

## 비정부기구(NGO)의 탈북자 지원 경험 분석 및 개선 방향

전우택 · 윤덕룡 · 강성록 · 김형중 · 민성길\*

### I. 서 론

비정부기구란 '집단이익과 공공선을 추구하는 시민들의 자유의사에 따라 형성된 그룹 혹은 조직 및 결사체<sup>1)</sup>'로 정의될 수 있으며, 현대 사회에 있어 정부 부문과 영리 부문에 이어 소위 제3부문으로 불리기도 할 만큼 그 역할이 중요시되고 있다. 비정부기구의 기능은 다른 사회 구성요소들과의 전문적인 관계 형성 및 상호교류, 구호의 개발, 옹호(advocacy), 계몽과 교육 등을 들 수 있다.<sup>2)</sup> 이러한 비정부기구들은 그동안 전세계적으로 다양한 활동을 펼쳐왔는데, 그 중 하나가 정치, 경제, 군사, 종교적 이유 등으로 말미암아 자신의 고국을 떠나 여러 지역을 방황하거나, 새로운 나라에 들어가는 난민, 이주민, 그리고 이민자들의 사회 정착 지원 활동이었다. 비정부기구들은 이들 이주자들의 정착 지역 국가에 난민, 이주민 등을 수용하는 데 있어

\* 연세대학교 통일연구원.

1) 조민, 『통일과정에서 민간단체의 역할』(서울: 민족통일연구원, 1996).

2) Lynne M. Healy, "International Social Welfare: Organizations and Activities," *Social Work Encyclopedia* (1990), pp. 1499-1509.

보다 관대한 정책을 견지하도록 정부를 설득하는 작업에서부터 실제로 정착에 필요한 물질적 지원을 하고 제3세계 국가들에게 난민 정착을 촉진시키는 사업을 하는 것까지 다양한 활동을 전개하고 있다.<sup>3)</sup>

우리나라에서도 1990년대 이후부터는 많은 비정부기구들이 만들어 져 활발한 활동을 하고 있고,<sup>4)</sup> 그 중 몇몇 비정부기구들은 북한에서 탈출하여 남한에 들어온 탈북자들의 남한 사회 정착을 지원하는 활동을 하고 있다.<sup>5)</sup> 현재 국내 비정부기구들의 탈북자 정착 지원 활동은 정부의 탈북자 교육시설인 하나원 내에서도 이루어지지만, 본격적인 지원은 하나원을 퇴소한 후 개별 정착지에서 사회생활을 시작하는 때부터 이루어진다고 볼 수 있다. 그 지원 내용은 크게 물질적 지원과 비물질적 지원으로 나누어 볼 수 있다. 물질적 지원의 내용은 공동 거주지의 제공, 생활필수품의 제공, 의료 지원, 장학금 지급 등이 될 수 있다. 비물질적 지원은 경제적 적응을 돋기 위한 직업훈련·취업 알선·영농기술 교육 등과 심리·사회적 적응을 위한 지원을 들 수 있다.<sup>6)</sup>

3) Robert G. Wright, "Resettlement: Voluntary Agencies and the Resettlement of Refugees," *International Migration Review* Vol. 15, No. 1 (1981), pp. 157-174.

4) 김혁래, "세계화와 한국 NGO의 현황," 경제정의실천연합 편, 『세계화와 한국 NGO의 발전 방안』(서울, 1997).

5) 김동배, "탈북자들의 적응을 위한 민간차원의 대책," 연세대학교 통일연구원 주최 탈북자 대책을 위한 토론회 발표 논문 (서울, 1996년 5월 21일); 김동배·이기영, "민간기관의 탈북자 지원 현황과 과제," 『통일연구』 3권 1호(1999), pp. 253-305; 박명규, "한반도 통일과 비정부기구(NGO)의 역할," 남북나눔연구위원회 편, 『21세기 민족화해와 번영의 길』(서울: 크리스챤서적, 2000); 이금순, 『국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례』(서울: 민족통일연구원, 1997); 조민, 『통일과정에서 민간단체의 역할』(서울: 민족통일연구원, 1996); 조한범, 『NGOs를 통한 남북 사회문화 교류협력 증진방안』(서울: 통일연구원, 1999).

6) 김동배·이기영, "민간기관의 탈북자 지원 현황과 과제," 『통일연구』 3권 1호 (1999).

최근 들어 북한을 탈출하여 남한으로 유입되는 탈북자의 수가 급증하면서 2001년도 6월 현재 총 누적 숫자가 1,400명을 넘어섰다.<sup>7)</sup> 이들 탈북자의 숫자 증가 추세는 앞으로 더욱 가속화될 것으로 예상되고 있어 이들에 대한 지원 내용과 방법에 대한 관심이 증가하고 있다. 즉 그 성격이나 규모적인 측면에서 보았을 때, 이들 탈북자들의 남한 사회 정착은 정부의 지원만으로는 한계가 많아지게 되었고, 그에 따라 비정부기구의 지원 활동이 매우 중요한 의미를 가지게 된 것이다. 실제로 탈북자의 숫자가 현재보다 훨씬 커진다거나, 또는 통일 과정과 통일 이후에 남북한 사람들이 함께 어우러져 살아야 하는 시점이 되었을 때, 이들 비정부기구의 현재 활동 및 경험은 국가적으로 매우 중요한 것이 될 것이다.

이러한 비정부기구의 탈북자 지원 경험은 두 가지 시각에서 분석할 수 있다. 첫번째로, 비정부기구에 속하여 탈북자를 직접 지원하고 있는 여러 자원봉사자들의 경험을 분석할 수 있다. 두번째로, 각 비정부기구들을 하나의 단위로 하여 각 단체가 겪은 경험을 분석할 수 있다. 탈북자를 돋고 있는 자원봉사자들은 아주 드문 경우를 제외하고 비정부기구들에 속하여 활동하고 있기 때문에 각 단체의 성격과 상황에 따라 서로 다른 경험을 하고 있다고 보여진다. 실제로 이러한 '개인적' 경험과 '단체적' 경험은 상호 연관을 가지고 있으나, 어느 수준에서 분석하느냐에 따라 바라보는 문제점과 그에 대한 해결책 등에 대한 강조점이 달라질 수 있다. 본 연구에서는 그 중 단체적 차원에서의 경험을 분석하여 현재 탈북자 지원정책의 문제점을 지적하고 그에 대한 대안을 제시하고자 한다. 비정부기구 자원봉사자들의 개인 경험에 대한 연구는 본 연구팀에 의하여 현재 이루어지고 있다.<sup>8)</sup> 비

7) 북한이탈주민후원회, 『북한 이탈주민 입국 현황 통계』 북한이탈주민후원회 2001년 여름호.

8) 전우택·윤덕룡·강성록·김형중·민성길, "자원봉사자들의 탈북자 지원 경험 분석-설문 결과를 중심으로," 『통일연구』 5권 1호 (2001).

정부기구의 자원봉사자들과는 다른 공적 입장에서 탈북자 지원 활동을 하고 있는 보호경찰관들의 경험<sup>9)</sup>은 연구되어 보고되었었고, 거주지 및 취업 지원 담당관 공무원들의 경험은 현재 진행 중에 있다.

따라서 본 연구는 다음과 같은 목적을 가진다. 첫째, 2000년 현재 탈북자 지원 활동을 실제로 하고 있는 비정부기구들을 대상으로 면담을 실시하여 단체로서의 활동 내용을 분석한다. 둘째, 이들 분석을 토대로 탈북자 지원에서 비정부기구의 바람직한 향후 활동 방향 및 효과적인 지원 방법을 제안하고자 한다.

## II. 연구 방법

본 연구의 자료는 탈북자를 지원하는 비정부기구의 활동 책임자와의 직접 면담 조사와 단체 대표자 및 참가자들을 대상으로 한 집중집단토론 등 두 가지 방법을 통해 수집되었다.

### 1. 직접 면담 조사

현재 탈북자 지원을 하고 있거나 그에 대한 계획을 가지고 있는 비정부기구의 협의체인 ‘북한이탈주민 지원 민간단체 협의회’에 가입된 25개 단체 중 준비 단계를 지나 실제적으로 탈북자 지원 활동을 하고 있는 단체는 11개로 조사되었으며 그 명단은 한국기독교총연맹, 북한인권시민연합, 북한이탈주민후원회, 한국인성개발원, 남순지장회, 이주난민선교회, 희년상담소, 고향마을, 가양복지관, 통일준비 여성지도자회, 사단법인 하나로 교육복지연구원이었다. 연구팀은 이 11개 단체들

9) 전우택, “탈북자들과 보호경찰관들의 인간관계에 대한 분석-보호경찰관들을 대상으로 한 설문조사를 중심으로,” 『통일연구』 4권 1호 (2000b).

에 연락을 하여 본 연구의 목표를 설명하고 동의를 받아 단체 사무실을 방문하여 탈북자 지원 업무의 대표자나 실무 책임자들(총무, 간사 등)과 직접 면담에 의한 설문 조사를 실시하였다.

설문 내용은 탈북자 지원 활동을 하게 된 동기, 지금까지의 지원 내용, 자원봉사자들을 위한 사전교육 유무와 교육 내용, 탈북자 지원 활동에 있어서의 어려움, 단체가 정부에 원하는바, 탈북자 지원 단체 간의 협력 필요성과 그 내용, 바람직한 탈북자 지원 방향 등이었다. 이 내용은 반 구조화된 설문으로 질문되었으며 각 단체의 특성에 맞게 자유로이 의견을 개진하실 수 있도록 하였다. 단체 면담은 2000년 6월 21일부터 10월 14일까지 실시되었으며 1개 단체 당 평균 면담시간은 1시간 40분이었다. 솔직한 응답을 얻기 위하여 본 연구에서 발언을 한 단체의 이름은 밝히지 않기로 하였다.

## 2. 집중집단토론(focus group discussion)

집중집단토론은 2000년 11월 4일에 서울 수유리 통일연구원에서 북한이탈주민후원회가 주관한 자원봉사자 공공 교육프로그램 시간을 이용하여 앞의 직접 면담 결과를 토대로 각 비정부기구 실무자들과 자원봉사자들의 토론 형식으로 이루어졌다. 이 토론에는 총 13개 단체, 26명이 참석하였는데 그 참석 단체 명단은 영락교회 북한선교회, 중대 부설 사회복지관, 선한 사람들(여의도 순복음교회), 한국자유민주총연맹, 좋은 벗들, CAC, 통일여성협의회, 회년상담소, 여성개발원, 태화사회복지관, 고향마을, 북한이탈주민후원회였으며, 관련 분야에서 전문적 활동을 하고 있는 교수 3명이 참석하였다. 토론의 사회와 진행은 본 연구자가 직접 담당하였으며, 토론에 사용된 질문은 단체를 대상으로 한 직접 면접에 의한 설문 조사 결과를 토대로 작성한 것을 이용하였다. 주요 토론 논제는 첫째, 탈북자 지원에 있어 비정부기구와 정부 간의 바람직한 역할 분담과 정부에 대한 건의 사항, 둘째, 자

원봉사자 교육 프로그램에 있어 단체간 협력 방안, 셋째, 설문 조사에 대한 몇 가지 의견 개진 등으로 구성되었다. 총 토론 시간은 2시간 10분이었다.

### III. 결 과

#### 1. 직접 면담 결과

##### 1) 지원 동기와 목적

각 단체들이 탈북자 지원 사업을 실시하게 된 배경 동기들은 다음과 같았다.

첫째, 다른 활동들을 하다가 탈북자 지원에까지 그 활동 영역을 넓힌 경우가 있었다(6곳). 그 중 북한 관련 활동 (조선족 지원, 북한 인권 개선 활동 등)을 하다가 탈북자 지원 활동을 시작한 경우도 있었고(2곳), 북한과 관계없는 활동 (외국인 노동자 지원, 집단 상담, 일반 상담 및 불우이웃 돕기, 평생교육) 등을 하다가 활동 영역을 넓힌 경우도 있었다(4곳). 이것은 탈북자 지원을 위해 새로운 단체를 만들 수도 있지만, 기존의 비정부기구들이 그 활동 영역을 넓혀 탈북자 지원을 하는 것이 가능하며, 이런 경우 그동안 연관된 다른 활동을 하며 쌓은 경험들이 큰 장점으로 작용할 수 있음을 보여주고 있다.

둘째, 종교적 동기를 가지고 있는 경우로 5개 단체(기독교 4곳, 불교 1곳)가 여기에 해당하였는데, 이 중 3곳은 적극적으로 선교 목적을 표방하고 있었다. 실제로 탈북자 지원활동을 하고 있는 단체 중 65% 이상이 이러한 종교적 배경을 가지고 있음을 볼 수 있어 탈북자 지원 활동에 있어 종교 단체가 큰 역할을 하고 있는 것을 볼 수 있었다.

그 외에 특수한 성격을 가지고 있는 단체들도 있었는데, 탈북자들로 구성된 일종의 자조 단체도 있었고, 탈북자 지원 비정부기구와 담

당 정부 기관 사이의 연결 기관으로 정부의 지원하에 만들어져 활동하는 단체도 있었다.

이러한 여러 가지 배경을 가지고 있는 탈북자 지원 단체들이 표방하고 있는 지원 목적을 좀더 세분하여 본다면 <표 1> 다음과 같았다. 즉 첫째, 탈북자들이 우리 사회의 건강한 일원으로 잘 정착할 수 있도록 돋고(7곳), 둘째, 장기적으로 탈북자들을 미래의 통일을 위한 중간 인력으로 육성하여 남북한 사람들의 중간자적 입장에서 남북한 화해의 가교 역할을 수행할 수 있도록 하며(5개 단체), 셋째, 탈북자들의 인권과 생명을 지키는 것(3개 단체), 넷째, 선교를 목적으로 하는 것(3곳) 등이었다.

### 2) 현재까지 지원한 탈북자 규모

현재까지 지원한 탈북자가 10명 이하인 단체가 2곳, 10~20명인 단체가 5곳, 20명 이상인 단체가 4곳이었다. 전체적으로 보면 연도별 탈북자 지원 숫자는 상승하는 추세를 보였지만 아직 탈북자 지원 활동이 대규모이며 조직적으로 이루어지고 있지는 못함을 알 수 있었다.

### 3) 자원봉사자들을 위한 사전 교육 프로그램

탈북자들을 돋고 있는 자원봉사자들을 위한 사전 교육 프로그램이 있는지 물었을 때 11개 단체 중 5개 단체만이 그렇다고 응답하였다. 계획 단계에는 있었으나 실행에 옮기지는 못했다고 응답한 단체가 1곳 있었고, 별도의 교육 프로그램을 가지고 있지 않지만 기존의 일반 자원봉사자 교육 때 탈북자의 특성과 유의 사항 등에 대한 추가 교육을 실시하고 있다는 단체가 1곳 있었다.

“그렇다”라고 응답한 5개 단체의 교육 프로그램의 구체적인 내용을 보면, 탈북자 문제의 현황과 대책에 대한 워크숍과 정책 관련 전문가 간담회를 개최하는 곳이 있었고, 북한동포 돋기 대학(원)생 자원봉사단을 위한 수련회와 집단 교육을 각각 연 1회와 2회 실시하고 있는

곳이 있었다. 또 북한이탈주민 사회정착 방안에 대한 결연 전문 교육 자료를 배포하고, 탈북자 결연 현황과 선교방안, 결연 참여 방안 등에 대한 세미나를 실시하는 곳이 있었고, 통일준비 여성 지도자 교육을 실시하는 곳이 있었다. 이러한 교육의 내용은 각 단체별로 다양하게 이루어지고는 있었으나 전문화된 교육이 아직 체계적으로 이루어지지 못하고 있다는 의견들이 많았다. 더욱이 이러한 5개 단체 이외의 나머지 단체들은 아직 자원봉사자를 위한 교육 프로그램을 가지고 있지 못한 현실에 비추어 앞으로 공동 교육 프로그램을 개발하는 것이 절실한 것으로 보인다.

#### 4) 탈북자 지원 방법 <표 2>

각 단체별로 탈북자를 지원하고 있는 방법을 알아본바, 상담, 직업 알선 및 교육, 직접적인 재정지원, 자매 결연 등이 주로 사용되고 있었다. 그 내용을 좀더 자세히 보면 다음과 같았다.

첫째, 상담과 심리안정 프로그램 등을 실시하는 단체가 7개 있었다. 이 중에서 자원봉사자가 전문적인 상담 영역과 지식을 가지고 상담에 임하는 단체는 2곳에 지나지 않았으며, 나머지 단체는 생활을 어려움을 들어주는 정도의 일반 상담을 가지고 있었다.

둘째, 남한에서 직업을 가질 수 있도록 기술 교육과 취업 알선을 해주는 단체가 6개 있었다. 여기에는 하나원을 방문하여 한자나 컴퓨터, 영어 교육을 실시하거나, 취업 정보를 제공하고 취업을 알선해 주는 일을 하는 단체도 있었다. 그리고 탈북자들과 함께 공동 생활을 하면서 실물경제를 지도하고 영농 사업을 함께 하고 있는 단체도 있었다.

셋째, 탈북자에게 직접적으로 재정 지원을 해주고 있는 단체가 5곳이었는데, 생계에 도움을 주기 위해 일정액의 금액을 매월 지원해 주거나 장학비 명목으로 지원을 하고 있었다. 여기서 주목할 만한 점은, 경제적 지원을 실시하지 않는 나머지 6개 단체 중에는 5개 단체는 직

접적인 재정 지원이 탈북자들의 의존성만을 증대시킨다는 이유를 들어 그러한 지원 방식을 적극적으로 반대하고 있다는 것이었다. 그리고 직접적인 재정 지원을 하고 있는 단체 중에도 추후 지원금액을 점차 줄이는 방안을 가지고 있는 단체가 2곳 있었다.

넷째, 탈북자와 단체 소속의 자원봉사자를 일대일로 자매결연 시켜 탈북자들이 남한 사회에 적응할 수 있도록 도움을 주고 있는 단체가 4곳 있었다. 그리고 이러한 일대일 형태의 자매결연을 맺지는 않았지만 탈북자들과의 정기적인 모임을 통해 정보를 공유하고 남한 생활의 문제점을 토론하는 시간을 갖도록 하는 단체가 2곳 있었다.

다섯째, 그 외에 신앙 생활을 통해 심리적 안정을 돋는 단체가 2곳 있었고, 탈북 청소년들의 학업을 돋기 위해 과외를 실시하고 있는 단체가 1곳, 하나원을 정기적으로 방문하여 치료 진료소를 지원해 주는 단체가 1곳 있었다.

### 5) 탈북자 지원활동에서 어려운 점 <표 3>

탈북자들을 지원하면서 단체들이 경험하고 있는 어려운 점은 다음과 같이 크게 4가지로 정리할 수 있었다.

첫째, 재정적인 어려움들을 이야기하였다. 즉 하고 싶은 활동들은 많이 있으나 재정적인 어려움으로 그런 일들을 다 하지 못하고 있다는 이야기들을 7개의 단체가 언급하였다. 대부분의 단체는 회원들의 회비, 기부금 등으로 재정을 충당하고 있었으며, 단체 소속의 자원봉사들에게 금전적인 지원을 해주는 단체는 한 곳도 없었다. 다만 1개 단체가 월 1만원의 교통비를 지급하는 정도였다.

둘째, 탈북자들과의 관계에서 겪는 어려움을 언급한 단체가 6곳 있었다. 즉 탈북자들이 단체나 자원봉사자들을 믿지 못하고 정부 산하의 감시조직 정도로 인식하여 적대감을 보이거나 관계 회피를 하여 친밀하고 지속적인 관계를 만들기가 어렵다는 이야기들을 하였고, 탈북자들이 이러한 단체들에 대한 인식이 부족하여 직접 금전적인 요구

를 하여 그것을 설명하는 데 어려움을 가지기도 하였으며, 단체가 어렵게 구해 준 직장을 쉽게 버리고 어려운 일은 하기 싫다는 등의 이야기를 하여 어려움을 겪는다든지, 탈북자들이 단체에 대하여 지나치게 많은 것을 기대하고 의존하려 하여 어려움을 겪었던 것 등을 주로 이야기하였다.

셋째, 자원봉사자의 부족과 그들의 관리에서 겪는 어려움을 이야기하였다(4개 단체). 각 단체에서 필요로 하는 인원에 비해 자원봉사자 수는 상당히 부족하였는데, 전문적인 지식과 경험을 요구하는 단체일수록 이것은 더욱 심각한 문제로 대두되고 있었다. 그리고 각 단체에 가입한 자원봉사자들의 참여를 유도하고 다양한 자원봉사자들 간에 의견의 합의점을 찾는 데에 어려움을 겪고 있는 단체들도 있었다. 그리고 이들 봉사자들에 대한 교육 프로그램을 운영하는 데에 어려움을 이야기하는 단체들이 있었다.

넷째, 정부와의 관계에서 겪는 어려움을 이야기하였다(3개 단체). 즉 아직 정부와 탈북자 지원 비정부기구 간에 어떤 관계가 형성되어 어떻게 함께 일을 해 나가야 할지에 대한 혼란들이 있었다. 예를 들어 일반적으로 단체들이 가장 먼저 탈북자들과 접촉하게 되는 자리는 하나원인데, 단체에 따라 하나원에서 활동을 하는 곳도 있었고, 그러지 못하는 곳도 있어 그에 대한 갈등이 있었다. 또한 하나원에 들어가 활동을 하고 있다 할지라도 하나원 측과 단체가 서로 생각하고 기대하는 내용이 달라 어려움을 겪는 곳도 있었다. 일반적으로 정부와 단체가 충분히 의사 소통을 하지 못하고 있다고 느낀다고 이야기하였고, 정부가 탈북자 지원에 있어 비정부기구를 효과적으로 이용하지 못하고 있다는 의견도 있었다. 또한 정부가 탈북자들과 그들에 대한 지원에 있어 일관성 있는 정책을 제시하지 못하고 그러한 정책에 대한 실천 의지가 부족하다는 것과 담당 기관의 실무자들이 비정부기구와 함께 활동을 하기에 비전문적이라는 지적을 한 단체도 있었다.

### 6) 탈북자들 지원 비정부기구 간의 협력 필요성과 그 방안

비정부기구 간의 협력 필요성에 대해서는 대부분의 단체(11개 중 10개의 단체)가 필요하다고 응답하였다. 그 이유로는 탈북자에 대한 체계적인 지원을 할 수 있고(8개 단체), 단체 간에 정보의 교류가 필요하기 때문(5개 단체)이라는 의견 등이 많이 언급되었다.

단체간의 적절한 협력 방안에 대해 <표 4>, 9개 단체에서 효과적인 네트워크가 이루어져야 함을 지적하였는데, 구체적으로 단체 간 네트워크를 구성하는 방법에 대해서는 민간단체 협의회를 활성화해야 한다는 응답이 가장 많았다(5개 단체). 그러한 협의회의 성격은 구속력이 없어야 하며, 상호 교류를 통해 정보를 공유하고, 정책 연구를 통한 합의점을 도출해 나가야 할 것이라는 제안들도 많았다. 그리고 동일한 성격의 지원을 하는 단체끼리 세부적인 업무와 역할을 분담함으로써 협력체계를 이루어야 한다는 의견도 많았으며(4개 단체), 의사회나 변호사회와 같은 전문가 단체들의 참여를 유도해야 한다는 의견도 제시되었다(1개 단체).

### 7) 추후 바람직한 탈북자 지원을 위한 개선 방향 <표 5>

앞으로 바람직한 탈북자 지원을 위해 비정부기구 간의 공조, 정부 외의 공조, 탈북자에 대한 지원 방법에 대한 의견이 제시되었는데 그 주요한 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 탈북자의 지원에 있어서 단기적인 지원을 지양하고, 남북한의 이질화된 문화와 의식의 차이 문제를 해결하고 심리적·정서적인 안정을 유도할 수 있는 프로그램을 개발해야 하며, 자립을 위한 직업 교육이 강화되어야 한다는 점이 강조되었다(7개 단체).

둘째, 효과적인 탈북자 지원이 이루어지기 위해서는 비정부기구 간에 협력과 공조가 이루어져야 하며, 이를 위해서는 단체 간 네트워크의 형성, 민간단체의 전문화와 조직화 등이 이루어져야 한다는 점이 강조되었다(5개 단체).

셋째, 정부와의 공조체제를 이루는 것이 중요하다는 점이 지적되었다(5개 단체). 민간단체와 정부와의 적절한 공조를 통해 하나원의 교육 시스템을 바람직한 방향으로 개선할 수 있고, 민간단체들은 정부로부터의 재정적인 지원을 바탕으로 효과적인 탈북자 지원을 할 수 있다는 점이 강조되었다.

## 2. 집중집단토론 (focus group discussion) 결과

### 1) 정부에 대한 건의 사항 및 역할 분담에 관한 의견

정부의 정책에 대한 건의 사항에서는 주로 하나원 운영에 대한 문제가 많이 언급되었다. 많은 단체의 사람들이 하나원의 운영에 비정부기구가 적극적으로 참여할 수 있어야 한다는 점을 강조하였다. 즉 하나원 교육 프로그램에 민간단체들의 참여를 적극 허용하여 탈북자들에게 각 단체를 소개할 수 있는 기회 등이 주어져야 하고, 하나원을 나온 이후 탈북자들과 각 단체들이 연계할 수 있는 방법이 적극적으로 마련되어야 함을 지적하였다. 이에 대해, 현재 하나원 내에서 활동하고 있는 민간단체들의 자원봉사자들이 자주 바뀌고 그로 인해 전문성이 결여되어 활동의 효과가 떨어진다는 점에 대하여 하나원이 우려의 시각을 가지고 있다는 점도 언급되었는데, 이것은 좀더 많은 지원봉사자들에게 교육과 훈련의 기회를 주려는 단체들과 좀더 안정되고 전문적인 활동을 기대하는 하나원 사이의 입장 차이에서 기인한 것으로 보인다.

또한 하나원에서 3개월 동안 실시하는 교육만으로는 큰 효과를 보기 어렵우며, 하나원을 나온 이후의 탈북자를 위한 사회교육이 전무한 실정이므로, 민간단체들은 하나원에서 보다 하나원 탈소 이후의 교육 프로그램에 초점을 맞추는 노력이 필요하다는 의견도 있었다.

## 2) 단체 간 협력 방안과 자원봉사자 교육 프로그램

효과적인 탈북자 지원을 위한 비정부기구 간의 협력의 필요성이 강조되었는데, 이를 위해 단체간 네트워크를 구성하여 탈북자에 대한 정보를 공유하여야 한다는 점이 지적되었고 인터넷을 통한 온라인 상에서의 정보제공이 효과적일 것이라는 의견 등이 제기되었다. 탈북자 지원에 대한 공동 자료를 만드는 데 단체들의 협조가 부족하였다라는 자성의 의견도 있었다. 또한 단체 간의 공통의 기준과 정책에 대한 논의가 이루어져야 하는데, 아직 이러한 노력이 부족하였다는 의견도 있었다.

자원봉사자를 위한 교육 프로그램에 대해서는 자원봉사자들이 겸증된 자격을 갖출 수 있도록 하는 것이 중요하며, 전문성 교육과 함께 현실 교육을 병행하는 것이 필요하다는 점 등이 강조되었다.

## IV. 토 론

본 연구는 현재 탈북자 지원 활동을 적극적으로 하고 있는 11개 비정부기구를 대상으로 하여 탈북자 지원시 겪고 있는 어려움과 향후 활동 방향 등에 대해 조사하였다. 조사 결과를 바탕으로, 현재 탈북자 지원 단체들이 공통적으로 갖고 있는 주요한 문제점들과 이를 극복하며 보다 바람직하고 효과적인 지원을 하기 위해 나아가야 할 방향을 정리하면 다음과 같다.

첫번째로, 탈북자들을 지원하는 비정부기구들의 활동이 전문화되어야 함을 본 연구 결과는 보여주고 있다. 현재 각 단체들의 활동은 탈북자들의 필요에 맞추어 전문화되어 있지 못하고 그냥 일반적인 활동에 머무르고 있어 그 지원이 효과적이지 못하다는 문제점을 안고 있다. 예를 들어 많은 단체들의 활동은 탈북자와 자원봉사자의 자매결연 맺기, 명절 때 위로잔치 하기, 생활지원금 보조, 일반적인 생활 상

담 정도에 머무르고 있는 것이다. 물론 이러한 활동들이 탈북자들에게 어느 정도 도움이 되어온 것도 사실이다. 그러나 탈북자들이 실제로 절실히 필요로 하는 지원은 그보다 훨씬 더 전문적인 분야의 것, 즉 의료, 법률, 직업 훈련, 구직, 자녀 교육, 결혼, 직장 생활 상담 등으로, 이러한 실제 필요에 대하여 효과적인 지원은 아직 이루어지지 못하고 있다고 볼 수 있는 것이다. 이렇게 전문 지원 활동이 없다 보니까, 어느 단체나 다 비슷비슷한 활동 내용을 가지게 되고, 그렇게 되면서 각 단체는 명절 때의 위안잔치에 탈북자들을 서로 많이 모으려 하는 등 불필요하고 소모적인 경쟁을 벌이는 폐단도 발생하는 것이다. 그리고 이러한 경쟁적인 분위기로 인하여 꼭 필요한 연합 활동, 예를 들면 자원봉사자 교육이라든지 탈북자 정보 교환 같은 활동 등이 제대로 이루어지지 않는 문제가 있었다.

따라서 위와 같은 폐단을 없애고 탈북자들이 보다 필요로 하는 효과적인 지원을 하기 위해 각 단체들은 그 활동을 전문화할 필요가 있다. 이러한 전문화에 있어 각 단체는 자기 단체 안에 모든 분야에 걸쳐 전문인력을 갖추려는 무리함 대신, 각 단체별로 전문 분야를 나누어 한 단체가 어느 한 전문 분야의 지원만을 담당하는 단체별 전문화를 도모해야 할 것으로 생각된다. 어느 한 단체가 의료, 법률, 구직 등 의 수많은 전문 분야에 대한 지원을 모두 담당하는 것은 현실적으로 불가능하고 또 바람직하지도 않다. 그 단체의 특성, 상황, 그동안의 활동 경험 등을 고려하여 단체 내에서의 토의를 거친 후 단체별 조정을 통하여 어느 한 분야를 선택하고 그 활동을 전문화할 필요가 있다. 또한 전문적인 지원이란 어떠한 방식이 합리적인 것인가에 대해서도 충분히 고려해야만 할 것이다. 예를 들어 의료 지원 단체의 경우 의사들을 확보하여 직접적인 치료를 제공할 필요는 없을 것이다. 질병이 생겼을 경우 1, 2, 3차 병원 중 어디로, 어떤 과로 어떤 과정을 거쳐 진로를 받을 것인지에 대해 상담을 해주는 것이 보다 효과적이고 합리적인 지원이 될 것이다.

두번째로, 본 연구 결과는 탈북자에게 직접적인 재정 지원을 하는 데 신중할 필요가 있음을 보여주고 있다. 탈북자들은 북한에서 익힌 지식과 기술이 남한에서 취업을 하는 데 큰 도움이 되지 못하기 때문에 직장을 구하는 데 어려움을 겪고 있다. 이러한 상황에서 직접적인 생활비 보조는 불가피한 측면이 있고 탈북자들의 당장의 생활에 큰 도움이 되는 것이 사실이나, 장기적인 안목에서 볼 때 탈북자들의 의존성을 심화시켜 그들의 자립을 오히려 힘들게 하고 있다. 따라서 단체들은 직접적인 생활비 보조보다 탈북자들의 자립을 돋는 직업 훈련 등의 전문 지원 활동에 예산 운영을 집중할 필요가 있을 것이다. 또한 탈북자의 정착 초기에 직접적인 금전 지원이 부득이하게 필요하다고 여겨지는 경우에도 무조건적인 생활비 지급보다는, 단체 사무실에 나와 지원 업무를 일정 시간 하게 하고 그러한 노동에 대한 대가 형식으로 지원을 하는 것이 중요할 것으로 보인다. 그래야만 이후 탈북자들이 자신의 노동으로 자신의 생활을 꾸려나가려 하는 자립의지를 형성하는 데 도움이 될 것이다.

세번째로, 지원단체들은 정부와 함께 일하는 것에 더욱 유능해질 필요가 있다. 단체에 따라 정도의 차이는 있으나 탈북자 지원을 하는 단체들에게 특히 중요한 것은 정부와의 협력이다. 지원 대상이 특수 할 뿐 아니라 그 지원에 있어 기본적으로 정부가 하는 역할이 매우 큼으로 단체들이 정부와 적절한 역할 분담을 하고, 정보와 의견을 교환하며 공동으로 일을 하는 것은 성공적이고 효과적인 지원에 필수적 이기 때문이다. 그러나 본 연구 결과 많은 단체들이 그러한 정부와의 협력을 어려워하고 있음을 볼 수 있었다. 그 원인은 여러 가지가 있겠으나 지원 활동에 있어 정부와 단체가 각각 서로의 역할이 무엇인지에 대한 상호 인식이 부족하기 때문에 생기는 문제라고 할 수 있다. 탈북자 지원에 있어 정부는 탈북자의 신변 안전, 초기의 집 문제, 기초적인 정착지원금 지원, 의료보호 카드 제공 등 매우 핵심적이고 중요한 역할을 담당하고 있다. 그러나 그 이상의 지원을 정부가 다

담당한다는 것은 현실적으로 어렵고 바람직하지도 않다. 정착에 필요 한 핵심적이고 기초적인 정부 지원 이후의 활동은 비정부기구의 역할이 되어야 효과적인 지원이 이루어질 수 있다. 이를 위해 정부와 비정부기구는 기본적인 역할에 대한 상호 인식을 바탕으로 서로 긴밀한 협조체제를 이루어야 할 것이다. 그러나 정부의 지원이 단체들에 대한 재정적 지원을 하는 것은 원칙적으로 아니라는 것을 인식하는 것이 필요할 것으로 보인다. 비정부기구는 이름 그대로 정부의 간섭이나 지원이 없이, 시민들이 자발적으로 자신들의 목적과 추구하는 가치를 위하여 만들어지고 운영되는 단체이기 때문이다. 그러므로 성급하게 정부의 지원을 요청하거나 기대하는 것은 비정부기구라는 근본적인 성격에 문제를 가지게 될 수 있다. 그러나 이들 단체들이 하는 일은 결국 정부가 하여야 할 일과 많은 부분, 구분이 안 되는 측면도 있으므로, 정부는 이들 단체들의 능력과 상황을 정확히 파악하여 좀 더 효과적으로 탈북자들에 대한 지원을 할 수 있음을 인식하여야 할 필요가 있다 하겠다. 즉 지도, 감독자로서가 아니라 협력자로서의 정부 기능을 단체와 맺게 된다면, 정부와 단체가 할 수 있는 일은 매우 많아 질 수 있다는 것이다. 능력과 실적이 있는 단체에 대하여 정부가 행정적인 지원을 해줄 수 있으며, 정부와 단체는 서로에게 필요한 탈북자 관련 정보들을 나눌 수 있고, 하나원 등에서 공동의 프로그램을 만들어 운영할 수도 있으며, 탈북자 정책을 세우는 데 있어 서로에게 자문 집단으로 기능할 수 있는 등 그 협조 방안은 매우 다양할 수 있는 것이다.

네번째로, 비정부기구들끼리 함께 협력하여 일을 할 수 있어야 한다. 여기에는 여러 가지 전제 조건이 있겠으나, 그 중에서도 가장 핵심적인 것은 앞에서 언급한 단체별 지원 활동의 전문화라 할 수 있다. 비슷한 목적과 활동 방법을 가지고 있는 단체들끼리는 경쟁이 불가피하기 때문이다. 따라서 각 단체가 좀더 중점적으로 추진하는 일이 다양화되고 전문화될 때, 단체 간의 협력은 좀더 자연스럽게 이루

어질 것이며, 여기에 더하여 다른 단체들의 특성과 역할 등을 상호 인정하며 협력하려는 기본적 자세가 있어야 할 것이다. 이상과 같은 조건이 갖추어 진다면 앞으로 단체들의 연합 활동 영역은 매우 다양하게 이루어질 수 있을 것이다. 즉 자원봉사자 모집, 자원봉사자 교육, 간사 모집과 교육, 대규모 후원자 공동 모집 행사의 실시, 탈북자를 위한 종합 박람회실시, 공동 소식지 발행, 공동 인터넷 홈페이지 운영 등 개발할 수 있는 영역은 풍부하다.

다섯째로, 단체는 지원활동을 위한 인적 자원의 관리 및 개발을 더 효과적으로 해야 할 필요가 있다. 비정부기구의 생명은 자원봉사자에 있다. 따라서 이들 자원봉사자들이 얼마나 보람을 느끼며 성공적으로 일을 수행할 수 있는가가 그 단체의 활동의 성패를 결정짓는 관건이라고 할 수 있는 것이다. 따라서 일차적으로 탈북자 지원을 할 자원봉사자들에 대한 사전 준비 교육이 충실히하고 현실적으로 이루어져도록 하여야 한다. 그리고 일단 지원 활동에 들어가면 보충 교육이 정기적으로 있어야 하며, 자원봉사자 개인의 고충을 듣고 함께 해결해 나갈 수 있는 자원봉사자들을 위한 상담 프로그램도 필요하다고 생각된다. 본 연구의 조사 대상이 된 11개 단체 중 5개 단체만이 사전 교육을 실시하고 있다는 결과는 자원봉사자를 위한 체계적인 교육 프로그램이 절실함을 보여주고 있다.

여섯째로, 탈북자 지원에 있어 탈북자들이 지나치게 수동적인 입장에 서지 않도록 만드는 것이 필요하다. 탈북자 정착 지원에서 가장 중요한 것은 탈북자들이 자본주의 체제하에서 살아가는 데 필요한 자립심과 능력을 가지도록 하는 것이다. 극단적인 전체주의적 공산주의 사회인 북한에서 태어나 교육받고 살아오면서 탈북자들은 철저히 타율적이고 수동적으로 살아왔다고 볼 수 있다. 이러한 '타율적이고 수동적' 삶의 태도에 익숙해져 있기 때문에, 탈북자들은 남한에 내려와서도 남한 정부가 자신들의 집과 직장, 모든 삶의 필요를 알아서 다해 주기를 기대하며 '수동적'으로 기다리는 경향이 있다. 그리고 자기

들을 도와주겠다고 하는 단체들이 있을 경우, 그러한 단체들이 자신들을 다 알아서 도와주기를 바라는 마음이 있다. 이와 반대로 정부나 지원 단체들은 탈북자들의 요구와는 상관없이 탈북자들의 필요를 ‘알아서 모두 다 능동적’으로 지원해 주어야 한다는 그런 일종의 강박관념을 가지고 있다. 그러다 보니까 탈북자들은 자신들이 스스로 도움 받기를 요청하여 받는 도움보다는 ‘저절로’ 주어지는 도움에 익숙하게 되고, 그에 따라 도움에 대하여 감사해 하는 마음도 별로 생기지 않을 뿐 아니라, 그 이후에도 계속된 그런 도움에 대한 기대를 가지게 되는 문제가 생기는 것이다. 따라서 정부를 포함하여 지원단체들은 탈북자들의 자립 의지와 능력을 키울 수 있도록 하는 지원 방식을 개발할 필요가 있다. 예를 들어, 먼저 탈북자들을 찾아가 접촉을 하고 우리가 무엇을 도와줄까 물어보는 식의 도움을 주는 것은 없어져야 할 것이다. 그리고 탈북자들을 전문적으로 도울 수 있는 모든 준비를 한 다음에, 그런 도울 수 있는 내용을 정리한 팜플렛을 하나원 등을 통하여 탈북자들에게 배포하여, 탈북자들은 자신들이 그 내용을 보고 단체에 도움을 ‘스스로’ 요청하도록 하고, 단체는 그 탈북자의 상황을 평가하여 도움을 줄 필요가 있다고 판단되었을 때 도움을 주는 그런 방식이 필요할 것이다. 이렇게 함으로써 탈북자들은 자신들이 스스로 자신들의 문제를 해결해 가는 체험을 하게 될 것이고, 지원 단체는 정말 자신들의 도움을 원하는 사람들에게 전문적인 도움을 주는 활동을 할 것이며, 그럼으로써 탈북자들의 관계 회피 등 ‘이상한 어려움’을 단체가 겪지 않고 좀더 큰 성취감을 지원 활동을 통하여 경험할 수 있을 것이다.

## V. 결 론

본 연구는 비정부기구의 탈북자 지원 활동이 보다 효과적으로 이루어지기 위해서는 비정부기구들의 전문화와 상호 협력, 정부 기관과의 역할 분담과 공조, 탈북자들의 자립의지 배양을 강조하는 지원 정책 등이 중요함을 보여주고 있다. 현재 이루어지고 있는 비정부기구들의 탈북자 적응 지원 경험은 앞으로 성공적인 남북 통일을 위한 우리 사회의 소중하고 커다란 차원이라고 할 수 있다. 이러한 경험들을 통하여 우리는 앞으로 통일 과정과 통일 이후 어떻게 서로의 필요를 이해하고 효과적으로 서로를 도울 수 있는지를 예상하고 예비할 수 있기 때문이다. 본 연구는 이러한 비정부기구의 바람직한 활동 방향을 제시하고 있다는 점에서 그 의의를 가진다고 할 수 있다. 본 연구가 이루어지도록 협조해 주신 단체들께 깊이 감사 드린다.

〈표 1〉 지원 단체의 탈북자 지원 목적\*

내 용	단체 수 (%)
탈북자들의 정착을 돕기 위해	7 (63.6)
탈북자들을 통일을 위한 활동 인력으로 육성하기 위해	5 (45.5)
탈북자들의 인권과 생명을 보호하기 위해	3 (27.3)
선교를 위해	3 (27.3)

\* 총 11개 단체 응답, 중복 응답 가능.

〈표 2〉 지원 단체의 탈북자 지원 방법\*

내 용	단체 수 (%)
상담 및 심리안정 프로그램 실시	7 (63.6)
직업 기술 교육 및 취업 알선	6 (54.5)
경제적 지원	5 (45.5)
탈북자와의 자매 결연	4 (36.4)
신앙 활동	2 (18.2)
탈북 청소년들을 위한 과외 실시	1 (9.1)
치료 진료소 지원	1 (9.1)

\* 총 11개 단체 응답, 중복 응답 가능.

〈표 3〉 지원 단체의 탈북자 지원시 어려운 점\*

내용	단체 수 (%)
재정적인 어려움	7 (63.6)
탈북자들과의 관계에서 겪는 어려움	6 (54.5)
자원봉사자의 부족 및 이들의 관리에서 겪는 어려움	4 (36.4)
정부와의 관계에서 겪는 어려움	3 (27.3)

\* 총 11개 단체 응답, 중복 응답 가능.

〈표 4〉 비정부기구 간 협력 방안 제안 내용

내용	단체 수 (%)
효과적인 네트워크의 형성	9 (81.8)
세부적인 업무와 역할의 분담	4 (36.4)
의사회, 변호사회 등의 전문가 단체들의 참여 유도	1 (9.1)

\* 총 11개 단체 응답, 중복 응답 가능.

〈표 5〉 지원 단체의 탈북자 지원을 위한 개선 방향

내용	단체 수 (%)
심리적 안정 도모, 직업교육의 강화	7 (63.6)
비정부기구 간의 협력과 공조 강화	5 (45.5)
정부와의 공조 강화	5 (45.5)

\* 총 11개 단체 응답, 중복 응답 가능.

## 참고문헌

- 김동배. “탈북자들의 적응을 위한 민간차원의 대책.” 연세대학교 통일연구원 주최 탈북자 대책을 위한 토론회 발표 논문. 서울. 1996.
- 김동배·이기영. “민간기관의 탈북자 지원 현황과 과제.” 『통일연구』 3권 1호. 1999.
- 김혁래. “세계화와 한국 NGO의 현황.” 경제정의실천연합 편. 『세계화와 한국 NGO의 발전 방안』 1997.
- 민족화해협력범국민협의회. 『민화협과 함께 통일로 미래로』 1998.
- 박명규. “한반도 통일과 비정부기구 (NGO)의 역할.” 남북나눔연구위원회 편. 『21세기 민족화해와 번영의 길』 서울: 크리스챤 서적. 2000.
- 이금순. 『국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례』 서울: 민족통일연구원. 1997.
- 전우택·민성길·이만홍·이은설. “북한 탈북자들의 남한 사회 적응에 관한 연구.” 『신경정신의학』 36(1). 1997.
- 전우택. “탈북자들의 주요 사회배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구.” 『통일연구』 1권 2호. 1997.
- \_\_\_\_\_. “통일에 있어 민족이질화의 내용과 극복 방안.” 남북나눔운동연구위원회 편. 『21세기 민족화해와 번영의 길』 서울: 크리스챤 서적. 2000a.
- \_\_\_\_\_. “탈북자들과 보호경찰관들의 인간관계에 대한 분석-보호경찰관들을 대상으로 한 설문조사를 중심으로.” 『통일연구』 4권 1호. 2000b.
- \_\_\_\_\_. 『사람의 통일을 위하여-남북한 사람들의 통합을 위한 사회정신의 학적 고찰』 서울: 오름. 2000c.
- 전우택·윤덕룡·강성록·김형중·민성길. “자원봉사자들의 탈북자 지원 경험 분석 - 설문 결과를 중심으로.” 『통일연구』 5권 1호. 2001.
- 조민. 『통일과정에서 민간단체의 역할』 서울: 민족통일연구원. 1996.
- 조한범. 『NGOs를 통한 남북 사회문화 교류협력 증진방안』 서울: 통일연

구원, 1999.

북한이탈주민후원회. 『북한 이탈주민 입국 현황 통계』 북한이탈주민후원회, 2001년 여름호.

Barbara Burnaby. "Coordinating Settlement Service: Why Is It So Difficult?" in H. Adelman (ed). *Refugee Policy, Canada and the United States*. State Island: Center for Migration Studies, 1990.

Cora Le-doux & King S. Stephens. "Refugee and Immigrant Social Service Delivery: Critical Management Issues." *Journal of Multicultural Social Work*. Vol. 2, No. 1. 1992.

Lynne M. Healy. "International Social Welfare: Organizations and Activities." *Social Work Encyclopedia*. 1990.

Paul Streeten. "Nongovernmental Organizations and Development." *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. No. 554. 1997.

Robert G. Wright. "Resettlement: Voluntary Agencies and the Resettlement of Refugees." *International Migration Review*. Vol. 15, No. 1. 1981.

**Abstract**

## New approaches for non-governmental organization (NGO)'s support for North Korean defectors

Woo Taek Jeon\*, Duk Ryong Yoon, Sung Rok Kang,

Hyung Joong Kim, Sung Kil Min

(The Institute for Korean Unification Studies, Yonsei University)

**Objectives:** Since 1994, the number of North Korean defectors, escaping North Korea and entering South Korea, has increased rapidly. As the number of defectors has increased the role of non-governmental organizations (NGOs) in assisting the defectors' adaptation to their new society has become more important. To increase the successfulness and effectiveness of NGO activities, their experiences were surveyed and analyzed.

**Methods:** Representatives or acting staffs of 11 NGOs presently supporting North Korean defectors' adaptation to South Korean society were interviewed by researchers between June 21 and October 14, 2000. And one focus group discussion meeting with 26 NGO personnel from 13 NGOs was held on November 4, 2000.

**Results:** As for their stated purpose of activity; to help defectors become good citizens (7), to transform defectors into mediate personnel

---

\* Associate professor, Department of Psychiatry, College of Medicine, Yonsei University.

between North and South Korea (5), to protect the human rights of the North Korean people (3), and to advocate their religions (3). Out of the 11 organizations, only 5 had their own educational program for volunteers. The contents of the NGO's support for volunteers were as follows; counseling (7), introduction of employment and job education (6), direct financial support (5), creation of one-to-one relationships (4), assistance for their religious life (2), assistance with English study and mathematics (1), and medical service (1). NGOs listed the following difficulties; financial (7), human relationship with defectors (6), lack of volunteers and management of them (4), problems in the relationship with the South Korean government (3). NGOs stated a need for close cooperation with other NGOs, involving the activation of NGOs Association (5), and co-operative joint actions (4). Conclusion: Firstly, NGOs need to specialize in their field of activity. Their lack of specialized areas and of ability is the main obstacles to NGOs inter-cooperation and a major impediment on their effective operation. Secondly, NGOs should be careful in their direct financial support to defectors, because such a form of support has many serious ramifications. Thirdly, NGOs need to increase the effectiveness of their governmental cooperation. The government also needs to have a more open mind in its dealings with NGOs. Fourthly, NGOs should cooperate, especially in areas of joint concern such as volunteer education program. Fifthly, NGOs should pay attention to their volunteers' personnel management and development. Sixthly, NGOs need to increase the degree of activeness with which defectors seek support from NGOs. Usually, it is the NGOs, which play an active role in the support process, so that defectors become passive and dependent leading to many problems.