

한반도 통일대비 국내 NGOs의 역할 및 발전방향

손기웅 · 김영윤 · 김수암

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 우리민족서로돕기운동



한반도 통일대비 국내 NGOs의 역할 및 발전방향

손기웅 · 김영윤 · 김수암

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 우리민족서로돕기운동

한반도 통일대비 국내 NGOs의 역할 및 발전방향

인 쇄 2007년 12월
발 행 2007년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 기획조정실

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

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

가 격 9,000원

© 통일연구원, 2007

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

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

한반도 통일대비 국내 NGOs의 역할 및 발전방향 / 손기웅, 김영윤, 김수암[지음]. — 서울 : 통일연구원, 2007
p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 07-10-02)

권말부록으로 “실문지” 수록
참고문헌 수록
ISBN 978-89-8479-431-3 93340 : ₩9000

340.911-KDC4
320.9519-DDC21

CIP2007003945

“동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안”

1. 협동연구총서 시리즈

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

2. 참여연구진

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

목 차

한반도 통일대비 국내 NGOs의 역할 및 발전방향

손기웅 · 김영윤 · 김수암

I. 서 론 / 1

1. 문제제기	1
2. 연구방법	6
가. 조사항목	6
나. 설문지 구성	7
다. 분석방법	7
라. 모집단 및 표본설계	7
마. 심층인터뷰	8

II. 통일대비 국내 NGO의 현황과 역할 / 9

1. 통일 NGO의 현황	9
2. 통일 NGO의 분류와 분포	18
가. 출범 기원과 활동영역에 따른 분류와 분포	18
나. 이념적 성향에 따른 분류와 분포	20
3. 통일 NGO의 역할	24
가. 교류·협력 활성화와 NGO의 역할	25
나. 국내적 통일기반 구축과 NGO의 역할	33
다. 통일 거버넌스와 NGO의 역할	37

III. 통일 대비 국내 NGO의 기존 역할 평가 1: 교류·협력 활성화 측면 / 41

1. 국내NGO의 자체 평가	41
-----------------------	----

가. 설문 조사	41
나. 심층인터뷰	54
2. 전문가 평가	61
가. 북한의 변화와 통일NGO의 역할	61
나. 동질성 회복과 통일NGO의 역할	67
다. 남북관계 촉진자로서 통일NGO의 역할	71
가. '주창활동'(Advocacy)으로서의 평화운동	73
3. 소결: 종합평가	75

Ⅳ. 통일 대비 국내 NGO의 기존 역할 평가 2: 국내적 통일기반 구축 측면 / 78

1. 국내 NGO의 자체 평가	78
가. 설문 조사	78
나. 심층인터뷰	87
2. 전문가 평가	92
가. 남한 사회 내 대북인식 변화	92
나. 사회문화 통일 NGO와 통일기반 구축 역할 평가	95
3. 소결: 종합평가	100

Ⅴ. 통일 대비 국내 NGO의 기존 역할 평가 3: 통일 거버넌스 구축 측면 / 102

1. 국내NGO의 자체 평가	102
가. 설문 조사	102
나. 심층인터뷰	112
2. 전문가 평가	112
가. 통일 NGO의 네트워크 구축 현황	112

목 차

나. 감시·비판자로서의 역할	121
다. 정부와 상호보완적 역할 수행	123
라. 정책이슈의 생산과 정책결정 참여	124
3. 소결: 종합평가	125

VI 통일 대비 국내NGO의 발전방향 / 127

1. 교류·협력 활성화 측면	130
가. 통일의 미래상 정립과 통합 역할 강화	130
나. 북한유도 역할의 재정립	132
다. 남북 교류·협력 활성화 역할 강화	135
2. 국내적 통일기반 구축 측면	136
가. 다양성의 관점에서 갈등 해소	136
나. 참여의 확대와 공동규범의 형성	138
다. 의사소통의 활성화	139
3. 통일거버넌스 구축 측면	140
가. NGO 협력 시스템의 강화	140
나. 새로운 거버넌스 모델의 정립	143
다. 국제적 연대의 강화	145

VII 결 론 / 147

VIII 참고문헌 / 159

VIII 부록 1: 설문지 / 162

표 목차

<표 I-1> 모집단 규모	7
<표 I-2> 회수율	8
<표 II-1> 통일부 통일관련 단체 법인허가 현황	9
<표 II-2> 주요 통일운동단체들의 상근자수	10
<표 II-3> 통일관련 주요단체의 성향별 현황(무순)	11
<표 II-4> 남한측의 분야별 북한 방문 현황	26
<표 II-5> 연도별 남북 교역업체 및 품목 변화 추이	28
<표 II-6> 대북지원 연도별 추이	30
<표 III-1> 국내 NGO 수	41
<표 III-2> 국내 NGO의 역할	42
<표 III-3> 가장 활발한 남북 NGO 교류 분야	43
<표 III-4> 통일 대비 NGO의 중요역할	44
<표 III-5> NGO의 남북한 신뢰회복 기여도	45
<표 III-6> NGO의 북한변화 영향력	46
<표 III-7> NGO의 민족동질성 회복 기여도	47
<표 III-8> 남북공동행사에 대한 NGO 남북교류협력 사업추진 역할정도	49
<표 III-9> 남북한 경제분야 교류형식 비교 시 NGO 남북한 교류 협력이 남북관계 개선에 미치는 영향력	48
<표 III-10> NGO의 북한인권 고려정도	50
<표 III-11> 남북교류협력의 활성화과정에서 NGO의 문제점 ·	52

표 목차

<표 III-12> 정부정책, 핵문제 등 외부요인의 NGO 남북교류협력 영향력	53
<표 IV-1> 북한 통일문제 관련 국민적 관심 및 합의구축에서 NGO의 역할	78
<표 IV-2> 북한 통일문제 관련 국민적 관심 및 합의구축에서 NGO의 바람직한 활동분야	79
<표 IV-3> 통일기반 구축을 위한 NGO가 할 일	81
<표 IV-4> 정부의 대북정책이 NGO간 이념적 편향에 따른 갈등에 미치는 영향력	82
<표 IV-5> 북한의 대남정책이 NGO간 이념적 편향에 따른 갈등에 미치는 영향력	83
<표 IV-6> 통일기반 구축과정에서 북한의 변화 유도를 위한 NGO 중요 사업	84
<표 IV-7> 통일기반 구축과정에서 남북한 동질성 제고를 위한 NGO의 중요 사업	85
<표 IV-8> 통일기반 구축과정에서 인적 네트워크를 위한 NGO의 주요 사업분야	87
<표 V-1> 단체의 이념적 성향	102
<표 V-2> 정부의 대북 통일정책을 위한 NGO의 의견 반영도	103

표 목차

<표 V-3> 정부의 대북 통일정책에 대한 NGO의 객관적인 모니터링 활동 수행정도	104
<표 V-4> 통일정책 거버넌스 관점에서 본 NGO의 가장 큰 역할 분야	106
<표 V-5> 정부의 대북 통일정책에 대한 NGO의 의견반영 방법	107
<표 V-6> 통일정책 거버넌스 관점에서 NGO의 역할 중 가장 시급하게 이행해야 할 분야	108
<표 V-7> 통일정책 거버넌스 형성 관점에서 본 언론보도 태도의 영향력	109
<표 V-8> 북한통일 문제와 관련한 NGO간의 갈등정도	110
<표 V-9> 북한통일 문제와 관련한 NGO간의 갈등원인	111

그림 목차

<그림 III-1> 국내 NGO 수	41
<그림 III-2> 국내 NGO의 역할	42
<그림 III-3> 가장 활발한 남북 NGO 교류 분야	43
<그림 III-4> 통일 대비 NGO의 중요역할	44
<그림 III-5> NGO의 남북한 신뢰회복 기여도	45
<그림 III-6> NGO의 북한변화 영향력	46
<그림 III-7> NGO의 민족동질성 회복 기여도	47
<그림 III-8> 남북공동행사에 대한 NGO 남북교류협력 사업추진 역할정도	48
<그림 III-9> 남북한 경제분야 교류협력 비교 시 NGO 남북교류 협력이 남북한 관계 개선에 미치는 영향력	50
<그림 III-10> NGO의 북한인권 고려정도	51
<그림 III-11> 남북교류협력의 활성화과정에서 NGO의 문제점	52
<그림 III-12> 정부정책, 핵문제 등 외부요인의 NGO 남북교류 협력 영향력	53
<그림 IV-1> 북한 통일문제 관련 국민적 관심 및 합의구축에서 NGO의 역할	79
<그림 IV-2> 북한 통일문제 관련 국민적 관심 및 합의구축에서 NGO의 바람직한 활동분야	80
<그림 IV-3> 통일기반 구축을 위한 NGO가 할 일	81

그림 목차

- <그림 IV-4> 정부의 대북정책이 NGO 간 이념적 편향에 따른
갈등에 미치는 영향력 82
- <그림 IV-5> 북한의 대남정책이 NGO 간 이념적 편향에 따른
갈등에서 영향력 84
- <그림 IV-6> 통일기반 구축과정에서 북한의 변화 유도를 위한
NGO의 중요 사업 85
- <그림 IV-7> 통일기반 구축과정에서 남북한 동질성 제고를 위한
NGO의 중요 사업 86
- <그림 IV-8> 통일기반 구축과정에서 인적 네트워크를 위한
NGO의 주요 사업분야 87
- <그림 V-1> 단체의 이념적 성향 103
- <그림 V-2> 정부의 대북 통일정책을 위한 NGO의 의견 반영도
..... 104
- <그림 V-3> 정부의 대북 통일정책에 대한 NGO의 객관적인
모니터링 활동 수행정도 105
- <그림 V-4> 통일정책 거버넌스 관점에서 본 NGO의 가장 큰
역할분야 106
- <그림 V-5> 정부의 대북 통일정책에 대한 NGO의 의견반영
방법 107
- <그림 V-6> 통일정책 거버넌스 관점에서 NGO의 역할 중 가장
시급하게 이행해야 할 분야 108

그림 목차

<그림 V-7> 통일정책 거버넌스 형성 관점에서 본 언론보도 태도의 영향력	109
<그림 V-8> 북한통일 문제와 관련한 NGO간의 갈등정도 ...	110
<그림 V-9> 북한통일 문제와 관련 NGO간의 갈등원인	111
<그림 V-10> 겨레말큰사전 편찬사업 진행경과	118
<그림 V-11> 대북지원민관정책협의회 조직도	120

I. 서론

1. 문제제기

2007년 10월의 남북정상회담은 남북관계의 새로운 국면을 창출하였다. 2007년 남북정상회담은 「7·4 남북공동성명」(1972년) → 「남북기본합의서」(1992년) → 「6·15 남북공동선언」(2000년)으로 이어지는 평화통일을 위한 역사적 흐름을 “평화변영”의 단계로 발전시키는 전기가 될 것으로 기대되고 있다. 남북 정상이 한반도 “평화정착” 문제를 허심탄회하게 논의함으로써, 한반도 평화체제 구축을 위한 중요한 발판을 마련하는 기회였다. 특히, “평화정착” 논의는 그동안 경협·사회문화 등 비안보분야 중심의 남북관계에서 안보와 비안보 분야의 균형을 확보하는 의미를 가진다. 아울러 남북 교류협력을 양적·질적으로 한 단계 진전시킬 수 있는 새로운 한반도 구상을 논의, 남북 교류협력을 새로운 차원으로 도약시키는 계기가 된 것으로 평가된다.

이러한 상황에서 이제 한반도의 영구평화 정착과 남북의 통일(국가통합)이라는 민족적, 역사적 과제를 어떻게 풀어가야 할 것인가? 한반도의 평화와 통일은 개인의 행복과 민족의 생존 및 평화변영을 보장하는 것이라는 점에서 매우 중요한 가치이자 목표가 된다. 동족상잔을 경험한 우리로서는 어떠한 경우에도 이 땅에서 전쟁이 재발되지 않도록 하는 것이 절대적인 과제이다. 그리고 궁극적으로는 평화 지향적 통일을 통해 민족의 생존과 공동번영을 위한 평화공동체를 만들어가야 하는 것이다.

한반도의 평화와 통일은 현실적으로 이념과 제도가 상이한 두 체제가 존재하므로 점진적인 접근방법을 통해 국가통합을 추진해 가야 할 것이다. 한 마디로 말해 남북한이 우선은 화해·협력을 통해 상호 신뢰를 구축하고 민족공동체 형성 등으로 통일기반을 구축해 하나의 국가로 나아가는 것이 바람직하다.

남북의 통일은 단순히 정치군사적 국가통합만을 의미하지 않는다. 경제적 통합과 문화적 통합까지 이루어져야 실질적인 의미의 통합, 즉 완전한 통일이 이루어졌다고 할 수 있다. 그러므로 남북의 통일은 정치군사적, 경제적, 문화적 평화를 실현하여 분단된 국가를 하나의 평화공동체로 만들어

가는 과정이라고 할 수 있다.

남북간의 교류협력 활성화 및 통일기반 구축은 정부의 전유물 내지는 독점물이 아니다. 남북의 국가통합을 보다 효과적이고 실질적으로 구축해 가기 위해서는 민간단체들의 왕성한 참여가 필수적이다.

독일의 경우 민간단체들은 통일과정에서 중요한 역할을 했다. 동서독의 경우 이념과 체제의 차이로 인해 정부간의 대화와 교류가 활성화되지 못한 시기에도 민간단체들은 지속적으로 대화와 교류를 확대시켜 왔다. 이러한 민간단체들의 역할이 민족간 이질감 해소와 독일의 통일기반 형성에 크게 기여하였다. 따라서 남북한간에도 정부차원의 당국간 대화·교류와 별개로 민간차원의 교류협력이 활성화되는 것은 통일기반 형성에 크게 도움이 될 것이다.

국내 시민사회단체(NGO)중 통일에 대비하여 남북의 국가통합을 위하여 활동하는 단체들을 ‘통일대비 국내 NGO(통일 NGO)’라고 한다. 통일 NGO 들은 최근 20여 년 동안 민간통일운동이 활발해지면서 통일 이슈와 관련한 집회나 시위, 대북지원과 남북교류 강화, 통일교육, 민족동질성 회복 등과 같은 다양한 활동을 전개하며 통일기반 구축에 중요한 역할을 해 왔다. 그러나 이들 단체들의 역할 확대와 중요한 성과에도 불구하고 부분적인 한계를 보여 온 것이 사실이다. 즉 민간 통일 NGO의 역할로 인해 남북교류협력 활성화와 통일기반 구축에 부분적인 성과가 이루어졌지만 통일 NGO가 많으면서 그 구체적인 활동에는 문제점과 개선해야 할 점들이 다소 있다는 것이다. 각 단체들이 경쟁적으로 이벤트적인 행사를 개최하고 있어 실질적인 통일의 증진에 크게 기여하지 못하고 있다는 평가를 받기도 하였다.

더구나 1997년 김대중 정부의 등장과 대북포용정책을 추진하면서 통일관련 단체들은 진보와 보수의 구도로 양분되면서 남남갈등이 사회문제로 확대되었다. 같은 진영 내에서도 운동의 주도권과 추진 방법의 차이로 갈등과 대립이 나타나기도 했다. 특히 진보와 보수단체간의 남남갈등과 달리 운동진영내의 주도권 대립은 운동역량을 약화시키는 주된 원인이 되었다.

또한 통일 NGO의 남북교류협력과 통일기반 구축활동이 다방면에서 확대되어 왔지만 정파적 편향성, 과도한 이념성, 일방주의적 운동방법론, 대북 정보부족, 비전문성과 인적 역량의 약화, 심각한 재정난, 비민주적 운영 등으로 인해 남북관계를 보다 진전시키는 데 어려움이 많기도 하였다.

한국사회에서 1980대부터 성장한 통일운동단체는 자발적 결사체로 형성되어 시민참여가 활성화되었다. 통일관련 단체들은 일반 시민단체와 마찬가지로 개방적인 연대를 형성하고 시민들에게 통일문화의 주요한 가치와 신념을 갖도록 통일사회화의 기능을 하며 남북통합에 긍정적 역할을 수행하고 있다.

그러나 폐쇄적이고 권위적이며 남북통합과는 동떨어진 집단적 이념주의를 강하게 내세워 남남갈등 심화 등 부정적인 영향도 나타나고 있다. 그리고 통일관련 단체들은 조직형성 과정에서 연고주의에 바탕을 둔 조직적 형태를 취하거나 일반 시민이 배제된 엘리트중심의 조직구조를 취하는 경우도 많다.

통일단체들의 이러한 조직형태는 조직 관리와 유지, 강력한 지도력 행사 등 몇 가지 긍정적인 측면도 있다. 그렇지만, 시민들의 능동적인 참여를 가로막고 정보의 독점, 의사결정의 비민주성, 타 단체와의 연대의 방해 등은 문제점을 파생시키기도 한다. 그리고 통일 NGO들 중 일부에서는 일회성이거나 이벤트성 교류를 하거나 체계적인 통일기반 구축 활동을 전개하지 못하는 경우도 있다.

통일운동과 관련된 진보적 통일 NGO와 보수적 통일 NGO는 개인과 조직수준에서 이질적인 면과 동질적인 면을 동시에 가지고 있다. 조직의 외형적인 수준에서 진보단체와 보수단체는 유사한 점을 보여주고 있지만 타 집단과의 연대와 조직 개방성의 측면에서는 진보단체가 상대적으로 활발한 연대활동을 전개한다.

이것은 진보단체가 보수단체에 비해 개방형적인 조직구조를 취하고 있고, 다양한 연대를 통하여 상호접촉을 강화하고 공통의 규범과 인식을 확장할 수 있는 기회를 많이 갖고 있기 때문이다. 이러한 점은 주요 통일관련 이슈에 따라 형성되는 주요 연대구조의 형태를 보면 알 수 있다.

진보적 통일 NGO들은 정군평화 의제와 관련된 활동의 참여도가 높은 반면에 보수적 통일 NGO들은 인권문제 등 문화평화적 활동에 대한 참여도가 높다. 또한 사회단체에 대한 인식에서도 자기집단에 대한 신뢰도에서도 진보적 통일 NGO들이 보수적 통일 NGO들보다 높아서 집단들 간의 연대와 상호신뢰에 대한 차이가 나타나고 있다.¹

¹ 윤민재, “통일과 민족문제 관련 사회단체의 조직적 특징과 성격”, 『통일문제연구』,

결국 진보적 통일 NGO와 보수적 통일 NGO간의 조직 형태와 특징의 차이, 그리고 상근활동가 개인적 수준에서 태도와 의식의 차이는 촛불시위, 통일문제, 용천북한돕기 등의 이슈에서 연대구조의 형태와 그 성격에도 영향을 주어 대립과 갈등의 요인으로 나타나고 있다.

2000년 6·15공동선언 이후의 남남갈등은 남북문제를 정쟁의 대상으로 삼고 있는 여야의 갈등, 통일문제를 특정집단의 문제로 왜곡시키는 지역감정, 통일문제를 둘러싼 이념적 갈등과 운동방식에 따른 분열 등 다양한 성격과 형태로 존재하고 있다.

남남갈등은 남북관계의 진전을 국내적인 성과로 축적하지 못하게 만드는 요인이 되고 있다. 남북문제가 정부의 정책에 대한 비판의 수단이 되고 있고, 이를 둘러싼 이념대립과 운동 접근 방식의 차이로 인해 남남갈등과 분열 요인이 되고 있는 것이다.

특히 남북문제에 대한 진보와 보수 통일 NGO간의 갈등은 정치권과 지역, 이념의 갈등을 악화시키고 있다. 통일운동은 본질적으로 여야를 가리지 않고 지역과 이념을 초월해서 남북의 국가통합을 위해 힘을 모아가는 과정이다. 그런데 통일 NGO들의 많은 성과에도 불구하고 최근 남남간의 갈등이 야기되어 있다.

통일 NGO는 남북간의 합의 문서들을 실천하고 남북화해와 협력이 촉진될 수 있도록 힘과 지혜를 확대하기 위해서는 남남갈등 해소에 주력해야 할 필요가 있다. 이념과 지역, 여야를 뛰어넘지 못하고 갈등이 지속된다면 통일의 길목에서 큰 걸림돌이 될 것이다. 더구나 통일 이후의 갈등과 대립을 극복하지 못하여 통일 후유증이 매우 심각할 수 있다.

따라서 통일 NGO들은 남남갈등을 해결하기 위한 남남대화를 활성화할 필요가 있다. 남남대화는 이념과 지역을 넘어서 통일운동의 대중화를 이루기 위한 길이다. 통일문제에 대한 충분한 논의가 이루어지지 않아서 소통이 불충분한데서 비롯되는 바가 크다. 그러므로 통일의 개념을 재정립하고 이를 실현을 위한 사회적 논의를 활성화하는 것이 무엇보다도 중요한 남남대화가 될 것이다.

통일논의의 대중화와 활성화를 위해서는 의사소통구조를 만들고 국민 다

제17권 2호 (2005), pp. 165-167.

수가 쉽게 공감할 수 있는 문제, 즉 공통점을 찾아 쉬운 것부터 의견의 합의를 이루어내는 것이 필요하다. 가령 우리 사회에서 통일문제를 논의할 때 급속한 통일이 가져올 혼란을 피해야 한다는 데에는 대체로 공감할 수 있다. 그렇다면 급속한 통일을 피한다면 평화롭게 공존하는 통일은 어떻게 이룰 것인지, 어떤 방식으로 남북 두 체제가 공존하는 통일을 이룰 것인지에 대해서 창조적으로 접근할 필요가 있다.

남남간의 활발한 통일논의를 통해서 어떤 상태를 통일이라고 말하는 것인지에 대한 기준부터 다시 세워야 할 것이다. 이러한 기준을 설정하기 위한 통일논의가 활성화된다면 보수와 진보, 여와 야, 동서간의 의소소통 구조가 마련될 수 있을 것이다.

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

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

2. 연구방법

가. 조사항목

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

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

(1) 남북교류협력 활성화와 NGO의 역할

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

(2) 국내적 통일기반(통일인프라) 구축과 NGO의 역할

- ① 북한 통일문제 관련 국민적 관심 및 합의구축에서 NGO의 역할
- ② 북한 통일문제 관련 국민적 관심 및 합의구축에서 NGO의 활동분야
- ③ 통일기반 구축을 위해 NGO가 할 일
- ④ 정부의 대북정책이 NGO간 이념적 편향에 따른 갈등에서 영향력

- ⑤ 북한의 대남정책이 NGO간 이념적 편향에 따른 갈등에서 영향력
- ⑥ 통일기반 구축과정에서 북한의 변화 유도를 위한 NGO의 주요사업
- ⑦ 통일기반 구축과정에서 남북한 동질성 제고를 위한 NGO의 주요사업
- ⑧ 통일기반 구축과정에서 인적 네트워크를 위한 NGO의 주요사업분야

(3) 통일정책 거버넌스와 NGO의 역할

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

나. 설문지 구성

설문구성은 위의 연구개요에서 밝힌 설문항목을 선정하였으며, 구체적인 조사내용과 설문지양식을 참조할 수 있도록 부록으로 수록하였다.

다. 분석방법

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

라. 모집단 및 표본설계

<조사대상 모집단>

<표 1-1> 모집단 규모

구 분	모 집 단
대북관련 비정부기구	100

<회수율>

<표 1-2> 회수율

항 목	대 상	회 수	회수율(%)
대북관련 비정부기구	100	85	85.0

<표본의 크기>

총 85개

<표본추출방법>

단순무작위추출법

<자료수집방법>

개인면접 및 메일접수

<조사기간>

2007년 7월 4일~2007년 7월 13일

<신뢰도>

95%±10.3

마. 심층인터뷰

통일시 NGO관계자 9명에 대해 한반도 통일 대비 NGO의 역할과 발전방향에 대해 심층인터뷰를 실시하였다. III, IV, V 장의 나항 심층인터뷰와 VI 장은 동 인터뷰를 토대로 작성하였다.

II. 통일대비 국내NGO의 현황과 역할

1. 통일 NGO의 현황

정부와 시민사회, 민중운동차원에서는 통일방안과 관련하여 통일운동이 대중화되기 시작한 1980년대부터 현재까지 ‘평화통일’을 핵심적 통일방안으로 설정하고 있다. 그러나 일부 재야민중운동진영에서는 평화에 방점을 두기보다는 통일에 방점을 두으로써 통일운동과 관련하여 평화 중시의 ‘평화론’과 통일 중시의 ‘통일론’으로 크게 양분되어 나타나고 있다.

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

1980년대 이후 민간 통일운동이 활발해지면서 통일관련 단체들의 수가 큰 폭으로 증가해 왔다. 통일부 허가 비영리법인의 경우 2006년 12월말 현재 총 183개로 집계되었다. 1980년 이전에 4개에 불과하던 것이 지속적으로 증가하여 2001년부터 2005년까지 5년 동안 82개 단체가 신규로 허가되기도 했다.

<표 II-1> 통일부 통일관련 단체 법인허가 현황

(2007년 8월 20일 현재)

기 간	80년이전	81~85년	86~90년	91~95년	96~00년	01~05년	06~07년	총계
허가현황	4	5	7	22	44	82	37	201

출처: 통일부 홈페이지의 통일부 허가법인 현황을 기간별로 분류한 것임.

2007년에 들어서도 꾸준히 증가하여 <표 II-1>과 같이 2007년 8월 20일 현재 201개에 달하고 있다. 이들 중 설립목적이 통일 활동 전반인 단체가 56개, 학술·연구인 단체가 32개, 남북교류협력인 단체가 11개, 사회문화관련 단체가 97개, 통일교육 등 기타 분야의 단체가 5개이다. 그러나 이들 단체

들 중 일부는 통일운동을 전개하는 통일 NGO로 포함시키기 힘든 단체들도 있다.

<표 II-2> 주요 통일운동단체들의 상근자수

인원	단체수(빈도)			누적 단체수(빈도)	누적 백분율
	진보(22개)	보수(14개)	합계(36개)		
1	4		4	4	11.11
2	2	2	4	8	22.22
3	5		5	13	36.11
4		1	1	14	38.89
5	3	5	8	22	61.11
6	1	2	3	25	69.44
10	1	2	3	28	77.78
12		1	1	29	80.56
13	1		1	30	83.33
14	1		1	31	86.11
15	2		2	33	96.67
20	1		1	34	94.44
23	1		1	35	97.22
40		1	1	36	100.00

출처: 윤민재, “통일과 민족문제 관련 사회단체의 조직적 특징과 성격,” 『통일문제 연구』, 제17권 2호 (2005), pp. 149-150의 내용을 재작성한 것임. 여기에 조사된 36개 단체는 한국의 주된 진보 및 보수단체들을 망라하고 있다. 2007년 8월 현재 조사시점(2004년 6월)과 3년여의 시간이 지났지만 몇몇 단체를 확인한 결과 현재와 큰 차이가 없다. 이는 통일운동 단체들의 재정이 열악하여 인원을 증가하기 힘든 구조를 지니고 있기 때문이다.

통일 NGO들의 대부분은 <표 II-2>에서 보듯이 상근활동가수가 5명 내외인 소규모 조직이다. 10명 이상의 상근활동가와 전국적인 조직망을 갖춘 단체들은 평통사, 한국자유총연맹 등 11개 단체 정도에 불과하다. 통일

NGO들은 인력구조 뿐만이 아니라 급여 등에서도 다른 시민사회단체보다 훨씬 열악한 상황이다.

<표 II-3> 통일관련 주요단체의 성향별 현황(무순)

진보적 성향(18개)	대중적 중도성향(22개)	보수적 성향(17개)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 남북공동선언실천연대 ○ 민주주의민족통일전국연합(전국연합) ○ 민족자주평화통일중앙회의 ○ 민족화해저장통일협의회 ○ 반미여성회 ○ 6·15남북공동선언실현과한반도평화를위한통일연대 ○ 6·15공동선언실천청년학생연대 ○ 자주평화통일민족회의 ○ 전국민족민주유가족협의회 ○ 조국통일범민족연합(범민련) ○ 조국통일범민족청년학생연합(범청학련) ○ 주한미군철수운동본부(주미철본) ○ 청년통일광장 ○ 통일광장 ○ 통일맛이 ○ 평화와 통일을 여는 사람들(평통사) ○ 한국대학생총연합(한총련) ○ 한국청년단체협의회(한청) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 거레하나되기운동연합 ○ 경실련 통일협회 ○ 금강산사랑운동본부 ○ 남북경협국민운동본부 ○ 남북민간교류협의회 ○ 민족문화교류재단 ○ 민족통일중앙협의회 ○ 민족화합운동연합 ○ 민족화해협력범국민협의회(민화협) ○ 민주시회를위한번호사모임 통일위원회 ○ 영세중립통일협의회 ○ 우리민족서로돕기운동 ○ 참여연대 평화군축센터 ○ 통일을 여는 사람들 ○ 평화네트워크 ○ 평화를 만드는 여성회 ○ 평화와 통일을 위한 나눔운동본부 ○ 평화통일시민연대 ○ 한겨레평화통일협회 ○ 한국기독교교회협의회(KNCC) ○ 한국청년단체협의회 ○ 한사랑민족통일진흥원 ○ 흥사단 민족통일운동본부 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민족통일촉진회 ○ 바른사회를 위한 시민회의 ○ 밝고힘찬나라운동본부 ○ 북한민주화네트워크 ○ 북한민주화운동본부 ○ 북한민주화협의회 ○ 북한인권개선운동본부 ○ 북한인권시민연합 ○ 북핵저지시민연대 ○ 성우회 ○ 6·25전쟁남북인사가족협의회 ○ 육해공군해병대대령연합회 ○ 인터넷독립신문 ○ 자유시민연대 ○ 한국기독교총연합회 ○ 한국자유총연맹 ○ 한반도전쟁방지 국민협의회

* 이 표에서 각 단체들의 운동성향의 구분은 절대적 기준이 있는 것은 아니다. 일부 단체는 중도적 성향의 단체이면서 진보적 연대기구에 참여하거나, 반대로 보수적 연대기구에 참여하는 경우도 있다. 또한 진보적 단체이면서 중도적 연대기구에 참여하는 경우도 있고, 보수적 단체이면서 진보적 연대기구에 참여하는 경우도 있다.

* 이 표에 실린 단체들은 통일부 허가단체와 무관하다. 이 표에 실린 단체들은 주로 통일관련 활동으로 언론매체 등에 몇 차례 보도된 단체들이다. <표 II-2>의 단체들 외에 몇몇 단체들이 추가되었다.

통일 NGO 단체들은 <표 II-3>에서 보듯이 재야·진보적 성격의 임의단

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

그러나 이들 단체 중 순수성, 대중성, 전문성의 측면에서 통일운동단체로 규정할 수 있는 단체들은 <표 II-3>과 같이 50여개 단체에 불과한 상황이다. 그리고 이들 단체 중에서도 어느 정도의 역량을 갖추고 남북의 국가통합을 위한 통일운동을 실질적으로 전개하고 있는 단체들은 그리 많지 않은 것이 사실이다. 이로 인해 주된 통일이슈에 대해서 개별 단체가 추진하기 힘들기 때문에 보수단체는 물론 중도, 진보단체들도 연대체를 형성하여 한 목소리를 내고 있다.

통일 NGO들이 수와 조직역량이 다른 시민사회단체들에 비해 낮은 것은 이론정립 미비, 운동방법의 차이, 시민대중들의 관심 저조, 재정부족, 전문인력 부족 등이 주된 원인으로 분석된다. 그러나 평통사 등 몇몇 단체들은 매우 열정적인 활동을 펼치고 있어 한국 통일운동의 잠재성을 확대하여 통일 미래에 대한 전망을 밝게 하고 있다.

좀 더 구체적으로 몇몇 대표적인 통일운동단체들의 특징을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

민족화해협력범국민협의회(민화협) www.kcrc.or.kr

1998년 평화통일과 남북화해 협력에 지향하는 정당, 시민, 종교단체들이 모여 만든 통일운동 상설 협의체. 민간 통일역량 강화, 통일문제에 대한 국민 합의 도출, 남북사회문화 교류 활성화를 활동 목적으로 하고 있다. 홈페이지 첫 화면은 <새소식>, <보도자료>, <분야별 사업>, <남북협력사업>, <자료실>, <자유게시판>으로 구성되어 있다. <새소식>, <보도자료>에서는 단체의 소식과 단체 및 소속 단체들의 사업에 대한 보도자료 등을 볼 수 있으며 <분야별 사업>은 청년, 여성 등 각 분야 사업에 대해 소개하고 있다. <남북협력사업>에서는 현재 진행중인 남북협력 사업에 대한 정보를 제공하고 있으며 <자료실>에서는 정책/세미나, 민화협 간행 자료에 대한

내용을 볼 수 있다.

겨레말큰사전 남북공동사업편찬회 www.gyeoremal.or.kr

겨레말큰사전 편찬 사업은 남북 공동의 겨레말큰사전을 편찬하고 모국어 공동체의 번영과 발전을 위한 사업을 수행하기 위해 설립됨. 이 사업은 1989년 문익환 목사가 평양을 방문하였을 때 제안하고 김일성 주석이 이에 동의함으로써 준비되기 시작하여, 2005년 남측의 '통일맞이'와 북측의 '민족화해협의회'가 합의하여 사전 편찬을 시작하는 편찬위원회 결성식을 가짐으로써 본격화되었다. 이후 남북공동편찬사업회를 구성하여 사전 편찬을 준비하는 한편 남북 문화의 통일을 위한 사업을 함께 하고 있다. 홈페이지에서는 단체 안내와 사업 소개를 하고 있으며 <자료마당>에서는 편찬 요강, 남북 언어비교사전, 발간물, 남북 어문규정에 관한 정보를 제공 하고 있다.

겨레하나되기운동연합 www.kore.or.kr

1992년 설립된 이산가족 찾기와 돕기, 남북교류, 해외동포 교류를 위한 단체. 홈페이지에서는 단체 안내와 주요 활동에 대해 소개 하고 있다.

경실련 통일협회 <http://tongil.ccej.or.kr>

1994년 시민이 주체가 되어 실사구시적 통일운동을 전개해 나가기 위해 경제정의실천연합(경실련)내에 설립된 통일운동 단체. 남북교류 활성화, 정부정책 감시, 통일대비 제도 개혁운동을 주 사업으로 하고 있다. 홈페이지에서는 단체 안내와 주요 활동에 대해 소개 하고 있다.

남북경협 국민운동본부 www.casnec.or.kr

남북경협 운동을 통해 한반도 평화정착과 통일에 기여함을 목적으로 설립. 남북경제협력사업을 통한 교류협력 확대와 세미나, 출판, 홍보, 교육을 주 사업을 하고 있다. 홈페이지에는 단체 안내와 주요 활동을 소개 하고 있다.

남북교육협력추진위원회 www.snedu.or.kr

2006년 교육분야의 남북교류를 통해 이질화를 극복하고 통일을 이룰 인

제양성을 하기 위해 설립된 단체. 북한교육현대화 지원 사업, 남북공동학술 토론회 개최, 포럼, 출판 사업 등을 계획하고 있다. 홈페이지에서는 단체에 대한 안내와 구체적인 사업계획을 소개하고 있다.

남북학술교류협회 <http://www.ikaa.or.kr>

각 학문 분야의 남북 학술교류를 지원하고 추진하기 위해 설립된 민간단체. 남북공동연구사업, 학술교류관련 경제사업, 북한 학술·교육기관 지원사업, 출판사업, 연구소 설립 등을 계획하고 있다. 홈페이지에서는 단체에 대한 안내와 구체적인 사업을 소개하고 있다.

남북공동선언실천연대 www.615.or.kr

6·15 남북공동선언을 실천하여 통일에 기여하고자 설립된 진보 통일단체. 남북공동선언 실천을 위한 제반 사업, 주한미군, 민족대단결위한 연대 협력 사업을 주 사업으로 하고 있다. 홈페이지에서는 단체 안내와 주요 활동을 소개 하고 있다.

늦봄 문익환목사 기념사업 통일맞이 www.moon.or.kr

늦봄 문익환 목사의 통일정신을 계승하기 위해 1998년 설립된 단체. 통일 교육, 통일사회문화교류사업, 문익환 목사 기념사업을 주 사업으로 한다. 홈페이지에서는 단체 안내와 통일맞이 서신과 늦봄 문익환 통일상과 같은 구체적인 단체 활동을 소개 하고 있다.

동북아평화센터 www.neapeace.net

1997년 평화에 대한 연구와 다양한 교류사업을 통해 동북아 평화증진에 기여하기 위해 설립된 실천적인 싱크탱크. 정책연구와 학술활동을 중심으로 활동을 하고 있다. 홈페이지에서는 단체 안내와 사업 소개를 하고 있으며 안중근 의사의 동양평화론에 대해 상세한 설명을 하고 있다.

동북아평화연대 www.wekorean.or.kr

1999년 우리민족서로돕기운동 재외동포센터를 모태로 설립된 연단체. 동북아지역에 동북아 시민으로 흩어져 살고 있는 한민족이 앞장서서 다른 민

족들과 연대하여 동북아에 다민족·다문화가 공생하는 동북아시아 평화공동체 구축을 단체의 목적으로 한다. 의료, 교육, 문화 등 다양한 인도적 사업을 하고 있다. 홈페이지에서는 단체와 안내와 사업들에 대한 구체적 활동, 지역별 네트워크를 소개하고 있다.

화정평화재단 21세기평화연구소 www.peace21.or.kr

2000년 창립된 각종 학술 문화 사업과 민간교류 등을 통해 한반도 화합과 번영을 촉진하기 위해 설립된 공인법인. 홈페이지에서는 재단에 대한 안내와 재단이 주관 하는 각종 사업에 대해 소개하고 있다.

민족통일중앙협의회 www.mintong.or.kr

1977년 설립된 평화통일을 위해 활동하고 있는 보수 단체. 남북대화 추진 사업, 통일세력 육성사업을 주 사업으로 하고 있으며 매년 한민족통일문제 제전을 개최하고 있다. 홈페이지에서는 단체안내와 주요 활동 사항을 소개하고 있다.

민족통일촉진회 <http://www.hanacorea.org>

1971년 평화통일 실현과 민족 동질성 회복을 위해 설립된 보수 통일단체. 연구·조사, 출판, 홍보, 대북교류 사업을 하고 있다. 홈페이지에서는 단체에 대한 안내와 관련 사업에 대한 소개를 하고 있다.

범민련 남측본부 <http://tongil.jinbo.net>

1999년 결성된 진보운동 단체인 조국통일범민족연합(범민련)의 웹사이트. 홈페이지는 단체 안내와 각종 사업들에 대해 소개하고 있으며 알림마당과 참여마당에서는 현 정세와 통일문제에 대한 논평과 결의문, 칼럼 등이 게재되어 있다. 자료실에서는 정책, 선전, 교육 자료 등을 제공하고 있다.

아리랑국제평화재단 www.aipf.or.kr

2006년 광주지역의 지식인·전문가·시민운동가·종교인들이 모여 평화·인권·통일·연대의 4대 이념을 바탕으로 평화를 실현하기 위해 설립한 재단. 국제평화운동, 한반도통일운동, 인재양성프로그램, 국제평화연구소 사업을

준비하고 있다. 홈페이지에서는 재단안내와 재단 사업에 대한 구체적인 소개를 하고 있으며 연구소, 탐사단, 봉사단 등 부속기구들에 대한 정보를 제공 하고 있다.

영세중립통일협의회 <http://www.jungrip.org>

한반도 평화와 통일의 패러다임 중 하나인 영세중립국 통일방안을 실현하기 위해 조직된 단체. 이를 연구, 교육, 홍보, 정책 개발 사업을 하고 있다. 홈페이지에서는 단체에 대한 안내와 각종 주요사업을 소개하고 있다.

우리민족교류협회 www.korinf.com

민족문화를 바탕으로 남북한을 비롯한 중앙아시아에 흩어져 있는 동포들이 동질성을 회복하고 민족번영과 발전에 기여하기 위해 기독교 정신을 바탕으로 설립된 단체. 문화, 홍보, 인재육성을 주 사업을 하고 있다. 홈페이지에서는 단체에 대한 안내와 구체적으로 진행 중인 사업에 대해 소개하고 있다.

윤이상 평화재단 www.isangyun.org

작곡가 윤이상 선생의 업적과 민족사랑의 뜻을 이어 받고자 설립된 재단. 윤이상을 모태로 한 다양한 행사와 문화재 관련 사업, 북한의 윤이상 기념사업과의 교류 등을 주 사업으로 하고 있다. 홈페이지에서는 재단안내와 주요 활동사항, 작곡가 윤이상의 삶을 소개하고 있다.

자주평화통일민족회의 www.onekorea.or.kr

1994년 54개의 진보운동 단체가 모여 결성한 민간통일운동단체. 남북상호존중, 민족자주실현, 냉전적 법제도 문화 청산과 통일문화형성, 한반도 평화실현을 목적으로 활동 하고 있다. 홈페이지에서는 단체 안내와 대인지뢰 제거운동, 남북기차길 잇기 사업, 갈등해결 프로그램, 통일기행과 같은 주요 중점 사업에 대해 소개하고 있다.

지금우리가 다음우리를 www.jiudau.org

2003년 물리적이고 정치적인 통일을 넘어 사람과 사람, 사회/지역/계층간

의 단절과 갈등을 신뢰와 화합으로 변화시키기 위해 설립된 민간단체. 홈페이지에서는 단체 안내 및 진행 중인 사업에 대한 소개를 하고 있다.

통일연대 <http://www.615tongil.org>

자주·평화·민족적 대단결을 통한 남북공동선언 실현과 한반도 평화 정착을 목적으로 설립된 진보통일운동단체. 홈페이지에서는 단체와 안내와 진행 중인 사업에 대해 소개하고 있다.

평화와통일을여는사람들 www.spark946.org

1994년 결성된 진보적인 성격이 강한 평화통일운동단체. 비핵, 군축, 평화, 통일을 위한 연구와 교육, 출판, 연대 사업을 하고 있다. 홈페이지에서는 단체 소개와 주요 활동을 소개하고 있으며 자료실에서는 군축, 주한미군, 평화와 통일 관련 이슈에 대한 정보를 제공하고 있다.

평화재단 www.peacefoundation.or.kr

2004년 평화와 통일에 관한 연구 및 활동가 육성을 위해 설립된 재단. 정책연구, 교육, 포럼과 세미나, 출판을 주요 사업으로 하고 있다. 홈페이지 첫 화면은 주요 메뉴인 <TPF활동>, <전문가포럼>, <평화교육센터>로 구성 되어 있다. <TPF활동>은 전문가들의 평화 논평이 실려 있으며 <전문가포럼>은 평화구축과 남북교류, 평화법제와 같은 실천적인 연구포럼에 관한 자료를 제공하고 있다. <평화교육센터>에서는 영상과 전문가 워크숍에 관한 정보를 제공하고 있다.

평화통일시민연대 www.peace21.net

2001년 통일운동의 대중화, 통일논의의 균형화, 통일정책의 대안화를 목표로 설립된 민간 통일운동단체. 교육, 홍보, 입법청원, 언론 모니터링, 출판, 연대 사업 등을 하고 있다. 홈페이지에서는 단체 안내와 자세한 사업 소개를 하고 있으며 자료실을 통해 남북관계, 평화군축, 동북아시아에 관련된 정보를 제공하고 있다. 홈페이지 메인화면에 진보종교학자인 캐나다 심슨대 신은희 교수의 컬럼을 실고 있다.

한겨레통일문화재단 www.koreahana.net

1995년 한겨레신문(<http://www.hani.co.kr>)이 설립한 통일재단. 남북문화교류사업, 북한어린이 지원사업, 남남갈등해소사업, 통일문화사업, 평화학술사업 등을 하고 있다. 홈페이지에서는 재단 안내와 주요 활동사업과 재단의 미래 비전에 대해 소개하고 있다.

한국자유총연맹 www.kfl.or.kr

1954년 설립된 보수적인 이념운동 단체. 자유민주주의를 옹호·발전시키고 평화통일을 위한 연구, 홍보, 대국민 캠페인 등을 해 오고 있으며 자유신문, 자유공론, 자유포럼, 민주시민교육센터를 운영하고 있다. 홈페이지에서는 단체 안내와 주요 사업을 소개하고 있다.

홍사단 민족통일운동본부 <http://uni.yka.or.kr>

1997년 홍사단의 목적과 도산 안창호 선생의 구국이념을 바탕으로 평화통일을 위한 연구, 교육, 실행사업을 전개하기 위해 설립됨. 홈페이지에서는 단체 안내와 주요 활동 사업에 대해 소개하고 있다. 홈페이지 첫 화면의 메뉴는 <주요활동>, <성명서·논평>, <자료실>등으로 구성 되어 있다. <주요활동>에서는 통일포럼, 통일아카데미, 통일 백일장등을 소개하고 있고 <성명서·논평>은 각종 현안에 대한 홍사단 민족통일본부의 의견을 제시하고 있다. <자료실>에서는 내부자료, 외부자료, 언론보도 자료 등을 제공하고 있다.²

2. 통일 NGO의 분류와 분포

가. 출범 기원과 활동영역에 따른 분류와 분포

통일 NGO의 이념적 특성이나 운동 성향을 구체적으로 언급하여 분류하는 것은 매우 민감한 문제이다. 주관적 입장이 작용하기 마련하고 관련 당사자들이 수긍할 수 있을 정도로 객관적인 상황을 설명하기가 쉬운 일이 아니기 때문이다. 어쨌든 국내의 통일 NGO는 1980년대 민주화운동 및 사회적

² 전병길, “기독교통일운동 지형도 분석” 2007년 성서한국 영역별 통일대회 발표문 참조.

변화로부터 출발하는 기원의 형태와 핵심적 활동영역에 따라 몇 가지로 분류할 수 있다.

첫째, 1980년대 재야민중운동의 연장선에서 출발한 그룹으로 민족 해방적 자주통일운동의 세력이 있다.³ 1994년에 결성된 평통사, 자주평화통일민족회의, 조국통일범민족연합, 민주주의민족통일전국연합, 통일연대 등이 중심세력을 형성하고 있다. 이들 단체들은 중심적 가치를 자주·민주·통일로 설정하고 주한미군 철수, 평화협정 체결, 한미합동군사훈련 중단 등과 같이 정치군사적인 이슈에 역점을 두어 활동하고 있다. 통일운동을 하나의 사회변혁을 위한 운동으로 접근하며 정부와의 협력보다는 강한 비판적 입장을 견지하고 있다.

둘째, 1980년대 재야 민중운동적 관점에서 추진됐던 정치군사적 접근에 대한 비판 속에서 새로운 형태의 통일운동인 북한 지원운동을 모색한 단체들이 있다. 1993년 출범한 남북민간교류협의회를 비롯하여, 경실련 통일협회(1994년), 우리민중서로돕기운동(1998년), 우리겨레하나되기운동연합(2004년) 등이 이들 단체에 속한다. 이들 단체들은 북한 주민들에 대한 식량·의료품 등 생필품을 지원하는 일에 앞장서 왔다. 동포애적 차원의 단순 구호지원에서 남북 상생의 경제적 협력 모델로 전환을 시도하고 있다.

셋째, 1990년대 순수 시민운동에서 출발한 그룹으로 1980년대 후반의 민주화과정에 따라 다양하게 형성된 평화통일운동으로부터 출발하는 단체들이 있다. 1997년에 결성된 평화를 만드는 여성회를 비롯하여 평화포럼(2000년), 평화통일시민연대(2001년), 참여연대 평화군축센터(2003년) 등이 평화에 기반을 둔 통일운동을 전개하고 있다. 이들 단체들은 한반도의 평화통일을 주된 목표로 하면서도 평화 의제를 강조하고 통일운동을 평화운동과 병행하여 추진하고 있다.

넷째, 1990년대 북한 주민들이 잇달아 탈북하면서 북한 주민들에 대한 인권개선과 북한 이탈주민을 지원하는 단체들이 있다. 1994년 출범한 북한인권개선운동본부를 비롯하여 북한인권시민연합(1997년) 등이 여기에 속한다. 이들 단체들은 주로 반복적 성향이 강한 보수적 단체들이 주류를 이루

3- 조한범, “한반도 평화를 위한 국내 평화NGO의 기능과 역할,” (통일연구원, 온라인 시리즈 2006년 6월), p. 5.

고 있다. 몇몇 단체들은 세계적 인권운동의 연장선에서 인권이 침해되고 있는 북한의 문제점을 부각시키고, 이를 해결하기 위해서 북한 당국을 압박하고 있다.

끝으로 2000년 6·15이후 남북교류협력이 확대되고 금강산 관광과 개성공단 사업이 시작되면서 이들의 사업을 성공시키기 위해서 출범한 단체들이 있다. 2003년에 활동을 시작한 금강산사랑운동본부와 남북경협국민운동본부를 비롯하여 남북평화사업범국민운동본부(2004년) 등이 이러한 유형에 속한다. 이들 단체들은 경제평화론의 시각에 의해서 금강산관광과 개성공단 사업 등의 경제교류협력이 남북의 평화와 통일을 촉진한다고 접근하고 있다.

나. 이념적 성향에 따른 분류와 분포

통일 NGO의 이념적 성향은 진보와 보수의 분류 기준에 따라 구분할 수 있다. 일반적으로 남북한 화해와 협력의 통일정책을 지지하고 미국의 대한반도 정책에 대해 반대하거나 혹은 비판적인 입장에 있는 단체를 진보단체로, 대북강경책을 주장하고 미국의 대한반도 정책에 대해 적극적인 지지 입장을 보이는 단체를 보수단체로 구분한다.⁴

물론 이러한 분류방식에서 명확하게 구분되지 않는 중도적, 대중적 성향의 단체들도 다수 있다. 통일관련 이슈에 대해서 단체별 개별적 사업을 전개하는가 하면 주요 이슈에 대해서는 연대구조를 형성하여 공동운동을 전개하는 양상도 보이고 있다.

우익친미 성향의 단체들은 북한 지원을 ‘퍼주기’로 비판하고 흡수통일론을 주장하고 있다. 이들은 이승만 정부와 박정희 정부의 정당성을 강조하고 인도적 지원까지 반대하는 절대적 상호주의를 내세우며 북한의 자진봉괴를 압박하고 있다. 통일 NGO를 이념적 성향에 따라 진보적, 중도적, 보수적 단체 등 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

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

(1) 민중적·진보적 통일 NGO

재야적 성격의 민중적, 진보적 통일 NGO들은 대부분 통일부의 허가법인이 아닌 임의단체 또는 이들 단체들이 연대하여 결성한 기구들이다. 대표적인 진보적 통일 NGO들로는 민주주의민족통일전국연합(전국연합), 자주평화통일민족회의(민족회의), 조국통일범민족연합(범민련), (6·15남북공동선언 실현과 한반도 평화를 위한) 통일연대 등이 있다.

전국연합은 전국농민회총연맹, 전국여성농민회총연합, 반미여성회, 한국청년단체협의회, 한국대학총학생회연합, 전국민족민주유가족협의회, 민족자주평화통일중앙회의, 사월혁명회 등 8개 단체가 부문단체로 참여하고 있다. 그리고 전국민주노동조합총연맹, 민주화를 위한 전국교수협의회, 한국민족예술인총연합, 민주화실천가족운동협의회, 민족사회운동연합, 전국불교운동연합, 한국노동운동협의회, 자주민주통일미주연합, 건강사회를 위한 약사회 등 9개 단체가 참관단체로 참여하고 있다.

민족회의는 1990년 설립된 조국통일범민족연합의 활동을 바탕으로 보다 대중적이며 남측 상황에 기반을 둔 통일운동을 전개하기 위해 1994년 7월 54개의 민간단체들이 모여 만든 통일운동단체이다. 범민련의 남·북·해외의 3자연대 방식의 통일방안에 반대하고 통일운동의 대중화, 이상화를 주장하면서 결성되었다.

그러나 민족회의는 범민련, 한총련 등으로부터 개량화로 비판받으면서 통일운동의 중심에 서지 못하였다. 민족회의는 대중적인 통일운동방식을 지향하고 문익환 목사의 통일운동을 지지하면서 통일맞이와 인적, 물질인강한 연대를 형성하고 있다.

통일연대의 주요한 인적자원을 제공하며 한 축을 이루고 있는 단체가 민족화해자주통일협의회(자통협)이다. 자통협은 민간통일운동 진영의 자주성을 지키고 광범한 대중들을 통일운동의 주체로 세워냄으로써 통일운동의 대중적 토대를 확대, 강화해야 한다는 요구에 따라 1999년 5월 전국연합, 민주노총 등 20여개 단체를 기반으로 결성되었다.

자통협은 김대중 정부의 정부주도의 통일정책에 반대하면서 민화협을 비판하고 민간통일운동의 자주성을 확보하고자 하였다. 그렇기 때문에 자통협은 민화협을 관변단체로 보면서 민족회의와 대립적인 입장을 취하고 있다. 자통협은 또한 노동자, 농민, 도시빈민 등을 통일운동의 주도세력으로

보고 있고, 한총련 등 학생운동이 주도하는 통일운동에도 반대하고 있다.

2000년 6·15남북공동선언 이후 이를 실천하기 위해 43개 단체가 참여하여 2001년 3월 15일 결성된 (6·15남북공동선언 실현과 한반도 평화를 위한) 통일연대는 결성목적에서 “통일세력의 폭넓은 단결을 실현하고 대중적 통일운동을 통한 국민적 통일의지와 결집을 이루어내고자 한다”고 선언하고 있다.

통일연대에는 고난받는 이들과 함께하는 모임, 기독교시민사회연대, 남북공동선언실천연대, 대한민국임시정부기념사업회, 문화예술청년공동체, 민족문제연구소, 민족민주열사·희생자추모연대회의, 민족자주평화통일중앙회의, 민족화합운동연합, 민주노동당, 민주사회를위한변호사모임 통일위원회, 민주주의민족통일전국연합, 민주화실천가족운동협의회, 반미여성회, 백범정신실천거레연합, 불교평화연대, 비전향장기수송환추진위원회, 사월혁명회, 실천불교전국승가회, 민가협양심수후원회, 전국공무원노동조합, 전국농민회총연맹, 전국대학신문기자연합, 전국목회자정의평화실천협의회, 전국민족민주유가족협의회, 전국민주노동조합총연맹, 전국국민연합, 전국여성농민회총연합, 조국통일범민족연합(남측본부), 조국평화통일불교협회, 천주교통일후원회, 청년통일광장, 통일광장, 통일맛이 늦봄문익환기념사업회, 통일맛이 한신연대, 한국가톨릭농민회, 한국노동사회연구소, 한국노동조합총연맹, 한국대학총학생회연합, 한국청년단체협의회, 한민족생활문화연구회, 21세기코리아연구소, corea평화연대 등 43개 단체가 참여하고 있다. 여기에 지역조직으로 서울·인천·전북통일연대 등이 참가하고 있다.

특히 2002년의 촛불시위⁵⁾는 진보적 성향의 통일단체들이 ‘미군장갑차 여중생 고 신효순·심미선 살인사건 범국민대책위(범대위)’을 구성하여 주도한 집회였다. 범대위에 직간접으로 참여하고 주도한 조직은 통일연대이다.

범대위에는 약 160여개의 다양한 부분의 시민사회단체들이 가입했다. 또한 지역별로 대책위를 구성하여 일상적인 투쟁을 전국적인 차원에서 전개했다. 범대위의 연대구조는 느슨하고 개방적인 연대의 형태를 취하면서 조직의 유연성과 포용성을 확보해 나갔다. 그리고 중앙과 지방조직과의 수직적 연대보다는 수평적 연대를 강조하면서 개방적인 구조를 취했다.

5-2002년의 촛불시위는 한국사회의 진보와 보수의 정치적 태도와 가치관을 파악할 수 있는 중요한 사건이라 할 수 있다.

진보적 연대구조를 구성하여 통일과 관련된 입장을 표명하고 있는 종교 단체(종단)로는 한국기독교교회협의회(KNCC)를 들 수 있다. KNCC에는 대한예수교장로회(통합), 한국기독교장로회, 기독교대한복음교회, 기독교 대한하나님의성회, 기독교대한감리회, 구세군대한본영, 대한성공회, 한국정교회가 가입되어 있다.

산하기관에 통일위원회를 두어 북한돕기운동, 통일강좌, 북한교회와의 교류 등의 사업을 추진하고 있다. 한국기독교총연합과는 전혀 다른 시각에서 한국사회를 바라보면서 통일문제, 북한문제 등에 대해 기독교 내의 진보적인 단체를 자임하고 있다.

(2) 대중적 중도성향의 통일 NGO

중도성향의 통일 NGO들은 통일운동의 대중화, 통일논의의 균형화라는 가치를 내걸고 좌우를 함께 아우르며 통일기반 구축을 추진하고 있다. 대중적 중도성향의 통일 NGO들은 평통사, 경실련 통일협회, 평화를 만드는 여성회, 평화통일시민연대, 참여연대 평화군축센터, 흥사단 민족통일운동본부(흥민통) 등 20여개가 된다.

이들 단체들 중 진보로 볼 수 있는 단체도 있고(예, 평통사), 보수로 볼 수 있는 단체들(예, 흥민통)도 있지만 대체적으로 합법적 대중성을 기반으로 한다는 점에서 유사성을 찾아볼 수 있다.

이들 단체들이 중심이 되어 2005년 남북기본합의서 국회비준운동을 전개한 것은 진보단체와 보수단체를 모두 참여시켜 추진한 대표적인 통일운동이라고 할 수 있다. 그러나 이 또한 통일 NGO의 역량부족, 방법론의 차이 등 여러 가지 문제로 성공하지 못했다.

특히 1998년 국민의 정부가 주도하여 200여개의 정당과 사회단체로 구성된 민족화해범국민협의회(민화협)이 출범하였다. 민화협은 민간차원에서 진보와 보수를 모두 참여시켜 민족의 화해협력과 평화통일을 위한 제반 사업을 수행하는 상설협의체이다. 민화협은 민족화해 추구, 통일문제에 대한 국민적 합의 도출, 민간통일운동의 활성화 등을 주된 사업목표로 하고 있다. 민화협은 정부 주도로 구성되었지만 범민련 등에서 관변단체로 보는 시각을 극복하고자 정부와의 협력과 비판 속에서 통일정책 거버넌스를 형성하여 합법적인 대북 교류협력을 추진하고 있다.

(3) 보수적 통일 NGO

보수적 민간단체 중 비교적 통일 NGO의 특성을 지닌 단체들은 자유시민 연대, 바른사회를위한시민회의, 북한민주화네트워크 등 대략 20개 안팎이 된다. 여기에 이들 단체들과 외곽 연대기구를 구성하여 보수적 주장을 견지하는 단체가 다수 있다.

2002년의 촛불시위를 진보적 통일 NGO들이 주도했다면 보수진영에서는 촛불시위에 반대하는 연대구조를 형성하였다. 보수진영의 반촛불시위 연대구조는 크게 세 가지 방향으로 전개되었다.⁶

첫 번째는 보수단체 가운데 가장 체계적인 NGO 성향과 조직을 갖춘 바른사회를 위한 시민회의(바른사회) 등을 중심으로 한 활동이다.

두 번째 연대구조는 기존의 보수단체인 군인, 기독교출신 인사들이 주축이 되어 만든 국민행동친북좌익척결본부, 북한핵개발반대, 한미동맹강화를 위한 일천만서명운동 등을 구성하고 있다. 이들 연대조직엔 한국의 거의 모든 보수단체들이 망라되어 ‘친미반북, 반김대중’을 일관되게 주장하고 있다.

보수진영의 세 번째 연대구조는 한국기독교총연합회(CCK)이다. CCK에는 61개 교단 16개 단체가 가입되어 있다. 기독교계에서 보수적인 세력인 결집체인 CCK는 주로 대한예수교장로회의 합동, 고신, 합신세력이 모인 집단이다.

연대구조는 개별 단체가 중복하여 참여하는 경우가 많고 또한 새롭게 만들어지는 연대제도 명칭과 성격만 다소 다를 뿐 기존의 개별단체들이 ‘헤쳐 모인’ 경우가 대부분이다. 이것은 진보단체와 보수단체 모두에게서 발견되는 공통된 현상이다.

3. 통일 NGO의 역할

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

⁶-위의 글, p. 160.

그러나 본 연구는 앞에서 언급한 바와 같이 통일 NGO의 역할을 교류·협력 활성화, 국내적 통일기반 구축, 통일 거버넌스의 세 가지로 구분하여 살펴보고자 한다.

가. 교류·협력 활성화와 NGO의 역할

지금까지 통일 NGO들의 교류협력활성화와 관련한 역할 부분은 일반적으로 다음과 같이 정리될 수 있다.

(1) 남북경제교류협력 활성화

경제평화란 남북간의 경제적 교류와 협력으로 부의 균형적 배분을 통해 공동의 번영을 실현하는 것을 말한다. 즉 경제평화는 자원의 지속 가능한 활용, 합리적인 생산과 이득의 균형적 분배, 인간적 노동, 경제자원의 군사화 거부 등을 통해 남북교류협력을 활성화하여 공동번영을 이루어가는 과정이다.

현재 남북간의 경제력 격차는 35대 1의 정도로 매우 심각한 수준이다. 남북한의 평화를 위한 통합, 즉 평화통합을 위해서는 남북간의 경제적 불균형을 해소하고 상생의 경제평화공동체를 형성하는 일이 필수불가결하다. 남북간의 교류협력 확대는 남북이 다 같이 경제적으로 이익이 되고 통일기반을 구축하는 데에도 큰 도움이 된다.

정부는 1988년 서울올림픽을 앞두고 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(일명 7·7선언)’을 발표하여 북한과 모든 부문에 걸쳐 교류협력을 적극 추진할 것을 천명하였다. 정부는 이 선언을 법적, 제도적으로 뒷받침하기 위해 1989년 6월 ‘남북교류협력에 관한 지침’을 제정하였고, 이어 1990년 8월 ‘남북 교류협력에 관한 법률’과 ‘남북협력기금법’을 제정하였다.

남북간의 경제평화를 위한 교류협력은 남북 공영을 통해 민족적 일체감을 복원시키는 것이며, 이는 평화와 통일로 갈 수 있는 가장 효과적인 방법이다. 대립적인 남과 북 사이에 교류협력이 확대되기 위해서는 정경분리와 함께 정부와 시장, 시민사회의 채널 분리가 선행되어야 한다. 정부의 논리가 아닌 시장논리와 시민사회의 논리가 남북간의 갈등의 벽을 먼저 허물 수 있기 때문이다.

<표 II-4> 남한측의 분야별 북한 방문 현황

(1989년~2007년 7월)

분 야	신청건(명)	승인건(명)	불허건(명)	철회건(명)	성사건(명)
이산가족	216 (10,177)	213 (10,066)	1 (1)	18 (112)	192 (9,578)
경 제	18,717 (158,044)	18,620 (156,983)	14 (605)	95 (691)	28,284 (179,402)
관광사업	3,505 (77,419)	3,493 (72,694)	-	13 (4,711)	3,452 (62,246)
교통통신	2,836 (14,269)	2,823 (14,023)	2 (8)	11 (235)	2,607 (15,148)
교육학술	222 (2,853)	214 (2,775)	3 (4)	5 (74)	194 (2,588)
문화예술	157 (2,427)	150 (2,378)	4 (31)	3 (18)	132 (2,165)
과학기술	82 (494)	78 (466)	-	4 (27)	72 (398)
체 육	295 (4,350)	288 (4,296)	1 (3)	4 (36)	270 (4,064)
종 교	358 (7,114)	345 (6,793)	8 (33)	11 (288)	315 (6,374)
언론출판	278 (2,926)	263 (2,665)	3 (8)	12 (252)	246 (2,509)
대북지원	2,606 (26,260)	2,558 (26,011)	1 (2)	41 (231)	2,509 (25,882)
경수로	1,133 (16,954)	1,127 (16,771)	-	6 (183)	1,114 (16,499)
기 타	500 (20,859)	483 (20,328)	10 (303)	5 (199)	461 (19,571)
소 계	30,905 (344,146)	30,655 (336,249)	47 (998)	228 (7,057)	39,848 (346,424)
금강산관광	2,568 (1,642,732)	2,559 (1,637,052)	(835)	9 (4,970)	2,551 (1,530,090)
총 계	33,473 (1,986,878)	33,214 (1,973,301)	47 (1,833)	237 (11,847)	42,399 (1,876,514)

출처: 통일부 홈페이지 월간남북교류협력 동향.

특히 인도적, 동포애적 대북지원을 통해 신뢰를 형성하고 이를 바탕으로 교류협력의 생산성을 단계적으로 제고해 나가는 것이 바람직하다. 즉, 통일 NGO들이 주축이 되어 북한이 시급히 필요로 하는 분야에 대한 지원을 해왔다고 볼 수 있다. 이제 남북교류협력은 통일 NGO들의 대북지원성과를 바탕으로 시민사회와 시장 또는 시민사회, 시장, 정부 간의 복합체적인 연계를 통해 상호이익이 되고 이해관계가 일치하는 분야를 중심으로 추진해 나가는 것이 효과적이다.

남북간의 교류협력 활성화를 통한 경제평화를 촉진하기 위한 NGO들의 역할은 크게 북한지원 활동과 금강산 관광 및 개성공단 사업 활성화 등 직접적인 부분별 경제교류협력 강화 활동으로 구분 된다. <표 II-4>참조. 남북 교류협력 활성화를 위한 NGO들의 활동은 대부분 경제평화론의 시각에서 접근하고 있다.⁷ 경제평화론은 경제교류와 협력을 통해 공동발전을 위한 경제공동체를 형성하여 평화를 구축해 가는 것을 말한다.

남북경제평화를 위한 통일 NGO 차원의 경제 교류협력은 북한의 변화에 큰 영향을 미친다. 통일 NGO 차원의 경제평화 협력을 확대하여 북한의 경제관리정책이 성공할 수 있는 환경을 만드는 것이 앞으로 남북 민간교류와 민간통일운동에서 큰 비중을 차지해야 할 것이다.

북한주민들도 경제관리 개선조치로 의욕이 생기고 경쟁력을 높이게 될 것이라는 점을 인정하고 있다. 즉 생산의욕을 높여서 물질적 부를 창조하면 그만큼 개인에게 돌아가는 혜택이 늘어날 것이므로 더욱 열심히 일하게 된다는 것이다. 이로 인해 시간이 지나면 북한주민들의 가정생활과 사회생활 등 일상생활도 크게 변화할 것이다.

그런데 현재까지 통일 NGO에 의한 남북경제평화를 위한 활동은 거의 일방적인 북한지원 수준에 머물러 있다. 즉 우리민족서로돕기운동 등은 북한에 대한 식량, 의료품, 생필품 등 물질적 남북나눔운동을 적극적으로 전개해 왔다. 통일 NGO들의 그동안의 북한지원 활동이 어느 정도 성과를 거둔

7- 경제평화론은 일각에서 주장하고 있는 평화경제론과는 다소 다른 개념이다. 경제적 교류와 협력을 통해 평화를 실현한다는 측면에서 유사하나 단순히 경제적 교류와 협력이 곧 평화로 연결되지 않는다. 오히려 경제적 요인으로 인하여 전쟁이 발발한 사례도 있다. 그러므로 평화를 실현하기 위해서는 부의 균형적 배분을 전제로 한 경제적 교류와 협력, 즉 경제평화론에 의한 접근이 요구된다.

점은 평가받을 만하다.

남북간의 경제평화를 위한 교류협력의 성과는 북측과 남측으로 나누어 볼 수 있다. 우선 북측에 미친 가장 직접적인 효과로는 북한의 경제난 해소에 대한 기여이다.⁸ 북한이 심각한 경제난으로 외화수입을 올리고자 국가적 노력을 경주했지만 열악한 경제인프라 등의 문제로 인하여 별다른 결실을 거두지 못하였다. 남한의 북한에 대한 경제적 교류와 협력은 북한 경제회생에 큰 역할을 했다.

<표 II-5> 연도별 남북 교역업체 및 품목 변화 추이

연 도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
업체수(개)	236	319	356	419	516	536	506	432	481	462	523	477
품목수(개)	244	258	365	449	488	578	549	572	588	634	775	757

출처: 통일부.

<표 II-5>에서처럼 교역업체나 품목이 상승추세이지만 남한 쪽의 성과는 현재까지 그리 크지 않다. 그러나 향후 남북경협이 제도화로 특구 등이 확대되고 종합개발이 본격화되면 민간 투자액은 더욱 커질 것으로 예상된다. 이로 인해 중장기적으로 남한경제에도 큰 활력이 될 것으로 보인다. 통일 NGO에 의해 시작된 남북간의 교류협력이 남북경제에 상생과 공동번영을 가져올 것으로 보인다. 그리하여 향후 남북경제공동체 형성을 통한 한반도 평화와 통일기반 구축에 커다란 역할을 수행할 것으로 기대된다.

개성공단사업과 제2, 제3의 개성공단사업들이 이어지면 향후 남북경제공동체 형성을 촉진할 것이다. 이들 사업들은 대표적인 남북경제평화사업으로 새로운 문화평화를 창출하여 남북간 공존, 공영의 정신으로 분단된 민족과 국토가 하나 되는 남북통합과 정치적 통일을 이루는데 큰 기여를 할 것이다.

8. 신용석, “남북관광 교류협력을 통한 남북경제협력방안,” (민주평통 62차 경제위원회 발표 자료, 2007년 6월), pp. 8-9.

(2) 북한지원활동

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

통일 NGO의 북한지원활동은 1990년대 중반부터 본격화되어 현재 30여 개의 단체들이 대북지원 활동을 전개하고 있다. 대북지원은 인도적, 구호적 지원이 가장 많은 비중을 차지하고 있으며 옥수수·밀가루 등 긴급구호식량, 비료·종자·비닐 등 영농자재, 의약품, 의류 등으로 다양하게 구성되어 있다.

1995년 이후 꾸준히 증가해오던 인도적 대북지원사업은 경제위기 이후인 1998년 대폭 축소되었으나 1999년 이후 다소 증감이 있지만 꾸준히 증가하고 있다. 특히 2004년 용천역 폭발참사 돕기나 2007년의 수해지원처럼 특별한 사건을 계기로 여러 단체들이 연대하여 지원한 경우도 있다.

중도적인 대북지원 통일 NGO들의 협의체인 ‘대북협력민간단체협의회’는 2004년 4월 북한에 긴급구호물품을 전달하기로 결정하고 ‘용천돕기운동본부’를 결성하였다. 운동본부에는 우리민족서로돕기운동을 중심으로 한민족복지재단, 경실련 통일협회, 굿네이버스, 남북어린이어깨동무, 동북아평화연대, 월드비전, 좋은벗들, 흥사단 등 50여개 단체가 참여했다.

이들 단체들은 대국민 호소문을 통해 “민족화해를 일궈내는 북한 용천돕기운동에 동포사랑의 마음과 정성을 모아 주길 간절히 호소한다”며 각계의 동참을 촉구했다. 이들 단체들의 모금활동으로 모은 100여 억 원 상당의 의약품과 생필품 등이 북한에 전달되었다.

이와는 달리 진보적인 통일 NGO들은 ‘북녘용천에 새 희망을’이라는 범국민캠페인을 전개했다. 이 범국민 캠페인 조직은 우리겨레하나되기운동본부의 산하단체들이 중심이 되어 결성됐다. 우리겨레하나되기운동본부는 2004년 상반기 결성된 조직으로 통일연대, 범민련, 민주노총, 전교조 등 90여개 단체가 가입되어 있다.

또한 민화협과 7대종단의 온겨레손잡기운동본부가 중심이 되어 ‘용천북구지원온겨레운동본부’를 결성하여 북한 지원에 참여했다. 민화협 회원단체들 모두가 참여한 것은 아니다. 평화를 만드는 여성회, 통일맞이, 평화통일시민연대, 민족통일중앙협의회, 남북이산가족교류협의회 등 통일 NGO

들이 중심되어 전개했다. 민화협과 평화통일시민연대 등 몇몇 단체들은 2007년 8월 북한의 수해시에도 연대기구를 구성하고 모금하여 북한에 전달하기도 했다.

<표 II-6> 대북지원 연도별 추이

(단위: 1만 달러)

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
민간	25	155	2,056	2,085	1,863	3,238	6,017	4,577	6,386	13,250	7,666	8,048
정부	23,200	305	2,667	1,100	2,825	8,139	7,522	8,915	9,377	12,362	13,588	19,377

출처: 통일부.

진보 또는 중도단체들에 비하여 보수적 통일 NGO들의 대북 지원활동조직은 매우 취약한 편이다. 용천돕기운동의 경우 먼저 조직적인 연대체를 형성한 것은 탈북자동지회, 자유북한방송, 백두한라회 등 탈북자들이 중심이 되어 조직한 단체들이다. 이들 단체들이 바른사회시민회의 등 몇몇 보수단체들을 연대체에 규합하여 공동으로 생필품 지원 모금운동을 전개했다. 이처럼 보수진영이 상대적으로 진보진영에 비하여 조직적인 차원에서 북한돕기운동이 취약한 것은 평소 북한에 대한 지원과 협력정책에 비판적인 입장을 취한데서 찾을 수 있다.

용천역 폭발참사나 수해를 계기로 통일 NGO들이 주도한 북한돕기운동에 남한의 각계각층이 나선 것은 매우 의미 있는 일이다. 이는 보수와 진보를 넘어서 우리 민족이 대동단결할 수 있다는 것을 보여주는 것이다. <표 II-6>에서 보듯이 민간부분의 대북지원이 전반적으로 상승추세를 이어가고 있다.

그러나 북한지원활동 단체들 중심으로 추진해온 북한돕기 활동은 한계에 이르렀다는 평가가 제기되고 있다. 물론 대형참사나 대규모 수해 등에 거국적으로 나서서 북한을 돕는 것은 바람직하지만 일상적인 북한지원은 지원 대비 성과가 미흡하여 새로운 차원의 대북 교류협력 사업이 개발되어야 한다는 것이다.

(3) 금강산 등 관광평화사업의 활성화

남북간의 평화를 구축하기 위한 전략은 평화의 점, 선, 면의 확대이다. 현재 남북간에는 금강산 관광사업이 ‘평화의 점’으로서 한반도 평화증진에 중요한 역할을 하고 있다. 개성공단사업과 금강산관광사업이 2002년 서해 교전과 2006년 미사일 및 핵실험 등으로 중단 위기에 직면했었지만 통일 NGO들의 역할로 지속될 수 있었다.

1998년 11월 금강산 유람선 관광을 기점으로 시작된 남북관광평화는 그동안 여러 가지 우여곡절을 겪으면서도 꾸준히 지속되어 왔다. 분단 이후 남북간에는 화해와 협력을 위한 많은 노력이 있었으나 북한의 금강산 개방으로 시작된 관광평화 교류협력 만큼 지속적이며 괄목할 만한 성과를 거둔 사례도 드물다.

현재 금강산관광사업이 개성공단사업과 함께 나뉘대로 자리를 잡고 정착될 수 있었던 것은 금강산사랑운동본부 등 몇몇 통일 NGO들의 보이지 않는 역할이 있었기 때문이다. 이들 단체들은 “금강산 사랑운동은 세계유일의 분단국인 한반도의 화해교류와 평화의 상징이며 민족간의 평화구축의 지름길”이라고 강조하고 있다. 금강산관광사업과 개성공단사업들은 한반도 평화와 통일을 촉진하는 대표적인 평화촉진사업들이다.

금강산관광사업을 비롯하여 개성, 평양, 백두산 등 관광평화가 보다 활성화되면 한반도의 평화와 통일에 크게 기여할 것이다. 평양관광은 주로 남한 통일 NGO들에 의한 교류협력의 차원에서 부분적으로 추진되고 있다. 2005년의 경우 북한 노동당 창당 60주년을 기념하는 아리랑공연을 계기로 9월말부터 10월말까지 무려 7000여명이 넘는 인원이 평양을 방문했다.

통일 NGO들의 단체 평양방문을 관광평화사업의 일환으로 볼 것인지와 그 추진형태에 대해서는 이견이 있을 수 있으나 짧은 기간에 대규모의 평양방문이 평양관광의 가능성을 확대하고 남북경제공동체 및 문화공동체 형성 등 통일기반을 구축하는 데 일조한 것은 하나의 성과로 볼 수 있다.

최근의 남북간에 진행되고 있는 관광평화를 통한 교류협력의 규모는 괄목할 만한 것으로 평화와 통일을 위한 초석이 되고 있다. 이에 따라 관광을 통한 평화가 더욱 확대될 것이다.

(4) 남북간 마음의 장벽을 허무는 문화교류

남북간의 문화평화를 위한 문화교류는 우선 마음의 장벽을 허무는 것이다. 이것은 정군평화나 경제평화를 실현하는 것보다 본질적인 평화와 통합을 가져오는 것이다. 남북간의 문화평화를 위한 교류는 분단의 세월동안 겨레의 마음속에 쌓은 증오를 녹이고 상처를 치유할 수 있다는 점에서 의미를 지닌다.

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

6·15남북공동선언에서 ‘홀어진 가족, 친척방문단을 교환하며 비전향 장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로’하고, ‘사회·문화·체육·보건·환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로 신뢰를 다져나가기’로 한 것은 남북간의 문화평화 정착의 중대한 선언이다.

또한 1991년 12월 남과 북이 체결한 ‘남북기본합의서’ 제3장 남북교류협력의 이행과 준수를 위한 ‘부속합의서’에서는 ‘교육·문화·예술·보건·체육과 신문·라디오·텔레비전을 비롯한 출판, 보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시’하고, ‘민족 구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다’고 합의했다.

6·15공동선언에서는 ‘사회·문화·체육·보건·환경’ 등의 영역을 규정했는데, 남북기본합의서와 비교해 볼 때 ‘교육’, ‘신문·라디오·텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도’가 제외되고 ‘환경’이 추가되었다. 이것은 북한이 체제강화 차원에서 언론, 출판 분야의 교류를 꺼리고 있기 때문이다.

북한은 예술작품과 문화유물의 교환전시, 체육교류 및 예술단 방문 등에는 비교적 적극적이며, 언론매체의 교류 및 개방, 종교교류는 강하게 반대해왔다. 앞으로 남북간의 문화평화를 위해서는 남북이 합의한 것을 중심으로 점차 그 영역을 확대시켜 나가야 할 것이다.

체육교류의 경우 남북 양측이 정치적인 부담이 거의 없으면서도 눈에 보이는 성과가 크기 때문에 적극적으로 추진할 필요가 있다. 최근에는 국제학술대회 남북학자 공동 참가, 축구 등 단일팀 구성, 남북축구대회 개최 등 문화예술, 학술·체육 분야의 교류가 증가세를 보이고 있다. 남북의 활발한

문화평화를 위한 교류협력을 강화하기 위해선 언론교류나 종교교류도 더욱 활성화해야 할 것이다.

이상은 현 통일관련 국내 NGO들의 남북교류협력 활성화와 관련된 일반적인 역할을 정리한 것이다.

나. 국내적 통일기반 구축과 NGO의 역할

통일 NGO들은 일차적으로 한반도의 정치군사적 대립과 갈등을 해소하고 평화를 구축하기 위한 활동, 즉 정군평화 촉진 활동을 다양하게 전개하여 한반도의 평화와 통일기반을 구축하는 데 중요한 역할을 하고 있다.

1980년대부터 분출된 민간 통일 NGO들의 평화 촉진 운동은 한반도의 평화통일이라는 시대적 요구에 따라 점차 대중화, 일상화되고 있다. 특히 진보적 통일단체들은 정군평화 의제와 관련하여 남북문제의 자주적 해결, 평화협정체결, 주한미군철수, 국가보안법 등 냉전법령 폐기, 한미군사합동 군사훈련 중단 등을 20여 년 동안 한결같이 주장해 왔다. 또한 평화통일을 기반조성을 위하여 한반도 평화정착, 한반도 비핵화, 남북대화 정례화 및 제도화 등을 추진해 왔다.

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

지금까지 통일 NGO들이 국내통일기반 구축과 관련하여 역할한 부분은 일반적으로 다음과 같이 정리될 수 있다.

(1) 평화체제 구축과 통일 환경 조성

민간통일운동은 1980년대 중반부터 하나의 살아있는 운동체로서 분단의 땅에 현존하는 평화통일운동세력의 존재와 위력을 보여주고 있다. 대표적인 예로 2007년 8월 열린 8·15 민족통일대회 전야제 행사에 우천에도 불구하고 1만여명의 시민들이 참여해 여전히 뜨거운 열기를 과시한 점이다.

2007년 8·15대회 전야제는 남북 공동행사의 무산으로 분산 개최가 된 아

쉬움이 있었지만 청년학생, 노동자, 농민, 여성, 그리고 일반 시민 등 각계각층이 참여하여 남북정상회담 환영, 을지포커스렌즈 연습 중단, 주한미군 철수, 자주통일 등을 결의해 냈다. 이처럼 남측 통일운동세력의 존재와 저력은 통일운동의 지속적인 흐름으로 작용하고 있다.

민간통일운동의 목표는 크게 7·4남북공동선언, 남북기본합의서, 6·15남북공동선언 등 남북간의 합의사항의 이행실천으로 집중된다. 이것은 한반도 평화와 통일기반구축 운동으로 요약된다. 구체적인 내용은 남북간의 정치군사적 핵심 쟁점이 되는 국가보안법 등 냉전법령 개폐, 주한미군철수와 평화협정 체결, 한미합동군사훈련 중단, 남북정상회담 제도화 등이다.

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

평화통일시민연대, 평화만들기 등 30여개 단체들은 2005년 ‘한반도평화국민연대’라는 연대기구를 구성하여 남북기본합의서 국회비준과 한반도 평화체제 구축운동을 전개하였다. 이들 단체들은 1991년 12월 13일 남과 북이 체결한 남북기본합의서에 바탕을 둔 ‘2(남, 북)+2(미국, 중국)’ 평화체제가 가장 현실적인 것으로 보고 ‘남북기본합의서 국회비준운동’을 전개했다. 그러나 통일관련 단체들의 관심 저조와 여야의 당리당략에 따른 대응으로 큰 성과를 거두지 못했다.

정부가 2007년 8월 8일 제2차 남북정상회담을 10월 2-4일 평양에서 개최한다고 발표하자 통일 NGO들은 한반도 평화와 통일기반 구축을 위하여 평화협정 체결 등을 요구했다. 특히 경실련 통일협회, 민화협, 우리민족서로 돕기운동, 평화를 만드는 여성회, 평화재단, 한겨레통일문화재단, 흥민통 등 12개 단체들은 2007년 8월 15일 정상회담 의제 제안을 위한 시민사회 공동 사이트를 개설하여 시민참여를 통한 정상회담 의제를 수렴하기도 했다.

이들 단체들은 제안된 의제를 선정하여 정상회담 전에 정부에 전달했다. 한반도 평화와 남북 화해협력을 이루어 나갈 수 있는 진지하고, 성의 있는 의제 발굴에 국민적 참여를 이끌어내는 데 기여했다.

통일운동단체의 역할 중에서 한반도의 평화와 통일기반 구축을 위한 정

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

그러나 대부분의 통일 NGO들은 정치군사적 의제에 대하여 행동을 통해 지지 또는 촉구하기 보다는 ‘열린 광장’을 통해 비판과 대안을 제시하고 있는 수준에 머무르고 있다. 경실련 통일협회, 평화통일시민연대, 평화네트워크 등은 통일관련 이슈가 제기되면 이에 대해 전문가를 초청하여 세미나·심포지엄·토론회 등을 개최하여 정부의 정책에 대한 비판과 대안을 마련하고 있다.

(2) 한반도 평화와 통일의 선순환적 구조 형성

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

평화운동의 입장에서 통일운동을 전개하는 것은 다음과 같은 의미를 지니고 있다.⁹

첫째, 평화운동은 남북한의 통일과정을 평화적으로 이끄는 국가 및 사회 통합운동이다. 남북의 분단이 지속된 기저에는 남북한의 군사적 대결이 자리잡고 있다. 평화운동은 군사주의를 극복하고 평화적 통일환경을 조성하는 것이다. 나아가 평화적 방법에 의한 남북간의 국가통합을 실현하는 운동이다.

9- 통일운동진영과 평화운동진영은 서로 공존할 수도 대립할 수도 있다. 평화운동진영에서는 이의 공존을 추구하고 있지만 통일운동진영은 평화의 개념의 하위개념으로 인식하는 경향이 있다. 이러한 인식은 자칫 맹목적 통일론(통일환원론)을 지향할 수 있고, 이의 반발로 ‘통일 불필요론’이 제기될 수도 있다.

둘째, 평화운동은 통일운동에 세계적인 보편성을 부여하고 국제적인 평화환경을 조성하는 운동이다. 그동안 한반도에서 진행되는 통일운동은 민족주의적 경향을 보여서 이것이 세계평화를 위한 보편성과 거리감 있게 작용한 것이 사실이다. 한반도의 통일문제를 세계평화단체들이 바라보는 보편적인 평화의 문제로 접근함으로써 한반도의 통일이 동북아는 물론 세계 평화와 직결되어 있다는 시각을 갖고 통일을 위한 국제적인 평화환경을 조성해야 하는 것이다.

셋째, 평화운동은 통일을 준비하는 운동이다. 통일을 준비하기 위해서 남과 북의 냉전적 법과 제도를 정비하는 것뿐만 아니라 남북이 공존해서 살 수 있는 연습과 훈련이 필요하다. 통일은 궁극적으로 사람간의 평화가 이루어져야 가능하다. 남북의 사람 사이의 통일을 이루기 위해서는 오랫동안 각각의 체제에 익숙해져 있는 것들을 서로 인정하고 관용적 자세를 견지해야 한다.

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

(3) 한반도 통일과 동북아 평화를 위한 연대 활동

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

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

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

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

이상은 현 통일관련 국내 NGO들의 국내통일기반 구축과 관련된 일반적인 역할을 정리한 것이다.

다. 통일 거버넌스와 NGO의 역할

통일정책 거버넌스는 다양한 통일 주체들의 능력을 결집해 남북의 공동 번영과 평화공동체를 실현하려는 개념으로 정의된다. 즉 통일정책 거버넌스는 정부와 통일 NGO, 시장, 국제사회가 협력적 정책네트워크를 구성하여 각자의 전문성과 참여도를 높이고, 주체간의 연결성을 강화해 통일기반 구축에 있어서 효율성을 증가시키고, 남북통합이라는 목적을 달성해 가는 과정과 정책이라고 할 수 있다.

지금까지 통일 NGO들이 통일 거버넌스와 관련하여 역할한 부분은 일반적으로 다음과 같이 정리될 수 있다.

(1) 냉전적 법과 제도 개폐 운동

남북간의 문화평화를 실현하고 남북화해협력의 시대를 열어가기 위해서는 남북대결적인 법과 제도를 우선적으로 정비해야 한다. 현실과 법의 괴리가 클 경우에 법의 정당성이 약화되기 때문이다. 남북간의 화해와 협력을

저해하는 대표적인 법이 국가보안법이다. 통일 NGO들은 국가보안법 등 냉전적 법과 제도의 개폐를 위한 다양한 활동을 전개해 왔다.

국가보안법 조항 중에서 제2조 반국가단체 개념과 유엔 인권위에서 개정을 권고한 제7조 반국가단체 찬양 고무, 제10조 불고지죄 등은 2000년 남북정상회담 개최 이후 현실과 크게 충돌하고 있기 때문에 개폐가 불가피하다.

북한의 노동당 규약 전문이나 북한의 형법도 개정해야 한다는 주장도 있다. 노동당 규약전문에서 밝히고 있는 ‘전국적 범위에서 인민민주주의 혁명완수’, ‘온 사회의 주체 사상화와 공산주의 사회건설’은 두 체제가 공존하는 통일에 위배되는 것이므로 이것도 시정되어야 할 것이다.

북한은 1987년에 형법을 개정해서 과거 1974년 형법에는 공화국 전복음모 가담이나 이를 위한 선전선동, 공화국을 배반하고 적의 편으로 도망치거나 간첩행위를 한 경우와 같은 조국을 반역한 경우, 공화국 공민이 아닌 자가 정탐행위를 하는 경우 등을 주요 반국가범죄로 규정하고 처벌하는 조항을 두고 있다.

따라서 통일 NGO들이 북한의 형법을 남한의 국가보안법과 그대로 연결시키기 보다는 남한의 형법과 비교하면서 통일에 역행하는 조항이 있을 경우 이를 시정할 것을 촉구하는 것이 타당할 것이다.

(2) 북한 주민 인권개선운동

진보적 통일 NGO들이 주로 정군평화 의제를 제기하는 데 반하여 보수적 통일 NGO들은 문화평화의 주된 내용인 이산가족상봉, 국군포로 및 납북자 송환 문제를 비롯하여 인권문제를 강하게 거론하고 있다. 보수적 통일 NGO들은 특히 북한의 인권개선이 가장 시급하다고 판단하고 이를 주요 운동의 제로 삼고 있다. 북한의 인권개선단체들은 남북관계에서 핵심 의제가 북한 인권문제라고 인식하고 인권개선운동에 다양한 연대체를 형성하여 한목소리를 내고 있다.

보수적 통일 NGO들은 제2차 남북정상회담 개최와 관련하여 광범위한 북한인권문제의 개선, 최소한 가장 참혹하고 반인류범죄적인 인권침해 제도인 △공개처형 △정치범 수용소 △탈북송환자 고문 처벌 △전쟁포로 및 납북자 송환 거부 △신앙자유 의 말살만이라도 철폐시키는 문제를 포함시키고 회담을 통해 이를 관철해야 한다고 요청하기도 했다.

그러나 북한인권 문제는 표면적으로는 북한 주민의 인권개선이라는 명분을 갖고 있으나 실질적인 동기와 지향하는 바는 제기하는 집단별로 다르다. 유럽과 인권관련 NGO는 인도주의를 바탕으로 한 북한인권 개선을 궁극 목표로, 미국과 국내 보수 단체는 패권주의와 정치경제적 이해를 토대로 북한체제 붕괴를 궁극목표로 하고 있다. 이로 인해 북한 인권개선 방향은 북한민주화, 즉 북한정권 타도를 주장하는 보수적 단체들과 한반도 평화와 병행하는 가운데 북한의 생존권 향상을 강조하는 진보단체들이 서로 평행선을 달리고 있다.

특히 남한 내 보수기득권층은 북한의 정치적 인권은 강조하나 사회경제적 인권에 대해서는 상대적으로 무관심하며, 민주화운동세력이 중심이 된 진보세력은 정치적 인권보다는 사회경제적 인권을 중시하며 남북관계 개선과 북한의 위기상황 극복이 실질적인 북한인권 개선이라고 주장한다. 북한 인권의 실질적 개선을 위해선 우선 북한인권 논의와 국내정치적 이해의 분리, 정략이용 배제, 정치적 인권 및 사회경제적 인권에 대한 균형적 관심 구축이 필요하다.

한편 보수적 통일 NGO들을 중심으로 이산가족, 국군포로, 납북자들에 대한 생사확인, 서신교환 및 상봉추진 등의 활동을 벌이고 있다. 그러나 다른 영역의 통일 NGO들과 마찬가지로 전문성과 규모면에서 취약한 실정이다. 이산가족상봉은 2000년 6·15이후 정부의 지원정책에 힘입어 꾸준히 증가되고 있다.

또한 정부기관인 하나원과 공동 협조 하에 많은 통일 NGO들이 북한 이탈주민(새터민)들의 남한사회 정착을 지원하고 있다. 북한이탈주민 후원회를 비롯해서 좋은 벗들, 그리고 많은 종교단체, 복지기관들이 참여하고 있다.

(3) 통일교육을 통한 남북통합 운동

민간 통일운동에서 가장 중요한 영역중의 하나가 통일교육을 통한 남북 이해와 남북통합이다. 통일교육은 민족공동체 의식을 고취하여 국민적 합의기반을 구축하고 통일시대를 이룩하는데 필요한 가치관과 태도를 함양하는 것이다. 또한 남북관계 발전을 적극적으로 주도해 나갈 수 있는 전문인력을 양성하고 평화공존 시대를 창출해 가는 것이다.

통일 NGO들에 의해 개별적으로 진행되던 통일교육이 2003년 통일교육

협의회가 구성되면서 경실련 통일협회, 평화통일시민연대, 한국자유총연맹 등 80여개의 다양한 단체들(2007년 7월 현재 84개)이 협의회에 가입하여 통일교육 네트워크를 형성하고 있다.

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

그러나 통일교육이 남북간의 국가통합을 위해서 매우 중요한 의제임에도 불구하고 그 효과는 낮은 수준이다. 1990년 후반부터 일반 시민들을 대상으로 개별단체들이 북한 바로알기 차원의 통일교육 시민강좌를 잇달아 개설해 운영하여 좋은 반응을 얻어냈다. 경실련 통일협회의 '민족화해 아카데미', 흥사단 민족통일운동본부의 '통일아카데미', 평화를 만드는 여성회의 '여성평화 아카데미' 등이 대표적이다.

통일관련 사회교육은 초기에는 관심도가 폭증하여 강의실을 꽉 매우 반면 최근에는 국민적 열기가 감소하여 명맥을 유지하기 힘든 상황이다. 통일 NGO들은 종래 유명 인사를 강사로 한 명망가 위주의 강연식 통일교육을 지양하고 새로운 의제와 교육방법을 모색하여 추진하고 있다.

일부 단체에서는 찾아가는 통일교육을 실시하거나 통일이슈에 대한 세미나 나형 열린 광장을 운영하고 있다. 그럼에도 불구하고 경제가 어려워지고 인터넷 매체로 다양한 정보가 공개되면서 오프라인상의 통일교육이 예전처럼 크게 환영받지 못하고 있다. 이로 인해 일부에서는 온라인 통일교육 강좌를 운영하기도 한다.

이상은 현 통일관련 국내 NGO들의 통일 거버넌스와 관련된 일반적인 역할을 정리한 것이다.

III. 통일 대비 국내 NGO의 기존 역할 평가 1: 교류·협력 활성화 측면

1. 국내 NGO의 자체 평가

가. 설문 조사

먼저, 현재 남북 교류·협력 역할을 수행하는 통일 NGO의 적정 규모에 대하여 조사를 실시하였다.

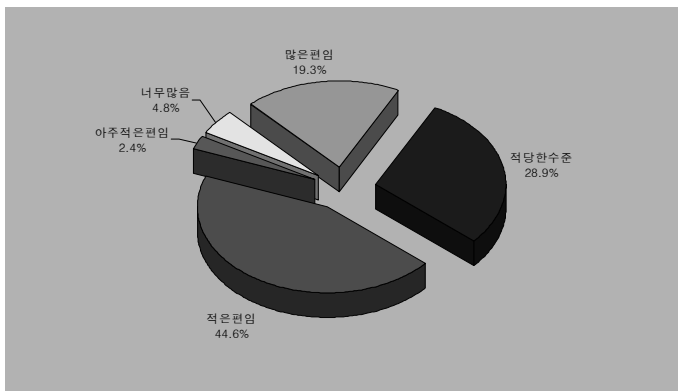
3-1. 통일 대비 남북교류협력을 활성화하기 위해 현재 국내 NGO가 수적으로 어떻다고 생각하십니까?

<표 III-1> 국내 NGO 수

항 목	빈 도 (%)
너무 많다	4 (4.8)
많은 편이다	16 (19.3)
적당한 수준이다	24 (28.9)
적은 편이다	37 (44.6)
아주 적은 편이다	2 (2.4)
합 계	83 (100.0)

(무응답 2명 제외)

<그림 III-1> 국내 NGO 수



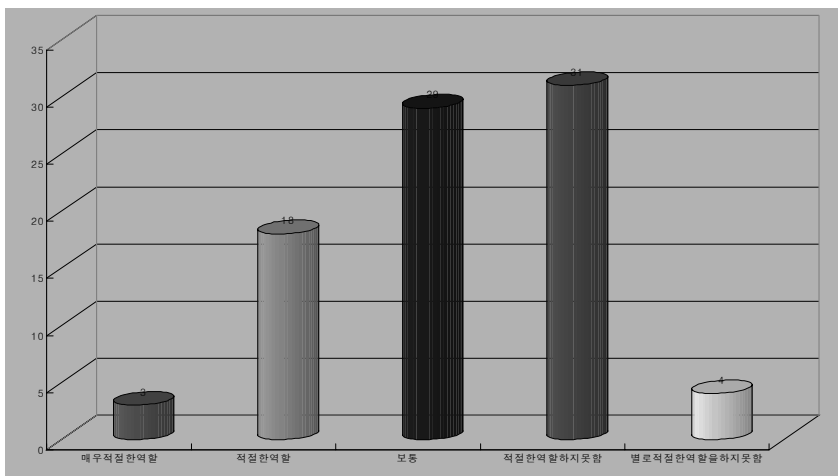
통일 대비 남북교류협력을 활성화하기 위한 현재 국내 NGO 수에 관한 질문에 “적다”(「적은 편이다 + 아주 적은 편이다」)는 응답자의 47.0% 이었으며, “많다”(「너무 많다 + 많은 편이다」)는 응답자의 24.1% 이었다. 응답자의 대다수는 현재 교류·협력 활성화를 위해서는 NGO의 수가 여전히 부족한 것으로 인식하고 있다.

3-2. 통일 대비 남북교류협력을 활성화하기 위해 국내 NGO들이 적절한 역할을 하고 있다고 생각하십니까?

<표 III-2> 국내 NGO의 역할

항 목	빈 도 (%)
매우 적절한 역할을 하고 있다	3 (3.5)
적절한 역할을 하고 있다	18 (21.2)
보통이다	29 (34.1)
적절한 역할을 하지 못하고 있다	31 (36.5)
전혀 역할을 하지 못하고 있다	4 (4.7)
합 계	85 (100.0)

<그림 III-2> 국내 NGO의 역할



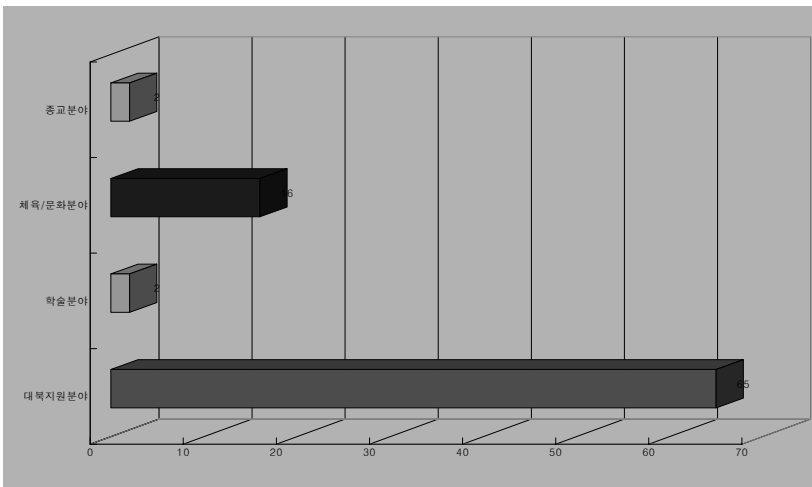
통일 대비 남북교류협력을 활성화하기 위한 국내 NGO들의 역할의 적절성을 묻는 질문에 “역할을 하지 못하고 있다”(「적절한 역할을 하지 못하고 있다 + 전혀 역할을 하지 못하고 있다」)는 응답자의 41.2% 이었으며, “적절하다”(「매우 적절한 역할을 하고 있다 + 적절한 역할을 하고 있다」)는 응답자의 24.7%로 나타나 현재 국내 NGO들의 역할은 적절하지 못하다고 평가하고 있는 경향이 강했다.

3-3 현재 가장 활발하게 남북 NGO 간 교류가 이루어지는 분야는 무엇이라고 생각하십니까?

<표 III-3> 가장 활발한 남북 NGO 교류 분야

항 목	빈 도 (%)
대북지원분야	65 (76.5)
학술분야	2 (2.4)
체육·문화분야	16 (18.8)
종교분야	2 (2.4)
합 계	85 (100.0)

<그림 III-3> 가장 활발한 남북 NGO 교류 분야



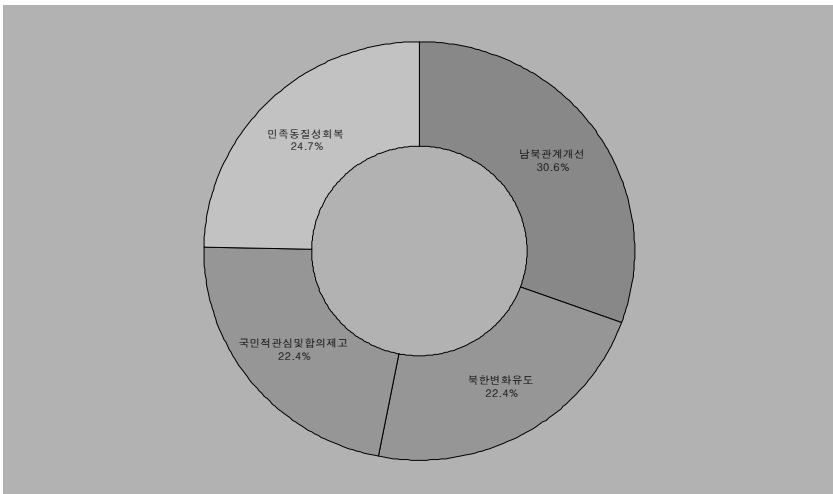
현재 가장 활발하게 남북 NGO 간 교류가 이루어지는 분야에 대한 질문에 응답자들은 “대북지원분야”(76.5%) “체육·문화분야”(18.8%) 등의 순이라고 응답하였다. 또한 “학술분야”와 “종교분야”는 2.4%로 조사되어 아직까지 NGO의 교류·협력 활동은 여전히 대북지원 분야를 중심으로 전개되고 있는 것으로 나타나고 있다.

3-4. NGO를 통한 남북교류협력이 통일 준비에 주는 가장 중요한 역할은 무엇이라고 생각하십니까?

<표 III-4> 통일 대비 NGO의 중요역할

항 목	빈 도 (%)
남북관계 개선	26 (30.6)
북한변화 유도	19 (22.4)
국민적 관심 및 합의제고	19 (22.4)
민족동질성 회복	21 (24.7)
합 계	85 (100.0)

<그림 III-4> 통일 대비 NGO의 중요역할



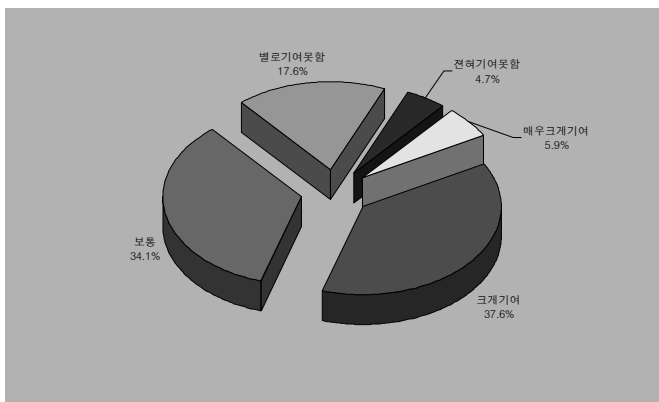
NGO를 통한 남북교류협력이 통일 대비에 주는 가장 중요한 역할을 묻는 질문에 응답자들은 “남북관계 개선”이 30.6%로 가장 큰 비중을 차지했다. 그 외 “북한변화유도,” “국민적 관심 및 합의제고”를 비롯, “민족동질성 회복” 등은 모두 비슷한 순서로 나타났다. 이로써 NGO 역할의 제1차적 관심은 남북관계개선에 있는 것으로 평가된다. 또한 북한의 변화, 국민적 관심 및 합의 제고, 민족동질성 회복 등의 역할도 비슷한 수준으로 나타나고 있으므로 NGO들은 복합적인 역할을 목표로 설정하고 교류·협력 활동을 수행하고 있는 것으로 판단된다.

3-5. NGO를 통한 남북교류협력이 남북한 신뢰회복에 어느 정도 기여하고 있다고 생각하십니까?

<표 III-5> NGO의 남북한 신뢰회복 기여도

항 목	빈 도 (%)
매우 크게 기여하고 있다	5 (5.9)
크게 기여하고 있다	32 (37.6)
보통이다	29 (34.1)
별로 기여하고 있지 못하다	15 (17.6)
전혀 기여하고 있지 못하다	4 (4.7)
합 계	85 (100.0)

<그림 III-5> NGO의 남북한 신뢰회복 기여도



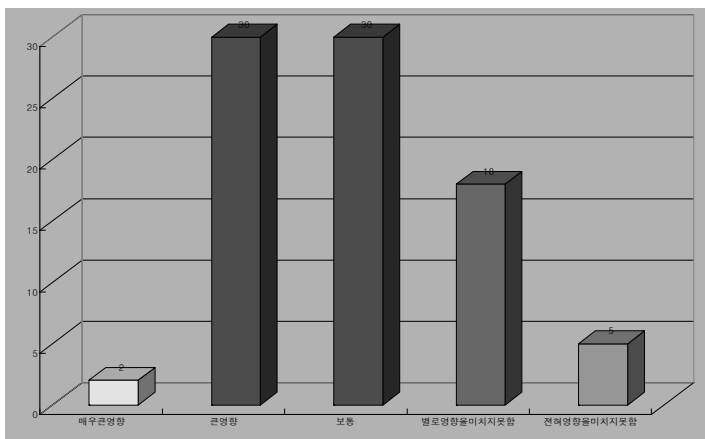
NGO를 통한 남북한 신뢰회복 기여도를 묻는 질문에 “기여하고 있다”(「매우 크게 기여하고 있다 + 크게 기여하고 있다」)는 응답자의 43.5% 이었으며, “기여하고 있지 못하다”(「별로 기여하고 있지 못하다 + 전혀 기여하고 있지 못하다」)는 응답자의 22.3% 이었다. 따라서 현재 NGO들의 교류·협력 활동이 남북한 신뢰회복에 크게 기여한다고 평가하는 것으로 조사되었다.

3-6. NGO를 통한 남북교류협력이 북한을 변화시키는데 어느 정도 영향을 미친다고 생각하십니까?

<표 III-6> NGO의 북한변화 영향력

항 목	빈 도 (%)
매우 큰 영향을 미치고 있다	2 (2.4)
큰 영향을 미치고 있다	30 (35.3)
보통이다	30 (35.3)
별로 영향을 미치고 있지 못하다	18 (21.2)
전혀 영향을 미치지 못하고 있다	5 (5.9)
합 계	85 (100.0)

<그림 III-6> NGO의 북한변화 영향력



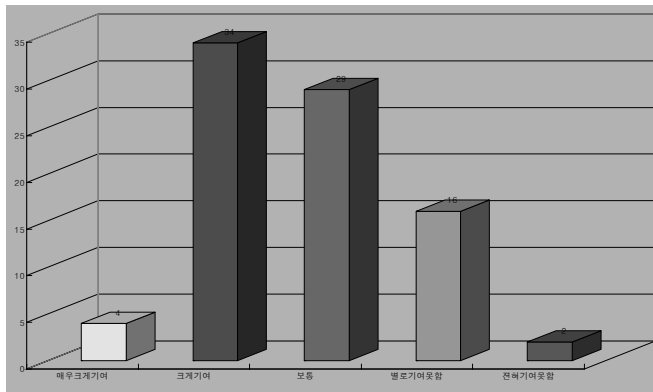
NGO를 통한 남북교류협력이 북한 변화에 미치는 영향력을 묻는 질문에는 긍정적인 평가를 내리고 있는 것으로 조사되었다. 북한 변화에 “영향을 미치고 있다”(『매우 큰 영향을 미치고 있다 + 큰 영향을 미치고 있다』)고 응답한 비율은 37.7%로 “영향을 미치지 못한다”(『별로 영향을 미치고 있지 못하다 + 전혀 영향을 미치지 못하고 있다』)의 27.1% 보다 높게 나타났다. NGO의 대북 활동이 전체 북한변화에 긍정적 영향력을 미치고 있는 것으로 평가하고 있음을 알 수 있다.

3-7. NGO를 통한 남북교류협력이 민족동질성 회복에 어느 정도 기여하고 있다고 생각하십니까?

<표 III-7> NGO의 민족동질성 회복 기여도

항 목	빈 도 (%)
매우 크게 기여하고 있다	4 (4.7)
크게 기여하고 있다	34 (40.0)
보통이다	29 (34.1)
별로 기여하고 있지 못하다	16 (18.8)
전혀 기여하고 있지 못하다	2 (2.4)
합 계	85 (100.0)

<그림 III-7> NGO의 민족동질성 회복 기여도



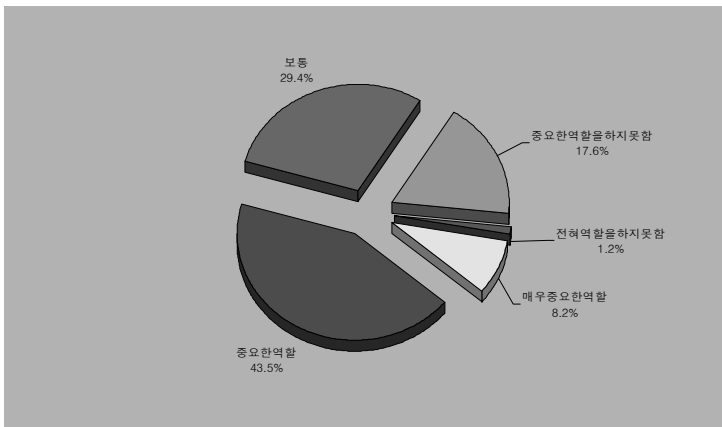
NGO를 통한 남북교류협력이 민족동질성 회복에 기여하고 있느냐는 질문에 “기여하고 있다”(『매우 크게 기여하고 있다 + 크게 기여하고 있다』)고 응답한 비율은 44.7%로 “기여하고 있지 못하다”(『별로 기여하고 있지 못하다 + 전혀 기여하고 있지 못하다』)고 응답한 비율 21.2% 보다 훨씬 높았다. 국내 NGO들은 자신들이 수행하는 교류·협력 활동이 민족동질성 회복에 크게 기여하고 있는 것으로 평가하고 있는 것으로 조사되었다.

3-8 남북공동행사가 NGO의 남북교류협력 사업 추진에 어느 정도 중요한 역할을 하고 있다고 생각하십니까?

<표 III-8> 남북공동행사에 대한 NGO 남북교류협력 사업추진 역할정도

항 목	빈 도 (%)
매우 중요한 역할을 하고 있다	7 (8.2)
중요한 역할을 하고 있다	37 (43.5)
보통이다	25 (29.4)
중요한 역할을 하지 못하고 있다	15 (17.6)
전혀 역할을 하지 못하고 있다	1 (1.2)
합 계	85 (100.0)

<그림 III-8> 남북공동행사에 대한 NGO 남북교류협력 사업추진 역할정도



현재 사회문화 교류·협력의 가장 중요한 방식의 하나로 실시되고 있는 남북공동행사에 대한 NGO 남북교류협력 사업추진 역할정도를 묻는 질문에 “중요한 역할을 한다”(“매우 중요한 역할을 하고 있다 + 중요한 역할을 하고 있다”)고 응답한 기관은 전체의 51.7%에 달했다. 반면, “중요한 역할을 못한다”(“중요한 역할을 하지 못하고 있다 + 전혀 역할을 하지 못하고 있다”)고 응답한 기관은 18.8%에 불과했다. 따라서 국내 NGO들의 상당수는 남북공동행사가 남북교류협력 사업추진에 긍정적인 역할을 하는 것으로 평가하고 있는 것으로 나타났다.

3-9 남북한 경제분야의 교류협력과 비교하여 볼 때, NGO의 남북교류협력이 남북관계 개선에 어느 정도의 영향을 미치고 있다고 생각하십니까?

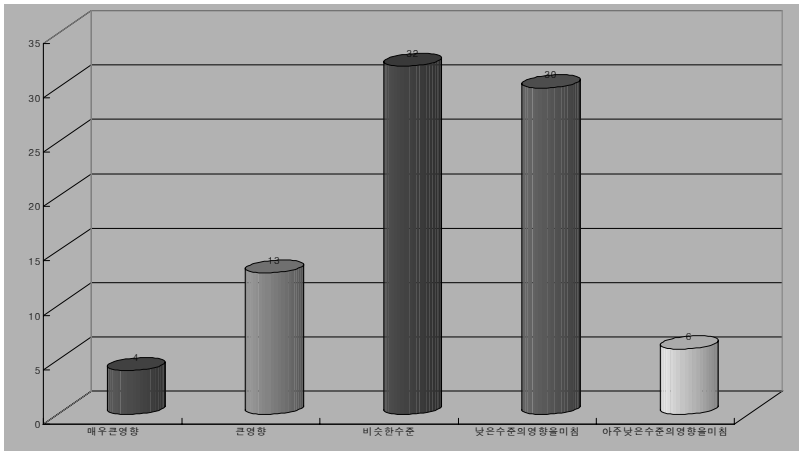
<표 III-9> 남북한 경제분야 교류협력 비교 시 NGO의 남북한 교류협력이 남북관계 개선에 미치는 영향력

항 목	빈 도 (%)
경제분야 교류협력보다 매우 큰 영향을 미치고 있다	4 (4.7)
경제분야 교류협력보다 큰 영향을 미치고 있다	13 (15.3)
경제분야 교류협력과 비슷한 수준의 영향을 미치고 있다	32 (37.6)
경제분야 교류협력보다 낮은 수준의 영향을 미치고 있다	30 (35.3)
경제분야 교류협력보다 아주 낮은 수준의 영향을 미치고 있다	6 (7.1)
합 계	85 (100.0)

남북한 경제분야의 교류협력과 비교하여 NGO 남북교류협력이 남북한 관계 개선에 미치는 효과를 묻는 질문에 42.4%가 경제협력 분야보다 적은 영향을 미치고 있는 것으로 평가하고 있다. “경제분야 교류협력보다 낮은 수준의 영향을 미치고 있다”는 전체 응답자의 35.3%, “경제분야 교류협력보다 아주 낮은 수준의 영향을 미치고 있다”는 7.1%로 나타나 실질적 대북 지

원을 동반한 경제분야의 교류협력이 NGO보다 남북관계개선에 더 큰 기여를 하고 있는 것으로 나타났다. 반면 경제분야 교류협력보다 남북관계개선에 매우 크거나, 큰 영향을 미치고 있는 것으로 평가한 응답자는 20.0%로 조사되었다.

<그림 III-9> 남북한 경제분야 교류협력 비교 시 NGO 남북교류협력이 남북한 관계 개선에 미치는 영향력



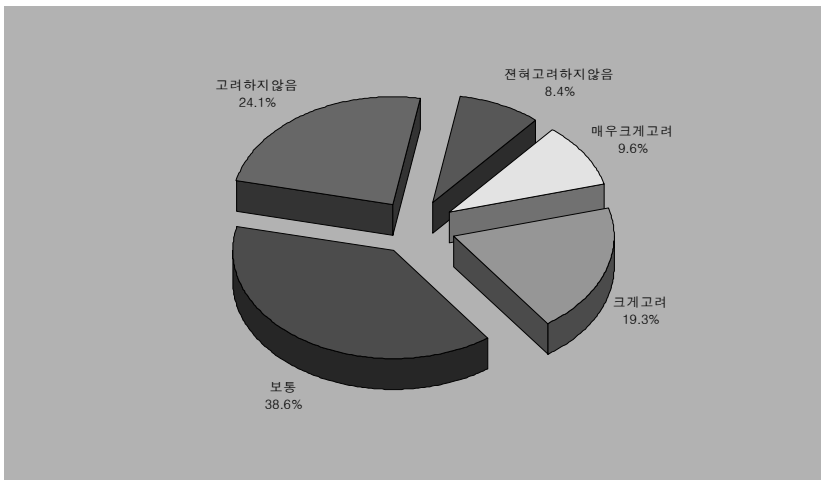
3-10 NGO는 남북 화해협력을 위한 활동과정에서 북한의 인권문제를 어느 정도 고려하고 있습니까?

<표 III-10> NGO의 북한인권 고려정도

항 목	빈 도 (%)
매우 크게 고려하고 있다	8 (9.4)
크게 고려하고 있다	16 (18.8)
보통이다	34 (40.0)
고려하고 있지 않다	20 (23.5)
전혀 고려하지 않고 있다	7 (8.2)
합 계	85 (100.0)

남북 화해협력을 위한 활동과정에서 북한의 인권 고려정도를 묻는 질문에 국내 NGO는 북한 주민의 인권 문제를 크게 고려하고 있지 않거나 관심을 크게 보이지 않는 것으로 나타났다. 북한 인권문제를 대북 활동에서 고려하고 있는 정도는 “매우 크게 고려하고 있다”와 “크게 고려하고 있다”를 합쳐 28.2%에 달한 반면, “고려하지 않고 있다”(『고려하고 있지 않다+전혀 고려하지 않고 있다』)라고 응답한 기관은 전체의 31.7%에 달했다. 관심을 가지고 있으나 실질적으로 행동으로 옮기지 못하고 있는 것으로 평가되는 “보통이다”는 40.0%에 달해 가장 큰 비중을 차지했다. 일반적으로 국내 NGO는 대북 활동과 관련, 북한 인권에 대한 고려정도가 낮은 것으로 평가된다.

<그림 III-10> NGO의 북한인권 고려정도



3-11 남북 교류협력의 활성화 과정에서 NGO의 어떤 면이 가장 큰 문제라고 생각하십니까?

<표 III-11> 남북교류협력의 활성화과정에서 NGO의 문제점

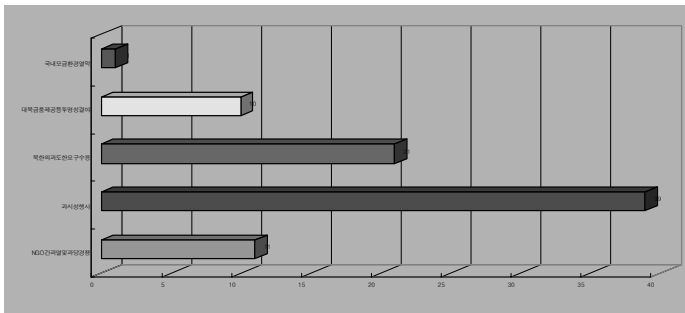
항 목	빈 도 (%)
NGO간 과열 및 과당 경쟁	11 (13.4)
과시성 행사 개최	39 (47.6)
북한의 과도한 요구수용	21 (25.6)
대북 금품 제공 등 투명성 결여	10 (12.2)
국내모금환경 열악	1 (1.2)
합 계	82 (100.0)

(무응답 3명 제외)

남북 교류협력의 활성화 과정에서 NGO의 어떤 면이 가장 문제점인가를 묻는 질문에 응답자들은 “과시성 행사개최”(47.6%)를 가장 우선으로 꼽았다. 그 다음으로 “북한의 과도한 요구수용”(25.6%), NGO간 과열 및 과당 경쟁(13.4%)의 순으로 응답하였다. 이 외에도 “대북금품 제공 및 투명성결여”는 각각 12.2%로 나타나 NGO간 과열 및 과당 경쟁과 거의 비슷한 수준의 문제점으로 분석되었다. 반면 대북 지원을 위한 모금 환경이 열악하다는 의견은 전체의 1.2%를 차지, 극히 미미한 것으로 나타난 것은 의외적으로 받아들이는 부분이다.

일반적으로 남북 교류협력의 활성화 과정이 과시성 행사 위주로 추진되고 있음을 스스로 인식하고 있는 것으로 평가되며, 이를 극복하기 위한 방안 마련이 요구된다.

<그림 III-11> 남북교류협력의 활성화과정에서 NGO의 문제점



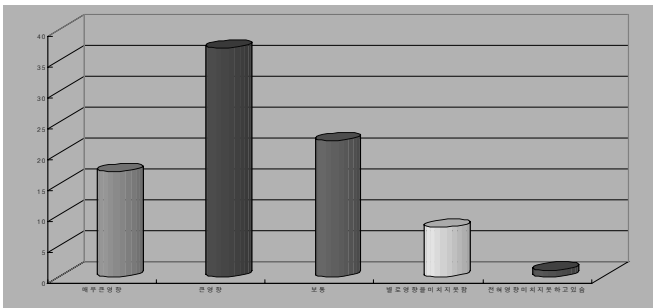
3-12 정부정책, 핵문제 등 외부적 요인이 NGO의 남북 교류협력에 어느 정도 영향을 미치고 있다고 생각하십니까?

<표 III-12> 정부정책, 핵문제 등 외부요인의 NGO 남북교류협력 영향력

항 목	빈 도 (%)
매우 큰 영향을 미치고 있다	17 (20.0)
큰 영향을 미치고 있다	37 (43.5)
보통이다	22 (25.9)
별로 영향을 미치고 있지 못하다	8 (9.4)
전혀 영향을 미치지 못하고 있다	1 (1.2)
합 계	85 (100.0)

NGO들은 정부정책, 핵문제 등 외부적 요인이 NGO의 남북 교류협력에 큰 영향을 미치고 있는 것으로 평가하고 있다. “매우 큰 영향을 미치고 있다”와 “큰 영향을 미치고 있다”가 전체 응답자의 63.5%를 차지했다. 반면, “별로 영향을 미치고 있지 못하다”와 “전혀 영향을 미치고 있지 못하다” 등 영향을 미치지 못한다고 평가한 응답자는 10.6%에 지나지 않았다. 이와 같이 대부분의 NGO들은 정부정책, 핵문제 등 외부적 요인이 NGO의 내부적 요인보다 남북 교류협력에 더 영향력을 미치고 있다고 인식하고 있다. 즉, 국제환경을 포함한 남북관계의 개선이 NGO들의 남북교류·협력에 핵심 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

<그림 III-12> 정부정책, 핵문제 등 외부요인의 NGO 남북교류협력 영향력



나. 심층인터뷰

(1) 북한의 변화 유도 역할

(가) 체제 개방 대비를 위한 체제선전의 강화

통일 NGO의 남북 교류는 북한의 변화라는 측면에서 긍정적인 역할을 하고 있다고 생각한다. 2006년 무렵부터 북한은 방문자 프로그램에 체제선전 요소를 강화시켜오고 있다. 방문자에 대한 이러한 체제선전 강화는 역설적으로 북한의 변화와 관련이 있다고 본다. 예를 들어 2006년 북한을 방문하였을 때 만경대 프로그램의 변화가 있었다. 만경대에 가면 생가 등 앞부분만 보여주었다. 그런데 작년 12월에 갔을 때 박물관을 보여주기 시작했다. 박물관은 완전히 김정일, 김일성의 선전장으로서 박물관 프로그램은 체제선전 교육장이다. 그리고 2007년 5월 경제인과 함께 방북하였을 때 만경대 학생소년궁전 프로그램 공연을 보았다. 이 공연은 김정일 장군으로 시작해서 김정일 장군으로 끝내는데, 방북자들에게 이 부분을 빼고 공연하여 왔다. 그리고 참관문제에 대해서도 강하게 요구하였다. 남북이 교류하면서 좀 더 유연해지는 것이 아니라 우리에게 대한 체제선전만 강화하는 데 도대체 변화가 있다고 보아야 할지 회의적일 수 있다. 그렇지만 남북교류 과정에서 역설적으로 체제선전을 강화하는 것은 북으로서는 불가피한 측면이 있고 변화를 반증하는 것으로 볼 수 있다. 외부로부터의 정보나 자원의 유입으로 인해 북한 내부가 이완되고 변화하는 것은 당연한데, 이로 인해 북한으로서는 개혁개방과 체제선전을 동시에 할 수밖에 없다고 인식하고 있는 것 같다. 점진적이고 느리기는 하지만 개혁개방이라는 변화의 충격을 완화하기 위해 동시에 체제선전을 강화하고 있는 것이다.

(나) 개방의 폭 확대와 주민의식의 변화 역할

통일 NGO들이 북한의 변화를 위해 수행한 역할은 크게 2가지 측면에서 평가할 수 있다. 첫째, 북한 내 개방의 폭 확대라는 측면에서 평가할 수 있을 것이다. 대북지원단체를 중심으로 북한 내 지역의 개방을 확대하는 데 핵심 전략을 설정하여 교류활동을 전개하여 왔다. 다른 부문과 달리 개방의 폭이라는 기준에서 볼 때 대북지원단체들이 핵심적인 역할을 수행하였다고 볼 수 있다. 그동안 평양을 중심으로 교류가 진행되어 왔는데 대북지원단체들

이 평양 이외에 남포, 청진, 해주 등으로 대북지원 지역을 확대하여 오고 있다.

다음으로 교류과정에서 우리는 지속적으로 계층 폭을 확대시켜달라고 요청하여 왔다. 예를 들어 보수단체 중에 영예군인들과 교류를 해보자고 제의하였다. 약간 보수적인 성향이지만 지원을 원하는 단체들도 평양이나 개성을 방문하자는 제의를 많이 하였다. 그렇지만 아직까지 성사되지 않고 있다. 민화협에는 보수단체들이 많이 소속되어 있는데, 보수단체들도 독자적으로 방북하기를 위하여 우리에게 대한 개방의 폭을 확대하려고 노력하여 왔다. 그렇지만 아직까지 북한이 호응하고 있지는 않다. 북한사회의 개방은 지역의 개방, 북 내부 주민의 개방, 관계의 개방 등으로 다양하게 접근할 수 있다. 관계망을 형성함으로써 폐쇄 통제적인 북한에 영향을 줄 수 있다고 본다.

둘째, 의식의 측면에서 변화라고 할 수 있다. 예를 들어 2001년 무렵 북측은 자기 자신에 대한 자랑스러움을 강하게 표현하고 싶어 하였다. 그런데 우리와의 교류를 추진하는 과정에서 자신들이 자랑하던 공장들이 별 것 아니라는 것을 깨닫게 되었다. 남한을 잘 모르던 상황이 변화되어 자신 있게 드러낼 수 있는 것이 없어진 것이다. 이러한 점은 남쪽의 운동권 단체에도 마찬가지이다. 남쪽 운동권들은 자기 말을 잘 듣고 지도를 해야겠다고 생각하지만 남쪽 운동권도 그렇게 생각하지는 않는다. 상호 인적교류 과정에서 만남과 대화를 통해 삶을 살아가는 방식, 의식 등의 부분에서 소통이 이루어지고 있다.

(다) 북측 여성의 인식 및 입장 변화 유도 역할

교류에 참여하는 북측 여성들의 경우 조선민주여성동맹 소속으로 여맹은 북한의 주요 근로단체로서 당과 대중을 연결시키는 역할, 당의 입장에서 나름대로 사상교육을 하는 역할을 하고 있기 때문에 북측여성들과 만나서 이야기를 할 때, 폭넓게 이해하는 데 나름대로 한계를 가지고 있다. 북측여성들과 대화할 때 할 수 있는 이야기와 하기 어려운 이야기들이 있는데, 대화를 하는 과정에서 공감대를 어떻게 확대시킬 것인가라는 점을 고민하게 된다. 우리가 제안했는데, 처음에는 북쪽에서 수용하지 않았지만 나중에 북쪽이 비슷한 제안을 하는 변화를 보이기도 한다. 처음에는 하지 못하겠다고 거부하였다가 시간이 지나고 상황에 따라 비록 작은 부분이기는 하지만

우리가 요구한 것을 부분적으로 수용하는 것을 보았다. 이러한 점을 고려할 때 시간이 걸리겠지만 상대가 요구하는 것 등 상대방에 대한 이해가 조금씩 확대되고 있다고 생각된다.

사실 북쪽 여성들이 남쪽 여성들을 만나고자 하는 경우는 많지 않다. 그런데 남쪽을 방문했던 여성들은 남쪽 사회에 대한 이해가 바뀌게 되고 남쪽 여성 기업가가 북쪽 여성이 지배인으로 있는 기업소에 실질적으로 투자했으면 좋겠다고 비공식석상에서 이야기하기도 한다. 공식석상에서 하기 어려운 이야기라도 친해지면 비공식적으로 개별적으로 한다. 북쪽 여성들은 남쪽 기업이 어디서 기업 사업을 하고 있다고 들었는데, 남북여성들도 협력 사업으로서 이런 것들도 해야 하는 것이 아니냐고 이야기하면서 북쪽여성들이 알아봐 달라고 제안을 하는 것을 듣기도 하였다. 북쪽에 독립재산제 등이 확대되면서 실질적으로 남북여성행사를 할 때 검토해보면 북쪽여성들과 관계된 기업들은 본인들과 관계된 기업에서 판매를 해야 하므로 상당히 적극적이었다. 다만, 공식적으로 요청하지는 않는다. 남측 일부단체가 경제 협력을 하고 싶다는 이야기를 꺼내면 상당히 적극적인 관심을 보이고 있다. 금년 5월 방북하였을 때 북측도 민간차원에서 성과를 내고 싶어 한다는 것을 느꼈다.

(라) 남한의 다원주의 사회에 대한 이해도 제고

북측과 달리 우리 단체는 다양하기 때문에 북측에서 감당하지 못하는 측면이 있다. 처음에는 감당을 하지 못하다가 조금씩 이해해가고 있다. 우리 남쪽의 단체들은 다양하기 때문에 북측이 우리의 다원성을 인정해야 한다고 설명하고 있다. 다원성을 지속적으로 설명하면서 북측이 우리의 문화에 대해 융통성 있게 대응하고 있다고 생각한다. 이전과 비교하여 볼 때 북측에서 예민한 부분에 대해서는 좀 더 피해가려는 태도를 보이고 있다. 일본에 관련된 문제는 합의할 수 있지만 미군문제, 평화문제, 군사훈련 문제 등 정치적인 요구는 우리 단체들이 다양하기 때문에 합의하기가 수월하지 않다. 정치적 요구에 대해서는 6·15 공동선언을 실천해나자고 하면서 군사훈련, 미군문제 등 정치적 요구에 대해서는 우리 쪽에 소속된 단체 사이에 합의하기 어렵다는 점을 설명하고 있다. 이와 같이 우리 사회의 다양성을 점차 이해해가고 우리가 제안하는 부분에 대해서도 시간이 흐르고 나면 일정 부

분 수용하는 등 변화가 나타나고 있다.

여성본부 내에 핵실험에 대해 공개적으로 비판하는 단체와 묵인하는 단체가 혼재되어 있는데, 핵실험과 관계된 이야기를 할 때 북측여성들은 자신들의 입장에서 우리들을 이해시키려고 노력을 하고 있다. 개인적으로 핵실험에 대해 비판적인 입장인데, 북측사회에 어느 정도 전달될지 모르지만 이러한 입장을 전달해야 된다고 생각해서 이야기하고 있다. 비록 북쪽의 소수 여성이지만 우리가 무엇을 생각하고 있는지 교류를 통해 이야기함으로써 북쪽이 우리의 다양한 생각이나 입장에 대해 알게 하는 데에 영향을 미칠 수 있다고 생각한다.

(마) 통일 NGO에 대한 북한당국의 통제 지속

북한의 변화 측면에서 NGO의 역할은 긍정적이지만 그 수준은 미미하다고 생각한다. 북한이 용이하게 NGO를 관리할 수 있다고 본다. 시장의 요소가 유입되면 민간의 영역이 상대적으로 줄어들게 될 것이다. 북한에서는 민간부문이 넘친다고 판단하여 남쪽을 다루기가 쉬워지게 될 것이다. 북한에 대해 비판적인 입장을 견지하면 초청장을 보내지 않음으로써 교류활동을 차단하여 버리게 된다. 선별적으로 관리하면서 통일 NGO들이 북과 교류하면서 북의 변화를 적극적으로 수행하기 어려운 상황이다. 북한의 변화에 미치는 역할이 미미하다고 보는 또 다른 이유는 협력의 중심축에서 실질적 성과가 필요한데 NGO지원이나 활동이 북한에 분명한 성과를 주기에는 규모가 작다는 것이다. 자본이 유입되는 과정에서 북한의 입장에서는 남쪽이 가장 커다란 위협을 주는 존재로 인식할 것이다. 경제회복 과정에서 정권을 유지해야 하므로 자본과 시장을 견제할 수 있는 남쪽 NGO를 필요로 할 것이다. 북한의 입장에서는 이러한 세력은 남쪽의 노동세력이라고 할 수 있다. 자본을 공격하는데 지원할 수 있는 남쪽의 NGO가 필요한 것이다. 과연 남쪽이 북쪽을 변화시키는 것이 플러스적 측면일 것인지, 아니면 북쪽이 자기들의 경제성장과 개혁개방을 해 나가면서 자기체제 중심을 강화하고 남쪽을 견제하는데 남쪽 NGO를 활용하는 것이 플러스적 측면이 될 것인지 판단이 필요하다. 아무래도 북한은 후자를 선호할 것이다. 그럼에도 불구하고 통일 NGO들은 북한변화에 긍정적 역할을 할 것으로 본다.

(바) 북한변화를 위한 주창활동

인도지원운동이나 사회개혁운동은 대중적인 운동이므로 다수의 대중이 직접 참여할 수 있다. 예전에 통일운동이 정치적 운동의 성격을 가졌을 때, 예를 들어 범민족대회를 10년 이상 개최하였어도 대중들의 의식에는 변화가 별로 없었다. 그러나 북한돕기운동을 1년 하니까 국민들의 생각이 바뀌었다. 북한이 논쟁의 대상이었으나 북한사람들을 도와야겠다는 생각이 드는 순간 공존의 대상으로 인식이 바뀌게 되었던 것이다. 북한지원운동이 통일운동보다 북한에 대한 인식변화에 커다란 영향을 미쳤다고 평가할 수 있다. 마찬가지로 통일운동도 북한을 방문했을 경우 긍정적이던 부정적이던 다양한 생각을 하게 되고 북한을 진지하게 바라보게 되어 실천적인 변화를 가지고 왔다. 반면 평화운동이나 북한인권운동은 주창(advocacy)운동으로서 대변자적인 운동을 전개하여 호응을 얻는 것 같지만 그 나름의 한계를 가지고 있다. 북한이라는 감시해야 하는 권력에 대해 직접 작용을 할 수 없는 한계가 있다. 그리고 압박만이 능사가 아닌데, 북한과 직접 관계를 맺을 방법이 없다는 것이다. 이라크전쟁, 아프카니스탄의 사례를 보면서 인권 그룹에서는 인권을 위해서라면 적극적 개입 간섭, 직접적인 무력 간섭도 가능하다는 생각을 하였다. 북한인권운동을 하는 그룹에서는 이러한 사례들을 긍정적으로 바라보는 시각이 있었다. 그런데 『역사의 종말』의 저자 후쿠야마도 초기 사회주의가 개조되는 것을 보면서 직접 개입이 필요하다고 인식하였는데 이라크사례를 보면서 어떤 정치체제라고 하더라도 외부에서 직접 개입하여 국가를 함부로 개혁할 수 있는 것은 환상이라는 사실을 깨닫게 되었다. 미국의 NED 등이 적극적으로 민주주의를 전파할 수 있는 물적·인적 토대를 구축하려는 활동을 전개하고 있지만 지금 흔들리고 있다. 이러한 사실에서 평화, 인권운동의 한계가 있지만 인권운동이 민주화, 인권에 중점을 둔다면 평화운동은 분쟁갈등의 해결, 공생에 중점을 두고 있는 바, 이 두 분야의 대화도 매우 중요하다고 생각한다.

(2) 당국간 남북관계 촉진자로서의 역할

(가) 촉진자 역할

일반적으로 통일 NGO가 당국간 교류와 신뢰구축에 긍정적인 역할을 해왔다고 평가하고 있다. 그런데 현재 민간의 교류보다 당국 사이의 관계가 더 좋다고 생각한다. 2005년을 기점으로 그 이전에는 당국간 관계보다 NGO 교류협력이 훨씬 더 활성화되어 있었다. 남북관계의 경색을 풀기 위해 2002년도에 특사방문이 있었고 2003년도에 임동원 특사가 파견되었다. 2004년도에도 단절이 있었는데, 탈북자를 데리고 들어왔기 때문에 체제에 대한 공격으로 인식했다. 그리고 7월 4일 조문파동 때 민간이 갈려고 했는데 정부가 허락하지 않았다. 이 시기까지는 민간이 촉진자 역할을 했다고 볼 수 있는데 2005년부터 상황이 바뀌기 시작했다. 2005년도에 제2의 남북관계 복원노력이 있었다. 이 기간에 민간과 당국과의 관계는 긴장관계였다. 긴장관계에 있었기 때문에 우리 민간이 북에 가서 남한당국에 대해서 좋은 소리를 하지 않았다. 물론 이종석 장관시절에 당국 사이의 관계가 좋지 않았지만 남북 사이의 민간관계도 악화되고 있다. 따라서 민간은 좋은 관계를 유지하는 반면, 당국 사이의 관계만 나쁘다고 평가하는 것은 적절하지 않다. 엄밀하게 살펴보면 북쪽은 중요한 문제에 대해 남쪽 당국과 이야기하지 민간과는 하지 않는다. 당국을 상대하는 북측의 상대가 민간을 상대하는 상대보다 훨씬 지위나 영향력이 높다. 당국을 상대하는 북측 상대는 높은 지위에 있어 상황을 보다 대범하게 판단한다. 2005년도 6·15를 지나면서부터 민간과 당국 사이의 관계가 역전된다고 보고 있다. 이종석 장관 시절 미사일을 발사하면서 경색관계에 있었는데, 민간도 마찬가지로. 참여연대, 경실련 등이 모두 북한에 대해 비판적인 입장을 취했다.

(나) 평화개념을 매개로 한 남북당사자 비판 역할

평화운동에 몸담고 있는 사람들도 대부분 북한에 대해서 비판적이다. 북한은 외부의 위협을 내부의 통제의 근거로 삼는 권위주의적, 군사적주의적 국가이다. 그런데 평화운동은 군사주의가 아니더라도 공동체의 안전을 지킬 수 있는 다른 대안이 있다고 믿고 있다. 따라서 북한이 민족자주, 자력갱생을 이야기해도 평화주의자들의 입장에서는 보편적인 원칙을 벗어나 이미

파멸의 길로 가고 있다고 생각하고 있다. 평화주의에서는 적을 상정하는 논리라는 점에서 인간안보에도 반대하는 입장이다. 인간안보(human security) 대신 인간안전(human safety)의 개념이 보다 적절하다고 본다. 국제정치학은 미국의 입장에서 태동되었고 이를 완화시키려는 서구적 발상에서 인간안보 개념을 만들어냈고 긍정적 역할을 하기도 했다. 그렇지만 안보의 주체로서 국가의 역할을 강조하게 됨으로써 국가가 인간안보 개념을 차용하면서 결국 전통적인 위협도 제거하고, 미래의 위협도 대응하고 불특정 위협도 대응하는 포괄안보를 주장하는 개념으로 변질되었다. 평화운동이 주창활동(advocacy)에 중점을 두기 때문에 남북한 측면에서는 한계가 있다. 안보분야에서는 남북 당국 모두 들을 자세가 되어 있지 않다는 데 문제가 있다. 남한도 북한은 핵을 포기하는데 우리는 무엇을 포기할 것인지에 대해 진지하게 고민하지 않는다. 미래의 잠재적 위협을 거론하면서 군축을 고려하지 않으려 한다. 북한도 미국의 적대시정책을 거론하면서 핵무기를 개발하면 안된다는 이야기를 들으려고 하지 않는다. 평화운동의 주창활동에 대해 분단된 현실에서는 청취자가 들을 자세가 되어 있지 않다.

(다) 남북 피해자를 위한 주창활동

NGO는 기본적으로 주창활동이라는 전통적인 역할을 갖고 있다. NGO는 약자들에 대한 연민과 그들의 입장을 대변하는 역할을 수행하여 왔다. 주창활동이라는 관점에서 남북관계에서 통일 NGO는 북한에서 피해를 보고 있는 민중, 분단으로 인해 남한에서 희생되고 있는 사람들을 대변하는 역할을 수행할 수 있다고 본다. 남북자, 북한 주민의 기아 해결, 인권 등 남북한 내 공히 분단체제에서 발생하는 무수한 희생자의 관점에서 정치권력이 어떻게 이들의 이익에 반하지 않는 정책을 펼 것인지에 관심을 갖고 있다. 진보적인 시각에서 통일운동을 전개한다 하더라도 이들의 활동이 남북한 피해자에게 이익을 주지 못한다면 건강하지 않다고 생각한다. 기본적으로 바닥에서 사람들이 느끼는 고통에 기반하여 운동을 전개하고 지나쳐버릴 수 있는 이슈들을 부각시키는 역할을 수행해야 한다고 본다.

2. 전문가 평가

가. 북한의 변화와 통일 NGO의 역할

정부에서도 사회문화교류는 “남북 간 상호 적대감을 해소하는데 기여하고 상대방인 북한에게도 개방사회의 다양한 모습을 경험할 수 있는 기회를 제공하게 됨으로써, 중국적으로 북한의 한정적인 변화유도를 기대할 수 있다”고 북한의 변화라는 기준에서 사회문화교류의 역할을 규정하고 있다.¹⁰

그리고 구체적으로 2가지 접근성을 중심으로 사회문화교류가 북한의 변화를 유도하는 데 기여하는 역할을 규정할 수 있다. 사회문화교류에 임하는 남한 사회의 접근은 두 가지 방향성을 가진다고 할 수 있다. 하나는 남북 사이에 긴장완화의 실현이다. 이는 군사적 적대관계를 청산하고 교류와 협력을 통한 평화공존의 시대를 열어 가는데서 사회문화교류 활동이 기여하게 되리라는 기대를 담고 있다. 두 번째로는 ‘접근을 통한 변화’일 것이다. 이 두 가지 방향성은 상호 교차한다. 평화공존의 이득을 느끼게 되자면 북한이 가지고 있는 생각이 변화해야 함은 물론이기 때문이며, 역으로 평화로운 체제로의 이동을 상정하지 않은 교류협력도 있을 수가 없기 때문이다. 그럼 점에서 이 두 가지 방향은 하나의 목표를 가지게 된다고 할 수 있다. 그것이 바로 북한의 변화이다.

라미경은 NGO가 북한의 변화를 유도하는 역할을 수행한다는 것을 전제로 하고 있다. 남북관계에서 NGO의 역할을 ‘북한의 변화’에 중점을 두고 분석하는 것이다. 북한의 변화에 초점을 두고 NGO의 역할을 분석할 경우 ‘변화’라고 하는 것은 북한체제의 붕괴라기보다는 체제 자체에 조정능력이 있어서 체제 유지에 부담이 되는 요인을 제거·파기하며 체제유지에 보탬이 되는 요인과 유형들을 지키고 버텨나간다는 논리이다. 변화의 방향과 관련하여 변화하는 단위의 영향이 그 체제를 유지(process change)하는 경우와 그 체제의 구조(structural change)를 변화시키는 경우로 구별해야 하는데, 이론적으로 사회변동과정론과 사회변동구조론이다. 사회변동과정론적 관점에 입각하여 북한 체제가 계속 유지하되, 그 체제 유지를 위해 이루어지는 변화에 초점을 두고 그 주 행위자로서 NGO의 역할을 매개변수로 분석하고 있다.¹¹

10_ 통일부, 『통일백서 2007』, (서울: 통일부, 2007), p. 91.

(1) 통일 NGO의 시기별 북한 변화 역할에 대한 평가

(가) 1995년 시점

1995년의 시점에서 내린 남북 사회문화교류에 대한 평가는 우선 남북 사회문화교류가 체제경쟁이나 정치적 상황에 종속되어 왔다거나 체제유지와 남북한 간의 긴장완화수단으로 이용되었다는 점에 대한 지적이 가장 많다. 북한 측의 소극적인 태도, 주로는 1회성 행사에 머무른다가나 교류의 다변화를 위한 노력이 부족했다는 점도 지적된다. 언론이 체제경쟁적인 보도를 해 왔다는 점도 비판적으로 평가된다. 이러한 점에서 북한이 변화라는 관점에서 통일 NGO의 역할은 미미하였다고 평가될 수 있다.

(나) 2001년 시점

남북교류의 물꼬가 터진 2000년 남북정상회담 이후부터 2001년 사이의 사회문화교류에 대한 평가는 조금 다르다. 변화가 감지되는 것이다. 남한을 방문하는 문화교류의 횟수가 증가했다거나, 방송과 언론이 결합되는 복합적인 성격을 갖게 되었다는 점, 그리고 문화교류에서 다양성이 확대되었다는 점이 그것이다. 국가가 문화교류에 직접 간여하는 정도가 높아지고 자본의 결정력이 커졌다는 지적의 경우 사업 규모의 증가와 맞물려 있다. 그러나 다른 한편에서 정치에의 예측성은 더욱 높아졌다는 점, 정부의 몫이 확대되면서 민간이 위축된다는 점, 문화교류에서의 상품성이 지나치게 강조된다는 점, 상대 문화를 받아들일 준비가 아직 안되고 있다는 점 등 부정적 평가도 포함되어 있다.

(다) 2007년 시점

2007년의 시점에서 살펴 본 남북 사회문화교류도 과거 시기의 평가와 많이 닮아 있다. 여전히 정치에의 종속이 문제이며, 경제적 대가에 대한 북한의 요구가 뒤섞여 있다는 점도 여전하다. 사업의 마디마디에서 체제선전에 집착하는 북한이나 이를 둘러싼 남한 사회 내부의 이견이 강하게 노출되는 모습에서 남북 공히 상대 문화에 대한 이해가 낮은 것도 여전하다. 그럼에도

¹¹ 라미경, “NGO를 통한 북한체제 변화 가능성에 관한 연구,” 『통일정책(Ⅰ)』 (통일부 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집, 2000).

불구하고 2001년 이후 남북 사회문화교류에서는 다음과 같은 특징이 나타나고 있다. 우선 단절과 재개를 반복하면서도 교류가 지속적으로 확대되고 있다는 점이다. 두 번째는 공동행사와 부문, 단체간 교류가 크게 증가했다는 것이다. 이는 민간 주체의 형성이라는 차원에서 두 가지 의미를 동시에 지닌다. 하나는 남한에서 민간 주체의 형성이 가속화되고 있다는 점이다. 2005년 1월 31일에 6·15공동선언실천남측위원회 결성 당시 ‘시민사회단체 연대회의’라는 시민진영의 참가가 있었고 이는 민간의 대북관계가 민화협, 7대총단, 통일연대 등 3주체에서 제4주체로 확장된 것을 의미한다. 더불어 노동, 농민, 청년, 여성 등을 말할 것도 없이 교사와 작가, 언론인 등 민간 주체들이 다양화하게 확장되고 있는 점도 보인다. 셋째로는 역사와 문화재 분야와 이를 매개하는 종교간 교류가 여전히 증가 추세에 있다는 점이다. 이는 쉬운 접근과 어려운 접근이 연계되는 모양새라 할만하다. 넷째로는 사회문화교류와 인도지원 단위와의 사업 연계성이 높아지고 있다는 점이다. 이러한 흐름은 지방자치단체 교류에서 이미 예고되기도 했지만, 인도지원 단체들의 고민이 개발협력으로 이동하면서 불가피하게 발생하고 있는 문제이기도 하다. 2004년 가을에 북에서 ‘아리랑’ 공연을 진행할 때 남한 참관단을 모집하고 안내한 단위가 우리겨레하나되기운동본부나 우리민족서로돕기운동 등 지원단체였다는 점에서 인도지원 단체의 사회문화사업 합류는 하나의 흐름이다. 사회문화교류단체 또한 지원 사업을 진행하게 된다. 대표적으로는 민족화해협력범국민협의회가 있다. 민화협은 6·15와 8·15 등 공동행사나 소속 단체들의 분포로 하여 부문, 단체가 교류의 매개자로 기능해 왔지만 2002년의 고구려 문화전이나 2007년의 평양양묘장 준공사업, 2007년 5월의 북한 경제현장 방문단 평양 시찰 사업 등 영역의 증첩과 확장으로 나아가고 있는 것이다.

(2) 대북지원과 북한의 변화

NGO에는 집행역할의 측면이 있다. 집행·실행 또는 봉사를 주목적으로 하는 NGO로서 탈냉전 세계의 제반문제 처리를 위한 국제적 대응에 있어 점점 더 핵심적인 단계로 부상하고 있다. NGO가 예산집행을 하고 자금후원자들로부터 재정도움을 받는 바탕이 되는 이러한 집행 및 봉사활동에는 긴급구호나 인도적 원조 및 개발사업과 같이 확연히 드러나는 활동뿐만 아니

라 생산성 제고나 지역사회개발 등의 장기적인 개발을 위한 ‘보이지 않는’ 기술적 조언 등도 포함된다. 개발프로그램을 수행해 온 많은 NGO들은 국제 이주자 문제나 재난구호사업분야에 더 많은 활동을 할애하고 있으며, NGO의 예산상 매우 중요한 집행 및 자문적 활동대상이 되었다. 냉전 이후 날로 심각해져 가는 정치적 인종갈등과 이에 따른 대량학살 및 피난민 유출 등의 수습을 위해 시간, 재정, 인력 면에서 역부족일 수밖에 없는 유엔과 여타 국제기구들은 현지의 사정에 가장 민감하고 정보가 밝은 토착 NGO 및 국제 NGO에 더욱 의존하게 되었다. 따라서 긴급구호활동에 있어 NGO들은 유엔 활동의 보조자나 평가자라기보다는 동반협력자로서 평가되기 시작하였다. 우리의 대북지원NGO도 이러한 역할을 수행하고 있다.¹²

대북지원을 북한사회의 내적 동력을 확대하는 계기로 삼아야 한다. 반세기 이상 나름대로 견고한 사회주의 체제를 유지해온 북한사회를 변화시키기 위해서는 북한 내부로부터 변화의 동력을 확대시키는 것이 가장 효과적일 것이다. 대북지원은 바로 그러한 변화의 내적 동력을 확대하는 수단으로 기능할 수 있다.

(가) 북한 개방: 접촉면 및 외부정보 접근에 대한 기회 확대

NGO들은 북한체제의 폐쇄성을 완화시키고 개방화로 이끌어가는 데 공헌할 수 있다. NGO들은 정치적 중립성과 독립성을 표방하는 조직이므로 북한으로서는 수용 가능하다. 대북지원 초기 북한은 지원물자에 대해 모니터링을 하거나 지원현장을 방문해서 감독하고 지원 단체와 북한주민과의 접촉을 금지하는 등의 제한을 가했다. 그러나 NGO의 실무자들이 북한을 직접 방문하도록 허용하였으며, 지원물자의 분배확인을 위해 남한측 NGO들의 방북을 허용하고 있다.

대북지원은 남한 주민들의 북한방문 기회와 수요를 증대시키고 북한주민들과의 접촉의 폭을 넓혀줌으로써 대북인식의 변화를 유도하게 된다. 그동안 폐쇄적인 북한사회에서는 주민통제를 강화하고 외부정보의 유입과 확산을 차단하는 것이 가능하였으나, 대북지원을 계기로 남북간 접촉과 교류가 활발해지면서 외부의 변화와 현실정보에 대한 접근과 획득이 용이해지게 된 것이다.¹³

¹²- 위의 글, pp. 102-104.

(나) 개발지원과 북한의 변화

조한범 등은 NGO의 대북 지원활동에 대해 첫째, 단순하게 생필품을 지원하는 순수 구호활동 둘째, 비영리성 프로젝트를 통한 지속적인 지원활동 셋째, 경제적 협력방식을 수반한 인도적 지원활동을 구분하고 있다. 그러면서 두 번째 유형은 1998년 라진선봉경제무역지대에 진출한 NGO들이 공통적으로 시도하였던 방식으로 파탄상태에 있던 북한의 사회경제적 상황을 고려하여 생산활동과 기술교육을 통해 북한주민들의 생활안정을 돕고 장기적으로는 북한사회의 변화를 유도하려는 취지로 한 대북지원이었다고 평가하고 있다.¹⁴

(다) 대남(자본주의)적대 인식의 약화

북한주민의 대남 적대감을 완화하는 역할을 수행하고 있다는 견해이다. 북한이 변하려면 북한주민의 의식이 변해야 하며 이를 위해서는 남북 주민 간 접촉면과 폭을 확대해야 한다는 논지이다. 인도적 대북지원은 식량난으로 고생하는 북한주민을 직접 지원 대상으로 한다는 점에서 대남 적대감을 완화시키는 가장 효과적인 기제로 작용한다는 것이다. 북한은 비정부기구의 지원에 대해 개방적인 자세를 취했고 비정부기구의 실무자들이 북한을 방문하도록 허용하였다. 비정부기구들이 제공하는 지원은 북한주민들의 경제적 궁핍을 완화시켜 줄 수 있을 뿐만 아니라 남한과 자본주의 세계에 대한 불신이나 적대감을 완화시켜 주는 완충작용을 하는 것이다.¹⁵ NGO의 비군사적 차원의 평화형성 활동은 북한체제변화의 동기를 제공하고 북한내부의 평화활동 옹호 및 지지 움직임의 태동을 유발할 수 있을 것이다.

13- 정연정, “남북관계와 통일 NGO: NGO의 활동유형과 발전방향,” 『국제정치논총』, 제40집 4호 (2000), p. 335; 김종갑, “대북지원의 효율성 제고 방안,” 『통일정책연구』, 제14권 2호 (2005), pp. 11-12.

14- 조한범 외, 『비정부기구(NGO)를 통한 남북한 교류·협력 증진방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 92-93.

15- 길병옥·라미경, “한반도 평화통일 논의와 비정부기구(NGO)의 역할,” 『정치정보연구』, 8권 1호 (2005), p. 22; 김경수, “대북지원이 남북관계 개선에 미치는 영향,” 『북한조사연구』, 제5권 1호 (2001), p. 156.

(라) 북한의 개방충격 완화 역할

통일 NGO들은 북한이 향후 남한 또는 외부의 정보, 물자, 인력을 대량으로 유입하는 상황에서 발생할 충격에 적응하는 기회를 제공한다. 즉 NGO들의 대북 접촉활동은 앞으로 이루어질 본격적인 교류와 개방의 영향을 북한이 사전에 학습할 수 있도록 함으로써 파급효과를 미리 감지하고 대처할 수 있는 여유와 시간을 벌게 한다는 것이다. NGO들이 수행하는 활동을 통해 북한이 앞으로 더욱더 예측 가능한 형태로 남북관계에 임할 수 있도록 유도할 수 있다.¹⁶

(3) 사회문화 교류와 북한의 변화

(가) 이차사회 관점에서 북한의 변화 유도

상대의 사회문화에 대한 문화적 감수성 고양을 위해 사회문화 교류·협력을 확대하는 것이 필요하며, 이 경우 NGO는 분야별 전문성을 바탕으로 다양한 교류·협력관계를 형성할 수 있을 것이다. 이를 위해 환경, 여성, 사회문제, 인도적 지원기구 등 다양한 NGO간의 국제적 협력을 통해서도 북한과 다각적인 교류·협력 구도를 구축하여 민간차원의 노력을 경주할 필요가 있다. 이와 같은 NGO의 노력은 북한체제를 남한체제로 수렴한다는 일방적 의미가 사회문화 교류·협력을 통한 화해·협력의 실현과 북한사회 스스로의 내적 변화와 자율성 확대라는 의미에서 해석되어야 할 것이다. 현실적으로도 시민운동차원에서 북한의 변화에 직접적으로 기여하는 것은 한계가 있다. 따라서 북한사회에 존재하는 2차성이 북한의 변화를 촉진하는 건전한 방향으로 가도록 하는 것이 필요한 것이다. 사회주의 사회에 존재하는 비공식영역인 ‘이차사회’ 논의를 북한에 적용, 북한의 새로운 변화요인으로서의 가능성에 주목할 수 있다.¹⁷

16_ 정연정, “남북관계와 통일 NGO: NGO의 활동유형과 발전방향,” p. 335.

17_ 조한범 외, 『비정부기구(NGO)를 통한 남북한 교류·협력 증진방안 연구』 pp. 98-99, 장경섭, “북한의 잠재적 시민사회: 이차의식, 이차경제, 이차사회,” 『현상과 인식』, 제18권 4호(1995); 서재진, 『또 하나의 북한사회』 (서울: 나남, 1995).

(나) 사회문화 교류협력 추세와 북한의 변화

향후 통일 NGO의 사회문화 교류가 북한의 변화에 미칠 영향과 관련하여 사회문화 교류분야에서 민간 주체형성이라는 기준으로 볼 때 변화의 방향성이 포착되고 있다.

첫째, 그간 남북사이의 정치운동의 공간이었고 국가보안법이 적용되던 대상공간이었던 남북공동행사 공간에서 남북관계 조정력이 형성되고 있다는 것이다. 그것은 6·15남측위원회와 북측위원회 관계에서 구축되고 있다. 1991년에 남북 공동조직 구성이 있었지만 남한 기구인 조국통일범민족연합 남측본부가 국가보안법상 이적단체로 규정되어 있는 조건에서 2005년 3월 2일에 ‘6·15공동선언실천민족공동위원회’라는 공동기구가 새롭게 결성되었다. 이 기구는 2005년과 6년 사이에 대북관계에서의 균형을 잃지 않으면서 안정감 있는 대북관계 민간 대표성을 구현하고 있다.

둘째, 남북관계에서 전문화된 영역이 새로 설정되면서 남북간 공동영역이 창출되고 있다는 것이다. 이 분야는 대표적으로는 겨레말 큰사전 남북공동편찬사업회, 6·15통일문학인협회가 있다.

셋째, 시민사회의 인도지원 영역과 사회문화교류의 중첩 현상이 생기면서 단체 간 협력 사업이 속속 형성되고 있다는 것이다. 그 대표적 단체가 바로 ‘겨레의 숲’이다. 이 단체는 다양한 대북사업을 진행하는 단체들이 특정한 소재, 즉 산림녹화라는 분야로 집중하여 네트워크를 구축한 사례이다.

넷째, 남북관계 의제가 평화나 인권으로 확장되면서 시민운동과 대북교류단체의 연대가 성립되기 시작하고 있다는 것이다.

나. 동질성 회복과 통일 NGO의 역할

사회문화분야의 교류와 협력이 갖는 장기적 관점, 즉 통일문제를 문화통합성으로 접근한다는 의미에 대한 이해가 필요하다. 이 문제는 동질성의 회복, 이질성에 대한 다문화적 접근 가능성, 인적교류에서 오는 상호 체제에 대한 이해 등으로 세분화시켜 볼 수 있다. 한마디로 남북이 함께 살기 위한 정서적, 문화적 기반의 조성이라는 의미를 남쪽의 행위주체들이 이해하는 문제라고 할 수 있다.

(1) 동질성 회복에 대한 역할 평가

(가) 긍정적 평가: 상대체제 이해에 대한 인식 성숙

동질성의 회복이나 서로의 체제에 대한 이해라는 측면에서 행위주체들의 인식은 성숙되어 있다. 각 분야별 실태에서도 확인되듯이 행위주체들은 상호간의 정치적 주장을 피해가며 현실 가능한 분야에서 사업을 개척해 왔다. 이를 통해 가능한 한 동질성 회복 쪽에 맞추어 왔으며 상호 체제를 이해하기 위해 노력해 왔다. 분단으로 인해 형성된 남과 북의 사회구조적 이질성을 극복하고 통일 이후 발생하게 될 갈등을 완화시키는 데도 중요한 역할을 수행하고 있다. 이질성이 심화되어 있는 부문 간의 교류협력을 통하여 새로운 가치를 창출하고 공통의 사회문화를 형성하는 데 비정부기구가 중요한 역할을 하는 것이다. 남북한 사회의 이질화를 극복하고 상호 이해의 폭을 넓히기 위해서는 민간 교류·협력의 활성화가 필요하고 NGO는 이를 실현하는 구심적 역할을 수행할 수 있다. 특히 민간의 자율적 교류·협력 구도 설정은 남북간의 상호적대감을 해소하고 주민간의 동질성을 증대시켜 장기적으로 사회문화통합의 기초가 된다. 사회문화 교류·협력의 주체로 민간분야의 활성화가 필요하며 그 방향성은 단기적 성과 내지는 과시적 목표 달성이 아니라 남북한의 사회문화적 이질화 극복과 민족공동체 형성이라는 장기적 목표를 중심으로 해야 할 것이다. 사회문화 분야의 민간교류·협력 확대를 위해서는 NGO의 주도적 역할이 필요하다. 과거 동·서독 통합의 부작용에서 알 수 있듯이 제도의 통일과 더불어 ‘인간의 통일’이 중요함으로 인식하고, 남북한 사회·문화 통합의 장기적인 기반을 마련하는 활동을 전개하고 있다. 대표적으로 역사학자들의 교류나 정신대 문제에 대한 공동토론 등이 이러한 유형에 속한다고 할 수 있다.¹⁸⁾

(나) 부정적 평가: 이질성에 대한 관용 부족

사회문화 교류가 활성화되고 있음에도 불구하고 여전히 이질성에 대한 관용은 부족한 것으로 평가된다. 이와 관련하여 이질성에 대한 관용 부족은 북한이 남쪽을 바라 볼 때 더 두드러지는 문제지만, 사회문화교류분야에

18_길병옥·라미경, “한반도 평화통일 논의와 비정부기구(NGO)의 역할,” p. 22; 조한범 외, 『비정부기구(NGO)를 통한 남북한 교류·협력 증진방안 연구』, pp. 96-97.

참여하고 있는 남쪽 행위자들 사이에서도 북한을 이해하기 어렵다는 분위기는 여전하다.¹⁹

(다) 이해집단의 사회문화 교류 참여와 한계

한국 사회 내적으로 이해관계를 가지고 있는 집단이 이 분야에 참여하면서 발생하는 경향이다. 현재로 보면 주로 노동조합이나 농민단체 등 정부의 대북정책과 무관하게 노동정책, 농민정책, 무역정책에서 부딪치는 단체들이 대표적이다. 비정규직 문제나 임금협상 방식에서도 그러하거나 한미 FTA의 경우는 대표적이다. 이들은 대규모 집회를 통해 정부와의 대결과 협상을 병행하고 있다. 특히 대결국면 속에서의 반정부 의식이 고조된 조건에서 북한과 만났을 때, 사회문화교류의 본질적 측면에서 차분한 접근은 쉽지 않은 문제다.²⁰

(라) 북한의 체제수호 인식과 사회문화통합성

남북의 교류 주체 사이의 소통이나 사회문화통합성에 대한 이해로 보자면 여전히 본질에 접근하지 못하고 있다고 할 수 있다. 북한 주민을 총체적으로 보면 언어, 가족관계, 공동체에 대한 강한 소속감, 경로사상 등 모든 면에서 남북 사이에 큰 차이가 발견되지 않는다. 이러한 토대는 남북 사회문화교류의 확대가 좋은 결과를 만들어 낼 수 있다는 긍정적인 면이다. 그런데 북한의 행위자들이 매우 방어적인 자세를 견지하고 있다는 점도 무시할 수 없다. 이런 이유로 사회문화교류의 전 분야는 늦은 걸음을 하고 있다. 남쪽과의 사업에 관계하는 북한의 담당자들은 상부의 지시와 통제 속에 있으며 그 숫자도 제한되어 있다. 그들은 또한 하나의 규정 속에 있는데, 그것은 북한 스스로 판단하는 체제수호의 현 시점에 대한 인식의 동일성이다. 미국을 중심으로 한 외부 세력이 북한 체제를 무너뜨리려 한다는 인식, 이를 막기 위해서는 군사력을 곧추 세우고 사상성을 강화해야 한다는 것 등 북한이 형성하는 체제 문제의 규정성은 사회문화교류에서도 예외가 아니라는

¹⁹-김근식 외, 『남북한 사회문화 협력 거버넌스 실태조사』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 821.

²⁰-위의 책, pp. 821-822.

것이다. 그러므로 이 문제를 사회문화교류 분야에서의 역할과 위상 강화로만 해결하겠다고 판단하는 것은 무리이다. 이 문제는 전체적으로는 남북경협과의 연관성뿐만 아니라, 남북과 주변국 관계를 풀어나가는 협력과 더불어 해결해 가야할 문제이다.²¹

(2) ‘민족통합’ 방법론으로서의 대북지원

김종갑은 민족통합의 ‘방법론’으로서의 대북지원의 역할을 규정하여 접근하고 있다. 대북지원은 북한을 대화의 장으로 유도하고 정치적 문제로 야기되는 남북간 긴장과 위기감 확산 방지, 그리고 한반도 상황의 안정적 관리에 기여하는 실용적 측면이 있다. 하지만 대북지원이 가지는 무엇보다 큰 의의는 민족간 이질감 극복과 동질성 회복이다. 대북지원의 정당성(legitimacy)과 역사적 의의는 민족통합의 ‘방법론’이라는 관점에서 찾아야 한다. 대북지원을 민족통합의 구체적인 방법의 문제로 인식할 때 단기적이며 가시적인 북한의 변화나 나아가 통일의 구체적인 형태는 부차적인 의미에 지나지 않게 된다. 가장 시급하게 대두되는 과제는 남북간 단절로 인한 상호괴리감을 극복하고 신뢰를 회복하는 일이며, 그러한 역할은 바로 대북지원이 담당해야 한다. 그러므로 대북지원이 지속적으로 추진되어야 하는 이유는 단순히 북한에 대한 물질적 원조의 제공이라는 사실에 있는 것이 아니라 지원을 통한 지속적인 만남과 인적 교류를 기초로 화합과 신뢰, 통합의 가치를 정착시키는데 있다.²²

대북지원은 한반도의 분단으로 인한 역사적 상처를 치유하기 위한 목표를 갖고 있다. 민간단체들은 대북 인도적 지원운동을 추진하기 위해서는 대북지원운동의 의미를 새롭게 규정하고자 하였다. 즉 대북지원 활동을 주도하는 단체들은 대북지원의 의미를 단순히 인도주의 차원에서만 머무르지 않고 민족화해를 통한 한반도의 평화 및 통일운동 차원에서 규정하고자 하였다. 우리 정부와 민간단체들은 분단 50년간 상대방을 불신해온 남과 북이 도움을 주고받는 과정에서 지난날의 대립과 증오를 청산하고 민족화해와

²¹ 위의 책, p. 822.

²² 김종갑, “대북지원의 효율성 제고 방안,” 『통일정책연구』, 제14권 2호 (2005), pp. 8-9.

신뢰의 길로 들어설 수 있다고 보았다. 따라서 대북지원은 남북간 신뢰구축을 통해 평화로운 통일을 이루는 통일의 기반조성 차원에서 이해될 수 있다.

우리정부와 민간의 대북지원은 단순한 인도적 차원의 지원을 넘어서 남북한의 화해 및 협력을 통해 통일의 기반을 마련하고자 하는 점에서 국제기구 및 단체들과 차별성을 보여 왔다. 국내 민간단체들의 대북 인도적 지원 사업에 남북협력기금이 지원됨에 따라 민간단체의 배후에 정부가 관여한다고 규정할 가능성도 있다. 북한은 국내 민간단체들에 대해서는 ‘민족공조’라는 차원에서 북한에 대해 조건 없는 지원을 해야 한다고 인식하고 있으며, 국내 민간단체들도 유사한 맥락에서 엄격한 인도주의 원칙을 고수하지 못하고 있는 것으로 평가된다.²³ 예를 들어 우리민족서로돕기불교운동본부는 인도주의 실천운동, 남북화해 실천운동, 민족자존심 회복운동, 진정한 평화운동, 한국 경제회생 운동, 통일운동을 활동목표로 설정하고 있다. 그리고 우리민족서로돕기운동은 민족운동, 통일운동, 평화운동, 인도주의운동으로 활동목표를 설정하고 있다.

다. 남북관계 촉진자로서 통일 NGO의 역할

(1) 정치·군사적 긴장완화 역할

대북지원이 남북한간의 상시적인 접촉 창구 역할을 하고 있으며 정치군사적 긴장을 억제하는 지렛대로 작용한다는 논지이다. 한반도에서 냉전구조가 해체되기 위해서는 아직도 상당한 시간이 필요하고 그 과정에서 대북 지원을 비롯한 교류·협력이 남북한의 대결적 상호인식을 불식시켜 장기적 공존을 위한 틀을 제공한다는 것이다.

(가) 긴장완화와 교류 지속 매개체

비정부기구들은 남북한의 긴장을 완화시켜 정치적 수준의 대화나 타협이 계속 진행할 수 있는 기반을 마련해준다. 결국 비정부 기구의 인도적 대북지원과 교류는 북한이 남한 정부에 대해 갖는 의구심을 해소하고 남한 정부의 정치적 접근에서 파생될 수 있는 불협화음을 완충시키고 정부의 정치적 접근

²³ 이금순, “대북 인도적 지원의 실효성 연구: 평가지표와 과제,” 『통일정책연구』, 제 14권 2호 (2005), pp. 20-21, 39-41.

근에 대한 북한의 이해의 폭을 넓히는데 기여한다.

정부가 추진하는 대북 통일정책이 위기에 처하거나, 남북관계의 경색국면에서도 NGO 활동이 지속적으로 전개됨으로써 남북한 간의 신뢰관계를 형성하는데 중요한 역할을 하였다. 사실, 김영삼 정부 시절의 경색 국면에서도 통일 NGO의 활동은 계속되었으며, 이에 따라 북한이 정부보다는 민간차원의 교류와 협력을 선호하도록 하기도 하였다.²⁴

(나) 갈등관리 역할

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 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 정책을 재개할 수 있는 명분 및 여건을 제공해 주는 역할을 담당하게 된다.²⁵

24_ 정영철, “남북관계 발전을 위한 NGO의 역할: 평가와 과제,” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』 (통일연구원·서울대 통일포럼 공동학술회의 발표논문집, 2004), pp. 77-79.

25_ 정영태 외, “한반도 평화형성을 위한 국내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축 방안,” 『동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안』 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 61-62.

(다) 당국간 대화 촉진자 및 보완 역할

1999년 서해교전, 금강산 관광객 억류 사건 등으로 인해 정치적 차원에서 이루어져 왔던 교류나 대화가 쉽게 경색 국면으로 빠져 들었지만 NGO를 통한 지원 및 교류 사업은 부정적인 사건이 발생하였던 당시에도 별다른 영향 없이 계속 될 수 있었으며 당국간 대화와 교류가 재개될 수 있는 발판을 제공할 수 있었다. 통일 NGO들은 북한에게 남한정부의 의도를 확인할 수 있도록 하는 리트머스 시험지와 같은 역할을 수행할 수 있다. 또한 NGO들은 북한에 대한 인도적 지원, 교류협력과정을 통한 교류와 거래의 규범을 확립해 나감으로써 당국간 대화를 촉진하는 역할을 수행하고 있다. 뿐만 아니라 체계적인 미래지향적 교류협력 활동을 다변화해나감으로써 NGO는 남북한의 정부 대 정부와의 교류협력에 의한 신뢰구축을 보완하는 기능을 수행하고 있다.²⁶ 그리고 민간분야의 교류·협력은 정부차원에서 제기되기 어려운 문제 내지는 정부간의 공식적 교섭으로 해소될 수 없는 분야에 있어서 중요한 역할을 수행할 수 있다.

라. ‘주창활동’(Advocacy)으로서의 평화운동

선도투쟁을 중시하던 통일운동이 일상화, 대중화과정을 밟고 있는 단계에서 중요한 것은 통일운동과 평화운동을 결합하는 일이다. 이는 통일과 평화에 대한 우리의 발상전환을 요구한다. 남남갈등을 극복하기 위해서, 그리고 진정한 내부통일을 위해서는 ‘통일을 통한 평화’보다는 ‘평화를 통한 통일’이라는 슬로건이 필요하다. 그동안 수많은 통일운동 단체가 ‘통일’이나 남북의 체제통합에 더 많은 관심을 기울여 왔지만 일상적 삶 속에서 평화가 실현되지 않고서는 혹은 우리 사회 내에서 남남 갈등이 해소되지 않고서는 진정한 통일이란 무의미하다고 생각한다.²⁷

(1) ‘민족주의 담론’에서 ‘국제적 시민공동체’ 의식으로

남북공동선언과 함께 평화공존체제의 모색이 우리의 일차적인 과제가 되

²⁶ 위의 글, p. 61.

²⁷ 정현백, “남북화해와 NGO의 통일운동,” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』, (통일연구원·서울대 통일포럼 공동학술회의 발표논문집, 2004), pp. 8-9.

있고, 이를 위해서는 적대적 군사대결 구조를 완화하는 작업이 시급하다. 따라서 통일운동을 포괄하는 좀 더 확장된 범주로서 평화운동의 중요성을 제기할 시점에 이르렀다. 작금의 통일운동이 화해·협력 체제를 모색한다는 점에서 평화운동에 접근하고 있는 것은 사실이지만, 그 자체로서 평화운동이 되기는 힘들다. 우리 통일운동은 민족주의 담론이 여전히 중요한 동력이며, 현재 국제적으로 진행되고 있는 평화운동의 새로운 문제의식과 공유하는 바도 적다. 그러나 일국의 안보는 이제 국제적 연대나 제후 없이는 달성하기 어렵기 때문에 시민사회운동은 통일문제를 ‘국제적 시민공동체’의 건설과 연관 지어 사고하는 것이 불가피해졌다. 기아와 국제적 고립으로 고통받는 북한을 생각하면, 이런 발상 자체가 ‘한가한 소리’로 들릴 수도 있다. 그러나 우리는 과정의 중요성이 생략된 운동의 비극적 결말을 자주 보아왔으므로 평화운동의 문제의식이 우리의 통일담론에 적극적으로 수용되어야만 진정한 ‘내적 통일’이 가능해진다고 강조하고자 한다. 통일운동이 좀 더 힘을 실어야 할 것은 국제연대의 활성화이다.²⁸

(2) 한반도 평화형성을 위한 국제적 감시 및 압력 역할

특히 국제연대와 관련하여서는 북핵 위기를 해결하기 위해 국제평화운동의 지원을 견인해 내는 것에 못지않게, 부당하게 개입하는 외세를 견제하려는 노력도 통일운동이나 NGO의 중요한 역할이 되어야 한다. 우리는 한반도 평화체제를 구축하는 과정에서 외세가 장애요인으로 작용한다면, 이에 통일운동도 적극적으로 대응하여야 한다. 특히 동아시아에 평화체제 구축이 실현되지 않고서는 한반도의 평화를 기대하기는 어렵기 때문에, 다자간 외교를 통해 동북아시아 균형체제가 실현되도록 하기 위해 NGO는 적극적인 압력집단이 되어야 한다. 다시 말하면 우리의 강대국 외교가 미국이나 일본과 같은 특정국가에 편중됨으로써, 외교적 균형관계를 통한 한반도 평화 실현을 위태롭게 한다면, 이에 대해서도 비판적인 목소리를 내야 한다. 특히 미국이나 주변 국가들이 남북 상호간의 우호관계에 대해 제동을 걸 경우, 우리는 이에 대응하기 위해 다양한 방식으로 국내외 여론을 움직여 그 부당성을 알리는 나팔수의 역할을 하여야 한다.²⁹

²⁸-위의 글, pp. 9-11.

3. 소결: 종합평가

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

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

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

아울러 당국간 대화가 점차 활성화되고 있는 상황에서 남북 당국간 교류의 촉진자 역할에 대해 재검토할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다. 일부

29-위의 글, p. 18.

에서는 통일 NGO의 교류·협력보다 당국 사이의 관계가 보다 활성화되고 있다고 지적하고 있다. 따라서 촉진자로서의 역할과 더불어 정부 차원에서 수행할 수 없는 다양한 분야를 찾아 보완적인 역할을 수행해나가야 할 것이다. 아울러 평화 개념을 매개로 하여 남북한 당국 모두의 변화를 유도해내는 역할을 강화해나가야 할 것이다.

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

통일 NGO들의 교류·협력 활동은 북한 정보 제공, 방북 등을 통하여 남한 사회 내 북한에 대한 인식의 긍정적 변화에 기여하여 오고 있다. 이와 같이 남한 사회 내 대북인식을 제고시키는 프로그램들을 활성화시켜 나가야 할 것이다. 또한 접근을 통한 변화전략 효율성이 제고되기 위해서는 북한 내 교류지역이 확대될 수 있도록 통일 NGO들이 협력해나가야 할 것이다.

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

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

설문조사에서 나타나고 있듯이 북한의 변화를 긍정적으로 유도하기 위해서는 통일 NGO들은 과시성 행사를 지양하고 교류·협력을 내실화할 수 있는 프로그램을 개발하여 나가야 할 것이다. 사회문화 교류·협력의 주체로 민간분야의 활성화가 필요하며 그 방향성은 단기적 성과 내지는 과시적 목표 달성이 아니라 남북한의 사회문화적 이질화 극복과 민족공동체 형성이

라는 장기적 목표를 중심으로 해야 할 것이다. 특히 북한의 변화를 유도하기 위해서는 통일 NGO들이 공동의 행동규범 등을 통해 북한의 과도한 요구에 대해서는 공동으로 대응해나가야 한다.

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

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

IV. 통일 대비 국내NGO의 기존 역할 평가 2:

국내적 통일기반 구축 측면

1. 국내NGO의 자체 평가

가. 설문 조사

4-1. 북한·통일문제 관련 국민적 관심 제고 및 합의 구축을 위해 NGO가 어느 정도의 역할을 하고 있다고 생각하십니까?

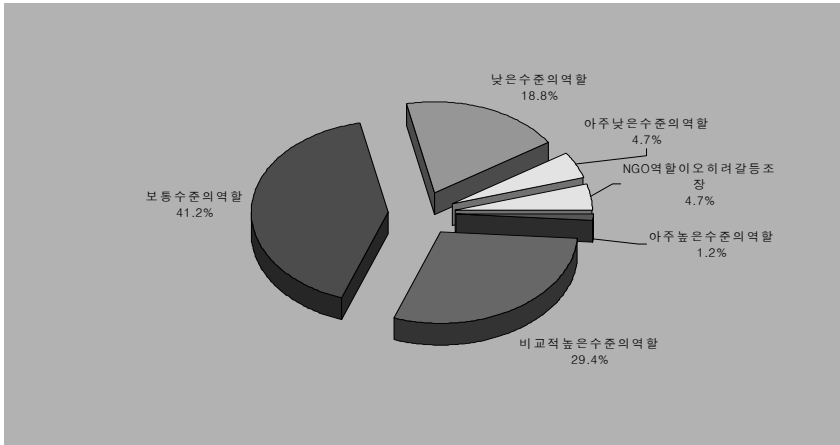
<표 IV-1> 북한 통일문제 관련 국민적 관심 및 합의구축에서 NGO의 역할

항 목	빈 도 (%)
아주 높은 수준의 역할을 수행하고 있다	1 (1.2)
비교적 높은 수준의 역할을 수행하고 있다	25 (29.4)
보통 수준의 역할을 수행하고 있다	35 (41.2)
낮은 수준의 역할을 수행하고 있다	16 (18.8)
아주 낮은 수준의 역할을 수행하고 있다	4 (4.7)
NGO의 역할이 오히려 갈등을 조장시키는 측면이 있다	4 (4.7)
합 계	85 (100.0)

국내 NGO는 북한·통일문제 관련 국민적 관심 제고 및 합의 구축에서 담당하고 있는 역할에 대해 긍정도 부정도 아닌 중립적인 평가를 하고 있는 것으로 나타났다. “보통수준의 역할을 수행하고 있다”라고 응답한 비율이 41.2%로 가장 큰 비율을 차지했다. 보다 구체적으로 긍정적인 평가와 부정적인 평가를 알아볼 수 있는 답변에는 긍정적인 답변이 보다 우세했다. 북한 통일문제 관련 국민적 관심 및 합의 구축에서 “높은 수준의 역할을 수행하고 있다”(“아주 높은 수준의 역할을 수행하고 있다 + 비교적 높은 수준의 역할을 수행하고 있다”)로 평가할 수 있는 것으로 평가되는 비율은 전체의 30.6%에 달한 반면, “낮은 수준의 역할을 수행하고 있다”(“낮은 수준의 역

할을 수행하고 있다+아주 낮은 수준의 역할을 수행하고 있다.)로 응답한 비율은 23.5%였다. 종합적으로 보아 국내 NGO는 스스로는 긍정적인 것으로는 평가하고는 있으나, 다른 외부적인 환경 때문에 아직까지는 크게 자신을 가지지 못하고 있는 것으로 평가된다.

<그림 IV-1> 북한 통일문제 관련 국민적 관심 및 합의구축에서 NGO의 역할



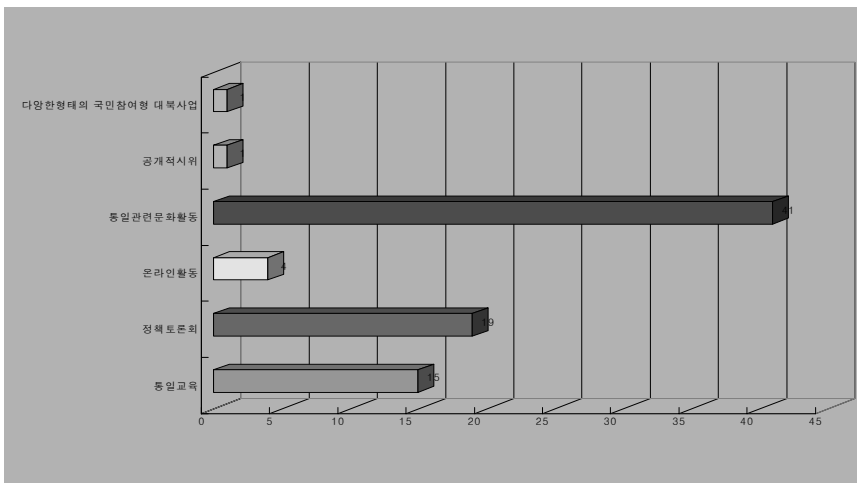
4-2. 북한·통일문제 관련 국민적 관심 제고 및 합의 구축을 위해 NGO가 어떠한 활동을 하는 것이 가장 효과적이라고 생각하십니까?

<표 IV-2> 북한 통일문제 관련 국민적 관심 및 합의구축에서 NGO의 바람직한 활동분야

항 목	빈 도 (%)
통일교육	15 (18.5)
정책토론회	19 (23.5)
온 라인 활동	4 (4.9)
통일관련 문화활동	41 (50.6)
공개적 시위	1 (1.2)
다양한 형태의 국민 참여형 대북사업	1 (1.2)
합 계	85 (100.0)

북한·통일문제 관련 국민적 관심 제고 및 합의 구축을 위해 국내 NGO는 통일관련 문화 활동이 가장 바람직한 활동분야로 평가하고 있는 것으로 나타났다. 이 분야의 활동이 북한·통일 문제 관련 국민적 관심을 제고하고 합의 구축을 위해서도 바람직하다는 의견이 전체 절반인 50.6%를 차지했다. 통일관련 문화 활동 다음으로는 정책토론회(23.5%), 통일교육(18.5%)의 순으로 나타났다. 온라인 활동이나 공개적 시위 및 다양한 형태의 국민 참여형 대북사업과 같이 소수 답변한 사안과는 달리 비교적 보편적인 활동이 더 바람직한 것으로 평가된다.

<그림 IV-2> 북한 통일문제 관련 국민적 관심 및 합의구축에서 NGO의 바람직한 활동분야



4-3 통일기반 구축을 위해 NGO가 해야 할 일 중 가장 중요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

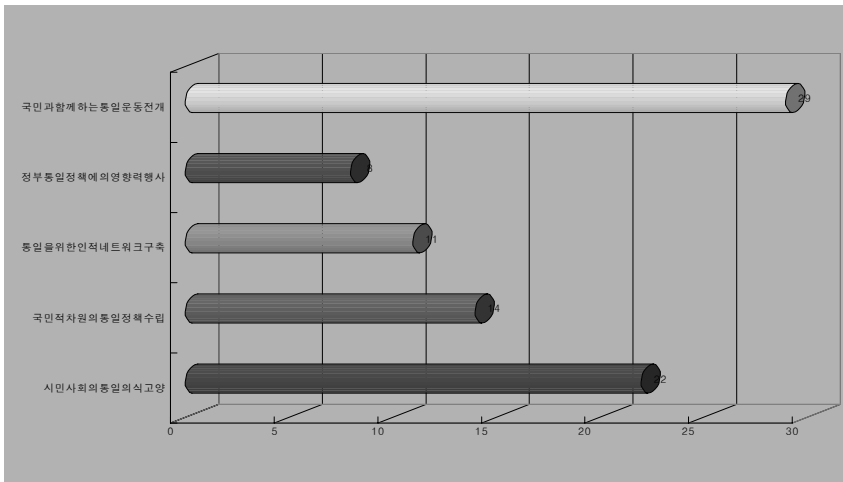
<표 IV-3> 통일기반 구축을 위한 NGO가 할 일

항 목	빈 도 (%)
시민사회의 통일의식 고양	22 (26.2)
국민적 차원의 통일정책 수립	14 (16.7)
통일을 위한 인적 네트워크 구축	11 (13.1)
정부 통일정책에의 영향력 행사	8 (9.5)
국민과 함께하는 통일운동 전개	29 (34.5)
합 계	84 (100.0)

(무응답 1명 제외)

통일기반 구축을 위해 NGO가 할 일에 대해 응답자들은 “국민과 함께하는 통일운동 전개”(34.5%)가 가장 중요하다고 평가하고 있다. NGO들의 활동이 국민 대다수의 지원을 얻어서 해야 한다는 차원에서 볼 때, 상당히 의미있는 인식으로 판단된다. 그 다음으로 “시민사회의 통일의식 고양”(26.2%), “국민적 차원의 통일정책 수립”(16.7%) 등을 꼽았다. 반면, “정부 통일정책에 영향력을 행사”하는 활동은 9.5%로 통일기반 구축에 그다지 도움이 되지 않는 것으로 평가하고 있음을 알 수 있다.

<그림 IV-3> 통일기반 구축을 위한 NGO가 할 일



4-4. 정부의 대북정책이 NGO간 이념적 편향에 따른 갈등에 어느 정도의 영향을 미친다고 생각하십니까?

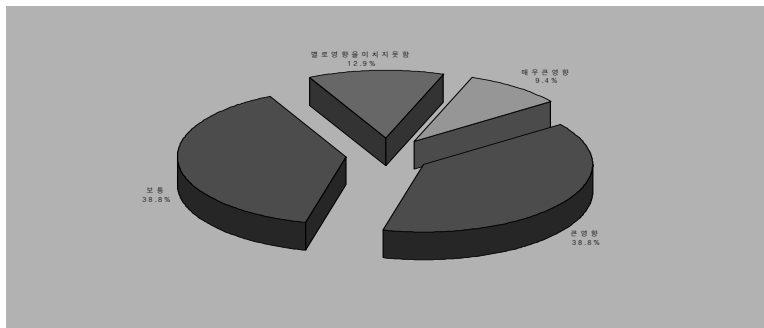
<표 IV-4> 정부의 대북정책이 NGO간 이념적 편향에 따른 갈등에 미치는 영향력

항 목	빈 도 (%)
아주 큰 영향을 미치고 있다	8 (9.4)
큰 영향을 미치고 있다	33 (38.8)
보통이다	33 (38.8)
별로 영향을 미치지 않고 있다	11 (12.9)
전혀 영향을 미치지 않고 있다	-
합 계	85 (100.0)

(무응답 1명 제외)

정부의 대북정책이 국내 NGO간의 이념적 편향에 상당한 영향을 미치는 것으로 나타난 것은 흥미있는 결과로 평가된다. 정부의 대북정책이 NGO간 이념적 편향을 일으켜 갈등으로 발전한다고 판단하고 있는 국내 NGO는 전체의 반 정도에 해당하는 48.2%에 달했다. 정부가 어떤 이념적 기초를 가지는가에 따라 대북 활동을 하는 NGO에 적지 않은 영향력을 행사하고 있음을 인식할 수 있는 대목이다. 반면 별로 영향을 미치지 못하는 것으로 판단하고 있는 NGO는 전체의 12.9%에 불과했다.

<그림 IV-4> 정부의 대북정책이 NGO간 이념적 편향에 따른 갈등에 미치는 영향력



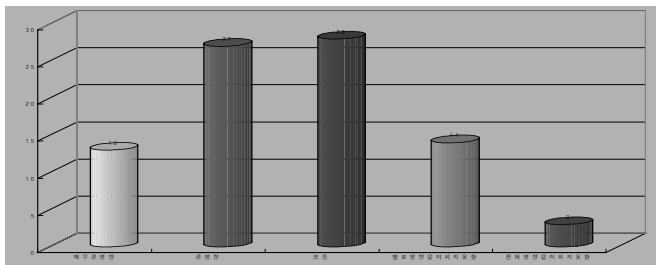
4-5. 북한의 대남정책이 NGO간 이념적 편향에 따른 갈등에 어느 정도의 영향을 미친다고 생각하십니까?

<표 IV-5> 북한의 대남정책이 NGO간 이념적 편향에 따른 갈등에 미치는 영향력

항 목	빈 도 (%)
아주 큰 영향을 미치고 있다	13 (15.3)
큰 영향을 미치고 있다	27 (31.8)
보통이다	28 (32.9)
별로 영향을 미치지 않고 있다	14 (16.5)
전혀 영향을 미치지 않고 있다	3 (3.5)
합 계	85 (100.0)

북한의 대남정책도 NGO간 이념적 편향에 따른 갈등에서 상당부분 영향력을 행사하고 있는 것으로 평가된다. 영향을 미치고 있는 것으로 평가할 수 있는 “아주 큰 영향을 미치고 있다”와 “큰 영향을 미치고 있다”가 전체 응답자의 47.1%를 차지했으며, 반면, 영향을 미치지 않는 것으로 판단되는 “별로 영향을 미치지 않고 있다”와 “전혀 영향을 미치지 않고 있다”는 전체의 20.0%를 차지했다. 그럼에도 불구하고 “보통이다”라고 응답자의 32.9%로 나타나, 중립적인 입장을 견지한 응답자도 3분의 1 정도에 달했다. 북한의 대남정책이 대체로 NGO 간 이념적 편향에 따른 갈등을 증폭시키는 요인으로 작용하고 있는 것으로 평가된다.

<표 IV-5> 북한의 대남정책이 NGO간 이념적 편향에 따른 갈등에 미치는 영향력



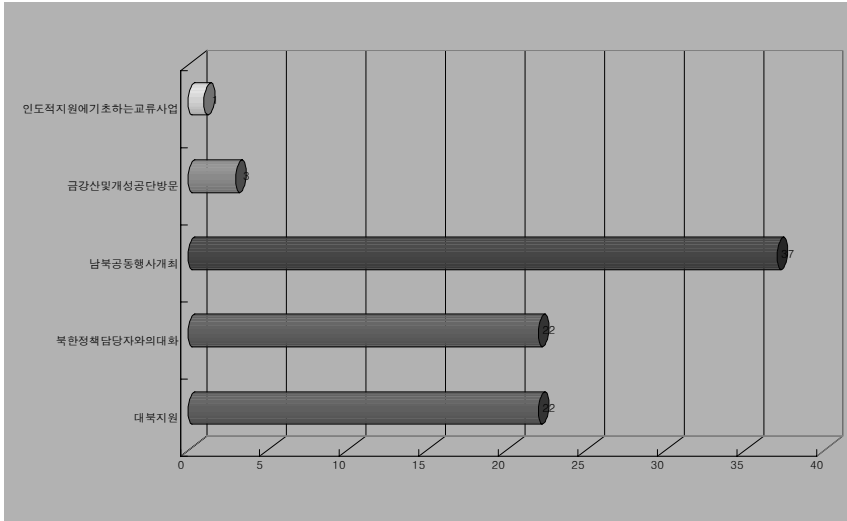
4-6 통일기반 구축과정에서 북한의 변화를 유도하기 위해 NGO가 해야 할 일 중 가장 중요한 것은 어느 것입니까?

<표 IV-6> 통일기반 구축과정에서 북한의 변화 유도를 위한 NGO 중요 사업

항	목	빈 도 (%)
대북 지원		22 (25.9)
북한 정책담당자와의 대화		22 (25.9)
남북 공동행사 개최		37 (43.5)
금강산 및 개성공단 방문		3 (3.5)
인도적 지원에 기초하는 교류사업 (특히 북한 주민의 남측방문)		1 (1.2)
합	계	85 (100.0)

통일기반 구축과정에서 북한의 변화 유도를 위한 NGO의 주요사업을 묻는 질문에 응답자들은 “남북 공동행사 개최”(43.5%)를 가장 우선적으로 꼽았다. 이는 직접적으로 북한 당국이나 기관과 관련을 가지고 있는 비교적 규모가 큰 사안이라는 점에서 다른 어떤 활동보다 북한 변화에 직접적인 영향을 미치는 것임을 의미한다고 하겠다. 그 외에도 대북지원이나 북한 정책담당자와의 대화도 각각 25.9%를 나타내 무시하지 못할 영향을 실감하게 한다. 반면, “금강산 및 개성공단 방문”이나 기타 “인도적 지원에 기초하는 교류사업” 등은 북한변화를 유도하기에는 미흡한 것으로 판단하고 있음을 알 수 있다.

<그림 IV-6> 통일기반 구축과정에서 북한의 변화 유도를 위한 NGO의 중요 사업



4-7. 통일기반 구축과정에서 남북한 동질성 제고를 위해 NGO가 해야 할 일 중 가장 중요한 것은 어느 것입니까?

<표 IV-7> 통일기반 구축과정에서 남북한 동질성 제고를 위한 NGO의 중요 사업

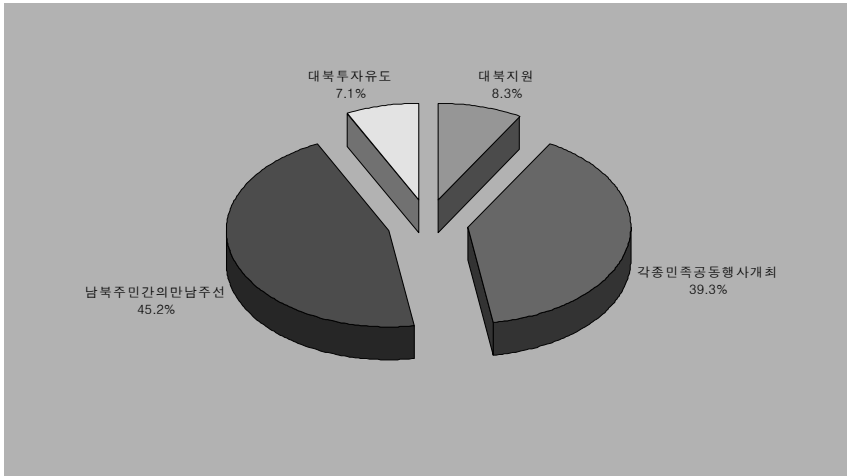
항 목	빈 도 (%)
대북 지원	7 (8.3)
각종 민족공동행사 개최	33 (39.3)
남북주민간의 만남주선	38 (45.2)
대북 투자유도	6 (7.1)
합 계	84 (100.0)

(무응답 1명 제외)

통일기반 구축과정에서 남북한 동질성 제고를 위한 NGO의 주요사업을 묻는 질문에 응답자들은 “남북주민간의 만남주선”(45.2%)을 가장 선호하고 있다. 그 밖에도 이와 비슷한 내용이라고 할 수 있는 “각종 민족공동행사 개최”(39.3%)에 대해서도 상당수가 공감하고 있는 것으로 나타났다. 반면,

“대북지원”(8.3%)이나 “대북투자유도”(7.1%) 등은 비교적 그 중요도가 덜했다. 응답자들은 NGO들이 대북 지원이나 대북투자 관련 사업보다는 실질적으로 남북주민이 함께 어울리는 만남과 공동행사가 남북한 동질성 회복 제고에 큰 힘을 발휘하는 것으로 인식하고 있다.

<그림 IV-7> 통일기반 구축과정에서 남북한 동질성 제고를 위한 NGO의 중요 사업



4-8 통일기반 구축 가운데 통일을 위한 인적 네트워크 구축을 위해 NGO가 해야 할 일 중 가장 중요한 것은 어느 분야입니까?

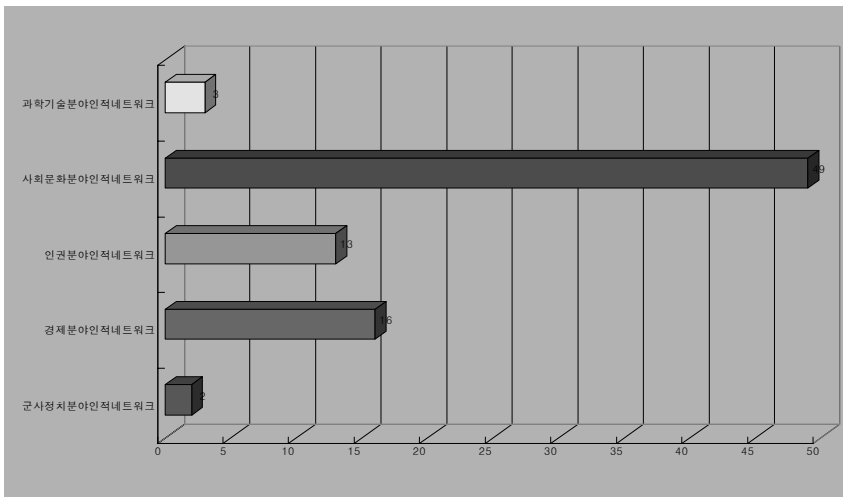
<표 IV-8> 통일기반 구축과정에서 인적 네트워크를 위한 NGO의 주요 사업분야

항 목	빈 도 (%)
정치·군사분야 인적 네트워크	2 (2.4)
경제분야의 인적 네트워크	16 (19.3)
인권분야의 인적 네트워크	13 (15.7)
사회·문화분야의 인적 네트워크	49 (59.0)
과학·기술분야의 인적 네트워크	3 (3.6)
합 계	83 (100.0)

(무응답 2명 제외)

국내 NGO들은 통일기반 구축과정에서의 인적 네트워크는 사회·문화 분야가 가장 중요한 분야로 지적하고 있다. 전체 응답자의 절반이 넘는 59.0%가 사회문화 분야를 들고 있으며, 그 다음으로 경제분야(19.3%), 인권분야(15.7%) 순으로 그 중요도를 응답하고 있다. 정치·군사분야를 포함, 과학기술분야의 중요도를 응답한 NGO는 각각 2.4%와 3.6%로 그 중요도는 비교적 미미했다. 사회문화에서 인적 네트워크가 통일기반 구축을 위해 중요한 것인 만큼, 이를 보다 구체화하기 위한 아이디어를 모아야 할 것으로 판단된다.

<그림 IV-8> 통일기반 구축과정에서 인적 네트워크를 위한 NGO의 주요 사업분야



나. 심층인터뷰

(1) 남한 사회 대북인식 제고

(가) 북한에 대한 인식 변화 및 이해 폭 확대

남한사람들이 대북 인도적 지원, 북한의 대량 아사를 통해서 위협적인 대상에서 동정하고 도와주어야 할 대상으로 북한에 대한 인식이 변화하게 되었다. 이 과정에서 북한을 바라보는 관점과 시각이 달라지게되었고 북한과의 교류가 필요하고 북한과 접촉면적을 넓게 만드는 계기로 작용하게 되

었다.

평화를 만드는 여성회는 남북교류협력 자체를 수행하고 있는 단체이므로 남북교류·협력 활성화에 기여하고 있다고 생각한다. 6·15남측위원회에 여성분부가 있고 북측에는 여성분과위원회가 있다. 여성들이 소속된 단체들을 통해서 북측위원회의 여성 분과위원회와 남북 여성 통일행사나 남북여성 대표자 회의 등 남북여성모임을 개최하여 오고 있다. 예를 들어 2005년도에 북한에서 개최된 남북여성통일 행사에 남측여성 100명이 방문하여 평양 산원, 보육시설, 교육기관을 방문하고 결의문도 발표하였다. 그리고 2006년 3월에 금강산에서 개최된 남북여성 대표자 회의를 통해서 여성들이 평화형성에 중요한 역할을 해야 한다는 점에 공감대가 형성되었다. 남측 여성 대표자들이 평양을 방문해서 남북여성 교류를 실질적으로 진행을 하면서 북측 여성들과 대화를 하는 과정에서 북측여성들을 직접적으로 이해할 수 있는 계기가 되었다고 평가하고 있다. 직접적인 여성 교류를 통하여 북측여성이 무엇을 생각하고 있는지 잘 이해하는 계기가 되었다. 또한 단순히 과정을 지켜보는 것이 아니라 과정에 주체적인 참여자가 됨으로써 남북 교류협력은 상대방을 이해할 수 있는 계기로 작용하였다. 특히 그 과정에서 어떻게 해야 남북여성들 사이에 실질적인 화해·협력이 심화될 수 있을 것인가에 대한 고민들을 많이 하게 되었다.

(나) 북한정보 제공의 역할

NGO들은 강연회 등을 통해 국민들에게 북한에 대한 정보를 제공함으로써 북한 바로 알기 역할을 수행하고 있는 것으로 평가된다. 예를 들어 민화협 의 경우 강연회에 정세현 의장과 동행하면서 사람들이 북한에 대한 정보를 적게 알고 있기 때문에 북한에 대해 오해하는 경향이 강하다는 것을 알게 되었다. 그런데 강연 등을 통해 북한에 대한 정보를 풍부하게 제공하여 주면 스스로 북한에 대해 판단하는 능력을 갖게 되어 오해는 상당부분 해소되었다. 마찬가지로 경실련 통일협회에서 강좌를 열어서 잘 되고 있는데, 지방단위에서도 강좌를 많이 열고 있다.

(다) 성인지적 관점에서 남북교류협력 활성화

남북교류 협력을 활성화시키기 위해 국내 여성들이 남북교류에 대해 알도록 하기 위해 교육을 실시하고 있다. 특히 교육을 실시하는 과정에서 남북관계 발전이나 평화를 달성하는 과정 속에서 성인지적 관점이 들어가야 되고, 여성의 대표성을 제고해야 한다는 것을 강조하고 있다. 또한 교육과정에서 갈등 교육, 북한여성에 대한 이해를 제고할 수 있는 교육을 실시하고 있다. 여성의 대표성과 성인지적 관점 채택과 관련해서는 2000년 10월에 통과된 유엔안보리 결의안 1325호가 있는데, 평화협상이 끝나고 재건과정 속에서 여성참여를 분명하게 규정한 결의문이다. 동 결의문에서는 각국 정부, 국제기구, UN이 평화형성과정과 재건과정 속에서 여성이 기본적으로 참여해야 한다고 규정하고 있다. 이와 관련하여 여성계에서 정부에 지속적으로 요구하고 있고, 교육과정 속에서도 이를 알리는 활동을 하고 있다.

(2) 화해·협력에 대한 국내외적 지지 기반 확충 역할

법률크스님이 정치인 등을 만나고 설득하고 조정하는 역할을 수행하여 왔다. 특히 대북인도지원, 교류협력, 남북화해, 평화문제에 대해서 부정적인 인식을 갖고 있는 사람들을 주로 접촉하여 왔다. 통일 관련 인식에 대해 부정적인 사람들을 설득시키는 것을 주요 역할로 설정하여 왔다. 주로 보수적인 성향의 인사들을 만나왔다. 그리고 한국 내에서 정책결정이나 정책에 영향을 줄 만한 사람들을 집중적으로 만나거나 모임을 주선하여 왔다. 한나라당, 열린우리당 뿐만 아니라 관련연구자, 국정원 등의 인사들을 만나왔다.

1996년 북한에 대량 아사가 발생하고 있을 때 법률크스님은 USAID 대표를 맡고 있던 앤드류 나초스와 함께 중국에서 조사를 실시하였다. 당시 법률크스님과 동행하면서 우리의 활동이나 활동방식에 대해 상당한 관심을 갖게 되었고 신뢰가 형성되었다. 그분을 통해 한국과 관련된 정책 연구자, 국무성 등 정책 입안자, 상·하원 의원, NGO사람들과 만남을 가지게 되었다. 우리의 논리를 설명하고 미국의 입장에서 어떻게 행동하는 것이 좋을지 제안하여 왔다. 좋은벗들이 수집한 구체적인 정보를 제공하고 그러한 정보에 입각하여 정책을 조정하도록 요구하고 설득하는 활동을 전개하여 왔다. 우리가 갖고 있는 정보와 논리가 새로울 뿐만 아니라 현실적이고 구체적인 대안이

설득력을 갖고 있어 관계가 형성될 수 있었다고 생각한다.

(3) 성인지적 관점에서 통일교육

여성 통일 학교라든지, 여성 전문 프로그램을 시행한다든지, 수재지원을 하면서 일반 여성들한테 알리는 교육을 실시하고 있다. 특히 여성이므로 정부부처에 대해 성인지적 관점을 강화시켜달라고 요구하여 오고 있다. 평화나 안보정책이 그렇지 않다고 주장할 수 있지만, 실제로 성차별화 되었다고 보고 있다. 6자 회담, 장관급회담을 보더라도, 모두 남자밖에 없기 때문에 여성으로서 이러한 주장을 하고 있다. 특히 평화통일 부분에서 여성의 대표성이 30%는 되어야 한다. 통일과정에서 여성이 통합적으로 들어가야 우리가 바라는 통일사회에서 여성들이 바라는 사회가 된다고 생각하고 있다. 특히 독일 통일, 실질적으로 흡수통일되는 과정 속에서 보육문제, 직업문제 등 동독여성들이 갖고 있던 긍정적인 것들이 사라지고, 통일 이후에 여성들의 지위가 상당히 약화되었다고 평가하고 있기 때문에 성인지적 관점을 정부가 강화시켜나가야 한다는 것을 교육하고 있다.

(4) 남남갈등과 NGO 활동

양적, 질적으로 확대되는 과정에서 NGO 자체도 성숙되는 과정을 거처야 한다. 예를 들어 민화협 앞에서 시위를 하였는데, 시위 참석자들이 민화협을 얼마나 알고 있을 지 회의적이었다. 과거의 관행대로 동원되었다고 판단되었다. 일반 단체의 폭이 크게 확대되면서 피상적인 모습이 많이 노출되어 있다. NGO는 정부나 시장이 담당하지 못하는 역할을 수행하는 것이 하나의 목표인데 지금 남북관계에서 보면 NGO로 인해 사회갈등의 촉발요소가 생성되는 사례들이 발생하고 있다. 정치적으로 활용하려는 측면이 있기는 하지만 남북갈등이 10이라면 NGO가 개입하면서 갈등을 100으로 키우는 사례들이 있다. 특히 북쪽의 입장에서 남쪽 내부의 갈등은 나쁘지는 않을 것이다. 북쪽의 입장에서 보면 남쪽의 힘이 강대해지고 북에 대한 압박으로 작용할 때 남쪽 사회 내부에 갈등이 있는 것이 유리하다고 판단할 것이다. 예를 들어 범민련이 결성되었을 때 북쪽이 범민련을 끝끝내 버리지 못한 것은 자기들이 어려울 때 어쨌든 남쪽에서 자신들을 지지하여 주었기 때문이다.

북쪽으로는 남한 사회내부의 갈등이 위안이 되는 그러한 입장에 처해 있는 것이다. 따라서 북쪽에 의해 유도되는 남한사회 내 갈등도 충분히 있을 수 있으며, 통일NGO들이 자신도 모르게 인입해 들어가는 사례가 많다. 2005년 9월 맥아더 동상 문제가 대표적인 사례라고 할 수 있다. 맥아더 동상 사건을 보면 북쪽이 남쪽사회를 제대로 파악하고 있지 못하면서 성명을 발표하였다. 남쪽의 일부 세력이 이를 계기로 행동한 측면이 있다. 대부분 맥아더 동상을 쟁점화시키면 안된다는 것을 너무나 잘 알고 있었는데 좌파일부가 상황을 제대로 파악하지 못하고 행동을 하였다고 본다. 따라서 사회갈등을 촉발시키는 요인으로 작용하는 NGO의 성숙성 문제가 제기된다고 본다. 좌우 모두 사회갈등을 야기하면서 국민들이 남북관계에 대해 상당히 불안해하는 현상이 발생하는데 이러한 점이 지양되어야 한다고 본다.

현실적으로 남북교류에서 통일운동을 했던 사람들의 역할이 적지 않다고 본다. 북한과 말이 통한다, 북한이 적어도 마음을 터놓을 수 있는 파트너라고 인식한다는 점에서 남북민간교류, 당국간의 교류에서 매개로서 윤희유의 역할을 했다고 평가할 수 있다. 그렇지만 비판적 입장에서는 통제사회인 북한이 통일전선전략 차원에서 남한의 다원성을 역이용하는 수단으로 체스판의 말처럼 활용함으로써 남남갈등을 촉발시키는 요인으로 작용하였다고 비판하기도 한다. 다만, 주로 보수적인 입장에서의 비판이며 남남갈등에 이용되고 있다는 점을 크게 과장할 필요는 없다고 생각한다. 북한은 남북관계에서 현저하게 방어적인 태도를 취하고 있기 때문에 스스로를 방어하기 위해서 자신의 우군을 필요로 하는 수준이다. 따라서 남쪽의 민주화 통일운동 세력을 이용하려는 정치적 의도도 있겠지만 편한 상대에게 속을 터놓는 성격이 강하다는 입장이라고 본다. 이들이 가지는 순기능과 역기능이 있으며 순기능을 하는 주체들이 순기능을 극대화 시키면서 북한에 대한 균형적인 시각을 가지고 있어야 한다. 그런데 북한에 대해 균형된 시각을 갖지 못함으로써 남한에서의 고립을 감수하면서도 북한의 입장을 옹호해왔던 장점을 충분히 극대화시키지 못하여 왔다고 본다.

2. 전문가 평가

가. 남한 사회 내 대북인식 변화

(1) 대북인식의 실용주의적 전환

NGO의 남북 교류협력 활동은 사회문화 교류협력 활동과 대북 인도적 지원 활동으로 구성된다. 이들 분야의 활동은 매우 다양하고 남북 간 주민들의 접촉과 참여 폭이 넓다는 점에서 상호 이해에 커다란 기여를 하고 있다. 방북자들은 정치, 경제, 학술, 문화, 종교계 등 매우 다양한 분야에서 활동하는 사람들로 구성된다. 일반적으로 방북 비용이 많이 들기 때문에 기업체의 임원이나 단체의 대표 등 일정 정도 경제적 여유가 있는 사람들이 가게 된다. 이들의 이념 성향은 진보적이라기보다는 중도 또는 보수에 가깝다고 보아야 하는데, 개인의 이념적 성향과 상관없이 이들이 방북하고 난 후의 태도는 공통적으로 실용주의 또는 실사구시적 태도를 강하게 보인다는 점이다. 방북자들은 관찰자의 입장에서 북한을 가능하면 객관적으로 보고자 노력한다. 이 과정에서 자신들이 기존에 가졌던 북한에 대한 인식-그것이 긍정적인 것이었든, 아니면 부정적인 것이었든 간에 상관없이-을 비판적으로 검토하는 것으로 보인다. 이를 통해 방북자들은 어떤 형태로든지 기존에 갖고 있던 북한에 대한 선입견을 교정하게 된다.

일반적으로 방북한 이후 사람들을 만나게 되면 훨씬 의사소통이 쉽게 이뤄지는 것을 알 수 있다. 이는 방북 경험이 사실관계 갈등에서 객관적 자료나 제3의 개입을 통한 사실증명, 공동조사와 같은 역할을 한다는 것을 의미한다. 보통의 남한 성인은 북한 관련 정보를 대단히 많이 취득하고 있는데, 문제는 정보 및 사실에 대한 해석에서 많은 차이가 있다는 것이다. 그런데 방북은 방북자들이 북한을 객관적으로 관찰하게 함으로써 실사구시적 태도를 갖게 한다. 이것이 바로 사실관계 갈등을 완화시키거나 해소시키는 역할을 하게 된다. 따라서 NGO의 남북 교류협력 활동은 북한을 생생하게 체험할 수 있는 산교육을 제공한다고 할 수 있다.³⁰

30_이종무, “대북정책에 관한 국민적 합의와 NGO의 역할 모색,” (통일문제연구협의회·동북아시아위원회 공동학술회의, 2007년 7월).

(2) 다양한 대북인식 전환 활동 전개

비정부기구들은 대중과의 직접적인 접촉을 통해서 남북관계를 중심으로 하는 사회의 토론문화를 형성하고 이러한 토론과정에서 얻어진 결과를 다시 대중에게 새로운 정보의 형태로 전달함으로써 국민의 대북인식 전환에 공헌할 수 있다. 민화협이나 통일교육협의회 같은 비정부기구들은 토론회나 통일교육을 통해 일반국민들의 북한에 대한 이해를 도모하고 있다. 국민들의 혼재되어 있는 대북의식과 냉전적인 대결의식을 교육을 통해 교정하고 남북화해협력시대를 맞이하는 이성적인 북한관의 정립과 급변하는 한반도 주변정세에 대한 올바른 이해를 하고 한반도 평화정착을 위한 시민의 역할을 모색하는 것이 바람직하다.³¹

(3) 대북지원과 대북인식 변화

통일 NGO의 활동은 과거 북한을 적으로만 인식하던 국민 의식을 민족적이고 동포애적 감정을 발양하도록 하는데서 중요한 역할을 하였다. 1990년대 이후의 북한 지원 활동은 사실상, 국민들의 이러한 민족적이고 동포애적인 감정을 불러일으킴으로써 국민적인 모금운동과 북한에 대한 전향적인 대북통일정책을 입안·수행하도록 하는 대중적 여론을 형성하는데 큰 기여를 하였다. 그러나 현재의 통일 NGO 활동이 대체로 북한에 대한 지원사업에 치중함으로써, 북한에 대한 민족적 감정의 확산 이면에 북한에 대한 동정심에 지나치게 의존하는 편향을 드러내고 있다. 이러한 편향은 통일 NGO의 활동이 적극적인 통일사업이라는 것보다는 ‘불쌍한 동포에 대한 지원’이라는 차원을 넘어서지 못하는 것과 관련된다. 민족적 감정의 자극과 통일운동의 대중화라는 성과에도 불구하고, 동정심의 자극과 대중화라는 의도치 않은 사회적 인식이 확산되고 있는 것에 보다 주목해야 할 시점에 와 있다고 평가된다.³²

31- 길병욱·라미경, “한반도 평화통일 논의와 비정부기구(NGO)의 역할,” pp. 24-25.

32- 정영철, “남북관계 발전을 위한 NGO의 역할: 평가와 과제,” pp. 77-81.

(4) 북한 정보 제공자 역할

대북지원NGO는 북한에 관한 신속, 정확한 정보 제공자로서의 역할을 수행한다. 즉 우발적 상황(contingency), 또는 정부나 여타기관에 비해 변화를 사전에 감지, 통보, 나아가 예방하는 조기경보(early warning) 기제로서의 역할을 수행한다는 것이다.³³ 최근 국내 NGO들의 대북지원이 활성화됨에 따라 모니터링과 현장방문을 위한 실무자들의 방북이 끊임없이 이뤄지고 있다. 잦은 방북으로 북한 내부의 사정에 누구보다도 정통하게 된 이들 NGO 관계자들은 평양의 미묘한 움직임과 변화를 읽어낼 책임자가 아닐 수 없다.

(5) 국민합의 형성의 긍정적 기여자로서의 방북자

방북자들은 대북정책에 대한 국민합의 형성에 많은 역할을 할 수 있는 집단이다. 아직도 평양은 전 국민의 0.1%도 가보지 못한 곳인데, 백문이 불여일견이라고 여기를 한 번이라도 다녀온 사람이 자신의 주변 집단이 갖고 있는 대북정책에 대한 인식 변화에 미치는 영향은 적지 않다. 따라서 정부에서는 방북자들을 대상으로 체계적인 정책 정보를 정기적으로 제공하는 한편, 조금은 전문적인 북한 관련 교육 프로그램을 개발하여 방북 이후 북한에 높은 관심을 갖게 된 사람들의 다양한 욕구들에 부응해야 한다.

(6) 민주주의식 함양

통일NGO의 사회·문화적 접근은 비단 남북한의 통합에서뿐만 아니라 한국 사회 자체의 민주 의식의 발전에도 일정한 의의를 가지게 된다. 즉, 남과 북이 서로가 다름에도 불구하고 공존하고, 공존해야 한다는 의식은 민주주의의 근간이라고 할 수 있는 ‘타인에 대한 배려’와 차이의 공존이라는 다양성의 존중의식을 함양하는 데서도 중요한 작용을 하게 될 것이다. 그리고 이러한 다양성의 존중과 차이의 공존에 대한 인식은 결국 남과 북의 평화적 공존에 대한 공감대를 더욱 확산시키게 될 것이다.³⁴

33-정옥임, “대북 인도적 지원의 변화와 발전 모색,” (제3회 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 정책포럼 발표논문, 2004년 1월 26일).

34-정영철, “남북관계 발전을 위한 NGO의 역할: 평가와 과제,” pp. 83-85.

(7) 통일의 대중적 기반 확대

통일 NGO의 활동은 아래로부터의 자발적 참여에 기초함으로써 대중적인 통일운동의 지평을 확대시키는 역할을 한다. 통일이 전 민족적인 참여와 공동의 합의에 의해서 가능하다고 할 때, 통일 NGO의 대중적인 활동은 사실상 통일의 대중적 기반을 마련하는데 중요한 역할을 하게 된다. 이러한 예는 지난 10여년의 통일 NGO의 활동에서 뚜렷이 확인된 바이기도 하다.³⁵

나. 사회문화 통일NGO와 통일기반 구축 역할 평가

(1) 남남갈등의 요인 분석 및 해소 역할

(가) 범민련의 존재와 남남갈등

범민련의 존재는 이중적인 함의를 내포하고 있다. 첫째, 북쪽의 입장을 이해하는 집단의 존재라는 자체에 의미가 있다. 둘째, 남북관계의 경색 지점에서 북쪽을 옹호함으로써 남한 사회 내에서는 분란 소지를 담고 있다는 점이다. 그런데 자주평화통일민족회의와의 분리 이후 남북관계에서 범민련의 영향력은 미미한 수준에 머물고 있다.

(나) 보수 통일운동의 등장과 NGO간 갈등 해소 과제 대두

보수적 통일운동의 등장에 따른 NGO의 역할문제이다. 반김정일, 반핵을 표방하는 시민운동이 진보적인 통일운동과 병행하여 활성화되고 있고, 다른 한편으로는 북한인권문제를 강력히 제기하는 집단이나 탈북자동지회의 활동도 지적할 수 있다. 이를 통해 남한사회 내에서도 통일운동이 다양화되고 있다. 그러나 아쉬운 점은 진보적 통일운동이나 보수적 통일운동 사이에 최소한의 대화나 토론이 가능하지 않다는 사실이다. 감정적 대립과 반목, 혹은 상대방에 대한 비방이 주도하고 있는 대립적 분열 속에서 통일운동은 우선 객관적인 사실이나 현실을 인정하고 절차적 민주주의를 지키면서 대화를 하려는 태도가 중요하다. 특히 앞서 말한 대로 대북관계에서 정부의 역할이 높아진 만큼, 통일운동단체들은 오히려 남한사회 내에서 남남갈등을 해소하는 일을 일차적인 과제로 삼아야 한다.³⁶

35- 위의 글.

(다) 흑백논리, 이분법적 사고의 극복

2001년 8·15 대축전 이후 우리 사회에서 심각하게 제기된 것이 남남갈등이다. 일부 언론은 평양행사에서 돌아온 축전인사에 대한 김포공항에서의 영접과정에서 재향군인회와 통일연대사이의 갈등을 ‘남남갈등’으로 대서특필하였다. 그러나 서로간의 생각의 차이를 인정하지 못하는 자세, 이를 ‘남남갈등’으로 단정정보를 하는 언론의 태도 등은 우리 사회가 남북관계를 풀어 가는데 있어서 가장 고질적인 병폐이다. 한국사회의 경우 통일문제에 관한 한 합리적인 이해나 토론이 부재해서, 차이를 인정하고 서로간의 최소 공통분모에 대한 합의를 도출하는 것은 쉽지 않은 과제이다. “나와 생각이 다른 사람은 틀린 사람이다”라는 흑백논리에 우리는 오랫동안 길들여져 왔다. 우리 내부에서 남남갈등을 해소하기 위해서 통일운동단체가 할 수 있는 일은 무엇인가? 우선 그간의 남남갈등이 통일문제에 대한 충분한 논의가 부족했던 데서 기인한다는 점을 감안한다면, 먼저 자주 만나고 충분한 의사소통이 중요하다는 점을 지적하고 싶다. 이런 맥락에서 민족화해범국민협의회(이하 민화협이라 약칭함)의 역할은 높이 평가할 만하다. 민족문제의 해결을 위해서 보수에서 진보까지를 망라하여 서로 만나고, 대화하고, 토론하는 남남대화의 자리를 마련하는 것은 매우 필요하기 때문이다. 민화협 내부에서 제기된 쟁점의 하나는 민화협 활동의 주력을 남남대화에 둘 것인가, 아니면 남북교류에 둘 것인가 이다. 민화협 출범 당시부터 내부에서 남북 간에 <정당-사회단체연석회의>를 성사시켜야 한다는 꿈이 있었고, 그러한 만큼 남북교류에 많은 무게중심을 두면서, 남남대화에 소홀하지 않았느냐는 문제를 제기할 수 있을 것이다. 남남대화를 토론회나 심포지엄 등의 방식으로 시도한 것은 사실이지만, 기층 회원조직에 이르기까지 이런 시도를 확산하려는 노력이 부족하지 않았느냐는 비판이 그것이다. 또한 남남대화가 일정 단계를 넘어서면, 형식적인 모임을 넘어서서 좀 더 심층적인 프로그램으로 이어져야 하지 않느냐는 비판도 제기될 수 있을 것이다.³⁷

36-정현백, “남북화해와 NGO의 통일운동,” p. 7.

37-위의 글, pp. 11-14.

(라) 이념적 정향 다양화와 통일NGO간 의사소통 공간의 확대

시민사회는 균일하지도 않고 통합되어 있지도 않으며 단일한 목소리를 내고 있지도 않다. 시민사회는 분화되어 있고, 이전의 갈등 인식 틀이었던 국가와 시민사회의 갈등 구조만이 아니라 시민사회 대 시민사회의 갈등 구조가 함께 존재한다는 것을 인정해야 한다. 그래야 최근 몇 년 사이에 매우 활발하게 진행되고 있는 보수적인 사회운동을 제대로 이해하고 분석할 수 있다. 이제 남한 시민사회는 그 내부의 복합적이고 다원적인 성격에 주목을 해야 하며, 이러한 점에서 남한 시민사회는 각자의 가치와 욕구를 실현하기 위해 주체적으로 참여하는 다양한 시민(그룹)들이 갈등하면서 통합되는 공간으로 이해될 수 있을 것이다.

통일 문제와 관련해서는 진보진영을 하나로 묶을 수는 없게 되었다. 기존의 진보 진영은 통일(중심) 진보진영과 평화(중심) 진보진영으로 분화되고 있다고 할 것이다. 이러한 분화는 이제 ‘통일’이라는 용어가 이전과 다른 의미를 갖게 되었음을 말한다. 의미 변화는 두 단계에 걸쳐서 진행된 것으로 보인다. 첫째, 이전에는 ‘통일’운동이 모든 부문운동을 포괄하는 상위의 개념이었는데, 1990년대 중후반을 지나면서 ‘통일’운동이 하나의 부문운동으로 전락한 것이다. 둘째, 2000년대에 들어서서 ‘통일’운동에서 ‘평화’운동이 분리되고 있는 것으로 ‘통일’은 더 이상 ‘평화’를 포괄하고 있는 개념이 아니다. 매우 광의적이고 포괄적이었던 ‘통일’의 의미가 이제는 매우 구체적이고 조심스럽게 진술해야 하는 것으로 변화한 것이다.

보수진영에서도 변화가 일어나고 있다. 냉전적 분단체제에서 매카시즘적 공격에 길들여있던 보수 세력들은 1987년 6월 항쟁 이후 민주화 과정에서 소위 색깔논쟁을 일으키면서 반사이익을 보는 것에 안주하여왔다. 하지만 1997년과 2002년의 대통령 선거를 거치면서 더 이상 수구적인 냉전논리가 국민들에게 통하지 않는다는 것이 드러났다. 그러면서 북한 문제에 대해 보다 합리적으로 접근하는 그룹들이 생겨나기 시작하였다. 이들은 탈북자 문제나 북한 인권문제를 반복 캠페인 차원에서 정치적으로 활용하는 그룹과 분리되어서, 정치색을 걷어내고 보편적 인권문제로 순수하게 접근하고 있는 것으로 보인다. 따라서 보수진영도 냉전적 보수와 자유주의적 보수로 분화되고 있다.

대북정책에 대한 국민합의 형성에 있어서 가장 중요하고 핵심적인 것이

합리적인 의사소통과 공론 형성이라고 할 것이다. 앞서 우리 사회의 진보와 보수가 통일 진보진영, 평화 진보진영, 냉전적 보수, 자유주의적 보수로 분화되고 있다고 설명한 바 있다. 이전에 진보와 보수라는 이분법적 구도에서는 서로 간에 의사소통을 할 수 있는 가능성이 거의 없었는데, 최근 각 세력의 분화 과정에서 상호 소통할 수 있는 접점이 만들어지고 있는 것으로 보인다. 예를 들어서 북한 인권 문제에 대한 논의가 비공개적이지만 평화 진보진영과 자유주의적 보수진영 사이에서 꾸준히 이어지고 있다. 처음에는 서로에 대한 불신으로 대화가 매우 어려웠지만, 지금은 서로 제기된 타당성 요구와 관련해서 진지하게 논의를 할 수 있을 정도로 의사소통 능력이 커졌다고 보인다. 마찬가지로 대북 인도적 지원과 관련해서도 이전에는 ‘줄 것이냐 말 것이냐’라는 수준의 논의에서 ‘어떻게 주는 것이 잘 주는 것이냐’라는 한 차원 높은 수준의 담화로 나아가고 있다. 우리 사회의 일각에서는 아직도 냉전적 분단체제에 뿌리박은 이분법적 대립을 계속하고 있지만, 다른 한편 시민사회 내에서 북한문제에 대해 합리적 의사소통을 할 수 있을 정도로 능력이 키워지고 있음을 볼 수 있다.³⁸

(2) 공론의 장 제공

(가) 관련 통일NGO의 증가

대북정책에 대한 합리적 의사소통을 할 수 있는 공론장 형성에도 NGO들이 적극 나서고 있다. 최근에 대북정책과 관련한 토론회가 매우 활성화되고 있고, 주제도 다양해지고 있다는 점이다. 여기에는 그동안 남북 교류협력 활동에 전념하던 NGO들이 커다란 기여를 하였다. 먼저 우리민중서로돕기 운동에서 부설기구로 평화나눔센터를 설치하였다. 또한 정토회에서는 자매조직으로 평화재단을 설립하였다. 그리고 남북나눔운동의 정책기구가 독립해서 한반도평화연구원이 만들어졌다. 또한 주창 NGO로 참여연대 평화군축센터와 연대기구인 민족화해협력범국민협의회 정책 활동도 시민사회 내에서 다양한 공론장을 만들어내는 데 큰 역할을 하고 있다. 최근의 이러한 활동은 몇 가지 경향성을 보이고 있는데 첫째, 대북 관련 토론회들이 급증하고 있지만 주제들이 중복적이기보다는 상호 보완적인 측면이 많고 둘째,

38_이종무, “대북정책에 관한 국민적 합의와 NGO의 역할 모색” 참조.

눈에 드러나는 공개적인 토론회 보다 오히려 비공개적인 토론회가 매우 활성화되고 있고, 셋째는 개별 NGO를 넘어선 연대 활동이 본격화되고 있다는 것이다.³⁹

(나) 공공의 어젠다 형성

통일 NGO들은 남한 사회 내의 남북관계 또는 통일 이슈를 공공의 어젠다로 끌어들이는 기능을 하는 매개집단으로서의 역할을 수행할 수 있다. NGO들은 대중과의 직접적인 접촉을 통해 남북관계를 중심으로 하는 사회의 토론문화를 형성하고 이러한 토론과정에서 얻어진 결과들을 다시 대중에게 새로운 정보의 형태로 전달함으로써 국민의 대북한 인식전환에 공헌할 수 있다. 여론형성과 수렴, 정책결정에 반영되는 민주적인 과정을 활성화시키기 위해 공공성, 자발성, 다원성, 연대성을 활용하여 남북관계 발전에 순기능 역할을 수행할 수 있을 것이다.⁴⁰

(3) 통일운동의 좌표 재설정 노력 필요

북한에 대한 정보가 제약되었던 과거에는 민족민주운동이나 통일운동이 제공하는 ‘북한바로알기운동’이나 자주적 교류의 시도는 그 자체로 신선한 충격을 던져주었고 남북화해를 위한 중요한 출발점이 되었다. 그러나 이제 언론이나 다양한 접촉을 통해서 기아사태 이후의 실상이 알려지기 시작하면서 북한은 더 이상 국민에게 매력적으로 다가오지 않게 되었다. 또한 북한체제에 대해 신뢰할 수 없고 북한경제가 불안정해서 통일의 경우 남한이 부담해야 할 비용이 너무 큰 것이 아닌가라는 의구심이 국민들 사이에 확산되고 있다. 뿐만 아니라 국민은 정권의 강요보다는 다양한 언론의 보도를 통해서 통일운동 진영이 친북적이지 않느냐는 의구심의 눈길을 보내고 있다. 현실체제로서의 북한에 대한 객관적 인식과 토론이 부재한 상태에서 서로가 서로에게 이런 의혹의 시선을 보내는 것은 자연스러운 일이다. 통일운동이 겪는 위기는 사회적 영향력과 국민을 향한 설득력이 떨어진데 있고 통일운동은 새로운 정세 속에서 정확한 좌표를 찾으려는 노력을 기울여야 한다.⁴¹

39- 위의 글.

40- 정연정, “남북관계와 통일NGO: NGO의 활동 유형과 발전방향,” pp. 333-334.

(4) 통일대비 사회적 합의도출 역할

NGO활동들은 남한 사회 내부의 자발적인 사회운동에 기초한다는 점에서 우리 민족이 차후 통일을 지향해 가는 과정에서 사회적 합의를 도출하는데도 중요한 공헌을 하게 된다. 경실련이 주최한 ‘민족화해 아카데미’, 중앙대의 ‘민족통합교실’, 연세대에서 실시한 ‘대안적 통일교육 모색을 위한 실험교실’ 등은 남북한 사회문화 통합을 위한 시민사회 차원의 구체적 노력들이라는 점에서 중요한 의미를 지닌다.⁴²

3. 소결: 종합평가

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

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

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

또한 북한의 대남정책이 통일NGO 사이의 이념적 편향에 따른 갈등을 증폭시키는 중요한 요인으로 판단하고 있다. 일원화된 북한이 남한의 다원성을 역이용하는 수단으로 활용함으로써 남남갈등을 촉발시키는 요인으로

41- 정현백, “남북화해와 NGO의 통일운동,” pp. 6-7.

42- 전효관, “통일관련 시민단체 역할의 새로운 방향모색,” 『남북한 사회문화적 통합과 시민단체의 역할』 (연세대 통일연구원 학술회의 자료집, 1998년), p. 6.

작용하고 있다는 것이다. 따라서 북쪽에 의해 유도되는 남한사회 내 갈등에 공동으로 대처할 수 있는 내부 협력시스템의 형성의 필요하다.

남남갈등이라는 부정적 요소의 극복뿐만 아니라 화해·협력에 대한 국내 외적 지지기반을 확충하는 긍정적 역할에 주목하고 이러한 역할을 확대해 나갈 필요가 있다. 지금까지 통일NGO들은 남북주민들의 만남 주선, 북한 정보에 대한 제공을 통해 남한 사회 내 대북인식을 긍정적으로 변화시키는 중요한 역할을 수행하여 왔다. 특히 이념적 성향과 관계없이 방북을 통하여 북한에 대한 선입견을 교정하고 실용주의적 태도로 변화되는 효과를 거두고 있다. 전문적인 북한 관련 교육프로그램을 개발하여 방북 이후 북한에 높은 관심을 갖게 된 사람들의 다양한 욕구에 부응해야 한다. 다만, 대북지원을 통하여 북한에 대한 적대의식은 약화시키는데 긍정적 역할을 수행하였지만 북한에 대한 동정심을 지나치게 강하게 갖도록 만든 점은 앞으로 통일NGO들이 수행해야 할 과제라고 생각된다.

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

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

V. 통일 대비 국내NGO의 기존 역할 평가 3:

통일 거버넌스 구축 측면

1. 국내NGO의 자체 평가

가. 설문 조사

5-1. 귀 단체의 이념적 성향이 스스로 어떻다고 생각하십니까?

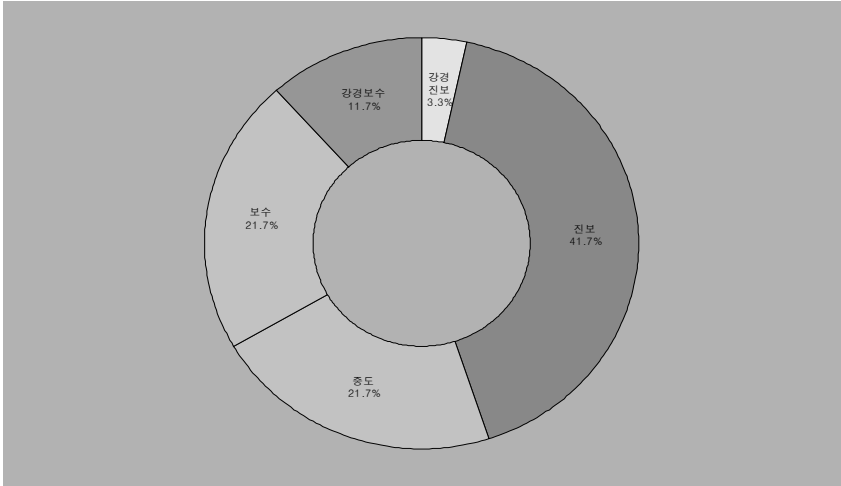
<표 V-1> 단체의 이념적 성향

항	목	빈 도 (%)
강경진보	0	2 (2.4)
진보	2.5	25 (30.1)
중도	5	36 (43.4)
보수	7.5	13 (15.3)
강경보수	10.0	7 (8.4)
합	계	83 (100.0)

(무응답 2명 제외)

설문대상인 단체의 이념적 성향을 묻는 질문에 응답자들은 중도적 성향이 43.4%로 가장 많은 비중을 차지했다. 진보와 보수의 구분에서는 진보가 30.1%로 보수로 응답한 15.3% 보다 약 2배로 많았다. 강경진보 2.4%를 합할 경우, 진보로 분류되는 그룹은 32.5%로, 보수로 구분되는 그룹은 강경보수 8.4%를 포함 총 23.7%로 진보와 보수의 구분이 다소 약화되고 있음을 알 수 있다.

<그림 V-1> 단체의 이념적 성향



5-2. 정부의 대북·통일정책에 NGO의 의견이 어느 정도 반영되고 있다고 생각하십니까?

<표 V-2> 정부의 대북 통일정책을 위한 NGO의 의견 반영도

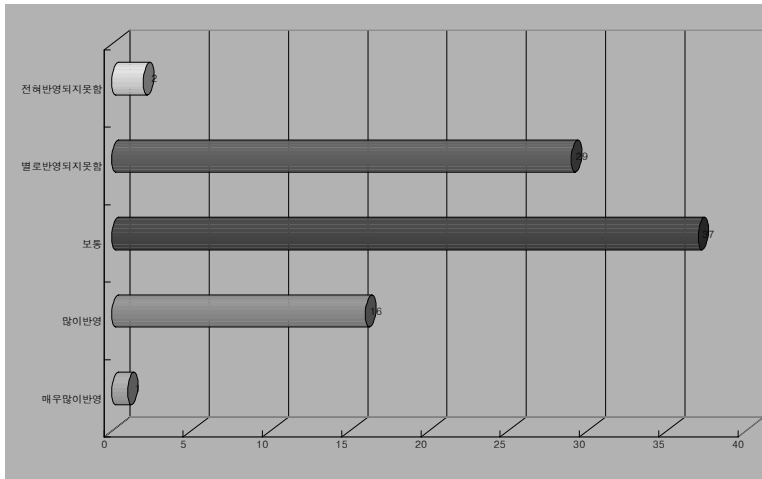
항 목	빈 도 (%)
매우 많이 반영된다	1 (1.2)
대체로 반영된다	16 (18.8)
보통이다	37 (43.5)
별로 반영되지 않는다	29 (34.1)
전혀 반영되지 않는다	2 (2.4)
합 계	85 (100.0)

정부의 대북 통일정책에 NGO의 의견의 반영 정도를 묻는 질문에 응답자들은 부정적인 견해를 피력하고 있음을 알 수 있다. “반영된다”라고 평가할 수 있는 “매우 많이 반영된다”와 “대체로 반영된다”는 전체 20.0% 정도로 나타난 반면, “반영되지 않는다”로 판단되는 “별로 반영되지 않는다”

(34.1%)와 “전혀 반영되지 않는다”(2.4%)는 36.5%로 부정적인 판단이 우세했다.

NGO의 정책이 정부의 통일정책에 반드시 반영되어야 하는 것은 아니지만, NGO의 전체적인 의견을 반영할 수 있는 통일 및 대북 정책이 바람직하다는 점에서는 고려해 보아야 할 점이라고 할 수 있다.

<그림 V-2> 정부의 대북 통일정책을 위한 NGO의 의견 반영도



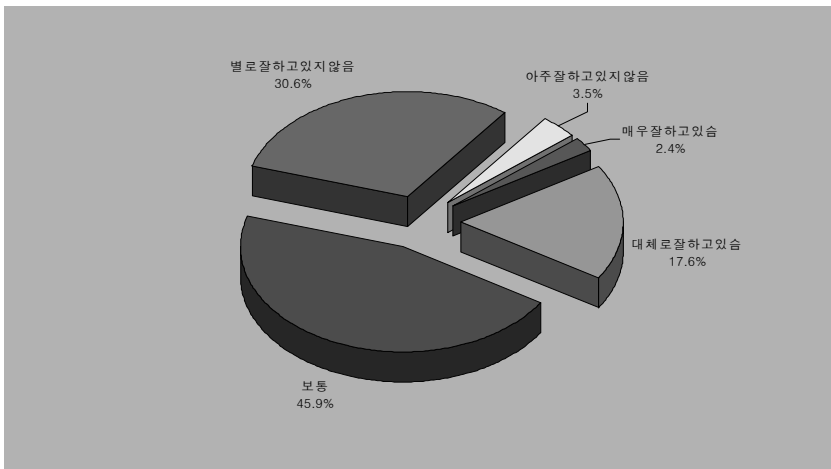
5-3 정부의 대북·통일정책에 대해 NGO들이 객관적인 모니터링 활동을 수행하고 있다고 생각하십니까?

<표 V-3> 정부의 대북·통일정책에 대한 NGO의 객관적인 모니터링 활동 수행정도

항 목	빈 도 (%)
매우 잘하고 있다	2 (2.4)
대체로 잘 하고 있다	15 (17.6)
보통이다	39 (45.9)
별로 잘 하고 있지 않다	26 (30.6)
아주 잘하지 못하고 있다	3 (3.5)
합 계	85 (100.0)

정부의 대북·통일정책에 대해 객관적인 모니터링 활동을 수행하고 있는지의 여부를 묻는 질문에 NGO들은 그다지 긍정적인 역할을 하지 못하고 있는 것으로 평가하고 있음을 알 수 있다. 정부의 대북·통일정책에 대한 모니터링을 객관적으로 “잘하고 있다”고 평가한 응답은 “매우 잘하고 있다(2.4%)”와 “대체로 잘 하고 있다(17.6%)”를 합쳐 20.0%로 나타난 반면, “잘하지 못하는 것”으로 평가한 응답은 “별로 잘하고 있지 않다”(30.6%)와 “아주 잘하지 못하고 있다(3.5%) 등 모두 34.1%를 차지했다. 그러나 중립적인 의견을 견지한 “보통이다”라고 평가한 비율도 45.9%에 달해 명확한 의사를 제시하지 않은 NGO도 상당수에 달했다. 전체적으로 볼 때, 정부의 대북 및 통일정책에 대한 모니터링 역할 수행은 비교적 미흡한 것으로 평가된다.

<그림 V-3> 정부의 대북통일정책에 대한 NGO의 객관적인 모니터링 활동수행정도



5-4. 통일정책 거버넌스 관점에서 볼 때 NGO들이 어느 단계에서 가장 큰 역할을 수행할 수 있다고 생각하십니까?

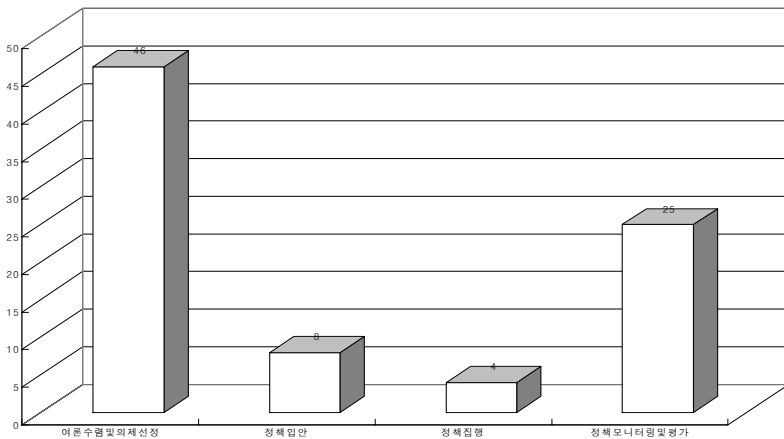
<표 V-4> 통일정책 거버넌스 관점에서 본 NGO의 가장 큰 역할 분야

항 목	빈 도 (%)
여론수렴 및 의제선정	46 (55.1)
정책입안	8 (9.6)
정책집행	4 (4.8)
정책모니터링 및 평가	25 (30.1)
합 계	83 (100.0)

(무응답 2명 제외)

통일정책 거버넌스 관점에서 본 NGO의 가장 큰 역할 분야를 묻는 질문에 응답자들은 “여론수렴 및 의제선정”을 가장 선호했다. 55.1%가 여론수렴 면에서 NGO의 역할이 가장 큰 것으로 평가했으며, 그 다음이 “정책모니터링 및 평가”(30.1%)였다. 반면 정부의 역할 분야라고 할 수 있는 정책입안(9.6%), 정책집행(4.8%)에서는 상대적으로 할 수 있는 역할이 적었다.

<그림 V-4> 통일정책 거버넌스 관점에서 본 NGO의 가장 큰 역할 분야



5-5. 정부의 대북·통일정책에 대한 NGO의 의견반영을 위해 어떠한 방법이 가장 효과적이라고 생각하십니까?

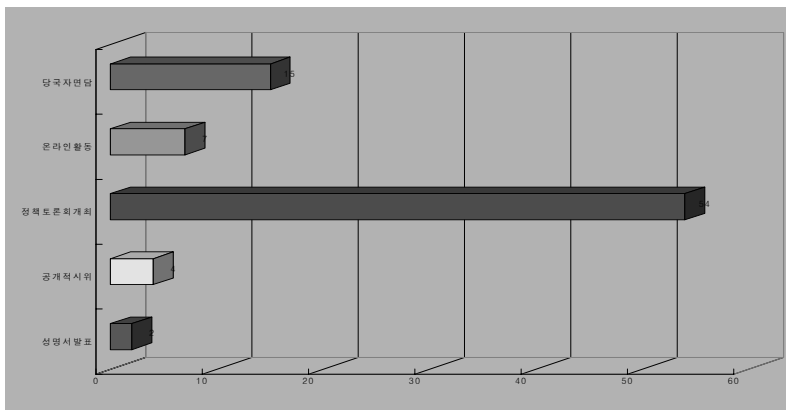
<표 V-5> 정부의 대북 통일정책에 대한 NGO의 의견반영 방법

항 목	빈 도 (%)
성명서 발표	2 (2.4)
공개적 시위	4 (4.9)
정책토론회 개최	54 (65.9)
온 라인 활동	7 (8.5)
당국자 면담	15 (18.3)
합 계	82 (100.0)

(무응답 3명 제외)

NGO의 의견을 정부의 대북 통일정책에 반영하기 위해 어떤 방법이 가장 효과적인지를 묻는 질문에 응답자들은 단연 “정책토론회 개최”(65.9%)를 꼽았다. 대중적인 정책토론회 개최가 NGO가 갖고 있는 견해와 정책대안을 정부 정책에 반영할 수 있는 가장 효과적인 방법으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 그 외에도 “당국자 면담”(18.3%), 온라인 활동(8.5%)을 들고 있으나 그 비중은 미미한 것으로 나타났다. 한 가지 특이할 만한 것은 NGO가 자체 성명서를 발표한다고 해도 그것이 반영되는 정도는 2.4%로 극히 낮다고 평가하고 있다는 사실이다. 오히려 “공개적 시위”가 정책 반영도 면에서는 성명서 발표보다 더 높게 나온 점이 특이한 것으로 분석된다.

<그림 V-5> 정부의 대북 통일정책에 대한 NGO의 의견반영 방법



5-6. 통일정책 거버넌스 관점에서 볼 때 NGO의 역할 중 가장 시급하게 이행해야 할 분야는 무엇이라고 생각하십니까?

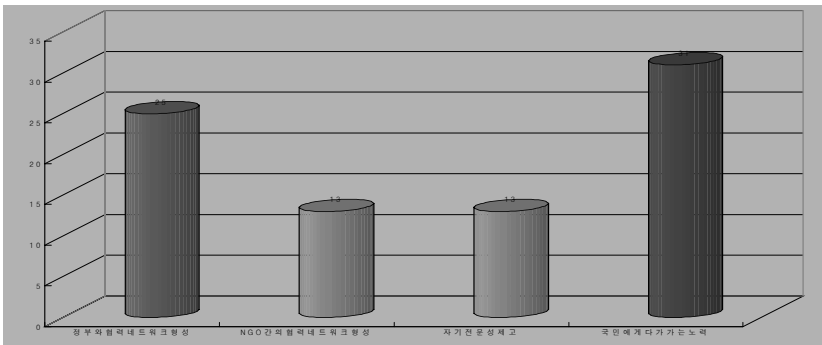
<표 V-6> 통일정책 거버넌스 관점에서 NGO의 역할 중 가장 시급하게 이행해야 할 분야

항 목	빈 도 (%)
정부와의 협력네트워크 형성	25 (30.5)
NGO간의 협력네트워크 형성	13 (15.9)
자기 전문성 제고	13 (15.9)
국민에 다가가는 노력	31 (37.8)
합 계	82 (100.0)

(무응답 3명 제외)

통일정책 거버넌스 관점에서 NGO의 역할 중 가장 시급하게 이행해야 할 분야를 묻는 질문에 응답자들은 “국민에 다가가는 노력”(37.8%)과 “정부와의 협력네트워크 형성”(30.5%) 등을 중요하게 선택했다. 국민과 정부를 동시에 중요하게 인식하고 있는 것으로 평가되는 대목이다. 그 밖에도 “NGO간의 협력네트워크 형성”(15.9%), “자기 전문성 제고”(15.9%)도 마찬가지로 상당한 비중을 두고 있는 바, 모든 분야에서 고르게 역할을 수행하는 것이 바람직하다고 인식하고 있다.

<그림 V-6> 통일정책 거버넌스 관점에서 NGO의 역할 중 가장 시급하게 이행해야 할 분야



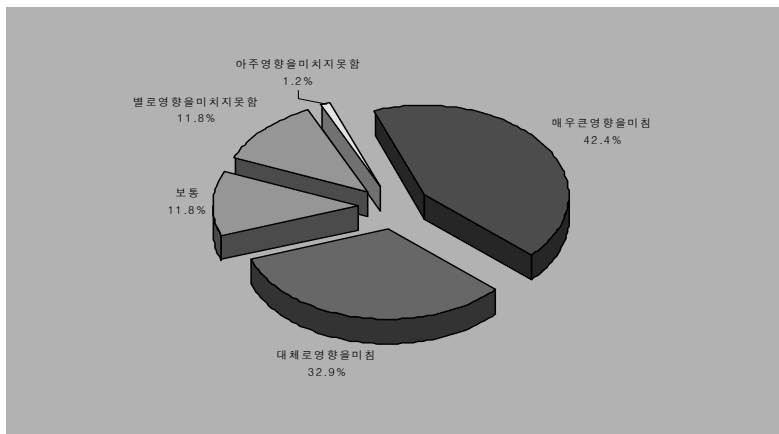
5-7 통일정책 거버넌스 형성의 관점에서 볼 때 언론의 보도태도가 어느 정도의 영향을 미치고 있다고 생각하십니까?

<표 V-7> 통일정책 거버넌스 형성 관점에서 본 언론보도 태도의 영향력

항 목	빈 도 (%)
매우 큰 영향을 미친다	36 (42.4)
대체로 영향을 미친다	28 (32.9)
보통이다	10 (11.8)
별로 영향을 미치지 못한다	10 (11.8)
아주 영향을 미치지 못한다	1 (1.2)
합 계	85 (100.0)

통일정책 거버넌스 형성 관점에서 볼 때, 언론보도 태도가 어느 정도의 영향을 미치는가에 대한 질문에 “영향을 미친다”고 판단하는 비율이 75.3%로 압도적인 것으로 나타났다. 이 중에서도 “매우 큰 영향을 미친다”가 가장 큰 비중을 차지하는 42.4%로 나타난 것을 보면 언론의 영향력이 절대적인 것으로 인식할 수 있다. 반면, “별로 영향을 미치지 못한다”거나 “아주 영향을 미치지 못한다”는 각각 11.8%와 1.2%로 나타났다.

<그림 V-7> 통일정책 거버넌스 형성 관점에서 본 언론보도 태도의 영향력



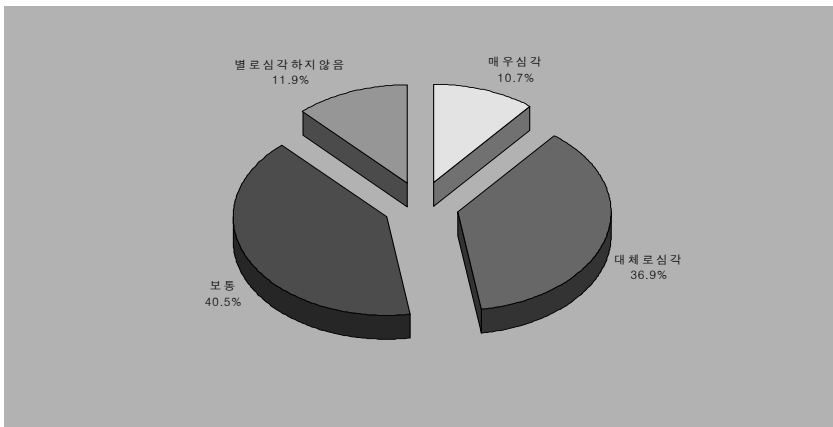
5-8. 북한·통일문제와 관련하여 NGO간 갈등이 어느 정도로 심각하다고 생각하십니까?

<표 V-8> 북한통일 문제와 관련한 NGO간의 갈등정도

항 목	빈 도 (%)
매우 심각하다	9 (10.7)
대체로 심각하다	31 (36.9)
보통이다	34 (40.5)
별로 심각하지 않다	10 (11.9)
전혀 심각하지 않다	-
합 계	85 (100.0)

북한통일 문제와 관련한 NGO의 갈등정도를 묻는 질문에 상당수의 NGO들은 심각한 것으로 받아들이고 있음을 알 수 있다. “매우 심각하다”와 “대체로 심각하다”로 응답한 NGO가 전체의 47.6%에 달한 반면, “심각하지 않는 것”으로 판단한 응답은 11.9%에 달했다. 그러나 “보통이다”로 보는 응답자는 40.5%로 나타나 이에 대한 답을 유보하고 있는 응답자도 상당수에 달했음을 알 수 있다.

<그림 V-8> 북한통일 문제와 관련한 NGO간의 갈등정도



5-9 북한·통일문제와 관련하여 NGO간 갈등의 가장 큰 원인이 무엇이라고 생각하십니까?

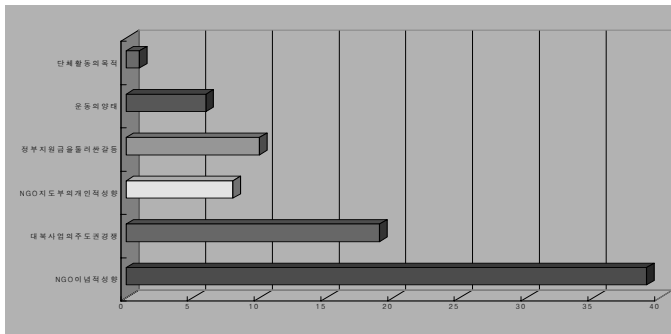
<표 V-9> 북한통일 문제와 관련한 NGO간의 갈등원인

항 목	빈 도 (%)
NGO의 이념적 성향	39 (47.0)
대북사업의 주도권 경쟁	19 (22.9)
NGO 지도부의 개인적 성향	8 (9.6)
정부 지원금을 둘러싼 갈등	10 (12.0)
운동의 양태 (예를 들어 심포지엄 개최 중심, 대외투쟁 중심 등)	6 (7.2)
단체활동의 목적	1 (1.2)
합 계	83 (100.0)

(무응답 2명 제외)

북한통일 문제와 관련한 NGO들간의 갈등은 “이념적 성향”이 가장 중요한 원인인 것으로 조사되었다. 47.0%가 각기 다른 이념적 성향을 가장 중요한 원인으로 꼽았으며, 그 다음으로는 “대북사업의 주도권 경쟁”(22.9%)이 차지했다. 그 밖에도 “정부지원금을 둘러싼 갈등”(12.0%), “NGO 지도부의 개인적 성향”(9.6%), “운동의 양태”(7.2%) 순으로 나타났다. 반면, “단체활동의 목적”이 NGO간 갈등의 원인으로 보는 응답자들은 극히 낮게 제시되었다(1.2%).

<그림 V-9> 북한통일 문제와 관련 NGO간의 갈등원인



나. 심층인터뷰

(1) 국내의 여성네트워크 구축 활동 강화

국내 네트워크와 국제적인 네트워크가 있고 국내 네트워크에서는 여성과 민간차원의 네트워크와 정부와 민간차원의 네트워크를 구축하려고 하고 있다. 국내 네트워크는 민화협에서의 여성본부, 6·15 남측위원회, 통일부와 연계 속에서 자문위원, 정책제안 등의 역할을 하고 있다. 통일부에 여성분과를 설치해달라고 하든가 외교통상과정에서 여성참여를 기본적으로 20-30% 해야 한다 라든가, 통일부 자문회의, 고문회의에 30%로 하라고 제안하고 있다. 여성의 대표성문제와 관련하여 정부에서 정책 결정을 하는 고위공무원단에 여성들이 들어가는 것이 중요하므로 여성참여를 요구하고 있다. 특히 남북 관계 발전에 관한 법률이 중요한데, 그 법률을 제정하는 과정에서 제안서를 제출하였다. 사회단체 대표성을 갖는 전문가를 포함하는 것이 좋은데, 한 성이 70%를 넘지 말아야 된다고 요구하였다. 그런데 남북관계발전에 관한 법률에 따라 구성된 위원회에 여성이 한명도 없다는 것을 확인하였다.

(2) 이념적 지형에 따른 의사소통구조의 취약

개인적으로는 상당히 성숙된 대화의 틀을 형성해야 한다고 생각한다. 6·15 남측위원회가 하나의 대화틀이 될 수 있는데, 갈등이 심한 편이다. 서로 일을 하더라도 서로의 속내를 다 알고 있기 때문에 서로 의심들을 갖게 되어 있다. 그렇지만 소통구조의 대화틀을 짜야 된다고 생각한다. 민화협의 경우에도 우파 중에서 친정부가 아닌 일부 단체는 들어오는데 좌파성향의 단체들이 들어오려 하지 않는다. 반면, 민주평통이 포럼같은 것을 하는데, 우파성향이 들어오지 않는다. 6·15남측위원회에는 좌파단체들은 들어오는데 우파단체들은 들어오지 않는다.

2. 전문가 평가

가. 통일NGO의 네트워크 구축 현황

그동안 대북화해협력을 활성화하고 동북아 평화번영을 구축하는 데 있어서 정부주도적인 면이 대체적인 사안이었다. 그 과정에서 시민사회단체, 비

정부기구 등은 주요 정책적 논의의 대상이 되기도 하였지만 정책의 문제제기에서부터 대안제시에 이르기까지 핵심주체로 부상하였다. 통일NGO는 정책결정과정상 의제의 제안자(issue-maker), 조정자(coordinator), 균형자(balancer) 및 견제자(checker)로서의 중요성이 강조되어 왔다. 그동안 비정부기구 및 시민사회단체는 남북관계의 새로운 행위자로서 다양한 분야에 걸쳐 갈등의 주체가 되기도 하였지만 정부와 국민들 간의 대화통로 및 중재자 역할도 수행해 왔다. 물론 비정부기구의 활동과 영향력이 증가되었다고 해서 정부의 기능과 역할을 대체하거나 남북관계에서 주체적인 행위자로서 그 역할이 구비되어 있다고 볼 수는 없다.⁴³

(1) 사회문화 분야 통일NGO와 남한 내 네트워크의 형성

최근 통일NGO의 사회문화 교류와 관련하여 정부와의 관계에서 거버넌스 틀의 형성이 두드러진다는 점이다. 이는 ‘북한 문제’에 대한 정부 독점이 점차 사라져가는 추세에서의 자연스런 현상일 수도 있지만 안보 문제 중심에서 시민사회의 인도적 지원이나 사회문화교류의 확대 등 민간단체들의 대북활동이 활발해 진 측면과도 연관되어 있다. 정부 정책의 변화가 표현된 결과이기도 한 것이다. 6·15남측위원회나 겨레말큰사전 편찬사업회가 대표적이다.

재야 운동세력은 1983년 9월에 군사독재정권에 맞서기 위해 결성된 청년단체인 ‘민주화운동청년연합’과 1985년 민주연합체로 출범한 ‘민주통일민중운동연합’, 그 후신인 1989년 1월의 ‘전국민족민주운동연합’으로 이어져왔다. 그리고 1991년 문익환 목사를 준비위원장으로 ‘조국통일범민족연합 남측준비위원회’가 결성되었다. 그러나 이 기구는 곧바로 북과의 관계를 중시하는 흐름과 남한 사회내의 대중적 참여운동을 중시하는 흐름으로 분리되었다. 후자의 흐름을 대변하는 조직이 54개 단체의 연합기구로 1995년 7월에 새롭게 구성된 자주평화통일민족회의이다. 이 두 흐름은 1995년에 조국통일범민족연합 남측준비위원회의 ‘범민족대회’와 자주평화통일민족회의의 ‘통일 민족대회’로 분열된다. 그 이후 조국통일범민족연합 남측 준비위원

43_라미경, “비정부기구와 정부의 상호작용을 통한 남북한관계 개선방향,” 『21세기 정치학회보』, 제11집 (2001), p. 355.

회는 자신의 명칭을 조국통일범민족연합남측본부로 변경하게 되고, 자주평화통일민족회의는 1998년 9월에 우파단체들과 더불어 좌우 합작 기구적 성격을 갖는 민족화해협력범국민협의회를 만들게 되었다.

민화협의 결성은 남한 사회 내 통일NGO 네트워크의 변화에 결정적 영향을 미치게 되었다. 민화협 결성은 좌우합작이자 민관합작 노선의 출현을 의미한다. 민화협 노선은 통일문제를 민간통일운동진영의 소유물에서 국민들의 것으로 이동시킨다는 의미를 담고 있다. 이러한 국민합의체의 건설은 남한 사회 네트워크 구성을 질적으로 바꾸게 된다. 6·15, 8·15공동행사 영역에서 형성되는 남한 네트워크는 2001년에 '6·15공동선언실천을위한민족공동행사추진본부'로 일차 완성되었고 2005년에 '6·15공동선언실천남측위원회'로 그 폭을 확장하게 된다.

6·15남측위원회는 통일연대, 민화협, 7대 종단, 참여형 시민운동의 4세력으로 구성되어 있다. '시민사회단체연대회의'라는 참여형 시민운동 전국 연합체의 경우, 2005년 1월 31일에 남북관계의 민간 전략 대화를 지향하는 '6·15공동선언실천남측위원회'에 정식 참여하여 활동을 시작했다.

(2) 사회문화교류, 대북지원, 시민운동의 기능적 결합과 네트워크 형성

시민사회의 통일운동과 관련하여 사회문화교류 단체와, 지원단체, 시민운동의 결합이 필요해지고 있다. 거버넌스 관점에서 볼 때 한반도 통일에 대비하여 보다 통일NGO들이 효율적인 역할을 수행하기 위해서는 통일 NGO 사이에 기능적 결합이 필요한 것이다.

대북지원단체들이 단순한 인도지원에서 개발협력과 같이 남북 상호간이 힘을 합쳐 서로에게 이익을 내는 방식으로 관계가 변화되면서 대북지원단체와 남북사회문화교류 단체와의 결합 필요성이 제기되고 있다. 대북지원과정에서 남북간 공동경영적 질서 형성에 주력하고 있는 단체들은 우리민족서로돕기운동, 한겨레통일문화재단, 통일농수산사업단, 남북경제문화협력재단, 평화의 숲 등이다. 공동 경영적 질서의 형성에 나서고 있는 단체들이 사회문화교류단체와 결합하는 것이 필요하다.

현재 대북지원 사업이 인도지원에서 개발협력으로 전환하면서 이 영역에 다른 분야의 단체들이 참여하여 합심력을 발휘해야 한다는 인식이 공유되고 있다. 이러한 인식의 공유가 사회문화교류단체, 개발협력성지원단체, 참

여형 시민운동 단체의 3자 연계라는 새로운 네트워크가 형성되는 근거로 작용하고 있다.

사회문화 교류, 개발협력성 지원단체, 시민운동 단체의 3각 결합이 필요하다. 사회문화교류 분야의 경우 현재 분야별 네트워크도 제대로 형성되어 있지 않다. 그러므로 우선 언론, 방송, 문화예술, 문학, 체육, 종교, 환경, 학술 등 각 부문에서 확대된 네트워크가 운영되도록 해야 한다. 또한 남북관계 전반보다는 각자의 사업으로 접근하는 경향이 있다. 따라서 남북 사회문화 교류 단체는 분야별 네트워크를 갖추면서 3각 신네트워크에 진입해 들어가는 2중 네트워크의 구축이 필요하다.

(3) 새로운 네트워크 모델로서의 ‘겨레의 숲’

‘겨레의 숲’은 개발협력 사업의 한 영역으로 2007년 4월에 사단법인체로 설립되었다. ‘겨레의 숲’에는 그간 나무심기사업을 진행해 온 ‘평화의 숲’이 참여하고 있고, 2006년에 처음으로 개성지역에 나무심기 행사를 진행하면서 사업에 참여한 민족화해협력범국민협의회, 대북지원과 개발협력에서 노력해 온 우리민족서로돕기운동, 시민단체인 흥사단, 종단의 대북사업체인 천주교서울대교구민족화해위원회, 불교계인 동국대학교재단, 원불교 등도 참여하고 있다. 양묘협회나 산지보존협회 등 전문단체들도 합류하고 있다. 지방자치단체로는 경기도가 참여하고 있으며 언론사로는 MBC가 병해충 방제를 포함하여 양묘장 건립에 참여하고 있다. 이 기구의 사업은 양묘장 건립, 병해충 방제, 조림사업 등으로 구성되어 있다. 산림분야 사업은 ‘평화의 숲’에서 보듯이 새로운 영역은 아니다. 그런데 남한 내 네트워크 구축에서 중요한 함의를 지니고 있다. 북한에 대한 지원 체계에서 구조적 부분의 한 영역을 담당하고자 만들어졌다는 점이다. 새로운 대북관련 단체의 창립이 아니라 대북관련 사업을 진행해 오던 단체들이 특정의 소재를 가지고 별도의 법인체를 성립시켰다는 점에 있다. 이것은 인도지원 단체들의 연합체인 대북지원민간단체협의회와의 차이점이기도 하다. 대북지원민간단체협의회는 경우 자체의 네트워크에 정부와의 정책 협의들을 성립시키고 있다는 점에서 전형적인 거버넌스 모델이지만, 소속단체들은 각기 독립적으로 활동하고 있다. ‘겨레의 숲’은 각 단체가 하고자 하는 사업의 분야를 찾아내고 이를 위해 단체 간 컨소시엄이 아니라 아예 별도의 기구를 만들고,

이속에서 공동으로 협의한다는 점에서 진일보했다고 볼 수 있다. 북쪽과의 개별 관계 속에서 정보 소통이 차단되면서, 남북교류가 총체성을 띠지 못한다는 문제가 제기되어 왔다. 그런 점에서 ‘겨레의 숲’에 속한 단체들의 경우, 각자가 진행하는 여타의 사업들에 대해서도 상시적으로 소통할 수 있는 관계를 형성했다고 볼 수 있는 것이다.

‘겨레의 숲’이 네트워크 형성에서 진일보한 또 하나의 지점은 향후 대북관련 단체가 복합성을 띠게 되리라는 방향성을 적극적으로 이끌어 가는 의미를 지닌다는 점이다. 인도지원단체가 사회문화교류에 참여하고, 사회문화교류단체가 개발협력에 참여하는 것은 불가피한 방향이다. 이것은 북한의 민족화해협의회 같은 단체가 대남관계에서 종합성을 갖고 움직인다는 점과도 맞물려 있다. 2006년 10월에 6·15남측위원회에 참가한 ‘참여연대’는 북한의 핵개발을 강하게 비판했으며 환경운동연합의 경우도 미국의 핵정책과 더불어 북한의 핵개발을 비판하였는데 이는 환경, 평화운동단체가 가질 수 있는 대북관계의 한 양상을 보여주는 것이다. 그런 점에서 평화문제, 인도지원, 개발협력, 사회문화교류 등 제반 분야가 서로 복합성을 띠면서 대북사업을 전개하리라는 것은 분명하다. ‘겨레의 숲’은 바로 이런 상황에서 하나의 소재를 위해 여러 단체가 연합하되, 임시적 체계인 공동의 위원회가 아니라 단일단체 설립에까지 나아갈 수 있음을 보여주는 사례가 되는 것이다.

끝으로 ‘겨레의 숲’은 정부 정책 사업으로 채택되었다. 이는 산림녹화와 병해충방제, 조림사업이 북한에 취하고자 하는 남한 정부의 정책 속에 포함되어 왔다는 사정과 관련이 있다. 산림녹화 사업은 그 분야의 전문성을 강화해 나간다면 민간 주도 형식을 띠면서 정부의 정책 지원 사업으로 정착될 수 있다. 이러한 방향은 북쪽에서도 화답해 갈 수 있다는 점에서 민간-정부 간 공동 사업이라는 남북교류의 발전상을 담아 나갈 수 있을 것으로 보인다.

(4) 남북민간기구와 남북연합 토대 형성

사회문화 교류 차원에서 통일NGO들이 네트워크를 형성하고 이를 토대로 남북공동민간기구를 형성하여 왔는데, 이러한 남북공동민간기구는 남북연합을 대비하는 민간차원의 토대로 작용하게 될 것이다. 이와 관련하여 전문화 영역의 확장이라는 관점에서 남북민간공동기구가 형성되고 있다.

(가) 6·15공동선언실천민족공동위원회

6·15남측위원회는 동일한 명칭의 북측위원회와 해외측위원회와 더불어 '6·15공동선언실천민족공동위원회'를 만들어 남과 북, 해외에서 각각 추천하는 공동위원장을 선출하고 있으며 공동 '규약'을 운영하고 있다. 이 규약에는 (전체)회의, 공동위원장 회의, 실무회의 등 3개의 회의구조를 두고 있으며 상시적인 회합을 진행하고 있다. 그런 점에서 이 기구는 민간차원에서 상설적인 남북대화기구이자 공동사업기구이기도 하다.

6·15, 8·15 시기의 민족공동행사로 대표되는 이 영역은 하나의 정치공간이다. 정치공간이라는 의미는 남북관계에 대한 정부 정책이 작용하는 공간이며 남북이 정치행위를 통해 자신의 영향력을 확대하는 공간이라는 의미이다. 2005년 3월 4일에 남, 북, 해외 3자 연계기구인 6·15공동선언실천민족공동위원회 체계가 생기면서 남북 사이에는 새로운 질서가 형성되었다. 6·15와 8·15에 열리는 민족공동행사, 남북 각 위원회의 대표급 인사들이 참여하는 전체회의, 남, 북, 해외 위원장들이 참여하는 공동위원장 회의, 그리고 실무회의 틀이 형성되었다. 이러한 관계는 '남북연합'의 민간 틀의 초기 형태라고 평가할 수 있다. 이 틀에서 실무회의는 지난 7년간 쌓아 온 남북 인맥의 지속이어서 이 영역에서 가장 중요한 단위라 할 것이다. 공동위원장 회의의 경우 복잡한 단체들 사이의 이견을 조정하면서 어려운 문제에 대한 의사결정이 이루어지는 단위로 자리매김하면서 갈수록 중요해 지고 있다.

(나) 겨레말 큰사전 편찬 사업

겨레말 큰사전 편찬을 통해 민간 차원에서 남북 사이의 공동기구가 형성되어 남북 네트워크가 형성되고 당국 차원에서 이를 적극적으로 지원함으로써 새로운 형태의 이중 네트워크가 형성되는 모델이 되고 있다. 겨레말큰사전 편찬사업의 출발은 1989년에 문익환 목사가 평양을 방문하여 김일성 주석을 만나게 되고 여기서 사전편찬사업을 약속한 데서 비롯된다. 지속적으로 남북 민간 사이에서 논의가 이루어지는 가운데 남측에서 이 사업을 위한 예산을 마련함과 동시에 편찬위원회에 참여할 학자들을 모으고 북 또한 관련 어문학자들을 구성하여 2004년 12월 13일에 이르러 두 단위 사이에 사업 합의를 채택하게 되었다. 이에 따라 남과 북의 언어학 전문가들로

공동편찬위원회가 구성되었다.

<그림 V-10> 거례말큰사전 편찬사업 진행경과

시 기	내 용
1989.3.25	문익환 목사, 김일성 주석 『통일국어대사전』 남북공동 편찬 합의
2003.8	(사) 통일맞이, 북측 민족화해협의회에 사전 편찬 사업을 추가 제안
2004.4.5	남의 통일맞이와 북의 민족화해협의회, 사전 편찬 의향서 체결 명칭은 ‘거례말큰사전’ 결정
2004.12.13	편찬위원회(금강산) 실무 접촉, 합의서와 부속합의서 체결
2005.2.19~21	결성식(금강산), 1차 정기회의(금강산) 개최
2005.3.30	『거례말큰사전』 편찬과정 안 수립
2005.7.9~12	2차 정기회의(평양) 개최, 『거례말큰사전』 공동편찬 요강 합의
2005.9	제16차 남북 장관급 회담(평양)에서 지원 합의 제5항 “남과 북은 거례말큰사전 공동편찬사업이 중요하다는데 인식을 같이하고 이를 적극 밀어주기로 하였다.”
2005.10.11	『거례말큰사전남북공동편찬사업회법』 제정을 공청회 개최
2005.11.24~26	4차 정기회의(개성) 개최, 『거례말큰사전』 세부작업요강 합의
2006.3.17~21	5차 정기회의(북경) 개최, 어휘 선정 및 문헌어휘 논의
2006.5.27~30	6차 정기회의(금강산) 개최, 올림말 선정 지침 및 새말 검토
2006.9.20~23	7차 정기회의 개최, 올림말 선별·새어휘 조사 및 어문규범 논의
2006.11.27~30	8차 정기회의 개최, 올림말 선별·새말 검토 결과 및 사전 집필 지침 논의

출처: 거례말큰사전남북공동편찬사업회 홈페이지. www.gyeoremal.or.kr.

합의서 채택과정에서 남북 당국이 적극적으로 지원하였다. 그리고 2005년 9월에 개최된 제16차 남북장관급 회담에서 “남과 북은 거례말큰사전 공동편찬사업이 중요하다는데 인식을 같이하고 이를 적극 밀어주기로 하였다”고 공식적으로 합의하였다. 나아가 이를 뒷받침하기 위하여 2007년 4월 2일 ‘거례말큰사전남북공동편찬사업회법안’이 통과되었는데, 남측위원회의 사업과 조직구성, 예산을 규정하고 있다. 민간 기구로서 정부의 재원을 지원 받는 구조가 됨으로써 사업의 안정성을 보장받을 수 있게 된 것이다.

통일NGO의 역할이라는 측면에서 볼 때 거래말 큰사전 공동편찬 사업은 언어의 ‘동질화’라는 역할을 수행하고 있을 뿐만 아니라 ‘소통’이라는 남북 교류의 목적에 충실하게 접근할 수 있는 토대가 되고 있다.

(다) 6·15민족문학인협회

6·15민족문학인협회는 2006년 10월 30일에 금강산에서 결성되었다. 6·15민족문학인협회는 ‘남측협회’와 ‘북측협회’로 구성되어 있다. 북측협회는 조선작가동맹 중앙위원회 김덕철 위원장이 회장을 맡았고 4.15창작단의 남대현 작가와 통일문학 편집국의 장혜명 시인이 공동 부회장을 맡았다. 남한의 경우는 민족문학작가회의와 한국문인협회 그리고 단체에 소속되지 않은 작가들인 박범신, 김훈, 김애란 등이 참가하고 있다. 6·15민족문학인협회가 채택한 규약 1조 “6·15민족문학인협회” 5항에는 “협회는 우리 조국의 자주적 평화통일을 지지하며 전쟁을 반대하고 인류의 평화를 지향하는 세계의 문학조직 및 사회단체들과의 연대를 강화, 발전시킨다”는 조항이 담겨있다. 6·15민족문학인협회 사업에서 주목할 만한 것은 통일문학상 제정과 협회 기관지 ‘통일문학’의 창간이다.

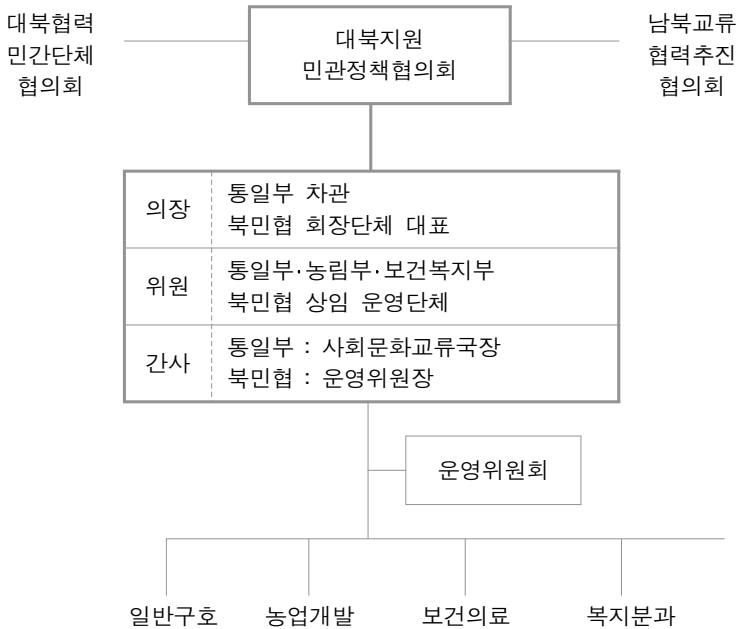
(5) 대북지원분야 단체와 거버넌스 현황

1999년 4월에는 대북지원민간단체모임이 결성되고, 동년 10월에는 민간단체 지원 사업에 대해 남북협력기금을 매칭펀드 방식으로 지원하기 위한 ‘대북 인도적 지원 사업 처리에 관한 규정’이 만들어졌다. 이 규정에 의해 2000년에 처음으로 7개 민간단체의 대북지원 사업에 33억 8천만 원의 남북협력기금이 지원되었다. 매칭펀드 제도의 도입은 정부 정책이 규제 완화에서 협력으로 전환하는 이정표가 되었다. 민간단체의 대정부 창구인 대북지원민간단체모임이 결성되고, 정부와의 공식적인 협의 과정을 통해 새로운 제도가 도입된 것이다.

민간의 대북지원 사업이 긴급구호 차원에서 개발협력으로 이행되면서 전략적 구도 하에 정부와 민간이 보유한 지원 자원(resource)을 통합적으로 활용하는 것이 요구되었다. 이에 민간과 정부 사이에 포괄적 지원 전략을 모색하는 정책 협의의 틀로 ‘대북지원민관정책협의회’가 만들어지게 되었

다. 이로써 남북교류협력법에 의해 설치된 정부의 ‘남북교류협력추진협의회’와 대북지원 민간단체로 구성된 ‘대북협력민간단체협의회’의 상호 협의와 조정이 제도화 되었다. 2004년 9월 1일에 ‘대북지원민관정책협의회’(이하 민관협)가 발족하면서 민관협력은 새로운 차원으로 들어섰다고 평가할 수 있다. 민관협이 임의기구 성격의 회의체에 불과하고, 전담 실무 인력이 없기 때문에 안정적 운영이 이뤄지고 있지 못하다는 문제점을 노정하고 있긴 하다. 하지만 민관협이 발족됨으로 해서 개별 민간단체 차원에서 추진하기 어려운 사업들을 공동으로 추진하기 위한 합동사업이 시작될 수 있었고, 지원사업의 투명성 제고와 체계적인 평가를 위한 기틀이 마련되었다.⁴⁴

<그림 V-11> 대북지원민관정책협의회 조직도



출처: “대북지원민관정책협의회 제1차 전체회의 자료”, (2004년 9월 1일). 김근식, p. 883에서 재인용.

44. 김근식 외, 『남북한 사회문화 협력 거버넌스 실태조사』, pp. 867, 871-872; 이종무, 『대북인도지원 시스템의 발전 방안 연구』 (경남대 북한대학원 석사학위논문, 2005), pp. 33-34.

나. 감시·비판자로서의 역할

(1) 비판자로서의 역할

통일에 대한 민간분야의 기여는 통일기반 조성과 교류·협력에의 참여라는 두 가지 차원에서 논의되어 질 수 있다. 시민사회의 자율성에 기반, 남북통일의 시민적 합의를 도출하기 위한 다양한 노력들이 필요하며, NGO는 이 과정을 주도하는 역할을 수행할 수 있을 것이다. NGO는 정부의 통일정책에 대한 시민사회의 비판적 기능을 적극적으로 수행해야 한다. 정권차원의 경우 통일정책의 수행에 있어서 자신들의 안정성을 우선적으로 추구할 개연성이 상존하기 때문이다. 따라서 NGO의 자율적 활동을 통해서 남북통일에 대한 합리적 여론을 조성하고 이를 정부의 통일정책에 반영되도록 노력하며, 정책수행 과정과 결과에 대한 감시기능을 수행함으로써 남한사회의 통일역량을 강화하는데 기여해야 한다.

시민단체의 특성상 가장 중요한 역할로서 정부뿐만 아니라 여타 사회정의의 해치는 모든 세력과 요소들을 감시하고 비판하는 것을 의미한다. 남한사회의 민주화가 정착되어가고, 6·15 남북정상회담 이후 크게 발전되어온 남북관계의 변화에 따라 점차적으로 한반도 평화에 관한 다양한 토론과 비판문화가 자리 잡기 시작하였다. 한국의 평화 NGO들은 한반도 평화형성관련 문제들을 사회적 쟁점화해서 한국사회내부의 담론을 형성케 함으로써 정부, 기업, 여타세력들이 한반도 평화형성에 저해되는 행위를 할 경우 감시 및 견제와 비판기회를 확대해나가고 있다.

(2) 비판적 협조자

정부와 NGO관계가 ‘일방적 억제’와 ‘비타협적 비판관계’를 형성해온 한국사회에서 NGO가 국가에 대한 ‘비판적 협조자’로 기능하는 새로운 역할관계를 형성하는 것은 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 정부는 NGO의 독립성과 자율성을 보장하는 전제 위에서 사회·문화교류의 활성화에 기여하는 NGO 활동을 지원해야 할 것이다.⁴⁵

45. 조한범 외, 『비정부기구(NGO)를 통한 남북한 교류·협력 증진방안 연구』, pp. 131-132.

(3) 통일문제의 전략적 이용 감시

통일관련 NGO의 등장과 활동은 분단과 통일이라는 전민족적인 문제에 대해, 정부 권력에 의한 일방성과 권력에 의한 정치 논리화를 방지하고, 남북한 관계의 지속성과 화해와 협력의 길을 놓는데서 지대한 역할을 하고 있다.

정부의 통일정책을 감시·견제하고, 그것이 특정 정치세력의 전략적인 필요에 의해 이용되는 것을 제어하는 역할도 맡아야 한다. 남북관계가 특정 정치세력의 전략적인 필요에 이용되지 않도록 해야 하는데, 특히 선거 국면에서 특정 정치세력이 자신의 당선을 위해 한반도의 위기정세를 이용한다면, NGO는 이에 대해 단호하게 비판하는 태도를 보여야 한다.

또한 인도주의적 지원 사업이나 남북간의 경제협력이 특정 경제 집단의 이익만을 보호하면서 남북의 장기적인 경제성장과 ‘지속가능 발전(sustainable development)’을 방해하는 방향으로 작용하지 않도록 추동하는 역할을 해야 한다. 우리 경제의 지속가능한 발전을 생태계가 파괴되지 않고, 우리 민족 내부에서 식민지를 만들어 내지 않는 방향으로 실현되도록 하는 데에 최선을 다해야 한다. 또한 신의주 특구 개방, 개성공단 조성으로 가속화될 경제협력이 균형 잡힌 경제성장을 가능하도록 하는 데에 감시와 견제를 게을리 해서는 안 된다. 빈곤과 불평등은 평화를 위태롭게 하는 가장 중요한 원천이기 때문이다.⁴⁶

(4) 경실련 통일협회와 정부·NGO관계의 변화

경실련 통일협회의 활동목표를 통하여 ‘재야’와 ‘관변’이라는 비타협적 이분법적 구도에 변화의 단초가 나타나게 되었다. “우리는 비관변적, 비정부적 노선을 견지할 것이다. 지난 시기 통일운동은 관변 통일운동과 반정부통일운동으로 양분되어 있었으나 이제 이 양극단은 극복되어야 한다. 정부 정책에 대해 사안별로 시시비비를 가리는 엄정한 태도, 잘 할 때는 과감한 협조를, 못할 때는 따끔한 비판을 할 수 있는 용기, 이를 통한 정부와의 신뢰 구축과 창조적 역할 분담이 새로운 민간통일운동이 나가야 할 방향임을 우리는 분명히 한다.”⁴⁷

46_정현백, “남북화해와 NGO의 통일운동,” pp. 11, 17-18.

다. 정부와 상호보완적 역할 수행

(1) 정부가 하기 어려운 역할 수행

통일NGO를 중심으로 북한과 직접 접촉하여, 교류를 진행시키는 사업이 활발하게 전개되었다. 이러한 통일 NGO의 활동은 북한과의 교류·협력을 전개시키는데서 정부를 앞질러 가거나, 정부가 하기 힘든 영역의 문제를 담당하는 역할을 하였고, 남북의 교류·협력에 지대한 공헌을 하였다. 통일 NGO들은 자신들의 자원과 전문성을 활용해서 국가가 필요성을 인정하면 서도 행동할 여력이 없는 부문에 대한 서비스를 제공하고 이러한 서비스를 통해 자신의 전문영역을 더욱더 확보해갈 수 있다.⁴⁷

(2) 상호 역할 분담과 보완적 영역의 확대

정부와 NGO간의 효율적인 상호보완관계를 설정하는 것이며 이를 통한 역할분담이 필요하다. 냉전시기 통일문제에 대해 민간의 참여를 배제함으로써 정부와 민간간의 상호보완관계가 설정되어 있지 못하였다. 정부차원의 통일정책의 구사와 시민사회 차원의 통일운동은 모두 필수적인 요소다. 따라서 두 차원간의 배타적 관계설정이 아닌 상호보완적 관계설정은 남북한의 궁극적 사회문화적 통합과정에서 중요한 역할을 수행할 수 있다. 사회·문화 교류협력에 대한 NGO 참여를 활성화하기 위한 정부 차원의 다양한 지원이 필요한데, 민간분야의 자율성과 정부의 재정적 지원이 결합될 수 있는 다양한 방안의 강구가 필요하다.

통일에 대한 정부와 민간이 어느 한 영역만을 배타적으로 점유할 수 있는 것은 아니지만, 현실적으로 정부와 민간이 일정한 역할분담의 형식을 취할 수밖에 없는 것으로 보인다. 정부와 민간은 서로 견제와 감시 그리고 때로는 협력을 통해 통일 문제를 풀어야 한다는 데에도 이론의 여지가 없다. 정부의 통일정책에 대한 통일 NGO의 감시와 견제가 중요하게 제기된다면, 민간 단체가 북한과 교류와 협력을 진행하면서 독자적으로 수행하기 어려운 문제에 대해서 정부 차원의 협력을 통해 풀어나가는 것이 순리일 것이다. 이러

47-경실련 통일협회·동아일보, 『통일을 준비하는 한국의 민간단체』 (서울: 경실련 통일협회·동아일보, 1994), pp. 21-22.

48-정연정, “남북관계와 통일NGO: NGO의 활동 유형과 발전방향,” p. 334.

한 측면에서 보자면, 정부는 민간 차원의 대북 통일 운동에 대해서 적절한 지원과 후원을 해야 할 것이며, 민간은 정부 차원의 대북 통일 정책에 대해서 적절한 감시와 견제 그리고 협력을 제공하는 것이 상호관계를 규정하는 것이라고 할 수 있다.

특히 대북지원 민간단체는 사업추진을 위해 일상적으로 북한을 방문하게 되고, 북한 관계자들과의 잦은 접촉과 대화를 갖게 되면서 중요한 북한 정보의 생산자로 부상하였다. 반면에 정부와 언론은 남북관계의 변화에 민감하게 영향을 받고, 북한과의 일상적 접촉이 제한되어 있다는 한계를 갖고 있다. 이에 따라 정부와 대북지원 민간단체는 남북관계 현안에 대한 판단과 정책 입안의 과정에서 상호 보완적 관계를 형성하면서 대북지원 사업이 한층 발전할 수 있게 되었다.⁴⁹

(3) 정부정책의 ‘정당성’ 지지·보완 역할

통일NGO들의 활동은 민·관이 협력하는 대북관계 개선 또는 통일정책을 모색할 수 있는 기회를 마련하는 매개자 역할을 한다. 통일NGO들은 정부활동에 대한 정당성의 판별자 역할을 수행할 수 있고 민의에 기반한 대북정책 형성을 유도할 수 있다는 이점을 갖고 있다.⁵⁰

라. 정책이슈의 생산과 정책결정 참여

국내 NGO들은 한반도 평화형성 관련 다양한 이슈를 생산해서 이를 정책 어젠다화 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 우리의 대북정책형성으로 연결되도록 할 수 있을 것이다.⁵¹

49- 김근식 외, 『남북한 사회문화 협력 거버넌스 실태조사』, pp. 870-871; 정영철, “남북관계 발전을 위한 NGO의 역할: 평가와 과제,” pp. 81-82.

50- 정연정, “남북관계와 통일NGO: NGO의 활동 유형과 발전방향,” pp. 335-336.

51- 정영태 외, “한반도 평화형성을 위한 국내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축 방안,” p. 60.

3. 소결: 종합평가

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

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

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

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

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

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

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

정부와의 관계에서 의제 형성, 정책결정, 정책집행, 정책평가를 기준으로 평가할 때 설문조사에서 보듯이 정부 정책 결정에 대한 참여도는 아주 낮은

것으로 평가되고 있다. 다만, 통일NGO들은 자신들의 견해를 정부의 통일정책에 반영하기 위해 정책토론회가 가장 효과적이라고 인식하고 있다.

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

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

VI. 통일 대비 국내NGO의 발전방향

한반도 통일과정에서 통일NGO의 역할과 바람직한 발전방향을 모색하기 위해서는 첫째, 거버넌스 관점에서 NGO가 수행할 수 있는 역량, 역할 공간 등을 면밀하게 분석할 필요가 있다. 둘째, NGO의 역할에 영향을 미치는 여건을 분석할 필요가 있다. 셋째, 분야별 NGO의 활동 여건에 대해 분석할 필요가 있을 것이다.

북한지원은 남북간의 협력과 북한경제의 변화로 인하여 한계에 직면한 상황이다. 기존의 북한지원은 '밑 빠진 독에 물 붓기'식으로 효과가 거의 없고, 북한의 개혁개방과 발전에도 긍정적인 영향을 미치지 못하고 있다는 지적도 제기되고 있다.

이로 인해 구호차원의 단순 북한지원을 주된 사업목표로 활동을 전개해 온 통일NGO들은 새로운 형태의 대북 경제교류협력 사업을 모색하고 있다. 이에 대한 대안이 '물고기를 스스로 잡을 수 있는 경제협력의 모델'을 수립하는 것이다. 이러한 모델은 통일단체들이 직접 수행하기가 현실적으로 어렵다. 따라서 통일NGO들은 정부와 기업이 참여한 통일정책 거버넌스를 통한 새로운 남북경제협력모델을 마련하고 이를 추진할 필요가 있다.

대표적인 예로 농업개발지원 분야에 국제옥수수재단, 남북농업발전협력 민간연대, 우리민족서로돕기운동, 월드비전, 이웃사랑회, 좋은벗들 등이 정부, 시장, 통일NGO가 거버넌스의 형태로 참여하고 있다. 또 보건의료분야에 유진벨, 한민족복지재단, 그리고 임업분야에 평화의 숲, 민족화합운동연합 등도 거버넌스형 경제협력사업을 펼치고 있다.

남북간의 나눔운동과 경제협력사업은 이제 한 단계 발전시켜 직접물자를 생산하는 공장을 건립하거나 시장경제를 적극 도입할 수 있도록 남북경제평화를 제도적, 정책적으로 강구하기 위한 활동을 전개할 필요가 있다. 이와 같은 취지에서 기존의 남북경협 관련 20여개 단체들이 2005년 12월 '남북경협시민연대'를 출범시키고 상생의 남북경협 활성화를 위한 정책대안 제시 운동 중심으로 경제를 통한 한반도 통합에 나선 것은 주목할 만하다. 정부도 1999년 10월 남북교류협력기금을 도입하여 통일NGO의 경제협력 사업을 적극 지원하고 있다.

그러나 남북간의 경제평화를 촉진할 교류협력을 활성화할 전반적인 사

을 논의할 통일NGO간의 공식적 협력채널이나 네트워크가 형성되어 있지 못하다. 2000년 남북정상회담 이후 정부차원에서는 경협, 농업, 전력분야 등에서 공식 채널(협력위원회 또는 실무협의회)이 운용되고 있지만 통일 NGO진영에서는 아직까지 체계화된 네트워크가 없다.

현재의 통일NGO에 의한 남북간의 교류협력은 엄격히 말하자면 양방향의 상생적 교류협력이라기 보다는 ‘일방적 방향(one way only)’의 대북 지원의 형태로 이루어지고 있다. 일방적인 지원형태로 진행되는 남북교류협력은 수요자 중심이 아니라 공급자 중심으로 역지사수를 창출해 내는 방식을 띠기 때문에 ‘퍼주기’ 논란이나 김일성 체제 유지에 기여한다는 비판이 제기되기도 한다.

통일NGO들의 대북 경제교류협력이 보다 안정적이고 효과적으로 추진되기 위해서는 정부의 지원강화와 함께 정부-시장-통일NGO간의 상호 정보교류와 협력이 확대되어야 할 것이다. 특히 법·제도에 기초한 안정된 역할을 수행하기 위해서는 북한 경제현황 분석에서 드러난 경제인프라 미비점 보완의 문제와도 관련되어 있다. 북한의 낙후된 경제인프라 중 SOC에 해당되는 사회간접시설 등은 대규모 지원이 필요한데 현재 상황에서 민간투자나 통일NGO의 역할만으론 한계가 있다.

통일 전 동서독의 사례에서 찾아볼 수 있듯이 교류협력은 본질적으로 인적 교류에 기초해야 한다. 그러므로 남북간에 인적 교류가 잦고 그 형태가 다양해질수록 서로 간의 이해가 깊어져 남북간의 경제평화가 촉진된다. 기본적으로 교류와 협력은 성격상 개인간의 접촉을 통해 이루어질 수밖에 없으므로 정부와 기업은 통일NGO를 적극 활용하여 남북교류협력의 길잡이가 되도록 상호 연계성을 강화해 나가야 할 것이다.

특히 정부와 기업, 통일NGO간의 남북교류협력 강화를 위한 거버넌스를 구축하여 일방적 지원이나 사업 대신에 실질적인 교류협력을 지향하는 협력 사업을 적극적으로 발굴할 필요가 있다. 남북공동조사단 구성이나 북한 경제협력 사이트 운영 등은 통일NGO를 통해 많은 재원을 들이지 않고도 추진할 수 있다.

따라서 남북간의 경제평화를 촉진할 교류협력은 통일NGO의 역할확대를 통해 북한에 대한 일방적인 지원형태가 아닌 다양한 협력사업의 발굴을 통해 추진되어야 한다. 북한의 경제발전은 남북 또는 동북아 주변국과의 국제

컨소시엄을 통해 성공모델을 창출해 갈 수도 있을 것이다.

점점 성장하고 있는 동북아 경제시장을 염두에 둘 때 남북경제협력이 TCR(중국횡단철도), TSR(시베리아 횡단철도) 등을 통해 북방경제의 도약으로 연계되면 성장 잠재력이 풍부해 질 것이다. 남북경제평화를 위한 다양한 협력 사업들을 창출하여 중장기적인 남북교류협력을 위한 로드맵을 구축해 운용하는 것이 필요하다.

그러나 지난 7년간 추진된 관광평화사업은 인적, 물적 교류의 획기적 진전에도 불구하고 여러 가지 문제점이 노출되었다.⁵² 첫째, 남북관광평화에 대한 비전이 제시되지 못했다. 북한과의 관광평화협력이 매우 중요함에도 불구하고 지나치게 정치적인 판단에 의존해 추진되는 것을 막아내지 못했다.

2006년 북한의 핵실험 이후 미국의 압력에 의해 정부가 금강산 관광 중단 등을 검토했던 것을 설득력 있게 제지하지 못했다. 통일NGO들의 금강산 관광의 중요성과 관련하여 국회의 동의나 국민적 지지를 충분히 확보하지 못했다.

둘째, 남북관광평화의 추진 주체에서 배제되었다. 현재까지 관광평화 사업의 추진주체는 통일부, 한국관광공사, 민간협력사업자 등으로 구성되어 있으나 통일NGO들이 배척되었다. 더구나 이들 주체들 간에 유기적인 협력 체계를 구축하지 못함으로써 상승효과를 극대화하지 못했다.

셋째, 남북관광평화의 추진 방법이 보다 창의적이지 못한 점이다. 통일부 주도의 대북관광사업은 북한 지역 내의 관광사업에만 주력하였을 뿐이다. 그리고 남한 쪽의 수많은 관광상품과 연계하지 못함으로써 남북한의 상생적 관광평화를 도모하는데 미흡하였다.

넷째, 남북관광평화의 담론형성에도 큰 기여를 하지 못했다. 남북간에 냉각기류가 흐를 때 관광평화를 통해 상호교류확대와 이익 공유를 할 수 있었지만 통일NGO들은 불균형적인 논란을 균형화하는 데 실패했다. 보다 거시적인 차원에서 남북관광평화의 미래상을 정립하고 체계적인 추진방안을 모색하기 보다는 성명서 발표 등 대중적인 대응에 급급했다.

남북한의 관광평화가 중요한 만큼 남북의 화해와 교류협력, 그리고 통일 기반 구축을 위하여 경제, 문화, 정군 등 많은 분야에서 당국간에 활발한

52- 신용석, “남북관광 교류협력을 통한 남북경제협력 방안”, pp. 3-6.

교류가 이루어지고 있다. 관광평화는 남북교류협력 방안 중 가장 중요한 분야의 하나인 만큼 정부, 기업, 통일NGO들이 3위1체로 ‘통일정책 거버넌스’를 형성하여 통일기반 확산에 기여하도록 할 필요가 있는 것이다.

이러한 상황에서 이제 발전방향에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다.

1. 교류·협력 활성화 측면

가. 통일의 미래상 정립과 통합 역할 강화

(1) 타자와 차이에 대한 관용으로서의 통합 모델 정립

남북한 통합은 이질성 극복을 통한 동질성 회복이라는 관점에서 논의되어 왔는데, 이제 통합은 다원적 가치의 인정과 타자에 대한 관용으로 이해되어야 하며, 그것은 동일화의 유혹을 뿌리치는 것에서 시작된다. 즉, 타자의 주체성을 인정하고 받아들임으로써 우리의 주체성이 확장되는 것으로 그것은 동일화가 아니라 주체성의 진화 발전으로 이해되어야 한다.

이러한 인식은 동서독의 통합과정에서 그 시사점을 도출할 수 있을 것이다. ‘접근을 통한 변화’의 관점은 독일 통일 이후 동서독의 사회적 갈등까지를 포괄하는 개념으로 발전하였다. 통일 이후 동, 서독의 갈등은 구체적 생활 속의 부대낌 속에서, 서독의 경우 늘어나는 통일비용에 대한 불만으로 나타났으며 전체적으로는 실업 등 사회문제로 확산되었다. 이러한 내부 갈등이 외국인에 대한 배척과 혐오로 표현되기도 하고 젊은이들의 신나치운동에의 동참으로 나타나기도 했던 것이다. 이러한 경험들에 대한 이해 속에서 남북 사회문화교류가 ‘접근을 통한 변화’라는 방향성 하에서 ‘차이를 인정한 통일’이라는 또 하나의 방향성을 갖게 되는 것은 당연한 일이다. 그것은 흔히 말하듯 남북 사이의 동질성을 복돋우며 이질성을 줄여가는 일반적 접근으로는 문제해결이 어렵다는 판단에 기초한 것이다.

(2) 통일미래 대안 소통을 위한 공간 기능 강화

NGO가 주도하는 남북교류는 장기적으로 남북 간의 공동체문화를 창출하는 데에 기여해야 할 것이다. 공동체문화의 창출은 통일을 준비하는 과정이 될 것이고 동시에 남북한 동포들이 공존하며 함께 사는 삶의 방식을 훈련

하는 계기가 되어야 할 것이다.

남북공동행사와 부문·단체간 교류의 경우 “체제인정, 내정간섭 배제”라는 남북관계의 틀을 넘어서서, 서로에게 도움이 되는 방향에서 정치, 경제, 군사, 사회, 문화의 제반 영역에서 통일 미래에 대한적 주장들이 좀 더 자유롭게 소통하는 공간으로 나아가야 한다. 예를 들어 6·15공동선언 2항, 즉 연합제와 느슨한 연방제의 공통성을 만들어 가는 토론을 해 나가는 것을 생각해 볼 수 있다. 더불어 북한 인권 문제도 토론될 수 있다. 남북이 각각 진행되는 군사훈련이나 미사일 발사 등 군사적 행동의 동기나 문제점들에 대해서도 토론할 수 있다. 남한 시민단체들에서 하듯이 수련회와 같이 남북의 담당자들 사이에 좀 더 편안한 모임을 통해 상호간의 실정을 더 깊게 알아가는 노력도 포함될 수 있다.

(3) 문화소통 역할의 강화

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

공통 잡지 ‘통일문학’의 경우, 북한 작가들이 남한 대중을 독자로 하는 소설을 써 내는 상황은 충분히 가능해 보인다. 북한 사회의 모습을 잘 형상화하고 미래의 가치까지를 담아낼 수 있다면 남한 내에 북한의 특정 작가 독자층을 형성할 수 있을 것이다. 연극의 경우 남북이 함께 극단을 구성해 보면 어떻겠냐는 발상을 통해 남북 전체 관객을 대상으로 하는 연극을 만들

어 보면 어떻겠냐는 생각을 해 볼 수 있을 것인데, 이는 시간의 문제라기보다는 가치의 문제이다. 따라서 수순은 북한 연극의 객관화가 먼저이다. 즉, 북한 가극 같은 것을 국제사회에 내밀게 하고 남한에서 지원을 함으로써 그 수준을 객관화시켜 주는 것이다.

나. 북한유도 역할의 재정립

(1) '북한변화'에서 '남북변화' 역할 재정립

통일NGO의 역할 재정립과 관련하여 우선 북한에 대한 인식의 성찰이 필요하다. 그동안 북한에 대한 인식은 크게 세 가지로 구분할 수 있을 것이다. 첫째, 북한은 우리에게 주체가 아니라 대상으로만 존재하고 있다. 아주 오랫동안 우리는 북한을 타도해야 할 대상으로 생각해왔고, 이제는 급속한 붕괴가 아니라 점진적으로 변화시켜야 할 대상으로 바라보고 있다. 둘째, 북한을 남한 국가발전 전략의 도구적 수단으로 인식하고 있다. 가장 일반화되어 있는 것이 지정학 차원에서 한반도 통일과 남북한 통합은 한민족의 평화와 번영을 위한 시대적 과제라는 인식일 것이다. 셋째, 북한에 대한 걸 다르고 속 다른 이중적 인식이다. 대부분의 사람들이 점진적인 교류협력을 통해 북한을 변화시키겠다는 흡수통일에 대한 인식을 갖고 있는 것으로 보인다. 우리 시민사회가 지향하는 한반도의 미래상이 무엇인지를 정립하는 것이며, 그러한 미래로 가기 위해 남한과 북한이 어떻게 변화해야 하는지를 구체적으로 제시해야 한다.⁵³ 남과 북의 사회적 통합은 현재적 의미에서의 남한사회와 북한사회와의 결합이 아니라 사회통합을 위한 남과 북 자체 내의 일련의 변화를 포함하는 과정적·미래적 의미로 확대되어야 한다.

이러한 관점에서 볼 때 남북관계 발전 과정에서 통일NGO들은 일방적 북한 변화만을 추구할 것이 아니라 남북한 사회가 동시에 변화할 수 있는 역할을 수행해나가야 한다. 이를 위해 남한 사회의 개혁운동에 참여해 오고 있는 단체들의 참여가 필요하다. 또한 시민운동 진영 내의 평화운동이 참여형 시민단체 네트워크에 합류하는 것이 필요하다. 우리는 북한이 우리에게 위협적 존재라는 것은 당연하게 사고하지만 북한이 우리를 위협적인 존재

53_이종무, 『대북인도지원 시스템의 발전 방안 연구』 참조.

로 인식할 수 있다는 점에 대해서는 전혀 생각하지 않고 있다. 북핵문제가 해결이 되면 북은 핵을 포기하는 대신 관계개선이라는 정치적 성과를 얻게 되지만 재래식 무기의 경우 남한이 북한에 대해 압도적으로 우위에 있으며 한미동맹까지 고려하면 북한의 입장에서는 남한을 위협적인 존재로 인식할 수밖에 없을 것이다. 북한이 핵을 포기하면서 남한은 한미동맹을 재조정하며 재래식 군사력을 줄일 수 있는가라고 주장한다면 어떻게 할 것인가 아니면 남한의 군사력은 북한만을 상대하는 것이 아니기 때문에 줄일 수 없다고 할 것인가라는 의문이 제기될 수 있다. 단순히 논리적 문제가 아니라 남한이 북한을 변화시키거나 포용하기 위해서 정치·군사적으로 우리를 어떻게 변화시킬 것인가에 대한 플랜이 만들어져 있어야 한다.

(2) 북한 내 남한정보 소통 역할 강화

통일NGO의 교류·협력 과정에서 북한 사회 내에서 남한 정보를 소통하는 문제가 중요한 과제로 설정될 수 있을 것이다. 남한 사회의 다원성을 활용하여 다양한 분야에서 구체적인 교류·협력을 추진하는 과정에서 북한의 체제 우려 인식을 불식시키면서 남한 사회의 현실을 전달하는 프로그램들을 개발해나가야 할 것이다. 또한 개발협력으로 인도적 지원이 전환되는 과정에서 북한주민의 참여가 동반되는 구체적 프로젝트가 개발되어야 할 것이다. 아울러 북한 내의 남한 사회 보도 문제도 점차 시정을 요구해나가야 할 것이다. 예를 들어 ‘노동신문’에는 남한 사회를 왜곡하는 기사가 자주 보도된다. 주로 자신들의 지도자에 대해 존경을 표하는 모임들이 남한의 어느 지역에서 있었다는 기사들 인데, 체제 유지를 위한 왜곡보도의 전형이다. 이러한 문제는 지속적으로 시정을 요구해야 할 사항이라고 할 수 있다.

(3) 대북개발협력과 북한주민 참여 유도

1995년 북한의 자연재해를 계기로 민간차원에서도 대북 인도적 지원을 제공하여 왔다. 대북 인도적 지원이 12년을 넘어서면서 긴급구호에서 점차 개발협력으로 전환되는 추세에 있다. 병원, 학교 건립 등 개발협력을 추진하는 과정에서 마을 사람들의 참여를 유도하고, 개발지원의 원칙들을 지켜나갈 수 있어야 한다. 그런데 우리 단체들은 눈에 띄는 활동에 치중하고 북한

주민의 참여를 통한 권능확대(empowerment) 등 보이지 않는 부분에 대해서는 관심을 상대적으로 적게 갖고 있는 것이 사실이다.

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

(4) 공동의 행동규범 정립을 통한 북한변화 유도 역할 제고

교류과정 속에서 북한을 변화시킬 수 있는 다양한 방식들을 모색해나가야 하는데, 현재의 여건 하에서는 한국 단체 내에서 공고한 커뮤니케이션과 연대가 된다면 지금보다 나은 형태로 북한과 대응할 수 있다고 생각한다. 그런데 사회문화 교류를 수행하고 있는 단체들도 너무 차이가 난다. 전통적인 좌파들은 북한이 그렇게 행동하는 것이 당연하며 미 제국주의가 문제라고 인식하고 있다. 반면 다른 입장을 갖고 있는 단체들도 많다. 1992년 적십자가 중심이 되어 열 가지에 달하는 행동규범(code of conduct)을 만들었는데, 옥스팜 등 수백 개의 NGO들이 서명을 했다. 실제로 지켜지지 않는 경우가 있다고 하더라도 원칙이 있다는 그 자체가 중요한 영향을 미치고 있다. 따라서 사회문화 교류의 경우에도 기본적인 원칙 등 공동 행동계획을 수립하여 서명하는 것이 필요하다고 생각한다. 남한 내에 있는 대북지원 단체들끼리 아주 공고한 교류와 공동의 행동규범들을 만들어가야 된다고 본다. 예를 들면 대북 인도적 분야에서는 민간단체 차원에서 공동행동 규범의 마련이 필요하다는 공감대가 형성되어 왔다. 현재 북민협 내에서 대북지원공동행동강령을 만들려고 준비 중에 있다. 통일NGO들이 공동 행동규범을 통해 북한의 과도한 요구에 대해서는 공동으로 대응해나가야 한다.

다. 남북 교류·협력 활성화 역할 강화

(1) '촉진자' 역할에서 '상호보완자' 역할 기능 강화

당국간 교류가 점차 제도화되면서 통일NGO의 촉진자 역할은 약화되는 추세에 있다. 따라서 남북 당국간 교류를 촉진하여 왔던 민간의 역할은 조정될 수밖에 없을 것이다. 민간단체는 촉진자 역할보다는 보조자 역할이 강화될 것으로 예상된다. 상호보완적 기능의 강화라는 관점에서 민간단체의 역할을 어떻게 재규정할 것인지 연구해야 하고 이러한 보완자적 역할을 효율적으로 수행하기 위해서는 전문성을 제고해야 한다.

(2) 개방에 대한 우려 완화 역할 강화

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

(3) 부문별 교류의 세분화

남북 간의 긴장을 완화하고 화해와 평화를 이룩하는 데에 NGO는 큰 역할을 할 수 있다. 특히 남북의 주민들 사이에 공고하게 뿌리내리고 있는 마음의 장벽을 허물고, 적대감과 이질성을 해소하는 과제는 민간부문이 담당해야 할 몫이다. 이런 방안의 일환으로 남북교류가 활성화되었고, 남북 간에 6·15 기념행사나 8·15 기념행사, 새해맞이 민족공동행사 등도 꾸준히 이루어지고 있고, 그 외에도 부문별로 노동자대회, 농민대회, 여성대회, 청년대회 등도 진행되고 있다. 그러나 여기에서 한 걸음 나아가, 보다 분화된 부문별 교류로 확대될 필요가 있다. 이런 요구가 제기되는 이유는 북한의 경우 진정한 의미의 NGO가 존재하지 않기 때문에 만남이 계속될수록 형식적인 만남이자 판에 박힌 대화를 계속하게 되는 결과를 가져오기 때문이다. 보다 세분화된 주제, 예를 들면 국호와 관련된 학술회의라든지, 역사적 자료의 공동조사 및 연구, 민간의학에 관한 정보교류 및 공동연구 등이 그것이다.

(4) 사회자본의 형성 역할 강화

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

2. 국내적 통일기반 구축 측면

가. 다양성의 관점에서 갈등 해소

(1) '갈등' 관점을 넘어 '다양성의 존중'으로

갈등이라는 관점에서 접근하는 인식의 변화가 필요하다. 진보와 보수, 좌와 우를 갈등으로 바라보는 시각에서 접근할 것이 아니라 다양성의 존중이라는 시각에서 접근 자체가 변화해야 한다. 실제로 모든 세계는 흑과 백으로 이분화되어 있는 것이 아니다. 절대적인 흑과 백은 없으며, 회색시대가 존재하고 회색 내에서 명도의 차이만 있을 뿐이다. 서구식의 이분법적 사고라는 것은 현실적이지 않고 관념적이다. 어느 한쪽으로 편가름을 해야 명확하게 정리되고 규명된다는 사고가 서구적 이분법적 사고라고 할 수 있다. 이분법으로 바라보는 순간 적과 아를 구분시키지만 다양성의 입장에서 바라본다면 나와의 거리감을 갖고 있긴 하지만 무수한 다양성을 갖고 있다는 인식 때문에 적개심이 없어지게 된다. 내가 갖고 있는 편견 때문에 상대방에게 접근하기가 어려운 측면에 있다. 보수성향의 인사들도 선의지와 진정성을 갖고 있는 것이 당연하다. 개인이 가지고 있는 선의지와 같은 가치를 소중하게 생각해서 가치를 발현하도록 만들고 가치만큼 의미 있게 자기역할을 하게 만드는 것이 중요하다.

보수가 강력하여 진보 쪽에서 변화를 강조하고 있기는 하지만 보수가 요구하는 모든 것들이 다 부정되어야 할 필요는 없다. 그렇기 때문에 진보가 절대적으로 옳고 이것으로 변화시킬 때 아름다운 사회가 될 것이라고 보는

진보적인 사고는 단견이다. 기성의 체계가 일정한 의미를 발휘하는 측면이 있고 이러한 기존 가치에 대해 다양성의 관점으로 볼 수 있다. 이러한 관점을 갖게 될 경우 첫째, 내가 갖고 있지 못한 다른 요소들을 충분히 애정 있게 바라보는 눈이 생겨서 내가 갖고 있는 아이디어를 풍성하게 만들 수 있게 된다. 둘째, 내가 편견을 갖고 있지 않기 때문에 그들과 애정 있는 관계를 회복할 수 있다. 셋째, 그들과 깊은 커뮤니케이션을 통해서 연대와 협력을 하고 상호 침투할 수 있는 여건을 만들 수 있는 장점이 있다. 보수와 진보든 남남갈등과 관련하여 가장 중요한 점은 문제를 해결한다는 해결자의 관점에서 본다면 자기 문제로 된다. 상대방이 문제라고 인식하면 문제가 해결되지 않는다. 상대방이 변해야 문제가 해결된다고 인식하게 된다. 내가 갖고 있는 편견이 그 사람에게 접근하는데 있어서 스스로의 심리적인 장애 요소, 내가 갖고 있는 적대감이 더 이상 대화를 할 수 없도록 만들고 있다는 것을 자각하고 해결의 주체라는 자세를 갖는 것이 중요하다. 내가 해결의 주체라는 인식을 갖게 될 때 협력과 연대가 가능하고 상호 역할분담이 될 수 있다.

(2) 공존문화, 상생과 평화의 대화 확산

한국사회가 민주화될수록 다양한 정치적 스펙트럼이 있을 수밖에 없는데, 다양한 정치적 스펙트럼들이 공존할 수 있는 문화를 형성하고 합리적으로 경쟁하면서 정치적인 대표성을 갖게 할 수 있는 탄력적인 문화를 만들어 간다면 남남갈등도 쉽게 해결될 수 있다. 그런데 냉전의 문화라는 것 자체가 적을 설정하고 상대방을 압살시키고 전멸시키려는 의도들이 있다. 냉전문화가 분단과 연동되면서 구조화된 측면들이 있기 때문에 이런 것을 해소하려는 노력의 하나로서 남남 사이에 대화를 하고 있다. 남북한의 화해협력이 진전되고 남쪽 사회에서 정말 자기의 정치적인 지향과 입장을 자연스럽게 드러낼 합리적 소통문화가 형성된다면 냉전문화는 소멸될 것이다. 운동권 자체에서도 힘의 정치가 작동하고 있는데, 어떤 부분을 강하게 주장하는 것을 마치 시민사회 전체의 입장으로 보려고 하므로 갈등이 발생한다는 것이다. 북한 핵실험에 대해 반대하는 단체가 있는 것은 당연한데 반대하지 않는 단체가 반대하는 단체에 대해 문제를 제기하였다. 그것도 실질적으로 자신들의 주장을 관철하기 위해 자신들의 힘으로 상대방의 입장을 억압하

려는 것이다. 그러므로 남남대화가 필요한데, 각자가 지향하는 차이를 없애자는 것이 아니라 차이를 인정하는 문화를 형성하여 나가자는 것이다. 기존의 냉전구조 속에서 나타난 일방적인 대화방식을 벗어나자는 것이다. 냉전적인 법제와 관행을 고치고 상호 소통할 수 있는 문화를 조성하면서 자기 입장을 상대방에게 일방적으로 관철시키려고 하지 않고 상대방 입장도 관용하는 공존의 대화문화를 만들어나가야 한다. 남남대화를 넘어 공존의 문화, 관용의 대화, 상생의 대화, 평화의 대화로 바꾸어나가야 한다.

나. 참여의 확대와 공동규범의 형성

(1) 공동 규범기준의 형성과 참여형 시민단체의 역할 강화

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

(2) 참여형 프로그램의 확대·강화

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

통일대비 기반 구축과 관련하여 8·15나 6·15, 특히 8·15를 계기로 해서 일종의 버라이어티한 공간을 창출하는 사업들이 나오기 시작했다. 예를 들어 시 단위, 군 단위, 시군구 단위의 프로그램에서 평화에 관련된 곳에는 많이 참석하고 있다. 그리고 휴일 날 낮에 어린이를 대상으로 하는 글짓기, 성인들을 대상으로 하는 마라톤 등이 개최되고 있다. 전국 각지에서 통일콘

잔치라는 행사도 개최하고 있다. 이것은 사람들이 통일문제에 대해서 접근할 수 있는 하나의 매개 공간을 창출하는 역할을 수행하고 있다. 그렇지만 이러한 프로그램은 참여형 프로그램이라고 평가하기 어렵다고 본다. 영화 관람을 한 것을 참여했다고 보지는 않는 것처럼 참여란 주체가 되어야 한다. 예를 들어 라이온스 클럽의 활동은 참여라는 관점에서 커다란 의미가 있다. 라이온스 클럽은 재계 유지들이 전국적으로 모여 있는데 병원을 하나 건립하는데, 20억 정도 소요된다. 라이온스 클럽 회원이 10만원 정도를 내면 된다. 그리고 비행기로 방북을 하는 이러한 프로그램이 참여형이라고 할 수 있다.

다. 의사소통의 활성화

(1) 합리적인 의사소통 공간 확대

대북정책에 대한 국민합의 형성에서 가장 중요한 것이 우리 사회의 합리적인 의사소통 능력을 키우는 것과 모든 참여자들에 공평한 토론과 참여의 기회가 보장된 공론장의 확대일 것이다. 그동안 남북관계에서 NGO의 역할은 주로 기능적인 측면에서 조망되었고, 최근에 들어서는 거버넌스 측면에서의 논의가 많은 관심을 받고 있다. 하지만 우리가 본격적으로 주목해야 할 것은 의사소통과 공론 형성에서의 NGO 역할이다. 통일NGO들의 이념적 정향이 단순한 진보·보수를 넘어 다양화 추세에 있기 때문에 북한문제에 대해 합리적 의사소통 공간과 역량이 확대되고 있는 점에 주목해야 한다. 보수와 진보를 넘어서, 좌와 우를 넘어서 합리적 의사소통을 할 수 있는 공론장이 형성되기 시작하였다는 것은 우리 시민사회의 본질적인 변화를 반영하고 있다. 따라서 이러한 변화를 반영하여 합리적인 의사소통 공간을 확대할 수 있는 다양한 프로그램들이 개발되어야 할 것이다.

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

(2) 사회적 갈등 치유 연구와 교육 강화

NGO들이 국내적 통일기반 구축에 많은 가장 많은 관심을 기울이고 있지만 국내적 통일기반을 위한 NGO의 역할은 여전히 미약하다. 그런데 갈등해결이라는 측면에서 NGO들이 연구를 수행하기 시작하고 있다. 평화를 만드는 여성회, 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터도 내년부터 연구하겠다고 하고 한겨레 통일문화재단도 작년부터 사회적 갈등에 대한 치유활동을 해야 된다는 논의를 전개하고 있다. 그렇지만 아직까지는 소수라고 할 수 있다. 따라서 NGO들이 사회적 갈등을 치유할 수 있는 연구를 활성화하여 남은 사회 내 갈등을 치유하는 역할을 강화해나가야 한다.

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

3. 통일거버넌스 구축 측면

가. NGO 협력 시스템의 강화

(1) NGO협의체의 구성

서울을 중심으로 한 중앙과 지방간의 네트워크나 전국적인 통일 NGO가 형성되지 못하고 있는데 NGO의 전국적인 네트워크가 구축될 필요가 있다. NGO협의체는 민간분야 역량의 강화 속에서 자발적으로 구성되어야 하며, 이 경우 NGO에 대해 공적 권위를 행사할 수 있게 된다. 민화협의 경우 민간단체의 내적 역량의 축적에 의해 장기적 과정을 거쳐 형성되지 못했다는 구조적 취약성을 가지고 있다. 민화협과 같은 전체네트워크의 구성과 아울러 전문분야별 협의체 구성도 모색할 필요가 있다. 남한의 NGO 간의 지나친 경쟁이나 자기 단체 과시적인 행사, 전시성 행사가 되어서는 곤란하고, 일방적·시혜적인 성격보다는 호혜적이면서 지속적인 교류로 이어져야 한

다. 이 과정에서 민간단체들이 개별 역량이 취약한 점을 심분 고려하여 유사 단체들 간에 협력 체제를 구축하여 정보를 교환하고 경험을 공유함으로써 민간교류의 효율성을 극대화하여야 한다.

(2) 대북지원, 사회문화교류, 참여형 시민사회의 총체적 네트워크 구축

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

(3) 프로젝트별 컨소시엄 구성과 국제협력의 강화

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

와의 연대 및 활동의 세계화가 절실하다. 특히 남북관계의 특수성에 비추어 볼 때 국제적 NGO와의 연대는 북한 측으로부터 거부감을 완화하고 대북사업의 성사가능성을 높일 것이다. 사회문화 교류·협력에서도 각 분야별 국제 NGO와의 연대를 강화하고 남북 교류·협력사업의 실행에 있어서 국제 NGO와의 협력관계를 적극 이용할 필요가 있다. NGO간 국제적 연대를 통해 남북 교류·협력 사업을 실시할 경우 북한으로부터의 신뢰유지 및 사업추진에 있어서 도움이 될 것이다.

(4) 개발지원 NGO 사이의 협력시스템 강화

지금까지 평양 중심으로 교류가 이루어지고 있는데, 개발지원활동을 전개하면서 평양중심의 통로를 다변화시키는 것이 중요하다. 우리는 다양하지만 북쪽은 단일한 성격을 지니고 있다는 점이다. 북한에서 교묘하게 남한 단체들 사이에 위화감을 조성하기도 한다. 따라서 남한단체들끼리 협력해서 공고한 유대의 틀을 가지고 정보를 교환하고 공동의 행동계획을 수립하여 대응해야 하는 데 그렇지 못한 상황이다. 이로 인해 실제로 북한에 내실 있고 힘 있는 영향력을 발휘하기 어렵다. 아프간의 예를 보면 지원하는 단체가 칼자루를 잡고 조정해야 되는데 오히려 받는 쪽이 칼자루를 잡고 있고 오히려 돈 있는 단체가 칼날잡고 휘둘리는 상황이다. 받는 쪽에서는 가급적 많이 받는 게 목표이다. 개발 구호단체 같은 경우가 돈쓰기가 아주 힘들다. 아주 강력한 요구를 해야 받는 쪽이 훈련이 된다. 지역의 자발성에 기초한 개발계획을 세우게 하고 건강한 지역 커뮤니티를 만들게 된다. 개발지원을 통해 받는 쪽의 다양한 인적개발, 교육을 받게 만들고 자발성을 갖게 만들고 갈등을 해결할 수 있게 해야 한다. 이것이 건강한 개발지원 활동이라고 할 수 있다. 그런데 개발지원 NGO들끼리 경쟁하면 받는 쪽에서 조정을 하게 된다. 다른 NGO와 경쟁하면서 분명한 자기 사명감이 있지 않으면 지역기반을 잃지 않기 위해 빨리 돈을 써야 한다는 강박관념, 실적을 남겨야 한다는 강박관념에 사로잡히게 된다. 이러한 점이 개발구호단체들에게 일반적으로 관례화될 위험이 있는데, 북한에 대해서도 이러한 현상이 발생하고 있다.

나. 새로운 거버넌스 모델의 정립

(1) '지속가능한 발전' 어젠다 형성과 공동행동계획의 수립

바람직한 통일 거버넌스와 관련하여 환경분야의 '어젠다 21'을 참고할 수 있을 것이다. 1990년 브라질 리우 환경회의에서 더 이상 유보할 수 없는 환경문제를 어떻게 해결할 것인가라는 문제의식에서 출발하였다. 환경문제의 해결은 전지구적인 혁명 프로젝트와 같은데, 어떻게 바꾸어나갈 것인지에 대한 아이디어로 제기된 것이 '어젠다 21'이었다. 어젠다 21에는 정부, 기업, 시민단체, 원주민, 아동 등 9개 주체그룹이 있다. 이를 원용하여 정부, 기업, 시민단체, 여성 등 복수의 주체들이 중심이 되어 '지속가능한 발전'을 위해 복지정책, 환경정책, 개발정책을 어떻게 추진할 것인지 협의해나가야 한다. 초기에 기본단위를 정하는데, 예를 들어 5년 단위로 정해서 목표를 만드는데 수치화하도록 되어 있다. 수질을 예로 들면 5년 뒤의 목표를 수치상으로 정한 다음 현재 상황, 이를 달성하는 수단, 각각의 주체별로 목표를 수행하기 위한 행동계획을 수립하도록 되어 있다. 수질 달성을 위해서는 정부뿐만 아니라 기업 등 다른 주체들도 동시에 행동을 해야만 하는 것이다. 정부, 기업, 시민단체 등 각각의 주체들이 목표를 달성하기 위해 어떠한 역할을 수행할 것인지 공동으로 행동계획에 합의하는 것이다. 행동계획에 기초하여 중간 평가를 하고 5년 뒤 총 평가를 실시한 다음 목표가 달성되어 있지 않으면 5년간의 성과를 토대로 목표 재설정, 수단의 재수립 등 행동계획을 재수립하도록 한다.

예를 들어 지역의 문화가 어젠다라고 한다면 정부는 지역 문화센터 등의 기구, 건물의 건축, 기업은 재정과 인력을 지원하고 민간단체는 소프트웨어를 제공하는 등 하나의 의제를 중심으로 협력시스템을 만드는 것이다. 기본적으로 상부에서 권장하기는 하지만 top-down방식이 아니라 아래로부터 올라오는 에너지를 중요시 한다.

거버넌스가 단순하게 정부가 정책을 결정하는 과정에서 시민단체가 참여하여 아이디어만 제공하여서는 안 된다는 것이다. 정부가 행위주체의 주요 지위를 차지하고 있으므로 정부에게 아이디어를 주고 실행은 정부가 주인이 되다 보니까 민간단체는 멀찍이 떨어져서 일정하게 평가나 평론을 하거나 냉소적 역할을 수행하여 왔다. 과거와 같이 자문의 형태와 다를 바 없다.

그런데 자문이라는 방식은 아이디어만 제공하므로 행동의 책임이 수반되지 않는다. 과거와 같이 몇몇 사람의 결단에 의해 사회를 변화시키는 방식이 아니라 오래 시일이 소요되더라도 각각 주체별로 대등한 참여를 통해 대등한 파트너십을 형성해서 의제를 발굴하고 의제를 수행하는 방식에 있어서 정교하게 행동계획을 함께 분담하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 공동의 목표를 정부에게만 요구하는 것이 아니라 민간단체도 똑같이 행동을 하도록 책임이 수반되어야 한다.

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

(2) ‘한반도위협평가위원회’(가칭) 설립을 통한 평화거버넌스 구축

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

다. 국제적 연대의 강화

일본은 남북화해협력이 어느 정도 진행되는 지도 모르고, 납치문제에 얽매어 6자회담에도 소극적이다. 진보적인 여성 중의원, 여성 참의원, 여성 지방의원 등 일본 여성 지도자를 만났는데 북한 문제를 이야기 꺼내는 것이 매우 어렵다는 것을 확인하고 왔다. 일본 내에 북한에 대한 관심과 객관적인 정보조차 부족한 상황이므로 북한 문제에 대해 이야기를 꺼내는 자체가 힘들다는 것을 알았다. 따라서 국제적인 지원과 연대인데, 이를 상당히 중요하게 여기고 있다. 남북화해협력과 통일 과정 자체가 동북아 평화에 굉장히 중요하기 때문에 동북아 민간사회, 동북아 정부가 얼마나 이해하고 협조할 것인가에 대해 관심을 갖고 있기 때문에 국제적 연대를 중요시하고 있는 것이다. 6자 회담을 통해 정부차원에서 비핵화, 한반도의 별도의 평화포럼에 대한 논의가 있지만, 실질적으로 각국 민간들이 얼마나 관심을 가지고 있는지 중요한 요소이다. 별로 관심이 없다고 생각한다. 따라서 우리가 남북협력 행사를 할 때 6자회담이라는 정부차원의 모임뿐만 아니라 동북아 여성들이 모여서 소통도 하고 여성이 생각하는 평화가 무엇인지 미래 비전을 모색하는 장을 만드는 것이 필요하다고 생각한다.

통합과정도 통합과정이지만 통합이후에 주변국가와 어떻게 관계를 형성할지 상당히 중요하다. 한국사회의 통일이 국제사회의 화해협력 모델로 자리매김하는 것이 굉장히 중요하다. 그런데 민주화되었던 역동적인 힘을 어떻게 긍정적인 통일의 힘으로 갈 것이고, 국제적인 지원을 받을 것인가에 대한 고민이 상대적으로 약하다. 한국시민사회가 상당히 발전되어 있으므로 시민사회의 발전, 평화체제형성과정에서 다른 동북아에 있는 시민사회에 힘을 불어넣어주는 역할이 중요하다. 일본이 보수화되고 우경화되는 중요한 이유가 북한의 위협을 막기 위한 명분인데, 이를 위해 평화헌법도 고치려고 하고 있다. 그런데 남북관계가 활성화되고 평화체제로 전환되어 북한의 위협이 약화되고 비핵화되면 일본사회가 주장하는 북한의 위협에 힘을 갖는 것이면서 평화를 위한 해결이 가능한 공간을 갖는 것임에도 불구하고 이를 연계시켜서 활동하지 못하고 있다. 화해협력으로 감으로써 군사비가 사회 인프라, 교육비, 사회복지로 갈 수 있는 공간이 확대될 수 있다는 것을 계속 알려주고 그런 활동을 해야 만이 정부차원에서 동북아가 군비경쟁으

로 가는 것을 막아내는데 민간이 중요한 역할을 수행할 수 있을 것이다. 그리고 한반도가 평화협정을 체결한 이후 신뢰구축은 주변국들이 지원해주어야 실현될 수 있다. 주변국들은 군비경쟁을 하는데 남북만 군축을 할 수 없기 때문에 남북간 군축을 위해서라도 동북아 주변국들에게 평화체제, 화해협력 전환을 알려주는 것이 정부와 민간의 역할이다.

VII. 결 론

본 연구는 통일NGO의 현황과 남북교류협력, 국내통일기반구축, 통일거버넌스로서의 NGO의 역할에 대해 알아보았는데 이는 다음과 같이 간단히 정리될 수 있다.

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

다양한 통일NGO들의 활동의 교류·협력과 관련하여 북한의 인도적 위기로 인해 여전히 대북지원 분야가 가장 중요한 역할을 수행하고 있는 것으로 공통적으로 평가하고 있다.

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

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

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

먼저 통일NGO 사이의 관계망 형성이라는 차원에서 볼 때 극단적인 갈등은 줄어들고 의사소통을 할 수 있는 공간과 역량이 강화되고 있는 것으로 평가된다. 특히 설문조사에서 통일NGO 사이의 갈등의 원인으로 이념적 성향 이외에도 대북사업의 주도권 경쟁도 커다란 요인으로 작용하고 있는 것

으로 평가된다. 따라서 통일NGO 사이의 정보를 교환하고 사업을 조율할 수 있는 협력 시스템을 구축하는 것이 과제로 대두되고 있다. 또한 공동행동 규범 등을 통해 과당 경쟁을 지양하고 복측과 효율적으로 대응할 수 있는 기반을 마련해야 한다. 또한 통일NGO 네트워크 형성과 정부정책 참여 과정에서 성인지적 관점이 투영되고 여성의 참여가 실질적으로 확대되는 것이 주요 과제로 제기되고 있다.

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

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

지금까지 통일대비 NGO들은 그동안 남북교류협력 활성화와 통일기반 구축에 큰 역할을 해왔다. 그 성과를 몇 가지로 정리해 볼 수 있다.

첫째, 통일NGO는 남북 당국차원의 불안정성을 극복하고 남북관계의 안정화, 제도화를 통해 통일기반 구축에 크게 기여했다는 점이다. 남북통일을 위한 남북간의 관계는 정치군사적 요인이 압도하여 경제적 또는 문화적 교류협력이 매우 제한적이었다. 더구나 이들 세 요인이 부정적 측면의 상호연계성으로 인하여 안정적인 관계 발전을 형성하지 못했다.

2000년 6·15이후 남북관계가 전반적으로 호전되었지만 역시 북한 핵 문제 등 정치군사적 불안정성으로 인하여 남북관계를 정상적이며 제도적인 수준으로 발전시키지 못하였다. 이와 같은 상황에서 통일NGO는 정부, 기업, 민간의 역할분담을 통해서 제한적이기는 하지만 남북관계의 안정화에 크게 기여했다.

둘째, 통일과정과 통일 이후의 정군평화 통합 촉진에 기여해 왔다는 점이다. 정군평화 통합은 대부분 남북 당국간의 의제라고 할 수 있지만 본질적으로는 남북한의 국민적 합의에 의한 것이다.

가령 평화체제 구축이나 통일방안 등은 국민적 합의를 도출해내지 않고 정부가 일방적으로 추진하기가 힘들다. 국민적 합의 형성에는 통일NGO들

의 역할이 매우 컸다고 할 수 있다. 그동안 정부 중심의 통일논의를 민간차원으로 확산시켜 국민들의 통일의를 확대하여 통일운동의 대중화에 기여해 왔다.

셋째, 남북 경제평화를 촉진하고 경제공동체 형성에 기여해 왔다는 점이다. 통일NGO들의 남북교류는 남북교류의 확대의 선행조건이 되는 제도를 촉진하는데 상당히 기여했다. 또한 통일NGO들의 대북지원은 북한의 개혁개방을 촉진하고 남북한 시장통합을 통한 경제공동체 형성에 기여했다.

넷째, 남북 문화평화를 촉진하여 민족 동질성을 회복하는 데 기여해 왔다는 점이다. 진정한 남북통합의 과제인 심리적, 정서적 통합은 문화예술·체육·학술 교류 등 비정치적이고, 비시장적인 순수 문화차원의 교류를 통해 가능하다. 통일NGO들의 남북문화교류는 남북한 국민들의 냉전적, 대결적 사고를 화해적, 통일적 사고로 전환시켜 대북정책에 대한 국민적 합의를 도출하는 데 도움이 되었다.

특히 문화교류는 북한 주민의 의식전환과 민주화를 진작시켜 평화와 인권 등 인류의 보편적 가치를 공유하게 하는 데에도 기여했다. 정부 차원에서 북한의 인권문제를 제기하는 데에는 제약이 있으나 통일NGO의 경우에는 북한의 인권문제를 이슈화시켜 북한주민들의 인권개선에도 기여했다. 나아가 금강산 관광 등을 통해 남북주민간의 접촉의 기회를 확대하였으며 이를 통해 북한주민들의 대남인식 전환에도 기여했다.

통일NGO들의 남북교류협력과 통일기반 구축에 정부의 공식적인 역할에 비해서는 상대적으로 유연성을 발휘할 수 있기 때문에 남북관계 발전에 크게 도움이 될 수 있다. 독일의 경우 민간단체간의 교류가 통일기반 조성뿐만 아니라 통일의 후유증 해소에도 많은 기여를 했다. 그러므로 통일NGO들이 남북관계 발전과 통일기반 구축에 보다 큰 기여를 하기 위해서는 몇 가지 문제점들이 적극적으로 개선되어야 한다.

먼저 남북교류협력차원에서는 첫째, 통일NGO들의 남북교류협력은 전체적인 통일정책의 범위 내에서 추진하되 정군적 문제와 경제적 문제, 문화적 문제를 각각 분리하여 경제평화를 먼저 촉진하는 방향에서 접근되어야 한다. 그러나 대부분의 통일NGO들은 통일기반 구축의 우선순위를 정치군사적 의제에 두고 있다. 통일NGO들이 보다 효율적인 남북교류협력을 추진하려면 경제평화 촉진을 통일의 전 단계에서의 경제적 공동번영과 함께 상호

신뢰기반 구축을 통하여 통일에 이르는 가장 중요한 수단임을 인식하여야 할 것이다.

물론 북한은 선군정치에 입각하여 정치군사적 문제 해결을 최우선순위에 두고 대외정책을 구사하고 있고, 개혁개방에는 소극적이다. 남한도 2006년 10월 북한 핵 실험에서 나타났듯이 연계주의를 통해 식량 지원 유보 등 국제적 대북 제재에 동참했다. 그 결과 남북관계 전반이 냉각되었다.

남북관계의 안정적 발전을 위해서는 통일NGO의 역할 다변화가 필요하다. 현재처럼 정치군사적 의제에 치중한 활동을 하면 정파적 편향성, 일방주의적 운동, 과도한 이념 표출 등으로 남남갈등이 심화될 뿐만 아니라 통일기반 구축에도 혼란을 야기하게 된다.

통일NGO들이 정군평화, 경제평화, 문화평화 중 하나를 선택하고 집중화함으로써 전문성을 살릴 수 있도록 개선할 필요가 있다. 특히 경제평화를 촉진하기 위한 단체들이 대폭적으로 확대되어 남북교류협력이 강화되도록 할 필요가 있다.

둘째, 남북한의 복잡하고 산적한 현안들의 실존을 인정하고 이를 토대로 단계적인 접근을 할 필요가 있다. 통일NGO들의 남북교류협력의 성과로 교류단계와 지원 단계에 접근한 상황이다. 남북교류협력이 한 단계 발전하기 위해서는 소모적인 지원 사업에서 탈피하여 북한경제의 자생력을 확보하기 위한 협력 사업을 적극 발굴하여 남북 상생의 경제구조가 정착되도록 해야 할 것이다.

북한도 2007년 신년사를 통해 경제난 해소에 박차를 가하겠다고 선언한 만큼 남북한의 경제협력에 적극성을 보이고 있다. 따라서 정부당국과 별도로 민간차원에서 어려움이 없는 직교역을 통한 교역확대, 합작투자 등을 통하여 경제협력 모델을 창출하고 이를 통해 남북간의 상호 신뢰를 구축해 나가야 할 것이다.

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

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

남북교류협력은 통일기반 구축을 위해서 필수불가결한 요소이지만 그렇다고 하여 마구잡이식으로 추진되어서는 안 될 것이다. 남북경제공동체의 조기 구축을 위해서 질서 있고 신중하게 추진되어야 한다. 통일NGO들이 전문성을 제고하지 않고 무분별한 경쟁을 하게 되면 오히려 남북관계 발전에 역행하게 될 것이다.

따라서 통일NGO들은 열린 자세로 정부, 기업과 정보를 공유하고 상호 역할분담을 통하여 효율적인 남북교류협력과 통일기반 구축을 추진해 가야 할 것이다. 앞에서 지적한 바와 같이 통일NGO들은 민족간 이질감 해소와 통일여건 형성에 크게 기여해 왔다. 이제 통일NGO가 한 차원 높은 역할을 수행하기 위해서는 통일정책 거버넌스 형성에 적극 참여하고 체계적이고 전문적인 틀을 마련하여 역량을 극대화해 나가야 할 것이다.

다음으로 통일기반구축을 위해서 첫째, 통일NGO들은 백화점식 통일운동을 전개하기 보다는 특화시켜서 전문성을 제고하여 체계적으로 추진해 나가는 것이 필요하다. 가령 어느 통일NGO가 대북 경제교류사업을 추진하기 위해서는 소규모일지라도 전담부서와 인원을 배치하여야 한다. 그러나 대부분의 통일NGO들은 인원과 재정이 열악하여 대북전문가를 양성하지 못하고 있다. 통일NGO의 전문성 확보와 전문가의 양성은 향후 교류협력의 활성화에 대비하는 것이고 이를 통해 남북관계 발전의 가속도를 높여갈 수 있다.

통일NGO들은 대부분 상근활동가가 5인 이내이고 재정도 열악하여 안정적으로 사업을 추진하기 힘든 구조적 한계를 갖고 있다. 유사단체들을 통합하여 역량을 하나로 모으는 것이 바람직하나 관련 단체간의 통합은 현실적으로 어렵다. 이는 개별 단체가 지나치게 개인중심으로 구성되어 유지되기 때문이다.

통일부가 허가한 통일NGO도 200여개가 넘지만 대부분 이렇다 할 만한 사업성과를 내지 못하고 있다. 심지어 사무실에 전화만 갖추고 1~2인이

상근하는 단체들도 상당수 존재한다. 이로 인해 몇몇 단체들은 ‘이름걸기식’ 연대운동에 참여하여 비전문성과 무책임성을 보이는 경우도 있다.

그러므로 단순히 통일NGO의 양적 증가가 남북교류협력의 활성화로 연결되지 않는다. 사업성과에 급급하기보다는 통일NGO들의 조직역량과 재정형편에 맞는 사업을 개발하여 차분하게 추진하는 것이 바람직하다. 정부도 통일NGO의 수적 증가를 무조건 긍정적으로 여기기보다는 효과적인 통일기반 구축에 참여할 수 있도록 지원체계를 강구해 나갈 필요가 있다.

둘째, 통일NGO들의 남북통일기반 구축에 대한 국민적 신뢰를 강화해 나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 통일운동 대중화, 통일정책의 대안화, 통일논의의 균형을 토대로 평화와 통일 지향적 가치를 추구하는 통일NGO의 정체성을 확실히 해야 한다. 통일NGO의 정당성은 단체들의 활동의 질과 국민적 참여와 지지에 달려 있음을 분명히 하여 그 활동과 성과가 통일기반 구축에 기여할 수 있도록 책임성을 제고토록 해야 할 것이다.

특히 통일NGO가 추구해야 할 원칙과 가치는 특정의 이념이 아니라 실사구시 정신으로 한반도와 국제사회의 현실에 기초한 합리적 대안을 추구토록 하여야 할 것이다. 조직의 운영에 있어서도 민주적인 의사결정 구조를 확립하고 시민들의 제안과 참여를 촉진토록하고 재정의 건전성과 지속가능성을 추구토록 할 필요가 있다.⁵⁴

끝으로 통일NGO의 통일정책 거버넌스 형성 측면을 볼 경우, 남북의 국가통합을 위한 통일기반을 조속히 구축하기 위해서는 통일NGO와 정부, 시장 등 개별주체들의 역량을 결집하는 것이 시급한 과제이다.

남한의 통일정책 거버넌스가 성공하기 위해서는 무엇보다도 다양한 행위주체들의 자율성을 인정하고 여러 영역에서 협력을 강화하여 통일의 상대자인 북한의 개혁개방 등 변화를 촉발시켜 전향적으로 남북관계를 발전시켜야 한다.

나아가 정부와 시장, 시민사회, 국제사회 등이 남북평화통합을 추진하기 위한 범 네트워크를 형성하여 ‘통일정책 거버넌스’를 강화해 나갈 필요가 있다. 한반도 통일환경의 변화에 따라 정부 중심으로 정책결정이 이루어져

54_경실련, “NGO 사회적 책임 현장과 행동규범,” <http://www.ccej.or.kr> (검색일: 2007년 9월 6일).

왔던 통일정책도 민간분야를 포함한 다양한 행위자들이 거버넌스를 형성하고 중요한 역할을 담당하도록 해야 할 것이다.

시민사회 특히 통일NGO들이 통일정책 참여 역할이 확대되는 것은 정부의 취약 영역을 보완하고 통일 촉진을 극대화할 수 있다는 측면에서 매우 중요한 함의를 갖고 있다. 특히 민간의 장점을 살린 다양한 사업을 추진할 수 있도록 하는 것은 국민적 관심과 국민참여를 제고하는 효과가 있다.

각종 국민참여형 통일행사, 남북교류협력사업 추진 등 통일관련 민간단체들의 역할 확대와 더불어 정부와 민간단체간 협력적 네트워크 구축의 필요성도 더욱 커지고 있다.

남과 북의 당국은 그동안 분단을 극복하기 위해서 1972년 7·4남북공동성명, 1991년 남북기본합의서, 2000년 6·15남북공동선언 등 중요한 합의를 하였다. 남북간의 세 차례의 중요한 합의에서 가장 주목할 만한 것은 통일을 실현하기 위한 당국 사이의 대화 창구를 제도화했다는 점이다.

7·4남북공동성명에서는 ‘나라의 통일문제를 해결할 목적’으로 ‘남북조정위원회’를 구성, 운영한다고 밝혔다. 남북기본합의서에서는 남북화해공동위원회, 남북군사공동위원회, 남북경제교류협력공동위원회, 남북사회문화교류협력공동위원회 등 4개의 공동위원회를 두기로 하였다.

6·15남북공동선언에서도 조속히 실천에 옮기기 위하여 ‘빠른 시일 안에 당국간 대화를 개최’하기로 하였다. 특히 6·15공동선언은 남북의 최고통치권자들이 합의하고 서명했다는 점에서 과거의 합의문들 하고 단순 비교할 수 없는 역사적 의미를 지니고 있다.

남북 당국간 회담의 제도화가 가지는 의미는 통일을 추구해 나가는 남북 사이의 협의기구와 같은 성격을 지니고 있다는 것이다. 통일은 남과 북이 대화와 합의에 의해서 진행될 수밖에 없다. 남과 북의 통일은 남북 당국회담의 제도화에서부터 시작된다고 할 수 있다.

그러나 통일은 민족 전체의 문제이므로 통일의 한 주체로서 통일NGO의 참여는 지극히 당연한 일이다. 정부는 민간차원의 역할을 인정하고 민간이 가지는 역할을 잘 수행할 수 있도록 적극적인 지원을 해야 할 것이다. 즉 정부와 통일NGO들이 남북통일을 위하여 거버넌스를 형성하고 상호 보완적 협력관계를 강화하여 통일기반을 구축해 가야할 것이다.

통일NGO들은 그동안 매우 열악한 환경에서도 분단을 극복하고 통일을

반 구축을 위한 다양한 활동을 전개해 왔다. 그러나 현재 통일NGO의 경우 통일기반 구축에 대한 의욕은 높으나 북한에 대한 정보, 전문 인력과 재정 능력의 취약 그리고 대북접촉 창구의 부재 등으로 많은 어려움을 겪고 있다. 따라서 정부는 민간과 역할을 분담하여 통일기반 구축을 극대화한다는 측면에서 정보를 제공할 뿐만 아니라 각종 사업과 활동에 지원을 강화할 필요가 있다.

특히 정부가 통일NGO의 역할을 지원하는 것은 민간에 대한 정보제공의 내실화를 통해서 가능할 것이다. 가령 방북교육은 정부의 통일정책을 홍보하는 포괄적인 차원보다는 남북 실무협상 경험, 민간차원의 다양한 협상에 대한 사례 설명 등 실질적인 문제를 중심으로 한 교육이 되어야 한다.

북한의 관례에 대해서 사전에 충분히 교육을 한다면 민간차원의 교류에서 발생하는 시행착오를 줄여나갈 수 있을 것이다. 정부가 확보하고 있는 민간차원의 다양한 접촉에 대한 사례를 통일NGO들에 전달하게 될 경우 민간단체들이 활동하는 데 중요한 지침이 될 것이다.

정부는 또한 민간차원에서 자율적으로 규율을 정해서 이를 지켜나갈 수 있도록 분위기를 형성해 나가야 할 것이다. 정부는 이를 통해 남북간의 교류가 확산되면 민간차원의 자율적인 규율이 풍부하게 발전하여 민간 남북교류의 경험과 방향을 집대성하게 할 수 있게 이끌 필요가 있다. 이는 규제를 목적으로 하는 것이 아니라 남북 민간교류를 보다 활성화하기 위한 방향타로서의 의미를 지닐 것이다.

통일NGO와 정부간 통일정책 거버넌스 형성을 강화하기 위해서는 몇 가지 사항이 보완되어야 할 것이다.

첫째, 남북의 통일기반 형성을 체계적으로 추진하기 위해서는 통일NGO와 정부간 상설적인 네트워크를 구축하여 정보를 공유할 필요가 있다. 즉 통일NGO와 정부는 긴밀한 협조체계를 마련하여 상호 협력을 강화해 나가야 한다.

둘째, 통일NGO, 정부, 시장간에 적절한 역할분담을 통해 선택과 집중을 통해 시너지효과를 극대화할 필요가 있다. 남북교류협력력이 제도화, 안정화될 때까지 정부가 총괄하는 대북정책의 큰 틀 속에서 상호간의 유기적인 협력으로 남북교류가 활성화되도록 하는 것이 중요하다.

셋째, 남북관계가 신뢰를 구축하여 제도화될 때까지는 우선적으로 경제

평화를 촉진하는 사업을 추진하는 것이 바람직하다. 정부와 통일NGO간 역할분담을 통해 경제적 교류협력을 우선하여 심화시켜 가되 정치군사적 문제와 연계하지 말고 분리하여 추진해 가야 한다.

지금까지는 주로 현재 단계인 화해·협력단계에서의 측면을 주로 논의하였다. 이제 이 단계를 넘어 남북연합단계로 진입하는 과정에서는 가장 중요한 것은 NGO의 역할과 관련하여 공동기구들을 활성화하는 방안이라 할 수 있다. 예를 들어 제일 처음 만들어진 남북 역사학자 협의회, 6·15 민족공동위원회, 겨레말큰사전공동편찬위원회, 6·15 민족문화협회 등을 들 수 있다. 단순한 교류망이 아닌 단일 교류기구라는 점이 중요한 요소라고 할 수 있다. 남북연합 진입과정에서 민간 사이의 단일 기구도 많이 형성될 것이다. 문학인협회는 통일문학책을 공동으로 편찬하는 과정에서 상호 많이 부딪치겠지만 수습해나가는 과정에서 많은 역할을 할 수 있다. 상대적으로 겨레말 편찬위원회는 수월할 것이다. 민족공동위원회는 매우 정치적이면서 논쟁을 하고 있는 분야라서 이 과정에서 얼마나 남북이 이해를 제고할 것이냐가 관건일 것이다. 이러한 공동기구를 분석하고 역할을 확대하는 방안을 연구해나가야 할 것이다.

앞으로 한반도의 평화와 통일을 위한 정부와 통일NGO들간의 협력은 그 간의 경험을 토대로 새로운 패러다임을 창출하여 ‘통일정책 거버넌스’를 구축해 가야 할 것이다. 우리 국민들의 통일인식과 조건을 보다 과학적으로 분석하여 남북통합의 국민참여 확대를 위한 객관적인 조건을 만들어 가야 한다.

남북의 분단으로 인한 갈등과 대립의 지속성은 한반도를 언제든지 전장으로 만들 수 있는 가능성으로 남게 한다. 이와 같은 상황 속에서 한반도의 평화 정착과 통일 실현은 매우 중요한 민족적, 국가적, 인류적 과제라고 할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위한 통일대비 NGO의 역할은 매우 중요하다.

그러나 통일NGO들은 1980년 이후 양적으로나 질적으로나 급성장을 해왔지만 그 성과는 아직 만족할 만한 수준은 아니다. 이것은 우선적으로 정부의 정보 독점과 국민참여의 제한성 때문이다. 김대중 정부에 이어 노무현 정부로 이어지면서 국민들의 참여폭이 확대된 것이 사실이나 정부의 독점성이 여전히 강하다고 볼 수 있다.

더구나 통일NGO들은 전문성, 재정, 국민참여 등의 부족으로 조직 역량이 강화되지 못하고 있다. 또한 진보와 보수의 갈등뿐만이 아니라 같은 진영 내에서도 주도권문제나 접근 방법상의 차이로 대립현상이 나타나고 있다.

이와 함께 남북통합 촉진에 시장의 참여가 미흡한 것도 문제이다. 물론 금강산관광사업이나 개성공단사업 등에 몇몇 기업들이 참여하고 있지만 아직은 소수에 불과한 형편이다. 남북의 평화와 통합이 확대되기 위해서는 기업의 참여를 통한 경제평화가 촉진되도록 하여야 한다.

한편 한반도의 통일을 ‘국민참여형’으로 추진하는 것은 매우 중요하다. 일반 국민이 능동적으로 참여하는 역사과정이 어느 경우이나 바람직하기 때문이기도 하지만 실제로 그렇게 되리라고 볼 이유가 있기 때문이다.⁵⁵

베트남·예멘⁵⁶·독일 등의 통일선례에서는 사실상 ‘국민참여형’의 모습을 찾아보기 힘들다. 신군사주의가 압도하는 동북아의 정세에서 분단된 한반도는 미사일 위기, 핵 위기 등 온갖 위기가 상존하는 ‘갈등지대’로 남을 수밖에 없으며, 중국에는 그냥 위기가 아닌 엄청난 재앙을 당할 확률이 높다. 이런 파국을 막기 위해서는 남북통합이 점진적, 단계적으로 진행되어야 할 것이다. 이러한 한반도적 특수성은 생활하는 국민들의 폭넓은 능동적 참여가 불가피한 것이다.

한반도에는 국민참여형 남북통합의 가능성을 현실로 옮길 주체적 역량과 여건은 통일NGO들의 왕성한 활동으로 확대되고 있다. 한반도의 경우 통일전의 동서독과 달리 통일문제가 사회 각계의 활발한(때로 격렬한) 논의 대상으로 자리 잡았다. 북한 주민생활의 변화는 다른 차원에서 검토할 문제지만, 적어도 남한에서는 국민참여의 기본여건이 갖춰지고 있는 셈이다.

남한의 경우 정부나 재계로부터 상당한 독립성을 갖는 민간통일NGO들이 성장하여 ‘6·15정신’을 표방하며 폭넓은 연대기구를 구성한 점도 중요한

55-백낙청, “시민참여형 통일과 민간통일운동,” 『창비주간논평 (2006년 7월 25일)』 <http://weekly.changbi.com> (검색일: 2007년 8월 22일).

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

주체적 조건이다. 통일사업에의 국민참여가 ‘운동’으로 국한될 수는 없지만, 국민참여형 통일과정에 대한 통찰과 자부심을 지닌 민간 통일NGO의 존재는 필수적이며 이들에 의한 운동이라야 한반도식 통일에 뜻있는 기여를 할 수 있을 것이다.

북한 핵 문제 등으로 북미간의 갈등과 남북 정부간의 대립은 때때로 국민참여형 통일운동의 입지를 좁혀놓아 국민들의 자발적 참여에 상당한 후퇴를 겪게 되기도 했다. 그럼에도 불구하고 통일NGO 차원에서의 지속적인 남북교류사업 등의 추진으로 민족동질성이 꾸준히 확대되어 왔다. 북측도 민간교류를 단절하지 않아 민간차원의 대화와 교류가 이어지고 있다.

하지만 통일NGO들의 운동이 남북 당국간의 경색국면에서 ‘원상복구’ 역할이나 하는 종속변수에 불과한 것이 아닌가라는 질문이 남는다. 남한 정부는 민간의 일정한 독자성마저 부인하지는 않지만 정작 사정이 다급해질 때는 야당이나 대형 언론매체들에 비해 덜 신경을 써도 되는 상대로 보고 있다.⁵⁷

북한의 경우는 체제의 성격상 국가전략으로부터 독립된 통일NGO의 운동을 상정하기 힘들다. 북한은 그 전략의 최우선순위가 북미관계에 있기에 남북관계는 부차적일 수밖에 없으며, 남북관계에서도 당국자들이 주역이요 민간에는 이런저런 지원기능 이상을 부여하지 않는 구도이다.

특히 통일NGO의 운동이 아직껏 한반도식 통일과정의 한 주역으로서의 자기 위상에 대한 인식이 부족하고 주역으로 행동할 준비도 부실하다. 통일NGO들이 남북한 당국관계에 대한 보조기능에서 주역으로 발돋움하기 위한 보다 적극적인 노력이 요구된다.

따라서 우리가 남북통합을 위해 보다 큰 비전과 전망을 공유하기 위해서는 새로운 도전을 찾고 능동적으로 대처해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 ‘평화복합체적 평화체제 구축모델’이라는 새로운 접근방법을 기초로 하여 정부-시장-시민사회가 협력을 강화하기 위한 ‘통일정책 거버넌스’를 구축해 갈 필요가 있다.⁵⁸

평화복합체적 평화체제는 한반도에서 평화가 지속 가능할 수 있도록 존

57-백낙청, “시민참여형 통일과 민간통일운동” 참조.

58-장영권, 『지속 가능한 평화체제 구축 방안과 모델 :동북아 지역 분석』, (성균관대학교 정치외교학과 박사학위 논문, 2007), p. 181.

재론적 평화의 요인이 되는 정군평화, 경제평화, 문화평화 등 세 가지 평화 조건을 복합체적으로 추진하여 평화를 항구적으로 구축해 가는 원리, 제도이다. 이를 위해서는 정부-시장-시민사회(통일NGO)가 정보공유와 협력 확대로 평화를 적극적으로 구축해 나가는 것이 중요하다. 즉 통일정책 거버넌스를 구축하여 서로 부족한 것을 상호 보완함으로써 협력을 극대화하여 남북의 평화와 통합을 촉진해 가는 것이다.

한반도의 국가통합은 국민의 지혜와 역량의 극대화 여부가 최대 변수가 된다. 즉 국민의 지혜와 역량의 강화로 국가통합을 앞당기는 것이 중요하다. 그러므로 정부-시장-통일NGO가 서로 대립 또는 무관심을 극복하고 국민적 '평화협약'을 체결하여 통일정책 거버넌스를 통해 국가통합을 위한 지혜와 역량을 강화해 나가야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 경실련 통일협회·동아일보. 『통일을 준비하는 한국의 민간단체』. 서울: 경실련 통일협회·동아일보, 1994.
- 서재진. 『또 하나의 북한사회』. 서울: 나남, 1995.
- 조한범 외. 『비정부기구(NGO)를 통한 남북한 교류·협력 증진방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 통일부. 『통일백서 2007』. 서울: 통일부, 2007.

2. 논문

- 길병욱·라미경. “한반도 평화통일 논의와 비정부기구(NGO)의 역할.” 『정치정보연구』. 8권 1호, 2005.
- 김종갑. “대북지원의 효율성 제고 방안.” 『통일정책연구』. 제14권 2호, 2005.
- 김경숙. “대북지원이 남북관계 개선에 미치는 영향.” 『북한조사연구』. 제5권 1호, 2001.
- 라미경. “NGO를 통한 북한체제 변화 가능성에 관한 연구.” 『통일정책(Ⅰ)』. 통일부 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집, 2000.
- _____. “비정부기구와 정부의 상호작용을 통한 남북한관계 개선방향.” 『21세기 정치학회보』. 제11집, 2001.
- 신용석. “남북관광 교류협력을 통한 남북경제협력방안.” 민주평통 62차 경제위원회 발표 자료, 2007.
- 윤민재. “통일과 민족문제 관련 사회단체의 조직적 특징과 성격.” 『통일문제연구』. 제17권 2호, 2005.
- 이금순. “대북 인도적 지원의 실효성 연구: 평가지표와 과제.” 『통일정책연구』. 제14권 2호, 2005.
- 이종무. “대북정책에 관한 국민적 합의와 NGO의 역할 모색.” 통일문제연구 협의회·동북아시아대위원회 공동학술회의, 2007.
- _____. “대북인도지원 시스템의 발전 방안 연구.” 경남대 북한대학원 석사

- 학위논문, 2005.
- 장경섭. “북한의 잠재적 시민사회: 이차의식, 이차경제, 이차사회.” 『현상과 인식』. 제18권 4호, 1995.
- 장영권. “지속 가능한 평화체제 구축 방안과 모델: 동북아 지역 분석.” 성균관대학교 정치외교학과 박사학위 논문, 2007.
- 전병길. “기독교통일운동 지형도 분석.” 2007년 성서한국 영역별 통일대회 발표문, 2007.
- 정연정. “남북관계와 통일 NGO: NGO의 활동유형과 발전방향.” 『국제정치논총』. 제40집 4호, 2000.
- 정영철. “남북관계 발전을 위한 NGO의 역할: 평가와 과제.” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』. 통일연구원·서울대 통일포럼 공동학술회의 발표논문집, 2004.
- 정영태 외. “한반도 평화형성을 위한 국내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안.” 황병덕 외, 『동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 정옥입. “대북 인도적 지원의 변화와 발전 모색.” 제3회 우리민족서로돕기 운동 평화나눔센터 정책포럼 발표논문, 2004.
- 정지웅. “분단통일국과 한반도 통일.” 『북한의 통일외교』. 서울: 북한연구학회편, 2006.
- 정현백. “남북화해와 NGO의 통일운동.” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』. 통일연구원·서울대 통일포럼 공동학술회의 발표논문집, 2004.
- 전효관. “통일관련 시민단체 역할의 새로운 방향모색.” 『남북한 사회문화적 통합과 시민단체의 역할』. 연세대 통일연구원 학술회의 자료집, 1998.
- 조한범. “한반도 평화를 위한 국내 평화NGO의 기능과 역할.” 서울: 통일연구원, 2006.

3. 기타

경실련. “NGO 사회적 책임 현장과 행동규범.” <http://www.ccej.or.kr>. 검색

일: 2007년 9월 6일.

백낙청. “시민참여형 통일과 민간통일운동.” 『창비주간논평 (2006.07.25)』.

<http://weekly.changbi.com>. 검색일 : 2007년 8월 22일.

부록: 설문지

No			
----	--	--	--

통일대비 국내 NGO 관련 조사 설문지

통일연구원은 한반도 통일대비 국내 NGO의 바람직한 발전 방향이라는 연구를 추진하고 있습니다. 본 조사의 목적은 통일대비 국내 NGO의 남북 교류협력, 국내적 통일기반 구축 및 통일 거버넌스 구축과 관련한 활동실태를 평가하고 바람직한 발전방향을 제시하는 데 있습니다.

본 설문조사의 결과는 정책 제안을 위한 연구의 목적으로만 활용되며, 다른 목적으로는 사용되지 않습니다.

여러분의 설문은 앞으로 통일정책을 수립하는 데 중요한 자료로 활용될 것입니다. 바쁘시더라도 설문에 성실히 답변하여 주시면 감사하겠습니다.

2007. 7.

통일연구원 NGO협동연구팀

문의사항 연락처

기관명		작성자		직위	
TEL		FAX		E-mail	

I. 남북교류협력 활성화와 NGO의 역할

1. 통일 대비 남북교류협력을 활성화하기 위해 현재 국내 NGO가 수적으로 어떻다고 생각하십니까? ()

- ① 너무 많다
- ② 많은 편이다
- ③ 적당한 수준이다
- ④ 적은 편이다
- ⑤ 아주 적은 편이다

2. 통일 대비 남북교류협력을 활성화하기 위해 국내 NGO들이 적절한 역할을 하고 있다고 생각하십니까? ()

- ① 매우 적절한 역할을 하고 있다
- ② 적절한 역할을 하고 있다
- ③ 보통이다
- ④ 적절한 역할을 하지 못하고 있다
- ⑤ 전혀 역할을 하지 못하고 있다

3. 현재 가장 활발하게 남북 NGO간 교류가 이루어지는 분야는 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 대북지원분야
- ② 학술분야
- ③ 체육·문화분야
- ④ 종교분야

4. NGO를 통한 남북교류협력이 통일 대비에 주는 가장 중요한 역할은 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 남북관계 개선
- ② 북한변화 유도
- ③ 국민적 관심 및 합의 제고

④ 민족동질성 회복

5. NGO를 통한 남북교류협력이 남북한 신뢰회복에 어느 정도 기여하고 있다고 생각하십니까? ()

- ① 매우 크게 기여하고 있다
- ② 크게 기여하고 있다
- ③ 보통이다
- ④ 별로 기여하고 있지 못하다
- ⑤ 전혀 기여하고 있지 못하다

6. NGO를 통한 남북교류협력이 북한을 변화시키는데 어느 정도 영향을 미친다고 생각하십니까? ()

- ① 매우 큰 영향을 미치고 있다
- ② 큰 영향을 미치고 있다
- ③ 보통이다
- ④ 별로 영향을 미치고 있지 못하다
- ⑤ 전혀 영향을 미치지 못하고 있다

7. NGO를 통한 남북교류협력이 민족동질성 회복에 어느 정도 기여하고 있다고 생각하십니까? ()

- ① 매우 크게 기여하고 있다
- ② 크게 기여하고 있다
- ③ 보통이다
- ④ 별로 기여하고 있지 못하다
- ⑤ 전혀 기여하고 있지 못하다

8. 남북공동행사가 NGO의 남북교류협력 사업 추진에 어느 정도 중요한 역할을 하고 있다고 생각하십니까? ()

- ① 매우 중요한 역할을 하고 있다
- ② 중요한 역할을 하고 있다
- ③ 보통이다

- ④ 중요한 역할을 하지 못하고 있다
- ⑤ 전혀 역할을 하지 못하고 있다

9. 남북한 경제분야의 교류협력과 비교하여 볼 때, NGO의 남북교류협력이 남북관계 개선에 어느 정도의 영향을 미치고 있다고 생각하십니까?

()

- ① 경제분야 교류협력보다 매우 큰 영향을 미치고 있다
- ② 경제분야 교류협력보다 큰 영향을 미치고 있다
- ③ 경제분야 교류협력과 비슷한 수준의 영향을 미치고 있다
- ④ 경제분야 교류협력보다 낮은 수준의 영향을 미치고 있다
- ⑤ 경제분야 교류협력보다 아주 낮은 수준의 영향을 미치고 있다

10. NGO는 남북 화해협력을 위한 활동과정에서 북한의 인권문제를 어느 정도 고려하고 있습니까? ()

- ① 매우 크게 고려하고 있다
- ② 크게 고려하고 있다
- ③ 보통이다
- ④ 고려하고 있지 않다
- ⑤ 전혀 고려하지 않고 있다

11. 남북 교류협력의 활성화 과정에서 NGO의 어떤 면이 가장 큰 문제라고 생각하십니까? ()

- ① NGO간 과열 및 과당 경쟁
- ② 과시성 행사 개최
- ③ 북한의 과도한 요구수용
- ④ 대북 금품 제공 등 투명성 결여

12. 정부정책, 핵문제 등 외부적 요인이 NGO의 남북 교류협력에 어느 정도 영향을 미치고 있다고 생각하십니까? ()

- ① 매우 큰 영향을 미치고 있다
- ② 큰 영향을 미치고 있다

- ③ 보통이다
- ④ 별로 영향을 미치고 있지 못하다
- ⑤ 전혀 영향을 미치지 못하고 있다

II. 국내적 통일기반(통일인프라) 구축과 NGO의 역할

13. 북한·통일문제 관련 국민적 관심 제고 및 합의 구축을 위해 NGO가 어느 정도의 역할을 하고 있다고 생각하십니까? ()

- ① 아주 높은 수준의 역할을 수행하고 있다
- ② 비교적 높은 수준의 역할을 수행하고 있다
- ③ 보통 수준의 역할을 수행하고 있다
- ④ 낮은 수준의 역할을 수행하고 있다
- ⑤ 아주 낮은 수준의 역할을 수행하고 있다
- ⑥ NGO의 역할이 오히려 갈등을 조장시키는 측면이 있다

14. 북한·통일문제 관련 국민적 관심 제고 및 합의 구축을 위해 NGO가 어떠한 활동을 하는 것이 가장 효과적이라고 생각하십니까? ()

- ① 통일교육
- ② 정책토론회
- ③ 온 라인 활동
- ④ 통일관련 문화활동
- ⑤ 공개적 시위

15. 통일기반 구축을 위해 NGO가 해야 할 일 중 가장 중요한 것은 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 시민사회의 통일의식 고양
- ② 국민적 차원의 통일정책 수립
- ③ 통일을 위한 인적 네트워크 구축
- ④ 정부 통일정책에의 영향력 행사
- ⑤ 국민과 함께하는 통일운동 전개

16. 정부의 대북정책이 NGO간 이념적 편향에 따른 갈등에 어느 정도의 영향을 미친다고 생각하십니까? ()

- ① 아주 큰 영향을 미치고 있다
- ② 큰 영향을 미치고 있다
- ③ 보통이다
- ④ 별로 영향을 미치지 않고 있다
- ⑤ 전혀 영향을 미치지 않고 있다

17. 북한의 대남정책이 NGO간 이념적 편향에 따른 갈등에 어느 정도의 영향을 미친다고 생각하십니까? ()

- ① 아주 큰 영향을 미치고 있다
- ② 큰 영향을 미치고 있다
- ③ 보통이다
- ④ 별로 영향을 미치지 않고 있다
- ⑤ 전혀 영향을 미치지 않고 있다

18. 통일기반 구축과정에서 북한의 변화를 유도하기 위해 NGO가 해야 할 일 중 가장 중요한 것은 어느 것입니까? ()

- ① 대북 지원
- ② 북한 정책담당자와의 대화
- ③ 남북 공동행사 개최
- ④ 금강산 및 개성공단 방문

19. 통일기반 구축과정에서 남북한 동질성 제고를 위해 NGO가 해야 할 일 중 가장 중요한 것은 어느 것입니까? ()

- ① 대북 지원
- ② 각종 민족공동행사 개최
- ③ 남북주민 간의 만남주선
- ④ 대북 투자유도

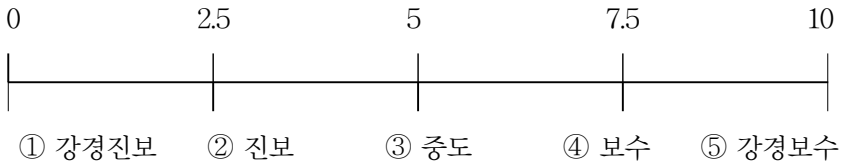
20. 통일기반 구축 가운데 통일을 위한 인적 네트워크 구축을 위해 NGO가 해야 할 일 중 가장 중요한 것은 어느 분야입니까? ()

- ① 정치·군사분야 인적 네트워크
- ② 경제분야의 인적 네트워크
- ③ 인권분야의 인적 네트워크
- ④ 사회·문화분야의 인적 네트워크
- ⑤ 과학·기술분야의 인적 네트워크

III. 통일정책 거버넌스와 NGO의 역할

통일정책 거버넌스: 통일정책 관련 여론수렴 및 의제선정, 정책입안, 정책집행, 정책모니터링 및 평가 등 제반 과정에서의 정부·NGO·전문가간 협력 및 소통네트워크

21. 귀 단체의 이념적 성향이 스스로 어떻다고 생각하십니까? ()



22. 정부의 대북·통일정책에 NGO의 의견이 어느 정도 반영되고 있다고 생각하십니까? ()

- ① 매우 많이 반영된다
- ② 대체로 반영된다
- ③ 보통이다
- ④ 별로 반영되지 않는다
- ⑤ 전혀 반영되지 않는다

23. 정부의 대북·통일정책에 대해 NGO들이 객관적인 모니터링 활동을 수행하고 있다고 생각하십니까? ()

- ① 매우 잘하고 있다
- ② 대체로 잘 하고 있다
- ③ 보통이다
- ④ 별로 잘 하고 있지 않다
- ⑤ 아주 잘하지 못하고 있다

24. 통일정책 거버넌스 관점에서 볼 때 NGO들이 어느 단계에서 가장 큰 역할을 수행할 수 있다고 생각하십니까? ()

- ① 여론수렴 및 의제선정
- ② 정책입안
- ③ 정책집행
- ④ 정책모니터링 및 평가

25. 정부의 대북·통일정책에 대한 NGO의 의견반영을 위해 어떠한 방법이 가장 효과적이라고 생각하십니까? ()

- ① 성명서 발표
- ② 공개적 시위
- ③ 정책토론회 개최
- ④ 온 라인 활동
- ⑤ 당국자 면담

26. 통일정책 거버넌스 관점에서 볼 때 NGO의 역할 중 가장 시급하게 이행해야 할 분야는 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 정부와의 협력네트워크 형성
- ② NGO간의 협력네트워크 형성
- ③ 자기 전문성 제고
- ④ 국민에 다가가는 노력

27. 통일정책 거버넌스 형성의 관점에서 볼 때 언론의 보도태도가 어느 정도의 영향을 미치고 있다고 생각하십니까? ()

- ① 매우 큰 영향을 미친다
- ② 대체로 영향을 미친다
- ③ 보통이다
- ④ 별로 영향을 미치지 못한다
- ⑤ 아주 영향을 미치지 못한다

28. 북한·통일문제와 관련하여 NGO간 갈등이 어느 정도로 심각하다고 생각하십니까? ()

- ① 매우 심각하다
- ② 대체로 심각하다
- ③ 보통이다
- ④ 별로 심각하지 않다
- ⑤ 전혀 심각하지 않다

29. 북한·통일문제와 관련하여 NGO간 갈등의 가장 큰 원인이 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① NGO의 이념적 성향
- ② 대북사업의 주도권 경쟁
- ③ NGO 지도부의 개인적 성향
- ④ 정부 지원금을 둘러싼 갈등
- ⑤ 운동의 양태 (예를 들어 심포지엄 개최 중심, 대외투쟁 중심 등)

최근 발간자료 안내

연구총서

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

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

학술회의총서

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

협동연구총서

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

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

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

논 총

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

북한인권백서

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

독일통일백서

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

연례 정세보고서

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

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

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

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

KINU 정책연구시리즈

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

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

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

월간 북한동향

월간 북한동향 제1권 제1호

한반도 평화체제 연구총서

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

Studies Series

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

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

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員제를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여 하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주시으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주시으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 140-002-389681(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

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

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

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

