

특집

## NGO의 대북 활동 평가와 남북 교류 협력 영향

NGO의 대북 활동 현황과 평가·조한범

NGO의 대북 활동 활성화를 위한 과제·조성범

NGO의 대북 활동이 남북 교류 협력에 미치는 영향·유기홍

# NGO의 대북 활동 현황과 평가

조한범 / 통일연구원 연구위원

**최** 근 비정부 기구(NGO)의 역할과 영향력이 증대되고 있는 것이 세계적 추세이다. 이는 국가와 시장에 대한 새로운 감시 세력으로서 NGO의 역할이 요구되고 있다는 시대적 특성에 기인한 현상이다. 80년대 후반 이후 한국 사회에서도 NGO의 활동이 점차 확대되어왔다. 동시에 통일 문제 및 남북 교류 협력에 있어 최근 민간 분야의 역할이 증대되고 있으며, 시민 사회의 요구를 조직화하고 실천하는 NGO의 활동도 활성화되고 있다. 여기에는 몇가지 주요한 상황 변화가 자리잡고 있다.

첫째, 한국 사회의 발전에 따라 점차적으로 시민 사회의 성숙 및 시민 운동이 활성화되고 있다는 것이다. 1989년 '경제정의실천시민연합', 1993년 '환경운동연합', 1994년 '참여민주사회시민연대' 등이 출범하면서 시민 사회를 중심으로 영향력을 확대되었으며, 사회적 공공성을 추구하는 순수 시민 운동, 점진주의적 비폭력·평화·합법 운동을 지향했다. 이와 같은 한국의 사회 운동 확대 과정에서 대북 활동과 남북 교류 협력에 대한

NGO 활동도 점차 증가해왔다.

둘째, 현 정부 출범 이후 대북 포용 정책의 기조가 유지되고 있다는 점이다. 대북 정책의 전향적 변화에 따라 교류 협력을 활성화시킬 필요성이 대두되었고, 대북 활동 및 교류 협력에 있어서 민간 분야의 입지가 커지게 된 것이다. 또한 북한의 체제 위기가 심화되면서 외부 세계에 지원을 요청하고 있는 것도, NGO의 대북 활동 확대를 가능케 했다. 이는 대북 지원 관련 NGO, 특히 국제 NGO의 대북 활동 확대를 가능케 했다.

## 비정부 기구(NGO) 현황

NGO라는 용어가 쓰이게 된 것은 UN이 정부 이외의 NGO와 협력 관계를 규정함으로써 비롯되었다. NGO는 UN을 통해 포괄적 협의 자격, 특정 분야 협의 자격 및 특정 문제 자문 자격 등 세 가지 종류의 협의 자격(consultative status)을 취득할 수 있다. 오늘날 NGO는 일반적으로 UN이 협의 자격을 부여하기 위해 만든 조건을 충족시키는

기구나 국제법 상의 규정을 넘어서 보다 광의의 의미로 쓰인다. NGO는 비영리적 목적과 사적 주도의 상설적 구조로서 사회적 연대성을 실현해야 한다고 할 수 있다. 우리말로는 민간 단체가 NGO와 근접한 개념이라 할

수 있다. 그러나 민간 단체의 경우 시민 단체와 혼용되어 쓰이는 경우가 많으며 사실상 구분이 어렵다.

한국의 경우 1997년 발간된 「한국민간단체총람」에는 약 3,900여 개의 단체가 수록되어 있으며, 지부를 포함하여 약 1만 개에 이른다. 70년대에 비해 약 네 배 이상 증가했으며, 이 가운데 절반 이상이 1987년 이후 등장했다. 이와 같은 양적인 증가는 질적 변화를 동반하여 단체의 조직 양상이 분화되고 활동의 내용도 변화하고 있다. 이와 더불어 통일 관련 NGO의 수도 증가하고 있으며, 과거에 비해 활발한 활동을 벌이고 있다. 특히, 최근 햇볕 정책에 따라 교류 협력 분야에 있어서 NGO의 활동도 점차 다양화되는 추세가 나타나고 있다. 이와 같은 추세 속에서 통일 논의에 대한 민간 참여가 확대되고, 따라

최근 햇볕 정책에 따라 교류 협력 분야에 있어서 NGO의 활동도 점차 다양화되는 추세가 나타나고 있다. 이와 같은 추세 속에서 통일 논의에 대한 민간 참여가 확대되고, 따라서 통일과 관련된 NGO의 활동도 활성화되고 있으며 점차 그 영역을 넓혀가고 있다. 통일 관련 NGO의 수를 정확히 측정하기는 어렵다. 다만, 1994년 경실련은 통일 관련 민간 단체 조사 과정에서 대략 250 개 정도의 단체를 찾아냈으나, 실제로 경실련의 조사에 응한 단체는 171 개였다. '국민의 정부'가 들어서면서 교류 협력이 적극적으로 추진되었다는 점을 감안한다면, 통일 관련 NGO의 숫자는 상당히 증가했을 것이다.

서 통일과 관련된 NGO의 활동도 활성화되고 있으며 점차 그 영역을 넓혀가고 있다. 통일 관련 NGO의 수를 정확히 측정하기는 어렵다. 다만, 1994년 경실련은 통일 관련 민간 단체 조사 과정에서 대략 250 개 정도의 단체를 찾아냈으나, 실제로 경실련의 조사에 응한 단체는 171 개였다.<sup>1)</sup> 그러나 이후 대북 지원과 남북 교류 협력이 증가 추세에 놓였으며, '국민의 정부'가 들어서면서 교류 협력이 적극적으로 추진되었다는 점을 감안한다면, 통일 관련 NGO의 숫자는 상당히 증가했을 것이다.

### 남북 교류 협력과 NGO 활동

남북 교류 협력은 전체적인 남북 관계의 진전 과정과 밀접히 연관되어 진행되었다.

1) 경실련 통일협회·동아일보(1994), 「통일을 준비하는 한국의 민간 단체」, p. 5. 또한 1999년 5월 현재 천리안 민간 단체 종합 정보 민족 통일 분야에는 경실련 통일협회를 포함 총 113 개 단체가 수록되어 있다.

NGO의 성격상 남북 교류 협력에 있어서 주요한 활동은 인도적 지원과 사회·문화 분야에서 이루어지고 있다. 현재 NGO 활동이 활발하게 진행되고 있는 분야는 인도적 대북 지원 분야이다. 대북 지원 NGO의 활동은 미국·EU 지역에서 비교적 활성화되어 있다. CWS(세계교회봉사회), WV(선명회) 등 다국적 NGO의 대북 지원 활동은 상당 부분 미국 NGO가 주도하고 있으며, EU 지역 NGO 가운데 5 개는 EU집행위의 재정 지원으로 안정적으로 대북 지원을 추진하고 있다. 일본 NGO는 북한의 미사일 발사체 사건 이후 지원 실적이 부진한 편이다.

진행과 시민 운동 활성화와 병행하여, 통일 문제 및 남북 교류 협력 사업에 대한 NGO 활동도 점차 활성화되고 있다. 이는 특히, 90년대 이후 북한이 국제 사회에 지원을 요청하고 있는 상황과 관련이 있다. 따라서 현재

따라서 80년대 당국간의 조심스러운 교류 협력 논의가 시작되기 이전에는 민간 교류 협력 역시 의미있는 수준까지 진전되지 못하였다. 그러나 1989년 6월 「남북 교류 협력에 관한 지침」이 마련되었고, 1990년 8월 「남북 교류 협력에 관한 법률」이 제정·공포되었다. 이 법에 따라서 남북 교류는 법적인 근거를 갖게되었고, 이는 형식적으로는 누구든 법적 절차에 따라서 북한과 교류 협력을 할 수 있음을 의미한다. 90년대에 접어들면서 전반적인 남북 교류 협력은 증가하는 추세를 보여왔다.

NGO의 성격상 남북 교류 협력에 있어서 주요한 활동은 인도적 지원과 사회 문화 분야에서 이루어지고 있다. 통일 문제에 대해 정부가 민간의 참여를 제한했던 시기의 경우 남북 교류 협력에 대한 NGO의 역할도 당연히 제약을 받았으며, 결과적으로 큰 기여를 할 수 없었다. 그러나 한국 사회의 민주화

NGO 활동이 활발하게 진행되고 있는 분야는 인도적 대북 지원 분야이다. 대북 지원 NGO의 활동은 미국·EU 지역에서 비교적 활성화되어 있다. CWS(세계교회봉사회), WV(선명회) 등 다국적 NGO의 대북 지원 활동은 상당 부분 미국 NGO가 주도하고 있으며, EU 지역 NGO 가운데 5 개는 EU집행위의 재정 지원으로 안정적으로 대북 지원을 추진하고 있다. 일본 NGO는 북한의 미사일 발사체(혹은 인공위성) 사건 이후 지원 실적이 부진한 편이다. 1995년 9월 이후 지원 실적이 가장 높은 NGO는 국제적십자연맹(IFRC)이며, 국내 민간 NGO의 대북 지원 실적은 최근 활발하게 진행되고 있다. 국내의 경우 아직 정부 차원의 대북 지원에는 크게 못 미치나 '이웃사랑회'<sup>2)</sup>와 '우리민족서로돕기운동', 각종 종교 단체를 비롯 다양한 분야에서 NGO가 대북 지원 사업을 벌이고 있다. 대북 지원 분야에서의 국내 NGO

의 활동은 1998년 이후 증가하고 있으며, 특히 민간 단체의 개별 대북 지원이 허용됨에 따라 이와 같은 추세는 더욱 확대될 것으로 보인다.

NGOs를 통한 인도적 대북 지원은 규모 면에서 작다는 한계를 가지고 있으나 정부 차원의 지원에 비해 다양한 장점을 가지고 있다. 특히, 정부 차원의 지원이 지니는 경직성 및 한계를 뛰어넘을 수 있다는 점에서 북한측은 NGOs의 대북 지원을 비교적 거부감없이 받아들이고 있다. NGOs의 대북 지원 확대는 북한 주민들의 고통을 경감시킬 뿐만 아니라 자본주의 세계에 대한 불신 및 적대감을 완화하는 효과가 있어 북한의 변화를 촉진시키는 촉매제 역할을 할 수 있다.

NGOs를 통한 인도적 대북 지원은 규모 면에서 작다는 한계를 가지고 있으나 정부 차원의 지원에 비해 다양한 장점을 가지고 있다. 특히, 정부 차원의 지원이 지니는 경직성 및 한계를 뛰어넘을 수 있다는 점에서 북한측은 NGOs의 대북 지원을 비교적 거부감없이 받아들이고 있다.

NGOs의 대북 지원 확대는 북한 주민들의 고통을 경감시킬 뿐만 아니라 자본주의 세계에 대한 불신 및 적대감을 완화하는 효과가 있어 북한의 변화를 촉진시키는 촉매제 역할을 할 수 있다. 남북 주민간 접촉의 확대을 통해 상호 적대감 및 이질화를 해소할 수 있

〈표〉 한국 및 국제 사회의 대북 지원 실적

기간	한국		국제 사회	
1995. 9~1997.12	정부	2억 6,172만 달러	UN 국가	1억 7,206만 달러
	민간	2,236만 달러	개별 국가	1억 7,273만 달러
			국제 NGO	7,201만 달러
	소계	2억 8,408만 달러	소계	4억 1,680만 달러
1998. 1~12	정부	1,100만 달러	UN 기구	2억 710만 달러
	민간	2,085만 달러	개별 국가	7,943만 달러
			국제 NGO	1,737만 달러
	소계	3,185만 달러	소계	3억 390만 달러
총계	3억 1,539만 달러		7억 2,070만 달러	
비고	옥수수 기준 197.5만 톤		옥수수기준 450만 톤	

자료: 통일부(1999), 「98통일백서」, p. 114.

주: 옥수수 기준 환산은 톤당 160 달러 기준 적용.

2) 특히, '이웃사랑회'의 경우 지금까지 적십자사 단일창구체제 하에서 처음으로 개별 대북 지원을 승인받아 1998년 9월 첫 소 등을 북한에 직접 지원하였다. '이웃사랑회'는 한국의 자생적 NGO로서 국제적인 조직망을 갖추고 있으며, UN으로부터 포괄적 협의 자격을 부여받고 있다.

현재 국제 NGO의 활동은 매우 왕성하다. 특히, 국제적인 조직을 바탕으로 환경·여성 문제에서부터 인도적 지원까지 다양한 활동을 벌이고 있다. 한국의 경우도 국제적 NGO와의 연대를 시도하고 있으나 아직 만족할 만한 수준에 있지는 못하다. 그 주된 이유는 한국 NGO의 연륜이 서구에 비해 짧고 관련되는 전문 인적 자원이 취약하다는 데 있다. 인도적 지원·인권·환경·여성 문제 등이 쏠지구적 이슈로 등장하고 있고 NGO간의 국제적 연대를 통한 활동이 활발하게 이루어지고 있음을 감안하여 국제 NGO와의 연대 및 활동의 세계화가 절실한 것으로 판단된다.

는 계기로 작용하여 '접촉을 통한 변화'의 효과를 기대할 수 있게 된다. 또한 민간 차원의 대북 지원은 남한 사회 내부의 자발적 운동에 기초한다는 점에서 통일에 대한 사회적 합의를 도출하는 데도 긍정적인 기여를 하게 된다.

NGO 활동이 대북 지원과 연계하여 활성화되고 있는 가운데 최근 분야가 점차 다양화되는 추세가 나타나고 있다. 1998년의 경우 '우리민족서로돕기운동'이 '남북한도서 교류캠페인추진본부'를 구성하여 사업을 진행시켰으며, 위안부 문제 해결을 위한 남북한과 일본의 3자여성회담이 베이징에서 개막되어 남북한과 일본의 NGO간의 교류 협력이 이루어졌다. 또한 1998년 10월 발기된

'동북아산림포럼'도 북한과 중국 등의 산림황폐화 방지를 위한 NGO간의 국제적 연대를 목표로 하고 있다. 따라서 NGO 활동은 국제적 차원에서도 활발하게 진행되고 있다. 현재 국제 NGO의 활동은 매우 왕성하다. 특

히, 국제적인 조직을 바탕으로 환경·여성 문제에서부터 인도적 지원까지 다양한 활동을 벌이고 있다. 한국의 경우도 국제적 NGO와의 연대를 시도하고 있으나 아직 만족할 만한 수준에 있지는 못하다. 그 주된 이유는 한국 NGO의 연륜이 서구에 비해 짧고 관련되는 전문 인적 자원이 취약하다는 데 있다. 인도적 지원·인권·환경·여성 문제 등이 쏠지구적 이슈로 등장하고 있고 NGO간의 국제적 연대를 통한 활동이 활발하게 이루어지고 있음을 감안하여, 국제 NGO와의 연대 및 활동의 세계화가 절실한 것으로 판단된다.<sup>3)</sup>

3) 전세계 비정부 단체들이 참여해 환경·인권·여성문제를 논의하는 NGO 여덟번째 세계 대회가 1999년 10월 '21세기에 있어서 NGO의 역할'이라는 주제로 서울에서 열리는 만큼, 이를 남북 교류 협력 성화를 위해 NGO간 국제적 연대를 구축하는 계기로 활용하는 방안도 적극적으로 모색될 필요가 있다. 아파프 마포즈 비정부기구회의 의장도 "99년 서울 대회에 북한의 NGO들도 참석하는 문제를 놓고 협의 중이며, 성서시 한반도 평화 정착에도 기여할 수 있을 것"이라고 말한바 있다(「조선일보」(1998. 9.29)).

## NGO의 역할과 활동 평가

현재까지 남북 민간 교류가 지녔던 한계는 스스로가 남북 관계에 영향을 미치는 독립 변수로 작용하지 못했으며, 정치적 요인에 의해 민감하게 영향을 받았다는 점이다.

따라서 향후 민간 분야 교류 협력의 자율성을 확보하고, 이를 통해 남북한 주민간의 이질화 극복과 화해 협력을 실현한다는 자세가 필요하다. 특히, 민간 교류는 통일 과정 및 이후의 사회 통합을 위한 기초 작업으로서 이해되어야 할 것이다.

분단 이후 남북한은 50여 년 이상을 상호 이질적인 체제에서 존재해왔으며, 최근까지도 냉전적 대립을 지속해왔다. 이와 같은 과정은 필연적으로 남북한간의 이질화를 심화시켜왔다. 이와 같은 이질화가 단기간에 해소되기 어렵다는 사실은 독일의 경험에서 잘 나타나고 있다. 이질화의 해소는 긴장과 갈등 관계의 완화라는 전제 하에 남북간의 교류 협력의 장을 넓혀가는 과정에서 가능할 것이다. 이와 같은 이질화의 해소에 중요한 것은 분단보다 더 장구한 민족공동체 구성원으로서 공동의 특성을 확인하고 이를 확대 발전시켜 보다 바람직한 민족공동체를 형성

현재까지 남북 민간 교류가 지녔던 한계는 스스로가 남북 관계에 영향을 미치는 독립 변수로 작용하지 못했으며, 정치적 요인에 의해 민감하게 영향을 받았다는 점이다. 따라서 향후 민간 분야 교류 협력의 자율성을 확보하고, 이를 통해 남북한 주민간의 이질화 극복과 화해 협력을 실현한다는 자세가 필요하다. 특히, 민간 교류는 통일 과정 및 이후의 사회 통합을 위한 기초 작업으로서 이해되어야 할 것이다. 이를 위해서는 교류 협력에 대한 민간 분야 참여가 확대되어야 하며, 특히 시민 사회를 대표하는 NGO의 역할이 필수적으로 요구된다.

하는 일이다. 이 과정에서 교류 협력의 활성화는 현실적인 방안일 것이다. 장기간 남북한 교류 협력은 남북 관계가 정치 요소에 의해서 지배되는 구조 속에서 종속 변수의 역할을 수행해왔다. 따라서 향후 추진되어야 할 교류 협력은 민간의 자율성 확대라는 큰 축을 바탕으로 추진되어야 할 것이다. 외적 환경 변화에 관계없이 지속적으로 진행될 수 있는 프로그램의 개발이 필요하며, 이는 단기적인 차원이 아닌 남북한 이질화 해소와 장기적인 사회 통합의 관점에서 다루어져야 할 것이다.

이를 위해서는 교류 협력에 대한 민간 분야 참여가 확대되어야 하며, 특히 시민 사회를 대표하는 NGO의 역할이 필수적으로 요구된다. NGO를 통한 각 분야에서 민간 교류 협력의 확대는 현재 남북 관계를 고려하더라도 현실적인 선택이며, 민간의 자율성에 기반하고 있다는 점에서 향후 남북한 사회 문

최근 활발한 시민 운동에도 불구하고 서구에 비해 시민 사회가 아직 완전히 성숙했다고 보기 힘든 상황에서 NGO의 남북 교류 협력 사업 활성화를 위해서는 NGO의 노력뿐만 아니라 정부 차원에서 많은 뒷받침이 필요하다. 교류 협력 활성화를 위해서는 정부와의 효율적 협력 관계 설정, 재정 지원 및 기타 법제도 개선, NGO 협의체 구성 및 효율적 활동 방안 모색 등 정부 차원의 지원과 NGO의 노력을 결합하는 다양한 형태의 증진 방안이 고려되어야 할 것이다. 그러나 이와 같은 증진 방안의 모색에 있어서 NGO의 자율성 보장이 가장 중요하다는 사실이 간과되어서는 안될 것이다.

래될 경우 NGO를 통한 사회 문화 교류 협력 활성화가 주는 궁극적 의미가 퇴색될 것이기 때문이다. 특히, NGO의 투명한 활동을 위해서는 NGO 자체의 노력과 아울러 정부 및 정치권의 영향이 최소화되어야 한다는

화적 통합 과정의 중요한 밑거름이 될 것이기 때문이다. 그러나 최근 활발한 시민 운동에도 불구하고 서구에 비해 시민 사회가 아직 완전히 성숙했다고 보기 힘든 상황에서 NGO의 남북 교류 협력 사업 활성화를 위해서는 NGO의 노력뿐만 아니라 정부 차원에서 많은 뒷받침이 필요하다. 교류 협력 활성화를 위해서는 정부와의 효율적 협력 관계 설정, 재정 지원 및 기타 법제도 개선, NGO 협의체 구성 및 효율적 활동 방안 모색 등 정부 차원의 지원과 NGO의 노력을 결합하는 다양한 형태의 증진 방안이 고려되어야 할 것이다.<sup>4)</sup> 그러나 이와 같은 증진 방안의 모색에 있어서 NGO의 자율성 보장이 가장 중요하다는 사실이 간과되어서는 안될 것이다. 정부의 지원 방안이나 협의체 구성 등에 있어서도 NGO의 자율성을 해치는 결과가 초

점은 필수적인 조건이다. 이와 같은 전제 위에서 NGO를 통한 남북 교류 협력 활성화는 남북한의 화해 협력을 실현하는 현실적인 방법일 것이며, 통일 문제 및 교류 협력에 대한 시민 사회의 자발적 참여라는 점에서 통일 기반 조성과 남북한 사회문화공동체 형성의 기초로 작용할 수 있을 것이다. **統**

4) 조한범(1998), 「NGOs를 통한 남북 사회 문화 교류 협력 증진 방안 연구」, 통일연구원, 참조.