

근거이론을 통한 비영리조직 민 관협력의 한계요인 탐색: 다문화 지원 조직의 목표와 역할 격차를 중심으로

Grounded Theory Approach to Limitation of Public-private Partnership: Focused on Immigrant Support Policy

저자 (Authors)	조민혁, 김민정, 박형준 Cho, Min-Hyuk, Kim, Min-Jeong, Park, Hyung-Jun
출처 (Source)	한국행정논집 31(2) , 2019.6, 203-229(29 pages) Korean Public Administration Quarterly 31(2) , 2019.6, 203-229(29 pages)
발행처 (Publisher)	한국정부학회 Korean Association of Governmental Studies
URL	http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE08748515
APA Style	조민혁, 김민정, 박형준 (2019). 근거이론을 통한 비영리조직 민 관협력의 한계요인 탐색: 다문화 지원 조직의 목표와 역할 격차를 중심으로. 한국행정논집, 31(2), 203-229
이용정보 (Accessed)	성균관대학교 115.145.3.*** 2020/11/23 19:27 (KST)

저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

근거이론을 통한 비영리조직 민·관협력의 한계요인 탐색: 다문화 지원 조직의 목표와 역할 격차를 중심으로*

조 민 혁**

김 민 정***

박 형 준****

외국 이주민 규모는 현재 지속적으로 증가하여 전체 인구의 4.2%(2017년 기준)에 육박하고 있으며, 다양하고 복합적인 정책수요를 만들어냈다. 이들의 자립을 지원할 수 있는 주요 행위자인 정부와 비영리조직들은 각기 부족한 역량의 상호보완과 정보공유 및 원활한 소통에 기반한 협력적 역할수행이 요구되고 있다. 그러나 협력이 필요한 두 주체는 현재 분절화 된 영역에서 독자적 노선을 고수하는 중이다. 비영리조직 관계자들은 스스로 정부와의 관계를 단절하거나 관계 개선을 위한 시도를 포기했다고 밝히고 있다. 이주민 지원 활동을 지속 영위하기 위해선 정부의 자원과 지원이 필요한 비영리조직들이 어떤 이유로 협력을 포기하고 있는가? 본 연구는 비영리조직들이 경험과 인식을 토대로 바라보는 민관협력의 한계를 밝히고 그 과정을 추적하기 위해 수행됐다. 서울에 소재한 9개 다문화 비영리조직들의 인터뷰 자료를 Strauss & Corbin(2008)의 근거이론에 적용하여 분석한 결과 그들이 정부와의 협력에 한계를 인식하는 경로에 관한 이론적 모형을 수립할 수 있었다. 정부가 선택한 '사업운영 방식'과 '민간위탁'이라는 정책 수단은 중심현상이 되어 비영리조직이 직면한 문제 상황으로 인식됐으며, 이에 대한 작용은 '목표불일치'와 '역할붕괴 위기 의식'으로 이어졌다. 그 결과 비영리조직들은 협력으로부터의 자발적 이탈 혹은 협력시도의 거부를 선택하였으며 정부와의 분절상태가 고착화되었다. 연구를 통해 수립한 근거이론 모형은 이주민 정책 영역에 민관협력의 필요성이 인정된다는 전제하에 정부의 정책적 변화를 요구하고 있다. 이주민 정책의 궁극적인 목표와 협력 주체 간 역할에 대한 합의가 선결조건이며, 이에 따라 민·관 관계정립, 자율성과 투명성의 균형 등의 과제가 파생됨을 시사한다.

[주제어: 다문화, 이주민지원, 비영리조직, 민관협력, 근거이론]

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A3A2924832).

** 성균관대학교 국정전문대학원 박사수료, 주저자

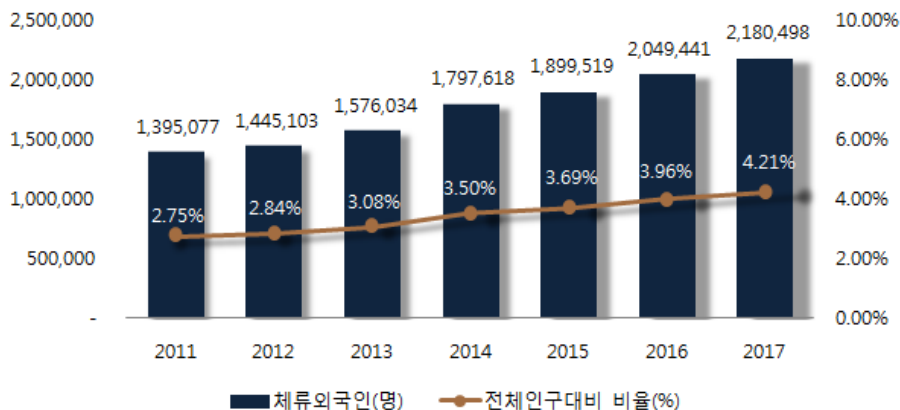
*** 성균관대학교 국정전문대학원 박사수료, 공동저자

**** 성균관대학교 국정전문대학원 교수, 교신저자

I. 서론

지난 2018년 6월, 예멘 국적의 난민 519명이 난민 지위를 인정받고자 하여 사회적 이슈가 되었다. 당시 제주로 입도한 예멘인들 중 362명의 인도적 체류가 허가되었으며, 출도 제한 조치가 해제됨에 따라 전국 각지로 유입되었다. 난민수용의 정당성과 부작용에 대한 논쟁은 아직도 해결되지 않았지만, 그들은 이미 대한민국에 새로운 삶의 터전을 마련한 것이다. 예멘 이주민들이 대한민국 공동체의 구성원으로 자리할지 사회의 이탈자로 전락할지 여부는 이제 난민 정책에서 다문화정책영역으로 변경되어 관련 서비스를 제공하는 정부부처와 민간 영역으로 이전되었다. 현재 한국에는 이주노동자, 외국국적동포, 결혼이민자, 난민을 비롯해 총 218만여 명의 이주민들이 거주하고 있다. 2011년 139만여 명이던 체류외국인 규모는 전체 인구 대비 2.7%에 불과했으나 6년 새 218만여 명으로 156% 가량 증가했으며 총 인구대비 4.2%를 차지하고 있다. 이 같은 추세는 체류외국인이 지속적으로 증가할 것이란 전망으로 이어진다. 이런 변화의 흐름에서 정부도 이들을 사회의 구성원으로 동화시키려는 멜팅팟(melting pot)식의 정책 또는 문화적 차이를 인정하며 공존하는 다문화주의적 샐러드볼(salad bowl)¹⁾ 방식 가운데 이주민들과 공존의 형태를 모색하고 있다. 이를 위해서는 이주민들이 생활 인프라에 접근하거나 각종 경제활동에 참여하도록 지원함으로써 자조적인 삶을 영위하게 해야 하며 궁극적으로는 공동체에 기여하는 일원으로 탈바꿈할 수 있어야 한다.

〈그림 1〉 한국 체류외국인 규모 추이



자료: 출입국·외국인정책본부(2018)

이주민 지원의 행정서비스에 있는 핵심 행위자 중 하나는 정부이며, 다른 하나는 이주민을 대상으로 실제 지원서비스를 제공하는 비영리 민간조직들이다. 정부는 사업에 대한 권한과

1) 캐나다에서는 각 문화의 특성을 인정하여 고요모습을 유지하대 전체적으로 조화를 이루어 살아간다는 측면에서 모자이크 방식으로 부르기도 한다.

재원을 갖고 있는 반면, 비영리조직들은 점점에서 이주민에게 필요한 행정 수요를 파악하고 집행할 인력을 보유하고 있다. 현재 우리나라가 갖추고 있는 이주민 지원서비스의 전달체계는 몇 가지 종류로 유형화할 수 있다. 첫째, 중앙정부가 산하조직을 거쳐 공급하거나, 둘째, 광역 혹은 기초자치단체를 통해 공급하는 형태가 있으며, 마지막으로 자치단체가 독립적으로 서비스를 공급하는 형태가 있다(김상섭·백종만 2016). 각 유형이 생산하는 서비스 대부분에서 발견되는 공통점은 민간조직을 통해 최종 서비스가 집행·전달된다는 것이다.

정부와 민간조직 두 주체는 상보적 관계를 이어왔으며, 효과적인 사업 수행을 위해서는 유기적인 협력 관계가 요구된다. 그러나 이주민 정책을 둘러싼 다양한 형태의 협력 사례들에서 양자간의 협력은 원활 하지 못함을 보여주고 있다. 공공기관과 민간조직이 협력관계에 있음에도 동일한 성격의 사업에 대해 중복으로 투자를 하고 있거나(최무현·김경희 2015), 민간과의 연계성이 거세된 채 분절적이고 자기 완결적으로 전개되는 정부사업의 문제점(최승범 외, 2015)이 지적된 바 있다. 또한 정부나 자치단체 등 외부환경의 변화에 따른 정책변동(김경화, 2016)으로 인해 협력관계가 안정적으로 형성되지 못하고 있으며, 민관협력이 실제로 정책의 사결정까지는 나아가지 못하고 있는 실정(김상섭·백종만, 2016)에 대한 비판도 존재한다.

본 연구는 이러한 문제점을 바탕으로 이주민에게 서비스를 공급하는 비영리조직들과 정부 간 협력의 장애요인에 초점을 두고 있다. 실제 관계자의 시각은 정부와의 협력을 어떻게 바라보고 있는가? 무엇을 경험했으며 어떻게 인식하고 있는가? 이 연구를 통해 비영리조직의 관점에서 민관협력의 한계가 발생하는 경로를 탐색하고 주요 원인을 식별하고자 한다.

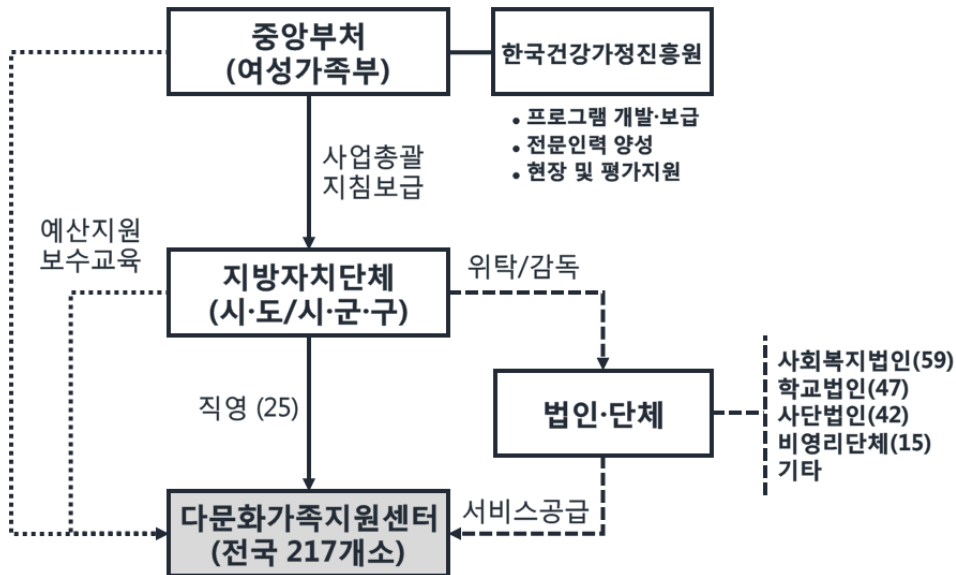
Ⅱ. 제도적 현황

1. 다문화가족지원센터

한국 다문화 정책의 중추적 역할을 하고 있는 다문화가족지원센터는 지난 2008년 제정된 「다문화가족지원법」 제12조에서 명시하고 있는 여성가족부 소관 하의 법정기관이다.²⁾ 2018년 기준 전국 218개 센터가 조직되어 있으며, 같은 해 기준 154억여원의 국비 예산이 지원되었다. 서울시의 경우 서초구를 제외한 24개 자치구에서 다문화가족지원센터가 운영 중이다.

2) 「다문화가족지원법」은 국가와 지방자치단체로 하여 다문화가족지원센터를 설치 및 운영할 수 있도록 하였으며(제12조제1항), 직접 운영할 수 없을 경우 대통령령으로 정한 기준에 부합하는 법인이나 단체에 위탁할 수 있도록(제12조제2항) 규정하고 있다.

〈그림 2〉 다문화가족지원센터 조직 체계도



주: 「다문화가족지원법」과 한국건강가정진흥원(2017)에 기초하여 구성.

이 센터는 “다문화가족의 안정적인 정착과 가족생활을 지원하기 위해 가족 및 자녀 교육·상담, 통·번역 및 정보제공, 역량강화지원 등 종합적인 서비스를 제공하여 다문화가족의 한국사회 조기적응 및 사회·경제적 자립지원 도모”를 목적으로 설치 및 운영되고 있다(여성가족부, 2018). 가족 언어코칭·부부성평등 교육·인권교육·가족상담 등의 세부 프로그램들을 운영하고 있으며, 2017년 기준 총 992,263명이 다문화가족지원센터의 프로그램을 이용한 것으로 집계된다(한국건강가정진흥원, 2017). 이처럼 현재의 다문화가족지원센터는 다문화 지원정책의 투입예산·대상범위를 비롯한 모든 분야에서 집권화된 지배적 지위를 점하고 있다. 그러나 다문화가족지원센터의 운영에 대한 여러 비판지점 역시 존재한다. 다문화가족 지원사업의 중복투자로 인한 비효율, 일회성 전시사업으로 인한 예산낭비, 중앙정부가 지원하는 재원에 의한 획일적 프로그램들의 구성 등 다양한 측면에서 한계가 지적된 바 있다(김정훈, 2017; 최상희·김진옥, 2010; 조화성, 2009). 그 중에서도 다문화가족지원센터의 일방적인 교육 서비스 공급방식에 대한 지적은 정책 방향의 수정을 요구하고 있다. 한국문화와 언어를 일방적으로 주입하는 방식을 탈피하고 공동체의 자조모임을 활성화함으로써, 이주민 스스로가 사회서비스로 접근할 수 있는 매개체이자 중개자의 역할을 수행하도록 지원하는 방안이 대표적인 대안으로 제시된다.

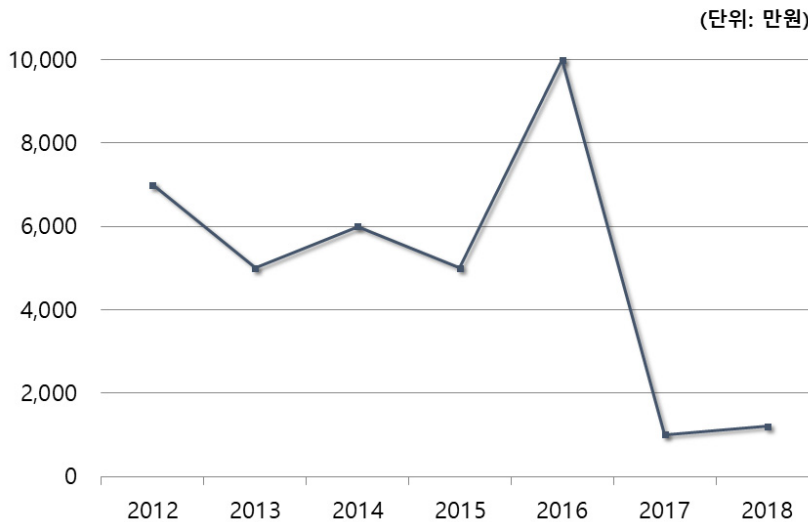
2. 다문화 지원 서비스 공모사업

다문화가족지원센터와 같은 위탁방식의 서비스 공급 체계 이외에 민간 역량을 활용하는 사업들도 존재하지만 이런 사업들은 규모나 범위의 감소를 거듭해왔다. 사업초기의 지원액에

비해 예산이 대폭 삭감되거나, 비영리 단체·법인이 지원 대상으로 선정되지 않는 등의 추세가 확인된다. 중앙부처인 여성가족부와 지방자치단체인 서울특별시의 다문화 관련 사업을 대표적인 사례로 들 수 있다.

여성가족부 소관 하에 운영되는 다문화 지원 사업 중 하나인 ‘지역 다문화 프로그램³⁾’은 대표적인 민관협력 사례에 해당된다. 다문화가족지원센터가 아닌 비영리 법인·단체로 하여 서비스 공급을 수행토록 하고 지원금을 교부하는 형태의 공모사업이다. 이 사업은 다문화 가족의 부모 교육 및 사회참여·사회통합 등의 서비스를 비영리 단체·법인이 기획하고 집행할 수 있었다. 그러나 2017년 이후 해당 프로그램은 ‘다문화이해교육 지역특화 교육기관 공모사업’으로 전환된다. 다문화 가정이 아닌 내국인을 대상으로 다문화 수용성 제고를 목적으로 하는 교육사업으로 변경되었으며, 지원규모도 감소하여 2017년과 2018년에는 최대 지원액이 각각 1,000만원과 1,200만원에 그쳤다. 2012년 대비 93% 가량의 삭감이 이뤄진 셈이다(〈그림3〉 참조).

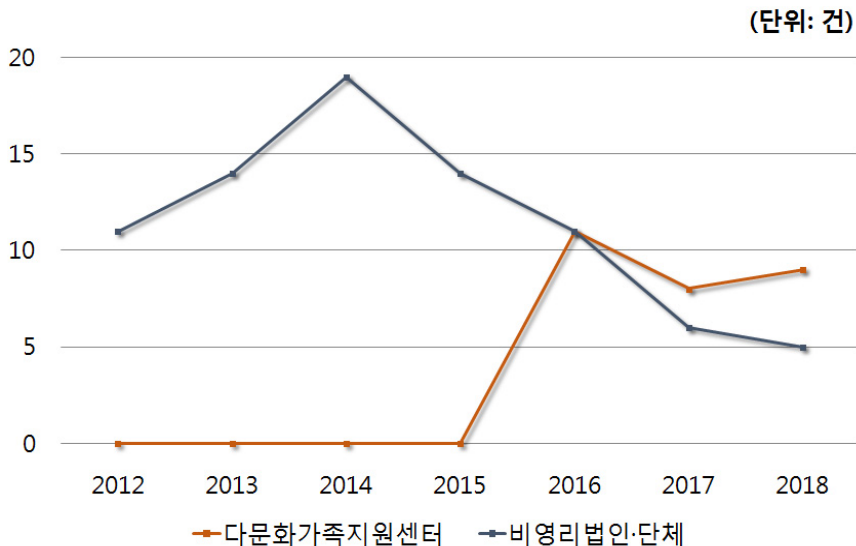
〈그림 3〉 지역 다문화 프로그램 공모사업 지원액 추이



서울시가 추진하는 ‘다문화가족지원 특화사업’의 경우 초기에는 온전히 비영리 단체·법인만을 선정하여 서비스 공급을 추진해왔다. 2014년에는 공급주체를 19개까지 확장하여 서비스 사각지대 해소와 다변화를 꾀하기도 했다. 그러나 2016년에는 지원대상의 50%를 위탁기관인 다문화가족지원센터로 선정하기 시작했으며, 2018년 최근에는 그 비율이 전체 지원기관의 65%를 점하게 되었다.

3) 2013년까지 여성가족부가 운영하던 지역 다문화 프로그램은 2014년부터 여성가족부 산하 특수법인인 한국건강가정진흥원이 실시해왔으며, 2017년을 기점으로 전환된 다문화이해교육 지역특화 교육기관 공모사업 역시 동일 기관이 주관하고 있다.

〈그림 4〉 서울시 다문화가족지원 특화사업 선정 추이



위의 사례들은 현행 다문화 지원 서비스의 제도적 지향이 '정부의 관리영역 확장'으로 요약됨을 시사한다. 중앙부처와 지방자치단체 모두 비영리 단체·법인을 서비스 공급 역할로부터 점차 배제하고 있으며, 동시에 정부의 관리·감독이 용이한 위탁운영에 힘을 싣는 우회 전략을 취하는 것이다. 지금처럼 다문화가족지원센터가 서비스 공급의 지배적 역할을 과점하는 제도 환경에서는 비영리조직이 다문화 사회와 직접 접촉하며 생산하는 실효성 있는 정책을 활용할 수 없으며, 정부의 통제 하에 전개되는 경직된 사업운영 방식을 벗어나는 것도 요원하다.

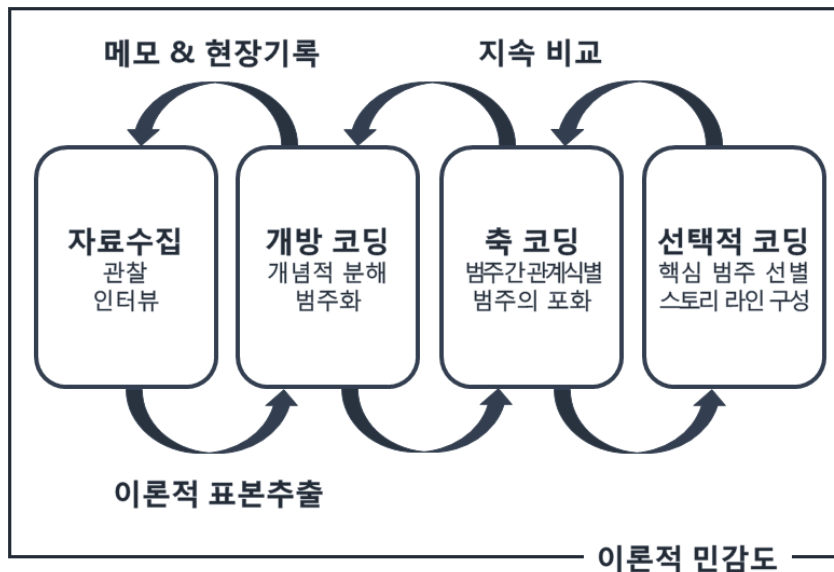
다문화가족지원센터의 운영과 다문화 지원 공모사업의 현황은 정책수립과 집행의 초점이 정부로 향한다는 문제점을 시사한다. 정부중심 사업체계의 한계는 이미 선행연구들을 통해 지적된 바 있다. 조화성(2009)은 정부의 단편적인 접근으로는 다문화정책의 근본적 문제 해결에 한계가 있음을 지적하며 민·관의 협력 필요성을 제기했다. 그는 정부와 민간이 함께 참여하는 협력 네트워크 구성에서 시작해 민간과 민간의 협의체까지 진전될 때 문제해결에 한 발 더 나아갈 수 있음을 강조했다. 현 제도 상 정책과 현장의 소통 부재 역시 지적되어 왔다(김정훈, 2017). 현장에 대한 고려가 반영되지 않은 채 중앙부처(여성가족부)의 일방적인 계획과 청사진에 따라 강제되는 정책의 변화야말로 정부에 대한 신뢰도 하락의 주범이라는 것이다.

Ⅲ. 분석방법

근거이론은 Glaser & Strauss(1967)에 의해 처음 개발된 질적연구의 분석도구로서, 연역적으로 이론을 수립한 후 검증하는 방식과는 반대로 귀납적으로 구축한 자료로부터 이론을 도출하는 연구방법이다. 근거이론이 처음 제시된 이후 Glaser(1978)는 후기실증주의적 철학에 기초한 ‘전통모형(traditional grounded theory)’으로 나아갔으며, Strauss는 Corbin와 함께 상징적 상호주의를 바탕으로 하는 이른바 ‘진화모형(evolved grounded theory)’을 수립했다. 각기 다른 근거이론은 이론의 도출에 이르는 과정과 고려대상 및 우선순위를 달리한다는 점에서 차이를 보인다.

그 중에서도 Strauss & Corbin의 근거이론은 연구대상의 행동과 맥락에 무게를 두고 있다는 점에서 전통적 모형과 차별화를 두고 있다(Jane & Melanie 2014). 이는 객관적인 실체로서의 현상을 규명하는 것이 아니라, 상호작용을 통해 구성되는 사회와 현실에 주목함을 의미한다. 다시 말해, ‘현상의 실체에 대한 다양한 해석에 열려있다’는 것이다(Sandstrom, Martin and Fine, 2003). 이 같은 접근은 실증주의적 기반이 지배적인 연구 영역에 새로운 관점과 시각을 제공하여 현상을 설명하는데 기여한다는 특징이 있다. 본 연구는 Strauss & Corbin의 상징적 상호주의에 기초한 진화된 근거이론을 적용함으로써 협력관계에서 다문화 비영리조직이 정부를 상대로 경험한 상호작용과 협력에 대한 인식을 범주화하여 이론을 도출하고자 한다.

〈그림 5〉 근거이론 분석의 흐름



근거이론의 단계에 따른 분석과정은 위 도식과 같은 절차에 따라 수행한다. Strauss & Corbin(1990)은 자료의 추출과 분석의 병행을 근거이론의 주요 전략으로 제시한 바 있다. 이

는 이전 단계의 코딩을 완료한 후 다음 단계로 이행하는 순차적 과정이라기 보다는 자료의 추출과 코딩을 반복적으로 병행함을 의미한다. 진술을 개념화하여 작은 조각으로 분해한 뒤 범주에 따라 분류하고 각 범주에 더 이상 새로운 자료가 발견되지 않는 포화상태에 도달할 때까지 분해와 분류를 반복함으로써 이론의 타당성을 확보할 수 있다. 자료를 선별하는 과정에는 이미 입증된 이론적 관련성을 가진 개념들을 근거로 표본을 추출하는 전략인 ‘이론적 표본추출’을 적용한다. 이론적 표본추출은 대개 수집된 자료로 구성된 개념을 토대로 자료를 재수집하는 과정을 반복하는 전략이다. 정형화된 이론적 표본추출의 방식은 ‘개념지향적(concept directed) 자료수집과 분석’ 그 자체를 의미한다. 상술한 일련의 분석과정을 수행하는 바탕에는 이론적 민감도라는 역량이 요구된다. 이론적 민감도란 수집된 자료에서 대상의 진술 속 단어가 포함하고 있는 중요성과 의미를 파악할 수 있는 능력을 의미한다. 본 연구에서는 이론적 민감도를 유지하기 위해 인터뷰 자료뿐만 아니라 현장기록과 메모를 활용하였다.

지난 2018년 6월부터 7월까지 서울에 소재한 9개 다문화 관련 비영리조직 관계자들을 대상으로 60분에 걸쳐 반구조화된 인터뷰를 진행했다. 인터뷰에 포함된 질문은 크게 3개의 범주로 분류된다. 이주민에게 공급하는 서비스의 종류와 재원의 출처 등 조직의 기본속성에 관한 질문이 있으며, 활동을 지속하는 과정에서 직면한 도전과 이주민의 사회통합을 저해하는 장애물 등 조직이 경험한 환경이 포함된다. 그리고 정부와의 협력 형태, 협력관계가 창출하는 가치, 협력의 저해요소 등 정부와의 협력관계에 대한 진술 역시 수집했다. 각 질문의 주제를 축으로 자유롭고 폭 넓은 진술을 요구하였으며, 현장메모를 통해 진술의 맥락을 기록함으로써 이를 코딩하는 과정에서 발생할 수 있는 오류를 최소화하고자 하였다. 코딩은 관련 전문가 3인이 실시하여 일치하는 것만을 포함시켰고 이를 3차례 진행하여 코딩의 주관성을 배제하고 타당성을 높일 수 있도록 하였다.

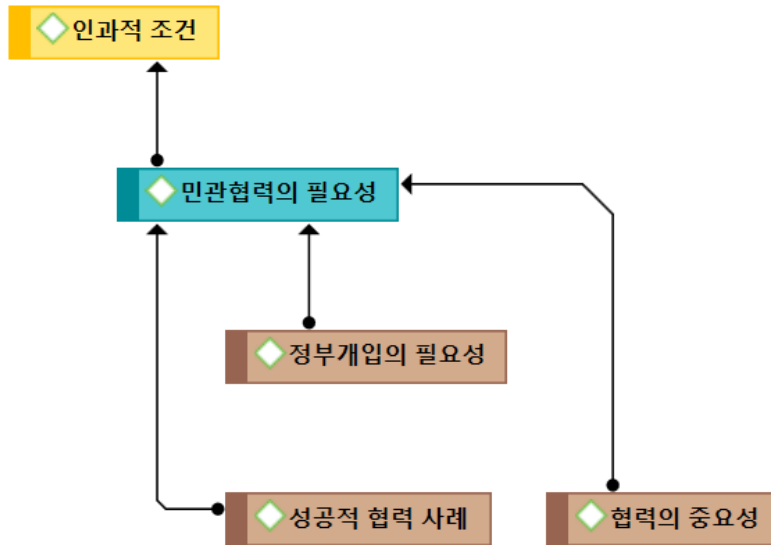
IV. 분석결과

인터뷰한 내용을 근거이론을 통해 분석한 결과 108개의 개념을 추출할 수 있었으며, 이 개념들을 바탕으로 추상화를 거듭해 31개의 하위범주와 10개의 상위 범주를 도출할 수 있었다⁴⁾. 각 범주들의 관계는 Strauss & Corbin(2008)의 패러다임 모형을 구성하여 문제나 상황에 해당되는 중심현상(central phenomenon)과 그것이 야기하는 작용/상호작용(action/interaction) 및 감정(emotion)을 추출했으며, 이러한 과정이 놓인 인과적·맥락적·중재적 조건들(conditions)과 작용/상호작용이 낳는 결과(consequences)를 추출하였다. 단, Strauss & Corbin(2008)은 패러다임 모형의 각 요인들은 그저 도구에 불과할 뿐 지시사항이 아님을 지적했으며 현상을 둘러싼 상황의 이해를 돕고 분석에 보다 풍부하게 접근하기 위한 수단임을 강조했다. 본 연구에서는 이야기의 구조와 윤곽의 논리적 구성을 보완하기 위해 패러다임을 활용하였다.

4) 부록 참조

1. 인과적 조건

〈그림 6〉 인과적 조건 범주 구성



이주민을 지원하는데 있어서 정부와의 협력이 필수적이라는 인식은 본 근거이론 모형의 인과적 조건을 구성한다. 비영리조직들은 성공적인 이주민 지원을 위해선 정부와의 협력이 필수조건이라고 대답했다. 이주민의 자립을 위해 정부가 다양한 형태로 개입해야 한다는 의견과 정부와 민간의 협력으로 파생될 효과, 그리고 실제로 정부와 성공적으로 협력했던 사례들을 언급한 관계자들은 민관협력의 필요성을 역설했다. 인과적 조건은 성공적인 이주민 지원을 위해 비영리조직의 관계자들이 달성하고자 하는 목표와 그 목표의 중요성을 나타낸다.

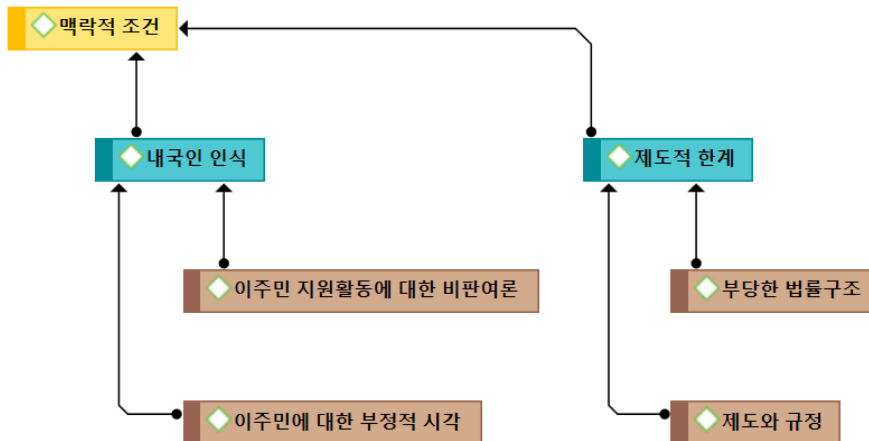
“결혼이주여성이 집에서 쫓겨나 길거리를 배회하는걸 경찰이 발견하면, 우리 기관에 먼저 연락을 해온다. 현재 우리와 연을 맺은 많은 이주여성들이 이런 협력을 통해 연결되었다”

(이주민 지원 비영리조직 A대표5)

5) 인터뷰에 참여한 관계자들은 대표·팀장·매니저 등 다양한 직위에 분포해 있었지만, 공통적으로 이주민의 생활지원과 사례관리 관련 직무를 총괄 혹은 전담하는 역할을 수행하고 있었다. 본 연구에서는 직위와 무관하게 ‘대표’로 통일하여 지칭하고 있다.

2. 맥락적 조건

〈그림 7〉 맥락적 조건 범주 구성



내국인의 인식과 제도적 한계는 다문화 지원 비영리조직이 민관협력의 한계를 인식하는 과정에서 지속적으로 작용하는 맥락적 조건에 해당된다. 여기서 맥락적 조건이란, 연구가 탐구하는 주요 개념에 관하여 연구대상에게 형성된 인식이나 경험의 바탕이 되는 사회적·정치적·역사적 조건을 의미한다(Strauss & Corbin, 2008). 이주민을 위한 지원 정책과 그에 소요되는 재원에 대해 비판적인 시각이 지배적인 여론은, 다문화 분야 비영리조직들로 하여 자신의 활동이 정부와 국민의 지지를 받지 못하고 있다는 인식을 낳게 했다. 또한 법률과 규정에 의한 장벽 역시 광범위한 차원에서 협력 관계를 저해하는 조건으로 여겨지고 있었다. 정부가 과도히 개입할 수밖에 없는 구조적 기반, 그리고 비영리조직의 활동을 제한하는 주요 요인이 제도에서 비롯된다는 인식이다. 이 같은 맥락들은 본 연구가 제안하는 민관협력에 대한 비영리조직의 한계인식 모델 전반에 걸쳐 작용하는 조건으로써, 인터뷰 대상자들의 인식은 중심 현상(사업운영 및 민간위탁의 문제)과 작용/상호작용(목표 불일치와 역할붕괴 위험)을 거쳐 결과(고립·분절)에 이르기까지 이주민 지원 정책에 대한 내국인 인식과 제도적 한계가 영향을 미치고 있음을 드러냈다.

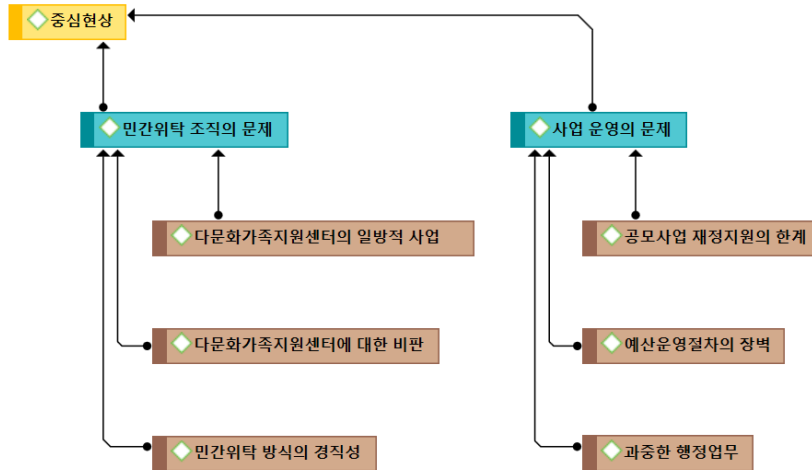
“지원활동을 해오면서 가장 많이 들었던 비난은, 못 사는 한국인들도 많은데 외국인을 지원하고 있느냐는 원망과 비판이었다.”

“이주민 청년에게 가장 필요한건 진로교육이지만, 사실상 그들이 받을 수 있는 교육은 오직 취업교육 뿐이다. 법이 그렇다”

(이주민 지원 비영리조직 C대표)

3. 중심현상

〈그림 8〉 중심현상 범주 구성



중심현상은 연구 대상자들이 직면한 주된 문제(problem)이자, 사건(event)·상황(situation)을 의미한다(strauss & corbin, 2008). 다문화 지원 비영리조직이 인식하는 민관협력의 중심현상(central phenomenon)은 ‘사업운영의 문제’와 ‘민간위탁의 문제’로 함축된다. 사업운영의 문제는 비영리조직이 공모사업 등의 형태로 경험한 정부와의 협력에서 인식한 문제점이나 정부가 지원하는 예산의 활용에 따르는 행정절차 등의 문제를 의미한다. 대상자들은 공통적으로 정부가 요구하는 행정 절차의 과도함을 지적하였으며, 사업을 진행하면서 지원활동(서비스생산)과 수단(정부사업)의 우선순위가 뒤바뀌는 경험을 호소하기도 했다.

“우리 활동가들이 처음엔 뜨거운 가슴으로 이 일에 뛰어들었는데, 정부 돈을 쓰다 보니 어느새 행정업무를 처리하는 기계처럼 변한 것 같다. 초심을 잃어간다고 할까? 이전에는 이주민들이랑 소통하고 나누는 것이 즐거웠다면, 지금은 그 분들이 그저 프로그램의 대상으로 보이고 있다. 이 사람이랑 저 사람 몇 명만 더 있으면 이 프로그램 지원 받을 수 있을 것 같은데… 하는 생각이 먼저 든다.”

(이주민 지원 비영리조직 A대표)

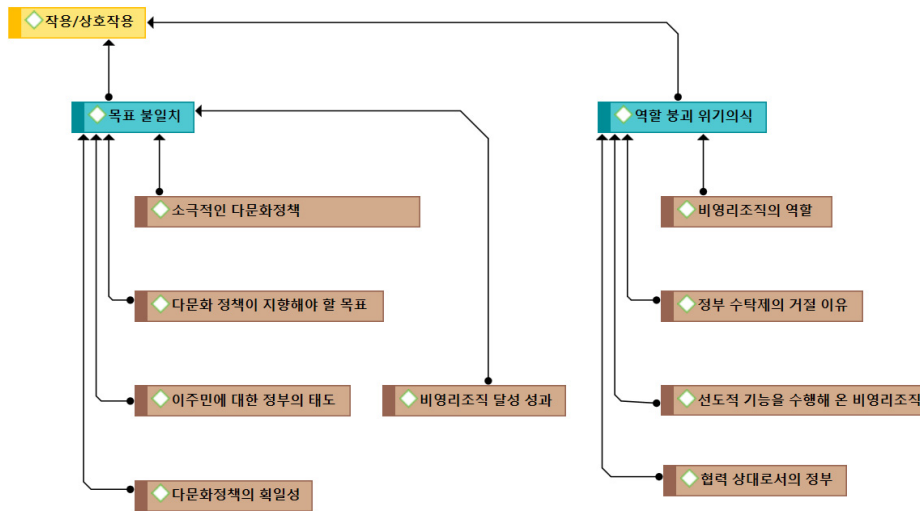
또 다른 중심현상 중 하나인 ‘민간위탁의 문제점’은 다문화가족지원센터의 행태에 반영된 정부 정책에 대한 문제인식에 해당된다. 정부가 사회복지법인 혹은 비영리법인에 위탁한 ‘다문화가족지원센터’는 여성가족부 소관 기구로 역활하며 이주민 한국어 교육, 가족상담, 기타 생활서비스 등을 지원하고 있다. 비영리조직들은 이 같은 민간위탁 조직을 앞세워 정부가 스스로의 책임을 방기하고 있음을 토로했다. 각기 다른 특성의 이주민들에게 다양한 서비스가 요구되지만, 다문화가족지원센터는 정부의 관리체계 속 경직된 형태의 조직이기에 일방적이고 획일화된 서비스만을 제공하고 있다는 것이다.

“다문화가족지원센터 쪽 사람들은 자신들이 만든 프로그램에 이주민들의 참여가 소극적이라고 불평한다. 이주민들에게 필요한 사업을 하지 않고 그들 생각으로 사업을 만들어내니 매치가 안 되는 것이다.”

(이주민 지원 비영리조직 B대표)

4. 작용/상호작용

〈그림 9〉 작용/상호작용 범주 구성



중심현상을 경험한 비영리조직들의 공통적인 반응은 정부와 비영리조직의 목표가 일치하지 않으며 다문화 지원 영역에서 비영리조직의 역할이 붕괴되고 있다는 것이다. 인터뷰에 참여한 관계자들은 이주민에 대한 지원이 시혜적 차원을 넘어 자조성을 배양하고 공동체를 구축하는 것을 목표로 나아가야 한다고 진술했다. 때문에 현재 다문화가족지원센터가 전개하는 획일화된 서비스는 근본적인 해법이 될 수 없다는 것이 공통적인 지적이었으며, 이는 정부 정책이 비영리조직의 목표와 상이하다는 인식을 의미한다.

“단순한 지원에서 그치지 않고 이주민들이 당사자성, 자조성을 기르도록 해야 한다. 궁극적으로는 하나의 공동체를 구성하는 것이 목표다.”

(이주민 지원 비영리조직 A대표)

또한 사업운영에 수반되는 절차의 과도한 장벽과 정부의 우회전략(다문화가족지원센터)이 비영리조직의 활동을 저해함에 따라 조직 고유의 영역이 무너지고 있음을 비판하기도 했다. 정부와 협력하는 것이 더 나은 정책의 산출로 이어지지 못할 것이며, 자신이 마땅히 수행해야 할 역할을 지속할 수 없게 될 것이라는 위기의식이 내포되어 있었다.

“이주민 사업의 패러다임을 선도해 온 것은 결국 NGO의 영역이었다. 다문화가족지원센터는 우리들의 사업을 쫓아온 것에 불과하다… 그러나 정작 지금 NGO들은 말라죽어가는 꼴이다.”

(이주민 지원 비영리조직 C대표)

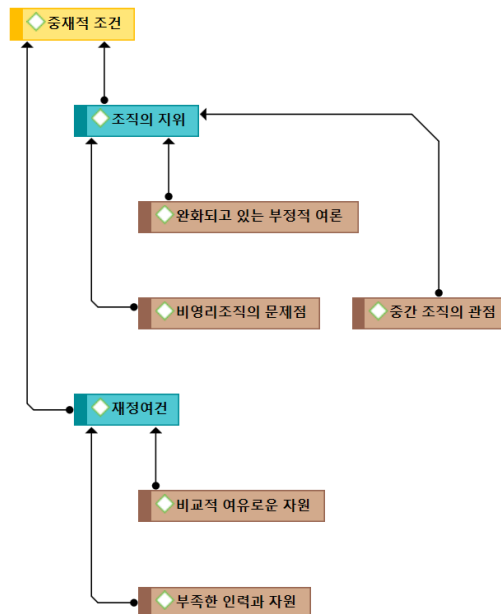
“…수탁제의를 거절한 이유는, 정부의 품으로 들어오라는 제안이 매력적이지 않기 때문이다. 우리가 거기에 일하러 가고 싶지는 않다.”

(이주민 지원 비영리조직 B대표)

목표의 불일치와 역할붕괴의 위험에 대한 인식은 이미 경험한 정부와의 협력을 통해 직접적으로 형성됐거나 다문화가족지원센터의 사업 운영을 관찰함으로써 얻은 간접적 결과였다. 정부와 위탁계약을 체결하여 다문화가족지원센터를 운영하는 주체 역시 자신과 같은 성격의 비영리 단체·법인들이었기에 협력이 낳은 부정적 효과들이 조직의 생존, 혹은 조직 목표의 생존에 위협적이라는 인식으로 이어졌다.

5. 중재적 조건

〈그림 10〉 중재적 조건 범주 구성



중심현상을 경험한 비영리조직들 중 일부는 작용/상호작용 패러다임에 포함되지 않는 반응을 나타내기도 했다. 이들의 공통점은 중심현상으로부터 받는 영향력이 상대적으로 미미한

- 6) 인터뷰의 전체 맥락에 비추어 볼 때, 비영리 단체로서 이주민을 지원하는 활동과는 다른 맥락의 일을 의미한다. 정부의 요구절차를 만족시키기 위한 행정 사무나 하향식 의사결정의 수동적 집행 등으로 풀이할 수 있다.

조직들로, 여타 조직들과의 차이점에는 ‘재정여건’ 과 ‘조직의 지위’ 라는 조건이 있었다. 정부와 다른 비영리조직의 가운데에 위치한 중개적 지위, 혹은 비교적 풍부한 자원을 보유한 조직들은 중심현상에 대한 작용의 형태 일부가 다른 조직들과 상이한 것을 확인할 수 있다. 기업후원·기부 등을 통해 두터운 재정 기반이 갖춰진 비영리조직의 경우 중심현상에 대한 시각은 다른 조직들과 같은 비판적 입장을 견지했지만, 그것이 미치는 영향력으로부터 비교적 자유로웠다. 이들은 정부의 획일적인 사업들을 지적하고 그 실효성에 의문을 제기했지만, 정부와의 목표 일치 여부나 협력에 따르는 역할붕괴의 위험 등은 고려할 필요가 없었다.

“정부는 사업을 위한 사업을 하지만, 우리는 진정 다양한 문화를 위해 일하고 있다. 다행히 기업의 지원을 받고 있어서 필요한 사업, 하고 싶은 일들을 벌이고 있다.”

(이주민 지원 비영리조직 C대표)

한편 조직이 정부와 다른 비영리조직을 중개하는 위치에 있을 경우, 각기 다른 시각과 입장을 이해하고 조망하는 시각을 보였다. 이런 조직들은 중심현상에 대한 비영리조직의 문제인식에 동의하면서도, 이를 풀어가는 해법이나 현상에 대한 해석의 측면에서는 궤를 달리했다.

“지원을 하는 정부부처의 입장과 이주민과 접촉하는 NGO가 바라보는 현실은 괴리가 있다. 부정부패가 없도록 관리감독은 철저히 하되 전체사업에 대한 자율권은 충분히 줘야한다”

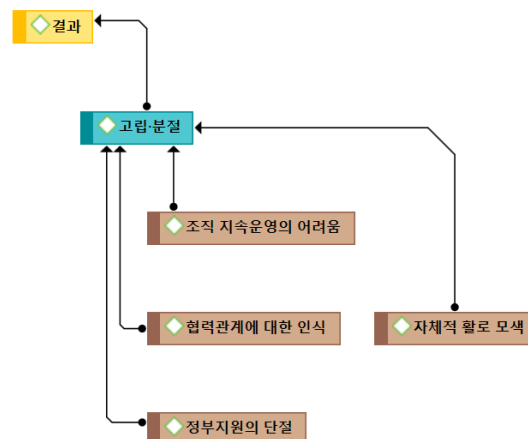
(이주민 지원 비영리조직 D대표)

“우리는 정부와 NGO의 중간적 입장이기때 각자의 입장을 이해할 수 있다.…… 초기에 애썼던 사람들(비영리조직) 입장에서는 많은 박탈감이 느껴질 수 있지만 어떤 면에서는 자연스러운 것이다”

(이주민 지원 비영리조직 E팀장)

6. 결과

〈그림 11〉 결과 범주 구성



민관협력의 한계를 경험하고 인식한 비영리조직들은 독립적인 활로를 모색하여 정부 정책과는 다른 경로를 따르는 ‘분절’을 선택하거나, 조직의 지속 운영이 어려울 정도의 재정적 난맥에 봉착하여 ‘고립’에 빠지게 된다고 응답했다. 정부와의 협력에 한계를 느낀 몇몇 비영리조직들은 수 년 전부터 정부에 기대지 않고 기부와 후원을 통해 재원을 마련하는 등 독자적으로 다문화 지원 활동을 이어가려는 시도를 거듭해왔다. 그러나 이 같은 독자 노선이 여의치 않은 경우 해오던 사업의 중단을 고민하는 등 조직의 존폐가 불확실한 위기를 경험하고 있었다. 작용/상호작용 범주로 분류된 대상자들의 결정 중 하나는 정부의 수탁제의를 거부한 행위였다. 이는 자발적 의사로 정부와의 분절을 선택함으로써 협력 관계에서 벗어나는 결과로 이어졌다. 자발적 분절화가 아니더라도 대부분의 비영리조직들은 자원 부족으로 인해 이주민 지원 활동을 지속 수행하기 어려운 실태를 피력했다. 정부의 사업 운영방식이나 우회 전략이 비영리조직으로 향하던, 혹은 향할 수 있던 자원의 유입을 차단하고 있다는 것이다.

“현재 운영 중인 이주청소년 도서관은 이 지역 공동체의 허브와 같은 역할을 수행해왔지만, 이제는 더 운영하기가 버거워 문을 닫아야 하나 고민 중이다”

(이주민 지원 비영리조직 A대표)

“다른 누구보다도 정부가 가장 어려운 상대다. ... 그나마 해왔던 정부지원 사업도 포기하게 될뿐더러, 작년부터는 정부에서 오는 어떤 지원도 받지 않고 있다.”

(이주민 지원 비영리조직 C대표)

수집된 자료들의 범주화와 추상화를 거듭하여 중심현상과 작용/상호작용, 그리고 이와 관계하는 조건들을 분류하였다. 각 범주들을 통합하여 패러다임 모형을 구성하면 다문화 비영리조직들이 민관협력의 한계를 인식하는 경로를 이론화할 수 있다(〈그림12〉 참조).

7. 핵심범주(core category)와 이야기의 윤곽(story line)

핵심범주는 다른 범주들을 통합하여 하나의 모형을 수립하기 위한 중심적 역할이다. 전체 범주를 응집된 하나의 이야기로 묶어냄으로써 이론적 틀의 형태를 결정하고 경계를 구분한다(Strauss & Corbin, 2008; Hallberg, 2009). 핵심범주는 분류한 범주들 가운데 하나를 설정할 수 있으나,⁷⁾ 각기 다른 범주가 전체 이야기를 관통하지 못한다고 판단될 경우 보다 추상적인 용어와 문구로 모든 범주를 포괄하는 개념적 사고가 요구된다(Strauss, 1987). 이 연구의 분석 결과 역시 중심현상이나 작용/상호작용 어느 하나의 범주만으로는 범주 전체를 통합할 수 없었다. 본 연구사례는 단순히 문제와 상황만으로 결론에 이르는 것이 아니라, 중심현상을 경험한 비영리조직들의 반응에서 비롯되었기 때문이다. 따라서 두 범주를 추상화 한 ‘정부의 정책수단 선택에서 기인한 목표·역할의 격차 인식’ 이 모델의 핵심범주라고 할 수 있다. 핵

7) 본 연구는 Strauss & Corbin(2008)의 근거이론을 적용함에 따라 그들이 권장한 ‘하나의 이론과 하나의 핵심범주’에 초점을 두고 있으므로 Charmaz(2008) 등이 주장한 ‘다수의 핵심범주’는 논외로 한다.

심범주를 중심으로 모든 범주를 통합하여 구성한 이야기의 윤곽은 다음과 같다.

이주민 지원 활동을 수행해 온 비영리조직들은 재정의 부족과 제도적 한계의 벽을 인지하고 정부와의 협력 필요성을 체감했다. 그러나 이들은 협력 관계의 형성을 저해하는 문제와 상황을 확인하게 된다. 정부는 이주민 정책을 전개하는 과정에서 관리·감독에 큰 무게를 두고 있었다. 비영리조직이 기획할 수 있는 정부 공모사업들은 규모나 범위의 측면에서 축소를 거듭하고 있었으며, 사업의 수행에 요구되는 행정 절차들은 비영리조직이 감당하기엔 지나치게 높은 진입장벽으로 다가왔다. 이주민 지원 분야는 정책 수요변화의 폭이 크기에 예산 운용의 경직성 역시 장애물이었다. 정부 예산이 투입되는 사업의 경우 시작되기 전에 이미 용처가 고정되어 있기에 새롭게 발견된 사각지대나 추가 자원이 필요한 영역의 경우 이듬해 사업이 기획될 때까지 손쓸 방도가 없었다. 정부가 추진하는 '위탁'이란 우회전략 역시 비영리조직의 시각에서는 해법과는 거리가 먼 선택이었다. 정부와 위탁계약을 체결한 지금의 다문화가족지원센터들도 과거에는 그들과 고민을 공유하고 같은 목표를 추구했으나, 지금은 그저 정부의 획일적 정책과 지침에 따라 수동적으로 사업을 집행하는 손으로 전락했다. 이처럼 정부가 협력 사업을 운영하는 방식이나, 위탁계약에 무게를 싣는 방향 등은 비영리조직에게 심각한 문제 상황이었으며, 이에 대한 반응은 '협력에 대한 불신'으로 이어졌다. 정부와의 협력을 불신하게 되는 경로는 크게 두 가지로 분류된다.

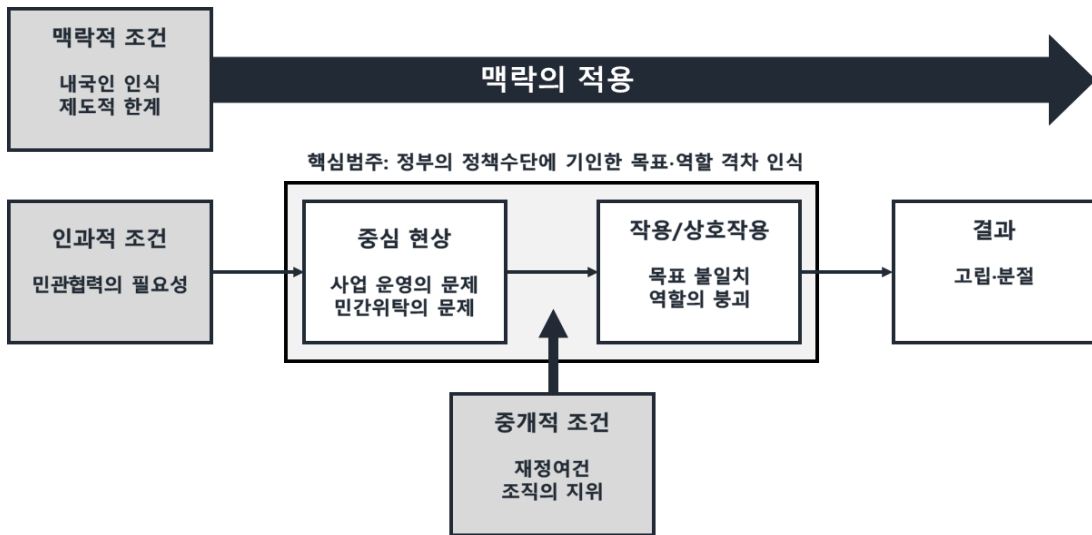
첫째, 이주민 지원 활동을 통해 추구하는 목표가 정부와 일치하지 않기 때문에 신뢰할 수 없었다. 목표의 불일치는 문제를 바라보는 방식과 해결방법의 불일치로 이어졌다. 정부가 이주민 정책에서 보인 결정은 관리·감독에 초점을 둔 사업방식을 고수하는 것이었으며, 위탁계약을 통해 정부의 결정권한을 확대하고 개입의 용이성을 확보하는 것이었다. 또한 다문화가족지원센터들이 추진하는 사업을 통해 알 수 있는 정부의 정책 방향은 다문화 가정에 한국어와 한국문화를 주입하는 것이었으며, 이 관점에서 이주민들은 단순히 지원을 할당받는 시혜적 지위에 머무를 뿐이었다. 그러나 비영리조직들이 지역사회에서 이주민들과 직접 접촉하며 도출해 낸 해법은 정부의 방향과 달랐다. 이주민 정책이 향해야 할 목표는 자조성 강화에 두어야 하며, 궁극적으로는 이주민들이 정보와 조력을 공유하는 자조적 공동체를 지향해야 했다. 이를 위해 다양한 비영리조직들의 유연성과 역량이 발휘되도록 지원하는 정부 협력의 필요성을 절감했다. 그러나 현상(phenomenon)으로 비추어 가늠한 정부의 문제인식과 해법, 그리고 목표가 자신의 그것과는 지나치게 이질적이며 협력을 통해 좁힐 수 없는 간극임을 인지하게 된다.

둘째, 정부와의 협력은 비영리조직 고유의 역할과 영역을 붕괴시킬 위험을 수반하기에 신뢰할 수 없었다. 다시 말해 비영리조직이 기존에 수행해오던 역할과 영역이 정부와의 협력관계를 유지하는 과정에서 침해될 수 있다는 우려를 의미하는 것이다. 절차와 규정에 의해 구속되어 자주성이 훼손될 경우 조직이 구성되고 작동해온 본래 목적을 잃고 정부의 사업도구로 전락할 미래에 대한 위기의식의 발현이었다. 또한 최종적으로 지향해야 할 책임성의 대상이 협력으로 인해 도치될 수 있다는 위험에 대한 경계심이기도 하다. 그들은 이주민이 아닌 정부의 감독체계를 만족시키기 위해 일하는 모습, 자조적 공동체 구현에 기여하는 활동이 아니라 프로그램 참여자 실적을 제고하기 위해 일하는 모습을 다문화가족지원센터를 통해 비

추어 볼 수 있었다. 이러한 방어적 인식과 태도는 재정적 여건이 양호하거나 정부와 타 비영리조직을 연계하는 지위를 점할 경우 다소 완화되었지만, 정부 정책에 대한 비판적 견해는 동일했다.

위의 두 가지 반응은 정부가 선택한 정책수단 뿐 만 아니라 이주민을 바라보는 내국인의 시선과 제도적 한계에서도 영향을 받은 결과였다. 이주민에 대해 부정적인 여론의 지배와 자신의 활동 역시 비난의 대상이라는 자각은 조직의 자주성과 독립성 옹호를 체념하게 하는 원인 중 하나였다. 또한 여론과 제도는 정부가 선택한 관리·감독 중심 정책의 강력한 명분으로도 작용하는 셈이었다. 정부의 울타리 안으로 들어가지 못했거나 자발적으로 거부한 비영리조직들은 정부와의 고립과 분절로 나아갔다. 정부 지원 없이 생존할 수 있는 활로를 도모했지만 대다수는 사업과 인력의 감축을 피할 수 없었으며, 지원활동을 이어갈 수 있을지 여부도 불투명한 상태다.

〈그림 12〉 다문화 비영리조직의 민·관협력 실패 과정 모형



V. 연구의 발견 및 함의

1. 이론적 함의

근거이론을 통해 분류하고 포착한 비영리조직의 반응과 작용(목표 불일치·역할붕괴 위기 인식)은 민관협력에 관한 논의가 주목한 조직 상호작용의 규범적 합의가 갖는 중요성을 재확인시켰다. 조직 간 협력을 정치경제학적 관점에서 풀어낸 Benson(1975)은 규범적 합의와 상호존중의 균형에 따라 조직 간 상호작용이 변화함을 발견했으며, 균형이 요구되는 2가지 규

법적 영역을 ‘목표 정합성’과 ‘역할의 보장’으로 구분한 바 있다.⁸⁾ 그가 제시한 규범적 합의에 관한 논의는 조직 간 협력을 둘러싼 다양한 연구에서 분석의 틀로 활용되어 왔다. ‘텅 빈 정부(hollow state)’를 지나 ‘협력 거버넌스(partnership governance)’가 부상하며, 다루기 어려운 문제들을 해결하기 위해 법정(statutory), 민간(private), 비공식(informal) 등 다양한 형태의 참여자들을 포괄하는(Hudson, 2004) 민관협력 분야에서도 규범적 합의에 대한 관심이 이어져왔다.

민관협력의 규범적 합의를 다룬 연구들은 정부와 민간의 협력이 성공을 거두기 위한 주요 조건 중 하나를 불신(distrust)의 해소에서 찾았다(Jennifer & Renée, 2009; Hudson, 2004). 불신은 협력을 이루고 있는 상대방의 역량이나 헌신적 태도에 관한 우려에서 시작되며, 협력관계가 유지되는 동안 조직 고유의 영역을 지켜야할 필요성으로 인해 심화된다. 이를 해소하기 위한 방안은 협력 주체 간 합의와 공감대를 공유하는 데에 있으며, 보다 구체적인 요소는 Benson(1975)과 마찬가지로 ‘목표’와 ‘역할’의 합의에서 발견할 수 있다(Jennifer & Renée 2009; Hudson 2004).

1) 목표 정합성

목표 정합성(ideological consensus)은 각기 다른 협력의 주체가 추구하는 상이한 목표에서 출발한다. Benson(1975)은 목표 정합성을 “과업의 특성과 적절한 접근법에 대한 합의”라고 정의했다. 정부와 민간조직은 각기 다른 사명과 목표의식을 갖고 있기에 표면적 목적이 동일하더라도 궁극적인 목표와 이를 달성하기 위한 방법의 측면에서 상이한 태도를 지닐 수 있기 때문에(Hudson 2004; Jennifer & Renée 2009) 목표 정합성은 다다르기 어려운 규범적 균형이라고 할 수 있다. Jennifer & Renée(2009)는 정부와 민간조직이 문제와 해법에 대한 인식을 공유하지 못해 이념적 간극이 벌어진다고 말한다. 정부는 광범위한 가치와 높은 차원의 목표(e.g. 국민의 행복, 절차적 정당성 확보)를 달성하고자 하는 반면, 민간조직은 보다 좁은 차원에서 추구하는 조직의 목표(e.g. 이주민의 삶의 질 향상, 지역사회 갈등 완화 등)를 다하는데 책임성을 갖는다. 정부가 추구하는 목표가 조직의 목표와 일치하지 않는다는 것을 인지할 경우, ‘문제를 인식하는 방식’과 ‘해결하기 위한 방법’에 대한 불신으로 이어진다. 목표 정합성을 이끌어내기 위한 조건으로 Hudson(2004)은 일정한 패턴의 행동을 취하도록 하는 ‘상위 문화(macro-culture)’가 협력 주체 간 공유되어야 한다고 역설했다. 조직들이 상위 문화를 공유할 때, 1) 기대하는 목표가 융합될 수 있으며 2) 복잡한 정보와 과정을 간소화된 언어로 치환할 수 있고 3) 협력에 적합한 행위를 촉진하는 암묵적 규칙이 수립된다(Jones et al. 1997).

2) 역할의 보장

Benson(1975)은 역할의 보장(domain consensus)을 “협력 조직의 적절한 역할(role)과 범위(scope)에 대한 합의”라고 정의했다. 그가 말하는 역할(domain)이란 다른 조직의 구속이나 방

8) Benson(1975)은 균형의 차원을 목표 정합성·역할의 보장·상호평가·협력효과 등 4가지로 구분하고 있는데, 이념과 역할에 대한 규범적 합의는 다른 두 요소와 달리 행위와 전략의 토대(basis of its sphere of activities)가 됨을 강조했다.

해로부터 자유로운 ‘배타성(exclusiveness)’과 감시나 감독에 의해 훼손되지 않는 독립적인 ‘자주성(autonomy)’, 그리고 오직 특정한 영역에서만 권위적 감독을 허용하는 ‘지배력(dominance)’이라는 특징을 갖는다. Jennifer & Renée(2009)는 Benson을 바탕으로 민관협력의 세계에서 발견되는 역할의 보장을 ‘조직의 책임성이 향하는 방향’에서 찾았다. 민간조직의 서비스가 무엇에 대해 책임성을 가져야 하며, 누구에 대한 책임성을 추구해야 하는가? 이 같은 질문이 던져졌을 때, 정부가 기대하는 바와 민간조직이 실제로 취하는 역할 사이에 그 간극이 존재한다. 텅 빈 정부(hollow state)의 권한 분배와 책임성에 대해 논의한 Bardach & Lesser(1996)는 서비스 생산자의 책임성이 ‘무엇을 위해’, 그리고 ‘누구를 향해’야 하는지를 환기시켰다. 결과에 대한 책임성(accountability for result)과 측정된 결과에 대한 책임성(accountability for the result being measured)의 차이는 서비스 생산자가 추구하는 목표를 변질시킬 수 있으며, 서비스의 수요자보다 예산 출처(정부·공무원)의 요구에 더 큰 무게를 둘 경우 책임성의 대상이 도치될 위험도 존재한다. Bardach & Lesser가 제시한 학교 사례는 책임성이 향하는 방향의 중요성을 시사하고 있다. 학교와 계약을 맺은 민간교육단체가 10대(代) 부모를 위해 제공한 교육 프로그램은(교장과 이사회가 원하는)수학이나 컴퓨터활용능력이 아닌 ‘부모역할훈련’이었다. 그 성과는 교과 시험성적이나 학업 성취도로 측정할 수 없으나 학생들이 마주한 본질적인 문제에 대응했다. 또한 교장과 이사회의 요구에는 부응하지 못했지만 장기적 관점에서 학생에게 필요한 서비스를 제공했다. 이처럼 책임성을 둘러싼 역할의 보장은 서비스 생산자인 민간조직의 책임성이 마땅히 향해야 할 방향으로 나아갈 수 있는지를 결정한다. 민간조직 스스로가 대응해야 할 책임성이 변질되고 자신의 역할이 붕괴되고 있음을 인지할 때, 역할의 간극 역시 그 폭이 넓어진다.

2. 정책적 함의

근거이론을 통해 다문화 지원 비영리조직이 민관협력의 한계를 경험하는 과정을 이론적 모델로 구성한 결과 ‘사업운영의 문제’와 ‘민간위탁의 문제’라는 중심현상을 식별하였으며, 이는 비영리조직으로 하여금 ‘목표 불일치’와 ‘역할의 붕괴’에 대한 인식으로 이어졌다. 여론과 제도적 한계는 정부의 다문화 지원 정책을 경직화(사업운영 절차 및 위탁계약을 통한 감독과 개입)하고 다양성을 저해하는 요인인 동시에 비영리조직의 서비스 생산을 위축시키고 있었다. 자원이나 인력의 측면에서 비교적 여유롭거나 정부와 다른 비영리조직의 중개자 지위를 점하고 있을 경우 정부가 취하는 결정(사업운영절차와 위탁기관 운용)을 상당 부분 이해하고 인정했지만, 그럼에도 현재의 정책이 근본적인 해법은 될 수 없다는 데에는 동일한 의견을 나타냈다.

이 같은 과정으로부터 성공적인 협력관계를 통한 사업수행의 개선을 위해서는 비영리조직이 수 십년 경험을 통해 쌓아온 암묵지(暗默知)인 노하우의 필요성을 인정하는 것에서 시작된다. “정부는 방향을 제시(steering)하고 실제 집행(rowing)은 민간이...”이라는 Osborne & Gaebler(1992)의 주장처럼, 이주민 사회가 직면한 문제를 가까이에서 관찰하고 고민해 온 비영리조직들의 경험과 지식은 지원 정책이 실효성을 거두기 위해 필요한 중요 요소이다. 정부

는 사업 과정에서 실제 집행기관인 비영리 조직이 갖는 역할의 필요성을 인정함으로써 정부에 대한 신뢰를 회복할 수 있다. 비영리조직들은 협력의 필요성을 알고 있음에도 목표불일치와 역할붕괴의 위험에서 비롯된 불신으로 인해 자발적 이탈을 선택하기에 이르렀다. 두 주체의 중개적 위치에 있는 이주민 지원 단체의 한 관계자는 “투명성과 절차의 중요성을 모르는 바 아니지만, 목적과 수단이 뒤바뀌어버린 지금의 모습은 뭔가 잘못되었다”고 지적했다. 지금의 정책이 ‘다문화’사회 속 공존을 추구하는 것인지, ‘한국문화’의 이식과 지배를 위한 것인지는 불분명하다. 보다 근본적인 수준에서 다문화 정책을 통해 궁극적으로 이루고자 하는 목표를 정립하고 그 목표를 훼손하지 않는 수단을 찾아야 하며, 여기에는 민·관이 함께 숙의하는 과정이 필요하다. 목표와 수단에 관한 합의에 이른 후에야 구체적으로 무엇을 어떻게 협력할지 논의할 기반이 마련된다. 또한 비영리조직이 고유의 기능을 수행할 수 있도록 그 역할을 위협하지 않는 방안 역시 요구된다. 이들의 책임성이 정부가 아닌 이주민 사회를 향하려면, 예산의 투명성을 견지하되 불필요한 절차와 실적주의를 완화하고 기획과 집행의 자율성을 보장하려는 노력이 필요하다. Bardach & Lesser의 민간교육단체가 10대(代) 부모인 학생들에게 제공한 부모교육은, 수학이나 컴퓨터활용능력처럼 당장에 성과를 측정할 수 없었지만 학생들에게 반드시 필요한 서비스였다.

조직 균형의 정치경제를 거쳐 텅 빈 정부에 이르는 논의의 역사를 통해 Benson(1975)과 Hudson(2004)이 주장한 협력의 해법은 ‘공유와 합의’에 있었다. 목표를 융합하고 암묵적 규칙을 내면화하기 위해선 상위문화가 공유되어야 하며, 책임성의 올바른 지향을 위해 역할·영역에 대한 합의가 필요하다는 것이다. 목표와 수단에 관하여 민간과 공유하고 고유의 역할을 보장할 여지가 있다면, 이주민 사회와 공존의 길을 모색하는 책임을 정부가 홀로 짊어질 필요는 없는 일이다.

참 고 문 헌

- 김경화. (2016). 이주민 지원사업의 민관 파트너십에 영향을 미치는 변인에 관한 연구. 「지역사회학」, 17(3): 191-217.
- 김상섭·백종만. (2016). 이주민정책을 위한 로컬 거버넌스 역량: 인천광역시의 사례. 「한국사회복지행정학」, 18(2): 1-36.
- 김정훈. (2017). 한국 다문화가족정책 통합에 대한 현장전문가의 인식: 다문화가족지원센터와 건강가정지원센터의 통합을 중심으로. 「다문화교육연구」, 10(2): 89-124.
- 박정운. (2009). 다문화가족지원센터의 다문화가정을 위한 지원서비스 현황과 발전방향에 관한 연구. 「다문화콘텐츠연구」, (2): 31-62.
- 이혜정. (2015). 대구·경산 지역의 이주민지원사업의 현황과 과제. 「다문화와 인간」, 4(1): 87-105.
- 조화성. (2009). 「충남다문화지원체계네트워크 구축방안」. 충남여성정책개발원.

- 최귀순. (2005). Strauss와 Glaser의 근거이론방법론 비교. 「정신간호학회지」, 14(1): 82-90.
- 최무현·김경희. (2015). 한국의 다문화사회 정책의 거버넌스 현황과 발전방안. 「공공사회연구」, 5(3): 229-281.
- 최상희·김진욱. (2010). 다문화가족 지원사업의 문제점과 개선방안: 서비스 이용자의 만족도를 중심으로. 「공공행정연구」, 11(2): 135-157.
- 최승범·김홍환·김춘미. (2015). 지역 다문화가족 지원을 위한 협력적 거버넌스 문제점과 해결방안: 충청남도를 중심으로. 「지방행정연구」, 29(4): 93-123.
- 한국건강가정진흥원. (2017). 가족지원사업 연간실적보고서.
- Alexander, J., & Nank, R.(2009). Public-Nonprofit Partnership: Realizing the New Public Service. *Administration & Society*, 41(3): 364-386.
- Bardach, E., & Lesser, C.(1996). Accountability in human services collaboratives-for what? and to whom?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(2): 197-224.
- Benson, J. K.(1975). The Inter-Organizational Network as a Political Economy. *Administrative Science Quarterly*, 20(2): 229-249.
- Brinkerhoff, J. M.(2002). Government-nonprofit partnership: A defining framework. *Public Administration and Development*, 22(1): 19-30.
- Charmaz, K.(2008). Constructionism and the Grounded Theory. In J. A. Holstein & J. F. Gubrium(Eds.), *Handbook of Constructionist Research*(pp.397-412). New York: The Guilford Press.
- Chrislip, D. D., & Larson, C. E.(1994). *Collaborative Leadership. How Citizens and Civic Leaders Can Make a Difference*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S.(2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public administration Research and Theory*, 22(1): 1-29.
- Gaebler T.(1993). *Reinventing the Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Plume.
- Gazley, B.(2008) Beyond the contract: The scope and nature of informal government-nonprofit partnership. *Public Administration Review*, 68(1): 141-154.
- Gazley, B.(2010). Why not partner with local government?: Nonprofit managerial perceptions of collaborative disadvantage. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39(1): 51-76.
- Hallberg, R.(2009). The “core category” of grounded theory: Making constant comparisons. *International Journal of Qualitative Studies on Health and Well-being*, 1(3): 141-148.
- Hudson, B.(2004). Analysing network partnerships. *Public Management Review*, 6(1): 75-94.
- Jones, C., Hesterly, W. S. and Borgatti, S.(1997) A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms. *Academy of Management Review*, 22(4): 911-45.
- Mendel, S. E., & Brudney, J. L.(2012). Putting the NP in PPP. *Public Performance & Management Review*, 35(4): 617-642.

- Mills, J., & Birks, M.(2014). *Qualitative Methodology: A Practical Guide*. Sage Publications.
- Mosley, J. E.(2012). Keeping the Lights on: How Government funding concerns drive the advocacy agendas of nonprofit homeless service providers. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 22(4): 841-866.
- O'Brien, M.(2012). Review of collaborative governance: factors crucial to the internal workings of the collaborative process. *Collaborative Governance Research Team*.
- O'Flynn, J.(2008). Elusive appeal or aspirational ideal?: The rhetoric and reality of the 'collaborative turn' in public policy. In Wanna J. & O'Flynn J.(Eds.), *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia*. ANU Press,
- Reilly T.(2001). Collaboration in Action: An Uncertain Process. *Administration in Social Work*, 25(1): 53-73.
- Strauss, A.(1987). *Qualitative Analysis for Social Scientists*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strauss, A., & Corbin, J. M.(1997). *Grounded Theory in Practice*. Sage publications.
- Strauss, A., & Corbin, J. M.(1998). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Sage publications.
- Wanna, J.(2008). Collaborative government Meanings, dimensions, drivers and outcomes. In Wanna J. & O'Flynn J.(Eds.), *Collaborative Governance - A New Era of Public Policy in Australia*. ANU Press.
- Weber, E. P.(2003). *Bringing Society Back in: Grassroots Ecosystem Management, Accountability, and Sustainable Communities*. MIT Press.

- 조민혁(趙民赫): 성균관대학교 국정전문대학원 행정학 박사수료생이며, 성균관대학교 국정평가연구소 연구원이다. 주요 관심분야는 정책평가, 지방정부, 민관협력 등이다 (cmh5057@gmail.com).
- 김민정(金旻靜): 성균관대학교 국정전문대학원 행정학 박사수료생이며, 성균관대학교 국정평가연구소 연구원이다. 주요 관심분야는 시민사회, 비영리조직, 공공-비영리 협력, 시민참여, 사회자본, 사회혁신 그리고 사회적 가치 등이다(upmjok@gmail.com).
- 박형준(李亨峻): Florida State University에서 행정학 박사학위를 받고 현재 성균관대학교 행정학과와 국정전문대학원에서 교수로 재직중이다. 주요관심분야는 정책과정과 변동, 정책분석과 평가, 제도설계, 협력적거버넌스, 과학기술정책, 정부 규제, 정부간 관계와 협력, 사회연결망분석과 공공정책 등이다. 2009년 미국행정학회에서 최우수 미국행정학회보 학술논문상인 Mosher Award를 수상했다. 그 외 Public Administrative Review, Urban Affairs Review, American Review of Public Administration, Public Management Review, International Journal of Emergency Management 등 다수의 해외 저널과 International Review of Public Administration, 행정학회보, 정책학회보, 행정연구, 한국정책분석평가학회보, 한국정책과학학회보, 한국지방자치학회보 등 국내외 학술저널에 다수의 연구 업적물을 게재하고 있다(hjpark72@skku.edu).

투 고 일 자: 2019년 3월 6일
 심 사 일 자: 2019년 4월 14일(초심)
 게재확정일자: 2019년 5월 27일

부 록

〈부록 1〉 다문화 지원 비영리조직 인터뷰 코딩

개념	하위범주	상위범주	패러다임
폭력사건의 피해자가 이주여성일 경우 경찰은 우리 단체로 연락한다	성공적 협력사례	민관 협력의 필요성	인과적 조건
서울시, 현대재단과 함께 진행했던 협력 사업은 이주민 정책의 모델로 삼기에 부족함이 없다			
외국인 인구에 관계없이 광역시마다 이주청소년을 지원하는 국방부 직할부대 및 기관이 있어야 한다.			
정부의 모든 부처가 이민자와 관련된 일을 시작했다는 것은 희망적인 소식이다	정부 개입의 필요성		
협력은 조직의 부족한 역량을 보충하기에 매우 중요하다	협력의 중요성		
그럼에도 정부와 기업, NGO의 거버넌스는 이주민 문제해결의 핵심			
대다수의 NGO들이 공모사업으로 운영하고 있기에 진짜 의도가 퇴색될 수 있다	공모사업 재정지원의 한계	사업운영의 문제	중심현상
사명감으로 현장에 오는 사람은 없고 공모사업만 바라보고 있다			
이주민들을 이주민으로 보는 것이 아니라 프로그램의 대상자로만 보인다			
프로그램으로 변질되면서 이주민과 진정 소통하는 공간은 보기 어렵다			
공모사업을 따 오는데 혈안이 되어 있다고 해도 과언이 아니다	예산운영 절차의 장벽		
자원은 있으나 유연하게 활용할 수 없는 점이 문제다			
비어있는 곳에 자원을 투입하는 것이 불가능하다			
예산의경직성(전용불가)으로인해순발력이떨어진다			
사업비에서 남은 자투리로 인건비를 마련하고 있다			
NGO 입장에서 예산과 회계정리를 하나하나하려면 돈을 쓸수가 없다			
사업예산에 운영비용(인건비등)이 포함되어 있지않아 현실성이 부족하다	정부가 요구하는 과도한 행정절차		
처음엔 뜨거운 가슴으로 시작했으나 점차 행정업무를 처리하는 사람이 되어가고 있다			
정부측 담당자가 변경되면 불필요한 행정적 절차가 늘어난다			
너무 많은 행정업무에 치이다보니 초심을 잃게 된다			
다문화가족지원센터는 소수의 수혜자에게 서비스가 집중되고 있다	다문화가족지원센터에 대한 비판	민간위탁 조직의 문제	
다문화가족지원센터가 과잉포화 상태이다			
국가가 중심에 나서면 다양성을 해치게 됨	다문화가족지원센터에 대한 비판		
다문화가족지원센터는 이주민들이 원하지 않는 프로그램을 만들어 놓고 참여하지 않는다고 불평한다.			
지금의다문화센터는 다문화가 아닌 한국문화를 강요한다.			
이주민들이 자국어를 잊고 한국어만 배우길 원한다.	민간위탁 방식의 경직성		
국가가 요구하는 방식으로 운영할 때 하중을 수용할 수 없다			
정부지원을 받게 되면 고정된 케이스에 맞춘 프로그램에 갇히게 된다			
다문화센터의 사업은 탄력성이 부족해 거기서 더 나아가지 못한다			

개념	하위범주	상위범주	패러다임
NGO를 운영하는 이들은 이민자의 삶의 질을 더 나은 환경으로 이끌기 위한 사람들이다	비영리조직의 역할	역할붕괴 위기의식	
NGO는 정부와 다른 입장에서 독립적으로 활동하는 시민사회의 영역이다			
NGO의 역할은 이주민 사각지대에 대응하는 것이다			
NGO의 역할은 이주민들의 사회통합을 촉진하는 것이다			
이주민 사업의 패러다임을 선도해 온 것은 결국 NGO 영역이었다	선도적 역할을 수행해 온 민간조직		
다문화가족지원센터는 NGO의 사업을 쫓아온 끝에 불과하다	정부 수탁제의 거절이유		
NGO 운영을 우리가 원하는 방식으로 할 수 없기 때문			
일하러 정부 밑으로 들어가는 것은 우리 목적이 아니다			
정부와의 협력은 독립성 유지를 일정부분 포기하는 것과 같다			
자꾸 GO 영역으로 들어오라는 유혹을 받지만 매력적이지 못하다	협력상대로서의 정부		
그 안에 들어가는 것은 황금알을 낳는 거위와 같은 것이다			
중앙정부의 이념적 성격에 따라 간섭이나 개입이 많아진다			
정부의 지원보다는 민간 기부를 활용하는 것이 편하다			
정부는 사업을 위한 사업을 한다	정부의 소극적인 정책	작용/ 상호작용	
정부기관은 정부의 예산집행 체계에 따라 운영되길 원함			
정부측 담당자의 성향과 관심도에 따라 협력관계가 크게 좌우된다.			
다문화가족지원사업은 정부가 직접 담당하는 부분이 전무하다			
다문화가족지원센터로 예산이 풀리고 그걸로 자기 책임을 다하고 있다는 정부의 믿음이 문제다	다문화 정책이 지향해야할 목표		
자발적 힘으로 운영해야 탄력성이 생긴다			
지원이 아닌 자조성 배양을 지향해야 한다			
커뮤니티중심 혹은 인권중심 등 다양한 NGO들이 활동해야 한다			
정부는NGO가창출할다양성의영역을확보해줘야한다	비영리조직의 달성 성과		
운영주체(NGO)의 자율성을 최대한 보장해야 한다			
우리는 이주민에게 이런 프로그램이 필요할거라고 예측하지 않는다			
사업이 효과적이라면 실제 현장에 있는 사람들 의견을 훨씬 존중해야 한다			
우리가 추구하는 것은 진정 다양한 문화이다	이주민에 대한 정부의 태도		
우리 단체는 이주민들의 커뮤니티를 구축해냈다			
외국인 노동자들에 대한 시민들의 인식을 변화시켰다			
우리 단체의 활동을 통해 자조모임을 기획하는 등 이주민들의 당사자성을 배양함			
지속적인 요구가 거듭되면 문턱이 조금씩 낮아지기는 한다	정부의 획일화된 다문화정책		
이민자에 대한 정부의 강경한 태도가 가장 큰 어려움이다			
정부는 혈통주의적 관점을 강하게 안고 있다			
아시아 최초로 난민법도 만들었으나 정작 난민이 들어오면 받지는 않는다			
우리 정부의 난민 인정률은 무척 낮다			
다문화가족지원센터가 천편일률적이라는 모순			
정부는 이주민 가족의 다양성을 저해하고 있음			
작은 NGO는 점차 사라지고 거대조직은 점차 더 커진다			

개념	하위범주	상위범주	패러다임
외국인에 대한 국민들의 기본적인 생각에는 배타성이 생각보다 크다. 백인 등 1세계 출신 배경에 대해서는 굉장히 호의적이거나, 그렇지 않을 경우 부정적인 이중잣대가 있다. 이주민을 수용하려는 태도는 찾아볼 수 없다 이주민 혐오가 만연한 환경에서 쉽사리 목사리를 내기 어려움 지금 한국은 일종의 저성장 시대를 겪고 있기에 외국인 문제까지 논의하기 벅겁다고 여긴다	이주민을 향한 국민의 부정적 시각	내국인 인식	맥락적 조건
자국민 인권은 뒷전이고 외국인을 지원하고 있느냐는 원망이 많다 왜 국민 세금을 외국인에게 쓰느냐는 비판이 들린다 이주민들이 편법을 쓸 수밖에 없는 구조 지금의 법은 체류자격을 취득하기 위해 브로커가 양산되는 체계를 만든다 이주민 청년에게는 필요한 것은 진로교육이지만 법률적 한계로 인해 정부는 취업교육만 제공할 수 있다 정부예산 받을 경우 입소자를 보고해야 하나 이는 곧 많은 이주민의 추방을 의미한다.	이주민 재정 지원에 대한 비판적 여론		
폐쇄적 제도와 규정의 한계를 체감할 때 좌절감을 느낀다. 북지국가를 지향하는 이상과 제도적 현실이 괴리가 있다. 자원이 전무한 상태라 다른 NGO와 협력을 논의할 수 조차 없다. 대부분의 NGO들은 제대로 된 인건비를 못 받고있다. 재정이 부족하다는 것이 NGO의 서글픈 점이다 NGO를 운영하는 당사자는 생계도 쉽게 해결하지 못한다 NGO의 문제는 결국 재정이다.	부당한 법률 구조	제도적 한계	
우리 단체는 기업이 출자해 재정적 측면에서는 양호한 편이다 정부의 지원금으로 다른 민간단체에 사업을 맡기고 있다	제도와 규정		중재적 조건
초기에 애썼던 사람들 입장에서는 많이 박탈감이 느껴질수 있지만 어떤 면에서는 자연스러운 것이다. 예산에 대해 투명하고 신뢰할 수 있는 절차를 밟기엔 NGO가 미숙한 측면이 있다. 이주민에 대한 편견은 과도기 상태임 다행인건 불신과 편견이 깊지 않다는 것 우리는 정부와 NGO의 중간적 입장이기에 각자의 입장을 이해할 수있다. 지원을 하는 정부부처의 입장과 이주민을 직접 만나서 NGO가 바라보는 현실과의 괴리가 있다 현장과 가까워질수록 대상을 바라보고 대상의 요구에 주목하게 된다. 부정부패가 없도록 관리감독은 철저히 하되 전체사업에 대한 자율권은 충분히 줘야한다 국가는 정확한 명분, 명목, 후처리없이 재정을 나눠주지 않는다 각 협력주체들이 자신의 이해관계에 매몰되어선 진전될 수 없다	부족한 인력과 자원	재정여건	
	비교적 여유로운 자원		
	비영리조직의 문제점		
	완화되고 있는 부정적 여론		
	중간 조직의 관점	조직의 지위	

개념	하위범주	상위범주	패러다임
정부지원 없이도 조직을 유지할 수 있는 것은 시민 후원이 있기 때문	자체적 활로 모색	고립 · 분절	결과
우리 단체는 대부분 자발적 후원과 기부로 운영된다			
NGO 일부는 정부 프로그램의 절차를 밟는 것이 버거워 민간후원만으로 운영하고 있다			
현재 운영 중인 이주청소년 도서관 문을 닫아야 하나 고민중이다	민간조직 지속운영의 어려움		
활동을 지속하고 싶으나 길이 쉽게 안 보인다			
우리 NGO가 만들어 온 10년의 노하우가 사라질까 두렵다			
과거 정부로부터 인력을 지원받았으나 그마저도 재작년부터 거부했다	정부지원의 단절		
원칙적으로 정부지원을 받지 않는다			
국가지원은 현재 전무하다			
NGO는 항상 소수의견이다	협력 관계에 대한 인식		
정부가 제일 어렵다			
정부는 언제나 완강하다			

experiences of 6 stages of change management in the leading 10 public agencies. Basically, the external factors of political, economical, and social conditions are important to introduce the reform change. Specifically, the analytical results of fs/QCA method show that establishing a coalition to guide the change, creating a vision and strategy for change are critical success factors of reforming temporary to permanent position. without creating change teams, in spite of successful establishing a sense of urgency for change and creating a vision and strategy for change, it is likely to fail to introduce the reform.

Key Words : Change Management, Permanent Position, Public Agency

An Empirical Exploration on the relationships among Balanced Personnel Policies, Representations, and Social Values in the Korean Bureaucracy

..... Kim, Seon-A · Park, Sung-Min

To strengthen the merit system, the open competitive recruitment was established as principal values. Recently, talented people with various backgrounds and expertise are increasingly recruited in civil service. That is, balanced personnel policies were renewed and updated in a way that aiming at 1) increasing recruitment of managers who are women or science and engineering majors, 2) supporting women's reemployment whose career is interrupted, 3) increasing employment of the disabled in civil service providing them support in office, 4) preparing plans for increased employment of local talents, multichild families, multicultural families, North Korean defectors, etc. in civil service.

This study is to probe whether these balanced personnel policies would be effective to increase certain outputs (i.e., passive and active representation) and outcomes (i.e., social values) and is to validate which types of representation within the public sector could be more influential to pronounce social values such as social equity, democratization, responsibility, trustworthiness, and social integration in Korean society. The main findings suggest that there are a number of managerial and academic implications which scholars and practitioners within the domains of public administration, should consider as critical policy agenda in the near future.

Key Words : Balanced Personnel Policies, Passive Representation, Active Representation, Social Values

Grounded Theory Approach to Limitation of Public-private Partnership: Focused on Immigrant Support Policy

..... Cho, Min-Hyuk · Kim, Min-Jeong · Park, Hyung-Jun

The number of immigrants in Korea is increasing every year. But policies that support their self-sufficiency have revealed various problems. Government projects are being carried out in an isolated, self-contained form without considering their links to the private sector. The Non-Profit entities are not playing its proper role because it cannot utilize appropriate resources due to lack of cooperation with the government. This study used the grounded theory of Strauss & Corbin to establish a recognized limitation model for NPOs in immigrant service area. Interviews conducted on 9 NPOs in Seoul, identified conditions and process that are aware of limitations in cooperation. The government's decision about immigrants policies shaped events and situations, in response, private sector experienced ideological and domain gap. And also this research captured the conditions affect their process. Public opinion has become a contextual condition, undermining the motivation of the NPO. The status and resources of the organization, intermediate condition, were adjusting the extent of distrust to government. This grounded theory model shows the reality that government should consider in order to fully utilize the capabilities of the private sector.

Key Words : Immigrant Policy, Public-private Partnership, Non-profit Organization, Grounded Theory, Ideological-Domain Consensus

Public Service Motivation, Job Performance, and Moderating Effects of Organizational Structures

..... Lim, Jae-Young · Moon, Kuk-Kyoung

Over the last three decades, many scholars have explored public service motivation as well as its impact on diverse performance-related variables. As public organizations are increasingly under pressure to improve their performance, public service motivation has emerged as a useful concept for performance improvement in the public sector.

Still, few studies have examined moderating effects of organizational structure on the relationship between public service motivation and job performance. Employing self-determination theory, we empirically examined such effects. Our results show that public service motivation is still positively associated with job performance. On the other hand, centralization and formalization, as characteristics of organizational structure, also positively influence job performance. However, centralization and formalization are revealed to moderate the relationship between public service motivation and job performance. Our study offers crucial lessons for leaders intent on improving public organizations: leaders need to increase employee's discretions and avoid an extreme degree of centralization and formalization that would be detrimental to their organizations.