NGO의 대북 활동이 남북 교류 협력에 미치는 영향

유기홍 / 민족화해협력범국민협의회 사무처장

북경회의와 헤이그회의

지난 5월에는 남북 관계와 관련한 두 차례의 중요한 국제NGO회의가 각각 북경과 네덜란드 헤이그에서 열렸다. 5월초 북경에서 열린 '대북 인도적 지원에 관한 국제NGO회의'와 헤이그만국평화회의 100주년기념대회(Hague Appeal for Peace 99)가 그것이다.

북경회의에는 민화협, 우리민족서로돕기, 남북농발협, 종교인평화회의, JTS, 선명회, 원불교, 기독교 예장 등의 국내 NGO들이 다수 참석했으며, WFP · UNICEF · UNDP, WHO · 국제적십자사 등의 국제 기구와 MCI · CRS 등의 미국측 NGO외에도 CFB 등 캐나다의 NGO와 PWJ · JVC 등 일본측 NGO들이 참여하였다. 특히, ACF · CESVI · GAA 등 북한에 상주하는 유럽측 NGO들이 다수 참가한 것은 상당한 의미를 가지는 일이었다.

현재 북한에는 약 100여 명의 유엔 기구와 국제 NGO 대표들이 상주하고 있다. 이들은 북한 당국과 돈독한 신뢰 관계를 맺으며 단순한 인도적 지원의 수준을 넘어 농업 분야나 에너지 분야에 대한 개발 지원의 단계로까지 활동을 발전시켜나가고 있는 것으로 보고되었다.

1899년 제1차만국평화회의 100주년을 기념하여 열린 헤이그회의는 전세계 100여 개국에서 수천 명의 활동가들이 참여한 가운데 개최되었다. 한국에서도 참여연대, 민족회의, 평화를 만드는 여성회, 인권운동사랑방 등의 단체에서 약 30여 명이 참가했으며, 북한의 반핵평화위원회에서도 대표를 파견하였다. 대회 기간중 일본의 '평화의 배(Peace Boat)' 주최로 동북아시아의 비핵화 문제를 주제로 한 세미나가 개최되었다. 여기에서 미국의 전역미사일방어체제(TMD)와 새로운 미일방위협력지침에 한국과 일본을 비롯한 각국의 NGO들이 반대하여 투쟁할 것을 결의한 것은 특기할 만한 사항이다.

이 두 회의에서 상징적으로 드러나듯, 이제 한반도의 평화나 남북 관계 · 통일 문제에 있어 국내외 NGO들의 위상과 역할은 대단히 높아졌다. 따라서 남북 교류 협력에 있어 NGO 활동이 활성화되어온 과정과 NGO 활

NGO 운동은 몇가지 역사적 계기를 거치며 급성장을 하게 되었으며, 특히 남북 교류 협력이나 통일 문제에 있어 NGO들의 역할은 눈부신 발전을 보여왔다. 첫째, 1987년 6월의 민주항쟁을 통해 독재 정권의 통제가 완화되면서 '재야와 관변'의 이분법을 넘어서는 다양한 사회 운동 영역의 성장과 NGO의 활동이 이루어지기 시작했다. 둘째, 70년대는 물론 80년 중반까지만 해도 통일 문제와 남북 관계는 가장 엄중한 금기 사항이었다. 그러나 1988년 대학생들의 남북학생회담 추진, 1989년 故문익환 목사와 전대협 임수경 대표의 방북, 1990년 노태우 대통령의 범민족대회 허용 시사, 1991년 남북합의서의 채택 등을 통해 통일 문제가 전국민적 관심사로 등장하였다. 이에 따라 몇몇 선진적인 단체나 인사들 중심으로 진행되던 통일 운동이 이제 '통일 운동의 대중화'를 표방하는 민간 단체들을 중심으로 급성장하기 시작했다.

동이 미치는 영향에 대해 살펴보는 것은 앞으로의 방향 설정에 있어 중요한 의미를 가질 것이다.

남북 교류 협력에 있어 NGO 활동의 활성화

"통일 문제에는 民과 官이라는 두 개의 수레바퀴가 필요하다"는 故문익환 목사의 지적대로, 남북 관계를 풀어가는 데는 남북 양 당국간의 노력 이외에도 민간의 역할이 대단히 중요하다. 그러나 지난 시기 통일 문제, 혹은 남북 교류 협력 문제에 있어 민간 단체의 여러 가지 노력은 정부의 공안 논리를 앞세운 탄압이나 창구 단일화 논리에 의해 철저히 차단될 수밖에 없었다. 따라서 정부와 민간은 수레의 두 바퀴로서가 아니라 서로 충돌하고 갈등하는 대립물로서 존재해왔던 것이 현실이었다. 이는 비단 통일 문제에만 국한된 현상은 아니었다. 민주적인 지향을 갖는 시민사회의 성장을 두려워한 군사 독재 정권의 집권 기간 동안 대중적 토대를 갖는 자립적인 민간 단체, 혹은 NGO의 성장 자체가 심각한 제약을 받았던 것이다. 많은 민간 단체들은 '독재와 민주'라는 가파른 대치선 속에서 '재야냐 관변이냐'라는 서글픈 2분법에 봉착해야 했던 것이다.

그러나 NGO 운동은 몇가지 역사적 계기를 거치며 급성장을 하게 되었으며, 특히 남북 교류 협력이나 통일 문제에 있어 NGO들의 역할은 눈부신 발전을 보여왔다.

첫째, 1987년 6월의 민주항쟁을 통해 독재 정권의 통제가 완화되면서 '재야와 관변'의 이분법을 넘어서는 다양한 사회 운동 영역의 성장과 NGO의 활동이 이루어지기 시작했다. 1997년에 발간된 「한국민간단체총람」에는 약 3,899 개(지부 포함 1만여 개)의 단체가 수록되어 있다.[1] 이는 70년대에 비해 약 4 배 증가한 숫자이며, 이 가운데 절반 이상이 1987년 이후 등장한 것으로 집계되고

1) 시민의 신문사(1997), 「한국민간단체총람」.

있다.[2]

둘째, 70년대는 물론 1986년 유성환 의원이 통일 국시 발언으로 구속될 당시까지만 해도 통일 문제와 남북 관계는 가장 엄중한 금기 사항이었다. 그러나 1988년 대학생들의 남북학생회담 추진, 1989년 故문익환 목사와 전대협 임수경 대표의 방북, 1990년 노태우 대통령의 범민족대회 허용 시사, 1991년 남북합의서의 채택 등을 통해 통일 문제가 전 국민적 관심사로 등장하였다. 이에 따라 몇몇 선진적인 단체나 인사들 중심으로 진행되던 통일 운동이 이제 '통일 운동의 대중화'를 표방하는 민간 단체들을 중심으로 급성장하기 시작했다. 1994년 자주평화통일민족회의, 경실련통일협회의 결성과 1995년의 민족공동행사와 1998년 통일대축전의 추진을 거치면서 민간 단체들의 통일 운동에 대한 참여가 확대되기 시작했으며, 작년 9월에는 진보와 보수, 정당과 시민 · 사회 단체들을 망라하는 민족화해협력범국민협의회(민화협)가 결성되기에 이르렀다.[3]

셋째, 1994년 이후 북한이 연이은 수해와 냉해를 겪으며 극심한 식량난에 봉착하면서 '북한동포돕기운동'이 전국민적으로 진행되었다. '분단 이후 최대의 민족 운동'이라고까지 지칭되는 이 운동을 통해 남북 대결 의식이 완화되고, 통일 문제에 소극적이던 시민 · 사회 단체나 NGO들의 남북 관계에 대한 관심과 참여가 활발하게 이루어지기 시작했다. 넷째, 김대중 정부 출범 이후 이른바 대북 포용 정책을 펼치면서 남북간의 화해 협력이 적극적으로 추진되고 이 과정에서 국내외 NGO들의 역할이 보다 증대하고 있다. 국내외 NGO들의 대북 활동과 협력이 더욱 활성화되고 있으며, 단지 일회적 · 일방적인 지원이나 행사에 그치지 않고 체계적이고 지속적인 교류 협력으로 발전하고 있다.

셋째, 1994년 이후 북한이 연이은 수해와 냉해를 겪으며 극심한 식량난에 봉착하면서 '북한동포돕기운동'이 전국민적으로 진행되었다. '분단 이후 최대의 민족 운동'[4]이라고까지 지칭되는 이 운동을 통해 남북 대결 의식이 완화되고, 통일 문제에 소극적이던 시민 · 사회 단체나 NGO들의 남북 관계에 대한 관심과 참여가 활발하게 이루어지기 시작했다.[5]

넷째, 김대중 정부 출범 이후 이른바 대북 포용 정책을 펼치면서 남북간의 화해 협력이

2) 조한범(1998), 「NGOs를 통한 남북 사회 문화 교류 · 협력 증진 방안 연구」, 민족통일연구원, pp. 14~15.

3) 민화협은 작년 9월 '상설적인 통일운동협의체'를 표방하고 출범했으며, 현재 206 개의 대표적인 정당 · 사회 단체가 망라되어 있다.

4) 법륜(1998), "대북 인도적 지원 운동의 평가와 방향", 「민화협 제2차 정책토론회 자료집: 대북 인도적 지원 사업의 평가과 활성화 방향」, p. 28.

5) 적십자사의 통계에 따르면 1995년 11월부터 1999년 1월까지 약 1,144 개의 단체와 1,104 명의 개인과 기관이 모두 481억 7,000만 원 상당의 기금과 물품을 모아 지원한 것으로 집계되고 있다. 앞의 「민화협 제2차 정책토론회 자료집」, pp. 9~10 참조.

남북 교류 협력에 있어 NGO 활동이 미치는 영향을 다음의 몇가지 측면에서 살펴보면 첫째, NGO의 활동을 통해 국민들의 통일 문제나 남북 관계에 대한 의식이 변화·발전하였다. 그간 민간 통일 운동 단체나 NGO들은 통일 교육, 정책 토론회, 홍보 활동 등을 통해 통일 문제에 대한 국민들의 관심과 참여를 유도하는 한편, 남북 관계에 대한 남측의 다양한 견해를 하나로 모아내는 남남 대화의 창구로서의 역할을 수행하였다. 그 결과, 우리 국민들은 통일 문제와 남북 관계에 대한 상당히 진전된 의식을 가지게끔 되었다.

적극적으로 추진되고 이 과정에서 국내외 NGO들의 역할이 보다 증대하고 있다. 국내외 NGO들의 대북 활동과 협력이 더욱 활성화되고 있으며, 단지 일회적·일방적인 지원이나 행사에 그치지 않고 체계적이고 지속적인 교류 협력으로 발전하고 있다. 1998년의 경우 기업인과 NGO 대표들을 포함하여 약 3,300여 명이 북한을 방문했으며, 학술·문화·예술·체육·종교 등 사회 문화 분야 NGO들의 북한 주민 접촉도 856 건으로 급증하였다.[6]

남북 교류 협력에 있어서 NGO 활동이 미치는 영향

이처럼 남북 관계에 있어 가히 'NGO의 시대'라 할 만큼 NGO의 활동은 결정적인 중요성과 영향력을 가지게 되었다. 남북 교류 협력에 있어 NGO 활동이 미치는 영향을 다음의 몇가지 측면에서 살펴보기로 하자.

첫째, NGO의 활동을 통해 국민들의 통일 문제나 남북 관계에 대한 의식이 변화·발전하였다. 그간 민간 통일 운동 단체나 NGO들은 통일 교육,[7] 정책 토론회, 홍보 활동 등을 통해 통일 문제에 대한 국민들의 관심과 참여를 유도하는 한편, 남북 관계에 대한 남측의 다양한 견해를 하나로 모아내는 남남 대화의 창구로서의 역할을 수행하였다.

그 결과, 우리 국민들은 통일 문제와 남북 관계에 대한 상당히 진전된 의식을 가지게끔 되었다. 작년 11월 민화협에서 실시한 여론조사 결과에 따르면, 우리 국민들은 통일이 되면 과다한 통일 비용으로 인한 경기 침체를 예상하면서도(40.1%) 전체 응답자 가운데 93.2%가 당연히 통일이 되어야 한다고 답하였다. 또한 통일 방식에 있어서는 통일식의 흡수 통일(22.1%)나 무력 통일(1.7%)보다 화해 협력에 의한 합의 통일(75.4%)을 원하고 있는 것으로 조사되었다.[8] 물론 이와

6) 통일부(1999), 「'99 통일백서」, pp. 61~69.

7) 경실련 통일협회의 '민족화해아카데미' 등 많은 민간 단체들이 통일 학교, 통일 강연회 등을 개최하여 통일의 당위성, 남북 적대감의 해소 등에 대한 대중 교육을 실시하고 있다.

8) 민화협·중앙일보(1998), 「국민 통일 의식 조사」, 민화협, pp. 7~16.

같은 조사 결과는 정부 통일 정책의 변화나 통일 정세의 진전 역시 중요한 요인으로 작용하였겠지만, 국민들의 통일 의식 형성에 NGO의 역할이 컸던 것은 틀림없는 사실이다.

둘째, 정부의 통일 정책을 화해 협력의 방향으로 발전시키는 데 있어 NGO의 지속적인 노력이 중요한 몫을 담당하였다. 현 '국민의 정부'의 화해 협력 정책은 정부 당국자의 일관된 의지나 남북 관계를 둘러싼 국제 환경의 변화에도 기인하지만, 한편으로는 줄기차게 남북의 화해 협력을 추구해온 NGO 활동의 성과이기도 한 것이다. 이전 정권들의 남북 대결 정책이나 흡수 통일 지향의 정책에 대해 때로는 투쟁을 통해, 때로는 정책 대안의 제시 등 다양한 노력을 기울여온 결과라 할 수 있다.

同여론 조사에서 우리 국민들이 남북 관계에 있어 민간 단체의 역할에 상당한 기대를 하고 있는 것으로 드러난 것은 그간의 NGO 활동에 대한 국민들의 긍정적인 평가를 반영하는 것으로 볼 수 있다. 통일 문제에 대한 민간 단체의 역할에 대해 '통일을 위해 매우 바람직한 현상으로 모든 국민이 적극 참여해야'(20.3%), '통일의 새로운 통로이기에 긍정'(34.8%) 등 적극적 반응이 과반수였으며 '역할과 활동이 기대되나 아직 시기 상조'(33.6%) 등의 신중한 태도도 상당 부분을 차지하고 있다.[9] 민간 단체들이 주도한 '북한동포돕기운동'에 대한 범국민적인 참여 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

둘째, 정부의 통일 정책을 화해 협력의 방향으로 발전시키는 데 있어 NGO의 지속적인 노력이 중요한 몫을 담당하였다. 현 '국민의 정부'의 화해 협력 정책은 정부 당국자의 일관된 의지나 남북 관계를 둘러싼 국제 환경의 변화에도 기인하지만, 한편으로는 줄기차게 남북의 화해 협력을 추구해온 NGO 활동의 성과이기도 한 것이다. 이전 정권들의 남북 대결 정책이나 흡수 통일 지향의 정책에 대해 때로는 투쟁을 통해, 때로는 정책 대안의 제시 등 다양한 노력을 기울여온 결과라 할 수 있다.

대북 지원 활동에 있어서도 NGO의 활동이 활성화되면서 정부의 정책적 변화를 유도하였다. 예컨대, 국민의 정부가 들어서면서 대북 지원 품목 확대, 지정 기탁, 지원 창구의 다원화, 협력 사업 방식의 대북 지원 허용 등이 실현되었는데, 이는 민간 단체들의 지속적인 요구를 정부가 수용한 것으로 볼 수 있다. 민간 단체들은 이에 그치지 않고 매칭 펀드(Matching Fund)제의 도입, 부가세 면제, 창구 자유화 등 대북 지원 활동의 활성화에 필요한 정부의 추가적인 조치를 이끌어내기 위한 여러 가지 노력을 계속하고 있다.

셋째, 남북 민간 차원의 다양한 교류 협력이 활성화되면서 남북 화해의 분위기를 조성

9) 위의 「국민 통일 의식 조사」, p. 33.

셋째, 남북 민간 차원의 다양한 교류 협력이 활성화되면서 남북 화해의 분위기를 조성하는 데 있어 NGO의 영향력이 증대하고 있다. 작년 비료회담의 결렬 이후 당국자간의 대화가 사실상 중단 상태에 처했던 상황에서도 민간 차원의 교류는 대단히 활발히 이루어졌다. 넷째, 대북 지원 활동을 포함한 국내 NGO의 활동은 국제 사회에 대북 인도적 지원의 절박성을 알리는 한편, 한반도의 평화와 통일 문제에 대한 국제 NGO의 적극적인 관심과 활동을 이끌어냈다. 북경회의와 헤이그회의에서 단적으로 드러났듯이, 수많은 국제 NGO들의 참여가 이루어지고 있으며, 국내외 NGO들간의 활발한 연대를 통해 대북 지원과 한반도의 통일 환경 조성을 위한 보다 발전적인 방향이 모색되고 있다.

하는 데 있어 NGO의 영향력이 증대하고 있다. 작년 비료회담의 결렬 이후 당국자간의 대화가 사실상 중단 상태에 처했던 상황에서도 민간 차원의 교류는 대단히 활발히 이루어졌다.

구 동서독 통일과 우리의 통일 문제를 수평적으로 비교하기는 어렵지만 구 동서독 통일은 단적으로 말해 1972년 동서독기본조약 이후 상호 방문을 포함하여 스포츠, 언론, 문화, 청소년 등 다방면의 교류를 통한 신뢰 구축과 '접근을 통한 변화'(Wandel druch Annaherung)[10]의 결과였다고 할 수 있다. 구서독 '스포츠연맹'과 구동독 '체조·스포츠연맹'의 교류와 교환 경기, 구서독 '독일연방청년조직'과 구동독의 '자유독일청년(FDJ)' 사이의 활발한 상호 방문 프로그램, 학술·문화 단체들간의 교환 공연 및 「괴테 사전」과 「라이프니츠 전집」 공동 출간 등 학술 교류, 구서독 종교단체들의 구동독에 대한 지속적인 지원 등의 성과가 축적되어 통일에 이를 수 있었던 것이다.

남의 민주노총과 북의 직업총동맹 사이에 축구 교환 경기가 실현된다면, 이는 과거 축구와 탁구에서의 남북단일팀 구성에 못지 않는 민족 화해의 분위기를 확산시킬 것이다. 국제옥수수재단의 북한옥수수심기운동[11]이 계획대로 진행되어 북한의 1,000 개 마을에서 '수원 19호' 종자가 결실을 맺을 수 있다면, 이는 북의 식량난 해소라는 가시적 효과를 넘어 남북간의 신뢰 구축이라는 보다 소중한 결실로 나타날 것이다.

넷째, 대북 지원 활동을 포함한 국내 NGO의 활동은 국제 사회에 대북 인도적 지원의 절박성을 알리는 한편, 한반도의 평화와 통일 문제에 대한 국제 NGO의 적극적인 관심과 활동을 이끌어냈다. 북경회의와 헤이그회의에서 단적으로 드러났듯이, 수많은 국제 NGO들의 참여가 이루어지고 있으며, 국

10) 이 용어는 1963년 7월 서베를린 공보차장이었던 Egon Bahr의 연설에서 처음 사용되었으며, 이후 독일 통일 과정을 상징하는 말로 많이 쓰여졌다.

11) 앞의 「민화협 제2차 정책토론회 자료집」, pp. 13~16.

내외 NGO들간의 활발한 연대를 통해 대북 지원과 한반도의 통일 환경 조성을 위한 보다 발전적인 방향이 모색되고 있다. 특히, 올해 10월의 '1999서울NGO세계대회'나 내년 10월 서울에서 개최될 'ASEM 2000'의 NGO포럼에서도 한반도의 평화와 통일 문제는 중심적인 주제가 될 전망이어서, 남북간의 교류 협력에 있어 국내외 NGO 활동이 갖는 영향력은 점차 확대될 것으로 보인다.

반세기가 넘는 분단의 비극을 극복하여 통일의 길로 나아가는 데 있어 가장 중요한 것은 무엇보다 남북간 신뢰의 회복이다. 통일이란 단순히 국토의 통일이라기 보다는 민족의 통일, 다시 말해 궁극적으로는 '사람의 통일'인 것이다. 이를 위해서는 독일 통일 과정에서 보듯 '접근을 통한 변화'가 이루어져야 하며, 이를 위해서는 민간의 역할, 그 가운데서도 국내외 NGO의 역할이 보다 활성화되어야 할 것이다.

맺음말

최근 들어 남북간의 고위급회담이 다시 추진되고 있다. 이산 가족 문제와 비료 지원 문제가 주된 의제가 되겠지만, 금창리 문제가 해결되고 페리 조정관의 평양 방문이 이루어지면서 이른바 일괄 타결 방식의 남북 관계 개선이 추진되고 있는 상황에서 전반적인 남북 관계 진전의 청신호라 할 것이다. 북한의 입장에서도 본격적인 김정일시대의 개막 이후 식량난과 경제난의 해소를 위해 남북 관계나 북미 · 북일 관계의 개선이 시급한 형편이다. 이에 따라 남북간의 화해와 협력 분위기가 점차 높아질 것으로 예상되고 있으며, 자연히 국내외 NGO들의 보다 적극적인 역할이 필요하게 될 것이다.

반세기가 넘는 분단의 비극을 극복하여 통일의 길로 나아가는 데 있어 가장 중요한 것은 무엇보다 남북간 신뢰의 회복이다. 통일이란 단순히 국토의 통일이라기 보다는 민족의 통일, 다시 말해 궁극적으로는 '사람의 통일'인 것이다. 이를 위해서는 독일 통일 과정에서 보듯 '접근을 통한 변화'가 이루어져야 하며, 이를 위해서는 민간의 역할, 그 가운데서도 국내외 NGO의 역할이 보다 활성화되어야 할 것이다. 終