

협력적 난민지원 관리에 대한 시론적 연구: 미국 유타(Utah)주 솔트레이크시티(Salt Lake City)를 중심으로

김화연·김민정·김민길·조민혁·정규진

난민문제는 국제사회의 주요 이슈로, 매년 증가하는 난민을 어떻게 수용하고 관리할지에 대한 국가별 논란이 끊이지 않고 있다. 이러한 상황 속에서 2018년 봄, 500여명의 예멘인들이 제주도의 무사증 제도를 통해 한국에 입국하여 집단으로 난민신청을 하게 되자 국내에서도 난민수용문제를 둘러싼 논쟁이 점화되었다. 한국사회는 그동안 난민에 대한 경험이 없을 뿐 아니라 무지(無知)했고, 정부는 난민법을 시행하고 있음에도 불구하고 이들을 대응하고 관리할 수 있는 역량과 경험이 부족했다. 한국이 국제사회의 일원으로 난민문제에 대해 함께 고민하고 적극적 조치를 취할 필요가 있다는 점을 고려했을 때, 난민문제에 있어 한국도 더 이상 예외가 아니며 난민을 어떻게 대응하고 관리할지에 대한 전략이 필요하다. 이에 본 연구에서는 해외사례를 통해 난민관리를 위한 시사점을 도출하고자 하였다. 특히, 이러한 공공난제(wicked problem)의 경우 여러 행위자 간의 협력이 필수적임을 고려하여, 미국 유타주 솔트레이크시티의 사례를 통해 정부-NPO-대학 간의 협력적 네트워크를 통한 난민 지원 및 관리 전략을 살펴보고자 하였다. 이를 위해 본 연구는 미국 유타주 솔트레이크시티에 위치한 10개의 비영리조직, 대학, 정부를 대상으로 관계자 인터뷰를 실시하고 그 결과를 분석하여 한국의 협력적 난민관리를 위한 이론적·실무적 제언을 제시하였다.

[주제어: 난민, 협력적 네트워크, 협력적 난민지원 관리, 정부, 비영리조직]

1. 서론

유엔난민기구(UNHCR: United Nations High Commission for Refugees)에서 채택한 난민협약에서는 난민을 ‘자국의 박해를 피해 타국에서 피난처를 찾는 외국인’으로 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로

박해를 받을 우려가 있다는 합리적 근거가 있는 공포로 인해 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자(또는 종전의 상주국 밖에 있는 무국적자로서, 상주국에 돌아갈 수 없거나 돌아가는 것을 원하지 않는 자)로 규정하고 있다.¹⁾ 즉, 난민은 다른 이민자와 달리 이주의 이유가 자발적이지 않다는 특징을 가지고 있다.

2011년 시리아 내전이 발발한 이후 난민의 수가 급격하게 증가하면서 난민 문제는 국제사회의 중요한 이슈로 떠오르게 되었다. 유엔난민기구(UNHCR)에서 발표한 통계자료에 따르면, 2010년 당시 약 3,389만 명이었던 비자발적 이민자의 숫자가 2017년 약 7,141만 명으로 2배 이상 증가하였다. 이 중 난민과 난민 지위 신청자의 수는 2010년 약 1,138만 명에서 2017년 약 2,302만 명으로 증가하였다(UNHCR, 2018). 우리나라도 2013년부터 난민법을 시행한 이후로 매년 난민 지위 신청자 수가 증가하고 있으나 그동안 한국에서 난민문제는 크게 주목받지 못하였다.²⁾

현재 한국 정부는 법무부의 「제3차 외국인정책 기본계획(2018-2022)」에 ‘국제사회가 공감하는 선진 난민정책’을 포함시키고 있음에도 불구하고 실제 이민정책은 결혼이주여성이나 다문화가족에 초점을 맞추고 있으며 이주노동자나 난민문제는 정부정책의 후순위에 머물고 있다(황정민, 2010). 하지만 2018년 봄, 500여명의 예멘인들이 제주도의 무사증 제도를 통해 입국하여 집단으로 난민신청을 하게 되자 국내에서도 난민수용문제를 둘러싼 논쟁이 점화되었다. 한국사회는 그동안 난민에 대한 경험이 없을 뿐 아니라 무지(無知)했고, 정부는 난민법을 시행하고 있음에도 불구하고 이들을 대응하고 관리할 수 있는 역량과 경험이 부족했다. 때문에 난민문제가 사회적 논란이 되고 있는 시점임에도 이렇다 할 입장을 내놓지 못하고 있다.

현재 한국에서는 난민법에 의해 난민 인정자에게 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받도록 규정하고 있으며, 난민 신청자에게도 생계비나 주거시설제공 등을 지원하도록 법적 장치를 마련해두고 있다. 하지만 이러한 지원이 실제적으로 매우 부족할 뿐 아니라 시행되는 경우 자체가 극히 적다.³⁾ 또한, 난민 신청부터 그 지위를 인정받기까지 오랜 시간이 소요되고 인정률도 매우 낮은 실정이라 법률적 지원도 필요하다. 그럼에도 불구하고 한국 정부는 난민들이 실제 한국에서 살아가며

1) <https://www.unhcr.or.kr/>

2) 법무부 통계에 따르면 연간 난민 신청자 수는 2010년 423명에서 2014년 2,896명, 2017년에는 9,942명까지 증가하였다. 하지만 한국의 난민 인정률은 3.5%로 OECD 국가 중 35위, 보호율도 10.7%로 역시 35위에 머무르고 있다.

3) 난민인권센터에서 제공하는 자료에 따르면, 난민에게 제공되는 생계비는 대략 월 40만 원 정도로 극심한 경제적 궁핍에 시달릴 뿐 아니라, 난민인정자나 신청자 모두 충분한 주거시설 지원이 이루어지지 못하고 있는 것으로 확인되었다.

겪고 있는 문제가 무엇인지, 이들이 난민신청과 지위 획득 이후 한국사회에 정착하기까지 무엇이 필요하고 어떤 지원을 어떤 형태로 제공할 필요가 있는지에 대한 이론적·실무적 논의가 부족한 실정이다.

난민문제는 특정한 국가의 문제가 아닌 국제사회가 함께 고민해야 할 문제이며, 한국도 예외가 될 수는 없다. 국제사회의 일원으로 인도주의적 차원의 의무를 고려할 때 정부는 우리사회가 당면한 난민문제를 해결하기 위해 적극적 조치를 취할 필요가 있다. 이에 본 연구는 난민문제를 다루는데 익숙하지 않은 한국사회의 한계를 고려하여, 해외사례를 통해 난민지원을 위한 몇 가지 시사점을 도출하고자 하였다. 특히 난민문제와 같이 여러 이해관계자의 입장이 상충되고 정부가 홀로 해결하기 어려운 공공난제(wicked problem)의 형태일 경우, 여러 행위자들의 협력이 필수적으로 요구된다. 또한, 난민들이 결국 한 지역에 정착하여 지역주민들과 상호작용하며 공동체의 구성원이 되어갈 것을 고려한다면 지역정부와 지역 내 비영리조직, 지역 대학 간의 협력적 관계를 통한 대응이 필수적이다. 이에 본 연구에서는 정부-NPO-대학 간의 협력적 네트워크를 구축한 미국 유타주 솔트레이크시티의 사례를 살펴보고자 하였다. 사례를 통해 정부-NPO-대학이 어떠한 형태로 관계를 형성하고 있는지, 난민의 수용과 정착문제나 이민자로 인해 야기되는 사회적 문제에 대해 어떠한 전략을 취하고 있는지 분석하여 협력적 난민지원 관리를 위한 이론적·실무적 제언을 담고자 하였다.

II. 제도 및 이론적 논의

1. 국제사회 난민문제와 미국의 난민정책

유엔난민기구는 2014년 한 해 동안 해상을 통해 탈출했거나 탈출하다가 숨진 난민이 최소 34만 8천명에 달하며, 통계에 집계되지 않았을 난민까지 고려한다면 그 수는 더 커질 것이라고 발표하였다. 즉, 한 해에도 수십만 명의 난민이 생존을 위해 삶의 터전을 떠나고 있음에도, 그 탈출 과정과 정착과정에서 수많은 난민이 목숨을 잃고 있다는 것이다. 매년 증가하는 난민문제의 해결을 위해 1951년에 제정된 난민의 지위에 관한 협약과 유엔난민기구의 설립을 바탕으로 하여, 국제 사회는 이들이 새로운 국가에 적응할 수 있도록 지원하고 있다. 이 협약은 체약국들에게 난민을 적극적으로 받아들이도록 규정하고 있지는 않으나, 난민의 자산의 이전을 보호하며

(제30조), 피난국에 불법으로 입국하더라도 상당한 이유가 존재할 경우 불법입국을 하더라도 형벌을 가하지 않도록 보호하며(제31조), 난민이 추방되지 않도록 보호(제32조)하고 있다.

이렇듯 난민 보호에 대한 국제적 합의가 어느 정도 이루어져 있음에도 불구하고, 최근 급증한 난민 수와 난민으로 인한 자국의 안보 문제에 대한 우려가 커지고 있어, 여러 선진국들은 난민 수용에 대한 입장을 변경하고 있는 추세이다. EU의 경우 2015년 유럽 이주 아젠다(European Agenda on Migration)를 발표하고, 난민 문제에 대응하기 위한 국경 정책을 재정비 하였다. 주요 내용으로는, 이탈리아와 그리스에 난민 선별을 위한 추가적인 인력을 파견하여 난민 선별 절차와 유럽연합 국경 지대의 감시체제를 강화하여, 불법이민자가 국경을 넘어오지 못하도록 통제하고자 하는 것이며, 난민의 주요 유입 경로인 코소보, 터키 등의 국가와의 협약을 강화해 난민 관리를 철저하게 하는 것 등이 있다(Carrera et al., 2015). 난민에 대한 감시 체제를 강화하고 있음에도, 2015년에 발생한 파리 테러, 2016년에 발생한 니스 테러 등이 잇따라 발생함에 따라 난민 수용에 대한 사회적 불안감은 증가하고 있다. 유럽 이주 아젠다를 거부하고 난민수용에 대해 관대한 태도를 취했던 독일 역시 급증하는 난민의 수와 국내 테러 발생 등으로 난민에 대해 부정적인 태도를 취하는 극우정당에 대한 지지도가 높아지는 등 난민을 향한 부정적인 인식이 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

이러한 난민문제의 확대는 미국 내 난민 수용 정책에도 영향을 주고 있다. 미국은 흔히 선진국으로 분류하는 유럽 및 북미권 국가들 중 독일 다음으로 가장 많은 난민을 수용하고 있으며(UNHCR, 2018), 시리아 난민 사태에 대해서도 개별 국가들 중 가장 많은 인도주의적 기금을 기부하였다(Pierce, 2014). 미국의 경우, 난민이 주로 발생하는 중동 및 아프리카 국가들과 인접해 있지 않기 때문에 유럽에 비해 난민이 불법적으로 국경을 넘는 문제에 있어서는 상대적으로 자유롭다. 미국의 난민 수용은 1980년에 제정된 난민법(United States Refugee Act)을 기초로 한 3단계의 절차가 있다. 첫 번째 단계는 난민의 거주국 혹은 망명국에서의 선별절차이다. 이 단계에서는 Department of Homeland Security의 USCIS(U.S. Citizenship and Immigration Services)가 주관하여 난민을 선별한다. 유엔이나 미국 대사관에서 난민 재정착에 대한 신청을 하면, 부서의 담당자가 개별 면담 및 배경 조사를 실시한 후에 허가여부를 결정한다. 두 번째 단계는 난민의 재배치 단계이다. State Department 소속의 Bureau for Population Refugees and Migration에서 9개의 전국 단위의 자원봉사기관과 협력하여 난민을 각 주에 분배한다. 이후 미국 문화에

대한 교육을 하고, 재정착지에 난민이 도착하면 현지 기관을 통해 주거지나 생활에 필요한 기초적인 자원에 접근할 수 있도록 지원한다. 마지막으로 재정착지에 도착하게 되면 Department of Health & Human Services 소속의 Office of Refugee Resettlement에서 재정착한 난민들에게 짧은 기간 동안 현금 및 의료서비스를 지원 해주며, 영어 교육, 구직 및 취업 서비스 등을 제공하여, 난민들이 성공적으로 미국 사회에 적응할 수 있도록 돕고 있다.

여기서 알 수 있듯이 미국의 난민 수용 절차는 난민 발생국 혹은 망명 신청국에서 시작된다. 즉, 일단 유입이 된 후 선별 절차를 진행하는 유럽과 달리, 미국은 선별 단계를 거치고 미국 본토로 난민이 유입되는 방식이다. 그렇기 때문에, 미국의 경우 본토에 받아들일 난민의 수를 조절하는 것이 가능하다. 이러한 특수성 때문에 미국의 경우 매년 대통령이 해당년도에 받아들일 난민의 총 숫자를 결정하고, 이에 맞춰 난민을 수용하게 된다. 2000년대 중반 이후 미국의 난민 수용 인원은 7만 명에서 8만 명 사이로 결정되었다. 2010년대 들어서 난민의 수가 지속적으로 증가하자, 오바마 대통령은 2017년의 난민 수용 인원을 11만 명으로 결정하였다(Bruno, 2015). 그러나 이러한 난민 수용의 증가는 미국인들의 안보 및 테러에 대한 걱정을 증가시켰고, 50% 이상의 미국인들은 시리아 난민을 받아들이는 것에 반대하는 경향을 보였다(Krogstad & Radford, 2017). 2016년 선거에서 보수적인 성향을 보이는 트럼프 대통령이 당선되었는데, 트럼프 대통령은 2018년 난민 수용 인원을 전년도 반 이상으로 축소하여 5만 명으로 결정하였다(Hong et al., 2017).

이렇듯 2011년 시리아 내전이 발생한 이후 전 세계의 난민 문제는 점점 심각해지고 있는 상황이지만, 선진국 내에서 난민 수용에 대한 인식은 점점 부정적으로 변해가고 있다. 따라서 미국 내에서 성공적인 난민지원 체계를 가지고 있다고 평가되는 유타주 솔트레이크시티의 사례를 통해, 성공적인 난민지원 체계 구축을 위해서는 어떠한 형태의 협력적 관계가 필요할지 분석해 보고자 한다.

2. 협력적 난민지원 관리와 정부-NPO-대학 간의 관계

협력(collaboration)이란 서로 다른 조직이 자원과 서비스를 공유하는 것으로 대개 상호 동일한 목적을 가졌거나, 협력을 통해 거래비용을 감소시키고, 조직의 생산성을 높일 수 있는 경우 이루어진다(김은성 외, 2009; Russell & Sue, 2002). 또한, 여러 행위자간의 협력은 공공난제(wicked problems)를 해결하는데 매우 중요한 요소로 꼽히고 있다(이명석, 2009). 때문에 최근 몇 년간 새로운 통치 패러다임

으로서 여러 이해관계자들이 함께 공공문제를 해결해 나가는 협력적 거버넌스(collaborative governance)가 크게 주목을 받게 되었으며(Ansell & Gash, 2008), 이에 따라 협력이 형성되고 유지·지속되거나 실패하는 경우에 대한 연구가 국내외로 많이 진행되어왔다(한표환·김선기, 2003; 김창수, 2005; Turrini et al., 2010).

어떠한 문제를 가장 바람직한 방향으로 해결하기 위해서는 조직 또는 부문 간 협력이 중요하고, 이러한 협력이 그저 자연적으로 발생하고 유지되지 않기 때문에 협력을 통해 최선의 결과로 이어질 수 있도록 하는 적절한 관리가 필요하다. 이러한 차원에서 협력적 관리(collaborative management)란 단일 조직에서 다루기 어려운 문제를 해결하기 위해 구성된 조직 간의 협력을 촉진하고 운영하는 관리 프로세스를 말한다(Robert & Michael, 2003). Robert & Michael(2003)은 협력적 관리는 공식 또는 비공식으로 이루어질 수 있으며 단순히 정보를 얻는 것부터 프로젝트의 계약을 맺는 것까지 다양하게 형성될 수 있다고 보았다.

따라서 본 연구에서 다루고자 하는 협력적 난민지원 관리는 난민문제 해결을 위해 서로 다른 조직(행위자, 부문)들이 협력관계를 형성, 촉진, 운영하는 일련의 과정을 관리하는 것을 말한다. 즉, 여러 주체들이 난민지원을 위해 정보 및 물질·인적자원 등을 교환하는 것부터 계약을 통한 프로그램 운영까지 다양한 형태의 협력을 관리하는 것으로 이해할 수 있다. 서로 다른 조직이나 행위자간의 협력이 언제나 성공하는 것은 아니므로, 협력의 형성과 지속, 운영을 위한 적절한 방식으로의 관리가 요구된다. 이에 본 연구에서는 미국 유타주 솔트레이크시티의 비영리조직, 대학, 정부 간의 관계가 어떻게 형성되어있고, 그 관계 속에서 협력이 어떻게 일어나는지에 대해 주목하여, 협력의 형태, 운영 및 지속방법, 그리고 관리전략에 대해 살펴보고자 하였다.

한편, 정부와 비영리조직의 관계는 사회적·정치적 맥락과 상황, 이슈에 따라 다양한 형태로 유형화되고 있으며, 그 관계가 유동적이기 때문에 특정 관계로 단정지어 설명하기 어렵다. 하지만 비영리조직의 특성상 공익에 기여하는 것을 목적으로 활동하고 있기 때문에 다양한 방식으로 정부와 상호작용하게 된다. 다양한 맥락에서 비영리조직은 공공재의 제공을 대신하는 역할을 하거나 정부와 파트너로서 공공서비스를 제공하는 역할을 하기도 하고, 정부 정책과정의 옹호자 또는 반대자 역할을 수행하기도 하며, 때로는 이러한 역할을 동시에 수행하기도 한다(Young, 2006).

이러한 정부와 비영리조직의 관계에 대하여 여러 학자들은 이론적 논의를 바탕으로 유형화를 시도하였다. 그중 Gidron 외(1992)의 연구에서는 재정주체와 서비스

공급자를 기준으로 정부주도형, NPO주도형, 중첩형, 협동형으로 정부와 비영리조직의 관계를 유형화 하였고, Coston(1998)은 정부의 수용과 거부를 기준으로 억압형, 대항형, 경쟁형, 용역형, 제3자 정부형, 협력형, 보충형, 공조형으로 구분하기도 하였으며, 상호의존적 관계, 정부주도 또는 NEO주도의 일방적인 의존관계, 상호독립적인 관계 등으로 나누어 살펴본 국내 연구도 존재한다(김준기, 2000).

정부는 비영리조직의 공익적 활동에 대해 일정 부분의 세액 및 소득공제를 통해 운영비용을 절감시켜주거나 정부발주사업, 자금지원, 위탁계약 등과 같은 직·간접적인 방법을 통해 비영리조직을 지원해주고 있다(김준기, 2000). 때문에 정부와 비영리조직의 관계에서도 정부가 비영리조직을 어떤 방식으로 지원하고 있는지 또는 두 주체가 어떠한 방식으로 상호작용하고 있는지에 따라 그 관계 구조가 형성된다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 Young(2006)의 정부와 NPO 관계의 3가지 유형을 중심으로 정부-NPO-대학 간의 관계에 대해 논의하고자 한다.

먼저 보충적 관계(nonprofit as supplements to government)의 관점에서는 정부 실패로 인해 정부가 적절한 서비스를 직접적으로 제공하기 어려워짐에 따라 비영리조직이 공공재에 대한 수요를 충족시키는 역할을 담당하게 되면서 보충적 관계가 형성된다고 보았다(Weisbrod, 1997). 즉, 비영리조직은 정보의 부족이나 정치적 이유로 충족되지 못한 공공재에 대한 수요를 충족시키며 수요와 공급의 격차를 줄이는 역할을 한다. 다음으로 보완적 관계(nonprofit and government as complements)의 관점에서는 정부와 비영리조직이 상호 동반자적 관계로 보았다. Salamon(1987)은 이러한 정부와 비영리조직의 관계를 파트너십 또는 계약관계로 설명하고 정부는 재정지원을, 비영리조직은 서비스 전달을 담당하는 이원체제로 설명하였다. 마지막으로 대립적 관계(nonprofit and government as adversaries)의 관점에서는 정부의 정책과정에서 비영리조직이 다양한 방식으로 참여하여 정부의 역할 수행에 책임성을 높이고 감독하는 임무를 수행하기도 하며, 정부 또한 비영리조직의 역할을 감독하기도 한다고 보았다.

이러한 정부와 비영리조직의 관계는 행위자 간의 협력 이유를 설명하기도 한다. 시민들의 다양한 선호, 관료제의 비효율, 정부 및 시장실패 등으로 행정의 효율성을 높이고 거래비용을 낮추며 다양한 수요를 충족시키기 위해 정부와 비영리조직 간의 관계가 형성되는데 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 보충적 관계가 형성된 정부와 비영리조직의 협력 이유는 공공재이론을 통해 설명된다. 즉, 민주주의 체제에서 정부는 중위투표자(median voter)의 선호에 따라 획일적인 서비스를 제공해야만 하기 때문에 자원배분의 비효율을 초래하며 과소·과대공급의 문제가

생겨나게 되고, 정부가 대응할 수 없는 잔여수요가 생겨나게 된다. 이러한 잔여수요는 수익성이 보장되지 않는다는 특성 때문에 이익을 추구하는 민간부문에 의해 대체되기 어렵고, 비영리조직이 이를 보충하게 된다.

다음으로 보완적 관계에서 형성된 정부와 비영리조직의 협력 이유는 거래비용 이론과 계약실패이론 등에 의해 설명될 수 있다. 정부는 1차적으로 공공서비스를 전달함에 있어 비용의 문제를 겪을 뿐 아니라 정보의 제약을 겪는다. 이에 따라 시민들의 정책선택에 대한 정보가 부족하기 때문에 공공서비스 전달을 외부에 위탁 하곤 한다. 이 경우, 정부는 영리조직보다는 비영리조직과의 계약을 통해 거래비용을 낮출 수 있는데, 비영리조직은 영리조직과 달리 수익을 위해 서비스의 질을 낮추거나 정부와의 계약을 불이행할 위험이 적어 모니터링, 협상 등의 비용을 감소시킬 수 있다는 점에서 이점이 있다(Steinberg, 1997).

마지막으로 대립적 관계가 형성되는 이유는 여러 가지 이론에 의해 설명이 가능하다. Weisbrod(1997)가 설명한 정부실패론에 따르면, 정부는 소수자의 의견에 관심을 기울이기 어려우며 소수자들은 정부에 자신들의 의견을 피력하기 어렵다고 설명한다. 이러한 경우 소수자들은 자발적 결사체나 이익집단을 형성하여 자신들의 입장을 표출하고, 정부는 다수의 이해를 방어하기 위해 대립적 관계를 형성한다. 또한, Hansmann(1980)의 계약실패이론에 따르면, 소비자와 제공자간의 정보비대칭성 때문에 소비자는 서비스에 대해 정확한 판단을 내리기 불가능하여 제공자에 대한 신뢰가 필수적이게 된다. 이 경우, 제공자가 영리조직인 경우보다 배분금지조항이 있는 비영리조직이 소비자와 우호적인 관계를 유지하기 용이하다. 하지만 비영리조직도 때로는 신뢰를 저버리고 계약을 위반할 수 있기 때문에 정부는 비영리조직의 배분금지조항을 규정하고 신뢰를 저버리지 않도록 감독할 필요가 있다.

앞서 설명한 정부와 비영리조직의 관계를 요약해보면 다음 <표 1>과 같다.

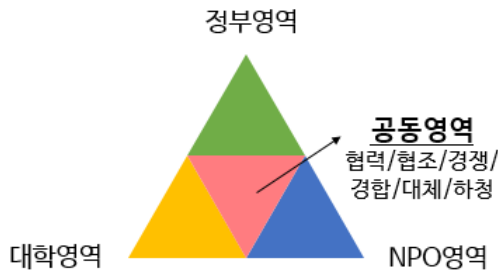
〈표 1〉 정부-NPO의 관계

구분	원인	이점	관련 이론
보충적 관계	정책선택의 다양성, 정책의 보편성	잔여수요의 충족	공공재이론 정부실패론 시장실패론 거래비용이론 계약실패이론
보완적 관계	정보의 비대칭성, 거래비용	비용의 감소	
대립적 관계	정책의 보편성, 정보의 비대칭성	소수자의 선호 충족 상호관리감독	

이러한 세 가지 유형은 정부와 비영리조직 관계의 복잡성을 보여주면서도 서로

완전히 독립적이지 않고 상호 중첩된다. 따라서 본 연구는 Young의 정부-NPO 관계를 바탕으로 보충적 · 보완적 · 대립적 관계를 실질적으로 적용하여 분석하는 틀의 기초로 활용하였다. 단순히 상호 중첩되는 관계는 다음 〈그림 1〉과 같이 나타낼 수 있다.

〈그림 5〉 정부-NPO-대학 간의 중첩 관계



이에 본 연구에서는 협력적 난민지원 관리를 위해 정부와 비영리조직, 그리고 대학이 서로 어떤 관계를 맺고 있고, 어떠한 방식으로 협력하고 있는지와 그들이 당면한 과제는 무엇인지에 대해 살펴볼 필요가 있다고 판단하였다. 본 연구가 난민을 효과적으로 지원하기 위해서 어떠한 관계를 지향해야 할지에 대해 고민하고, 현재 비영리조직이 처한 어려움과 과제가 무엇인지에서부터 출발한 탐색적 연구라는 측면에서 분석 단위를 기관차원으로 보고자 하였다. 이를 위해 한국에 비해 비영리조직의 활동이 활발하고 난민수용 및 관리에 대한 경험이 풍부한 미국의 사례를 살펴봄으로써 한국적 맥락에서 난민지원을 위한 여러 행위자 간의 적절한 협력 방안을 모색하는데 기여할 수 있는 전략을 탐색하고자 하였다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구의 범위 및 대상

본 연구에서는 유타 주 솔트레이크시티 사례를 중심으로 난민지원을 위한 협력 관리체계를 연구하고자 하였다. 이를 위해 유타주의 난민 및 난민 대상 서비스의 현황에 대해 살펴보고자 한다. 연구대상으로 유타주를 선택한 이유는 크게 두 가지

가 있다. 첫 번째 이유는 유타의 난민 증가율이 높은 편이라는 점이다. 유타주에는 약 60,000명의 난민이 거주하고 있으며, 매년 약 1,200명의 난민이 새롭게 유입되고 있다(Utah Department of Health, 2017). 2017년의 전체 미국 난민 수인 11만 명을 기준으로 본다면, 전체 난민 중 약 1%가 유타주에 정착하고 있는 것이다. 유타주에 유입되는 난민들이 최초로 정착하게 되는 솔트레이크 카운티를 살펴보면, 솔트레이크 카운티의 총 인구 110만 명과 비교했을 때, 매년 총 인구의 0.1% 정도에 해당하는 난민이 유입되고 있는 것이다. 특히 솔트레이크 카운티의 난민 승인률은 베트남전쟁 이후부터 2008년까지, 전국에서 다섯 번째로 빠르게 증가하였고(House, 2009), 유타 인구 증가율의 20%는 외국 이민자들의 증가율로 인한 것이었으며, 이민자의 11%가 난민(Whittaker, 2011)이라는 점 또한 주목할 만하다.

두 번째 이유는 유타주가 미국 내에서 인종 다양성이 매우 낮은 편이라는 점이다. 미국의 전체의 평균 인종 비율을 살펴보면, 2019년도 기준 백인 인구가 76.5%를 기록하고 있으며, 히스패닉을 제외한 백인의 비율은 60.4%로 나타나고 있다. 하지만 유타주의 경우 2019년 기준 백인의 비율이 90.7%로 나타났으며, 히스패닉을 제외한 백인의 비율은 기준 78%로 나타났다. 유타 카운티로 지역을 좁히게 되면, 백인의 비율은 92.9%, 히스패닉이 아닌 백인의 비율은 82.1%로 나타났다(United States Census Bureau, 2019). 이를 통해 알 수 있듯이 유타주는 백인의 비율이 미국 평균에 비해 상당히 높다는 것을 알 수 있다. 인종적 다양성의 부족은 지역사회 갈등에 영향을 줄 수 있으며, 이민자의 사회연결망이 약한 경우 이민자들을 위한 사회 서비스 제공에 어려움이 발생하기도 한다(Gozdziak and Martin, 2005). 기존의 해외 선행연구들이 주로 인종적 다양성이 높은 지역에서 연구를 진행했다는 점을 고려한다면, 이렇게 인종적 다양성이 낮은 지역의 이민자 대처에 관한 연구가 의미를 가질 수 있을 것이다.⁴⁾ 그럼에도 불구하고 유타주의 솔트레이크시티는 이민자들에게 우호적인 태도를 가지고 많은 지원 시스템을 갖추고 있었다. 더욱이 트럼프 행정부의 반(反)이민정책에 협조하지 않겠다는 비교적 강경한 입장을 밝혔으며, 비공식적인 '피난처 도시로(sanctuary cities)' 언급되고 있다. 또한 유타주는 최근 민주시민교육 시험을 통과하지 못하면 고등학교 졸업이 불가하다는 법안을 상정해 화제가 되었을 만큼 시민성(공동체 구성원이 갖추어야 할 바람직한 자질)을 중요시하고 있다. 이는 유타주 내부에 오랜 시간에 걸쳐 형성된 단단한 시민사회가 존재하고 있고, 이러한 요소가 다문화에 대한 수용성을 높였을 것이라는 추론을 가

4) 캘리포니아는 인종 다양성이 높은 지역(백인 비율 40.1%, 히스패닉 37.6%, 아시아인 15%, 흑인은 6%)으로 미국 내 다문화와 관련된 연구가 비교적 많이 진행되었다.

능케 한다. 이러한 측면에서 인종적 다양성이 낮음에도 불구하고 시민사회를 통해 난민문제를 대응하고 있는 유타주의 사례를 분석하는 것이 인종적 다양성이 매우 낮은 한국의 난민 대응에 대해 적절한 제언을 제시할 수 있으리라 기대하였다.

솔트레이크 카운티 정부에서는 지속적으로 증가하는 난민 및 이민자들에 대처하기 위해 2016년 이민자 및 난민 관리부서(office for new americans & refugees)를 만들었고, 현재는 시장 직속 이민자 관리부서(mayor's office for new americans)를 바탕으로 정부, 시민사회, 대학 등 다양한 행위자가 협력하여 난민에 대한 서비스를 제공하고 있다. 이민자 관리부서에서는 Clean and Healthy Homes, Healthy Aging for Refugee Seniors, Refugee Family Childcare and Kindergarten Ready Program, Refugee Homebased Childcare Micro-enterprise, Microbusiness Connection Center, Spice Kitchen Incubator, New Roots Of Utah의 총 7가지 서비스를 제공하고 있으며, 이를 위해 총 11개의 지역 공동체 조직과 협력하고 있다. 이 외에도 각 사업에 따라 다양한 기관과 협력하고 있는데, 예를 들어 Clean and Healthy Homes 사업의 경우, Salt Lake County Department of Health: Environmental Health Division, Salt Lake County Office of Community Innovation, University of Utah Public Health Scholars, Refugee State Office, The International Rescue Committee in Salt Lake City, Catholic Community Services of Utah, Asian Association of Utah 등 다른 카운티 정부 부처뿐만 아니라 시민단체들과 협력하여 운영하고 있다.

이러한 배경 하에, 본 연구는 솔트레이크 카운티 정부를 비롯하여, 지역에서 난민(이민자)을 지원하는 비영리조직들과 유타대학교를 대상으로 연구를 진행하였다. 특히 비영리조직의 경우, 제공하는 서비스 유형에 따라 크게 정착 지원, 의료 지원, 교육 지원, 중간지원조직과 유사한 차원의 프로젝트 지원, 그리고 정책 옹호로 분류하여 다양한 조직을 살펴보고자 하였다. 대학은 크게 비영리조직으로 포함하여 볼 수도 있으나, 그렇게 될 경우에는 대학이 가지는 특수한 성격을 반영하지 못하게 된다고 판단하였고, 비영리조직 인터뷰에서 협력의 대상으로 대학이 계속 언급되었다는 점에서 '대학'이 협력관계의 행위자로서 시사 하는 바가 있다고 판단하였다. 따라서 구체적인 인터뷰 대상은 (1) Catholic Community Service, (2) Utah Health Human Right, (3) Spice Kitchen, (4) LDS Humanitarian CTR, (5) Hartland/UNP, (6) Maliheh Free Clinic, (7) Asian Association of Utah, (8) International Rescue Committee, (9) U of U School of Dentistry, (10) SL County office/New Americans로 난민을 비롯한 이민자에게 직·간접적 서비스를 제공하고

있는 기관을 대상으로 하였다.

2. 자료수집 방법과 분석 틀

본 연구는 2018년 8월 7일부터 9일까지 3일간 미국 유타주의 솔트레이크시티 소재의 비영리조직, 대학, 정부기관 담당자와의 인터뷰를 통해 자료를 수집하였다. 인터뷰 대상 기관은 난민을 포함한 이민자에게 직·간접적 서비스를 제공하는 기관을 대상으로 선정하였다. 자료 수집은 직접 해당 기관으로 방문하여 진행되는 대면 인터뷰 방식으로, 미리 설계된 질문지를 활용하는 구조화된 인터뷰 방식을 채택하였으며, 각 기관 당 약 1시간 정도 인터뷰를 실시하였다. 인터뷰 대상이 된 기관은 8개의 비영리조직, 1개의 대학, 1개의 정부기관으로 총 10개의 기관이며, 각 기관의 유형과 주요서비스를 정리하면, 다음 <표 2>와 같다. 10개의 기관은 난민을 비롯하여 이민자 전반을 대상으로 재정착 종합 지원, 의료서비스, 커뮤니티 활동 및 교육 등에 대한 서비스를 제공하고 있었다.⁵⁾

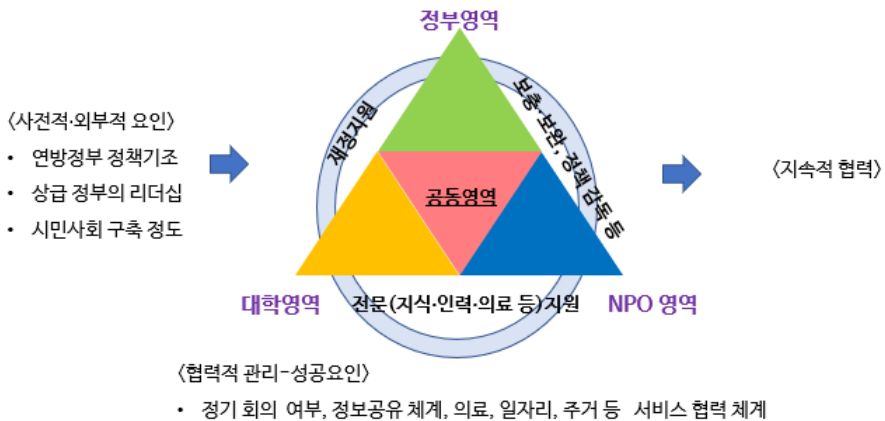
한편 본 연구는 정부, 대학, 비영리조직 간의 상호 협력적 관계를 분석하기 위하여 <그림 2>와 같이 분석 틀을 설정하였다. 또한, 각 단계별 정보를 획득하기 위하여 “What are the funding sources for your organization?”, “What types of partnerships does your NGO have with other NGOs that serve immigrants? And with whom?”, “What factors are important for a successful partnership? With government? With other nonprofits?”, “How does your organization manage these partnerships?” 등과 같은 질문을 하였고, 이에 대한 답변을 바탕으로 분석하였다.

5) 정착 지원은 (1), (3), (4) 기관이, 의료 지원은 (2), (6), (9) 기관이, 교육 지원은 (4), (5) 기관이, 프로젝트 지원은 (3), (7) 기관이, 마지막으로 정책 옹호는 (8) 기관이 대표적으로 수행하고 있었다.

〈표 2〉 각 기관의 유형과 주요서비스

기관명	유형	주요서비스
(1) Catholic Community Service	NPO	재정착 종합지원
(2) Utah Health Human Right	NPO	의료서비스 제공
(3) Spice Kitchen	NPO	인큐베이팅 프로그램(요식업)
(4) LDS Humanitarian CTR	NPO	재정착 종합지원취업 및 교육
(5) Hartland/UNP	NPO	커뮤니티 활동 및 교육
(6) Maliheh Free Clinic	NPO	의료서비스 제공
(7) Asian Association of Utah	NPO	프로젝트별 사업예산지원 및 협력
(8) International Rescue Committee	NPO	난민 관련 구호활동
(9) U of U School of Dentistry	대학	의료인력 지원
(10) SL County office/New Americans	정부	County 관련 지방정부 업무

〈그림 2〉 분석의 틀



IV. 분석결과

본 연구는 미국 유타주 솔트레이크시티 소재의 비영리조직, 대학, 정부기관의 담당자와 인터뷰를 진행한 내용에 근거하여, 정부-NPO-대학의 협력적 네트워크에 대한 관계를 분석하고자 하였다. 본 연구에서 분석하고자 하는 관계는 앞서 이론적 논의에 제시한 Young(2006)의 연구를 바탕으로 정리한 정부와 비영리조직 간 관계

의 3가지 유형에 기초하고 있으며, 각 관계에 대한 인터뷰 내용을 통해 분석의 근거를 제시하고자 한다.

앞서 이론적 배경에서 제시한 바와 같이, 정부-NPO 관계를 바탕으로 보충적 관계(supplement), 보완적 관계(complement), 대립적 관계(adversaries)로 분석하고자 한다. 즉 <그림 1>과 같이 표현한, 정부-NPO-대학 간의 중첩 관계를 삼각형의 각 변에 해당하는 관계별로 나누어 살펴보고자 한다. 각 변은 행위자 간의 관계로, NPO와 정부와의 관계, NPO와 대학과의 관계, 그리고 정부와 대학과의 관계에 주목하게 되는데, 이러한 관계를 다시 보충적 관계(supplement), 보완적 관계(complement), 대립적 관계(adversaries)에 따라 분석하고자 하였다.

1. 보충적 관계(Supplement)

Young(2006)은 보충적 관계가 시민들이 원하는 공공재의 수준, 품질, 유형, 그리고 그들이 지불하고자 하는 비용에 대해 그들이 가진 개인적 선호에 근거하고 있다고 보았다. 정부는 시민들의 선호에 따라 공공재의 공급 수준을 결정하고 고려사항에 의한 제약을 받게 되는데(Douglas 1987), 민주적인 투표와 정책결정 과정을 감안하여 정부가 세율이나 공급 수준, 유형, 서비스의 질 등을 선택하는데 있어 유권자나 정치적 연합의 선호를 고려하여 반영하게 된다고 보았다(Buchanan and Tullock 1962). 이 과정에서 시민들의 선호가 모두 동일할 수 없는데, 선호가 동일하지 않은 경우 일부 시민들은 원하는 것보다 다양한 공공재에 대한 비용을 지불하거나 제공받게 되고, 일부 시민들은 적은 금액을 지불하고 원하는 것보다 덜 제공받게 된다. 후자에 해당하는 시민들 중 일부는 비영리조직을 통해 자발적인 집단 기반을 동원함으로써 추가 수준의 공공재를 제공하려 노력하게 된다. 이러한 과정에서 서비스와 세금, 사적 재화는 일반적으로 공공재화에 대한 불완전한 대체제이기 때문에 비영리조직에게는 정부서비스의 한계를 채우는 보충적 역할을 수행할 수 있는 실질적인 여지가 남게 된다. 즉, 비영리조직은 정부가 충분히 제공하지 못하는 공공재 혹은 서비스에 대한 부분을 충족하기 위해 노력하며 ‘보충적 관계(nonprofit as supplements to government)’가 되는 것이다. 따라서 ‘정부가 제공하는 서비스나 재화가 존재하지만 부족하여, 해당 부분을 충족하기 위한 서비스나 재화를 지원하고 있는가?’ 하는 부분이 ‘보충적 관계’를 판단하는 주요한 기준이라 볼 수 있다.

1) NPO-정부와의 관계

난민지원을 효과적으로 하기 위한 비영리조직과 정부 간의 노력을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 정부는 모든 이민자 혹은 난민을 대상으로 그들이 필요로 하는 모든 서비스를 제공할 수 없는 현실적 한계를 가지고 있으며, 난민과 관련된 문제는 굉장히 복잡적이고 첨예하여 문제해결을 위한 영역이나 필요한 지원 분야가 다양하고 광범위한 편이다. 그렇기 때문에 비영리조직이 정부가 충분히 제공하지 못하는 부분에 대해 지원하며 수요를 충족하기 위해 노력하는 ‘보충적 관계(supplement)’가 되는 부분들을 인터뷰에서 살펴볼 수 있었다. 비영리조직과 정부의 관계가 ‘보충적 관계’라 볼 수 있는 기관은 Spice Kitchen, Hartland/UNP, Maliheh Free Clinic, International Rescue Committee(IRC)였다.

Maliheh Free Clinic의 경우 수입이 낮거나 보험에 가입되어 있지 않은 사람 모두가 의료서비스를 제공받고, 치료를 받을 수 있는 병원으로 미국 전역에서 난민을 포함하여 어려운 여건에 처해있는 사람들이 이 병원을 찾아온다고 한다. 이는 정부가 모두에게 제공하기 어려운 의료서비스를 비영리조직이 보충적인 역할을 통해 지원하고 있는 사례라고 볼 수 있다.

“저희 기관의 주 이용대상은 수입이 낮거나, 보험에 가입이 되어 있지 않은 사람들이 많습니다. 상황이 어렵지만 치료가 필요한 경우, 미국 전역에서 우리 병원을 찾아오고 있습니다.”

“저희 병원은 의료적 지원과 진단, 치료까지 모두를 포괄하고 있습니다. 일단 저희 클리닉에서 지원-진단-치료가 가능한 경우, 저희 클리닉에서 지원합니다. 이외에 자원지원 사업(resource support)도 하고 있습니다. 이 사업은 병원에 없는 MRI 검사를 할 수 있도록 연계하거나 주거공간이 없거나 식량이 부족한 사람들에게 이를 지원할 수 있는 곳과 연계시켜줌으로써 집이나 식량도 조달될 수 있도록 하는 서비스입니다. 예를 들어, 사고로 다리를 잃은 환자의 경우 의족이 필요한데 이러한 의족을 지원받을 수 있도록 하였습니다.”

Maliheh Free Clinic의 경우, 정부의 지원금은 적은 편이고, 기금의 90%가 기부금으로 운영되고 있는데 이러한 상황에서도 효과적으로 운영될 수 있는 것은 자원봉사자와 다른 비영리조직, 그리고 대학과의 협력을 통해서라고 강조하였다.

“저희 클리닉의 기금은 50% 이상이 기부자들의 기금입니다. 20%는 개인 기부자입니다. 정부(state government, Utah) 지원 금액을 제외한 90%가 거의 기부금이라고 볼 수 있습니다. 올해의 경우 역할이 정해져있는 고정 봉사자만 400여명 정도 됩니다. 1200만에 달하는 자원봉사자가 있습니다.”

IRC의 경우, 여러 도시에 지부를 가지고 활동하고 있고, 난민을 위한 업무를 전 세계적으로 수행하고 있다. IRC 전체 자금규모로 보았을 때는 공공자금의 비중이 낮지 않으나, 솔트레이크시티로 범위를 제한하면 그 규모가 크지 않고, 무엇보다 난민을 대상으로 정부가 하지 못하는 역할을 자발적인 영역에서 수행해내고 있다는 점에서 보충적 관계로 볼 수 있다.

“IRC는 현재 22개 도시에 위치해 있습니다. 저희는 난민을 위한 업무를 수행하고 있고, 전 세계 사람들을 대상으로 일합니다. IRC는 기본적으로 위기에 처한 사람들을 돕는 효과적이고 효율적인(비용의 효율)을 제공하려고 노력합니다. 우리는 또한 우리의 학습과 경험을 바탕으로 전 세계 사람들의 삶을 개선하는 방법으로 인도주의적 정책과 실천을 구체화 하려고 합니다. 난민이 머물 수 있는 기간, 직업을 구해서 일하거나 누릴 수 있는 프로그램이 지역마다 다릅니다. 그래서 그들을 지원하고자 하는 노력을 적극적으로 하고 있습니다.”

Spice Kitchen의 경우, 이 IRC와 관련된 조직으로, 설립 단계부터 솔트레이크 카운티와의 협력을 통해 만들어졌음을 확인할 수 있었다. 이는 Spice Kitchen의 홈페이지에도 명시되어 있는데, Spice Kitchen은 IRC 프로젝트의 일환으로 솔트레이크 카운티와의 협력 하에 만들어 졌고, 난민의 재정착 및 자립을 위한 노력의 일환으로 요식업 분야로 진출할 수 있게 하는 프로젝트라고 볼 수 있다.

Hartland/UNP의 경우, 유타대학과 유기적으로 협력하여 연계하고 있음을 언급하였고, 이 과정에서 정부, 주정부, 카운티, 지방과 연계하고 있다고 하였다. 이러한 협력은 자연적인 것이 아니라 의도와 목적에 기반하고 있음을 강조하였다.

“우리는 대학의 자원을 사용할 수 있다는 이점이 있습니다. 이를 바탕으로 정부, 주정부, 카운티, 지방과 연계합니다. 이런 관계는 자연적으로 이뤄지지 않으며 의도와 목적이 있어야 가능합니다.”

인터뷰를 통해 Spice Kitchen, LDS Hartland/UNP, Maliheh Free Clinic, IRC와

같은 비영리조직과 정부의 관계가 ‘보충적 관계’라 볼 수 있음을 확인해 보았다. 정부가 모든 난민을 대상으로 지원할 수 없기 때문에, 비영리조직이 정부가 충분히 제공하지 못하는 부분에 대해 지원하는 노력을 수행하고 있음을 살펴볼 수 있었다.

2) NPO-NPO와의 관계

난민지원을 효과적으로 하기 위한 비영리조직과 정부 간의 노력과 더불어 비영리조직들 간의 연대와 협력에 대한 부분도 확인할 수 있었다. 앞서 언급한 바와 같이 난민지원의 문제는 굉장히 복잡적이고 첨예하여 영역도, 필요한 지원 분야도 굉장히 다양하고 복잡적이다. 그렇기 때문에 의료서비스를 제공하는 비영리조직이 해당 문제를 모두 해결할 수 있는 것이 아니고, 교육서비스를 제공하는 비영리조직이 해당 문제를 모두 해결할 수 있는 것도 아니다. 각자의 분야가 난민지원에 대한 문제를 해결하고자 노력하고, 부족한 부분은 서로 연계하고 협력하는 연대의 과정을 통해 부족한 부분을 서로 채워가는 방식으로 비영리조직들 간 ‘보충적 관계(supplement)’가 형성된다. 비영리조직과 비영리조직 간 관계가 ‘보충적 관계’라 볼 수 있는 기관은 Utah Health Human Right, Spice Kitchen, LDS Humanitarian CTR, Hartland/UNP, Maliheh Free Clinic, Asia Association, International Rescue Committee(IRC)였다. Catholic Community Service의 경우, 비영리조직들이 협력하고 있는 관계로 인터뷰를 통해 계속 언급하여 보충적 관계 또한 형성하고 있음을 확인할 수 있었다.

Maliheh Free Clinic은 앞서 NPO-정부와의 관계에서 언급한 것처럼 자원봉사자, 다른 비영리조직, 그리고 대학과 정부와의 협력을 통해 운영되고 있음을 밝힌바 있다. 이와 같이 International Rescue Committee(IRC) 역시 난민들의 재정착과 건강, 그리고 삶의 안정을 도모하는 과정에서 다양한 프로그램과 비영리조직과 협력하여 문제를 해결하기 위한 노력을 하고 있다. International Rescue Committee(IRC)는 Spice Kitchen과의 협력에 대해서도 언급하였다.

“저희는 난민 농업 프로그램, Spice Kitchen처럼 인큐베이팅 하는 프로그램 등 다양한 프로그램을 통해 커뮤니티 안에서 그들이 살아갈 수 있도록 하는 노력을 하고 있습니다. 이 과정에서 여러 기관과 협력하고 있습니다.”

Spice Kitchen은 난민이나 사회적 약자에게 음식 사업을 시작할 수 있는 기회를

제공하는 창업 인큐베이터 기관이다. 참여자들에게 기술적 지원, 교육, 상업용 주방 사용권, 멘토십을 제공하여 음식 사업을 시작할 수 있도록 지원한다. 인큐베이팅은 모집(recruit), 인큐베이트(incubate), 발전(develop), 졸업(graduate)라는 네 단계로 진행된다. 지역사회로부터 참여자들을 모집하고 이들에 대해 기술적 지원, 사업 계획 설립, 마케팅 비용 등을 지원하여 그들이 사업을 시작할 수 있도록 돕는다. 또한 이들이 사업을 성장시킬 수 있도록 Spice To Go나 Catering 서비스에 참가시키며, 프로그램 과정을 마친 후에는 졸업생으로 남아 이 프로그램에 기여하게 된다. 이러한 프로그램을 운영하고 협력하고 있다는 점에서, 비영리조직 간 보충적 관계를 파악할 수 있었다.

Asia Association은 자신들이 이민자와 난민을 위해 직접적인 서비스를 제공하고 있지는 않으나, 난민들이 이 나라(미국)에서 어떻게 일을 할 수 있고, 어떻게 받아들이며 함께 일할 수 있는지에 중점을 두고 고민하고 있다고 하였다. 그러한 고민을 해결하기 위해 협력을 통해 다양한 프로그램을 기획·운영하고, 그 과정에서 많은 이민자들이 참여자로 함께하고 있다고 언급하였다. 파트너십과 관련된 질의에 있어서는 다양한 자원봉사활동이 참여하고 있고, 유관분야의 비영리조직과 연계·협력하고 있다는 내용에 대해서도 밝혔다.

“저희는 지금까지, ‘이 나라(미국)에서 난민들이 어떻게 일할 수 있을까?’, ‘난민들을 어떻게 받아들이고 함께 일할 수 있을까?’, ‘이민자들은 어떻게 사회에 함께 할 수 있을까?’ 등에 대해 연구하는 일들에 참여해왔습니다. 이민자들의 출신 국가가 다르고, 차별도 많은데 - 이 문제를 어떻게 해결할 것인가에 대해 늘 고민하고 있습니다.”

“저희는 지금 이민자에게 직접적으로 서비스를 하고 있지는 않지만, 연합하여 함께 하는 중입니다. 저희가 운영하는 여러 사업들에 이민자들이 많이 참여하고 있습니다. 저희는 그들이 어떤 상황에 처해 있는지를 파악하고, 그들의 기본적인 욕구(needs)를 알고자 노력하고 있습니다. 이러한 사업들 중 하나는 부모나 가족들을 위한 것입니다. 어떻게 하면, 이 모든 것을 통합해서 운영할 수 있을지를 고민하면서 기획하고 있습니다.”

“일단 Asia Association이 운영하고 있는 프로그램들을 통해 연계하거나 서로 도우면서 활동하고 있습니다. Utah에는 굉장히 많은 자원봉사자들이 있어서, 그 자원도 충분히 활용하여 운영되고 있습니다. 대표적으로, Catholic

Community Service, IRC 등과 연계·협력하여 활동하고 있습니다.”

Utah Health Human Right의 경우, 이민자와 난민을 위해서 직접적인 서비스를 제공하고 있는 비영리조직으로 그들의 정신건강을 위한 치료 프로그램에 중점을 두고 있다. 서비스를 제공받는 수혜자의 상황에 따라 신뢰관계가 형성되기 까지 굉장히 많은 노력이 필요하기도 하지만 그런 시간과 노력을 통해서 수혜자와의 신뢰가 두텁게 형성되고, 정신건강을 위한 프로그램의 성과 또한 굉장히 좋은 편임을 언급하였다.

“수혜자들의 배경은 중요한 접근지점이 됩니다. 어떤 사람은 교육받은 경험이 있기도 하고, 어떤 사람은 낙후 지역으로부터 와서 대중교통의 이용이나 전기를 어떻게 사용하는 것인지 등 각종 서비스 체계에 익숙하지 않은 사람도 있습니다. 미국은 매우 독립적이고, 다른 문화의 사회적 경험은 굉장히 중요하기 때문에, 저희는 지역사회에 대해 생각하는 것을 중요하게 생각합니다. 그들이 유타와 같은 도시로 이주했을 때, 그들은 매우 고립되어있는 상황이기 때문입니다. 그래서 우리는 사회적인 일과 기술을 가지는 것에 대해 굉장히 중요하게 생각합니다. 우리는 정신건강 서비스를 제공하기 때문에 그의 배경에 따라 달라 집니다. (중략) 신뢰를 쌓는 사례관리에 더 집중하고 시간을 들이는 경우가 생기는데, 2~3년간에 걸쳐 치료과정을 마치게 된 경우도 보았습니다. 신뢰를 구축하는 데에는 오랜 시간이 걸릴 수 있지만 우리는 종종 여기 있는 수혜자들이 이곳을 가정(home)으로 생각하고 있다고 생각합니다.”

Utah Health Human Right는 이민자와 난민을 위해서 위와 같은 정신건강 치료 프로그램을 제공하는 과정에서 지역사회의 비영리조직과 연대하여 그들의 재정착을 돕는다고 밝혔다. 이 협력관계는 정부부처와의 연계보다 더 강하다고 보았으며, 협력을 통한 다각적인 지원을 통해 효과적인 사례관리가 가능하게 된다고 하였다. 대표적인 협력기관으로는 인터뷰가 진행된 IRC나 Catholic Community Service가 언급되었다.

“우리가 난민들과 함께 일할 때, 그들은 미국 내 정착을 돕는 당국 혹은 그들의 재정착을 돕는 기관의 사례관리 하에 있게 됩니다. 따라서 재정착을 돕는 두 개의 주요 기관인 IRC나 Catholic Community Service 같은 기관들이 그들의 재정착을 위한 지원을 합니다. 그리고 우리는 그들과 아주 가까운 협력자(partner)입니다. 그래서 그들은 실제로 이 과정에서 굉장히 큰 역할을 수행합

니다. (중략) 우리는 다양한 종류의 일을 위해 재정착을 위한 기관과 많은 조정을 합니다. 몇 번이나 일자리를 얻는 경우가 있지만 직장을 잃어 우울증에 빠지는 경우도 있습니다. 그럴 때, 재정착을 위한 기관들이 그들을 가지고 서비스에 그들을 다시 연결하고자 합니다. 이 연결 관계는 노동부(division of work force service)와도 연계되어있는데 그 보다는 꽤 강합니다."

이런 비영리조직 간 보충적 관계는 LDS Humanitarian CTR에서도 찾아볼 수 있는데, 비영리조직이 멘토를 연결해주기도 하고, 그들이 중점을 두는 교육프로그램(영어, 직무훈련 등)도 협력적인 관계를 기반으로 운영하고 있다. 난민을 위해 주력하고 있는 비영리조직에 대해서는 앞서 언급한 Utah Health Human Right와 동일하게, IRC, Asian Association, Catholic Community Service를 언급하였다. 이러한 인터뷰를 통해 해당 세 기관이 난민을 지원하는데 주요한 역할을 하고 있는 기관임을 다시 한 번 확인할 수 있었다.

"우리는 IRC, Asian Association, Catholic Community Service와 협력적 관계를 맺고 '멘토(mentors)'를 지원받습니다. 대부분의 시간을, 재정착을 위한 기관의 멘토가 주택과 다른 것들에 대한 도움을 주고자 합니다."

"영어 실전훈련의 절반은 Catholic Community Service, Asian Association, IRC 간의 협력적 관계를 통해 발전된 것입니다. 그것은 단지 교회의 힘으로는 될 수가 없는 것입니다. 이것은 거대한 협력(huge collaboration)입니다."

Hartland/UNP의 경우, 앞서 NPO-정부의 보충적 관계에서 언급한 바와 같이 협력을 통해 대학과 정부기관, 그리고 지역 내 이웃사람들과 협력하고 있음을 언급하였다. 인터뷰를 통해 각 분야가 지원하지 못하는 난민지원에 대한 문제를 다른 비영리조직들과의 협력을 통해 지원하는 '보충적 관계(supplement)'를 갖고 있음을 확인할 수 있었다.

3) NPO-대학과의 관계

난민지원을 효과적으로 하기 위한 비영리조직과 정부 간, 비영리조직들 간 보충적 관계에 대해 살펴보았다. 이어서 비영리조직과 대학간의 '보충적 관계(supplement)'에 대해서 살펴보려고 한다. 대학 또한 큰 범주에서 비영리조직의 영

역 안에 들어간다고 볼 수 있겠으나, 우리사회에서 일반적으로 기대하는 대학의 역할, 즉 교육기관으로서의 역할을 넘어서서 한층 더 공동체를 위한 대학의 역할을 살펴볼 수 있는 계기가 되었다고 판단하여 비영리조직과 대학과의 관계를 분리하여 분석하고자 하였다. 비영리조직과 대학의 관계가 '보충적 관계'라 볼 수 있는 기관은 Catholic Community Service, Maliheh Free Clinic, Hartland/UNP이었다. Hartland/UNP의 경우, 앞서 NPO-정부의 보충적 관계에서 대학의 자원을 활용할 수 있음이 주요 이점이라고 밝힌 바 있다.

먼저 University of Utah의 치과대학(U of U School of dentistry)과의 인터뷰를 분석해보고자 한다. 치과대학은 대학의 기본적인 역할에 따라 전공지식을 교육하고 지도하는 것에 중점을 두고 있으며, 이외에도 지역사회와 공동체를 위해 기여하는 노력들을 하고 있었다. 지역사회에 전문지식과 기술을 공여하고 협력을 통해 이민자나 난민을 위한 기여도 하고 있었다.

“저희는 아무래도 치과대학이고 교수이기 때문에 치의학을 지도하고 가르치는 데 중점을 두고 있습니다. 이민자에 대한 지원은 주로 협력관계를 통해 (간접적으로) 이루어지고 있습니다. 지역사회와 협력하면서 이민자 또한 많이 치료(care)하고 있습니다.”

“Maliheh Free Clinic과도 MOU를 맺어 협력하고 있습니다. 치과대학의 학생들도 클리닉에 가서 봉사활동을 하고, 함께 일하고 있습니다. 이민자를 위한 클리닉, 노숙자(homeless)를 위한 클리닉 등 4개의 커뮤니티 병원과 협력하여 무료로 의료지원을 하는 일들을 하고 있습니다. 파트너십을 하는 데 중요한 가치는, 우선, 학생들이 굉장히 많이 배우고 있다는 점입니다. 우리 학교(Utah university)나 의과대학의 미션에 부합하는 일들을 하고 있습니다. 많이 트레이닝을 하고 가르치고 있고, 학생들이 이 과정에서 성장하는 것에 의미를 두고 있습니다.”

이와 같이 U of U School of Dentistry는 지역사회에 약자를 위한 병원과 협력하여 무료로 의료지원을 하고, 자원봉사활동을 연계하는 역할을 수행하고 있다. 이는 정부가 모두 다 수행할 수 없는 서비스를 대체한다는 측면에서도 보충적 관계라 볼 수 있으나, 비영리조직만으로도 다 채울 수 없는 서비스를 공급한다는 측면에서도 보충적인 관계라 볼 수 있다. 인터뷰 대상인 Maliheh Free Clinic의 인터뷰에서도 이러한 상호적 관계에 대해 다시 검증할 수 있었다.

“자원을 공유하고 지원하는 방식으로 함께 협력하고 있는 조직이 굉장히 많습니다(free clinic association). 유타대학교가 바로 그 대표적인 예라고 할 수 있습니다. 교수님들도 함께 지도하거나 봉사활동을 하러 와주었고, 이민자인 Kiko는 여기서의 활동을 바탕으로 연구를 지속하여 연구적인 성과를 창출해주었습니다. 이 협력관계(free clinic association)에서 우리는 다양한 문제나 주제를 가지고 함께 토론하고, 의견을 제시하며 배웁니다. 예를 들어, 자원봉사자를 어떻게 모집할 것인가, 건강보험 문제를 어떻게 해결할 것인가 등과 같은 주제들을 가지고 토론하고 의견을 나눕니다. 정부 지원 부분에 대해서는 오히려 어려운 부분이 큼니다. 예산이 삭감되는 경우도 많이 있기 때문입니다. 그래서 파트너십을 통해서, 커뮤니티 네트워크를 통해서 극복해내고 있습니다.”

Catholic Community Service의 경우 협력의 가치를 언급하면서, 대학과의 협력 사례를 소개하였는데, 앞선 Maliheh Free Clinic의 인터뷰와 같은 사례를 확인할 수 있었다.

“다른 조직들이 있기 때문에 우리가 모든 종류의 서비스를 도맡을 필요가 없습니다. 우리는 서로의 짐을 털어줄 수 있습니다. 그러나 어려운 점은 우리에게 충분한 자원이 없다는 것에 있습니다. 현재 치과 서비스를 공급할 조직이 따로 없어 유타대학교의 치의학과와 협력하고 있습니다.”

U of U School of Dentistry의 비영리조직과의 협력 사례를 통해서 지역사회에 기여하고 공헌하는 대학의 역할에 대해 확인할 수 있었다. 이번 인터뷰를 통해 Catholic Community Service, Maliheh Free Clinic이 대학과 ‘보충적 관계’로 서로 협력하고 있음을 확인할 수 있었다. 미국 유타주 솔트레이크시티에서 대학은 단순히 교육기관으로서의 의미만 갖는 것이 아니라, 사회의 문제를 함께 해결하고 유기적으로 협력하여 자원이 효과적으로 활용될 수 있게 하는 중추적인 역할을 하고 있다는 것이 의미 있는 대목이었다.

2. 보완적 관계(Complement)

Young(2006)이 정부와 NPO 관계를 보충적 관계, 보완적 관계, 대립적 관계 3가지 유형으로 나누었는데, 앞서 분석한 보충적 관계(nonprofit as supplements to government)는 정부가 제공하기 어려운 공공재나 서비스에 대한 수요를 비영리조

직이 충족시키고자 하며 형성되는 관계였다면, 보완적 관계(nonprofit and government as complements)는 정부와 비영리조직이 서로 동반자적 관계가 되는 것을 나타낸다. Lester Salamon(1995) 역시 비영리조직과 정부가 공공서비스와 재정을 제공하는 파트너십(계약)관계에 주로 관여한다는 점에 주목하였다. 즉, 비영리조직과 정부가 파트너십(partnership) 혹은 계약 관계를 체결하여 정부가 비영리조직에게 예산 등 재정적인 지원을 하고, 비영리조직은 그 지원을 바탕으로 서비스를 제공하는 역할을 수행하는 것이다.

난민지원에 있어서 정부가 유입되는 모든 난민을 관리하는 것은 불가능하다고 여겨질 만큼 어려운 일인데다 굉장히 많은 비용투자가 뒤따른다. 따라서 비용절감 차원에서 해당 업무를 효과적으로 수행할 수 있는 비영리조직을 선정하여 위탁하는 경우가 많다. 뿐만 아니라, 거래비용이론처럼 정부가 시민들의 이질적인 선호에 모두 대응할 수 없기 때문에, 대상을 고려하여 차별화된 서비스를 제공할 수 있게 하기 위해서 계약을 선택할 수도 있는 것이다. 즉, 해당 지역과 분야를 잘 알고 있는 비영리조직과 계약함으로써 정부는 정보의 한계나 높은 비용 등과 관련된 문제를 극복할 수 있고, 전달되는 서비스의 질을 좀 더 높일 수 있게 된다. 따라서 ‘정부와 비영리조직 간의 계약이 있었는가?’ 하는 부분과 ‘정부의 예산 지원이 큰 비중을 차지하는가?’ 하는 부분이 ‘보완적 관계’를 판단하는 주요한 기준이라 볼 수 있다.

1) NPO-정부와의 관계

정부는 서비스의 효과적인 전달 등을 목적으로 비영리조직에게 계약을 통해 위탁하거나 재정을 지원하여 ‘보완적 관계’를 형성하게 된다. 인터뷰를 통해 분석한 재정지원 혹은 계약의 관계가 명확히 드러나는 기관은 Catholic Community Service, Utah Health Human Right, Asian Association of Utah, LDS Humanitarian Center이었고, 정부의 입장을 대변하여 의견을 제시해준 기관은 SL County office/New Americans이었다.

지방정부기관에 해당하는 SL County office/New Americans는 기관 내부적으로 근무하고 있는 사람들에게 어떻게 난민 인구에 대한 서비스를 제공할 것인지에 대한 교육을 실시하고, 난민을 대상으로 서비스를 제공하고자 하는 단체를 모아, 난민들이 직면한 어려움을 극복할 수 있도록 돕는 사업을 하고 있었다.

“우리가 하는 일은 두 가지가 있습니다. 하나는 그들에게 난민 인구에 대해 교육 시키고, 그들을 위해 봉사할 수 있는 자원과 노하우가 있는지를 확인하기 위한 기관들을 구하는 것입니다. 정부가 할 수 있는 또 하나의 일은 ‘힘을 모으는 일’입니다. 우리는 여러 분야의 힘을 모을 수 있으며, 지역사회에 있는 도전이 무엇인지를 확인할 수 있습니다.”

“우리는 정부가 이런 프로그램을 추가하는데 있어서 독특한 역할과 위치를 갖고 있다는 것을 이해하고 있는데, 이는 정부구조의 필요에 따른 것이 아니라 NPO에 의해 이러한 과정이 운영된다는 점에 있습니다. 그래서 우리가 하는 일은 항상 NPO 또는 NGO와 협력관계로 일하거나 공동의 노력으로 함께 일하는데 중점을 두고 있습니다.”

인터뷰를 통해 각 기관이 정부의 지원금을 받고 있는지에 대한 여부를 확인하며 정부와 보완적 관계라고 볼 수 있는 기관은 Catholic Community Service, Utah Health Human Right, Asian Association of Utah, LDS Humanitarian Center이었다. 앞서 소개한 Asia Association의 경우, 난민들의 사회 적응과 정착문제 등에 고민을 가지며, 다양한 비영리조직들과 협력하여 프로그램을 만들고 수요를 충족하기 위해 노력하고 있었다. Asia Association은 이슈나 프로젝트에 따라 정부 지원금을 받기도 하고 있으며, 자금 출처가 다양해 사업마다 결합된 자금의 종류와 수가 다르다고 밝혔다.

“정부(U.S. government)는 수입세(income tax)를 기준으로 자금을 분배합니다. 매년 9월 정도에 예산이 확정적으로 정해집니다. 연방정부(federal government), 주(state)에서 이슈별로, 혹은 프로젝트별로 지원을 받기도 합니다. 기금이나 기부자들을 통한 기부금도 받습니다. 저희는 현재 굉장히 다양한 프로그램 운영을 다양한 자금을 통해 운영하고 있습니다. 크게 4가지 사업이 있는데 각자의 자금형성(funding streams)이 되어 있습니다. 예를 들어, 어떤 프로그램은 11가지의 자금이 결합되어 운영되고 있습니다.”

LDS Humanitarian Center는 총 3개의 재원으로 구성되어 운영되는데, 연방정부로부터 받는 기금이 그 중 하나의 축을 이루고 있다는 점에서 정부와 보완적 관계를 확인할 수 있었다. 지원받은 재원의 활용에 대한 감사(monitoring)도 이루어지고 있음을 파악할 수 있었다.

“협력관계를 통해 우리는 연방기금(federal funding)을 마련하고 우리는 Dezra 산업 프로그램을 마련하였습니다. 그리고 우리는 LDS Humanitarian Service로부터 자금을 지원받습니다. 그래서 3개의 분리된 재원이 있습니다. (중략) 우리가 연방정부로부터 받는 연방기금을 가지고 있기 때문에, 이에 대한 부분은 매우 엄격하게 감사를 받습니다.”

Utah Health Human Right는 재원의 약 40%가 정부 기금으로부터 나온다고 밝혔으며, 이외에도 공모사업에 지원하거나 주정부, 지방정부의 지원을 받기도 한다고 밝혀 정부와 비영리조직 간의 보완적 관계를 확인할 수 있었다.

“기관의 재원 중 약40%는 미국 정부(US government)로부터 받는 고문 생존자를 위한 기금(grant that specific to survivors of torture)과 공모사업을 통해 받게 된 기금들입니다. 이외에 주 정부(state)와 지방정부(local government)의 기금도 있으며, 나머지 재원은 사적 영역에서 비롯됩니다.”

Catholic Community Service의 경우, 정권 교체 이후 난민에 대한 정책 변화로 인해 예산 삭감 등으로 어려움을 겪고 있으나 그간 정부와 협력하여 ‘2년 사례관리’ 서비스를 구축하였고, 현재에도 연방 정부와 지역사회의 지원을 통해 운영되고 있음을 확인할 수 있었다.

“유타에서 우리는 2년 동안 사례관리 서비스를 제공하고 있으며, 많은 자원봉사자와 기관들이 함께 일하며 난민들에게 필요한 사항을 충족하고자 하고 있습니다. 민관 협력의 측면에서 난민을 위한 프로그램은 훌륭하게 역할을 수행하고 있습니다. 연방 정부도 재정을 지원하지만, 주요 재정은 지역에서 매칭 프로그램을 통해 충당하고 있습니다.”

“유타가 다른 주와 달리 제공하는 서비스는 ‘2년간의 사례관리’입니다. 이 서비스는 오직 유타에서만 제공되고 있습니다. 다른 주의 경우 3~6개월의 사례관리에 그치고, 그 이후에는 난민이 스스로 해결해야 합니다. 유타 주도 기존에는 그와 같은 수준이었으나, 몇 년 전 Refugee Working Group에서 전 담당 공무원과 전 카운티 시장 등과 함께 협의하여 더 나은 서비스를 만들고자 노력했습니다. 그에 따른 결과로 ‘2년간의 사례관리’ 프로그램을 만들 수 있었습니다.”

SL County office/New Americans의 인터뷰는 정부의 관점에서 분석할 수 있었

고, 이외에 Catholic Community Service, Utah Health Human Right, Asian Association of Utah, LDS Humanitarian Center의 인터뷰를 통해 각 기관이 정부의 지원금을 받고 있는지에 대한 여부를 확인하며 비영리조직과 정부의 보완적 관계에 대해 확인할 수 있었다.

2) NPO-NPO와의 관계

보완적 관계는 각 주체들 간 계약이나 재정 지원을 통해 연결되어 있다는 특징을 갖고 있는데, 비영리조직과 비영리조직 간의 보충적 관계가 드러난 기관은 Catholic Community Service이었다. Catholic Community Service의 경우, 직접 제공할 수 없는 서비스를 해당 서비스를 제공할 수 있는 기관과 협력하여 난민들이 필요한 지원을 받을 수 있도록 하고 있다고 밝혔다. 이에 따라 주요 서비스 분야를 구분하고, 각 분야별로 담당직원을 두어 협력관계를 효과적으로 운영할 수 있도록 관리하고 있다고 하였다.

“우리가 제공할 수 없는 서비스의 경우 해당 서비스를 공급해주는 기관과 협력하여 난민들이 필요한 지원을 받을 수 있도록 합니다. 의료·주거 등 각 분야의 협력담당 직원이 있어서 협력을 공고히 유지할 수 있습니다. 현재 치과 서비스를 공급할 조직이 따로 없기에 Utah 대학의 치의학과와 협력하고 있습니다.”

이와 같이 해당 기관이 직접 제공할 수 없는 서비스를 제공 가능한 조직을 통해 연계·협력하여 제공한다는 측면에서, 보완적 관계임을 확인할 수 있었다.

3) 정부-대학과의 관계

정부와 대학 간의 보완적 관계에 대한 언급은 SL County office/New Americans의 인터뷰를 통해서 확인할 수 있었다. 정부와의 계약관계를 통해서 대학이 서비스가 잘 제공되고 있는지 확인하고 도울 수 있도록 하는 관계를 갖고 있다.

“우리는 유타대학교와 Caren Frost(유타대학 소속 교수)와 연구 계약을 맺고 있습니다. 제가 아는 몇 개의 프로젝트는 복지 제공자의 질을 평가하는 것입니다.”

본 연구가 비영리조직과의 협력적 관리에 주목하여, 정부-대학 보완적 관계에 관한 많은 내용을 담아내지는 못하였으나 SL County office/New Americans의 인터뷰를 통해 대학과 연구계약을 맺고 서비스 제공에 대한 평가나 관리 등을 함께하고 있음이 드러나며, 정부와 대학 간의 보완적 관계에 대해 확인할 수 있었다.

3. 대립적 관계(Adversaries)

미국 유타주의 솔트레이크시티 소재의 비영리조직, 대학, 정부기관의 담당자와 인터뷰 과정에서 대립적 관계(nonprofit and government as adversaries)에 대한 내용은 크게 부각되지 않았다. 그러나 대립적 관계가 정부의 정책과정에 비영리조직이 다양한 방식으로 참여하고, 이를 통해 정부의 역할 수행에 책임성을 높이고 감독하는 역할을 수행하는 것이라는 측면에서 일부 비영리조직이 이러한 관계 또한 유지해나가고 있음을 확인할 수 있었다. 정부 또한 비영리조직의 역할을 감독하는데, 이는 계약과 재정지원을 통한 감독의 책무를 다하는 것으로도 혹은 특정 분야에 대한 역할수행의 정도를 파악함에 있어서도 이러한 역할이 함께 병행된다고 볼 수 있겠다. 해당 관계가 드러나는 비영리조직 인터뷰는 다음과 같았다.

International Rescue Committee(IRC)의 경우, 주요사업에 대한 안내에서부터 법적인 권리와 접근을 위한 노력, 즉 옹호활동을 함께 수행하고 있음을 밝히고 있었다.

“저희의 주요사업은 재정착(resettlement), 경제적 웰빙(economic wellbeing), 법적인 권리와 접근(access and legal rights), 건강과 웰빙(health and wellness), 교육(education) 등의 주제로 구성되어 있습니다.”

Catholic Community Service의 경우, 난민을 지원하는 기관들이 정부에게 문제 해결을 위한 요청이나 제언 등의 노력을 시도하고 있음을 밝혔으며, 현 정부가 의미 있는 변화를 이끌어내지 못하고 있는 부분에 대해 비판적인 입장을 갖고 있음을 밝혔다.

“난민 재정착을 지원하는 기관들은 정부에 서한을 보내거나 의회 증언 등의 수단을 통해 문제를 해결하고자 시도하고 있습니다. 그러나 현 행정부에서 의미 있는 변화를 이끌어내지는 못하고 있습니다.”

정부의 역할 수행에 대한 책임성을 높이고, 소수자에 대한 권리와 지원을 위해 정치적인 노력을 함께 수행하고 있다는 측면에서, 대립적 관계(adversaries)가 드러나는 부분이라고 볼 수 있겠다.

4. 소결: 연구결과 종합

본 연구는 ‘협력적 난민지원 관리에 대한 시론적 연구’로 미국 유타주의 솔트레이크시티 소재의 비영리조직, 대학, 정부기관의 담당자와 인터뷰를 진행한 내용에 근거하여, 정부-비영리조직(NPO)-대학의 관계를 분석하고자 하였다. 본 연구의 인터뷰에서는 이론적 배경을 근거로 삼아, 각 기관이 비영리조직, 대학, 정부와 어떠한 유형의 관계(보충적 관계, 보완적 관계, 대립적 관계)를 갖는지에 대해서 종합적으로 분석하고 아래 <표 3>과 같이 연구결과를 종합하여 정리할 수 있었다. 분석결과에 따르면 솔트레이크시티는 난민을 대상으로 다양한 서비스를 제공하는 여러 형태의 NPO가 존재하였으며, 정부-NPO-대학이 상호 필요에 따라 물질·인적 자원을 공유하고 있었다. 또한, 이들의 상호 관계는 보충적·보완적 관계가 동시에 나타나기도 하였으며 상황에 따라 그 관계가 변화할 수도 있었다. 이러한 관계는 난민에게 보다 체계적이고 풍부한 서비스를 제공하기 위한 정부-NPO-대학의 노력으로 보인다. 또한, 이러한 노력은 난민의 안정적 정착과 지원에 있어 풍부한 경험을 토대로 구축된 좋은 예시라 할 수 있다. 난민 문제는 단순히 정부가 단독으로 해결할 수 있는 문제가 아니며 다방면의 복합적인 서비스가 요구된다는 점을 고려하였을 때 솔트레이크시티의 사례는 한국의 정부-NPO-대학의 역할과 책임, 관계에 대해 시사하는 바가 크다고 할 수 있을 것이다.

〈표 3〉 정부-NPO-대학 간 관계 분석

기관명	독립적 영역	공동 영역 (보충/보완/대립)		
		정부	NPO	대학
(1) Catholic Community Service	NPO	Complement Adversaries	Complement Supplement	Supplement
(2) Utah Health Human Right	NPO	Complement	Supplement	
(3) Spice Kitchen	NPO	Supplement	Supplement	
(4) LDS Humanitarian CTR	NPO	Complement	Supplement	
(5) Hartland/UNP	NPO	Supplement	Supplement	Supplement
(6) Maliheh Free Clinic	NPO	Supplement	Supplement	Supplement
(7) Asian Association of Utah	NPO	Complement	Supplement	
(8) International Rescue Committee	NPO	Supplement Adversaries	Supplement	
(9) U of U School of Dentistry	대학	-	Supplement	-
(10) SL County office/New Americans	정부	-	Complement	Complement

V. 결론

본 연구는 난민관리와 지원에 대한 지식과 경험이 부족한 한국사회의 난민지원 전략에 의미 있는 이론적·실무적 함의를 제시하고자, 미국의 유타주 솔트레이크시에 있는 정부, 비영리조직, 대학의 이민자 관련 담당자의 인터뷰를 중심으로 분석하였다. 본 연구의 결과 정부-NPO-대학 간 관계에 있어, 앞서 연구결과 종합에서 제시한 〈표 3〉과 같이 각 주체별 보충적 관계(supplement), 보완적 관계(complement), 대립적 관계(adversaries)에 관한 내용을 살펴볼 수 있었다. 각 기관이 지니는 관계의 특성은 단 한개의 관계로 설명되기 어렵고, 정부의 정책이나 상황에 따라 변화할 수 있으나, 본 연구에서는 증척된 관계 중 대표될 수 있는 관계, 인터뷰에 근거하여 주 관계로 드러나는 관계를 중심으로 분석하였다고 볼 수 있겠다. 인터뷰 결과를 바탕으로 분석결과에 대한 종합적인 요약과 더불어 한국적 맥락에서의 제언을 함께 제시하고자 한다.

먼저 보충적 관계(nonprofit as supplements to government)는 비영리조직과 정부의 관계, 비영리조직과 비영리조직의 관계, 비영리조직과 대학과의 관계 모두에

서 드러났다. 정부가 모든 난민을 대상으로 필요한 서비스를 제공할 수 없는 현실이고, 난민 문제가 굉장히 복잡적이라는 점을 고려하였을 때, 이에 대한 전문성을 지닌 기관과 협력하는 것은 필수적이라 볼 수 있다. Maliheh Free Clinic의 경우, 수입이 낮거나 보험에 가입되어 있지 않은 사람 모두가 의료서비스를 제공받고, 치료를 받을 수 있는 병원은 정부가 모두에게 제공하기 어려운 의료서비스를 비영리조직이 보충적인 역할을 통해 지원하고 있는 대표적인 사례라고 볼 수 있다. 국내에서도 정부가 제공할 수 없는 서비스를 제공하는 비영리조직의 활동을 지원하고, 이를 통해 수요를 충족할 수 있도록 하는 노력이 필요할 것이다.

두 번째로, 보완적 관계(nonprofit and government as complements) 역시 비영리조직과 정부의 관계, 비영리조직과 비영리조직의 관계, 비영리조직과 대학과의 관계 모두 확인할 수 있었다. 여기서 중요한 부분은 상호동반자적인 관계라고 볼 수 있는데, 흔히 말하는 협력관계(파트너십; partnership)나 계약관계 등으로 설명되기도 한다. 정부가 재정적으로 비영리조직을 지원하고, 비영리조직은 서비스를 전달하는 방식이라고 볼 수 있다. 국내의 경우, 정부보조금이나 지자체 보조금을 받아 운영되는 비영리조직의 비중이 높고 위·수탁 절차를 통해 공공기관을 비영리조직이 위탁 운영하는 경우 또한 많다는 점을 고려하여, 보완적 관계의 인터뷰를 재고해볼 필요가 있다. 이 계약의 관계가 진정한 동반자의 관계, 보완적인 관계로 유지되려면 문제 해결이나 서비스 제공에 있어 서로 동등한 지위를 가지고 있어야 할 것이다. 솔트레이크시티에서의 비영리조직, 대학, 정부 인터뷰에서는 이러한 협력적 관계가 잘 드러나고 있는데, 국내에서 난민문제를 접근하는 협력과정에서도 이러한 부분이 간과되지 않도록 주의할 필요가 있겠다.

마지막으로, 대립적 관계(nonprofit and government as adversaries)의 경우, 본 연구에서는 아주 주요한 관계로 드러나지는 않았으나 정부의 정책과정에서 비영리조직이 참여하고 정부의 역할 수행에 책임성을 높이고 감독하는 역할을 수행한다는 측면에서 많은 비영리조직들이 이러한 역할을 수행하고 있음을 확인할 수 있었다. 미국의 정권변화 등으로 난민에 관한 주요정책과 이슈에 대한 기조 역시 변화하여 관련 비영리조직에 대한 예산 지원이 삭감되는 등의 어려움에 대해 언급한 기관도 있었고, 난민 문제에 관하여 정부에 다양한 의견을 제시하는 옹호 활동을 하고 있음을 밝힌 기관도 있었다. 정부 또한 비영리조직의 역할을 감독하기도 하는데, 이는 서로 간의 투명성과 책무성을 위한 노력을 좀 더 기하게 한다는 측면에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 따라서 감독의 역할이나 문제에 대한 시각에 있어 균형과 견제를 할 수 있도록 하는 대립적 관계 역시 활성화 될 수 있도록 하는 사회

적 분위기와 기회를 마련하는 것이 필요할 것이다.

정리하면 솔트레이크시티는 난민을 비롯하여 이민자를 대상으로 서비스를 제공하는 다양한 형태의 비영리조직이 존재하고 이들은 상호 정부 및 대학과 보충적, 보완적, 대립적 관계를 형성하며 서비스를 제공하고 있었다. 이들은 궁극적으로 난민의 안정적인 정착을 지원하고 일상생활로 돌아갈 수 있도록 돕고자 하는 공통의 목표를 가지고 역할을 수행하고 있었다. 한국의 경우 난민에 대한 관심이 적고 관련 비영리조직의 활동이 활발하지 않기 때문에 난민의 정착을 위한 적절한 조치가 매우 미흡하다. 이러한 상황에서 솔트레이크시티 사례가 한국사회에 주는 시사점은 매우 크다. 한국은 난민을 비롯한 이주민 정책 분야에서 여전히 파편적 체계를 벗어나지 못하고 있는 실태다. 법적 장치가 마련되어 있음에도 불구하고 실제적인 지원은 매우 부족하다. 또한, 정부와 비영리조직의 활동이 유사·중복으로 전개되어 비효율에 빠지거나(최무현·김경희 2015), 비영리조직과 연계성을 형성하지 못한 채 자기 완결적으로 진행되는 정부사업의 문제점(최승범 외, 2015) 등은 고질적으로 제기되는 한계이다. 솔트레이크시티의 사례가 시사하는 바의 핵심은 정부가 갖추지 못한 전문성과 암묵지(tacit knowledge)를 외부(비영리조직·대학)로부터 유기적으로 활용하는 데에서 찾을 수 있다. 현재 한국의 이주민 지원 서비스는 여성가족부의 ‘다문화가족지원사업’을 주축으로 전달되고 있으나, 정책의 일방적 성격과 정부 주도형 사업 등으로 인한 한계(조화성, 2009; 김정훈, 2017)에 직면해있다는 점에서 솔트레이크시티의 거버넌스 체계와 대조적이다. 비영리조직이 보충과 보완의 역할을 수행할 수 있는 민관협력의 생태계를 구축하는 것이 협력적 난민지원 관리의 선결과제라고 할 수 있다. 이를 바탕으로 할 때 정부-NPO-대학 간 인적·물적 자원, 정보의 공유가 가능할 것이며, 구축된 네트워크를 활용하여 협력적 난민지원 관리를 이끌어낼 기반을 마련할 수 있을 것이다. 특히 한국은 난민과 관련된 정부의 경험이 부족하다는 점, 난민을 지원하는 NPO가 양적으로 많지 않다는 점에서 어려움이 있기 때문에 단기적으로는 정부의 지원을 통한 이민자 관련 NPO를 활성화하고 이들의 협력을 촉진시킬 수 있는 인센티브를 제공하는 등과 같은 노력이 필요할 것이다. 각 주체들의 활성화를 도모하고 난 후에는 난민지원을 위한 협력을 적극적으로 관리해줄 필요가 있다. 또한, 중·장기적으로 이러한 각 행위자들이 독립적이고 자발적인 상호 관계를 형성하고 난민을 위한 활동을 원활히 수행할 수 있도록 제도적·정책적 바탕을 마련하여 뒷받침해줄 필요가 있다.

본 연구는 앞서 제시한 의미 있는 연구적 함의를 이끌어 냈음에도 다음과 같은 한계를 지닌다. 첫째, 본 연구의 인터뷰 대상이었던 비영리조직은 주로 이민자를

대상으로 원활한 정착과 생활안정을 위한 서비스를 제공하는 역할을 하고 있었다. 때문에 정부를 대상으로 적극적 옹호 활동을 펼치거나 정부 활동을 감시·감독하는 즉, 대립적 관계를 갖는 NPO를 적극적으로 포함시키지 못하였다는 한계를 갖는다. 둘째, 본 연구는 인터뷰 내용을 토대로 정부-NPO-대학 간의 관계를 유형화하였다. 때문에 인터뷰에 드러나지 않은 각 행위 주체들 간의 관계를 명확히 파악하는데 여러 근거자료를 활용하지 따라서 '정부와 비영리조직 간의 계약이 있었는가?' 하는 부분과 '정부의 예산 지원이 큰 비중을 차지하는가?'하는 부분이 '보완적 관계'를 판단하는 주요한 기준이라 볼 수 있다. 못하였다는 한계가 있다. 따라서 후속 연구에서는 다각적인 연구방법을 활용하여 정부-NPO-대학 간의 관계를 파악하고 난민 관리를 위한 각 주체들 간의 협력 전략에 대해 보다 심도 있는 논의가 진행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김은성·안혁근·박형준·양기근·함종석. (2009). 중앙정부와 지방정부 재난안전관리의 효과적 협력방안 연구. 한국행정연구원.
- 김정훈. (2017). "한국 다문화가족정책 통합에 대한 현장전문가의 인식: 다문화가족지원센터와 건강가정지원센터의 통합을 중심으로." 「다문화교육연구」, 10(2): 89-124.
- 김준기. (2000). "정부-NGO 관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서." 「한국정책학회보」, 9(2): 5-28.
- 김창수. (2005). "관료와 시민사회 협력의 성공조건." 「지방정부연구」, 9(1): 145-167.
- 이명석. (2009). "협력적 거버넌스와 공공성." 「한국행정학회 학술발표논문집」, 760-775.
- 조화성. (2009). 「충남다문화지원체계네트워크 구축방안」. 충남여성정책개발원.
- 최무현·김경희. (2015). "한국의 다문화사회 정책의 거버넌스 현황과 발전방안." 「공공사회연구」, 5(3): 229-281.
- 최승범·김홍환·김춘미. (2015). "지역 다문화가족 지원을 위한 협력적 거버넌스 문제점과 해결방안-충청남도를 중심으로." 「지방행정연구」, 29(4): 93-123.
- 한표환·김선기. (2003). "자치단체간 협력사업의 유형별 성공·실패요인 분석과 추진방안." 「한국행정학보」, 37(3): 217-239.
- 황정미. (2010). "다문화시민 없는 다문화교육-한국의 다문화교육 아젠다에 대한 고

- 찰.” 「담론 201」, 13(2): 93-123.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). "Collaborative governance in theory and practice." *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Bruno, A. (2015). "Refugee admissions and resettlement policy." *Curr. Politics Econ. U.S. Can. Mex.* 173: 485-500.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent (Vol. 3)*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Carrera, S., Blockmans, S., Gros, D., & Guild, E. (2015). *The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities*. CEPS Essay 20.
- Coston, J. M. (1998). "A model and typology of government-NGO relationships." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(3): 358-382.
- Douglas, J. (1987). *Political Theories of Nonprofit Organization*, [w:] WW Powell (red.), *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*.
- Gidron, B., Kramer, R. M., & Salamon, L. M. (1992). *Government and the third sector in comparative perspective: Allies or adversaries. Government and the third sector: emerging relationships in welfare states*, San Francisco : Jossey-Bass. 1-30.
- Gozdziak, E. M., & Martin, S. F. (Eds.). (2005). *Beyond the gateway: Immigrants in a changing America*. Lexington Books.
- Hansmann, H. B. (1980). "The role of nonprofit enterprise." *The Yale law journal*, 89(5): 835-901.
- Hong, M. K., Varghese, R. E., Jindal, C., & Efird, J. T. (2017). "Refugee Policy Implications of US Immigration Medical Screenings: A New Era of Inadmissibility on Health-Related Grounds." *International journal of environmental research and public health*, 14(10): 1107.
- House, D. June 30, (2009). *Hyatt Place: War-torn Refugees Find Salt Lake City Hotel Work*. Deseret News.
- Krogstad, J.M. & Radford, J. (2017). *Key Facts about Refugees to the U.S.; Pew Research Center*: Washington, DC, USA,
- Pierce, Karen. (2014). "Ministerial Pledging Conference on Resettlement and other forms of Admission for Syrian Refugees, 9th December 2014, Geneva." Statement delivered by Ambassador Karen Pierce on behalf of the British

- Government, December 10. (검색일: 2019년 1월 7일/<https://goo.gl/G2XZQ4>)
- Robert, A., & Michael, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.
- Russell, D. M., Drews, C., & Sue, A. (2002). *Social aspects of using large public interactive displays for collaboration*. In *International Conference on Ubiquitous Computing* (pp. 229-236). Springer, Berlin, Heidelberg.
- Salamon, L. M. (1987). "Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state." *Journal of voluntary action research*, 16(1-2): 29-49.
- Steinberg, R. (1997). "Overall evaluation of economic theories." *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 8(2): 179-204.
- Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F., & Nasi, G. (2010). "Networking literature about determinants of network effectiveness." *Public Administration*, 88(2): 528-550.
- UNHCR. (2018). Population Statistics. *UNHCR*.
- United States Census Bureau. (2019). <https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/US/PST045218>. (검색일: 2019년 1월 7일)
- Utah Department of Health. (2017). Refugee resettlement 101 presentation.
- Weisbrod, B. A. (1997). "The future of the nonprofit sector: Its entwining with private enterprise and government." *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, 16(4): 541-555.
- Whittaker, W. (2011). "Two Pathways Through Which the University of Utah Can Further Support the Integration of Refugees in Utah." *The University of Utah Department of Sociology*, 1-32.
- Young, D. R. (2006). "Complementary, supplementary, or adversarial? Nonprofit-government relations." *Nonprofits and government: Collaboration and conflict*, the Urban Institute Press, Washington DC, 37-80.

김화연(金花然): 주저자. 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정을 수료하였으며, 주요 관심분야는 여성 인적자원관리, 일과 삶의 균형정책, 다문화정책 등이다. 최근 논문으로는 “공공조직 집단문화의 영향력에 관한 연구: 조직몰입을 통한 성과제고를 중심으로(2018)”, “조직우선주의가 여성근로자의 직무 스트레스와 조직몰입에 미치는 영향력 연구”(2017). “Determining the quality of life of marriage migrant women in Korea(2017)” 등이 있다 (hwayeon12@skku.edu).

김민정(金旻靜): 공동저자. 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정을 수료하였으며, 주요 관심분야는 시민사회, 비영리조직, 공공-비영리 협력, 시민참여, 사회자본, 사회혁신 그리고 사회적 가치 등이다. 최근 논문으로는 “다문화 비영리조직이 경험·인식하는 민관협력의 역할과 한계: 목표와 역할의 격차(2019)” 등이 있다(upmjok@gmail.com).

김민길(金旻吉): 공동저자. 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정을 수료하였으며, 주요 관심분야는 복지, 교육, 이민정책 등이다. 최근 논문으로는 “한국적 맥락에서 옹호연합모형의 적합성에 관한 연구: 외국인 고용허가제 도입과정을 중심으로(2017)”, “한국의 남녀임금격차 추세 및 원인 분석(2017)”, “결혼이주여성들의 출신 국적별 임금차별에 관한 연구: 옥사카(Oaxaca) 분해방법론을 중심으로(2016)” 등이 있다(bix15@skku.edu).

조민혁(趙民爌): 공동저자. 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정을 수료하였으며, 주요 관심분야는 정책평가, 지방정부, 민관협력 등이다. 최근 논문으로는 “다문화 비영리조직이 경험·인식하는 민관협력의 역할과 한계: 목표와 역할의 격차(2019)” 등이 있다(cmh5057@gmail.com)

정규진(鄭奎珍): 교신저자. University of North Texas에서 2015년 행정학 박사학위를 취득하였으며, 현재 성균관대학교 행정학과 /국정전문대학원 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 재난관리, 위기관리, 사회연결망분석, 비영리조직 등이다. 최근 논문으로는 “Do Political Similarities Facilitate Interlocal Collaboration?(2018)”, “Filling the Gap between Bureaucratic and Adaptive Approaches to Crisis Management: Lessons from the Sewol Ferry Sinking in South Korea(2018)” 등이 있다(kjung1@skku.edu).