


경제·인문사회연구회
협동연구총서 06-12-02

동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안

황병덕 · 정영태 · 최대석 · 배진수 외

 통일연구원

우리민족서로돕기운동 · 평화협력원

동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안

인 쇄 2006년 12월
발 행 2006년 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) 901-2576 (팩시밀리) 901-2544
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

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

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2006

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

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안 /
황병덕, 정영태, 최대석, 배진수 외[지음]. — 서울 : 통일연구원, 2006
p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 06-12-02)

ISBN 89-8479-368-X 93340

340.911-KDC4
320.9519-DDC21

CIP2006002705

경제·인문사회연구회 협동연구총서

“동북아 평화공동체 형성을 위한 NGO네트워크 구축방안”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
06-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안 (총괄편)	통일연구원
06-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	통일연구원 우리민족서로돕기운동 평화협력원

2. 참여연구진

연구기관	연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원 황병덕 선임연구위원 (총괄책임자)	김영호 교수(국방대) 강동완 연구원
협력 연구 기관	통일연구원 정영태 선임연구위원	김영운 선임연구위원 손기웅 선임연구위원
	우리민족서로 돕기운동 최대석 교수(이화여대)	이종무 소장(평화나눔센터) 김석향 교수(이화여대) 김경목 교수(일본 중경대)
	평화협력원 배진수 연구위원	강성호 교수(경희대 밝은사회연구소) 김영경 소장(시민운동정보센터)

제1장 서론

황병덕 · 김영호 · 강동완

1. 연구목적 및 필요성	3
2. 연구방법 및 범위	6
3. 연구의 이론적 기초	8
가. 네트워크에 관한 이론적 고찰	8
나. NGO 네트워크의 주요 활동방식	23
4. 연구내용	31

제2장 한반도 평화형성을 위한 국내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안

정영태 · 김영윤 · 손기웅

I. 한반도 평화형성의 개념과 내용	35
1. 한반도 평화형성 개념	35
2. 한반도 평화형성을 위한 제 조치	38
II. 국내 평화 NGO들의 특성과 역할	49
1. 국내 평화 NGO들의 특성	50
2. 한반도 평화형성을 위한 국내 NGO의 역할	57
III. 한반도 평화형성을 위한 국내 NGO간 교류협력 현황 및 문제점	63

1. 연계망 구축을 통한 국내 NGO간 교류협력 개황	63
2. 설문조사를 통해 본 국내 평화 관련 NGO간 협력 현황과 문제점	67
IV. NGO간 교류협력 활성화와 인프라 구축	
세부추진 방안	92
1. 기본방향	92
2. 세부 실천방안	101
3. 정책사향: 국민적 합의도출	122
V. 소 결	126
1. 열린 평화운동	127
2. 균형적 평화운동	129
3. 투명한 재정지원과 지원방식의 다각화	129

제3장 동북아 NGO 교류협력 현황에 대한 진단과 문제점 파악 및 발전의제 설정

최대석 · 이종무 · 김석향 · 김경목

I. 동북아 NGO의 교류협력 현황	133
1. 동북아의 범위	135
2. 동북아 NGO의 특징 고찰	138
3. 한·일 NGO의 국제교류 개관	149
4. 동북아 NGO네트워크의 현황	165
II. 동북아 NGO의 교류협력 사례	183

1. 일본군 위안부 문제에 대한 교류협력 사례	185
2. 일본 역사교과서 왜곡 문제에 대한 교류협력 사례	196
3. '갈등·분쟁 예방 국제회의'(GPPAC) 동북아위원회 사례	207
4. 대북 인도적 지원 문제에 대한 교류협력 사례	213
5. 동북아 NGO 교류협력 사례의 평가	225
III. 동북아 NGO 교류협력의 문제점	235
1. 동북아 NGO 교류협력의 외부적 조건과 문제점	236
2. 동북아 NGO 교류협력의 내부적 조건과 문제점	244
IV. 동북아 NGO네트워크의 발전의제	251
1. 동북아 지역 NGO의 정체성 형성	251
2. 동북아 지역 문제에 대한 정책 전문성 확보	252
3. 지방, 국가 단위 NGO의 동북아 협력 활동 촉진	254
4. 동북아 NGO 교류협력을 위한 안정적 자원 조달	255
5. 국제기구와의 파트너십 형성	255
6. 커뮤니케이션 기술의 효과적인 이용	256
V. 소 결	257
부 록	262

제4장 동북아 지역내 NGO 교류·협력 활성화 및 인프라 구축방안

배진수 · 강성호 · 김영경

I. 동북아 NGO 인프라 구축: 타지역 사례 연구	271
1. 대륙별 NGO네트워크의 개관	271
2. 유럽지역의 NGO네트워크 사례와 시사점	272
3. 중동지역의 NGO네트워크 사례와 시사점	275
4. 동남아지역의 NGO네트워크 사례와 시사점	278
II. 동북아 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안 ...	280
1. 기본방향	280
2. 세부추진방안	288
가. 동북아 지역 NGO의 정체성 형성	288
(1) 소프트 파워(soft power) 활용	288
(2) 보편적 가치 추구를 위한 버추프로젝트(Virtue Project) 활용	291
(3) 동북아 지역내 공동선(共同善) 회복방안	297
나. 동북아 지역문제에 대한 정책전문성 확보	300
(1) 동북아 학계·전문가 네트워크 구축방안	300
(2) 법적·제도적 인프라 구축방안	301
(3) ‘동북아 NGO국제교류재단’ 또는 ‘동북아 NGO센터’ 설치	303
다. 지방, 국가단위 NGO의 동북아 협력활동 촉진	303
(1) 지방자치와 NGO의 협력 모색	303
(2) NGO-정부(GO)의 파트너십	306
라. 자원조달을 위한 NGO-기업 파트너십	311
(1) NGO-기업 파트너십	311


(2) NGO-정부(지자체)-기업 파트너십	315
마. 국제기구와의 파트너십 형성	316
(1) 유엔-NGO 파트너십	317
(2) IGO와 협력을 통한 동북아 NGO 파트너십	319
(3) NGO-GO(정부)-기업-IGO(국제기구) 파트너십: GPPN 사례	322
바. 커뮤니케이션 기술의 효과적인 이용	325
(1) 언어소통의 현황과 중요성	325
(2) 글로비쉬(Globish) 활용방안	328
(3) 동북아 NGO 온라인 네트워크 구축방안	329

Ⅲ. 소 결	336
--------------	-----

제5장 결론

황병덕 · 김영호 · 강동완

1. 한반도 평화구축을 위한 NGO 교류협력	343
2. 동북아 NGO 교류협력 및 네트워크 활동의 현황 및 문제점	348
3. NGO 교류협력 활성화를 위한 발전의제와 인프라 구축방안	356
4. 종합 결론	362

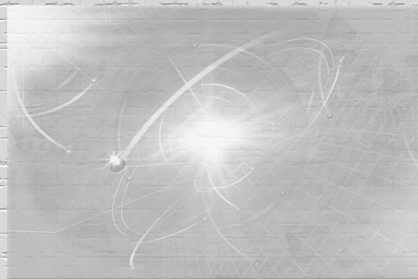


참고문헌	369
최근 발간자료 안내	389

1

서론

황병덕 · 김영호 · 강동완



동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안

1. 연구목적 및 필요성

영원히 지속될 것으로만 보이던 냉전이 종식된 지도 이미 20년에 가까운 세월이 흘렀다. 반세기 가량 냉엄하게 지속되어온 동서 양대진영 간의 이념적 대립과 갈등이, 소위 “역사의 종언”이라 불릴 만큼 흥분과 기대 속에 마침내 끝나고, 개별국가의 이해관계에 따라 각국이 협력과 경쟁을 벌이고 있는 시대가 열린 것이다.

그런데 이런 일반적인 세계의 추세와 달리 동북아에서는 아직도 구시대의 유산인 냉전적 반목과 대립이 잔존하고 있고, 보다 항구적인 평화와 공영을 위한 역내 국가들 간의 다자적 노력도 아직은 별 진전을 보지 못하고 있는 상황이다. 한반도와 대만해협에 지속되고 있는 정치·군사적 대립, 배타적 민족주의의 부활을 걱정케 하는 한·중·일간 역사왜곡 논쟁과 영유권 분쟁, 그리고 최근 지역은 물론 전세계적 차원의 심각한 안보저해요소로 대두된 북한 핵문제 등은 동북아의 안정과 평화구축에 커다란 걸림돌이 되고 있다. 또한 그간 유럽의 다자적 안보 및 경제협력기구를 본뜬 여러 종류의 지역협력체 실험도 별다른 가시적 성과를 내지 못하고 있고, 몇몇은 제도화마저도 어려움을 겪고 있다.

하지만 그렇다고 해서 동북아의 평화변영 구축에 희망이 없는 것은 아니다. 도전은 기회일 수 있기 때문이다. 오히려 현재 당면한 난제들을 역내 국가들이 진정성을 갖고 적극적인 협력과 공조로 해결해나간다면, 다른 지역보다 더욱 확고하고 영속적인 평화변영의 질서를 구축할 수 있을 것이다. 날로 증대되고 있는 역내국가 간의 무역과 경제교류에 의한 상호의존성 심화, 활발한 종교, 예술, 체육, 문화 분야에서의 상호교류를 통한 유대감과 동질감 확대, 황사나 해양오염 방지 및 수자원 보호와 같은 공통문제 해결을 위한 협력사업 추진 등은 그러한 평화적 역내 질서의 출현가능성을 보여주는 좋은 예들이다. 여기에 새롭게 등장하고 있는 소위 초국가적 위협은 공동의 단합된 힘이 아니고는 해결이 어렵다. 다자적 협력을 통한 공조만이 문제의 효과적 해결을 가능케 한다.

그런데 이런 역내 평화변영질서의 구축은 정부 간 차원 노력만으로는 쉽게 이루어지지 않는다. 정부 외의 다른 여러 비국가행위자들(non-state actors), 그중에서도 특히 비정부조직(nongovernmental organizations, NGO)들의 적극적이고 능동적인 참여와 기여도 동시에 병행되어야 할 것이다. 왜냐하면 이들 비국가행위자들의 참여가 단순한 문제해결 노력의 양적 증대뿐만 아니라, 향후

구축될 역내 평화변영 질서의 당위성과 정당성을 보장해주고, 정부 간 노력을 보다 더 활성화시켜 주는 촉진제 역할을 하기 때문이다. 또한 나아가 이들의 참여와 연대활동은 역내 일반국민들과 민간 차원에서의 상호 교류와 유대를 증가시키므로써 지역내 정서적, 사회적, 문화적 동질감을 고양시키는데도 크게 기여할 것이다. 이는 궁극적으로 동북아 평화공동체에 대한 소속감과 정체성 형성에 커다란 기초를 제공해 줄 것이다.

사실상 국내외적으로 NGO들의 활동력과 영향력 증대는 이미 1980년대 말부터 널리 인정되기 시작했다. 즉, 세계적으로는 동구공산권 몰락에 크게 기여한 유럽의 시민사회와 NGO들의 활동을 통해 NGO들의 역량과 역할이 많이 알려지고 높이 평가되기 시작하였다. 국내적으로는 1987년 대통령직선제를 관철시킨 ‘6·29선언’을 이끌어내고, 연이은 민주화과정에서 나타난 많은 NGO들의 참여와 영향력 행사로 폭넓게 알려지게 되었다. 심지어 영문 약자인 NGO라는 말이 한국사회 언론이나 일반인들의 대화에서 자연스럽게 사용되어질 정도로 NGO들의 활동력과 영향력은 국내적으로는 널리 알려지게 된 것이다.

한편, 1990년대를 지나면서 범세계적인 민주주의의 확산과 시민의식의 성장, 그리고 세계화와 정보화가 급진전 되면서, 공공정책의 결정과 집행, 그리고 각종 사회문제 해결에 있어 이들 NGO들의 참여와 역할은 보다 더 가속화되었다. 그리하여 국내적으로 NGO는 결집된 힘으로 국가권력의 전횡이나 시장의 불안진성에 대한 감시와 모니터링, 정부를 대신한 각종 사회서비스의 제공, 공공정책에 대한 비판과 정책제언 등 다양한 역할을 수행하며 행정, 입법, 사법, 언론의 뒤를 이어 제5부로 간주될 정도로 힘과 역할이 성장하였다. 세계적으로 NGO는 시민사회 성장의 견인차이자 징표로 규정되며, 사회운동이나 정치과정 혹은 국제기구를 연구해온 사회학자나 정치학자들 사이에 전세계적 차원의 시민네트워크 또는 세계시민사회(global civil society)의 탄생이 얘기될 정도로 NGO들의 위상과 활동범위는 증대되기에 이르렀다.¹

그런데 이러한 국내외적으로 증대된 NGO들의 역할과 영향력에도 불구하고 동북아 지역차원에서의 NGO역할은 그리 크지 않고, 지역내 NGO들 간의 교류

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

협력이나 연대는 더욱 미미하고 역사도 매우 짧다. 이는 동북아에서 NGO의 결성과 활동의 모태가 되는 시민사회의 형성과 발전이 다른 지역에 비해 상대적으로 늦게 이뤄진데서 기인한다고 할 수 있다. 일본의 경우 제2차 세계대전 이후에 와서 시민사회가 형성되기 시작하였고, 앞서 언급했듯이 한국은 1980년대 민주화 운동을 거친 이후 1990년대에 본격적으로 시민사회가 발전하기 시작했다. 중국의 경우에는 더 늦어져 1989년 개혁 개방정책이 시작되면서 비로소 시민사회가 형성될 수 있는 단초가 마련되었으나, 아직도 많은 정치적 제약으로 인해 시민사회의 형성이 더디게 진행되고 있다. 물론 북한의 경우는 유일독재체제 하에서 아직도 아예 시민사회 형성의 싹조차 찾기 어려운 실정이다.

동북아에서는 이렇게 더딘 시민사회의 성장과 국가별로 다른 발전정도로 인해 시민사회에 기반을 둔 NGO들의 성격과 활동 내용에도 많은 차이가 날 수 밖에 없으며, 그로 인해 국경을 초월한 동북아지역 차원에서의 NGO들 간 교류협력이나 네트워크 형성은 양적으로나 질적으로 상당히 낮은 상황이다. 즉, 동북아 NGO들 간의 교류협력은 아직까지도 일회적이거나 단속적이며, 상설적인 네트워크의 형성과 발전까지는 상당한 시간과 노력이 있어야 할 것으로 보인다.

그러나 다른 선진국들의 경험에서 보듯이, 문제해결에 있어 NGO들의 독자적 활동보다는 집단적, 조직적, 연대적 활동이 당연히 보다 효과적이다. 더구나 목표자체가 지역전체 차원의 평화와 번영이란 점을 감안한다면, 더더욱 지역내 NGO들 간의 협력과 연대가 필요한 것이다. 이는 지역내 NGO들 간 교류협력을 활성화시키고 지역내 평화번영 실현을 위한 효과적이고 실천적인 NGO 네트워크를 형성, 발전시킬 수 있는 좀 더 구체적인 방안이 모색되어야 함을 의미한다.

이에 본 연구는 동북아 평화번영 실현의 당위성과 이 과정에 대한 NGO의 적극 참여 및 교류협력의 필요성을 전제로, 동북아 평화번영질서 구축을 위한 지역내 NGO들의 상호 교류협력을 증대시키고 상설 네트워크를 형성, 발전시켜 나갈 수 있는 인프라 구축과 실천방안을 검토하고자 한다.

이를 위해 본 연구는 우선 일차적으로 한반도 차원에서 평화를 위해 활동하고 있는 NGO들의 현황을 파악하고 이들 NGO들 간 교류협력 실태를 분석한 후, 향후 이들 간 연대를 활성화하고 강화시킬 수 있는 세부적인 추진방안을 모색할 것이다. 이 부분 연구는 NGO들에 대한 연구에 앞서 평화의 개념에 대한 고찰과 그러한 평화를 한반도에서 구축하기 위해 필요한 조치들에 대한 논의로부터 시

작될 것이다.

둘째는, 한반도를 넘어 동북아지역에 전체로 연구범위를 넓힐 것이다. 우선 동북아에서 활동하고 있는 NGO들의 현황을 국가별로 나누어 종류와 특징을 살펴볼 것이다. 그리고 나서는 동북아지역에서 현재까지 추진되었거나 추진되고 있는 NGO들의 상호 교류협력 및 연대활동의 실태를 파악할 것이다. 다음은 NGO들 간에 이루어진 공동 목표를 위한 연대활동의 구체적인 사례분석을 시도하려고 한다. 이는 지역내 교류협력과 네트워크의 문제점을 진단하고, 구체적인 개선점을 도출하는데 큰 도움을 줄 것으로 기대된다. 실태분석을 기초로 향후 NGO들 간 교류협력과 연대활동의 활성화와 발전을 위해 필요한 의제들을 제시할 것이다.

셋째는 한국, 중국, 일본을 중심으로 한 동북아 NGO들의 교류협력과 네트워크활동이 갖고 있는 문제점 분석에서 출발할 것이다. 그리고 나서는 도출된 문제점들을 해결하고 보다 개선할 수 있는 방안을 찾기 위해 비교적 시각에서 다른 주요 지역들의 NGO간 국제교류협력 및 연대활동에 대한 검토를 시도할 것이다. 구체적으로 유럽, 중동, 동남아 지역을 집중적으로 분석하려고 한다. 다른 지역과의 비교분석 결과를 바탕으로 동북아 지역내 NGO들 간 상호 교류협력과 연대활동을 활성화시키고 인프라를 구축하는데 기여할 수 있는 구체적 실천방안을 제시할 것이다.

2. 연구방법 및 범위

본 연구에서 사용될 주된 연구방법은 크게 3가지인데, 문헌조사, 설문 및 면접조사, 그리고 비교사례분석 등이 해당된다. 한국을 비롯한 동북아 국가들에서 활동하고 있는 NGO들과 그들의 연대활동 현황을 파악하기 위해서는 우선 먼저 기존에 출판된 문헌자료를 검토할 것이다. 지난해 통일연구원 협동과제의 산물인 『동북아 NGO백서』를 바탕으로, 국내외 NGO관련 신문과 NGO간 정보교류의 핵심적 대표기관인 “시민운동정보센터”의 방대한 연계망과 데이터베이스를 적극 활용할 방침이다. 그리고 국제적으로는 유엔 공보국(DPI)과 유엔 NGO협의체(CONGO)에 등록된 “밝은사회국제클럽(GCS)”이라는 국제NGO 단체를 통해 다양한 국제NGO 연대활동을 해온 경희대의 “밝은사회연구소”의 국제적 연계망 등 NGO분야에서 축적된 연구역량 및 다양한 NGO활동연계망을 최대

로 활용할 것이다.

문헌조사에 덧붙여 NGO간 교류협력의 실태파악은 물론, 추진시 애로사항이나 문제점을 타진해나가기 위해, 한국의 경우는 설문조사도 추가로 실시할 예정이다. 평화에 관련된 NGO를 대상으로 할 이 설문조사는 현장에서 실제 활동하고 있는 NGO들로부터 자신들의 견해들을 직접 듣고 분석함으로써 보다 구체적인 NGO간 교류협력의 실태파악과 보다 실효성 있는 활성화방안을 도출해낼 수 있을 것이다.

한국 외 다른 지역의 경우는 직접 설문조사를 실시하기가 재원이나 언어 등 제약요소로 인해 어려움이 따른다. 각국별로 대표적인 NGO들과 토론회나 간담회를 개최하여 개별 혹은 집단 면접조사를 하는 기회를 가질 것이다. 또한 NGO 활동과 영향력 행사에 대해 연구하는 대표적 학자와 전문가들의 의견을 청취하는 기회도 추가로 가지려고 한다. 그렇게 함으로써 NGO활동가들의 경험적 목소리와 전문가들의 이론적 분석을 조화롭게 종합할 수 있으리라 기대된다.

마지막으로 본 연구는 실제 NGO들의 네트워크를 통한 활동사례에 대한 비교분석을 시도할 것이다. 장기적으로 본 연구의 궁극적 목표가 동북아 평화공동체 형성을 위한 네트워크를 구축하는 것이라는 점을 감안할 때, 동북아 NGO들의 네트워크를 통한 실제 연대활동의 사례를 체계적이고 자세하게 분석하는 것이 필수적일 것이다. 실제 사례들 속에 담겨있는 풍부한 NGO 연대활동의 경험들을 치밀하게 살펴봄으로써 NGO들이 네트워크를 결성하는 동기에서부터 결성과 성장 및 쇠퇴과정, 그리고 연대활동 추진 상 촉진요인과 방해요인 등을 보다 생생하게 밝혀낼 수 있을 것이다. 그리고 각 사례에서 나타난 교훈들을 비교, 종합하여 더욱 실천 가능한 향후 NGO 연대활동 활성화 방안을 제시할 수 있을 것으로 본다.

본 연구의 주된 범위는 공간적으로는 한국과 동북아시아를 대상으로 한다. 다시 말해, 한국, 중국, 일본 3국에서 활동하고 있는 NGO들과 이미 상호 네트워크를 만들고 연대활동을 하고 있는 NGO 네트워크들을 연구의 대상으로 한다. 물론 비교적 시각을 위해 동북아 외에 세계의 다른 지역 NGO들에 대해서도 개략적 서술을 하고 있기 때문에 동북아에만 본 연구의 범위가 국한되는 것은 아니다. 비록 다른 지역에 대한 연구가 개략적이긴 하지만 유럽, 중동, 동남아 등 다른 지역의 NGO활동 현황에 대한 연구가 이루어졌기 때문에 엄격히 말하면 공간적 범위는 전세계의 NGO활동이라고 할 수 있겠다.

앞서 언급했듯이, 동북아에서는 NGO들의 활동이 상대적으로 늦었기 때문에 시간적 범위는 그리 넓지 않다. 주로 1990년대 중반 이후부터 현재까지의 기간이 주된 범위가 될 것이다. 아직도 상대적으로 일천하고 제도화가 덜 된 동북아 NGO네트워크의 실태를 감안한다면, 본 연구의 연구대상 시기가 길지 않은 것이 크게 문제가 되지는 않을 것이다.

3. 연구의 이론적 기초

본 연구는 동북아지역에 평화변영의 질서를 구축하고 나아가 평화공동체를 형성하기 위해 지역내 NGO들 간의 교류협력과 네트워크활동을 장려하고 활성화시킬 수 있는 방안을 모색하는 것이다. 그리고 이를 위해 위에서 언급한 것처럼 현재 국내와 동북아 지역에서 이루어지고 있는 NGO들 간의 협력과 네트워크활동에 대한 현황파악과 사례분석을 먼저 실시할 것이다. 이 작업의 체계적이고 과학적인 수행을 위해서는 현재 학계에서 이루어지고 있는 네트워크활동에 대한 이론적 논의들을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 아울러 NGO들과 NGO네트워크들이 정책결정 및 집행과정에 참여하는 방식과 영향력 행사의 유형에 관해서도 이론적 설명을 검토하는 것이 도움이 될 것이다. 이에 여기서 본연구의 이론적 기초가 될 수 있는 네트워크의 개념, 종류, 활동방식에 관한 이론들과 NGO네트워크의 정책활동에 관한 이론들을 알아보려고 한다.

가. 네트워크에 관한 이론적 고찰

(1) 네트워크의 개념

네트워크와 네트워킹이라는 용어는 특히 NGO 사회에서 매우 광범위하게 사용되고 있다. 이 용어들이 뭔가 새롭게 보이지만 사람들은 오랜 옛날부터 네트워킹을 해왔다. 사람들은 어디서나 항상 자신들이 직면한 문제들을 해결하기 위해 사회적 관계를 이용해왔다. 마음이 맞는 사람들과 기회나 제약들에 대한 정보를 함께 나누는 것은 어느 곳에서나 사회적 삶의 본질적 요소이다. 그래서 네트워킹은 오래된 관습의 새로운 이름이라고 말해지기도 한다. 그럼에도 불구하고 네트워크는 최근에 다양한 유형의 문제들에 대한 새로우면서도 다목적의 해결책으로 종종 제안된다.²

이와 같이 네트워크에 대한 관심이 고조된 데에는 다음과 같은 배경이 있다.³

우선 1980년대와 1990년대의 걸쳐서 비약적으로 발전된 정보통신기술로 인해 네트워킹이 매우 용이해졌다. 세계의 다른 지역 사람들과 함께 지구적 차원의 정보 교환과 배움이 이뤄지면서 세계에 대한 이해가 높아졌다. 둘째로 사회, 경제, 환경의 문제들이 상호 밀접하게 연관되고 복잡해지면서, 에이즈, 환경 파괴, 빈곤 등과 같은 문제들을 해결하기 위한 이전의 제한적인 접근 방식들로 성과를 거두지 못하는 데에서 오는 절박함이 있다. 셋째로 공공정책에 대해 실제적인 영향을 미치지 못하는 데에서 오는 좌절감이 있다. 넷째로 사기업 부문의 지식 관리에 대한 실험과 그것이 사기업 부문에 끼친 영향으로 인해, 공적 부문과 시민사회 조직들이 네트워크에 관심을 가지게 되었다.

좀 더 직접적으로 시민사회의 차원에서 네트워킹을 하게 만드는 주요 요인은 다음과 같은 세 가지로 제시되고 있다.⁴ 첫째, 시민사회 행위자들은 그들의 활동을 가로 막는 결정적 요소인 관련 지식들을 이용하기 어렵다고 인식할 때, 협력 활동을 통해서 그들의 성취를 향상시키려고 한다. 그때 네트워크는 대화와 교류를 통해 창조성과 비판적 사고를 강화해주고 필요한 정보와 지식을 공유토록 해주기 때문에 강력한 수단이 된다. 둘째, 분석과 활동의 측면에서 시민사회는 힘을 합치고 공동 조사를 통해서, 뒤엎힌 환경을 이해하고 이에 개입하는 새로운 방향을 찾아 나아가고자 한다. 이때 네트워크는 지방, 국가, 지역 차원의 맥락에 대한 지식을 바탕으로 지구적 문제들을 검토함으로써 네트워크 참여자들로 하여금 전략을 공유하고 인식을 심화시키는 것을 가능케 해준다. 셋째, 시민사회는 보다 높은 정책차원의 활동에 초점을 맞추고, 공적인 혹은 정부의 정책논의에 참여하려고 하는 경향이 강한데, 이는 정책형성과정에 효과적인 영향을 미침으로써 자신들의 영향력을 더욱 배가시킬 수 있기 때문이다.

이러한 배경과 요인에 의해 형성된 네트워크는 기본적으로 의사소통의 장치라고 할 수 있다. 즉, 네트워크는 공동의 목적을 공유하는 사람들과 조직들을

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

3-Sarah Cummings and Arin van Zee, "Communities of Practice and Networks: Reviewing Two Perspectives on Social Learning," *KMAD Journal* 1(1), 2005, p. 15.

4-Arin van Zee and Paul Engel, "Networking for Learning: What can Participants do?" (Zeist: European Centre for Development Policy Management, 2004), p. 6.

연결시키는 그물망이다. 그래서 서로 다른 각각의 네트워크는 특정한 조건 하에 서만 발전되기 때문에, 하나의 네트워킹 경험들을 일반화하는 것은 피해야 한다고 말해진다. 그러나 NGO 네트워크를 결성하려는 시도가 계속해서 늘고 있고, 최근까지도 NGO 네트워킹 경험들에 대한 체계적인 평가가 없었기 때문에, 이러한 경험들을 일반화시키기 위한 시도들을 조심스럽게 시작할 때가 되었다고 할 수 있다.

우선 네트워크라는 말이 현재 일반적으로 유행하고 있긴 하지만, 네트워크의 개념이 무엇인지, 네트워크와 조직(organization)의 차이가 무엇인지에 대해 심각한 혼란이 있어 보인다. 네트워크의 개념에 대해 살펴보기 전에 대비를 위해 먼저 조직과 네트워크와의 차이점에 대해서 논의하면 다음과 같다. 조직이란 일반적으로 법률에 의해 공식적으로 등록된 법적 기구이며, 영구적인 주소가 있고, 소유권과 권한에 대해 규정이 있다. 반면에 네트워크는 이러한 공식적인 특성들을 필요로 하지 않으며, 일반적으로 조직보다 덜 위계적이고 관료적이다. 네트워크가 조직의 형태로 설명됨에도 불구하고, 네트워크는 정보의 유포와 조직과 개인들을 연결한다는 것에 초점을 맞추면 조직과는 구별된다. 보통 조직은 외부의 고객이나 수혜자들에게 상품 또는 서비스를 제공하는 것을 목적으로 한다. 하지만 네트워크는 우선적으로 내부의 구성원들에게 그러한 것들을 제공하기 위해 만들어졌다는 점에서 다르다.⁵

네트워크의 개념에 대해 살펴보면, 주요 사용되는 정의로는 대개 5가지가 있다고 한다.⁶ 첫째는 Plucknett(1990)의 개념규정으로, 네트워크는 목적 또는 목표를 공유하는 독립적 개인 및 기구들의 모임이며, 네트워크 회원들은 자원을 제공하고 양방향의 교류와 의사소통에 참여한다는 것이다. 다음으로는 Engel(1993)의 정의가 있는데, 그는 네트워킹을 서로 간에 관계를 만들려는 의식적인 노력을 통해 진행되는 과정으로 규정하고, 네트워크는 그러한 노력의 결과로 출현하는 대체로 공식적이고, 지속성을 갖는 관계 양식(relational pattern)이라고 정의한다. 그리고 네트워크를 통한 핵심사업은 생산물을 산출하거나 서비스

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

6-Suzanne Taschereau and Joe Bolger, "Networks and Capacity," *European Centre for Development Policy Management*, September 2005, p. 2.

를 공급하는 것이 아니라, 사회적 학습과 의사소통, 그리고 담론을 생산(making of meaning)하는 것이라고 한다. 또다른 정의는 Creech와 Willard(2001)의 공식적 지식 네트워크에 대한 개념정의인데, 공동의 관심사에 대해 함께 일하는 전문 기구들 혹은 전문가들의 그룹을 지칭한다. 지식 네트워크는 각자의 연구와 의사소통 능력을 강화하고, 지식 베이스를 공유하며, 국가 또는 국제 차원에서 의사 결정자들의 요구에 부응해서 해결책을 발전시키는 역할을 수행한다고 한다. 이에 Carley와 Christie(2002)는, 네트워크를 계층적인 사회조직망이 아니라, 조직 간의 연합을 발전시키는 것을 가능케 하는 사회형태의 토대를 이루는 것으로 규정한다. 끝으로 Milward와 Provan(2003)에 따르면, 네트워크는 조직이나 개인이 협력과정을 받아들이고, 공동 의사결정과정에 참여하며, 단합된 통일체(coherent entity)로서 행동을 시작할 때 형성된다고 한다. 이러한 조직 간 형태(inter-organizational form)들은 제휴(partnership), 연합(coalition), 동맹(alliance), 전략적 동맹 네트워크(strategic alliance network), 컨소시엄(consortium), 등으로 나누어진다고 한다.

이와 같이 다양한 네트워크에 대한 정의에도 불구하고 네트워크의 보편적 특징에 대해서는 일정한 합의가 존재한다. 첫째, 네트워크는 다양한 목적들을 위해 만들어지며 다양한 구조들을 갖고 있다는 것이다. 둘째, 네트워크는 비공식적일 수도 있고 공식적일 수도 있다는 점이다. 비공식적인 네트워크는 종종 특정한 사건이나 상황에 대한 대응을 위해 만들어지며, 공식적인 네트워크는 명시적인 회원 자격에 대한 조건과 명료하게 연결된 관리방식과 의사소통 구조를 갖고 있다. 셋째, 네트워크는 회원들을 위한 단순한 자원 센터(resource center) 이상의 것이라는 점이다. 회원들의 기여와 기대이익에 따라 매우 다양한 유형의 네트워크들이 존재하게 된다. 대부분의 네트워크들이 지식과 정보의 공유를 매우 중요한 활동으로 여기고 있지만, 실상 네트워크의 핵심은 회원들 간의 유대라고 할 수 있다.⁷

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

(2) 네트워크의 유형

사실 서구의 경우도 NGO들 사이에서 폭넓은 네트워킹이 활발하게 이뤄지게 된 것은 최근의 일이며, 네트워크의 경우 다양하기 때문에 이들을 정확하게 구분하는 것은 쉽지 않다. 따라서 네트워크 연구자들은 다양한 잣대를 가지고 네트워크를 분류한다. 아래 <표 I-1>은 네트워크의 주요 구분 기준과 그에 따른 네트워크 유형을 보여준다.

<표 I-1> 네트워크의 구분 기준과 유형

구분 기준	유 형	구분자
중심 목적 / 동기	<ul style="list-style-type: none"> - 실행 공동체(communities of practice) - 지식 네트워크 - 부문 네트워크 - 사회변화/주창(social change/advocacy) - 서비스 제공 네트워크 	Liebler & Ferri
활동 유형	<ul style="list-style-type: none"> - 학습(learning) - 서비스 제공 - 주창(advocacy) - 제도 강화(institutional strengthening) 	Engel
기능과 행위자 역할	<ul style="list-style-type: none"> - 여과(filter) - 증폭(amplifier) - 투자자/공급자(investor/provider) - 촉진자 - 소집자 - 공동체 건설자 	Yeo
조정 수준	<ul style="list-style-type: none"> - 지방/공동체와 조직, 조직 간, 부문 - 국가, 지역, 지구 - 다층적 계열의 네트워크⁸ 	Carlie & Christie

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

이와 같이 다양한 기준을 가지고 NGO 네트워크를 구분할 수 있지만, 그중에서도 NGO의 강한 성취지향적 특성 상 목적과 동기를 중심으로 한 구분이

⁸- 지방에서 지구적 수준까지를 넘나들면서 활동하는 통합적 네트워크를 말한다.

기본이 된다. 아래에서는 Liebler & Ferri의 구분에 따라 NGO 네트워크를 살펴본다.⁹

우선 실행 공동체는 공동의 활동이익과 실행을 공유하는 단체와 개인이 자체적으로 구성된 네트워크이다. 실행 공동체는 지식 공유와 새로운 아이디어를 권장하는 공간으로서의 비공식적인 모임으로 시작되는 경우가 많다. 그러다 정기적인 교류의 이득이 크다고 여기면서 점차 공식적으로 변해갈 수 있다. 흔히 구조자체가 느슨하기는 하지만 실행 공동체들 사이의 어느 정도 갖춰진 대화의 장은 다른 일반적인 네트워크와 구별시키는 점이다. 실행 공동체들은 일반적으로 단체 활동을 하지 않으며 참여의 동기는 대부분 개인의 활동을 위한 개인의 능력을 키우는데 집중되어 있다.

지식 네트워크는 용어에서 알 수 있듯이, 학습을 통해 정보를 생산하고 유포 시킴으로 네트워크 구성원들에게 이익을 주도록 하고 있다. 지식 네트워크는 또한 존재 이유의 일부로 정보 공유 요소가 갖춰진 훨씬 구체적인 네트워크들을 포함하고 있다. 대부분의 다른 네트워크들과 같이, 지식 네트워크들도 공식적이거나 비공식적일 수 있으며, 내부 구조의 레벨도 그에 따라 다양하다. 어떤 네트워크들은 특정한 문제나 필요에 의해 자발적으로 생겨나는 반면에, 다른 네트워크들은 장기적인 문제를 고려하여 계획적으로 만들어진다. 계획적으로 만들어진 네트워크들은 대체적으로 더 공식적인 경향이 강하며 구성원 수의 제한과 관리 및 통신을 위해 분명하게 구분된 하부구조를 가지고 있다. 여러 경우에 공식적인 지식 네트워크들은 공동연구를 하며 네트워크 자체를 뛰어넘어 지식 유포의 확산을 목표로 한다. 실행 공동체들과는 달리 지식 네트워크들은 목적 지향적이며 관심사보다는 전문성에 근거한다.

부문 네트워크들은 특정한 분야, 예를 들어 비정부, 환경, 보건 부문 등으로 구성이 되어있고 종종 기부자들의 주도로 시작된다. 부문 네트워크들의 중심적 활동은 공적 정보를 증대하고 특정한 부문을 알리는 데에 있다. 부문 네트워크들은 전반적으로 굉장히 협력적이며 지지, 기술 능력 증진, 공동연구, 그리고 기준의 발전 등의 분야를 포함한다.

사회변화/주창 네트워크들은 종종 동맹 또는 연합이라고 불리며, 특정한 목적을 갖고 네트워크 회원들의 동기와 이익을 증진시키기 위해 만들어진다. 주로

⁹-*Ibid.*, pp. 16-17.

이 목적은 주위 사회 현황과 관련이 있다. 다른 네트워크들과 달리, 사회변화/주창 네트워크들은 흔히 원하는 변화를 가져오기 위해서 정부와 정부 간의 기관에 직접 참여한다. 구성원 수는 제한되어 있지 않으며 대부분 비공식적인 구조를 가지고 있다.

서비스제공 네트워크들은 일반적으로 보건후생 분야 등에서 서비스제공과 관련된 조정을 위해 만들어지는데, 주로 NGO들로 구성된다. 대부분의 서비스 제공 네트워크들은 공적 자금의 공급을 받는다. 수혜 범위와 효과를 최대화 한다는 점에서 네트워크 안에서의 서비스 조정은 효율 증대, 중복 및 경쟁 감소를 위한 노력을 돕는다.

이 외에도 <표 I-1>에서 볼 수 있듯이, NGO 네트워크는 활동유형이나 기능, 그리고 활동의 수준에 따라 다양하게 분류가 가능하다. 즉, 분석의 목적이나 용도에 따라 조금씩 다른 시각에서 달리 분류를 할 수 있다는 말이다. 그런 의미에서 여기서 추가로 또 다른 유형분류를 들자면 네트워크의 연계형태에 따른 분류를 들 수 있다. 동북아 NGO네트워크의 활성화 방안을 모색하려는 본 연구의 취지를 감안한다면, 연계형태에 따른 NGO네트워크의 유형분류는 의미가 있는 것으로 보인다.

NGO네트워크를 연계형태에 따라 분류하면 대개 4가지 정도로 나누어진 다. 우선 첫째로 NGO들 사이의 국제적 네트워크, 즉 국제연대는 초국가적인 NGO연맹(transnational federation of NGOs)의 형태를 띠기도 하는데 구체적으로는 Oxfam, World Vision, Amnesty International, Friends of Earth 그리고 Caritas International 등이 여기에 속한다. 이들의 특징은 본 부를 중심으로 총체적인 이미지와 이념을 공유하며 공통의 명칭 하에 네트워크를 형성한다는 것이다. 이들은 국제사회에서 하나의 단체로 통하지만 개별 국가에서는 자율적인 조직으로 활동하는 특징을 갖고 있다.

둘째로 서로 다른 NGO들이 네트워크를 통해 공식적인 연합(formal coalition)의 형태를 갖는 형태이다. 이러한 공식적인 연합의 주요한 기능은 이슈에 있어서 공동의 입장을 발전시키거나 조율하기 위한 논의와 협력의 장소가 되는 것이다. 이때 회원들은 공동의 정체성을 형성하지 않고 느슨한 연방(loose confederation)의 형태를 띠게 된다. 이러한 예로 농업개혁과 농촌개발을 위한 아시아 NGO들의 연합체인 'ANGOC' (Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rule Development)을 들 수 있는데 이 NGO는

아시아 10개 국가에 소속된 약 3,000개의 NGO들이 모인 것이다. 지구시민 사회의 발전과 참여민주주의 실현을 목적으로 1992년 78개 국가에서 364개 시민단체들이 모여 설립한 CIVICUS도 이 부류의 국제연대에 속한다.

셋째로 서로 다른 NGO들이 특정한 이슈에 관해서 문제의식을 갖고 네트워크를 맺고 협력하는 것으로 이들은 별개의 NGO들 간의 연대로서 이슈 연계망(issue network)의 형태를 띠게 된다. 전형적인 예로서 1979년에 형성된 바 있는 ‘국제유아식행동네트워크(International Baby Food Action Network)’를 들 수 있다. 최근 동북아시아에서 전개되고 있는 “역사교과서 모임”, “일본군 위안부 문제 아시아 연대회의”도 이러한 형태에 속한다고 할 수 있다.

넷째로 거버넌스네트워크 형태를 들 수 있는데, 이는 NGO들 간 연대의 특수한 형태로서 특정 정책결정의 장에 다양한 범주의 NGO들이 참여할 것을 촉진하기 위해 형성된 연대이다. 이 형태에 해당되는 사례로 유엔 경제사회이사회(ECOSOC)와 협의지위를 가지고 있는 NGO들로 구성된 “NGO협의체”(CONGO)를 들 수 있다. CONGO는 유엔에서 NGO들의 참여를 장려하고 유엔과의 관계를 개선하며 NGO들이 유엔의 시설을 이용할 수 있도록 매개역할을 하는 기구이다. 또 유엔에서 NGO의 권익을 옹호하고 NGO들의 목소리를 유엔에 반영할 수 있도록 노력하고 있다.¹⁰

(3) 사회 네트워크 분석의 특징

사회 네트워크(social network)란 ‘행위자와 행위자 사이 관계의 일정한 세트(a finite set of actors and the relation or relations defined on them)’로서 정의 된다(Wasserman & Faust, 1994, 2005). 이러한 행위자 사이의 관계의 세트와 그것이 가지는 의미를 구조적으로 이해하는 것이 바로 사회 네트워크 분석의 주요한 목표가 된다. 행위자를 점(node)으로 하고 그 관계를 선(link)으로 표현함으로써, 점과 선이 만들어 내는 그래프의 구조나 패턴을 분석하는 것이다.

사회 네트워크 분석의 주요한 특징 중에서도 가장 중요한 것은 행위자의 ‘속성(attribute: 국적이나 성별, 계급, 연령 등)’이 아닌 ‘관계(relation)’의 분석에

¹⁰-박재영, 『국제관계와 NGO』, (서울: 법문사, 2003), pp. 317-321.

초점을 맞춘다는 점이다. NGO에 대해서 말한다면 어느 NGO네트워크에 관해서 각 구성원들이 어떠한 타입의 NGO이고, 어떠한 활동 분야를 가지고, 어느 나라 출신 NGO인가 하는 행위자의 속성이 아니고, 그들 NGO가 네트워크 전체적으로 어떠한 관계를 형성하고 있는지, 어디에 그 중심적 NGO가 있는지, 그러한 관계성이 개별 NGO에 어떠한 영향을 주고 있는지 등을 분석하는 것이 제일차적 목적이 된다. 사회운동의 동태적 차원에서 자원이나 정보의 경로가 어떻게 되어 있고, 어느 행위자에 의해서 운동이 확대 또는 블록 되었는지 등이 구조적으로 분석된다(Wellman, 1988). 또, 어떤 NGO가 실시하는 활동이 형식적인 의미로의 네트워크인지, 캠페인인지, 사회운동인지, 혹은 연속적인 국제회의인지 하는 사항도 또한 2차적인 분석대상이 될 수 있다.¹¹

이러한 점과 선에 의한 분석에 따라 결과적으로 몇 개의 중심적 NGO들의 속성이 공통되어 어느 특정 국가 출신이거나 네트워크의 구조가 크게 두 개의 블록에 분리되어 각각 소속하는 행위자들에게 공통의 속성을 확인할 수 있을 때는 개별의 행위자의 속성을 중심으로 한 합의나 응용이 가능해진다. 연구자 관심의 초점도 엄밀한 의미로의 네트워크의 구조적 분석이라는 단계와 행위자의 속성에까지 고찰의 범위를 확대하여 어떠한 합의를 발견하는 단계로 크게 나눌 수 있다고 말할 수 있다.

(4) 사회 네트워크 분석방법론

‘관계’의 유형과 데이터

사회 네트워크 분석의 첫걸음은 행위자 사이의 ‘관계’에 관한 데이터 수집이다. 네트워크를 형성하는 행위자 사이의 ‘관계’란 무엇인가에 대해서는 보통 7에서 9개의 사회적 관계로 분류되고 있다(아래 <표 I-2> 참고). 이것들은 상호 행위나, 정보나 자원의 흐름, 정신적인 연결 등 행위자가 사회에서 직면하는 다양한 관계이다. 이것들에 관해서 행위자 사이의 관계 유무, 정보나 자원의 이동이 있는 경우에는 그 방향성과 양(관계의 정도)등을 설문조사나 관찰, 문헌조사 등의 방법으로 데이터를 수집하는 것에서부터 사회 네트워크 분석은 시작된다.

¹¹ 그러나 이러한 활동상의 차이는 후술하는 네트워킹에서는 중요한 문제가 된다.

<표 1-2> 사회적 관계와 NGO네트워크의 행위자간 관계성

사회관계 유형	NGO네트워크의 행위자간 관계성의 예
거래관계	재정적 관계, 물질적 지원 및 교환 관계
의사소통 관계	출판적 관계, 회의 참여, 정보 교환
상호침투 관계	활동에 관한 관계, 인재적 관계
도구적 관계	활동에 관한 관계, 설립에 관한 관계
감정적 관계	-
권위·권력 관계	조직적 관계, 제도적 관계, 단체의 멤버십
친족 관계	-
물리적 연결	시설의 공유 또는 근접 관계
공간적 연결	활동에 관한 관계, 인재적 관계

그래프의 패턴과 분석 방법

수집된 데이터는 보통 매트릭스 혹은 그래프로서 표현된다. 사회 네트워크 분석의 핵심적인 부분은 이러한 그래프가 어떠한 패턴을 나타내고 있는가 하는 분석이다. 즉, 행위자들이 어떠한 패턴의 네트워크를 구축하고 있는가에 의해 그들이 속해 있는 사회구조를 파악하여, 거기서의 행위자의 역할이나 행위의 의미, 정보나 자원의 흐름, 네트워크 혹은 조직의 성격 등을 해명하는 것이다.

패턴이라는 것은 데이터를 기본으로 형성되거나 혹은 연구자가 의도적으로 고안하는 것이기 때문에 그것을 어떻게 정리 및 분류하는지는 연구자에 따라서 다르다. 사회 네트워크 분석을 지구시민사회에 응용한 안헤이어(Anheier)와 칼츠(Kaltz)의 경우는 응집성 분석(cohesion analysis), 구조적 동위성 분석(equivalent analysis), 돌출성 분석(prominence analysis), 영역성 분석(range analysis), 브로커 분석(brokerage analysis)이라는 5개의 패턴을 들고 있다. 이것들에 대해 간단하게 소개하면 다음과 같다.

- 응집성 분석(cohesion analysis)

네트워크의 밀도가 얼마나 높은가에 주목하는 분석이다. 밀도란 연결의 정도(링크의 수)와 포괄성(전체 행위자 중에서의 연결된 행위자의 정도)에

서 계산된다. 네트워크의 통합성이나 이산(離散)성, 또는 행위자 사이의 단결력이나 연대 강도 등의 분석에 응용된다.(그림A)

- 구조적 동위성 분석(equivalent analysis)

어떤 행위자들이 다른 행위자에 대해서 동일한 관계 패턴을 가지고 있는 경우, 그러한 행위자들을 정리함으로써 네트워크의 구조를 보다 단순화 할 수 있다. 즉, 네트워크 내에서의 각 행위자의 위치(position)와 역할(role)에 따라서 네트워크 구조를 분석하는 방법이다. 또, 같은 역할을 가지고 있는 행위자를 분류하여 네트워크를 몇 개의 그룹으로 분류하는 방법을 블록모델(block model)이라고 한다.(그림B)

- 돌출성 분석(prominence analysis)

네트워크가 어떤 계층적인 구조를 가지는 경우에는 누가 정점의 역할을 하는지, 또는 다른 행위자는 얼마나 정점으로부터 떨어져 있는지 등의 분석이 가능하다. 이것들은 네트워크 내에서의 리더십이나 영향력, 권위에 관한 분석에 응용된다.(그림C)

- 영역성 분석(range analysis) 혹은 하위 집단 분석(sub-block analysis)

어떤 네트워크는 몇 개의 소규모 네트워크(컴포넌트)의 집합으로서 형성되는 경우가 있다. 이러한 컴포넌트의 패턴을 분석하는 것이 하위 집단 분석(sub-block analysis)이다. 특히 이러한 네트워크에 대해 어떤 컴포넌트와 다른 컴포넌트를 연결시키는 역할(cut-point)을 가지는 행위자, 즉, 소규모 네트워크 간을 매개하여 보다 큰 네트워크를 가능케 하는 역할이 중요하다. 예를 들면, 어떤 지역에 있어서의 사회운동의 네트워크가 다른 지역에 전파할 때 등은 이러한 역할을 하는 어떤 행위자의 존재가 주목받는다. 게다가 어느 특정 행위자만이 이러한 위치에 있는 경우, 즉, 그 행위자를 경유하는 것에 의해서만 네트워크간의 연결이 가능해지는 경우, 이러한 위치를 ‘구조적 틈새(structural hole)’라고 하는데, 그 행위자는 정보나 자원의 흐름을 조작하거나 네트워크의 구성을 변화시키는 것 등 브로커로서의 역할을 할

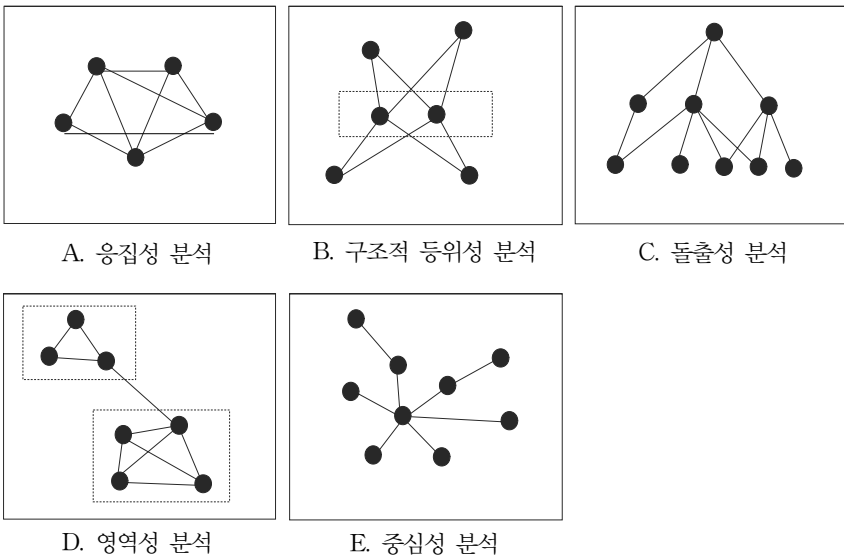
수 있다. 이러한 특정 행위자의 매개적 역할에 주목한 것이 브로커 분석 (brokerage analysis)이다.(그림D)

- 중심성 분석(centrality analysis)

네트워크에 있어서의 정보나 자원의 구조를 관찰하면 어느 행위자가 중심적 역할을 이루고 있는지, 혹은 어느 행위자가 계층적으로 상위에 위치하고 있는지 등의 분석이 가능하다. 정보나 자원의 흐름의 중심, 구조상의 중심, 혹은 블록간의 매개자로서의 중심, 또한 행위자들의 중심으로부터의 거리 등을 분석하는 것이 중심성 분석이다.(그림E)

- A. 응집성 분석(cohesion analysis)
- B. 구조적 등위성 분석(equivalent analysis) - 블록모델(block model)
- C. 돌출성 분석(prominence analysis)
- D. 영역성 분석(range analysis), 하위 집단 분석(sub-block analysis), 브로커 분석(brokerage analysis)
- E. 중심성 분석(centrality analysis)

<그림 1-1> 네트워크 그래프의 패턴



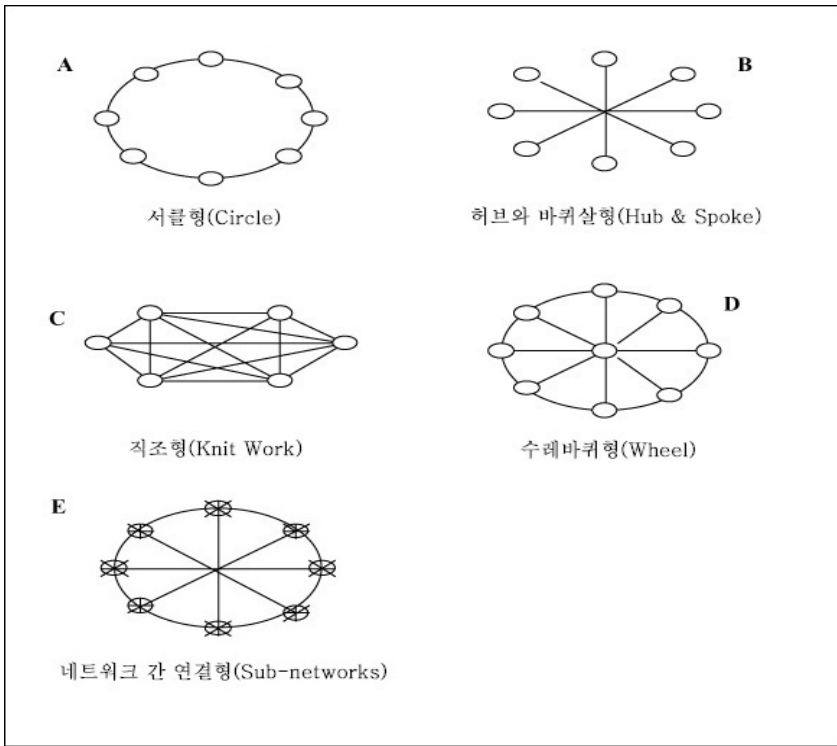
(5) 네트워크의 구조와 의사소통

네트워크를 올바르게 이해하기 위해서는 네트워크 내에서 정보가 어떻게 전달되는지, 즉 정보 흐름의 양상과 방향을 파악하는 것이 매우 중요하다. 사실 정보흐름은 네트워크들의 활동방식과 밀접하게 연관되어 있다. 네트워크 내에서 정보가 어떻게 유통되고 있는가를 통해 네트워크의 특징과 한계 및 가능성을 알 수 있다.

네트워크는 거점(node)과 연결(link)로 구성된다. 거점은 NGO 네트워크에서 행위자(actor)로 볼 수 있는데, 네트워크에 참여하는 다양한 조직 및 개인들이라고 할 수 있다. 그리고 연결은 이들 사이에서 정보가 유통되는 관계를 의미한다. 보통 네트워크에서 특정 단체가 조정자의 역할이 부여되어서 허브 또는 중심 거점(focal point)이라고 불린다. 그러나 허브 또는 중심 거점은 단지 네트워크를 활성화 시키는 역할을 하는 것이지, 대외 관계에서 자동적으로 네트워크를 대표한다는 것을 의미하지 않는다.

네트워크의 구조는 거점과 연결 관계들이 어떻게 구성되어 있는지에 따라서 <그림 I-2>와 같이 몇 가지 유형으로 나눌 수 있다. 우선 서클형은 매우 단순한 네트워크로 센터나 중심 거점이 없이 특정한 순서에 따라 구성원들 사이에 정보가 유통되는 것이다. 이 형태는 네트워크 발전의 초기 단계에 나타나며, 소수의 조직이나 개인들이 결합되어 있다.

<그림 1-2> 네트워크의 다양한 구조



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

허브와 바퀴살형도 네트워킹의 초기 단계에 일반적으로 나타나는 형태이며, 허브를 통해서 구성원들 사이에 정보가 유통된다. 정보의 흐름은 단방향일 수도 있고 쌍방향일 수도 있다. 이 구조에서는 허브의 역할이 매우 중요한데, 네트워크의 발전을 위한 주춧돌을 놓는 촉진자(facilitator)로서 제 역할을 다 해야 한다. 또한 허브는 참여한 NGO들을 위한 자금을 취급할 수 있는데, 이 경우에는 적절한 관리 방식을 도입하는 것이 중요하다.

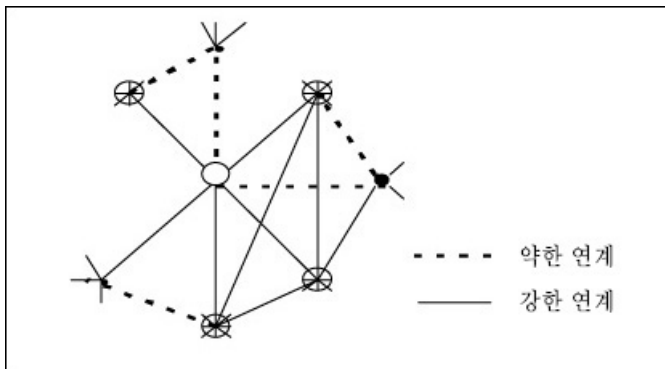
직조형은 두 가지의 사례로 설명할 수 있는데, 하나는 모든 구성원들이 허브가 없이 상호 간에 연결되어 있는 것으로, 예를 들면 선도자(initiator)들로 이뤄진 작으면서도 단단한 결합 관계를 갖는 경우이다. 다른 하나는 네트워크가 매우 잘 발전된 경우로, 허브의 촉진자 역할이 성공적으로 이뤄져서 더 이상 허브

가 필요하지 않게 된 것이다. 사실 이는 이론적으로는 가능하지만 약간은 예외적인 경우라고 할 수 있다.

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

마지막으로 네트워크 간 연결형인데, 이것은 수레바퀴형이 확장된 경우이다. 네트워크가 견고하게 성장 발전을 해서, 지역을 기반으로 하는 하위 네트워크(subnetwork on regional basis)들이 만들어진 것이다. 이 형태에서 센터는 다양한 지역 또는 주제별 하위 네트워크들을 연결시킨다는 점에서 아직도 중요하지만, 대부분의 네트워크는 허브에의 참여 없이 이뤄진다.

<그림 1-3> 국제 NGO 네트워크의 일반적 구조



출처: Hans Holmen and Magnus Jirstrom, *Optimizing Efforts*, p. 13.

그러나 이러한 다양한 네트워크의 구조는 다소간 이상적이며, 현실에서는 위에서 제시한 형태와는 다른 네트워크 구조를 쉽게 발견할 수 있다. 네트워크는 특정한 발전 단계에서는 이러한 형태의 하나를 취할 수 있지만, 다른 단계에서는 이와 다른 형태를 취하기도 한다. 그리고 어떤 네트워크는 지구적 네트워크로의 발전을 지향하거나, 처음부터 지구적 네트워크로 출발하기도 한다. 하지만 또 다른 네트워크는 제한된 네트워크로 남아 있기를 원하기도 한다.

현실적으로 네트워크는 <그림 1-2>와 같이 조화로운 대칭적 형태를 갖기가 쉽지 않다. 국제 NGO 네트워크의 구조를 예를 든다면 오히려 <그림 1-3>과

같을 것이다. 이 경우에는 지역 차원의 하위 네트워크가 보다 더 발전된 구조를 갖고 있지만, 허브는 없어서는 안 될 본질적인 기능을 계속해서 유지하고 있다. 지역 네트워크들은 네트워크에 대한 동기와 관계의 정도에서 서로 차이가 있으며, 그 성격들도 매우 다양하다. 마찬가지로 허브와 하위 네트워크들 사이의 관계도 다양한 차이를 보인다.

나. NGO 네트워크의 주요 활동방식

(1) NGO의 주창비판(advocacy) 활동과 정책결정 과정

전세계적으로 볼 때 1990년대 이후 NGO 네트워크는 붓물을 이루듯이 만들어져서 활동하고 있다. 네트워크의 활동 지역도 매우 다양해서 지방 수준, 국가 수준, 지역 차원에 한정해서 활동하는 네트워크도 있으며, 이들 모두를 포괄한 지구적 수준에서 활동하는 네트워크도 있다. 이러한 NGO 네트워크는 낮은 수준에서는 정보 및 지식 공유를 목적으로, 중간 수준에서는 복지후생 서비스의 공급과 관련한 조정을 위해, 그리고 높은 수준에서는 사회변화를 이끌어내기 위한 주창활동을 위해 만들어진다.

이중에서 주창비판 활동은 NGO의 중요한 활동 영역으로 자리 잡고 있으며, 주창비판 NGO네트워크(Advocacy NGO Network)는 지방, 국가 또는 지구적 차원에서 무시할 수 없는 정책행위자로 등장하고 있다. 따라서 여기서는 NGO의 주창비판 활동을 발전시키기 위한 이론과 방법을 중심으로 NGO네트워크의 활동방식을 설명하고자 한다.

주창비판 활동에 대해서는 다양한 개념정의가 있다. 그 중 몇 가지 예를 들면, 주창비판은 ‘어떤 제도나 기관의 정책, 태도 또는 계획을 변화시키기 위한 직접 행동’, ‘이슈에 대한 관심을 이끌어내고 의사 결정자들이 해결에 나서도록 하는 것’, ‘조직, 지방, 국가, 지구적 차원의 모든 영역에서 의사 결정에 영향을 미치기 위한 다양한 전략’, 혹은 ‘그들의 삶에 영향을 미치는 의사결정 과정에 사람들을 참여시키는 과정’ 등으로 규정된다.¹²

이러한 정의들에서 공통적인 것은 정책결정 과정에서 소외되거나 덜 대변된

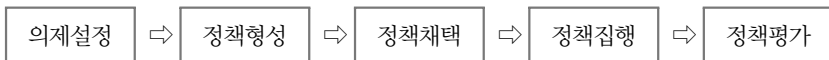
¹²-Ritu R. Sharma, *An Introduction to Advocacy: A Training Guide*, The SARA Project funded by USAID (Academy for Educational Development, 1994), p. 4. <<http://www.aed.org/ToolsandPublications/upload/PNABZ919.pdf>>.

사람들의 입장을 반영하여 정책의 변화를 도모하는 것이 NGO들의 주장비판 활동이라고 할 수 있다. 그런데 주로 서구에서 개발된 기존의 주장비판활동 지침서들은 이슈에 대한 사회적 관심을 불러일으키기 위한 방법론에 치중하고 있고, 정책변화와 관련된 역동성, 복잡성, 다양성들에 대한 이해가 결여되어 있다. 세계화와 정보통신기술의 발전에 따라 다양한 사회구성원들이 정책결정과 관련된 지식과 정보, 권력을 공유하는 현상이 심화되고 있고, 거버넌스의 발전에 따라 NGO들이 정책결정에 보다 깊숙이 개입하는 현실에서, NGO의 주장비판활동은 정책결정 과정과의 연관 속에서 조망되어야만 한다.

따라서 본 연구의 주제인 NGO들 간 교류협력과 네트워크 활동과 관련해서는 정책결정 과정을 순환적이고 동태적으로 분석하는 윌리엄 둔(William N. Dunn)의 정책결정과정 모델이 매우 유용하다. 둔은 기존의 해롤드 라스웰(Harold Lasswell)과 게리 브루어(Garry Brewer)가 제시한 정책결정과정 모델을 보완하여 가능한 여러 가지 방안(options) 중에서 바람직한 하나를 선택하는 정책결정 과정의 연구를 이해하는 일반적 틀을 제시하였다.

둔은 정책결정의 과정을 본질적으로 정치적인 활동들로 이루어진 과정 안에서 수행되는 일련의 지적인 활동으로 보고, 이러한 정치적 활동들을 정책결정의 과정으로 묘사할 수 있고, 상호의존적인 일련의 단계(phase)로 구분이 가능하다고 보았다. 둔의 정책결정과정 모델을 사용하면 실제 정책결정 단계의 각 측면의 특징을 분석하는 것이 가능하다. 그의 정책결정 단계는 5단계로 구성되는데, 의제설정(agenda-setting), 정책형성(policy-formulation), 정책채택(policy-adoption), 정책집행(policy-implementation), 정책평가(policy-assessment)이다. 이러한 각 단계는 다음 단계와 연결되어 있고, 마지막 단계인 정책평가는 또 상위의 각 단계들과 비선형의 순환관계 또는 연속적인 활동과정의 형태로 되어 있다.

<그림 1-4> 둔(Dunn)의 정책결정과정 모델



출처: William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An introduction* (Prentice Hall, 1994). 나기산·남궁근·이희선·김선호·김지원 공역, 『정책분석론』 (서울: 법문사, 2002), pp. 17-19에서 재인용.

둔의 모델을 각 단계별로 살펴보면, 의제설정은 정책결정 과정의 출발점이

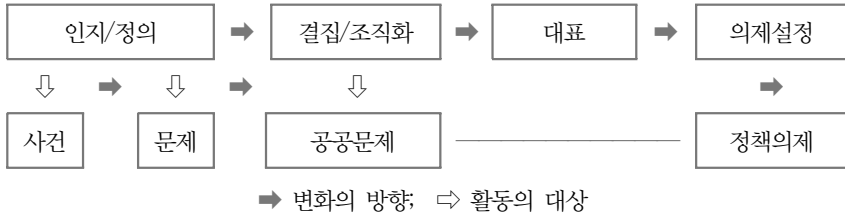
고 정부가 정책적 해결을 위하여 사회문제를 정책문제로 채택하는 과정 또는 행위, 즉 사회문제가 정책문제로 전환되는 과정이나 행위를 의미한다. 둘째, 정책형성의 단계에서는 관료들이 문제를 해결하기 위한 정책대안을 형성하는데 이는 주로 법률적 형식을 취한다. 일반적으로 모든 의제가 정부의 공식의제가 되는 것은 아닌데, 그것은 문지기들(gatekeepers)이 정책결정 체제나 결정자가 문제를 취사선택할 수 있는 과정이 남아있기 때문이다. 셋째, 정책채택의 단계는 정책대안이 입법이나 행정기관의 법률과 명령으로 채택되는 것으로 형성된 정책을 결정체제가 정책으로 바꾸는 정책 작성 내지는 정책수립과정을 뜻한다. 이 과정은 다시 문제의 정의 및 정책목표의 설정, 정보 자료의 수집 및 대안의 탐색, 그리고 대안의 분석·평가 단계를 거쳐 이루어진다. 넷째, 정책집행 단계는 채택된 정책에 순응하기 위해 행정단위가 재원과 인적자원을 동원함으로써 수행된다. 마지막으로 정책평가 단계는 정부의 감사 및 회계 부서에서 행정기관·입법기관·법원이 정책의 법적 요구사항에 순응하는지 여부를 판단하는 과정이다. 정책과정을 일련의 연속된 활동과정으로 볼 때, 정책평가는 최종단계라 할 수 있다. 등은 이러한 각 단계가 일련의 상호의존적인 과정으로 형성되어 있어 실제 정책결정 과정에서 다양하게 나타날 가능성이 있다고 파악하였다.¹³

그러나 이러한 정책결정과정 모델은 정부의 정책행위에 초점을 맞춘 것이어서, 또 다른 정책행위자인 NGO가 정책결정에 개입하는 과정을 설명하는데 한계가 있다. 따라서 여기에서는 정책의제의 형성과정 모델이 더 많은 도움을 준다고 할 수 있다. 정책의제 형성과정은 정책과정의 출발이며 정책 이슈들이 발생하고 제기되는 단계이다. 하나의 사회문제가 정책결정자에 의해 정책의제로 형성되기까지에는 수많은 난관을 겪게 되며 다양한 단계를 밟게 된다. 즉 문제의 성격과 문제를 정책의제화 하려는 주도 집단에 따라서, 문제를 접하는 정책결정체제의 시각에 따라서, 문제의 크고 작음에 따라서 각 문제가 정책의제로 형성되는 과정도 상이해진다. 정책의제 형성과정에 대해서는 1970년대에 들어서면서 집중적으로 이뤄졌는데, 존스(C. O. Jones)의 모델이 NGO의 주창활동 과정에 적합하다. 존스는 정책의제 형성과정을 사건인

13_ 조화순·송경재, “인터넷을 통한 시민정책참여: 단일이슈 네트워크의 정책결정과정,” 『한국행정학회보』, 제38권 제5호 (2004. 10), pp. 200-201.

지(perception) 및 문제정의(definition), 결집(aggregation) 및 조직화(organization), 대변(representation), 의제설정(agenda setting)이라는 4단계로 구분하고 있다.¹⁴

<그림 1-5> Jones의 정책의제 형성과정 모델



출처: 최봉기, 『정책의제형성론』 (서울: 일신사, 1998), p. 102.

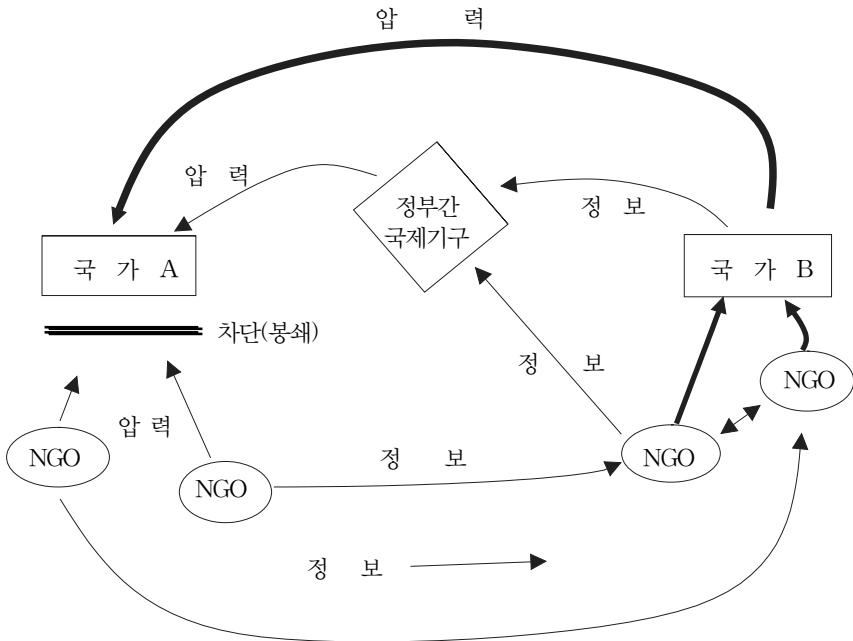
그런데 이러한 정책결정과정에서 단계구분에서 사건인지 및 문제정의, 결집 및 조직화, 대변단계를 하나의 단계인 의제구축(agenda building)으로 묶을 수 있다. 그렇게 되면 정책의제 형성과정은 크게 의제구축과 의제설정의 2단계로 구분된다. 이에 기초해서 NGO의 주창비판 활동을 재구성하면, 의제구축(agenda-building) → 의제설정(agenda-setting) → 정책형성(policy-formulation) → 정책채택(policy-adoption) → 모니터링 및 평가(monitering and evaluation)의 진행 단계로 개념화할 수 있다.

이런 NGO의 주창비판 활동의 개념화는 주로 국내정치 상황에 적용된다. 그런데 NGO들의 주창비판 활동이 네트워크화해서 영향력을 발휘하는 경우는 좀 다른 양상을 띠게 될 수도 있다. 예컨대, 어떤 한 국가의 정부정책이나 권력사용이 문제시 되는 경우 이를 개선하고자 하는 NGO들이 다른 국가의 NGO들과 초국가적 연대를 형성하여 자국 정부에 우회적으로 압력을 행사하는 경우가 이에 해당된다. 대표적 예로는 인권침해나 환경오염 문제의 경우가 있다. 특히, 인권문제의 경우는 NGO들이 압력을 가하고자 하는 정부가 흔히 독재체제이거나 권위주의체제인 경우가 많기 때문에 직접적인 주창비판이나 압력행사가 가능하지 않을 경우가 많다. 이런 경우 연대를 맺은 다른 국가의 NGO들의 힘을 빌려 자국정부에 영향력을 행사할 수 있는 것이다. 이런 경우

¹⁴ 함창식, 「NGO의 정책결정과정 참여에 관한 연구: 정책의제형성과 정책대안을 중심으로」 (중앙대학교 대학원 석사학위논문, 2001), pp. 9-10.

는 NGO 네트워크의 주창비판 활동은 <그림 I-6>과 같이 도식화될 수 있다. 이런 NGO들의 초국가적 영향력 행사는 “부메랑 방식”이라고 개념화될 수 있으며, NGO 네트워크들의 대표적인 영향력 행사방식 중 하나라고 할 수 있다.

<그림 I-6> NGO의 초국가 연대적 주창비판 활동



출처: Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Border* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), p. 13.

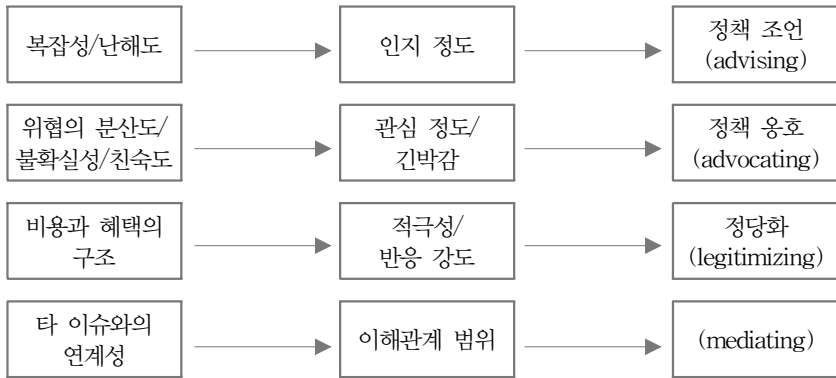
NGO들이 초국적 연대를 통해 벌이는 활동들이 주창비판만 있는 것은 아니다. 지역이나 세계적 차원에서 문제시 되고 있는 공동이슈를 해결하고자 하는 국제 레짐의 형성과정에도 NGO들이 깊게 관여하고 있다. 특히 이슈가 영향을 미치는 범위가 크고 복잡할수록 참여하는 NGO들의 수도 늘어나고 이들 간의 네트워크 화와 연대활동도 증대된다. 따라서 국제레짐의 형성과정에서 NGO들이 독자적 혹은 협력적인 방식으로 전개하는 활동이 상당히 다양하다고 할 수 있다. 이들의 활동과 역할을 개념적으로 구분해보면 대개 4가지 정도로 생각할 수 있다. 이는 특정 국제레짐이 해결하고자 하는 이슈의 특성과 이로 인해 파생

되는 정책결정자들의 태도를 중심으로 고려한 것으로, 조언(advising), 정책옹호(advocating), 정당화(legitimizing), 조정 및 중재(mediating) 등이 해당된다.¹⁵

우선 조언자적 역할이란 소위 인식공유집단(epistemic community)의 역할과 흡사한 것으로, 당면 문제의 원인과 결과 그리고 해결 방안에 관한 정보와 전문가적 지식을 정책결정자들에게 제공하는 역할을 의미한다. 국제레짐을 통해 취급되어지는 세계적 문제들의 경우 대부분은 상당히 복잡하고 난해한 특성을 지닌다. 그래서 많은 경우는 문제의 발견에서부터 원인 규명과 결과 및 영향 예측, 그리고 해결 방안의 고안에 이르기까지 그 내용의 정확한 이해를 위해서는 상당한 전문가적 지식과 기술적 정보를 필요로 한다. 따라서 이러한 복잡하고 난해한 문제의 경우, 일반 정책결정자들이 문제의 본질에 대해 정확한 이해를 갖기란 매우 어려운 일이다. 특히 제3세계 국가들의 경우, 낮은 과학기술 수준과 경제적 여력의 부족으로 인해 논의대상이 되고 있는 문제에 대해 독자적인 연구나 조사를 실시하기도 쉽지가 않다. 이런 경우 NGO들이 문제에 관한 가장 최신의 정보와 정책대안을 적시적기에 제공함으로써 정책결정자들의 이해도를 향상시키고 동시에, 해당문제의 해결을 위한 국제레짐 형성에도 커다란 공헌을 할 수 있을 것이다.

¹⁵ 이 부분은 주로 김영호, “국제 레짐 형성과 NGO: NGO 역할 개념화 및 영향력 분석,” 『한국동북아논총』, 제6권 3호 (2001. 9), pp. 27-42를 참조.

<그림 1-7> NGO의 초국가연대 주창비판 활동



출처: 김영호, “국제 레짐 형성과 NGO: NGO 역할 개념화 및 영향력 분석,” 『한국동북아 논총』, 제6권 3호 (2001. 9).

국제레짐 형성을 촉진할 수 있는 NGO의 두번째 역할로는 주창비판을 들 수 있다. 이는 NGO의 이익집단적 활동 측면을 대변한다고 할 수 있다. 비록 근본적인 설립취지나 추구목표는 다르지만, NGO들도 여러 가지 지역적 또는 직능적 이익을 대변하기 위해 만들어진 여타 이익집단들과 마찬가지로 자신들의 입장을 정책결정이나 집행에 반영하기 위해 대정부 로비활동이나 일반대중을 상대로 한 여론조성 활동에 많은 노력을 기울인다. 특히 당면문제가 내포한 위협의 강도(intensity)가 낮은 경우, 즉 위협이 분산적이거나(diffused), 불확실할(uncertain) 경우, 혹은 생소한(unfamiliar) 경우에는 정책결정자들은 문제의 심각성을 제대로 파악하지 못하거나 아니면 아예 무관심한 경우가 많다. 이런 상황에서 NGO들이 행하는, 정책당국자들에 대한 직접적인 로비나 여론조성을 통한 정책결정자들에 대한 간접적 압력행사 활동은 정치가들로 하여금 문제에 대한 긴박감을 주시킴으로써 레짐의 형성을 촉진시킨다고 할 수 있다.

셋째, NGO들은 당면문제 해결을 위해 국가들 간에 합의된 정책사항이나 또는 타협의 결과로 형성된 특정 국제레짐 자체에 대해 정당성과 타당성을 부여하는 기능을 수행할 수 있다. 흔히 국제협약이나 국가들 간의 정책조율은 단기적인 차원에서 합의이행에 상당한 비용이 소요되는 수가 많다. 또한 어떤 경우에는 현저한 단기적 소요비용(salient short-term costs)에도 불구하고 정책의

실시효과는 장기간에 걸쳐 서서히(delayed) 나타나는 수도 있다. 또 다른 경우에는 국제적 합의의 이행이 단기적 경제불안과 일상생활의 불편을 야기하는 경우도 있을 수 있다. 이러한 상황들에서는 정책결정자, 특히 선거를 통해 당선된 정치가들의 경우에는 문제의 논의나 해결을 위한 단호한 조치를 취하는 것을 무척 꺼리게 된다. 왜냐하면 재당선이 당면한 최대 목표인 그들에게 선거이후에 나타나는 정책의 효과는 별 의미가 없기 때문이다. 따라서 정책적 합의사항들에 대한 NGO들의 지지와 후원은 정책결정자들로 하여금 보다 적극적이고 진취적 자세로 문제해결에 임하게 할뿐만 아니라, 보다 강도 높은 정책조치를 유도함으로써 국제 레짐 형성에 상당히 큰 공헌을 하게 된다.

마지막으로, 국제레짐 형성을 촉진하는데 NGO들이 공헌할 수 있는 길은 조정 및 중재의 역할이 있다. 국제레짐을 통해 취급하고자 하는 문제들은 단순히 한 가지의 이슈만을 해결하면 되는 경우가 드물어서 대부분의 경우 상당히 복잡하고 다양한 이해관계를 내포하는 수가 많다. 즉, 문제의 원인 및 해결방안에 대한 상이한, 심지어 정반대의 입장들이 존재하는 경우가 허다하다고 할 수 있다. 이런 경우 NGO들은 당면 현안에 대해 각기 상이한 입장을 취하는 나라들의 정책담당자들 사이에서 의사교환과 토론을 주선하거나, 혹은 직접 나서서 중간조정자 역할을 담당할 수도 있다. 굳이 개별적인 단독 만남이 아니더라도 관련주체와 연계해서 비공식적인 정책토론을 개최하고, 상이한 입장들을 대변하는 주요 관련자들을 초빙하여 각기 공식적인 입장에서 벗어나 보다 자유로운 의견교환과 의사타진을 할 수 있는 기회를 제공해 줄 수도 있을 것이다. 특히 자신들이 속한 특정 국가의 이익대변에서 벗어나 보편적 가치와 공공 이익을 추구하는 NGO들의 이미지는 공정성 유지가 극히 중시되는 조정과 중재 역할을 담당하기에 매우 적합하다. 따라서 이 부문에 있어 NGO의 기여도는 상당한 잠재력을 갖고 있으며, 문자 그대로 국제레짐 형성을 촉진하는 촉매제(catalysts)로서의 역할을 수행할 수 있을 것이다.

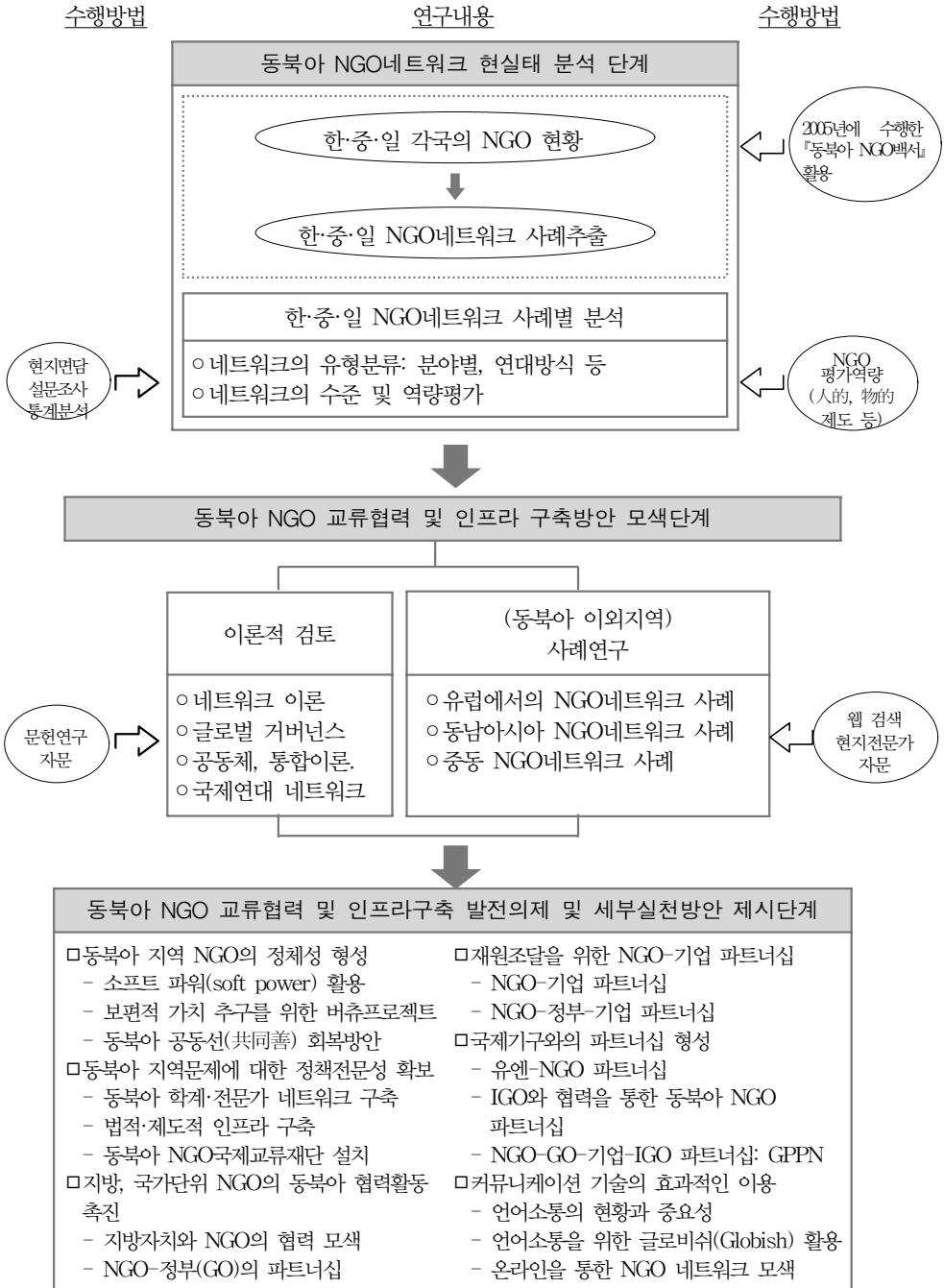
이제까지 살펴본 바와 같이, 국경을 초월해서 지역내지 세계적 차원에서 대두되고 있는 여러 문제들을 해결하는데 NGO들의 참여와 기여가 중요하며, 독자적 혹은 연대를 통해 이들 NGO들이 행사하는 압력과 영향력도 다양한 모습으로 나타나고 있음을 알게 되었다. 그러면 이러한 개념적이고 이론적인 논의를 염두에 두고 한반도와 동북아의 평화번영질서 구축을 위한 NGO들의 교류협력 및 네트워크 활동 실태를 분석하고, 향후 이들 NGO들의 협력과 연대가 더욱 더 활성화될 수 있게 하는 방안들을 찾아보기로 한다.

4. 연구내용

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

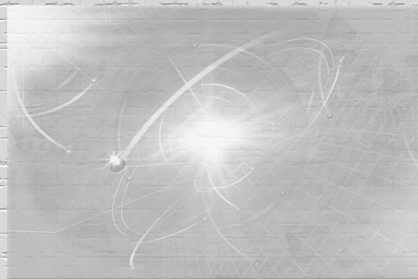
마지막 제3차년도(2007년)에는 <동북아 지역내 NGO 네트워크 제도화 방안 연구>를 통해 지금까지 연구결과를 집대성하여 정부부문이 아닌 NGO네트워크 구축을 통한 동북아 평화공동체 형성에 이바지 할 수 있는 종합적 방안을 제시할 계획이다. 이러한 단계적 연구와 다층적 연구를 도식화하면 다음의 <그림 1>과 같다.

아울러 본 연구는 학제간 연구와 해당분야 전문 연구기관 및 NGO와의 협동 연구를 통해 연구의 질을 향상하기 위한 시너지 효과를 극대화 하였으며 정책적 대안 제시라는 경제·인문사회연구회 협동연구의 기본취지에 충실하기 위해 실사구시적 성격의 현장감 있는 연구 수행에 역점을 두고자 하였다. 이에 따라 본 연구에는 통일연구원이 주관연구기관으로 총괄연구를 수행하였으며, 해당분야 전문연구기관으로서 평화협력원과, 정책자문 역할 및 현장의 전문 단체로서 우리민중서로돕기운동 등이 협력연구기관으로 참여하였다.



한반도 평화형성을 위한
국내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안

정영태 · 김영윤 · 손기웅



동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안

I. 한반도 평화형성의 개념과 내용

1. 한반도 평화형성 개념

평화의 개념은 점차적으로 확장되어 왔다. 오랫동안 평화는 단순히 전쟁부재의 상태를 의미해 왔다. 그러나 평화는 전쟁이외의 다양하고 광범위한 내용, 즉 이전에 평화와 연관이 없었던 것처럼 보였던 사회의 제 문제를 포괄하는 개념적 변화가 등장하였다. 이에 따라 목표로서의 평화실현은 단순히 전쟁 혹은 전쟁과 관련된 개념들이 새롭게 정의되면서 훨씬 포괄적으로 추구되어 왔다. 먼저 1960년대 이후부터 탈식민화, 산업화, 인권, 평등, 민주적 시민사회 개념의 세계적 확산이 심화됨에 따라 평화의 개념은 점차적으로 확대되었고, 특히 탈냉전의 시대가 도래함에 따라 이데올로기적 양극체제가 와해되면서 전쟁의 부재개념과 직결된 안보문제는 변화를 겪으면서 세계정치의 관심이 그 이전의 비안보적인 쟁점이었던 민간차원의 쟁점에 더 초점을 맞추게 되었다.

직접적인 폭력으로부터 간접적 혹은 구조적 폭력으로 관심이 바뀌어 온 것이 그것이다. 구조적 폭력이라 함은 사회적, 정치적 및 경제적 체계를 통하여 도입되어 사회적으로 고통을 당하고 있는 현상을 지칭한다. 요한 갈통(Johan Galtung)은 평화를 전쟁 혹은 조직적 폭력이 부재할 때 언제든지 도래할 수 있는 것이라 함으로서 전쟁의 부재를 의미하는 소극적 평화(Negative Peace) 개념에 더하여 ‘구조적 폭력의 부재’로 정의된 적극적 평화(Positive Peace) 개념을 도입하기에 이르렀다.¹ 사회정의가 구현되고 갈등의 민주적 조정 및 국가간의 협력이 이루어지는 상태를 적극적 평화라는 것이다. 소극적인 평화는 전쟁을 방지하고, 전쟁이 났을 때 평화상태를 회복하는 것을 주 내용으로 한다면 적극적인 평화는 평화구축 즉, 조화롭고 비 착취적인 사회구조를 확립하려는 것이라 할 수 있을 것이다.

남한의 경우, 6. 25 전쟁이라는 동족상잔의 비극을 겪고 난 이후 현상유지를 의미하는 휴전(정전)이라는 불안정한 평화상태를 지속해 오면서, 전쟁·폭력의 부재라는 소극적 평화를 추구함과 동시에 적극적인 평화실현을 위한 남북한 갈등의 민주적 조정 및 남북한간 교류협력을 구조화하고 활성화 시켜나가고 있다.

¹- Johan Galtung, "Peace Research: Past Experiences and Future Perspectives," in *Essays in Peace Research* (3/1990) 참조.

남한은 군사적 억제력을 유지함으로써 북한의 남침위협을 저지하고 한반도의 평화를 유지하려는 안보중심적인 전통적인 정책을 일관되게 답습해 왔다. 동시에 남북한 교류협력을 통해 상호간 신뢰를 구축하고 이를 바탕으로 단계적으로 한반도 평화의 마지막 결정판인 정치적 통일을 달성하고자 하는 노력을 경주하였다. 남북한의 교류협력은 우선 쉬운 분야(경제, 사회문화 분야)부터 시작하여 점차적으로 어려운 분야(정치, 군사분야)로 확장해 나가자는 것이 남한정부들의 일관된 입장으로 정리된다.

비군사적 차원의 남북한 교류협력은 6.15 남북정상회담 이후 획기적으로 발전하였으나 군사적 차원의 남북대화는 지극히 제한된 수준에 머물러 있는 것이 현실이다. 남북한은 1990년 9월의 제 1차 남북고위급 회담에서 한반도의 평화정착을 위한 군축제안을 구체적으로 제시하였으며 1991년 12월 제 5차 남북고위급회담에서 남북한이 남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서 즉 남북기본합의서에서 서명하기에 이르렀다. 남북한은 기본합의서의 불가침부분에서 군비통제 추진을 위한 기본원칙에 합의하였고 1991년 12월 31일 한반도의 비핵화에 관한 공동선언에도 합의하였다. 제 8차 고위급회담(1992.9.15-18)에서 불가침의 이행 및 준수를 위한 부속합의서를 채택한 것을 끝으로 북한의 핵개발 문제로 인해 남북한의 본격적인 군비통제 논의는 완전히 중단된 상태에 놓이게 되었다. 이렇게 볼 때 남북한은 공히 전쟁, 폭력부재라는 소극적 평화개념에 더하여 남북한 갈등의 민주적 조정 및 남북한 간 교류협력의 구조화 및 활성화를 의미하는 적극적 평화 개념을 수용하고 있는 듯이 보인다.

그러나 북한의 경우 남한과는 상당히 이질적인 평화개념을 견지하고 있는 것으로 판단된다. 사전적 의미의 평화개념 있어서는 남북한이 별로 다를 바 없다. 북한의 국어사전에서는 평화란 “전쟁, 무력충돌 등이 없는 평온한 상태”²를 의미한다고 기술하고 있다. 그러나 북한의 ‘영원한 수령’으로 자리매김 되고 있는 김일성은 그의 저작집에서 “평화는 제국주의자들을 쓸어버리지 않고서는 진정한 평화에 대하여 생각할 수 없다. 평화를 쟁취하기 위해서는 (...) 침략과 전쟁의 주된 세력인 미제국주의의 공격을 집중하여야 한다.”라고 함으로써 ‘평화=탈 미 제국주의’를 공식화 해 온 것으로 보인다.

북한은 남한을 한반도 유일정통성 확보를 위한 경쟁자로서 뿐만 아니라 북한

2. 과학원 어문학 연구소 사전연구실(편), 『조선말 사전』 (평양: 과학원 출판사, 1962).

안보에 대한 직접적인 위협으로 인식하고, 이를 극복하기 위해서 정부수립 이후 지금까지 남한의 존재를 소멸시키기 위한 노력에 전력을 투구해 왔다. 북한은 일단 무력적화통일을 달성하게 되면 일차적으로 가장 직접적인 위협을 제거하고 한반도에서 그들의 유일지배체제를 영속화시킬 수 있을 것으로 판단해 온 것으로 보인다. 따라서 북한은 일찍부터 그들의 당면목표의 하나로 남한을 포함한 전국적 범위에서의 민족해방을 공식적으로 천명함으로써 그들의 대남적화통일 의지를 강하게 표출하기도 했다. 물론 이러한 북한의 공공연한 대남적화통일 의지의 표명은 내부체제 단속을 위해서 지나치게 강조되어온 측면을 간과할 수는 없었으나, 그들의 유일지배정권의 강화를 위해서 남한의 적화통일을 통한 정통성 확보의 필요성에서 기인한 것이라는 사실을 부정할 수 없을 것이다.

북한의 대남무력적화통일 달성을 성취하기 위한 구체적 노력으로는 군사적 도발(6.25 전쟁도발), 정치·경제적 경쟁 및 군비경쟁의 적극적 수행 등이 지적된다. 1950년 북한의 전면적 군사도발이 의욕적으로 전개되었으나 미국의 결정적인 개입으로 말미암아 실패로 귀결되었다.

이제까지 북한의 기본적 대남 군사정책은 변함없이 전쟁 지향적 대남태세를 견지하여 온 것으로 볼 수 있다. 1950년의 전면적 도발이나 그 이후의 지속적인 군사력 증강, 휴전선 일대의 땅굴 구축, 그리고 대소의 대남 군사도발 및 테러 등 실질적 차원에서 북한은 군사적으로 도발적이며 공격적 전략을 고수해 온 것이 대표적 예이다. 최근 그들의 미사일 시험발사 재개 및 핵실험 강행 등은 대화 보다 군사적 수단에 의존하는 태도에 있어서 변함없는 의지를 과시하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

그런데 북한은 이러한 군사적 수단에 의거한 대남 통일전략에 가장 걸림돌이 되고 있을 뿐만 아니라 그들에 대한 군사적 위협세력으로 미국을 상정해 놓고 있다. 실제로 휴전협정 이후 미국에 의해서 북한은 제도적 차원에서 뿐만 아니라 군사적 차원에서 이중으로 포위되었다. 미국은 북한을 국제적으로 완전 고립시켜 왔을 뿐만 아니라 유엔을 비롯한 국제무대에서 북한을 평화파괴국가로 낙인찍고 있다. 다른 한편으로 북한은 한·미 상호방위조약뿐만 아니라 미·일안전협정에 의해서 군사적으로나 전략적으로 완전히 포위된 상태에 놓였다. 사실상 미·일협정은 한국의 안전이 일본의 안전에 필수불가결하다는 원칙에 기반을 둔 한국관련 조항³을 담고 있다. 이와 같은 방법으로 한·미·일 정치·군사동맹의 복잡한 체계가 형성됨으로써 북한의 대남 군사도발 노력에 제동이 걸리게 된

것이다.

따라서 북한은 휴전협정 이후 현재까지 끊임없이 한반도에서의 미군철수 요구를 대내외적으로 천명해 왔던 것이다. 동시에 북한은 미국과의 직접협상을 통한 평화협정 체결 주장을 포기하지 않고 있다. 따라서 북한은 한반도의 평화를 정착시키기 위한 군사문제 역시 남북한이 직접 할 수 있는 사안이라기보다 미국과 직접적으로 담판을 벌이고자 하는 것이다. 평화협정 문제 역시 남북한 평화협정이 아니라 북 미간 평화협정체결을 원하는 것이 북한의 변함없는 입장이다.

요약하면 남한은 일체의 전쟁을 거부하면서 이를 억제하거나 완화하기 위한 노력에서부터 보다 전향적으로 남북한의 적극적인 교류협력을 바탕으로 한반도의 구조적 평화정착을 추구하고 있는 반면, 북한은 한반도의 진정한 평화목표 달성을 위해서는 ‘미 제국주의’에 대한 ‘정의의 전쟁’(민족해방전쟁 또는 혁명전쟁)을 거쳐야 한다는 것이다. 북한은 ‘미 제국주의’ 타도 전쟁외의 다른 것은 단지 이를 달성하기 위한 수단에 불과한 것으로 인식하고 있는 것처럼 이해된다. 다시 말해서 남한이 최근 본격적으로 추진해 오고 있는 소극적 평화개념의 남북교류협력 활동은 북한에 있어서는 지극히 부차적 사업 차원에서 추진되고 있는 것으로 평가될 수 있다.

2. 한반도 평화형성을 위한 제 조치

한반도 평화형성은 전쟁을 방지하면서도 평화를 제도화해야하는 이중적 특성을 지니고 있다. 즉 한반도 평화형성을 위해서는 1단계로 불안정한 평화상태가 위기나 전쟁으로 발전하지 않도록 하기 위해서는 여러 가지 조치들을 필요로 하고 있다. 2단계로는 불안정한 평화상태가 안정된 평화상태로 진전되도록 하는 것이다. 정전협정에 의해 규정된 일시적 전쟁상태 중지를 제도적으로 평화상

3. 동조약 제4조에 “일본국의 안전과 극동에서의 국제 평화 및 안전에 대한 위협이 발생할 때는 언제나 양국(미·일)중 어느 일방 제약국의 요청에 의해 협의한다”고 규정하고 있으며, 동시에 동조약 6조에는 “일본국의 안전에 기여함과 아울러 극동에 있어서 국제평화와 안전의 유지에 기여하기 위해, 미합중국은 그 육군, 공군 및 해군이 일본국에서 시설 및 구역을 사용하는 것을 허용한다”고 밝힘으로써 한국을 포함한 극동에서의 안전을 위해서 미국과 일본은 상호 협력의지를 구체화하였다. 정광하, 『일본방위정책의 이상과 현실』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1989), p. 293 일본의 방위관련 조약 및 문서.

태로 전환하는 조치를 포함하게 된다. 남북한 평화협정체결이 이에 해당한다.

한반도 평화형성을 위한 평화조치들로는 휴전(정전)상태 관리, 전쟁·폭력부재 관리 등 군사적인 것과 남북한 교류협력과 같은 비군사적인 것들이 지적된다. 휴전(정전)상태 관리는 정전협정 준수 및 유엔사령부 존재 문제들을 포함하고 있으며, 전쟁·폭력부재 관리는 억제기능 유지 및 군사적 신뢰구축과 군비통제 등을 포괄하고 있다. 비군사적인 조치로서의 남북한 교류협력은 경제 및 사회·문화적 교류협력 문제들을 포함하고 있다.

가. 정전협정체제 관리

한반도의 정전상태 관리를 통해서 불안정한 평화라도 유지하기 위해서는 정전협정이 준수되도록 해야 하며 한반도의 군사적 갈등을 제도적으로 통제하고 조절하는 유엔사의 존재가 유지되는 것이 바람직하다. 남한은 새로운 협정 즉 남북한의 평화협정이 체결되어 이것이 정전협정을 대체하기 이전까지는 정전협정이 잘 준수되도록 노력하고 있다. 정전협정에 기초한 유엔사 역시 남북한 군사적 갈등을 조절하고 통제하는 본래의 기능을 충실히 지속하기를 바라고 있다. 반면 북한은 한반도의 평화정착을 위해서는 기본적으로 정전협정체제가 부정되고 유엔사는 해체되어야 함을 주장하고 있다. 대신에 북한은 북미평화협정을 체결하여 정전협정을 대체함으로써 한반도 평화목표를 달성해야 한다는 것이다.

나. 남북한 억제력 완화

남북한은 전쟁 및 폭력부재 관리를 위해서 군비경쟁을 통해서 상호간 억제기능을 확고히 해 왔다. 남한은 강력한 군사적 억제력을 유지함으로써 남북한 간의 불안정한 평화라도 유지할 수 있는 것으로 판단해 온 것으로 보인다. 남한은 국가재원의 상당 부분을 군비에 투입해 온 것이다. 북한은 북한 나름대로 제2경제로 일컬어지는 군수경제를 여타 부문의 심각한 희생을 감수하고 엄청난 양적팽창을 지속해 왔다. 이러한 군비경쟁의 결과는 오늘날 남북한간의 심각한 군사적 긴장상태를 초래해왔다. 남북한은 군사력을 구성하고 있는 요소별 능력에 있어서 불균형(비대칭)을 나타내 보이면서도 ‘불안한 균형’(주한 미군사력과 유사시 미군의 자동개입과 같은 심리적 요인이 전제된 균형임)을 유지하고 있는

상태에 놓여있다. 그러나 이러한 부문별 평가를 남북한 군사력의 총체적 평가로 연결시키기는 어렵다. 군사력의 총체적인 종합평가는 군사력을 구성하고 있는 제 요소의 조합방법에 따라서 크게 차이가 난다. 즉, 보다 객관적인 총체적 종합 군사력 평가는 어느 요소에서부터 어느 요소까지를 더하거나 곱하는지, 요소간의 가중치를 어떻게 줄 것인가 하는 복잡한 문제와 연관되어 있다.

특히 북한의 핵무기 개발의 가능성 및 생화학무기 보유는 남북한의 군사력에 있어서 북한의 절대적 우세를 유도할 수 있는 결정적인 요인이 될 수 있다. 또한 한국군의 독자적인 전장수행능력 결여, 전쟁시 총력전체제 결핍, 기본전략의 취약성(전쟁초기의 제한된 기간의 방어력 발휘에 한정된 방어전략에 치중), 북한의 기습공격에 취약한 남한산업(군수산업 포함) 구조의 집중화와 노출성, 중심 방어능력 취약성 등은 북한에 대한 남한의 상대적인 군사력에 영향을 미치는 중요한 요소임에 틀림없다. 다른 한편으로 북·러, 북·중과의 동맹 폐기 또는 약화, 러시아 및 중국의 대북 군수지원 약화, 유류 및 군수품의 부족으로 인한 대부대 훈련부족, 경제력 약화에 따른 보급품 부족으로 군대사기 저하, 현대 전자 첨단기술의 낙후로 인한 C3 I체제의 저발전 등은 북한의 군사력을 제한하거나 취약하게 만드는 주요한 요소들이다.

이와 같이 남북한의 군사력 평가에 있어서 종합적인 우열을 가린다는 것은 어려운 일이다. 그러나 현재 대체적으로 남한이 북한에 비해 전반적인 「절대적」 열세추세에서는 벗어나 있으며 향후 경제력의 우위를 바탕으로 북한의 군사력을 추월할 수 있을 것이라는 평가는 가능하다. 그러나 북한의 전쟁준비성, 공세적 속전속결전략, 생화학 무기 등의 대량살상무기의 위험성 등은 남한의 불안을 지속시키고 있으며 이는 결국 남한의 지속적인 군비강화를 유도함으로써 남북한간의 군비경쟁이 완화되기보다는 오히려 강화될 가능성이 크다. 군비경쟁의 강화는 남북한의 군사적 긴장고조를 의미한다.

또한 남한은 자체 군사력으로는 북한의 군사력을 억제하는 데 한계가 있음을 인식하고 대북 억제력을 위해서 한미연합군체제를 발전시켜왔다. 반면 북한은 '자위'노선에 입각해서 자체 군사력 건설을 위해서 노력해 온 것으로 볼 수 있다. 특히 북한은 남한의 군사력에 더하여 주한미군의 존재를 고려한 군사력 증강을 꾀해 왔다고 할 수 있다. 북한의 비대칭 전력(핵, 미사일, 화생무기 등 대량살상무기)의 개발노력은 이러한 한미연합군사력에 대한 억제기능 확보의 일환으로 추진된 것으로 추정된다. 물론 북한은 그들이 정당화하고 있는 '정의 전쟁'을

통한 한반도 평화목표 달성을 위해서도 과도한 군사력 증강 필요성을 지녀왔다는 점 또한 간과할 수 없다. 따라서 한반도의 평화형성 과정에 있어서 북한은 한미연합군사체제 해체 및 주한미군철수를 지속적으로 주장해 왔고 앞으로도 이러한 주장을 보다 강화할 것이 예상된다. 남한은 남한대로 북한의 비대칭 전략 즉, 핵, 화생무기, 미사일 등의 개발을 저지하기 위해 국제적 차원에서 뿐만 아니라 남북한 차원에서 지속적으로 노력하게 될 것이다. 따라서 향후 한반도의 평화형성 문제는 북한의 주한미군 철수, 유엔사 해체, 정전협정 부정과 북한의 핵 및 미사일개발을 비롯한 대량살상무기에 대한 남한의 중단 및 폐기 요구 조치 등에 초점이 맞추어 질 것으로 예상된다.

다. 군사적 신뢰구축 및 군비통제

남북한의 군사적 긴장을 완화하기 위한 첫 번째 조치로 지적될 수 있는 것은 남북한이 안고 있는 군사적 불신을 약화 또는 해소하는 것이다. 남북한이 유럽에서 시행되고 있는 군사력의 투명성 조치(Transparency Measures)를 취할 수 있게 된다면, 상당한 정도로 한반도의 군사적 긴장을 완화할 수 있을 것이다. 쌍방의 군사활동의 공개로 양측의 군사적 투명성이 제고 될 수 있다. 군사활동을 공개하는 과정에서 대치상태에 있는 쌍방간의 빈번한 협상의 기회가 생겨난다. 이러한 협상기회는 적대국간의 협력경험을 쌓아나갈 수 있을 뿐만 아니라 쌍방이 갖고 있는 호전성이라든가 적대적 감정을 확인, 이를 누그러뜨릴 수 있는 기회를 제공하게 될 것이다. 투명성 조치는 상호간에 동의된 명세에 나타나 있는 양측 군사력의 위치와 특성에 관한 자료를 공유하는 것을 포함하게 된다. 대치 상태에 있는 양국이 분야별 군사력에 대한 세분화된 정보자료 교환을 필요로 하게 된다. 특히 군의 편제, 조직, 배치에 대한 정보교환이 필수적이다. 이러한 정보교환에는 연대 및 여단급까지의 편제 및 장비에 관한 도표를 포함시키는 것이 바람직 할 것이다. 데이터에 있어서의 변동은 일어날 때마다 보고되어야 하고, 정기적인 현장검증으로 교환된 자료의 정확성을 파악하게 된다. 더 나아가 훈련을 목적으로 한 병력의 이동은 이미 쌍방이 동의한 절차에 따라 보고되어야 하고, 읍저버들이 훈련진행상황을 참관할 수 있게 하여야 할 것이다.⁴

4- James E. Goodby, “한반도에서의 신뢰안보 구축: 협상의 조건,” pp. 4-5; 신정현, 『선진국방의 비전과 과제』 (서울: 나남출판, 1996), p. 116에서 재인용.

군사력 안정에 대한 보다 정확한 군사적 위협 가능성을 평가하기 위해서는 군사연락관 배치를 통한 정보획득과 판단이 현지사찰 방법의 하나로 보완될 필요가 있을 것이다. 이러한 예는 통일전 동서독이 군사연락단을 교환함으로써 통상적인 군사연습의 내용에 대한 심도있는 관찰을 시행해 온 경우에서 찾아볼 수 있다. 상호사찰 제도로서의 군사연락단은 상호간에 비정례적인 군사력 증강이 시도되지 않고 또 대규모의 병력이 공격태세로 전환되지 않았음을 확인시켜 줄 수 있는 중요한 수단이 될 수 있을 것이다. 특히 순회 군사참관단을 특정지역에 상주시킴으로써 일상적인 안보적 상황 감시를 도모할 수 있을 것이다. 군사연락단으로 하여금 군사시설의 출입은 허용하지 않더라도 자유로운 여행의 권리를 주어 상주시키게 된다면 양측 특정지역에서의 군사력 태세 전환 사실을 감추기 어려울 것으로 판단된다.⁵

대북 군사문제에 있어서 우리가 당면하고 있는 또 다른 관심은 북한의 기습공격능력을 제거하여 상당한 기간의 전쟁준비 없이는 단기간에 납치할 수 없도록 하는 것이다. 심각한 대치상태에서 군사력이 집중되고 있는 휴전선이 우리의 수도와 지근의 거리에 놓여 있다. 이러한 군사적 긴장상태를 완화시킬 수 있는 방안으로 상호 군사력의 운용태세에 관한 협정을 맺는 것이 지적될 수 있다. 미·소 해양사건에 관한 협정(The Incidents at Sea Agreement), 군사활동 방지에 관한 협정(The Agreement on Prevention of Dangerous Military Activities) 등은 미·소간 군사적 긴장관계 완화를 위한 군사력 운용관련 협정의 좋은 예로 볼 수 있다. 또한 한반도 군사분계선 비무장 지대를 평화지대로 만들기 위한 협정이나 군사분계선 일대에서 상대측에 대한 일체의 군사적 도발행위를 금하는 협정이 체결된다면 남북한의 군사적 긴장관계를 해소할 수 있는 좋은 방안이 될 것이다.

특히 기습공격의 방지를 위해서는 쌍방 군사력의 위치, 장비소유 혹은 운용에 제한을 가할 필요성이 제기된다.⁶ 특히 북한의 기본 군사전략이 기습공격에 초점이 맞추어져 있다는 사실을 고려해 볼 때 군사력 운용에 관한 제한의 중요성은 한층 더 제고된다고 볼 수 있다. 북한은 그들의 「조선반도의 평화를 위한

5-Lynn M. Hansen, "Verifying Conventional Force Reductions," *The Washington Quarterly*, Vol. 14, No. 1 (Winter 1991) 참조.

6-James E. Goodby, "한반도에서의 신뢰안보 구축: 협상의 조건," p. 5; 신정현, 『선진국 방의 비전과 과제』 (서울: 나남출판, 1996), p. 117에서 재인용.

군축제안(1990.5.31)』에서 남북한 군사적 신뢰구축 내용을 담은 다음과 같은 조치를 포함하고 있다.

“북과 남은 군사훈련과 군사연습을 제한한다.”

- ① 외국군대와외 모든 합동군사연습과 군사훈련을 금지한다.
- ② 사단급 이상 규모의 군사훈련과 군사연습을 금지한다.
- ③ 군사분계선 일대에서 일체군사연습을 폐지한다.
- ④ 자기 령내에서 외국군대의 군사연습을 허용하지 않는다.
- ⑤ 군사연습을 사전에 호상 통보한다.

“북과 남은 군사분계선 비무장지대를 평화지대로 만든다.”

- ① 비무장지대에 배치한 모든 군사인원들과 군사장비를 철수한다.
- ② 비무장지대에 설치한 모든 군사시설물들을 해체한다.
- ③ 비무장지대를 민간인들에게 개방하며 평화적 목적에 리용하도록 한다.

“북과 남은 우발적 충돌과 그 확대를 막기 위한 안전조치를 취한다.”

- ① 쌍방 고위군사 당국자 사이에 직통전화를 설치운영한다.
- ② 군사분계선 일대에서 상대측에 대한 일체의 군사적 도발행위를 금지한다.⁷

북한의 군사적 신뢰구축을 위한 제안은 좁은 의미의 군비통제 내용인 군사운용 제한과 관련한 몇몇 요소, 즉 군사훈련과 군사연습 제한, 비무장 지대 평화지대화, 우발적 충돌 방지를 위한 안전조치만을 포함하고 있을 뿐이다. 그것조차도 북한 자신에게 유리하고 남한측에는 불리한 내용일색이다. 즉 미국과의 군사훈련 및 장비도입 중단을 요구하면서도 그들이 전방에 60% 이상을 배치한 군대의 후방철수나 기습공격방지 및 수도권(서울) 공격용 부대의 후퇴 등에 대해서는 전혀 언급하지 않고 있다. 보다 중요한 것은 군사적 신뢰구축 조치로서 가장 먼저 선행되어야 할 투명성, 즉 군사적 자료의 공개내용이 완전히 빠져 있다는 사실이다. 사실상 군사배치, 장비병력에 대한 구체적 자료를 투명하게 공개하고 교환하지 않는 상황에서 군사 운용적 제한조치를 논한다는 것은 앞뒤가 맞지

7- 『로동신문』, 1990년 6월 2일.

않은 것이라고 볼 수밖에 없다. 이러한 사실을 고려해 볼 때 북한의 동 제의는 실질적 의지의 산물이라기보다는 선언적 의미가 더 강하다.

또한 한반도의 평화형성을 위해서는 남북한이 쌍방의 군사력에 대해서 위협을 느끼지 않도록 실질적인 군축협상조치가 필요하다. 남북한 군축협상문제가 제기될 경우 재래식 무기통제에 관하여서는 유럽의 동일한 결과의 원칙(The Principle of Equal Outcomes)을 적용할 수도 있을 것이다.⁸ 이 원칙에 따라 우월한 군사력을 가진 측은 감축 프로그램의 마지막에 가서 동일한 수준이 되도록 상대적으로 많이 감축할 필요가 있다. 예를 들면 남북한 양측은 협상의 목표로 탱크 20,000대, 장갑차 3,000대의 공통상한선을 정해놓고 이를 달성하기 위한 협상노력을 지속해 나가는 것이다. 그런데 남북한은 남북한의 군사적 신뢰구축 차원에 의미를 두고 군비감축 협상을 진행시켜 나가는 것이 더 좋을 것이다.

북한은 남북한 군사력 감축에 있어서 매우 구체적인 제안(조선반도의 평화를 위한 군축제안)을 한 바 있다. 동 제안의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

“북과 남은 무력을 단계적으로 축감한다.”

- ① 병력축감은 쌍방사이에 군축안이 합의된 때로부터 3~4년 동안에 3단계로 나누어 실시한다. 첫 단계에서는 쌍방이 각각 30만 명선으로, 둘째 단계에서는 다시 각각 20만 명 선으로 축소하며, 세번째 단계가 끝날 때에는 쌍방이 각각 10만 명 아래 수준에서 병력을 유지하도록 한다.
- ② 단계별 병력축감에 상응하게 군사장비들도 축소 폐기한다.
- ③ 정규무력축감의 첫 단계에서 모든 민간군사조직과 민간무력을 해체한다.

“북과 남은 군사장비의 질적 갱신을 중지한다.”

- ① 새로운 군사기술, 장비의 도입과 무장장비의 개발을 중지한다.
- ② 외국으로부터 새로운 군사기술과 무장장비를 반입하지 않는다.

“북과 남은 군축정형을 호상통보하며 검증을 실시한다.”

- ① 무력축감 정형을 호상 상대측에 통지한다.

8_위의 신문.

② 상대측 지역에 대한 호상 현지사찰을 통하여 군축합의 이행 정형을 검증한다.⁹

이에 더하여 북한은 동 제안에서 주한미군 철수와 관련한 「외국무력 철수」를 요구하기도 했다. 즉 북한 당국은 남과 북이 “조선반도를 비핵지대”로 만들 것과 “조선반도에서 일체 외국군대를 철수시키기 위하여 공동으로 노력”할 것을 제의하였다. 여기에서 주목할 필요가 있는 것은 북한이 “남조선 주둔 미군과 그 장비들이 북남무력 축감에 상응하게 단계적으로 완전철수 되도록”하며 “미군철수에 상응하게 남조선에 설치된 미군사기지들도 단계적으로 철폐되도록” 하지는 이전과는 다른 단계적 미군철수론을 주장하고 있는 것이다.

북한의 이러한 「구조적 군비통제 요구」는 그 내용의 현실성 문제를 차치하고라도 여러 가지 측면에서의 신뢰성 결핍을 지적하지 않을 수 없다. 북한은 우리가 사용하고 있는 「신뢰조성」과 「군비통제」 등의 용어들을 사용하면서도 그것들이 실현될 수 있는 선결조건과 순서를 명시하지 않고 있다. 현실적으로 볼 때 북한의 군축제안이 우리에게 신뢰감을 주기 위해서는 북한 당국이 그들의 체제변화, 즉 개혁과 개방과 같은 구체적인 정치적 의지 및 군축의지를 행동으로 먼저 표명해야만 할 것이다. 그렇지 않은 상태에서는 북한의 어떠한 군축제안도 고려할 가치가 없는 것임을 명심해야 할 것이다. 적정수준의 억제력이 유지되는 상태에서 남북한은 신뢰구축과 군축을 통해서 긍정적인 의사소통을 활성화하고 긴장을 완화함으로써 불안정한 평화상태가 위기와 전쟁의 상황으로 전개되는 것을 방지하고 평화체제를 구축하는 방향으로 나아갈 수 있도록 하는 것이 한반도 평화형성을 위한 주요한 과제 중 하나다.

라. 평화협정 체결

평화협정체결은 한반도의 소극적 평화조치를 제도적으로 담보하는 내용이 된다. 지난 6자회담에서도 한반도 정전협정을 평화협정으로 전환하는 협의를 할 수 있다는 의견이 개진된 바 있기 때문에 평화협정체결 문제는 보다 현실적으로 우리에게 다가오고 있는 것이다. 그러나 현재 평화협정 관련 남북한이 실질적으로 접근하고 있기 때문에 동 협정체결에 이르기까지는 많은 난관이 예상

9-위의 신문.

된다. 평화협정의 당사자 문제, 평화협정체결 시기, 평화협정 내용에 대해서 남북한이 달리 인식하고 있는 것이 문제로 부각되고 있기 때문이다. 남한은 남북한 군비감축이 실질적으로 진척됨에 따라 현 정전체제를 남북한 평화체제로 전환시키기 위하여 노력하고 있으며 평화협정을 군사적 신뢰구축과 군비통제 다음 단계로 인식하고 있다. 반면 북한은 미국과의 평화협정체결을 계속 주장함과 동시에 이의 조기실현을 위해 정전협정을 부정하고 이의 무효화를 위한 각종 행동을 감행하기에 이르렀다.

그러나 향후 한반도의 평화협정체제 구축은 다음과 같이 진행될 필요가 있을 것이다. 중·장기적 차원에서 남북간 평화문제에 관한 직접적·실질적 논의를 촉진하기 위한 여건조성과 기반구축에 중점을 두어야 할 것이다. 한반도 평화체제 구축과정을 남북한 차원, 북·미관계 및 참여국 양자관계 차원, 그리고 동북아 안보협력체제 형성 등 3가지 차원에서 접근해나가지 않으면 안 된다.

(1) 1단계: 다자회담을 통한 평화협정체제 논의 문제

다자회담 틀을 활용하여 남북 입장 대립을 단번에 좁히기보다는 다자회담 참여국의 이해관계를 포괄할 수 있는 방식으로 의제문제를 해결해 나간다. 다자회담을 남북간 직접적 군사문제 논의를 위한 촉진 수단으로 활용하며, 북한의 안보가 보장될 수 있도록 다자회담의 참여국들이 공유하는 안보·군사문제에 대해 우선적으로 논의해 나가야 하는 과제가 있다. 북한측의 「先 근본문제 해결」 입장을 부분적으로 수용하면서 「남북기본합의서」를 기반으로 한국, 미국 및 중국이 입장을 같이 하고 있는 ‘쉬운 문제로부터 어려운 문제로 접근’한다는 입장을 반영할 수 있는 포괄적 의제를 제안할 필요가 있다.

(2) 2단계: 군사적 안정성의 확보 및 긴장완화 문제

북한의 정전체제(군사정전위원회)의 완전 복귀 가능성이 희박한 상황에서 남북한 중심 구도의 평화체제로 이행하기 위해서는 군정위 체제의 복원보다 기존 체제와 남북군사위원회 체제가 병존·협조하는 과도적 체제의 수립이 필요하다. 다자회담 재개 추진과 병행하여 남북한 및 미국의 「3자회담」 개최를 제의하여 한반도의 군사적 문제 논의의 장을 마련할 필요도 있다.

(3) 3단계: 정전체제의 평화체제 전환 문제

다자회담에서 평화체제 구축의 기본 틀에 합의하고, 남북간 평화협정을, 남북한 및 미국, 중국 4자간 한반도 평화체제 보장협정을 채택하는 한편, 남북군사공동위원회를 합의사항의 실질적인 이행기구로 하도록 한다. 남북간 평화체제의 수립과 더불어 주한미군의 전면적 재조정 또는 대규모 축소를 추진하고, 한국군에게 전시작전권을 이양하도록 한다. 남북 평화체제의 안정성 수준과 동북아 안보협력체제의 구축 수준에 따라서 주한미군의 전면적 철수 계획도 구상해야 될 것으로 전망된다. 유엔사령부를 해체하고, 한·미동맹은 동북아 지역의 안정과 평화로 그 성격을 변화시키지 않으면 안 될 것이다.

마. 남북한 교류협력

전쟁 및 폭력의 부재라는 소극적 평화조치에 더하여 남북한의 교류협력의 확대 노력으로 적극적 평화조치를 강화해나갈 필요성이 있다. 그동안 6.15 정상회담 이후 남북한은 경제적 교류협력 차원에서 괄목할만한 발전을 거듭해 왔으나 아직까지는 지극히 초보단계에 머물러 있는 것이 사실이다. 그러나 경제적 교류협력을 통해 남북한의 경제공동체로 발전시킴으로써 한반도에 적극적 평화형성 토대가 마련될 수 있을 것이다. 따라서 향후 경제적 교류협력 차원에서는 남북한이 광범위한 경제교류협력을 통해서 남북경제체제간 이질성을 해소하고 부문별 통합과 상호 구조조정을 통해 남북 공동시장을 형성해나가야 할 것이다. 대북 경제정책은 경제교류·협력사업의 기반 강화 등을 통하여 남북간의 접촉면을 지속적으로 확대하는 데 초점을 맞추어나가야 한다. 구체적인 단기추진 조치로는, 제2차 정상회담 개최와 당국간 대화의 재개 및 제도화 추진, 금강산관광사업의 안정적 지속, 북한의 경제난 극복과 개발을 위한 종합적 계획 수립 등이 지적된다. 점차적으로 남북관계의 양상 변화에 따라, 북한의 획기적인 변화 움직임 가능성을 감안하여 북한의 개혁·개방에 대비하여 북한의 경제개발사업을 지원할 국제기금의 설립, 경의선과 동해선 등 단절된 육로(철도·도로)의 연결 완결, 금강산지역의 개방 확대 유도, 개성공단 사업의 확대 발전추진, 농·어업분야를 포함하여 협력사업 분야 확대, 남북한 경제 관련 인사의 상호 교류 확대 등의 중단기적인 조치가 필요하다. 장기적으로는 남북 에너지협력 추진, 북한지역의 산업 인프라 개선 및 구축을 위한 대규모 투자 사업 추진, 남북 수송·통신

체계 연결 및 통합, 법·제도적 장치를 마련을 통한 남북경제공동체 목표를 달성해나가야 할 것이다.

지금까지 사회문화교류 역시 비록 제한적이거나 점차 확대되어 오면서 남북한 간의 이질성 해소와 한반도 평화형성에 이바지 해오고 있다고 할 수 있다. 따라서 사회·문화 교류협력의 분야, 범위, 내용, 규모 등을 꾸준히 확대하고 제도화 조치를 취해나가야 할 것이다. 인적 교류는 수시 방북 및 대규모 방북의 확산 대비체제를 구축하고 북한 주민의 남한에 대한 우호적 태도 확산에 역점을 두어야 할 것이다. 북한초청 학자·예술인·종교인 등의 방북은 원칙적으로 허용하고, 해외동포 네트워크를 활용하여 인적 교류확대를 위한 기반을 조성해야 한다. 각종 민간단체, 준정부단체 및 정부출연연구기관, 학술 및 문화기관 등을 활용하여 북한측 관련 기구의 대외접촉 및 진출의 확대를 유도하기도 한다. 정부의 남북교류협력 관련법을 준수 범위 내에서 북한측이 선호하는 대학생 및 각종 단체의 방북을 적극 허용할 필요도 있다. 북한측의 초청을 받은 모든 남한주민의 방북을 허용하고, 북한 당국의 허용 범위 내에서 매년 일정 규모의 북한 주민들을 초청한다든가 판문점, 남북합작공단 지역 등에 사회문화교류를 위한 창구 및 공간을 개설·확대, 남북 이질감 해소를 위한 실험적 장소로 활용하는 것도 좋을 것이다. 남북한간, 제3국내 및 다자간 협력의 경험축적을 기반으로 남북사회문화공동위를 가동하고 직접교류를 실시, 점차 확대해나가면서 남북 사회문화협정을 체결하여 다양한 분야의 교류·협력을 본격 추진함으로써 남북사회문화공동체를 형성해 나가도록 해야 할 것이다.

II. 국내 평화 NGO들의 특성과 역할

한국시민단체총람¹⁰에 따르면 한국 NGO의 수를 총 2만 5천여 개로 추정하고 있다. 이 중 1990년대 이후 설립된 NGO의 수는 전체의 63.7%이고, 2000년대 이후에만도 14.2%가 조직된 것으로 나타나고 있다. 지역적 분포를 살펴보면 서울, 경기지역이 전체의 절반가량(약 56.8%)을 차지하고 있으며, 농촌지역보다 대도시 중심으로 편재되어 있음을 알 수 있다. 활동분야에서는 사회서비스가 32.8%로 가장 많고 시민사회(25.5%), 문화(11.1%), 환경(10.4%), 노동(7.5%) 등의 순으로 조직되어 있음이 드러났다.

NGO의 규모를 살펴볼 때 단체 수 못지않게 주목할 것이 단체 회원의 숫자이다. NGO가 시민의 참여를 기반으로 한다는 점에서 또한 회원의 참여가 곧 단체의 재정과 직접적으로 연결되어 있다는 면에서 회원수는 시민단체의 규모를 설명하는 핵심적 요소이다. 전체 시민단체 중 회원수 100명 이상 1,000명 이하인 단체가 54.1%로 가장 많았으며, 100명 미만이 14.3%, 1,000명 이상 10,000명 미만이 21.8%, 10,000명 이상이 9.8%이다. 비록 NGO간 편차가 크기는 하지만 평균적으로 8,700명 정도의 회원이 참여하고 있는 것으로 조사되었다. 재정 규모는 평균 약 3억 7천 여 만원의 예산을 사용하고 있으며, 예산 규모 1억 원 이상 10억원 이하가 44.46%, 10억 원 이상이 5.71%로 나타났다.

이 자료를 근거로 할 때, 한국의 시민사회는 1990년대 이후 서울 등 수도권과 대도시를 중심으로 급성장했음을 알 수 있으며 권익 주창형 시민운동 뿐 아니라 사회서비스, 문화(평화) 등 다양한 분야의 NGO가 조직되고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 1990년대 이후 급속하게 팽창해 온 NGO의 성장은 2000년 이후 그 성장속도가 둔화되고 있음을 알 수 있다. 또한 회원의 적극적인 참여 부족과 이로 인해 발생하는 재정문제는 NGO가 안고 있는 근본적인 문제로 최근 그 심각성이 더욱 악화되고 있는 것이 확인되고 있다. 그렇다면 국내 평화NGO는 어떠한가? 이에 대해서 좀 더 구체적으로 살펴 보기로 하자.

¹⁰- 한국민간단체총람 편찬위원회, 『한국민간단체총람2003』 (서울: 시민의 신문사, 2003).

1. 국내 평화NGO들의 특성

가. 한반도 평화운동 전개과정

전통적인 평화운동은 평화의 제1차적 조건인 정치군사평화인 전쟁의 예방과 중지, 전쟁기구(War Instruments)의 해체, 군비축소, 전쟁원인의 제거 등에 초점을 뒀다. 이러한 평화운동은 21세기 한반도에서 여전히 중요하고 타당하다. 그러나 '비평화', '적극적 평화', '구조적 폭력' 등이 중심이 되는 제2평화의 조건인 경제평화의 관점에서 볼 때 경제적 불평등, 빈곤, 착취와 수탈, 환경파괴 등도 새로운 평화운동의 영역으로 등장하고 있다. 더구나 성차별과 인종차별, 인권침해, 인종적·종교적 갈등과 민족문제, 식민주의와 원주민의 소외 등 종교·이념·가치와 관련된 제3평화의 조건인 문화평화운동을 망라하면 평화운동의 영역은 실로 광범위하며 다양하고 중층적이다.

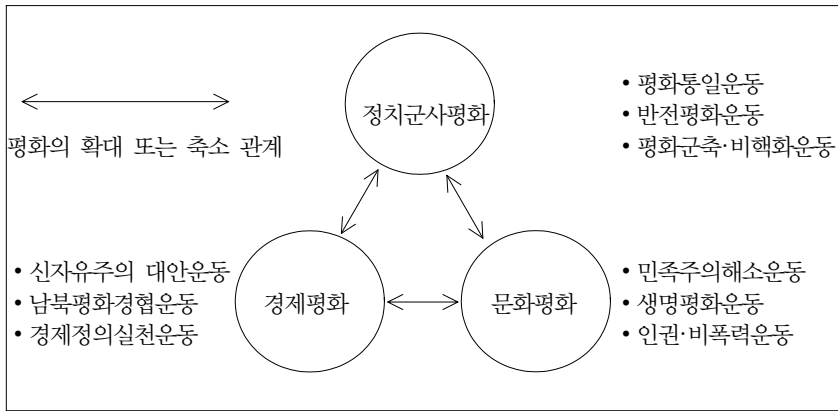
한국의 평화운동은 사실상 정치군사적 측면에서 통일운동의 일부분으로 인식되어 운동으로서의 독자성을 갖지 못했다. 한국의 평화운동은 탈냉전이 시작된 1990년대 초 태동해서 1990년대 중후반을 거치면서 평화관련 단체들이 잇달아 창립되면서 성장하기 시작했다. 특히 기존의 시민운동과 민중운동 내부의 평화부문이 활성화되었고, 종교·여성·문화예술 단체들과 학생단체들의 반전·평화운동도 활발해졌다. 이 기간에 대학에서도 평화연구소들이 잇달아 문을 열었고, 평화이슈에 관하여 연구하기 시작했다.

21세기가 들어서자 국내외에서 평화의 중요성이 강조되면서 한국의 평화운동도 본격적인 대중화, 전문화의 길을 걷기 시작했다. 한국의 평화운동은 특히 2001년 9·11사건이후 미국의 '반테러 전쟁', 부시의 대북한 적대정책과 한반도 전쟁 위기의식의 고조 등이 계기가 되어 독자적인 평화운동단체와 네트워크들이 생겨나는 등 평화운동이 본격화됐다.

한국의 평화운동은 이처럼 짧은 역사에도 불구하고 적극성, 다양성, 창의성으로 운동의 지평을 크게 넓힌 점을 하나의 성과로 평가할 수 있다. 아이러니컬하게도 미국의 전쟁정책과 이에 대한 반대가 한반도평화への 열망으로 환치되면서 한국의 평화운동이 크게 발전할 수 있는 계기로 작용했다. 다시 말한다면 북한과 미국의 갈등은 한반도의 전쟁위기를 고조시켰고, 이것은 평화통일, 반전 평화, 반미자주 등의 기존운동이 세계적 차원의 평화운동과 접목되어 비약적으로 발전하는 원인이 되었다.

한국의 평화운동은 운동의 방법 면에서 대중들의 관심과 참여를 확대하기 위해서 다양한 방법이 동원되었다. 촛불시위에 이어 침묵시위, 1인 릴레이 시위, 평화쪽지 보내기, 온라인서명하기, 반전평화 퍼포먼스, 평화 등불달기, 인간띠, 소지천달기 등 참신하고 다양한 방법으로 대중의 참여를 유도해 반전평화의 공감대를 넓혔다. 이와 같은 평화운동의 방법은 반전평화운동, 신자유주의 세계화 반대운동 등이 국제연대를 통해 확대되면서 참신하고 선진적인 방법들을 흡수하고 이를 한 걸음 더 발전시키는 적극성과 한국성을 드러냈다.

<그림 11-1> 평화조건과 평화운동 의제의 연결구조



자료: 장영권, “한국 평화운동 15년의 성과와 향후 과제: 평화조건·쟁점·전망,” 『동아시아 연구논총』, 16권 2호 (2006), p. 160.

한국의 평화운동은 또한 시민사회와 민중통일에서 평화운동진영으로 분리·발전되었고, 이와 함께 전국화에서 지역화로, 그리고 정치군사평화 영역 중심에서 경제평화, 문화평화 영역으로 확대되면서 질적인 발전이 이루어지고 있다.

특히 지역주민들이 주도한 평화운동은 본질적인 생명평화운동으로 한국 평화운동의 새로운 가능성을 제시하고 있다. 이것은 한반도가 일제침탈, 분단, 전쟁, 이념대립, 군부쿠데타 등을 겪으면서 전국의 곳곳이 깊은 상처를 받았고, 또한 미군주둔으로 인한 피해와 전쟁 가능성 확대라는 직접적인 영향을 받고 있기 때문이다.

제주도 등 지방자치단체 차원에서 비록 수십 년이 흘렀지만 진상규명과 명예회복, 평화로의 승화작업이 부분적으로 이루어지고 있다. 그리고 주한미군의 기

지이전 및 확대로 생명의 땅이 유린되면서 이를 지키기 위한 운동이 주민차원에서 적극적으로 이루어지고 있다. 특히 외환위기와 신자유주의적 세계화의 영향으로 사회가 양극화되고 생태환경이 파괴되면서 평화의 소중함이 강조되었다. 이에 따라 한국의 평화운동은 기존의 정치군사평화에서 경제평화와 문화평화로 확대되었다.

따라서 한국의 평화운동은 시민사회와 민중운동에서 분화되어 구체적이고 적극적인, 그리고 독립적인 영역으로 자리를 잡아가고 있다. 한국의 1990년대 이후의 반미운동과 2000년대의 반전운동이 평화운동 형태의 대중운동으로 발전되고 있다. 평화운동진영은 NGO, 민중통일, 노동자·농민, 종교단체 진영에서 분리, 독자화 되었고, 그러면서 시민사회, 정부, 지자체, 학계, 일반시민 등 모든 계층을 포괄하며 선두에서 이끄는 평화운동의 새로운 담론으로 성장하고 있다.¹¹

나. 국내 평화 NGO들의 특성

한반도에서의 평화운동은 통일운동과 반미운동이 결합된 형태로 나타났다(강정구, 2004). 한국의 평화운동은 남북분단과 대치상황이라는 한반도를 둘러싸고 있는 역사적 특성으로 인해 평화운동의 일반적인 흐름과는 다른 독특한 특징을 갖고 있으며, 이러한 한국적 특성은 또한 대북관계를 전제로 한 지원 또는 반대 활동을 전개하는 단체를 평화운동단체의 중요한 일부로 포함시키게끔 하였다. 따라서 한국의 평화형성 관련 NGO는 전쟁에 반대하며 그 위험을 제거하여 평화를 지키려는 대중운동으로서 통일운동, 반미운동과도 연계되어 있으며, 민족적, 인도적 관점에서의 대북관계를 구성하는 사업과도 연결되어 있다.

90년대 들어 본격화하기 시작한 평화운동은 통일운동의 분화 형태로서 뿌리 내려나갔다. 여기에 신 사회운동의 요소가 가미되면서 평화운동 고유의 면모를 드러내기 시작하였다. 1991년 평화운동을 표방한 최초의 단체인 ‘반핵평화운동연합’이 출범하였다. 일부지식인들과 진보적인 기독교 단체의 활동을 제외하고 평화운동의 불모지나 다름없었던 곳에 평화운동의 싹을 트게 한 ‘반핵평화운동연합’은 반전-반핵-평화운동을 활발히 전개하였다. 또한 ‘반핵평화운동연합’ 등

¹¹ 장영권, “한국 평화운동 15년의 성과와 향후 과제: 평화조건·쟁점·전망,” 『동아시아연구논총』, 16권 2호 (2006), pp. 158-161. 현재 “평화통일시민연대” 정책위원장으로 활동하고 있는 장영권 그리고 “평화만들기”의 발행인인 김승국은 본 연구의 전반에 관해 자문하였다.

의 평화운동그룹은 범민족대회 조직 안에 평화위원회를 신설하는 등 통일운동 쪽과도 연대하는 가운데 운동의 지평을 넓혀나갔다.

90년대 후반 이후 평화협정체결이나 주한미군의 위상정립 등 한반도 주변정세의 변화에 따라 평화운동을 표방하는 단체 또는 소그룹의 활동이 증가하고 있는 상황이다. 최근의 평화운동 단체는 크게 통일운동과의 일정한 관련 속에서 운동을 전개하는 경향이 강한 ‘민족민주노선’을 중시하는 평화운동 진영과 대인지퇴 운동, 미군기지 환경문제, 여성과 평화, 환경 평화 등 현안 중심으로 운동을 전개하는 ‘시민운동의 성격’을 띠는 평화운동 진영으로 구분되고 있다(김승국, 2000).

초기 국내 NGO들의 대북지원 사업은 종교 단체들과 국제구호단체들을 중심으로 이루어졌다. 1995년 북한지역의 대홍수로 인해 국가적 위기상황에 놓이게 되자 북한 정부에서는 국제사회에 공식적으로 대규모 인도주의적 지원을 요청했으며, 이로써 한국 NGO들의 대북지원이 본격적으로 이루어졌다. 물론 그 이전에도 국제적 네트워크가 있는 구호단체들과 일부 종교 단체들에서 비공식적인 대북지원을 해 왔으나 당시 남북간 교류가 금지돼 있는 상황에서 지속적인 지원 활동이 이루어지지 못하는 못하였다.

1995년은 광복 50주년을 맞이하면서 개신교는 물론 불교, 천주교 등 범 종단 차원에서 진행된 잇단 통일 관련 행사는 인도적 대북지원활동을 본격화 할 수 있는 토대를 마련하였다. 또한 이 때 시민단체 영역에서도 대북지원 활동의 움직임이 나타나기 시작했는데, 전국의 시민단체들로 구성된 ‘한국시민단체협의회’에서는 불교, 개신교, 천주교 등 국내 5개 종단 지도자들과 함께 남북한 수재민을 돕기 위한 범국민 모금운동을 전개하였다. 초기 모금활동을 중심으로 전개되었던 시민단체의 대북지원 사업은 이후 ‘좋은벗들’, ‘남북어린이 어깨동무’, ‘우리민족서로돕기운동’ 등 지속적이고 안정적인 활동을 보장하는 단체들을 만들어 지원사업을 점차 확대해 나갔으며, 아울러 굿네이버스, 월드비전, 국제기아대책기구 등 국제구호단체들의 대북지원사업은 전담팀을 만들 정도로 활성화되었다.

한국 NGO의 대북관계는 인도적 차원에서의 지원이라는 측면과 함께 북한 주민들의 인권과 김정일 정권의 핵개발 등에 대한 비판 활동이 함께 진행되었다. 특히 90년대 중반 이후 북한 지역의 극심한 식량난과 그에 따른 사회적 문제는 북한의 핵무기 개발이라는 이슈와 맞물려 북한 정부를 비판하는 남한 내

NGO 출현의 단초가 되었다. 이들은 주로 북한 주민들의 생명과 인권 보호, 북한 사회의 민주화 및 김정일 독재 정권 타도, 북한 핵개발 저지 등의 활동을 목적으로 보수적인 인사들 중심으로 구성되었다.

요약하면 첫째 폭력을 제거하고 전쟁에 반대하여 항구적인 평화를 지켜내려는 보편적 가치를 바탕으로 한 대중운동으로서의 평화운동 단체와 둘째 ‘남북기분합의서’를 근거로 민족화해와 협력을 통해 평화공동체와 통일을 구현하려는 통일운동 단체(남북의 분단과 대치상태가 주한미군 때문이라는 인식 아래 반미를 주장하는 단체도 다수 포함됨), 셋째 민족적 관점을 바탕으로 극심한 경제난에 고통 받고 있는 북한 주민들을 위해 인도적 차원에서 지원하고 있는 대북지원 단체(다수의 국제 구호단체는 별도로 논의함), 넷째 김정일 독재정권에 반대하며, 북한 주민들의 인권개선과 핵무기 폐기를 주장하며 대북지원과 현 정부의 대북정책에 비판적인 시민단체들로 구분할 수 있다.

그 유형별 단체들의 특징을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

(1) 평화운동단체

‘평화를만드는여성회’는 여성주의 평화담론 형성을 위해 노력하고 한반도 평화와, 지속 가능한 평화 정착시키는 일을 일반대중에게 친숙하게 다가설 수 있도록 평화교육과 심성훈련을 해오고 있다. 그동안 동 평화운동 단체는 남북화해와 협력활동(북한 임산모와 어린이 돕기, 남북여성교류 촉진 활동과 토론회 등), 평화 문화 확산 활동(통일·평화 교육, 평화심성훈련 등), 갈등해결과 중재훈련(갈등해결과 관용훈련 전문가 워크숍, 학교 내 갈등의 평화적 해결을 위한 여교사 워크숍 등), 전쟁예방 및 군축 활동(군사비 삭감운동, 대인지뢰 금지 활동, MD 반대운동, F-X 등 무기 도입 감시활동 등) 등을 적극 벌여왔다.

‘평화네트워크’는 일반시민·학생들이 북한·평화·통일 문제에 대해 자유롭게 토론하고 참여할 수 있는 공간을 마련하여 ‘시민적 담론’을 형성해 나가는 일을 하기 위해 설립된 평화운동 단체로서 한반도문제에 대한 국내외 언론 보도 상시적인 모니터링, 군축문제의 적극적인 이슈화 북한인권문제 특별팀 운영, 월레포럼과 평화카페 등의 활동을 벌여왔다. 내 안의 평화를 이루고 세상의 평화에 기여하며 생명평화 사상의 생활화, 생명평화 사상의 확대, 생명평화 결사의 조직화를 목적으로 설립된 ‘생명평화결사’는 평화일꾼 양성을 위한 평화학교 개설, 한반도생명평화지대 구축, 국내외 평화단체들과의 연대 사업을 추진하기도 하

였다. ‘평화인권연대’는 ‘평화’와 ‘인권’의 가치를 소중히 생각하는 젊은 사람들의 ‘연대’ 모임이며, 인류의 평화와 인권을 위협하는 세계화와 군사주의에 적극적으로 도전하고, 참여와 연대를 기본원리로 하는 평화문화를 창출하기 위해 98년 5월 창립되어 양심적 병역거부운동, 대안문화미디어 운동, 군비세계화 및 반전 운동, 평화캠프 등의 활동을 전개해 왔다. 국제대인지뢰금지외의 한국지부로서 활동하고 있는 ‘한국대인지뢰대책회의’는 비무장지대를 중심으로 매설되어 있는 지뢰의 상황과 후방지역에 매설되어 있는 지뢰지대의 관리 실태를 조사, 한국전쟁 이후 지뢰피해를 당하여 어려운 생활을 하고 있는 지뢰피해자들을 조사·지원 하는 사업을 시행, 한국대인지뢰대책회의의 입장에 대한 국제사회의 지지와 지원을 얻어내기 위해 유엔총회와 ICBL 총회 및 오타와 협약 체결국회의·일본대인지뢰대책회의와 한국대인지뢰대책회의의 공동 심포지엄 등에 적극적으로 참여, 한국의 지뢰피해 상황을 국제회의의 의제로 설정, 국제적인 연대활동을 해 오고 있다.

마지막으로 ‘동북아 평화연대’는 우리민족서로돕기운동 내 재외동포센터로 활동하던 중 동북아지역 동포지원 및 국가간 교류협력을 특화하여 2001년 10월 별도단체로 설립되었으며 2003년 6월 외교통상부에 사단법인으로 등록, 2005년 7월 현재 서울본부와 연해주 사무국을 두어 활동을 전개해오고 있다.

(2) 통일운동단체

대표적인 통일운동단체로서 ‘경실련통일협회’는 시민이 주체가 되어 실사구시 통일운동 전개와 민족통일에 대한 민족적 합의를 도출, 민족화해와 협력에 기초한 ‘남북기본합의서’ 정신을 실천으로 평화공동체 건설을 위해 노력하는 것을 목적으로 하고 있다. 동협회의 주요사업으로는 정부의 통일정책 및 법제도의 정비와 올바른 통일논의 확산을 위한 정책연구사업, 남북기본합의서 실천을 위한 교류협력사업, 동북아 평화, 공동 번영을 위한 군축, 동북아 비핵지대화, 민간 통일운동모델 및 통일 이후 새로운 사회경제체제 연구, 시민사회의 공론도출과 통일일꾼 양성을 위한 통일교육 시민강좌 ‘민족화해아카데미’ 운영, 기타 민족화해와 한반도 평화를 위한 시민캠페인 등이 지적된다.

현재 48개단체로 구성되어 있는 ‘통일연대(6.15남북공동선언실현과한반도평화를위한통일연대)’는 네트워크 형식으로 16개 지역에서 활동 중에 있으며, 한반도에서 통일운동을 활성화하고 6.15 공동선언의 적극적인 이행을 위해 남북

교류사업을 비롯한 남북화해 협력사업을 전개하고 있다. ‘남북공동선언실천연대’는 6.15남북공동선언을 실천하여 조국의 통일에 기여하고자 2000년 10월 21일에 결성된 민간통일운동연대단체로서 남북공동선언 실천을 위한 제반사업, 주한미군 철수를 촉진하기 위한 제반사업, 민족자주권 실현과 외세의 간섭 배격, 전쟁 책동 분쇄를 위한 사업, 민중기본권 보장, 민권 피해 구제 사업, 정치개혁을 위한 제반 사업과 유권자 정치참여운동, 정당운동에 대한 연구/ 교육 사업, 남북의 법/ 제도적/ 물리적 분단장벽 제거와 자주교류, 화해협력 사업, 남북 경제공동체 발전과 민족통일문화 창조 사업 등을 활발히 추진해 왔다. 이외에도 지적될 수 있는 통일단체들은 평화통일시민연대, 흥사단민족통일운동본부, 평화와 통일을여는사람들 등이 있다.

(3) (대북)지원단체

‘좋은벗들’은 국제 난민 구호사업과 분쟁과 갈등의 문제를 해결하기 위한 평화운동·인권운동을 전개해 왔다. 그간 북한 식량난에 대한 홍보와 인도적 지원을 위한 모금활동, 조·중국경지역 현지활동가 파견 및 조사활동, 북한 식량난에 대한 각종 보고서 발간 등의 활동을 해왔으며, 현재는 시민참여의 통일사업·북한 주민의 생존권 및 인권개선을 위하여 노력하고 있다. ‘우리민족서로돕기운동’은 전 세계에 흩어져 있는 우리민족이 서로 돕고 교류해 한민족공동체로서 공동의 번영을 이루자는 취지로 창립하여 활동하는 순수 민간운동단체로서 북한의 극심한 식량난이 외부세계에 알려지고 또한 재중국 동포들이 겪고 있는 어려움이 사회문제가 되기 시작한 1996년 6월 6대 종단과 시민사회단체가 힘을 모아 창립되었다. 주요사업으로는 북한동포 돕기 사업, 조선족 사기피해사건 구제사업, 고려인 지원사업, 조사 및 연구, 시민교육 등이 있다. 국제옥수수재단, 남북어린이어깨동무, 한민족복지재단, 평화의 친구들, 평화통일을 위한 남북 나눔운동 등도 대표적인 대북지원단체에 포함된다.

그러면 한반도 평화형성 관련 이러한 국내 평화 NGO들의 역할을 살펴보기로 하자.

2. 한반도 평화형성을 위한 국내 NGO의 역할

한반도 평화형성은 체제와 이념이 다른 남북한의 분단 상황에 연계되어 있다. 이는 남북한의 분단상황 극복이 곧 한반도 평화 형성의 핵심요소라는 사실을 시사한다. 한반도 분단상황의 극복은 남북한의 통일이라는 목표달성으로 실현될 수 있다. 문제는 어떻게 통일목표를 성취할 수 있는가에 있다. 남북한의 통일은 평화적인 방법과 비평화적인 방법으로 진행될 수 있다. 비평화적인 방법은 전쟁을 통한 해결을 의미하며 군사적 수단을 통한 적화통일의 전형으로서 북한이 감행한 6. 25 전쟁이 이에 해당한다. 이후에도 북한당국은 군사적 적화통일 달성 목표를 강조해 왔다. 북한 당국이 대남한 군사적 테러라든가 국지적 분쟁 유발을 초래한 것은 이러한 군사적 통일목표 달성 노력의 일환으로 치부되어 오기도 하였다. 남한의 경우 이승만 대통령의 ‘구호’ 차원의 ‘적화통일론’, 박정희 정부의 ‘멸공통일론’, 이후 반공주의를 근간으로 하는 안보우선론 등은 평화적 통일과는 거리가 먼 것이었다. 이것은 북한의 위협에 대처한다는 현실론에 입각한 측면을 부정할 수는 없지만 국내 정치적 기반확대를 위해서 강조되고 심화된 점 역시 간과해서는 안 될 것이다. 남한 당국이 국내 정치적 기반을 공고화하기 위해서 북한의 위협을 필요 이상으로 강조함으로써 북한을 평화형성의 대상으로 보다는 우리의 안정과 평화를 해치는 적으로서의 인식, 즉 대북적대 인식을 확대재생산 해 왔다. 특히 북한의 적화통일 구호와 이를 실현하고자 한 여러 대남 군사적 돌출행위들은 김일성, 김정일로 이어지는 유일지배체제의 유지와 확대를 위해서 추진된 것으로 볼 수 있으며 이 역시 남한의 대북적대 인식을 더욱 고착화시키는 결과를 초래하였다.

다행스럽게도 남북한은 남북기본합의서를 체결하고 남북정상회담을 개최하여 남북 상호간 군사적 수단에 의한 적대적 접근을 지양하고 남북교류협력을 통한 한반도 문제의 평화적 해결에 합의하고 이를 실천하려는 다방면의 남북교류협력 활동을 확대해오고 있는 상황이다. 남북한 교류협력 활동의 확대를 통한 신뢰구축을 바탕으로 하여 궁극적인 남북한의 평화 통일목표를 달성할 수 있을 것이지만 우리에게 당면한 과제는 이러한 통일목표 성취에 앞서 통일에 이르는 과정을 평화적으로 관리하고 이를 제도화하는 한반도 평화형성 문제다. 한반도 평화형성과 관련된 여러 가지 조치들, 예를 들면 신뢰구축 및 군축문제, 평화협정체결 및 이와 연관된 주한미군문제 등은 국내의 다양한 의견의 존재뿐만 아니

라 주변국들과의 관계까지를 복합적으로 고려해야 하는 필요성을 지니고 있다.

우리 정부 당국자들이 일방적으로 이러한 필요성을 충족시키면서 한반도 평화형성 목표달성을 추구해나가기에는 많은 어려움이 존재한다. 앞서 지적한 바와 같이 민주화되고 다원성을 추구하고 있는 남한사회에서는 신뢰구축 및 군축 문제, 평화협정 및 주한미군 문제 관련 여론이 다양하게 존재하기 때문에 정부가 단독으로 이를 모두 충족시킬 수 있는 정책을 결정하기는 어렵다. 정부가 이와 관련된 정책결정을 한다고 하더라도 이 정책이 효율적으로 집행되어 한반도 평화형성에 직접적으로 기여하기에는 많은 난관이 따르게 될 것이다. 또한 한반도 평화형성 문제는 상호 상대가 있는 것이기 때문에 남한이든 북한이든 어느 일방이 단독으로 해결할 수 있는 사안이 아니다. 같은 사안을 두고도 남북한은 각각 이해를 달리하고 있기 때문에 남북한이 상호 의견접근을 꾀하기도 어렵다는 사실은 전술한 바와 같다. 이러한 상황 하에서 국내 NGO들은 다양하고 체계적이며 적극적인 참여를 통해서 한반도 평화형성과 관련해서 일정한 역할을 해낼 수 있을 것으로 판단된다. 이러한 NGO들의 역할을 살펴보면 다음과 같다.

가. 감시자로서의 역할

이미 백여 년 전 미국사회를 둘러 본 토크빌이 미국 민주주의가 전제정치에 빠지지 않는 이유를 정부권력을 감시, 비판하고 시민의 자유를 주장하는 자율적인 결사체가 다수 존재하여 활발한 활동을 벌이고 있기 때문이라고 주장하였듯이 현대사회에서 NGO는 정부와 시장의 권력남용을 견제하고 부정부패를 감시함으로써 사회를 정상화시키고, 권력에 의한 일방주의적 경향에 저항함으로써 감시자로서의 역할을 수행하고 있다.

일반적으로 한국의 시민단체는 과거 권위주의 정권에 대한 민주화투쟁으로 집약되어 왔기 때문에 정부에 대한 감시와 비판이라는 특성이 더욱 강화되면서 발전되어 왔다. 이는 시민단체의 특성상 가장 중요한 역할로서 정부뿐만 아니라 여타 사회정의를 해치는 모든 세력과 요소들을 감시하고 비판하는 것을 의미한다. 한국의 평화 NGO들은 한반도 평화형성관련 문제들을 사회적 쟁점화해서 한국사회내부의 담론을 형성케 함으로써 한반도 평화형성을 위해 행위 하는 정부, 기업, 여타세력과 요소들에 대한 견제와 비판기회를 확대해나가는 역할을

담당할 수 있을 것이다.

오랫동안 남한사회에 있어서 한반도 평화형성문제는 대북 적대적 의식에 기초해서 북한의 군사적 위협을 억제하면서 불안정한 평화구조를 현상 유지시키는 데 초점이 맞추어져 왔다. 남한사회에서는 자연히 반공주의, 반북주의가 심화되어 왔으며 정부 및 정치권은 이를 그들의 정치적 목적을 위하여 때로는 보다 과장하고 활용함으로써 한반도 평화형성 노력을 어렵게 해 온 것 또한 사실이다. ‘북풍론’, ‘색깔론’ 등은 한반도 평화문제에 대한 한국사회 내의 생산적 토론문화나 담론 그리고 이성적 비판을 어렵게 함으로써 한반도 평화형성 관련 정부, 정치권력 기관들의 행위에 대한 감시 및 비판활동은 그만큼 제한되어 왔던 것이다.

그러나 남한사회의 민주화가 정착되어가고, 6.15 남북정상회담 이후 크게 발전되어온 남북관계의 변화에 따라 점차적으로 한반도 평화에 관한 다양한 토론과 비판문화가 자리 잡기 시작하였다. 이에 따라 한국내의 NGO들은 점차적으로 한반도 평화 관련 남한 시민들의 의식변화, 사회적 담론형성 및 정부와 정치권력에 대한 감시와 비판기능과 역할을 확대해 나갈 수 있을 것으로 판단된다.

나. ‘평화이슈’ 생산자로서의 역할

시민단체는 자신들의 신념에 근거하여 공익적 이슈를 다루는 조직들로 사회의 다양한 문제들을 제기하고 이를 이슈화시켜 정책 아젠다 속에 포함시키는 일종의 시민사회의 대변자(Advocacy) 역할을 담당할 수 있을 것이다. 하버마스는 공공영역을 여론이 형성되는 사회생활이며, 경제적 활동이나 통치행위가 아닌 자유로운 사회성원들이 공개적으로 의견을 표출하는 곳이라 정의하고 있다. 그가 강조하는 공공영역의 기능은 여론형성을 통해 국가를 견제하는 것이며, 이러한 공공영역의 발달을 통해 민주주의의 발전이 가능해 진다고 설명하고 있다. 그러나 기존의 여론 형성은 부르주아에게만 한정되어 있었기 때문에 초기 공공영역의 확대는 부르주아 민주주의의 발달로 인식되는 한계를 안고 있었다.

오늘날 시민사회는 대중을 위해 주창하는 대변의 역할을 자임하고 있으며, 한국의 시민단체도 국가와 시장에 대한 감시와 비판과 함께 시민 권리의 옹호와 정책과정에서 배제된 사회적 약자의 대변 등의 역할에 충실하였다(2004, 참여연대 10년의 기록). 대표적 시민단체 중 하나인 참여연대의 경우를 살펴보면,

1994년 창립과 동시에 ‘국민생활최저선 운동’을 전개했으며 96년에는 ‘작은 권리찾기 운동본부’를 발족 시민들의 사소한 권익을 대변하는 역할을 담당했으며 이후 ‘국민기초생활보장법 제정안’(1998년), ‘상가임대차보호법 제정안’(2000년), ‘개인회생법 제정안’(2003년) 등을 입법청원 하였다. 아울러 시민단체는 발달한 정보통신 기술을 이용해 여론을 형성하는 독자적인 매체를 확보하고 있으며 점차 이 영역의 활동을 더욱 확대하고 있다.

또한 국내 NGO들은 한반도 평화형성 관련 다양한 이슈를 생산해서 이를 정책 아젠다화 함으로써 한반도 평화형성관련 정책결정에 직간접적으로 참여할 수 있을 것이다.

예를 들면 국내 평화 NGO들은 한반도 평화형성에 기여할 수 있는 제 조치들, 즉 군축, 신뢰구축, 평화협정체결 및 주한미군문제 관련 여러 이슈들을 제기하여 이것들이 우리의 대북정책형성으로 연결되도록 할 수 있을 것이다. 국내에 있는 NGO들 가운데 안보영역 사업에 초점을 두고 있는 단체의 수는 비 안보영역 즉, 환경, 인권, 경제를 다루는 단체들의 그것 보다 상당히 소수다. 국방부문 특히 남북한 평화형성을 위한 ‘군축’, ‘신뢰구축’ 문제에서 전문적으로 활동하고 있는 NGO 숫자는 점점 더 제한적으로 나타나는 현실이다. 이들 소수 NGO들의 활동은 주한미군 문제에 집중되는 현상을 노정하고 있다. 즉 주한미군의 불합리한 행동이나 부조리, 주한미군의 재조정 또는 철수와 관련된 논의나 활동이 그것이다.

그러나 향후 교류협력이 활성화 되고 확대되어 감에 따라 군사부문의 남북대화 역시 증가할 것이 예상된다. 군축문제나 신뢰구축 문제는 정부가 주도적으로 이끌어 나갈 사안이지만 이와 관련한 사회적 합의를 이끌어가는 주체의 하나로서 NGO의 역할 또한 무시할 수 없는 것이다. 정부의 경우 정치적 의도 또는 색깔에 따라 남북한의 군축 또는 신뢰구축문제에 대한 접근방법이 달라질 수 있다. 반면 NGO는 비정치적 속성을 최대한 발휘하면서 군축 또는 신뢰구축 관련 토론과 담화, 세미나, 홍보, 교육활동을 전개해 나갈 수 있으며 국민적 합의도 출과 함께 정부 당국의 바람직한 정책방향을 제시해 나갈 수 있을 것이다.

예를 들면 NGO는 근거지 체계를 공격형에서 방어형으로 재조정하게 한다든가 국방비의 적정수준 남북한의 군사력 수준 등에 대한 일정한 잣대를 제시할 수도 있을 것이다. 반핵운동 또한 남북한 군축 차원에서 NGO가 추진해나가야 할 중요한 활동 중 하나이다. 평화협정체결 관련 NGO는 남북한평화형성과정에

있어서 한국사회의 관심과 논의를 촉진시키고 자체로서의 합의를 이끌어내갈 수 있는 역할을 지니고 있다. 평화협정체결 과정에서 미군주둔 문제 역시 북한이 지속적으로 제기하고 있는 문제이기도 하지만 한국사회의 합리적이고 이성적인 논의를 거쳐 어느 정도 합의를 이끌어내야 하는 것임과 동시에 정치적 차원의 논의와는 별도로 한국 NGO들은 시민사회 차원의 논의를 진행해나갈 필요성이 있다. 또한 NGO들은 북한에 대한 인도적 지원, 교류협력과정을 통한 교류와 거래의 규범을 확립해 나감으로써 한반도 평화형성에 기여할 수 있게 된다. 체계적인 미래지향적 교류협력 활동을 다변화해나감으로써 NGO는 남북한의 정부 대 정부와의 교류협력에 의한 신뢰구축이라는 역할을 보완하는 기능을 수행할 수도 있을 것이다. 이 같은 NGO의 비군사적 차원의 평화형성 활동은 북한체제변화의 동기를 제공하고 북한내부의 평화활동 옹호 및 지지 움직임의 태동을 유발할 수도 있을 것이다.

다. 남북한의 갈등관리 역할

Bercovich에 의하면 갈등관리(Conflict Management)란 갈등이 확대되고 악화되는 것을 방지하고 갈등이 유리한 결과를 가져올 수 있도록 하는 데 도움을 주는 구조나 조건을 마련하는 것이라 한다.¹² 갈등의 과정과 갈등의 결과가 생산적이고 갈등으로 인한 손실이 최소화 될 수 있도록 하는 것이 곧 갈등관리라 할 수 있을 것이다. 남북한에 있어서 어떤 갈등상황이 전개될 때 국내 평화 NGO들은 한반도 평화를 위한 민간차원의 공익단체로서 일정한 수준에서 남북한의 갈등관리 역할을 담당할 수도 있을 것이다. 남북한 관계의 경우 NGO의 갈등관리 역할이란 남북한의 갈등이 빚어졌을 때 이를 완충시키는 역할을 담당하는 것을 의미하기도 한다.

예를 들면, 김대중 정부시절 남북한 사이에 정치·군사적 마찰이 빚어졌을 때 국내 NGO들에 의한 남북교류의 지속은 이러한 갈등이 파국으로 치닫지 않도록 하는 데 일정부분 공헌한 점을 부인할 수 없을 것이다. 실제로 당시 국내 NGO들의 대북지원은 북한의 정치군사적 돌출행위에도 불구하고 꾸준히 지속됨으로써 남북한 대결의 완화, 남북한 교류·협력의 규범 및 지속성이 확보되었으며

¹²-Jacob Bercovich, *Social Conflict and Third Parties: Strategies of Conflict Resolution* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1984), p. 7.

남북 상호간의 신뢰와 의식전환을 가능케 하는 계기가 형성된 측면을 간과해서는 안 될 것이다. 이와 같이 NGO들에 의한 대북지원 및 교류는 비록 정부간 마찰이 발생하는 상황이 도래하더라도 남북한 정부가 향후 관계개선을 위한 정책적 추진을 재개할 수 있는 명분 및 여건을 제공해 주는 역할을 담당하게 된다.

Ⅲ. 한반도 평화형성을 위한 국내 NGO간 교류협력 현황 및 문제점

1. 연계망 구축을 통한 국내 NGO간 교류협력 개황

국내 NGO의 연계를 강한연계, 중간연계, 약한연계로 구분해 볼 수 있는 데 첫째, 강한연계는 공동집회라든가, 시위, 공동조직 결성 등 적극적인 공동운동 또는 활동이 이에 포함되고 둘째, 중간연계는 토론회라든가, 심포지엄 등 의견 교환을 위한 공동의 장을 마련하는 것이며 셋째, 약한 연계는 공동성명, 기자회견 등 관련 이슈에 대한 공동입장 표명 등으로 나타난다. 현재 NGO의 연계는 주로 성명서, 기자회견 등을 통한 연계 즉 약한 연계를 중심으로만 이루어지고 있는 것으로 분석되고 있다.

『시민신문』의 분석은 이를 잘 설명해주고 있다. 『시민신문』이 시민사회단체와 보도자료, 언론보도 등을 통해 시민사회단체가 연계했던 550개 사건을 약 3주에 걸쳐 조해 보았다. 550개 사건 중 362개를 선별해서 분석해 본 결과, 강한연계가 52건(14.4%), 중간연계가 87건(24%)이었고 약한연계가 223건(61.6%)으로 약한연계가 NGO연계활동의 대부분을 차지하고 있는 것으로 드러났다.¹³

관련사건 현황과 NGO 조직간 연계측면에서 보면 공동의 조직적 전략을 결핍하고 있다는 것이 드러난다. 중장기적 정책의제를 만들어내고 스스로 쟁점을 제기하고 설득력을 높이는 방식이 아니라 제기되는 쟁점에 따라가고 그 방식도 주로 성명서와 기자회견 등 약한연계 방식을 많이 구사한다는 것이다. 여기에는 국내 평화NGO들도 예외가 아니다.¹⁴

그리고 연도별로 각 유형의 NGO의 참여조직 비중을 살펴보면, 1997년의 경우 진보적 조직(NGO 1)이 26.2%, 자유주의적 조직(NGO 2)은 29.5%, 보수적 시민운동조직(NGO 3)은 10.0%로 나타났다. 이와 같이 NGO의 참여조직 비중은 자유주의적 조직, 진보적 조직, 보수적 시민운동 조직 순이나 진보조직이나 시민운동 조직 사이에는 별 차이가 없다. 그러나 2005년의 경우 NGO 1/ NGO 2/NGO 3의 참여조직 비중은 각각 33.1% / 48.7% / 3.9%로 진보조직과 자유주

¹³-『시민의 신문』, 2006년 5월 29일.

¹⁴-통일문제, 미군문제 등 한반도 평화문제 관련 NGO간 연결망 구축 사례에 대해서는 송호근, 『한국사회의 연결망 연구』 (서울: 서울대학교 출판부, 2004), pp. 141-203.

의적 조직 사이의 차이가 좀 더 벌어졌으며 특히 진보조직의 비율이 한자리 수로 떨어졌다는 것이 특징으로 나타나고 있다. 여기에서 보수적 시민운동은 참여조직에서 점차적으로 멀어지고 진보적 시민운동과 자유주의적 시민운동 중심으로 참여조직 차원의 연계가 심화되고 있는 현상을 볼 수 있다.¹⁵

<표 III-1> 2005년 시민사회단체가 참여한 총사건 통계

	강한연계	중간연계	약한연계	총계
사건수	52(14.4)	87(24.0)	223(61.6)	362(100)

<표 III-2> 연도별 참여조직 비중

	1997	2001	2005
시민1	26.2	43.3	33.1
시민2	29.5	29.2	48.7
시민3	10.0	4.0	3.9

<표 III-3> 2005년 연계강화별 참여조직의 성격별 비중

	강한연계	중간연계	약한연계	총계
시민1	307(40.2%)	41(42.3%)	191(24.8%)	539(33.1)
시민2	332(43.5%)	38(39.2%)	424(55.1%)	794(48.7)
시민3	7(0.9%)	3(3.1%)	54(7.0%)	64(3.9)

평화 NGO의 경우 보수적 시민운동과 진보적 시민운동과는 같은 쟁점사안에 대해서도 서로 크게 상반된 견해와 입장을 지니고 있기 때문에 상호간의 연계는 현실적으로 거의 불가능한 것으로 인식되고 있다. 예를 들면 비교적 진보 혹은 자유주의적 시민단체들은 금강산 관광사업과 개성공단 사업이 한반도 평화에 크게 기여하고 있는 것으로 판단하고 있는 반면, 보수단체들은 “금강산 관광비

¹⁵ 『시민의 신문』, 2006년 5월 29일.

용 미사일로 돌아온다”는 논리를 펴고 있다. 특히 북한의 미사일 2차 시험발사 및 북한의 핵실험 이후 보수단체들은 “땅나니에겐 몽둥이만 약”이라 하면서 대북지원 일체중단과 금강산 관광중단, 개성공단 사업 철수 등을 강하게 주문하고 있다. 한반도 평화 문제에 대한 이러한 진보, 보수단체 간 인식 차는 전반적인 평화NGO간의 연계라든가 협력을 구축하는 데 있어서 매우 큰 난관을 조성하고 있는 것이 현실이다.

그런데 앞의 조사에서 드러난 것과 같이 참여조직의 비중이 진보조직에서 중도적 성격을 띤 자유 민주조직 중심으로 이동하고 있는 것과 보수조직의 쇠퇴 현상으로 말미암아 자유 민주조직 중심의 연계망이 활성화 될 수도 있을 것이라는 판단이 가능해진다. 한반도 평화문제에 대한 접근만 하더라도 보수 진보의 극단적인 갈등을 넘어서 보다 중도적인 의견접근 노력이 심화될 수 있다는 것이다. 대북지원에 관해서도 ‘가, 부’를 나누는 극단적인 이분법적 판단보다는 ‘가’와 ‘부’ 사이의 합리적인 대안 마련을 중심으로 진보와 보수적 입장간의 접근이 점진적으로 이루어 질 가능성이 있다. 이러한 추세를 감안할 경우 한반도 평화 문제에 대한 개념에 대해서도 우리의 다양한 국내 평화 NGO간의 의견이 수렴됨으로써 이들 평화 NGO간 연계망 구축 노력이 확대될 수도 있을 것으로 전망된다.

현대 사회적 요구의 다양성은 이러한 요구들의 갈등을 낳기도 한다. 공공적 선을 추구하는 NGO간에도 각각의 정치적 입장이나 지향점에 따라 일정한 갈등을 표출하기도 한다. 예를 들어 한국사회에서도 1987년 6월 항쟁 이후 민중운동 조직들과 시민운동 조직들이 분화되면서 서로 갈등하는 양상을 보여주었다. 특히 1989년에 출범한 경제정의실천시민연합(경실련)은 민중운동의 비합법적 급진적 노선을 비판하면서 중산층 중심의 합법적이고 온건한 시민운동을 펼칠 것을 주장하였다. 1999년 10월 서울에서 개최된 NGO세계대회에서도 올바른 국가인권기구 실현을 위한 민간단체 공동대책위원회의 국가보안법반대시위가 대회주최측과 다른 NGO들의 무관심 속에서 경찰에 의해 폭력적으로 방해받는 사건이 있었다.

반면 1999년에 전개된 동강댐 건설 반대운동이나 2000년 4월 국회의원 선거 출마자들에 대한 낙천, 낙선운동을 전개한 총선시민연대의 활동은 다양한 시민 단체들이 통일된 목표를 가지고 연대한 대표적인 사례들이다.¹⁶ 댐건설에 따른 환경파괴에 대한 비판이나 보안법 문제, 미군문제 등 한반도 평화 관련 쟁점에

대해서도 한 목소리를 내기도 하였다.

그런데 한국노동연구원 은수미 연구위원의 말에 따르면 국내 NGO들 간에는 “연대(Solidarity)는 약화되고 연계(Link)만 강화된 상황”이 지속되고 있다 한다. 즉 은수미 연구위원은 “2000년 이후의 사회단체들의 연대운동을 보면 양적인 측면 즉, 연대활동의 횡수나 조직 수 등에서 급증한 반면 연대체들이 지속되는 기간, 조직의 안전성, 추상적인 수준의 이념과 그것에서 기인하는 정책의 공유수준 등은 낮아지고 있다”고 하였다.¹⁷ 현재 전국적으로 약 1백 30개 정도의 사안별 네트워크가 있는 것으로 집계되고 있으며 이는 그 만큼 공동대응을 필요로 하는 이슈가 많다는 것을 의미하기도 한다.

이러한 네트워크들은 일정한 기간 동안 활동하다가도 휴지기에 들어가고 또 어느 시점에서 다시 활동하는 사례가 많기 때문에 소위 ‘연대운동의 피로감’이 나타나기 시작했다고 한다.¹⁸ 이에 따라 진보정당의 출현과 인터넷 보급으로 인한 커뮤니케이션 환경변화 등으로 몇 개의 단체가 모여서 ‘이슈 파이팅’ 하고 그것이 관철되는 시대는 점차 줄어들 것이라는 진단이 나오기도 한다. 반면, 정치적 파급력이 확대되는 것은 아니라도 지역의 시민단체들이 늘어나고, 지역사회 의 현안과 미래비전을 구성하는 과제들이 세분화되고 있는 이상 그것에 대한 공동대응 필요성은 점차 강화될 것이라는 논리에서 사안별 네트워크는 더 늘어나게 될 것으로 보는 견해도 존재한다.¹⁹

그런데 이러한 네트워크 운동의 필요성에 있어서는 동의하는 시민운동가들이 많은 것은 향후 네트워크 운동의 지속적 확산 가능성이 높을 것으로 예상된다. 시민운동가 200명 중 187명이 네트워크 운동의 필요성에 대해서 공감을 표한 것으로 조사되었다. 필요 없다는 의견은 고작 5명에 불과하였다. 운동의 효용성에 대해서도 대부분의 운동가들은 긍정적인 답변을 한 것으로 나타났다.²⁰

16_김동춘 외, 『NGO란 무엇인가』 (서울: 아르케, 2004), pp. 11-12.

17_『시민의 신문』, 2006년 5월 30일.

18_『시민의 신문』, 2006년 6월 1일.

19_위의 신문.

20_네트워크 시민운동 관련 설문응답 (“중요 이슈에 대응해 시민단체들이 연대하는 ‘네트워크’ 시민운동에 대해 어떻게 생각 하십니까”)에서 ① 매우 필요하다(84명, 42%) ② 필요하다(103명, 51.5%) ③ 보통이다(8명, 4.0%) ④ 필요 없다(3명, 1.5%) ⑤ 매우 필요 없다(2명, 1.0%) ⑥ 모르겠다(0명, 0%); 네트워크 효용성 관련 설문응답(“‘네트워크’ 시민운동의 효용성에 대해서 어떻게 생각 하십니까”) ① 매우 효과 있다(22명, 11%) ② 효과가 있다(134명, 67.0%) ③ 보통이다(40명, 20.0%) ④ 효과가 없다(3명,

그러나 난립에 따른 참여단체, 인시중복이라든가 ‘연대에 의존하는 사업이 많아지며 개별단체 이슈개발능력 저하’ 등 네트워크 효용성을 떨어뜨리는 요인들이 존재하고 있는 것 또한 사실이다.

2. 설문조사를 통해 본 국내 평화 관련 NGO간 협력 현황과 문제점

평화 NGO를 대상으로 한 설문조사를 기초로 국내 평화 관련 NGO들의 교류협력 현황과 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

가. 설문조사 대상 및 개요

본 장의 기술을 위해 설문조사를 한 민간단체는 총 20개였다. 그 중 답을 보내준 기관은 9개 기관 정도로 회수율은 45%에 달한다. 답변을 보내온 민간단체의 활동은 다양했으며, 이념적 위치 또한 각 단체마다 다양했다. 남북공동선언을 위한 제반사업과 함께 주한미군 철수와 민족자주권 실현사업을 주로 하는 단체가 있는가 하면, 농업분야의 대북 지원 사업을 전문으로 하는 기관, 북한의 인권과 민주화를 위해 활동하는 탈북자들로 구성된 단체가 있었다. 설립연도 또한 다양했다. 1950년대 설립된 단체(월드비전)가 있었는가 하면, 비교적 최근인 2004년에 설립된 단체(우리겨레하나되기운동본부)도 있었다. 대부분은 1990년 중후반에 설립되어 10년이 넘은 단체도 다수를 차지했다.

설문조사의 방법은 서면조사 방식을 택했으며, 충실한 내용 작성을 위해 개별 부탁을 하고 실시했다. 설문조사의 내용을 유관 항목별로 구분하여 제시하면 다음과 같다.

첫 번째로 현황과약을 위해 한반도 평화형성과 관련, 민간단체가 하는 일, 평화형성을 위한 민간단체간의 교류협력 활동과 형태, 구체적으로 관련 프로젝트 내용과 이의 성과, 또한 향후 이와 관련 공동추진 의향이 있는 프로젝트 등에 대해 질문했다. 이어 민간단체가 한반도 평화형성과 지금까지 추진해 온 활동의 문제점과 개선점과 함께 향후 구상하고 있는 평화조성 계획의 실천과정에서 예상되는 문제점에 대해 질문했다.

1.5%) ⑤ 매우 효과가 없다(0명, 0%) ⑥모르겠다(1명, 0.5%), 『시민의 신문』, 2006년 5월 30일.

두 번째로 본 연구와 직접적으로 관련되는 주제로 한반도 평화 형성을 위해 민간단체(NGO)간 교류협력이 필요한 바, 이를 이루어가는 데 당면하게 되는 가장 큰 문제점은 무엇이며, 이를 해결할 수 있는 가장 효과적인 방안과 함께 이를 NGO와 정부 차원으로 구분하여 제시해 줄 것으로 요구했다. 그리고 그와 같은 과정에서 NGO간 견지하고 있는 이질성 성향을 극복하거나 이를 뛰어넘어 보다 큰 차원에서의 협력을 위한 방안은 무엇인지 질문하였으며, 그와 같은 방안에 NGO가 적극적으로 참여할 수 있도록 유도하기 위해서는 어떻게 하는 것이 가장 효율적인지 질문했다.

세 번째로 민간단체가 당면하고 있는 가장 큰 문제의 하나인 재정문제에 대해 구체적으로 질문했다. 먼저 단체의 활동을 위한 재정이 어떻게 해결(조달)되고 있는지와, 현재 계획하고 있는 사업 추진을 위한 재정의 확보여부를 질문했다. 이어 사업 추진을 위해 정부가 어떤 방향으로 재정적인 지원을 해야 할 것인지를 질문했다.

마지막으로 제도적인 문제와 국제협력과 관련 질문이다. 한반도 평화형성과 관련, NGO 활동을 위해 제도적 차원에서 고려·개선·구축해야 할 일이 무엇인지와 한반도 평화 조성을 위한 대북 접촉과 활동, 국제단체와의 접촉과 활동의 실효성 여부와 정부의 역할이 어떤 차원에서 이루어져야 할 것인지를 질문했으며, 총괄적으로 한반도 평화 형성을 위한 국내 NGO간 교류협력 인프라(Networking) 구축을 위해 ① 사업적 측면 ② 제도적 측면 ③ 재정적 측면으로 나누어 기술해 줄 것으로 요청했다.

<표 III-4> 설문조사문항

1. (평화형성 관련 사업) 한반도 평화형성과 관련하여 귀 단체가 하는 일(사례)을 구체적으로 말씀해 주십시오.
2. (NGO간 교류협력) 한반도 평화형성을 위해 타 NGO와 교류와 협력을 하고 있다면 어떤 형태로 어떻게 하고 있는지 말씀해 주십시오.
3. (프로젝트 성과 및 프로젝트 추천) 평화형성을 위해 NGO차원에서 지금까지 추진한 프로젝트에는 어떤 것이 있었으며, 그 성과와 효과는 어떻게 나타났습니까? 그리고 향후 추진할 필요가 있는 공동프로젝트로서 추천하고 싶은 것이 있으면 이야기해 주십시오.
4. (문제점과 개선점) 귀 단체가 한반도 평화형성과 관련, 지금까지 추진해 온 활동의 문제점과 개선점이 있다면 무엇인지 말씀해 주십시오.
이와 함께 귀 단체의 사업 추진을 위한 재정은 어떻게 해결하고 있는 지 말씀해 주십시오.
5. (프로젝트 계획) 평화형성을 위해 구상하고 있는 계획의 실천과정에서 타 NGO로부터 요구하는 바가 있다면, 그리고 정부로부터 요구하는 바가 있다면 무엇인지 말씀해 주십시오.
6. (NGO간 교류협력상의 문제점) 한반도 평화형성을 위해 민간단체(NGO)간 교류협력이 필요한 바, 이를 이루어가는 데 당면하게 되는 가장 큰 문제점은 무엇이며, 이를 해결할 수 있는 가장 효과적인 방법은 무엇입니까? 해결방안을 NGO와 정부 차원으로 나누어 작성해 주십시오.
7. (NGO참여 유도방안) NGO간 견지하고 있는 이질성 성향을 극복하거나 이를 뛰어넘어 보다 큰 차원에서의 협력방안은 무엇인지 말씀해 주시고, 그와 같은 방안에 NGO 모두가 적극적으로 참여할 수 있도록 유도하기 위해서는 어떻게 하는 것이 가장 효율적인지 말씀해 주십시오.
8. (인프라 구축 사업) 한반도 평화형성을 위한 국내 NGO간 교류협력 Networking을 위해서는 어떻게 해야 할 것인지, 또한 이를 이루기 위한 사업에는 어떤 것이 있는지 NGO 차원과 정부차원으로 나누어 기술해 주십시오. 여기에는 국내 차원 및 대북 차원, 국제적 차원의 접촉과 사업이 포함될 수 있습니다.
9. (제도적 개선) 한반도 평화형성을 위한 NGO간 교류협력 인프라 구축을 위해 제도적 장치 마련과 기존 제도의 개선점은 무엇인지, NGO와 정부차원으로 나누어 말씀해 주십시오.
10. (재정 문제) 한반도 평화형성을 위한 NGO 차원의 활동에 소요되는 재원은 어떻게 조달해야 할 것인지, 이를 위한 정부의 재정적 지원은 어떤 방향으로 어떻게 이루어지는 것이 가장 바람직한 지 말씀해 주십시오.

나. 평화NGO간 교류협력 현황

(1) 교류협력의 형태

먼저 본 연구의 핵심 주제에 접근하기 위한 질문으로 한반도 평화형성을 위해 타 민간단체와 교류·협력을 하고 있는 형태는 넓은 의미에서 평화형성과 관련을 지을 수 있겠으나, 특별히 평화형성이라는 주제를 가지고 활동하는 형태는 발견되지 못했다.

일반적 연관성을 가지고 이루어지는 민간단체간 교류협력 형태는 ① 공동성명채택, 공동집회, 캠페인, 토론회 개최가 있었으며, ② 대북 지원단체의 경우에는 「대북 민간단체 협의회」(이하 북민협)을 결성, 의견취합, 지원관련 세부내용 토의 및 정부와의 공동협의, 대북지원을 위한 공동모금 등을 추진하고 있었으며, ③ 그 외 공동 홍보와 연대집회(상설적인 연대 및 이슈대응에 다른 연대 등)에 참여하거나 ④ 국제회의에의 공동 참가 및 관련 국제기관이나 인사와 협의하는 형태가 주를 이루었다.

(2) 평화 형성 관련 프로젝트 형태 및 내용

한반도 평화형성을 위해 민간단체 차원에서 추진했거나 추진하고 있는 프로젝트, 더 나아가 향후 추진이 필요한 공동 프로젝트에 대해서는 각 단체별 다양한 사업 및 계획을 제시했다. 그 중에서도 「남북공동선언실천연대」의 「한반도 평화체제 구축 운동」이 돋보였다. 본 단체는 한반도의 항구적 평화를 위한 국제적·국내적 담론 형성을 통한 6자 회담의 촉진과 한반도 평화체제 문제에 대한 국민적 관심 유도 및 여론형성에 주력하고 있었다. 특히, 6자 회담 각 참가국의 평화단체를 중심으로 국제시민사회의 여론조성과 지지를 유도하는 데 힘쓰고 있음이 눈에 띄었다. 본 단체의 사업은 2006년부터 3년간 진행되는 프로젝트로 타 민간단체의 참여를 권하고 있는 형편이다.

또한 대북 지원단체로서 「국제옥수수 재단」은 북한 지역의 농업개발을 통한 자체 식량난 해결에 1차적인 목표를 두고 식량난 해결을 위해 1999년부터 남한 우수종인 「수원 19호」 옥수수 종자를 지원하는 프로젝트를 계속 추진하고 있음을 알 수 있었다. 「수원 19호」는 북한 우수종인 「은산 1호」 종자보다 약 20~30%정도 수확량이 증산 되는 것으로 연구결과 밝혀진 상태이며, 현재 북한 북강원도 지역 및 동해 지역에 파종되고 있다.

「국제옥수수 재단」은 장기적인 식량난 해결을 위해 북한 지역 적응형 슈퍼옥수수 개발 사업을 진행하고 있는 바, 현재 북한의 25개 시험장에서 매년 남한에서 생산한 시험용 종자를 시험재배하고 있는 중이다. 이와 함께 북한 어린이 건강 증진을 위해 2006년 「굿네이버스」와 함께 공동사업을 추진하고 있다. 향후에는 남북관계 진전을 전제로 「북민협」 차원에서 북한의 일개 지역을 맡아 농업, 의료, 집짓기, 일반구호, 탁아소 설립 등의 진행을 제시하고 있다.

「(사)우리겨레하나되기운동본부」에서는 한반도 평화문화형성과 통일의식 확산을 위해 2005년, 「평화통일기행해설사교육」²¹⁾을 진행, 그동안 20여 차례 걸쳐 평화통일기행을 전국에 걸쳐 실시한 바 있다. 또한 북한 바로알기 차원에서 북한과 공동으로 「민족동질성찾기 시리즈 5부작」을 영상물로 제작한 바 있으며, 관련 「통일강좌」도 3차례 추진하기도 했다. 「평화통일교육 및 평화통일기행해설사 양성을 위한 통일강좌」는 계속 추진되는 프로젝트로서 평화통일 교육자를 양성하고, 평화통일기행을 통해 한반도 평화와 통일의 중요성을 부각시키려는 목표 하에 추진되고 있다.

그 외 통일교육을 실시하고 있는 기관도 있는데 「(사)좋은 벗들」에서는 새터민을 강사로 초빙하여 강좌를 열고 있는 것이 특징이다.

구체적인 연구프로젝트를 추진하고 있는 단체도 있다. 「경실련 통일협회」에서는 연구과제로 「사회주의 농업개혁 방식의 북한 적용가능성 분석: 중국, 베트남, 동구의 사례 분석을 중심으로」를 추진한 바 있다. 본 프로젝트의 연구기간은 총 12개월(2001.5.1~2002.4.30)이었다. 본 프로젝트 추진 목적은 북한의 심각한 식량부족 문제가 북한 사회전체 안정을 저해하는 요인임을 인식, 농업 문제를 해결하는 방안을 모색하는 데 있었다. 본 연구에서는 북한이 직면한 농업의 기본문제가 농업발전, 보호정책단계에서 형성된 ‘가격문제’라기보다는 투자 부족과 유인 결여에 따른 ‘생산부진 문제’로 분석, 가격문제보다는 구조문제에 중점적인 연구를 추진, 북한농업문제를 해결하려고 했다. 이와 함께 대북 농업 협력방안을 다각도로 검토하기 위해 이와 관련된 중국, 베트남, 동구의 사례를 분석했다. 본 단체의 향후 추진 계획 프로젝트로서는 ① 남북경제협력의 대북협상 창구 확대 방안 모색, ② 남북경협 활성화를 위한 안정적인 재정 확보 방안 모색,

21_주요내용은 1)기행 해설사 양성을 위한 통일강좌, 2)평화통일기행, 3)평화통일기행 교육영상물 제작 등으로 이루어져 있다.

③ 남북 관광교류 활성화 방안을 모색 등이 있다.

경실련 통일협회 외, 연구프로젝트를 추진하고 있는 단체로는 「우리민족서로돕기운동본부」를 들 수 있다. 본 단체는 특히, “평화이론에 관한 연구” 및 “평화 활동가 훈련 프로그램”을 개발하는 데 목표를 두고, 「요한 갈통」의 평화이론 관련 워크숍을 주최한 단체들과 함께 공동추진을 계획하고 있는 것으로 나타났다.

「월드비전」에서는 농업분야의 지원 프로젝트로 “남북 농업과학 심포지엄”을 개최(2001)한 바 있으며, 북한 지역 씨감자보급을 위한 ‘씨감자생산사업장 건설’을 비롯하여 비타민 부족에 시달리는 북한 어린이와 임산부, 환자들에게 채소를 공급하기 위한 농업기술(수경재배)을 전수하고 있다. 이의 일환으로 1998년 평양 만경대 구역에 1,000평 규모의 온실을 건설한 바 있고, 2000년에는 평양 지역에 1,500평 규모의 온실을 추가로 건설, 매일 평균 약 2톤의 채소를 생산하여 인근 유치원, 탁아소 등에 분배하고 있다. 이와 함께 매년 종자 및 농약·비료 지원과 온실 개보수가 이루어지고 있으며 전문가의 정기적 방북을 통해 기술 지도와 함께 북한 노동자들을 교육하고 있는 것으로 나타났다. 또한 채소품종개발을 위해 2004년부터 채소육종사업을 시작하고 평양 소재 「미림남새연구소」와 함께 채소 육종을 위한 온실 및 종자파종시스템을 연구하고 관련 시설자재들을 지원한 바 있다. 그 밖에도 배추, 무 등 종자를 지원·생산하고, 위 시설을 이용해 소출량을 조사한 결과를 가지고 평가하는 작업도 수행했다.

「평화를 만드는 여성회」에도 다양한 프로그램을 개발·추진하고 있음을 알 수 있다. 그동안 추진한 프로그램으로 관심을 끄는 것으로는 「한국여성평화운동사」의 기획·발간이다. 본 사업은 여성평화운동의 전반적인 이해와 담론형성을 위한 기초자료로서 만들어지고 있다. 현재 계획 중인 프로그램으로는 한반도 평화형성을 위한 여성들의 평화 만들기 국제 프로젝트로서 ① 여성평화네트워크 만들기,²² ② 한반도 평화, 동북아 공동안보를 위한 여성6자회담(국제포럼),²³ ③ 한반도 여성통일 청사진을 위한 독일, 베트남 여성과의 평화네트워크 구축²⁴ 등이 있다.

22- 한반도, 동북아평화체제 형성을 위하여 일본, 미국, 중국, 러시아 등을 방문, 각 지역국가의 여성평화조직과 네트워크를 형성하고 구체적인 프로그램을 진행하며, 한-일, 한-미, 한-중 등 쌍무적인 여성국제포럼과 함께 다양한 교류와 연대들을 만들 계획이다.

23- 한반도평화포럼과 관련된 동북아 지역 6개국의 여성 민간평화지도자와 전문가, 정치인 등을 초청하여 여성 6자 국제회담(포럼) 개최 예정, 이를 통해 동북아평화를 위한 6개국 여성평화포럼을 구축.

(3) 평화 NGO간 네트워크

국내 평화 관련 NGO간 교류협력 네트워크는 대북지원단체, 평화단체, 통일단체 등 나름대로 성격이 비슷한 단체들끼리 어느 정도 형성되어 있는 것으로 나타나고 있다. 하지만 단체가 워낙 많고 성격도 다양하다.

NGO간 교류협력 네트워크 구축과 관련, 한 가지 주목할 만한 점은 국내 민간단체들은 민간단체 전체를 아우르는 교류협력의 네트워크를 구축한다는 것이 반드시 큰 의미를 가지는 것은 아님을 언급하고 있다는 점이다. 이보다 더 중요한 것은 사안이나 지역에 따라 각 민간단체가 영역별로 긴밀하게 협력을 추진할 수 있는 제도적 발판을 마련하는 것임을 지적하고 있다. 이는 한국사회 내의 이념적 스펙트럼이 다양하고, 순수한 목적의 사업도 언론을 통해 때로는 본질이 왜곡되어 보도됨으로써 한반도 평화문제가 논쟁과 정쟁에 의해 긍정적인 논의를 이끌어가는 데는 많은 한계를 보이고 있는 데서 비롯된다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 한반도 평화형성을 위한 논의를 활성화하면서 NGO간 협력 가능한 주제와 논의 내용을 제시하는 것이 필요하며, 정부는 개별의 단체의 특성을 잘 고려하되 일방적인 기준을 제시하기 보다는 민간단체간 협력이 잘 될 수 있도록 정보 제공과 민간협의 시스템을 다양한 통로로 확대하는 것이 필요한 것으로 인식하고 있다.

한반도 평화를 위해 활동하고 있는 남한의 NGO는 현재 다음과 같은 상황에 직면해 있다.

첫째, 그동안 주로 정부당국에 의해 독점적으로 추진됐던 평화운동과 노력을 민간에 의해 더욱 더 강력하게 이루어질 수 있는 방향으로 만들어야 할 입장이다. 이는 정부의 간섭과 통제를 벗어나, 보다 다양하고 심도있는 평화운동이 민간차원에서 이루어질 수 있는 환경을 창출해 내야 할 과제로 연결된다. 이를 위해서는 민간단체들의 자율성과 전문성 제고가 무엇보다 필요하다.

둘째, 한반도 평화형성을 위한 대북 활동의 영역을 보다 큰 차원으로 수렴해야 하는 과제를 안고 있다. 민간단체의 평화운동은 남한 사회의 통일운동과 민주

24_ 한반도 통일이 평화를 통한 통일, 여성과 사회적 약자의 인권이 배려되는 평등하고 민주적인 통일사회가 될 수 있기 위하여 독일과 베트남의 여성지도자와 그들의 통일과정의 경험과 교훈을 구체적으로 나눔으로써 구체적인 통일의 청사진을 여성이 마련할 수 있도록 하는 데 목적이 있다.

화 운동과 직결되어 추진되어 온 측면이 강하다. 그러나 이제는 다양한 운동주체의 참여로 이루어지는 민간평화운동의 영역과 분야는 북한의 인권과 함께 경제지원문제까지를 포괄하는 전반적인 분야로 확대되었다. 특히, 그동안 활성화된 대북 인도적 지원활동은 대북한 동포애를 바탕으로 평화·통일운동의 탈 이데올로기화를 가능케 했으며, 남한 국민들로 하여금 대북 자신감과 포용력을 갖게 해주는 데 상당한 공헌을 한 것으로 평가된다. 민족과 민중을 강조하며 정치적 평화통일운동에 전념하던 변혁적 평화·통일운동진영도 일반적으로 대중과 보다 가깝고 합리적인 평화조성 및 통일달성에 관심을 갖게 되었다. 그 결과 평화운동이 이념과 노선을 넘어 순수한 남북 화해와 협력으로 나아갈 수 있는 기반을 조성시킨 성과를 거둔 것으로 판단된다.

셋째, 그럼에도 불구하고 우리 사회의 이념적 분극화 현상을 해결해야 하는 과제에 직면해 있다. 햇볕정책의 지속적 추진에도 불구하고 큰 변화가 없는 북한 당국의 태도가 많은 국민들을 실망시킴으로써 남북대화와 교류의 활성화를 통한 북한의 개혁·개방을 원하는 남한 주민들을 생각을 계속 붙들어 매기에 어려운 상황에 직면해 있다. 이와 함께 9·11 테러사건으로 강성 일변도로 변한 미 부시행정부의 세계전략은 북한을 더욱 불안스럽게 만들어, 그 결과 북한은 핵개발과 미사일 발사라는 극단적이고 부정적인 방법으로의 정권안보를 추구하는 상황에 봉착하게 하였다. 한편으로 남한 사회의 변혁적 진보세력들로 하여금 반미 자주화의 가치를 높이는 결과와 함께 미군철수와 민족공조를 외치는 현실로 치닫게 만들었으며, 다른 한편으로는 보수진영에서의 반북시민운동 전개와 철저한 한미공조 및 상호주의에 입각한 대북 정책 추진을 요구하는 상황을 만들었다.

이런 점에서 현재의 상황은 양극화로의 분열양상을 극복해야 할 시점이다. 소모적인 남남 갈등을 해소하고 국력을 집결시켜 평화와 번영의 한반도를 만드는 일에 힘을 보태야 할 시점이다. 우리 국민이나 민간단체 어느 한 쪽도 한반도의 평화형성에 반대하지 않을 것이다. 다만, 그 추진방법과 과정에 이견이 있을 뿐이다. 이견을 해소하는 것은 방법상의 문제이지 불가능한 일은 아니다. 이견을 해소하는 일을 포기하기 때문에 갈등이 존재할 뿐, 포기하지 않는다면 얼마든지 해결할 수 있다. 이와 같은 과업은 철저히 민간단체가 할 일이다. 정부로서는 단지 지원할 수밖에 없다.

다. 교류협력 상의 당면 문제점

(1) 활동적 측면

설문조사 대상이 된 단체의 활동과 관련, 다음과 같은 어려움과 문제점을 지적할 수 있다.

(가) 이념 갈등

첫 번째로 남한의 평화활동 민간단체들은 우리 사회의 남남갈등을 가장 심각하게 인식하고 있다. NGO활동에서 있어 가장 크게 대두되고 있는 문제가 바로 이념적인 것이다. 민간단체가 이념적으로 크게 양극화되어 있다. 서로 발목을 잡으면서 가리אות고 있는 형국이다. 더구나 최근의 평화형성 문제와 관련해서는 북한과 미국을 어떻게 보는가에 대한 시각에 따라 큰 영향을 받고 있으며, 극단적인 대립을 불사하고 있다. 더 나아가 북한에 대한 인식은 김대중 정부 이후 햇볕정책을 한국사회에서 어떤 식으로 규정하여 통일정책을 전개할 것인가에 대한 문제와 연관되어 있으며, 통일문제는 한반도에서 미국이 차지하고 있는 군사적, 정치적 위상을 어떻게 평가할 것인가와 연관되어 있다. 보수단체와 진보단체 모두 북한과 미국에 대한 인식을 바탕으로 통일의 문제에 접근하고 있다. 진보단체의 경우 통일문제에 있어서는 매우 강한 연대를 바탕으로 연결망을 형성하고 있다. 극심한 양극화는 민간단체 활동의 총체적·본질적 패러다임의 변화를 요구받고 있는 구실이 되고 있기도 하다. 끊임없는 자기비판을 통해 민간단체 각각이 일정한 역할분담을 할 수 있는 수준으로 끌어올려 양극화를 극복해야 할 것임을 요구받고 있다.

이와 같은 상황 하에서도 민간단체들은 남남갈등을 없앨 수 있는 의사소통의 기회를 강하게 원하는 것으로도 설문조사에서 나타나고 있다. 정부도 이를 위해 공동노력해 줄 것을 권고하고 있다. 단체별로 주의 주장이 다르지만, 이 주장들을 논의하고 협의하여 공통인식을 이끌어낼 수 있는 사업을 중요하게 생각하고 있기는 하다. 주장이 틀리다고 해서 배제하고 참여를 거부하는 현상이 존재하고 있는 당면 현실을 극복하고 남남갈등을 해결하기 위한 논의구조를 만드는 것이 가장 중요한 것임을 제언하고 있다. 무엇보다도 논의의 자리가 만들어져야 한다는 것이다. 그리고 정부가 그와 같은 자리에 참석·지원해 인적 및 물적(재정적) 지원을 해줄 것을 원하고 있다. 이 경우 민간단체들은 정부에 호소하고 있는

것은 정부가 여론에 흔들려 정책의 혼선을 나타내지 않아야 한다는 점이다. 예를 들어 탈북자 문제와 북한인권 문제, 그리고 대북지원 등이 여론에 너무 좌우되어 추진할 것이 아니라, 인도주의적 관점에서 꾸준히, 지속적으로 전개해 나가는 국가 전략이 필요하다는 것이다. 이를 위한 정부와 민간단체간 현장 활동가와 전문가 및 정부 관계자와의 정보 교류 및 논의 공간이 반드시 필요할 것임을 언급하고 있다.

시민단체 사이에 존재하고 있는 통일문제와 관련된 갈등의 심각성은 2005년 통일연구원이 여론 주도집단(시민단체)에 대한 설문조사에서도 확인되었다. “귀하는 시민단체간 통일문제와 관련된 갈등이 어느 정도로 심각하다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 시민단체는 심각하다는 응답을 68.8%(“매우 심각하다” 14.3%, “다소 심각하다” 54.5%)로, 심각하지 않다는 응답 31.3%(“별로 심각하지 않다” 28.6%, “전혀 심각하지 않다” 2.7%)보다 두 배 이상 높게 반응하였다.

<표 III-5> 시민단체의 통일문제관련 갈등의 심각성

	사례수	매우심각	다소심각	별로 심각하지 않음	전혀 심각하지 않음	종합	
						심각	심각하지 않음
시민단체	112	14.3	54.5	28.6	2.7	68.8	31.3

한편 시민단체 사이에서 통일문제관련 갈등의 원인을 알아보기 위해 “귀하는 시민단체간 통일문제와 관련된 갈등의 가장 큰 원인이 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. 이에 대해 시민단체 응답자의 62.8%가 “시민단체의 이념적 성향”이 주된 요인이라고 응답하였다. “대북정책의 주도권 경쟁”이 15%, “시민단체 참여자의 개인적 성향”이 10.6%로 그 다음을 차지하였다. “정부 지원금을 둘러싼 갈등”과 “기타”가 각각 5.3%, 6.2%로 나타났다. 통일문제와 관련한 시민단체사이의 갈등은 주로 시민단체 또는 참여자의 정치·이념적 성향(“시민단체의 이념적 성향”과 “시민단체 참여자의 개인적 성향”)의 차이, 즉 시민단체의 진보 혹은 보수성향 때문에 빚어지고 있는 것이다.

<표 III-6> 시민단체의 통일문제관련 갈등의 원인

	사례수	시민단체의 이념적 성향	시민단체참여자의 개인적 성향	대북접촉의 주도권경쟁	정부지원금을 둘러싼 갈등	기타
시민단체	113	62.8	10.6	15.0	5.3	6.2

또한 “시민단체간 통일문제와 관련된 갈등을 해소하기 위해서 가장 중요한 것이 무엇이라고 생각하십니까”라는 질문에 대해 시민단체는 “시민단체 활동의 대중적 기반 확대” 28.3%, “시민단체간 대화 활성화” 25.7%, “시민단체간 역할 분담” 18.6%, “시민단체간 범협력기구의 결성” 15.9%, “시민단체에 대한 재정 지원의 투명성 향상” 5.3% 등으로 응답하였다.²⁵

<표 III-7> 시민단체의 통일문제관련 갈등 해소 방안

	사례수	시민단체간 대화 활성화	시민단체 활동의 대중적 기반확대	시민단체간 역할분담	정부 시민단체간 범협력기구의 결성	시민단체에 대한 재정 지원의 투명성 향상	기타
시민단체	113	25.7	28.3	18.6	15.9	5.3	6.2

(나) 민간단체의 자체 존립 및 운영 문제

두 번째로 민간단체 자체와 결부된 문제다. 우선 민간단체가 본래 설정한 목적달성을 위한 활동보다는 조직 자체의 존립과 유지에 더 치중하고 있는 경향이 강하다는 점이 지적될 수 있다. 이는 민간단체의 실무자들이 단체의 조직과 역량을 개인의 목적을 위한 수단으로 활용하는 현상과 밀접한 관련을 가지기 때문이다. 즉, 단체 실무진들이 사회 공공이익의 문제보다는 자신의 개인적 입지확보나 특정 정치집단의 이해관계를 대변하는 역할에 치중함으로써 민간단체의 활동이 ‘시민없는 시민운동’이 된다는 지적을 받고 있는 것과 상통한다.

25. 박종철 외, 『통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도혁신과 가치 합의』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 196-199.

그 다음으로 민간단체의 운동이 인지적 동원보다는 연고적 동원에 의존하고 있는 점이다. 운동단체의 실무진들은 일반회원보다 더 연고적 관계를 통해 운동단체를 선택하고 있는 현상을 나타내고 있다는 점을 우려하고 있다. 과거 운동동지들의 권유로 평화운동에 참여하는 경우가 대부분으로 언론매체나 토론회 홍보를 통한 인지적 참여는 매우 미미한 편이다. 연고적 동원은 개인적 신뢰를 바탕으로 하기 때문에 조직의 분열을 방지할 수 있으며, 조직 내부의 사사로운 갈등을 초월하여 이념적 지향을 같이하기 때문에 민간단체의 결속력을 강화할 수 있는 장점이 있다. 그러나 그 자체가 서열적, 권위주의적 요소를 내포하고 있어 친목집단으로 변질될 가능성이 크다. 연고적 동원의 부정적인 측면을 극복하기 위해서는 무엇보다도 가장 적극적인 참여자이자, 활동의 중심이 소수 전문가에게 몰리는 현상을 경계해야 할 것을 주문하고 있다. 즉, 민간단체의 인적 구성이 개인 중심의 연결망에서 공공성을 갖는 사회적 연결망으로 발전시켜야 하나, 이를 이루어내는 데는 많은 한계를 지니고 있는 것이 오늘의 현실이다. 이의 가장 큰 한계는 민간단체 활동을 결정하는 요인이 회원수나 운동의 영역에 있는 것이 아니라, 조직이 가진 자원처리능력, 즉 상근자의 숫자에 있기 때문이다. 연대활동을 위한 조직수준은 큰 차이를 나타내지 않은 반면, 동일 영역에 속한 조직들끼리 상근자 수로 대표되는 조직의 과업수행능력이 상이한 조직간의 연대를 결정하는 요인이 된다는 것이다. 즉, 회원수가 중요한 것이 아니라 조직의 상근자 수가 조직의 역량을 나타내는 데 더욱 중요한 변수가 되어, 조직간 연대가 상근자 수가 적은 조직에서 상근자 수가 많은 조직으로 요청하는 경향이 강하게 나타나고 있는 점이다. 연관하여 민간단체 운동가들의 이직문제도 중요하게 지적된다.

후술하는 재정문제에서도 지적하고 있듯이 예산규모와 교육 실시 여부가 민간단체의 활동의 중요 변수로 드러나고 있으며 보다 근본적인 문제는 예산에 있음을 지적하고 있다. 예산문제를 해결하기 위해서는 적정 인원수로 유지하면서 전문성을 높여가는 방법과 함께, 독일 경우처럼 국가의 지원을 받는 방법도 고려해야 할 대상임을 지적하고 있다. 즉, 국가가 시민단체에 대해 지원을 하면서 선별역할을 할 수 있도록 하는 것이다. 일정기간을 두고 평가를 해서 일 잘하는 단체에게는 지원을 해주는 방법이다. 민간단체들은 회비나 후원금을 모금하기 위한 환경은 우리나라가 어느 나라 단체보다 열악한 환경에 있음을 지적하고 있다. 기부금품을 모금하기 위해 정부의 허가를 받아야 한다거나, 법인 외 단체

소득공제 제외가 그것이다. 남한의 민간단체들은 그들의 활동을 옥죄는 법·제도 속에서 외국보다 훨씬 높은 회비 수입 비중을 만들어 온 것이 사실이다. 따라서 기부금품모금제도의 신고제로의 전환을 제시하고 있다. 또한 민간단체의 활동 활성화를 위한 법·제도적 개선을 정부가 특혜나 시혜를 주는 것으로 생각하고 있는 것이 잘못임을 강하게 지적하고 있다.

(다) 사업의 중복과 전문성 문제

각 민간단체별 같은 내용의 사업을 중복하여 진행하는 부분은 문제점이자 활동상의 어려움이다. 이와 같은 문제는 특히 대북 지원단체간에 강하게 나타나고 있다. 예를 들어 대북 지원활동과 관련 씨감자 사업을 하는 단체는 「월드비전」, 「남북농업발전협의회」 등이 있고, 병원 지원사업도 「우리민족서로돕기운동」, 「나눔인터내셔널」 등이 여러 곳이 있다. 같은 분야의 사업을 진행할 경우에는 서로 정보교환을 통해 상호 시너지 효과를 얻을 수도 있으나, 현실적으로는 그와 같은 세부 정보교환이 전혀 이루어지지 않고 있는 것이 문제라는 지적이다. 상호 협력이 이루어지지 않는 이유는 각 사업이 단체간 경쟁관계에서 이루어지고 있기 때문이다. 정보교환과 상호협력이 이루어질 경우 대북 사업의 기득권을 상실할 수 있다는 판단, 즉 선두 자리를 타 민간단체에게 빼앗길 수도 있다는 우려 때문이라는 것이다. 따라서 신생 단체나 후발 단체에게 북한 사업에 대한 어려운 점, 사업진행에 필요한 부분들을 정리하여 제공하는 컨설팅체제가 이루어지지 못함으로써 분별없이 대북 사업에 임하는 결과를 초래하고 있다는 것이다.

더 나아가 NGO들의 전문성 또는 인적역량 등이 제한적이며, 이를 극복할 수 있는 민간단체간 협의를 통한 아웃소싱체제 구축도 제대로 이루어지지 못하고 있는 점을 사업추진상의 중요한 문제의 하나로 지적하고 있다. 특히 평화 관련 교육 프로그램을 추진하고 있는 민간단체는 강사 부족, 콘텐츠 개발의 어려움을 호소하고 있다. 그 밖에도 북한 사업을 하는 데 있어 실제로 겪게 되는 어려움을 호소하고 있다. 예를 들어 특히, 대북 기술지원을 위해 남한 측 기술자가 장기간 북한에 상주할 수 없는 점, 지원 사업이 평양중심의 지역으로 제한되어 있어 평양 인근 지역의 방문이 제한되고 있는 점 등이다. 그 밖에도 북한이 초청장 발급을 해 주지 않아 적기에 북한 방문이 이루어지지 못하고 있는 점, 방북에서 북한 당국의 의구심, 방북 소요 비용의 과다 등을 들고 있다.

(라) 활동을 위한 연대

한국의 민간단체들은 NGO간 연대가 미흡하며, 민간단체들 사이에서 ‘연대운동 피로감’이 나타나고 있음을 지적하고 있다. 네트워크들은 일정한 시기동안 활동하다가 잠들고, 또 어느 시점에서 다시 활동하는 사례가 많다는 것이다. 사안별 네트워크는 어느 정도 이루어지고 있는 형편이나, 평화형성을 위한 연대 활동은 오히려 줄어들고 있음을 지적하고 있다. 개별단체의 활동이든 연대를 통한 활동이든 지속적으로 관리하고 그 운동을 발전시켜 낼 수 있는 중간 지원 조직이 잘 구축되어 있어야 하나, 경험을 공유하고, 자료화해 공동자산으로 축적하지 못하고 있음을 언급하고 있다. 자료축적이 안됨으로써 사업 활동을 위해 담당자가 백지상태에서 다시 시작하는 일이 반복되는 현상을 나타내고 있음을 문제점으로 제시하고 있다.

또한 민간단체간 교류협력에의 참여를 유도하기 위해 원론적인 대답으로서 NGO의 다양성을 존중하면서 사안에 따른 협력을 시도해야 할 것이라는 점만 강조되고 있다. 단체 활동가들이 충분한 시간을 가지고 대화할 수 있는 워크숍을 보다 많이 기획하여, 그 속에서 공통 주제를 나누고 공통의 과제를 토론할 수 있어야 하나, 이를 위한 경비 문제로 쉽지 않음을 토로하고 있다.

(2) 제도적 측면

제도적 측면과 관련 설문조사에서 나타난 어려움을 정리하면 다음과 같다.

(가) 정부와의 관계 정립 문제

민간단체는 비영리 결사체로서 정부가 해결하기 어려운 사회문제를 자발성에 입각하여 집단적으로 해결하는 역할을 한다. 정부와 협력하여 공공성과 공익성을 추구하는 공공서비스를 제공하는 기능도 한다. 정부도 권력기구의 측면에서뿐만 아니라 공공서비스의 제공과 함께 이의 정치적 정당성 확보가 중요하기 때문에 각종 사회문제를 해결하는 데 있어 민간단체와 협력하게 된다. NGO와 정부의 관계는 기본적으로 대립적이면서도 상호보완적 측면이 있는 반면, 갈등적·대립적 측면도 있다. 문제는 한국의 경우 NGO와 정부의 관계가 집권당이 진보적이냐 보수적이냐에 따라 정책방향이 바뀌는 경향이 있다는 점이다. 즉, 어떤 사회 문제에 대해 정부가 어떤 정책을 수립하는지 또 그 문제에 대해 시민

단체들이 어떤 방침을 갖고 있느냐에 따라 NGO와 정부의 관계가 결정되기 쉽다. 실제 정책과정에서도 NGO가 정부위원회 등을 통해 참여가 이루어지고 있는 것은 하나 주로 심의나 자문역할에 그치고 있어 진정한 의미의 참여기구로서의 역할을 해내지 못하고 있다.

NGO와 업무상 빈번한 관계를 맺고 있는 부처는 이전의 공보처였던 「국정홍보처」다. 그러나 부처 차원에서 NGO와의 협력 업무를 전담하고 있는 부서는 1999년도 1월에 신설된 행정자치부내 민간협력과가 유일하다. 타부서에는 전담 기구가 없는 상태다.

현재 민간단체가 정부와의 관계에서 당면하고 있는 문제점을 지적하면 다음과 같다. 첫째, 정부가 정치권의 이해관계에 따라 시민단체를 대하고 시민단체도 그와 같은 이해관계에 부응하여 활동하려는 측면이 강하다는 점이다.²⁶ 예를 들어 민간단체의 활동을 통해 정부의 정책결정과정에 단체로서가 아닌 개인적인 차원에서 적극 참여하려는 의도를 가지고, 직접 정부 관료로 들어가려고 하거나, 각종 위원회에 참여하려는 의도가 민간단체로서의 의견제시, 전문적인 활동보다 더 강하게 나타나고 있는 점을 들 수 있다. 기성정치에 대한 비판을 하면서도 정작 선거철이 되면 그동안의 인지도를 바탕으로 정치에 참여하려는 관심이 대단히 높거나 지역주의에 휩쓸리는 경우를 보여주는 것도 그와 같은 사례의 하나라고 할 수 있다. 둘째, 시민단체와 정부간 협력적 관계정립은 시민단체의 독자성, 자율성과 창의성을 토대로 발현되는 것임에도 불구하고, 정부는 민간부분을 아직도 통제와 동원의 대상으로 보고 있는 경향이 강하다는 점이다. 예를 들어 기부금품 모집규제법, 관변단체육성특별법, 사회단체등록에 관한 법률, 집회 및 시위에 관한 법률, 선거법, 노동관계법 등이 여전히 시민단체의 활동을 제약하고 있는 요인이 된다.²⁷ 그러나 이와 같은 기능을 해나가는데 있어 가장 큰 문제점은 민간단체의 열악한 재정 상태다. NGO는 재정의 대부분을 회원의 회비나 개인 및 재단기부금에 의존하는 것이 바람직하나 현실은 그렇지 못하다. 회원의 회비나 기부금으로 재정을 충당하는 데 한계가 있기 때문에 정부의 재정 지원이 필요한 실정이다. 이와 같은 상황은 시민단체의 자율성을 상실하게 함으

26-유영달, 「시민단체(NGO)와 정부 및 시민간의 발전관계에 관한 연구」(대전대학교 공
공사회복지대학원 박사학위논문, 2002), p. 231.

27-위의 글.

로써 정부에 대한 비판과 감시기능을 약화시킬 뿐 아니라, 특정 정치이념의 확산에 악용될 가능성도 배제할 수 없다. 더 나아가 민간단체간 바람직하지 못한 경쟁과 갈등 유발에 따른 의견대립, 조직관리의 경직성 및 관료화 초래 등 민간단체의 본연의 임무를 다하지 못한다는 문제점을 발생시킬 수 있다.

(나) 상설적 논의 기구 부재

민간단체들은 상설적인 논의를 활성화하고, 많은 단체가 참여할 수 있는 열린 방식의 협의가 필요하다고 인식하고 있다. 다시 말해 ① 평화형성 관련, 발생하는 대립과 갈등 극복을 위한 민간단체 차원의 네트워킹 체계를 구축하고, ② 이를 바탕으로 상호공조를 통해 평화와 통일의 문제가 우리의 일상과 밀접하게 연결되어 있음을 부각시키는 작업이 필요하다는 인식을 강하게 하고 있다. 그러나 이를 위한 민간단체의 노력이 인력과 자금 면에서 부족할 뿐만 아니라, 정부 차원에서도 NGO의 특성을 고려한 지원과 의견수렴과정을 마련, 민관의 유기적인 관계를 형성할 수 있는 적극적인 의지를 보이지 않는 점을 토로하고 있다.

많은 민간단체들은 정부가 민간단체와 협력하여 국민적 합의도출을 위한 논의의 장을 마련하고 활성화 필요가 있다고 주장한다. 특히, 젊은 세대들이 공감할 수 있는 한반도 평화 구축의 공감대를 형성할 필요가 있다는 것이다. 민간단체들은 각 분야별로 교류와 네트워킹이 이루어지고는 있으나, 그것은 조각 그림들에 불과하기 때문에 이를 통합하여 전체 그림을 보면서 더 큰 틀에서의 민간단체 활동을 이어 나갈 수 있는 제도적 장치가 정부 차원에서 이루어져야 한다는 것이다. 한반도 평화 형성을 위해 대국민 교육사업도 병행 실시되어야 함을 지적하고 있는 단체도 있다. 초·중·고, 대학교에서 교육을 실시하는 한편, 기업체, 교육기관, 종교기관을 타깃으로 하여 강연을 통해 북한 실태와 북한주민의 생활상을 전달해야 할 것을 주문하고 있기도 하다. 대부분 민간단체들의 열악한 재정구조와 인력 부족 등을 생각하면, 정부가 나서야 할 당위성이 여기에 있다. 물론, 정부의 역할이 다양한 이념적 스펙트럼을 획일화하는 데 목표를 둘 수는 없으며, 두어서도 안 될 것이다. 따라서 큰 틀에서 보다 균형 있는 다양한 목소리가 나오게 함으로써 갈등과 충돌을 배제하고, 그 속에서 민간단체들이 자신의 역량을 키워나갈 수 있도록 하는 데 중점을 두는 것이 중요할 것으로 판단된다.

(다) 제도 운용상의 문제

「사회단체등록에관한법률」과 「사회단체신고에관한법률」이 모두 폐지된 후, 2000년에 비영리민간단체지원법이 제정됐다. 이 법은 비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로 성장할 수 있도록 지원함으로써, 비영리 민간단체의 공익활동 증진과 민주사회발전에의 기여를 목적으로 하고 있다. 목적에서 규정하는 바와 같이 이 법의 근본 취지는 비영리 민간단체를 지원하는 것이다. 지원배경은 비영리민간단체의 활동이 민주사회 발전에 기여한다고 믿는 데 있다. 따라서 국가나 지방자치단체는 비영리 민간단체의 고유한 활동영역을 존중해야 하며, 창의성과 전문성을 발휘하여 공익활동에 참여할 수 있도록 적극 노력할 의무가 있다.

비영리민간단체의 활동을 규정하는 제도와 관련, 지적할 수 있는 문제를 정리하면 다음과 같다.

1) 비영리민간단체의 정의 및 활동

비영리민간단체의 활동 규정과 관련, 활동목적에 있어 공익활동을 목적으로 하고 있다. 따라서 영리행위, 정치행위, 종교활동을 하는 단체들은 비영리민간단체에서 배제된다. 또한 비영리민간단체로서 국가지원을 받고자 하는 민간단체는 주무장관 또는 시·도지사에게 등록하도록 하고 있다. 그러나 적용대상 비영리민간단체를 구체적으로 정의하지 않고 있기 때문에 집행기관이 상황에 능동적으로 대응할 수 있는 장점은 있으나, 등록 및 지원절차를 통해 행정부가 민간단체의 자율성을 저해할 가능성이 존재하고 있는 점이다.

그 다음으로 정치활동을 배제하고 있는 것이 문제가 될 수 있다는 지적이다. 국제화시대에 있어서 민간단체가 국가를 대신하여 문제를 해결하는 주체로 등장하고 있고, 정치의사를 통합하는 새로운 구조가 될 수 있다는 점, 정부의 정책을 비판하고 감시하는 활동이 당연시 되고 있는 시점에서 정치성을 완전히 배제한다는 것은 문제가 있을 수 있다.

2) 대정부 정책 공조

비영리민간단체지원법은 민간단체가 협조공문을 정부기관에 직접 보낼 수 있는 근거를 마련하고 있다. 그러나 강제력을 가지고 있는 것이 아니기 때문에

실질적인 협조가 이루어질 수 있을 지는 장담하기 어렵다. 특히, 수평적으로 관계부처에 협조공문을 발송할 경우 어느 정도의 협조를 거둘 수 있을지는 의문시된다. 따라서 이러한 문제에 보다 적극적으로 대처할 수 있는 제도적 장치가 필요하며, 사업을 수행하는 민간단체 차원에서도 관련 공공기관에 협조를 이끌어내는 데 적극적인 행위를 할 수 있는 제도적 뒷받침이 요구된다.

3) 지원제도의 적용

민간단체에 대한 법적·재정적·행정적 지원 장치와 관련, 직접 지원방식과 간접지원방식을 들 수 있다. 직접 지원방식은 보조금을 지급하는 대표적인 방식으로 정부지원의 신뢰성과 확실성을 제고할 수 있으나, 정부에 대한 견제와 비판을 행하는 민간단체의 독립성과 자율성을 훼손할 수 있으며, 이들을 주변단체화할 수 있는 역기능이 있다. 또한 단년도 예산주의를 취하는 한국의 경우 예산결정과정에 국가재정 상황에 따라 매해 그 보조금 지원액이 다르게 책정될 수 있어 사업의 계속성을 유지할 수 없는 단점도 존재할 수 있다. 간접지원방식은 조세감면 및 전담하는 행정기구의 설치 등을 통해 행정 및 재정지원을 하는 것으로, 비영리민간단체의 독립성과 자율성을 부여하면서 공익활동에 유인할 수 있는 효과를 얻을 수 있다. 지원과 관련된 문제를 구체적으로 지적하면 다음과 같다.

(라) 지원 배분 불균형 문제

비영리민간단체는 매년 전국적으로 400~500개씩 늘어나고 있는 형편이다. 민간단체가 늘어나는 것은 긍정적이나 지원규모가 확대되지 않고 오히려 감소함으로써 지원구조의 한계를 보이고 있는 것이 문제다. 지원사업의 규모는 2000년부터 2003년까지 75억 원으로 현상 유지되다가, 2004년에 와서는 50억 원으로 크게 줄어들었다. 선정된 사업의 수도 2004년 들어 감소했다. 또한 그나마 부족한 예산으로 사업을 선정하여 지원금으로 배분하는 데 있어 기준이 명확하지 않고 지원금의 배분도 불균형이 심각하다. 정부의 공익사업지원이 구색 맞추기, 생색내기, 선정 사업수 늘리기 등의 비난으로부터 자유로워지고 지원법의 목적인 민간단체의 기반마련을 위한 지원을 충실히 하기 위해서는 신청단체의 지명도 및 규모, 선정관행에 상관없이 참신하고 능력있는 단체에 대한 배정 액

수가 높아야 할 것이며, 소규모 단체에 대한 배정액 역시 실질적인 사업수행이 가능하도록 상향조정되어야 할 것을 지적하고 있다.

(마) 지원에 따른 자율성 문제

행정자치부의 경우 공개경쟁방식으로 사업을 공모하여 독립적인 기관(공익사업선정위원회)에서 심사하고는 있으나, 우선 정부가 사업분야를 지정하고 각종 NGO들이 지원하는 방식이기 때문에 정부 견제적 사업은 없고 정권의 정당성 제고를 위한 사업에 치중되는 경향이 크다. NGO에 대한 지원이 정부부처의 용역사업적인 성격을 띠어 NGO의 자발성과 창의성을 왜곡할 여지가 있으며, 제한된 금액 내에서 될 수 있는 한 수혜대상자를 확대하여 재정을 지원, 지지세력의 확보에 이용되는 경향도 떨 가능성을 배제할 수 없다. 이는 역으로 개별 사업에 대한 지원액수를 축소하여 사업의 시행을 어렵게 하는 결과를 초래할 수 있다. 「공익사업선정위원회」가 독립성을 가지고 있다고는 하나, 국회의장이 3명 추천, 시민단체 추천자에 대한 정부의 임명권, 공무원 1명의 참여 등을 고려할 때, 정부의 영향이 강하게 작용하고 있음을 알 수 있다. 따라서 사업분야를 지정하여 공고하는 과정에서 정부의 일방적인 수요조사를 통한 공고가 아니라, NGO의 참여를 제도적으로 보장하는 방안을 강구할 것과, 공익지원사업 공모에 있어서 NGO의 창의성과 자율성을 살리는 방안으로 자유공모사업 분야의 부활을 검토해 볼 필요가 있음을 민간단체들은 지적하고 있다.

(바) 사업자 선정문제

현재의 지원체제는 단체의 영향력과 인지도, 서류작성 능력 등에 따라 사업자가 선정될 확률이 높다. 서류작성은 정부가 제시하는 표준과 형식에 맞추어야 하기 때문에 NGO를 정부의 기준에 맞추고 훈련시키는 결과를 초래한다. 새로 설립된 단체, 작지만 실제적인 활동을 하는 단체, 서류작성 능력은 떨어지지만 사회적으로는 필요한 활동을 하는 단체가 선정될 확률은 매우 낮다. 이는 NGO의 관료화를 유도하고 풀뿌리 단체의 조직화를 방해하는 결과로 이어질 수 있다.²⁸

²⁸ 지원법에 의한 공익지원사업의 선정은 1) 국정과 관련되거나 심각한 사회문제의 해결 등 필요한 사업을 몇 가지 유형으로 선별해서 사업 공고를 통해 제시하면 2) NGO들

(사) 지원시기 관련 문제

등록 민간단체들이 행정자치부의 재정지원을 받기 위해서는 사업계획서를 당해 회계연도 3월말까지 허가권자 명의 앞으로 제출해야 한다. 이때까지 제출된 서류를 토대로 선정위가 심사한 후, 사업자 및 지원사업을 최종적으로 선정하게 된다. 이후 최종적으로 선정된 단체들은 지원사업 보조금 교부신청서를 행자부에 제출해야 하며, 행자부는 제출된 서류를 다시 검토하여 하자가 없는 단체들로부터 두 차례 선정금액을 분할 지급하고 있다.²⁹ 1차 지원금의 경우, 선정금액의 60% 정도를 우선 지급하는데 그 시기가 일반적으로 5월 초 정도이며 나머지 40%는 1차 지원금이 적정하게 집행되었는지 여부와 사업목표를 얼마나 달성했는지의 여부에 따라 2차 지원금으로 지원된다. 민간단체가 실제 지원금을 5월 이후 수령하는 것은 한 해의 절반이 넘어가는 시점에서 너무 늦은 감이 있다. 연초에 세웠던 계획대로 사업을 집행하기 어려운 측면이 있음을 지적하고 있다. 최초 지원금 수령이 5월 이후에 이루어진다는 것은 사업의 시기성과 기간의 심각한 문제를 초래하므로 공모시기와 지원금 지급 시기 등의 조정이 필요하고, 가급적 회계연도와 일치하는 것이 바람직할 것을 건의하고 있다.³⁰ 또한 프로젝트 사업을 1년 과제로 한정하고 있는 바, 현행 1년 단위 지원사업은 NGO로 하여금 수년간에 걸친 장기적인 과제를 수행하기 어렵게 하며, 단발적인 사업성과에 집착하게 만들 가능성이 농후하다는 점이 문제가 된다. 이에 따

이 공고된 사업유형에 적합한 사업을 선택해서 사업계획서로 제출하고 3) 정부는 민간 선정위원회를 구성해서 심사를 거쳐 사업을 선정한다. 사업의 선정방식은 지원법 제7조 및 동법 시행령 8조의 항목을 근거로 1) 독창성 2) 경제성 3) 파급효과 4) 사회문제해결 및 주민욕구 충족도 5) 신청예산내역의 타당성 및 자체부담비율 6) 전년도 사업평가 결과 7) 단체의 전문성·책임성·개발성 및 공익활동실적 등을 고려하여 결정한다고 규정하고 있다. 그러므로 공익지원사업에 있어 공익사업선정위원회의 역할은 매우 중요하다. 위의 과정 중 1)은 정부가 결정하도록 하고 있지만, 사업유형 내에서 개별적인 지원사업 및 지원금액은 선정위원회가 정하도록 되어 있기 때문이다. 따라서 선정과정의 문제로 인해서 동일사업이 몇 년간 계속 선정되는 사례를 없애고, 공정성을 확보하기 위해서는 사업심사 시 서류만을 심사할 것이 아니라, 참여단체 대표자와의 인터뷰를 병행하는 방법과 사업유형별 전문가를 고려해서 분과별 선정위원을 구성하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

²⁹- "04년도 민간단체지원사업 사업설명회 개최," 『행정자치부 브리핑』 제42호, 2004년 2월 26일 <www.mogaha.go.kr/>.

³⁰- 2004년부터 행자부는 보조금 일괄교부 및 1차 교부액 상향 조정 등 보조금 교부비용을 조정한 바 있다. 보조금 교부비용은 1·2차 교부를 60:40%에서 80:20%로 변경하고 사업기간이 단기간인 경우 1차 교부시 전액을 교부하는 등 일부 개선이 이루어지고 있다.

라 행자부에서는 2004년부터 다년간 과제를 시범적으로 시행하고 있다. 그러나 다년간 과제 사업을 대형 단체가 선점할 가능성이 큰 만큼 중소 규모의 NGO에 대한 배려나 지원이 필요하다.

(아) 인건비 불인정 문제

현행 지원법 시행령 제2조는 사업비 중 임직원에 대한 보수는 불인정하고 실비 성격의 경비만 인정하고 있다. 그러나 대부분의 NGO의 실무자들이 열악한 근무조건에서 일하고 있으며 프로젝트의 실행에 따른 인적경비 불인정에 대한 재검토가 필요하다. NGO활동은 인건비 등 경상비가 많은 부분을 차지하고 있는데 지원자금을 사업비에만 사용하도록 규정한 것은 오히려 부정을 유도하고 명목적인 회의나 행사에 치중하도록 하는 효과를 갖게 한다. 현행 행자부에서는 NGO의 여론을 반영, 2004년부터 공익지원사업에 대해 총 사업비의 5% 이내에서 '사업수행에 필요한 기본경비'를 인정해 나가기로 했다. 그러나 NGO의 자발적, 자율적 성격에 비추어 인건비 항목 인정에 대한 문제는 회원확보를 통한 단체의 재정자립으로 해결할 사안이고, 인건비 지원은 단체의 자율성을 훼손할 우려가 크다는 등 여전히 논란이 되고 있다. 따라서 인건비 지급에 대한 NGO간의 공감대가 필요하고, 인적 경비는 임직원에 대한 보수가 아닌 실비 성격의 경비에 한한다는 시행령 제2조의 내용이 개선될 필요가 있음을 언급하고 있다. 공익사업의 효율성과 NGO의 열악한 근무조건을 고려, 일정한 수준의 인건비 인정을 검토할 필요가 있다는 것이다.

(자) 우편료 감면 문제

지원법 제11조 및 동법 시행령 제14조에 의하면 우편물 별·후납 우편물 요금의 25%(미국의 경우 50%)를 감액하고 있다. 그러나 다른 우편 할인율과 비교해 볼 때 큰 혜택이 되지 않고, 감액을 위한 절차도 까다로워 감액의 효과가 떨어진 다. 현행 지원법에서 명시하는 25%의 할인을 받기 위해서는 100통 이상이어야 하며, 우편물도 정기간행물로만 한정되어 있다. 이럴 경우 우편번호도 3자리 이상 맞춰 우편번호별 분류를 해서 접수해야 한다. 이에 추가적으로 발생하는 인력과 기간 및 비용을 고려할 경우, 현행 25%의 감액률은 그 정책적 효과성을 거두기 힘들다. 특히 현재 영리민간단체들이 발송하고 있는 우편물 중 그 비중

이 상대적으로 큰 소식지의 경우, 이미 정기간행물로 등록되어 있어 55%의 우편요금 감액을 받고 있는 상황이라 실효성이 떨어진다고 할 수 있다. 또한 우편 감액이 가능한 우체국을 ‘우체국장이 4급 또는 5급 공무원인 경우’로 제한을 두고 있는 바, 이는 통상 비정기적으로 각종 우편물을 인근 우체국이 아닌 해당 요건을 갖춘 우체국으로 운송해야 한다면, 추가적인 운송비뿐만 아니라, 부가적인 업무부담도 가중되는 것이다. 따라서 민간단체들은 정부의 우편요금 감면 확대가 매우 필요하며, 우편요금 외에도 공공요금 및 정보화 시대에 필수적인 비용인 정보인프라 구축비용 등의 지원도 고려해 줄 것을 요청하고 있다.

(차) 조세감면 관련 문제

지원법 제10조에 따라 등록한 NGO에 대해서는 조세특별제한법이나 기타 조세에 관한 법령이 정하는 바에 의해 조세를 감면받을 수 있다. 그러나 현재 이 조항에 의해 세금의 일부를 감면하는 경우는 법인세법의 지정기부금 단체만 인정될 뿐이다. 그것도 NGO에 대해서 직접 세금을 감면하는 것이 아니라 특정한 NGO에 기부하면 기부자 소득금액의 일정범위 내에서 손비로 인정한다는 것이다. 기부자가 법인일 때는 소득의 5%, 개인일 경우 소득의 10% 범위 내에서 손금으로 산입하게 하거나 소득공제를 한다. 법인세는 법인의 소득을 대상으로 하는데, 소득은 이익금에서 손실금을 제한 것이 되므로 기부금을 손금에 산입하여 법인세 과세표준이 되는 소득을 줄여준다는 것이다. 그러나 이것도 등록된 모든 NGO에 대한 기부금을 손금에 산입해 준다는 것이 아니다. 법인세법 시행규칙에 지정기부금단체로 지정되어야 그 정도의 간접적 혜택이나 받을 수 있다. 지정기부금단체란 사회복지, 문화예술, 교육, 학술 등 공익성 비영리단체로 그 단체에 지출한 기부금이 소득세 또는 법인세 결산시 일정한도 내에서 손비로 인정되거나 소득공제가 되는 단체를 말한다. 따라서 현 상황에서 NGO가 세제혜택을 받으려면, 즉 비영리민간단체가 지정기부금 단체로 인정되려면 법인세법 시행령 개정이 필요하다. 법인세법 시행령 개정 없이는 지원법의 세금 감면 규정은 현재로서는 전혀 도움이 되지 못한다.

(카) 법인격 취득의 어려움

현행 법제도 아래서 우리나라 대부분의 NGO는 법인격 없는 임의 단체로

존재하고 있다. 법률에 의해 법인격을 부여하는 유일한 제도인 법인, 그 중에서도 사단법인 제도는 설립이 너무 까다롭다. 요건이 엄격하고 절차도 번잡하며 준비부터 설립까지도 시일도 오래 걸린다. 그렇다고 단체 결성을 원하는 NGO가 모두 주무 관청의 허가를 받아 낸다는 보장도 없다. 허가는 오직 ‘목적 달성 가능성’이란 애매한 기준에 따라 거의 전적으로 관청 공무원의 재량에 달려 있다. 요행히 허가를 얻어 법인 설립에 성공했다 하더라도, 지금의 공익법인의 설립·운영에 관한 법률을 제대로 시행해야 한다면 NGO활동은 지나친 행정 간섭에 휘둘릴 수밖에 없다. 그런가하면 실제로 주무 관청은 설립된 법인에 대하여 무관심하다. 설립허가만 하고 나면 거의 방치하다시피 하여 그나마 법률이 의도하는 제도적 보장을 제대로 해 주지 못하고 있다. 다시 말해 현재 공익법인에 관한 법률은 공익 활동을 목적으로 하는 단체에 대해 실질적 보장은 하지 못하면서 형식적으로 설립만 억제하고 있는 것이나 마찬가지다. 비영리민간단체는 비교적 간단한 절차로 등록할 수 있는 길을 열어놓고 있다. 그러나 그 등록제도는 극히 부분적인 행정 및 재정 지원을 위한 편의적 수단에 지나지 않는다. 등록으로 인해 단체가 얻을 수 있는 법적 지위는 너무 미약하고 근본적 해결책으로부터 거리가 멀다. 공공재 생산과 서비스에 왕성한 활동력을 갖고 있는 NGO들은 쉽게 법인인격을 취득하여 사회적 신뢰와 단체운영의 투명성을 확보하여 보다 자립성 높은 단체로서 발전해 나갈 수 있는 길을 열어주어야 할 것이다.

(타) 재정지원 방식 문제

현재 정부의 재정지원은 비영리민간단체 지원사업, 각 부처 차원의 지원사업, 지방자치단체의 사회단체 보조금지원사업 등 크게 3가지로 나뉜다. 이외에도 정부지원기금을 통한 지원(여성발전기금, 환경발전기금)을 추가로 들 수 있다. 그러나 이러한 직접적인 재정지원 방식에 대해 부처마다 담당자마다 그 기준이 다양하고 다분히 자의적이라는 비판이 제기되고 있으며, 부처별로 분산된 제도로 인해 중복 지원의 허점도 발생하고 있다. 따라서 민간단체들은 민간재단을 통해 보조금 교부 등의 지원과 감독을 수행하고 재정운영방식의 독립성 및 투명성을 보장하도록 할 것을 요청하고 있다.

(3) 재정적 측면

설문에 응한 민간단체들은 하나같이 민간단체 활동 자체보다는 활동 자체 여부를 판가름하게 하는 재정적 어려움에 봉착해 있는 것으로 나타났다. 활동비용은 대체로 회원들의 회비로, 프로젝트는 드물지만 국고 보조금으로 진행하고 있기도 하다. 활동에 필요한 자금을 확보하는 것이 가장 큰 문제이며, 이를 대중들에 어떻게 알려낼 것인가 고심하고 있다.

재정적인 문제해결을 위해 「경실련통일협회」는 우선 협회 운영에 필요한 재정은 전적으로 회원의 회비에 의존하고 있으며, 심포지엄·토론회 등은 공동개최나 후원을 통해 충당하고 있다. 기타 「민족화해아카데미」 등 통일교육사업은 참가비로 운영하고 있으며, 년 1회 정도 후원의 밤을 통해 모금운동을 벌여 일정 부분 재정을 확보하고 있다. 그 외에도 회원들의 재정모금 일일호프나 홈커밍 데이 등의 프로그램을 통해 특별회비를 충당하고 있다. 월드비전과 같은 단체의 경우에는 개인, 교회, 기업, 방송 등 여러 대상으로부터 모금하여 재정을 충당하고 있다. 재정적 어려움은 정부 지원을 신청하는 것으로 일정 부분 해소하고 있으나, 충분하지 않는 것으로 나타나고 있다.

앞서 언급한 바와 같이 NGO에 대한 정부지원은 간접적 지원과 직접적 지원 방법으로 나뉘어 진다. 전자는 면세, 기부금, 세금공제, 행정적 지원이고, 후자는 행정자치부에 의한 공개경쟁 및 각 부처에서 개별프로젝트 지원을 들 수 있다. 정부의 재정지원은 일반적으로 민간단체의 자율성 상실이라는 문제점을 야기할 수 있다. 정부가 대부분 사업분야를 지정하기 때문에 민간단체의 본래 목적에 따른 사업보다는 재정지원이 유리한 쪽으로 사업을 집중시킬 가능성이 있다.³¹

정부의 각 부처는 민간단체에게 여러 가지 형태로 다양한 방법을 통해 지원을 하고 있다. 민간단체는 재정지원과 관련 정부와 민간단체간 바람직한 관계 정립을 위해서는 민간단체에 지원되고 있는 예산의 전체규모나 목적 및 지원 방법 등이 총괄적으로 다루어져야 할 것을 강조하고 있다. 그렇지 않을 경우 정부의 민간단체 지원정책은 통일성을 갖지 못해 부처별로 자의적인 목적에 따라 예산을 지원하는 결과를 갖게 될 것이라는 점이다. 그 결과 민간단체에

31_박상필, “NGO활성화를 위한 법적 고찰” (민주사회정책연구원, 참여사회연구소 발표 논문, 2001년 12월), 참조.

대한 정부지원이 정책목표를 효율적으로 달성하지 못할 뿐만 아니라 정부와 민간단체간 건전한 관계정립에도 부정적인 영향을 미치게 될 것을 우려하고 있다.

IV. NGO간 교류협력 활성화와 인프라 구축 세부추진 방안

1. 기본방향

현재 한국의 시민사회에서 평화운동이 차지하는 비중은 아직 낮은 수준이다. 한국의 평화운동이 비약적으로 발전하고 있는 것은 사실이지만 여전히 이론, 조직, 전략, 운동모델 등에서 초보적 수준을 벗어나지 못하고 있다. 한국의 평화운동이 더욱 성장하기 위해서는 여러 가지 과제들을 극복해야 한다. 한국 평화운동의 특징을 고려한 바탕 위에 향후 주요 과제를 설정해보면 다음과 같다.³²

가. 한국 평화운동의 기본과제

첫째, 평화 및 평화운동 이론과 전략을 개발하는 것이다. 한국의 평화운동은 다양화, 중층화하고 있지만 그 운동이론이나 전개방법에 있어서 많은 문제점을 가지고 있다. 특히 한국의 평화운동에서 주목되는 것은 ‘평화이론과 전략의 빈곤’이다. 평화운동은 그 운동의 중요성이 큰 만큼 시민대중의 공감과 참여를 이끌어내는 것이 중요하다. 그러나 우리나라의 평화운동은 이론과 전략의 치밀성 부재로, 시의적 적실성의 미흡으로 인해 일반 국민들에게 지속적이고 자발적인 참여를 이끌어 내지 못하고 있다. 1990년대를 전후하여 평화연구기관이 잇달아 설립되고 있지만 아직 연구결과물들이 평화운동에 깊이 반영되고 있지 못한 실정이다. 평화운동이 보다 대중적인 참여를 확대하기 위해서는 한국적 상황에 맞는 평화이론과 전략이 적극 개발되어야 한다. 평화운동의 이론과 전략개발에서 중요한 것은 평화의 새로운 패러다임 창출이다. 평화는 공존공생과 다양성의 삶 또는 관용, 배려, 나눔의 질서를 생활 속에서 만들어가는 것이다. 이를 위해서는 어느 정도 인간의 삶을 억압하는 측면이 있는 국가주의, 민족주의적 요소로부터 자유로워져야 한다. 그리고 부의 축적과 분배의 과정에서 사회적 정당성을 확보할 수 있는 경제체제, 공존과 보편을 위한 문화적 정체성을 창출해야 한다.

둘째, 한반도 평화형성과 관련한 장기적 전략목표를 설정한 바탕 위에 국내외

32_ 장영권, “한국 평화운동 15년의 성과와 향후 과제: 평화조건·쟁점·전망,” 『동아시아연구논총』, 16권 2호 (2006), pp. 161-164; 『시민이 세상을 바꾼다』 (서울: 청어, 2003); “한반도 평화체제 구축: 대안의 이행전략” (평화통일시민연대 정책토론회논문집, 2005년 10월) 참조.

적 여건을 고려한 단계별·시기별로 지속적인 운동의제와 일상적 운동모델을 창출하는 과제다. 한국의 평화운동은 단기간 또는 일회성 또는 이벤트성의 활동에 치우쳐 있고, 일반 대중과 시민들이 일상생활 속에서 지속적, 자발적으로 참여할 수 있는 운동의제나 모델을 창출해 내지 못하고 있다. 평화운동의 의제는 생활의 질, 개인적 자아실현, 평등, 인간적 권리 등 일상 생활세계에서 인정되고 있는 가치들을 보다 지속화시킬 필요가 있다. 이른바 한국사회에 특징적으로 존재하는 ‘운동권’이라는 울타리 밖에 있는 일반 시민대중들을 운동권 내로 끌어들이야 한다. 이와 같은 측면에서 지역단위에서 이루어지고 있는 생명평화운동은 커다란 시사점을 주고 있다.

셋째, 평화교육과 평화담론을 확대하는 것이다. 한국의 평화운동단체와 평화운동가들은 매우 열정적으로 반전평화운동 등을 전개했지만 대중참여의 확대라는 측면의 평화교육과 담론형성은 그리 성공적이지 못했다. 이것은 평화의 중요성을 알리고 행동화하기 위해서는 대중들에 대한 평화교육과 평화를 지키기 위한 담론확대가 매우 중요함을 시사하는 것이다. 평화교육은 정치군사적 의제와 병행하여 인간의 본성, 생명의 존엄성, 자연과의 조화 등에 역점을 두어 인식의 깊이를 확보한 연후에 평화가 사회구조적으로 제도화될 수 있는 정치개혁으로 나아갈 수 있는 방향으로 추진되는 것이 효과적이다. 일반 시민대중들은 거대담론에 식상하였거나 근본적인 기피증이 있는 만큼 작으면서도 핵심적인 내용을 중심으로 교육과 담론이 형성되는 것이 바람직하다. 평화영상, 평화기행, 평화문학, 평화사진 등을 통한 평화교육과 담론은 평화감성을 키우는 데 매우 효과적일 것이다.

넷째, 지역과 중앙의 조화와 국내-국제연대를 강화하는 것이다. 한국의 평화운동은 중앙 중심적인 특성을 갖고 있다. 평화운동이 대중화, 지속화, 일상화하려면 지역과 중앙 간의 조화가 이루어져야 한다. 평택과 군산, 광주 등의 사례는 비교적 긍정적인 경우이다. 지역 평화운동 이슈가 전국화되면서 지역과 중앙이 하나의 운동조직을 구성하여 강력한 평화운동의 힘으로 나타나고 있다. 특히 지역에서 개인이나 소그룹 중심으로 생명평화를 강조하여 평화감성을 일반화할 수 있는 주민들의 자발적인 참여를 유도할 수 있다. 이러한 지역의 평화바람은 전국적인 차원에서 국내의 평화문화를 변화시키는 원동력이 될 것이다. 그리고 지역과 중앙의 이슈와 과제를 국내연대를 통해 해결을 모색하는 한편 국가 간의 평화를 위해서 일본 등 주변 이웃국가와 국제연대를 강화해 나가는 것이 보다

효과적이다.

다섯째, 남성중심의 군사주의 문화를 극복하는 것이다. 한국의 평화운동은 '국가안보'의 전통적 패러다임을 극복하고 인간안보를 창출하기 위한 새로운 평화담론을 만들어 가야 한다. 한국은 국가의 무력기관인 군대가 다른 사회적 가치보다 우선시되는 지극히 군사화되어 있는 사회다. 물론 이는 분단상황이 주는 필연적인 결과임은 부정될 수 없다. 그래서 많은 한국 사람들은 '안보'라는 것을 자연히 군대와 연관시켜 생각하게 된다. 그런데 군사주의는 그 속성상 국가주의와 남성주의로 이어진다. 그러므로 군사주의는 본질적으로 폭력성이 내재해 있는 만큼 문화평화로 전환시켜야 한다. 이러한 노력은 남북간 적대적인 군사적 대립관계를 완화해나가는 노력과 병행하여 추진되어야 할 것이다. 그러나 무엇보다도 군사주의를 극복하기 위해서는 국가나 정권중심의 안보관에서 인간중심의 평화관에 국민들이 공감할 수 있어야 하고 그러한 상황을 도출하기 위하여 평화NGO가 노력해야 한다는 것이다.

여섯째, 시민사회와 단체 간의 갈등을 해소하는 작업이다. 한국의 평화운동과 관련하여 깊고 넘어가야 할 것은 촛불시위, 반미평화, 이라크전 파병 등과 관련하여 시민사회 내부의 이념갈등에서 비롯된 소위 '남남갈등' 문제다. 한반도의 정치·군사·평화와 관련하여 반미와 찬미, 친북과 반북, 민족공조와 한미공조, 반전과 반핵 등과 같은 이분법적 논리가 국민여론을 양분화하고 있다. 또한 평화운동단체들의 자체 역량부족으로 같은 진영의 연대운동이 불가피함에도 불구하고 단체 간의 미묘한 노선차이나 힘겨루기 양상으로 연대운동이 형식적으로 되거나 파행을 겪는 경우가 종종 나타나고 있다. 중요한 점은 평화를 지향하는 NGO들이 '자발적 참여'와 '적극적 연대'를 가능한 한 이끌어내어야 한다는 것을 활동의 기본원칙으로 받아들여야 한다는 사실이다. 이와 병행하여보다 큰 가치에서 '평화'라는 이름으로 시민통합과 단체 간 연대의 강화를 위해서는 한국 평화운동의 이론과 전략이 보다 차원 높게 전개되어야 한다.

마지막으로 평화복합체적 평화운동을 추진하는 것이다. 한국의 평화운동이 보다 국민적인 평화공감대를 형성하여 대중화하려면 정치적인 운동을 초월하여 경제평화, 문화평화, 생태평화 운동으로 확대되어야 한다. 기존 한국의 평화운동은 생활양식과 관계의 변동에 둔 평화운동보다는 여전히 정치적 요구와 정치적 변동에 강조점을 두고 있다. 이 운동은 평화조건의 하나인 정치·군사적 평화운동에만 치중한 것이다. 이것은 한국의 평화가 여전히 정치·군사적 긴장 상황에

의한 것이지만 평화운동의 심화와 풍요를 위해서는 그 자율성과 정체성을 재조정할 필요가 있음을 의미한다. 이의 대안으로 정치군사평화, 경제평화, 문화평화, 생태평화 등 평화 실현의 실질적인 조건들을 복합적으로 추진하는 ‘평화복합체적 접근법’을 검토할 필요가 있다.³³

나. 추진방향

(1) 통일운동과 평화운동의 결합

통일운동이 이제 일상화, 대중화과정을 밟고 있는 지금의 단계에서 우리에게 중요한 것은 통일운동과 평화운동을 결합하는 일이다. 이는 통일과 평화에 대한 우리의 발상전환을 요구한다. 남남갈등을 극복하기 위해서, 그리고 진정한 내부 통일을 위해서는 ‘통일을 통한 평화로’보다는 ‘평화를 통한 통일로’를 중심으로 세워야 한다. 그간의 수많은 시민운동 단체가 ‘통일’이나 남북의 체제통합에 더 많은 관심을 기울였다면, 작게는 우리의 일상적 삶 속에서 평화가 실현되지 않고서는 그리고 우리 사회 내에서 남남갈등이 해소되지 않고서는 진정한 통일, 더구나 평화적 통일이란 불가능하다는 사실을 인식해야 한다.

지난 30년간 군부독재체제의 탄압 하에서 시민사회의 통일운동은 정치지향적인 운동이 될 수밖에 없었다. 이와 더불어 통일방안 중심의 통일논의나 남북 정치권력의 형식적·기계적 결합을 중심으로 한 통일담론이 그 중핵을 이루었다. 그러나 남북공동선언과 함께 평화공존체제의 모색이 주요한 과제가 되었고, 이를 위해서는 적대적 군사대결 구조를 완화하는 작업이 시급하게 요청되었다.³⁴ 이런 점에서 통일운동을 포괄하는 좀 더 확장된 범주로서 평화운동의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 최근의 통일운동이 화해협력체제를 모색한다는 점에서 평화운동에 접근하고 있는 것은 사실이지만, 그 자체로서 평화운동이 되기는 힘들다. 통일운동에는 민족주의 담론이 여전히 중요한 동력이며, 현재 국제적으로

33- 기존의 군국주의비판이 정치·군사·경제 등 인간의 사회적 환경적 측면에서만 이루어졌다고 비판하고, 이를 인간의 자연환경을 포함하는 총체적 환경과의 관계성에서 검토·비판한 것을 논의한 Gi-Woong Son, *Umweltmilitarismus. Sozio-Militarismus und Öko-Militarismus* (Münster·Hamburg, 1992)도 이러한 논지를 공유하고 있다.

34- 최선희, “2004년 한국의 평화운동의 현황과 과제,” 시민의 신문사편집부, 『한국시민사회연감 2005』 (서울: 시민의 신문사, 2005), pp. 561-576.

진행되고 있는 평화운동의 새로운 문제의식과 공유하는 바도 적다. 그러나 한 국가의 안보는 이제 국제적 연대나 제후 없이는 달성하기 어렵기에, 시민사회운동은 평화·통일문제를 ‘국제적 시민공동체’의 건설과 연관지어 사고하는 것이 불가피해졌다.

평화운동의 문제의식이 우리의 통일담론에 적극적으로 수용되어야만 진정한 ‘내적 통일’이 가능해진다. 여기에서 평화개념은 단지 전쟁을 종식시키는 의미의 소극적 평화를 의미하지 않고, 우리 사회 곳곳에 우리 일상생활 속에 때로는 가시적으로 때로는 비가시적으로, 현재적이거나 잠재적으로 존재하는 구조적인 폭력에 저항하는 것을 포함한다. 평화운동에서는 서로의 ‘차이’를 인정하고, 이해하고 관용하면서, 상호 공존하는 태도를 함양하는 것이 가장 중요한 과제다. 만약 서로의 ‘다름’을 인정할 수 없다면 이 지구상에는 영원히 분쟁이 그치지 않을 것이다. 이제 이런 평화운동의 문제의식을 민간단체의 통일운동과 결합하는 것이 시급하다.³⁵

(2) 국민적 합의창출 기반 조성

국민통합은 과불급(過不及)이 아닌 중용의 길을 찾는 일이다. 달리 말해 ‘다양성 속에서 통일성’을 찾는 길이며, ‘통일성 속에서 다양성’을 모색하는 과정을 통해 이루어질 수 있다. 통합의 지표를 산술적 평균에서 찾을 수는 없다. 국민여론의 평균치를 존중한다고 해서 국론통합에 근접하는 것은 아니다. 특히 대북정책이나 안보분야의 경우 해당 사안에 대한 전문성과 타 국정분야에 대한 파급효과를 충분히 고려할 수 있는 경륜있는 그룹의 견해는 일정부분 감정적이고 정치적 선동에 영향 받을 수 있는 국민여론보다 중요하다. 또한 안보·외교 분야는 국민여론에 노출되는 상태가 반드시 바람직한 것은 아니며, 국가이익을 위해 공개될 수 없는 경우도 있기 때문에 정책 결정과정에서 국민여론을 참고하고 존중해야 하나 국민여론이 정책결정의 준거가 될 수는 없다.

평화·통일정책을 둘러싼 보·혁갈등을 극복하고 국민통합을 이루어 나가기 위해서는 각각의 분야에서 다음과 같은 기본 인식이 요망된다.

첫째, 정치지도자의 통찰력과 리더십이 절실히 요청될 수밖에 없다. 이는 정치지도자의 존재이유이기도 하다. 국회의 존중과 정당정치 활성화를 통해 국

35- 정현백 외, 『통일교육과 평화교육의 만남』 (서울: 통일교육원, 2002).

민여론을 제도정치권에서 수렴해 나갈 수 있도록 해야 한다. 또한 국민통합을 위한 정부의 역할과 책임은 막중하다. 국론통합은 커녕 자칫 국론분열의 소지를 제공할 수 있는 복합적 상황에 대한 면밀한 이해를 바탕으로 설득과 타협을 끌어낼 수 있는 조정능력이 요구된다.

둘째, 중요한 국가발전전략과 대북정책의 큰 틀은 공청회 개최, 공개 세미나 등을 통해 학계·언론계 등 전문가 그룹과 오피니언 리더들과의 충분한 논의와 의견 수렴을 거쳐 정책결정에 이르는 과정을 거쳐야 한다. 국가핵심정책이 소수의 이너서클에 의해 은밀히 급조된 후 불쑥 공개하는 형태는 혼란을 불러일으킬 수밖에 없으며, 사후 대국민 홍보와 설득을 통해 이해와 지지를 요구하는 관행에서 국론통합을 기대하는 것은 그야말로 연목구어라 하겠다. 이런 점에서 정부는 공청회, 공개토론회 등을 통해 장기적 전망의 국가발전전략 및 평화·통일정책 수립과 관련한 국론을 수렴하는 노력을 지속해 나가야 한다. 이러한 의미에서 대외관계의 중요성 못지않게 국민적 지지를 얻어내기 위한 ‘대국민 외교’(Public Diplomacy)가 절실히 요청되는 것이다. 예를 들어 특히 국민교육의 일환으로 국제문제에 대한 국민들의 이해 수준을 높여 나감으로써 남남갈등을 완화시켜 나갈 수 있을 것이다. 국제사회 속에서의 북한, 또는 국제문제와 연관된 한반도의 위상 등을 충분히 인식시킴으로써 경쟁과 협력의 세계 속에서 생존하면서 미래를 모색해야 하는 엄중한 현실 앞에서 남남갈등이 얼마나 자기파괴적인가를 성찰할 수 있게 하는 것이다.

셋째, 공동체의 조화와 구심력을 유지하려는 오피니언 리더들의 균형감각과 역할이 무척 중요하다. 지나친 자기확신과 독선에 찬 이념형적 인간은 바로 일부 지식인이나 사회지도층 인사들로, 이들 오피니언 리더들이 어느 면에서는 중요와 갈등을 부추기는 ‘편 가르기’의 주역을 맡고 있다는 점도 되돌아보아야 한다. 지금 우리 사회의 지식인들에겐 어느 쪽으로도 기울어지지 않는 절제된 균형감의 유지가 절실히 요구되고 있다.³⁶

(3) NGO의 자기성찰 강화

한국 사회의 NGO는 ‘87년’ 이후 시민사회의 폭발적 분출과 더불어 체제변혁

36_조민, “통일정책과 국민통합: 보혁갈등을 넘어,” 『통일정책연구』, 12권 2호 (2003), pp. 1-40.

적 민주화 운동으로부터 시민운동으로의 전략적 전환과정의 연장선상에서 나타나게 되었다. 이 과정에서 시민운동은 전통적 정당의 정치적 대표체계의 한계를 비판하면서 정치엘리트의 배출통로로 기능하기도 했다. 특히 현 정부의 집권 자체가 진보적 시민운동의 총결산으로 이해되는 측면도 있다는 점에서 최근 우리 사회에서 NGO에 대한 정치적 관심이 크게 부각될 수밖에 없다.

이러한 관점에서 우선 NGO의 정책결정 수립과정에서의 역할과 위상이 신중하게 검토될 때라고 생각된다. NGO의 열정과 신념은 존중되어야 하나, 일부 NGO에서 나타나는 비전문성과 무책임성에 대해 NGO 스스로의 깊은 자각이 필요한 시기다. 전문적인 학자 그룹이 참여한 평화관련 NGO의 경우에도 특정 사안의 주장, 그것의 영향과 파급효과에 대한 ‘책임으로부터의 자유’에서 기인하는 듯한 언행의 신중치 못함을 진지하게 인식해야 할 것이다.

NGO는 대중정당보다 한층 효율적으로 시민사회의 다양한 영역에 접근하면서 정치사회적 이슈를 발굴하고 문제 해결의 비전을 제시하는 순발력과 함께 보다 높은 수준의 전문성을 배양해 나가야 할 것이다. 이와 더불어 공동체의 존망과 미래의 명운이 달린 평화·통일과 대북정책 등 사활적인 국가 주요 정책은 규범적 판단과 도덕적 신념에 충실한 뜨거운 가슴으로만 접근될 수 있는 성격의 문제가 아니라는 점에 대한 인식의 공유도 널리 확산되어야 한다. 신념과 열정에 사로잡힌 NGO가 부분적으로 우리 사회에서 보·혁 갈등의 중심에서 있고 ‘편 가르기’의 주역이라는 역설적 현상에 대한 자기성찰이 기대된다.

보수우익의 경우 합리적인 발언임에도 불구하고 기득권을 비판하는 발언은 모두 좌파적·혁명적으로 몰아붙이는 언행을 자제해야 한다. 미래에 대한 비전이 없이 보수기득권에 대한 지나친 방어는 국민들로부터 지지될 수 없다. 전통과 관습의 규범적 가치를 존중하는 참된 보수주의는 그들의 덕목인 도덕성을 회복하려는 의지를 보여야 한다. 진보좌파의 입장도 물론 예외는 아니다. 문명사적 전환과정에서 이념적 편향성은 세계사적 조류와 부합하지 않는다. 특히 대북인식은 민주주의와 인권 등 문명사회의 보편적 규범과 함께 우리 인류가 성취해온 보편적 가치기준으로 바라보아야 할 때이다. 진보좌파는 보수우익의 과거와 기득권에 대한 비판과 비난에 앞서 책임질 수 있는 현실적인 대안제시로 국민 앞에 나서야 한다.³⁷

37-“시민의 신문” 정영일 기자가 2006년 시리즈형식으로 게재한 “시민운동내부진단” ①

(4) 참여민주주의의 한계성 인식

최근 시민사회의 활성화와 이에 기초한 “정책 거버넌스”의 도래로 민주주의의 질적 향상을 기대할 수 있지만, 정부의 조정과 키잡이역할이 약화되면서 국정의 난맥상이 나타날 수도 있다는 점에서 밝은 전망만을 기대할 수는 없다. 즉 참여민주주의의 과잉이 자칫 “정치위기”를 초래할 수도 있다는 점이 지적될 수 있다. 이 같은 우려는 평화·통일 NGO들이 크게 활성화되어 보수·진보단체들과 반목하면서 나타난 갈등이 국정의 난맥상에 그대로 투영되는 모습에서도 찾을 수 있다. 따라서 정부와 NGO들뿐만 아니라 전문가들은 평화·통일정책의 투명성과 책무성을 제고시킬 수 있는 보수·진보 NGO들의 “보충적인” 역할에 대한 한계를 구체적으로 검토해 보아야 한다.

또한 NGO들의 대표성 문제를 지적할 수 있다. 일부 평화·통일 NGO들은 정부보다 일부 이슈에 대한 시민의 집단의지를 더 잘 대표하고 있고, 또 시민들을 더 잘 동원하고 대응할 수 있도록 조직화되어 있다. 그럼에도 불구하고 NGO들이 모든 시민을 대표하는 것은 아니다. 또 NGO들이 대표성을 갖는 데 필요한 책무성, 민주주의, 교육과 투명성 등의 기준을 자동적으로 충족하고 있는 것도 아니다.

한편 평화·통일 NGO들의 활성화가 남북한의 민주주의 발전과 어떤 관계를 형성할 것인가에 대한 점도 고찰해 보아야 한다. 시민사회가 민주주의의 필요조건이 될 수도 있고, 장애로 작용할 수도 있고, 또 전혀 무관한 관계로도 나타날 수 있다. 또한 특정 시민사회 형태들은 나치즘처럼 민주주의 질서를 왜곡시킬 수 있다. 이러한 의미에서 일부 평화·통일 NGO들이 내부구조상 비시민적이고 비민주적인 요소들을 가지고 있지는 않은지에 대한 검토가 이루어져야 한다.

(5) 평화정책 참여 기반 구축

이러한 참여민주주의의 한계 속에서 NGO들이 평화·통일정책과정에 참여하는 데 있어서 전제는 다음과 같다. 첫 번째로, 정책파트너로서의 조건을 구비하고 있는지 검토해 보아야 한다. NGO들이 평화·통일정책에 실질적인 영향력을

현실인식: 위기의 시민사회, ② 재정: 100% 자립의 신화, ③ 정치참여, ④ 과잉의 연대를 넘어라, ⑤ 재생산: 상근자 현황과 원인 등)은 이러한 시민운동의 자기성찰을 보여준다.

행사하기 위해서는 몇 가지 조건들이 충족될 필요가 있다. 첫째, 평화·통일 NGO들은 법적으로 혹은 사회적으로 존재 가치를 인정받아야 한다. 둘째, NGO들은 자신들의 전문영역, 예를 들어 한반도 평화체제 구축, 남북한 군축 등 각자의 전문 영역에서 기본적인 현황과 문제점 파악뿐 아니라 그에 대한 합리적인 대안을 제시할 수 있는 전문적인 지식과 정보를 갖추어야 한다. 셋째, NGO들은 평화·통일정책에 대한 형식적 자문 역할보다는 정책결정의 주요 참여자로서 정부와 국회에 대한 접근의 기회를 확대하여야 한다. 넷째, NGO들은 스스로의 활동을 통해 지적 설득력, 정치적 영향력 혹은 재정적 역량을 달성하여야 한다.

두 번째로, 같은 맥락에서 NGO들은 책무성과 투명성의 문제를 해결하여야 한다. 정부와 기업에 대한 책무성과 투명성이 강력하게 요구되는 현 상황에서 NGO들도 책무성과 투명성을 갖추어야 한다. 평화·통일정책이 다루고 있는 많은 문제들은 여타 국가적인 정책과는 다르게 실패요소를 많이 담고 있다. 그러므로 NGO들은 자신들이 반대하는 (예컨대 “북한붕괴론”이나 “북한변화론”에 기초한) 특정 평화·통일정책이 폐해보다는 혜택을 미래에 더 많이 가져온다면 어떤 책임을 감당할지 한 번 검토해 보아야 한다. 그런 면에서 NGO들은 보다 전문성을 가지고 대안을 제시하면서 변화를 주도하는 세력으로서의 책무성을 구비해야만 한다. “맹목적인 반대”가 아니라, “예상되는 정책결과”를 두고 단순히 정부와 기업을 대상으로 한 로비활동에 치중하는 것이 아니라 정책대화 과정을 중시하는 데 목표를 둔 “협약” 전략을 가지고 변화를 시도해야 할 것이다.

세 번째로, NGO들은 재정자립과 상업화의 문제를 해결하여야 한다. NGO들의 활동에 있어 가장 심각한 과제로 떠오른 것은 재정자립의 과제라고 할 수 있다. 이는 대다수 평화NGO들도 공통으로 겪고 있는 문제이다. NGO들의 활동은 시민들의 참여와 기부에 의존하는데 한계가 있기 때문에 정부에 의존하거나 수익사업에 매달리게 되고, 이것은 스스로의 정체성과 자율성에 심각한 문제를 일으킬 수 있다. 평화NGO들이 대북지원문제들을 두고 서로 경쟁하거나 남북협력기금 등의 배분을 둘러싸고 이의를 제기하는 모습은 NGO들의 책무성의 문제를 다시 한번 떠올리게 한다.³⁸

네 번째로, “시민참여 불평등”과 “다수 공익의 배제” 문제 또한 검토해 볼 필요가 있다. 평화NGO들이 지지하는 후보에 대한 캠페인 참여, 회의와 집회

38-박덕기, 『NGO와 남북한 평화통일론』 (서울: 청문각, 2002), pp. 187-199.

참여, 사회자본의 원동력이 되는 기부와 봉사활동에 대한 참여가 부의 편중과 소득불평등으로 인해 다수인 저소득층 중심보다는 중상류층을 중심으로 주도된다면, 역설적이게도 시민사회 자체가 이 같은 갈등현상을 지속시키는 기능을 할 수 있다. 더욱이 평화문제에 대한 무관심층이 엄연히 존재하고 있는 상황에서 이는 내적 사회통합의 장애물로 작용할 수 있다.

이와 관련하여 시민참여의 불평등이 공익보다는 일부 참여층의 개별적 이해를 반영하여 정책을 왜곡하고 민주적 대표성을 침해하는 문제 또한 검토해 보아야 한다. 일부 NGO들이 자신들에게 혜택이 되는 의제에만 관심을 갖고 있을 때, 이는 집단이기주의적인 태도로서 비난받을 수 있다. 예컨대 현재 우리 지역 사회 일부에서 증가하고 있는 새터민의 정착문제를 둘러싼 님비(NIMBY) 현상을 그 사례로서 제시할 수 있다. 앞으로 우리 시민사회는 남북한 교류협력이 확대되고 통합정도가 심화되어감에 따라 남북공동체의 공공선과 일반시민의 보편적 이해에 기초한 상호호혜적인 프로그램에 대한 “거버넌스” 체제를 어떻게 구축할 것인지를 구체적으로 검토해야 한다.

평화정책을 담당하고 있는 정부의 애로사항으로 가장 많이 제기된 것이 이해당사자들의 집단이기주의이다. 이해당사자들이 자기 소속집단만의 이해에 매몰되고 이것을 관철하기 위해 정부에 압력을 넣거나 아니면 국가기밀을 공개 또는 근거 없는 비판을 행사할 수 있다는 것이다. 전체적인 측면에서 종합적이고 균형적인 관점을 견지해야 하는 공공정책임에도 불구하고 참여주체 소속기관의 입장만을 대변하는 경우가 없지 않다는 것이다.

2. 세부 실천방안

가. 활동적 측면

(1) ‘최소주의적 합의’ 창출

평화NGO간의 합의창출은 시민사회내의 자발적 합의구조 형성의 문제로 다루어져야 한다. 민주주의사회의 다원성과 이해관계의 복잡성을 고려할 때 합의구조는 평화문제에 대한 “최소주의적 합의”(Minimalism of Consensus) 형식을 통해 구체화될 수 있을 것이다. 조직과 행동력을 갖춘 극단적 보수와 진보세력이 사회운동의 중심에 설 경우, 대화와 타협보다는 극단적 대립과 갈등이 증폭되는 악순환구조를 이루게 된다. 극단적 보수와 진보는 상대방에 대해 근본적

으로 인정하려는 인식구조를 가지고 있지 않으며, 공존을 모색할 자세를 견지하고 있지 않다는 점에서 위험성을 지니고 있다.

보수와 진보가 비슷한 세력균형을 유지하는 한국적 현실에서 일방의 주장을 상대방에게 강요하는 일은 가능하지 않으며, 상호공존의 논리를 가지지 않는 한 선거나 제도를 통해 결정된 사안에 대해서도 불복하는 소모적 대립구조를 형성할 수 있다. 따라서 평화문제를 둘러싼 합의구조의 형성은 평화논의에서 배타적 양극단을 배제하고, 대화와 합의가 가능한 시민사회내의 “중간층”을 확대하는 일로 구체화되어야 할 것이다. 이를 위해 먼저 보수와 진보세력의 내부에서 스스로 극단적 행위들을 배제하는 성찰적 노력이 필요하다.

보·혁 NGO간 합의구조 형성을 위해서는 특히 기관의 설립목적이 국민적 합의기반 구축과 관련되어 있는 「민화협」과 「민주평통」의 기능을 정상화하는 방안을 고려하여야 할 것이다. 민화협과 민주평통은 평화·통일을 위한 “국민적 합의기반창출”과 통일을 위한 “내적인 인프라구축”이라는 새로운 과제의 해결에 있어 적극적 역할을 찾아야 한다. 평화·통일문제를 둘러싼 보·혁간의 대립적 갈등을 공존과 대화의 장으로 만들어 내야하는 과제, 개방적 평화·통일정책 추진체계 및 평화·통일문제의 공론화, 효율적인 대국민 홍보 등의 과제에 대해 민화협과 민주평통이 중요한 역할을 수행할 수 있을 것이다.³⁹

참고로 독일의 정치교육에서 실시되고 있는 “최소합의”의 사례를 살펴보면 다음과 같다. 독일학교에서 정치교육이 하나의 고유한 교과로 출발한 것은 1960년대 정치교육을 위한 교과교수학이 본격적으로 자리를 잡게 되면서이다. 당시 정치교육의 교과교수학적 측면에서 가장 중요한 질문과 이론적 쟁점은 수업에서 “정치현상의 구조적 특징을 어떻게 파악하고 설명해야 할 것인가?”와 “수업에서 민주적 다원주의의 원칙을 어떻게 설정하고 실행할 것인가?”였다.

그 가운데 민주적 다원주의를 수업목표의 설정으로 관철시켰던 가장 중요한 기반은 1976년 정치적으로 입장을 달리하는 정치교육학자들이 남부독일의 보이텔스바흐라는 도시에서 학회를 개최하여 도출하였던 “보이텔스바흐 합의”(Beutelsbacher Konsens)였다. “보이텔스바흐 합의”는 특히 정치교육에 있어서 정치적 갈등과 논쟁에 대한 접근방식과 관련하여 근본적인 공통의 토대가

39-조한범, 『남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안: 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2004).

마련될 필요가 있다는 인식에서 나온 “최소합의”라 할 수 있다. 이 합의는 정치 교육을 담당하는 교사가 교육적 과제를 자신의 개인적·정치적 신념과는 별개로 규정할 수 있어야 한다는 점을 명확히 한 것이다. 독일의 정치교육이 추구해야 할 근본방향을 제시한 것일 뿐만 아니라 오늘날 민주적 정치교육의 기본원리로 서 받아들여지고 있다. 동 합의는 다음의 세 가지 원칙으로 정리되며, 창안된 지 근 30년이 지난 오늘날에도 변함없이 견지되고 있다.⁴⁰

첫째, 교화 또는 주입식 교육 금지이다. 가르치는 사람은 자신이 원하는 생각에 따라 학생들을 조정하여 이들이 자주적인 판단을 내리는데 방해해서는 안 된다. 즉 아무도 특정한 의견을 강요하거나 독촉해서는 안 된다. 바로 여기에 정치교육과 교화 간에 차이가 있다. 교화는 민주사회에 있어서 교사의 역할, 그리고 보편적으로 인정받고 있는 교육목표 즉, 학생의 자율성과 상반되기 때문이다.

둘째, 정치적 논쟁과 학문적 논쟁의 지속이다. 정치, 사회, 학문적인 영역에서 논쟁적인 모든 문제는 또한 교육현장에서 논쟁의 여지가 있는 주제로 다루어져야 한다. 이 요구사항은 교화 또는 주입식 교육의 금지와 밀접하게 연결되어 있다. 왜냐하면 상이한 입장이 드러나지 못하는 경우 선택의 가능성이 낮아지고, 대안들이 제시되지 않을 경우에는 교화 또는 주입에의 가능성이 높아지기 때문이다.

셋째, 정치적으로 교육하고자 하는 사람들의 관심에 대한 고려와 그들의 해결 능력배양이다. 학생은 어떠한 정치적 상황과 자신의 이익 또는 이해관계 상황을 이해해야 하고, 이해관계에 따라 당면한 정치적 상황에 영향력 있게 토론을 제기할 수 있는 능력을 갖추어야 한다.

(2) NGO간 대화 활성화

NGO사이의 남남갈등을 해소하기 위해서는 우선 진보와 보수단체 모두 극단적인 주장과 행동을 배제하려는 노력이 필요하다. 이제까지 평화·통일문제와

40- Wolfgang Sander, “Geschichte, Theoretische Konzeption und Aktuelle Herausforderung der Politischen Bildung in der Bundesrepublik Deutschland,” pp. 21-22; 신두철, “독일의 정치교육과 시사점,” 중앙선거관리위원회 선거연수원, <www.civilzine.or.kr>; 이규영, “독일의 정치교육과 민주시민교육” (대전대학교 민주시민교육 발표원고, 2005년 6월 21일), pp. 14-15; 한스-게오르크 마이어, “독일정치교육의 구조와 의미,” 중앙선거관리위원회 선거연수원, <www.civilzine.or.kr>; 손기웅, 『청소년의 통일문제 관심 제고 방안』 (서울: 통일연구원, 2005), 참조.

관련해 진보와 보수단체는 최소한의 합의도 이루지 못한 채 양극으로 치달으며 상대방을 공격하고 대립각을 세워왔다. 최소한의 합의점을 찾기 위해서는 논의의 공간이 필요했지만, 그동안 남남갈등을 해소하기 위한 논의의 장이 존재했는지 반문하지 않을 수 없다. 성향이 다른 NGO사이의 남남갈등은 평화·통일문제에 대한 충분한 논의가 부족했기 때문에 오히려 증폭되어 왔다. 이런 점을 감안한다면 보수에서 진보까지를 망라하여 NGO들이 서로 만나 대화하고 토론하는 남남대화의 자리를 마련하여 남남대화를 실천하는 것이 매우 중요하다.

이러한 관점에서 “같은을 지향하되, 차이를 존중한다”(求同存異)는 정신을 깊이 음미할 필요가 있다. 우리 사회의 좌파와 우파의 문제는 설득과 타협의 관계가 아니라, 지속적 대립과 대치의 관계로 정립되어 왔다. 우리에게 변증법적 지양을 통한 좌우대립의 새로운 통합원리(合: Synthese)가 나타난 경험을 찾기가 어렵다는 점에서, 동양적 사유형태로 ‘서로 다른 것을 지향하면서도 조화를 이루는 화이부동(和而不同)’의 존재양식을 발견할 필요가 있다. 국민여론의 다양성과 상호 충돌, 그리고 갈등표출 영역을 확인하면서 상호공존의 가치와 존재양식을 배양시켜 나가야 한다.

진보좌파나 보수우익이나 모두 한반도의 평화를 갈구하고, 통일문제를 바라보는 데 있어서 민주주의를 향유하고 인간존엄성과 삶의 질이 보장되는 그러한 민족사회를 추구한다는 점에서 다를 바가 없다. 말하자면 평화, 민주주의, 인간존엄성의 가치 등은 결코 서로 다를 수 없는 ‘하나의 근원(一心)’이다. 바로 이 지점에서 진보좌파와 보수우파는 대화와 토론을 바탕으로 아집과 억견을 극복하고 마침내 서로 갈등적이었던 견해의 상호침투를 이루는, 가다머(H. G. Gadamer)의 표현을 빌면, ‘지평의 융합’(Fusion of Horizons)을 기대할 수 있다.

이런 맥락에서 평화포럼의 활동은 남남대화를 실천한 사례로서 소개할 가치가 있을 것이다. “온건한 보수에서 합리적인 진보”를 망라하려는 취지에서 준비된 이 모임은 포럼 형식을 통해 사회 지도층 인사를 모으려 했다. 남남갈등의 발원지가 될 수도 있는 명망가 집단이 남북문제에 대해 최소한의 합의점에 도달할 수 있도록 여론 주도층을 조직해 나가고자 하였다. 성향이 다른 사회 지도층 인사들이 절충적 입장과 조화를 모색하는 방식으로 서로 중간 지점을 확대시켜 나가서 최소한의 합의점에 도달하면, 이를 토대로 정부의 태도나 한반도 주변강대국의 정책에 대한 시민사회의 입장을 전달한다는 것이다. 평화포럼은 평화·통일문제에 시민사회가 개입하면서 NGO사이의 갈등 해소의 가능성을 보여준

사례로 평가받을 수 있을 것이다.

구체적으로 남남대화의 활성화를 위해서는 다음과 같은 원칙에서 출발하는 것이 바람직하다.

첫째, 미묘한 쟁점일수록 드러내고 토론하면서, 문제를 객관화시켜보는 것이 중요하다. 서로 함구하는데서 오해와 불신이 깊어졌기 때문이다.

둘째, 예민한 쟁점에 대한 토론에서는 사안에 대한 맥락적(Contextual) 이해가 반드시 전제되어야 한다. 예를 들어 북한을 바라보는데 있어서 결과론만으로 접근하는 것에는 한계가 있다. 국제사회의 보편적 척도에서 비추어 이해하기에는 너무 낮은 북한이라는 국가적 실체의 독특성을 맥락적으로 이해하면서, 동시에 우리의 목표나 지향점에 대한 고려가 함께 작용해야 한다.

셋째, 국가적 실체로서의 북한에 대한 평가와 관련해서는 다원주의 사회에서는 각기 평가가 다를 수밖에 없다는 점을 인정하는데서 출발하는 것이 중요하다. 오히려 이런 차이가 평화공존과 통일과정에서 보다 역동적인 동력으로 작용하도록 하는 방안을 모색해야 할 것이다.

넷째, 남남갈등은 위에서 살펴본 것처럼 다양한 요인들이 중첩되어 있다. 그것은 국내정치적 문제이면서 동시에 국제정치적 문제이기도 하다. 따라서 어떤 의견을 낼 때는 왜 자신이 그런 생각을 갖게 됐는지를 국내외의 정세에 대한 인식을 기초로 해서 제시해야 한다. 예를 들어 이라크 파병논란의 공통의 기반은 어느 쪽이 대한민국과 한반도의 안정과 평화에 도움이 되느냐의 차원에서 접근하는 것이다. 여기서부터는 전문가들의 영역이 된다. 물론 이에 대해서도 단기적으로 보느냐 장기적으로 보느냐에 따라, 그리고 각각의 요인들의 비중을 어떻게 설정하느냐에 따라 의견은 제각각으로 갈라질 것이다. 그러나 적어도 그런 공통의 기반을 갖고서 논란이 진행되어야만 생산적인 결론이 나올 수 있고 중구난방식으로 터져 나오는 다양한 의견들을 상당 부분 수렴할 수 있다.

다섯째, 언론을 활용한 대화 활성화 방안을 강구할 필요가 있다. 남남협력을 위해 언론을 활용하는 전문가 토론이 중요하다. 신문이나 방송이 스스로 어떤 입장을 미리 정해서 그쪽으로 몰아가는 방식보다는 일정한 수준을 갖춘 여러 다른 입장의 전문가들이 차분하게 자신들의 논리를 전개할 수 있는 장을 마련해 주는 것이 시급하다. 그렇게 된다면 정당한 이유 없이 상대방을 빨갱이니 수구니 하는 딱지를 붙이는 일 없이 깊이 있는 논쟁이 이뤄지고 그 과정에서 일반인들은 자신들의 생각을 조금씩 재조정하게 되면서 공론도 양극이 아니라 가운데

를 중심으로 모이게 될 것이다. 이를 위해서는 신문이나 방송 모두 자신들의 입장은 사설이나 논평을 통해 명확하게 밝히되 공론의 장은 다양하게 보장하는 새로운 관행을 세울 필요가 있다. 이런 점에서 신문이나 방송 모두 한번쯤은 자신을 돌아볼 필요가 있다.

여섯째, 남남갈등을 없애는 것이 꼭 갈등극복의 방안이라고 할 수 없다는 인식을 가진다. 갈등을 없애는 일은 가능하지도 않고, 또 어느 사회건 그런 다양한 갈등이 존재하는 것은 자연스러운 것이다. 다만 서로간의 대화가 전혀 불가능한 현재의 양상은 문제라고 본다. 결국 대안은 대화의 틀을 만들고 그런 틀 안에서 쟁론하는 관행을 확립하는 것이다. 그런 맥락에서 몇 가지 제안을 하면 다음과 같다.

먼저 입장별 토론보다는 사안별 토론이 이뤄지도록 한다. 특히 TV 토론을 진행하는 사람들은 이 점을 분명하게 인식해 사안별 생산적 토론이 가능하게 패널을 구성해야 한다. 뻔히 방향을 정해놓고 구색 갖추기로 전문가 몇 명을 출연시키거나, 정해진 방향에 맞지 않는 인사를 초청하여 ‘바보 만들기식’을 하는 토론은 지양되어야 한다. 누가 봐도 양측을 대표한다고 할 만한 인사들을 초빙해 속된 말로 ‘박터지게’ 싸우는 토론을 기획해야 한다. 단순한 말재주나 상대방 모욕우기를 일삼는 패널이 아니라 해당분야의 풍부한 전문지식과 사회적 책임감을 갖춘 인사들이 토론을 벌일 때 말 그대로 여론선도의 기능도 하고, 서로 간의 입장차를 조금이나마 좁힐 수 있다.

다음으로 양극단의 주장에 대해서 각 진영의 내부에서 비판이 나와야 한다. 극우적 주장에 대해서는 누구보다 우파쪽이 앞장서서 비판해야 한다. 마찬가지로 극좌적 주장에 대해서는 좌파가 비판해야 효과적이다. 늘 그렇지만 극과 극은 통한다. 극우가 극좌를, 극좌가 극우를 도와주는 양상인 것이다. 이같은 극과 극의 상호공존 전략을 파괴하기 위해서라도 진영 내부의 자기비판이 활성화되어야 한다.

마지막으로 상대방에 대한 존중이다. 입장이나 논조만을 문제삼는 비평은 지양되어야 한다. 상대가 보수나 진보라고 해서 그와 같은 성향을 비판의 근거로 삼는 것은 끝없는 소모전만 낳을 뿐이다. 지극히 당연한 이 말이 의미를 가지는 이유는 최근 몇 년간 우리 학계와 언론계에는 이 같은 성향비판이 분명히 존재했기 때문이다.⁴¹

<보·혁 NGO간 “끝장토론” 사례>

한반도 평화 형성과 관련하여 실시된 NGO 전문가들과의 자문, 설문조사 등에서 보·혁 NGO간에는 현격한 이견이 존재하였다. 이에 과연 이들 간에 한반도 평화 형성의 내용과 방법과 관련하여 어떠한 이견이 존재하며, 그 이견 간에는 합의될 수 있는 부분이 과연 있는가, 있다면 그 내용은 무엇이며 합의부분을 확대할 수 있는 방법은 무엇인가에 관해 깊이 있게 밤새워 토론하는 이른바 “끝장토론”을 최초로 실시하였으며 그 결과는 다음과 같다. 토론회는 한반도 평화관련 보·혁NGO를 대표하는 각 2명씩의 전문가를 초청하여 9월 6일(수) 15:00~7일(목) 14:00 간 진행되었다.

토론의 주제는 ① 현재의 북한을 어떻게 볼 것인가, 특히 경제난의 주 요인은 무엇인가, ② 김정일 정권과의 한반도 평화 형성은 가능한가, ③ 한반도 평화 형성과 관련하여 대북포용정책을 어떻게 평가할 것인가, ④ 북핵문제는 어떻게 해결되어야 하는가, ⑤ 한반도 평화형성을 위해 주한 미군은 어떻게 평가되어야 하는가 등이었으며, 그 주요 내용을 도표화 하면 <표 IV-1>과 같다.

<표 IV-1> 보·혁NGO간 “끝장토론” 요지

주 제	보수NGO	진보NGO
대 북 관	<ul style="list-style-type: none"> ○북한 현 상황의 주요인은 내부에 있음. ○김일성·김정일의 수령절대주의 독재 체제가 존속되는 한 경제회생과 인권 개선의 가능성은 희박함. ○당과 군 경제는 김정일 개인경제이며, 수령절대주의 하에서는 체제 개혁·개방을 자극할 수 있는 남북 교류협력도 근본적인 한계를 가짐. 	<ul style="list-style-type: none"> ○북한은 민족주의와 변형된 사회주의가 결합된 사회임. ○현재의 경제난은 생산관계의 왜곡을 극복하지 못한데서 기인하였으나, 주요인은 미국의 대북경제봉쇄에서 기인함. ○미국의 안보위협 아래서 정치·경제적 관계가 왜곡될 수 밖에 없음. ○현재 북한식의 개혁개방은 모기장이론을 토대로 진행하고 있음. ○북한은 근대화가 진행되었다가 몰락한 경우로 다른 아프리카국가보다는 해결의 가능성이 높음.

41_이한우, “남남갈등을 넘어,” 『통일정책연구』, 12권 2호 (2003), pp. 93-110.

<p>김정일 정권과의 평화 형성 가능성</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 김정일 정권과는 한반도 평화 형성을 이룰 수 없음. ○ 전쟁이 아닌 방법으로 김정일 정권이 민주적 정권으로 대체되어야 평화 가능성이 있음. ○ 김정일 정권의 교체가 반드시 한반도 위기상황을 초래하는 것은 아님. ○ 북한에 어느 수준의 민주적 정권이 들어서야 의미 있는 한반도 평화가 도래할 것임. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 불량국가론, 북한 위협론이 대두하고 있으나 그 주요인은 외부에 있음을 고려해야 함. ○ 북한과 경제와 안보를 조화할 수 있는 “정협평화론”을 전개하여 의미 있는 평화공존을 이룰 수 있음. ○ 미행정부의 대북 강경책은 부시 이후 행정부에서 변화할 것임.
<p>대북 포용 정책 평가</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대북포용정책은 북한체제의 의미 있는 변화를 이끌지 못했음. ○ 북한의 변화는 체제내 배급제의 와해 등 경제위기에 따른 변화이며, 남한의 대북포용정책에 의한 것이 아님. ○ 현재는 교류협력의 실패의 요인을 전반적으로 점검해야 할 시기임. ○ 교류협력으로 인한 북한으로의 현금유입은 김정일 정권의 유지, 핵무기 개발에 기여함. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남북한 민초들이 교류협력할 수 있는 기회를 마련함. ○ 남쪽의 지원이 김정일 정권에 도움이 된 것은 사실이나, 남북 교류협력은 원칙적으로 민족공조 차원에서 필요한 일이지 정권유지의 결정적인 변수는 아님. ○ 지원이 없었을 경우 남북문제가 더 해결되는 것은 아님. ○ 김대중 정부는 민족적, 국제적 안목으로 대담한 정책을 추진하였으나, 현 정부의 자유주의정책으로 대북포용정책은 후퇴하고 있으며, 북미의 갈등이 심한 상태에서 한국의 영향력은 줄어들. ○ 보다 적극적인 교류협력 정책이 요청됨.
<p>북핵 문제 해결 방안</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한의 핵개발은 다양한 의도에서 진행되는 것으로 어떠한 경우에도 핵무기 개발을 포기하지 않을 것임. ○ 제네바합의 이후에도 북한이 핵개발을 포기하지 않은 사례에 비추어 북한이 국제사회가 이해할 수 있는 방법으로 핵 포기과정을 진척시켜야 함. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한반도 최대의 위기는 미국이 일본을 부추겨서 군사대국화 하는 문제이며 북한 핵은 자위의 수단임. ○ 미국의 대북 강경노선이 지속되면서 북한은 평화적인 핵 포기보다 핵보유가 체제유지에 유리하다고 판단함. ○ 미국이 경제문제로 인한 북한붕괴의 가능성을 상정하는 한 북핵문제는 장기국면에 돌입하여 내구력의 싸움으로 진행되고 있음. ○ 미국이 먼저 북한을 포용하는 정책을 추진해야 함.

<p>주한 미군 문제</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주한미군은 한반도 평화형성에 절대적으로 긴요하며, 주한미군이 한반도 전쟁방지의 열쇠임. ○ 주한미군이 줄어들거나 철수할 경우 북한의 국지적인 대남 군사적 도발, 교란활동은 급격하게 증가될 것임. ○ 미군이 전시작전권을 계속 가지는 것이 군사적·경제적 측면에서 훨씬 한국에 유리함. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주한미군은 한반도 평화 형성은 물론 통일에 장애가 됨. ○ 북핵문제, 미사일문제의 해결과정에서 북한은 미군이 대북 적대세력으로 남는 것을 용인하지 않을 것임. ○ 한미동맹 재편의 연장선 상에서 중무장한 보병부대가 신속기동군으로 바뀌는 차원에서 미군이 용산에서 평택으로 지역적인 이동을 하는 것은 한국이 미군사력의 중간거점 형태로 변화하는 것을 의미함. ○ 미국이 군사력 패권을 포기하는 정책이 아니며 시대의 변화에 맞는 강화된 조정임. ○ 전시작전권 인수는 당연함. 주한미군의 주둔이 길어질수록 통일은 늦어질 것임.
<p>합 의 점</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최초로 진행된 보·핵간 집중토론의 의미를 평가하며, 보·핵NGO간 남남갈등의 해소를 위해 협조를 하겠다는 공감대형성의 노력, 최소한의 합의를 이룰 수 있는 공동의 장 마련이 요청됨. ○ 한반도에서 전쟁이 절대적으로 일어나서는 안 됨. ○ 한반도 평화를 위한 주한미군의 역지력을 평가함(진보의 경우에도 주한미군의 당장 철수를 요구하는 것은 아님). ○ 대북포용정책의 기본정신에는 공감함(보수의 경우에도 남북 교류협력의 중단이 아니라 방법과 절차의 개선을 요구함). ○ 보·핵NGO가 남북교류를 함께 할 수 있는 기회를 만들기를 희망함. ○ 국내 보·핵NGO간에 당장 갈등해소가 어렵다면, 국제적으로 성공한 이념이 다른 NGO집단 간 협력의 성공 사례를 함께 견학·체험하는 방안도 도움이 될 것임. ○ 정책의 차이에 따른 합리적인 비판은 견지하되 상호 감정적인 비판은 지양 함. 	

(3) 평화운동의 대중적 기반확대

NGO들의 평화문제 관련 활동은 의도치 않은 결과로서 “남남갈등”이라는 사회적 분열현상을 초래하였다. 현재의 남남갈등은 지역감정, 미국관, 북한관, 세대 차이 등 복합적 요인에 의해 발생하고 있지만 그 핵심은 이념과 연관된 안보 문제, 현실적으로는 미국과 북한 문제로 좁혀지고 있다. 이런 현상이 지속되는 한 남남갈등은 더욱 커지고 평화정책의 추진력은 약화될 수밖에 없다.

사실 평화NGO의 주된 활동의 하나는 정부의 평화논의의 독점을 막고, 보다 대중적이고 자발적인 평화운동을 전개하기 위한 것이라고 할 수 있다. 이런 평화운동을 NGO가 사회적 갈등 없이 이끌어 나가기 위해서는 NGO 구성원 개개인이 평화문제와 관련해 소양을 갖춘 건강한 인격체로 거듭나야 할 것이다.

NGO의 구성원이 건강할 때 남남갈등과 같은 NGO 사이의 소모적인 대결은 줄어들게 될 것이다. 그럼에도 불구하고 평화NGO의 사업이 남남갈등을 중화시키기 위한 구성원에 대한 사전작업에는 소홀했음을 부인할 수 없을 것이다.

다음으로 NGO 활동의 대중적 기반이 되는 국민들에 대한 평화·통일 관련 교육, 홍보 및 기반 넓히기 사업이 취약했다고 할 수 있다. 따라서 지금까지 한반도 평화 관련 이슈별 활동을 통해서 어느 정도 대중성을 갖춘 성과를 바탕으로 국민들을 위한 적극적인 교육, 홍보 및 기반 넓히기 사업을 보다 강화하는 것이 필요하다. 평화운동의 대중적 기반 확충사업은 평화교육체제의 신설과도 맞물려 있는 문제이다.

(4) 평화교육과 문화평화의 일상화

평화형성에 대한 NGO의 역할이라는 측면에서 내적 역량을 키우기 위한 프로그램의 개발이 중요하다. NGO의 활동이 사회적 공공성의 제고라는 점을 비추어볼 때, 상호이해와 존중은 시민운동 자체에 포함되는 가치라고 할 수 있다. 그러나 NGO가 주관하는 남북사이의 평화형성을 위한 프로그램은 아직 체계화되어 있지 않은 실정이다. 따라서 정치·경제·사회·문화 등 제반분야에서 평화형성을 구현할 수 있는 프로그램 개발이 요구된다. 평화형성을 위해서는 젊은이들에게 평화의지를 북돋아주는 노력이 중요한 바, 평화에 대한 교육이 이루어질 수 있도록 내용 구성을 해야 할 것이다.

한반도에 평화를 형성하고 정착하기 위해서는 평화의식을 확산하고, 평화운동의 지원세력을 적극적으로 양성할 필요가 있다. 특히 우리에게서 남북관계나 한반도 평화와 관련된 다양한 정보에 접근할 수 있는 기회가 상대적으로 제한되어 있다. 다양한 통로를 통해 이런 정보에 접근할 수 있는 기회를 넓혀가야 하고, 이를 위해서 대중을 상대로 ‘평화체제의 수립과 통일의 의미’에 대한 교육을 광범하게 실시해야 한다.

먼저 군사화된 사회와 문화를 예리하게 포착해내고, 이를 시정하기 위해서 평화 감수성을 길러야 한다. 북한 핵개발 및 미사일 발사는 물론 핵실험 때조차도 시민사회에서는 어떤 심각한 수준의 반응도 일어나지 않고 있다. 이는 한국 사회의 ‘평화 불감증’을 잘 보여주는 사례이다. 일상적 삶에서 폭력에 무감각하거나 무관심한 것 역시 정치적 행위이며 이는 폭력적 현실을 가동시키는 동력이 된다. 따라서 평화에 공감하고, 감동하고, 비평화에 분노하거나 저항하는 태도를

키워야 한다. 이는 고통받는 타인에 공감하는 것이면서 동시에 사회적 연대감을 확장하는 과정이 된다.

군사주의는 불가피하게 적을 만들어내기에, 그 안에 항상 적대감이 내재한다. 지금까지 우리는 ‘안보’라는 이름 하에 군사력을 정당화했다. 물론 군사안보는 국가안보를 위해 상수(常數)로서 중요하지만 가장 힘 있는 안보는 민주주의 실현과 빈곤의 해소이다. 따라서 적을 만들어내고, 적대감을 통해 우리를 지키기 보다는 상대방의 ‘차이’를 인정하고, 관용하고, 공존을 모색하는 자세를 배워야 한다. 물론 이런 평화와 공존 전략에는 사회 내의 민주적 관계 정립과 경제적 불평등의 해소가 전제되어야 한다.

평화 감수성을 개발하고, 차이를 인정할 줄 아는 관용적 자세를 기르기 위해서는 평화교육이 중요하다. 예를 들어 「평화를 만드는 여성회」가 1999년부터 실시하고 있는 정기 평화교육강좌인 ‘여성평화아카데미’, 사이버 평화교육, 청소년 평화캠프, ‘평화심성훈련프로그램’ 등은 평화능력 향상을 위한 기술 습득, 국제평화문제에 대한 이해에, 그리고 개개인의 심성에 내재한 反평화적인 지향성을 평화심성으로 전환하여 개개인 마음속에 평화능력을 신장하는데 기여하였다.

또한 미국친우봉사회(American Friendly Service Committee)의 지원으로 「평화를 만드는 여성회」, 「한국여성단체연합」, 「민족회의」가 공동으로 차이와 다름을 이해시키고, 대화와 협상 및 중재 등의 평화적인 방식을 통해 문제해결 능력을 고양시키는 ‘갈등해소와 관용 프로그램’ 등도 유용한 평화교육의 사례라 할 것이다.

이러한 의미에서 저명한 평화학자인 요한 갈통(Johan Galtung) 교수가 국제적 차원에서 추진하고 있는 “트렌센드”(Transcend)도 커다란 의미를 가진다. 사회의 개개인들은 각각의 목적을 갖고 삶을 영위한다. 주체가 개인이 될 수도 있고, 단체 혹은 국가가 될 때도 있다. 이러한 개개의 당사자가 갖고 있는 목적은 서로 서로 충돌 없이 조화로울 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다. 문제는 바로 당사자들의 목적이 합치하지 않을 경우에 발생하게 된다. 이때 부조화가 갈등(Conflict)이란 형태로 등장하게 된다. 이러한 갈등은 분극화(Polarization)가 되어 의견 혹은 세력이 대립하게 된다. 이러한 분극화는 마침내 폭력(Violence)의 단계로 발전하게 되며, 폭력은 상처(Trauma)를 남기게 된다. 이러한 과정은 계속적으로 반복하게 된다. 트렌센드는 바로 이러한 악순환의 고리를 평화적인 방법으로 끊는다는 것이다.

즉 악순환에 적극적이고 창의적으로 개입(Intervention)함으로써 트랜센드 모형을 작동시키는 것이다. 갈등의 단계에서는 중재(Mediation)의 수단으로 개입하자는 것이며, 분극화 과정에서 평화구축(Association: Peace Building)의 적극적 개입을, 폭력을 비폭력(Assertion: Nonviolence)으로 그리고 상처를 화해와 화합(Conciliation) 개입을 통해서 해결하자는 것이다. 여기에서 중요한 전제로 강조되는 것이 창의적인 좋은 문제해결의 발상이라고 요한 갈통 교수는 강조한다.⁴²

평화교육에서 있어서 그러나 무엇보다 중요한 것은 공교육에서 평화교육을 확산하는 방안을 모색하는 일이다. 평화교육의 시도가 우리 사회 일각에서 일어나고 있지만, 향후에는 이것이 대중 사이에 보다 광범위하게 확산되도록 해야 할 것이다.

평화교육과 더불어 남한 사회 내에 문화평화를 형성하는 데에도 적극적으로 앞장서야 한다. 분단 반세기 동안 남북 서로 간에 적대적임을 강화시켰고, 신속한 경제성장은 사회적 긴장을 높였다. 분단사회 내에서는 자연스럽게 군사주의가 사회 도처에 확산될 수밖에 없고, 우리의 삶이나 의식구조, 생활태도에는 알게 모르게 군사주의가 팽배해 있다. 따라서 한반도 평화는 강대국의 정책이나 외교를 통해서만 달성되는 것이 아니라, 남한과 북한 국민 대다수가 평화심성을 지니고 평화로운 삶의 방식을 선택할 때에 비로소 달성될 수 있다. 따라서 일상 생활 속에서의 평화는 바로 평화공존의 출발점이기에 무엇보다 NGO가 먼저 문화평화의 확산에 적극적으로 나서야 한다. 구체적으로 이분법적 사고의 극복, 갈등의 평화적 해결, 적대적이라 생각했던 타자와 소통하는 태도, 상호이해의 문화를 만들어 가야 한다.

마지막으로 이러한 문화평화 형성을 위해 평화NGO는 미디어감시에 앞장서야 한다. 특히 대북문제의 경우, 언론매체의 역할이 대단히 중요하고, 언론의 자극적인 보도가 남북관계를 흐트러칠 가능성도 없지 않다. 따라서 민간운동은 언론의 태도와 역할을 감시하여, 언론이 끼칠 수도 있는 부정적인 영향을 최소화하여야 한다. 언론운동단체들이 보도에 대한 모니터링을 적극적으로 하는 것과 병행하여 평화·통일운동 단체들은 남북문제에 대한 객관적이고 공정한 보도

42- 평화만들기, “요한 갈통의 분쟁변환 워크숍” <www.peacemaking.co.kr> (검색일: 2006.5.30).

를 추동해낼 수 있는 다양한 방안을 모색해야 할 것이다.⁴³

(5) NGO간의 연대와 역할 분담

평화문제와 관련하여 정부와 NGO간 또는 NGO간 역할분담을 하는 것이 필요하다. 정부와 NGO간 역할분담이 필요한 대표적인 분야가 북한인권문제이다.⁴⁴

평화NGO들의 활동은 우리 사회에 짓눌려있던 민족적 감정의 고취, 북한에 대한 반공주의적 시각의 교정, 남북한의 실질적인 교류·협력의 증진, 정부의 전향적인 대북정책의 전개 등에 있어 상당한 기여를 하였다. 그럼에도 불구하고 NGO들은 북한인권문제에 대해 몇몇 단체를 제외하고는 관심이 부족한 실정이다. 북한의 인권문제는 과거 남북한 체제경쟁이 한창일 때는 북한에 대한 비판과 공세의 차원에서 정부 당국이나 관변단체에 의해서만 다루어져 왔다.

국제인권단체들이 한결같이 지적하는 것처럼 북한의 인권상황은 아직까지 근본적으로 개선되지 않고 있다. 북한인권문제는 북한 사회주의체제의 속성과 깊은 관련이 있기 때문에 단시일 내에 해결될 사안이 아니다. 그러나 언제까지 북한의 열악한 인권상황을 그대로 방치할 수 없으며 민족의 화합과 평화적 통일을 위해 반드시 해결되어야 할 문제이다. 이런 맥락에서 인권문제와 같은 북한의 부정적 측면에 대해 지금까지 대부분의 민간단체들이 합구해 왔지만, 이런 부분에 대해서도 이제는 NGO들이 비판의 목소리를 낼 필요가 있다.

한편 북한의 부정적 측면의 하나인 인권문제를 정부가 앞장서서 거론할 경우 북한당국을 자극하여 남북 화해·협력 추진에 역행할 수도 있다. 그렇기 때문에 정부는 국제인권기구와의 연대 하에, 그리고 민간부문의 적절한 역할 분담을 통해 북한인권의 개선을 모색하는 종합적·입체적 대북 인권전략을 수립하여 신중하게 추진해야 할 것이다. 그렇지만 분단의 안정적 관리 차원에서 북한과 협상을 해야 하기 때문에 정부의 노력에는 한계가 있다. 따라서 향후 국내 평화 NGO들은 북한 인권실상에 대해 보다 더 많은 관심을 기울이고 북한 인권개선을 위해 적극적인 활동을 하는 것이 요청된다.

43- 김승국, “지속 가능한 평화를 위한 교육” <www.peacemaking.co.kr> (검색일: 2006. 2.25).

44- 김선미, 『평화·통일운동과 NGO의 역할』 (홍익문화통일협회 홍익문화 통일강연시리즈 03-02호, 2003년 6월 13일) 참조.

따라서 인권문제를 포함하여 북한의 부정적인 측면을 거론해야 할 당위성과 필요성, 이와 관련한 정부의 입장 및 NGO사이의 이견 등을 종합해 볼 때 이러한 사안에 대해서는 NGO 내에서 일종의 “분업” 또는 역할 분담이 이루어지는 쪽으로 가닥을 잡는 것이 바람직한 것으로 보인다. 직접적인 교류와 지원을 하는 NGO들은 비판을 삼가고, 그렇지 않은 단체들은 남북관계에 결정적인 타격을 가하지 않는 범위 내에서 비판을 제기해야 한다. NGO들은 각각의 역할을 인정하는 가운데 “조화와 병행”을 모색해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 문제를 가시화하고 겸허하게 토론하는 자세가 필요하며 시민활동에 대한 NGO의 자기성찰적 점검이 요구된다.⁴⁵

(6) 남북한간 학술교류 촉진

평화형성을 위한 남북간의 학술교류를 촉진할 필요가 있다. 학술토론회는 체제와 이념의 차이에 대한 지식인의 이해를 바탕으로 하는 상호관용적 태도의 수용을 기대할 수 있는 영역이라는 점에서 북한측의 능동적인 호응이 요구되는 분야라고 할 수 있다. 남북한의 상호이해증진과 남북관계 개선에 실질적인 기여를 할 수 있는 방향으로 추진되기 위해서는 대학, 연구기관, 학회 등 민간학술단체의 주도하에 추진되는 것이 바람직하며, 학문영역에서는 순수학문분야의 교류협력을 우선적으로 실시하고 세부 전문분야로 확대해 나가야 할 것이다. 즉 비이념적, 비체제적인 분야이면서 민족의 생존을 위해 필요한 분야(과학기술, 환경, 민족문화, 예술, 체육)에 우선하여 공동학술 연구·조사사업을 추진하는 것이다. 학술교류 방식은 자료 및 정보교환에서부터 분야별 학술회의의 공동개최, 공동역사 탐방 그리고 공동연구 및 편찬사업으로 확대, 발전시켜 나가는 방안을 생각해 볼 수 있다.

또한 남북한 고등교육기관 및 학술기관간 자매결연을 활성화하거나, 남북한 석학들이 평화와 민족통일을 위한 공동노력과 공동학술연구를 추진하는 것이 바람직하다. 더 나아가 평화형성을 위한 전문적인 연구와 남북한 교류를 촉진시키기 위해 ‘민간공동협의체’로서 (가칭)“남북한평화교류협력공동위원회”를 구성·운영할 필요가 있다.

45-박종철 외, 『통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도혁신과 가치 합의』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 202-204.

남북한간 직접적인 평화교류만큼이나 국제적인 화합에서의 만남의 기회도 적극적으로 활용되어야 한다. 남북한 합동의 국제적 평화행사는 무엇보다도 정치성과 이념의 굴레를 벗어날 수 있는 장점을 가진다. 즉 외국에서의 합동공연은 해외교포들에 의해 두 문화가 동시에 접해짐으로써 상대방 문화에 대한 평가에 있어서 어느 정도 객관성을 유지할 수 있다.

나. 제도적 측면

(1) 남북관계 법·제도의 정비 및 개폐

현재 문제가 되고 있는 평화NGO사이의 갈등 중에는 법·제도의 정비 및 개폐를 통해 어느 정도 해소가 가능한 것도 있다. 남북교류협력법 제정 목적의 하나는 평화·통일정책 추진을 위한 대북접촉의 법적 근거를 마련하고 일부 인사들의 불법입북에 적용될 법규마련이라는 당면문제의 해결이었다. 그러나 의미있는 변화가 진행되고 있는 남북관계를 현행 「남북교류협력법」이나 「남북관계발전기본법」으로 규율하기에는 역부족이다. NGO에 대한 정부의 재정 지원을 둘러싼 갈등의 경우 법·제도적인 정비가 따르지 못해 발생한 측면도 있다.

정부는 법률의 전면적인 개정이 필요하다는 점을 인정하면서도 시행령의 개정이나 임의로 제정할 수 있는 통일부고시를 통해 지엽적인 문제를 해결하는 방식으로 일관해 왔다. 위임입법의 문제점이 드러난 사례로 2002년 새해맞이 남북공동행사가 통일부의 방북불허로 인하여 무산된 사건을 들 수 있다. 정부는 NGO의 대북 교류·협력 및 지원사업을 지원하기 위해 위임입법 사항을 축소하고 법령의 명확한 내용과 절차를 고지해야 한다. 이를 위해서는 남북교류협력법의 전면적인 개정을 포함하여 민간차원의 대북교류 활성화를 위한 법·제도적 여건이 개선되어야 한다.

제도 정비의 일환으로 정부측 인사로만 구성되어 있는 남북교류협력추진위원회는 교류협력의 활성화와 국민공감대 형성의 차원에서 민간인이 포함되도록 개정되어야 한다. 남북교류협력추진위원회에 NGO를 비롯한 민간이 참여하는 것은 교류협력에 있어서 정부와 민간의 제도적 협력체계 구축이라는 측면에서 긍정적 효과를 발휘할 것으로 보인다. 위원회는 대북협력에 관한 통합적인 계획과 전략의 수립, 대북 개발협력 사업에 대한 자문, 부처별 그리고 NGO사이의 대북 협력사업에 대한 조정, 평화·통일 관련 NGO의 지원과 육성 등을 체계적으

로 추진하는데 기여할 것이다. 또한 이를 통해 정부의 재정 지원을 둘러싼 NGO 사이의 갈등도 다소간 해소될 수 있을 것이다.

헌법재판소의 국가보안법 합헌 결정에 이어 대법원의 국가보안법 존치필요성을 담은 판결문이 나오고, 대통령이 국가보안법의 폐기가 바람직하다고 밝히자 또 한번 국론이 극단적으로 분열된 바 있다. 국가보안법의 개폐를 둘러싸고 찬반 논란에 휩싸인 진보적 NGO와 보수단체사이의 첨예한 대립은 우리 사회의 분열상을 극명하게 드러내고 있다.

이와 같은 국가보안법 개폐에 대한 정치권은 물론 NGO를 포함한 국민들의 대립 양상은 더 이상 미룰 수 없는 중대한 사안이다. 국가보안법 문제는 개정이나 폐지, 어느 쪽으로 결론이 나더라도 여·야합의에 따른 조속한 해결이 바람직할 것으로 보인다. 만약 정치권에서 해결이 불가능하다면 국민투표와 같은 방식을 통해서라도 이 문제는 처리되어야 할 것이다. 많은 국민들이 그 결과에 승복하지 않고 반발할 것은 분명하지만, 지금과 같은 상태로 두는 것보다는 국론분열 양상이 상당히 완화될 것이기 때문이다.⁴⁶

(2) 정부와 민간단체와의 관계 정립

정부는 한반도 평화형성과 관련, NGO의 자율성을 최대한 존중하면서 그 활동을 적극적으로 지원해주어야 한다. 반면에 활동을 수행하는 NGO는 사업을 효과적으로 수행할 역량과 의지를 가지고 있어야 한다. 이러한 정부와 민간단체 간의 쌍방향적인 협력과 견제가 유지되지 않을 경우에는 지원되는 정부예산이 낭비될 뿐만 아니라 사업의 목적을 달성하지 못하는 사례가 발생할 수 있다.

정부와 NGO간의 관계에 대한 유형은 4가지로 나눌 수 있다. 재정공급의 주체와 서비스 공급의 주체가 누구인가에 따라 정부주도형, 이원형, 협동형, 제3섹터 주도형의 4가지 유형이 있을 수 있다.⁴⁷ 그러나 바람직한 정부-NGO 관계는 조직간 자원의존모형의 관점을 바탕으로 상호의존적이면서도 상호독립적 관계

46- 박상필, 『NGO 활성화를 위한 법적 고찰』 (서울: 민주사회정책연구원/참여사회연구소, 2001).

47- Gidron, B., Kramer, R.M., & Salamon, L. M., *Government and Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992), 정윤수, “비영리민단단체에 대한 정부지원의 체계화 방안,” 『한국행정학회』 (2000년 하계 학술대회 발표논문집), p. 2에서 재인용.

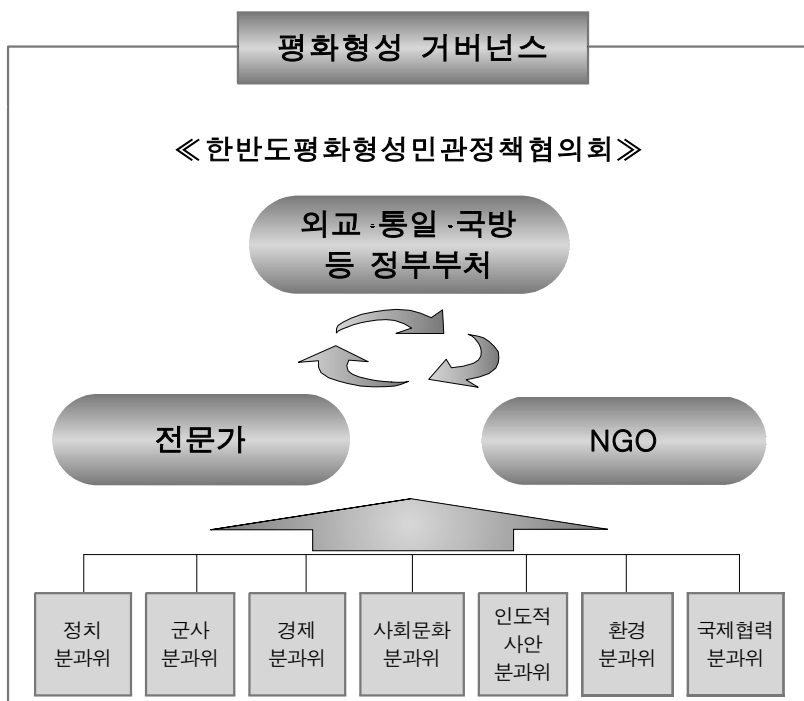
를 유지하는 것이라고 할 수 있다. 즉, NGO와 정부가 공공서비스를 제공하기 위하여 상호 협력한다는 협력모델과 시민들이 공공성에 대한 자각을 통해 주체적으로 공공서비스 생산에 참여한다는 자율모델을 견비하는 것이다. 이를 위해서는 먼저 정부차원에서 평화활동과 관련하여 권고적이고 선언적 성격으로 법적 구속력이 약한 법·제도를 보완·개정하는 것이 필요하다. 그리고 정부와 NGO 공동으로 국가중심적 정책결정 모델을 대체할 수 있는 다시 말해, NGO, 시장, 미디어 등 다양한 행위 주체가 상호공조할 수 있는 협력시스템을 제도적으로 마련하는 것이 바람직하다.

나아가 정부와 NGO간에 정기적인 만남이 이루어져야 한다. 이를 통해 NGO의 활동과 사정을 인식하고, 그에 부응하는 정책방안을 마련할 수 있을 것이다. 북한 및 주변 4대강국 속에서 다양한 정치적 견해를 가지는 것은 불가피한 상황이다. 하지만 대립이 격화되는 정치 환경 속에서 NGO의 활동도 정치편향성을 쉽게 극복하지 못하고 있다. 이를 위해서 특히 안보 문제와 관련해서 정보개방과 함께 대화의 장을 마련해야 할 필요가 있다. 대북, 대미 정책에 가장 많은 이견이 생기는 것도 정보의 제한에서 비롯되었다고 볼 수 있으므로 안보상의 이유로 정보를 제한하지 말고 국가적 공론을 형성하는 것이 중요하다는 관점에서 접근, 민관의 이해와 협력을 증진할 수 있어야 할 것이다.

구체적으로 정부와 NGO, 전문가들이 한반도 평화형성과 관련하여 전반적으로 논의하는 (가칭)“한반도평화형성민관정책협의회”를 구성하는 방안을 고려할 수 있다. 협의회는 외교·통일·국방 등 관련 정부부처와 평화NGO, 그리고 전문가들로 구성한다. 그 목적은 한반도 평화형성을 거버넌스 차원에서 접근하여 이들 간의 상시 대화를 통해 정부의 정책수립 지원, 정책에 대한 국민여론 반영 및 국민공감대 형성, 정책 실효성 제고 등에 있다. 협의회의 활동을 실무적으로 지원하기 위하여 정치·경제·군사·사회문화·인도적 사안·평화교육·환경·국제협력분과위를 세부적으로 구성하여 운영한다. <그림 IV-1>은 협의회의 구성도를 보여준다.⁴⁸

48_김국신·손기웅 외, 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 182.

<그림 IV-1> 한반도평화형성민관정책협의회 구성도



(3) 민간단체간 협력체제 구축

민간단체의 평화운동이 남북간 이질화를 극복하고 교류를 활성화하는 것이 주 목표임에도 불구하고, 단체간 이념적 대립은 물론, 경쟁적으로 행동하는 경우도 나타나고 있다. 북한이 일원화하는 창구에 남측은 다원화되어 있어 문제가 발생할 수 있는 소지가 있다. 따라서 개별적 NGO지만 연합체 성격을 띤 단체가 필요하다는 주장이 제기된다. 즉, 평화형성과 관련된 역할과 이념적 대립을 중개하고 조정하는 단체나 협의체가 필요하다. 이와 같은 단체는 평화관련 단체간의 협조체제를 구축하며, 각 NGO가 수행하는 역할을 파악하고, 각 NGO간의 역할을 조정함으로써 평화운동의 극대화와 국민의 평화의식의 확대에 이바지할 수 있다. 민간단체연합체는 민화협, 민주평통, 통일연구원이 운영하고 있는 통일문제연구협의회와 같은 조직과 순수 민간단체와의 연계를 통해 구성될 수 있다.

민간단체연합체는 정치적 중립성, 형평성, 독립성을 견지하면서 기본적으로

평화운동과 통일운동으로서의 역할을 강화하고, 남북한 차원에서는 평화공존이란 기본원칙 아래 경제개발 및 개혁·개방을 유도할 수 있는 역할을 강화해 나가야 할 것이다. 즉, 남북간의 군사적 긴장완화, 대북지원, 인권보호, 체제보장, 개혁·개방유도, 협상, 제도화, 경험활성화 등의 분야에서 평화형성의 방법과 내용을 확정한 후 각 단체들로 하여금 교류협력에 임할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

민간단체연합체의 구성을 통해 정기적인 교류의 장과 교육프로그램 운영하고, NGO실무자들의 모임을 정기적으로 개최하되 이외는 별도로 전체 NGO들이 모일 수 있는 교류의 자리를 마련하는 방안이 바람직하다.

다. 재정적 측면

재정문제는 한국 NGO의 아킬레스건이다. 모든 단체들이 정부 재정지원의 한계를 지적하고 있다. NGO가 정부 지원이 없이 회원의 회비와 기부금으로 사업에 필요한 자원을 동원하여 충당할 때, 가장 이상적이며 대외적인 자율성을 갖고 본연의 사명에 충실할 수 있다. 하지만 이는 거의 불가능하다. 따라서 NGO는 장기적인 전략수립과 지속적인 재정조달 방식을 위한 정부와의 제도적인 연계망을 구축해야 할 것이다.

(1) 재정관련 정부와 NGO의 기본자세

NGO는 기본적으로 자체 재정을 확보할 수 있도록 하되 전문적이거나 일반 시민들이 함께 참여하기 어려운 주제에 한해서는 정부로부터 지원을 획득할 수 있도록 노력하는 자세가 필요하다.

정부지원은 공공성은 높으나 정부가 직접 할 수 없거나 NGO가 할 경우 그 효과가 높을 것이 예상되는 사업에 대해 이루어지기도 하나, 다른 한편으로는 NGO의 설립목적에 적합한 사업을 수행하는데 필요한 사업예산의 일부를 지원 하는 성격도 강하다. 종국적으로 시민들의 NGO에 대한 인식이 높아지고 재정 자립도가 높아질 경우 언제라도 NGO는 정부지원이 없이도 설립목적을 달성하기 위한 사업들을 수행할 수 있어야 한다.

이런 점에서 정부는 사업의 성격에 따라 분류·지원하되, NGO의 재정 조달 또한 다양한 방식을 기획하는 것이 필요하다. 물론, 개별 단체의 소소한 활동에

대한 지원보다 국가의 전략을 수립하거나 주요한 정책을 입안하는데 적극 협력할 수 있는 다양한 참여 공간을 기획해야 할 것이다.

그동안 정부는 NGO 지원에 대한 정책적 합의가 없이 부처별로 각자의 목적을 수행하기 위하여 다양한 방법으로 NGO를 지원해 왔다. 그러나 이제부터라도 정부와 NGO간의 관계를 정립하고 정부의 NGO에 대한 지원을 체계화하는 작업이 필요하다. 이를 위해서는 무엇보다 부처간의 협조와 조율이 필수적이다. 먼저, 정부 전체적으로 NGO에 대한 지원사업을 종합적으로 파악하고 체계적으로 정리하는 작업을 추진해야 할 것이다. 이를 통해 부처간에 중복적으로 지원되는 사업의 조정이 이루어져야 할 것이다. 또한 사업별로 지원목적을 분명히 하고 그 목적을 달성하기에 가장 합당한 부처가 책임을 지고 사업을 수행해 나가야 한다. 이와 함께 지원사업을 수행하는 NGO가 정부의 행정적 협조를 요청할 경우에는 관련 공공기관의 즉각적이고 충분한 지원이 이루어질 수 있도록 정부 부처간 협조체제를 구축해야 한다.

(2) 재정지원 관련 규제 완화

기본적으로 NGO는 회원의 회비충원에 의존하는 것이 원칙이지만, 기금으로 활용할 수 있는 수익사업과 기업으로부터 지원기금, 그리고 정부로부터의 조세 감면 혜택이나 재정지원을 받을 수 있는 제도적 장치를 마련하고자 한다. 그러나 재정지원과 관련하여 NGO들은 정부 지원을 받는다고 해도 각종 규제나 제한으로 제대로 사용하지 못하고 있음을 들어 그와 같은 규제를 대폭 완화해 주기를 희망하고 있다. NGO에서는 무분별한 지출은 지양하여야 하나, 규제로 인해 사업을 제대로 하지 못하면 지원을 받지 않는 것보다 못하다는 주장이다.

따라서 NGO의 열악한 재정현실을 고려, 사업비로만 사용하도록 되어 있는 지원예산의 일정부분을 경상비로 사용될 수 있도록 유연성을 발휘할 수 있도록 하는 한편, 필요한 경우 사업목적에 보다 효과적으로 달성하기 위한 방향으로의 프로그램 변경 등을 탄력적으로 허용해야 할 것이다. 또한 현재와 같이 정부에 협력하는 사업만을 공모할 것이 아니라 비록 정부와 대립하는 성격을 갖는 사업 일지라도 NGO의 설립목적에 적합할 경우 이에 대한 지원도 포함시켜야 할 것이다. 정부와 NGO간에 협력과 대립이 동시에 추구될 때 정부와 NGO간에 건전한 관계가 형성될 수 있기 때문이다.

종합하면, NGO들은 현재보다 20~30% 정도 국가 재정을 증가시켜, 남북협

력기금의 경우 년 정부예산의 1%를 책정, 안정적 재정기반 위에서 평화구축 활동을 할 수 있도록 지원할 것을 권고하고 있다. 동시에 사업추진을 위한 자기 부담 비율을 현행 50%에서 낮추어줄 수 있도록 요구하고 있다. 또한 법제화 및 법 인프라 구축을 통해 재정지원 문제를 해결하는 방법도 요구하고 있다.

(3) NGO지원재단의 설립

궁극적으로 정부를 대신한 NGO지원재단의 설립을 검토해 볼 필요가 있다. 정부가 NGO의 재정을 지원한다면 기본적으로 NGO의 자율성을 침해하지 않고 독립성과 책임성을 강화할 수 있는 방향이 되는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 독립적인 NGO지원재단을 만들어 여기에 총괄적으로 자금을 지원하고, NGO의 재정지원에 관한 모든 사항을 민간재단에서 관할하는 것이 바람직하다. 다시 말해 독립적인 NGO지원재단을 설립하는 것이다. 이렇게 할 경우, NGO에 대한 재정지원을 민간화, 전문화, 체계화, 제도화할 수 있다.⁴⁹ 구체적으로는 (가칭)“NGO지원법” 혹은 (가칭)“NGO발전기본법”을 제정하고 (가칭)“NGO발전위원회”를 국무총리 산하에 두는 방안을 고려할 수 있다.

(4) 재정지원 효과에 대한 평가

재정지원의 효과가 충분히 발휘되기 위해서는 지원과 관련하여 엄격한 평가와 함께 평가결과가 공개되어야 한다. 또한 평가결과와 피드백을 통해 부실한 NGO에 대해서는 앞으로의 사업지원에 있어 상응하는 제한이 가해져야 한다. 구체적으로 다음의 몇 가지를 제안할 수 있다.

첫째, 정부지원은 NGO의 독립성과 자율성을 훼손시키지 않으면서 지원사업의 목적을 달성할 수 있도록 하는 유연성과 NGO의 역량을 강화하기 위한 엄격성을 동시에 갖추어야 한다. 평가과정의 투명성과 공정성 확보를 통해 정부와 NGO간의 신뢰가 구축되어야 하며, 이를 바탕으로 정부지원에 있어 평가결과와 엄격한 적용이 이루어져야 한다.

둘째, 지원사업 예산은 한정되어 있고 응모하는 NGO는 많다. 따라서 사업의 목적을 가장 효과적으로 달성할 수 있는 NGO를 선정하고 이들이 사업목적

49-유영달, 『시민단체(NGO)와 정부 및 시민간의 발전관계에 관한 연구』(대전대학교 공
공사회복지대학원 박사학위논문, 2002), p. 241.

적극적으로 달성할 수 있도록 도와주는 제도적 장치를 계속적으로 개발해나가야 한다. NGO 보조사업이 자칫 가져올 수 있는 NGO의 정부에 대한 의존 및 종속관계의 형성이라는 부정적 결과를 방지하기 위해서는 선정 및 평가기준에 건전한 NGO의 육성을 도와줄 수 있는 지표들이 포함되어야 한다. 사업선정기준에 추가적으로 포함될 수 있는 지표로서 설립목적과의 연계성을 들 수 있다. 정부지원을 받아 수행할 사업이 응모한 NGO의 다른 사업과는 어떻게 연계되고 있는지 그리고 단체의 설립목적과의 어느 정도 밀접한 관련을 가지고 있는지를 파악할 필요가 있다. 지원사업은 NGO의 입장에서 자신들의 영역을 확장하기 위한 사업이 아니라, 단체의 설립목적을 달성하는 데 핵심적인 사업이어야 할 것이다.

셋째, 사업결과 평가기준에 포함될 수 있는 지표 중의 하나가 사업선정 심사기준에 포함되어 있는 자체사업비의 준수비율이다. 그러나 이 기준은 장기적으로 도입이 추진되어야 할 것이며, 지금 당장 평가기준으로 적용하는 것은 무리다. NGO는 자기부담 여력이 부족하며 인건비가 바로 프로그램이라고 할 수 있다. 인건비가 사업비에 포함되어 있지 않은 상황에서 자체사업비의 적용은 어려우며, 무리한 적용은 사업의 실질적 효과의 달성에도 부정적인 영향을 초래할 수 있기 때문이다.

넷째, 지원된 예산의 회계투명성을 확보하도록 해야 한다. 회계의 투명성은 NGO가 앞으로 국민의 지지를 더욱 확보하기 위해 반드시 확보해야 할 부분이다. NGO가 성숙된 서구의 경우에는 NGO의 회계는 투명하게 공개되어 있다.

3. 정책사항: 국민적 합의도출

가. 갈등극복의 전제

한반도 평화 형성을 위한 NGO간의 교류협력을 위해서는 NGO가 스스로 견지하고자 하는 차별적 정체성 때문에 비롯되는 갈등관계를 극복해야 한다. 무엇보다 먼저 인식의 차이를 극복해야 할 필요가 있다. 인식과 정체성의 차이를 극복해야 하는 이유는 첫째, 평화형성을 통한 통일에 효율적으로 접근하기 위해서다. 평화·통일을 위해서는 남북화해와 협력이 일관되게 지속되어야 한다. 이는 국민의 광범위한 합의가 바탕이 되어야만 원만하게 이루어낼 수 있다. 여기에서 말하는 국민적인 합의란 반대의견이 하나도 없는 것을 의미하는 것이 아니

라 대다수 국민들이 동의하는 것으로 해석해야 할 것이다. 남한 내부의 국민적인 합의기반이 마련되지 않고서는 정부의 대북 정책은 탄력을 받지 못해 실패할 수밖에 없는 상황이다.

둘째, 북한과 화해·협력을 통한 진정한 평화공존을 얻기 위해서라도 인식과 정체성 차이를 극복해야 한다. 북한은 현실적으로 우리와 대치하고 있는 적이면서도 우리와 함께 살아가야 할 동포다. 북한을 적이라는 시각에서 볼 때에는 항상 경계의 대상이다. 변화하지 않고 사회주의식 통일을 포기하지 않는 집단이다. 그러나 민족으로 더불어 살아가야 할 것이라는 시각에서 볼 때 북한은 더불어 살아야 할 대상이다. 화해와 협력을 통한 진정한 평화공존을 이루어야 우리 민족의 미래가 보장될 수 있다면, 인식과 정체성의 차이는 바로 이 때문에라도 접근되어야 한다.

그렇다면 국민합의를 위한 가장 중요한 출발점은 먼저 갈등의 대상과 내용을 서로 인정하는 일이다. 조직과 조직, 노선과 노선, 가치와 가치 사이의 갈등을 먼저 인정해 주는 것이다. 더 이상 제도, 정당, 조직 간의 이념적·정책적 갈등과 정치적 성향을 달리하는 사회세력간의 갈등이 확대 재생산되지 않도록 하는 것이 중요하다. 갈등과 대립에 대한 인식의 폭을 넓힌다는 차원에서 접근해야 한다. 이념적 갈등과 대립을 통해 보다 발전된 민족의 평화통일역량과 국민적 합의기반을 마련할 수 있다는 인식이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 그 위에서 이념적 입장과 현실적 입장을 잘 조화시킨 효율적이고 합리적인 정책을 창출해야 한다. 그렇게 하기 위해선 보수와 진보의 대립 구도를 생산적이고 합리적인 대화와 토론의 장으로 대체시킴으로써 이데올로기 일변도적인 갈등구조를 타파해야 한다. 주장의 옳고 그름을 떠나 냉철하고, 안정된 바탕 위에서 성찰할 수 있는 여건조성이 필요하다.

나. 실용주의 대북 정책의 추진

진보와 보수가 서로의 주장만을 내세우며 반박하는 방식으로는 작금의 남남 갈등이 결코 해결될 수 없다. 보·혁 간의 의견차이를 극복하기 위해 꾸준한 대화는 필요하겠지만 상대방의 신념을 바꾸겠다는 생각은 비현실적인 것이다. 상대방의 주장을 논리적으로 반박하며 설득하려는 시도로는 보수와 진보를 결코 화해시킬 수 없다. 이제는 보수와 진보의 상대주장을 논리적으로 공격하는 식의

비난전술로부터 과감히 탈피해야 한다. 남남갈등의 수렁에서 탈출하기 위해서는 대북시각과 대북정책에서의 패러다임 전환이 절실히 요청된다. 보수세력과 진보세력이 모두 함께 동의할 수 있는 보다 높은 차원의 비전을 제시함으로써 공통분모를 확대해 나가야 한다.

남남갈등을 해소하기 위해서는 기존의 대북정책과는 패러다임이 다른 실용주의 대북정책 혹은 실리주의 대북접근을 펼쳐야 한다. 지금까지는 주로 대북정책을 당위론적으로 접근하였다. 국민합의에 근거하여 대북정책을 추진한다고 하면서도 실제로는 핑크빛 대북정책의 목표와 내용을 제시해 놓고 이를 ‘민족’과 ‘동포’라는 담론에 근거하여 당연히 따라해야 하는 것처럼 국민들에게 요구했다. 그러나 이제는 이러한 당위론적 접근방법으로부터 근본적으로 전환하여 실리적이며 실용주의 방식으로 접근해야 한다. 당위론적 설득의 방식은 한계가 있으며 대다수 국민들의 참여를 동원해 내지 못하기 때문이다.

실용주의란 원래 “지식은 실제 생활에 유용하다고 검증될 때에만 참”이라는 명제에 기초한다. 실용주의는 실제성과 현실 유용성에 입각하여 구성원들의 일상생활을 중시한다. 따라서 실용주의 대북정책이란 대북교류와 관련한 여러 문제들을 국민들의 실생활에 유익한가 그렇지 않은가를 기준으로 집행해 나가는 정책을 의미한다. 민족구성원으로서 혹은 동포로서 마땅히 해야 하는 당위성이 판단의 기준이 되는 것이 아니라, 국민들 각자가 자기 생활에 얼마나 유익하다고 느끼는가를 기준으로 성과를 평가하는 대북정책인 것이다. 보수의 현실주의와 진보의 이상주의를 타협하여 공통분모를 찾는 길을 “무엇이 국민들의 실생활에 유익한가”라는 실용주의 대안밖에 없는 것 같다.

실용주의 대북정책은 먼저, 남북 분단체제의 지리적, 경제적, 사회적 모순과 문제점을 인식시킴으로써 국민들 스스로 이러한 모순적 구조로부터 벗어나야 한다는 자발적 동기로부터 출발한다. 이러한 분단모순을 해소하는 방법으로 대륙진출이 우리의 유일한 대안이며, 대륙진출을 통해 동북아의 평화와 번영의 시대를 주도해 나갈 수 있다는 통일비전을 제시하는 방식이다. 이를 위해서는 북한지역을 통과해야 하고 북한과 협상을 해야 한다는 사실을 인식시킨다. 여기에서 중요한 것은 대륙진출이 남한국민들에게 얼마나 많은 이익을 줄 수 있는가를 강조함으로써 자발적 지지를 이끌어 내야 한다. 북한에 대한 인식과는 상관없이, 즉 북한을 긍정적으로 평가하든 부정적으로 평가하든 상관없이, 남한의 발전과 번영을 위해 경제사회의 공간을 대륙으로 연결하기 위해 북한과 협력해

야 한다는 점을 강조한다.

탈냉전 10 여년이 지난 지금 경제는 국경 없는 무한경쟁의 세계화가 가속되고, 정보화, 국제화라는 인류 역사상 최대의 변화와 혁명시대에 돌입하고 있다. 분단의 지리적, 경제적, 사회적 폐단을 극복하지 않고서는 21세기 남한이 국제 경쟁력에서 살아남을 수 없다. 남한의 대북정책은 일차적으로 북한에 초점을 맞추지 말고 남한의 살길을 찾는 데 두어야 한다. 보수이건 진보이건 간에 분단의 폐해를 극복하고 무한경쟁의 국제화 시대에 살아남기 위해서는 북한과의 협력을 통해 대륙으로 진출해야 한다는 목표에 공감할 수 있도록 만들어야 한다. 이러한 공통된 목표에 동의한다면 어느 정도의 속도로, 어떤 방식으로 이러한 비전을 이룰 것인가는 충분히 합의할 수 있는 부분이라고 생각된다.⁵⁰

50_김병로, “남남갈등 해소를 위한 정부의 대북정책방향,” 『통일정책연구』, 12권 2호 (2003), pp. 111-140.

V. 소 결

한반도 평화형성 관련 남북한 사이에는 상당한 시각 차이가 존재하고 있는 것이 사실이다. 한반도 평화형성을 위한 실질적 조치들로는 정전상태관리, 전쟁·폭력부재 관리 등 소극적 평화 관련 사항과 남북한 교류협력과 같은 적극적 평화 관련 사항들이 지적된다. 정전협정체제 관리, 남북한 군사력 균형 유지, 군사적 신뢰구축과 군비통제, 평화협정체결이 전지에 속한다면 남북한 교류협력 관련 대북지원문제 등이 후자에 속한다.

북한은 정전협정을 폐기하고 북미 간 평화협정을 체결해야한다고 주장한다. 북한의 평화협정체결 요구의 핵심은 곧 주한미군철수문제에 수렴되고 있다. 남북한 군사력 균형유지나 군사적 신뢰구축 및 군비통제 차원에 있어서도 북한의 핵심적 요구는 주한미군철수 문제이다. 그러나 남한의 요구는 주한미군문제를 건드리지 않고 한반도 평화형성 관련 제 조치들을 논의하지는 자세를 견지해 왔다. 이렇게 볼 때 주한미군철수에 대한 남북한의 시각차가 곧 한반도 평화형성 문제의 핵심인 것으로 판단된다.

한국의 진보적 평화운동 역시 주한미군철수 목표가 깔려 있는 반미운동의 성격을 띠고 활성화되어 온 것으로 보인다. 실제로 한국의 평화운동은 통일운동의 일부분으로 출발하여 점차적으로 반미운동과의 결합된 형태로 전개되기 시작하였다. 이러한 반미운동 중심의 진보적 평화운동은 미국을 한반도 평화유지에 필수적이라는 인식을 가진 보수적 평화운동 단체를 촉발하기에 이르렀다. 그 결과 한국의 평화운동은 진보적 평화운동 대 보수적 평화운동의 양극단을 중심으로 전개되는 상황에 직면하게 되었다. 또한 이들 양극단의 평화운동 단체들은 친북조직 대 반북조직으로 변화되는 양상을 띠기 시작하였다. 이러한 양극단의 평화운동간에는 결코 한반도 평화형성을 위한 상호 교류협력의 활성화를 논하기는 어렵다.

따라서 한반도 평화 형성을 위한 우선적 과제는 이러한 양극단의 평화운동을 순화시키고 상호 접합점을 찾을 수 있도록 하는 지원노력을 강구하는 것이다. 동시에 한반도 평화 형성을 위한 제 조치들(평화협정 체결문제, 남북한 군비통제 및 신뢰구축 문제 등)에 대한 전문적 지식과 보다 균형된 시각을 가진 평화단체들을 중심으로 한 상호 교류협력 활성화를 위한 지원방안을 우선적으로 강구해 나가는 것이 바람직할 것이다. 이들 평화단체 간의 활성화를 위해서는 정부

대 평화단체/ 관련 공기관(국책연구기관 등) 대 평화단체/ 지방자치 단체 대 평화단체 간의 연계망을 구축하여 지원 메카니즘 체제를 갖추어 나가도록 하는 것이 효율적일 것이다. 이러한 평화단체 간의 교류협력의 활성화를 지원하는 데 있어서는 이들 평화운동 단체들이 다음과 같이 발전될 수 있도록 하는 데 초점을 맞추어 나갈 필요가 있다.

1. 열린 평화운동

최근 NGO 사이에 ‘소통과 대안’이라는 포럼이 시민운동 내부에 소통과 대안을 모색하지는 취지로 창립되었다. 시민운동가들이 ‘소통과 대안’을 내걸고 재결집에 나선 것은 현재 시민사회운동에 ‘불통과 무대안’이 자리잡고 있다는 것을 반영한 것에 다름 아니다. 지금과 같이 대안 없는 활동을 서로 간의 협력이 없이 개별적으로 계속한다면 몰락할 수밖에 없기 때문에 자기 소통력을 확보하는 데서부터 사회운동의 동력을 재충전하지는 의도일 것이다.

오늘날의 세계는 가히 1일 경제권이라 할 수 있다. 하루면 세계 어느 곳이나 달려갈 수 있고, 세계 곳곳에서 발생하는 모든 일들이 실시간으로 세계 곳곳에서 경험될 수 있다. 상호 간의 소통을 위한 하드웨어는 물론이고 소프트웨어도 이미 넘쳐날 정도로 구비되어 있다.

이러한 상황에서 시민운동단체들이 운동가 내부의 소통, 즉 이질적 계층과 적대적 정파 간의 소통이 아니라 시민사회운동가 내부의 소통을 강조하고 나왔다는 것은 사회적 소통력을 생명력으로 해야 할 시민사회운동 내부에서 그간에 ‘불통’이 존재하고 있었다는 것을 고백하는 일이다. 우리 시민사회운동이 자기 중심적이고 자기 매몰적인 궤도를 달려왔다는 후진성과 낙후성을 보여주는 일이다.

물론 이제라도 지난날의 공과를 반성하고 시민운동가들이 소통적 합리성을 기초로 사회적 대안을 찾고자 시민포럼을 만드는 것은 그 자체가 큰 의미를 가진다. 그러나 문제는 소통이란 것이 말처럼 쉬운 것이 아니란 사실이다. 서로가 자주 만난다고, 많은 시간을 마주보면서 이야기를 한다고 해서 소통이 이루어지는 것이 아니기 때문이다.

진정한 소통의 출발은 바로 자기성찰과 자기반성으로부터 시작된다. 왜 소통할 수 없었던 것이며 불통의 시대를 살았는지에 대한 냉철하고도 객관적인 자기

비판이 전제되어야 한다. 그리고 그러한 가운데 자기중심적이고 자기매몰적이었던 그간의 자아에 대해 정직하게 대면해야만 하고, 타자와 함께 하고 함께해야만 하는 이유를 찾아야 한다.

소통력이란 것은 운동가 자신의 사회화 수준, 그들이 속하는 사회단체의 사회화 수준에서 결정된다. 여기서 말하는 사회화라는 것은 흔히 말하는 ‘열림’이란 것을 의미한다. 달리 말한다면 지도와 헤게모니 그 자체가 반소통적인 것인데 이에 대한 집착에서 운동가 자신이나 그 단체가 얼마나 벗어날 수 있는가, 폐쇄적인 조직문화와 운동문화의 중력장에서 벗어날 수 있는가 그 점이 중요하다.

지금은 운동의 대안을 논하기에 앞서 운동가 자신과 그 단체의 사회화가 시급한 과제다. 어쩌면 운동가 자신과 그 단체의 사회화 그 이상의 대안이 없다고 해도 좋다. 사회적 문제를 앞세우고 사회적 대안을 내세운다고 결코 사회적인 실천이 될 수 없다. 저마다 ‘내 세상’을 말한다면 서로가 만날 수 있는 세상이 없는데 어떠한 소통도 어떠한 실천도 가능하지 않다. 다른 대상을 사회화하기 전에 자신이 사회화하는 것 그것이 운동이다.

운동가의 사회화 없는 사회운동은 성립할 수 없다. 스스로 사회화할 수 없는 운동이 사회적 통용력을 가질 수는 없기 때문이다. 운동가 자신이 사회화하고, 소통할 수 있을 때에야 비로소 합리적 대안을 고민할 수 있다. 이 땅에서 평화와 통일을 생각하는 운동가 그리고 그들이 힘을 합쳐 만든 단체들에게 이 점이 깊숙이 인식되어야 한다. 평화와 통일을 부르짖는 운동가들과 그 단체들 사이의 ‘소통과 대안’의 승패는 운동가 자신과 그 단체들이 얼마나 자신의 사회화에 투철할 수 있는가에 달려 있다.⁵¹

한반도 평화형성관련 NGO간 소통은 NGO간 네트워크의 형성으로도 제시될 수 있다. 물론 이러한 네트워크 형성은 그것에 참여하는 NGO와 운동가들의 사회화를 전제한다. 네트워크에서 가장 중요한 것은 ‘개방성’과 ‘연계성’이다. 참여 자체가 개방적인가 폐쇄적인가, 참여행위자들의 관계가 수직적인가 수평적인가에 따라 행위자들의 사회화는 물론 네트워크 내에서 이루어진 행위자들 간 대화의 결과의 사회화에 영향을 미칠 것이다. 한반도 평화형성관련 NGO들의 관계가 폐쇄적·수직적 네트워크에서 개방적·수평적 네트워크로 진전되는 것

51- “‘소통과 대안’, 소통력은 운동가 자신의 사회화에서,” 『OhmyNews』, 2006년 3월 22일 참조.

이 바람직할 것이다(<표 V-1> 참조).⁵²

<표 V-1> 한반도 평화형성관련 NGO네트워크 유형

연계성	수평적	폐쇄적·수평적 네트워크	개방적·수평적 네트워크
	수직적	폐쇄적·수직적 네트워크	개방적·수직적 네트워크
		폐쇄적	개방적
개방성			

2. 균형적 평화운동

평화운동은 감상적 차원에서는 전개될 수 없다. 현실을 무시한 나머지 감상적 평화지상주의에서 벗어나서 균형된 시각이 필요하다. 국가보안법에 대해서는 깊은 관심을 가지고 개정 내지 폐지를 주장하면서도 반민족·반통일적인 내용으로 구성된 북한의 헌법에 대해서는 아무런 목소리를 내지 않고, 한국의 체제개편에 대해서는 강한 주장을 펴면서도 북한의 인권개선과 독재체제에 대해서는 아무런 언급도 하지 않는 상황 속에서 NGO의 평화운동은 결코 대중적 지지를 확보할 수 없다.

활발한 평화사업을 전개하되 정부의 결정된 평화사업에 대해서는 혼선을 야기해서는 안 될 것이다. 다양한 논의와 대화를 통해 결집된 정책에 대해서는 과감하게 뒷받침해 줄 필요가 있다. 반면, 아무리 민간차원의 평화운동이라 하더라도 이것이 지나치게 산발적으로 추진될 경우 오히려 효율적인 평화운동에 역효과를 초래할 우려가 없지 않다. 이 같은 부정적 여파를 최소화하고 각 NGO가 염원하는 한반도에서의 평화회복과 평화유지를 위한 NGO간의 가교적 역할을 할 효과적인 메커니즘 구축이 필요하다.

3. 투명한 재정지원과 지원방식의 다각화

한국의 대다수 NGO는 열악한 재정문제로 활동의 제약을 받고 있기 때문에

52-송정호, “한반도 평화변영을 위한 대북정책 거버넌스 실태” (통일연구원 2006년도 협동연구학술회의 자료집, 2006년 9월 27일), pp. 227-228.

시민운동이 장기적 전망을 가지고 도약하기 위해서는 재정난 해결이 시급하다. 재정적인 어려움은 일반적인 NGO와 마찬가지로 평화NGO에 있어서도 동일하게 나타나는 현상이다. 재정적 기반의 부실은 종종 사업영역확보나 조직 유지의 차원에서 평화NGO 사이의 갈등으로 비화되기도 한다.

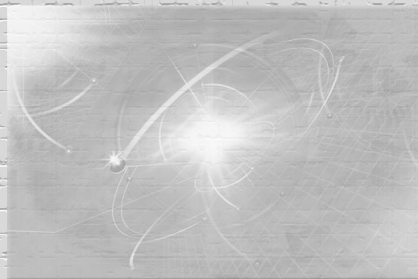
우리 사회의 경우 NGO가 자체적인 노력을 통해 단기간에 회원중심의 재정 구조를 확보하기는 어렵다. NGO의 활동이 활발한 선진국의 경우 회원의 기부금을 중심으로 운영되고 있으나 우리 사회는 아직 시민사회가 성숙하지 못했다. 따라서 NGO의 자율성을 해치지 않은 범위 내에서 정부의 지원이 다각도로 모색되어야 한다. NGO 활동에 대한 정부의 재정지원은 중요하며 대다수 NGO는 정부의 지원을 기대하고 있다.

현재 정부가 조성한 남북협력기금의 지원을 확대하고 NGO를 통한 교류협력이 다양하게 이루어질 수 있도록 재정지원을 보다 융통성 있게 실시할 필요가 있다. NGO에 대한 남북협력기금의 지원은 사업별 지원형태가 바람직하며 철저한 심사 및 사후관리가 이루어져야 할 것이다. NGO들의 역량 제고를 위해서 정부지원의 확대는 필요하지만, 집행과정에서의 공정성과 투명성이 반드시 담보되어야 한다.

정부는 평화NGO에 대한 투명성이 확보된 재정 지원의 확대와 함께 지원방식을 다각화해 나가야 할 것이다. NGO에 대한 정부의 재정지원은 방식에 따라 크게 “재정협력방식”(Co-financing)과 위임 또는 “하청계약방식”(Sub-contracts)으로 나누어 볼 수 있다. 정부는 해당사업의 특성과 NGO의 성격 및 사업수행능력을 고려하여 사안에 따라 재정협력방식과 위임방식을 적절히 안배하는 지원책을 구사할 필요가 있다. 평화형성을 위한 국민운동차원의 사안이나 NGO의 사회적 영향력과 역량을 효과적으로 활용할 필요가 있을 경우 Matching Grants 혹은 Block Grants 등의 방식이 효과적일 것이다. 반면 NGO의 전문성과 노하우가 남북한 평화형성에 필요할 경우에는 사업의 효율성 제고를 위해 위임방식의 재정 지원이 고려될 수 있을 것이다.

동북아 NGO 교류협력 현황에 대한
진단과 문제점 파악 및 발전의제 설정

최대석 · 이종무 · 김석향 · 김경목



동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안

I. 동북아 NGO의 교류협력 현황

1990년대 이후 냉전체제의 해체와 더불어 21세기로 진입하면서 세계적으로 초국적 교류협력을 시도하는 사례가 빈번하게 나타나고 있다. 경제교류를 비롯한 주요 분야에서는 단일 국가의 범위를 초월한 지역 내 협력구도를 강화하는 시도가 세계 각 지역에서 나타났고 각각 나름대로 효과를 거두고 있다. 실제로 유럽에서는 유럽연합이 출범하는가 하면 동아시아 지역과 북미, 남미 대륙에서는 경제적 이해관계에 따라 국가 간에 FTA를 체결하는 움직임이 활발하다.

동북아에서도 탈냉전 이후 경제협력이 급속도로 진전되고 있다. 동북아의 주요 구성국인 한중일 3국은 세계 경제규모와 교역량의 약 17% 가량을 차지하는 거대한 경제권을 형성하고 있다. 3국의 경제관계를 살펴보면 한국의 경우 최대의 수출상대국은 중국이고, 일본은 3위를 차지하고 있으며, 최대 수입상대국은 일본, 이어서 2위는 중국이다. 그리고 일본은 미국에 이어 2위의 대한 투자국이다. 또한 2004년 통계에 의하면 일본에 있어서 중국은 최대의 무역상대국이며, 반대로 중국에 있어서 일본은 제3위의 무역상대국이다. 또한 1965년 국교 정상화 당시 불과 연 1만 명에 지나지 않았던 한일 간 왕래가 요즘 들어서는 하루 1만 명을 넘어섰고, 중국과 일본은 연간 400만 명, 한국과 중국은 연간 300만 명의 왕래가 이루어지고 있다.¹

이와 같이 경제 분야에서 국가 간 교류의 범위가 확장되고 협력이 증가하고 있지만 동북아의 지역협력은 아직도 요원한 것이 현실이다. 탈냉전 이후 냉전체제를 대체하는 새로운 지역체제가 만들어지지 않고 있으며, 냉전시기 양자 동맹관계의 기본 틀이 아직 유지되고 있다. 또한 냉전체제의 유산인 한반도 정전체제의 변화 및 북한의 국제사회로의 편입이 지연되면서 동북아의 불안정성이 계속 유지되고 있다. 특히 동북아 지역 내 국가 간에 복잡하게 얽힌 과거의 역사 문제가 해소되지 않았고, 그에 따라 피해국가와 가해국가 사이에 정서적 앙금이 잔존하고 있다는 점도 주요 원인의 하나로 지적할 수 있을 것이다.

이러한 점에서 동북아의 지역협력과 관련하여 시민사회의 역할이 주목을 받고 있다. 동북아와 같이 국가의 역할이 강하고 국가 간 정치적 대립과 갈등이

¹ 오시마쇼타로, “21세기 동북아시아의 바람직한 미래상” <http://www.koima.or.kr/jiran/korea/magazine_contents_file/723.pdf>.

나타나는 지역에서 시민사회는 국가 간 장벽을 뛰어넘어 공동의제에 대한 공감대와 연대를 형성함으로써 지역협력을 도모하는 역할을 할 수 있다.²

하지만 이러한 시민사회에 대한 기대와 달리 동북아 지역의 시민사회 활동을 비교해본다면 그다지 낙관적인 태도만을 취할 수 없는 것이 현실이다. 각국의 정치적, 문화적, 사회적 배경이 다르다보니, 당연히 그 안에서 싹터온 시민사회의 성격들은 서로의 공통점을 찾아보기가 힘들 정도로 제각기 다른 방향을 바라보고 있다고도 말할 수 있겠다.³ 동북아의 시민사회는 서로 다른 경로를 통해 발전해왔고 성숙도도 매우 다르기 때문에 각국 시민사회의 중심적인 의제도 다를 수밖에 없다. 이것은 시민사회의 수준에서 동북아 지역통합의 기반이 취약하다는 것을 설명해 준다. 또한 현 단계 동북아 시민사회의 활동범위와 의제 설정 방식은 여전히 국가 중심적 틀에서 자유롭지 못하다. 특히 중국의 경우 사회주의의 이념적 규정력이 여전히 강하고 국가가 시민사회를 조합주의적 방식으로 통제하려는 상태에서 시민사회의 성숙도가 문제되고 있다.⁴

이러한 동북아 시민사회의 조건들 속에서 국가의 경계를 뛰어넘은 NGO들의 교류협력이 점차적으로 증가하고 있는데, 주로 개별 NGO 차원에서의 교류협력 방식이고, 다수의 NGO들이 참여하는 네트워크 방식은 별로 많지 않다. 또한 많지 않은 NGO네트워크도 한국과 일본을 중심으로 한 양자적 네트워크가 주가 되고, 동북아의 주요 구성국인 한국, 중국, 일본의 NGO가 모두 참여하는 다자 네트워크는 아직 소수에 불과한 것이 현실이다. 이러한 모습은 NGO 교류협력이 낮은 수준에서 높은 수준으로 발전한다는 점에서 당연한 것이다.

본 연구는 바로 이 다자 네트워크에 주목을 한다. 개별 NGO 차원의 교류협력, 양자 네트워크의 발전이 다자 네트워크의 형성 발전의 토대가 되지만, 궁극적으로는 한국, 중국, 일본을 포괄하는 다자 네트워크로의 발전을 지향해야 하기 때문이다.

2- 박종철 외, 『동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 383.

3- Neoleen Heyzer, James Riker and Antonio B. Quison (eds.), *Government-NGO Relations in Asia* (Macmillan Press, 1995).

4- 이희욱, “동북아 시민사회 교류와 공동체적 지역통합,” 한국동북아지식인연대편, 『동북아공동체를 향하여』 (서울: 동아일보사, 2004), p. 342, 351.

1. 동북아의 범위

동북아라는 지역에 대한 개념은 다소 모호한 개념임에는 틀림이 없다. 지역적인 공간을 가리키는 말인지 아니면 동북아에 속한 행위자(주로 주권국가)를 지칭하는 말인지 문맥이나 정황에 따라 바뀌기가 쉽기 때문이다.

예를 들어 러시아는 유라시아대륙에 걸쳐있지만 때로는 동북아에 포함되기도 하고 때로는 제외되기도 한다. 미국도 마찬가지로 지역적으로 동북아에 속하고 있지는 않지만, 미국을 배제한 채 동북아의 국제정치를 논하기에는 많은 문제점이 있어서 주된 행위자로 포함시키기도 한다. 한편 대만과 홍콩은 경제통상 분야에 있어서는 중요한 행위자로 포함되는 경우가 있으나, 주권국가간의 정치나 외교에 있어서는 배제되는 경우가 많다. 그리고 몽골은 분명히 동북아에 속해 있으면서도 상위정치(high politics)나 하위정치 (low politics) 그 어느 면에 있어서도 행위자로서의 역할이 작기 때문에 배제되는 경우가 많다. 이처럼 명확한 기준을 갖지 못한 채 편의적으로 사용되는 것이 동북아라는 지역 개념이다.⁵

일반적으로 인문학에서는 한국, 일본, 중국을 포괄하는 지역을 동아시아라고 지칭하는 반면에, 사회과학에서는 이를 동북아로 지칭한다. 사회과학에서 동아시아는 동남아까지 포괄한 광의의 지역 개념으로 사용되고 있다. 사회과학에서 동아시아라는 용어가 널리 사용하게 된 계기는 1993년 세계은행이 ‘동아시아의 기적(East Asian Miracle)’이라는 제목의 보고서를 내면서였다. 이 보고서에서 기적을 일으킨 것으로 거론된 국가는 일본·홍콩·한국·싱가포르·대만·인도네시아·말레이시아·태국 등 8개국이었다. 그 이후 동아시아는 ASEAN+ 3 과 같이 동남아 지역을 포괄한 지역을 지칭하게 되었고, 최근에는 더 나아가서 ‘동아시아 정상회의’의 예가 그러하듯이 호주와 뉴질랜드, 인도를 그 대상 지역에 넣고 있다.⁶ 이러한 동아시아 지역의 범위 확대는 지역이 단순히 지리적 요소에 의해

5- “지역이라는 말 속에는 무엇보다도 지리적 차원이 분명 담겨 있다. 하지만 지역은 지리적 개념을 넘어선다. 말하자면, 객관적으로 분명하게 구획되는 ‘아무개’ ‘아무개’ 지역이란 없다. 다른 모든 개념과 마찬가지로 지역 역시 인식 주체의 이해관계와 관심에 따라 그 정의가 변한다. 그렇기 때문에 지역의 개념화에는 항상 인위성, 자의성, 임의성이 개입하여 그 명료성을 흐렸다.” 이수훈, “동북아시아론,” 위의 책, p. 67.

6- 오늘날 전 지구적인 다자주의만으로 해결이 어려운 이슈에 관해서는 지역주의로 문제를 풀어나가고자 하는 움직임이 활발해지고 있다. 1990년 12월 10일 말레이시아의 마하티르 총리에 의해서 동아시아경제그룹(EAEG)이 제창되었고, 이것은 나중에 동아시아경제공동체(EAEC)로 개칭되었다. 그러나 미국을 배제한 지역경제통합에 대해서 일

규정되는 것이 아님을 말해준다.⁷

동북아의 범위에 대해서 일차적으로 생각할 수 있는 것이 엄격한 지리적 개념에 입각하여 정의하는 것이다. 이 경우 협의의 동북아에는 남한, 북한, 일본, 중국의 동북 3성, 러시아의 극동지역, 몽골 등이 포함된다. 대부분의 일본 학자와 중국 동북 3성의 학자, 한국의 일부 학자들이 이러한 협의의 동북아 개념을 사용하고 있다. 반면 광의의 동북아를 상정하는 개념에는 남한, 북한, 일본, 중국, 몽골, 러시아의 극동지역과 동·서 시베리아, 홍콩, 대만 등이 포함된다. 이와 같은 지리적 구분법은 지도를 놓고 세밀하게 구분한 유형에 속한다.⁸ 이러한 지리적 구분에는 한국, 중국, 일본 간에 미묘한 차이가 드러난다. 한국의 경우에는 한국, 중국, 일본이라는 국가 단위를 중심으로 동북아 지역의 범위를 설정하는 경향이 있는 반면에, 중국과 일본은 국가군으로 범위를 나누기보다는 중국의 동북 3성과 러시아의 극동지역과 같이 보다 세분화해서 구획을 하려고 한다.

다음으로는 군사안보적 요소에 의해 규정된 동북아 지역의 개념이다. 냉전시기에 한국, 미국, 일본을 한 축으로 하고 북한, 중국, 러시아를 다른 축으로 한 군사적 대결 구도가 남북한 및 미·일·중·러를 포함한 6개국을 동북아 지역의 국가군으로 규정지은 것이다. 이러한 규정성은 탈냉전 이후에도 동북아에서 냉전체제가 온존하면서 현재의 시점에도 강력하게 작동하고 있다. 미국은 동북아의 역외 국가이면서도 동북아의 국가군에 포함되는데, 이는 미국이 한국과 일본과 각각 맺고 있는 양자 동맹관계에 기초하여 현재의 동북아 지역질서를 강력하게 규정하고 있기 때문이다.

본 등이 시기상조의 이유를 내세워 거세게 반발했다. 그러나 중국의 대동남아시아 관계가 확대되어가자, 일본은 중국견제의 차원에서도 참가가 불가피해졌다. 그러나 여전히 일본은 미국의 참가를 주장하고 있다. 2005년 12월 14일부터 제1회 ‘동아시아 정상 회의’가 개최되었으며, 참가국은 ASEAN+ 3에 인도, 호주, 뉴질랜드가 포함된다.

7. “지리적 사실이 지역을 정의하는데 빼놓을 수 없는 요소이기는 하지만, 그 지역에 대한 정의는 지역 현실을 구성하는 - 개념화 활동을 포함한 - 인간 활동의 공간적, 시간적 움직임들을 물리적인 범주들 속에서 담아 들이고자 하는 하나의 추상적인 표현 이상일 수 없다. 따라서 지역의 경계와 구조는 둘 다 유동적이며 지역을 정의하는 것은 곧 역사적인 문제인 것이다. 즉, 한 지역을 구체적으로 파악하기 위해서는, 술한 모순성 속에서 이 지역의 변화들을 촉발시켜온 경제적, 정치적, 문화적 관계들 및 인간 활동에 비추어 이 지역의 범위와 구조(그리고 그 개념화)에 일어난 변화들을 설명할 필요가 있는 것이다.” 아리프 달릭, “아시아-태평양이라는 개념: 지역 구조 창설에 있어서 현실과 표상의 문제”, 정문길 외, 『동아시아, 문제와 시각』 (서울: 문학과 지성사, 1995), pp. 43-44.

8. 박종철 외, 『동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원』, p. 13.

그런데 동북아의 범위와 관련하여 어떤 국가가 포함되어야 하는지 전문가들을 대상으로 2005년에 실시된 인식조사 결과가 흥미롭다.⁹ 압도적인 다수가 한국(92.8%), 일본(93.2%), 중국(91.7%)이 동북아 공동체에 포함되어야 한다고 응답한 반면에, 러시아(66.7%)를 동북아 지역에 포함시키는데 상대적으로 소극적이었다. 그리고 소수만이 미국(37.8%)과 몽골(33.3%)을 포함시켜야 한다고 대답하였고 대만(5.6%)에 대해서는 매우 부정적이었다. 또한 동북아의 범위를 설정하는데 국적별로 차이를 보여주고 있다. 한국과 미국은 남북한과 미·일·중·러를 포함하는 6개국을, 그리고 일본은 한국과 중·일의 3국(북한에 대해 유보적 입장)을, 중국은 남북한과 중·일 4국(러시아에 대해 유보적 입장)을, 그리고 러시아는 남북한과 러·중·일의 5국을 언급하고 있다. 특히 미국의 참여에 대해서 일본(6.7%)과 중국(16.7%)의 전문가들은 러시아(30.0%)나 몽골(26.7%)의 전문가들보다도 부정적인 견해를 보였다. 북한의 참여에 대해서는 대체로 각국의 80.0% 이상이 긍정적인 반면에 일본(56.7)과 몽골(60.0%)은 상대적으로 소극적이었다.¹⁰

이러한 인식조사 결과가 말해주듯이 동북아의 범위는 특정하기가 쉽지 않다. 이에 본 연구에서는 동북아의 범위를 NGO 교류협력이라는 본 연구의 주제에 초점을 맞춰서, 동북아의 범위를 현재의 지역 질서에 의해 가장 고통 받고 있는 사람들을 중심으로 규정하고자 한다. 이는 NGO가 약자들을 대변하고 공공선을 실현하는 것을 목적으로 하고 있고, 동북아에서의 NGO 교류협력은 우선적으로 이를 구현하기 위한 활동의 일환이기 때문이다. 따라서 동북아의 냉전체제로 가장 부정적 영향을 받고 있는 사람을 기준으로 할 때, 동북아의 중심적 지역 범위는 남북한과 중국, 일본으로 규정된다. 미국과 러시아는 동북아 냉전체제의 한 축을 이루고 있지만, 이들 국가의 시민사회는 동북아 냉전체제로 인해 받는 고통이 직접적이지 않으며, 몽골은 동북아 냉전체제로부터 비껴져 있다.

그런데 본 연구에서 다루는 네트워크의 주체가 NGO인 만큼 반드시 주권국가에 국한시키는 개념을 뜻하지는 않는다. 다시 말해서 대만 등의 행위자가 반드시 배제된다고는 볼 수 없다. 따라서 남북한과 중국, 일본을 기본적인 범위로

9-“인식조사는 미국, 일본, 중국, 러시아, 몽골, 한국의 6개국에 대해서 각각 30명씩의 전문가를 대상으로 실시하였다. 전문가의 직업은 대체로 학계, 연구소, 언론계, 관계 등을 대상으로 하였다.” 위의 책, p. 421.

10- 위의 책, pp. 422-424.

삼으면서도 일본 과거사 문제나 초국가적인 문제를 다루는 이슈에 있어서는 대만을 부분적으로 포함시키고자 한다.

2. 동북아 NGO의 특징 고찰

동북아와 같이 전통적으로 국가의 영향력이 강한 지역에 있어서, NGO를 구미와 동등한 수준에서 다루는 것에는 신중할 필요가 있다. 무엇보다도 NGO라는 개념은 다양한 개념을 가리키는 경우가 많아서, 무엇을 지칭하면서 사람들이 논쟁 또는 토론을 벌이는 지에 대해서 혼돈을 일으키기가 쉽다.¹¹ 학자가 중심이 된 아카데미아의 세계에 있어서, 동북아에는 과거에 시민사회가 존재하지 않았거나 아직도 존재하지 않는다는 논쟁이 이뤄지기도 한다. 시민사회론을 다루는 사회과학의 교과서나 논문을 읽어 보아도, 유럽이나 북미에서 거론되어온 시민사회론을 토대로 NGO의 개념을 동북아에 그대로 반영시키는 것에 어려움도 있다.¹² 또는 시민의 역할을 국가와의 관계를 중심으로 다루다보니, 보수와 진보의 사상적인 대립도 나타나게 된다.¹³

그러나 그러한 아카데미아의 논쟁과 달리 요즘에는 스스로를 시민사회의 일원으로 인식하고, 시민사회의 정체성(identity)이나 문화(culture)를 표방하면서 새로운 이미지의 활동을 전개하는 행위자가 급증하고 있다는 점에 초점을 맞추지 않을 수가 없다.¹⁴ 이들 시민사회의 행위자는 때로는 소수의 결사(association)이기도 하고 때로는 다수의 군중(multitude)이기도 하다. 또한 때로는 사회변혁, 정치변혁을 지향하는 사회운동적인 성격을 드러내기도 하고, 때로는, 공공기관, 특정한 집단의 하청인(contracting)이나 대리인(proxy)적인 역할을 하기도 한다.¹⁵ 이들의 특징은 이익집단적인 성격에서 벗어나 지구차원의

¹¹-Jean Cohen and Andrew Arato, *Civil Society and Social Theory* (MIT Press, 1992).

¹²-John Kean, *Civil Society: Old images, New visions* (Polity Press, 1998).

¹³-예를 들어 일본의 보수적인 사상가인 사에키 케이스이치는 전후 일본의 리버럴학파가 주장한 진보적 시민사회론을 비판하면서, 개인의 자유와 국가에 대한 충성을 주장한다. 이는 달리 말해, 국가를 위해서 피를 흘릴 수 있는 사람이 진정한 시민임을 강조하면서, 전후 일본의 평화헌법을 비판하는 논리와 연계시킨다. 佐伯啓思 『市民』とは誰か』PHP新書, 1997年.

¹⁴-Sheldon Stryker, Timothy J. Owens and Robert W. White (eds.), *Self, Identity, and Social Movements* (Minnesota University Press, 2000).

공공재를 추구하는 행위자라는 점에 있다.¹⁶

그러므로 시민사회에 속하는 많은 행위자들이 국가나 시장과의 관계에 있어서, 독립적인 행위자인가, 아니면 보완 종속적인 행위자인가에 대해서 일률적으로 평가하는 것도 어렵다. 그러한 관계를 고려함에 있어서 정치학자들과 사회학자들의 시각이 엇갈릴 뿐 아니라, 경제학자, 경영학자의 시각과 정치학자, 사회학자들의 관심은 다분히 상이할 것이다.

이러한 어려움을 전제로 하고, 본고에서 다루는 시민사회는 주로 국제협력, 개발, 환경, 여성, 인권 등 최근에 주목을 받는 NGO에 되도록 초점을 맞추어서 정리를 해 돕을 미리 밝혀둔다.¹⁷ 다시 말해서 시민사회가 반드시 NGO와 동의어의 개념일 수 없음을 인정하면서도, 본 연구에서는 주로 NGO적인 활동을 하는 자발적인 결사 등을 주된 분석의 대상으로 삼고 있다.

동북아 각국의 시민사회는 성장 과정도 다르고 발전의 정도도 상이하다. 이러한 차이들을 밝히기 위해 시민사회의 지표들을 개발하고, 이를 기준으로 각국 시민사회를 비교하는 연구가 최근 진행되고 있다. 그러나 본 연구의 주된 관심은 동북아 NGO네트워크의 형성 발전이다. 이에 무엇보다도 각국의 시민사회가 놓인 특징, 예를 들어 어떠한 부분에서 차이점이 현저히 나타나며, 어떠한 부분은 공통점을 지니는가 등을 분석함으로써 동북아 NGO네트워크 형성과 관련한 각국 시민사회의 조건을 파악하는 것이다.

가. 한국의 특징: 운동의 역동성과 민족주의/국가주의의 착종

한국사회의 변화는 인류역사상 전례가 없을 정도의 빠른 속도로 이루어졌다. “일본이 75년에 걸쳐 그리고 프랑스와 미국이 각각 200년과 125년에 걸쳐 이룩한 것을 한국은 불과 25년 만에 달성해 낸 것”이다.¹⁸ 이는 시민사회도 예외가 아니었으며, 그 변화의 중심에는 시민운동이 있었다.

한국에서의 NGO의 개념과 범위는 학술적으로 다양하게 보는 관점들이 있으나, 대체로 ‘시민단체’와 동일시하는 경향이 있다. 행정적으로는 1999년 제정된

15-Ann C. Hudock, *op. cit.*

16-Inge Kaul, Grunberg and Stern (eds.), *Global Public Goods* (Oxford University Press, 1999).

17-박재영, 『국제관계와 NGO』 (서울: 법문사, 2003).

18-피터 드러커, 『프로페셔널의 조건』 (서울: 청림출판, 2000), p. 6.

‘비영리민간단체지원법’에 근거하여 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 비영리·비정치·비종교 민간단체를 비영리민간단체로 규정하고 있다. 한국의 NGO와 NPO는 2003년 현재 전화번호를 가지고 있는 단체가 약 2만 5천개 정도로 추정되며, 이중 1만여 단체가 실제로 파악 가능한 것으로 알려지고 있다.¹⁹ 한국은 빠른 정보통신의 발달양상과 더불어 시민단체의 형성과 정보전달체계에 있어 역시 빠른 진전이 진행되고 있으며, 시민단체의 수적 증가추세와 그에 따른 영향력이 커지고 있다.

한국의 시민사회가 전환점을 맞이한 시점이 1987년 6월 항쟁이라는 데 이의를 갖는 사람은 없을 것이다. 민주화 투쟁을 지속해 온 학생운동, 노동운동 등의 세력은 그 당시부터 국내외의 시민사회단체들과 연대를 모색하는 등의 네트워크를 형성해왔다. 그렇지만 당시 한국에서 시민사회를 주도한 힘은 사회운동을 모색하는 단체나 세력이었지, 그것이 바로 요즘 들어 각광을 받는 NGO는 아니었다.²⁰

한국 NGO의 급속한 성장은 민주화로의 이행이 시작된 1990년대에 들어서서, 이전의 사회운동이 거둬나가는 과정에서 나타난 일종의 현상이라고 할 수 있다. 1990년대는 정치적 민주화가 경제적, 사회적 민주화로 확대 분출되는 시기였다. 이에 따라 경제정의, 환경, 인권, 여성, 지방자치 등 각 영역에서 제기된 과제들을 해결하기 위한 노력들이 활발하게 진행되었다. 그런데 이 시기는 1980년대의 군사독재체제 시기와 달리 합법적인 영역에서의 시민운동이 가능해지면서, 사회경제적으로 제기되는 각종 문제들을 해결하기 위한 NGO들이 각 분야별로, 지역별로 광범위하게 결성되기 시작하였다.

이러한 과정에서 지식인들의 NGO 활동에 대한 참여가 활발하게 이뤄졌다. 지식인 집단에 의해 NGO의 정책생산과 대안 제시가 가능했으며, 이런 형태의 움직임은 거의 대부분의 NGO들에 있어 지식인들이 자발적으로 참여하는 각종 위원회를 통해서 잘 나타난다. 비교적 짧은 시기 동안 괄목할 만한 성장을 이룬 한국의 NGO는 그 규모에 있어서도 방대하며, 정부 정책결정과 언론 보도 등 NGO가 정치·사회 전반에 미치는 영향력은 대단히 크게 작용하고 있다.

그럼에도 불구하고 최근 들어 한국 NGO의 정체성 문제, NGO들간 의사소통

19_ 시민의 신문, 『2003 한국민간단체총람 (상·하)』 (서울: 시민의 신문사, 2003).

20_ 조희연 엮음, 『한국사회운동사』 (서울: 한울, 1990).

의 문제, 대안제시의 부재 문제, NGO 활동가 후속세대의 단절로 인한 지속적인 충원 문제 등 여러 요인들로 인해 한국 NGO의 위기상태를 지적하는 견해들도 나타나고 있는 실정이다.

한국 NGO의 발전과정은 서구의 경우와 크게 대별된다. 미국이나 유럽의 경우에는 이미 시민사회가 안정되어 있고 NGO의 역사도 오래되기 때문에, 새로운 의제가 제기된다고 신규 NGO들이 생기는 것이 아니라 기존의 NGO들이 연대하는 방식으로 진행된다. 반면에 한국의 경우에는 어떤 의제가 제기되면 이를 해결하기 위한 운동의 과정에서 수많은 신규 NGO들이 만들어지는 과정을 거쳤다. 예를 들어서 1996년에 지방자치제가 처음 실시되자 풀뿌리 민주주의의 발전을 위한 지역 NGO들이 무수히 만들어지거나, 경제정의실천시민연합이나 환경운동연합과 같이 특정 의제에 대한 NGO가 결성될 때 각 지역지부가 함께 건설되는 경우이다.

따라서 1990년대 이후의 발생 과정에서 한국 NGO는 운동의 이념과 과제를 매우 크게 공유하고 있고, 연대와 네트워크의 과정에서 신규 NGO들이 생성되는 과정을 겪었기 때문에 집중성이 매우 크다. 특히 이러한 과정은 민주화 이후 대두된 민주주의 과제를 실현하려는 매우 강한 사회운동의 성격을 가지면서 국가정책에 대해 커다란 영향력을 발휘하게 되었다. 이것은 다른 나라의 시민사회가 갖지 못하는 한국적 특성으로, 한국 시민사회의 역동성은 일본의 시민사회 뿐만이 아니라 중국 등 아시아 각국의 시민사회에 있어서 하나의 모델적인 역할이 될 수 있다는 기대를 갖게 한다.

그렇지만 한국의 시민사회는 국내 문제를 넘어서서 국제적인 연대에 있어서는 아직도 많은 부분에서 취약성을 보이고 있다. 왜 한국의 시민사회는 국내정치에 있어서는 커다란 힘을 발휘하면서도 국제적인 이슈에 있어서는 리더십을 제대로 발휘하지 못하는 것일까? 그 요인으로 한국 시민사회가 대단히 민족주의적(nationalism)인 시각에서 문제를 풀어나가려고 한다는 점을 지적할 수 있다.

한국의 민주화 운동은 매우 강한 민족주의적 지향을 갖고 있었다. 일본의 식민지 지배의 유제(遺制)와 분단으로 인한 억압, 그리고 한미 관계의 종속적 성격 등은 민주화와 민족주의의 과제를 매우 강하게 연계시켜 놓았다. 나아가서 한국의 민족주의는 근대 국민국가의 건설에 대한 강력한 지향을 갖고 있으면서 사실상 국가주의와 잘 구별이 안 될 정도로 결합되어 있다. 이는 한국의 시민사회가 아직 충분히 성숙하지 못하고 있음을 말해준다.

국제협력은 평화, 민주주의, 인권, 환경, 여성, 정의 등과 같은 보편적 가치의 실현을 위해 이뤄지게 된다. 따라서 이러한 가치들에 대해 서로 다른 인식과 지향을 갖고 있으면 국제협력이 제대로 이뤄질 수 없는 것은 자명하다. 1990년대 한국 시민사회는 국제교류를 통해 이러한 가치들에 대한 인식과 이를 실현하기 위한 이론과 모델을 도입하는 수준에 머물러 있었다. 한국 시민사회는 적극적으로 국제협력을 이끌어 나갈 수 있는 내적 준비가 갖춰져 있지 못한 것이었다.

따라서 한국 시민사회의 지난 경험을 보면 국제협력의 일천한 경험으로 인한 시행착오와 함께, 문제 해결을 위한 접근방식에서 자국문화중심(ethnocentrism)적 경향을 보이곤 하였다. 이렇게 무의식적으로 드러나는 민족주의(nationalism)적 성향은 진보 세력이나 보수 세력을 막론하고 공통적으로 나타나는 현상이며, 이러한 민족주의가 타국의 민족주의와 참여하게 대립되어 갈등을 심화시키고 있다는 점이다.²¹

나. 일본의 특징: 풀뿌리 시민사회의 기반과 고립 분산성

한국 시민사회의 역동성과 비교해 볼 때, 일본 시민사회는 대단히 정적이고 또한 비정치적인 이슈에 함몰되어 있는 인상이 강하다. 그것은 때로는 부정적이거나 뭔가 모자란 인상으로 한국의 시민사회에 비춰지기도 한다. 반대로 일본의 정치개혁을 꿈꾸는 일본 시민사회의 활동가들에게는 한국의 시민사회가 갖는 역동성은 선망의 대상이 되기도 한다.

일본의 시민운동 또는 NGO 활동은 지극히 탈정치화된 이슈에 있어서만 어느 정도 활동이 허용되는 특수한 현상이 나타난다. 결코 국가권력이 시민사회의 정치활동에 제재를 가하고 있지 않는데도 불구하고, 일본 국민들은 기본적으로 NGO 등의 시민사회가 지나치게 정치적인 활동을 하는 것을 달갑지 않게 여기는 경향이 있다. 오히려 정치에 대한 무관심이 시민사회의 정치개혁 활동에 반응을 보이지 않는다고 할 수도 있다.

일본 시민사회에 있어서 NGO라는 개념이 본격적으로 탄생한 것은 1980년대에 들어서이다. 구체적인 동기는 1979년의 캄보디아분쟁으로 인한 대량난민에 대한 인도적 구호에 대한 물결이 일본 전국에서 일어나면서 생겨난 현상이다.²²

21- 김세균 편, 『한국정치의 보수와 진보』 (서울: 서울대학교 한국정치연구소, 2005).

22- 戦後日本國際文化交流研究會編 『戦後日本の國際文化交流』 勁草書房, 2005年.

일본에 있어서 NGO는 국제협력, 긴급지원, 개발 등의 이슈와 긴밀하게 연결된 개념이다.

이에 일본에서는 국제적인 활동을 펼치는 시민사회 단체를 NGO라고 지칭하고, 국내에서 보건, 위생, 환경 등의 분야에서 활동하는 시민사회 단체를 NPO(비영리단체)라고 부르는 경우가 대부분이다. 잘못된 용어 사용이기는 하나 일본에서는 이러한 개념으로 정착이 된 것도 사실이다.²³

NGO/NPO라는 개념이 보급되기 앞서서 이미 1960~70년대 들어 일본의 시민사회는 평화운동, 환경운동, 주민운동 등의 신 사회운동을 중심으로 서서히 성장하고 있었다. 그 배경에는 1950년대 이후의 학생운동, 노동운동이 실패로 끝나면서, 정치적인 이데올로기와 상관없이 생활정치의 공간에서 시민운동을 이끌려고 하는 움직임이 자발적으로 탄생한 것이다.²⁴ 한편으로는 주부들을 중심으로 한 생활협동조합운동이 활발해졌으며, 다른 한편으로는 ‘베트남에 평화를! 시민연합(Beheiren, 베평연)’이라는 반전 평화운동을 중심으로 새로운 운동의 중심력이 탄생하였다. 뿐만 아니라 공해문제 등을 배경으로 환경운동도 활발해졌다.²⁵

이러한 과정을 거쳐서 일본의 시민운동은 학생운동, 노동운동에서 펼쳐진 동원형 사회운동에서 문제의식을 가진 개개의 사람들이 자발적으로 참가도 하고 탈퇴도 하는 ‘열린 시민운동’으로 전환하였다는 것이다. 그러다보니 운동에 참가하는 사람들의 관심은 때로는 중앙정부의 문제를 해결하려는 데 모아지기도 했으나, 주로 자신들의 지역문제를 해결하려는 지방자치 운동의 형태를 띠게 되었다.²⁶ 그 결과 오늘날 한국의 시민사회가 부러워하는 일본의 풀뿌리 시민사회의 발전이 이뤄지게 되었다.

또한 군국주의와 태평양전쟁을 경험한 일본 시민사회는 전후에 탈 민족주의, 탈 국가주의적 경향을 발전시켜왔다. 그렇기 때문에 일본군 위안부 문제나 일본 역사교과서 왜곡문제에 대해서 일본 시민사회가 지속적으로 국제협력을 할 수 있었다. 또한 최근 일본 정부의 평화헌법 9조 개정 등 우경화 시도에 반대하는

23-이면우 편, 『일본의 NGO활동연구』 (서울: 세종연구소, 1998).

24-道場親信 『占領と平和』 靑土社, 2005年.

25-小田實 『「べ平連」回顧録でない回顧』 第三書館, 1995年.

26-白井久和, 高瀬幹雄編 『民際外交の研究』 三峰書房, 1997年.

시민운동이 지속적으로 이뤄질 수 있는 기반이 되었던 것이다.

일본에서는 1998년 12월 ‘특정비영리활동추진법’(NPO법) 시행 이후 2005년 3월 현재 약 2만 1천여 개의 NPO가 존립하고 있다. 동법에 의하면 공공이익단체(public interest corporations)에 요구되는 조항에 비해 상대적으로 단순한 절차를 통해, 많은 자산을 소유하지 않고서도 등록할 수 있다.²⁷ 또한 NPO는 단체등록에 필요한 공식적인 요건을 갖추고 단체가 소재한 지역 현(縣)의 지사 승인을 받거나, 사무실이 두 군데 이상의 현에 속한 경우에는 소관 부처의 승인을 받아야 한다. 법 제정 후 4년 동안 1만개 이상의 단체가 등록했으며, 현재도 전국적으로 매달 300개 이상의 조직이 등록하고 있다. 현재 등록된 NPO의 70 퍼센트 이상이 1995년 한신 대지진 이후 새로 창립된 단체들이며, 이들 대부분은 한정된 자원과 실무진을 갖고 있으면서 심각한 재정적 어려움에 직면해 있다고 한다.²⁸ 일본의 시민사회는 중앙과 지방의 정부가 충분히 다루기 힘든 세계화, 낮은 출산율, 고령화 사회 등의 문제에서 연유하는 다양한 이슈들에 직접적으로 대처하고 있으며 이러한 경향은 점점 증대하고 있다.

그런데 특이한 사실로서, 가장 최근인 2006년 5월에 ‘일본의 NPO법 개정법률안’이 통과되어 2008년 가을 시행 예정으로 있는데, 개정되는 NPO법안의 주요 골자는 NPO에 대한 기부금에 대해서도 세금을 부과할 수 있는 근거 조항을 두고 있다고 한다. 이러한 개정 법률안의 취지는 그간 일본 내 NPO법인들이 간혹 탈세의 수단으로 무분별하게 악용되어 온 것에 대한 일본 정부 측의 일종의 대응책이라고 할 수 있다.²⁹ 그러나 이로 인해 향후 일본 내 NPO/NGO 활동

27-NPO법인의 인증에 관해서는 재산적 제한은 거의 없으며, 10명 이상의 구성원이 있으면 신청할 수 있다.

28-한신 대지진 당시에 약 130만명의 자원봉사자들이 지진 피해자 원조에 나섰으며, 재난 자체를 다루는데 있어서 정부의 개입보다 이들의 활동이 더욱 효율적이었다는 평가를 받았다. 즉, 당시까지 만능이라고 생각되어 왔던 정부 행정이 위기에 직면했을 때 제한적인 역할을 할 수밖에 없었고, 반면에 민간 자원봉사의 수나 원조액수가 정부를 능가하였다. 그럼에도 불구하고 그것을 효과적으로 활용하는 국가적인 시스템이 부재한 것이 문제라는 지적이 일반화되었고, 그 결과 정부에 의지하지 않고, 그것을 보완할 수 있는 민간 자원을 활용하기 위해서는 전문화된 시민사회의 조직이 필요하다는 인식이 넓게 확산되었다. Satoko Itoh, “Japan,” APCC Conference-Governance, *Organizational Effectiveness and the Nonprofit Sector*, September 5-7, 2003, pp. 158-159; 中村陽一, 『日本NPOセンター』, 『日本のNPO 2000』(도쿄: 日本評論社, 1999), p. 95.

29-일본국제교류센터의 Hideko Katsumata 사무국장과의 인터뷰 내용이다 (2006. 7. 3, 일본 동경에서).

은 다소 제약을 받을 가능성이 높으며, 나아가 동북아 NGO 국제연대 및 네트워크 구축에도 적지 않은 파급효과가 있을 것으로 예상되므로 이에 대한 대응방안 마련도 필요할 것으로 사료된다.

일본의 시민사회는 칸막이로 분절된 사회라고 할 수 있다. 일본의 시민운동은 계몽적인 지식인이 주도한 엘리트 중심의 운동이 아니라, 주민운동을 통해 운동의 리더십이 지역에서 형성되어 풀뿌리 운동으로 발전하였다. 이와 같이 지역 생활상 문제해결을 추구하는 운동으로 발전되어왔기 때문에, 지역문제에 매몰되어 국가적인 문제나 보편적인 문제에는 무관심하거나 무력하며 사회 전체를 변화시키는 힘이 약하다는 평가를 받기도 한다. 다양한 NGO와 개인들이 지역 차원에서는 활발하게 활동을 하지만, 지역을 넘어서거나 자신들이 관여하는 분야를 넘어선 의제에 대해서는 관여하는 것을 극히 조심한다.

따라서 전국적인 네트워크를 갖춘 사회운동이 잘 안 되고 있으며, 이러한 고립 분산성은 일본 NGO의 정치 사회적 영향력을 크게 제약하고 있다. 그러나 최근에는 지역이 전체적인 변화를 추구하는 거점으로서의 의의를 새롭게 부여 받고 있다. 평화나 민주주의 및 인권과 같은 가치의 실현을 목표로 하는 NGO의 활동도 참가자들이 이를 추상적인 관념으로서가 아니라 생활상의 구체적인 문제를 통해 인식하고 추구하는 경향이 강화되고 있기 때문이다.³⁰

다. 중국의 특징: 시민사회의 태동과 취약한 자율성

서구의 시각에서 중국의 시민사회를 보면 아직 중국에는 순수한 시민사회가 존재하지 않다는 주장들이 있을 수도 있다. 시민사회가 국가권력으로부터 얼마나 독립성을 갖고 있으며, 이를 감시 비판하고 있는가라는 입장에서 보면 어느 정도 설득력이 있는 주장이다. 하지만 최근 중국의 현실을 보면 NGO 또는 비정부, 비영리라는 간판을 내거는 사회단체들이 존재하며, 이러한 단체와의 교류협력력이 점차적으로 늘어가고 있는 것을 알 수 있다. 물론 이러한 단체들이 관변단체 또는 중국 정부의 외곽 단체라는 의심을 받고 있는 것도 사실이다. 그러나 국가와의 관계에서 시민사회의 독립성이라는 것도 상대적일 수밖에 없다는 점에서 시민사회의 존재 자체를 부정하기는 어렵다고 보여진다.

중국에서 NGO와 NPO 같은 말은 최근 등장한 외래어로서, 중국어에서는

30-한영혜, 『일본의 지역사회와 시민운동』 (서울: 한울, 2004), pp. 114-115.

각각 ‘비정부조직’, ‘민간비영리조직’ 등으로 번역되고 있다. 이를 총괄하여 민간 조직 혹은 민간단체로 부르고 있다. 이러한 외래어가 도입되기 이전에 중국에서는 공통의 목적을 가진 사람들의 결사를 총칭하여 ‘사회단체’라는 단어를 사용해왔다. 사회단체의 주요 특징은 민간성, 비영리성, 조직화라는 3가지인데, 실제로는 관제 사회단체로부터 비공식적인 결사까지 그 조직형태는 다양했다. 중국에서 개혁개방이 진전됨에 따라 사회단체라는 과거의 개념과 NGO라는 새로운 개념이 상호 경쟁하고 있다.³¹ 중국의 NGO 숫자와 관련해서 중국 칭화대학 NGO 연구소에 따르면, 약 220만개의 NGO(해외 NGO 약 3천개, 풀뿌리 NGO 약 20만개, 농촌 민간조직 약 150만개 등)가 존재하는 것으로 추정하고 있다.³² 중국 NGO는 증가 추세에 있지만, 동북아의 다른 국가들과는 다른 특성을 갖고 있다.

중국의 NGO 상황을 파악해보면 중국정부가 민간조직을 사회단체와 민간 운영의 비기업단위로 구분하고 있으며, 전자는 기금회, 학술성 단체, 행업성 단체, 전업성 단체, 연합성 단체로 분류되며, 후자는 교육류, 과기류, 문화류, 체육류, 사회복지류 등으로 나뉜다는 점에 유념할 필요가 있다. 그러나 이러한 분류에 의존해서는 중국 민간단체들의 속성과 특성을 파악하기가 힘들다. 새롭게 성장하고 있는 중국의 민간단체를 분류하는 것은 학자에 따라 다르지만 대체로 정부주도형 NGO(GONGO: Government Organized NGO)와 민간 주도형 NGO(grass-roots NGOs)로 분류하는 경향을 띠고 있다.³³

중국의 NGO는 무엇보다도 개혁·개방정책을 취한 이후부터 비약적으로 증대되었기에 그 같은 추세는 개혁·개방 정책이 지속되는 한 계속될 듯하다. 그럼에도 불구하고 중국의 고유한 정치·사회·문화적 환경으로 인해 중국은 동북아의 다른 국가들에서 일반적으로 나타나는 특징과는 다른 특성을 갖고 있다. 그것은

31- 조한범·홍관희·황병덕·허문영·박형중·이우영, 『동북아 평화문화 비교 연구』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 178.

32- 『타임』(Time)의 보도에 따르면, 중국에서는 1990년대까지만 해도 사실상 NGO 활동을 하는 이가 전무했으나, 지금은 28만개나 등록되어 있다고 한다. “Power to People,” *Time*, June 27, 2005; 俞可平等著, 『中國公民社會的興起』 (北京: 社會科學文獻出版社, 2002), pp. 228-230.

33- Yu Keping, *The Rise of China Third Sector and Its Impact to Governance, the 2nd International Conference on Public Policy and Management*, April, 2002: 이남주, “개혁개방 이후 중국 시민사회의 발전추세와 전망,” 권혁태·박상필·박운철·박은홍·손혁재·이남주·조경란·조효제·차명제(2003), pp. 255-258.

첫째, 상당수의 중국 NGO들이 합법적인 신분으로 활동하고 있지만, 정치적·법제도적 환경 때문에 불법적·반공개적 형태로 존재하고 있으며, 합법적 영역과 불법적·반공개적 영역 사이에는 끊임없이 사회적 교류가 이어지고 있다. 둘째, 중국공산당의 일당 지배 체제로 인해 중국 NGO는 자신의 존립을 보장하기 위해 탈정치화하면서도 막강한 자원을 확보하고 있는 당-국가의 권력을 활용하기 위해 고도로 정치화된 ‘이중 정치’의 행위 전략을 취하고 있다. 셋째, 중국 NGO들은 능력있는 개인에 의존하여 활동하고 있다.³⁴ 그럼에도 불구하고 중국의 NGO는 젊은 세대가 NGO 활동의 맥을 잇고 있고, 과거에 고립·분산적으로 활동해 오던 NGO들이 점차 자신들의 네트워크를 구축해 가고 있다는 점에서 향후에 지속적인 발전은 물론 자신들의 영향력 범위를 확대시켜 갈 것으로 보인다.

중국 시민사회의 제약은 무엇보다도 중국의 권위주의 체제에 기인한다. 정부에 민간단체로 등록하는 과정이 매우 복잡하고 허가를 받는 것이 쉽지 않으며, 또한 중국 정부의 정책에 위배하는 활동에 대해서는 각종 제재를 받을 수 있다. 중국 정부가 파룬공(法輪功) 신도들에 대한 가혹한 탄압을 하는 것에서 중국에서의 시민사회 활동이 얼마나 어려운지를 단적으로 알 수 있다. 그러나 환경, 여성, 지역개발 등의 다양한 영역에서 많은 NGO들이 만들어져서 활동하고 있고, 그 기반이 점차 확대되고 있는 것도 무시할 수 없다.

현재 중국에서 가장 활발한 시민사회의 영역 중 하나가 환경 분야인데, 이와 같이 상대적으로 비정치적인 분야에서의 NGO 활동은 매우 활발하게 추진되고 있다. 중국 내륙의 사막화를 방지하기 위한 각종 환경 보호 활동, 그리고 중국의 개발 과정에서 필연적으로 발생되고 있는 자연 파괴를 최소화하기 위한 활동들이 다양하게 펼쳐지고 있는 것이다. 또한 중국의 개혁 개방 과정에서 유엔개발계획 등 국제기구나 유럽, 북미의 국제 NGO들이 개발협력 사업을 전개해왔고, 중국의 NGO들은 이들과의 연계를 통해 지역개발 프로그램의 수행자로서 역할을 하고 있다. 이는 중국 NGO들에게 각종 이슈들에 대한 국제적 인식을 갖게

34-NGO활동가가 NGO 활동과 연관되는 기관의 전직 공무원인 경우도 많다. 즉 “큰 정부 작은 사회”에서 “큰 사회 작은 정부”의 전환과정에서 생겨난 전직 공무원들이 결성한 경우를 말한다. Melissa G. Ccurley, “NGOs in China: The Role of International Organizations and South-South Cooperation,” *Asian Perspective*, vol. 26, no. 4 (2002), pp. 173-175; 장영석, “중국 NGO의 발전과 행위양식에 대한 분석,” p. 211.

하고 국제사회와의 협력에 나서게 하는 측면이 있다.

이와 같이 중국의 시민사회는 이제 태동하고 있고 국가와의 관계에서 자율성이 매우 취약하다는 단점을 안고 있다. 그런데 최근에는 중국에서 주민들이 자신들의 권익을 지키기 위해 직접 행동에도 나서는 사례들이 많이 보여지고 있다. 예를 들어서 댐 건설 계획으로 인해 삶의 터전을 잃어버릴 처지에 있는 주민들이 집단적으로 댐 건설 계획의 변경을 요구하거나, 적절한 이주 대책을 요구하는 행동들이 나타나고 있다. 또는 기업소의 구조 조정으로 집단 해고될 위기에 있는 노동자들의 투쟁도 지방으로 가게 되면 매우 격렬한 형태로 나타나기도 한다.

이러한 저항들에 대해서 중국 정부가 일방적인 탄압을 가하기는 쉽지 않기 때문에 협상과 중재가 이뤄지기도 한다. 아직 중국의 현실은 아무런 두려움 없이 정부를 비판하고 반대하는 것이 쉽지 않지만, 중국정부도 점점 더 시민사회를 일방적으로 억압하거나 통제하기도 어려운 상황으로 가고 있는 것도 분명하다.

그런데 중국 시민사회는 정치외교적인 문제들에 대해서는 자율성이 극히 취약할 뿐더러 매우 강한 민족주의와 국가주의적 경향을 갖고 있다. 단적으로 양안 문제에 대한 중국 NGO의 입장은 중국 정부와 거의 다르지 않으며 국제회의에서는 이를 공공연하게 대변하는 역할도 마다하지 않는다. 이러한 중국 NGO의 모습은 국가를 넘어선 시민사회의 대안을 찾고, 동북아 지역 차원의 시민사회 협력을 추동하는데 있어서 많은 어려움을 주게 된다. 이러한 한계 때문에 중국 NGO는 동북아 시민사회의 국제협력 활동에서 주변부에 위치하게 된다.

라. 대만의 특징: 민주화 이후 시민사회 성장과 국제사회로부터 고립

1987년의 계엄령 해제 이후, 대만의 시민사회는 서서히 그 영역을 확장하고 있다. 그러한 정치적 변화 이후 대만의 NGO에게 영향을 끼친 기회요인과 장애요인으로는 1997년 이후의 아시아 경제위기로 인한 국내 경제의 불안, 1999년 9월에 발생한 대지진, 정부의 민영화 정책, 정권교체 등등이다. 그러한 변화 속에서 대만 NGO는 네트워크를 구축해 나가면서 전문성을 키워나가고 있다.

그러나 시민사회의 영역이 아직까지 새로워서 다른 나라의 NGO가 경험한 인재확보, 재정확보, 새로운 이슈의 개발 부족, 미디어와의 관계 부족, 정부와의 긴장관계 등등이 큰 과제로 남아있다. 국제적인 분야에 대한 활동을 모색하는

데 있어서, 대만이 국제사회로부터 고립되어 있기 때문에 대만 NGO의 활동분야도 지극히 제한적이다. 중국 본토에 대한 개발지원, 홍콩의 NGO와의 교류협력이 펼쳐지고는 있으나, 활동분야가 제한되는 현실적인 과제로 인해서 새로운 인재 및 재정을 확보하는 일은 그다지 쉬운 일이 아니다.

또한 대만의 정권교체 이후 일부 NGO와 정부 간의 긴장관계가 고조되고 있다. 그것은 NGO가 기대하였던 부분에 대해서 정부가 공약을 제대로 지키지 않고 있다는 점에서 비롯된다. 민주화 이후, 정치적 자율성은 분명 확대되었으나 아직까지 대만의 시민사회 영역도 과도기적인 과정을 겪고 있다고 말할 수 있다.

3. 한·일 NGO의 국제교류 개관

가. 한국 NGO의 국제교류 개관

시민운동의 한 분야인 국제교류도 우선 역사적 맥락에서 분석되고 이해되어야 할 것이며, 민간단체 혹은 시민단체가 중심이 된 국제교류는 그 내용을 기준으로 크게 두 분야로 구분될 수 있다. 국제협력 분야와 국제연대 분야가 그것이다. 국제협력 분야는 비영리기구(NPO)로 분류되는 시민단체가 주도하는 활동이고, 국제연대는 주로 비정부기구(NGO)로 분류되는 시민단체의 활동을 담기 위한 개념이라고 할 수 있다. 물론 이는 학문적, 행정적 편의를 위한 분류라고 할 수도 있는데, 왜냐하면 실제로 한 단체가 이 두 분야를 모두 아우르기도 하고 또 그 성격이 모호한 경우도 없지 않기 때문이다.

그럼에도 불구하고, 가끔 공동의 목적을 위해 연대하는 경우가 있기는 하더라도 참여연대처럼 정치제도나 구조 자체의 수정이나 개혁을 목적으로 하는 단체와, 월드비전처럼 주어진 정치적, 제도적 틀 아래서 구호활동에 역점을 두는 단체의 성격이 판이한 것 또한 사실이므로 국제협력 분야와 국제연대 분야의 개념적 분리는 유용하다고 할 수 있다. 또 하나의 분명한 사실은 국제교류의 양대 축을 이루는 이 두 분야가 서로 직간접적인 영향을 미치며 함께 변화하고 발전해 나가고 있다는 사실이다.

지난 백년간 우리나라 민간 수준에서 이루어진 국제교류를 변화와 발전 양상에 따라 시대적으로 구분하면 아래와 같이 다섯 단계로 구분할 수 있을 것이다. 1) 20세기 초부터 1945년 일제 식민지배로부터의 해방, 2) 해방 이후부터 1961년 5.16 군사쿠데타 시기까지, 3) 제3공화국의 출범부터 1987년 6월 민주항쟁

시기까지 4) 1987년 6월 항쟁 성공 이후 IMF외환위기 상황을 벗어나는 김대중 정권 중반기인 1999년까지, 5) 1999년 대구라운드와 서울 NGO세계 대회 이후부터 오늘에 이르기까지가 그것이다.³⁵ 각 시기별 변화, 발전 내용을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 우리나라에서 근대화가 시작된 1900년대 초부터 일제로부터 해방되기까지, 약 반세기 동안 이루어진 민간분야 국제교류는 주로 서구 출신의 기독교 선교사들과 그들이 속한 교단을 중심으로 이루어졌다. 국제교류의 내용도 제한적이어서 주로 교육에 치중되어 있었고, 이것도 순수한 교육운동이라기보다는 선교의 한 방편으로 이루어졌다. 서구 시민단체, 종교단체에 의해 우리나라에서 펼쳐진 활동이 궁극적으로는 선교를 위한 것이긴 했지만, 그것은 시민사회의 형성에 필요한 일반 대중의 계몽에 적지 않은 기여를 했다. 그 외에도 독립운동의 일환으로 국제교류, 국제연대가 있긴 했지만, 이를 시민사회 활동의 일환으로 보아야 할지는 논의를 필요로 한다.

(2) 해방 이후 1961년 5.16 군사쿠데타 시기까지, 우리나라는 좌우이념 갈등, 6.25전쟁, 남북분단의 고착화, 정권의 부패, 4.19학생혁명, 권위적 군사정권의 등장 등 극심한 혼란과 변화를 경험했다. 또한 경제적으로도 자립 경제기반을 지니지 못한 채 미국의 원조에 전적으로 의존해야만 했다. 당시 민간 차원에서의 국제협력은 외국, 주로 미국으로부터 일방적으로 원조를 받는 형태로 이루어졌다. 이러한 해외원조의 주체는 이전 시기와 마찬가지로 기독교 교단, 혹은 교단이 중심이 된 민간구호단체였으며, 그 동기가 선교였다는 점도 다름이 없었다.

(3) 세 번째 단계는 1963년 제3공화국 출범부터 1972년 10월 유신을 거쳐 1987년 6월 민주화항쟁 시기까지이다. 이 시기에는 군부 권위주의 정권에 의한 외향적 경제성장, 시민사회에 대한 억압적 통치체제, 대통령 암살, 광주민중항쟁, 민주화 운동의 대중적 참여, 6월 항쟁, 그리고 군부통치체제의 종식에 이르기까지, 극단적으로 억압적인 권위주의 체제와 강력한 민주화추진 세력 사이에

35-차명제, “한국 시민운동과 국제협력,” 『한국시민사회운동 15년사 1987-2002』, 시민의 신문, p. 164 참조.

격렬한 충돌이 발생했다. 이 기간의 국제교류는 선교를 위한 원조 형태와 더불어 한국의 시민사회 형성과 민주주의 체제 확립에 초점을 맞춘 활동이 모습을 보이기 시작했다. 이러한 국제교류의 중심에는 교회가 있었고, 그 뒤에는 서구 기독교단과 그들이 운영하는 시민단체가 있었다. “특히 YMCA와 크리스천 아카데미 중심의 국제교류는 한국의 시민사회가 활성화되는 매우 중요한 초석을 마련했다 해도 과언이 아닐 것이다.”³⁶ 이 시기부터 민간의 국제교류는 원조와 구호 일변도의 성격을 차츰 벗어나 시민사회의 기반구축과 활성화로 전환되기 시작하였다. 그리고 외국의 국제협력, 국제연대 단체들도 교회를 포함한 종교단체 중심에서 선진국들의 민간·사회단체들로 확대되었다. 이 시기는 우리나라에서 NGO가 중심이 된 국제연대 활동이 본격적으로 시작한 시기로 간주될 수 있을 것이다.

(4) 1987년 6월 항쟁 성공 이후 IMF외환위기 상황을 거쳐 그로부터 벗어나는 1999년까지인 네 번째 시기의 특징은 시민사회의 활성화와 민주주의 정착, 대규모 국제회의를 통한 글로벌 가버넌스(global governance) 형성과 국내 NGO들의 활발한 국제 네트워크 형성 등이다. 특히 이 시기에는 많은 국내 NGO들이 해당 분야의 외국 NGO들과 활발한 교류를 시작했으며, 네트워크를 구축, 국내외에서 연대활동을 펼친 단체도 나타나게 되었다. 이 시기 우리나라의 NPO단체의 국제협력 활동에 있어서도 큰 변화가 있었다. 주로 교회가 중심이 되어 추진되었던 기존의 사업 내용에 있어서 원조, 구호활동은 후퇴하고, 민주사회, 시민사회 구축을 위한 활동이 더욱 확대되었다. 국제협력관계의 설정에 있어서도 외국 종교단체 중심의 국제교류 형태에서 차츰 벗어나 파트너 단체 사이에 수평적 교류 형태가 자리잡게 되었다.

1990년을 전후한 이 시기는 한국 시민사회 전반에 있어서 뿐만 아니라, 국제협력과 국제연대 분야에 있어서도 일대 전환기라고 할 수 있다. 국제적 이슈라면 기껏해야 동북아지역의 평화나 환경, 그것도 남북통일이나 국내의 환경을 개선시키기 위한 노력의 일환으로 펼친 활동이 고작일 뿐, 거의 모든 관심과 역량을 국내이슈에 집중시켰던 국내 NGO단체들이 지구적 아젠더에 눈을 뜨기 시작한 것은 이 시기이다. 1990년대부터는 한국에서도 개발NGO들이

³⁶-위의 글, p. 165.

등장하기 시작했으며, 이들은 개도국의 저발전 극복과 빈곤, 질병 퇴치, 그리고 교육과 직업훈련 등의 사업 분야에 적극적으로 참여하기 시작했다. 이제 한국은 원조 수혜국에서 공여국으로 전환된 것이다. 이렇게 한국의 개발NGO에 의해 진행되고 있는 해외원조사업은 1995년 한국 국제협력단(KOICA: Korea International Cooperation Agency)이 개발NGO에 대한 지원을 본격화하면서 본격에도 오르기 시작했다.³⁷ 원조는 외국으로부터 받는 것이라는 인식에서 벗어나 이제는 우리보다 못사는 나라 사람들을 원조해야 한다는 인식을 환기시키며 국내 NPO단체들이 자신의 소명의식을 새롭게 다진 것도 이 시기의 일이다.

(5) 1999년 대구라운드와 같은 해 서울에서 개최된 NGO세계 대회 이후부터 현재까지의 다섯 번째 시기에는 우리나라 시민사회의 역량이 국제적으로 공인받기에 이르렀다. 이때까지 한국의 NGO들은 외국 NGO들로부터 그들의 경험과 노하우를 얻고자 했으며, 지구적인 주요 회의에도 조심스럽게 참석하여, 국제적인 이슈의 내용과 성격을 이해하려고 노력했다. 그러나 이 시기에는 보다 스스로 NGO국제대회도 유치하고, 행사를 주도하는 등 적극적인 모습을 보이고 있다. 이 시기 국제협력 분야의 활동은 더욱 활발해져 한국의 크고 작은 NPO단체들이 개도국에 대한 원조와 구호활동에 활발히 참여, 수혜국의 안정과 발전에 적지 않은 기여를 하게 되었다. 한국개발NGO들의 해외협력사업은 현재 30여 개의 NGO들로 구성된 한국해외원조단체협의회 중심으로 추진되고 있으며, 기타 개별 NGO들과 교회단체들도 이런 해외 원조활동에 참여하고 있다. 현재 한국개발NGO들의 해외협력 현황은 <표 I-1>과 같다.

37-위의 글, p. 11.

<표 1-1> 한국 개발 NGO들의 해외협력사업 현황

대상 지역	대상 국가	단체명	사업 분야
동아시아 지역	중국(20개)	총 25개 가나안 농군학교, 선한사람들, 굿네이버스, 대한적십자, 한국복지재단, 한국어린이보호재단, 지구촌나눔운동, 호산나, 월드비전, 기아대책 등	교육, 의료, 아동보호, 농업/지역 개발, 소득증대사업, 구호용품 지원, 직업훈련, 주택건축, 자원봉사자
	몽골(13개)		
	네팔(6개)		
	부탄(4개)		
구 소련 지역	러시아(4개)	총 12개 국제농업개발원, 굿네이버스, 기아대책, 한국안악면성형재건의과학회, 대한적십자, 아시아문화개발협력기구, 장미회, 밝은사회국제클럽한국본부, 한국어린이보호재단, 한민족복지재단, 선한사람들	교육, 의료, 아동개발, 농촌개발, 문화협력, 구호물품지원, 자원봉사자 파견
	우즈베키스탄(5개)		
	카자흐스탄(5개)		
	키르기스탄(1개)		
	타지키스탄(2개)		
아제르바이잔(1개)			
동남/남아시아 지역	베트남(12개)	총 19개 가나안농군, 선한사람들, 국제개발협회, 굿네이버스, 기아대책, 대한가족보건복지협회, 월드비전, 한국안악면성형재건의과학회, 호산나, 세계청년봉사단, 지구촌나눔운동, 하나로, 한국국제봉사기구, 한국복지재단, 한국세이프터칠드런, 한국어린이육영회, 한국어린이보호재단, 한국제이티에스, 글로벌케어	보건, 의료, 생식보건, 직업훈련, 아동 및 청소년개발, 식수개발, 농촌개발, 주택건축, 빈민구호, 지도자개발, 소득증대, 자원봉사단 파견
	필리핀(7개)		
	인도네시아(1개)		
	동티모르(2개)		
	파푸아기니(1개)		
	비누이투(1개)		
	말레이시아(1개)		
	캄보디아(8개)		
	라오스(2개)		
	태국(8개)		
	미얀마(5개)		
	방글라데시(4개)		
	스리랑카(2개)		
인도(5개)			
중동지역	이라크(11개)	총 13개 굿네이버스, 기아대책, 대한적십자, 선한사람들, 한국청년봉사단, 아시아문화개발협력기구월드비전, 유니세프, 지구촌나눔운동, 한민족복지재단 등	교육, 의료, 아동개발, 식수개발, 식량 및 급식지원, 구호품 지원, 긴급구호 사업, 자원봉사단 파견 등
	아프카니스탄(8개)		
	레바논(1개)		
	팔레스타인(1개)		
	터키(1개)		

아프리카 지역	이집트(1개)	총 6개 굿네이버스, 기아대책, 선한사람들, 월드비전, 유니세프한국위원회, 호산나 등	교육, 의료, 아동개발, 식수개발, 농업과 지역 개발, 소득증대사업
	에티오피아(4개)		
	케냐(5개)		
	우간다(2개)		
	르완다(2개)		
	모잠비크(1개)		
	짐바브웨(2개)		
카메룬, 기니, 베냉			
중남미 지역	페루, 볼리비아 각 2개	총 5개 세계청년봉사단, 호산나, 한국국제봉사기구, 한마음한몸운동본부, 한국국제기아대책기구	교육, 의료, 구호, 농업과 지역개발 등
	멕시코, 과테말라, 도미니카, 콜롬비아, 브라질, 아르헨티나 등 각 1개		
기타지역	루마니아, 미국, 호주 등	총 3개 한국국제기아대책기구, 하나로 등	보건 의료, 구호사업 등

그러나 이 시기 가장 두드러진 특징은 국내 시민단체의 국제연대 활동이 본격화 되었다는 사실이다. 1999년 서울 NGO대회와 대구라운드를 통해 내적으로는 국제연대 분야에서의 운동능력을 배가시키고, 외적으로는 국제적 활동가들과의 인적 네트워크를 공고히 다진 국내 시민단체들은 국제적, 지구적 아젠더를 중심으로 해외 단체 및 활동가들과 본격적인 연대활동을 펼치기 시작한 것이다. 최근의 사례로는 우선 무역 자유화 반대 국제연대 활동을 들 수 있을 것이다.³⁸ 2000년대에 접어들면서 세계적으로 거세게 일고 있는 신자유주의적 세계화 반대 운동과 한국 정부의 무리한 자유무역협정 추진은 무역 자유화 반대를 위한 시민단체의 국제연대 활동을 강화하는 배경이 됐다. 매년 새해에 열리는 국제행사인 세계사회포럼의 핵심적 쟁점도 ‘기업주도의 세계화에 대한 시민사회의 반발’³⁹이었으며, 우리나라 소비자단체가 주관한 아·태지역 시민사회포럼

38_문은숙, “2005년 한국시민사회 국제연대 활동,” 『한국시민사회연감 2006』 (시민의 신문), p. 107에서 인용.

39_1월 26일부터 6일간 제5차 세계사회포럼이 브라질 포르토알레그레의 하모니파크에서 135개국 15만 5천명의 세계시민사회 지도자와 민간활동가가 모인 가운데 열렸다. 세

의 주요 쟁점도 ‘WTO의 농업 개방으로부터의 식량주권 확보’였다. 부산APEC 정상회의 반대 국제연대투쟁과 WTO정상회의 반대 홍콩투쟁도 세계화 무역체제에 대한 시민과 농민의 저항이었다. WTO 반대 홍콩 투쟁에는 한국을 비롯하여 인도네시아, 태국 등 세계 각지의 농민, 시민활동가들이 참가했고, 우리나라에서는 전국가톨릭농민회, 전국농민회총연맹, 전국여성농민회, 한국농업경영인중앙연합회, 한국여성농업인중앙연합회 등이 반세계화·반WTO 투쟁단을 구성해 참여했다.

같은 해 부산에서 열렸던 아시아·태평양 경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, 이하 APEC) 정상회의에도 전쟁과 빈곤을 확대하는 세계화 무역체제에 대한 각 국에서 온 시민단체 활동가들의 저항이 있었다. APEC반대부산 시민행동, 아펙반대부시반대국민행동이 이끌었던 APEC반대 시민투쟁은 지역 시민단체들과 노동, 농민, 여성 등 민중단체들이 주도한 국제연대 투쟁이었다. APEC반대 시민투쟁은 해외에서 온 활동가들을 포함, 3만 명에 달하는 시민활동가가 참여해 한국에서 열렸던 어떠한 국제연대 투쟁보다 큰 규모였다. 이 기간 중 열린 부산국제민중포럼에는 미국과 인도네시아, 필리핀, 홍콩 등지의 해외 활동가들이 참가했다.

한편 이라크 파병 반대 및 미국의 반 인권적 전쟁 범죄를 규탄하는 국제 평화 운동이 2004년도 여성단체들이 주력한 국제연대 활동이라면, 2005년 여성단체들은 ‘빈곤과 폭력을 가속화하는 신자유주의 세계화’를 반대하는 국제연대 활동을 활발히 전개했다. 2005년 6월 아시아에서는 처음으로 서울에서 개최된 국제 학술대회인 세계여성학대회는 그런 연대활동의 개가로서, 여기에는 세계 90여 개국의 2천여 명이 참가했다.

특히 ‘빈곤의 여성화’, ‘여성에 대한 폭력’ 문제를 주요 의제로 내건 올해의 세계여성행진은 7월 3, 4일 이틀에 걸쳐 ‘여성들의 국제연대로 저항을 세계화하라’라는 주제로 서울에서 진행됐다. 세계화 반대운동에 여성들의 의제를 결합시키는 역할을 해온 ‘세계여성행진’(World March of Women)은 세계여성의 날

계사회포럼은 제국주의에 반대하는 세계 시민사회 그룹과 운동가의 모임이다. 이번 포럼에서는 세계화, 미디어민주주의, 빈곤 해결을 위한 경제사회 정의, 이라크전 등 다양한 주제 토론과 제안이 있었다. 월든 벨로우 필리핀대 교수(지구 남부 포커스 방콕 수석대표)는 26일 포커스 홈페이지를 통해 이번 세계사회포럼의 핵심 이슈 중 하나가 기업 주도의 세계화에 대한 시민사회의 반발이라고 언급했다.

인 3월 8일 브라질에서 시작돼 아르헨티나, 페루, 쿠바 등을 거쳐 한국으로 이어졌으며, 유엔이 정한 세계빈곤철폐의 날인 10월 17일 키나 파소에서 마무리됐다. 이 날을 기념해 사회진보연대, 세계화반대여성연대, 전국불안정노동철폐연대, 노동자의 힘 여성활동가모임, 문화연대 등은 ‘빈곤과 폭력에 저항하는 여성행진’을 하고 정부의 신자유주의 여성정책에 항의하는 기자회견을 열었다. 세계여성행진을 계기로 여성단체들이 성 주류화 전략을 중심으로 한 유엔 주도적 국제주의 여성운동에서, 신자유주의적 사회 경제 체제를 반대하는 세계여성주의로의 패러다임 변화를 꾀했다고도 할 수 있다.

과거 청산 및 역사바로잡기를 위한 국제연대도 이 시기에 본격화했다. 2005년 9월 22일과 23일 평양에서 개최된 ‘일본의 과거청산을 요구하는 국제연대협의회’⁴⁰ 제3차 회의에는 남북한, 중국, 일본, 미국, 독일, 네덜란드, 대만 등 7개국 대표 2백여 명이 참석했다. 남측에서는 정신대할머니와 함께하는 대구시민모임, 태평양전쟁 피해자 보상추진협의회, 아시아평화와 역사교육연대, 흥사단 등이 참가했고, 해외 측 대표도 각 80여 명이 참가했다. 참가자 일동은 대회 결의문을 통해 일본의 과거청산을 위한 국제운동을 더욱 강화해 나갈 것을 다짐했다.

개별국가와의 연대활동도 차츰 눈에 띈다. 아시아태평양노동자연대 한 국위원회, 서울경기인천이주노동조합, 주한네팔공동체 등 26개 시민사회단체들은 ‘네팔 민주화운동 지지와 국제연대를 위한 공동행동’을 결성하고, 네팔 민주화운동에 대한 지지를 표명했다. 네팔 민주화운동 지지 공동행동에는 한국뿐 아니라 미국, 일본, 필리핀 등 16개국 이상이 동참했다. 2005년 2월 1일을 ‘네팔 민주주의를 파괴한 암흑의 날’로 정해 각 국에서 네팔대사관을 항의방문하고 민주화를 요구했다. 한국 시민단체들은 외교통상부를 통해 전달한 탄원서에서 독재중단 및 민주정부 수립 촉구, 네팔 민주화운동 지원을 위한 국제대회 개최 등을 요구, 최근 네팔에서 이루어진 민주화에 일조를 했다.

팔레스타인 지역의 인권과 평화 회복을 촉구하는 화요캠페인도 1년여 넘게 계속됐다. ‘팔레스타인에 평화와 인권! 이스라엘은 학살을 중단하라!’는 주제로 주한이스라엘 대사관 앞에서 열리는 화요캠페인은 2004년 5월 4일부터 인권

40- ‘일본의과거청산을요구하는국제연대협의회’는 일본의 과거청산에 공동대응하고, 일제의 식민지 피해로 인해 고통 받고 있는 피해자들의 인권회복과 역사적 정의를 회복하기 위해, 지난 2003년 9월 한국, 북한, 일본, 미국, 필리핀, 대만, 네덜란드, 중국 등 아시아지역의 시민단체들이 국가를 초월해 연대 조직했다.

연대 주관으로 시작됐다. 화요캠페인은 네트워크 구축을 통한 실질적 연대 활동을 모색해야 한다는 과제를 안고 있지만, 꾸준한 국제연대 활동의 모범을 만들었다는 평가를 받고 있다.

환경운동연합은 스리랑카 현지 환경단체인 환경정의센터(Center for Environmental Justice)와 함께 국제인구행동기금 아태지역본부(Asia Pacific Alliance, International Council on Population and Development)의 후원으로 2005년 7월 스리랑카에서 아시아 지진해일로 인한 환경영향조사를 실시했다.

이 외에도 2005년 초부터 미국의 동포단체인 ‘바른역사를위한정의연대’와 ‘Global Alliance’ 등이 펼친 유엔안보리 상임이사국 진출 저지 인터넷 국제서명 운동, 2005년 6월 ‘물과 에너지는 인권’이라는 가치로 태국, 필리핀, 인도네시아, 인도, 네팔, 한국 노동자와 시민활동가들이 ‘노동과 환경의 연대를 통한 에너지 체제 전환과 물 사유화 저지 방안’을 모색하는 장으로 마련한 물·에너지 사유화 반대 국제 노동조합 대회, 국내 소비자시민모임 주최로 50여 개국에서 온 2백여 명의 시민단체 활동가들과 함께 2005년 3월 서울에서 개최된 제 5차 유엔 아시아·태평양지역 시민사회포럼 등 우리나라 시민단체의 국제연대 활동은 날로 활성화되고 있는 추세이다.

그러면 1990년대 이후 우리나라 NGO, NPO단체들이 국제연대와 국제협력 분야에서 보여주고 있는 활발한 활동은 어디에서 기인한 것일까? 여기에는 여러 가지 요인이 복합적으로 작용했을 것이다. 그 가운데 중요하다고 생각되는 몇가지 요인을 정리하면 다음과 같다.⁴¹

(1) 내부적 역량과 인식의 제고

한국의 시민사회는 지난 10년 동안 시민운동과 시민단체의 국제연대와 협력을 위해 각별한 노력을 하였다. 특히 1990년대에 Rio의 UNCED를 비롯하여 세계 사회정상회의, 여성회의, 정주회의, 기후변화 당사국 회의 등과 같은 UNCED 후속 회의에 지속적으로 참가하여 국제적인 흐름(trend)을 파악하려 했으며, 또한 국내적으로도 1999년의 대구라운드, 세계 NGO대회와 ASEM2000 민간회의를 주관하면서 세계 NGO들과 꾸준한 연대틀만들기(networking)를

41-차명제, “한국 시민운동과 국제협력,” p. 176.

시도하였다. 이를 통해 상호 정보와 경험을 공유할 수 있었으며, 이는 한국 NGO 발전에 상당한 도움이 되었다.⁴²

한국 시민사회는 다른 개도국과 달리 북의 NGO, 혹은 선진국의 NGO들의 자극과 추동이 아닌 스스로의 노력으로 자생적으로 조직되었다. 이런 의미에서 다른 나라의 시민사회에 비해 세계적 수준(global standard)에 도달하기 위해 더욱 많은 노력이 필요했다.

NGO의 헌신적인 노력도 시민사회 성장에 결정적으로 기여했다. 우선 시기에 따른 적절한 이슈 발굴, 여론 동원, 그리고 공론화 과제를 매우 효과적으로 수행했다. 그리고 이를 위한 활동가들의 헌신적 노력도 간과할 수 없다. 철저한 민주화 운동의 경험이 헌신적이고 투쟁적인, 그리고 도덕적으로 건전한 활동가들을 양산해 냈을 것이다.

지식인의 NGO 참여도 주목할 만한 특징이다. 1970, 1980년대의 민주화 운동에 참여했던 지식인 집단들이 1990년대에 NGO에 적극 참여했고, 해외 유학파들도 귀국하여 시민운동에 참여했다. 이 집단들에 의해 NGO의 정책생산과 대안 제시가 가능했다. 거의 대부분의 NGO들은 이런 지식인들이 자발적으로 참여하는 각종 위원회들을 운영하고 있다. NGO에 참여하는 지식인들은 대개 교직과 전문직 종사자들이다. 박사급의 대학교수나 강사들을 포함하여 국책연구기관의 연구원들이 대부분이며, 변호사들의 참여도 증가하는 추세다. 의사나 변호사들은 그들 스스로가 NGO를 조직하여 활동하기도 한다.

시민운동의 민주화 전통 계승은 자연스럽게 정당성 확보라는 차원으로까지 이어졌다. 10년이 지난 현재 NGO에 대한 일반 시민들의 인식 변화가 없는 것은 아니지만, 일반적으로 특정 집단의 자기이익추구를 위한 집단행동에 대해 일반 시민들의 평가는 그리 호의적이지 않다. 반면에 그들은 지사적이고 공동체적인 성격이 강한 사회운동에 대해서는 적극적으로 지지하고 후원하기도 한다. 그러한 사회운동은 일제 때의 반식민지투쟁, 1950년대 이후 반독재 운동, 1970, 1980년대 민주화 운동, 그리고 1990년대의 시민운동들이다.

대학을 비롯한 고등 교육기관에 NGO관련 학과와 대학원 과정이 경쟁적으로 개설되고 있다는 점도 매우 특이한 한국적 현상이라 하겠다. 이러한 현상을 두 가지 측면으로 해석할 수 있다. 하나는 사회현상을 학문적으로 접근하여 이를

42-위의 글, p. 17.

체계화하고, 학생들에게 이러한 사회 현상에 관심을 갖도록 유도하는 것과 NGO활동가의 재교육 등 실용적 학문을 추구한다는 점에 있어 긍정적으로 해석할 여지가 충분히 있다. 그러나 다른 하나는 학문적 유행 현상과 실질적으로 NGO관련 연구자들의 시장 형성 등을 포함한 학문의 시장성, 혹은 학문의 유행 성과도 관계가 있을 수 있다는 점이다. 학문의 유행적 성격을 간과할 수는 없겠지만 이에 전적으로 편승해서도 진정한 학문의 발전에 도움이 되지 않을 것이다. 따라서 이 분야의 학문적 성과를 얻기 위해 많은 노력이 있어야 할 것이다.

언론 매체도 시민운동 활성화에 기여했다. 특히 ‘총선시민연대’의 낙선·낙선운동의 경우, 언론보도는 이 운동 확산에 결정적인 기여를 했다. 보도거리를 찾던 언론과 대중적 공감대 확산과 참여를 유도하기 위한 NGO의 욕구가 결합하여 만들어 낸 결과물이라 하겠다.⁴³

한국 시민사회에서 국제NGO의 지부를 찾기란 거의 불가능하다. 국제적인 NGO인 WWF, Oxfam, Greenpeace, Friends of the Earth(FoE) 중 FoE만이 한국의 환경운동연합을 통해 한국에서 미미한 수준에서 활동하고 있을 뿐이다. 다만 Amnesty International만이 유일하게 한국에 정식 지부를 두고 활동하고 있다. 이러한 현상은 다른 외국과 비교해도 매우 독특한 현상으로 그 원인에 대해서는 보다 심층적 연구가 있어야 할 것이다. 한국 시민사회의 전문성과 국제적 역량이 성장해서 그런지, 아니면 한국 시민사회의 민족주의적 특성인지, 혹은 국제NGO들의 무관심에 기인한 것인지 확실치 않다.⁴⁴

(2) 외부적 자극

1990년대 이후 UN은 각종 국제대회에 시민사회단체의 참여를 적극 유도하고 있다. 이른바 가버넌스 개념, 이에 따라 우리나라 NGO, NPO들도 UN을 비롯한 각종 국제기구가 개최하는 대회에 참석 혹은 참여할 수 있는 기회가 많아지고 있다.

1980년대까지 한국 시민사회의 관심은 국내 중심적이었다 하더라도 과언이

43- 그러나 부작용이 없는 것도 아니었다. 언론매체에 기사거리를 제공하기 위해 충분한 검토과정과 대안 없이 언론에 발표하는 경우도 허다했기 때문이다. 즉 실제 능력보다 과다하게 NGO의 능력과 역량이 일반 시민들에게 인식되는 경우도 있었다. 따라서 언론에 대한 과다한 기대는 NGO활동에 상당한 부담으로 작용할 가능성이 농후하다.

44- 위의 글, p. 18.

아닐 것이다. 권위적 군부정권 극복과 민주화에 시민사회의 모든 역량을 결집시키지 않을 수 없었고 국제교류도 이 부분에 집중되었다. 그러므로 국제이슈에 대해서는 비교적 무관심했으며, 그에 대한 이해도 크게 부족했다. 그러나 1990년대에 접어들면서 점차 국제교류와 협력의 폭이 확대되고, 지구 차원적 시민사회 중심의 대규모 회의에 적극 참여하기 시작하면서 국내 문제에 천착하고 있던 다수의 NGO들이 지구 차원의 이슈에 대해서도 적극적인 관심을 갖게 되었다.⁴⁵

<표 1-2> 1990년대에 개최된 주요 국제회의

대회명	주제	참가규모	일시 및 장소	성과 및 특징	한국 참가여부
UN 어린이를 위한 세계정상회의	세계 어린이들의 미래를 열어주기 위한 교육과 복지	159개국 (79명의 국가원수와 지도자 참석)	1990년 9월 뉴욕	어린이 복지와 교육을 위한 10개 항의 목표 설정, 1995년부터 전세계 국가들이 실천하고, 이를 바탕으로 2000년에 새로 개정	정부대표 참가
UN 환경·개발회의	지구차원의 지속가능발전 실현	178개국에서 15,000여명 (115명의 국가 원수와 지도자 참석)	1992년 6월 브라질 리우데자네이로	지속가능발전을 위한 의제 21 채택, 지방정부의 지방의제 21 추진 권유, 기후변화협약 추진 합의, 리우 선언 발표	약 60여 명의 민간대표 참가
비엔나 인권회의	인권신장과 보호	171개국, 800개 이상의 IO와 NGO	1983년 6월 오스트리아 비엔나	1968년 테헤란의 1차 인권회의와 1948년 UN의 인권선언을 기념하고, 이 선언의 실천여부 검토, 인권 보장을 위한 다양한 제도 장치 마련과 필요한 재정 확보 가능성 검토	참가

45-위의 글, p. 5.

카이로의 인구와 발전 회의	인구 성장, 지속가능한 발전, 지역에 적합한 건강과 의료제도, 여성의 활발한 사회진출	113개국 1,500여 개의 IO, NGO (4,000여 명) 11,000여 명 정부관계자: 3,500여 명	1994년 9월 이집트 카이로	1974년 부카레스트와 1984년 멕시코 시티에서 개최된 인구 회의의 후속회의로 참가국 사이, 종교 간의 참여한 대립 양상 빈곤퇴치, 지속가능한 발전, 소녀들의 교육 기회 제공 등 7개 항에 합의	NGO와 정부 대표 참가
코펜하겐의 사회개발 회의	빈곤퇴치, 고용창출, 실업률 감소, 사회통합	185개국 3,000여 명 정부대표 2,600여 명 NGO	1995년 3월 덴마크 코펜하겐	경제발전과 사회통합을 위해 국가적 노력, 완전고용을 위한 노력, 빈곤퇴치를 위한 노력 등을 포함한 10개 항에 대한 참가국 사이의 합의 도출, 선진국들의 개도국 원조 증액	정부와 NGO 대표 100여 명 참가
베이징 세계 여성대회	여권신장과 성 평등	3,000여 단체 27,000여 명	1995년 9월 중국 베이징	1차 멕시코시티, 2차 코펜하겐, 3차 나이로비에 이은 4차 세계여성대회, 3차 대회 이후 10년 사이의 여권 검토, 여성에 대한 불평등 극복과 여권 신장 노력, 성 주류화 확대노력	정부와 NGO 대표 600여 명 참가
이스탄불 세계 정주회의	지속가능발전과 인류의 주거권 보장	2,400여 단체 8,000여 명 참가	1996년 6월 터키 이스탄불	빈곤퇴치와 도시민민들의 주거권 인정, 음용수를 비롯한 기본적 위생 시설 확보	정부와 NGO 대표 60여 명 참가
헤이그 세계평화 회의	갈등해소와 평화 정착	300여 단체 5,000여 명 참가	1999년 5월 네델란드 헤이그	1899년 제1차 만국 평화회의를 기념하여 현재 지구적으로 확장되고 있는 갈등 해소를 위한 방안 모색, 헤이그 성명서 발표	NGO 대표 30여 명 참가
UN의 새천년 특별 총회	지속가능하고 풍요로운 21세기 건설	UN의 모든 회원국 5,000여 단체 참가	2000년 9월 미국 뉴욕	20세기에 대한 평가와 지속가능하고 풍요로운 21세기 건설을 위한 새천년 발전 목표(MDG) 설정	정부와 NGO 대표 60여 명 참가

<표 I-2>에서 제시하고 있는 1990년대 주요 국제회의는 다음과 같으며, 대개의 경우 사전에 특별한 준비 없이 참여하여 회의장에서 논의되는 주제들을 이해하기 위해 노력하는 자세를 크게 벗어나지 못했다. 그리고 이런 회의에서 논의된 주제들을 국내 시민사회에서 소개하는 노력도 크게 부족하여 중요한 지구적 이슈의 국내 논의도 크게 미흡한 상황이었다. 다만 환경, 여성, 그리고 인권 영역은 예외적으로 국내에서도 크게 여론화되고 정부정책에도 상당 부분 반영되기도 했다. 지속가능발전위원회, 인권위원회, 여성부의 신설은 이러한 국제적 분위기와 요구가 국내에 반영된 중요한 사례인 것이다.

이렇게 1990년대 한국NGO들의 역할이 수동적 관찰자의 입장에서 적극적 동반자 혹은 주창자로 전환된 것은 1999년 10월 대구라운드와 11월의 서울 세계 NGO대회 이후부터라 할 수 있다. 특히 2000년 제3차 ASEM회의의 민중포럼에서는 국제NGO와 긴밀한 협력관계를 통해 한국 시민사회의 적극적 주창자 역할을 비교적 완벽하게 소화시켜, 역대 ASEM의 민중포럼 중 가장 많은 민간 단체와 인원이 참가한 행사로 기록될 것이다. <표 I-3>에서는 한국의 시민사회가 주도했거나 적극적으로 참여한 국제대회를 소개한 것이다.

<표 I-3> 한국 시민사회가 적극적으로 참여한 국제대회

대회명	주제	참가규모	일시 및 장소	성과 및 특징	한국 참가여부
대구라운드	세계화의 문제점과 시민사회 차원에서의 대응방안 모색	20여 개국, 500여 명	1999년 9월 한국 대구	IMF 환란 이후 세계화에 대한 본질과 문제점 논의, 세계화로 인해 발생한 각국의 문제점 논의, 한국의 시민사회와 금융노조, 그리고 ATTAC의 주도적 역할	400여 명의 시민과 사회 단체 대표 참가
서울 세계 NGO 대회	21세기 사회발전을 위한 시민사회 발전과 NGO의 역할 강화	350개 단체, 4,000여 명 참가	1999년 10월 한국 서울	한국의 시민사회와 경희대학교, 그리고 UN의 DPI 공동주최, 한국에서 개최된 최초의 국제 시민사회 대회로 향후 시민사회와 NGO 강화에 대해 논의	500여 명의 한국시민사회 관계자 참가

ASEM2000 민중포럼	ASEM회 원국의 상호 협력과 시민사회 연대 모색	35개국 ASEM 회원국과 미국, 호주, 캐나다 등의 시민사회 대표 1,500여 명	2000년 9월 한국 서울	제3차 ASEM회의와 함께 개최되는 민중포럼을 한국 시민사회단체가 주관, 세계화에 대한 부작용과 각국의 주요 사회문제에 대한 토론, 향후 ASEM 회원국 사이의 긴밀한 연대 구성	1,000여 명의 NGO대표 참가
세계지속 가능발전 정상회의 (WSSD)	일명 Rio+10회 의로 21세기 지속가능 발전 촉진	198개국 3만여 명 참가	2002년 8월 남아연방 공화국 요하네스 버그	1992년 리우의 UNCED 결의 사항 점검 아프리카 국가들이 당면한 최대 과제인 빈곤, 질병(AIDS 포함), 저발전에 대한 지구차원의 대규모 원조 추진	NGO와 정부 대표 50여 명 참가
방콕 아시아시민 사회 포럼	아시아 지역에서 의 WSSD 후속 조치 실현 촉구	50개국 500여 명 NGO	2002년 12월 태국 방콕	아시아 지역의 저 발전을 포함한 주요사회 문제들을 논하고 WSSD의 후속 조치들의 실현 가능성 여부 진단, 아시아 시민사회의 긴밀한 연대 형성	NGO 대표 50여 명 참가
뭄바이 세계사회 포럼	세계경제 포럼에 반대하고 민중연대 를 통한 세계화 부작용 극복	3만 여명	2004년 1월 인도 뭄바이	브라질의 포르토 알레그레의 1, 2차 세계사회포럼(WSF)을 아시아 최대 빈국의 하나인 인도에서 개최해 세계화로 인한 부작용을 극명히 드러내고 이에 대한 세계 민중 연대 추진	NGO 대표 200여 명 참가

나. 일본 NGO의 국제교류 개관

일본 인권 NGO들은 국내뿐만 아니라 아시아지역 전체를 활동 범위로 하고 있는 경우가 많아 동북아 지역적 차원의 연대 활동에 중요하다. 또한 개도국 주민에 대한 긴급구호 및 지원활동 분야에서 가장 활발한 활동을 벌이고 있으며, 최근에는 북한주민들을 위한 활동에 적극적인 모습을 보이고 있다.

일본 NGO의 국제협력 활동은 1938년 중일전쟁 당시 일본군의 침략으로 초래된 이재민과 난민에 대한 의료봉사 차원에서 일단의 기독교 의료단이 중국으로 파견되었던 것으로부터 시작되었다. 그 후 1950년대부터 고도 경제성장이 시작되는 1960년대로 접어들면서 노동 문제, 소비자 문제, 인권 문제, 공해 문제, 원수폭 문제, 안보 문제 등이 큰 사회 문제로 부각되었고 그 외중에 이러한 문제 해결을 목표로 한 수많은 시민운동 단체가 형성되었던 것이다. 따라서 1960년대 전반부터 일본의 국제협력 NGO가 본격 탄생하기 시작한 시기로 볼 수도 있지만, 실제로 큰 전환기가 된 시기는 1979년에 발생한 인도차이나 난민의 대량 유출 문제부터였다고 보는 것이 더 적절하다. 이것을 계기로 인도차이나 난민의 구원을 목적으로 하는 단체가 잇따라 설립되어 이러한 단체는 그 후 농촌 개발이나 국내 정주 난민에 대한 지원으로 활동의 폭을 넓혀갔다.

1980년대에 들어오고 나서 국제 협력 NGO의 수는 비약적으로 증가했다. 일본의 국제협력 NGO 기관인 JANIC의 조사에 의하면, 1980년 시점에서 약 50개 단체였던 것이 불과 10년만에 200개 단체를 초과하는 수준으로 급증했던 것이며, 구미에 국제분부를 가지는 국제 NGO가 일본에 지부나 관련 단체를 두는 형태로 활동을 시작했던 것도 바로 이 시기였다. 또한 1980년대 후반에는 일본 각지에서 네트워크형 NGO의 결성이 잇따라, 지구 환경이나 재일 외국인에 대한 지원에도 주목하기 시작했다.

1990년대에 들어오면 NGO에 대한 사회적인 관심은 한층 더 높아졌지만, 일본 경제의 여파로 그간 순조롭게 증가해 온 회비나 기부금 등의 수입이 줄어들어, 1990년대 후반에는 많은 단체들의 재정 상황이 악화되는 등 NGO에 있어서 어려운 시기가 초래되기도 했다. 이로 인해 정부 보조금이나 민간 조성금의 증가 등 NGO를 지원하려는 움직임이 한층 강해지는 움직임이 있기도 했으며, 다른 한편으로는 NGO 스스로에게도 사업 수입을 늘리는 노력이 요구되어 회계의 투명성이나 책임성도 보다 중요시되기 시작했다.

1990년대에는 경제의 글로벌화나 정보통신 기술의 발달에 의해서 세계 전체로 NGO의 네트워크화가 퍼졌는데, 일본의 NGO도 이러한 네트워크의 일원으로서 활동하는 것을 통해서 일본내에서의 홍보 활동이나 정보 제공, 정부나 기업 등에 대하는 정책 제언이나 대안 제시 등의 활동을 강화했다. 1995년의 한신 지진에서는 많은 단체가 해외에서의 경험을 살려 재해지역에서 구원 활동을 실시했으며, 여기서 얻은 경험은 그 후의 긴급지원 활동에도 큰 도움이 되었다. 또 일본내에서도 시민 단체에 법인격을 부여해야 한다는 소리가 높아져 마침내 1998년에는 「특정 비영리활동 촉진법」이 시행되어 현재는 많은 단체가 특정비영리 활동법인으로서 사회적인 인지를 받고 있다. 특히 1996년에는 「NGO-외무성 정기 협의회」, 1998년에는 「NGO-JICA 협의회」 및 「NGO-JICA 상호연수」가 시작되어 NGO와 ODA의 제휴가 진행되기도 했다. 또 지구 시민 교육(개발 교육)이나 풀뿌리 무역, 오르타트레이드(Alter Trade) 등의 활동에도 보다 많은 단체가 참여하게 되었다.⁴⁶

4. 동북아 NGO네트워크의 현황

가. 초국적 NGO 교류협력의 흐름

1980년대 말에 일어난 냉전체제의 종식과 더불어 최근 나날이 진행되어가는 글로벌리제이션(Globalization, 세계화, 전지구화)의 현상은, 20세기를 지배해 온 국민국가 시스템의 변화를 가져다주었다.⁴⁷ 그 결과, 국가의 권력은 아직도 존재하나 그 역할이나 기능이 예전에 비해서 절대적으로 상대화되었으며, 반면에 시장(비즈니스)섹터나 시민사회(NGO)섹터는 급속히 확장되어 가고 있다.⁴⁸ 변화하는 세계 속에서 행위자간의 역할 변화나 협력과 분업의 전개는 불가피한 것으로 여겨진다.⁴⁹

사실상 1990년대 이전까지 NGO들의 초국적 교류협력 활동은 매우 제한적으

46-JANIC, 『국제협력 다이렉토리 2004』, pp. xv-xiv 참고.

47-Jackie Smith and Hank Johnston, *Globalization and Resistance* (Rowman & Littlefield, 2002).

48-Roland Robertson, *Globalization: Social Theory and Global Culture* (SAGE Publications, 1993).

49-Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood* (Oxford: Oxford University Press, 1995).

로 이뤄졌는데, 이러한 활동은 미국, 유럽 등 선진국 NGO들의 전유물이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 이들 국가의 NGO들은 개별 국가에서 출발해서 다른 여러 국가들에 지부 조직과 사무소를 설치하면서 국제 NGO로 발전한 반면에,⁵⁰ 개발도상국의 NGO들은 시민사회의 허약성, 자원의 부족, 그리고 국내 정치적 제약으로 인해 초국가적 활동의 주체보다는 국제 NGO들의 지원 대상에 불과하였다.

동북아에서도 국제 NGO들은 제2차 세계대전 이후 일본을 필두로 해서, 6.25 전쟁 과정에서 한국에 진출하였고, 1979년 중국의 개혁 개방 이후에는 중국에 사무소를 설치하고 지원 활동을 시작하였다. 이와 동일한 순서로 1970년대에 일본, 1980년대 후반에 한국에서 대외 원조 활동이 시작되면서 국제 NGO의 지부 조직들이 만들어지기 시작하였다.⁵¹ 따라서 동북아에서 NGO의 초국가적 교류협력 활동은 많은 부분 미국 및 유럽을 중심으로 한 국제 NGO와의 연계 속에서 이뤄지게 되었다.

그러나 1990년대 들어서서 세계화의 진전과 정보통신기술의 발달은 국제 NGO들만이 아니라, 그 외의 지방 차원 또는 국가 차원의 개별 NGO(local and national NGO)들이 국경을 넘어서서 일상적인 교류와 협력을 하는 것이 가능하게 하였다. 특히 1990년대에는 환경, 개발, 인권, 평화 등 초국적 이슈와 관련된 다양한 국제회의가 개최되었고, 이러한 국제회의는 지방/국가 차원들의 초국가적 교류협력 활동을 촉진시키는 역할을 하였다. 이러한 국제회의로는 1992년 리우환경회의, 1993년 비엔나 세계인권회의, 1994년 카이로 국제인구개발회의, 1995년 코펜하겐 사회개발회의와 북경 세계여성회의, 1996년 이스탄불 세계주거회의, 1997년 교토 기후협약회의, 1999년 헤이그 세계평화회의 등이 있다.

국제회의를 통해 NGO들 사이의 대면 접촉(face to face) 증대와 당면한 국제 이슈에 대한 공동 인식들이 마련되면서, 1990년대에는 강력한 초국가적 NGO

⁵⁰-1919년 영국에서 창립된 세이브더칠드런은(Save the Children)은 현재 29개국에 지부를 두고 있는 국제 NGO로 발전하였고, 옥스팜은 1942년 영국에서 결성되어서 1995년에 12개 국가에 지부를 두고 있는 옥스팜 인터내셔널로 발전하였다. 일반적으로 국제 NGO의 지부 조직들은 모금이 가능한 국가에 결성이 되며, 수혜 국가들에는 파견된 직원들에 의해 운영되는 사무소(filed office)를 운영한다.

⁵¹-국제기아대책기구의 협력단체로 한국국제기아대책기구가 1989년에 국내 최초로 해외 구호 NGO로 설립되었고, 1990년대에 들어서서 월드비전, 세이브더칠드런 등의 한국 조직이 해외 원조 활동에 나서기 시작하였다.

네트워크가 등장하여 국제정치에 심대한 영향을 미치기에 이르렀다. 이 시기의 대표적인 초국가적 NGO네트워크로는 1992년 10월에 결성된 ‘국제지뢰금지운동’(ICBL: International Campaign to Ban Landmines)⁵²과 ‘국제형사재판소를 위한 NGO 연합’(CICC: the NGO Coalition for and International Criminal Court)⁵³이 있다.

이와 같이 NGO들의 초국가적 활동이 활발해지면서 NGO네트워크의 중요성이 부각되고 있다. 일반적으로 NGO들의 교류협력 활동은 고립 분산되어 있는 NGO들 간의 네트워크링이 되는 과정이며, 이는 다양한 형태의 네트워크로의 발전을 지향한다. 그러나 많은 경우 NGO들의 교류협력 활동은 제한적이며 상설적인 네트워크를 형성하는 것은 매우 어려운 일이다.

나. 탈냉전과 동북아 시민사회

무엇보다도 냉전의 종식과 세계화의 진전으로 인한 변화가 도처에서 나타나고 있다. 이것을 각국의 시각에서 바라보는 것이 아니라, 보다 거시적인 입장에서 바라보면서 국제관계의 변화의 틀에 적용시키면서 분석을 하는 것이 더 바람직하다.

52-국제지뢰금지운동은 지구적 조직이라고 볼릴 수 있는 전형적인 예로, 대인지뢰(anti-personnel mines) 금지라는 단 하나의 목적을 위해 전 세계 60여개 국가의 1,000개 이상의 NGO가 모인 네트워크 조직이다. 최초의 창설자로는 Handicap International of France, Human Rights Watch, Medico International of Germany, Physicians for Human Rights(USA), the Vietnam Veterans of America Foundation 등이 있으며, 1997년에 노벨평화상을 수상하였다. 오늘날 국제지뢰금지운동에는 인도지원, 난민, 의료구호, 인권, 개발, 무기 통제, 평화, 교회, 노조, 전문가 협회 등 엄청나게 다양한 집단과 조직들이 참여하고 있다. 그러나 국제지뢰금지운동은 느슨하게 조직된 비체계적인 네트워크로 남아 있으며, 단지 소수의 상근 활동가들만으로 팩스, 인터넷과 정기적인 회의로 상호 연결된 광범위한 회원 조직들의 자원을 끌어 모은다. Maxwell A. Cameron, “Global civil society and the Ottawa process: Lessons from the movement to ban anti-personnel mines,” Andrew F. Cooper, John English, and Ramesh Thakur, eds., *Enhancing global governance: Towards a new diplomacy?* (Tokyo-New York-Paris: United Nations University Press, 2002), pp. 75-76.

53-국제형사재판소를 위한 NGO 연합은 1995년에 설립되어서 현재 2,000개 이상의 시민사회 조직과 법률 협회 등이 참여하고 있다. 상임위원회에는 Amnesty International, Human Rights Watch, Lawyers Committee for Human Rights, World Federalist Movement - Institute for Global Policy(WFM-IGP) 등의 단체로 구성되어 있다. 이 조직은 국제형사재판소 로마협약이 채택되는데 중요한 역할을 하였다. <<http://www.iccnw.org/documents/FS-CICC-AboutCICC.pdf>>.

첫째, 세계적인 탈냉전으로 동북아에서 냉전체제 시기에 형성된 국가 간 관계에 변화가 일어났다. 한반도의 정전체제가 유지되는 가운데에서도, 1991년 남북한의 유엔 동시 가입과 1992년 남북기본합의서가 체결되었다. 그리고 2000년에는 6.15 공동선언 이후 남북관계는 정치, 경제, 사회의 각 영역에서 교류와 협력이 발전하였다. 또한 탈냉전의 흐름 속에서 한국은 1990년에 러시아와 수교를 맺고 1992년에는 중국과 국교를 수립하였다. 대만과 국교를 단절하고 이론 냉엄한 현실주의 국제정치의 판단의 결과였다. 일본과 북한의 양국 간 관계는 납치 사건과 북한 핵실험으로 첨예하게 대치하고 있지만, 양국은 2002년과 2004년에 두 차례의 정상회담을 개최하여 국교 정상화 방안을 협의하기도 하였다.

둘째, 세계화의 진전과 더불어 동북아에서 지역협력체제 구축에 대한 요구가 높아지고 있다. 전 지구적 자본주의 및 신자유주의를 중심으로 한 세계질서의 개편이라는 흐름 속에서 지역주의(regionalism)가 대세로 되고 있다. 이와 관련하여 유럽연합은 경제적인 통합뿐만 아니라 법적인 통합, 문화적인 통합의 모델을 만들어감으로써, 미국 중심의 신자유주의적 세계화의 압력에 어떤 형태로 하나의 블록을 형성해서 대응할 수 있는지 보여주고 있다.⁵⁴ 아직 동북아에서 다자 안보협력기구나 한중일 FTA 체결이 본격적으로 추진되는 것은 아니지만, 1999년부터 ASEAN+3 정상회의 기간 중에 한중일 정상회의가 정례적으로 개최되면서 이에 대한 논의가 구체화되고 있다.⁵⁵

셋째, 탈냉전의 대립을 낳았던 갈등이 동북아 지역에서는 완전히 해소되지 않았으나 적어도 이데올로기적인 대립은 극복할 수 있었다는 점을 들 수 있다. 냉전의 종식은 시민사회가 다룰 수 있는 의제 폭을 다양화시켰다는 평가가 있는 한편, 시민사회가 해결해야 할 과제가 인권이나 민주주의를 위한 국가와의 대립 상태에서 시장의 논리까지도 감시해야 하는 입장이 되어, 시민사회의 부담이 더 커졌다는 회의적인 해석도 동시에 가능할 것이다. 그러나 이것을 긍정적인 측면에서 바라본다면, 동북아시아에 있어서도 NGO가 여성, 사회, 인권, 환경, 민주주의, 무역, 빈곤문제 등 다양한 의제에 적극적으로 참가하게 되었다는 점을 평가할 수 있다.

54-이유선, “동아시아 공동체의 가능성과 시민사회,” 권용혁 외, 『한중일 시민사회를 말한다』 (서울: 이학사, 2006), p. 109.

55-한·중·일 정상회의의 주요 결과는 박종철 외, 『동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원』, p. 381 참조.

넷째, 한일 시민사회 관계가 변화하였다. 냉전시대의 한국과 일본의 시민사회 교류는 양국의 정치적, 사회적, 경제적인 비대칭성으로 인해, 시민사회의 교류 협력 또한 비대칭적인 관계였다고 말할 수 있다. 그러나 그러한 비대칭적(asymmetric)인 관계가 1980년대 이후 한국의 경제성장과 민주화로 인해서 1990년대 들어서는 커다란 변화를 낳게 된다. 한국과 일본의 시민사회를 통한 교류협력은 1980년대까지는 한국사회의 변혁(민주화운동)을 위한 것이었으며, 교류협력의 방향성도 일본에서 한국으로 지원이 펼쳐지는 비대칭적인 것이었다. 그러던 한국과 일본 시민사회의 교류협력은 냉전 종식의 시대에는 대등한 관계로 변화하였다. 한국의 민주화, 경제성장, 글로벌리제이션으로 인한 정보기술의 발달, 문화교류의 심화 등 여러 가지 요인들이 작용한 결과이다.

이러한 변화와 궤를 맞추어서 동북아에서 시민사회의 자율성이 확대되고, 전문적인 NGO 또는 시민단체가 1990년대 이후 꾸준히 늘어나게 되었다. 이러한 활동은 국가의 틀 안에 머무르는 것이 아니라 국경을 초월한 NGO네트워크의 형성으로 나아갔다.

하지만 탈냉전과 글로벌리제이션의 심화로 인해 동북아 시민사회의 국가마다 그 희비가 엇갈렸다고도 할 수 있다. 한국은 민주화운동의 성공과 경제성장으로 국제사회에서 한 단계 그 위상을 높일 수 있었다. 일본은 반면에 버블경제의 붕괴로 인해서 심각한 경제위기에 처해 있었다. 중국은 점진적인 경제개혁과 개방이 진행되었으나 천안문 사태 이후 민주화는 답보 상태에 머물러 있다. 또한 북한의 경우에는 탈냉전으로 사회주의 경제권이 소멸되면서 북한 경제의 붕괴가 시작되었고, 1990년대 중반 이후 극심한 경제난과 식량난을 겪게 되었다.

일반적으로 지역적 범위가 좁고 관련 국가가 적을수록 지역협력이 수월하다고 할 수 있다. 그러나 동아시아보다 지역적으로 협소한 동북아에 국한시켜 볼 때 오히려 지역협력을 하는데 더욱 어려움을 갖게 되는 문제가 나타난다. 이는 다음과 같은 요인들에 의해 기인한다.

첫째로는 동북아 국가들에게 근대에 들어서 경험한 제국주의 침략과 식민지 지배라는 부정적인 유산이 너무나 크게 남아 있다는 것이다. 동북아가 동일한 유교 문화권에 속한다는 점을 아무리 강조하더라도 이러한 부정적인 역사적 유산을 청산하지 않고서는 제대로 된 협력관계를 형성하기가 쉽지 않다. 이는 고이즈미 일본 총리의 야스쿠니 신사 참배로 한국과 일본, 중국과 일본 사이의 정상회담이 개최되지 못한 것에서 단적으로 드러난다.

둘째로는 동북아 지역협력 추진에서 어느 국가도 리더십을 발휘하기가 어렵다는 점이다. 일본이 적극적으로 나서게 될 경우에는 ‘동북아 공영권’의 부활이라는 의심을 사게 될 것이고, 한국과 중국의 경우 이를 순수히 받아들이기가 쉽지 않다. 반면에 중국은 지역적으로 동북아보다는 동남아에로의 세력 진출에 더욱 많은 관심을 갖고 있으며, 중국이 동북아 지역협력에 적극 나선다고 할지라도 최근 중국의 패권주의에 대한 주변국의 불안감이 크기 때문에 리더십을 행사하겠다고 나서기가 어렵다.

이에 동북아 지역협력에서 한국이 주도적인 역할을 해야 한다는 논의가 활발해지고 있다. 한국은 중국이나 일본과 같이 강대국이 아니기 때문에 주변국들에게 불안감을 주지 않고 지역협력을 추진하는 리더십을 발휘할 수 있다는 논리이다. 그러나 한국이 주변국의 위협이 되지 않는다는 것은 다른 측면에서 지역협력을 적극 추진할 수 있는 국가적 역량의 한계가 분명하게 보인다는 점이다. 최근 북한 핵실험으로 고조되고 있는 한반도의 위기 속에서 한국은 당사자임에도 불구하고 수동적인 행위자로 머무를 수밖에 없는 것이 현실이다.

이와 같이 동북아 지역협력에서 주요 행위자인 국가들의 역할이 매우 제한적이기 때문에 국민국가의 경계를 넘어선 자유로운 행위자로서의 NGO의 역할에 대해 관심이 모아지게 된다. 동북아 차원에서의 NGO네트워크는 첫째, 과거의 역사적 유산을 청산하기 위한 과제들을 적극적으로 제기하고, 둘째, 동북아 지역협력을 위한 발전 의제를 제시하면서 국가 간 협력을 촉진시키는데 커다란 역할을 할 수 있다.

앞서 언급했듯이 개별 국가가 주변국들의 견제와 우려, 또는 현실적인 역량의 한계로 동북아 지역협력에 적극 나서기 어려운 상황에서, NGO네트워크는 의제를 설정하고 구체적인 정책 대안을 제시하면서 이를 추동할 수 있는 것이다. 특히 한국의 입장에서 한반도의 안정과 평화를 이루기 위해서는 주변국들의 협력이 매우 중요하다는 점에서 동북아의 평화 형성을 위해 적극적으로 나설 수밖에 없다. 따라서 한국의 시민사회는 중국이나 일본의 시민사회보다 동북아 지역협력에 대한 관심이 매우 크다. 이러한 점에서 한국의 시민사회는 동북아 NGO네트워크 형성에 대한 구체적인 방안을 마련하는 것이 요구된다.

다. 동북아 NGO네트워크의 현황

동북아에서 NGO들의 교류협력의 역사는 매우 짧다. 이는 동북아에서 시민사회의 형성과 발전이 매우 늦게 이뤄진데 기인한다. 일본의 경우 제2차 세계대전에서의 패전 이후 시민사회가 형성되기 시작하였고, 한국은 1980년대 민주화 운동을 거친 이후 1990년대에 본격적으로 시민사회가 발전하기 시작했다. 중국의 경우에는 1979년 개혁 개방정책이 시작되면서 시민사회가 형성될 수 있는 단초가 마련되었으나, 아직도 많은 정치적 제약 속에서 시민사회가 더디게 성장하고 있다. 그리고 북한은 유일체제 하에서 시민사회의 싹을 아직 찾아보기 어렵다.

이러한 조건에서 많은 어려움들을 겪으면서 동북아 NGO들의 교류협력 활동을 통해 국가 차원을 넘어 지역 차원의 네트워크들이 형성되었다. 하지만 그 숫자는 많지 않으며 한국, 중국, 일본의 NGO들이 모두 참여하는 다자 네트워크는 소수에 불과하다. 네트워크는 기본적으로 의사소통의 장치이며 공동의 목적을 공유하는 사람들과 조직들을 연결시키는 기구이다. 따라서 NGO의 교류협력 활동은 네트워크로 시작해서 네트워크로 끝난다고 할 수 있다.⁵⁶

사회적 의제가 있는 곳에는 NGO가 있다고 할 정도로 NGO의 활동 분야는 매우 넓으며, 동일한 분야에서도 수많은 NGO들이 활동을 한다. 어떤 문제의 해결을 위해 접근하는 방식은 매우 다양할 수밖에 없다는 점에서 NGO는 기본적으로 창의적이고 다원적이다. 이는 반대의 측면에서 NGO가 고립 분산적이라는 약점을 갖고 있음을 말해준다. 이러한 약점을 극복하기 위해 NGO들은 다양한 네트워크를 구성한다.⁵⁷ 그 중 정보와 지식을 공유하는 것을 주된 목적으로

56-“네트워크는 서로 간에 관계를 만들려는 의식적인 노력을 통해 진행되는 과정이다. 네트워크는 그러한 노력의 결과로 출현하는 대체로 공식적이고, 대체로 지속성을 갖는 관계 양식(relational pattern)이다. 핵심 사업은 생산물을 산출하거나 서비스를 공급하는 것이 아니라, 사회적 학습과 의사소통, 그리고 담론을 생산(making of meaning)하는 것이다.” Suzanne Taschereau and Joe Bolger, *Networks and Capacity* (European Centre for Development Policy Management, September 2005), p. 2.

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

만들어지는 것이 지식네트워크(Knowledge Networks)라고 할 수 있다. 이러한 지식네트워크의 가장 일반적인 방식이 정례적인 회의 개최를 통해 정보와 지식을 교류하는 것이며, 이는 NGO 교류협력 활동에서 매우 중요한 목적의 하나라고 할 수 있다.

반면에 어떤 문제에 대해서 NGO들 사이에 강한 연대의 필요성이 제기되어서 사회변화를 위한 직접적인 행동에 들어가기 위해 NGO네트워크를 만들기도 한다. 이러한 NGO네트워크는 사회변화/주창네트워크(Social Change or Advocacy Networks)로 불린다. 사회변화/주창네트워크가 지식네트워크와 구별되는 점은 단순히 정보와 지식을 공유하는 것만이 아니라 공동 행동의 목표와 구체적인 행동계획을 수립하여 집행한다는 데 있다.

그런데 NGO들이 국가 경계를 넘어서서 초국적으로 직접적인 연대 행동에 이르기 위해서는 공동 관심사가 도출되어야 한다. 하지만 공동의 관심사가 확인된다고 해서 곧바로 실천으로 넘어갈 수는 없다. 왜냐하면 어떤 문제를 공동의 관심사로 확인한다고 할지라도 그 문제에 대한 인식에는 편차가 있기 때문이다. 따라서 사회변화/주창네트워크는 지역 내에서 지식네트워크가 다양하게 조직되어서 활발하게 운영되고 있으면 보다 용이하게 만들어진다.

이와 다르게 인도지원이나 개발지원을 제공하는 NGO들이 특정 분야나 국가에 대한 지원활동과 관련한 조정을 위해 네트워크를 구성하는데, 이러한 네트워크는 서비스제공 네트워크(Service Delivery Networks)로 구분된다. 수혜 범위와 효과를 최대화 한다는 점에서 네트워크 안에서의 서비스 조정은 효율 증대, 중복 및 경쟁 감소를 위한 노력을 돕는다.

이러한 기준에 입각해서 동북아 NGO네트워크를 분류하면, 지식네트워크로는 ‘동아시아 대기행동네트워크(Atmosphere Action Network East Asia: AANE)’와 ‘한일시민사회포럼’이 대표적이며 사회변화/주창네트워크로는 ‘일본군 위안부 문제 아시아연대회의’(이하 아시아연대회의), ‘역사인식과 동아시아 평화포럼’(이하 역사평화포럼), ‘일본의 과거사 청산을 요구하는 국제연대협의회’(이하 국제연대협의회), ‘무력갈등분쟁 국제연대’(Global Partnership for Prevention of Armed Conflict, 이하 GPPAC) 동북아위원회가 있다. 그리고

[our_work/cross-cutting_programs/private_voluntary_cooperation/conf_leibler.pdf](#)>.

서비스제공 네트워크로는 ‘대북지원 국제 NGO 회의’가 있다.

(1) 동북아 NGO 지식네트워크의 현황

동북아에서 NGO의 지식네트워크는 아직 활성화되어 있지 못하다. 개별 NGO 차원에서의 교류는 주로 한일 간에 일회적인 차원에서 이뤄지고 있지만 네트워크로의 성격을 갖고 있지는 못하다. 동북아에서 NGO들이 지식 네트워크를 구축하기 시작한 것은 1990년대 중반부터라고 할 수 있다. 1980년대 말 한국의 민주화 이후 창립된 사회운동 NGO들이 5년여 정도의 활동을 통해 뿌리를 내리면서, 국내 활동을 넘어서서 국제협력 활동을 할 수 있는 여력을 갖게 된 것이다.

동북아에서 환경문제는 NGO들의 대표적인 이슈 중의 하나이다. 국경을 넘어 환경 재앙을 불러일으키는 산성비나 황사 같은 환경문제는 단위 국가 차원에서 관리할 수 없고 국가 간 협력을 통해 지역적으로 관리해야 하는 문제이기 때문이다. 환경문제에 대한 동북아 NGO들의 교류협력 활동으로는 주요하게 ‘동아시아 대기환경네트워크’, ‘저어새 보전운동’, ‘사막화 방지운동’ 등이 있는데,⁵⁸ 이 중에서 동아시아 대기환경네트워크가 2002년 이후 활동이 중단되었지만 환경 분야에서 대표적인 지식네트워크라고 할 수 있다.

1995년에 만들어진 동아시아 대기환경네트워크는 동북아에서 최초의 환경 NGO네트워크로 한국, 중국, 일본, 러시아, 몽골, 대만, 홍콩 등의 17개 NGO로 구성되었다. 이 네트워크는 경실련, 배달녹색연합, 환경운동연합이 주축이 되어 결성된 것인데, 그간 서울(1995), 오사카(1996), 홍콩(1997), 타이베이(1998), 서울(2000), 나고야(2001)에서 연차회의를 개최하면서 대기오염물질의 배출과 이동에 관한 정보의 교류와 대기 오염질 측정, 국가별 보고서의 발간 등의 활동을 추진하였다. 초기의 활동재원은 일본의 지구환경기금에서 지원되었으며, 일본에서는 CASA(Citizen's Alliance for Saving the Atmosphere and the Earth)와 시민환경포럼2001(People's Forum 2001)등이 활발히 움직였다. 그

58- “대기질 개선운동은 전문가를 중심으로 한 지식인공동체의 성격을 띤다. 저어새 보전운동은 각국에서 저어새 보전운동을 펼치고 있는 단체들이 고정된 파트너 없이 네트워크를 형성하고 있으며, 사막화 방지운동은 각 단체별로 지부의 형태 또는 파트너 단체를 통해 어느 정도 고정된 네트워크를 가지고 있다.” 임윤정, 「환경문제 해결을 위한 환경 NGO의 초국적 협력: 동북아 사례를 중심으로」 (경희대학교 NGO 대학원 석사 학위논문, 2005), p. 89.

러나 지속적인 자금 마련의 어려움과 주도적 역할을 한 한국 NGO의 동력 상실 - 실무 인력과 재정 확보의 어려움, 국내 NGO간 연대의 부족 등 - 로 2002년 이후 활동이 중단되었다.

이에 현재까지 활동이 지속되고 있는 거의 유일한 NGO 지식네트워크가 ‘한·일 시민사회포럼’이라고 할 수 있다. 한·일 시민사회포럼은 평화, 환경, 주민자치, 교육, 여성 등 다양한 분야의 NGO들이 정례적으로 만나는 복합 네트워크이다. 하지만 한국과 일본의 양자 네트워크라는 한계가 있으나, 최근에는 중국 시민사회와의 관계 형성에 대해서도 고민을 시작하고 있다.

한·일 시민사회포럼은 ‘아시아태평양시민사회포럼’(이하 아태시민포럼)에 그 연원을 두고 있다. 1995년에 아시아태평양 지역의 NGO 회의가 서울에서 개최되었는데, 20개의 아시아 NGO 대표자들과 종교 지도자들을 포함하여 약 90여 명이 4박 5일 동안 아태지역 시민운동의 현황과 경험들을 공유한 바 있다. 이를 계기로 아시아태평양 지역에 있는 NGO 활동가들의 국제적인 교류의 중요성이 크게 인식되면서 그 후 1997년 방글라데시에서 제2회 아태시민포럼이 개최되었다.⁵⁹

그러나 광범위한 아태지역 전체를 대상으로 한 회의의 성과가 매우 불확실하다는 인식 하에서 소지역(Sub regional) 마다의 모임을 발전시켜 구체적인 의제들을 다루기로 방향 전환이 이뤄졌다. 그런데 소지역별 회의도 동아시아의 경우에는 부진하여 성과없이 5년 이상이 흐르면서, 2002년에 더 지역적으로 좁혀서 한국과 일본에 국한하여 새롭게 출발한 것이 한일시민사회포럼인 것이다. 한일시민사회포럼은 2002년부터 2006년까지 총 4회가 개최되었는데, 한국의 아시아시민사회연구원과 일본의 시민입법기구가 공동으로 사무국을 맡아서 운영하고 있다.

한일시민사회포럼은 한국과 일본의 시민사회 활동가와 지식인들이 함께 참여하는 대표적인 지식네트워크로 자리 잡아가고 있으며, 2005년의 3회 포럼부터 중국의 NGO 연구자도 발표자로 참여시키고 있다. 아직 중국의 NGO까지 포괄하는 명실상부한 동북아 NGO네트워크로 발전시키겠다는 합의가 이뤄진 것은 아니지만, 이러한 방향으로의 발전 가능성을 배제하고 있는 것은 아니다.

59_아시아시민사회운동연구원·시민입법기구, 『제1회 한일시민사회포럼: 테러 사태 이후의 동북아의 평화와 한일시민사회의 역할』 (한일시민사회포럼 자료집, 2002. 4. 11-14일), p. 7.

그동안 진행된 한일시민사회포럼의 개최 년도와 주요 발표 및 분과 주제는 다음의 <표 I-4>와 같다.

<표 I-4> 한·일 시민사회포럼의 연혁과 분과 주제

일시 및 장소	발표 및 분과 주제
제1회 한·일 시민사회포럼 (서울, 2002.4.11-14)	-발표 1: 동북아의 평화문제와 시민연대 2: Globalization과 사회안전망 3: 한·일 시민사회의 역할과 강화 -분과 1: 정부개혁(지방분권, 행정개혁, 정보공개) 2: 생활의 질 향상과 환경(생협, 소협, 자연산업) 3: 평화와 인권(여성, 안보, 난민, 외국인노동자) 4: 시민사회강화(국제협력, 기업지원, NPO 제도)
제2회 한·일 시민사회포럼 (동경, 2003.11.20-22)	-발표 1: 노무현 정권과 한국 시민사회 2: 동북아의 지역적 집단안전보장의 구축을 위해서 3: 동북아 공통의 안전보장을 위해서 -분과 1: 동북아의 평화와 인권 2: 시민정부와 협치(가버넌스) 3: 세계화와 시민사회
제3회 한·일 시민사회포럼 (서울, 2005.8.20-21)	-발표 1: 동북아 평화구축을 위한 한국 시민사회의 과제 2: 시민헌법 제정과 동북아의 평화 3: 중국의 시민사회의 현상과 특징 -분과 1: 시민교육 2: 지역에서의 시민정부 만들기 3: 개인의 자립과 평등 4: 글로벌리제이션과 시민사회
제4회 한·일 시민사회포럼 (동경, 2006.10.11-14)	-발표 1: 문화교류와 동북아시아의 평화 2: 동북아 공동체 탄생을 위한 몇 가지 쟁점 3: 중국에서 본 동아시아 -분과 1: 동북아의 평화를 깊어지는 시민교육 2: 지역에 있어서의 시민정부 만들기 (여성이 만드는 정치사회) 3: 다문화 공생과 개인의 자립 4: 국제화 시대의 먹거리 안전과 농업

출처: 제1회-4회 한·일 시민사회포럼 자료집.

(2) 동북아 NGO 사회변화/주창네트워크의 현황

동북아에서 NGO들의 주창(advocacy) 활동은 주로 지역 내의 핵심적 갈등

요소인 일본의 과거사 청산 문제와 평화 문제에 집중되어 있고, NGO네트워크도 이들 이슈를 중심으로 형성 발전되어 왔다. 특히 일본 과거사 청산 문제는 이슈가 갖는 폭발성과 이 문제와 관련된 국가들이 많다는 점에서 가장 지속적으로면서 활발한 다자 네트워크를 형성하여 활동하고 있다. 반면에 평화 문제와 관련한 이슈는 매우 다양한데, 대부분의 경우는 한국과 일본 NGO의 양자 간 네트워크에 머물러 있다. 동북아에서 평화 문제와 관련한 최초의 다자 NGO네트워크는 GPPAC이라고 할 수 있을 것이다.

동북아에서 사회변화/주창네트워크는 주로 일본의 과거사 청산 문제와 관련한 것인데, 이에는 아시아연대회의, 역사평화포럼, 국제연대협의회가 있다. 특히 이 중에서도 아시아연대회의는 탈냉전 이후 한국, 중국, 일본의 NGO들이 모두 참여하는 동북아 NGO네트워크의 효시라고 할 수 있다. 아시아연대회의는 1980년대 말에 처음 제기된 일본군 위안부 문제 해결을 위해 아시아 피해국들이 함께 참여하는 네트워크로, 1992년에 한국, 일본, 대만, 홍콩, 필리핀 등 6개국 대표들이 참가한 1차 아시아연대회의 이후 현재까지 총 7차례 개최되었다.

아시아연대회의는 1970~80년대 한국과 일본의 지식인 및 종교인들의 교류 과정에서 만들어진 인적 네트워크를 기반으로 태동되었다. 초기 일본군 위안부 문제 해결을 위한 운동의 지도부가 대부분 기독교 여성 인사들이었다는 점이 이를 단적으로 보여준다. 그런데 아시아연대회의는 이러한 제한적인 인적 네트워크를 통해 광범위한 시민사회의 동참과 국제연대를 이끌어냄으로써 동북아에서 새로운 NGO 연결망을 구축하였다. 일본군 위안부 운동을 통해 구축된 동북아 NGO네트워크가 있었기 때문에 이후 역사평화포럼이나 국제연대협의회 등과 같은 네트워크가 형성될 수 있었던 것이다.

하지만 이러한 사회변화/주창네트워크는 상황적인 부분들에 의해 영향을 많이 받게 된다. 아시아연대회의도 진행 과정에서 많은 성과들을 이뤄냈지만, 중요한 목표 중의 하나인 일본 정부의 법적 배상을 이끌어내지 못하면서 많은 어려움을 겪게 된다. 특히 운동이 장기화되는 과정에서 네트워크가 이완되고 추진 동력이 저하되는 것은 불가피한 것이었다. 아시아연대회의는 2000년 동경의 '일본군 성노예제를 재판하는 여성국제전범법정'(이하 여성국제민간법정)의 개최 이후 사회변화/주창네트워크로서의 활동성이 많이 떨어졌다고 할 수 있다.

그동안 진행된 아시아연대회의의 개최 년도와 주요 결정사항은 다음의 <표 I-5>와 같다.

<표 I-5> 일본군 위안부 문제 아시아연대회의의 연혁

	일시 및 장소	주요 결정사항
제1회	서울, 1992.8.10-11	- 용어를 강제중군위안부로(Military Sexual Slavery by Japan) 쓰기로 합의
제2회	동경, 1993.10.22-25	- 용어를 일본군 '위안부'로 쓰기로 합의
제3회	서울, 1995.2.27-3.1	- '여성을 위한 아시아평화국민기금' 거부 결의
제4회	필리핀, 1996.3.27-29	
제5회	서울, 1998. 4.15	- 2000년 일본군 성노예 전범 국제법정 (2000년 법정)을 열기로 결정
제6회	서울, 2003.4.23-24	
제7회	동경, 2005.2.	- 국민기금 실패 인정과 법적 보상 요구

출처: <http://www.womenandwar.net/menu_012.php>.

아시아연대회의를 통해 동북아 NGO들 간의 교류협력이 활발해지면서, 일본의 역사 교과서 왜곡 문제가 터지자 이 문제에 대응하기 위한 NGO네트워크가 신속하게 만들어질 수 있었다. 2001년 일본이 후쇼사 교과서의 문부성 검정 통과를 계기로 한국, 중국, 일본에서는 일본 역사교과서 왜곡 문제에 대한 공동 행동이 벌어지게 되었다. 이러한 활동의 결과로 한중일 시민사회는 일 년에 한 번씩 공동의 주제를 통해 각국의 연구동향을 소개하고 연구결과를 발표하며 교류하는 구체적인 장으로서 역사평화포럼을 개최하기에 이른다.

또한 역사평화포럼을 통해서 한중일 3국이 공동 작업한 공동 교과서인 '미래를 여는 역사'의 출판을 합의하기도 하였다. 그런 점에서 역사평화포럼은 교과서 협력의 근원지인 동시에 연구자와 교사, 시민단체들이 함께 만나는 역사대학의 장으로서 역할을 하고 있다.⁶⁰

역사평화포럼은 2002년부터 매년 개최되고 있는데, 그동안 진행된 역사평화포럼의 개최 년도와 주요 발표 및 분과 주제는 다음의 <표 I-6>와 같다.

⁶⁰-양미강, “역사대화를 위한 한일 시민협력, 어떻게 할 것인가?” 『역사대화를 위한 한일 시민협력 과제와 전망』 (동아시아 역사인식 공유를 위한 국제심포지엄 II, 2006년 9월 23일 p. 33.

<표 1-6> 역사인식과 동아시아 평화포럼의 연혁과 분과 주제

일시 및 장소	분과 주제
제1회 역사평화포럼 (난징, 2002.3.27-31)	<ul style="list-style-type: none"> - 일본교과서 역사왜곡의 역사 - 일본 우익 교과서 역사왜곡의 실태 - 일본 우익 교과서의 사관 - 일본 사회의 정치 흐름과 동아시아 평화
제2회 역사평화포럼 (동경, 2003.2.27-3.1)	<ul style="list-style-type: none"> - 역사인식의 현재 - 교과서와 젠더 - 과거의 극복과 화해 - 글로벌화와 동아시아의 평화
제3회 역사평화포럼 (서울, 2004.8.8-13)	<ul style="list-style-type: none"> - 교과서와 8.15 - 기념관·기념일과 8.15 - 영상·매스미디어와 8.15
제4회 역사평화포럼 (북경, 2006.1.6-9)	<ul style="list-style-type: none"> - 각국의 전후 60주년 - 후소샤 교과서와 역사교육 - 역사사실과 역사인식의 공유
제5회 역사평화포럼 (교토, 2006.11.2-6)	<ul style="list-style-type: none"> - 동아시아에서 일본의 전후란 - 동아시아의 전후에 있어서 미국은 무엇인가 - 전후의 동아시아 평화 만들기 - 동아시아의 미래를 어떻게 열 것인가

출처: <<http://www.ilovehistory.or.kr>>.

아시아연대회의와 역사평화포럼을 통해 동북아에서는 일본의 역사청산과 관련한 공동의 인식이 마련되었고, 이와 관련한 NGO 간의 다양한 관계가 형성되었다. 북한도 일본군 위안부 문제에 많은 관심을 보이면서 적극적으로 참여하였다. 북한은 1993년 동경에서 열린 제2차 아시아연대회의에 참석하였고, 1993년 11월에는 평양에서 ‘일본의 전후 처리 문제에 관한 평양여성토론회’를 개최하였다. 이후 북한은 1995년 7월 일본에서 열린 일본군 위안부 문제 관련 국제세미나에 참석하였고, 1998년 10월에는 북경에서 ‘일본군 위안부 문제와 여성의 존엄’을 주제로 남북일이 함께 참석하는 회의가 개최되었다. 그리고 2000년 12월 동경의 여성국제민간법정을 거쳐서 2002년 5월 평양에서 일본군 위안부 문제를 주제로 남북한과 일본, 필리핀, 대만 등이 참여하는 토론회가 개최되기에 이른다. 이 회의의 개최를 계기로 해서 결성된 것이 국제연대협의회의이다.⁶¹

국제연대협의회의는 북한이 주요 참가국으로 많은 관심을 갖고 참여하고 있고,

일본군 위안부 문제만이 아니라 강제 동원과 역사교과서 왜곡 문제도 함께 다루고 있다는 점에서 이전의 네트워크와 차별성이 있다. 과거 청산 문제는 2002년 평양에서 개최된 제1차 북일 정상회담 이후 제기된 북일 수교 협상의 중요한 의제 중의 하나라는 점에서, 북한이 국제연대협의회 결성에 적극적으로 나선 배경의 일단을 엿볼 수 있다.

제1회 국제연대협의회는 2003년 9월에 중국 상해에서 개최되었는데, 이 회의에는 한국(교과서운동본부, 특별법 추진위원회), 일본(전후보상네트워크), 대만(대만부녀구조회), 필리핀(아시아여성인권센터), 북한(일본군 위안부 및 일제강제연행 피해자 보상대책위원회), 미국 및 일본의 한인 동포들이 참여하였다. 그 이후 제2회 국제연대협의회(서울, 2004.5.20-23), 제3회 국제연대협의회(평양, 2005.9.21-23), 제4회 국제연대협의회(마닐라, 2006.7.22-24)가 연이어 개최되면서 국제연대협의회는 일본의 역사 청산과 관련한 주요 동북아 NGO네트워크로 발전하였다.

아시아연대회의, 역사평화포럼, 국제연대협의회는 모두 동북아 지역 의제를 중심으로 네트워크가 형성된 것이다. 이와 달리 GPPAC은 갈등해결 및 분쟁예방을 위한 협력관계의 구축이라는 국제사회의 의제를 동북아라는 지역적 범위에서 실현하는 것을 목적으로 만들어졌다는 점에 특징이 있다.

GPPAC은 무력분쟁 예방을 위한 시민사회의 역할을 모색하기 위해 만들어진 것으로, 무력 갈등분쟁에 대한 대처 방식을 사건이 터진 후에 대응(reaction)하는 것에서 이를 사전에 예방(prevention)하는 것으로 전환하는 것을 목적으로 하고 있다. GPPAC은 2002년에 유럽갈등예방센터(ECCP: European Centre for Conflict Prevention)가 2005년 유엔본부에서의 국제회의를 이끌기 위해 전세계에 걸친 통합프로그램을 제안하면서 시작되었다. 이에 따라 전 세계를 15개 지역으로 나눠서 준비해왔는데, 동북아에서는 2004년 2월에 일본 동경에서 제1차 GPPAC 동북아위원회 회의가 개최되었다.

GPPAC 동북아위원회에는 한국, 중국, 일본, 러시아, 몽골, 대만이 참여하였고, 주요 도시에 포칼 포인트(focal point)를 두어서 연락을 담당하게 하였다. 포칼 포인트는 한국의 서울, 중국의 베이징, 상하이, 난징, 홍콩, 일본의 도쿄,

61_ 김숙임, “남북여성교류,” 심영희·김엘리 엮음, 『한국여성평화운동사』 (서울: 한울, 2005), p. 111, 118.

나고야, 러시아의 블라디보스톡, 몽골의 울란바토르, 대만의 타이베이에 두었다. GPPAC 동북아위원회는 2005년 7월 뉴욕 유엔본부에서 국제회의가 개최된 이후 활동성이 약화되었지만 지금도 느슨한 네트워크로 운영되고 있다.

(3) 서비스제공 네트워크

동북아에서 NGO들이 국내 차원을 벗어나서 인도지원이나 개발지원을 시작한 것은 1970년대부터로 일본 NGO들이 동남아를 중심으로 활동을 시작하였다. 한국 NGO의 경우에는 1990년대에 들어서서 해외 지원활동이 시작되었다. 그런데 한국과 일본 NGO들의 해외 지원활동은 동남아나 아프리카 지역에 집중되어 있고, 동북아에서의 지원활동은 미약한 편이다. 그 이유로는 첫째, 동남아나 아프리카의 자연재해, 기근, 내전 등에 의한 참혹한 실상은 국제사회와 언론에 의해 집중적으로 조명 받으면서 많은 관심을 끌게 되었고, 둘째, 동북아의 냉전체제 등 정치적 상황이 NGO들의 지원활동을 제약하고 있었다는 점을 들 수 있다.

이러한 점에서 1995년에 발생한 북한의 식량난을 지원하기 위해 만들어진 대북지원 NGO네트워크는 서비스제공 네트워크로는 동북아에서 거의 유일하다고 할 수 있다. 그런데 엄밀하게 말해서는 미국, 유럽 등의 NGO들이 함께 참여하고 있기 때문에 동북아 NGO네트워크라고 하기보다는, 동북아 지역에서 발생한 문제를 다루는 국제 네트워크라고 하는 것이 더욱 정확할 것이다. 대북지원과 관련한 정보 교류 및 효과적인 대북지원을 추진하기 위한 정책 마련 등이 목적이었기 때문에, NGO만이 아니라 대북지원과 관련한 국제사회의 행위자들이 모두 참여하였다. 유엔기구의 경우 세계보건기구, 세계식량계획, 유엔아동기금 등은 모든 회의에 참여하였고, 정부 관계자들도 참관 자격으로 참석하는 것이 허용되었다.

대북지원 NGO네트워크가 초기 형성되는 과정에서는 미국 NGO들이 커다란 역할을 하였다. 대북지원에 대한 NGO 회의는 1996년 11월에 미국 머스그로브(Musgrove I)에서 미국의 해외지원 NGO들의 협의체인 인터액션(InterAction)⁶² 북한지원 실행그룹의 후원으로 처음 개최되었다. 이 회의에는

⁶²-미국에 기반을 둔 국제개발과 인도주의 NGO들의 연합체로 1984년에 설립되었고, 현재 160개 이상의 NGO들이 가입해 있다. <<http://www.interaction.org/about/index.html>>.

NGO와 정부 기구, 그리고 국제기구에서 75명의 대표들이 참석하였다. 그 후 1997년 6월에는 우리민족서로돕기운동과 미국 머시코의 공동 주최로 한국에서 머스그로브 II (Musgrove II) 회의가 열렸다.⁶³ 또한 1999년 2월에는 일본 동경에서 대북지원에 대한 한·일 NGO 협력을 위해 ‘북한 인도지원 한·일 NGO 포럼’이 개최되었다.

이러한 회의 과정을 통해 한국, 미국, 일본 NGO들의 교류협력이 축적되면서 1999년 중국 북경에서 제1회 대북지원 국제 NGO 회의가 개최되었다. 그 이후 대북지원 국제 NGO 회의는 2005년까지 총 4차례 개최되었는데, 미국 NGO가 1회, 일본 NGO가 2회, 한국 NGO가 3회, 4회를 주관하였다. 그동안 진행된 대북지원 국제 NGO 회의의 개최 년도와 주요 내용은 다음의 <표 I-7>와 같다.

63. 최대석·이종무, “동북아 대북지원 NGO의 현황과 교류협력 실태,” 조한범 외, 『동북아 NGO 연구총서』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 235.

<표 1-7> 대북지원 국제 NGO 회의 개요

제1회 대북지원 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 대북지원 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 대북지원 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 역할 모색
제4회 대북지원 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

출처: 최대석·이종무, “동북아 대북지원 NGO의 현황과 교류협력 실태,” 조한범 외, 『동북아 NGO 연구총서』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 236.

II. 동북아 NGO의 교류협력 사례

NGO의 활동은 그 배경에 시민사회가 존재한다는 것을 전제로 한다. 그러나 동북아 지역 내 개별국가의 시민사회는 각각 서로 다른 특성을 지니고 있다. 한국의 경우에는 시민사회의 발전 동력은 1970년대 이후 급격하게 증대되어 오다가 1980년대 중반 이후 민주화 운동을 주도해 온 것으로 평가된다. 특히 1987년 6월 이후 한국의 시민사회는 단순히 외연적 성장을 하는 차원에서 벗어나 계층 간 이해관계와 관심사, 선호하는 시민운동의 전략 등 다양한 요소에 따라 분화·발전하는 양상을 보였다.⁶⁴ 따라서 한국의 시민사회는 1987년을 기점으로 그 이전과 그 이후의 성격이 달라졌다는 평가를 받는다. 말하자면 1987년 이전에는 재야정치인과 종교인, 학자, 학생운동 출신자를 중심으로 단일한 성격의 시민사회가 국가권력과 대결하는 양상이었다면 그 이후에는 노동자, 농민, 여성, 빈민 등 광범위한 대중이 자신들의 관심사를 중심으로 운동을 벌이면서 국가와 시민사회의 관계가 “다층적 대결구도”로 이행했다는 것을 의미한다고 평가한다.⁶⁵ 여기에 더하여 정보화 기술의 발전에 따른 사이버 영역의 확대로 인해 한국의 시민사회는 그 성격이 더욱 분화되고 발전되어 왔다는 특징을 지닌다.

한편 일본의 시민사회는 아직 합리적 개인주의에 기초한 근대적 시민사회로 발전한 상태로 보기 어렵다고 평가한다.⁶⁶ 비록 2002년을 기준으로 62만개의 시민단체가 활동하고 있고 시민단체 근무자 규모도 170만 명에 이르러 외양적인 측면을 본다면 서구의 어느 국가에 뒤처지지 않는 다원적 민주주의를 구현하는 것으로 보인다. 하지만 국가와 시장의 문제점을 부각시키고 해결해 나가려고 시도하는 대신 시간적으로나 경제적으로 여유 있는 여성들이 자원봉사 차원에서 참여하는 경우가 많고, 자발적 시민정신에 근거한 기부 관행이 취약한 상태이기 때문에 재정을 확보하려면 행정기관의 보조 사업이나 위탁사업에 의존하

64- 김혁래, “한국의 시민사회와 비정부단체(NGO) 연구: 현황 및 발전전략,” 『동서연구』, 제9권 제2호 (1997), pp. 37-68; 김호기, “시민사회의 구조와 변동, 1987-2000,” 『한국사회』, 제3권 제1호 (2000).

65- 김호기, 앞의 글; 유팔무, “비정부사회운동단체(NG)의 역사와 사회적 역할: 시민운동과 정부와의 관계를 중심으로,” 『동서연구』, 제10권 제2호 (1998), pp. 77-119.

66- 김장권, “일본 시민사회의 구조, 1868-1999: 국가시장공동체의 상호관련 구조에 대한 거시역사적 조명,” 『한국정치학회보』, 제33권 제2호 (1999), pp. 199-217.

는 특성을 보인다고 했다.⁶⁷ 또한 시민사회의 근간을 이루는 자발적 공동체의 결성 및 활동상황은 미흡한 수준으로 민간비영리단체(NPO)나 NGO의 공익활동은 국가로부터 사안에 따라 허락을 받아야 하는 일종의 특권으로 머물러 있는 상태라는 점에서 민간 시민단체가 국가의 허락과 관계없이 당연한 권리로 공익 활동 참가 여부를 선택하는 수준에 미치지 못한다는 의견이 나온다.⁶⁸

한국과 일본의 시민사회에 대해 학술적인 의미의 평가가 제기되는 현실과 달리 중국의 시민사회에 대해서는 사실상 그와 같은 논의를 찾을 수 없는 상황이었다. 이와 같은 평가 부재의 원인은 다양하게 추정할 수 있겠지만 기본적으로는 중국의 시민사회가 NGO의 자유로운 활동을 보장할 만큼 충분히 성숙하지 못했다는 점이 주요 원인으로 작용하는 것으로 판단된다. 그러나 최근 중국에는 NGO 활동을 하는 단체가 분명히 존재하고 있다. 또한 몇몇 단체의 경우에는 한국 및 일본의 시민단체와 교류하는 과정에도 적극적으로 참여하는 모습을 보인다. 물론 이런 단체가 중국 정부의 입장을 대변하는 경우가 많아 관변단체라는 평가를 받기도 한다는 점에서 아직 그 역할에 대해서는 유보적인 평가를 내릴 수밖에 없는 상황이다.

여기에서는 동북아 지역 내 국가별 시민사회의 특징을 바탕으로 개별국가의 범위를 초월하는 NGO 교류 사례의 실상을 분석해 보고자 한다. 특히 일본군 위안부 문제, 일본 역사교과서 왜곡, 갈등·분쟁예방 국제회의(GPPAC), 대북 인도적 지원과 관련한 네 가지 주요 사례를 통해 동북아 지역 내 NGO 교류 현황을 살펴보고자 한다.

이상 네 가지 사례를 분석대상으로 선정한 기준은 첫째, 동북아 평화공동체 형성이라는 본 연구 대주제와의 관련성, 둘째, 한·중·일의 NGO가 모두 참여하는 네트워크의 다자적 성격, 셋째, 정례적인 회합을 통한 네트워크 운영의 지속성이다. 이러한 기준을 충족하는 동북아 NGO네트워크는 사실상 위 네 가지 사례를 제외하고서는 거의 없다고 할 것이다.

67_정정숙, “일본시민사회의 여성적정대표성과 시민사회의 평등화,” 『국제정치논총』, 제43권 제2호 (2003), pp. 319-341.

68_이혜경, “일본의 비영리부문: 역사적 배경과 구조적 특성,” 『동서연구』, 제13권 제1호 (2001), pp. 5-49.

1. 일본군 위안부 문제에 대한 교류협력 사례

일본군 위안부 문제는 1990년대 이후 한국과 일본은 물론이고 일본과 다른 피해국가 간에 심각한 갈등을 일으킨 요인이었고, 동북아 각국의 정세, 학계, 시민운동 단체 활동에 파장을 몰고 온 사안이었다. 이를 해결하기 위한 운동은 한국의 여성단체에서 시작한 뒤 동북아시아 지역의 국제적 시민운동으로 확산되었다.

그런데 운동의 전개 과정을 시간의 흐름에 따라 재분류해 보면 크게 3단계로 구분할 수 있다. 우선 제1단계는 1990년 이후 한국의 여성단체가 문제를 제기하고 그 운동의 범위가 일본과 북한, 아시아 다른 피해국가의 참여 등으로 광범위하게 확산되어 가는 양상을 보였다. 제2단계는 일본정부가 1994년 6월에 제안하여 1995년 7월 이후 모금을 시작한 “아시아여성평화우호기금”을 발족한 뒤 이를 둘러싼 의견분열 양상을 보이는 시기를 의미한다. 마지막으로 제3단계는 2000년에 있었던 이른바 ‘여성국제민간법정’을 계기로 다시 한 번 이 문제를 둘러싼 NGO 간 국제연대의 가능성이 주목을 받았던 시기로 구분해 볼 수 있다.

여기에서는 한국의 여성단체가 일본군 위안부문제 해결을 위한 운동을 시작한 뒤 국내의 다른 시민단체와 연대해 나가는 단계를 넘어 이 문제가 동북아 지역에서 국제적 시민운동으로 변형되어 나타나는 과정을 살펴보고자 한다.

가. 일본군 위안부문제 해결 운동의 출발

일본군 위안부 문제는 발생 이후 50여 년이 지난 1980년대에 이르기까지 가해국인 일본은 물론이고 피해국인 한국과 중국을 비롯한 아시아 다른 나라에서도 사회적 관심사로 다루어진 일이 없었다. 가장 피해가 컸던 한국의 경우에도 간헐적으로 신문과 잡지에서 이 문제를 다루거나 소설, 영화의 소재로 등장하는 정도에 머물렀을 뿐, 이 문제가 광범위한 대중의 관심사로 떠오른 경우는 1980년대 말까지 찾을 수 없다.

동북아 지역에서 이렇게 오랫동안 일본군 위안부 문제가 사회적 관심사로 부각되지 못한 이유는 크게 세 가지 점에서 지적할 수 있다. 우선 1980년대에 이르기까지 한·일 양국에게 사회적으로 가장 중요한 가치는 경제발전이었기 때문에 그 이외의 다른 가치는 상대적으로 주목을 받지 못했던 점이 주요 원인으로 작용하였다. 둘째, 일본에서 군 위안부 문제의 실체를 인정하지 않으려 했다

는 점이 또 다른 이유라 하겠다. 마지막으로 피해국가에서는 위안부 여성들의 피해 사례를 ‘부끄러운 일’로 여겨 공론화하기를 꺼려하는 분위기가 남아 있었다는 점도 감안해야 할 것이다.

그런데 1980년대 후반에 이르러 한국에서 일본군 위안부문제 해결을 위한 운동이 본격적으로 자리를 잡아가기 시작했다. 한국에서 최초로 일본군 위안부 문제에 대해 공식적인 문제제기를 한 사람은 윤정옥 교수인데, 그는 자신이 이른바 ‘정신대’로 끌려갈 위기를 겪었던 경험자로서 이 문제를 연구하기 위해 지속적으로 자료 수집을 해왔다. 1988년 윤 교수는 한국교회여성연합회(교회연) 주최로 열린 ‘국제관광기생세미나’에서 ‘정신대의 발자취를 따라서’라는 제목으로 일본군 위안부 피해자들의 실상을 밝히고 이 문제에 대한 전문적 연구의 필요성을 제시했다.⁶⁹ 윤 교수의 문제제기에 대해 교회연과 이효재 교수가 위안부 문제 해결책을 모색하려는 움직임을 시작했다.

1990년 7월 교회연은 산하에 ‘정신대 연구위원회’를 설치하고 적극적인 활동을 전개했다. 그 후 위안부 문제에 대해 한국의 여성단체들이 관심을 나타내면서 여성운동 조직들 간의 연대활동이 모색되기 시작했다. 결국 1980년대 말엽, 한국에서 일본군 위안부문제 해결을 위한 움직임은 이 문제에 대해 관심을 가졌던 여성연구자의 노력과 더불어 1970년대 이후 매춘관광문제의 해결을 위해 활동해 오던 교회연의 활동이 한국사회의 여성운동을 만나면서 시작된 일이라고 평가할 수 있다.⁷⁰

일본군 위안부문제 해결을 위한 운동은 1990년 11월 16일 10여개 여성단체가 포함된 ‘한국정신대문제대책협의회’(정대협)의 결성으로 본격적인 궤도에 오르게 된다. 정대협은 여성단체의 협의회로 활동을 시작했으나 사실상 그 움직임을 구체적으로 살펴보면 단일조직의 성격이 강하게 나타난다. 정대협이 출범할 때 주요 회원단체로는 한국여성단체연합(여연)이 참여했다. 당시 여연은 28개 회원단체를 거느린 연합체였으므로 정대협에는 사실상 한국사회의 주요 여성단체가 모두 참여하고 있었다고 해도 무방하다고 하겠다.⁷¹

69- 최이윤정·조영주, “여성인권과 평화운동,” 『한국여성평화운동사』 (서울: 한울아카데미, 2005), p. 265.

70- 정진성, “한국, 일본, 아시아 및 서구 시민단체(NGO)의 협력과 갈등: 군 위안부 문제에 관련한 운동단체들의 가치지향을 중심으로,” 『국제지역연구』, 제11권 제1호 (2002).

71- 한국여성단체연합(여연)은 1987년 1월 창립하여 그 해 6월 항쟁에 적극적으로 참여하

구체적으로 정대협은 1991년 8월 김학순 할머니의 위안부 실태에 대한 증언을 계기로 위안부피해자들에 대한 상담 및 생활지원을 시작했고 이후에는 일본 정부를 상대로 한 소송, 일본대사관 앞에서의 수요시위 등 다양한 활동을 전개함으로써 일본군 위안부문제는 곧 여성에 대한 인권 침해라는 맥락을 강조했다. 특히 1992년 1월 8일부터 시작된 수요시위는 대외외교 차원에서 일본정부에 군위안부 문제를 항의하는 기회를 만들어 주는 한편 국내에서도 이 문제를 사회적 관심사로 부각시키고 국내 시민단체들이 서로 연대하여 해결해 나가야 한다는 인식을 확대시키는 중요한 통로의 역할을 해 주었다. 수요시위는 정대협의 주요활동으로 2006년 현재까지도 지속되고 있다.

이와 같이 정대협을 중심으로 본격화한 일본군 위안부문제 해결 운동은 시간이 지나면서 국내 시민단체들의 연대활동으로 자리를 잡았다. 예를 들어 군위안부 피해자의 신고접수 후 생존자들에 대한 기금마련 등으로 생존자들의 생활을 원조하는 생존자 복지사업의 경우 1992년 ‘정신대할머니 생활기금모금 국민운동본부’(국민운동본부), 1996년 ‘강제연행 당한 일본군 위안부문제 해결을 위한 시민연대’ 등의 기구 발족을 그 사례로 들 수 있겠다. 정대협 이외에도 1970년대에 설립한 이후 한국인 남성의 징용과 징병 피해 문제 해결에 전념해 온 태평양전쟁희생자유족회에서 일본군 위안부 문제를 함께 다루기 시작하였다. 또한 정대협은 일본정부의 책임 인정 및 군위안부 생존자들에 대한 개인 배상을 위해 대한변호사협회(변협), 민주화를 위한 변호사협회(민변)등과도 연대했다. 불교 인권위원회에서도 일본군 위안부 피해자를 위해 쉼터인 “나눔의 집”을 설립하여 피해여성에게 쉼 곳을 제공하기도 했다.⁷²

었다. 이 단체는 원래 1985년에 진보적인 성향의 여성운동단체들이 비상설기구인 “여성노동자생존권대책위원회”를 구성하여 여성노동자에게 가해지는 폭력과 해고 피해상황을 일반시민에게 알리는 활동을 하다가 1986년 부천경찰서 성고문 사건을 계기로 21개 단체와 모여 상설화된 공동투쟁조직을 만든 것이다. 여연은 1995년 사단법인으로 등록하였다. 또한 주요 회원단체인 여성민우회나 한국여성의 전화, 여성노동자회 등도 사단법인으로 등록하였다. 유팔무, “비정부사회운동단체(NGO)의 역사와 사회적 역할: 시민운동과 정부와의 관계를 중심으로,” 『동서연구』, 제10권 제2호 (1998) pp. 77-119.

⁷² 군위안부 문제와 관련하여 남성들의 참여도 시작되었다. 정대협은 사실상 일본군 위안부 문제 해결 운동을 시작하면서 초창기에 여성 중심의 조직 운영방식을 고수하였지만 점차 이 문제와 관련한 법률전문위원회나 진상조사연구위원회와 같은 외곽조직을 결성하면서 남성 전문가와 학자들이 참여하는 통로를 다양하게 제공하였다. 그러나 전체적으로 볼 때 남성들의 참여는 한시적으로 이루어지는 양상을 드러낸다. 우선 진상조사연구위원회는 강만길, 이만열, 조동걸 등 이름이 잘 알려진 남성 역사학자들이 참가

한편 이 운동은 가해국인 일본과 아시아의 다른 피해국가에서도 호응을 하면서 점차 국제적인 운동으로 확산되어 나갔다. 다음 부분에서는 한국의 여성단체가 일본군 위안부문제 해결을 위한 운동을 시작한 뒤 동북아 지역에서 국제적 운동으로 그 흐름이 어떻게 확산되어 나갔는지 살펴볼 것이다.

나. 일본군 위안부문제 해결 운동의 국제적 확산과 분열, 재조정 과정

일본군 위안부문제 해결 운동이 동북아 지역 내에서 개별국가의 범위를 넘어 확산되어 가는 과정을 지역적인 관점에서 요약해 보면, 일단 한국의 여성단체가 문제를 제기하고 난 뒤에 한국 내 운동의 확산 → 일본의 여성단체와 시민단체의 참여 → 아시아 다른 피해국의 참여 → 국제 NGO간 협력 단계를 거쳐 발전해 나갔다고 할 수 있겠다.⁷³ 그러나 이 과정을 시간의 흐름에 따라 재분류해 보면 확산기, 분열기, 재조정기 등 크게 3단계로 구분할 수 있을 것이다.

우선 제1단계에 해당하는 확산기에는 1990년 이후 한국의 여성단체가 문제를 제기한 뒤 가해국인 일본을 비롯하여 아시아 다른 피해국가와 북한이 참여하여 아시아연대회의를 개최하면서 그 운동의 범위가 국제적으로 확산되어 가는 양상이 나타난다. 한편 제2단계에 해당하는 분열기는 일본정부가 1994년 6월 이후 발족을 선포한 뒤 1995년 7월 이후 민간을 대상으로 ‘아시아여성평화우호기금’ 모금을 시작하면서, 이를 둘러싸고 일본군 위안부 문제 해결을 위해 노력했던 동북아시아 지역의 NGO 활동이 분열되는 양상을 보이는 시기를 의미한다. 마지막으로 제3단계는 1998년 제5차 아시아연대회의에서 결의한 내용에 따라 2000년에 이른바 여성국제민간법정을 개최하면서, 이 일을 계기로 다시 한 번 이 문제를 둘러싼 NGO 간 국제연대의 가능성이 주목을 받았던 시기로 구분할 수 있다. 이제 각 시기별로 구체적인 내용을 살펴보기로 하자.

하였으나 1993년 8월과 12월, 두 차례에 걸쳐 일본학자들과 합동심포지엄을 열고 그 결과를 정리하여 1997년에 『일본군 위안부문제의 진상』이라는 책으로 묶어 낸 뒤 사실상 해체되었고 법률자문위원회도 자문을 위해 부정기적인 모임을 갖다가 같은 책의 법률 부분을 집필한 뒤 자연소멸된 상태에 머물러 있다. 그러나 이후에도 남성들의 참여는 간헐적으로 이어진다. 1996년 10월 일본의 “아시아여성평화우호기금”에 대항하여 모금활동을 할 때에도 그렇지만 2000년 당시 일본군 성노예 국제법정에서도 국내 남성들의 참여가 있었다.

73_ 정진성, “한국, 일본, 아시아 및 서구 시민단체(NGO)의 협력과 갈등: 군 위안부 문제에 관련한 운동단체들의 가치지향을 중심으로,” 『국제지역연구』, 제11권 제1호 (2002).

(1) 운동의 국제적 확산기: 아시아연대회의 개최

한국의 여성단체에서 일본군 위안부 문제 해결을 위한 운동을 전개하기 시작한 뒤 가장 먼저 호응해 온 곳은 일본의 여성단체였다. 일본에서는 1970년대 이후 전후 평화운동의 맥락에서 2차대전 이후 전후처리문제를 다루고자 하는 사회운동은 지속적으로 나타났던 것을 볼 수 있다. 특히 아시아 여성에 대해 일본이 국가 차원에서 폭력을 자행했던 일에 대해 비판하는 흐름은 가장 큰 피해를 입었던 재일조선인여성단체를 중심으로 꾸준히 그 움직임을 보이고 있었다.

그러다가 1990년 들어 한국에서 정대협을 중심으로 일본군 위안부 문제 해결 운동을 본격화해 나가자 일본의 여성단체들도 빠르게 대응하기 시작했다. 특히 ‘조선인 종군위안부문제를 생각하는 회’, ‘종군위안부우리여성네트워크’, ‘재일한국인민주여성회’ 등 재일한국인단체는 위안부 문제가 일본 내부에 알려지면 서 가장 먼저 이 운동에 참여했다.⁷⁴ 그리고 정대협이 출범하기 전부터 한국의 교회여성연합회와 함께 매춘관광 근절을 위해 활동해 왔던 ‘매매춘문제에 도전하는 회’를 중심으로 문제의식을 표면화하기 시작했으나 아직 본격적인 활동 단계에 진입한 것은 아니었다. 이 무렵, 일본에서는 야당 국회의원이 정부 차원에서 군위안부 문제에 대해 조사할 것을 제의하는 일이 있었고⁷⁵ 한국에서는 정대협이 결성되는가 하면 1990년 8월에는 일본에서 군위안부 피해자의 증언이 최초로 이루어졌다. 또한 1991년 9월에 신고전화가 개설된 것에 이어 그 해 11월과 다음 해 1월에 미국과 일본에서 관련문서가 발견되는 등 여론의 주목을 받으면서 기존의 여성단체와 아울러 새로운 시민단체가 이 운동에 참여하기 시작했다.

한국에서 정대협이 일본군 위안부문제의 해결을 위한 본격적 활동을 전개하

74_ 정진성, “일본의 평화운동: 군위안부 문제 해결을 위한 운동을 중심으로,” 『국제지역연구』, 제7권 제1호 (1998).

75_ 일본에서 군위안부 문제 해결을 위해 공식적으로 문제제기를 시작한 주체는 여성단체나 시민단체가 아니라 야당 국회의원이었다. 1990년 초에 사회당 국회의원 다케무라 야스코가 국회에서 질문을 했고 같은 해 6월 6일 같은 사회당 소속인 모토오가 쇼지가 참의원 예산위원회에서 일본 정부 주도로 군위안부 문제에 대해 조사할 것을 제안하였다. 그 이후에도 1991년 4월에 쇼지 의원이 다시 문제를 제기하는 등 야당 정치인의 의견 발표가 꾸준히 나왔다. 물론 이런 의견에 대해 일본 정부는 군위안부 동원이 민간업자가 한 일이며 정부는 관여하지 않았다는 대답으로 일관하였다. 정진성, 위의 글, pp. 63-88.

고 이 문제가 국제적인 이슈로 대두하면서 필리핀, 대만, 인도네시아 등 아시아 피해국의 NGO들도 이 운동에 참여하기 시작했다. 아시아의 여성단체들이 일본군 위안부문제를 해결하기 위한 운동에 참가하게 된 배경에는 이 문제가 여성에 대한 인권침해이며 강대국과 약소국의 관계에서 약소국 국민의 피해사례라는 공감대가 작용한 결과였다.

아시아 국가 중에서 위안부 문제에 대해 가장 적극적으로 참여하는 나라는 필리핀이었다. 필리핀에서 한국의 정대협과 비슷한 역할을 하는 대표적인 조직은 릴라 필리피나(Lila-philipina)이다. 릴라 필리피나는 1992년 7월에 이 단체의 모체였던 Task Force On Filipino Comport Women(TFFCW)의 구성원들과 일본군 위안부 피해자들이 설립했다.⁷⁶ 릴라 필리피나는 군 위안부들의 운동을 지지하는 필리핀에 있는 여러 조직들과 네트워크 활동을 조정하는 등 필리핀에서 가장 중심으로 활동하고 있는 단체이다. 이 단체의 활동을 살펴보면 필리핀에서도 위안부문제는 여성운동 중심으로 이루어졌고 그 가치지향은 여성주의를 핵심으로 한다는 점을 알 수 있다.

시기적으로 보면 필리핀에 이어 대만이 이 문제에 개입했다. 대만은 여성변호사 중심으로 위안부 피해자 원조단체를 만들고 이들의 생활을 도와주는 활동에서 출발했다. 대만의 경우에는 이 문제가 인권이라는 측면에서 위안부 피해자를 원조하는 운동으로 전개되어 왔기 때문에 여성주의나 민족주의적인 요소를 찾기는 힘들다. 대만의 여성단체 중에서는 타이베이 여성복지재단(TWRF)이 활동의 중심을 이루고 있었다.⁷⁷

한편 중국의 NGO는 다른 국가에 비해 위안부 문제 해결을 위한 운동에 늦게 참여한 편이다. 처음 이 문제가 가시화되었을 때 중국은 정부 차원에서 민간단체의 연구 활동을 억압하기도 했었다. 중국의 개방정책으로 경제성장이 가시화되자 중국정부의 대일본태도의 변화가 나타나기 시작했다. 서서히 중국 내 위안부 피해자 및 위안소를 발굴하는가 하면 이를 외부에 알리는 작업 등이 이루어지기 시작했고 한국과 일본의 NGO와 연대하는 움직임도 나타났다.⁷⁸ 중국

76-이민아, 「사회운동조직간의 연대 형성과 변화에 관한 연구: 일본군 위안부 문제 해결을 위한 운동을 중심으로」 (서울대학교 대학원 사회학과 문학석사학위논문, 1998), p. 20.

77-위의 글, p. 20.

78-위안부 문제 해결 운동과 관련하여 중국 NGO의 활동은 남성 중심으로 연구가 이루어

NGO의 경우 그간의 운동에서 두드러지는 가치지향을 찾기는 힘들지만 나름대로 민족주의와 평화주의 경향이 나타난다. 반면 북한은 강력한 민족주의 정신을 표방하면서 1993년 10월 동경에서 열린 군위안부문제 아시아연대회의에 참석했고, 1995년 7월 일본에서 열린 위안부 관련 국제세미나에도 참석했다. 그 후 1998년 10월 북경에서 열린 ‘중군위안부문제와 여성의 존엄’이라는 주제의 남한·북한·일본 3자 회합에서 군위안부문제 해결을 위한 연대활동을 전개했다.

이런 상황에서 아시아 피해국의 NGO들은 일본군 위안부 문제가 국가 차원에서 해결해야 할 문제인 만큼 아시아 피해국간의 연대활동이 필요하다는데 합의하고 1992년 서울에서 제1차 아시아연대회의를 개최하였다.⁷⁹ 그 후 아시아 연대회의는 한국, 필리핀, 대만, 일본, 인도네시아 등의 NGO들이 참가하여 서로의 활동을 보고하고 향후 활동 방향에 대해 의견을 교환하는가 하면 공동으로 성명서를 발표하는 기회를 제공함으로써 아시아 피해국과 가해국인 일본의 NGO를 연결하는 주요 매개체 역할을 해왔다.

(2) 운동의 분열기: 일본의 아시아여성평화우호기금을 둘러싼 논란

일본군 위안부 문제 해결을 위한 NGO의 국제적 연대활동이 확산되던 단계에서 1994년 6월 일본정부는 ‘여성을 위한 아시아 평화우호기금’(이하 국민기금)의 발족을 발표했다.⁸⁰ 일본정부는 1995년 8월부터 민간에 의한 국민기금 모금활동을 시작했다.⁸¹ 국민기금은 필리핀, 한국, 대만을 중심으로 활동을 전개했는데, 제일 먼저 필리핀에서 보상사업을 실시했다. 이 일을 계기로 한국의 NGO 사이에서는 국민기금을 반대하는 움직임이 강하게 나타났다. 당시 한국에서는 국민기금의 발족과 동시에 위안부 피해 여성 49명의 명의로 거부 성명을

졌으며 이 문제를 독립적으로 다루기보다 일본의 전쟁책임을 포괄적으로 다루는 맥락에서 접근한다는 특성을 지닌다고 평가한다. 정진성, 『일본군 성노예제』(서울대학교 출판부, 2004), pp. 121-122.

79- 한국정신대문제대책협의회(<http://www.womenandwar.net>)에 따르면 아시아연대회의는 1992년 8월 서울에서 한국과 일본, 대만, 홍콩, 필리핀 대표가 참여하여 제1차 회의를 개최한 이후 2005년 일본에서 제7차 회의까지 개최하였다. 주로 한국과 일본의 시민단체를 주축으로 대만, 홍콩, 필리핀, 인도네시아 단체들이 참가했다. 1993년 10월 일본에서 열린 제2차 대회에는 북한도 참가한 바 있다.

80- “여성을 위한 아시아 평화우호기금”은 곧 그 명칭을 “여성을 위한 아시아 평화국민기금”으로 바꾸었고 이른바 “국민기금”이라는 약칭으로 널리 알려져 있다.

81- 이민아, 「사회운동조직간의 연대 형성과 변화에 대한 연구」, p. 47.

내놓았고 정대협은 일본 정부의 행보를 공개적으로 비판하였다.⁸²

1996년 10월에 한국 NGO들은 일본정부가 추진해 온 이른바 국민기금에 대항하기 위해 ‘강제연행 당한 일본군 위안부 문제의 해결을 위한 시민연대(시민연대)’를 결성하고, ‘일본군 위안부 국가배상실현을 위한 시민연대 기금’을 발족했다.⁸³ 당시 정대협은 민족주의적 관점에서 일본이 추진하는 국민기금반대운동을 시작했던 것이었다. 이 일로 인해 한국의 NGO 활동은 일본 NGO와 국제적 연대에서 갈등을 겪게 된다.

한국 NGO들의 국민기금 반대로 인해 한·일 간 NGO의 협력은 약화되고, 심지어 연대의 이탈까지 초래하기도 했다. 국민기금의 등장 이후 위안부 문제 해결을 위한 운동에 대한 한국 내 NGO들의 참여는 더욱 활발해진 반면 일본의 일부 NGO 및 대부분의 국제 NGO들은 연대활동에서 이탈하게 된 것이다. 이런 양상을 살펴볼 때 한국에서 위안부문제 해결을 위한 NGO의 연대가 가능하도록 한 그 기반은 여성주의 가치관에 더하여 인권과 민족주의인 반면, 일본의 경우에는 민족주의라는 가치관보다 인권과 평화주의로 봐야 한다는 지적이 나온다.⁸⁴ 한편 일본정부의 국민기금안이 발표되자 일본의 NGO들도 찬반 입장에 따라 분열하는 양상을 보였다.

(3) 운동의 재조정기: 여성국제민간법정의 개척

일본군 위안부 문제를 사회적 관심사로 만드는데 성공했으나 일본 정부가 그 책임을 민간에 미루면서 당국 차원의 책임을 회피하는 행위를 계속하자 정대협은 이 문제를 국제사회에 적극적으로 알리기 시작했다. 위안부 문제 해결을 위한 아시아 각 국가의 NGO 활동이 국제적으로 연대하고, 교류협력을 더욱 확대시킨 사건은 2000년 여성국제민간법정이다. 이 법정의 준비 및 구성은 1998년 설립된 ‘전쟁과 여성에 대한 폭력 일본 네트워크’라는 일본 여성단체의 주도적 역할이 핵심을 이룬다.

여성국제민간법정은 1990년대 초반부터 시작된 군위안부 문제를 해결하고자

82_와다하루키 외, 『군대위안부 문제와 일본의 시민운동』 (서울: 오름, 2001), pp. 226-253.

83_이민아, 『사회운동조직간의 연대 형성과 변화에 대한 연구』, pp. 49-50.

84_정진성, 『일본군 성노예제』, p. 118.

하는 운동의 결과로서, 1998년 서울에서 개최되었던 제5차 아시아연대회의에서 국제여론을 겨냥하고 이 법정을 구상하는데 합의했다. 당시 서울에 모였던 한국·필리핀·인도네시아·대만·일본 등 5개국의 대표들은 긴밀한 연대 하에 일본 정부에 책임이행을 촉구하고, 진상규명 및 책임자의 처벌을 위해 다각적인 활동을 전개하기로 결의했다.

여성국제민간법정은 그동안 정부 간의 미해결과제였던 위안부 문제를 NGO의 국제연대와 민간법정이라는 새로운 시도로 해결하려 했다는 점에서 국제적으로 많은 주목을 받았다. 다시 말해 여성국제민간법정은 일본 NGO가 발기하여 동북아 NGO의 국제연대를 실현한 사례로 좋은 평가를 받았던 것이다. 2000년 여성국제민간법정은 과거 도쿄법정의 형식을 빌린 전쟁 범죄에 대한 민간법정으로 전쟁 가해국인 일본과 피해국인 6개국의 NGO가 참여한 국제실행위원회에 의해 조직되었다. 이 법정은 피해국 관련 단체들이 공동참여하여 일본군 위안부 제도와 관련하여 일본 정부의 국가적 책임과 전범에 대한 책임을 규명하고 그들을 기소하는 형식으로 진행된 상징적 전범재판이었다. 당시 10명의 각국 지도자가 피고인이었고 한국, 북한, 중국 등 10개국으로부터 검사단이 구성되었으며 4명의 판사단도 구성되었다.⁸⁵

2001년 12월 4일 법정의 최종 판결이 내려졌는데, 일본군 위안부 문제와 관련하여 쇼와 천황을 비롯한 9명에 대한 유죄판결이었고, 일본 정부에 대해 공적 죄나 개인 보상, 자료공개 등을 요구하는 권고도 추가되었다. 이 판결은 법률적 효력을 지니지 않지만, 일본군 위안부문제를 해결할 수 있는 국제법적 기준 및 원칙이 시민단체의 노력으로 만들어졌다는 점에서 큰 의미가 있다.

특히 한국의 NGO 관점에서 본다면 2000년 여성국제민간법정을 준비하는 과정에서 남한-북한-재일교포간의 협력을 이루었다는 것은 주요 성과로 기록해야 할 것이다. 2000년 3월 상해에서 열린 국제실행위원회 및 검사단 회의에서 북한은 2000년 법정에서 'North and South of Korea'로 표기할 것을 제의했고, 남한은 남북공동기소장을 제안했다. 그 해 7월 필리핀 마닐라에서 열린 국제실행위원회 및 검사단 회의에서 남한은 공동기소장, 공동검사단 구성을 제안했고 북한도 이 의견에 합의하였다.

2000년 12월 동경에서 여성국제민간법정을 성공적으로 개최한 이후 2002년

⁸⁵ 전봉근 외, 『동북아 NGO백서』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 251.

5월 평양에서는 군위안부문제를 주제로 남한·북한·일본이 참여하는 토론회가 열렸다. 이 토론회에서 북한은 과거사 문제에 관한 국제연대 조직의 형성에 큰 관심을 표명했다. 북한은 2003년 중국 상해에서 개최된 제1차 국제연대회의, 그리고 2004년 5월 서울에서 열린 제2차 회의에도 참석했다. 2004년 10월에는 평양에서 제3차 회의가 예정되었으나 남북관계의 경색으로 3차 회의는 성사되지 못했다. 2005년 10월 평양에서 남북한과 일본, 필리핀, 중국 등의 대표자들이 제3차 국제연대회의를 개최했다. 북한은 일본군 위안부문제에 관해 일본 제국주의의 아시아 침략에 대한 강한 비판의 관점을 유지해 왔으며, 문제해결에 있어서는 UN 및 국제여론을 상당 부분 수용하며 지지하고 있다.

<표 II-1> 2000년 여성국제민간법정 참여단체

국제실행위원회		국제자문위원회	
국가	NGO	국가	NGO
일본	'전쟁과 여성에 대한 폭력' 일본 네트워크	필리핀	엠네스티·인터내셔널
		캐나다	인권 민주 개발 국제 센터
한국	정신대문제대책협의회	미국	여성 글로벌 리더십 센터
		우간다	아소시에이트·포·체인지
북한	'중군위안부' 태평양전쟁보상대책위원회	아르헨티나영국	인터내셔널 경제체제
중국	상하이 위안부연구센터	코스타리카	ILANUD
		알제리아 프랑스	이슬람법하의 여성
대만	타이페이시 부녀구원사회복지사업기금회	유고 연방	폭력에 반대하는 여성 자립 센터
필리핀	여성의 인권 아시아센터		
인도네시아	정의와 민주주의를 위한 인도네시아 여성연합	인도	젠터를 요구하는 여성 코카스

출처: <<http://www1.jca.apc.org/vaww-net-japan>>, 전봉근 외, 『동북아 NGO백서』, pp. 252-253에서 재인용.

다. 평가

1990년 들어 정대협이 일본군 위안부 문제 해결을 위한 운동을 시작하면서 지향했던 가치관은 크게 두 가지 유형으로 구분해 볼 수 있다. 그 하나는 여성의 피해를 인식하고 그 문제를 해결하려고 하는 여성주의 의식이고 또 다른 하나는 제국주의와 식민주의에 대한 비판 의식이었다.⁸⁶ 그러나 시간이 흐르면서 이 운동을 주도해 나가던 정대협은 문제를 인식하는 시각의 폭을 점차 넓혀 나갔다. 우선 이 문제가 일본군 위안부 피해자 여성 개인의 문제가 아니라 여성을 대상으로 하는 인권 침해라는 시각에서 위안부문제에 접근하기 시작했다. 또한 제국주의와 식민주의에 대한 비판을 넘어 민족주의 관점을 문제 인식의 관점에 도입하는 움직임을 보였다.

정대협이 여성주의 시각에서 일본군 위안부 문제를 풀어가고자 노력했던 것은 이 문제를 일본의 여성단체를 비롯하여 한국과 같이 피해를 입은 다른 나라와 국제적 연대를 이루어내는 토대가 되었다. 그런 의미에서 한국 여성운동의 성장은 일본군 위안부 문제의 해결에 있어 매우 중요한 의미를 지닌다. 말하자면 한국 여성운동은 위안부 문제를 여성주의 관점에서 풀어나가기 위해 노력했는데, 바로 이 점으로 인해 위안부 문제가 한국 내 시민운동의 차원을 넘어 국제적 연대로 확산될 수 있는 계기를 마련해 주었다는 의미를 지닌다.

1992년 1월에는 그 해 8월에 서울에서 열릴 예정이었던 제1차 아시아연대회의를 앞두고 일본에서는 16개 운동단체들이 ‘행동네트워크’라는 이름으로 연대모임을 결성했다.⁸⁷ 그 이후 일본의 행동네트워크는 한국의 정대협과 연합하여 공동 활동을 전개해 나갔다. 이와 같이 한국과 일본의 여성단체가 일본군 위안부 문제 해결을 위해 국제적 연대를 이룰 수 있었던 것은 그 배경에 여성에 대한 폭력을 막고자 하는 여성주의 가치관이 공통적으로 작용했기 때문에 가능한 일이었다.

일본에서도 한국과 같이 여성단체에서 일본군 위안부 문제 해결 운동을 시작하자 다른 시민단체에서도 참여하는 양상이 나타났다.⁸⁸ 이런 단체들은 대체로

86_정진성, “한국, 일본, 아시아 및 서구 시민단체(NGO)의 협력과 갈등: 군 위안부 문제에 관련한 운동단체들의 가치지향을 중심으로,” 『국제지역연구』 제 11권 제1호 (2002).

87_정진성, “일본의 평화운동: 군위안부 문제 해결을 위한 운동을 중심으로,” p. 66.

88_정진성은 평화헌법개정운동을 전개하는 변호사 집단, 지역차원에서 중군위안부 문제

일본의 전쟁책임 수행과 재발방지를 위해 활동한다는 공동의 목표를 표방하면서 궁극적으로 일본을 보다 나은 사회로 만들고자 한다는 동기를 부각시키고 있다. 그런 의미에서 일본의 여성단체와 시민단체가 일본군 위안부 문제 해결 운동에 참여하는 배경에는 여성에 대한 인권 침해를 방지하고 평화주의 가치를 구현하고자 하는 목적이 있다고 하겠다.

한편 정대협은 일본군 위안부 문제 해결을 위한 운동을 시작하면서 처음에는 제국주의와 식민주의를 비판하는 시각에서 출발했지만 점차 강대국이 약소국 국민에게 강제하는 폭력을 규제하는 운동으로 그 범위를 확장해 나갔다. 말하자면 인권 침해의 피해자를 여성의 범주에서 약소국 국민 일반으로 넓혀 여성주의나 민족주의 시각을 넘어서 피해자의 인권을 존중해야 한다는 인류 보편의 가치를 함께 담아내는 노력을 경주했던 것이다. 이런 노력은 국내적으로 여성단체 이외의 다른 시민단체도 일본군 위안부문제 해결을 위한 운동에 관심을 갖게 하는 계기를 마련해 주었다. 또한 이 문제에 대한 국제적 여론을 환기시키는 역할을 하기도 했다. 2006년 9월 미국의 하원 국제관계위원회에서 제2차 세계대전 당시 일본의 군 위안부 강제동원과 관련한 결의문을 통과시키게 된 것도 그 동안 이 문제를 둘러싼 NGO 단체들이 국제적 연대활동을 통해 꾸준히 노력해 온 결과의 일환이라 하겠다.

2. 일본 역사교과서 왜곡 문제에 대한 교류협력 사례

일본의 역사교과서 문제가 동북아 지역에서 국제적인 분쟁 사안으로 대두되기 시작한 것은 1982년에 발생한 이른바 “제2차 교과서 파동”이었다.⁸⁹ 당시 일본의 문부성이 고등학교 역사교과서 검정 당시 중국 ‘침략’을 ‘진출’로 변경하도록 지시하자 이 문제에 대해 한국과 중국을 비롯하여 북한, 홍콩, 싱가포르, 필리핀 등의 지식인과 언론매체에서는 일본 군국주의의 부활을 경계하면서 대

를 생각하는 모임과 같은 지역시민단체, 평화운동을 위한 전국단체, 전쟁책임자료센터 등을 그 사례로 들고 있다. 위의 글.

⁸⁹ 반면 1955년 당시 발생했던 이른바 “제1차 교과서 파동”은 일본의 우익 인사들이 일본이 동아시아의 대국으로 발전하려면 당시 검정을 통과한 교과서 내용을 바꿔야 한다는 주장을 펼쳤던 일로 일본 국내문제의 성격을 지니고 있었다. 박찬승, “동북아 3국의 역사인식의 공유를 향하여,” 『동북아공동체를 향하여』 (서울: 동아일보사, 2004), pp. 435-442.

규모 시민집회를 통해 시정을 요구하는 움직임이 본격적으로 대두되었다. 결국 이 사건은 일본정부가 ‘근린 아시아 제국가의 현대사의 역사적 사상에 관해서는 국제이해와 국제협조의 견지로부터 필요한 배려를 한다’고 발표하고, 이 조항을 교과서 검정 기준에 추가하며 정부의 책임 하에 교과서의 기술을 개선할 것을 약속함으로써 수습되었다.⁹⁰ 그 후 1986년 ‘일본을 지키는 국민회의’에서 발간한 고등학교 교과서인 『신편 일본사』 검정을 둘러싸고 또 한 차례 교과서 문제가 거론되는 일이 있었다.

그 당시까지 일본의 역사교과서 문제는 문부성과 정부, 집권여당인 자민당의 관계에 따라 발생하는 정치적 사안이었다. 반면 1995년 이후 발생한 교과서 문제는 역사학계 내부에서 시작되었다는 점에서 그 이전의 사안과 구별되는 특징을 지닌다. 1995년 당시 도쿄대의 교육학부 교수였던 후지오카 노부카쓰는 당시 일본의 중학교 역사교과서를 비판하면서 난징대학살은 사실이 아니라고 주장했다.⁹¹ 노부카쓰의 주장에 따라 일본에서는 대규모로 ‘난징대학살의 허위’ 캠페인이 전개되었다. 그리고 일본의 우파세력은 ‘자유주의사관연구회’를 결성하여 일본의 역사교과서가 ‘자학사관’에 빠져있다고 비난하며 기존의 교과서와 다른 새 교과서를 만들겠다고 선언하면서 본격적인 활동을 시작했다.⁹²

‘자유주의사관연구회’는 그 뒤 1997년에 결성된 ‘새로운 역사교과서를 만드는 모임’(이하 새역모)의 모체라고 할 수 있다. 새역모는 후지오카 노부카쓰를 초대 회장으로 위임하고 보수·우익세력의 국민운동 형태로 일본의 침략전쟁을 긍정하고, 미화하는 교과서를 작성하며 이를 보급하는 활동을 전개하면서 역사왜곡을 주도한 단체이다. 2001년 새역모가 집필하고 후소사가 간행한 일본의 중학교용 교과서는 문부성 검정을 통과했고 0.039%에 불과했지만 일부 학교가 채택해 사용하기 시작하는 기록을 남겼다. 2005년에도 일본의 문부성은 새역모에서 만든 교과서를 검정에서 통과시켰고 일선 학교의 채택 비율은 0.4%에 이르렀다. 새역모에서 주장하던 10% 채택 수준에는 훨씬 못 미쳤지만 4년 전보다 채택 비율이 증가하는 양상을 보인 것이다.

이 부분에서는 2001년에 이어 2005년에 일본의 역사왜곡 교과서 문제에 대해

90- 전봉근 외, 『동북아 NGO 백서』, pp. 231-232.

91- 일본교과서바로잡기운동본부, 『한·중·일 역사인식과 일본교과서』 (서울: 역사비평사, 2002), pp. 61-66.

92- 박유하, 『화해를 위해서』 (서울: 뿌리와 이파리, 2005), pp. 17-18.

한국과 일본을 비롯하여 동북아 지역의 시민사회가 어떻게 대응하여 왔는지 그 과정을 살펴보기로 하겠다.

가. 2001년 일본의 역사왜곡 교과서 문제에 대한 대응

(1) 후쇼사 역사교과서 문제에 대한 한·일 NGO의 대응과 국제적 반응

1997년에 출범한 새역모가 활동을 시작한 뒤 2001년에 역사교과서를 내놓자 일본 내부에서도 새역모의 교과서 채택을 반대하는 학자와 시민단체에서도 활발한 활동을 전개했다. 당시 새역모와 일본회의⁹³를 중심으로 하는 우파세력은 전국 규모로 교과서 채택 운동을 벌였는데 이에 맞서 ‘어린이와 교과서 전국넷 21’을 비롯한 단체들은 교과서 불채택운동을 지속적으로 펼치면서 지방자치단체의 채택위원회에 압력을 행사했다.⁹⁴

2000년 9월 새역모의 교과서 검정 신청본의 내용이 공개되면서 일본교과서 문제는 다시 한 번 한국과 중국의 이목을 집중시켰고, 새역모의 교과서에 대응하기 위해 같은 해 10월 한일 양국의 시민사회단체는 연대하여 긴급 심포지엄을 개최했다. 이 무렵 한국과 중국을 중심으로 일본의 역사교과서에 대해 항의하는 움직임은 일본 내 NGO와 한국 및 중국의 NGO가 연대하는 국제네트워크 구축에 역점을 두었다는 점에서 예전과 다른 대응 양상을 보였다. 특히 대응 초기 단계에서부터 한일 양국의 연대활동이 이루어졌다는 점에서 동북아 지역 내 NGO의 초국적 교류 사례로 주목할 가치를 지닌다고 하겠다.

2001년 3월 새역모의 중학교 교과서 검정 신청으로 역사왜곡 교과서문제가 표면화되자 한국의 28개 시민사회단체는 일본 문부성의 올바른 교과서 검정을 유도한다는 취지에서 ‘일본역사교과서 개악저지운동본부’를 발족했다.⁹⁵ 이 단체는 일본의 역사왜곡을 규탄하는 항의를 지속했으며, 한일공동연대시위도 개최했다. ‘일본역사교과서 개악저지운동본부’는 2000년부터 일제식민지 시대의

93- 일본회의는 ‘일본을 지키는 국민회의’와 ‘일본을 지키는 모임’이 조직 통합한 단체로 일본 최대의 보수계 조직이다.

94- ‘어린이와 교과서 전국넷21’은 어린이, 교육, 학교, 교과서 등의 문제에 대해 지역별, 계층별 네트워크를 확립하고 전국적 활동을 하는 단체로 1998년에 설립되었는데, 역사교과서 문제에 관한 한 일본 내에서 주도적 역할을 수행하고 있다. 이 단체는 분권형의 조직으로 지역 내에서 독자적 활동을 진행하는 ‘지역넷’이 ‘전국넷’과 제휴하여 활동하는 특징을 지니고 있다.

95- 『연합뉴스』, 2001년 3월 14일자 참조.

강제동원 피해자들에 대한 진상규명의 필요성에 대해 공감했던 정대협과 태평양피해자보상추진위원회, 민족문제연구소, 역사문제연구소 등이 공동발의하고 전교조, 독도수호대 등의 단체들이 참여했던 연합조직으로 구성되었다. 2001년 4월에는 이 조직을 확대 개편하여 상설연대기구인 ‘일본교과서 바로잡기운동본부’를 결성하고 본격적인 역사교육연대 활동을 시작했다.⁹⁶

결과적으로 ‘일본교과서 바로잡기운동본부’는 당시 86개의 시민단체와 학계가 모여 결성된 단체의 성격을 지닌다. 이 단체는 설립 이후 줄곧 일본의 역사왜곡에 대응하기 위하여 다양한 활동을 전개해 왔다.⁹⁷ 이 단체는 설립 목적을 시민운동 차원에서 교과서 왜곡문제를 해결하고, 20세기 침략과 저항의 역사에 대한 아시아 공동의 역사 인식을 마련하며, 후세에 대한 올바른 교육을 바탕으로 21세기 세계 화해와 평화에 기여한다는 3가지로 밝혔다.⁹⁸ 한중일 시민단체와 역사학계는 이 단체를 중심으로 3국간 공동의 역사인식을 공유하기 위해 노력해왔다. ‘일본교과서 바로잡기운동본부’는 2003년 단체 명칭을 ‘아시아평화와 역사교육연대’로 변경하고 2006년 현재까지 활동을 계속하고 있다.⁹⁹

한편 중국에서는 2001년 일본의 역사교과서 문제가 일어났을 때 일본의 인터넷사이트를 습격하여 마비상태로 만드는가 하면 2005년에도 사이버 공간에서 강경한 반일시위를 전개하여 중일관계를 긴장시키는 등 이른바 네티즌을 중심으로 하는 사이버 조직이 활발하다는 점에서 특징을 지닌다. 또한 일본의 역사교과서 문제에 대해 강력한 항의활동을 전개한 난징대학살기념관을 비롯하여

96- 일본교과서바로잡기운동본부, 『한·중·일 역사인식과 일본교과서』, p. 212.

97- 당시 일본교과서바로잡기운동본부에 참여한 국내의 대표적 단체는 다음과 같다. 한국정신대문제대책협의회, 나눔의 집, 태평양전쟁 피해자보상추진협의회, 역사문제연구소, 민족문제연구소, 한국정신대연구소, 한국역사연구회, 전국역사교사모임, 한국노동조합총연맹, 전국공공서비스노동조합연맹, 전국교직원노동조합, 서울 YMCA, 우리민족서로돕기운동 등.

98- 이순남, 『일본 역사교과서 문제에 대한 한국의 대응』 (서울대학교 국제대학원 국제학과 석사학위논문, 2004), p. 29.

99- 2006년 9월, ‘아시아평화와 역사교육연대’는 회원 50여 명과 일본인과 중국인을 포함한 총 430여 명의 원고 명의로 일본의 아베 관방장관과 고이즈미 총리 등을 도쿄 지방 법원에 제소하였다. 이들의 혐의는 2005년 새역모가 펴 낸 교과서를 채택하도록 당시 자민당 간사장이던 아베 장관이 이른바 “간사장 통달”을 발송하고 각종 행사 발언을 통해 정치적 압력을 행사했다는 것이다. 특히 원고로 참여한 도쿄도 스기나미 구와 에히메 현 주민들은 자신들의 거주지 공립중학교에서 새역모가 만든 역사왜곡 교과서를 채택함으로써 정신적 고통을 겪었다고 주장했다. 이들은 원고 1매당 1,000엔의 손해배상과 일간지 사과 광고 게재를 요구하였다.

중국인민항일전쟁기념관이나 심양918역사박물관 등 기념관 및 박물관을 중심으로 역사왜곡 문제에 대처하는 활동을 벌여 왔다. 이런 단체는 NGO로 분류하기 어렵지만 일본의 역사왜곡 교과서 문제에 적극적으로 대처하면서 한·일 NGO와 국제연대를 형성하기도 했다.

또한 체제의 특성상 NGO가 존재하지 않는 북한에서는 당국 차원에서 이 문제에 대응해 왔다. 2001년 일본의 교과서문제 당시 수교문제를 두고 협상을 하던 북한과 일본은 과거사 청산 문제로 갈등을 빚었다. 당시 북한은 교과서문제를 「로동신문」이나 「민주조선」 등 공식 언론매체를 통해 보도하고 정치, 군사적 측면까지 언급하면서 일본 정부에 대해 과거 일본의 불법 침략과 식민지 지배에 대해 사과와 보상을 받겠다는 입장을 고수함으로써 대일관계의 문제점을 전반적이고 총체적인 차원에서 제기하는 특성을 보였다.¹⁰⁰

(2) 한·중·일 공동 역사 부교재의 발간

한·중·일 공동 역사교과서의 발간은 2001년 3월 새역모의 교과서가 문부성 검정을 통과하자 한국의 NGO들이 ‘일본교과서 바로잡기 운동본부’를 결성하고 일본의 NGO와 연대하여 교과서 불채택 운동을 전개한 데서 그 기원을 찾을 수 있다. 당시 교과서 불채택운동의 전개로 인해 새역모의 교과서 채택률을 현저히 낮추는데 성공했다. 그러나 이처럼 소극적인 방법만으로는 일본의 역사왜곡을 저지하는데 한계가 있음을 인지한 한·중·일의 NGO는 2001년 7월 북경에서 열린 국제학술회의에서 적극적 대응을 할 것을 결의하게 되었다.

2001년 7월 당시 북경에서는 중국의 주최로 일본 군국주의를 주제로 하는 국제학술회의가 열렸는데 그 자리에 참석한 한국의 강창일 배재대 교수가 일본의 역사왜곡 문제를 거론하면서 적극적인 대응을 해야 할 필요성을 제안하였다. 그 제안에 대해 중국과 일본의 참석자들이 찬성하였고 2002년 1월 한국에서 첫 준비모임을 개최하였다. 이것이 오늘까지 지속되는 “역사인식과 동아시아평화포럼”(이하 역사평화포럼)의 시작이었다.¹⁰¹

준비모임 이후 2개월이 지난 뒤 2002년 3월 중국 난징에서 열린 제1회 역사

¹⁰⁰- 일본교과서바로잡기운동본부, 『문답으로 읽는 일본교과서 역사왜곡』 (서울: 역사비평사, 2001), pp. 141-142.

¹⁰¹- 양미강, “미래를 여는 역사와 한중일 시민사회의 협력,” 『제4회 역사인식과 동아시아 평화포럼 자료집』 아시아평화와 역사교육연대(2006), pp. 28-29.

평화포럼은 일본의 역사왜곡에 공동으로 대응하기 위해 한국, 중국, 일본의 시민단체가 연대하여 개최하였다. 포럼에서 발표한 논문의 일부는 『한·중·일 역사인식과 일본교과서』라는 이름으로 출간되었다. 이 회의에서 교과서 문제는 동아시아의 인식과 평화정착의 문제이고, 이를 해결하기 위해서는 아시아 시민들의 연대가 필요하다는 원칙에 동의하며 공동 역사교과서 발간의 필요성에 합의했다.¹⁰²

그 이후 3년이 지난 2005년 5월 26일, 한국과 중국, 일본의 역사학자, 교사, 시민단체 등을 주축으로 구성된 ‘한·중·일 3국 공동역사편찬위원회’는 3국의 중학생을 위해 『미래를 여는 역사』라는 제목으로 부교재를 발간했다. 『미래를 여는 역사』는 한·중·일 3국의 공동 집필진이 참여하여 11회에 걸친 국제회의를 통해 나온 결과물이다. 집필과정에서 자국사 중심으로 역사를 인식하는 것에 익숙한 3국의 집필진들은 역사적 관점이나 시기구분 문제를 두고 많은 갈등을 겪었다.¹⁰³

한·중·일 3국의 공동 역사교과서 발간은 역사왜곡 논란을 촉발했던 일본의 후쇼사 교과서를 비판하는 차원을 벗어나 구체적인 대안을 마련했을 뿐만 아니라 역사교육에서 주변국 관계를 감안하여 동북아시아 공동체 형성의 필요성을 충실히 알리지 못했던 현실을 성찰하는 계기를 마련했다는 점에서도 그 의의를 찾을 수 있다.¹⁰⁴ 『미래를 여는 역사』는 학교교육에서 교재로 활용하여 청소년들이 평화를 지향하는 동아시아 공동의 역사인식을 갖게 할 뿐만 아니라 일반 시민들도 많이 활용하여 동아시아 역사에 대한 이해를 심화시키는데 일조할 것으로 예상된다. 단 현실적인 어려움으로 인해 집필과정에서 북한과 대만이 참여하지 못한 점은 아쉬운 한계로 남아 있다.

<표 II-2> 한·중·일 공동 역사 부교재 발간에 참여한 한중일 단체¹⁰⁵

¹⁰² 전봉근 외, 『동북아 NGO백서』, p. 238 참조.

¹⁰³ 『미래를 여는 역사』 발간 이후 2006년 8월에 한국과 일본의 역사교사 모임에서 집필한 『마주 보는 한일사』가 간행되어 나오기도 했다. 『마주 보는 한일사』는 한국의 전국역사교사모임과 일본의 역사교육자협의회 소속 교사들이 공동집필한 부교재로 2001년 7월 일본 후쇼사판 역사교과서 문제가 발생한 이후 한국 교사모임의 제의로 일본 교사들과 함께 5년 동안 집필한 결과물이다. 이 책은 NGO 활동의 결과라기보다 한일 양국의 역사교사들이 공동 작업한 결과물로 평가해야 할 것이다.

¹⁰⁴ 미야자마 히로시, “일본 동아시아 공동체론의 현주소,” 『역사비평』, 2005년 가을호; 백영서, “중국에 아시아가 있는가?,” 『동아시아의 귀환』 (서울: 창작과 비평사, 2000) 참조.

한국	중국	일본
홍사단(1903) 한국학중앙연구원(1978) 반크(1999) 한국청년연합회(1999) 아시아평화와 역사교육연대(2001) 통일연대(2001)	난징대학살기념관(1985) 중국인민항일전쟁기념(1987) 기념항일수난동포연합(1988) 세계항일전쟁사실유지연합회 (1994) 중국민간보조연합회(2003)	역사교육자협의회(1947) 어린이와 교과서 전국넷21 (1998) 역사교육아시아네트워크 (2001)

나. 2005년 일본 역사왜곡 교과서 문제에 대한 대응

2001년 일본의 역사왜곡 교과서 채택을 반대하는 한중일 3국의 시민단체 활동은 성공적인 결과를 거두었다고 평가할 수 있겠다. 우선 일본의 교육현장에서 후쇼사 교과서를 채택하는 비율이 0.039%에 불과할 정도로 저조한 수준에 머물렀다는 점에서도 그렇거니와 그 이후 『미래를 여는 역사』라는 제목으로 공동 부교재를 발간할 수 있었다는 점도 상당한 성과라고 하겠다. 그럼에도 불구하고 4년 뒤 2005년에 일본에서 교과서 검정시기가 다가오자 역사왜곡 교과서 문제는 다시 한 번 국제적 관심사로 떠올랐다.

(1) 민-관-정 네트워크의 구성

2005년 교과서 운동의 추진 방식은 2001년에 대한 반성에서 출발하였다. 2004년 8월, 서울에서 한중일 시민단체 관계자들이 모여 곧 다가올 2005년도 일본의 교과서 검정문제에 대한 대응방식을 논의하는 과정에서 일본의 시민단체에서 2001년에 가장 효과적인 방법이 한국의 지차계가 일본의 자매결연 도시에 후쇼사 교과서를 채택하지 않도록 요청서를 보내는 것이었다는 의견을 내놓았다.¹⁰⁶ 이런 의견에 따라 2005년 교과서 운동의 주요 과제는 한국과 일본의 자매결연 도시를 중심으로 민-관-정 네트워크를 구성해야 한다는 점으로 귀결되었다. 이에 따라 한국에서는 2001년 ‘일본교과서 바로잡기운동본부’로 출범한 뒤 2003년에 단체 명칭을 바꾼 ‘아시아평화와 역사교육연대’를 중심으로 이미 자매결연 관계에 있는

105- 전봉근 외, 『동북아 NGO백서』, pp. 223-273 내용을 근거로 하여 표로 구성.

106- 양미강, “2005년 한국교과서운동의 성과와 남은 과제들,” 『제4회 역사인식과 동아시아 평화포럼 자료집』 아시아평화와 역사교육연대(2006), p. 40.

한국과 일본의 지방자치단체를 연계하여 해당 지역의 시민단체와 지역의회와 교육위원회, 지역 출신 국회의원의 네트워크를 만드는 운동을 시작하였다.

‘아시아평화와 역사교육연대’는 일본에서 교과서 채택이 본격화되는 시점인 6월에 서울에서 국제심포지엄을 개최하면서 이 때 참석한 일본의 활동가들이 한국에서 자매 결연도시의 지방자치단체와 시민단체를 방문하는 행사를 기획하였다. 이 행사는 한국과 일본의 시민단체 관계자의 만남이라는 단계를 넘어 지방자치단체와 지역의 시민단체가 함께 만나 민관정 네트워크를 구성하는 발판이 되었다. 당시 행사에는 일본의 시민단체 14개와 한국의 시민단체 20개가 참여하여 전국 12개 지역을 방문하였다.

<표 11-3> 한·일 시민단체의 한국 지방자치단체 방문 일정

	지역	지자체	자매결연	일본단체명	한국 관련단체
1	서울시	서울시청 서울시교육위	동경도	KEY (재일코리아청년연합) 스기나미 교육을 생각하는 모두의 모임	서울 흥사단
2	동대문구	동대문구청 동대문구의회	동경도 도시마구	교과서를 생각하는 도시마구 모임	전국연합 중앙
3	서초구	서초구청 서초구의회	동경도 스기나미구	스기나미 교육을 생각하는 모두의 모임	함께하는 교육시민모임
4	안양시	안양시청	사이타마	교육과 자치 사이타마 네트워크	안양 전교조
5	전주	전북도청 전북교육청	오사카	아이들에게 주지 말라 위험한 교과서! 오사카 모임 어린이와 교과서 오사카 네트21	민주노총 전북지부
6	정읍	정읍시청	치바	어린이와 교과서 토가츠 네트21	동학농민혁명계승기 념사업회
7	대구	대구시청	교토 히로시마시	어린이와 교과서 교토 네트21 교과서 문제를 생각하는 시민네트워크 히로시마	대구 전교조, 대구 시민모임
8	사천	사천시청	히로시마	평화를 생각하는 시민의	민노당 사천지회

			(미요시)	모임	
9	합천	합천군청	카가와	허락하지마 전쟁카가와 모임	합천군 농민회
10	대전	대전시청	구마모토	교과서 네트야츠시로	대전 참여자치연대
11	인천시	인천시청, 인천시의회	후쿠오카	새역모교과서를 허용하지 말라! 시민네트 후쿠오카	인천 통일연대
			키타큐슈	외등법 근본적 개정을 요구하는 큐슈/ 야마구치 기독교연락 협의회	
12	경기도	수원시청 경기도청 경기도교육위	홋카이도	홋카이도 교직원조합	경기 민언련

출처: 양미강, “2005년 한국교과서운동의 성과와 남은 과제들,” p. 41.

이 행사를 계기로 시작한 민관정 네트워크는 그 이후에도 일본의 역사왜곡 교과서 불채택 운동을 전개하는 과정에서 중요한 역할을 하였다. 한국의 시민단체와 지방자치단체가 일본의 시민단체와 연계하여 일본의 각 지역 교육위원회에 불채택 요청서를 보낸다거나 직접 방문하여 한국의 입장을 전달하는 일본캠페인을 전개하는 과정에서도 민관정 네트워크를 통해 역사왜곡 교과서 불채택 운동의 효과를 높일 수 있었다.

(2) GPPAC을 통한 국제캠페인

일본의 역사왜곡 교과서 문제는 일본의 피스보트와 한국의 ‘아시아평화와 역사교육연대’가 GPPAC 동북아위원회에 참여하면서 GPPAC을 통한 국제캠페인의 소재로 부각될 수 있었다. GPPAC은 코피 아난 유엔사무총장의 발의로 지구촌 차원에서 국제 네트워크를 먼저 결성하고 난 뒤 각 지역위원회를 구성했다. 2004년 2월 도쿄에서 열린 GPPAC 동북아위원회 회의에서 동북아의 갈등 요인 가운데 하나로 일본의 제국주의적 침략과 관련된 역사 이해 및 지역 국가들 사이의 화해문제가 지적되었다. 그 뒤 2005년 2월 도쿄에서 열린 2차 GPPAC 동북아위원회 회의에서 ‘동북아지역 행동의제’를 채택하면서 제3주제인 평화문화의 최우선 과제로 과거극복을 위한 노력이 필요하다는 점을 지적하

였다.

이를 바탕으로 2005년 7월 뉴욕에서 GPPAC 세계대회가 열리는 기간에 일본의 역사왜곡 교과서 문제를 국제사회에 알리려는 목적으로 “역사갈등과 평화교육” 워크숍을 열었다. 이 워크숍은 피스보트와 ‘아시아 평화와 역사교육연대’가 공동주최한 행사였다. 또한 뉴욕 콜롬비아 대학교 한국학연구소의 도움으로 일본의 역사왜곡을 주제로 국제심포지엄을 개최하는가 하면 미국 내 한인학교 협의회 총회에서 동북아 정세포럼을 열어 이 문제에 대한 재미교포 사회의 관심을 촉구하였다.¹⁰⁷ 이와 같이 일본의 역사왜곡 교과서 문제에 대응하면서 GPPAC을 통해 국제캠페인을 전개한 것은 이 문제를 한국과 일본, 중국과 일본이라는 제한된 범위의 과거사 영역에서 벗어나 국제사회에 보편적으로 적용할 수 있는 갈등으로 폭넓게 인식하는 계기를 마련했다는 의미를 지닌다.

다. 평가

2001년 당시 일본의 역사왜곡 교과서 파문 현상은 한일 양국 NGO가 초국적 네트워크를 형성하여 대응했다는 점에서 그 이전과 다른 특성을 지닌다. 한일 시민단체들은 일본 문부성의 교과서 검정단계에서부터 연대를 이루고 공동의 활동을 전개했다. 특히 2001년 4월부터 8월까지 기간 동안 일본의 교과서 채택 과정에서 새역모의 교과서를 채택하지 않도록 하는 이른바 ‘불채택운동’의 전개는 한일 NGO네트워크의 위력을 보여주는 좋은 사례였다. 불채택운동은 한국의 아시아역사연대와 일본의 ‘어린이와 교과서 전국넷21’을 중심으로 전개되었다. 이 운동은 처음에 새역모의 교과서가 과거의 침략전쟁을 미화하고 있다는 비판에서 시작했지만 점차 대만, 홍콩의 NGO들도 합류하여 수차례의 국제 회의도 개최하는 등 동북아시아 지역 내 NGO간의 교류협력을 증진시키는 결과를 초래했다. 이와 같이 국가의 범위를 초월하여 NGO네트워크를 구성하고 활동한 결과, 일본에서는 새역모의 교과서 채택률을 0.0039%로 낮추는 성과를 거두었다.¹⁰⁸

이런 결과가 나온 것은 이미 어느 정도 시민사회가 성장해 있던 한국과 일본

¹⁰⁷-위의 글, p. 48.

¹⁰⁸-일본교과서바로잡기운동본부, 『문답으로 읽는 일본교과서 역사왜곡』, pp. 94-109, 123-128.

의 상황에 따라 양국의 NGO가 네트워크를 형성하는 것이 가능했기 때문이었다. 특히 한국의 학계 및 시민단체의 대응은 기존의 방식과 달리 일본에 대해 무차별적으로, 일방적으로 사과를 요구하는 차원에서 벗어나 일본 내에서도 입장과 태도에 따라 여러 의견을 가진 집단이 존재한다는 사실을 인식하고 각 집단에 대해 선별적으로 대응하는 유연함을 보여 주었다. 또한 한국의 국사교과서 문제에 대해서도 검토의견을 제시함으로써 초국적 NGO네트워크가 한 차원 높은 연대로 발전할 가능성을 만들어 주었다.¹⁰⁹

한국 NGO는 일본의 역사왜곡 교과서 문제를 둘러싼 국제학술연구, 공동투쟁 등 NGO 교류협력을 활성화하는 계기를 마련해 주었고, 나아가 역사인식의 공유를 한일 양국에서 아시아 전체로 확산시키는 기회를 제공하기도 했다. 구체적으로 2001년 6월 도쿄에서는 ‘역사왜곡 교과서를 용서하지 않겠다! 아시아연대 긴급회의’가 개최되어 일본, 한국, 중국, 필리핀, 대만, 인도네시아, 말레이시아, 북한의 대표들이 모여 일본의 교과서 왜곡문제를 논의했다.¹¹⁰ 이 회의에서는 아시아 네트워크를 구성하여 일본 침략에 따른 각 국의 피해를 공동 조사하고, 동북아 지역에서 역사인식의 공유를 지향하며 다양한 활동을 전개할 것을 합의했다.¹¹¹

한 걸음 더 나아가 2002년 난징 합의에 따라 한중일 공동 역사 부교재를 발간한 일은 NGO의 국제적 교류가 낳은 또 하나의 성과라 하겠다. 그러나 앞으로 동북아 차원의 역사공동체를 만들어 나가려면 공동 부교재 개발 과정에서 한중일 3국의 집필진이 자신의 내부에 잠재되어 있던 민족주의 시각에 따라 이른바 “역사적 사실”에 대해서는 합의하면서도 그 사실을 바라보는 관점이 서로 달라 충돌을 빚었던 과정을 합리적으로 해소해 나갈 길을 모색해야 할 것이다.

2005년 일본 역사왜곡 교과서 불채택 운동의 전개과정을 살펴보면 초보적인 수준에서나마 이 문제에 대한 해결책을 찾아나가고 있었던 것으로 판단된다. 한국에서 시작한 민관정 네트워크를 통해 그 동안 시민단체 차원에 머물러 있던 교과서 불채택 운동을 한 단계 높여 시민단체와 지방자치단체가 서로 역할을 분담하여 더욱 큰 효과를 얻을 수 있는 사례를 보여 주었다. 또한 GPPAC을

109- 일본교과서바로잡기운동본부, 『한·중·일 역사인식과 일본교과서』, p. 114.

110- 최선화, 『일본 역사교과서 왜곡에 대한 국내 반응과 대처방안』 (부산대학교 교육대학원 역사교육전공 박사학위논문, 2004), p. 54.

111- 일본교과서바로잡기운동본부, 『한·중·일 역사인식과 일본교과서』, p. 44.

통해 일본의 역사왜곡 교과서 문제가 한국과 일본의 국내문제가 아니라 동북아 차원의 평화를 위협하고 더 나아가 세계평화를 저해하는 요인이라는 점을 부각시키는 역할도 했다고 하겠다.

3. ‘갈등·분쟁 예방 국제회의’(GPPAC) 동북아위원회 사례

GPPAC은 지구촌의 갈등을 해소하는 방안을 “대응에서 예방으로”(From Reaction to Prevention) 전환해야 한다는 구호를 내세우며 분쟁 이후의 대응이 아니라 분쟁을 사전에 예방하기 위해 시민사회의 경험을 모으고 NGO와 정부기구, 유엔기구가 새로운 협력관계 및 공존과 화해를 위한 구체적인 대안을 찾는 조직으로 구성되었다.¹¹² 이를 위해 GPPAC은 다음과 같은 세 가지 목표를 추구한다는 점을 밝히고 있다. 첫째, 일국적, 지역적, 세계적 차원에서 갈등예방과 평화실현을 위해 헌신하는 개인과 단체들 사이에 실제적인 네트워크를 구성한다는 것과 둘째, 갈등예방과 평화실현을 더욱 잘하기 위해 그 효율성을 강화하기 위한 정책의제를 개발하고 로비 및 홍보활동을 한다는 것, 그리고 셋째, 갈등예방, 평화실현, 이를 위한 시민사회의 역할을 전 세계 주민들에게 교육시키고 적극적으로 활동한다는 것이 그 목표의 내용이다.

GPPAC은 코피 아난 유엔사무총장의 발의로 지구촌 차원에서 국제 네트워크를 먼저 결성하고 난 뒤 각 지역의 협의회를 구성하는 단계를 거쳐 NGO의 초국적 네트워크 결성 과정이라는 측면에서 다른 사례와 구별되는 특징을 지닌다. 이 부분에서는 지구촌 차원에서 GPPAC 운동이 시작된 뒤 지역으로 확산되어 가는 과정을 살펴보고자 한다.

가. GPPAC 운동의 출발과 현황

GPPAC은 2001년 6월 코피 아난 유엔사무총장이 무력분쟁 예방에 대한 시민사회의 참여를 촉구하는 권고문 27을 발표한 것을 계기로 시작된 운동으로 볼 수 있다. 코피 아난이 권고문 27을 발표하자 네덜란드의 평화 단체인 유럽갈등예방센터(ECCP)가 우선적으로 이 권고문에 호응했다. 유럽갈등예방센터(ECCP)는 2005년 뉴욕의 유엔본부에서 열게 될 “2005 갈등·분쟁예방국제회

¹¹² 심영희, “2005 갈등·분쟁예방국제회의의 한국위원회 활동보고서.” 발간사, pp. 1-3.

의”를 준비하는 네트워크 모임을 제안하였다. 코피 아난은 이 제안에 지지를 표명했고 곧 유럽갈등예방센터(ECCP)를 중심으로 이 문제에 대한 논의가 시작되었다. 그 결과 2003년 7월, 네덜란드의 소도시 소레스터버그(Soesterberg)에서 세계 각 국에서 모인 60명의 대표들이 프로그램의 목적과 기획을 토의함으로써 ‘무장 갈등예방을 위한 지구적 파트너십’이라는 국제네트워크가 시작되었다. 유럽갈등예방센터(ECCP)는 사무국으로 활동하겠다는 제안을 했고 그 제안은 받아들여졌다.

그 뒤 천 여 개의 시민사회단체 조직이 참여하여 “2005 갈등·분쟁예방국제회의”를 준비하였다. 또한 동북아 지역대회를 포함하여 15개 지역대회에서 갈등 예방을 위한 시민사회의 역할을 규명하며 지역행동의제를 채택하였다. 그리고 2005년 7월, 유엔본부에서 세계 시민사회가 모여 GPPAC 회의를 개최하여 갈등 예방을 위한 세계행동의제(Global Action Agenda for the Prevention of Violent Conflict)를 채택하였다. 2006년 현재, ECCP가 GPPAC의 국제사무국을 맡고 세계 15개 지역에 지역위원회를 두고 있다.

나. GPPAC 동북아위원회의 발족과 활동

오늘날 동북아는 세계 그 어떤 지역보다 무력 분쟁이 발생할 위험성이 잠재해 있으나 이를 예방할 수 있는 지역적 장치는 전무한 실정으로 평가받는다. 그런 의미에서 GPPAC 동북아위원회의 구성은 시대적 필요성을 반영한 결과라 하겠다.

GPPAC 동북아위원회 창립 대회는 2004년 2월 도쿄에서 개최되었다. 당시 이 회의에서는 동북아의 갈등 요인으로 한반도 핵 위기, 중국-대만 해협문제, 일본과 러시아 사이의 영토 분쟁, 일본의 헌법 9조 개정 및 재무장문제, 일본과 한국의 이라크 파병 문제, 일본과 중국의 영토 분쟁, 일본의 제국주의적 침략과 관련된 역사 이해 및 지역 국가들 사이의 화해문제, 지속가능한 발전 및 인간안보 문제 등을 지적했었다. GPPAC 동북아위원회는 일본의 ‘피스보트(Peace Boat)¹¹³와 한국의 ‘평화를 만드는 여성회,’ 홍콩의 ‘아시아평화연대’가 공동주

¹¹³ 피스보트는 1982년 발생한 일본의 역사왜곡 교과서 문제를 계기로 대학생 중심으로 결성된 단체이다. 크루즈 여행을 통해 학생, 시민들과 대화의 기회를 마련하는 것이 대표적인 활동이고, 그 외에도 난민지원 활동, 분쟁예방 활동, 반핵운동 등을 전개하고 있다.

최자를 맡아 활동을 시작했다.¹¹⁴

2004년 4월에는 한국의 NGO들이 연대하여 GPPAC 한국위원회를 발족시켰다.¹¹⁵ GPPAC 한국위원회는 한국 시민단체의 갈등예방 활동보고서를 작성했는데, 이 보고서는 갈등 예방을 위한 ‘동북아지역 행동의제’를 만들기 위해 그동안 한국 내 NGO들의 활동을 정리하고 이를 한국 정부와 주변국 정부, UN 등에 제안하는 형태로 구성되어 있다.

2005년 2월 일본 도쿄에서 개최된 2차 GPPAC 동북아위원회 회의는 2005년 7월 19일에서 21일까지 뉴욕 유엔본부에서 열리는 <2005 갈등·분쟁예방국제회의>를 준비하는 회의의 성격을 지니고 있었다. 당시 2차 GPPAC 동북아위원회 회의에 참가한 한국, 중국, 일본, 대만, 러시아, 몽골 등의 대표자들은 동북아 지역의 평화정착 및 갈등해결 방안을 모색하기 위한 논의를 했다. 이 회의를 통해 ‘동북아지역 행동의제’를 채택했는데, 의제에 따르면 “시민사회가 힘의 균형과 군사적 동맹에 근거한 안보구조를 상호의존과 협력에 근거한 평화구조로 바꾸는데 앞장서고, 신뢰와 협력을 구축하기 위해 혁신적이고 융통성 있는 방법으로 국경을 초월하여 일하며, 국가들이 사로잡혀 있는 역사적, 정치적 요인에 의한 제한 조건들을 뛰어넘어야 한다”고 주장했다. 당시 이 회의에 북한의 ‘조선반핵평화위원회’의 참여도 거론되었으나 북-일간의 유골문제로 인해 결국 불참했다.¹¹⁶

구체적으로 동북아 지역 행동의제는 서문에 이어 10개 항의 기본원칙과 평화적 공존, 평화적 개입, 평화 문화, 평화 경제 등 총 4개의 주제로 이루어져 있다.¹¹⁷ 서문에서는 동북아 지역이 상대적으로 무력 분쟁 발발의 위험이 높음에도 불구하고 이를 예방할 지역적 장치는 거의 없는 상태라는 점을 지적하고 지역 내 냉전적 상황을 평화 구축을 위한 협력적 틀로 바꾸기 위해서 시민사회와 풀뿌리 단체들, 공동체 조직들, 비정부 기구들, 정책 기구들이 서로 격려하고 협력하여 적극적인 역할을 해야 한다고 명시했다. 아울러 동북아 지역 행동의제

114- 전봉근 외, 『동북아 NGO백서』, p. 74.

115-GPPAC 한국위원회에 참여하는 국내 NGO는 다음과 같다: (사)개척자들, 경제정의 실천시민연합, 평화시민연대, 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터, 평화를 만드는 여성회, 평화포럼, 아시아평화와 역사교육연대, 한국아나뱃티스트 센터, 한국정신대문제대책협의회, 비폭력평화물결, 참여연대, 동북아평화연대, 한국기독교사회문제연구원, (사)한국여성의전화연합, 통일교육문화연구원 등.

116- 『통일뉴스』, 2005년 1월 27일자 참조.

117- “2005 갈등·분쟁예방국제회의 한국위원회 활동보고서,” pp. 14-15.

의 목표는 동북아에서 평화구조를 형성하며 지역 내 정의와 민주화, 비폭력, 지속 가능한 발전을 이루기 위한 전망을 수립하는 것이라고 서문에서 밝혀 놓았다.

서문에 이어 10개 항의 기본원칙으로는 동북아 무장 갈등 예방을 위해 평화적 갈등 해결, 동북아의 비핵화와 비군사화를 통한 협력적 안보 체계의 형성, 공동체의 주권과 인간 안보를 담보하는 평화적인 지역구도의 형성, 분쟁과 잠재적 갈등 지역에 대한 평화적 개입의 촉진, 갈등 예방과 성적 정의, 정의·인권·다양성 존중에 기반을 둔 갈등 예방 기구의 설립, 평화문화와 예방문화의 촉진, 지속가능한 지역 경제의 건설, 갈등 예방을 위한 시민사회·정부·지역기구·유엔 사이의 새로운 동반자 관계 촉진, 갈등 예방을 위한 시민사회의 능력 배양 등을 선정하였다. 또한 4개 주제는 각 주제에 따라 소주제를 설정한 뒤 각각의 소주제를 현실화하기 위한 방안을 주력 현안으로 제시하고 유엔과 지역 내 국가의 정부, 시민사회가 어떤 역할을 해야 하는지 명시해 놓았다. 각 주제의 내용은 <표 II-4>와 같다.

<표 II-4> GPPAC 동북아 지역 행동의제

구분	4개 주제의 내용	소주제의 내용
제1주제	평화적 공존: 군축과 비군사화를 통한 지역 내 평화공존 제도 마련	핵사태의 해결과 동북아시아 비핵화의 실현
		정치적 교착상태 완화와 동북아시아의 신뢰구축
		군축 촉진과 동북아시아의 비무장
		동북아시아 평화를 위한 지역 협력 강화
제2주제	평화적 개입: 분쟁지역과 분쟁발발 가능 지역에 인도적 지원과 개발지원 촉진	갈등을 심화시키는 제3국 개입의 예방
		갈등 예방을 위한 비군사적, 비폭력적 개입
		인도적 개발 지원의 촉진
제3주제	평화문화: 정의, 인권, 다양성을 인정하는 사회 건설	과거 극복을 위한 노력
		갈등 예방을 위한 제도 수립
		평화교육을 통한 예방문화의 촉진
제4주제	평화경제: 지속가능한 경제와 경제 정의의 실현	가난과 환경 파괴를 부추기는 현 경제제도의 전환
		인간중심의 경제건설을 위한 새로운 시도

출처: 무장갈등 예방을 위한 국제연대 동북아시아지역 행동의제.

GPPAC 동북아위원회는 2006년 3월 1-4일에는 금강산에서 지역 내 무장 갈등 예방을 위한 시민사회의 역할을 논의하였다. 금강산 회의에는 서울, 베이징, 홍콩, 상하이, 타이베이, 도쿄, 교토, 울란바토르, 블라디보스토크 등에서 시민단체 활동가와 학계 전문가들이 참가하여 동북아 행동의제 이행을 위한 2006-2010 행동계획을 만들었다. 특히 동북아의 주요 현안인 한반도 핵 위기와 6자회담, 일본 평화헌법 9조, 핵무기 없는 동북아 등과 관련한 시민사회의 역할과 온라인 동북아 평화구축 포럼 개설에 대해 집중적으로 논의하였다. 금강산 회의는 한반도 화해와 통일에 대한 염원을 상징하는 금강산에서 개최한 점에 큰 의미를 두고 동북아 지역의 평화와 안전에 대한 공동성명을 채택하였다.

한편 금강산 회의의 결과는 3월 6일 서울 유네스코 회관에서 라운드테이블을 열어 발표하였다. 서울에서 열린 라운드테이블에는 GPPAC 동북아위원회 회의 참가자들과 동북아 지역에 있는 국가들의 한국 주재 대사관 관계자, 평화, 인권, 환경, 여성 관련 재단 관계자 등이 참석하여 공동성명과 GPPAC 동북아 2006-2010 행동계획을 발표하였다.

<표 II-5> GPPAC 동북아위원회 활동 과정

시기	추진과정
2001. 6.	UN사무총장 코피아난: 무력갈등·분쟁예방을 위한 시민사회 그룹의 역할 확대 권고
2002. 3.	유럽갈등예방센터(ECCP): 2005년 UN회의를 목표로 한 전 세계 통합 프로그램 제안
2003. 6.	네델란드 암스테르담에서 첫 GPPAC 개최(국제협력위원회, 사무국 구성)
2003. 10.	필리핀 다바오에서 GPPAC 동남아시아/동아시아 지역협의회 개최 (동남아시아/동북아시아 지역의 분리 결정)
2003. 12.	GPPAC 한국위원회(준) 첫 회의 개최
2004. 1.	GPPAC 한국위원회(준) focal point 확정, 분과 구성 (사무국, 기획국, 홍보국)
2004. 2.	GPPAC 동북아위원회 제1차 회의 개최(도쿄)
2004. 4.	GPPAC 국제협의회 운영위원회 회의, 한국위원회 공식 출범
2004. 5.	갈등분쟁 예방을 위한 국내 시민사회그룹의 활동 정리 및 향후 계획 수립을 위한 워크숍

2004. 10.	지역 시민사회 대회 참가준비 및 참가단체 구성을 위한 워크샵
2005. 2.	GPPAC 동북아 지역 회의 국제포럼(도쿄)
2005. 4.	“갈등·분쟁예방을 위한 시민사회그룹의 역할” 국제 포럼
2005. 7.	2005 갈등·분쟁예방 국제회의(뉴욕 UN본부)
2005. 8.	일본 헌법 9조 개약에 반대하는 한일 시민사회 공동 기자회견
2006. 3.	GPPAC 동북아위원회 회의(금강산/서울)

출처: GPPAC 한국위원회 활동보고서

다. 평가

GPPAC 한국위원회와 동북아위원회는 그 결성의 원동력이 지역 내 시민운동에서 출발한 것이 아니라는 점에서 앞서 논의한 일본군 위안부 문제 해결 운동이나 역사왜곡 교과서에 대응하는 운동과 다른 성격을 지니고 있다. 세계적 차원에서 갈등과 분쟁을 평화적으로 해결하는 새로운 방식을 시도하는 과정에서 지역 차원의 협의회를 구성하게 된 것이 GPPAC의 출발점이었다. 그런 의미에서 “2005 갈등·분쟁예방국제회의”를 준비하는 과정에서 지역 차원의 활동보고서를 작성하고 공동제언을 발표하는 등 지금까지 GPPAC 한국위원회와 동북아위원회가 해 온 일은 지역의 현황을 세계에 알리는 역할을 했다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

특히 2005년 2월 일본 도쿄에서 개최된 2차 GPPAC 동북아 지역대회에서 지역 내 민감한 사안에 대해 한국과 중국, 일본, 대만, 러시아, 몽골 등의 시민단체 대표자들이 함께 의견을 모아 ‘동북아지역 행동의제’를 발표했고 뒤이어 2006년 3월에는 금강산에서 동북아 행동의제 이행을 위한 2006-2010 행동계획을 만들었다는 점은 중요한 의미를 지닌다고 하겠다. 그러나 “2005 갈등·분쟁예방국제회의” 이후 GPPAC 활동은 앞으로 개별국가의 차원을 넘어 동북아 차원에서 NGO네트워크를 구성해 낼 응집력을 어떻게 만들어 낼 것인가 하는 과제를 지니고 있다.

4. 대북 인도적 지원 문제에 대한 교류협력 사례

가. 동북아 대북지원 NGO간 교류협력 사례

1995년 9월 전례 없는 큰물의 피해를 입은 북한이 국제사회에 인도적 지원을 공식적으로 요청하면서 시작된 대북지원이 2006년인 올해로 만 11년째에 접어들었다. 지원의 초기단계에서 현재에 이르기까지 미국, 유럽, 일본, 그리고 국내 NGO들은 북한의 인도적 상황을 국제사회에 알리고, 자국의 국민과 정부를 설득해서 대북지원에 참여케 함으로써 북한과 외부사회와의 연결통로 역할을 수행하고 있다.

대북지원 NGO간 교류와 협력은 1996년 머스그로브 회의(Musgrove I)에서 시작되었다. 이듬 해인 1997년에는 평양에 공동 상주사무소(FALU)가 설치되면서 활성화의 기틀이 마련되었다. 국내 NGO들도 1996년에 우리민족서로돕기 운동, 겨레사랑 북녘동포돕기운동 등 연대운동 단체들과 남북어린이어깨동무 등이 창립되고 월드비전, 한민족복지재단 등이 참여하면서 대북지원에 있어서 국제사회와의 협력에 동참하게 되었다.

1999년 5월 북경에서 개최된 제1회 국제 NGO회의는 다양한 백그라운드를 갖는 미국, 유럽, 일본, 그리고 한국의 NGO들이 함께 모여 북한의 인도적 상황에 대한 공동의 평가와 분석, 대북지원의 경험을 공유한 본격적인 사례이다. 이후 2005년 5월 북경회의에 이르기까지 모두 네 차례 개최된 대규모 국제회의는 대북지원의 방향과 문제점 등에 대한 서로의 인식을 공유하고 점검하는 자리가 되었다.

그러나 이러한 국제회의 등을 통한 교류와 개별국가 내에서의 NGO간 네트워크에도 불구하고 동북아 대북지원 NGO간의 실질적인 네트워크는 아직 충분히 형성되지 않고 있다. 그러나 앞으로도 상당기간 인도적 차원의 대북지원은 지속될 수밖에 없으며, 체계적이고 포괄적인 지원을 위해서는 국제사회의 협력이 무엇보다 중요하다는 점에서 NGO간 네트워크 형성은 의미가 있다.

이 절에서는 대북지원 NGO간 국제협력의 과정과 실태를 분석하기 위해서 그 첫번째 사례로 초기단계에 전개된 인터액션의 북한지원실행그룹(North Korea Working Group)의 형성과 FALU(Food Aid Liaison Unit)의 역할, 그리고 머스그로브 회의의 전개에 대해서 간략하게 서술하고자 한다. 다음으로 1999년부터 개최되고 있는 대북지원 국제 NGO회의가 사실상 동북아 대북지원

NGO간 유일한 교류협력의 창구라는 점에서 회의의 진행경과와 주요의제 도출 과정에 대한 분석을 통해서 교류의 성과와 한계를 살펴보고자 한다. 마지막으로 이상의 분석과 연구를 토대로 향후 대북지원 국제 NGO간 교류협력 활성화를 위한 시사점을 도출하고자 한다.

나. 동북아 대북지원 NGO의 초기 활동과 국제협력의 출발

국제 NGO의 대북지원은 1995년 가을 전직 뉴스위크지의 기자인 버나드 크리셔(Bernard Krisher)가 인터넷을 통해 북한의 참상을 알리고 모금운동을 전개한 것을 시초로 들 수 있다. 이듬 해인 1996년 2월에는 머시코(Mercy Corps)와 월드비전(World Vision) 등 미국 내 주요 NGO들로 구성된 대표단이 북한을 방문하여 식량난의 현장을 확인하고, 방문단을 대표해서 월드비전의 앤드류 나츠로스(Andrew Natsios)가 기자회견을 통해 북한의 기아상태가 탈냉전 이후 어떠한 위기보다도 심각함을 국제사회에 호소하였다. 이에 따라 1996년 봄부터 미국 내 150여개 NGO들의 연대기구인 인터액션을 중심으로 북한에 대한 긴급 구호의 지원방식, 절차 등에 관한 논의가 전개되었으며, 그 결과 인터액션의 구성원들로 북한지원실행그룹이 구성되기에 이르렀다.¹¹⁸

1997년 국제 NGO들이 공동으로 참여한 FALU가 평양에 설립된 것은 북한 실행그룹의 노력에 힘입은 바가 크다. 주지하다시피 북한당국은 국제 NGO들의 북한 내 상주에 매우 부정적인 입장이었는데, 유럽의 NGO들과는 달리 상주를 허용받지 못한 미국의 NGO들과 상주 사무소를 두지 않은 유럽의 NGO들은 FALU를 통해서 식량을 비롯한 지원물품의 분배상황을 모니터링하고 북한의 기근 상황에 대한 정보를 정확하게 입수하여 이에 신속히 대처할 수 있게 되었다.¹¹⁹ 그러나 FALU의 활발한 활동에도 불구하고 당시 일부 NGO들은 FALU의 설립 자체가 NGO 스스로가 북한에서 독립적인 모니터링이 불가능하다는

¹¹⁸ 북한지원실행그룹에 참가한 대표적인 NGO로는 Adventist Development and Relief Agency(ADRA), American Friends Service Committee (AFSC), Catholic Relief Services(CRS), Church World Service(CWS), Heifer Project International, Holt International Children's Services, Mercy Corps International, United Methodist Committee on Relief 등을 들 수 있다.

¹¹⁹ FALU에 참가한 주요 국제 NGO들은 다음과 같다: Action by Churches Together (ACT, Switzerland), ADRA, Caritas, Canadian Foodgrains Bank(CFGB), Mercy Corp International, World Vision International.

것은 인정하고 있다는 점에서 부정적인 평가를 내리기도 하였다.¹²⁰

한편 북한의 실상에 대해 충분한 정보를 갖게 되면서 인터랙션의 북한실행그룹은 NGO간 협력과 조정을 강화하는 조치를 추진하여 마침내 1996년 11월에 조지아주 머스그로브에서 역사적인 머스그로브 I 회의가 열리게 되었다. 당시 머스그로브 I 회의의 주요 논점은 북한에 상주하려는 NGO들의 욕구를 어떻게 조정할 것인가에 관한 것이었으며, 대표적인 NGO로 하여금 평양에 상주하면서 전체 NGO의 조정 역할을 수행하게 하자는 제안은 논란을 불러 일으켰다. 즉 일부에서는 북한을 상대로 NGO간 단합된 모습을 보여주는 것이 유용하다는 측면에서 이 제안에 찬성한 반면, 다른 한편에서는 상주 대표의 수를 제한하는 것은 결국 북한의 의도에 따르는 결과임을 주장했다.

북한문제가 본질적으로 내재하고 있는 정치적인 요소에도 불구하고 머스그로브 I 참가자들은 당시 클린턴 행정부와 의회를 상대로 시기를 놓치지 전에 북한의 기아상황에 대처할 것을 강력히 요구하였으며, 1997년 3월에는 NGO들의 단합된 힘을 모아 “Stop the Famine Committee”를 결성하기에 이르렀다. 한편 이러한 노력에 힘입어 1997년 6월에 미국의 주요 일간지들은 북한의 식량 사태를 주요 이슈로 다루기 시작했으며, 마침내 1997년 7월 클린턴 행정부는 정부차원의 대북식량 지원을 대폭 확대하는 정책을 발표하였다. 1977년 6월에는 서울에서 머스그로브 II 회의가 개최되었다. 우리민족서로돕기운동과 머시코가 공동으로 주최한 머스그로브 II 회의에는 한국, 유럽, 일본의 NGO들도 다수 참가하여 국제사회에 대북지원에 관한 여론을 환기시키는데 크게 공헌한 바 있다.

일본의 주요 NGO들도 북한의 식량위기가 국제사회에 알려진 1990년대 중반 이래 긴급구호, 개발지원, 평화구축의 구호아래 대북지원 활동에 참가하였다. JVC(Japan International Volunteer Center), 지구의 나무(Earth Tree) 등은 지원초기부터 어린이구호캠페인위원회(RCC: Relief Campaign Committee for Children, Japan)라는 네트워크를 구성하여 북한 구호사업에 동참하였다. 1998년 4월 RCC와 우리민족서로돕기운동 등 국내 NGO들은 공동으로 “북한 기아문제 해결을 위한 국제 금식의 날” 행사를 함께 펼친데 이어 같은 해 11월에는 서울에서

¹²⁰-L Gordon Flake and Scott Snyder eds., *Paved with Good Intentions: The NGO Experience in North Korea* (Westport, CT: Praeger Publishers, 2003), p. 27.

북한에 대한 인도적 지원의 경험과 정보를 교환하기 위한 실무회의를 개최하였다.

한편 1999년 2월에는 일본 도쿄에서 한일 간 교류의 성과를 보다 내실있게 발전시키기 위해서 “북한 인도지원 한·일 NGO 포럼”이 발족하였다. 이 포럼에서는 한·일 양국의 NGO가 북한에서 실시해 온 활동에 대해서 진지하고 솔직한 논의가 전개되었으며, 4개항으로 구성된 공동호소문을 발표하였다.¹²¹ 양국의 NGO들은 공동호소문을 통해 1998년 이른바 대포동 미사일 소동으로 인한 북·일 관계 냉각으로 일본 NGO들이 지원에 어려움을 겪고 있음을 밝히고, 한국과 일본정부를 상대로 미래지향적 사고로 북한 주민에게 지속적인 인도지원을 펼쳐야 함을 호소하였다.

일본의 대표적인 NGO인 JVC는 2004년 용천사태에도 지구의 나무 등과 함께 의약품 지원을 비롯한 구호에 적극 동참한 바 있다. 나아가 JVC는 국내 NGO인 남북어린이어깨동무와 함께 남북한, 일본의 어린이들의 순회 그림전시회를 서울, 평양, 도쿄 등 주요 도시에서 정례적으로 개최하고, 이를 통해 개인차원의 소통의 기회를 확대하고 있다. 현재 JVC는 일본 NGO들 사이에 북한 구호에 관한 구심점 역할을 수행하고 있다. 일례로 2004년 5월에는 북한에 대한 경제제재를 반대하는 모임의 결성을 주도한 바 있으며, 북한 인도적 지원에 대한 자료를 수집·번역하는 작업을 지속적으로 수행하고 있다.

그러나 2002년 북일 정상회담에서 일본인 납치문제가 공식화된 이후 대부분의 일본 NGO들의 활동은 사실상 중단상태에 있다. 정상회담 이후 일본 언론의 ‘북한 때리기’식의 보도는 가열되었고, 현재까지도 북핵문제와 납치문제로 북한과 일본은 첨예하게 대립하고 있다. 이러한 북일 간의 정치적 대립 속에서 NGO의 독자적인 활동공간은 거의 사라졌다 해도 과언이 아니다.

국내 NGO들의 대북지원 활동은 1995년 9월 14일 정부가 대한적십자사를 통한 민간의 대북지원을 허용함으로써 시작되었다.¹²² 이후 수많은 종교, 사회단체들이 직간접적으로 대북 지원운동에 동참하였으나 모금운동은 순탄하게 진

121- 한·일 NGO 포럼 공동 호소문의 내용은 다음과 같다. 1. 북한에 대한 인도적 지원을 보다 적극적으로 전개하고, 2. 한일 양국의 시민과 정부에 대해 북한에 인도적으로 대응할 것을 호소하는 한편, 3. 국제연합 등 국제기관 및 각국 NGO와 보다 적극적으로 연계하며, 4. 두 나라 NGO가 계속적으로 정보와 의견을 교환하는 등 협력해 나갈 것에 합의함.

122- 국내 NGO의 대북지원은 1990년 사랑의 쌀 나누기 운동과 1991년 사랑의 의약품나누기 운동이 그 효시이지만 본격적인 대북지원이 이뤄지게 된 것은 1995년 이후이다.

행되지 못했다. 여기에는 당시 김영삼 정부가 인도적 지원을 대한적십자사를 통해서만 가능하도록 하는 창구 단일화 조치를 시행하는 등 지원에 소극적이었기 때문이다. 1996년 6월 시민단체들은 공동으로 정부의 창구단일화 조치의 문제점을 지적하고 나섰으며, 그 결과 우리민족서로돕기운동, 유진벨 재단, 한민족 복지재단, 어린이의약품지원본부 등이 발족하면서 NGO 차원의 인도적 지원은 점차 활기를 띠게 되었다.

그러나 같은 해 9월에 발생한 강릉 잠수함 침투사건은 전반적인 남북관계 뿐만 아니라 이제 막 출범한 NGO들의 대북지원에도 큰 영향을 주었다. 당시 김영삼 정부는 북한의 태도에 가시적인 변화가 있기 전에는 정부 차원의 협상을 통하지 않고는 어떠한 인도적 지원도 중단하는 조치를 취했다. 그러나 1997년 들어 심각한 식량난으로 아사자가 속출하는 북한의 상황이 알려지면서 국내 NGO들은 인도적 대북지원에 관한 정책 환경과 시민의 여론을 환기하기 위한 대규모 캠페인을 추진하였다.¹²³

김대중 정부가 출범하면서 국내 NGO들은 처음으로 정부의 주목과 지원을 받게 되었다. 즉 1998년 3월에 발표된 민간차원의 대북지원 활성화 조치에 그동안 NGO들이 줄곧 요청해 온 대북지원 협의와 모니터링을 목적으로 한 방북, 협력사업 방식의 대북지원 허용 등이 포함되면서 NGO의 대북지원 활동은 탄력을 받게 되었다. 창구 다원화 조치 이후 국내 NGO들은 대북지원 국제 NGO회의에 주도적으로 참가하는 등 국제사회와의 협력에 적극 동참하였다. 한편 국내 NGO들은 2001년 1월 서울에서 개최된 제3차 국제 NGO회의를 앞두고 대북지원 민간단체협의회(북민협)를 공식 출범시킨 바 있다.¹²⁴

국내 NGO들의 축적된 지원역량은 지난 2004년 4월 용천재해 지원과정에서 발휘되었다. 개별 NGO 차원의 움직임을 넘어 북민협을 중심으로 용천동포돕기 운동본부를 결성하여 체계적으로 대응하였다. 이 과정에서 과거 대북지원 NGO들의 단순한 협의체에 그쳤던 북민협이 리더십을 확보하게 되었으며, 중북지원을 피하고 지원의 효율성을 극대화함으로써 효율적으로 재해지원에 대응한 선

¹²³- 최대석, “긴급구호에서 개발지원으로: 국내 NGO의 지원경험과 향후과제,” 『북한연구학회보』, 제10권 제1호 (2006), pp. 322-324.

¹²⁴- 당시 북민협은 사업의 기본방향으로 시민들의 대북지원 사업에 지속적인 관심을 유도하는 시민교육사업과 홍보사업, 그리고 민간과 정부의 상호 협력 시스템 구축을 설정하였다.

례를 마련하였다. 용천재해 발생 1년이 지난 시점인 지난 2005년 4월 29일에는 남측 대표단이 용천현지를 방문하여 복구상황을 살피고 향후 지속적인 지원계획을 수립하는 등 사후관리에도 지속적으로 참여하고 있다.¹²⁵

다. 대북지원 NGO간 교류·협력의 활성화 과정

(1) 제1회 국제 NGO 회의

머스그로브에서 촉발된 대북지원 국제 NGO간의 협력은 1999년 5월 북경에서 개최된 제1회 대북지원 국제 NGO 회의(International NGO Conference on Humanitarian Assistance to the DPR Korea: Past, Present and Future)에서 본격화되었다. 아시아, 유럽, 북미의 NGO들과 WFP 등 유엔기구의 대표를 포함해서 약 110명에 가까운 인사들이 참석한 이 회의에서 참가자들은 먼저 당시 북한의 상황이 아직도 위기 상황임을 재차 확인하였다. 나아가 북한이 국제사회로부터 고립되어 있는 문제에 주목하였는데, 이러한 고립은 국제사회 뿐 아니라 북한 스스로에 의해서도 더욱 강화되고 있다는 점이 논의되었다. 또한 회의의 참가자들은 미국 등 서방의 대북 제재조치에 대해 이는 북한 주민들에게 더욱 큰 고통을 가져다주며 효과를 발휘하지도 않으며, 제재조치가 철회되면 북한이 식량 안보와 국제사회에의 참여에 한 발 더 다가설 수 있음에 의견을 같이 했다.

그러나 지원활동 과정에서 아직 해결되지 않은 문제들로 첫째, 국제적인 지원 기준에 대한 포괄적인 수용의 부족, 둘째, 취약계층에 대한 접근의 어려움, 셋째, 사망률과 질병 등 주요 지표에 대한 자료의 부족, 넷째, 사전에 협의된 모니터링, 다섯째, 접근의 제한으로 인한 지원 효과에 대한 측정의 어려움 등이 중요하게 제기되었다. 아울러 평양 상주기구와 비상주 기구, 영어 사용 그룹과 한국어 사용 그룹 사이의 소통이 잘 이뤄지고 있지 못하기 때문에 이들 사이의 네트워크를 강화하는 것이 향후 과제로 제기되었다.¹²⁶

제1회 대북지원 국제 NGO회의에서 주목할 점은 미국 NGO의 연합체인 인터

125- 대북협력민간단체협의회·대북지원민관정책협의회, 『대북지원 10년 백서』, pp. 173-174.

126- 최대석·이종무, “동북아 대북지원 NGO의 현황과 교류협력 실태,” 조한범 외, 『동북아 NGO 연구총서』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 238-239.

액션의 주도 아래 진행되었다는 점이다. 머시코를 비롯한 미국 NGO들이 긴급 구호성 인도적 지원을 계속해서 강조한 반면 북한 내에 상주사무소를 두고 활동하고 있는 ACF, Oxfam을 비롯한 유럽 NGO들은 오히려 개발지원으로의 전환을 과제로 제기하여 대조를 이뤘다. 한편 당시 대북지원에 미온적이었던 한국정부에 대한 비판적인 견해도 강하게 제기된 바 있다.

(2) 제2회 국제 NGO회의 (2000년, 일본 동경)

제2회 국제 NGO회의(International NGO Conference on Humanitarian Assistance to DPRK)는 일본 NGO들의 주최로 2000년 6월 30일부터 7월 2일까지 일본 도쿄에서 개최되었다. 이 회의에는 약 90여명의 한국, 유럽, 미국, 일본의 NGO와 유엔기구 대표자들이 참석하였다. 도쿄 회의는 역사적인 2000년 6.15 남북정상회담이 끝나고서 불과 2주일도 안되어서 개최되었기 때문에 많은 참가자들이 새로운 상황 진전에 대한 기대와 희망을 갖고 있었다.

대부분의 NGO들은 지원경험을 바탕으로 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. 또한 국제 NGO들은 북한 내에서의 활동 여건과 관련한 지원 현장 및 수혜자들에 대한 접근의 제약, 정보와 자료의 부족, 지원 효과에 대한 측정의 어려움, 한국어 가능자의 파견 불허 등 여러 가지 문제들을 전년도의 북경 회의에 이어 계속해서 제기하였다. 특히 평양에 상주사무소를 두고 활동하던 MSF 등 유럽 NGO들이 활동의 제약을 이유로 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.

도쿄 회의에서 주목할 점은 NGO들 간의 협력 틀을 보다 강화할 것과 신뢰할 만한 조정체계 구축에 대한 제안 등이 처음 제기되었다는 점이다. 이와 관련해서 NGO들 공동의 지침서, 실행 원칙, 행동 강령 등이 필요하며, 대 국민 홍보를 강화하기 위한 방안으로 시민교육의 필요성이 구체적으로 제기되는 소득이 있었다.¹²⁷

(3) 제3회 국제 NGO회의 (2001년, 한국 서울)

제3회 국제 NGO회의(The 3rd International NGO Conference on Humanitarian Assistance to DPRK: Cooperative Efforts Beyond Food Aid)는 한국 NGO들의 주최로 2001년 6월 서울에서 개최되었다. 서울회의에는 150여 명의 국제 NGO 및 UN 기구 대표들이 참석하였으며, 한국, 네덜란드, 뉴질랜드 및 캐나다의 정부 관계자들이 자리를 함께 하는 등 참가자의 구성도 매우 다양하였다.

서울 회의는 6.15 남북공동선언 1주년이 되는 해에 열렸기 때문에 남북정상 회담 이후 대북지원 상황의 변화에 관한 보고가 있는 다음 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 진행되었다.

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 우려되었다.

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 성공해 왔다고 평가했다. 회의 참가자들은 모든 인도주의 지원 단체들이 북한 주민들에게 충분한 식량과 처치가 제공되고, 건강의 유지와 오염되지 않은 물을 공급받을 수 있는 인간의 근본적인

¹²⁷-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.

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.¹²⁸

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 NGO 간의 신뢰할 만한 조정체계, 즉 네트워크가 구축되어야 한다고 보았다. 하지만 서울 회의에서는 다음 회의를 어떻게 개최할 것인지에 대해 아무런 결정을 내리지 못하면서 이후 3년간 회의가 중단되게 되었다.

(4) 제4회 국제 NGO회의 (2005년, 중국 북경)

제3회 국제 NGO회의까지는 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 대북지원 틀인 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 북민협의 주최로 제4회 국제 NGO회의가 2005년 5월 중국 북경에서 개최되었다. 이 회의에는 아시아, 유럽, 북미를 대표하는 NGO들과 유엔 기구, 그리고 여타 기구에서 102명이 참석하였다. 동 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

128_ 최대석·이종무, “동북아 대북지원 NGO의 현황과 교류협력 실태,” pp. 241-242.

토론이 진행되었다.

4차 회의는 지역평화와 개발협력이라는 주제로 개최된 만큼 다양한 이슈들을 회의 의제로 포함시켰다. 이에 따라 지난 회의까지는 민감한 문제라서 논의하지 않았던 지역안보 및 인권 문제, 그리고 개발협력으로의 전환에 대한 발표와 토론이 진행되었다. 한편 4차 회의가 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.¹²⁹

회의 참가자들은 위 성명에서 발표된 제언들을 성공적으로 추진하기 위해서 기구간의 협력과 조정을 강화해 나가기로 다짐했다. 또한 북한에서 계속되고 있는 식량난과 심각한 보건의로 분야의 상황을 감안할 때 인도적인 대북지원은 필요하지만, 장기적으로 볼 때 인도적 지원에서 개발 협력으로 전환되어야 한다고 강조했다. 그리고 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.

¹²⁹- 위의 글, pp. 243-245.

또한 북한에 대한 인도적 지원이 개발협력지원으로 전환하기 위해서는 북한이 아시아개발은행이나 세계은행과 같은 국제금융기구로부터 협조를 받아야 하지만, 아직까지 자격조건을 갖추지 못하고 있어 이에 대한 조치가 필요하다는 지적이 있었다.

라. 평가

이상의 대북지원 국제 NGO간 협력과정 및 사례를 분석하면 지원의 초기단계인 1995년부터 2000년까지는 한국, 미국, 일본 NGO들 모두 적극적인 대북지원 활동에 나섰으며 비교적 활발한 네트워크 활동이 전개되었으나, 인도지원 역사상 그 유래를 찾기 어려울 정도로 대북지원이 장기화되면서 NGO들의 상당수는 점차 활동을 줄이고 있으며, 국가별로도 상이한 발전경로를 밟고 있는 것으로 분석된다. 즉 2000년 이후에 미국과 일본 NGO들의 대북지원 활동은 대부분 소강상태를 보이고 있다. 여기에는 장기간 지원으로 인한 지원 피로감(donor fatigue)과 북핵문제가 주요 원인으로 지적될 수 있으며, 지원과정에서의 투명성에 대한 논란도 또 다른 이유로 작용한 것으로 분석된다.

그동안 총 4회에 걸쳐서 개최된 국제 NGO회의는 북한의 인도적 상황에 대한 공동의 평가와 분석, 대북지원 활동의 경험을 공유하는데 커다란 기여를 한 것으로 평가된다. 특히 평양에 상주사무소를 두고 있는 유엔 및 유럽 NGO들과 상주를 하지 못하고 있는 한국, 미국, 일본의 NGO 사이의 교류를 위한 매우 유용한 공간을 제공하였다. 또한 대북지원 국제 NGO회의의 모체가 된 머스그로브 회의도 이를 통해서 대북지원에 대한 국제 NGO들의 관심이 촉발되었다는 점에서 높게 평가되어야 한다.

국제 NGO회의는 기본적으로 매회 마다 북한의 인도적 상황에 관한 보고, 각 지원 기구들의 사업 보고의 순서로 진행되었으며, 이후 지원기구 간 협력방안이 논의되었다. 다만 2005년에 개최된 제4회 국제 NGO회의에서는 변화된 상황을 반영하여 개발협력을 중심 주제로 놓으면서 평화와 인권에 대해서도 함께 논의하는 기회를 가졌다. 제1회 국제 NGO회의부터 제4회 국제 NGO회의까지 매 회의마다 100여명 내외의 인사들이 참석한 대규모 회의였다는 점도 특기할 사안이다. 평양에 상주사무소를 두고 활동하고 있는 유엔 기구들과 유럽 NGO들도 매번 회의마다 적극적으로 참여를 하였는데, 이는 지원 기구들이

NGO회의에 높은 관심을 갖고 있음을 보여주는 것이다. 아울러 국제 NGO 회의가 지원 기구들 사이에 최소한의 정보 공유와 경험 교류를 위해서 그 필요성을 인정받고 있음을 반증하는 사례라 하겠다.

4차례의 회의는 참가자의 규모나 발표 논문 편수 등 양적인 측면에서는 매우 풍성한 성과를 이루었다. 그러나 의제의 심화 발전과 토의 사항의 이행이라는 측면에서는 높은 평가를 하기가 어렵다. 즉 4차례나 대규모 회의가 진행되었음에도 불구하고 논의의 축적이 거의 이뤄지지 않았다는 점은 문제점으로 지적될 수 있다. 따라서 앞으로 국제 NGO회의는 정보 교류 및 상호간의 경험을 교류·소통한다는 점에서 정기적인 개최는 필요하지만 논의와 합의의 수준을 높이기에는 지나치게 대규모 회의라는 점이 제약요소로 작용한다. 따라서 지금과 같은 형식의 대북지원 국제 NGO회의는 연례개최 보다는 격년제로 개최하는 것이 바람직하다.

따라서 격년제로 개최되는 국제 NGO회의의 사이에 다양한 분야별 소규모 회의를 개최하는 것이 네트워크의 활성화를 위해서 모색되어야 한다. 이러한 소규모 회의는 회의 의제에 따라 다음의 세 가지 유형을 상정할 수 있다. 첫째, 농업, 보건의료 등 지원 분야별 소그룹 회의, 둘째, 정책 개발 및 옹호 활동(Advocacy)의 전략 수립을 위한 소그룹 회의, 그리고 마지막으로 공동 행동강령의 마련과 훈련 프로그램의 개발 등과 관련한 소그룹 회의 등이다. 이러한 다양한 소그룹 회의들의 성과가 축적되어야 대북지원 NGO들의 실질적인 네트워크의 진전을 이룰 수 있을 것이다.

나아가 국제 NGO회의를 조직하고 준비하는 주체, 즉 상설 사무국이 마련되어야 한다. 지난 2005년 북경회의에서 국제 NGO들은 “대북지원 연합회의”의 필요성을 제기하면서 한국의 북민협이 그 역할을 담당해야 함을 역설한바 있다. 즉 각 국가별로 2~3인 정도의 연락 담당자를 두어서 최소한 연 2회 이상의 연합회의를 통해 정보를 교류하고 각종 회의를 준비하자는 것이다. 당시 제안에 대해 국내 NGO들은 북민협이 대북지원 NGO간 협의체일 뿐 어떠한 상설 조직도 갖추지 못하고 있음을 들어 완곡하게 거부입장을 밝힌 바 있다.

그러나 북핵문제와 지원 피로감으로 점차 대북지원을 외면하고 있는 국제사회의 움직임으로 볼 때 향후 대북지원은 국내 NGO들의 역할과 비중은 높아질 수밖에 없으며, 긴밀한 네트워크를 형성함으로써 국제 NGO들의 지원을 이끌어 내야 한다는 점에서 상설 사무국의 국내 유치는 매우 중요한 사안이다. 나아가

북핵문제가 6자회담을 통해 평화적으로 해결된다면 국제 NGO의 활동은 급속히 활성화될 것으로 전망된다. 미국과 일본의 해외원조 및 개발 전담기구들이 대북지원의 전면에 나설 것으로 예상되며, 선례로 볼 때 지원의 상당부분은 자국의 NGO들을 통해 집행할 것이기 때문이다. 따라서 향후 긴급구호에서 개발 지원으로의 전환과정에서 국제 NGO간 긴밀한 네트워크와 국내 NGO들의 리더십 확보라는 차원에서도 상설 사무국의 설립은 반드시 필요한 사안이다.

대북지원이 10년을 경과하면서 국가별로 그리고 NGO별로 활동에 많은 차이가 나타나고 있다. 이러한 차이를 발생시킨 요인에는 각 국가의 대북지원 정책과 NGO의 자체 재원 조달 능력을 핵심적으로 들 수 있다. 한국의 경우 대북지원의 역동적인 운동성이 두드러지며, 미국과 일본의 경우 국내의 부정적인 여론과 정부의 소극적인 정책으로 NGO의 활동이 매우 위축되어 있다. 따라서 대북지원 NGO의 활성화와 국제 네트워크를 구축하기 위해서는 국가별로 NGO의 활동기반을 강화할 필요가 있다. 이를 위해서 대북지원에 관한 양자간 또는 다자간 소규모 단위의 국제회의와 전문가 워크숍 등이 빈번하게 개최되어 공동의 정책을 개발하고 계속해서 국제사회의 주의를 환기시킬 필요가 있다. 아울러 대북지원 역량에서 가장 앞서는 국내 NGO의 주도적 역할, 즉 상설 사무국 운용 등을 통해서 실질적인 리더십을 확보하고 대북지원에 있어서 의제를 새롭게 미래지향적으로 설정해 나가야 할 것이다.

5. 동북아 NGO 교류협력 사례의 평가

1990년대 이후 NGO네트워크는 붓물을 이루듯이 만들어져서 활동하고 있다. 네트워크의 활동 지역도 매우 다양해서 지방 수준, 국가 수준, 지역 차원에 한정해서 활동하는 네트워크도 있으며, 이들 모두를 포괄한 지구적 수준에서 활동하는 네트워크도 있다. 이러한 NGO네트워크는 낮은 수준에서는 정보 및 지식 공유를 목적으로, 중간 수준에서는 복지후생 서비스의 공급과 관련한 조정을 위해, 그리고 높은 수준에서는 사회변화를 이끌어내기 위한 주창활동을 위해 만들어진다.

이중에서 주창 활동은 NGO의 중요한 활동 영역으로 자리잡고 있으며, 사회변화/주창 NGO네트워크(Social Change or Advocacy NGO Network)는 지방, 국가 또는 지구적 차원에서 무시할 수 없는 정책 행위자로 등장하고 있다.

이에 따라 NGO의 주창 활동을 발전시키기 위한 이론과 방법에 대해 관심이 높아지고 있다.

주창에 대해서는 기관들마다 다양하게 정의를 하고 있다. 그 중 몇 가지 예를 들면, 주창은 ‘어떤 제도나 기관의 정책, 태도 또는 계획을 변화시키기 위한 직접 행동’, ‘이슈에 대한 관심을 이끌어내고 의사 결정자들이 해결에 나서도록 하는 것’, ‘조직, 지방, 국가, 지구적 차원의 모든 영역에서 의사 결정에 영향을 미치기 위한 다양한 전략’, ‘그들의 삶에 영향을 미치는 의사 결정 과정에 사람들을 참여시키는 과정’ 등이 있다.¹³⁰

이러한 정의들에서 공통적인 것은 정책결정과정에서 소외된 사람들의 입장을 대변하여 정책의 변화를 꾀하는 것이라고 할 수 있다. 그런데 주로 서구에서 개발된 기존의 주창활동 지침서들은 이슈에 대한 사회적 관심을 불러일으키기 위한 방법론에 치중하고 있고, 정책의 변화와 관련된 역동성, 복잡성, 다양성들에 대한 이해가 결여되어 있다. 세계화와 정보통신기술의 발전에 따라 다양한 사회 구성원들이 정책결정과 관련된 지식과 정보, 권력을 공유하는 현상이 심화되고 있고, 거버넌스의 발전에 따라 NGO들이 정책결정에 보다 깊숙이 개입하는 현실에서, NGO의 주창활동은 정책결정과정과의 연관 속에서 조망되어야 한다.

정책의제 형성과정은 정책과정의 출발이며 정책 이슈들이 발생하고 제기되는 단계이다. 하나의 사회문제가 정책결정자에 의해 정책의제로 형성되기까지는 수많은 난관을 겪게 되며 다양한 단계를 밟게 된다. 즉 문제의 성격에 따라서 문제를 정책의제화 하려는 주도 집단에 따라서, 문제를 접하는 정책결정체제의 시각에 따라서, 문제의 크고 작음에 따라서 각 문제가 정책의제로 형성되는 과정도 상이해진다.

정책의제 형성과정에 대해서는 1970년대에 들어서면서 집중적으로 이뤄졌는데, NGO 교류협력의 발전 동학과 관련해서 존즈(Charles O. Jones)의 정책의제 형성모델이 유용한데, 외부 행위자가 정부의 의제설정에 적극 관여하는 경우를 상징하고 있기 때문이다. 존즈는 정책의제 형성과정을 인지(perception) 및 문제의 정의(definition), 결집(agggregation) 및 조직화(organization), 대표(representation), 의제채택(agenda setting)이라는 4단계로 구분하고 있다.¹³¹

¹³⁰-Ritu R. Sharma, *An Introduction to Advocacy: A Training Guide*, The SARA Project funded by USAID, (Academy for Educational Development, 1994), p. 4, <<http://www.aed.org/ToolsandPublications/upload/PNABZ919.pdf>>.

이에 여기에서는 이러한 구분에 기초해서 동북아 교류협력의 사례를 평가하고자 한다.

가. 인지와 문제정의 단계

동북아 NGO의 교류협력 사례들을 시간적으로 배열하면 가장 앞선 것이 일본군 위안부 문제이며, 다음으로 대북 인도적 지원 문제, 일본 역사교과서 왜곡 문제, GPPAC의 순이다. 이러한 사례에서 보여지는 것은 각 문제들에 대한 시민사회의 인지가 매우 다르게 나타났다는 것이다. 일본군 위안부 문제와 일본 역사교과서 왜곡 문제는 인지가 매우 늦게 이뤄진 반면에, 대북 인도적 지원 문제와 GPPAC은 신속하게 인지하고 반응하였다는 것이다.

일본군 위안부 문제는 사건이 발생하고 40여년이 지난 냉전의 끝자락인 1988년에야 시민사회가 처음으로 문제로 인식하기 시작하였다. 또한 일본 역사교과서 왜곡 문제도 제1차 교과서 파동이 일어난 1955년에서부터 1982년의 제2차 교과서 파동, 그리고 새역모가 발족한 1997년과 후소샤 교과서가 문부성 검정 신청을 한 2001년으로 다양한 시점들이 존재한다. 그런데 이에 대한 시민사회의 인지와 대응은 2001년에야 이뤄지기 시작하였다.

여기에서 알 수 있는 것은 현재 동북아의 중요한 분쟁의 원인이 되고 있는 일본의 과거 청산 문제에 대해 시민사회가 본격적으로 대응하게 된 것이 탈냉전과 시간적으로 맞닿아 있다는 것이다. 이는 동북아에서의 냉전 체제 하에서 국가 간 동맹 관계가 무엇보다도 우선하는 가치가 되었고, 일본의 식민지 지배와 침략전쟁으로 벌어진 문제들을 은폐하고 표출하는 것을 막았다는 것을 의미한다. 또한 냉전 체제는 시민사회의 정상적인 발전을 가로막는 원인이기도 하였기 때문에 이중적인 의미에서 부정적으로 작용한 것이다.

일본 역사교과서 왜곡 문제는 한중일 3국에게 매우 오래되고 민감한 문제임에도 불구하고 후소샤 교과서의 문부성 검정 신청이라는 마지막 단계에 들어가서야 본격적으로 대응할 수 있었던 것도 탈냉전에 따른 국가주의의 약화와 시민사회의 성장에 따른 것이다. 또한 일본군 위안부 문제에 대한 활동 과정에서

¹³¹-Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2nd ed. (North Scituate, Mass: Duxbury Press, 1997), pp. 101-105. 함창식, 「NGO의 정책결정과 정 참여에 관한 연구: 정책의제형성과 정책대안을 중심으로」 (중앙대학교 대학원 석사학위논문, 2001), p. 10에서 재인용.

형성된 동북아 NGO의 네트워크와 국제협력 경험도 소중한 자산이었다고 할 수 있다.

반면에 대북 인도적 지원 문제와 GPPAC은 사건에 대한 인지가 매우 신속하게 이뤄졌다. 1995년에 북한의 식량난이 대외적으로 알려지자마자 시민사회는 곧바로 반응을 보였고, GPPAC도 국제사회의 논의 과정에 대한 참여가 초기부터 이뤄졌다. 이는 탈냉전의 상황에서 동북아 시민사회가 국가의 경계를 넘어서서 교류 협력하는 것이 매우 활발하게 되었음을 말해준다. 특히 대북 인도적 지원 문제와 같은 경우 냉전 체제 하에서는 시민사회가 이를 문제로 인식하고 대응하는 것이 무척 어려웠을 것으로 충분히 예상할 수 있다. 또한 GPPAC도 탈냉전의 상황에서 지구적 의제가 동북아의 지역적 의제로 수용되는 과정이라는 점에서 냉전 체제는 동북아에서 시민사회가 사건을 인지하는데 커다란 영향을 미쳤다고 할 수 있다.¹³²

다른 한편 문제를 정의하는데 있어서는 인도주의, 인권, 평화, 페미니즘 등 보편적 가치가 중요한 기준이 되고 있다는 것이다. 물론 일본의 과거사 청산 문제에 대해서는 한국과 중국의 경우 민족주의/국가주의가 문제의 성격을 규정하는데 함께 영향을 미치고 있다. 또한 대북 인도적 지원 문제에서도 한국의 경우 인도주의라는 보편적 가치와 함께 동포애와 통일이라는 가치가 중요하게 고려된다. 이 문제는 결집과 조직화 단계에서 좀 더 구체적으로 살펴보겠지만, 보편적 가치 인식과 민족주의/국가주의 인식이 혼재되면서 한국과 일본의 시민사회 사이에 갈등이 빚어지기도 한다.

하지만 일본의 과거사 문제와 같은 경우에도 동북아 NGO네트워크가 형성 발전되어 왔다는 것은 그만큼 문제 정의에서 보편적 가치 인식이 커다란 작용을 하고 있음을 말해준다. 그렇기 때문에 GPPAC이라는 국제 의제가 동북아 의제로 채택되어 동북아 NGO네트워크가 만들어질 수 있었던 것이다.

GPPAC은 2001년 6월에 유엔 사무총장 코피 아난이 갈등·분쟁 예방을 위한 시민사회의 역할 확대를 권고하고, 이를 유럽갈등예방센터가 적극적으로 받아서 2005년 유엔 회의를 목표로 한 전 세계 통합 프로그램을 제안하면서 시작된

¹³²-GPPAC과 대비되는 것이 대인지뢰금지운동인데, 대인지뢰금지협약 체결이라는 국제 의제가 국가 차원의 의제로 수용되었지 동북아 차원의 의제로 설정되지는 않았다. 이는 기본적으로 각 국가의 시민사회가 자국의 정부로 하여금 대인지뢰금지협약의 체결에 찬성케 할 것을 목적으로 한 것에서 기인한다.

다. 이와 같이 국제 차원의 의제가 동북아 지역 차원의 의제로 수용될 때, 주요 특징은 이에 대한 문제 정의가 국제 차원에서 이뤄진다는 것이다. 따라서 동북아 지역 차원에서는 국제적으로 정의된 의제에 대한 명확한 이해와 지역 차원의 실천 의제로 구체화하는 것이 중요한 과제로 된다. GPPAC 의제에 대해서는 일본 NGO가 가장 이해가 높았다고 볼 수 있는데, 한국의 NGO는 북핵 문제 등 한반도 이슈를 지역 차원과 국제 차원으로 확산시키고 공유하는데 주된 관심을 보였다.

이러한 점에서 알 수 있는 것은 일본의 과거사 청산 문제에 대해서는 인지 및 문제 정의에서 피해국이었던 한국 NGO의 역할이 매우 컸던 반면, GPPAC 과 같은 국제 의제에 대해서는 일본 NGO가 주도적 역할을 하였다는 점이다. 이는 일본 NGO가 한국 NGO보다 훨씬 더 국제주의적이고 탈 민족주의, 탈 국가주의 경향을 갖고 있다는 것을 말해준다.

나. 결집과 조직화 단계

결집과 조직화를 통해 동북아 NGO네트워크가 만들어지는 과정은 크게 상향식과 하향식으로 대비할 수 있다. 일본군 위안부, 일본 역사교과서 왜곡, 대북 인도적 지원의 경우에는 상향식 과정을 통해 네트워크가 만들어졌고, GPPAC 은 하향식 과정으로 조직되었다. 조금 더 구체적으로 보면 상향식 과정은 각 국가 차원의 NGO네트워크가 형성되고 이를 기반으로 동북아 지역 네트워크가 만들어지는 것이다. 이 과정은 매우 역동적으로 중심에서 주변으로 급속하게 확산되는 것을 볼 수 있다. 특히 일본 과거사 문제의 경우 한국과 일본에서 국내 차원의 NGO네트워크가 만들어져서 상호 연계되고, 이후 중국, 북한, 대만 등으로 확산되면서 동북아 지역 차원의 네트워크로 발전하였다. 이 과정에서 피해국 으로서의 한국 NGO의 입장과 역할이 매우 크기 때문에 한국 NGO가 동북아 지역 네트워크의 리더십을 행사하게 된다.

대북 인도적 지원도 상향식 과정을 통해 네트워크가 만들어졌는데, 일본 과거사 문제와 다른 것은 동북아 지역 네트워크보다 훨씬 확대된 국제 네트워크로 만들어졌다는 것이다. 대북 인도적 지원의 문제가 단순히 동북아 지역의 문제라고 하기보다는 국제 문제로 되었고, 따라서 대북 인도적 지원에는 한국과 일본 만이 아니라 미국, 캐나다, 유럽 각국의 NGO들이 모두 주요 행위자로 참여하고

있었기 때문이다. 하지만 한국 NGO는 남북관계의 특수성에서 자신을 북한 식량난 문제에 대한 당사자로 자신을 인식을 하고 있어서 네트워크 형성에 주도적인 역할을 담당하였다.

반면에 GPPAC의 경우에는 국제의제가 동북아 지역의제로 수용되는 과정이라는 점에서 하향식 과정으로 네트워크가 형성되었다. 운동의 과정 속에서 네트워크가 만들어지는 것이 아니라 초국가적 네트워크를 먼저 구성하여 활동을 시작하기 때문이다. GPPAC 동북아위원회 과정을 보면 일본에서는 피스보트(Peace Boat)와 한국에서는 평화여성회가 국제회의에서 GPPAC 의제를 접하고 이를 자국의 NGO들에게 제안하는 과정을 거쳤다. 의제를 먼저 인지한 개별 NGO가 이를 각기 국내 차원으로 소개하면서 국내 네트워크를 만들어가는 과정인 것이다. 그래서 이러한 경우에는 국제사회-동북아-국가를 연결하는 중심 NGO의 역할이 매우 중요하다. 앞서 사례에서 보았던 것과 같이 일본에서는 피스보트, 한국에서는 평화여성회가 중심 NGO로 역할을 하였다. 특히 그 중에서도 피스보트는 실질적으로 동북아의 중심 NGO로 국제사회와 각 국가를 연결하는 주도적인 역할을 하였다.

이는 한국과 일본의 NGO 역할이 의제의 성격, 즉 일본의 과거사 문제와 같은 지역 차원의 의제인가 아니면 GPPAC과 같은 국제 의제인가에 따라 다르다는 것을 보여준다. 전자의 경우에 한국 NGO의 역할이 큰 반면에 후자의 경우에는 일본 NGO의 역할이 큰데, 일본 NGO가 한국 NGO보다 훨씬 국제화되었음을 보여주는 것이다.

그런데 결집과 조직화 단계에서 매우 커다란 영향을 미치는 것이 민족주의이다. 일본의 과거사 문제에 대해서는 한국과 중국은 민족주의가 국내에서의 연대 기반을 강화하는 반면, 일본은 오히려 국내에서의 연대 기반을 협소하게 만든다. 일본군 위안부 문제나 일본 역사교과서 왜곡 문제에 참여한 한국과 일본의 국내 NGO네트워크를 비교하면, 한국의 경우 여성단체와 민족주의 단체가 함께 참여한 반면에 일본은 민족주의 단체의 참여는 없이 여성, 인권, 평화 단체를 중심으로 구성된다.

따라서 일본의 과거사 문제에 대해 한국과 중국에서 민족주의적 인식 경향을 강하게 드러낼수록 일본 NGO와의 협력이 어려운 상황이 된다. 하지만 이를 한국과 중국의 민족주의와 일본의 민족주의가 충돌하는 것으로 그 원인을 찾는 데는 무리가 있어 보인다.¹³³ 일본의 민족주의 세력은 식민지 지배와 침략 전쟁

의 과거사를 미화하고 있다는 점에서, 이들의 반대편에서 국제 연대에 나서는 일본 NGO들을 민족주의라는 잣대로 분석하는 것은 지나친 것으로 보인다. 동북아의 한중일 3국에서 민족주의가 발흥하여 긴장과 갈등을 조성하고 있지만, 일본 과거사 문제와 관련한 동북아 NGO네트워크에서는 민족주의와 민족주의가 충돌을 일으키고 있다고 볼 수 없다. 일본군 위안부 문제를 둘러싼 주요한 논쟁이 민족주의와 여성주의에 관한 것이라는 점, 일본의 활동가와 연구자들이 주로 한국의 민족주의를 비판하고 한국의 활동가와 연구자들은 민족주의를 옹호하는 입장에 서 있다는 점이 이를 반증한다.¹³⁴

일본군 위안부 문제의 경우 한국 NGO와 일본 NGO의 갈등과 대립은 이중적 대립 구조를 갖고 있다고 보는 것이 타당할 것이다. 그 대립 구조의 하나는 운동의 이념과 관련한 것이고, 다른 하나는 운동의 목표와 방법론과 관련한 것이다. 운동의 이념과 관련해서 갈등의 대척점 한편에는 한국 NGO의 민족주의가 있고, 다른 한편에는 일본 NGO의 여성주의가 있다고 봐야 할 것이다. 그리고 운동의 목표와 방법론과 관련해서는 한국 NGO는 일본 정부의 공식 사과와 법적 보상의 실현이라는 원칙주의와 이상주의가 강하였다면, 일본 NGO는 이에 대해서 타협주의와 현실주의 입장을 보였다라는 것이다.¹³⁵

일본 과거사 문제와 관련해서 한국 NGO의 민족주의 경향은 긍정적인 면과

133. 정진성은 일본군 위안부 문제에서 “우리 단체의 민족주의적 경향 때문에 미묘한 갈등이 있기도 했으며, 일본 여성단체의 민족주의 경향은 연대의 파국을 결과하기도 했다”라고 분석하고 있다. 또한 일본을 보다 나은 사회로 만들기 위해서라고 하는 운동의 동기를 보다 전면에 부각시키는 단체나 개인을 소위 ‘진보적 민족주의’ 단체나 개인으로 규정하고, 이들이 미묘한 사안에서 한일 단체의 균열을 만들어 왔다고 한다. 정진성, “한국, 일본, 아시아 및 서구 시민단체(NGO)의 협력과 갈등,” pp. 27-28. 자신이 속한 국가와 사회를 보다 나은 사회로 만들려고 하는 것은 NGO의 기본적 목표로 이를 민족주의와 연결시키는 것은 문제가 있다. 일본 NGO의 민족주의를 지적하기 위해서는 이들의 행동 동기에 민족주의적 가치 지향이 있는지, 그리고 민족주의가 결과하는 배타성과 집단주의, 다른 민족에 대한 적대의식 등을 표출하고 있는지에 대한 구체적인 논증이 필요하다.

134. 민족주의와 여성주의 논쟁에 대한 자세한 내용은 김정란, 『일본군 위안부 운동의 전개와 문제의식에 대한 연구: 정대협의 활동을 중심으로』 (이화여자대학교 대학원 박사학위논문, 2004), pp. 31-40을 참조.

135. 일본군 위안부 문제 해결에 대표적인 일본 지식인이 동경대 명예교수 와다 하루키인데, 그는 한국과 일본 NGO가 분열되는 계기가 되었던 1994년의 국민기금 창설에 적극적이었다. 이러한 그의 행동 동기를 민족주의에서 찾는 것보다는 현실주의적 태도에서 찾는 것이 보다 적절할 것이다. 그의 타협주의가 결과적으로 일본 정부의 입장을 강화하는데 이용당했다고 비판할 수는 있겠지만, 그러한 행동 동기가 민족주의에 기초한 것이라고 보기는 어려울 것이다.

부정적인 면 모두를 갖고 있다. 한국의 민족주의는 국내에서 광범한 연대를 형성하게 하고 운동을 지속하게 만드는 주요 동력의 하나이지만 국제연대를 저해하는 것으로 작용한다.¹³⁶ 일본군 위안부 문제의 경우 그 성격을 전쟁 시기 국가에 의해서 자행된 여성에 대한 성폭력으로 정의하였는데,¹³⁷ 보편적 가치인 여성 인권의 문제로 정의함으로써 아시아에서 동일한 피해를 입은 국가의 NGO와 연대를 가능하게 하고 가해자 국가인 일본의 NGO들도 동참할 수 있었다는 것을 중요하게 평가해야 한다. 따라서 동북아 NGO의 네트워크는 탈 민족주의적 접근을 통해 형성 발전될 수 있다는 것을 분명히 해야 하며, 한국 NGO의 민족주의 경향에 대한 비판적 성찰이 요구된다.¹³⁸

마지막으로 결집과 조직화 단계에서 중요하게 평가해야 할 것이 각 국가 NGO들 사이의 소통 방식에 관한 것이다. 네트워크는 기본적으로 정보 소통이 원활하게 이뤄져야 하고, 의사 결정과정이 민주적이고 투명해야 한다. 유럽이나 북미의 NGO네트워크는 영어로 소통하는데 커다란 어려움이 없다. 반면, 동북아에서는 영어 소통 능력이 많이 떨어지기 때문에 문제로 되고 있다. 특히 한국과 일본의 NGO들만 만나는 경우에는 2개 국어만 통역을 하면 되지만 한중일이 같이 만나는 경우에는 3개 국어가 통역이 되어야 해서 깊은 논의와 집중적인 토론이 매우 어렵다.

이 점에서 GPPAC은 다른 사례와 달리 영어로 회의를 진행한다는 점에서 구별된다. 이는 GPPAC 네트워크의 구성 단체들이 1990년대 중반 이후에 만들

136- 2001년 역사교과서바로잡기운동본부가 만들어졌을 때 많은 민족주의 단체들이 참여하였다. 그러나 이후에 일본을 규탄하는 것에서 더 발전하여 동북아 NGO네트워크를 만들고 한중일 공동 역사교과서 발간 사업을 추진하면서 내부에서 갈등이 발생한다. 2003년에 역사교과서바로잡기운동본부가 아시아 역사와 평화연대로 명칭을 바꾸게 되는데, 이는 단체의 목표가 교과서 반대에서 공동의 역사인식 확보로 보다 확장되었기 때문이지만, 다른 한편에서는 탈 민족주의적 접근을 하는 단체들이 민족주의 단체와 분리하는 과정이기도 하였다.

137- 1992년 제1차 일본군 위안부 문제 아시아연대회의의 결의문에서는 일본군 위안부 문제를 “일본의 천황제 파시즘과 군국적인 국가 권력의 체계적이고 조직적인 강제 연행, 윤간, 고문, 학살 등 전대미문의 잔학한 범죄”라고 규정하였다. 강윤희, “여성과 평화 표준 형성: 한국여성평화운동을 중심으로,” 『국제평화』 제3권 1호 (2006. 6), p. 58.

138- 김정란은 정대협은 민족주의 인식이 피해자를 대상화하고 일본의 국민기금을 수령한 일부 피해자를 배제하였으며, 한국 사회 내부에 존재하는 여성 차별적 관행과 계급적 차별의 문제 - 가장장적 성규범과 여성의 성적 대상화, 상품화의 문제, 그리고 거기에 얽혀 있는 계급 차별적 상황 - 에 대해 충분히 도전하지 못하게 만들었다고 비판하고 있다.

어진 비교적 신생 단체들이 중심이고, 이들의 경우 한국과 일본 모두 영어 구사 능력을 갖추고 있다는 것이다. 하지만 회의 언어를 영어로 한다는 점에서 기본적으로 네트워크의 외연을 확대하는데 제한을 받게 된다. 또한 GPPAC은 인터넷을 가장 잘 활용하고 있는 네트워크로 일본의 평화헌법 제9조 개정 문제, 북한의 미사일 발사와 핵실험 등의 이슈가 발생했을 때, 인터넷을 통해 공동 성명의 문안을 작성, 발표하면서 신속하게 대응을 하고 있다.

GPPAC의 사례는 동북아 NGO네트워크 형성에서 다음 두 가지 점을 시사해 준다. 첫째는 동북아 NGO의 회의 언어로 영어가 중요해지고 있다는 것과 둘째는 인터넷 활용의 중요성이다. 이러한 역량을 강화하는 것이 한·중·일 NGO네트워크의 발전에 중요한 요소로 되고 있다.

다. 대표와 의제설정

동북아 NGO 교류협력에서 가장 어려운 것이 대표와 의제설정이라고 할 수 있다. 의회라든가 정부의 경우에는 법률에 의해서 그 대표성을 보장 받으며, 언론은 자신이 가지고 있는 정치 사회적 영향력이 매우 크기 때문에 의제 설정 능력이 매우 크다. 하지만 NGO는 대표를 자임하고 나서지만 그 대표성은 매우 취약한 것이다. 따라서 NGO는 자신의 영향력을 최대화시켜 자신의 대표성을 강화해야 하며, 이 과정에서 의회, 정부, 언론 등을 설득하거나 압박의 방법을 사용하게 된다.

이러한 점에서 볼 때 동북아 NGO 교류 협력 사례 중 가장 앞선 것이 일본군 위안부 사례이다. 일본군 위안부 운동에서 NGO네트워크는 자신의 대표성을 강화하고 의제설정을 하기 위해 매우 다양한 수단을 동원하였다. 한일 정상회담 등이 있을 때 일본군 위안부 문제를 의제로 다룰 것을 지속적으로 요구하였고,¹³⁹ 유엔인권위원회와 국제노동기구에 일본군 위안부 문제를 제소해서 일본 정부에 대한 국제적 압력을 조직하였다. 동북아에서 의제설정을 하기 위해서는 기본적으로 대 시민사회, 대 정부, 대 국제기구 활동이 동시적으로 진행되어야 효과적임을 말해준다. 하지만 법적 보상 등 위안부 운동의 핵심적 요구사항들을

¹³⁹ 한국과 일본의 정부가 일본군 위안부 문제에 대한 조사를 실시하였고, 생존하고 있는 피해자들에 대해서 한국은 정부 차원의 지원을 이끌어냈고, 일본의 경우에도 많은 비판이 제기되지만 정부가 참여하는 형태의 국민기금이 만들어졌다.

일본 정부에 강제하지 못하였는데, 이는 동북아에서 의제설정과 정책 변화가 얼마나 어렵고 복잡한 문제인가를 단적으로 보여준다.¹⁴⁰

이와 비교되는 것이 일본 역사교과서 왜곡 문제이다. 이 문제에 대한 NGO네트워크의 운동은 독특하게 2001, 2005년과 같이 매 4년마다 돌아오는 일본에서의 역사교과서 채택이라는 분기점을 갖고 있다. 따라서 평시에는 조사 연구, 공동 역사교과서 제작, 교류 등을 하다가 4년마다 교과서 채택 시기에 불채택 운동을 집중적으로 전개한다. 그런데 일본에서 교과서 채택은 중앙 정부의 소관이 아니라 지방 교육위원회의 결정 사항이다. 이에 착안해서 2005년부터 한일 자매 결연 도시 간에 시민단체, 지자체, 국회의원 간의 협력 시스템을 구축하는 것을 적극적으로 진행하였다. 이는 정책결정의 단위가 지방자치단체라는 점에서 효과적인 접근 방법이며, 동북아 NGO네트워크가 중앙 차원만이 아니라 지방 차원으로까지 확대해 갈 수 있다는 것을 성공적으로 보여주고 있다.

반면에 GPPAC은 동북아에서의 실행 의제를 만드는 작업을 하였지만, 이를 시민사회를 넘어서서 동북아 각 국가 정부의 의제로 만드는 데로 나아가지 못하고 있다. 그동안 실행 의제 중 일본의 평화헌법 제9조 개정 문제와 같은 일부 의제에 대해 반대 성명이나 회의를 개최하는 정도에 머물러 있는 것이다. 이 정도의 시민행동은 GPPAC의 과정이 없었어도 한·일 NGO 간에 능히 이뤄지던 것들로, GPPAC의 경험이 동북아 NGO네트워크와 시민행동에서 어떤 유의미한 결과와 영향을 미쳤는지에 대해서 냉정하게 평가할 필요가 있다.

¹⁴⁰ 일본군 위안부 문제에서 의제설정의 경로는 두 가지인데, 하나는 한국 정부를 설득하고 압박해서 한국 정부가 이의 해결을 일본 정부에 요구하게 하는 것이고, 다른 하나는 유엔 등 국제기구를 통해서 일본 정부를 압박하는 것이다. 따라서 한국 정부의 입장이 중요한데, 한국 정부는 한일협정을 통해서 일본 정부 차원의 배상이 이뤄졌고 이를 정부 차원에서 요구하지 않겠다는 입장을 견지하면서 많은 어려움을 주었다. 또한 국제기구의 결의는 법적으로 일본 정부를 강제할 수 없었다는 점에서 일본 정부를 압박하는 이상의 효과를 얻기 어렵다는 것이다.

Ⅲ. 동북아 NGO 교류협력의 문제점

동북아 평화공동체 형성을 위한 NGO들의 교류 협력 활동은 탈냉전 이후 활발하게 진행되면서 어느덧 15년이 넘는 역사를 갖게 되었다. 지난 과정에서 일본군 위안부 문제와 일본 역사교과서 왜곡 문제를 해결하기 위해 NGO들이 국가 차원을 넘어서서 초국가 네트워크를 형성하여 활동한 것은 동북아 NGO 교류협력의 소중한 자산으로 되었다. 특히 일본군 위안부 문제에 대한 교류 협력 활동은 1980년대에 형성된 종교계 중심의 제한된 한일 간 인적 네트워크에 기초하여 시작되었지만, 곧바로 이를 뛰어넘어 한일 간 인적 네트워크를 광범위하게 확장하는데 커다란 기여를 하였다. 이러한 인적 네트워크가 1990년대 후반 이후 각 분야 NGO들의 한일 간 교류협력 활동을 매개하고 촉진하는 역할을 하였다.

그러나 한중일 각국의 시민사회 발전 정도나 NGO들의 역량이 비대칭적이기 때문에 이들 사이의 연계는 매우 복잡한 양상을 보이고 있다. 국가들 사이에서는 한국과 일본의 NGO가 강한 연계를 형성하는 반면에 한국과 일본의 NGO는 모두 중국과 약한 연계를 갖고 있다. 또한 의제에 따라서도 다른데 일본군 위안부 문제나 일본 역사교과서 문제에 대해서는 한·중·일 NGO가 모두 강한 연계를 형성하는데, GPPAC과 같은 의제에 대해서는 약한 연계를 갖고 있다. 특히 독도·조어도 등의 영토 분쟁 등 매우 민감한 문제에 대해서는 한·중·일 NGO가 거의 연계를 형성하지 못하고 있다.

동북아 NGO네트워크의 형성 과정을 보면 첫째, 일본군 위안부, 일본 역사교과서 왜곡 등 운동성이 매우 강한 의제를 중심으로 한 연대 활동이 중요한 역할을 하였고, 둘째, 1990년대 개최된 각종 국제회의가 인적 네트워크를 확대하는데 기여를 하였다는 점이다. 이는 다른 측면에서는 이러한 연대 활동과 느슨한 관계에 있거나 국제회의에 참여하지 못했던 NGO들은 동북아 NGO네트워크에 참여할 기회가 별로 없었다는 것을 의미한다.

또한 동북아 차원의 지역기구가 존재하지 않기 때문에 의제채택과정이 매우 복잡하게 된다. 우선 NGO가 제기하는 문제를 개별 국가의 의제로 채택하게 하고, 이를 통해 국가의 외교정책으로 실행하게 해야 한다. 하지만 국가 간의 복잡한 관계는 NGO가 제기하는 문제를 왜곡시키고 변질시키게 된다. 대표적인 것이 일본군 위안부 문제와 관련해서 한국 정부는 일본 정부에 보상을 요구하지

않겠다는 입장을 수차 천명하면서 NGO가 요구하는 일본 정부의 법적 보상에 대한 정당성을 훼손한 것이다.

이러한 한계와 문제점은 매우 복합적이고 상호 연관되어 있다. NGO네트워크가 지향하는 가치와 이념, 동북아 NGO네트워크와 각 국가 NGO와의 관계, 네트워크의 조직과 운영, 네트워크의 대표성과 의제설정 능력 등에서 나타나는 한계와 문제점은 동북아의 정치, 경제, 사회적 조건들과 매우 밀접하게 연관되어 있다. 즉, NGO와 같은 비정부기구, 비영리단체에 있어서 스스로의 의지만으로는 해결이 안 되는 국제관계의 냉엄한 현실이 있기 때문이다.

이러한 점에서 동북아 NGO 교류협력의 문제점을 내부적 조건과 외부적 조건을 기준으로 살펴보는 것이 필요하다. 내부적 조건과 외부적 조건의 구분은 구조와 운영을 기준으로 나눴다. 이에 따라서 외부적 조건은 동북아의 정치 사회적 구조에, 내부적 조건은 NGO네트워크의 조직 및 운영에 초점을 맞춰서 분석하였고, 이와 연관된 문제점들을 도출하였다.

1. 동북아 NGO 교류협력의 외부적 조건과 문제점

가. 동북아 NGO 교류협력의 외부적 조건

앞서 동북아도 세계적인 탈냉전과 세계화로 인해 시민사회의 활성화와 교류협력이 증대되고 있다고 하였다. 이는 동북아 NGO 교류협력에서 긍정적인 측면이지만, 이러한 세계적인 현상이 동북아의 지역구조에서 변형, 왜곡되어 나타나고 있다. 이런 점에서 동북아는 아직 탈냉전과 세계화에 있어서 과도기적인 모습을 보이고 있다. 이는 다른 측면에서 NGO 교류협력을 제약하는 부정적 요소로 나타나는 것이다.

동북아에서 국가 간 갈등이 첨예화 될수록 NGO의 교류협력은 매우 어려워진다. 국가 간 갈등은 어떠한 형태로든 시민사회에 투영되면서 NGO 교류협력에 매우 부정적인 영향을 미치게 된다. 따라서 동북아 NGO 교류협력을 제약하는 외적 조건은 동북아에서의 갈등 구조에 의해 기본적으로 규정된다. 동북아의 갈등 구조는 단일하지 않으며 중층적인데, 국가체제의 이질성으로 인한 갈등, 일본의 과거사 청산을 둘러싼 갈등, 냉전체제를 대체하는 새로운 지역체제를 둘러싼 갈등이라는 삼중의 축으로 구성된 구조를 갖고 있다.

우선 동북아의 국가들은 각각 정치체제로는 자유민주주의, 사회주의, 우리식

사회주의를 표방하고 있고, 경제체제로는 시장경제, 사회주의 시장경제, 사회주의 계획경제체제를 표방하고 있다. 이러한 정치경제체제의 이질성은 제도와 법규, 문화와 관습 등 많은 부분에서 반영되어 나타나는데, 이는 동북아 국가들 간의 갈등과 대립을 구조적으로 재생산하면서 시민사회의 상호 이해를 촉진하는데 어려움을 주고 있다. 이러한 예들은 상당히 많은데, 중국에서 공격적인 선교활동을 벌이고 있는 한국의 일부 개신교 교회들은 외국인의 중국 내 종교활동을 규제하는 중국 정부와 마찰을 빚고 있다. 또한 북한의 인권 및 탈북자 문제에 대해서도 한국, 중국, 일본은 서로 다른 입장을 갖고 있으며, 한국의 경우 이 문제는 시민사회 내부를 양분시키는 것으로 작용한다.

그리고 일본의 과거사 청산을 둘러싼 갈등은 일본의 고이즈미 전 총리의 야스쿠니 신사 참배로 한국과 일본, 중국과 일본 간의 정상회담이 중단되는 것에서 드러나듯이 동북아 지역 협력을 크게 저해하고 있다. 유럽연합의 탄생이 독일의 철저한 과거사 청산 위에서 이뤄졌고, 독일-프랑스, 독일-폴란드 간 공동의 역사 인식 마련을 위한 노력이 유럽연합의 공동 역사교과서 제작으로 이어진 것과 크게 대비된다. 이는 동북아 각국에서 반일 의식을 고조시키고 일본에서는 시민사회 내부를 양분시키는 것으로 작용한다.

또 다른 갈등의 축인 새로운 지역체제를 둘러싼 갈등은 동북아에서 중국과 미국 간의 전략적 경쟁으로 인하여 발생하고 있다. ‘중국위협론’으로 상징되듯이 미국은 동북아에서 자국의 전략적 이익을 침해할 잠재적인 적으로 중국을 가상하고 있으며, 미국과 일본, 미국과 한국의 동맹을 강화하고 나아가 삼국 동맹을 구축하려고 하고 있다. 또한 중국도 지난 20여 년 간의 비약적인 경제성장에 기초해서 군사력을 강화하면서 주변국에 대한 정치, 경제적 영향력을 강화하는데 힘쓰고 있다. 이러한 미국과 중국의 경쟁은 동북아에서 신 냉전체제를 도래시킬 위험이 있으며, 동북아에서 탈냉전과 새로운 지역 협력체제의 형성을 가로막고 있다. 이러한 갈등이 집약되어서 나타나는 것이 북한과 미국의 대립이라고 할 수 있다.

동북아의 삼중 갈등구조는 각 국가 간의 관계를 매우 복잡하게 만들고 있다. 국가체제의 이질성은 한국과 일본, 중국, 북한 사이의 모든 양자 관계에서 갈등과 대립을 만들어낸다. 반면에 일본 과거사 청산 문제는 남북한과 중국 대 일본 사이의 갈등과 대립을 발생시킨다. 그리고 새로운 지역체제 문제는 미국-일본과 중국의 대립, 미국-일본과 북한의 대립, 남북한 간의 갈등과 협력, 북한과

중국 간의 갈등과 협력, 한국과 미국 간의 갈등과 협력이라는 복합적 양상을 띠고 있다.

이러한 삼중 갈등구조는 동북아 NGO 교류협력의 발전을 제약하는 많은 요인들을 만들어내는데, 주요한 제약 요인으로는 첫째, 동북아 시민사회의 비대칭적 발전, 둘째, 민족주의와 국가주의의 발흥, 셋째, 이슈 성격의 복잡성 증대 등을 들 수 있다. 이러한 제약 요인들은 동북아 NGO 교류협력에 네트워크의 저발전, 불균형, 갈등과 분열, 취약한 영향력이라는 문제점을 부과하고 있다. 이러한 문제점들을 동북아의 삼중 갈등구조와 제약 요인과의 관련성 속에서 자세히 살펴본다.

나. 외부적 조건에 따른 문제점

(1) 동북아 NGO네트워크의 저발전

사회가 발전하면서 정치, 경제, 외교, 사회 등 다양한 영역에서 많은 문제가 발생하고 있다. 이러한 문제들은 개인의 차원, 소수자의 차원, 지방의 차원, 국가의 차원, 지역의 차원, 국제 차원으로 나눌 수 있다. 하지만 NGO가 모든 문제에 대해 관심을 갖게 되는 것은 아니다. NGO가 해결을 위해 적극적으로 나서는 문제들은 첫째, 공공선과 밀접하게 관련되어 있고, 둘째, 문제로 인해 나타날 결과의 중대성이 크며, 셋째, NGO가 실현하고자 하는 비전의 성취와 관련된 것이다. 이러한 세 측면들이 크면 클수록 NGO의 협력과 네트워크는 보다 강력하게 구성되며, 반대로 이 측면들이 작으면 NGO 협력의 범위와 네트워크의 수준이 낮아지게 된다.

이러한 점에서 보면 동북아에서 NGO들이 협력해야 할 사안들은 평화, 인권, 환경, 빈곤, 여성 등에 걸쳐서 매우 많다고 할 수 있다. 그런데 동북아에서 NGO 네트워크가 양적으로 소수의 네트워크만 존재하며, 이러한 네트워크들 중에서도 지속적이고 집중적으로 활동을 하는 NGO는 일본의 과거사 문제와 관련한 것이다.

왜 동북아 NGO네트워크는 다양한 영역에서 형성 발전되고 있지 못하며, 소수의 NGO네트워크들만 활동을 하고 있는 것인가? 지역적, 세계적으로 초국적 NGO들의 활동이 비약적으로 발전하고 있음에도 동북아 지역에서의 NGO네트워크는 왜 저발전의 상태에 머무르고 있는가?¹⁴¹ 이러한 문제들은 앞서 지적한

동북아의 삼중 갈등구조에서 기인하는데, 그 중에서도 핵심적인 것은 동북아에서 새로운 지역체제가 등장하고 있지 못한 것에 있다.

초국적 NGO 활동의 등장과 성장은 정치적 기회구조의 발전과 밀접하게 관련되어 있다.¹⁴² 첫째는 2차 대전 이후 정부간기구(IGO: International Governmental Organization)의 등장과 성장이 사회의 행위자로 하여금 전 지구적 규모로 조직하도록 하고, 활동의 장으로서 이들 정부간기구에 방향을 돌리도록 새로운 유인을 제공하였다. 둘째는 국제레짐(international regimes)의 진화와 성장이 국제수준에서 정치적 기회구조의 여러 측면에 상당한 개방을 가져왔다. NGO들이 옹호하는 것에 대해 국제레짐이 이미 형성되어 있다면 NGO나 국제 NGO의 활동은 더욱 정당성을 가질 수 있으며, 국제레짐이 자체의 감시와 이행의 확보를 위해 NGO의 역할을 필요로 하게 된다. 셋째는 정부간기구와 일부 적극적인 국가들에 의한 친 NGO 국제규범의 등장과 축진이 과거에 사회참여와 NGO의 형성을 저해하여 왔던 국가들로 하여금 NGO를 지원하고 포용하도록 압력을 행사함으로써 NGO의 등장과 성장에 영향을 미쳤다.¹⁴³

국제정치적 기회구조의 핵심적인 요소로는 국제적인 자원의 가용성과 정부간기구의 개방성이 있다. 첫번째 요소인 국제적 자원의 가용성은 정부간기구, 타국 정부, 재단, 혹은 부유한 다른 국제 NGO와 같은 국제적인 정치 행위자가 NGO에게 국내에서 가용한 자원의 수준을 넘어 대안적인 자원을 공급하는 것을 말한다. 여기서 자원이란 무상원조, 보조금, 정부간기구에 의한 계약과 같은 물질적인 것은 물론 국제적 정당성, 미디어의 주목, 그리고 정치적 영향력과 같은 비물질적인 자원도 포함한다. 두번째 요소인 사회 집단의 참여에 대한 정부간기구의 개방성은 정부간기구와 같은 국제제도들이 정치적 행동을 위한 대안적인 제도적 구조와 사회의 행위자들로 하여금 그들의 국내 정치체제에 접근할 수

141- 냉전 종식 후 정치적 장벽이 낮아진 점, 새로운 정보통신기술, 저렴한 여행비용, 민주주의의 확산 등 여러 요인이 결부된 덕택에 비정부기구가 활동범위를 넓히고 다국적 연계·네트워크·동맹을 형성할 수 있는 비옥한 토양이 마련되었다. 토마스 커러더즈, “시민사회에 대한 오해”, 조효제 편역, 『NGO의 시대: 지구시민사회를 향하여』 (서울: 창작과비평사, 2000), p. 99.

142- 정치적 기회구조란 NGO들의 행동에 장애를 제공하거나 기회를 제공하는 제도적인 환경을 의미한다. 이러한 정치적인 기회구조의 요소로는 ① 제도와의 접근, ② 레짐 유사성, ③ 동맹자의 존재, ④ 정체적 제휴와 갈등이 있다. 박재영, 『국제관계와 NGO』 (서울: 법문사, 2003), pp. 154-158.

143- 위의 책, pp. 36-37.

있는 영역을 제공하는 것이다. 다시 말해 정부간기구가 NGO를 그들의 구조와 행사에 공식적으로 포함함으로써, 정부간기구는 NGO로 하여금 이슈를 둘러싸고 초국가적인 조직화를 할 수 있는 초점을 제공한다.¹⁴⁴

이러한 측면에서 볼 때 동북아는 냉전체제를 대체하는 새로운 지역체제가 만들어지지 못하면서 동북아 지역 차원에서의 정치적 기회구조가 매우 취약한 상황에 있다. 이러한 취약한 정치적 기회구조가 동북아에서 NGO네트워크의 형성과 발전을 가로막고 있는 것이다. 예를 들어서 국제적 자원을 지속적이고 안정적으로 활용할 수 있고 동북아지역환경기구가 있었다면 동아시아대기환경 네트워크가 1995년부터 2002년까지 활동하다가 중단되지는 않았을 것이다. 또한 한일시민사회포럼도 재정적인 어려움 때문에 매년 개최하는 것을 힘들어하고 있으며, 2002년에는 개최하지 못하기도 하였다. 반면에 한국과 중국에서 파급력이 큰 이슈인 일본 과거사 문제와 같이 국내적으로 자원동원이 가능한 분야에서 동북아 NGO네트워크가 지속성과 활동성을 갖게 되는 것이다.

따라서 현재 일부 분야에 한정되었고 소수만이 존재하고 있는 동북아 NGO네트워크의 발전을 위해서는 동북아 지역 차원의 정치적 기회구조를 변화시키기 위한 방법이 모색되어야 할 것이다. 또한 일본군 위안부 사례와 같이 유엔 인권위원회와의 연계 등으로 국제정치적 기회구조를 적극적으로 활용하는 것도 매우 중요하다.

(2) 동북아 NGO네트워크의 불균형

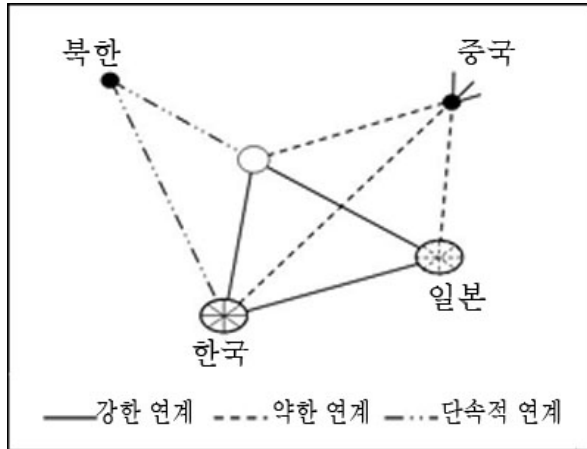
동북아 NGO네트워크의 불균형 문제는 현재 만들어져서 활동하고 있는 네트워크 구조에 관한 것이다. 네트워크 구조는 동북아 지역 차원의 상위 네트워크와 국가 차원의 하위 네트워크로 나눌 수 있다. 이러한 네트워크 구조 측면에서 동북아 NGO네트워크를 보면 첫째, 상위 네트워크와의 연계 불균형, 둘째, 하위 네트워크의 비대칭이 나타난다. 이러한 문제들은 기본적으로 각국 시민사회의 발전 정도의 차이에서 비롯하며, 매우 이질적인 동북아 각국의 국가체제를 반영하고 있다. 한국과 일본의 경우에는 시민사회가 발전해 있는 반면에 중국은 이제 막 태동하고 있고 북한은 아직 시민사회가 존재하고 있지 않기 때문이다.

동북아 지역의 NGO네트워크 구조는 전체를 균일하게 연결하고 있지 못하며,

¹⁴⁴- 위의 책, pp. 37-38.

하위 네트워크들과의 관계는 강한 연계, 약한 연계, 단속적 연계 모두가 존재한다. 그리고 국가 차원의 하위 네트워크 간에는 연계되기도 하지만 단절된 관계도 존재한다. 이를 구체적으로 보면 한국과 일본의 하위 네트워크는 상위 네트워크와 강한 연계를 가지는 반면 중국은 약한 연계를 형성하고 있다. 그리고 북한은 단속적으로 과거사 문제와 관련해서만 상위 네트워크와 연계를 가지고 있다. 하위 네트워크 사이에는 한국과 일본은 서로 간에 강한 연계를 형성하고 있는 반면에 중국과는 약한 연계를 형성하고 있다. 그리고 북한은 한국하고만 단속적 연계를 갖고 있다.

<그림 III-1> 동북아 NGO네트워크의 구조



하위 네트워크도 각 국가 사이에 많은 차이가 있는데, 연결망의 밀도가 높으면 높을수록 국내에서의 자원 동원과 영향력 행사가 수월하게 된다. 하위 네트워크의 연결망은 단지 NGO와의 관계만이 아니라 국내 정치의 주요 행위자인 정부, 의회, 언론, 전문가 등을 다 포괄하는 관계이다. 이러한 하위 네트워크의 발전 정도는 국내적 수준에서의 정치적 기회구조를 반영하고 있다. 이 점에서 한국은 가장 공고한 하위 네트워크를 구성하고 있으며, 다음으로 일본, 중국의 순서이다. 북한은 사실상 국가 기구와 분리하기 어렵다는 점에서 하위 네트워크를 논하는 것은 적절하지 않아 보인다.

이러한 네트워크의 불균형은 동북아 NGO네트워크가 그동안 주로 한국과

일본의 양자 간 네트워크를 중심으로 형성되었다는 것을 말해준다. 이는 발생 초기의 모든 네트워크에서 나타나는 것으로 문제라기보다는 오히려 당연한 것이다. 그러나 네트워크가 지속적으로 발전하기 위해서는 하위 네트워크 간, 상위 네트워크와 하위 네트워크 간의 연계를 강화하면서 불균형 상태를 넘어서야 한다.

즉, 각 국가별로 하위 네트워크를 견고하게 구축하고, 이들 네트워크 간 연결을 긴밀하게 하는 것이 동북아 NGO네트워크 발전의 방향이라고 할 수 있다. 이는 한·일 양자 중심의 NGO네트워크에서 실질적인 다자 네트워크로 발전하는 것으로, 우선적으로 한국과 일본은 중국과의 양자 네트워크 - 한·중 NGO네트워크, 중일 NGO네트워크 - 를 형성하는 것이 필요하다.

(3) 동북아 NGO네트워크의 갈등과 분열

동북아 NGO네트워크가 활발하지 않음에도 불구하고 네트워크 활동과 관련하여 갈등과 분열이 생기는 것은 매우 우려되는 일이다. 동북아 NGO 교류협력에서 갈등은 북한 문제 및 일본 과거사 문제와 관련해서 발생한다. 특히 북한 문제는 다양한 계기를 통해 갈등을 불러일으킨다. 북한의 문제의 주요 갈등 지점은 대북 인도적 지원에서의 투명성 문제, 북한의 일본인 납치 문제, 북한 인권문제, 북핵 문제 등이다. 그리고 일본 과거사 문제는 국민기금과 관련하여 한국과 일본의 NGO들이 분열되었다는 것은 이미 앞서 살펴보았다.

동북아 NGO네트워크의 갈등은 여러 측면에서 조망하는 것이 필요하다. 단지 민족주의라는 하나의 기준으로 네트워크의 갈등을 분석하는 것은 균형을 잃기 쉽기 때문이다. 이는 자칫하면 동북아 NGO 내에서도 민족주의가 과잉되어 있는 것으로 현실을 호도할 수 있다. 국가 차원에서는 민족주의가 강화되고 있는 것이 사실이지만, 동북아 지역 차원에서 교류협력을 하는 NGO들 내에는 사실상 탈 민족주의 경향이 지속적으로 강화되고 있기 때문이다.

구체적으로 동북아 NGO네트워크의 갈등은 두 가지 측면, 가치와 이념의 측면과 운동의 목표와 방법의 측면에서 분석되어야 한다. 우선 가치와 이념의 측면에서 갈등은 한국, 중국, 북한 대 일본의 축과 중국, 북한 대 한국, 일본의 양 축으로 전개된다. 전자의 축은 주로 일본 과거사 문제와 관련한 것으로 한국, 중국, 북한은 강한 민족주의적 경향을 드러내었고, 이로 인해 일본 NGO와 갈등이 발생하였다. 반면에 후자의 축은 중국과 북한이 국가로부터의 자율성이 없이

정부의 입장을 대변하는 반면에 한국과 일본 NGO는 탈 국가주의적 입장을 가진다는 점에서 발생하는 갈등인데 이는 아직 표출되지 않고 잠재화 되어있다.

그런데 민족주의로 인한 갈등만큼이나 큰 것이 운동의 목표와 방법을 둘러싼 차이에서 오는 갈등이다. 예를 들어서 위안부 할머니들에 대한 보상의 방식을 놓고 네트워크가 분열되었는데, 구체적으로는 일본 정부가 추진하는 국민기금에 대한 대응 방식과 관련하여 비롯되었다. 이와 관련하여 한국은 일본 정부의 법적 보상과 책임자 처벌이 이뤄져야 한다는 원칙과 명분을 강하게 고수하였고, 일본은 위안부 할머니들이 생존하였을 때 일부 보상이 이뤄지는 것이 필요하다는 입장을 가졌다.

국민기금 문제로 인해 한국과 일본 NGO의 갈등과 분열만이 아니라 국내에서도 피해자와 단체들의 갈등과 분열이 발생하였다. 한국의 경우 국민기금 보상에 대해 국가와 민족을 앞세우고 위안부 할머니의 개인 선택을 부정하였다는 점에서 민족주의, 국가주의적 경향을 명확히 드러냈다. 그런데 민족주의, 국가주의 경향을 갖고 있지 않은 필리핀의 경우에도, 국민기금 보상과 관련해서 위안부 피해자와 단체들 간의 갈등과 이견이 노출되고 조직과 피해자들이 분리되는 갈등을 겪었다.

연대를 함에 있어서 운동 목표의 최대주의는 연대의 폭을 축소하고 최소주의는 연대의 폭을 확장한다.¹⁴⁵ 이는 사회변화를 꾀하는 운동이 숙명적으로 안고 있는 원칙과 현실 사이의 대립과 모순에서 파생한다. 엄밀하게 말해서 국민기금과 관련한 갈등과 분열은 이러한 운동의 목표와 방법의 차이에서 기인하는 것이며, 한국의 NGO에게 있어서 민족주의는 원칙과 명분을 더욱 고수하게 하는 요인이었다고 봐야 할 것이다. 따라서 국민기금과 관련한 한국 NGO의 대응을 평가할 때 민족주의, 국가주의라는 잣대로만 분석하면 일면만 보게 되는 오류를 범하게 된다. 운동의 목표와 방법론의 측면에서, 전술의 측면도 함께 고려해야 균형 잡힌 평가가 가능할 것이다.

오히려 민족주의와 관련해서 중요하게 봐야 할 점은, 동북아 각국에서 발흥하고 있는 민족주의에 대해 동북아 NGO 차원에서 대응을 하지 못하고 있다는 것이다. 한-일 간에 독도 문제로 인해 첨예한 갈등이 발생하고, 중국과 일본 간

¹⁴⁵ 일본군 위안부 문제에서 최대 목표를 추구하는 것이 현실에서는 일본의 영향력 있는 개인과 NGO의 이탈을 초래하였고, 이에 따라 일본 사회 내에서 일본 정부에 압력을 가할 수 있는 영향력과 수단들이 급격히 축소되었다.

에 조어도 문제로 대립이 심화되어도 이는 동북아 NGO의 의제로 등장하고 있지 못하다. 한국 NGO의 경우 2000년대에 들어서서 본격적으로 탈 민족주의적 경향을 보이고 있고, 일본 역사교과서 왜곡 문제나 GPPAC과 같은 NGO네트워크와 관련해서 한국 NGO들의 민족주의적 경향을 발견할 수 없다. 즉, 한국 NGO의 탈 민족주의화가 가속화되고 있고, 일본 NGO 역시 탈 민족적이지만 민족주의로 인한 국가 간 갈등과 대립에는 무력한 모습을 보이고 있는 것이 실질적으로 더욱 큰 문제라고 할 수 있다.

동북아 각국의 갈등과 동북아 NGO네트워크의 갈등은 동전의 앞뒷면과 같다. 동북아의 갈등을 어떻게 볼 것인가? 어떻게 해결해야 할 것인가와 관련한 입장과 방법론의 차이가 NGO네트워크의 갈등을 불러일으키기 때문이다. 따라서 지난 과정에서 드러난 NGO네트워크의 갈등, 현재 치열하게 진행되고 있는 각국 간의 민족주의 갈등에 대한 소극적 대응 등에서 확인되는 것은 동북아 NGO들의 갈등 해결 능력이 매우 취약하다는 것이다. 그동안 동북아 NGO네트워크 활동은 주로 일본 과거사 문제에 집중되었고, 한국이 중심이 되어서 한국 및 국제사회의 여론 조성을 통해 일본을 압박하는 방식이었다. 이제는 여기에서 한 발 더 나아가서 어떻게 국가의 영역 밖에서 국가 간 갈등을 중재 조정하는 위치로 자리잡을 것인가가 동북아 NGO네트워크의 과제로 되고 있다.

2. 동북아 NGO 교류협력의 내부적 조건과 문제점

가. 동북아 NGO 교류협력의 내부적 조건

앞서 동북아 교류협력을 제약하는 외적 조건에서 비롯된 문제점을 살펴보았다. 외적 조건이 동북아 삼중 갈등 구조와 같이 주로 정치 사회적 구조의 측면에서 조망된 것이라면, 내적 조건에 대한 분석은 동북아 NGO네트워크의 조직 및 운영 측면으로 시선을 돌리는 것이다. 네트워크를 조직하고 운영하는데 부딪치는 문제들을 파생시키는 조건은 무엇인가라는 것이다. 외적 조건은 동북아 NGO네트워크의 저발전과 불균형이라는 문제점을 초래하였다. 이러한 문제점들은 동북아 NGO네트워크의 조직과 운영을 제약하는 내적 조건으로 기능하며 다음과 같은 어려움들을 부가한다.

첫째는 동북아 NGO네트워크의 협력자를 발견하는데 어려움이 있다. 네트워크를 조직하기 위해서는 각 국가에 어떤 NGO가 있는지에 대한 정보가 매우

중요하다. 어떤 NGO가 있는지를 모르고서야 연락을 할 수도 없고 관계를 형성할 수도 없는 것이다. 국가 단위의 하위 네트워크가 발전되어 있는 경우에는 어떤 한 NGO에 연락을 하여도 쉽게 다른 NGO들에게 전파된다. 하지만 동북아의 경우 하위 네트워크의 발전 정도가 매우 불균형하기 때문에 이러한 연락은 확산되지 못하고 단절되기 쉽다. 특히 중국 NGO의 경우에는 이 문제가 매우 심각하다.

둘째는 동북아 지역 차원의 사회적 관계망이 발전되어 있지 못하다. NGO의 네트워크는 이를 조직하는 주체들이 갖고 있는 인적 관계를 통해서 조직되고 확대된다. 각 국가의 NGO에 대해 구체적인 정보가 있어도 기존에 아무런 관계가 형성되어 있지 않은 상태에서의 접촉은 제한적일 수밖에 없다. 공식적인 접촉은 공식적인 반응만을 내오게 할 가능성이 높기 때문이다. 따라서 공식적인 접촉과 함께 네트워크 조직 주체의 다양한 인적 관계를 통한 비공식적인 접촉이 함께 이뤄져야 조직이 수월하게 될 수 있다. 이러한 인적 관계는 조직 주체인 NGO가 갖고 있는 모든 관계, 즉 NGO 내부, 학계, 전문가, 재단, 기업, 언론, 정당, 정부 등의 영역에 있는 사람들과의 모든 관계들을 말하는 것이다. 이들을 통해서 다른 나라의 NGO와 연결될 수 있는 기회가 많아야 하는데, 동북아에서 각 집단들 간의 관계가 얽기 때문에 중간 매개자를 통한 접촉이 쉽지 않다.

셋째는 다른 나라 NGO와의 교류협력 기회가 적다. 현재 동북아 차원에서의 NGO네트워크에 참여하는 NGO는 소수에 불과하다. NGO들의 재정과 인력은 대부분 취약하기 때문에 국경을 넘어서서 교류하기가 쉽지 않기 때문이다. 특히 이러한 문제들은 중국 NGO의 경우에는 더욱 심각한데, 그동안 동북아 NGO 교류협력이 한일 중심으로 진행될 수밖에 없는 주요 이유 중의 하나이다.

이러한 조건들로 인해 동북아에서는 허브 NGO가 발전하고 있지 못하며, NGO네트워크의 리더십과 자원동원력이 취약하다는 문제점들이 발생하게 된다. 이에 대해서 각 문제점별로 살펴본다.

나. 내부적 조건에 따른 문제점

(1) 허브 NGO의 저발전

지역 차원에서 NGO네트워크가 만들어지기 위한 첫 번째 요건이 허브 NGO의 존재 유무이다. NGO네트워크가 만들어지는 과정은 3단계로 구분할 수 있는

데, 1단계는 사건을 인지하고 문제를 정의한 NGO(또는 그룹)가 공공의 의제로 제안하는 과정이고, 2단계는 이 제안을 받아들인 NGO들이 네트워크 준비 모임을 구성하기까지의 과정이며, 3단계는 네트워크 준비 모임을 통해 네트워크의 목표, 활동 방식, 조직 체계 등의 규범(norm)을 만들어 정식으로 네트워크를 발족하기까지의 과정이다. 이 과정에서 허브 NGO는 이슈를 발굴하고 공동의 의제로 제기하는 제안자로서, 국가 차원의 하위 네트워크를 연결시켜 지역 차원의 상위 네트워크를 형성하는 조직자로서 매우 중요한 역할을 맡는다.

다시 말해서 허브 NGO는 네트워크의 중심축으로 지역 차원의 상위 네트워크와 국가 차원의 하위 네트워크를 연결하는 핵심 고리이다. 이러한 허브 NGO의 역할을 하는 NGO는 지역 차원이나 국가 차원에서 모두 존재하며, 이에 다음의 세 가지 유형이 있다.

첫째 유형은 지역 NGO이다. 처음 결성할 때부터 지역 차원에서 활동할 목적으로 만들어지는 것이다. 동북아 지역의 행위자로서 지역적으로 사고하고 지역적으로 행동하는 것을 목적으로 한다. 그래서 이념과 가치의 측면에서 민족과 국가를 초월하여 보편적 가치를 중심으로 결합한다. 이러한 지역 NGO는 단일 조직의 형태를 갖기보다는 각국의 NGO들의 연합으로 존재하는 경우가 일반적이며, 특정 사안을 위해 만들어진 네트워크가 지역 NGO로 발전하기도 한다.

둘째 유형은 초국가 NGO의 지역협의체이다. 구호, 개발, 인권, 여성, 평화, 환경 등 다양한 분야에서 초국가 NGO들이 활동하고 있고, 이들 NGO들은 각 국가에 지부를 두고 있다. 지부라는 단어는 중앙집권적 조직의 하부기구라는 인상을 주게 되는데, 초국가 NGO의 본부와 지부와의 관계는 꼭 그렇지는 않다. 본부와 지부 간에 재정적으로 관련성이 높을수록 중앙집권적으로 된다. 하지만 보통의 경우에는 강령과 정책에 대한 일치 이외에는 조직적으로 규율되지 않으며, 이러한 관계는 사실상 자매 조직 또는 각 국가에 있는 협력 NGO 정도의 위상과 유사하다.

셋째 유형은 지역 차원에서 허브 역할을 하는 국가 단위 NGO이다. 국가 단위로 조직되어 활동을 하지만 특정 이슈와 관련해서 지역 차원의 NGO네트워크를 형성하는 중심축으로 역할을 하는 것이다. 일본군 위안부 운동에서 정대협이 지역 네트워크를 형성하는 허브 NGO로 역할을 한 것이 대표적이다. 국가 단위 NGO가 허브 역할을 하는 데에는 많은 어려움이 따른다. 일반적으로 국내 활동을 주력하는 NGO들이 별도의 국제협력을 위해서 실무자와 예산을 배치하

는 것이 쉽지 않기 때문이다. 따라서 국가 단위 NGO가 허브 역할을 하는 지역 NGO네트워크는 지속가능하기가 어렵다.

이러한 세 가지 유형들 중에서 동북아에는 세 번째 유형이 가장 일반화되어 있다. 지역 NGO는 유럽이나 아프리카 등에서는 많이 활성화되어 있는데, 동북아 지역에서는 의미를 부여할만한 지역 NGO를 찾기가 어렵다. 물론 동북아 지역의 행위자로서 역할을 하기 위해 만들어지는 지역 NGO가 일부 있지만, 활동의 범위가 특정 국가에 한정되어 있거나 영향력이 미미하다는 점에서 지역 NGO로 규정하기가 어렵다. 이는 지역의 통합성이 매우 낮고 지역 내 기구가 발전하지 못한 지역에서 일반적으로 나타나는 현상이다.

또한 동북아에서는 초국가 NGO의 지역협의체도 활성화되어 있지 못하다. 월드비전이나 YMCA의 경우 한국, 일본, 대만, 홍콩 등의 국가 조직이 참여하여 대북지원이나 평화교육 등의 분야에서 공동 프로젝트를 추진하는 경우가 있는데, 이러한 과정을 통해서 다른 NGO들까지 포함하는 동북아 지역의 NGO 네트워크로 발전하고 있는 것은 아니다. 다른 사례로는 일본군 위안부 문제의 경우인데, 한국과 일본의 교회여성연합회의 교류를 통해 이 문제가 본격적으로 제기되었지만, 이후 NGO네트워크의 형성 과정에서는 정대협이 허브 역할을 맡아나갔다. 이처럼 동북아에서 초국가 NGO의 지역협의체 역할은 매우 제한적이다.

그래서 동북아에서 실질적으로 허브 역할을 하고 있는 것은 국가 단위 NGO라고 할 수 있다. 그런데 국가 단위 NGO가 지역 차원에서 허브 역할을 하는데는 많은 어려움이 따른다. 가장 우선적으로 자원을 동원할 수 있는 역량이 매우 취약하다. 이에 대해서는 뒤에서 별도의 항목으로 자세히 살펴보도록 하겠다. 그리고 동북아 차원의 사회적 관계망이 협소하기 때문에 각 국가의 영향력 있는 NGO나 개인을 포괄하지 못하고 기존의 관계망에 있는 소수의 그룹들만 조직할 가능성이 매우 높다. 그렇게 되면 가장 우려되는 것이 지역 NGO네트워크의 대표성이 취약하게 되고, 이에 따라 각 국가에서 사회적 영향력을 발휘하기가 어렵다는 것이다.

결국 동북아 NGO네트워크 형성과 운영에서 허브 역할을 할 수 있는 조직체가 다양하지 못하고, 국가 단위 NGO의 일부가 이러한 역할을 수행하고 있다. 또한 이러한 국가 단위 NGO도 극소수에 머물고 있다. 따라서 다양한 영역에서 허브 역할을 할 수 있는 조직체들이 만들어져야 동북아 NGO네트워크의 활성화

가 가능할 것이다.

(2) 취약한 리더십

네트워크를 조직하고 운영하기 위해 요구되는 역량은 다음 네 가지 분야로 구분할 수 있다. 첫째는 제도적, 조직적 환경을 확대하기 위해 요구되는 대외 역량, 둘째는 네트워크의 내부적 기능과 관련한 내적 역량, 셋째는 네트워크의 사업, 과제를 수행하는데 필수적인 전문적(technical) 역량, 넷째는 유연하고(smooth) 포용적으로(comprehensive) 활동을 발전시키는데 필요한 생산적인 또는 관대함과 관련한 역량(generative, or soft, capabilities)인데, 이것은 네트워크의 조직 문화와 관련한 역량이라고 할 수 있다.

외적 역량은 협력자, 동맹, 네트워크들을 끌어들이고, 공적 관계들을 책임지고 사업을 확대하며, 후원자들을 포함해서 이해 관계자들과의 관계를 유지할 수 있는 능력을 말한다. 또한 압력과 주창 활동을 추진하고 다른 조직이나 네트워크들과 교류할 수 있는 능력도 이에 포함된다. 내적 역량은 비전과 전략을 개발하고, 가버넌스 구조(governance structure)에 대한 합의를 이끌어내며, 재정 관리를 포함한 관리 체계를 세워서 운영하는 능력이다. 또한 모니터링과 평가, 자금 조달을 포함한 자원을 생성할 수 있는 능력이 포함된다. 전문적 역량으로는 각종 편익을 제공하는 활동을 개발하고 실행하는데 필요한 능력, 연구, 토론, 정보 제공 등을 통해 정책을 향상시키는데 필요한 능력, 체계와 절차, 실행에 관한 부분을 창안하여 확산시키고 이를 적용하는데 필요한 능력, 기술(skill) 및 지식 등 각종 역량을 구축하는데 필요한 능력, 프로젝트나 프로그램의 질과 기준을 향상시키는데 필요한 능력 등이다. 마지막으로 조직 문화와 관련한 역량은 신속하고 역동적인 활동, 협력과 경쟁의 관리, 영역과 위계를 가로지르는 활동, 자율성과 상호 의존성의 균형, 시스템적 전망 속에서의 활동, 미래 지향적이며 새로운 방법들을 이끌어내는 활동 등을 유연하고 생산적으로 할 수 있는 역량이다.¹⁴⁶

이러한 역량은 네트워크의 리더를 통해서 구현되기 때문에 리더십이 매우 중요하다. 특히 NGO네트워크의 조직 및 운영에서 리더십은 다양한 참여자들과

¹⁴⁶-Suzanne Taschereau and Joe Bolger, *Networks and Capacity*, European Centre for Development Policy Management (September 2005), p. 11.

의 원활한 의사소통과 민주적 의사결정 과정을 통해 공동의 합의를 만들기 위해서 매우 중요하다. 다양한 NGO들이 결합된 네트워크가 만들어지는 과정에는 많은 제안들이 이뤄지게 되고, 그 중 일부 제안들에 대해서는 매우 심각한 견해를 나타내기도 한다. 이를 합리적으로 조정하여 네트워크의 규범을 만들지 못한다면 네트워크의 범위가 축소될 수밖에 없다. 이러한 조정 능력은 네트워크의 운영 과정에서도 매우 중요하다. 각 국가의 시민사회가 처한 조건과 상황이 다르고, 이에 따라서 각국의 NGO들이 갖는 장점과 단점들이 있다. 이러한 차이들은 특정 이슈에 대한 각 국가 NGO들의 입장의 차이로 반영되기도 하고, 네트워크에 대한 관심과 유인의 수준을 다르게 만든다. 이러한 차이에 대한 이해가 높지 않으면 NGO네트워크의 조직과 운영에 어려움을 가중시킨다. 또한 운동이 발전하면서 문제를 재해석하는 과정이 따르게 되고, 이에 따라 다양한 이견들이 표출되게 된다. 이러한 문제들에 대해서 조정이 제대로 이뤄지지 못하면 네트워크의 갈등과 분열이 발생하게 된다.

문화와 전통, 사회적 과제를 공유하는 한 국가 내에서의 네트워크 조직과 운영은 상대적으로 이러한 문제들을 해결하는 것이 용이하다. 하지만 국가를 넘어서서 지역 차원의 NGO네트워크를 조직 운영할 때는 리더십에서 조정 능력이 가장 핵심적인 요소라고 할 수 있다. 이러한 조정 능력은 위의 네 가지 역량이 높은 수준에서 구축되고 효율적으로 발휘될 때 강화된다. 따라서 이러한 역량을 강화하기 위한 노력이 요구된다.

(3) 취약한 자원동원력

네트워크 조직자는 다양한 조건과 상황에 있는 NGO들을 협력자로 포괄하기 위한 자원 동원력을 갖추고 있어야 한다. 자원 동원력에서 자원은 인적 자원과 재정적 자원 모두를 포괄하는 개념이다. 네트워크의 조직화 과정에서 제안자는 자신이 갖고 있는 NGO, 전문가, 언론, 정부, 국회, 기업 등 사회적 관계를 모두 동원하게 된다. 따라서 제안자가 갖고 있는 사회자본¹⁴⁷이 크면 클수록 조직화는 용이해지며, 반대로 사회자본이 작을 경우에는 여타 NGO들과 함께 공동

¹⁴⁷ 사회자본은 개인이 아닌 사회적 관계 속에서 파생되는 자원으로 집단이 소유한다. 사회자본은 그 소유자에게 정보의 취득, 사회적 연대와 결속의 창출을 용이하게 해준다. 유석준 외 편역, 『사회자본: 이론과 쟁점』 (서울: 그린, 2003), p. 27.

제안자 그룹을 형성하거나 아니면 네트워크의 조직 규모가 작아지게 된다.

네트워크의 운영은 정례적인 회의 개최와 자료 발간, 홈페이지 운영 등의 방식으로 이뤄진다. 이를 위해서는 상당히 많은 자금이 소요되며, 특히 초국적 활동은 외국 여행에 따른 경비도 적지 않게 들기 때문에 지역 네트워크에 참여하는 NGO들에게 있어서 비용 문제는 가장 큰 어려움의 하나이다.

동북아에서 많은 NGO들이 초국적 활동을 위해서 각종 회의를 개최하면서 네트워크를 조직하려고 하나 대부분 안정적인 네트워크의 구축에 실패하는 가장 큰 이유 중의 하나도 재정적 어려움에 있다.¹⁴⁸ 유럽의 경우에는 NGO 교류 협력을 위한 자원을 각종 재단 등으로부터 지원받기가 용이한데, 동북아에서는 재단이 활성화되어 있지 못하고, 학술단체가 아닌 NGO인 경우에는 그나마 존 재하는 재단에서 지원을 받기가 쉽지 않다.

¹⁴⁸ 우리민족서로돕기운동은 2003년부터 2005년까지 동북아 청년 학생평화포럼을 매년 개최하였다. 이 포럼은 한국, 미국, 일본, 중국, 러시아의 NGO 실무자와 연구자 등이 참석해서 한반도 평화와 동북아 공동 번영을 위한 상호 협력 방안에 대해 토론하고, 각국 NGO들의 활동경험과 사례발표, NGO탐방 등을 통해 각국 NGO에 대한 상호 이해를 증진하기 위해 추진되었다. 하지만 개별 NGO의 역량으로는 매년 개최할 수 있는 재정을 마련하는데 커다란 어려움을 겪게 되며, 이에 따라 2006년에는 개최되지 못하였다.

IV. 동북아 NGO네트워크의 발전의제

현재 활동하고 있는 동북아 NGO네트워크는 해당 이슈와 관련해서 제한적으로 협력을 어떻게 강화할지에 대해서만 논의를 집중하고 있다. 아직은 해당 이슈를 넘어서서, 동북아 지역이라는 틀 속에서 어떻게 시민사회 및 NGO네트워크를 발전시킬 것인가에 대한 논의는 활발하지 않은 것이다. 따라서 동북아 NGO네트워크의 발전을 위해 무엇을 해야 할 것인지에 대해서도 포괄적이고 추상적인 수준에서만 제시되고 있다. 즉, 동북아 각국에서의 시민사회 발전이 이뤄져야 한다면, 아니면 동북아에서의 민족주의, 국가주의 경향을 벗어나야 한다는 정도에서 더 구체적으로 나아가고 있지 못하다.

동북아 각국 시민사회의 균형적 발전, 동북아에서의 탈 민족주의 등은 동북아 NGO네트워크 발전에 중요한 요소이긴 하다. 하지만 이런 요소들은 동북아 각국의 정치, 경제, 사회적 구조나 동북아 국가 간 관계로부터 비롯된 것으로, 시민사회의 노력으로 쉽게 해결되어 질 수 있는 것도 아니며 상당히 장기간에 걸쳐서 변화될 수 있는 것이다. 또한 이 연구에서 중요한 것은 동북아 NGO네트워크의 발전을 위한 구체적이고 실천적인 의제를 제시하는 것으로, 발전의제를 포괄적 추상적 수준에서 논의하는 것은 적절하지 않다.

동북아에서 NGO네트워크가 발전하기 위해서는 이를 제약하는 내외적 조건들을 변화시키는 것이 필요하다. 우리는 동북아 NGO 교류협력의 내외적 조건에 따른 문제점으로 ① 동북아 NGO네트워크의 저발전, ② 동북아 NGO네트워크의 불균형, ③ 동북아 NGO네트워크의 갈등과 분열, ④ 허브 NGO의 저발전, ⑤ 취약한 리더십, ⑥ 자원동원력을 제시하였다. 이러한 문제점들이 해결되어야 동북아 NGO네트워크가 발전할 수 있다는 점에서, 동북아 NGO네트워크의 발전의제는 이를 중심으로 도출되는 것이 필요하다. 즉, 이러한 문제점을 해결하기 위해 우선적으로 논의해야 할 의제가 발전의제인 것이다. 그리고 발전의제가 곧 구체적인 해결방안을 제시하는 것은 아니다. 발전의제는 왜 이러한 의제들이 논의되어야 하는지에 대한 이유를 제시하는 것이다.

1. 동북아 지역 NGO의 정체성 형성

NGO 교류협력이 이뤄지기 위해서는 공동의 과제와 공동의 인식에 기초해서

이뤄진다. 공동의 과제가 없다면 굳이 교류협력을 해야 할 필요성을 느끼지 못할 것이며, 공동의 과제에 대한 공동 인식이 확보되지 못하면 NGO네트워크는 갈등과 분열에 직면하게 될 것이다. 그래서 일반적으로 NGO 교류협력은 평화, 인권, 환경, 개발 등 동일 분야 NGO들을 중심으로 시작하게 된다. 이는 동일 분야 NGO들의 경우 가치, 비전, 목표, 과제들에 대한 공동의 인식을 마련하기가 용이하기 때문이다. 이러한 공동의 인식은 동일 분야 NGO의 공동의 정체성으로 형성되며, 개별 NGO의 정체성이 NGO네트워크의 정체성으로 수렴되면서 동일성을 갖게 되는 것이다.

각 분야의 공동 정체성은 NGO들이 지리적 범위를 뛰어 넘어 교류협력을 추진하게 되는 동인이다. 하지만 지방에서 국가 단위로, 그리고 지역 또는 국제 차원에서의 교류협력으로 나아가는 데는 분야의 공동 정체성만이 아니라 지리적 범위에 따른 새로운 정체성을 요구한다. 이러한 정체성이 확보되지 못하면 NGO의 교류협력은 지속성을 갖기가 어렵게 된다.

지역 차원의 공동 정체성도 분야 차원의 공동 정체성과 동일하게 가치, 비전, 목표, 과제들에 대한 공동의 인식에 기초한다. 다만 그 내용이 분야가 아닌 지역 차원에서의 가치, 비전, 목표, 과제인 것일 뿐이다. 지역 차원의 NGO네트워크가 발전하기 위해서는 공동의 정체성을 기반으로 해서 지역적으로 사고하고 지역적으로 실천해야 한다. 그런데 현재 동북아 NGO네트워크는 이러한 지역 차원의 공동 정체성이 형성되지 못한 상태에서 민족주의나 국가주의로부터 자유롭지 못한 것이 현실이다.

따라서 탈 민족주의, 탈 국가주의 차원에서 동북아 지역의 미래를 구상하고, 이러한 비전을 실현하기 위한 공동의 목표와 과제를 정립하는 것이 필요하다. 이를 통해 동북아 지역 NGO의 정체성이 형성될 때, 동북아 NGO네트워크는 이슈 대응 차원을 뛰어 넘어 확대 발전될 수 있을 것이다.

2. 동북아 지역 문제에 대한 정책 전문성 확보

동북아 NGO네트워크 활동을 통해 생산되는 정책 결과물은 매우 빈약하기 짝이 없다. 보통의 경우 회의에서 발표된 자료와 성명서가 고작이라고 할 수 있다. 물론 동북아 공동 역사교과서를 편찬하기도 하였고, GPPAC 동북아회의에서는 동북아에서의 분쟁예방을 위한 의제들을 정리하여 보고서로 내기도 하

였다. GPPAC 보고서는 동북아 NGO들이 합의하여 공동 의제를 설정하였다는 점에서 그 의의가 있지만, 그동안 제기되었던 각종의 이슈들을 모은 것에 불과하다는 지적도 있다. 이슈는 NGO들이 관심을 갖는 사안일 뿐이며, 이슈가 곧 정책은 아닌 것이다.¹⁴⁹

NGO가 정책 대안을 마련하기 위해서는 특정 사안에 대한 현황과 문제점에 대한 분석, 정책 대안의 형성, 효과적인 정책수단과 절차, 새로운 정책 도입에 따른 영향 등에 대해서 종합적으로 다뤄야 한다. 예를 들어서 동북아에서 빈곤을 퇴치해야 한다는 당위적인 명제를 선언하는 것이 아니라, 한중일 등 동북아 각국의 공적개발원조(ODA) 정책을 분석하여 대안을 제시해야 하는 것이다. 한국 및 일본과 중국은 ODA의 공여국과 수원국으로 양자적 관계를 맺고 있기 때문에, 동북아 NGO들은 이들 나라 사이에 제공되는 ODA가 보다 투명하고 효과적으로 사용되도록 정책 대안을 개발하여 제시할 수 있다. 또한 한중일 3국을 중심으로 다자 차원에서 다양한 동북아 환경협력이 진행되고 있는데,¹⁵⁰ 이에 대한 모니터링과 의제 및 정책 대안 제시 등을 통해 NGO의 개입을 더욱 강화할 수 있다.

동북아에서 NGO네트워크가 발전하기 위해서는 국가 차원이 아닌 동북아 지역의 차원에서 정책을 고민하고 생산해 낼 수 있어야 한다. NGO들의 비전과 가치를 구체적인 정책으로 외화시키지 못한다면, 동북아 지역의 공론(公論)을 형성할 수 없다. 최근 NGO들이 뼈아프게 받아들이는 지적 중의 하나가 ‘비판만

149. “NGO들의 국제회의의 참석 보고서에는 매년 전문성과 연속성, 연계성의 부족 등이 지적되고 있다. 전문성이란 회의의 내용과 분위기를 충분히 파악하고, 우리 입장을 충분히 설명 내지 설득할 수 있는 국제적 감각과 언어구사 능력을 의미한다. 그리고 연속성이란 회의의 흐름을 정확히 파악할 수 있는 능력이고, 연계성이란 국제회의에서 논의하고 결정한 사항을 국내에서 조직하고 구체화하는 일련의 과정을 의미한다.” 차명제, “글로벌화한 환경문제의 본질과 대안 모색: NGO 활동을 중심으로,” 조희연 외, 『NGO 가이드: 시민·사회운동과 엔지오 활동』 (서울: 한겨레신문사, 2001), p. 178.

150. 1992년 UNCED이후 동북아 지역 내 환경협력 활동이 전개되기 시작하여 최근까지 동북아 5~6개국을 포함하는 다양한 다자간 환경협력 프로그램이 가동되고 있다. 먼저 한국 주도로 동북아 환경협력회의(NEAC) 및 동북아 환경협력 고위급회의(NEASPEC) 등 다자간 환경협력의 제도화가 점진적으로 추진되어 왔으며, 1999년 제1차 한·중·일 3국 장관회의(TEMM)가 개최되고 제2차 회의에서 9개 환경협력프로그램이 합의된 이후 동북아 환경협력은 새로운 전기를 맞고 있다. 2000년 3월 동북아 환경협력고위급회의에서 동북아 환경협력을 위한 Vision Statement의 채택, 핵심 기금의 설치에 합의하였다. 최근 동북아 환경협력회의는 중앙정부, 지방정부, NGO, 전문가들이 참석하는 지역 환경포럼 형태로 발전하고 있다.

있고 대안이 부재한 NGO 활동'이라는 것이다. 대안이 없는 비판 활동은 NGO의 대표성과 책무성에 대한 회의를 불러일으킨다. 특히 NGO의 정치 사회적 영향력이 커질수록 이에 상응한 대표성과 책무성을 갖추지 않으면 안 된다.

동북아 지역 문제에 대한 정책 생산은 동북아라는 상상의 공동체를 전제한다. 민족주의, 국가주의에 간혀져 있는 상상력을 해방시키고 동북아 NGO라는 지역적 정체성의 토대 위에서 정책 전문성은 강화될 수 있을 것이다.

3. 지방, 국가 단위 NGO의 동북아 협력 활동 촉진

현재 동북아 NGO 교류협력은 소수의 NGO들을 중심으로 진행되고 있다. 국가를 넘어서서 NGO 교류협력 활동을 추진하는 것은 일반적으로 국가 또는 지방 단위의 NGO들에게 있어서는 매우 벅찬 일이다. 활동의 지리적 범위가 작을수록 NGO들의 재정은 열악하고 소수 활동가들의 헌신성에 의해서 간신히 유지되는 경우가 비일비재하다. 따라서 국제적인 이슈에 대한 파악을 하기도 어렵고, 별도의 국제협력 활동을 하는 담당자가 없으며, 일회적으로 국제회의에 참가하려고 해도 경비와 언어 문제로 많은 어려움을 겪게 된다. 이러한 문제들을 해결하지 않고서는 동북아 NGO네트워크의 불균형은 해결되지 않을 것이다.

지방, 국가 단위 NGO의 동북아 협력 활동을 촉진하기 위해서는 정보 제공, 국제협력 교육훈련 프로그램의 시행, 경비의 지원 등 세 가지 측면에서 접근해야 한다. 우선 소규모 NGO들은 교류협력에 관심이 있어도 자체 네트워크의 협소함으로 인해 필요한 정보를 제때 얻지 못하는 경우가 많다. 정보의 단절 또는 부족은 동북아 NGO 교류협력에 대한 무관심으로 이어진다. 따라서 동북아에서 이뤄지고 있는 NGO 교류협력의 정보를 체계적으로 제공하는 것이 중요하다. 또한 국제협력 교육훈련 프로그램을 통해 이에 대한 NGO 실무자들의 능력을 강화하고, 이러한 프로그램을 통해 NGO 실무자들 간의 인적 네트워크가 형성되어야 한다. 하지만 정보 제공과 교육훈련 프로그램이 이뤄진다고 해도, 동북아 NGO 교류협력 활동 - 대부분의 경우 회의 참석 - 에 참여할 수 있는 경비 지원이 이뤄지지 않으면 결실을 맺기가 어렵다. GPPAC 동북아회의에 많은 NGO 실무자들이 참여할 수 있었던 것도 참가 경비에 대한 지원이 가능했기 때문이다.

결국 동북아 NGO네트워크를 조직하는 NGO는 이러한 문제들을 해결할 수

있는 역량들을 갖춰야 한다. 그 중에서도 가장 중요한 것은 자원 조달 능력으로, 동북아 NGO네트워크를 조직, 운영할 수 있는 재정을 안정적으로 확보하지 못하면 지속성을 담보할 수 없게 된다.

4. 동북아 NGO 교류협력을 위한 안정적 자원 조달

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

한국과 일본의 경우에는 NGO에 대한 관심이 높아지면서 국내에서의 NGO 활동에 대해서는 재원을 조달하는 것이 점차 용이해지고 있다. 정부나 지방자치단체만이 아니라 기업들이 설립한 재단 등에서도 국내 NGO 활동에 대한 지원들을 확대하고 있다. 하지만 국내 활동을 넘어서서 동북아 지역 차원의 NGO 교류협력 활동에 대해서는 관심이 저조하고 지원의 필요성을 별로 느끼지 못하고 있다.

현재 동북아 NGO네트워크의 주요한 고민 중의 하나는 이에 필요한 재정을 마련하는 것이다. 매년 1회 연례적으로 회의를 개최하는 것도 벅차서 어떤 해에는 회의를 개최하지 못하는 경우도 발생한다. 따라서 정부, 지방자치단체, 재단 등이 동북아 NGO 교류협력 활동에 대해 관심을 갖도록 인식을 전환시킬 필요가 있다. 특히 주요 재단의 경우에는 동북아 시민사회 교류협력 지원 프로그램을 개설하도록 하는 것이 중요하다.

5. 국제기구와의 파트너십 형성

탈냉전 이후 국제기구들은 시민사회와의 파트너십 형성에 매우 적극적이다. 유엔 산하의 각 기구들은 시민사회와의 협력을 위한 정책을 마련하고 프로그램을 개발하고 있다. 하지만 동북아에서는 아직 국제기구와 시민사회의 파트너십이 제대로 갖추어져 있지 못하다. 일본 동경에 있는 유엔대학¹⁵¹의 경우에는 동

¹⁵¹-1973년에 유엔에서 유엔대학 현장이 채택되고, 일본 정부가 대학 설립에 필요한 기금

북아 NGO네트워크 차원에서 다양한 협력을 할 수 있음에도 거의 활용이 되지 않고 있다.¹⁵²

국제기구와의 파트너십은 동북아 NGO네트워크를 활성화시키고 영향력을 증대시키는데 커다란 도움이 될 수 있다. 예를 들어서 환경, 인권, 여성, 지속가능한 발전 등의 주제로 정부와 민간이 함께 참여하는 동북아 지역회의를 개최할 수 있을 것이다. 이러한 회의들은 NGO들로 하여금 동북아 문제에 대한 관심과 참여를 제고시키며, 또한 NGO들이 정책적 대안을 제시하는 것을 통해서 동북아 각국의 정책에 영향을 미칠 수 있게 해준다.

6. 커뮤니케이션 기술의 효과적인 이용

동북아 NGO 교류협력의 어려움으로 많이 제기되는 것이 언어의 문제이다. 동북아 각국의 언어가 달라서 한, 중, 일 NGO가 함께 회합을 하는 경우에는 통역 비용의 부담이 적지 않고, 이러한 회의에서의 대면 접촉이 상호 긴밀한 관계를 형성하는데 큰 도움이 되고 있지 않다. 물론 탈냉전 이후 각국에서 영어 사용자가 늘어나고 있기는 하나, 아직도 영어로 의사소통을 하는 데는 NGO들 모두 공통적으로 어려움을 갖고 있다.

최근 정보통신 기술의 발달은 많은 부분에서 NGO 교류협력에 도움을 주고 있다. 많은 비용이 드는 직접적인 만남을 통하지 않고서도 홈페이지, 이메일 등을 통해 신속하게 정보를 공유하고 의사소통을 할 수 있게 되었다. 하지만 동북아에서는 아직도 소수의 NGO만이 영문 홈페이지를 운영하고 있고, 그마저도 충분한 정보를 담고 있지 못한 것이 현실이다. 동북아 각국의 언어를 자유롭게 사용할 수 있는 사람들이 드문 현실에서, 동북아 NGO들의 정보 교류와 의사소통을 원활하게 하기 위한 다양한 방법들이 모색되어야 한다.

1억 달러를 제공함으로써 유엔의 싱크 탱크로 유엔대학이 설립됐다. 유엔대학 재정부 대부분을 제공기로 한 일본은 유엔대학 본부를 도쿄에 유치했다. 유엔대학은 전 세계 지식인 및 전문가들이 평화와 안보, 환경과 지속가능한 발전 등을 연구하고, 이를 확산하는 역할을 하는 유엔 산하 학술 연구기관으로 다루는 영역은 평화와 안보, 환경, 발전, 과학기술 등 크게 네 분야로 분류할 수 있다. 그 결과물은 유엔대학 출판물로 발간하고 있다. 『유네스코 뉴스』, 2004년 8월 2일, 7면.

¹⁵² GPPAC 동북아 회의 경우에는 유엔대학으로부터 재정을 일부 지원 받고, 유엔 대학 내에서 회의를 진행하기도 하였다. 이외에는 동북아 NGO네트워크 차원에서 유엔대학과의 협력이 이뤄진 것은 거의 없다.

V. 소 결

탈냉전 이후 동북아에서는 정치, 경제, 사회적 부문 모두에서 교류와 협력이 활발해지고 있다. 특히 동북아에서 경제 부문의 교류와 협력은 비약적으로 증가하고 있어서 한·중·일 3국간의 상호 의존성은 무시할 수 없을 정도로 커졌다. 어느 한 나라의 경제적 부침은 곧바로 다른 나라에 심대한 영향을 미칠 정도로 경제적 의존성이 커진 것이다. 이렇게 밀접한 경제적 관계가 정치, 사회 부문의 교류와 협력을 견인하고 있고, 이에 따라 시민사회 차원의 교류협력도 활발해지고 있다.

하지만 동북아에서 NGO들의 교류협력은 아직 낮은 수준에 머물고 있다. 이는 NGO 교류협력의 양적, 질적 측면에서 모두 그렇다는 것이다. 우선 양적인 측면에서는 지속성과 활동성을 갖는 동북아 NGO네트워크가 소수에 불과하다는 것을 지적할 수 있다. 앞서 사례에서 살펴본 몇 개의 네트워크를 제외하고서는 의미 있는 수준의 활동 내용을 갖는 NGO네트워크가 존재하지 않는다. 국가 단위 NGO들의 국제협력 활동은 동북아라는 지역을 매개로 하지 않은 채 바로 동아시아 또는 국제 차원에서 진행되고 있다. 동북아 지역은 소수의 NGO들에게만 활동의 공간으로 존재하고 있는 것이다.

또한 질적인 측면에서는 동북아에서 다자간 교류협력의 경험이 매우 적고, 양자 간 교류협력에 머물러 있다는 것을 지적할 수 있다. 다자간 교류협력은 아주 예외적으로 일본의 과거사 청산의 이슈가 갖는 특수성 때문에 한국, 중국, 일본, 북한이 모두 참여하고 있다. 그 외에 환경 분야에서 간헐적으로 한중일이 모두 참여하는 교류협력이 진행되고 있고, GPPAC 동북아 회의 정도가 다자간 교류협력의 사례로 이야기할 수 있는 정도이다. 그렇다고 양자 간 교류협력이 활발한 것도 아니다. 양자 간 교류협력은 주로 한국과 일본 NGO들의 교류협력으로 제한되어 있고, 한국과 중국, 일본과 중국 간의 양자 간 교류협력은 제대로 이뤄지고 있지 않다.

그리고 NGO의 활동에서 중요한 것이 정책 활동인데, 이 점에서도 동북아 NGO 교류협력은 많은 문제점을 보이고 있다. 동북아 지역 문제에 대한 NGO의 정책 활동이 매우 빈약하다는 것이다. 이는 동북아 지역 문제에 대해 NGO가 생산한 정책 결과물이 매우 희소하다는 것에서 단적으로 나타난다. 정책이 빈약한 상황에서는 NGO가 국가와 시장과 구별되는 독자적인 행위자로 동북아에서

역할을 할 수가 없는 것이다.

동북아에서 NGO 교류협력의 발전이 더딘 것은 일차적으로 동북아 지역의 갈등 구조에서 기인한다. 동북아는 국가체제의 이질성으로 인한 갈등, 일본의 과거사 청산을 둘러싼 갈등, 냉전체제를 대체하는 새로운 지역체제를 둘러싼 갈등이라는 삼중의 축으로 구성된 갈등 구조를 갖고 있다. 이러한 갈등 구조가 동북아 국가 간의 협력을 제약하고, NGO들이 국가의 경계를 뛰어 넘어서 동북아 차원의 교류협력을 추진하는데 장애가 되고 있다. 중층적인 동북아의 갈등 구조가 행위자들의 역할을 제한하는 것이다.

NGO의 교류협력은 그 자체로 의미가 있거나 중요한 것은 아니다. 뚜렷한 목적과 지향성이 없는 NGO 교류협력은 성과를 얻기 어려우며, 잘못하면 일회적인 전시성 행사로 전락할 수 있다. 그러면 동북아에서 NGO 교류협력의 목적과 지향성은 어떠한가? 그것은 앞서 설명한 동북아의 갈등 구조를 협력 구조로 변화시키는 것이라고 할 수 있다. 여기에서 하나의 의문이 제기된다. 지역 협력을 통해 만들어지는 동북아의 미래상은 무엇인가이다. 이에 대해서 NGO들은 아직 분명한 답을 내놓고 있지 않다.

동북아의 미래상에 대한 논의는 탈냉전과 함께 일부 학계와 NGO 사이에서 논의가 이뤄지긴 하였다. 일본의 와다 하루키가 제기한 ‘동북아 공동의 집’ 수립과 관련한 논의는 1990년대 개최된 한·일 NGO 교류 모임 등에서 수차례 이뤄졌다. 하지만 이러한 논의는 더 이상 진전되지 못하였고, 최근 몇 년간 진행된 NGO 회의에서 거의 다뤄지고 있지 않다. 단편적으로 동북아에서의 다자간 안보협력체제 등의 주제가 회의석상에서 다뤄지긴 하지만, 이는 실천적 함의를 갖지 못한 채 학문적 차원의 논의 수준에 머물러 있다.

동북아에 대한 NGO들의 공동 비전이 부재하기 때문에 발생하는 문제들은 다음과 같다.

첫째, 동북아 NGO 교류협력에 대한 동기 부여가 잘 안 된다. NGO는 기본적으로 가치 지향적이고 목적의식적이다. NGO 교류협력을 통해서 이루고자 하는 비전이 명확히 제시되어야 NGO들의 참여가 확대될 수 있다. 그렇지 않은 경우 동북아에서의 교류협력은 소수의 목적의식적으로 활동하는 NGO들만의 과제로 한정된다.

둘째, 동북아 NGO 교류협력의 의제가 다양하지 못하고 제한되어 있다. NGO들이 자체적인 동북아에 대한 비전과 전략적 구상 속에서 활동을 하는 것이

아니기 때문에, 다양하게 의제를 개발하고 있지 못하고 일본의 과거사 문제 등 한정된 의제를 중심으로 NGO네트워크 활동이 이뤄지게 된다.

셋째, 동북아 NGO 교류협력이 고립 분산적으로 이뤄지게 된다. 동북아 NGO 교류협력을 하는 NGO 및 NGO네트워크 사이에 칸막이 현상이 나타나서, 상호 간에 소통과 협력이 잘 이뤄지지 않는다. 공동의 비전과 전략이 부재할 때 나타나는 현상이다.

세계화의 진전 속에서 NGO들은 민족 또는 국가라는 단일 정체성을 고집하지 않고, 지역 공동체 또는 지구 시민사회의 일원이라는 탈 민족, 탈 국가적 정체성을 형성 발전해 나가고 있다. 하지만 동북아에서는 지역 공동체에 대한 비전이 없기 때문에 국가와 세계만 있고 지역은 존재하지 않거나 희미하다. 동북아에서 교류협력을 하는 NGO도 동북아 지역 NGO로의 공동 정체성을 형성하지 못한 채 국가 단위 NGO로서 교류협력을 하는 것이다.

따라서 동북아의 지역 문제를 동북아라는 지역적 시각 속에서 바라보지 못하고 국가와 국가의 문제, 또는 민족과 민족의 문제로 인식하게 된다. 일본의 과거사 문제나 영토 문제 등에 대해서 국가와 국가의 갈등, 시민사회와 시민사회의 갈등이 동시에 표출되어 진행되는 것은 이를 단적으로 말해준다. 국가 간에는 이해관계의 상치나 국익을 둘러싸고 갈등과 충돌이 일어날 수 있다. 그런데 국가와 시민사회가 분리되어 있지 않으면 이러한 갈등과 충돌이 시민사회로 전이된다. 문제가 더욱 심각한 것은 각국의 정부들이 이러한 갈등을 국내 정치에 활용한다는 점이다. 한국과 중국 정부의 경우에는 일본 과거사 문제를, 그리고 일본 정부의 경우에는 북한 문제를 국내에서 자신들의 정치적 입지를 강화하는데 이용하고 있다.

그러면 동북아 지역 NGO의 정체성은 어떻게 형성될 수 있는 것인가? 어떻게 하면 각 국가의 시민사회가 탈 민족주의, 탈 국가주의의 방향으로 나아갈 수 있는 것인가? 이에 대한 답은 동북아에 살고 있는 15억 명의 사람을 인식과 실천의 중심에 놓아야 한다는 것이다. 동북아 교류협력을 하는 NGO들에게 있어서 동북아는 하나의 상상의 공동체로 자리하고 있어야 한다. 이는 동북아를 한국, 중국, 일본, 북한 등의 국가들이 모여 있는 지역으로 인식하는 것과 커다란 차이가 있다. 국가로부터 출발하는 순간 국가주의, 민족주의라는 시각에서 동북아를 인식하게 된다. 동북아에 살고 있는 사람들을 한국사람, 중국사람, 일본사람, 북한사람으로 구별하여 인식하는 것이다.

그래서 민족과 국가를 구별하지 않고 동북아에 살고 있는 사람을 전체로서 동북아인으로 인식하는 것이 매우 중요하다. 동북아인들이 민주주의를 향유하고, 구조적 폭력으로부터 벗어나서 보다 나은 삶의 질을 누려야 하는 것이다. 여기에서 출발할 때 동북아에서 민주주의의 발전, 사회 경제적 정의의 실현, 인권 증진, 빈곤 퇴치, 지속 가능한 발전 등에 대한 동북아의 지역적 과제가 다양하게 포착될 수 있을 것이다.

이 점에서 비판적으로 성찰해야 할 것이 한국의 동북아에 대한 인식과 접근 방식이다. 한국은 국가나 시민사회 모두 일본, 중국보다 동북아에 대해 높은 관심을 보이고 있는데, 한국에게 있어서 동북아는 한민족의 생존 또는 한국의 국가 발전을 이루기 위한 전략적 공간으로 인식되고 있다. 민족주의, 국가주의적 측면에서 동북아를 인식하고 접근하고 있는 것이다. 이러한 인식은 미국, 일본, 중국, 러시아라는 4대 강국에 둘러싸여 있다는 지정학적 위치, 식민지 지배 및 분단이라는 역사적 경험, 그리고 민족주의 운동의 전통 등의 요인들로 인해 한국인의 의식 속에 내면화되어 있다고 해도 과언이 아니다.

그러면 한국의 민족주의는 식민지 피해국이었고 강대국에 둘러싸여 있다는 이유로 정당화되는 것인가? 소위 ‘열린 민족주의’나 ‘진보적 민족주의’라는 긍정적 수식어가 붙으면 한국의 민족주의는 다른 국가들에 의해서 용인될 수 있는가? 한국의 민족주의는 앞에 어떤 수식어가 붙든 현실에서는 이미 자기모순을 드러내고 있다. 미국의 할리우드 문화에 대한 강한 반감과 아시아의 한류 열풍에 대한 열광은 공존할 수 없는 것이다. 아시아의 한류에서 민족적 자긍심을 느끼는 심리의 기저에는 이미 문화적 침략주의가 들어서 있다.

탈냉전 이후 1990년대에는 한반도의 상황을 구한말과 비교하면서 한민족 생존전략, 국가 발전전략에 대한 논의가 횡횡하였고, 최근에도 정부와 일부 연구자들 경우에는 이러한 관점에서 동북아를 바라보는 경향이 있다. 하지만 현재 동북아 NGO네트워크 활동에 적극적인 NGO들은 수사적인 측면만이 아니라 인식 틀 속에서도 이러한 관점들은 남아 있지 않다. 동북아에 대한 이러한 상이한 인식과 접근 방법은 향후에 동북아 정책과 관련하여 정부와 시민사회, 그리고 시민사회 내부에서 갈등이 발생할 것임을 예고해 준다.

본 연구는 동북아 NGO 교류협력의 사례를 검토하고 문제점을 분석하여 동북아 NGO네트워크의 발전의제로 ① 동북아 지역 NGO의 정체성 형성, ② 동북아 지역 문제에 대한 정책 전문성 확보, ③ 지방, 국가 단위 NGO의 동북아

협력 활동 촉진, ④ 동북아 NGO 교류협력을 위한 안정적 재원 조달, ⑤ 국제기구와의 파트너십 형성, ⑥ 커뮤니케이션 기술의 효과적인 이용 등 6가지를 제기하였다. 이러한 발전의제에 대한 논의는 첫째, 동북아에 대한 NGO의 비전과 전략의 마련, 둘째, 동북아 NGO 교류협력을 위한 인프라 구축이라는 방향 속에서 구체화되어야 할 것이다.

이를 위해서는 NGO 중심으로 운영되고 있는 동북아 NGO네트워크의 외연이 더욱 확대될 필요가 있다. NGO만이 아니라 각 분야의 정책 전문가, 그리고 관련 연구기관이 함께 참여하여 역할을 분담해야 할 것이다. 일 년에 한 번 열리는 회의를 통해서만 생산적인 결과물을 만들어 낼 수 없다. NGO, 정책 전문가, 연구기관으로 다양한 소그룹들을 통해 제기된 발전의제에 대한 논의를 구체화시켜야 할 것이다.

<부록 I> 동북아 각국의 NGO 개념(제도적·학술적 규정)

동북아 각국에서의 NGO 개념에 대한 이해는 나라에 따라 표현양식을 조금씩 달리하는 경향이 있으며, 용어에 있어서도 구분되는 특성이 드러난다.

국가	개념	개념이해
한국	NGO, 혹은 비정부기구, 비정부조직, 시민단체, 민간단체 등과 혼용	<ul style="list-style-type: none"> ❑ 제도적: '비영리민간단체지원법'에는 명확한 개념과 분류에 대한 규정이 없음. ❑ 학술적: 대체로 NGO를 비정부·비정파·비영리 결사체로서 시민들의 자발적이고 능동적인 참여를 바탕으로 공익을 추구하는 것을 목적으로 하는 '시민단체'와 같은 개념으로 사용.
일본	NGO, NPO	<ul style="list-style-type: none"> ❑ 제도적: 1998년의 '특정비영리활동추진법(NPO법)' 제정 이후, 그 때까지 임의 단체였던 많은 볼런티어(Volunteer) 단체나 NPO 및 NGO가 특정비영리활동법인(NPO 법인)으로서 법인격을 취득하게 되었음. 이 법률에 따라 규정의 17분야¹⁵³에 관해서 '시민의 자유로운 사회공헌 활동'(제1조)을 실시하는 NPO 법인이 최협의의(最狭義)로의 NPO로 불리게 됨 ❑ 학술적: 국내에서 활동하는 민간 비영리 단체를 NPO라고 부르며, 국제협력에 관여하는 민간 단체를 NGO(특히 국제협력 NGO)라고 일반적으로 부름. 양자의 개념에는 활동 분야 이외에는 명확한 구분은 없으며, NGO/NPO로 병기하는 경우도 많음.
중국	民間組織	<ul style="list-style-type: none"> ❑ 제도적: 1998년 6월 중국의 민정부(民政府)가 산하에 시민단체를 관리하는 부서인 '사단관리사(社團管理司)'의 명칭을 '民間組織管理局'으로 개명함으로써 중국에서의 NGO의 공식적인 명칭은 '민간조직'으로 되었음. ❑ 학술적: 1998년 10월 25일 중국 국무원령 제250호 '사회단체관리등록조례'(社會團體管理登記條例)와 동년 9월 25일 국무원령 제251호 '민간이 설립한 비 기업 단위 등기관리잠정조례'(民辦非企業單位登記管理暫行條例)에 규정된 '사회단체'와 '민간이 설립한 비기업단위'를 지칭.¹⁵⁴

153-17 분야란 (1)보건, 의료 또는 복지, (2)사회 교육, 3)마을 만들기, 4)학술, 문화, 예술 또는 스포츠, (5)환경, (6)재해 구원, (7)지역 안전, (8)인권 및 평화, (9)국제협력, (10)남녀공동 참획, (11)어린이, (12)정보화, (13)과학기술, (14)경제활동, (15)직업 능력의 개발 및 고용, (16)소비자의 보호, (17)NPO지원 및 네트워크를 지칭한다.

154- 사회단체란 중국의 공민이 자발적으로 조직한 것으로서 회원 공동의 목표를 실현하기

<부록 II> UN 등록 한·중·일 NGO(경제사회이사회 협의지위)

현재 유엔에 공식적으로 등록되어 있는 동북아 각국의 NGO 단체 목록을 비롯한 동북아 각국 내에서 발간된 시민단체 또는 민간단체 편람 등을 종합적으로 참고한 한·중·일 각국의 주요 NGO 단체들을 정리하면 다음과 같다.

한국

구 분	단체명 (국문)	단체명 (영문)	획득연도	DPI
포괄적 협의지위	한국 이웃사랑회	Good Neighbours International	1996	
	세계평화 여성연합	Women's Federation of World Peace International	1997	
특별 협의지위	세계대학 총장연합	International Association of University Presidents	1993	
	밝은사회 국제본부	Global Cooperation for a Brighter Society	1997	가입
	한국 환경운동연합	Korean Federation for Environmental Movement	1998	
	한국 여성단체협의회	Korean National Council of Women	1998	
	한국여성정치 문화연구소	Korean Institute for Women and Politics	1998	
	경실련	Citizen's Coalition for Economic Justice	1999	
	한국 여성단체연합	Korea Women's Association United	2001	
	한국자유 총연맹	Korea Freedom League	2002	

위해 장정(章程)에 근거해서 활동하는 비영리 사회조직을 지칭한다. 민간이 설립한 비기업 단위란 기업의 사업단위·사회단체·기타 사회역량·공민 개인이 비국유자산을 이용하여 설립한 것으로서, 비영리 사회 서비스 활동에 종사하는 사회조직을 지칭한다. 동기 조례와 잠정 조례의 규정에서 알 수 있듯이, '사회단체'는 '비영리기구'(NPO)를 의미하고, '민간이 설립한 비 기업단위'는 비영리기구뿐만 아니라 영리를 목적으로 하는 조직까지도 포괄하는 개념이다. 장영석, "중국 NGO의 발전과 행위 양식에 대한 분석", 정갑영 외, 『동북아 지역의 정치와 시민사회』 (서울: 오름, 2004), pp. 197-198.

	한국국제봉사 기구	Korea International Volunteer Organization	2002	
	참여연대	People's Solidarity for Participatory Democracy	2004	
	민주사회를 위한 변호사모임	Lawyers for a Democratic Society		
특정문제 자문지위	새마을운동 중앙회	National Council of Saemaul Undong Movement	2002	가입

중국

구 분	단체명	단체명 (중문 및 영문)	연도	DPI
포괄적 협의지위	중국UN협회	中國聯合國協會 United Nations Association of China	2000	가입
	아시아법률 자료센터	Asian Legal Resource Centre	1998	
특별 협의지위	중화전국 부녀연합회	中華全國婦女聯合會 All-China Women's Federation	1995	
	중국장애인 연합회	中國殘疾人聯合會 China Disabled Person's Federation	1998	
	중국인권 연구회	中國人權研究會 China Society for Human Rights Studies	1998	
	중국광채 사업촉진회	中國光彩事業促進會 China Society for Promotion of the Guangcai Programme	2000	
	중국여성 기업가협회	中國女企業家協會 China Association of Women Entrepreneurs	2000	
	중국인민대외 우호협회	中國人民對外友好協會 Chinese People's Association for Friendship with Foreign Countries	2001	가입
	중국인민평화 군축협회	中國人民爭取和平與裁軍協會 Chinese People's Association for Peace and Disarmament	2002	가입
	중화직업 교육사	中華職業教育社 The National Association of Vocational Education of China		가입

	중국국제교류협회	中國國際交流協會 Chinese Association for International Understanding	2003	
	중국지속가능발전연구회	中國可持續發展研究會 Chinese Society for Sustainable Development	2004	가입
	중국군축협회	中國軍控與裁軍協會 China Arms Control and Disarmament Association	2005	
	중국과학기술협회	中國科學技術協會 China Association for Science and Technology	2004	
	중국관애협회	中國關愛協會 China Care and Compassion Society	2004	
	중화환경보호기금회	中華環境保護基金會 China Environmental Protection Foundation	2005	
	중국녹화기금회	中國綠化基金會 China Green Foundation	2003	
	중국계획생육협회	中國計劃生育協會 China Family Planning Association	2005	
	홍콩여성공상직업인총회	香港女工商及專業人員聯會 Hong Kong Women Professionals and Entrepreneurs Association	2001	
	홍콩부녀연합회	香港各界婦女聯合協進會 Hong Kong Federation of Women	2000	
특정문제 자문지위	아태상공총회	亞太商工總會 Confederation of Asia Pacific Chambers of Commerce and Industry	1970	

일본

구분	단체명	단체명 (일문 및 영문)	연도	DPI
포괄적 협의지위	아시아범죄방지재단	アジア刑政財団 Asia Crime Prevention Foundation	2000	
	오이스카	オイスカ(OISCA) Organization for Industrial, Spiritual and Cultural Advancement	1995	가입

	유엔지원 교류재단	國連支援交流財団 Foundation for the Support of the United Nations	1996	
특별 협약지위	아시아여성 자료센터	アジア女性資料センター Asia-Japan Women's Resource Centre	2000	
	후두적출자단체 아시아연맹	喉頭摘出者団体アジア連盟 Asian Federation of Laryngectomees Association	1997	
	아시아여성 회의네트워크	アジア女性會議ネットワーク Asian Women's Conference Network	1999	
	난민을 돕는모임	難民を助ける會 Association for Aid and Relief, Japan	1998	
	아시아의사 연락협의회	アジア医師連絡協議會 Association of Medical Doctors of Asia	1995	
	지구환경행동 회의	地球環境行動會議 Global Environmental Action	2001	
	지구환경국제 의원연맹	地球環境國際議員連盟 Globe Japan	1999	
	국제항만협회	國際港灣協會 International Association of Ports and Harbors	1966	가입
	신도국제학회	神道國際學會 International Shinto Foundation	2001	가입
	국제여성인 연락회	國際婦人年連絡會 International Women's Year Liaison Group	1998	
	자유인권협회	自由人權協會 Japan Civil Liberties Union	2003	
	국제여성의 지위협회	國際女性の地位協會 Japanese Association of International Women's Rights	1998	
	가족계획국제 협력재단	家族計畫國際協力財団 Japanese Organization for International Cooperation in Family Planning (JOICFP)	2000	
	일본변호사 연합회	日本弁護士連合會 Japan Federation of Bar Association	1999	

	일본우화회	日本友和會 Japan Fellowship of Reconciliation	1999	
	아시아여성 교류연구포럼	アジア女性交流・研究フォーラム Kitakyushu Forum on Asian Women	2002	
	평화시장회의	平和市長會議 Mayors for Peace	1991	가입
	묘츠카이이기금	妙智會ありがとう基金 Myochikai Arigatou Foundation	2004	
	네트워크 「지구촌」	ネットワーク『地球村』 The Network "Earth Village"	2002	가입
	일본국제민간 협력회	日本國際民間協力會 Nippon International Cooperation for Community Development	1996	
	피스보트	ピースボート Peace Boat	2002	
	시민포럼 2001	市民フォーラム2001 People's Forum 2001, Japan	1999	
	아시아태평양 도시간협력 네트워크	アジア太平洋都市間協力ネットワーク Regional Network of Local Authorities for the Management of Human Settlements	1995	
	시민외교센터	市民外交センター Citizens' Diplomatic Centre for the Rights of Indigenous Peoples	1999	
	세계피해자 학회	世界被害者學會 World Society of Victimology	1987	가입
	국제인권활동 일본위원회	國際人權活動日本委員會 Japanese Workers' Committee for Human Rights	2004	
	신일본부인회	新日本婦人の會 New Japan Women's Association	2003	
	일본구순 구개열협회	日本口唇口蓋裂協會 Japanese Cleft Palate Foundation	2003	
특정문제 자문지위	아시아태평양 청년연합	アジア太平洋青年連合 Asian Pacific Youth Forum	1984	가입
	반차별 국제운동	反差別國際運動 International Movement against All Forms of Discrimination and Racism	1993	

아시아유학생 협력회	アジア留學生協力會 Japan Solidarity Committee for Asian Alumni-International	1991	
일본재단	日本財団 Nippon Foundation	2002	
창가학회 인터내셔널	創価學會インターナショナル Soka Gakkai International	1983	가입
지구환경과 대기오염을 생각하는 전국시민회의	地球環境と大氣汚染を考える全國民會議 Citizens Alliance for Saving the Atmosphere and the Earth	1996	
국제홍수림 생태계협회	國際マングローブ生態系協會 International Society for Mangrove Ecosystems		
사사가와 평화재단	笹川平和財団 Sasagawa Peace Foundation	1996	

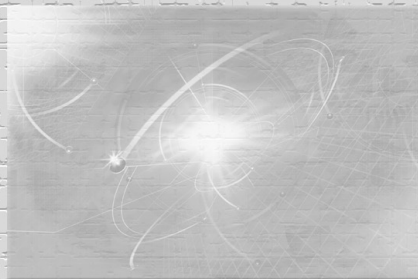
출처: UN DESA/NGO <<http://www.un.org/esa/coordination/ngo>>.

- * 포괄적 협의지위 (General Consultative Status): 대규모의 국제 NGO로서 경제사회이사회가 다루는 대부분의 영역에 포괄적으로 관여.
- * 특별 협의지위 (Special Consultative Status): 경제사회이사회회의 특정 영역과 관련된 이슈에만 관여.
- * 명부상(등재된) 협의지위 (Roster Consultative Status): 필요한 경우에 한하여 경제사회이사회회의 영역에 제한적으로만 관여.
- * DPI: Department of Public Information (UN 공보국).

4

동북아 지역내 NGO 교류·협력 활성화 및 인프라 구축방안

배진수 · 강성호 · 김영경



동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안

I. 동북아 NGO 인프라 구축: 타지역 사례 연구

본 장에서는 다른 대륙의 NGO네트워크 추진 사례를 조사 분석하여 동북아 지역에서의 적용 가능성 및 그 시사점 등을 추출해 내고자 함에 주된 목적이 있다. 이하에서는 유럽, 중동, 동남아 지역에서의 NGO네트워크 사례를 통해 동북아 NGO네트워크의 인프라 구축방안 탐색을 위한 시사점을 도출해 보고자 한다.

1. 대륙별 NGO네트워크의 개관

유럽연합(EU)은 NGO와 공식 관계를 설정하고 정책과정에도 그들의 의견을 반영하며 협조관계를 유지하고 있다. 유럽지역의 대표적인 초국적 NGO네트워크인 EUROCITIES, Progress Governance, ORSE, ECAS(European Citizen Action Service), Socialplatform, EUROSTEP, NGO Confederation (CONCORD) 등이 EU와 파트너십을 유지하며 지역공동체의 활성화에 기여하고 있는 것으로 파악된다.

아프리카에서도 아프리카연합(African Union: AU)을 구성하기 위해 지역 정상회의가 꾸준히 추진되고 있으며, AU의 형성에 NGO들의 관심과 참여가 증가하고 있다. 이 지역에서는 Africa Development Forum, Southern African NGO Network(SANGONet), New Partnership for Africa's Development(NEPAD), Africa Rights, Centre for Democracy and Development 등 초국적 NGO네트워크가 전개되고 있으며 아프리카 지역의 민주화와 시민들 권리 옹호에 기여하고 있다.

중남미 지역에서도 지역협력체인 NAFTA와 MERCOSUR가 활발히 진행되고 있는데, 이 지역에서도 초국적 NGO네트워크로서 National Coalition for Haitian Rights, Sociedad civil e integration en las Americas, Esquel Group Foundation 등의 사례를 찾아 볼 수 있다.

중동 지역의 초국적 NGO네트워크로서는 인권분야의 Arab Commission for Human Rights, The Arab Organization for Human Rights, Truth in the Middle East를 비롯해서 Habitat International Coalition, Global Network of Arab Activities 등을 들 수 있다.

그리고, 동남아시아 지역의 초국적 NGO네트워크로는 Asian Regional

Resource Center for Human Rights Education(ARRC), Asia Pacific Network for International Education and Values Education, Asian Culture Forum on Development 등이 있다.

여기서는 자료접근이 용이하고 지역 NGO네트워크가 비교적 발달된 유럽, 동남아, 중동 지역을 선정하여 그 경향과 현황을 살펴보고자 한다.

2. 유럽지역의 NGO네트워크 사례와 시사점

유럽은 일단 EU라는 유럽 공동체의 존재로 인해서 어느 대륙과도 비교할 수 없는 탄탄한 네트워크를 자랑한다. 정치·경제적인 인프라가 어느 정도 갖추어진 편이기 때문에 이를 기반으로 NGO들의 네트워크 구축도 다른 지역에 비해서 상대적으로 용이한 것 같다. 이를테면, 동북아 지역의 경우는 정치·경제 공동체 영역에서의 담합이 이루어지기 힘든 부분을 NGO네트워크가 이니셔티브를 가지고 공동체 의식을 만드는 작업부터 해야 하는 반면, 유럽은 이와 반대로 이미 이루어진 정치·경제 공동체적 인식 위에서 좀 더 수월하게 공익적 측면을 보완한다는 차원에서 NGO네트워크가 구축되는 것이라 할 수 있다.

예를 들면, 사회 참여와 참여 민주주의의 증진을 위해 1995년에 설립된 NGO 네트워크와 유럽 연방체와의 동맹체인 Social Platform 같은 단체가 주로 상대하는 대상은 각국의 개별 국가 기관이 아닌 EU의 기관이다. EU 자체가 유럽 내의 경제·정치·문화적 차원의 정책을 만들고 영향력을 끼치고 있기 때문에, 이 단체는 유럽 전체에 영향력을 미치기 위해서 개개 국가의 정부 기관이 아닌 유럽을 상대로 정책 옹호 활동을 하는 것이다. 또한 EU의 활동과 정책에 관한 정보를 국가 레벨에서 그들의 회원 단체에게 나누어 주는 일을 하기도 한다. 이처럼 Social Platform은 시민 단체와 정부 기관과의 갭을 메우기 위해 EU를 대상으로 직접 활동한다는 점이 다른 대륙의 NGO네트워크들과 구별되는 특징이다.

이러한 점은 식량 안보를 위해 일하는 NGO들의 모임인 EuronAid의 경우도 마찬가지이다. EuronAid는 1981년에 설립된 식량 원조, 식량 안보 그리고 긴급 프로그램에서 활동하는 유럽 NGO들의 연합체로서 2006년 1월 현재 42개의 회원 기관을 두고 있으며, 전세계 100여개 NGO들의 활동을 돕고 있다. EuronAid는 ECHO(European Commission Humanitarian Office)로부터 구

호 단체로서 공식적 지위를 인정받았는데, 이를 통해 EC와 직접 함께 일하고 있다. 2006년 3월에 유럽위원회 인도주의 사업국은 자체 웹사이트에서 EuronAid를 인도주의 구호단체의 중심이라고 언급하고, 구호 관련 자금을 EuronAid를 통해 NGO들에게 제공하고 있다.

런던에 지부를 둔 ‘소년병 징집반대 국제연대’(Coalition to stop the use of child soldiers)는 아프리카, 남미, 중동, 아시아 전역의 소년병 문제를 다루는 NGO들의 연합체인데, 역시 많은 국제기구들과 직접 함께 일하는 NGO네트워크 단체이다. 이 단체는 주로 소년병들의 현황에 대해서 연구하는 연구 작업과 이들의 현황에 대해서 알리는 캠페인 작업 그리고 소년병들의 모집 및 이용에 반대하는 작업 등을 한다. 2002년에 설립된 이후로 지금까지 꾸준히 매년 자료집을 발간하고 있으며, 또한 많은 프로젝트 사업을 통해 아프리카를 포함한 많은 지역에서 실제적인 교육, 옹호, 캠페인 사업 등을 벌이고 있다. 개개 정부와는 소년병 문제와 관련하여 로비를 하고, 다른 한편 소년병에 관련된 연구 자료를 지속적으로 UN과 UN 아동인권위원회에 제출하고, UN이나 ILO, EU 같은 국제기구들과 함께 일하고 있다. 반전과 관련된 문제는 특히 정부들이 접근하거나 다루기가 쉽지 않은 현안인 만큼 NGO들의 역할과 노력이 더욱 중요한 영역이라고 사료된다.

ECAS 역시 활동의 많은 부분을 EU에 중점을 두고 전개하고 있다. 1990년에 설립된 ECAS는 어떻게 자금을 확보하고 로비를 하며 유럽 시민권을 보호하는지 등에 관한 조언을 제공함으로써, NGO들과 개인들의 목소리를 EU에 전달시키는 것을 사명으로 한다. 또한 개개 단체 및 개인들이 EU에 대한 정보를 많이 획득하도록 돕는다. ECAS의 주요 목표 중 하나가 참여 민주주의라는 면에서 볼 때, 정부 기관과 시민 단체들간의 갭을 막아주는 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다.

1990년 6월에 설립된 Eurostep은 유럽의 개발 협력에 중점을 둔 NGO들의 연합체인데, 이들의 주요 활동은 자료집, 뉴스레터, 요약 보고서 등을 통해 국제기관과 NGO들 간의 정보 공유에 핵심을 두고 있다. 이러한 기관의 장점으로는 거시적인 안목에서 사건을 바라볼 수 있다는 점인데, 일례로 이스라엘의 레바논 공습이 아랍지역 NGO에게 미치는 피해 등과 관련된 비판글을 정부기관 및 국제기구에 배포하는 일을 하기도 한다. 이렇게 함으로써 국제정치와 국제개발협력사업 간의 연관관계를 명확히 하고, 정치적인 일이 국제개발협력사업에 나쁜

영향을 미치지 못하도록 하는 전략적인 접근을 하게 되는 것이다. Eurostep은 NGO들의 활동이나 목소리를 자료집 및 요약 보고서 등을 통해 국제기구에 전달하고, 국제기구들이 하고 있는 일에 대해 비판하며, 또 전체적인 안목에서 이루어지는 일들을 하부 NGO들에게 전달함으로써 국제기구와 NGO들간의 가교 역할을 맡고 있는 셈이다.

이상의 예에서 볼 수 있듯이 유럽지역 NGO네트워크의 대부분은 EU 및 UN 등 국제기구와 직접적인 연관을 맺으면서 일하고 있으며, 오히려 개개 정부와 접촉하는 일은 거의 드문 편이다. 이러한 측면에서, 유럽의 NGO네트워크 방식은 정치·경제적 공식 인프라가 비교적 잘 갖추어지지 못한 동북아 지역에서는 쉽게 적용될 수 있는 모습이 아닌 것 같다.

전반적으로 유럽은 NGO 및 시민 단체들이 정부 기관 및 EU 기관들에 접근하는 것이 다른 어느 지역보다 용이하다고 볼 수 있다. 이들은 효과적으로 함께 일하고 있다. 단적으로 한국 NGO의 경우는 정부로부터 자금을 지원받게 되면 흔히 관변단체라고 오해받는 정서가 있거나 또한 미국 NGO의 경우 가급적 기업 기부금에 의존하려는 경향이 있는 반면, 유럽의 경우는 오랜 기간 정부와 협력하여 일하는 NGO가 많았던 특성을 그대로 이어 받아 자금 지원에 있어서도 EU의 자금 지원을 받는 것이 자연스러우며 NGO와 정부가 상호협력 관계에 있다. 시민사회가 잘 발달되어 있는 유럽지역인 만큼 NGO의 수도 많고, 또 그만큼 NGO네트워크도 잘 발달되어 있다. 또한 유럽지역은 기독교 전통이 깊게 뿌리박힌 지역인 만큼 기독교 및 천주교에 기반을 둔 NGO들과 그 연합체들도 많은 것이 특징이다.

한편 유럽지역은 과거 아프리카 및 아시아 국가들을 점령한 제국주의 국가들이 많았던 관계로, 자신들의 과거 잘못에 대한 참회의 의미로 아프리카에 대한 개발 지원을 하는 개발 관련 NGO 및 연합체들이 많은 것도 특이한 점이라 할 수 있다. 실제로 이러한 현상은 유럽지역 국민들의 해외 원조에 대한 인식에서도 발견될 수 있는데, “정부의 대외원조 제공을 찬성하느냐?”라는 질문에 찬성 비율이 한국인들은 아직 62.3%에 그치는 반면 북구 및 남부 유럽 국가들은 매우 높은 찬성 비율을 보이고 있었다. 일례로 전통적으로 대외 원조에 정책 우선순위를 두는 북구 국가들을 보면 네덜란드는 87.8%가, 덴마크는 83.6%가 그리고 스웨덴은 83.1%의 국민들이 찬성의지를 보여주었다. 또한 원조혜택을 많이 받은 남부 유럽 국가들을 보면 스페인이 95.1%, 그리스가 87.3%로 국민들의 해외

원조에 대한 높은 찬성률을 보여주고 있다.¹ 이러한 맥락에서 유럽지역에는 개발 NGO들이 활발하게 활동하고 있어서 국제개발협력 분야의 NGO네트워크도 잘 구성되어 운영되고 있다.

3. 중동지역의 NGO네트워크 사례와 시사점

중동지역 내 국가 간 NGO 교류협력 및 네트워크가 아직까지는 활발하지 않으나, 역내 NGO네트워크들이 점차 협력 증진의 필요성을 느끼고 있는 관계로 향후 네트워크 형성 움직임이 보다 활발할 것으로 예상된다. 중동지역에는 이스라엘-팔레스타인 간 분쟁 및 이스라엘-레바논 충돌 등 분쟁이 많은 지역인 만큼 평화운동과 인권 분야의 NGO 활동이 주류인 편이다. 그 외에도 여성 및 개발 분야 NGO도 찾아볼 수 있으나, 환경 NGO는 거의 찾아보기 어렵다. 대략적으로 조사해 본 결과, 중동지역의 NGO네트워크는 평화운동(팔레스타인, 이스라엘, 이집트, 서아프리카 14개국)이 가장 많았고, 다음으로 인권(이집트), 여성(이집트) 분야의 순으로 파악되고 있었다.

주로 팔레스타인, 이스라엘, 이집트에 주재한 NGO네트워크가 주를 이루었다. 그리고 평화와 인권 NGO네트워크의 경우, 팔레스타인이나 이스라엘 등 어느 한 국가에 치우치지 않고, 정치적 중립성을 띠는 경향을 볼 수 있다. 다른 지역에 비해 분쟁해결과 인종차별 방지 등에 초점을 두고 활동을 주로 하며, 환경이나 개발 NGO는 찾아보기 힘든 편이다.

NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축 차원에서 중동지역 NGO네트워크들의 특징을 살펴보면, NGO 사이의 온라인 및 오프라인 네트워크 구축은 비교적 활성화되어 있다고 할 수 있다. 그리고 NGO-GO, NGO-기업, NGO-GO-기업 파트너십 제도 측면에서는, 전 정부관계자가 창설한 NGO의 경우 NGO-GO 교류가 있으나 연대나 네트워크의 성격은 아니며, NGO-기업 및 NGO-GO-기업 파트너십 사례는 거의 찾아볼 수 없는데, 그 이유는 평화와 인권분야 NGO가 많다보니 기업이 개입될 여지가 극히 제한적이었던 것으로 분석된다.

한편, 국제기구에서 협의지위(consultative status) 등을 가지고는 있으나 국제기구와 연대하여 활동하지는 않는 듯하다. 중동지역은 주로 국제적 이슈보다

¹ 손희상, “우리는 ODA를 어떻게 생각하고 있는가?,” 『지구촌 ODA정책 감시 뉴스레터』, 2006년 5월호.

는 지역 자체의 문제에 대해 관심이 많기 때문에 국제적 NGO네트워크는 보기 힘들다. 또한 중동지역 내 국가간 네트워크도 다른 지역보다 다소 비활성화된 편이다. 구체적으로 팔레스타인 NGO가 많이 있으며, 연대의 성격보다는 지역에 기반한 자체 활동을 많이 하고 있다. 또한 이들의 활동내용은 주로 이스라엘-팔레스타인 국민 간 또는 이스라엘-아랍 국민 간 차별 방지와 상호이해를 도모 하는데 집중하고 있다.

이러한 배경을 바탕으로 중동을 대표할 만한 NGO의 성공사례 및 실패사례를 통해 동북아 NGO네트워크 인프라 구축을 위한 시사점을 도출해 볼 필요가 있다.

먼저 성공 사례부터 살펴보면, 첫째 Partners for Peace (The International Alliance for Arab-Israel Peace), 줄여서 PFP는 아랍-이스라엘간 중동평화를 위한 이집트, 이스라엘, 팔레스타인, 요르단 등 4개국 NGO네트워크이다. 1995년에 이스라엘과 이집트의 영향력 있는 지식인, 정치인, 작가들이 만나 먼저 양국간 연대를 구상했고, 그 이듬해인 1996년에 개최된 평화를 위한 국제회의에서 팔레스타인과 요르단이 추가 가담하게 되었다. 이 회의에서 ‘코펜하겐 선언 (Copenhagen Declaration)’ 결의안을 통과시키고 아랍-이스라엘 평화를 위한 NGO 국제연대인 PFP(“The International Alliance for Arab-Israel Peace”)를 설립하게 된 것이다. 비록 회의 참가자들이 정부와 가까운 인사들이기도 하지만, 순수한 ‘중동평화를 위한 비정부 국제연대’인 셈이다.

PFP는 이스라엘, 팔레스타인, 요르단, 이집트 그리고 그 외 모든 아랍국가들 간의 평화구축 활동을 지원하고 있다. 각종 리포트와 논설, 그리고 평화에 대한 의식조사인 ‘평화지수 (peace index)’를 웹사이트에 정기적으로 올리는 등 온라인 정보교류 활동이 활발하여 영국 상원에서 주는 ‘Mid-East Press Award’를 수상한 바 있다. 이처럼 이 단체는 온라인 네트워크를 이용하여 넓은 지역에서 영향력을 미치고 있으며, 평화 관련 각종 프로젝트와 회의를 조직하기도 하는데, 정기적으로 개최되는 코펜하겐 회의는 코피아난 사무총장의 축하문도 받은 바 있다. 그리고 이 NGO네트워크의 탄생을 가져온 코펜하겐 회의의 개최국이었던 덴마크 정부로부터도 안정적으로 자금지원을 받고 있을 정도이고, 유럽문화재단(European Foundation For Culture)에서도 유럽평화의 상(European Award for Peace)을 수상한 바 있다.

두번째 성공사례로 ‘페레스 평화센터(The Peres Center for Peace: PCP)’를

들 수 있다. PCP 역시 평화구축을 위한 비정치적이고 초당파적인 이스라엘 NGO 단체이다.

평화구축 프로젝트를 지역 및 국제 NGO들과 파트너십을 형성하여 추진하는데, 이스라엘과 아랍국가 간의 지역협력은 물론 ‘The Network of Friends Associations’라는 이름으로, “중동평화구축”에 관심 있는 캐나다, 프랑스, 독일, 이탈리아, 멕시코 등 9개국과 연대하고 있다.

PCP는 사람들 간의 의사소통과 교류의 장을 마련하는 데 활동의 초점을 맞추고 있다. 많은 프로젝트를 진행함에도 불구하고 계속 성장하고 있는 것은 정부와 기업, 그리고 그 외 단체로부터 안정적인 자금을 지원받는 등 재정적 인프라가 잘 되어 있기 때문으로 보인다. 즉, 경제적 협력 및 시민사회 협력(지역사회 개발, 문화와 미디어, 평화가치를 위한 교육, 포럼, 의학과 건강, 스포츠, 어린이 등 각각의 분야에 다양한 프로젝트 추진)에 성공적이며, 이에 힘입어 국제적 구상안도 적극 추진하고 있는 중이다.

PCP는 중동지역의 다른 NGO에서는 찾아보기 힘든 기업과의 파트너십을 형성하여 자금지원을 받고, 그 결과 지역사회의 발전과 갈등관계에 있는 국가의 시민들간 교류와 이해증진을 위해 많은 프로젝트를 진행하고 있으며, 또한 그 효과를 거두고 있어 국제기구와 정부에서도 자금지원을 받고 있다.

이상에서 살펴 본 바와 같이, 중동지역에서의 NGO네트워크 사례들의 성공요인을 요약하면, 한 국가에 정치적으로 편향되지 않는 정치적 중립성이 필수적이며, 인적·재정적 인프라가 얼마나 잘 갖추어져 있느냐에 달려 있다고 할 수 있다.

다음으로, 중동지역의 NGO네트워크 시도 중 실패사례를 살펴보기로 하자.²

실패 케이스는 CDA(Childhood Development & Aid)라는 NGO 단체이다. CDA는 1990년 영국에서 설립되었는데, 2001년에는 500명 이상의 직원을 고용했고 10개국에서 다양한 인도주의적 프로젝트를 운영했다고 한다. 예를 들어 마케도니아에서의 어린이 레크리에이션 프로그램 운영, 알바니아의 건강센터 지원, 북한 양로원에 대한 식수 제공 등 CDA의 수입은 1999년에 16만 파운드 (£16m) 이상으로 최고조에 달했으며, 2001년에는 영국의 주요 인도적 NGO를 포함하여 13개 단체의 회원을 가지고 있을 정도였다.

² - “Case Study of an NGO’s Collaps” Mango 홈페이지 자료, 웹사이트 <<http://www.mango.org.uk/guide/files/cda-case-study.doc>> (검색일: 2006. 10. 15).

2001년경 CDA는 15개의 기관에서 프로그램 운영과 관련하여 자금지원을 받았고, 주요 후원자는 The European Commission Humanitarian Office (£1,816,000), The European Union (£677,000) and The UK government's Department for International Development (£584,000) 등이다.

그런데 CDA는 다음과 같은 주요 문제점을 안고 있었다. 자금 보유고가 5년 동안 마이너스였다는 점, 제한적인 기여금에 의존하여 자금보유가 안정적이지 못하고 유동적이었다는 점, 프로젝트가 너무 다양하다 보니 구체적이지 못했고 전문성이 부족한 점 등이 지적되었다. 기여금은 구체적인 장소에서 구체적인 활동에 쓰여졌다. 하지만 기여금은 각기 다른 시기에 조달됨으로 인하여 한 곳에서 온 기여금은 다른 곳의 긴급 비용으로 전용되어야만 했다. 제한적인 기여금으로는 안정적인 자금을 보유할 수 없었으며, 이로 인해 자금위기가 초래되었다. 파운드를 유로로 바꾸면서 손실도 있었다. 따라서 CDA는 더 많은 기여금을 찾거나 합병 파트너를 찾아야 했다. 하지만 기여금 제공자를 찾을 수 없었을 뿐만 아니라 이사회는 경영진의 문제에 대해 거의 몰랐다. CDA는 분명한 사명(mission statement)을 가지고 있었지만 모든 직원과 부서가 공유하지는 못했다. 각각의 부서는 서로 의사 소통을 하지 않았고 서로간의 벽이 있을 뿐이었다. CDA는 모든 프로젝트를 성취하는데만 집중했고, 현실적으로 어떻게 자금마련을 할 것인가와 자금지원의 원칙에 대해서는 충분히 심사숙고하지 못했다.

결국 CDA의 프로그램은 다른 NGO에게 넘어갔고, 2002년 8월 마침내 CDA의 존재는 사라지고 말았다. 이로부터 얻은 교훈은 CDA가 너무 많은 기금을 CDA의 인프라 구축, 브랜드, 조직 외연확장에 썼다는 것이다. 결국 CDA는 사업을 지속할 자금 부족으로 불명예스러운 최후를 맞이하였다. 제한적인 기여금은 모든 비용을 충당하지 못했다. 단체의 운영이사회도 조직이 처한 문제를 직시하지 못했다. 지도부에서의 투명성 부족은 상황을 더 악화시켰다고 볼 수 있다. 이 사례는 재정적 인프라의 중요성을 일깨우는 귀중한 교훈이라고 할 수 있다.

4. 동남아시아의 NGO네트워크 사례와 시사점

동남아 지역 NGO네트워크의 몇 가지 특징을 살펴보면, 첫째로 이 지역의 NGO네트워크들은 아직까지 충분히 자생적으로 발달하지 못한 상황에 처해 있

다. 그 이유로는 많은 국가들이 식민지 경험에서 경제적·정치적으로 과거 식민 통치국가(주로 유럽 및 미국)의 영향으로부터 아직까지 자유롭지 못하기 때문으로 보이며, 또 다른 한편으로는 시민 사회의 성숙에 필요한 ‘민주주의’에 있어서 상당히 많은 국가가 압제적인 통치체제 하에 있음으로 자유로운 NGO 활동공간이 부족한 데에도 원인이 있는 것으로 보인다.

동남아 NGO네트워크의 두 번째 특징으로는, 반전평화 등의 분야에 비해서 ‘국제개발’ 분야의 NGO네트워크가 상대적으로 활발한 편인데, 이는 동남아 지역의 빈곤문제가 이 지역의 당면과제이기 때문인 것으로 판단된다. 그 일환으로 동티모르와 같이 자생적인 자원이 없는 경우 미국 국제개발처(USAID)와 같은 대표적 국제원조기관에게 발전 방향 및 논의 과정을 의존하게 되는 경우가 많다. 또 다른 특징으로서는, 태평양 연안의 도서 국가들 경우는 지정학적 여건으로 인한 서로간 커뮤니케이션의 어려움 때문에 NGO네트워크의 형성-커뮤니케이션에 있어서도 근본적인 한계를 가질 수 밖에 없다는 점이다.

동남아 지역의 대표적인 NGO네트워크 사례로서는 ‘동티모르 행동네트워크(East Timor Action Network: ETAN)’의 전문가 네트워크 구축사례, ‘실종자 유가족모임(Asia Federation Against Involuntary Disappearance: AFAD)’ 활동사례, 비핵화 평화운동 네트워크인 PCRC 활동사례 등을 들 수 있다.

이들 비교적 성공적인 동남아 NGO네트워크 사례들의 공통점을 찾아본다면 다음과 같은 몇 가지가 도출될 수 있을 것 같다. 첫째, 지역 참여적인 네트워크일 수록 지속적인 운용이 가능하다는 점이고, 반면 자생적이지 않은 네트워크는 단기적인 프로젝트 형태로 끝나는 경우가 많았다는 사실이다. 둘째, 국제기구 및 정부와의 끊임없는 정보교류와 협력활동이 큰 기여를 하였다는 점이다. 셋째, 성공적인 NGO네트워크의 요소로서 교육 사업의 지속적인 실시가 포함될 수 있다는 것이다. 성공적인 네트워크는 교육을 통해 회원들의 자질을 향상 시키고 나아가 회원 확충에 성공함으로써 조직이 계속 발전할 수 있게 된다. 특히 PCRC의 활동은 NGO 활동가들의 역량강화에 초점을 맞추므로써 자생력을 높이는 데 주력하였던 사례에 해당된다. 넷째, 언어소통 여부가 중요한 변수로 작용되었는데, 인도와 필리핀 등 영어권 지역의 NGO네트워크들이 언어소통에서 유리하다 보니 여타 지역들에 비해 네트워크 성공 가능성이 훨씬 컸던 것으로 파악된다. 이는 향후 동북아 NGO네트워크 구축에 있어서도 언어소통의 인프라 구축이 매우 중요할 수도 있음을 시사하는 대목이다.

II. 동북아 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안

본 장에서는 동북아 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축 방안에서는, I장에서 도출된 타 지역의 선행 사례와 동북아 지역의 NGO네트워크 사례를 비교 연구하고 타 지역 NGO네트워크 활성화 방법을 동북아 지역에 적용할 수 있는지 그 가능성을 모색하고자 한다.

그 동안 동북아 지역에서는 일본 국가주의의 진전과 함께 역사인식, 북한 핵, 영토문제 등이 불거지면서 한국, 중국에서도 민족주의 강화 조짐이 나타나고 있다. 과연 동북아 내지 동아시아인들은 개별 국가의 국가주의 확산을 막아내고 평화를 진전시킬 길을 찾아낼 수 있을 것인가? 최근 2006년 10월 8~9일 ‘우리들은 동아시아인이 될 수 있는가?’라는 주제로 일본 도쿄에서 개최된 ‘동아시아 평화포럼 2006’ 참가자들의 공통된 견해는 “아직 갈 길이 멀다”는 것이라고 한다. 일본의 신임 아베 총리가 첫 국회연설에서 고이즈미 총리 당시 아시아 정책 기조였던 동아시아 공동체를 전혀 언급하지 않았던 것도 같은 맥락에서 이해될 수 있을 것 같다. 즉, 아베 총리의 기조는 경제적으로 한-중과 협력하되 정치적으로 미-일동맹을 우선시한다는 것이다. 그래서 우리에게 더욱 필요한 것은, 국가간 정치에 끌려가지 않고 정치가 우리의 의견에 귀 기울이게 만들, 국가의 벽을 넘어선 시민사회의 연대라는 주장이 제기되기도 한다.³

1. 기본방향

가. 동북아 NGO 교류협력 개관

현재 동북아 각국 NGO들의 증가에 따라 이들 NGO들 간의 네트워크 역시 늘어나고 있는 추세다. 지역 NGO네트워크는 주로 일국 차원의 NGO네트워크와 타국의 유사한 네트워크 간의 연대, 지역적 정향의(regionally oriented) NGO의 국가 지부들 간의 네트워크, UN과 같은 국제기구의 주도과 권고에 의하여 형성된 NGO네트워크, 지역의 개별 NGO들 간의 네트워크 등의 형태를 띤다. 이러한 네트워크의 등장은 지역 NGO들이 자신들의 역량을 강화하기 위한 수단으로서 연대를 모색하는 한편, 글로벌한 차원과 지역적 차원에서 직면하

3- 권태선, “우리는 동아시아인이 될 수 있는가?,” 『한겨레』, 2006년 10월 16일, 31면.

고 있는 새로운 공동의 이슈들—인권, 환경, 여성문제, 이주노동자, 난민, 에이즈의 확산, 인구증가 등—에 대처하기 위한 시민사회 차원의 협력 필요성을 배경으로 하고 있다.⁴

본 연구에서 조사한 바에 따르면, 현재 동북아 지역에서 시도되었거나 시도 중에 있는 NGO 국제연대 사례는 반전·평화, 환경, 역사, 인권, 에너지, 소비자, 여성, 개발 분야 등에서 대략 30개 내외가 되는 것으로 파악된다. 이를테면 현재 반전·평화분야의 GPPAC(갈등분쟁예방 글로벌 파트너십) 동북아위원회, 역사 분야의 경우 ‘역사교과서연대’라든지 ‘야스쿠니반대공동행동’ 등의 국제연대 활동이 시도된 바 있고, 환경분야에서는 대기질 개선운동을 전개하는 ‘동아시아 대기환경네트워크(Atmosphere Action Network East Asia: AANE),’ 저어새보전운동, 그리고 ‘사막화 방지’를 위한 동북아 NGO 연대활동 등을 들 수 있다. 또 1995년 북경세계여성대회를 계기로 동북아 여성 NGO들도 연대활동을 전개하고 있다.

특히 최근 들어 상이한 분야의 NGO들 간에 서로 복합되는 양상의 새로운 NGO 활동도 시도되고 있다. 이를테면, 2005년 8월 12~28일 한국의 환경 NGO인 ‘환경재단’과 일본의 반전평화 NGO인 ‘피스보트(Peace Boat)’가 공동으로 기획한 한·중·일 도시순회 프로그램인 ‘아시아 평화와 미래를 위한 바다여행 Peace & Green Boat’ 행사가 바로 이에 해당된다. 또한 최근에는 인권의 개념이 확대되는 추세를 보이면서 인권 NGO의 활동 영역도 확대되고 있는데, ‘환경권’, ‘개발권’ 등이 등장하면서 ‘환경권’에 바탕을 둔 환경운동과도 밀접한 관계를 맺고 있다. 뿐만 아니라, 개인의 인권 보호를 위해 국가에 의해서 행해지는 전쟁을 반대하는 반전 및 평화운동과도 연계되고 있다. 한편 세분화된 소수자 인권을 옹호하는 단체들이 늘고 있다. 여성, 아동, 학생, 환자, 장애인, 토착민, 난민 등 사회적 소수집단에 대한 차별을 금지하고 이들의 권익신장을 위한 단체들의 수가 증가하고 있다. 특히 소수자의 권익 보호를 위한 활동은 지역 및 세계적 차원에서의 네트워크 형성에 아주 적극적인 편이다.⁵

4-Tadash Yamamot, *Emerging Civil Society in the Asia Pacific Community: Nongovernmental Underpinnings of the Emerging Asia Pacific Regional Community* (Tokyo: Japan Center for International Exchange, 1995), pp. 19-22. 전봉근·배진수 외, 『동북아 NGO 백서』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 35-36에서 재인용.

5-전봉근·배진수 외, 『동북아 NGO 백서』, pp. 171-172.

동북아 NGO들 중에서 역사분야를 다루는 활동의 일반적인 발전과정에서 특히 중요한 것은 1990년대 이후에 활발해지고 있는 국제적인 연대활동을 꼽을 수 있다. 2001년 4월에 일본에서 ‘새로운 역사교과서를 만드는 모임(1996, 이하 새역모)’이 집필한 중학교 역사교과서가 검정에 합격한 이후, 새역모 교과서가 채택되지 않도록 하는 운동, 이른바 ‘불채택운동’의 전개가 동북아 역사분야 NGO네트워크의 중요한 예이다. 이 운동에서 특히 중심적인 역할을 한 NGO는 한국의 ‘아시아평화와역사연대(2001, 일본역사교과서 바로잡기운동본부로서 설립)’와 일본의 ‘어린이와교과서전국넷21(1998)’이다. 그들은 한일의 지방자치체간의 자매 교류망을 활용하여 풀뿌리 레벨의 NGO들과 협력하면서 양국의 지방자치체나 지방의회에 대해 압력을 가하는 방법으로 운동을 전개했다. 그 결과 채택율을 0.039%로 낮추는 데에 성공했다.⁶ 새역모 교과서는 같은 식으로 2005년의 검정에서도 합격했지만, 이 시기에는 한일 NGO에 중국의 NGO도 더해져 불채택 운동의 NGO간 네트워크는 보다 확대되었다. 2000년대에는 이러한 NGO간의 국제적 연대가 교과서 문제나 위안부 문제 뿐만 아니라 전후보상 문제 등의 역사문제 전반에 관해서 실현되었는데, 그 중요한 배경으로서 1990년대부터 시작된 지속적인 NGO간 국제회의를 들 수 있다.

이를 통해 동북아 각국 내에서의 NGO활동에 대해 새로운 가능성이나 활동 목표가 부여되고, 궁극적으로 역사분야의 NGO활동 전체를 한 단계 올리는 중요한 효과가 있었다고 평가할 수 있다. 동시에 국제적 활동은 각국의 NGO 및 시민 사이의 신뢰 형성을 촉진하여 동북아의 지역적인 정체성을 형성하는 데 있어 대단히 중요한 역할을 하였다. 2000년대에는 거의 모든 역사 관련 NGO의 활동에 있어서 이러한 국제적 연계는 무시할 수 없을 정도로 중시되고 있는 실정이다. 반면에 자유로운 NGO활동이 오히려 NGO간의 대립관계를 촉진하는 점이나, 많은 역사관련 NGO들 간의 조직적인 지속성이 약하다는 점 등은 현재 까지 나타난 활동에 있어서의 문제점 내지 한계로 지적될 수 있다. 이러한 문제점의 극복에 대한 가능성 또한 향후 국제적 연대 강화를 통한 새로운 아이디어의 창조나, 민간차원에서의 신뢰 관계 구축 동향에서 찾을 수 있을 것으로 전망된다.

6-2001년도의 교과서 문제의 배경 및 전개에 관해서는 정재정, 『일본의 논리: 전환기의 역사교육과 한국인식』 (서울: 현음사, 1998), pp. 19-37; 일본교과서바로잡기운동본부, 『일본교과서 역사왜곡』 (서울: 역사비평사, 2001), pp. 94-109, 123-128.

한편, 오늘날 세계평화운동 분야에서도 국제관계에서 민간인의 역할이 점점 두드러지는 가운데 평화운동단체들간의 국제적 연대가 깊어가고 있다. 그 단적인 예로서, 2001년 6월 코피 아난 유엔 사무총장은 무력분쟁 방지 관련 보고서(A/55/985-S/2001/574)를 통해 무력분쟁 방지에 있어서 세계 각국의 관련 NGO들이 국제적으로 서로 연대할 것을 촉구한 적이 있으며, 2005년 7월 19~21일 유엔본부에서는 “대응으로 방지까지: 폭력방지와 평화건설을 위한 시민사회 파트너십 추구”라는 주제로 반전평화관련 세계 NGO들의 국제회의가 개최되기도 했다. 이를 계기로 시작된 것이 GPPAC 동북아 위원회인데, 일본의 ‘피스 보트’가 지역 사무국을 담당하고 있으며, 그 외 지역에서 핵심역할(focal point)로서 한국(서울)의 ‘평화를 만드는 여성회’와 중국(베이징)의 ‘중국인민평화군축협회’ 등이 담당하고 있다.⁷ 이처럼 현재 GPPAC에는 전 세계 많은 시민사회단체들이 연대체를 형성하여 분쟁이 발생한 후에 대응하는 것이 아니라, 분쟁을 사전에 예방하기 위한 시민사회의 경험을 모으고 시민사회, 정부, 유엔 기구와 새로운 협력관계를 모색 중인 것으로 파악된다.⁸ 특별히, 북한의 조선반핵평화위원회도 GPPAC 동북아회의의 참석을 고려했지만 최종적으로 불참을 결정한 바 있다.⁹

다른 한편으로는, 국제 평화운동 네트워크 조직으로서 원래 “Paco”라는 이름 아래 1921년에 설립된 ‘전쟁저항자인터내셔널(WRI: War Resisters’ International)’에서도 매년 개최지를 돌아가면서 전 세계 반전평화 NGO들과 함께 국제회의를 개최해 오고 있다. WRI의 반전평화 NGO 국제회의의 일환으로 2003년에는 서울에서 양심적 병역거부 국제회의가 개최된 적이 있으며, 또한 2005년 6월에도 한국의 ‘전쟁 없는 세상’, ‘평화네트워크’, ‘평화를 만드는 여성회’, ‘평화인권연대’, ‘양심에 따른 병역거부권 실현과 대체복무제도 개선을 위한 연대회의’ 등 5개 단체들과 WRI 공동으로 서울에서 3박 4일 일정의 <2005 동북아시아 평화 국제회의>를 개최한 바 있다.¹⁰

7-GPPAC 홈페이지 <<http://www.gppac.net/>> 및 피스보트 홈페이지 <<http://www.peaceboat.org>> 참조.

8- <<http://www.peacewomen.or.kr/news>> 참조.

9- 『통일뉴스』, 2005년 1월 27일.

10- 구체적 세미나 내용에 대해서는, 전쟁저항자인터내셔널(WRI) 및 5개 국내 평화단체가 공동주최한 ‘2005 동북아시아 평화 국제회의’(2005. 6. 26~29) 자료집 참고.

온라인을 이용한 새로운 운동방식들이 등장하면서 국제적 연대와 정보교류가 눈에 띄게 활발해졌고, 국경을 넘어서는 반전평화 서명운동도 눈부시게 약진하였다. 전반적으로 평화운동진영에서는 9.11 테러 이후 미국의 대외정책과 전쟁 정책에 대한 비판이 점차 확산되고 있는 추세에 있다.¹¹ 아시아에서도 2001년 10월 홍콩에서 일본, 파키스탄, 태국, 필리핀 등 아시아의 시민사회 단체들이 모여 아시아평화네트워크(APA: Asian Peace Alliance) 움직임이 가시화되기도 했다.¹²

또 다른 예로 ‘한일시민사회포럼’을 들 수 있다. 1995년에 서울에서 ‘제1회 아시아 태평양 시민사회 포럼’이 개최되어 아시아 태평양의 약 20개국의 NGO가 참가해, 평화를 비롯한 시민사회 전반적인 과제에 대해 토론을 했다. 그러나 이 회의는 1997년에 방글라데시에서 개최되었던 제2회 회의가 마지막이었다. 그 때 한국과 일본의 참가자가 중심이 되어 2002년에 더 작은 규모로 효율적인 연대를 도모하는 ‘제1회 한일 시민사회 포럼’이 개최되어 2003년의 제2회, 2005년의 제3회로 현재까지 계속하고 있다. 일본의 ‘시민입법기구’와 한국의 ‘아시아 시민사회운동 연구원’이 각각의 사무국을 담당하고 있다. 최근의 회의에서 다루어지고 있는 주제는 동북아 평화구축과 시민사회의 역할 같은 거시적인 것으로부터 교육이나 복지, 환경 등 구체적인 것까지 폭넓게 한일 양국 각각의 경험을 서로 배우거나 협력 관계를 탐구하는 장소가 되고 있다. 참가 NGO는 일본에서는 ‘포럼 평화·인권·환경’, ‘일본국제자원봉사센터’ ‘참가형사회시스템연구소’, ‘자유인권협회’ ‘피스보트’, ‘환경 지속사회연구센터’, ‘피스데포’ 등이며, 한국에서는 ‘참여연대’, ‘경실련’, ‘환경운동연합’, ‘우리민족서로돕기운동’, ‘YMCA’, ‘지구촌 나눔운동’, ‘아시아의 평화와 역사교육연대’ 등 양국의 주요한 단체가 참가하고 있다.¹³

동북아 지역은 통합된 인권운동이 발생하기 어려운 다양한 사회문화적 환경을 가지고 있다. 역사적으로 갈등과 반목을 거듭해 온 지역이며 현대에 들어서서는 이념적 차이로 인하여 지역 협력이 용이하지 않기 때문이다. 인권문제에

11- 박성준, “평화, 평화학 그리고 평화운동,” 조효제 엮음, 『NGO시대의 지식 키워드 21』 (서울: 아르케, 2003), p. 134.

12- 참여연대 국제연대위원회 엮음, 『세계분쟁과 평화운동』 (서울: 아르케, 2004), pp. 197-198.

13- 2003년 제2회 한일시민사회 포럼 자료 및 2005년 제3회 한일시민사회 포럼 자료 참조.

있어서 각 국의 인권 상황이 외부에 공개되는 일을 회피하고 있어서 인권운동의 활성화가 용이하지 않다. 특히 중국의 경우 인권 NGO의 활동이 정부에 의해 탄압되는 사태가 빈번히 발생하기 때문에 NGO의 실태가 공개되지 않고 그 활동도 비공식적이다. 따라서 인권 분야는 각 국의 NGO 사이의 협력과 교류가 많이 이루어지지 않고 있다.¹⁴ 그럼에도 불구하고 최근 특정 인권문제에 대하여 동북아 지역의 인권 분야에 대한 협력이 두드러지고 있는데, 대상은 바로 북한 주민 및 북한이탈주민의 인권문제이다. 북한 주민의 심각한 식량난으로 인한 생활상이 알려지면서 북한 주민 지원을 위한 각종 구호 활동이 활발히 이뤄지고 있으며, 각국 NGO 사이의 정보교류와 협력이 왕성하다.

다양한 각 국의 인권 상황 속에서 인권 NGO들의 네트워크에 대해 논하는 것은 성급한 논의라 여겨질 수도 있다. 그러나 인권의 고양에 문화적 획일성을 추구하는 것이 아니라, 문화적 다양성을 기반으로 한다는 점에서 지역 네트워크 활동은 중요하다. 또한 인권의 문제가 점점 국경을 넘어서 지역적으로 확대되고 있기 때문에 연대 활동을 통한 문제 해결이 더욱 절실한 시점이다.

주목할 만한 점은 지역 내 가장 열악한 인권상황을 가진 국가인 북한 인권에 대한 지역 국가들의 관심이 확대되고 있다는 것이다. 북한 주민의 인권 향상을 위한 지원 및 구호 활동이 각 국에서 이뤄지고 있으며, 국제 NGO와의 협력 활동도 활발히 진행되고 있다. 이는 지역 전체 인권 운동의 새로운 활로를 모색해 준다고도 볼 수 있다.

또한 국가간의 노동시장이 확대되면서 한국과 일본을 중심으로 외국인 노동자의 인권 보호를 위한 NGO 활동이 각 국 NGO간의 협력을 긴밀하게 해주고 있다. 따라서 북한 인권 개선을 위한 NGO간 네트워크를 활성화하고 지역적 차원의 문제인 외국인 노동자의 인권 옹호를 위한 NGO간의 지속적인 교류는 동북아 NGO네트워크 형성의 가능성을 제공해 주고 있다.¹⁵ 최근 2006년 7월 들어 새로 출범 과정에 있는 한국, 일본, 대만 NGO간 ‘야스쿠니반대공동행동’ 사례도 주목할 만하다.

14- 전봉근·배진수 외, 『동북아 NGO 백서』, p. 67.

15- 위의 책, p. 222.

나. 동북아 NGO네트워크의 장애요인과 개선방향

동북아 NGO네트워크를 형성하는데 걸림돌이 되고 있는 장애 요인들을 살펴 보면 다음과 같다.

첫째로 역사인식의 문제가 있다. 동북아에서는 일본의 침략과 식민지 침탈에 대한 피해의식이 아직도 남아 있으며 과거사에 대한 정리가 완전히 이루어지지 않아서 국가와 국민간의 신뢰가 회복되지 않는 근본적인 문제를 안고 있다. 또 최근에는 일본 정부가 침략전쟁을 정당화하는 역사교과서를 검정 합격시키고, 고이즈미 수상이 야스쿠니 신사를 매년 참배함으로써 중국이나 한국 정부, 국민의 비판이 가해지고 있다. 이러한 상황에서 현재 일본 매스컴이 중국이나 한국의 역사 인식을 둘러싼 데모를 ‘반일 데모’로서 조명하여 일본 내 내셔널리즘을 부추겨, 중국과 한국에 대한 불신감을 조장하고 있다. 또 중국은 한반도에 대해서 자국중심의 역사 해석을 함으로써 한·중간에 역사문제에 대한 갈등을 야기하고 있다.

둘째로 고질적인 영토분쟁 문제를 들 수 있다. 한·일간에 독도문제와 중국과 일본 간에는 조어도 문제, 러·일간에는 북방 4개 도서 영유권 문제가 아직 해결되지 않아 동북아의 갈등요인으로 남아 있다.

셋째로 동북아 안보와 관련해 미국과의 관계 및 냉전구조의 문제를 지적할 수 있다. 북한의 핵문제도 미국과 일본이 예민하게 대응하고 있으며 최근에는 북한의 미사일 발사 및 핵실험으로 북한에 대한 불신과 적대관계가 심화되고 있다. 또 설상가상으로 북한의 일본인 납치 문제가 북한에 대한 혐오를 더하고 있다. 또 일본이 미국의 북한 적대시정책에 동조하여 반(反)북한 정책을 표명함으로써 한반도를 중심으로 냉전 구도가 계속 되고 있다. 미·일 신가이드라인에 의해 양국의 동맹관계가 강화되고 중국을 새로운 위협으로 간주하면서 중국과의 관계도 갈등을 부추기고 있다. 여기에 대만문제는 동북아에서 냉전구도를 더 강화시키는 경향이 있다.

넷째로 일본의 평화헌법 개정 문제가 아시아의 평화유지에 미치는 영향을 들 수 있다. 헌법 9조는 2차 대전에서의 침략전쟁과 식민지 지배를 반성하고, 일본이 다시는 전쟁을 일으키지 않고 군대를 유지하지 않을 것을 아시아 국가들에게 약속한 상징적인 의미를 갖고 있다. 그러나 전후 50년이 넘어 일본이 강대국으로 부상하면서 보통국가로의 위상을 앞세워 군대보유와 자위권 행사를 주

장하고 있다. 만일 헌법 9조를 개정하여 군대를 보유하고 자위권을 행사할 수 있게 되면 아시아 국가들의 불신이 더 커지고 지역내 평화에 위협을 가져오는 중대한 문제가 될 수 있다.

이러한 큰 전제하에서 동북아 NGO네트워크 구축에 걸림돌이 되는 세부적인 장애요인을 들 수 있다. 일본의 경우 우익정당에 의한 장기집권으로 일본내에서 우익의 득세는 일본내 여론에 영향을 미치고 일본 시민들의 관심과 참여를 확보하는 데도 방해가 되어 동북아 연대가 실제적으로 잘 이루어지지 못하고 있다. 또 동북아 삼국이 공동 역사교과서 발간을 위해서 많은 노력을 했으나 자국중심의 관점을 배제하지 못하고 작업을 진행하는 과정에도 민족주의와 관련된 이슈가 발생하여 진정한 네트워크 구축에 어려움이 있다.

또 동북아 지역 국민들이 다른 지역에 대한 이해가 충분하지 못하고 동북아에 대한 이해가 서로 다른 점도 지적할 수 있다. 예를 들면 중국은 동북아시아를 말할 때 동북 3성(길림성, 흑룡강성, 요녕성)을 말하며, 일본은 도쿄가 태평양쪽으로 향해 있어서 동북아 공동체에 대한 집착보다 태평양을 포함한 동아시아쪽으로 관심을 향하고 있다. 동북아 평화공동체를 형성하는데 무엇보다 큰 걸림돌은 새롭게 부상하고 있는 민족주의의 문제이다. 한국, 일본, 중국으로 대표되는 동북아 지역은 역사적으로 중국의 중화사상이 자리하고 있었고, 19세기 이후 근세에 들어와서는 군사 및 경제대국으로 부상한 일본이 패권을 다투었으며 최근에는 한국이 경제성장을 하면서 자주성과 자존심을 생각하게 되었다. 그리하여 동북아 역내 국가들은 자국의 위신과 안보에 대해서 매우 민감한 입장에 처해 있다. 이러한 상황은 동북아 지역에서 지역통합과 교류에도 장애가 되고 있다.¹⁶

이러한 문제를 극복하고 동북아 NGO네트워크를 구축하기 위한 당면과제로 생각해야 할 것은 구체적인 공동의 과제에 착목할 필요가 있다. 연대활동은 양적으로 팽창하고 있으나 그 성과와 노하우가 축적되지 못하는 것은 지속성이 결여된 일회성 행사로 끝나기 때문이다. 지속적인 NGO네트워크를 형성하기 위해서는 국내의 단체들간의 정보교류를 활성화하고 나아가 해외 NGO활동 정보를 충분히 공유할 수 있어야 한다. 상호간에 정보교류를 증대함으로써 실천방

¹⁶ 이 내용은 2006년 7월 1일 일본 도쿄에서 개최된 “동북아 NGO네트워크 구축 방안”에 대한 한·일 국제NGO 워크숍에서 논의된 내용이다.

식의 창의성을 유도할 수 있다.

동북아의 현황을 생각하면 오늘날 모두가 당면하고 있는 글로벌 과제가 대단히 중요한 문제라는 것을 지적할 수 있다. 국제테러, 마약, 인신매매 등 국제조직범죄로부터 사회의 안정을 생각하고 경제 문제, 에너지 문제, 환경 문제, 에이즈나 조류독감과 같은 전염병 문제 등이 국경을 초월하여 모두에게 심각한 문제로 대두되었다. 이러한 문제를 공동으로 대처하기 위해서 정부, NGO, 기업, 전문가들이 함께 협력하고 연대하여 신중하고 신속하게 대처해 나가야만 하는 상황이다.

2. 세부추진방안

가. 동북아 지역 NGO의 정체성 형성

(1) 소프트 파워(soft power) 활용방안

문화의 세기인 21세기는 소프트 파워(soft power)가 주도하는 시대가 될 것이라는 전망이 있다.¹⁷ 21세기 벽두에 미국을 강타한 9.11 테러 이후 부시 정부가 취한 일련의 하드 파워(hard power) 정책을 놓고 볼 때, 그의 예견이 적중할지는 좀 더 두고 볼 일이다. 그러나 평화와 상생을 추구하는 시민운동의 정신에 비추어 보면 각국 정부가 하드 파워를 지양하고 소프트 파워를 활용하도록 유도하는 것은 지극히 바람직한 전략이라 할 수 있다.

소프트 파워 개념을 처음 사용한 조지프 나이(Joshpe Nye) 교수는 한 국가의 소프트 파워가 세 가지 형태의 자원에 의해 좌우된다고 한다.¹⁸ 즉 (호감을 사고 있는 지역에서의) 그 나라 문화와 그 나라의 정치적 가치관, 그리고 (정당하고도 도덕적인 권위를 지닌 것으로 인식되는) 그 나라의 대외정책이 그것이다. 이를 달리 정리하면, 한 국가의 소프트 파워는 첫째, 그 국가의 문화적 매력과 둘째, 국정을 운영하는 집단이 대내외적으로 펼치는 정책의 기초에 깔려있는 정치적 가치관에 의해 좌우된다고 할 수 있다.

여기에 한 가지 다른 유형의 자원을 덧붙인다면, 그것은 타국 출신 혹은 타국

¹⁷-조지프 S. 나이, 홍수원 옮김, 『소프트 파워』, (서울: 세종연구원, 2004)참조.

¹⁸-조지프 S. 나이는 클린턴 행정부에서 국가정보위원회 의장과 국방부 국제안보담당 차관보를 지냈으며 현재 하버드대학교 케네디 스쿨의 교수로 재직 중이다.

에 적을 두고 있는 개인이나 단체를 통해 얻을 수 있는 소프트 파워일 것이다. 이 범주를 하인즈 워드나 미셸 위, 현각이나 박노자처럼 여하한 형태로든 한국과 관련을 맺고 있는 인물이나 단체로 국한시킬 필요는 없다. 그 누구, 어떤 단체든 동북아 평화에 기여할 수 있는 소프트 파워면 된다. 그를 활용 또는 동원할 수 있는 지혜나 능력은 소프트 파워의 일부이다.

한 국가의 문화가 소프트 파워로 작용하기 위해서는 해당 지역 사람들에게 매력적인 것으로 인식이 되어야 한다. 한 국가에서 아무리 인기 있는 문화적 콘텐츠라도 그것이 다른 지역에서 인기를 끌지 못하면 소프트 파워로 활용될 수 없다. 문화현상은 그 형태나 취향 만큼이나 질적으로도 차이가 많다. 그러므로 어떤 문화가 얼마나 강력한 소프트 파워가 될 수 있는지를 예단하기는 쉽지 않다. 그러나 특정 문화가 추구하는 가치가 편협적인가 보편적인가를 기준으로 삼는다면, 소프트 파워로 활용될 수 있는 문화적 콘텐츠는 당연히 보편적 가치를 지향하는 것이다.

여기에서 그리스가 낳은 세계적 작곡가이자 연주가인 야니의 예를 들어보자. 야니가 1997년에 내놓은 DVD는 트리뷰트(Tribute), 우리말로 번역하면 ‘헌정’으로 ‘인간의 위대함’에 바친다는 내용의 앨범이었다. 트리뷰트는 야니가 인도 타지마할과 중국 북경 자금성에서 펼친 오케스트라 실황공연을 편집해 만든 앨범이다. 서양인으로는 사상 처음으로 양 대국의 민족적 자긍심이 담겨있는 역사적 건물을 무대로 공연했다는 사실도 사실이려니와, 그가 공연 중에 시청자들에게 들려준 보편적 가치에 대한 메시지는 그 어떤 정치가의 연설이나 종교인의 설교보다 강력한 것이었다.

“인생에서 가장 값진 것은 다른 사람들에게 이로운 존재가 되는 것입니다. 왜냐하면 모든 것에는 각각 본연의 징표가 있기 때문이죠. 진리, 상상력, 창의성, 사랑, 친절, 동정과 같은 것 말입니다. 여러분이 아시는 것처럼 한 인간의 위대함은 성공이나 돈, 혹은 그가 소유한 것과는 아무런 상관이 없습니다.”

이 말에 대해 “그렇게 평범한 말을 했다는 게 뭐가 그리 감동받을 만한 일인가?”라고 반박할 수도 있을 것이다. 그러나 진리란 원래 평범한 게 아닌가. 그리고 여기에서 중요한 것은 그가 그렇게 평범한 진리, 그래서 누가 들어도 공감할 수 있는 말을, 전 세계 인구의 3분의 1 이상이 살고 있을 뿐만 아니라, 정치·군사

적으로 대치관계에 있는 인도와 중국, 이 두 나라 국민이 지켜보는 가운데, 그것도 그들이 자랑하는 세계문화유산을 무대로 펼친 연주가 절정에 달했을 때 했다는 사실이다.

“이 세상에서 가장 강력한 힘은 무엇일까요? 저는 그것이 사랑이라고 생각합니다. 인구는 날로 증가하고 지리적으로는 점점 좁아지고 있는 세상에서 우리는 함께 살아가는 방법을 배워야 합니다. 서로 사랑할 수 없다면 최소한 서로에게 너그러울 수 있어야 하겠지요... 사람들은 저에게 이렇게 묻곤 합니다. ‘선생은 그리스 사람이니까, 아니면 미국 사람이니까?’ 그럼 저는 ‘다른 사람들 처럼 저도 한 사람의 인간입니다’라고 답하죠. 인간됨이 먼저이고, 그래야 그 다음으로 그리스 사람이든 미국 사람이든 될 수 있는 게 아니겠습니까?”

이 말에 공감하는 사람이라면 야나가 타지마할이나 자금성, 혹은 그리스의 아크로폴리스를 공연장소로 택한 것이나, 차라코, 두두크, 피리 등의 전통악기를 자신의 오케스트라에 포함시키는 이유가 단순한 음악적 효과나 흥행을 위해서가 아니라는 사실을 알 수 있을 것이다. 이런 관점에서 본다면, 야나는 음악으로 행동하는 평화운동가이며, 조지프 나이가 말하는 소프트 파워의 매개자인 것이다.¹⁹

야나는 몇 해 전 국내 유력 TV와의 인터뷰에서 “한반도 DMZ에서 공연을 하고 싶다”고 말한 적이 있다. 그가 자신의 조국도 아닌 이 땅, 타지마할이나 자금성처럼 아름다운 건축물도 없는 삭막한 비무장 지대에서 공연을 하고 싶어 하는 이유는 앞에 소개한 그의 언행을 보면 쉽게 짐작할 수 있을 것이다. 그리고 그의 꿈이 이루어질 경우, 그것이 한반도의 평화와 동북아 지역의 안정에 어느 정도의 기여를 하게 될지, 그에 대한 답도 자명하다.

많은 사람이 지켜본 그 인터뷰 이후 광복 60주년을 비롯하여 여러 번의 계기가 있었음에도 불구하고 야나의 DMZ 공연은 왜 이루어지지 않고 있는지 궁금하다. 세계적인 음악가이긴 하지만 윤이상처럼 한국인이 아니기 때문일까? 그의 음악이 대중음악으로 분류되어서일까? 우리나라에도 그에 못지 않은 작곡가

¹⁹ 중국과 인도에서 야나의 공연을 시청한 사람은 약 2억 5천만 명이었다. 그의 공연은 TV를 통해 65개국에 방영되었다. 또 비디오와 DVD에 담긴 공연 장면은 그동안 전 세계적으로 천만장 이상이 팔렸고, 지금도 계속 팔리고 있다. 야나는 타지마할 보존재단에 3백만 달러를 기증하기도 했다.

나 연출가가 있는데 왜 남의 나라 사람에게 그런 무대를 내주느냐는 어느 이해 집단의 이익제기 때문일까? 나서는 국내기획사가 없어서일까? 북측의 반대 때문일까, 아니면 어느 강대국 로비집단의 방해 때문일까?

여기서는 이런저런 가설을 세우고 그 진위를 따질 자리가 아니다. 또 이 지역의 평화정착을 위해 동원할 수 있는 문화적 소프트 파워가 아니란 있는 것도 아니다. 여기서 제안하고자 하는 것은 아니를 비롯하여 국내는 물론 전 세계적으로 활용할 수 있는 문화적 소프트 파워를 동원하라는 것이다. 한·중·일 삼국이 공동으로 평화를 주제로 하는 국제적인 예술 공연을 정기적으로 개최한다면 군사력이나 외교적 협상으로는 거둘 수 없는 성과를 기대할 수 있을 것이다.

아니의 바람처럼 그런 행사가 비무장 지대에서 이루어진다면 세계적인 관심의 대상이 되면서 갖가지 시너지 효과를 거둘 수 있다. 예를 들어, 비무장 지대를 세계적인 문화관광의 명소로 만들어 명실 공히 비무장 지대의 비무장화를 촉진할 수 있다. 한류스타를 보기 위해 내한을 하거나 그들의 해외공연을 보기 위해 멀리 태평양 건너까지 찾아가는 중국, 일본 등지의 열성팬들이 매년 비무장 지대에서 펼쳐지는 공연에 참석하는 상상을 해보라.

물론 그런 행사는 정·재계의 협조와 정부의 행정적, 재정적 지원 하에 시민단체가 주도해야 할 것이다. 막대한 예산을 둘러싸고 발생할 수 있는 국내 이해집단 사이의 알력이나 잡음을 막는 한편, 관련 문화행사에 대한 해외 언론의 관심을 제고시키기 위해서는 국가대표 축구팀의 감독처럼 세계문화계의 ‘히딩크’를 영입하는 방안도 고려해 볼지하다. 소프트 파워에도 명장(名將)이 있기 마련이기 때문이다.

(2) 보편적 가치 추구를 위한 버츄프로젝트(Virtue Project) 활용방안

언어가 사고를 지배하고 사고가 행동을 지배한다는 명제는 진부하게 들리는 만큼이나 유용한 명제이다. 동북아 지역의 긴장완화와 평화공존을 위한 전략을 모색함에 있어서도 이 명제를 활용할 수 있을 것이다.

본 연구주제와 관련하여 우리는 두 가지 형태의 언어를 구분할 수 있다. 하나는 갈등과 긴장, 반목과 투쟁을 촉진시키는 언어이고, 다른 하나는 반대로 이해와 우의, 화해와 협력을 촉진시키는 언어가 그것이다. 한·중·일 3국이 위치한 동북아 지역에서 전자의 범주에 속한 언어가 지배적이라면 앞날은 암담할 수밖에

에 없다. 반대로 이들 삼국에서 후자의 범주에 속한 언어가 보다 널리 사용된다면 해당 국가의 국내 상황은 물론 삼국간의 관계개선에도 긍정적인 효과를 낼 것이다. 긍정적인 언어는 긍정적인 힘을, 부정적인 언어는 부정적인 힘을 유발시키는 것이기 때문이다. 따라서 긍정적인 언어 가운데서도 보편적인 가치를 담은 미덕(virtue)의 언어는 한·중·일 삼국은 물론 전 세계 모든 국가가 추구해야 할 과제이다. 이는 한 개인이나 한 국가가 자기 자신을 위해서도 필요할 뿐만 아니라, 개인 사이의 관계나 국가 사이의 관계개선을 위해 필수적인 덕목인 신뢰, 이해, 배려, 유연성, 정의, 기지, 우의, 사랑, 화합, 명예, 책임감 등의 개념들이나 것이다.

물리적인 수단 대신 동원할 수 있는 소프트 파워의 한 형태로서 조지프 나이는 ‘공동의 가치와 목적을 위해 함께 노력하는 것이 옳다는 보편적인 인식에 어필하는 전략을 소개하고 있다. “소프트 파워는 협력을 이끌어내기 위해 (무력이나 경제력이 아닌) 색다른 통용 수단을 활용한다. 즉 공동의 가치와 정당성, 그리고 그런 가치의 실현에 기여해야 한다는 책임감에 매력을 느끼게 하는 것이다.”²⁰ 그러므로 미덕의 언어를 보다 널리 활용하도록 하는 것, 쉬운 말로 표현해 인성교육은 한 사회의 소프트 파워를 강화시키는 전략이기도 하다. 보통 이러한 점에 대하여 쉽게 간과되었지만 인성교육이 등한시 되고 있는 이유는 근대 국가의 태생적 한계와도 관련이 있다.

근대 국민국가의 모델이 유럽에서 생성될 당시 유럽사회는 종파 간, 교파 간 오랜 갈등을 뒤로 하고 갈등의 진원지였던 교회도 그 힘을 상실해가고 있었다. 종파나 교파에 상관없이 모든 국민을 하나의 공동체로 묶기 위해 근대국가의 조상들이 채택한 원칙은 세속주의, 즉 정치와 종교의 분리였다. 국가가 운영하는 공교육제도에도 종교는 포함시키지 않거나 부차적인 선택과목이 되었다. 그 내용상 인성교육이 주를 이루는 종교교육은 이제 사적, 개인적인 영역에서 담당해야 할 과제가 된 것이다. 또한 그 내용상 종교적 콘텐츠에 의존할 수밖에 없는 인성교육은 국가가 원해도 거리를 둘 수밖에 없게 되었다. 서구 근대국가의 틀을 그대로 수용한 우리나라에서도 인성교육은 간과되었다.

크고 작은 반인륜적, 반사회적 사건이 발생할 때마다 인성교육의 중요성이 강조됨에도 불구하고 가정, 학교, 직장 그 어느 곳에서도 인성교육이 제대로 이

²⁰-조지프 S. 나이, 홍수원 역, 『소프트 파워』, 참조.

루어지지 않은 또 다른 이유는 적절한 프로그램의 부재이다. 전통적인 인성교육의 핵심 종교교육은 세속주의, 다원주의를 원칙으로 하는 국가가 공교육 체계 내에 받아들일 수 없는 바이고, 새로운 환경에 맞는 인성교육 프로그램도 준비가 여의치 않았던 때문이다.

최근 이러한 딜레마를 극복할 수 있는 프로그램이 국내에 도입되어 관심을 끌고 있는데, 버추프로젝트(Virtue Project)가 바로 그것이다.

버추프로젝트는 1975년 북미의 한 작은 도시에서 시작되었다. 정신과 의사이자 조직심리 전문가인 린다 케벌린 포포프와 비교종교학자인 단 포포프가 공동 개발한 독특한 인성교육 프로그램인 버추프로젝트는 획기적인 효과를 보이면서 인근 지역사회로 전파되었다. 학교에 이어 시민사회단체와 기업이 이에 호응하면서 버추프로젝트는 꾸준히 발전했다. 1980년대에 이르러서는 조직문화의 혁신을 불러일으키는 탁월한 프로그램으로 각계각층에서 인정을 받았다. 국제적인 단체로 정식 출범한 것은 1991년의 일이다. 버추프로젝트는 현재 전 세계 90여개 국에 전파된 풀뿌리 인성교육운동으로, 국내에서는 2004년 2월에 결성된 버추프로젝트 한국위원회가 현재 국내에서 그 프로그램의 보급과 활용을 위해 노력하고 있다.²¹

버추프로젝트의 비전은 우리 인간의 내면에 잠재해 있는 보편적 가치와 미덕에 대한 감수성을 일깨우는 것이다. 신뢰, 열정, 감사, 화합 등 인류사회의 보편적 가치는 모든 인간의 가슴 속에 숨겨져 있는 보석이다. 이를 연마하는 간단한 방법으로 버추프로젝트가 고안하여 개발한 전략은 다음 5가지이다: 1) 미덕의 언어를 활용하라. 2) 배움의 순간을 포착하라. 3) 미덕의 울타리를 쳐라. 4) 정신적 감수성을 일깨워라. 5) 정신적 동반의 관계를 제공하라.

버추프로젝트의 다섯 가지 전략을 좀 더 구체적으로 살펴보자. 첫째, 미덕의 언어를 사용하라. “말 한마디로 천량 빛을 갠다.”고 했다. 언어에는 힘이 깃들여 있기 때문이다. 언어의 힘은 사람들의 사기를 꺾기도 하고 살리기도 한다. 그러므로 감사, 열정, 배려 등의 미덕을 연마, 단련함에 있어서는 바로 그러한 미덕의 언어가 지닌 강력한 힘을 이용해야 한다.

둘째, 배움의 순간을 포착하라. 일상의 삶은 배움의 기회로 가득 차 있다. 미덕

²¹ 시민운동정보센터 산하 위원회로 활동을 시작한 버추프로젝트 한국위원회는 2006년 10월 그로부터 분리 독자적인 단체로 활동을 전개하고 있다.

의 연마를 위한 기회도 마찬가지이다. 관건은 그 순간을 포착하여 미덕의 연마에 활용하는 능력을 일깨우는 것이다.

셋째, 미덕의 울타리를 쳐라. 개인적인 만남이든 공적인 모임이든 모든 인간관계는 규범을 필요로 한다. 신뢰, 예의, 소신, 존중 등의 미덕으로 그 규범을 만들면 미덕의 연마는 물론 미덕문화의 조성에도 탁월한 효과가 있다.

넷째, 정신적 감수성을 일깨워라. 가정, 학교, 기업, 국가 등 모든 조직이 추구하는 정신적 가치는 한결같이 미덕으로 구성되어 있다. 우리는 우리가 몸담고 있는 조직이 추구하는 정신적 가치의 확립에 동참할 수 있으며, 또 그에 대한 감수성을 통해 자신의 미덕을 연마할 수 있다.

다섯째, 정신적 동반의 관계를 제공하라. 인간적인 고민이나 문제 해결의 열쇠는 미덕이다. 사람들이 자신의 내면에서 문제 해결에 필요한 미덕을 찾아 도움 받을 수 있도록 ‘함께 있어’ 주기 위해서는 기술이 필요하다.

국내에 소개되어 현재 널리 활용되고 있는 풀마이어, 카네기, 세븐해빗 등의 교육프로그램이 개인적인 성공을 위한 수단으로 미덕을 강조한다면, 버츄프로젝트는 미덕 자체의 연마에 초점을 맞추고 있다. 버츄프로젝트가 제공하는 프로그램의 또 다른 특징은 그를 기존의 교육이나 일상의 삶에 그대로 접목시킬 수 있다는 점이다.

플뿌리 인성교육 프로그램으로 조용히 전파된 버츄프로젝트는 1994년 UN이 정한 ‘세계가정의 해’에 유엔사무국으로부터 다음과 같은 찬사를 얻기도 했다. “버츄프로젝트는 모든 문화권의 가정에서 활용할 수 있는 범세계적인 인성교육 프로그램의 전형입니다.” 2002년 뉴질랜드에서 이 프로그램을 접한 달라이 라마는 공식적인 서한을 통해 다음과 같은 글로 버츄프로젝트를 지지했다. “본인은 버츄프로젝트를 전적으로 지지합니다. 버츄프로젝트는 사랑, 친절, 정의, 봉사와 같은 보편적인 덕목을 선양합니다. 여러분의 노력이 성공하기를 기원합니다.”

버츄프로젝트의 또 다른 특징은 가정은 물론 학교, 기업, 시민단체, 관공서, 군대 등 구성원의 품성함양이나 팀워크 강화, 갈등해소나 갈등관리를 필요로 하는 그 어떤 조직에서도 활용이 가능하며, 개인적으로도 내면적인 평화와 성장을 추구하는 사람들에게 유용한 프로그램이라는 점이다. 이러한 차원에서 국가 간 갈등과 대립의 요소가 극히 심하다고 할 수 있는 동북아 NGO네트워크의 성숙된 여건 조성을 위해서 버츄프로젝트를 활용할 만한 가치는 충분한 것이다. 말하자면 정신적 차원의 인프라구축이라고 할 수 있겠다.

최근 버츠프로젝트는 한국에서 진화의 조짐을 보이고 있다. 2006년 7월, 현대 자동차와 시민의 신문사의 후원을 받아 시작된 버츠택시 프로젝트를 통해서이다. 버츠택시 프로젝트는 택시 승객에게 버츠킴카드를 한 장 뽑게 한 다음 그 내용을 중심으로 대화를 나누는 단순한 대화운동이다.²² 어떤 카드가 뽑히든 그 내용은 미덕이므로 그를 매개로 이루어지는 대화는 진솔하고 긍정적인 수밖에 없다. 무작위로 뽑힌 미덕이 승객의 내면에 무언가 응어리져 있던 감성을 자극할 경우 - 실제로 그런 경우가 자주 발생하고 있다 - 대화의 내용과 깊이는 초면의 두 사람 사이의 대화라고는 믿기지 않을 정도로 진지하게 이루어진다.

2006년 7월부터 9월 사이에 수집된 몇 가지 사례를 소개하면 다음과 같다.

유운자 기사 (강동지회): 자매분이 택시를 탔다. 법원으로 이혼서류를 내려가는 길이었다. ‘인내’를 뽑고 읽은 후, 자기에게 하는 말인 것 같다고 하면서, 다시 살아야겠다고 마음을 바꾸었다. 기사는 ‘(이혼 서류에 도장) 찍고, 다시 시집가면 뭐하시냐. (남편을) 잘 고쳐서 사용하시라’고 말해 주었다.

윤공식 기사 (강동지회): 경마장에서 돈을 잃고 나온 승객이 ‘근면’을 뽑았다. 인생을 되돌아보며 “그동안 잘못 살아온 것 같다!”고 말하며 깊이 뉘우쳤다. 기사는 한 장의 카드가 짧은 시간에 이토록 강한 영향을 미칠 수 있다는 사실에 깊이 감동을 받고 버츠킴카드 활용에 더욱 적극적이 되었다.

김덕한 기사 (강동지회): 그동안 무뎠던 자신의 성격이 많이 변한 것을 발견했다. 승객들이 좋아하므로 자신도 일하는데 기분이 좋고, 행운이 따르는 것 같아 즐거운 마음으로 일하게 되었다. 가족들에게도 부드러운 말을 쓰게 되었다.

김경섭 기사 (관악지회): 법원 앞에서 50대 아주머님이 탔다. ‘기쁨’을 뽑았는데 내용 중에 “일이 잘 풀리지 않을 때에도 내면의 평화를 느껴 보세요” 라는 글귀를 보고는 이혼서류를 택시 안에서 찢어버렸다. ‘카드 한 장이 이렇게 순간적으로 사람의 마음을 바꿀 수 있다’는 사실에 기사 스스로 감동했다.

최승규 기사 (강동지회): 서울시 모범운전자회 강동지회는 가, 나, 다 3개조로 이루어져 있다. 이 가운데 가장 먼저 버츠택시 교육을 받고 버츠택시 프로젝트를 실시한 조는 3개조 가운데 가장 문제가 많은 ‘가조’였다. 최승규 기사는 가장

²²-현재 이 프로젝트에 참여하고 있는 택시기사 단체는 15,000여 명의 회원을 둔 서울시 모범운전자연합회이다. 협회 소속 택시기사는 사전에 버츠프로젝트의 취지와 전략에 대해 간단한 교육을 받는다. 교육에 소요되는 시간은 60-90분 정도이다.

모범적인 ‘다조’ 조장으로 자신의 조가 먼저 교육을 받기를 원했으나 조원들의 반응이 시원치 않아 뒤로 미루어져 다소 섭섭했다. ‘가조’ 기사들이 모두 참여한 것도 아닌데도 버츠택시 프로젝트 실시 후 두 달도 되지 않아 모범적인 조가 되었다. 이에 자극받아 승객들에게 버츠택카드를 나누어 주기 시작했다.

하루는 전문 통역사로 일하고 있는 여자승객이 택시를 탔다. ‘존중’을 뽑았는데 한 동안 말이 없었다. 무언가 깊이 느낀 모양이었다. 잠시 후 이런 고백을 했다. 현재의 남편이 결혼 전 너무 쫓아 다녀, 남편이 집안 일을 모두 맡아 한다는 조건으로 각서를 받고 결혼했다. 그 동안 남편을 너무 존경하지 않은 것 같다고 깊이 뉘우쳤다.

또 하루는 모피사업을 하는 사장이 탔다. ‘우의’를 뽑았다. 카드내용을 읽은 후, 무언가 숙연해지더니 다음과 같이 말했다. 친동생이 한국에서 사업을 정리하고 중국으로 이민을 갔는데, 그 소식을 접하고도 일이 바쁘다는 핑계로 가족 모임에 가지 못했다. 카드를 읽으니 “그게 후회가 된다. 내일이라도 당장 중국에 가서 만나봐야겠다”고 말했다.

한국버츠택프로젝트는 이 프로젝트를 발판으로 범국민적인 인성운동을 꿈꾸고 있다. 국제교류를 통해 중국을 비롯한 동아시아 각국의 버츠택프로젝트 단체와도 제휴할 계획이다. 특히 중국 베이징은 2008년에 예정된 올림픽을 대비하기 위해 서라도 버츠택시 프로젝트를 필요로 할 것이라는 견해이다. 다소 비현실적인 이상으로 들릴 수도 있겠지만 프랑스가 200년, 미국이 125년, 일본이 75년에 걸쳐 이룩한 정치, 경제적 발전을 지난 30여년 만에 이룩한 우리나라의 역동성을 감안할 때, 전혀 불가능해 보이지 않는 포부이다.

버츠택시 프로젝트가 과연 대중적인 인성운동으로 발전할 수 있을지는 조금 더 지켜봐야 하겠지만, 프로젝트에 참여한 기업과 언론사 관계자들의 전망은 매우 긍정적이다. 이 프로젝트가 성공할 경우, 우리나라에서와 같이 산업화에 따른 물질주의의 부작용으로 인성교육의 필요성을 절실히 느끼고 있는 중국이나, 보편적인 가치보다는 민족주의적인 특수성을 부각시켜 자신의 정체성을 강화시키려는 일본의 우익을 견제하는데도 도움이 될 것이다.

버츠택프로젝트는 최근 중국에도 상륙하여 풀뿌리 민간 차원에서 전파가 되고 있다. 그러나 중국어로 된 버츠택카드는 아직 제작이 되지 않은 상태이다.²³ 어느

23_일본어로 된 버츠택카드는 2005년에 제작이 되었다고 한다. 그러나 어떻게 활용이 되고

나라에서 성공을 거두든 버츠프로젝트는 그 성격상 다른 지역에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 특정 민족이나 특정 지역의 역사적 전통이 아니라, 사랑, 정의, 겸손, 화합, 이해, 배려 등 인류사회의 보편적인 가치를 강조하기 때문이다.

이처럼 동북아 평화공동체 구현을 위해 동북아 국가들간에 반드시 공유되어야 될 공동의 가치가 설정될 수 있고, 한편 동시에 동북아 평화를 저해할 수 있는 요소들이 파악될 수 있다면, 그 다음에 가능한 작업으로는 보유해야 될 가치들과 버려야 될 가치들의 충족여부를 계속 모니터링하고 평가하는 시스템 구축을 생각할 수 있다.

그 한 예로서, 전 세계 사법체계와 경찰을 감시하고 평가한다는 취지로 2004년 결성된 ‘알투스(ALTUS)’라는 국제NGO의 활동을 벤치마킹할 필요가 있다. 알투스(ALTUS)라는 용어는 라틴어로 ‘더 높이’라는 뜻인데, 네덜란드 헤이그에 사무국을 두고 있는 국제NGO ‘알투스’에는 현재 미국, 러시아, 인도 등지의 6개 연구소와 전세계 200여명의 전문가가 참여하고 있으며, 2006년 10월 29일부터 11월 4일까지 전세계 23개 국가의 400여 경찰서를 대상으로 사상 최초의 시민 합동 점검을 실시한 바 있다. 우리나라에서도 서울의 종로서, 은평서 등 14개 경찰서를 비롯한 전국의 30여개 경찰서가 이번 알투스의 평가대상에 포함되었던 바, 평가항목들은 주로 시민의 접근도, 시설 충족도, 투명성과 민주적 책임, 구금 시설의 적정성, 소수 민족·인종에 대한 공평한 대우 등을 기준으로 하고 있다.

이와 같이, 동북아에서도 한·중·일 관련 전문가 및 시민단체들이 컨소시엄을 구성하여 동북아 평화를 위해 공유되어야 될 가치들과 버려야 될 가치들의 충족 여부를 정기적으로 모니터링하고 평가함으로써 동북아 평화공동체를 향한 공동의 인식을 개선에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

(3) 동북아 지역내 공동선(共同善) 회복방안

동북아 한·중·일 3국은 지리적으로 인접하여 수천년 이래 정치, 경제, 사회분야에 관하여는 물론, 문화인류학적 교류와 선의의 경쟁관계를 지속해 왔다. 그럼에도 불구하고 오늘날 이 지역에는 일방주의적 중화질서 복구를 시도하는 중국과 그에 도전하는 일본, 그리고 남북 분단으로 인해 야기된 갈등이 동북아공

있는지에 대한 정보는 입수되지 않고 있다.

동체 구축에 장애가 되고 있다.²⁴

중국은 현재까지 4대 현대화와 경제개발계획의 성공적 수행으로 국력을 신장하고 있으나, 남사군도 및 진보도, 홍콩, 타이완 문제 등에 대하여 강력한 국가주권 행사로 일관하고 있어 강함과 느슨함을 병행(Up and down)하는 정책을 시행하고 있으나, 중국이 지속적으로 국력을 신장한 후의 정책은 예측할 수 없는 것이다. 일본 또한 경제대국에 걸맞는 정치군사대국을 지향하여 끊임없는 군사력 증강을 도모하고 있으며, 미·일안보조약 개선 및 신방위계획의 대강과 그에 따른 신지침 관련법 추진 등 동북아시아 내에서 제 목소리 내기에 만전을 기하고 있다.²⁵

그런데 이와 같은 역내 국가 간 갈등 및 불신 원인 가운데에는 과거 중원의 장기간 중앙집권적 전제통치체제의 빈번한 교체로 인해 지역주민들이 사회적 공동선을 공고화하는데 실패한데서 온 결과임을 간과할 수 없을 것이다.

이러한 사회적 공동선의 공고화 실패가 초래한 개인주의적 이기심에 바탕을 둔 야합과 불법행위가 사회적으로 확산됨으로써 저지할 수 없는 반사회적 부정 부패가 만연하게 되었고, 그로 인하여 중국이 쉽게 공산화로 이끌었던 것을 부인하기 어렵다.²⁶ 그 결과 동북아 지역에는 사회공동선 회복방안과 관련하여 갈등 문제가 해결과제로 남아 있다. 또한 그 같은 동북아 지역 내 주민들의 사회적 공동선 공고화에 대한 실패는 역내 국가 간 극단적인 배타성과 그에 따른 폐쇄성, 그리고 과거 폐쇄적 조공 강요로 인한 국제 갈등을 유발하였음을 부인할 수 없다.

24_ 일본은 1592년 征明假道라는 구실 아래 임진왜란을, 그리고 ‘朝鮮의靑으로부터의 독립’이라는 구실 하에 청 및 러시아와 전쟁을 승리로 이끈 후, 1905년 늑약을 체결한 다음 끝내 조선을 병탄하였다. 그로부터 발동된 일제의 허황된 꿈은 연합국에 대항하는 추축국의 일원으로 가입케 되었던 일본은 결국 현재의 남북 대결구도와 동북아의 갈등을 낳게 한 공범이 되었다. 한명기, 『임진왜란과 한·중관계』 (서울: 역사비평사, 1999), pp. 31-33; 박일근, 『근대한미외교사』 (박우사, 1968), pp. 189-216; 아리에 아끼라, 이성환 역, 김희영, 『일본의 외교』 (서울: 푸른산, 1993), pp. 32-36, 45-51; 『일본사』 (서울: 청아출판사, 1987), pp. 272-279, 391-393, 425-428; 이도상, 『일본의 한국 침략논리와 식민주의 사학』 (단국대학교 대학원 박사학위논문, 2000).

25_ 송영선, “신 가이드라인 내용, 의도 그리고 한·일간 협력,” 『일본학』 제18집 (서울: 동국대학교, 1999), pp. 17-47; 자오찬성, 趙全勝, 『중국의 외교정책』 (서울: 오름, 2001), pp. 100, 121, 324-326; 김성철, 『일본의 외교정책』 (서울: 세종연구소, 2000), pp. 10-12.

26_ 해방군문예출판사, 남종호 역, 『모택동 자서전』 (서울: 다락원, 2002), pp. 28-41, 68-73, 77-93.

서양에서는 희랍의 철학적, 과학적 이론을 바탕으로 기독교의 가르침을 자기 이해를 깊게 하고 도덕적 활력을 회복하는 기제로 삼아 근대문명을 꽃피웠다. 그러나 동양의 중국은 해금(海禁)과 해방(海防)을 발하여 해상교역을 제약하고 주변국과 교류를 억제하면서도, 주변국가에 대해서는 중화질서를 강요하는 폐쇄적인 중화 경제블록을 구축하였다. 또한 유교는 명목으로서만 국교라 내세울 뿐, 사회의 공동선 공고화에 의한 윤리의식 공고화에 소홀함으로써 국내외 관계에 있어서 불신 풍조가 만연된 결과, 일본의 탈아입구 모색 및 체제전복을 촉구하였다.²⁷ 따라서 동북아공동체 구성에 있어서는 이와 같은 동북아 지역 주민들의 사회적 공동선 회복은 반드시 선행되어야 할 것이다.

동북아공동체 구성에 있어서 이 지역 주민들의 사회적 공동선 회복을 위한 동북아 NGO의 활동은 매우 중요한 바, 국내 민주화를 성취한 바 있는 한국 NGO들이 이 지역 국가들의 주민들을 대상으로 개방화시키고, 제국의 신민적 태도가 내면화 되어 있는 일본인들의 개혁을 촉구하며, 나아가서 북한의 민주화와 개방화를 도모해야 할 것이다.²⁸

이들 국가 지식인들의 참여를 촉구하기 위하여 이들 나라 내에 '민주화운동청년연합'과 같은 사회단체를 조직하게 하고 그 활동을 유도하며, 또한 '민주화를 위한 전국교수협의회'와 같은 사회운동조직으로 점차 확대해 나가야 할 것이다. 또한 이들 나라 학자들의 선도 아래 역내 국가 간 외교관계를 민주적 대등성 원칙이 준수되는 국제공동협력을 전개해야 할 것이다. 이는 이 지역 국제관계에 있어서 갈등을 최소화하고, 경제적 공동번영 추구하고 나아가서 지역 내 각국 정부의 동북아 NGO들의 초국적 활동 지원을 유도하는 가운데 성공을 보장할 수 있어야 한다.²⁹

27- 김문준, 『동양사상의 이해』 (대전: 건양대학교 출판부, 2000), pp. 197-200; 이종우, 『흐름으로 읽는 동양철학』 (서울: 보고사, 2003), p. 50; 무라이 쇼스케, 이영 역, 『중세 왜인의 세계』 (서울: 小花, 1998), pp. 25-27, 221-222; 이종린, 『西洋 政治思想』 (서울: 集文堂, 1980), pp. 37-40, 90-93, 541-544; R.R. Palmer, et al., *A History of the Modern World* (New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1978), 康俊彰 외, 『서양근대사 I』 pp. 70-91; 『서양근대사 II』, pp. 293-328; 『서양근대사 III』, pp. 136-150; 우에다 마코토(上田信), 서울대 국제학술대회(2006. 11. 6).

28- 이서행, “시민사회의 활성화를 통한 동북아 평화공동체 구성,” 『국민윤리연구』 Vol. 56 (한국국민윤리학회, 2004), pp. 11-17.

29- 임윤정, 『환경문제 해결을 위한 환경NGO의 초국적 협력』 (경희대학교 NGO대학원 석사학위논문, 2005) pp. 66-72.

이를 위하여 초국적 네트워크 개발을 통해 국제공동협력을 이룩해 나가야 하는데, 동양사회에서 달성하지 못한 사회 공동선 구축을 위해 이미 서구문명을 꽃 피운 바 있는 기독교 종교단체의 협조를 요청하는 방안이 제기되고 있다. 이러한 조력의 요구는 특수조직의 선교활동에 관한 요청인 데에서 특별한 노력이 요구되지만, 사회 공동선 구축이라는 과제가 사회윤리적 관습에 관한 학습 및 그 관리경험과 지식에 관하여 도움 받을 수 있다는 점에서 더욱 필요하다.

동아시아 3국 간 갈등 극복이 동북아 3국의 사회 공동선 회복을 통한 민주적 국가관계 회복의 길이며, 이것이 동북아 공동체 형성의 지름길이라는 점에서 동북아 NGO들의 초국적 노력이 요구된다.

나. 동북아 지역문제에 대한 정책전문성 확보

(1) 동북아 학계·전문가 네트워크 구축방안

NGO네트워크 구축의 방안으로 단체의 간부나 스태프의 상호교환 근무 또는 연구 활동을 장려할 수 있다. 일정기간 상호 파견 근무를 하면서 인적 교류를 활성화함으로써 상대에 대해서 깊이 있게 이해하고 친분관계를 맺음으로써 인간적인 관계와 함께 업무의 효율성을 높일 수 있고, 언어의 문제도 자연스럽게 습득할 수 있을 것이다. 여기에 특히 청소년 또는 청년들의 활동을 포함할 수 있다. 가령 개발도상국에서 인도주의 지원활동을 전개할 때, 공동 참여하는 프로그램을 동북아 NGO들이 개발하여 실시함으로써 실제적인 연대를 이룩하는 방법이 될 수 있다. 또 NGO활동과 관련하여 학자나 전문가들의 공동연구를 확충하고 후원하는 방법이 있다.³⁰

가령, 한국의 제주도나 일본의 오키나와를 평화의 섬으로 지정하고 그 지역에서 NGO들의 국제연대 모임을 정례화 하는 한편 그 지역 지자체에서 이 프로그램을 적극 지원하도록 유도할 수도 있다.

동북아 지역의 상호 이해와 인적 교류를 위해서 청소년 교류 프로그램을 개발하고, 각각 나라에서 교육적으로 도움이 되는 역사의 현장을 방문하여 서로 배울 수 있는 프로그램을 NGO들이 준비하여 수행할 수 있다. 언론 분야에서도

³⁰-이 내용은 2006년 7월 1일 일본 도쿄에서 개최된 “동북아NGO네트워크 구축 방안”에 대한 한·일국제워크숍에서 논의된 내용이다.

한국어 일본어 중국어의 3개 국어를 이용하여 공동신문을 만드는 방법도 생각할 수 있다.

“Green & Peace Boat”의 사례처럼 앞으로 NGO들이 주도적 역할을 하면서 동북아 지역 국가들이 함께 참여할 수 있는 문화 예술, 스포츠, 청소년 교류, 관광교류, 합동교육연수 활동 등 동북아 NGO들의 공동 프로그램 개발과 시민들의 참여 방안을 모색할 수 있다.

동북아 NGO들의 공통점인 재정, 조직, 전문성에서의 영세성과 아마추어리즘을 탈피하기 전까지는 서구 NGO들과의 공조에 의한 네트워크 형성 및 프로젝트 사업 참가를 통해 즉 지역 밖 NGO들의 도움에 힘입어 지역협력에의 기반을 준비하는 것이 현실적으로 가능할 수 있다.

한반도의 분단 상태를 동북아 NGO네트워크의 구축에 활용하는 방법도 생각할 수 있다. 동북아 분단과 갈등의 상징이라고 할 수 있는 비무장 지대에 평화화술시설을 설치하여 한반도의 평화와 동북아의 번영을 추구하기 위한 공동 노력의 장으로 활용할 수 있다. 또 유엔이 제시하고 있는 국제 이해교육에 NGO들이 참여하여 청소년 및 교사들에 대한 이해교육 프로그램을 개발하여 운영하는 방법도 고려할 수 있다.³¹⁾

(2) 법적·제도적 인프라 구축방안

한 나라를 발전시키는 데 필수적인 것이 바로 법과 제도이다. 전문가 네트워크와 관련하여, 동북아 3국의 법률가들간 교류협력 활성화와 네트워크 구축은 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 예를 들면, 1988년 이래 이어져 온 아태지역 법률가 네트워크인 ‘COLAP(Conference of Lawyers of Asia and the Pacific)’, 그리고 한국의 민변과 일본의 자유법조단 간 교류협력 활성화 등을 모색해 볼 수 있다.

동북아 NGO네트워크를 구축하고 제대로 작동시키기 위해서도 법적·제도적 인프라 구축이 필수적이지만, 부수적으로는 동북아 평화공동체 형성을 위한 핵심 주체로서의 한·중·일 3국이 국제개발협력 NGO단체들과 연계하여 주변 개발도상국들에게 법적·제도적 인프라 구축을 위한 지원활동을 전개하는 방안도 고

31-한만길, “동북아평화공동체 형성을 위한 교육 분야 교류협력의 과제,” 최송화·권영성 역음, 『21세기 동북아 문화공동체의 구상』 (서울: 법문사, 2004), p. 210.

려할 수 있다. 이러한 작업은 동북아의 해당 국가들과 관련 NGO단체들 간의 파트너십 없이는 결코 쉽지 않을 것이다. 왜냐하면 한·중·일 3국의 서로 상이한 법제도 및 이념이 상충될 가능성이 있을 뿐만 아니라 지원을 받게 될 주변 개발도상국들 또한 과거 식민지시대 침략의 역사로 인해 이들 일본과 중국 등 지원국가들에 대해 아직까지도 피해의식을 가지고 있을 가능성이 크기 때문이다. 따라서, 동북아 평화공동체의 성숙과 확산을 위한 동북아 지역의 법적·제도적 인프라 구축을 위해서는 국가들의 역할 뿐만 아니라 공통의 가치를 보유한 동북아 NGO들의 역할이 반드시 필요할 수 밖에 없다.

미국은 일찍부터 이러한 작업을 정부와 민간 차원에서 해오고 있는데, 그 한 예로서 1960년대 이래 전개되고 있는 ‘법과 개발운동’을 들 수 있다. 이는 저개발 국가와 개발도상국가에 대한 경제지원과 함께 민주주의와 인권신장을 실현할 수 있는 법 제도를 구축해 주는 것으로서, 그 취지는 독재와 권위주의 그리고 부패가 만연한 국가에게는 물질 지원만으로는 근본적인 해결이 될 수 없다. 따라서 사회발전을 위한 인프라 구축이 이들 국가들에 있어서 더 중요하다는 인식에 바탕을 두고 있다.³²

동북아 지역에서도 이미 일본은 ‘법 정비 지원’이라는 이름으로 아시아의 개도국과 체제전환국을 적극 지원하고는 있지만, 일본이 행한 과거의 침략주의적 행태로 인해 지원하는 데에는 근본적인 한계가 있다. 이 점에 있어서는 중국도 마찬가지라 할 수 있다. 결국 침략의 역사가 없으면서 동시에 성공적인 개발경험을 가지고 있는 한국의 역할이 더욱 더 중요해졌다.

이러한 차원에서, 현재 법과 제도의 분야에서 꼽을 수 있는 한국의 세계적 브랜드는 헌법재판과 정보관련 법이라고 한다.³³ 중국 및 일본에서도 자국의 비교우위에 있는 대표적인 법과 제도를 도출해 낼 수 있을 것이다. 다음으로는, 한국의 국제협력단(KOICA), 일본의 국제협력단(JICA) 및 한국법제연구원 등과 같은 각국 정부의 관련기관들과 유관 NGO 단체들과의 연계하여 동북아 및 주변 개도국들에 대한 법과 제도적 인프라 구축을 체계적이고 지속적으로 추진할 필요가 있다.

32_ 정중섭, “법과 제도 지원하는 제2한류,” 『한국일보』, 2006년 4월 25일, 31면.

33_ 위의 글.

(3) ‘동북아 NGO 국제교류재단’ 또는 ‘동북아 NGO센터’ 설치

이와 관련하여 동북아 NGO 국제연대의 초국가적 경쟁력을 강화하기 위해 관-민이 협력하여 ‘동북아 NGO 국제교류재단’ 내지 ‘동북아 NGO센터’를 설립하는 방안을 검토할 필요가 있다.

국제사회에서 NGO의 등장이 비록 정부 조직의 관료적 병폐나 지나친 자국 중심주의를 시정하거나 보완하고자 한 것이라고는 하지만, 그렇다고 해서 NGO의 국제 활동이 철저히 도덕적이고 윤리적인 것만은 아니다. 실제 운영에서는 오히려 일국주의에 의한 이해관계를 우선시하는 경향이 있는 것이 지구촌 사회 관계의 엄연한 현실이다.³⁴ 따라서 초국가적 차원의 국가간 협력에서도 개별 국가의 경우와 마찬가지로 이를 견제하고 감시·비판하며, 나아가 협력의 적실성과 타당성 내지는 실효성을 제고하기 위한 수단을 강구하기 위해서 ‘동북아 NGO 국제교류재단’ 또는 ‘동북아 NGO센터’를 한·중·일 3국이 공동으로 설립·운영할 필요가 있다.

다. 지방, 국가단위 NGO의 동북아 협력활동 촉진

(1) 지방자치와 NGO의 협력 모색

세계화로 인해서 국경의 벽은 낮아지고 있고, 정보기술의 혁신은 국가간의 거리를 좁혀주고 있다. 이처럼 세계화와 정보통신의 혁신은 지방자치단체의 역할을 강화시켜 주고 있다. 과거 대내외 관계의 정치·행정에서 중앙정부가 독점하던 시대가 지나가고 지방자치단체가 국제교류의 주체로 떠오르고 있다. 중앙정부의 외교는 국가 이익과 안보와 관련하여 군사동맹, 안보, 경제협력과 같은 거시적 주제를 다루는 반면 생활세계에서 접하는 일상적 일이나 문화를 주제로 한 국제교류는 시민과 지차체가 주도하기 시작하였다. 동북아에서 과거사 문제나 영토분쟁으로 외교상의 어려움이 많지만 민간차원과 지차체 수준에서는 도시 간 자매결연을 통해 실제적인 교류는 증가하고 있다.

최근에 이러한 변화가 한·중·일 삼국 간에 일어나고 있다. 한국지방자치단체 국제화재단이 제안하여 1999년부터 삼국을 돌아가면서 개최하고 있는 한·중·일 지방정부 교류회의가 그것이다. 동 회의는 한국의 ‘지방자치단체국제화재단’, 중

34_박재창, “엔지오 국제교류재단 설립하자,” 『한겨레』, 2006년 10월 18일, 26면.

국의 ‘중국국제우호성시연합회’와 일본의 ‘(재)자치체국제화협회’ 등 3개 기관이 한·중·일 3국 자치단체간 국제교류의 활성화를 위하여 매년 3개국 순회 국제회의를 개최하기로 합의한 이후 제1회 대회는 1990년 7월 서울, 제2회 대회는 2000년 9월 북경, 제3회 대회는 2001년 9월 동경에서 개최된 바 있으며, 2006년으로 제8회째의 회의를 개최하였다.

제8회 한·중·일 지방정부교류회의는 “동북아 지역의 화합을 추진하고 공동발전을 실현”이라는 주제 하에 중국 하얼빈에서 2006년 8월 29~31일 개최되었는데 3개국 74개 지방정부에서 246명의 지방정부 대표가 참석하여 공무원상호과견, 경제인 교류, 학생 교류, 스포츠 교류, 관광 교류 예술 교류 및 민간인 교류 등 다양한 분야에서 상호 협력 방안을 논의하였다.³⁵

이미 한·중·일 삼국 간에는 지역차원에서 자매결연을 맺고 상호 교류하며 실제적인 도움과 이해를 증진하는 활동이 전개되고 있다. 동북아 지역의 중심국가인 한국, 일본, 중국간에는 도시, 군 또는 구 단위에서 자매결연은 매년 증가하고 있다. 그 사례로 서울시가 동경도(1988)와 북경시(1993)와 자매결연을 맺어 상호 교류를 증진하고 있고, 부산시가 일본 시모노세키와 후쿠오카, 중국 상하이 및 대만 카오슝 시와 자매결연을 맺어 활동하고 있다. 전주시는 중국의 정주시, 일본의 교토시와 마쓰에시와 자매결연을 맺었으며, 경남 해남시는 일본 가고시마시와 중국 호남성 익양시, 강서성 징가산시, 감숙성 돈황시와 우호교류 의향서를 체결하여 민간 교류, 경제 교류, 청소년 교류 등을 추진하고 있다. 제주도는 중국 남단에 위치한 섬인 해남성과 자매결연을 맺어 공동 발전을 위해 협력하고 있다. 구 단위에서도 국제교류를 증진하고 있는데, 서울시 구로구는 중국 하얼빈시 향방구, 북경시 통주구와 자매결연을, 서초구는 일본 동경도 스기나미구, 중국 청도시 노산구, 상해시 흥구구와 교류하고 있다. 그 외에도 여러 지역단위에서 중국과 일본에 있는 지자체들과 자매결연을 맺어 상호 협력을 도모하고 있다.

지자체가 주도하는 동북아 지역 지역간 자매결연과 국제교류에는 민간차원에서 NGO들의 협력과 참여가 필요하다고 생각한다. 관료들에 의한 지방차원의 정치·경제적 협력도 필요하지만 민간차원에서 상호 이해와 협력이 함께 이루어질 때 진정한 의미의 자매결연이 가능할 것이다. 특히 지자체 간의 교류를 활성

35-한·중·일 지방정부 교류회의의 웹 사이트 <<http://kcj.klaffir.or.kr/>>.

화하기 위해서는 각 분야에서 전문성이 요구되는 바 NGO들의 참여를 통해 지방정부간 협력이 이루어질 때 효과적인 교류가 이루어질 수 있다. 민간차원에서는 청소년 교류 프로그램을 개발하여 삼국 청소년 공동교육 프로그램을 실행하며 미래의 주역을 육성할 수 있고, 전문가들의 국제 공동학술 세미나를 통해서 지역특성에 맞는 공동교육발전을 이룩할 수도 있을 것이다. 또 주민간의 친선을 도모하기 위해서 자매결연 도시간에 합동체육대회를 개최하며 친선을 도모하는 일에도 NGO들이 깊이 관여할 수 있다.

지자체 간의 자매결연 행사에서 빠질 수 없는 것이 문화행사이다. 민간차원에서 각종 전시회, 예술공연 및 문화 교류를 함께 진행함으로써 공통의 연대감을 도모하는데 기여할 수 있을 것이다. 또 여성들의 교류를 장려해서 삼국이 공통으로 갖고 있는 여성의 권리신장과 사회참여 및 자녀 교육에 대해서 자연스럽게 여성들의 연대를 강화함으로써 동북아 상호 교류와 친선에 실제적인 효과를 볼 수 있을 것이다. 그 외에 삼국의 공통 관심사인 환경문제, 보건과 건강 문제 및 세계화 문제 등에 대해서 관련 NGO들이 연대하여 논의의 장을 마련할 수 있을 것이다.

그 일례로 경기도의 부천시와 일본의 가와사키(川崎)시와 10여년 이상 유지하고 있는 협력관계는 좋은 본보기가 된다. 지자체 수준에서 시작한 교류가 상인, 예술인 등 일반 시민의 상호 방문을 통한 교류로 확대되었으며, 공무원, 예술가, NGO활동가 등의 교류를 통해서 상호 이해의 폭을 넓히고 서로의 경험을 나누고 있다. 2006년 10월에 가와사키시에서 공무원, 예술가, 문학가 및 NGO 대표들로 이루어진 방문단이 부천시를 방문하여 교류활동을 전개한 바 있다. 그때 특별히 가와사키시에서 '외국인 거주자들'을 돌보는 지역 NGO를 운영하는 에츠크 요네자와(Etsuko Yonezawa) 여사가 일본 방문단에 합류하였다. 경기도 부천시에는 특정한 종교단체와 관련하여 한국남성과 결혼한 다수의 일본인 부인들이 거주하고 있는데 이들이 한국사회에 잘 적응하며 생활할 수 있도록 부천시가 요네자와 여사에게 자문을 요청하였다고 한다. 일본 가와사키에서 외국인 부인들이 일본생활에 적응할 수 있게 돕고 있는 요네자와 여사는 이번 계기를 통해서 부천시와 가와사키시의 교류활동에 민간차원에서 기여할 수 있기를 희망하였다.³⁶ 이처럼 지자체와 NGO의 협력은 지자체의 발전과 지역사회

36-2006년 9월 27일 에츠크 요네자와 여사가 한국을 방문했을 때 부천시와 가와사키시 자매결연 활동에 대해서 직접 인터뷰하였다.

의 공익에 기여할 수 있다.

(2) NGO-정부(GO)의 파트너십

NGO와 정부의 관계는 상호 대립과 견제에서 출발하였으나 과학기술 혁명과 함께 민주화와 세계화가 촉진되면서 한 국가의 힘으로 해결할 수 없는 국제사회 문제에 대해서 정부는 NGO의 참여와 협력을 필요로 하게 되었다. 세계화에 따른 상호의존과 정보통신의 발달에 의한 빠른 변화에 대해서 정부의 역량은 한계를 보이게 되었고, 정부의 역량을 보완하기 위해서 NGO의 참여와 협력 관계가 요구되고 있다.

오늘날 우리 사회에서 NGO는 개인과 국가를 연결해 주는 중개자 역할을 하면서 정부와 파트너십을 갖고 공동의 목적을 위해서 협력하고 있다. 이런 맥락에서 최근 NGO는 정부의 정책수립에 시민의 관심과 참여를 유도하고 정책의 책무성과 투명성을 제고시키고 민주주의의 질적 발전에 기여하고 있다. 또 시민 사회(NGO)는 공공서비스 공급의 책임을 공유하며 정부의 정책파트너 역할을 맡고 있다.³⁷

NGO는 정부를 상대로 새로운 국제협약을 유도하고 정책 실행을 촉구하며, 사회복지와 NGO들의 사회참여에 대해 더 많은 예산을 확보하기 위해 정부를 상대로 로비를 한다. 정부와 NGO의 협력관계가 점차 확대되면서 과거 정부가 독점하던 분야에 대한 NGO의 참여가 증가하고 있다.

최근 정부와 NGO의 관계에서 가장 큰 변화는 정부가 NGO의 존재와 관계를 공식 인정하고 정부차원에서 NGO의 존재를 공식 인정함으로써 공익활동을 증진시키고, 사회의 건전한 발전에 기여하고자 법률체계를 갖추기 시작했다는 것이다. 정부와 NGO의 협력관계가 제도화됨으로써 동북아시아에서 NGO들 간의 네트워크 구축과 상호 교류에 큰 도움이 될 것으로 기대된다.

일본에서는 1998년 12월에 “특정비영리활동촉진법”이 시행되었고, 한국에서는 2000년 4월에 “비영리민간단체지원법”을 시행하였다. 일본에서 1998년 ‘특정비영리활동촉진법’을 제정하게 된 계기로 1995년 1월에 발생한 ‘한신·아와지(阪神·淡路) 대지진’ 때 자원봉사자들의 활약과 1997년 1월 러시아 유조선 ‘나호토카(Nakhodka)호’가 동해상에서 침몰하여 대량의 중유 유출에 의한 해양

37-주성수, 『NGO와 시민사회』 (서울: 한양대학교 출판부, 2004), p. 141.

오염 및 환경파괴 사건이 있을 때 자원봉사자들의 봉사활동이 중요한 계기가 되었다.³⁸ 일본정부는 시민단체활동을 장려하기 위해 지원책을 강구하기에 이르렀다.

한편 한국에서는 오랫동안 반독재 민주화 투쟁에 의해 성숙된 시민사회의 힘을 기반으로 NGO자원을 국가사회 발전에 연결시키기 위한 노력이 결실을 맺어 2000년 4월에 “비영리민간단체지원법”이 수립되기에 이르렀다. 한국에서 시민사회(NGO)는 이제 시민사회의 영역을 대변하는 대변자로서 또 정부의 정책에 대한 감시자로서, 그리고 정부의 정책에 대하여 대안 정책을 제시하는 협력관계로서 방향성을 정립하기에 이르렀다. 한국에서 “비영리민간단체지원법”은 1987년 민주화 이후 비대해진 시민사회의 힘을 국가발전과 사회발전에 끌어들이기 위한 제도적인 뒷받침으로 만든 법률이다. 이 법률의 주 목적은 “공익활동 증진”과 “민주사회 발전”에 기여함에 있다. 이 법률에 의해서 정부는 비영리 민간단체(NGO)에게 행정지원 및 재정지원을 할 수 있으며, 공익활동을 추진할 수 있는 보조금을 지원할 수 있다. 또 등록 비영리 민간단체(NGO)에 대해서는 조세감면 및 우편요금의 감액 혜택을 제공하고 있다.³⁹ 정부와 NGO의 협력관계에서 우려하는 점은 비록 법률에 기초한 정당한 절차에 의해서 국가로부터 지원금을 받아 활동한다 하여도 국가의 지원금에 의존하고 국가의 용역을 대행하는 관계에 빠지게 되면 시민의 권리를 옹호하는 순수한 시민사회(NGO)의 기능을 상실하고 관변단체로 전락해 버릴 소지가 있다는 것이다.

한국에서 정부의 NGO 지원정책이 공식화된 것은 1990년대 중반 이후에 실시된 공모사업 방식을 통해서였다. 정부기관으로서는 정부 공보처가 1994년에 ‘민주공동체 실천사업’을 시작했고, 이어서 국정홍보처 공모사업으로 지속되었다. 또 행정자치부는 1999년 ‘비영리민간단체지원법’에 의해 대규모 NGO 지원 사업을 시행하기 시작했다. 또 서울시의 경우 지방자치단체로서 1996년부터 ‘시정 참여사업’으로 NGO를 지원해 오다가 1999년부터는 행정자치부의 사업지원으로 그 규모가 두 배 이상 확대되었다.⁴⁰

한국의 경우 참여연대를 비롯해 극히 일부 NGO를 제외하고는 절대 다수가

38_한양대학교 제3섹터연구소 편, 『민주공동체 실천사업 평가』 (서울: 국정홍보처), p. 46.

39_위의 책, pp. 52-53.

40_위의 책, p. 63.

정부의 재정 지원에 의존하고 있는 실정이다. 이처럼 NGO 재정의 정부 의존은 한국 뿐 아니라 국제사회에서도 일반적인 추세인데, 1999년 샬러먼은 22개 국가에서 NGO와 정부의 관계를 조사하였는데 이들 22개국 평균 정부재정 의존도는 40%정도에 달하였다. 또 이 조사에 의하면 벨기에와 아일랜드에는 정부 의존도가 70%를 넘었고, 가장 저조한 미국과 호주의 경우에도 30%를 넘어 선진국의 정부 의존도가 높은 것으로 밝혀졌다.⁴¹ 이처럼 NGO와 정부의 협력관계는 국제사회에서 일반화되고 있는 추세에 있음을 알 수 있다.

중국의 경우 NGO와 정부의 관계는 대부분 협조관계에 있다. 중국은 순수한 의미에서 NGO로서의 자격에 논란이 있지만 중국의 특수한 상황에서 정부의 통제를 받으며 정부 지원에 의존하고 있는 실정이다. 또 대부분의 NGO들은 정부의 정책을 촉진하며 실행하는 입장에 있다.

한국에서의 정부-NGO 협력관계의 대표적인 사례로 한국국제협력단(KOICA)이 시행하는 국내 NGO에 대한 해외원조 지원사업을 들 수 있다. 민간단체를 통한 해외원조는 개도국의 민간부문 특히 사회 저변층에 대한 직접적인 지원이 가능하여 정부차원의 공적 원조사업의 한계성을 보완할 수 있다는 장점이 있다. 한국국제협력단은 민간단체의 개도국 개발원조사업을 정부차원에서 지원하기 위해 1995년부터 2001년까지 국내 NGO단체에서 추진하고 있는 의료보건, 교육훈련, 지역개발, 난민구호 분야 등에서 총 148개 사업을 지원하고, 2002년도에는 11개국에 22개 사업을 지원하였다. 지원금액은 1995년 4억 8천 9백만 원에서 2005년에는 20억 1천 1백만 원으로 증가하였고, 참가 NGO도 18개 NGO에서 26개 NGO로 증가하였다. 정부의 출연기관으로 해외개발 원조를 담당하는 국제협력단과 협력관계를 맺고 있는 국내 NGO는 2005년 현재 54개에 이른다. 국제협력단의 지원사업은 아시아지역 개발도상 국가를 비롯해서 해외 최빈국들을 대상으로 하고 있다.⁴²

더 나아가 2006년부터 한국국제협력단은 상반기(6월 22일) 및 하반기(11월 23일) 두 차례에 걸쳐 국내 국제개발협력 수행 NGO 관계자 100명 내외를 초청하여 'NGO와의 파트너십 강화를 위한 워크숍'을 개최하여 국제개발협력사업과 관련하여 다양한 지식과 정보를 공유하고자 노력하고 있다. 뿐만 아니라, 국제

41- 위의 책, p. 66.

42- 한국국제협력단(KOICA) 웹사이트에서 <<http://www.koica.or.kr>>.

개발협력분야에서 최근에 정부간 차원에서의 파트너십 강화 노력도 나타나고 있음은 상당히 고무적인 현상이다. 일본의 마이니치 신문 보도에 따르면, 2006년 10월 31일에 한국의 유상원조 전담기관인 한국 수출입은행과 일본의 국제협력은행(JBIC)은 대외경제협력기금-ODA(정부개발원조)에 관한 업무협력협정을 맺었는데, 이를 통해 일본과 한국은 아시아 지역에서의 개발원조 노하우를 공유함으로써 보다 효율적인 원조가 가능할 것으로 기대된다고 한다.⁴³

비록 중국의 경우는 아직 경제협력개발기구(OECD) 가입 회원국가가 아니므로 국제적 룰에 얽매일 필요가 없다는 점을 활용해 아프리카 빈곤국에 대한 과잉 차관과 지원사업으로 환경파괴 등을 일으키고 있다는 국제적 비난을 사고 있지만, 이러한 문제점 해결을 위해서라도 한·중·일 3국 정부의 국제개발원조 전담기관들 간 협력체제와 3국의 국제개발협력 NGO들 간의 협력체제를 서로 연계시킴으로써 국제개발협력 분야에서의 동북아 정부-NGO간 파트너십 구축을 시도해 볼 필요가 있다. 이후 시행착오를 통해 평화 및 인권 등 다른 분야로 점차 확대 적용해 나감으로써 동북아 지역 내 정부-NGO간 연계체제를 구축하는 것이 가능할 것이다.

국제사회에서 NGO와 정부의 협력관계를 살펴볼 수 있는 좋은 사례는 최근 유엔을 중심으로 전개되고 있는 밀레니엄개발목표(MDGs)⁴⁴의 추진을 들 수 있다. NGO들은 MDGs를 추진하는데 있어서 각국 정부의 정치적 의지가 부족하다는 점을 지적하고 있다. 이러한 현실에 당면하여 시민사회와 NGO들은 비판의 목소리만 높일 것이 아니라, 시민들이 직접 나서 정부, 정책 입안자, 민간부문 행위자들이 MDGs에 대한 책임감과 의무감을 갖도록 촉구하여 그들의 의식과 태도를 변화시켜야 한다는 문제의식을 갖기 시작했다.

이미 많은 단체들이 그들의 관심사를 중심으로 국제적 연대와 교류를 강화하고 있다. NGO는 MDGs 추진을 위해 ① 약속이행 감시, ② 원조 공여국 정부에

43-뉴시스, 2006년 10월 31일 보도 참고. 한국의 경우 대외 무상원조는 외교통상부 산하 한국국제협력단(KOICA)이 주로 실시하고 있으며 유상원조는 재정경제부 산하 한국수출입은행이 주로 담당하고 있다.

44-2000년 유엔 밀레니엄정상회의에서 발표한 선언문에 기초하여 2015년까지 달성하기로 결정한 8개의 발전 목표를 말한다. 그 내용은 절대빈곤과 기아퇴치, 보편적 초등교육 달성, 성평등 및 여성능력 고양, 아동 사망률 감소, 모성보건 증진, HIV/AIDS 말라리아 등 질병 퇴치, 지속가능한 환경 확보, 개발을 위한 범지구적 파트너십 구축 등이다.

압력 가하기, ③ 캠페인과 연대활동 참여 등의 분야에서 많은 기여를 하고 있다. 또 시민사회와 NGO들은 MDGs 추진에서 촉매역할을 하고 있는데 정책결정자에게 영향력을 행사하고 정부의 활동을 감시하고 모범 사례를 제공하여 정부 정책형성에 도움을 주고, 국제적으로 추진되는 MDGs 캠페인과 지역 또는 국가에서 이미 진행되고 있는 캠페인을 연계함으로써 국내 캠페인을 강화시키는데 기여하고 있다.⁴⁵

이상에서 살펴본 바와 같이 NGO는 국가나 정부에 대해서 견제세력이자 개인과 국가 사이를 연결시켜 주는 중개자 역할을 한다. NGO는 정부 정책에 대한 시민의 관심과 참여를 유도하여 정책의 투명성과 책임감을 제고시키고 민주화에 기여하고 있다. 또 NGO는 공공서비스 공급의 책임을 공유하며 정책 파트너 역할을 맡고 있다.⁴⁶

정부와 NGO의 협력 유형은 정보공유(information sharing), 자원공유(resource sharing), 공동행동(joint action) 등 세 가지로 나눌 수 있다. 여기서 협력이란 ① 정부와 NGO간에 서로의 활동을 긴밀히 알리는 자유로운 정보의 흐름이 이루어지고, ② NGO 기관들이 정부 정책과 규율을 준수하고, ③ 정부 정책은 NGO에 중립적인 입장을 취하는 조건에서 성립되는 관계라고 할 수 있다.⁴⁷

오늘날 정부의 프로그램 확대는 NGO의 참여를 필요로 하고, 한편 NGO는 정부에 대해 새로운 프로그램을 요청하며 더 많은 역할을 하게 된다. 공공정책과 NGO의 역할 증대에 대한 양자의 관계는 시장의 수요와 공급 관계로 볼 수 있다. 공공정책이 NGO의 활성화라는 새로운 과제 공급의 역할을 수행한다면, NGO의 권익주창 활동의 영향력 행사는 공공정책의 변화를 요구하는 수요에 해당된다.⁴⁸

한국의 경우 1990년대에 와서 환경부와 여성부의 신설, 4대 사회보험의 도입 뿐 아니라 식약청, 공정거래위원회의 신설로 규제정책이 확대되면서 NGO들이 활동할 수 있는 공간 및 유리한 환경이 조성되었다. 또 NGO 활동을 지원하는

45- Jacqui Boule and Debbie Newton, *Campaigning Toolkit for CSO Engaged in MDGs* (CIVICUS, 2005), p. 25.

46- 주성수, 『NGO와 시민사회』 (서울: 한양대학교 출판부, 2004), p. 141.

47- 위의 책, pp. 157-158.

48- 위의 책, p. 160.

‘보조금사업에 관한 법률’, ‘비영리민간단체지원법’ 등의 법이 시행되면서 각종 보조금 및 공모 사업이 다양하게 추진되어 왔다. 정책과정에도 NGO의 참여와 영향력이 증대하게 되었으며, 국가인권위원회, 반부패위원회, 지속가능개발위원회 등이 신설되며 공공정책과정에 NGO의 참여가 개방되고 있다.⁴⁹

라. 재원조달을 위한 NGO-기업 파트너십

(1) NGO-기업 파트너십

NGO는 영리를 추구하는 기업(시장)에 대한 견제와 비판 기능을 수행하며 NGO-기업의 상호관계는 일반적으로 갈등을 특징으로 한다. 그러나 1990년대에 들어서면서 NGO와 기업의 관계는 협력의 관계로 변화하기 시작하는데 이러한 현상은 선진국에서 비롯되어 점차 개도국으로 퍼져나가기 시작했다. 기업과 NGO가 협력적인 관계로 전환하게 된 배경적인 요인으로 세계화의 흐름 속에서 국가의 규제적 역할 쇠퇴와 이에 따른 시장 지향적 NGO의 성장, 세계화와 더불어 기업의 힘의 증가, 그리고 기업시민정신의 강조를 들고 있다. 또 국가가 해결하지 못하는 지구적-지역적 제 문제해결에 있어서 기업과 NGO가 공동의 관심을 갖고 참여하기 시작한 것도 중요한 요인이 된다. 또 NGO와의 관계를 통해 합법성과 기업의 브랜드 이미지 향상을 높이는 좋은 기회로 이용하고자 하는 의도도 담겨져 있다.⁵⁰

NGO와 기업의 협력 유형을 몇 가지로 나누어 생각해 볼 수 있는데, 그 내용은 ① NGO들의 공공캠페인에 대한 기업의 지지 혹은 후원, ② NGO에 대한 기업의 재정지원, ③ 기업과 NGO의 사회공익 마케팅에서의 협력관계, ④ NGO의 연구조사활동에 기업의 참여, ⑤ 기업 간부들의 NGO 이사회 참여, ⑥ 기업 임직원의 NGO 봉사활동 등으로 구분할 수 있다.⁵¹

동북아 지역의 NGO네트워크 구축에 있어 자원과 서비스를 제공하면서 협력 관계를 유지하는 기업으로는 한국의 유한킴벌리와 포스코, 일본의 도요다, 소니, 후지, 제록스 등이 있고 국제사회에서는 인도네시아 PT Rio Tinto, 영국의

49- 위의 책, p. 165.

50- 박재영, 『국제관계와 NGO』 (서울: 법문사, 2003), pp. 280-281.

51- 주성수, 『NGO와 시민사회』 (서울: 한양대학교 출판부, 2004), p. 194.

Royal and Sun Alliance Insurance Group, 미국의 포드 재단과 록펠로 재단 등을 들 수 있다.

한국의 대기업 중 삼성, 현대, LG, SK를 비롯해서 12개의 대기업의 사회공헌 예산은 매년 증가하고 있다. 대부분의 대기업이 공익기금을 증액하고는 있으나 예산집행에 있어서 충분한 계획과 준비가 없이 추진되는 경우가 많고 전문성의 부족과 평가모델의 부재가 큰 문제로 지적되고 있다. 한국에서 NGO와 기업의 협력관계의 전기를 마련한 것은 아름다운 재단의 등장이라고 할 수 있다. 아름다운 재단은 기업을 비판만 하기보다 호혜적인 차원에서 기업과 협력하고 있으며 그들의 사회공헌 활동을 지원하고 있다.⁵²

유한킴벌리의 경우 매년 한국과 중국의 청소년들을 대상으로 생명의 숲 캠프를 개최하고 중국에 나무를 심는 생명의 숲 활동경비를 지원하여 동북아 청소년 교류와 환경보호활동에 큰 힘이 되고 있다. 또 포스코는 청암재단을 설립, 동북아를 포함한 아시아 국가간 상호협력과 교류증대를 위한 아시아 네트워크 구축 등 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 포스코는 차세대 인재육성을 위한 장학사업과 나눔의 공익활동으로 사회공익적 역할확대, 그리고 한국과 아시아 간 상호 교류를 통한 아시아네트워크 구축에 특별한 관심을 보이고 있다. 포스코 청암재단은 2006년부터 국내 시민단체 활동가 10명을 선정하여 1년간 해외 연수를 지원하기 시작하였다. 국내 NGO 실무자 해외연수 지원은 시민단체 활동가에게 수준 높은 해외 재교육 기회를 제공함으로써 전문성과 식견을 넓히고 실천의지의 재충전 기회를 제공하고 있다. 포스코가 후원하고 미국 스탠포드대 아태연구소가 주관하는 본 해외연수 프로그램은 콜롬비아대, 인디애나대, 조지 워싱턴대, 그리고 캐나다의 브리티시 콜럼비아대 등 북미 우수대학과 컨소시엄을 구성해 연수프로그램을 수행한다.⁵³ 포스코가 후원하는 국제연수 프로그램을 통해서 한국의 젊은 실무자들이 국제적 안목과 활동능력을 배양하여 동북아 NGO네트워크를 구축하는데 크게 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

일본의 기업들도 NGO의 활동을 후원하거나 재정적 지원을 제공하고 있다. 그중 대표적인 기업으로 도요타 재단이 있다. 도요타 재단은 매년 아시아 지역

52-예종석, “기업과 NPO의 통합적 제휴를 위한 제언,” 『제5회 국제기부금화심포지엄: 기빙코리아 2005』 (아름다운재단 워크숍, 2005년 10월 26일), pp. 85-89.

53-포스코 청암재단 웹사이트 <http://www.postf.org/app/found/05_2.htm>.

NGO의 사업을 지원하고 아시아 지역 네트워크 구축을 위해 활동하는 NGO의 사업비를 지원하고 있다.

그 외에 많은 다국적 기업이 개발도상국에 있는 NGO를 지원하고 있다. 또 선진국 기업들이 NGO들과 협력관계에서 재정적 뒷받침을 해주는 사례들을 흔히 볼 수 있다. 그중에서도 가장 오랜 역사를 갖고 폭넓게 NGO를 후원하는 기업으로 미국의 포드 재단을 들 수 있다. 포드 재단은 민주주의의 가치를 선양하고 빈곤을 해소하며, 국제협력을 증진함으로써 인류사회의 복지와 안녕을 모색하는데 그 목적을 두고 있다. 이런 취지에서 전 세계의 NGO 사업을 후원하고 있다.⁵⁴ 동북아 지역내 NGO 교류협력의 활성화와 인프라 구축을 위해서도 포드 재단의 재정적 지원을 활용하는 방법을 모색할 필요가 있다.

이처럼 NGO와 기업의 관계는 견제와 감시의 기능도 필요하지만 글로벌 거버넌스의 도래와 함께 공동의 목적을 위한 협력관계로도 발전하고 있다. 기업의 참여와 협력은 동북아 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축에 매우 중요한 역할을 할 수 있다.

다른 한편으로는 시민사회와 중소기업계의 소통과 연대를 모색할 필요가 있다. 시민사회의 네트워크 및 교류협력의 활성화는 어느 정도의 경제적 기반을 전제로 하고 있으며, 시민사회의 경제적 기반 붕괴는 민주주의의 심각한 후퇴로 연결될 수 밖에 없다. 이로 인해 시민사회는 기업으로 시선을 돌리게 되는데, 기업의 ‘고용 있는 성장’으로 실업의 위기를 극복하고 ‘생산성 있는 고용’으로 지속가능성을 확보할 수 있으며, 기업 주식시장의 참여로 ‘자산없는 시민’의 불안을 극복할 수 있는 것이다. 기업계 역시 시민사회의 지원을 절실히 필요로 하고 있다. 정부의 기업정책은 시민사회의 컨센서스 위에 설 때 일관되고 효율성 있게 진행될 수 있다. 또한 시민사회의 감시와 감독 및 조정기능을 통해 기업의 이미지를 제고하는 부수적 효과도 거둘 수 있는 것이다.⁵⁵

한국의 경우 NGO와 기업의 파트너십이 가능하게 된 계기는 외환위기 전후를 기점으로 기업의 사회 공헌활동이 발전적으로 변화된 데에도 기인한다. IMF 이전에는 기업들이 관행적인 사회공헌 경향에 따라 형식적이고 비효율적인 기부 초점을 맞추었던 데 비해, IMF를 거치면서 기업의 지배구조 개선과 지출

54- 포드재단 웹사이트 <<http://www.fordfound.org/>>.

55-김영호, “시민사회와 중소기업계의 연대론,” 『희망포럼』 제4호 2006년 6/7월, p. 3.

의 투명성 강조 및 예산지출의 엄격성 강화로 인해 IMF 이후에는 기업들의 사회공헌 활동도 효율성과 전략적 접근에 초점을 두면서 사회적 책임을 보다 더 강조하는 방향으로 변하기 시작했다.⁵⁶

그러나 기업과 NGO간 파트너십이 적절한 수준을 유지하지 못하고 서로에게 지나치게 의존할 경우에는 오히려 서로의 정체성이 심각하게 타격받는 등의 부작용도 초래될 가능성이 있다. 시민단체의 입장에서는 사업을 지속하기 위하여 상대적으로 접근하기 쉬운 기업 지원의 관성을 유지한 채 새로운 기부 활성화 전략 마련에 소홀한 데에 그 원인이 있을 것이다. 시민참여 기부 활성화 전략이 부실하다는 지적은 전체적인 기부시장이 크게 성장하고 있음에도 초기 2~3년 간의 발전단계에서 더 이상 늘어나지 않고 정체되는 공익재단의 모금실적에서 근거를 찾을 수 있다. 이러한 맥락에서, 시민사회 단체들의 기업 의존이 높아지면서 기업이 효율적 홍보 또는 이미지 제고 목적의 ‘전략적 사회공헌’을 지나치게 강조함으로 인해 ‘공익’을 보다 더 강조하는 시민사회 단체와의 갈등이 심심치않게 생기는 것은 기업 의존의 잠재적 부작용을 보여주는 것이다. 즉, 빠른 성과를 원하는 기업의 특성상 기업은 공익기부의 근본적인 관심 방향인 정책적, 제도적 문제에는 비교적 관심이 적다는 것이다. 결국, 공익재단의 위기 및 변화론의 핵심은 기업 기부라는 외생조건의 의존도가 점차 높아지고 있다는 데 있다.

이를 극복할 대안의 방향은 기업의 사회적 책임 유도과 시민참여 기부문화 확대를 동시에 추진하는 전략이 필요할 것이다. 장기적으로는 대중 모금활동 강화와 기부확대 방안으로 발전시킬 필요가 있다. 한국의 시민사회에서 아름다운 재단 등 공익재단의 설립이 주목을 받은 것은 설립의 기획과 내용이 순수 민간에 의해 시작되었고, 기금조성 역시 한 개인이나 기업에 의존하기보다 많은 시민들로부터 지원을 받아 운영한다는 이유가 가장 컸다. 한국 시민사회만 하더라도 환경재단의 경우 거의 전적인 비중을, 아름다운 재단과 여성재단 역시 기업의 기부에 크게 의존하고 있다. 실업극복재단은 경우가 조금 다르지만 그동안 주 기금원이었던 정부지원에서 노동부가 추진하는 사회적 일자리 확산을 위한 기업연계형 ‘사회적 기업’ 프로젝트 사업에 집중할 계획이다.

56- 『시민의 신문』, 2006년 6월 24일, 6면 참고.

(2) NGO-정부(지자체)-기업 파트너십

(가) '1문화재 1지킴이' 활용한 NGO-지자체-기업 연계

2005년 5월 한화리조트를 시작으로 기업들이 문화재청과 '1문화재 1지킴이' 협약을 맺은 이래 주변 문화재를 보호하고 이를 적극적으로 활용·홍보하려는 지자체와 시민단체, 기업이 손잡는 경우가 늘어나고 있다. 예를 들면, 지자체의 권유로 기업이 정부와 협약을 한 사례로서, 호텔업계의 라이벌인 신라호텔과 조선호텔의 최근 2006년의 협약을 들 수 있다. 호텔신라서울은 인근 서울성곽(사적 제10호)을 그리고 호텔신라제주는 대정향교(제주도 유형문화재 제4호)를 보호대상으로 지정하여 정화활동을 벌이기로 했다. 조선호텔 역시 웨스틴조선서울이 환구단(사적 제157호)과 벽제관지(사적 제144호)를, 웨스틴조선부산이 해운대 동백섬(부산시기념물 제46호)을 가꾸고 정화하는 활동을 벌일 예정이다. 이 외에도 문화재청과 협약을 맺은 법인단체와 기업은 10여개에 이르는 것으로 파악된다. 한편, NGO의 권유로 기업이 정부와 협약을 맺은 사례로서는 울산의 경동도시가스가 울산의 환경·문화재 보호 NGO단체인 '생명의 숲'의 제안을 받아들여 천연기념물인 가지산 철쭉군락지 보호를 위한 협약을 문화재청과 추진한 사례를 들 수 있다.

이와 같이, 최근 동북아 지자체(도시 등)간 자매결연 추세를 반영하여 각 국가의 자매결연 도시에 소재하고 있는 환경과 문화재 보호를 위한 NGO와 기업의 연계 시스템을 확대함으로써 동북아 NGO-기업-지자체(나아가 정부)의 복합적인 인프라를 구축하는 방안이 가능하다.

(나) 트러스트운동을 활용한 NGO-정부-기업 연계

국민신탁·공공신탁운동을 의미하는 트러스트운동은 시민의 자발적 모금이나 기부·증여를 통해 보존 가치가 있는 자연자원과 문화자산을 확보, 시민 주도로 영구 보전·관리하는 시민운동의 한 조류인데, 최근 2006년 3월 2일 한국에서는 '문화유산 및 자연환경자산에 관한 국민신탁법(국민신탁법)'이라는 생소한 법이 통과된 바 있다. 1907년 영국의 '내셔널트러스트' 운동을 모태로 하고 있는 이 법은⁵⁷ 영국, 오스트레일리아에 이어 한국이 전 세계에서 세 번째로 입법화하였

57-1895년 영국에서 로버트 헌터 변호사와 여성 사회운동가 올타비아 힐, 하드윅 론즐리 목사 등이 창립한 내셔널트러스트협회는, 19세기 후반 산업혁명으로 파괴되는 문화자

다는 것 뿐만 아니라, 국민신탁법상 ‘국민신탁’ 내지 ‘보전협약’이라는 새로운 시스템을 통해 자연환경 및 문화유산 부문에서 동북아 NGO간 교류협력을 가능케 하는 새로운 전기가 마련될 수 있다는 데에 그 의의가 크다고 할 수 있다.

예를 들어, 최근 2006년 3월 16일 한국의 (사)한국내셔널트러스트에서 개최한 ‘트러스트(공공신탁) 확대방안’ 세미나에서는, ‘비무장지대(DMZ) 트러스트를 위한 국제협력방안’이 제시된 바 있다. 이 방안은 남북한 간 교류협력의 일환으로 한국 정부와 NGO가 협력해 ‘DMZ 국제트러스트’를 구상한 뒤 북한 당국과 협의해 상호협력 가능성을 모색하는 것이 그 핵심이다. 구체적으로, 군사정전위원회 및 유엔사령부와 트러스트 방안을 협의하고 순차적인 절차를 밟은 후 상황이 성숙되면 DMZ 특별법(안)을 제정, 다시 이 법안을 군사정전위원회 등과 협의한다는 식이다.

이처럼 동북아 한·중·일 간에도 DMZ와 같은 유사 사례를 발굴하여 트러스트 운동을 활용한 동북아 NGO 교류협력 인프라 구축방안을 모색하는 것도 생각해 볼 수 있다. 이를테면, 한반도와 중국간 국경지대에 산재한 문화유산 등을 대상으로 트러스트운동을 하면서 한·중 간 역사문제 갈등을 NGO 차원에서 해결을 시도해 보는 부차적 효과도 기대해 볼 수 있을 것이다. 한·일간에도 독도 영유권과 관련된 해상경계선 지역의 수자원 보호 차원에서 트러스트운동의 NGO 연대 운동 가능성을 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

그러나 우선적으로는, 전세계에서 3번째로 제정된 한국의 국민신탁법을 참고하여 한국 NGO 단체들의 주도로 중국과 일본 내 관련 NGO 단체들과의 국제연대를 통해 각 해당 국가내에서 한국과 유사한 국민신탁법을 제정케 하는 작업부터 추진해야 할 것이다.

마. 국제기구와의 파트너십 형성

국제NGO의 활동이 본격적으로 전개되기 시작한 것은 UN과 같은 국제기구가 설립되어 NGO와 공식적인 관계를 설정하면서부터이다. 많은 국제NGO들이 자신들의 관심사를 국제기구의 의제에 상정하고자 적극적으로 국제기구의 활동에 참여하고 있으며, 한편으로 인류의 보편적 가치와 지구적 문제를 다루는

산과 자연자원을 보호해야 한다는 인식 아래 1907년 내셔널트러스트법을 제정했는데 이것이 바로 트러스트운동의 효시로 간주된다.

데 주권국가들의 모임인 정부간기구(IGO)들이 갖는 효율성의 한계를 극복하기 위해서 NGO들의 역할이 강조되기도 한다.

특히, 국제적으로 NGO의 성장이 크게 증대된 것은 1990년대 이후이다. 그 이유는 한국의 경우처럼 여러 가지 이유를 들 수 있는데 대표적인 요인으로 냉전종식과 세계적인 민주화의 조류, 정보통신의 혁명적 발전, 특히 인터넷에 의한 자유로운 정보공유와 연대활동, 세계화로 인한 상호의존 현상, 1990년대의 주요 의제에 대한 유엔대회 및 NGO포럼 개최 등을 들고 있다.

(1) 유엔-NGO 파트너십

NGO(비정부기구: Non-Governmental Organization)란 명칭은 원래 1945년 유엔을 창설할 때 정부 또는 정부간 기구가 아닌 기타 민간단체들을 부르기 위한 목적으로 사용되기 시작하였다. NGO와 UN사이의 관계는 유엔헌장 71조에 다음과 같이 명시되어 있다. “경제사회이사회(ECOSOC)는 관할 범위에 속하는 문제에 관심이 있는 NGO와 협의할 적절한 장치를 마련할 수 있다. 그러한 장치는 국제 NGO기구와, 적합한 경우라면 해당 UN 회원국과 협의를 거친 후 국내 NGO기구와도 마련할 수 있다”고 규정하고 있다. 여기서 주목할 말은 협의(Consultation)라는 표현으로서 유엔은 역량이 있는 NGO들에게 협의지위를 공인함으로써 유엔의 경제사회이사회의 각종 활동에 NGO의 참여를 장려하고 NGO들에게 유용한 자료를 제공함으로써 ‘동반자 관계’를 형성하게 된 것이다.⁵⁸

유엔 헌장 전문이 “We, the peoples of the United Nations...”로 시작하고 있는데, 여기서 말하는 우리는 세계의 시민사회 모두를 의미하고 있다. 즉, 1945년 당시는 유엔이 국가의 정부대표들에 의해서 독점되는 국제기구로 이해되고 있었으나 오늘날 유엔은 세계시민사회를 포함하는 개념으로 확대되었다. 유엔 경제사회이사회 협의지위는 1948년 40개의 NGO가 공인받은 것을 시작으로 1992년 브라질 리우에서 환경개발회의를 계기로 유엔과 NGO의 관계가 급진적으로 가까워졌고, 협의지위도 계속 증대되어 2005년 말에는 무려 2,719개 단체가 협의지위를 공인받았다. 그러나 협의지위를 부여 받은 단체들의 지역 분포를 보면, 전체 NGO의 약 70%를 서구가 차지하고 있고 세계인구의 60%에 해당하

⁵⁸-박재영, 『국제관계와 NGO』 (서울: 법문사, 2003), pp. 194-195.

는 아시아태평양 지역의 NGO들은 그 중 17%에 불과한 것으로 나타나고 있어 유엔 무대에서의 NGO의 활동도 서구 중심으로 편중되어 있음을 알 수 있다.⁵⁹

유엔과 NGO의 관계는 ECOSOC과의 관계 뿐 아니라 공보국 내에도 NGO가 있어 NGO들과 제휴관계를 맺고 유엔의 각종 홍보나 활동을 전파하는 기능을 담당하고 있다. 유엔 공보국에서는 매년 제휴관계를 맺고 있는 NGO들을 초청하여 유엔본부에서 연차총회를 개최하여 상호 협력관계를 돈독히 하고 있다. 오늘날 유엔과 NGO의 협력관계는 유엔의 많은 기구에서 필수적인 요소가 되고 있으며, 현재 유엔이 시민사회 또는 NGO와 함께 추구하는 공식 의제는 인권, 지속개발, 노인문제, 환경, 평화와 안보, 군축, 여성 등 모두 44가지에 달한다. 안전보장이사회를 제외하고 대부분의 유엔기구는 NGO들과 정보를 교류하며 상호 협조 체제를 강화하고 있다.

대부분의 유엔 산하기관 또는 전문기관들도 운영위원회 등의 의사규칙을 통해 NGO와 협력을 위한 장치를 마련하고 있다. UNESCO나 UNICEF 등과 같은 유엔 기구들이 NGO와 협력을 위해 채택하고 있는 의사규칙이나 제도의 대부분은 ECOSOC이 채택하고 있는 협의제도를 근간으로 하고 있다.

이처럼 유엔과 NGO의 관계는 유엔의 창설과 함께 깊은 관계를 맺고 발전하여 오늘날 유엔이 관여하는 많은 부분에서 NGO들이 협력과 견제의 역할을 하고 있다. 또 유엔은 정부대표들의 모임에 의해서 주도되고 있기 때문에 보편적인 인류와 국제시민사회를 위해서 활동하는데 한계를 보이고 있다. 그러므로 유엔이 인류의 가치와 규범을 설정하고 지구시민사회를 위해서 기여하기 위해서는 NGO들의 참여와 협력은 없어서는 안될 상황이다.

유엔과 NGO의 협력관계는 점점 많은 범위로 확대되고 있다. 기금모금과 프로그램 실행의 범위를 넘어서 연구활동, 정보공유, 정책수립을 위한 대화와 정책옹호 등의 영역으로 확장되고 있다. 이러한 과정을 통해서 협의지위 NGO들은 유엔과 시민사회를 연결해 주는 교량역할을 하고 있다. 그들은 유엔의 목표나 프로그램과 관련된 정보를 배포하고 유엔이 추진하는 중요한 캠페인을 지지하거나 홍보하는 역할을 하면서 시민사회의 영역에서 나오는 다양한 의견과 제안을 유엔에 전달하고 있다.

59-2005년 말에 2,719개 NGO가 협의지위를 받았다. 이들 분포는 유럽 37%, 북미 30%, 남미와 카리브해 5%, 아시아 16%, 아프리카 11%, 그리고 오세아니아가 1%이다. UN DESA 웹사이트 <<http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>>.

이러한 차원에서 동북아 지역 NGO의 네트워크를 형성하는데 있어 유엔 또는 유엔 산하기관과의 협력관계를 활용하는 것도 하나의 효율적인 방법이 될 수 있다. 그 좋은 모범 사례로서 1995년 유엔이 개최한 제4회 세계여성대회와 병행하여 같은 기간에 북경에서 개최된 NGO여성대회가 그 이후 “동아시아여성포럼”이라는 행사로 지속적으로 개최된 사례를 들 수 있다. UN대회와 병행하여 개최되는 NGO세계대회는 오랜 준비기간을 두고 있고 그 준비기간에 지역단위의 NGO협의 또는 대회가 개최되면서 지역의 주요 문제를 본 대회에 상정하는 과정을 거치게 된다. 이러한 과정을 통해서 동북아 지역 NGO들의 상호 교류가 가능하고 지역대회를 통해 역내 NGO네트워크를 형성하는 계기가 될 수 있다.

(2) IGO와 협력을 통한 동북아 NGO 파트너십

구체적으로 동북아 지역의 평화공동체 형성과 관련하여 동북아 NGO네트워크 구축을 위해 활용 가능한 정부간기구(IGO)의 사례를 살펴보면 다음과 같다.

지금 동북아 지역의 최대 현안으로서는 6자 회담 등으로 얽혀있는 북핵문제와 북한의 인권문제 등을 들 수 있을 것이다. 북한의 인권문제 현안을 해결하기 위해 유엔 인권고등판무관(OHCHR)과 동북아 NGO들 간의 파트너십을 구축할 필요가 있다. OHCHR은 국제 인권에 대해 새로운 비전을 수립하고 그 실행을 위해 2005년 5월 행동강령을 선언하였다. 이 행동강령은 국제사회가 보다 적극적으로 인권을 저해하는 요인을 제거하는데 노력할 것을 명시하고 있다. 또 여기에서 NGO와의 긴밀한 협력관계를 강조하면서 유엔이 NGO와 공동 목표를 위해 협력할 때 인권이 가장 효과적으로 실현될 수 있음을 밝히고 있다.⁶⁰ 이러한 점을 활용하여 UN OHCHR와 연계되어 있는 동북아 지역의 인권 NGO들간 네트워크를 형성하고 유엔 인권위원회와의 연계를 통해 북한 및 동북아 지역 인권문제를 해결하고 나아가 동북아 평화구축에 기여할 수 있을 것이다.

또한 북핵문제로 인한 동북아 역내의 안보 불안을 해소하는 차원에서 IAEA(국제원자력기구)와 동북아 관련 NGO 간 파트너십의 구축을 모색할 필요가 있다. IAEA의 정관에 의해 이 기구는 관련된 분야에 종사하는 NGO와 협력관

⁶⁰—“Working with OHCHR: A Handbook for NGOs” OHCHR 웹 사이트 <<http://www.ohchr.org/english/about/ngopartnerships.htm>>.

계를 수립하고 있는데 현재 19개 NGO가 IAEA와 협의지위를 맺고 있고 20개의 단체가 IAEA총회 때 옵서버로 초청을 받아 참석하고 있다. 협의지위를 받은 NGO들은 총회를 포함한 IAEA의 여러 모임에 참석하거나 시설을 이용할 수 있는 특혜를 받고 있다. 예를 들면, 대회의 의제를 받을 권리, 총회나 이사회 등 공개모임에 참여할 수 있는 권리, 구두나 서면진술을 제출할 권리, 이 기구에 의해서 소집되는 다른 모임에 사무국장의 초대로 참석할 기회나 사무국 회원들과 협의할 권리, 이 기구의 도서관 또는 출판사에 의해서 출간되는 문건에 접근할 권리 등을 부여받는다.⁶¹ 이러한 차원에서 동북아 지역의 비핵화 관련 NGO 단체들간의 네트워크를 형성하고 IAEA와의 연계활동을 통해 북핵 및 동북아 평화구축에 실질적으로 기여할 수 있을 것이다.

한편, 앞서 세계의 여러 NGO네트워크 사례들을 살펴보면 재정적 인프라 구축의 중요성을 강조한 바 있는데, 이러한 점에서 동북아 NGO네트워크의 재정적 인프라 구축과 관련하여 고려되어야 할 것이 바로 아시아개발은행(ADB)과의 파트너십 구축이다. 2001년 9월부터 ADB는 온라인 뉴스레터인 “Partnership Newsletter”를 매년 6회 발간하여 NGO들에게 ADB 정책개발, 프로젝트, 집회, 주요 문건, 교육과 훈련 기회 등에 대한 정보를 제공하기 시작하였다.⁶² ADB는 NGO들의 참여를 권장하면서 이것을 제도화하기 위해서 일정한 길잡이와 안내 방침을 마련할 예정이며, NGO와 협의를 발전시킬 수 있는 모델을 개발하고자 한다. 이러한 경향을 분석하고 앞으로의 변화를 예견할 때 ADB와 NGO의 협력관계는 강화되고 실제로 많은 분야에서 파트너십이 적용될 것으로 기대된다. 그러므로 ADB의 사회개발 프로그램을 중심으로 동북아 지역 NGO들이 공동프로젝트에 참여하며 NGO네트워크를 강화하는데 기여할 수 있다. 특히 유엔이 강조하고 있는 밀레니엄개발목표(MDGs)의 추진과 관련하여 동북아 지역의 빈곤퇴치 활동에 개발 NGO들의 연대활동을 구상할 수 있다. 또 동북아 NGO들이 협력하여 사회개발 프로젝트를 계획하고 ADB의 재정적 지원을 받아 공동사업을 전개할 수 있다. 나아가 북한의 인도적 지원사업과 개발 사업에도 ADB의 재정적 후원과 함께 역내 NGO들의 협력과 참여를 도모

61-IAEA 웹 사이트 <<http://www.un-ngls.org/documents/publications.en/ngls.handbook/>>.

62-“Cooperation with NGOs and Civil Society,” ADB웹 사이트 <<http://www.adb.org/NGOs/ngocenter.asp#requesting>>.

하는 기회를 마련할 수 있을 것이다.

마지막으로 고려될 수 있는 것은 지역기구로서 ASEAN과의 파트너십 구축이다. 지역적 정부간 기구와 NGO의 관계도 다양하게 발전하고 있다. 최근 한·중·일 3국과 동남아시아국가연합(ASEAN)이 지역적 교류의 폭을 넓혀 가면서 동아시아 담론이 활발해지고 있다. 아직까지 동북아 지역 자체의 지역안보기구가 없는 상황에서, ASEAN과 동북아 NGO들 간 연계는 동북아 평화공동체 형성에도 기여하는 바가 클 것으로 기대된다. ASEAN은 1986년 ASEAN 상임위원회(ASEAN Standing Committee: ASC) 제19차 회의에서 “NGO와의 관계설정 가이드라인”⁶³을 수립하였다. 그 후 2006년 1월 자카르타 제39차 상임위원회(ASC)에서 이 가이드라인의 수정안인 “시민사회와의 관계설정 가이드라인”⁶⁴을 새로 수립하고 여기에 NGO와 관계에 대한 세부 방향과 활동 지침을 제시하였다. 최근 동북아 삼국(한국, 일본, 중국)이 ASEAN과 깊은 유대관계를 맺고 동아시아 공동체로 지역공동체의 범위를 확장하는 과정에서 동북아 지역 NGO들의 교류와 네트워크 활성화를 견인하는데 기여할 수 있을 것이다. 한편, ASEAN의 경험은 동북아 지역에서 남북문제를 중심으로 전개되는 정부간 기구의 모임인 6자 회담에 지역 NGO들이 참여하여 정부간 기구가 다루기 힘든 영역에 대한 방안을 제시하고 대화 모델을 제시함으로써 새로운 돌파구를 찾는 데 기여할 수도 있을 것이다.

이와 같이 정부간 기구와 NGO의 협력관계는 역내 NGO들 간의 교류와 네트워크를 강화하는데 바람직한 인프라를 제공할 뿐만 아니라, 동북아 역내 국가 간 현안문제 해결을 통해 동북아 평화공동체 형성에도 크게 기여할 수 있을 것이다.

63-영문표기는 “Guidelines on ASEAN’s Relations with NGOs.”

64- ‘Guidelines on ASEAN’s Relations with Civil Society Organizations.’ 여기에서는 NGO라는 용어 대신에 보다 포괄적인 의미의 시민사회단체(Civil Society Organization: CSO)라는 용어를 사용하였다. ASEAN 웹 사이트 참조, <<http://www.aseansec.org>>.

(3) NGO-GO(정부)-기업-IGO(국제기구) 파트너십: GPPN 사례⁶⁵

오늘날 사회 문제는 국경을 초월한 여러 행위자들과의 이해관계를 포함하고 있기 때문에 정부와 정부간 기구를 중심으로 하는 전통적인 정치만으로는 해결될 수 없게 되었다. 이러한 상황에 대한 혁신적인 대응으로서 정부, IGO, 기업, NGO 등과 같은 행위자들이 총망라되어 함께 문제 해결을 시도하는 ‘전지구적 공공정책연계망(Global Public Policy Network: GPPN)’이 등장하고 있다.

이 분야에 선두적인 연구업적을 내고 있는 학자들로 Jan Martin Witte, Wolfgang H. Reinicke, Thorsten Benner를 들 수 있는데, 이 연구자들은 최근 정부나 국제기구 단독으로는 점점 복잡해지는 세계이슈들을 만족하게 해결할 수 없음을 인식하고, 기업과 시민사회(NGO)가 지구적 공공정책 영역에서 점차 중요한 역할을 담당하기 시작했음에 착안하였다. 그리고 NGO-GO-IGO-기업이 총망라된 네트워크가 형성되어 지구공공정책 문제 해결에 있어서 매우 효과적인 결과를 가져온 사례들을 분석하여 그 내용을 보고하고 있다.

정부, 국제기구, NGO 및 기업을 연결하여 여러 지구적 공공정책 문제들을 다루기 위해서는 보다 창조적인 제도개혁이 요구된다. 여기에 대한 해답으로 국제기구, 정부, 기업, NGO가 함께 참여하는 지구적 공공정책연계망(Global Public Policy Network: GPPN)을 제시할 수 있다. ‘전지구적 공공정책 연계망’이란 그 어느 행위자 하나만으로는 달성할 수 없는 것을 함께 이루기 위해 동참한 정부기관, 기업, 정부간 기구, 그리고 NGO나 시민사회 요소들의 느슨한 동맹체(loose alliance)를 의미하며,⁶⁶ 현재 세계담위원회(World Commission on Dams: WCD), 전지구적 협약(Global Compact),⁶⁷ 말라리아 퇴치운동, 국제농

65-GPPN에 대한 개념은 아래 2개의 논문에서 참고하였다.

Wolfgang H. Reinicke, "The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks," *Foreign Policy*, No. 117 (Winter, 1999-2000), pp. 44-57; Thorsten Benner, Wolfgang H. Reinicke, and Jan Martin Witte, "Global Public Policy Networks: Lessons Learned and Challenges Ahead," *The Brookings Review* (Spring, 2003), Vol. 21. No. 2. pp. 18-21.

66-박재영, 『국제관계와 NGO』 (서울: 법문사, 2003), pp. 335-336.

67-유엔의 코피 아난 사무총장은 1999년부터 글로벌 컴팩트를 제창하였다. 각국 경제계의 리더에게 인권, 노동조건, 환경, 반부패 등 현재 10개 항목의 보편적인 가치와 원칙에 대한 명확한 공약을 요구하고 컴팩트에 대한 참가를 촉구하는 운동을 전개하고 있다. 이에 대해 (2006년 3월 29일 현재) 90개국이 넘는 세계의 많은 지역에서 2,500개 기업, 국제노동단체, 시민사회조직이 권유에 대응하여 컴팩트에 서명하였다. 관련 정보, <<http://www.unic.or>>.

업연구 자문그룹 등이 그 사례에 해당된다. 세계은행의 1999년 조사에 따르면, 오늘날 국제사회에 이러한 연계망이 약 50개 존재하는 것으로 집계되었으며, 이 연대의 운영 방식은 글로벌 거버넌스 방식의 한 유형이라고 판단할 수 있다.

최근 네트워크의 현상은 국제개발 분야를 비롯해서 댐건설과 환경기준 설정에 이르기까지 광범위한 분야에서 이루어지고 있다. 또한 공공정책 수립에서 기업과 시민사회의 참여와 역할은 공공영역의 역량을 침해하는 것이 아니라, 오히려 급변하는 세계환경 속에서 정부와 국제기구가 그들의 책무를 더 잘 수행할 수 있도록 도움을 주고 있다.

최근 논의되고 있는 글로벌 거버넌스의 맥락에서 GPPN의 내용과 발전과정을 검토하고 동북아시아 평화공동체 형성에 기여할 수 있는 방안을 고려할 때, GPPN은 지난 10년 동안 세계화와 정보통신의 발전과 같은 국제사회의 자유화 등 환경변화와 함께 발전하고 있다.

GPPN의 특징은 특정 행위자의 중앙집권식 상하관계 보다는 오히려 폭넓은 참여에 의한 수평적인 관계로 이루어지고 초국적인 수준에서 상호연대를 맺어 활동한다는 점이다. 초국적 네트워크인 GPPN은 공적영역(정부), 기업, NGO간에 가교역할을 해주고 있다. 이 네트워크는 각 이해관계자(stakeholder)의 변화하는 역할과 각자의 상대적인 중요성을 반영해 주고, 각 행위자들의 자원을 동원하여 그 역량을 강화시켜 줌으로써 행위자 혼자서 해결할 수 없는 문제를 협력을 통해서 해결할 수 있도록 해 준다.

네트워크의 강점은 확실성 보다는 다양성에 있고 전형적인 상하관계 보다는 수평적 연대에 있다. 또 네트워크는 시민사회(NGO) 영역에 정당성을 부여해 주고 자발적인 에너지와 재정적 역량을 강화시켜 준다.

최근 전개되고 있는 GPPN은 아직 초기 단계이기 때문에 전체 현상을 일반화할 수 있는 기준이나 일정한 네트워크의 유형을 제시할 수 있는 단계에는 이르지 못했지만, GPPN의 유형을 몇 가지 구분해 볼 수 있다. 그 중 시민단체와 특정 정부가 연대하여 다른 국가나 국제기구 또는 기업을 대상으로 로비하는 주창활동(advocacy) 네트워크를 들 수 있다. 여기에는 대중 매체를 이용하거나 영향력 있는 인사를 활용하는 전략이 사용된다. 그 대표적인 사례로 국제대인지뢰금지운동(ICBL)을 들 수 있는데 이 운동은 한 가지 의제에 대해서 지구적 네트워크를 동원하고 미디어 캠페인을 성공적으로 전개하여 대중의 관심과 지지를 기반으로 해서 국제협약을 이끌어낸 성공 사례로 높이 평가받고 있다. 또

다른 대표적 사례로 국제부채탕감 운동인 ‘Jubilee 2000’과 각국의 부패상태를 조사 평가하여 공개하는 ‘국제투명성기구(Transparency International)’ 활동을 들 수 있다.

GPPN의 두번째 기능으로서 국제사회 문제에 대한 ‘국제적 기준 협의와 해결 촉진’을 들 수 있다. GPPN은 각 이해당사자들간의 특정 정책결정과정에서 의견 차이로 교착상태에 빠져 있을 때 이를 극복하는데 도움이 된다. 이 분야의 대표적인 성공사례로 ‘세계담위원회(The World Commission on Dams: WCD)’를 들 수 있다. WCD는 국제사회에서 댐 건설과 관련하여 지속가능한 개발의 원칙 하에 그 기준이 되는 제도를 마련하고 각 이해관계자들 간에 합리적인 정책결정을 수행할 수 있는 운영체제를 성공적으로 준비하였다. 대규모 댐 건설 문제를 놓고 계획입안자, 관련 기업, 환경운동단체 대표들이 함께 모여 WCD의 운영과 조정에 의해 서로의 의견 차이를 극복하고 대안을 찾는데 성공하였다.

WCD의 설정과 운영 과정을 살펴보면, 1990년대에 정부와 세계은행이 큰 댐공사 계획을 세우고 물 관리에 대해서 NGO들과 의견차이로 이 계획이 교착상태에 빠져 있을 때, International Conservation Union과 세계은행이 정부, 기업, NGO의 대표들을 소집해서 대화를 재개하기 위해 1998년 5월에 세계담위원회(WCD)를 구성하였다. 그리하여 WCD는 큰 댐의 경제적·사회적·정치적·문화적 영역에 대한 종합적 분석에 의해 댐건설을 착수할 수 있는 기준을 설정하는 책임을 맡았다. 이 위원회에 소속된 12명 위원들은 정부, 기업, 국제기구, 시민사회(NGO)의 각 영역에서 참가한 대표단으로 구성되었다. 댐위원회는 전 세계에서 125개의 대규모 댐건설을 분석하고 이들의 사회적·생태적 영향을 평가하기 위해 지역 단위의 관계자들과 여러 차례 협의를 가졌다. 그리하여 국제사회에서 일반적인 원칙으로 미래의 댐건설을 위해 필요한 기준을 설정하기에 이르렀다. 그 기준을 담은 안내서를 2000년 11월에 발간하고 위원회는 다음해 4월 해체되었다. 그 후 새로운 기구가 ‘Dam and Development Program’이란 이름으로 UNEP에 의해서 설립되어 댐위원회의 주요 업무를 계승·실행하기 시작했다.

이 모범사례를 통해서 다음과 같은 여러 가지 교훈을 얻을 수 있었다.

네트워크의 세번째 기능으로 지식의 수집과 전파를 들 수 있다. 이와 관련하여 가장 대표적인 GPPN의 사례로는 세계보건기구가 전개하고 있는 말라리아 퇴치운동(Roll Back Malaria Initiative: RBM)을 들 수 있다. 오늘날의 인류사

회가 당면하는 여러 도전들 즉, 환경보호, 말라리아나 AIDS와 같은 질병에 대한 방지, 노동기준의 실행 및 부패 퇴치에 이르는 복합적인 문제에 직면하여 정부, NGO, IGO, 기업의 관계자들은 혁신적인 거버넌스로서 지구적공공정책연결망(GPPN)의 네트워크 체제를 동원하고 있다.

결론적으로, 동북아 지역의 한·중·일 3국간에 참여하게 대립되고 있는 역사문제 및 영토문제 같은 이슈일수록 NGO-정부(GO)-국제기구(IGO)-기업 등이 총망라된 네트워크의 구축이 더욱 절실하며, 따라서 이상 논의한 GPPN 형태의 파트너십 구축방안을 집중적으로 연구하여 동북아 지역의 특성을 고려하여 실제 적용하는 방안을 시급히 강구할 필요가 있다.

바. 커뮤니케이션 기술의 효과적인 이용

(1) 언어소통의 현황과 중요성

한·중·일 NGO네트워크를 구축하기 위해서 우선적으로 동북아 공동의 가치를 찾는 것과 더불어 상대방 국가의 언어를 습득하여 의사소통에 문제가 없도록 준비해야 한다. 그 방안으로 일본 NGO들은 국제회의에 참석할 때 휴대용 통역 장치를 준비하여 참가자들에게 언어장벽을 극복할 수 있도록 일시적이거나 도움을 주는 사례가 있다.

국가간 모든 분야에 걸친 교류협력에서 그러하듯이 초국가적 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축에 있어서도 국가간 NGO 단체들간의 의사소통 문제는 넘어야 될 첫번째 필수 관문이다. 현재 세계적으로 5,000~6,700여 개의 언어가 있는 것으로 언어학자들은 추정하고 있는데, 이 가운데 세계 인구의 90% 이상이 100대 상위 언어를 사용하고 있고 나머지 10%가 6,000여 개의 언어를 사용하고 있는 셈이다. 그러나 국제화, 세계화 추세에 따라 강대국 언어가 세계 공용어로 사용되면서 소수 민족의 독특한 문화와 삶 그리고 정신을 담고 있는 언어들이 점차 자취를 감춰가고 있는데, 앞으로 100년 안에 지구상의 언어 가운데 90%가 사멸할 것이라고 극히 비관적으로 전망하는 언어학자들도 있다고 한다.

세계 공용어라고 불리는 영어의 경우, 영어의 발상지인 영국 이외 44개국이 영어를 공식적으로 인정하고 있거나 국가 차원에서 사용을 장려하고 있는데 인구 규모로는 5억 8백만 명으로서 전 세계 인구의 12%에 해당되고 그나마 그 중 2억 9천만 명이라는 절대 다수는 미국인이라고 한다. 아프리카나 아시아 일부

지역에서 불완전하게나마 그래도 영어를 구사한다고 할 수 있는 인구는 3억 7천만 명으로 집계되고, 여기에 국가의 공식어는 아니지만 영어를 유창하게 구사하는 인구 1억 명을 합치면 영어를 아는 인구, 즉 불완전하더라도 기본 회화가 가능하거나 호텔 종사자처럼 직업상 영어를 사용하는 인구는 자그마치 7억 명에 달하며 영어에 관심있는 사람들까지 포함하면 아마도 영어를 사용하는 인구는 족히 25억 명은 넘을지도 모른다. 그럼에도 불구하고 문제는 영어권 국가에서조차 수많은 버전의 영어가 있어 이를 조정해야 할 필요성이 제기되고 있다는 것이다. 2002년에 빌 게이츠는 마이크로소프트사의 철자법 교정 소프트웨어를 이용해서 수많은 영어 버전을 제한하는 것이 경제적으로도 도움이 된다고 밝히기까지 하였는데, 미국도 50개 주가 언어를 하나로 유지하기는 어려운 모양이다. 왜냐하면 아무리 통제를 해도 언어는 끊임없이 변화하는 것이기 때문이다.⁶⁸

서로 다른 언어를 통역 및 번역하는 것이 문제 해결의 한 가지 대안으로 고려될 수 있겠지만, 이 또한 비용 부담으로 인해 NGO들에게는 큰 장애 요인이 아닐 수 없다. 가장 비근한 예로서, 2006년 5월 1일을 기점으로 회원국이 15개국에서 25개국으로 늘어난 EU(유럽연합)만 하더라도 공용어가 20개이다 보니 각종 관련자료를 다른 언어로 번역하는 비용이 크게 늘었음은 물론, 유능한 통·번역사를 찾는 일도 쉽지 않다고 한다. 2003년 현재 각종 법규, 서신, 출판물, 보도 자료 번역량이 150만 쪽이었는데, 2006년에는 260만 쪽에 달할 전망이다. 통·번역 요원과 프리랜서를 고용하는 데에 드는 비용이 EU 확대 전에도 5억 유로(6,950억원)였고 또한 매일 800명의 통역 요원이 필요했을 정도이다.⁶⁹ 유럽연합이라는 거대 국제기구에서조차 통·번역에 따르는 비용 부담 및 인력 부족 현상을 겪고 있음을 감안하면, 재정적 부담이 절대적으로 작용하는 초국가적 NGO네트워크에 있어서 통번역 문제는 어떤 식으로든 극복되어야 할 과제가 아닐 수 없다.

특히, 동북아 지역 한·중·일 3국의 언어는 한자어 사용이라는 공통성에도 불구하고 유럽 등 영미권에 비해 이들 동북아 3국의 언어 장애가 훨씬 큰 편이어서 한국어와 중국어 및 일본어 등 3개 국어 모두에 능통한 경우는 극히 드물다. 뿐만 아니라 이들 동북아 3국은 세계의 영어 공용어 추세에 뒤따라 가기에

68-장 폴 네리에르, 『글로벌비쉬로 말하자』 (다락원, 2006), pp. 40-41.

69-<http://www.kinds.or.kr> (2006.8.26 검색) “월드 이슈/세계 언어지도가 바뀐다” 참고.

서로가 급급한 편이어서, 심지어는 영어 이외에 동북아 지역의 다른 외국어 1개를 더 익힐 수 있는 여력도 되지 못하기 때문에 이들 동북아 3개국 국민간의 언어소통 문제는 더욱 큰 장애가 될 수 밖에 없는 상태이다. 따라서, 동북아 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축의 제1차적 과제로서 이들 3국간의 언어장벽을 어떻게 최소화 할 수 있는지부터 고민하지 않을 수가 없다.

그런데, 문제는 한국어, 중국어, 일본어 자체가 모두 비교적 배우기에 어려운 언어라는 점이다. 미국 의회의 정부회계감사원(GAO)이 최근 2006년 8월 12일, 상원의 외교위원회에 보고한 ‘미 국무부 외국어 직무수행 평가서’에 따르면, 국무부는 전 세계에 파견 근무 중인 외국어 보직자 2,832명이 사용하는 69개 외국어를 ‘세계어(World Language)’, ‘고난도 언어(Hard Language)’, ‘초고난도 언어(Super hard Language)’, ‘기타 언어(Other Language)’ 등 4가지로 분류하면서 한국어, 중국어, 일본, 아랍어의 4개 언어를 ‘초고난도 언어’로 구분하고 있을 정도이다.

‘언어 소통’이 세계경쟁력지수의 한 지표로 사용되고 있다는 사실에서도 언어소통의 중요성을 짐작할 수 있다. 일례로, 스위스 국제경영개발원(IMD)의 ‘2005 세계경쟁력 연감’ 중 ‘언어 소통’ 지표의 순위에 따르면, 한국은 38위로서 싱가포르(17위)나 대만(30위)에 비해 언어소통 능력이 뒤떨어진 것으로 나타난다. 영어 소통 능력만을 기준으로 한다면, 전 세계 국가들 가운데 한국과 중국 및 일본 국민들의 영어 능력은 그야말로 최하위권에 속한다.

최근 세계 NGO 행사를 다녀와서 소개한 어느 NGO 활동가의 다음 기고문을 보면 이들 동북아 NGO 활동가들의 언어 소통 현주소를 적나라하게 느낄 수 있을 것이다:

한국의 일부 운동권 인사들이 국제대회에 참석했을때 낮에는 꿀 먹은 벙어리 마냥 지내다가(영어 회화에 뒤지므로 어쩔 수 없이…), 해가 질 무렵부터 눈이 반짝이기 시작하여 밤 새워 술타령을 한 다음, 그 다음날의 토론회장에서 꾸벅꾸벅 조는 행각… 일본인들은 국제 대회장에 소그룹으로 (미리 준비한) 소형 통역기를 들고 다니며…, 아예 녹음기를 책상머리에 놓는 ‘녹음형’도 더러 있다. 이처럼 일본인 운동가들은 볼펜·녹음기·통역기로 무장한 채 토론회 전체를 미세하게 베끼는 ‘현미경식 국제연대 운동’을 즐긴다. 그런데 한국의 운동가들은 달랑 볼펜 한 자루만 지닌 채 국제회의장 한 가운데 망원

경을 갖다 놓고 팔짱 낀 채 토론회의 총론을 머릿속에 집어 넣는다. 한국 운동가의 ‘망원경식 국제연대 운동’과 일본 운동가의 ‘현미경식 국제연대 운동’의 대비도 재미있지만, 두 형태의 운동이 공존하는 국제회의장을 물끄러미 바라보는 재미도 쏠쏠한데...⁷⁰

아무튼 경제적 부담을 고려하지 않는다면, 일본의 NGO들처럼 소형 휴대용 통역기를 활용하는 방안도 가능하겠으나 비용 부담이 뒤따를 뿐만 아니라 사적인 친교모임에서의 교류협력에서는 통역기조차 한계가 있을 수 밖에 없다. 같은 맥락으로 통번역사를 회의 때마다 활용하는 방안 역시 동북아(한·중·일) NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축을 위해서는 근본적인 한계가 있다. 본 연구에서는 이러한 한계를 극복하는 하나의 방안으로서 ‘글로벌비쉬(Globish)’ 활용을 동북아 언어소통 인프라 구축방안으로서 제안하고자 한다.

(2) 글로벌비쉬(Globish) 활용방안

글로벌비쉬(Globish)란 글로벌(Global)과 영어(English)의 합성어를 의미하는데, 프랑스인으로서 다국적기업인 IBM 부사장을 지낸 장 폴 네리에르(Jean-Paul Nerriere)씨가 비영어권 사람들의 원활한 의사소통을 위해 비교적 쉽게 사용할 수 있는 간단한 영어라는 개념으로 제안한 것이 그 시초가 되었다. 비영어권 출신인 장 폴 네리에르는 비록 자신이 비영어권이었지만 아시아에 출장 갔을 때 한국이나 일본 동료들이 미국 직원보다 오히려 프랑스인인 자기와 영어로 더 쉽게 의사소통할 수 있었다는 사실을 발견하면서 바로 이 글로벌비쉬 아이디어를 얻었다고 한다.

구체적으로, 글로벌비쉬는 쉬운 어휘를 사용한다는 차원에서 비영어권 청취자 대상 라디오 방송인 ‘미국의 소리(Voice of America)’ 방송국에서 사용되는 1,500개 단어 정도로 어휘 수를 제한한다.

글로벌비쉬를 사용하는 몇 가지 기본 원칙을 소개하면 다음과 같다. 복잡한 단어는 쉬운 말로 풀어쓴다. 예를 들어 ‘조카’를 뜻하는 ‘nephew’는 ‘내 남자형제의 아들(son of my brother)’로 바꿔 말하며, ‘잡담하다’는 뜻의 ‘chat’도 ‘서로 편하

70- 김승국 평화활동가, “캐나다 밴쿠버 세계평화포럼(WPF)을 가다,” 『시민의 신문』, 2006년 7월 15일, 15면.

게 이야기하다(speak casually to each other)’로 바꾸는 식이다. 마찬가지로 어려운 단어는 쉬운 단어로 바꿔 쓴다. ‘대륙’이란 뜻의 ‘continent’는 ‘land’로, ‘proper’가 ‘옳은’이란 의미로 쓰이면 ‘right’를 대신 쓴다. 또 복잡한 영어 문법을 거의 신경을 쓰지 않는다. 어차피 의사소통이 가장 큰 목적인 글로비쉬는 말만 통하면 되기 때문이다. 또 글로비쉬에서는 짧은 문장만 사용한다. 글로비쉬에서는 한 문장을 구성하는 단어가 최대한 알파벳 숫자에 해당하는 26개를 넘지 않도록 한다. 그리고 비영어권인 상대방이 혹시나 잘못 알아들었을 가능성을 염두에 두고 글로비쉬는 가급적 각 문장을 비슷한 내용으로 두 번씩 반복한다. 이 외에도 글로비쉬에서는 비유적인 표현, 유머, 부정형의 질문, 약자 사용 등은 가급적 피하며, 그 대신 손짓과 몸짓 등 의사소통에 도움이 되는 제스처는 적극 사용할 것을 권장한다.⁷¹

미국의 VOA 라디오 방송국은 전 세계에서 가능한 한 많은 청취자들이 들을 수 있는 방송을 만들기 위해 일부러 엄격하게 제한해 놓은 단어 범위 안에서만 방송 대본을 작성하는데, 이 1,500개라는 수치를 국제표준영어를 구사하는데 필요한 수치로 공식 인정했다는 것이다. 바로 이러한 VOA 방송대본을 활용하여 한국, 중국, 일본 등 동북아 관련 NGO 단체들이 함께 의사소통할 수 있는 쉬운 영어, 그것이 글로비쉬이든 다른 그 어떤 것이든 간에 서로가 알 수 있는 쉬운 영어를 함께 익히는 단계부터 시작하는 것이 동북아 NGO 인프라 구축의 첫 작업이 되어야 할 것 같다.

아무리 좋은 인적, 물질, 제도적 인프라가 구축되어 있다 하더라도 광범위한 언어 소통이 되지 않은 채 일부 언어 능통자들끼리의 NGO네트워크가 된다면, 동북아 NOG네트워크라는 것도 역시 편향된 방향으로 갈 수 밖에 없는 근원적 한계를 안고 있기 때문이다.

(3) 동북아 NGO 온라인 네트워크 구축방안

인터넷의 출현은 인류의 사회적 관계를 새롭게 만들어 주고 사회적 관계의 망을 확장시켜 주고 있다. 정보통신을 기반으로 한 네트워크 공동체는 물리적 거리의 한계를 극복하고 상호관계와 문화적 연대의 역할이 중요하게 작용하도

⁷¹ 글로비쉬에서 권장하는 1,500단어 및 사용방법 등 구체적 내용에 대해서는 장 폴 베리 에르, 『글로비쉬로 말하자』 (서울: 다락원, 2006), 참고.

록 만들어 주고 있다. 인터넷의 쌍방향 커뮤니케이션 네트워크는 지역적·문화적·민족적 경계를 넘어 협력의 가능성을 열어 주었고, 인터넷 공간의 등장과 확산은 지역사회나 국가의 경계를 뛰어넘은 커뮤니케이션의 가능성을 구현함으로써 초국가적 교류와 네트워크의 실현을 가능하게 해 주고 있다.⁷²

온라인 NGO네트워크의 대표적인 사례로 국제대인지뢰금지운동(International Campaign to Ban Landmines: ICBL)을 들 수 있는데, 이 단체는 세계 90여개 국가에서 참여하는 1,400개 NGO들의 연대조직으로 주로 인터넷을 통해서 활동을 전개하고 있다. 1992년 Handicap International, Human Rights Watch, Medico International, Mines Advisory Group, Physicians for Human Rights, Vietnam Veterans of America Foundation 등 6개 단체가 중심이 되어 ICBL이라는 국제시민운동 네트워크를 조직하고 대인지뢰금지운동을 전개하여 마침내 1997년 120개국 이상이 동참한 오타와 대인지뢰금지협약을 이끌어내는데 핵심역할을 하였다.⁷³ 이 공로를 인정받아 1997년에 이 단체와 대표자 조디 윌리엄스(Jody Williams)가 노벨평화상을 공동수상하기도 했다.

이처럼 인터넷을 통한 네트워크 형성은 동북아에서 NGO 교류와 활성화를 위해 가장 효율적인 방법이 될 수 있다. 최근 유엔이 설정한 세계적 의제에 대해서 NGO대회가 종종 개최되고 있는데 그 준비과정에서부터 온라인 교류는 중요한 수단이 되고 있다. 인터넷을 통한 온라인 교류는 빛의 속도와 같이 신속하고 저렴하며 편리하게 이용될 수 있다. 최근에는 온라인 통신 프로그램인 메신저 MSN과 Skype를 통해 국경을 초월한 자유로운 채팅이 가능하고 장시간 무료 대화를 나눌 수 있으며 여러 사람이 한꺼번에 참가하는 컨퍼런스 회의가 가능하기 때문에 인기있는 통신 수단으로 이용되고 있다.

인터넷이 상용화되면서 온라인 네트워크를 중심으로 활동하는 NGO도 생겨나고 있다. 한국의 경우 ‘함께하는 시민행동’(www.action.or.kr)은 주로 온라인을 중심으로 활동하는 대표적인 시민단체(NGO)이다. ‘함께하는 시민행동’은 인터넷을 통해 누구나 참여하고 함께 기획하고 결정하며 함께 실천하는 참여민주

72- 민경배, “보편적 민주주의를 위한 온라인 기반의 NGO 지구촌 네트워크,” 『오토피아』, 제19권 제2호, p. 111.

73- <<http://www.icbl.org/problem/history>> (검색일: 2006. 10. 15).

주의를 실현하는 시민운동의 새 장을 열어가고 있다. 또한 이 단체는 인터넷상의 역동적인 시민운동을 실험하고 지원하며, 상호소통에 기반을 둔 유기적인 네트워크를 지향한다.

또 하나의 대표적인 온라인 NGO사이트로 반크(Voluntary Agency Network of Korea: VANK)를 들 수 있는데 이 사이트는 인터넷을 통해 한국을 정확히 알리고 홍보하고자 결심한 한 청년에 의해서 1999년 시작되었다. 반크의 미션(Mission)은 '9억 해외 네티즌들에게 한국의 이미지를 변화시키고, 흩어진 650만 한민족을 하나로 모으고자 하며, 7천만 한반도 국민들의 꿈을 격려하고 함께 하는데 있다'고 명시하고 있다. 반크는 온라인상에서 사이버 외교관을 배출하여 한국을 정확히 알리고 홍보하는 역할을 도모하고 있다. 14단계의 과정을 통해서 사이버 외교관을 훈련하고 있는데 그 과정은 '① 한국 홍보자료 모으기→② 영어로 자기소개와 한국소개하기→③ e 펜팔로 한국홍보→④ 채팅방 한국홍보→⑤ 국제 전문가 되기→⑥ 외신 번역하기→⑦ 한국 오류 발견하기→⑧ 외국 교과서 출판사에 친선서한 보내기→⑨ 외국 기관에 협력서한 보내기→⑩ 해외 학교에 교류서한 보내기→⑪ 항의서한 보내기→⑫ 해외 한민족 하나로 모으기→⑬ 우리의 꿈 이루기→⑭ 대한민국의 꿈 이루기' 등의 순서로 진행된다. 반크는 온라인상에서 해외 펜팔을 주선해서 친구맺기 운동, 해외학급 교류, 인터넷 방송국 운영 및 한민족 웹진과 영자신문을 발간하여 온라인상의 활동을 활발히 전개하고 있다.⁷⁴

국제사회에서 온라인을 통한 NGO네트워크는 범세계적인 캠페인을 전개하는데도 이용되고 있다. 최근 빈곤퇴치를 모토로 90여 개국이 네트워크를 형성하여 세계적인 MDGs 추진 캠페인을 전개하고 있는 '지구촌빈곤퇴치시민네트워크(Global Call to Action against Poverty: GCAP)'⁷⁵는 온라인을 통해 각국의 참가 단체와 연대하여 공동의 캠페인을 전개하고 있다. 약어로 GCAP이라 칭하는 이 MDGs 캠페인은 온라인상에서 전 세계를 네트워크로 연결하는 놀라운 영향력을 보여주고 있다. 이 네트워크의 모범사례인 GCAP은 2005년 Inter Press Service 신문사가 선정한 '2005 최우수국제교류 활동전개 대상(International Achievement Award for Excellence in Communication)'을

74_ 반크(VANK)의 웹 사이트 <<http://www.prkorea.com/>>.

75_ 지구촌빈곤퇴치캠페인 웹 사이트 <<http://www.whiteband.org/>>.

수상하였다.

그 외에 온라인 상에서 NGO의 네트워크를 통해 사회운동을 전개한 대표적인 성공사례로 멕시코의 차아파스(Chiapas)에서 1994년에 일어난 원주민 반정부 운동인 사파티스타(Zapatista)운동⁷⁶을 들 수 있다. 멕시코 정부는 사파티스타 반체제 운동을 진압하기 위해 압박을 가하고 언론의 접근을 차단했으나 마르코스가 이끄는 원주민 게릴라들은 차아파스 지역의 주요 도시를 장악하고 인터넷을 이용하여 외부세계에 자신들의 주장을 전달하였다. 그리하여 그들의 활동이 대외적으로 알려지고 지지 세력을 이끌어 국제여론을 형성하게 됨으로써 멕시코 정부도 이들에 대한 탄압을 포기하기에 이르렀다. 이처럼 멕시코 차아파스에서 일어난 사파티스타 운동은 온라인 통신을 이용하여 전개한 대중시민운동의 대표적인 성공사례로 주목받고 있다.

오늘날 인터넷은 현대 사회의 구조적 패러다임을 변화시키는데 결정적인 역할을 하고 있다. 인터넷을 통한 네트워크 형성은 NGO와 같은 단체사이에서 뿐만 아니라 개인들 간에도 자연스럽게 사회저변(grassroots)에서 온라인상의 교류가 증가하고 있다.

그 한 사례로 2004년 당시 중국 내에서 일본의 역사교과서 왜곡과 고이즈미 총리의 야스쿠니 신사 참배 문제로 반·일 감정이 전국적으로 팽배해 있을 때, 마웨이민⁷⁷이라는 한 중국 청년이 일본 치바현 아비코(Abiko)시에 살고 있는 시의원 니나 카이주(Nina Kaizu)씨의 홈페이지를 우연히 방문하였다. 전형적인 중국인인 마웨이민씨는 카이주씨의 평화운동에 관심을 갖고 온라인상에서 교류를 시작하여 일본과 중국 간에 민간차원의 평화운동으로 발전하였다. 과거 사문제와 영토문제로 일본과 주변 국가의 국민 정서가 경색되어 있을 카이주씨는 지역신문과 출판물을 통해서 중국친구 마웨이민씨와 전개하는 아름다운 평화연대활동과 국경을 초월한 우정에 대해서 소개하였다.⁷⁸ 두 사람은 인터넷을 통해서 알게 된 후 2005년 7월 카이주씨가 국제회의의 참석차 북경을 방문했을

76- 웹 사이트 <<http://www.zapatistarevolution.com/>>.

77- 마웨이민씨의 직업은 화가로서 말(馬) 그림을 전문으로 그리고 있다. 마씨의 그림은 1715년 이탈리아에서 중국으로 이주한 선교사 Giuseppe Castiglione(중국어이름: 郎世寧)의 그림화법을 전수한 것이다. 마씨의 스승이 Giuseppe Castiglione의 수제자로 그림 화법을 전수하였다.

78- 海津新菜, *Global Communication* (Abiko, Abiko Culture & Talk, 2001), pp. 196-197.

때 처음 대면하고 마웨이민씨는 자신이 그린 걸작품 중 소중한 그림 2편을 우정의 선물로 증정하였다.

카이주씨는 6년 전만 해도 평범한 주부에 불과했으나 뉴욕에서 개최된 국제 NGO여성대회에 참석하여 세계의 NGO여성 활동가들을 만나면서 새로운 세계를 접하고 여권신장과 평화문제에 관심을 갖기 시작했다. 카이주씨는 고등교육을 받은 일본 여성들이 적극적으로 사회발달활동에 참여하여 여성들의 권리를 스스로 찾고 평화를 달성하는데 기여해야 한다는 생각에서 2003년에 아비코 시 의원에 출마하여 당선되었다.

카이주씨는 2005년 북경학술회의에 참석해서 한국 대표들을 알게 된 후 2006년 3월에 최초로 한국을 방문하고 독립기념관과 여러 사적지를 둘러본 후 한국의 역사와 문화를 새롭게 인식하였다. 또 일본에 대한 한국인의 감정과 정서를 경험하고 한국 친구들과의 네트워크도 새롭게 구축하여 평화운동의 범위를 더 넓게 확장하기 시작하였다. 이제 카이주씨에게 우정과 평화는 중국과의 관계를 넘어서 한국을 포함하는 동북아 지역의 평화로 확장되었다. 그리하여 그녀는 동북아의 평화를 위해 일본 평화헌법 준수를 주장하며 아비코시의 국제화와 평화운동 전개를 위해 시장 선거에도 출마할 예정이다. 카이주씨의 경험은 동북아 지역의 일반 시민들이 온라인 통해 민간차원의 교류를 갖고 그 영역을 동북아 NGO 네트워크로 확장할 수 있음을 시사해 주고 있다.⁷⁹ 이처럼 오늘날 통신수단의 발달은 국경을 초월해 개인간의 온라인 네트워크를 촉진하고 있다.

2006년 11월 10일자 『스포츠조선』은 한류스타 배용준이 중국에서 가장 인기 있는 한류 스타로 뽑혔고, 그가 출연한 ‘겨울연가’가 가장 좋아하는 드라마 1위에 올랐다는 소식을 전하였다. 이것은 KBS 국제방송팀이 지난 9월 29일부터 11월 3일까지 중국어 홈페이지(<http://world.kbs.co.kr/chinese>)를 통해서 실시한 설문조사결과라고 하는데 중국의 네티즌들이 온라인을 통해서 한국 사회와 연결되어 있음을 단적으로 말해주고 있다.⁸⁰ 이 사례는 관심 분야에 따라 온라인을 통해서 국경을 초월한 자유로운 교류와 연대가 가능함을 말해주고 있다.

79- 니나 카이주(Nina Kaizu)씨의 평화운동 이야기는 그녀가 편찬한 Global Communication에서 인용했으며, 많은 내용을 두 관계 당사자와 직접 온라인 인터뷰를 통해서 보완하였다.

마웨이민씨의 개인 홈페이지 <<http://horsepainting.onesite.com/>>.

80- 『스포츠조선』, 2006년 11월 10일자, 1면.

동북아 지역에서 온라인 NGO네트워크를 활성화하기 위해서 가장 큰 장애는, 앞서에서도 언급한 바 있는 의사소통 방법인 언어 문제이다. 가장 이상적인 방법은 인터넷상에서 한국, 일본어, 중국어, 영어 등 다국 언어를 사용하여 운영하는 것이다. 한·중·일 3국 NGO들이 집회를 갖는 것은 비용과 거리 때문에 용이하지 못하므로 웹 사이트 상에서 공통의 의제를 개발하고 설정하여 협의의 장을 마련하는 방법을 제시할 수 있다. 또 지역의 공통의제를 발전시키고 필요시에 오프라인 상에서 함께 문제에 접근하는 기회를 갖게 되면 NGO네트워크의 형성에 도움이 될 것이다.

또 온라인상에서 연대활동을 할 수 있도록 교육프로그램을 개발하고 최근 유행하고 있는 문화 콘텐츠를 제공하여 서로에 대한 친근감과 관심을 유도할 수 있을 것이다. 온라인 교류는 궁극적으로 오프라인으로 연결될 수 있도록 계획하고 그 과정을 통해서 NGO네트워크의 활성화에 기여할 수 있도록 준비해야 한다.

온라인을 이용하여 네트워크를 형성하는 가장 보편적인 방법이 정기적으로 온라인 뉴스레터를 발간하여 다수의 회원 또는 해외 NGO에게 배포함으로써 공통의 관심사에 참여하도록 유도하는 것이다. 뉴스레터는 여러 나라 언어를 함께 사용하는 것이 번거롭기 때문에 영어를 공용어로 사용하는 것이 일반적이다. 온라인 뉴스레터는 소식을 비롯해서 유용한 자료와 공지사항을 전하고, 동북아 현안에 대해 관심을 유도하고 필요한 경우 의견과 제안을 타진하며 온라인상에서 논의의 장을 마련하는 것이 필요하다. 실제로 CIVICUS나 CONGO (Conference of NGOs in Consultative Relations with the United Nations) 등 대부분의 국제 NGO네트워크 조직에서는 매주 정기적으로 온라인 뉴스레터를 발간하여 국제 네트워크를 유지하는데 활용하고 있다.

‘동북아 NGO 방송국’ 설치 운영

근간에 들어 서구 국가들의 정보 독점에 대항하여 각 지역에서는 지역방송 네트워크가 등장하고 있는 추세이다. 이를테면, 중동지역의 ‘알자지라’ 방송은 이슬람세력을 대변하는 아랍어 방송으로서 이미 전 세계적으로 알려져 있으며, 남미의 경우에도 비슷한 맥락에서 <텔레수르> 방송이 등장하였다.

여타 지역에 비해 갈등과 대립 요소가 첨예하게 부딪치고 있는 동북아 또는 동아시아 역내 국가 간일수록 상호이해를 증진시키고 신뢰관계를 구축하는 미

디어가 어떤 형태로든지 반드시 필요하다. 그럼에도 불구하고 인적 자원, 물적(재정적) 비용 및 언어 문제 등 미디어를 현실적으로 구상함에 있어서는 여러 다양한 문제점에 봉착하지 않을 수 없다.

이러한 여건하에서 현실적으로 적용가능한 방안으로 고려될 수 있는 것이 각국의 시민참가형 방송이다. 한국의 대표적인 퍼블릭 액세스 채널 시민방송(RTV)에서는 이주노동자방송국(MWTV)이 제작하는 ‘다언어 이주노동자 뉴스’가 방영되고 있는데, 아시아 지역 8개 국어로 방영되는 다언어 방송의 시도는 동북아 내지 동아시아 지역방송국으로서의 훌륭한 모델이 될 만하다. 또한 ‘아리랑TV’가 실시하고 있는 다언어 서비스 등도 동북아 내지 동아시아 지역방송을 구상하는데 참고가 될 수 있다. 일본에서도 인터넷 방송국인 OurPlanet-TV 등 여러가지 형태로 시민이 주체가 되는 참가형 미디어가 활약하고 있고 한국과의 정보교환도 이루어지고 있는데, 이러한 각국의 시민참가 미디어의 네트워크를 통해서 동북아 NGO방송국의 설립을 구상해 볼 수 있을 것이다.⁸¹

⁸¹ 현무암, “네트워크로서의 동아시아와 한민족 디아스포라: 연대의 기억에서 네트워크로,” 서남포럼 2006년 심층토론회 <네트워크로서의 동아시아 탐색> 발표 논문, 2006년 7월 6일.

Ⅲ. 소 결

동북아 지역 내에서 NGO네트워크의 경험은 매우 미천하고 현재도 다차원적 NGO네트워크가 활성화된 사례는 그리 많지 않다. 네트워크가 활성화되지 않고 있는 원인으로 한국, 중국, 일본의 시민사회와 NGO의 발전 배경과 성격에서 차이를 보이고 있으며, 각국의 정치적 상황이 NGO의 교류와 네트워크 구축에 많은 제약으로 작용하는 경향도 있다. 한국은 그 동안 국제적인 의제보다는 국내의 정치개혁과 민주화에 집중해 오다가 최근 역사문제, 환경문제, 개발문제에 관심을 갖고 국제연대에 참여하고 있다. 일본 NGO의 특징은 비정치적이고 지역 기반을 둔 사회운동으로 발전해 왔다.

동북아에서 NGO네트워크가 발전하지 않은 여러 장애요인을 찾아 볼 수 있다. 이들 장애요인은 거시적인 차원에서 동북아시아 지역의 국제관계와 관련된 역사인식 문제, 영토분쟁, 최근에 다시 일어나고 있는 민족주의 문제, 동북아 안보와 관련된 미국과의 관계와 냉전구조의 문제, 북핵문제의 영향 및 지역공동체 형성의 미성숙 등을 들 수 있다. 한편 미시적 차원에서 각국이 당면하고 있는 장애요인으로는 NGO국제연대 경험 미숙, NGO연대와 네트워크의 필요성에 대한 인식과 전문성의 부족, 중국 정부의 집회활동과 외부 단체의 국내활동에 통제, NGO의 영세성과 자금운용 어려움, 의사소통을 위한 언어장벽 문제 및 NGO의 성격과 구조에 대한 인식차이 등을 들 수 있다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 역내 지역에서 NGO 교류와 협력이 활성화되면 서로에게 이익이 되고 평화와 안정을 달성할 수 있는 NGO네트워크의 필요성에 대한 강한 신념과 국민적 지지라고 생각할 수 있다.

대륙별로 지역 NGO네트워크가 가장 활성화 된 곳은 유럽이다. 유럽에서 인권, 다원주의적 민주주의 및 법의 정당한 지배를 추구하고 있는 지역기구인 유럽심의회(Council of Europe: CoE)는 유럽의 문화 정체성을 고무하며, 소수 인종에 대한 차별, 환경보호, 유전자 조작, 에이즈, 마약, 조직범죄와 같이 유럽 사회가 직면하고 있는 다양한 문제들에 대한 해결을 모색하고 있다. 유럽심의회는 설립 당시부터 NGO와 실무 관계를 설정해 왔으며, 1952년부터 NGO로 하여금 협의지위(consultative status)를 얻을 수 있는 가능성을 열어 놓았다. 현재 400개가 넘는 국제 NGO들이 이러한 지위를 지니고 있다. NGO에게 협의 지위를 부여하는 것을 포함한 NGO와 유럽심의회와의 관계를 규정하는 규칙들은

여러 해에 걸쳐 개선되어 왔는데, 협의지위를 가진 NGO들은 자신들의 관심사와 유럽심의회 활동 프로그램을 고려하여, 인권, 보건, 성평등, 교육 및 문화 등 10개의 특정관심 영역으로 구분되어 그룹을 형성하고 유럽의 정책수립 과정에 NGO들의 목소리를 반영하고 정부와 협조관계를 유지하며 주인의식을 갖고 여러 활동에 참여하게 된다.⁸²

동북아 지역에서 NGO네트워크 인프라 구축이 강조되는 이유는 네트워크 조직이 상호신뢰, 자원공유, 상호의존에 기반을 둔 수평적·자발적·호혜적 관계에서 조화로운 교환관계를 유지할 수 있기 때문이고, 또 이해관계자들에게 모두 이로움을 줄 있는 공공재에 대한 사회적 자본을 제공한다는 점이다. 초국적 NGO네트워크는 부메랑 효과를 가져다줌으로써 자국정부와의 관계에서 소통 관계가 막혔을 때 외부로부터의 압력을 가해 국제사회에서 의제를 공론화할 수 있게 해준다. 네트워크의 유형도 형태와 기능에 따라 여러 가지로 나누어 생각할 수 있다. 현재와 같이 국내외의 정치상황이 상이한 동북아 역내 국가들 간에 NGO네트워크를 형성할 때 어떤 형태가 가장 효과적이며 영향력을 행사할 수 있을지 그 유형을 탐구하여 적용하는 노력이 필요하다. John Arquilla와 David Ronfeldt는 그의 공저 'Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Military(2001)'에서 네트워크를 효율적으로 만드는 요소로 ① 조직적 수준(organizational level), ② 서사적 수준(Narrative level), ③ 교리적 수준(Doctrinal level), ④ 기술적 수준(Technological level), ⑤ 사회적 수준(Social level)의 다섯 가지를 제시하였다. 이 다섯 가지 요소가 잘 갖추어진 네트워크는 그렇지 못한 네트워크에 비해서 그 공고하나 효율성이 높다고 주장하였다. 그러므로 동북아 NGO네트워크를 구축할 때도 위의 다섯가지 요인을 고려해서 실행할 수 있도록 고려할 필요가 있다.

동북아에서 NGO네트워크를 구축하는데 전제로 생각해야 할 것이 공통의 관심과 함께 공유할 수 있는 보편적 가치를 찾는 것이다. 여기에서는 보편적 가치를 공유하는 수단으로 버츄프로젝트의 활용방안을 제시하고 있다. 버츄프로젝트의 비전은 인간의 내면에 잠재해 있는 보편적 가치와 미덕에 대한 감수성을 일깨우는 것이다. 모든 인간의 가슴 속에 숨겨져 있는 신뢰, 열정, 감사, 화합 등 인류사회의 보편적 가치를 일깨우는 간단한 방법으로 버츄프로젝트를 활용

⁸²-박재영, 『국제관계와 NGO』 (서울: 법문사, 2003), pp. 270-271.

하고 있다. 버츠프로젝트는 개인에게 내재되어 있는 인성과 잠재력을 일깨워서 사회의 구성원으로서 자신의 역할과 책임감을 인식하고 사회구성원 간의 협력 관계를 증진하여 아름답고 행복한 사회를 만들기 위한 수단이다. 또한 버츠프로젝트는 학교, 기업, 시민단체, 관공서, 군대 등 구성원의 품성함양이나 팀워크 강화, 갈등해소나 갈등관리를 필요로 하는 그 어떤 조직에서도 활용이 가능하다. 이러한 차원에서 국가간 갈등과 대립의 요소가 극히 심하다고 할 수 있는 동북아 NGO네트워크의 성숙된 여건 조성을 위해서 활용할 만한 가치가 있다고 생각한다. 결국 버츠프로젝트를 통해서 관용과 이해심과 같은 의식의 확장을 통해서 인간과 사회에 대한 진지한 사고를 길러 줄 필요가 있다. 인간에 대한 보편적 가치와 존중을 기반으로 인종, 종교, 국적의 편견을 버리고 인간을 똑같은 한 인간으로 여길 때 국경을 초월한 NGO네트워크의 활성화가 가능할 것이다.

동북아 NGO네트워크 구축방법으로 이해관계자들이 직접 만나서 활동하는 방법도 있으나 최근에 통신수단이 발달되면서 온라인 네트워크를 겸용하거나 네트워크를 전문적으로 활용하는 방법도 점점 증가하고 있다. 이미 국제사회의 시민활동에서 대인지뢰금지운동(ICBL), Jubilee 2000, 멕시코의 반정부운동인 사파티스타(Zapatista)운동 등은 온라인 네트워크의 영향력을 입증해 주었다. 온라인 네트워크는 저렴한 비용으로 쉽게 접근할 있는 이점이 있는데 반해서 허위정보를 유포하거나, 가입탈퇴가 자유로워 진지한 참여 부족, 상호간 인간미 있는 교류 부족, 의사소통의 문제 등의 단점이 있다. 동북아 역내에서 온라인 네트워크를 구축하기 위해서는 영어와 함께 각국의 언어를 병용하는 것이 필요하고, 각국 공통의 관심사나 현안문제를 중점으로 다루어 사이버 상에서 논의의 장을 마련하고 이것을 오프라인과 연결하는 것이 바람직하다.

동북아 지역의 NGO교류협력과 방안으로 NGO-GO-기업의 파트너십과 NGO와 정부간기구(IGO)의 파트너십을 통해서 NGO네트워크를 활성화하는 방법을 생각할 수 있다. 지금까지 동북아 지역에서 대부분의 NGO네트워크가 일시 존재하거나 이슈에 따라서 생겼다 사라지곤 했는데 평화, 인권, 여성, 환경 등 중요한 국제사회의 의제에 대해서 NGO네트워크가 지속적으로 유지되게 하기 위해서는 NGO의 참여를 제도화할 필요가 있다.

오늘날 각국의 NGO활동은 정부와 대립 또는 견제에서 출발했으나 점점 협력관계로 발전하고 있다. 한국과 일본의 경우 NGO의 지위와 역할을 법률로 규정하여 그 존재를 인정하고 정당성을 부여하고 있다. 또 정부의 역할이 한계

에 부딪히면서 NGO의 전문성과 자원동원 능력을 필요로 하고 있다. 한국과 일본의 경우 정부의 해외원조사업인 ODA출연을 이용하여 국제활동을 전개함으로써 NGO들 간의 교류와 협력을 도모하는 수단이 되고 있다.

NGO와 기업도 상호 견제의 관계에서 점점 협조와 동반자의 관계로 발전하고 있다. 많은 기업들이 최근 논의되고 있는 ‘기업시민정신’에 입각해서 사회공익사업에 참여하고 있다. 많은 NGO들은 기업으로부터 후원을 받거나 경영의 전문성을 배우고 있다. 기업과 NGO는 상생의 원리에 의해서 사회문제에 대해 공동의 노력을 기울이고 함께 협력하여 국제사회 문제에 접근할 수 있다. 이러한 과정을 통해서 NGO네트워크 구축에 기여할 수 있다.

NGO와 정부간기구(IGO)의 협력관계는 상당히 일찍부터 전개되고 있다. 유엔은 현장 71조에서 NGO와 협력관계를 명시하고 NGO의 참여를 정당화하고 있다. 유엔의 기능에 대해서 의심하며 많은 사람들이 유엔 무용론을 거론하고 있으나 엄밀히 살펴볼 때 NGO의 네트워크와 활성화에는 유엔이 상당히 기여하였다. 유엔과 유엔의 기구들은 일찍부터 NGO와의 관계를 설정하고 정책수립 및 집행과정에서 NGO들의 참여를 허락하였다. 특히 1990년대에 유엔이 거행하는 국제대회와 병행하여 NGO세계대회를 개최하여 NGO들의 목소리를 유엔에 전달하였다. 이러한 과정을 통해서 NGO들의 연대와 네트워크는 분야별로 또는 지역별로 형성되고 발전하였다.

동아시아 지역에서 중요한 사안과 관련된 국제기구들도 NGO와의 협력관계를 증진하고 있다. 이중에서 유엔 인권고등판무관(OHCHR)은 국제인권에 대해 새로운 비전을 정립하고 NGO와의 긴밀한 협력관계를 강조하고 있다. 이미 19개의 NGO와 협의지위를 맺고 IAEA의 총회나 여러 모임에 NGO들을 참여시키고 있다. 최근 동북아에서 진행되고 있는 북핵문제와 관련하여 정부 차원에서 해결하기 힘든 문제들을 동북아 NGO들이 네트워크를 형성하여 IAEA의 협조에 새로운 접근 가능성을 모색할 수 있을 것이다.

동북아 NGO네트워크를 활성화하기 위해서 무엇보다 필요한 요인으로 재정문제를 들 수 있는데 마침 아시아개발은행(ADB)이 NGO들과 파트너십을 강화하고 있다. ADB는 역내 NGO들과 협력관계를 설정하는 지침과 모델을 개발하고자 하며 특히 개발NGO들과 협력관계를 모색하고 있다. 최근 유엔이 강조하고 있는 밀레니엄개발목표(MDGs)를 추진하기 위해서 동북아 NGO들이 네트워크를 형성하여 실행할 때 ADB의 협조 하에 더 활성화 할 수 있을 것이다. 동북

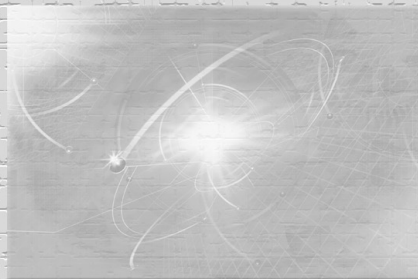
아 NGO네트워크의 구축은 궁극적으로 동북아공동체의 건설을 견인할 수 있도록 해야 한다. 지역공동체의 조건은 정치공동체, 경제공동체, 사회·문화공동체의 기능을 포함하고 있다. 현재 전 세계의 지역공동체 중에서 이 세 가지 기능을 모두 갖추고 있는 공동체는 EU 밖에 없다. ASEAN의 경우 현재로서는 경제공동체의 수준에 머물러 있으나 회원국의 기대는 보다 높은 수준으로 발전하는 것이다. ASEAN의 지역공동체 발전과정은 동북아 지역의 국가들에게도 시사하는 바가 많다. ASEAN과 한국, 중국, 일본은 ASEAN +3의 구도로 동아시아 공동체로 발전하고 있다. ASEAN과 NGO의 관계는 1986년 “NGO와의 관계설정 가이드라인”이 채택되면서 공식화되었다. ASEAN과 NGO의 협력관계는 동북아 지역에서 남북문제와 관련하여 정부간기구가 다루기 힘든 영역에서 NGO들이 연대하여 돌파구를 찾는데 도움이 될 수 있을 것이다.

동북아 NGO네트워크의 인프라 구축에 대한 가능성을 살펴보면서 가장 바람직한 네트워크의 유형으로 NGO-GO-IGO-기업이 함께 참여하는 전지구적공공정책연결망(Global Public Policy Network: GPPN)을 제시할 수 있다. GPPN은 NGO들 간의 불안정한 네트워크 상태를 극복해 주고 현안문제에 이해관계자들을 모두 참여시킴으로써 보다 안정된 결과를 유도할 수 있다. 그 어느 행위자 하나만으로 해결할 수 없는 문제를 함께 참여하여 충분한 이해와 상호 신뢰를 기반으로 다자연계망을 이룩하여 공론의 장을 마련하는 것이다. GPPN은 행위자들의 참여 구조가 수평적인 관계로 이루어지고 투명하며 민주적인 협의 절차로 이루어진다. GPPN은 한 지역이나 국가에 제한된 기준을 설정하기보다는 보편적인 국제적 기준을 설정하여 적용함으로써 이해관계자들 간에 이견 차이로 교착상태에 빠져 있을 때 이를 극복하는데 도움을 준다. 그러므로 동북아 지역의 한·중·일 3개 국가 사이에 첨예하게 대립되고 있는 역사문제 및 영토 문제 같은 이슈일수록 NGO, 정부(GO), 국제기구(IGO), 기업 등이 총 망라된 네트워크 구축이 더욱 절실하며, 여기에 GPPN을 적용하여 NGO네트워크를 활성화 할 때 보다 안정적이고 성공적인 NGO네트워크 인프라를 제공할 수 있을 것이다.

5

결론

황병덕 · 김영호 · 강동완



동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안

본 연구는 동북아에 평화와 번영의 질서를 구축하고 나아가 평화공동체를 형성하는데 기여할 수 있도록 지역내 NGO들 간의 교류협력과 연대활동을 활성화시키고 지원해줄 실천적 방안을 모색하고자 하였다. 그를 위해 한국을 비롯한 중국과 일본에서 평화증진을 위해 활동하고 있는 NGO들의 교류협력 실태를 다각도로 분석하였고, 그 분석을 바탕으로 향후 동북아 평화증진을 위한 NGO들의 교류협력 인프라 구축과 활성화 방안을 제시하였다. 먼저 이제까지 분석되고 제기된 내용에 대해 주요 요점 위주로 정리한 후 종합적인 결론을 도출해보면 다음과 같다.

1. 한반도 평화구축을 위한 NGO 교류협력

우선 한반도에서의 평화구축을 위한 NGO들 간의 교류협력을 살펴보면, 한반도의 경우는 남북한의 대치상황 속에서 1990년대부터 한국 정부에 의해 추진되기 시작한 햇볕정책에 힘입어 한국의 NGO들은 전쟁의 방지라는 소극적 평화를 넘어 보다 광의의, 적극적 평화를 구축하기 위해 많은 노력을 경주해오고 있다. 이들 NGO들이 한반도 평화형성을 위해 수행하고 있는 역할은 대개 3가지로 요약된다. 첫째는 감시자로서의 역할이다. 과거 오랜 기간 한국은 냉전의 영향으로 평화담론보다는 안보담론이 더욱 위력을 발휘해왔다. 그러나 남한사회의 민주화가 정착되어가고, 6·15 남북정상회담 이후 크게 발전되어온 남북관계의 변화에 따라 점차적으로 한반도 평화에 관한 다양한 토론과 비판문화가 자리 잡기 시작하였다. 이에 따라 한국내의 NGO들은 점차적으로 한반도 평화관련 남한 시민들의 의식변화, 사회적 담론형성 및 정부와 정치권력에 대한 감시와 비판기능을 확대해 나갈 수 있게 된 것이다.

둘째는 평화이슈 생산자의 역할이다. 즉, 국내 NGO들은 한반도 평화형성 관련 다양한 이슈를 생산해서 이를 정책아젠다화 함으로써 한반도 평화형성관련 정책결정에 직·간접적으로 참여할 수 있다. 예를 들면 국내 평화NGO들은 한반도 평화형성에 기여할 수 있는 제반 조치들, 즉 군축, 신뢰구축, 평화협정체결 및 주한미군문제 관련 여러 이슈들을 제기하여 이것들이 우리의 대북정책으로 연결되도록 할 수 있다. 따라서 NGO는 자신들의 비정치적 속성을 최대한 발휘하면서 군축 또는 신뢰구축과 관련된 토론과 담화, 세미나, 홍보, 교육활동을 전개해나감으로써 국민적 합의도출과 함께 정부당국의 바람직한 정책방향을 제

시해나갈 수 있게 되었다. 이같은 NGO의 비군사적 차원의 평화형성 활동은 장기적으로는 북한체제변화의 동기를 제공하고 북한 내부의 평화활동 움직임의 태동을 유발할 수도 있을 것이다.

세 번째는 남북한의 갈등관리 역할이다. 남북한에 있어서 어떤 갈등상황이 전개될 때 국내 평화NGO들은 한반도 평화를 위한 민간차원의 공익단체로서 일정한 수준에서 남북한의 갈등관리 역할을 담당할 수 있다. 남북한 관계의 경우 NGO의 갈등관리 역할이란 남북한의 갈등이 빚어졌을 때 이를 완충시키는 역할을 의미하기도 한다. 예컨대, 한국 내 NGO들의 대북지원은 과거 수차례 북한의 정치군사적 돌출행위에도 불구하고 꾸준히 지속됨으로써 남북한 대결의 완화, 남북한 교류·협력의 규범 및 지속성을 확보케 해주었고, 남북 상호간의 신뢰와 의식전환을 가능케 하는 계기가 되었다. 이와 같이 NGO들에 의한 대북 지원 및 교류는 비록 정부 간 마찰이 발생하더라도 남북한 정부의 향후 관계개선을 위한 정책적 추진을 재개할 수 있는 명분과 여건을 제공해주는 역할을 담당하게 된다.

이렇게 넓은 의미의 한반도 평화를 위해 각기 활동하는 NGO들을 주된 전문화된 활동분야에 따라 유형화하면, 크게 4가지로 구별된다. 첫째, 폭력을 제거하고 전쟁에 반대하여 항구적인 평화를 지켜내려는 보편적 가치를 바탕으로 한 대중운동으로서의 평화운동 단체와 둘째, ‘남북기본합의서’를 근거로 민족화해와 협력을 통해 평화공동체와 통일을 구현하려는 통일운동 단체(남북의 분단과 대치상태가 주한미군 때문이라는 인식 아래 반미를 주장하는 단체도 다수 포함됨), 셋째, 민족적 관점을 바탕으로 극심한 경제난에 고통 받고 있는 북한 주민들을 위해 인도적 차원에서 지원하고 있는 대북지원 단체(다수의 국제 구호단체는 별도로 논의함), 넷째 김정일 독재정권에 반대하며, 북한 주민들의 인권개선과 핵무기 폐기를 주장하며 대북지원과 현 정부의 대북정책에 비판적인 시민단체들로 구분할 수 있다. 평화운동단체에 속하는 대표적 NGO는 평화를 만드는 여성회, 평화네트워크, 동북아 평화연대 등이 있다. 통일운동단체에는 경실련 통일협회, 현재 총 48개 단체로 구성된 통일연대, 그리고 평화통일시민연대, 흥사단민족통일운동본부, 평화와통일을여는사람들 등이 있다. 대북지원단체로는 좋은벗들, 우리민족서로돕기운동 등 현재 가장 많은 수의 NGO가 활동하고 있다.

이들 평화 NGO를 포함한 국내 NGO간 협력 현황을 살펴보면, NGO간 연대

정도에 따라 강한연계, 중간연계, 약한연계로 구분해 볼 수 있다. 그간 민간차원의 교류협력 형태는 ① 공동성명채택, 공동집회, 캠페인, 토론회 개최가 있었으며, ② 대북 지원단체의 경우에는 「대북 민간단체 협의회」(이하 북민협)을 결성, 의견취합, 지원관련 세부내용 토의 및 정부와의 공동협의, 대북지원을 위한 공동모금 등을 추진하고 있었으며, ③ 그 외 공동 홍보와 연대집회(상설적인 연대 및 이슈대응에 다른 연대 등)에 참여하거나 ④ 국제회의에의 공동 참가 및 관련 국제기관이나 인사와 협의하는 형태가 주를 이루었다. 이는 협력과 연계의 강도 측면에서 보면 약한 연대 관계라고 할 수 있다.

이외에도 한국 NGO들은 독자 혹은 협동을 통해 평화증진 프로젝트들을 추진해오고 있다. 대표적인 예로 국제옥수수재단, 굿네이버스, 우리겨레하나되기 운동본부 등이 대북합작사업을 추진하였고, 경실련통일협회는 연구프로젝트를, 농업분야에서는 월드비전이 눈에 띈다.

이렇게 활발해 보이는 NGO들 활동의 이면에는 애로사항과 어려움도 많이 있다. 이들이 당면한 문제점은 대개 활동적 측면, 제도적 측면, 재정적 측면 등 3개 범주로 나누어 정리할 수 있다. 첫째는 활동적 측면으로 NGO간 이념갈등 심화, 설립목적 달성을 위한 활동보다는 조직 자체의 존립과 유지에 치중, 사업의 중복과 전문성 미비 등이 문제로 지적된다. 둘째는 제도적 측면은 정부와의 적절한 관계정립, NGO간 열린방식의 논의를 위한 상설기구 부재, 비영리민간단체지원법에 의한 NGO지원의 불균형과 지원에 따른 자율성 제약 등의 문제가 제기되고 있다. 셋째는 재정적 측면으로 대부분 상당한 재정적 어려움에 봉착해 있다. 미약한 기부문화에다 비영리재단들도 많지 않은 상황이라 NGO들로서는 운영에 상당한 어려움을 겪고 있는 실정이다.

요컨대, 현재 한국의 시민사회에서 평화운동이 차지하는 비중은 아직 낮은 수준이다. 한국의 평화운동이 비약적으로 발전하고 있는 것은 사실이지만 여전히 이론, 조직, 전략, 운동모델 등에서 초보적 수준을 벗어나지 못하고 있다. 한국의 평화운동이 더욱 성장하기 위해서는 여러 가지 과제들을 극복해야만 한다. 향후 NGO들이 해결해야만 하는 기본과제로 7가지를 지적한 바 있다.

첫째, 평화 및 평화운동 이론과 전략을 개발하는 것이다. 한국의 평화운동은 다양화, 증충화하고 있지만 그 운동이론이나 전개방법에 있어서 많은 문제점을 가지고 있다. 특히 한국의 평화운동에서 주목되는 것은 ‘평화이론과 전략의 빈곤’이다. 평화운동은 그 운동의 중요성이 큰 만큼 시민대중의 공감과 참여를 이

끌어내는 것이 중요하다.

둘째, 한반도 평화형성과 관련한 장기적 전략목표를 설정한 바탕 위에 국내외적 여건을 고려한 단계별·시기별로 지속적인 운동의제와 일상적 운동모형을 창출하는 과제다. 한국의 평화운동은 단기간 또는 일회성 또는 이벤트성의 활동에 치우쳐 있고, 일반 대중과 시민들이 일상생활 속에서 지속적, 자발적으로 참여할 수 있는 운동의제나 모델을 창출해 내지 못하고 있다. 평화운동의 의제는 생활의 질, 개인적 자아실현, 평등, 인간적 권리 등 일상 생활세계에서 인정되고 있는 가치들을 보다 지속화시킬 필요가 있다.

셋째, 평화교육과 평화담론을 확대하는 것이다. 한국의 평화운동단체와 평화운동가들은 매우 열정적으로 반전평화운동 등을 전개했지만 대중참여의 확대라는 측면의 평화교육과 담론형성은 그리 성공적이지 못했다. 이것은 평화의 중요성을 알리고 행동화하기 위해서는 대중들에 대한 평화교육과 평화를 지키기 위한 담론확대가 매우 중요함을 시사하는 것이다

넷째, 지역과 중앙의 조화와 국내-국제연대를 강화하는 것이다. 한국의 평화운동은 중앙 중심적인 특성을 갖고 있다. 평화운동이 대중화, 지속화, 일상화하려면 지역과 중앙 간의 조화가 이루어져야 한다.

다섯째, 남성중심의 군사주의 문화를 극복하는 것이다. 한국의 평화운동은 '국가안보'의 전통적 패러다임을 극복하고 인간안보를 창출하기 위한 새로운 평화담론을 만들어가야 한다. 다섯째, 남성중심의 군사주의 문화를 극복하는 것이다. 한국의 평화운동은 '국가안보'의 전통적 패러다임을 극복하고 인간안보를 창출하기 위한 새로운 평화담론을 만들어 가야 한다.

여섯째, 시민사회와 단체 간의 갈등을 해소하는 작업이다. 한국의 평화운동과 관련하여 짚고 넘어가야 할 것은 소위 '남남갈등'문제다. 한반도의 정치·군사·평화와 관련하여 반미와 찬미, 친북과 반북, 민족공조와 한미공조, 반전과 반핵등과 같은 이분법적 논리가 국민여론을 양분화하고 있는 것이 문제다.

마지막으로 평화복합체적 평화운동을 추진하는 것이다. 한국의 평화운동이 보다 국민적인 평화공감대를 형성하여 대중화하려면 정치적인 운동을 초월하여 경제평화, 문화평화, 생태평화 운동으로 확대되어야 한다.

이들 기본과제의 해결을 위해서 NGO들이 취해야할 5가지 추진방향이 있다. 첫째는 통일운동과 평화운동의 결합이다. 이는 통일과 평화에 대한 우리의 발상 전환을 요구한다. 남남갈등을 극복하기 위해서, 그리고 진정한 내부통일을 위해

서는 ‘통일을 통한 평화로’ 보다는 ‘평화를 통한 통일로’를 중심으로 세워야 한다. 그간의 수많은 시민운동 단체가 ‘통일’이나 남북의 체제통합에 더 많은 관심을 기울였다면, 작게는 우리의 일상적 삶 속에서 평화가 실현되지 않고서는 그리고 우리 사회 내에서 남남갈등이 해소되지 않고서는 진정한 통일, 더구나 평화적 통일이란 불가능하다는 사실을 인식해야 한다는 말이다.

둘째는 국민적 합의창출 기반을 조성하는 일이다. 국민통합은 과불급(過不及)이 아닌 중용의 길을 찾는 일이다. 평화·통일정책을 둘러싼 보·혁갈등을 극복하고 국민통합을 이루어나가기 위해서는 각각의 분야에서 다음과 같은 기본 인식이 요망된다. 첫째, 정치지도자의 통찰력과 리더십이 절실히 요청된다. 둘째, 중요한 국가발전전략과 대북정책의 큰 틀은 공청회 개최, 공개 세미나 등을 통해 학계·언론계 등 전문가 그룹과 오피니언 리더들과의 충분한 논의와 의견수렴을 거친 후 정책결정이 이루어지는 과정이 필요하다. 셋째, 공동체의 조화와 구심력을 유지하려는 오피니언 리더들의 균형감각과 역할이 무척 중요하다고 하겠다.

셋째는 NGO들의 자기성찰이 강화되어야 한다. 한국 사회의 NGO는 1987년 이후 시민사회의 폭발적 분출과 더불어 체제변혁적 민주화 운동으로부터 시민운동으로의 전략적 전환과정의 연장선상에서 나타나게 되었다. 이 과정에서 시민운동은 전통적 정당의 정치적 대표체계의 한계를 비판하면서 정치엘리트의 배출통로로 기능하기도 했다. 이러한 관점에서 우선 NGO의 정책결정 수립과정에서의 역할과 위상이 신중하게 검토될 때라고 생각된다. NGO의 열정과 신념은 존중되어야 하나, 일부 NGO에서 나타나는 비전문성과 무책임성에 대해 NGO 스스로의 깊은 자각이 필요한 시기다. 전문적인 학자 그룹이 참여한 평화관련 NGO의 경우에도 특정사안의 주장, 그것의 영향과 파급효과에 대한 ‘책임으로부터의 자유’에서 기인하는 듯한 언행의 신중치 못함을 진지하게 인식해야 할 것이다.

넷째는 참여민주주의의 한계성에 대한 인식이 필요하다. 최근 시민사회의 활성화와 이에 기초한 “정책 거버넌스”의 도래로 민주주의의 질적 향상을 기대할 수 있지만, 정부의 조정과 키잡이역할이 약화되면서 국정외 난맥상이 나타날 수도 있다는 점에서 밝은 전망만을 기대할 수는 없다. 즉 참여민주주의의 과잉이 자칫 “정치위기”를 초래할 수도 있다는 점이 지적될 수 있다. 이 같은 우려는 평화·통일 NGO들이 크게 활성화되어 보수·진보단체들과 반목하면서 나타난

같듯이 국정의 난맥상에 그대로 투영되는 모습에서도 찾을 수 있다. 따라서 정부와 NGO들뿐만 아니라 전문가들은 평화·통일정책의 투명성과 책무성을 제고시킬 수 있는 보수·진보 NGO들의 “보충적인” 역할에 대한 한계를 구체적으로 검토해 보아야 한다.

다섯째는 평화정책에 대한 참여를 위한 충분한 NGO들의 자질과 역량을 강화해야 한다. 보다 구체적으로 말하자면, 첫째로 정책파트너로서의 조건을 구비하도록 해야 한다. 둘째로 NGO들의 책무성과 투명성 제고가 필요하다. 세 번째로 NGO들의 재정자립과 상업화 경향을 해결해야 한다. 네 번째로 “시민참여 불평등”과 “다수 공익의 배제”문제 또한 검토해 볼 필요가 있다. 이런 문제들이 해결된다면 NGO들의 정책참여가 더욱 건설적으로 될 수 있을 것이다.

그런데 NGO간 교류협력 활성화를 위한 보다 구체적인 실천방안이 있어야 한다. 이는 활동적, 제도적, 재정적 측면으로 나누어 이미 제시한 바 있다. 활동적 측면은 NGO들 간의 허심탄회한 대화와 논의 활성화로 서로 다른 이념과 노선차이의 극복 모색, 평화운동의 대중적 기반과 저변 확대, 평화교육의 일상화와 평화문화의 확산 추구, 남북한 학술교류 증대 등이 해당된다. 제도적 측면에서는 남북관계에 관한 법과 제도의 정비, 그리고 정부와 NGO와의 관계를 보다 정례적이고 제도화된 대화와 의사소통 체계 마련 등을 제시했다. 재정적 측면에서는 대부분의 NGO들이 어려움을 겪고 있다. 따라서 적절한 정부의 보조금 지원제도, 민간단체의 지원에 대한 규제완화와 혜택증대, NGO지원재단 설립 등 좀 더 효과적인 지원마련 방안이 있어야 될 것이다.

2. 동북아 NGO 교류협력 및 네트워크 활동의 현황 및 문제점

한반도 평화를 위한 한국 내 NGO들의 독자적, 연대적 노력 현황에 대해 살펴본 후, 다음으로는 동북아 차원에서 이루어지고 있는 NGO간 교류협력 실태를 검토한 바 있다. 그 결과 지역내 각국의 정치적, 문화적, 사회적 배경이 다르다보니, 그 안에서 성장한 시민사회의 성격들은 서로의 공통점을 찾아보기가 힘들 정도로 제각기 다른 방향을 바라보고 있고, 서로 다른 성장경로와 속도를 나타내고 있음을 알았다.

한국의 경우는 1987년 6·29를 계기로 NGO들이 급성장하였다. 그 후 1990년대는 정치적 민주화가 경제적, 사회적 민주화로 확대, 분출되는 시기였다. 이에

따라 경제정의, 환경, 인권, 여성, 지방자치 등 각 영역에서 제기된 과제들을 해결하기 위한 노력들이 활발하게 진행되었다. 따라서 1990년대 이후의 발생 과정에서 한국 NGO는 정치적, 경제적, 사회적 민주화운동의 이념과 과제를 매우 크게 공유하고 있고, 연대와 네트워크의 과정에서 신규 NGO들이 생성되는 과정을 겪었기 때문에 집중성이 매우 크다. 특히 이러한 과정은 민주화 이후 대두된 민주주의 과제를 실현하려는 매우 강한 사회운동의 성격을 가지면서 국가정책에 대해 커다란 영향력을 발휘하게 되었다. 이것은 다른 나라의 시민사회가 갖지 못하는 한국적 특성이라고 할 수 있다. 그런데 한국의 민주화운동이 매우 강한 민족주의적 지향을 갖고 있기 때문에, 한 차원 높은 보편적 가치를 지향하는 국제협력에는 다소 한계를 보이는 경향이 있다.

한국 시민사회의 역동성과 비교해볼 때, 일본 시민사회는 대단히 정적이고 또한 비정치적인 이슈에 함몰되어 있는 인상이 강하다. 그것은 때로는 부정적이거나 뭔가 모자란 인상으로 한국의 시민사회에 비추이기도 한다. 반대로 일본의 정치개혁을 꿈꾸는 일본 시민사회의 활동가들에게는 한국의 시민사회가 갖는 역동성은 선망의 대상이 되기도 한다. 일본 시민사회에 있어서 NGO라는 개념이 본격적으로 탄생한 것은 1980년대에 들어와서인데, 구체적으로는 1979년의 캄보디아분쟁으로 인한 대량난민에 대한 인도적 구호 물결이 일본 전국에서 일어나면서 생겨난 현상이다. 따라서 일본에 있어서 NGO는 국제협력, 긴급지원, 개발 등의 이슈와 긴밀하게 연결된 개념이다.

사실 NGO라는 개념이 보급되기에 앞서서 이미 1960-70년대 들어 일본의 시민사회는 평화운동, 환경운동, 주민운동 등의 신 사회운동을 중심으로 서서히 성장하고 있었다. 이러한 과정 덕분에 일본의 시민운동은 학생운동, 노동운동에서 펼쳐진 동원형 사회운동에서 문제의식을 가진 개개의 사람들이 자발적으로 참가도 하고 탈퇴도 하는 '열린 시민운동'으로 전환하였다는 것이다. 그 결과 오늘날 한국의 시민사회가 부러워하는 일본의 풀뿌리 시민사회의 발전이 이뤄지게 되었다. 하지만 일본의 시민사회는 칸막이로 분절된 사회라고 할 수 있다. 지역을 넘어서거나 자신들이 관여하는 분야를 넘어선 의제에 대해서는 관여하는 것을 극히 조심한다. 따라서 다양한 NGO와 개인들이 지역 차원에서는 활발하게 활동을 하지만 전국적인 네트워크를 갖춘 사회운동은 잘 안 되고 있다. 이러한 고립 분산성은 일본 NGO의 정치사회적 영향력을 크게 제약하고 있는 것이다.

중국의 경우는 순수 서구의 시각에서 본다면 시민사회의 존재 자체부터 논란이 될 수 있다. 시민사회가 국가권력으로부터 얼마나 독립성을 갖고 있으며, 이를 감시 비판하고 있는가라는 입장에서 보면 어느 정도 설득력이 있는 주장이다. 하지만 최근 중국의 현실을 보면 NGO 또는 비정부, 비영리라는 간판을 내거는 사회단체들이 존재하며, 이러한 단체와의 교류협력이 점차적으로 늘어가고 있는 것을 알 수 있다. 물론 이러한 단체들이 관변단체 또는 중국 정부의 외곽 단체라는 의심을 받고 있는 것도 사실이다. 그러나 국가와의 관계에서 시민사회의 독립성이라는 것도 상대적일 수밖에 없다는 점에서 시민사회의 존재 자체를 부정하기는 어렵다고 보여 진다. 그로인해 중국 시민사회의 제약은 무엇보다도 중국의 권위주의 체제에 기인한다. 정부에 민간단체로 등록하는 과정이 매우 복잡하고 허가를 받는 것이 쉽지 않으며, 또한 중국 정부의 정책에 위배하는 활동에 대해서는 각종 제재를 받을 수 있다. 환경, 여성, 지역개발 등의 다양한 영역에서 많은 NGO들이 만들어져서 활동하고 있고, 그 기반이 점차 확대되고 있는 것도 무시할 수 없다고 할 수 있다.

한·중·일 3개국 NGO들의 발전수준과 성격이 각각 차이가 남에 따라 이들 간의 교류협력은 당연히 많지 않다. 하지만 다양성 면에서는 의외로 여러 가지이다. 현재 동북아 지역에서 시도되었거나 시도 중에 있는 NGO 국제연대 사례는 반전·평화, 환경, 역사, 인권, 에너지, 소비자, 여성, 개발 분야 등에서 대략 30개 내외가 되는 것으로 파악되었다. NGO 네트워크의 종류에는 ① 실행공동체(Communities of Practice), ② 지식네트워크(Knowledge Networks), ③ 부문네트워크(Sectoral Networks), ④ 사회변화 또는 주창네트워크(Social Change or Advocacy Networks), ⑤ 서비스제공 네트워크(Service Delivery Networks) 등 5가지 유형이 있다.

이런 유형분류에 따라 동북아 NGO 네트워크를 분류하면, 지식네트워크로는 '동아시아 대기행동네트워크(Atmosphere Action Network East Asia: AANE)와 '한일시민사회포럼'이 대표적이며 주창네트워크로는 '일본군 위안부 문제 아시아연대회의'(이하 아시아연대회의), '역사인식과 동아시아 평화포럼'(이하 역사평화포럼), '일본의 과거사 청산을 요구하는 국제연대협의회'(이하 국제연대협의회), '무력갈등분쟁 국제연대'(Global Partnership for Prevention of Armed Conflict, 이하 GPPAC) 동북아위원회가 있다. 그리고 서비스제공 네트워크로는 '대북지원 국제 NGO 회의'가 있다.

지식네트워크 중에는 1995년에 만들어진 동아시아 대기환경네트워크가 있는데, 이는 동북아에서 최초의 환경 NGO 네트워크로 한국, 중국, 일본, 러시아, 몽고, 대만, 홍콩 등의 17개 NGO로 구성, 출범하였다. 그런데 지속적인 자금 마련의 어려움과 주도적 역할을 한 한국 NGO의 동력 상실 - 실무 인력과 재정 확보의 어려움, 국내 NGO 간 연대의 부족 등 - 로 2002년 이후 활동이 중단되고 말았다. 이에 현재까지 활동이 지속되고 있는 거의 유일한 NGO 지식네트워크가 '한일시민사회포럼'이라고 할 수 있다. 한일시민사회포럼은 '아시아태평양 시민사회포럼'(이하 아태시민포럼)에 그 연원을 두고 있다.

주창/비판 네트워크의 경우는 NGO 동북아에서 주창네트워크는 주로 일본의 과거사 청산 문제와 관련한 것인데, 이에는 아시아연대회의, 역사평화포럼, 국제연대협의회가 있다. 특히 이 중에서도 아시아연대회의는 탈냉전 이후 한국, 중국, 일본의 NGO들이 모두 참여하는 동북아 NGO 네트워크의 효시라고 할 수 있다. 그런데 아시아연대회의는 이러한 제한적인 인적 네트워크를 통해 광범위한 시민사회의 동참과 국제연대를 이끌어냄으로써 동북아에서 새로운 NGO 연결망을 구축하였다. 일본군 위안부 운동을 통해 구축된 동북아 NGO 네트워크가 있었기 때문에 이후 역사평화포럼이나 국제연대협의회 등과 같은 네트워크가 형성될 수 있었던 것이다. 하지만 이러한 주창네트워크는 상황적인 부분들에 의해 영향을 많이 받게 된다. 아시아연대회의도 진행 과정에서 많은 성과들을 이뤄냈지만, 중요한 목표 중의 하나인 일본 정부의 법적 배상을 이끌어내지 못하면서 많은 어려움을 겪게 된다. 특히 운동이 장기화되는 과정에서 네트워크가 이완되고 추진동력이 저하되는 것은 불가피한 것이었다.

서비스제공 분야를 보면, 동북아에서 NGO들이 국내 차원을 벗어나서 인도지원이나 개발지원을 시작한 것은 1970년대부터로 일본 NGO들이 동남아를 중심으로 활동을 시작하였다. 한국 NGO의 경우에는 1990년대에 들어서서 해외 지원활동이 시작되었다. 그런데 한국과 일본 NGO들의 해외 지원활동은 동남아나 아프리카 지역에 집중되어 있고, 동북아에서의 지원활동은 미약한 편이다. 이러한 점에서 1995년에 발생한 북한의 식량난을 지원하기 위해 만들어진 대북지원 NGO 네트워크는 서비스제공 네트워크로서는 동북아에서 거의 유일하다고 할 수 있다. 그런데 엄밀하게 말해서는 미국, 유럽 등의 NGO들이 함께 참여하고 있기 때문에 동북아 NGO 네트워크라고 하기보다는, 동북아 지역에서 발생한 문제를 다루는 국제 네트워크라고 하는 것이 더욱 정확할 것이다.

한·중·일 3국을 중심으로 한 동북아 NGO네트워크의 활성화 방안모색을 위해 본 연구에서는 유럽, 중동, 중남미 등 타지역의 NGO네트워크 현황을 개괄적으로 비교분석하였다.

유럽연합(EU)은 NGO와 공식 관계를 설정하고 정책과정에도 그들의 의견을 반영하며 협조관계를 유지하고 있다. 유럽지역의 대표적인 초국적 NGO 네트워크인 EUROCITIES, Progress Governance, ORSE, ECAS(European Citizen Action Service), Socialplatform, EUROSTEP, NGO Confederation (CONCORD) 등이 EU와 파트너십을 유지하며 지역공동체의 활성화에 기여하고 있는 것으로 파악된다.

유럽지역 NGO 네트워크의 대부분은 EU 및 UN 등 국제기구와 직접적인 연관을 맺으면서 일하고 있으며, 오히려 개개 정부와 접촉하는 일은 거의 드문 편이다. 이러한 측면에서, 유럽의 NGO 네트워크 방식은 정치·경제적 공식 인프라가 비교적 잘 갖추어지지 못한 동북아지역에서는 쉽게 적용될 수 있는 모습이 아닌 것 같다. 한편 유럽지역은 과거 아프리카 및 아시아 국가들을 점령한 제국주의 국가들이 많았던 관계로, 자신들의 과거 잘못에 대한 참회의 의미로 아프리카에 대한 개발 지원을 하는 개발관련 NGO 및 연합체들이 많은 것도 특이한 점이라 할 수 있다.

중동 지역의 초국적 NGO 네트워크로서는 인권분야의 Arab Commission for Human Rights, The Arab Organization for Human Rights, Truth in the Middle East를 비롯해서 Habitat International Coalition, Global Network of Arab Activities 등을 들 수 있다.

중동지역에서의 NGO 네트워크 사례들의 성공요인을 요약하면, 한 국가에 정치적으로 편향되지 않는 정치적 중립성이 필수적이며, 인적·재정적 인프라가 얼마나 잘 갖추어져 있느냐에 달려 있다고 할 수 있다. 특히 재정난과 운영미숙으로 인해 NGO활동이 중단되는 안타까운 사례들이 여럿 있다. 대표적인 예로 Childhood Development and Aid (CDA)를 들 수 있는데, 이 CDA는 다음과 같은 주요 문제점을 안고 있었다. 자금 보유고가 5년 동안 마이너스였다는 점, 제한적인 기여금에 의존하여 자금보유가 안정적이지 못하고 유동적이었던 점, 프로젝트가 너무 다양하다 보니 구체적이지 못했고 전문성이 부족한 점 등이 지적되었다.

동남아시아 지역의 초국적 NGO 네트워크로는 Asian Regional Resource

Center for Human Rights Education(ARRC), Asia Pacific Network for International Education and Values Education, Asian Culture Forum on Development 등이 있다.

이들 비교적 성공적인 동남아 NGO 네트워크 사례들의 공통점을 찾아본다면 다음과 같은 몇 가지가 도출될 수 있을 것 같다. 첫째, 지역 참여적인 네트워크일 수록 지속적인 운용이 가능하다는 점이고, 반면 자생적이지 않은 네트워크는 단기적인 프로젝트 형태로 끝나는 경우가 많았다는 사실이다. 둘째, 국제기구 및 정부와의 끊임없는 정보교류와 협력활동이 큰 기여를 하였다는 점이다. 셋째, 성공적인 NGO 네트워크의 요소로서 교육 사업의 지속적인 실시가 포함될 수 있다는 것이다. 성공적인 네트워크들은 지속적인 지식의 생산을 통한 회원의 확대가 관건이 된 것으로 파악된다. 특히 PCRC의 활동은 NGO 활동가들의 역량강화에 초점을 맞추었으므로 자생력을 높이는 데 주력하였던 사례에 해당된다. 넷째, 언어소통 여부가 중요한 변수로 작용되었는데, 인도와 필리핀 등 영어권 지역의 NGO 네트워크들이 언어소통에서 유리하다 보니 여타 지역들에 비해 네트워크 성공 가능성이 훨씬 컸던 것으로 파악된다. 이는 향후 동북아 NGO 네트워크 구축에 있어서도 언어소통의 인프라 구축이 매우 중요할 수도 있음을 시사하는 대목이다.

NGO네트워크의 활동영역 및 지역별 실태뿐만 아니라, 구체적인 사례에 대해서도 세밀하게 분석하였다. 비교적 성공적인 NGO 네트워크 운동사례로 알려진 일본군 위안부문제, 일본 역사교과서 왜곡문제, 갈등·분쟁 예방 국제회의, 대북 인도적 지원문제 등 4가지 사례에 대해 집중적인 분석을 시도하였다. 네트워크 활동의 성과를 정책의제 형성단계 별로 - 인지(perception) 및 문제의 정의(definition), 결집(agggregation) 및 조직화(organization), 대표(representation), 의제채택(agenda setting) - 나누어 평가해보면, 우선 먼저 ‘인지와 문제정의’ 단계에서는 시간적으로 일본군 위안부 문제가 가장 앞섰다. 그리고 다음으로 대북 인도적 지원 문제, 일본 역사교과서 왜곡 문제, GPPAC(‘갈등·분쟁 예방 국제회의’)의 순이다. 이러한 사례에서 보여 지는 것은 각 문제들에 대한 시민사회의 인지가 매우 다르게 나타났다는 것이다. 일본군 위안부 문제와 일본 역사교과서 왜곡 문제는 인지가 매우 늦게 이뤄진 반면에, 대북 인도적 지원 문제와 GPPAC은 신속하게 인지하고 반응하였다는 것이다.

다른 한편 문제를 정의하는데 있어서는 인도주의, 인권, 평화, 페미니즘 등

보편적 가치가 중요한 기준이 되고 있다는 것이다. 물론 일본의 과거사 청산 문제에 대해서는 한국과 중국의 경우 민족주의/국가주의가 문제의 성격을 규정 하는데 함께 영향을 미치고 있다. 또한 대북 인도적 지원 문제에서도 한국의 경우 인도주의라는 보편적 가치와 함께 동포애와 통일이라는 가치가 중요하게 고려된다. 이러한 점에서 알 수 있는 것은 일본의 과거사 청산 문제에 대해서는 인지 및 문제 정의에서 피해국이었던 한국 NGO의 역할이 매우 컸던 반면, GPPAC과 같은 국제 의제에 대해서는 일본 NGO가 주도적 역할을 하였다는 점이다. 이는 일본 NGO가 한국 NGO보다 훨씬 더 국제주의적이고 탈 민족주의, 탈 국가주의 경향을 갖고 있다는 것을 말해준다.

다음 결집과 조직화 단계를 보면, 동북아 NGO 네트워크가 만들어지는 과정은 크게 상향식과 하향식으로 대비할 수 있다. 일본군 위안부, 일본 역사교과서 왜곡, 대북 인도적 지원의 경우에는 상향식 과정을 통해 네트워크가 만들어졌고, GPPAC은 하향식 과정으로 조직되었다. 그런데 결집과 조직화 단계에서 매우 커다란 영향을 미치는 것이 민족주의이다. 일본의 과거사 문제에 대해서는 한국과 중국은 민족주의가 국내에서의 연대 기반을 강화하는 반면, 일본은 오히려 국내에서의 연대 기반을 협소하게 만든다. 일본군 위안부 문제나 일본 역사교과서 왜곡 문제에 참여한 한국과 일본의 국내 NGO 네트워크를 비교하면, 한국의 경우 여성단체와 민족주의 단체가 함께 참여한 반면에 일본은 민족주의 단체의 참여 없이 여성, 인권, 평화 단체를 중심으로 구성된다.

결집과 조직화 단계에서 중요하게 평가해야 할 또 다른 점은 각 국가 NGO들 사이의 의사소통 방식에 관한 것이다. 네트워크는 기본적으로 정보 소통이 원활하게 이뤄져야 하고, 의사 결정과정이 민주적이고 투명해야 한다. 유럽이나 북미의 NGO 네트워크는 영어로 소통하는데 커다란 어려움이 없다. 반면, 동북아에서는 영어 소통 능력이 많이 떨어지기 때문에 문제로 되고 있다. 특히 한국과 일본의 NGO들만 만나는 경우에는 2개 국어만 통역을 하면 되지만 한·중·일이 같이 만나는 경우에는 3개 국어가 통역이 되어야 해서 깊은 논의와 집중적인 토론이 매우 어렵다.

이슈에 대한 관심을 유발하여 문제점을 잘 부각시켜 의제로 설정되게 하는 대표와 의제설정 단계에서 평가를 해보면, 동북아 NGO 교류협력에서 가장 어려운 것이 대표와 의제설정이라고 할 수 있다. 의회라든가 정부의 경우에는 법률에 의해서 그 대표성을 보장 받으며, 언론은 자신이 가지고 있는 정치 사회적

영향력이 매우 크기 때문에 의제 설정 능력이 매우 크다. 하지만 NGO는 대표를 자임하고 나서지만 그 대표성은 매우 취약한 것이다. 따라서 NGO는 자신의 영향력을 최대화시켜 자신의 대표성을 강화해야 하며, 이 과정에서 의회, 정부, 언론 등을 설득하거나 압박의 방법을 사용하게 된다.

이러한 점에서 볼 때 동북아 NGO 교류협력 사례 중 가장 앞선 것이 일본군 위안부 사례이다. 일본군 위안부 운동에서 NGO 네트워크는 자신의 대표성을 강화하고 의제설정을 하기 위해 매우 다양한 수단을 동원하였다. 한일 정상회담 등이 있을 때 일본군 위안부 문제를 의제로 다룰 것을 지속적으로 요구하였고, 유엔인권위원회와 국제노동기구에 일본군 위안부 문제를 제소해서 일본정부에 대한 국제적 압력을 조직하였다.

이와 비교되는 것이 일본 역사교과서 왜곡 문제이다. 이 문제에 대한 NGO 네트워크의 운동은 독특하게 2001, 2005년과 같이 매 4년마다 돌아오는 일본에서의 역사교과서 채택이라는 분기점을 갖고 있다. 따라서 평시에는 조사 연구, 공동 역사교과서 제작, 교류 등을 하다가 4년마다 교과서 채택 시기에 불채택 운동을 집중적으로 전개한다. 그런데 일본에서 교과서 채택은 중앙정부의 소관이 아니라 지방 교육위원회의 결정사항이다. 이에 착안해서 2005년부터 한일 자매결연 도시 간에 시민단체, 지자체, 국회의원 간의 협력 시스템을 구축하는 것을 적극적으로 진행하였다. 그렇게 함으로써 정책결정의 단위가 지방자치단체라는 점에서 효과적인 접근 방법이며, 동북아 NGO 네트워크가 중앙 차원만이 아니라 지방 차원으로까지 확대해 갈 수 있다는 것을 성공적으로 보여주고 있다.

동북아 NGO들의 교류협력 사례에 대한 비교평가를 토대로 교류협력에 대한 제약요인들도 살펴보았는데, 이들은 크게 NGO들의 외부에서 있는 문제와 내부에 있는 문제로 나누어진다. 우선 먼저 외적 문제들을 보면, 동북아의 갈등구조는 단일하지 않으며 중층적인데, 국가체제의 이질성으로 인한 갈등, 일본의 과거사 청산을 둘러싼 갈등, 냉전체제를 대체하는 새로운 지역체제를 둘러싼 갈등이라는 삼중의 축으로 구성된 구조를 갖고 있다. 이러한 삼중 갈등구조는 동북아 NGO 교류협력의 발전을 제약하는 많은 요인들을 만들어내는데, 주요한 제약 요인으로는 첫째, 동북아 시민사회의 비대칭적 발전, 둘째, 민족주의와 국가주의의 발흥, 셋째, 이슈 성격의 복잡성 증대 등을 들 수 있다. 이러한 제약 요인들은 동북아 NGO 교류협력에 네트워크의 저발전, 불균형, 갈등과 분열, 취약한

영향력이라는 문제점을 부과하고 있다.

동북아 NGO 교류협력을 제약하는 내적 문제들을 보면, 주로 동북아 NGO 네트워크의 조직 및 운영 측면에서 나타나는 것들이다. 첫째는 동북아 NGO 네트워크의 협력자를 발견하는데 따르는 어려움이다. 둘째는 동북아 지역 차원의 사회적 관계망이 발전되어 있지 않다. 셋째는 다른 나라 NGO와의 교류협력 기회가 적다. 이러한 조건들 때문에 동북아에서는 허브 NGO가 발전하지 못하고, NGO 네트워크의 리더십과 자원동원력이 취약하다는 문제점들이 발생하게 되는 것이다.

3. NGO 교류협력 활성화를 위한 발전의제와 인프라 구축방안

기존의 한반도와 동북아 NGO들이 하고 있는 교류협력과 네트워크 활동의 실태와 문제점을 분석한 후 그를 토대로 향후 활성화를 위해 의제를 제시하고 인프라를 구축하는 방안도 제시하였다.

우선 한반도에서 평화변영의 질서구축을 위한 NGO들의 독자적, 연대적 활동이 지향해야 할 궁극적 방향은 3가지로 제시된다. 첫째는 열린 평화운동 지향이다. 최근 NGO 사이에 ‘소통과 대안’이라는 포럼이 시민운동 내부에 소통과 대안을 모색하자는 취지로 창립되었다. 시민운동가들이 ‘소통과 대안’을 내걸고 재결집에 나선 것은 현재 시민사회운동에 ‘불통과 무대안’이 자리잡고 있다는 것을 반영한 것에 다름이 아니다. 지금과 같이 대안 없는 활동을 서로 간의 협력이 없이 개별적으로 계속한다면 몰락할 수밖에 없기 때문에 의사소통력을 확보하는 데서부터 사회운동의 동력을 재충전하자는 의도일 것이다.

둘째는 균형적 평화운동의 추진이다. 평화운동은 감상적 차원에서는 전개될 수 없다. 현실을 무시한 나머지 감상적 평화지상주의에서 벗어나서 균형된 시각이 필요하다. 국가보안법에 대해서는 깊은 관심을 가지고 개정 내지 폐지를 주장하면서도 반민족·반통일적인 내용으로 구성된 북한의 헌법에 대해서는 아무런 목소리를 내지 않는다든지, 한국의 체제개편에 대해서는 강한 주장을 펴면서도 북한의 인권개선과 독재체제에 대해서는 아무런 언급도 하지 않는 것은 분명 균형감각의 결여를 의미한다. 반대로 활발한 평화사업을 전개하되 정부의 결정된 평화사업에 대해서는 혼선을 야기해서는 안될 것이다. 다양한 논의와 대화를 통해 결집된 정책에 대해서는 과감하게 지지하고 지원해야 한다.

셋째는 투명한 재정지원과 지원방식의 다각화가 이루어져야 한다. 한국의 대다수 NGO는 열악한 재정문제로 활동의 제약을 받고 있기 때문에 시민운동이 장기적 전망을 가지고 도약하기 위해서는 재정난 해결이 시급하다. 재정적인 어려움은 일반적인 NGO와 마찬가지로 평화NGO에 있어서도 동일하게 나타나는 현상이다. 재정적 기반의 부실은 종종 사업영역확보나 조직 유지의 차원에서 평화NGO 사이의 갈등으로 비화되기도 한다. 한국 사회의 경우 NGO가 자체적인 노력을 통해 단기간에 회원중심의 재정구조를 확보하기는 어렵다. NGO의 활동이 활발한 선진국의 경우 회원의 기부금을 중심으로 운영되고 있으나 우리 사회는 아직 시민사회가 성숙하지 못했다. 따라서 NGO의 자율성을 해치지 않은 범위 내에서 정부의 지원이 다각도로 모색되어야 한다.

다음으로 동북아 NGO 네트워크를 발전시키기 위해 논의하고 제기되어야 할 의제는 크게 5개로 정리된다. 첫째는 NGO 교류협력이 이뤄지기 위해서는 공동의 과제와 공동의 인식에 기초해서 이뤄진다. 공동의 과제가 없다면 굳이 교류협력을 해야 할 필요성을 느끼지 못할 것이며, 공동의 과제에 대한 공동 인식이 확보되지 못하면 NGO 네트워크는 갈등과 분열에 직면하게 될 것이다. 공동의 인식이 있어야 동일 분야 NGO간에 공동의 정체성이 형성되며, 개별 NGO의 정체성이 NGO 네트워크의 정체성으로 수렴되면서 동일성을 갖게 되는 것이다.

둘째는 동북아 지역문제에 대한 정책의 전문성을 확보하는 일이다. 동북아 NGO 네트워크 활동을 통해 생산되는 정책 결과물은 매우 빈약하기 짝이 없다. 보통의 경우 회의에서 발표된 자료와 성명서가 고작이라고 할 수 있다. 물론 동북아 공동 역사교과서를 편찬하기도 하였고, GPPAC 동북아회의에서는 동북아에서의 분쟁예방을 위한 의제들을 정리하여 보고서로 내기도 하였다. GPPAC 보고서는 동북아 NGO들이 합의하여 공동 의제를 설정하였다는 점에서 그 의의가 있지만, 그동안 제기되었던 각종의 이슈들을 모은 것에 불과하다는 지적도 있다. 이슈는 NGO들이 관심을 갖는 사안일 뿐이며, 이슈가 곧 정책은 아닌 것이다. NGO가 정책 대안을 마련하기 위해서는 특정 사안에 대한 현황과 문제점에 대한 분석, 정책 대안의 형성, 효과적인 정책수단과 절차, 새로운 정책 도입에 따른 영향 등에 대해서 종합적으로 다뤄야 한다. 또한 국가 차원이 아닌 동북아 지역의 차원에서 정책을 고민하고 생산해 낼 수 있어야 한다. NGO들의 비전과 가치를 구체적인 정책으로 외화 시키지 못한다면, 동북아 지역의 공론(公論)을 형성할 수 없다.

셋째는 지방, 국가 단위 NGO의 동북아 협력활동 촉진을 들 수 있다. 즉, 현재 동북아 NGO 교류협력은 소수의 NGO들을 중심으로 진행되고 있다. 국가를 넘어서서 NGO 교류협력 활동을 추진하는 것은 일반적으로 국가 또는 지방 단위의 NGO들에게 있어서는 매우 벅찬 일이다. 활동의 지리적 범위가 작을수록 NGO들의 재정은 열악하고 소수 활동가들의 헌신성에 의해서 간신히 유지되는 경우가 비일비재하다. 따라서 국제적인 이슈에 대한 파악을 하기도 어렵고, 별도의 국제협력 활동을 하는 담당자가 없으며, 일회적으로 국제회의에 참가하려고 해도 경비와 언어 문제로 많은 어려움을 겪게 된다. 이러한 문제들을 해결하지 않고서는 동북아 NGO 네트워크의 불균형은 해결되지 않을 것이다.

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

다섯째는 국제기구와의 파트너십 형성이다. 탈냉전 이후 국제기구들은 시민사회와의 파트너십 형성에 매우 적극적이다. 유엔 산하의 각 기구들은 시민사회와의 협력을 위한 정책을 마련하고 프로그램을 개발하고 있다. 하지만 동북아에서는 아직 국제기구와 시민사회의 파트너십이 제대로 갖추어져 있지 못하다. 일본 동경에 있는 유엔대학의 경우에는 동북아 NGO 네트워크 차원에서 다양한 협력을 할 수 있음에도 거의 활용이 되지 않고 있다.

요컨대, 동북아 NGO들의 교류협력의 수준이나 네트워크 활동이 아직 낮은 수준에서 이들을 보다 활성화시키기 위해서는 일차적으로는 동북아의 지역갈등 구조를 타파하고 공통의 비전을 제시해야 한다. 이를 위해서 지역적 기반의 전략적 활용에 관심을 쏟기 보다는 지역전체를 우선시 하는 시각과 접근이 필요하다는 소결론을 내렸다.

그리고 나서는 동북아 NGO네트워크를 활성화시키기 위한 구체적인 인프라 구축방안도 제시하였다. 이 방안들의 실효성을 높이는 차원에서 위에서 제시된 의제별로 나누어 항목별 인프라구축 방안을 제안하였다. 첫째는 동북아지역 NGO간 공통 정체성 형성을 위해 NGO 네트워크가 할 수 있는 일은 2가지가 있다. 그 소프트 파워를 활용하는 것이고, 다른 하나는 보편적 가치추구를 위한

버츠프로젝트를 활용하는 것이다. 먼저 소프트 파워활용 방안을 살펴보면, 21세기는 문화의 세기로 소프트 파워(soft power)가 주도하는 시대가 될 것이라는 전망이 있다. 21세기 벽두에 미국을 강타한 9·11 테러 이후 부시 정부가 취한 일련의 하드 파워(hard power) 정책을 놓고 볼 때, 그의 예견이 적중할지는 좀 더 두고 볼 일이다. 그러나 평화와 상생을 추구하는 시민운동의 정신에 비추어 보면 각국 정부가 하드 파워를 지양하고 소프트 파워를 활용하도록 유도하는 것은 지극히 바람직한 전략이라 할 수 있다.

두 번째 버츠프로젝트의 비전은 우리 인간의 내면에 잠재해 있는 보편적 가치와 미덕에 대한 감수성을 일깨우는 것이다. 버츠프로젝트의 또 다른 특징은 가정은 물론 학교, 기업, 시민단체, 관공서, 군대 등 구성원의 품성함양이나 팀워크 강화, 갈등해소나 갈등관리를 필요로 하는 그 어떤 조직에서도 활용이 가능하며, 개인적으로도 내면적인 평화와 성찰을 추구하는 사람들에게 유용한 프로그램이라는 점이다. 이러한 차원에서 국가간 갈등과 대립의 요소가 극히 심하다고 할 수 있는 동북아 NGO 네트워크의 성숙된 여건 조성을 위해서 버츠프로젝트를 활용할 만한 가치는 충분한 것이다. 말하자면 정신적 차원의 인프라구축이라고 할 수 있겠다.

네트워크를 위한 두 번째 인프라 구축방안으로는 정책전문성을 확보하는 일이다. 이를 위해서 3가지 구체적인 방안이 있는데, 먼저 동북아 학계·전문가 네트워크를 구축하는 것이다. NGO 네트워크 구축의 방안으로 단체의 간부나 스태프의 상호교환 근무 또는 연구 활동을 장려할 수 있다. 일정기간 상호 파견 근무를 하면서 인적 교류를 활성화함으로써 상대에 대해서 깊이 있게 이해하고 친분관계를 맺음으로써 인간적인 관계와 함께 업무의 효율성을 높일 수 있고, 언어의 문제도 자연스럽게 습득할 수 있을 것이다.

두 번째는 법적·제도적 인프라 구축인데, 특히 전문가 네트워크와 관련하여, 동북아 3국의 법률가들간 교류협력 활성화와 네트워크 구축은 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 동북아 NGO 네트워크를 구축하고 제대로 작동시키기 위해서도 법적·제도적 인프라 구축이 필수적이지만, 부수적으로는 동북아 평화공동체 형성을 위한 핵심 주체로서의 한·중·일 3국이 국제개발협력 NGO 단체들과 연계하여 주변 개발도상국들에게 법적·제도적 인프라 구축을 위한 지원활동을 전개하는 방안도 고려할 수 있다. 세 번째는 동북아 NGO 국제교류재단을 설치하는 방안이 있다.

이와 관련하여, 동북아 NGO 국제연대의 초국가적 경쟁력을 강화하기 위해 관-민이 협력하여 ‘동북아 NGO 국제교류재단’ 내지 ‘동북아 NGO센터’를 설립하는 방안을 검토할 필요가 있다. 초국가적 차원의 국가간 협력에서도 개별 국가의 경우와 마찬가지로 이를 견제하고 감시·비판하며, 나아가 협력의 적실성과 타당성 내지는 실효성을 제고하기 위한 수단을 강구하기 위해서 ‘동북아 NGO 국제교류재단’ 또는 ‘동북아 NGO센터’를 한·중·일 3국의 전문가가 참여하여 공동으로 설립·운영할 필요가 있다.

세 번째 인프라 세부 구축방안으로는 지방 및 국가단위 NGO의 동북아 협력 활동을 촉진하는 것이다. 우선 지방차원에서 NGO와 협력을 모색하는 것이다. 세계화와 정보통신의 혁신은 지방자치단체의 역할을 강화시켜 주고 있다. 과거 대내외관계의 정치·행정에서 중앙정부가 독점하던 시대가 지나가고 지방자치단체가 국제교류의 주체로 떠오르고 있다. 동북아에서 과거사 문제나 영토분쟁으로 외교상의 어려움이 많지만 민간차원과 지자체 수준에서는 도시 간 자매결연을 통해 실제적인 교류는 증가하고 있다. 지자체가 주도하는 동북아시아 지역 간 자매결연과 국제교류에는 민간차원에서 NGO들의 협력과 참여가 필요하다고 생각한다. 관료들에 의한 지방차원의 정치·경제적 협력도 필요하지만 민간차원에서 상호 이해와 협력이 함께 이루어질 때 진정한 의미의 자매결연이 가능할 것이다. 특히 지자체 간의 교류를 활성화하기 위해서는 각 분야에서 전문성이 요구되는 바 NGO들의 참여와 함께 지방정부간 협력이 이루어 질 때 깊이 있는 교류가 가능할 것이다.

다음은 NGO와 정부간 파트너십을 강화하는 것이다. 오늘날 우리 사회에서 NGO는 개인과 국가를 연결해 주는 중개자 역할을 하면서 정부와 파트너십을 갖고 공동의 목적을 위해서 협력하고 있다. 이런 맥락에서 최근 NGO는 정부의 정책수립에 시민의 관심과 참여를 유도하고 정책의 책무성과 투명성을 제고시키고 민주주의의 질적 발전에 기여하고 있다. 또 시민사회(NGO)는 공공서비스 공급의 책임을 공유하며 정부의 정책파트너 역할을 맡고 있다. 최근 정부와 NGO의 관계에서 가장 큰 변화는 정부가 NGO의 존재와 관계를 공식 인정하고 정부차원에서 NGO의 존재를 공식 인정함으로써 공익활동에 NGO의 참여를 장려하고 있다는 점이다. 정부와 NGO의 협력관계가 제도화됨으로써 동북아시아에서 NGO들 간의 네트워크 구축과 상호 교류에 큰 도움이 될 것으로 기대된다.

네 번째 NGO 인프라 구축방안은 안정적 자원조달을 위해 NGO와 기업간 파트너십을 발전시켜나가는 것이다. NGO는 영리를 추구하는 기업(시장)에 대한 견제와 비판 기능을 수행하며 NGO-기업의 상호관계는 일반적으로 갈등을 특징으로 한다. 그러나 1990년대에 들어서면서 NGO와 기업의 관계는 협력의 관계로 변화하기 시작하는데 이러한 현상은 선진국에서 비롯되어 점차 개도국으로 퍼져나가기 시작했다. 기업과 NGO가 협력적인 관계로 전환하게 된 배경적인 요인으로 세계화의 흐름 속에서 국가의 규제적 역할 쇠퇴와 이에 따른 시장 지향적 NGO의 성장, 세계화와 더불어 기업의 힘의 증가, 그리고 기업시민 정신의 강조를 들고 있다. 또 국가가 해결하지 못하는 지구적-지역적 제 문제해결에 있어서 기업과 NGO가 공동의 관심을 갖고 참여하기 시작한 것도 중요한 요인이 된다. 이처럼 NGO와 기업의 관계는 견제와 감시의 기능도 필요하지만 글로벌 거버넌스의 도래와 함께 공동의 목적을 위한 협력관계로도 발전하고 있다. 기업의 참여와 협력은 동북아 NGO교류 협력 활성화 및 인프라 구축에 매우 중요한 역할을 할 수 있다.

다섯 번째 인프라구축 방안에는 국제기구와의 파트너십을 형성하는 것이다. 사실 국제NGO의 활동이 본격적으로 전개되기 시작한 것은 UN과 같은 국제기구들이 설립되어 NGO와 공식적인 관계를 설정하면서 부터였다. 많은 국제 NGO들이 자신들의 관심사를 국제기구의 의제에 상정하고자 적극적으로 국제기구의 활동에 참여하고 있으며, 한편으로는 인류의 보편적 가치와 지구적 문제를 다루는 데 주권국가들의 모임인 정부간기구(IGO)들이 갖는 효율성의 한계를 극복하기 위해서 NGO들의 역할이 강조되기도 한다. 이런 추세에 따라 가장 대표적이자 NGO활동에 가장 우호적인 정부간기구인 유엔을 비롯한 많은 IGO들이 오히려 NGO의 힘을 빌리려고 할 것이다. 따라서 IGO와의 긴밀한 협조와 네트워킹은 NGO들에게는 조직의 정당성을 제공해줄 뿐만 아니라 중요한 재정원이 되어주기도 한다.

끝으로 제시된 인프라 구축방안은 커뮤니케이션 기술을 효과적으로 이용하는 것이다. 여기에선 언어소통을 위한 글로비쉬(Globish) 활용책과 온라인을 통한 NGO네트워크 설립 모색방안이 포함된다. 국가간 모든 분야에 걸친 교류협력에서 그러하듯이 초국가적 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축에 있어서도 국가간 NGO 단체들 간의 의사소통 문제는 넘어야 될 첫 번째 필수 관문이다. 본 연구에서는 이러한 언어장벽을 극복하는 하나의 방안으로서 ‘글로비쉬

(Globish)' 활용을 동북아 언어소통 인프라 구축방안으로서 제안하였다. 글로비쉬(Globish)란 글로벌(Global)과 영어(English)의 합성어를 의미하는데, 비영어권 사람들의 원활한 의사소통을 위해 비교적 쉽게 사용할 수 있는 간단한 영어라는 개념으로 제안한 것이 그 시초가 되었다.

다음은 인터넷을 통한 네트워크 형성은 동북아에서 NGO 교류와 활성화를 위해 가장 효율적인 방법이 될 수 있다. 동북아 지역에서 온라인 NGO네트워크를 활성화하기 위해서 가장 큰 장애는, 앞서도 언급한 바 있는 의사소통 방법인 언어 문제이다. 인터넷을 통해 NGO네트워크를 활성화하기 위해서 언어는 가능하면 한국, 일본어, 중국어를 함께 사용하고 영어를 공용어로 포함하여 운영할 필요가 있다. 또 온라인으로 연대활동을 할 수 있도록 최근 유행하고 있는 문화 콘텐츠를 제공하여 서로에 대한 친근감과 관심을 유도할 수도 있을 것이다. 온라인을 이용하여 네트워크를 형성하는 가장 보편적인 방법이 정기적으로 온라인 뉴스레터를 발간하여 다수의 회원 또는 해외 NGO에게 배포함으로써 공통의 관심사에 참여하도록 유도하는 것이다. 뉴스레터는 여러 나라 언어를 함께 사용하는 것이 번거롭기 때문에 영어를 공용어로 사용하는 것이 일반적이다.

4. 종합 결론

본 연구는 일차적으로 한반도 평화를 정착시키고, 나아가 동북아 전역에 평화 공동체를 만들기 위한 일환으로 한반도를 비롯한 동북아의 NGO네트워크를 활성화하는 방안을 모색하였다. 그런데 동북아는 서구와 달리 시민사회의 발전 수준이나 속도가 아직은 상대적으로 낮은 편이고, 역내 국가들간 언어적, 문화적 차이도 커서 연대활동은 고사하고라도 개별국가 내에서의 NGO 활동과 역할에도 많이 차이가 나는 상황이다. 그래서 우선 당장은 초국적 네트워크의 설립과 활용을 생각하기에는 어려움이 따를 것으로 보인다.

그렇다면 방법은 양적 팽창을 목표로 하는 접근방법을 택하여 단계적으로 추진하는 것이 더 합리적으로 보인다. 국내적이건 초국가적이건 보다 많고 빈번한 NGO들 간의 만남과 접촉의 기회를 갖도록 하고 만남의 폭도 확대시켜나가는 전략을 추진해야 할 것이다. 양적 증대에 의한 질적 변화를 유도한다는 생각으로 중장기적 입장에서 단계적으로 접근해야 한다는 말이다.

물론 그 과정에서 기회가 주어졌을 때는 양적 증대와 아울러 기존 네트워크들의 응집성 강화와 조직화, 그리고 제도화에도 관심을 기울여야 될 것이다. 그 후 일정 기간이 지나 지역 내 NGO들이 어느 정도 자립도와 영향력을 갖추게 되었을 때, 보다 폭넓고 조직적인 네트워크를 결성하고 연대활동을 할 수 있도록 적극 지원하고 후원해야 할 것이다.

그렇다고 무턱대고 단순한 NGO들 간의 만남과 접촉의 횟수만을 늘이라는 말은 아니다. 목적과 방향성은 있어야 할 것이다. 그런데 목적은 이미 정해져 있다. 다름이 아닌 평화다. 본문에서 논의한 것처럼, 지금 추구하고 있는 ‘적극적 평화’란 획일적이고 단선적인 ‘소극적 평화’개념과는 다르다. 공존공영 원칙과 다원성을 전제로 하는 보다 폭넓은 평화개념이다. 어떤 평화를 이룩할 것인가를 만나서 토론하는 것 자체만으로도 의미있는 일이다. 참여와 대화에 의한 공동체적 삶의 질서를 찾고 만드는 일이 바로 평화를 실천하고 구현과정이기도 하기 때문이다.

그러나 문제는 주지하다시피 출발점인 작금의 현실이 갈등 없는 상태가 아니라는 점이다. 오히려 반대로 동북아에는 꽤 오래된 역사성과 국제정치의 역학관계를 내포한 갈등구조가 뿌리 깊게 자리 잡고 있다. 따라서 평화의 정착을 위해서는 갈등구조의 해체가 먼저 선행되어야 하는 상황이다. 그래서 어려운 상황이다. 하지만 반대로 그렇기 때문에 더더욱 시작은 만남과 접촉으로 하되, 만남의 원칙과 규칙은 지켜져야 한다.

당연히 만남의 원칙은 공존이고 다원주의이며 상호주의이다. 일단 상대의 존재나 생존에 대한 상호인정이 가장 먼저 선행되어야 할 조건이기 때문이다. 그 다음은 상대의 입장과 주장을 경청할 자세가 되어 있어야 한다. 그렇지 않고 자기가 하고 싶은 이야기만 일방적으로 떠들고 상대의 얘기는 듣지 않는 만남은 아무런 의미가 없다. 서로의 목소리에 귀를 기울이고 주고받을 줄 아는 만남이어야 한다. 그런 만남을 계속 반복하다보면 갈등과 분쟁의 끝이 보이기 시작할 것이다. 이런 만남의 반복을 통해 서로에 대한 인식이 달라지고 이해가 넓어지게 되면, 마침내 신뢰와 우정이 생기게 될 것이기 때문이다. 그런데 이런 평화과정의 시작과 진전이 현재 동북아의 중층적 갈등구조 하에서는 역내 국가 정부들 사이에서 쉽게 이루어지 않는다. 그래서 NGO들의 참여와 역할이 필요하고 중요한 것이다. 그리고 그 과정을 가속시키기 위해 NGO네트워크 활성화를 위한 인프라 구축이 필요한 것이고, 그 인프라 구축방안을 본 연구가 수행한 것이다.

그냥 평화라는 목적만 가지고 만난다는 것은 막연하고 애매할 수 있다. 그래서 방향성을 잃지 않기 위해 지향점인 비전(vision)이 필요하게 될 수도 있다. 그러나 서로에 대한 이해나 공유하는 간주간성(inter-subjectivities)이 없는 상태에서 공통된 비전을 만드는 일은 결코 쉬운 일은 아니다. 전제조건과 사용용어에 이르기까지 하나하나 처음부터 논의해나가기 때문이다. 하지만 다른 한편으로 생각하면, 모두가 합의하는 비전을 만드는 작업을 하는 것 자체가 건설적이고 평화구축의 한 행위로 생각한다면, 지루하고 답답한 과정이라도 충분히 인내할 수 있을 것이다. 그 과정을 덜 지루하고 덜 삭막하게 만들 뿐만 아니라, 참신하고 기발한 아이디어로 문제해결에 촉매제 역할을 하는 것이 NGO들이다. 그래서 그들을 평화를 위한 만남에 초청하고 역할을 할 수 있도록 기회를 주는 것이다.

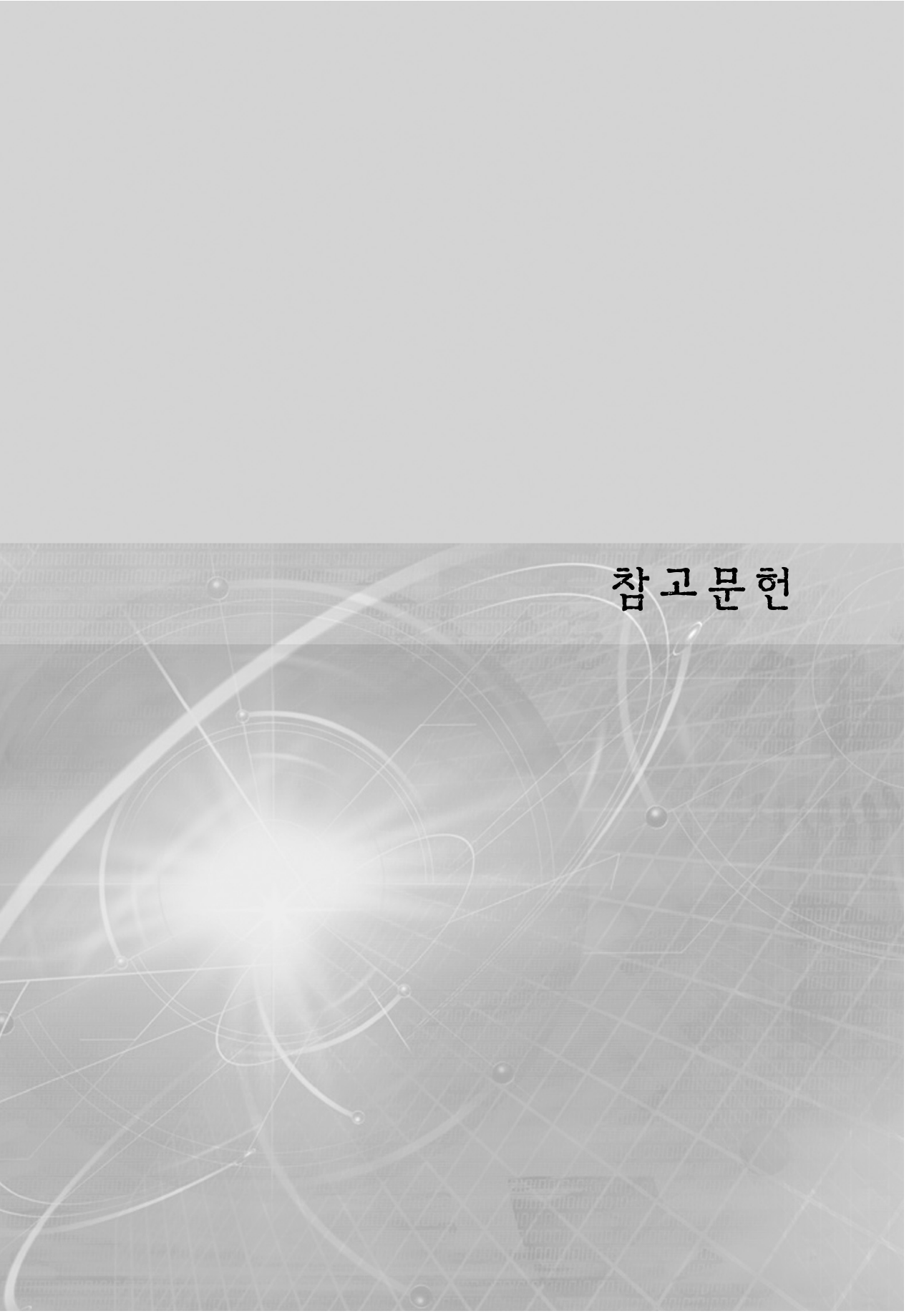
그런데 비전을 만들고 합의과정에서 주의해야 할 사항은 획일화나 집중화를 경계하라는 것이다. 흔히 사람들은 합의를 말할 때면 하나의 획일화되고 집권화된 개념이나 상태를 상정하는 경향이 있다. 예를 들어 국제정치의 무질서와 분쟁을 타하며 국제기구를 통한 평화실현을 얘기하게 되면 사람들은 흔히 그 국제기구를 중심으로 마치 중앙집권화 된 세계정부를 건설하려는 것으로 착각하는 경향이 많다. 그러나 미트라니(David Mitrany)나 도이치(Karl Deutsch)의 주장처럼 평화와 안전은 꼭 중앙집권화 된 계층적 질서 속에서만 지켜지는 것이 아니다.¹ 오히려 공존을 인정하고 다원주의와 상호주의에 입각해서 서로가 대화와 타협으로 문제를 하나씩 해결해나가는 것이 보다 더 현실적이고 실용적인 질서일 수 있는 것이다.

그런 질서가 바로 최근 많이 회자되는 소위 협치, 글로벌 거버넌스(Global Governance)와 같은 개념이다. 개인부터 시작해서 NGO, 과학자, 정부대표, 지역기구, 국제기구 등 실로 다양한 종류의 행위자들이 한자리에 모여 공통된 당면문제를 진지한 협의와 토의를 거쳐 해결해나가는 통치 혹은 관리체제를 의미하는 것이다. 사실 그런 중앙집권화 된 체제를 벗어나기 위해 네트워크형 관계나 조직에 주목하고 네트워크식 운영을 강조하는 것이다. 특히 동북아처럼 중층

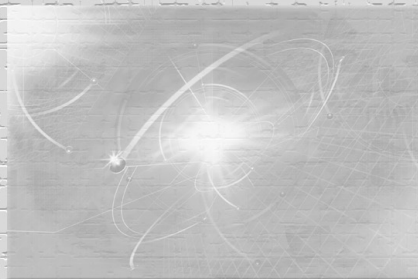
¹-David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966), Karl Deutsch, et. al., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton: Princeton University Press, 1957).

적 갈등구조를 안고 있는 지역에서 중앙집권적 질서관에 입각한 문제해결 모색은 평화가 아니라 도리어 갈등만을 고조시키는 결과를 초래하기 쉽다. 그런 연유로 본 연구가 동북아의 평화변영질서 구축과 평화공동체 건설에 있어서 NGO들과 NGO네트워크에 큰 기대를 거는 것이다.

지금까지 본 협동연구는 2개년에 걸쳐 동북아 지역의 NGO 네트워크 제도화를 위한 선행 작업으로 1차년도 에는 동북아 각국의 NGO 현황을 총체적으로 파악하였으며, 2차년도 에는 지역 내, 특히 한·중·일 NGO들의 교류·협력 실태를 각국 전문가·학자·NGO실무자 등과 공동 조사하여 현안에 대한 진단과 문제점을 파악하는데 주력하였다. 아울러 동북아 NGO간 교류·협력 활성화와 인프라 확대를 위해 시급히 요청되는 과제가 무엇인지에 관한 발전의제를 모색하였으며, 이에 따라 구체적인 세부 실천방안을 제시하였다. 이제 지금까지 수행된 실태파악과 발전의제 설정 및 세부실천 방안 제시라는 연구를 기초로 하여 동북아 네트워크 제도화 방안이라는 결실을 이루기 위해 최종 3차년도 사업의 연구가 절실히 요청되고 있다. 이에 본 연구는 제3차년도 에서는 동북아 지역의 평화공동체 형성을 위한 동북아 NGO 네트워크 모형을 개발하는 한편 이를 실제로 구축하여 지역내 평화 증진에 어떻게 활용할 것인지에 대한 실천전략 모색 등을 연구하고자 한다.

The background features a light gray grid pattern. Overlaid on this are several glowing, semi-transparent geometric shapes, including circles and arcs, some with small spheres at their centers, creating a sense of depth and movement. The overall aesthetic is clean and modern, typical of a technical or scientific publication.

참고 문헌



동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안

참 고 문 헌

1. 단행본

가. 국문단행본

- 강만길 외. 『근대 동아시아 역사인식 비교』. 서울: 선인, 2004.
- 강상중·이경덕 역. 『동북아시아 공동의 집을 향하여』. 서울: 뿌리와 다리, 2002.
- 강성학 외. 『시베리아와 연해주의 정치경제학』. 서울: 리북, 2004.
- 과학원 어문학 연구소 사전연구실 편. 『조선말 사전』. 평양: 과학원 출판사, 1962.
- 국가인권위원회 편. 『2004 인권백서』. 서울: 국가인권위원회, 2004.
- _____. 『아시아 시민사회 포럼(ACSF) 참가결과보고서』. 서울: 국가인권위원회, 2003.
- 권혁태 외. 『아시아의 시민사회』. 서울: 아르케, 2003.
- 김계동 외. 『유럽연합체제의 이해』. 서울: 백산서당, 2005.
- 김국신·손기웅 외. 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축 방안』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 김동춘 외. 『NGO란 무엇인가』. 서울: 아르케, 2004.
- 김문준. 『동양사상의 이해』. 대전: 건양대학교 출판부, 2000.
- 김세균 편. 『한국정치의 보수와 진보』. 서울: 서울대학교 한국정치연구소, 2005.
- 김재한. 『동북아공동체』. 서울: 집문당, 2005.
- 대북협력민간단체협의회·대북지원민관정책협의회. 『대북지원 10년 백서』. 서울: 도서출판 늘품, 2005.
- 동북아경제중심추진위원회. 『동북아경제중심추진의 비전과 과제』. 국정홍보처, 2003.
- 박덕기. 『NGO와 남북한 평화통일론』. 서울: 청문각, 2002.
- 박상필. 『NGO 활성화를 위한 법적 고찰』. 서울: 민주사회정책연구원/참여사회연구소, 2001.
- _____. 『NGO학: 자율 참여 연대의 동학』. 서울: 아르케, 2005.

- _____. 『NGO와 현대사회: 비영리·비정부·시민사회·자원조직의 구조와 동학』. 서울: 아르케, 2000.
- 박유하. 『화해를 위해서』. 서울: 뿌리와 이파리, 2005.
- 박재영. 『국제관계와 NGO』. 서울: 법문사, 2003.
- 박종철 외. 『동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원』. 서울: 통일연구원, 2005.
- _____. 『통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도혁신과 가치합의』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 손기웅. 『청소년의 통일문제 관심 제고 방안』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 송호근. 『한국사회의 연결망 연구』. 서울: 서울대학교 출판부, 2004.
- _____. 김우식·이재열 편저. 『한국사회의 연결망 연구』. 서울: 서울대학교 출판부, 2004.
- 시민의 신문사 편. 『한국민간단체총람』. 서울: 시민의 신문사, 2003.
- 시민의 신문사. 『한국시민사회연감 2005』. 서울: 시민의 신문사, 2005.
- 신정현. 『선진국방의 비전과 과제』. 서울: 나남출판, 1996.
- 심영희·김엘리 엮음. 『한국여성평화운동사』. 서울: 한울, 2005.
- 양종희·임현진·정수복·박길성·구도완·홍성태. 『아시아·태평양지역의 환경문제, 환경운동 및 환경정책』. 서울: 서울대학교 출판부, 2002.
- 오명석 외. 『동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 와다 하루키 저. 이원덕 역. 『동북아 공동의 집』. 서울: 일조각, 2004.
- 와다하루키 외. 『군대위안부 문제와 일본의 시민운동』. 서울: 오름, 2001.
- 유석춘 외 편역. 『사회자본: 이론과 쟁점』. 서울: 그린, 2003.
- 이계황. 『기억의 전쟁: 현대 일본의 역사인식과 한일관계』. 서울: 이화여자대학교 출판부, 2003.
- 이면우 외. 『일본의 NGO활동 연구』. 서울: 세종연구소, 1998.
- 이원순·정재정. 『일본 역사교과서, 무엇이 문제인가: 올바른 역사 인식을 위한 비판과 제언』. 서울: 동방미디어, 2002.
- 일본교과서바로잡기운동본부. 『문답으로 읽는 일본교과서 역사왜곡』. 서울: 역사비평사, 2001.
- _____. 『글로벌화와 인권/교과서: 동경평화 포럼』. 서울: 역사비평사, 2003.

- 임채청 외. 『간도에서 대마도까지: 한중러일 영토문제 현장』. 서울: 동아일보사, 2005.
- 임현영 외. 『한중일 3국의 8·15기억: 서울평화포럼』. 서울: 역사비평사, 2005.
- 장 폴 네리에르. 『글로벌비쉬로 말하자』. 서울: 다락원, 2006.
- 장영권. 『시민이 세상을 바꾼다』. 서울: 청어, 2003.
- 장용호. 『사이버 공동체 형성의 역동적 모형』. 서울: 집문당, 2002.
- 전봉근·배진수 외. 『동북아 NGO 백서』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 정갑영 외. 『동북아 지역의 정치와 시민사회』. 서울: 오름, 2004.
- 정광하. 『일본방위정책의 이상과 현실』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1989.
- 정재정. 『일본의 논리: 전환기의 역사교육과 한국인식』. 서울: 현음사, 1998.
- 정진성. 『현대일본의 사회운동론』. 서울: 나남출판, 2001.
- 정진성. 『일본군성노예제: 일본군위안부문제의 실상과 그 해결을 위한 운동』. 서울: 서울대학교 출판부, 2004.
- 정현백 외. 『통일교육과 평화교육의 만남』. 서울: 통일교육원, 2002.
- 조지프 S. 나이. 홍수원 역. 『소프트 파워』, 2004.
- 조한범. 『남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안: 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2004.
- _____. 『동북아 평화문화비교 연구』. 서울: 통일연구원, 2004.
- _____. 『동북아 NGO 연구총서』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 조효제 외. 『아시아의 시민사회: 개념과 역사』. 서울: 아르케, 2003.
- 조희연 편. 『한국사회운동사』. 서울: 한울, 1990.
- 존 아퀼라·데이비드 론펠트 편. 한세희 역. 『네트워크 전쟁』. 서울: 한울아카데미, 2005.
- 주성수. 『시민사회와 NGO논쟁』. 서울: 한양대학교 출판부, 2001.
- _____. 『NGO와 시민사회』. 서울: 한양대학교 출판부, 2004.
- 주성수 외. 『한국NGO 리포트 2004』. 서울: 한양대학교 출판부, 2004.
- 참여연대 국제연대위원회 엮음. 『세계분쟁과 평화운동』. 서울: 아르케, 2004.
- 최송화·권영선 외. 『21세기 동북아 문화공동체의 구상』. 서울: 법문사, 2004.
- 피터 드러커. 『프로페셔널의 조건』. 서울: 청림출판, 2000.

- 한국동북아지식인연대 편, 『동북아공동체를 향하여』. 서울: 동아일보사, 2004.
- 한국민간단체총람 편찬위원회. 『한국민간단체총람2003』. 서울: 시민의 신문사, 2003.
- 한국일본교과서바로잡기운동본부. 『한·중·일 역사인식과 일본교과서』. 서울: 역사비평사, 2002.
- 한국정신대문제대책협의회. 『2000년 일본군성노예전범 여성국제법정 보고서』. 서울: 한국정신대문제대책협의회, 2001.
- 한양대학교 제3섹터연구소 편. 『민주공동체 실천사업 평가』. 서울: 국정홍보처, 2002.
- 한영혜. 『일본의 지역사회와 시민운동』. 서울: 한울, 2004.
- 해방군문예출판사, 남종호 역. 『모택동 자서전』. 서울: 다락원, 2002.
- 헬무트 안하이어 외. 『지구시민사회: 개념과 현실』. 서울: 아르케, 2002.
- 환경부. 『환경백서』, 2004.
- 환경재단 엮음. 『국경을 넘으면 아시아가 보인다』. 서울: 고즈윈, 2005.
- 히라노 겐이치로 지음, 장인성·김동명 옮김. 『국제문화론』. 서울: 풀빛, 2004.
- Doyle, Timothy, and Doug McFacherm. 이유진 역. 『환경정치학』. 서울: 한울, 1998.

나. 영문단행본

- Anderson, Benedict. *Imagined Communities: Reflections on Theorign and Spread of Nationalism*. London: Verso, 1983.
- Bercovich, Jacob. *Social Conflict and Third Parties: Strategies of Conflict Resolution*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1984.
- Cohen, Jean and Andrew Arato. *Civil Society and Social Theory*. MIT Press, 1992.
- Commission on Global Governance. *Our Global Neighborhood*. Oxford University Press, 1995.
- Dobson, Andrew. *Green Political Thought*. London and New York: Routledge, 1995.

- Eckersley, R. *Environmentalism and Political Theory: Toward an Ecocentric Approach*. London: UCI Press, 1992.
- Flake, Gordon and Scott Snyder eds. *Paved with Good Intentions: The NGO Experience in North Korea*. Westport. CT: Praeger Publishers, 2003.
- Florini, Ann M ed. *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2000.
- Hampel, Lamont C. *Environmental Governance: The Global Challenge*. Washington D.C.: Island Press, 1996.
- Heyzer, Neoleen, James Riker and Antonio B. Quison eds. *Government-NGO Relations in Asia*. Macmillan Press, 1995.
- Hudock, Ann C. *NGOs and Civil Society-Democracy by Proxy?* Polity Press, 1999.
- Joseph S. Nye and John D. Donahue eds. *Governance in a Globalizing World*. Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2000.
- Kaldor, Mary, Helmut Anheier and Marlies Glasius eds. *Global Civil Society*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Kaul, Inge, Grunberg and Stern eds. *Global Public Goods*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Kean, John. *Civil Society: Old images. New visions*. Polity Press, 1998.
- Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1997.
- Kim, Dalchoong and Chung-in Moon eds. *History, Cognition, Andpeace in East Asia*. Seoul: Yonsei University Press, 1997.
- Kramer, Gidron, B., R.M., & Salamon, L. M., *Government and Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992.
- Lorey, David E. and Beezley William H. *Genocide, Collective Violence, and Popular Memory the Politics of Remembrance in the*

- Twentieth century*. Wilmington, Del.: Scholarly Resources, 2002.
- O'Brien, Robert et. al. *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Porata, Donatella D.H. Kriesi and D. Rucht. *Social Movements in a Globalising World*. Macmillan Press, 1999.
- Robertson, Roland. *Globalization: Social Theory and Global Culture*. SAGE Publications, 1993.
- Smith, Jackie and Hank Jonston. *Globalization and Resistance*. Rowman & Littlefield, 2002.
- Stryker, Sheldon, Timothy J. Owens and Robert W. White eds. *Identity, and Sociel Movements*. Minnesota University Press, 2000.
- Warkentin, Craig. *Reshaping World Politics: NGOs, the Internet, and Global Society*. Rowman & Littlefield Publishers, INC, 2001.
- Willets, Peter ed. *The Conscience of the World*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1996.
- Yamamoto Tadashi ed. *Emerging Ccivil Society in the Asia Pacific Community: Nongovernmental Underpinnings of the Emerging Asia Pacific Regional Community*. Tokyo: Japan Center for International Exchange, 1995.
- Yamamoto, Tadashi. *Emerging Civil Society in the Asia Pacific Community*. Japan: Japan Center for International Exchange, 1995.
- Yamamoto, Yoshinobu. *Globalism, Regionalism and Nationalism: Asia in Search of Its Role in the Twenty-first Century*. Melden, Mass.: Blackwell pub., 1999.
- Yanitsky, Oleg. *Russian Environmentalism: Leading Figures, Facts, Opinions*. Moscow: Mezhdunarodnyie Otnoshenja Publisging House, 1993.

다. 일문 단행본

- 高橋哲哉 編. 『「歴史認識」論争』. 東京: 作品社, 2002.
- 菅原憲二·安田浩. 『國境を貫く歴史認識: 教科書, 日本そして未來』. 東京: 青木書店, 2002.
- 白井久和高瀬幹雄編 『民際外交の研究』. 三峰書房, 1997.
- 金子利喜男. 『世界の領土/境界紛争と國際裁判: 外交交渉と司法的解決の併用を目指して』. 東京: 明石書店, 2001.
- 吉川勇一. 『反戦平和の思想と運動』. 東京: 社會評論社, 1995.
- 道場親信. 『占領と平和』. 青土社, 2005.
- 渡辺治. 『現代日本社會論』. 東京: 勞働旬報社, 1996.
- 明石康 外. 『日本の領土問題』. 東京: 自由國民社, 2002.
- 法政大學大原社會問題研究所. 『社會“E勞”運動大年表』. 東京勞働旬報社, 1995.
- 三好亞矢子 外. 『平和·人權·NGO: すべての人が安心して生きるために』. 東京: 新評論, 2004.
- 石渡延男, 越田稜. 『世界の歴史教科書: 11カ國の比較研究』. 東京: 明石書店, 2002.
- 石田雄. 『記憶と忘却の政治學』. 東京: 明石書店, 2000.
- 小田實. 『べ平連』回顧録でない回顧』. 第三書館, 1995.
- 市民の平和白書刊行委員會. 『市民の平和白書84』. 東京: 日本評論社, 1984.
- 王名 外. 『中國のNPO: いま、社會改革の扉が開く』. 東京: 第一書林, 2002.
- 日本平和委員會平和運動30年記念委員會. 『戦争と平和の日本近代史』. 東京: 大月書店, 1979.
- 重富眞一. 『アジアの國家とNGO』. 東京: 明石書店, 2005.
- 池明觀 外. 『日韓の相互理解と戦後補償』. 東京: 日本評論社, 2002.
- 國際協力NGOセンター. 『NGOディレクトリー2004』. 東京: 國際協力NGOセンター, 2004.
- 浦野起央. 『日中韓の歴史認識』. 東京: 南窓社, 2002.
- 和田春樹. 『東北アジア共同の家』. 東京: 平凡社, 2003.
- 戦後日本國際文化交流研究會編. 『戦後日本の國際文化交流』. 勁草書房,

2005.

아시아太平洋地域戦後補償を考える国際フォーラム. 『戦後補償を考える』.
東京: 東方出版, 1992.

라. 중문 단행본

王名編. 『中國NGO研究-以個案爲中心』. 北京: 清華大學NGO研究中心,
2000.

_____. 『中國NGO研究-以個案爲中心』. 北京: 清華大學NGO研究中心, 2001.

俞可平等. 『中國公民社會的興起與治理的變遷』. 北京: 社會科學文獻出版社,
2002.

清華大學NGO研究編. 『中國NGO五百家』. 北京: 清華大學NGO研究中心, 2002.

趙黎青. 『非政府組織與可持續發展』. 北京: 經濟科學出版社, 1998.

陳光輝外. 『中國民間組織』. 北京: 社會科學出版社, 1998.

2. 논문

가. 국문 논문

간다 후미히토. “국민의식의 변화와 대중운동.” 후지와라 아키라 외 저·우철
민 역. 『일본현대사』. 서울: 동녘, 1986

강윤희. “러시아 환경 NGO의 발전 현황과 전망.” 『국제정치논총』. 제45집
2호, 2005.

_____. “여성과 평화표준 형성: 한국여성평화운동을 중심으로.” 『국제평화』.
제3권 1호, 2006.

강혜련. “해외의 시민사회-러시아.” 『시민사회』. 제11호, 2003.

권혁태. “일본의 시민운동은 시민사회를 어떻게 인식하고 있는가.” 『성공회
대학논총』. 제19호, 2000.

김병로. “남남갈등 해소를 위한 정부의 대북정책방향.” 『통일정책연구』. 12
권 2호, 2003.

김선미. 『평화·통일운동과 NGO의 역할』. 홍익문화통일협회 홍익문화 통일
강연시리즈 03-02호, 2003. 6. 13.

- 김성국. “아시아 NGO 네트워크와 지역발전” 『부산발전포럼 자료집』. 부산: 부산발전포럼, 2000. 10.
- 김성진. “세계화, 주권, 그리고 연방관계: 러시아 환경문제를 중심으로.” 『한국정치학회보』. 제38집 3호, 2004.
- 김승국. “지속 가능한 평화를 위한 교육” <www.peacemaking.co.kr>. 2006. 2. 25.
- 김영래·이화수·이기호. “비정부조직(NGO)의 초국가적 네트워크와 시민사회 활성화 전략에 관한 비교연구: 한국·일본·미국.” 『국제정치논총』. 제41집 4호, 2001.
- 김영필. “일본시민사회의 동북아 비핵지대화 구상.” 『시민사회와 NGO』. 제1권 1호, 2003.
- 김의영. “인터넷과 거버넌스.” 김석준 외. 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사, 2002.
- 김인춘. “비영리영역과 NGOs: 정의, 분류 및 연구방법.” 『동서연구』. 제9권 2호, 1997.
- 김장권. “일본 시민사회의 구조, 1868-1999: 국가시장공동체의 상호관련 구조에 대한 거시 역사적 조명.” 『한국정치학회보』. 제33권 2호, 1999.
- 김정란. 『일본군 위안부 운동의 전개와 문제인식에 대한 연구: 정대협 활동의 중심으로』. 이화여자대학교 대학원 박사학위논문, 2004.
- 김혁래. “한국의 시민사회와 비정부단체(NGO) 연구: 현황 및 발전전략.” 『동서연구』. 제9권 2호, 1997
- 김혜경·차미경. “국제 분야 시민사회운동의 흐름과 성과.” 시민의 신문. 『한국시민사회연감 2003』. 서울: 시민의 신문, 2003.
- 김호기. “시민사회의 구조와 변동: 1987-2000.” 『한국사회』. 제3권 1호, 2000.
- 문순홍. “생명운동의 논의구조와 전략.” 『환경과 생명』. 제8호, 1995.
- 미야자마 히로시. “일본 동아시아 공동체론의 현주소.” 『역사비평』. 가을 호, 2005.
- 민경배. “보편적 민주주의를 위한 온라인 기반의 NGO 지구촌 네트워크.” 『오토피아』. 제19권 2호, 2005.
- 박상필. “NGO 개념의 역사와 실제.” 『현상과 인식』. 제25권 4호. 한국인문

- 사회과학원, 2001.
- 박성준. “평화, 평화학 그리고 평화운동.” 조효제 편. 『NGO시대의 지식 키워드 21』. 서울: 아르케, 2003.
- 박윤철. “대만의 시민사회와 기금회.” 『시민사회』. 2003년 가을호 (11호).
- 박찬승. “동북아 3국의 역사인식의 공유를 향하여.” 한국동북아지식인연대 편, 『동북아공동체를 향하여』. 서울: 동아일보사, 2004.
- 백영서. “중국에 아시아가 있는가?” 『동아시아의 귀환』. 창작과 비평사, 2000.
- 송석원. “전후 일본과 후쇼사 교과서.” 제4회 『역사인식과 동아시아 평화포럼 북경대회』 자료집. 2006. 6.
- 송영선. “신 가이드라인 내용, 의도 그리고 한·일간 협력.” 『일본학』. 제18집, 1999.
- 신두철. “독일의 정치교육과 시사점.” 중앙선거관리위원회 선거연수원 <www. civilzine.or.kr>.
- 신주백. “한일양국의 과거사 전산구명운동의 전개와 논리” 역사문제연구소 주최 『[한일관계의 역사와 미래] 심포지엄 논문집』. 2005. 6. 18.
- 심영희. “2005 갈등·분쟁예방국제회의 한국위원회 활동보고서” 발간사, 2005.
- 아시아시민사회운동연구원·시민입법기구. “제1회 한일시민사회포럼: 테러 사태 이후의 동북아의 평화와 한일시민사회의 역할.” 『한일시민사회포럼 자료집』. 2002. 4. 11-14.
- 안성호. “동북아 민주공동체 형성의 과제와 전망.” 『북한연구학회보』. 제9권 1호, 2005.
- 안형기 외. “동북아 3국 환경 NGO의 실태분석: 국제적 연대방안의 모색.” 『한국정책학회보』, 제9권 1호, 2000.
- 양미강. “역사대화를 위한 한일 시민협력, 어떻게 할 것인가?” 『역사대화를 위한 한일 시민협력 과제와 전망』. 동아시아 역사인식 공유를 위한 국제심포지엄 II, 2006. 9. 23.
- 왕 명. “중국 시민사회의 현상과 특징.” 제3회 한일 시민사회포럼 발표문 2005. 8. 20.
- 우평균. “러시아에서의 NGO발달과 시민사회: 1990년대의 낙관론과 비관적

- 현실.” 한국슬라브학회 제3차 학술회의 자료집. 2005. 9. 24.
- _____. “동북아시아의 환경운동과 환경 NGO: 평화운동의 가능성 모색.” 『평화학연구』. 제2호, 2004.
- 유영달. 「시민단체(NGO)와 정부 및 시민간의 발전관계에 관한 연구」. 대전대학교 공공사회복지대학원 박사학위논문, 2002.
- 유팔무. “비정부사회운동단체(NGO)의 역사와 사회적 역할: 시민운동과 정부와의 관계를 중심으로.” 『동서연구』. 제10권 2호, 1998.
- 유현석. “아시아 경제위기와 아태지역의 지역주의 변화 연구: APEC의 변화와 지역정체성의 정치경제.” 『국가전략』. 제7권 3호, 2001년 가을.
- 이규영. “독일의 정치교육과 민주시민교육.” 대전대학교 민주시민교육 발표원고. 2005. 6. 21.
- 이남주. “중국 NGO 활동가들의 중국 시민사회에 대한 이해.” 『성공회대학논총』. 제19호, 2000.
- 이민아. 「사회 운동 조직간의 연대 형성과 변화에 관한 연구: 일본군 위안부 문제 해결을 위한 운동을 중심으로」. 서울대학교 대학원 사회학과 문학석사학위논문, 1998.
- 이서행. “시민사회의 활성화를 통한 동북아 평화공동체 구상.” 『국민윤리연구』. 제56권, 2004.
- 이성훈. “세계시민사회운동의 흐름과 쟁점.” 『시민과 세계』. 제4호, 2003.
- 이순남. 「일본 역사교과서 문제에 대한 한국의 대응」. 서울대학교 국제대학원 국제학과 문학석사 학위논문, 2004.
- 이시재. “동아시아의 변동과 신사회운동의 정치세력화.” 『한국사회과학』. 제22권 1호, 2000.
- 이유선. “동아시아 공동체의 가능성과 시민사회.” 권용혁 외. 『한·중·일 시민사회를 말한다』. 서울: 이학사, 2006.
- 이한우. “남남갈등을 넘어.” 『통일정책연구』. 12권 2호, 2003.
- 이혜경. “일본의 비영리부문: 역사적 배경과 구조적 특성.” 『동서연구』. 제13권 1호, 2001.
- 임윤정. 「환경문제 해결을 위한 환경 NGO의 초국적 협력: 동북아 사례를 중심으로」. 경희대학교 NGO 대학원 석사학위논문, 2005.
- 임현진·공석기, “지구시민사회의 도전: 국가간 국제체제와 자본주의 세계경

- 제와의 역학관계.” 제2회 한국 NGO학회·NPO학회 공동학술대회, 2004. 5. 20.
- 임현진·공석기. “NGO/NPO 연구의 최근 동향: 초국적 사회운동을 중심으로.” 『NGO 연구』. 제1권 1호, 2003.
- 장영권. “한반도 평화체제 구축: 대안의 이행전략.” 평화통일시민연대 정책 토론회논문집, 2005. 10.
- _____. “한국 평화운동 15년의 성과와 향후 과제: 평화조건·쟁점·전망.” 『동아시아연구논총』. 16권 2호, 2006.
- 정무권. “정부와 NGO의 관계: 개념화의 문제와 이론적 쟁점.” 한국사회과학연구협의회. 『사회과학논평』. 제21호, 2001.
- 정미애. “글로벌화와 일본의 시민사회.” 『국제정치논총』. 제42집 4호, 2002.
- 정수복·구도완. “동아시아의 환경운동.” 『한국사회과학』. 제21권 제2호, 1999.
- 정윤수. “비영리민단단체에 대한 정부지원의 체계화 방안.” 한국행정학회 2000년 하계 학술대회 발표논문집.
- 정정숙. “일본시민사회의 여성적정대표성과 시민사회의 평등화.” 『국제정치논총』. 제43권 제2호, 2003.
- 정진성. “일본의 평화운동: 군위안부 문제 해결을 위한 운동을 중심으로.” 『국제·지역연구』. 제7권 봄호, 1998.
- 정진성. “한국, 일본, 아시아 및 서구 시민단체(NGO)의 협력과 갈등: 군 위안부 문제에 관련한 운동단체들의 가치지향을 중심으로.” 『국제지역연구』. 제11권 제1호, 2002.
- 조민. “통일정책과 국민통합: 보혁갈등을 넘어.” 『통일정책연구』. 12권 2호, 2003.
- 주성수. “글로벌 시민사회, UN 및 NGO.” 조희연 외. 『NGO 가이드』. 서울: 한겨레신문사, 2001.
- 차명제. “글로벌화한 환경문제의 본질과 대안 모색: NGO 활동을 중심으로.” 조희연 외. 『NGO 가이드: 시민·사회운동과 엔지오 활동』. 서울: 한겨레신문사, 2001.
- 차명제. “한국 시민운동과 국제협력.” 『한국시민사회운동 15년사 1987-2002』. 시민의 신문, 2003.

- 최대석. “긴급구호에서 개발지원으로: 국내 NGO의 지원경험과 향후과제.” 『북한연구학회보』. 제10권 제1호, 2006.
- 최대석·이종무. “동북아 대북지원 NGO의 현황과 교류협력 실태.” 조한범 외 『동북아 NGO 연구총서』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 최영중. “비교지역통합 연구와 동아시아 지역협력.” 『국제정치논총』. 제40집 1호, 2000.
- 최이윤정·조영주, “여성인권과 평화운동.” 『한국여성평화운동사』. 서울: 한올아카데미, 2005.
- 토마스 커러더즈. “시민사회에 대한 오해.” 조효제 편역. 『NGO의 시대: 지구시민사회를 향하여』. 서울: 창작과비평사, 2000.
- 한종만. “동북아 환경문제에 관한 지역협력 방안 연구: 러시아 환경 실태와 환경정책.” 『한·독사회과학논총』. 제8호, 1998.
- 함창식. 『NGO의 정책결정과정 참여에 관한 연구: 정책의제형성과 정책대안을 중심으로』. 중앙대학교 대학원 석사학위논문, 2001.
- 한스-게오르크 마이어. “독일정치교육의 구조와 의미.” 중앙선거관리위원회 선거연수원 <www.civilzine.or.kr>.
- 현무암. “네트워크로서의 동아시아와 한민족 디아스포라: 연대의 기억에서 네트워크로.” 서남포럼 2006년 심층토론회 <네트워크로서의 동아시아 탐색> 발표논문.

나. 영문 논문

- Alshuler, Igor. “Glasnost’, Perestroika, and Eco-Sovietology.” John Massey Steward. ed. *The Soviet Environment: Problems, Policies, and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Brook, Christopher. “Regionalism and Globalism.” in Anthony McGrew and Christopher Brook eds. *Asia-Pacific in the New World Order*. London: Routledge, 1998.
- Cameron, Maxwell A. “Global civil society and the Ottawa process: Lessons from the movement to ban anti-personnel mines.” Andrew F. Cooper, John English, and Ramesh Thakur, eds. *Enhancing*

- global governance: Towards a new diplomacy?* Tokyo·New York·Paris: United Nations University Press, 2002.
- Clark, John and Nuno Themudo. "The Age of Protest: Internet-Based 'Dot Causes' and the 'Anti-Globalization' Movement." in John Clark ed. *Globalizing Civic Engagement: Civil Society and Transnational Action*. London: Earthscan Publications LTD, 2003.
- Curley, Melissa G. "NGOs in China-The Role of International Organizations and South-South Cooperation." *Asian Perspective*, Vol. 26, No. 4, 2002.
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink. "International Norm Dynamics and Political Change." *International Organization*. Vol. 52, No. 4, 1998.
- Galtung, Johan. "Peace Research: Past Experiences and Future Perspectives," in *Essays in Peace Research* (March 1990).
- Hansen, Lynn M. "Verifying Conventional Force Reductions." *The Washington Quarterly*. Vol. 14, No. 1 (Winter 1991).
- He, Baogang. "Transnational Civil Society and the National Identity Question in East Asia." *Global Governance*. 10, 2004.
- Higgott, Richard. "Regionalism in the Asia-Pacific: Two Steps Forward, One Step Back?" Richard Stubbs and Geoffrey R. D. Underhill, *Political Economy and the Changing Global Order*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Jung, Ku-Hyun. "Nongovernmental Initiatives in Korea for Northeast Asian Cooperation." in Tsuneo Akaha, *Politics and Economics in Northeast Asia: Nationalism and Regionalism in Contention*. New York: St. Martin's Press, 1999.
- Kim, Ho Ki. "Development of Civil Society in Korea and Northeast Asian Regional Society." Organized by Kyungnam University the Institute for Far Eastern Studies and International Exchange Center Kanagawa University International conference, Seoul, 2001.
- Kim, Hyekyung. "East Asian Networking and the Role of Korean NGOs."

- Paper presented at the International Conference in Commemoration of the First Anniversary of the Nobel Peace Prize for President Kim Dae-jung. Seoul, 2001.
- Knup, Elizabeth. "Environmental NGOs in China: An Overview." The Woodrow Wilson Center. China Environmental Series. The Environmental Change and Security Project, 1998.
- Liebler, Claudia · Ferri, Marisa. "NGO Networks: Building Capacity in a Changing World" <http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/private_voluntary_cooperation/conf_leibler.pdf>.
- Mathews, Jessica T. "Power Shift." *Foreign Affairs*. Vol. 76, No. 1, 1997.
- Moon, Chung-in and Dae-Won Ko. "Korea's Perspective on Economic and Security Cooperation in Northeast Asia." in Tsuneo Akaha. *Politics and Economics in Northeast Asia: Nationalism and Regionalism in Contention*. New York: St. Martin's Press.
- Oh, Jae Shik, "A Call for the Reassessment of NGOs Humanitarian Activities in DPRK." Conference Proceedings, International NGO Conference on Humanitarian Assistance to DPRK (June/July 2000).
- Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations. "We the peoples: civil society, the United Nations and global governance." Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations, 2004.
- Payne, Anthony. "Globalization and Modes of Regionalist Governance." in Jon Pierre. ed. *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Pei, Minxin. "Chinese Civil Society: An Empirical Analysis." *Modern China*, Vol. 24, No. 30, 1998.
- Pianta, Mario and Federico Silva. "Parallel Summits of Global Civil Society: An Update." in Mary Kaldor, Helmut Anheier and Marlies Glasius eds. *Global Civil Society*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Ravenhill, John. "The Growth of Intergovernmental Collaboration in the

- Asia-Pacific Region.” in Anthony McGrew and Christopher Brook eds. *Asia-Pacific in the New World Order*. London: Routledge, 1998.
- Reinicke, Wolfgang H. “The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks.” *Foreign Policy*. No. 117 (Winter 1999–2000).
- Sander, Wolfgang. “Geschichte, Theoretische Konzeption und Aktuelle Herausforderung der Politischen Bildung in der Bundesrepublik Deutschland.”
- Setsuo Yokokura. “Japan’s NGO Activities and Solidarity within Northeast Asian Civil Society.” Organized by Kyungnam University the Institute for Far Eastern Studies and International Exchange Center Kanagawa University International conference, Seoul, 2001.
- Sharma, Ritu R. “An Introduction to Advocacy: A Training Guide.” Academy for Educational Development, 1994.
- Shirasu, Takashi and Lau Sim-Yee. “Nongovernmental Initiatives in Japan for Regional Cooperation.” in Tsuneo Akaha, *Politics and Economics in Northeast Asia: Nationalism and Regionalism in Contention*. New York: St. Martin’s Press, 1999.
- Tang, James. “Cooperation in East Asia and NGOs.” Paper presented at the International Conference on The UN, East Asia, and World Peace in the Age of Global Governance. Nov. 21–24. Bangkok, 2001.
- Taschereau, Suzanne·Bolger, Joe. “Networks and Capacity.” *European Centre for Development Policy Management*. September 2005.
- Valencia, Mark J. “The Northeast Asia Economic Forum: Achievements and Future Prospects.” in Tsuneo Akaha, *Politics and Economics in Northeast Asia: Nationalism and Regionalism in Contention*. New York: St. Martin’s Press, 1999.
- Woods, Lawrence. “Regional co-operation: the transnational dimension.” in Anthony McGrew and Christopher Brook eds. *Asia-Pacific in the New World Order*. London: Routledge, 1998.

다. 기타 논문

- GAP. 『아시아의NPO』. 알크, 1997年.
- 廖曉義. “中國环境非政府組織和北京地球村.” 陣光輝 編. 『中國民間組織』.
北京: 社會科學出版社, 1998.
- 上村 英明. “日本における人権 NGOと政府との連携—その歴史と課題(人間
間の安全保障と行動する市民社會—新たな連携を求めて).” 『NIRA
政策研究』. 14(166), 2001.
- 長谷川 公一. “環境問題と 社會運動.” 飯島伸子 編. 『環境社會學』. 有斐閣:
ブックス, 1993.

- Горный , М.Б. “Коалиции неправительственных организаций (ор
ганизаций третьего сектора).” –Гражданское общество – в по
исках пути. СПб, 1997.
- Сунгуров, А.Ю. “Организации-посредники в структуре гражданск
ого общества: Некоторые проблемы политической модерни
зации России.” Полис, No. 6, 1999.
- Яницкий , О.Н. “Экологическая политика как сетевой процесс.”
Полис, No. 2, 2002.

3. 기타자료

- 2003년 제2회 한·일 시민사회 포럼 자료.
- 2005년 제3회 시민사회 포럼 자료.
- “04년도 민간단체지원사업 사업설명회 개최.” 『행정자치부 브리핑』. 제42
호, 2004. 2. 26 <www.mogaha.go.kr>.
- 국무총리자문 시민사회발전위원회. 『한국시민사회 발전을 위한 청사진』.
서울: 국무총리실, 2004.
- 김동심. “반군사주의 여성평화 운동의 현황과 과제.” 전쟁저항자인터내셔널
(WRI) 주최 ‘2005 동북아시아 평화 국제회의’ 자료집.
- 손혁상. “우리는 ODA를 어떻게 생각하고 있는가?” 지구촌 ODA정책 감시,
2006년 5월호.

정용욱. “한국의 양심에 따른 병역거부 운동의 현황과 과제.” 전쟁저항자인터내셔널(WRI) 주최 ‘2005 동북아시아 평화 국제회의’ 자료집.

최 민. “무엇이 우리의 평화를 방해하는가.” 전쟁저항자인터내셔널(WRI) 주최 ‘2005 동북아시아 평화 국제회의’ 자료집.

國際協力NGOセンター. 『NGOディレクトリ“2004』. 東京: 國際協力NGOセンター, 2004.

평화만들기. “요한 갈통의 분쟁변환 워크숍” <www.peacemaking.co.kr>. 2006. 5. 30.

한국해외원조단체협의회. 『세계 빈곤지역의 한국 NGO』. 서울: 한국해외원조단체협의회, 2004.

『로동신문』.

『시민의 신문』.

『연합뉴스』.

『유네스코 뉴스』.

『통일뉴스』.

『中國環境報』.

<<http://peaceact.jca.apc.org>>.

<<http://www.aed.org/ToolsandPublications/upload/PNABZ919.pdf>>.

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

<<http://www.enviroasia.info/Japan>>.

<<http://www.gppac.net>>.

<<http://www.iccnw.org/documents/FS-CICC-AboutCICC.pdf>>.

<<http://www.interaction.org/about/index.html>>.

<<http://www.jca.apc.org/beheiren>>.

<<http://www.jnpoc.ne.jp>>.

<<http://www.kinds.or.kr>>.

<<http://www.koica.or.kr>>.

<<http://www.nco.yandex.ru>>.

<<http://www.npo-hiroba.or.jp>>.

<<http://www.npo-homepage.go.jp>>.
<<http://www.peaceboat.org>>.
<<http://www.peacewomen.or.kr/news>>.
<<http://www10.plala.or.jp/antiatom>>.
<<http://www.un.org/esa/coordination/ngo>>.
<<http://www.womenandwar.net>>.
<<http://www.whiteband.org>>.
<<http://www.yonip.com/main/apa.html>>.

최근 발간자료 안내

연구총서

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	박중철	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	CSCOE/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	박중철	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	외공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민	저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석	저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영	저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호	저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신	저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호	저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철	외공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중	저	5,000원

학술회의총서

2004-01	김정일 정권 10년: 변화와 전망			10,000원
2004-02	한반도 안보정상변화와 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
2006-01	남북경제공동체 형성전략			10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행			9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략			10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation			9,500원

협동연구총서

2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안			10,000원
2004-02	정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안	여인근	외공저	7,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안 : 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철	외공저	10,000원
2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호	외공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식	외공저	10,000원

2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외공저	8,500원
2004-08	종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안	김영춘 외공저	5,500원
2004-09	평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구		10,000원
2004-10	동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색	오명석 외공저	5,500원
2004-11	동북아문화공동체와 유럽문화공동체의 공통성과 차별성	김명섭 외공저	5,000원
2004-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 한국·중국·일본의 대중문화산업에 대한 비교연구	양영균 외공저	10,000원
2004-13	동북아 공동의 문화유산에 대한 공동 연구와 관리	박경하 외공저	10,000원
2004-14	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대방안을 위한 기초연구: 한국·동남아 문화 공동체 형성 가능성 분석	서중석 외공저	10,000원
2004-15	동북아 평화문화 비교 연구	조한범 외공저	9,500원
2004-16	동북아 한민족 사회의 역사적 형성과정 및 실태	최진욱 외공저	6,500원
2004-17	동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구: 유럽연합의 행정부인 집행위원회 조직의 비교분석을 중심으로	윤종설 외공저	5,000원
2004-18	동북아 국가의 인적자원실태 및 개발 동향과 인적자원개발 분야의 공동체 형성 가능성 연구	강일규 외공저	10,000원
2004-19	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적기반 구축방안	전재경 외공저	8,000원
2004-20	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안 : 형사법제를 중심으로	이진국 외공저	6,000원
2004-21	동북아 여성문화유산 교류협력방안	김이선 외공저	8,500원
2004-22	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 협력 연구	윤철경 외공저	10,000원
2004-23	동북아 문화공동체 형성을 위한 교육 분야 교류·협력의 실태	한만길 외공저	10,000원
2004-24	동북아 국가간 관광교류협력 방안(Ⅰ) : 잠재력과 장애요인	박기홍 외공저	6,000원
2004-25	동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제(Ⅰ)	김광억 외공저	4,000원
2004-26	종합결과보고서: 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구	김광억 저	4,500원
2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외공저	10,000원
2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(Ⅱ)	전재경 외공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외공저	10,000원

2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외공저	9,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안		10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외공저	10,000원
2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외공저	10,000원
2005-09-02	동북아 NGO 연구총서	조한범 외공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제		10,000원

논 총

통일정책연구, 제13권 1호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제13권 2호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 2 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 2 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원

북한인권백서

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

독일통일백서

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

연례정세보고서

2004 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2004~2005	6,000원
2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2004-01	2004년도 북한의 신년 공동사설 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 대남논조: 「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	여인곤
2004-08	북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석	이 석, 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 16기4중대회 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 「공동사설」 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, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 대북 협력 방안	김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향	

	: 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임수희
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 실익	김영운, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할	김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영운
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영운
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영운
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한민국 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜

KINU 정책연구시리즈

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, 박종철
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호(2006)

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
2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah

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 보내주심으로써 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 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

탈냉전 이후 동북아에서는 정치·경제·사회적 부문 모두에서 교류협력이 활발해지고 있다. 특히 동북아에서 경제 부문의 교류협력은 비약적으로 증가하고 있어서 한·중·일 3국간의 상호 의존성은 무시할 수 없을 정도로 커졌다. 하지만 동북아에서 NGO들의 교류협력은 양적, 질적 측면에서 아직 낮은 수준에 머물고 있다.

본 연구는 동북아 지역 내, 특히 한·중·일 NGO들의 교류협력 실태를 각국 전문가·학자·NGO실무자 등과 공동 조사하여 현안에 대한 진단과 문제점을 파악하는 데 주력하였다. 아울러 동북아 NGO간 교류협력 활성화와 인프라 확대를 위해 시급히 요청되는 과제가 무엇인지에 관한 발전의제를 모색하였으며, 이에 따라 구체적인 세부 실천방안을 제시하였다.

