성서백과대사전』. 서울: 성서교재간행사, 1981.

『신학사전』. 서울: 엠마오, 1986.

國務院法制辦編. 『中華人民共和國新法規匯編』. 北京: 法制出版社, 1999.

民政部編. 『中華人民共和國民政法規匯編』. 北京: 華夏出版社, 1994.

范麗珠 主編. 『全球化下的社會變遷與非政府組織』. 上海: 人民出版社, 2003.

王名. 『非營利組織管理概論』. 北京: 青華大出版社, 2002.

王名·李妍燦. 岡實美惠子. 『中國のNPO』. 東京: 第一書林, 2002.

于燕燕. 『社區自治與政府職能轉變』. 北京: 中國社會出版社, 2005.

任進. 『政府組織與非政府組織』. 山東: 人民出版社, 2003.

周曉虹. 『中國中產階層調查』. 北京: 社會科學文獻出版社, 2005.

D. Atkinson, Peace in our time, 한혜경, 허친희 공역. 『평화의 신학』.
서울: 나눔사, 1992.

Duane K.Friesen. Christian Peacemaking & International Conflict.
Pennsylvania: Herald Press, 1986.

FAO/WFP. “Special Report-FAO/WFP Crop and Food Supply
Assessment Mission to the Democratic People’s Republic of
Korea.” 22 December, 1995.

Francois Rubio. Dictionnaire pratique des Organisations non
Gouvernementales. Paris: ellipses, 2004.

Hazel Smith. Five-Year Review of the Caritas Programme in the
Democratic People’s Republic of Korea (DPRK). Caritas
International and Caritas Hong Kong, 2001.

J. T. Johnson. The Quest for Peace. Princeton University press, 1987.

O. R. Barclay(ed). Pacifism and War. Leicester: Inter-Varsieg Press,

1984.

Timothy Brook & B. Michael Frolic eds. Civil society in China. New York: M.E. Sharpe, Inc, 1997.

UN OCHA. Consolidated Inter-Agency Appeal 2003: Democratic People's Republic of Korea, 2003

2. 논문

김수현. “주요국의 NGO 현황과 제도.” 김동준 외. 『NGO란 무엇인가』. 서울: 아르케, 2000.

김영한. “분단과 통일에 대한 신학적 접근.” 『분단상황과 한국교회』. 서울: 한국로고스연구원, 1989.

박윤철. “중국의 비영리조직 성장과 시민사회발전.” 『중국학연구』. 제 33집 3호, 2005.

박종화. “기독교 평화운동의 이론과 실천유형.” 『평화- 이론과 실천의 모색』. 서울: 삼민사, 1992.

이남주. “개혁개방 이후 중국 시민사회의 발전추세와 전망.” 『아시아의 시민사회: 개념과 역사』. 서울: 아르케, 2003.

이종운. “북한에 대한 국제기구의 경제지원 현황과 향후 과제.” 『월간 KIEP 세계경제』, 2003.

장영석. “중국시민사회를 둘러싼 논쟁과 NGO 태동의 의미.” 한국비교사회학회 편. 『발전사회학』. 서울: 아르케, 2002.

정월범. “전쟁위기와 기독교 평화운동.” 제87-1회 교회와 사회포럼 발제문(2003).

조용훈. “초기 기독교의 전쟁과 평화에 대한 이해.” 교회와 사회연구원 편. 『기독교와 평화추구』. 서울: 성지, 1988.

조용훈. “평화의 개념.” 교회와 사회연구원 편. 『기독교와 평화추구』. 서울: 성지, 1988.

江澤民. “高舉鄧小平理論偉大旗幟, 把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀.” 『十五大以來重要文獻選編』. 北京: 人民出版社, 2000.

王謙·劉伶玲. “北京市居民公益活動研.” 『成人高教學刊』. 1998.

趙秀梅. “中國NGO對政府的策略: 一个初步考察.” 『開放時代』. 第6期, 2004.

陳向陽. “非政府組織在中國的現象及挑戰.” 『現代國際關係研究』. 제5기, 2005.

Arthur Holmes. “Just War Theory.” War: Four Christian Views, ed. Robert Clouse. Downers Grove: Inter-Varsity Press, 1981.

DPRK. Core Document Forming Part of The Reports of State Parties. United Nations Human Rights Instruments, 24 Jun 2002.

DPRK/UNDP. “Thematic Round Table Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection For the Democratic People’s Republic of Korea (DPRK).” Geneva, 28–29 May 1998.

Larry Rasmussen. “The Nuclear Dilemma.” The Public Vocation of Christian Ethics, eds. Beverly Harrison, Robert Stivers, Ronald H. Stone. New York: The Pilgrim Press, 1986.

Suk Lee. Food Shortages and Economic Institutions in the DPRK, PhD Thesis. University of Warwick, 2003.

UN OCHA. Consolidated Inter-Agency Appeal 2003: Democratic People’s Republic of Korea, 2003.

동북아 대북지원 NGO의 현황과 교류협력 실태

최대석·이종무
(우리민족서로돕기운동 평화나눔센터)

I

서론

1995년에 시작된 대북지원은 2005년인 올해로 10주년을 맞이하였다. 지난 10년간 진행된 대북지원은 인도지원의 역사에서 유례가 없을 정도로 장기간 진행된 것이다. 이 기간 동안 유엔 기구를 비롯해서 한국, 중국, 유럽, 미국, 유럽, 일본 등 정부 그리고 NGO들이 주요한 행위자로 대북지원에 참여하였다.

이들 주요 행위자들이 대북지원에 참여하는 방식은 크게 다자 지원 방식과 양자 지원 방식으로 대별된다. 다자 지원은 유엔을 중심으로 통합적인 지원체계 하에서 수행되는데, 2004년까지 유엔의 통합호소절차(CAP: Consolidated Appeals Process)에 의해 진행되었다. 반면에 양자 지원은 한국과 중국 정부, 그리고 주로 한국의 NGO들에 의해 추진되었다.

우선 다자 지원에는 유엔의 인도주의조정국(OCHA: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)의 주관 하에 세계식량계획(WFP), 세계보건기구(WHO), 유엔개발계획(UNDP) 등 유엔 산하 기구들이 참여하였다. 그리고 한국, 유럽, 미국, 일본 등의 개별 국가들은 유엔이 매년 12월에 차기년도 대북 지원을 위한 통합호소를 발표하면 여기에 호응해서 식량 또는 자금을 지원하는 방식으로 다자 지원에 결합하였다. 유럽의 NGO들도 유엔의 합동호소절차에 따른 다자 지원 틀에서 대북 지원을 실시하였다.

반면에 양자 지원은 주로 한국의 정부와 NGO, 그리고 중국 정부에 의해서 추진되었고, 미국과 일본의 일부 NGO들이 양자 지원 방식으로 대북지원을 해오고 있다. 2000년 6.15 정상회담 이후 한국 정부와 NGO의 대북지원이 급증하면서 전체 대북지원 금액 중에서 양자 지원금액이 다자 지원 금액 보다 많은 비중을 차지하고 있다.

그런데 다자 지원 방식 또는 양자 지원 방식을 떠나서 유엔과 정부, NGO들은 각기 대북지원에서 상이한 역할을 수행하고 있다. 유엔은 인도적 상황에 대한 분석과 평가, 지원 계획의 수립에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 지원 현장에서 유엔 기구의 활동으로는 세계식량계획

이 식량을 지원하면서 이에 대한 모니터링을 실시하는 것이 가장 커다란 부분을 차지하고 있다.¹

정부는 일반적으로 기부자(Donor)의 역할을 담당하고 있다. 유럽, 미국, 일본은 유엔의 다자 지원 방식과 결합해서 유엔의 지원 사업에 자금을 공여해왔다. 특히 미국과 일본은 세계식량계획의 식량 지원에 자국의 잉여 곡물을 지원하는 방식으로 대북지원에 참여하였다. 한국은 다자 지원과 양자 지원 모두를 실시하고 있고, 중국은 양자 지원 방식으로 북한에 많은 식량과 물자를 지원하고 있다.

반면에 NGO는 일선 현장에서의 사업 수행자이면서 북한과 외부 사회를 이어주는 가교 역할을 담당하고 있다.

우선 NGO는 소규모의 다양한 지원사업의 담당자로 그 역할을 하고 있는데, NGO가 활동하고 있는 분야는 농업축산, 보건의료, 식수위생, 재생 에너지 등 그 영역이 매우 넓은 게 특징이다. 또한 NGO는 북한의 폐쇄성으로 활동에 많은 제약을 안고 있긴 하지만 지원사업을 매개로 북한 주민들과의 접촉을 가장 활발하게 유지하고 있다. 지원사업의 현장이 병원, 협동농장, 탁아소, 유치원 등 주민들의 생활과 직결된 부분이기 때문이다.

또한 NGO는 북한의 인도적 상황을 국제사회에 알리고, 자국의 국민과 정부를 설득해서 대북지원에 참여하게 함으로써 북한과 외부 사회와의 연결 통로가 되고 있다. 이와 함께 NGO들은 자기 단체의 지원사업과 관련한 북한의 전문가들을 자국에 초청하여 견학 및 연수를 하게 하는 등 소규모의 인적 교류 활동을 지속적으로 추진하고 있다.

하지만 대북지원 NGO(시민사회)는 국가별로 상이한 발전 경로를 밟아왔다. 1995년부터 2000년까지는 한국, 미국, 일본, 유럽의 NGO들이 모두 적극적인 대북지원 활동에 나섰으나, 2000년 이후에는 미국과

¹ 유엔의 대북지원 금액의 90% 정도가 식량 부문에 집중해 있다. 따라서 세계식량계획이 유엔 기구 중에서 가장 활발하게 북한에서의 현지 활동을 벌이게 되었으며, 이들의 주요 활동 내용은 지원 식량에 대한 모니터링과 관련된 것이다.

일본 NGO의 대북지원 활동이 침체 국면에 들어갔다. 그리고 중국과 러시아의 경우에는 정부 차원에서의 대북지원이 압도적이고 NGO 차원에서의 대북 지원은 거의 없는 것으로 알려졌다.

각 국가의 대북지원 NGO 활동에 가장 커다란 영향을 미친 것은 정치적인 요인이라고 할 수 있다. 미국 NGO의 경우에는 2000년 부시 행정부 등장과 제2차 북핵 위기 이후 대부분 대북지원 관련 활동을 중단한 상태이다. 또한 일본 NGO도 2002년 9월의 북일 정상회담에서 일본인 납치문제가 공식화되고, 이에 따라 일본 내의 반북 여론이 고조되면서 거의 활동을 중단하였다.

그러나 북핵 문제가 6자회담을 통해 평화적으로 해결될 경우 각국의 NGO 활동은 급속히 활성화될 것으로 전망된다. 우선 미국과 일본의 해외개발 전담기구들이 북핵 해결의 과정에서 대북지원 사업의 전면에 나서게 될 것이다.² 이 기구들이 정책적으로 대북지원에 나서게 되면 지원자금의 일부는 자국 NGO를 통해 집행할 것이다. 특히 미국 NGO의 경우에는 이에 대해 상당한 관심을 갖고 있고 또한 대정부 교섭력도 있다. 실제로 지난 클린턴 행정부 당시 미국 정부는 북한의 4자회담 참가에 대한 보상으로 식량과 씨감자 지원사업을 자국 NGO를 통해 실시한 바 있다. 중국과 러시아의 경우에는 개별 NGO의 직접적인 지원 활동 보다는 북한과 외부 세계와의 교류 협력을 증대하는 역할을 하면서 북한 개발지원에 대한 국제 논의에 참여할 가능성이 높다.

이와 같이 대북지원 NGO는 현장 중심 활동과 민간 교류의 통로 역할에서 중요한 역할을 하고 있으며, 북핵 문제 해결 이후에는 더욱 역동적인 활동을 전개할 것으로 전망된다. 특히 대북지원 NGO는 정치적 중립성과 인도주의 원칙에 기초한 독립적이고 유연한 활동을 통해 정부나 유엔 기구의 과도한 정치적 접근이 초래할 수 있는 충돌과 대립

² 미국국제개발처(USAID)는 지난 10월에 대북지원 전문가를 방콕 소재 아시아 지역개발단(Regional Development Mission/Asia)에 채용하였고, 일본국제협력기구(JICA)도 여러 채널을 통해 대북지원과 관련한 정보를 수집 분석하고 있다.

을 완충하는 역할도 하게 된다.

그런데 그동안 대북지원에 참여한 NGO가 약 100여개에 달하고 있음에도 불구하고 NGO 간의 교류와 협력은 활발하게 이뤄지고 있지 못하다.³ 개별 국가 내에서는 대북지원 NGO들 사이의 네트워크가 형성되어 있지만 이를 넘어서서 국제 네트워크로 발전하고 있지 못한 것이 현실이다.

이에 본 연구는 대북지원 NGO의 국제 네트워크 형성 및 발전 방안을 모색하는 첫 단계로 각 국가별 대북지원 NGO의 현황과 교류 협력의 실태를 살펴보고자 한다.

본 연구는 제 I 장 서론에 이어 제 II 장에서는 한국, 일본, 미국, 유럽, 기타(중국과 러시아)의 대북지원 NGO의 형성 배경과 과정, 주요 대북지원 NGO의 현황을 살펴본다.

제 III 장에서는 각 국가의 대북지원 NGO 현황에 기초해서 국가간 비교의 관점에서 각 국가별 대북지원 활동을 평가한다.

제 IV 장에서는 국가별 NGO의 특성들을 활동 현황, 장·단점, 자원 조달, 네트워크의 측면에서 비교 분석한다.

제 V 장에서는 1999년부터 총 4차례 진행된 ‘대북협력 국제 NGO 회의’의 경과 및 각 회의에서 논의되었던 주요 의제와 결정 사항을 살펴본다.

제 VI 장에서는 앞서의 논의에 기초해서 대북지원 NGO의 국제 네트워크 형성을 위한 과제를 결론적으로 제시한다.

본 연구는 대북지원 기구들의 보고서와 웹 사이트 문서를 기본 자료로 활용한다. 또한 1999년 제 1회 대북협력 국제 NGO 회의에서부터 2005년의 제 4회 대북협력 국제 NGO 회의에의 참여를 통한 관찰, 그리고 주요 NGO 활동가와의 면담 방법 등을 사용하였다.

³ 그동안 대북지원에 참여한 NGO는 한국(40여개), 유럽(20개 내외), 미국(30개 내외), 일본(15개 내외) 정도로 약 100여개로 추산된다. 그러나 각국 NGO의 활동 수준은 많은 편차를 보이고 있는데, 현재 매년 방북을 하며 지속적인 사업을 벌이고 있는 NGO는 약 50여 개 정도이다.

II

국가별 대북지원 NGO의 현황

1. 한국의 대북지원 NGO

가. 형성 배경과 과정

한국에서 대북지원 NGO가 본격적으로 등장하게 된 것은 1995년이다. 물론 그 이전에도 일부 종교 기관들을 중심으로 대북지원이 이뤄지긴 했지만 당시 남북간의 공식적인 교류가 금지돼 있는 상황에서 지속적인 지원 활동을 벌이지는 못하였다.⁴ 그러다가 북한의 기아가 최악의 상황으로 치달은 1995년에 북한이 공식적으로 국제사회에 지원을 요청하면서 대북지원 NGO 활동이 본격화되었다.

1995년 8월 23일 북한의 유엔대표부는 유엔인도지원국(UNDHA)에 긴급 구호 요청을 하였다. 북한 당국은 이밖에 세계보건기구(WHO)에 의료진 파견과 유엔아동기금(UNICEF)에 5만 달러 상당의 콩을 원조해 줄 것을 요청했다.⁵ 이에 유엔인도지원국은 「유엔 재해평가 및 긴급조정팀」(UNDAC)을 수해지역에 파견하여 조사활동을 벌였다. 이 조사결과를 바탕으로 유엔인도지원국은 관련 유엔기구와 공동으로 인도적 대북지원을 위한 모금을 국제사회에 호소하였다. 유엔기구의 이러한 대북 인도적 지원사업의 추진은 한국에서 대북지원 운동이 전개되는데 중요한 역할을 담당했다.

또한 광복 50주년을 맞은 1995년에 종교계의 통일운동이 활성화되면서 대북지원에 종교계가 적극 나설 수 있는 환경이 조성되었다.

개신교는 1988년 스위스 글리온에서 북한의 조선기독교도연맹과 1995년을 「한반도 평화통일의 희년」으로 선포한 이후 진행해온 다양한 활동을 바탕으로 1995년 121개 교단이 참여하는 「평화통일 희년준비위원회」를 결성했다.⁶ 천주교에서도 1995년 1월 7일 김수환 추기경

⁴ 국제기아대책기구, 남북나눔운동, 월드비전 등 개신교에 기반한 단체들의 대북 지원활동이 진행되었다.

⁵ 『동아일보』, 1995년 8월 30일.

⁶ 『경향신문』, 1995년 1월 8일.

이 “남북통일에 도움이 된다면 북한을 방문 하겠다”는 의사를 표명한 이후 통일기원 미사 봉헌, 통일기금 조성 등 범국민적인 통일운동을 전개키로 했다.⁷ 불교계에서는 조계종이 『깨달음의 사회화 운동』의 하나로 광복 50주년 기념행사를 범 종단 차원에서 추진키로 하였다.⁸ 8월 15일을 전후해서는 개별 종단을 초월한 연합행사와 종단 자체의 기념행사가 잇따라 열렸는데, 개신교, 불교, 원불교, 유교, 천도교, 천주교 등 6대 종단 모임인 한국종교인평화회의(KCRP)는 『범종교 평화통일 기원대회』를 개최했다. 이와 같이 1995년 들어 통일운동을 활발히 벌인 종교계는 북한에서 수재가 일어나자 곧바로 대북 인도적 지원운동을 적극적으로 전개할 수 있었다.

한편 비슷한 시기 시민사회 운동 영역에서도 대북지원 운동의 흐름이 나타나기 시작했다. 한국시민단체협의회가 1995년 9월 5일 천주교, 개신교, 불교, 원불교, 유교 등 국내 5개 종단 지도자들과 함께 남북한 수재민을 돕기 위한 범국민 모금운동을 벌이기로 하고 회원 단체에 모금창구를 개설키로 했다. 더불어 경제정의실천시민연합, 민주주의민족통일전국연합, 한국노총 등에서도 대북지원 운동이 시도되었다.

초창기에는 모금창구를 개설하는 정도의 낮은 수준에 머물렀던 시민사회의 대북지원 운동은 1996년 6월부터 그해 연말까지 우리민족서로돕기운동, 겨레사랑북녘동포돕기운동 등 연대운동 단체들이 창립되면서 조직적인 운동으로 발전하게 되었다. 이러한 연대운동의 과정에서 대북 인도지원을 주된 목적으로 하는 다양한 시민사회 단체들이 창립되었는데, 1996년 남북어린이어깨동무, 1997년 북한어린이살리기의약품지원본부, 1998년 국제옥수수재단과 남북농업발전협력 민간연대의 창립으로 이어졌다.

또한 국제기아대책기구, 굿네이버스, 남북나눔운동, 월드비전과 같이 국내 사회복지 사업과 해외 지원활동을 하는 단체들의 대북지원 활

⁷ 『세계일보』, 1995년 2월 5일.

⁸ 『동아일보』, 1995년 1월 15일.

동도 활성화되었다. 특히 2000년 이후에는 대북지원 활동에 보건의료, 농업 분야의 다양한 직능 단체들이 참여하면서 대북지원 NGO의 저변이 더욱 확장되었다.

이와 같이 한국의 대북지원 NGO는 종교, 시민사회, 사회복지, 직능 분야라는 서로 다른 배경을 가지면서 형성 발전되어 왔다. 이러한 배경의 차이는 대북지원 NGO의 통일성을 확보하는데 어려움으로 작용하기도 한다. 그러나 반대의 측면에서 보면 이와 같은 대북지원 NGO의 다양한 배경은 각계각층의 다양한 국민들에게 파고들어 대북지원 NGO의 지지기반을 확대함으로써 매우 역동적인 대북지원 활동을 가능하게 한 요인이다.

한국 NGO의 대북지원 활동이 활발하게 이뤄지고 있는 데에는 정부의 대북지원 정책이 커다란 영향을 미치고 있다. 물론 김영삼 정부 시절에는 대북지원 억제 정책으로 인해 많은 어려움을 겪기도 하였다. 그러나 이를 대중적인 ‘북한동포돕기운동’을 통해 극복하였고, 2000년 6.15 정상회담 이후에는 대북지원 활동의 공간이 대폭적으로 확장되면서 질적 양적으로 발전을 거듭하고 있다.

나. 주요 대북지원 NGO

한국은 남북관계의 특수한 현실을 반영해서 대북지원 NGO의 수가 다른 국가들보다 월등히 많다. 이들 NGO의 협의체인 ‘대북협력민간단체협의회’(이하 북민협)에 소속된 NGO가 2005년 10월 현재 42개에 이르고 있으며, 그 수도 계속해서 증가하고 있다. 특히 정부와 민간의 협력기구인 ‘대북지원민관정책협의회’(이하 민관협)가 2004년 9월 1일에 발족하고, 북민협이 민간을 대표해서 민관협에 참여함으로써 인해 대북지원 NGO의 북민협 가입이 활발하게 이뤄지고 있다. 이에 따라 2004년 12월 말에 34개였던 북민협 회원 단체수가 2005년에만 8개가 증가하게 되었다.

<표 II-1> 북민협 회원 단체

	단체명		단체명
1	감리교서부연합회	22	세계밀알연합회
2	국제기아대책기구	23	어린이의약품지원본부
3	국제라이온스한국연합회	24	우리겨레하나되기운동본부
4	국제보건의료발전재단	25	우리민족서로돕기운동
5	국제옥수수재단	26	원불교은혜심기운동본부
6	굿네이버스	27	월드비전
7	나눔인터내셔널	28	유니세프 한국위원회
8	남북강원도협력협회	29	유진벨재단
9	남북나눔운동	30	전남도민남북교류협의회
10	남북어린이어깨동무	31	조국평화통일불교협회
11	남북농업발전협력민간연대	32	좋은벗들
12	대한결핵협회	33	지구촌공생회
13	대한예수교장로회(통합) 총회	34	천주교서울대교구민족화해위원회
14	대한의사협회	35	한국천주교주교회의민족화해위원회
15	동북아교육문화협력재단	36	평화의 숲
16	등대복지회	37	한국건강관리협회
17	따뜻한한반도사랑의연탄나눔운동	38	한국대학생선교회
18	민족통일중앙협의회	39	한국복지재단
19	새마을운동중앙회	40	한국JTS
20	샘·복지재단	41	한국YMCA전국연맹
21	선한사람들	42	한민족복지재단

출처: 북민협 주소록 (작성일: 2005. 11)

아래에서는 북민협 회원 단체 중 2000년 6.15 정상회담 이전부터 대북 지원 활동을 전개하고 있는 단체를 중심으로 개별 NGO의 현황과 사업 내용을 살펴보고자 한다.

(1) 국제기아대책기구

국제기아대책기구는 지난 1989년에 국내 최초로 해외를 돕는 NGO

로 설립됐다. 1971년 유엔 공인의 국제구호단체로 설립된 국제 NGO인 국제기아대책기구(FHI: Food for the Hungry International)의 협력 단체이다. 그리스도의 사랑의 정신에 입각하여 지구촌의 기아현황을 세상에 알리고, 각종 개발사업과 구호활동을 통해 가난과 굶주림으로 고통 받는 사람들을 돕는 것을 설립 목적으로 하고 있다.

국제기아대책기구의 대북 지원사업은 1994년에 평양 제3병원에 의료장비를 지원하는 것으로 시작됐다. 기아대책은 이후 북한이 계속된 수해와 가뭄 등으로 식량사정이 악화되자 식량, 의류, 젓 염소 등을 지원하는 긴급구호 형태의 지원사업을 수행해왔다. 2003년부터는 대북지원의 중점 방향을 긴급구호에서 개발복구 사업으로 전환해서 그 첫 사업으로 평양 정성제약 연구소에 수액제 생산 공장을 건설하는 사업을 우리민족서로돕기운동과 공동으로 진행하였다. 이어 2004년부터는 수자원 개발 및 정수 사업을 통해 위생 및 보건 분야의 필수 기반인 식수 환경 개선사업을 추진하고 있다.

국제기아대책기구는 2004년에 4차례 방북을 통해 평양적십자종합병원과 황해북도 봉산군 은정리 젓 염소 농장 등에서 지하수 3공을 개발하면서 정수기 2대와 급수시설을 함께 지원하였다. 2004년 12월에는 북측 민족화해협의회(이하 민화협)와 지하수 개발사업을 보건 의료, 농업 용수, 주민 식수시설 등의 영역으로 확대하기로 합의하였다.

한편 국제기아대책기구는 농업 분야의 사업으로, 유기질 비료 지원 사업도 진행하고 있다. 이 사업은 북한의 시범 농장에 유기질 비료와 우량종자를 지원하여 토질을 개선하고 농업생산성을 향상시키는데 그 목적을 두고 있다. 이 사업은 2002년부터 시작되어 2010년까지 증장기 사업으로 추진되고 있다.

(2) 국제옥수수재단

국제옥수수재단은 슈퍼 옥수수 개발을 통해 세계 식량문제의 해소와 국제 평화에 기여하고자 1998년에 설립된 단체이다. 북한에 대한 식량

구호 사업을 시작으로 현재 베트남, 동티모르, 몽골 등에서 자립 식량지원, 아동 결연사업, 지역보건 개발사업, 긴급 구호사업 등을 전개하고 있다.

1998년에 국제옥수수재단은 북한의 농업과학원(남한의 농촌진흥청에 해당)과 우량 옥수수 종자를 연구 개발하여 북한에 보급하는 것을 골자로 한 농업기술개발 협약서를 체결하였다. 국제옥수수재단과 북한의 농업과학원은 지난 2000년에는 사업 기간을 7년 더 연장기로 합의하였다.

국제옥수수재단이 펼치고 있는 대북 지원사업은 북한의 주요 식량작물인 옥수수를 대상으로 하고 있다. 국제옥수수재단은 옥수수 시험 재배에 필요한 종자 및 비료 등 영농 물자, 시험 재료(교배봉투, 수확자루, 수분 측정기, 파종기, 탈립기 등)와 기술을 북측에 제공하고, 북측은 시험 재배를 담당하여 그 결과를 국제옥수수재단과 공유하는 것이다. 이 밖에 북한에서 선발된 우수 신품종들을 동계 기간 남측에서 종자를 생산하여 다음해 재시험 혹은 확대 지역시험을 실시하였다.

국제옥수수재단은 지난 7년간의 대북 지원사업을 추진하는 동안 총 27회의 북한 현지 농장 방문과 조사, 50회의 물자 지원을 시행했다. 이 기간 지원 총액은 약 108억원(1998년~2005년 6월)에 이르고 있다.

(3) 굿네이버스

굿네이버스는 기독교 정신에 입각하여 가난하고 소외된 지구촌 이웃들의 문제에 관심을 가지며 전문적으로 해결해야 한다는 사회적 요청에 부응코자 1991년 3월에 설립됐다. 1996년에는 유엔 경제사회이사회(UN ECOSOC)로부터 국내 NGO로는 처음으로 포괄적 협의지위(General Consultative Status)를 부여받았다.

국내에서는 아동학대 예방센터, 지역복지센터, 복지관, 가정위탁 지원센터를 통해 전문 사회복지 사업을 수행하고 있으며, 해외에서는 방글라데시, 케냐, 에티오피아, 르완다, 타지키스탄, 네팔, 아프가니스탄

등 10개국과 북한에서 구호개발 사업을 전개하고 있다.

굿네이버스의 대북 지원사업은 1995년에 시작됐는데, 이때부터 1997년까지는 긴급 구호품 지원과 신의주 초등학생 빵 급식, 의약품 지원 등을 하였다. 1997년 3월에 처음으로 방북이 이뤄져서 북측과의 협의를 통해 1998년부터 낙농개발 및 우유 급식사업을 추진하였다. 그리고 2004년 6월에는 평양육아원과 남포육아원 준공, 구빈리 협동농장 짓 가공시설 준공, 2005년 6월에는 정성제약 병 주사약(항생제) 공장을 준공하였다.

굿네이버스의 대북지원은 이처럼 일반 구호와 농업 축산, 보건 의료 등 광범위한 분야에서 이뤄지고 있다. 이를 위해 굿네이버스는 1997년부터 2005년 4월까지 총 95회, 825명의 대표단이 물자지원 확인 및 사업 협의를 위해 방북하였다. 굿네이버스가 지난 1995년부터 2004년까지 북한에 지원한 총 금액은 아래 표와 같다.

<표 II-2> 굿네이버스의 대북 지원액 (1995년~2004년)

사업명	년도	지원액
대북지원사업 초기 긴급구호물품	1995년~1998년	893,189,218원
육아원지원사업	2000년~2004년	8,541,474,293원
보건의료사업	2001년~2004년	15,449,635,019원
농축산개발사업	1998년~2004년	6,289,393,741원
교육지원사업	2003년~2004년	910,713,589원
총 계		32,084,405,860원

출처: <http://www.goodneighbors.org/www_root/project/north/body/north08.html> (검색일: 2005. 10. 29)

(4) 남북어린이어깨동무

남북어린이어깨동무는 남북 어린이들이 서로의 문화와 정서를 이해하고 협력할 수 있는 세대로 성장하여 평화로운 미래사회를 함께 만들어갈 수 있도록 교류와 교육 활동을 목적으로 1996년에 설립됐다. 남북

어린이어깨동무는 대북지원 활동에 더해 최근에는 평화운동 단체로 스스로의 위상을 정립해 나가고자 노력하고 있다.

남북어린이어깨동무가 설립됐던 지난 1996년은 북한의 식량난이 가장 극심했던 때였다. 당시 남북어린이어깨동무는 북한의 어린이 지원에 초점을 맞추고 분유 등의 식량 지원을 시작으로 2000년부터는 구충제, 항생제, 영양제 등 의약품 지원에 치중했다. 하지만 구호품으로 들어오는 여러 종류의 분유는 예기치 않은 문제를 야기했다. 제조업체가 다른 분유를 바꿔 먹을 수밖에 없는 북한의 어린이들이 배탈을 자주 앓게 된 것이다. 이에 따라 남북어린이어깨동무는 북한 어린이들에 대한 안정적 영양 공급을 위해 콩 우유 공장 설립을 추진했다.

남북어린이어깨동무는 지난 2004년 보건의료 분야의 대북지원에서 큰 성과를 이루어냈다. 남과 북이 협력하여 평양에 세운 최초의 건물이자 병원인 <평양 어깨동무 어린이병원>을 준공한 것이다. 남북어린이어깨동무는 병원 설립 추진단계에서 남쪽의 서울대학교병원어린이병원과 지원 협약을 체결, 병원 설립 자문 및 의료기술 이전에 같이 참여토록 하는 등 남북의 의료진간에 상호 교류관계를 형성할 수 있는 토대를 닦기도 했다.

북한 어린이들을 주된 대상으로 한 남북어린이어깨동무의 대북 지원은 2005년 교육 분야로 범위가 확대됐다. 북한 어린이들에게 볼펜과 샤프펜슬 등 학용품을 공급하기 위해 <평양 어깨동무 학용품공장>을 설립키로 한 것이다. 이 학용품 공장은 지난 10월 17일 준공식을 갖고 본격적인 생산에 들어갔다. 이 공장에서 연간 생산되는 제품은 빨강, 파랑, 검정 3가지 색의 볼펜과 샤프펜슬 각 500만 자루와 중성 펜 50만 자루인데, 특히 중성 펜은 북한에서는 처음으로 생산되는 필기구이다.

(5) 우리민족서로돕기운동

우리민족서로돕기운동은 천주교와 기독교, 불교계 등 국내 6대 종단과 주요 시민사회 단체가 함께 참여하는 연대조직으로 1996년에 창립

되었다. 인도적 대북지원과 남북간 교류사업을 통해 남북간의 반목과 대립을 깨고 한반도의 평화정착과 민족의 화해와 공존을 이루어가는데 기여하는 것을 목표로 하고 있다.

우리민족서로돕기운동은 북한의 인도적 상황을 구조적으로 개선할 수 있도록 농업 및 보건의료 분야의 개발복구 지원사업을 중점적으로 추진하고 있다. 또한 대북 지원과 관련한 정책 개발과 국내외 NGO들 사이의 네트워크 구축을 위한 활동도 함께 벌이고 있다.

우리민족서로돕기운동은 국산 농자재와 기술지원을 통한 북한의 농업 생산력 복구를 목적으로 2001년부터 농기계 지원사업을 추진하고 있다. 2002년 평양시 사동구역에 농기계 수리공장을 건설하는 것에서 시작해서 2003년에는 평안남도 대동군, 2005년에는 신천군에 세 번째 농기계 수리공장을 건설하였다. 이러한 사업성과를 기반으로 2005년 8월부터 평양시 강서군에 ‘농기계조립공장’을 건설하고, 9월 초부터 콤팩트, 이앙기, 경운기 등의 남측 농기계를 북한 현지에서 조립생산하고 있다.

보건의료 분야에서는 제약 설비 복구를 위한 지원사업을 벌이고 있다. 2002년에 평양시 낙랑구역의 정성제약 공장에 정제(알약) 생산 공장을 건설하였으며, 2003년 하반기에는 같은 정성제약 공장 내에 총 270만 달러의 기금을 투입해서 수액제 생산공장 건설에 착수하여 2005년 6월에 준공식을 가졌다. 또한 국내의 보건의료 7개 단체(대한의사협회, 대한약사회 등)와 공동으로 <남북보건의료협력본부>를 구성해서 완제 의약품 및 의약품 원료 지원사업, 병원현대화 사업을 추진 중에 있는데, 특히 평양의 조선적십자종합병원에 대한 현대화 사업을 중점적으로 추진하고 있다.

1996년 창립 이후 2005년 6월까지 우리민족서로돕기운동이 북한에 지원한 총 금액은 535억 2,474만원에 이르며, 지난 1998년부터 2005년 6월까지 총 164회, 1,267명이 북한을 방문하였다.

(6) 월드비전

월드비전은 1950년 한국전쟁 당시 고아와 미망인을 돕기 위해 미국인 선교사 밥 피어스 목사와 한경직 목사에 의해 설립된 기독교 국제구호단체이다.

월드비전은 1994년 황해도 불타산 목장에 비육우 60두와 평양 제3병원에 환자용 침상 500개를 지원하면서 대북 지원사업을 시작했다. 그리고 1995년에는 홍수 피해 지역에 긴급 식량으로 밥 수수 500톤과 밀가루 1,000톤을 보냈고, 1996년부터 북한의 6개 지역에 국수공장을 세워 급식 사업을 진행했다. 월드비전은 보다 근본적인 식량난 해결을 위해 1998년부터 채소 및 씨감자, 과수 분야 등 농업개발 사업에 주력하고 있다.

월드비전이 최근 몇 년간 주력한 사업은 씨감자 생산지원 사업이다. 감자는 북한의 지형적 특성에 적합한 영양가 높은 식품으로 단위 면적당 수확량이 높아 북한 식량난 해결의 새로운 대안으로 제시되고 있다. 이에 월드비전은 씨감자 생산을 위한 수경재배 시설을 지원하였다.

월드비전이 추진하는 또 다른 사업은 과수 및 채소 육종 사업이다. 채소 종자 개량과 채소묘의 안정적 생산을 통해 주민들에게 채소 공급량을 증대시키고, 키 낮은 사과원 조성을 통해 사과 생산성을 높이는 사업을 벌이고 있다. 과수 지원 사업은 앞으로 배, 복숭아 등 다른 품종으로 단계별로 확대한다는 방침이다.

월드비전은 또한 남북한 농업 과학자들 사이의 교류도 추진하고 있다. 지난 2001년부터 매년 북한의 농업과학원과 함께 채소 및 씨감자 생산과 관련된 농업과학 심포지엄을 열고 있다. 이 심포지엄은 2001년 중국 북경에서, 2002년엔 평양, 2003년과 2004년에는 다시 중국 북경에서 개최됐는데, 남북한 농업 과학자들 간의 교류의 장이 되고 있다. 월드비전이 지난 2000년부터 2004년까지 북한에 지원한 금액은 총 127억 원에 달한다.

(7) 유진벨재단

유진벨재단은 한국 유진벨재단과 미국 Eugene Bell Foundation으로 구성된 비영리단체로 1995년에 창설되었다. 평양 적십자 종합병원에 이동치과 진료차 기증을 시작으로 대북지원을 계속해 오고 있다. 사업 초기에는 북한의 극심한 식량난을 돕기 위해 곡물을 보내기도 했지만 식량난이 어느 정도 해소된 후에는 북한의 가장 심각한 전염병인 결핵의 진단과 치료에 중점을 두고 있다.

유진벨재단의 대북 지원사업의 특징은 북한의 의료 문제를 해결하기 위해 지원 물품들을 ‘패키지’로 조직해 제공한다는 것이다. 북한의 의료기관에서 가장 필요로 하는 전문성 있는 패키지를 준비하기 위해 최적의 물품들을 선별하여 구입하거나 필요에 따라 특수 제작을 하기도 한다. 유진벨재단의 이러한 패키지는 ①결핵 영양소 지원 패키지, ②인민병원 결핵과 지원 패키지, ③결핵 예방원 검진차 지원 패키지, ④수술실 지원 패키지, ⑤인민병원 응급의료 진단장비 패키지 등 5가지로 구분되어 있다.

한편 국내의 대부분 민간단체들이 북한의 민화협이나 조선민족경제협력연합회(이하 민경련)를 파트너로 하고 있는 데 반해 유진벨재단은 북한의 큰물피해대책위원회 및 보건성과 사업을 추진하고 있다. 유진벨재단이 지난 1996년부터 2005년 6월까지 북한에 지원한 총 금액은 약 345억원에 이른다.

(8) 평화의 숲

평화의 숲은 북한의 훼손된 산림복구 지원 사업을 통하여 한반도의 환경 보전과 남북한 평화를 실현하며, 북한의 농업 생산력 복구와 북한의 식량, 식수, 에너지난 극복에 기여할 목적으로 1999년에 설립됐다.

평화의 숲의 대북사업 추진 배경에는 북한 정부의 지원 요청이 자리하고 있다. 지난 1997년과 1998년 북한 정부는 유엔개발계획(UNDP) 등 국제사회에 농업복구와 환경보호 사업을 위한 지원을 요청했다. 이에 따라 국내에서는 평화의 숲 준비 모임이 결성됐는데, 1998년 11월

1차로 75만 달러의 지원 의사를 표명하는 한편 1999년 3월 평화의 숲을 공식적으로 출범시키고 북한의 아시아태평양위원회와 협의를 거쳐 지원사업을 개시했다.

평화의 숲의 주요 사업은 묘목 생산(양묘장 복구 및 조성), 조림사업 지원, 병해충 방제를 비롯한 조림 및 산림보호 사업이다. 현재 평화의 숲은 1단계 조림 및 산림보호 지원사업(1999~2010)과 평양 및 고성을 대상으로 하는 양묘장 복구 및 조성사업(2003~2007)을 추진 중이다. 평화의 숲은 북한의 국토환경보호성과 협의를 거쳐 이 사업을 선정하였다. 1999년 이후 평화의 숲이 지금까지 북한에 지원한 금액은 19억원에 이르고 있다.

(9) 한국JTS

한국JTS는 국내외의 굶주림과 질병으로 고통 받고 있는 사람들과 어린이들에 대한 지원을 통해 인류의 평화와 복지실현에 기여하고자 1994년에 설립됐다.

한국JTS는 북한 어린이의 영양실조 상태를 극복할 영양식과 각종 질병의 예방과 조기치료에 필요한 의약품 지원이 시급함을 인식하고 1997년 1월부터 10월까지 7차례에 걸쳐 나진 선봉시 탁아소와 유치원 현황에 대한 조사 작업을 실시했다. 이를 바탕으로 한국JTS는 1997년 11월에 나선시 행정경제위원회와 합의서를 체결하여 나선시의 104개 탁아소와 유치원의 11,400여명의 어린이에게 영양식품과 의약품 등을 무상 지원키로 하였다.

또한 한국JTS는 대북 농업 지원을 위해 경운기, 호미, 낫, 곡괭이, 삽, 손수레 등 농가 단위로 사용할 수 있는 농구를 지속적으로 지원하고 있다. 1997년 1월부터 2004년 12월까지 8년간 한국JTS가 북한에 지원한 총 금액은 396만 7,319달러에 달하고 있다.⁹

⁹ <<http://www.jts.or.kr/nk.html>> (검색일: 2005. 10. 29)

(10) 한민족복지재단

한민족복지재단은 지구촌 곳곳에 흩어져 살아가는 한민족이 협력하여 민족의 삶을 향상시키고 통일과 번영에 기여하며, 나아가 세계 평화와 인류 공영에 이바지하기 위해 설립되었다. 1997년 외교통상부로부터 재단법인 설립 인가를 취득한 한민족복지재단은 국내는 물론 아프가니스탄, 이란, 이라크 등 해외에서도 다양한 활동을 벌이고 있다.

한민족복지재단의 대북 지원사업은 1991년 북한 주민들을 돕기 위한 ‘사랑의 의약품 나누기 운동’부터 시작됐다. 이러한 과정에서 북한 내에서 자체적인 약품 공급이 이루어질 수 있도록 나진 선봉지역에 제약공장 설립을 추진하기도 했다. 또한 2000년부터는 북한의 전 인민학교 학생들을 대상으로 집단 구충사업을 시작했는데, 현재는 남쪽의 한국건강관리협회가 맡아서 진행하고 있다.

한민족복지재단이 진행하는 북한 어린이 급식사업은 2000년 8월부터 시작됐다. 처음에는 매주 1만 2,000개의 빵을 중국에서 구입하여 북한 어린이들에게 보냈는데, 2001년 12월에는 평양시 중구역 동성동에 어린이 빵 공장을 설립하여 현재 가동 중에 있다.

보건의료 분야에서는 1998년 선봉군 인민병원을 시작으로 2000년 평양시 제1 인민병원의 소아과병동을 개수하고 의료설비를 지원하였다. 이어서 11월에는 신의주의 평안북도 소아병원의 현대화를 위해 1단계 사업으로 입원실, 치과, 안과, 영양실, 검사실, 수술실 등의 설비 지원을 마무리했다. 어린이 심장병센터 설립은 지난 2000년 11월부터 시작된 사업으로 평양의학대학병원 구내에 지어졌다. 그리고 평양의학대학병원 현대화사업을 진행해 2004년 완료하기도 하였다.

(11) 어린이의약품지원본부

어린이의약품지원본부는 의사와 약사, 치과의사, 한의사, 간호사 등 보건의료인이 중심이 되어 1997년에 설립되었다. 어린이의약품지원본부는 어린이 의약품 지원을 비롯한 인도지원 사업을 기본으로 하면서

보건 의료인의 교류협력과 남북 보건의료 제도의 발전을 목표로 하고 있다. 보건 의료인의 전문가적 입장에서 대북 보건의료 지원을 전개하면서 엄선된 보건의료 용품을 지원하기 위해 노력하고 있다.

어린이의약품지원본부는 고급의료보다는 1차 의료지원에 우선순위를 두고 있다. 특히 가장 취약한 계층인 어린이와 산모에 대한 지원을 강화해 나가는 데 역점을 두고 있다. 이러한 취지에서 북한의 영양관리 연구소에 제약설비를 기증하는 한편 매년 원료 의약품을 지원해서 북한 스스로 약을 생산할 수 있도록 하고 있다. 또한 최근에는 북한의 호담당 의사들이 사용할 왕진가방을 지원하면서 지역보건 인프라를 복구하는 사업에 집중하고 있다.

2. 유럽의 대북지원 NGO

가. 형성 배경과 과정

유럽 NGO는 북한의 식량난 초기인 1995년에 국경없는 의사회(MSF)가 처음으로 대북지원을 시작한 이후 많은 NGO들이 대북지원에 참여하게 되었다. 유럽 NGO들의 대북지원은 1995년부터 1997년까지는 주로 식량, 의약품 등 긴급물자 지원이 주를 이루었다. 그러다가 1997년에 평양에 상주 사무소를 설치하게 되면서 유럽 NGO들의 대북지원 활동은 전환기를 맞게 된다.

이러한 성과는 유럽연합이 대북지원의 전제 조건으로 유럽 NGO의 상주사무소 설치와 현지 활동을 요구하였기 때문에 가능하였다. 이에 따라 1997년부터 2005년까지 17개의 유럽 NGO가 평양에 상주사무소를 설치 운영하였다. 그러나 1998년에 국경없는 의사회(MSF)와 세계의 의사들(MDM), 1999년에는 옥스팜(OXFAM), 2000년에는 기아퇴치행동(ACF)이 현장 접근의 어려움, 지원 사업의 투명성을 이유로 북한에서 철수하였다. 또한 캐드(CAD)와 캡 아나무르(CAP Anamur)는

2002년에 그들의 활동을 종료하였다.¹⁰

<표 II-3> 유럽 NGO의 상주사무소 개설 연도

연 도	NGO 명
1997년	<ul style="list-style-type: none"> - 대학생선교회(CfC: Campus for Christus, 스위스) - 캐드(CAD: Children's Aid Direct, 영국) - 컨선(Concern Worldwide, 아일랜드) - 쎬스비(CESVI: Cooperazione e sviluppo, 이탈리아) - 지에이에이(GAA: German Agro Action, 독일) - 국경없는 의사회(MSF: Medicin sans Frontiere, 프랑스·독일·벨기에 지부) - 세계의 의사들(MDM: Medecins du Monde, 프랑스)
1998년	<ul style="list-style-type: none"> - 기아퇴치행동(ACF: Action against Hunger, 프랑스) - 캡 아나무르(Cap Anamur, 독일) - 헬프 에이지 인터내셔널(HAI: Help Age International) - 옥스팜(Oxfam, 영국)
1999년	<ul style="list-style-type: none"> - 아드라(ADRA: Adventist Development and Relief Agency International, 스위스) - 피엠유(PMU InterLife, 스웨덴)
2000년	<ul style="list-style-type: none"> - 트리아글(Triangle Generation Humanitaire, 프랑스)
2001년	<ul style="list-style-type: none"> - 핸디캡 인터내셔널(Handicap International, 벨기에)
2002년	<ul style="list-style-type: none"> - 피유(PU: Premiere Urgence, 프랑스)
2003년	<ul style="list-style-type: none"> - 세이브더칠드런(Save the Children, 영국)

이에 따라 2005년 10월 현재 평양에 상주사무소를 운영하고 있는 유럽 NGO는 총 10개인데, 아드라(ADRA), 대학생선교회(CfC), 쎬스비(CESVI), 지에이에이(GAA), 핸디캡 인터내셔널, 피엠유(PMU), 피유(PU), 트리아글, 세이브더칠드런 등이다. 비 상주 NGO로는 로마 바티칸에 본부를 둔 국제 카리타스 연맹(CARITAS Internationalis)과 독일의 디이에이(DEA: Diakoni Emergency Aid)가 있는데, 이들은 세계 식량계획의 식량지원연락사무소(FALU: Food Aid Liaison Unit)¹¹를

¹⁰ L. Gordon Flake·Scott Snyder eds., *Paved with Good Intentions: The NGO Experience in North Korea* (Westport, CT: Praeger, 2003), p. 49.

¹¹ FALU는 1997년 북한에 상주사무소가 없는 Action by Churches

통해 대북지원을 하고 있다. 그리고 구 사회주의 국가의 NGO로는 유일하게 헝가리의 HBAid(Hungarian Baptist Aid)가 대북지원에 참여하였다.

유럽 NGO는 평양에 상주사무소를 운영하면서 농업, 보건의료, 식수와 위생 등의 분야에서 매우 활발하게 지원사업을 펼치고 있다. 또한 시범사업의 측면에서 재생에너지의 활용, 소규모 비즈니스 지원 사업 등도 진행하고 있다. 유럽 NGO가 이와 같이 다양한 지원 프로젝트를 추진할 수 있었던 것은 유럽연합의 적극적인 NGO 지원 정책과 유럽 NGO의 전문성이 결합되었기 때문에 가능하였다.

그러나 해외지원의 오랜 역사와 경험을 갖고 있는 유럽 NGO들은 북한의 여러 가지 활동 제약으로 인해 자신들이 갖고 있는 원칙과 규범이 훼손된다고 인식하였고, 이에 따라 북한과 마찰을 빚기도 하였다. 이러한 갈등으로 몇 개의 NGO가 북한에서 철수하였지만 대부분의 유럽 NGO는 이 문제에 대해 즉각적인 개선을 요구하기보다 지속적인 협의를 통한 점진적 개선을 선택하였다. 이에 대해서는 유럽 NGO의 가장 큰 후원 기관인 유럽연합 인도지원국(ECHO: European Commission's Humanitarian Aid Office)도 같은 입장을 보였다. 올 초 발표된 유럽연합 인도지원국의 보고서는 북한 내 NGO의 활동 환경이 2004년까지 점진적으로 개선되어 온 것으로 평가하고 있다.¹²

Together, ADRA, CARITAS International, Canadian Food Grains Bank, Mercy Corps, World Vision International 등이 컨소시엄을 구성해 세계식량계획 산하에 설치한 연락기구이다. (*Ibid.*, p. 27) FALU의 실무자는 세계식량계획의 직원 신분을 갖지만 급여는 멤버 단체들이 부담한다.

¹² Chris Dammers, *Report for the Evaluation of ECHO's Actions in the DPRK 2001-4* (Evaluation report, January 2005), p. 5. <http://europa.eu.int/comm/echo/pdf_files/evaluation/2005/DPRKreport.pdf>.

나. 주요 대북지원 NGO

(1) 아드라(ADRA: Adventist Development and Relief Agency, Switzerland)

ADRA는 1956년에 설립되어 미국에 본부를 두고 있는 국제 NGO이다. 전 세계 120여개 국가에서 활동하고 있는 ADRA는 지난 1995년 대북 지원활동을 시작하였다. 그동안 FALU를 통해 지원활동을 펼치다가 1999년 6월에 평양 상주사무소를 개소하였다. 현재까지 보건·영양, 농촌 에너지, 경제개발, 개발조사 등의 분야에서 사업을 펼쳐오고 있다.

(가) 보건·영양 분야

본 사업은 병원과 진료소 등 건강관리 시설의 개선을 목적으로 진행되고 있다. ADRA는 군(郡)단위병원에 수술장·병동 물품, 진찰 장비 등을 지원하였고, 각종 의료 기기의 현대화를 추진하면서 병원 위생 시설들을 보수하였다. 또한 고아원 원생들을 위한 음식, 의류, 의약품, 장난감 등을 지원하였다.

(나) 취약계층 지원

세계식량계획, GAA와 공동으로 51,000명의 아동들에게 매일 롤빵과 비스킷을 제공하며, 이를 위해 제빵 시설을 운영하고 있다. 또한 세계식량계획과 공동으로 여성들에게 쌀과 우유를 지원하고 있다.

(다) 농촌 에너지 개발

시범 사업으로 진행되고 있는 사업으로 소규모 공동체에 적용이 가능한 태양열 난방 시스템 지원과 유기물을 이용한 바이오가스 에너지를 북한에 소개하였다. 이는 전력과 화석에너지가 부족한 농촌 가구들에 실질적인 도움이 되고 있는데, 주택 이외에도 농업 시설과 산업용

바이오가스 설비도 함께 지원하였다.

(라) 비즈니스 개발 지원

ADRA는 비즈니스 개발의 하나의 모델로 평양에 유럽 스타일의 레스토랑과 베이커리를 운영하는 사업을 기획 추진하였다. 이에 따라 지난 6월에 평양에 ‘별무리 레스토랑’이 개업하게 되었다.

(2) 대학생선교회 (CfC: Campus Fuer Christus, Switzerland)

CfC는 개신교 계통의 NGO로 전 세계 120여개 국가에서 활동하고 있는 CCC(Campus Crusade for Christ)의 회원 단체이다. CfC의 대북 지원 활동은 1995년부터 초기 2년 동안은 주로 의약품과 쌀 등 물자 지원 위주였는데, 1997년에 평양 상주사무소를 설치하면서 축산 지원 사업을 본격적으로 추진하였다.

축산 지원사업은 북한 농업성과의 합의에 의해 추진되었는데, 이 사업은 1997~1998년의 조사 작업을 거쳐서 1999년에 실행에 들어갔다. CfC는 기본적으로 기술 지원을 중심으로 축산 지원사업을 진행하고 있으며, 이에 따라 사료 생산과 저장, 염소 사육, 염소젖 가공 등의 낙농 기술을 전수하고 있다. 현재까지 10개의 우유 가공 설비가 설치되었으며 2004년도의 경우 785톤의 우유가 생산되어 치즈와 발효우유로 가공되었다.

이러한 유(乳) 가공품은 대체로 일반 농가와 탁아소, 병원 등에 보내지며 일부는 시장에서 판매되어 소득증대에 기여하고 있다. 이와 동시에 염소 가축을 이용하는 사업도 함께 진행하고 있다. 그리고 매년 10여명의 북한 기술자들을 스위스 현지에 연수시켜 왔으며, 2005년의 경우에는 3명의 북한 수의사를 스위스에 초청해서 교육을 시켰다.

(3) 씨스비(CESVI: Cooperazione e Sviluppo, Italy)

1985년 이탈리아에서 설립된 CESVI는 약 30여개 국가에서 구호 개발 활동을 펼치고 있다. CESVI는 1997년 평양에 상주사무소를 설치하고 황해남도과 개성시에서 보건의료 지원 활동을 시작하였다. 현재는 지속가능한 방식을 통한 북한 주민의 삶의 질 개선을 위한 사업에 역점을 두고 있다.

(가) 보육원 시설 개선 사업

이 사업은 2003년부터 진행되었는데 강원도 원산시와 문천시에 소재하고 있는 10곳의 보육원 시설의 생활환경 개선을 추진하고 있다. CESVI는 이 시설들에 이중 유리창과 문짝, 이불과 매트리스 등 필요한 물자를 지원하였다.

(나) 용수와 위생 분야

2002년부터 진행된 본 프로젝트는 안전한 식수의 확보와 위생 시설의 개선을 목적으로 강원도의 5개 군과 황해남도에서 진행되고 있다. 이 사업을 통해 낙후된 급수 시설과 위생 시설들이 복구되었고, 이와 더불어 위생 교육이 함께 실시되었다. 특히 원산병원에 대한 식수 공급 시스템과 위생 시설들이 개보수 되었고, 전염병 예방소에 대한 지원도 이뤄지고 있다. 황해남도에서는 4기의 급수시스템이 복구되었고 안전한 식수원이 개발되었다.

(다) 농업생산성 향상

이 사업은 황해남도와 강원도 지역의 환경에 적합한 새로운 농법의 도입을 통해 농업 생산성 증가를 목표로 한다. 구체적으로는 북한 주민들에게 다양한 농법의 소개와 질 좋은 종자 및 비료 지원, 그리고 새끼 염소 사육법의 전수 등을 진행하고 있다.

또한 이 사업을 추진하는 과정에서 북한의 사업 파트너들과 주민들에 대한 농업 교육이 큰 부분을 차지하고 있다. 이러한 교육 과정에는 전문지식 습득을 위한 재교육과 해외 견학 등이 포함되어 있다.

(4) 컨선(Concern Worldwide, Ireland)

컨선은 1968년에 설립된 아일랜드의 대표적인 NGO로 현재 세계 30여개 국가에서 활동하고 있다. 1997년에 평양 상주사무소를 설치하고 대북 지원사업을 진행해 오고 있는데, 특히 식량 안보 및 용수·위생 분야에 집중하고 있다.

(가) 용수와 위생

컨선은 용수와 위생에 관련된 사업을 4년째 계속하고 있다. 유럽연합 인도지원국과 아일랜드 개발협력국(DCI)의 지원 하에 덕천군과 회창군에 있는 11,000여명의 농민들에게 중력 양수 방식을 통한 급수 시스템 건설에 집중해 왔다. 농촌과 도시 모두에 전력이 부족한 상황에서 중력 양수 시스템은 지속 가능한 방식으로 필요한 용수를 공급해 준다.

위생 분야와 관련해서는 2004년에 덕천군과 회창군의 250개 학교와 병원 시설에 화장실을 지었다. 특히 병원 시설에 있는 화장실의 개보수와 위생 관리는 각종 질병에 취약한 환자들을 보호하면서 전염병의 예방에도 커다란 도움이 되는 사업이다.

(나) 식량 안보 분야

2004년에 4개 군에서 주민들의 식량에 대한 접근성을 높이기 위해 겨울밀의 생산과 종자 증식을 중심으로 사업을 진행하였다. 이 사업은 식량 부족분을 충당해 줄 다른 곡물류에 대한 접근성을 높이는데 그 목적이 있다. 앞으로 종자 증식을 담당하는 군 단위 농장들과의 협력을 통해 보다 지속가능한 방식으로 진행되리라 기대하고 있다.

(5) 지에이에이(GAA: German Agro Action, Germany)

GAA는 1962년 유엔 식량농업기구가 추진한 ‘기아로부터의 자유 캠페인’의 독일위원회로 시작하여 독립적인 NGO로 발전되었다. GAA는 현재 독일의 가장 큰 NGO 중 하나로 90여개 국가에서 활동하고 있다.

GAA는 1997년에 평양에 상주사무소를 설치하고 대북지원 활동을 시작하였으며, 농업지원사업에 초점을 맞춰 사업을 진행해 오고 있다. GAA는 평양의 상주 사무소와 더불어 향산 지역에 프로젝트 실행을 위한 지소를 설치하여 운영하고 있다.

(가) 농업지원사업

1997년 11월 황해남도 지역에서 첫 번째 농업 지원사업을 시작한 이래 이 지역 50여개 협동농장에 비료와 살충제 및 겨울 밀, 각종 야채, 보리, 고구마 등의 종자 개량을 지원하였다. 2003년부터는 동 지역에서 겨울 밀에 대한 종자 분류 및 증식 시스템을 소개하였고, 협동농장과 군 단위 농기계수리소에 대한 복구사업을 펼쳤다. 그리고 접근성이 떨어지는 평안북도 산간 지역의 3개 협동농장에 식량 가공설비를 지원하였다.

(나) 취약계층 지원사업 및 용수·위생 사업

2000년에 GAA는 평안북도 지역에서 취약계층에 대한 지원사업을 시작하였다. 이 사업의 일환으로 유아원 아동들, 임산부, 수유부들에게 고열량 비스킷, 콩, 쌀 등을 지원하였다. 또한 이 지역의 가정에 식수·위생 시설의 설치를 지원하였다.

(6) 핸디캡 인터내셔널(HI: Handicap International, Belgium)

핸디캡 인터내셔널은 1982년에 태국으로 유입된 인근 국가의 난민들을 도왔던 일군의 활동가들로부터 시작되었다. 현재 프랑스에 본부를

두고 세계 45개 국가에서 활동하고 있다.

핸디캡 인터내셔널의 대북 지원사업은 벨기에 지부가 담당하고 있으며, 지난 2001년 상주사무소를 설치한 이래 장애인들을 위한 인공수족(보철)과 의료기 생산 체계의 복구를 목표로 활동하고 있다. 이 사업을 통해 함흥에 보철 생산공장이 건설되었으며 기술자들에 대한 교육훈련이 이루어졌다. 또한 장애인들에게 목발과 휠체어를 지원하고 있다.

그리고 장애인들의 권익향상을 위해 조선장애인지원협회에 대한 지원활동을 펼치고 있다. 특히 북한에서 장애인 법률이 제정되는 과정에서 자문 활동을 펼치기도 하였다.

(7) 피엠유(PMU Interlife, Sweden)

PMU는 개신교 개통의 NGO로 1965년에 창립되었으며, 현재 49개 국가에서 구호개발 활동을 펼치고 있다. PMU는 1995년에 대북지원을 시작하였으며, 1999년에는 평양에 상주사무소를 열고 농업지원 사업을 펼쳐오고 있다.

PMU의 농업개발 지원사업은 1999년부터 2년 주기로 추진되고 있는데, 현재 평안남도의 성천군, 은산군, 대동군에서 지원사업이 진행되고 있다. 이에 따라 각 군의 협동 농장에 온실, 유 가공 설비, 농기계 수리소 설치 등을 지원하며, 이와 함께 비료, 씨감자, 야채 종자 등을 지원하고 있다. 2003년에는 성천군에 감자 저장창고 및 수송, 가공 등에 필요한 설비를 지원하였다. 그리고 2004년부터는 3년 계획으로 농기계 수리소와 협동농장을 중심으로 한 지원사업을 중점적으로 추진하고 있다.

(8) 피유(PU: Premier Urgence, France)

PU는 1992년 구 유고슬라비아 내전 중 이 지역 주민들을 돕기 위하여 설립된 프랑스 NGO이다. PU는 2001년에 대북지원 활동을 시작하였으며, 2002년에는 북한에 상주사무소를 설치하였다.

(가) 수액제 생산시설 복구 사업

PU의 대북지원 사업의 중심은 수액제(링거액) 생산 시설의 구축 사업이다. PU가 대북 지원을 할 당시만 해도 북한에는 현대화된 수액제 생산 시설이 부재했으며, 현재까지도 대부분의 병원들은 수액제를 자체적으로 생산하고 있는 실정이다.

이에 PU는 5개 병원을 대상으로 수액제 생산 시설 복구와 현대화를 지원하였다. 이 사업을 통해 해당 병원에는 수액제 생산 시설뿐만 아니라 각종 장비 등이 지원되었다. 그리고 이 분야에 대한 기술 교육을 꾸준히 진행하면서 생산시설 근로자들과 의료진들을 위한 지침서를 제작 보급하였다.

(나) 병원 복구 사업

각 병원의 수액제 생산 설비 복구와 더불어 PU는 12개의 병원에 대한 복구사업을 펼치고 있다. 이 사업은 특히 병원의 난방 시스템의 복구와 각종 의료 기기 지원에 초점이 맞춰져 있다.

(9) 트리아글(Triangle Generation Humanitaire, France)

트리아글은 1994년에 창립된 프랑스 NGO로 현재 15개 국가에서 활동하고 있다. 외국 NGO 중에서는 드물게 북한에 대한 지원이 전체 사업비에서 가장 높은 비율을 차지하는 단체이며, 지난 2000년에 평양에 상주사무소를 설치하여 활동하고 있다.

(가) 간척지 복구 사업

북한이 1970년대 서해안 지역에 조성한 간척지가 관리 소홀과 기술 부족, 그리고 1990년대 중반의 홍수로 소금물이 유입되면서 농사에 부적합한 땅이 되었다. 트리아글은 2002년부터 2천 헥타르에 달하는 이 간척지를 논으로 사용할 수 있도록 복구하는 사업을 시작하였다. 이를

위해 필요한 기술 및 건설 장비를 지원하면서 동시에 복구사업을 총괄 지휘하였다.

(나) 삼림 복구 사업

2003년부터 북한 내 6개 종묘장에 대한 지원이 이루어졌는데, 종묘장에 온실, 차양막 등의 물자 지원과 시범농장을 운영하였다. 또한 종묘장 직원들에 대한 훈련 프로그램을 진행하고 있으며, 중국의 대학교와 북한 해당 학과와의 교류 프로그램도 진행하고 있다.

(다) 독거노인 지원사업

평양시 양로원 시설의 개선을 목표로 진행되고 있는 이 사업은 현재 3개 양로원을 대상으로 추진되고 있다. 중국의 노인 지원단체와의 교류 프로그램도 계획하고 있다.

(라) 용수와 위생 사업

평안남도의 8개 협동농장과 1개의 병원에 대하여 지원이 이루어졌다. 본 사업을 통해 오래된 파이프 교체와 급수에 필요한 여러 시설들이 지원되었다. 또한 시범적으로 세 종류의 화장실 시설을 도입하여 평가 단계에 있다. 2004년 11월부터는 문천과 인근 지역에 대한 새로운 지원사업이 시작되었다.

(10) 세이브더칠드런(Save the Children, UK)

세이브더칠드런은 1919년에 설립되어 현재 110여개 국가에서 활동하고 있다. 아동의 권익을 위해 활동하는 세계 최대의 단체로 대북 지원 활동은 영국 세이브더칠드런이 담당하고 있다. 지난 1998년부터 2000년까지 지원활동을 전개하였고, 2003년에 다시 평양에 상주사무소를 열고 활동을 재개하였다. 단체의 특성에 맞게 아동과 취약계층 지원

에 초점을 맞춰 진행하고 있다.

(가) 유아원 및 탁아소 지원사업

2003년부터 아동보육시설에 대한 지원사업을 펼쳐오고 있다. 사업초기에는 평안북도 지역의 3개 군과 원산시의 31개 아동시설을 대상으로 주방시설 개선사업을 펼쳤으며, 이와 함께 아동용 의복, 매트리스, 담요 등을 지원하였다. 이 지역에 대한 사업은 2004년 4월에 종료되었고, 이후 평안북도 염주군과 백천군의 8개 아동시설, 함경남도 탄천군의 11개 리 단위 아동시설에 대한 지원사업을 추진하고 있다.

(나) 기초 건강서비스 사업

함경남도 탄천군을 대상으로 리 단위 진료소 및 병원 9개소에 대한 복구사업을 추진하고 있다. 또한 아동시설과 진료소에 대한 용수·위생 시설의 보수를 함께 진행하고 있다. 특히 모자보건과 관련해서 북한의 관계 기관에 중년 여성의 건강 교육을 위한 기자재를 지원하기도 하였다.

(11) 국제 카리타스 연맹(Caritas Internationalis, Vatican)

국제 카리타스 연맹은 바티칸에 본부를 둔 가톨릭 사회봉사 단체들의 연합체로 1957년에 설립되었다. 현재 전 세계 162개 국가에 지부들이 있으며 200여개 국가에서 활동하고 있다. 국제 카리타스 연맹은 1995년부터 대북지원을 시작하였으며, 대북지원 활동의 기획 및 집행은 카리타스 홍콩 지부가 담당하고 있다. 오랜 대북지원 사업에도 불구하고 아직 평양에 상주사무소를 두고 있지 않다.

카리타스는 매년 북한에 대한 지원 호소(Appeal)를 발표하고 있는데, 지원 분야는 크게 취약계층에 대한 식량 지원, 농업 생산성 회복을 위한 농자재 지원, 보건의료 분야 지원, 40개 아동시설의 8천명 아동들에 대한 지원으로 나뉜다.

지역적으로 볼 때에는 함경남북도, 강원도, 양강도에 초점을 맞춰 지원 활동을 펼치고 있으며, 대부분의 지원물자는 FALU와 UNDP를 통해 전달된다.

3. 미국의 대북지원 NGO

가. 형성 배경과 과정

미국은 한인 동포 사회가 큰 규모로 형성되어 있어서 1995년 이전에도 북한과의 교류와 지원을 하는 단체들이 존재하였다. 그러나 본격적으로 미국 사회가 대북 지원에 관심을 갖고 활동을 시작한 것은 1995년부터이며, 지금까지 약 30개 내외의 미국 NGO가 대북 지원 활동을 하였다.

미국에서 최초로 대북 지원을 위해 설립된 NGO는 North Korea Flood Relief인데, 1995년 가을에 북한 홍수 피해를 돕기 위한 인터넷 홍보와 모금을 시작하였다. 그리고 1996년 2월에는 머시코(Mercy Corps), 말일성도 구호기금(LDSC: Latter-day Saints Charities), 월드비전을 대표로 한 미국 NGO들의 방북이 이뤄지면서 본격적인 대북지원 활동이 시작되었다.¹³

미국 NGO들은 북한 상황에 대한 정보의 부족과 경험의 교류를 위해 1996년 인터액션(InterAction)¹⁴ 안에 북한지원 실행그룹(North Korea Working Group)을 구성하였다. 이 그룹에는 아드라, 미국친우봉사회(AFSC: American Friends Service Committee), Catholic Relief Services(CRS), Church World Services(CWS), Heifer Project International, 홀트아동복지회(Holt International Children's Services),

¹³ L. Gordon Flake·Scott Snyder eds., Paved with Good Intentions, p. 25.

¹⁴ 미국에 기반을 둔 국제개발과 인도주의 NGO들의 연합체로 1984년에 설립되었고, 현재 160개 이상의 NGO들이 가입해 있다. <<http://www.interaction.org/about/index.html>>.

International Aid, 말일성도 구호기금, 머시코, United Methodist Committee on Relief(UMCOR), 미국유니세프기금이 참여했다.¹⁵

인터액션 북한지원 실행그룹은 평양에 FALU가 설치되는데 커다란 역할을 하였다. 1996년 가을에 설치된 FALU는 유럽과 미국 등 비상주 NGO의 북한 내 식량 지원과 모니터링을 지원하면서 이들의 활동을 도왔다.

그리고 1997년 6월에는 미국 정부로부터 지원을 받는 공식적인 NGO 들의 모임인 미국민간단체협회(U.S PVOC: U.S Private Voluntary Organization Consortium)가 만들어진다. PVOC의 사업은 미국 정부의 대북 지원 계획과 연계되어서 1997년부터 2000년까지 진행되었다. 2000년 이후 미국 NGO의 대북 지원 활동이 침체에 들어갔기 때문에 사실상 미국 NGO의 주요 대북 지원 활동은 PVOC의 사업이라고 할 수 있다.

나. 주요 대북지원 NGO

(1) 미국민간단체협회(U.S PVOC: Private Voluntary Organization Consortium)

미국의 PVOC는 1997년 6월에 만들어졌다. 처음에 PVOC를 구성한 NGO는 Amigos Internacionales, CARE, CRS, 머시코, 국제월드비전이다. 이후 1999년 3월에 아드라, 카터센터, CWS, 미주우리민족서로돕기운동(Korean American Sharing Movement), 말일성도 구호기금이 추가로 합류하였다. 처음에 미국 국제개발처(USAID: U.S Agency for International Development)는 CRS와 CARE와의 계약을 통해 PVOC를 관리하였고, 미국 국제개발처와 농무부는 PVOC에 450만 달러의 현금과 5천 5백만 달러 상당의 식량과 의약품을 지원하였다.¹⁶

¹⁵ L. Gordon Flake·Scott Snyder eds., *Paved with Good Intentions* p. 26.

¹⁶ *Ibid.*, p. 29.

1997년부터 2000년까지 진행된 PVOC의 북한 지원사업은 총 5차례에 걸쳐 이루어졌다. 1차 사업은 1997년 8월부터 11월까지로 PVOC는 5명의 인력을 평양에 파견, 미국 국제개발처가 세계식량계획을 통해 지원한 10만 톤 중 5만 5천 톤의 모니터링에 참여했다. 2차 사업은 1998년 2월부터 8월까지 진행되었는데, 유엔아동기금의 도움 하에 아동시설과 소아병원에 약품 및 의료용품을 지원하였다. 3차 사업은 1998년 6월부터 10월까지 진행되었다. 이를 위해 8명의 인력을 평양에 파견한 PVOC는 미 정부가 세계식량계획을 통해 지원한 물량 중 취로사업(Food for Work)에 할당된 7만 5천 톤의 식량 분배 모니터링에 참여하였다. 1999년 2월부터 7월까지 진행된 PVOC의 4차 사업도 앞서 사업과 같이 7만 5천 톤의 취로사업용 식량에 대한 모니터링을 진행한 것이다.

PVOC의 마지막 지원 사업은 취로사업을 지원하기 위한 10만 톤의 식량 지원과 1천 톤의 씨감자 지원 사업으로 구성되었다. 앞서의 사업은 모두 유엔 기구와의 연계 속에서 이뤄졌는데, 이 사업에서 처음으로 미국과 북한의 양자 지원이 이뤄지게 되었다.¹⁷

그러나 이 사업은 핵시설로 의심되는 금창리에 대한 미국의 사찰을 북한이 허용한 것에 대한 보상으로 이루어진 사업으로 인식되었다. 따라서 미국과 북한의 정치적 협상의 산물이며, 농업 개발의 측면에서 구체적으로 검토된 것이 아니며 이를 실행할 수 있는 시간적 여유도 없었다. 따라서 이 사업은 전반적으로 실패로 끝나게 되었고, 그 결과 PVOC에서 핵심적 역할을 했던 CARE와 CRS가 탈퇴하면서 PVOC의 활동이 중단되었다.

(2) 미국친우봉사회 (AFSC; American Friends Service Committee)

미국친우봉사회는 전쟁 피해자 및 사회 경제적 약자의 지원과 더불어 사회 정의, 봉사, 평화 증진을 목적으로 지난 1917년에 퀘이커교도에

¹⁷ *Ibid.*, p. 30.

의해 설립된 단체이다. 1947년에는 퀘이커교도들의 “이름 없는 사람들을 위한 이름 없는 사람들의 조용한 도움”(silent help form the nameless to the nameless)을 인정받아 전 세계 퀘이커 교도들을 대표해 영국의 BFSC(British Friends Service Council)와 함께 노벨평화상을 수상하기도 했다. 현재 미국 내 43개 지역과 남미, 중동, 아시아, 아프리카 및 동유럽 22개 지역에서 지원 사업을 펼치고 있다.¹⁸

미국친우봉사회가 북한과 관계를 맺은 것은 1990년대 이전이지만 본격적인 지원은 1997년 1개 협동농장에 대한 비료지원으로 시작되었다. 1999년에는 평양에서 70km 이내에 소재한 3개 협동농장에 대한 지원을 실시하였는데, 주로 비료와 농사용 비닐, 분무기, 종자 등을 지원하는 한편 봄보리와 겨울 밀 공동사업에 참여하였다.

미국친우봉사회의 북한 측 지원 창구는 농업과학원이었다. 이 기관을 통해 미국친우봉사회는 1997년 11월부터 농업과학원 연구자들의 미국 연수(미국 농업대학 및 상업적 농장 방문)를 3차례 지원하기도 하였다. 3차 방문단은 주로 쌀과 옥수수, 콩의 품종 개량에 중점을 두었는데, 씨감자와 관련해서는 중국으로 감자 생산 연수단 파견을 지원하기도 하였다.

최근에 미국친우봉사회는 농업개발 지원사업에 역점을 두고 있다. 현재 미국친우봉사회가 북한에 주로 지원하는 물자는 풋거름(green manure)과 이동식 탈곡기(portable rice threshers), 그리고 작은 휴대용 양수기(small portable water pump)이다. 풋거름은 지력을 높이기 위한 것인데, 미국친우봉사회는 생물학적인 방법으로 지력을 높일 경우 생산량이 25% 가량 증가할 것으로 기대하고 있다.

또한 수확기에 곡물의 손실이 매우 크다는 점에 주목하면서 이동식 탈곡기와 휴대용 양수기의 지원을 강조하고 있다. 수확기 손실을 줄이기 위해서는 콤바인 등 농기계 지원이 더 효율적일 수 있지만 연료가

¹⁸ Sookyung Oh, “Role of US NGOs in normalizing US-DPRK relations -Multiplicity of strategies & voices,” 2005 Northeast Asian Youth Peace Forum, (August 15~19, 2005).

부족한 상황에서 농기계를 지원하는 것이 농사는 아니라는 게 미국친우봉사회의 판단이다. 오히려 연료를 소비하지 않는 수동식 기구들이 북한의 상황에 더욱 적합하다고 주장하고 있다.

한편 미국친우봉사회는 대북 지원 이외에도 미국 의회를 대상으로 한 로비 활동도 전개하고 있다. 산하 기관인 ‘국민적 입법을 위한 친구회(FCNL: Friends Committee on National Legislation)’를 통해 북미 관계 개선과 평화적 방법을 통한 북핵 문제 해결을 강조하고 있다.

(3) 머시코(Mercy Corps)

지난 1979년에 설립된 머시코는 전 세계 국민들의 빈곤과 고통 경감을 목표로 활동하고 있다. 미국 오레곤주 포틀랜드와 시애틀 등에 본부를 두고 있는 머시코는 설립 이래 전 세계 81개국에 10억 달러를 지원하였다.

머시코의 북한 지원도 지난 1996년으로 거슬러 올라간다. 머시코는 PVOC에의 참여 이외에도 북한과의 양자 협의를 통해 농업복구 프로젝트를 진행하였다. 이를 위해 감자와 보리, 밀, 옥수수, 콩 등의 씨앗을 북한에 지원하였으며, 2003년 3월부터는 7만 1,000수의 사과나무 묘목과 뿌리줄기 10만개를 평양 인근의 협동농장에 지원했다. 또한 머시코는 무지개송어 양식 기술을 북한에 제공하는 한편 2003년 7월에는 북한의 양어 전문가 5명을 미국에 초청하여 관련 시설들을 견학시키기도 했다.¹⁹

머시코는 현재까지 지속적으로 대북 지원 활동을 벌이고 있는 몇 개 안되는 미국 NGO의 하나이다. 특히 머시코는 대북 지원 초기에 국내외 네트워크의 구축에서 큰 역할을 하였다. 1996년의 인터액션 북한지원 실행그룹에서부터 PVOC의 결성에 이르기까지, 그리고 1996년 11월에 개최된 머스그로브 I (Musglove I)회의와 1999년 북경에서 개최

¹⁹ 『연합뉴스』, 2003년 10월 11일.

된 제1회 대북협력 국제 NGO 회의 개최 등에서 중요한 역할을 하였다.

(4) 아메리케어(AmeriCares)

아메리케어는 1982년에 설립된 재난구호 기관으로, 재난 시에 긴급히 필요한 의약품을 제공하는 한편 장기적인 인도적 지원 프로그램을 운영하고 있다. 아메리케어는 특히 미국 및 국제적인 제약업체로부터 의약품과 의료 장비를 기증받아 이를 필요로 하는 곳에 적기에 공급하고 있다.

아메리케어의 북한 지원은 1997년 북한의 심각한 기아사태에 대처하기 위해 큰물피해대책위원회(FDRC)를 창구로 각종 의약품과 의료기기 등을 제공하면서 시작됐다. 현재도 보건의료 및 영양 분야에 대한 지원을 계속하면서 매년 두 차례씩 대량의 의약품을 북한에 선적하고 있다.²⁰

(5) 국제월드비전(World Vision International)

국제월드비전은 기독교를 기반으로 인류의 안녕을 위해 일하는 구호 및 개발 기구이다. 긴급 구호와 교육, 보건의료, 경제 개발, 정의 확대 등을 통해 국제월드비전은 공동체의 자립 기반 확충에 힘을 쏟고 있다.

국제월드비전의 대북사업 목표는 농업 및 식량 생산, 농촌 개발, 보건의료 등의 지원을 통해 북한 주민들의 생명을 살리는 데 있다. 국제월드비전이 추진하고 있는 대부분의 북한 지원사업은 민경련을 파트너로 하고 있으며, 큰물피해대책위원회와도 꾸준히 관계를 맺고 있다. 지난 2004년 4월 용천역 폭발사고 당시 국제월드비전은 큰물피해대책위원회를 통해 긴급 구호 물품을 제공했다.

²⁰ InterAction, "InterAction Member Activity Report-North Korea," (September 2005), p. 12.
<http://www.interaction.org/files.cgi/4375_North_Korea_September_2005.pdf> (검색일: 2005. 11. 1).

현재 국제월드비전은 북한에서 8개의 프로젝트들을 추진하고 있는데, 4개 프로젝트는 농업 개발 분야이며 2개는 식량 생산, 나머지 2개 프로젝트는 보건의료와 긴급 식량 지원을 내용으로 하고 있다.

(6) 기타

미국과 캐나다 양 쪽에 기반을 갖고 활동하고 있는 메노나이트중앙위원회(MCC: Mennonite Central Committee)는 1995년부터 식량과 농업 부문에서 대북지원 사업을 펼치고 있다. 메노나이트중앙위원회는 세계식량계획을 통해 고기 통조림을 매년 북한에 지원하고 있는데, 2003년에는 105톤(38만5,000달러),²¹ 2004년에는 135톤(50만 달러)의 고기 통조림을 지원하였다. 또한 메노나이트중앙위원회는 미국친우봉사회와 멕시코의 대북 농업복구 사업에 후원기관으로 참여하고 있다.

그리고 캐나다에서는 캐나다식량은행(CFGB: Canadian Food Grain Bank)이 주요한 대북 지원단체로 지속적으로 활동하고 있다. 캐나다식량은행은 위니펙에 본부를 둔 교회 중심의 단체로 기금 모금뿐만 아니라 곡물이나 기타 농산품을 전 세계 기아지역에 지원하고 있다. 대북 지원 사업은 1996년부터 시작했으며, 캐나다 정부로부터 대북 지원에 대해 매칭펀드를 받고 있다.

4. 일본의 대북지원 NGO

가. 형성 배경과 과정

북한의 식량 위기가 국제 사회에 알려진 1990년대 중반 이래 일본의 NGO도 긴급구호, 개발지원, 평화 구축 등의 이슈를 내걸고 대북 지원 활동을 펼쳐오고 있다. 그러나 일본 NGO의 대북 지원 활동은 정치적인 사건에 매우 커다란 영향을 받아왔다. 1998년에 북한이 대포동 미사

²¹ 『연합뉴스』, 2003년 4월 27일.

일을 발사하였을 때 많은 어려움을 겪었고, 특히 2002년의 북일 정상회담에서 일본인 납치 문제가 공식화된 이후에는 거의 대부분의 NGO가 대북 지원활동을 중단하게 되었다.

북일 정상회담에서 납치문제가 공식적으로 밝혀지자, 일본에서는 반북 감정이 크게 일어났다. 정상회담을 통해서 국교 정상화를 진행시키려했던 북일 양국정부도 예견치 못했던 사태였다. 그로 인해 일본 언론에서는 ‘북한 때리기’식의 보도가 가열되었고, 아직까지 납치문제를 놓고 북일 관계가 첨예하게 대립하고 있다. 이러한 북일 간의 정치적 대립 속에서 NGO의 독자적인 활동 공간이 거의 사라졌다.

이에 따라 기존의 대북지원 NGO 사이에는 조금 더 상황을 주시하자는 관망론 또는 아무리 북한에 지원을 해도 소용이 없다는 비관론이 지배적이 되었다. 아무도 적극적인 대북 지원이나 조기의 국교 정상화를 주장하지 못하고 있는 것이다.

나. 주요 대북지원 NGO

일본의 대북지원 NGO는 활동이 활발하지 못할 뿐더러 소규모 NGO가 주 구성을 이루고 있었다. 따라서 여기에서는 개별 NGO에 초점을 맞추지 않고 활동 이념이나 지원 분야에 입각해서 ①국제 협력형 NGO, ②시민 교류형 NGO, ③재일 코리안 NGO, ④종교계 NGO, ⑤기타 NGO로 나눠서 살펴본다.

(1) 국제 협력형 NGO

국제 협력형 NGO는 긴급구호를 비롯하여 개발, 평화구축 문제에 걸쳐서 활동을 펼친다. 즉, 국제주의가 활동의 기본 이념으로 깔려 있는 NGO이다. 따라서 북일 관계를 오늘날의 국제 관계의 틀 속에서 해석하고, 그에 따라 대응하려는 입장을 취한다. 일본 국제볼런티어센터(JVC), 지구의 나무 등의 단체가 대표적이다.

일본 국제볼런티어센터는 1979년 말 캄보디아 분쟁으로 발생한 난민들을 돕기 위해 태국에 모여든 일본 청년들로 조직된 단체이다. 외국 NGO의 “일본 자동차는 거리에 넘치는데, 왜 일본 사람은 안 보이느냐”는 야유 섞인 발언에 자극을 받은 게 계기가 되었다. 캄보디아 분쟁의 경험을 통해서 개발과 긴급구호에 적극적으로 나서게 되었으며, 아프가니스탄, 이라크, 팔레스타인, 수단 등 분쟁지역에도 적극적으로 관여하고 있다.

한편 지구의 나무는 냉전이 끝난 1991년에 결성된 단체이다. 이 NGO의 특징은 생활 협동조합 운동을 기반으로 해서 결성되었다는 점이다. 주부들을 중심으로 일본 사회의 대량 생산과 소비에 의한 환경 파괴, 그리고 개도국과 선진국간의 남북문제의 구조적인 모순을 개선하자는 취지에서 활동을 펼쳐오고 있다. 인도차이나 지역에 대한 지원 사업에 적극적이며, 일본 국제볼런티어센터와도 대북지원 캠페인을 함께 펼치는 등 가까운 관계에 놓여 있다.

(2) 시민 교류형 NGO

한국에서도 널리 알려진 피스보트(Peace Boat)가 대표적인 예라고 할 수 있겠다. 피스보트는 1983년 당시 일본 교과서의 기술 내용이 아시아 각국의 반발을 사자, 일본의 정부와는 다른 입장을 가진 시민이 일본 내에 존재한다는 것을 알리자는 취지에서 시작하였다. 지금까지 50여 차례 이상의 항해로 25,000명 이상의 시민이 80여 개국 이상을 방문했으며, 북한도 여러 차례 방문한 바가 있다.

이 유형의 NGO는 일본의 과거 역사를 반성하고 한반도와 동북아의 평화를 모색한다. 긴급구호나 개발 등의 분야에도 관심을 보이지만 우선적으로는 시민과 시민의 교류를 궁극적인 활동의 목적으로 꼽는다.

(3) 재일 코리안 NGO

재일 코리안들은 1980년대까지 일본 내에서의 권리 옹호 운동 및 남

북한의 민주화, 인권 신장과 관련하여 사회운동을 펼쳐왔다. 예를 들어 일본 내에서 민족 교육, 지문 날인 거부 운동, 참정권 운동 등을 둘러싼 활동에 적극적이었다. 또한 민주화 및 인권신장 운동으로는 한국의 정치범 석방운동 등이 대표적인 예이다.

1990년대에 들어서 한국의 민주화가 이루어짐에 따라 제일 코리아인이 주축이 된 사회운동은 보다 공익성과 자발성을 중시하는 NGO적인 단체로 변해갔다. 1990년대 중반의 대북지원 활동도 사회운동 단체의 NGO화를 가속화시켰다. 현재 가장 대표적인 제일 코리아 NGO는 제일 한국민주인권협의회, 민족교육문화, 원코리아페스티벌이라는 3개의 단체가 통합된 코리아NGO센터를 꼽을 수 있다.

(4) 종교계 NGO

개신교나 가톨릭, 불교 등 종교를 배경으로 하는 NGO이다. 그 중에서도 가톨릭 NGO인 카리타스 일본이 일본 NGO 중에서 가장 많은 대북지원을 했다. 개신교 NGO로는 일본기독교교회협의회(JNCC)가 적극적인 활동을 하고 있다. 일본의 기독교 인구가 1% 내외인 것을 감안할 때 매우 활발한 활동인 것이다. 한편 불교계 NGO로는 AYUS가 대표적이다. AYUS는 NGO와 불교 사원의 협력을 비롯해서 다양한 NGO 지원사업을 전개하고 있다.

여기서 주목할 것은 일본의 종교계 NGO는 포교활동을 궁극적인 목표로 두고 있지 않다는 점이다. 인류애와 같은 종교적 신념이 구호 활동의 출발점이며, 일부 한국의 종교계 NGO가 보이는 적극적인 선교 활동을 일본의 종교계 NGO에서는 찾아 볼 수 없다.

(5) 기타 NGO

마지막 유형으로 북일 국교 정상화 이후의 효과를 노려서 대북 지원 활동을 펼치는 NGO들이 있다. 국교 정상화 이후의 북한을 하나의 새로운 시장으로 여겨서 시장 확보의 발판으로 삼기 위해 대북 지원 활동

을 펼치는 경우이다.

이러한 NGO는 실제로 북일 관계가 지금처럼 악화되기 이전에는 몇몇 단체가 한 때 적극적으로 방북을 추진하면서 언론에도 빈번하게 모습을 드러냈었다. 그러나 최근의 악화된 북일 관계 속에서 그러한 활동이 오히려 이미지 손상을 가져온다고 판단했는지 활동이 거의 없다.

5. 기타: 중국과 러시아

중국과 러시아는 과거 사회주의 우호국으로서 북한에 대해 대규모 지원을 해왔다. 하지만 이러한 지원은 대부분 정부 차원에서 이루어진 것으로 NGO 차원의 지원은 거의 확인이 되지 않고 있다.

우선 중국은 1992년 8월 한중 수교 이후 북중간 우호관계가 느슨해지면서 북한에 대한 원조를 중단하였다가 1994년 7월 김일성 주석의 사망 당시 식량 10만 톤을 지원하면서 무상 지원을 재개하였다.²² 1996년 5월 홍성남 부총리의 중국 방문을 계기로 중국은 매년 식량, 비료, 에너지 등을 북한에 지원하고 있다. 중국의 대북 지원방식은 주로 무상원조, 우호가격 및 장기차관에 의한 특혜성 수출을 통해 이루어지고 있다.

북한은 대외적 경제 고립으로 대 중국 무역 의존도가 높아졌으며 특히 2004년 봄 김정일 위원장의 중국 방문 이후 북한과 중국 사이의 경제교류가 활발하다. 중국은 북한에 대해 원조할 때 처음부터 원조라고 명시하는 경우도 있지만 많은 경우 일반 무역 형태로 상업적 무역을 한 후 사후에 무상으로 제공하는 경우도 많기 때문에 정확한 무상 지원액을 파악하기 어렵다.

중국 내 NGO의 대북 지원은 국내에서 거의 파악하지 못하고 있다. 다만 중국의 한 연구소가 1995년 북한의 홍수 피해 이후 대북지원 방안을 모색한 것으로 전해진다. ‘지속가능한 개발을 위한 남-북문제연구

²² 권태진, “국제 사회의 대북 지원동향과 우리의 대응 전략,” 『KREI 북한 농업동향』, 제6권 제3호 (2004. 10), p. 9.

소'(South-North Institute for Sustainable Development, 이하 연구소)는 1992년 평양의 국제의원연맹(IPU) 총회 참석을 계기로 북한에 대해 특별한 관심을 갖게 됐으며 1995년 홍수 피해 이후 대북지원 방안을 모색했다. 이어 연구소는 1998년 미국 알튼 존스(W. Alton Jones) 재단의 도움으로 북한의 국가과학기술위원회 위원들을 중국으로 초청하여, 북한의 에너지 개발현황과 소규모 대체에너지 개발안 마련을 위해 논의하고 중국 내 풍력발전소 및 소규모 수력발전소를 견학시키기도 했다. 이후 이 연구소는 북한의 상황에 적합한 중국의 농업기술 지원을 계획하고, 요녕성에서 개발된 돼지우리 겸 온실 재배기술과 저비용 소규모 수력발전소와 유기가스 발전기 기술을 북한에 이전한 것으로 알려졌다.²³

러시아도 최근 대북 식량 지원에 적극 참여해 왔다. 러시아는 2003년에 처음으로 1천만 달러 상당의 식량을 세계식량계획을 통해 지원하였다. 이외에도 용천역 폭발사고 발생 당시 러시아는 비상 약품과 옷가지 등 13톤 정도의 구호품을 수송기로 긴급 지원하기도 했다.

그러나 러시아 NGO의 대북 지원 활동은 거의 파악되고 있지 않다. 중국과 러시아 모두 외국으로부터 원조 자금을 받는 상황에 있으며, 아직 해외 원조 NGO가 성장하고 있지 못한 현실을 반영한다. 중국과 러시아 NGO 경우에는 직접적인 대북 지원보다는 재원 조달 능력이 있는 서구 NGO와의 연계 속에서 활동할 가능성이 있다고 하겠다.

²³ Yang Jike, "Feasible and Efficient Technology for Agriculture and Energy Development in the Democratic People's Republic of Korea," *Conference Proceedings, International NGO Conference on Humanitarian Assistance to DPR Korea: Past, Present and Future*, (May 1999), pp. 7~9.

III

국가별 대북지원 NGO 활동의 비교 평가

1. 한국 NGO의 활동 평가

1995년에 시작된 한국 NGO의 대북지원은 지난 10년간 양적·질적으로 큰 성장을 한 것으로 평가된다. 1995년부터 2004년까지 한국 NGO의 대북 지원액은 5,109억원에 달한다. 이는 한국 정부의 인도적 지원을 포함한 국내의 대북지원 총액 1조 3,012억원의 37%에 해당하는 금액이다.²⁴

대북 지원의 내용도 점차 다변화하는 경향을 보이고 있다.²⁵ 초기의 대북 지원이 단순한 긴급구호의 성격을 지녔다면 2000년 남북 정상회담 이후에는 농업지원 및 보건의료 분야 등 점차 전문적인 분야로 특화되는 경향을 보이고 있다. 따라서 전체 대북 지원에서 일반구호가 차지하는 비중이 감소하는 대신 농업복구 및 보건의료 분야의 비중은 점차 확대되는 추이를 나타내고 있다.²⁶ 또한 대북지원 NGO와 북한 당국과의 사이에 신뢰관계가 형성되면서 NGO들이 지방자치단체를 비롯한 주요 기관과 단체들의 대북 창구 역할을 하고 있다.

결국 지난 10년간 이루어진 국내 NGO들의 대북지원은 남북간의 신뢰와 협력 관계 형성에 크게 기여했다고 할 수 있다. 그동안의 지원사업을 통해 남북한의 주민들은 서로의 존재를 인식하게 되고, 특히 남한에 대한 북한 주민들의 이해가 점차 긍정적으로 바뀌는 결과를 가져왔다. 또한 대북지원 NGO는 한국 사회내의 남북관계 또는 통일 문제를 사회적으로 공론화시키는 역할을 수행했다.

한국 NGO는 역동성과 정책 옹호(Advocacy) 활동에서 유럽, 미국, 일본 NGO와 커다란 차이를 보이고 있다. 대북지원 활동의 뿌리에는 분단 극복과 통일이라는 민족적 대의가 자리 잡고 있기 때문에 일반

²⁴ 통일부, 『통일백서 2005』, p. 164.

²⁵ 최대석, “인도지원에서 개발협력으로의 발전을 위한 과제,” 『대북 인도지원의 과거·현재·미래』(우리민족서로돕기운동 창립 9주년 기념토론회 자료집, 2005. 7. 21), p. 8.

²⁶ 통일부, 『통일백서 2005』, p. 167.

국민들의 참여와 대중적 활동이 가능하였다. 이에 한국 NGO는 다양한 국민적 캠페인을 추진할 수 있었고, 한국 정부의 대북지원 정책을 전향적으로 발전시키는데 영향력을 발휘할 수 있었다.

이와 맞물려서 2000년 6.15 정상회담 이후 남북관계가 급진전하면서 남북 교류협력에 대한 다양한 사회적 욕구들이 분출하였고, 이는 대북 지원 NGO의 활동에 유리한 사회적 환경을 조성하였다. 특히 정부의 남북협력기금 지원과 기업 및 지방자치단체 등의 기부 활동이 활발해지면서 전체적으로 지원 규모가 급증하게 되었다.

이에 따라 한국 NGO의 재원 조달도 그 구성에서 변화를 보이게 되는데, 2000년 이전에는 소액 다수의 모금이 큰 비중을 차지한 반면에 그 이후에는 기업 및 지방자치단체의 기부가 크게 확대되었다. 또한 정부의 NGO에 대한 남북협력기금의 지원 규모도 꾸준히 증가하면서 NGO의 재원조달에 커다란 도움을 주고 있다.

이에 대해서는 부정적인 측면도 함께 나타나고 있는데 단체들 간의 부익부 빈익빈 현상이다. 소수의 대형 단체에는 북한과의 안정적 관계와 지명도 등으로 기부가 집중되는 반면에 소규모 단체는 모금이 어려워지면서 활동이 위축되는 문제가 있다. 전체적으로는 지원 단체의 수가 증대되고 지원 규모도 대폭 증가하고 있지만 단체들 간의 불균형을 해결해야 하는 과제를 안고 있다.

한편 한국 NGO는 외형적인 성장에 비해 실적 내용을 담보하는 데는 큰 성과를 거두지 못하고 있다. 긴급 구호성의 단순 물자를 지원하는 것에서 농업, 보건의료 등의 분야에서 프로젝트 사업으로 진전을 이루기는 하였다. 그러나 프로젝트 사업의 구체적인 성과를 확인하기가 어려운 것이 현실이다. 아직도 물량 위주의 실적주의에서 벗어나 있지 못하며 지원 결과를 중심에 놓는 사업 접근이 미흡하다. 즉 지원 실적에 대해서는 많은 보고가 이뤄지고 있지만 실제로 지원된 이후에 어떠한 영향과 파급 효과가 있었는지에 대해서는 거의 확인이 되지 않고 있다.

이는 한국 NGO가 지원 활동의 경험이 아직 일천하고 프로젝트 사업을 추진할 수 있는 역량이 충분히 성숙되지 못한 데에서 일차적으로 기인한다. 또한 북한의 불충분한 자료 제공과 현장 접근의 어려움이 문제 해결을 더욱 곤란하게 만든다. 그러나 동일한 조건에 있는 유럽 NGO의 경우 프로젝트 사업을 기획할 때 이러한 요소들을 충분히 감안해서 사업을 추진하고 있다. 예를 들면 유럽 NGO는 북한에 기초의약품 생산을 지원할 때 제약 공장을 세우기보다는 북한의 병원 내에 존재하는 생산 시설을 복구하는 쪽으로 지원 사업을 하고 있다. 이러한 접근 방식이 새로운 생산 시설을 세울 때 보다 상대적으로 적은 비용으로 효율적인 지원을 할 수 있기 때문이다.

2. 유럽 NGO의 활동 평가

유럽은 해외 지원의 역사가 오래된 만큼 이 분야의 NGO들도 다양하게 형성 발전되어 있다. 그동안 유럽 NGO의 주요 활동 지역은 자신들의 식민지였던 아프리카에 집중되어 있으며, 1989년의 사회주의 붕괴 이후에는 동유럽에 대한 지원 활동에 많은 관심을 보여 왔다. 그리고 아시아에 대한 지원 활동은 전통적으로 동남아시아에 집중되어 있다. 따라서 대북지원은 유럽 NGO들에게는 매우 생소하고 낯선 경험일 수밖에 없었다.

그동안 대북지원에 참여했던 유럽 NGO는 대략 20개에 달하는데, 현재까지 지속적으로 대북지원을 하고 있는 NGO는 약 12개 정도이다. 국경없는 의사회, 세계의 의사들, 옥스팜, 기아퇴치행동과 같이 북한과의 갈등 속에서 철수하는 NGO들이 있었던 반면에 트리앵글, 헨디캡 인터내셔널, 피유 등 새로운 NGO가 대북지원에 참여하면서 꾸준히 대북지원 NGO의 수가 유지되고 있다.

유럽 NGO는 공통적으로 NGO 활동이 활발한 유럽적 배경과 함께 세계 각지에서의 구호개발 사업을 통해 쌓은 다양한 노하우를 가지고

있다. 특히 한국 NGO와 비교했을 때 유럽 NGO는 지원 프로젝트의 기획과 관리에서 폭넓은 경험과 역량을 갖추고 있다.

유럽 NGO의 대북 지원 활동에서 가장 특징적인 부분이 평양에 상주사무소를 설치하여 운영하고 있다는 점이다. 여타 국가에 비해 절대적으로 정보가 부족한 북한 지원에 있어 상주사무소의 설치에 최소한의 정보 수집과 원활한 프로그램 진행을 위해 중요한 사안일 수밖에 없다.

유럽 NGO가 상주 사무소를 설치하는 데는 유럽연합의 정책이 결정적인 역할을 하였다. 유럽연합은 유럽 NGO의 대북지원 금액의 95% 이상을 지원하고 있으며, NGO 지원의 전제 조건 중 하나가 현지에서의 상주 활동이다. 따라서 유럽연합은 북한과의 협상에서 자신들의 지원 원칙을 북한이 받아들이게 하였고, 이에 따라 1997년부터 유럽 NGO들이 평양에 상주사무소를 열 수 있게 되었다.

이와 같이 유럽 NGO와 정부 기구 간의 긴밀한 협력 관계는 유럽 NGO가 비교적 안정적인 재원을 마련할 수 있는 기반이 될 뿐만 아니라, 유럽연합이 NGO의 부족한 협상력을 보완해 줌으로써 북한과의 협상을 원활하게 할 수 있는 바탕이 되고 있다.

또한 미국, 일본의 대북지원 NGO가 북핵 문제, 일본인 납치 문제 등 정치적인 문제로 큰 영향을 받아왔던 반면에 유럽 NGO는 이러한 영향에서 비교적 자유롭게 활동할 수 있었다. 지난 10년 동안 실제로 많은 미국, 일본의 NGO들이 북한과 본국간의 관계 경색 등으로 많은 어려움을 겪었으며, 이는 결국 대북지원의 대폭적인 감소로 이어졌다. 이에 비해 유럽은 지리적으로 한반도로부터 멀리 떨어져 있고 직접적인 이해관계가 없다는 점, 또한 유럽연합과 개별 국가차원에서 북한과 우호관계 형성을 위해 노력하고 있다는 점이 유럽 NGO의 활동에 유리한 조건으로 작용하였다.

그러나 정부 기구인 유럽연합 및 개별 국가의 공적 자금을 대한 절대적인 재정 의존은 유럽 NGO의 커다란 약점이다. CfC와 캡 아나무르만

이 자체적으로 재원을 조달하고 있고,²⁷ 나머지 대북지원 NGO는 자체 재원 조달 비율이 5% 이내이다. 따라서 이들 NGO의 활동은 유럽연합의 대북지원 정책에 따라 커다란 영향을 받을 수밖에 없게 된다. 또한 일반적으로 정부 기구가 재정 지원을 하는 NGO의 지원 사업은 탄력적이지 못해서 NGO의 장점인 유연성을 발휘하기 어려운 측면이 있다.

3. 미국 NGO의 활동 평가

미국 NGO의 대북 지원 활동은 1995년에서 2000년까지 활발하게 이뤄졌는데, 부시 행정부가 등장한 이후에는 활동이 급격히 위축되었다. 그동안 대북지원에 관심을 갖고 참여한 NGO는 PVOC와 인터액션의 북한지원 실행그룹 보고서에 의하면 약 30개 정도로 파악된다. 그 중에서 단순히 기금 지원을 하는 후원 기관을 제외하고 실제로 현장 지원 활동을 추진한 NGO는 15개 내외 정도이다. 현재는 미국친우봉사회, 아메리케어, 머시코, 국제월드비전, 메노나이트중앙위원회 정도가 북한과 접촉을 유지하면서 지원 활동을 벌이고 있는 것으로 파악된다.

미국 NGO는 북한의 식량난 초기인 1990년대 중후반에 대북 지원에서 커다란 역할을 수행하였다. 특히 대북 지원에 소극적인 미국의 여론을 돌려내어 미국 정부의 식량지원 정책 입안에 큰 역할을 했다.²⁸ 이 과정에서 미국 정부의 대북 지원 프로그램에 미국 NGO가 깊숙이 결합하게 되었고, PVOC를 통한 취로사업과 북한 씨감자 지원사업이 추진되었다.

이 시기에 미국 NGO의 활동이 가장 활발하였지만 미국 정부의 대리인 수준에 머물렀다는 혹독한 평가도 존재한다. 미국 정부가 세계식량계획에 식량을 지원하면서 이미 작동되고 있는 세계식량계획의 취

²⁷ L. Gordon Flake·Scott Snyder eds., *Paved with Good Intentions*, p. 49.

²⁸ 나초스, 황재옥 옮김, 『북한의 기아-기아와 정치, 그리고 외교정책』(서울: 다홍미디어, 2003), pp. 207~209.

로사업 시스템을 무시하고 미국 NGO를 사업 담당자로 내세운 것이다. 이는 기존의 시스템 작동에 혼선을 초래하면서 유엔 기구로부터 많은 비판을 받았다. 또한 씨감자 지원 사업도 미국 정부가 급작스럽게 결정을 하면서 이에 대한 준비가 전혀 되어 있지 않은 미국 NGO를 내세웠고, 그 결과 씨감자 지원 사업은 소기의 성과를 거두지 못하고 종료하게 되었다.

이러한 과정에서 PVOC에 참여한 미국 NGO에게 워싱턴의 로비 그룹에 불과하다는 비판이 제기되었다. 즉 자체 재원에 기반 하지 않은 NGO 활동은 정부 정책의 변화에 의해 심대한 타격을 받는다는 것이다. 그러면서 자체 자원 조달의 필요성이 강조되었고, 현재 활동적인 소수의 미국 NGO는 소규모 자금이지만 정부에 의존하지 않고 독자적인 재원으로 지원사업을 전개하고 있다.

2000년 이후의 미국 NGO의 활동 침체는 유럽연합의 지원 자금이 절대적으로 의존하고 있는 유럽 NGO에게 경종을 울리는 사례라고 할 수 있다.

4. 일본 NGO의 활동 평가

대북지원 활동에서 일본 NGO는 가장 활동이 저조하고 지원 규모도 미미한 수준에 머물러 있다. 일본 사회의 북한에 대한 인식이 매우 부정적이고, 특히 일본인 납치 문제가 정치 사회적으로 커다란 파장을 일으키면서 일본 NGO가 활동하기에 매우 어려운 사정이 있다. 그러나 한국과 미국의 NGO가 대북지원 초기의 소극적인 정부 정책을 변화시키는데 역할을 한 것과 비교하면 일본 NGO는 거의 무력한 모습을 벗어나고 있지 못하다.

이는 일반적으로 여타 다른 분야의 일본 NGO에게도 공통적으로 나타나는 문제점 중의 하나인데, 일본 NGO는 풀뿌리 시민 활동이 매우 활발한 반면에 전국적인 차원의 정치 사회적 이슈에 대해서는 영향력

을 갖지 못하는 것과 궤를 같이 한다. 오래 전부터 동남아를 중심으로 개발지원 활동을 해온 일본 NGO가 대북지원에 적극적으로 나서지 못하고 있는 것도 정치적으로 매우 민감한 문제에 대해 일종의 거리두기라고 할 수 있다.

따라서 그동안 대북지원에 참여하고 있는 일본의 NGO는 대부분 중소 규모의 단체들이었다. 그나마 1990년대 후반까지는 10여개의 NGO가 대북지원 활동을 하고 있었지만 1998년 북한의 대포동 미사일 발사와 2002년 일본인 납치 문제가 제기되면서 현재는 거의 활동이 중단되어 있다.

IV

국가별 대북지원 NGO의 특성 비교

1. 국가별 NGO의 활동 현황 비교

대북지원 NGO의 활동에 커다란 영향을 미치는 것은 소속 국가의 대북 정책과 북한과의 정치 외교적 관계가 어떠한가에 달려 있다. 이는 미국 NGO 활동에서 가장 분명하게 드러나는데 2000년 부시 행정부 등장을 전후해서 미국 NGO의 활동이 급격하게 침체에 들어섰다. 또한 일본 NGO도 1998년 북한의 대포동 미사일 발사 이후 활동이 침체되었다. 반면에 한국과 유럽의 경우에는 정부의 전향적인 대북정책과 적극적인 NGO 지원으로 인해 지속적인 대북지원 활동이 전개되었다.

따라서 향후 북핵 문제가 전향적으로 해결되면 각 국가별로 대북지원 NGO의 활동이 급속도로 활성화될 것이다. 지금까지 대북지원에 참여한 NGO는 전 세계적으로 약 100여개에 달하는데, 이들 대부분이 대북지원을 재개할 가능성이 매우 높다. 또한 아직까지 대북지원에 참여하지 않았던 미국, 유럽, 일본의 많은 개발지원 NGO들도 자국 정부의 대북지원 자금을 수령하기 위해 신규로 참여할 것으로 보인다.

<표 IV-1> 국가별 NGO의 활동 현황

활동 현황	
한국 NGO	<ul style="list-style-type: none"> - 40여개의 NGO가 참여함. - 활동적 NGO는 현재 20여개 내외임. - 양적, 질적으로 지속적인 증가 추세임.
유럽 NGO	<ul style="list-style-type: none"> - 약 20개의 NGO가 참여함. - 활동적 NGO는 현재 12개 내외임. - 지난 10년간 거의 변화 없이 유지되고 있음.
미국 NGO	<ul style="list-style-type: none"> - 약 30개의 NGO가 참여함. - 활동적 NGO는 현재 5개 내외임. - 2000년 부시 행정부 등장 이후 급격히 위축됨.
일본 NGO	<ul style="list-style-type: none"> - 약 15개의 NGO가 참여함. - 활동적 NGO는 현재 거의 없음. - 1998년 대포동 미사일 발사 이후 활동이 침체됨.

2. 국가별 NGO의 장단점 비교

대북지원 NGO의 활동에 중요한 영향을 미치는 요소가 정부의 대북 정책이라는 점에서 대북지원 NGO의 사회 정치적 영향력이 중요한 요소로 작용한다. 또한 대북지원이 이미 10년이 되면서 단순한 긴급구호에서 개발지원으로 넘어서고 있기 때문에 NGO의 전문성도 강조되고 있다.

우선 사회 정치적 영향력이라는 점에서는 한국과 미국의 NGO가 강점을 보이는 반면에 일본은 매우 취약한 모습을 보이고 있다. 미국 NGO는 클린턴 행정부 시절에는 대 정부 교섭력을 상당한 정도로 발휘하였는데, 부시 행정부가 강경한 대북정책을 펼치면서부터는 거의 사회적 발언을 하고 있지 못하다.

전문성의 측면에서는 유럽과 미국의 NGO가 강점을 보이고 있으며, 이 점에서 한국과 일본 NGO는 큰 약점을 갖고 있다. 긴급구호와 달리 개발지원은 지원 결과물이 분명하게 나타나며, 이에 대해 구체적인 평가가 가능하다는 점에서 전문성을 제고하는 것이 중요한 과제로 되고 있다.

<표 IV-2> 국가별 NGO의 장단점

장단점	
한국 NGO	- 시민사회 운동의 한 분야로 입지 마련. - 정치 사회적 영향력이 큼. - 지원사업에 대한 전문성이 취약함.
유럽 NGO	- 농업, 보건의료 등 지원분야에 대한 전문성 확보. - 유럽연합과 개별 국가 정부의 지원에 지나치게 의존.
미국 NGO	- 농업, 보건의료 등 지원분야에 대한 전문성 확보. - 미국의 대북정책과 연계된 지원 활동으로 NGO의 독자적 영역 확보에 실패.
일본 NGO	- 정치 사회적 영향력이 미미함.

3. 국가별 NGO의 자원 조달 비교

NGO가 고유의 정책을 가지고 독립적인 활동을 하기 위해서는 자체 자원 조달 역량이 밀받침 되어야 한다. 일반적으로 유럽과 미국의 NGO는 역사도 오래되었고, 그에 따라 자체 자원 조달 능력도 한국과 일본의 NGO보다 월등히 뛰어나다.

그러나 대북지원 활동에 있어서는 유럽과 미국의 NGO는 자체 자원 조달을 거의 하고 있지 못하다. 이는 이들 NGO의 고유한 문제라기보다는 대북지원에 관심을 갖는 후원자들이 별로 없다는 것을 의미한다. 대북지원이 장기화되면서 후원자 피로 현상도 구조화되었고, 특히 북한 내에서의 지원 활동에 많은 제약이 있기 때문에 기부자들의 관심을 붙잡기가 어렵다.

따라서 남북관계의 특수성 때문에 다양한 방식으로 재원을 조달할 수 있는 한국 NGO를 제외하고서는 다른 국가의 NGO들은 일반 민간 차원의 자원 조달이 매우 어려울 것이다. 결국 대북지원 재원의 상당수는 각 국가의 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance) 자금에 의존하게 될 것이다.

<표 IV-3> 국가별 NGO의 자원 조달

자원 조달	
한국 NGO	- 자체 자원조달의 비중이 크나 불안정함. - 정부의 NGO 지원금액 규모가 지속적으로 증가. - 일부는 기업 등의 거액 기부에 대한 의존이 심화.
유럽 NGO	- CfC, 캡 아나무르 이외에는 자체 재원이 거의 없음. - 유럽연합 및 개별 국가 정부의 지원이 95% 내외임.
미국 NGO	- 소수 NGO만이 자체 자원 조달 능력을 갖고 있음. - 2000년 이후 정부의 NGO 지원이 중단됨.
일본 NGO	- 자체 자원 조달이 미미함. - 정부의 NGO 지원은 없음.

4. 국가별 NGO의 네트워크 비교

대북지원 NGO 네트워크는 미국이 가장 앞장서서 발전시켰다. 미국은 1996년의 머스그로브 회의와 인터액션의 북한지원 실행그룹 구성 등을 통해 대북지원 초기부터 네트워크를 구축하여 활동하였다. 일본 NGO도 국내 네트워크를 대북지원 초기부터 구성하였는데 대북지원 활동이 거의 없기 때문에 사실상 운영이 되고 있지 못하다.

반면에 한국은 NGO들의 정책 부재와 경쟁으로 인해 네트워크 구성이 매우 늦게 이뤄졌는데, 1999년 4월에 ‘대북지원민간단체모임’이 결성되었고, 이후 2001년 1월에 21개 단체가 모여서 북민협을 결성하였다.²⁹ 유럽 NGO는 평양에 대부분 상주사무소를 설치하고 있어서 평양에서 개최되는 기구 간 포럼을 통해 협의를 진행하고 있으며, 유럽 NGO들만의 별도 네트워크를 운영하고 있지는 않다.

국제교류와 관련해서는 2000년까지는 미국 NGO가 지도력을 발휘하면서 각종 국제회의를 이끌었다. 그러나 2001년부터는 한국 NGO가 이를 주도하기 시작하였는데, 특히 2005년 북경에서 개최된 제4회 대북협력 국제 NGO 회의를 한국 NGO가 주최하면서 이를 분명히 하였다.

<표 IV-4> 국가별 NGO의 네트워크

네트워크	
한국 NGO	- 국내 네트워크의 활성화. - 국제 네트워크 구축의 주요한 역량.
유럽 NGO	- 평양 주재 기관들을 중심으로 한 네트워크 활동. - 국제 네트워크에 대해서는 적극적이지 못함.
미국 NGO	- 국내 네트워크는 꾸준히 가동되고 있음. - 2000년 이전에는 국제 네트워크 구축에 지도력 발휘.
일본 NGO	- 국내 네트워크의 위축. - 국제 네트워크에 대한 관심이 큼.

²⁹ 이종무, 『대북 인도지원 시스템의 발전 방안 연구』 (경남대학교 북한대학원 석사학위논문, 2005), p. 32.

V

대북지원 NGO의 교류협력 실태:
대북협력 국제 NGO 회의를
중심으로

1. 추진 배경 및 경과

대북지원 국제회의는 1996년 11월에 미국 머스그로브(Musgrove I)에서 인터액션의 북한지원 실행그룹의 후원으로 처음 개최되었다. 이 회의에는 NGO와 정부 기구, 그리고 국제기구에서 75명의 대표들이 참석하였다.³⁰ 그 후 1997년 6월에는 우리민족서로돕기운동과 머시코의 공동 주최로 한국에서 머스그로브 II (Musgrove II) 회의가 열렸다.

대북협력 국제 NGO 회의의 모체라 할 수 있는 머스그로브 회의가 개최되었던 1996년과 1997년은 북한의 식량위기 심각성과 식량 부족량에 대해 격렬한 논쟁이 있던 시기이다. 한 쪽에서는 수백만 명의 주민들이 아사하였다고 주장하는 반면에 다른 쪽에서는 북한의 기근이 과장되었고 식량 부족이 사실상 심각한 상태가 아니라고 주장하였다.

이러한 상황에서 개최된 머스그로브 회의는 대북지원에 대한 국제 사회의 부정적인 여론을 돌려내고, 미국이 본격적으로 대북 식량지원에 나서게 하는데 커다란 역할을 하였다. 특히 미국의 머시코는 대북 식량지원과 관련해서 미국과 북한 간의 협상이 성사될 수 있도록 중간에서 의미 있는 역할을 하였다.

북한의 식량난에 대한 대응에서 가장 커다란 어려움은 정확한 실상에 대한 정보의 부족이었다. 1995년부터 몇 년간은 계속해서 정보의 부족과 제한된 활동으로 대부분의 NGO들이 많은 어려움에 직면하였다. 이에 따라 대북지원 NGO들은 관련 정보를 교류하고 공유할 필요성을 절실히 느끼게 되었고, 이러한 흐름 속에서 1999년에 제1회 대북협력 국제 NGO 회의(이하 국제 NGO 회의)가 개최되기에 이르렀다. 이 회의는 2005년 북경에서 열린 국제 NGO 회의까지 총 4회에 걸쳐서 개최되었다.

국제 NGO 회의는 대북지원 NGO의 유일한 교류 협력의 창구였다.

³⁰ L. Gordon Flake·Scott Snyder eds., *Paved with Good Intentions*, p. 27.

따라서 국제 NGO 회의의 진행 경과와 주요 의제를 살펴보고 평가를 함으로써 대북지원 NGO의 교류협력 실태를 파악할 수 있다. 더 나아가 대북지원 NGO의 교류협력 활성화를 위한 방향과 과제에 대한 시사점을 얻을 수 있다.

<표 V-1> 대북협력 국제 NGO 회의 개요

제1회 대북협력 국제 NGO 회의	
기간/장소	1999. 5. 3~5 / 중국 북경
주 최	미국 인터액션 북한지원 실행그룹 후원
주요 내용	○ 정책 옹호(advocacy) ○ 네트워크(networking) ○ 인도적 지원의 양상 ○ 경제지원과 지속가능한 개발
제2회 대북협력 국제 NGO 회의	
기간/장소	2000. 6. 30~7. 2 / 일본 동경
주 최	일본 대북지원 국제 NGO 회의 준비위원회
주요 내용	○ 1997년 이후 최악의 상태로 평가되는 북한의 식량난에 대한 대책 마련 ○ 식량 생산 전망 ○ 긴급 구호 차원의 지원에서 보다 장기적이고 개발지원 사업으로의 발전에 대한 전망
제3회 대북협력 국제 NGO 회의	
기간/장소	2001. 6. 17~20 / 한국 서울
주 최	한국 대북지원 국제 NGO 회의 준비위원회
주요 내용	○ 남북 정상회담 이후 대북지원 상황의 변화 ○ 농업, 산림복구, 식량, 보건의료 등 각 분야에서의 지원 활동의 현황과 과제 ○ NGO, 유엔기구, 정부, 기업 사이의 상호 협력 과제 ○ 대북 협력을 위한 NGO의 새로운 역할의 모색
제4회 대북협력 국제 NGO 회의	
기간/장소	2005. 5. 28~31 / 중국 북경
주 최	한국 대북협력민간단체협의회
주요 내용	○ 북한의 인도적 상황 및 지원 활동 ○ 인도주의 지원과 안보 문제 ○ 인도주의 지원과 인권 문제 ○ 인도적 지원의 환경 변화와 개발 협력

2. 주요 의제와 회의 결과

가. 제1회 국제 NGO 회의(1999년, 중국 북경)

(1) 개요

제1회 국제 NGO 회의(International NGO Conference on Humanitarian Assistance to the DPR Korea: Past, Present and Future)는 1999년 5월 3일부터 5일까지 미국 인터액션 북한지원 실행그룹의 후원으로 중국 북경에서 개최되었다. 이 회의에는 아시아, 유럽, 북미의 NGO들과 유엔기구, 한국·미국·유럽의 정부 대표를 포함해서 약 110명에 가까운 인사들이 참석하였다.

회의 첫날인 5월 3일에는 유엔기구 등 정부 간 기구의 대북지원 사업 및 향후 활동 계획에 대한 보고가 주로 이뤄졌으며, FALU의 활동 경험도 상세히 보고 되었다. 이튿날에는 식량지원, 농업, 보건의료 분야에 대한 세부 보고가 있었고, 정책 옹호(advocacy), 네트워크(networking), 인도적 지원의 양상(modalities for humanitarian assistance), 경제 지원과 지속가능한 개발(economic engagement and sustainable development) 등 4개 분과의 회의가 진행되었다.

(2) 회의 내용 및 결과

이 회의에서 참가자들은 현재의 북한의 상황은 아직도 위기 상황이며, 장기적인 개발을 위한 지원뿐만이 아니라 긴급 구호에도 지속적인 관심을 기울여야 한다고 확인하였다. 특히 북한이 국제 사회로부터 고립되어 있는 문제에 주목하였는데, 이러한 고립은 국제 사회 뿐 아니라 북한 스스로에 의해서도 더욱 강화되고 있다는 점이다.

또한 회의 참가자들은 미국 등 서방의 대북 제재조치에 대해 이는 북한 주민들에게 더욱 큰 고통을 가져다주며 효과를 발휘하지도 않으며, 제재조치가 철회되면 북한이 식량 안보와 국제 사회에의 참여에 한

발 더 다가설 수 있다고 지적했다. 제재조치는 대부분의 경우 인도적 지원을 저해하고 위기 그 자체를 영구화하는 경향이 있기 때문에 북한에 대한 지속적인 포용을 요구해야 한다는 것이다.

이 회의에서는 개발지원에 대한 논의도 함께 이뤄졌다. 개발지원 프로그램은 긴급구호 사업보다 비용 측면에서 훨씬 효과적이기 때문에 국제적인 후원기관들이 개발 프로그램에 더 큰 지원을 해야 한다고 회의 참가자들은 인식을 같이 하였다.

이 회의에서는 그동안의 대북지원 과정에서 첫째, 국가 우선순위에 따른 지원이 이뤄지고 있으며, 둘째, 지원 현장에 대한 접근이 향상되고 있고, 셋째, 북측 기관과의 신뢰가 구축되고 상호 이해가 향상되는 성과가 있다고 평가하였다. 특히 상호 이해에서 북한에게는 매우 생소했던 NGO에 대한 이해가 높아진 반면에 NGO는 북한의 국가안보에 대한 우려를 이해하게 되고, 그 과정에서 인간적인 관계도 형성되고 있다고 보고 되었다.

그러나 지원활동 과정에서 아직 해결되지 않은 문제들로 첫째, 국제적인 지원기준에 대한 포괄적인 수용의 부족, 둘째, 취약계층에 대한 접근의 어려움, 셋째, 사망률과 질병 이환율 등 주요 지표에 대한 자료의 부족, 넷째, 사전에 협의된 모니터링, 다섯째, 접근의 제한으로 인한 지원 효과에 대한 측정의 어려움 등이 중요하게 제기되었다.

네트워크와 관련해서는 이미 북한 평양에 1997년 이후 유엔인도지원조정국의 사무실이 가동되고 있으며, 유엔 기구들과 NGO, 정부 기구들이 일주일에 한번씩 기구 간 회의를 통해 정보를 교환하고 있다고 보고 되었다. 그리고 정보 교환에는 유엔인도지원조정국이 운영하는 릴리프 웹(Relief Web: www.reliefweb.int)이 매우 유용하며 이를 적극 활용하자는 제안이 있었다.

그러나 평양 상주기구와 비 상주 기구, 영어 사용 그룹과 한국어 사용 그룹 사이의 소통이 잘 이뤄지고 있지 못하기 때문에 이들 사이의 네트워크를 강화하는 것이 향후 과제로 제기되었다. 또한 북한 당국의

반응을 우려해서 지원 기구들 사이에 정보 교환을 꺼리는 문제도 있는데 이를 극복하기 위한 노력을 기울여야 한다고 제안되었다.

마지막으로 이 회의에서는 차기 NGO 회의의 개최에 대한 합의를 하였는데, 일본 NGO의 주도로 준비를 하되 개최 장소는 일본이나 중국의 단둥 혹은 대련을 검토하기로 했다.

나. 제2회 국제 NGO 회의(2000년, 일본 동경)

(1) 개요

제2회 국제 NGO 회의(International NGO Conference on Humanitarian Assistance to DPRK)는 일본 NGO들의 주최로 2000년 6월 30일부터 7월 2일까지 일본 동경에서 개최되었다. 이 회의에는 약 90여명의 한국, 유럽, 미국, 일본의 NGO와 유엔기구 대표자들이 참석하였다.

회의 첫날인 6월 30일에는 북한의 인도적 상황 및 농업, 보건의료 분야에서의 활동에 대한 발표가 진행되었다. 주로 각 지원 기구들의 활동 경험과 정보를 교류하는 시간인 것이다. 그리고 이튿날에는 NGO와 정부간 협력 방안 및 중장기 지원과제와 전망에 대한 토론이 진행되었다.

(2) 회의 내용 및 결과

동경 회의는 역사적인 2000년 6.15 남북정상회담이 끝나고서 불과 2주일도 안되어서 개최되었기 때문에 많은 참가자들이 새로운 상황 진전에 대한 기대와 희망을 갖고 있었다. 하지만 한반도를 둘러싼 국제 정세와 각 국가들의 이해관계 때문에 당장에 급격한 변화가 일어나지는 않을 것이라는 의견이 많았다.

이 회의에서는 북한의 식량 위기가 1996년, 1997년의 정점을 넘어서 점차 개선되고 있으나 아직도 만성적인 식량부족 상황이 계속되고 있다고 북한의 인도적 상황을 분석하였다. 그리고 식량 위기는 노후화된 보건의료 체계, 안전한 용수 공급의 부족, 그리고 열악한 위생 환경과

상호 결합되어서 진행되고 있기 때문에 포괄적인 접근이 요청된다고 보았다. 그러나 현 단계에서 인도적 지원이 계속적으로 요구되고 있지만 이것이 해결책은 아니며, 농업 복구도 중요하지만 경제 복구가 본질적이라는데 참가자들은 인식을 같이 하였다.

이 회의에서도 북한 내에서의 활동 여건과 관련해서는 지원 현장 및 수혜자들에 대한 접근의 제약, 정보와 자료의 부족, 지원 효과에 대한 측정의 어려움, 한국어 가능자의 파견 불허 등 여러 가지 문제들이 전 년도의 북경 회의에 이어 계속해서 제기되었다. 특히 평양에 상주사무소를 두고 활동하던 유럽 NGO들이 활동의 제약으로 연이어 철수하면서 이것이 쟁점의 하나로 부상하였다. 이에 대해 대부분의 참석자들은 철수한 NGO들의 판단을 존중하지만 “떠나는 것이 남아서 활동하는 것보다 훨씬 쉬운 일”이라며 지원활동이 계속되어야 한다는데 의견을 같이 하였다.

동경 회의에서는 NGO들 간의 협력 틀을 보다 강화할 것과 신뢰할만한 조정체계 구축에 대한 제안 등이 이뤄졌다. 이와 관련해서 NGO들 공동의 지침서, 실행 원칙, 행동 강령 등이 필요하며, 대 국민 홍보를 강화하기 위한 방안으로 시민교육의 필요성이 제기되었다.³¹

마지막으로 회의를 마치면서 차기 회의는 한국 NGO의 주최로 2001년 서울에서 개최기로 결정하였다. 이러한 결정이 내려지게 된 것은 첫째, 남북관계 개선이 북한의 인도적 상황의 개선에 커다란 영향을 미칠 것이라는 점, 둘째, 남북정상회담 이후 대북지원활동에서 한국의 역할이 높아질 것이라는 점, 셋째, 역동적으로 변화하는 남북관계의 현장을 방문한다는 점 등이 고려되었다.

³¹ JaeShik Oh, “A Call for the Reassessment of NGOs Humanitarian Activities in DPRK,” *Conference Proceedings, International NGO Conference on Humanitarian Assistance to DPRK*, (June/July, 2000), p. 119.

다. 제3회 국제 NGO 회의(2001년, 한국 서울)

(1) 개요

제3회 국제 NGO 회의 (The 3rd International NGO Conference on Humanitarian Assistance to DPRK: Cooperative Efforts Beyond Food Aid)는 한국 NGO들의 주최로 2001년 6월 17일부터 20일까지 서울에서 개최되었다. 이 회의에는 국내에서 북민협 소속 19개 단체를 비롯해서 31개 단체 96명, 해외에서는 15개국에서 53명 등 총 150여명의 NGO 및 UN 기구 대표들이 참석하였다. 이 외에도 한국, 네덜란드, 뉴질랜드 및 캐나다의 정부 관계자들이 자리를 함께 하는 등 규모도 클 뿐만 아니라 참가자의 구성도 매우 다양하였다.

서울 회의는 6.15 남북공동선언 1주년이 되는 해에 열렸기 때문에 남북정상회담 이후 대북지원 상황의 변화에 관한 보고가 우선 이뤄졌다. 그리고 농업, 보건의료, 식량 및 일반 구호분야의 지원활동 현황과 과제에 대한 보고가 이어졌다. 마지막으로 NGO, 유엔기구, 정부, 기업 사이의 상호 협력을 위한 과제와 대북협력을 위한 NGO의 새로운 역할에 대한 토론이 진행이 되었다.

(2) 회의 내용 및 결과

서울 회의에서는 ① 1997년 이후 최악의 상태로 평가되는 북한의 식량난에 대한 대책 마련, ② 올해의 식량 생산 전망에 대한 토론, ③ 긴급 구호 차원의 지원에서 보다 장기적이고 개발지원 사업으로의 발전에 대한 전망이 주요하게 다뤄졌다.

특히 북한에서의 인도적 위기는 아직 끝나지 않았음을 지적하면서 2000년의 곡물 수확 감소 이후 만성적인 식량부족 상황이 계속되고 있으며, 2001년의 심각한 가뭄은 이 상황을 더욱 악화시키고 있다고 지적했다. 또한 광범위한 영양결핍 문제는 북한의 아동들과 여성들을 고통스럽게 하고 있으며, 장기적으로 심각한 문제를 초래할 것으로 우려되

었다.

서울 회의에서는 2000년 6월 남북 정상회담 이후의 긍정적인 변화에 대한 논의도 많이 이뤄졌다. 한국 NGO들은 지원 현장을 더욱 자주 방문하고 있으며, 북한 당국도 그 변화의 속도는 아직 더디지만 보다 신축적이며 수용적인 모습을 보이고 있다는 것이다. 북한을 지원하는 NGO들은 긴급구호사업을 넘어서 개발을 위한 사업에도 어느 정도 성공해왔다고 평가했다.

회의 참가자들은 모든 인도주의 지원 단체들이 북한 주민들에게 충분한 식량과 거처가 제공되고, 건강의 유지와 오염되지 않은 물을 공급 받을 수 있는 인간의 근본적인 권리가 보장되도록 지속적으로 지원할 필요성이 있음을 강조하였다.

또한 장기적인 식량안보 문제를 해결하기 위해서는 식량 지원 및 농업 복구에 멈추지 않고, 에너지 위기에 대처하고 산업 기반 시설을 복구하며 산업의 활력을 되찾아야 한다고 지적했다. 특히 이 과정에서 인적 자원 개발에 중점을 두는 것이 바람직하다고 보았다.

그리고 회의 참가자들은 북한 주민들을 지원하는 노력이 계속되어야 하며, 이는 공동의 책무라고 하는 점에 대한 인식을 같이하였다. 동시에 북한 정부 및 관계자와의 협상에 있어서, 보다 높은 개방성과 접근의 용이성, 투명성 및 책임성이 부과되기를 기대하였다. 이는 NGO 지원사업의 효과를 증대시키고, 후원자들이 신뢰를 갖고 기부를 지속할 수 있도록 하는 지원 자원을 증대시키기 위해 필요하다고 보았다.

마지막으로 서울 회의 참가자들은 NGO들 간의 협력사업 개발이 적극적으로 권장되어야 하며, 한국의 NGO, 국제 NGO, 그리고 유엔기구 간의 협조가 보다 적극적으로 검토되어야 함을 지적하였다. 그리고 이를 위해서는 지원단체들 간의 신뢰할만한 조정체계가 구축되어야 한다고 보았다.

하지만 서울 회의에서는 다음 회의를 어떻게 개최할 것인지에 대해 아무런 결정을 내리지 못하면서 이후 3년간 회의가 중단되게 되었다.

라. 제4회 국제 NGO 회의(2005년, 중국 북경)

(1) 개요

제3회 국제 NGO 회의까지는 매년 회의 종료 시에 다음 회의의 개최 국가를 결정하였다. 그러나 제3회 국제 NGO 회의에서는 이에 대한 결정을 내리지 못함으로써 2002년부터 2004년까지 회의가 개최되지 못하였다.

국제 NGO 회의가 중단된 동안 여러 변화가 있었는데, 우선 지난 10년간 유엔과 국제 NGO의 효율적인 대북지원틀인 유엔합동호소절차(UNCAP)가 북한의 중단 요청에 의해 2005년에 중단되었다. 또한 미국과 일본 NGO들의 대북지원 활동은 크게 위축되었던 반면에 한국 NGO들의 대북지원 규모는 계속 증대되어 2004년에는 처음으로 1억 달러를 넘어섰다. 특히 장기간에 걸쳐서 진행된 대북 인도지원은 이제 본격적으로 개발지원으로 전환해야 할 시점에 들어서고 있었다.

이러한 인식 속에서 한국 NGO들의 협의체인 북민협(KNCCK, Korea NGO Council for Cooperation with North Korea)의 주최로 제4회 국제 NGO회의가 2005년 5월 28일에 중국 북경에서 개최되었다. 이 회의에는 아시아, 유럽, 북미를 대표하는 NGO들과 유엔 기구, 그리고 여타 기구에서 102명이 참석하였다.

이번 회의에서는 ① 북한의 인도적 상황 및 지원 활동, ② 인도주의 지원과 안보 문제, ③ 인도주의 지원과 인권 문제, ④ 인도적 지원의 환경 변화와 개발 협력에 대한 토론이 진행되었다. 또한 한국, 유럽 NGO들과 유엔 기구의 지원 활동에 대한 보고와 농업과 환경, 영양과 보건의료, 기구 간 협력에 관한 분과 토론이 진행되었다.

(2) 회의 내용 및 결과

이번 회의는 지역평화와 개발협력이라는 주제로 개최된 만큼 다양한 이슈들을 회의 의제로 포함시켰다. 이에 따라 지난 회의까지는 민

감한 문제라서 논의하지 않았던 지역안보 및 인권 문제, 그리고 개발협력으로의 전환에 대한 발표와 토론이 진행되었다.

이번 회의는 3년간의 공백 끝에 개최되면서 그동안의 지원활동에 대한 경험 교류에 많은 관심이 쏟아졌다. 20여개의 한국 및 유럽 NGO, 그리고 유엔 기구의 사업 보고가 이뤄졌고, 많은 질의와 활발한 토론이 진행되었다. 특히 유럽 및 미국 NGO 등 영어권 지원 기구들은 한국 NGO들의 지원 활동에 대해 많은 관심을 보였고, 이들이 한국 NGO들의 활동을 폭넓게 이해할 수 있는 좋은 기회가 되었다. 이와 같이 이번 회의는 그동안의 활동 경험과 정보를 교류하는 것만으로도 상당히 중요한 의미가 있었다.

이 회의에서는 앞으로의 대북지원과 관련하여 5가지의 제언을 담은 성명서를 발표하였는데, 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, NGO와 지원 기구는 대북지원 활동에 지속적으로 전념해야 하며, 북한 주민의 삶을 최우선적으로 고려해야 한다.

둘째, 궁극적으로, 인도적 지원에서 개발협력으로 나아가야 하며 이를 위해서 적합한 환경을 조성해야 한다.

셋째, 대북지원 사업의 지속적인 발전을 위해서 인도 지원과 함께 역량 구축 프로그램에 대한 지원을 추구해야 한다.

넷째, 북한과의 건설적인 협력관계를 구축하고 우리 내부의 협력을 더욱 진전시키기 위해서 한국 NGO, 국제 NGO, 유엔 기구 간에 정보 교류 및 원활한 의사소통, 그리고 조정 강화를 추구한다.

다섯째, 한반도 평화와 화해에 기여하고, 북한 주민들이 당면한 도전들을 성공적으로 극복할 수 있도록 도움을 주는 데에 궁극적인 목표를 둔다.

회의 참가자들은 위 성명에서 발표된 제언들을 성공적으로 추진하기 위해서 기구간의 협력과 조정을 강화해 나가기로 다짐했다. 또한 북한에서 계속되고 있는 식량난과 심각한 보건의료 분야의 상황을 감안할 때 인도적인 대북지원은 필요하지만, 장기적으로 볼 때 인도적 지

원에서 개발 협력으로 전환되어야 한다고 강조했다.

이를 위해서는 먼저 개발협력이 이뤄질 수 있는 환경을 조성해야 하며, 북한이 국제사회로부터 협력을 받기 위해서는 어떤 조치를 내려야 하는지에 대한 교육프로그램이 선행되어야 한다고 이들 참가자들은 밝혔다. 또한 북한에 대한 인도적 지원이 개발협력지원으로 전환하기 위해서는 북한이 아시아 개발은행이나 세계은행과 같은 국제금융기구로부터 협조를 받아야 하지만, 아직까지 자격조건을 갖추지 못하고 있어 이에 대한 조치가 필요하다는 지적이 있었다.

3. 평가

그동안 총 4회에 걸쳐서 개최된 국제 NGO 회의는 북한의 인도적 상황에 대한 공동의 평가와 분석, 대북지원 활동의 경험을 공유하는데 커다란 기여를 하였다. 특히 평양에 상주사무소를 두고 있는 유엔 및 유럽 NGO들과 비 상주 하고 있는 한국, 미국, 일본의 NGO 사이의 교류를 위한 매우 유용한 공간을 제공하였다.

국제 NGO 회의의 의제는 매년 회의마다 크게 변화하지 않았는데, 북한의 인도적 상황에 대한 보고, 각 지원 기구들의 사업 보고, 지원 기구 간 협력 방안이 기본적으로 논의되었다. 다만 2005년에 개최된 제4회 국제 NGO 회의에서는 변화된 상황을 반영하여 개발협력을 중심 주제로 놓으면서 평화와 인권에 대해서도 함께 논의하는 기회를 가졌다.

제1회 국제 NGO 회의부터 제4회 국제 NGO 회의까지 매 회의마다 100여명 내외의 인사들이 참석하였고, 참여 지역도 한국, 유럽, 미국, 일본 등 대북지원을 하는 모든 국가들을 포괄하고 있다. 또한 평양에 상주사무소를 두고 활동하고 있는 유엔 기구들과 유럽 NGO들도 매번 회의마다 적극적으로 참여를 하였는데, 이는 이 회의에 대해 지원 기구들이 얼마나 높은 관심을 갖고 있는지를 보여주는 것이다.

이와 같이 국제 NGO 회의는 지원 기구들 사이의 최소한의 정보 공유와 경험 교류를 위해서 그 필요성을 인정받고 있으며, 참가자의 규모나 발표 논문 편수 등 양적인 측면에서는 매우 풍성한 성과를 이루었다. 그러나 의제의 심화 발전과 토의 사항의 이행이라는 측면에서는 높은 평가를 하기가 어렵다. 이는 참가자들의 회의에 대한 평가에서도 분명하게 드러난다.

1999년의 제1회 북경회의는 1997년의 머스그로브 II 회의 이후 2년 만에 개최되어서 참가자들의 정보 교류에 대한 요구가 매우 높았으며, 이 회의는 이러한 요구를 기본적으로 충족시켰다. 그 이후 개최된 2000년의 제2회 동경회의, 2001년의 제3회 서울회의는 매년 회의가 개최되면서 정보 교류의 필요성이 그다지 높지 않았으며, 오히려 참가자들은 각 의제에 대해서 실질적이면서도 구체적인 논의가 이뤄지기를 원하였다. 따라서 동경 및 서울회의에 대해서는 참가자들의 평가가 높지 않았다. 반면에 2005년의 제4회 북경회의는 제3회 서울회의 이후 3년간의 공백이 있었기 때문에 지원기구들 사이의 정보 교류에 대한 요구가 어느 때보다도 매우 높았다. 따라서 이 회의에서도 실질적인 논의가 이뤄지지 못하였지만 참가자들은 이 회의를 가장 성공적인 회의로 평가하였다.

이러한 점에서 국제 NGO 회의는 정보 교류 및 상호간의 경험을 통해서 배운다는 측면에서 정기적으로 개최되는 것이 필요하다. 그러나 대부분의 지원기구들이 참석하는 대규모 회의라는 점에서 매년 개최하는 것은 너무 고비용이면서 비효율적인 회의가 되기가 쉽다. 따라서 이 회의는 연례 개최 보다는 격년제로 개최되는 것이 필요하다.

그리고 격년제로 개최되는 국제 NGO 회의의 사이에 분야별 소규모 회의를 다양하게 개최하는 것이 필요하다. 이러한 소규모 회의는 회의 의제에 따라 세 가지 유형을 상정할 수 있다. 우선 첫째, 농업, 보건의료 등 지원 분야별 소그룹 회의가 있다. 둘째, 정책 개발 및 옹호 활동(Advocacy)의 전략 수립을 위한 소그룹 회의이다. 셋째, 공동 행동강

령의 마련과 훈련 프로그램의 개발 등과 관련한 소그룹 회의이다. 이러한 다양한 소그룹 회의들의 성과가 축적되어야 대북지원 NGO들의 실질적인 교류와 협력이 진전을 이룰 수 있을 것이다.

따라서 이러한 회의를 조직하고 준비하는 주체가 마련되는 것이 필요하다. 그 방안의 하나로 이번 2005년 북경회의에서 ‘대북지원 연락회의’의 설치에 대한 논의가 있었다. 각 국가별로 2~3인 정도의 연락 담당자를 두어서 최소한 연 2회 이상의 연락회의를 통해 정보를 교류하고 각종 회의를 준비해야 한다는 것이다. 지난 4차례의 국제 NGO 회의의 개최를 통해서 상설적인 연락회의의 설치에 대한 논의로까지 발전되고 있는 것이다.

VI

결론

탈냉전 이후 세계화의 물결 속에서 무장분쟁, 빈곤, 인권, 자연재해, 환경파괴 등 각종 이슈들이 인류 공동의 의제로 통합되고 있다. 이러한 상황에서 유엔 등 국제기구와 개별 국가의 틀을 넘어서서 시민사회(NGO)의 적극적인 참여와 협력이 중요한 문제로 제기되고 있다.

특히 동북아시아의 경우 평화 증진, 빈곤 문제의 해결, 환경 보호와 지속가능한 개발과 관련해 수많은 NGO가 활동을 하고 있다. 하지만 이들 NGO 중에서 구체적인 의제를 가지고 지속적으로 활동을 하고 있는 것은 대북지원 분야가 유일하다. 또한 앞으로 북핵 문제가 6자 회담을 통해 진전이 이뤄지고, 이에 따라 한반도의 긴장 완화와 북한의 개혁 개방이 가속화될 때 대북지원 NGO의 역할은 더욱 증대될 것이다.

1990년대 이후 해외 원조의 추세는 공적개발원조 사업에 NGO의 참여를 확대시키는 것이다. 향후 북한에 대한 개발 원조 사업이 본격화 되면 각 국의 대북지원 NGO는 정부의 공적개발원조 사업의 실행자로 역할을 할 가능성이 매우 높다.

그런데 대북지원이 10년이 되면서 국가별로 대북지원 NGO의 활동에서 많은 차이가 드러나고 있다. 이러한 차이를 발생시킨 요인으로는 각 국가의 대북지원 정책과 NGO의 자체 재원 조달 능력을 핵심적으로 들 수 있다. 특히 각 국가의 대북지원 정책이 일관성을 가지기 보다는 북핵 문제 등 정치적 요인으로 인한 변화가 심했기 때문에 NGO의 대북지원 활동도 부침을 거듭하였다.

이를 자세히 살펴보면 한국과 유럽은 정부의 전향적인 대북지원 정책으로 인해 지속적인 대북 지원활동을 추진하고 있다. 물론 한국의 경우에는 대북지원 NGO의 역동적인 운동성으로 정부의 소극적인 정책을 변화시켜 낸 측면이 유럽 NGO와 다른 점이 있다. 반면에 미국과 일본은 대북지원에 대한 국내의 부정적 여론과 정부의 소극적 정책으로 NGO의 활동이 매우 위축되어 있다. 하지만 미국의 NGO 중에서 소수이지만 자체 재원 조달 능력이 있는 NGO는 꾸준히 대북 지원활동을 하고 있다는 점에서 NGO의 재원 조달 능력이 매우 중요하다.

따라서 대북지원 NGO의 활성화와 국제 네트워크를 구축하기 위해서는 우선적으로 국가별로 대북지원 NGO의 기반을 강화할 필요가 있다. 그 출발은 대북지원을 NGO의 중심 의제의 하나로 제기해서 각 국가의 주요 NGO가 대북지원에 참여하게 해야 한다. 이를 위해서는 현재 구성되어 있는 미국과 일본의 대북지원 NGO 네트워크가 활성화될 필요가 있다.

둘째, 대북 지원에 대한 NGO의 공동 정책을 개발해야 한다. 북핵 문제, 일본인 납치 문제, 인권 문제, 분배 투명성 문제와 같이 대북 지원에 직간접적으로 영향을 미치는 사안들에 대해 개별 국가의 NGO 차원에서 대응하기는 매우 어렵다. 일례로 최근 북한이 인도지원을 종료해 줄 것을 요청한 것에 대해 NGO의 공동 정책이 없으므로 인해 많은 혼선과 부작용을 낳고 있다. 따라서 대북지원 NGO의 국제 네트워크는 공동의 정책을 개발하는 과정이어야 한다.

셋째, 국가 단위를 넘어선 다양한 국제회의가 조직되어야 한다. 올해 까지 총 4번 개최된 대북협력 국제 NGO 회의는 비용 면에서 자주 개최하기가 쉽지 않다. 대북 지원을 하는 모든 NGO와 유엔 기구가 참석한다는 점에서 중요한 회의이긴 하지만 정보 교류를 넘어선 심도 깊은 논의와 결정을 하기가 쉽지 않다. 따라서 국가별로 2~3인이 참여하는 10여명 정도의 연락회의부터 분야별 소규모 회의가 자주 개최되어야 한다. 이러한 회의 결과가 축적되면서 NGO의 공동 정책도 마련되어질 것이다.

마지막으로 대북지원 NGO의 국제 네트워크를 구축하는 데 있어서 한국 NGO의 역할이 보다 강화되어야 한다는 점이다. 2001년의 제3회 국제 NGO 회의 이후 3년간의 공백 끝에 2005년에 북경에서 제4회 국제 NGO 회의가 개최될 수 있었던 것은 전적으로 한국 NGO의 공로이다. 대북지원 NGO의 역량이 가장 앞서 있기 때문에 이후 국제 네트워크 구축에서 한국 NGO가 중요한 역할을 담당할 수밖에 없다. 그러나 이를 위해서는 한국 NGO가 의제의 설정에서 공동의 행동계획 수립을

주도할 수 있는 실질적인 역량을 갖추어야 한다. 각 국가의 NGO가 만날 수 있는 장은 마련하지만 내용적으로 회의를 주도하지 못하고 있는 문제점을 해결할 필요가 있다.

대북 인도지원이 10년에 걸쳐 진행된 것과 같이 북한에 대한 개발 지원은 아마도 그 이상의 기간이 소요될 것이다. 그 과정에서 현재의 대북지원 NGO만이 아니라 개발 지원을 전문으로 하는 NGO가 새롭게 참여하게 될 것이다. 또한 현재의 농업, 보건의료 분야의 NGO만이 아니라 교육, 환경, 여성 등 보다 새로운 분야의 NGO 활동이 활발해 질 것이다. 따라서 인도지원에서 개발지원으로 이행의 과정에 들어서고 있는 지금 시기에 NGO의 국제 네트워크를 구축, 강화하는 것이 매우 중요하다고 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 나초스. 황재옥 옮김. 『북한의 기아: 기아와 정치, 그리고 외교정책』. 서울: 다홀미디어, 2003.
- 대북협력민간단체협의회. 『제4회 대북협력국제NGO 회의: 지역평화와 국제협력』. 한국, 2005. 5. 28~5. 31.
- 우리민족서로돕기운동. 『2004 평화나눔센터 자료집』. 서울: 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터, 2004.
- 이금순. 『국제사회의 대북 인도적 지원현황: 북경 NGO회의(1999. 5. 3~5) 참가보고서』. 통일연구원, 1999.
- _____. 『대북 인도적 지원의 영향력 분석』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 이금순·이종무·최철영. “대북 인도적 지원운동의 변천과정과 현황.” 『통일부 연구용역 보고서』. 1999.
- 통일부. 『통일백서 2005』.
- _____. 『통일백서 2004』.
- 한국농촌경제연구원. 『북한의 경제개혁에 따른 국제사회의 대북 농업 협력 방향』. 서울: 한국농촌경제연구원, 2003.
- KNCKK. The 4th International NGO Conference on Humanitarian Assistance to DPRK: Regional Peace and Development Cooperation. Korea. May 28~31. 2005.
- JNCC. International NGO Conference on Humanitarian Assistance to DPRK Conference Proceedings. Tokyo Japan. June 30~July 2. 2000.
- L. Gordon Flake·Scott Snyder eds. *Paved with Good Intentions: The NGO Experience in North Korea*. Westport, CT: Praeger, 2003.

Organizing Committee for the Third International NGO Conference on Humanitarian assistance to North Korea. The Third International NGO Conference on Humanitarian Assistance to North Korea: Cooperative Efforts beyond Food Aid. Korea. June 17~20. 2001.

The InterAction DPRK Working Group. International NGO Conference on Humanitarian Assistance to the DPR Korea: Past, Present and Future, Conference Proceedings. Beijing, China, May. 3~5. 1999.

UNOCHA. A Framework for International Cooperation in 2005. Geneva.

2. 논문

- KOTRA. “2004년 북한의 대외무역동향 - 주요 국가와의 교역동향(러시아).” 2005. 8.
- 권태진. “국제 사회의 대북 지원동향과 우리의 대응 전략.” 『KREI 북한 농업동향』. 제6권 제3호. 2004. 10.
- 이종무. “국제사회의 대북 인도적 지원시스템과 한국에의 시사점.” 『국제사회의 대북지원 현황과 미래』. ADRA 한국지부·아시아재단 공동 주최 토론회 자료집. 2005. 9. 17.
- _____. 「대북 인도지원 시스템의 발전 방안 연구」. 경남대 북한대학원 석사학위논문, 2005.
- 조한범. “대북지원 10년의 성과와 과제.” 『대북지원 10년의 성과와 과제』. 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 정책토론회 자료집, 2005. 6. 22.
- 최대석. “인도적 대북지원에 있어서 국내 NGO들의 역할과 과제.” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』. 통일연구원·서울대 통일포럼 공동학술회의 발표 논문집, 2004. 7.
- _____. “인도지원에서 개발협력으로의 발전을 위한 과제.” 『대북 인도

지원의 과거·현재·미래』. 우리민족서로돕기운동 창립 9주년 기념토론회 자료집, 2005. 7. 21.

Dammers, Chris. "Report for the Evaluation of ECHO's Actions in the DPRK 2001-4." Evaluation report, January 2005.

InterAction. "InterAction Member Activity Report - North Korea." September 2005.

Oh, Sookyung. "Role of US NGOs in normalizing US-DPRK relations - Multiplicity of strategies & voices." 2005 Northeast Asian Youth Peace Forum. August 15~19. 2005.

Smith, Hazel. Special report: Overcoming humanitarian dilemmas in the DPRK(North Korea). 2002.

3. 기타자료

『경향신문』.

『동아일보』.

『세계일보』.

『연합뉴스』.

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

<http://www.goodneighbors.org/www_root/project/north/body/north08.html>.

<<http://www.jts.or.kr/nk.html>>.

<http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_korea/intro/index.htm>.

<<http://www.premiere-urgence.org/Nouvellespages/ProgrammesEncours/CoreeFrame.htm>>.

부 록 I

주요 대북지원 단체 및 기관 웹사이트 주소

1. 한국 NGO

	단체명	웹사이트 주소
1	기독교대한감리회서부연회	http://sbac.or.kr
2	국제기아대책기구	http://www.kfhi.or.kr
3	국제라이온스한국연합회	http://www.korealionsclubs.org
4	국제보건의료발전재단	http://www.kifhad.org
5	국제옥수수재단	http://www.icf.or.kr
6	굿네이버스	http://www.goodneighbors.org
7	나눔인터네셔널	http://www.inanum.org
8	남북나눔운동	http://www.sharing.net
9	남북어린이어깨동무	http://www.okedongmu.or.kr
10	남북농업발전협력민간연대	http://www.potato.or.kr
11	대한결핵협회	http://www.knta.or.kr
12	대한예수교장로회 총회	http://www.pck.or.kr
13	대한의사협회	http://www.kma.org
14	동북아교육문화협력재단	http://www.neafound.org
15	따뜻한한반도사랑의연탄나눔운동	http://www.lovecoal.org
16	민족통일중앙협의회	http://www.mintong.or.kr
17	새마을운동중앙회	http://www.saemaul.com
18	선한사람들	http://www.goodpeople.or.kr
19	세계밀알연합회	http://www.worldmilal.org
20	어린이의약품지원본부	http://www.healthchild.org
21	우리겨레하나되기운동본부	http://www.krhana.org
22	우리민족서로돕기운동	http://www.ksm.or.kr
23	원불교은혜심기운동본부	http://www.wonbuddhism.or.kr
24	월드비전	http://www.worldvision.or.kr
25	유니세프한국위원회	http://www.unicef.or.kr
26	유진벨재단	http://www.eugenebell.org/kor

	단체명	웹사이트 주소
27	조국평화통일불교협회	http://www.bubtanet.org
28	좋은벗들	http://www.goodfriends.or.kr
29	지구촌공생회	http://www.goodhands.or.kr
30	천주교서울대교구민족화해위원회	http://www.caminjok.or.kr
31	한국천주교주교회의민족화해위원회	http://www.hwahai.or.kr
32	평화의숲	http://www.peaceforest.or.kr
33	한국건강관리협회	http://kah.or.kr
34	한국대학생선교회	http://www.goat4north.org
35	한국복지재단	http://www.kwf.or.kr
36	한국JTS	http://www.jts.or.kr
37	한국YMCA전국연맹	http://www.ymcakorea.org
38	한민족복지재단	http://www.hankorea.or.kr

2. 유럽 NGO

	단체명	웹사이트 주소
1	Action Against Hunger France	http://www.acf-fr.org
2	ADRA Swiss	http://www.adra.ch
3	Caritas Internationalis	http://caritas.org
4	CfC	http://www.cfc.ch/
5	CESVI	http://www.cesvi.org
6	Concern Worldwide	http://www.concern.net
7	German Agro Action(GAA)	http://www.welthungerhilfe.de
8	Handicap International Belgium	http://www.handicapinternational.be
9	Hungarian Baptist Aid	http://www.hbaid.org
10	Medicin sans Frontiere (MSF)	http://www.msf.org
11	Oxfam UK	http://www.oxfam.org.uk
12	PMU Interlife	http://www.pmu.se
13	Premier Urgence	http://www.premiere-urgence.org
14	Triangle HG	http://www.trianglegh.org
15	Save the Children UK	http://www.savethechildren.org.uk

3. 미국 NGO

	단체명	웹사이트 주소
1	ADRA: Adventist Development and Relief Agency	http://www.adra.org
2	AFSC: American Friends Service Committee	http://www.afsc.org
3	AmeriCares	http://www.americares.org
4	Baptist World Aid	http://www.bwanet.org/bwaid
5	Catholic Relief Services	http://www.crs.org
6	Church World Service	http://www.churchworldservice.org
7	Holt International Children's Services	http://www.holtintl.org
8	InterAction	http://www.interaction.org
9	KASM: Korean American Sharing Movement	http://www.kasm.org
10	Mercy Corps	http://www.mercycorps.org
11	Refugees International	http://www.refugeesinternational.org/
12	U.S. Fund For UNICEF	http://www.unicefusa.org
13	World Vision	http://www.worldvision.org

4. 일본 NGO

	단체명	웹사이트 주소
1	불교국제협력네트워크(ayus)	http://www.ayus.org
2	일본 국제보ランティア센터(JVC)	http://www.ngo-jvc.net
3	일본 카리타스	http://www.caritas.jp
4	일본 NCC	http://www.jca.apc.org/ncc-j
5	지구의 나무	http://www.homepage1.nifty.com/EarthTree
6	코리아 NGO 센터	http://www.korea-ngo.org
7	피스보트(Peace Boat)	http://www.peaceboat.org
8	피스윈즈(Peace Winds)	http://www.peace-winds.org

5. 유엔 및 국제기구

	단체명	웹사이트 주소
1	유럽연합 식량안보단 (EU Food Security Unit)	http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/index_en.htm
2	유럽연합 인도지원국 (EU ECHO)	http://www.europa.eu.int/comm/echo/index_en.htm
3	식량농업기구(FAO)	http://www.fao.org
4	국제적십자위원회(ICRC)	http://www.icrc.org
5	유엔개발계획(UNDP)	http://www.undp.org
6	유엔인구기금(UNFPA)	http://www.unfpa.org
7	유엔아동기금(UNICEF)	http://www.unicef.org
8	유엔인도주의조정국(UNOCHA)	http://ochaonline.un.org
9	세계식량계획(WFP)	http://www.wfp.org
10	세계보건기구(WHO)	http://www.who.org

부 록 II

대북협력 국제회의 프로그램 (1999~2005)

제1회 대북협력 국제 NGO 회의 프로그램

International NGO Conference on Humanitarian Assistance to North
Korea: Past, Present and the Future

May 3-5, 1999
Beijing, China

May 3 (Monday)

9:00~9:45	Opening Welcome: Ells Culver, Chairperson of InterAction North Korea Working Group Welcome by Jike Yang, Chairperson of South-North Institute for Sustainable Development Aims and Objectives of the Conference, Victor Hsu, Convenor of Planning Committee
10:30~11:00	Coffee and Tea Break, Second Floor Lobby
11:00~11:45	Intergovernmental Agency: Response to Date and Future Plans Session I, Moderator: Ells Culver, Chairperson of InterAction North Korea Working Group David Morton, Office of the Coordination of Humanitarian Assistance / World Food Program, UN Humanitarian Coordinator for DPRK Kirsten Jorgensen, UN Development Program Judy Cheng-Hopkins, World Food Program, Director, Asia and CIS Region
11:45~12:30	Discussion/ Question and Answer session
12:30~14:30	Lunch Break

14:30 ~ 15:30	Intergovernmental Agency Presentations, Session II Herbert Raaijmakers, UNICEF Eigil Sorensen, World Health Organization, EHA Office Patrick Howard, IFRC, Federation Representative, Beijing Sheila Wilson, IFRC, Health Delegate of DPRK Ole Gronning, ECHO Representative in Pyongyang
15:30 ~ 16:00	Discussion/Question Answer session
16:00 ~ 16:30	Coffee and Tea Break
16:30 ~ 18:00	The Experience of FALU Erich Weingartner, and Thomas Hoerz, Emergency Officer
19:00 ~ 20:30	Welcome Reception

May 4 (Tuesday)

9:00 ~ 10:30	Experience in the Food Aid Sector Moderator: Erich Weingartner, WFP Food Aid Liaison Unit Chris Arthen, Catholic Relief Services, DPRK Program Coordinator Michel Anglade, Action Contre La Faim, Head of Mission, DPRK Moon Kyu Kang, Korean Sharing Movement, President Michiya Kumaoka, Japan International Volunteer Center, President Nan Hudson, Canadian Foodgrains Bank, United Church of Canada, Area Secretary for East Asia
10:30 ~ 11:00	Coffee and Tea
11:00 ~ 12:30	Experience in the Agricultural Sector and Sustainable Rehabilitation Moderator: Kathi Zellweger, Caritas International Ed Reed, World Vision International, Director of DPRK Program Randall Ireson, American Friends Service Committee, Development Assistance Coordinator Uwe Muller, German Agro-Action, Agronomist Tim Roberts, Concern Worldwide, Agricultural Program Manager Dr. Chang Won Suk, KADECO, Professor of School of Agriculture, Dankook University
12:30 ~ 14:30	Lunch Break

14:30 ~ 16:00	Experience in the Medical and Health Sector Moderator: Maj. Roland Sewell, Salvation Army Marilyn Weingartner, FALU, Health Unit Medical Assistant Marzia Mongiorgi, CESVI, Liaison Officer DPRK Ole Gronning, ECHO Representative in Pyongyang
16:00 ~ 16:30	Coffee and Tea
16:00 ~ 18:30	Panel Presentations Continued
	Evening FREE

May 5 (Wednesday)

9:00 ~ 10:30	<p>Working Groups: Grand Ballroom A (two groups), Hong Kong Macau Rooms 9 and 10 (third floor)</p> <p>i) Advocacy —the main task of this group will be to identify the advocacy issues and develop a plan of action. It is necessary to bear in mind that the issues may be country specific. What are they? At the same time there may be issues that cut across national boundaries and concerns including developments in the United Nations system. The plan of action should address both national and international concerns. Moderator: Ells Culver, Mercy Corps International Rapporteur: Chong Ae Yu</p> <p>ii) Networking —the main task of this group is to suggest ways and means for enabling the humanitarian aid community to be well informed about the situation and the needs of the DPRK. How can this be done? How can the experiences of this community be shared systemically and how can information be disseminated? What should be the roles of the UN, the NGO community or the WFP Food Liaison Unit? Moderator: Shawar Pataudi, OCHA Rapporteur: Nan Hudson, Canadian Foodgrains Bank</p> <p>iii) Modalities for Humanitarian Assistance both within and without the DPRK the main task of this group is to suggest modalities for cooperation with the DPRK on the basis of reviewing the experience to date. What has worked best and why? What are the principles and methodologies that have been effective? How should the</p>
--------------	---

9:00~10:30	<p>modalities be modified for maximum input of aid? With this in mind, what are the suggestions to the NGO community, the UN agencies and the DPRK authorities? Are there issues related to the governments that need to be addressed?</p> <p>Moderator: Rudy Monsalve, ADRA Rapporteur: Chris Arthen, Catholic Relief Services</p> <p>iv) Economic Engagement and Sustainable Development the main task of this group would be to assess the current status of economic engagement between the DPRK and the international community, and find proactive approaches to expand economic engagement between the DPRK and other parties on "humanitarian grounds." Considering mid-to-long term measures of economic engagement, the strategic recommendations may be again country specific, international body specific, or inter-continental, including ROK, US, UNDP IFAD as well as the World Bank and the Asian Development Bank.</p> <p>Moderator: Roger Rumpf, Church World Service Rapporteur: Jong Park, Korean American Sharing Movement</p>
10:30~11:00	Coffee and Tea, Second Floor Lobby
11:00~12:30	Working Groups Repeated (participants choose another group)
12:30~15:30	Lunch Break (working group leadership prepare written summary of discussion, recommendations, and future strategies)
15:00~18:00	Conference Plenary, Grand Ballroom A Working Group Reports and Recommendations, and Adjournment

제2회 대북협력 국제NGO회의 프로그램

International NGO Conference on Humanitarian Assistance to DPRK

June 30–July 2, 2000

Tokyo, JAPAN

June 30 (Friday)

9:00~9:30	Opening Welcome by Hideo Nosaka, Caritas Japan Aims and Objective of the Conference Introductions of Participants
9:30~11:00	Session 1 : Present Situation of DPRK(including food situation) and Humanitarian Assistance Coordinator : Toshimasa Yamamoto, National Christian Council in Japan ① David Morton, UN Development Program/ World Food Program/ Office of the Coordination of Humanitarian Assistance ② John O'Dea, World Food Program/ Food Aid Liaison Unit ③ Victor Hsu, Church World Service ④ Jong Moo Lee, Korean Sharing Movement ⑤ Kiyomi Yoshida, The Association to Send Eggs and Bananas to Children of DPRK ⑥ Kathi Zellweger, Caritas International
11:00~11:20	Coffee and Tea Break
11:20~12:00	Questions and Answer/Discussion
12:00~14:00	Lunch Break
14:00~15:30	Session 2 : Experience in the field of Agricultural Sector and Sustainable Rehabilitation Coordinator : Kazuoki Ono, Asia Farmers Exchange Center ① Andreas von Ramdohr, German Agro Action ② Randall Ireson, American Friends Services Committee ③ Teiji Takahashi, Food and Agriculture Organization
15:30~16:00	Coffee and Tea Break

16:00~18:00	<p>Experience in the field of Medical and Health Coordinator: Yasujuro Kamata(MeRU)</p> <ul style="list-style-type: none"> ① Dilavar Ali Khan, UNICEF ② Ejil Sorensen, World Health Organization ③ Stephen Linton, Eugene Bell Foundation ④ Marilyn Weingarter
18:00~18:30	Questions and Answers / Discussion
18:30~20:30	Welcome Reception

July 1 (Saturday)

9:15~11:00	<p>Session 3 : Cooperation between NGOs and Government Intergovernmental Agencies (United Nations) - Present Cooperation and Its Appropriateness Coordinator: Yasuhiko Yoshida, The Association for Humanitarian Aid to North Korea</p> <ul style="list-style-type: none"> ① Kenneth Quinones, Mercy Corps International ② Erich Weingartner, Canadian Foodgrains Bank ③ KyungSuk Soh, Korea Sharing Movement ④ Rebecca Sirrell, Children's Aid Direct ⑤ Hiroaki Ishi, Peace Winds Japan
11:00~11:20	Coffee and Tea Break
11:20~12:10	Questions and Answers/ Discussion
12:10~14:00	Lunch Break
14:00~16:00	<p>Session 4 : Mid to Long Term Engagement for Assistance - Task and Perspectives Coordinator: Michiya Kumaoka, Japan International Volunteer Center</p> <ul style="list-style-type: none"> ① David Morton ② Kathi Zellweger ③ JaeSik Oh, World Vision Korea
16:00~16:30	Coffee and Tea Break
16:30~17:30	Plenary Discussion
17:30~18:00	Summary and Closing

제3회 대북협력 국제NGO회의 프로그램

The Third International NGO Conference On Humanitarian Assistance to North Korea: Cooperative Efforts beyond Food Aid

June 17-20, 2001,

Seoul Korea

June 17 (Sunday)

18:30~21:00	Welcoming Reception Welcoming Remarks: Ki-Chun Chang (Co-chairperson of the Organizing Committee) Congratulatory Address: Won-Yong Kang (Chairperson, Korea Peace Forum) Introduction of the Participants
-------------	--

June 18 (Monday)

09:00~09:40	Opening Ceremony Opening Address: Moon-Kyu Kang (Co-chairperson of the Organizing Committee) Special Address: Prospects for Inter-Korean Relations and South Korean Policy on Assistance to North Korea, Dong-Won Lim (Minister of Unification)
10:00~12:30	Session I : New Developments in Humanitarian Assistance to North Korea Since the Inter-Korean Summit Moderator: Andreas von Ramdohr (German Agro Action) Panelists: David Morton (UNDP/OCHA/WFP) Giorgio Maragliano (ECHO) Kyung-Suk Soh (Korean Sharing Movement) Toshimasa Yamamoto (National Christian Council in Japan)
12:30~14:30	Lunch
14:30~18:00	Session II : Agricultural and Forestal Development Assistance Moderator: Sung-Hoon Kim (Korean Sharing Movement) Panelists : Randall Ireson (AFSC) Kook-Hyun Moon (Forest for Peace)

14:30~18:00	Thomas F. McCarthy (Independent Consultant) Soon-Kwon Kim (International Corn Foundation)
18:00~19:30	Dinner
19:30~21:30	Session III : Food and General Assistance Moderator: Kyung-Seo Park (North East Asia Peace Institute) Panelists: Rodolfo Monsalve (ADRA International) David Morton (UNDP/OCHA/WFP) Pomnyun (Join Together Society) Katharina Zellweger (CARITAS)

June 19 (Tuesday)

09:00~12:30	Session IV: Medical Aid and Health Issues Moderator: Bela Szilagyi (Hungarian Baptist Aid) Panelists: Dilawar Ali Khan (Former Rep., UNICEF DPRK) John Linton (Eugene Bell Foundation) Brendan McDonald (Children's Aid Direct) Chong-Cheul Park (Korean Welfare Foundation)
12:30~14:30	Lunch
14:30~16:20	Session V: Cooperation among NGOs, UN Agencies, Governments and Businesses Moderator: Erich Weingartner (Weingartner Consulting) Panelists: Richard Bridle (UNICEF) Jae-Shik Oh (World Vision Korea) Scott Snyder (Asia Foundation) Timothy L. Savage (The Nautilus Institute)
16:20~16:40	Coffee Break
16:40~18:30	Session VI: Exploring New Roles and Strategies for NGOs Moderator: Kyung-Suk Soh (Korean Sharing Movement) Panelists: Michiya Kumaoka (Japan International Volunteer Center) Kenneth Quinones (Mercy Corps International) Andreas von Ramdohr (German Agro Action) Il-Ha Yi (Good Neighbors)
19:00~21:30	Dinner Hosted by Mr. Young-Hoon Suh (President, The Republic of Korea National Red Cross)

June 20 (Wednesday)

09:00 ~ 11:30	<p>Plenary Session Chairperson: Jae-Shik Oh (Co-chairperson of the Organizing Committee)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adoption of the Joint Report (Rapporteur : Erich Weingartner, Jong Park) - Discussion Regarding the Development of the Online International Network - Planning the Next Conference - Closing Remarks
11:30 ~ 13:20	Lunch
13:20 ~ 16:00	<p>Press Conference and Public Discussions Cooperative Efforts Beyond Food Aid to North Korea Moderator: Jae-Shik Oh (Co-chairperson of the Organizing Committee)</p> <p>Panelists: Richard Bridle (UNICEF) Ellsworth Culver (Mercy Corps International) Stephen Linton (Eugene Bell Foundation) Giorgio Maragliano (ECHO) Kyung-Suk Soh (Korean Sharing Movement)</p>

제4회 대북협력 국제NGO회의 프로그램

The 4th International NGO Conference on Humanitarian Assistance to DPRK: Regional Peace and Development Cooperation

May 28-31, 2005
Beijing, China

May 28 (Saturday)

16:00 ~ 18:00	Registration
18:30 ~ 20:30	Welcoming Reception - hosted by Good Neighbors Int'l Good People World Family Movement for One Corea Korean Foundation for World Aid Korea Welfare Foundation Korean Sharing Movement World Vision Korea

May 29 (Sunday)

09:00 ~ 09:40	Opening Ceremony - Opening Address Kang, Moon Kyu (Chairperson, Organizing Committee) - Congratulatory Address Culver, Ellsworth (Mercy Corps) Yamamoto, Toshimasa (National Christian Council in Japan)
09:40 ~ 10:00	Tea Break
10:00 ~ 12:30	Plenary I : Issues for Regional Peace & Development Cooperation with DPRK * Moderator: Kang, Moon Kyu (Chairperson, Organizing Committee) ○ General Overview and Operating Conditions in DPRK - Ragan, Richard (WFP)

10:00~12:30	<ul style="list-style-type: none"> ○ Humanitarian Assistance and Security Issues <ul style="list-style-type: none"> - Hsu, Victor (Church World Service) ○ Humanitarian Assistance and Human Rights Issues <ul style="list-style-type: none"> - Park, Kyung-seo (Ambassador-at-large for Human Rights, R.O.K) ○ Development Cooperation in the context of the Changing Environment <ul style="list-style-type: none"> - Zellweger, Kathi (Caritas Hong Kong)
12:30~14:00	Lunch
14:00~16:00	<p>Plenary II: Humanitarian Conditions and Activities Currently Operated by Organizations in DPRK</p> <ul style="list-style-type: none"> * Moderator: Stuerzinger, Ulrich (SDC) * Presenters: Wagner, Marcel (ADRA) <ul style="list-style-type: none"> Burckhardt, Stefan (Campus Fuer Christus) Mueller, Uwe (German Agro Action) Johansson, Sven-Erik (PMU interlife) Wang, Tingyu (Save the Children) Bossuet, Jerome (Triangle GH) Beauchesne, Jean-Frederic (FALU) Shafik, Nagi (UNICEF) Sorensen, Eigil (WHO)
16:00~16:30	Photo Session and Tea Break
16:30~18:30	<p>(Continued Plenary II)</p> <ul style="list-style-type: none"> * Moderator: Park, Jong Sam (World Vision Korea) * Presenters: Park, Hyung Hong (Good Neighbors) <ul style="list-style-type: none"> Lee, Byung Hoon (Good People World Family) Kim, Soon Kwon (International Corn Foundation) Kim, Kyeong-Hee (Join Together Society) Kwon, Yong Chan (Korea Food for the Hungry International) Kong, Han Chul (Korea Int'l Foundation for Health and Development) Rhee, Young Il (Korean Foundation for World Aid) Lee, Yong Sun (Korean Sharing Movement) Hong, Se Na (Korea Welfare Foundation) Shin, Young Soon (Lighthouse Foundation) Lee, Mi-Sook (Medical Aids for Children of

16:30~18:30	DPR Korea) Lee, Gi-Beom (Okedongmu Children in Korea) Park, Chang Min (World Vision Korea)
18:30~19:00	Tea Break
19:00~20:30	Dinner

May 30 (Sunday)

09:00~12:30	<p>Parallel Session: Tasks and Strategies for Each Area of Assistance</p> <p>Section 1: Agriculture and Environmental Issues * Moderator: Ireson, Randall (AFSC) * Presenters: Johansson, Sven-Erik (PMU interlife) Kwon, Tae Jin (Korea Rural Economic Institute) Ragan, Richard (WFP)</p> <p>Section 2: Nutrition and Health * Presenters: Hwang, Sang-Ik (Okedongmu Children in Korea) Sorensen, Eigil (WHO)</p> <p>Section 3: Inter-Agency Cooperation * Moderator: Reed, Edward (Asia Foundation Korea Office) * Presenters: Mueller, Uwe (German Agro Action) Murray, George (OCHA) Yi, Il Ha (Good Neighbors International)</p> <p>* Tea Break: 10:50~11:10</p>
12:30~14:00	Lunch
14:00~16:00	<p>Plenary III: Reporting on the results of each session * Moderator: Oh, Jae Shik (World Vision APR DPRK Office)</p> <p>(1) Comprehensive Reports on the Humanitarian Conditions of DPRK (2) Comprehensive Reports on the Issues for Regional Peace and Development Cooperation (3) Comprehensive Reports on the Themes of Parallel Sessions (4) Conclusion Discussion</p>

16:00~16:30	Tea Break
16:30~18:30	Plenary IV: Adoption of Joint Statement * Moderator: Kang, Moon Kyu (Chairperson, Organizing Committee) (1) Report on the Draft of Joint Statement (2) Deliberation and Adoption of Joint Statement
18:30~19:00	Tea Break
19:00~20:30	Dinner

* The official schedule for regular participants ends on May 30(Monday) at 8:30 PM.

May 31 (Tuesday)

10:00~11:00	Briefing on the Conference Results
-------------	------------------------------------

부 록 Ⅲ

1999년 제1회 대북협력 국제 NGO 회의 보고서

옹호 실행 그룹(Advocacy Working Group)

주요 임무

- I. 국내 및 국제적인 범위에서 옹호와 관련된 이슈를 정식화하고 행동 계획을 수립하는 것
 - II. 이번 대회에 이어지는 다음 번 국제회의가 있을 경우 개최지를 선정하고 준비 기구를 마련하는 것
- I. 옹호와 관련된 이슈와 행동 계획: NGO들이 적절한 국가 전략을 수립할 수 있는 국제적인 측면이 포함되어야 한다.
- A. 국가 범위를 넘어서는 옹호 관련 이슈
 - 미국의 제재조치 철회
 - 인도적 지원과 개발의 동시 추진
 - 고립의 장벽 해체
 - 건설적인 개입
 - 평화 문제의 선제적인 제기
 - B. 대다수의 회의 참석자들은 아래 사항들에 대해 동의하고 지지했다.
 - 이번 회의에서 논의된 내용들은 참석자들의 개인 의견으로 소속 단체의 공식 입장은 아니다.
 - 논의된 내용에는 국내 및 국제적인 의제들이 있으며, 매개 의제

들이 효과를 내기 위해서는 다른 전략이 필요할 수도 있다.

- 현 북한의 상황은 주민들의 생명이 위협에 처해 있다. 이에 따라 우리는 장기적인 개발을 위한 지원뿐만 아니라 긴급 구호에도 지속적인 관심을 기울여야 한다. 이는 단지 식량 등의 물자를 지원하는 것으로 그치지 않는다. 국제 사회로부터의 고립은 매우 중요한 요소다. 이러한 고립은 국제 사회 및 북한 스스로에 의해서도 더욱 강화되고 있다.
- 일반적으로 제재조치는 주민들에게 더 큰 고통을 가져다주며 효과를 발휘하지도 않는다. 제재조치가 철회되면 북한은 식량 안보와 국제 사회에의 참여에 한 발 더 다가설 수 있게 된다. 제재조치는 또한 대부분의 경우 인도적 지원을 저해하고 위기 그 자체를 영구화하는 경향이 있다.
- 북한과의 지속적인 포용을 요구해야 한다.
- 우리는 이번 대회가 끝난 후 북한에서 활동하는 모든 유엔 기구와 NGO, 후원 기관들이 합의할 수 있는 공동의 문안을 작성하길 바란다. 이 공동 문안에는 특히 다음과 같은 내용이 담겨야 한다. “우리는 북한에서 활동하는 어려움과 제약 요소들을 잘 알고 있다. 우리는 북한에 대한 건설적인 개입과 지속적인 활동을 통해서만 책임 있는 지원을 행할 수 있다는 사실을 알고 있다. 우리는 이러한 목표를 향해 매진해 나갈 것이다.”
- 개발지원 프로그램은 긴급구호보다 비용 면에서 훨씬 더 효과적이다. 우리는 국제적인 후원 기관들이 AREP와 EU, UNDP의 개발 프로그램에 더 큰 지원을 해야 한다고 믿고 있다. 우리는 또한 북한이 양자 혹은 다자적인 지원에 문호를 개방하는 것을 지지한다. 지속적인 대화를 통해 북한 경제의 장기적인 변화를 촉진할 수 있을 것이다. 북한의 근원적인 문제를 해결하는 것은 경제적 재건이며 이것이 근본적으로 인도적 활동이라는 점을 지지한다.

C. 위에서 언급한 제안에 따라 3개의 실행그룹이 구성되어야 한다. 3개의 실행그룹은 옹호그룹과 대회조직위원회(차기 대회의 계획을 위해), 민간 부문의 결합을 위한 그룹 등으로 나뉘어 진다. 이들 3개 실행그룹의 가입서를 만들 수 있다. 각 실행그룹은 의견 교환과 활동 협의를 위해 이메일로 의사소통할 수 있다.

II. 옹호실행그룹은 이 대회에 이어 두 가지 형태의 대회가 있어야 한다는 점에 동의했다. 하나는 이번 대회에 뒤이은 것으로 NGO들이 참여하는 회의이며 다른 하나는 구호와 개발 협력과 관련해 북한의 대표도 참여하는 대회이다. 이러한 대회의 명칭을 변경해야 한다는 의견도 있었다. NGO들이 참여하는 차기 대회는 개최가 합의됐다. 개최 장소는 일본이나 중국의 단둥 혹은 대련이 가능할 것이다. 이에 대한 자세한 보고서가 제출될 것이다.

네트워킹 실행 그룹(Networking Working Group)

기존의 정보 시스템과 네트워크 검토

북한 내

- 1997년 이후 유엔 인도지원조정국(OCHA) 사무실이 평양에 존재
- 유엔 기구들과 NGO, 정부 기구들이 일주일에 한 번 기구 간 모임(Inter-Agency meeting)을 통해 정보를 교환
- 부문별 조정 모임이 격주로 열리고 있음(식량 구호, 건강, 농업, 수자원 및 위생)
- 지난 1998년 유엔 합동호소절차(CAP) 마련을 위해 정부와 후원 기관, NGO, 유엔 기구 대표들이 회동, 북한 지원의 원칙을 수립. 그 결과 인도적 지원에 대한 9가지의 원칙이 마련되었는데, 이는 네트워크의 측면에서 매우 중요한 것으로 판명됨

- 식량원조연락기구(FALU)도 정보 교환과 네트워크 측면에서 중요한 역할을 하고 있음
- 스웨덴 국제개발기구(SIDA)도 1998년 NGO에 자금(bridge financing)을 제공. 이 자금은 NGO들의 생존에 큰 역할을 함. OCHA는 1999년 이러한 자금을 수차례 제공했으며 추가적인 기부를 환영하고 있음

북한 외부

- 인터넷과 이메일이 매우 귀중한 것으로 드러남; 가장 추천할 수 있는 사이트는 릴리프 웹(Relief Web)의 북한 부분; 구호 기구들은 릴리프 웹을 통해 1999년도 기구 간 호소(consolidated Inter-agency appeal)에 접근할 수 있음
- 북한의 지도는 현재 OCHA와 WFP에서 제공하고 있음. 내려받기 가능하면 볼 수가 있고, 만일 내려받기가 안되면 WFP의 로마 및 베이징 사무실을 통해 받을 수 있음
- 우리민족서로돕기운동을 비롯, 한국의 NGO들 간의 네트워크가 강력히 구축돼 있음. 하지만 영어 사용 그룹과 한국어 사용 그룹 간의 정보 교환은 약함

네트워크의 주요 이슈

- 의사소통이 매우 중요한데 항상 쉽지는 않음. 예를 들어 구호 기관의 평양 상주 사무실에서는 릴리프 웹과 같은 웹 사이트에 접속할 수 없음
- 네트워크 실행 그룹은 평양 상주 기구와 비 상주 기구, 영어 사용 그룹과 한국어 사용 그룹 등 모든 그룹간의 네트워크를 더욱 강화할 필요가 있다고 확인
- 한국의 NGO들은 북한 및 한반도 문제의 종국적인 해결은 결국 한국인들에 의해 이루어져야 한다는 기본 원칙이 반드시 이해되

- 어야 한다고 강력히 제기; 최근 변하고 있기 하지만 한국의 NGO들은 지금까지는 북한 구호에 자유롭게 참여하지 못했음. 한국인들이 북한과 관련된 정보 네트워크의 중심에 있어야 함
- 북한을 지원하는 한국의 NGO들은 지난 달 매월 정기적으로 모임을 여는 실행그룹을 구성키로 함. 간사 단체는 월드비전 코리아임
 - 미국의 인터액션 그룹(InterAction group)도 역시 매월 정기적인 회의를 진행하고 있는데, 특히 한국 NGO들에게도 컨택 포인트(contact point)가 될 수 있음
 - 국제사회의 물자를 지원받는 북한 내 담당 기관들 간의 경쟁
 - 북한 당국이 구호와 재건, 개발 관련 의제를 결정하는 방식. 최근 감자가 큰 인기를 끌고 있음
 - 구호 기구 상호간의 의사소통에 더 큰 주의를 기울여야 함
 - 북한 당국의 반응을 우려해 구호 기관들 사이의 정보 교환을 꺼리는 경우가 있는데 이를 극복해야 함

주요한 제언

1. 릴리프 웹 사이트에서 정보를 찾고 또한 정보를 올리는 노력을 해야 함: www.reliefweb.int
2. 짐 비숍(Jim Bishop)의 인터넷 업데이트 메일을 받는 것도 도움이 됨: Jbishop@interaction.org
3. 기타 도움이 되는 웹 사이트나 이메일 정보에는 OCHA의 제네바 본부, WFP의 로마 본부; 베이징 지부 사무실, FALU 연락관 등이 있음
4. 북한 외부의 주요 웹 사이트를 하나 개설하는 것도 도움이 될 수 있음. 하지만 당분간은 릴리프 웹을 활용하는 것이 바람직
5. 이러한 대회가 이후에 또 조직되어야 함. 한국의 NGO들은 일본을 제안하고 있으며 다른 기구들은 중국의 단동을 추천. 유럽도 다음

개최지로 제안됨

양상 실행그룹 (Modalities Working Group)

실행되지 못한 부분 (What has not worked?)

- 정책 개혁에 대한 토론
- 국제적 지원 기준에 대한 포괄적인 수용
- 취약 계층에 대한 접근
- 사망률과 질병률 등 주요한 지표에 대한 엄격한 데이터의 부족과 접근의 어려움
- 어느 특정한 원천의 기부금 수용을 주저함
- 사전에 협의된 모니터링 방문(손님 맞을 준비나 환대 등 문화적 특성에 대한 토론)
- 접근의 제한으로 지원의 영향력 측정이 어려움

실행된 부분 (What has worked?)

- 개입과 포용
- 국가적으로 정해진 우선순위에 대한 지원
- 국가 안보 우려에 대한 인지
- NGO의 소개
- 국가적 우선순위에 대한 규모 있는 지원과 접근 정도 사이의 직접적인 상호 관계
- 조건 없는 후원
- 접근의 질 향상
- 북측 담당기관과의 신뢰 구축과 이해 향상
- 한 번에 한 발씩 진전하기; 단계적이고 점진적인 변화
- 중앙 당국의 실행 촉진 승인
- 인간적인 관계 향상

딜레마(Dilemmas)

- 미디어 홍보 및 후원자 관계와 부족한 북한 내 활동 사이의 긴장
- 인내심이 필요하지만 긴급한 상황에 처해 있다는 인식
- 긴급 구호와 개발, 재건을 나누는 기준은 무엇인가?

제안(Suggestions)

- 양해각서(MOU)에 모든 것을 성문화하는 것보다 신뢰와 관계 향상이 더욱 중요하다
- 일단 약속된 프로그램이면 성사에 최선을 다하라
- 가족과 공동체를 강화하는 프로그램을 계획하고 사회적 영향에 대해 주의를 기울여라
- 시스템적인 필요에 대처하면서도 인도적 지원을 계속하라
- 개인의 존엄을 유지하는 지원을 계획하라
- 최소한의 기준(행동지침 등)이라도 이를 수용하는 NGO가 더 많이 나오도록 하라
- 후원은 국제적 기준을 충족해야 한다
- 향후 몇 달내(특히 5월과 6월) 긴급한 상황이 올 수도 있다는 점을 강조하라

경제적 지원과 지속가능한 개발

1. 일반 현황

- 북한이 일본과 중국, 한국과 행하고 있는 교류가 두드러진다.
- 관광을 제외하고는 한국과의 교류가 활성화되어 있지는 않다.

2. 긴급 구호 이외 분야에서 유엔과 NGO들이 진행하고 있는 프로젝트

- 비누 생산 공장

- 한 NGO는 의료 기기 처리 공장 지원을 요청받았다.
- NGO의 지원을 받는 플라스틱 시트(sheet) 생산
- NGO의 지원을 받는 기술 학교
- UNDP와 세계은행을 통한 훈련

3. 경제적 지원의 장애물들

- 생산 활동에 필요한 전력의 부족
- 부품 생산에 필요한 기계류의 부족
- 생산 설비들이 북한의 여기저기에 흩어져 있는 점
- 기반 시설의 불충분
- 사업의 불확실성. 일부 기업들은 섬유업 등에서 투자의 기회를 엿보고 있지만 광업 등의 대규모 프로젝트에서는 충분한 기회를 찾지 못하고 있음
- 외환 송금 과정에서 지불해야 하는 높은 은행 수수료
- 해외 투자에 대한 규정과 법률 미비
- 구호 제품을 국내에서 구입하려 할 때 가격이 높고 품질이 떨어지는 것

4. 해외 투자의 가능성이 있는 산업

- 애니메이션과 비디오 생산
- 의류 생산 등과 같은 경공업
- 광업

5. 전략적 고려사항

- 북한 경제는 농업 기반이 아니고 상당 부분 제조업에 바탕을 두고 있다.
- 경화 수입이 농업 생산의 필요를 약화시킬 수 있다.

- 그러나 농업 프로젝트는 경제적 지원의 창 역할을 하고 있다.
- 북한 주민들의 교육 수준이 높고 열심히 일한다.
- 북한을 염두에 둔 해외사업개발협회(Foreign Business Development Association)가 베이징에서 창립됐다.
- 거시적 기반시설의 필요에 대처하기 위해 국제 금융기관의 개입이 필요하다.
- 체제 전환 과정에서 동유럽 국가들이 직면하는 어려움이 외부로부터 강요되는 변화에 의문을 던지고 있다.
- NGO들은 북한 당국과 해외 기업들 간에 신뢰할 수 있는 매개체로 중요한 역할을 할 수 있다.

6. 제재조치

- 위에서 언급한 장애들로 인해 제재조치의 철회가 곧바로 성공적인 경제적 지원을 보장하지는 않는다.
- 그러나 제재조치의 철회는 미국 이외 국가들의 민간 기업이 양자간의 개발 지원에 나설 수 있는 계기를 제공해 줄 수 있다. 제재조치의 철회는 또 국제 금융 기관이 개입할 수 있는 환경을 만들어줄 수 있다.

2001년 제3회 대북협력 국제 NGO 회의 보고서

제3회 대북협력 국제 NGO 회의가 2001년 6월 17일부터 20일까지 남한에서 개최되었다. 이번 회의에는 해외 참가자 47명을 포함해서 15개국에서 약 160여명의 NGO 및 UN 기구 대표들이 참석했고, 그 외에도 한국, 네덜란드, 뉴질랜드 및 캐나다의 정부 관계자들이 자리를 함께 하였다. 또한 개회식에서는 임동원 통일부 장관의 한반도의 긴장완화와 화해에 관한 특별 연설이 있었다.

본 회의에서는 (1) 남북 정상회담 이후 대북지원 상황의 변화에 관한 보고 (2) 농업, 산림복구, 식량, 보건의료 등 각 분야에서의 지원 활동의 현황과 과제, (3) NGO, UN 기구, 정부, 기업 사이의 상호 협력을 위한 과제, (4) 대북 협력을 위한 NGO의 새로운 역할의 모색에 대한 토론이 진행되었다.

현황

북한에서의 인도적 위기는 아직도 끝나지 않았다. 2000년의 곡물 수확 감소 이후 만성적인 식량부족 상황이 계속되고 있고, 올해의 심각한 가뭄은 이 상황을 더욱 악화시키고 있다. 영양결핍은 북한의 아동들과 여성들을 고통스럽게 하고 있으며 광범위하고, 장기적인 심각한 문제를 초래할 것이 우려된다. 비료 등 각종 농업 자재의 부족은 농업 생산의 증대에 커다란 압박이 되고 있다. 또한 산림 황폐, 에너지의 부족, 운송수단의 부족 등은 다양한 복구 노력에 장애가 되고 있다. 지속적인 복구 활동이 이뤄지지 못하고 있는 것은 특히 보건, 의료, 식수 및 위생 분야에 커다란 영향을 미치고 있다. 따라서 비록 전반적인 상태호전이 있었으나 지금까지의 인도적인 지원은 반드시 계속되어야 한다.

2000년 6월 남북 정상회담 이후 몇 가지 긍정적인 변화가 나타나고 있다. 남한 NGO들은 당 기관이 지원하고 있는 현장을 더욱 자주 방문하고 있으며, 북한 당국도 그 변화의 속도는 아직 더디지만 보다 신속

적이며 수용적인 모습을 보이고 있다. 북한을 지원하는 NGO들은 긴급 구호사업을 넘어서 개발을 위한 사업에도 어느 정도 성공해왔다.

향후 방향

본 회의 참가자들은 모든 인도주의 지원 단체들이 북한 주민들에게 충분한 식량과 거처가 제공되고, 건강의 유지와 오염되지 않은 물을 공급받을 수 있는 인간의 근본적인 권리가 보장되도록 지속적으로 지원할 필요성이 있음을 강조한다.

인간은 발전의 권리를 갖는다. 이에 본 회의는 긴급한 인도적 지원의 문제들을 해결할 뿐만이 아니라, 구조적인 문제가 함께 해결되어야 한다고 믿는다. 장기적인 식량안보 문제를 해결하기 위해서는 식량 지원 및 농업 복구에 멈추지 않고, 에너지 위기에 대처하고 산업 기반 시설을 복구하며 산업의 활력을 되찾아야 한다. 특히 이 과정에서 인적 자원 개발에 중점을 두는 것이 바람직하다.

우리 NGO들은 북한 주민들을 지원하는 노력이 계속되어야 하며, 이는 우리의 공동의 책무라고 하는 점에 대한 인식을 같이하였다. 동시에 북한 정부 및 관계자와의 협상에 있어서, 보다 높은 개방성과 접근의 용이성, 투명성 및 책임성이 부과되기를 기대하고 있다. 이는 NGO 지원사업의 효과를 증대시키고, 후원자들이 신뢰를 갖고 기부를 지속할 수 있도록 하는 지원 자원을 증대시키기 위해 필요하다.

제언 및 결론

본 회의 참가자들은 남한 정부의 지속적인 대북 포용정책 추진에 대한 지지와 함께 대북 지원에 감사를 표했으며, 동시에 남한 정부가 민간단체의 노력을 지지하는 차원에서 NGO와 좀더 심도 깊은 협력 관계를 구축할 것을 촉구한다.

북한에 대한 인도적 지원을 지속적으로 제공하고 북한과의 대화를

재개하고 있는 EU의 노력은 고무적이며 앞으로도 계속되어야 한다.

본 회의에서는 일본과 미국 정부가 최근 북한에 식량을 지원하기로 결정한 것을 환영하지만, 올해의 가뭄 사정으로 인한 북한의 식량사정이 악화되고 있기 때문에 두 정부의 지속적인 지원이 필요한 실정이다. 더불어, 미국과 일본은 단순한 식량지원의 차원을 넘어서 개발을 지향하는 다각적인 지원을 위해 노력해야 할 것이다.

본 회의는 일본정부가 NGO의 중요한 역할을 인식하고, 대북 인도적 지원사업을 위하여 NGO 채널을 가동할 것을 특별히 요청한다.

본 회의는 NGO들 간의 협력사업의 개발을 적극적으로 권장한다. 이는 다른 국제 NGO, 유엔기구에 비해 아직 북한지역에서 활동의 제약을 갖고 있는 남한의 NGO들에게 있어 특히 중요하다. 남한의 NGO, 국제 NGO, 그리고 유엔기구 간의 협조가 보다 적극적으로 검토되어야 한다.

이러한 다양한 접근 방식은 NGO들 간에 서로의 사업을 보완해 줄 수 있고, 대북 지원 과정에서 경험하는 복잡한 문제들에 대한 종합적인 대책을 강구하도록 도울 수 있을 것이다. 그러므로 지원단체들 간의 신뢰할만한 조정체계가 구축되어야 한다.

본 회의는 NGO들과 국제 지원기구, 그리고 북한의 사업파트너들 모두의 업무수행능력을 강화하는 것이 필요하다고 인식하였다. 따라서 교육의 기회와 교환방문 등도 가능한 한 많이 제공되어야 한다.

본 회의에서 남한 참가자들은 대북 지원에 있어서 NGO들의 국제적 기준에 맞는 행동지침(a code of conduct)을 마련하는 데 있어서 상호 토의를 통하여 협의하기로 합의하였다.

본 회의는 대북지원 사업에 있어서 실질적으로 북한 주민을 위한 인도적 지원과 개발지원이 이루어지도록 하는 기업들의 적극적인 참여가 있어야 하고, 책임 있는 대북 투자가 증진되기를 희망한다.

본 회의의 참석자들은 국경을 넘어 우정을 나누었고, 공통의 목적을 위해 나아가고 있음을 확인했다. 또한 NGO간에 한층 더 강화된 상호

협력은 각기 소속된 단체의 역량을 보다 성숙시키는데 필수적이라고 인정하였다. 따라서 참석자들은 이를 위한 앞으로도 지속적인 정보교환을 강화할 것을 다짐한다.

제4회 대북 협력 국제 NGO 회의는 2002년도에 차후 결정되는 장소에서 개최될 예정이다. 차기 회의에는 북한이 참석할 수 있기를 강력히 희망한다.

2001년 6월 20일

제3회 대북 협력 국제 NGO 회의 참가자 일동

제4회 대북협력 국제 NGO 회의 성명서

2005년 5월 28일부터 31일까지 중국 북경에서 제4 회 대북협력 국제 NGO 회의가 개최되었다. 아시아, 유럽, 북미를 대표하는 NGO들과 유엔 기구, 그리고 여타 기구에서 102명이 참석하였다

‘지역 평화와 개발협력’을 주제로 한 이번 회의에서는 1) 북한의 인도적 상황 및 지원 활동 2) 인도주의 지원과 안보 문제 3) 인도주의 지원과 인권 문제 4) 인도적 지원의 환경 변화와 개발 협력에 대한 토론이 진행되었다. 이와 더불어 농업과 환경, 영양과 보건의료, 기구 간 협력에 관한 분과 토론이 있었다.

북한의 만성적인 식량 부족은 1995-96년의 대 흉수 이후에 국제 사회의 주목을 받았고, 국제 사회는 식량난에 허덕이는 북한의 지원 요청에 신속히 대응하였다. 그로부터 대북지원이 10년 가까이 계속되면서 전반적으로 상황이 나아지고 있으나 아직도 북한은 외부의 지원이 절실히 필요한 상황이다. 지난 10년간의 대북지원에 대한 평가를 통해 많은 기구들이 장기적인 지속가능성과 역량 구축을 목적으로 하는 개발 협력에 초점을 맞추기 시작하였고, 북한도 이를 절실히 요구하고 있다. 그러나 개발 지원을 어렵게 하는 장애 요소들이 여전히 존재하고 있기 때문에 지원기구와 북한, 후원자 사이에 보다 긴밀한 관계가 요구된다. 나아가서 궁극적으로 우리는 한반도의 평화 증진과 화해, 그리고 발전을 위해 노력해야 한다.

제언

1. NGOs와 지원 기구는 대북지원 활동에 지속적으로 전념해야 하며, 북한 주민의 삶을 최우선적으로 고려해야 한다. 계속되는 식량난과 심각한 보건의료 분야의 현실을 감안할 때 대북 인도적 지원은 여전히 필요하다.

2. 궁극적으로 우리는 인도적 지원에서 개발협력으로 나아가야 한다. 그러나 이러한 전환이 성공적으로 이뤄지기 위해서는 그에 부합하는 환경이 조성되어야 한다. 또한 우리는 정치적 문제와 인권 문제가 복잡하게 뒤얽혀 있으며, 이들이 국제사회의 특별한 관심사라는 것을 인지하고 있다.

3. 대북지원 사업의 지속적인 발전을 위해서는 각 기구들이 보다 적극적으로 옹호활동에 나서야 하며, 인도 지원과 함께 역량 구축 프로그램에 대한 지원을 추구해야 한다. 역량 구축에는 교환 프로그램, 기술 교육, 그리고 인적 자원의 개발과 같은 활동들이 포함된다.

4. 우리는 북한과의 건설적인 협력관계를 구축하고 우리 내부의 협력을 더욱 진전시키기 위해서 한국 NGOs, 국제 NGOs, UN 기구 간에 정보 교류 및 원활한 의사소통, 그리고 조정이 강화되기를 희망한다.

5. 우리의 궁극적인 목표는 한반도 평화와 화해에 기여하고, 북한 주민들이 당면한 도전들을 성공적으로 극복할 수 있도록 도움을 주는데 있다.

북경 2005년 5월 31일

동북아 인권 NGO의 실태와 협력 동향

김 병 로
(아세아연합신학대학교)

I

서론

일본, 한국, 중국의 경제력이 폭발적으로 성장하고 있는 동북아 지역은 21세기 세계의 중심무대로 떠오르고 있다. 이미 20세기 후반 동북아는 전 세계에서 물동량이 가장 많이 이동하는 지역이면서 군사력이 가장 집중되어 있는 지역이기도 하다. 흥미롭게도 도쿄(1968)와 서울(1988), 베이징(2008)은 20년 간격으로 올림픽경기를 치렀고 또 치르게 된다. 아마도 이러한 흐름은 동북아 각국의 경제적, 군사적 변화의 추세를 상징적으로 반영하는 것일 것이다.

그러나 역동적으로 변화·성장하는 동북아는 급격한 변화만큼이나 불안정한 요소들을 또한 안고 있다. 일본과 중국의 패권주의적 경쟁, 북한의 핵무장, 탈북자 처리, 일본의 교과서 왜곡, 중국의 고구려사 왜곡 등 국가간 분쟁의 요인들이 점증하고 있다. 뿐만 아니라 독도문제, 러일간 북방 4개섬 반환과 같은 영토분쟁, 국경분쟁의 소지도 존재한다. 더욱 큰 문제는 이러한 문제들을 논의하고 해결할 수 있는 협의공간이 마련되어 있지 않다는 사실이다. 특히 인권문제와 관련하여 유럽, 아프리카, 남미 등 대부분의 지역에 인권 NGO의 협력체제가 구축되어 있으나, 아시아에는 그와 같은 협력이 이루어지지 않고 있으며, 이에 대한 연구도 매우 미흡한 상태다.

동북아에서 중국과 북한 등 사회주의권 변화와 관련하여 인권문제가 뜨거운 이슈로 부각되고 있는 바, 각국의 인권 NGO 활동은 이러한 변화에 직접적으로 영향을 주고 있다. 중국과 북한은 억압적 정치체제로 인해 반체제 인사들에 대한 인권유린이 국제사회의 심각한 문제가 되고 있다. 중국은 천안문 사태 이후 끊임없이 민주화의 요구에 직면하고 있으며, 주민들의 인권의식 신장으로 정부와 주민간 갈등이 부딪히고 있다. 북한 또한 세계에서 가장 문제가 많은 인권유린 국가로 지적 받고 있으며, 탈북자 처리 문제로 인해 중국과 북한 모두 인권 NGO로부터 거센 압력을 받고 있다.

뿐만 아니라 일본 식민지 과거 청산 문제는 동북아 지역의 큰 걸림돌로 남아 있다. 강제노역과 종군위안부 문제를 비롯하여 생체실험 등

반인륜적인 전쟁범죄에 대한 문제가 아직 완전히 해결되지 않고 있다. 제국주의와 식민주의 문제로 발생한 피해와 고통은 동북아 모든 국민들이 공감하고 있는 부분으로 동북아 인권 NGO 활동의 공통분모를 형성한다. 이처럼 거대한 역사적 문제를 인권 NGO의 연대활동으로 풀어가야 하는 숙제를 안고 있다.

역내 각국의 인권 NGO의 활동과 지역연대는 동북아의 평화와 민주주의 증진에 매우 중요한 요소로 작용하고 있으며, 향후 동북아의 교류 협력 강화를 위해 역내 인권 NGO에 대한 연구가 필요하다. 향후 역내 NGO간의 협력을 강구하기 위해서는 각국에 어떤 NGO가 무슨 활동을 목표로 하고 있는지를 파악해야 한다. 또한 동북아 지역에서 인권 NGO간 협력체제를 튼튼히 구축하기 위해서는 현재 협력이 이루어지고 있는 이슈와 기구들은 어떤 것들이 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 그래서 협력을 촉진하는 요소는 무엇이고 협력을 저해하는 요인은 무엇인지 검토해보아야 한다.

이런 맥락에서 본 연구는 동북아 인권 NGO의 활동 현황과 협력 실태를 체계적으로 분석하고자 한다. 먼저 동북아 인권 NGO의 형성과 발전 과정을 검토하고, 각국의 인권 NGO 현황과 협력 동향을 주제별 및 기구별로 살펴본 후, 그 특징과 문제점을 요약한다. 그리고 이러한 평가에 입각하여 향후 인권 NGO간 협력의 방향을 논의한다.

본 연구를 위해 기존의 문헌자료와 인터넷 자료, 각 인권 NGO의 홈페이지 자료를 활용하였으며, 관련기관과의 이메일 서신교환 및 전화인터뷰 방법을 사용하였다. 민주주의를 촉진하는 인권 NGO 활동 현황을 분석함으로써 동북아 지역의 사회주의 체제 변화 및 자유 민주주의 가치 확대를 위한 정책수립에 실질적으로 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 또한 동북아 지역에서의 인권 NGO의 협력적 연대활동은 북한의 변화를 이끌어 내며 한반도의 평화를 정착시키는데 유용한 제도가 될 것이다.

II

동북아 인권 NGO의 형성과 발전

1. 인권 NGO 역할의 증대

인권 NGO(Non-Governmental Organization, 비정부기구)는 인권과 관련한 정부들의 행위를 감시하고 이를 정기적으로 보고하며, 인권침해 행위가 있을 경우 이를 막기 위해 압력을 가하거나 국제적 인권보호장치를 창출하는데 기여하는 단체들이다.¹ 인권 NGO는 정부간기구(IGO)가 위력을 떨치던 과거에는 정부에 의한 인권유린 사건이나 정부간 협력에서 취급되지 않는 부분들을 보완하는 역할을 하였다. 그러나 오늘날 인권 NGO는 인권과 관련한 UN의 정책결정과 각국의 인권규범 준수에 대한 감시기능을 하는데 견인차 역할을 하고 있을 뿐만 아니라, 인권탄압을 자행하는 국가에 대해 국제여론을 동원하여 강력히 비난함으로써 국제사회에서 인권보호와 신장에 결정적인 공헌을 하고 있다.

인권문제가 국제사회에서 본격적인 관심을 끌게 된 것은 2차 세계대전 기간 동안 특히 나치정권의 잔악한 행위에 대해 전세계적인 여론이 확산되고부터이다. 주권국가를 기본단위로 형성된 2차 세계대전까지만 해도 주권국가의 대내적 최고 통치권과 대외적 독립을 지고의 가치로 인정하였고, 주민의 인권을 보호하기 위해서는 개별국가에 대한 주권이 외부의 간섭이나 침략으로부터 우선적으로 보호되어야 한다는 논리가 지배적이었다. 그러나 2차 세계대전을 겪으면서 독일, 이탈리아, 일본의 세 군국주의 국가들은 억압적이고 인종차별적 대외외 정책을 펼쳐 타민족과 주변국가들에게 엄청난 고통을 주었다. 이에 따라 인권보호에 대한 국제적 노력의 필요성에 대한 합의가 증대하면서 유엔(United Nations, UN)을 중심으로 한 국가간(IGO) 인권보호 장치들이 만들어지기 시작한 것이다.²

¹ 한양대 제3섹터연구소, 『UN, NGO, 글로벌 시민사회』(서울: 한양대출판부, 2000).

² 김학준, “북한의 인권개선을 위한 국제사회의 역할,” 『북한의 인권: 실상과 국제사회의 역할』(한양대 사회과학대학 학술심포지엄 논문 및 토론집,

국가간(IGO) 협력체제인 유엔은 지난 냉전시기 동안 인권선언문을 발표하고 국제인권규약을 제정하는 등 국제적 인권보호를 위해 지대한 기여를 하였다. 그 결과 유엔은 현재 세계적으로 약 90여 개의 주제별, 지역별 국제인권규약과 선언문이 국가간의 합의로 존재하고 있고, 그 가운데 57개가 유엔을 통해 산출되었다.³ 인권규약에 근거하여 유엔은 각종 위원회를 설치하고 인권규약 이행여부를 감시한다. 뿐만 아니라 UN은 산하에 인권위원회와 인권고등판무관 등 인권문제를 취급하는 전문기관을 확보하고 있으며, 총회, 안전보장이사회, 경제사회이사회(ECOSOC) 유엔기구를 통해 전세계적 차원에서 인권문제를 다루고 있다.⁴

탈냉전 이후 세계화가 가속화되면서 인권은 주권과 시장원리 및 전통을 뛰어넘는 개념으로 더욱 확장되고 있다. 가장 두드러진 변화는 인권을 주권보다 우위에 두고 인도주의적 개입이 시도되었다는 점이다.⁵ 보스니아와 르완다에서 발생한 내전을 방치함으로써 대량학살 사태를 방지하지 못했다는 국제여론의 비판이 고조되자, 코소보 사태에 적극적으로 개입했다. 이는 즉각 주권침해 논란을 불러일으켰으나 인도주의적 개입에 대한 새로운 선례를 만들어 냈다. 인권과 환경, 핵문제는 국제사회가 인도주의 정신과 보편성의 원리에 입각하여 국민국

1994. 11. 9), pp. 3~5. 1차세계대전 후인 1929년까지도 인권을 “Rights of Man”이라고 썼으나, 1945년 10월 유엔헌장을 제정하면서 모든 국가의 구성원인 인류의 권리를 “Human Rights”(유엔의 목적을 규정한 제1조 제3항)로 표현했다. 차병직, 『인권의 역사적 맥락과 오늘의 의미』(서울:芝山, 2003), pp. 45~47.

³ Richard B. Bilder, “An Overview of International Human Rights Law,” Hurst Hannum (ed), *Guide to International Human Rights Practice* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1992), p. 10; 이원웅, 「국제인권레짐의 특성 및 동태에 관한 연구: 비정부기구(NGO)의 역할을 중심으로」 (서강대학교 정치외교학과 박사학위 논문, 1996), p. 55에서 재인용.

⁴ UN 등 국제인권체제의 구성과 운영체계에 관해서는 김병로, 『북한인권문제와 국제협력』(서울: 통일연구원, 1997) 제2장 참조.

⁵ 김정옥, “21세기 인권 개념의 변화와 NGO의 대응,” 김중섭·도모나가 겐조 엮음, 『세계화와 인권 발전』(서울: 도서출판 오름, 2004), pp. 79~96.

가의 주권을 뛰어넘는 적극적인 개입의 필요성이 인정되었다. 또한 인권보호 활동은 탈냉전 이후 가속화되는 시장경제와도 약간의 마찰을 빚었다. 모든 것을 시장 법칙에 맡기라는 신자유주의 시장이 유일한 사상이 되면서 자본과 시장에 피해를 입는 빈민들이 늘어나면서 심각한 인권문제를 야기하고 있다. 한편, 인권보호 활동은 전통적인 가치와도 대립하는 양상이 나타났는데, 특히 전통문화 속에서 여성인권의 침해가 심각하였다.

인권분야 NGO의 영향력이 국제적으로 부각된 것은 1993년 개최된 제2차 「세계인권회의」에서이다. 1993년 6월 테헤란회의(1968.4) 이후 25년만에 오스트리아 비인에서 개최된 「세계인권회의」는 사회주의권 붕괴 이후 정책과 체제의 위기를 겪고 있는 사회주의 국가들의 변화를 가속화시키는데 중요한 역할을 담당하였다. 이 회의에는 171개국의 정부대표단 외에 900여 개(혹은 1,500여 개)의 NGO 대표들이 참가하여 ‘비인인권선언’과 ‘행동강령’을 채택하였다. 이처럼 많은 NGO가 참여했다는 사실은 인권보호 활동에 있어서 NGO의 역할을 짐작케 한다.

이 세계인권회의에서는 인종·종교적 분규 및 독재정권에 의한 인권 침해가 계속되는 탈냉전시대에 새로운 인권보호 원칙과 행동계획을 재정비할 필요성이 높아짐에 따라 인권의 보편성 문제, 경제발전·민주주의와 인권보장간의 상관관계, 시민권에 대한 정부의 의무와 역할 등이 집중적으로 논의되었다. 또한 내정불간섭이라는 미명하에 정권유지를 합리화하거나 경제발전을 이유로 인권유린을 자행하는 행위를 방관할 수 없으며, 개발은 개인의 기본권이 보장되는 민주제도하에 국민적 참여 및 인권의 제도화와 병행해야 한다는 인권문제의 보편성 원칙도 강조되었다. 이에 대해 개도국들은 1986년 유엔총회가 채택한 「개발권에 관한 선언」에 근거하여 경제적 발전 없이 인권보장이 어려우며, 인권문제는 주권사항으로서 자결권에 속하므로 외세의 간섭을 용인할 수 없다고 주장하였다. 또 선진국들은 자국과 외국에 대해 이중 기준을 적용하여 인권문제를 판단하고 있다고 비난하였다. 이 선언은

또한 소수민족의 권리, 여성의 동등권, 어린이 권리협약의 비준 조치 등을 요구하고 국제법위원회가 국제형사재판소 설치 업무를 계속 추진할 것을 건의하였다.

인권 NGO의 성장은 국가 이외의 기관이 국제사회에 중요한 행위자로 등장하고 있음을 의미하는 것으로 국가중심의 근대 세계질서관의 근본적 변화를 예고하는 것이다. 또한 국제 인권단체들의 상호교류와 발전은 국제여론층(international public)이라는 새로운 장을 형성함으로써 국경을 넘어선 지구공동체를 만들어 가고 있다. NGO는 대부분의 정부간기구가 ‘내정불간섭’의 원칙을 중시하여 다른 나라의 인권문제에 적극적으로 개입하지 못하고 있는 국제사회의 현실 속에서도 인권문제를 국제여론과 도덕성에 직접 호소함으로써 국제인권체제의 실행능력을 보완해주고 있다. 기본적으로 인권규약은 정부들간의 협의를 통해 수립되지만, 이에 대한 UN 등 정부간 국제기구의 실행능력은 한정되어 있다. 즉 정부의 경우, 인권침해를 행한 회원국에 대해 제재를 가하는데는 정치적 고려를 하게 마련이다. 그러나 인권 NGO는 정치적 고려가 아닌 오직 인권보호라는 목적을 추구하고 이에 따라 행동한다. 따라서 인권 NGO의 감시능력은 종종 정부간 기구의 능력보다 우월하다고 평가되기도 한다.

특히 인권 NGO는 자신의 목적인 인권신장 및 인권침해 방지를 위해 다양한 방법을 신속히 동원함으로써 효율성을 기하고 있다. 가장 일반적인 방식은 인권침해가 있을 경우, 자신들의 정보력을 바탕으로 이를 언론에 공개하거나 UN과 같은 기구에 보고하여 인권침해 저지를 위한 여론을 조성하는 것이다. 또한 국내 및 국제적 수준에서 활동하는 정책결정자들과 다양한 교류활동을 펼침으로써 국제기구에서 인권 관련 의제가 논의될 수 있도록 영향력을 행사한다. 아울러 법률서비스 및 교육 등을 통해 개인과 단체가 자신의 권리를 알고 이를 행사하는데 도움을 줌으로써 인권보호 활동을 전개한다. 국제엠네스티(AI)나 인권감시그룹(Human Rights Watch)과 같은 인권 NGO는 전세계를

포괄하는 인권감시 활동을 상시화하고 조사활동이나 캠페인을 벌이는 데 기동성이 뛰어난 것으로 평가된다.

그러나 인권 NGO의 역할이 중요하다는 것은 그것이 정부간 기구의 기능을 대체할 수 있다는 의미는 결코 아니다. 인권 NGO는 유엔의 이상과 국가주권의 현실 사이의 간극을 메워주는 보완적 기능을 수행하고 있다. 인권문제 개선에 대한 최종적인 책임은 국가에 있다. 문제는 개별 국가의 이익과 국제 인권규범이 합리적으로 조화될 수 있는 방법을 찾는 것이다. 인권규범을 준수하지 않은 국가에 대한 국제여론의 압력은 인권레짐이 부과할 수 있는 최종적인 수단이다. 국제사회의 도덕적 비난과 이에 따른 관련 국가의 국제 이미지 실추효과는 인권레짐 준수가 국가에 이익이 된다는 판단을 유도할 수 있다. 오늘날 NGO가 수행하고 있는 인권규범 준수 여부에 대한 지속적인 감시기능은 인권 침해 국가에 상당한 압력을 주고 있는 것이 분명하다.

20세기 전반이 국민국가의 생성과 발전의 시기라고 한다면, 후반은 시민사회단체와 NGO의 성장이 특징적이다. 전통적으로 국가와 관료에 의해 배타적으로 행해지던 활동이 점차 시민사회와 NGO에 의해 공유되는 추세이다. 오늘날 NGO는 정부가 생각지 못하는 많은 부분에 그들의 이상을 실천하며 결집된 힘을 보여주고 있다. 그에 따라 정부는 국민 위에서 군림하던 통치자에서 시민의 안녕과 복지를 위한 봉사자로 역할이 달라지고 있다.

탈냉전 이후 이와 같은 인권의식의 증진과 함께 시민사회와 시민조직이 빠르게 성장하고 인권 NGO가 인권보호 활동에 적극적으로 참여함으로써 국제인권체제의 지형은 크게 변화하고 있다. 인권 NGO는 1970년대 이후 제3세계의 민주화운동을 주도·지원하는 조직으로 태동하여 서구의 다원주의적 정치체제와 가치관을 바탕으로 인권활동을 전개함으로써 급성장 하였다. 이렇게 성장한 인권 NGO는 냉전이 종식되고 사회주의권과 개발도상국의 민주화가 중요한 이슈로 대두되면서 개별국가나 지역적 한계를 넘어서 전 세계로 발전하고 있다. 그에 따

라 인권 NGO는 국제사회에서 인권보호와 개선활동에 중요한 행위자로 자리매김되고 있다.

NGO의 수가 급증하고 그 역할이 증대됨에 따라 유엔차원에서도 국제사회의 새로운 활동주체로서 NGO의 활동을 적극 활용하고 있다. 유엔은 헌장 제 71조에 NGO를 유엔제도 속에 포함시킨다는 원칙을 규정하고 NGO에 ‘협의자격’(consultative status)을 부여함으로써 UN활동에의 참여를 명문화하고 있다. 이 규정에 따라 유엔은 유엔경제사회이사회 결의 제1296호에 의거하여 포괄적 협의자격(Category I), 특정분야 협의자격(Category II), 특정문제 자문자격(Roster) 등의 세 가지 종류의 협의자격을 취득하도록 하였다. 포괄적 협의자격(Category I)을 획득하면 경제사회이사회에 의제를 제안할 수 있는 권한과 투표권 없는 참여 및 발언이 허용되며 산하 전문기구의 활동에 참여할 수 있다. 특정분야 협의자격(Category II)을 획득하면 경제사회이사회 및 관련분야 전문기구 활동에 참여할 수 있으며 서면 혹은 구두로 발언이 가능하다. 그리고 특정문제 자문자격(Category III)을 획득하면 경제사회이사회의 필요에 따라 자문에 응할 수 있으며 산하 관련 전문기구 활동에 참여할 수 있다. 1996년 8월 세 분야의 자격을 획득한 NGO의 수는 각각 69, 436, 563여 단체에 이른다. 경제사회이사회 규칙 제 80조는 NGO위원회(Committee on NGO)를 설치하여 유엔 인권활동에 참여를 희망하는 NGO의 자격을 심사하여 적절한 협의자격을 부여하고 있다.⁶

인권관련 NGO들은 전문적인 영역에서 활동하기 때문에 Category II에 속하게 된다. 그러나 이러한 구분은 형식적인 것에 그칠 뿐 실질적인 활동에 있어서 큰 차이는 없다. 우리나라 민간단체로는 굿네이버

⁶ 이 위원회는 아프리카지역 5개국, 아시아지역 4개국, 라틴아메리카지역 4개국, 서유럽 및 기타지역 4개국, 동유럽지역 2개국 등 19개국으로 구성되어 있다. 현재 미국, 러시아, 영국, 중국 등 주요 강대국이 위원직을 맡고 있다. UN, *United Nations Action in the Field of Human Rights* (Geneva, Center for Human rights, 1994), p. 14; 이원웅, 위의 글, p. 165에서 재인용.

스(구 ‘한국이웃사랑회’)라는 빈민구호단체가 1996년 유엔의 ‘포괄적 협의자격’을 취득하였으며, 한민족복지재단도 2005년 1월 UN ECOSOC (유엔경제사회이사회)의 ‘특별협력지위’를 승인받았다. 유엔산하기구인 UNHCR, 유네스코 및 ILO 등의 국제기구도 NGO에 대해 협의자격을 부여하고 있다. UNHCR은 NGO를 실행협조자로 인정하며 연대활동을 하고 있다. 유네스코는 “상호정보교류 자격(Category C),” “정보와 자문자격(Category B),” “자문 및 연대자격(Category A)” 등으로 분류한다. ILO는 노동단체 및 사용자 단체에 대해 무제한적으로 문호를 개방하고 있다.

유엔의 협의자격을 얻은 NGO는 유엔 인권위원회와 인권소위원회에 참석하여 5분 이내로 발언할 수 있고 서면으로 의견을 개진할 수 있다. 유엔은 『비정부기구 인권위원회』(NGO Human Rights Committee)를 설치하여 NGO와의 협력을 도모하고 있다. NGO는 비정부기구의 국제회의 등을 통해 비정부기구의 인권보호 활동이 실질적인 효과를 가져오기 위해 국제적인 조율과 조정의 노력을 기울이고 있다.

NGO는 인권위원회 및 인권소위원회를 인권토론장으로 충분히 활용하고 있다. NGO대표들은 인권소위원회의 결의 채택에 앞서 활발한 로비를 벌이며, 때로는 결의안을 작성하여 배포함으로써 결의의 내용을 실질적으로 주도하기도 한다. 이들은 또 유엔인권위원회 산하의 인권소위원회 위원들과 협조하여 ‘실무위원회’(Working Group)에 참여함으로써 인권감시 기능을 수행하기도 하며, 인권소위원회에 서면상의 보고서를 제출하거나 발언권을 얻어 인권침해사례를 고발하기도 한다. 특히 유엔 인권위원회의 1503절차 및 1235절차를 개시하는데 있어서 중요한 역할을 한다. 이들은 표결권은 없으나 의제채택과 토론과정, 결의채택에 있어서 결정적인 역할을 수행하고 있다. 비정부기구는 일반적으로 사실조사, 인권평가활동, 인권옹호활동, 정책에 대한 영향력 행사, 인도적 지원활동, 국제연대활동 등을 통해 인권규약 이행여부를 감시하며 보호절차를 강화하고 있다.⁷

전세계적으로 약 5,000여 NGO가 회원제도를 갖추고 국제적인 활동을 하고 있는데, 이 가운데 인권문제에 관심을 가진 NGO 수는 800개 정도로 추산되며, 약 110여 NGO가 유엔인권위원회 및 인권소위원회에서 활동하고 있다.⁸ 유엔 경제사회이사회의 협의자격을 취득한 NGO 수만 해도 1948년 41개에서 2003년 1,350 개로 늘어났다. 이들의 이념적 성향은 다양한데, 국제민주법률가협회(The International Association of Democratic Lawyers:IADL), 세계평화회의(World Peace Council), 세계민주청년동맹(World Federation of Democratic Youth)등 사회주의에 우호적인 비정부기구가 있는가 하면, 미국의 프리덤 하우스(Freedom House)와 같은 극우적인 비정부기구도 있다. 국제적으로 잘 알려진 국제사면위원회(AI), 인권감시위원회(Human Rights Watch),⁹ 국제인권연맹(ILHR), 국제법률가협회(ICJ) 등은 국가별, 지역별 지부를 체계적으로 갖추고 있는 대표적 민간인권단체들이다. 또한 개별국가 내에서 활동하는 인권 NGO도 700여개나되며 국제NGO와의 연대 하에 개별국가의 인권정책은 물론 국제 인권문제에 상당한 영향력을 행사하고 있다.

2. 동북아 인권협력의 역사

동북아 지역은 국가간 교류나 NGO간 협력이 가장 취약한 지대로 꼽힌다. 동북아 지역은 지리적으로 광대할 뿐 아니라 정치적·경제적 발전 정도의 차이가 크고, 문화적·종교적으로도 다양하여 역내 국가들

⁷ 이원웅, 위의 글, p. 196.

⁸ 최성철, “국제기구를 통한 남북역류자 송환방안 모색,” 『사회문화분야 '94년도 전문가 위촉과제 종합』(서울: 통일원, 1994), pp. 167~173.

⁹ 인권감시위원회(Human Rights Watch)는 뉴욕에 본부가 있으며, 브뤼셀, 제네바, 런던, LA, 모스크바를 비롯한 세계 14개 도시에 사무실을 갖고 있다. 휴먼라이트워치는 세계 어느 곳에 심각한 인권침해의 우려가 제기 되면 사실조사팀을 파견하여 사건을 철저히 조사한다. <<http://hrw.org/doc?t=asia>>.

간의 교류협력이 활발히 이루어지지 못했다. 이러한 차이와 다양성으로 인해 역내 모든 국가에게 적용되는 공통의 기준을 마련하고 그 실시를 법적으로 의무화하는 것은 매우 어려운 일이다. 그로 인해 동북아에서는 유럽이나 남미 등 다른 지역과는 달리 역내협력기구나 집단안보체제가 발전하지 못했고, 인권문제를 비롯한 여러 사안들을 함께 논의할 공간이 거의 없는 상황이다. 유엔과 역내 NGO가 지속적 노력을 기울이고 있으나, 역내 인권협력체제의 구축은 매우 더디게 진행되고 있다.

아시아지역에 전반적으로 인권제도가 발달하지 못한 이유 가운데 첫 번째는 권리(rights)보다는 의무(duties)를 강조하는 아시아 국가들의 전통을 들 수 있다.¹⁰ 즉 아시아국가들은 인권의 개념을 서구에서 주장하는 개인의 권리만으로 해석하는 것이 아니라 이른바 ‘집단적 권리’를 강조해 왔다. 아시아는 전통적으로 개인의 권리와 이익추구가 아닌 집단의 구성원으로서 개인의 책임과 의무를 강조하는 문화가 지배적이다. 따라서 “의무를 다하면 누구나 권리를 가질 수 있지만 의무를 다하지 못하면 아무도 권리를 가질 수 없다”는 의식이 강하게 자리잡고 있다. 권리는 의무수행에 따라 좌우된다. 도널리(Jack Donnelly)는 인권은 의무수행과는 상관없이 인간에게 주어진 고유한 권리를 중요하게 여길 때 신장되는 것인데, 아시아의 이러한 집단주의적 전통문화는 인권제도의 발전을 지연시키고 있다고 주장한다. 이와 같은 유교옹호적인 입장에서 첸(Chan)은 시민적 자유는 본질적인 것이 아니라 도구적인 것에 불과하다고 말한다.¹¹ 권리라는 것은 그 어떤 인간의 덕이나 덕스러운 관계들을 구성하지 못한다고 본다.¹² 서구인들이 주장

¹⁰ Jack Donnelly, “인권개념의 보편성과 아시아적 가치,” 『계간 사상』(1996년 겨울호), pp. 28~45

¹¹ Joseph Chan, “A Confucian Perspective on Human Rights for Contemporary China,” Joanne T. Bauer and Daniel A. Bell, eds., *The East Asian Challenge for Human Rights*.(Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 237; 임홍빈, 『인권의 이념과 아시아 가치론』, pp. 58~59에서 재인용.

하는 인간의 권리는 그 자체로서 지향할만한 가치가 있는 목적이 아니라 보다 근본적인 가치를 지향하기 위한 과정적 조치들과 관련하는 것으로 이해한다.

아시아에서 인권제도가 발달하지 못한 두 번째 이유는 아시아지역 국가들이 대개 시민적·정치적 권리보다는 경제적·사회적·문화적 권리를 우선시하기 때문으로 보인다. 대부분의 개발도상국이 그렇듯이 아시아 국가들은 개인의 자유에 앞서 인민의 생존문제를 해결하는 것이 더 중요하다는 이른바 ‘개발권’의 입장을 견지하고 있다. 저개발국이 대부분인 아시아에서 서구의 문화적 풍토에서 자라난 시민적·정치적 권리 실현을 요구하는 것은 일종의 사치로 간주되고 있다. 시민적·정치적 권리는 급속한 경제발전을 추구하기 위해 다소 제한되어도 무방하며 대신 경제적·사회적·문화적 권리가 우선적으로 보장·실현되어야 함을 강조한다. 이러한 사고는 아시아지역에서 인권제도의 형성에 또 하나의 장애요인이 되고 있다.

아시아에서 지역인권제도가 발달하지 못한 세번째 이유는 인권보호보다 정권안정과 국가안보를 더 중요하게 여기는 정치문화 때문으로 보인다. 일반적으로 인권유린은 정권 불안정 및 국가안보 불안과 밀접한 관계를 갖고 있다.¹³ 정권이 불안정하고 국가안보가 불안하면 인권이 침해될 가능성은 높아진다. 정권이 불안정하면 정권을 유지하고 반체제인사를 색출하기 위해 경찰력을 증강하며 정권에 반대하는 연설회나 데모를 억누를 것이다. 반체제인사들을 죽이거나 고문하고 매스 미디어 및 교육기관을 통제할 가능성이 높아진다. 국가안보가 불안해져도 마찬가지다. 국가안보가 불안해지면 권위주의적 정권이든 민주적 정권이든 국가안보를 위해 개인의 정치적, 경제적 권리를 희생하도록 요구받는다. 국가를 지키기 위해 의식주 및 보건의료 등의 서비스를

¹² Joseph Chan, 위의 글, p. 221; 임홍빈, 위의 책, p. 59에서 재인용.

¹³ Denny Roy, “The Security-Human Rights Nexus in North Korea,” *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. XI(Winter/Spring 1997), No. 1, pp. 1~19.

희생하는 것을 당연시할 수 있다. 아시아에서 식민억압통치, 전쟁이나 쿠데타 등 정치적 불안정으로 초래된 심리적 불안은 인간이 가지고 있는 ‘안전의 욕구’를 자극하면서 정권안정과 국가안보를 희구하는 경향으로 나타났다. 특히 과거 개발독재에 대한 긍정적 해석이 확산되면서 정권안정과 국가안보를 위해 시민적·정치적 권리는 제한될 수 있다는 인식도 어느 정도 내면화되었다. 대부분의 아시아 국가들이 내전이나 전쟁, 국가전복과 같은 실재적인 위기를 막기 위해서는 시민적·정치적 권리의 제한과 유보가 불가피하다는 주장을 펴온 것이 사실이다. 이러한 정치사회적 환경은 아시아에서 인권체제의 형성에 장애요인으로 간주되고 있다.

아시아 지역은 그 유구한 역사만큼이나 각국이 복잡다기한 여러 요소들을 내포하고 있다. 이러한 복잡다양성으로 인해 아시아는 지역적 공통분모를 찾기가 어려워, 인류의 평화스러운 삶과 인권을 위한 공동의 노력이 미흡하였던 것도 사실이다. 동북아 지역은 오랫동안 식민주의의 억압 속에서 시달려왔으며 최근에는 개발 이데올로기, 비인간적인 기술, 권위주의 체제 등에 의해 자유와 권리가 위협받고 있다. 세계 시장으로의 편입, 경제의 국제화 등의 요소가 개인과 대중, 개별국가와 국제사회 사이의 조화를 깨뜨리며 생존의 가치를 위협하고 비용이 허비되고 있다. 국수주의, 변질된 이데올로기, 인종차별, 여러 종교적 근본주의 등 국가, 또는 시민사회 자체에서 발생한 다양한 형태의 폭력으로 인해 고통받고 있다.

동북아를 포함한 아시아의 지역협력체제로는 현재 아·태경제협력각료회의(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC), 아세안(ASEAN), 아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)¹⁴ 등의 국가간 기구가 있으나, 아직까지 인권문제를 다룰 만큼 견고한 체제로 발전되지 못하였다. 미국과 일본은 동북아의 인권문제를 포괄적으로 다루고 싶어

¹⁴ ARF는 ASEAN 가입국인 9개 국가와 한국을 비롯한 10여 개 국가가 참여하는 지역안보협의체로 1994년에 창설되었으나 아직 활동이 미약하다.

하지만, 중국과 북한 등 동북아 국가들은 안보문제와 인권문제를 연계하여 논의하는 것을 원칙적으로 거부하고 있다. 따라서 동북아에서 국가간이나 NGO간에 인권문제를 논의하는 것은 매우 어려운 실정이다.

동북아 지역 각국은 국제인권규약에도 매우 소극적으로 참여하고 있다. 단적인 예로, 역내 큰 영향력을 갖고 있는 중국은 국제인권규약 가운데 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 규약만 비준했고, 정치적·시민적 권리에 관한 국제규약에는 비준을 하지 않은 상태이다. 일본과 한국, 대만, 몽골은 이 두 규약에 모두 가입·비준했으나, 개인통보의 권리를 보장하는 제1선택의정서는 한국과 몽골만이 체결국으로 되어 있다. 북한의 경우는 1981년 12월 두 규약에 서명은 했지만, 2002년에 겨우 2회째 보고서를 제출한 상태다.

이처럼 동북아 지역의 인권체제는 매우 불안정하다. 최근 들어 북한의 핵문제와 같이 이 지역 안보를 위협하는 사안을 해결하기 위해 역내 정부간 안보와 경제 협력 등이 논의되고 있는 것은 고무적이다. 특히 2005년 8월 베이징에서 개최된 제4차 6자회담에서 동북아의 안보문제를 논의하기 위한 상설 ‘포럼’ 구성 제안이 나온 것은 이례적이다. 이러한 ‘포럼’이 동북아 안보문제와 경제협력을 논의하는 제도로 발전한다면, 인권문제를 협의하는 채널로도 활용되어 동북아 지역 인권체제는 의미 있는 진전을 이룰 것이다.

동북아 지역에서 인권문제에 관해 논의는 유엔(UN)을 통한 ‘아·태 지역 인권워크샵’으로 시작되었으며, 아시아 지역의 인권문제를 포괄적으로 다루는 것이었다. 인권 NGO간의 교류가 전무한 상태에서 정부간 차원에서 인권문제를 공동의 토론주제로 삼았다는 것 자체만으로도 큰 의미를 부여할 수 있을 것이다. 또 동북아 지역의 문제에 집중한 것도 아니었지만, 아시아의 인권문제를 공동의 관심사로 토의한 것은 고무적인 현상이라 할 수 있다. 아·태지역 인권워크샵이 현재까지 아시아 국가들의 자국의 인권정책을 홍보하거나 외교적 협력을 도모하는 등 정치적 필요성에 의해 운영되고 있어서 인권문제를 활발하게 토

론하지 않았다. 아시아 국가들은 대부분 개도국으로서 인권문제에 대해 선진국들이 인권문제를 가지고 주권을 침해한다고 생각하는 경향이 크다. 또한 이들 국가는 주로 ‘발전권’에 관해 관심을 갖고 있기 때문에 주요 의제는 발전문제와 관련된 내용들이 다루어진다. 이런 측면에서 보면 우리나라는 개도국의 인권개념 보다는 선진국들과 견해를 같이한다고 볼 수 있다.

동북아 인권 NGO의 역사를 파악하려면 이 지역의 협력을 이루기 위해 유엔이 기울인 노력을 살펴보는 작업이 필요하다. 왜냐하면 동북아에서는 NGO의 활동이 미약하던 시기에 국가간(IGO) 차원에서 먼저 인권문제에 관한 협력이 이루어져 왔기 때문이다. 유엔인권위원회는 지역별 인권체제 형성의 일환으로 아시아지역에 인권위원회를 창설하기 위한 지원활동을 실시했다. 유엔의 지원 하에 1982년 아시아에서는 처음으로 스리랑카 콜롬보에서 인권세미나가 개최되어 아시아지역 인권체제의 형성 문제가 논의되었다. 그러나 회의는 광범위한 아시아지역을 하나의 인권체제로 묶는다는 견해에 대해 회의적이었다.¹⁵ 국제기구를 만들거나 좁은 지역범위에서 인권체제를 형성해 나가는 접근 방법에 대해서는 찬성하였지만, 아시아 단일 인권체제를 창설하는 데는 반대하였다. 아시아 국가들의 국제인권규약 비준 비율이 가장 저조한 데다 좁은 지역범위에서조차 인권체제가 제대로 갖추어지지 못하고 있는 형편이기 때문에 아시아 인권체제 성립이 불투명하다고 보았기 때문이다.

1990년대 들어 유엔인권위원회는 아·태지역의 인권체제 형성을 위해 유엔 아·태지역 인권워크샵(The United Nations Workshop for the Asia-Pacific Region on Human Rights Issues)을 개최하였다. 유엔 아·태지역 인권워크샵은 유엔에서 일부 자금을 지원하며 유엔인권위원회가 주관하는 행사이기 때문에 정부간 인권관련 협의체적 성격을

¹⁵ Jack Donnelly, *International Human Rights* (Boulder: Westview Press, 1993), p. 92.

미고 있다. 1990년 5월 마닐라에서 처음 개최된 이후 93년 1월 자카르타에서 2차 워크숍을, 그리고 1994년 7월에는 서울에서 제3차 워크숍을 각각 개최하였다. 그 후 제4차(1996. 2), 5차 워크숍(1997. 1)은 네팔과 암만에서 각각 개최되었다. 아·태지역 인권워크숍에는 제4차 회의부터 북한도 참가하고 있어서 동북아 정부간 인권문제를 논의하는 의미 있는 협력체제로 발전하고 있다.

유엔의 아·태지역 인권워크숍은 ‘아시아·태평양 국가인권기관포럼’(Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, APF)로 발전하여 역내 협력활동을 도모하고 있다. APF는 1996년에 설립되었으며 한국의 국가인권위원회는 2002년 11월 가입한 이후 활발한 활동을 펼치고 있다. APF는 아시아·태평양지역 국가인권기구의 협의체로 아·태지역 내 각국의 국가인권위원회 설립 및 활동 지원, 회원국간 인권보장과 향상을 위한 상호협력 및 공동 활동 실시, 회원국 인권기구 위원과 직원의 훈련 및 개발을 위해 활동하고 있다. APF회의는 회원의 자격을 회원, 회원후보, 준회원 등 3가지로 분류한다. 현재 회원으로 참여하고 있는 국가기관은 12개, 준회원은 3개 기관(아프가니스탄, 팔레스타인, 요르단)이다. 회원기관이 속한 국가들은 한국, 호주, 피지, 인도, 인도네시아, 말레이시아, 몽골, 네팔, 뉴질랜드, 필리핀, 스리랑카, 태국 등이다.

2002년 11월 인도의 뉴델리에서 개최된 제7차 APF회의에는 12개 회원국의 회원과 비회원 옵서버 및 유엔 인권고등판무관실도 출석하여 최종성명도 발표했다. 이 성명에 따르면 (1) 국가 인권기관의 설치를 촉진하기 위해 4개의 지역대표로부터 ‘국제조정위원회’를 선출하고 (2) 포럼의 ‘법률가자문평의회’에 인권보호와 테러리즘과의 분쟁에 있어서의 법률문제 검토를 의뢰하고, (3) 장애자의 권리에 관한 새로운 국제조약의 추진에 적극적으로 참가할 것 등이 포함되어 있다.

2004년 2월에는 네팔의 카트만두에서 제8차 APF회의를 개최하였으며, 이 회의의 결정에 따라 2004년 9월 한국의 서울에서 제9차 APF회의

가 개최되었다. 제8차 APF회의에는 각국의 국가인권기구 대표들과 함께 민간단체 38명과 법률가 자문회의 자문위원 등이 참여하여 법치주의와 테러방지와의 관계, 장애인 문제, 고문방지 등에서 국가인권기구의 역할 등이 논의되었다.¹⁶ 제9차 APF회의는 같은 기간에 열린 제7차 세계국가인권기구대회(The 7th International Conference for National Human Rights Institutions)¹⁷ 기간 중에 동시에 개최되었다. 제10차 APF회의는 2005년 8월 몽골 울란바토로에서 개최되었다. 이 회의에는 한국을 포함한 12개 APF 정회원국과 3개의 준회원국, 유엔 인권고등판무관실, APF 사무국 등이 참석하여 국가인권기구와 인권교육, 국내 실향민, 고문방지와 기타 부당한 대우 등을 주제로 논의하였다.

아시아의 여러 나라들이 인권분야에서 점진적인 협력을 도모해나가는 것과는 달리, 동북아에서는 주요 국가인 중국과 일본이 APF에 참여하지 않고 있어서 인권문제에 관한 국가간 협력은 제대로 이루어지지 않고 있다. 동북아시아 지역에서는 참가국들을 하나로 결속시켜줄 공통적 요소가 부재한데다 참가국들간의 이해관계가 상이하여 공고한 지역인권체제로 발전하지 못하고 있다. 예컨대, 제4차 유엔 아·태지역 인권워크숍에서 일본측은 한국측에 한국이 아·태지역 인권워크숍의 주도권을 잡으려 하는 의도에 대해 의문을 제기하면서 이런 식으로 추진하는 인권워크숍에 반대하며 오히려 외무부 중심의 지역회의체(Regional Arrangement) 구성을 통해 조약을 체결하자고 제안하기도 하였다.¹⁸ 또한 같은 아시아지역이라 하더라도, 예컨대 모슬렘들은 여

¹⁶ 국가인권위원회, 『아시아·태평양 국가인권기구포럼 제8차 연례회의 참가 보고서(2004. 2. 16-2. 18, Kathmandu, Nepal)』(서울: 국가인권위원회, 2004. 7) 참조.

¹⁷ 유엔에서 지원하는 대회로 1991년 파리에서 제1차 회의 개최 후 매 2년마다 개최하고 있으며, 지역별 순환개최원칙에 따라 제7차 회의(2004. 9. 13-16)는 아·태지역인 서울에서 개최되었다.

¹⁸ 일본측 아베교수가 한국측 참가자인 이대 홍성렬교수의 발표에 대해 이러한 견해를 표명하면서 자신의 방안을 제안한 것이다. 백충현교수는 일본측의 이러한 제안이 아시아의 다원성을 간과한 비현실적인 것으로 평가하였다.

성인권에 대해 반대하고 있고 스리랑카는 아동권리를 제외시키고 있는 등 문화적 격차가 커서 단일 인권체제로 발전하는데는 난관이 가로 놓여 있다.

동북아 지역 국가들간에는 인권개념에 대한 입장 차이, 정치적 이데올로기 차이, 경제적 발전수준의 차이, 사회·문화·역사·종교의 차이 등으로 인해 단기간 내에 지역적인 인권보장체제를 창설하는 것은 어려운 일이다.¹⁹ 그러나 아·태지역에서 정례화된 정부간 인권회의가 개최되고 있고 인권문제에 대한 아시아 국가의 개념차이를 확인하는 작업만으로도 아·태 국가인권기구포럼(APF)은 동북아 인권보장체계를 구축하는 중요한 디딤돌이 되고 있다. 동북아 각국의 인권 NGO는 APF에 적극적으로 참여하여 활동함으로써 역내 인권협력체제 형성에 기여하고 있다.

3. 동북아 인권 NGO의 발전

정부간 인권포럼이 진전됨과 아울러 인권 NGO들도 아시아지역에서 점차 활동을 강화하고 있다. 1993년에 빈에서 개최된 제2회 세계인권회의에서 아·태지역의 NGO가 이 지역 국가의 인권문제를 논의해 공동의견을 표명하기 위한 준비회의를 거듭하는 과정에서 아시아·태평양 NGO 네트워크를 형성하게 되었다.²⁰ 그 후 1995년 북경 여성회의를 시작으로 다양한 인권과 환경 등에 관한 정부간 회의에 이 지역의 NGO가 적극적으로 참가해 왔다. 이러한 NGO는 ‘국가인권기관포럼’의 활동과 관련해 정기적으로 열리는 연차회의에 정부대표 및 국제기관과 함께 옵서버로 참가함으로써 지역 내의 인권신장과 보호에 기여하고 있다.

¹⁹ 제성호, 위의 글, p. 185.

²⁰ 김동훈, “아시아·태평양 지역의 인권: 현황과 과제,” 김중섭·도모나가 겐쥬 엮음, 『세계화와 인권 발전』(서울: 도서출판 오름, 2004), p. 47.

2004년 11월 태국 방콕에서 개최된 「제2회 아시아시민사회포럼」(The Second Asian Civil Society Forum)은 아시아 지역 NGO의 영향력을 결집하는 좋은 계기가 되었다. 이 포럼에 아시아지역의 300여개 NGO가 참여한 가운데, 빈곤과 기아의 타파, 남녀평등, 이주노동자, 장애인 등의 포괄적인 인권문제를 다루었다.²¹ 현재 아시아에서 문제시되고 있는 인권문제로서 대테러리즘과 국제인권 기준과의 균형을 취하는 문제이다. 유럽과 미주는 지역인권재판소를 갖고 있으며, 아프리카는 지역인권재판소를 설립중에 있다. 그러나 아태지역의 경우 이러한 지역적 메카니즘이 없다. 아태지역 대법원장들이 1995년 베이징에서 “6차 아태지역의 대법원장회의”를 개최하여 사법부의 독립성원칙에 관한 베이징선언을 채택한 바 있다.

NGO는 해당국의 국가인권기관의 설립과 활동에 중요한 역할을 하였다. 국가인권기구의 독립성을 확보하기 위해 NGO 대표가 함께 참여하고 있다. 또한 정부보고서의 작성에도 협력하고 있으며, NGO가 독자적으로 작성한 카운터리포트를 해당기관에 발송하여 정부보고서의 잘못과 부정확한 부분을 시정하는 역할도 하고 있다. 이러한 협의회를 더욱 공고히 하기 위해 동북아 지역 인권 NGO의 역할이 요청되고 있다.

현재 아시아지역에는 호주에 본부를 두고 있는 「아시아-태평양 변호사회」(Association of Asian and Pacific Lawyers, Lawasia)가 인권감시 NGO로 활발하게 활동하고 있다. 이 기구는 아프리카인권헌장을 모방하여 ‘태평양군도 인권헌장’을 만들어 역내 각국에 송부하는 등 활동 범위를 넓혀가고 있다. 뉴욕에 본부를 두고 있는 아시아워치도 아시아 지역 인권보호 및 감시를 위해 활동하고 있다. 정부간 인권기구가 미약한 아시아에서 아태 변호사회, 아시아인권위원회 및 아시아워치(Human Rights Watch/Asia)와 같은 NGO의 활동은 아시아지역 인권 개선에 기여하는 바가 크다. 일본과 한국, 호주 등 관심 있는 국가의

²¹ 국가인권위원회, 『제2회 아시아시민사회포럼 참가 결과보고서』(서울: 국가인권위원회, 2004). pp. 18~27.

NGO를 중심으로 아태지역의 인권포럼을 형성하고 점차 확대하는 방안도 모색되고 있다. 일본에서는 Human Rights, Osaka(소장 김동훈) 등의 NGO가 결성되어 있는데, 이러한 인권 NGO들을 중심으로 아태 지역 인권포럼과 아시아지역의 인권체제를 구축할 가능성도 있다.

지역인권제도를 발전시키기 위해서는 우선 지역의 특성에 맞는 「인권규약」을 제정하고 이를 근간으로 「인권위원회」를 결성해야 한다. 그 후 규약집행의 구속력을 확보하기 위해 「인권재판소」를 설립하는 방향으로 발전하고 있다. 따라서 북한이 속해 있는 아시아지역 인권체제를 발전시키기 위해서는 우선 아시아지역의 정치경제적 상황에 맞는 「인권규약」을 제정하는 것이 급선무이다. 이를 바탕으로 아시아 인권 위원회를 구성하는데 초점을 맞추어야 할 것이다.

한편, 동북아 지역에서는 ‘아시아가치론’과 같은 아시아 지역의 특수성을 인정한 아시아 지역 인권을 고찰해야 한다는 논의도 펼쳐지고 있다. 중국과 북한 등 사회주의 국가와 싱가포르 등 ASEAN 국가들을 중심으로 서구의 인권개념을 무작정 따라가서는 안되며 아시아 특유의 인권개념을 발전시켜야 한다는 점을 강조한다. 이를 위해 아시아 지역 일부 인권단체들 사이에 국제적인 연대 움직임도 활발하게 형성되고 있다. ASEAN은 1993년 방콕선언을 통해 미얀마에서 쿠데타로 들어선 군부정권을 승인하였고, 마하티르 말레이시아 총리와 리관유 싱가포르 수상은 아시아적 가치를 인정해야 한다고 역설했다. “인권은 본래 보편적이지만 국제적인 규범을 세우는 작업은 역동적이고 발전적인 틀 안에서 고려되어야 한다. 또 역사적, 문화적, 종교적 다양성과 국가적, 지역적 특수성을 인정해야 한다”고 주장함으로써 ‘아시아적 가치’를 들고 나왔다.²²

아시아 지역의 사회주의 국가들과 권위주의 국가들은 아시아 지역의 특수성과 집단주의, 경제발전권 등을 부각시키며 서구의 인권논의

²² 전남대학교 5·18연구소, 『한국형 인권지표의 모색』(광주: 전남대학교 5·18연구소, 2004), p. 14.

에 맞서고 있다. 이들 국가는 인류생존에 있어서는 인권보호도 중요하지만 질서유지와 평화공존도 중요하다는 논리에 입각하여 질서와 책임을 강조하는 아시아 국가들의 정치문화를 존중하여 집단의 인권과 발전권을 앞세운다. 이런 관점에서 보면 예컨대, 북한인권문제 해결방법과 관련하여서도 인권개선에 앞서 남북간의 평화질서 구축을 더 중시하는 해법이 바로 여기에 속한다고 볼 수 있다. 이런 입장에서는 “북한의 인권개선도 중요하지만 남북간의 평화질서 구축이 더 소중하기 때문”에 인권을 외치기보다는 질서와 평화를 유지하는 것이 궁극적으로 인권을 개선하는 길이라고 주장한다.²³

그러나 아시아 지역의 NGO는 세계인권선언이 표방하고 있는 인권의 보편성을 지지하며 문화적·종교적 전통이 국제인권 규범의 보편성을 이해하는데 장애가 되지 않는다는 입장을 견지하고 있다. 이 지역 인권 NGO는 특히 1993년 정부대표들간에 선언된 방콕선언을 비판하면서 NGO 입장에서 보는 다른 개념의 ‘NGO방콕선언’을 채택했다. 그리고 1994년 아시아 인권단체들 사이에서 아시아인권현장을 만들자는 논의가 시작되어 인도 벵갈, 네팔, 태국, 캄보디아, 필리핀 등지에서 활발한 논의가 진행되었다. 아시아인권위원회를 중심으로 아시아인권현장 제정작업이 시작되어 아시아의 150개 NGO들은 각국이 직면하고 있는 인권문제를 제기하며 현장제정작업에 참여했다.

홍콩에 소재하고 있는 아시아인권위원회(Asian Human Rights Commission: AHRC)는 1998년 아시아인권현장을 제정하는데 주도적 역할을 하였다.²⁴ 1997년 아시아 인권 NGO들이 유럽인권협약, 미주인권협약, 아프리카인권헌장 등과 같은 아시아 인권협약체제를 발전시켜 나가야 한다고 주장²⁵한 바 있었는데, 이러한 꿈이 1998년에 실현되었다. 아시아인권위원회(AHRC)는 아시아인권현장을 1998년 5월 광

²³ 이상안, 『인권과 질서』(서울: 대명출판사, 2005), p. 25.

²⁴ <<http://www.ahrchk.net>>.

²⁵ 김병로, 『북한인권문제와 국제협력』(서울: 통일연구원, 1997), p. 95.

주에서 선포하였다. 광주항쟁을 기념하고 이를 계승하자는 의미에서였다. 아시아인권현장은 세계인권선언의 보편성과 이념을 수용하면서 ‘빈곤’과 ‘체제의 억압’이라는 이중의 고통을 받고 있는 아시아 민중들의 인권을 보장할 수 있는 실천적 장치를 역설하였다. 그리고 개인적인 인권뿐만 아니라 사회단체, 여성, 노동자, 어린이, 장애인, 재소자, 소수집단 등 집단적 권리보장을 요구하였다.

이처럼 아시아 지역의 인권협력이 증대됨에 따라 동북아 주요국인 일본과 중국의 인권 NGO 참여도 늘어나고 있다. 좀처럼 연대하기 힘든 동북아 국가들의 상황에서 아시아인권현장의 선포식에 일본과 중국의 NGO가 참여한 것도 동북아 지역 내 인권 NGO 협력체제의 미래를 밝게 해준다.

III

동북아 각국의 인권 NGO 실태

1. 한국

동북아 지역에서 한국은 인권논의가 활발한 국가 중 하나이지만, 한국전쟁 이후 1980년대 후반까지 한국사회를 지배해온 반공이념과 사상통제, 그리고 경제성장의 요구 속에서 NGO의 ‘인권논의’는 상대적으로 배제되어 왔다. 정부 차원에서 1962년 5월 최초로 인권문제를 정책적으로 다루기 위한 담당부서가 만들어졌으며 「인권연보」와 「인권월보」 등의 발간을 통해 인권보호 활동을 시작했다.²⁶ 그러나 이러한 「인권연보」의 발행 등 정부차원의 인권활동은 1970년대 유신체제 등장 이후 중단되었으며, 2001년 국가인권위원회의 설립으로 「연간보고서」가 다시 발간되기 시작했다. 1972년 유신헌법이 통과된 이후로는 언론통제, 집회·결사의 자유를 제한하는 각종 조치들로 인해 자유권의 심각한 침해가 발생하였다. 1970년대 유신체제 하에서 유신체제에 반대하던 정치인과 재야인사, 학생들이 희생되었으며, 이 피해자들을 보호하고 인권탄압에 저지하기 위한 민간활동이 전개되었다. 한국에서의 인권 NGO 활동은 유신체제에 반대하는 민주화운동으로 시작되었으며 유신체제의 정치적 희생자들을 보호하기 위한 운동으로 시작되었다고 볼 수 있다.

한국 내 인권 NGO는 환경, 정치, 경제, 사회 분야의 NGO와 더불어 5대 NGO 분야의 하나로 활동하고 있다. 인권 NGO들은 1970년대 천주교·불교·개신교 인권위원회 중심의 1세대와 1980년대 민주화운동 당시 피해자 모임 성격이 짙은 민주화실천가족운동협의회(민가협) 전국민족민주유가족협의회(유가협) 등 2세대를 거쳐 1990년대 인권운동사랑방·인권실천시민연대 등 전문 활동가 중심의 단체로 발전해왔다.

이들은 최근 단체별로 활동 분야의 전문화와 특성화를 추구하고 있다. 민가협은 양심수 등 정치범 문제, 인권실천시민연대는 경찰 등 공

²⁶ 전남대학교 5·18연구소, 『한국형 인권지표의 모색』(광주: 전남대5·18연구소, 2004), pp. 165~166.

권력에 의한 인권 침해, 인권운동사랑방은 개인의 권리를 제한하는 각종 제도에 대한 저항 등으로 특성화하고 있다. 2000년대 들어 인권문제에 대한 관심이 광범위하고 그것이 사회권의 영역으로 점차 확대되어 가고 있다. 외국인 노동자의 인권이나 성적 소수자의 문제, ‘양심적 병역거부 논란’에서 볼 수 있듯이 법이 정한 의무와 양심의 충돌, 그로 인한 인권문제가 새롭게 주목받고 있다. 또한 동티모르 등 국제적인 인권 이슈에 대응하는 단체들도 생겨나고 있다. 인권 NGO들은 또 현안 중심 운동에서 벗어나 보다 깊이 있는 문제 제기과 인권교육 부분을 강화하기 위한 전문성 확보를 추구하고 있다. 외국인노동자, 성적 소수자, 사회적 약자들의 인권을 향상시키는 것이 전체 한국사회의 인권수준을 한 단계 상승시키는 것이라고 보고, 예전에는 인권문제로 인식하지 못했던 사안들을 새롭게 ‘인권’의 시각에서 해석하려는 노력이 계속되고 있다.

그러나 이러한 새로운 추세에도 불구하고 아직까지는 일본군 위안부문제, 의문사, 사법기관에 의한 인권침해 등 과거사에 대한 진상규명, 보상, 명예회복과 국가기관에 의한 인권침해가 인권 NGO 운동의 중심적인 현안으로 자리잡고 있다. 뿐만 아니라 한국전쟁을 전후한 시기의 양민학살, 군사독재시기의 의문사, 민주화 항쟁기의 억울한 죽음 등 수많은 과거사에 대한 진상규명을 중요하게 다루고 있다. 특히 국가보안법은 인권침해의 대표적인 법령으로 이를 폐지하기 위해 민간단체가 공동으로 범국민연대회의를 구성하기도 했다.

2004년 5월에는 국내 34개 인권 NGO가 모여 ‘인권단체연석회의’를 결성하고 『2004인권운동보고서』를 발행하였다.²⁷ 인권단체연석회의 모임과 활동보고서 작성은 인권증진을 위해 활동하고 있는 여러 단체들이 장기적 인권전략과 인권의제를 찾아 함께 인권개선 활동을 벌이

²⁷ 인권단체연석회의 엮음, 『2004인권운동보고서』(서울: 사람생각, 2005). 34개의 소속단체에 관한 주소와 연락처, 홈페이지 등 상세한 내용에 대해서는 pp. 483~496 참조.

고 활동내역을 하나의 종합보고서로 정리했다는 데 큰 의의가 있다. 인권 NGO의 활동목표와 성격이 다양한 만큼 각 단체의 특성에 맞게 독창적 활동을 펼치되, 활동내역을 종합정리함으로써 상호간의 정보교류와 지식축적을 도모하는 이러한 작업은 향후 인권 NGO의 발전에 지대한 공헌을 할 것으로 기대된다.

한국의 인권 NGO는 전문 운동가들의 생계와 재정 자립을 확보하는데 어려움을 겪고 있다. 대부분 회원들의 회비에 의존하고 있는데 직원들의 정상적인 월급을 지급하기 힘들며, 명성을 얻은 소수의 단체를 제외하고는 사무실 운영비를 충당하기도 버거운 실정이다.

<표 III-1> 한국 인권 NGO의 주요활동

단체이름	주요 활동
국제엠네스티한국지부	양심수 석방, 사형제도폐지, 정치적 수인에 대한 공정한 재판 촉구, 난민보호, 대인지리반대, 인권교육
천주교 정의구현사제단	조작간첩 진상규명, 인권법률 상담
NCC 인권위원회	민간인 학살진상규명, 인권상담과 인권침해구제활동
민가협	민주화 투쟁 인사의 정치적 탄압 인권수호, 가족상호간의 연대와 상호부조
민주화운동유가족협의회	열사추모, 국가보안법 철폐, 민주화운동 보상 요구
천주교정의구현 전국연합	북녘어린이 의약품 보내기운동, 평화통일연대(국가보안법 폐지, SOFA 개정, 장기수송환추진, 자주통일협의회 등)
천주교인권위원회	군인문사 진상규명, 인혁당 사건의 진상규명, 국가보안법 폐지, 사형제도 폐지
민주사회를위한변호사모임(민변)	인권신장과 사회정의를 위한 연구·조사·변론, 여론형성 및 연대활동을 통한 사회민주적 발전에 기여
한국사형폐지운동협의회	사형제 폐지
불교인권위원회	양심수 석방 운동
정신대문제대책협의회	일본군 위안부의 명예회복 및 보상
노동인권회관	노동자 인권보호와 노동인권상담실 운영, 노동자 교육 및 조사

단체이름	주요 활동
민족민주열사희생자추모연대회의	민주화 투쟁의 희생자에 대한 추모
다산인권센터	노동문제, 공안관련 사건 중심의 상담과 법률구조, 인권문제에 대한 법률 지원, 인권평화학교
주한미군범죄근절운동본부	미군구둔으로 인한 피해 극복, 평등한 한미관계 실현, 미군범죄로 인한 피해자 인권구제
참여연대	민주주의 실현, 인권보장을 위한 국가권력 감시와 정책대안제시
인권운동사랑방	사회적 약자의 인권보호, 인권하루소식, 인권정보자료실 운영, 인권영화제, 교도소 인권실태조사
외국인노동자대책협의회	외국인노동자의 인권상담, 피해사례 조사
우리민족서로돕기불교운동본부	북한의 식량난 지원, 북한인권개선 지원
동성애자인권연대	모든 유형의 성적 불평등으로부터 권리회복, 성별·나이·사회적 지위 등 모든 차별적 요소 철폐
고문조작사건진상규명피해자모임	고문조작사건의 진상규명과 명예회복
한국동성애자단체협의회	동성애자의 공동체 조직 유지, 동성애자 인권개선
평화인권연대	평화교육, 대안미디어 운동, 평화의제 발의
민간인학살관련대책위원회	민간인학살 진상규명 및 명예회복
국가보안법폐지를위한천주교연대	국가보안법 폐지입법 청원운동
국가보안법폐지범국민연대회의	국가보안법 폐지
인권실천시민연대	인권교육, 인권관련 정부기구에 대한 감시 및 개혁활동(감옥, 검찰, 경찰, 국정권, 군대)
인권과평화를위한국제민주연대	다국적 기업의 반인권, 반노동, 반환경정책 고발, 평화운동전개, 세계민중들과의 국제연대
천주교장기수가족후원회	장기수 가족에 대한 후원
(사)좋은벗들	북한식량문제 해결, 북한주민에 대한 인도적 지원, 탈북난민의 인권개선
민주화운동정신계승국민연대	민주화운동자의 진상규명과 명예회복
평화네트워크	군축문제 이슈화, 한반도 평화문제에 대한 정기적인 토론회, 북한인권문제논의

자료: 전남대학교 5·18연구소, 『한국형 인권지표의 모색』(광주: 전남대학교 5·18연구소, 2004), pp. 179~180; 인권단체연석회의 엮음, 『2004인권운동보고서』(서울: 사람생각, 2005), pp. 483~496.

각 인권 NGO의 설립목적과 조직구성 및 상세한 활동상황에 대해서는 지면의 제약상 인터넷 홈페이지를 참조하는 것이 훨씬 유용할 것으로 생각된다. 한국에서 인권운동을 전문으로 하는 주요 NGO의 웹사이트는 다음과 같다.

- 국가보안법폐지 국민연대, <http://freedom.jinbo.net>
- 국제엠네스티 한국지부, <http://www.amnesty.or.kr>
- 끼리끼리(여성동성애자인권운동단체), <http://www.kiri.simin.org>
- 다산인권센터, <http://www.rights.or.kr>
- 동성애자인권연대, <http://outpridekorea.com>
- 민주사회를위한변호사모임(민변), <http://minbyun.jinbo.net>
- 민주주의법학연구회(민주법연), <http://delsa.or.kr>
- 민주화운동정신계승국민연대, <http://www.krdemo.org/>
- 서울여성노동조합(여성노동가상법정),
<http://www.womencourt.or.kr>
- 서울장애인연맹, [http:// www.dpiseoul.or.kr](http://www.dpiseoul.or.kr)
- 성남외국인노동자의집/중국동포의집,
<http://www.migrantworkers.org/>
- 울산인권운동연대, <http://ulsanhr.jinbo.net>
- 아시아인권공동체이니셔티브, <http://www.action.or.kr/ahrci>
- 안산외국인노동자센터, <http://migrant.peacenet.or.kr>
- 외국인노동자대책협의회, <http://jcmk.jinbo.net>
- 인권실천시민연대, <http://www.hrights.or.kr>
- 인권과 평화를 위한 국제민주연대, <http://www.khis.or.kr/>
- 인권운동사랑방, <http://www.sarangbang.or.kr>
- 일하는여성들의네트워크, <http://www.kwwnet.org>
- 장애우권익문제연구소, <http://www.cowalk.or.kr>
- 장애인이동권쟁취를위한연대회의,

<http://access.jinbo.net/index.php>

- 전국민족민주유가족협의회(유가협), <http://www.ugh.or.kr>
- 전국철거민협의회 중앙회, <http://nccmc.org>
- 전북평화와인권연대, <http://www.onespark.or.kr>
- (사)좋은 벗들, <http://www.jungto.org/gf>
- 주한미군범죄근절운동본부, <http://www.usacrime.or.kr>
- 지문날인거부운동, <http://fprint.jinbo.net>
- 천주교 인권위원회, <http://www.cathrights.or.kr>
- 친구사이(남성동성애자인권운동단체), <http://chingu.go.to>
- 한국성폭력상담소, <http://www.sisters.or.kr>
- 한국여성의전화연합, <http://www.hotline.or.kr>
- KIN(Korean International Network), <http://www.kin.or.kr>
- 제주 4.3 진상규명.명예회복 추진 범국민위원회(4.3도민연대),
<http://www.cheju43.org>
- 한국대인지뢰대책회의, <http://landmine.peacenet.or.kr>
- 한국정신대문제대책협의회(정대협), <http://witness.peacenet.or.kr>

최근에는 북한인권문제를 다루는 인권 NGO가 적극적인 활동을 펼침으로써 국내 인권 NGO 운동의 지형에 큰 영향을 미치고 있다. 북한 인권 개선을 위해 활동하고 있는 국내 NGO가 최근 들어 많이 생겨났다. 다른 인권 NGO에 비해 숫적으로 많은 것은 아니지만 진보-보수로 대립하고 있는 국내 정치갈등의 핵심쟁점으로 부상하면서 보수적인 북한인권 NGO의 영향력이 크게 확대되었다.²⁸ 북한동포의 생명과 인권

²⁸ 2005년 8월 1일 현재 통일부(<http://www.unikorea.go.kr>) 자료실의 ‘통일 부허가법인’에 수록된 국내 NGO는 통일활동전반(통일정책실 소관) 48개, 학술연구단체(정보분석과) 32개, 교류협력분야(교류협력국) 4개, 사회문화 분야 66개, 개성공단분야 1개, 통일교육분야 1개 등 총 152개로 이 가운데 북한인권 개선을 위해 전문적으로 활동하는 NGO는 소수에 불과하다. 북한인권 관련 국내의 NGO에 관해서는 제성호, “북한인권 개선과 NGO의 역할,” 『통일정책연구』 제12권 2호(2003년), pp. 287~292 참조.

을 지키는 시민연합(약칭 북한인권시민연합), 북한인권개선운동본부, 북한의 민주주의와 인권실현을 위한 네트워크(약칭 북한민주화네트워크), 북한민주화운동본부 등이 활발한 활동을 하고 있는 단체들이다. 이외에 북한자유방송, 북한수용소해체운동본부, 북한인권국제연대, 납북자가족모임, 뉴라이트싱크넷, 북한민주화학생연대 등의 인권단체도 활동하고 있다. 이러한 북한인권 NGO는 대부분 강한 보수성향을 띤 단체로 앞에서 언급한 기존의 진보적 인권단체와는 북한인권문제를 다루는 방식에서 서로간에 입장이 달라 국내 인권 NGO간에 긴장과 갈등의 기류를 형성하고 있다.

북한인권시민연합(이사장 윤현)은 1996년 5월 인권운동가, 지식인, 탈북자가 중심이 되어 북한의 인권탄압 실상을 국제사회에 알리기 위한 단체로 발족했다. 북한의 인권상황에 관한 국제적 관심을 촉구하기 위해 동경, 프라하, 바르샤바, 서울 등에서 국제세미나를 개최하였고, 유엔 인권위원회를 대상으로 한 홍보활동도 적극적으로 전개하고 있다. 또한 탈북자 인권보호를 위해 중국과 제3국에 있는 탈북자의 지원 활동과 국내입국 탈북자의 정착지원을 돕고 있다. 또 북한인권 개선을 위한 활동가 및 전문인력 양성 차원에서 국내외 대학생과 청년층의 자원봉사활동을 조직적으로 운영하고 있다.

북한인권개선운동본부(총재 김연준)는 북한인권문제에 관해 국내적으로는 가장 먼저 활동을 시작한 단체이다. 국제인권옹호 한국연맹이 모체가 되어 1994년 12월 발족하였으며, 북한인권실태 파악과 국제여론 형성을 목표로 꾸준히 활동하고 있다. 1995년 8월 북한주민의 인권 전반에 대한 실상과 북한인권 개선을 위한 방안을 담은 「북한인권의 이해」라는 책자를 발간하여 북한인권연구에 큰 기여를 하였다. 북한인권개선운동본부는 북한인권 개선을 위한 국제적 역량 강화 차원에서 국제기관과의 연대를 위해 유럽에서 인권회의를 개최하는 등의 노력을 기울였다.

북한민주화네트워크(대표 한기홍)는 과거 군사정권 시절에 주사파

의 일원으로 반정부활동을 적극 전개하던 사람들이 중심이 되어 만든 북한인권 개선 운동단체이다. 이들은 남한에서 인권과 민주화운동이 전개되었던 것처럼 지식인들이 북한의 인권상황 개선과 민주화를 위해 투쟁해야 한다고 주장한다. 현재 'Keys'라는 책자를 제작·배포하여 북한의 인권실상을 널리 알리고 여론형성을 위해 노력하고 있다.

한편, 북한인권문제 중에서도 특히 탈북자의 인권에 깊은 관심을 갖고 활동하고 있는 단체들도 있다. 피랍·탈북자 인권과 구명을 위한 시민연대(약칭 피랍탈북인권연대, 대표 배재현)는 연구보다는 주로 탈북자문제의 국제쟁점화와 한국행 성사를 위해 관련 NGO들과 다각적인 노력을 펼치고 있다. 특히 갖은 위협을 무릅쓰고 중국 주재 외국공관 및 한국공관에의 진입을 통한 기획망명을 추진하는 강성단체로 알려져 있다. 탈북난민보호운동본부(대표 김상철)는 한국기독교총연합회(한기총)의 산하조직으로 해외 탈북자들의 난민지위 인정을 목표로 활동하고 있다. 2001년 5월 탈북자의 난민지위 인정을 목표로 1천만 서명운동을 추진, 유엔사무총장에 제출한 바 있다. 『탈북난민』이라는 잡지를 출판하고 있으며, 미국의 『북한인권법』 제정을 위해 적극적인 활동을 벌였다.

<표 III-2> 북한인권 NGO

단체이름	주요 활동
북한인권시민연합	정치범수용소, 공개처형 등 북한인권실태 조사, 북한인권에 관한 국제적 관심촉구, 탈북자 보호 및 지원, 북한인권 활동가 및 전문인력 양성
북한인권개선운동본부	북한인권실태 파악, 인권관련 서적 제작, 국제여론 형성
북한민주화네트워크	북한인권상황 개선과 민주화 투쟁, 서적(Keys)을 통한 북한인권실태 홍보
북한민주화운동본부	정치범수용소, 공개처형 관련기사 제공, 고발센터 설치

단체이름	주요 활동
피랍탈북인권연대	탈북자문제의 국제쟁점화, 탈북자 기획망명 및 국내입국 지원
한기총 탈북난민보호운동본부	탈북자 난민지위 인정 서명운동, 홍보물 출판, 미국과의 연대활동
남북자가족모임	남북자송환 서명운동, 공청회 개최,
북한정치범수용소해체운동본부	정치범수용소 실태 공개, 정치범수감자 명단 작성, 유엔청원
북한인권국제연대	북한대학살(북한 홀로코스트) 전시회
자유북한방송	탈북자 수기 방송, 김정일독재 폭로, 통신원 소식 제공
북한민주화학생연대	북한인권자료전시, 토론모임

2. 중국

중국에서는 인권 NGO가 생겨난 것이 근래의 일이다. ‘인권’이라는 단어가 광범위하게 사용되기 시작한 시기가 언제부터인지 확실치 않다. 그러나 문화대혁명이 종결되고 1978년 개혁·개방과 더불어 일부 지식인이 시작한 민주·인권운동에서 인권이라는 개념이 부분적으로 인식되기 시작했다. 중국정부는 인권을 “부르조아의 계급지배를 은폐하려는 허위의식”이라는 맑스주의적 인권관에 입각해 인권이라는 용어를 회피하였다. 그런데 1989년 5월의 천안문사건을 중대한 인권침해로 간주한 서구제국의 비난에 대한 반론으로, 중국정부는 ‘인권’을 본격적으로 논의하기 시작했으며, 1991년에는 국무원 신문판공실(홍보처)에서 중국 역사상 처음으로 ‘인권백서’인 『중국의 인권상황』을 간행하였다. 그 후 중국정부는 매년 『인권백서』를 출판하였고 1999년에는 건국 50주년을 기념하여 『중국의 인권발전 50주년』을 출판했다.²⁹

²⁹ 중국인권백서의 출판배경과 주요내용에 대해서는 전남대학교 5·18연구소, 『한국형 인권지표의 모색』(광주: 전남대학교 5·18연구소, 2004), pp. 59~83 참조.

천안문사건 이후 서구의 인권단체들이 제기한 중국의 인권문제는 가족계획, 티베트, 중국 지식인들에 대한 탄압문제 등 세 가지로 압축된다.³⁰ 중국은 산아제한 정책을 집행하는 과정에서 강제적 낙태와 불임수술을 실시함으로써 인권단체들의 비난을 받았다. 뿐만 아니라 산아정책에 실시되면서 남아선호 사상에 의해 여아살해의 관행이 확산되고 있는 것도 심각한 인권문제로 대두되고 있다. 티베트 문제는 1987년 9월과 10월 중국당국이 라사의 시위를 진압하면서 불거졌다. 1987년 9월 미 의회 인권소위원회와 미국 티베트위원회는 티베트에서의 중국의 인권침해 사실을 폭로하고 정부차원의 대중국 경제 제재 실시를 요구했다. 민주화 운동 시위자들에 대한 탄압도 중국 인권문제의 쟁점 가운데 하나다. 1979년 소위 ‘북경의 봄’으로 표현되는 민주화 운동으로 웨이징성(魏京生)을 체포, 15년의 중형을 내림으로써 논란을 빚었다. 1989년 천안문사태가 발생하기까지 팡리즈(方勵之)의 민주화 요구 시위, 이에 동정적 입장을 보였던 후야오방의 실각(1987.1), 덩샤오핑(鄧小平)에게 웨이징성의 석방을 요구하는 팡리즈의 서한 전달(1989.1) 등 일련의 민주화 투쟁이 전개되었다.

이러한 인권문제는 국제적인 관심을 불러일으키며 중국의 인권 NGO를 태동시켰다. 특히 중국은 1995년 베이징에서 열린 세계여성대회를 계기로 NGO에 관심을 갖기 시작했다. 1995년 베이징 여성대회와 1996년 세계정주회의 등 크고 작은 국제대회에 지식인들이 참여하면서 NGO 활동이 점차 일반화됐다. 중국 정부는 NGO를 또 다른 외교수단이자, 정부 차원에서 해결 못하는 사회 문제를 해결하기 위한 보완책으로 인식했다. 이로 인해 2000년대 초반까지만 해도 국제회의에 나오는 중국 NGO의 대부분은 관변 NGO들이었다. 하지만 최근 들어 독립적 활동을 모색하는 사회단체들이 점차 늘어나고 있다. 정부에서는 대규모 시위와 행진은 강하게 제지하고 있으나 지방에서 일어나는 크고 작은 시위까지는 손이 잘 미치지 못하는 형편이다.

³⁰ 박종귀, 『중미인권분쟁』(서울: 새로운사람들, 2001), pp. 40~49.

그러나 하면 정부 정책에 저항하는 대중들이 늘어나면서 이들을 지원하는 NGO들도 생겨났다. 1980년대 이래 정부가 추진한 일련의 개혁 과정으로 대량의 실업자가 발생하게 되었고, 농촌에서 대거 도시로 이주하는 노동자들, 즉 농민공들이 사회적으로 큰 이슈가 되고 있다. 그러나 대부분의 NGO들은 정부에 정면 도전하기보다는 개혁 차원에서 정부 정책을 바꾸려 하고 있고, 정부도 대안을 마련하는 노력을 하고 있다. 최근 정치권에서는 ‘삼농문제’(三農問題, 농업·농민·농촌 문제)의 심각성을 인식하고, 농민공의 공회 가입을 사실상 인정하기에 이르렀다. 또 1989년 천안문사건을 계기로 정치권력이 사회단체 등 민간조직에 대한 관리 감독 강화의 필요성을 인식하면서 ‘커뮤니티’라는 NGO와 관련된 체계적인 관리 제도를 마련했다. 자유롭게 토론하고, 다양한 클럽과 모임을 만들고, 직장에서 풀지 못하는 문제들을 지역 안에서 다루기 시작했다. 그러나 이는 어디까지나 당의 후원과 조직 안에서 이뤄졌다.

현재 정부에 정식으로 등록된 단체는 국가산하기관 1,800개, NGO 28만여 개이며, 비등록 NGO까지 합하면 170여 만 개에 이르는 것으로 분석된다. 대표적인 단체들로서 ‘중국전국부녀연합회’, ‘중국장애인연맹’, ‘중국인권연구협회’, ‘중국전국노인협회’, ‘전중국청소년연맹’, ‘중국청소년 및 아동재단’ 등을 들 수 있다. 일제시대의 생체실험에 의한 인권유린 실태를 연구하는 ‘731부대연구소’도 있다. 비등록 단체는 대부분 8억 농민들의 조직인 콩농민협, 포도농민협 등 직능조직이다. 등록 단체도 사실상 정부와 협조적인 관계를 유지하는 이른바 ‘관방’(관변) 단체로 분류된다. 최근 조사 자료에 따르면 400여 개 사회단체 중 절반 가량이 당 간부가 이들 단체의 직무를 함께 맡고 있다고 한다. 또 정부 지원과 보조가 전체 수입의 50%를 넘어서고 있고, 자체 회비는 전체 수입의 21.2% 정도에 그치고 있다. NGO의 70% 이상이 1년 예산 2만위엔(한화로 2백60만원 수준) 이하로 재정규모가 작고 전문활동가가 없어 영향력은 미약한 수준이다.³¹

³¹ 칭와대(淸華大) NGO연구소의 왕밍 소장 발언, 『연합뉴스』, 2005년 7월 5일.

상당히 독립적이고 의식 있는 대중들의 자발적인 참여로 만들어지는 NGO들이 늘어나고 있고, 의식이 있는 사회단체 규모는 전국에 1천여개 정도라고 한다. 사회복지 단체, 여성과 환경사회단체들이 대다수이며 아직 인권관련 NGO는 미미하다. 최근에는 도시와 농촌 지역의 주민 자치 관련 조직들이 늘어나고 있다. 1990년대 말부터 100여 개 국제 NGO들이 중국에서 활동하고 있다. 이교도로 몰려 탄압을 받고 있는 파룬궁 사건이 발생한 1999년 한해에만 무려 3만5천여개의 사회단체가 등록 취소됐는데도 꾸준히 늘어나고 있는 셈이다.

NGO들은 관련 분야에서 정부의 업무에 적극적으로 참여하고 있다. 많은 NGO의 제안과 의견들이 정부에 의해서 평가되고 채택되고 있다. 예를 들면, NGO들은 법률과 규칙의 제정에서 정부를 지지하고 협조관계를 유지하고 있다. 1980년대 후반에 중국장애인연합회는 사회개발과 장애인들의 요구에 따라 전국인민대회 대표들에게 장애인 권리를 위한 포괄적인 법률을 제정케 하였다. 시민의 후원을 받는 조직능력을 갖춘 NGO들은 정부가 사회 전반의 사기를 조장하고 법률과 정책에 대한 내용을 시민들에게 알리는 데 큰 도움이 되고 있다. NGO들은 국가 경제의 개발과 발전에도 적극 참여하고 있다. ‘가족계획연합회’와 같은 단체들은 과학, 문화 및 부모 역할에 대해 시민참여의 공공교육과 홍보활동을 조직하였다. 이 모든 활동들은 사회개발, 국민화합 및 시민의 생활수준 향상에 크게 기여하고 있다.

중국 NGO의 중요한 활동 중 하나는 국가업무를 감독하고 사회활동에 참여하는 것이다. 중국부녀연합회는 여성에 대한 법률의 실행을 점검하고 관련된 연구를 수행한다. 지방여성연맹은 포괄적인 사회보장제도를 유지하는데 관여하고 모든 종류의 여성폭력에 대항하여 행동을 취함으로써 여성의 권리를 방어하는 활동을 한다. 여성연합회는 북경여성대회의 후속활동으로 북경행동강령의 이행을 정부에 제안하였다. 더욱이 1990년대에 들어서 중국의 NGO들은 국제활동에 적극적으로 참여할 수 있는 새로운 환경을 맞이하고 있다. 중국 NGO들은 많은 주

요 국제대회에 참석해 오고 있는데, 그 중에는 인권에 대한 UN세계대회, 인구에 대한 국제회의, 사회개발회의, 북경여성회의, 주거에 대한 세계회의 등을 들 수 있다. 중국부녀연합회는 1995년 세계에서 약 3만 명이 참석한 여성에 관한 세계 NGO포럼을 주최하고 조직하는 데 동참하였다.

국제 NGO 조직의 대부분은 베이징과 상하이로 중심으로 활동하고 있다. 국제사면위원회(AI)가 연대하고 있는 중국 내 인권 NGO로 China Aid Association, Human Rights in China (HRIC), Uyghur Human Rights Project (UHRP) 등이 있다. 현재 중국에서 활발한 활동을 벌이는 NGO는 시민운동과 환경 외에 에이즈 대책이나 농민과 노동자 관련 NGO다. 빈곤지역인 중부 하남성 등에서 10여년 전 매혈이 성행했는데 그 과정에서 감염된 사람이 3년 전부터 발병하기 시작하여 요즘 에이즈 환자가 급속히 늘고 있다. 에이즈로 인해 부모가 모두 사망해 고아도 늘고 있어서 이들을 보살피기 위한 NGO의 활동이 활발하다. 여성운동, 에이즈환자 돕기와 동성애자 권익을 찾는 NGO가 생겨났고, 이들은 한국 및 외국의 관련 단체와 교류협력을 희망하고 있다. 이들은 베이징월레포럼(BINGO)을 통해 정보를 정기적으로 나눈다. 최근에는 이웃 티베트와 가까운 윈난이나 후난, 홍콩에 인접한 광저우를 활동 무대로 삼고 있다. 중앙정부의 감시로부터 자유롭고, 홍콩이나 티베트와 가까워 국제교류에 용이하기 때문이다.

중국의 NGO는 정부 등록기준에 맞는 단체, 지역별로 자생하는 풀뿌리 단체, 국제조직의 중국지부로 구분할 수 있다. 국제기구의 중국 지부는 8천여 개로 분류되고 있다. 게다가 대도시나 중소도시에서는 천주교, 기독교 등 종교관련 민간조직도 늘고 있는데 그 수도 수만 개가 될 것으로 추정하고 있다. 중국의 8대 인민단체 가운데 하나인 전국부녀연합회 산하 가정폭력 법률상담소는 전국 20여 개 주에 지부를 두고 가정폭력 피해자에게 법률 지원을 하고 있다. 1995년 베이징 여성대회에 참가한 뒤 자극을 받아 독립적인 NGO 활동을 해야 할 필요성이 제

기되어 가정폭력 법률상담소를 설립하였다. 비록 정부기구의 인민단체에 소속돼 있지만 활동은 자유롭다. 농촌에서는 경제난으로 인한 가정폭력이 심하고, 비교적 경제적 여유가 있는 도시에서는 외도하는 남편 때문에 부부간 갈등이 심하다. 농촌에서 올라온 여성들을 대상으로 성매매가 늘어가고 있어 이에 대한 대책 마련과 여성 지도력 개발을 위한 프로그램을 실시하고 있다. 이제 한국과 같은 아시아 여러 나라들과 지속적인 교류를 원하고 있다.

중국인권연구회는 중국인권분야에서 가장 큰 NGO다. 중국인권연구회는 『중국인권행동』을 2005년 7월 4일 편찬, 출판했다. 이 책은 중국 인권사업발전의 진척을 바탕으로 최근 중국이 인권분야에서 발생한 중대한 사건과 영향이 큰 전형적인 사건을 전면적으로 기록했으며 중국 인권사업의 적극적인 진척을 보여주고 있다. 중국인권연구회는 중화문화 속에 인권사상이 오래 전부터 있었다는 주장을 펼쳤다. 2005년 7월 베이징에서 진행된 ‘동방문화와 인권발전’ 국제연구토론회에서 유권역 부회장은 중국문화에 함유된 인권사상, 중국 인권발전의 역사, 그리고 그 현황에 대해 설명했다. 유권역 부회장은 인권의 전제와 토대, 핵심은 평등이라고 하면서 인권사상은 일찍이 유학가들에게서도 발견된다고 주장했다.³²

1998년 칭와대(淸華大)에 교육과 연구 전문기관인 NGO연구소를 설립하여, 이곳에서 ‘3섹터 거버넌스’, ‘공공 행정·경영’ 전문 석사를 매년 10여명 배출하고 있다. 그 후 베이징대와 인민대에서도 학위과정을 개설했다. 중국은 또한 공산당 기관지 인민일보에 ‘인권지식 100제 문답’이란 제목의 고정 코너를 신설하여 관심을 끌고 있다. 인권문제를 당 또는 정부 기관지가 정기적으로 지면을 할애해 가며 다루는 것은 전례 없는 일이기 때문이다.³³ 공식적으로는 인권을 존중하고 보장하는 현

³² 『중국국제방송』, 2005년 7월 28일, <<http://www.cri.com.cn/korea/2002/Oct/73584.htm>>.

³³ 『연합뉴스』, 2005년 1월 18일.

법 정신을 선양하고 인민들에게 인권에 관한 폭넓은 지식을 제공하기 위해 고정코너를 개설했다고 소개했다. 이 코너는 중국인권연구회와 인민일보가 공동 관리하며, 매주 2회씩 모두 100회에 걸쳐 인권에 관한 정보를 신게 된다고 한다. 중국은 여기에서 중국이 국제인권협약을 이행하고 유엔의 인권교육계획을 실행한다는 의미가 있다고 밝혀 인권문제를 주시하는 국제사회의 시선을 의식하고 있음을 숨기지 않았다.

홍콩에는 ‘아시아인권위원회’, ‘중국인권민주운동정보중심’, ‘아시아민주포럼’ 등이 활동하고 있다. 아시아인권위원회는 아시아지역 인권 보호를 위해 1996년에 조직된 NGO로 인도, 파키스탄, 한국, 스리랑카, 캄보디아, 일본, 필리핀 등에서 개인자격으로 다양하게 참여하고 있으나 활동은 미약한 편이다. 홍콩의 중국인권민주운동정보중심은 2005년 1월 자오쯔양(趙紫陽) 중국공산당 전 총서기를 추모하기 위해 중국 여러 곳에서 베이징(北京)을 방문한 반체제 인사들이 잇따라 실종되고 체포됐다고 밝혔다.³⁴ 1989년 톈안먼(天安門)사태 때 학생지도자로 참가해 징역 3년형을 산 마사오방(馬少方)은 자오를 추모하기 위해 광둥성(廣東省) 선전 경제특구에서 베이징으로 이송된 후 실종 상태라고 홍콩의 중국인권민주운동정보중심이 발표했다.

3. 일본

일본에서는 아직까지 국가차원에서 포괄적인 인권실태조사가 실시되지 않을 정도로 인권문제에 대한 국가적 활동이 미약하다. 일본은 1979년에 ‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약’에 가입한 이후 정기 보고서를 제출하고 있다. ‘시민적·정치적 권리위원회’의 보고서에 의하면 재일한국인과 재일중국인 문제, 아이누민족 문제 등 소수민족에 대한 차별문제가 지적되었다. 이에 대해 일본내 22개 인권 NGO는 반박 보고서를 제출하였다.

³⁴ 『연합뉴스』, 2005년 1월 31일.

일본에서 쟁점이 되고 있는 인권문제를 살펴보면, 우선 긍정적 측면에서 일본이 1995년 12월 인종차별철폐조약에 가입(1996년 1월 발효)했다는 것이다. 여기에서 정의되는 ‘인종’은 협의의 인종차별이나 민족차별은 물론 일본의 부락차별 같은 ‘신분차별’을 대상으로 한다. 일본정부는 이 조약의 대상이 인종과 민족의 차이를 지칭하는 것으로 일본의 부락차별 같은 사회적 지위까지는 포함되지 않는다고 주장하지만, 인종차별철폐위원회는 2002년 8월 카스트제도나 이와 유사한 세습적인 사회적 지위에 근거하는 차별도 이 조약의 대상이라는 것을 분명히 하였다.³⁵ 둘째, 2000년 4월 지방분권일괄법과 12월 인권교육계발추진법이 공포 시행된 것이다. 셋째, 1999년 아동매춘, 아동포르노 금지법에 이어 고령자, 신체장애자, 노숙자 등에 관한 법률이 시행되고 있다는 점이다.

그러나 부정적인 측면을 보면, 장기적인 경제침체에 따른 실업자의 증가(5.4%)로 자살자와 노숙자가 각각 3만 명을 넘는 등 인권상황이 악화되었다. 또한 정치의 우경화, 국권주의의 대두 등으로 차별이 강화되고 있다.

일본이 안고 있는 인권문제는 ① 제2차 세계대전을 시작으로 하는 과거의 침략전쟁에 있어서의 인권침해에 준하는 명확한 사죄와 보상을 실시하는 것, ② 아태지역에서 인권확립에 공헌해 나가는 것, ③ 호적제도로 대표되는 차별철폐와 인권확립에 방해가 되는 풍습이나 제도를 근본적으로 다시 수립하는 것, ④ 민간기업과 노동조합, 종교단체 등에서 부락차별철폐 및 인권확립 체제 추진 등으로 요약할 수 있다.

차별을 철폐해 인권을 확립해 나가는 데 있어 인권 NGO의 역할은 결정적으로 중요하다. 그렇지만 일본의 경우, 미국이나 유럽과 비교하여 단체 수도 적고, 사회에 미치는 영향도 약하다. 이러한 배경에는 인권 NGO의 중요성에 대한 일본인의 인식이 약하고, 사회적인 평가도 낮

³⁵ 도모나가 겐조, “21세기 일본의 인권 현황과 과제,” 『세계화와 인권 발전』, p. 201.

을 뿐만 아니라, NGO나 NPO를 지원해 나가기 위한 법제도나 재정 면에서 정비가 낙후되어 있기 때문이다. 21세기 일본의 차별철폐와 인권 확립을 비약적으로 발전시키기 위해서는 이러한 문제를 근본적으로 극복해 나가야 한다. 이를 위해 국가나 지자체가 인권 NGO의 역할을 정당하게 평가해 각종 심의회 위원 등에 적극적으로 참여함과 동시에, 세금, 재정 면에서 NGO를 지원할 수 있는 법정비가 시급하다. 동시에 인권 NGO의 지역적, 전국적 네트워크를 구축해 나가는 일도 중요하다.

일본의 NGO는 종교와 일반의료법인을 제외하고 단체수로 61만 7천 개이며, 여기에 종사하는 유급인원은 170만으로, 이는 비농업종사자(6,150만명)의 3.8%, 서비스 종사자수의 13.7%를 차지하는 엄청난 규모다. 법인으로 인정받은 단체만을 보면, 2002년 1월 현재 5,779개이며, 여기에 소속된 총회원수는 129만명이고, 전문적으로 종사하는 인원은 36,364명이다.³⁶

NGO의 활동분야는 문화(사회교육, 시민활동도 포함), 교육, 의료, 사회복지, 환경, 커뮤니티(주민자치단체, 마치즈쿠리단체), 어드보카시, 정치단체(남녀공동, 평화, 소비자단체, 정치단체), 인터미터리(시민활동지원조성단체), 국제협력, 종교, 전문조직조합(경제단체, 노동조합) 등 다양하다. NGO의 활동분야를 12개 영역으로 구분한 것을 보면, ① 보건, 의료 혹은 복지의 증진 활동, ② 사회교육추진, ③ 마치즈쿠리활동, ④ 문화, 예술, 스포츠진흥 활동, ⑤ 환경운동, ⑥ 재해구원활동, ⑦ 지역안전, ⑧ 인권옹호 및 평화증진, ⑨ 국제협력, ⑩ 남녀공동참회사회형성활동, ⑪ 자녀건강육성, ⑫ 각 단체의 연락, 조언, 원조 활동 등으로 분류할 수 있다.³⁷ 인권옹호 단체의 수가 어느 정도인지 정확히 판단하기 어렵지만, 약 100여 개가 인권옹호 및 평화증진 NGO로 분류된다.

일본의 NGO는 빈곤, 개발, 환경, 인권, 여성 등 지구적 차원의 문제

³⁶ 山内直人(야마우치 나오토) 編, 『NPO 白書 2002』(大阪: 大阪大學NPO研究プロジェクト, 2002), pp. 83~85.

³⁷ 山内直人(야마우치 나오토) 編, 『NPO 白書 2002』, p. 83.

를 다룬다. NGO의 1세대는 식량배급 등 자선과 구조활동에 집중했으나, 2세대에 이르러 기초의료, 우물파기 등 원조 및 소규모 프로젝트 중심으로 진행되었으며, 3세대에는 신용조합 자생재정 확보, 정보제공, 교육 등 지속가능한 시스템을 만드는데 주력하고 있다.³⁸ NGO는 1990년대에 급부상하였다. 1992년 국제환경개발회의, 1993년 세계인권회의, 1994년 인구개발회의 등을 거쳐 NGO의 참여가 활발해졌다. NGO의 설립시기를 보면 1970년대 이전에 설립된 NGO가 10%, 1980년대에 설립된 단체가 40%, 그리고 나머지 50%는 1990년대 이후에 설립되었다.

일본의 인권 NGO는 일본의 변호사들이 중심이 되어 1947년에 ‘자유인권협회’가 설립되었으며, 1960년대에는 평화운동이 시작되었고, 1970년대에는 ‘엠네스티 일본(Amnesty Japan)’과 ‘난민을 돕는 모임(Association for Aid Relief Japan)’이 설립되었다. 1980년대에는 개도국에 대한 긴급구호 활동이 증가하여 ‘일본국제기아대책기구’와 ‘월드비전 일본’, ‘피스보트(Peace Boat) 등이 설립되었고, 1990년대에는 외국인 노동자 및 재일 한국인에 대한 차별 철폐 운동을 벌이는 NGO가 들어섰다. 일본의 인권 NGO는 일본 내에서 자생적으로 성장한 NGO는 많지 않으며, 주로 국제인권 NGO와의 연대 하에 인권보호활동을 전개해온 것이 특징적이다. 또한 일본 인권 NGO는 정부와 친화적인 관계에 있는 경우가 대부분이며, 인권 NGO의 사회적 영향력도 매우 약한 상황이다.

일본에서 가장 오랜 역사를 자랑하는 인권 NGO는 부락해방·인권연구소(소장: 도모나가 겐죠)다. 부락해방·인권연구소는 수평선처럼 평등한 사회를 꿈꾸며 1922년 ‘수평사’(水平社)로 출발했다. 일본 막부시대에 ‘에다’ 또는 ‘부락민’이라고 일컬어지던 집단의 신분 해방과 인권 실현을 위해 결성된 단체다. 수평사는 한국의 ‘형평사’(衡平社)와 비슷한 시기에 비슷한 목적으로 출발하여 두 단체간에 오랜 연대의 역사를 갖고 있다. 한국의 형평사는 1923년에 만들어 졌으며, 형평운동기념사

³⁸ 이면우 편, 『일본의 NGO활동연구』(서울: 세종연구소, 1998), p. 34.

업회로 맥이 이어지고 있다. 형평사는 조선시대에 ‘백정’이라고 불리던 집단의 신분해방 및 인권실현을 위한 목적으로 활동했다.

이러한 역사를 갖고 있는 부락해방·인권연구소는 1993년 11월 “일본의 인권정책에 관한 제언: 세계인권선언 45주년에 즈음하여”라는 정책을 발표했고, 도모나가 겐죠의 “일본 인권정책에 관한 제언: 세계인권선언 50주년에 즈음하여”라는 시안이 발표되었다. 부락해방·인권연구소는 1985년 5월 이후 부락해방기본법 제정을 본격적으로 요구하였다. 2002년 5월 후쿠오카에서 개최된 『부락해방동맹』 제59회 대회에서 제기되었다. 이 제기를 받아들여 2002년 7월, ‘부락해방·인권정책 확립요구 중앙실행위원회’로 명칭을 변경하고 부락해방과 인권정책을 국내외적으로 전개하고 있다. 부락해방·인권연구소는 매년 『인권연감』(人權年鑑)을 발간하는데, 맨 뒷부분에 인권관련 관계기관과 단체의 명부가 주소와 전화번호와 함께 수록되어 있다.³⁹

재일한국·조선인은 인종적 소수집단이며, 그 언어와 문화에 대한 권리의 향유가 필요하다는 것이 지적되어 왔다. 관동대지진 참사 당시 조선인에 대한 학살, 종군위안부 문제, 식민지 시기 강제징용, 외국인 등록 지문날인 제도 등이 소수집단에 대한 차별과 인권유린으로 문제시되고 있다. 최근에는 일본 교토(京都) 우지(宇治)시의 한인 강제징용촌 우토로 문제가 인권사안으로 대두되었다. 우토로는 1941년 일본 비행장 건설을 위해 강제징용된 한인과 그 후손 65가구 200여 명이 모여사는 강제징용 한인촌으로 현재 강제철거 위기에 놓여 있다.⁴⁰ 2005년 11월 9일에는 현 토지소유권자와 전 소유권자인 서일본식산(西日本殖産)간 소유권 소송에 대한 최종 판결을 앞두고 있으며, 그 결과에 따라 강제철거 또는 매입협상이 본격적으로 이뤄질 전망이다.

인권포럼21은 국내외의 차별의 실태를 근거로 여러 가지 차별 문제의 현상을 분명히 하면서, 폭넓은 의견을 집약해 일본 인권정책의 본연

³⁹ 部落解放·人權研究所 編, 『人權年鑑 2003』(2002. 4-2003. 3), pp. 304~322.

⁴⁰ 『연합뉴스』, 2005년 10월 29일.

의 자세로 각 방면으로 정책을 제언해 나가도록 1997년 11월에 결성되었다. 인권 NGO나 노동조합, 연구자 등이 참가하여 5년간 활동 후 2002년 12월 해산했다.

동북아 지역내 연합활동을 펼치고 있는 NGO도 있다. 평화 NGO에 가까운 「무력 분쟁 예방을 위한 글로벌 파트너십」(GPPAC)은 일본 교과서 왜곡문제와 관련하여 검인교과서 채택을 반대하는 성명을 발표하는 등의 다양한 활동을 벌이고 있어서 인권 NGO의 활동에도 포함할 수 있다. GPPAC는 일본의 「비폭력 평화연대」, 「반차별국제운동」을 비롯하여 한국의 「평화를 만드는 여성의 회」와 홍콩의 「아시아 평화 연합」, 「홍콩 교직원 연맹」, 대만의 「부분 보트 타임 파운데이션」, 러시아연해주의 「국립 해양 대학」(Vladivostok), 중국의 「중국국제 NGO협회」(CANGO), 몽골의 「전략연구센터」 등과 함께 동북아 지역 연합활동에 기여하고 있다.

일본의 인권 NGO는 주로 국제NGO의 지부로서 활동하는 단체가 많으며 일본 내 자생적 인권 NGO는 부락해방운동과 같은 소수의 단체에 국한된다. 때문에 활동범위도 국내의 사안들보다는 난민이나 개도국의 긴급구호 등 국제적인 이슈에 집중하고 있는 것이 현실이다. 그리고 구체적인 작은 일들을 이슈로 선정하여 꾸준히 다루는 특성이 있다. 이런 측면에서 미국의 NGO가 법률과 제도의 힘에 의해 존재하고 있다면, 일본사회의 NGO는 개인과 집단의 성실성에 기초한 전통과 협동의 힘으로 존재한다고 평가하기도 한다.⁴¹ 총론에 강하고 각론에 약한 것이 한국의 시민운동이라면 각론에 강하고 총론에 약한 것이 일본이다. 일본 인권 NGO는 정부와의 일본사회 내의 고유한 부락민 인권보호 운동을 전개하면서 국제 인권 NGO와 연대 하에 적극적인 인권개선활동을 펼쳐나가고 있다.

한편, 북한인권과 일본인 납치자 문제와 관련한 소수의 인권 NGO의 활동이 매우 활발하다. 북조선귀국자의 인권과 생명을 지키는 회(1994

⁴¹ 박원순, 『일본시민사회 기행』(서울: 아르케, 2001), p. 9.

년 설립), 북한민주화 긴급 행동 네트워크(RENK, 구출하자 북조선민중을! 긴급행동네트워크, 1993년 설립) 등의 시민단체가 그것이다. 이들은 일본인 피납자와 북한으로 귀국한 뒤 행방불명된 재일교포들의 인권과 자유를 위해 활동을 하고 있으며, 이들 외에도 북한주민들과 일본인 피납자들을 위한 시민단체들이 오랫동안 사업을 전개해 오고 있다. 이들 인권 NGO는 자국의 납치문제를 넘어 민족이나 국가를 떠나 순수한 인류의 보편적인 삶에 관심을 보이며 북한주민들의 자유와 인권문제로 확대하고 있다. 일본에서 활동하는 대표적인 북한인권단체로서 동경에 소재하고 있는 북조선귀국자의 생명과 인권을 지키는 회와 RENK 두 단체 모두 일본 내에서 과거 친북 좌익활동을 하던 사람들이 모여 만든 것이라는 공통점이 있다.

생명과 인권을 지키는회는 동경대 오가와 하루히사 교수가 대표로 있으며 한국 내 북한인권시민연합의 자매단체이다. 이 단체는 주로 북한 내 정치범수용소 철폐를 위한 캠페인을 주도하고 있다. 1997년과 1998년 북송 일본인 처 일본방문시 RENK 회원과 함께 방문단이 투숙한 호텔근처에서 가두캠페인을 벌이기도 하였다. 2002년 10월 북일정상회담에서 일본인 납치를 인정하고 그 가운데 다섯 명이 돌아오면서 납치문제를 중요한 인권쟁점으로 부각시키고 있다. RENK는 재일 한국인이 주축이 되어 오사카에서 결성되었는데 현재는 동경에 지부를 두고 있으며 “북한정권 타도”를 목표로 하는 매우 정치적인 단체이다. 이 단체는 두 차례에 걸쳐 북한 내에 잠입하여 장마당 현장을 비밀 촬영하여 공개하는 등 공격적인 활동을 벌이고 있다. 1997년부터 중국 내 탈북자 지원사업도 병행하고 있다.

4. 북한

북한에 인권관련 활동을 하는 단체로는 ‘조선인권연구협회’, ‘남조선의 미전향 장기수 구원대책 조선위원회’, ‘미군학살만행진상 전민족특

별조사위원회 북측본부', '여성차별청산협약 이행을 위한 민족조정위원회' 등의 기구들이 있다. 또한 인권문제와 관련하여 대외적인 성명을 발표하는 경우에는 조선적십자회, 조선민주법률가협회, 조선평화옹호 전국민족위원회 등의 단체가 함께 참여하기도 한다. '인권'이라는 명칭을 사용하는 단체로는 조선인권연구협회(1992년 설립)가 유일하다. 이러한 기구와 단체들이 정부로부터 독립성과 자율성을 유지하고 있는 것으로 보이지는 않으나, 형식상 북한의 인권 NGO로 간주할 수 있을 것이다.

조선인권연구협회는 위원장 심형일, 서기장 이창하 등이 책임을 맡고 있으며, 주로 서방세계의 대북한 인권문제 제기과 탈북자 문제에 대해 논리적인 대응을 펴는 활동을 하고 있다. 1994년 국제사면위원회의 보고서(1994. 7. 30)가 발표되자 고상문(1994. 8. 10)과 유성근(1994. 8. 11)으로 하여금 각각 기자회견을 갖게 하고, 납북자 7명의 내외신 기자회견을 개최(1994.8.17)함으로써 '자진입북'을 증명해 보였다. 일본인 납치사건과 관련하여서도 북한거주 일본인 김영호 납치의혹을 부인하는 성명을 발표하였다.⁴²

또한 조선인권연구협회의 이창하 서기장은 북한인권문제에 관한 국제적 비난이 거세어지자, 1995년 4월 26일부터 5월 3일까지 국제사면위원회(AI) 조사단을 초청하여 '사리원교화소'를 방문하도록 주선했다. 조선인권연구협회는 조사단에게 북한의 전체 죄수는 800~1000명이며, 이들은 3개 교화소에 수용되어 있고, 이들 중 정치범 240명은 '형재산교화소'에 수용되어 있다고 설명하였다. 그리고 귀순자들의 증언은 모두 거짓이라고 반박했다.

조선인권연구협회는 2004년 7월 30일 탈북자의 집단 한국행과 관련한 성명에서 "남조선 집권세력이 미국의 조종아래 있지도 않은 우리의 인권문제를 거들먹거리며 탈북자 문제를 정치화·국제화하고 있다"며 "납치자들은 징벌을 면할 수 없을 것이며 남조선 당국은 유인납치만행

⁴² 『조선중앙방송』, 1997년 9월 6일.

이 빚어낼 엄청난 후과(後果)에 대해 전적인 책임을 져야 할 것”이라고 경고하기도 했다.⁴³ 조선인권연구협회는 “이는 6·15공동선언에 대한 전면도전이고 우리 체제를 노골적으로 부정하는 것이며 북남관계를 예측할 수 없는 최악의 국면으로 몰아가는 용납 못할 반민족적 범죄”라고 비난했다. 또한 “남조선의 집권 및 우익보수세력이 운운하는 ‘탈북자문제’란 우리 공화국의 국제적 위신을 깎아내리고 우리 체제를 내부로부터 허물어보려는 미국의 모략책동의 산물”이라며 “최근 미국이 하원에서 ‘북조선인권법안’을 꾸민 것도 결국은 ‘탈북자문제’ 등 있지도 않는 우리의 ‘인권문제’를 극대화하려는 것”이라고 덧붙였다. 조선인권연구협회는 특히 “남조선 당국이 미국과 극우보수세력의 반공화국 대결책동에 맞장구친 것은 동족을 집단 유인납치, 많은 혈육이 북과 남으로 갈라지게 함으로써 ‘이산가족’을 또 만들어내는 것과 같은 반민족적, 반인륜적 죄악”이라고 주장했다.

조선인권연구협회는 탈북자 문제와 관련하여 강력한 항의를 펴고 있다. 북한 웹사이트 ‘우리민족끼리’에 나온 북 주간지 통일신보(2004. 8. 28)에 따르면 조선인권연구협회는 조선적십자회 중앙위원회와의 공동명의로 UNHCR과 적십자국제위원회(ICRC)에 제소장을 보내, “남조선 당국이 2차에 걸쳐 우리 공민을 강제로 유인납치해 ‘탈북자망명’이라는 간판 밑에 집단적으로 남조선에 끌여가는 비인도적 행위를 감행했다”고 주장했다.⁴⁴ 제소장은 이 사건이 “우리를 내부적으로 붕괴시키려는 미국의 대조선적대정책의 일환으로 감행된 조직적이고 계획적인 유괴 납치만행”이라며 “귀단체가 인도주의와 인권을 귀중히 여기는 본연의 사명에 맞게 미국과 남조선당국의 탈북자망명을 저지시키는 조치를 취해줄 것을 기대한다”고 말했다. 또 최근 미국이 북한 주변에 탈북자수용소를 만들어 북한 주민을 집결시키려고 한다며 “비열하고 졸렬한 탈북자망명 놀음을 당장 중지해야 한다”고 촉구했다. “남조선당국의 탈

⁴³ 『연합뉴스』, 2004년 7월 30일.

⁴⁴ 『조선중앙통신』, 2004년 9월 6일; 『연합뉴스』, 2004년 9월 6일.

북자 유인납치행위가 오래전부터 체계적으로 감행돼 왔다”며 “미국의 대조선적대정책에 편승해 우리나라와 인접한 다른 나라와 지역들에 탈북자 유괴납치를 전업으로 하는 기관과 조직, 인원을 대대적으로 조성해놓고 우리 국민들을 유인납치하고 있다”고 주장했다.

조선인권연구협회는 미군철수를 목표로 한 반미투쟁활동도 적극적으로 전개하고 있다. 2004년 9월 북한의 대외 선전용 웹사이트 ‘우리민족끼리’에 따르면 조선인권연구협회는 북한의 조국통일민주주의전선(조국전선) 중앙위원회, 조국 평화통일 위원회, 조선 민주법률가 협회, 조선 평화옹호 전국민족위원회, 미군 학살만행 진상규명전민족 특별조사위원회 북측본부, 조선종교인협의회 등 11개 단체 공동 명의로 남측에 있는 민간단체에 보내는 편지에서 ‘미군철수 남북공동대책위원회’ 구성을 제안했다. 편지는 “공동대책위의 결성은 남조선에서 반미투쟁을 새로운 단계으로 발전시키며 전체 조선민족 대 미국의 대결 구도를 실천적으로 해결함으로써 자주적 평화통일의 활로를 열어나가는 데서 또 하나의 중요한 계기점으로 될 것”이라고 강조했다.⁴⁵

또한 남조선의 비전향 장기수 구원대책 조선위원회(1994. 3 발족)는 1994년 3월 남한의 비전향 장기수를 북한으로 데려오기 위한 목적으로 발족된 비상설기구이다. 남조선 비전향장기수 구원대책 조선위원회(위원장 정준기)는 1997년 5월 14일 김인서, 김영태, 함세환 3인의 송환을 요구하는 편지를 대한적십자사에 보냈고, 이의 협조를 요구하는 서한을 UN인권위원회 및 국제인권기구, 클린턴 대통령 부부(1997. 4. 24)에게 보냈다. 동 위원회는 이러한 국제적 활동과 함께 비전향 장기수 북송을 위한 대남 편지공세 등을 전개하고 있다.

한편, 최근 북한의 여성문제에 관해 유엔에 참여한 북한의 정부기관인 여성차별청산협약 이행을 위한 민족조정위원회(2002. 2 설립)가 북한의 인권기관으로 등장하고 있다. 민족조정위원회는 NGO는 아니지만 북한의 체제성격상 NGO와 GO의 차이가 거의 없기 때문에 민족조

⁴⁵ 『연합뉴스』, 2004년 9월 9일.

정위원회의 활동도 눈여겨 볼 필요가 있다. 북한의 여성차별청산협약 이행을 위한 민족조정위원회는 2005년 7월 5~22일 미국 뉴욕 유엔본부에서 개최된 제33차 유엔 여성차별철폐위원회 회의에 참가하여 활동하였다. 민족조정위원회는 북한이 2001년 여성협약에 가입한 이후 2002년 2월 신설한 기구로 여성정책에 관한 전반적인 문제를 담당하고 있는 것으로 보인다. 북한은 정부 부처 내에 우리 나라의 여성가족부와 같은 여성정책전담부처는 없는 셈이고 민족조정위원회에서 협약의 이행, 홍보 및 교육을 담당하고 있다. 허오범(대표, 최고인민회의 상임위원회 법무부장), 홍지선(서기), 한채순(의사) 등 평양에서 온 정부대표 7명(통역 1인 포함)은 여성차별철폐위원회로부터 북한이 2002년에 제출한 여성의 실태에 관한 보고서에 대한 심의를 받았다. 2005년의 제33차 여성차별철폐위원회는 8개국 보고서를 심의했으며, 이 중 북한은 2001년 여성협약에 가입한 후 기일을 지켜 2002년 북한 여성의 실태에 관한 보고서를 제출했다. 당초 2003년에 심의할 계획이었으나 북한 당국의 사정으로 미뤄져 오다 2005년에 심의를 받게 된 것이다.

북한의 여성차별청산협약 이행을 위한 민족조정위원회는 서두 보고와 심의 내내, 식민지 시절의 봉건 잔재를 극복하기 위한 노력에 대해, 그리고 특히 1946년에 제정한 남녀평등권 법령에 대해 보고했으며, 11년간의 무상 교육제도와 0%의 문맹률을 강조했다. 그러나 “남녀평등을 위한 법률, 제도는 다 갖추었지만 아직도 사고는 봉건적 요소가 잔재하고 일부 가정에서는 남편들이 여성을 구박하기도 한다”고 인정했다. 특히 북한 여성들이 평등권이 침해당했을 때 구제를 요청할 수 있는 제도적 장치의 존재여부, 식량난과 그로 인한 인신매매, 강제결혼, 가정폭력 등 여성폭력의 문제, 정치적 진출이나 정책 결정의 지위에 여성의 숫자가 적은 것 등은 위원회와 공방을 벌이기도 했다. 국경을 넘어 중국으로 돈벌러 갔다가 돌아오는 여성들을 구금하고 강제유산 등을 자행하고 있지 않느냐는 추궁에는 “1998년부터 국경수비대가 단속은 하고 있지만 일정한 훈계와 준법 교양 후 자기 처소로 보내주고 있

으며 강제유산은 헛소문”이라고 했다. 그러나 “현재 교화소에 있다는 40명이 어떤 상태에 있는지, 북한 여성의 실태를 살펴보기 위해 위원회의 북한 방문을 허용할 의사가 있는지”에 대한 질문에는 답하지 않았다. 여성차별철폐위원회는 1946년 제정된 남녀평등권 법령에 협약의 내용을 담아 새롭게 개정할 필요가 있으며, 특히 통계자료를 갖출 필요성, 그리고 북한당국이 여성 차별을 법적인 차별로만 이해하고 있으며, 따라서 실질적인 여성차별에 대한 인식이 상당히 부족하다는 데 대해 공감하였다.

IV

동북아 인권 NGO의 협력 현황

동북아 각국 NGO는 나라마다 중요한 여러 인권 현안들을 다루고 있다. 각 나라의 인권 NGO는 자국의 인권현안을 해결하기 위해 적극적인 노력을 기울이고 있으나, 동북아 지역의 역사적, 정치적 특수성으로 인해 역내의 인권 NGO는 상호간에 공동으로 관심을 갖고 협력하는데 취약하다. 사회주의 국가인 중국과 북한의 인권문제는 탈냉전 이후 국제적인 관심사항으로 떠오르고 있으며, 일본의 군위안부에 대한 보상과 처벌 문제도 동북아 지역이 안고 있는 외교적 현안이다. 또한 한국에서는 민주화 이후 광주학살에 대한 재조명과 인권운동이 아시아 인권 NGO의 지대한 관심을 모으고 있으며, 러시아 연해주의 소수민 고향귀환과 정착문제도 거론되고 있다. 이러한 인권사안들을 모두 다루기에는 지면에 제약이 있으므로 이 가운데 역내 NGO간 협력이 가장 활발하게 이루어지고 있는 일본의 군위안부 문제와 북한인권문제를 선정하여 NGO간 협력이 어떻게 이루어지고 있는지를 검토하고자 한다. 또한 특정 주제를 중심으로 한 인권 NGO의 협력 이외에 역내 단일 인권기구 형성을 시도한 ‘아시아인권위원회’의 사례를 분석함으로써 동북아 지역의 인권레짐의 현황을 살펴본다.

1. 주요 주제별 인권활동 현황

가. 일본의 군위안부 문제

동북아 지역에서 인권 NGO의 협력이 비교적 잘 이루어지고 있는 단일 이슈는 일본의 군위안부 문제다. 일본의 군위안부 문제란 1930년대 말 일제의 국민총동원령에 의해 이루어진 병력동원, 노동력 동원과 같은 맥락에서 이루어진 성(性)동원을 말한다. 이른바 ‘정신대 문제’로 널리 알려진 군위안부 문제가 어떻게 동북아 지역에서 NGO간의 협력을 이끌어 내었는지, 협력과정에서 연대와 갈등의 양상은 어떻게 나타나고 있는지를 살펴본다.

군위안부문제가 처음으로 제기된 것은 1990년 한국의 여성단체에 의해서다. 반세기 동안 침묵 속에 묻혀있던 이 문제가 1990년 여성단체연합을 비롯한 22개 여성단체가 포함된 한국정신대문제대책협의회(정대협)가 결성됨으로써 사회적 문제로 부각되었다.⁴⁶ 1970년대에 기지춘 여성문제, 매춘관광반대 등 사회운동을 전개한 한국의 여성운동 NGO는 1980년대 후반 이후 여성 독자적인 문제에 관심을 갖게 되었고 군위안부 문제는 이러한 과정에서 한국여성운동의 중요한 과제로 대두되었다. 정대협이 군위안부 문제를 다루고 있는 것을 보면 그 근본적인 동기는 ‘여성’의 피해에 대한 인식에서 출발한 페미니즘이라고 볼 수 있다. 정대협이 조직에서 남성회원들의 참여를 신중히 고려하고 있는 것도 강한 페미니즘의 특성을 띠고 있음을 보여준다. 그럼에도 불구하고 이 문제가 불거진 초기에는 제국주의, 식민주의에 대한 강한 문제의식으로부터 일본의 군위안부 문제를 비판했던 측면도 있다.

한국의 여성NGO가 이슈화한 이후 이 문제는 한국의 시민단체 및 일본의 여성단체와의 연대 → 일본의 시민단체 참여 및 아시아 피해국과 연대 → 국제 NGO와 협력이라는 몇 단계를 거쳐 동북아 인권 NGO의 협력을 이끌어 낼 수 있었다.⁴⁷ 군위안부 문제의 역내 NGO협력을 주도한 정대협은 민족주의와 인권관념에 기초하여 태평양전쟁희생자유족회, 민주화를 위한 변호사회, 불교인권위원회, 과거청산국민운동본부 등의 국내 NGO와 연대활동을 전개했다. 이 과정에서 페미니즘을 지향하는 정대협과 국내 NGO의 민족주의 단체들간의 마찰이 갈등요인이 되기도 했다.

이러한 현상은 일본 여성NGO와의 연대과정에서도 발생했다. 일본의 ‘매매춘문제에 도전하는 회’를 비롯한 몇 개의 여성NGO가 연합하여 1990년 ‘행동네트워크’를 만들었으나, 일본 여성NGO의 민족주의

⁴⁶ 정진성, “한국, 일본, 아시아 및 서구 시민단체(NGO)의 협력과 갈등: 군위안부문제에 관련한 운동단체들의 가치지향을 중심으로,” 『국제지역연구』 제11권 1호(2002 봄), p. 23.

⁴⁷ 정진성, 위의 글, pp. 21~40.

성향으로 파국의 결과를 빚기도 했다. 1992년 제1차 아시아연대회의에서 일본여성운동가는 한국에서 민족문제를 강하게 제기할 경우 함께 연대하기 힘들다고 말한 바 있으며, 1993년에는 책임자 처벌 문제가 논란이 되자 일본의 여성NGO는 이에 반대하여 정대협과 결별하는 사태도 발생했다. 이러한 상황에서 일본NGO와의 연대는 ‘우리여성네트워크’나 ‘재일한국민주여성회’ 등의 재일한국인 여성NGO 및 일본 단체에서 개별적으로 활동하는 재일한국인들이 적극적으로 참여하여 협력이 이루어지고 있다.

일본에서의 군위안부 문제는 인권과 평화주의를 지향하는 일반 NGO를 통해 일본의 전쟁책임문제를 제기하는 활동으로 확대되고 있다. 평화운동을 위한 전국단체, 평화헌법개정운동을 전개하고 있는 변호사모임, 지역시민단체, 전쟁책임자료센터 등은 정대협과는 별도로 독자적인 운동을 벌이고 있다. 그런데 문제는 이러한 NGO 활동이 ‘민족주의’ 문제로 어려움을 겪고 있다. 군위안부 문제를 인권개념이나 평화주의 시각에서 접근하지 않는 한, 민족주의나 제국주의 시각은 결국 한일간의 연대가 불가능하는 것이 경험적인 사실이다.⁴⁸ 일본에서는 ‘새로운 교과서를 만드는 모임’ 등 신민족주의 운동이 사회전반에 빠르게 확산되면서 한일NGO 협력은 심대한 타격을 입고 있다.

그런가 하면 필리핀, 대만, 중국, 인도네시아 등 아시아 피해국들과의 연대는 페미니즘과 인권의식에 기초하여 활발하게 진행되었다. 필리핀의 경우, Asian Center for Women’s Human Rights 등 국제적 네트워크를 갖춘 기존의 여성단체가 적극적으로 참여하고 있으며, 대만에서는 여성변호사가 중심이 된 Taipei Women’s Rescue Foundation 등이 활동하고 있다. 최근 들어 중국은 매우 적극적으로 활동에 참여하고 있는데, 피해자와 위안소를 발굴하여 알리는 작업에 집중하며, 군위안부 문제만이 아니라 남경대학살 등 다른 문제로 포함하여 전쟁책임 문제 전반의 맥락에서 접근하는 것이 특징적이다. 또한 다른 나라에서

⁴⁸ 정진성, 위의 글, p. 29.

는 이 활동에 참여하는 사람들이 주로 여성들인데 비해 중국은 남성들이 많이 참여하고 있다는 것도 독특하다.

또한 이 문제에 북한이 참여하고 있다는 것도 특기할만한 일이다. 남북간에 직접적인 연결이 불가능한 상황에서 일본단체와 재일교포의 중개를 통해 한국단체와 연결되었다. 북한과의 연대는 민족주의에 기초하고 있다. 북한의 경우에는 '종군위안부 및 태평양전쟁 피해자 보상 대책위원회'를 설립하여 활동하고 있는데, 페미니즘이 약하고 민족주의를 강하게 드러내고 있다. 한국은 김대중 정부 이후 국제 장에서 일본정부에 대한 공식발언을 신중하게 하고 있으나, 북한정부의 강경발언은 계속되고 있다. 때문에 한국은 북한의 강한 민족주의적 성향이 오히려 일본이나 국제 NGO의 연대를 도모하는데 부담으로 작용하지 않을까 하는 우려도 갖고 있다.

아시아 국가들의 이러한 연대활동은 UN과 ILO, 국제NGO 등으로 확산되었다. 1992년 처음으로 대UN활동을 시작으로 국제NGO로 군위안부 문제가 확대되는 과정에서 이 문제는 보편적 인권보호와 평화주의라는 관점에서 다루어지게 되었다. 1994년 국제변호사협회와 세계교회협의회 등의 참여가 대표적인 예로 들 수 있다. 이러한 국제NGO는 민족주의에 대해 매우 부정적인 반응을 보이고 있어서 이들NGO와 강한 연대를 이루지 못하고 있다. 국제NGO와의 관계를 통해서 볼 때, 보편적인 인권의 관념이나 평화주의는 연대의 범위를 넓히는 데 필요하지만, 그 연대가 긴밀하고 강한 것이 되지는 못하며, 페미니즘이 보다 중요한 연대의 기반이라는 것을 보여준다. 그러나 동시에 보편적인 페미니즘의 입장에서 전시 하 체계적 강간, 성노예제 등의 문제를 다루다 보면 군위안부 문제가 상대적으로 약하게 취급될 수밖에 없는 상황이다. 이런 점에서 페미니즘에 기초한 국제연대의 딜레마가 존재한다.

일본의 군위안부 문제는 페미니즘과 민족주의를 핵심으로 하여 보편적 인권개념과 평화주의가 이를 넓게 포용하며 NGO간 연대를 형성하고 있다. 페미니즘과 민족주의에 기초한 연대가 일본 여성단체와 한

국 시민운동으로 전개되었으며, 이후 페미니즘을 기초로 아시아 및 세계 여성 NGO와 연대하였고, 민족주의에 입각하여 북한과 연대가 이루어졌다. 이러한 협력을 이끌어 내는 핵심은 한국의 여성NGO이며 일본의 여성NGO와 아시아 피해국의 여성NGO, 그리고 한국과 일본의 시민단체가 참여하고 있다. 그러나 민족주의로 연대하는 국내 NGO는 간혹 여성NGO의 페미니즘으로 갈등을 빚는 경우가 있고, 일본NGO와는 민족주의로 인한 갈등이 발생하기도 한다. 일본 내에서 군위안부 문제 제기에 강하게 반대하는 새로운 민족주의 운동이 일어나고 있어 한국과 일본의 민족주의 갈등은 심각한 장애물로 남아 있다. 그럼에도 불구하고 군위안부 문제에서 북한과 연대하고 있다는 것은 동북아 인권 NGO 활동에서 획기적인 일이며, 또한 국제NGO와의 연대는 느슨하지만 여론형성에 큰 도움을 주는 것으로 이해되고 있다.

나. 대북 인권 NGO의 협력 동향

북한인권문제는 동북아 지역의 인권 NGO의 활동주제로 부각되고 있다. 1989년부터 민간, 학술기관에 의해 제기된 북한인권문제는 1997년과 1998년 두 차례 인권소위원회에서 결의문으로 채택되었고, 2003년 이후 해마다 유엔인권위원회에서 결의안이 채택되고 있다. 2004년에는 북한인권문제 특별보고관(태국의 비뿔 문타폰)을 임명했으며, 2005년 11월에는 유럽연합(EU)이 발의하여 유엔총회에 북한인권결의안을 제출하였다.

북한의 인권문제는 1983년 국제사면위원회(AI)의 연례보고서에 수록되기 시작한 이후 1988년 12월 아시아워치(Asia Watch; 현재는 Human Rights Watch/Asia)와 미네소타변호사 국제인권위원회(Minnesota Lawyers International Human Rights Committee)가 공동으로 발간한 최초의 체계적인 북한인권보고서에 의해 국제사회에 알려지기 시작했다. 아시아워치와 미네소타변호사 국제인권위원회는 「북한의 인권」이라는 연구보고서를 통해 북한정부의 조직적인 인권탄압과 자유억압 및

통제·감시 실태를 국제사회에 폭로하였다.⁴⁹ 또 국제사면위원회(AI)는 1994년 7월 북송교포들의 인권상황과 정치범들의 인권실태를 폭로하고, 이후 지속적으로 탈북자 인권유린 및 주민들의 공개처형 등에 관한 특별보고서를 발표하였다. 해리티지재단은 1992년 7월 정치적, 경제적, 사회적 인권부재 실상을 심포지움 보고서 『북한의 인권』에 담아 출판하였으며 북한에서는 인권문제가 근본적인 문제라고 지적하였다. 아시아·태평양 의원연맹(APPU)은 방콕의 제29차 총회(1994. 11)에서 남한 대표단이 제출한 “북한내 인권개선과 억류된 한국인의 조속 송환을 촉구하는 결의안”을 만장일치로 채택하였고, 국제언론인협회(IPI)도 북한의 인권상황을 포함한 북한의 언론의 자유와 남북이산가족의 자유로운 서신왕래 등을 촉구하는 3개항의 대북결의안을 채택(1995. 5)했다.⁵⁰

이처럼 북한의 인권문제는 국제인권기구 및 단체들의 개입을 통해 1990년대 들어 국제사회의 주목을 받기 시작했다. 그러나 1995년 북한의 식량난으로 인도주의 지원을 위한 국제사회의 개입이 있기 전까지 국제사회는 북한의 인권문제를 심각하게 주목하지 않았다. 1995년 이후 북한의 식량난의 악화로 탈북자들이 대량으로 발생하였고, 탈북자들을 통해 북한의 인권상황에 대한 구체적인 체험이 공개됨으로써 북한인권문제에 대한 실제적인 관심이 고조되었다. 또한 국제기구와 인도주의 지원단체의 역할도 매우 컸다. 세계식량계획(WFP), 유엔개발계획(UNDP), 유엔아동기금(UNICEF) 등 유엔기구를 비롯하여 유진벨재단, 월드비전, CARE, 국제적십자연맹, 국경없는 의사회(MSF), OXFAM, 카터센터 등 여러 국제구호관련 NGO의 지원활동을 통해 가장 기본적인 생존권조차 보호받지 못하고 있는 북한의 인권현실이 공

⁴⁹ 이 보고서는 북한에서 거주이전의 자유, 언론·출판·집회·결사의 자유, 직업선택의 자유, 신앙과 종교의 자유가 제한받고 있는데 대해 심각한 우려를 표명하며, 북송교포들의 신체적, 정신적 인권유린 실상과 공개처형 및 특별독재대상구역에서 인권억압 실태에 대해서도 폭로하였다. 아시아 감시위원회·미네소타변호사 국제인권위원회, 송철복 외 역, 『북한의 인권』(서울: 고려원, 1990).

⁵⁰ 『세계일보』, 1995년 5월 17일.

개되었기 때문이다. 그 동안 남한의 학자들이나 탈북자들의 증언을 통해 거론되어 왔던 북한의 실체가 남한과 북한 사람이 아닌 제3자에 의해 확인됨으로써 공신력이 높아졌다. 북한의 기아실태, 이동의 엄격한 제한, 언론 통제, 김부자 우상화 등이 사실로 드러남에 따라 정치범수용소와 공개처형 등 권력에 의해 조직적으로 자행되고 있는 인권침해가 과장된 것이 아니라는 신념을 갖게 되었다.

1997년 8월은 북한 인권문제가 유엔 차원에서 다루어진 중요한 전기가 되었다. 유엔인권위원회 산하 차별방지소위는 1997년 8월 21일 북한의 인권탄압에 대한 우려와 인권개선을 촉구하는 내용의 결의안을 채택함으로써 국제사회의 비상한 관심을 끌었다.⁵¹ 이에 대해 북한은 당장 'ICCPR'을 탈퇴한다고 선언하며 강경한 태도를 취하였다. 그러나 북한은 2000년 7월 제67차 유엔인권이사회(Human Rights Committee)에 북한의 인권실태에 대한 2차 정기보고서를 제출하였다. 이는 1983년 10월의 1차 보고서와 추가보고서(1984. 4)를 제출한 이후 16년만에 이루어진 일로 보기 드문 사건이었다.

유럽연합(EU)은 북한의 인권문제를 공론화하는데 매우 적극적이다. 2003년부터 유엔 인권위원회에 북한인권결의안을 상정한 것도 EU이며, 2005년 유엔총회에 결의안을 제출한 것도 EU이다. 유럽연합은 북한과 2001년 5월에 수교한 이후 2001년 6월과 2002년 6월 북한과 인권문제를 지속적으로 협의함으로써 북한과의 인권대화를 이끌어 가고 있다. 2001년 1월 이탈리아와 수교를 시작으로 영국(2000.12)과 외교관계를 맺고 2001년에는 네덜란드, 벨기에, 독일, 스페인, 룩셈부르크, 그리스와 대사급 외교관계를 형성하였다. 그리고 2003년 12월에는 아일랜드와 수교하였으며 EU 소속 15개 회원국 가운데 프랑스만이 유일한 미수교국으로 남아 있다.⁵² EU는 북한인권 실태에 대한 현지 관찰 및

⁵¹ 인권소위 전문위원 가운데 미국의 와이즈브로트, 프랑스의 주아이네, 벨기에의 보쉬, 그리스의 다에스 등 7명의 전문위원이 공동발의하여 13:9(기권 3)로 결의안이 통과되었다.

⁵² EU 회원국 가운데 덴마크(1973. 7), 포르투갈(1975. 4), 오스트리아(1974.

인권실태에 관한 다양한 보고서들을 접함으로써 북한에 대한 부정적 이미지를 갖게 되었고, 특히 UNICEF와 WFP가 북한 전역의 어린이들과 산모들을 대상으로 실시한 ‘북한의 영양평가보고서 2002’에 나타난 심각한 영양부족 실태와 전반적인 식량난 실태보고를 비롯한 여러 자료들을 통해 북한의 인권상황이 매우 심각하다는 인식을 갖게 되었다.⁵³

그러나 북한의 인권문제가 이 지역의 관심사항으로 떠오른 데에는 GO(정부간기구) 차원의 적극적인 개입이 있었기 때문이다. 특히 2001년 보수적인 부시 행정부가 출범한 이후 미국은 북한의 인권문제를 적극적으로 제기하고 나선데 있다. 부시 대통령은 2002년 1월 국정연설에서 “북한은 주민들을 굶주리게 하면서 미사일과 대량무기로 무장하고 있는 나라”로 ‘악의 축’의 하나로 규정하였다. 부시 행정부는 탈북자 문제를 포함한 북한의 인권문제를 북한과의 대화에서 현안으로 다루겠다는 강경한 입장을 견지하고 있다. 북한의 인권문제를 전문적으로 다루기 위해 2001년 9월 ‘미국 북한인권위원회’(HRNK)를 설립하였으며, 1998년 설립된 미국국제종교자유위원회(USCIRF)를 통해 2000년부터 북한의 종교자유 억압상황과 함께 북한의 인권부재 실태를 집중적으로 부각시켰다. HRNK는 2003년 10월 22일 데이비드 호크(David Hawk)의 ‘감춰진수용소’(The Hidden Gulag)를 발표하여 정치범수용소에 의한 북한의 인권유린실태를 폭로하였다.

미국의 상하 양원은 2004년 10월, ‘북한인권법안’을 만장일치로 통과시키고 탈북자 지원과 북한 민주화 지원에 연간 2천4백만 달러를 투입하기로 결정한 것이다. 이에 앞서 미 의회는 2002년 5월 ‘북한: 인권과 인도주의적 도전’이라는 주제로 청문회를 개최하여 이영국, 이순옥, 김성민 등의 증언을 통해 북한의 인권과 난민에 관한 미국 의회의 관심

12), 핀란드(1973. 6), 스웨덴(1973. 4)과는 1970년대부터 외교관계를 유지하고 있다.

⁵³ 최의철, 『유엔 인권이사회에 제출한 북한의 2차 정기보고서: 내용분석 및 평가』(서울: 통일연구원, 2001).

을 촉구하였고, 2003년 1월 상원 외교위원회에 탈북자의 미국망명을 허용하는 법안을 통과시키기도 했다. 이외에도 방위포럼재단(DFR)은 황장엽씨를 초청하여 북한의 인권실태를 비난하는 토론회(2003.10.30)를 가졌으며, 민주주의기금(NED), 탈북자 인권보호협회 등 다양한 민간단체가 북한인권문제를 국제적으로 환기시키는 사업을 지원하고 있다. 북한인권문제를 다루겠다는 미국의 정책이 공식화됨으로써 북한인권문제는 동북아의 정치외교적 쟁점으로 부상하고 있다. 1997년 2월 한국으로 망명한 황장엽 전 북한노동당 비서의 설명처럼, “미국이 핵문제 다음에는 인권문제를 제기할 것”이라는 북한지도부의 우려가 현실로 나타나고 있는 것이다.

이와 함께 영국, 호주 등의 국가들도 북한과의 대화를 통해 인권문제에 대한 관심을 전달하고 있으며, 인권감시협회(HRW)와 세계기독교연대(CSW), 북한인권시민연합, AI 등의 활동으로 북한인권문제는 점차 국제사회의 관심사로 부각되고 있다. 세계기독교연대는 북한 인권실태에 관한 공청회를 개최하여 세계 최악의 인권재난이 벌어지고 있는 북한에 국제사회가 적극적으로 개입할 것을 요청하고 유엔의 결의를 통해 인권사찰과 조사단을 북한에 파견할 것을 촉구하였다. 북한인권시민연합도 회원들의 적극적인 홍보활동을 통해 유엔의 결의안이 채택되는데 상당한 역할을 하였다. AI도 공개처형과 표현의 자유, 고문, 강제송환 등 북한의 인권유린 실태에 지속적인 관심을 표명하였다.

국내적으로 북한인권문제를 처음으로 다룬 NGO는 북한인권개선운동본부다. 1994년 12월 북한인권문제에 대해 관심을 갖는 단체로는 처음으로 발족되었다. 북한인권침해 실상을 대내외에 알리고 북한인권개선을 위해 노력한다는 목표아래 결성된 북한인권개선운동본부는 북한 인권실태에 관한 국제학술세미나를 개최하고 이를 자료로 배포함으로써 국제사회가 북한인권문제에 대해 관심을 갖도록 하는데 기여하였다. 또한 국제인권협회(ISHR) 및 국제인권연맹(ILHR) 등을 통해 ‘북한인권특별보고관’의 임명을 인권위원회에 촉구하도록 하는데 큰 역할

을 하였다.

1996년 4월 북한인권시민연합이 발족됨으로써 NGO 차원에서 북한 인권문제를 본격적으로 다루기 시작했다. 북한인권실태를 국내외에 알리고 북한주민들의 인권보호 및 개선을 목표로 출범한 북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합(북한인권시민연합)은 북한의 정치범수용소의 실태를 알리는 사업과 탈북자의 인권보호를 위한 사업 등 두 개의 사업을 집중적인 캠페인으로 추진하고 있으며, 이를 위해 일본의 북조선귀국자의 생명과 인권을 지키는 회와 연대활동을 벌이고 있다. 북한인권시민연합은 생명과 인권이라는 계간지를 한국어·일본어·영어로 각각 발행하여 각국 인권단체 및 인권연구기관, 언론사 등에 배포함으로써 국제적 연대활동을 모색하고 있다.

최근 몇 년 동안 북한인권시민연합을 비롯한 남한의 NGO가 국제적 활동을 전개하면서 그 파급효과가 커지고 있다. 북한인권시민연합은 세계 각국과 인권회의를 공동으로 개최해 왔으며, 2003년 체코 세미나에 이어 2004년 3월 폴란드, 2005년 서울에서 북한인권 관련 국제회의를 개최함으로써 북한인권에 관한 역내의 관심을 고조시키고 있다. 또한 국내적으로 북한관련 인권단체들이 여럿 결성되었다. 국회인권포럼 소속 여야 의원과 미국, 일본, 영국, 몽골 등 5개국 의원 31명이 발기인으로 참여하여 ‘북한 자유이주민 인권을 위한 국제의원연맹’(IPCNKR)을 발족(2003. 4)하는가 하면, 두리하나선교회를 포함한 인사들은 ‘북한의 인권과 민주화를 위한 범국제운동본부’를 발족(2003. 4)하였다. 또 한국 내 탈북자들과 북한인권운동가들이 참여한 ‘북한 정치범수용소 해체운동본부’를 발족(2003. 6)하였다. 최근 활발히 진행되고 있는 국내 인권단체들의 국제적 활동은 이러한 협력체제를 갖추는데 있어서 효과적으로 작용하고 있다.

한편, 프리덤하우스와 해리티지재단 등은 미국 내 보수주의를 대변하는 기관으로 미국내의 여론형성에 상당한 영향력을 행사하고 있다. 이들 기관은 미국의 외교정책에 개입하여 영향력을 행사하기 위해 선

거활동의 모니터, 인권교육 캠페인 및 훈련프로그램 지원 등을 구체적인 정책목표로 설정하고 있다. 또한 제3세계 권위주의적 국가들의 인권탄압에 관심을 갖고 있는 미네소타인권옹호위원회는 미국내 여론형성을 통해 이 국가들에 대한 영향력을 행사하고 있다. 미국의 인권단체인 프리덤하우스(Freedom House)는 2005년 7월 19일 북한인권 국제대회를 개최하였다. 미국의 북한인권법이 제정된 이후 미 행정부가 197만 달러에 달하는 재정을 지원하여 처음으로 북한인권 관련 행사를 개최하였다. 미국은 민주주의기금(National Endowment for Democracy), 방위포럼재단(Defense Forum Foundation), 북한인권위원회(US Committee for Human Rights for North Korea)의 기관들과 Refugee International, LiNK, 북한동포사랑한인교회연대(Korean Churches for North Koreans, KCNK), 자유아시아방송, 미국의 소리방송 등의 NGO가 활발하게 참여하고 있다. 프리덤하우스는 이러한 국제행사를 2005년 12월 10일 서울에서 2차대회를 개최하였으며, 2006년 3월에는 벨기에 브뤼셀에서 제3차 북한인권대회 개최를 계획하고 있다.

프리덤하우스는 북한인권 국제대회를 통해 북한체제의 전체주의적 성격과 정권의 부도덕성, 비인도적 성격을 부각시키면서 ‘자유’의 확산에 대한 관심을 고조시키고자 하였다.⁵⁴ 프리덤하우스는 미국에서 조성된 북한인권 규탄 여론을 서울과 유럽으로 가져가 북한정권 교체 등의 강경한 주장을 펼칠 것으로 예상된다. 이러한 국제대회는 2004년 4월 28일 워싱턴에서 개최된 ‘북한자유의 날 행사’와 같이 학술토론 형식이 아닌 감성에 호소하여 여론을 형성하는 방식을 띠으로써 북한인권 문제에 대한 균형적 시각이나 개선을 위한 건설적인 대안을 제시하는데 미흡한 면이 있다.

특히 프리덤하우스의 이러한 활동은 한국의 보수NGO를 끌어들이므로써 참여정부의 대북인권정책을 비난하는 장으로 활용함으로써 한미

⁵⁴ 김수암, 『북한인권국제대회 동향과 향후 전망』(통일정세분석 2005-12, 통일연구원, 2005. 8), p. 5.

간의 갈등을 부추기는 역할을 하고 있다. 여기에 참여하는 한국의 인권 NGO는 한국정부가 북한인권문제에 무관심하거나 걸림돌로 작용하는 듯한 인식을 심어줌으로써 미국 내에서 한국정부의 정책에 대해 오해할 가능성을 높여주었다. 한국정부가 유엔결의안에 불참, 기권한 것을 이완용의 매국과 동일한 행태로 규정한다거나, 햇볕정책에 대해 김정일정권에 대한 비판이 없고 지원하면 변화할 것으로 가정하고 있어서 도덕적 타락하는 것 등이 대표적인 예라고 할 수 있다.⁵⁵

2005년 12월 10일에 열린 국제회의는 지도자회의, 북한인권개선전략토론, NGO 대회 등 3개 분과위원회로 나누어 진행되었으며, 이화여대에서 대학생 국제회의를, 서울 청계광장에서 콘서트와 촛불행진을 각각 개최하였다. 또 12월 5일부터 11일까지 북한인권주간으로 선포하고 시청 앞 서울광장에서 북한인권사진 전시회를 마련하였다.

유럽에서는 국경없는의사회(MSF)를 비롯하여 여러 단체들이 북한 인권 상황을 모니터링하고 있다. 북한을 돕고 있는 유럽 인도지원 국제NGO들도 기본적으로 북한의 정치적 인권상황에 대해서 비판적인 시각을 가지고 있다. 북한 내에 교두보를 마련하고 보다 많은 정보를 수집하려는 국제NGO들과 이들로부터의 경제적 지원을 받아내지만 통제와 감시를 늦추지 않으려는 북한당국과의 갈등이 언제까지 지속될지 알 수 없다. 2000년 12월 30일 「긴급 의사회」라는 독일의료지원 NGO 활동가로 1년 6개월 동안 북한에서 활동하던 노베르트 폴러첸 씨가 북한 내 인권문제를 거론하다가 추방당하기도 하였다. 폴러첸 씨는 추방 이후 대북 인권활동가로 활약하고 있다.

한국정부 차원에서는 1995년 5월 정부는 유관부서 책임자들간에 북한인권문제를 체계적으로 다루기 위한 북한 인권대책 실무조정회의를 구성하였으며 대통령 자문기구인 민주평화통일자문회의 산하에 국제기구와 국제인권 단체에 북한 인권문제를 적극적으로 거론하기 위한 상설기구로 인권보장을 위한 특별위원회를 설치하여 활동한 바 있다.

⁵⁵ 김수암, 『북한인권국제대회 동향과 향후 전망』, p. 9.

평통은 사회복지분과위원회와 종교분과위원회에서도 북한인권문제를 다루었다. 정부도 통일연구원에 북한인권 정보자료 센터를 설치하고 1996년부터 매년 각각 국문과 영문으로 된 『북한인권백서』를 펴내고 있다. 그러나 1998년 이후 집권한 김대중 정부와 노무현 정부는 남북관계 개선과 화해협력이라는 기조에 입각하여 북한인권문제를 점진적이고 단계적으로 접근한다는 정책을 추진함으로써 국내외 인권 NGO로부터 북한인권문제에 소극적이라는 비난을 받고 있다. 한국정부는 남북간에 평화체제가 공고히 수립되기 전까지는 북한인권의 전반적인 문제를 제기하지 않고 이산가족과 납북자, 국군포로 등 남북관계에 얽혀있는 문제들을 중점적으로 풀어간다는 입장을 견지하고 있다.

북한인권문제에 대한 소극적 태도는 대부분의 한국 인권 NGO들에 대해서도 발견된다. 한국의 인권 NGO는 전반적인 인권문제를 다루는 NGO와 북한인권문제를 위주로 결성된 NGO로 구분되는데, 기존의 인권 NGO는 남한의 민주화 시기에 활동했던 단체들이며 북한인권 NGO는 근래에 결성된 단체들이다. 이 양자간에 이념적 성향이 완전히 달라 기존의 인권 NGO는 북한인권문제를 다루기를 꺼려하고 있으며, 북한인권 NGO는 북한의 인권개선과 민주화를 위해 적극적인 활동을 전개하고 있다.

2. 지역인권기구 협력 현황: 「아시아인권위원회」를 중심으로

아시아 지역은 유럽이나 미주, 아프리카 지역과는 달리 인권 NGO간의 협력기구가 가장 미약한 곳이다. 정부간 기구가 1996년에 「아·태국가인권기구포럼」(APF)를 결성한 이후 각국에 국가인권기구를 설립함으로써 동북아 지역의 인권협력이 촉진되었다. 정부간 기구의 이러한 협력과는 달리 NGO의 연대는 매우 더디게 진행되었다. 역사적으로 국가권력이 시민사회를 압도하였던 동북아 지역이어서인지 이 지역의

인권 NGO체제의 형성도 그만큼 다른 지역에 비해 뒤떨어졌다.

아시아지역 인권 NGO 사이에 국제적인 연대의 필요성이 제기된 것은 1993년의 이른바 방콕선언 이후이다. 1993년 ASEAN은 방콕선언을 통해 미얀마에서 쿠데타로 들어선 군부정권을 승인했다. 방콕선언에서 마하티르 말레이시아 총리와 리완유 싱가포르 수상은 아시아적 가치를 인정해야 한다고 역설했다. 아시아 사회는 개인이 아닌 가족중심의 바탕 위에 세워져 있으므로 개인의 가치보다는 집단의 가치를 중시해야 한다는 것이다. 아시아 나라들은 권리보다 의무를 중시하며 경제개발의 필요성이 있으므로 아시아 국가의 역사적, 문화적 특수성을 인정해야 한다고 주장했다. 이후 ‘아시아적 가치’는 중요한 논쟁의 화두가 되었다. ASEAN측은 국가의 가치가 개인의 가치보다 우선한다고 주장하였고, 서구세계는 이러한 주장을 인권탄압을 합리화하기 위한 주장에 불과하다고 비판함으로써 심각한 갈등이 조성되었다.

아시아 인권 NGO는 아시아지역의 특수성을 감안한 인권개념을 세워나가야 할 필요성을 느끼게 되었다. 아시아지역이 공동체적 환경 위에서 살아온 역사적 특수성을 인정하면서도 경제발전의 미명아래 침해받고 있는 인권을 보호해야 한다는 입장에 많은 NGO가 공감하였다. 즉 아시아 지역의 특수성을 부인하는 서구사회의 주장과 경제논리로 인권탄압을 합리화하려는 아시아 지역 지배층의 논리를 한꺼번에 극복해야 한다는데 공감대가 형성된 것이다. 아시아지역 인권 NGO는 아세안 정부대표들의 방콕선언은 개발독재와 권위주의 체제를 집단적으로 옹호하기 위한 논리라고 비판하고 NGO 입장에서 보는 다른 개념의 ‘NGO방콕선언’을 채택하였다. 인권 NGO들은 세계인권선언이 표방하고 있는 인권의 보편성을 지지하며 문화적, 종교적 전통이 국제인권규범의 보편성을 이해하는데 장애가 되지 않는다는 입장을 밝혔다.

이러한 인식은 아시아 민중들이 겪고 있는 제반 인권침해 사례를 파악하고 정부대표들에 의해 제기되고 있는 왜곡된 주장을 극복할 수 있

는 아시아인권헌장 제정 작업으로 이어졌다. 1994년 아시아 인권 NGO 들 사이에 아시아인권헌장을 만들자는 논의가 시작되었으며, 인도 벵갈, 네팔, 태국, 캄보디아, 필리핀 등지에서 활발한 논의가 진행되었다. 아시아인권위원회를 중심으로 아시아인권헌장 제정작업이 시작되어 아시아의 150개 NGO들은 각국이 직면하고 있는 인권문제를 제기하며 헌장제정작업에 참여했다. 이를 위해 NGO 대표 중 6명으로 구성된 초안작성위원회가 조직되고, 3번의 협의를 거쳐 최초의 안이 마련되었다. 예비적 협의는 남아시아(1995. 1, 스리랑카 콜롬보), 동아시아(1995. 8, 홍콩), 동남아시아(1996. 1, 홍콩) 등 지역별로 나누어 진행되었다. 이와 함께 1995년 3월 25~27일 인도의 방갈로, 1995년 4월 9~10일 네팔 등지에서는 국가별 협의가 병행됐다. 홍콩대학에서 국제법, 헌법을 전공하는 야시 가이(Yash Ghai)교수는 지난 1995년 1월 아시아인권헌장 제정을 위한 동아시아 협의회 개막연설에서 “정부들간의 협의는 인권억압을 공모하는 자리로 전락할 우려가 있다”며 “NGO들에 의해 인권헌장이 만들어지고 채택되는 형식이 바람직하다”고 밝혀 NGO 주도로 헌장 제정작업이 이루어져야 한다고 역설했다.

아시아인권헌장은 세계인권헌장, 경제사회문화적 권리에 관한 국제규약 등 자유와 권리를 보장하는 장치들을 지지한다는 점을 전제하였으나, 그와 동시에 다양한 문화적 전통들도 존중해야 한다는 점을 강조하고 있다. 다양성을 인정하는 것이 결코 보편적 권리의 가치를 떨어뜨리지 않는다는 점을 분명하게 밝히고 있다. 아시아인들은 식민주의에 피해를 받았으며 현재는 개발사상과 권위주의 체제에 의해 자유와 권리가 위협받고 있다는 점, 세계화와 세계시장으로 편입 과정에서 생존의 가치를 위협받고 있고, 군비확보로 과도한 자원이 낭비되고 있다는 등의 아시아적 현실을 지적하였다. 그와 함께 아시아 각국이 ‘아시아적 가치’를 왜곡하고 있음을 또한 경계하였다.

홍콩에 소재하고 있는 아시아인권위원회(Asian Human Rights Commission: AHRC)⁵⁶는 1998년 아시아인권헌장을 제정하는데 주도

적 역할을 하였다. ‘아시아인권위원회’는 아시아지역 인권보호를 위해 1996년에 조직된 NGO로 1997년 아시아 인권 NGO들이 유럽인권협약, 미주인권협약, 아프리카인권헌장 등과 같은 아시아 인권협약체제를 발전시켜 나가야 한다고 주장한 바 있었는데, 이러한 꿈은 1998년에 실현되었다. 아시아인권위원회는 인도, 캄보디아, 한국 등을 헌장의 선포후 보지역으로 고려하다가 한국의 광주에서 선포하기로 결정하였다. 1980년 5월 광주시민들이 권위주의적 군사독재체제에 보여준 의로운 항거는 아시아 민중들에게 커다란 용기를 주었기 때문이다. 바실 페르난도(Basil Fernando) 아시아인권위원회 위원장은 “민주주의와 인권을 수호하고자 하는 광주정신은 아시아인권위원회에서 채택하고자 하는 아시아인권헌장과 맥을 같이한다”며 “1995년의 전·노 두 전직대통령에 대한 재판은 아시아민중의 인권신장의 정당성과 생명의 존귀함을 말해주는 독특한 사례이며 이러한 경험들이 아시아 인권운동에 매우 중요한 교훈을 주고 있다”며 광주 선택의 의미를 부각시켰다.⁵⁷ 이러한 광주에서의 민중항쟁과 그 승리는 한국의 민주화뿐만 아니라 아시아의 민주화에도 하나의 분수령이 되었음을 부인하기 어려울 것이다.

그리하여 1998년 아시아 지역의 민주적 인권단체들이 모여 광주항쟁을 기념하고, 이를 계승하자는 의미에서 ‘아시아인권헌장’을 선언하였다. 선포식에는 파키스탄, 인도, 방글라데시, 네팔, 카시미르, 부탄, 스리랑카, 태국, 인도네시아, 싱가포르, 말레이시아, 필리핀, 미얀마, 동티모르, 캄보디아, 중국, 홍콩, 마카오, 대만, 일본 등 아시아 여러 지역에서 참가하였다. 아시아인권헌장은 세계인권선언의 보편성과 이념을 수용하면서 ‘빈곤’과 ‘체제의 억압’이라는 이중의 고통을 받고 있는 아시아 민중들의 인권을 보장할 수 있는 실천적 장치의 필요성에서 비롯되었다. 그리고 개인적인 인권뿐만 아니라 사회단체, 여성, 노동자, 어린이, 장애인, 재소자, 소수집단 등 집단적인 권리도 포함하고 있다.

⁵⁶ <<http://www.ahrchk.net>>.

⁵⁷ 전남대학교 5·18연구소, 『한국형 인권지표의 모색』, p. 19.

아시아인권위원회의 연대활동은 아시아 각국의 회원들이 개인자격으로 참여하고 있기 때문에 활동이 미약한 편이다. 한국에서 창립된 아시아 연합기구임에도 불구하고 한국의 인권 NGO는 적극적으로 참여하지 않았다. 아시아인권위원회의 바실 페르난도 위원장은 “아시아 나라들이 한국을 배우느라 여념이 없는데 정작 한국인은 자신들이 얼마나 위대한지 모르는 것 같다”면서 정치적 민주화를 먼저 이뤄낸 한국이 민주주의와 인권이 위협받고 있는 다른 아시아 나라들에 본보기가 되고 있다고 강조했다. 한국은 아시아 국가 가운데 민주주의와 인권을 위한 투쟁에 성공했다는 점에서 유일한 나라임에도 불구하고 한국에서 제대로 평가되지 못하고 있는 것은 국내 정치적 갈등 때문으로 보인다. 아시아인권위원회의 태동 배경이 광주민주화 운동단체와 관련이 있어서 그 외의 단체들은 연합활동에서 소외되고 있는 것이 아닌가 생각된다.

아시아인권위원회는 인권법의 효과적인 집행과 인권보호 및 증진을 위한 적절한 대응을 목표로 아시아지역의 인권유린실태를 조사하고 보고서를 발행한다는 계획을 세우고 있다.⁵⁸ 인도, 파키스탄, 한국, 스리랑카, 캄보디아, 일본, 필리핀 등에서 개인자격으로 다양하게 참여하고 있으나 활동은 미약한 편이다. ‘아시아인권위원회,’ 2005년 6월 10일 ‘6월항쟁 18주년 기념행사’에서 대한성공회 대성당에서 바실 페르난도 아시아인권위원회 위원장의 축사와 함께 6월항쟁의 의미를 되새기는 결의문이 채택됐다. 기조발제자로 나선 페르난도 위원장은 미얀마와 캄보디아 등 동남아 국가의 인권 상황에 대해 설명한 뒤 “(인권에 대해) 크게 자주 말하는 것이 인권과 민주주의를 이루는 길”이라며 “그러면 언젠가 아시아 전체가 한국이 지금 경험하는 것과 같은 인권 신장을 경험할 수 있을 것”이라고 강조했다.⁵⁹

⁵⁸ AHRC, “An Introduction to Asian Human Rights Commission,”
 <http://www.hk.super.net/~ahrchk/about_main.htm> (1997. 9. 24).

⁵⁹ 『연합뉴스』, 2005년 6월 10일.

아시아인권위원회는 바실 페르난도 위원장의 헌신적 노력으로 성사되었다. 스리랑카 변호사 출신인 그는 1994년부터 홍콩에 본부를 둔 비정부 국제인권단체인 아시아인권위원회 위원장으로 활동하였으며 아시아지역의 대표적인 인권운동가로 꼽힌다. 1972년 스리랑카 실론 대학 법학부를 졸업한 그는 안정적인 변호사 생활을 10년만에 접고 베트남 유엔난민고등판무관실, 유엔인권센터 캄보디아 사무국장 등으로 아시아의 인권 신장 운동에 헌신해왔다. 바실 페르난도 위원장은 5·18 광주 민주화운동을 아시아의 민주화와 인권 신장에 귀감이 되고 있다고 평가하며 한국은 다른 아시아 나라를 따라할 것이 아니라, 민주주의·인권에 대해 고유의 목소리를 내야한다고 강조한다. 한국은 경제적 발전도 이루었으니 주변 나라들에 경제적 지원을 비롯한 아시아 국가들과의 교류에 적극 참여할 것을 촉구했다. 그는 이런 활동을 인정받아 2001년 제2회 광주인권상을 수상하기도 했다.

아시아인권위원회는 이사회, 자문위원회(10~20명), 핵심그룹(평가요원 약 200명) 및 회원으로 구성되어 있다. 이사회와 자문위원회에 참여하고 있는 인사들은 다음과 같다.

<이사회>

- John Joseph Clancey, 홍콩, Chairperson(이사장)
- Aida Jean Nacpil-Manipon, 필리핀
- Emiko Amy Furuya, 일본
- Rene V. Sarmiento, 필리핀
- Jang-hyun Yoon, 한국
- Basil Fernando, 스리랑카, 집행위원장(Executive Director)

<자문위원회>

- V. R. Krishna Iyer, 인도, 대법원 판사를 역임한 인권운동가로 Social Action Litigation을 도입한 인물

- P. N. Bhagwati: 인도, 대법관을 역임했으며 Social Action Litigation을 도입한 인물
- Yash Ghai, 홍콩, 교수이자 헌법전문가이며 인권운동가
- B. R. P. Bhasker, 인도, 유명한 언론인이며 Vigil India Movement 이사
- Byung-Sun Oh, 한국, 법리학 및 국제법 교수
- Kem Sokha, 캄보디아, 국회의원이며 인권과 소송위원회 위원장
- Masanori Aikyo, 일본, 나고야대학 법학 교수이며 인권옹호가
- I. A. Rehman, 파키스탄, 파키스탄인권위원회 소장
- Mariani Dimaranan, 필리핀, 필리핀인권옹호연맹
- Basil Fernando, AHRC의 집행위원장

아시아인권위원회에는 16명의 전임직원과 5명의 파트타임 직원, 2명의 인턴 및 5명의 자원봉사자가 근무하고 있다.⁶⁰ 동위원회가 위치한 주소는 Asian Human Rights Commission, 19/F, Go-Up Commercial Building, 998 Canton Road, Kowloon, Hong Kong, China 이며, 연락처는 852-2698 6339(전화), 852-2698 6367(팩스)이다. 아시아인권위원회는 한국어홈페이지도 운영하고 있으며 한국어홈페이지 주소는 <http://korea.ahrchk.net/index.php>이다.

아시아인권위원회는 연례보고서를 출판하고 있다. 2003년 연례보고서를 기준으로 보면, 인종차별, 고문과 구금, 보안법, 종교와 표현의 자유, 실종과 불법처형, 여성과 아동의 권리 등 주제별로 아시아 지역의 인권현황을 평가한다. 또한 국가별로는 스리랑카, 인도네시아, 인도, 네팔, 파키스탄, 중국 등 6개국에 대한 인권상황을 심도 있게 다루고 있다. 이외에도 각국의 고문과 실종 관련 사항을 집중적으로 취급한다.

⁶⁰ 아시아인권위원회 홈페이지 <<http://www.ahrchk.net>> 참조.

3. 협력 동향의 특징과 문제점

위에서 살펴본 바와 같이 동북아 인권 NGO는 자국 내에서 활발한 활동을 벌이고 있음에도 불구하고 각국 NGO간의 협력은 미약한 형편이다. 일본의 군위안부 문제와 북한인권문제와 관련하여 비교적 활발한 협력활동을 전개하고 있는 편이다. 그러나 일본의 군위안부 문제는 여성문제라는 특수성으로 인해 보편적인 인권개념보다는 페미니즘으로 국제적 연대를 형성하거나 민족주의 가치를 바탕으로 협력이 이루어지고 있다. 동북아 각국간에 형성되어 있는 강한 민족주의 의식이 보편적인 인권의식과 페미니즘의 가치를 뛰어 넘지 못하고 있는 것이 동북아 협력을 방해하는 가장 큰 걸림돌이다. 정대협과 일본의 여성단체가 페미니즘에 기초하여 초기에 협력을 하다가 피해자들에 대한 보상문제로 결별하게 된 것도 한국과 일본 사이에 가로 놓여 있는 국가주의와 민족주의 의식이 얼마나 강하게 작용하고 있는가를 여실히 보여준다. 이에 대한 반작용으로 일본 내에 민족주의 운동이 생겨나고 정치세력의 보수화가 진행되고 있는 것도 한일간 NGO 협력활동을 저해하는 요소로 작용하고 있다.

또한 북한인권문제는 미국과 유럽연합의 외교적 쟁점으로 부각되어 정치적 논쟁으로 전개되고 있는 상황이다. 즉 NGO의 참여보다는 GO의 대결장으로서 북한 인권문제가 다루어지고 있다. 특히 미국이 정부차원에서 북한인권개선을 위한 재정지원을 실시함에 따라 프리덤하우스를 비롯한 북한인권관련 NGO는 진지한 NGO간 협력을 창출하지 못하고 있다. 이러한 배경에는 북한 인권문제를 다루는 NGO가 기존의 인권 NGO로부터 신뢰를 얻지 못하고 있다는 것도 큰 문제로 지적된다. 기존의 인권 NGO 공동체에서는 북한인권문제와 같이 어느 특정 국가의 인권문제만을 겨냥하여 NGO가 결성되었다는 사실 자체가 벌써 공정성을 잃고 있다고 말한다. 한국과 일본, 미국에서 활동하는 북한인권관련 NGO는 대부분 최근 몇 년 사이에 신설된 단체들로 기존

의 인권 NGO는 이들 단체를 인정하려고 하지 않는다. 일반 인권 NGO는 이런 점에서 북한인권 NGO와 일정한 거리를 두려고 하는 경향이 있다. 이러한 문제점들이 동북아 인권 NGO 간 협력을 저해하고 있다.

또한 북한의 인권문제가 동북아 지역의 '뜨거운 감자'가 되고 있지만, 중국의 참여가 이루어지지 않고 있다는 점이 걸림돌로 작용한다. 중국은 북한과 같은 사회주의 국가로서 미국으로부터 비슷한 인권압력을 받고 있기 때문에 북한의 인권문제에 협력하지 않고 있다. 중국과 직접적인 영향을 미치고 있는 탈북자 문제에 관하여서도 극히 소극적으로 대응할 뿐이다.

동북아 인권체제를 형성하는데 있어서 중요한 당사국인 중국과 일본이 국가간 인권협의기구인 APF에 참여하지 않고 있다는 것도 지역 협력 증진에 커다란 장애요인이다. 동북아 지역의 중심국인 이 두 나라의 반목과 대립이 심각하여 인권문제를 다루는데 있어서 협력을 이끌어 내기가 쉽지 않다. 정부간 차원에서나 NGO 차원에서 중국과 일본의 참여를 동시에 실현시킬 수 있는가 하는 것이 동북아 인권협력의 성패를 가늠하는 요인이 아닌가 생각된다.

한편, 아시아지역에서 인권문제와 관련한 민간협력기구가 전무한 상태에서 아시아인권위원회가 아시아인권레짐을 형성하기 위해 아시아인권헌장을 제정하고 아시아지역의 협력기구를 만들었다는 것은 획기적인 일로 평가된다. 비록 유력한 NGO의 연합적 활동이 아니고 개인자격으로 참여하는 기구에 불과하지만, 인권 불모지인 아시아 지역에 아시아 각국의 연합적 활동이 이루어지고 있다는 것은 대단히 고무적인 현상이다. 이러한 지역기구의 발족이 가능했던 배경에는 바실 페르난도의 개인적 명성과 신뢰가 있었기 때문이라고 볼 수 있다. 변호사로서 인권전문가로서의 자질을 갖추었고 베트남과 캄보디아의 유엔 인권기구에서 활동함으로써 아시아 각국의 인권운동가들과 네트워크를 형성할 수 있었다. 이러한 개인적 친분관계가 자연스럽게 아시아인권위원회라는 기구로 발전하였던 것이다.

또 아시아인권위원회의 또 다른 장점은 서구의 인권개념을 그대로 답습하여 적용하는 것이 아니라 아시아지역의 특수성과 인권의 보편성을 어떻게 접목시킬 것인가에 대해 끊임없이 고민하며 아시아적 인권지표를 만들어가려는 노력을 기울였다는 점이다. 그와 동시에 아시아 지역의 특수성에 함몰되어 반인권적 운동으로 전락하지 않는 균형 감각을 갖추고 있다는 점에서 더욱 돋보인다. 지역의 특수성을 존중하면서 보편적 인권정신을 실현한다는 것이 쉬운 일이 아니기 때문이다.

또한 아시아 국가들의 NGO 협력을 도모하는데 있어서 아시아인권상으로 간주되고 있는 ‘광주인권상’도 큰 몫을 차지했다. 2000년에 제정된 광주인권상은 5.18민중항쟁의 보편적 가치인 민주주의와 인권·평화를 위해 공헌한 국내외 개인이나 단체에 수여되고 있다. 시상식은 매년 5월 18일 5·18 기념문화관에서 열리며 수상자에게는 미화 5만달러와 금장 메달을 수여한다. 광주 인권상 역대 수상자로는 제1회 사나나 구스마오 동티모르 대통령(2000), 제2회 바실 페르난도 아시아인권위원회 위원장(2001), 제3회 전국 민족민주 유가족 협의회(2002), 제4회 단테니아 G. 자안티 스리랑카 실종자기념회 대표(2003), 제5회 아웅산 수치 버마 민족민주동맹(NLD) 사무총장이 수상했다. 제6회에는 인도네시아 도시빈민협의회 사무총장 와르다 하피즈 여사가 선정됐다. 와르다 하피즈 여사는 열악한 인도네시아의 정치·사회적 상황 아래서 소외된 도시빈민 그들 스스로 보호할 단체를 조직하게 하고, 가난한 민중의 인권과 권리를 보장하는데 헌신한 인물이다.⁶¹ 아시아지역의 인권운동가들을 선정하여 명예로운 상을 수여함으로써 이 지역에서 인권연대의식을 더욱 강화하고 있다.

이러한 장점에도 불구하고 아시아인권위원회는 동북아 국가들의 인권문제를 다루는데는 소홀하다. 현재로서는 동남아 인권문제에 치중하고 있으며, 동북아에서는 한국과 중국의 인권상황에 관심을 두고 있는 정도이다. 동북아 지역에서 뜨겁게 달아오르고 있는 일본의 군위안부

⁶¹ 『노컷뉴스』, 2005년 4월 29일.

문제나 북한인권문제 등은 아직 관심을 기울이지 못하는 상황이다. 일본과 한국, 북한, 중국이 모두 함께 참여할 수 있는 협력의 공간은 매우 협소하다.

마지막으로 인권 NGO간 협력이 활성화되지 않는 이유 가운데 재정(Funding)의 열악함을 꼽을 수 있다. 대부분 인권 NGO는 회원확보와 재정충당이 어려워 영세한 규모로 유지되고 있다. NGO의 공정성과 신뢰는 투명한 재정에서 시작된다고 해도 과언이 아닌데, 본 논문에서는 아쉽게도 각 단체들의 재정상황과 재정의 흐름에 대해 제대로 파악하지 못하였다. 동북아 각국은 타국의 인권문제를 제기하도록 하는데 많은 재정을 지원하는 경향도 보이고 있다. 이러한 상황에서 어떻게 이러한 재정의 투명성을 유지하면서 활동을 펼칠 것인가 하는 것이 협력을 촉진하는데서 중요한 문제이다. 예컨대, 미국은 『북한인권법』으로 연간 2,400만달러를 공식적으로 지원할 수 있도록 하였는데, 이러한 자금이 어떻게 지원되는지, 그 효과는 어떻게 나타나는지 등에 대한 조사가 이루어져야 한다. 인권 NGO의 활동이 열악한 동북아 지역에서 정부의 지원은 NGO의 활동을 어느 정도 촉진할 수 있을지, 아니면 어용단체로 전락하여 궁극적으로 NGO간 협력을 저해하게 될지 판단하기 어렵다. 이러한 부분에 대한 조사와 분석이 앞으로 더 많이 이루어져야 할 것이다.

V

결 론: 동북아 인권 NGO의 협력 전망

역내 국가들간의 민족주의 의식이 아직 강하게 작동하고 있기 때문에 인권문제에 관한 협력을 만들어 내는 작업이 쉽지 않다. 국가간 차원에서는 물론 NGO 수준에서도 결국 민족주의 의식이 지배적 가치로 작용하고 있는 것이 사실이다. 이러한 상황에서 각국의 인권문제를 강하게 제기하는 것은 자칫 그 국가의 자존심을 훼손하는 것으로 받아들여져 협력에 장애가 발생한다. 군위안부 문제를 해결하는데서도 일본의 NGO는 한국과 중국, 북한과 전적으로 연대하지 못하며, 북한의 인권문제에서 중국은 참여를 꺼리고 있다. 중국과 북한의 NGO는 정부의 통제를 벗어나기 어렵기 때문에 NGO의 활동이 많은 제약을 받게 된다. 따라서 동북아 지역에서 각국의 민족주의를 초월하여 보편적 인권 개념과 평화정신에 입각한 인권 NGO간의 폭넓은 교류와 협력체제를 구축하는데는 상당한 시일이 소요될 것으로 생각된다.

이러한 장애물을 극복할 수 있는 방법으로 바로 인권문제와 인도주의 문제를 분리하여 다루어 나가는 것이다. 이러한 아이디어는 냉전체제 하에서 인권문제를 점진적으로 해결해 나갔던 헬싱키협정에서 얻을 수 있다. 서유럽과 동유럽은 헬싱키협정 이행과정에서 ‘인적 접촉’(human contact) 영역을 인권사안(human rights)으로부터 분리하여 우선적으로 다루었던 것이다. 인권문제는 국가간에 직접적인 관련이 없는 각국의 체제 내적 문제라고 볼 수 있는 반면, 인도주의문제는 동북아 각국이 직접적으로 얽혀있는 사안들이라고 볼 수 있다. 즉 소수민족 문제나 실종자, 납치자, 인신매매, 이산가족 등 역내 각국이 직접적으로 관련되어 있는 문제들을 말한다. 일본의 군위안부 문제가 한국과 중국, 북한을 비롯한 역내의 모든 국가들의 NGO협력을 이끌어낼 수 있었던 것도 각국이 직접적으로 연계되어 있는 인도주의 문제였기 때문에 가능했다고 볼 수 있다.

이데올로기 대결이 아직도 첨예한 동북아 각국간에 이러한 문제점을 극복하고 효과적인 인권분야 협력을 도모하기 위해서는 동북아 지역 인권문제를 인도주의 사안과 분리하고 각 범주의 특성에 맞게 분

리·병행(double-track) 추진하는 것이 현실적이다. 인도주의적 사안은 NGO와 함께 정부차원에서 적극적으로 협상할 수 있는 부분이어서 각국 NGO간에 심각한 갈등 없이 충분히 협력이 가능하다. 동북아 각국간에 민족주의, 국가주의 의식으로 정치적 갈등이 치열한 상황에서는 인도주의 사안을 인권문제로부터 분리시키고 각 사안의 특성을 활용하여 문제를 접근해 나간다면 훨씬 효과적인 성과를 달성할 수 있을 것으로 보인다.

뿐만 아니라 지역 내 NGO협력을 도출하기 위해서는 국제인권 NGO의 지부로 활동하는 NGO간의 네트워크를 통해 연대활동을 하는 방안을 강구해 볼 수 있다. 국제NGO의 지부조직이 발달한 일본과 한국, 대만, 홍콩 등의 지역간에는 이러한 협력이 손쉽게 이루어질 수 있을 것이다. 사회주의 국가인 중국과 북한에는 이러한 국제NGO의 지부조직이 없으므로 이러한 활동에 참여할 수 있는 NGO를 선별하는 작업이 필요하다. 국제NGO에 우호적인 중국의 China Aid Association이나 Human Rights in China와 같은 조직과 연대하기 위한 재정지원 및 접근방법을 심도 있게 연구해야 할 것이다.

또한 아시아 지역의 문화적 특성을 활용하는 방안으로 어린이 인권 문제를 집중적으로 다루면서 협력을 도모하는 방법도 강구해볼 수 있을 것이다. 동북아 각국은 가족가치와 교육을 중시하여 자녀들에 대한 높은 관심을 갖고 있다. 동북아의 역사적 상황 때문에 인권 NGO가 주로 민주화 운동의 피해자들로 이루어진 정치적 단체의 성격을 띠고 있는 것이 사실이다. 이러한 정치지향성을 극복하고 보편적 인권가치에 근거한 협력을 도출하려면 아동인권 개선을 염두에 둔 협력체제를 만드는 작업도 유용할 것이다. 어린이들의 학대와 인신매매를 방지하는 활동을 연합적으로 펼쳐나간다면 동북아 지역의 협력을 도모하는데 크게 기여할 것으로 생각된다.

마지막으로 동북아 인권 NGO의 협력을 도모하는데서 정확한 정보와 자료에 근거한 학술세미나와 국제적 홍보활동의 역할이 매우 중요

하다고 생각된다. 북한인권 NGO의 경우, 국제학술세미나는 북한인권
에 대한 관심을 고조시키고 NGO협력망을 구축하기 위한 방법으로 유
용했다. 북한인권시민연합의 체코와 폴란드, 한국에서의 국제대회나
프리덤하우스의 국제세미나는 북한인권 상황을 국제사회에 알리고 관
련 NGO의 네트워크를 구축하는데 매우 효율적인 방안으로 기능했다.
또한 탈북자들의 증언청취도 파급력이 컸다. 일본의 군위안부 문제를
해결하는데서도 사실확인 작업과 정확한 자료의 축적은 국민의식과
민족의식의 벽을 뛰어 넘을 수 있는 유일한 방법이 아닌가 생각된다.
이러한 사실들에 유념하여 정확한 정보와 자료를 수집하여 이를 바탕
으로 여론형성의 장을 만들어 나가는 작업이 더 활발하게 이루어져야
할 것이다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 고상만. 『니게 뭐데...』. 청어, 2003.
- 곽대중. 『한국 시민운동의 북한인권문제 무관심에 대한 고찰』(NGO 시리즈 9). 서울: 자유기업원, 2004.
- 국가인권위원회. 『제2회 아시아시민사회포럼 참가 결과보고서』. 서울: 국가인권위원회, 2004.
- _____. 『아시아·태평양 국가인권기구 포럼 제8차 연례회의의 참가보고서』. 서울: 국가인권위원회, 2004.
- _____. 『제7차 세계국가인권기구대회 결과보고서』. 서울: 국가인권위원회, 2004.
- _____. 『연간보고서 2004』. 서울: 국가인권위원회, 2005.
- 김성재 외. 『인권시대를 향하여』. 서울: 나남, 2002.
- 김중섭·도모나가 겐조 엮음. 『세계화와 인권발전』. 서울: 오름, 2004.
- 동아시아평화인권한국위원회. 『동아시아와 근대의 폭력』. 1권 및 2권. 서울: 삼인, 2001.
- 민주화운동기념사업회. 『동남아시아의 민주주의·인권·평화 관련 NGO 목록』. 민주화운동기념사업회, 2005.
- 박종귀. 『중·미 인권분쟁』. 서울: 새로운사람들, 2001.
- 성공회대 인권평화연구소. 『동아시아 인권의 새로운 탐색』. 서울: 삼인, 2002.
- 송병록. 『정치적 사유와 열정』. 서울: 경희대학교출판국, 2004.
- 유네스코한국위원회 엮음. 『인권이란 무엇인가: 유네스코와 세계인권선언의 발전과 역사』. 서울: 오름, 2000.
- 이상안. 『인권과 질서』. 서울: 대명출판사, 2005.

- 인권단체연석회의. 『2004 인권운동 보고서』. 서울: 사람생각, 2005.
- 임흥빈. 『인권의 이념과 아시아 가치론』. 아연, 2003.
- 전쟁과여성인권센터 연구팀. 『역사를 만드는 이야기』. 일본군 위안부 증언집 6. 서울: 여성과인권, 2004.
- 정근식·서승·정용화·이정은. 『한국형 인권지표의 모색』. 서울: 경인문화사, 2004.
- 정은숙. 『21세기 인권의 국제화와 유엔: 러시아의 체첸 군사작전 사례 연구』. 서울: 세종연구소, 2002.
- 제주4.3연구소 엮음. 『동아시아의 평화와 인권』. 서울: 역사비평사, 1999.
- 조희연 외. 『NGO 가이드』. 서울: 한겨레신문사, 2001.
- 차병직. 『인권의 역사적 맥락과 오늘의 의미』. 서울: 芝山, 2003.
- 최문기 외 6인. 『인권과 법』. 서울: 세종출판사, 2003.
- 한국사회교육원 엮음. 『탈냉전시대 아시아 시민운동의 과제』. 서울: 한울, 1996.
- 한국인권재단 편. 『한국 인권의 현황과 과제』. 1, 2. 서울: 한국인권재단, 2003.
- 한상진. 『현대사회와 인권』. 서울: 나남, 2003.
- Donnelly, Jack. International Human Rights. (1998). 박정원 역. 『인권과 국제정치: 국제인권의 현실과 가능성 및 한계』. 서울: 오름, 2002.
- 위르겐 마이어·마르쿠스 엥겔스 공동해설, 정태호 역. 『유럽연합기본권헌장, 아시아인권헌장』. 서울: 프리드리히에버트재단, 광주시민연대, 2001.
- 部落解放·人權研究所 編. 『人權年鑑 2003』
- 『중군위안부』. 서문당, 1993.

2. 논문

- 윤여상. “유엔인권위 對北결의안 채택과 국내외 NGO 활동 :북한인권 문제 국내외 관심과 다양한 대응방법.” 『자유공론』, 제38권 5호 통권434호(2003. 5).
- 윤주양. 『국제인권레짐과 비정부기구의 역할』. 서울: 고시계, 1998. 12.
- 이인호. “국제사회의 북한 인권문제 제기 동향과 대책.” 『국제문제연구』, 제3권 제3호 통권11호(2003. 가을).
- 정진성. “한국, 일본, 아시아 및 서구 시민단체(NGO)의 협력과 갈등 :군 위안부문제에 관련한 운동단체들의 가치지향을 중심으로.” 『國際地域研究』, 제11권 제1호(2002 봄).
- 한은정. 『국가인권위원회의 행태 특징과 영향요인』, 고려대학교 석사학위논문, 2004.

동북아 탈북자지원 NGO의 현황과 전망

유 호 열
(고려대학교)

I

서론

북한을 탈출한 탈북자는 인접한 중국에 대부분 거주하나 이들 중 일부는 중국 이외의 제3국을 거쳐 남한으로 이주하여 살고 있다. 이들의 정확한 숫자는 파악할 수 없으나 중국에 거주하는 탈북자는 최소 3만에서 최대 30만까지 추정되고 있다. 조사의 정확성을 판별하기 어려운 실정에서 매년 중국에서 북한으로 송환하는 탈북자의 규모로 볼 때 10만명을 넘지 않을 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 반면 남한으로 이주한 탈북자의 규모는 통일부의 발표에 의하면 금년 9월까지 총 7,254명이고 이중 사망한 사람들을 제외하면 현재 7,199명이 거주하고 있다.

<표 I -1> 탈북자 입국 및 거주인원 현황

연도	89이전	90-97	98	99	00	01	02	03	04	05.9	계	
입국	남	564	214	53	90	180	294	514	468	625	3,318	
	여	43	55	18	58	132	289	625	813	1,269	3,936	
	계	607	269	71	148	312	583	1,139	1,281	1,894	950	7,254
사망이민	남	114	60	9	12	8	6	12	18	19	8	266
	여	13	5		2	1	1		2	3	1	28
	계	127	65	9	14	9	7	12	20	22	9	294
거주인원	남											3,292
	여											3,907
	계											7,199

최근 중국을 방문하여 탈북자들의 실태에 관해 조사한 결과¹ 중국 공안당국의 철저한 수색과 송환방침, 북한내의 경제난 해소 등의 요인으로 중국 동북지역으로 새로 유입되는 탈북자들의 수가 크게 줄어들

¹ 필자는 지난 8월 28일부터 9월 3일까지 중국 도문시와 연길시를 방문하여 현지 조사를 실시하였고 10월 21일부터 25일까지 중국 북경시와 장춘시를 방문하여 연변대, 장춘 동북사범대 조선족 교수, 연구자들을 면담하였다.

었으나 과거 북한을 떠나 중국에서 거주하고 있는 탈북자들은 여전히 상당수 불안한 생활을 영위하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 탈북자들의 중국내 실태는 남한으로의 이주 탈북자들의 통계에도 그대로 반영되어 나타나고 있다. <표 I-1>에서 보듯이 남한으로 입국한 탈북자들의 규모가 1998년부터 매년 급속히 증가하다 금년들어 주춤한 모습을 보여주고 있다.

탈북자들의 규모가 전체적으로 정체된 반면 탈북자들에 대한 지원은 탈북자들의 성격, 성향 등에 따라 점차 세분화, 전문화하는 동시에 탈북자에 대한 인도적, 인권 차원에서 북한에 대한 입장과 중국 등 관련 국가에 대한 외교적, 국제정치적 고려 사항 등 보다 복잡한 양상을 띠고 다양한 형태로 전개되고 있다. 탈북자들의 성격이나 성향, 분포는 민간단체인 <좋은벗들>이 지난 1998년 11월부터 1999년 4월까지 약 5개월간에 걸쳐 중국 동북부지역 2,479개 마을에서 북한의 식량난민들의 실태를 조사한 이래 여러 형태로 진행되었다.² 그러나 대부분의 조사들은 한정된 인원으로 제한된 지역에서 이루어져 탈북자의 실제적인 실태파악에 어려움이 있고 조사의 목적에 따라 자료 해석에서도 문제가 적지 않다.³ 다만 국내에 입국한 탈북자들의 연령과 성별로 본 탈북자들의 분포가 탈북자들의 최근 실태를 가름하거나 이를 근거로 탈북자들의 성향이나 향후 지원 목표를 설정하는데 도움이 될 수 있을 것이다.

² 좋은벗들, 『두만강을 건너온 사람들』(서울: 정토출판, 1999).

³ 조천현, “재중 탈북자 실태와 NGO의 문제,” 국가인권위원회 북한인권 및 재외탈북자의 인권 실태에 관한 심포지움 발표 논문(2004. 12. 22).

<표 I -2> 탈북자 연령분포(입국 년도말 기준)

구분	10세 미만	10-19세	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60세 이상	계
2000	14	48	73	100	44	19	14	312
2001	43	91	158	172	54	25	40	583
2002	55	154	332	368	129	61	40	1,139
2003	46	161	345	447	160	57	65	1,281
2004	69	248	493	644	261	84	95	1,894
2005. 6	19	69	148	186	82	25	37	566

이들 국내 입국한 탈북자들의 성별, 연령별 분포를 보면 2001년부터 여성의 비율이 남성을 능가하고 그 격차는 거의 두배에 달하고 20-30대가 주류를 이루고 있으나 전 연령에 걸쳐 고르게 분포되어있다. 국내 입국하는 탈북자와 중국에 거주하는 탈북자를 그대로 대비할 수 없으나 탈북 후 생활 여건이나 환경이 남성보다 여성에게 유리하고 탈북자들의 탈북 기간이 장기화하면서 가족을 구성한다는 점에서 탈북자 지원문제와 관련하여 참고할 만한 통계 자료이다.

탈북자 지원문제와 관련하여 유엔 인권위원회를 비롯하여 산하 관련 기구, 미국, 일본, EU 등 각국의 인권관련 부서들이 활발히 활동하고 있으며 국제적십자사 등 국제기구들 역시 지대한 관심을 갖고 각종 지원 활동을 펼치고 있다. 물론 한국 정부도 외교적 어려움과 제약 조건 하에서 나름대로 역할과 노력을 경주하고 있다. 북한 당국의 입장을 고려하여 조심스러운 태도를 보이면서도 입국을 희망하는 탈북자의 전원 수용 방침을 천명하고 중국내 탈북자들의 제3국으로의 이주와 국내에로의 입국에 적극적인 역할을 하고 있다. 동시에 일단 입국한 탈북자들에 대해서 보다 체계적인 지원책을 마련하여 추진하고 있다.

동북아지역에서 탈북자문제는 비단 국제기구나 국가 기구들만의 관심 사항이 아니다. 기독교 등 종교 단체를 포함한 각종 비정부 민간단체들이 다양한 차원에서 활발히 지원 활동을 전개하고 있다. 탈북자

문제를 지원하는 민간단체(NGO)들은 북한 인권 및 탈북자들에 관한 실태 조사, 중국을 비롯한 제3국에 거주하는 탈북자들의 현지 체류 및 국내 입국 지원, 입국한 탈북자들의 초기 정착 지원, 탈북자들의 교육 및 취업 등 사후 관리에 이르기까지 그 지원 영역이 광범위하고 다양하게 이루어지고 있다.

본 연구에서는 금년도 동북아지역의 탈북자 지원 민간단체들의 실태를 조사하였다. 탈북자 지원 민간단체들은 지원의 성격과 형태에 따라 그리고 그들 기구의 성격에 따라 개별적으로 또는 연합하여 지원 활동을 전개하고 있다. 이들 민간단체들에 대한 실태 조사를 위해 기존의 관련 문헌들과 웹사이트를 정리 분석하였고 중요 기관들에 대해서는 직접 또는 전화를 통한 심층 조사를 병행 추진하였다. 동북아지역에서의 탈북자 지원 민간단체들의 실상을 파악하기 위하여 중국을 비롯하여 일본, 미국 등에 대한 현지 조사도 부분적으로 실시하였다. 다만 자료 조사 기간 및 제반 여건의 제약으로 중국의 경우를 제외하고 일본 및 미국에서의 현지 조사는 금년의 경우 매우 초보적 수준에 머물 수밖에 없었다.⁴

민간단체의 성격에 비추어 중국에서의 민간단체활동은 조직적인 민간단체의 활성화가 이루어지지 않은 상태이고 특히 탈북자문제와 같이 민감한 사항에 대해서 더욱 그 활동을 파악하기 어려운 실정이다. 더구나 작년도 대규모 탈북자들의 제3국을 통한 입국과 재외공관을 통한 탈북자들의 탈북러시가 이어진 후 금년도 중국과 동북아 지역은 모든 활동여건이 무척 어려워졌다. 현지에서 파악한 내용으로는 NGO의 활동은 거의 전무한 상태이고, 일부 중국내 탈북도우미(브로커)들에 의한 학교진입이나 기타 공관 진입이 간헐적으로 시도되고 있는 형편이다. 국내에 기반을 둔 NGO들의 경우 소수의 사람들로 동남아 혹은 몽고지역으로의 이송을 추진하고 있는 실정이고 비밀적으로 조용히

⁴ 일본에 대한 현지 조사를 9월 29일부터 10월 2일까지 동경 지역, 미국에 대한 현지 조사는 5월 15일에서 20일까지, 그리고 10월 4일부터 9일까지 각각 워싱턴에서 실시하였다.

사업을 지속적으로 추진하고 있는 조직은 기독교 계통의 종교조직에 불과한 형편이다. 이들의 경우 단체의 특성상 외부와 연결을 하지 않고, 특별한 경우에 한해 연결이 되기 때문에, 구체적인 활동은 파악하기가 극히 어려운 실정이다. 금년도는 지난 몇 해 동안과 비교하면 이 쪽 영역을 역할분담차원에서 쉽게 접근하지 않고 있는 것도 실상을 파악하기 어려운 요인이 되고 있다.

이같은 현상은 탈북자문제를 지원하는 일본의 민간단체들의 활동에도 그대로 적용되고 있다. 금년도 탈북자 지원 일본 NGO들은 북한 인권문제에 관한 국제사회에서의 활동에 비해 중국 등 현지에서의 탈북자 지원 활동을 활발히 전개하지 못하고 있다. 금년 초 중국의 동북공정의 윤곽이 보도되면서 중국 당국의 탈북자 문제에 대한 태도가 매우 예민해졌으며 이는 동북공정을 주도한 것으로 알려진 중국 사회과학원의 담당자들의 태도에서도 일부 파악할 수 있었다. 중국이 2008년 북경 올림픽을 앞두고 국제사회의 보편적 인권 준수 압력을 받는 것은 사실이나 금년도 중국 당국의 NGO활동에 대한 입장과 태도는 보다 엄격하여 외국의 NGO들의 활동이나 이들과 협력하는 중국 또는 조선족들의 지원 활동은 위축되어 있다.

이같은 제약에도 불구하고 국내에서의 탈북자 지원 NGO의 활동은 지난 몇 년 동안의 시행착오를 거치면서 보다 체계적이고 안정적으로 진행되고 있다. 북한이탈주민에 대한 정착과 사후 관리에 있어 탈북자들의 눈높이에 맞춘 각종 지원 프로그램을 개발하고 이를 담당할 기관들간의 유기적 협력망도 꾸준히 형성되어 탈북자 국내 입국 1만명 시대에 대비하고 있다. 6.15 공동선언 5주년이 되는 금년 남북관계가 꾸준히 발전해오고 있는 것과 함께 대북지원과 탈북자지원문제의 갈등적 양상은 상대적으로 정비되어 나름대로의 역할 분담과 동일 업무를 담당하는 기관이나 개인들간의 인적 유대감이나 사업별 네트워크가 정비되고 있는 실정이다.

이같은 실정에 따라 본 보고서는 당초 계획 대비 부분적 수정이 불

가피하였다. 원래의 연구 계획은 다양한 성격의 탈북자 지원 국내외 NGO를 중심으로 개별 NGO와 NGO간 연합체, 그리고 NGO와 관련된 국가, 국제기구 및 초국가적 단체인 국제적십자를 비롯한 주요 종교단체들을 연구 대상으로 설정하여 이들 민간 NGO들의 실태를 심층적으로 조사하고 이들의 활동을 효과적으로 연계하거나 연합할 수 있는 네트워크 구축의 구체적 방안들을 제시하고자 하였으나 금년도 현실적인 제약으로 인해 우선 국내 NGO들의 활동을 중심으로 탈북자 지원 NGO의 네트워크 구축안을 제시할 수 밖에 없었다. 당초 기획한 연구 조사는 여건이 허락하는 대로 추가 실태조사를 실시하여 보완할 수 밖에 없을 것 같다.

II

탈북자 지원 NGO 현황과 실태

탈북자지원 NGO는 단체의 성격과 지원 활동의 내용에 따라 각기 다르게 분류할 수 있는데 통일부가 공식 인정하고 후원하는 국내 북한이탈주민 지원 민간단체협의회의 분류 기준에 따르면 중국 및 해외 거주 탈북자에 대한 지원과 이들의 입국을 지원하는 단체, 국내 입국한 탈북자들의 정착을 지원하는 단체, 정착한 탈북자 중에서 특히 아동과 청소년들을 지원하는 단체, 그리고 단체의 성격 상 지역복지관의 형태로 지원하는 단체 등으로 구분할 수 있다.⁵

민간단체협의회외의 분류 기준 이외에도 지원단체의 성격상 순수 민간단체와 선교 등 종교목적의 NGO가 있고, 탈북자 지원만을 활동 목표로 하는 단체와 여타 사업의 일환으로 탈북자 지원을 하는 단체, 지원의 성격상 상담, 의료, 법률 등 개별 전문 분야만을 다루는 단체와 탈북자의 전반적인 생활에 대한 지원을 하는 단체, 프로그램별로 지원하는 단체와 숙식을 함께하는 공동체구성을 통한 지원 단체 등 지원 실태는 다양하다. 또한 분류상 한 개 단체가 두 개 이상의 사업을 담당하는 경우도 적지 않고 실제 탈북자 지원임에도 실제로 탈북자 개인을 지원하지 않는 NGO들도 있다.

본 연구에서는 민간단체협의회외의 분류안에 따라 NGO의 실태를 조사하였는데 실제 조사 결과 알려진 바와는 달리 새로운 사업에 착수하거나 기존 사업을 종료한 단체들도 있었고 제시된 사업 내용을 충실히 집행하고 있는 NGO와 금년도 제반 여건의 변화로 활동이 미미한 단체들도 있었다. 이러한 탈북자지원 NGO들의 실상을 토대로 향후 보다 나은 탈북자지원 사업이 이루어질 수 있도록 이들간의 효율적인 네트워크의 구축안을 제시하고자 한다.

⁵ 2005년 통일부의 자료에 따르면 62개의 단체가 4개 분과별로 활동을 전개하고 있는데 해외 9개, 정착지원 20개, 아동 및 청소년지원이 14개, 그리고 지역복지관이 19개로 이루어져 있다.

1. 해외 탈북자 지원 NGO

해외에서 탈북자를 지원하는 NGO의 경우 대부분 중국에서 활동하고 있다. 탈북자들이 본격적으로 늘어나면서 상당수의 탈북자들이 두만강을 건너 중국으로 탈출하고, 이를 통해 중국 동북 3성 지역에 거주하는 탈북자들이 남한을 비롯한 국제사회의 주목과 관심을 끌게 되었다. 이들의 열악한 조건과 인권 유린에 대한 지원을 확대하는 과정에서 탈북자지원 NGO들은 탈북자들의 긴급한 구호로서 그들에게 식량 등 당장 필요한 물품과 거처를 제공함으로써 그들의 위기를 구해 주는데 일차적 활동 목표를 갖고 있었다. 한편 중국에 장기 체류하는 탈북자들이 증가하면서 이들의 인권과 삶을 보존하는데 관심을 갖고 지원하는 활동을 전개하게 되었다. 이러한 과정에서 그들이 북한으로 송환되거나 중국에서 체포되어 고난을 겪게 됨에 따라 이들의 처지를 구출하기 위해 최소한 북한으로의 강제 송환을 저지하거나 제3국으로의 탈출을 지원하거나 또는 경우에 따라 남한행을 지원하는 일들을 주로 하는 NGO들이 활발히 활동하게 된다.

동시에 중국에서의 인권문제나 중국과 북한과의 특수관계에 따라 탈북자들을 반인륜, 반인도적 차원에서 처리하는데 대해 국제사회의 관심을 환기하고 법적으로 구제할 수 있는 길을 모색하는데 주력하는 NGO들도 있다.

해외에서 탈북자를 지원하는 NGO는 유엔고등판무관 등 국제적 연대 속에서 문제를 해결하려고 하고, 그런 과정에서 탈북자문제를 이슈화하거나 북한 또는 중국의 인권문제를 적극 제기함으로써 문제를 해결하려는 국제 캠페인에 집중하기도 한다.

가. 피랍탈북 인권연대

피랍탈북 인권연대는 북한으로 피랍되어 생사조차 확인할 수 없는

김동식 목사를 비롯한 수많은 납북자들의 구명과 북한동포의 참혹한 인권유린 실태를 국제사회에 알림으로써 그들의 생명과 인권을 보호하기 위하여 사회단체 및 종교단체로 구성되었다. 피랍연대는 한국정부와 북한당국, 중국, UN등에 공개성명을 발표하고, 국내의 인권단체와 연대하여 북한 인권 개선 및 납북관련 지원법 제정 등을 적극 지원해 오고 있다.

피랍연대는 2000~2001년 탈북자 인권옹호 및 정착지원 활동을 시작하여 2001년 3월 30일 피랍탈북인권연대로 개칭 발족하였다. 동연대는 탈북자들의 인권보호를 위해 해당국가에 난민인정 추구와 UN 고등판무관, 세계 인권단체들에 협조를 추구하고, 탈북자들이 원하는 곳으로 인도, 정착할 수 있도록 지원활동을 펼치고 있다. 또한 한국에 있는 수천명의 탈북자들이 안정적으로 정착할 수 있도록 체계적인 지원사업을 전개하고 있다. 이 일을 전담하기 위하여 2001년 10월 4일자로 탈북자 고충 상담소를 개설하였고, 나아가 남한 국민들과 탈북자들 간에 점점 확산되어가는 탈북자에 대한 그릇된 선입견을 ‘한 형제,’ ‘내동포’의 개념으로 변화시키고 동시에, 탈북청소년들의 심리적 안정과 학업증진을 위한 청소년 대안학교(하늘꿈학교)를 설립하여 운영하고 있다.

피랍탈북 인권연대(대표 도희운)의 연락처는 서울 마포구 아현동 61-28번지 4층 (전화: 02-365-3649, 팩스: 02-365-3749)이며 홈페이지: <http://www.chnk21.org>, 이메일: chnk21@hanamail.net 이다.

나. 희년선교회

희년선교회(JMF)는 세계복음주의 협회(WEF)의 1974로잔언약 및 1989마닐라 선언에 나타난 복음주의적 신앙고백과 대도시 선교(Urban Mission) 개념에 입각한 총체적 선교전략을 실천함으로써 국내의 거주하고 있는 외국인 노동자들의 실제적 상황과 이들을 위한 선교이론을 바탕으로 복음화함을 목적으로 한 외국인 노동자 전문선교회이다.

희년선교회는 1991~1993년 창립되어 외국인 노동자를 위한 예배 및 상담을 시작하였으며 1994~1998년 희년마을도서관을 개관하고 희년어린이집을 운영하고 있다. 2000년 이후 의료공제회 비영리민간단체로 등록하였고 희년선교회 사단법인을 창립하였으며 2003년부터 (사)국제민간교류협회로 등록하여 활동하고 있다.

희년선교회는 도시노동자, 외국인노동자사역 등 이주민사회에 대한 선교경험을 바탕으로 통일희년을 준비하기 위하여 1999년 8월부터 북한이주민들을 위한 노동, 인권, 의료 상담소를 운영 중이다. 희년선교회의 해외탈북자 지원사업은 피난처(대표: 이호택)와 연계하여 추진하고 있다.

희년선교회(대표 이만열 교수)의 연락처는 서울특별시 금천구 독산1동 144-43번지 2층 (우)153-813(전화: 02-858-7829, 팩스: 02-861-4394)이며 홈페이지 <http://www.jubileekorea.org/>, 이메일은 jmfk@chollian.net이다.

다. 피난처

피난처(The Refugee Pnan)는 긴급한 인도적 도움을 필요로 하는 국내외 난민들을 구제하는 단체로서 박해를 피해 한국에 온 난민들과 국제난민들이 안전하고 문화적인 삶을 누릴 수 있도록 돕는 국내 또는 국제 자원활동을 활성화하기 위해 설립되었다.

피난처는 1997년 북한난민지원활동을 시작하여 1999년 6월 14일 난민지원활동을 위한 '피난처'를 창립하였다. 2003년 1월 1일 자유터학교를 시작하였고 동년 6월 15일 대림사랑방(제1분사무소)을 개설하고 이어 11월 1일 난민학교를 운영하기 시작하였다. 2004년 10월 15일 낙성대 사랑방으로 주사무소를 이전하였고 동년 12월 15일 줌마난민사무소(분사무소)를 이전하고 개소식을 가졌다.

피난처는 탈북난민을 포함한 국제난민들이 한국에서 난민지위를 얻어 건강한 시민으로 살아갈 수 있도록 돕는 일과 난민의 인권 및 문화

의 문제에 관심을 갖고 활동하고 있다. 지금까지 북한난민, 쿠르드난민, 버마난민, 방글라데시 줌난민, 아프리카 콩고난민 등 여러 난민 그룹과 개별 난민들을 돕는 일과 그 본국의 인권개선을 위한 활동을 전개하고 있으며, 한국에 정착하는 청장년 북한 자유이주민들의 야학인 자유터학교와 국제난민인권학교를 운영하고 있다. 2005년 10월 25일 현재 사무국 2인의 간사와 128명의 정회원, 자원활동가 등 718명의 준회원이 있다.

탈북자들의 쉼터이자 교육장인 자유터학교는 청장년 북한자유이주민들의 통일학교로서 매일저녁 자유터학교(피난처사랑방, 여명학교)에서 수업을 진행하고 있다. 피난처의 자원활동가 교사와 네이티브 스피커교사에 의한 영어, 중국어 학습과 문화체험 및 노동 프로그램을 운영하고 있다.

또한 북한난민에 대한 지원활동으로서 북한자유이주민의 정착지원과 해외 탈북난민의 구조, 그리고 국내외 난민보호 활동의 일환으로 북한난민과 자유이주민 보호 활동과 함께 이들의 국내외 인권보호 활동을 활발히 전개하고 있다. 다만 해외에서의 탈북자들의 구호활동과 보호활동에 대한 구체적인 내역에 관해서는 중국과의 외교적 문제 및 탈북자들의 신변 안전, 그리고 탈북 구호활동을 전개하는 현지의 활동가들의 안전과 활동 보장을 위해 비공개로 진행되고 있다.

피난처(대표 이호택)의 연락처는 서울 관악구 봉천동 1681-26 (201호)(전화: 0505-211-4119, 팩스: 0505-211-5119, 홈페이지: <http://pnan.org>, 이메일: pnan@pnan.org)이다.

라. 한국기독교총연합회

한국기독교총연합회는 신구약 성경으로 신앙고백을 같이하는 한국의 기독교 교단과 연합기관 및 건전한 교단 지도자들의 협력기관으로 교단과 기관의 독자성을 유지하면서 선교 등 복음전파를 위하여 필요한 연합사업을 공동으로 연구 협의 시행하고 있다.

1989년 교계 원로목사 10여명의 제창으로 각 교단 총회장 및 기관단체 대표들이 함께 기도회 등을 통해 한국기독교총연합회가 창설되었다. 2004년 제 15차 총회를 거치면서 62개 교단과 18개 기관·단체가 가입한 명실공히 한국 기독교의 대표적인 연합기관이다.

한국기독교총연합회는 교단의 독자성을 유지하면서 연합과 협력을 통하여 우리 민족과 전세계를 향한 복음전파에 노력해 왔다. 사회봉사의 모범을 제시한 ‘사랑의 쌀 나누기 운동’을 제창하여 시행하고 있으며, 기독교교도소 설립을 운영하기 위한 법적 제도적 기틀을 마련하고 ‘재단법인 아가페’를 태동시켰다. 남북의 평화통일과 북한선교 사역을 담당하기 위하여 ‘통일선교대학’을 설립 운영하여 지도자를 양성하고 있다. 탈북자 보호와 난민지위 획득을 위해 UN청원 활동을 벌였고 탈북자들의 국내 정착 지원에도 힘을 쏟고 있다.

평화통일과 북한복음화 사업의 구체적 내역으로 북한 교회 재건 운동과 북한 동포 돕기 선교를 위한 기초 작업을 마련하였으며 자유이주민들의 정착지원과 함께 남북한 교회 선교협력을 추진하였다. 탈북난민 보호운동을 전개하면서 통일 선교 정책 연구를 위해 국내·외 통일 선교 대학을 운영하고 있다.

하나원에 목회자를 파송하여 탈북자들의 초기 정착을 지원하고 이들의 신앙생활을 돕기 위한 예배를 주관하고 있으며 각 기수별 지원을 실시하고 있다. 1999년부터 영락교회 등 국내 교회의 후원과 참여하에 탈북자들과의 결연사역과 이들의 초기 정착(1년 반)을 지원하였다. 한국기독교탈북민정착지원협의회(석사현 장로)를 통해 귀순자들 중에서 신학생 지원 사업을 전개하였다. 해외 탈북자를 위해 1995년부터 중국 등지의 조선족교회를 지원하고 탈북자들의 안착과 교육, 복음화를 실시하고 있다.

한기총(대표 길자연 목사)의 연락처는 서울시 종로구 연지동 136-56 한국기독교총연합회관 1501호(110-740)(전화: 02-741-2782-5, 팩스: 02-741-2786, 홈페이지: <http://www.cck.or.kr/>)이다.

마. 탈북난민보호운동본부(기독교총연합회 산하)

C.N.K.R(The Commission to Help North Korean Refugees)은 1991년 3월 1일 美워싱턴 D.C에서 열린 3.1절 80주년기념 ‘비전126기도모임’에서 한 탈북민 보호활동가의 보고에 대해 긴급동의를 발의, 국제적 서명운동을 전개해 탈북한 동포를 ‘국제법상 난민’으로 인정할 것을 UN에 청원하였다. 이후 이들은 탈북민의 난민지위 획득, 탈북민 강제송환 중지촉구, 탈북민 긴급구출, 탈북민 정착지원 등의 목적으로 다양한 활동을 전개하고 있다.

1994년 그동안의 조직적 체계화를 갖추어 ‘탈북난민보호 UN청원운동본부’로 출범하였다. 1994년 4월부터 2001년 3월까지 ‘탈북난민보호 UN청원서명운동’ 진행하여 1,180만명 서명을 달성하였다. 2001년 5월 UN에 서명전달 후 ‘탈북난민보호운동본부’로 명칭 변경하여, 2001년 5월부터 현재까지 탈북난민의 국제법상 난민지위획득과 인권보호, 재중 탈북난민들의 한국 입국을 지원하는 긴급구출활동 등을 하고 있다.

이들 운동본부는 탈북난민지위획득과 강제소환저지를 위한 여론조성활동의 일환으로 탈북난민 UN청원 1천만명 서명운동(1999~2001), World Opinion Leader 20만명 서명운동 등 국내외 연계활동(국내외협력활동 및 국제회의 개최)을 지속적으로 벌이고 있다.

국제 캠페인과 함께 탈북난민들의 긴급구출 활동으로서 중국이나 제3국에서 인권유린, 강제송환의 위험 등에 처해있는 탈북난민들을 위해 이주비용을 모금하고 이들 탈북자들을 위한 은신처 등을 마련해주었다. 한국으로의 입국을 희망하는 탈북자들을 지원하여 이들에 대한 실질적인 구출활동을 전개 2005년 10월까지 직간접적으로 수백명의 탈북민들을 구출하여 안전하게 한국으로 입국시켰다.

실제 구호와 구체활동 이외에도 조사연구활동도 진행하고 있다. 탈북난민의 실태를 현지조사(중국 및 제 3국 체류 탈북난민 실태 조사단 파견)하였고 탈북민들과의 인터뷰를 통해 탈북민 탈북과정과 강제송환, 인권박해사례 등을 조사 분석하여 탈북난민 현황을 파악하고 이를

토대로 국제적 구제 캠페인을 벌이고 있다.

탈북난민문제에 대한 언론활동 및 성명서 발표, CNKR 계절학교 운영, CNKR소식지 발간, 월요 기도회 개최 등도 주요 활동사항이며 금년도 활동 사항 중 중국 거주 탈북자들의 제3국으로의 안전 탈출을 위한 새로운 루트를 개발하여 운영중이며 이들의 긴급 구출에 우선적 역량을 집중하고 있다. 2005년 중국의 공안 당국과 북한 당국의 단속 강화로 중국내 협력자들의 잇단 체포와 투옥이 이어지고 있으나 비밀 루트를 통한 탈북자 긴급 구출의 명맥을 이어가고 있다.

탈북난민보호운동본부(대표 김상철 변호사)의 연락처는 서울특별시 종로구 연지동 136-56 한국기독교총연합회관 1402호(전화: 02-765-1503-4, 팩스: 02-764-1516, 홈페이지: <http://www.cnkr.org/>, 이메일: master@cnkr.org)이다.

바. 두리하나선교회

두리하나선교회는 1999년 10월 2일 설립된 초교파 복음주의 선교단체로 ‘통일한국’을 꿈꾸며 북한선교를 준비하던 동역자 25명이 조-중국경 변방을 돌아보며 탈북자들의 고통과 조선족 동포들의 뜨거운 신앙심과 특별히 중국변방에서 유리하고 방황하는 어린 청소년들(일명: 꽃제비)을 안타까움으로 지켜보다 이들을 구원하기 위한 기도 모임으로 시작이 되었다. 북한복음화와 탈북자 보호, 한국탈북자 정착지원, 차세대지도자 양성 등의 활동과 함께 그 중에서도 통일시대에 맞는 일꾼을 키워내기 위한 사업에 역점을 두고 있다.

두리하나선교회(이사장: 김진홍 목사)는 1999년 10월 2일 설립되었으며, 2005년 8월 17일 사단법인 ‘두리하나-USA’라는 이름으로 미국 정부에 등록을 마쳤으며 일본 및 캐나다 등지에 두리하나-Japan, 두리하나-Canada 등의 NGO를 구축, 활동하고 있다.

두리하나선교회의 국내 주요활동은 인터넷을 통한 홍보와 정보 나눔과 북한선교 동원 사역, 북한선교관심자 훈련 사역 및 지원, 소식지

발행을 통한 문서 사역, 회원의 조직과 활성화 사역, 그리고 기도 연합 사역 등이 있다. 해외 현지 활동으로서 탈북어린이 고아원 사역과 현지 조선족 사역자를 통한 탈북자 돌봄 사역, 국제법상 난민지위 인정을 위한 유엔 청원 운동 및 난민촌 건설사역 그리고 거점 확보를 위한 부대사역 등으로 나눌 수 있다.

2005년 현재 두리하나선교회는 입국 탈북자의 정착을 지원하고 해외탈북자의 강제 복송을 저지하는데 활동의 역점을 두고 있다. 금년까지 탈북자의 입국을 지원하였고 선교사의 파견 등을 통해 중국내 탈북자의 안전(피난처 제공)과 제3국 안전 이주를 지원하고 있다.

두리하나선교회(대표 천기원 목사)의 연락처는 서울특별시 강남구 역삼동 642-19 역삼하이츠빌딩 B2-203호(135-080)(전화: 02-553-3827, 팩스: 02-562-6823, 홈페이지: <http://www.durihana.com>, 이메일: durihana@korea.com)이다.

사. 무지개재단(남북사회복지실천운동본부)

무지개재단(구 남북사회복지실천운동본부)은 국내외 탈북자를 위한 정착 지원사업과 해외에서의 탈북자 국내 입국을 지원하고 있는 단체이다. 무지개재단은 기본적으로 탈북자들의 경제적 자립과 사회·문화적 통합을 이루는 방향으로 사업을 추진하고 있으며 일시적이고 임시방편적 지원이 아닌 지속적인 지원 체계를 형성하여 이들의 장기적 자립 정착을 유도함으로써 통일을 준비하고 있는 단체이다.

1993년 11월 23일 신언 교회를 설립하여 독거노인, 소년·소녀 가장 돕기와 함께 북한 선교회 활동을 시작하였다. 이후 '따뜻한 겨울나기 후원행사'(2001. 11. 10)를 통해 소년·소녀가장, 독거노인을 비롯하여 탈북자기초생활비를 지원하고 이후 각종 행사를 통해 탈북자들의 생활 안정에 도움을 주고 있다. 2001년부터 하나원 교육생들을 격려하는 행사를 진행하고 2002년 5월 1일 (사)탈북자 동지회와 후원 협정을 체결하여 지원하고 있다. 2002년 5월 20일 남북사회복지 실천운동본부

로 명칭변경 인가를 받았으며 2002년 북한이탈주민후원회에 등록하였다. 탈북자를 위한 '8월 한가위 추석행사'나 탈북자 총 연합 한마음 체육대회, '탈북자들에게 희망의 빛을' 등의 캠페인도 벌여나갔다.

현재 무지개재단은 남북통일사회복지 개발사업, 국내 탈북자 기초생활비 지원, 제3국 탈북난민 지원, 북한유소년 생활필수품지원, 자매결연사업 그리고 각종 탈북자 친목활동들을 후원하고 있다.

2005년 현재 탈북자들의 국내 정착과 관련한 자원봉사자교육과 12명의 인력으로 상담 및 의료지원, 취업알선 등의 활동을 추진하고 있다. 동시에 중국에 파견된 선교사와 중국내 후원자들을 통해 재중 탈북자 지원사업을 전개하고 있으며 제3국에 탈북자 정착지원시설을 건설하여 탈북자들의 제3국에서의 안전 거주를 위한 지원 사업을 추진하고 있다.

무지개재단(대표 구영서)의 연락처는 서울시 양천구 목5동 트윈빌 905-22(전화: 02-2061-0881-2, 팩스: 02-2061-0883, 홈페이지: <http://north.mcgt.com/>, 이메일: socialwelfare@nambuk.or.kr)이다.

아. 좋은벗들

좋은벗들은 남북 민족간 화해와 협력을 도모하고, 경제적으로 어려움을 겪고 있는 북한주민에 대한 인도적 지원과 탈북 난민의 인권개선을 위한 활동, 그리고 재외 동포들과의 협력 활동을 통해 민족의 평화통일을 앞당기는데 기여함을 목적으로 설립되었다.

1996년 12월, 북한동포돕기를 범불교적으로 추진하고자 '우리민족서로돕기 불교운동본부'를 창립하고 불교의 대자대비 사상을 바탕으로 굶주리는 북한동포의 고통을 해결하고자 다양한 활동을 전개해 오고 있다. 1999년 5월, 통일부로부터 사단법인 승인을 받아 '좋은벗들'로 명칭을 바꾸고 민족의 화해와 평화적 통일을 위한 선결과제인 북한식량난과 식량난민 문제 해결을 출발점으로 동남아시아를 비롯한 제3세계의 난민구호사업과 인류가 안고 있는 분쟁과 갈등의 문제를 근원적으

로 해결하기 위한 평화운동, 그리고 인간의 권리가 침해되고 있는 현장을 찾아 인권운동을 전개해 나가고 있다. 1996년 12월 12일 우리민족서로돕기불교운동본부를 창립하고 이후 현재까지 북한에 대한 식량, 비료 등 각종 물품 지원 활동을 전개하고 있다. 그 동안의 중국에서의 활동 내역으로는 북한, 중국 국경지역에서 탈북자들에게 긴급식량을 지원하였고 특히 북한식량난민 6,000여명에게 현지에서 직접지원을 하였고 북한으로 식량 100만톤 보내기 운동도 전개하였다.

현재 좋은벗들은 민족 화해와 통일을 위한 연중 캠페인, 정책 연구 및 학술 활동을 통해 민족의 정체성과 동질성 회복을 위한 각종 교류와 협력 활동을 전개하는 동시에 북한 주민에 대한 인도적 지원활동을 추진하고 있다. 북한식량 난민 정착 지원 국제 난민지위 획득과 난민 수용소 설치에도 관여했으며 재외교포 지원을 통한 7,000만 한민족 공동체 형성을 위한 사업을 진행하고 있다. 이와 관련한 각 활동 성과에 대한 보고서 발간 및 출판 사업도 병행하고 있다. 조사보고활동으로서 북한식량난민 면담조사결과 『북한식량난 실태보고서』(탈표 (1998.12), 『국경지역 답사 보고서 (1-17차 보고서 작성)』, 『국경지역 난민보고서 (월별 보고서 작성)』 및 『1999 민족의 희망찾기』 단행본 출판(1999.5) 등이 있다.

좋은벗들은 그동안 중국에 거주하는 북한식량난민 직접구호 활동과 입체적 대북 지원(식량, 의약품 및 비료, 종자, 농자재 등 지원)을 실시했으나 2001년 중국내 탈북자지원에 대한 제재조치 이후 중국내 지원 사업은 대폭 축소되고 현재는 대북 인도적 지원사업과 입국 탈북자의 정착지원에 중점을 두고 있다.

그동안 각종 홍보활동(북한의 식량난 실상)과 거리 캠페인(‘통일미래를 잇는 청년들’과 함께 북한동포돕기 캠페인을 진행)을 진행했으며 2005년도에는 인도적 지원(온성지역 비료지원과 라선지역 탁아소지원은 JTS를 통해 추진)에 역점을 두고 있다. 동시에 북한에 대한 기초자료를 집중적으로 수집하여 대북정책과 관련한 정책 제언과 북한 주민

들의 인권상황개선을 위한 평화재단을 설립 운영하고 있다.

좋은벗들(대표 법륜스님)의 연락처는 서울 서초구 서초3동 1585-16 정토회관(우편번호: 137-875)(전화: 02-587-8996, 팩스: 02-587-8998, 홈페이지: <http://www.goodfriends.or.kr>, 이메일: goodfriends@jungto.org)이다.

자. 동북아평화연대

(사)동북아평화연대는 1996년도부터 우리민족서로돕기운동 내 재외 동포사업국으로서 그간 러시아 연해주 고려인 동포 돕기, 중국 조선족 동포 사기피해 문제해결 등 재외동포들을 돕기 위한 노력을 기울여 왔으며, 동북아의 오랜 냉전과 전쟁의 상흔으로 인한 반목과 대립을 극복하고 새로운 동북아 시대를 구현하는 활동을 전개하여 왔다. 국제적 범위의 시민연대활동을 통하여 동북아지역에 평화공동체를 구현하고, 광범위한 한민족네트워크와 동북아시아네트워크 구축을 바탕으로 동북아지역에 평화공동체(문화공동체, 경제공영체, 정치공생체)를 이룩하며, 조직적으로는 한국을 중심으로 한민족네트워크 활동기반을 공고히 하고 중장기적으로는 동북아 각국에 해외지부를 구성하여 동북아 각국 시민들로 구성된 국제NGO로 발전하여 동북아평화시민네트워크를 완성하는 것을 목적으로 하고 있다.

동북아지역은 여러 민족과 인종들이 함께 어울려 있으므로 우리의 교류지원활동이 우리민족간의 협력을 넘어서서 동북아지역의 평화로 나아가야 하며, 또한 우리 한민족이야말로 동북아평화를 위한 연대의 중심적 역할을 하여야 한다는 인식으로 발전하여 2001년 10월 27일에 민간시민단체로 창립하였고, 2003년 6월에 외교통상부에 사단법인으로 등록하였다.

2003년 9월 서울·중국 연길·러시아 우수리스크에 사무국이 개설되어 있으며, 광주에 광주전남 동북아평화연대 지부가 결성되어 지역을 기반으로 활동하고 있다. 회원수는 한국(700여 명)·중국(1500여 명)·연

해주(300여 명)에 다수 회원들이 참여하고 있고 각자의 전문성과 관심 영역별로 경제, 문화, 법률, 청년, 연구, 농업, 의료 네트워크 등에 편성되어 자발적으로 활동하고 있다(정착지원사업, 문화교류사업, 경제교류지원사업, 의료협력사업, 정책연구 및 홍보기획사업).

동북아 평화연대는 그동안 해외탈북자 지원사업을 전개해 왔으나 2005년부터는 러시아거주 고려인과 중국거주 조선족에 대한 지원사업에 치중하고 탈북자에 대한 지원사업은 일시 중단하고 있다.

동북아평화연대(대표 강영석 이사장)의 연락처는 서울시 마포구 마포동 236-1 덕성빌딩 지하1층(우: 121-050)(전화: 02-959-7050, 팩스: 02-719-5933, 홈페이지: <http://www.wekorean.or.kr/>, 이메일: webmaster@wekorean.or.kr)이다.

차. 북한인권정보센터

북한인권정보센터는 북한주민의 인권 피해 사례를 조사하여 기록하고 분석하여 객관적이며 체계적인 북한인권정보에 관한 Data Base를 구축하는 것을 목적으로 하고 있다. 북한인권에 관한 종합자료센터로서 북한인권 관련 전문 인력 양성하는 사업을 적극 전개하고 있다. 2005년 국내외의 관계자들을 인터뷰, 설문조사 등을 통하여 북한 인권 관련 기초자료를 체계적으로 정리하고 있으며 북한 주민이 겪은 인권 피해 사례에 관련한 데이터베이스를 구축하기 위한 작업을 진행 중이다.

북한인권정보센터(대표: 윤여상 소장)의 연락처는 서울시 종로구 필운동 131-2(110-044)(전화: 02-723-6045, 홈페이지: <http://www.nkdbcenter.org>, 이메일: nkdbcenter@nkdb.org)이다.

카. 북한민주화네트워크

북한민주화네트워크는 인간에 대한 사랑과 보편적 가치를 바탕으로 북한 민중의 인권을 실현하고 북한의 민주주의를 이룩함으로써 궁극

적으로 한반도의 통일과 인류 발전에 기여함을 목적으로 설립되었다.

1999년 10월 19일 대전 유성 청소년수련관에서 ‘(가칭) 북한의 인권 실현과 민주주의를 위한 네트워크’ 결성을 결의하여 북한의 인권개선과 민주주의를 위해 활동하는 전문적 운동단체로 발전하였다. 이후 2000년 KEYS 창간호를 발행하고 ‘길수가족명운동본부’와 연대활동 시작함으로써 탈북자 지원에 적극 나서기도 하였으며 2002년 1월 통일부 비영리 사단법인으로 등록하였다. 이후 2004년 12월 9일 북한민주화네트워크 창립 5주년을 기념하여 The DailyNK를 창간하여 언론을 통한 북한인권개선 및 탈북자지원활동을 전개하고 있다.

북한민주화네트워크의 주요 활동으로는 시민, 지역, 지식인, 탈북자, 학생, 국제부문 각 네트워크 구축 및 지원사업, 북한동포, 탈북난민 지원 사업, 국내외 언론에 대한 북한 관련 정보 서비스(KEYS 우송), 북한 전문 인터넷 신문 DailyNK 운영, 그리고 국내 시민단체(NGO), 국제기구 및 국제 인권단체와 연대하는 사업을 추진하고 있다.

<북한민주화네트워크>(대표 한기홍)의 연락처는 서울시 종로구 চে부동 18-5 흥성빌딩 2층(110-045)(전화: 02-723-6711~2, 팩스: 02-723-6715, 홈페이지: <http://www.nknet.org/>, 이메일: nknet@nknet.org)이다.

타. 북한민주화운동본부

북한민주화운동본부는 북한의 인권과 민주화를 위해 정치범수용소 출신자들과 청년 탈북자들이 결사한 조직체이다. 북한민주화운동은 남한 인권운동가들 뿐만이 아니라 정치범수용소 출신자들을 포함한 모든 탈북자들이 그 주인이자 주체가 되어야한다는 취지아래 북한의 민주화를 실현하기 위하여, 김정일 정권의 가장 핵심적인 독재의 수단이자 인권 최악의 사각지대인 정치범수용소를 해체하고 정치범 석방에 역량을 집중하고 있다.

따라서 북한민주화운동본부는 정치범수용소 수감자 명단 확보사업

을 비롯하여 각종 조사활동을 전개함으로써 탈북자들의 열악한 상태를 국제적으로 캠페인 하는데 주력하고 있다. 조사센터를 운영(탈북자 대상 전화 및 설문조사)하고 북한을 대상으로 한 위성사진 확보(회령, 청진, 화성, 요덕, 개천)와 정치범수용소 관련 DB 구축사업(백서 발간 사업)을 하고 있다.

자체 홈페이지를 통한 캠페인과 함께 정치범수용소 해체를 위한 국제연대회의 개최, 국내외 유관단체와의 일상적인 연대활동 진행 및 아우슈비츠 수용소 관련 시민단체와 공동 연대사업 진행하고 있다. 현재 북한 정치범 수용소 해체를 촉구하는 UN 청원운동을 전개하고 국내외 NGO와 결합하여 일상적인 서명운동 전개, 정치범 구명을 위한 촉구집회 및 캠페인 진행과 함께 북한 정치범 석방을 촉구하는 음악회 및 강연회 등을 수시로 개최하고 있다.

북한민주화운동본부(대표 강철환)의 연락처는 서울시 강남구 대치동 990 삼성상가 309호(135-280)(전화: 02-508-3563, 팩스: 02-508-3564, 홈페이지: <http://www.nkgulag.org/>, 이메일: nkgulag@nkgulag.org)이다.

파. 북조선민중 긴급행동네트워크: RENK

RENK(구출! 북한 민중-긴급행동 네트워크: Rescue The North Korean People! Urgent Action Network)는 북한민중의 생각이나 동향을 널리 세계에 알리고, 민중자신의 손에 의한 민주화운동을 지원하기 위해 설립된 일본내 민간단체이다.

RENK의 본격적인 북한민주화 운동이 시작된 것은 1993년 6월 3일 오사카에서의 RENK 결성집회이고, 집회의 슬로건은 ‘북한정부는 즉각 강제수용소를 폐지하고 모든 정치범을 석방하라’, ‘전 일본 귀국자의 자유왕래를 인정하라!’, ‘국제인권규약을 준수하고 언론 출판의 자유, 집회 결사의 자유를 보장하라’였다. 북한민중 의식이 민주화의 방향으로 나아가야 한다는 의지를 가지고 적극적으로 활동하는 단체이다.

RENK의 주요활동과 조직을 보면 북한주민들의 인권구원, 북한 민주화를 위한 지원 단체로서 상근자 없이 비상근체제로 움직이는 NGO다. 그 동안 북한정권과 조총련에 반대해 과감한 행동을 펼쳐왔던 탓에 상근자를 두기에는 위험하기 때문이다. 일본과 북한을 오가는 북한 화물여객선 ‘만경봉 92호’를 모터보트로 봉쇄하는 해상 데모(1997년 4월), 비밀요원을 투입하여 북한 장마당을 비밀카메라로 찍어와 비디오 테이프를 제작하여 각국에서 방영한 것(1998년) 등이 있다.

RENK는 1997년 말 이후 지금에 이르기까지 중국의 연변지역을 거점으로 탈북난민 문제를 집중적으로 다루고 있다. 우선 탈북 어린이들을 지원하기 위한 ‘아이들 돌보기 캠페인’을 하고 있다. 핵심적인 활동으로 탈북 청년들의 민주화행동 조직화 사업에 집중하고 있다. 그 결과 중에 주목할 만한 것은 RENK요원이 된 안철이 목숨을 걸고 촬영해 온 비디오 『인사이드 노스코리아-북한기아의 실상』과 책으로 출간된 『꽃제비의 절규-몰래카메라가 찍은 북한』이 있다. RENK의 사무국장인 이영화 교수는 탈북 청년의 조직화 사업에 열중하며, 북한민주화운동을 활발히 진행하고 있다.

RENK(대표 이영화 교수)의 연락처는 홈페이지: <http://www.bekkoame.ne.jp/ro/renk/>이다.

하. 연길교회

중국 길림성 조선족자치주 수도인 연길의 조선족 교회인 연길교회는 탈북자들의 긴급구호활동을 지속적으로 전개해왔다. 연길교회는 1917년 초에 국자가(局子街: 延吉)에 전도관을 설립하고 유찬회 장로의 헌금으로 교역자의 봉급을 전담했다는 기록이 있는 등 90년의 역사를 간직한 조선족 교회이다. 총회록에 보면 1915년 한국총회에서 판송된 북간도 전도목사 김내범 목사의 전도집회로 모이다가 1917년 유지선 목사가 잠시 시무하다가 생활할 수가 없어서 떠나려 할 때에 1918년 총회에 청원서를 보내달라는 내용이 기록되어 있다. 이후 일제시기 꾸준

히 사목활동이 이어졌고 1933년부터 해방때까지 서금찬 목사, 그리고 1946년 이후 중화인민공화국이 수립된 후 계화삼 목사, 1981년 김성하 목사, 그리고 1992년부터 유두봉 목사 등이 사목을 담당하고 있다.

특히 1980년대 중국내 종교자유가 부분적으로 허용됨에 따라 연길시를 중심으로 한 기독교 사목활동을 전개함과 동시에 1995년부터 약화되기 시작한 북한의 식량난으로 탈북자들이 급증하면서 탈북자들을 지원하기 시작하여 최근까지 탈북자들의 긴급 피난과 긴급 구호활동을 전개하고 있다.

2. 탈북자 정착지원 NGO

탈북자들이 국내에 입국한 이후 탈북자들의 안정적 정착을 돕는 NGO들은 주로 종교 계통의 민간단체들이 주류를 이루고 있다. 하나원에 입소하면서부터 각종 종단, 교파들에 의한 선교가 이루어지고 그 과정에서 탈북자들의 신앙생활뿐만 아니라 이들의 한국내 정착을 도와 줄 수 있는 인적, 물적 네트워크가 형성되는 셈이다. 물론 탈북자들을 지원하기 위한 준공공기관 성격의 지역복지회관이 있으나 이들 순수 민간, 종교단체들은 자발적인 자원봉사자들을 중심으로 탈북자들을 지원하고 있다.

탈북자들의 국내 정착 지원은 민간급 협의체와 관민 협력체계의 구축으로 상당히 체계화되어 이루어지고 있는 편으로서 탈북자들의 정착을 지원하는 국내 NGO들은 일회성 행사 위주의 지원에서 탈피하여 보다 중장기적인 안정적 지원체계 마련에 역량을 집중하고 있다.

가. 선한사람들

국내 대형교회인 여의도 순복음교회에서 운영하는 탈북자 지원 단체인 선한사람들은 기독교 정신에 따라 나눔의 손길이 되어 가난과 재

난으로 고통을 당하는 이웃들에게 국경을 초월하여 긴급구호와 개발사업을 전개함으로써 더불어 함께 사는 지구촌 건설 실현을 목적으로 설립되었다. 여의도순복음교회는 국내외 도움이 필요한 이웃들을 위하여 전개하던 각종 사회복지 프로그램을 보다 체계적이고 전문적으로 감당하기 위한 기구의 필요성을 절감하고 제3세계를 향한 구호와 개발사업에 중점을 두어 사업을 전개하고자 선한사람들을 창립하였으며, 1999년 7월 외교통상부에 국제 개발 NGO로 등록하여 활동하고 있다.

선한사람들의 주요 활동은 옥수수씨앗 및 비료지원, 어린이 급식 및 미숫가루 지원, 결핵약 및 의약품 지원, 콩식품 가공공장 지원 등 직접 북한에 대한 지원사업이 있고 탈북자지원사업으로서 북한이탈주민들을 대상으로 하는 창업지원 프로그램과 생활지원금을 지원하는 사업을 추진하는 동시에 자유시민대학을 운영하고 있다. 탈북자 정착지원사업의 핵심으로 운영하고 있는 자유시민대학은 2005년 동 명칭으로 개칭하여 이제까지 2백여 명의 졸업생을 배출하였으며 현재 제5기 교육생 50여 명이 5개월 교육을 받고 있다.

다만 선한사람들의 경우 과거 중국내 탈북자들을 지원하는 해외탈북자 지원프로그램을 추진하였으나 중국내 탈북자관련 환경이 악화됨으로써 더 이상 동 사업은 추진하지 않고 있으며 국내 입국 탈북자 정착지원에 집중하고 있다.

선한사람들(대표 이병훈 장로)의 연락처는 서울 영등포구 여의도동 11번지 제 2교육관 903호(전화: 02-783-2291, 팩스: 02-783-2294)이며 홈페이지외 이메일 주소는 각각 www.goodpeople.or.kr, goodpeople@goodpeople.or.kr 이다.

나. 천주교 민족화해위원회

천주교 주교회의 산하의 천주교 민족화해위원회는 분단된 민족의 화해와 일치를 위한 형제적 나눔을 실현하면서 민족의 평화통일에 대비하여 북한교회의 부흥과 북한동포의 복음화를 위한 사목적 역량을

갖추고자 설립되었다. 북한선교 해외활동과 대북선교를 위한 활동, 민족의 화해와 일치를 위한 기도의 날 미사 및 관련 부대 행사를 개최하며 민족의 평화통일을 준비하고 있다.

민족화해위원회는 1982년 12월 10일 ‘한국천주교 200주년 기념사업회 북한선교부’로 출범하였으며 1999년 3월 청소년 탈북자의 상담과 생활지도 등 사회 적응 지원을 위해서 ‘하나를 이루어가는 모임(하이모)’를 결성하여 활동하고 있다.

민족화해위원회의 주요활동은 대북지원사업(대북지원장구 기능 활성화 공조)과 북한이탈주민지원사업의 양대 사업을 중심으로 추진되고 있다. 이 중에서 탈북자지원사업은 구체적으로 탈북자들의 국내 입북 직후 대성공사와 하나원에서 생활 기간 중에 이들의 종교활동 참여를 지원하고 있다. 하나원 교육생들을 상대로 각 교구와 연계하여 이들의 현장 체험을 통해 종교생활에 대한 소개와 참여를 도와주고 하나원 퇴소 이후 정착 과정에서 이들의 정착지별로 각 교구 및 인근 본당과 연결하여 이들의 종교생활을 지속적으로 지원하고 있다. 한편 민족화해위원회는 전국의 북한이탈주민들의 정착 현황을 파악하고 이들에 관한 정보나 자료 등을 공유하는 시스템을 갖추고 있다. 이러한 조사활동을 통해 천주교 신자 북한이탈주민들의 현황을 파악하여 이들에 대한 재교육을 실시하고 있다. 아울러 북한이탈주민지원 소위원회를 통해 이들에 대한 사목공조체제를 보완하고 있다.

탈북 청소년 지원 프로그램인 하이모는 탈북자에 대한 봉사에 관심이 많은 대학생, 일반인 등 다양하게 구성되어 있으며, 매달 20-30명이 정기 모임을 갖고서 탈북자의 실태와 적응양상, 북한사회 이해 등을 주제로 전문가의 강의와 자체 토론 등을 하고 있다.

민족화해위원회(대표 김윤희 주교)의 연락처는 서울시 중구 명동 2가 1번지 가톨릭회관 208-1호 (100-809)(전화: 02-753-0815, 팩스: 02-754-0067)이며 관련 홈페이지는 <http://www.hwahai.or.kr>이다.

다. 북한인권시민연합

북한인권시민연합은 1996년 5월 인권운동가·지식인·탈북자가 중심이 되어 발족한 시민단체로, 북한동포의 생명과 인권을 지키고 궁극적으로 남북통일과 민족공동체 형성에 이바지함을 목적으로 출범한 단체이다. 특히 세계 각국의 시민단체와 인권 운동가들이 함께 하여 북한인권 개선을 위한 활발한 국제캠페인을 벌이고 있으며, 국내에 입국한 북한이탈주민의 정착을 돕고 지원하는 다양한 프로그램을 실시하고 있다.

1996년 5월 사회단체로 발족한 북한인권시민연합은 2001년 3월 ‘사단법인 북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합’에서 ‘사단법인 북한인권시민연합’으로 명칭을 변경하여 북한의 열악한 인권상황을 개선하고 고통 받고 있는 탈북난민을 돕기 위한 활동을 활발히 전개하고 있다.

북한인권시민연합은 1999년부터 매년 7월 100명 규모의 ‘탈북동포 돕기 대학(원)생 자원봉사자 수련회’를 실시하여 다양한 분야의 대학생 자원봉사자들을 확보하고 있다. 자원봉사자 교육은 2박3일 합숙 일정으로 실시되고 있다. 주요 교육 내용은 북한 개관 및 남북한 통일·통합 교육, 국내외 탈북자의 실태와 이해, 자원봉사활동 및 상담교육, 탈북자 돕기 자원봉사활동의 종류와 의미, 탈북자 강연(증언), 탈북자들과의 만남 및 토론, 역할극으로 구성되어 있다. 매년 실시하고 있는 북한인권시민연합의 자원봉사자 교육은 1회 70여명이 참가하였으며, 이 단체는 이들을 중심으로 한국에 들어온 탈북자의 사회적응 지원활동을 목표로 자원봉사단을 조직, 다양한 지원 프로그램을 운영하고 있다.⁶

북한인권시민연합에서 운영하고 있는 탈북자, 특히 청소년들을 위해 다양한 프로그램 중에는 가정방문 학습지도 프로그램, 하나원 토요일

⁶ 탈북자 지원 민간단체들의 자원봉사자 교육과 활동 현황에 대해서는 북한인권시민연합, 『탈북동포와 함께하는 자원봉사자대회』 2002. 11. 2. 참고.

문 프로그램, 하나되는 나들이, 한겨레 계절학교들이 있다. 가정방문 학습지도 프로그램에 따라 자원봉사자교육 수료자들은 초·중·고등학교에 재학하거나 고입·대입 검정고시를 준비하는 북한이탈 아동·청소년들의 가정을 방문하여 국어·영어·수학·컴퓨터와 그 외 취약과목을 주1회 이상 지도하고 있다. 더불어 친한 언니, 오빠, 형, 누나 등 결연관계도 자연스럽게 형성하여 프로그램의 내실화를 기하고 있다.

하나원 토요일방문 프로그램은 해당 봉사자들이 하나원을 매주 토요일 방문하여 교육·오락 프로그램을 실시해 아동·청소년들이 남한 학교생활에 잘 적응할 수 있도록 도와주고 있다. 하나원을 퇴소한 탈북 청소년들을 대상으로 하나되는 나들이프로그램도 운영하고 있다. 이 프로그램은 가정방문 학습지도 팀과 1:1로 결연되어 학습, 생활지도를 받고 있는 탈북 아동·청소년들과 자원봉사자가 함께 두 달에 한 번씩, 고궁, 박물관, 과학관, 전시회, 놀이동산 등을 방문하여 현장 학습 및 다양한 문화를 체험할 수 있도록 하고 있다.

탈북청소년 사회적응능력 향상을 위한 통합적 지원프로그램으로서 한겨레 계절학교를 운영하고 있다. 한겨레 계절학교는 본 프로그램 개설 전인 1999/2000년 겨울방학을 이용하여 자원봉사자들이 하나원에 거주하면서 북한이탈 아동·청소년들을 대상으로 상주활동을 실시하였으며, 2001년 여름부터는 이미 남한 사회에 정착한 북한이탈 아동·청소년들을 한 자리에 모아 탈북 청소년을 위한 한겨레 계절학교를 실시하고 있다.

북한인권시민연합은 자원봉사들에 대한 지속적인 관리와 상시적인 교육을 위해서 <슈퍼비전>을 실시하고 있다. 슈퍼비전은 자원봉사자들의 진지한 활동사례발표를 통하여 사무국 직원, 지도교수와 문제해결방안을 공동으로 모색하며 상호 격려와 충고를 나누는 자리로 활용하고 있다.⁷ 자원봉사자 슈퍼비전은 궁극적으로 자원봉사자의 사기를

⁷ 슈퍼비전(supervision)은 훈련받은 사람이 훈련이 안 된 사람에게, 경험이 있는 사람이 경험이 없는 사람에게 자원봉사 실천에 있어서 지식과 기술을 이전하는 전통적인 방법이자 과정으로 정의할 수 있다.

유지하고, 자원봉사자의 역할과 관련된 좌절과 불만을 해소할 수 있는 창구를 제공하고, 자원봉사자로서 자긍심을 느끼게 하고, 활동단체에 소속감을 갖게 하며 자원봉사 활동을 수행함에 있어서 안전감을 유지할 수 있도록 자원봉사자를 지지(support)하는 역할을 한다. 또한 이러한 슈퍼비전은 교육 프로그램 수료자들이 자원봉사활동을 지속적으로 유지시키는데 큰 역할을 하게 된다. 다만 대표적인 탈북자 지원 민간단체로서 활발한 교육과 지원 사업을 펼치고 있으나 전문자원봉사 관리자 부족과 권위적인 관리체계, 그리고 자원봉사활동가들의 자기 만족감 저하 등의 문제점도 제기되고 있다. 그동안 정기적인 자원봉사자 교육과 체계적인 사후관리에도 불구하고 자원봉사활동가들의 대부분이 대학생들로 구성되어 활동영역에 한계가 있으며 또한 장기 봉사자의 비율이 매우 낮고 대부분이 신입 봉사자로 구성되고 있는 등 한계를 극복하기 위한 개선 방안 마련에도 노력하고 있다.

이밖에 북한인권시민연합은 북한인권과 해외 탈북자들의 인권개선을 위한 국제캠페인을 적극 전개해오고 있다. Citizens' Alliance for North Korean Human Rights(NKHR)이라는 이름으로 전개하고 있는 국제캠페인은 시민연합의 계간지를 통한 캠페인, '편지쓰기운동'을 통한 캠페인, 이메일을 통한 캠페인, 북한인권·난민문제 국제회의 등을 개최하고 있다. 또한 북한의 인권상황 및 재외탈북자 실태에 관한 자료를 수집, 이를 국내외에 알리기 위해 『뉴스레터』(월간), 『생명과 인권』(계간), 자료집을 국문, 영문, 일문으로 간행하고 인터넷 홈페이지와 이-메일 통신을 운영하며 학술토론회와 북한인권·난민문제 아카데미를 개최하고 있다. 비록 제한적이긴 하지만 해외 탈북자에 대한 직접적인 구호활동도 전개하고 있다. 해외 탈북자들에게 긴급 구호차원에서 생활비와 물품을 지급하고 은신처를 마련해 주며 제3국으로의 이주에도 간접적인 협조와 함께 이들의 인권과 생명을 보호하기 위한 해당 국가 및 국제사회에 탄원서 등을 보내고 있다.

북한인권시민연합(대표 윤현 이사장)의 연락처는 서울 종로구 교북

동 10-22 심지빌딩 402(전화: 02-723-1672, 2671, 팩스: 02-723-1671)이며 홈페이지와 이메일 주소는 각각 www.nkhumanrights.or.kr/, bongsa@nkhumanrights.or.kr이다.

라. 하나로교육복지연구원

하나로교육복지연구원은 평생교육과 사회복지활동을 연계하여 건강하고 평등한 복지 사회를 만드는데 이바지함을 목적으로 설립된 민간단체이다. 교육은 인간의 잠재력을 끌어내어 성장시키는 영역이며, 복지는 삶의 질을 높이고 모든 사람이 더불어 잘 살도록 하는 나눔의 영역이어서 교육과 복지의 상호보완을 통하여 서로를 더욱 발전시키며, 시민공동체정신으로 교육과 복지에 소외된 사람들과 ‘더불어 성장하고 나누는 세상만들기’에 적극 나서고 있다.

1996년 4월 1일 설립된 하나로교육복지연구원은 2000년 6월 27일부터 7월 7일까지 여성 단체지도자를 중심으로 ‘탈북자를 위한 상담교육’을 실시하면서 탈북자지원 사업에 적극 참여하기 시작하였다. 주요 교육 내용은 남북한 정상회담 후 통일여건변화와 전망, 탈북자 실태와 문제점, 이 땅에서 탈북자가 바라는 것, 상담의 원리 및 집단상담, 상담의 실습, 탈북자모임의 체험과 발전방안, 탈북자 상담 사례연구, 탈북자 관련제도와 지원방안, 상담자원봉사자의 자세와 역할 등이었다. 당시 상담교육 수료자 17명은 정기적으로 내외 전문가들의 강연과 자체 토론을 통하여 탈북자 개인 심리 및 집단심리에 대한 상담능력에 향상시키고 있다.

하나로교육복지연구원의 주요 활동으로는 전반적인 통일교육프로그램을 개발하는 것으로 통일준비여성지도자교육과 자원봉사교육 프로그램, 회원의 재교육과 관련 회보 발행, 그리고 관련 위탁 교육을 실시하고 있다. 최근 하나로교육복지연구원은 통일공동체지원센터를 설립하여 운영하고 있으며 탈북 여성들로 구성된 통일공동체합창단(10~15인)을 운영하고 있다. 탈북자들의 남한사회 적응을 위한 프로그

램으로서 현장체험교육을 실시하고 있으며 탈북자들간 동료상담 프로그램을 준비하고 있다.

하나로교육복지연구원(대표 전숙희)의 연락처는 서울시 종로구 평창동 189번지 304호 (110-847)(전화: 02-396-5063, 팩스: 02-394-5063)이며 홈페이지는 <http://www.eduwel.or.kr>이다.

마. 북한이탈주민후원회

국내로 입국해오는 북한이탈주민의 생활안정과 우리사회에의 적응에 필요한 지원을 하여 북한이탈주민들의 조속한 자립정착을 지원할 목적으로 ‘북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률’ 제30조에 근거해 설립(설립일 1997년 8월18 일)된 특수법인이다.

북한이탈주민후원회는 1962년 국가유공자 및 월남귀순자특별원호법에 의해 설립된 월남귀순자후원회를 모태로 하여 출범한 단체이다. 동 후원회는 1978년 월남귀순용사특별보상법에 의해 월남귀순용사후원회로 재설립되었으며 1993년 귀순북한동포보호법에 의해 귀순북한동포후원회로 또다시 재설립되었다. 1997년 북한이탈주민보호 및 정착지원에 관한 법률에 의해 현재의 북한이탈주민 후원회로 재설립되었으며 1999년 5월 18일 북한이탈주민후원회 내에 종합생활상담센터와 북한이탈주민지원민간단체협의회를 결성하였다.

북한이탈주민후원회의 3대 역할은 첫째, 북한이탈주민의 자립 및 정착 지원을 통해 원활한 사회정착을 돕는 북한이탈주민의 후견자 역할 둘째, 민간의 지원활동을 조직화하여 민간의 지원역량을 강화하는 민간지원단체의 구심점 역할 셋째, 체계적인 북한이탈 주민 지원을 위한 정부와 민간의 가교 역할을 원활히 수행함으로써 북한이탈주민 지원활동의 총체적인 중심축이되는 것 등이다.

북한이탈주민후원회는 1999년 ‘북한이탈주민 지원 민간단체 협의회’의 결성을 계기로 탈북자를 위한 자원봉사 교육프로그램을 개발하여 실시하였다. 교육 프로그램은 탈북자의 성공적인 사회정착을 지원하기

위해서 실무자 및 자원봉사자들이 이들의 특성과 정착과정상의 문제점을 이해하도록 하고, 자원봉사인력의 지속적인 발굴과 양성을 위한 것이었다. 북한이탈주민후원회는 북한인권시민연합이 실시하였던 ‘대학(원)생 자원봉사자 교육’을 후원하면서, ‘자원봉사자 교육관련 워크숍’과, ‘북한이탈주민 지원 민간단체 자원봉사자 교육’을 실시하였다.

현재까지 북한이탈주민후원회가 추진하고 있는 주요 활동은 북한이탈주민 생활안정 지원사업(불우자 생계비 지원, 경조사 지원 등), 북한이탈주민 사회적응 지원사업(사회적응프로그램, 자매결연사업 등), 종합생활상담센터 운영(생활의 각종 애로사항 상담), 북한이탈주민 실태 파악 및 관련자료 관리, 각종 민간프로그램 발굴 및 지원과 부분적으로 해외탈북자 간접지원사업을 실시하고 있다.

한편 북한이탈주민후원회는 북한이탈주민에 대한 대국민 캠페인 활동을 전개하는가 하면 동 단체의 기금조성을 위한 각종 사업(수익사업, 모금활동 등)을 운영하고 있다. 탈북자와 관련된 각종 후원 및 위문행사를 개최하거나 지원하면서 탈북자지원 민간단체간의 연합체인 북한이탈주민지원 민간단체협의회 사무국을 후원회 건물에 설치함으로써 탈북자지원 민간단체들간의 매개 역할을 수행하고 있다.

북한이탈주민후원회(대표 우윤근)의 연락처는 서울시 서초구 반포동 107-4 진영빌딩 5층(전화: 02-591-3822-5, 팩스: 02-591-3826)이며 홈페이지는 <http://www.dongposarang.or.kr>이다.

바. 한국청년연합회

KYC(한국청년연합회)는 인류의 보편적 가치인 인권과 복지, 평화를 실현함을 목적으로, 우리 사회에서 보편적 가치 실현의 최대 장애요인인 분단을 종식시키고 7천만 겨레가 번영하는 통일국가를 건설하고자 설립된 시민사회단체이다. 동 연합회는 청년세대가 봉사정신에 기초한 사회 참여를 활성화하고 공동체 속에서 자기개발을 실현 할 수 있는 것을 주요 목표로 하고 있다.

KYC는 1983년 9월 30일 민주화운동청년연합으로 창립되었으며 탈북자지원사업과 관련하여 대구지역의 청년연합회가 시범적으로 멘터링 프로그램을 운영하기 시작하였다. 대구 청년연합회의 탈북자지원 주요 활동은 평화통일길라잡이(교육과정을 이수한 후 분단 현장 체험기행을 직접하고 안내하는 활동)과 남북청소년교류(체육, 문화를 매개로 한 남북청년교류 활동) 프로그램이 있다. 특히 대구 청년연합회는 탈북청소년 정착지원 프로그램으로서 '1:1 청소년 멘터링 프로그램'을 운영하고 있다.

2005년도 대구 청년연합회는 평화통일센터의 '좋은친구만들기' 사업의 일환으로 멘터링 프로그램 제1기 과정을 마쳤으며 현재 2기 프로그램에 착수하여 2006년 한국청년연합회로 확대 운영할 계획이다. 또한 일본 오사카 지역의 KEY와의 자매결연을 통해 기존의 사업이외에 탈북자들을 위한 교류협력사업을 추진하고 있다.

대구 청년연합회(담당 김동렬 처장(대구), 김종수 국장(서울))의 연락처는 서울시 서대문구 충정로2가 185-15 3층 KYC(우: 120-012)(전화: 02-393-1355, 팩스: 02-393-1303)이고 홈페이지: <http://www.kyc.or.kr/>,와 이메일 주소는 kyc@kyc.or.kr 이다.

사. 서울 YWCA

YWCA는 남한의 대표적인 여성운동단체로서 평화통일운동의 일환으로 탈북자 돕기 운동을 펼치고 있다. 이 단체는 체계적인 교육 프로그램을 갖고 있으나 주로 여성 탈북자 대상 자원봉사자 교육을 실시하고 있다. 대표적인 여성민간단체인 YWCA가 탈북자 정착지원과 관련한 사업에 참여하기 시작한 것은 2001년부터 이다. 당시 YWCA는 탈북자가 남한 사회에 잘 적응할 수 있도록 돕기 위하여 탈북자 상담소를 운영할 계획으로 두 차례의 상담원 교육을 실시하였다. 2002년부터 북한바로알기 및 협력실천운동을 주력사업으로 정하고 구체적인 활동을 펼쳐나갔다. 이후 YWCA의 탈북자관련 사업은 북한 바로알기 교

육, 지역 내 탈북자 지원, 탈북자의 남한사회의 정서적, 심리적 적응을 돕기 위한 심리상담실 운영으로 대별할 수 있다.

YWCA가 실시하는 탈북자 지원 자원봉사자 교육을 위한 북한 바로 알기 교육에는 북한의 역사와 사회에 대한 이해, 북한문화에 대한 이해 (영화, 예술작품), 북한여성의 삶(가부장제, 가족, 일등)에 대한 이해 등을 집중 강의하고 있으며 ‘다름’에 대한 이해를 통해 남북화해와 한반도 평화통일의 이해 (통일에 대한 인식, 문제점에 대한 토론, 통일이후의 사회에 대한 vision만들기) 등을 교육하고 있다. 탈북자지원을 위해 북한이탈주민 정착지원법 및 관련법에 대한 이해와 함께 탈북자의 정서, 심리적 상황을 이해하려는 노력을 함께 병행하고 있다. 또한 탈북자의 남한사회 적응을 지원하기 위해 상담가로서의 자세 및 관련 상담 이론들을 교육하고 있다. 관련 심리상담의 효율성을 제고하기 위한 각종 워크샵도 개최하고 있다.

2001년 이러한 프로그램을 통해 전국 54개 지방YWCA의 상담자원 활동가 및 상담소 실무자, 주력사업 담당실무자들에 대한 북한이탈주민 돕기 상담원 교육을 실시하였다. 이 교육은 여성들에게 북한의 경제, 사회, 문화에 대한 이해를 증진시켜 북한을 바로 알고 바로 이해하게 하며 단순히 1회의 단기성 통일교육에서 탈피하여 실제 자원활동의 일감을 구체적으로 제시함으로써 각 지역현장에서 상담 자원활동, 다양한 자원활동을 실천하도록 하였다. 또한 지역의 북한 이탈주민과 1대1, 또는 그룹형태로 지원 프로그램 전개할 때 도우미로서 조력하는 것도 목적으로 하고 있다.

2001년 1차 전국단위의 시범교육을 토대로 5부 지역별 대표 YWCA를 중심으로 지역의 회원, 일반시민(주부)을 대상으로 상담원 교육을 실시함으로써 상담 자원활동가를 배출하고 실제 각 지역현장에서 보다 구체적이고 지속적인 탈북자 지원을 위한 자원활동을 활성화시키고 있다. 탈북자를 위한 심리상담가 교육을 통해 실제로 탈북자의 남한사회에 심리, 정서적인 적응과 정서적인 적응과 정착을 돕기 위한 상담을

실시할 수 있도록 추진하였으며 현재 서울YWCA를 비롯한 인천 등 2~3개 지역 YWCA에 심리상담실을 운영하고 있다.

상담원 교육 수료자들이 실제 각 지역에 거주하는 탈북자 대상의 상담활동을 전개하며, 상담을 통하여 얻어진 자료와 그들의 요구를 참고한 다양한 자원활동(학습지도, 직업교육, 직업알선, 육아/탁아, 클럽활동 등)의 모델을 발굴, 발전시키고 있다.

서울 YWCA(대표 김숙희 회장)의 연락처는 서울 중구 명동 1가 1-1(전화: 02-3705-6007, 팩스: 02-3705-6020)이며 홈페이지와 이메일 주소는 각각 <http://www.seoulywca.or.kr/>, webmaster@seoulywca.or.kr이다.

아. 생명의 전화

생명의 전화는 탈북자들을 도와주는 상담원 교육과 실제 탈북자들을 상대로 한 상담 전화를 운영하고 있다. 하나원에 교육 홍보용 자료를 제공하고 복지관과 연계하여 2000년부터 탈북자들의 문제를 상담하고 있다. 북한이탈주민들의 고충을 상담해 주는 한민족 상담 전화를 운영하고 있다.

생명의 전화는 국내거주 탈북자가 겪는 심리사회적 어려움과 정치적, 사회적 법적인 지원체계 등을 바르게 이해하여 전화와 전문상담을 통해 도울 수 있도록 하기 위하여 2001년 이후 탈북자를 위한 상담원 교육을 3회에 걸쳐 실시하였으며 교육은 1회 2시간씩 8회가 실시되었다. 교육 프로그램의 주요강좌는 남북통일과 탈북자, 국내 탈북자의 정착과정, 탈북자의 정서적, 심리적 상황의 이해와 상담, 탈북자를 돕는 현장에 대한 이해, 전화상담 과정과 사례 이해 등이다. 상담원 교육 수료자는 각각 40명, 30명, 16명으로서 이들은 한민족전화 상담 상담봉사원으로 활동하고 있다. 다만 생명의 전화에서 실시하는 교육 프로그램은 재외동포 문제를 함께 다루기 때문에 실제 탈북자문제와 관련된 전문 강좌의 수는 그리 많지 않다.

생명의 전화(대표 박종철 원장)의 연락처는 서울 종로구 이화동 93-8번지(전화 : 02-763-9195, 팩스 : 02-765-9757)이며 홈페이지와 이메일 주소는 각각 <http://www.lifeline.or.kr>, webmaster@lifeline.or.kr이다.

자. 한국인성개발연구원

한국인성개발연구원은 1971년 설립된 우리나라 최초의 심성수련 기관이며, 이후 심성수련 및 인성개발 등 다양한 교육 및 상담프로그램을 운영해 오고 있다.

1971년 설립된 연구원이 탈북자지원 활동에 참여하게 된 것은 2000년부터 하나원에서 탈북자 인성교육용 ‘심리안정프로그램’을 운영하기 시작하면서 부터이다.

한국인성개발연구원(대표 이문수 원장)의 연락처는 서울시 종로구 인의동 90-1 예지빌딩2층(전화 : 02-766-3224~5(연구원) 02-766-3455(상담실), 팩스 02-765-4381)이며 홈페이지는 <http://www.koreacounsel.org/>이다.

차. 한국시민자원봉사자회

한국시민자원봉사자회는 북한이탈주민들과의 친목활동을 후원함으로써 탈북자들의 안정적인 정착생활을 지원하고 있다. 주요 자원봉사로 천주교 민족화해위원회와 연계하여 탈북자들의 친목행사를 진행하였으며 탈북자 가정과의 멘터링을 회원별로 진행하고 있다.

이화외교 학부모들을 중심으로 결성 운영되고 있는 한국시민자원봉사자회(대표 유지영)의 연락처는 서울 강서구 방화3동 801 국제청소년센터 206호 (157-856)(전화: 02-2663-4163~4, 팩스: 02-2661-4105)이며 홈페이지(<http://www.civo.net/>)와 관련 이메일(kcivo@hanmail.net)을 운영하고 있다.

카. 자원봉사능력개발원

자원봉사능력개발원은 당초 환경·보건·복지·교통 등 공공분야의 자원봉사자를 체계적으로 육성·지원하고, 자원봉사 단체의 전문성을 배양하여 지역사회에 효과적으로 기여할 수 있도록 지원함을 목적으로 설립되었다. 1987년 11월 사회복지문제연구소로(설립자/윤혜승 박사) 출발하여 1996년 5월 1일 사단법인 자원봉사능력개발원으로 발전하였다. 이후 2003년 6월 24일 부설 북한이주민지원센터 개소함으로써 본격적인 탈북자들의 정착 지원 사업을 추진하고 있다.

탈북자 정착 지원과 관련한 동 개발원의 주요활동으로는 남북가족 통합봉사단모임과 전문자원봉사자 교육 및 육성, 그리고 탈북청소년들의 학습지도와 이들 탈북청소년과 대구지역 자원봉사자들간의 개인적 연결사업을 추진하고 있다. 현재 자원봉사능력개발원은 대구지역의 청년연합회와 연계하여 탈북자지원 사업을 실시하고 있다.

자원봉사능력개발원(대표 한재홍 목사)의 연락처는 대구시 서구 비산5동 1095-2 2층(전화: 053-356-0465, 팩스: 053-356-3496)이며 홈페이지는 <http://www.vongsa.org>이다.

타. 한국자유총연맹

한국자유총연맹은 1954년 6월 15일 아시아민족반공연맹으로 출범, 2004년 창립 50주년을 맞은 우리나라 유일의 이념운동단체로, 창립 이래 자유민주주의를 옹호·발전시키기 위한 연구 및 홍보, 대 국민 캠페인활동을 전개해 왔으며 ‘열린 마음 열린사회,’ ‘사랑의 연결고리 잇기’ 등 각종 봉사활동을 통해 ‘더불어 사는 사회’를 만들어 가고 있다. 또한 자유민주주의를 지키기 위한 국민 안보의식 고취활동에 진력하는 한편 자유민주주의의 참가치를 이해하고 실천하는 데 필수적인 민주시민의식 함양을 위한 민주시민교육과 함께 화해와 공존이라는 세기사적 흐름에 동참하여 대북 지원활동에도 참여하고 있다.

주요 활동은 자유민주주의 수호활동의 일환으로 민주시민 함양을 위한 민주시민 교육과 튼튼한 안보를 바탕으로 한 평화통일 국민운동 및 유엔 NGO 및 국제교류 협력활동을 전개하고 있다. 아울러 탈북자들을 지원하는 사업으로서 북한이탈주민들을 위한 각종 친목활동들을 후원하고 있다.

한국자유총연맹(대표 권정달)의 연락처는 서울 중구 장충동 2가 201-6(전화: 02-2238-0994)이며 홈페이지 주소는 <http://www.kfl.or.kr/>이다.

파. 기타

기타 탈북자들의 정착 지원을 지원하는 다양한 민간단체들이 있다. 탈북자지원 자원봉사자교육과 서울지역의 사회봉사관내 북한이탈주민 지원사업을 추진하고 있는 대한적십자사 서울지사(대표 최동섭 회장)가 있으며 연락처는 서울 성동구 마장동 523-1 서울지사 사회봉사과(전화 : 02-2290-6751)가 있다. 탈북자들과의 자매결연사업과 각종 후원행사를 개최해오고 있는 새마을운동 이북5도지부(대표 최경모 회장)의 연락처는 서울 종로구 구기동 139 통일회관 125호(전화: 02-396-3707)이다. 하나원 사회적응프로그램을 담당하고 있는 대한사회복지회(대표 김명우 회장)의 연락처는 서울 강남구 역삼동 718-35, 02-567-8814(전화: 02-567-8814)이다. 탈북자들을 위한 각종 후원행사를 개최하고 있는 한민족통일여성중앙협의회는 행사 이외에 여성통일교육원과 북한이주민여성법률상담소를 설치 운영하고 있다. 한민족통일여성중앙협의회(대표 고정명 총재)의 연락처는 서울 종로구 명륜동 1가 33-69 안피가로빌딩 201호(전화: 02-2266-6930)이다.

이 밖에 탈북자들의 정착지원활동을 하고 있는 새롭고 하나된 조국을 위한 모임(대표 홍사덕, 연락처 02-747-2944-5, <http://www.saduk.net>)와 북한이탈주민 농촌 공동체 조성사업을 추진하고 있는 고향마을(대표 손훈 이사장, 연락처 충북 충주시 소태면 덕은리 16-4(043-856-5260)이

있다. 한국기독교 귀순동포 정착지원협의회도 탈북자들과의 자매결연 사업과 탈북자들의 친목활동을 후원하고 있다. 동 협의회의 연락처는 서울 종로구 연지동 기독교회관 1002호이다.

1992년 설립되어 그동안 탈북자 정착 지원사업을 추진해 오던 남북 나눔운동(대표 홍정길 목사)는 각종 대북지원사업에 집중하기 위하여 탈북자들을 위한 후원행사 이외에는 별도의 탈북자지원 활동을 실시하지 않고 있다. 아울러 탈북자들의 의료지원사업을 추진하던 온누리 건강가족복지회(약국체인)도 2005년 탈북자지원과 관련하여 특별한 사업을 추진하지 않고 있다.

3. 탈북자 지원 지역복지관⁸

탈북자들이 국내에 정착하는 과정에서 통일부에서 운영하는 하나원 교육을 통해 필요한 소양이나 마음의 준비 등을 갖추기는 하지만 정착 국내에 정착하는 과정에서는 해당 거주지의 지역 사회복지관의 역할이 점차 커지고 있다. 탈북자들의 규모가 증대하고 성격이 가족 단위로 정착하는 과정에서 각종 민원의 해결 창구로서 지역사회복지관이 가장 효율적으로 지원을 제공할 수 있기 때문이다.

지역사회복지관은 탈북자들이 거주지를 선택함에 있어 임대아파트 중심으로 이루어지고 있어 수도권외의 경우 노원구, 양천구, 강서구를 비롯하여 부산, 울산, 대구, 인천 등 특정 지역에 집중되고 있기 때문에 이들 다수의 탈북자가 거주하는 지역의 지역사회복지관이 담당 복지사를 확보하여 체계적으로 지원할 수 있는 체계가 구축될 수 있는 것도 지역복지관의 역할 증대 요인이 되고 있다.

⁸ 지역복지관의 탈북자 정착지원사업 내용에 대해서는 『북한이탈주민 지원 민간단체협의회 Workshop: 지역사회 중심의 북한이탈주민 정착지원 사업의 전망』(2004. 11. 12) 참조.

가. 공릉종합사회복지관

공릉종합사회복지관에서는 2001년부터 현재까지 정부의 제도적 지원을 근간으로 하여 외부 관련기관 및 각 분야의 전문가들과 함께 노원구에 거주지를 배정받은 북한이탈주민들에게 전입 초기부터 정착에 이르기까지 정착과정 전반에 대해서 전담인력과 영역별 세분화된 프로그램을 통해서 북한이탈주민의 안정적인 정착생활을 지원하고 있다.

2005년 노원구에 700~800여명의 탈북자가 거주하고 있어 이들에 대한 지원을 담당하고 있으며 200여명을 사례관리하고 있다. 동시에 노원구 소재 평화, 마들 복지관과 연계하여 탈북신규정착민사업, 지역정보제공, 사례관리, 행사, 대학진학, 가정방문 등의 프로그램 진행하고 있다.

현재 공릉종합사회복지관은 부장(연계기관 네트워크 및 회의 참여, 사업 총디렉터, 직원수퍼비전)과 팀장(사업주관과 직원수퍼비전)의 지휘하에 전담사회복지사 2명(탈북아동청소년담당/사례관리, 정착도우미, 사업전반담당)과 파트타임직원 2명(탈북아동방과후공부방 담당/ 정착도우미사업 담당)이 업무를 수행하고 있다.

지역복지관으로서 공릉종합사회복지관은 탈북자지원 사업과 관련하여 북한이탈주민후원회(정기모임 참여 및 사업지원), 북한이탈주민지원민간단체협의회(지역복지분과 위원회 소속, 분과회의 및 워크숍 참여), 노원구북한이탈주민지원지역협의회(분기별 1회 회의 참여 및 노원구내 연합사업 추진)와 아름다운생명(의료서비스 연계, 정신건강 교육 실시) 등과 연계하여 활동하고 있다.

공릉종합사회복지관에서 운영하고 있는 탈북자지원 프로그램 중 우선 탈북자들을 도와주는 정착도우미 교육사업이 있다. 연간 80여명의 정착도우미들에 대해 북한이탈주민에 대한 전반적 이해와 노원구 지역사회에 대한 안내 교육을 실시하고 있다. 이들 정착도우미들은 탈북자들의 신병인수부터 이들의 거주지 안내과정까지 다양한 역할을 하게 되는데 이에 필요한 제반 역할을 교육(교육교재 활용, 분기별 실시)

하고 있다.

정착도우미들은 월2회 이상 탈북자 가정방문 등으로 이들의 일상생활과 각종 경조사들을 지원하고 있다. 또한 신규탈북자의 신병인수와 관련하여 이들 탈북자들이 하나원을 퇴소하면서부터 거주지에 정착하기까지의 안내를 지원(월 1회)하고 있으며 이들 신규전입자들에게 3-5회의 1:1 사회적응 프로그램 진행(개인별 욕구에 따라)하고 있다. 동시에 초기 정착 탈북자들을 대상으로 이들의 생활적응 실태를 파악하기 위한 실태조사도 실시하고 있다.

복지관의 탈북자지원 사업 중 주요 활동으로 사례관리사업이 있다. 이는 탈북자들의 자녀교육, 진로, 건강, 경제상황 등의 영역에 따른 사례를 구분하여 각 영역에 대한 전문적 상담 및 적합한 지역사회자원 연계하는 소위 맞춤형 지원을 하는 것이다. 사례관리를 위해 정착도우미들은 탈북자의 가정을 월 1회 방문하고 주 1회 정도의 전화 상담을 하고 있다. 또한 탈북자 개인별 수요에 따라 3~5회의 1:1 사회적응 프로그램 진행하며 전담 사회복지사와 정착도우미가 사례를 위기개입과 일반대상으로 구분하여 분담 처리하고 있다. 이들 담당자들은 기존세대 45건과 신규전입세대 45건을 대상으로 세대별 사례파일(탈북자 신상자료, 초기상담일지, 진척상황일지 및 상담기록서)을 중심으로 정례적인 사례회의를 실시하고 있다.

공릉종합사회복지관은 신규 및 기존 탈북자들을 대상으로 의료서비스를 연계 실시하고 있다. 한국루가회와 연계하여 탈북자세대에게 가정방문 형태의 의료서비스를 실시하는데 월 1회, 3~5 세대를 지원하는데 주로 이들의 건강진단과 의료적 상태에 따른 병원연계사업을 추진하고 있다.

탈북자를 위한 행사로서 가족단위 프로그램인 '가족명랑운동회'를 주관하고 있다. 이 행사는 노원구 거주 탈북세대 40가정(가족단위 팀 구분)을 대상으로 전형적인 남한 운동회 형식(국민체조, 박터뜨리기, 줄다리기, 계주)과 함께 각종 프로그램(성인남성-족구/여성 및 아동·

청소년-작피구)으로 구성되어 있다. 동시에 노원구 거주 탈북주민 200명을 대상으로 지역단위프로그램인 ‘송년행사’도 실시하고 있다. 송년 행사에서는 특별공연 관람(탈북인·남한인 주체 공연, 마술쇼 등)과 각종 어울림 레크리에이션, 그리고 회식 등을 통해 서로간 위로와 격려의 장을 마련하고 있다.

노원구에 거주하는 탈북 아동 및 청소년들을 대상으로 지원사업을 추진하고 있다. 초등학교에 재학 중인 탈북 아동을 위한 전용 방과후 학습센터를 운영하고 있다. 탈북 아동들이 공통적으로 겪고 있는 학력 차이에 대한 격차를 줄일 수 있도록 적극 지원하고, 정서적 안정을 도와주기 위해 개별상담 및 가정방문을 통해 학교생활과 연계하는 사례 관리를 실시하고 있다. 현재 초등학교 1학년부터 6학년까지 15명이 동 프로그램에 등록되어 있으며 이들을 돌봐줄 전담인력을 배치하여 주5회(학기 중 3시~6시, 방학중 1시~6시) 운영하고 있다. 학습센터에서는 학습교재를 활용한 기초학습지도 및 요일별 각종 프로그램(과학놀이, 영어회화, 영화상영 등)과 함께 월1회 야외활동을 실시하고 있으며 가정방문을 통해 부모에 대한 교육과 상담을 병행하고 있다.

중·고등학교 학생들에 대해서는 긍정적인 모델링이 가능하면서 학습영역에 전문성을 갖춘 멘토들을 적극 발굴하여 학습지원을 희망하는 탈북청소년들과 개별적으로 연계해 줌으로써 가정방문 학습지도를 실시하고 있다. 2005년 현재 중·고등학생 또는 검정고시 준비 중인 청소년 10명이 동 프로그램을 통해 국영수 과목을 집중 지도받거나 검정고시에 대비하여 시험정보제공 등 지원을 받고 있다. 또한 대학생자원봉사자와의 멘토링을 통해 학교생활, 교우관계, 부모관계 등에 관한 조언을 듣고 월 1회 취미생활을 함께 하고 있다.

대학진학을 준비하는 탈북 청소년을 위하여 진로상담, 적성검사, 학습지원, 대학생활 안내, 원서접수, 대학생활 안내 등 진로가이드 프로그램을 운영하고 있다. 구체적으로 대학진학준비 청소년들을 대상으로 그룹 학습지도를 실시하고 희망자를 대상으로 캠퍼스 탐방도 실시하

고 있다. 특히 탈북자의 특수 신분을 감안하여 재외국민 특별전형 입시설명회를 년 1회 실시하고 있으며 캠퍼스 멘토링 프로그램도 운영하고 있다. 캠퍼스 멘토링 프로그램은 동일 학과·동아리를 가진 남한대 학생과 1:1로 연계, 공통 관심사를 매개로 대학생활 전반에 대해 실질적으로 도움을 주고받을 수 있는 관계형성을 지원하고 있다. 동 프로그램은 각자 이메일이나 전화를 활용하여 수시로 연락을 주고 받으며 월 1회 면담을 실시하고 있다.

이 같은 초, 중고 및 대학생 탈북자들에 대한 교육과 함께 20~30대의 북한이탈주민 여성들을 대상으로 의료분야 취업희망자를 모집하여 교육하고, 해당 분야로 취업을 연결하는 사업도 추진하고 있다. 아름다운 생명 단체와 연결하여, 현직 간호사가 자원봉사로 활동하여 북한이탈주민 여성의 멘토 역할을 수행하면서 이들의 취업교육을 실시하고 있다. 북한이탈주민여성 중 간호, 의료분야 취업 희망자들을 간호전문학교에 등록케하고 1년의 과정을 수료할 수 있도록 도와주는 프로그램이다. 이들은 월 1회의 정기모임을 통하여 교육내용을 지원하고 의료분야 교육 및 취업에 대한 재동기화를 고취시키고 이후 취업으로 연결하고 있다. 현재 이 프로그램에는 멘토 3명에 멘티 5명이 참가하고 있다.

공릉종합사회복지관(담당 이수남 관장)의 연락처는 서울 노원구 공릉3동 708번지(전화: 02-948-0520, 홈페이지: <http://www.gongreung.or.kr/>)이다.

나. 태화기독교사회복지관

강남구 지역복지서비스를 제공하고 있는 태화기독교사회복지관은 2000년 8월 이후 강남구, 송파구지역 탈북자 가정 지원사업을 실시하고 있다. 여타 탈북자 지원 지역복지관처럼 태화기독교사회복지관도 북한이탈주민의 거주지 편입 이후 정착과정에서 발생하는 다양하고 복합적인 문제들에 대하여 지역사회자원을 활용한 다양한 지원서비스

제공을 통해 북한 이탈주민의 생활안정과 함께 이들의 안정적인 남한 사회 정착과 적응을 지원하고 있다.

현재 지역 거주 탈북자 110여명을 지원하고 있으며 이를 위해 강남구 지역협의회에 가입해 활동하고 있다. 북한이탈주민지원 관련 공공 민간단체들과의 연계활동을 통한 정보 교류 및 전문성을 증진시키고 있으며 북한이탈주민후원회, 북한이탈주민지원 민간단체협의회, 강남구지역협의회 등의 참여를 통해 지원사업의 전문성과 연계성을 높이고 있다. 정부지원금과 자체부담금, 그리고 각종 공모사업 프로그램으로 재정을 충당하고 있으며 각종 후원금, 절기행사(명절물품지원), 김장김치지원, 프로그램무료강연, 나들이 행사, 기초생활지원 등의 재가 복지서비스를 지원하고 있다.

태화기독교사회복지관은 탈북자지원사업을 수행하기 위해 자원봉사자를 모집하고 이들을 소정의 교육과정을 통해 활용하고 있다.⁹ 자원봉사자는 대학생 이상으로 남녀구분 없이 누구나 가능하며 6개월 이상 지속적으로 봉사활동을 할 수 있으면 가능하고 가족단위 참여도 가능하다. 봉사활동 시간은 주 1회 5시간 정도이며 개인일정에 따라 조정이 가능하다. 자원봉사활동의 주요내용은 탈북자 일상생활적응, 문화체험, 지역사회탐방, 안내(1대1 가이드), 탈북자 가정으로 초대하기(Host Family), 북한아동, 청소년 학습지도 등이다.

태화기독교사회복지관의 탈북자지원 프로그램은 지역복지관의 특성에 따라 사례관리형으로 이루어져 있다. 동시에 탈북자들의 초기단계 사회적응 프로그램과 사회적응강화 프로그램을 동시에 운영하고 있다. 의사소통을 증진하기 위한 프로그램으로 부부교육 및 부모교육 프로그램과 함께 탈북아동청소년자녀모임 프로그램을 시행하고 있으며 가족관계를 증진하기 위해 가족참여 행사, 가족캠프 그리고 송년가족모임 등 각종 행사도 추진하고 있다. 남북한 가족통합 프로그램으로

⁹ 교육과정은 자원봉사자의 역할과 기능, 자원봉사자의 자세와 유의사항, 자원봉사자가 작성하는 서식안내 및 기입방법 교육 등으로 이루어져 있다.

서 OT 및 가족결연식, 주말 농장활동 및 집단활동, 가족별 개별교류활동 그리고 관련 평가 프로그램들이 있다. 탈북아동청소년을 지원하는 프로그램으로 이들의 개별 학습지도를 비롯하여 탈북아동청소년들의 상담과 관리, 그리고 이들을 도와주는 자원봉사자들의 간담회를 개최하고 있다.

태화기독교사회복지관(담당 김현숙 과장)의 연락처는 서울 강남구 수서동 741(전화: 02-2040-1662, 홈페이지: <http://www.taiwha.or.kr/>)이다.

다. 한빛종합사회복지관

한빛종합사회복지관은 2000년 이후 수도권외의 대표적인 탈북자지원 사회복지관으로 양천구에 거주하는 약 700여명이 넘는 탈북자들에게 정착 도우미사업과 정보화교실 및 ‘하나되기 교육’을 실시하고 있다. 2005년에도 한빛종합사회복지관은 하나원에서부터 지속적인 탈북자 상담을 추진하여 현재 구역내 100세대 2~300명을 관리중에 있다.

한빛종합사회복지관이 추진중인 탈북자지원 주요 활동으로는 초기 정착민을 위한 지원사업과 이미 정착한 탈북자들을 위한 개별 및 집단 지도 프로그램, 그리고 아동, 청소년을 위한 학습 지원사업을 실시하고 있다. 탈북자 초기정착을 위해 이들의 조기 지역사회적응을 위한 지역사회안내와 필수물품지원, 심리, 정서적 안정을 위한 전문상담, 남북한 가정의 생활 및 문화공유를 위한 결연가정사업과 탈북자들의 경제적 자립을 위한 후원금품 지원 사업을 전개하고 있다.

초기 정착과정을 마친 가족 및 일반 북한이탈주민을 위한 개별 및 집단지도 프로그램으로서 탈북자들의 실제 욕구파악을 위한 다양한 조사사업과 이를 토대로 이들의 욕구 해소를 위한 개별, 집단상담을 실시하고 있다. 탈북자들 중 해당 대상자중심의 취업교육을 실시하고 교육을 마친 탈북자들을 지역내 연관기관과의 연계를 통한 취·부업알선 및 지도를 하고 있다. 동시에 탈북자들의 문화 및 생활적응을 위한 문

화체험 및 가족행사도 지원하고 있다.

탈북 아동과 청소년을 위한 학습 및 정서안정 지원을 위해 하누리교실을 개설하여 이들 아동 및 청소년들의 문화적응을 위한 문화체험교육과 학습적응력향상을 위한 개별 및 집단학습을 지도하고 있다. 감수성이 예민한 시기인 탈북 아동 및 청소년 등을 위해 같은 또래집단활성화를 위한 동아리활동을 지도하고 이들의 지속적인 학습능력 및 경제적 여건개선을 위한 후원(장학)사업도 추진하고 있다.

한빛종합사회복지관(담당 이명자 관장)의 연락처는 서울 양천구 신월4동 540-1(전화: 02-2690-8762, 홈페이지: <http://www.han-bit.or.kr>)이다.

라. 가양7복지관

가양7 복지관은 탈북자관련 사업을 1995년부터 시작하였다. 여타 복지관처럼 가양7복지관은 지역복지서비스를 제공하면서 강서구 거주 탈북자들을 지원하고 있으며 강서구지역협의회에 가입하여 안정적인 지원사업을 실시하고 있다.

2005년 현재 담당자는 안용완 과장이며 연락처는 서울시 강서구 가양3동 1486번지(전화: 02-2668-8600)이다.

마. 마들사회복지관

마들사회복지관은 서울 노원구에 거주하는 북한이탈주민들을 상대로 지원사업을 실시하고 있다. 노원구에서 중추적인 탈북자 지원단체인 공릉종합사회복지관이 있으나 마들사회복지관은 탈북 청소년 교육 지원, 나들이 개발, 상담 등 개별 사례 프로그램을 진행하고 있다.

마들사회복지관(담당 여수진 과장)의 연락처는 서울 노원구 중계동 중계주공 1단지(전화: 02-971-8387)이다.

바. 방화6종합사회복지관

서울 강서구에서 탈북자지원 사업을 진행하는 복지관은 방화6종합사회복지관이다. 2003년부터 탈북자지원 사업을 진행하고 있는 방화6종합사회복지관은 강서구 방화동 거주 탈북자 105세대 150여명을 관리하고 있다. 탈북자지원 프로그램으로 여성자주모임(두레모임), 문화활동 및 각종 바자회를 개최하고 있으며 신규탈북자 정착 프로그램에 따라 사례관리를 진행하고 있다.

방화6종합사회복지관(담당 정은주 복지사)의 연락처는 서울 강서구 방화동 도시개발A6단지(전화: 02-2666-6181)이다.

사. 부산종합사회복지관

부산종합사회복지관은 부산 거주 북한이탈주민을 지원하는 지역복지사업단체로서 부산지역협회의 가입기관으로서 지역내 관련기관들과 연계하여 탈북자들의 사회적응 등 조속한 정착지원 프로그램을 운영하고 있다. 특히 2005년도에는 탈북 아동, 청소년들의 학습지원에 역점을 두고 사업을 추진하고 있다.

부산종합사회복지관(담당 백유경 관장)의 연락처는 부산 동구 수정4동 1169-3(전화: 051-465-0990)이다.

아. 상립종합사회복지관

부산 영도구의 사회복지관인 상립종합사회복지관은 부산 영도 거주 탈북자 지원사업을 진행하고 있다. 2003년부터 탈북자 지원사업을 시행하고 있는 상립종합사회복지관에는 현재 부산 영도 거주 탈북자 15명이 참여하고 있다. 금년도 이들에 대한 프로그램은 취업 연결, 사례관리, 각종 행사 및 캠프 프로그램 등이 있다.

상립종합사회복지관(담당 유태환 과장)의 연락처는 부산 영도구 동

삼3동 1123(전화: 051-404-5061)이다.

자. 울산화정종합사회복지관

울산 지역에서 복지서비스를 제공하고 있는 울산화정종합사회복지관은 울산 거주 북한이탈주민 지원사업으로 각종 사회교육프로그램 및 탈북자 사회적응프로그램을 운영하고 있다. 2005년도 울산화정종합사회복지관은 비수도권에서 탈북자들을 지원하는 단체로서 이들 단체들이 시행하고 있는 탈북자 지원사업의 실태조사를 실시함으로써 동사업이 지방 등지에서 탈북자들을 효과적으로 흡입할 수 있는지 타당성을 조사하고 있다.

울산화정종합사회복지관(담당 도기옥 관장)의 연락처는 울산 동구 화정동 862-2(전화: 052-236-3139, 팩스: 052-236-3022, 홈페이지: <http://www.kwf-ulsan.or.kr/>, 이메일: kwf36@kwf.or.kr)이다.

차. 중탑사회복지관

경기도 성남시 분당에서 지역복지사업을 담당하고 있는 중탑사회복지관은 2003년부터 탈북지원사업을 진행하고 있다. 2005년 현재 사례관리 프로그램에 탈북자 23명이 참여하고 있으며 전체 행사에 성남시 거주 탈북자 95명이 참여하고 있다. 주요 지원사업으로 탈북가정 자원봉사와 이들에 대한 생활물품 지원사업이 있고 이 밖에 문화체험, 가족캠핑, 송년파티, 10월 동포애 행사 등 각종 행사들을 진행하고 있다.

중탑사회복지관(담당 김도훈 복지사)의 연락처는 경기 성남시 분당구 야탑동 목련마을단지(전화: 031-706-0167)이다.

카. 한솔종합사회복지관

경기도 성남시 분당구에서 탈북자 지원사업을 추진하고 있는 한솔종합사회복지관은 같은 분당구에 있는 중탑사회복지관에 비해 2005년 현재 사업이 활발하지 않으며 탈북자 1명을 사례관리함으로써 탈북자 지원사업에 참여하고 있다. 특히 동 지역에서 활동하고 있는 중탑사회복지관, 청솔사회복지관과 연계하여 탈북자들을 위한 해당 지역행사에 참여하고 있다.

한솔종합사회복지관(담당 김웅진 과장)의 연락처는 경기 성남시 분당구 정자동 101(전화: 031-716-4215)이다.

타. 명륜종합사회복지관

강원도 원주시에서 탈북자지원 민간단체인 명륜종합사회복지관은 2004년부터 탈북자지원 사업을 진행하고 있다. 2005년 현재 원주시 거주 40여명 탈북자들을 대상으로 간담회 등을 개최하고 이들 탈북자들의 욕구조사(프로그램 참여조사)들을 실시하고 있다. 관련 지원 프로그램으로 산업체견학과 지역문화탐방 프로그램을 운영하고 있으며 탈북자의 필요에 따른 사례관리 프로그램을 진행하고 있다.

명륜종합사회복지관(담당 여미정 복지사)의 연락처는 강원도 원주시 명륜2동 705 명륜2차 아파트 단지(전화: 033-762-8131-2)이다.

파. 기타

이 밖에 전국에 걸쳐 일부 종합사회복지관에서 해당 지역내 거주하고 있는 탈북자들을 지원하는 사업을 진행하고 있다.

대구지역 복지관 중 탈북자지원 사업은 대구종합사회복지관(담당 송문주)에서 추진하고 있으며 연락처는 053-964-3335 이다. 인천 인천삼산종합사회복지관(담당 조순일 관장)은 인천 부평구 거주 탈북자들

에 대한 지원사업을 진행하고 있으며 이 지역 거주 탈북자지원 사업을 추진하되 상담후 지원계획에 따라 각종 사업을 연계하여 추진하고 있다. 연락처는 인천 부평구 삼산동 157(전화 : 032-529-8607)이다. 부산 사하구에 설립된 물운대종합사회복지관(담당 박재성 대리)은 동 지역 내 탈북자들을 지원하는 사업을 전개하고 있으며 연락처는 부산 사하구 다대1동 1548-12(전화 : 051-264-9033)이다. 법동 종합사회복지관(담당 박명순 국장)은 대전광역시에 거주하는 탈북자들을 지원하고 있으며 연락처는 대전 대덕구 법2동 188(전화 : 042-633-1141)이다. 서울 노원구 거주 탈북자 지원사업을 추진하고 있는 평화종합사회복지관(담당 임춘식 관장)의 연락처는 서울 노원구 중계3동 514-3(전화: 02-949-0123)이다.

한편, 지역복지서비스와 함께 탈북 청소년 지원 프로그램 및 ‘한겨레 정보단’을 개발하여 활발히 탈북자 지원사업을 전개하던 중앙대종합사회복지관(담당 문성호 과장)은 현재 금년도 탈북자 지원사업을 일시 중단한 상태이다. 연락처는 서울 관악구 봉천10동 890-1(전화 : 02-872-5802)이다.

4. 탈북 아동 및 청소년 교육지원 NGO¹⁰

탈북 아동 및 청소년을 지원하는 NGO의 경우 무연고 탈북 아동 및 청소년을 지원하는 경우와 가족 단위로 탈북한 가정의 자녀들의 경우로 나뉘어지고 있다. 무연고 탈북 아동 및 청소년의 경우 대학 진학 등 사회 성년이 되기까지 단순히 학과 과정을 이수하는 문제뿐만 아니라 생활공동체로서의 지원단체가 학교 교육과 생활 전반을 도와주는 형태로 지원이 이루어지고 있다. 반면 가족 등 보호자가 있는 탈북 아동

¹⁰ 탈북 아동 및 청소년 교육지원 NGO 활동에 대해서 『북한이탈주민지원 민간단체협의회 아동, 청소년분과 세미나: 탈북 청소년 교육제도의 현황 및 제언』(2003. 10. 10) 참조.

및 청소년의 경우 거주지 해당 학교에 다니면서 학습 능력의 향상과 남한사회에 적응하면서 발생하는 제반 문제들을 도와주는 NGO의 역할이 필요한 실정이다.

탈북 아동 및 청소년의 경우 일반 성인 탈북자들과 같은 체제 적응의 문제 이외에도 남한의 학교생활에 적응하고 학업 진도에 따라가야 하는 이중의 부담을 안고 있다. 따라서 학교에서의 생활과 학습에 적응하지 못하는 다수의 탈북 아동 및 청소년을 위한 특별 프로그램이나 대안학교 등 별도의 지원책이 강구되지 않으면 안되는 형편이다. 그럼에도 대다수 탈북 아동 및 청소년들을 소규모 시설에서 보호하거나 지도하는데 한계가 있어 규모있는 지원단체의 자원봉사자들을 중심으로 1대 1 멘토링 시스템이 점차 성과를 보이고 있는 실정이다.

가. 다리공동체

다리공동체는 1998년 10월부터 중국 현지를 중심으로 북한이탈 청소년들의 생명을 살리고 인권을 보호하는데 앞장서 왔다. 2001년 10월부터 국내 입국한 북한이탈청소년들이 남한사회에 올바르게 적응하여 안정된 생활을 누릴 수 있도록 하는 취지로, 무연고 탈북 청소년들의 보호시설로서 이들을 대상으로한 그룹홈 기능을 수행하고 있다.

다리공동체 가족을 중심으로 인간관계 및 인성교육을 중심으로 홍도기행, 제주도기행, 소록도기행 등 문화체험을 하고 있으며, 2002년부터 현재까지 크리스찬아카데미에서 진행하는 셋넷교실을 통해 서울 및 경기도 지역에 거주하는 탈북청소년과 문화체험을 공유하고 있다.

다리공동체(대표 이영석)의 연락처는 경기 안산 상록구 일동 537-4 (전화: 031-408-6314, 홈페이지: <http://www.godjib.com/>)이다.

나. 남북문화통합교육원

남북문화통합교육원은 탈북어린이·청소년의 남한사회 적응을 돕는

교육프로그램 개발과 실천적 교육사업을 통하여 남과 북의 문화 통합을 준비하는 교육자·전문가들의 비영리 연구교육단체로 2003년 5월 통일부 소관 비영리 사단법인으로 등록되었다. 하나원 내의 하나돌학교를 설립하여 교육프로그램을 진행중에 있으며, 무연고 탈북 청소년들의 자립정착교육기관인 늘푸른학교와 탈북어린이들의 적응교육을 위한 공간인 한누리학교를 운영하고 있다. 또한 실천교육사업과 더불어 탈북어린이·청소년과 남북문화통합을 위한 중장기 연구사업을 벌이고 있다.

남북문화통합교육원(대표 정병호 교수)의 연락처는 서울시 양천구 신월6동 549-15 3층 (전화: 02-2677-9200(내선310), 팩스: 02-2677-8098, 홈페이지: <http://www.togetherkorea.org>)이다.

다. 하늘꿈학교

무연고 탈북청소년 보호시설인 하늘꿈학교는 충남 천안시 고려신학대학원내에 설치된 탈북청소년 대안형 학교이다. 2003년 설립되어 사업을 진행중이며, 2000년부터 하나원과 연계하여 문화교육을 진행해왔으나, 현재 하나원과 사업은 잠시 중단상태이다. 현재 27명 탈북청소년들이 참여하고 있으며 전원 기숙사 생활을 하며 공부하고 있다.

교육 프로그램은 검정고시 준비(~21세) 위주로 구성되어 있으며 초등학교부터 고등학교 교육을 담당하고 있다. 시험대비 교육 이외에도 각종 문화적응 프로그램으로 역사탐방, 문화체험 등을 진행하고 있다.

하늘꿈학교(담당 한동훈)의 연락처는 충남 천안시 삼용동 40 고려신학대학원 내(전화: 041-560-1933)이다.

라. 좋은씨앗

탈북 아동 및 청소년들의 자매결연을 추진하며 시작한 좋은씨앗은 탈북청소년 대안형 학교로 추진되고 있으며 하늘꿈학교와 같은 재단

으로 임향자 목사가 운영하고 있다. 2005년 현재 좋은씨앗은 하늘꿈학교를 졸업한 학생들, 또는 나이가 많은 탈북자 대상으로 대학진학이나 취업에 대한 프로그램 진행중에 있다. 10여명의 탈북자들이 참여하고 있다.

연락처는 서울 송파구 가락 2동 196-16(전화: 02-443-2073)이다.

마. 돈보스꼬훈련원

무연고 탈북청소년 보호시설인 돈보스꼬훈련원은 2001년부터 시범 케이스로 탈북청소년 프로그램을 운영해 왔다. 그러나 2005년 현재 진행중인 탈북 청소년 지원사업은 없으며 2명의 탈북청소년을 보호하고 있을 뿐이다.

돈보스꼬훈련원(교장 최덕경)의 연락처는 서울 영등포구 신길 6동 4491(전화: 02-833-4010)이다.

바. 마자렐로센터

무연고 탈북청소년 보호시설인 마자렐로센터는 2002년부터 소수의 탈북청소년 대상 사업을 진행해 왔으나 2005년 현재 탈북 청소년 지원 사업은 중단된 상태이다.

마자렐로센터(원장 송연순)의 연락처는 서울 영등포구 신길 5동 253-242(전화: 02-832-5796)이다.

사. 기타

무연고 탈북청소년들을 보호하고 이들에게 대안형 교육을 실시하고 있는 소규모 교육시설들이 있다. 지구촌 고등학교의 연락처는 부산 연제구 거제동 50이다. 여럿이 만드는 학교(대표 노진경)의 연락처는 경기도 광주시 퇴촌면 도수리 131이다. 늘푸른청소년상담원(대표 송베드

로 목사)의 연락처는 충남 천안시 성환읍 울금리 600-1이다. 대구 YWCA청소년쉼터(담당 하종봉 부장)의 연락처는 대구 달서구 본동 789-2이다. 한꿈학교(대표 김성원)의 연락처는 경기도 남양주시 별내면 덕송리 206(전화: 031-574-2156)이다.

5. 탈북자 지원 NGO 연합체

■ 북한이탈주민지원민간단체협의회

가. 설립목적

남한에 정착한 북한이탈주민들의 사회적응의 문제와 탈북자들의 생존과 인권의 문제는 몇몇 관심있는 사람들만의 고민과 걱정거리가 아닌 통일을 눈앞에 둔 우리 민족 전체의 문제일 뿐 아니라 국제사회의 관심과 대책마련을 필요로 하는 전 인류의 문제로 그 심각성이 더해가고 있다. 이러한 현실을 바라볼 때 그동안 개별적이고 독자적으로 활동하여 왔던 우리 모두는 보다 체계적이고 종합적인 민간차원의 연대 지원망을 구축하고자 한다. 국내외에서 북한이탈주민을 지원하고 있는 단체들로 구성되는 북한이탈주민지원민간단체협의회는 북한이탈주민 지원사업을 추진함에 있어 민간단체의 자율적 참여와 협력을 통하여 효과성과 형평성을 높인 북한이탈주민지원체계를 구축하고 소속단체들간 상호 정보교류와 연대 지원망 구축함을 그 목적으로 한다.

나. 설립연혁

1999년 11월 3일 창립총회를 개최하여 민간단체협의회 규약승인 및 협의회 창립 선언

다. 활동내용

국내의 북한이탈주민들의 조속한 사회정착 및 지원사업과 탈북자들의 생존과 인권보장에 적극적인 상호 협력을 위해 다음과 같은 사업을 추진하고 있다.

- ① 국내외에서 북한이탈주민들을 지원하는 민간단체들과 연구단체들의 자발적 참여와 협력에 기반하며, 공동의 지원망 속에서 각자의 활동영역을 중심으로 북한이탈주민들을 지원
- ② 북한이탈주민의 지원에 있어 적극적 상호 정보 교류를 통한 효과적이고 형평성 있는 지원체계 구축
- ③ 민간의 연구 활동 및 프로그램 개발 지원, 북한이탈주민 관련 연구 세미나, 지원 프로그램의 통합적 운영을 통해 일반 국민들의 관심과 참여 확대 유도
- ④ 상호 정보교류와 공동의 협력을 통해 축적된 경험이 정부의 북한이탈주민 지원대책수립에 반영되도록 유도

라. 주요 참여단체 명단

민간단체협의회는 소속 민간단체들은 지역복지, 정착지원, 아동 및 청소년, 해외 등 4개 분과별로 각기 활동을 전개하면서 공통의 워크샵 등을 개최하는 등 연계망을 구축하여 상호 정보와 경험들을 공유하고 있다. 또한 주무부서인 통일부는 이러한 민간단체협의회를 통해 예산을 지원하고 각 단체들은 프로젝트 방식으로 탈북자지원사업을 수행하고 있다.

(1) 지역복지 분과(19개)

가양7복지관, 공릉종합사회복지관, 태화기독교사회복지관, 한빛종합사회복지관, 중앙대종합사회복지관, 부산종합사회복지관, 울산화정중

합사회복지관, 인천삼산종합사회복지관, 몰운대종합사회복지관, 마들사회복지관, 중탑사회복지관, 방화6종합사회복지관, 한솔종합사회복지관, 대구종합사회복지관, 명륜종합사회복지관, 상립종합사회복지관, 법동종합사회복지관, 평화종합사회복지관, 대한적십자사 서울지사.

(2) 정착지원 분과(20개)

선한사람들, 고향마을, 서울 YWCA, 온누리건강가족복지회, 생명의전화, 새마을운동이북5도지부, 한국자유총연맹, 남북사회복지실천운동본부, 하나로교육복지연구원, 한국인성개발연구원, 한민족통일여성중앙협의회, 새롭고하나된조국을위한모임, 대구YWCA, 한국기독교 귀순동포정착지원협의회, 한국시민자원봉사사회, 남북나눔운동, 대한사회복지회, 자원봉사능력개발원, 북한이탈주민협의회, 북한민주화네트워크.

(3) 아동, 청소년분과(14개)

한국청년연합회, 다리공동체, 늘푸른청소년상담원, 돈보스꼬훈련원, 마자렐로센터, 여럿이 함께 만드는 학교, 남북문화통합교육원, 하늘꿈학교, 좋은씨앗, 피난처, 대구달서구청소년쉼터, 지구촌고등학교, 북한민주화학생연대, 한꿈학교.

(4) 해외분과(9개)

이주난민선교회, 좋은벗들, 천주교민족화해위원회, 한국기독교총연합회, 희년선교회, 동북아평화연대, 북한인권시민연합, 피랍·탈북연대, 북한인권정보센터 국내탈북자지원 민간단체의 연합체인 북한이탈주민지원민간단체협의회(사무국 북한이탈주민협의회)의 연락처는 서울특별시 종로구 구기동 139번지 통일회관 329호 (우: 110-011)(전화: 02-395-8454~6, 팩스: 02-395-8458)이다.

III

탈북자 지원 NGO의 실태와 문제점

1. 탈북자지원 NGO의 발전 단계

가. 초창기: 산발적인 인도적 긴급구호활동

탈북자 지원 NGO의 분야별 실태를 조사한 결과 대규모의 탈북 행렬이 이어지던 1990년대 중반 이들의 열악한 상태가 알려지면서 각종 탈북자 지원단체들이 결성되어 지원 활동을 전개한 것으로 나타났다. 탈북자문제에 관심을 갖고 이들을 지원하는 NGO들이 활동하기 시작한 1990년대 중반은 북한의 극심한 식량난으로 인해 두만강을 건너 탈북자들이 대거 중국으로 몰려들었던 시기이다. 대부분 중국 동북3성 지역의 조선족들의 도움으로 긴급한 구호가 이루어지기는 했으나 북한내 사정이 워낙 심각한 상황이었고 탈북자들도 대부분 기아로 인한 긴급 피난의 성격이 강해 중국 현지에서 탈북자들을 지원하는 단체들도 이들 탈북자들의 긴급한 식량문제 해결 등 구호의 성격이 강했다. 중국 정부로서도 기아로 피난한 탈북자들에 대해 별다른 제재를 가하지 않은 상태에서 각종 구호단체들이 탈북자들을 상대로 적극적인 지원 활동을 전개할 수 있었다.

그러나 북한의 식량난 위기가 어느 정도 해소되고 중국에 체류하는 탈북자들의 규모가 십만명 이상으로 증가하면서 탈북자들에 대한 중국 및 북한 당국의 입장과 대책이 변화하고 중국에 장기 체류하는 탈북자들의 문제도 단순 구호에서 정착으로 바뀌는 등 전환기를 맞게 되었다. 단순 월경자로서 긴급한 기아문제가 해결되었지만 다시 북한으로 돌아가기 보다는 중국에 체류하면서 돈을 벌거나, 결혼 등 개인 사정으로 북한으로 돌아가지 않는 탈북자가 증가하게 된 것이다. 이들 중국에 체류하는 북한 탈북자들은 법적으로 불법체류자이기 때문에 언제든지 중국 공안당국에 체포되어 강제 송환될 위험에 처해지고, 동시에 중국에 체류하면서 남한 사회에 대한 실상도 알게 됨으로써 남한으로의 입국문제가 탈북자들의 또 다른 선택 사항으로 부상하게 되었다.

탈북자들의 불법체류에 따른 인권문제가 심각해지자 이들을 국제난민으로 규정하여 중국에 안정적이고 합법적으로 체류할 수 있는 방안이 모색되고 그 과정에서 이러한 탈북자들의 거주선택의 문제를 제기하고 지원하는 NGO들이 속속 결성되거나 활동 영역을 확대하게 되었다. 동시에 중국에 합법적으로 체류하지 못하는 다수 탈북자의 경우 북한으로 송환되는 것이 불이익이 되는 상황에서 위험을 감수하고 남한행을 택하는 탈북자들 또한 증가하게 되었다. 이 과정에서 국내의 민간인과 NGO들이 이들 탈북자들의 해외 이주를 적극 지원하게 된 것이다. 물론 탈북자의 국내 입국과 관련하여 초창기 체제 경쟁 차원에서 입국을 권장하던 시절에 비해 1990년대 후반 국내 정치의 변화와 함께 남북화해정책의 추진에 따라 탈북자의 국내 입국문제는 적극적인 유입보다는 중국에서의 안정적 정착이나 보호, 또는 북한으로의 무사 귀환 쪽으로 전환되어 탈북자의 국내 입국을 추진하려는 NGO들과의 보이지 않는 마찰과 긴장관계가 형성되기도 하였다.

나. 과도기: 탈북자지원사업의 체계적 정비

이 같은 중국 현지에서의 상황 변화와 탈북자들의 중국체류기간동안의 학습, 탈북자 지원 국내외 NGO들의 역할 변화 등으로 1990년대 말부터 2000년대 초까지는 탈북자지원 민간단체들의 역할과 과제들이 일대 과도기를 맞게 되었다. 탈북자들의 문제가 단순히 긴급구호나 남한으로의 입국 그 자체만으로는 해결될 수 없다는 점이 확인되면서 탈북자 자신들과 탈북자들을 지원하는 단체들 사이에서 보다 효율적이고 체계적인 지원체제의 수립 필요성이 적극 제기된 것이다. 국내에서도 수많은 탈북자들의 입국으로 과거 탈북자들에 대해 주어지던 특권적 혜택에 대한 형평성 논란이 제기되고 실제 일반 구호대상으로서의 탈북자의 경우 남한사회에서의 정상적 생활을 조기에 안정적으로 영위하기에는 역부족인 것도 사실이었다. 따라서 한편으로 탈북자 지원체제의 확립과 형평성을 고려한 일상적 지원 형태로 전환되고 국내에서 탈북

자들에 대한 시선과 입장도 특수한 집단으로서의 탈북자보다는 평범한 대한민국 국민으로서의 탈북자로 바라보게 되었고 그에 따른 지원 방식이 모색되기 시작하였다. 다만 그러한 정책이나 입장, 분위기가 지나치게 빠른 속도로 변화함에 따라 탈북자는 물론 탈북자를 지원하고자 하는 정부나 민간단체에서 제대로 따라가지 못하는 실정이 되었다.

다소 난립이다 싶을 정도로 설립된 탈북자지원단체들이 각자의 목적과 필요, 그리고 개별적인 경험을 통해 탈북자들을 지원하다보니 탈북자들에 대한 안정적인 지원보다는 지원단체의 성격과 목적을 일차적으로 부각시키는 일회성 행사위주의 지원들이 쏟아지게 되었다. 정부의 정책은 이러한 탈북자지원체계의 현실 사회적 특성을 미처 따라가지 못함에 따라 과도기적 혼란과 탈북자들 사이에서의 불만들이 제기되었다. 정권 교체에 따른 대북정책의 급선회도 이러한 탈북자문제의 과도기적 혼란에 책임을 면할 수는 없었다. 따라서 이 시기 탈북자지원체계는 혼란과 시행착오를 통한 새로운 활로의 모색과 체계화 정립과정으로 분류될 수 있을 것이다.

탈북자의 국내 입국이 급증하는데 따른 국내지원체계의 미비점과 혼란을 극복하기 위하여 정부는 국내 입국하는 탈북자들의 초기 정착을 지원하는 종합교육시설인 하나원을 1999년 7월 개원하고 탈북자지원단체들간의 체계적인 정보교류와 협조체제 구축을 위해 관련 단체들간의 협의체인 북한이탈주민지원민간단체협의회를 1999년 11월에 결성하여 조직적 지원체계의 근간을 마련하였다.

상당수 중국 현지에서 활동하는 탈북자 지원 민간인과 NGO들은 종교적 이유로 선교를 목적으로 한 지원활동을 전개하였는데 이러한 종교적 목적과 신념에 따른 지원활동은 종교활동을 제한하고 있는 중국 당국이나 종교의 유입을 극렬 반대하는 북한 당국을 자극하여 대대적인 단속과 제한을 받게 되었다. 따라서 이 시기 중국 현지에서 활동하던 탈북자지원단체들은 그들의 초창기 긴급구호에서 탈북자들의 안정적인 정착을 지원하는 과정에서 일부는 지원사업의 목표를 대북직접지

원이나 국내 정착한 탈북자들을 지원하는 사업 쪽으로 집중하는 등 초기 방안하게 운영되던 사업체계를 정비해 나갔다.

다. 안정기: 탈북자지원체계의 조직화와 사업의 세분화

2000년대 초반 남북관계의 개선과 대규모 탈북 행렬이 소강상태에 이르면서 탈북자지원단체들의 활동도 안정화 시기에 접어들게 되었다. 탈북자들이 긴급 난민의 형태로 두만강을 넘던 절박한 시점에 비하면 이 시기에는 중국에 이미 체류하고 있는 다수의 탈북자들이 보다 안정적으로 체류할 수 있는 여건을 확보하는 문제와 탈북자들이 중국 생활에 적응하면서 보다 나은 삶을 위해 가족 단위로 남한행에도 관심을 갖게 되는 시기이다.

중국에 체류 중인 탈북자들은 국제사회의 대북인권문제에 대한 관심 고조와 미국의 대북인권법 통과 등으로 불법적인 상태로 중국에 장기 체류하는 문제가 주요 관심사로 부각되었다. 따라서 이들 중국 체류 탈북자들을 지원하는 NGO의 활동도 긴급구호에서 탈북자들의 인권개선과 국제난민으로의 인정 등 법적이고 제도적인 해결 방식에 관심을 기울이게 되었다. 중국에서 탈북자지원을 담당하는 NGO들의 열악한 상태를 감안할 때 이들 자체적 힘만으로는 한계에 봉착하여 국제사회의 여론을 환기할 수 각종 캠페인과 적극적인 행동을 통해 탈북자 문제를 해결하는 방향으로 사업 방식을 바꾸어 나갔다. 상당수 중국 현지에서 활동하는 민간단체들이 종교적 목적이나 북한 지역을 대상으로 하는 선교에 부분적으로 연결됨으로써 중국이나 북한으로부터의 이중의 감시와 견제를 받게 되었다. 탈북자문제에 대해 비교적 관대하거나 방관하던 중국 당국도 북한의 강력한 항의와 중국내 향후 사태전전과 관련하여 탈북자지원 NGO의 활동에 보다 적극적인 제한을 가하게 되었다. 따라서 강화되는 중국과 북한 당국의 조치에 대응하여 관련 NGO들은 사업방식과 대상을 변경하거나 보다 극적인 방식을 동원하여 탈북자지원을 시행하기 시작하였다. 중국내 외국 공관이나 학교

등의 시설에 전격 진입하여 한국 등 제3국으로의 이전을 요구하는 사태가 잇달아 발생하고 그 과정에서 비공식, 비합법적 방식의 비밀스런 탈출 경로와 방식이 노출되어 더 심각한 장애가 발생하는 부작용도 적지않게 드러났던 것도 사실이다.

탈북자문제가 중국에서 뿐만 아니라 국내에서도 과도기적 불안정 현상을 표출하였었다. 국내에서 탈북자를 바라보는 시선이 점차 냉정해지고 이들에 대한 인식과 처우가 해마다 두드러지게 악화되자 탈북자지원단체들은 단순한 열정만으로는 한계에 봉착하여 일부는 사업을 중단하거나 반면에 보다 치밀하고 조직적인 접근을 시도하는 탈북자지원단체들은 그동안의 노하우를 통해 안정적인 탈북자지원사업을 보다 세부적이고 구체적인 방식을 통해 집단보다는 개별 사례를 중심으로 심도있게 진행하게 되었다.

<표 III-1>은 탈북자지원단체들의 설립이나 해당 사업 착수 시점은 이러한 탈북자지원관련한 단계별 변화상을 단적으로 반영하고 있다.

<표 III-1> 년도별 탈북자지원단체의 설립 및 사업착수 일람표

년도	단체명	단체명
~1995	한국기독교총연합회(1995), 무지개재단(1993), 조선민중긴급행동네트워크(1993), 연길교회(1995), 남북나눔운동(1992) 가양7복지관(1995)	한국청년연합회(1983), 한국자유총연맹(1954)
1996	좋은벗들, 북한인권시민연합	
1997	피난처, 북한이탈주민후원회	
1998	희년선교회, 다리공동체	
1999	두리하나선교회, 북한이탈주민지원민간단체협의회, 선한사람들, 천주교 민족화해위원회	
2000	피랍탈북인권연대, 북한민주화네트워크, 하나로교육복지연구원, 한국인성개발연구원, 생명의 전화, 태화종합사회복지관, 한빛종합사회복지관, 부산종합사회복지관, 하늘꿈학교(좋은씨앗, 같은재단)	

년도	단체명	단체명
2001	탈북난민보호운동본부, 동북아평화연대, 서울YWCA, 공릉종합사회복지관, 돈보스교훈련원	
2002	마자렐로센터	
2003	자원봉사능력개발원, 중탑사회복지관, 방화6종합사회복지관, 상립종합사회복지관, 남북문화통합교육원	
2004	명륜종합사회복지관	
2005	무지개재단(개칭)	

<표 III-1>에 나와 있듯이 대부분의 중국 현지 탈북자지원단체들의 사업은 1997년 이전부터 실시되었다. 이들 단체들은 지금도 중국내 탈북자들의 안정적 정착과 한국 등 제3국으로의 이주를 지원하는 사업을 전개하고 있다. 1999년을 기점으로 하나원을 중심으로 국내에 입국하는 탈북자들을 지원하는 단체들이 각종 프로그램을 개발하여 사업에 참여하고 하나원을 퇴소하여 지역에 거주하게 되면서 이들의 거주지 지역사회복지관이 탈북자지원사업을 본격화하기 시작하였다. 이들 단체들의 역할이 전문화되고 부문별로 역할 분담이 이루어지면서 지역사회복지관들을 상호 연결하는 북한이탈주민지원지역협의회도 구성되어 연계망 구축을 통한 유기적 협력체도 조성되고 있다. 동시에 2003년~2004년 탈북자지원민간단체협의회가 부문별로 활성화되면서 탈북 아동, 청소년들에 대한 교육프로그램을 전담하는 NGO들도 설립되어 이들 소규모 민간단체의 역할에 대한 기대를 높이고 있다. 탈북자들의 주된 관심이 남한 사회의 단순 정착에서 보다 높은 수준의 능력개발과 적정, 전문 취업으로 바뀌면서 이들의 수요를 충족시켜줄 새로운 형태의 지원 프로그램과 이들을 담당할 단체의 설립이나 기존 단체의 사업 전문화가 요구되고 있다.

2. 탈북자지원 NGO의 성격

탈북자지원 NGO의 성격을 보면 탈북자문제의 특수성으로 인해 초창기부터 기독교, 천주교, 불교 등 종교단체나 종교적 신념을 가진 활동가들에 의해 주도되었다. 가장 힘들고 경우에 따라서는 신변의 위협까지 감수해야하는 활동으로 간주되는 중국 현지에서의 탈북자지원과 탈북자들의 국내입국지원사업에 종사하는 민간단체는 거의 대부분 선교적 사명을 띄고 있는 단체들이다. 이들의 소명의식과 희생정신없이 는 것처럼 열악한 조건에서 탈북자지원을 감당할 수 없을지도 모른다. 물론 초창기 인도적 차원에서 탈북자들의 긴급구호를 위해 다수의 민간단체들이 참여했으나 한편으로 상황이 개선되고, 또 다른 한편으로 위험부담이 고조되는 시점에서 종교적 배경없이 순수민간단체의 탈북자지원 사업은 좀처럼 쉬운 일은 아닐 것이다.

반면 종교적 신념에 따른 열성적이고 희생적인 탈북자지원사업은 험지에서의 인도적 구원활동이란 측면에서 남다른 평가를 받을 수 있지만, 종교적 신념으로 탈북자문제에 접근할 경우 자칫 종교간, 종교 내부에서의 갈등과 혼란을 초래할 위험성이 있으며 종교와 비종교단체간, 그리고 대부분 무신론자들인 탈북자들이 탈북직후의 어려운 상황에서 정체성의 혼란과 탈북자지원 자체에 대한 그릇된 인식을 심어 줄 수도 있다는 점에서 종파 또는 종단, 그리고 신념에 찬 개인 활동가들의 신중한 접근이 필요하다. 탈북자지원의 목적이 탈북자의 고통을 덜어주고 인도적 견지에서 이들의 보다 인간다운 삶을 영위토록 지원해주는 것인데 그 과정에서 전혀 준비없이 종교적 신념을 내면화하는 문제는 오히려 그들 탈북자들의 인간성이나 남한사회에 대한 그릇된 편견과 오해를 불러일으킬 위험성이 있다. 죽음을 두려워하지 않거나 체포 등 신체적 압박 자체에 대한 종교적 태도나 자세는 보통 인간으로선 여간해서 기대하기 어려운 상황이다.

종교적 신념에 찬 활동가들이나 단체들이 위험한 조건에서 활동을

지속하는 과정에서 신념의 강성화 및 비타협적 자세들이 여타 온건하고 비종교적 탈북자지원단체의 중국 현지에서의 활동을 간접적으로 제약하는 현상들도 발견할 수 있다. 현재 통일부의 지원을 받는 탈북자지원민간단체협의회 소속 해외 탈북자 지원단체들을 보면 이러한 강압적 환경에서 살아남은 단체들로서 비교적 타협적 자세를 견지하고 있으나 일부는 활동의 상당부분을 비공개하면서 여타 지원단체들과 타협하거나 협조할 의사가 없는 단체들도 있다. 통일부에 등록되지 않고 활동하는 개인 활동가나 소위 탈북자들의 국내 기회입국을 주선하는 단체들 중에서 탈북자지원에 대한 열정과 관심이 지나쳐 탈북자들의 안정적 정착이나 인권의 해소에 당장 기여하지 못하는 경우도 종종 발생하고 있다. 이들 강성이고 모험주의적인 해외 탈북자지원단체들의 활동을 규제하거나 조정할 수 있는 체계나 동기유발요인들은 현재까지 매우 제한적으로만 운영되고 있어 당분간 현지 탈북자문제와 관련하여 이들 단체와 여타 탈북자지원단체, 한국과 중국 정부, 국제사회간의 일정 부문 갈등과 긴장이 유지될 수 밖에 없을 것이다.

반면, 국내 입국한 탈북자들의 정착을 지원하는 민간단체들은 비교적 다양한 프로그램과 단체들로 구성되어 있어 해외에서의 탈북자지원단체들 사이에서 목격할 수 있는 경쟁이나 대립관계 등은 비교적 발견할 수 없다. 탈북자들의 국내정착을 지원하는 단체들의 경우 정착지원 정부기구인 하나원에서의 교육시절부터 탈북자들 개개인의 특성에 따른 개별적, 사례중심적 지원책을 강구함으로써 효율적인 사업추진과 사업추진 단체들간의 협조체제도 비교적 충실히 구축되고 있는 것 같다. 탈북자들의 국내 정착과 관련된 민간단체들의 경우 물론 기독교 등 종교적 배경을 가진 종파, 종단의 일선 실무부서로서 탈북자 지원사업을 수행하기도 하고, 순수민간단체의 다양한 서비스 중에 탈북자에 관한 특별 사업을 추진하는 경우, 그리고 지역사회복지관처럼 해당 거주지의 일반 주민을 대상으로 하는 각종 프로그램을 탈북자에 원용하여 진행하거나 탈북자 구별없이 보편적으로 적용하는 경우 등 다양한

사업 주체들이 있다.

탈북자 정착지원과 관련한 NGO의 경우는 해외에서의 탈북자지원 단체의 경우에서와 같이 종교적 배경을 가진 단체들은 탈북자의 정착과 안정된 삶을 유지토록 하는데 기여하고 있으나 종교적 의미에서의 선교나 종교교육과 무관치 않다는 점에서 관련 단체들의 세심한 주의가 필요한 부문이다. 탈북자들의 남한 사회 정착과정에서 그들의 전문성이나 노동력의 수준을 고려할 때 치열한 경쟁사회인 남한의 시장경제체제에 적응하기보다는 탈락되거나 소외될 확률이 높다. 따라서 남한사회에 정상적이고 보편적 기준에서 적응하지 못할 때 발생하는 불만과 갈등을 온전히 처리하기 보다는 종교에 몰입하는 방식으로 임시방편적 처방에만 의존할 경우 주일 단순 출석의 효용이 힘든 노동보다 높은 경우 종교간, 종교와 실제 사회간 괴리를 메울 길이 없어진다. 이 점에서 탈북자 정착지원을 담당하는 대형교회나 특정 종파에서의 집중적 지원활동에 대한 대안적 조치가 마련될 필요가 있다.

대부분의 지역사회복지관의 경우 종교와 관련된 시설이 많다. 그러나 지역사회복지관의 운영 규약상 특정 종교의 종교적 색채를 드러내지 않아야하기 때문에 교회나 사찰에서 직접 운영하는 정착지원사업에서 보다는 훨씬 탈종교, 비종교적 접근과 활동이 가능하다. 이점에서 지역복지관은 해당지역에 구성 운영되고 있는 탈북자지원지역협의회와 다양한 구성원들과의 협의하에 보다 중립적인 서비스를 제공할 수 있을 것이다. 또한 2005년부터 도입된 정착도우미제도는 거주지보호담당관, 취업보호담당관과 연계하여 효율성을 제고할 것으로 기대되고 있다.

한편, 탈북 아동 및 청소년 지원단체들의 경우 일반 정착지원 단체들에서 운영하는 프로그램과 연계되어 운영되는 경우도 있으나 무연고 탈북 아동 및 청소년들을 지원하는 단체들은 당초 설립초기와는 달리 대상자가 감소함으로써 운영의 어려움을 겪고 있다. 이는 탈북자지원단체의 문제도 있으나 사춘기 탈북자들의 다양한 문제를 일일이 감

당할 수 없기 때문이다. 현재 통일부에서 탈북학생들만을 위한 특성화 학교(한겨레학교)를 준비중에 있는데 이러한 특성화학교가 운영되면 이를 중심으로 기존의 일부 대안학교나 기숙학교의 단점을 보완하면서 탈북 아동 및 청소년 교육에서도 체계적인 지원체제가 마련될 것으로 보인다.

3. 탈북자지원 NGO의 규모

탈북자지원 NGO의 경우 열성적인 개인 활동가를 중심으로 운영되거나 기존의 종교단체 또는 종합적 자원봉사단체, 지역사회복지단체의 일환으로 해당 사업이 추진되고 있다. 따라서 탈북자지원 사업이 영세하고 열악하거나 규모는 크지만 탈북자지원의 전문화가 미흡한 단점들이 나타나고 있다. 탈북자지원에 있어 탈북자 규모나 탈북자들의 수요에 맞는 적절한 규모의 전문성과 헌신성을 갖춘 지원단체는 아직 많지 않은 실정이다.

탈북자의 규모는 현재 중국 현지에 체류하는 탈북자나 국내 입국한 탈북자, 그리고 향후 새로 발생할 탈북자란 추가로 국내 입국할 탈북자들에 따라 가변적인 상황이다. 또한 중국이나 북한의 정책, 그리고 우리나라를 비롯한 국제사회의 동향에도 관련이 있다. 이들 가변적인 탈북자 규모에 맞게, 그리고 향후의 사태 발전에 대비한 적정 규모를 갖춘 지원단체들이 활성화되어야 하는데 현재까지는 상황 발생에 따른 처방적 성격이나 시류에 따른 단체설립과 사업추진으로 방만한 운영과 중복, 중첩된 지원사례들이 많았다.

탈북자 지원단체의 규모가 문제가 되는 또 다른 이유는 우리 사회의 NGO의 역사나 실태와도 무관하지 않다. 대부분의 NGO가 인적, 재정적 취약성으로 곤란을 겪고 있으나 문제의 해결이 민간차원에서 적극적으로 제시되지 못하고 여전히 정부나 관주도로 이루어지고 있다. 따라서 정부나 시류가 어느 특정 NGO들의 설립목적이나 사업 취지에

적합할 경우 해당 NGO들은 활성화되지만 그렇지 못할 경우 이중으로 곤란을 겪게 된다. 탈북자지원 NGO의 경우는 현재 우리 국내의 정세와 여론으로 볼 때 결코 유리하지 않은 실정이다. 탈북자지원 보다는 대북지원에 보다 많은 관심과 지원이 주어지는 상황과 대북지원과 탈북자지원이 상호 보완적이라기보다 대립, 선택적이란 점에서 탈북자지원 NGO들은 어려움을 겪고 있다. 국내 탈북자를 지원하는 민간단체를 대상으로 정부가 조성한 지원 예산은 60여개 민간단체에 대해 총 3억 여원에 불과한 실정이다. 이는 1개 단체에 300~400만원 정도의 지원밖에 불가능한 실정이다. 이같은 상황에서 기존의 탈북자지원사업을 현신적이고 효율적으로 추진하던 단체들도 하나씩 탈북자지원사업에서 이탈하는 것이 현실이다.

탈북자지원단체들의 영세성과 열악한 환경은 비단 NGO의 환경 때문만은 아니다. 탈북자지원단체들은 비영리의 자발적 민간단체로서 활동하는데 충분한 인적 자원의 뒷받침을 받지 못하고 있다. 해외에서 탈북자지원사업을 하던 국내에서 탈북자들의 정착을 지원하던 이들 탈북자를 지원하기 위해서는 적지 않은 인원이 필요하다.

탈북자 지원사업은 체계화되고 제도화된 틀 속에서 안정적으로 지원할 수 있는 여타의 사업과는 성격이 다르다. 탈북자 한사람 한사람을 1대 1로 상대하지 않고는 탈북과정에서 상당기간 정착이 안정될 때까지 돌봐주지 않으면 안되는 사업이 탈북자 지원사업이다. 그런 까닭에 일부 탈북자지원단체들은 이들 탈북자들을 돌봐줄 전문 인력의 양성에 주력해 왔으나 시간적 제약으로 인해 충분한 인력을 양성할 수 없고, 양성된 인력도 안정적으로 탈북자지원사업에 투입되지 못하고 있다. 예컨대 탈북 아동, 청소년문제는 연고가 있든 없든 지속적인 관심과 지도가 필요한데 현재 대부분의 복지관이나 영세한 기숙학교 등의 시설로는 이러한 목적을 달성하기에는 역부족이다. 탈북자지원문제를 하나원의 운영과 이후 민간단체협의회에 맡기는 방식만으로는 NGO의 역량을 발휘할 수 없다.

많은 수의 탈북자지원단체들이 탈북자를 위한 각종 행사에 치중하는 것도 시정되어야 할 문제이다. 탈북자지원단체들이 영세하기 때문에 행사를 위한 행사에 그치고, 행사와 관련하여 외부의 지원을 받을 경우 영똥한 목적을 갖고 이러한 행사를 활용하려는 단체나 개인이 있음도 직시해야 할 사항이다. 탈북자지원단체 규모의 영세성과 열악한 환경은 우리의 NGO문화를 증장기적으로 교정, 발전시켜야 하는 과제와 함께 현재의 문화속에서 NGO들의 순수한 뜻을 현실 속에서 관철할 수 있는 방안들을 마련해야 할 것이다. 목표나 이상은 거창하지만 실제 탈북자들의 현황과 우리 사회의 현실이 뒷받침되지 않는다면 오히려 부작용만 양산하게 된다. 목표와 이상을 현실과 부합되게 조정하면서 탈북자들이 그들의 정체성을 유지, 간직하면서도 우리 사회의 새로운 참여자로서 기여토록 할 수 있기 위해서 이들을 지원하는 민간단체들의 효율적인 역량 결집이 현실적으로 가장 타당한 해결책이 될 수 있을 것이다.

IV

결 론:
탈북자지원단체의
활성화를 위한 제언

탈북자지원 NGO들은 그 성격에 따라 국내외에 걸쳐 상호 연계하며 관련 사업들은 운영하고 있다. NGO 중에서 비교적 규모가 크고 오랫동안 탈북자지원관련 사업을 수행한 경우 자체의 축적된 경험과 그간의 시행착오 등을 토대로 비교적 효율적이고 안정된 사업 추진 역량을 보여주고 있다. 그러나 사업 성격과 단체의 규모에 따라 상호 경쟁적이거나 개별적인 활동을 함으로써 사업의 중복, 중첩 현상이 나타나거나 비효율적인 사업운영을 통해 원활한 탈북자 지원 사업을 수행하지 못하고 있다.¹¹ 이러한 문제점을 개선하기 위해서 관련 NGO들 간의 네트워크를 구축하거나 기존의 협력망을 보완 강화하는 것이 해결책이 될 수 있을 것이다.

우선 국내 입국 탈북자들의 정착과 사후 관리와 관련한 사업을 추진하는 NGO의 경우 지난 수 년 동안 북한이탈주민후원회나 북한이탈주민 지원 민간단체협의회라는 네트워크를 상호 정보를 교환하거나 경험을 공유해왔다. 실제 이 단체에 소속된 NGO들은 통일부의 지원과 감독하에 협의회의 조정을 통해 탈북자에 대한 지원과 교육 등에 있어 상당 부분 성과를 보이고 있다. 각종 워크숍의 개최와 담당 인력간의 상호 교류를 통해 매년 프로그램을 보강해 왔으며 이를 통해 해마다 증가하는 탈북자들과 탈북자들의 점증하는 다양한 문제들을 효율적으로 해결할 수 있었다.

그러나 탈북자들이 임대 아파트 등 주거 형태에 따라 집단적으로 거주하는 경우 해당 지역 사회복지관을 중심으로 북한이탈주민지원지역협의회 등이 원활히 가동되지 않는다면 탈북자 지원에 있어 문제가 발생할 소지가 있다. 특히 탈북자가 지금보다 훨씬 증가할 경우 기존의 지역협의회가 가동되고 있는 13개 지역은 물론 보다 많은 지역, 중앙보다 지방의 경우 네트워크의 체계적 구축이 필요하게 될 것이다. 기존의 네트워크 운영 과정을 보면 이탈주민후원회를 통해 제공되는 소

¹¹ 전우택 외, “비정부기구(NGO)의 탈북자 지원 경험 분석 및 개선방향,” 민성길 외, 『탈북자와 통일준비』(서울: 연세대 출판부, 2002).

액의 프로그램 지원비가 인센티브로 작용하고 있는데 현실적으로 이들 NGO들을 긴밀하게 네트워크화하는데 별로 도움이 되지 못하고 있다. 따라서 프로그램의 선정과 사후 관리가 투명하고 공정하게 이루어질 수 있다면 이에 대한 대폭적인 증액이 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

탈북자가 증가함에 따라 관련 NGO들간의 중복, 중첩 사업들에 대한 대비책으로서의 네트워크의 필요성은 공감하나 NGO들의 속성상 연계를 강제할 수단은 현실적으로 미미한 실정이다. 지역을 중심으로 탈북자 지원 사업을 수행하는 NGO의 경우 NGO의 실적과 규모에 상응하여 거점 단체의 지정과 이들 거점 단체를 중심으로 상하 네트워크를 구성하는 것도 필요하다. 현재 구성된 네트워크는 주로 각 지역에서 중심되는 NGO들간의 네트워크였다면 향후 네트워크는 중앙의 지원과 감독을 하위 실천 NGO들에게 효율적으로 전달할 수 있는 중간 단계의 거점 단체들을 선발 육성하여 이들간의 자체 네트워크를 활성화할 필요가 있다. 특히 탈북자 아동과 청소년들의 교육을 담당하는 숙식형 대안학교 NGO들 중에는 성격상 대규모로 운영될 수 없는 경우가 많으므로 이들간의 종적, 횡적 연결망 구축이 시급하다.

탈북자들을 위한 각종 기념 행사나 일회성 지원의 경우 최근 복수의 NGO들이 연합하여 사업을 추진하고 있다. 그러나 보다 많은 NGO들의 경우 기존의 탈북자 지원 사업을 축소하거나 변경하고 있다. 그만큼 현재 수준에서 탈북자의 전체 규모나 입국자의 숫자를 예상하지 못했기 때문이다. 이 점에서 탈북자 지원 NGO들은 적정 규모의 사업을 유지할 수 있도록 상호 사업을 전문화하고 조정함으로써 자체의 설립 목적이나 방향은 살리면서 사업 자체를 포기하는 우를 범하지 않을 수 있게 될 것이다.

이를 위해서 정부에서도 통일부를 중심으로 외교통상부, 국방부, 행정부, 교육인적자원부, 보건복지부, 국정원 및 적십자사 등 관련 기관간의 유기적 협의체를 구축해서 보다 정확한 정보와 지원체계의 효율

적 운영이 뒷받침되어야 할 것이다. 탈북자의 성격에서 일반 탈북자 뿐만 아니라 납북자, 국군포로의 탈북자 등 특수 탈북자들도 포함되어 있으며 중국에서의 거주 기간이 오래된 탈북자와 중국에서 맺어진 가족들을 포함한 탈북자도 증가하고 있다. 이러한 점에서 통일부의 일차적 지휘와 지원이 유지되더라도 관련 유관 기관들의 실무 담당자들이 포함된 네트워크의 구성을 통해 탈북자 개개인의 특성에 맞는 지원이 가능할 것이다.

중국이나 북한에서의 상황 변화에 따라 탈북자지원 NGO들의 역할이 다시 증대될 경우에 대비하여 관련 정부 부처와 민간 NGO들간의 네트워크 구축은 과거의 시행착오를 반복하지 않을 수 있는 대안이 될 것이다. 중국에 거주하는 탈북자들의 경우와 입국한 탈북자 모두 일관된 관리체계하에서 가장 안정적인 적응, 정착이 가능할 것이다. 정착도우미와 신변보호담당관, 취업지원담당관 모두 이러한 네트워크 하에서 유기적 협력체제가 이루어진다면 대규모 탈북자 발생에 효과적으로 대처할 수 있을 것이다.

탈북자지원 민간단체들 중에서 부분적으로 탈북자들을 활용하고 있는 단체들이 있다. 프로그램에서 멘터링제도를 운영하고 성공한 또는 정착 기간이 오랜 탈북자들이 멘터로서 새로 정착하는 탈북자들을 지원하는 경우이다. 긍정적인 효과를 기대할 수 있으나 정착 NGO 차원에서 탈북자들의 단체들과의 네트워크 구성은 이루어지지 않고 있다. 시행 초기 문제가 발생할 수 있으나 탈북자 단체를 탈북자지원 NGO와 네트워크로 결합시키면 탈북자단체의 부정적 요인이 억제될 수 있을 것이다.

현재 일부 NGO들의 경우 자원봉사자들에 대한 체계적인 교육과 훈련을 탈북자지원 사업의 주요 부분으로 운영하고 있다. 자원봉사자의 경우 무급인 경우가 대부분이어서 이러한 활동에 탈북자를 활용하기가 어려운 점이다. 따라서 정착 지원과 사후 관리 차원에서 역량있는 탈북자를 유급 봉사자로 적극 활용할 수 있는 제도적 장치를 마련하는

동시에 탈북자단체와의 네트워크를 통해 예산상의 어려움을 극복할 수 있을 것이다.

탈북자 지원 NGO의 경우 해외에서의 탈북자를 지원하거나 이들을 제3국 또는 국내로 입국하는 사업을 담당하는 NGO들간의 협력이나 네트워크가 제일 미약한 편이다. 이는 해외에서의 NGO 활동이 공개적으로 진행하기 어렵다는 점과 함께 이들 NGO들의 구성과 접근 방식이 각기 상충하기 때문이다. 북한의 인권과 탈북자의 인권에 대한 아주 기본적인 부분에서부터 가치관의 충돌 등 이들 NGO들은 상호 부분적으로 정보를 교환하거나 협력하는 부분이 없지 않으나 대부분 상호 연결되지 않고 심지어는 경쟁적이기도 하다.

해외에서 위협을 감수하고 탈북자들을 지원하는 NGO들은 선교의 목적을 달성하기 위한 경우가 많아 상호 협력할 소지가 적은 것이 현실이기도 하다. 선교 목적의 탈북자 지원단체들은 각자 지향하는 바가 다르기 때문에 이들간의 정교한 네트워크를 구축할 것을 기대하기는 힘들기 때문에 이들간에는 비교적 느슨한 형태의 네트워크를 구성하는 것이 바람직할 것이다. 실제 해외에서 활동하는 NGO의 경우 현지의 브로커들을 활용하기도 하지만 이들의 문제점을 인식하여 이들과 거리를 두고 우회적인 방식으로 탈북자들을 지원하고 있다. 따라서 최소한의 네트워크 구성의 토대는 마련된 상황에서 관련 단체들간의 적극적인 정보 및 인적 교류 네트워크를 구축할 시점이 되었다. 이를 위해선 해당 NGO뿐만 아니라 객관적인 입장에서 전문가 및 해외 NGO들의 중재적, 조정적 참여가 필요하다.

1990년대 대부분의 북한관련 NGO는 대북지원사업과 북한인권 및 탈북자지원 사업을 병행하여 추진하였다. 북한의 식량난이 극심해지면서 이러한 현상은 더욱 촉발되었었다. 그러나 대북지원사업을 전개하는 과정에서 탈북자지원이나 북한 인권문제에 관여하게 될 경우 대북지원 사업에 차질을 빚게됨에 따라 NGO의 경우 어느 한쪽을 선택하지 않을 수 없게 되었다. 이번 조사에서도 북한관련 다양한 사업을 병행하던

NGO들의 상당수가 어느 한쪽을 포기하거나 약화시킨 경우를 발견하였고 일부는 해당 업무를 공개하지 말아줄 것을 요청하기도 하였다.

북한의 인권을 거론할 경우 북한 및 중국 당국의 표적이 되고 더구나 탈북자에 대한 적극적 지원 활동을 벌일 경우 국내외에서 곤란을 당하는 경우가 발생하여 NGO들의 경우 모순되긴 하지만 현실적으로 어느 한쪽만을 택할 수 밖에 없다. 이러한 문제는 일차적으로 NGO들 간의 네트워크를 통해 해결할 수 있을 것이다. 더구나 대북지원을 실시할 경우 북한인권이나 탈북자문제의 심각성과 해결책을 동시에 모색하면서 추진해야 할 것이며 북한인권이나 탈북자지원하는 NGO의 경우도 대북 인도적 지원에 대해 외면해서도 안되기 때문이다.

현재 통일부에서도 업무의 분담이 이루어져 있으나 대북 인도적 지원을 수행하는 NGO와 북한 인권 및 탈북자지원 NGO를 함께 엮어 지원할 수 있는 보다 상위의 조직을 구축할 필요가 있다. 북한이탈주민을 새터민으로 새롭게 명명하는 것 이상으로 북한이탈주민후원회와 북한이탈주민 지원 민간단체협의회를 교류협력의 두 번째 트랙으로 상정하여 네트워크식으로 지원, 조정할 필요가 있다.

탈북자지원 NGO는 우리 사회의 새로운 동력이자 희망이다. 대부분의 탈북자지원 NGO는 열악한 환경에서 신념 하나로 어려운 사업을 추진하고 있다. 기존의 여러 복지사업이나 자선사업, 선교활동을 하는 NGO들의 경우도 탈북자 지원 사업은 가장 힘든 사업 중의 하나이다. 따라서 탈북자들의 고통을 덜어주고 민족의 통일을 대비하기 위한 탈북자지원 사업은 단순한 복지사업 그 이상의 사업이다.

중국으로의 탈북 행렬이 그치지 않고 국내 입국 탈북자의 수가 1만 명을 넘어서게 되면 탈북자 지원 사업은 새로운 규모와 프로그램으로 재정비 되어야 한다. 그러기 위해서 필요한 재원을 확보하는 노력과 함께 이들을 지원하는 핵심 기관인 민간 NGO에 대한 배려와 지원이 절실하다. 동시에 해당 NGO들의 경우에는 개별적으로 지원 사업을 전개하기 보다는 전문화하고 체계화하는 구도 속에서 관련 NGO들과의

유기적 네트워크를 구성하여 운영하는 것이 최우선 과제이다.

NGO들 간의 네트워크를 구축하는 일은 과거의 경험으로 미루어 쉬운 일은 아니다. 그러나 일단 네트워크의 효용이 일단 확인하면 네트워크의 확산은 불가능한 일은 아니다. 이미 일부 지역단위에서, 또는 지역간, 사업별 협력체제가 가동된 경우가 있듯이 이제는 보다 거시적인 차원에서 네트워크의 구축과 활성화가 요구된다. 네트워크의 경험과 함께 재정 및 인적 지원을 할 수 있는 정부의 해당 부처들의 적극적인 관심과 전문적인 관리 능력이 합쳐질 때 네트워크의 효율적 운용이 가능할 것이다. 동시에 향후 탈북자 지원과 관련한 동북아 각국의 NGO들 간의 국제적 네트워크를 구축하는 것도 사업의 경쟁력과 투명성을 제고할 수 있다는 점에서 적극 추진해야 할 일이다. 다만 북한 및 중국, 그리고 일본의 사정이 각기 다르고 국내에서의 입국 탈북자의 규모 등을 감안할 때 아직은 동북아지역의 NGO들 간의 체계적 네트워크가 이루어지지 못하여 향후 이러한 현실을 토대로 문제점 해결과 네트워크 구축안을 마련해 나가야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 북한인권시민연합. 『탈북동포와 함께하는 자원봉사자대회』, 2002. 11. 2.
- 이금순. 『국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례』, 서울: 민족통일 연구원, 1997.
- 조민. 『통일과정에서 민간단체의 역할』, 서울: 통일연구원, 1996.
- 조한범. 『NGOs 를 통한 남북 사회문화 교류·협력 증진방안 연구』, 서울: 통일연구원, 1998.
- 좋은벗들 엮음. 『두만강을 건너온 사람들』, 서울: 정토출판, 1999.

2. 논문

- 김동한·이진영. “미국·중국의 탈북자정책과 탈북자 인권.” 『재외탈북자의 인권: 실태 변화와 관련국들의 정책』, 국가인권위원회 토론회, 2004. 12. 22.
- 김선화. “지역사회복지관의 북한이탈주민지원사업 평가.” 『지역사회 중심의 북한이탈주민 정착지원 사업의 전망』, 북한이탈주민 지원 민간단체협의회 워크샵, 2004. 11. 12.
- 김영수. “탈북자 문제의 발생 원인과 현황.” KBS 남북교류협력기획단 편, 『탈북자문제의 이해』, 서울: 한국방송, 2003.
- 서윤환. “북한이탈주민 정착 지원 모형 변화의 필요성.” 『지역사회 중심의 북한이탈주민 정착지원 사업의 전망』, 북한이탈주민 지원 민간단체협의회 워크샵, 2004. 11. 12.
- 양철훈. “중국의 탈북자문제와 해결책.” 『북한인권 국제심포지움』, 국가인권위원회 국제심포지움, 2004. 12. 1.
- 오영필. “소위 기획 탈북, 입국에 대한 평가와 과제.” 『재외탈북자의 인

- 권: 실태 변화와 관련국들의 정책』. 국가인권위원회 토론회, 2004. 12. 22.
- 윤여상. “탈북자 문제에 대한 관련국의 정책.” KBS 남북교류협력기획 단 편. 『탈북자문제의 이해』. 서울: 한국방송, 2003.
- _____. “북한이탈주민 정착지원시설의 목표와 기능.” 『북한이탈주민 정착지원 발전방향』. 하나원 개원5주년 기념세미나, 2004. 7.
- 이기영. “북한이탈주민 새로운 지역사회 지원모형을 위한 접근.” 『지역사회 중심의 북한이탈주민 정착지원 사업의 전망』. 북한이탈주민 지원 민간단체협의회 워크샵, 2004. 11. 12.
- _____. “북한이탈주민 민간지원활동의 내용과 의의.” 『월간 북한』. 2002. 7.
- 이금순. “북한이탈주민 적응실태.” 『북한이탈주민 정착지원 발전방향』. 하나원 개원5주년 기념세미나, 2004. 7.
- 전우택 외. “비정부기구(NGO)의 탈북자 지원 경험 분석 및 개선 방향.” 민성길·전우택·윤덕용. 『탈북자와 통일준비』. 서울: 연세대 출판부, 2002.
- 정병호. “탈북 아동·청소년들의 남한사회 적응문제와 대응방안.” 『탈북 청소년 교육제도의 현황 및 제언』. 북한이탈주민지원 민간단체협의회 아동·청소년분과 세미나, 2003. 10. 10.
- 조천현. “재중탈북자의 실태와 탈북자 인권.” 『재외탈북자의 인권: 실태 변화와 관련국들의 정책』. 국가인권위원회 토론회, 2004. 12. 22.

러시아 연해주 지역 NGO의 현황과 교류 협력 실태

이진영
(인하대학교)

I

서론

이 연구는 러시아 극동지방에 위치한 연해주의 NGO 현황과 교류 협력 실태를 알아보려는데 그 목적이 있다. 러시아 극동지방은 총 면적 621만 6천 평방제곱에 약 700만으로 추산되는 인구(2002년 기준)를 가진 지역으로, 러시아 전 영토의 36%를 차지하나 지리적 속성으로 동북아 지역과의 통합 및 교류협력을 필요로 하는 지역이다.¹ 러시아 연해주는 러시아 극동지방의 10개 주 중의 하나로 16만 6천여 평방제곱의 면적에 213만 명의 인구(2002년 기준)를 가진 지역으로 서로는 중국의 길림성 및 흑룡강성과, 남으로는 북한과 약 18km의 국경을 접하고 있다.²

전통적으로 러시아는 유럽 국가로 자국을 인식하나, 러시아 극동 특히 연해주 지역의 경우 중국과 한반도 그리고 일본 등 동아시아 국가와 일정 부분 상호 영향을 받아왔다. 특히 구 소련의 붕괴와 중국의 개방 및 급속한 발전 그리고 한국과의 수교로 연해주 지역의 동아시아 지역으로의 협력은 더욱 촉진되었고, 그 결과 이 지역의 미래를 두고 논쟁이 있어왔던 것이 사실이다.

한국에서 연해주 지역에 대한 관심과 연구는 매우 취약한 상태이다. 하지만 연해주 및 크게는 러시아 극동지역은 동북아의 평화와 교류협력에 있어서 간과할 수 없는 중요한 지역이다. 특히 동북아의 평화구

¹ 러시아는 원래 89개의 연방주체로 구성되어 있다. 2개의 연방시(모스크바, 상트 페테르부르크), 21개의 공화국, 6개의 크라이, 49개의 주, 1개의 자치주 및 10개의 자치구로 나누어져 있다. 하지만 2000년 5월 푸틴은 전국을 7개의 연방구로 나누어 대통령전권대표를 파견하여, 중앙의 통제를 강화하였다. 중앙, 북서, 불가, 남부, 우랄, 시베리아 그리고 극동 지구가 그것이며, 극동지구에는 현재 콘스탄틴 풀리코프스키가 전권대표로 파견되었다.

² 한국에서 주라고 번역하는 크라이(krai)는 각주 1에 보듯 러시아의 한 연방주체이다. 1924에서 38년 사이에 비(非)러시아인이 거주하는 '국경 접경 지역에 설치된 개척구'에서 그 근거를 두고 있는데, 사실상 소수민족 입장에서 보면, 소수민족의 연방공화국(현재는 독립된 중앙아시아 공화국들, 예로 카자흐스탄 공화국)이나 러시아 연방 내의 소수민족 중심 공화국(예로 체첸 공화국) 혹은 자치주(예로 유태인자주) 및 자치구와 유사한 '특수독립행정구'의 개념이다. 단순비교는 어려우나, 중국의 경우 자치구(성급), 자치주(지구급), 자치현(현급)이 행정적으로 변경의 소수민족문제를 담당하고 있다. 연해주는 Primorskii Krai의 번역이며, 영어로는 Maritime Region으로, 일본, 중국, 북한에서는 각기 변구, 변강구, 변강으로 번역하고 있다.

조 정착을 위해서는 러시아 극동지역의 안정은 필수적인 요소이다. 현재 이 지역의 변화의 요소이자 안정을 위협하는 요소로 여러 문제가 대두하고 있다. 이런 요소들을 극복하고 동북아지역의 평화와 협력을 이룩하는데, 연해주 및 러시아 극동지역 사회의 참여가 필요하다.

그러므로 러시아 연해주의 NGO의 현황 및 교류협력 실태를 연구하는 것은 작게는 러시아 극동지방의 이해를 도모함은 물론, 동북아 지역의 평화 구조 정착을 위한 주요 요소 및 노력을 평가하는 계기가 될 것이다.

II

러시아 극동과 동북아 협력

1. 러시아 극동지방의 성격

러시아 극동지방은 그 방대한 영역과 희소한 인구분포로 연구의 대상 선정에 있어 어려움이 존재한다. 극동지방(극동연방지구)은 10개 행정단위(구성주체)로 이루어져 있는데, 아무르 주(oblast), 유대인 자치주(autonomic oblast), 캄차트카 주, 코랴크 자치구(autonomic okrug), 마가단 주, 사하공화국(republic), 사할린 주, 하바로프스크 변경주(krai), 축치 자치구, 그리고 연해 변경주(krai)가 그것이다.³ 극동지역은 310만 평방키로미터 면적의 사하공화국(야쿠티아로도 불림)이 절반을 차지하지만, 연해주, 하바로프스크주, 아무르주의 세 주가 지리학, 지경학적 중요성을 가지고 인구의 다수를 점하고 있다. 최근에는 사할린주가 채굴되고 있는 석유와 천연가스 관개로 새롭게 국제적인 주목을 받고 있다. 하지만 사할린은 섬으로 대륙에 위치하고 있는 다른 지역과 구별된다.

극동지역의 총 인구는 현재 700만 정도인데(1997년 기준으로 740만 명), 전 인구의 70%가 남부지역인 두 지역과 아무르주(주로 농촌 인구)에 집중 거주하고 있다. 이 중 연해주는 220만 명이⁴ 하바로프스크 주에는 151만명이 그리고 아무르주에는 약 100만이 거주하고 있어, 세 지역만 100만 이상의 인구를 보유하고 있다. 아무르주가 주로 농촌 지역임을 감안하면 대부분의 행정, 경제, 문화 활동이 두 지역을 중심으로 이루어지는데, 하바로프스크주와 연해주이다.

하바로프스크주의 경우 극동최대의 도시인 하바로프스크가 그 중심이며, 현재 러시아 극동지역 전체를 총괄하는 정치 행정의 중심이다.

³ 극동 10개 지역의 중심지 및 영토, 인구에 대해서는 박정민-스타리치코프, 『러시아 극동을 주목하라』(서울: 한울, 2005), p. 36의 표 참조.

⁴ 심현용, “동북아 접경지대 극동연해주와 한민족 다diaspora(Diaspora),” 『한국시베리아연구』, 제4집(2000), pp. 114, 118~119; 김승준, “연해주 권력구조 변화에 대한 소고(1992-1997),” 『슬라브 연구』, 제16권 2호, (2000), p. 23.

또한 교통의 중심이기도 하다.⁵ 육로, 해상, 항공으로 러시아를 태평양과 서유럽 그리고 동북아로 이어주는 중심적인 지역역할을 하고 있다. 하바로브스크 공항은 국제선 운송면에서 모스크바와 상트 페테르부르크에 이은 세 번째로 중요한 공항이다. 시베리아 철도의 중요 정착지로 모스크바까지 8,553km이고, 항공거리는 6,075km이다. 또한 중국의 백두산(장백산)에서 발원한 송화강이 아무르강(흑룡강)과 합류되는 곳에 위치하기도 한다. 이 곳의 주요 산업은 2001년 기준으로 연료 및 발전 부문과 기계산업이 각각 34%를 차지하는 중공업 및 자원 중심의 경제 구조를 보이고 있다. 그러나 극동지역 총 생산 비중에서 18.6%를 차지하고, 수출에서는 35.6%를 차지하여 잠재성이 많은 지역이나 아직 극동지역의 경제적 중심 역할을 하고 있지는 못하다. 특히, 방위산업 중심의 중공업 위주의 편제는 이 지역의 시민 문화가 개방적으로 발전되지 못하도록 막은 한 요인으로 생각한다.⁶

반면 연해주의 경우 블라디보스톡과 우수리스크를 중심으로 극동지방의 경제, 교육, 문화의 중심지 역할을 수행하고 있다. 블라디보스톡은 연해주의 주도일뿐 아니라 극동지역에서 가장 큰 도시로 교통, 학문, 문화의 중심지이다. 특히, 러시아 아카데미 극동지역 지부가 위치하고, 12개의 고등학문 기관이 있으며, 외국과의 교류협력에서 중요한 역할을 하는 곳이다. 우수리스크는 농산물 집산지이자, 유통에 있어 중요한 역할을 담당한다. 시베리아 횡단철도는 우수리스크에서 남쪽으로 분기하여 북한접경 도시인 핫산을 거쳐 북한까지 철도가 연결되고, 또한 서북쪽으로 포그라니치니를 거쳐 중국의 수분하와도 연결된다. 즉, 인접국인 중국과 북한과의 교역에 있어 중요한 역할을 담당하는 것이다.

즉, 하바로프스크주는 주로 정치 및 행정의 중심이고, 산업적 측면에서 군수공업을 중심으로 한 중공업의 비중이 높은 지역임을 알 수 있

⁵ KOTRA, 『동부 시베리아의 관문 하바로프스크를 공략하라』(서울: Kotra, 2005)의 II장 참조.

⁶ 윤재희·강명구, 『극동 러시아의 경제』(서울: 선학사, 2003)의 제4장 참조.

다. 반면, 연해주는 블라디보스톡이 근항으로의 역할이 있지만, 극동에서의 문화 및 교육의 중심지 역할을 하고 있다는 것을 알 수 있다. 이런 경향은 외국과의 교류 협력에 있어서 그대로 반영되어 대외교역이나 외국인 투자가 두 지역에 주로 집중되고 있다.

러시아 극동지방은 러시아 다른 지역과는 구별되는 독특한 특색을 가지고 있다. 첫째, 러시아 극동지방은 러시아 연방의 동쪽인 동 시베리아 지역에 위치하여 유럽 러시아 지역과는 달리 아시아 지역과의 협력 관계 속에서 그 발전 방향을 모색하여야 하는 지정학적 특색을 가지고 있다.

둘째, 러시아 극동지방은 아직까지 개방의 폭과 깊이가 심화되지 않은 지역이다. 경제적으로 의존에서 자립으로 이행하는 과도기적 성격을 가지고 있다.⁷ 반면 석유와 가스를 비롯한 다양한 지하자원과 삼림 자원, 시베리아 횡단철도 등의 물류 운송수단 발달, 지정학적 특색에서 유래한 안보-정치적인 중요성을 가진 지역이다.⁸

셋째, 그럼에도 불구하고 러시아 극동지역은 상대적으로 낙후한 지역이다. 빈약한 인구(약 900만)와 개발의 지체와 부족한 유통망과 물류 구조, 그리고 침체된 분위기는 이 지역을 러시아에서도 낙후한 지역이자 현재 급속하게 발전하고 있는 동아시아 지역과 비교하면 매우 후진적인 양상을 보이고 있다.

넷째, 반면 러시아 극동지방은 최근의 변화에 제대로 대응하지 못하는 측면이 있다. 1990년 이래 부족한 노동력을 확보하고자 받아들인 중국인 및 베트남인의 인간 이주가 초래한 문제점들, 물류 운송비용의 격차가 가져온 중국제품의 대량 진출에 따른 경제적 예측의 조용한 심화, 중앙정부의 통제 강화 노력과 이에 따른 지방의 독자적 발전 계획 수립의 지체 등은 러시아 극동지방이 적극적인 발전노력 보다는 수동

⁷ 박정민-스타리치코프, 『러시아 극동을 주목하라』, pp. 75~96.

⁸ 김경순, “한-러 관계의 안보동학: 시베리아-극동에너지 개발과 지역안보,” 강성학 외, 『시베리아와 연해주의 정치경제학』(서울: 리북, 2004), pp. 232~244.

적이고 침체적인 방관으로 일관하게 되는 결과를 가져왔다.

다섯째, 특히 복합적인 정치 경제적 모순은 사회 문화적 영역에도 침투하여, 아시아인에 대한 두려움과 증오감의 증폭 속에 미래 극동지방의 발전 전략을 더욱 협소한 차원에서 논의하는 결과를 가져오고 있다.⁹

그러나 러시아 극동지방은 이미 일국적(一國的) 차원에서 경제발전을 모색하는 단계는 지나갔다는 판단이다. 즉 국제적인 협력의 틀 속에서 경제발전 전략을 모색하여야 하는 것이다. 이는 현재의 극동지방 상황에서 유일한 바람직한 대안으로 생각된다. 즉 극동지방이 가진 지정확적인 위치와 무한한 잠재력에 주목하면서도, 생필품이나 노동력에서는 중국의 투자가, 기타 무역이나 어업 농업에서는 일본과 한국의 투자가 중요시되는 이원적 구조 때문이다.

특히 외국인 노동력의 유입을 통제 중심으로 운용하는데서 오는 비경제적인 접근과 그에 따른 사회 문화적 비용은 오히려 저발전의 지속과 보호무역적인 특색을 야기하였다. 이러한 러시아 극동지방의 후진적 폐쇄성은 러시아 극동지방은 물론 동북아시아 전체의 안정과 번영을 위해서도 바람직한 것이 아니다.

2. 동북아 평화협력과 NGO

그러므로 본 연구는 슬라브 민족을 중심으로 구성된 러시아 극동지방에 중국인 및 베트남인 등의 이주민이 증가하면서, 기존의 100여개가 넘는 소수민족과 함께 이루어진 슬라브 중심 민족구성이 변화하고 있다는 점에서 출발하고 있다. 1990년 이래 현재까지 합법적, 비합법적 이주민이 증가하면서, 러시아 정부의 소수민족에 대한 정책도 변화하

⁹ 러시아인들의 81%는 중국노동자들이 러시아로 진출하는데 분노를 느낀다고 한다. 또한, 중국제품이 늘어가는데는 62%가 반감을 가지며, 중국의 러시아 부동산 구매 및 기업합병 등에 대해서도 82%가 반감을 보이고 있다. 『연합뉴스』, 2005년 8월 27일.

고, 이런 점이 체제전환기 러시아에서 불안 요소의 하나라는데 인식을 같이하고 있다.

이런 점에서 동북아 지역의 평화와 번영을 위해서, 러시아 극동지역의 안정은 반드시 필요하고, 특히 이런 안정을 위해 비정치적인 영역에서의 협력이 절실히 요청된다고 판단하고 있다. 또한, 비정치적인 측면에서 러시아 시민사회의 대두와 그에 따른 비정부기구의 활동은 주목할 만한 내용으로 생각한다. 그럼으로, 동북아 지역 협력 중 하나로 이주민의 인권 및 소수민족의 권리 보장을 위한 비정부기간의 국제적 협력이 이 지역에서 중요한 사례로 상정하고 있는 것이다. 이를 위해서는 러시아 극동지방의 비정부기구 및 그에 대한 러시아 정부의 정책 등에 대한 검토가 요청된다고 할 수 있다. 즉, 국제적 교류협력의 1단계로 러시아 극동지방 NGO의 현황과 실태에 대한 검토가 요청되는 것이다.

이 논문에서는 러시아 극동지방 중 인구, 문화, 교육, 산업, 국제 교류에서 중요한 역할을 하는 연해주 지역의 NGO에 대한 기초적 연구를 통해 러시아 극동지역의 비정부기구의 성격을 검토해보려 한다. 이 연구는 2005년 9월 30일부터 10월 3일과 2004년 3월 24일에서 28일까지 수행한 현지조사와 면담에 기초하여 작성되었다. 특히, 연구를 수행하는 도중 연해주를 중심으로 한 NGO의 국제적 협력을 위한 시도로 이주민 및 소수민족에 대한 법적인 부조체계(法的 扶助體系)를 구축하는 것이 중요하다고 결론을 내렸다. 그것은, 주정부 및 NGO의 상호 협력하에 연해주 내의 법률부조 NGO 네트워크를 구축하는 것이 현재 연해주의 구체적 상황에 기반한다고 파악했기 때문이다. 즉, 민족간 갈등이 내재된 다양한 문제에 대하여 각 민족의 전문가(연구자)와 실무자(행정담당) 그리고 실천가(NGO 활동가)의 협력 체계를 구축하여, 갈등을 최소화하고, 소수민족 및 이주민 거주자에게 실제적 도움을 주는 것이 구체적인 NGO의 협력방안으로 여겨졌기 때문이다.¹⁰ 이 논

¹⁰ 국제정치에서 점차 레짐(regime)의 형성이 중요해지고 있다. 레짐이란 특

문은 이런 문제의식에서 연해주 NGO의 현황과 교류협력의 실태를 조사한 것이다.

본 논문에서는 먼저 러시아 시민사회의 형성과 연해주 지역에서의 구체적인 정부-시민사회 간의 제도적 구조를 고찰한다. 그리고 두 번째로, 현재 연해주 내에 등록된 NGO의 현황과 그 성격을 분석한다. 세 번째로는 러시아 연해주에서 한국과 관련이 깊은 고려인에 대한 NGO 활동을 알아본다. 이를 통하여, 한국과의 교류협력에 대한 가능성을 검토해본다. 마지막으로, 연해주 NGO 내부의 교류 및 외부와의 교류 양태를 고찰해본다.

러시아 연해주에 대한 주정부와 NGO의 현 상황 및 내부적 외부적 교류협력 방안을 연구하는 것은 동북아시아 지역에서 지역협력 레짐(regime)을 구축하는 한 시도이다. 그럼으로 이는 작게는 연해주의 NGO실태 및 정부관계 등을 고찰함은 물론, 양자적으로 내부적 교류와 외부적 교류관계를 고찰하는 것이고, 크게는 다자적으로 동북아 지역의 평화 구조 정착을 위한 노력을 살펴보는 계기가 될 것이다.

정 이슈에 대한 과정적 측면을 중시하는 국제적 행위자의 교류 및 제도화 과정이라고 정의할 수 있는데, 최근에는 국제사회의 중요 주체인 국민국가 뿐 아니라 국제NGO 그리고 전문가 개인 등의 역할도 중요해지고 있다. 국제사회에서 레짐의 역할에 대해서는 존 베일리스·스티븐 스미스 편저, 하영선 옮김, 『세계정치론』(서울: 을유문화사, 2004)의 제14장 참조.

III

연해주 NGO의 실태

1. 러시아 시민사회와 NGO

러시아의 경우 NGO의 활동은 사회주의와 전체주의적 잔재로 시민 사회의 성숙에 있어 자본주의 국가와 일정한 격차를 보이고 있다. 특히 러시아 극동지방은 유럽 러시아 지방과 지리적으로 떨어진 특성으로 인해 독특한 시민사회의 성격을 보이고 있다. 그것은 러시아의 전체 정치체제와 극동지방의 특색과 맥락을 같이 하여 진행되는 것이다.

러시아 전체적으로 정치체제는 탈냉전기 이후 서구적 민주주의와 자본주의적 시장경제를 도입하고 있으나 여전히 과도기적 상황에 머물고 있다. 그 결과 시민사회의 성격에 있어서 일정한 편차를 보이고 있다. 사회주의적 잔재로 여전히 권위주의적인 체제가 존재하여 시민 사회의 성숙이 아직 초기 단계라는 것이 정설이다. 하지만 대도시지역 그리고 특정한 사안에 대한 비정부기구의 활동은 점차 증가하고 있다. 가령 모스크바나 상트 페트부르크 같은 곳에서의 시민사회는 서구 유럽적 가치의 확산에 따라 점차 증가하고 있는 형편이다. 또한 러시아에서 주목할 만한 현상은 평화와 연관된 시민단체의 대두이다. 이는 아프가니스탄 전쟁에 참전한 군인들의 부모, 특히 어머니들을 중심으로 이루어졌다. 반전과 함께 정부와 군대 내의 비효율에 대해 지적하면서 평화운동으로 발전한 것이다. 하지만 전반적으로 여전히 러시아의 시민사회는 성립기적인 초기의 특색을 보이고 있다.

특히 지방의 경우 권위주의적인 정부 운용, 그리고 그에 따른 정치체제의 경직화, 소련연방의 분열과 그에 따른 행정기구의 변모는 아래로부터의 욕구가 하나의 체제로 성립되는 것을 어렵게 만들고 있다.¹¹ 예

¹¹ 특히 연해주 의 경우 민주화발전 정도는 러시아에서도 최하위에 속한다고 한다. 열린 집권 시절 연해주는 “경제적인 독립”을 확보하고, 연해주 행정실이 지역의 “자원, 재정 그리고 산업”을 통제하는 “지역군벌체제”를 형성하였다고 한다. 이런 점은 권위주의적 정부 구조 뿐 아니라 정경유착 그리고 시민사회 형성에도 영향을 주었다. 배정환, “러시아 사하공화국과 연해주 지방정부 비교연구: 정치-경제엘리트 중심으로,” 『슬라브연구』, 제16권 2호, (2000), pp. 55~59.

를 들어 푸틴이 집권한 후 취한 정치적인 구조개혁은 러시아 정치체제에서 중요한 의의를 가지는 것이다. 전국을 7개 지방관구로 나누어 대통령의 직접적인 통제 아래 두는 조치는 지방정부에서도 조직의 변화를 가져왔다.¹² 소수민족 문제 같은 것을 고찰하면, 푸틴이 집권한 후, 기존의 소수민족 담당 관청을 폐지하고, 그것을 일반적인 부서에 ‘하나의 사안’으로 취급하도록 결정하는 조치를 취하였다. 이는 연방 차원에서 소수민족 문제를 바라보는 시각이 변화하였고, 정치체제에 그 변화가 반영된 것이다. 즉 소수민족 문제가 소련 연방 시절 하나의 국가적인 독립 아젠다였다면, 푸틴의 러시아에서는 여러 사회문제 중의 하나로 바라보는 것이다.¹³ 이런 체제의 변동은 시민사회 및 NGO의 성립에 있어 여러 문제를 야기하고 있다.

특히 러시아 극동지방은 전통적으로 유럽에서 먼 아시아 지역에 위치하여 러시아 정치에 있어서 독특한 특색을 보인 지역이다. 그것은 러시아 다른 지역보다 좀 더 후진적 형태를 보이는 정치구조와 함께, 러시아 민족주의가 특히 강력하게 전개된 지역으로 알려져 있다. 혁명 시기에는 백계 러시아의 중심지로, 혁명 후에는 좀 더 강력한 공산주의 체제의 선도적 역할로 알려져 있고, 이런 점은 극동지방이 지리적으로

¹² 2000년 5월 13일 “7개의 연방관구를 구성하는 대통령령”에 서명하여 표면화된 이 논의는 연방차원으로 지방행정기관을 재배치하여, 중앙에 대한 집중과 지방에 대한 통제를 이루려는 시도이다. 특히 대통령의 직할 통치를 이루려는 시도이다. 대통령에 의해 임명된 전권대표는 지방국고에 축적될 수 있는 예산 및 비용을 통제하는 권한을 가진다. 이는 중국이 1994년 ‘분세제개혁’으로 자율적인 지방재정 운영에서, 국세의 범위를 넓혀 중앙의 통제를 강화한 조치와 유사한 것이다.

¹³ 엘친시절 독립한 많은 국가들을 제외하고 새로 러시아 국가재형성을 모색하면서, 중앙과 지방, 그리고 소수민족에 대한 문제가 연관되어 논의되었다. 1996년 6월 15일 제정된 ‘러시아 연방 국가민족정책 개념’은 “국가의 통일성과 완전성”을 중시하여, 민족정책의 실현 대상이 러시아 영토 내에 거주하는 모든 “시민”들로, 민족, 인종, 종교, 언어와 “무관하고,” 사회적 단체나 집단에의 소속 여부와 무관하게 대우받는다라고 규정하고 있다. 즉, 사실상 민족문제를 인정하지 않고, 러시아 국가 내의 시민사회의 한 구성분으로 바라보는 태도를 취하고 있는 것이다. 이에 대하여는 심현용, “뿌진 시대의 러시아 민족정책과 한인사회의 전망,” 『아시아태평양 지역연구』, 제43권 1호(2000), pp. 129~130.

는 중앙에서 떨어져있으나 실제 정치 운용에 있어서는 다른 지역보다 중앙에의 의존도가 높은 지역으로 나타나고 있는 것이다. 특히, 적은 인구와 경제적으로 중앙에 의존하는 체제는 극동 특히 그 중심인 하바로프스크와 연해주를 더욱 경직된 체제로 운영하게 만들었다.

이런 독특성은 극동지방 NGO의 형성과 발전, 주요 과제 설정과 행위 양식, 그리고 국제교류에 있어서도 일정 부분 특색을 보이는 원인이 되고 있다. 즉 아직까지는 서구적 관점에서 보면 NGO의 태생과 활동의 초기단계로 볼 수 있다.

2. 연해주의 정부조직으로 본 시민사회 형성 구조

이 연구는 위의 러시아적인 상황을 반영하여 특히 연해주 지역을 중심으로 NGO의 활동과 교류협력 실태를 고찰하고자 한다. 하지만 초기적인 시민사회의 기반과 경직된 정치체제는 연해주에서 NGO성립의 토대가 미약함을 의미하고 있다. 이런 점은 연해주의 NGO라고 하는 것이 반관반민적 특색 혹은 정부 주도하의 승인된 민간기구라고 하는 특징을 보이는 것으로 나타나고 있다. 즉, 연해주의 경우 주정부 내에 대중정보-사회발전부(департамент социального развития и средств массовой информации, Приморского края)가 있으며 이 기관이 NGO에 대한 허가 및 감독 권한을 행사하고 있는 것이다. 대중정보-사회발전부는 단순한 NGO에 대한 감독 및 허가, 취소권만이 있는 것이 아니라 제 정당, 각 소수민족 단체, 각 직능별 단체 등을 총괄하고 있는 조직이다. 그러므로 이 조직은 통제위주의 소련 연방 시기와 현재 변화하고 있는 러시아 사회에서 과도기적인 조직 체계라는 점을 알 수 있다. 즉, 개별적 통제가 가능했던 소련 연방 체제에서 어느 정도의 독립성을 유지시키나 여전히 통제를 하려는 의도에서 만들어진 정치구조라 할 수 있다. 이런 측면에서 연해주내의 NGO는 모두 이 기관에 등록하여 합법적인 활동을 하여야 하며, 이런 시민적 권리는 단순한 민

간기구보다도 정치, 정당, 사회단체를 아우르는 일반적인 통제형태에서 출발하고 있는 것이다.

또한 주정부 내의 하부단위의 경우에는 별도의 조직을 운영하고 있다. 연해주의 하나의 시인 우수리스크에는 사회단체 담당(정치, 정당, 사회)직이 있으며, 시내의 사회단체에 대한 허가 및 감독권을 행사하고 있다. 즉, 주정부 산하의 개별적인 시에서, 정치, 정당, 사회조직을 담당하는 독립된 부서가 있으며, 이는 NGO의 성립에 대한 일정한 한계를 보여주는 것이라 할 수 있다.¹⁴

특히, NGO의 국제 교류협력에 대해서는 주정부 차원에서는 국제교류협력위원회와 함께 대중정보-사회발전 위원회가 공동 담당하고 있다. 개별시의 차원에서는 시의 국제협력담당 부서와 사회단체 담당부서가 주정부의 지휘 하에 움직이고 있는 형편이다.

이런 조직체계는 연해주에서 개별적인 사회문제를 바라보는 시각을 보여주고 있다. 이는 또한 앞서 언급한 뿌진(푸틴)시대의 새로운 권력 구조와 지방행정이 반영된 것이기도 하다. 가령 NGO성립에 있어 중요한 요소인 소수민족의 문제를 보면, 민족 간 문제는 존재하지 않는다는 주장이 주정부의 입장이다. 그것은 “모든 소수민족이 러시아 국민으로 평등하게 살고 있으므로, 러시아 국민 사인(私人)간의 문제”라는 견해이다.¹⁵ 그 결과 민족문제 및 정책을 다루는 부서가 독립적으로 존재하지 않고 있다.

이는 러시아 대통령 뿌진(푸틴)의 기구개혁의 결과임과 동시에 러시아 연방 정부의 입장이기도 하다. 이런 인식은 소수민족의 NGO 성립에 있어서도 일정한 한계로 작용한다. 정치적인 독립성을 허용하지 않는, 즉 정당화를 허용하지 않고 주로 비정치적 영역에서의 단체는 허용

¹⁴ 부록 I의 주정부 관계자 면담 리스트 참조. 대중정보 사회발전부와 우수리스크시의 사회단체 담당자들의 면접결과, 그들은 사회단체에 대한 모든 업무를 관장하고 있었다. 이는 국가에서 사회부문이 새롭게 성장하고 있다는 증거인 동시에 한계를 보여주는 것이기도 하다.

¹⁵ 주정부 관계자 특히 사모팔로바 일레나 필리보브나 주정부 대중정보-사회발전부 지역사회발전 분석위원회 대표와의 면담에서.

하는 형태로 나타나고 있다. 소수민족에게는 제한된 권리가 허용되는 데, 그것은 민족문화자치회의 구성이 가능하다는 것이다. 즉, 문화, 경제, 언어 등의 영역에서의 자치적인 노력은 허가되고 있다. 1996년 6월 17일 제정된 “민족문화자치제에 대하여”는 민족 단체들의 법률적 기반을 보여주는 법령이다. “민족문화 자치기구”를 “민족문화 분야의 자치”의 한 형태로 이해하여, “제 민족의 요구 사항을 충족시키며, 민족간 안정을 도모하고, 갈등을 예방하는” 수단으로 인식하며, 그 결과 각 민족이 가지는 “가능성과 책임성을 확대”시켜줄 것으로 기대하고 있다. 그 결과 민족과 관련된 NGO의 활동은 이 법령과 연관되어 논의되고 있다. 각 민족은 민족문화자치기구를 결성하여 대중정보사회발전부에 등록하여 활동할 수 있고, 이런 기구들이 민족부분에서는 NGO의 역할을 수행하는 것이다. 이것이 현재 러시아 연해주의 NGO의 형성과정이자 한계의 내용을 보여주는 것이라 할 수 있다.¹⁶

반면 외국인이나 소련 연방의 타 지역에서 온 이주민에 대한 인권적 측면에서의 NGO같은 기구구성은 논의조차 없는 형편이다. 이런 의제 자체가 아직 시민사회의 형성과 관련하여 논의될 정도로 성숙된 기반을 가지고 있지 못하기 때문이다. 오히려 중앙아시아에서 온 구 소련 국적의 이주민 및 외국인 이주노동자 등에 대한 출입국 관리 및 통제가 지배적인 상태이다. 이는 이주노동자를 바라보는 정보, 이민국, 기타 정부 기관의 민감성이 나타난 것으로 생각된다. 특히 이주노동자 초청을 둘러싼 경제적 이익은 러시아 사회의 성격을 극명하게 보여주고 있다. 가령, 우수리스크 중국 시장의 경우는 이주 중국인에 대한 러시아 정부 및 주정부 그리고 시민사회의 대응을 알 수 있는 좋은 관찰 대상이다.¹⁷

¹⁶ 민족문화자치체의 권한은 총 8조로 규정된다. 창설(1조), 사회정치생활 참여(2조), 국가의 지원(3조), 언론매체창설 및 언어 사용(4조), 교육, 학술, 문화 단체 설립(5조), 민족문화 및 역사유산(6조), 역사, 민족, 종교, 언어적으로 인연이 있는 타국 시민과의 국경지역을 넘는 접촉의 승인(7조), 국제비정부 기관에 대표파견 가능(8조). 이 중 7조 및 8조는 제한된 범위에서 외국기관 및 외국인과의 교류가 가능한 것을 설명한다. 자세한 내용은 심현용, “뿌진 시대의 러시아 민족정책과 한인사회의 전망,” pp. 130~133 참조.

우수리스크 중국 시장은 3인이 출자한 유한회사로 정부로부터 독점적 운영권을 획득하고 5개의 구역으로 크게 나뉘어 임대해주고 있다. 5개의 구역은 또한 각 구역마다 매대를 상인들에게 재차 임대해주고 있으며, 매대를 임차한 상인들은 자기 매대의 일부를 부분 재임대하거나 종업원을 두고 위탁 경영을 하기도 한다. 그 결과 총 매대는 2,300개로 추산되고 있다. 이곳은 연해주에서 유일한 도매시장으로 1990년대에는 연해주 전역의 생필품 시장을 좌우할 정도로 번성하였다고 한다. 그러나 러시아의 1997년 국가부도와 그에 따른 경제기반의 붕괴, 중앙의 유통망의 극동지역 침투, 중국 시장 자체의 도시 변두리로의 이주(현재의 위치는 세 번째로 형성된 것이다)로 중국 시장의 영향력은 많이 감소하였다. 문제는 이 시장의 경영을 지역 마피아가 하고 있다는 점이다. 마피아와 출입국관리, 그리고 정부와의 어떠한 방식으로든 연결고리는 연해주 내에서 시민사회 형성에 있어, 하나의 제약요인이 되는 것이다. 또한 러시아 정부가 이주민 사회를 바라보는 시각을 나타내고 있는 점이다.¹⁸

그러므로 연해주에 있어 시민사회는 초기적 단계이고 현재 쟁점별로 그 발전의 정도가 나타나고 있다고 할 수 있다. 즉, 인권과 연관된 것으로 러시아인 전체와 관련된 부분, 소수민족 등 민족문제에 대한 부

¹⁷ 구체적인 내용은 Jeanyoung Lee, "Korean-Chinese Migration into the Russian Far East: A Human Security Perspective," in Iwashita Akihiro (ed.), *Siberia and the Russian Far East in the 21st Century: Partners in the "Community of Asia"* (Slavic Research Center: Hokkaido University, 2005)을 참조.

¹⁸ 노마꼬노프 교수에 의하면, 외국인 이주와 범죄는 상호관계가 크다고 한다. 2003년에만 러시아 극동에서 중국인 43000명이 강제출국 되었는데, 이들은 주로 밀렵, 인력중개업, 밀수업에 종사하고, 지역 마피아 및 형사법 체계의 준법 기관과도 결탁되어 있다는 것이다. 중국인 "3인조"는 중국 동북지방의 깡패집단과 러시아 마피아와 연합하여 활동한 조직으로, 최근에는 일본 야쿠자와도 결탁되어, 자동차밀매, 무기 밀매, 사람 밀매에 나서고 있다고 한다. 노마꼬노프, "러시아와 극동에서의 이주와 범죄의 상호연관에 대한 두 가지 견해," 『다민족, 다문화 공생사회 연해주』(동북아연구자 네트워크, 동북아 평화연대, 러시아과학아카데미 역사, 인류, 고고학 연구소 공동주최 논문집, 2004. 11. 5).

분, 평화운동 및 환경 운동과 관련된 부분, 이주민에 관련된 부분 등, 그 성격에 따라 발전정도를 달리하고 있다는 점이다. 그렇다하더라도, 전체적인 러시아 정치체제가 가지고 있는 경직성과 시민사회에 대한 이해, 그리고 정부조직 상의 허용 기준은 여전히 연해주 NGO 성립의 제약요건이라 할 수 있다. 이런 제한적인 성격은 러시아 연해주에서 NGO의 활동이 아직도 통제위주의 기초에서 어렵게 진행되는 것임을 시사하고 있다. 특히 정부에서 민감하게 생각하는 부분에 대한 NGO의 성립은 원칙적으로 아직 그 인식의 변화가 수반되지 않은 상태이다. 이런 수준에서 연해주 NGO의 현황은 정부통제와 허가, 제한된 주제, 제한된 활동을 하는 초기적 성격을 나타내게 되는 것이다. 하지만 이를 통하여 연해주 NGO의 앞으로의 방향과 인식의 변화 가능성을 검토해볼 수 있다.

3. 연해주 NGO의 실태: 민족 및 이주자 부분

위의 제약 속에서 주정부에 등록된 연해주 NGO의 실태는 부록 I 과 같다. 이는 연해주 NGO의 성격이 민족 부분에 있어, 위에서 논한 민족 문화자치회 등의 정부의 방침을 따라 성립되었음을 알 수 있다. 그러므로 이들의 활동도 일정부분 이런 구조 속에서 움직일 수밖에 없는 형편이다. 다른 NGO의 경우 그 수나 발전정도는 매우 취약하다. 가령 환경관련 단체의 성립과 역할은 미미하다. 그럼으로 구 소련 시절 독립된 부분으로 행정적으로 존재했고, 지금은 사회부문의 하나로 인정되는 민족부문 및 그의 연장 선상인 민족이주자 부문은 연해주 NGO 실태를 볼 수 있는 중요한 연결고리이다.

현지 조사에 의하면, 연해주에서 2005년 10월 등록된 민족 관련 사회단체는 총 39개의 단체이다. 각주 16의 민족문화자치회의 설립 요건과 연관하여 보면, 민족별 그리고 연해주 내의 지역별로 비정부적인 기구가 구성되어 있음을 알 수 있다.

번호 1의 러시아 문화센터는 소수민족 단체라기보다는 연해주의 민족문화자치회 조직 전체를 총괄하는 단체의 성격을 가진다. 필자가 2004년 3월 이 곳을 방문하였을 때 담당자는 여러 민족 사회단체 대표를 소집하고, 자발적으로 이들의 의장 역할을 하면서 “슬라브 민족”보다는 “러시아 시민”이라는 요소를 강조하는 연설을 하였다. 그리고, 비정부 사회단체 상호간의 교류 활동을 이 단체가 사실상 관장하고 있음을 표명하였다. 특히, 이 단체는 주정부 산하의 대중정보-사회발전부와 밀접한 연관이 있었다. 후술할 국제 교류관련 레짐(regime)의 형성에서 주정부와 기타 민족의 사회단체와의 사이에서 중간 역할을 하는 것으로 보였다. 이 점은 러시아 내 소수민족이 러시아 시민이지만 여전히 슬라브민족과는 다른 위치에 놓인 것을 반증하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 각 소수민족 단체 및 국제단체들이 정부행정적 측면에서 접근할 경우 이 “슬라브 민족”단체가 그 매개 역할을 하고 있기 때문이다. 이점은 연해주 NGO의 형성과 활동을 이해하는 중요한 사항이다.

민족단체 중 특이한 다른 하나는 한민족의 후예인 “고려인” 단체가 11개나 된다는 점이다(부록 I, 7번에서 17번). 소수민족 중 가장 많은 민족자치체를 고려인들이 연해주에서 보유하고 있음을 알 수 있다. 1989년 통계에 의하면 고려인은 연해주 전체 인구(2,256,072) 중 러시아인, 우크라이나인, 벨로루스인 등에 이어 6위를 나타내는 민족으로 약 0.4%의 점유로 8,454명의 인구를 보유하고 있었다.¹⁹ 물론 지금의 인구는 3만명을 초월하는 것으로 인식되고 있다. 고려인의 경우 자치체의 조직은 매우 활발하여, 지역별 그리고 특성별 자치체를 모두 보유하고 있는 연해주 내의 유일한 소수민족이다. 지역별로는 연해주 전체, 블라디보스톡시, 우스리스크시, 빨찌잔스크시, 아르좁시, 나호드카시 그리고 아르센예브에 모두 민족문화자치회나 문화센터를 보유하고 있다.

¹⁹ A.S. Vashchuk et al (ed.), *Ethnic and Migration Processes in Primorye Province in XX Century* (in Russian) (Vladivostok: Inst. of History, Archaeology and Ethnology, Russian Academy of Sciences, 2002), p. 1을 참조.

그리고, 문화의 부활과 관련하여 단체를 운영하고 있으며, 한국과 연관된 단체도 있다. 이중 11번의 “고려인 재생기금”과 “아리랑”은 우스리스크에 동일 건물에 사무실을 쓰면서, 한국 시민단체인 동북아 평화연대와 협력하고 있다. 동북아 평화연대는 기금형태로(17번) 고려인을 대표로 하여 직접 운영되고 있으며, 현지에 수명의 활동가를 파견하고 있다. 이들의 활동은 후술할 예정이다.

민족단체 중 다른 특징은 카프카즈 지방의 이주자들이 중심이 된 단체가 여럿 존재한다는 점이다. 주로 회교를 믿는 민족이 많고, 인종적으로 구별되는 이들은 이전부터 이 지역에 살거나 혹은 1990년대 이후 새롭게 이주한 이들이다. 아르메니아, 아제르바이잔, 다게스탄, 체첸, 따타르인들로 구성된 단체이다. 또한, 연관 구조가 많은 폴란드, 우크라이나, 라트비아인들의 단체도 보이고 있다.

극동지구에서 민족적으로 큰 특징 중 하나는 유태인의 존재이다. 중국과의 국경지역에 바르비잔 유태인 자치주가 있으며, 그 결과 연해주에도 4개의 단체가 활동하고 있다. 또한, 중앙아시아에서 이주한 사람들인 타직과 우즈벡 사람들도 자신들의 단체를 구성하고 있다.

사실상 이 지역의 원주민인 북방의 소수민족 그룹도 원주민 사회단체를 5개 운영하고 있다. 소련 연방 시절에는 연방최고회의에 8명의 대표를 보냈으나 지금은 의회에 2명만이 나가 있다. 연해주의 입법회의에는 한 명이 있으나, 하바로프스크, 아무르스크, 사할린에는 인구구성에도 불구하고 단 한 명의 입법위원도 보유하지 못하고 있다. 그 결과 정치적으로 자신들의 입장을 전달하지 못하고 있다.²⁰ 참고로 북방 소수민족의 하나인 나나이족 대표 면담시 그들은 자신들 지역의 핵발전소 문제에 깊은 관심을 나타내고 자신들의 의사가 연방 및 주정부에 전혀 전달되지 못함을 피력하였다.

비록 중앙아시아 및 카프카즈 지방의 이주자들의 자치체가 존재한다

²⁰ 뚜라예브, “극동의 원주민 민족들: 정치적 지위와 지역정책,” 『다민족, 다문화 공생사회 연해주』(동북아연구자 네트워크, 동북아 평화연대, 러시아 과학아카데미 역사, 인류, 고고학 연구소 공동주최 논문집, 2004. 11. 5).

고 하나, 이 자치체는 실제적인 외국인 이주자들을 위한 비정부기구는 아니다. 외국인 이주자들에게 대한 인식은 아직도 일천한 상태이다. 심현용에 의하면, 2000년 10월 26~27일에 연해주 정부가 최초로 민족문제 및 종교문제를 거론하는 포럼을 개최하였다고 한다. 새로이 유입되는 이주민들과 현지주민들과의 접촉에서 발생하는 민족문제를 더 이상 방치할 수 없는 조건이 형성되었기 때문이라고 한다.²¹ 이런 인식변화는 법령에도 반영되었다. 2002년 새로운 연방법으로, “러시아 연방에서의 외국적 공민에 관한 법”이 통과되었다. 또한, 행정적 기구 개편과도 연관된다. 2000년 9월 1일 민족과 이주정책에 대한 연방정부 및 주정부의 기관 변경이 있었다.

연해주의 경우 2003년이 되어서야 연방법에 기초하여, 연해주 지역의 외국인 이주 관련 행정기관 및 외국인 노동자 사용 기관에 대한 법등이 정비되었다. 또한, 2004년 9월 29일 외국인 이주자 및 외국인을 차별하지 않는 법이 제정되었다.²² 하지만 외국인 이주자에 대한 제도적 정비는 여전히 초보적 단계이다. 그럼으로, 이들에 대한 비정부기구적인 활동은 미미한 실정이다.

지금까지 주정부에 등록된 민족 및 이주자 관련 NGO의 현황에 대하여 살펴보았다. 반관반민적인 특색에서 독립적인 활동이 증가하는 것으로 추론할 수 있으며, 아직 이주자에 대한 인식은 일천한 상태라는 것을 알 수 있다. 하지만 2000년 이후 법적, 제도적 정비가 이루어지고, 그 인식의 틀이 변화하는 것을 알 수 있다. 이런 점이 나타나는 부분이 교류협력의 부분이다.

²¹ 심현용, “동북아 접경지대 극동연해주와 한민족 디아스포라(Diaspora),” p. 132.

²² 바슈, “20세기말에서 21세기초의 러시아에서의 이민정책,” 『다민족, 다문화 공생사회 연해주』(동북아연구자 네트워크, 동북아 평화연대, 러시아 과학아카데미 역사, 인류, 고고학 연구소 공동주최 논문집, 2004. 11. 5).

4. 연해주 NGO의 교류 협력 실태

연해주 지역 NGO의 교류 협력 실태는 법적, 제도적으로 사실상 제약되어 있다. 민족문화자치회 관련법에는 내부적으로 각 민족간 혹은 해외의 단체와 교류협력을 할 수 있다고 규정하고 있다. 하지만, 한 민족의 민족문화자치기구들도 연방 차원의 혹은 지구 차원의 교류와 통합을 통한 상위 기구 창출이 사실상 어려운 구조이다. 또한 여러 민족 단체의 교류 역시 주정부와의 연관 속에서 제한적으로 교류가 일어나고 있다. 이런 사정에서 외국의 단체와의 교류 및 협력은 제한적이다. 전술한 민족문화자치회와 관련된 법에서도, 국경을 넘어 외국인과 개인적으로 교류하는 것과, 외국의 NGO를 방문하는 교류는 허용되고 있다. 하지만 외국 NGO의 방문과 설립에 대한 명문 규정은 없는 형편이다. 현지조사 면담에서 주정부 관계자들은 연해주 내에 국제NGO설립에 대해 전향적인 자세를 보였다. 하지만, 절차적으로 어려움이 존재한다는 것이 먼저 인가를 받은 동북아평화연대 관계자의 전언이다.

하지만, 현재 연해주 내의 소수민족 제 단체들간의 교류는 점차 확대되고 있다. 특히, 정부 기구와 함께 하는 간담회 등 여러 형태의 레짐(regime) 형성이 이루어지고 있는 형편이다. 대표적인 것이 “원탁회의(간담회)”의 성립이다.²³ 러시아 문화센터 및 민족문화연합 그리고 이민국은 공동으로 원탁회의를 정기 개최하기로 하고, 이 회의에 소수민족 지도자들, 내무부의 이민, 비자, 여권국 관계자들이 참가하여, “인접국에서 장기간 연해주 내에 거주를 위해 입국한 외국인들의 러시아 국적 취득문제”와 “소수민족의 적응문제” 등에 대해 논의하기 시작한 것이다. 비록 이 원탁회의는 구 소련의 영토였던 중앙아시아나 카프카즈 지역에서 새롭게 이주한 이주자들에게 원래 보유하고 있던 소련 국적을 부활시키는 조치를 논한 것이지만 교류 협력 차원에서는 진일보한 조치로 해석할 수 있다.

²³ 『Primorskii Krai(연해주)』, 2004년 10월 29일.

또한, 2004년 9월부터 상술한 러시아문화센터가 중심이 되어 각 소수민족 단체들이 정기적으로 모여 자신들의 문제를 토의하는 메가폴리스(Megapolis)를 다른 하나의 교류협력의 실태로 파악할 수 있다. 위의 원탁회의가 주로 구소련 이주자들과 관련 속에서 논의된다면, 메가폴리스는 소수민족 내부의 교류 성격이 강한 것이다. 다른 방식으로 설명하면 메가폴리스는 주정부의 행정조직의 조금 완화되고 변형된 자치회의와 같은 것이라 할 수 있다. 이를 통하여, 각 소수민족들은 주정부에 자신들의 의견을 전달할 수 있는 것이다. 일종의 토의 기구로 의사전달 체계 역할을 하는 과정체인 것이다.

이런 측면에서 보면 연해주 내의 NGO간의 교류협력은 아직 매우 초보적인 단계임을 알 수 있다. 그리고 그 주제도 소수민족 및 이주민 문제에 초점을 두고 있다는 것을 알 수 있다. 반면, 생성기의 특징으로 정부 및 관련 사회단체 그리고 NGO가 포함되는 반관반민적인 특징도 보여주고 있다. 레짐의 형성 측면에서 보면 이제 막 형성단계에 들어간 것이다.

IV

한민족과 연해주 NGO

지금까지 연해주 내의 민족관련 NGO의 성격과 현황 그리고 교류 협력의 실태를 고찰하였다. 여기에서 주목할 것은 39개 NGO 중 11개 단체가 고려인의 단체이며, 이 단체들은 한국과의 교류 협력이 일정 부분 이루어지고 있다는 점이다. 또한, 소수민족 상호간의 교류 협력에서 논의되는 원탁회의에서도 중앙아시아에서 이주하는 고려인의 귀적회복 문제가 주요 관심사로 논의되고 있다는 점에서도 한민족과 연해주 NGO의 관련성은 매우 큼을 알 수 있다.

연해주의 한민족의 후예인 고려인들이 민족문화자치회 등의 기구를 만들어 활동하고, 이들의 활동이 한국의 동북아평화연대와 공동으로 교류 협력 속에서 수행되고 있는 점은 동북아 평화를 위한 연해주 NGO의 활동을 고찰하는데 중요한 요소라 할 수 있다. 즉, 연해주의 한민족의 후예들인 고려인을 하나의 사례로 하여, 연해주 내의 구체적인 NGO의 활동 및 교류협력 사례를 알아볼 수 있는 것이다.

1. 연해주의 한민족

러시아 연해주는 민족지(民族誌)면에서 여러 종류의 한국계 사람들이 사는 지역이다. 1860년 북경조약으로 국경이 확정되기 전까지 연해주는 만주와 함께 인식되었다. 소련이 성립한 후 국경통제가 강화되기 전에 만주의 조선인 이주자들은 연해주를 거쳐 만주로 이동하기도 하였다. 대표적인 경우가 안 중근의 경우이다. 그가 단지동맹을 한 곳은 연해주의 국경지역으로, 이후 하얼빈으로 이동하기 까지 연해주와 동만주는 한민족과는 매우 밀접한 곳인 것이다. 또한 연해주는 북한과 약 18km의 국경을 접하고 있다. 러시아가 한국과 1991년에 수교를 하게 되면서 연해주의 한국계 민족지는 더욱 복합적으로 변하였다. 현재, 국적, 사회 경제 지표, 그리고 역사에 따라 적어도 아홉 개의 다른 성격의 한국계 사람들이 연해주에 거주하고 있다. 그들을 분류하면 다음과 같다.

<표 IV-1> 연해주의 한국계 (2000년 기준)

명칭	기원	수	이주 시기	주요 직업
고려인 1	19세기 이래 원거주자	33,000	19세기/1957	다양
고려인 2	사할린에서 이주자	n.a.	1957-/1970-	다양
고려인 3	중앙아에서 이주자	19,000	1990-	농업, 상업, 건설
북한인 1	공관 및 상사, 노동자	4,000-12,000	1946-48, 1990-	다양, 목재, 건축
북한인 2	탈북자	500-1,00 이하	1990-	탈출자, 난민
한국인 1	한국 공관, 상사, 종교인	2,000 이하	1991-	상사, 종교
한국인 2	타 국적 한국계	200 이상	1991-	상사, 종교
조선족 1	연변조선족 자치주	n.a.	1990년대	시장, 서비스
조선족 2	흑룡강 등 기타	n.a.	1990년대	대리인, 보따리

출처: 여러 자료로 작성, 주로 추정치에 근거함

이러한 최소 아홉 종류의 한국계의 분류는 러시아 연해주가 다양한 한인계 상호간의 관계를 고찰할 수 있는 중요한 실험 장소이고, 추후 한인계 상호간의 정체성의 변화를 추적할 수 있는 곳이라는 것을 나타낸다. 또한 이들은 단지 국적 뿐 아니라 살아온 역사에 따라 사회 경제 배경 및 언어 문화 등의 향유에서도 차이가 발생하고 있다. 그럼으로, 이들의 단체 형성 및 이들에 대한 NGO의 활동은 연해주 현지의 한국계의 새로운 정체성 형성에도 중요하고, 동아시아의 지역협력에도 중요한 연결고리가 되는 것이다.

고려인은 크게 세 그룹으로 나눌 수 있다. 고려인 원 거주자, 사할린 이주자, 중앙아 이주자가 그것이다. 19세기 이래 연해주에 계속 거주하던 고려인들은, 1937년 강제이주와 1957년 스탈린 사후 일부 이주 허용, 1970년대의 일부 이주 허용에 따라 독특한 민족지를 형성하였다. 특히 사할린 이주자들은 2차 세계대전 당시 일본에 의해 강제징용된 자들

및 그 후손으로 “큰땅”인 연해주 및 러시아 다른 지역에서 보다 더 나은 기회를 찾고자 재 이주한 사람들이다. 또한 중앙아시아에서 이주한 고려인은 소련 해체 후 민족주의가 고양된 우즈베키스탄, 카자스탄 그리고 키르기스스탄 등지에서 연해주로 재 이주한 자들이다. 이주 전 직업은 다양하나 현재 국적 및 사회, 경제적 여건에 따라 직업에 종사하는 것이 변화하였다. 즉, 단순노동자가 증가한 것이다.²⁴ 이들 고려인 상호간의 관계에 대해서 알려진 연구는 없다. 특히 중앙아시아에서 이주한 고려인들이 초기에 친척이 있는 자들이 많았고, 이후 연고가 없던 자들도 있었던 상황을 감안하면 이들의 거주지역, 상호간의 네트워크 구조 그리고 문화적 차이, 한국문화에 대한 이해 및 언어 구사정도에 대한 기본적인 연구가 부족한 상황이다.²⁵ 중앙아시아 고려인은 현재 그 이주가 감소하는 추세이며, 특히 러시아 다른 지역으로 이주가 증가하고 있다.²⁶

북한인은 파견 노동자 형태로 왔다 고려인 등과 결혼한 자부터(고려인으로 편입), 북한의 정부 파견인 및 파견노동자로 구성되어 있다. 특히 일부 노동자가 집단생활을 탈출하여 탈북자화 한 경우도 있으나 이들의 수나 거주지역 등은 그 성격상 파악이 어렵다. 파견 노동자는 1990년대 이래 연해주의 노동력 부족 현상을 타개하고자 양국간 협의

²⁴ 우즈베키스탄 이외의 카자스탄 및 키르기스스탄 출신 고려인은 러시아와 양 국가가 맺은 협약에 의해 이중 국적이 인정되면서 거주증명만 되면 바로 국적을 취득할 수 있다. 가장 고려인이 많이 거주하던 우즈베키스탄의 경우는 영주권 및 국적 취득 절차가 까다롭다. 우수리스크 한인재생기금의 부회장 겸 사무국장 김 빅토르 알렉시예비치와의 대화에서, 2004년 3월 25일.

²⁵ 우수리스크 근교 미하일로프카 소재 우정마을(고려인 정착촌) 관계자에 의하면 중앙아 고려인은 연해주의 고려인 및 그들 상호간에 출신지역에 관계없이 대체로 좋은 관계를 유지하고 있다고 한다. 전술한 한인재생기금 부회장도 지역적으로 일년에 몇 차례 만나는 기회가 있다고 말하였다. 그러나 고려인 상호간의 만남과 회합은 러시아의 민족정책과 연관된 문제로 별도의 고찰이 필요하다.

²⁶ 연해주 이외의 지역으로 이주한 중앙아시아 고려인에 대해서는, 한국의 국어대학교 역사문화연구소 편, 『독립국가연합지역의 신흥고려인사회 네트워크』(서울: 재외동포재단, 2003) 참조.

에 의해 온 사람들로 그 수는 협의에 따라 매년 증감하였다. 2005년의 경우 1,500명을 추가 도입하기로 약정하였다.²⁷

한국인의 경우 지역적 근접성과 역사적 연관성을 고려하고 중국과의 비교를 하면, 그 수가 현저히 적다는 것을 알 수 있다. 주로 상사주재원, 공무원 및 목사 등 종교인들의 가족과 소수의 유학생이 한국인 그룹을 형성한다고 할 수 있다. 비록 국적은 미국이나 일본 등 다른 한국계 그룹도 그 성격은 비슷하다. 1996년의 통계는 211명인데, 여기에는 단기간 거주자의 수는 포함되지 않았다.²⁸ 그러나 1997년 러시아 의회가 종교법을 개정하여 비전통종교단체의 활동을 제약하고, 러시아의 국가위기인 모라토리움의 결과 경제적 환경이 급변하면서 러시아 연해주에 진출한 한국기업 및 사업기회는 격감하였다. 그 결과 장기거주자의 수가 감소하고 있는 추세이다.

위와 같은 다양한 한국계가 연해주내에 거주하고 있다. 위의 분석을 참고하면, 고려인에 대한 부분은 소수민족 차원에서, 그리고 중앙아시아 이주자에 대한 부분은 2000년 이후 새롭게 연해주에서 논의되는 부분이다. 그러나, 고려인에게는 교류 협력에서 다른 부분이 존재하고 있다. 그것은 한국과의 협력과정에서 발생한 것이다. 전술한 고려인 단체의 경우에도 이런 변화를 반영한 단체가 존재하고 있는 것이다.

2. 연해주 한민족과 NGO

이러한 연해주의 한민족의 분포와 러시아 시민사회의 변화는 연해주에 있어 한민족 관련 NGO의 활동이 어느 부분에 집중되고 있고 변화되어야 하는지를 보여주고 있다. 현재 한민족과 관련한 NGO의 쟁점을 몇 가지 열거하면 다음과 같다. 특히, 이를 통하여 한민족 관련

²⁷ 연해주 주정부 국제협력위원회 책임전문위원인 남 블라지미르 이바노비치와의 대화에서, 2004년 3월 26일.

²⁸ 이종훈, “러시아 연해주일대의 한민족간 교류협력 실태에 관한 연구,” 『재외한인연구』, 제8호(1998), p. 159.

NGO의 실태 및 교류협력의 현황을 파악할 수 있다.

첫째, 강제이주에 따른 명예회복 조치와 관련한 구체적인 사회, 경제적 보상문제, 이와 관련하여 중앙아시아에서 연해주로 재 이주하는 자들에 대한 처우, 특히 국적회복문제, 정착문제 및 이와 연관된 직업 및 기타 사회 경제 권리가 가장 중요한 쟁점으로 부각되고 있다. 현지 고려인 단체들의 경우 자신들의 복리 증진 이외에 이 문제를 가장 중요한 것으로 여기고 있다.²⁹ 이와 관련하여, 민족문화자치회나 기타 관련단체들이 여러 사업을 추진하고 있는데 대표적인 것은 재 이주자에 대한 국적 및 영주권 회복 운동이다. 위의 동북아 평화연대는 연해주의 고려인 재생기금과 함께, 국적회복운동에 대한 고려인 대상 청원 활동과 실제적인 설문조사를 2005년 7월 실시하였다.³⁰ <부록 III>은 이 설문조사의 문항과 형식을 보여주고 있다. 이런 활동은 연해주 NGO의 형성과 활동 양식을 파악하는데 있어 매우 중요한 시각을 제공한다. 국적회복 운동의 구체적인 전개와 NGO의 활동은 별도의 연구가 필요한 부분이다.³¹

그러나 고려인의 명예회복 등 현안에 대한 노력에도 불구하고, 여전히 담보상태를 보이고 있다. 이런 점은 연해주 NGO의 활동에 있어 그 제약 요인을 다시 한번 검토할 것을 요청한다고 하겠다.

둘째, 고려인 자치구역 혹은 자치와 관련된 단체의 형성 특히 경제, 문화 범위를 넘어선 정치적 단체의 형성관련 주제가 그것이다. 최근에 이 논의는 동아시아 경제협력 차원에서 한국에서도 제기되었다. 즉, 남

²⁹ 1993년 러시아 연방내 고려인에 대한 명예회복에 관한 법률은 제 2조에 개인적 그리고 자발적으로 원 거주지로 돌아갈 수 있는 권리를 명시하였고, 제 4조에 러시아연방 이외의 구소련 공화국 거주자도 국적을 취득할 수 있으며, 제 5조에 귀환자의 경우 지방정부가 가옥과 농지 혹은 직업과 관련한 편의를 제공하도록 명시하였다. 이 연방법에 의해 고려인의 국적회복 및 경제 사회적 권리가 회복되어야 함에도 불구하고 현실은 다르다.

³⁰ 이진영 엮음, 『러시아 연해주 외국인 소수민족 참고자료』(서울: 자체제본, 2005. 4); 이진영 엮음, 『러시아 국적회복 신청자 조사』(서울: 자체제본, 2005. 10).

³¹ 2006년 연구주제로 현재 “고려인 국적회복 운동을 통해 본 러시아 연해주 NGO의 활동: 사례와 교류”를 설정하고 있다.

북한과 러시아가 연해주에서 농업부문의 협력을 추진하면서, 충청남도 크기의 ‘협력특구’를 설치하고, 이 협력특구를 ‘고려인 자치구’로 만들자고 일부 한국인들이 주장했다는 것이다. 하지만, 2005년 4월 5일 러시아 금각만 신문이 “한인자치주에 대한 수수께끼”라는 기사에서 민감하게 반응하자 외교부 산하 재외동포재단 이사장은 이 문제를 근거없는 것이라고 일축하였다.³² 문제는 이런 논의 속에 고려인 단체들 스스로의 상위 기구에 대한 결성 노력이 영향을 받았다는 것이다. 즉, 외국과의 교류과정에서 정치적으로 해석되면서 현지의 고려인들이 영향을 받는 모습을 보인 것이다. 이 점은 현지 NGO의 활동에도 부정적인 영향을 준 것으로 보인다.³³

셋째, 고려인 상호간 관계 및 고려인과 다른 한인계와의 관계 이와 연관된 러시아 내 다른 소수민족 및 주류민족인 러시아인과의 관계 등이 NGO의 활동과 함께 논의되는 주제이다. 현재 이 부분은 매년 개최되는 ‘연해주 고려인 문화의 날’이라는 형태로 구체화되고 있다. 2005년 10월 8일, 제 5회를 맞이한 이 축제는 러시아 각지에서 온 고려인 민족문화자치회 간부들과, 한국, 중국, 미국 등에서 온 한인계 동포들, 현지의 러시아인 및 소수민족 단체들이 모두 참가하는 교류협력의 장이다. 즉, 레짐 형성을 위한 하나의 사례로 지역축제를 NGO가 조직하고 그 대상에서도 폐쇄적인 형태가 아닌 개방적인 형태를 가지고 운영되고 있는 것이다.³⁴

³² “연해주 한인자치주 건설은 근거없는 소문,” 『연합뉴스』, 2005년 5월 11일.

³³ 동북아 평화연대는 “연해주 고려인 자치구역에 대한 쟁점 토론회”를 2005년 5월 30일 주최하였다. 필자는 토론자로 참석하여 비정치적 접근 속의 레짐 형성을 제안하였다.

³⁴ 2005년 5회 대회는 우수리스크 파프리트 경기장에서 4,000명이 참석한 가운데 열렸다. 현지 고려인 문화단체와 러시아 전역의 고려인 민족문화자치회 회장들, 한국 문화단체, 재미 한국인 문화단체, 연해주 내 각 민족 문화단체들이 참석하였고, 우수리스크 정부에서 후원하고 한국 및 북한 총영사관이 협조하였다. 즉, 위의 9개 한국계인들이 모두 참석한 대회이자, 연해주 내 소수민족 및 정부 관계자도 참석하는 NGO교류 협력 레짐 형성의 한 성공적 사례라고 할 수 있다.

결론적으로 한민족 관련 NGO의 활동은 여러 차원에서 교류 협력의 수준으로 발전되어 가는 모습을 보이고 있는 것이 현 실태이다. 그럼에도 불구하고, 국적회복 운동과 같은 가장 기초적인 수준에서의 활동이 제약받고 있는 모순적인 면도 발견된다. 이는 러시아 사회 전체가 가지고 있는 경직성과 연관되고, NGO의 활동 제약과도 연관된 문제라고 할 수 있다. 특히, 인권적 측면 및 정치적 측면과 연관된 논의는 아직도 초보적 단계에 머물만큼 민감성을 현지 사회가 보이고 있다는 것을 알 수 있다. 또한, 비정치적이고 현지인들과 함께 레짐을 형성하며, 문화적 측면에 치중할 경우 국제간 협력이 가능하다는 점도 긍정적으로 보여주고 있다.

3. 공동의 목표와 연합: NGO와 기층사회

고려인 국적 및 명예회복 관련 사항에 나타난 한계는 연해주에 있어 NGO의 활동에 일정 부분 제약을 나타내고 있다. 또한, 문화적이고 현지화한 활동의 경우 국제적 교류 협력도 가능하다는 점은 가능성이라고 할 수 있다. 이 점은 러시아연방의 법률적 한계 내에서 NGO활동이 이루어져야 하며, 현지와의 공동연합과 해외 부분과의 제휴와 협력을 통한 레짐의 형성이 필요하다는 것을 말해준다.

즉, 연해주의 기층사회 내에 형성된 조직들과의 국제적 네트워크를 통한 NGO활동의 모색이라 할 수 있다. 또한, 이런 새로운 형태의 레짐 형성을 위해 기층사회 자체에서의 네트워크를 추진하는 것도 시민사회 성숙에 기여를 한다고 본다. 가령, 국제적 네트워크는 주정부와 함께 주정부에 의해 승인된 ‘인지된’ 기구와의 협조로 가능한 것이다. 특히, 현지의 문제점을 지적하는데 있어 기층사회가 인지하고 있고 현재 중시하고 있는 문제를 지적하는 것이 좋으며, 그 사회가 타부시하는 주제의 경우에는 기층사회를 통해 접근하는 것이 좋다고 생각한다. 가령, 소수민족 및 이주민을 위한 법률부조 네트워크를 만든다면, 주정부 및

외곽기구와의 연계가 중요하다는 것이다. 외곽기구로는 이민국, 형사 정책연구소, 극동대학 내의 연구소들인데, 아직도 권위주의적인 연해주의 형태상 활동이 이러한 외곽기구와의 네트워크 속에서 검토되는 것이 일단은 중요하다는 것이다. 즉, 반관반민적 형태로 운영되고 있는 현실을 감안하여 제도적 틀 내에서 접근하는 것이다. 이런 측면에서 보면 아직까지 연해주 NGO의 교류협력의 실태는 초보적인 수준이라 할 수 있다.

현재 연해주에서 NGO교류협력 사업을 하는 시도로 두 가지를 지적할 수 있다. 가장 활발한 단체로 사단법인 동북아 평화연대의 활동을 통해 그 실태를 알아볼 수 있다. 한국의 NGO에서 대표적으로 동북아 평화연대가 고려인과 관련하여 진출해 있다. 한농과 같은 다른 NGO 단체도 있으나 민족 및 법률적 측면 보다는 종교, 농업 등 산업적 기반에서 움직이고 있다.

동북아 평화연대의 경우 현지에서 고려인 단체를 협력 관계로 초치하여 상호 네트워크를 구축하였다. 한국 측 담당으로 연해주의 경우 김승력(한국인)과 고려인 재생기금의 강니콜라이(고려인)의 현지 협력 체제를 구축하여 여러 사업을 하였으며, 현재는 김현동(한국인) 국장이 파견되어 있다. 동북아 평화연대의 구체적 사업 실태는 그들의 홈페이지(<http://wekorean.or.kr>)를 통해 확인 할 수 있다.

현재, 동북아 평화연대는 “연해주 물결운동”을 연해주에서 진행하고 있다. 이는 지금까지 진행된 정착촌 지원사업, 농업지원사업, 의료지원사업, 교육 지원사업, 문화지원사업, 법률지원 사업, 경제 지원사업을 총괄하는 운동으로, 연해주가 남북한 협력에서 그 중심에 있고, 러시아로의 지역협력이 하나의 큰 물결이라고 생각하고 있기 때문이다. 현지 고려인에 대한 활동은 작은 물결 운동으로 파악하고 있다. 대표적인 것이 고려인들의 러시아 이주 140주년을 기념하여, 우수리스크시에 기념관을 건립하여 현지문화단체로 출발하려고 하는 것이다. 특히 이를 통하여, 독자적인 운동에서 다른 단체와의 협력 속에서의 운동으로 변화

시키려 하고 있다.³⁵ 교류협력은 연해주와의 관계에서 뿐 아니라 한국 내부에서도 NGO 상호간에 필요한 것으로 인식하는 것이다.

최근 동북아 평화연대가 큰 물결운동의 하나로 추진하고 있는 것은 동북아 에너지 협력 방안이다. 남북러 삼각협력을 통한 동북아 평화 번영이라는 큰 주제로 이에 대한 활동은 국제회의를 통해 구체화되고 있다.³⁶

기층사회와 연관된 네트워크 사업의 두 번째는 연해주 NGO 자체의 레짐 구축이다. 연구전문가, NGO실무자 그리고 주정부 행정가들과의 사이에 문제의식을 공유하고 상호간의 시각 차이를 인식하고 공동의 인식을 모색하는 단계가 그것이다. 현재, 토요타재단의 지원을 받아 필자를 포함한 연구자 그룹이 연해주 기층사회 네트워크를 지원하는 작업을 하고 있다. 이를 위하여, 연해주 주정부 행정가들, 러시아의 전문가들, 외곽인원들, 그리고 NGO 실무자 및 학자들의 연계에 대한 명단 파악에 들어갔고, 이들을 위한 모임을 주선하였다. 연해주에서는 현지 기관과의 협의를 발전시켜, 그 곳의 주관으로 행정 전문가를 초치토록 결정하여, 현지에 기초한 레짐이 형성에 주력하고 있다. 특히 소수민족 및 이주민을 위한 법률부조 네트워크 형성이 중요하다는 점을 그들에게 인식시키는 작업을 수행하고 있다. 또한, 전술한 이민, 범죄, 소수민족 상호간의 조직, 고려인 명예회복 문제, 법률적 사례에 대한 구체적 접근과 거시적 입장에서 러시아 내의 중국인 이민 등의 문제를 주요 주제로 설정하였다. 그 결과 기층사회 내에서 새로운 레짐 형성을 위한 움직임이 나타났다. 가령, 형식적이었던 러시아 소수민족 총회와는 달리, 앞서 언급한 원탁회의나 메가폴리스가 대표적인 사례이다. 메가폴리스는 매달 한번 열리면서, 이주민 및 소수민족들의 의견교환의 장이자, 정부 관리들과의 대화 창구로 기능하고 있다. 또한, 원탁회의도

³⁵ 동 단체의 『러시아 한인이주 140주년 기념관 건립 자료집』(서울: 동북아 평화연대, 2004) 참조.

³⁶ 동 단체의 무크지 mir 제4호 (2005.11+12 합본) 참조. 2005년 7월 18일 국회에서 열린 제4회 동북아 경제포럼이 대표적인 이 단체의 활동이다.

성립되었다. 즉, 연해주 내에서 기본적인 기층 차원에서의 레짐이 형성되기 시작한 것이다.

4. 앞으로의 과제: 결론을 대신하여

지금까지 연해주 내의 NGO의 실태와 교류협력에 대해 고찰하였다. 하지만 연해주 내의 NGO의 활동과 교류협력은 여전히 초보적 단계이다. 이는 러시아 정치체제와 함께 권위주의적인 사회분위기와도 연관되어 있는 상황이다. 또한, 시민사회가 새롭게 성립한 것에도 연유하고, 연해주가 가지는 특수성에도 근거하고 있다. 하지만, 긍정적인 면도 나타나고 있다. NGO의 성립과 교류협력에서 일정 부분 새로운 사업들과 역할이 나타나고 있는 것이다. 물론 러시아 측의 정책결정과정에서 전문한 기구들과 함께, 이민국 및 정보 관련 부서들이 실태조사를 한 외국인 이주 문제 및 소수민족 문제에 생각보다 많이 관여하고 있다는 인상을 받았다. 하지만 그 속에서도 여러 레짐의 초기 과정이 나타나고 있다. 이는 합법적 절차를 거쳐 추진된다면, NGO 교류 협력 및 실태 파악은 점차 긍정적으로 변화할 것이라는 점을 시사한다고 하겠다.

그럼으로, 러시아 NGO의 현황과 함께 앞으로 분석할 내용은 구체적인 NGO간의 교류, 협력의 실태와 사업의 내용에 대한 것이다. 가령, 고려인의 국적회복에 대한 NGO의 활동과 타 단체와의 교류, 그리고 레짐의 형성과정에 대한 사례 연구 등이 해당된다고 하겠다. 이를 통하여 러시아 연해주의 독특한 NGO 구조를 파악하고, 향후 교류 협력을 위한 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 또한 다른 지역과의 비교를 위한 자료로도 사용이 가능할 것이다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- KOTRA. 『동부 시베리아의 관문 하바로프스크를 공략하라』. 서울: Kotra, 2005.
- 동북아평화연대. 『러시아 한인이주 140주년 기념관 건립 자료집』. 서울: 동북아평화연대, 2004.
- 박정민·스타리치코프. 『러시아 극동을 주목하라』. 서울: 한울, 2005.
- 윤재희·강명구. 『극동 러시아의 경제』. 서울: 선학사, 2003.
- 존 베일리스·스티븐 스미스 편저; 하영선 옮김. 『세계정치론』. 서울: 을유문화사, 2004.
- 한국외국어대학교 역사문화연구소 편. 『독립국가연합지역의 신흥고려 인사회 네트워크』. 서울: 재외동포재단, 2003.

2. 논문

- 김경순. “한-러 관계의 안보동학: 시베리아-극동에너지 개발과 지역안보.” 강성학 외. 『시베리아와 연해주의 정치경제학』. 서울: 리북, 2004.
- 김승준. “연해주 권력구조 변화에 대한 소고(1992-1997).” 『슬라브 연구』. 제16권 2호, 2000.
- 노마꼬노프. “러시아와 극동에서의 이주와 범죄의 상호연관에 대한 두 가지 견해.” 『다민족, 다문화 공생사회 연해주』. 동북아연구자 네트워크, 동북아 평화연대, 러시아과학아카데미 역사, 인류, 고고학 연구소 공동주최 논문집, 2004.
- 푸라예브. “극동의 원주민 민족들: 정치적 지위와 지역정책.” 『다민족, 다문화 공생사회 연해주』. 동북아연구자 네트워크, 동북아평화연대, 러시아과학아카데미 역사, 인류, 고고학 연구소 공동주최

논문집, 2004.

바슈. “20세기말에서 21세기초의 러시아에서의 이민정책.” 『다민족, 다문화 공생사회 연해주』. 동북아연구자 네트워크, 동북아 평화연대, 러시아과학아카데미 역사, 인류, 고고학 연구소 공동주최 논문집, 2004.

배정환. “러시아 사하공화국과 연해주지방정부 비교연구: 정치-경제엘리트 중심으로.” 『슬라브연구』. 제16권 2호, 2000.

심현용. “동북아 접경지대 극동연해주와 한민족 다이아스포라(Diaspora).” 『한국시베리아연구』. 제4집, 2000.

심현용. “뿌진 시대의 러시아 민족정책과 한인사회의 전망.” 『아시아태평양지역연구』. 제43권 1호, 2000.

이종훈. “러시아 연해주일대의 한민족간 교류협력 실태에 관한 연구.” 『재외한인연구』. 제8호, 1998.

A.S. Vashchuk et al (ed.). *Ethnic and Migration Processes in Primorye Province in XX Century* (in Russian). Vladivostock: Inst. of History, Archaeology and Ethnology, Russian Academy of Sciences, 2002.

Jeanyoung Lee. “Korean-Chinese Migration into the Russian Far East: A Human Security Perspective.” in Iwashita Akihiro (ed.). *Siberia and the Russian Far East in the 21st Century: Partners in the “Community of Asia.”* Slavic Research Center: Hokkaido University, 2005.

3. 기타자료

『연합뉴스』.

『Primorskii Krai(연해주)』.

부 록 I

연해주 민족 및 사회단체 명세표(2005년 10월)

No II/II	단체명	대표자	등록일	주소
1	비영리 독립단체 «러시아 문화센터»	Алексеева Галина Васильевна (президент)		г. Владивосток, ул. Суханова, 1А 43-34-98
2	우크라이나 민족문화자치회	Черномаз Вячеслав Анатольевич	07.1999 г.	25-19-66 (д.)
3	우크라이나 민족문화 자치회 «우크라이나 로드니크»	Яремчук Анатолий Иванович	02.2000 г.	8(252)234-08 ул. Куставиновская, 7 кв. 39, г. Спасск-Дальний, а/я 67
4	블라지보스톡 백러시아인 사회단체 “벨로시에”	Севостьянова Лариса Сергеевна Иодо Александр Владимирович	03.2000 г.	51-57-52 41-45-68 (д.) 31-89-66
5	블라지보스톡 백러시아인 클럽	Авдеенко Николай Парфенович	02.2002 г.	43-96-72 690065 г. Владивосток, ул. Леонова, д.86, здание № 1
6	연해주 독일민족문화자치회	Гетлинг Игорь Алексеевич	07.1999 г.	г. Владивосток, ул. Луцкого, 16; 26-22-04
7	연해주 고려인 문화자치회	Чен Марк Михай лович	10.1999 г.	33-66-58 33-31-16
8	블라지보스톡 고려인 민족문화 자치회	Ли Вячеслав Владимирович		г. Владивосток. Океанский пр. 39; 515-303
9	우스리스크 고려인 민족문화 자치회	Ким Николай Петрович	03.1997 г.	г. Уссурийск, Ул. Амурская, 63, 8(243)4-42-14
10	빨찌잔스크 고려인 민족문화자치회 «수찬»	Ким Олег Владимирович	11.1999 г.	692880 г. Партизанск. ул. Кондукторская, д.23 8(423630) 26-50

No II/II	단체명	대표자	등록일	주소
11	우스리스크 연해주 고려인 자선기금 «재생» 고려인 재생기금(한국명)	Тен Александр Харитонович	проходят перерегист рацию 재등록과정 중	Г. Уссурийск, ул. Калинина, 35; 8(24)32-22-28
12	아르센예브 고려인 문화센터 «인삼»	Пак Филипп Насонович	10.1999 г.	692330 г. Арсеньев, ул. Крестьянская, 1Б 8(261)325-50
13	우스리스크 한국문화부활협력 사회단체 «아리랑»	Ким Валерия Иннокентьевна	01.1998 г.	692525 г. Уссурийск, ул. Амурская, 63 8(243)3-37-47
14	아르좁 고려인 문화계몽 사회기관	Ким Татьяна Николаевна	не зарегистри ровано	8(237)4-06-48 4 -22 -99
15	나호드카 고려인 민족문화 자치회	Ким Константин Миронович	07.2003 г.	г. Находка, ул. Набережная, 1П 8(26)65-93-38
16	아르좁 고려인 민족문화 자치회	Ким Эрих Бансанович	не зарегистри рована	
17	동북아 평화협력 기금 동북아 평화연대(한국명) 한국 단체의 러시아 등록 단체	Кан Николай Сергеевич	06.2003 г.	692525 г. Уссурийск, ул. Амурская, 63 (24)33-37-42 33-53-33 (ф.)
18	아르메니아 사회문화단체 «아락스»	Бабакехян Герцен Гришаевич	09.2000 г.	г. Владивосток, ул. Сафонова, 37; 23-98-50 (р.)
19	연해주 아제르바이잔 소수민족 사회단체 «아제르바이잔»	Алиев Азиз Алекперович	В Приморско м крае не зарегистри рована	49-18-55 49-18-44
20	아제르바이잔인 우스리스크 소수민족 단체 «할그»	Джабиев Ингилаб Гасанг оглы	08.1998 г.	692500 г. Уссурийск, ул. Попова, 68(243) 2-94-73
21	블라지보스톡 카푼카조민족 사회단체 «바딤»	Саидов Асадул Басирович	03.1999 г.	690012 г. Владивосток, ул. Березовая, д. 9

No II/II	단체명	대표자	등록일	주소
22	나호트카 아제르바이잔 소수민족 사회단체 «우정»	Шахвердиев Ариф Шахверди оглы	08.2003 г.	692900 г. Находка, ул. Гагарина, д. 11 8 (26)62-35-63 62-17-05 62-17-12
23	연해주 지역 사회단체 다게스탄 문화센터 «세리르»	Аварский Кайт тмаз Рашидудиннови ч (президент)	04.2001 г.	г. Находка, ул. Пограничная, д.36 8(26)62-53-81 63-59-75
24	블라지보스톡 지역사회단체 뵘스카(폴란드) 문화센터 «그미나»	Ефимова Мирослава Игоревна Сапелкин Андрей Александрович	04.1999 г.	г. Владивосток, Океанский пр-т, д. 10/2 кв. 25 26-96-14 (р.) 22-84-45 23-51-31(д.)
25	연해주 리트바 민족문화자치회	Жаландаускас Альбинас Альбинович	02.2004 г.	г. Владивосток. ул. Полонского, д. 29 20-79-68 (д.) 72-88-09 (с.)
26	연해주 따따르 문화계몽 사회단체 «두슬뤼크(연합)»	Сермягина Любовь Иосифовна	не зарегистри рована	690019 г. Владивосток. Ул. Ней бута. 29, кв. 15 64 - 09-38 (д.)
27	연해주 따따르-바스키르 사회단체 «뽀간(조국)»	Сафуганов Урал Хасанович	01.2003 г.	г. Владивосток, ул. Камская, д. 5. кв. 283 36-56-79 (д.)
28	블라지보스톡 유태인 민족문화자치회	Янкелевич Валентина Доржиевна	10.2003 г.	г. Владивосток, ул. Светланская, д. 69; 22-53-12 22-51-91 22-56-30 (ф.)
29	유태인 문화전통회 사회단체 «미스빠탄»	Свербеева Марина Дмитриевна	06.2003 г.	692900 г. Находка, ул. Пограничная, д. 117 кв. 36
30	유태인 문화전통회 사회단체 «게올라»	Клебанов Григорий Вениаминович	06.2002 г.	г. Владивосток, ул. Светланская, д. 69; 22-53-12

No II/II	단체명	대표자	등록일	주소
31	유태인 민족문화협회	Шаринов Анатолий Зиновьевич	05.2003 г.	690048 г. Владивосток, ул. Колесника, д. 10А 20-71-78 28-66-95
32	체첸인 소수민족	Кабулаев Шариф Романович	не зарегистри рована	265-951 429-122
33	연해주 따지크(타지인) 지역사회단체 «중앙아시아 지아스쁘라 (디아스포라)»	Махкамов Фарход Халокевич	03.2003 г.	Уссурий ский рай он, с. Корсаковка, ул. Комсомольская, д.20 кв. 2
34	연해주 우즈베크 지역사회단체 «지아스쁘라 뚜란»	Юсупов Фахриддин Оллабергенович	08.2004 г.	690037 г. Владивосток, ул. Кузнецова, д. 50, кв. 34
35	연해주 지역사회단체 북부 소수민족 원주민 협회	Суляндзига Павел Васильевич (президент)	05.2002 г.	690062 г. Владивосток, пр. Красного знамени, д. 66 каб. 1102: 45-06-17
36	연해주 소수민족 원주민 사회문화 발전 센터 «전통»	Селюк Надежда Александровна	06.2002 г.	690087 г. Владивосток, ул. Сабанеева, д.15, кв. 249
37	연해주 소수민족 원주민 사회단체 «깨드르»	Андрей цева Раиса Максимовна	06. 2002 г.	п. Терней Терней ского рай она, ул. Рыбацкая, д. 13А, кв. 2
38	연해주 올가군 소수민족 원주민 사회단체 가정공동체 «친산»	Новиков Валерий Викторович	03. 2000 г.	692455 с. Михай ловка Ольгинского рай она, ул. Центральная, д. 18 8(276)9-35-80
39	연해주 크라스노아르메이군 소수민족 원주민 사회단체 우데게이족 유목민 공동체 «우데게이»	Кялундзига Александр Догдович	02. 2000 г.	692134 Красноармей ский рай он, с. Дальний Кут

부 록 Ⅱ

연해주 NGO 관련 주요 인사(면담자 포함)

1) 블라지보스톡 주청에서:

Смирнов Александр Викторович - Заместитель руководителя департамента социального развития и средств массовой информации Администрации Приморского края

스미르노브 알렉산드르 빅토르비치
연해주 대중정보-사회발전부 부국장

Самофалова Елена Филипповна - Председатель Комитета анализа социальных Процессов региона Департамента социального развития и средств массовой информации Администрации Приморского края.

사모팔로바 일레나 필리보브나
연해주 대중정보-사회발전부 지역사회발전 분석위원회 대표

Табунщикова Татьяна Ивановна – Консультант Комитета а
нализа социальных
процессов региона Депа
ртамента социального
развития и средств масс
овой информации
Администрации Примор
ского края.

타분췌코바 따지야나 이바노브나
연해주 대중정보-사회발전부 지역사회발전 분석위원회 고문

Нам Владимир Иванович Главный специалист Комите
та международного
сотрудничества Администра
ции Приморского края

남 블라지미르 이바노비치
연해주 국제협력위원회 책임전문위원

2) 이민국에서

Плотников В.М: Начальник Управления по дела
м миграции УВД
Приморского края

프로트니코프
연해주 이민국 국장

Противень Владимир Иванович: Зам. начальника Миграционной службы УВД
Приморского края.

쁘로찌벤이 블라지미르 이바노비치
연해주 이민국 부국장

3) 우스리스크 시청에서

Бондарь Ирина Анатольевна: Начальник Управления по информации и связям
С общественными организациями.

본다리 이리나 아나톨리에브나
사회단체 관련 정보통신부 부장

Родионова Елена Анатольевна: Главный специалист Сектора по работе
с общественными организациями, политическими
партиями и силовыми структурами.

로지노바 일레나 아나톨리에브나
사회단체(정치, 정당, 노동) 담당 책임전문위원

4) 러시아과학아카데미 역사·인류·고고학연구소에서

Ларин Виктор Лаврентьевич Директор Института ист

ории археологии и
этнографии народов Да
льного Востока

라린.

극동지부 역사 인류 고고학연구소 소장

Ващук Ангелина Сергеевна д.и.н. Институт Истории
Археологии и
Этнографии Народов Да
льного Востока

빠씩

극동지부 역사 인류 고고학연구소 연구원

Тураев В.А к.и.н. Институт Истории
Археологии и
Этнографии Народов Да
льного Востока

뚜라예프.,

극동지부 역사 인류 고고학연구소 연구원

5) 기타 기관에서

Пушкарев С. Г Президент Фонда содей стви
я реализации
миграционной политики.,

뿌쉬까료프

아태 지역 이민문제 연구소

Бугай Н. Ф

д.и.н. профессор ведущий научный
сотрудник ИРИРАН

부가이

역사학 교수

Номоконов Д.,

Проф ДВГУ. директор по изучению
организованной
преступности

너마꼬노프

극동대 국제범죄연구센터 소장

6) 고려인 관련

우스리스크 고려인 재생기금 사무실에서:

김 빅토르 알렉세예비츠: 재생기금 부회장:

김 류보비 이와노브나: 변호사:

부 록 Ⅲ

국적회복관련 질문지

1) 국적회복 신청자 용지

이름		연락처 (전화번호)				
생년월일				직업		
현주소				월수입		
중앙아시아주소				성별		
연해주로 이주한년도						
가족현황 (부모, 형제, 친자식 까지)	이름	관계	생년월 일	현거주지 (도시명)	국적회복 유무	명예회복 유무
국적회복을 위한 지난 경과(신청과 정에서어려움, 관청의 불친절 등)	반페이지					
국적회복을 못한 것 때문에 겪고 있는 어려움	반페이지					
국적회복을 못한 이유	1/4 페이지					
뒤마에 단체 청원을 하는데 참여 하겠는가?	문답형					

2) 국적회복을 위한 뒤마 청원 요청서

요지: 강제이주 당했던 고려인과 그의 가족에 대하여 원하면 즉시 러시아 국민으로 살 수 있게끔, 고려인임이 확인되면(출생증) 즉시 국적을 회복 할 수 있도록 하여 주십시오.

내용은 국적회복 위원회에서 채울 것

이름	주소	연락처(전화)	생년월일	서명

최근 발간자료 안내

연구총서

2003-01	북한의 인권부문 외교의 전개방향	최의철	저	6,000원
2003-02	북한이탈주민의 지역사회 정착	이우영	저	5,000원
2003-03	「조선녀성」 분석	임순희	저	6,000원
2003-04	북한의 개인송배 및 정치사회화의 효과에 대한 평가연구	서재진	저	6,500원
2003-05	21세기 미,중,일,러의 한반도정책과 한국의 대응방안	여인곤 외	공저	8,500원
2003-06	부시 행정부의 군사안보전략	이현경	저	5,000원
2003-07	일본의 군사안보전략과 한반도	김영춘	저	4,000원
2003-08	중국의 한반도 안보전략과 한국의 안보정책 방향	최춘흠	저	3,500원
2003-09	한반도 평화정착 추진전략	박영호 외	공저	8,500원
2003-10	핵문제 전개 및 내부 정치변동의 항배와 북한 변화	박형중	저	7,000원
2003-11	미국의 대이라크전쟁 이후 북·미관계 전망	최진욱	저	5,000원
2003-12	북한의 후계자론	이교덕	저	4,500원
2003-13	김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용	박영규	저	5,500원
2003-14	북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로	전현준	저	4,000원
2003-15	핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오	박형중 외	공저	10,000원
2003-16	통일에측모형 연구	박영호 외	공저	8,000원
2003-17	동북아 안보·경제 협력체제 형성방안	박종철 외	공저	10,000원
2003-18	국제적 통일역량 강화방안	황병덕 외	공저	10,000원
2003-19	북한 재산권의 비공식 이행	임강택 외	공저	5,000원
2003-20	북한 노동력 활용방안	최수영	저	3,500원
2003-21	대북 인도적 지원의 영향력 분석	이금순	저	5,500원
2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희	저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-05	미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구	황병덕 외	공저	9,500원
2004-06	중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화	김영춘	저	4,000원
2004-07	주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보	홍관희	저	4,500원
2004-08	남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업의 성공을 위한 정책과제	김영운	저	7,500원
2004-09	북한의 핵 폐기 가능성과 북·미관계	정영태	저	5,000원
2004-10	미국의 대북인권정책 연구	김수암	저	6,000원
2004-11	김정일 시대 북한의 정치체제	박형중 외	공저	10,000원
2004-12	미국의 한반도 정책과 통일문제	박영호	저	5,500원
2004-13	북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략 : 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로	임강택 외	공저	6,000원
2004-14	7·1조치 이후 북한의 체제 변화 : 아래로부터의 시장사회주의화 개혁	서재진	저	7,500원
2004-15	CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점	손기웅	저	5,000원

2004-16	남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안 : 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로	조한범	저	4,500원
2004-17	국제적 통일역량 실태분석	여인곤 외	공저	9,000원
2004-18	대북지원민간단체의 남북교류협력 연구	이금순	저	5,000원
2004-19	<7·1경제관리개선조치> 이후 북한경제 변화 전망 : 실질소득의 변화를 중심으로	최수영	저	4,000원
2004-20	1994~2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징	이 석	저	9,000원
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	김영운	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	조 민	저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이 석	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

북한인권백서

북한인권백서 2003	서재진 외	공저	9,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2003</i>	서재진 외	공저	10,000원
북한인권백서 2004	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i>	이금순 외	공저	10,000원

북한인권백서 2005
White Paper on Human Rights in North Korea 2005

이금순 외 공저 10,000원
 이금순 외 공저 10,000원

연례 정세 보고서

2003 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2003~2004	6,000원
2004 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2004~2005	6,000원
2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원

학술회의총서

2003-01 신정부 국정과제 추진방향	5,000원
2003-02 한반도 평화번영과 국제협력	5,500원
2004-01 김정일 정권 10년: 변화와 전망	10,000원
2004-02 한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방	10,000원
2004-03 한반도 및 동북아의 평화와 번영	8,000원
2004-04 남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할	7,500원
2004-05 한반도 평화회담의 과거와 현재	5,500원
2004-06 북한경제와 남북경협: 현황과 전망	6,500원
2004-07 한국 및 미국의 국내환경변화와 한반도 평화	10,000원
2004-08 한반도 및 동북아 평화번영과 한·중 협력	9,000원
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

논총

통일정책연구, 제12권 1호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제12권 2호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제13권 1호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제13권 2호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 1 (2003)	9,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 2 (2003)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)	10,000원

영문초록

2003-1 KINU Research Abstracts '02 10,000원

협동연구총서

2003-01	국내적 통일인프라 실태			10,000원
2003-02	통일정책 추진체계 실태연구	허문영 외	공저	10,000원
2003-03	남북관계의 진전과 국내적 영향	최진욱 외	공저	10,000원
2003-04	법·제도분야 통일인프라 실태 연구	제성호 외	공저	10,000원
2003-05	통일교육의 실태조사 및 성과분석	한만길 외	공저	10,000원
2003-06	국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사 : 경제분야	이상만 외	공저	10,000원
2003-07	북한이탈주민 적응실태 연구	이금순 외	공저	10,000원
2003-08	종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사	박영규 외	공저	9,000원
2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안			10,000원
2004-02	정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안	여인곤 외	공저	7,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안 : 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외	공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외	공저	10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외	공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외	공저	8,500원
2004-08	종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안	김영춘 외	공저	5,500원
2004-09	평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구			10,000원
2004-10	동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색	오명석 외	공저	5,500원
2004-11	동북아문화공동체와 유럽문화공동체의 공통성과 차별성	김명섭 외	공저	5,000원
2004-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 한국·중국·일본의 대중문화산업에 대한 비교연구	양영균 외	공저	10,000원
2004-13	동북아 공동의 문화유산에 대한 공동 연구와 관리	박경하 외	공저	10,000원
2004-14	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대방안을 위한 기초연구: 한국-동남아 문화 공동체 형성 가능성 분석	서중석 외	공저	10,000원
2004-15	동북아 평화문화 비교 연구	조한범 외	공저	9,500원
2004-16	동북아 한민족 사회의 역사적 형성과정 및 실태	최진욱 외	공저	6,500원
2004-17	동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구: 유럽연합의 행정부인 집행위원회 조직의 비교분석을 중심으로	윤종설 외	공저	5,000원

2004-18	동북아 국가의 인적자원실태 및 개발 동향과 인적자원개발 분야의 공동체 형성 가능성 연구	강일규 외	공저	10,000원
2004-19	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적기반 구축방안	전재경 외	공저	8,000원
2004-20	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안 : 형사법제를 중심으로	이진국 외	공저	6,000원
2004-21	동북아 여성문화유산 교류협력방안	김이선 외	공저	8,500원
2004-22	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 협력 연구	윤철경 외	공저	10,000원
2004-23	동북아 문화공동체 형성을 위한 교육 분야 교류 · 협력의 실태	한만길 외	공저	10,000원
2004-24	동북아 국가간 관광교류협력 방안(I) : 잠재력과 장애요인	박기홍 외	공저	6,000원
2004-25	동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제(I)	김광역 외	공저	4,000원
2004-26	종합결과보고서: 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구	김광역	저	4,500원
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	오해섭 외	공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외	공저	9,000원
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	신페라다임 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

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2003-01	중국의 통일외교안보정책 전망: 10기 전인대 1차회의 결과분석	신상진
2003-02	북한 핵문제의 경제적 파급효과와 향후 전망	임강택
2003-03	북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향	최의철, 임순희
2003-04	한/미 정상회담과 공조방향	이현경, 박영호
2003-05	일본의 안보개혁과 유사법제 정비	배정호
2003-06	북한 병력제도 변화와 병력감축 가능성	박형중, 정영태
2003-07	11기 1차 최고인민회의 개최 동향 분석	박형중
2004-01	2004년도 북한의 신년 공동사실 분석	박형중, 전현준, 이교덕, 최진욱
2004-02	최근 북한 변화 및 개혁 동향	북한연구실
2004-03	제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망	조한범
2004-04	최근 북한의 주요 대남노조 『민족공조』론 강조의 배경과 의도	박형중
2004-05	미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석	최의철
2004-06	제2차 6자회담 분석과 전망	전성훈
2004-07	제4대 러시아 대선결과 분석	여인근
2004-08	북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석	이석, 최진욱
2004-09	제60차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항	최의철, 임순희
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석	이교덕, 신상진
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석	김영춘
2004-12	북한의 고농축우라늄(HEU)프로그램 추진 실태	전성훈
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕
2004-14	일본 참의원 선거결과 분석	김영춘
2004-15	남북한 전자상거래 추진방안	김영윤, 박정란
2004-16	미의회 '북한인권법': 의미와 전망	김수암, 이금순
2004-17	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅰ) : 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향	박영호, 김국신
2004-18	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅱ) : 부시 공화당 후보의 외교안보정책 방향	김국신, 박영호
2004-19	중국공산당 16기 4중전회 결과분석	전병곤
2004-20	2004년 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석	김국신, 박영호
2004-21	중국의 동북공정과 우리의 대응책	전병곤
2005-01	2005년 북한의 신년 『공동사실』 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영윤, 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, 여인근, 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 대북 협력 방안	김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영향실태조사결과 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	최희철, 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	김영윤, 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

KINU정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책 이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 곽진오	
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 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, 박중철	

Studies Series

2004-01	The Successor Theory of North Korea	Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development	Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea	Jae Jean Suh
2004-04	The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea	Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
2004-05	A Study of the Social Control System in North Korea: focusing on the Ministry of People's Security	Hyun Joon Chon
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

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

1. 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 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내 주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(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 수유동 535-353 (우편번호: 142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

