

시민단체의 기금조성방식과 그 특성에 관한 연구

-경제정의실천시민연합의 사례를 중심으로-

이 현주*

- I. 들어가는 말
- II. 시민단체의 기금조성방식
- III. 한국 시민단체의 기금조성방식의 실태 및 특성
- 경제정의실천시민연합의 사례를 중심으로
- IV. 기금조성방식에 영향을 미친 요소
- V. 맺는 말

I. 들어가는 말

1. 문제제기 및 연구의 의의

20세기 후반, 80년대 중반을 기점으로 시민사회의 활성화라는 흐름이 자주 거론된다. 동구의 몰락이 '국가에 대한 사회의 부정'으로서 해석되고 남미의 군사독재의 붕괴가 '시민사회의 반란'이라고 정의되기도 한다. 한국에서도 1987년 6월 항쟁이후 시민세력의 자기표현이 촉발되고 있다. 이러한 변화가 과연 실질적인 시민사회의 확장인가. 또 진실로 바람직한 것인가에 대해서는 많은 논의가 필요하겠지만 시민의 역할이 커지고 있음은 분명하다. 이러한 시민의 역할이 표현되는 주요 기제중의 하나가 시민단체이다.

비영리조직으로서 시민단체가 사회복지에서 갖는 의미는 매우 크다. 사회복지에 대한 시민단체의 기여는 시민단체의 역할에 대한 여러 논의에서도 분명해진다. 시민단체에 대한 명명 및 구분은 매우 다양한데 국제적으로 NGO(non-government organization)라는 명칭이 일반화되어있다. NGO는 다양한 기능을 종합해 사회의 방향을 제시하고 이를 실천하는 시민

* 한남대학교 강사

들의 자치적인 조직으로 내용상 다음의 3가지가 있다.

첫째는 복지NGO로 사회적, 경제적으로 빈곤층인 사람들을 구제하기 위해 만들어진 단체이다. 이러한 단체들은 주로 자선사업이나 빈곤층의 구제문제를 위해 모금사업을 하고 빈민층들을 대변하는 운동을 벌이고 있다. 두번째는 개발 NGO로서 농촌이나 도시 지역사회의 주민운동이 중심이 되고 있다. 이들은 주민의 교육, 건강, 소득증대사업등을 벌이고 있다. 세째는, 정책 개발 및 실천 NGO로 이들은 주로 각종 정책의 연구개발을 통해 사회의 개혁운동을 주도하고 있다." 세계 NGO에 대한 구체적인 연구를 하고있는 Theunis는 인간의 권리, 참여, 빈곤에 대한 구조적 접근등을 NGO활동으로 강조하고 있다." 이들 NGO의 구조나 규모, 사업내용등은 다양하나 일반적으로 인간의 복지에 밀접하게 연관되어 있음을 알수 있다.

Connors도 시민단체를 비영리 민간조직으로 설명하는데 그는 비영리 민간조직의 사회에 대한 영향을 언급하면서 일반적인 복지의 제공과 사회적 통합도 그 영향중 중요한 일부라고 하였다."

위에서 언급한 시민단체의 역할에 더해 또 하나의 중요한 측면이 있는데 그것은 시민단체가 사회구조에서, 특히 직접적인 참여가 배제된 대의민주주의에서 시민의 무기력을 극복하고 주체로서의 인식을 도모하여 적극적으로 자신의 복지를 위해 활동할 계기를 마련한다는 것이다. O'connel은 미국의 민간협회의 역할을 논하면서 그것이 좀 더 정당한 사회질서관을 형성하고 재형성하는 일, 그 비전의 명시를 유도하는 프로그램을 제안하는 일, 공공활동장에서 다른 경쟁자들과 그 비전을 논쟁하는 일, 그리고 그 채택과 수행을 위해서 압력을 가하는 일이라고 하였다. 그리고 민간협회는 상기의 역할 외에 최소한 해야할 일이 있다면 그것은 시민적 책임을 포기하지 않는다는 것이라고 부연하였다." 즉 시민단체는 복지에 대한 주체

1) 경실연 신문, 1992. 8. 29. (5).

2) S.Theunis, ed., Non-Governmental Development Organization of Developing Countries, Dordrecht, Martinus Nijhoff Pub., 1992. pp.319-344

3) T.D.Connors, The Nonprofit Organization Handbook, N.Y., McGraw-Hill Inc., 1980. pp.17-29

4) 한국사회복지협의회역, 민간복지단체운영입문, 한국사회복지협의회, 1978. p.187.

로서의 시민의 위치를 확인하는 기제이기도 하다.

사회복지에 대한 시민단체의 역할이 큰 의미를 갖고 있음에도 불구하고 사회복지학에서는 시민단체가 연구의 대상으로서 도외시되었다. 본 연구에서는 이러한 시민단체를 사회복지의 연구대상으로서 설정함으로써 사회복지영역의 확대 및 올바른 이해를 도모하고자 한다.

본 연구는 이러한 시민단체의 기금조성방식이 갖는 일반적인 의미와 한국 시민단체의 기금조성방식의 특성, 그리고 그러한 특성을 초래하는 요인에 대해 고찰하여 보고자한다.

시민단체를 연구하고 이해하는데 있어서 기금조성방식은 중요한 의미를 갖는다. 대부분의 민간조직에서는 기금(fund)이 큰 중요성을 갖는데 그 이유는 조직이 그들의 목적을 수행하는데 필요로하는 자원은 다양하지만 사회서비스조직이 필요로하는 모든 자원중 돈이 가장 중요하기 때문이다. 돈은 그 양적 측면에서 뿐아니라 교환에서의 탄력성때문에 더욱 중요시된다.⁵⁾ 재정관리에 대한 체계적인 접근이 잘 이루어지면 그것은 조직의 활동을 유지, 확대하는데 있어 재정적인 안정을 보장할 뿐아니라 지역사회 전반에 걸쳐 조직에 대한 지식과 지속적인 지지의 넓은 기초를 개발하기도한다.⁶⁾ 따라서 이러한 기금조성의 실패가 조직의 실패와 밀접하게 연관되며 기금조성의 방식도 기관에 따라 달라질 수 있다. 그러므로 이 기금에 대한 고찰은 시민단체의 실태와 성격을 이해하는데 큰 단서를 제공한다.

이 글에서 기금조성(fund raising)은 조직의 자금마련을 중심으로 재정적인면 일반에 관한 것을 의미한다. Connors와 같은 몇몇 학자들은 기금조성을 비 정규적인 특정 기간에 이루어지는 집약적인 활동을 의미하는 협의로 사용하고 있다. 이 글에서는 이러한 성격의 기금조성은 기금조성방식에서 구체적으로 분류하여 살펴볼 것이다. 본 연구에서는 이러한 시민단체의 기금조성에 대한 고찰을 통해 한국 시민단체의 기금조성의 새로운 전략마련을 위한 시사를 모색하려한다.

5) B.Gummer, The Politics of Social Administration, N.J., Prentice Hall, 1990. p.49.

6) B.E.Hutchins, 'Financial Management', in J.M.Hardy, The Planning Process, YMCA, 1990. p.7

2. 연구방법과 사례의 선정

본 연구는 시민단체의 한 사례를 중심으로하여 그들의 기금조성방식을 고찰하고 그 장점과 문제점을 분석하여 시민단체 및 사회단체, 지역사회단체의 기금조성방식의 시사를 얻고자 한다. 시민단체의 활동은 이제 활발해졌지만 아직 시민단체에 대한 연구는 미진한 한국의 상황에서 이러한 사례를 통한 분석은 정확한 파악을 위해서 가장 선행되어야 할 작업이라고 보여진다. 사례연구가 대개 일반화에 있어서 한계를 가지고 있지만 한국이라는 동일 환경에서 조직이 갖는 기금조성방식과 그 특성은 다른 조직에게도 시사하는 바가 있으리라고 본다.

본 연구의 사례는 한국의 자생적인 시민단체의 하나인 '경제정의실천시민연합(이하 '경실련'이라 칭함)'이다. 이 단체를 사례로 선정한 이유는 한국의 시민단체의 여러 유형에서 일반적이 시사를 얻기가 용이하기 때문이다. 종교적인 시민단체는 대개 외국의 재단에 의해 설립되고 그 운영에 있어서도 외국의 원조기금이 전체 운영비의 거의 대부분을 차지하고, 후에는 그러한 후원에 기반한 안정적인 재정구조를 갖추게되어, 일반 시민단체가 겪는 기금조성에서의 어려움을 찾아보기 어려웠다. 또 반면 급진적인 소규모의 시민단체는 기금조성의 문제보다는 권력기초나 정당성이 더욱 중요시되어 기금조성의 중요성이 도외시되고, 또 부족한 기금에 대해서는 탄력적으로 자발적인 자원봉사자를 사용하는등의 대응을 함으로서 기금조성방식의 발전적인 대안을 시사받기가 어려웠다. 경실련의 경우는 외국이나 국내의 재단으로부터 기금을 원조받는 단체도 아니고, 자산이 많은 단체도 아니며, 무임금의 자발적인 봉사에 의존하는 단체도 아니어서 기금조성이 조직의 운영에 중요하게 작용하고 있다. 그리고 그 활동과 구조에서도 비교적 체계화되었고 현재로는 어느 정도 성공한 시민단체로 볼 수 있는데 따라서 이 조직에서의 기금조성방식과 특성을 고찰하는 것은 시민단체 일반과 넓게는 비영리조직에 대한 시사를 얻는데 의의가 있다고 보여진다.

II. 시민단체의 기금조성방식

기금조성은 매우 중요한 문제임에도 불구하고 한국에서는 널리 연구되지 않고 있다. 시민단체의 비중이 크고 활동이 활발한 미국의 경우는 기금에 대한 연구가 경험적인 수준에서 많이 개발되고 언급되고 있으며 조직간의 정보교환도 활발한 것으로 알려져 있다. 그러나 시민단체의 기금조성에 대한 체계적이고 이론적인 연구는 미국에서도 아직 정리되지 않은 초보적인 수준의 단편적인 것이어서 기금조성방식에 대한 구분이 논자에 따라 각각 다르고 그 조성방식의 의미에 대한 언급도 정리되지 못하였다.

1. 기금조성방식의 구분

기금조성방식에 대한 구분은 학자마다 다양하다. 주로 비영리조직에 대해 이루어지는 기금조성방식의 구분은 대부분 그 방식이 갖는 의미와 특성을 중심으로 대별되고 있지만 또 그러한 구분에 구체적인 기법 내지 기법이 혼동되어 분류되기도하였다.

O'Connell은 비영리조직의 기금조성방식을 특별기부, 지역사회 및 재단의 이용, 호별방문모금, 기업체, 노동단체, 특별행사, 가두모금, 감사장, 상품판매, 보도기관이용, 우편호소, 기념명예금품의 이용, 회비등으로 분류하고 있다.⁷⁾

Connors는 public relation과 연관된 자금조달방식을 정규수입, 회비, 기부금, 서비스에 대한 징수로 구분하여 설명하고 있다.⁸⁾ 한편 Rubin & Rubin은 기금조성방식을 세가지 범주로 묶어 설명하고 있다.⁹⁾ 첫째는 직접적인 회비나 특별행사로 자원봉사자에 의해 수행되는 것이고, 둘째는 보조금으로 소수의 스텝이나, 특별한 기술 또는 경험을 가진 자원봉사자의 능력에 의존하는 것이다. 셋째는 서비스의 제공이나 사업경영으로, 이것은 가장 어려운 것이고 외부의 조언을 필요로하기도한다.

위에서 살펴본 각 학자의 구분은 일관성있는 기준을 갖고 있다기보다는 논자의 서술의도에 따라 다양하게 구분되고 있음을 알 수 있다. 그러면

7) 사회복지협의회역, *op.cit.*, pp.108-116.

8) Connors, *op.cit.*, pp.5-7.

9) N.Rubin & I.Rubin, Community Organizing & Development, Ohio, Mirrill pub., 1980. p.348.

실제 한국의 시민단체들은 기금조성 방식을 어떻게 구분하는지 사례인 경실련과 비교적 안정적인 기금상태를 유지하고, 또 오랜 역사를 가진 YMCA의 수입기록을 통해 살펴보면 아래와 같이 정리할 수 있다.

경 실 련	Y M C A
1)회비수입 2)모금수입 (1)후원성금 (2)행사현장모금 3)사업수입 (1)자료판매수입 (2)장소임대료 (3)수익사업수익 4)기타 예수보증금, 차입금등	1)회비수입 2)수익사업 (1)활동수입 (2)자산수입 3)기부금 4)수입이자 5)잡수입 6)지회수입

기금조성방식의 구분은 이론과, 한국 시민단체의 현실을 바탕으로, 그리고 각 기금조성방식의 구체적인 기법보다는 기금조성방식이 갖는 의미를 중심으로 아래와 같이 구분할 수 있다.

- 1)정부의 보조
- 2)재단의 보조(외국이 재단, 국내 재단, 기관간 조정을 통한 공공의 기금조성재단을 포함)
- 3)회원의 회비
- 4)수익사업
- 5)특별행사
- 6)기부금

2. 각 기금조성 방식이 갖는 의미

1)정부의 보조

필요한 모금액이 많은 경우에 적절하고, 전문적인 활동이 요구된다. 이

때는 보조금을 받기위한 요건에 대한 검토가 중요하다. 과거에 보조를 받은 사업이나 다른 조직을 검토하고 presentation을 준비한다. 조직의 오리엔테이션이 반 정부적인 경우에는 이러한 정부의 보조를 기대하기 어렵다. 그러나 이슈에 따라서는 정부와의 협력이 가능하다. 환경문제와 같은 이슈에 대한 사업이 그 대표적인 예가 될 수 있다. 이러한 정부의 보조금은 그에 따른 반대 급부의 요구, 예를 들어 소극적으로는 기록이라든지, 적극적으로는 프로그램의 내용이나 목적의 변화를 요구하게 될 위험이 있다. O'connel은 조직이 정부의 보조를 기존 예산의 25%이상을 받으면 여러가지 제약을 받게된다고 보고하였다. 따라서 신중하고 탄력적으로 사용되어야 한다.

2)재단의 보조

재단의 경우도 비교적 많은 액수의 기금조성이 가능하다. 그러나 재단의 경우에는 재단의 성격에 따라 조직에 미치는 영향이 다르다. 외국의 재단일 경우는 대부분 서구 선진국의 재단인데 이들 재단의 보조는 극단적으로는 조직의 이슈를 결정하기도 한다. 예를 들어 아동이나 교육사업으로 조직의 사업을 한정하고 빈곤이나 대중의 역량강화(empowerment)는 도의 시 되기도한다. 반면 재단을 통한 기금조성의 새로운 방식으로 제안되고 있는 남반구의 후진국끼리의 재단형성-연합-을 통한 기금은 통제보다는 조직간 협력적인 요소가 크게 작용하기도 한다. 재단이 발달한 미국의 경우는 재단에 대한 정보를 체계적으로 얻을 수 있는데 The Grantsmanship Center News, Local Initiative Support Corporation, Annual Register of Grant Support등이 재단의 목적과 자세한 정보를 제공하는 기관의 예이다. 그러나 국내의 재단은 극히 적고 그에 대한 정보도 체계화되지 않은 실정이다. 그리고 대부분 재단의 기금은 종교와 연관된 것이 많다.

3)회원의 회비

회비는 모금속도는 낮으나 매우 안정된 자원의 장기적 근원을 나타낸다.

10) 사회복지협의회역, *op.cit.*, p.186.

11) Theunis, *op.cit.*, pp.312-317.

12)Rubin & Rubin, *op.cit.*, p.350.

회비는 그 조직에 대한 일반의 지지를 측정하는 수단이 될 수도 있고 또 회비자체가 회원의 지속적인 조직에 대한 commitment를 강화시키기도 한다. 즉 조직에 대한 구체적인 기여는 그 조직에 대한 지지를 강하게 한다. 그리고 회비는 다수의 소액기부이므로 조직의 기금의 안정성과 독립성에 긍정적인 역할을 한다. 회비는 대개 천천히 시작되어 안정되게 커나간다. 회비는 회원들에게 규칙적 서비스를 주고 또 프로그램을 지원하기위하여 어느 정도의 액수를 유지하여야한다. 회원은 이사회, 상임위원회, 기관의 수혜자, 기관에 관심을 가진자. 등으로 확대되어 가는 것이 상례이다.¹³⁾

4) 수익사업

외부 기금의 불안정성때문에 조직은 자체의 수익사업을 운영하는 경우가 많다. 수익사업도 회비와 마찬가지로 조직의 기금의 안정성과 독립성에 긍정적인 역할을 한다. 그러나 사회행동을 활동의 주로 하는 조직의 경우는 특별한 사업 프로그램이 적어 수익사업의 기여가 적으며 조직이 안정되고 규모가 큰 경우일수록 여러 프로그램을 통해 수익사업을 운영한다. 이 때는 수익과 비용의 고려와 함께 그 사업에 대한 주민의 접근성에 대한 고려가 있어야 한다. 그리고 그 수익사업이 조직의 가치와 상반되어서는 안된다.

5) 특별행사

특별행사는 기금조성과 지역주민의 참여증진 모두를 성취할 수 있다. 특별행사는 조직의 목적을 대중에게 알리는 기회가 된다. 그리고 일반인이 조직의 활동에 참여하고 조직에 대한 지지가 강해지는 계기가 되기도한다. 또한 이 방식에는 자원봉사자의 참여가 용이하다. 이 때 행사가 조직의 목적과 대치되어서는 안된다. 많은 시간과 노력에 비해 기금의 양이 적다는 단점이 있으나 필요한 모금액이 그렇게 크지 않고 조직이 시간이 많아 지역사회주민에게 즐거움을 주고 통합감을 창출하는 것이 목적일 때 바람직하다. 이 방식의 위험은 그것이 빠른 기금마련의 방법이기는 하나 행사가 잊혀지면 모금기능을 상실하게 된다는 것이다. 계속 추진되는 사업에 필요한 기금을 어느 특정행사 하나만에 의존한다는 것은 근본적으로 안전한 방법이 아닌 것이다. 그러나 이러한 일반적인 특별행사의 의미와는 달리 조직이 재정상의 위기에 처했을 때 높은 수익을 올리는 행사가 계획되기도 한다.

13)사회복지협의회역, op.cit., pp.108-116.

6) 기부금

이 방식은 긴급성이 요구되는 때 유용하다. 이는 유지를 찾아 기부를 요청하는 것으로 하기에 따라서는 지속적일 수 있다. 대부분 한면에 의한 기부가 일반적이고 또 대개 여러번 반복되기가 어렵다. 고액인 경우 주로 지도자에 의해 수행된다. 기부의 동기가 조직의 이슈에 대한 동의에서 비롯된 것은 비교적 안정적이지만 개인적인 한면에 의한 동기가 강한 경우에는 그 개인의 조직에서의 변화가 기금에 민감하게 영향을 미치게된다.

3. 기금조성방식에서의 이슈

기금조성은 두가지 목적을 갖는다. 첫째는 조직의 목적수행을 위한 충분한 돈을 얻는 것이고 둘째는 기금조성에 지역사회성원을 관련시켜서 그들의 조직에 대한 commitment를 증가시키는 것이다.¹⁴⁾

기금조성방식에서의 주요 이슈는 독립성과 안정성이라는 측면으로 집약된다. 독립성은 기금원천이 조직의 사업에 영향을 초래하는가 하는 문제이다. 즉 조직이 기금의 원천에 의존하여, 프로그램의 내용이나 포적 인구집단에 있어 그들의 영향으로부터 독립적이지 못하면 그 조직은 독자적인 사업의 운영이 어렵고 결국 조직의 목적 달성에도 문제가 발생하게되며 극단적으로는 조직의 존재의미를 상실할 수도 있다. 이러한 독립성은 크게 대외독립성과 대내독립성으로 구분할 수 있는데 대외독립성은 조직이 그 기금의 상당 부분을 외부의 국가, 재단, 고액기부자에 의존하여 사업에서 이들의 영향력을 벗어나지 못할 때 문제시된다.

Gummer는 기부관계를 잠재적으로 권력관계라고 하였다.¹⁵⁾ 그 이유는 기부자는 기관이 필요로하는 그리고 대체 자원이 없는 자원을 통제하고 있기 때문이다. 그래서 기부자는 조직의 자금사용의 조건에 관여함으로써 정책과 정의 변화를 강제할 수 있다.

Hardina는 재단과 정부의 보조가 대중에 기초한 기금보다 클라이언트의 접근력을 저하시키는가에 대해 조사하였다.¹⁶⁾ 이는 재단과 정부의 기금이 조

14)Rubin & Rubin, *op.cit.*, p.344.

15)Gummer, *op.cit.*, p.63

16)D.Hardina, "The Effect of Funding Source on Client Access to

직의 의존을 초래하여 순응하게 한다는 가설에 대한 조사였는데 그 결과 정부의 기금이 가장 심한 의존을 초래하였고 재단의 경우는 의존이 비교적 약한 것으로 나타났다. 한편 대중기금은 조직으로 하여금 실제 클라이언트를 참여시키는 프로그램을 갖게하지는 못하였다. 그 이유는 그 예산의 절대액이 부족하였기 때문이었다.

위의 Hardina의 연구는 재단의 기금이 경우에 따라서는 유용성을 갖고 있음을 시사하였는데 재단의 보조에 대한 구체적인 분석은 Berg & Wright의 연구에서 상술되었다.¹⁷⁾ 그들은 재단의 기금을 기금이 조성되는 기초에 따라 block grant와 service-base procedure로 나누고 있다. 전자는 특정 사회문제와의 관련에서 규정되는 반면 후자는 서비스의 특정 단위에 관련되어 정의된다. 즉 전자는 큰 사회문제를 다루기 위해 고안된 주요 정책개혁과 연관되고 서비스에 기초한 기금은 어느 특정 인구집단의 욕구를 충족시키려고 시도하는 프로그램으로 규정된다.

이러한 모든 과정에는 책임성이 포함되는데 이것은 프로그램 수행과 지출을 모니터하는 것이다. 그래서 기금관계의 주요 합의는 그 기금조성의 기초와 책임성의 수준사이의 상호작용으로 설명될 수 있다. 이러한 상호작용에서 볼 때 block grant이면서 낮은 책임성을 유지하는 경우 자율이 보장되고, service-base procedure의 경우 높은 책임성과 연관되어 의존을 초래한다. 이들의 설명에 의하면 재단의 기금중에서도 특정 프로그램에 대한 기초를 두는 것보다는 특정 사회문제에 대한 대책에 기초를 두는 기금의 이용이 좀 더 대외적 독립성 유지에 유리하다고 볼 수 있다.

재단의 기금이외에 Hardina의 연구에서 더 심한 부정적인 의존을 초래하는 것으로 언급된 정부의 보조도 가시적이고 논쟁의 여지가 없는 사회서비스 프로젝트의 경우-환경문제에 대한 대응과 같은 사업-에는 협력할 수 있는 좋은 자금조성원천이 될 수도 있다. 따라서 조직의 대외적인 독립성의 문제는 정부나 재단의 기금사용을 항상 막아야함을 시사하지는 않는다. 각 원천에 대한 적절한 평가와 그에 따른 적절한 사용이 필요한 것이다.

¹⁷⁾ Service Administration in Social Work, Vol.,14(3), 1990. pp.39-41.
W.E. Berg & R. Wright, "Program Funding as an Organizational Dilemma", Administration in Social Work, Vol.,4(4), 1990. p.31.

즉 회비와 같은 내부적인 기금원천의 사용만이 바람직한 것인가도 검토되어야 한다. 회비와 소액의 기부로 얻어진 기금은 지역사회조직들을 유지하는데 바람직한 것이지만 어떤 활동을 위해서는 회비로 감당할 수 없는 많은 돈이 필요하다. 사업의 시작단계나 시설의 보수, 전문가 고용을 위해서는 많은 기금이 필요할 수도 있다. 이 때 회비 이외의 자원을 적절히 사용하는 것은 조직활동의 활성화에 도움이 되기도 한다.

Gronbiere의 조사에 따르면 미국의 경우 비영리 조직은 대중의 선입견처럼 빈민에게 반응적이지 않다. 아마 그 이유는 빈민에 초점을 맞추지 않고도 해야 할 것이 많기 때문일 수도 있다. 그러나 비영리 조직은 조직의 문제를 잘못된 정향에 있는 것이 아니라 자원의 부족때문이라고 본다. 많은 지도자-조사대상의 80%들이 자원부족으로 주요 표적집단에 봉사하는데 한계가 있다고 언급했다. 즉 회비에만 의존하는 제한된 자원은 조직의 본래 목적을 달성하는데 장애가 될 수 있다. 따라서 Gouldner는 조직은 외부자원에 대한 조직의 욕구와, 자율성, 정체성의 확보사이에 적절한 균형을 유지할 필요가 있다고 하였다.¹⁸

대내독립성은 기금원천에 대한 접근에서 조직내의 특징인-대부분 지도자이며 드물게 기금조성담당자-의 활동이 주를 이루어 이 사람의 조직내의 영향력이 강해서 조직내의 민주화에 주요한 장애가 되는 경우에 문제가 된다. 이것은 결국 기금조성이 어느 정도 공식적인가하는 문제와 연관된다.

기부자와 조직의 관계에서 근본적인 문제는 조직의 효과성에 대한 분명한 평가기준이 부족하다는데 있다. 조직의 활동은 대개 비정규적이고 감지가 어렵기때문에 기부자가 기부관계에서 조직에 대해 사용할 수 있는 기준은 그 조직의 전문성과 합법성에 대한 자신의 인식과 다른 기부자로부터 얻은 조언, 그리고 다른 조직과 개인으로부터의 개별적인 소개가 된다.¹⁹ 이러한 이유로 인맥은 기부의 기초가 되는 신뢰의 선취를 의미하며 기금조성방식에

18) K. A. Gronbiere, "Poverty and Nonprofit Organizational Behavior" Social Service Review, June, 1990, p. 228.

19) Berg & Wright, op. cit., p. 37.

20) J. L. Potuchek, "The Context of Social Service Funding", Social Service Review, Sep., 1986, pp. 426-435.

서 주요한 통로가 된다.

대내독립성의 문제에 대한 대응은, 조직의 성과에 대한 적절한 평가기준의 모색과 그러한 평가에 기초한 공식적인 기부 통로를 마련하는 것이 될 것이다. 그리고 우선은 특정인에게 의존하지 않을 수 있는 기금조성방식인 회비나 수익사업등의 활성화와 전문 기금조성담당자의 육성도 고려될 수 있다.

안정성의 문제는 기금이 예측가능하고, 지속성이 유지되는 방식이 아니고 시기마다 단절적으로 또 임기응변으로 조성되는 경우에 제기되는 문제이다. 상설적인 수익사업이나 회비보다는 일회적인 고객의 기부나 특별행사등에 크게 의존하는 기금조성에서는 기금의 안정성이 보장되지 못한다. 기금의 안정성은 조직이 어떠한 사업을 계획하고 정상적인 운영을 해나가는데 필수적인 요소라고 할 수 있다.

기금조성의 안정성에서 고려되는 것은 기금조성이 정기적인가하는 것이다. 기금조성이 비정기적으로 그 때, 그 때 임시적으로 이루어지면 안정적인 사업의 수행이 어려워지는 것은 당연하다. 회비나 수익사업과 같은 기록이 약한 정기적인 기금의 확보는 이러한 면에서도 중요하다.

안정성 보장의 문제는 기금조성의 원천이 다양한가하는 것과도 연관된다. 'multifund funding'의 기술은 재정에서 중요한 것이다. 이것은 일단 가능한 새로운 관심과 기금의 원천을 분명히하는 것을 필요로 한다. 이것을 적절히 수행하면 가능한 원천의 효과적인 혼합으로 최대의 기금을 보장하게된다. 대부분의 조직들은 여러 수입원을 갖는다. 어느 하나의 자금원에만 의존하는 것은 드물며 이는 조직의 생존을 위해서도 바람직하지 않다. 여러 자금원을 융합하는 것이 기금의 탄력성을 높여 안전성을 유지하게한다.

조직의 기금조성에서의 건강성, 즉 독립성과 안정성에 대한 일반적인 기준을 찾기는 어렵다. 즉 각 조직의 역사와 특성에 따라 그 건강성의 척도는 달라질 수 있다. 따라서 각 기금조성방식이 갖는 이점을 살려 적절하게 함께 사용하는 기술이 필요하다. 이를 위해서는 우선 조직의 기존 기금조성방식을 파악하고 문제를 극복하기위한 대안적인 기금조성방식을 생각해야한다.

Ⅲ. 한국 시민단체의 기금조성방식의 실태 및 특성

-경실련의 사례를 중심으로-

사례인 경실련의 기금조성을 우선 그 수입을 통해 살펴볼 수 있는데 수입 내용을 앞의 기금조성방식의 구분에 따라 조정하여 정리하면-전체수입에서 전년도 이월금, 예수보증금등 실질적으로 수입의 의미를 갖지않는 것을 제외하고 분류가 불분명한 것을 재분류하였다-아래의 표와 같다.

(단위:천원)

수입항목	89(7-12월)	90(1-12월)	91(1-9월)	92(1-12월)	계
정부나 재단의 보조	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
회비수입	50,182 (64.0%)	64,111 (35.6%)	59,823 (49.9%)	114,240 (34.5%)	288,407 (39.3%)
기부금	20,964 (26.8%)	48,631 (27.0%)	62,782 (46.1%)	107,000 (32.4%)	239,378 (32.6%)
특별행사	6,761 (8.6%)	66,021 (36.7%)	759 (0.6%)	99,623 (30.2%)	173,164 (23.6%)
수익사업	460 (0.6%)	1,123 (0.6%)	12,810 (9.4%)	19,132 (5.7%)	33,525 (4.5%)
계	78,368 (100%)	179,886 (100%)	136,174 (100%)	329,997 (100%)	734,474 (100%)

경실련의 기금조성의 특성은 몇 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 우선 외부의 정부나 재단의 보조가 없다는 것이다. 이것은 조직의 대외독립성을 유지하는데 잇점이 있음을 의미한다. 외부 보조가 없다는 이러한 특성은 Theunis의 세계 시민단체에 대한 연구에 비추어보면 더욱 특이한 것이다.²¹⁾ 대부분의 시민단체들은 대개 외국이나 국내의 정부나 재단의 원조를 받아 설립되고 운영된다. 경실련은 강한 대외독립성의 유지라는 바람직한 의미를 갖지만 이것은 조직의 재정상의 압박을 의미하기도 한다. 즉 이러한 특성이

21)Theunis, *op.cit.*, pp.311-317.

기금의 안정성이라는 문제를 일으킬 수 있으며 사업의 위축을 초래하고 취약계층에 대한 프로그램의 부재원인이 되기도 한다.

경실련의 주요 기금조성의 원천은 회비와 수익사업, 특별행사, 기부금으로 구성된다. 회비는 그 액수에서도, 구성에서도 조직의 역사와 함께 성장하는 것을 발견할 수 없다. 대부분의 경우는 회비를 모으는 방식이 조직이 전개되면서 발달한다. 소규모의 주민조직에서도 회비는 시간이 지나면서 구조화되고 기금의 구성에 있어서도 영향력이 커진다.²²⁾ 경실련의 경우는 오히려 90년도와 92년도는 그 구성이 크게 줄어들기까지 한다. 실제 회비의 경우 그 절대액보다도 조직의 발달과 함께 성장하는 것이, 기금의 안정성에서 뿐아니라 지지기반의 확충이라는 면에서 중요한 의미를 갖는 것인데 이러한 면에서 본다면 이는 바람직하지 못한 일면이라고 할 수 있다.

실제 회원의 수를 보면 조직설립 1주년인 90년 중반까지 그 수가 4-5천명이고 91년 중반부까지는 5800명 수준으로 그 수가 거의 고정되어있다. 이는 신규회원의 부족때문이 아니다. 신문기사등의 언론의 보도를 통해, 또는 강연회나 조직사업을 통해 회원의 지속적인 가입이 있었고 비 정기적인 회원확장 캠페인을 갖기도 하였다. 비록 조직적인 회원확장 프로그램이 적었지만 새로운 회원의 가입은 지속되고 있었다. 즉 회비가 성장하지 못하는 이유는 신규회원의 부족때문이 아니라 기존 회원의 관리가 제대로 되지 않았기 때문이라고 할 수 있다. 즉 계속 기존 회원이 누락되고 있었기 때문이다. 사례의 조직내부에서도 이것이 문제시되고 있고 이에 대한 대응이 강구되고 있으나 그 대응이 각 직원에게 회원을 할당하고 관리하도록하는 소극적인 것이어서 실효를 거두지 못하고 있다. 결국 회원관리는 그것을 담당할 인력과 재원의 부족이 문제로 거론되는데 이는 닭과 달걀의 순환적인 문제 인식이다. 적극적인 회원의 관리가 고안되어야한다. 회원의 효과적인 관리는 견고한 재원의 확보를 의미하기 때문이다.

서비스축출전략의 경우는 여러 자원중 물질적 자원과 효과적인 내부구조, 그리고 전문지식등이 중요시된다. 반면 영향력 행사전략의 경우에는 권력집단에 대한 접근력이 가장 중요한 자원이 되며 밖으로 영향력을 행사할 수 있도록하는 역량기반이 중요시되는 것이 일반적이다.²³⁾ 사례조직의 경우는

22)이현주, "도시재개발 지역 사회행동에 관한 비교사례연구" 서울대 석사학위 논문, 1989, p. 78-79.

23)이현주, *op. cit.*, p. 77.

영향력행사전략이 조직의 주 활동내용이지만 반면에 역량기반인 회원에 대해서는 소홀한데 이것은 조직의 활동에 큰 관건이 될 수도 있다.

수익사업은 보험대행업과 같은 자체적인 수익사업과, 관련 사업인 알뜰가게와 정농의 수익이전, 그리고 자료판매등이 포함된다. 정농과 알뜰가게는 각각 그 순수익의 20%와 30%를 경실련으로 이전시키도록 되어있으나 실제로 체계화되어있지는 않고 비정규적으로 소액이 이전되었다. 알뜰가게의 경우는 91년 10월부터 92년 11월까지 비정규적으로 세차례에 걸쳐 835만원이 이전되었고 정농의 경우는 91년 말에 180만원이 이전된 것이 전부이다. 이 액수는 실제 경실련의 수익에서 매우 적은 부분으로 그 영향력은 극미하다. 보험의 경우는 수익이 이전되는 것이 아니라 두 사람의 직원임금과 사무실 일부의 임대료를 지불하는데 쓰여지고 있다. 수익사업은 전체적으로 그 구성비가 90년과 89년의 경우에는 0.6%로 매우 낮게 나타나고 있다. 91년에 들어서면서 9.4%로 점차 수익사업의 비중이 상승하는 듯 했으나 92년 5.8%로 다시 줄어들었다. 전반적으로 아직 수익사업의 기여는 매우 약하다.

특별행사의 경우 90년도의 도자기와 그림전시판매가 대표적인 것이었는데 이는 89년 조직설립직후 초기에 조직이 알려지지않아 회원과 기부자의 수는 적고 지출규모는 커서 이에 대한 대책으로 이루어졌다. 이 행사가 있던 90년도의 특별행사를 통한 기금마련은 36.7%에 달했지만 특별행사가 갖는 특성인 신규회원의 확대나 조직의 지역사회에 대한 선전에는 별 효과가 없었다. 점차 조직이 알려지고 자체 모금능력이 생기면서 특별행사는 적어졌다. 재정위기가 없어진 것은 아니었으나 계속되는 이슈에 대한 준비로 이 특별행사를 계획, 수행할 시간, 요원이 부족하여 대개는 운영위원회와 같은 임원의 고액기부로 재정위기에 대처하게 되었다. 92년의 상승은 그 행사의 특성에서 이전의 것과 특별히 구분될 수 있는 것이 발견되지 않는다. 따라서 특별행사의 항목은 아직 구조화되어 있지 못하다.

기부금은 경실련의 기금 원천에서 가장 중요한 위치를 차지한다. 기부금은 후원수입으로 89년과 90년에는 전체기금의 25%이상을 차지하고 있으며 91년도에는 46.1%, 92년도에는 32.6%에 이른다. 그 밖의 계산될 수 없는 후원-전문가의 무료의 자문이나 참여등-까지 고려하면 상당한 정도에 이를 것으로 보인다. 기부는 대부분 고액기부이다. 고액기부자의 동기가 초기에는 인맥에만 의존한 것이었는데 점차 조직의 이슈에 대한 동의를 기초로해서 지도자의 신임을 고려하는 기부도 증가하고 있다. 그러나 이러한 변화에도

불구하고 여전히 지도자의 비공식적인 안면에 의한 기부가 주를 이루고 있다.

따라서 이러한 기부는 지도자의 건강이나 여러가지 조직내에서의 변화로부터 영향을 받게되어있다. 또 반면 조직은 지도자의 성향으로부터 큰 영향을 받을 가능성이 높다. 이러한 특성은 조직의 민주성에 해가 될 수 있다. 따라서 특정인에게 기금조성을 의존하는 것은 극복방안이 모색되어야한다. 그에 대해 사례조직은 전문기금조성 담당자를 기획하고 있으나 아직 실행까지는 시간이 필요한 것으로 보인다.

대부분의 시민단체는 전문가를 두기보다 일반 스텝이 재정관리를 담당한다. 경실련도 예외는 아니다. 기금조성은 대개 지도자가 하고 그 관리는 일반 스텝중 총무부 담당 스텝이 담당한다. 전체적으로 사례조직은 1년 단위의 공식적인 예산형성이 약하다. 경상비, 즉 인건비와 기본 유지비외에는 각 이슈별 사업의 경비이므로 예측이 불가능하고 조직의 기금조성도 각 이슈에 따라 불안정하게 조성됨으로 1년 예산을 작성하지 못하고 있다. 즉 필요한 기금과 모금될 기금에 대한 예측이 어렵다. 그리고 사례조직의 경우 단순한 라인아이템 예산을 사용하는데 이것은 대부분의 조직이 갖는 특성이다. 보다 더 이상적인 방법인 PPBS나 영기준예산은 사용되지 않는다. 그 이유에 대해 Gummer는 자료수집, 분석능력의 부족때문이 아니라-현대는 컴퓨터의 보급이나 관리방식의 발달로 이러한 문제는 크게 제기되지 않는다.-조직의 목적이 갖는 특성때문이라고 설명한다.* 대부분의 사회기관은 갈등하는 목적, 불확실한 방법, 조직의 사업에서 경쟁적인 이해를 갖는 다수의 사람들을 갖기 때문이다.

위에서 살펴본 경실련의 기금조성이 갖는 특성을 독립성과 안정성이라는 면에서 요약하면 다음과 같다. 경실련은 기금조성에서 강한 대외 독립성을 갖는 반면 조직내의 특정인의 안면에 의한 기부에 크게 의존하고 있어 대내 독립성은 약한 것으로 나타났다. 그리고 기금의 안정성에서도, 표적이 되는 이슈에 따라 기금이 조성되고, 지출되고 있어 문제가 될 수 있다. 그리고 기금의 안정성에서 큰 의미를 갖는 회비나 수익사업의 구성비가 작고 시간이 경과하면서 증가하는 양상도 뚜렷하지 못하다.

24)Gummer, *op. cit.*, pp. 50-51.

IV. 기금조성방식에 영향을 미친 요소에 대한 평가

위에서 살펴본 기금조성방식의 특성은 사례조직의 역사와 사업의 특성, 그리고 한국이라는 환경에서 유래된 것이다. 이러한 요소를 평가하는 것은 사례조직의 기금조성방식에 관한 본 연구를 일반화하는 기초가 될 수 있다. 이 평가는 왜 그러한 특성이 나타났는지, 어떻게 대안을 모색해야 하는지에 단서를 제공할 수 있다고 본다.

첫째로 사례조직의 특성은 조직의 역사에서 찾아진다. 조직의 초기에는 무형의 자원이 중요하다. 그러나 그것을 유지시키기 위한 조직의 안정성 확보도 중요하다. Marcus는 조직의 초기에 나타나는 기금에 관련된 특성을 설명하고 있다.²⁵⁾ 조직의 초기에는 여러가지 설비와 인력의 확보 및 초기에 필요한 사업의 수행에 많은 기금이 필요한, 반면 그러한 필요를 감당할 기금은 극히 부족하다. 따라서 많은 조직들이 조직의 초기에는 재단등의 원조에 의존하는데 사례조직의 경우는 조직차계의 기금조성에 의존하고 있다. 조직에 대한 선전과 회원의 확보가 미비한 조직초기에 회비에만 의존하는 것은 조직의 성장에 무리를 주게된다. 사례의 조직은 1989년도에 설립된 것으로 아직 초기단계에 있다. 그리고 빠른 속도로 성장하여왔다. 따라서 조직의 기금조성방식도 이러한 이유로 지도자의 안면을 통한 고액기부를 중심으로 이루어져왔다고 볼 수 있다. 그러나 이에 대해서는 오랜 역사를 가진 여타 조직과의 구체적인 비교연구가 요청된다.

둘째로 사례조직의 기금조성방식의 특성은 사례조직의 사업에서도 그 이유를 찾을 수 있다. 사회적인 사건에 대한 매우 민감하고 빠른 대응을 중요시하는 사업의 특성은 조직의 장기적인 기금조성보다는 각 대응에 필요한 기금을 즉시 마련하는 것을 강조하게 하였다. 사례조직이 특별행사나 회원의 효과적이고 체계적인 관리를 못하는 주요한 이유는 조직의 대부분의 활동이 이슈에 관련된 영향력행사에 투입되어 여력이 없기 때문이다.

그리고 사례조직의 사업은 그 효과성의 측정이 어려운 것이어서 회원에게

25) L. J. Marcus, 'Processes of New Organizations', Administration in Social Work, Vol. 12(3), 1988, p. 104.

나 기부자. 재단등에 사업의 성과에 대한 선전이 어렵다. 지지자들은 자신이 지지하는 조직의 성공을 통해 조직에 대한 기여를 유지 또는 강화시키게 된다. 그러나 사례조직은 이러한 문제로 회원의 동기를 유지하기가 어렵다.

또한 이제 시민단체의 경우도 회원에게 단순히 보람만을 제공하는 것은 회원유지에 미약한 방식이다. 회원은 무형이기는 하지만 무엇인가에 대한 소비자로서 보여져야하고 단체는 제공자가 되어야한다. 즉 상호교환이 이루어져야한다. 이러한 형태는 기업적인 시민단체의 성격이 발달한 미국의 경우에서 두드러진다.* 따라서 회원을 위한 구체적인 프로그램이 필요하다. 그러나 사례조직의 경우 이슈에 대한 반응에 주력하는 반면 회원에 대한 서비스의 개발은 도외시되어왔다. 그러므로 회원과 회비의 구성증가는 기대하기 어려운 것이었다.

사례조직의 특성을 설명하는데 고려될 수 있는 또 다른 한가지 요소로서 한국의 사회, 정치적인 특성을 들 수 있다. 비 민주적인 사회에서 시민단체, 특히 그 사업이 부정적인 환류인 경우에는 정부의 보조를 기대하기 어렵고 실제 그러한 보조는 조직의 사업에 위험을 초래하기도 한다. 그러므로 사례조직이 외부의 재단이나 정부의 보조가 없는 것은 어느 정도 이러한 한국사회의 상황에서 유래되었다고 생각된다. 그러나 이 조직과 같이 영향력 행사전략을 중요시하는 조직에서는 권력집단에 대한 접근력과 역량기반이 주요한 자원이 되는데 회원의 수와 조직에 대한 기여가 약한 것은 큰 문제가 된다.

또 한국에서 회원으로의 가입과 비영리 사업에 대한 일반인의 기여가 약하고 오히려 어떠한 형태로든지 개인적인 연결이 있는 일에 기여하려는 동기가 강하다. 이러한 문화에서는 조직성원들의 비공식적인 인맥을 통한 기여가 쉽고 많이 사용된다.

이러한 각 요소의 영향력의 정도는 본 연구에서 구체적으로 언급되지 못했다. 각 요소중 어느 요소가 시민단체의 기금조성방식을 결정하는지, 또 얼마나 설명하는지는 앞으로의 연구과제이다.

26) D. B. Herron, 'Marketing' in Hardy, *op.cit.*

Herron은 이 글에서 미국 시민단체에서 마케팅이 얼마나 중요시되고 있는가를 시사하고 있다.

V. 맺는 말

앞에서 한국의 시민단체의 기금조성방식의 형태와 특성을 경실련을 사례로 하여 살펴보았다. 그리고 그 특성을 발현시키는 요소들에 대해서도 살펴보았다. 그 과정에서 지속적으로 문제시되는 것은 조직이 기금조성에서 독립성과 안정성을 어떻게 유지할 것인가하는 것이었다.

사례의 단체는 기금조성에서 대내독립성과 안정성을 확보하지 못하고 있다고 보여진다. 이러한 실태의 파악과 함께 기금조성방식에 영향을 미치는 요소에 대한 평가위에 앞으로의 대책이 마련되어야 할 것이다. 이러한 노력은 시민단체가 갖는 역할의 효과적인 수행에 토대가 될 것이다. 사례가 된 시민단체의 경우 건강한 기금조성방식을 위해서는 조직내부의 사업상의 변화와 사회적인 변화가 필요할 것으로 보인다.

사회적 이슈에 대한 반응뿐 아니라 이러한 반응의 지지물 확보하는 기초-역량기반-형성도 중요하게 다루어져야 한다. 이러한 의미에서 회원의 확대와 유지는 기금조성에서 큰 중요성을 갖는다.

기금조성에서의 독립성은 대외적인 독립성뿐 아니라 대내적인 독립성, 즉 특정 지도자나 기금조성담당자에 대한 독립성도 중요하게 고려되어야 한다. 따라서 비공식적인 관계망의 이용보다 공공에 대한 공식적인 기금조성 관계망의 형성이 필요하며 이를 위해서는 공공에 대한 조직의 광고가 강조되어야 한다. 그리고 전반적으로 좀 더 구조화된 자금조성방식이 마련되어야 한다.

비정규적인 기부의 위험성 극복을 위한 방안도 모색되어야 한다. 비정규적인 기금은 비정규적인 사업에만 활용하고 회원의 회비에 대한 확보에 노력해야 한다. 또한 정식회원이 아니어도 조직에 대한 지속적인 지원을 약속하는 약속회원제와 같은 유사회원제등의 구상이 도움이 될 수 있다. 그리고 비공식적인 고액기부자의 경우도 소액으로 정기적인 분할기부, 사용등을 고려하는 것도 생각할 수 있다.

끝으로 한국에서 타인에 대한 보호(care for stranger)를 어떻게 제고시킬 것인가하는 문제는 시민단체의 기금조성에서 뿐 아니라 사회복지의 전반에 걸쳐 큰 과제로 남아있다.