

북한 이탈 주민 정착지원을 위한 협력적 거버넌스 구축

Establishment of Collaborative Governance for North Korean Refugees' Settlement Support Service

김성종
단국대학교 행정학과

Sung-Jong Kim(poec@dankook.ac.kr)

요약

본 연구는 탈북자 정착지원 협력적 거버넌스 구축을 위한 참여주체인 중앙정부, 지방자치단체, 민간단체의 구체적 역할을 논의하기 위해 수행되었다. 중앙정부는 현재 통일부, 행정안전부, 고용노동부, 교육과학기술부, 보건복지부 등 다양한 차원에서 수행되고 있는 기능에 대한 정책조정 기능이 취약하므로 총괄 부서를 지명하고 정책기획, 예산확보 및 배정, 사후평가 및 책임성확보를 담당해야 한다. 지방자치단체는 실질적 서비스를 전달하기 위한 네트워크를 구축하고 관리하는 기능을 담당하기 위해서 의사소통 채널을 확보하고 관계망을 형성하며 다양한 주체들의 집행업무를 조정하는 역할을 담당해야 한다. 민간단체는 전문성을 바탕으로 서비스 개발하고 지역의 자원을 발굴하며 밀착서비스 제공하는 것이 바람직할 것이다.

■ 중심어 : | 협력적 거버넌스 | 탈북자 | 정착지원 |

Abstract

This study was conducted to establish collaborative governance for North Korean Refugees' settlement support service. Three major actors were identified. At the central government level, there is no control center to coordinate various functions. This study suggested three roles for central government in collaborative governance, which are policy planning based on public value, allocating financial resources to implementing organizations, and program evaluation for securing public accountability. The roles of local government are establishing communication channels between implementing participants, maintaining good relations, and coordination. Finally, the role of private actors is developing high quality service programs, connecting local resources for settlement service.

■ keyword : | Collaborative Governance | North Korean Refugee | Settlement Support Service |

I. 서론

북한 주민들의 대량 탈북이 계속되고 있다. 북한이탈 주민(이하 탈북자) 수는 2002년 이후 해마다 1천명 이

상이 증가하여 2010년 11월에는 2만 명을 넘어섰다. 계속되는 탈북자들의 입국은 우리 사회에 중요한 관심사이자 정책의제로 등장하고 있다. 그동안 탈북자에 대한 정부의 지원이 있어 왔지만 상대적으로 낮은 정책적 우

* 이 논문은 2010년도 단국대학교 학술연구지원사업의 연구비 지원에 의하여 연구되었음.

접수번호 : #111220-002

접수일자 : 2011년 12월 20일

심사완료일 : 2012년 01월 05일

교신저자 : 김성종, e-mail : poec@dankook.ac.kr

선순위에 머물러 왔다. 그러나 북한의 상황이 날로 악화되고 정치적 불안이 높아지면서 대량탈북 사태에 대한 우려가 높아지고 통일 준비 차원에서 중요성이 새롭게 인식되고 있다.

탈북자의 정착을 위한 지원제도는 남북관계의 변화, 사회경제적 환경의 변화, 탈북자의 수 증가 등에 의해 변화를 계속해왔다. 탈북자 지원정책의 변화는 일반적으로 안보차원 지원기, 보훈차원 지원기, 체제선전차원 지원기, 사회복지차원 지원기, 통일대비차원 지원기로 구분 해 볼 수 있다[19].

안보차원의 지원기는 법적 규정이 없는 상태에서 국가보안 차원에서 귀순자를 지원하는 업무의 형식으로 지원하던 기간이다. 1962년 4월 「국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법」이 제정되면서 원호처가 중심이 되어 탈북자에 대해 국가유공자로서의 지원하면서 시작되었다.

동유럽 사회주의 국가들이 붕괴하면서 북한을 탈출하여 국내로 들어오는 인원이 급격히 증가되었다. 이들의 지원정책에 대한 근본적 변화가 필요하다는 인식이 반영되어 1993년에 「귀순북한동포 보호법」이 제정되었다.

본격적으로 통일 대비 차원의 지원이 시작된 것은 1997년 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」이 제정되면서 부터이다. 1994년 김일성 사망과 1995년 대홍수로 정치적 동기보다는 경제적 동기에서 북한을 탈출하여 입국하는 북한동포의 숫자가 빠르게 늘어나게 되었다. 정착과정에 어려움을 겪는 탈북자 지원 문제에 대한 대책이 시급해지면서 정부가 이 법을 제정 시행하게 되었다. 탈북주민들이 한국 사회에서 자립 자활할 수 있도록 사회적응교육과 직업훈련의 실시 등을 규정하고 있다. 이와 함께 북한에서의 경력을 인정해주고 필요에 따라 특별임용을 시행하는 내용을 포함하는 등 탈북자 지원제도에 대한 종합적 접근이 시도되었다.

「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」은 2006년, 2009년, 2010년 세 차례 개정이 이루어지고 시행령과 시행 규칙이 세분화 되었다. 특히 2010년의 개정에서는 북한이탈주민 지원시스템의 확충차원에서 기존의 ‘북한이탈주민 후원회’를 개편하고 사업영역을

확대하여 ‘북한이탈주민 지원재단’의 설립을 규정하였다.

북한이탈주민 지원에 관한 선행연구들은 어떤 단체들과 기관들이 있으며 이들이 제공하는 주요 서비스 내용을 분석하고 문제점에 대한 개선방안을 논의하는데 초점이 있었다[1][4][15]. 국가차원에서 제공되는 지원의 실효성을 높이기 위해 역할분담의 명확화 필요성에 대한 문제제기과정에서 거버넌스의 관점의 접근이 제안되었다[3][6][10].

최근 정부가 전통적인 역할과 정책수단으로 복잡한 사회문제를 효과적으로 해결하지 못하면서 국정운영의 파트너로 시민사회와 민간의 역할이 더욱 커지게 되었다. 정책문제의 해결을 위한 사회적 조정이 중앙집권적 통제가 아니라 다양한 참여자들 간의 목적지향적인 상호작용의 결과로 나타나는 사회를 네트워크 사회라고 부른다[13]. 네트워크 사회의 특징은 관료적 통제나 지시가 아니라 협상과 자발적 참여에 의해 정책문제를 해결하는 것이다.

거버넌스가 정책문제 해결의 대안으로 자리 잡게 된 것은 사회가 복잡해지면서 정부가 정책결정과정의 독점적 지위를 누릴 수 없게 되었기 때문이다. 다원화된 사회에서 정책문제의 해결을 위해서는 민간 전문가와 다양한 사회적 행위자의 공조와 협력이 필요하게 되었다. 지방 분권화로 정책결정과 집행기능의 상당부분이 중앙정부에서 지방정부로 이관되면서 정부 간 협력 또한 중요한 문제로 대두되었다.

선행연구들은 탈북자 지원을 위해 거버넌스 패러다임에서 접근이 필요하다는 주장을 제기하고 있지만 구체적인 거버넌스의 구축에 대한 논의가 부족하였다[11][13].

이러한 문제의식 하에 본 연구는 중앙정부, 지방정부, 시민단체, 탈북자단체 등 다양한 주체가 탈북자 정착지원을 효과적으로 하기위한 협력적 거버넌스 구축 방안을 모색하는 것을 목적으로 수행되었다. 협력적 거버넌스가 구축되면 탈북자들의 정착 취업지원이 효과적이고 효율적으로 이루어지게 될 것이다. 참여 주체들의 자발적 네트워크는 통해 장기적으로 서비스 질적 향상을 도모하게 되는 이점이 있다.

II. 이론적 배경

1. 거버넌스 변화와 협력적 거버넌스

권위주의 정부에서 소수의 행위자가 중심이 되었던 의사결정 방식이 특정 이슈를 중심으로 한 이슈네트워크 중심의 의사결정 방식으로 이동하게 되었다. 사회변화와 복잡성이 증가하면서 정책결정과정에 조직화된 행위자 수가 많아지고 행위자 상호간 의존도가 높아져서 협력이 불가피해진 것이 가장 중요한 이유로 제시되고 있다[2]. 거버넌스의 변화는 다양한 이해관계자의 행정과정 참여 기회를 제공하게 되었고 결과적으로 행정의 효율성과 효과성을 높이고 민주성을 확보를 가능하게 해 주었다.

다양한 주체의 수평적 협력을 통해 정책문제를 해결하는 방식을 협력적거버넌스(collaborative governance)라고 한다. 정부는 과거 계층적 지시나 통제를 통해 사회적 문제를 해결하려던 방식을 버리고 다양한 사회적 행위자들이 문제 해결과정에서 역량을 발휘하도록 거버넌스를 설계하고 관리하는 역할을 담당하는 형태로 그 역할이 변화되었다[14]. 수평적 협력이란 참여자들이 고유의 역할과 기능을 유지하면서도 당면 문제해결을 위해 유연하고도 지속적인 역할을 담당하는 것을 의미한다. 협력적 거버넌스가 갖는 의미는 협력이 아니었으면 생산하거나 제공하지 못했을 공공서비스를 생산하거나 제공할 수 있게 되었다는 것이다[12].

여기에서 핵심 개념인 협력은 자발적 행위자와 조직들 간의 상호작용을 통하여 기존 조직의 경계를 넘어서는 새로운 공공적 가치를 창조하는 것을 의미한다. 협력적 거버넌스에서는 협력에 참여하는 주체들의 상호 의존성, 이질성을 극복할 수 있는 능력, 의사결정 및 책임의 공유, 결과에 대한 집합적 책임성을 그 특징으로 한다[2]. 협력적 거버넌스에서는 자발적이고 자율적인 행위자들의 상호작용을 통하여 기존의 문제해결방식으로 해결하지 못한 문제를 해결하려고 시도하는 것이다.

다양한 사회적 행위자의 참여와 협력에 기반을 둔 협력적 거버넌스를 구축하는 과정에서 드러난 현실적인 문제는 참여가 반드시 협력을 동반하지 않는다는 점이다. 많은 경우 참여 주체들이 상호 모순된 관계만 노출

시키고 거버넌스의 효과를 발휘하지 못하게 하므로 성공적 거버넌스를 구축하기 위해 필요한 협력에 실패하는 현상을 경험하였다. 따라서 거버넌스 형성을 위해 필요한 협력을 어떻게 확보하는가가 중요한 논점으로 부각된다. 참여를 진제로 하는 거버넌스 체제 내에서 협력적 관계 형성을 촉진하는 요인과 저해요인을 파악하고 이를 활용하는 것이 협력적 거버넌스 구축의 중요한 과제로 부각되는 것이다[12].

서로 익숙하지 않은 협력은 상당기간 불편할 수 밖에 없다. 이것이 소위 협력의 타성이다. 그러나 기획단계에서부터 참여와 협력을 바탕으로 한다면 이러한 불편을 단기간 내에 극복하고 서로에 대한 신뢰를 쌓아 갈 기회로 만들 수 있다. 신뢰에 기반한 협력관계가 구축되어야만 전문적 식견과 경험을 활용할 수 있게 되며 보다 객관적이고 매개조직에 대한 신뢰를 기대할 수 있게 되는 것이다.

2. 협력적 거버넌스의 설계와 관리

협력적 거버넌스는 계층적 권위구조가 아닌 자치적 방식으로 운영되지만 초기에는 특정 주체의 주도아래서 의도적으로 형성되어야 한다. 결국 협력적 거버넌스에는 의도적으로 구조화된 상호작용이 계획되어야 하는데 이는 계층적 조직, 네트워크, 시장 등 세 가지 사회적 조정양식의 최적조합이 모색된 결과로 나타나게 된다[14]. 거버넌스의 설계는 효율적 네트워크를 구성하기 위해서 협력적 거버넌스의 기본적 속성을 이해하는 주체에 의해 이루어져야 한다. 정부가 반드시 거버넌스의 설계자가 되어야만 하는 것은 아니지만 실질적으로 거버넌스 설계에 필요한 공식적 권한과 정보를 다른 참여자들 보다 많이 가지고 있다는 점에서 바람직한 설계자가 될 수 있다고 보는 것이 일반적이다[14].

Sullivan & Skelcher 는 협력적 거버넌스의 설계자에게 필요한 전문적 역량으로 정확한 문제 상황에 대한 인식, 다양한 조직 역량 차이 인식, 효율적인 의사소통 능력, 적절한 참여자 선정 및 연결 능력 등을 들고 있다 [25]. Goldsmith & Eggers 는 협력적 거버넌스 설계단계에 필요한 전략으로 우선 협력적 거버넌스를 통해 해결하고자하는 사회문제의 공공적 가치를 정확히 규정

할 것을 제시하고 있다[22]. 공유된 가치를 중심으로 거버넌스를 설계할 때 협력적 거버넌스의 성공가능성이 높다는 것이다. 이 밖에도 자원과 역량을 동원할 수 있는 창의적인 아이디어, 잠재적 참여자들 간의 문화적 조화 가능성, 네트워크 통합관리자의 선정 등을 거버넌스의 설계에 고려되어야 할 점으로 들 수 있다.

거버넌스가 원활히 작동하기 위해서는 적절한 관리가 요구된다. Salaman은 협력적 거버넌스의 효율적인 관리를 위해서 취해야 할 다음과 같은 조치를 제시하고 있다[25]. 첫째 거버넌스 관리자는 다양한 참여자들이 목적을 공유할 수 있도록 조치를 취하여야 하며 적절한 감독을 위해서는 과정이 아니라 결과에 집중해야 한다. 둘째, 다양한 참여자들 사이에 적절한 의사소통이 이루어지도록 노력하면서 참여자들 사이의 관계를 적절히 조정하여 참여자들 간에 경쟁과 협력의 균형이 유지될 수 있도록 적절한 조치를 취해야 한다. 셋째, 개별 참여자들의 정보와 네트워크 관리능력 부족을 보완하는 조치를 취할 필요가 있다[14].

협력적 거버넌스는 상호의존성을 인식하고 가장 적절한 자원을 가진 구성원들과의 협력 가능성을 적절히 연결시키는 의미 있는 연계에 초점을 둔 네트워크 방식으로 설계되고 관리되어야 한다. 협력적 거버넌스의 설계는 기획자나 참여자들에 게 가장 중요한 것은 협력적 거버넌스의 목표를 분명하게 설정하는 것이다. 그래야 협력 당사자들이 실제로 무언가를 얻을 수 있는 역할분담을 제대로 할 수 있고 모든 구성원들의 협력의 목표를 추구하는데 기여할 자원이 된다.

이런 관점에서 Thomson & Perry의 협력과정 모형은 거버넌스 설계와 관리의 구체적 단계에 시사점을 제공한다[12]. 이들은 협력이전, 협력과정, 협력 결과의 각 단계 별로 고려되어야 할 점을 밝히고 있다. 협력 이전에 중요한 고려사항으로는 높은 수준의 상호의존성, 자원과 위험의 분담 필요성, 자원부족, 협력 노력의 역사, 서로가 필요로 하는 자원을 각 파트너가 갖고 있는 상황, 복잡한 이슈가 포함된다. 협력 과정에서는 거버넌스 형태, 행정, 조직의 자율성, 상호작용, 신뢰와 호혜성 규범이 결과에 영향을 미치는 중요한 요소가 된다. 협력의 과정에 의해 나타나는 협력의 결과는 목표의 달성,

조직 간 수단적 거래가 밀접한 사회적 관계로 전환, 새로운 가치를 위한 파트너십 창출이 자원을 극대화할 역량 마련, 제도적 공급, 관여, 모니터링의 문제를 해결할 자치적 집합행동으로 나타나게 된다는 것이다.

3. 분석의 틀

본 연구에서는 탈북주민 정착지원의 협력적 거버넌스 주요 행위자를 중앙정부, 지방자치단체, 민간단체로 구분하였다. 이론적 논의를 바탕으로 탈북자 정착지원 협력적 거버넌스 구축을 위한 각자의 역할을 논의하는 분석의 틀을 [그림 1]과 같이 구성하였다.

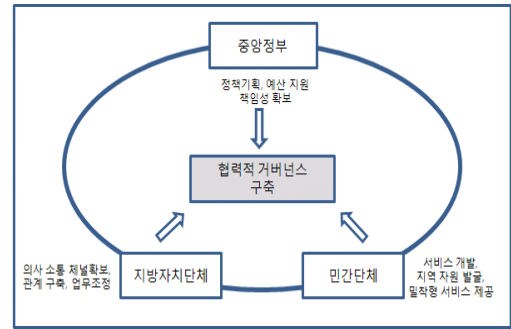


그림 1. 분석의 틀

우선 중앙정부는 정책기획 및 조정, 예산 및 자원 관리, 책무성 확보의 역할을 담당하는 등 협력적 거버넌스의 설계와 관리의 중추적 역할을 담당하게 된다. 지방자치단체는 지역사회의 협력 네트워크를 구축하고 의사소통 채널을 관리하며 정착지원 프로그램 운영을 지원하는 역할을 수행에 적합하다. 민간단체는 탈북주민들의 실질적 욕구를 충족시키는 서비스를 개발하고 전달하며 지역자원을 발굴하여 주민 밀착지원 서비스를 제공하게 된다.

III. 북한 이탈 주민 정착 지원 거버넌스 모색

1. 정착 지원체계

북한이탈주민에 대한 지원은 입국지원단계, 시설보호 및 초기자립지원 단계, 주거지 보호 및 사후관리단

계로 구분할 수 있다.

입국지원단계는 북한이탈주민이 보호요청을 해외공관에 신청할 경우 현지 공관 등이 임시보호조치를 취하고 국내입국방안을 모색하는 단계를 말한다. 외국주재공관 또는 종교단체 운영 임시보호시설에 수용한 후 신원확인을 거쳐 주재국과의 교섭을 거쳐 국내에 입국하게 된다.

시설보호 및 초기 자립지원단계는 북한이탈주민대책협의회 보호신청자에 대한 심의를 거쳐 하나원에 입소하면서 시작된다. 하나원에서는 통일부가 주관하는 12주 사회적응, 문화이질감 해소, 심리안정, 진로지도 상담 등 남한 사회의 이해를 위한 사회적응 교육과정을 이수하게 된다. 교육과정 이수 후 행정안전부의 도움을 받아 취직 및 주민등록, 임대주택 알선 등 정착준비를 마친 후 주거지 배정 등 자립 자활에 필요한 초기 자립지원을 마치게 된다.

마지막 주거지 보호 및 사후관리 단계는 사회편입단계로 정착지원과 신변보호로 구분된다. 사회적응 교육을 이수하고 나면 5년간 지방자치단체의 거주지보호담당관, 경찰청, 노동부, 보건복지부, 민간단체, 북한이탈주민지원 지역협의회 등으로부터 각종 지원과 보호를 받게 된다. 정착지원은 중앙정부, 각 지방자치단체, 북한이탈주민지원재단 등 사회 종교단체가 상호 협조아래 이루어지는데 직업훈련 및 취업알선은 노동부, 의료 및 생활보호는 보건복지부, 지역안내는 지방자치단체가 담당한다. 신변보호는 출신 신분별로 군인과 일반인으로 구분하여 관계부처가 담당하고 있다[10].

사후관리는 사회부적응을 예방하고 재사회화를 지원하는 것을 목표로 이루어지며 변동사항 파악, 애로사항 지원 및 해소, 후원회 및 민간단체를 통한 상담, 창업, 결연 등의 지원을 한다. 이 단계에서는 정착초기단계 보호중심의 지원에서 벗어나 한국에서 안정적 정착을 위한 자립과 자활을 목표로 하는 활동이 중심이 된다.

2. 정착지원 관련 기관

2.1 중앙정부

북한이탈주민 관련 정책수립 및 종합조정 업무를 담당하는 주무기관은 통일부 인도지원국 정착지원과로

정책기능을 수행한다. 가장 대표적 업무는 '북한이탈주민 대책협의회'를 운영하면서 정책자문회의 운영, 관계부처 및 지방자치단체 정착지원 사업 기획 및 지원, 정착지원 민간단체 지원, 사회적응교육, 북한이탈주민지원재단을 지원하는 일이다[4]. 실제 집행하는 업무는 부처별로 나누어져 있는데 정착금 지급 및 주민등록과 정착도우미를 지정하고 초기정착생활을 지원하는 업무는 행정안전부 안보담당부서에서 담당하고 교육, 사회복지, 취업 등의 업무는 각각 교육과학기술부, 보건복지부, 노동부의 해당부서가 맡고 있다.

현재 부처별로 분산된 업무분장을 총괄하는 조정기능이 취약하여 업무 중복, 관리의 지속성 결여 등 비효율성이 나타나고 있다[17]. 그 결과 직업훈련, 장려금, 고용지원금 등 배정된 예산이 불용 처리되는 일이 빈번히 발생하는 문제가 지적되고 있다[7].

2.2 지방자치단체

지방자치단체 관련 지원활동은 북한이탈주민지역협의회와 정착도우미가 대표적 역할을 담당한다. 북한이탈주민지역협의회는 중앙부처가 위임한 탈북자 지원관련 업무를 수행하기 위해 만들어졌으며 지역사회 협력 네트워크 구축, 지역정착을 위한 정부와 민간의 효율적 지원체계 구축, 정착자원을 위한 지역별 특화프로그램 운영을 목적으로 하고 있다[4]. 초기에는 서울 6개 지역협의회와 지방 20개 지역협의회로 출발하였지만 점점 전국적으로 지역협의회 발족이 확산되는 추세이다. 구성원은 지자체 및 관내 신변보호기관, 지방노동사무소, 지역사회복지관, 종교 및 민간단체, 주요 기업체 등이며 위원장은 자치단체장이 지정한 자 또는 협의회에서 호선하는 방식으로 선출되어 운영된다[10].

지역협의회는 지역 내 지원단체간 협조체제를 구축하고 지역실정에 맞는 다양한 사업을 전개할 목적으로 시작되었지만 일부 지역을 제외하고는 지원활동이 활성화되지 못하는 등 그 수준 차이가 많다는 지적이 제기되고 있다[21].

정착도우미제도는 거주지 정착초기 단계의 사회적응을 돕기 위해 마련되었으며 북한이탈주민지원재단이 대한적십자사, 지역사회 종합복지관, 하나센터 등 민간

단체와 북한이탈주민 정착지원 봉사업무 위탁계약을 1년 단위로 체결하여 운영된다. 정착도우미 담당업무는 하나원에서 거주지까지 동행을 시작으로 임대주택계약, 거주지 전입절차를 돕고 배정된 시설물 점검, 생계 및 의료비 신청업무 안내, 지역사회 편의시설 안내 등을 돕는 업무를 수행한다[10]. 이후에도 수시로 가정을 방문하거나 전화 상담을 하고 지역안내 경조사 지원 등 초기 정착을 지원하여 거주지 생활에 도움을 주는 제도이다[10].

이 밖에도 지역에서 이루어지는 정착지원관련 보호담당관 제도로서 거주지보호담당관, 취업보호담당관, 신변보호담당관 등을 지방자치단체, 지방노동사무소, 경찰서 등이 지정하여 운영하게 되어 있으나 서로 원활한 연계가 이루어지지 못하고 있다. 그 이유는 일선 지자체 담당자들이 탈북자 지원업무를 자신의 고유 업무로 보지 않고 예산지원 등의 연계가 되어 있지 않기 때문이다[5].

2.3 지역적응센터

최근 북한이탈주민의 입국자수가 증가하고 연령과 유형도 다양해지면서 유형별 맞춤형 서비스 제공을 위해 도입된 제도로 하나센터라고 부른다. 통일부가 탈북자 밀집지역을 중심으로 설치하고 민간단체에 위탁하여 운영하고 있다. 하나원 교육과는 별도로 지역적응에 초점을 두며 지방의 고용지원센터와 정착도우미, 지역복지기관 등과 협력하여 지역사회 안내, 직업훈련, 취업, 진학 등을 종합적으로 지원한다.

2009년에는 전국 6개 지역 지역적응센터를 시범사업으로 지정하였으나 점점 확대 운영을 계획하고 있다. 지역적응센터 프로그램은 3주 과정의 지역적응교육프로그램과 1년 과정의 사후지원프로그램으로 구성되어 있다. 지역적응교육은 거주지 전입 직후 최소 60시간의 집중교육 형식으로 진행된다[10].

지역적응교육 이후 실시되는 전문적 사후지원교육은 각 센터마다 다른 교육과정을 가지지만 공통적인 목표는 정착과정의 고충과 스트레스를 해결하고 적응을 돕는데 있다. 필요한 경우 건강관리, 위기대응, 구인업체 발굴, 면접지원, 사업장 적응 지원 등을 실시하고 탈북

자 상호모임, 지역주민과의 교류모임 등을 통해 상호 정보교환 및 지역사회 융합을 지원하는 것을 주요 내용으로 한다[10].

2.4 기타 탈북자 관련단체

통일부에 등록된 탈북자 지원단체는 총 39개로 단체의 성격을 세분화하여 보면 대북관련 종합지원단체, 탈북자들 중심으로 구성된 단체, 탈북자 전문구호단체, 종교종합단체, 청소년 교육단체, 인권중심의 대북지원 종합단체, 그 외의 소규모 지원단체 등 7개 분야로 구분된다[1].

북한이탈주민 지원과 관련된 활동을 각종 민간단체들과 연구자들이 민간단체 연대기구로 조직한 북한이탈주민 민간단체연대에는 67개 단체가 가입하고 있으며 통일부산하 특수법인인 북한이탈주민지원재단이 사무국 역할을 담당하고 있다. 이들은 북한이탈주민 보호 및 정착지원사업에 민간단체의 자율적 참여와 체계적이고 종합적인 민간협력체계를 구축하고 단체 상호협력 발전을 목적으로 만들어졌다[1].

이 중 가장 대표적인 단체는 북한이탈주민지원재단을 들 수 있다. 1997년 북한이탈주민 보호 및 정착지원법에 의해 설립되어 북한이탈주민의 생활안정, 사회적응지원, 취업지원 등 정착을 지원할 목적으로 활동하던 북한이탈주민후원회가 2010년 확대 개편되어 설립되었다. 설립배경은 탈북자 2만명 시대를 맞아 정착지원체계를 정부부문과 민간부문의 양대 축으로 재편할 필요성을 인식하고 민간부문의 중추적 위상을 담당하는 공공기관을 만드는 것을 목표로 하고 있다.

담당업무는 생활안정사업, 자립자활지원사업, 교육지원사업, 민간단체지원사업, 연구지원사업들로 구분하고 있다. 구체적 사업내용을 보면 정착도우미, 전문상담사, 의료 및 긴급생계지원, 주택미배정자 공동생활시설, 무연고 청소년 그룹홈, 여성쉼터, 방과후 공부방, 산모도우미 지원 등 생활안정 관련사업에서부터 취업지원, 교육지원, 관련 민간단체 지원까지 다양한 사업으로까지 그 영역을 확대하고 있다.

3. 정착지원 협력 거버넌스 구축

3.1 협력적 거버넌스의 필요성

탈북자의 숫적 증가와 함께 인구학적 특성이 다양해지고 정착지원 서비스 욕구가 변화하면서 과거 중앙정부 주도의 운영방식이 한계에 도달하였다는 문제가 최근 연구들을 통해 지적되면서 새로운 거버넌스 구축의 필요성이 제기되었다[11]. 이금순의 연구에 의하면 1990년대 중반 이후 탈북자 수의 급속한 증가와 민간단체의 관심과 참여가 증가하여 탈북자 정착지원 거버넌스는 정부주도형에서 정부주도 민간보조형으로 전환된 것으로 평가하고 있다[13].

그러나 최근까지도 중앙정부 내의 관련 부서 간 업무협조가 이루어지고 있지 못할 뿐 아니라 중앙과 지방자치단체 사이에도 역할분담이 제대로 되지 않아 업무분장과 예산지원이 연계되지 않고 있고 일부 사업에서는 예산의 미집행 사례가 발생하였다. 이는 통일부가 대북관계개선과 남북교류 활성화를 담당하는 정책부서로서 집행기능을 담당하는 하부기관 없기 때문으로 지적되고 있다. 탈북자 정착관리, 주거, 교육, 사회복지, 취업 등을 통합적으로 관리하는 부처가 없어 업무조정이 어려운 실정이며 탈북자 정보가 단편적으로 파악되고 있어 탈북자 신상변화 정보가 공유되지도 않고 있다[17].

하나원 교육을 마치고 거주지 배정을 받은 탈북자들의 원활한 정착을 위해서는 지방자치단체와 지방노동사무소의 고용센터, 신변보호 담당기관인 경찰 등의 원활한 연계체계가 작동되어야 한다. 그러나 이들의 협력적 관계가 구축되지 않아 신변보호, 취업보호, 거주지보호가 실질적 효과를 나타내지 못하고 있다. 일선 지방자치단체 탈북자 지원을 담당하는 부서는 이를 자신의 고유 업무가 아닌 부가적 업무도 다루고 있어 책임감이 부족하고 예산이 연계되고 있지 않는 점도 문제로 지적된다. 최근 하나센터를 확대하여 실질적 정착지원 노력을 강화하고 있지만 다른 우선순위에 밀려 탈북자 정착지원이 제대로 이루어지기 어려운 실정이다.

협력적 거버넌스는 정책문제에 관심사를 공유하는 다양한 행위주체들이 유기적 연속속에서 자신의 고유한 자원과 전문성을 바탕으로 문제해결에 기여하는 정책네트워크 구축을 핵심으로 한다. 협력적 거버넌스 관점에서 탈북자 정착지원 관련 문제를 해결하기 위한 주

요 행위자의 역할을 구체적으로 논의할 필요가 있다.

3.2 중앙정부 차원의 거버넌스 구축

탈북자 정착지원의 협력적 거버넌스 구축을 위해서 중앙정부가 담당해야할 영역은 정책기획과 필요한 예산의 확보 및 지원, 책임성 확보를 위한 사후적 평가로 정리할 수 있다. 중앙정부는 실질적 집행기능을 담당하는 다양한 사회 행위자들이 문제 해결에 기여할 수 있도록 정책적 방향을 제시하는 일에 집중하고 집행관련 업무는 위임하는 것이 바람직하다.

(1) 정책기획을 통한 거버넌스 구축

협력적 거버넌스의 구축을 위해 가장 먼저 선행되어야 할 것은 기존의 제도나 정책의 틀을 뛰어넘는 공동목표와 가치를 중심으로 한 관련자들의 공감대 및 공동비전을 형성하는 것이다. 탈북자 지원의 궁극적 목표를 탈북자의 남한 정착이 아니라 통일 준비라는 확고한 가치를 부여할 방향성이 제시될 때 정책의 효과가 나타날게 될 것이다. 탈북자 지원정책의 목표가 통일준비라면 탈북자 지원사업의 초점은 구체사업을 넘어서서 통일시대의 인재를 양성하는 사업이 되어야 한다.

이러한 역할은 중앙정부가 수행해야 하며 정책의 기획 과정을 통해 구체화 해야 한다. 탈북자 정착지원 거버넌스를 설계하기 위한 일차적 과제는 탈북자의 정착지원 문제는 탈북자 개개인의 문제가 아니라 민족통합과정의 문제라는 공감대를 형성하는 것이다. 국민의 인식을 바꾸고 여론을 조성하는 활동이 요청되며 이는 중앙정부 차원에서 추진해야하는 일로 생각된다.

현재 탈북자 정착지원 업무는 통일부 통일정책실 정착지원과에서 담당하고 있다. 정착지원 관련 정책기획과 거버넌스 설계 및 관리에 초점을 두고 집행과 관련된 업무의 총괄 및 조정은 별도의 조직에 맡기는 것이 바람직할 것이다. 통일부는 남북관계 교류협력을 담당하는 부서로 탈북자 정착을 실질적으로 지원하는 것은 업무의 성격에 맞지 않기 때문이다. 협력적 거버넌스를 위해 현재 정부부처가 담당하고 있는 정착관리, 교육, 주택, 사회복지, 취업 등의 업무분담을 조정하고 역할을 재정립해야 하며 필요한 법령을 정비하는 역할을 담당

하는 역할이 중앙정부 차원에서 필요할 것이다.

(2) 예산지원을 통한 거버넌스 구축

정책이 원활히 집행되기 위해서는 적절한 예산의 확보 및 배정이 필수적이다. 현재 탈북자 정착지원업무가 원활히 집행되지 않은 이유는 적절한 예산이 실제 집행 업무를 담당하는 기관에 배정되지 않기 때문이라는 지적이 있다[7]. 지방으로 분산 정착하는 탈북자들 거주 지방자치단체와 관련 기관에 적절한 예산이 배정될 때 북한이탈주민지역협의회와 같은 지방단위의 통합적 네트워크가 활성화 되어 유기적 협조체제를 기대할 수 있을 것이다.

탈북자의 성공적 국내 적응은 앞으로 통일한국시대 미래를 준비하고 기반을 닦는 작업이라는 전향적 시각에서 예산 높은 우선순위 부여를 고려해야 한다[10]. 일반적으로 통일비용 추산은 물리적 비용을 대상으로 하지만 통일의 사회적 비용도 함께 감안하지 않을 수 없다. 사회적 비용에는 우리가 북한 사회를 이해하고 통일 후 북한주민들이 남한 주민들과 원활한 소통에 필요한 교육비용이 중요한 부분을 차지하게 된다. 탈북자들이 이러한 역할을 담당하게 된다면 궁극적으로 많은 비용을 절감할 수 있을 것이고 이것이 결국 통일비용을 절감하는 일이 되는 것이다.

탈북자 지원에 지방자치단체가 역할을 상당부분 분담하게 되어 있다. 지방재정이 열악한 자치단체의 경우 적절한 예산지원이 없다면 탈북자 지원 사업을 집행하는 일이 우선순위에 밀리게 될 것이다. 따라서 중앙정부는 예산지원이 집행활동과 적절히 연결되도록 지원하는 역할을 수행해야 한다.

(3) 책임성 확보를 통한 거버넌스 구축

사업은 철저한 사후평가를 통한 책임성 확보가 없다면 프로그램의 성과를 얻기 쉽지 않다. 객관적 사업평가와 기관평가를 통해 탈북자 정착지원사업의 효과성을 높여가는 것도 중앙정부차원에서 담당할 역할이다. 평가의 객관적 기준을 만들고 최종평가 결과를 공시할 정도로 투명하게 운영된다면 거버넌스 참여자들의 신뢰를 얻을 수 있을 것이다. 성과추진 및 보상체계의 구

축 그리고 리스크를 공유하는 것이 책임성 확보의 핵심적 장치이다.

거버넌스 참여자들이 프로그램의 실패에 대한 공동의 책임의식을 갖기 위해서는 공동협력 사업을 통한 리스크를 공유할 필요가 있다. 이러한 책임성 확보차원의 공동활동을 계획하고 지원하는 것은 중앙정부의 몫으로 보아야 한다.

중앙정부는 탈북자 정착지원 거버넌스에서 정책기획, 예산지원, 사후적 책임성확보 관련 기능에 중점을 두어 지방자치단체와 민간단체들에게 방향을 제시하여 한다. 협력적 거버넌스는 주체 간 자발적 협력과 신뢰가 필수적인데 이러한 기반을 중앙정부가 제공하는 것이 바람직할 것이다.

3.3 지방자치단체의 거버넌스 구축

(1) 의사소통 체제의 구축

지역별로 이루어지는 포럼이나 세미나를 통해 북한 이탈주민지역협의회나 지역적응센터에 참여하는 다양한 기관의 의사소통 채널을 확보하는 것이 협력적 거버넌스 구축을 위해 지방자치단체가 담당해야 할 역할이다.

파트너십의 구축은 협력적 거버넌스의 핵심적 과제이다. 지역 민간단체, 종교단체, 시민단체, 사회복지관, 지역고용지원센터, 경찰서 등 거버넌스 참여자들이 다양한 형태의 대화 채널을 통해 파트너십이 구축될 수 있다. 정기적 혹은 정기적 대화 기회가 있어야 정보교환이 이루어지고 공동 관심사를 확인하고 상호지원 기회를 찾을 수 있을 것이다. 의사소통을 통해 서로의 전문적 지식과 경험을 활용할 수 있고 연대의 기초를 제공하게 될 것이다.

(2) 상호관계구축

거버넌스 참여자들 사이에 접촉이 빈번할수록 신뢰와 의사소통이 늘어나고 결과적으로 협력적 거버넌스 구축에 필수적인 자발적이며 지속적 협력이 발생하게 된다. 따라서 지방자치단체는 협력적 거버넌스 참여자들 사이에 보다 많은 접촉을 가질 수 있는 구체적 방안을 마련해야 한다. 상호작용의 기회를 제공하기 위해 공동작업을 계획하고 이를 통해 참여자들이 적절한 해

택을 얻을 수 있도록 계획하는 것이 필요하다. 서로의 장점을 발견하고 관심사항을 알고 상호 협력을 통해 혼자서 해결하기 어려웠던 문제를 풀어가는 경험을 축적해 간다면 거버넌스 참여자들이 시너지를 경험하게 될 것이다.

거버넌스 참여자들의 협력을 위해서는 개별 단체들의 활동, 목표, 성향 등이 존중되어야 자율성에 기반한 협력이 가능하게 된다. 지방자치단체도 기존 민간단체들의 활동 노력을 존중하고 역할분담에 따라 지원과 협력방안을 모색해야 한다. 지방자치단체는 민관협력의 분위기 및 환경 조성자로서 역할을 수행해야 한다.

지속적 협력을 위해서는 개별단체의 전문성이 요구된다. 협력에 참여한 주체들이 실질적 도움을 주고받기 위해서는 장기적으로 특정분야에 대한 전문성을 축적해 가야 한다. 이를 위해 지원단체 내에 탈북자 지원 담당 전문가를 육성하고 상담능력을 훈련시켜야 하는데 지방자치단체가 실무자들에게 훈련기회를 제공하는 주체가 되는 것이 바람직할 것이다.

(3) 집행업무조정을 통한 거버넌스 구축

협력적 거버넌스가 성공적으로 구축되기 위해서는 다양한 참여자들이 중복 활동을 피하는 것이 필요하다. 업무중복성을 피하기 위해서는 참여기관들의 업무과정과 목표가 투명하게 공개되고 정보공유가 이루어져야 한다. 사업의 중복성을 피하고 일회성 이벤트 사업을 피하기 위해 상호 역할분담이 필요하게 되는데 지방자치단체가 집행업무 조정 기능을 수행하는 것이 바람직하다.

거버넌스 참여자들이 독단적이고 자기 홍보적 활동의 유혹에서 벗어나지 못하면 효율적인 탈북자 지원이라는 목표를 달성하기 어렵다는 공동인식을 기반으로 지방자치단체는 업무조정자 역할을 담당해야 한다. 업무조정을 원활히 하기 위해서도 신뢰와 정보공유가 중요하다. 단체 간 상호 정보교류 기회를 정례화 하고 시민대상 홍보, 모금활동 공동행사, 경험공유를 위한 포럼 개최, 상호 교환방문 등의 활동을 통해 확보할 수 있으며 지방자치단체가 거버넌스에서 담당해야 할 역할이다.

3.4 민간단체의 거버넌스 구축

(1) 서비스개발을 통한 거버넌스 구축

탈북자 정착지원서비스를 지원하는 민간단체들은 지역사회 정착을 위한 포괄적 서비스를 지원하기 위한 조직으로 운영되고 있다. 제공하는 서비스는 정착도우미 사업, 지역적응교육사업, 진로취업지원사업, 새터민 아동 청소년 교육사업, 지역주민 통합사업, 고충상담, 명절행사, 멘토링사업, 자립지원사업, 맞춤형 방문건강관리사업, 취업상담, 생활법률상담 등 다양하다.

최근 지역적응센터를 통해 3주 과정의 지역적응프로그램과 1년 과정의 사후지원프로그램으로 나누어 전문적이고 체계적 지원체계를 갖추고 있다. 그러나 아직도 많은 탈북자들의 실질적 수요를 파악하고 체계적으로 서비스를 공급하고 있지 못한 실정이다. 중요한 이유는 서비스 제공기관의 전문성이 부족하여 탈북자들에게 실질적 도움이 되는 서비스를 공급하지 못하기 때문이다. 탈북자들이 겪는 가장 큰 어려움은 적절한 일자리를 찾지 못하는 것이다. 이는 남한과 북한의 문화적 차이, 한국 사회의 편견, 건강 등 복합적으로 작용한 결과이다[20].

취업에 이어 교육, 생계, 외로움 등의 문제를 어려움으로 호소하고 있다. 이 밖에도 여성의 경제활동 참여를 위한 육아지원 등에도 어려움을 겪고 있다. 지역사회복지기관, 민간단체들이 네트워크를 형성하고 역량강화를 위한 노력을 할 필요가 있다. 특히 활동영역별 협의체를 구성하면 상호 정보를 공유할 수 있고 전문성이 높은 서비스를 개발할 수 있을 것이다[1].

(2) 지역자원발굴을 통한 거버넌스 구축

탈북자 정착지원에 참여하고 있는 시민단체나 봉사단체는 우후죽순처럼 생겨나고 있다. 탈북자 정착지원 거버넌스에 활력을 불어넣기 위해서는 전략적 관점에서 새로운 지역자원의 발굴이 필요하다.

탈북자들이 정착초기 단계에 직면하는 어려움을 가장 잘 이해할 수 있는 사람들은 바로 이미 남한사회 정착에 성공한 사람들이다. 이들 자원을 탈북자 정착지원에 적극 활용하는 것은 전략적으로 중요한 일이다. 경기도에서 '북한이탈주민 성공비전캠프'를 개최하여 이

미 정착에 성공한 탈북자들과 새로 지역에 온 탈북자들을 멘토-멘티로 연결하였다. 경기도락적·중소기업청, 사회적 기업, 기업체 취업담당자들을 캠프에 초청해 탈북자들과 연결하는 노력을 한 사례는 적극적인 지역자원 발굴노력으로 평가할 수 있을 것이다.

현재 탈북자들을 중심으로 한 단체는 무려 300여개에 이르고 있다. 현재 탈북인단체총연합회에 가입하고 있는 공식적 형태를 갖추고 활동하는 단체는 28개 단체이다[1]. 이들의 현황과 활동상황은 정확히 파악하기 어려운 경우가 대부분이다. 이들 단체를 중심으로 새롭게 들어온 탈북자를 돕는 다양한 자원을 발굴하는 것이 필요하다 하겠다.

(3) 밀착형서비스 제공을 통한 거버넌스 구축

탈북자들이 경험하는 문제들은 철저한 수요조사를 통해 밀착 맞춤형 서비스를 제공할 필요가 있다. 대부분 정착하는 지역에 대한 정보가 거의 없기 때문에 외부의 적극적 도움 없이는 적절한 일자리를 찾는 것이 불가능하다. 단순노동직 중심의 구직활동에 그칠 가능성이 높고 탈북자들이 만족하는 수입의 안정적 직장을 구할 수 없게 된다. 직업훈련도 남한 사람들 위주로 한 이론과 실습으로 따라가기 어려워하며 일부는 취업 준비과정이라기 보다는 교육기간 중 제공되는 교통비, 수당 등을 받기 위해 참여하는 사례도 있게되는 것이다 [15].

적절한 일자리를 연결해주기 위해서는 우선 개인별 상담을 통해 과거 경험과 인적자본의 활용가능성을 파악하여야 할 것이다. 개별적으로 파악한 생애과제별 역량과 가능성, 지역의 구인구직 수요에 맞추어 고급기술 습득으로 연결하는 지원을 해주면 자기 주도적 노력을 유도할 수 있고 중간과정에서 성취감을 맞출 수 있어 서비스 만족도를 높일 수 있을 것이다.

IV. 정책함의 및 결론

사회변화와 복잡성이 증가하면서 정부 관료제가 중심이던 전통적 의사결정 방식이 사회문제를 효과적으

로 해결하지 못하게 되었다. 정책결정과정에 조직화된 참여자의 수가 증가하고 상호의존도가 높아 다양한 사회적 행위자이 협력과 조정이 정책문제 해결에 중요한 네트워크 사회가 되었기 때문이다. 네트워크 사회에서는 관료적 통제나 지시가 아니라 협상과 자발적 참여에 기반한 공공문제 해결방식 중요한 수단이 되었다. 정부와 민간의 협력도 중요하지만 지방자치가 확대되면서 중앙정부 지방정부 간 협력의 중요성도 높아졌다. 지금까지 탈북자 정착지원을 위해 중앙정부, 지방정부, 시민단체, 탈북자단체를 포함하는 민간단체 등 다양한 주체가 효과적 활동을 위해 어떻게 협력적 거버넌스를 구축할 것인지에 대해 논의하였다.

중앙정부는 탈북자 정착지원 정책이 추구하는 근본적 가치를 명확히 하여야 한다. 탈북자 지원정책은 경제적 정치적 이유로 입국한 북한 주민들에게 사회복지 차원에서 필요한 지원을 하는 차원을 넘어 통일한국의 미래를 준비하는 기반을 구축하는 과정이라는 방향성을 제시할 필요가 있다. 공동으로 추구하는 명확한 가치의식은 거버넌스 참여자들에게 같은 비전을 갖게 해주어 상호협력과 의사소통을 촉진하는 역할을 할 것이다.

협력적 거버넌스 관점에서 본 중앙정부의 주된 역할은 정책을 기획하고 정책실행에 필요한 예산을 확보하며 집행활동에 대한 사후적 책임성과 효율성을 평가하는 기능을 담당하는 것이다. 현재 통일부, 행정안전부, 보건복지부, 노동부, 교육과학기술부, 경찰청 등의 중앙행정기관이 탈북자 정착지원과 관련이 있다. 부처별로 분산된 업무분장을 총괄하는 조정기능을 강화할 필요성이 제기되었다. 통일부의 정착지원과와 북한이탈주민 지원재단이 정책조정기능을 담당하여 정책의 기본 방향 제시, 예산확보, 사후적 평가를 통한 책임성 확보를 담당하는 것이 바람직하다고 생각한다.

지방자치단체는 탈북자들이 뿌리를 내리고 살아가는 지역사회에서 구체적 서비스를 전달하는 다양한 주체들 간 협조체제를 구축하고 현장의 문제를 해결하는 역할을 협력적 거버넌스에서 수행해야 할 것이다. 북한이탈주민 지역협의회를 구성하여 운영하고 지역의 신변 보호기관, 지방노동사무소, 지역사회복지관, 종교 및 민간단체, 주요기업체 등이 탈북자 정착지원에 참여하도

록 유도하고 이들에게 필요한 행정적 지원을 제공하는 것이 지방자치단체가 담당할 역할로 보인다. 이들의 활동에 필요한 적절한 예산이 확보되도록 중앙정부와 협력하고 재정적 지원을 제공하는 것도 중요한 임무이다. 지역별로 특수한 상황을 적절히 반영하면서 협력적 거버넌스가 작동되도록 중추적 역할을 수행하여야 할 것으로 생각된다. 다양한 주체들 간 의사소통채널을 확보하고 신뢰에 기반한 관계를 구축하며 구체적 집행업무를 조정하는 것이 주요 활동내용이 될 것이다.

민간단체는 현장에서 정착지원의 구체적 서비스를 제공하는 일을 담당하는 역할을 수행하게 된다. 이들은 정착도우미 사업, 지역적응교육사업, 진로취업지원사업, 새터민 아동 청소년 교육사업, 취업상담, 생활법률상담 등 실질적 활동을 수행한다. 이들이 협력적 거버넌스에서 담당할 역할은 전문성을 발휘하여 효과적인 서비스를 개발하는 일이다. 서비스를 개발하고 제공하는데 필요한 다양한 지역 자원을 발굴하고 활용하는 노력을 주도적으로 해야 한다. 탈북자들이 경험하는 문제들에 대한 철저한 수요조사를 통해 밀착형서비스를 제공하는 노력도 민간단체의 역할이 될 것이다.

본 연구는 협력적 거버넌스 모형의 관점에서 현재 탈북자 정착지원 정책의 문제점을 분석하고 관련 집단의 구체적 역할을 구체화하는데 중점을 두었다. 실질적으로 협력적 거버넌스를 어떻게 구축하고 운영할 것인가는 향후 연구과제가 될 것이다.

참 고 문 헌

- [1] 강석승, *탈북자 관련단체의 문제점과 바람직한 역할 모색*, 서울:자유기업원, 2011.
- [2] 김정렬, “거버넌스와 국가행정”, *한국행정학회 2001 동계학술대회발표논문집*.
- [3] 김창기, 정재욱, “지역사회복지협의체의 성공적 정착을 위한 공공과 민간의 Governance 구축에 관한 연구”, *한국콘텐츠학회논문지*, 제9권, 제3호, pp.262-269.
- [4] 박윤숙, “북한이탈주민 정착지원을 위한 지방자치단체와 민간단체의 역할과 과제”, 「기रो에선 탈북자 정착지원정책: 주무부처 조정, 지차체, 민간이양 가능한가?」, *북한인권시민연합, 경인발전연구원 정책심포지엄 발표자료*, 2007. 12.10.
- [5] 박정란, “탈북자 정착지원 현황과 과제: 취업지원 개선방안을 중심으로”, 「남북통일시대에 대비한 탈북자의 역할-탈북자정책 현황과 금후 과제를 중심으로」 *북한민주화위원회 정책세미나*, 2008.
- [6] 박현식, “사회복지조직간 네트워크 구축의 장애요인 연구”, *사회복지정책*, 제25권, 2006.
- [7] 서창록, “북한이탈주민 지원정책의 굿 거버넌스 탐색: 취업정책을 중심으로”, *동서연구*, 제22권, 제1호, 2010.
- [8] 오수열, 김주삼, “새터민을 위한 정부와 지역사회의 역할”, *대한정치학회보*, 제13집, 제3호, 2006.
- [9] 유해숙, “로컬 거버넌스 형성을 위한 전략”, *한국지역개발학회지*, 제17권, 제4호, 2006.
- [10] 윤기관, *통일정책으로서의 북한이탈주민정책*, 서울:공미디어, 2010.
- [11] 윤인진, “탈북자의 적응실태와 정착지원의 거버넌스 패러다임”, *기रो에선 탈북자 정착지원정책: 주무부처 조정, 지차체, 민간이양 가능한가?」*, *북한인권시민연합, 경인발전연구원 정책심포지엄 발표자료*, 2007.12.10.
- [12] 은재호, 오수길, *한국의 협력적 거버넌스*, 서울:대영문화사, 2009.
- [13] 이금순, “북한이탈주민 문제해결 거버넌스 실태조사”, *한반도 평화번영 거버넌스 실태조사(하)*, 서울: 통일연구원, 2004.
- [14] 이명석, 배재현, 양세진, “협력적 거버넌스와 정부의 역할-사회적 기업 사례를 중심으로”, *한국정책학회보*, 제18권, 제4호, 2009.
- [15] 이주호, 배정환, “지방자치단체의 북한이탈주민 정착지원제도 개선 연구-충청북도 내 북한이탈주민 지원실태를 중심으로”, *한국콘텐츠학회논문지*, 제11권, 제7호, pp.335-353.
- [16] 장입숙, 전영평, “탈북자 인권 운동과 정책대응 방식 평가”, *국가정책연구*, 제23권, 제1호.

- [17] 전상천, “중앙수도형 정책과 사회적 지지망의 취약성”, 기로에선 탈북자 정착지원정책: 주무부처 조정, 지자체, 민간이양 가능한가?」, 북한인권시민연합, 경인발전연구원 정책심포지엄 발표자료, 2007.12.10.
- [18] 정광호, 김민영, 금현섭, “탈북자 지원정책의 새로운 이해-문제정의의 관점에서”, 한국정책학회보, 제9권, 제1호, 2010.
- [19] 정주신, “노무현 정권의 탈북자 정책 평가”, 서석사회과학논총, 제1권, 제2호, 2008.
- [20] 조용승, “2만명 넘는 탈북자들의 애환”, 한국논단, 2011.2.
- [21] 허준영, “탈북자지원체계와 직업통합정책”, 정책지식 포럼, 2010, 11.15 발표자료.
- [22] S. Goldsmith and W. Eggers, *Governing by Network: The New Shape of Public Sector*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2004.
- [23] Goldsmith, S. and D. Kettle, *Unlocking the Power of Networks: Key to High-Performance Government*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2009.
- [24] L. Salamon, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, New York: Oxford University Press, 2002.
- [25] H. Sullivan and C. Skelcher, *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*, NY: Palgrave, 2002.
- [26] G. Tiesman and E. Klijn, "Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?," *Public Administration Review*, Vol.62, No.2, pp.197-205, 2002.

저 자 소 개

김 성 중(Sung-Jong Kim)

정회원



- 1982년 : 단국대학교 행정학과 (행정학사)
 - 1987년 : 미국 The University of Texas at Dallas(정치경제학 석사)
 - 1992년 : 미국 The University of Texas at Dallas(정치경제학 박사)
 - 1993년 : 한국지방행정연구원 책임연구원
 - 1994년 3월 ~ 현재 : 단국대학교 행정학과 교수
- <관심분야> : 정책분석 및 평가, 거버넌스, 성과관리