

NGO SERIES #12



## 독일 NGO의 특징과 활동 및 전망

박성조

(명지대 정치외교학과 교수)

## 발간사

불과 10여년 전만 하더라도 NGO라는 용어는 일반인들에게 생소한 것이었지만 지금은 익숙한 것이 되었으며 이들의 정치적, 사회적 영향력은 부작용을 걱정해야 할 만큼 날로 커지고 있다. NGO의 숫자도 급속하게 늘어나서 정부에 등록된 숫자만 해도 3,800여개가 넘고 있다. 언론에서는 NGO 섹션을 따로 만들어 보도하고 있으며 정부에서는 이들을 지원하는 법률(비영리민간단체지원법)을 제정하였다. 학계에서도 ‘비영리학회’, ‘NGO학회’ 등 NGO 관련 연구그룹이 활발하게 조직되고 있다.

시민사회가 존재하지 않는다는 평가를 받고 있던 한국에서 불과 10여년 사이에 NGO가 급성장한 것은 참으로 놀라운 일이 아닐 수 없다. NGO의 급성장은 한국사회의 강한 활력과 힘을 보여주는 것이었다. 지금까지는 이러한 에너지가 NGO의 양적 팽창에 활용되었지만 이제는 질적인 성숙을 위해 활용되어야 할 시점에 이르렀다고 하겠다.

NGO의 질적 성숙을 위해 반드시 필요한 것이 학계의 노력이다. 최근 들어 NGO 관련 연구서들이 쏟아져 나오고 있지만 그 결과가 만족스러운 것 같지는 않다. 한국의 NGO 현상을 분석하는 이론적 틀이 확립되지 못한 상태에서 NGO에 대한 기대와 희망이 선언적으로 서술되고 있는 것으로 보여지기 때문이다. 이런 현상은 NGO의 발전에 도움이 되지 못한다. 하나의 현상이 발전하기 위해서는 학문적 차원에서 찬반 양론이 경쟁하는 가운데 정교한 이론적 틀이 마련되어야 한다.

자유기업원에서는 한국의 NGO를 객관적으로 바라보면서 그것의 장단점을 비판적으로 검토하고자 하는 취지에서 「NGO 시리즈」를 발간하게 되었다. 양적으로 급팽창한 NGO의 활동에서 보여지는 문제점들을 비판하는 한편 살려나가야 할 장점들을 옹호함으로써 NGO에 대한 객관적인 평가와 대안을 제시하고자 한다. 이 시리즈가 NGO에 관심을 가지고 있는 학자, 언론인, 일반인들에게 토론의 소재를 제공할 수 있기를 기대한다.

2002년 6월

자유기업원장 민병균

## 훑어보기

*Faulheit und Feigheit sind die Ursachen, warum ein so grosser Teil der Menschen, nachdem sie die Natur laengst von fremder Leitung frei gesprochen hat(naturaliter majorenes), dennoch gerne zeitlebens unmuendig bleiben; .....Es ist bequem, unmuendig zu sein.*"

자연이 이미 대부분의 인간을 타율로부터 해방시켰음에도 인간이 미성년자로 계속 남아있기를 원하는 이유는 인간이 나태하고 비겁하기 때문이다. .... 미성년으로 있는 것이 편하기 때문이다.

Immanuel Kant, 1783

*"Kein blinder Widerstand gegen den Fortschritt, aber Widerstand gegen den blinden Fortschritt!"*

진보에 맹목적으로 저항하기 보다는 맹목적인 진보에 저항하자!

Patrick Kupper, 1997

독일에는 유명한 시골들이 많다. 유명한 이유는 그곳이 아름다워서가 아니다. 원전설립을 반대하는 시민운동이 아니었더라면 그 누가 브록도르프(Brokdorf), 빌(Why), 고어레벤(Gorleben), 비커스도르프(Wackersdorf) 등을 알게 되었을까?

많은 전문가들이 말하는 것처럼, 독일이 시민운동의 낙원이 된 이유는 간단하게 답하기 어렵다. 아마 독일인들 자신도 시민운동, NGO 활동으로 인하여 독일이 '성숙한 시민사회'가 되었다고 말하지는 않을 것이다.

2005년 9월 중순에 치러질 의회 선거전에서 외국인, 터키인들을 모욕하고 차별하는 목소리가 나오고 있다. 사실상 전후 독일 NGO의 출발이 나치의 인종차별 반대, 인권 존중이었는데도 말이다. 이는 성숙한 시민사회와는 거리가 있는 모습이다.

독일과 다른 유럽 국가들에 대한 필자의 개인적인 경험에서 보면, 많은 사람들이 NGO 활동에 참여하고 있고, 앞으로도 그러할 것이라고 믿는다. 필자의 주위에 최소 2개 내지 3개의 NGO에 참여하고 있는 사람이 많다. 그러나 이러한 사람들은 특정한 간판을 걸고 NGO 활동을 하는 것은 아니다. 독일에서는 보통사람들이 어떤 특수한 목적을 위하여 수시로 NGO 활동을 전개하는 것이 통상적이다. 그리고 이를 통해 목적이 달성된 기존의 NGO는 없어진다. 소위 말하는 독일의 전후세대는 제2차 세계대전 전에 나치독재가 득세했던 가장 큰 이유가 전전세대의 참여의식의 결핍에서 왔다고 확신하고 있다. 그럼에도 불구하고 독일인들은 독일이 '성숙한 시민사회'가 되기까지는 갈 길이 멀다는 것을 알고 있고 필자도 그렇게 생각한다.

짧은 시일내 만들어진 보고서이므로 쓰고 싶은 것을 다 못썼다는 아쉬움이 앞선다.

이 보고서 작성을 도와준 서울대 행정대학원 이희재 군에게 감사를 표한다

2005년 8월

박성조

## 목차

제1장 문제제기 .....	8
제2장 독일에서의 NGO 정의 .....	10
1. NGO와 협회(Verein) .....	10
2. NGO와 시민사회 .....	11
제3장 독일 NGO발생의 뿌리와 분류 .....	14
1. 속죄(Satisfactio Operis)의 신념 .....	14
2. 기독교 계통의 NGO들 .....	15
3. 인도주의적 NGO들 .....	17
4. 환경보호중심의 NGO들 .....	19
5. 신자유주의적 세계화에 반대하는 NGO들 .....	23
6. 사회변혁 지향 NGO들 .....	26
제4장 독일에서의 NGO연구 .....	29
1. Voice기능 연구 .....	29
2. 정당성 문제 .....	30
3. 국제관계에서 NGO의 역할 .....	31
4. 시민사회 연구와 NGO .....	31
제5장 독일 NGO의 기원, 발전, 경향 .....	33
제6장 독일 민주주의 현실과 NGO의 역할 .....	38
1. 독일 민주주의의 허상 .....	38

2. 민주주의는 비형식주의	40
3. 민주주의를 민주주의화 할 수 있는가?	41
제7장 NGO자금 동원과 새로운 Public Private Partnership	45
1. 독일에서의 비영리 부문의 중요성	45
2. 분류	47
3. NGO재정의 전망과 새로운 PPP	50
제8장 독일 NGO와 제3세계	53
1. 목적과 기능	53
2. 특징	54
3. 독일에서 NGO 캠페인의 분류	55
4. 네트워킹	57
제9장 독일 NGO 활동과 독일인의 시민사회에로의 발전: 참여의식	64
1. 참여의식의 지표로서의 재단 설립	64
2. 자원봉사 조사	64
3. 동서독간의 차이	65
4. 알랜스바하 연구소의 명예직 조사	67
제10장 독일 NGO 활동의 제 측면	69
1. 독일 NGO들은 만능	69
2. 독일 NGO들의 세계관과 조직의 융합성	70
3. NGO 활동과 좌우 패러다임의 변화	71
4. 자율성과 타율성	73

제11장 독일식 북한 접근방법은 무엇인가? .....	74
1. 독일 NGO의 현주소 .....	74
참고문헌 .....	80
약자표 .....	84

# I. 문제제기

## 1. 제1장

독일의 NGO들에 관해 쓴다는 것은 쉬운 일이 아니다. (서)독일의 제2차 세계대전 후의 정치, 경제, 사회 발전 나아가서는 정신사까지를 서술해야 하기 때문이다. ‘선별된 기억 (Michel Foucault)’을 전제한다 해도 NGO자체만이 분석의 대상은 아니다. 필자는 이 역사의 단편을 서술하는 작업에 오늘날 서구에서 논의되고 있는 시민사회이론의 중요한 흐름을 바탕으로 깔았다. 그것은 ① 거대하고 통제하고, 규제하는 국가(정부)에 대한 대응 ② 시장합리성에 대한 대안으로서 시민사회, 즉 자본주의에 관한 건설적 비판 ③ 탈산업사회에서의 개인주의화, 단층화에 대응하는 시민사회의 응집과 융합이론, 끝으로 지역사회화·세계화에 의한 인권존중의 절대적 가치관이다.<sup>1)</sup>

이러한 테두리 안에서 (서)독일의 NGO의 발생, 진화적 발전, 특징 및 문제점을 살펴보고자 한다. 구체적으로 말하면 NGO가 사회의 진화에 적응하면서 독일 시민사회 형성에 어떠한 기여를 해왔을까? 과연 독일의 NGO는 모범적인가? 시민사회의 형성과정에서 NGO 활동에 어떠한 촉진적 역할을 하였는가? 등이다. 이상의 주제에 관하여 관심을 갖는 것은 NGO 연구가들에게는 당연한 것이다.

글의 출발점은 독일역사의 유산이다. 여기서 정신적, 문화적 요소를 공부하면서 이러한 맥락 속에서 독일의 특징을 찾을 것이다. 아마 제도와 조직 형태는 보편적이고, 그 기능은 이질적일 것이다. 필자는 이러한 흐름에서 독일 NGO들을 다른 각도에서, 즉 NGO들의 개별적인 뿌리로부터 분류한다. 또 다른 문제는 독일의 NGO가 자율적인가, 또는 타율적인가 하는 것이다. 바꾸어 말하자면 외부의 지원에 어느 정도로 의존하고 있는가 하는 것이다. 많은 외국인들은 독일 NGO들이 공공기관의 지원을 받기 때문에 순수한 NGO가 아니다라고 말한다. 나아가서 본고에서는 독일 NGO의 정당성, 합법성 문제를 다룬다. 민주주의의 현실이 완벽하지 않기 때문에 법적 정당성을 결핍한 NGO가 더욱 좋은 민주주의를 만들 수 있다는 주장을 수용할 수 있는가 하는 것이다. 즉 민주주의적 합법성·정당성을 갖지 않은 NGO가 더욱 완벽한 민주주의를 만들겠다는 이율 배반성은 NGO들이 안고 있는 보편적인 문제이다. 마지막으로 독일인의 참여의식을 논하고 결론으로 독일 NGO의 전망에 관해 논할 것이다.

본고에서는 NGO들의 활동범위를 포괄적으로 다루는데 만족하고 개별 NGO들에 대한 서술을 가급적 삼가했다. 그 이유는 가능한 ‘독일적 특색’을 갖고 있는 NGO들을 선택했기

1) Gosewinkel/Rucht/van den Daele/Kocka(2004)

때문이다. Amnesty International, Transparency International, Oxfam, WWF(World Wide Fund for Nature), FIAN(Food First Informations & Aktions-Netzwerk) 등은 상세히 서술되지 않는다. 그러나 독일에서 출발하여 독일을 중심으로 활동하는 NGO들 즉 BUND(Bund fuer Umwelt und Naturschutz Deutschland), DNR(Der deutsche Naturschutzring), NABU(Naturschutzbund Deutschland), UfAZ (Umweltforum fuer Aktion und Zusammenarbeit), Urgewald, Foodwatch, Forum Umwelt & Entwicklung 등은 적절한 곳에서 언급될 것이다.

## II. 독일에서의 NGO의 정의

### 1. NGO와 협회(Verein)

독일에서 일반적으로 NGO라는 표현은 최근에 와서 쓰이는 용어이다. 지금도 Buergerinitiative(n)라고 불리는 용어가 여전히 많이 사용되고 있으며, 이 용어를 직역하면 시민 이니셔티브, 즉 시민단체가 된다. 이는 대체로 두 가지 의미를 갖는다. 본고에서 다루는 NGO는 제도화되었고, 독일에서 법적으로 등록되었으며 영리를 목적으로 하지 않는 조직을 말한다. 이를 'eingetragener Verein(e.V.)'로 부른다. Verein은 영어로 club, society, community를 의미하며, 단체, 협회, 클럽 등으로 번역할 수 있지만 함의는 다르다. 뮌스터 대학의 비영리 부문연구팀은 독일에서 시민참여 연구에 많은 기여를 하고 있다. 이곳의 다니엘 크레데(Daniel Crede)는 “시민참여의 핵심중의 핵심이 Verein”(Der Verein als zentrales Element buergerschaftliches Engagement)<sup>2)</sup>라고 말했다. Engagement는 프랑스어지만 독일어화 되었다. 필자는 시민사회에서의 봉사를 전제하는 참여라고 인식하는 것이 타당하다고 본다. 보통 참여라고 하면 의무와 권리가 동반되지만 독일에서 Engagement라고 했을 때 이것은 보상이나 대가가 없는 것을 전제로 하기 때문이다. 조금 더 강한 표현으로서 Beteiligung (Participation)라고 해도 어디까지나 ‘봉사’를 전제한다. 그럼 협회(Verein)를 어떻게 이해할 것인가?

막스 베버는 사회화(Vergesellschaftung)의 세 가지 유형을 제시한다.

첫째, 시장에서의 목적 합리적 행위에 의한 협약

둘째, 회원들의 목적(경제적 또는 다른)을 추구하며 순수하고 자유롭게 합의한 목적협회(Zweckverein)

셋째, 가치 합리적인 신념협회(Gesinnungsverein)이다. 여기서 문제되는 것은 바로 목적협회이다.

베버는 더욱 구체적으로 협회는 (사람들의) 합의에 의해 이루어진 단체(연합회)인데 이것의 명문화된 규정은 개인의 가입으로 회원이 된 사람에게만 효력을 발생한다<sup>3)</sup> 라고 말한다. 즉 목적협회란 회원들의 자유의사에 의하여 일정한 목적을 장기간 수행하는 조직이다.

2) Daniel Crede(2000)

3) Weber(1956)

이것은 독일인들의 전통적인 사회생활과 밀접한 관계를 갖고 있다. 독일인들은 협회문화(Vereinskultur) 또는 협회정신(Vereinsgeist)이라는 말을 사용한다. 심지어 독일인 세 사람만 모이면 Verein을 세운다고 한다. 왜 독일인들이 협회를 선호하는지 그 이유에 대해서는 나중에 설명한다.

다음으로 Buergerinitiativen을 어떻게 분석할 것인가? 비영리 부문을 ‘자원봉사적이고, 시민사회적이며, 공공성을 갖는, 자선적인 섹터’로 정의한다면 이것은 정부와 시장의 사이에 존재하게 된다. 따라서 ‘제3섹터’라고 부른다. Anheier et al(1997)은 독일의 경우, 비영리 부문에 다음과 같은 조직이 속한다고 정의한다.

- 사단법인                      •공익 협회
- 친목협회                    •재단
- 독립적 복지협회         •경제단체, 직업단체, 노조
- 자조그룹                    •시민단체
- 환경보호단체 등등

이상을 종합하면 시민단체는 독일 비영리 부문의 중요한 조직으로서 상기한 여러 분야(환경, 자조, 복지 등등)에서 활동하는 비영리 기관이다. 나중에 더욱 상세히 설명하겠지만 시민단체는 독일에서 없어서는 안될 사회자본이라고 할 수 있다.

그리고 이러한 조직들은 대체로 국제적인 연대조직 또는 네트워크를 갖고 있다. 여기서는 이러한 NGO만을 다룬다. 이외에도 독일에는 무수한 시민단체가 있다. 즉 등록되지 않은 조직이 부지기수로 많이 존재한다. 등록을 일부러 하지 않는 이유는 여러 가지가 있다. 조직의 규모와 중요성이 크지 않기 때문이기도 하고 등록절차가 과도하게 관료주의적이기 때문이기도 하다. 이러한 소위 무명의 시민단체가 앞에 말한 등록된 정식 시민단체를 지원하는 사례는 비일비재하다. 그리고 이러한 시민단체는 목적이 달성되면 곧 해체한다. 드러난 성과면에서는 어느 쪽이 더 유리하다고 판단할 수 없다.<sup>4)</sup>

## 2. NGO와 시민사회

개념의 내용을 잘 이해하고 있는지는 모르지만, 2000년 초 슈뢰더 독일 수상은 독일 전체 사회 발전 프로그램의 목적으로 시민참여(zivile Buergergesellschaft)<sup>5)</sup>를 내세우면서 2001년

4) <http://www.buergerinitiative.de>

에는 연방국회에 ‘시민참여의 미래’라고 하는 앙케트 위원회를 만들었다.<sup>6)</sup>

Sachsse(2002)는 “시민은 정치로 다시 돌아왔다. 70년대 사회복지를 계획하고 실현하던 때는 시민들의 참여와 자립조직이 현실정치나 사회이론 측면에서 중요성을 갖지 않았다. 그러나 지금은 다시 사회 과학의 주요 연구대상이 되고 있다”<sup>7)</sup>라고 말한다.

독일에서 Engagement(‘참여’라고 번역되지만 내용상 이것만으로는 약하다. 왜냐하면 Engagement에는 ‘헌신한다’는 의미도 들어 있기 때문이다)와 NGO는 불가분의 관계를 갖고 있다.

독일에서 NGO라는 표현을 사용한 것은 얼마 되지 않았다. 언제부터 이 표현이 유행하게 되는지 잘 알 수 없다. 그러나 유사한 표현이 많다. 예를 들면 Buergerinitiativen(시민단체), Buergervereini- gung(시민회의), Selbsthilfe- und Alternativegruppe(자조 및 대안그룹), Buerger Verein(시민협회), Nichtregierungsorganisation(비정부조직), Soziale Bewegung(사회운동), Buergerschaftliche Bewegung(시민운동) 등등이 있다. 나중에 이러한 개념들이 어떠한 맥락에서 사용되는지 설명하겠지만, 특히 독일어권과 유럽의 총체적 문화권을 이해하지 못하는 사람들에게 개념상 많은 혼란이 생기는 것은 당연하다.<sup>8)</sup>

Wahl은 이러한 개념상의 혼잡과 불명확함은 단지 독일어권의 문제가 아니라 국제 연합의 통용어에서 유래했다<sup>9)</sup>고 한다. ECOSOC은 이미 수십년 전부터 NGO라는 용어를 사용하고 있다. 여기서는 ‘정부, 경제, 정당이 아닌 모든 협회는 NGO’<sup>10)</sup>라고 정의한다.

상식적으로 NGO는 ‘비정부기구’이다. 이러한 의미에서는 노조, 사용자 단체, 재단, 교회 등도 NGO에 포함된다. 그러나 현실적으로 국가위주인가 또는 시장위주인가에 따라 다양한 NGO들을 볼 수 있다. Quasi-NGOs는 QUANGOs, 정부기관에 의하여 조정되는 즉 Government-run/inspired NGO는 GRINGOS, 정부가 설립하고 통제하는 Government-organized NGO는 GONGOS, 외부의 지원에 의한 NGO는 FFUNGOS(Foreign Funded NGOs)라 부른다.<sup>11)</sup> 그러나 이런 분류보다는 NGO들의 기능에 의한 정의와 분류가 바람직하다고 보고 있다.

독일 연방국회의 NGO운영 도서관에서 NGO의 정의를 찾아보았다. “NGO는 한 조직형

5) <http://www.no.at/civilsociety/glossar.htm>

6) Belwe(2002)

7) “Der Buerger ist in die Politik zurueck gekehrt. Waren in den Hochzeiten sozialstaatlicher Planungs- und Gestaltungsbegeisterung der 70er Jahre buerger- schaftliches Engagement und buergerschaftliche Selbstorganisation eher an den Rand der praktisch-politischen und gesellschaftstheoretischen Aufmerksamkeit gedranegt, so ruecken sie wieder ins Zentrum politischen und sozialwissen- schaftlichen Interesses(Sachsse 2002).”

8) Guggenberger/ Kempf(1984)

9) Wahl(1993)

10) “Jeder Verein, jeder Verband, der nicht Regierung, Wirtschaft(non-profit- Prinzip) oder politische Partei ist, eine NGO.”

11) Klein/ Walk/ Brunnengraeber(2005)

태와 사고논리를 위한 표현이며, 어떤 단체 또는 집단을 위한 표현은 아니다”<sup>12)</sup>라고 정의되어 있다.

NGO를 이러한 차원에서 이해하여 행동전략으로 해석한다면 아마 무수한 조직이 일정한 논리를 앞세우고 NGO라고 등장할 것이다.

NGO의 하나의 특징은 단체, 연합회가 아니라는 것이다. 이것은 영리를 목적하지 않으므로 베버의 말을 빌리면 공동사회라고 할 수 있다. 연합회는 독일의 전통상 형식화된 조직형태로서 엄격한 내부규제, 조직 등을 갖고 있다. 그러나 NGO는 이러한 의미의 연합회는 아니다. Bergstedt가 말하는 것처럼 독일에는 많은 연합회들이 있지만—예를 들면 Der Bund, Greenpeace, Eine-Welt-Organisation, WEED, Germanwatch, Share 등—이들이 NGO와 유사성은 갖고 있으나 NGO라고 정의하기는 어렵다.

---

12) ‘NGO ist eine Bezeichnung fuer eine Organisationsform und eine Denklogik, nicht eine Bezeichnung fuer Verbaende oder Gruppen’(Bergstedt 2000).  
url. <http://www.freitag.de/2000/07/00007/1202.htm>

### III. 독일 NGO 발생의 뿌리와 분류

#### 1. 속죄(Satisfactio Operis)의 신념

독일 NGO들은 기원과 조직의 다양성 때문에 유럽에서 가장 다종다양한 NGO의 시나리오를 갖고 있다는 것이 정설이다. 나중에 NGO의 발생과 발전에서 상세히 논하겠지만 독일의 문화나 최근대사(最近代史)와 밀접한 관계를 갖고 있다.<sup>13)</sup> 이와 관련되는 독일인들의 문화적 유산은 ‘협회문화’이다. 이를 우리말로 옮기는 것은 어렵다. 아마 유럽 문화 속에서 모임(법적으로 정형화된 협회라고 할 수 있다)을 만들고 그 속에서 따뜻하게 안기게 되는 포근함(Geborgenheitsgefuehl)을 느끼는 것이 독일처럼 강한 곳은 없을 것이다. 여기서 회원들을 결속시키는 것은 단순히 개개인이 협회로부터 받는 것이 따뜻하게 안기게 되는 포근함만은 아니기 때문이다. 그 외에 공감대가 있다. ‘누구를 위해 무엇을 해야 한다’는 선협적인 의무감이 있다: 좋은 목적을 위하여 일하고 이를 위하여 노력하는 것은 당연하다고 본다. 여기에 도덕적이고 윤리적인 가치관이 내재하고 있다.

독일의 전후(戰後) 시기는 그야말로 (서)독일이 민주주의국가로서, 시장경제국가로서 성년이 되는 시기이다. 서구민주주의와 시장경제 발전에 아무런 공헌을 하지 못한 독일은 개방되고, 인권을 존중하고, 다시는 전쟁을 하지 않고, 자연과 조화를 이룩하는 사회를 만들어야 한다는 데 공감대를 형성하였다. 전후의 엘리트들은 이에 앞장섰다. 이러한 철학이 기초가 되는 시민운동의 발달과 전개는 독일의 정치사, 사회사에서는 지금까지 경험하지 못한 새로운 시도였다. 그러나 이 모든 것보다 앞선 것이 있었다. 그것은 전후 독일에서 이루어진 정신적, 철학적, 종교적 계몽이라고 할 수 있다.

전후(서)독일의 파괴는 물질문화에만 국한된 것은 아니었다. 정신적 파괴로 인해 정신적인 지향점이 없었다. 정신적으로, 철학적으로, 나아가서는 기독교적으로 과거로부터 해방하는 것이 필요했다. 나치독일에서의 독일 정신문화는 순종, 배신, 배타로서 특징지을 수 있다. 철학계, 정신계, 종교계는—일부 반나치 저항 교회, 학자들, 사상가들을 제외 하고는—나치독일의 유대인 학살을 포함한 모든 만행을 묵시하고 심지어 합리화하는데 절대적인 공헌을 했다. 전후(戰後) 기독교는 예외 없이 참회하고(contritio cordis), 고백하고(confessio oris), 행동으로 과거의 모든 잘못을 씻는다(satisfactio operis)는 것을 당연한 사명으로 생각했다.<sup>14)</sup> 독일 장로교총회는 1945년 10월 ‘죄의 고백(Schulderklaerung)’을 선포하고, 가톨릭 교회는 교황 피우스 12세로부터 1945년 7월 나치에 동조하지 않은 것에 대한 격려의

13) Glaser(1997); Greiffenhagen(1997)

14) Glaser(1997)

평가를 받았다.

철학자 칼 바르트, 칼 야스퍼스, 마르틴 하이데거 등은—사르트르, 까뮈 등과의 대화를 통하여—인간의 새로운 존재를 폐허 속에서 찾아야한다고 말했다. 이에 관한 논의와 망명지에서 귀국한 많은 인사들은 전후독일을 민주주의적 인도주의 위에 두는데 예외 없이 공감대를 이루었다. 이러한 공감대의 한 측면이 바로 ‘행동으로 과거의 잘못을 씻을 수 있다 (satisfactio operis)’는 것이다. 이 신념이 전후 독일의 정신문화의 밑바탕이 되었고 나아가서 전후 정치문화의 골격이 되었다.

## 2. 기독교 계통의 NGO들: 지속적 협력과 경쟁

### (1) 재해구조기관

ADRA-Katastrophenhilfe(Adventist Development and Relief Agency)

Adventist Society의 구조기관이다. 기독교적 가치관이 이 조직의 기본 이념이다.

다섯 가지의 활동 중점을 갖고 있는데 다음과 같다.

- 지역사회위주의 경제발전
- 식량보급 안전
- 교육
- 자연 및 인위적 재해시 긴급 지원
- 기본의료 서비스 제공

본부는 미국의 소도시 Silver Spring에 위치한다. 27개의 지역 사무소를 갖고 있으며 100개국 이상의 나라에서 프로젝트를 추진하고 있다. 독일 ADRA(ADRA-Germany)는 미국에 있는 ADRA International 과 긴밀한 협력관계를 갖고 있다.

### (2) DCV(Deutscher Caritas Verband)

Caritas, Diakonie, DWHH(Deutsche Welthungerhilfe)는 독일의 전형적인 NGO로 알려져 있다. Caritas는 가톨릭, Diakonie는 개신교, DWHH는 비종교 단체이며 World Food Programme(WFP)와 면밀한 협력 관계를 갖고 있다. DCV는 1967년 독일의 전(全)가톨릭

주교 총회에서 독일 전체 가톨릭 교회의 구호사업을 조정, 계획하는 임무를 맡게 되었다. DCV는 세계 차원의 CARITAS 조직 안에서도 대단히 중요한 역할을 하게 되고 독일의 NGO들인 Misereor, Adveniat, Missio, Diakonisches Werk와 협력하고 있다. DCV는 또한 CCHA와 VENRO의 회원이며 국제적으로는 Caritas Internationalis에 의하여 대변되고 있다. Caritas Internationalis는 140개의 CARITAS 개별 국가 조직의 집결체이며 국제연합기구들(ECOSOC, UNESCO, ILO, FAO, UNICEF, UNHCR)과도 협력하고 있다. Caritas Internationalis는 국제적으로 막대한 영향을 갖고 있다.

### (3) DW(Diakonische Werk-Katastrophenhilfe)

Diakonisches Werk는 독일 기독교 계통 NGO 활동에서 Caritas와 함께 양축을 이루고 있다. Diakonisches Werk는 신속한 재해구조 원조를 제공하고 개발프로젝트에도 참여하고 있다. 프로젝트는 현지의 파트너(가능한 현지의 교회)와 함께 시행하며 프로젝트 추진기관은 Brot fuer die Welt이다. 인권문제는 DW의 대단히 중요한 이슈이지만 외면적으로 이것을 밝히지는 않는다.

Brot fuer die Welt, Misereor, Welthungerhilfe는 일반적으로 남녀노소를 막론하고 독일인들에게 당연히 도와야 하는, 또 도움 가치가 있는 조직으로 알려져 있고 그들에게 협조해야 한다는 당위성에 관해서 아무런 논란이 일어나지 않는다.

Diakonie는 DIFAEM(Deutsches Institut fuer aertzliche Mission)과 함께 북한의 제약공장에 정제 생산을 위한 프레스 기계를 지원하였다. 또한 필요한 제약재료를 위한 모금을 적극적으로 전개하여 북한인 스스로가 현지에서 자기들에게 필요한 약을 생산케 하는 원칙을 고수하고 있다: 자조를 위한 협력; 현지인의 지식을 축적하자—원료, 기술, 지식<sup>15)</sup>

### (4) ACT International(Action of Churches Together)

1981년에 세워진 이 조직은 몇 명의 연방의원과 교회 성직자가 아프가니스탄에 긴급구조 원조를 해야 한다는 취지에서 시작되어 아직까지 존속되고 있다. 전쟁으로 인한 피난민 구호가 가장 중요한 사업이지만 재해구조 지원, 식량원조, 의료 원조도 하고 있다. 지금은 개발프로젝트(건강시스템 구축, 인프라 구축, 교육시스템 등)에도 참여하고 있으며 자조원칙을 앞세우고 있다.

---

15) 'Hilfe fuer Selbsthilfe: lokales Wissen aufbauen-Rohstoffe, Technik, Wissen' DIFAEM Arzneimittelhilfe(2004)

### **(5) Johanniter-Unfallhilfe**

Johanniter International(JOIN)에 소속된 Diakonisches Werk의 특별조직이다.

JOIN 자체는 원래 예루살렘의 Order of St. John의 하부기관이다. 동시에 Diakonisches Werk의 프로젝트 집행기관으로서 재해구조 프로젝트를 실현하고 있으며 의료원조, 기술지원 등을 한다.

이 조직의 기본 모티브는 인도주의적 원조를 할 때 기독교 정신에 따른다는 것이다. 주로 장기적 프로젝트를 추진하는 바, 보건 의료 시스템과 인프라 개선이 중심과제이다. 프로젝트의 추진은 현지의 자매기관과 합의하여 실행한다.

### **(6) World Vision Germany**

1979년에 설립된 것으로 World Vision International에 속하는 자율적인 독일 기관이다. 기독교 정신과 자선이 행동의 지침이다. 이 조직은 개발원조 관련 프로젝트를 우선적으로 추진하고 있으며 아동, 가족을 중심으로 하는 사회발전 프로젝트에도 관심을 갖고 있다.

### **(7) MHD(Malteser Hilfsdienst)**

Caritas의 산하기관이며 ECOM(Emergency Corps of the Order of Malta)의 원칙에 의거, 기독교(가톨릭)정신에 입각한 구조 활동을 하고 있다. 분야는 다양하여 재해 제거, 인프라 구축, 식수 확보 및 제공 등이다. ECOM은 유럽에 8개의 말테저 조직을 갖고 있으며 전세계적으로 42개의 개별국가 조직을 소유하고 있다. 소위 Maltese Order는 완전히 주권적 행사를 하며 70개국 이상의 나라와 외교 관계를 갖고 있다. 때로는 독일 외무성을 대표하여 평화사절단 임무를 맡기도 한다.

## **3. 인도주의적 NGO들: 전문지식 이전**

### **(1) Care-Germany**

미국의 지부로서 1979년 독일에서 세워졌다. 1945년 미국에서 발족하였으며 불우한 사정에 빠진 사람, 전쟁 피해자, 피난민들을 돕는 조직이다. 자연 재해에 의한 희생자들을 긴급 원조하는 기관으로서 빈곤을 없애고, 자급자족하며 지속적 발전을 할 수 있도록 하는 장기 프로젝트를 추진한다. 현지 기관과 밀접한 협력관계를 맺는 것이 Care프로젝트의 전제 조건

이다.

### **(2)독일기술협력협회(GTZ: Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit: German Agency for Technical Cooperation)**

GTZ는 독일 연방 후진국 원조성과 면밀한 관계를 갖고 있는 사기업이다. 이 회사는 정부의 위촉에 의하여 프로젝트를 실행하거나 또는 스스로 프로젝트를 작성하여 추진한다. 사실상 GTZ는 독일 정부의 한 기관처럼 행동한다고 보아도 무방하다. 왜냐하면 독일 정부에 절대적으로 의존하고 있기 때문이다.

중점 프로젝트는 후진국 개발원조, 재해예방 및 완화, 환경보존, 교육증진이다.

GTZ는 단기적이고 긴급한 재해구조, 피난민 구제활동을 전개하고 있으며 과거에는 독일 기술협조처(Technisches Hilfswerk), Caritas 또는 German Agro Action과도 협력관계를 갖고 있었고 현지의 기업, 정부 등과도 프로젝트를 추진해왔다. GTZ는 사실상 순수한 NGO는 아니다. 그러나 NGO처럼 활동하는 경우가 많다. 그리고 독일의 정부 및 비정부기관이 결집된 CCHA의 회원이다. 독일인들은 이 조직을 잘 모르고 있으며 후진국 문제를 전문적으로 다루는 사람들만이 알고 있다. 즉 전문가들만의 기관이며 GTZ에 종사하는 사람들은 고도의 전문지식을 소유하고 있다.

### **(3) 독일 세계식량구조(DWHH: Deutsche Welthungerhilfe: German Agro Action)**

DWHH는 독일의 중요한 NGO의 하나이다. 독일 경제, 정치, 사회, 문화, 교육 등에서 최고 결정기관과 밀접한 관계를 갖고 있으나 정치적으로는 절대 중립을 유지한다. 원래 DWHH의 활동 중점은 후진국 개발정책 분야로서 식량보존 안정, 지속적 발전, 환경보호가 중요한 목표이다. 그러나 최근에 들어와 후진국 개발문제와 자연재해 문제를 연결시켜 활동하며 단기적인 식량 원조를 통해 기아(飢死)상태를 방지하고 나아가서는 현지인의 자조원칙에 의한 재건 프로젝트를 추진하고 있다.

### **(4) 독일적십자사(DRK: Deutsches Rotes Kreuz)**

DRK는 자신의 정기 간행물 자체의 타이틀을 SOFORTHILFE Report(긴급원조 보고)라고 한 것에서도 알 수 있듯이 단기적 긴급지원에 중점을 두고 있다. 나중에 더욱 상세히 설명하겠지만 DRK는 북한에서 식량부족의 긴급 완화를 위해 시행한 '감자혁명'을 신속하게 도와주었다.<sup>16)</sup> DRK는 무장 갈등이 있는 경우에 ICRC(International Committee of the

16) DRK(2002) no.3, Juni(2002) p.3

Red Cross)에 협조하고 나아가서는 장기적인 개발, 재해예방, 재건 프로젝트를 다른 나라 적십자와 협조하여 추진한다.

#### (5) 기술협조처(THW: Technisches Hilfswerk)

THW는 독일 연방 내무성에 속하는 반(半)민간 구조 조직이다. 피난민구조, 재해 제거 등에 협조하고 있으며 외국에서는 연방정부의 위촉에 따라 프로젝트를 추진하고 있다. 1990년 연방 내무성과 UNHCR 간 협정에 의하여 국제 연합이 THW에 공식적으로 협조를 요청할 수 있다.

### 4. 환경보호중심의 NGO들—시민운동의 본격적 전개

(서)독일 전후 역사를 한마디로 표현한다면, 수입된 서구민주주의와 시장경제를 건전하게 정착시키는 것이었다고 할 수 있다.<sup>17)</sup> 그럼 여기에 누가 어떻게 기여했는가? 이를 논할 때 제일 먼저 거론해야 하는 것이 70년 초에 시작한 원전 반대운동이다. 이것이 도화선이 되어 녹색운동 등 다른 시민운동으로 파급되었기 때문이다.

#### (1) 원전반대운동(Anti-AKW-Bewegung)

독일인들에게는 ANTI-AKW-Bewegung라는 용어는 30년 전부터 익숙해진 용어다. 원전 반대운동은 독일, 프랑스, 스위스 삼각지에 위치한 조그만 시골 도시 빌(Wyhl)에 원전 건설을 하면서부터 시작되었다.

1959년 당시의 경제 재무상 Franz Josef Strauss 지휘하에 독일에서 원자력위원회—여기에는 독일의 거대 기업들인 Deutsche Bank, Siemens, AEG, Esso, RWE 등이 참여—가 발족되고 원전 설립이 구체화되기 시작했다. 빌(Wyhl)의 농민, 포도주 생산자, 어부들은 앞으로의 생계를 걱정하여 NGO를 조직하고 정부의 원전 건립에 반대했다. 1975년 2월 18일(이날은 독일의 원전반대운동 시민단체에게는 대단히 중요한 날이다.) 그 곳 주민들과 이들과 합류한 다른 시민들이 원전 건립현장을 점거하였다. 경찰의 과도한 강제 해산은 오히려 더욱 많은 사람들이 참가하는 결과로 이어졌고 3일후 원전 건립현장은 다시금 점거되었다. 1975년 가을 주 정부, 시민단체, 원전 회사 대표간 협상을 벌인 결과, 원전 건립을 완전히 포기하게 된다. 이것은 독일의 시민운동이 처음으로 경험한 성공의 기록이었다. 이는 초기의 원전반대 시민운동에 많은 영향을 주었다.

---

17) Bark/ Gress(1993)

경찰은 빌(Wyhl)의 경험을 토대로 브록도르프(Brokdorf) 원전의 경우에는 새로운 전략을 취했다. 1976년 10월, 원전 건립현장을 경찰이 미리 점거한 것이다. 브록도르프는 특히 함부르크 시와 가까운 곳에 위치하고 있어 그곳의 좌익세력들도 시위에 합류함으로써 시위 규모가 매우 커졌다. 4만 5,000명의 반대 시위자를 혹독한 방법으로 해산시킨 경찰은 원전 건립지를 시위자들로부터 지켜냈다. 그러나 이 브록도르프의 경험은 독일에서 처음으로 대중 시민운동이 발족하는 계기가 되었다.<sup>18)</sup>

브록도르프에서의 패배의 경험을 겪으며 원전반대운동 진영은 원전 건립지 점거를 지지하는 파와 이에 반대하는 중도파로 갈라졌다. 이때부터 원전반대운동은 비록 목적은 하나지만 ‘평화스럽게 조용히 시위하는 자들’과 ‘힘과 힘의 대결을 지지하는 자들’로 나뉘어 계속되고 조직화되었다.

원전반대운동에 대한 정부의 대응도 점차 강화되었다. 그러자 이를 그대로 묵과할 수 없다고 판단한 원전반대운동측은 1977년 9월 프랑스의 말빌(Malville)에서 독일, 네덜란드, 프랑스, 벨기에 등의 원전반대 운동가들이 연합하여 유럽 차원의 시위를 벌였다. 독일의 정치인들은 원전반대 시위자들을 ‘테러리스트’로 칭했다.

빌(Wyhl)의 성공은 되풀이되지 않았다. 정부의 대응은 더욱 억압적이고 과감해졌으며 협상은 무용지물이었다. 원전반대운동 안에서는 과격한 전투파와 평화주의적인 온건파로 나뉘어졌다. 후자는 의회 밖의 시민운동을 통해 정당·정부에 영향을 주어야 한다는 파로 나중에 녹색정당을 세우는 데 참여하였다. 이처럼 파별은 생겼으나 전체적으로 원전반대운동이 힘을 상실한 것은 아니었다. 독일의 고어레벤(Gorleben)과 미국 Harrisburg 원전 사고는 이들에게 원전반대운동을 계속해야 한다는 것을 상기시켰다. 1976년, 1977년에는 독일의 어디에서나 학문분야와 상관없이 ‘반 원전 분위기’가 형성되었다. 즉 독일의 중산계급과 지식인들의 의식이 변화한 것이다. 이러한 배경 하에 환경시민단체가 독일에서 꼬리를 물고 생겨났다. 1977년에는 1,500개 이상의 원전반대운동 단체가 생겼고, 독일환경보호시민단체연합회(BBU: Bundesverband Buergerinitiativen Umwelt- schutz)는 30만 이상의 회원을 갖게 되었다.

그러나 정부의 원전건립 계획은 멈추지 않았다. 1979년, 1981년, 1982~1989년에 독일 정부가 추진한 고어레벤(Gorleben), 카스토르 (Castor), 브록도르프(Brokdorf) 등의 원전 건립과 폐기물처리 사업은 원전반대운동에 마주쳤다. 1986년의 체르노빌 원전사고는 원전반대운동측에 새로운 힘을 주었다.

원전반대운동만큼 전후 독일의 시민운동, 정치문화를 바꾸어 놓은 시민운동은 아직까지

18) <http://www.freilassung.de/div/texte/rz/zorn/Zorn30o.htm>

없었다. 비록 이것이 정치적 캠페인이나 정치활동은 아니지만 시민운동의 문화를 만든 것은 틀림없다.

원전반대운동은 어떤 중앙조직으로부터의 상명하달식 조직체계를 갖고 있지 않다. 지역·지방마다—특히 농촌지역에서—색다른 대화의 문화를 만들고 있으며 이는 시위할 때 각양각색의 의사표시를 하는 피켓 등에서 나타난다. 그들은 소위 말하는 풀뿌리 혁명을 시행하고 있다고 할 수 있다.<sup>19)</sup>

ANTI-AKW는 어떤 의미에서 독일 보통사람들의 직접적인 정치행위라 볼 수 있다. 직접 민주주의의 폐단을 우려하는 사람도 있지만, 현실은 그렇지 않다. 이것을 이용하려는 사람도 없고 일반인들도 이용당하지 않는다. 정치, 정부에 참여하는 녹색당은 그들의 과거의 급진적 개혁색깔이 변하기는 했지만, 상당히 많은 성과를 올렸다. 1998년 독일정부는 카스토르(Castor)의 원전폐기물 용기 운반을 금지했다. 2020년까지 모든 원전을 폐쇄한다는 독일 연방정부의 결정도 녹색당 없이는 아마 불가능 했을 것이다.<sup>20)</sup>

아마 독일처럼 환경보호 관련 NGO들이 많은 나라는 보기 힘들 것이다. 그리고 독일처럼 환경보호를 바탕으로 하는 정치세력의 영향력이 큰 곳도 드물 것이다.<sup>21)</sup> 현재 연방정부에서도 사민당과 녹색당이 연정을 하고 있고, 일부 주정부들도 그러하다. 물론 그동안 다른 대정당인 기민당, 사민당은 물론이고 기타 군소정당들도 환경보호는 불가결한 이슈라는데 공감대를 이루고 있다.<sup>22)</sup> 독일에서는 이미 60년대부터 환경문제에 관한 논의가 시작되었으며, 70년대 초반 이후 환경보호를 위주로 하는 NGO들이 계속 생기기 시작했다. 특히 환경보호 NGO로 출발한 녹색당은 현 독일연방정부의 사민당의 연정 파트너로서 아래와 같은 정책을 이끌어내는 데 커다란 기여를 하였다.

•에너지정책: 1998년 원전에너지 포기정책은 녹색당의 공헌이라고 볼 수 있다. 2000년의 대체에너지법 채택도 그러하다.

•2002년 친 환경적인 조세제도(환경세제도)를 도입하여 석유, 가스, 전기 사용료를 높여 이에 의한 조세수입을 연금보험에 투입하는 제도를 시행했다.

•교토의정서 성립에 솔선하고 적극적으로 추진해 왔다.

유명한 환경 NGO는 다음과 같다.<sup>23)</sup>

19) <http://de.wikipedia.org/wiki/Atomkraftgegner>

20) [http://www.brokdorf-antiakw.de/geschichte/25\\_jahre\\_anti-akw-bewe](http://www.brokdorf-antiakw.de/geschichte/25_jahre_anti-akw-bewe)

21) Kraushaar(2001)

22) Kern/ Koenen/ Loeffelsend(2003)

- Buergerinitiative 'Sauberer Muell'(Karlsruhe지역)
- Baeuerliche Notgemeinschaft(Luechow-Dannenberg지역)
- Flughafen-Buergerinitiative(Frankfurt/M지역)
- Buerger fuer Laerschutz(Bodensee 지역)
- Buergerinitiative B 101(베를린지역)
- BIMI Buergerinitiative Minden-Info e.V.(Hamburg, Greifswald, Ostvorpommern지역)

## (2) 독일환경보호시민단체연합 (Bundesverband Buergerinitiativen Umwelt : BBU)

가장 유명한 NGO는 Bundesverband Buergerinitiativen Umwelt (BBU)이다. 1972년부터 지속적으로 조직, 재정, 여론 형성 등 모든 면에서 발전해온 BBU와 같은 조직은 환경 NGO 분야에서는 찾기 힘들다. BBU는 독일에만 국한되지 않고 전 유럽적인 네트워크를 갖고 있으며, 개인 또는 단체도 회원이 될 수 있다<sup>24)</sup>

BBU의 목적은 다음과 같다.

1. 친 환경적, 친사회적인 에너지 정책을 추구한다. 원전 포기는 절실하며 대체 에너지 개발에 주력해야 한다.
2. 친 인화적인 교통정책을 추구한다. 아우토반(고속도로) 등의 도로 확장, 신설보다도 공공 교통·철도 교통에 중점을 둔다.
3. 재활용 정책을 적극적으로 추진한다.
4. 유전공학 기술이 사용된 식품, 약품 생산을 통제한다.

활동분야는 다음과 같다.

•원전포기, 대체에너지, 물, 교통, 폐기물, 기후·공기오염, 유전공학, 환경처리평가, 유해물질과 건강, 산림황폐

BBU는 현재 환경농업 10% 프로젝트를 시행중이다. 이는 2005년까지 환경 친화적 농업을 독일 전 농경면적의 10%까지 확대하는 것이 목적이다.<sup>25)</sup>

이 프로젝트는 BBU가 다른 독일 NGO들<sup>26)</sup>과의 행동연맹을 맺고 추진되고 있다. 이 프로

23) <http://buergerinitiative.de>

24) [http://www.eco-world.de/partner/BBU\\_Bonn/portrait.html](http://www.eco-world.de/partner/BBU_Bonn/portrait.html)

25) <http://www.bbu-online.de/stellungnahme/bbustellungnahmen/26.01.h>

26) 이 연맹에 참가하고 있는 NGO들은 다음과 같다: Agrarbuendnis, Arbeitgemeinschaft Oekologischer Landbau, Bundesarbeitsgemeinschaft Evangelische Jugend im laendlichen Raum, Bund fuer Umwelt- und Naturschutz,

젝트는 비교적 성공적으로 진행되고 있으며 왕년의 녹색운동의 리더였던 Renate Kuehnast가 적극적으로 지원하고 있다.

## 5. 신자유주의적 세계화에 반대하는 NGO들 - 인간 위주의 세계화를 지향

ATTAC는 프랑스에서 시작하여 빠른 속도로 유럽전역을 중심으로 확대되고 있다. 이것은 미국주도의 신자유주의적 세계화에 반대하면서 다른 형태의 세계화를 추구하는 NGO 활동이다. 유럽, 특히 프랑스의 지식인들이 선두에 나섰다. 가장 유명한 인물은 Le Monde Diplomatique지 주필인 Ignacio Ramonet이다. 그는 1997년 12월 1일자 신문 논설의 타이틀 ‘시장을 비무장하다(Désarmer les Marchés)’에서 신자유주의를 기반으로 하는 미국주도의 세계화는 소수의 수혜자, 다수의 피해자라는 결과를 가져왔고, 빈부격차는 국내적·국제적으로 더욱 심화되었으며 기존사회가 불안정, 또는 붕괴되고 있다고 말했다. 또한 이러한 세계화로부터 이득을 얻는 자는 금융업, 은행가, 국제투기 자본가들이며 이러한 소수가 전 세계 사회, 민주주의를 파괴하고 있으므로 ‘인간을 앞세우는 세계화를 위한 국경을 초월하는 범세계적인 시민운동’을 제창했다. 즉 신자유주의적 세계화는 ‘운명이 아니고 새로운 세계가 가능하다’는 것이다. 이를 위해 구체적으로 NGO를 만들고 나아가서는 토빈세<sup>27)</sup>를 도입하여 이 수입을 제3세계 지원에 써야 한다고 주장하였다. 국제 금융자본 이동, 금융시장을 민주주의적 틀 안에서 규제하자는 것이다.

이 제안에 의하여 1998년 정식으로 발족한 NGO가 바로 ATTAC이다. 회장은 Le Monde Diplomatique 사장인 Bernard Cassen이 선출되었다. ATTAC는 자유로운 금융자본의 이동에 의한 세계화에 대한 비판을 건설적 행동의 필연성과 연결하여 표출한 것이다. Ramonet는 다음과 같이 말한다.

“금융자본의 세계화는 우리들을 불안 속으로 이끌어 가고 있다. 그것은 민족과 국가를 그리고 특히 민주주의 실행의 정당성 및 복지의 보장을 왜곡시키고 비하한다. 이러한 세계는 사회 없는 권력체제이다. 그것을 조종하는 것은 금융시장이고 거대한 사업이다. 결과적으로 현실에 존재하는 사회는 아무런 권력없는 사회이고 이러한 현상은 더욱 악화될 것이다.”<sup>28)</sup>

---

Bundesverband Buergerinitiative Umweltschutz, Bundesverband Naturkost Naturwaren Grosshandel, Die Verbraucher Initiative e.V., Stiftung Europaeisches Naturerbe, Konferenz der Kontrollstellen, Gregor-Louisoder- Umweltstiftung, Naturschutzbund Deutschland, Prjektgesellschaft Demeter- Zentrum, Schweinsfurth-Stiftung, Stiftung Oekologie & Landbau, Terra Futura, Umweltstiftung WWF Deutschland Zukunftstiftung Landwirtschaft.

27) 물론 많은 전문가들은 이에 반대했다. 예를 들면 Greg Oxley, Taxe Tobin et Protectionnisme: le programme en trompe-l'oeil d'Attac, [http://www.marxist.com/Europe/taxe\\_tobin\\_ATTAC\\_400.html](http://www.marxist.com/Europe/taxe_tobin_ATTAC_400.html)

28) 'La mondialisation du capital financier est en train de mettre les peuples en état d'insécurité généralisée. Elle contourne

이러한 생각은 Soros, Stiglitz, Tobin 등의 생각과 같은 선상에 있으며 프랑스에서는 Viviane Forrester, Susan George, Gisele Halimi, Manu Chao, Jose Bové 등의 유명인사가 합류했다. 순식간에 많은 유럽인들과 시민단체, 사회단체가 ATTAC에 호응하였다. 그 결과 유럽 각국에 ATTAC 조직이 연이어 생겨났다. ATTAC는 처음부터 Amnesty International, Transparency International처럼 한 곳에 중앙조직을 갖지 않는다. 개별국가는 스스로 지부를 만들고 자율적으로 활동하게 하고 있다.<sup>29)</sup>

#### □ ATTAC Deutschland

2000년 초 독일의 ATTAC이 발족하고 난 후 회원은 이미 1만 5,000명을 넘어섰고 독일의 100여 지역에 ATTAC이 생겼다. 회원 중에는 Pax Christi, BUND 등 NGO들과 함께 verdi와 같은 세계에서 가장 큰 독일의 공공노조도 들어 있다. ATTAC Deutschland에는 극우세력을 제외한 모든 정당, 정치 조직이 가입할 수 있다. 활동 전략을 추진하는 데 무력 사용은 어떠한 형태로도 허용하지 않는다.<sup>30)</sup>

독일의 유명인사들(Oskar Lafontaine, Dorothea Soelle 등)도 합류했다. 회원들은 대단히 이질적이다. 노조, 환경 NGO들, 기독교단체들, 지식인, 예술, 문화인들의 집결체이다. 이렇게 다원적이고 이질적인 단체와 인물들이 응집하는 것은 세계화에서 오는 여러 형태의 불안감 때문이라고 말한다. 이 불안감의 초점은 거대 다국적기업들이 세계 경제, 정치를 지배하게 될 것이라는 것이다.

ATTAC의 독일 홈페이지는 다음을 강조하고 있다.

“청소년 운동집단도 아니고 정당도 아니면서 ‘하나의 저항조직’이고 ‘정치조직’이다. 그리고 세계화 과정에서 사회 및 환경보호를 위하여 노력하는 조직이다.”<sup>31)</sup>

---

et rabassie les nations et leurs Etats en tant que lieux pertinents de l'exercice de la démocratie et garants du bien'...'  
Cet Etat mondial est un pouvoir sans société, ce rôle étant tenue par les marchés financiers et les entreprises géantes...  
comme conséquence, que les sociétés réellement existants, elles, sont des sociétés sans pouvoir. Et cela ne cesse de s'aggraver.'(Ramonet, op.cit, p.1)

29) Eskola/ Kolb(2002)

30) [http:// www.politikwiki.de/index.php/ATTAC](http://www.politikwiki.de/index.php/ATTAC)

31) “ATTAC ist eine Widerstands-, aber keine Jugendbewegung, eine politische Organisation, aber keine Partei, ein weltweit agierendes Netzwerk ohne Zentrale. ATTAC verbindet die unterschiedlichen Menschen, die gemeinsam fuer soziale und oekologische Gerechtigkeit im Globalisierungsprozess streiten.([http://www.attac.de/material/details/details\\_5351.php](http://www.attac.de/material/details/details_5351.php))”

‘저항하는 정치 조직’ 의회 밖에서의 야당이란 말인가? 이렇게 불명확한 표현 속에는 ATTAC의 미래 문제가 도사리고 있다. 이를 살펴보기 전에 ATTAC이 독일에서 왜 그렇게 인기가 있는 가부터 살펴기로 하자.

•신자유주의적 세계화와 미국의 헤게모니를 반대한 데서 공감대를 쉽게 형성할 수 있었다. 어떤 장소, 어떤 조직, 단체의 대표라는 것은 중요하지 않다. 미국식의 세계화를 더 이상 추진해서는 안된다는 신념과 인간 본위의 새로운 유토피아가 응집력을 형성했다. 이러한 특징은 동시에 ATTAC내 갈등이 있으면 이러한 응집력이 곧 없어질 가능성도 있다는 것을 암시하고 있다.<sup>32)</sup>

•유럽 지식인의 양심이라고 할 수 있다. 특히 독일에서는 토빈세를 거둔다는 자체가 얼마나 어려우며 사실상 실현 불가능하다란 사실을 알고 있지만, 목적 자체가 토빈세보다도 제3세계 발전을 위한다는 데 공감대를 이룰 수 있었던 것이다.

•혁명보다는 민주주의 안에서의 개혁이 공감대 형성에 가장 중요한 기여를 했다. 민주주의와 시장경제를 극복하겠다는 것은 아니다. 이처럼 명확한 절대적 가치관을 밑에 깔았기 때문에 다원주의적 참가가 가능했다.<sup>33)</sup> 이러한 맥락에서 독일 ATTAC는 자기 스스로를 세계관적으로 혁신적인 프로젝트로 이해한다.<sup>34)</sup>

ATTAC은 물론 어떤 특별한 정치조직으로서의 정당은 아니다. 그렇다고 해서 고전적 의미에서의 NGO도 아니다. 이 조직 속에는 수많은 젊은 비공식 리더들이 모여 있다. 초창기의 ATTAC에 대한 관심과 열의를 냉각시키지 않기 위해서 갈등의 소재들을 표면화 하지 않는다. 그러나 이것은 언젠가는 갈등을 가져올 수 있는 원인이 될 수 있다. ‘저항하는 정치조직’이란 독일적 표현보다도 Ramonet의 ‘국민교육운동’이란 표현이 현실적으로 더 맞는 표현일지 모른다. 여하튼 독일의 ATTAC내에서는 이미 ATTAC의 미래의 목표와 전략에 있어서 ATTAC을 국민운동으로 보아야 할 것인지 또는 정부의 Think Tank로 보아야 할 것인지 논쟁이 시작된 지 오래다.<sup>35)</sup>

---

32) Schmid(2001)

33) <http://www.anachismus.at/txt/gwrattac.htm>

34) “Attac Deutschland versteht sich selbst als weltanschaulich innovatives Projekt.”, Brand(2002)

35) Bergstedt(2004); Politikforum(2005)

## 6. 사회변혁 지향 NGO들—활동 현지에 정치적 메시지 부여

### (1) Cap Anamur

Cap Anamur라는 명칭은 구조선의 이름인 동시에 구조 기관의 이름이다. 정확한 명칭은 'Komitee CAP ANAMUR/Deutsche Not-Aerzte e.V.'이다. 이 기관의 역사는 1975년 베트남의 무력에 의한 통일로 거슬러 올라간다. 새로운 베트남 정부와 중국과의 이념적 갈등, 캄보디아 침공, 베트남 사회의 공산화 등으로 인해 1979년 베트남 사람들이 대거 피난에 나섰다. 이때 루퍼트 노이테크(Rupert Neudeck)가 피난민을 구조하겠다고 나섰다. 당시 그는 독일의 쾰른에서 화물선 CAP ANAMUR를 빌려 이것을 병원선으로 개조했다. 자원봉사하려는 의사와 엔지니어 등을 태운 이 배가 1979년 8월에 베트남 해안에 나타났다. 1982년까지 9,500명의 이른바 보트 피플(Boat People)을 구조하여 일단 독일에 피난처를 마련해 주었지만, 1982년 7월 독일 정부는 베트남인 수용을 거절했다. 1982년 비로소 Komitee CAP ANAMUR/Deutsche Not-Aerzte e.V.가 정식으로 발족했다. 이를 지원한 사람들은 Heinrich Boell, Freimut Duve, Alfred Biolek 등 독일의 저명인사들이었다. 그 이후 소말리아, 우간다, 에티오피아, 에리트리아, 북한 등에서 활동하고 있다.

활동분야는 다음과 같다.

- 천재재해 또는 전쟁의 희생자구조, 인프라구축, 식량원조, 건강·의료체제 재건·구축
- 식량, 물, 의약품 제공
- 주택, 학교, 간이병원 건설

Cap Anamur의 원칙은 희생자들에 대한 직접 재정지원이다. 당해정부에는 일체의 재정지원을 하지 않는다. 그리고 정부로부터의 지원은 사양하고 개인·사적 기관으로부터의 지원만 수용한다. 이들은 현지에 있는 풀뿌리운동과 협력하며, 현지의 영향력 있는 사람들과도 관계를 맺는다.

Cap Anamur는 CCHA의 회원이며 VENRO 전문가 모임과도 협력하고는 있지만, 적극적으로 참여하지는 않는 것으로 유명하다.<sup>36)</sup>

36) [http://lexikon.freenet.de/Cap\\_Anamura](http://lexikon.freenet.de/Cap_Anamura)

## (2) Medico International

이 조직의 발상은 독일 68세대의 역사와 같이한다. 당시 프랑크푸르트대학 의학도가 베트남, 비아프라 전쟁의 참혹한 피해자를 목격하고 의료품을 모아 전쟁 피해자들에게 보내고 현지에서 자원봉사를 하게 되었다.

70년대 초에는 의료 봉사단원만을 현지로 보냈다. 그러나 단기적 지원만으로는 현지의 건강 문제를 근본적으로 해결할 수 없다는 확신에서 70년대 중반부터 장기적 보건 의료 프로젝트를 추진하게 된다.

80년대에는 긴급구조 원조라는 컨셉에서 구조적인 병의 원인으로부터 탈피하는 컨셉—이것을 해방원조라고 불렀다—으로 옮겨 갔다. 현지에 기반을 갖고 있는 조직, 현지의 노조, 피난민을 직접 지원하여 스스로가 자율적 생활 가능성을 발전시키는 것이었다. 이러한 취지에 1995년 Medico International이 출범하게 되었다.<sup>37)</sup>

2003년에는 의사, 정신분석전문인들이 Medico International이라는 재단을 세웠고 지금까지도 인도, 스리랑카, 니카라과, 아프가니스탄, 서사하라 지역 등에서 활동하고 있다.<sup>38)</sup>

네 가지의 중점분야가 있는데 다음과 같다.<sup>39)</sup>

- ① ‘비판적 긴급지원’: 장기적으로 지원의 필요가 없어지도록 하는 지원이다.
- ② 모든 사람을 위한 건강: 1968년 처음 시작할 때부터의 목적이다.
- ③ 다른 세계를 위한 지원: 후진국에서 사회발전을 추진한다.
- ④ 사회적, 정치적 권리를 실현하기 위한 지원: 원조와 인권 존중을 결부한다.

Medico International은 후진국 지원에서 윤리적, 도덕적인 중요성을 강조한다. 2004년 Stuttgart에서 Diakonie, Caritas와 공동으로 개최된 ‘인도주의적 지원의 윤리적 질’이라는 회의에서는 독일정부가 2001년 2월 광우병 위기시 북한에 쇠고기 지원한 것과 관련 양적인 면만 강조했을 뿐 질적인 면은 무시했다고 신랄하게 비판했다.<sup>40)</sup>

## (3) 국경없는 의사(Aerzte ohne Grenzen: Médecins sans Frontières)

37) <http://www.medico-international.de/wir/selbstdarst.asp>

38) Medico International(2004); Jahresbericht(2004)

39) <http://www.medico-international.de/projekte>

40) Hensle Hannelore(2004): 50 Jahre humanitaerer Hilfe – 50 Jahre Erfahrungen mit ethischen Grundsuetzen

이 조직은 국제적 의료구조기관인 MSF(Médicins sans Frontières)의 독일 지부이다. 천재지변, 전쟁, 내란 등에 의한 희생자들에게 빠르고 비관료적인 의료 봉사를 제공하는 것이 가장 중요한 목적이다.

현재 독일 MSF는 자체 프로젝트를 운영하고 있지 않다. 그러나 독일에서 구조 전문가를 모집해서 교육하고 재정지원을 하는 노력은 계속하고 있다.

MSF는 OCHA의 회원이며 VENRO와 협력 관계를 맺고 있다. 그리고 나아가서는 독일 적십자 및 DWHH 등과도 협력하고 있다.

유럽 차원에서는 ECHO의 회원이며 국제적으로는 국제 연합(UN Inter Agency Standing Committee)에 대표부를 갖고 있는 NGO의 하나이다.

#### (4) Der Arbeiter-Samariter-Bund(ASB)

이 조직의 기원은 독일의 노동운동이다. 주로 사회복지에 중점을 두고 있지만 어떠한 정당이나 기독교 종파에도 속하지 않는다.

ASB는 인도주의 차원의 구조 기관으로서 당해지역의 정치·사회발전에 기여하고 있다. 지원 형식은 단기적인 구조와 중장기적인 사회 구조 개선 및 개발 추진 프로젝트의 운용이다. 프로젝트의 추진원칙은 '자조 협력'이다.

ASB는 독일 적십자, Johanniter-Unfallhilfe, Caritas, Technisches Hilfswerk 등과 같은 조직들과 면밀한 협력 관계를 유지하고 있다. ASB는 CCHA의 회원이며 VENRO 전문가 모임의 초대회원이다. 또한 국제 NGO Network인 VOICE의 회원이며 사회 복지에서 활동하고 있는 노동기관들의 네트워크인 Solidar의 회원이기도 하다. ASB는 SAINT(Samaritans International)에 속하며 SAINT는 독일에서 유사한 역사적 배경과 활동분야를 갖고 있는 조직들의 조정기능을 하고 있다.

## IV. 독일에서의 NGO 연구

NGO에 관한 사회과학적 연구는 연구 효시부터 여러 학문분야와 관련 있는 학제적인 학문분야이다. Christiane Frantz는 다음과 같이 독일에서의 NGO연구의 현주소를 분석했다.<sup>41)</sup>

표 4-1 독일 사회과학분야에서의 NGO연구

사회과학 분야	NGO를 연구 대상으로서
민주주의 이론 (시민사회이론에서)	시민사회의 행위자
사회운동 이론	참가적 정치행위에 있어서 조직의 핵심; 시민, 사회운동, 국가, 국제기관간의 문제의 대변자, 중재기관으로서
참가이론	대중 동원능력 자원으로서; 비정상적인 방법에 의한 대중 참가를 유도
제 3섹터 연구	전문가, 로비 활동가, 중개자, 서비스 제공자 (전문지식과 경영능력이 필요함)
정치 제 분야 연구 (환경, 여성, 인도적 지원 등)	제 분야에서의 행위자: voice, agenda-setting 등
국제 관계론 제3세계 개발정책	제 분야에서 활동 프로젝트 실현과 문제 대변

자료: Frantz 2005, p.22

### 1. Voice 기능 연구

NGO는 사회여론을 어떻게 효율적으로 형성하는가, 그에 따라 NGO가 독일사회에서 어떻게 인지되는가가 큰 관심사이다. 두 가지 문제 인식을 갖고 있다. 하나는 여론 형성을 위한 NGO의 매스컴에 대한 탄력적 적응능력이고 다른 하나는 NGO의 전문지식이다. Brunnengraeber는 NGO가 매스컴에서 어떠한 이미지의 소유자로 나타나는지에 따라 세 가지 유형을 찾아냈다.<sup>42)</sup>

1. 변호적인 NGO로서 항상 도덕적, 윤리적인 근거를 제기하고 광범위한 캠페인을 전개한다.

41) Christiane Frantz(2005)

42) Brunnengraeber(1997)

2. 영웅적인 NGO로서 명실공히 프로테스트를 이벤트로 생각하는 것이다.<sup>43)</sup>

3. 전문적인 NGO로서 전문적인 연구결과 보고서 또는 감정서 등을 작성하는 집단으로 활동한다.

이러한 분야에서의 연구는 정보학, 광고학 등의 분야와 연관 있으며 특히 젊은 세대의 많은 학자들이 연구 성과를 거두고 있다. 그러나 반대로 매스컴이 NGO 활동에 얼마나 영향을 주느냐하는 것도 중요한 연구 대상이 되고 있다. 대표적인 연구자로는 Lahusen(1996), Oy(2002), Rucht(2004)를 들 수 있다. 특히 Dieter Rucht는 베를린 사회과학 센터에서 일종의 학파를 구성하고 있다 해도 과언이 아니다.

## 2. 정당성 문제

NGO의 민주주의적 정당성 문제는 부단한 토론의 대상이 되고 있다. 더욱이 NGO의 세계화 과정에서는 더욱 그러하다. 그럼에도 불구하고 NGO들은 국내외적 활동과 재정, 인적 자원, 로비 활동에 있어서 ‘정당성을 갖고 있는 기관’은 아니나 강한 잠재력을 가지고 있기 때문에 정당성을 인정해야 한다는 설도 있다. 그러나 그보다 더욱 설득력이 있는 가설은 인류의 공통적인 관심사인 환경, 평화, 인권 존중—정당성을 갖는 기관이 중요시 하지 않음을 중심으로 활동하는 것이 도덕적, 윤리적 차원에서 더욱 큰 정당성을 갖는다는 주장이다.<sup>44)</sup>

여기서 ‘형식화된 정당성’과 ‘윤리적 차원의 정당성’ 간의 시비가 논의의 초점이지만, 현실적으로 이러한 논쟁은 오히려 탁상공론적인 인상을 준다. Brunnenbraeber는 NGO 활동가 Bode를 다음과 같이 인용한다.

“NGO들은 일반 복지가 무엇인지를 자기들만 정의할 수 있다고 생각하지 않는다. 대신 그들은 그들 나름대로 생각하는 일반 복지에 기여하자는 것이다.”<sup>45)</sup>

43) Schicha(2001); Baringhorst(1998)

44) Dingwerth(2003); Nuscheler(2003); Hirsch(2002)

45) “Die NGOs beanspruchen keine Definitionshoheit ueber das, was das All- gemeinwohl ist. Aber sie machen ...ein Angebot an die Gesellschaft, das aus ihrer Sicht das Allgemeinwohlinteresse zum Ausdruck bringt.” Brunnen- graeber(2005) p.56

다른 문제는 Leggewie(2003)가 주장한 민주주의의 역설이다. 간단히 말하자면 민주사회의 NGO 스스로가 비민주적이라는 것이다.<sup>46)</sup> 이 이론은 특히 동구 학자들에게 많은 매력을 주는 테마로 등장하고 있다.<sup>47)</sup>

### 3. 국제관계에서 NGO의 역할

90년대 이후 국제 관계론에서 가장 유행하는 표현이 아마 세계적 통치구조일 것이다. 이것은 무엇보다도 독일의 NGO들이 국제적으로 적극적인 활동을 하면서 더욱 중요성을 갖게 되었다고 볼 수 있다. 세계화와 더불어 생기는 제 문제들, 예를 들어 주권 국가의 중요성 상실과 더불어 등장한 NGO 중요성의 증대, NGO들 간의 네트워크, NGO의 전문성과 전문가, NGO의 재정 문제 등이다. 이러한 문제로의 접근은 세계적 통치의 구도 안에서 고려되고 연구되어야한다는 시각이 지배적이다. 또한 이를 위한 전제 조건은 시민사회의 행위자들이 결속하여 이기주의적 정당 정치차원을 초월해야 한다는 것이다.<sup>48)</sup> 일부 학자들은 이러한 맥락에서 NGO의 정당성과 시민사회간의 문제에 관심을 갖는다. 개별 정부, 또는 국제기관이 긴급한 문제에 적절히 대응하지 못하는 능력 부족과는 대조적으로 NGO는 전문적 지식과 경험을 갖고 있다. 전문가들을 제공할 수 있는 NGO들은 세계적인 문제에 더욱 효율적으로 접근함으로써 국제기관의 의사결정에 결정적인 영향을 줄 수 있다.

제3세계 개발 정책과 NGO의 활약은 대단히 중요한 과제이다. 그러나 독일에서 팔목할만한 경험조사는 드물다.<sup>49)</sup> 경험조사는 아니지만 독일 NGO 활동의 흐름을 Markus Lenzen(2001)은 서술하고 있다. 일반적으로 개발정책연구에서 원조(양적, 질적 문제, 정책, 평가 등)와 사기업의 투자행위에 치중하고 있으며 비판론자들은 제국주의 이론, 종속 이론 등을 거론하면서 NGO들의 활동을 비판적으로 보는 시각이 많다. 그들은 NGO들이 당해국가들의 (독재) 정치체제를 안정시키고 장기화하는 데 기여한다고 말한다. 예를 들어 북한에서 활동하면서 북한의 인권문제에 관해서는 전혀 언급하지 않는 것 등을 들 수 있다. 최근 소위 책무성 추구하고 관련하여 NGO들이 제3세계에서 밑으로부터의 개발, 능력·자격육성에 기여하는 것이 중요한 문제라는 것은 인식되지만 이에 대한 실증적인 연구는 없다.<sup>50)</sup>

### 4. 시민사회 연구와 NGO

46) Dangel(1998)

47) <http://www.eurozine.com/article/2005-06-01-lukashevsky-en.html>

48) Messner(2003); Zuern(2005)

49) Lenzen(1999); 박성조(2005b)

50) 박성조(2005b); Wahl(1998)

독일에서 시민사회연구는 90년대 들어와 호황을 맞고 있다. 시민사회연구의 현실에 대한 분석과 더불어 사회 자본의 발달과 전개는 독일 NGO 연구를 활성화시켰다. 이러한 맥락에서 독일 NGO의 보편성, 유사성이 밝혀지면서 독일의 문화적 유산에 대해 많은 연구가 이뤄졌다. 나아가서 독일의 신생민주주의 발전과 시민참여 의식, 자원봉사 의식 조사 등도 연결되었다. 독일 연방정부와 베를린 사회과학센터가 매년 분석, 출판하는 데이터 리포트는 대단히 유익한 자료가 되고 있다. 그리고 독일연방정부의 가족·고령자·여성·청소년 성(省)(Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend)의 1999년과 2004년의 ‘자원봉사·참여의식 조사’는 독일인의 참여의식을 분석하고, 이를 통해 동서독간의 괴리, 나아가서 외국인 노동자, 이주자 문제 등을 포함하는 종합적인 시나리오를 제공해주고 있다. 그리고 다른 연구소들, 예를 들어 베를린 사회과학센터, 알렌스바하 여론조사연구소, 뮌스터 대학, 정당의 재단들(Friedrich Ebert Stiftung, Konrad Adenauer Stiftung, Heinrich Boell Stiftung 등)도 시민사회 연구를 계속하고 있다.

최근 들어 동유럽 지역에도 관심이 집중되고 있다. 동유럽의 체제 변혁과 관련한 시민사회의 구축과 NGO의 역할이 그것이다. 사실상 이렇다 할 NGO가 없는 이상, NGO라는 개념 정리가 요구되는 것은 당연하다.<sup>51)</sup> 오히려 시민생활 속에서 일어나는 문제에 접근하는 참여의식, 즉 각 분야의 문제와 쟁점의 해결책을 찾는 시민운동 연구(Bewegungsforschung)가 절실하며 서구국가들이 체험한 시민운동의 현대화과정(Modernisierungsprozess der sozialen Bewegung)이 동구에도 필요하다는 의견이 많다.<sup>52)</sup> 이와 관련하여 중요한 문제는 NGO들의 전문성이다. 이 분야에서 앞으로 많은 연구가 기대되고 있다. 비교적 활발히 연구가 이루어지는 분야는 노사문제, 노조활동, 산업 민주주의라 할 수 있다.

Frantz의 지적과 같이 현재 붐을 일으키고 있는 제3섹터의 연구가 NGO를 NPO연구 속으로 통합하려는 경향이 있어 NGO 고유의 특수성이 소멸되는 경향이 나타나고 있다.<sup>53)</sup> 예를 들어 독일의 Caritas, Diakonie, 또는 스위스의 Campus fuer Christus 등과 Cap Anamur, Médecins sans Frontières 사이에는 여러 가지 측면(조직, 재정, 동원능력 등)에서 차이가 있기 때문에 일방적으로 NPO 쪽으로 가는 것도 문제가 있을 수 있다.

51) Frantz(2005)

52) Koenig-Archibugi/ Zuern(2003); Gajdukowa(2002)

53) Frantz(2005) p.37

## V. 독일 NGO의 기원, 발전, 경향

### □ 1950년대

#### - 독일의 재무장을 반대하는 시민운동의 발생과 노조 활동

독일에서는 50년대 독일의 재무장에 반대하는 시위가 빈발하였고 이것은 독일의 전통적인 노동운동과 많은 연관을 갖고 있다. 당시 시민운동의 초점은 독일의 재무장이 독일 통일에 걸림돌이 되지 않을까 하는 데 모아졌었다. 지역적으로는 특히 노르트라인 베스트팔렌주에서 반대가 심했다. 이 지역은 제2차 세계대전시 철강산업의 중심지로 소위 말하는 독일 산업화의 중심지였다. 제2차 세계대전 후 ‘라인강의 기적’은 사실상 이 지역의 재건을 말하는 것이다. 따라서 독일 사민당의 본거지이기도 한 이곳의 노동운동이 가장 치열했다.

시민운동가들은 재무장이 결정된 후에는 독일군이 원폭으로 무장해서는 안 된다고 주장했다. 사민당, 노조 그리고 중립적인 시민단체들이 이에 참여했다.

### □ 1960년대

#### - 평화를 위한 시민운동

평화를 위한 시민운동이 계속되었다. 특히 부활절을 계기로 하여 일대 시위(Ostermarsch)<sup>54)</sup>가 벌어졌다. 당시의 초점은 비상조치법(Notstandsgesetze)에 반대하는 것이었다. 그리고 기민당과 사민당의 연정에 대한 시민들의 반대가 극에 달했다. 당시 의회(다수)독재가 독일의 다시 통치한다는 것에 반대하여 소위 의회 밖의 야당(APO: Ausserparlamentarische Opposition)이 등장하게 된다. APO는 전후에 새로이 시작된 민주주의에 대한 회의와 불안으로 인해 독일 전역에서 대단한 호응을 받았다. 절정은 1968년이었으며, 바로 이 때 독일에서 유명한 학생운동이 시작된다.<sup>55)</sup> 이와 더불어 당시의 독일 민주주의 체제 변혁을 지향하고 기존 정당들과 정면으로 충돌 하는 사회적 기반이 정착된다. 이것이 바로 새로운 사회운동의 효시가 되었다.

### □ 1970년대

#### - 시민운동의 조직화와 원전반대운동의 전개

54) Ostermarsch를 영어로 직역하면 easter march이다. 이것은 부활절을 계기로 ‘평화시민시위’가 있다. 그간 독일의 정치문화의 불가결한 한 요소가 되었다.

55) Leggewie(2001)

소위 말하는 ‘신 사회운동’은 1969년부터 사민당·자민당의 연립정부와 동시에 시작되었다. 지금까지의 패러다임과는 달리 새로운 참여 모델로서 시민운동이 등장하게 되었던 것이다. 즉 즉흥적으로 등장하며, 시간적으로 제한되고, 조직적으로 경직되지 않은 단체로서 구체적인 문제를 두고 자조 또는 직접 민주주의적으로 의사결정 과정에 영향을 미치려는 노력들이 이루어졌다. 예를 들면 60년대 루르지역에는 오염 반대를 외치는 시민단체들이 생기고, 1969년에는 중고생들이 인근 지역 공공 교통시설의 요금인상에 반하는 움직임 즉 빨간 점(Roter Punkt), 70년대 초부터는 탄광지역 주택철거를 반대하는 노동자들의 모임, 나아가서는 주정부의 지방자치단체 신 개편에 대한 국민투표시행을 위한 서명운동 등이 일어났다.<sup>56)</sup>

당시의 NGO들은 대부분 지방자치단체 재편성을 중심 과제로 삼았다. 여기서 문제되는 것은 주로 공공시설로서 학교, 유치원, 수영장에 관한 것이었다.

다른 한 가지는 환경문제였다. 이것은 당시에 건축공사, 교통(특히 도로)공사와 직접 관련 되는 것이었다. 다시 말해 당시의 NGO들은 여러 문제에 동시에 치중하지 않고 한 지방의 한 가지 테마에 집중했다. 그럼에도 불구하고 사단법인으로 조직된 시민단체는 거의 볼 수 없었다. 대부분의 참여자는 중산층, 자영업자, 회사 직원들이었다. 당시 시민단체가 활용할 수 있는 수단은 결의문 또는 소송밖에 없었다.

70년대 중반부터는 더욱 광범위한 차원에서 NGO 활동이 전개되었다. (서)독일 전국에 거의 2만 여개의 NGO가 존재했고 명실공히 조직으로서 제도화되기 시작했다. 조직의 수뇌부(집행부)와 조직으로서의 내부규정을 가진 사단법인도 등장하기 시작했다. 그리고 일정한 지역을 넘어 다른 지역까지 포함하는 네트워크의 형성이 시작되었다.

라인, 루르지역의 환경파괴반대운동(Rhein-Ruhr-Aktion gegen Umweltzerstoerung)은 라인, 루르 지방의 환경단체들을 조정하는 단체로서 만들어졌고 1972년에는 연방차원에서 BBU가 등장하여 산하에 1,000개의 NGO들이 모였다.—지금도 아직 약 350여 개의 NGO들이 산하에 있다—회원수 만해도 30만이 넘는다. BBU는 지금도 가장 중요한 독일 NGO 중의 하나이다. BBU는 폐기물 처리와 교통 정책을 주로 다룬다. 주목할 것은 이때부터는 사소한 문제, 하나의 특수 지역 중심을 떠나 장기적인 차원에서 더욱 포괄적이고, 광범위한 문제를 다룬다는 것이다. 환경보호, 원전 포기 등이 중심 과제가 되었다. 활동 전략도 바뀌어 결의, 또는 간단한 시위에 국한하지 않고 대대적인 행동 캠페인을 선호했다. 그 전형적인 예가 독일인들의 기억에 생생하게 남아있는 빌(Wyhl), 고어레벤(Gorleben), 브록도르프(Brockdorf), 칼카(Kalkar) 등에서의 원전 또는 원전폐기물 처리장 건립에 반대하는 거국적인 반대시위였다. 즉 당시 원전반대운동이 시작되었던 것이다.

56) Bovermann(2000), [http://www.nrw.de/01\\_land\\_Pnrw.../lexbuergerbew.ht](http://www.nrw.de/01_land_Pnrw.../lexbuergerbew.ht)

## □ 1980년대

### - 시민운동의 독일 정치문화에 정착

70년대 후반부터 환경 위주의 시민운동은 새로운 NGO를 얻게 된다. 그것은 평화를 테마로 시민운동을 하는 NGO들이다. 1979년 NATO의 무장 강화를 위한 이중결의에 반대하는 큰 움직임이 시작되었다. 중거리 핵 미사일을 주로 하는 독일군의 무장에 반대하는 시민운동은 서명운동(Krefelder Appel이라고 부른다)으로, '무기없이 평화를 이룩하자'는 캠페인으로(Frieden schaffen ohne Waffen) 발전하였다. 그리고 1981년과 1983년에 독일 역사상 가장 대규모의 시위가 발생했다.

또 다른 중요한 테마는 여성운동이다. 이것이 신 시민운동의 과제로 등장했다. 사실상 여성운동은 이미 70년대 지방·지역 차원에서 있었던 대체·자조운동으로서 독일인들의 의식 속에는 새로운 시민운동으로 발전할 수 있는 옥토가 마련되어 있었던 것이다.<sup>57)</sup>

이러한 신 시민운동은 점차 녹색당 형성에 큰 기여를 하였다. 이러한 과정을 거쳐 환경보호와 녹색당은 그간 독일 정치, 사회, 문화의 핵심으로 인정받기 시작했다. 기존 정당, 사회단체, 종교단체 등 거의 전부가 환경보호라는 테마에 관해서는 절대적 가치관으로서 공감대를 이루었다.

나중에 더욱 상세히 논하겠지만 독일인의 60%가 NGO 활동에 참여하겠다는 의욕을 갖고 있다. 왜 그런가? 여기서 간단히 말하자면 첫째 독일인의 의식 전환으로 NGO에 참여한다는 것 자체가 하나의 새로운 가치관이라고 하는 의식이 팽배하고 있었기 때문이다. 둘째 기성정치인에게는 큰 기대를 할 수 없다는 실망감이 시민들로 하여금 정치를 싫어하는 경향을 불러일으켰기 때문이다.<sup>58)</sup>

## □ 1990년대 이후

### - NGO는 시민사회의 핵심? 시민사회와 NGO간의 차이와 유사성

Andreas Speck는 개념상 시민사회·시민단체가 사회운동을 대체했다고 주장한다.<sup>59)</sup> Speck는 Wahl(2000)을 인용하면서 NGO는 사실상 다른 수단을 갖고 있는 사회운동으로서 사회운동이라는 개념이 후퇴되면서 종전에 유효했던 사회발전의 지향, 목표, 가치관이 상실되고 탈 이념화, 실천주의적인 근대화가 도래했으며, 이에 따라 민주적 정당성도 상실되었다

57) Froehlich(1989)

58) 박성조(2005)

59) Andreas Speck(2000)

고 한다. 나아가서 사회적 기반도 없어져 남은 것은 단순히 자신들의 조직만 책임진다는 것이다. 하지만 현실적으로 사회운동이 NGO로 개념상 전환되면서 실질적인 내용이 바뀌었는지는 의심스럽다. 어쨌든 사회운동이 고차원의 상징적인 통합 능력을 보여줬던 반면, NGO의 경우는 그렇지 않은 것 같다. Speck는 사회운동과 NGO를 다음과 같이 비교한다.

표 5-1

사회운동	NGO
가치관에 관한 사회변혁 지향	일정한 집단의 결정권 제도를 개혁 또는 그것에 대한 영향을 주는 것을 목적으로 로비활동
특별(개별)의사보다도 일반 의사를 대변	특별의사 대변을 우선
장기적 목적	단기, 중기적 목적
유연한 조직과 활동 형태	형식적 조직
기능의 특별한 정의도가 낮음	기능의 정의도가 높음 (즉 : 누가 무엇을 한다, 어디서 등)

Speck는 나아가서 극단적인 실례를 든다. 동유럽의 붕괴는 NGO에 의한 것이 아니고 사회운동에 의한 것이라고 했다. 그러나 현실적으로, 사회운동이 우선이나 또는 NGO가 우선이나 하는 것은 시대흐름에 의하여 사회운동이 우선되는 경우가 많지만, 오히려 NGO는 비교적 선진화된, 즉 후기 산업 사회에서 볼 수 있는 현상이라고 할 수 있다. 그러나 나라에 따라 NGO가 사회운동처럼 행사하는 경우가 한국, 일본 등에서 볼 수 있다. 일반적으로 말해서 사회운동은 철학적이고, 패러다임적인 토론을 통하여 공감대를 형성하고 결속력을 갖는 것이 중요하나 NGO는 일시적으로 중요성을 갖는 문제를 한 명 또는 소수 리더들이 문제화하는 경향이 많다.

Speck는 시민사회를 기초 민주주의를 풀뿌리 민주주의입장에서 보았을 때 국가와 시장의 대조로서, 나아가서는 자가 조직화의 입장에서 보면 사회운동을 시민사회를 파악하는 범주 속에 넣어야 한다고 한다. 이런 의미에서 NGO는 시민사회의 단지 한 부분일 뿐이지 전부는 아니다. 이것이 적어도 서구사회에서는 설득력이 있다고 볼 수 있다.

여하튼 시민운동이나 NGO의 유사점은 민주적 정당성의 결핍이다. 물론 현실적으로 민주적 정당성을 소유한 것처럼 행동하지만 이때 문제의 중요성과 조직의 크기는 아무런 관계가 없다.<sup>60)</sup> 역설적인 현상이지만, NGO의 영향력이 커지면 민주적 정당성 결핍은 더욱 확연하다.

60) Storz(2000)

NGO와 시민운동의 공통점은 대중을 바탕으로 한다는 것이다. 거대한 대중 동원 능력을 갖고 있을 때 NGO와 시민운동 사이에는 협력 관계가 이루어졌다. 그러나 수년 전부터 시민운동과 NGO는 위기에 봉착하였다. 현실적으로 시민운동은 생겨났다 사라지곤 하지만, NGO는 하층조직을 갖고 있으므로 오히려 연속성을 유지할 수 있다고 본다.<sup>61)</sup> 그러나 이것은 너무 낙관적인 생각일지도 모른다.

---

61) Wahl(1993)

## VI. 독일 민주주의 현실과 NGO의 역할

### 1. 독일 민주주의의 허상

Massarat는 독일 의회민주주의 현실을 평가하면서 ‘민주주의의 공백’이라고 했다.<sup>62)</sup> 즉 그는 의회보다도 수상(首相)에 의한 정치(수상 민주주의), 정당의 권력투쟁에 의한 정치, 압력 단체에 의한 정치, 엘리트에 의한 정치, 심지어는 국민 의사의 집결체인 의회가 아닌 의회 밖에서 정치가 이루어진다 하여 ‘반 조각난 민주주의’라는 표현으로 의회민주주의의 현실을 적나라하게 묘사했다. 이러한 독일정치 현실을 분석하는 표현 중에서 수상 민주주의라는 표현은 독일의 현주소를 가장 명확히 말해주고 있다. 수상 민주주의는 애당초 (서)독일 공화국 건립시의 독일의 헌법정신이나 독일의 신민주주의 구상에는 전연 고려되지 않았던 것이다. 독일헌법의 현실은 ‘수상 민주주의’라는 결과를 빚어내었다. 수상 민주주의 현실은 어떠한가?

헌법에서 독일 수상에게 주어진 국가정책·정치방향의 결정권 (Richtlinienkompetenz)은 독일의 정치현실에서 정확히 말하자면 ‘수상 헤게모니를 갖춘 의원내각제’이다. 독일 수상이 내각책임제 안에서 이러한 막강한 힘을 갖고 있음을 보고 Korte는 미국의 대통령제에 수렴하는 경향이 있다고 지적하고 있다.<sup>63)</sup> Schuett-Wetschky는 심지어 수상의 이러한 막강한 권력을 ‘독일 정치의 신화’라고까지 표현한다.<sup>64)</sup>

수상의 정책방향 결정권의 내용에 관해서는 많은 논의가 있으나

두 가지 점을 지적하고자 한다.

첫째, 수상의 직접적인 결정을 말한다. 두 가지 이상의 가능한 대안 중에서 하나를 혼자 단독으로 결정하며 그리고 이 결정에 대해서 책임을 지는 것이다. 이것은 독일 헌법 65조(1항)에 명시되어 있다.

둘째, 수상의 이 결정권은 수상의 상하 통치 질서를 전제한다. 구체적인 의미는 최초 독일 헌법위원회가 목적 했던바 ‘수상을 최고 지위에 둔다’는 것을 실현한 것이며 수상이 모든 각료가 정치를 수행할 때의 지침을 사전에 확실히 해주어야 한다는 것이다. 이는 독일 헌정사에서 많이 논의 되어온 개념으로서 수상제도의 계층화를 가능케 한 것이다.

62) Massarat(2003)

63) Korte(2001)

64) Schuett-Wetschky(2004)

그러나 여기서 말하는 계층제는 조직적 의미가 아니고 결정의 내용적 의미로 해석해야 한다. 구체적으로 예를 들면 정책 내용결정이 우선 헌법기관인 의회 또는 연방정부에 의하여 형성되는 것이 아니고 여당에 의하여 이뤄진다. 때로는 야당이 상원의 다수를 차지하고 있는 경우에 이들에 의한 결의저지를 피하기 위하여 야당의 원내 대표들과 협상을 하는 것이 관례이다. 협상은 이같은 정당간의 협상에만 국한되는 것이 아니고 자기 정당 내부에서의 의사결정 과정도 거쳐야 한다. 원내 총회에서 동의를 얻지 않고 의회에 상정되는 법안은 없다. 물론 커다란 논란의 대상이 되고 있는 것은 전당대회에서 동의를 얻어야 한다. 개혁 아젠다 2010(Reformagenda 2010)이 바로 그러한 경우였다. 정당 내의 소수는 임시전당대회 소집을 제안 할 수 있다. 당내의 동의와 지지를 얻어내는 것은 수상 뿐 아니라 독일 정당정치 필수조건이며 이것을 독일 정치문화라고 할 수 있다. 이러한 의미에서 수상은 실제적으로 '협상의 대표'로서 역할을 해야 한다.

협상은 타협과 중재를 전제로 한다. 즉 정당 간 및 정당 내에서 협상은 결국 타협으로 해석되며 특히 하원에서 충분하지 못한 다수를 갖고 있을 때 이러한 기능이 필요하게 된다. 슈뢰더 수상의 리더십과 정치 스타일을 논할 때 자주 쓰는 표현이 있다. “나를 따르지 않으면 그만 두겠다.” 이는 특히 그가 추진하는 개혁이 정당 내에서, 의회(하원)내에서 다수가 확보되어 있지 않은 상태에서 사민당 당원과 연립정당인 녹색정당 당원들에게 경고하면서 쓰는 말이다.

Kropp은 연립정부 내에서의 타협과정과 갈등해소 과정을 상세히 설명해 주고 있다. 그는 독일에서 일반적으로 연립정부 추진시 필요한 연립위원회는 연립정부 내에서 일어나는 갈등 해소를 위한 것이지만 정책 추진을 위한 기구로 더욱 큰 중요성을 갖게 되었다고 하면서, 이곳에서의 결정원칙은 항상 타협원칙이라고 강조하고 있다.<sup>65)</sup> 바꿔 말하자면 연립위원회는 연립정부의 전위병 역할을 담당하고 있는 것이다.

수상의 최고 정책 결정권 행사를 논의하면서 리더십에 대한 논의가 따르는 것이 당연하다. 리더십을 어떠한 측면에서 볼 것인가에 대해 일반적으로 세 가지를 논한다. 기능(skill), 역할(role), 여건(context)이다. 그러나 그뿐 아니라 철학, 소신 및 이미지를 간과할 수 없고 이 모든 요소들이 복합적으로 작용한다고 보아야 할 것이다<sup>66)</sup>.

리더십 연구는 지금까지 리더십의 인간상에 비교적 중요성을 적게 두어 왔다. Hargrove와 Owens는 연립정부를 형성하고 또 이것을 효율적으로 유지하는 것을 유럽 지도자들(특히 독일, 프랑스 등)의 특징이라고 하였다. 슈미트 수상은 행정수행 능력은 있었으나 사민당의 리

65) Kropp(2002)

66) 학술지 「Politics & Policy」는 2002년 6월호 이러한 문제를 종합적으로 다루고 있다.

더로서는 실패했고, 콜 수상은 행정능력보다도 기민당을 잘 리드했고 연립정당이었던 자민당의 이해관계를 잘 조절한 능력을 가진 것으로 평가되었다.<sup>67)</sup> 하지만 사실상 이것만은 아니었다.

독일에서 리더십과 관련하여 기능만을 논한다면 아마 'Hand- wirklichkeit(직역하면 손재주라고 할 수 있다.)'이지만 이것은 일종의 표준화된 능력이고 아주 상식적인 것이다. 따라서 그것보다 더 높게 평가되어야 할 것은 정치의 내용이며 이것을 어떻게 유권자들에게 전달하여 공감대를 형성하는가 하는 것이다. 정치의 내용은 리더의 철학, 소신, 정신적 배경에서 나오는 것이다. 이것이 베버가 말하는 카리스마의 밑바탕이 되는 것이다. 즉 정치의 내용과 카리스마는 불가분의 관계를 맺고 있다. 정치의 내용은 흔히 파격적이고 패러다임 변화를 전제하기 때문에 재래의 생각 구조, 이해관계의 구조를 변화시키는 결과를 가져온다. 특히 정당 내 파벌이 생겨 우파, 좌파 등으로 새롭게 편성되는 것이 당연하다. 아테나워 수상이 독일을 재무장(NATO에 가입) 했을 때, 브란트 수상이 동방정책을 시작했을 때, 콜 수상이 독일 통일을 추진했을 때, 슈뢰더 수상이 '개혁 2010'을 추진함에 있어서 일어나는 갈등을 해소했을 때의 능력은 리더로서 절대적인 것이다. 이럴 때 중요한 것이 민주주의 통치 불가능성 이전에 타협 정치의 중요성을 찾아야 한다는 것이다.

## 2. 민주주의는 비형식주의

Korte는 독일 수상 민주주의의 타협정치에서 몇 가지의 특징을 논하고 있다.

### □ 첫째, 조용한 정치

수상은 제도로서의 권력의 중심인 수상청을 사실상 미국의 'White House', 영국의 'Downing Street 10', 프랑스의 'Palais d'Elysée'와 같은 차원에 놓았다. 하지만 정치 현실에서는 오히려 비공식화와 정당의 정치화를 통하여 정치행위자들과 타협을 추진하였고 이를 위해 이전에 비판받던 '아주 친한 사람끼리 모임'을 다시 활성화시켰다.

비슷한 용어로서 'Kluengel'이 있다. 본래의 의미는 '비공식적인 모임'이지만 정당 정치와 연결될 때는 더욱 함축성이 있는 표현이 된다. 이것은 '같은 정당원증을 가진 사람들의 비공식적인 모임'이지만 낙하산식의 인사, 공공 프로젝트의 발주, 비밀 정보 제공·교환, 당 재정 지원 등을 목적하는 독일 정치 문화의 일부이다. 수상이 직접 이러한 모임에 참여하지는 않지만 이러한 모임으로부터 간접적으로 지원 및 지지를 받는 것은 독일에서는 일반화되어 있다.<sup>68)</sup>

67) Hargrove & Owens(2003)

### □ 둘째, 비공식적인 네트워크

이것은 독일 수상들의 가장 중요한 과제처럼 부상했다. 소위 말하는 수상 간담회에서는 전문부서 각료, 전문가, 로비스트들과의 협의를 행하는데 이것을 의식적으로 매스컴에 보여 준다. 이를 통해 수상은 타협정치를 하는 수반으로서 관용적인 포용을 통한 콘센서스를 형성한다는 이미지를 국민들에게 홍보하고 있다.

### □ 셋째, 수상 전담처리건<sup>69)</sup>

이는 전담 각료를 무시하고 수상이 바로 당해 사항을 직접 전담하여 처리함으로써 수상·각료라는 계층제를 상기시키고 당해 사항의 중요성을 분명하게 강조하는 것이다. 이를 통해 일반 국민에게는 당해 사항의 중요성과 긴급성을 알릴뿐만 아니라 수상의 권위와 힘을 보여 주기도 한다.<sup>70)</sup>

수상 민주주의와 밀접한 관계를 갖고 있는 것은 매스컴이다. 부단한 매스컴의 감시하에 수상의 정치 내용과 정치 스타일을 어떻게 유권자에게 전달하느냐 하는 것은 수상 민주주의의 효율성과도 직접 관계가 있다. 슈뢰더 수상은 콜 수상 등 이전의 수상들에 비해 미국의 정치 마케팅 전문가들로부터 훨씬 많은 도움을 받고 있다.

일부 전문가들은 슈뢰더 수상 민주주의가 Teledemokratie로 전략했다고도 한다.<sup>71)</sup> 즉 Image Management 또는 Public Leadership이 중요하게 되었다. 정치의 매스컴화는 정치의 비공식화, 비형식화를 촉진시키고 정치의 내용을 중시하지 않는 경향으로 가게 한다. 즉 탈 내용화가 진전되는 것이다. 유권자들의 인지는 비교적 화려하게 묘사되는 수상과 정부의 정책 수행에만 집중된다. 또한 매스컴을 통한 권력의 집중은 독일의 일반 국민들에게 수상을 대통령으로 보이게 한다. 수상은 매스컴을 통하여 국민을 거의 매일 접하게 되는 독점적 위치에 놓이기 마련이다. 정치 정보학자들은 이러한 현상을 ‘수상의 대통령화’라고 부른다.<sup>72)</sup>

## 3. 민주주의를 민주주의화 할 수 있는가?

68) Roeber(2001)/ von Arnim(2000)

69) 용어 Chefsachen을 한국어로 번역하기 어렵다. 프랑스어로 Chef라는 표현이 수장, 사장, 수뇌 이지만 chef-oeuvre라고 했을 때는 걸작이란 말이 되고, chef-lieu라고 하면 도청, 군청 소재지를 의미하지만 Chefsachen라고 하는 뜻은 가장 중요한 문제로 가장 높은 지위에 있는 사람이 직접 당해 과제를 처리한다는 의미이다.

70) Korte(2001)

71) Sarcinelli(2003)

72) Poguntke(2000)

Massarrat는 독일 의회주의가 70년대 80년대 이슈인 환경보호, 교통 문제, 제3세계 문제, 군축 문제 등에 아무런 구체적 대안, 해결책을 제시 못한 데 이어 80년대 후반부터의 신자유주의에 의한 세계화를 통해 개별 국가의 정치, 사회 분야에서 점차 주권이 침탈당하고 있는 데 이에 대해 속수무책이라고 비판한다.<sup>73)</sup> 의회주의와 정당 국가의 위기에 대응하는 해답으로서 또 세계화에 의한 주권 상실에 대안으로서 NGO들이 점차 중요성을 갖게 되었다. 그리고 독일 연방 의회의 세계화 앙케트 위원회도 NGO의 역할에 관하여 논의하면서 좋은 통치 차원을 넘어 좋은 세계적 통치 차원에서의 중요성을 강조했다.

이러한 맥락에서 NGO의 시민사회 속에서의 현실적인 정치참여 가능성과 필연성이 절실했다. 즉 시민사회의 규범적이고 현실적인 과제를 실현하는 행위자로서 NGO는 시민사회의 구체적인 사회현실로서 등장한다. Larry Diamond 지적대로 NGO는 시민사회의 행위자로서 개인적, 사적 목적이 아니고 공공이익을 추구하고 이러한 의미에서 민주사회 정치문화의 중요한 요소로서 등장했다.<sup>74)</sup>

Massarrat는 NGO를 시민사회 NGO와 전통적인 NGO로 분류한다.

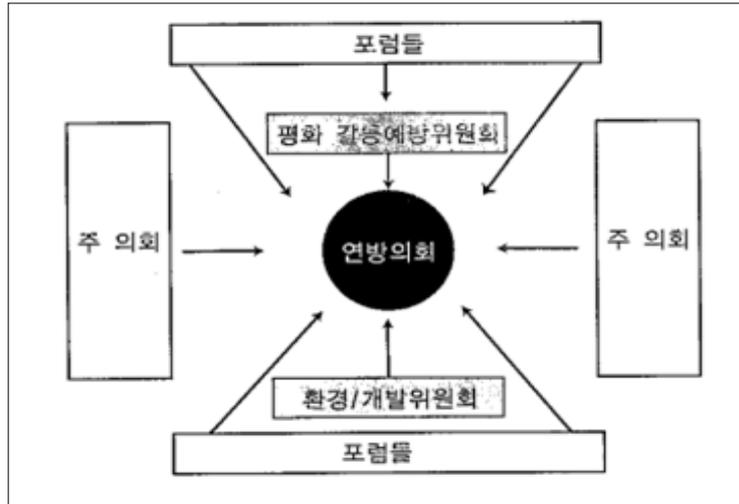
1. 시민사회 NGO 이것은 시민사회에 뿌리를 두는 것이지만 정당국가와는 무관하다.
2. 전통적인 NGO 기존 제도, 조직에 뿌리를 두고 있으며 여기서 NGO 대표들은 기존 조직을 이끄는 사람들이다.

---

73) Massarrat(2003)

74) Larry Diamond(1994)

그림 6-1



민주주의의 민주화를 실현하려는 NGO들은 전자의 기존 정치에 연루 되어 있는 사람들이 아니다. 민주주의를 활성화하기 위해서는 이러한 NGO들을 정치적 의사결정에 참여시켜야 한다. 이것은 독일에서 일종의 ‘삼원(하원을 연방의회, 상원을 연방대표의회로 보았을 때)’으로 생각하면서 연방 차원에서 풀뿌리 민주주의와 정당민주주의를 결부시키는 것이다. 이것이 ‘NGO 의회’ 구상이다. 물론 독일 헌법의 유효범위 안에서 이루어지는 것인데 <그림 6-1>로 설명할 수 있다.

연방의회에는 주 대표, 정당대표, NGO대표들이 모이게 된다. NGO대표들은 환경·개발 위원회와 평화·갈등 예방위원회 대표들이 의결권을 갖게 되고 포럼들은 공청회에 참여한다. 포럼은 여성, 아동 청소년, 이주자 실업자들의 이익을 대변하는 NGO들로 구성된다.

이 구상은 현재 독일 NGO들 간에 논의되고 있다. 문제의 초점은 구체적인 제도, 조직 형성보다도 독일기존의 의회제도로서는 국민의사를 적절히 반영할 수 없으므로 어떠한 형태로든 제도수정을 해야 한다는 것이다. 그러나 경제계에서는 이러한 제안에 대해서 반대하고 있다. 전 독일 전경련회장 로콥스키(Rogowski)는 다음과 같이 말했다.

“오로지 참여 열의 외에 아무런 정당성이 없는 NGO들이 세계화에 대한 여론형성을 좌지우지하는 것은 용납될 수 없다. 그리고 정당성을 갖고 있는 조직들이 사회 발전 과제를 충분히 실현 못하는 것도 용납될 수 없다.”<sup>75)</sup>

75) ‘Es kann nicht sein, dass Nichtregierungsorganisationen, die durch nichts ausser ihrem Engagement legitimiert sind, die oeffentliche Diskussion um die Globalisierung beherrschen. Es kann auch nicht sein, dass die demokratisch Legitimierten ihre Gestaltungsaufgabe nicht ausreichend wahrnehmen.’ Massarrat가 Altvater/Brunnengraeber를 인용한 것을 필자가 재인용함.

독일정당들은 NGO들의 정치참여에 관해서 부정적인 입장을 취하지 않았다.<sup>76)</sup> NGO측에서도 이러한 제안에 대해 환호 일색은 아니다.

그 이유는 다음과 같다.

첫째, NGO가 정치제도 속으로 들어가게 되면 ‘안에서부터의 효력을 상실할 수 있다’는 것이다. 특히 종래 ‘밖에서부터의 영향권 행사’와 기본적으로 달라지기 때문이다. 나아가서는 원래의 NGO의 목적으로부터 이탈하게 되고 현실 정치에서 정치인의 도구로 전락하기 쉽다는 것이다.

둘째, NGO가 제도화되면 시간경제의 효율성을 올릴 수 없다는 것이다. 위의 표에서 나타난 바와 같이 수많은 공청회를 통한 의견 형성 과정은 이질적인 NGO 수의 증가와 비례하여 복잡하게 되고 거래 비용은 증가하게 된다.

셋째, NGO들의 효율성을 뒷받침하는 것은 무엇보다도 전문성, 비관료성, 문제해결 적시성이다. 많은 공청회를 통한 형식상의 참여를 넘어 건설적인 제안, 비평을 하려면 원래의 전문분야로부터 이탈하여 ‘만물박사’가 되어야 하는 위험이 있다. 이러한 토론, 의견 형성 과정은 불가피하게 비전문적 조직으로 전락할 가능성이 높아지며 환경 NGO가 평화 NGO로 탈바꿈하는 현상이 생길 수 있다.

결론적으로 말한다면 기존의 민주주의를 진화적으로 수정해야 한다는 데는 공감대를 이뤘지만 구체적인 대안은 아직 보이지 않는다. 그러나 독일에서는 선거(물론 지방선거를 포함하여)에서 NGO의 영향이 확산되어 정당으로 5%의 장애를 넘어가는 경우가 가끔 있다. 그러나 Massarrat가 생각하는 ‘민주주의를 민주화 한다’는 것과는 거리가 멀다.

---

76) Massarrat(2003)

## VII. NGO 자금 동원과 새로운 Public Private Partnership

### 1. 독일에서의 비영리 부문의 중요성

독일연방정부는 NGO의 자금동원을 다음과 같이 분류했다.<sup>77)</sup>

- 정부지원
- 기부금
- 재단
- 복권
- 사회적 후원
- 기금조성
- 벌금
- 회비

이 중에서 가장 중요한 것이 정부 및 공공기관으로부터의 지원이다. Johns Hopkins대학의 비영리 부문 비교연구팀의 조사를 소개한다.

다른 외국들과 달리 독일의 비영리 부문은 <표 7-1>에서 보는 바와 같이 64.3%가 정부·공공기관의 지원이다. 이것은 서구 국가들의 평균치 55.6%, 그리고 다른 22개 국가들(OECD국가 + 동구권국가 + 중남미국가들)의 평균치 40.1%를 훨씬 능가하고 있다. 반면에 자체수입과 기부금, 후원금에서는 독일이 가장 낮은 것으로 나타났다.

표 7-1 비영리 부문의 자금조달 국제 비교<sup>78)</sup>

구 분	독일	서구국가들	22개국 평균
정부지원	64.3%	55.6%	40.1%
기부, sponsoring	3.4%	7.2%	10.5%
자체수입(회비 포함)	32.3%	37.2%	49.4%

그럼 왜 독일에서는 비영리 부문에 대한 정부·공공지원이 다른 나라와 비교하여 높은가? 흥미로운 연구대상이다. 독일의 NGO들은 정부나 공공기관의 지원 없이는 기능할 수 없을

77) <http://www.jugendserver.de/showcontent.asp?ThemaID=485>

78) 독일 뮌스터대학의 non-profit 국제연구팀이 Johns Hopkins University non-profit Sector Project의 연구결과를 재인용함: Priller et al, 2000, p.1, url; 서구국가들은 오스트리아, 벨기에, 핀란드, 프랑스, 아일랜드, 네덜란드, 스페인, 영국; 22개국들은 대부분 OECD가맹국들이고 중남미국가들, 멕시코, 페루, 아르헨티나 등이 포함되어 있다.

정도로 정부의존도가 높다. 그렇다고 해서 독일의 NGO들이 정부의 지침이나 지시대로 활동하는 것도 아니다. 지원은 정부나 공공기관으로부터, 활동은 완전히 자율적, 자치적으로 한다. 이것이 독일 NGO의 가장 중요한 특징이라고 할 수 있다.<sup>79)</sup>

독일에서 공공분야와 비영리 부문 간의 관계는 다음의 세 가지 원칙에 의하여 지배받고 있다.

•협조원칙

•자치원칙

•조합원칙

여기서 가장 중요한 원칙은 협조 원칙이다. 독일에서는 전통적으로 사적분야의 발전이 미흡할 때 공공 분야가 협조해 준다. 특히 2차 세계대전 후 독일에서는 사회복지 면에서 공공기관이 개인·사기관에게 지원을 해주면서 사회봉사·복지 기능을 위임했다. 이때 협조원칙이 의미를 갖는다.<sup>80)</sup>

독일에는 비영리 부문 전담 부서는 없으며 그 기능이 여러 부서에 분산되어 있다. 그럼 어떠한 기관과 조직들이 비영리 부문에 포함되어 있는가? 클럽, 재단, 복지기관, 병원, 건강·보건단체, 비영리 회사, 소비자 보호단체, 자조그룹, 환경단체, 시민단체 등이다. 물론 여기서 활동하는 단체, 조직이 전부 NGO 카테고리에 들어가는 것은 아니다. 그러나 어느 분야, 어느 조직을 막론하고 NGO라고 할 수 있는 조직이 포함되어 있다.

독일의 비영리 부문의 기원은 19세기로 올라간다. 당시 새로운 비영리 부문 조직이 생긴 것은 아니고 처음부터 여러 가지 전통의 결합<sup>81)</sup> 속에서 생성된 것이다. 당시 정부는 재래의 영향권을 대폭적으로 줄이고 새로운 조직들에게 자율성을 부여했다. 즉 당시의 조합적 사회 조직의 전통과 근대 산업사회의 부르주아적 사회의 통합으로부터 비영리 조직들이 하나의 절충 형식으로 나타났다. 그 때의 자원봉사 조직은 한편으로 당시의 정치 체제에 뿌리를 두면서 다른 한편으로는 그들 스스로가 자유와 민주주의 이상을 표방하는 대변기관으로서 조직되었다. 이러한 흐름의 결과, 부르주아(중산계층)들이 정치 조직에 흡수되었다. 지방 행정·관리 사무는 지방의 부르주아들에게 이양되었고 동시에 자결권도 생기게 되었다. 다른 한편 클럽 생활은 19세기 부르주아의 조직으로서 등장하게 되었고, 그들은 도시에서 교육받은 시민층이었다. 당시 정부의 공식적인 사회복지 조직 외에 독일 제국의 도시에서는 개인(사)자선사업 조직들이 많이 생겼으나 정부와 개인(사)조직 사이에는 아무런 협력 관계가

79) Anheier, Helmut K./Seibel, Wolfgang(2002)

80) Jox, Rolf/Stemmer-Lueck, Magdalena 2002?, url

81) 당시의 자원봉사조직, 공공관계의 조직들, 길드, 교회재단, 자선기관 등을 말한다.

없었다. 후자인 사조직은 정부의 법적, 제도적 틀 안(예 : 비스마르크의 사회법)에서 사회보장정책을 시행해 왔다. 그러나 분산된 사조직은 중앙 집권적 조정과 관리를 필요로 했다. 이러한 맥락에서 당시 6개의 유명한 비영리 조직<sup>82)</sup>이 생겨났다. 이 조직들은 그 이후 지속적으로 활동을 계속해 왔으며 비영리 부문의 전통을 살리는 데 획기적인 역할을 해왔다.<sup>83)</sup>

그럼 독일 비영리 부문 조직·단체들의 중요한 활동분야는 무엇인가? 건강·보건, 교육, 사회복지, 시민사회 발전, 개발 및 국제적인 활동이다. 이 모든 분야에서 독일의 NGO가 활동하고 있는 것은 두말할 필요가 없다.

## 2. 분류

### (1) 정부, 공공기관의 지원

정부와 공공기관의 비영리 부문에 대한 지원은 ‘사회분야(보건, 후생, 보험 등)’에 투입되는 모든 지원금이다. 비영리 부문에 대한 정부와 공공기관의 지원은 두 가지 근거에 바탕을 두고 있다. 하나는 ‘사회 분야 지원법’ 등 법 규정에 의한 것이고, 다른 하나는 ‘특별프로그램’이다. 후자의 경우는 연방, 자치단체 차원과 EU에서 시행된다.

### (2) 기부금

일반적으로는 아무런 대가를 기대하지 않고 행하는 개인, 기업의 증여행위라고 볼 수 있으나 순수한 의미에서 ‘다른 사람만을 위한 것’은 드물다. 기부자에게는 기부액 만큼의 조세 감면이 있는데 이것이 흔히 동기부여가 된다.

#### □ 조세감면 대상

- 현금
- 현물기부
- 비용부담 기부

82) Deutscher Caritasverband e.V.; Arbeiterwohlfahrt e.V.; Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband—Gesamtverband e.V.; Deutsches Rotes Kreuz e.V.; Diakonisches Werk der Evangelischen Kirchen Deutschland e.V.; Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland

83) Jox/ Stemmer-Lueck op.cit., p.3~4

## □ 기부금을 모금하는 방법

- 거리에서, 가정방문
- 모금함
- 기부금 요청 편지(크리스마스)
- 이벤트에서 모금

## (3) 재단

2000년 현재 독일에는 8,300개 이상의 재단이 있다. 독일에서는 일반적으로 NGO가 재단의 지원을 선호하는 경향이 있다. 그 이유는 재단으로부터 지원을 받는다고 해서 자신들이 추진하고 있는 프로젝트에 대해 재단으로부터 간섭을 받지 않기 때문이다.

## (4) 복권

복권을 구입함과 동시에 구입액의 일부가 기부금이 되는 것이다. 주관하는 기관은 공공기관 또는 사조직일 수 있다. 대부분의 경우 주말 또는 공휴일 많은 사람들이 모이는 곳에는 반드시 이러한 복권 부스가 있다. 복권 추첨에 관한 관할권은 주정부가 갖는다. 그리고 이에 대한 법 규정은 대단히 복잡하다.

## (5) 사회적 후원

영어표현 Social Sponsoring을 독일에서 그냥 쓰고 있다. 말하자면 이러한 기부행위가 독일에서는 생소했었다. 일부에서는 그냥 Marketing이라고도 하지만, Marketing이 주는 이미지를 약간 수정하기 위해서 Social Marketing이라는 표현을 쓰기도 한다.

이것은 일반적으로 개인 또는 기업이 이미지를 끌어올리기 위해서 시행하는 모금운동이다. 즉 상호협조 원칙에 입각한 것이다. 많은 기업들과 NGO들이 이러한 사회적 후원 방법을 쓰고 있다. 사회적 후원의 최적화를 돕는 자문 회사도 있고 대학의 학과목으로도 등장했다. Caritas는 '개인기업의 기부금을 받기위해서 Social Sponsoring은 이제 기업문화의 주요한 지표가 되었다'라고 홍보한다.

그리고 독일 기업은 정기적으로 기업의 사회 보고서를 제출하면서 어떤 분야에서 어느 정도로 사회적 후원을 했는지 홍보하고 있다.

특히 BMW사는 사회적 후원에 있어서 대단히 적극적이며, UNICEF의 프로젝트를 지원

하고 있다.

이처럼 독일 기업들은 사회적 봉사에 일반적으로 중점을 두고 있다. 순서를 보면 사회적 후원이 1위, 스포츠 후원이 2위, 문화 후원이 3위이며 환경문제는 아직까지 큰 관심을 끌지는 못한다.

베를린의 환경 후원을 간단히 소개한다.

베를린에는 수년 전부터 매년 수여되는 ‘베를린 환경상’이 있다. 이 상은 처음에는 베를린 시에서 재정적으로 지원했으나, 지금은 지원을 중단하고 환경 NGO들과 환경 분야 기업들이 공동으로 수여한다. 환경보호와 환경 산업에 있어서 새로운 아이디어를 창출하는 것을 권장하는 것을 목적으로 하고 있다.<sup>84)</sup>

#### (6) 기금 조성

독일에서도 이 표현을 그대로 사용한다. 독일 NGO인 ‘buergergesellschaft e.V.’ 홈페이지<sup>85)</sup>에는 기금 조성에 대한 설명이 있다. 물론 기금을 모은다는 것이 독일에서 생소한 것은 아니다. 다른 단기적 목적을 위한 모금운동과는 달리 수혜자와 지원자와의 의사소통이 중요하지만 잘되지 않고 있다.

지금 독일에서는 기금 조성의 붐이 왔다 해도 과언이 아니다. 그러나 전문지식을 가진 사람들은 희소하다. 1999년에는 처음으로 정식 기금 조성 재단이 발족하고 기금조성 아카데미도 생겼다.<sup>86)</sup>

#### (7) 장학금, 벌금, 회비

장학금 제도는 아직 미흡한 상태이지만 대부분의 NGO들은 이 제도의 중요성을 알고 있다. 여기서 장학금 제도는 광범위하다. 연수생을 지원하는 것도 있고 개인, 기관, 단체가 NGO 활동을 일정한 기간 동안 지원하는 것도 있다.

벌금은 법원에서 또는 검찰청에 의하여 확정된 벌금을 말한다. 세무서에서도 벌금을 확정할 수 있다. 벌금은 경우에 따라 거액이 될 수도 있다.

독일에서 회비는 아무 단체나 조직이 임의로 거둘 수 없다. 회비를 걷기 위해서는 엄격한 법적 근거가 있어야 하며 조직의 규정에 반드시 회비를 모을 수 있는 사항이 들어 있어야

84) <http://blog.bicompany.de/categories/15-BC-SocialSponsoring> 2005-08-12

85) <http://www.wegweise-buergergesellschaft.de/prax.ph.../index.ph>

86) [http://www.ngo.at/fundraising/info\\_f\\_akademie.htm](http://www.ngo.at/fundraising/info_f_akademie.htm)

한다. 회비는 여러 형태가 있는데 현금은 물론 현물, 서비스 제공 등도 가능하다. 회비는 기부금과 같이 면세될 수 있다.

국제적 비교에 의하면 독일 NGO들의 회비에 의한 재정확보 비중은 비교적 낮은 편이다. 독일은 32.3%인 데 비해 다른 서구 국가들은 37.2%이다. 중남미와 동구 국가들을 포함하는 앞서 언급했던 22개국의 경우에는 49.4%에 이른다. 이 22개국에서는 NGO의 중요한 재정 기반이 회비라고 볼 수 있으며, 공공기관으로부터의 지원은 비교적 낮은 편이다.<sup>87)</sup>

### 3. NGO 재정의 전망과 새로운 PPP

많은 사람들이 NGO의 재정 상태가 좋지 않다고 말한다. 가장 큰 이유는 공공기관의 지원이 삭감되든가 또는 전부 없어지기 때문이다. 여기서 몇 가지 모델을 소개한다.

#### (1) 자원봉사 에이전트(FA: Freiwilligenagenturen)는 social entrepreneurship으로

독일 각지에서 활동하는 자원봉사 에이전트의 재정을 지속적으로 어떻게 확보하는가 하는 것이 중요한 문제로 떠오르고 있다. 이와 관련해 헷센 주의 연구보고서를 소개한다.<sup>88)</sup>

헷센 주에는 여러 형태의 FA가 있다. 수년전 세워진 비교적 작은 FA들은 재정적인 어려움에 직면하고 있다. 현재 그들은 지방자치단체로부터만 지원을 기대할 수 있기 때문에, 앞으로 이러한 지방자치단체 의존 FA수는 증가할 것으로 보인다. 그리고 재정지원에 있어서도 명확히 정의된 프로젝트이면서 서비스 제공을 우선하는 경우에 재정지원이 가능하다. 지방자치단체로부터 지원을 받는 FA는 자치단체, 기업, 시민단체(소위 말하는 PPP: Public Private Partnership)의 네트워크 속에서 활동하고 있다. 즉 여기서는 공동으로 PPP 프로젝트를 입안하고, 재정지원에 관한 것도 공동으로 계획, 집행하고 있다.

FA는 기업처럼 활동할 수 있다. 이러한 FA를 social entrepreneurship이라고 한다. 특히 실천적인 아이디어가 필요하다. 예를 들어, 캄셀 시에 있는 FA는 시민재단을 만들어 캄셀 시와 직접 계약을 체결하고 심지어 상업행위를 하는 등 여러 경로를 통해 재정기반을 마련하고 있다.

#### (2) 자조 정보 및 접촉 프로젝트(SIK: Selbsthilfeinformations-und Kontaktstellen)

87) Priller et al(2000)

88) LandesEhrenamtagentur Hessen/IFOK 2002?.url

## 는 새로운 PPP로

원래 이것은 WHO의 Clearing House for Self-Help의 착상으로서 서구 국가들에서 실험된 것으로 상호 협조의 원칙하에 여러 분야의 만성·급성 환자를 간호·개호하는 것을 목적으로 한다.<sup>89)</sup>

전 독일에 현재 약 7만 개의 SIK가 있으며 여기에 참여하는 인구는 265만 명이다. 최근에 들어와 SIK는 더욱 인기를 끌고 있다. SIK가 제공하는 건강·보건 분야의 서비스를 계산하면 연 20억 유로 이상이 될 것으로 보인다. 그럼 어떠한 서비스를 제공받을 수 있는가?

자조프로젝트에 참여하고자 하는 사람들을 자문하고, 소개한다.

- 자조 그룹과 프로젝트를 시작하는 그룹을 자문하고 협조한다.
- 전문가들과 협력한다.
- 홍보활동 및 자조 프로젝트를 지원한다.

가장 중요한 문제는 SIK의 재정이다. 원칙적으로 재정은 주정부와 자치 단체의 소관이다. 그리고 건강보험도 지원하도록 되어 있다. 간단히 말해, 재정지원은 공공기관으로부터 나오며, 인력 지원은(보상이 없는) 시민들의 자원봉사이다. 때문에 엄밀하게 사회·건강 분야에서 보수를 받는 프로젝트, 서비스, 시설 등은 ‘자조 협조’에 포함되지 않는다.

문제는 SIK가 효율성을 올리려면 당해 지역에 적절한 인력과 인프라가 필요하다는 것이다. 30만 명까지의 지역에서는 연간 약 9만 유로가 필요하고, 50만 명까지의 지역에는 연간 약 13만 유로가 소요된다. 물론 지방자치단체가 이 비용을 전액 부담할 수도 있고, 다른 조직들(기업, 시민단체, 개인)도 참여할 수 있다. 최근에는 개인과 기업 및 시민단체들의 참여가 증가하고 있다. 이상적으로는 재정지원에 있어서도 PPP 협력이 절실하다.

### (3) 개선적 지역고용 자발성—동독인의 자발성을 촉진하는 지역사회 개발

출발점은 두 가지 발상이었다. 하나는 Putnam의 사회 자본 이론, 다른 하나는 EU의 지역사회의 자발성을 육성하고 촉진시키려는 프로그램이다. 이곳의 지역사회 개발을 위하여 무엇보다도 중요한 것은 지역사회 발전을 위한 지역(토착)자본을 육성하는 것이다.

---

89) ISAB(2005)

Putnam의 이론에 입각하여

- 사회적 신뢰감

- 상호협조 정신 육성

• 자원봉사 또는 NGO 모임을 구축하여 위에서 말한 두 가지 정신을 발전, 파급시키는 것이 가장 우선적이었다.

동시에 EU는 1989년부터 지역사회(농촌)에서의 고용정책을 권장해왔다. 독일에서는 교회, 사회복지단체 외에 5만 개의 자조 협조 NGO들이 활동하고 있다. 이와 관련하여 브란덴부르크 주는 2002년에 287개의 프로젝트를 발족시키고 자문 등의 보조·자문 역할은 8개의 자발성 사무소가 맡았다.

지원은 주정부와 EU가 한다. 2006년까지 계속되는 이 프로젝트는 브란덴부르크 주의 지역사회에서 고용효과를 창출했다. 더욱 중요한 것은 구동독인들이 스스로 지역의 주인 공으로서 NGO를 구축하고, 프로젝트를 기획하며, 재정지원 신청을 하고, 프로젝트를 집행하고, 평가를 거치는 과정을 습득했다는 것이다.

이러한 성과는 다음과 같은 두 가지의 기준에 따라 재정지원이 가능했기 때문이다. 첫째, 자발성이 당해 지역의 고용 효과를 올리는 데 기여하는가? 둘째, 그 자발성이 지역발전에 기여하는가?<sup>90)</sup>

제1단계의 149개 프로젝트에 대한 평가를 보면 73%가 여성들에 의하여 시행되었다. 지원의 중점(47.7%)은 작은 회사를 만드는 준비를 돕는 것이었다. 다음으로는 고용창출(28.8%)이었다. 170명이(임시직으로)고용되었으며 110명이 소득증가를 보여주었다. 680명은 새로운 사회생활을 시작할 수 있었으며, 850명은 프로젝트 참여를 통해 안정을 찾을 수 있었다.<sup>91)</sup>

---

90) Land Brandenburg(2004)

91) Land Brandenburg, op. cit.,p.17

## VIII. 독일 NGO와 제 3세계

### 1. 목적과 기능

독일은 OECD 가맹국들 중에서 미국, 일본과 더불어 활발하게 제3세계를 지원하고 있다. 특히 독일의 제3세계 지원은 질적으로 또 구조적으로 타국과는 다른 특징을 보여주고 있다. 독일 NGO들의 활동이 다른 나라와 비교하여 큰 중요성을 갖는 이유가 이것이다.

독일의 NGO들은 그들의 활동에 관한 정의를 다음과 같이 서술한다.<sup>92)</sup>

1. NGO는 개별 국가와 국제 시스템(국제기관, 국제회의, 국제여론 조성)간에 지식, 정보, 경험을 이전하고 파급한다.

2. NGO는 개별 국가와 국제정치 간을 연결시키는 여러 컨셉, 전략을 개발하고 이것을 실행한다.

3. NGO는 정부기관, 경제단체, 사회단체들 상호간의 이해관계를 중계하는 기능을 한다.

4. NGO는 전 세계적인 위기에 대한 세계 여론을 불러일으켜 세계 시민의식을 고양시킨다.

5. NGO는 국제적인 모든 회의와 협상이 투명할 것을 요구하고 있다.

6. NGO는 공식적인 국제조직이 아닌 이상 전제조건으로서 모든 시민이 국제 과제 수행에 참여하게 하는 세계 시민의 구체적인 표현이라고 생각하고 있다.

7. 이를 위하여 세계적인 중요성을 갖는 여러 문제를 정치화한다.

8. NGO는 세계 시민의 이익을 대변하는 조직으로서 궁극적으로 세계시민 사회를 지향한다. 이러한 의미에서 NGO는 정치적 사명을 갖고 있다고 확신한다.

9. NGO는 인류사회의 절대적 가치관으로서 인권 존중을 문화, 지역, 이념에 관계없이 대변하며, 이러한 의미에서 도덕적인 사명을 갖고 있다.

물론 독일 NGO들의 (이상적인) 목적과 기능이 다른 나라 NGO들의 생각과 반드시 일치할 수는 없지만 최근 들어 전 세계적으로 목적과 기능, 나아가 활동 전략에 있어서도 많은 수렴점을 보여준다. 예를 들면, 1998년 OECD가 비밀리에 준비한 다자간 투자 협정—이 협

92) Klein/ Walk/ Brunnengraeber(2005)

정은 다국적기업이 투자시에 개별 국가의 정부에게 재량권을 허가하는 것이 목적—이 NGO들의 반대에 의하여 성사되지 못했다. 다른 하나는 1999년 NGO들의 ‘지뢰 사용 금지 국제 캠페인’의 성공을 들 수 있다.

이러한 성공의 비결은 효율적인 조직에 의한 지속적인 노력이었고, 세계 시민의식의 정치화였다. 그리고 NGO가 국제정치의 하나의 불가결한 행위자로서 등장한 것을 현실적으로 보여주고 있는 것이다. 이러한 현상을 Klein은 ‘세계 정치의 NGO화’라고 부른다.<sup>93)</sup>

## 2. 특징

Eberlei는 독일 NGO들의 최근 특징을 다음과 같이 들고 있다.<sup>94)</sup>

### (1) 전 세계적 거버넌스(Governance)

독일 NGO가 국제무대에서 직접적으로 목소리를 내기 시작한 것은 오래되지 않았다. 그러나 독일 국내에서의 시민의식은 그간 독일 NGO들의 국제적 활동에 대한 필요성에 부응할 만큼 무르익어 가고 있었다. 이러한 맥락에서 전 독일 수상 브란트가 국제 연합의 Global Governance Committee의 위원장이었다는 사실, Transparency International(TI)의 본부가 베를린에 있다는 사실 등은 NGO들에게 고무적이었다. 더욱이 RIO(1992)회의는 독일 NGO들에게 좋은 경험이었다. 이 회의에는 20개의 독일 NGO 또는 NGO 네트워크가 참가했다. 그리고 독일정부도 독일 NGO들의 중요성을 인정하고 특히 그들의 전문 지식을 높이 평가하고 있다. 그러나 NGO들은 정부와 일정한 거리를 두고 있다.

### (2) 네트워킹

NGO들 상호간의 네트워킹인데 Eberlei는 세 가지 형태를 지적하고 있다. 국제적, 활동분야 간, 그리고 같은 활동분야 내에서의 협력관계이다. 상세한 것은 다음 장을 참조하라.

### (3) 캠페인

독일에서 NGO 활동에 관한 시민의식이 고조되고 있는 큰 이유는 두말할 것 없이 캠페인 덕분이다. 일반적으로 독일인들은 ‘캠페인’이라는 용어보다도 ‘Aktion’, ‘Aktionstag’,

---

93) Klein et al(2005) p.43

94) Eberlei(2002)

‘Basar’, ‘…Laden’ 등의 독일어를 쓴다. ‘캠페인’은 대규모의 행사로서 정형화된 일종의 ‘엔터테인먼트’를 연상케 한다. 그러나 ‘Aktion’, ‘Aktionstag’ 등은 소규모의 지역에 국한되어 친지, 이웃 간의 모임을 전제하는 경향이 많다. 아마 유럽에서 NGO 활동에 대한 시민의식 전환에 가장 큰 기여를 하는 것이 이러한 종류의 ‘캠페인’이라고 말할 수 있을 것이다.

#### (4) 활동의 허와 실

특히 외국에서의 독일 NGO 활동에 관한 비판적인 의식이 고조되고 있다. 물론 외국에서의 NGO 활동을 객관적으로 평가한다는 것은 쉬운 일은 아니지만, 독일에서는 극단의 비판적인 생각을 갖고 NGO를 ‘다국적 기업의 협조자’ 또는 ‘자본주의적 착취’라고 하는가 하면, 다른 한편으로 인도주의적, 기독교적 차원에서 ‘무조건 NGO는 잘하고 있다’는 시각도 있다. NGO의 실적평가의 진실은 아마 이 두 시각의 중간에 있을 것으로 보인다. 여하튼 문제는 NGO들이 제3세계에서 활동하면서 제3세계의 문화, 의식, 심리를 전혀 이해 못하고, 서양의 물질문명을 그대로 전수한다는 것이다. 또한 제3세계에서의 활동을 본국에서의 출세의 도약대로 본다는 것이다. 이 두 가지의 비판은 독일에서 상당히 설득력이 있는 것으로 인정되고 있다.

### 3. 독일에서 NGO 캠페인의 분류

독일인들이 캠페인의 중요성을 발견한 것은 남아연방의 반 인종차별 캠페인, 1968년의 학생운동 등을 효시로 하여 제3세계 문제를 이슈화한 80년대의 캠페인들로부터라고 할 수 있다. 아마 1988년 베를린의 IMF총회 반대 시위가 독일인들의 기억에 남아 있는 당시까지의 가장 주요한 제3세계 관련 캠페인이었을 것이다. 그 이후 90년대에 들어가면, 독일에서 제3세계와 관련한 대규모 캠페인은 다반사로 발생한다.

Lahusen(2002)은 캠페인의 목적을 중심으로 계몽적, 행동적, 인력동원, 영향 강화의 네 가지 형태로 캠페인을 분류한다. 물론 목적은 이 중에서 단 하나가 아니고 복합적이다. Eberlei는 독일의 31개 캠페인을 조사하고 다음과 같은 기준에 의하여 분류했다.<sup>95)</sup>

#### □ 캠페인의 주최자

단일 주최자나 또는 복수 주최자나 하는 문제로 독일의 경우는 이미 대부분의 캠페인 주

95) Eberlei(2005)

최는 단일 기관이 아니고 공동 주최로 하고 있다. Eberlei는 여기서 기독교 계통의 NGO들을 단일 주최자라고 보고 있지만 사실상 Caritas, Diakonie 산하에서 활동하기 때문에 단일 주최자로 보기 힘들다.

#### □ 국제적인 네트워킹

독일에서는 대부분의 NGO들이 국제적인 네트워킹을 갖고 있다고 보는 것이 당연하다. 적어도 유럽차원에서 다른 NGO들과 보조를 같이 하고 있다. 물론 여기서 Eberlei가 대규모의 캠페인만 조사했지만, 사실상 독일에서는 무수한 캠페인이 수시로 시행되고 있다. 특히 연말 성탄절을 앞두고는 교회단체 뿐만 아니라 많은 시민들이 제3세계 캠페인을 전개하고 있다. 이럴 경우 국제적인 네트워크는 없다.

#### □ 상대자

캠페인의 상대자는 독일 여론, 사회 등이지만 Eberlei의 조사에서는 독일 연방 정부, 연방 의회, 주 정부, 주 의회 등에 호소하는 시위가 중요하다는 것을 강조한다. 그러나 일반적으로 반드시 그렇지는 않다. 캠페인이 전개되는 장소, 목적에 따라 아주 제한적일 수 있다. 즉 ‘대(大)정치 결정자’가 대상이 아니고 ‘소(小)정치 결정자’가 오히려 더욱 빈번하게 캠페인의 대상이 되고 있다.

#### □ 목적

목적 설정에 있어서 광범위하고 세계적인 것이 목적 대상이 되는가 하면, 특수 목적이 캠페인의 활동 대상이 될 수 있다. 그리고 복합적인 목적이 아니라 단일 목적을 앞세운다. 예를 들어 에이즈 환자를 돕기 위한 캠페인에 완전히 다른 목적까지 포함하여 캠페인을 한다면, 아마 독일에서 아무런 홍보 활동이 되지 않고 오히려 당해 NGO는 사라지게 될 것이다.

#### □ 방법 및 수단

서명, 피켓, 편지, 공청회, 부스 설치 등 일반적으로 알려진 방법을 활용하고 있다. 최근에는 특수 캠페인을 위한 홈페이지를 만들어 이를 통해 e-캠페인을 하는 경향이 늘고 있다. 그리고 캠페인 주최자와 정책 결정 책임자 간의 대화는 대단히 중요하다. 또 중요한 문제는 얼마나 많은 자원봉사자들을 동원하느냐이다. 이는 ‘성공의 비결’로 부상하고 있다.

Lahusen과 Eberlei는 어려운 분류를 시도했다. 하지만 독일 현지에서 캠페인을 기획하고, 실제 추진한 경험이 있는 필자는 캠페인 목적, 전략, 방법 등에 관한 결정을 하기 전에 당해 조직 내의 캠페인에 관한 의견 수렴과 결정 과정이 대단히 중요하다고 본다. 물론 비교적 제도화되고 성공적으로 기능하는 것으로 알려진 NGO들에게는 캠페인이 일상화된 하나의 이벤트로 보이지만, 대부분의 독일 군소 NGO들 그리고 특수 목적 때문에 생긴 NGO들은 캠페인 자체가 당해 NGO의 존재여부를 결정할 수도 있다. 재정적인 문제도 그렇지만, 당해 조직들은 거의 캠페인 경험과 전문지식이 없기 때문이다. 따라서 처음부터 당해 조직의 결속력과 리더십이 없으면 많은 문제가 발생할 수 있다. 최근 독일에서는 이러한 캠페인을 처음부터 끝까지 맡아서 하는 캠페인 서비스 산업이 생기고 있다.

#### 4. 네트워킹

##### (1) Caritas International과 Diakonie Katastrophenhilfe 간의 협력을 위한 공동선언

두 상이한 기독교 기관은 종래 세계교회운동을 통해 여러 가지 면에서 공동으로 프로젝트를 추진해 왔다. 그럼에도 불구하고 2004년의 공동성명은 독일에서 획기적인 것이었다.<sup>96)</sup>

지금부터 이 성명서의 주요 내용을 소개한다.

두 가지의 차원이 강조되었는데

첫째, 협력의 기본

둘째, 인도주의적 협조에 있어서의 원칙이 그것이다.

이를 상세히 논한다면 다음과 같다.

##### 첫째

기독교 신앙의 인간상과 희망은 Caritas와 Diakonie의 인도주의적 원조활동을 자극하며 그 특성을 이룬다. 그것은 또 우리들의 행위를 이끄는 공통된 윤리원칙의 기초를 이루며, 이러한 윤리원칙은 종파를 넘어 오래 동안 우리들을 결속시킨다.<sup>97)</sup>

96) Deutscher Caritasverband/Diakonisches Werk der EKD, 2004: Gemeinsame Erklärung, url

97) "Menschenbild und Hoffnungshorizont des christlichen Glaubens motivieren und prägen das humanitäre Hilfsengagement von Caritas...und Diakonie... Sie bilden die Basis gemeinsamer ethischer Grundprinzipien, die unser Handeln leiten. Diese ethischen Prinzipien verbinden uns dauerhaft ueber Konfessionsgrenzen hinweg."

## 둘째

1. 인간의 생명과 육체적, 정신적 존엄성을 보호할 권리가 인도주의적 원조의 지상원칙이다.<sup>98)</sup>

2. 곤란과 고통에 빠져 있는 인간도 자신의 존엄과 능력을 바탕으로 스스로 생활을 영위해 나가는 자기 행위의 주체이다.<sup>99)</sup>

이 원칙에서 강조하는 것은 다음과 같다.

- 자조능력의 중요성
- 긴급원조를 하더라도 자조원칙은 중요
- 현지에 존재하는 지식, 기술, 인력, 물자를 우선적으로 사용
- 현지인의 문화, 생활습관 등의 존중

3. 위기와 재해의 희생자들은 지속적인 협조를 필요로 한다. 재해 원인을 퇴치하는 것과 현지의 자조적 발전을 위한 구조를 이룩하는 것은 함께 이루어야 한다.<sup>100)</sup>

4. 장기적으로 현지에 국제사회에서 활동할 수 있고 국제지원을 효과적으로 수용할 수 있는 조직을 구축한다.<sup>101)</sup>

5. 정치적 중립성과 독립성을 강조하며 특히 프로젝트 실현을 위한 모금 또는 다른 형식의 기증을 받을 때 이러한 원칙을 절대 준수한다.<sup>102)</sup>

6. 우리 두 조직이 받는 모든 모금과 재정적 지원을 현지에서 효율적, 경제적, 그리고 오로지 지원목적과 결부시켜서만 사용한다는 원칙을 준수한다.<sup>103)</sup>

## (2) 독일개발정책 NGO 연합회(VENRO: Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierung-sorganisationen e.V.)

98) “Das Recht auf Leben sowie auf koerperliche und geistige Unversehrtheit der Menschen zu schuetzen, ist das oberste Gebot der humanitaernen Hilfe.”

99) “Auch notleidende Menschen sind Subjekte ihres Handelns mit eigener Wuerde und der Faehigkeit, ihr Leben selbst zu gestalten.”

100) “Opfer von Krisen und Katastrophen brauchen Hilfe mit langem Atem—die Parteinahme gegen die Ursachen fuer die Katastrophen und der Aufbau tragfaehiger einheimischer Strukturen gehoeren zusammen.”

101) “Wir sind Teil globaler Netzwerke der Solidaritaet.”

102) “Unser Engagement fuer Menschen in Not setzt Eigenstaendigkeit und Un- abhaengigkeit von Politik und Konfliktparteien voraus.”

103) “Wir gewaehrleisten, dass die uns anvertrauten Spenden und sonstigen Finanzmittel wirksam, wirtschaftlich und zweckgebunden verwendet werden.”

90년대 들어와 독일에서는 특히 CARE, Caritas International, Medico International, VENRO가 점차 중요성을 갖게 되었다. Debiel과 Sticht<sup>104)</sup>는 그 이유를 여러 개별 단체들이 집단화, 과점화하거나 네트워킹화하기 때문이라고 지적한다. 사실 독일에는 수마노은 제 3세계 관련 NGO가 존재한다. 1995년—종교와 정부의 지원을 떠나—독일 사회와 정치에서 대단히 영향력이 큰 약 100개의 NGO들이 모였다. 여기에는 사조직, 종교단체 긴급구호 단체, 교육, 홍보, 로비활동을 하는 단체 등이 합류했다.

VENRO가 추구하는 목적은 다음과 같다.

1. 모든 정치적 차원에서 일관성 있는 개발정책을 위하여 힘을 모으고 그러한 정책을 수립한다.
2. 개발정책에서 민간과 정부간의 대화를 강화한다.
3. 개발위주의 NGO들의 사회적, 정치적 기여를 보호하고 확장한다.

이러한 목적을 위해 이들은 다음의 수단들을 이용한다.

1. NGO들의 개발정책에서의 광범위한 경험을 총망라한다.
2. (VENRO)회원들간의 대화와 경험교환을 강화한다.
3. 여론, 정부, EU 및 기타 국제기관에 대한 회원들의 공동이익과 입장을 대변한다.
4. 사회의 다른 조직들과도 의견교환을 지원한다.
5. NGO들이 당면하고 있는 새로운 도전을 파악한다.
6. 회원들을 대변하고 홍보하는 역할에 있어 공동행동을 지원하고 조정한다.<sup>105)</sup>
7. 유럽차원에서 또 국제적 차원에서의 협력관계를 확장하고 심화한다 등이다.<sup>106)</sup>

VENRO 자체는 프로젝트를 추진할 수 있는 재정능력은 갖고 있지 않다. 그러나 독일의 후진국 정책 형성에 있어서는 대단히 큰 영향을 갖고 있다. 이러한 차원에서 주목할 만한 것은 다음과 같다.

---

104) Debiel/Sticht(2005)

105) <http://www.venro.org/home/index-peng.php>

106) <http://www.venro.org/home/index-peng.php>

•2002년 독일 신정부에의 10가지 요구<sup>107)</sup>

•새천년 개발정책의 목적달성을 위한 독일의 분발 촉구<sup>108)</sup>

독일의 NGO들은 독일정부의 후진국 정책에 일반적으로 비판적인 시각을 갖고 있다. NGO들은 세계의 빈부격차가 점점 더 벌어지는 이유를 선진국들의 이기주의와 다국적 기업들의 이윤 극대화 추구에 있다고 보고 있다. 물론 개발 정책이 만병통치약은 될 수 없지만, 그들은 독일 정부와 NGO의 성공적인 지원이 더욱 적극적이어야 한다고 한다. 따라서 그들은 UN이 추진하는 '새천년 개발정책 목표(MDG: Millenium Development Goals)'와 그것을 추진하기 위한 시행 프로그램과 관련하여 슈뢰더 신정부(2002년부터)에 다음과 같은 10가지를 주문했다.

1. 개발정책은 독일정치에서 더욱 큰 중요성을 가져야 하며 일관성 있게 추진되어야 한다.
2. 빈곤퇴치를 과감하게 실현해야 한다('2015 실행프로그램'을 통해 빈곤을 전세계적으로 반감하는 데 적극적인 기여).
3. 지속적인 발전을 모토로 해야 한다.
4. 개발정책 추진을 위한 재정지원을 확대한다.
5. 세계화를 사회정의에 입각하여 추진한다.
6. 위기 가능성을 전 세계적으로 감소시킨다.
7. 인도주의적 협조의 자율성을 보장한다.
8. 유럽 차원에서의 개발정책을 강화한다.
9. 독일 국내에서의 개발정책에 대한 홍보활동을 강화한다.
10. NGO의 활동에 적극적으로 협조하여 발전시킨다.

이 요구는 신정부의 후진국 개발정책 결정에 많은 영향을 주었다. 더욱 획기적인 것은 두 번째의 VENRO의 새천년 개발정책 목적 달성을 위한 기초 강령(2005년)이다. 이 강령의

---

107) VENRO: 'Fuer eine starke Entwicklungspolitik im Zeitalter der Globalisierung. Zehn Forderungen an die neue Bundesregierung', url

108) VENRO: Mehr deutsches Engagement fuer Milleniums-Entwicklungsziele-Ein VENRO-Positionspapier im Rahemn 'Deine Stimme gegen Armut,' url

가장 중요한 메시지는 앞으로 10년 내, 즉 2015년까지 ‘전 세계 인구의 반을 빈곤과 기아로부터 해방시키는 것’이다. 이를 위해 VENRO는 ‘빈곤을 퇴치하는 너의 목소리’라는 캠페인을 추진하여 독일정부의 적극적인 참여를 주문하고, NGO의 중요성을 강조했다.

동시에 NGO지원의 효율성을 더욱 고양하기 위해서 여러 국제 기구들과의 협력이 절실하고 세계 적십자사의 ‘행동 강령(1996)’<sup>109)</sup>이 인도주의적 기초가 되어야 한다고 했다 (VENRO-Kampagne, 1999). 그리고 2002년 12월의 독일노총, ATTAC 공동성명서는 VENRO가 독일·유럽사회에서 여론 형성에 결정적인 역할을 하고 있음을 다시 한 번 보여주었다.<sup>110)</sup>

### (3) VOICE(Voluntary Organizations in Cooperation and Emergencies)

VOICE는 1992년 EU에서 인도주의적 지원을 하는 90개 이상의 NGO들의 조정 역할을 하는 조직으로 발족되었다. 여기서 인도주의적 지원이라 함은 긴급구조 원조, 재건사업, 재해발생 예방을 말한다.

VOICE는 ECHO와 여러 가지 면에서 협력 관계를 이루고 있다:

- EU의 인도주의적 지원 정책에 직접적인 협조를 제공하고 있다.
- ECHO의 Framework for Partnership Agreement(FPA)에 직접적인 영향을 미친다. FPA는 ECHO와 그의 200개 이상의 협력 파트너간의 계약이다. 1999년 이후 대부분의 ECHO의 회원들의 요청에 의하여 VOICE는 조정기능을 담당하고 있다.<sup>111)</sup>
- ECHO가 추진하는 여러 프로젝트, 전략을 모니터링하고 수정제안도 한다.
- VOICE는 거대한 NGO조직들(IFRC and InterAction)과 연대관계를 갖고 있다.

대단히 중요한 것으로 평가받고 있는 것은 1998년 ECHO와 EU가 공동으로 VOICE(humanitarian aid)와 EuronAid(food aid and food security)의 식량부족에 의한 재해 방지를 위해 제안한 사실이다. 여기서 처음 사용된 용어가 ‘식량부족에 의한 재해 예방’인데, 현실적으로 이것을 어떻게 추진하는가와 관련하여 이들은 이를 새로운 발상을 통해

109) 1996년의 세계적십자사의 ‘code of conduct’의 세 가지 중점은 첫째 NGO들이 이러한 원칙을 수용해야 하고 둘째 행동강령을 실현하는 것을 의무적이라고 인식되어야하며 셋째 모든 행동실현이 투명하여 객관적인 평가를 받을 수 있어야한다고 하는 것이다(<http://www.ifrc.org/pubs/code/>)

110) <http://www.attac.de>

111) [http://www.ngovoice.org/activities/page/page\\_1.html](http://www.ngovoice.org/activities/page/page_1.html)

해결할 수 있다고 본다. 그것은 바로 ‘구조, 재건, 개발을 연결하는 연속성’<sup>112)</sup> (LRRD: Linking Relief Rehabilitation Development Continuum)<sup>113)</sup>이다.

#### (4) APRODEV(Association of World Council of Churches Related Development Organizations in Europe)

1990년에 생긴 APRODEV은 유럽의 개신교 NGO조직도 회원이 될 수 있도록 개방되어 있다. 이 조직의 취지는 제3세계 개발 정책이다. APRODEV는 17개의 회원<sup>114)</sup>을 갖고 있다. APRODEV은 그 회원들의 이익을 유럽 차원에서 대변한다. 활동의 중점은 제3세계의 여러 이슈에 관한 것인데 EU차원에서 개발 정책, 시민사회 형성, 여성 지위 향상에 영향력을 행사한다. 중요 과제는 EU와 ACP(아프리카, 카리브해역과 태평양지역의 과거 유럽 국가들의 식민지)국가 간의 무역 협상을 빈곤퇴치와 여성지위 향상에 연계하는 것, EU의 대외 관계를 ‘새천년 개발 목적 달성’에 중점을 두도록 하는 것 등이다.

APRODEV는 Action by Churches Together(ACT)의 회원이며 UN-CTAD와도 협력관계를 맺고 있으며 제네바에 있는 세계 교회 운동센터와도 연대를 맺고 있다.

#### (5) CIDSE(Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité)

CIDSE는 1965년에 세워졌으며 18개의 가톨릭 계통의 개발 원조 기관의 결속체이며 독일의 NGO인 Misereor가 회원이다. 이 조직은 세 가지의 목적을 추구하고 있다.

1. 제3세계에서의 개발 프로젝트를 추진하고 현지의 파트너를 권장하는 것
2. 개발정책 교육, 로비활동 등
3. 기금 모금과 홍보활동<sup>115)</sup>

구미 NGO들 간의 활동을 조정하고 정보를 교환하는 것은 특히 국제후진국원조기관사업(세계은행, EU, 유럽국회, ECOSOC, FAO, UNCTAD 등)에 영향력을 발휘하는 데 의의가 있다. 2003년 CIDSE는 Caritas, KOO, Misereor와 함께 칸쿤(Cancun)에서 개최되었던

112) LRRD콘셉트는 ‘신인도주의(New Humanitarianism)’ 차원에서 논의되고 있다(NGO Voice, Voice Resolution on LRRD, 16 May 2002).

113) VOICE-EuronAid Paper 1998

114) 독일에서는 Brot fuer die Welt, Evangelische Zentralstelle fuer Entwicklungshilfe가 참여하고 있다.

115) [http://www.catholicrelief.org/about\\_us/who\\_we\\_are/cidse.cf](http://www.catholicrelief.org/about_us/who_we_are/cidse.cf)

WTO회의 결과에 대해 비판적인 입장을 담은 공동기조강령을 채택했다. 여기서 강조됐던 중요한 메시지는 EU와 다른 선진국들은 정부 보조금에 의하여 연명하고 있는 선진국의 농업을 구조적으로 변혁해야 한다는 것이었다.<sup>116)</sup> 그리고 2005년 3월 EU의 개발정책에 관한 CIDSE와 Caritas Europa의 공동성명서는 EU정책에 변화를 유도할 것으로 기대되고 있다. 여기서의 초점은 ‘개발정책의 주목적은 개발도상국의 필요를 충족시키는 것이지 EU의 이익을 위한 것이 아니다’<sup>117)</sup>라는 것이다.

#### (6) CONCORD<sup>118)</sup>

이것은 2003년 1월 발족한 것으로 종전까지 EU차원에서 NGO의 조정을 맡고 있던 조정위원회 CLONG<sup>119)</sup>이 EU NGO의 연합체로 변신한 것이다. 정확한 표기는 European NGOs' Confederation for Relief and Development이다. CONCORD는 EU기구에 대해 1,500개 이상의 유럽 NGO들을 대변하는 역할<sup>120)</sup>을 하는 새로운 조직으로서 NGO 네트워크로서는 세계적으로 가장 큰 규모라고 할 수 있다.<sup>121)</sup>

CONCORD는 최근 EU가맹국들에게 새천년 개발목표를 달성하는데 전력을 다할 것을 주문했다. 구체적으로 지금까지의 선진국들의 개발 추진비용 부담을 포괄적으로 올려야 한다는 것(예 : GNI Ratio, ODA Ratio), 일관성 있는 개발원조, 특히 ACP국들을 위하여 원조를 실시해야 하며 세계적 차원의 기구, 즉 세계은행이나 IMF에서의 결정 과정에서 인권 문제를 더욱 강조하도록 해야 하며, WTO에서 최저 개발국들의 위치를 강화해야 한다는 것을 주문했다.<sup>122)</sup>

2003년 CONCORD 총회에서는 비민주국가에서도 시민사회를 구축하는 것이 절실하다는 것을 강조했다.<sup>123)</sup> 여하튼 CONCORD는 시민사회 개념을 후진국에서의 재해, 개발원조 정책의 중심에 갖다놓는다. CONCORD의 ‘개발과 구제를 위한 기금 모임’이 2005년에 제출한 ‘개발 분야에서 EC 시민사회 기금의 미래’의 초점은 2007~2013년까지의 재정지원을 통해 시민사회를 어떻게 강화할 것이냐에 놓여 있다.

116) KOO, Misereor, Caritas, CIDSE, 2003. Globaler Wandel im Dienst menschlicher Entwicklung, url

117) CIDSE/Caritas Europa, 2005: European Commission consultation on the future of EU Development Policy, url

118) European NGOs' Confederation for Relief and Development

119) Liaison Committee of NGOS

120) 'To enhance the impact of European NGOs in influencing the European institutions by combining expertise and representation'

121) <http://www.concordeurope.org/view.cfm?tab=bref>

122) <http://www.concordeurope.org/view.cfm?tab=bref>

123) CONCORD, 2003: Report of CONCORD General and Consultative Assembly, url

## IX. 독일 NGO 활동과 독일인의 시민사회에로의 발전: 참여의식

### 1. 참여의식의 지표로서의 '재단' 설립

독일 연방 통계청의 2004년도 독일 통계·분석 'Datenreport 2004'에서는 재단을 '시민참여의 척도'로 보고 있다. 재단의 활동범위는 사회사업(복지)에서 문화, 학문의 진흥까지 다양하게 분포되어 있다. 80년대에는 연평균 150개 정도의 재단이 새로 생겼는데 2001년에는 무려 829개, 2002년에는 789개의 재단이 설립되는 등 증가일로에 있다. 아마도 독일에서의 장기적 경제 침체, 복지 국가의 대폭적 수정은 재단의 호황과 직접적인 관계가 있을 것이다.

독일에서 재단은 공공기관, 기업 또는 기성 사단법인에 의하여 세워진다. 2000년도의 재단의 활동을 보면 사회봉사 활동이 31.2%, 연구 및 학문분야가 16.2% 교육분야가 14.2%, 문화, 예술이 13.8%, 그리고 환경문제가 5.1%였다.<sup>124)</sup>

독일에는 거대한 사립재단들<sup>125)</sup>이 있고, 다른 한편 공공재단들<sup>126)</sup>이 있으며 그 외에 무수한 군소재단이 있다.

### 2. 자원봉사 조사

독일 연방정부의 가족, 고령자, 여성 및 청소년 성(省)은 1999년과 2004년 두 번에 걸쳐 독일인들의 참여의식에 대한 조사를 시행했다<sup>127)</sup>.

2004년에는 14세 이상 독일인들의 70%가 직장을 통해서나 또는 직장생활을 넘어 그룹, 사단법인, 조직, 공공기관에 적극적으로 참여하고 있다는 점이다. 이것은 1999년도 조사에 비해 4%p나 증가한 셈이다. 그리고 36%는 장기적으로 자원봉사를 하거나 또는 명예직으로 일하고 있다. 이것도 1999년의 조사결과보다 2%p 증가한 셈이다(〈표9-1〉 참조).

124) Statistisches Bundesamt, op.cit, p.188

125) Volkswagen Stiftung, Bertelsmann Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stiftung deutsche Sporthilfe, Deutsche Bundesstiftung Umwelt 등

126) Stiftung 'Erneuerung, Verantwortung und Zukunft', Stiftung Preussischer Kulturbesitz, Bayerische Landesstiftung, Stiftung Weimarer Klassik 등

127) 이 조사는 다음과 같이 출판되었다: Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2001 : Freiwilliges Engagement in Deutschland—Freiwilligensurvey 1999—. Ergebnisse der Repraesentativerhebung zu Ehrenamt, Freiwilligkeit und buergerschaftliches Engagement Band 1 Gesamtbericht(hg. Bernhard von Rosenblatt); Band 2 Zugangswege zum freiwilligen Engagement und Engagementpotenzial in den neuen und alten Bundeslaendern(hg. von Joachim Braun und Helmut Klages), Kohlhammer; 2004년에 시행된 조사보고서는 2005년 초에 출판된다고 했는데 필자가 아직 입수하지 못했음(1만 5,000명을 상대로 조사).

독일인들 참여하기를 가장 선호하는 분야는 스포츠, 유치원·학교, 문화·종교·교육의 순서이다.

**표 9-1 독일인의 참여현황(1999년과 2004년)**

구 분	1999년 조사	2004년 조사
자원봉사	34%	36%
적극적으로 참여, 그러나 자원봉사 또는 명예직 없이	32%	34%
아무것도 없음	34%	30%

자료: Bundesministerium fuer Familie 2005, Kurzzusammenfassung

왜 이러한 분야에 참여의욕이 높은지는 두 가지로 설명할 수 있다. 하나는 사회 발전에(조그만 분야에서라도) 기여하겠다는 것이고, 다른 하나는 다른 사람들과 같이 공동체 생활을 하겠다는 것이다. 독일정부는 이미 말한 바와 같이, 국민들의 참여의식이 개선되는 현상을 건전한 시민사회로 발전하고 있다고 평가한다. 독일정부는 독일이 전 세계의 시민사회 발전에 있어서 중상위권에 속한다고 판단하고 있다.

**표 9-2 미래에 독일인들의 참여의식(1999년과 2004년)**

구 분	1999년 조사	2004년 조사
자원봉사하고 있음	34%	36%
자원봉사 할 용의가 있다	10%	12%
경우에 따라 용의 있다	16%	20%
전무	40%	32%

자료: Bundesministerium fuer Familie op.cit., p.2

앞으로 자원봉사에 참여할 용의가 있다는 응답도 앞의 결과와 유사하게 증가했다. 1999년의 조사에서는 26%의 독일인이 자원봉사에 참여할 의사가 있다고 응답했는데, 2004년의 조사에서는 그 수치가 32%로 올라갔다.

### 3. 동서독간의 차이

참여의식과 관련하여 동서독 간 존재하던 차이가 점차 사라지고 있다. 다음 표에서 볼 수 있는 바와 같이 구동독 지역에서 자원봉사에 전혀 관심이 없는 사람들의 비율이 1999년에

는 44%에 달했으나, 2004년에는 34%로 낮아져 구서독의 수준과 크게 다르지 않다.

**표 9-3 동서독간의 참여의식의 차이(1999년과 2004년)**

구 분	1999년 조사	2004년 조사
<b>서 독</b>		
이미 참여하고 있다	36%	37%
참여 용의가 있다	26%	31%
전무	38%	32%
<b>동 독</b>		
이미 참여하고 있다	28%	31%
참여용의가 있다	28%	35%
전무	44%	34%

자료: Bundesministerium fuer Familie .., op.cit., p.4

이렇게 된 데에는 여러 가지 이유가 있겠지만 무엇보다도 그동안 동독에서 참여할 수 있는 인프라가 많이 구축된 것이 큰 이유라고 볼 수 있다. 그리고 참여 하겠다는 용의를 갖고 있는 사람들도 그간 많이 증가하였다.

그럼에도 불구하고 동서독간의 차이는 여전히 존재하며, 이를 어떻게 설명할 수 있는가? 소득수준, 교육수준, 종교생활에서의 차이가 참여에 대한 동서독격차에 결정적으로 영향을 주고 있는 것으로 판단된다. 참여의식을 결정하는 변수를 보면 다음과 같은 결과를 얻을 수 있다.

**표 9-4 참여의식(3단계적으로)의 요인 설명( $R^2 = .15$ )**

중요한 이유: (베타 최저 0.05 까지, 일회 0.05= 한번 +/-표시)	
친구들의 서클 크기	+++(+)
기독교인	++(+)
가계소득	+(+)
발전가치/참여가치	+(+)
정치적 관심	+(+)
가계크기	+
교육	+
지역의 크기	-
연령	-(-)

자료: Bundesministerium fuer Familie...,2001, p.60

친구들의 서클은 동서독 공통점이다. 그러나 교회생활에 있어서는 동서독 간 현저한 차이가 있다. 서독에서는 75%의 서독일인이 교회와 관계를 갖고 있으나, 동독은 단지 21%에 불과하다. 교회와 참여의식 간에 이러한 상관관계를 고려할 때 당분간 동독에서 종교생활과 관련한 획기적 변동을 기대할 수 없을 것이며, 따라서 종교생활에 의한 동서독간의 차이는 앞으로도 존속할 것이다. 가계소득, 정치적 관심, 개인의 개발가치 등에도 차이가 있지만, 점차적으로 동독이 서독의 수준에 도달하게 될 것으로 보여지며, 따라서 이 부분에서 오는 격차를 줄이고 보다 많은 사람이 자원봉사에 참여할 것으로 기대된다.

구체적으로는 다음과 같은 사람들을 들 수 있다.

- 현재 참여자 중에서 '더욱 좋은 조건이 있다면' 지금 맡은 과제를 확장할 용의가 있다는 사람들이 11%이다.

- 종전에 한번 봉사 경험이 있는 자들의 10%가 다시금 자원봉사 할 용의를 갖고 있다고 한다.

- 아직 한 번도 봉사(참여)경험이 없는 사람들의 16%가 참여할 용의를 갖고 있다고 한다.

이 세 그룹을 모두 합하면 약 2,000만 명으로 독일인구의 약 37%에 해당된다. 이는 현재 봉사에 참여하고 있는 사람들보다도 훨씬 많은 수치다. Braun과 Klages는 2001에 발표한 글에서 1999년의 조사를 토대로 독일에서 이처럼 고도의 참여의식을 갖고 있는 사람들이 많이 있다는 것은 놀라운 일이라고 했다.<sup>128)</sup>

#### 4. 알렌스바하 연구소의 명예직 조사

추가적으로 독일인들이 어느 정도 헌신적으로 명예직 자원봉사를 하고 있는지에 대해 2003년 알렌스바하의 여론조사연구소에서 시행된 자료를 보면 잘 알 수 있다. 이 조사에 의하면 4명 중 1명(28%)이 자원봉사를 하고 있다.<sup>129)</sup> 앞의 연방가족성(약칭)이 조사한 결과의 수치와는 좀 차이가 있지만 경향은 거의 같다고 할 수 있다. 연령에 있어서도 두 조사 간에

128) Braun/Klages(2001); Bundesministerium fuer Familie.. 2001 op.cit., p.189 연방 가족성(약칭)의 조사(1999/2004)와 관련하여 베를린에서의 '참여의식 조사'도 거의 같은 결과를 가져왔다(Paritaetische Akademie 2004, Freiwilliges Engagement in Berlin 1999~2004, Berlin).

129) Institut fuer Demoskopie Allensbach 2003

는 거의 차이를 볼 수 없다. 30~40대가 가장 활발하며, 60세 이상의 고령자들도 괄목할 정도로 높은 봉사 의욕을 보여주고 있다.

**표 9-5 명예직 자원봉사 분야의 순위: 연령별(16세 이상)**

순위	자원봉사분야	연령별 분포
1	사회사업(복지)	16~29세: 25%
2	스포츠	
3	문화	30~44세: 34%
4	교회	45~59세: 25%
5	정치	
6	환경보호	60세 이상: 25%

자료: Institut fuer Demoskopie Allensbach 2003, p.2~3, url

명예직 자원봉사에 있어서도 동서독간의 차이를 볼 수 있다.

**표 9-6 명예직 자원봉사에 있어서 동서독간의 차이**

구 분	서독	동독
명예직으로 봉사하는 것이 좋다	80%	73%
봉사하는 조직들은 사람들이 세금을 내어 운영하고 있기 때문에 봉사할 필요가 없다	12%	17%

자료: Institut fuer Demoskopie Allensbach 2003, p.4

현재 독일에서는 자원봉사를 진작하는 여러 제도적 장치가 현재 마련되고 있다. 2001년 독일 연방정부는 ‘국제 자원봉사의 해’를 맞이하여 방대한 보고서<sup>130)</sup>를 발표하면서 “2,200만의 독일인이 자원봉사를 하고 있지만 앞으로 추가적으로 2,000만 독일인이 자원봉사를 할 수 있도록 더욱 발전시켜야 한다.”고 했다.<sup>131)</sup>

130) Bundesministerium fuer Familie... 2002

131) Bundesministerium...2002, op.cit., p.12

## X. 독일 NGO 활동의 제 측면

### 1. 독일 NGO들은 만능?

Koehn은 미국 NGO의 활동분야를 다음과 같이 열거한다.<sup>132)</sup>

- 재해구조 활동
- 빈곤자 지원
- 환경보호
- 사회분야에 있어서 기본적인 서비스 제공
- 지역사회 개발 추진

그러나 최근의 추세인 네트워킹이나 세계화의 부정적 결과 개선을 목적으로 하는 NGO에 관해서는 언급하지 않는다. 독일 NGO들의 활동 현실과 비교하면 Koehn의 정의는 대단히 좁다. 독일의 경우는 NGO 활동의 초점이 그동안 대폭적으로 확장되었다. 예를 들어 소비자 보호, 동물 보호, 아동노동 금지, 인종차별, 신체장애자 보호 등으로 확대되고 있다.

도우미 재단(Stiftung Mitarbeit)은 NGO의 활동분야를 다음과 같이 대단히 포괄적으로 본다.<sup>133)</sup>

- 아동, 청소년, 부모, 가족, 고령자
- 주거, 주거환경, 교통, 휴가, 소비
- 남성 여성문제, 성생활, 생활형태
- 고령자의 생활
- 교육, 학문, 기술
- 건강, 사망, 생존, 상례, 이혼
- 경제, 노동, 직업

---

132) Koehn(2005)

133) Stiftung Mitarbeit(2005)

- 제 사회문제
- 환경, 자연
- 정치

이러한 결과 독일의 NGO들은 여러 분야에서 동시에 활동한다는 평을 받고 있다. 특히 기독교 계통의 NGO들이 그러하다. 수많은 군소 NGO들은 사실상 NGO라고 할 수도 없을 정도의 것들도 많다. 이러한 거의 의미 없는 NGO를 비꼬아 쓰는 용어가 “그 사람 최근에 BI를 하나 만들었다!”—여기서 BI는 독일어 Buerger-Initiative (NGO)를 줄인 것이다—는 말이다. 이러한 현상은 독일에서 강한 조직능력, 재무능력, 홍보능력, 리더십을 갖춘 NGO들이 더욱 각광받는 과점화 현상을 보여주기도 한다.

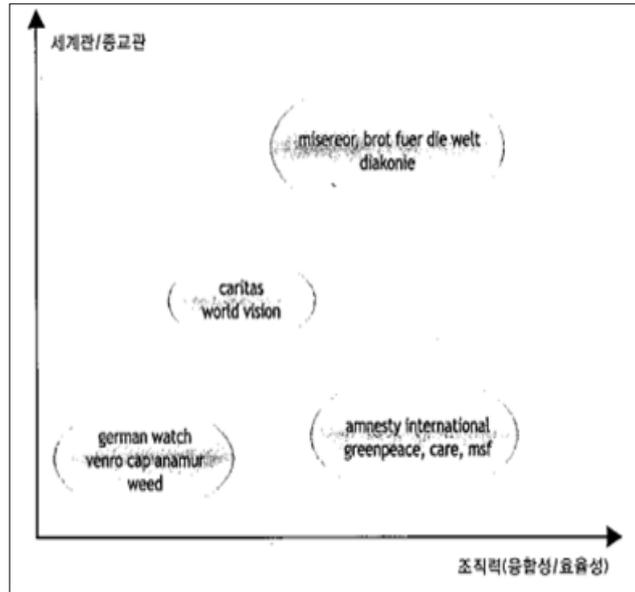
## 2. 독일 NGO들의 세계관과 조직의 융합성

또 다른 특징은 독일의 NGO들이 독특한 세계관을 표방하고 있으며 이에 따라 조직의 융합성·효율성이 다르다는 것이다. 예를 들어 Cap Anamur는 세계관에 있어서 Caritas, Diakonie와 같이 특별한 종교를 표방하는 것은 아니며—필자는 그러한 의미에서 위에서 이미 독일의 NGO들을 분류했다—조직의 효율성에 있어서도 비교적 낮은 수준의 융합성을 보여주고 있다. 반면 그린피스(Grüne Liga)는 조직면에 있어서는 강한 융합성·효율성을 보여주고 있다. Frantz는 다음과 같은 그림으로 독일 NGO들의 세계관·종교관과 조직력(융합성·효율성)간의 관계를 표시했다.<sup>134)</sup> 여기서 볼 수 있는 흥미로운 현상은 NGO의 세계관과 조직력이 밀접한 상관관계를 갖고 있다는 점이다.

---

134) Frantz(2005)

그림 10-1



현실적으로 나타나는 현상은 기독교 등 세계관을 표방하는 독일 NGO들은 지속성 있는 활동을 선호하고 일반적으로 거대한 조직을 갖고 있다는 것이다. 또 많은 인력을 확보하고 있다. 그리고 활동하기 어려운 조건 하에서도 오히려 ‘사명감’을 갖고 활동하고 있다. 물론 이렇게 할 수 있는 큰 이유는 독일정부·공공기관으로부터 재정지원이 있기 때문이다.

정부나 공공기관으로부터 재정지원을 받지 않는 Cap Anamur, 그린피스 등은 비교적 작은 조직, 인력, 재정을 갖고 있기 때문에 강력한 조직력을 필요로 한다. 활동의 성과도 한계 비용적인 착상에 의해서 정의된다.

### 3. NGO 활동과 좌우 패러다임의 변화

또 다른 문제가 남아 있다. 반대한다는 것 자체가 야당적 성격이라고 볼 때, 과거 ‘야당적 성격’을 가질 수밖에 없는 NGO들은 거의 대부분 젊은 세대에 의하여 운영되었다. 이러한 과정에서 NGO는 좌경이라는 편견이 생겼고, 한 때 독일에서는 어떠한 NGO라도 좌경이라는 평가를 받게 되었다. 물론 NGO 운동이 초창기를 지나 점차 조직화, 이념화할 때 소위 말하는 ‘68 세대’<sup>135)</sup>의 이념적 영향은 컸다. 그리고 과격 좌파들은 NGO의 발생에서 그들의 대체 이념을 찾으려 했다. 마르크스, 레닌 등의 이론을 동원하여 노동운동과 결부 시키려고 한 것이다.<sup>136)</sup>

135) Kraushaar 2001

136) [http://www.brokdorf-antiakw.de/geschichte/25\\_jahre\\_anti-akw-bewe](http://www.brokdorf-antiakw.de/geschichte/25_jahre_anti-akw-bewe)

그러나 이미 설명한 대로, 독일 NGO의 뿌리는 전후 평화운동이다. 그것의 뿌리는 오히려 보수적인 것이다. *satisfactio operis*(실천을 통해서 속죄한다)는 기독교에서 온 것이며, 최초의 NGO들도 기독교 계통이었다. 68세대가 등장할 때까지도 이 상태는 계속되고 있었다. 획기적인 것은 지금까지 독일에서 보수로 알려진 농촌지역의 주민들이 나섰다는 사실이다. 벨, 브록도르프, 고어레벤 등은 독일의 노동자의 집결지인 루르, 자르 지방과는 멀리 떨어진 시골이었다. ‘농민이 거리로 나왔다!’ 이러한 구호는 오늘날은 정부 보조금을 받기 위한 것이지만 당시엔 아니었다. 당시의 농민들에게는 자연과 환경 파괴 및 농민의 생계 위협이 관심사였다.

이렇게 독일에서는 70년대, 80년대를 거치면서 좌우파 패러다임이 바뀌고 원전을 위시한 근대화 프로젝트들(도로 신설, 확장, 댐건설, 공장건설 및 확장, 통신시설 신설 등)을 둘러싼 NGO들은 과거 ‘보수 지역’이라고 알려진 곳에서 많이 나왔다. 오히려 노동자들의 고용 확보를 위한 투쟁이 노조를 보수화시켰다. 노조는 노동자를 동원할 수 있는 활기를 잃고 있다.<sup>137)</sup> 간단히 요약한다면, 노동자는 좌파, 농민은 우파라는 분류방식은 낡은 것이다. 좌파 노동자는 중화학 공업 중심 근대화에 따라 우경화되었고, 우파 농민은 근대화의 희생자로 전락할 위험으로 좌경화되었다. 좌우파 분류법은 무용지물이 된 것이다.

70년대, 80년대 독일에서의 가장 인기 있는 유행어는 *Alternative*(대체 또는 대안)이다. 독일의 70년대 NGO들의 성과로서 *Alternative*는 종래의 생활양식을 바꾸는 것이었으며, 다음과 같은 특징을 보여주었다.

- 이익 추구 생활을 부인
- 다수결 원칙이 만능이 아니다
- 환경보호 위주의 생활을 우선
- 총체주의적인 생활관

이러한 생각은 근대화가 갖고 온 권위주의, 기계주의, 이익 추구, 환경파괴 대신 인간을 생활의 중심에 갖다 놓는다. 소위 *Alter-nativkultur*(대체 생활 문화)가 고개를 들었다. 이를 추진하는 것이 *Alternativbewegung*(대체 생활 운동)이다. 이것은 독일뿐만 아니라 전 유럽에서 거의 동시에 일어난 새로운 생활문화운동이라 해도 과언이 아니다. 여기서 생활문화는 좌파 우파를 갈라놓는 패러다임과는 거리가 멀다. 어떠한 운동이 여기에 포함되는지 보

---

137) 박성조 2005a

면 다음과 같다. 환경 운동, 인권 운동, 제3세계 지원 운동, (이념을 초월하는) 즉시 행동 운동(Sponti라고 한다), 여성운동, 청소년 센터 운동 등이다.<sup>138)</sup> 이 모든 대체 생활운동에서 좌우파 분열의 패러다임은 옛날 것이 되고 말았다.

#### 4. 자율성과 타율성

독일의 많은 NGO들은 정부 주도이다. NGO들은 정부기관들과 아주 면밀한 협력관계(재정지원, 정보 제공 등)를 갖고 있으나 활동에 있어서는 자율성을 갖는다.

이런 예로서는 기술협력협회, 기술협력처, Brot fuer die Welt, Misereor 등을 들 수 있다. Weiss/Gordenker는 NGO를 조직구조와 기금거출에 따라 다음과 같이 분류했다.<sup>139)</sup>

- GONNOS(government-organized)—정부 주도의 NGO)
- GUANGOS(quasi-governmental organizations)—정부 유사조직인 NGO
- DONGOS(donor-organized)—기부금 증여자 주도 NGO

이미 지적한 바와 같이, 독일의 일부 NGO들은 독일 정부로부터 대폭적인 재정지원을 받고 있다. 이러한 GONGO들은 일반적으로 전문 분야를 갖고 있지 않다. Brot fuer die Welt와 Misereor간에 차이가 없다. 단지 전자는 개신교, 후자는 가톨릭교를 대표할 따름이다. 그러나 GTZ 등은 전문분야를 갖고 있다. 독일에 있는 무수한 NGO들은 활동분야가 중복되는 경우가 허다하다. 독일의 GONGO들은 순수한 의미에서의 NGO라기 하기 보다는 일종의 정부 기관으로 보는 시각이 강하다. 많은 전문가와 독일의 일반인들은 NGO들에 대한 정부 지원을 대폭적으로 삭감해야한다고 주장하나—전부 없애야 한다는 주장은 듣기 힘들다—이것을 실현한다는 것은 어렵다. 왜냐하면 정부지원은 이미 독일의 전통으로 사람들의 의식 속에 정착되어 있기 때문이다. 독일의 정치·사회문화라고도 할 수 있다. 더욱이나 독일이 기독교 문화와 정신과 여러 면에서 불가분의 관계를 갖고 있는 이상 특히 기독교 계통의 NGO들에 대한 정부지원은 계속될 것이다. 이와 관련하여 한 가지 흥미로운 사실은 정부지원이 특정 정치를 선호한다는 것과는 직접적인 연관이 없다는 점이다.

---

138) Froehlich(1988)

139) Weiss/Gordenker(1999)

## XI. 독일식 복한 접근방법은 무엇인가?

### 1. 독일 NGO의 현주소

#### (1) 조직적 효율성

NGO는 시민들이 자발적으로, 대부분의 경우 일정 기간을 정해 유연하게 결속된 모임이다. NGO는 일반적인 대의, 정당 민주주의 틀 밖에서 기능하는 참여 형태의 하나로, 특별한 구체적인 목적을 달성하기 위해—때로는 자조 집단으로, 때로는 여론 형성을 위해서—정치 의사 결정에 영향을 주려는 시도이다. 독일어로 sie kommen und gehen(생겨났다 사라지곤 하는 것)이라는 표현을 NGO에 쓰는 이유는 NGO가 생겼다가 없어지는 과정을 자꾸만 반복하기 때문이다. ‘누구라도 참여할 수 있다’는 것은 이러한 조직의 비연속성을 말해주는 것이다. 어떤 전문가들은 ‘유연성’이라는 표현을 쓰지만 사실은 그렇지 않다. 베버의 말을 빌리면 독일 NGO의 많은 리더들은 ‘도로의 박수’를 갈구하는 ‘하루살이 정치인’이라 할 수 있다.

독일어의 NGO는 Buergerinitiativen(바른 의미는 시민들이 문제를 제기하고 대안을 찾아낸다는 것)은 현실적으로는 어떤 문제, 사건, 현상의 ‘나쁜 결과’에 대응하는 것이기 때문에 오히려 Buergerreak-tiven(시민들이 문제가 일어난 문제에 대하여 대응한다는 뜻)이라 보는 것이 타당하다. 출발점이 공항 확장, 아우토반 확장, 쓰레기처리장 건설, 원자력 발전소 건설, 문화시설 폐쇄 등등 부정적인 것이다. 이를 시민들이 인지하고, 또 제거하려는 데 공감대를 이루는 것이다. 정확한 의미의 Buergerinitiativen은 드물다. 즉 미래 지향적인 NGO는 찾기 힘들다는 말이다. 바꿔서 말하자면 독일의 NGO는 선형적인 조직이 아니라는 것이다.

시민운동으로서 NGO는 완전히 새로운 현상이라고 할 수 없다. 그러나 독일에서는 70년대 초부터 민주주의, 산업화, 문화발전, 기술 발전, 생활의 질 등에서 많은 위기 현상이 나타나고, 재래의 정치, 행정, 사회 메커니즘으로는 해결할 수 없는 형편까지 왔기 때문에 NGO가 우후죽순처럼 생겨났다. 동시에 칸트가 말한 것처럼 ‘자기 이성을 스스로 되찾는 현상’으로서 시민의식이 일어났던 것이다. 가장 현저히 나타나는 곳은 시민들이 거주하고 생활하는 영역, 지방에서의 의사결정 참여이다. 그러나 NGO들 간의 경쟁의 심화는 조속한 의사결정을 지연시키고 있으며, 좋은 목적으로 만들어진 NGO들이 와해되는 경우가 비일비재하다.

독일 NGO들의 활동영역은 60%가 사회·문화 분야(예 : 청소년 문제, 주변 집단 문제, 유치원, 아이들 놀이터, 학교, 시골의 제반 시설, 교통 및 도시 계획)이다. 그러나 독일 NGO

발전의 역사를 보면 50년대의 독일 재무장 반대, 60년대의 평화를 위한 시민운동, 70년대의 시민운동의 조직화와 원전반대운동을 거쳐 80년대 이후는 원전반대와 더불어 환경보호가 가장 중요한 이슈로 등장했다. 전체 NGO의 약 3분의 1이 이 문제에 치중했다. 그리고 환경 NGO의 3분의 1은 원전 건설에 반대했다. 따라서 전 독일 NGO의 9분의 1은 원전 반대를 주목적으로 하고 있다. 그러나 90년대 이후 독일의 NGO들은 새로운 테마를 얻었다. 평화, 제3세계에서 빈곤퇴치, 세계화 반대, 부패방지 등이다. 이러한 패러다임의 변화는 NGO들의 전문성을 요구한다. 그러나 NGO의 전문인력 부족은 사실상 심각한 상황이다.

## (2) 의식 전환에 기여

얼마나 많은 NGO들이 있는가? 70년대는 5,000에서 5만 개로 추측되었다. 80년대는 1만 개의 NGO가 있었고 약 200만~400만 명이 참가하고 있었던 것으로 보여진다. 90년대에는 정확한 숫자가 없다. 연방 정부의 가족, 고령자, 여성, 청소년 성(省)이 1990년대 말에 조사한 결과에 따르면 약 1,300만 명이 참여하고 있다는 추정이 나왔다.<sup>140)</sup> 여하튼 독일에서 NGO의 인기는 높다고 볼 수 있다. 독일 유권자의 60% 이상이 NGO 활동에 참여할 용의가 있다고 한다. 이러한 독일인의 NGO 참여 열정을 Guggenberger는 ‘정치적 문화 혁명’이라고 불렀다.<sup>141)</sup>

독일에서의 NGO의 이미지는 한 지역에 국한되지 않은 광범위한 지역·주 차원에 해당되는 이슈를 취급하며 비교적 효율적으로 활동하는 조직을 갖고 있다는 것이다. 물론 그간 NGO의 활동이 성공적이었다는 것도 작용한다. 성공 사례로는 원전 건설을 일시 중단, 독일 연방 정부의 원전 프로그램의 대폭적인 축소 등을 들 수 있다. 독일 NGO의 60%는 성공적으로 목적을 달성할 수 있었다고 했다.<sup>142)</sup>

NGO들의 여론조성 방법, 의사결정에 영향을 주는 방법은 다양하다. 물론 당해관청(조직)에 직접 제안, 제청, 호소 등을 하기도 한다. 이 때 중요한 것은 여론을 동원하는 것이다. 60년대에는 다채로운 플래카드를 앞세우고 Sit-In, Go-In, 시위, 서명 운동 등을 추진했다. 때로는 비합법적인 방법도 사용했다. 예를 들면 허가 없는 시위, 장소 점거, 교통 방해, 지불 거부 등의 방법을 사용했다. NGO에 직접 참여하는 숫자가 줄어드는 경향이 있음에도 불구하고 소기 목적을 달성할 수 있었던 것은, 사실 이러한 홍보 활동에 의한 대중 동원 능력이었다.

그러나 그 이후에는 앞서 언급되었던 방법들이 중요성을 잃었다. 전문적인 연구결과의 발표, 공청회, 회의 등의 개최에 치중했다. 가장 눈에 띄는 것은 국제적인 네트워크이었다. 여

140) Schneider-Willkes(2001)

141) Guggenberger(1989)

142) Guggenberger(1989)

가서 재래의 사회 모델에 대한 대안을 모색하였다. 그 후 이론적, 체계적으로 집성된 지식을 어떻게 현실화, 구체화할 것인지 생각하고, 정부 또는 정부 당국에 구체적인 요구를 하게 되었다. 다음에는 조직적으로, 정당·이념적으로 소위 말하는 ‘녹색 프로테스트’로 갔다. 이는 일부 NGO들이 녹색 정당으로 갔다는 말이지만, 그보다는 NGO들이 제도화되고, 조직적으로 구체화되고, 광범위한 지역에서 지역 간의 협력 체제로 옮겨 갔다는 것이 중요하다. 예를 들면 BBU가 있다. 여기에는 30만 이상의 회원을 갖고 있는 약 1,000개의 단체가 협력하고 있다. 1972년에는 절반 이상의 NGO가 고립하여 활동했지만, 요즘 외부 조직과의 협력 관계를 갖고 있지 않은 NGO는 거의 없다.

### (3) 집단이기주의 횡포: 정당과의 경쟁

NGO들의 영향력은 제도적 차원에서만 봐서는 안 된다. 무엇보다도 중요한 것은 독일에서 의식전환의 계기를 이룩했다는 것이다. 생산 위주의 노동사회의 가치관은 산업·소비 비평적인 새로운 생활 지향의 가치관으로 대체되었다. 소위 후기 물질주의 사회의 가치관이 지배적이 되고 여기서 지도적인 역할을 하는 사회 층은 고학력자, 고소득자이며 이러한 사람들이 NGO들을 지배하게 되었다. 이러한 가치관 변화에 이론적으로 아무런 준비도 없었던 재래의 정당은 당황할 수밖에 없었다. 바꾸어 말하면, 정당과 NGO 간에 새로운 사회의 지도적인 패러다임 경쟁이 시작된 것이다. 정당은 큰 조직을 갖고 정당원이라는 고객 위주의 정치를 하는 집단으로서, NGO들을 수용하지 않는다. 정당과 NGO들 간의 경쟁은 인물 경쟁이나 의견·인기경쟁이 아니고 가치관의 경쟁, 원칙 문제의 경쟁이었다. 재래 정당은 경쟁심리에서 NGO들을 혁명적이고 체제 전복을 하려는 집단으로 규정하고 있지만, NGO들은 체제를 극복하는 것이 목표가 아니다. 체제에 대한 국민 투표를 통한 수정, 즉 직접 민주주의적 요소를 대의 정치와 결부 시킬 수 있다는 확신을 갖고 있다.<sup>143)</sup>

Wahl은 제3세계에서 NGO 간의 경쟁을 중시한다. 선진국의 NGO와 후진국의 NGO간에는 이질문화에 대한 이해, 컨셉과 전략, 재정, 현지 정부와의 접촉에서 갈등이 생기고 있다. 이러한 갈등을 해소하는 중재 역할을 정부가 담당하는 사례가 생기고 있다. 그러나 독일 정부는 이러한 역할 부담을 선호하지 않는다. NGO 또한 어디까지나 정부의 간섭없이 활동하기를 기대하는 입장이다.<sup>144)</sup>

### (4) NGO의 엘리트 등장

NGO는 정부, 대기업, 다른 조직들과 같은 차원에서 목적 달성을 추진하고 이를 위하여

143) Guggenberger, op.cit. p.6

144) Wahl(2005)

로비활동 등 의사결정 과정에 참여할 수 있는 기회를 노린다. NGO의 리더들은 인력을 동원한다든가 또는 어떤 활동을 전개하는데 경험이나 각별한 전문 지식은 갖고 있지 않다. 그들은 단지 로비활동을 하는 책략적인 기능을 갖고 있다.<sup>145)</sup> 그들의 희망은 언젠가 정부 기관의 고위직을 맡는 것이다.

NGO들은 정부 기관 또는 다른 조직의 고위 책임자들과 접촉할 수 있는 새로운 조직을 형성하려고 노력한다. 독일에서도 많은 새로운 조직이 생겼다. 예를 들면 환경위원회, 지속적 발전위원회 등이 그렇다. 이러한 새로운 조직은 새로운 엘리트를 만들어 낸다. 그들은 스스로를 현존하는 권력 구조의 보충·보완이라고 생각하지 반대세력이라고 보지 않는다.

NGO들은 정부 기관과의 관계를 통하여 관료들과 면밀한 인적 관계를 형성한다. NGO의 최고 리더들은 정당의 당원이 되고 그들의 수입은 정부 기관으로부터 받던지 또는 정부의 고위직 승진 직전이라고 보아도 과언이 아니다.

NGO들은 권력 참여에 열중한다. 항상 권력 소지자와 같은 차원에서 활동하려한다. 이로 인하여 보통 사람들과의 거리는 멀어진다. 그들은 그들 자신의 이익을 앞세운다. 그리고 보통 사람들의 이해관계를 위해 노력하지 않는다.

NGO들은 정치의사 결정에 아무런 공동 결정권 없이 참여함으로써 정부가 사회적이고, 환경보호적이라는 인상을 일반인에게 준다. 즉 정부결정에 정당성을 부여하고 있다. NGO들은 정부기관에 이용당하고 있는 것이다.

NGO는 독특한 스타일을 갖고 있다. 이것은 강자를 더욱 강하게 하고 기존 권력 구조를 더욱 강화시킨다. 대신 자발적인 행동의 능력을 약화시키고 홍보 활동을 도외시하게 만든다. 흔히 다른 NGO들과 협력하므로 서로 상치하는 목적을 가진 NGO들이 대립하고 있다. 예를 들면 원전반대, 반(反)유전공학 NGO가 동시에 Rio의 Agenda 21을 지지할 수는 없다.<sup>146)</sup>

## (5) 시민사회이론

① NGO는 탈권위주의, 탈산업주의, 탈관료주의를 전제하는 신 사회운동으로 발전했다. 그러나 엄밀한 의미에서 NGO는 신 사회운동이 아니라 오히려 시민사회의 핵심으로 자리 잡았다.<sup>147)</sup> 여기서 중요한 사회운동으로 환경보호운동, 원전반대운동, 여성운동, 평화, 시민·인권운동, 제3세계를 위한 반 인종차별, 제 연대운동 등이 등장했다. 당시의 패러다임은 분배, 정의가 아니고 생활의 질이었다. 즉 외연적 발전이 갖고 온 선진국 독일경제의 모순을

145) Frantz(2005)

146) Altvater/ Brunnengraeber(2002)

147) Speck(2000)

수정하는 진화적 개선이지 혁명적 체제변혁은 아니었다.

② 그러나 80년대에 들어가면 이러한 사회운동은 국제적 요소를 다분히 수용하게 된다. 특히 90년대에 들어가면 세계화의 영향을 받아 독일의 NGO들도 세계적 NGO로 발전하게 되었다. 가장 획기적인 계기는 1988년 (서)베를린에서 있었던 IMF총회에 대한 국제적인 반대 시위였다. 여기서 명확히 나타난 것은 본격적으로 독일의 NGO들도, 이미 국제적으로 활동하는 다른 NGO들과 보조를 맞춰 가는 것이다. 독일의 NGO들도 국제적인 성격을 가지고 국제적인 NGO들과의 협력관계를 형성하고 있다.

80년대 말부터는 NGO의 조직면에서 뿐만 아니라 세계화가 가속화되었다. 이슈 자체가 세계적 해답을 요구하는 것이다. 예를 들면 해수 오염, 난민 문제, 마약 문제, 에이즈 문제 등이 그렇다. 이 문제들에 대한 종래의 국제기구들은 무능력함 보여 주었다. NGO들은 세계 정치 무대에서 계몽자로서의 역할을 하고 정부와 경제의 무능력함을 신랄하게 비판한다. 때로는 전문지식에 기반한 대안을 제시하고, 때로는 집단재화를 위한 윤리적인 기업인으로 활동한다. NGO는 이제 후진국 개발정책 또는 인도주의적 국제협조의 잣대로서 중요성을 갖게 되었다.<sup>148)</sup> NGO들이 위에서 말한 이슈가 제기되는 곳에 참가하는 예는 빈번하다. 그들의 힘은 강한 여론을 조성하는 데 있다. 즉 NGO는 세계화의 부정적인 효과에 대하여 문제 제기를 하는 데 선도적인 역할을 도맡았다. 그러나 그들의 여론 형성 방법은 단순한 의사표시에 국한되지 않았다. 이 과정에서 과격하고 폭력적인 NGO들과의 경계선이 희미하게 되면서 많은 비난을 받게 되었다. 이는 특히 시애틀, 제네바의 WTO모임에서 볼 수 있다.

③ 시민사회의 흐름에서 독일 NGO들의 신자유주의에 입각한 세계화에 대한 비판은 많은 사람이 인지했으나 독일의 NGO들은 아무런 대안을 제시하지 못하고 단순히 유행에 쫓아가는 현상만 보여주었다. ATTAC의 경우가 그러하며 Porte Alegre에서도 마찬가지였다. 지금도 독일은 대체적 개발정책을 기다리고 있다.

④ 또 다른 이슈는 NGO가 독일 사회 내의 이질화, 단층화 현상에 대응하는데 대단히 미흡하다는 것이다. 비록 자원봉사 조사를 보면 과반수 이상의 독일인들이 자발적으로 사회봉사에 참여하겠다는 용의가 있지만, 이러한 용의를 실천에 옮기는 공공기관의 지원 능력 미비, 제도적 장치의 부재 등은 참여 용의자를 실망시키고 있다. 더욱이 550만의 실업자를 갖고 있는 독일에서는 이와 같은 제3섹터에서 많은 고용창출의 기회를 찾을 수 있을 텐데 아쉬운 일이다. 여하튼 학자들은 이 문제를 수년 전부터 논의하고 있다.<sup>149)</sup>

이 보고서에서 상세히 다루지 못한 것은 동·서독 사회의 이질성과 단층성이다. 사실 이 문제만으로도 보고서 전체를 대체할 수 있을 것이다. ‘민주주의, 시장 경제, 인권 존중의 이

148) Klein/Walk/Brunnegraeber(2005)

149) Zimmer(1997); Zimmer/ Naehrlich(1993,1997); Naehrlich(2005), url

슈를 사회화 경험이 전혀 없는 동독인에게 적용할 수 있을까? 동독인을 통합하고 그들의 이질화, 단층화를 예방하는 방법은 무엇인가'에 대한 연구는 필자가 아는 범위 내에서는 없었다.<sup>150)</sup> 물론 감성적 차원에서 통일, 통합은 가능한 것으로 전제했었다. 그러나 여전히 많은 과제가 남아 있다.

끝으로 독일의 NGO는 성공적이었던가? 답하기 힘들다. Greiffen-hagen이 말한 것처럼 독일의 역사는 서구 시민사회 발전에 아무런 기여가 없었고, 민주주의, 시장 경제 모두를 선물 받았다. 지금은 이러한 것을 서독이 동독에게 '선물(?)'하고 있는 것이다.

(통일)독일인의 시민사회로 갈 길은 멀다. 구동독 출신 Priller 박사의 말을 인용한다 : 시민사회를 좀 더 모험하자(Mehr Zivilgesellschaft wagen).<sup>151)</sup> 단순히 NGO를 많이 만들라는 말은 아니다.

---

150) Rink(2005)

151) 이 표현은 Brandt의 "Mehr Demokratie wagen"(민주주의를 좀 더 모험하자)를 변형한 것이다.

## 참고문헌

### 외국문헌

- ADRA, “ADRA-DIREKT”, url, Jan. 2004.
- Attac, “Debattenseite zum gemeinsamen Papier von DGB/Attac/ VENRO”, url, 2002.
- Attac, “Newsletter zur EU-Verfassung”, Attac EU-AG, Dec.2003.
- Altwater, Elmar/Brunnengraeber, Achim, “NGOs im Dienst”, Aus Politik und Zeitgeschichte, B6~7/ 2002, 2002.
- Anheier, Helmut K./Seibel, Wolfgang, The non-profit Sector in Germany, Johns Hopkins University non-profit Sector Series, Manchester University Press, 2002.
- Anheier, Helmut/Priller, Eckardt/Seibel, Wolfgang/Zimmer, Annette, “Einfuehrung”, *Der dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel*(ed. by Anheier, H./Priller E. et al), Berlin, 1997, pp.13~25.
- von Arnim, Hans Herbert, “Strukturprobleme des Parteienstaates”, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16/2000, 2000.
- Baringhorst, S., Politik als Kampagne. *Zur medialen Erzeugung von Solidaritaet*, Opladen, 1998.
- Bark, Dennis L. and Gress, David R., *A History of West Germany*, 1993(서지원 역, 『도이치 현대사 I : 새나라 새우기』, 비봉출판사, 2004).
- Bergstedt, Joerg, *Mythos Attac, Hintergrund, Hoffnungen, Handlungs- moeglichkeiten*, Frankfurt, 2004.
- Brand, Ulrich, “Ambivalenzen praktischer Globalisierungspolitik: Das Beispiel ATTAC”, url, 2002.
- Brunnengraeber, Achim, “Advokaten, Helden und Experten. NGOs in den Medien”, *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Jg.10, 1997, pp.13~26.
- Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *Freiwilliges Engagement in Deutschland— Freiwilligensurvey 1999. Ergebnisse der Repraesentativerhebung zu Ehrenamt Frei- wlligkeit und buergerschaftliches Engagement*, Band 1: *Ge- samtbericht*(ed. by Bernhard von Rosenblatt); Band 2: *Zu- gangsweg zum freiwilligen Engagement und Engagement- potenzial in den neuen und alten Bundeslaendern*(ed. by von Joachim Braun und Helmut Klages), Kohlhammer, 2001.
- Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *Bericht zum Internationalen Jahr der Freiwilligen*, 2002.
- CIDSE/Caritas Europa, “European Commission consultation on the future of EU Development Policy”, url, 2005.
- CONCORD, “CONCORD Discussion Paper: The future of EU Funding of Civil Society in Development”, Funding for Development and Relief Working Group, url, 2005.
- CONCORD, “Report of CONCORD General and Consultative Assembly”, url, 2003.
- Crede, Daniel, *Der Verein als zentrales Element buergerschaftliches Engagement, Muensteraner Diskussionspapiere zum Non-Profit- Sektor*, No.9, 2000.
- Dangel, Beate, *Annaeherung an Formen direkter Demokratie. Wah- lkampf im Cyberspace— Nutzungsmoeglichkeiten des Internet*, Diplomarbeit, Universitaet Konstanz, url, 1998.
- Debiel, Thomas/Sticht, Thomas, “Entwicklungspolitik, Katastrophenhilfe und Konfliktbearbeitung. NGOs zwischen neuen Herausfor- derungen und schwieriger Profilsuche”, *NGOs im Prozess der Globalisierung* (ed. by Brunnengarebner, Achim et al), 2005.
- Deutscher Caritasverband/Diakonisches Werk der EKD, “Gemeinsame Erklaerung”, url, 2004.

- Diamond, Larry, "Rethinking Civil Society Toward Democratic Consolidation", *Journal of Democracy*, Vol.5, No.3, Johns Hopkins University, 1994.
- DIFAEM, *Arzneimittelhilfe 2004*, 2004.
- Dingwerth, Klaus, *Globale Politiknetzwerke und ihre demokratische Legitimation*, Global Governance Working Paper, No. 6, Potsdam Institute for Climate Impact Research, Free University Environmental Policy Research Unit, Oldenburg University, 2003.
- DRK, *SOFORTHILFE Report*, No.3, Juni 2002.
- Eberlei, Walter, "Entwicklungspolitische Nicht-Regierungs-Organisationen in Deutschland. Euphorie, Ernuechterung, Erneuerung", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B6-7/2002, 2002.
- Eberlei, Walter, "Entwicklungspolitik veraendern. zivilgesellschaftliche Kampagnen in Deutschland", *NGOs im Prozess der Globalisierung* (ed. by Brunnengraeber et al.), 2005, pp.386~416.
- Eskola, Kaisa/Kolb, Felix, "Attac-Globalisierung ist kein Schicksal", url, 2002.
- Franz, Christiane, *Karriere in NGOs. Politik als Beruf jenseits der Parteien*, Wiesbaden, 2005.
- Froehlich, Gerhard, "Alternative e.V.-Projekte und Bewegungen in den 1970er und 1980er Jahren", url, 1989.
- Gajdukowa, Kataharina, "Paradigmenwechsel in der Forschung zu Sozialen Bewegungen", *Forum Qualitative Sozialforschung*, Vol. 3, No.4, 2003.
- Glaser, Helmut, *Deutsche Kultur 1945~2000*, Muenchen/Wien, 1997.
- Gosewinkel, Dieter/Rucht, Dieter/van den Daele, Wolfgang/Kocka, Juergen, *Zivilgesellschaft-national und transnational*, Berlin, 2004.
- Greiffenhagen, Martin, *Politische Legitimitaet in Deutschland*, Guetersloh, 1997.
- Guggenberger, Bernd, "Buergerinitiativen", *Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik*, url, 1989.
- Hargrove, Erwin C./Owens, John E., *Leadership in Context*, Rowman & Littlefield Publishers, 2003.
- Hensle, Hannelore, "50 Jahre humanitaerer Hilfe-50 Jahre Erfahrungen mit ethischen Grundsuetzen", url, 2004.
- Hirsch, Hoachim, "NGO im Transformationsprozess des Staates", url, 2002.
- Institut fuer Demoskopie Allensbach, *Allensbacher Berichte*, No.10, 2003.
- ISAB(Institut fuer Sozialwissenschaftliche Analysen und Beratung), "Selbsthilfe und Selbsthilfefinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland. Aufgaben und Leistungen der Selbsthilfekontaktstellen in den neuen und alten Bundeslaendern", Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprogramms 'Foerderung sozialer Selbsthilfe in den Bundeslaendern', Koeln, ISAB Nr.50, url, 2005.
- Jox, Rolf/Stemmer-Lueck, Magdalena, "EuroSET. First National Report: Germany", url, 2002.
- Jox, Rolf/Kempf, Udo, *Buergerinitiativen und repraesentatives System*, 2판, Opladen, 1984.
- Kern, Kristine/Koenen, Stephanie/Loeffelsend, Tina, *Die Umweltpolitik der rot-gruenen Koalition-Strategien zwischen nationaler Pfadabhaengigkeit und globaler Politikkonvergenz*, Discussion paper, WZB, 2003.
- Koenig-Archibugi, Mathias/Zuern, Michael, "The Governance of Global Issues: Effectiveness, Accountability and Constitutionalization", Workshop at the ECPR Joint Sessions in Ediburg, March 28~April 2, 2003.
- Korte, Karl-Rudolf, "Was kennzeichnet das Regieren? Regierungshandeln von Staats- und Regierungschefs im Vergleich", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B5, 2001.
- Kraushaar, Wolfgang, "Denkmodelle der 68er-Bewegung", *Aus Politik und Zeitschrift*, B22~23, 2001.
- Kropp, Sabine, "Regieren als informaler Prozess", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B43, 2003.
- Kupper, Patrick, *Abschied von dem Wachstum und Fortschritt. Die Umweltbewegung und die zivile Nutzung der Atomenergie 1960~1975*, Lizenzarbeit, Zuerich, 1997.
- Lahusen, Christian, "Transnationale Kampagnen sozialer Bewegungen. Grundzuege einer Typologie", *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 15. 1. 2002.
- Lahusen, Christian, "Internationale Kampagnen. Grundmuster und Kontextfaktoren globalen kollektiven Handelns",

- Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 9/2, 1996, pp.42~51.
- Land Brandenburg, "Innovative lokale Beschaeftigungsinitiativen. Dokumentation der Fachtagung vom 21. 09. 2004 im Auftrag des Ministeriums fuer Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie des Landes Brandenburg", url, 2004.
- Landes Ehrenamtagentur Hessen/IFOK, "Abschlussbericht. Nachhaltige Finanzierungsmodelle fuer Freiwilligenagenturen", Ein Projekt des LandesEhrenamtagentur Hessen in Kooperation mit dem Institut fuer Organisationskommunikation(IFOK), url, 2002.
- Leggewie, Claus, "1968 ist Geschichte", *Politik und Zeitschrift*, B22~23/ 2001, 2001.
- Leggewie, Claus, *Die Globalisierung und ihre Gegner*, Muenchen, 2003.
- Lenzen, Markus, *NGOs in der Entwicklungspolitik*, Working paper No. 17 der Arbeitsstelle Aktive Buergerschaft Muenster, 2001.
- Lenzen, Markus, *Zur Rolle von Nichtregierungsorganisationen im demokratischenTransitionsprozess in den Philippinen: Das Beispiel der Community Extension Services, Cebu City*, Magisterarbeit, Muenster, 1999.
- Massarat, Mohssen, "Demokratisierung der Demokratie. Zivilgesellschaft. Nongovernmental Organizations. Governance", *Rio de Janeiro 1992 und Joannesburg 2002 und Perpsektiven fuer Umwelt und Entwicklung*(ed. by Mohssen Massarrat/Uwe Rolf/Hans-Joachim Wenzel), Muenchen, url, 2003.
- Medico International, *Jahresbericht 2004*, url, 2004.
- Messner, Dirk, "Herausforderungen fuer die zukuenftige Global Governance-Forschung", url, 2003.
- Naehrlich, Stefan, "Was sind die und was bleibt von den Besonderheiten der non-profit-Organisationen? Eine oekonomische Betrachtung", url, 2005.
- Nuscheler, Franz, *Civil Society Actors: A Democratic Corrective For International Organizations?, Dialogue on Globalisation*, Friedrich Ebert Stiftung, 2003.
- Oy, Gottfried, "Die Nutzung neuer Medien durch internationale Pro- testnetzwerke", *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 15/1, pp.68~79, 2002.
- Paritaetische Akademie, *Freiwilliges Engagement in Berlin 1999~2004, Berlin*, 2004.
- Poguntke, Thomas, "Praesidiale Regierungschefs. Veraendern sich die parlamentarischen Demokratien?", *Festschrift fuer Max Kaase*(ed. by Niedermayer, Oscar et al), Wiesbaden, 2000.
- Politikforum, "ATTAC", aus Wikipedia, url, 2005.
- Priller, Eckhard/Zimmer, Annette/Anheier, Helmut K./Toepler, Stefan/ Salamon, Lester M., "Mehr Zivilgesellschaft wagen. Gemeinnuetzige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel", *WZB Mitteilungen*, H.3, Maerz 2004.
- Priller, Eckhard/Zimmer, Annette/Anheier, Helmut K./Toepler, Stefan/ Salamon, Lester M., "Germany: Unification and Change", *The Third Sector in Germany*(ed. by Zimmer, Annette), Muensteraner Diskussionspapiere zum Non-profit-Sektor, Sonderband 3, 2000, pp.1~22.
- Ramonet, Ignacio, "Désarmer les marchés", *Le Monde Diplomatique*, 1 er/12/1997 (<http://www.france.attac.org/a2644>), 1997.
- Rink, Dieter, "Die Buergerbewegungen in der DDR. Demokratische Sammlungsbewegungen am Ende des Sozialismus", url, 2005.
- Roeber, Manfred, "Das Parteibuch—Schattenwirtschaft der besonderen Art?", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B32~33, 2002.
- Rucht, Dieter, "Media Strategies of Protest Movements since the 1960s", *Cyberprotest: New Media, Citizens and Social Movements*(ed. by Donk, Wim an de/Loader, Brian/ Nixon, Paul G./Rucht, Dieter), New York, 2004.
- Sarcinelli, Ulrich, "Demokratie unter Kommunikationsprozes? Das parlamentarische Regierungssystem in der Mediengesellschaft", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B43, 2003.
- Schicha, Christian, "Kommunikationsstrategie von Greenpeace", *Zeitschrift fuer Kommunikationsoekologie*,

- 1/2001, pp.22~26.
- Schmid, Bernhard, "Globalisierung ist kein Schicksal...: ATTAC mobilisiert international gegen Neoliberalismus", *philtrat*, No. 40, mai/juni 2001.
- Schneider-Wilkes, Rainer Ernst, *Engagement in Buergerinitiativen. Poli- tische Lernprozesse von Berliner Verkehrsburgerinitiativen*, FU Dissertation 2001(<http://www.diss.fu-berlin.de/2001/166/>), 2001.
- Schuett-Wetschky, Eberhard, "Chefstellung des Bundeskanzlers?", Sept. 2004, url, 2004.
- Statistisches Bundesamt, *Datenreport 2004. Zahlen und Fakten ueber die Bundesrepublik Deutschland, Auszug Teil 1, Teil 2*, 2004.
- VENRO, "Fuer eine starke Entwicklungspolitik im Zeitalter der Glo- balisierung. Zehn Forderungen an die neue Bundesregierung", url, 2002.
- VENRO, "VENRO-Kampagne", url, 1999.
- VENRO, "VOICE-EuronAID Paper", url, 1998.
- Wahl, Peter, "NGO-Multis, McGreenpeace und die Netzwerk-Guerilla. Zu einigen Trends in der internationalen Zivilgesellschaft", *Peripherie*, No. 71, 1998, pp.55~68.
- Wahl, Peter, "Die NRO als neues gesellschaftliches Phaenomen. Ein neuer Stern am Firmament des Fortschritts?", url, 2005.
- Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 4판, Tuebingen, 1956.
- Zimmer, Annette, "Public-Private Partnerships: Staat und Dritter Sektor in Deutschland", *Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel*(ed. by Anheier, H./Priller E. et al), Berlin, 1997.
- Zimmer, Annette/Naehrlich, Stefan, "Zur volkswirtschaftlichen Bedeu- tung der Sozialwirtschaft", *Lehrbuch der Sozialwirtschaft*(ed. by Arnold, Ulli et al), Baden-Baden, 1997.
- Zimmer, Annette/Naehrlich, Stefan, "Non-profit-Management und Mar- keting mehr als Betriebsfuehrung und Marktorientierung", *Zeitschrift fuer oeffentliche und gemeinschaftliche Unterneh- men*, No.3, 1993.
- Zuern, Michael, "Global Governance—effektiv und legitim. Forschungs- und Lehrprogram des Instituts fuer Interkulturelle und Inter- nationale Studien", url, 2005.

## 국내문헌

- 박성조, 『북한에서 활동하는 독일의 NGO』, 연구보고서, 2005.
- 박성조, 『독일 공동결정권제도론: 독일과 유럽에 있어서 노사관계』, 법문사, 2005a.
- 박성조 외, 『남북한 뭉치면 죽는다』, 랜덤하우스 중앙, 2005b.

## 약자표

ACP Countries	African, Caribbean, Pacific Countries of Lome Convention of EU
ACT	Action by Churches Together
ADRA	Adventist Development and Relief Agency International
AI	Amnesty International
ATTAC	Association pour une Taxation des Transactions financieres pour l'Aide aux Citoyens et Citoyennes
BDI	Bund der Deutschen Industrie
CARE	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere, Inc.
CCHA	Coordination of Humanitarian Assistance
Caritas	The Catholic Agency for Overseas Aid and Development
CFGB	Canadian Foodgrains Bank
CLONG	EU Liaison Committee of NGOs
CONCORD	Confederation for Relief and Development
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIFAEM	Deutsches Institut fuer Aertzliche Mission
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
DWHH	Deutsche Welthungerhilfe
ECHO	European Commission's Humanitarian Aid Office
ECOSOC	UN Economic and Social Council
FAKT	Association of Appropriate Technologies
FALU	UN Food Aid Liaison Unit
FAO	UN Food and Agriculture Organization
FDRC	Flood Damage Rehabilitation Committee
GAA	German Agro Action
GTZ	Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit
HBAid	Hungarian Baptist Aid
ICRC	International Committee of Red Cross
ICVA	International Council of Voluntary Agencies
IMF	International Monetary Fund
KEDO	Korean Peninsula Energy Development Organization
MDM	Médecins du Monde
MSF	Médecins sans Frontières
PDS	Public Distribution System
UNHCR	UN High Commissioner for Refugees
UNICEF	UN Children's Fund
USAID	US Agency for International Development
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen
VOICE	Voluntary Organization in Cooperation and Emergencies
WCC	World Council of Churches
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization

