

NGO와 정부의 연결관계의 모색: 탈북자 정착지원의 경우

이 기 영*

이 글은 NGO와 정부가 가질 수 있는 다양한 관계의 유형, 그리고 그 속에 내재되는 중요 요소들에 대하여 분석해보고, 이러한 민간-정부의 관계성 모색의 이론적 작업을 탈북자 정착지원사업이라는 현실영역에 적용하고 있다. 정부와 NGO사이의 상호작용의 빈도와 방향성, 정부의 제도적 다원주의의 수용, 공식성(formality)과 파워관계의 대칭성등을 위주로 현재 탈북자를 지원하는 민간단체와 정부와의 관계가 분석이 되었고 Coston(1998)이 제시한 다양한 NGO-정부의 관계유형으로 분석된 결과, 소극적이고 최소한의 협조적 관계(cooperation)를 이루고 있었다. 탈북자 지원사업에서의 이러한 소극적 협조관계 속에서 정부와 민간단체들은 낮은 연결성(low linkage)를 보이며 상호작용의 방향에서 정부 일방적인 경향이 있고, 정부는 형식적으로는 제도적 다원주의를 추구하고 있으나 실질적·적극적으로 수용하고 있지는 않다. 그 결과 양자의 관계는 매우 비공식적이고, 파워관계가 외부적으로 표출되지는 않지만 정부쪽으로 기우는 비대칭의 모습을 내재하고 있다고 보여진다. 결론적으로, 이 글은 앞으로 추구될 바람직한 정부와 민간단체의 관계적 유형은 협력적 연결관계(collaboration) 혹은 양자간의 파트너십이라고 규정하고 이를 실현하기 위한 현실적 과제들을 토의한 후 단기적이고 현실적인 전제조건하에서 하나의 연결모형을 제시하고 있다.

I. 서 론

지금까지 정부와 비정부 조직(Non-governmental Organization) 혹은 민간자원조직(이하에서는 두 가지를 묶어서 NGO로 표현함)과의 관계에 대하여 심도 있게 연구되지 않았다. 살라몬(Salamon, 1987)이 언급하듯이 NGO와 정부의 관계에 대한 확고한 이론적 기반이 존재하지 않는 가운데 NGO와 정부사이에서 종종 불거져 나오는 갈등적인 상황은 두 부문사이의 긍정적 관계가 형성되기 힘들다는 주장을 펼치기에 충분한 사례로서 제시되곤 했다.

그러나 최근 정부와 민간단체의 관계정립은 불가피한 것으로 수용하는 경향이 세계적으로 점차 증가하고 있고(Coston, 1998) 나아가 둘 사이의 긍정적인 관계에서 양자가 모두 이익을 얻을 수 있게 하기 위해서는 무엇보다도 먼저 민간-정부의 대안적인 관계의 여러 유형들이 설

* 성결대학교 사회복지학과 전임강사

명되는 개념적 틀이 확립되어야 한다는 주장(Salamon, 1987)이 대두되고 있다.

이 글은 NGO와 정부가 가질 수 있는 다양한 관계의 유형, 그리고 그 속에 내재되는 중요 요소들에 대하여 분석해보고, 이러한 민간-정부의 관계성 모색의 이론적 작업을 탈북자 정착지원사업이라는 현실영역에 적용해 보고자 한다. 그럼으로써, 현재 탈북자 정착활동에서의 정부의 한계와 탈북자 지원 민간단체들의 제한점을 동시에 극복하는 민간-정부의 연결모형 구상을 시도하려는 것이다.

II. 이론적 배경

1. NGO와 정부와의 관계성

근래에 들어 NGO의 존재와 활동에 대하여 관심이 증가하는 것은 정부의 역할에 대한 기대가 불투명해지고, 아울러 영리를 추구하는 기업이 사회봉사 활동을 하는데 대해서도 전적으로 환영받지 못하고 있는 상황의 결과라고 할 수 있다. 세계적으로 정부, 특히 중앙정부는 사회복지 영역에서의 개별 클라이언트들을 위한 서비스제공의 효과성에 대하여 자신감을 상실하고 있으며 시장은 구매능력이 있는 사람들만을 위해 존재하고 있다는 비판은 이미 오래된 것이다. 그 결과 남은 희망이라곤 소위 제3섹터라고 불리우는 비정부, 비영리 민간 자원조직들의 몫으로 되어왔고, NGO의 활동이 그 범위에 있어서 다양하고 포괄적이면서도 클라이언트 혹은 지역주민들의 구체적인 욕구에 보다 충실할 수 있고 예방적인 서비스에 초점을 맞출 수 있다는 것이 그 장점으로 부각되어 왔던 것이다.

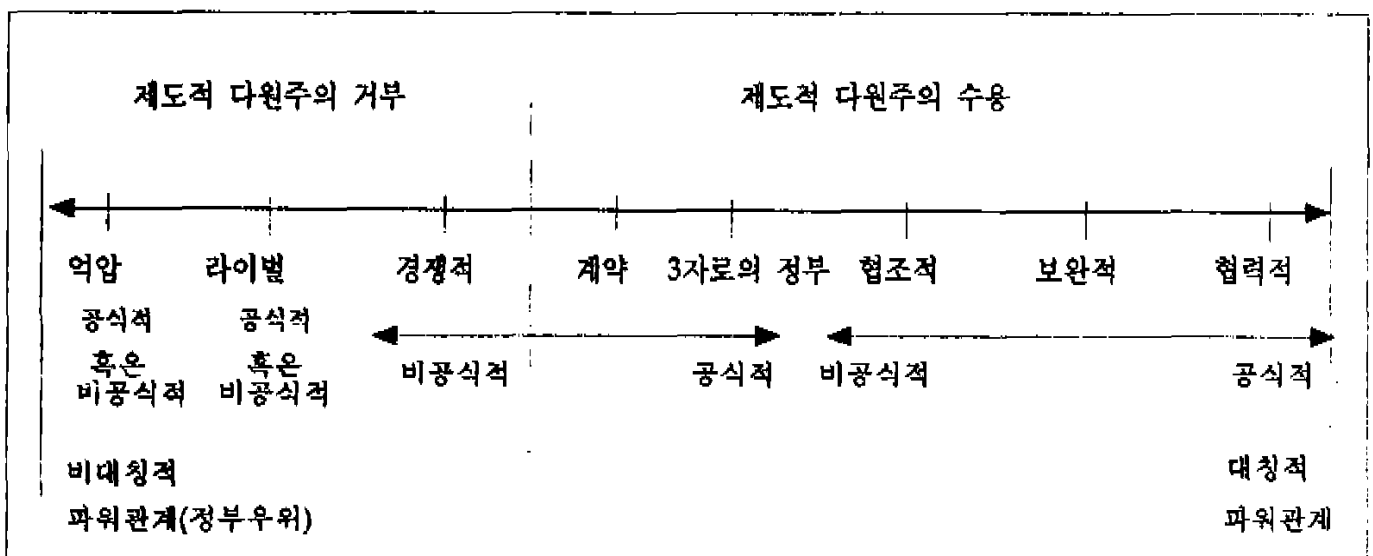
이러한 NGO는 정부와의 차별적인 성격으로 인하여 나름대로 자신들의 정체성을 정부와 대조적이거나 반대적인 입장에 있는 것으로 정립해왔다(Tendler, 1982). 즉, NGO 입장에서 볼 때 정부는 자신들과는 달리 크고 유동적이지 못하며 관료적이고 위계적인 모습으로 비치었고, 반면에 정부는 NGO가 정부의 힘을 약화시키는 존재라는 인식아래 그 조직들을 가능한 한 정부의 통제아래 두려고 시도해왔다는 것이다(Fisher, 1997). 때때로 NGO가 인권조직이거나 혹은 인권단체등과 연계하여 개인과 단체의 권리를 신장하는 활동은 벌이려 할 때는 정부와의 대립은 심각하여 더욱 긴장을 발생시키게 하는 것이었다(Fowler, 1991).

그러나 NGO와 정부간의 관계는 위의 묘사처럼 부정적 측면의 한쪽 방향으로 규정되기 힘들만큼 단순하지 않다. 스트린턴(Streenten, 1997)에 따르면 첫째, NGO가 추진하는 중점사업들이 종종 정부에 의해 제공된다거나 혹은 그 반대로 정부추진사업의 중요한 필요사항들이

NGO에 의해서 충족되는 경우가 빈번하며, 둘째, NGO의 재정중에서 많은 부분이 정부 혹은 은행과 같은 사적시장부문에서 흘러들어 오고 있고 셋째, 성공적인 NGO의 프로젝트들이 종종 정부에 의해서 적용·확장되어 실시되기도 하며, 넷째, NGO가 정부의 정책 결정자들에게 영향을 미칠 수 있는 반면 역으로 정부가 민간단체에게 특정한 요구를 위해 압력을 행사할 수도 있다는 것이다. 이처럼 NGO와 정부와의 관계는 그 속에 내재되는 다양한 요소들에 의해서 다양한 모습으로 현상할 수 있는 것이다.

NGO와 정부의 다양한 관계성을 보다 세부적이고 체계적인 분석틀을 기준으로 분류한 연구자는 코스톤(Coston, 1998)이라고 할 수 있는데, 그녀에 따르면 NGO와 정부와의 관계는 다음과 같은 몇 가지 요소들에 의해서 다양한 모습으로 나타난다. 먼저, 그 요소들이란 정부의 제도적 다원주의(institutional pluralism)의 수용여부, NGO와 정부의 연결성(linkage)의 정도, NGO와 정부의 상대적 파워관계, 양자의 관계의 공식성의 정도(degree of formality), 정부의 대 민간 정책에 대한 선호도(favorability)를 말한다. 코스톤에 의하면, 이러한 요소들에 따라서 NGO와 정부의 관계는 다음과 같은 8가지로 유형화되는데 그것들은 억압적 관계(repression), 라이벌 관계(rivalry), 경쟁적 관계(competition), 계약적 관계(contracting), 제3자로서의 정부(third-party government), 협조 관계(cooperation), 보완적 관계(complementarity), 협력적 관계(collaboration)를 말한다. 이러한 다양한 관계와 그 관계를 유형화하는 요소들중 특히 중요한 세가지 요소(정부의 제도적 다원주의의 수용여부, 관계의 공식성, 상대적 파워관계)로서 도식화한 것을 소개하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 정부-NGO 관계의 모형



자료: Coston, J. 1998. "A model and typology of government-NGO relationships". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(3) p. 363.

먼저 위 도식에서 NGO와 정부관계를 유형화하는 세 가지 요소를 설명하면 다음과 같다.

첫째, 제도적 다원주의의 수용 혹은 거부로서 이것은 정부의 대 민간부문 정책을 의미하는 것이다. 여기서 제도적 다원주의란 정책과정의 주체로서 정부뿐만 아니라 다른 가능한 주체들-예를 들어, 민간단체, 지역사회 등-이 조화적으로 참여하게 되는 상황이다. 제도적 다원주의는 국가와 같은 큰 영역에서 뿐만 아니라 회사와 같은 소단위 조직시스템에서도 적용되는 것인데 예를 들어 하나의 고위 조직이 홀로 업무를 수행하는 것보다 “기초적 위치에 있는 작은 하부 조직을 지닌 다층조직구조(multiple tiers of organization with smaller units at the base)”가 더욱 전문적이고 효과적인 서비스를 제공할 뿐만 아니라 더 강한 연대성을 창출할 수 있다는 것이다(Esman and Uphoff, 1984). 결과적으로 이러한 시스템에서는 하나의 조직이 모든 책임을 지는 것이 아니고 조직들 사이의 보완적인 성격이 더욱 중시된다(Annis, 1987).

정부가 이러한 다원주의를 거부하는 경우는 대개 민간-정부의 관계가 우호적이지 못한 경우이며, 그 반대로 정부가 다원주의를 수용하는 경우는 정부가 민간의 활동에 대해 중립적이거나 지지적이 되는 경우를 말한다. <그림 1>에서 좌측에 위치하는 억압, 라이벌, 경쟁적 관계 등은 정부가 제도적 다원주의를 수용하기를 꺼려하는 것의 결과로 발생하는 관계의 유형이며, 반대로 그 다원주의의 수용이 이루어지는 상태에서는 <그림 1>의 우측에 위치하듯이 NGO가 정부와 계약, 제3자로서의 정부, 협조(cooperation), 보완, 협력(collaboration)등의 관계를 이루게 된다.

둘째, NGO-정부관계의 공식성이란 변수는 양자사이의 상호작용의 형식과 내용이 규정화되고 정형적으로 상설화 되는 정도를 말한다. 그러므로 양자사이의 관계가 공식적이 된다는 것은 상호작용에서 예외적인 것이 추구되는 경향이 줄어드는 상태를 의미하는 것이다. 그러나 이 공식성이란 변수는 <그림 1>에서 보는 바와 같이 하나의 연속선(continuum)상에서 확일적으로 변화하는 것이 아니고 NGO-정부의 관계유형에 따라 다양하게 규정된다. 예를 들어, NGO-정부사이에 억압의 관계나 라이벌의 관계가 존재할 경우 양자관계는 공식적일 수도 있고 비공식적일 수도 있다. 또한 경쟁적 관계에서 제 3자로서의 정부가 되는 관계로 변화하면서 점점 더 공식적이 되며, 이와 마찬가지로 NGO-정부의 관계가 협조(cooperation)의 관계에서 협력(collaboration)의 관계로 변화할수록 점점 더 공식적인 관계가 이룩되어진다. 그러므로 NGO-정부, 양자의 관계가 공식적이 된다고 하여 반드시 그 관계가 긍정적이거나 친화적인 관계라고 할 수 없게 된다. 예를 들어, <그림 1>의 가장 오른쪽에 위치한 협력 관계(collaboration)는 정책결정과정, 프로그램 기획, 시행의 참여에서의 정부와 NGO 각자의 역할이 규정되고 정보와 자원에서의 공동소유와 분배의 기준이 문서화되는 것 등으로 볼 때 하나의 공식적 관계의 사례가 되는 것이며, 반대로, 가장 왼쪽에 위치한 억압의 관계에서처럼 정부가 NGO활동을 법적으로 탄압 혹은 금지하는 경우도 공식적 관계로 이해된다.

셋째, NGO-정부사이 파워관계가 또 하나의 중요한 변수가 되는데, <그림 1>에서는 이러한 파워관계의 연속선을 그리고 있고 이 연속선상에 8가지 NGO-정부의 관계유형이 놓여진다. 이 연속선상에서 비대칭의 파워관계란 정부가 민간부문을 위압하는(dominate) 경향이 그 반대인 경우(민간부문이 정부를 위압하는 경우)보다 많은 상황을 말한다. 이러한 정부의 권력이 보다 극단적으로 행사될 때는 정부와 NGO의 관계유형이 연속선상의 좌측으로 진행하게 되며, 이때는 대개 정부가 권위적인 자세를 견지하는 경우가 많다.

지금까지 설명한 코스톤의 개념적 틀과는 달리 에스만과 업호프(Esman and Uphoff, 1984)는 민간단체와 정부사이의 연결관계의 내용과 강도를 기준으로 민간연결수준을 다음 다섯 가지로 나누어 설명하고 있는데 그것들은 아래와 같이 정리될 수 있다.

- | |
|--|
| 수준 1. NGO와 정부간의 상호작용이 전혀 없고 정부의 민간단체 통제도 없는 상태 |
| 수준 2. 거의 상호작용이 이루어지지 않는 낮은 연결정도(low linkage) |
| 수준 3. 어느 정도의 상호작용이 일어나지만 비상설적인 성격을 띠는 보통수준(moderate)의 연결정도 |
| 수준 4. 빈번하고 호혜적인 상호작용이 이루어지는 고수준의 연결정도(high linkage) -이때, 민간단체는 자신들에게 유입되거나 자신들로부터 유출되는 자원의 흐름을 어느 정도 통제할 수 있다. |
| 수준 5. 정부와 민간사이에서 매우 빈번하고 밀접한 상호작용(heavy interaction)이 이루어지는데 이때 상호작용이 정부에 의해서 통제되는 상태 |

자료: Esman, J. and Uphoff, N. T. 1984. *Local organizations: Intermediaries in rural development*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

2. 탈북자 정착지원에서 NGO-정부의 연결의 필요성

지금까지 NGO와 정부의 관계성을 살펴보면서 우리는 왜 이러한 NGO-정부사이의 연결작업이 탈북자의 정착지원에 요구되는가 라는 질문을 해야만 한다. 탈북자 문제를 떠나 원론적으로 살펴볼 때, NGO와 정부사이의 연결(linkage)이 필요하고 바람직한 것인가에는 이론(異論)이 없지 않다. 다시 말하여 그러한 연결이 필요하다고 보는 기능론적인 시각이 있는가 하면 가능하면 정부와의 연결을 줄이는 것이 바람직하다는 해방론자들(liberationists)의 관점도 있다(Cotter, 1988). 그러나 탈북자, 이민자, 난민등과 같이 지리적으로 이동·정착하는 사람들을 원조하는 활동에 있어서는 위 질문의 응답으로서 원론적 논쟁의 적용보다는 이러한 국제이주자(international migrants)들이 경험하는 정착의 과정과 그 정착을 지원하는 활동이 지니는 특성

들에서 NGO-정부의 연결(linkage)의 당위성을 찾아야 할 것으로 보인다.

국제적 이주자들의 정착과정과 그 지원활동상의 특성을 살펴보면(Burnaby, 1991) 첫째, 정착 지원 주체들 사이의 조정(coordination)과 관련된 문제로서 난민 및 이민자들의 정착은 삶의 총체적인 영역에서 이루어진다는 점이다. 또한 이주자들의 정착관련욕구는 그들의 초기 정착시기 동안에 충족될 만큼 단기적 성질의 것이 아니며 시간을 따라서 변화하고 발전하는 특징을 가지고 있다. 그러므로 거의 모든 사회조직들(social institutions)이 다각적인 면에서 이 문제에 관하여 이해관계자가 되고 정착에 관련된 지원을 부분적으로 맡아서 지원할 수 있는 것이다.

둘째, 이주민들은 개별적인 독특한 욕구를 갖는다. 이것은 결국 정착서비스가 유연성을 발휘하여 다양하고 독특한 욕구를 채우기에 적합한 서비스가 되어야 한다는 것을 의미한다. 그러므로 탈북자, 난민들의 욕구와 관심을 이해하는데 모든 정착지원의 이해관계자들이 유연해져야 할 뿐더러 알맞은 서비스를 제공하기 위하여 한 이해관계자(stakeholder)는 다른 이해관계자들과 서로 연결이 되어 있어야 한다.

셋째, 어느 사회에서도 국제적 이주자들의 정착성공에 대한 확고한 기준이 서있지 못하다. 결국 정착의 성공을 가늠하는 기준은 지원을 받는 사람들의 만족감에 의하여 세워져야 한다는 것인데 그렇게되기 위해서는 이주자의 관심과 원하는 것들을 모든 정착지원주체들이 분명하고 주의 깊게 파악할 수 있는 정착지원의 구조를 만들어야 한다.

이와 같은 일반적인 국제적 이주자들의 정착지원 과정상에서 나타나는 특징들은 탈북자들의 경우에도 마찬가지로 본다. 그러므로 탈북자 정착과 관련된 모든 이해관계자들(예를들어 탈북자 당사자, 정부, 민간단체, 지역주민 등), 특히 정착지원의 두 주체라고 볼 수 있는 NGO와 정부가 서로 연결되는 지원체계가 요구되어 지는 것이다.

Ⅲ. 연구방법론

1. 연구분석의 틀

위에서 논의한 바대로 NGO-정부관계에 관련된 요소들의 분석과 이에 따른 양자관계의 이론적 유형화는 탈북자의 정착지원 활동에 있어서 정부와 민간단체의 현재의 관계를 정확하고 신속하게 분석할 수 있게 하며, 또한 앞으로 추구하는 바람직한 탈북자 지원프로그램이 어떠한 방향으로 이루어져야 하는지에 대한 중요한 실마리를 제공할 수 있을 것이다. 따라서 이 글은 첫째, 코스톤(1998)과 에스만 & 업호프(1984)가 제시한 NGO-정부의 관계적 요소들에 근거하여

탈북자 지원사업에 있어서의 정부와 민간단체들의 관계를 분석해보고, 둘째, 코스톤이 유형화한 NGO-정부의 다양한 관계유형 중에서 어느 것에 의해 가장 적절히 설명될 수 있는지를 살펴볼 것이다. 셋째, 향후 추구해야할 탈북자 지원 민간단체와 정부와의 관계가 어떠한 모습을 갖추어야 하는지를 모색하고 적절한 유형의 관계정립을 위한 현실적 요건들은 무엇인지를 논의하고자 한다. 넷째, 결론적으로 탈북자 지원에서의 바람직한 정부와 민간단체의 연결모형을 제시하고자 한다.

2. 연구분석 자료

이 연구는 문헌조사와, 기존의 질적조사연구의 결과를 데이터로 활용하여 이들을 분석하는 2차자료의 분석방법(secondary data analysis)으로 이루어졌다.

먼저 문헌조사는 국내의 문헌과 국외의 문헌을 나누어서 분석하였는데 이용된 국내문헌의 종류는 탈북자문제에 관한 선행 연구자료, 정부의 탈북자 지원 정책관련 자료, 탈북자 지원 민간단체의 간행물, 보고서, 업적 평가서, 프로그램 소개관련 문헌등이다. 그리고 국외문헌으로는 난민(refugees)과 이주자(독일과 같은 경우에 해당)를 포함하는 국제적 이주민의 정착지원에 관한 이론적·실증적 선행 연구자료들이 중점적으로 선정, 분석되었고 그외 유엔고등판무관(UHCHR) 정기 간행물 및 CR-ROM자료, 주독대사관의 번역자료, 한국정부 통일부의 내부자료, 미국의 연방정부의 난민정착담당국(Office of Refugee Resettlement, ORR)의 미의회 연례보고서와 기초 통계자료등이 이용되었다.

2차자료의 분석에서는 기존의 탈북자관련 연구 중에서 실증적 조사를 한 결과물들을 참조로 하였는데 그 중에서 특히 1997년 하반기에 행해졌던 탈북자지원 민간단체들의 질적조사연구의 데이터-주로 민간단체 실무자와의 심층면접의 결과를 위주로 하는 데이터-를 중점적으로 사용하였다.

3. 용어의 정의

이제 탈북자 지원활동의 세부적 분석으로 들어가기 전에 이 연구의 주제와 관련된 몇 가지 용어의 개념을 규명하도록 하겠다, 여기서는 탈북자, 정부, 민간단체, 정착지원에 대하여 정의를 하기로 하겠다.

첫째, 탈북자란 용어인데, 엄밀하게 말하여 이 용어의 사용에는 동의가 충분히 이루어졌다고 볼 수 없으나 벌써 우리 사회에서 그 밖의 다른 지칭들(예를들어, 남한거주 북한동포, 북한이탈자, 귀순동포, 북한탈출동포등)보다 보편화되어 있다. 현재 '북한이탈주민의 보호 및 정착지원

에 관한 법령'에 의거하여 탈북자의 정의를 하면 탈북자란 "북한에 주소, 직계가족, 배우자, 직 장등을 두고 있는 자로서 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 아니한 자"를 말한다(동법 령, 제 2조 1항). 그러나 이러한 정의만을 가지고 탈북자를 정의하면 러시아와 중국 등지에서 피신하고 있는 모든 북한 탈출자를 포함하는 것이므로 이 글에서는 위 탈북자의 정의에서 남 한에 입국하여 적응훈련을 받고 정착하고 있는 사람들만을 가리키는 것으로 한다.

둘째, 정부란 중앙정부를 말하는 것으로서 탈북자정착지원과 관련된 업무를 담당하는 중앙 정부의 관계부서를 통합적으로 말하는 것이다. 현재, 탈북자정착지원과 관련하여 업무를 담당 하는 부서는 통일부의 인도지원국을 비롯하여 탈북자 보호관리를 위하여 안기부와 통일부, 직 업훈련을 위하여 노동부와 보건복지부, 취업알선을 위하여 노동부와 보건복지부, 정착지원과 관련하여 보건복지부, 그리고 사후(事後) 신변보호 및 관리를 위하여 안기부와 경찰청등이 될 수 있다. 그리고 장기적인 시각에서 탈북자들이 전국에 분산되어 정착한다면 정부의 개념 속에 는 지방정부 혹은 지방자치단체도 포함된다.

셋째, 이 글에서 말하는 NGO 혹은 민간단체란 비정부 조직으로서 비영리 민간자원단체 혹 은 조직을 말하는 것이다. 최근 실증적 조사연구(김동배·이기영, 1997)에 따르면 조사시각 현 재 탈북자를 지원하는 프로그램을 가지고 있는 민간단체는 약 십여 군데 정도였고 기독교연합 단체 산하의 개별교회가 모두 포함된다면 이보다 많은 숫자가 탈북자를 지원하고 있다고 볼 수 있다.¹⁾

넷째, 이 글에서 정착지원이라 함은 낯선 지역에 도착한 사람들(예를 들어, 난민, 이민자, 이 주자·독일의 경우, 탈북자등)에게 생존과 관련된 사항들에 대하여 원조하는 것(예를 들어 주거, 서류문서작업, 아동의 입학), 도착후 단기간에 이루어지는 원조(기본적이고 일반적 오리엔테이 션, 고용을 위한 준비작업, 시민권 혹은 호적획득을 위한 준비작업등), 그리고 보다 장기적인 원조(정착한 사회에서 경제적 안정을 위해 필요한 안정된 직업을 갖고 한사람의 사회구성원으 로 적응하며 살아가도록 도와주는 것)을 모두 포함하여 이르는 말이다(Burnaby, 1990; Le-Doux and Stephens, 1982).

IV. 탈북자 정착지원의 현황과 문제점

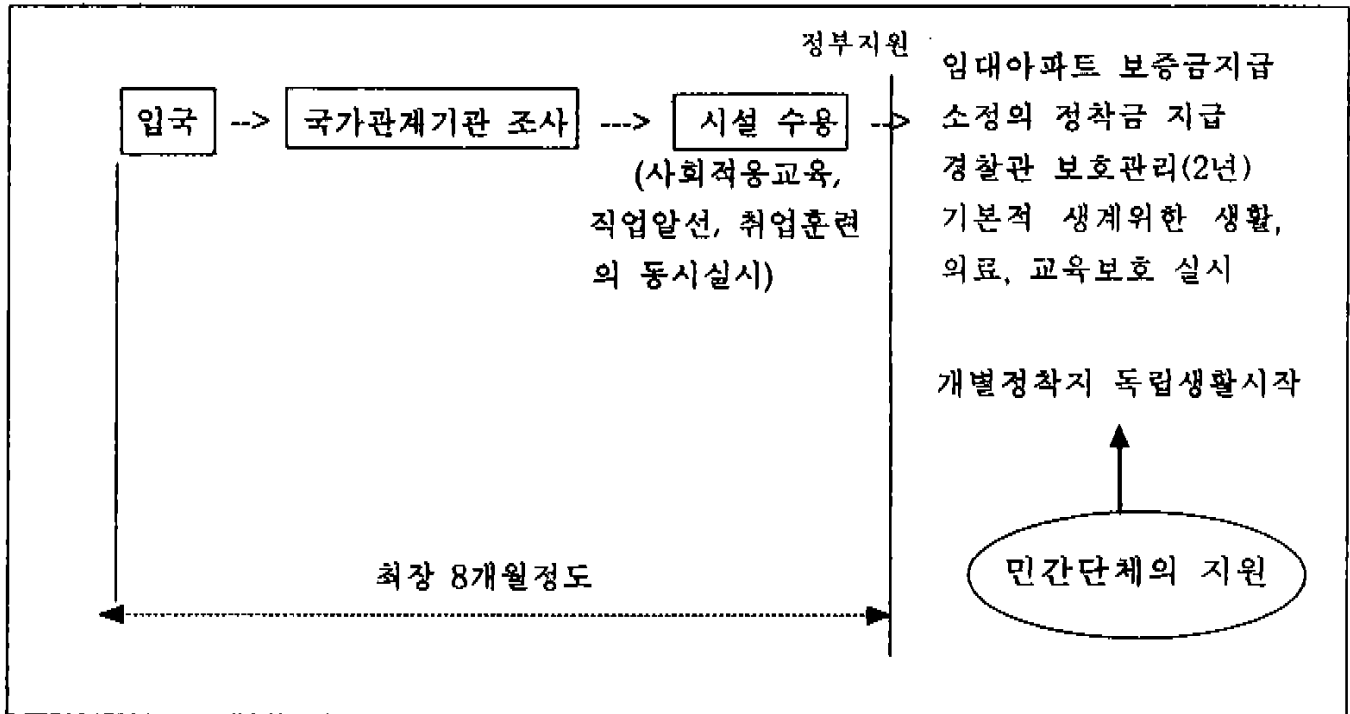
1. 탈북자 정착지원과정의 소개

탈북자가 입국하면 국가정보원 등의 국가관계기관에서 소정의 절차를 거치면서 조사를 받고

1) 이 글 뒤에 소개된 <표 1> '탈북자 지원 민간단체의 목록(1997년 현재)'을 참고하십시오.

사회적응교육을 위해 정부가 마련하고 운영하는 시설에 입소하여 적응교육과 아울러 취업훈련과 직업알선을 받는다. 탈북자들은 이 정부시설에서 평균 5-6개월을 보낸 뒤 정부가 지급하는 정착보조금을 가지고 개별(개인단독 혹은 가족단위)정착 거주지에 거주하게 되는데 이때부터 2년간 경찰의 보호관리를 받게 된다. 탈북자가 개별거주지에서 정착을 시작한 후부터는 사실상 정부의 지원이 종결되고 민간단체들에 의한 지원이 시작되는데 다만 탈북자의 신청에 의하여 생활보호, 의료보호, 교육보호제도의 적용이 이루어질 수 있다.

<그림 2> 탈북자 정착지원의 과정



2. 탈북자 정착지원활동의 문제점

탈북자의 정착지원사업에 있어서 문제점들은 지원의 주체인 정부와 민간단체, 이 두 주체의 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 정부 지원사업의 문제점을 정리하면 다음과 같다(박종철·김영윤·이우영, 1996; 윤덕룡·강대규, 1996; 이정우·김형수, 1996; 이종훈, 1996).

첫째, 탈북자가 개별정착지에 거주할 때 정부의 정착지원은 최소한의 것에 불과하다. 현재 정부는 시설에서의 적응교육이 끝난 뒤 탈북자들이 개별 거주지에 정착할 때 임대아파트 보증금과 소정의 정착금(약 8백만원)을 지급하는데 이 정도의 경제적 지원은 대개 귀순자라고 불리는 과거 60-70년대의 탈북자들이 지급받는 정착금수준에 비해 현격하게 차이날 정도로 적은 수준이고 현실적으로도 정착생활을 하기에 극히 부족한 금액이다.

둘째, 개별정착 후 지속적인 정부의 정착지원이 있어야 하는데 그렇지 못하다. 저조한 경제적 지원과 함께 탈북자들의 적응을 어렵거나 더디게 만드는 요인은 수용시설 보호기간 중 정부가 실시하는 사회적응교육과 직업교육 등이 실질적인 효과를 발휘하지 못하는 것이다. 특히 자신들의 욕구에 비해 저조한 정착금을 가지고 출발하는 탈북자들은 남한사회에서 그나마 안정된 직업을 가지는 것에 기대를 걸고 있으나 비효과적인 직업훈련이나 사회적응훈련이 경제생활의 자립과 사회·심리적 적응에 걸림돌이 되고 있다.

셋째, 정부시설에서 퇴소한 모든 탈북자가 안정된 직장을 구할 수 있는 것도 아니고 직장을 구하더라도 한곳에서 오래 견디지 못하는 경우가 허다하여 정착금이 오래가지 못하고 바닥나 경제적으로 허덕이게 되는 경우가 많다. 또한 탈북자들이 남한사회에 섞여서 본격적인 사회생활을 해가면서 겪는 많은 적응상의 부작용-예를 들어, 사회적 부적응과 관련된 어려움, 심리적 갈등 및 스트레스 등 - 에 대하여 상담하여 도움을 받을 곳이 제도적으로 형성이 되어 있지 못하다. 정부는 수용시설에로부터의 퇴소 후 탈북자의 개별적 정착지원에는 거의 도움을 주지 못하고 있다.

이러한 정부차원에서의 탈북자 지원의 문제점과 함께 민간단체들의 지원활동에 있어서의 문제점들이 또한 지적되고 있다(김동배·이기영, 1997).

첫째, 민간단체들의 현 탈북자 지원프로그램의 내용은 탈북자들의 포괄적 욕구에 비하여 매우 단편적이고 부분적이며 일시적이다.

둘째, 민간단체 스스로 어떠한 내용의 지원활동을 하는 것이 적절한 것인지에 대한 인식이 부족하다.

셋째, 민간단체들 사이의 연대성이 결여되어 있고 연대의 필요성에 대한 인식도 부족하다. 그러므로 민간단체들의 지원활동내용에 통일성이 없어 지원사업의 대상이 중복되거나 누락되기도 하고 또 지원단체에 따라 지원의 내용이 차이가 있어 탈북자들로부터 불만을 사고 있다.

넷째, 정부와의 관계정립에 대한 민간단체의 의견이 수렴되어 있지 않아서 앞으로의 민간단체의 역량을 활용하는데 어려움이 있다.

이러한 문제점들은 포괄적으로 언급하여, 아직 민간단체들은 탈북자 지원에 있어서 그 열의는 매우 높으나 체계적인 프로그램을 이루지 못하고 있고 자신들의 역할에 대한 명확한 인식이 이루어지지 않은 채로 지원사업을 실시하고 있다는 것이고 정부는 민간단체들의 역량을 탈북자지원에 있어서 효율적으로 활용할 방안을 가지고 있지 못하고 있는 것이다.

현재로서는 공식적인 탈북자지원 프로그램은 모두 정부에 의한 것이고 민간단체의 의한 지원활동은 정부와의 커뮤니케이션이 약한 상태에서 인도주의와 동포애, 그리고 북한 북음화와 같은 종교적 사명아래 이루어지고 있다(김동배·이기영, 1997). 그리고 탈북자의 개별정착지에서 독립적 사회생활시기에 정부의 실질적 지원활동은 거의 없기 때문에 민간단체는 정부가 실

시하는 프로그램을 보완하거나 NGO의 효과성이 발휘되는 영역을 위주로 초점을 맞추어 지원 활동을 하는 차원이 아니라 응급 구호적인 생필품제공에서부터 심리사회적 부적응에 대한 상담과 직업훈련에 이르기까지 탈북자들의 모든 욕구에 부응해야 할 처지에 놓인 것이다. 그러므로 현실적으로 탈북자 지원사업에서의 민간단체들과 정부의 협력적 연결은 현재의 탈북자 지원에서의 양 지원주체가 안고 있는 어려움들을 적절히 해결할 수 있게 하는데 매우 절실한 과제라고 보는 것이다.

3. 탈북자 정착지원에서의 NGO-정부의 연결모색의 흔적²⁾

그러면 지금까지 정부와 탈북자 지원 민간단체들은 형식적으로든 실질적으로든 어떠한 관계 형성의 노력이 있었는가라는 질문을 하게 되는데 이에 대한 대답을 위해서 우선 '북한이탈주민 후원회'의 존재를 논의해야 한다. 1997년 7월부터 시행된 "북한 이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법령"에 명시된 것처럼 대 민간차원의 제도로서 '북한이탈주민 후원회'를 두고 있는데 정부는 이 후원회를 민간단체들의 구심점으로 삼아서 정부와 민간단체와의 연계를 이루는 방향으로 나아가려 하고 있다. 그런데 '북한이탈주민 후원회'가 민간단체들의 연합협의체로서 민간단체들 내부적 조정자로서 그리고 정부와 민간의 실질적 교량의 역할을 할 수 있을 지는 아직 미지수이다. 현재로서는 이 후원회가 실제 탈북자 지원사업을 진행하고 있는 기관들이 자발적인 연대에 의해 형성되지 못하고 정부가 주도하여 현재 탈북자 지원사업을 하고 있거나 앞으로 할 수 있을 역량을 지니고 있다고 여겨진 민간기관들을 한자리에 모아놓은 상태라고 볼 수 있다. 후원회 회원 기관을 보면 일부 소수회원 단체(한기총, 극동방송, 한민족복지재단 등)를 제외하고는 현재로서 아직 구체적인 탈북자 지원활동이 없는 단체(예를들어, YMCA, YWCA, 그리고 일반기업체의 장과 사회저명인사들이 속한 단체등)들이 대부분이다. 그리고 실질적으로 탈북자 지원에 의욕적이고 구체적인 프로그램을 실시하고 있는 다른 민간기관들은 후원회 가입에 대한 필요성을 가지지 못하고 있는 실정인 것이다.

1997년 현재 탈북자의 정착지원을 돕고 있는 민간단체 10여군데가 조사되었는데(김동배·이기영, 1997) 그 단체들의 대부분이 정부와의 상설적인 의사소통이나 상호교류가 없는 것으로 알려졌다. 극동방송, 순복음교회등 몇몇 민간단체들이 정부의 적응훈련시설로부터 퇴소하는 탈북자의 명단을 통보받고 이들을 위한 후원자 모색과 정착지원준비를 하는 정도가 정부와의 접촉의 전부라고 할 수 있다.

2) 이 글의 뒤에 소개된 <그림 3> '탈북자 지원 NGO-정부의 관계'를 참조하시오.

V. 탈북자지원에 있어서의 NGO-정부 관계의 분석

지금까지 살펴보았던 탈북자 정착지원의 현황과 문제점, 그리고 북한이탈주민후원회를 통한 정부-민간단체의 연결작업에 대한 자료를 기반으로 현재 탈북자 정착지원을 실시하고 있는 정부와 민간단체들 사이의 관계의 성격을 이론적 배경에서 논의하였던 관계적 변수와 관계유형에 의하여 분석하여 보기로 하겠다.

1. 에스만과 업호프(1984)의 연결관계 수준에 의한 분석

에스만과 업호프(1984)이 설명한 NGO와 정부의 연결수준의 다섯 가지(수준 1에서 수준 5)는 양자간 상호작용의 빈도, 상설적 기제의 유무, 방향성, 통제수준(주로 정부에 의한), 그리고 자원에 대한 통제수준 등을 기준으로 설정된 것이라고 볼 때, 현재 탈북자를 지원하고 있는 우리나라의 NGO들과 정부는 수준 2의 관계를 가지고 있다고 보여진다. 수준 2의 연결관계는 양자간 상호작용이 빈번하지 않은 낮은 연결정도(low linkage)로서, 양자간 상호작용이 전혀 없는 수준 1과 어느 정도의 상호작용이 일어나지만 비 상설적인 성격을 띠는 보통수준(moderate)의 연결관계인 수준 3의 중간수준을 말한다. 양자간 상호작용에서의 방향성은 민간단체에서 정부로 이루어지는 작용의 방향보다는 정부로부터 민간단체로 이루어지는 작용이 많다고 볼 때 쌍방적이라기 보다는 일방적이라고 할 수 있고, 그 결과 호혜적인 면은 보이지 않는다.

그러나 이러한 NGO-정부간의 연결수준의 검토에서 '북한이탈주민 후원회'의 존재가 정부의 관변단체가 아닌 실질적인 민간단체들의 연합체로서 정부의 대 민간 창구역할을 담당하고 또한 정부 담당부서와 상설적으로 접촉하는 위치와 성격으로 변화되어 기능할 수 있다면 NGO-정부의 연결수준은 에스만과 업호프가 말하는 수준 4와 비슷한 정도가 될 것이다. 수준 4는 정부와 민간단체들이 호혜적인 상호작용을 빈번하게 하며 민간단체들 나름대로 자신들에게 유입되거나 유출되는 자원의 흐름을 통제할 수 있는 상태를 말한다.

에스만과 업호프의 수준 5는 정부와 민간사이에서 매우 빈번하고 밀접한 상호작용(heavy interaction)이 이루어지지만 이때 상호작용이 정부에 의해서 통제되고 조절되는 상황으로서, 민간단체들의 독립적 연합체를 구성하지 못하고, 관변적 성격을 지니고 있는 북한이탈주민 후원회가 현행의 운영방식과 기능을 고수하면서 발전시킬 때, 그리고 이에 민간단체들이 재정적 필요, 법적 규정, 혹은 그 밖의 어떤 불가피한 요인(예를 들어, 탈북자가 급증하여 민간-정부가 어떤 형식으로는 연결하여 이들을 지원해야 할 필요성이 절박할 때)으로 정부와의 빈번한 상호작용을 이루어야만 하는 상황이 제기될 때 가능한 시나리오이다. 그러나 탈북자의 수가 급증

하지 않는 한 현실적으로 이러한 연결의 수준이 이루어질 수 있다고 상상하기는 힘들다. 왜냐하면 현재 탈북자지원사업을 실제로 시행하고 있는 대부분의 민간단체들은 정부로부터의 어떤 통제라든지 간섭을 매우 부정적인 것으로 보고 가능한 '조용하게' 탈북자를 돕기를 바라는 것으로 나타났기 때문에(김동배·이기영, 1997) 정부의 일방적 행사들에 반발하고 그 관계를 거부할 가능성이 많은 것이다.

2. 코스톤(1998)의 관계적 요소에 의한 분석

먼저, 탈북자 정착지원에서 정부가 제도적 다원주의(institutional pluralism)를 수용하는가를 살펴볼 때, 표면적으로는 정부가 그러한 모습을 견지하고 있다고 본다. 코스톤(1998)이 밝혔듯이 정부가 다원주의를 수용한다는 것은 정부가 다른 사회조직(social institutes)과 조화적 연대를 이룩함으로써 서로 보완적이 되는 상황을 바라고 그 결과, 보다 전문적인 서비스를 창출할 수 있고 국가의 효과성이 더욱 커질 수 있다는 것을 인식하고 수용하는 것을 말한다. 탈북자 지원에서 정부의 제도적 다원주의 수용의 태도는 '북한이탈주민 후원회'를 상설적인 기구로서 법적으로 확립하고 이를 토대로 민간의 역량을 모집하고 활용하려 했다는가 혹은 비록 비공식적이지만 개별민간단체와 연결하여 탈북자의 명단을 제공하며 이들에 대한 지원을 민간이 할 수 있도록 하게 했다는 것 등으로 나타난다고 보여지는데, 이러한 정부의 태도는 정부가 탈북자 정착지원이라는 정책과제에 민간단체라는 사회적 조직(social institute)의 참여를 간접적으로 인정하고 있다는 것을 말해준다.

그러나 제도적 다원주의의 개념을 보다 적극적으로 파악하여 정부의 정책과제(여기서는 탈북자의 정착지원)의 기획, 형성, 시행, 평가등의 과정에 민간단체들이 '조화적 참여'를 하고 있는가를 기준으로 NGO-정부와의 관계를 다시 살펴본다면, 탈북자 지원사업에 있어서 엄밀히 말하여 제도적 다원주의가 수용되고 있지 않다. 최근 정부가 경기도지역에 탈북자 사회적응 및 취업훈련등을 위한 정부시설을 건립하여 기존의 시설을 확장하고 정부가 시행하는 적응훈련의 과정을 보다 확대하고 보다 효과적으로 실시겠다는 계획을 수립하고 있는데 이는 적극적 측면에서의 제도적 다원주의와 오히려 멀어지는 느낌을 주고 있다. 물론 정부는 이 과정속에서 민간의 자원을 적극 활용하는 방향으로 나아가겠다고 밝혔지만 정부가 일방적으로 계획하는 사회적응교육 혹은 경제적 적응훈련의 과정속에 부수적으로 민간자원을 참여시키는 것은 적어도 코스톤이 언급하는 제도적 다원주의의 수용의 모습과는 거리가 있다. 그리고 이론이 아닌 현실적 문제를 분석해 볼 때도 정부의 이러한 계획은 효과적인 민간과의 연결, 그리고 이들이 가진 역량을 활용하는 방안으로서는 미흡하다. 왜냐하면, 민간단체들이 효과적으로 참여할 때는 탈북자들이 개별 정착지에서 지역사회에 속하여 생활전반에 걸친 적응을 시작할 때라고 보기 때

문이다. 바로 이러한 시기에 민간단체들은 정부가 할 수 없는 탈북자의 세부적인 욕구들을 파악하고 몇 년이 걸릴지도 모르는 이른바 '성공적인 정착'의 과정동안 산발적으로 또한 부정기적으로 발생하는 문제와 욕구들을 해결하는데 필요한 사회적 조직인 것이다. 이러한 민간역할 활용방안을 강구하기보다 정부시설 내에서의 사회적응교육의 강화로서 탈북자 적응의 지원을 성공시키겠다는 정부의 계획은 실제적인 제도적 다원주의 수용의 모습으로 보기 어렵다.

둘째, NGO-정부의 관계에서의 공식성의 정도를 살펴보면, 앞선 제도적 다원주의의 논의와 마찬가지로 '북한이탈주민 후원회'의 존재로 인하여 표면적으로는 공식적인 관계³⁾가 있다고 할 것이나 적어도 1997년 현재 실질적인 탈북자지원 프로그램을 가지고 있는 민간단체들과는 비공식적이라고 볼 수 밖에 없다. 1997년에 실시된 민간단체 질적조사연구에서도 대부분의 민간단체들은 정부와 민간의 역할규정에 대한 개념을 명확히 갖고 있지 않았으며 그 필요성에 대한 인식도 희박한 실정이었다(김동배·이기영, 1997).

셋째, NGO와 정부사이의 파워의 대칭성은 양자사이의 상호작용의 빈약함으로 인하여 뚜렷히 발견되는 것은 아니다. 그러나 정부가 실제로 제도적 다원주의를 수용하지 않고 있거나 정부의 계획과 시행과정에 부수적인 존재로서 민간단체들을 고려하고 간헐적으로 지원을 요청하는 식의-예를 들어, 탈북자 명단을 제공하여 정부지원이 거의 단절되는 개별정착시기에 민간단체들이 동원되게 하는- 의사전달은 결코 정부와 민간사이에 대칭적인 파워관계가 존재한다고 볼 수 없게 만드는 사례들이다. 지원활동을 벌이고 있는 민간단체들도 나름대로의 어려움이 있을 것이고 이에 대한 대 정부적인 요구가 존재하며 이를 관철시키는 민간단체들의 능력이 발견되고, 이러한 민간의 파워로 말미암아 탈북자 지원의 전체적인 사업의 방향을 조정할 수 있는 기제가 형성된다면 NGO-정부사이의 대칭적인 파워관계가 이루어진다고 말할 수 있을 것이다. 실제로 조사된 민간단체들 중에서 정부에 대한 요구사항을 구체적으로 표현한 단체들이 상당수 있었다. 예를 들어, 탈북자들의 경제적 자립에 필요한 충실한 프로그램을 개발하고 시행해야 한다, 기업과의 연대를 통한 직업훈련의 제공에 정부가 적극적으로 나서야 한다, 정부의 역할과 민간의 역할은 분리되는 것이 좋다 등의 의견들이 표출되었는데 이러한 민간의 대 정부 요구들이 전달되지 않고 있는 것이다.

3. 코스톤의 관계유형에 의한 분석

앞서 언급한 세가지 주요변수를 바탕으로 코스톤이 유형화한 8가지 관계(억압적 관계, 라이벌의 관계, 경쟁의 관계, 계약적 관계, 제3자로서의 정부, 협조적 관계, 보완적 관계, 협력적 관

3) 1997년 7월에 공포된 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법령 제 30조 1항에 법적 근거가 있고 후원회의 정관에는 민간단체와 정부와의 창구역할을 한다는 것이 목적으로 명시되어 있다.

계)중 탈북자 지원사업에서의 정부-민간단체의 관계를 적절히 담아낼 수 있는 관계유형을 찾아 내기란 쉽지가 않다.

먼저 정부가 탈북자를 지원하는 민간단체의 연합체적인 성격을 띠고 있는 '북한이탈주민후원회'를 지원하고 있고, 극동방송이라든지 순복음교회 등과의 연결통로를 가지고 있는 것으로 판단하건대 정부가 탈북자 지원사업에서의 제도적 다원주의를 거부하고 있지는 않다는 결론을 내릴 수 있다. 그렇다면 코스톤의 연속선상에 선 8가지 유형 중 억압적, 라이벌, 그리고 경쟁적 관계⁴⁾는 탈북자 지원사업에서의 NGO-정부 양자관계를 설명하는 적절한 유형이 될 수 없다. 그렇다면 코스톤의 도식에서 제도적 다원주의의 수용여부를 기준으로 우현에 속한 유형들-계약적 관계, 제3자적 입장에 선 정부, 협조적 관계, 보완적 관계, 협력의 관계-을 놓고 한가지씩 분석해 보아야 한다.

계약적 관계와 제 3자적 입장으로서의 정부(third-party government)를 살펴볼 때 이 두가지 관계유형은 현재 탈북자 지원사업을 중심으로 한 NGO-정부와의 관계와는 거리가 멀다. 왜냐하면 정부와 민간단체사이의 공식적 계약 하에서 양자의 역할분담이 명확화 되어 있지도 않고, 더구나 서비스제공자로서의 탈북자 지원 민간단체들 사이의 경쟁을 유도하여 서비스의 다양화, 효율화, 비용효과성을 추구하는 '제 3자로서의 정부'의 모습도 아니기 때문이다.

코스톤에 의하면 협조적 관계는 정부-NGO사이에 정보의 흐름이 방해받지 않고, NGO는 정부의 규정을 준수하며, 정부가 민간부문에 대하여 중립적인 자세를 견지하는 상태를 말한다(Coston, 1998). 그리고 보완적 관계란 공생적 관계(symbiosis)를 표현하는 것으로 단순한 협조적 관계가 아니라 NGO-정부간의 연결이 완벽한 서비스를 제공하는데 반드시 필요한 부분들을 서로에게 충족시켜주는 절대 필요적 협력을 이루는 것을 말한다. 그러므로 보완적 관계는 서로의 장점을 발휘할 수 있는 영역에서 각자가 충분히 그 이점(利點)을 살릴 수 있도록 상대방의 비교우위(comparative advantage)를 인정함으로써 이루어진다. 살라몬(1987)은 NGO-정부간의 보완적 관계를 일컬어 "비영리 연방주의(nonprofit federalism)"라고 했는데 이는 서비스 전달이라는 측면에서의 NGO의 비교우위와, 자원의 동원력이라는 측면에서의 정부의 비교우위가

4) 경쟁적관계(competition)는 NGO가 정치적으로 정부의 경쟁자가 되어 정부가 원치않는 비평을 가하거나 지방권력을 놓고 정부와 경쟁하는 그런 관계이며 또한 경제적인 측면에서도 외국으로부터의 재정지원 혹은 사회복지에 기여하는 지역사회적인 지원을 놓고 서로 경쟁하는 상황을 의미한다.

라이벌(rivalry)의 관계란 적절하고 효과적인 NGO의 활동을 억제하기 위하여 간단한 규정에서부터 복잡한 보고절차를 의무화하는 등의 정책을 통하여 정부가 NGO를 방해하는 상황을 말한다. 이때 NGO역시 정부로부터의 자율성을 최대화하기 위한 노력을 기울이며, 지역여론을 정부정책에 동조하지 않는 방향으로 몰아가는 작업을 한다.

일반적으로 경쟁적 관계는 긍정적인 결과도 낼 수 있다고 보면 반면, 라이벌의 관계는 대개 부정적이고 바람직하지 못한 것으로 보고 있다.

혼합되어 서비스의 효과를 최대화하는 조화로운 구조를 의미하는 말이라 볼 수 있다.

마지막으로 협력적 관계(collaboration)에서는 NGO가 정책형성의 과정에 참여하게 되는 것이 가장 중요한 요소인데 최소한 정책결정과정에서 NGO의 의사가 반영되는 상태이다. 이 유형의 NGO-정부관계는 정보, 자원, 시행활동의 공유가 최대화되면서도 NGO와 정부 각각의 자율성이 유지되는, 이상적인 '파트너십(partnership)'의 관계를 말한다(Lewis, 1997).

이상과 같이 살펴볼 때, 위의 세 가지 관계유형들(협조, 보완, 협력적 관계) 역시 탈북자 정착지원과 관련된 정부와 민간단체들과의 현재적 관계를 설명하는데는 무리가 있다고 본다. 이렇게 본다면 코스톤이 말하는 관계유형 8가지 중 탈북자지원사업에서의 오늘의 정부와 민간단체와의 관계형태와 정확히 맞아떨어지는 것은 없다. 그러나 현재의 정부와 민간단체의 관계적 상황과 가장 근접한 것을 찾아본다면 '협조적 관계(cooperation)'라고 볼 수 있다. 그 이유는 협조, 보완, 협력, 이 세 가지 유형 중에서 협조적 관계가 가장 소극적으로 정부가 다원주의를 수용하는 유형이며, NGO-정부의 관계가 가장 비공식적으로 나타나는 유형이기 때문이다. 그러나, 탈북자 지원 민간단체와 정부의 관계가 협조적이라고 규정되어도 그러한 관계유형에서의 실제적 협조의 정도는 최저수준에 머무른다고 할만큼 소극적인 협조관계라고 말할 수 있다. 예를 들어, 정부가 민간단체의 활동에 보조되는 간접적 지원-개별정책에서의 생활, 교육, 의료보호 등의 제도시행, 행정적 지원과 법적 지원, 민간활동에 대한 최소한의 편의제공-을 하면서 새로 입국한 탈북자들의 명단을 제공하여 민간단체들이 도울 수 있게 한다. 한편, 파워의 대칭성도 코스톤의 연속선상으로 보건대 협조적 관계는 완전비대칭과 완전대칭의 중간적 위치(정부가 NGO보다 많은 파워를 가지고 있는 상태)에 있다고 본다면 현재의 탈북자 지원 사업에서의 NGO-정부관계와 근접해 있다고 본다. 현재 정부가 탈북자를 지원하는 민간단체들을 비공식적으로 억압하거나 법적으로 금지하는데 파워를 행사하는 것도 아니고 그렇다고 탈북자 정책과 지원활동에서 민간단체의 세력이 정부와 대등한 정도로 작용하는 것도 아니다. 다시 말하여, 현재의 NGO-정부 관계는 비공식이고 뚜렷하지는 않지만 정부의 작용력이 민간단체의 요구보다 더 우선시 되는 상황이라고 할 수 있다.

4. NGO-정부관계의 요약과 바람직한 관계유형 모색

에스만과 업호프(1984), 그리고 코스톤(1998)이 제시하는 관계적 요소들에 근거한 분석을 종합하면 탈북자 지원사업에서의 한국정부와 민간단체들은 낮은 연결성(low linkage)를 보이며 상호작용의 방향에서 정부 일방적인 경향이 있고, 정부는 형식적으로는 제도적 다원주의를 추구하고 있으나 실질적·적극적으로 수용하고 있지는 않다. 그 결과 양자의 관계는 매우 비공식적이고, 파워관계가 외부적으로 표출되지는 않지만 정부쪽으로 기우는 비대칭의 모습을 내재하

고 있다고 보여진다. 그러므로 코스톤의 NGO-정부의 관계적 유형들을 토대로 판단하건대 가장 최소화된 협조 혹은 가장 소극적 협조의 유형으로 보는 것이 타당할 것이다.

그러면 앞으로 양자의 관계는 어떠한 유형으로 나아가야 하는가? 간결하게 언급하여 현재의 탈북자 지원사업에서의 문제가 정부와 민간단체의 관계가 구체화되지 못하여 서로가 가진 역량을 최대화 할 수 없는 것이라고 본다면, 양자사이에서 실질적이고 구체적인 연결고리가 이루어져야 하고 이를 위해서는 정부가 실질적으로 탈북자 지원사업에서의 제도적 다원주의를 수용하여야 한다. 다시 언급하여, 정부가 민간부문의 역량과 그 역량활용의 효과성을 이해하고 인정하는 것이 필요하며, 그 역량을 적극적으로 활용함으로써 코스톤이 언급하듯이 오히려 국가의 효과성을 극대화 할 수 있다는 것을 이해하는 것이 필요하다. 정부가 제도적 다원주의를 인정하고 민간단체가 적극적으로 정부와의 연결을 요구하게 되는 상황을 가정할 때 코스톤이 제시한 다섯 가지 NGO와 정부의 관계(계약, 제 3자의 정부, 협조적 관계, 보완적 관계, 협력적 관계)가 가능할 수 있는데 이러한 다섯 가지 유형중에서 미래의 탈북자 지원활동에서의 관계로서 이상적으로 추구되어야 할 유형은 소위 정부-민간의 '파트너십'이라고 불리우는 협력적 관계(collaboration)이다. 루이스(Lewis, 1997)에 따르면, 파트너십은 두 개 혹은 그 이상의 기관이나 조직이 연결되는 구조를 토대로 서로 동의된 관계를 말하는 것으로서 역할과 책임의 분담, 위험부담의 공유, 공동의 목표추구 등을 포함한다. 그러나 완벽한 협력 관계 혹은 파트너십을 이루기는 쉽지 않으므로 그 차선택이나 혹은 협력적 관계로 가는 과정으로서 먼저 보완적 관계를 추구 할 수도 있을 것이다.

VI. NGO와 정부의 협력적 관계형성의 과제

1. NGO와 정부의 역할분담 문제

아직 민간단체는 탈북자지원에 있어서의 장기적 방향성이 마련되어 있지 못하다는 것이다 서두에서 문제점으로 지적되었다. 즉, 응급구호적 차원의 지원을 해야 하는지, 아니면 직업상담, 직업훈련, 교육의 차원까지 해주어야 하는지, 혹은 민간단체의 장점을 살릴 수 있는 심리적 사회적 적응의 문제를 중점적으로 원조해야 하는지에 대한 뚜렷한 감각이 없다. 더욱이 정부와 민간사이의 커뮤니케이션이 체계화되어 있지 못하므로 탈북자지원에 있어서의 정부사업에 단점이 지적되고 부족한 것들이 제기되고 있음에도 불구하고 정부의 사업을 지원한다는 취지에서 어떻게 해야 효과적인지를 잘 깨닫지 못하고 있는 것이다. 그러므로, 정부와 민간의 협력

적 관계가 이루어지기 위해서는 먼저, 정부가 민간에게 어디까지를 도움 받을 것인가가 분명히 제시되어야 한다. 예를 들어, 독일의 경우처럼, 동독 이주민 수용시의 보조적인 구호사업 그리고 동화대책에서의 주도적인 이주민 교육과 정보제공, 상담 등의 활동정도를 하기를 원한다든지(주독대사관, 1994), 아니면 미국의 경우처럼 대부분의 난민정착지원활동에서 민간단체의 주도적인 도움을 원하는 것인지(Office of Refugee Resettlement, 1994 & 1997), 아니면 또 다른 어떤 부분이든지, 이것이 분명히 되지 않고서는 정부민간사이의 공식적 관계가 설정되기 힘들다.

현재 정부는 수용시설 보호기간을 1년으로 확장하여 그 기간동안 과거보다 한층 효과적인 사회적응교육과 직업교육을 실시하려 하고 있다. 수용시설에서의 교육들이 구체적이고 효과적으로 이루어진다면 탈북자들이 개별정착지에서 독립적인 사회생활을 시작할 때 민간단체로부터의 지원활동이 비교적 적게 요구될 것이라는 예상이 가능하나 이것은 그리 타당하지 않다고 본다. 왜냐하면 사회적응교육과 직업교육이라는 개념자체가 수용시설 내에서 완결되어지는 혹은 탈북자의 특성만을 고려해서 실시되는 그러한 성질의 것이 아니기 때문이다. 이 두 가지는 어디까지나 탈북자가 어느 지역에 정착하여 어떠한 경제적, 사회적 환경에서 살아가게 될 것인지에 따라 다양한 형식과 내용으로 이루어져야 보다 효과적이 될 수 있기 때문이다. 그러므로 정부의 수용시설 보호기간이 길어지면 길어질수록 그리고 수용시설에서 적응교육을 종결하는 방향으로 나아가려 하면 할수록, 정부의 재정적 지출을 증가시킬 뿐이지 개별정착지 정착이후에 민간에게 요구되는 탈북자 서비스의 폭은 감소되지 않을 것이다.

탈북자의 정착지원에서 중요한 민간의 활동으로서 포괄적 상담지원을 하는 민간단체의 역할을 고려할 수 있는데 여기서 말하는 포괄적 상담이란 정착지에서 사회생활을 시작할 때부터 여러 가지 적응의 어려움을 상담해 주고 또 다른 적절한 원조기관에 의뢰(referral)를 제공하는 역할(예를 들어 고용관련 정보전달 및 직업알선을 위한 네트워크를 형성하는 역할)을 하는 일차적인 상담소의 기능을 하는 것을 말한다. 이러한 민간단체의 상담적 지원은 자원봉사자들에게만 맡겨져서는 단순한 보조적이고 비효과적일 수 있으므로 보다 전문화된 유급의 인력을 고용하여 실시할 수 있도록 해야한다. 그리고 장기적으로는 기존의 탈북자지원 민간단체와 함께 지역사회복지관이 이러한 포괄적 정착상담을 실시하는 장소로 포함되어서 점차적으로 상담지원 사업에서 중심적인 역할을 하는 기관으로 이동되어 가야할 것이다. 왜냐하면 사회복지관은 다른 어느 민간기관보다 손쉽게 상담에 관련된 전문지식을 가진 인력을 구할 수 있고 또한 지역에 기반을 둔 기관이기 때문에 탈북자들을 대상으로 정착지의 생활 환경속에서 적절한 상담적 지원이 이루어질 수 있고 공간적인 접근도에서 유리할 수 있기 때문이다.

정부의 수용시설에서의 보호와 교육이 최소화되면 경제적 적응에 관련된 직업교육이 개별정착지의 정착 후 본격적으로 이루어져야 한다는 예상을 할 수 있는데, 이러한 경제적 적응을 위

한 지원은 단기적으로도 또한 장기적으로도 민간기관의 역할로 포함될 수 없다. 그러므로 기술 교육 및 과 직업훈련은 현재와 같이 서울시립기능대학과 사설학원을 이용하듯이 정부에 의해서 프로그램이 주도되어야 한다. 다만 포괄적인 상담소를 운영하는 민간단체와의 연계를 통해 탈북자의 특성과 여건, 그리고 거주하는 지역여건에 적합한 직업훈련이 부과될 수 있도록 해야 할 것이다.

2. 민간단체와 연결될 정부의 전담부서 결정

탈북자의 정착지원 사업에서 일차적으로 탈북자를 영접하고 초기적 적응교육을 실시하면서 파악된 탈북자의 욕구와 문제, 그리고 그들의 개별적 장점이 민간단체들에게 충분히 전달되도록 해야하는데, 여기서 민간단체들이 지원할 수 있는 내용과 자원의 양, 그리고 탈북자의 욕구 등을 연결시키는 작업이 정부 특정 부서에 의해서 이루어져야한다. 현재로선 정부 부서는 통일부 산하의 인도지원국의 어떤 부서가 될 수 있는데 그렇다면 개별정착지에서의 탈북자 지원시 필요한 정부의 담당부서 또한 통일부의 인도지원국이 되어야 하는가에 대한 의문을 제기할 수 있다. 재정착에 필요한 원조 제공시에도(예를 들어, 직업알선, 직업교육, 사회·심리적 상담활동, 사회보장제도의 활용문제 등) 이를 총괄적으로 전담하여 민간단체들을 조정하며 정부의 정착정책을 관철시키는 마치 미국의 보건복지부 산하 난민정착국(Office of Refugee Resettlement)과 같은 존재로서 역할을 한다면 처음부터 끝까지 탈북자 지원과 관계되는 정부 부서가 하나라는 점에서 일관성은 유지될 수 있어서 긍정적이다. 그러나, 개별 정착지에서 정착지원을 하는 과업의 내용이 매우 사회복지적인 면에서 전문성을 요하는 것이기 때문에 이러한 전문적 활동을 통일부의 인도지원국 담당 직원들이 수행하기란 적절하지 못한 점이 많다. 그렇다면 우리 나라도 미국의 경우처럼, 탈북자가 도착하여 정부시설 내에서 교육을 받기 시작할 때부터 그 과정을 끝내고 개별정착지에서 본격적인 재정착의 노력을 할 때까지 보건복지부 산하의 탈북자 정착지원국이 생겨서 이를 전담하고 민간단체와 연결되는 정부 부서가 되는 것이 바람직하다고 본다).

3. 민간단체의 연합체적인 조직

미국에서의 민간자원기관의 연합회(American Council of Voluntary Agencies)가 있듯이 우

5) 이종훈(1996) 또한 민간단체의 지원이 활성화되는 정착지원단계에서의 주무부서를 보건복지부로 하자는 의견을 제시한바 있다.

리의 경우에도 분명 민간단체의 연합체가 있어야 한다. 현재로서 북한이탈주민 후원회는 정부의 관변단체적인 성격이 짙어서 정부와 민간단체의 실질적인 대개역할을 하고 민간단체들의 조정을 이루어 가기에는 매우 부족하다고 본다. 왜냐하면, 정부의 법규정에 따라 통일부 장관이 지원하는 후원회를 만들어 현재 활동중인 단체의 일부와 실제로 탈북자 지원활동이 전혀 없는 민간 단체를 한꺼번에 가입시켜 놓고 인위적으로 연결하게 하려면 그 연합체 형성의 과정이 그리 매끄러울 수가 없을 것이다. 탈북자 지원사업을 할 수 있는 자원적, 기술적 역량이 큰 민간단체들을 포섭하려는 정부의 의도는 부적절 하다고는 할 수 없으나 구체적이고 장기적인 계획이 없이 이들을 참여시키려고 한다면 탈북자 욕구에 적합하지 못하고 일회적의 지원활동이 될 가능성이 많다. 그러므로 장기적으로 민간단체들을 조화시키고 조정할 수 있는 기능은 현대의 북한이탈주민 후원회의 형식이 아닌 다른 것이 되어야 한다고 본다.

결국 민간단체를 포괄하는 어떤 연합체의 형성은 민간단체 스스로의 필요에 의하여 자발적인 것이 되어야 한다는 것인데 이러한 필요에 의한 자발적 연합체의 형성은 선행적으로 정부와 민간단체사이의 구체적인 상호작용이 시작되어야 이루어질 수 있다고 본다. 정부가 민간에게 바라는 것이 없거나, 있다고 하더라도 이것이 제대로 전달되지 않고 또한 반대로 민간단체들이 정부에게 원하는 것이 없거나 이를 위해 정부와 커뮤니케이션을 하지 않는다면 민간단체들이 어떤 연합체를 구성할 필요를 느끼지 않을 것이며 정부와의 대화를 위한 단일 창구를 찾지도 않을 것이기 때문이다.

4. 정부의 민간단체에 대한 재정적 지원

정부와 민간단체가 연결되는 모형에서는 앞에서 언급했듯이 민간단체의 포괄적 상담지원(장/단기적 모형의 경우 모두), 그리고 응급구호적 물질의 제공(장기적 모형의 경우)에 대하여 재정적으로 지원하는 것이 필요하다고 했다. 그러면 이러한 재정적 지원의 원천은 어디서 찾아야 하는가? 단기적으로 북한이탈주민 후원회가 민간의 연합체로서 기능하는 모형에서는 후원회의 모금활동과 가입단체들의 자발적인 재정적 기여를 기대하면서 모든 민간단체의 소요경비 중 부족한 부분을 채워주거나 재정능력이 부족한 단체를 개별적으로 지원하는 형식이 되어야 할 것이다. 구체적으로는 민간단체들이 상담지원의 공간으로 사용될 사무실사용료, 각 단체마다 전문 상담인력 2명과 사무보조원 1명 정도의 인건비, 운영비 및 사무비, 외부기관 의뢰비, 전산정보관리 소요경비등에 포함될 수 있는데 이중에서 자체적으로 충당될 수 있는 부분을 제외한 나머지 부족한 부분을 재정적으로 지원해야 하리라고 본다. 장기적인 모형에서는 사회복지관과 기타 민간단체를 지원해야 하고, 또한 모든 민간단체의 응급구호적 생필품제공에 대한 경비도 지원해야 할 것으로 보인다. 물론 탈북자지원 민간단체의 연합체가 어떠한 기존의 민간

자원봉사단체들을 포함하여 형성될지는 모르지만, 응급구조적 지원에 대한 민간의 역량을 활용하고 역시 부족한 부분을 지원하는 형식으로 하여야 할 것이며, 포괄적 상담을 실시하는 사회복지관 및 기존의 민간단체에 대한 재정적 지원은 매우 규격적이고 통일적인 형식으로 바뀌어야 할 것이다. 예를 들어, 탈북자 1인의 상담서비스에 해당하는 비용을 획일적으로 책정하고 이와 함께 사례의 특수성을 감안할 수 있는 기제를 발전시켜서 민간단체 연합체에 제공해야 한다. 이러한 방식을 택할 때 장기적 모형의 시나리오 대로라면 재론의 여지가 없이 정부지원의 규모가 급증할 것이 예상된다. 그러므로 민간단체의 자발적 모금과 기여로서는 절대적으로 부족할 것이므로 반드시 이에 대한 대비로서 탈북자 지원의 예산항목이 이루어지거나 탈북자 지원 특별기금설치(이종훈, 1996)와 같은 것이 이루어져야 할 것이다.

5. 민간의 서비스내용과 형식에 대한 정부의 영향

정부가 민간단체의 정착지원 내용에 어느 정도 영향을 미칠 것인가 하는 문제는 정부의 민간단체의 재정적 지원이라는 차원과 병행해서 고려된다. 즉, 정부가 민간에 대하여 정착지원의 서비스전달의 비용을 재정적으로 지원하게 되면 당연히 정부는 민간에 대하여 어느 정도의 책임성을 요구하게 될 것이고 그 책임성의 기준은 정부의 정책적 방향에 의해 정해지기 쉬우므로 결국 전반적인 민간의 탈북자지원사업의 내용(구체적으로는 응급구조적 원조와 포괄적 상담의 제공)에 대하여 영향을 미치게 될 것으로 예상할 수 있다. 단기적인 측면에서 고려할 때 정부는 민간서비스활동에 대한 재정을 부분적으로 지원하고 있고 또 민간에게 기대하는 것도 부분적이고 보조적인 지원활동(예를 들어, 사회적응교육의 보충적 교육, 혹은 직업과 경제적 적응에 대한 상담, 사회·심리적 문제의 상담 등)이기 때문에 비교적 느슨한 피드백을 요구하리라고 예상된다. 예를 들어, 계획서보다는 정착지원을 시행한 후 결과 보고서 정도를 탈북주민 후원회로부터 요구할 수 있을 것이다. 그리하여 지원경비의 일부는 보상적으로 지불할 수 있을 것이다.

장기적인 정책을 고려할 때는 이와는 대조적으로 탈북자의 수도 증가할 수 있고 지원대상의 인원수에 따라서 응급구조원조와 포괄적 상담에 필요한 경비를 책정하기 때문에 정부의 정책적 영향은 민간단체에 보다 크게 미칠 수 있을 것이다. 비용의 대부분이 정부로부터 지출되는 경향이 커지면 커질수록 민간단체들의 사업계획서와 결과 보고서를 엄격히 심사할 것이며 이러한 분위기에서 민간단체에 대한 정부가 요구하는 탈북자 지원사업의 원칙이라든지 세부적 내용에 대한 통제와 간섭이 증가하기 쉽다. 참고적으로 미국의 정부-NGO 사이의 계약적 모형은 정부의 통제가 극단적으로 발달한 관계유형이라 할 수 있는데, 이러한 상황은 정부가 민간단체를 활용하는 근본적인 이유, 즉, 민간단체는 정부가 직접하기 힘든 서비스를 제공하기에

오히려 더 적합하다라는 이유를 무너뜨리는 경우가 되는 것이다(Nowland-Foreman, 1998). 예를 들어 난민의 정착을 언제까지 지원해야 하는가 하는 지원기간의 설정이 매우 뜨거운 정책 논쟁거리인데, 장기적인 지원으로 그 효과성이 충실하다는 견해와 고용지원서비스를 위주로 한 단기적 지원으로 재정적 고려에 충실해야 한다는 견해가 갈등을 겪고 있지만 대부분의 주에서 난민지원서비스의 방향성이 정부의 요구대로 고용지원을 중심한 단기적 프로그램에 민간단체들이 계약관계로서 따라가고 있는 경향을 보이고 있다(Lee, 1998).

그러므로, 정부의 재정적 지원에 수반될 수 있는 정부의 영향이 민간의 독립성에 기반하고 있는 장점을 상쇄하지 않도록 중간연결매체로 작용하는 탈북자 지원 민간단체 협의체와 정부의 적절한 부서(예를 들어 보건복지부의 가칭 '탈북자 정착지원과')가 효과적인 협의와 조정을 이루는 역할이 절실히 요구된다고 할 것이다.

Ⅶ. 결론: NGO-정부 연결모형의 제시

이상과 같이 논의된 결론으로서 탈북자 정착지원의 가능한 NGO-정부의 협력적 관계모형을 제시하려 한다. 그러나 결론으로 제시하는 협력적 관계모형은 장기적이고 이상적인 모형이라기 보다는 단기적이고 현실적인 상황⁶⁾에 충실한 것이라고 할 수 있다. 이 모형은 글 뒤 부분의 <그림 4>에 제시되고 있는데 여기에는 다음과 같은 전제조건이 필요하다.

첫째, 기존의 '북한이탈주민 후원회'를 형식과 내용 면에서 변형시키는 것을 전제로 하여 민간단체의 구심점으로 인정한다. 즉, 법령에 의해 후원회가 발족이 되었지만 어디까지나 민간단체의 협의체적 단체로 그 성격이 정립되고 명실공히 정부와의 대화창구의 역할을 하기 위해서는 정부로부터의 독립성이 인정이 되고, 또한 공식적 사업내용에 대한 정부의 지원외에 통일부의 개별적인 지원은 없어야 한다. 그리고 현재 구상하는 탈북자 지원사업이 현실에 바탕을 둔 계획이어야 하며 무엇보다도 실질적인 지원사업을 하고 있는 민간단체를 위주로 연결되어야 하며, 역량은 있으되 형식적으로 참여하고 있는 기관들이 실제로 탈북자지원담당부서 내지는

6) 현실적이고 단기적인 상황에 필요한 전제조건과 아울러 이상적이지만 장기적으로 필요한 모형을 모색할 때 필요한 전제조건들이 다음과 같이 고려될 수 있다. 첫째, 민간단체의 협의회로서 북한이탈주민 후원회가 아닌 새로운 연합체-예를 들어 '탈북자 지원 민간단체 협의회(가칭)'등이 형성된다. 둘째, 탈북자 정착지원의 중심적 정부 부서가 보건복지부로 지정되고 산하 '탈북자 정착지원국'이 형성되어 정착지원활동이 이곳을 중심으로 조정된다. 셋째, 탈북자의 수가 급격히 증가하고 이들이 지방으로 분산 정착하여 전국이 정착의 대상지가 된다. 그리고 민간이 자신의 예산만으로 지원활동을 계속할 수 없게 된다. 넷째, 실제 사회 내에서의 조기적 사회적응의 중요성이 부각되면서 정부 수용시설보호의 기간이 최소화하여 약 2-3개월로 축소된다(이기영, 1998).

책임자가 있어 응급구호적 사업부터 동참하게 해야한다. 그래야만 다른 진행중인 민간단체들과의 의사소통이 자연스럽게 되고 연계의 가능성을 찾을 수 있다.

둘째, 탈북자 수용과 정착지원의 중심적 역할이 통일부에 주어져 있는 상황에 변화가 없다.

셋째, 연(年) 탈북자의 수가 현재와 같은 수준(약 50여명 정도)에서 급격한 변동이 일어나지 않아서 민간단체의 예산이나 후원금이 정부의 예산을 보조할 수 있다.

넷째, 정부수용시설보호의 기간이 1년 정도를 기준으로 하는데 이것이 불변한다.

이러한 전제조건하에서 통일부 인도지원국은 보건복지부와 노동부에 비해서 중심적인 정부 부서로서 기존의 탈북자지원 민간단체가 모인 북한이탈주민후원회와 교류한다. 이때 정부는 후원회의 독립성을 인정하고 민간단체가 시행하는 프로그램중 포괄적 상담에 대한 재정적 지원을 부분적으로 제공하며 후원회로부터 실시한 지원내용에 대한 결과를 통보 받는다.

북한이탈주민 후원회는 자체적인 모금과 후원금 그리고 부족한 부분에 대한 정부의 재정지원을 합하여 정부수용시설에서 퇴소하여 개별정착을 시작하는 탈북자들에게 통일적으로 응급구호적인 생필품을 제공하고 그들이 사회적응교육과 직업교육/직업알선의 서비스를 기반으로 사회생활을 하면서 부딪히는 포괄적인 문제에 대하여 상담을 실시한다. 현재로서는 개별교회 등 종교단체가 실제 상담서비스전달자의 대부분을 차지할 가능성이 많은데 과거와는 달리 상담을 위한 상설적이고 고정적인 공간을 마련하고 심층적인 상담에 필요한 전문인력을 고용하여 탈북자의 심리상담을 비롯하여 생계, 직업 및 직장 그 외 다양한 경제적 부적응에서 비롯되는 포괄적인 문제를 상담하고 이들에게 필요한 적합한 서비스를 직접 제공하거나 도움되는 기관을 연결시키는 전문적 지원을 실시한다. 이러한 구상은 민간기관의 정착지원 역할 중 무엇보다 중요시되는 심리사회적응에의 지원의 역할(김동배, 1996; 이종훈, 1996; 전우택·민성길, 1996; 김동배·이기영, 1997; 이장호, 1997)을 발전시키고자 함이다.

이 민간단체들과 파트너가 되는 통일부 인도지원국은 보건복지부와 노동부와 연계하여 민간의 포괄적 상담으로 제시되는 생계에 관한 욕구나 고용관련 재교육의 욕구를 수용하게 하여 탈북자들에게 필요한 지원이 제공되게 한다. 한편 초기 수용시설에서의 교육시 사회적응교육을 기획/시행하고 초기의 직업교육과 직업알선을 위하여 노동부와 연계한다. 그리고 탈북자가 수용시설에서 퇴소할 무렵, 파악된 탈북자의 숫자, 개인적 배경과 특성, 가족관계 그리고 욕구 등에 대한 정보를 북한이탈주민 후원회에 제공함으로써 민간단체가 탈북자와의 가족결연이나 단체(주로 교회)결연을 맺거나 상담서비스를 시작할 때 유용히 활용되게 한다.

그리고 탈북자가 경제적 자립을 이루고 사회적 적응의 성취를 단기적으로 이루는 시간은 수용시설에서의 1년과 퇴소후 약 2년이 경과하는 3년정도로 예상할 수 있을 것이다.

<표 1> 탈북자 지원 민간단체의 목록*(1997년 현재)

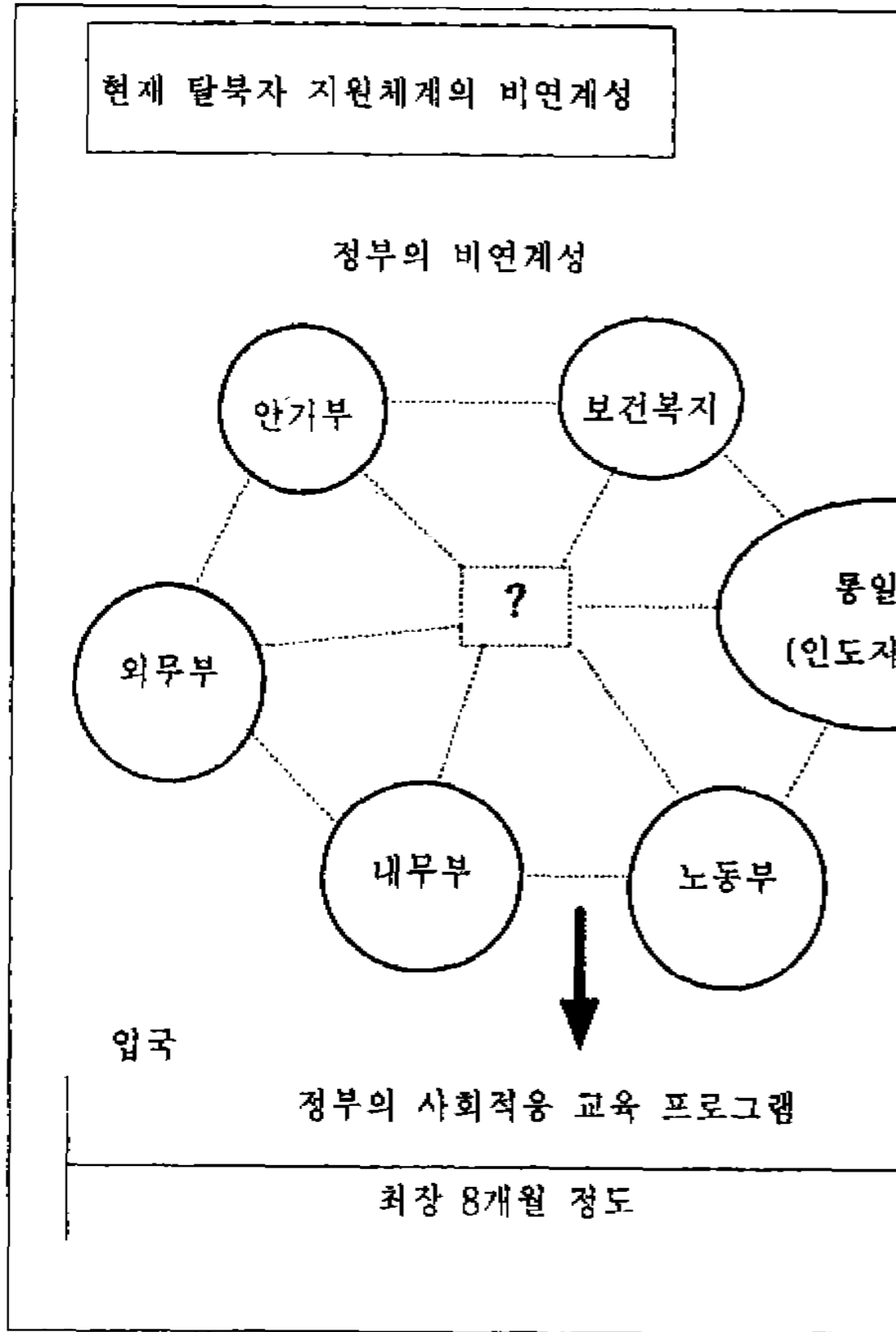
단체성격	단체명	지원내용	단체배경
결연, 협력, 후원 단체	북한이탈주민후원회	민간단체 통합-조정/민간 단체 정부 접촉 창구	통일원, 관계법
	한국기독교총연맹	교회결연알선	개신교
	한국복음주의협의회	교회결연알선	개신교
직접 서비스 제공 단체	한민족복지재단	고향마을	개신교
	중앙대 민족발전연구원	남북통합교실	대학부설
	극동방송	기초생필품제공/ 결연사업	개신교
	가양7 종합사회복지관	동포애나누기, 공감대형성	사회복지기관
	평화통일을 위한 남북 나눔운동	청년마당, 탈북자 형제돕기 등	개신교
개별 교회**	염광교회	개별적 물질지원	개신교
	여의도순복음교회	직업훈련, 장학, 결혼상담, 취업알선 등	개신교
	할렐루야 교회	개별적 물질지원	개신교

자료: 김동배·이기영(1997). 민간기관의 탈북자 지원 현황과 과제. 연세대학교 통일연구원 제 16차 통일 세미나 시리즈 발표문.

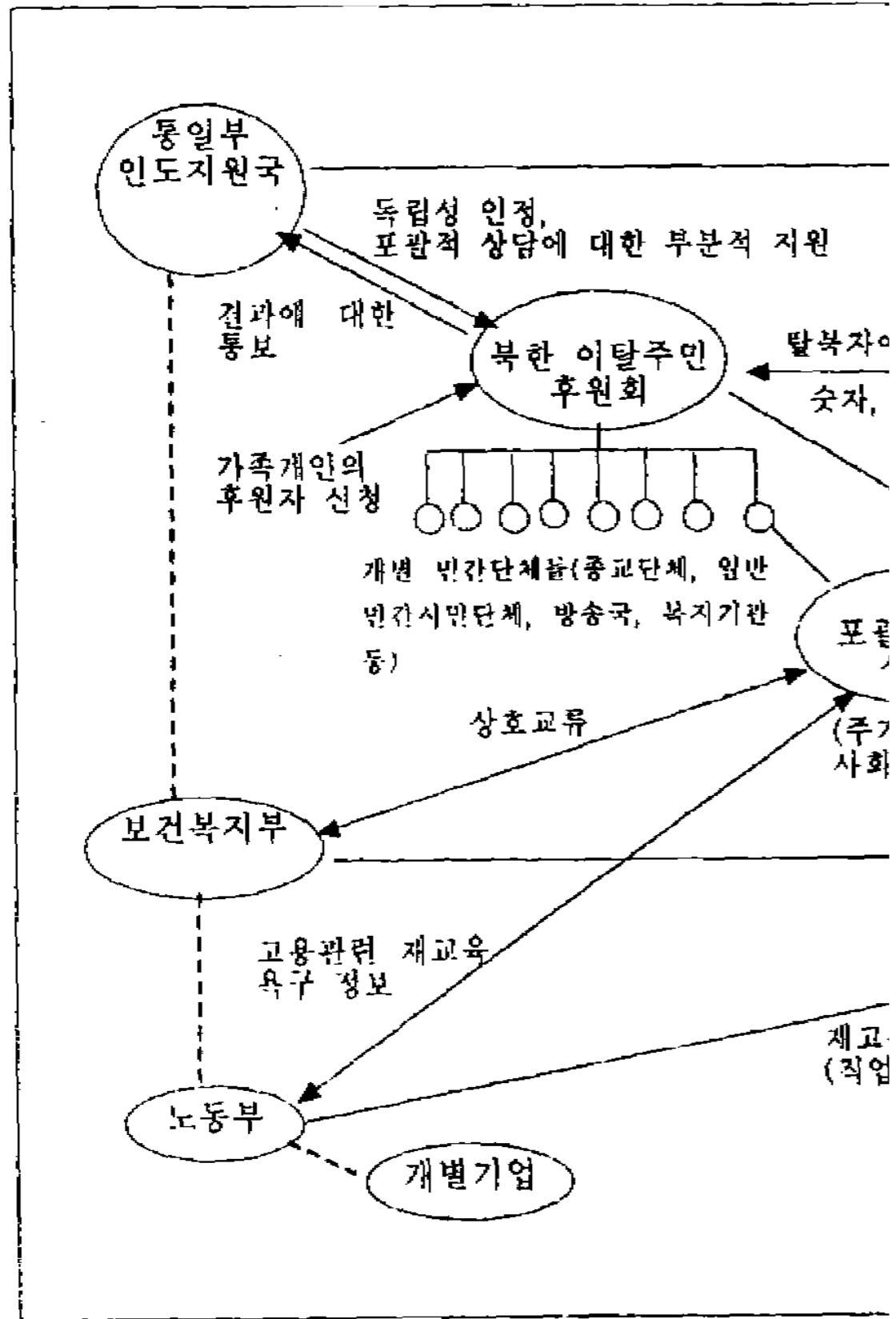
* 1999년 최근의 현황은 위 자료 내용과 차이가 있을 수 있다. 예를 들어, '북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합'은 최근 탈북자 대상 건강상담, 진료, 정신적 고통의 상담프로그램을 시작하였다.

** 개별교회는 표에서 제시된 세 곳 외에도 다수가 탈북자 지원을 하고 있음.

<그림 3> 특



<그림 4> 탈북자 지원



참고문헌

- 김동배. 1996. "탈북자들의 적응을 위한 민간차원의 대책". 탈북자들의 남한생활 적응을 위한 대책. 탈북자 대책을 위한 대토론회. 연세대학교 통일연구원.
- 김동배 · 이기영. 1997. 민간기관의 탈북자 지원 현황과 과제. 제 16차 통일 세미나 시리즈 발표문. 연세대학교 통일연구원.
- 박종철 · 김영운 · 이우영. 1996. 북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안. 민족통일연구원.
- 윤덕룡 · 강태규. 1997. 탈북자의 실업과 빈부격차에 의한 갈등-탈북자들의 경제문제에 관한 설문조사를 중심으로. 연세대 통일연구소. 통일심포지움 발표문.
- 이기영. 1998. "탈북자지원 민간단체와 정부와의 파트너쉽 연구". '98 신진연구자 북한 및 통일 관련 논문집- 남북교류협력(IV). pp. 65-130. 통일부.
- 이장호. 1997. "북한출신주민(탈북자 포함) 심리 사회적응 프로그램의 개발". 성곡논총. 28(4). pp.739-789.
- 이정우 · 김형수. 1996. 탈북이주자 사회정착지원 개선방안. 한국보건사회연구원.
- 이종훈. 1996. "남한이주 북한동포 지원정책의 문제점과 정비방향". 현안분석. 제 119호.
- 전우택 · 민성길. 1996. "북한 귀순자들의 심리와 적응상의 문제". 탈북자들의 남한생활 적응을 위한 대책. 탈북자 토론을 위한 대토론회. 연세대 통일연구원.
- 주독대사관. 1994. "89년 동독 탈출난민의 서독 수용 및 지원-독일 연방내무부 작성". 통일부 번역자료 100-81. 통일부
- Burnaby, B. 1991. "Coordinating Settlement Services: Why Is It so Difficult?" In *Refugee Policy: Canada and the United States*. edited by H. Adelman. Center for Migration Studies. pp.356-380.
- Coston, J. M. 1998. "A model and typology of government-NGO relationships." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 27(3). pp.358-382.
- Cotter, J. 1988. *US AID-Financed PVO Co-financing Projects in the Philippines and Indonesia: Reshaping the Term of PVO Collaboration*. Washington, DC: US Agency for International Development.
- Esman, NC. J., and N. T. Uphoff. 1984. *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Fisher, W. F. 1997. "Doing good?: The Politics and Antipolitics of NGO Practices." *Annual*

- Review of Anthropology*. 26. pp.439-464.
- Fowler, A. 1991. "The Role of NGOs in Changing State-Society Relationships: Perspectives from Eastern and Southern Africa." *Dev. Policy Rev.* 9. pp.53-84.
- Le-Doux, C., and K. S. Stephens. 1992. "Refugee and Immigrant Social Service Delivery: Critical Management Issues." *Journal of Multicultural Social Work*. 2(1). pp.31-45.
- Lee, Kiyong. 1998. *Southeast Asian Families and Pooled Labor* (Garland Series in The History of American Labor). New York, NY: Garland Publishing.
- Lewis, D. J. 1997. "NGOs, Donors, and the State in Bangladesh." *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 554. pp.33-45.
- Nowland-Foreman. 1998. "Purchase-of-Service Contracting, Voluntary Organization, and Civil Society, Dissecting the Goose That Lays the Golden Eggs?" *American Behavioral Scientist*. 42(1). pp.108-123.
- Office of Refugee Resettlement. 1994 and 1997. *Report to Congress, Refugee Resettlement Program*. U.S. Department of Health and Human Services. Washington, D.C.: Office of Refugee Resettlement, USDHHS.
- Salamon, L. M. 1987. "Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state." In *Shifting the debate: Public/private sector relations in the modern welfare state*. edited by S. A. Ostrander. New Brunswick, NJ: Transaction Books. pp.28-49.
- Streeter, P. 1997. "Nongovernmental Organizations and Development." *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*. 554. pp.193-210.
- Tendler, J. 1982. *Turning Private Voluntary Organizations into Development Agencies: Questions for Evaluation*. USAID Program Evaluation Discussion Paper no. 12. Washington, DC: Agency for International Development.

Abstract

A Linkage between NGOs and Government in Resettlement Assistance for Defecting North Korean Residents

Lee, Ki Young

This study analyzes the relationship between NGOs and government assisting defecting North Korean residents and seeks a desirable model of a linkage between the two sectors. The factors used in this study for an analysis of the relationship between NGOs and government are frequency and direction of interaction between NGOs and government, government's acceptance or resistance of institutional pluralism, the degree of formality of the relationship, and the relative power balance in the relationship. Also, Coston's typology(1998) of NGO-government relationships is applied for the analysis. Results of the analysis indicates that, in resettlement assistance for defecting North Korean residents, Korean NGOs and government have a cooperative relationship at minimal level, which means that there is a low linkage, informal relationship, and asymmetrical power-relationship between the two sectors. Also, government's acceptance of institutional pluralism seems to be superficial and a tendency of one-way direction of interaction is identified.

Based on the findings, this study suggests a more collaborative relationship or partnership between NGOs and the government to arrange more effective assistance programs and activities. Discussion of some controversial issues related to achieving the collaboration and suggestion of -a possible model of linking government to the NGOs are followed in conclusion.

이기영

Tel: 0343-467-8179 Fax: 449-0529 H.P: 018-242-8179/ E-mail: klee388@hana.sungkyul.ac.kr