

민간 사회복지조직의 재원(財源)과 서비스 전달

김영종*

1. 서론

우리나라에서 사회복지서비스는 대부분 민간 비영리 사회복지조직들에 의해 수행되고 있다. 이러한 민간 사회복지조직들의 운영과 관련해서 많은 이슈들이 제기되고 있는데, 특히 이들 조직의 유지와 활동을 위해 필요한 자원이 어떻게 확보되고, 관리되어야 할 것인지에 대해서는 다양한 논의들이 있어왔다. 90년대 이후 민간 사회복지조직들에 주어지는 외부 압력은 주로 정부자원의 한계와 그로 인한 민간자원의 활용에 대한 강조로 나타나고 있다(김통원·김혜란, 1998; 강철희, 1999; 황성철, 2000; 정무성, 2000; 강철희·정기원·황창순, 2001). 이것은 서구사회에서 80년대 이후 지속되고 있는 사회복지에 있어서의 지배적인 담론인 '재정화(*fiscalization*)'와 '시장화(*marketization*)'가(Prince, 2001) 90년대 들어 우리 사회복지의 현실에도 본격적으로 영향을 주고 있음을 증거하는 것이기도 하다.

사회복지서비스를 제공하는 민간 사회복지조직들이 정부자원의 한계를 인식하고, 그로 인해 민간 자원에 대한 적극적인 개척과 활용의 필요성을 강조하는 것은 그 자체로서 일견 타당한 것처럼 보인다(양용희·김범수·이창호, 1997). 그러나 문제는 이러한 논의들이 대개 파편화되어 있다는 데 있다. 한 조직이 수급하는 자원은 그로 인한 개인적인 효과를 필연적으로 조직에 제시한다. 정부자원에서 민간자원으로의 강조를 옮기는 것은,

* 경성대학교 사회복지학과 교수.

수급 조직의 관점에서는 자원의 확보 방법이나 규모 측면에서의 변화를 의미하는 것에 그치지 않고, 그에 수반되는 조직 활동들, 특히 조직의 서비스 전달과 관련해서 많은 영향을 미치게 됨을 의미한다. 따라서 민간 사회복지조직들의 자원에 관한 논의는 궁극적으로 그것이 클라이언트에 대한 서비스 전달에 어떤 영향을 미치게 될 것인지를 통합적인 관점으로 파악해 보아야 할 필요가 있다.

현재와 같은 공급자 중심의 서비스 전달체계에 대한 변화의 논의들은(예를 들어, 정경배, 1998), 자원수급자로서의 개별 사회복지조직들과 이들 조직이 산출하는 서비스의 수급자로서의 클라이언트에 대한 영향(*impact*)을 중심으로 재구성되어 논의되어야 할 필요가 있다. 비록 서비스에 필요한 공공 및 민간 재정 자원의 풀(*pool*) 조성이나 역할 분담, 재원의 전달체계에 대한 논의들도 중요하지만, 그렇게 조성되고 전달된 재원의 수급자인 민간 사회복지조직들이 그로 인해 어떤 영향과 반응을 나타내게 될 것인지를 파악하는 것은 본질적으로 중요하다. 이들 조직이야말로 사회복지서비스가 전달되는 최일선(*front-line*)에 위치하면서, 사회적 자원의 공급(*supply*)이 문제 및 욕구로서의 수요(*demand*)와 직접 만나게 되는 장이기 때문이다. 우리사회의 사회복지서비스 전달체계의 책임성은 궁극적으로 바로 이러한 일선 사회복지조직들의 행태에 의해 구현된다고 보아도 무방하다(김영중, 2001a).

본 발표문에서는 민간 사회복지(서비스)조직이 수급하는 재정 자원들의 성격이 조직의 서비스전달에는 어떤 영향을 미치게 되는지를 분석, 설명해 보고자 한다. 이제까지 민간 사회복지조직의 재원에 대한 논의들이 대개는 재원 자체의 성격 분석에 그치거나, 재원이 서비스조직들에 이르기까지의 전달체계에만 집중해 왔었다면, 본 연구에서는 재원이 서비스화되는 과정에 초점을 두어 그 성격을 분석해 보고자 하는 것이다. 이를 위해 분석의 대상은 재원의 수급관계에서 중개자의 역할을 수행하는 행위자로서의 사회복지조직들의 행태에 있다. 우리나라 민간 사회복지조직들이 취해 왔던 재원관계의 행동과 조직관리자들에 의해 표출되는 재원에 대한 태도 등을 중심으로, 행위자로서의 사회복지조직들의 서비스 전달에 관한 행태를 분석해 보고자 한다. 구체적으로는 첫째, 민간 사회복지조직들이 활용하는 재원의 규모와 변화 양상을 경험적으로 제시하고, 둘째, 그러한 재원의 변화가 조직의 행태, 특히 클라이언트에 대한 서비스 전달과 관련된 조직의 활동들을 어떻게 재구성하게 될 것인지에 대해 논의해 보고자 한다. 셋째, 이러한 논의에 대한 결과로서 민간 사회복지조직들이 사회적 책임성에 진력할 수 있도록 하기 위해 우리사회가 다양한 재원들의 조성 및 전달 방식을 어떻게 운용해야 할 지에 대해 제시해 보고자 한다.

2. 자원과 서비스 전달의 관계: 자원의존의 관점

어느 조직에서나 마찬가지이지만, 사회복지조직들도 생존과 유지, 목적 추구를 위해 다양한 자원들을 필요로 한다. 그 중에서도 재정자원은 대표적인 필수 자원으로 다른 여타 자원들, 예를 들어, 서비스 인력, 클라이언트, 지역사회의 신임이나 '정치적 자산'(Patti, 1983:88) 등의 활용을 가늠케 하는 척도가 된다. 한 조직의 재정자원이 안정적으로 확보되고 있다는 것은 그 조직이 사회적으로 인정받고 있음을 결과적으로 나타내는 것이기도 하고, 인력을 비롯한 여타 자원들의 확보가 용이할 것임을 예측케 하는 것이기도 하다.

따라서 재정자원의 안정적인 확보는 모든 사회복지(서비스)조직들에서 언제나 중요한 문제가 되어왔다. 그럼에도 민간 비영리 조직의 특성상 사회복지조직에서의 재정자원 확보에는 많은 이슈들이 개입되어 있다. 일반 생산조직과는 달리 사회복지조직은 서비스의 생산과 판매만에 의해 조직의 유지와 활동에 필요한 자원들이 확보되지 않으며, 서비스 전달의 과정과는 별도로 자원들이 확보된다는 특성을 갖고 있다(김영중, 2001b:339). 즉 조직에 자원을 제공하는 자원제공자들(정부, 민간후원자 등)과 조직이 공급하는 서비스를 수급하는 소비자(클라이언트)가 분리되어 있다는 것이, 민간 비영리 사회복지조직들의 자원 수급관계에서 복잡한 문제들을 야기시키는 주된 원인이 되어왔다.

스타이너(Steiner, 1977:152)는 '휴먼서비스 조직들의 존재, 생존, 성장, 소멸은 그들이 자원을 좌우할 수 있는 능력에 의존한다'고 보았다. 사회복지조직을 포함한 대부분의 휴먼서비스 조직들에서 자원은 대개 조직의 외부환경에 존재하고 있다. 따라서 조직 외부의 자원의 원천, 특히 재정자원의 원천들이 사회복지조직들의 생멸(生滅) 혹은 행태(行態)에 미치는 영향은 매우 클 수밖에 없다. 그래서 사회복지조직을 움직이는 결정 요인들은 '조직들의 직접적인 통제 바깥에 있는 환경에서 있다'고 보아도 무리는 아니다(Steiner, 1977:152).

사회복지조직들에 대한 외부환경의 통제적 성격을 자원의존(resource-dependency) 이론에서는 조직과 자원의 수급관계를 통해서 적절히 설명한다. 이 이론에서는 조직의 어떤 외부 요소가 통제하고 있는 자원에 대해 조직이 의존하는 정도가 크면 클수록, 그 요소가 조직에 대해 갖는 영향력도 그만큼 커진다고 보는 것이다(Pfeffer and Salancik, 1978). 이 이론은 사회복지서비스를 포함하는 휴먼서비스 조직들의 서비스 전달(service delivery)과 관련한 행태를 포괄적으로 설명하는 정치경제(political economy) 이론의 골자

를 이룬다(Hasenfeld, 1992:31). 일반적으로 민간 비영리 사회복지조직들은 클라이언트, 가족, 지역사회, 정부, 경쟁조직, 그리고 조직내의 다양한 서비스 전문직들까지를 포함한 이해집단(*interest group*)들의 상이한 요구들에 직면해 있으며, 이들 이해집단이 각자 소유하는 정치적, 경제적 영향력의 크기에 의해 조직의 서비스 전달과 관련한 행태가 결정된다고 보는 것이 정치경제이론의 설명이다. 자원의존이론은 이러한 복잡한 영향력들을 단순화시켜서, 조직에 영향을 미치는 제반 정치경제적 영향 요소들을 자원의 수급관계를 통해 설명할 수 있다고 본다. 우리나라의 민간 사회복지조직들의 서비스 전달과 관련된 행태를 설명하는데 있어서 이러한 자원의존이론은 특히 유용할 것으로 보인다. 우리 사회복지조직들의 경우에도 비록 다양한 이해집단들이 존재하고는 있으나, 각자가 미치는 정치적, 경제적 영향 요소들이 아직까지는 그다지 뚜렷하게 분리되어 있지 않고, 정부조직을 제외한 여타 요소들의 영향력의 크기도 제한적이다. 또한 사회복지조직을 구성하는 사회복지전문직을 비롯한 제반 휴먼서비스 전문직들도 그 일천한 역사만큼이나 특정한 서비스 기술이나 개입접근을 둘러싼 배타적 권위나 영향력들의 행사도 그리 크지 않다. 민간 사회복지조직들을 운영하는 주체인 사회복지법인이나 종교단체, 개인 등도 특정한 이념이나 사명(*mission*)에 집착하여 이해관계를 뚜렷하게 형성하고 있지는 않는 실정이다. 즉 이념의 고수와 실현을 중심으로 형성되는 민간 사회복지조직들의 특성이 우리나라 사회복지조직들에서는 그다지 크게 나타나지 않고 있다는 것이다. 그런 점에서 재정자원을 주된 변인으로 설정하고 자원의존 관계를 통해 조직의 서비스 전달과 관련한 행태를 설명하더라도, 지나친 환원주의(*reductionism*)로 인한 위험은 크지 않을 것으로 보인다.

조직이 특정한 재원을 수급하려는 노력은 대개 그에 따른 개연적인 효과들을 조직의 서비스 전달체계에 나타나게 한다(Hasenfeld, 1992:32). 서비스가 기획되어 전달되는 조직적인 구조와 과정의 전반적인 맥락을 서비스 전달체계라 하는데, 여기에는 클라이언트, 서비스, 인력, 자원 등의 조직내에서의 흐름이 모두 포함된다. 조직이 수급하는 특정한 재원은 조직의 서비스 전달체계에 영향을 주는데, 예를 들어, 정부보조금을 획득하기 위해서 조직은 클라이언트의 선별과 수급관계, 서비스의 내용과 질, 인력의 구성, 서비스 전달을 위한 조직 구조, 그리고 각종 재무회계 절차들에 이르기까지 정부보조금의 지급과 함께 명시되는 각종 규칙들을 조직 활동에 내재화할 수밖에 없다.

민간 사회복지조직들은 서비스 제공을 위해 다양한 재원에 접근할 수 있다. (1) 중앙 정부나 지방정부들로부터 지원받는 기관운영비, 사업비, 시설설치자금 등과 같은 정부보조금, (2) 개인이나 기업, 단체 등이 기관에 직접 자원을 제공하는 형태의 후원금, (3)

공동모금이나 복지재단 등을 통해 사업별 지원 방식으로 제공되는 민간 사업비 보조금, (4) 기관이 스스로 서비스의 생산과 판매를 통해 자원을 확보하는 서비스 이용료, (5) 서비스 이외의 다른 수익 사업이나 행사를 통해 확보되는 수익금, (6) 운영법인의 자체적인 수익사업금이나, (7) 기타 자산 확보를 통한 전입금 등이 대표적인 재원들이다.

일반적으로 이러한 재원들의 성격은 크게 공공과 민간 자원으로 구분해서 차이를 설명한다. 조세제도를 근간으로 해서 공공조직의 체계를 통해 수집되어 일선 사회복지서비스 기관들에 배분되는 방식의 재원을 공공자원이라 하고, 공공체계를 거치지 않고 기업이나 개인, 단체 등과 같은 민간이 기부나 후원, 혹은 서비스 이용에 대한 대가의 지불 등과 같은 방식으로 사회복지기관들에 간접적 혹은 직접적으로 제공하는 것을 민간자원이라 한다.

공공자원은 서구 국가들에서도 마찬가지로이지만 대부분의 사회복지서비스 조직들의 주된 재원을 구성하고 있다(Kramer, 1981). 전통적으로 서비스 이용료나 다양한 민간후원 재원에 의존하는 경향이 컸었던 미국의 사회복지서비스 조직들에서조차 정부자원への 의존성이 심화되는 경향으로 나타나고 있음이 보고되고 있다(Eggers and Ng, 1993; Kettner and Martin, 1996). 공공자원의 대표적인 특징으로는 재원의 규모나 가용성의 크기에서 절대적인 우위를 차지하고 있다는 점과, 안정성이 뛰어나서 민간 사회복지조직들이 선호하게 된다는 점을 들 수 있다. 민간자원은 공공자원에 비해서 재원의 규모나 안정성의 측면에서 열세에 있다. 80년대 이후로 우리나라를 비롯한 대부분의 국가들에서 민간자원의 활용 증대를 꾀하고는 있으나, 여전히 사회복지조직들이 주된 재원으로 의존할 수 있을 만큼의 절대자원의 양이 크지 못하며 안정성의 측면도 취약해서 조직들이 그러한 자원에 의존해서 조직의 정규적이고 일상적인 활동들을 수행하기가 어렵다는 단점이 있다(Gronbjerg, 1992). 반면에 민간자원은 조직이 그 용도를 탄력적으로 규정할 수 있다는 자율성과 관리에 따르는 까다로운 규제나 절차가 필요치 않다는 용이성 등이 높은 장점으로 나타난다.

재원을 단순히 공공과 민간의 측면으로 구분해서 조직에 미치는 성격을 파악하려는 것은 한계를 안고 있다. 재원이 서비스 전달에 미치는 구체적인 영향을 분석하기 위해서는 재원을 보다 구체적인 속성으로 구분해 보는 것이 필요하다. 이를 위해 그론비에르그(Gronbjerg, 1992)는 민간 비영리 사회복지서비스 조직의 재원을 제도화, 예측가능성, 통제가능성, 클라이언트와 고객의 구분가능성 등의 속성에서 나타나는 차이를 통해 파악하려 했으며, 이를 위해 조직이 수급하는 재원을 크게 세 가지 주요 유형으로 나누었다: 이용료, 민간후원금, 정부보조와 계약. 이러한 각각의 재원들은 민간 사회복지조직들이

이에 접근하고 관계를 맺는 과정에서 재원에 따른 개연성의 효과를 조직의 서비스 전달 체계에 구현하게 된다고 본다. 이를 구체적으로 설명해 보자면 다음과 같다.

첫째, 이용료 재원. 이용료는 민간자원을 조직이 서비스를 통해 직접 확보하는 것으로, 이러한 재원은 고객과 클라이언트를 일치하게 하는 특성을 갖고 있다. 서비스의 수급자인 클라이언트가 곧 조직에 자원을 제공하는 고객이 되는 것이다. 그로 인해 이용료 재원에 주력하는 조직들로서는 조직의 모든 서비스 노력과 전달과정을 고객으로서의 클라이언트의 욕구에 치중해서 구조할 수 있다. 클라이언트에 대한 서비스 전달과정의 효과성과 효율성에 대한 관심이 모든 조직활동의 주된 관심사가 되게 한다. 다양한 마케팅 기법을 동원하여 수익성 있는 클라이언트를 찾아나서고, 시장에서의 경쟁력있는 서비스의 개발도 필요하며, 한편으로 클라이언트의 욕구를 중심으로 서비스 인력을 배치하고, 업무를 할당하고, 제반 자원의 흐름을 통제하는 것이 필요하게 된다. 이러한 노력들에서 특히 휴먼서비스(*human service*)의 특성상 질 높은 서비스 인력의 확보와 효율적인 통제가 조직 관리에 있어서 핵심적인 관심사가 된다.

둘째, 민간후원금 재원. 이용료와 마찬가지로 후원금은 민간 사회복지조직들이 활용하는 대표적인 민간자원 중 하나이다. 민간자원의 특성상 일단 확보하고 나면, 활용의 용도는 정부자원에 비해 융통성이 높은 것이 특징이다. 민간으로부터 자원을 확보한다는 점에서는 이용료와 같지만, 후원금 재원은 자원의 제공자인 고객과 서비스의 수급자인 클라이언트가 분리되어 있다는 점에서 이용료 재원과는 뚜렷한 개연적인 효과의 차이를 조직에 제시한다. 고객과 클라이언트의 분리는 곧 클라이언트에 대한 서비스 노력과 자원 확보의 노력이 직접적으로 연관되지 않음을 의미하고, 그로 인해 조직의 활동은 자원 확보를 위한 활동과 서비스 전달을 위한 활동으로 분리되는 결과를 초래한다. 이러한 조직들에서는 자원개발부서와 서비스전담부서가 보통 뚜렷하게 구분되어 있고, 그에 따라 조직의 역량도 분산되게 된다. 자원개발을 위한 노력은 대개 조직내의 서비스 활동과는 별개로 마케팅 등을 통해 조직외부의 환경개발에 초점을 두게 된다. 이러한 노력이 조직 활동에 미치는 개연성은 고객으로서의 후원자들의 취향과 욕구에 민감해지게 된다는 것이다. 그것이 궁극적으로는 조직의 본래의 사명이나 클라이언트의 욕구를 압도하게 될 가능성도 있다. 고객의 확보에 유리한 클라이언트 집단을 선별한다든지, 서비스의 내용이나 방법, 질 등과 관련해서 고객의 관심을 우선적으로 반영하고, 그에 따라 전체사회나 서비스 전문직, 혹은 클라이언트의 욕구를 중심으로 하는 서비스전달체계가 구성되기 어렵게 한다.

셋째, 정부보조금 재원. 이 재원은 민간후원금의 경우와 같이 고객과 클라이언트가 분

리되어 있다는 특성을 똑같이 갖고 있지만, 고객이 산발적이고 개별적인 민간 주체들이 아니라 정부조직이라는 점에서 민간후원금과는 다른 공공자원의 특성이 나타난다. 고객과 클라이언트의 분리로 인한 조직의 개연성 효과가 민간후원금 재원의 경우에서와 같이 나타나는데, 공공자원의 특성상 고객으로서의 조직에 대한 요구가 보다 체계적이고, 엄격하며, 규제가 까다로운 경향이 있다. 그로 인해 정부보조금 재원을 수급하는 민간 사회복지조직들로서는 자원의 확보와 관리에 수반되는 활동들, 예를 들어 프로그램 제안서(*proposal*)에서부터 각종 보고서, 평가에 이르기까지 요구되는 사업내용이나 예산과 관련한 각종 문서상 혹은 절차상 업무들이 다른 재원에 비해 과다하게 된다. 그로 인해 이러한 재원을 수급하는 조직들로서는 재원의 조직내에서의 흐름을 통제하기 위한 메커니즘이 중요시되고, 그로 인해 행정관리의 업무활동이 조직의 주된 관심사가 되기 쉽다. 이런 경우에 예를 들어, 총무과가 조직내의 핵심 부서가 될 수 있다. 정부보조금 재원은 민간후원금이나 이용료와 같은 불안정한 민간자원과는 달리 안정성을 띠고 있으므로, 조직으로서의 자원의 조달과 관리 과정을 조직내에 제도화하기가 쉽다. 정부자원과의 오랜 관계를 통해 이러한 제도화가 형성될 수 있으며, 그로 인해 자금의 유동성 문제라든지(서비스에 대한 비용을 정부가 낮추어 지불해서 발생하는 문제), 자금 전용성(*fungibility*)의 엄격한 제한으로 인한 문제라든지, 과다한 문서 및 보고 의무 혹은 복잡한 회계 절차 등과 같은 정부 재원의 활용에 따르는 높은 비용들(조직으로서는)에 대처하거나 혹은 피해나갈 수 있는 노하우(*know-how*)를 갖추게 된다. 문제는 이러한 제도화가 민간 사회복지조직들의 원래의 목적, 즉 클라이언트에 대한 서비스 전달 과정과는 무관하게 진행될 수 있다는 점에서, 이용료 재원과는 뚜렷하게 구분되는 특징을 갖는다.

대부분의 민간 사회복지조직들은 복수의 재원을 갖추고 있다. 다양한 재원은 다양한 개연성의 효과를 조직의 서비스전달 과정에 미치게 된다. 사회복지조직들의 성격을 대변하는 휴먼서비스 조직들의 행태에서 쉽게 볼 수 있는 복잡성도 이러한 다양한 재원관계에 의한 결과로서 나타나는 것이라고 볼 수 있다. 그럼에도 모든 재원이 동일한 크기의 효과를 조직에 미치는 것은 아니다. 조직이 특정 재원에 의존하는 정도에 따라 그 재원이 조직에 미치는 영향력의 비중도 달라지게 된다(Pfeffer and Salancik, 1978). 이에 근거해서 핵심 재원의 성격 분석을 통해 민간 사회복지조직들의 현재 행태를 분석해 볼 수 있고, 그러한 재원의 성격 변화가 조직의 행태, 특히 서비스전달에 미치게 될 효과 등을 유추해 보는 것이 가능하게 된다.

3. 우리나라 민간 사회복지조직들의 재원현황 분석

우리나라 민간 사회복지(서비스) 조직들의 재원을 분석해 보기 위해, 이전에 시행되었던 두 연구(김영중, 1993년, 2000년 시행)를 통해 수집되었던 자료를 활용하였다. 두 연구에 공통적으로 포함되었던 지역 사회복지서비스 기관들의 92년, 99년 결산자료를 통해 <표 1>에서와 같은 재원현황을 비교 분석해 보았다. 부산지역의 생활시설 23곳과 이용시설인 사회복지관 9곳으로 총 32개 시설이 분석 대상에 포함되었으며, 개별 시설들에 대한 재원 자료를 생활시설과 이용시설의 유형별로 묶어 정부보조금, 민간후원금, 이용료, 기타의 항목들에 대한 평균과 비중을 각기 제시하였다.

<표 1>에서 나타난 바와 같이, 민간 사회복지조직들의 재정자원 총량은 92년의 평균 238백만원 정도에서 99년의 436백만원으로 약 83% 가량 증가한 것으로 나타났다. 이러한 평균 금액의 증가는 정부보조금의 109% 증액, 민간후원금의 66% 증액, 이용료의 -11% 감액, 기타 잡수입의 95% 증액의 결과에 의한 것이다. 각 재원이 전체 재정에서 차지하는 비중에도 있어서도 변화가 있는데, 정부보조금이 차지하는 비중은 92년의 65%에서 99년의 74%로 9%의 증가를 보였고, 후원금의 경우는 16%에서 14%로 -2%의 감소, 이용료 수입은 15%에서 7%로 절반 이상 대폭 감소하는 경향을 나타냈다.

재원에 있어서의 이러한 변화 양상은 생활시설과 이용시설별로 구분해서 보더라도 거의 유사하게 나타난다. 생활시설과 이용시설들에서 모두 정부보조금이 차지하는 비중이 증가하였으며(다만, 노인시설의 경우는 원래 90% 이상의 높은 비중에서 약간의 감소가 있는 것으로 보임), 생활시설의 경우에는 민간후원이 금액면에서는 52% 가량 증가했으나, 전체에서 차지하는 비중에서는 17%에서 13%로 -4% 가량의 감소를 보여주고, 복지관의 경우에는 112%의 절대금액의 증가와 함께 차지하는 비중면에서도 13%에서 18%로 약 5%의 상승 결과를 나타냈다. 이용료의 경우에는 생활시설에서는 거의 의미를 두기 힘든 2%대의 비중을 유지하였으며, 이용시설에서는 절대금액과 비중에서도 마이너스를 기록했다. 생활시설들에 비해 이용료 수입이 차지하는 비중이 높았던 사회복지관들의 경우에 절대금액면에서도 -17%의 감소를 보였고, 이용료가 전체 재정에서 차지하는 비중도 48%에서 27%로 현격하게 줄어들었음을 볼 수 있다. 이러한 현상은 이용료 수입에 대한 표준편차들을 통해서도 확인될 수 있는데, 복지관들마다 이용료 수입의 차이가 크게 나타나던 것이(평균 = 112백만, 표준편차 = 121백만) 99년에 들어서는 표준편차도 59백만으로 크게 감소했다는 것은 종합사회복지관들에 있어서 전반적으로 이용료 수입이

〈표 1〉 민간 사회복지사들의 자원 현황(92, 99년도)

(단위: 백만원)

	전체			정부보조			민간후원(7)			이용료수입			기타(8)		
	92년	99년	증감 %	92년	99년	증감 %	92년	99년	증감 %	92년	99년	증감 %	92년	99년	증감 %
전체시설															
평균(N=32)	238	436	83%	155	323	109%	37	61	66%	35	31	-11%	11	22	95%
(표준편차)	(153)	(261)		(105)	(232)		(32)	(53)		(81)	(55)		(34)	(19)	
비중%	100%	100%	0%	65%	74%	9%	16%	14%	-1%	15%	7%	-8%	5%	5%	0%
생활시설															
평균(N=23)	240	469	95%	181	384	112%	40	61	52%	5	7	32%	14	19	36%
(표준편차)	(153)	(299)		(110)	(248)		(34)	(60)		(21)	(29)		(40)	(19)	
비중%	100%	100%	0%	75%	82%	6%	17%	13%	-4%	2%	2%	-1%	6%	4%	-2%
(1) 아동시설	221	363	64%	163	286	76%	29	63	114%	0	0	-	29	19	-35%
(표준편차)	(143)	(190)		(74)	(110)		(34)	(75)		0	0		(65)	(21)	
비중%	100%	100%	0%	74%	79%	5%	13%	17%	4%	0%	0%	0%	13%	5%	-8%
(2) 여성시설	157	275	76%	113	218	93%	41	45	8%	0	2	-	2	8	332%
(표준편차)	(62)	(88)		(59)	(63)		(28)	(24)		0	(4)		(3)	(9)	
비중%	100%	100%	0%	72%	79%	7%	27%	16%	-10%	0%	1%	1%	1%	3%	2%
(3) 노인시설	141	436	209%	130	392	202%	12	20	72%	0	1	-	0	24	-
(표준편차)	(49)	(23)		(46)	(67)		(4)	(11)		0	(1)		0	(33)	
비중%	100%	100%	0%	92%	90%	-2%	8%	5%	-4%	0%	0%	0%	0%	6%	6%
(4) 장애인 시설	326	638	96%	243	523	115%	67	87	31%	4	3	-31%	12	27	116%
(표준편차)	(149)	(73)		(109)	(50)		(34)	(71)		(9)	(6)		(20)	(17)	
비중%	100%	100%	0%	75%	82%	7%	20%	14%	-7%	1%	0%	-1%	4%	4%	0%
(5) 요양시설	589	1542	162%	476	1318	177%	11	60	435%	102	137	35%	0	26	-
비중%	100%	100%	0%	75%	82%	7%	20%	14%	-7%	1%	0%	-1%	4%	4%	0%
이용시설															
평균(N=9)	232	351	51%	86	166	93%	30	63	112%	112	94	-17%	4	29	611%
(표준편차)	(162)	(85)		(44)	(39)		(26)	(32)		(121)	(59)		(8)	(20)	
비중%	100%	100%	0%	37%	47%	10%	13%	18%	5%	48%	27%	-22%	2%	8%	6%
(6) 복지관	232	351	51%	86	166	93%	30	63	112%	112	94	-17%	4	29	611%
(표준편차)	(162)	(85)		(44)	(39)		(26)	(32)		(121)	(59)		(8)	(20)	
비중%	100%	100%	0%	37%	47%	10%	13%	18%	5%	48%	27%	-22%	2%	8%	6%

자료: 김영중(1993), 2000년 학술진흥재단연구. 참고: 김영중(2001), "지역 사회복지서비스 조직들의 재정자원 수급 행태에 관한 연구," 《한국사회복지학》 44; 김영중(1994), "사회복지조직들의 지역사회 자원 활용에 영향을 미치는 요인들에 대한 분석," 《한국사회복지학》 23. (1) 아동시설:일시보호1, 생활시설7. (2) 여성시설:부녀복지2, 모자원4. (3) 노인시설:양노1, 요양1. (4) 장애인시설:생활6. (5) 정신요양시설:정신요양원1. (6) 종합복지관:가형5, 나형3, 사형1, (7) 민간후원에는 외부후원금과 법인전입금을 포함, (8) 기타에는 이용료를 제외한 여타 수익 사업 등을 포함.

감소하고 있음을 보여주는 결과이다.

〈표 1〉의 자료가 제시하는 바를 요약해서 설명하자면 다음과 같다.

첫째, 지역사회 민간 사회복지조직들이 활용하는 재정자원의 규모가 증가하고 있다. 그 이유에 대해 비록 자료를 통해 직접 제시되지는 않았으나, 이것은 동일한 서비스들에 대한 질의 향상보다는 대개 클라이언트의 수와 서비스의 내용에 있어서의 확대가 이루어지고 있음을 의미할 가능성이 크다. 전반적인 이용료 수입의 정체 혹은 감소 현상과 결부시켜 이러한 가능성을 해석해 본다면, 이러한 서비스 확대에 따라 늘어나게 된 서비스 수급자들은 주로 저소득층의 클라이언트들일 가능성이 크다.

둘째, 재정자원의 규모 증대에 주로 기여한 재원이 정부보조금인 것으로 나타난다. 전체 시설들을 평균해서 보자면 시설당 전체 재정이 92~99년에 약 198백만원이 증가하였는데, 그 가운데 정부보조금의 증액이 168백만원으로 전체 재정 증액의 약 85%를 설명하고 있다. 비록 법인전입금을 포함한 민간후원금이 자체적으로는 66%의 증가를 보이고 있으나, 절대금액면에서 미미하고 비중면에서는 오히려 근소한 감소를 보이고 있다. 더욱이 또 다른 민간자원으로 간주할 수 있는 이용료 수입에서는 뚜렷한 감퇴현상마저 나타나고 있는 실정이다. 이러한 사실은 90년대 이후 민간 사회복지조직들의 민간자원 활용을 강조해 왔던 우리사회의 제반 논의와 노력들이 별무 성과였음을 보여주는 것이다. 오히려 자료가 제시하고 있는 바는 민간 사회복지조직들의 정부자원에 대한 의존도가 더욱 심화되고 있는 양상을 나타내고 있다는 것이다.

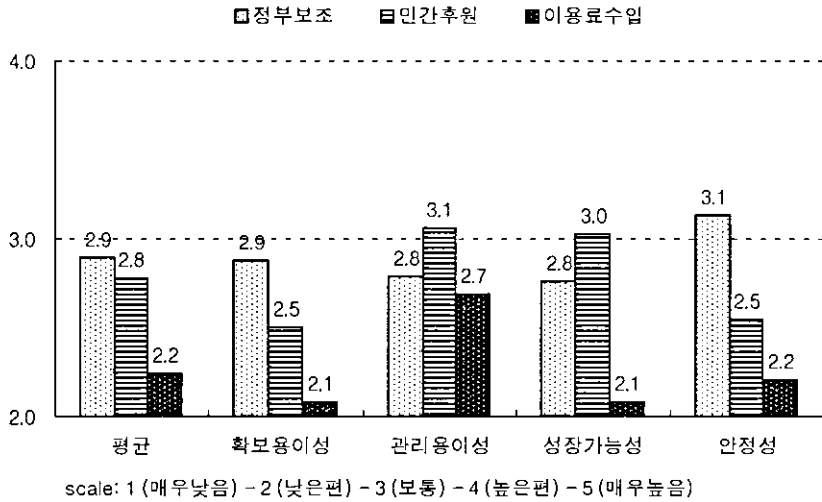
셋째, 민간자원 가운데서도 후원과 이용료 수입의 활용 경우에는 차이가 나타난다. 민간후원의 경우에는 생활시설들에서는 절대 금액면에서 일정한 증가가 있었지만 비중면에서는 전반적으로 축소하는 경향이 나타났다. 이것은 생활시설들에 대한 그간의 정부보조의 증액폭이 다른 재원에 비해 상대적으로 비중을 크게 차지하게 된 결과인 것으로 보인다. 민간 사회복지조직들에서의 민간자원의 활용 가능성을 어렵게 하는 결과는 이용료 수입에 있어서의 절대적인 감축 현상이다. 생활시설들에서는 예나 지금이나 이용료 수입에 의존하는 비율이 낮았지만, 사회복지관과 같은 이용시설들에서는 이용료 수입을 통한 민간자원의 확보가 민간 조직으로서의 탄력성을 강화시킬 수 있는 중요한 재원으로 간주되어 있었다. 그런데 이용시설들에서 서비스 이용료가 차지하는 비중에 있어서 감소했다는 사실은 한편으로는 정부보조금의 상대적 비중이 증가한 결과로 볼 수도 있지만, 절대 금액면에서조차 감소하고 있다는 사실로 비추어 보아서는 사회복지관의 운영자들이 말하는 '사회복지관에서의 사회교육 프로그램들은 이미 경쟁력을 상실하기 시작했다'는 것도 부분적으로 기인하는 것으로 보인다. 비록 이러한 수익성 프로그램들의 정당성에

대한 논란도 계속되어 왔으나, 그러한 논란과는 상관없이 이미 사회복지관들의 주변 환경에서 이들 프로그램이 차지하는 입지는 점차 더 좁혀지고 있는 것으로 보인다. 그에 따라 생활시설이나 이용시설 모두에서 지금과는 다른 서비스 이용료 수입의 확대를 위한 모델이 개발되지 않는 한, 민간 사회복지조직들이 의존할 수 있는 중요한 민간자원의 한 부분이 약화될 것임을 의미한다.

이와 같은 민간 사회복지조직들의 자원 활용 실태는 이들 조직이 각 재원에 대해 취했던 전략들을 유추하게 한다. 그러나 현실적으로 개별 조직들이 취할 수 있는 전략 선택의 폭은 극히 제한된 것으로 알려져 있다. 예를 들어, 민간 재원으로서의 이용료나 민간 후원 등은 조직이 선택하는 전략과는 무관하게 그 절대공급량이 조직의 통제 바깥에 있는 외부환경에 의해 결정되고, 정부 재원들 역시 조직이 스스로 공급을 조절하기 어렵다는 점 등에서 개별 서비스 조직이 전략적 노력을 통해 자원의 구성을 변화시킬 수 있는 부분이 한정되어 있다. 다만, 조직들로서는 그러한 각각의 재원이 조직내의 서비스 전달에 미치는 영향에 대해서는 민감하게 반응할 수 있고, 그에 따라 조직관리를 위한 노력의 방향을 결정해야 하므로, 자원의 수급자로서의 서비스 조직이 각 재원에 대해 내리는 평가와 그 이유는 중요할 수밖에 없다.

조직들이 내리는 각 재원에 대한 평가와 이유들을 분석하기 위해, 앞서와 마찬가지로 이전의 두 연구에서 자료를 취합하여 활용하였다. 두 연구에서는 조직이 재원에 대해 취하는 태도를 얻기 위해 조직의 최고/상급관리자들(기관장이나 총무, 부장급)을 대상으로 물었는데, 두 연구에서 모두 직급에 따른 차이는 유의미하게 나타나지 않았으므로 그에 따른 분석은 여기에서 생략하고, 개별 조직 단위로 묶어서 도출된 결과를 제시해 보았다. 먼저 2000년도 연구에서는 세 가지 재원에 대해 조직의 리더인 최고/상급관리자들이 각기 어떻게 평가하고 있는지를 분석해 보았다. 평가의 기준은 (1) 확보의 용이성, (2) 관리의 용이성, (3) 성장 가능성, (4) 안정성이라는 4가지 지표들로 구성하였다. 평가의 척도는 5점 리커트 스케일(Likert scale)이며, 매우낮음(1)-낮은편(2)-보통(3)-높은편(4)-매우높음(5)의 눈금이 주어졌다. 평가에 대한 분석의 결과는 <그림 1>과 같이 나타났다.

〈그림 1〉 주요 재정자원들에 대한 조직 리더들의 평가 평균(2000년도 연구)



조직관리자들은 재원들 중에서 정부보조(평균=2.9)와 민간후원(평균=2.8)에 ‘보통’ 정도의 평가를 한 반면, 이용료수입(평균=2.2)에 대해서는 ‘낮은편’에 가까운 점수를 주고 있다. 비록 정부보조와 민간후원이 전반적으로 유사한 평가를 받고 있으나, 각 재원에 대한 개별 속성별 평가에서는 뚜렷한 차이가 드러난다. 정부보조 자원은 대체로 고른 점수를 받았으나, 안정성(평균=3.1)에 있어서 상대적으로 더 높은 점수를 받았다. 민간후원의 경우는 관리의 용이성(평균=3.1)과 성장 가능성(평균=3.0)에서 높은 점수를 얻은 반면, 확보의 용이성(평균=2.5)과 안정성(평균=2.5)에서는 낮은 점수를 받았다. 이용료수입은 관리가 용이하다는 점(평균=2.7)을 제외하고는, 확보의 용이성(평균=2.1), 성장 가능성(평균=2.1), 안정성(평균=2.2) 등에서 모두 낮게 평가되고 있다.

이와 같은 결과를 보다 구체적으로 확인하기 위해, 〈표 2〉와 같은 질문의 분석이 2000 년도의 연구에서 시도되었다. 개별 조직들의 현재 재원현황과 바람직한 상태의 재원현황을 관리자들에게 물었던 것인데, 그 결과 앞서 〈그림 1〉에서 나타났던 각 재원에 대한 평가가 실제 재원 구도에 대한 의도에서도 반영되고 있음을 확인할 수 있었다. 정부 재원에 대한 선호와 함께 이용시설인 사회복지관들에서의 이용료 재원에 대한 부정적인 선호가 여실히 드러나고 있으며, 민간후원 재원에 대해서는 성장가능성과 관리의 용이성은 높으나 확보의 용이성이나 안정 측면에서 뒤떨어진다는 이유로 인해 큰 기대는 보이지 않고 있다.

〈표 2〉 조직 리더들의 재정자원 원천의 현재/이상적 상태에 대한 백분율 평균 및 이상-현재차이(표준편차)(2000년도 연구)

구분	전체		생활시설		사회복지관	
	현재상태 (100%)	→ 이상적 상태	현재상태 (100%)	→ 이상적 상태	현재상태 (100%)	→ 이상적 상태
정부보조	72.2% [7.9% (17.9%)] ¹⁾	→ 80.3%	83.8% [.40% (14.1%)]	→ 85.6%	46.4% [23.8% (3.9%)]	→ 69.9%
ANOVA(집단간×정부보조 이상-현재차이): p=.000 Eta=.613						
민간후원	15.9% [-1.2% (13.2%)]	→ 13.8%	14.6% [-.69% (12.9%)]	→ 12.4%	18.7% [-2.1% (16.9%)]	→ 16.5%
ANOVA(집단간×민간후원 이상-현재차이): p=.624 Eta=.050						
이용료	12.0% [-6.7% (14.3%)]	→ 6.1%	1.6% [.28% (3.9%)]	→ 2.0%	34.9% [-21.9% (14.3%)]	→ 14.4%
ANOVA(집단간×이용료 수입 이상-현재차이): p=.000 Eta=.725						

1) [이상-현재차이(표준편차)]

2) 이상-현재차이는 개별응답자들의 현재와 이상적 배분 %에 대한 차이를 평균한 것이므로, 집단별 전체 평균에 의한 차이와는 약간 다르게 나타날 수도 있음.

정부 자원과 민간 자원에 대한 선호의 이유에 대해서는 1993년의 연구에서도 질문되었는데, 〈표 3〉과 〈표 4〉와 같은 응답으로 나타났다. 이러한 결과들은 〈그림 1〉의 결과와도 대체로 유사함을 알 수 있어서, 자원의 성격에 대한 평가가 시대적으로 혹은 응답자들에 따라 다르지 않고 보편적으로 받아들여지고 있음을 알 수 있다. 〈표 4〉의 민간자원에 대한 선호 이유에서 ‘주민의 지지를 얻는 사업이라는 권위 확보’가 우세한 것은 한편으로는 민간자원의 자원으로서의 한계를 나타내는 것으로 해석될 수 있고, 〈표 3〉에서의 ‘국가적 보조사업으로서의 권위’와 결부해서 해석해 보면, 여태까지도 민간 사회복지(서비스) 조직들의 사업에 대한 권위가 중요한 관심사였던 것으로 해석되기도 한다.

〈표 3〉 정부보조금에 대한 선호 이유의 우선 순위(1993년 연구)

순위	이유	우선 순위 응답자수				
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1.	정기적, 안정적	58	9	3	1	0
2.	국가적 보조사업으로서의 권위	9	23	18	5	1
3.	자원풍부	1	16	10	4	10
4.	지역 이기주의를 극복할 수 있음	3	13	14	11	3
5.	정부의 지휘, 감독을 받을 수 있음	1	4	13	8	13
6.	기타	1	2	3	0	0

자료: 김영중(1993). 학술진흥재단연구. 과제명: 사회복지조직들의 지역사회 자원활용에 영향을 미치는 변수들의 연구.

〈그림 1〉과 〈표 2〉, 〈표 3〉, 〈표 4〉에서 나타난 결과는 대체로 일반적으로 알려져 있는 재원별 특성들이 일선의 서비스 조직의 관리자들에게도 그대로 체득되고 있음을 보여주는 것이다. 특이할 만한 사실은, 민간 사회복지조직들이 갖는 이러한 재원에 대한 평가(〈그림 1〉)와 재원구성의 선호(〈표 2〉)가 92~99년도에의 자료들에서 나타났던 재원구성의 실제적 변화(〈표 1〉 참조)와 일치하고 있다는 점이다. 이 점은 민간 사회복지조직들이 갖는 전략적 선호의 방향이 일정 정도 조직들의 재원구성에 영향을 미치는 것이 아닌지에 대한 의문을 갖게 한다. 이러한 사실은 민간 재원에 대한 활용을 강조하는 제반 정책적인 의도나 주장들이 명목적인 것으로 간주되어 왔으며, 일선 조직들이 정부조직과의 재원관계를 통해 형성하게 된 제도적 맥락이 보다 실질적인 영향을 미치고 있음을 나타내는 증거가 될 수도 있다. 이에 대해서는 후에 추가적인 연구 분석들이 필요할 것으로 보인다.

4. 재원의 수급관계가 서비스 전달에 미치는 영향

민간 사회복지조직들이 구성하는 재원관계는 궁극적으로 조직의 서비스 전달에 영향을 주게 된다. 그러므로 특정한 재원을 수급하거나 혹은 수급하기 위한 조직의 노력들이 이들 조직의 서비스 활동과, 그 결과로 클라이언트에 대해서는 어떤 영향을 초래하는지를 분석해 볼 필요가 있다. 이를 위해 앞서의 분석과 같이 민간 사회복지조직들의 재원을 민간자원으로서의 후원금과 이용료, 공공자원으로서의 정부보조금 등으로 구분하고, 각각의 재원수급을 위한 전략들이 서비스전달에 미치는 개연적인 효과들을 설명해 본다.

1) 민간후원금 전략

민간후원금은 기관의 입장에서는 활용의 탄력성이 가장 높은 자원이다. 서비스대상자들을 직접적으로 지정해서 후원하는 결연후원금을 제외하고는, 시설에 대한 기부금이나 위탁금, 복지재단이나 공동모금회의 지원금 등과 같은 민간자원들은 용도의 지정이나 관리 방법 등에서 엄격성(혹은 경직성)이 약하므로, 자원 운용에 있어서 기관의 자율성을 높일 수 있다. 다만, 기존에 관리되고 있는 공공자원과는 별도로 개별 민간자원들을 관리해야 한다는 점에서, 그리고 기관이 활용하는 민간자원들의 종류가 다양해질수록 그것들을 각기 개별적으로 관리해야 한다는 점에서 관리의 부담이 증가하는 것이 사실이나, 자원 수급에 따르는 관리의무가 공공자원에 비해서는 많지 않다. 이러한 측면에서 민간 사회복지조직들이 민간후원금을 확보하기 위한 전략에 관심이 많은 것은 사실이나, 민간후원이 갖는 다음과 같은 한계들로 인해서 제한을 받는다.

첫째, 현실적으로 민간 자원의 절대 풀(pool)이 넓지 않다. 비록 다양한 형태의 민간 자원이 현실적으로 혹은 잠재적으로 존재하지만, 아직까지는 민간 자원의 총량 규모로는 대부분의 개별 기관들이 그것에 의존해서 서비스를 운영해 나가기에는 태부족이다. 한 연구(강철희·정기원·황창순, 2001)에서는 우리나라의 개별 사회복지조직들이 활용하는 순수 민간자원(법인전입금 미포함)은 시설의 경우 평균 약 14백만원, 복지관의 경우 16백만원으로 나타났다고 보고하고 있다(본 연구의 시설당 민간후원금 평균 61백만원에는 법인전입금을 포함한 결과). 연평균 3~5억 정도의 민간 사회복지조직들의 재정자원 규모에 비추어 볼 때, 이러한 민간 자원의 규모는 조직의 유지와 활동에 치명적으로 중요한 자원인 것으로 간주되기 어렵다.

둘째, 예측가능성의 문제이다. 다양한 개별 후원주체들의 자발적인 의사에 의존해야 하므로, 당장 내년에 얼마만한 후원금이 발생할 것인지를 예측하기 어렵게 한다. 조직의 운영에는 안정성과 예측력이 필수적이다. 상시적이고 고정적인 서비스 프로그램들을 불안정한 민간후원금의 예상되는 수입에 의존하여 계획할 수는 없다. 상시적 서비스 조직들이 갖는 운영 리듬에 비추어 보면, 민간후원이라는 자원은 금액의 고하를 막론하고 또한 성장가능성이라는 장점에도 불구하고, 생리적으로 조직의 주된 자원이 되기는 어렵다. 민간후원의 개발이 발달한 미국의 경우에도 이러한 한계는 유사하게 나타나는 것으로 보고된다. '기관들이 후원금을 확보하기 위해 많은 노력들을 쏟아 붓지만, 대부분의 개발 전략들이 예측가능한 수입원을 만들어내지는 못하고 있다. 오히려 매우 급격하고 예측불가능하게 해마다 바뀌고, 이러한 변화는 기관들이 후원금 개발을 위한 체계적인

노력이나 고정적인 후원자들의 확보 가능성과는 상관없이 나타난다'(Gronbjerg, 1992: 80).

셋째, 민간자원은 확보에 따르는 비용이 많이 수반된다. 후원금의 개발에 있어서 개발과 관리에 따르는 비용(인건비+사업비)을 묵과하는 경우가 많은데, 특히 투입되는 인력의 비용(몇 명이 전담을 하든 혹은 모든 직원이 업무의 한 부분으로 할당을 받든)은 무시되기 쉽다. 후원금의 개발과 관리를 위해 조직이 투입하는 비용에도 미치지 못하는 후원금을 확보하는 경우가 많이 나타난다. 이것은 개별 기관으로서의 비용-효율성의 문제를 야기하는 것에 그칠 수는 있지만, 그러한 기관에 서비스 자원을 제공하는 전체사회적 관점에서는 자원의 부적절한 사용에 따른 기회-비용(*opportunity cost*)이 발생함을 의미한다. 즉, 클라이언트에 대한 서비스를 위해 의도되었던 자원이 그에 쓰이지 못했기 때문에, 클라이언트들의 사회적 문제가 해결되지 못한 만큼의 비용을 사회가 떠안게 되는 것이다.

민간후원이 활성화되기 위해서는 우리사회의 기부문화나 기부의 제도적 장려 요인들, 예를 들어 일반이나 기업의 기부에 대한 인식이나 관행의 변화, 세금제도의 개선 등이 전제되어야 한다(강철희, 1999). 이를 통해 민간 후원의 절대적인 풀(pool)이 확장되지 않고서는, 민간 기관들의 마케팅이나 모금전략 등과 같은 재원 확보 전략이 여전히 유효할지는 의문이다. 자칫 한정된 민간후원 자원을 두고서 이를 확보하기 위한 경쟁적인 전략에 개별 조직들이 몰입하는 것은, 모금을 위해 투입되는 비용에도 미치지 못하는 후원금을 확보하게 되는 투자의 비효율성을 초래할 수 있다.

대부분의 민간 사회복지조직들은 서비스를 중심으로 특화된 조직이다. 이러한 조직들이 '언제나 부족한' 서비스 자원을 마케팅과 같은 후원개발을 위한 노력에 쏟아 붓는 것은, 언뜻 그 자체로서는 PR(*Public Relations*)의 한 부분이 되는 정당한 노력인 것처럼 보이지만, 한정된 조직 자원의 활용 극대화라는 명제를 놓고 본다면, 그런 노력들이 대개는 조직이 '클라이언트에 대한 직접적인 서비스의 희생'이라는 높은 비용을 지불하고서 얻게 되는 결과로 나타날 가능성이 크다.

후원개발을 위한 노력은 조직의 구조와 과정들, 서비스의 내용 등을 일반 후원자들에게 부합되는 방향으로 변질시킬 수 있다. 모금에 전념하게 되는 기관들은 모금에 유리한 입지를 확보하기 위해서 전시적 혹은 이벤트성 서비스 프로그램들을 강화하는 경향을 나타낼 수 있고, 일시적이고 한정적인 후원금의 성격상 그러한 재원은 장기적인 목적 사업에 쓰여지기 힘들기 때문에 다시 그러한 프로그램들에 재투입될 가능성이 많으며, 그것이 후원금 확보에 기여하게 되는 긍정적인 보상을 주게 될 때 이러한 성향은 지속적으로

되풀이 될 수 있다. 이 과정에서 조직의 인적 구성도 그러한 성향에 맞추어질 가능성이 크다. 1명의 사회복지사보다는 1명의 마케팅 전문가가 더 효용성이 있는 것으로 판단될 것이고, 인적 구성의 변화는 조직의 서비스 목적상에 있어서의 변화도 수반하게 되어, 서비스의 질적인 내용보다는 서비스의 양이나 광고 효과에 치중하게 되는데 따르는 저항이 약화될 수도 있다.

민간후원은 고객(기부자)과 클라이언트(서비스수급자)가 분리되어 있는 자원이다. 고객과 클라이언트의 만족 중에서 고객의 만족에 치우치게 될 때, 민간 사회복지조직들은 본래의 목적을 상실하게 될 가능성이 있다. 클라이언트에 대한 서비스를 위해 자원이 필요하던 것이, 자원 확보가 오히려 주목적이 되어 그에 유리한 서비스와 클라이언트들까지도 선택해 나가는 경향을 보일 수 있게 된다. 만약 민간 사회복지기관들이 영리추구를 목적으로 하는 조직들이라면, 이러한 행태는 지극히 정상적인 조직 활동으로 간주될 수 있다. 그러나 비영리 목적의 사명(mission) 중심의 사회복지조직들에서 이러한 현상은 목적전도(goal displacement)로 불리며, 극히 경계되어야 할 부분으로 간주되고 있다(김영중, 2001b).

전체사회적 관점에서 볼 때, 민간후원을 통한 자원확보 전략은 자원의 비효율성 문제를 초래할 수 있다. 민간 사회복지조직들을 통해 사회적 문제를 해결하려고 하는 전체사회적 목적에서 본다면, 사회문제의 경중(輕重)에 대한 합리적인 판단에 따라 조직들에 자원배분이 이루어지는 것이 아니라, 비합리적인 대중적 '정서'에 의해서 민간자원들이 불합리하게 일정 부분의 서비스들에 집중되거나 혹은 결여되도록 만드는 결과를 초래할 수 있다. 민간후원 자원을 성공적으로 끌어올 수 있는 능력을 가진 개별 기관들의 관점에서는 조직의 생존에 이러한 방식이 보다 유리하겠지만, 지역사회의 균형있는 서비스 전달과 그에 따른 사회문제의 경감이라는 측면에서는 부정적인 작용들이 더 우세하다.

2) 이용료 전략

앞서 재정현황 분석에서도 나타났지만, 이용료수입은 민간 사회복지조직들에서 가장 낮게 선호되는 자원이다. 자원의 확보나 성장가능성, 안정성 등이 용이치 못하기 때문이다. 그럼에도 서비스이용료를 통한 자원의 확보는, 만약 가능하다면, 기관의 제반 활동들을 클라이언트의 욕구에 가장 충실히 맞추어나갈 수 있게 하는 것이다.

이용료 자원에서는 자원제공자로서의 고객과 서비스 수급자로서의 클라이언트가 일치한다. 고객과 클라이언트가 분리되는 정부보조금이나 민간후원금과 같은 자원들에서는

자원의 흐름과 조직의 서비스 전달 흐름이 자연스럽게 일치되도록 하는 장치는 없으며, 그에 따라 자원 활용의 결과로서 나타나는 서비스 전달에 대한 책임성을 파악하는데도 많은 어려움이 있다. 반면 이용료 재원에서는 자원제공자로서의 고객이 곧 클라이언트가 되므로, 이들을 위한 서비스의 생산만으로도 조직의 유지와 활동에 필요한 자원을 획득하게 되는 재원관계를 형성하게 된다. 그 결과 조직은 서비스 전달의 모든 과정을 클라이언트에게 집중할 수 있게 된다. 조직의 서비스 전달과정이 조직 활동의 주된 흐름으로 규정되므로, 인적 및 물적 자원들의 배치와 관리를 클라이언트에 대한 서비스 전달의 흐름에 맞추어서 형성하게 된다.

비록 이용료 전략은 클라이언트의 욕구에 따른 서비스 전달체계를 구성하게 하는데 도움이 되지만, 비소득 혹은 저소득 빈곤층이 주된 서비스 이용자들인 사회복지서비스 조직들의 경우에 이용료를 중심 전략으로 채택, 실행하기가 어렵다. 만약 이용료를 지불할 수 있는 클라이언트와 이용료 면제 클라이언트를 동시에 다룬다 하더라도 —대개 이것은 지역사회 통합이라는 목적에서 의도되지만—, 이용료 고객에만 집중하는 영리목적의 경쟁조직들과의 경쟁에서 이겨내기가 쉽지 않다. 영리 조직들은 조직의 제반 서비스 전달체계를 이용료 고객의 욕구를 중심으로 구성하는 데 전념할 수 있지만, 민간 사회복지 조직들은 이용료 고객에만 전념할 수 없어서 이용료 고객의 확보경쟁에서 열세에 처하기 쉽다. 설령 이용료 고객에 집중하는 사업을 한다 해도, 주변 민간 경쟁조직들로부터 불공정 경쟁이라는(공공에 의해 건물, 전기료, 심지어는 인건비, 차량, 행정경비까지도 지원) 비난을 면하기 어렵다.

비록 민간 사회복지조직들의 자생력을 강화한다는 명분으로 이용료 전략이 대안으로 강조되어 왔지만, 이를 위해서는 시장경쟁이나 효율성 극대화 등의 논리가 조직의 구조와 과정, 서비스 전달체계에 내재화되는 과정을 거쳐야 한다. 그러나 이용료 고객에 집중할 수 없다는 민간 사회복지조직들의 태생적 한계로 인해 —실제로 이 한계가 오히려 민간 비영리 사회복지조직들의 주된 사명을 형성하고, 그로 인해 정체성도 여기에 기반하고 있지만—, 이용료 수입의 극대화를 위한 조직의 서비스 전달체계를 구축하기가 힘들다. 현실적으로도 이용료 고객들은 감소하고 있으며, 이용료를 지불하지 않는 클라이언트들의 수요는 증가하는 경향이 우리 민간 사회복지조직들에서 증가하고 있다. 실제로 이용료 전략을 많이 사용해 왔던 미국의 사회복지서비스 기관들에서도 고비용-지불 이용자의 서비스 수요는 감소하고 있으며, 저비용-지불 이용자의 수요는 증가하는 현상이 나타나고 있음을 보고하고 있다(Kettner and Martin, 1996). 저소득층의 빈곤문제와 대부분 결부되어 있는 사회문제들을 사회복지서비스와 서비스 조직들이 떠안고 있는 이

상, 이용료 전략을 통한 재원의 확보는 비록 이상적이기는 하지만 명백한 한계를 초래할 수밖에 없다.

3) 정부보조금 전략

앞서 분석들에서 나타난 바와 같이, 정부보조금은 현재 대부분의 민간 사회복지조직들이 주로 의존하고 있는 재원이면서, 앞으로의 기대도 가장 많이 받고 있는 재원이다. 민간 사회복지조직들이 정부자원을 선호하는 주된 이유는 절대적인 자원공급량의 크기에 있다. 대부분의 사회복지서비스들이 정부보조금에 의해 이루어지고 있으며, 이를 대체하거나 보완할 정도의 재원이 민간차원에서는 존재하지 않고 있다. 어떤 민간 사회복지조직이든 정부자원을 염두에 두지 않고서 장기간 사회복지서비스를 제공한다는 것은 현재로서 염두를 내기 어렵다.

정부자원에 대한 또 다른 선호 이유는 안정성에 있다. 어떤 조직이든 조직은 생리적으로 안정성을 회귀하는 욕구를 갖고 있다. 여기에는 안정적인 서비스를 제공하기 위한 욕구뿐만 아니라, 조직을 구성하는 인력들의 자기-유지를 위한 욕구도 포함되어 있다. 이것은 일종의 생존을 위한 욕구와도 맥락을 같이하는데, 자연체계론(*natural-systems*)적 관점에서 조직도 유기체와 같은 유지와 성장의 욕구에 의해 움직인다고 보면, 민간 사회복지조직들이 이러한 욕구를 갖는다는 것은 지극히 당연한 귀결이다. 사회복지계에서는 조직들이 갖는 이러한 목적이 흔히 부정되거나 부정적인 것으로 — 비록 배면적으로 추구될 지는 몰라도 — 치부되는 경향이 있다. 이러한 목적을 부인한다는 것은 조직들과 조직적 맥락에 의해 움직이는 현재의 사회복지서비스 전달체계의 기본 구조를 부인하는 것과도 같다. 앞서 분석되었던 바와 같이 민간후원이나 이용료와 같은 민간 재원들이 조직의 기본적인 안정성 욕구를 충족시켜 주지 못하지 못하고 있기 때문에, 조직들은 ‘유일한’ 안정성 재원인 정부보조금에 집착하는 결과를 초래하고 있다.

이러한 이유로 인해 사회복지기관들로서는 정부자원을 일차적으로 ‘뚫는 것(*tapping*)’이 필요하다. 정부자원은 자원의 공급량에 있어서도 안정적이지만, 일단은 그 자원의 흐름이 확보되고 나면 그 이후의 흐름도 안정성을 갖고 있다. 이것은 특히 사회복지서비스들이 정부의 시혜적인 성격의 서비스를 대변하고 있는 경우에 더욱 그러하다. 확보된 클라이언트들에 대한 서비스가 곧 정부자원의 지속적인 흐름을 가능케 하는 수단이 되기 때문이다. 그럼에도 조직이 정부자원을 선호하게 되면, 그로 인해 다음과 같은 개인적 효과들이 나타나게 된다.

첫째, 정부자원의 엄격성 혹은 경직성으로 인한 효과가 나타난다. 이것은 정부자원을 활용하는 조직들에게 재정지출의 '청지기(steward)'로서의 역할에 충실할 것을 요구하기 위한 것이지만, 그것이 자원을 활용하는 민간기관들에게는 재량권의 축소라는 결과로 나타난다. 정부자원이 계획되고, 조달되고, 집행되는 과정은 관료제적인 공공조직의 구조와 과정을 통해서 이루어진다. 그러한 구조에서는 형평성과 일관성의 기준을 중요시할 수밖에 없으므로, 대개 그러한 자원은 탄력성은 떨어지고 자원의 전용성은 강화되는 것이 보통이다. 자원제공조직과 수급조직들 간의 신뢰가 약한 경우에 이러한 자금전용성 제한은 대개 강화되는 경향이 있다. 공공자원을 활용하는 민간 사회복지조직들의 입장에서는, 자원의 경직성과 전용성 제한은 자금 관리에 있어서 많은 어려움을 수반한다. 각종 보고의 의무와 절차, 정기적 및 비정기적 감사 등으로 인해 재원 관리에만 많은 노력과 비용이 투입되어야 하고, 자원의 경직성으로 인해 서비스의 수요 변동이나 기관의 환경 변화에 따른 탄력적이고 효율적인 자원 활용을 추구할 수 없게 한다. 이것은 한편으로 자원제공자의 요구에 맞추어서 기관의 제반 활동들을 끼워 맞추어야 하는 경향도 나타나게 한다. 각종 생활시설이나 이용시설들에서 나타나듯이 정부기관으로부터의 획일적인 규정이나 지침에 의해 조직의 구조가 획일적으로 이루어지고(예를 들어, 장애인복지관들에서의 팀제와 같은 경우), 서비스의 과정조차(예를 들어, 사회복지관들에서의 획일적인 서비스 프로그램 배열) 경직성으로 인한 영향을 받는다.

둘째, 정부보조금은 대개 기관들이 제공하는 서비스에 대해 충분한 비용을 제공해 주지는 않는다. 앞서 본 바와 같이 비록 정부보조금이 증액이 되더라도, 이는 새로운 목적 사업들을 추가하는 방식으로 정부보조금의 증액이 이루어지는 경우들이 많으므로, 개별 서비스들은 언제나 불충분한 서비스 자원으로 운영될 수밖에 없다. 또한 복수의 독립적인 사업들에 지원되는 정부자원을 확보하게 되는 조직은 그로 인해 관리 부담이 배가되기 쉬우므로, 개별 서비스들에 대한 자원제공은 오히려 줄어드는 효과를 가질 수도 있다. 예를 들어, 대도시 지역의 한 장애인종합복지관의 경우에는 고유의 복지관 사업이외에 11개의 추가적인 사업들이 몇 년 사이에 붙게 되었으며, 이들에 대한 재원은 각기 보건복지부, 노동부, 정보통신부, 광역시 등에서 개별 사업별로 각기 따로 지원을 하고 있다. 이러한 과정에서 전체적인 장애인복지관에 대한 정부보조는 크게 증가하는 것처럼 보이지만, 개별 서비스들 차원에서는 '불충분한' 자원제공이 개선되지 못하거나 오히려 악화될 수도 있다.

셋째, 관리의 복잡성으로 인한 효과가 있다. 민간 기관들에 다양한 사업들이 추가되는 과정에서 각 사업별로 정부의 주관 부서가 서로 다르기도 하고 때로는 섞여 있기도 한

다. 이런 경우에 자원의 수급기관으로서는 각각의 재원에 따라 회계를 달리해야 하므로 행정관리의 비용이 늘어나게 된다. 심하게는 다양한 정부보조금들을 확보하고 관리하는데만 조직의 주된 노력을 기울여야 하는 경우도 나타날 수 있다. 민간 사회복지조직에서 사회복지사를 비롯한 일선 업무자들의 지나친 문서작성(*paperwork*)에 대한 부담이 결코 가벼운 문제는 아니다. 공공자원이 전달되는 체계가 분산되고 복잡하게 되면, 그에 따라 그러한 재원의 흐름을 지속적으로 추적해 나가는데 많은 시간과 노력이 필요하게 된다. 또한 그러한 복잡한 과정을 거쳐 최종적으로 조직에 전달되는 자원은 그 과정에서 각각 보태어지는(때로는 상충하는 요구들도 있으면서) 수많은 요구와 규제들로 인해 운영과 관리에 복잡성이 더해진다. 거기에서 지원신청, 보고, 회계관리, 각종 감사 및 지도 점검 등까지를 합하면, 공공자원은 확보와 관리에 따르는 복잡성으로 인한 비용이 막대해진다.

넷째, 현금 유동성의 문제가 있다. 조직이 제공하는 서비스에 대해 공공자원의 지원이 늦추어지게 되면 이러한 문제가 발생한다. 예를 들어 생활시설에 대한 1, 2월분의 운영비와 생계비 지급이 정부기관들의 사정으로 2월말에야 이루어지게 되면, 시설은 1, 2월분의 서비스에 필요한 재정자원만큼의 현금 유동성의 문제가 나타난다. 정부자원에 의존하는 기관들에서는 특별한 경우가 아니라도 이러한 문제에 흔히 직면하게 된다. 이런 경우에 직원들의 급여 지급뿐만 아니라 클라이언트에 대한 서비스를 일시적으로 중단해야 하는 경우도 발생한다. 대개는 이러한 문제들에 민간후원금이나 법인전입, 혹은 '장부상의 기술'을 발휘하는 등으로 대처해 나가게 되는데, 이러한 대처 방안들이 관행화, 제도화되는 과정에서 시설들에 대한 투명성의 문제와 같은 부정적인 인식이 나타날 수 있다.

이러한 이유들에도 불구하고, 민간 조직들이 정부자원을 절대적으로 선호하는 이유는 무엇인가? 이에 대한 답은 '제도화(*institutionalization*)'에서 찾을 수 있다. 앞서 제시된 정부자원의 단점들은 오랜 제도화의 과정을 거치면서 조직들 나름대로 이를 비껴나가거나 대처해 나가는 방법을 갖추게 된다. 일단 확보된 정부자원들은 확보에 따르는 추가적인 비용(민간재원을 확보할 때 매번 드는 비용과 같은)이 크게 필요하지 않게 된다. 비록 매년 새롭게 신청하고 지급되는 방식을 취하기는 하지만, 대개는 점증주의(*incrementalism*)의 관점에서 큰 하자가 없는 한 자원의 흐름은 계속되고 지원신청과 지급은 요식행위가 되는 경향이 있다. 또한 비록 개별 사업들을 추가하는 방식을 통해 정부보조금이 증액이 되더라도, 그 결과 불충분한 자원이 제공되는 사업들이 늘어남으로 인해 조직 전체의 서비스 자원 부족 현상이 가중되는 문제가 발생할 것처럼 보이지만, 이러한 문제를 비껴가는 방법 역시 조직들은 갖출 수 있게 된다. 이 외에도 현금유동성이나 경직성 등

과 같은 문제들에 대해서도 나름대로의 제도화를 통해 대처하게 된다. 문제는 이러한 과정에서 서비스에 대한 부정적인 영향들이 나타나게 될 수 있다는 점이다.

첫째, 서비스의 질이 회생되기 쉽다. 대부분의 민간 사회복지조직들은 정부자원의 사업비에 대한 불충분성을 성토하면서도, 개별 사업들은 어떻게든 따내려는 이중적인 성향을 보인다. 이것은 일단 개별 사업들이 확보만 되면, 그것이 조직 전체의 목적—즉 유지와 활동—에 어떻게든 긍정적으로 작용하는 측면이 많기 때문일 것이다. 이것은 특히 휴먼서비스 조직들에서 나타나는 특성으로 설명될 수 있는데, 어떤 자원이나 마찬가지로 고객과 소비자가 분리된 경우에는(특히 정부보조금이나 민간후원금의 경우), 고객으로부터 주어지는 자원은 그 한도내에서 서비스가 창출되어질 수 있는 가능성이 있다. 예를 들어, '치매노인센터'를 운영하는 조직이 정부보조를 당초 예상했던 금액보다 적게 받으면서, 그럼에도 명시된 서비스를 제공할 것으로 약조를 맺고 자원을 제공받았다 하자. 이론적으로는 센터를 운영하는 조직은 서비스를 실행하면 그 만큼의 손실을 입을 수밖에 없을 것처럼 보이지만, 현실적으로는 그러한 결과를 초래하지 않게 되는 것이 보통이다. 비록 이에 대한 직접적인 경험 자료는 제시할 수 없지만, 몇 가지의 추정적인 과정들에 대한 설명은 가능하다.

경우 1: 직원들의 업무부담 가중 - 소진 유발 - 형식적이고 의례적인 서비스 활동.

경우 2: 직원들의 업무부담 가중 - 소진 유발 - 이직 - 서비스의 단절이나 비밀관성 초래.

이런 경우들은 사회복지 실천 현장에서 흔히 나타날 수 있는 현상인데, 직원들의 소진을 통해 서비스의 효과성이나 질에 심각한 문제를 야기하게 된다. 대개는 의욕이 앞서서 관리자를 둔 사회복지기관들에서 한정된 자원의 한계를 극복하지 못하고, 그러한 문제를 고스란히 업무자들에게 떠넘기고, 업무자들은 나름대로 이에 대해 반응을 보이게 됨에 따라 나타나게 되는 경우들이다.

경우 3: 서비스의 내용 조절 - 클라이언트의 선별 (*creaming*) - 서비스의 질에 영향.

경우 4: 서비스의 내용 조절 - 서비스 방법이나 절차 선별 - 서비스의 질에 영향.

위의 두 경우는 직원들에 대한 업무 부담을 가중시키지 않고서도 한정된 재원내에서 서비스를 소화시킬 수 있는 대응 양식들이다. 저비용의 클라이언트를 선별하거나 혹은 구체적인 서비스의 방법이나 절차들을 선별함으로써, 주어진 재원의 한계내에서 서비스

의 생산성이나 약속된 산출물을 제공할 수 있는 서비스 방법들이다. 문제는 이런 경우들에서 서비스의 효과성이나 질이 부정적인 영향을 받게 됨은 필연적이 된다는 사실이다. 경우3에서는 비록 선별된 클라이언트들에 대해 높은 서비스의 효과성이 초래되었다해도, 그것이 사회복지서비스를 위해 의도된 최적의 클라이언트들인지를 고려해 본다면, 그것 역시 부정적으로 간주될 수 있는 현상에 속한다. 이러한 현상은 크리밍(*creaming*)이나 덤핑(*dumping*)과 같은 관료제적인 병폐로 설명되기도 하는데(Kramer and Grossman, 1987), 개별 조직이 생존의 유리함을 위해 선택하는 행태가 전체사회적 관점에서는 자원의 비효율성과 남용을 초래하게 된다는 것이다(김영중, 2001b).

문제는 휴먼서비스의 특성상 이러한 서비스의 효과성이나 질은 쉽사리 드러나거나 평가되기 어렵다는 데 있다. 반면에 서비스의 투입물이나 산출물, 혹은 생산성이나 산출-효율성은 비교적 확인이 가능한 것이어서 자원제공시 할당된 기준들을 우회하기는 힘들고, 그 결과 한정된 서비스 자원의 한계에 대응하는 방법은 서비스의 질을 희생하고 얻어지는 것일 가능성이 크다. 앞서 치매노인센터의 경우에, 사례관리자인 사회복지사가 서비스의 질에 굳이 구애받지 않는다면 몇 명의 클라이언트까지를 담당할 수 있을지, 서비스의 내용에 가족관계에 관한 것을 포함시킬 것인지 말 것인지에 대한 그러한 사소한 것처럼 보이는 결정들이 대개는 휴먼서비스에서는 결정적으로 서비스의 질과 효과성을 좌우할 수 있는 그러한 요소들이다. 주어진 비용의 한도내에서 '가시적으로 책임성'있는 서비스를 제시하는데는 이러한 서비스의 질과 관련한 요소들의 희생이 수반되는 경우가 많다.

이러한 점들을 고려해 본다면, 민간 사회복지조직들이 부족한 사업비일지라도 추가적인 사업들을 얻기 위해 경쟁적이면서 한편으로는 부족한 사업비에 대해 불평하는 것에 대한 이해가 가능하다. 그럼에도, 언제나 그래왔지만, 그러한 맥락에서 피해는 고스란히 클라이언트에 대한 서비스의 질에 대한 희생을 업고 이루어지는 것이다. 현재와 같이 서비스의 성과나 질에 대한 관심없이, 정부자원들이 사업당 지원되는 것을 계속하게 될 때, 그에 대한 부담은 어떤 서비스 전달의 맥락을 거쳐서 이루어지든, 결과적으로는 클라이언트에 대한 서비스 질의 감소라는 결과를 초래하게 될 것이다.

둘째, 서비스보다는 자원의 확보와 관리에 치중하기 쉽다. 공공자원에 대한 조직의 선호와 함께 관리의 복잡성이 더해지게 되면, 민간 사회복지조직들은 쉽사리 조직 활동의 상당한 부분을 공공자원의 확보와 관리를 위한 노력들에 진력하게 되기 쉽다. 심하게 말하자면, 공공자원의 확보와 관리가 조직의 주된 업무가 되어버리기도 쉽다는 뜻이다. 자금 사용에 대한 복잡한 규제와 절차들은 조직의 효과적인 서비스의 기획과 실천 활동들

을 가로막는 것이 되기 쉽다. 서비스의 질이나 효과성에 대한 판단에 의해 클라이언트가 확보되고, 서비스의 구조와 과정을 개발하고, 적절한 인력을 배치하는 등의 서비스 전달 체계가 구성되기보다는, 정부보조금과 함께 따라오는 각종 지침이나 규제들을 실수없이 따라하는 것에 조직 관리 활동의 초점이 맞추어지게 되기 쉽다. 그것이 조직의 성공적인 자원 재창출을 담보하는 방법이 되기 때문이며, 이러한 맥락이 지속되다 보면 그것이 제도적으로 굳어지게 된다. 결과적으로는 서비스를 위한 조직이라기보다는 공공자원을 관리하는 조직이 되어버리는 경향이 제도화되게 되는 것이다.

셋째, 획일화되고 경직된 서비스 전달이 나타날 가능성이 크다. 일종의 민간 사회복지 조직들에서의 유질동상(類質同像, *isomorphism*)은 대개가 재정자원을 공공에 의존하고 있다는 특성과 그로 인해 그러한 공공조직이 제시하는 제도적인 규칙들에 순응하게 되는 과정에서 나타나는 결과로 보여진다. 이러한 현상은 민간 사회복지조직들이 정부로부터의 공공자원에 의존하는 한 크게 벗어나기 어려울 것으로 보인다. 정부조직의 제도적 규칙들이 엄격성을 완화하는 것이 필요하지만, 그것도 민간 사회복지조직들에 대한 공공의 신뢰가 확보되지 않는 한 그것은 당분간 실현되기 어렵다. 민간 사회복지조직들에 지나친 자율성의 부여는 한편으로는 개별 기관들의 효율성을 극대화하는 데는 도움이 되지만, 전체 민간 사회복지조직들의 활동을 제어하고 조정하여, 전체 사회의 목적 달성에 기여하도록 해야 하는 전달체계의 통합의 목적에는 오히려 반하는 것이 될 수도 있기 때문이다. 공공조직들로서는 민간 사회복지조직들이 공공의 목적에 기여하는 것인지를 감독해야 할 책임이 있다.

이런 모든 경우들에서 알 수 있듯이, 정부자원의 활용으로 인한 민간 사회복지조직들에의 개연성 효과는 민간 조직들이 서비스 전달에 있어서 민간 조직들의 고유의 특성을 제대로 발휘하기 어렵게 된다는 점이다. 정부자원에의 의존성은 그 결과 공공부문의 역할과 책임을 민간 부문이 대신해서 떠맡게 되는 경우가 많으며, 그런 경우에 대개는 공공부문의 실패를 뒤집어쓰는 역할을 맡게 될 가능성이 크다. 공공부문이 사회복지서비스를 위해 필요한 절대적인 자원의 확보에 대한 책임이 있음에도 불구하고, 자칫 직접서비스를 담당하는 민간 기관들에서 서비스의 결과가 형상화된다는 점에서 민간 서비스 기관들이 적절한 자원 확보의 실패에 따르는 비난을 떠안게 된다는 것이다(Gronbjerg, 1992).

4) 민간자원의 한계와 정부자원의 성격 변화

우리사회에서 민간자원의 활용에 대한 강조는 일명 ‘재정화와 시장화’ 담론이 그 유효성에 대한 별다른 논의없이 우리 사회복지계에 자연스럽게 받아들여지게 되어 나타난 결과로 보인다. 시장을 통한 자원의 확보와 그에 따른 재정화 전략이 과연 사회복지서비스들이 해결하고자 하는 사회문제들과 대상 클라이언트들을 위해 선(善)으로 작용할지에 대한 논의들은 대부분 배제된 상태에서, 시장화의 우월성에 대한 우리사회의 지배적인 논리가 민간 사회복지조직들에 대한 민간자원 활용의 정당성에 대한 강조를 되풀이하고 있는 것으로 여겨진다. 사회복지서비스들을 과연 ‘시장’의 합리성 기준에 의거해서 수행할 수 있을 지에 대해서는 여전히 많은 의문들이 제기되고 있으며, 실제로 사회복지서비스를 실천하는 민간 사회복지조직들에서는 오히려 시장화에 반(反)하는 경향이 나타나고 있다.

사회복지서비스에 대한 민영화, 시장화, 재정화의 논의에서 주의해야 할 점은, 서비스를 민영화한다는 것과 자원을 민영화한다는 것은 다르다는 것이다. 적어도 사회복지서비스 부문만큼은 ‘국가는 재원을, 민간은 실행을 담당한다’는 원칙이 현재로서는 별다른 대안이 없는 것처럼 보인다(이태수, 1998:49). 민간자원의 활용을 위한 전략들의 무작정 도입이 궁극적으로 전체 사회의 사회복지서비스들의 통합을 저해하고, 한정된 자원의 비효율적인 남용을 초래하게 될 가능성에 대해서도 고려해야만 한다. 현재로서 사회복지서비스들에 있어서만큼은 민간자원은 공공자원의 역할을 보충하는 용도로서, 안정된 조직 활동을 보조할 수 있는 역할을 수행하는 탄력적인 자원으로 활용하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

민간자원의 활용을 높인다하더라도 현재와 같은 민간 기관들의 일반사회로부터의 ‘신뢰’로서는 명백한 한계가 있다. 신뢰를 확보하는 것이 필요하고, 이를 위해서는 개방적이고 투명한 조직 운영과 함께 서비스의 질을 높이는 데 주력해야 할 필요가 있다. 이것이 없이는 민간재원의 수급 확대는 현재로서는 기대난망이고, 민간자원의 감축 현상을 더욱 초래하게 될 가능성도 크다. 서비스의 질을 높이는 경쟁에서 민간 영리추구 목적의 조직들에 비해 열세에 처하게 되면, 이용료를 통한 민간자원 확보 전략은 실패하게 될 것이다. 개방적이고 투명한 조직 운영을 위해 노력하지 않는 한, 민간후원 재원은 사회복지조직들로 유입되지 않을 것이다. 이러한 노력들을 전제하지 않는 상태에서 민간후원이나 이용료 수입 확대를 위한 마케팅이나 홍보 전략들에 치중하게 될 때, 비록 일시적으로는 효과가 있을지도 모르나, 장기적으로는 민간 사회복지서비스 조직들의 기반을

허무는 것과도 같다.

조직들이 활용하는 자원은 언제나 한정되어 있다. 한정된 자원의 활용에 대한 효율성을 높이는 것이 조직을 운영, 관리하는 자들의 책임이며, 사회복지조직도 주어진 자원을 활용해서 민간자원의 확보를 극대화하기 위해서라도, 클라이언트에 대한 서비스의 질을 높이는 것과 개방적이고 투명한 조직을 만드는 데 투자하는 것이 궁극적으로는 서비스의 발전과 클라이언트의 복지증진, 민간자원의 확보를 가능하게 하는 효율적인 방법이 될 것이다. 한편 중·장기적으로는 민간자원의 전체적인 풀의 확대가 시도될 필요가 있다. 이를 위해서는 각종 세금제도와 민간의 후원을 촉진할 수 있는 제도적인 여건의 변화가 필요하다.

서비스 이용료의 전략을 통한 재정자원의 확보 방안은, 저소득 빈곤층이 주된 클라이언트 집단을 이룬다는 점에서 개별 서비스 조직들이 주된 재원 확보 전략으로 활용하기 어렵지만, 만약 바우처(*voucher*) 제도와 같이 서비스 제공자의 선택을 클라이언트에게 주고 그에 대한 비용을 제3자 지불방식으로 정부자원이 제공한다면, 동일한 재정자원의 규모로 이용료 전략의 개연적인 효과를 사회복지서비스 조직들에 나타나게 할 수는 있다. 이를 위해서는 공공기관이 현재 소유하고 있는 클라이언트의 조치제도(시설에 대한 입소권한)를 사실상 클라이언트에게 이관하는 것이 필요하다. 서비스 제공자들(자원공급자로서의 정부기관과 서비스공급자로서의 사회복지서비스기관들)로서는 클라이언트의 통제 목적을 상실하게 될 수 있고, 또한 사회복지서비스의 수급자들이 갖는 선택권 행사의 어려움 등으로 인해 여전히 제한적으로 사용될 수밖에 없으나, 가능한 영역에서는 이러한 선택권을 확대해 나가는 것이 도움이 될 것으로 보인다.

민간자원이 갖는 이러한 한계들로 인해서, 민간 사회복지조직들의 재원은 앞으로도 당분간은 정부자원이 중심이 될 수밖에 없을 것이다. 사회복지서비스 부문에서 민간자원의 한계와 정부자원에의 의존성은 대부분의 다른 나라들에서도 마찬가지로 나타나는 현상이다(Kramer, 1981; Eggers and Ng, 1993; Kettner and Martin, 1996). 따라서 정부자원에의 의존성은 현재로서는 뚜렷한 대안이 없는 것처럼 보인다. 다만, 정부 재원의 수급 관계가 민간 사회복지조직들의 서비스 전달에 미치는 개연적인 효과, 특히 부정적인 양상으로 나타나는 문제들에 대해서는 이를 시정하기 노력이 필요한 것으로 간주된다.

정부자원의 대표적인 문제는 통제와 경직성이 심하게 나타난다는 것이다. 또한 고객과 클라이언트가 분리되어 있어서, 자원의 활용과 서비스의 제공에 따른 효과성을 적절히 통제하는 것이 어렵다는 것도 중요한 문제로서 나타난다. 이러한 문제들은 현재와 같이 정부자원이 제공되는 방식이 사업별 지원비나 보조금의 형태를 띠는 경우에 특히 심하게

나타날 수밖에 없다. 따라서 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 정부자원의 제공 방식을 변화하는 노력이 필요하다. 정부자원의 공급 방식에는 ① 용도지정 지원비, ② 보조금, ③ 서비스지급, ④ 서비스구입계약, ⑤ 서비스 3자 지불, ⑥ 바우처(voucher) 등이 가능하며, 그 가운데서 바우처 방식이 가장 통제가 적은 방식이고, 용도지정 지원비 방식이 통제가 가장 많이 따르는 방식이다(Kramer, 1981).

미국의 경우는 사회복지서비스에 대한 정부자원의 공급방식이 대부분 서비스 구입계약(purchase of service contract)으로 변화하고 있다. 서비스 구입계약이란 주로 공공기관이 지역사회에 필요한 구체적인 서비스의 내용과 질 등을 명시하고, 그에 따라 적절한 비용을 제시하는 민간 사회복지서비스 기관들이 수탁 계약을 하고, 규정된 서비스를 일정 기간 동안 제공하는 것이다. 민간 서비스 기관들은 그러한 방식으로 조직 활동을 위한 재원을 확보하고, 자원제공 기관은 의도된 서비스를 클라이언트에게 제공할 수 있다. 이러한 방식을 도입하기 위해서는 자원제공자로서의 공공기관이 지역의 욕구 파악과 서비스의 계획, 전달, 평가에 이르는 전반적인 사회복지서비스의 기획 능력을 갖추는 것이 선행되어야 한다. 현재 우리나라에서 중앙정부나 지방정부가 이러한 공공의 기획 능력을 갖추고 있는지는 의문이지만, 적어도 이러한 방식으로의 정부자원의 공급 방식이 변화하기 위한 노력을 시도한다면, 민간 조직들이 공공 재원에 대한 평가와 그로 인한 서비스 전달에의 개연적인 효과도 현재보다는 긍정적으로 변화할 가능성이 크다.

정부 재정자원의 성격 변화에서 또 한 가지 중요하게 고려되어야 할 점은, 정부자원의 전달체계를 변화시키기 위한 노력이 자원공급자들의 관점에 머물지 말아야 한다는 점이다. 자원의 소비자이면서 클라이언트들에 대한 서비스 전달을 주도하는 역할을 수행하는 민간 사회복지조직들의 행태를 중심으로 자원관계의 수급 효과를 고려하는 것이 필요하다. 현재와 같은 투입물(input) 중심의 통제 방식은, 예를 들어, 회계감사에서 예산에 명시된 항목별로 '정확하게' 예산이 쓰여졌는지와 절차/규정들에 대한 순응여부를 위주로 통제하는 방식은 사회적 자원의 막대한 비효율성을 초래하고, 그로 인해 정부자원의 활용에 대한 일반의 신뢰를 떨어뜨리게 하는 원인이 된다. 이러한 문제들에 대처하기 위해 민간 조직들에 대한 감사나 평가의 방식을 구체적인 투입물에 대한 시비(是非)보다는, 성과(outcome)나 적어도 산출물(output)을 기준으로 운영하는 방식이 적절할 것이다. 서울시에서 시행할 예정인 성과주의 예산 혹은 수행예산(performance budget)에 대한 취지도 이에서 비롯된 것이다. 이것은 관리와 모니터링 등에 수반되는 비용을 줄일 수 있어서, 자원제공 기관들이나 수급 기관인 민간 사회복지조직들 모두에게 탄력성과 효율성을 제고할 수 있게 할 것이다. 다만 이렇게 되기 위해서는 자원 수급 기관들의 신뢰의 회

복, 투명성의 제시 등이 일차적으로 전제되어야만 한다. 그것 없이는 장애인시설연합회의 한 모임에서 논란이 되었던 '쌀은 썩어나도, 반찬은 부족한' 현재의 비효율적인 자원 활용의 상태를 여전히 극복하기는 어려울 것이다.

5. 결론 및 함의

본 연구는 민간 사회복지조직들의 재원관계가 서비스 전달에 미치는 영향을 분석해 보 고자 했다. 서비스에 필요한 재원은 그 자체로서 우월을 논의하기보다는, 그것이 클라이언트에 대한 서비스 전달에 미치는 영향과 결부해서 확인되어야 할 필요가 있었다. 그래서 이 연구에서는 각각의 재원과 그에 따르는 조직 활동에 대한 개연적인 효과들을, 이전의 경험적인 연구결과들과 일부 질적인 관찰들을 묶어 탐색적인 연구 수준에서 제시해 보았다. 이 연구에서 논의된 사실들은 엄격한 경험적인 사실들에 비추어 보다 깊이 있게 검증되어야 할 필요가 있다. 다만 현재의 논의 수준에서도 확인될 수 있는 사실들과 그로 인한 함의는 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 민간 사회복지조직들의 재원이 어떤 형태로든 조직의 혹은 조직들간의 서비스전달체계에 영향을 미치는 것이 분명하고, 그에 따라 조직의 재정자원 수급에 대한 논의는 클라이언트에 대한 서비스의 질이나 효과성에 미치는 결과와 결부해서 분석될 필요가 있다는 점이다.

둘째, 그와 관련해서 민간 사회복지조직들이 서비스전달의 과정에서 수동적인 존재로 머물지 않는다는 사실이다. 조직들은 나름대로의 조직 유지와 목적 추구 활동들을 수반하며, 사회적으로 조달되는 재원의 개연성에 따라 서비스를 조절하는 행위를 통해 재원이 주는 개연성에 대응해 나간다. 이 과정에서 재원의 안정성이나 엄격성, 부족함, 관리의 복잡성 등에 대해 나름대로의 대응방식을 제도화해 나가게 된다. 그리고 이러한 제도화의 과정이 대개 클라이언트에 대한 서비스에 직접적인 영향을 미치게 된다.

셋째, 현재로서는 민간 사회복지조직들이 가장 선호하고 있으며 가장 의존할 수 있는 재원은 정부자원인 것으로 나타나고 있다. 이에 따라 정부자원의 성격 변화를 통해 민간 사회복지조직들의 서비스 전달과 관련한 행태를 조절할 수 있는 능력이 가장 큰 것으로 나타난다. 앞서 논의되었던 바와 같은 성과위주 혹은 수행예산 방식의 재원 운용이나 서비스 구입계약 등과 같은 자원의 공급/관리 방식의 도입을 고려해 볼만하다. 이를 위해서는 자원을 제공하는 정부기관들에서 서비스에 대한 철저한 수요파악과 기획 능력이 전

제되어야 하고, 자원을 수급하는 민간 사회복지조직들로서는 예산활용에 따르는 투명성과 능력 검증을 통해 신뢰를 확보하는 것이 필요하다.

넷째, 현재로서는 개별 기관들이 개별 후원자들을 찾아 나서는 방식의 민간자원 확보 방안은 전체사회적인 관점에서 효율적이지 못하다. 따라서 현재로서는 개별 민간 기관들이 민간후원을 확대하기 위해 개별적으로 투자하도록 하는 것보다는, 공동모금회와 같은 연합모금 조직들의 모금 기능을 더욱 강화한다든지, 복지재단이나 기업재단의 기부행위를 조장하거나 개인들의 기부행위를 조장할 수 있는 제도적 장치들을 확보하는 데 주력하는 것이 효과적일 것이다. 사회적 자원의 비용-효율성을 두고 보자면, 사회복지서비스 기관들에 투입되는 자원들은 전문적인 서비스를 증진하는 데 쓰이도록 하는 것이 보다 바람직하다. 공동의 노력을 통해 확대된 민간 자원의 풀에 대해서도, 개별 조직들이 산발적으로 접근하도록 하기보다는, 국가나 지역사회라는 전체사회적인 측면에서 자원의 편중과 결여를 막고 자원 흐름에 대한 기획과 조정을 가능하게 하려면 일정한 기구의 모니터링 하에 두는 것이 적절하다. 적어도 민간후원이나 서비스 이용료에 있어서는 민간 자원의 효율적 활용을 위해 서비스 조직들간의 네트워크(networking)를 강화하는 것이 필요하다.

다섯째, 이용료 전략은 민간 사회복지조직들이 마지막으로 기댈 수 있는 자원인 것으로 보인다. 현실적으로도 그렇지만, 이용료만을 위주로 하는 영리목적의 조직들과의 경쟁에서 다양한 자원의 개연적인 영향을 함께 구현하는 민간 사회복지조직들이 성공할 수 있거란 쉽지 않을 것 같다. 이용료 전략이 실패를 거두어 서비스 조직들의 안정적인 재원이 되려면, 민간 사회복지조직들이 배타적인 기술이나 독점적인 권한을 행사할 수 있는 서비스 부문을 확보할 수 있어야 한다. 이런 점에서 비록 이제까지는 생활시설들보다는 이용시설들에서 중요한 재원으로 간주되어왔지만, 앞으로는 생활시설들에서 오히려 이를 전략화하는 것이 유리할 것으로 보인다. 그럼에도 이러한 전략은 이용료를 지불할 수 있는 클라이언트에게 조직의 활동이 집중되는 경향이 나타날 수 있으며, 다른 자원들의 영향이나 효과(즉, 사회복지적 서비스의 목적들)가 조직내에서 감소하게 되는 결과를 초래할 수 있다는 점에서 사회정책적 한계와 저항을 명백히 갖고 있다.

여섯째, 민간 사회복지조직의 운영/관리자들에 대한 본 연구의 함의는 재원관계에 대한 선택이나 의사결정에 있어서 신중을 기해야 한다는 점이다. 개별 조직들이 재정자원을 어떤 원천으로부터 도입하는지에 따라 그에 수반되는 개연적인 효과 혹은 자원의존의 효과가 반드시 발생한다는 측면에서, 조직의 관리자들은 단지 재정자원이 확보되고 나면 그만인 것이 아니라는 점을 신중하게 고려해야 한다. 이것이 서비스 문제의 선별, 서비

스 종류의 선택, 클라이언트의 선별, 서비스의 내용과 질 등에 이르기까지 조직의 서비스 결정의 제반 측면들을 좌우하게 되는 영향을 미치게 된다. 또한, 그러한 클라이언트와 서비스에 대한 결정들이 조직의 인력과 위계권한, 구조 등에 이르기까지의 제반 조직 관리의 활동에도 영향을 미친다는 점을 고려해야 한다.

최종적으로, 사회복지전문직과 사회복지 전문교육에 대한 합의는, 채용과 전문직의 서비스를 구분해서 보려는 경향에서 벗어나야 한다는 것이다. 채용은 서비스 전달에 대한 개연적인 효과를 초래하여 클라이언트, 서비스, 조직에 관한 제반 결정들에 명백한 영향을 행사한다. 이를 무시하고 서비스에만 전념하거나 혹은 채용 확보에 대한 관심을 분리시켜 보는 것이 사회복지전문직의 자세는 아니며, 채용관계의 개연적 효과에 관한 명확한 이해를 통해 클라이언트에 대한 효과적인 서비스를 창출할 수 있는 여건을 조성하는 것도 사회복지전문직의 중요한 역할이다. 따라서 사회복지전문직에서 이러한 조직적 맥락을 통한 채용관계가 서비스 전달에는 어떤 영향을 미치는지에 대한 이해를 넓히기 위한 관심과 노력이 필요하며, 사회복지교육은 이를 뒷받침할 수 있는 연구와 교육을 확대해야 할 필요가 있다.

■ 참고문헌

- 강철희. “한국모금문화의 현재와 선진화 과제.” 1999 국회보건복지포럼 발표문.
- 강철희·정기원·황창순. “사회복지 부문 민간복지채원 규모 파악에 관한 연구—사회복지시설, 복지관, 읍·면·동사무소를 중심으로—.” 《한국사회복지행정학》 4, 2001.
- 김영중. 1994. “사회복지조직들의 지역사회 자원 활용에 영향을 미치는 요인들에 대한 분석.” 《한국사회복지학》 23.
- _____. 2001a. “지역 사회복지서비스 조직들의 재정자원 수급 행태에 관한 연구.” 《한국사회복지학》 3.
- _____. 2001b. 《사회복지행정》. 서울: 학지사.
- 김동원·김혜란. 1998. “IMF 경제위기와 민간자원의 복지참여.” 《사회복지》 여름.
- 양용희·김범수·이창호. 1997. 《비영리조직의 모금전략과 자원개발》. 아시아미디어리더치.
- 이태수. 1998. “IMF시대 각국의 민간사회복지서비스의 동향과 한국에의 시사점.” 《사회복지》 여름.
- 정경배. 1998. “IMF시대의 정부와 민간의 사회복지 역할 분담.” 《사회복지》 겨울.
- 정무성. 2000. “사회복지기관의 민간자원 동원전략.” 2000 제2회한국지역사회복지대회 발표문.
- 황성철. 2000. “사회복지관의 지역사회 자원동원 능력 결정요인 분석.” 《한국사회복지행정학》 2.

- Eggers, W., and Ng, R. 1993. *Social and Health Service Privatization: A Survey of County and State Governments*. LA: Reason Foundation.
- Gronbjerg, K. 1992. "Nonprofit Human Service Organizations: Funding Strategies and Patterns of Adaptation," In Y. Hasenfeld(ed.), *Human Services as Complex Organizations*, Newbury Park, CA: Sage.
- Hasenfeld, Y. 1992. *Human Services as Complex Organizations*. Newbury Park, CA: Sage.
- Kettner, P., and Martin, L. 1996. "The Impact of Declining Resources and Purchase of Service Contracting on Private, Nonprofit Agencies." *Administration in Social Work*, 20(3).
- Kramer, R., & Grossman, B. 1987. "Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependencies." *Social Service Review*, 61.
- Kramer, R. 1981. *Voluntary Agencies in the Welfare State*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Pfeffer, J. and Salancik, G. 1978. *The External Control of Organizations*. New York: Harper & Row.
- Prince, M. 2001. "How Social Is Social Policy? Fiscal and Market Discourse in North American Welfare States." *Social Policy and Administration*, 35(1).
- Steiner, R. 1977. *Managing the Human Service Organization*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.