

# 미국 공동모금 기구의 기금 배분 행동에 대한 연구\* : 정치 경제적인 시각에서

강철희\*\*

- I. 연구목적 및 의의
- II. 미국 공동모금 기구의 일반적인 조직 구조와 기능
- III. 미국 공동모금 기구의 기금 배분 행동에 영향을 끼치는 조직 및 환경적 특성에 대한 분석
- IV. 조직 상호관계에서의 권력 개념 이해와 공동모금 기구에서의 응용
- V. 미국 공동모금 운영 조직과 멤버 조직 사이의 권력 관계에 영향을 끼치는 환경적 요인들에 대한 정리
- VI. 연구 방법 (변수, 측정 방법, 연구 질문, 자료의 특성과 분석 방법)
- VII. 분석결과
- VIII. 논의 및 함의

## I. 연구목적 및 의의

사회복지 활동을 위한 민간 차원의 재원 마련 방법의 한가지 대안으로써 공동모금 기구에 대한 논의가 진행되고 있다.<sup>1)</sup> 다양한 서비스 프로그램 개발에 대한 욕구가 점차 증가하

\* 정치 경제적 시각(political economic perspective)이라는 단어가 조직 연구에서 이용될 때에는 일반적으로 권력과 자원에 대한 관심을 기초로 이와 관련해서 조직의 행동을 연구하는 것을 의미한다. 이에 대해 보다 상세한 논의는 아래에 소개된 저자들의 연구서를 참조하면 된다.

Y. Hasenfeld, Human Services as Complex Organizations, Newbury Park, Sage Publications, 1992, pp. 31-33; J.K.Benson, "The Interorganizational Network as a Political Economy," Administrative Science Quarterly, Vol. 20, 1975, pp. 229-249; M.N.Zald, Organizational Change: the Political Economy Of the YMCA, Chicago, The University of Chicago Press, 1975.

\*\* 이화여자대학교 사회복지학과 조교수

1) 김영모, "지역사회복지운동의 과제와 방향," 한국 지역사회 복지운동 연구회 연구발표

는 때에 공동모금을 통해 충분하지 못한 재원을 더 효율적으로 개발할 수 있다는 생각에서 공동모금 기구에 대한 우리의 관심이 높은 것 같다. 이 시점에서 미국 공동모금 기구의 성공적인 운영을 결정하는 중요 요소의 하나인 기금 배분 행동을 실증적으로 조사하여 그 특성을 밝히려는 노력이 공동모금 기구의 설립을 모색하는 우리들에게 여러 가지를 시사할 수 있으리라고 본다.

본 연구는 1900년대 초에 자본주의 국가들 중에서 공동모금이라는 시스템을 제일 먼저 설립,<sup>2)</sup> 현재 약 2,300여개 지역에서 운영되며 사회복지 민간 기금의 대명사<sup>3)</sup>로 알려져 있는 미국 공동모금 기구의 기금 배분 행동을 정치경제적인 시각에서 분석해 보고자 한다. 본 연구는 미국 각 지역의 공동모금 기구가 일반에게는 United Way라 불리는 공동모금 운영 조직과 이 기구에 속하여 기금을 정기적으로 배분 받는 멤버 조직들로 구성되어 있다고 본다. 따라서 본 연구에서 의미하는 공동모금 기구라는 단어는 운영 조직과 멤버 조직들을 모두 포괄한다. 본 연구의 초점은 조직과 조직 상호간의 관계, 즉 공동모금의 운영조직과 멤버 조직인 사회복지 기관들의 권력 관계에 있다. 즉 공동모금 멤버 조직들이 운영조직과의 재정 관계에서 갖는 권력의 정도와 그 권력의 기초에 기본 관심을 둔다. 미국 공동모금 기구에서의 기금 배분 원칙은 합리성에 기초한 우선 순위에 의한 계획(priority planning)<sup>4)</sup>이다. 우선 순위 배분 방법의 요점은 각 지역사회에서 공동모금 운영 조직은 정기적으로 지역사회 욕구를 측정하고 이에 기초하여 필요한 프로그램의 우선 순위를 결정하고 우선 순위에 따라 각 지역사회에서 모금된 기금을 멤버 조직들에 배분하는 것이라 할 수 있다. 그러나 몇몇 학자들은 실제에 있어서 미국 공동모금 기구 내에서의 기금 배분은 우선 순위 계획과 같은 합리성의 원칙보다는 공동모금 기구 운영 조직과 멤버 조직간의 권력 관계에 의해서 더 잘 설명되어질 수 있다고 주장한다.<sup>5)</sup>

논문집, 1995, pp. 9-35; 최일섭, "지역사회 발전과 공동모금의 과제," 한국지역사회복지운동 연구회 연구발표 논문집, 1995, pp. 31-46.

- 2) 미국 공동모금 기구의 태동을 Charity Organization Society의 활동과 연결시키는 노력도 있으나 실질적인 기능을 고려했을 때 1913년에 세워진 Cleveland Federation for Charity and Philanthropy를 최초의 공동모금 기구로 여긴다. 이에 관한 논의는 다음의 책에 나타나 있다. United Way of America, *People and Events: A History of the United Way*, 1977, pp. 9-56.
- 3) S. Wenocur, "Political View of the United Way," *Social Work*, Vol. 20, 1975, pp. 223-229;
- 4) S. Wenocur, "A Pluralistic Planning Model for United Way Organizations," *Social Service Review*, 1976, pp. 586-600.
- 5) J. Pfeffer and A. Leong, "Resource Allocation in United funds: An Examination of Power and Dependence," *Social Forces*, Vol. 55, 1977, pp. 775-790; K. G. Provan, J. M. Beyer, and C. Kruytbosch, "Environmental Linkages and Power in Resource-Dependence Relations between

본 연구는 이같은 주장의 논리적 구성을 위해 먼저 미국 공동모금 기구의 조직 구조와 기능을 설명하고 이어서 공동모금 운영 행동에 영향을 끼치는 공동모금 기구의 조직 환경적인 특성을 분석한다. 그리고 본 연구는 미국 공동모금 기구의 기금 배분 행동을 설명할 수 있는 주요 변수로 공동모금에 관한 다른 연구에서는 조사되지 않았던 멤버 조직들의 조직 환경과의 연결망 (network), 특히 멤버 조직의 전국적 가맹 체계의 유무 (nationally affiliated or locally based)에 기본 관심을 둔다. 본 연구가 주장하는 기본 논점은 공동모금 기구의 존립과 성공적인 운영에 상당한 영향을 끼칠 수 있는 특성을 갖는 멤버 조직들, 즉 전국적으로 연계되어 독자적으로 기금을 형성할 수 있는 잠재력을 지닌 멤버 조직들은 공동모금 운영 조직과의 관계에서 그같은 특성을 갖지 못하는 멤버 조직들보다 상대적으로 많은 권력을 가질 수 있다는 것이다. 그리고 그같은 특성에 기초해서 미국 공동모금 기구의 기금 배분 행동을 설명할 수 있다는 것이다. 즉 본 연구는 각 지역 단위로 독립적으로 운영되고 있는 공동모금 기구의 두 구성 조직인 운영 조직과 멤버 조직들 사이의 권력 관계를 설명하는 주요 변수로 멤버 조직의 전국적인 가맹 체계 (affiliation) 여부를 꼽고, 이를 기초로 미국 공동모금 기구의 기금 배분 행동을 실증적으로 조사하고자 한다.

본 연구는 미국 공동모금 기구의 전국 본부에서 모집한 자료를 이용하기 때문에 다양한 변수를 고려하지 못하는 제한점이 있으나 공동모금 기구의 조직 환경적 특성으로부터 배태되어 나오는 기금 배분에 있어서의 정치적 운영 행동의 편재성과 지속성을 밝힐 수 있는 점에서 일차적인 의의가 있다고 본다. 아울러서 미국 공동모금 기구의 조직과 환경에 대한 분석을 통해 이 기구에 대한 이해를 높일 수 있다는 점에서 그리고 배분 행동의 특성에 대한 실증적 분석을 통해 공동모금의 설립을 모색하는 우리들에게 생각할 바를 시사한다는 점에서 이차적인 의의도 있다고 본다.

## II. 미국 공동모금 기구의 일반적 조직 구조와 기능

미국 공동모금의 기금 배분 행동에 대한 실증적 분석을 실행하기에 앞서 미국 공동모금 기구의 일반적 조직 구조와 기능에 대한 이해를 높이는 것이 필요하다. 공동모금의 구조에 대해 Wenocur는 그 구조가 의회적 시스템, 행정적 시스템 그리고 조직 구성적 시스템 등의 세 가지 하부 시스템으로 구성되어 있다고 설명하면서 공동모금 기구를 보다 분석적

---

Organizations," Administrative Science Quarterly, Vol. 25, 1980, pp.200-225; S. Wenocur, 전제논문.

으로 이해할 수 있게 하는 틀을 제공한다.<sup>6)</sup> 먼저 의회적 허부 시스템은 공동모금 기구의 운영에 대한 정책과 의사를 결정하는 지역사회 주민 대표들과 그들의 활동들로 구성되어 있다. 지역사회 각종 조직들의 구성원들과 주민들은 공동모금의 정책과 운영에 관한 의사 결정권자로서 이 기구의 정책과 운영에 관한 결정 과정에 참여하여 기금 형성의 원천으로서의 권리를 행사한다. 그리고 이같은 참여와 권리 행사는 각 지역사회 공동모금 기구의 운영 조직에 있는 각 분과 위원회와 이사회를 통하여 이루어진다.<sup>7)</sup>

행정적 허부 시스템은 공동모금의 운영 조직에서 실질적인 행정을 담당하는 기금 형성 직원과 지역사회 계획 및 조사 직원, 그리고 기타 행정 직원들과 그들의 활동들로 구성되어 있다. 공동모금 운영 조직의 행정 직원들은 각 분야에서 대표성을 소유하고 있기는 하나 기본적으로는 자원 봉사자의 성격을 띠고 있는 각종 위원회의 위원들과 이사회 이사 회원들과 함께 일하면서 그들의 결정을 전문적으로 조력하고 그들에 의해서 결정되는 각종 정책들을 실질적으로 집행하는 역할을 수행한다. 예로서 공동모금의 운영 조직의 직원들은 기금 배분의 과정에서 비록 그들에게는 의사 결정의 권한이 주어지지 않지만 기금 배분 위원회의 활동 과정과 의사 결정 과정에서 전문가, 정보 제공자 및 조력자로 참여하면서 이 위원회의 기금 배분 결정이 실질적으로 운영 가능하게 되도록 조력하는 역할을 수행함으로써 위원회 위원들의 결정들이 조직 운영이라는 현실에 맞도록 조정하는 일을 한다.<sup>8)</sup>

조직 구성적 허부 시스템은 본 연구의 초점이 되는 단위로서 공동모금 기구에 속하는 사회복지 기관들 (멤버 조직들)과 공동모금 운영 조직으로 구성되어 있다. 공동모금 기구의 이 두 구성 조직들의 관계는 가맹 협약에 의해서 형성된다.<sup>9)</sup> 즉 가맹 협약에 의해서 공동모금 운영 조직은 멤버 조직들에게 매년 기금을 배분하고 공동모금의 모금 활동과 관련되는 각 멤버 조직들의 자체적인 모금 활동들을 제한할 수 있는 그리고 배분된 기금의 사용을 재무 감사할 수 있는 권한을 갖게 된다. 한편 위에서 언급된 사항을 제외한 모든 부문에서 기관 운영의 자율권을 지속적으로 행사할 수 있는 멤버 조직들은 공동모금 기구에 참여하고 기금 형성 활동에 협력하는 대가로 공동모금 운영 조직으로부터 기금을 배분 받고 이를 통해 상대적으로 안정되게 그들의 프로그램을 운영할 수 있게 된다.<sup>10)</sup> 또 한편

6) Wenocur, 전계논문, 1975.

7) Wenocur, 전계논문, 1975; K. G. Provan, Interorganizational Power and Organization-Environment Interactions, Ph.D Dissertation, State University of New York at Buffalo, 1978, pp. 8-10.

8) Wenocur, 전계논문, 1975; Provan, 전계논문, pp. 10-11.

9) Provan, 전계논문, p. 11.

이론적으로는 공동모금 기구의 이 두 구성 조직들의 관계에 있어서 운영 조직은 기금 배분 및 관련 행정 활동을 통해서 각 지역 사회복지 기관들의 서비스 중복 문제를 해결하고 서비스 프로그램의 질을 향상시키면서 지역의 욕구에 맞게 복지 서비스를 개발하고 조정하는 역할을 수행하도록 되어 있다.<sup>11)</sup> 그러나 실제에 있어서 공동모금 기구의 이 두 구성 조직들 간의 관계는 위의 기대와는 다르게 멤버 조직과 운영 조직 사이의 정치 경제적 변수들에 의해서 영향을 받는다는 지적이 많다.<sup>12)</sup>

이같은 구성적 체계를 갖고 있는 공동모금 기구의 주요 기능은 모금과 기금 배분에 집중되어 있다고 할 수 있다.<sup>13)</sup> 즉 위의 세 가지 하부 시스템의 활동 내용과 방향은 전반적으로 모금 및 기금 배분과 관련되어 있다. 공동모금 기구의 일차 기능이라 할 수 있는 모금 기능은 각 멤버 기관, 공동모금 운영 조직의 전문 모금 직원, 그리고 지역사회에 있는 각종 조직들과 자원 봉사자들 모두의 공동 노력으로 수행되어 진다. 먼저 각 지역 공동모금 운영 조직의 직원들은 자기 지역 멤버 조직들의 프로그램 활동을 위해 필요한 기금의 규모를 파악하고 이를 기초로 운영 조직이 다음해에 모금해야 하는 기금의 규모를 정한다. 그리고 지역사회 지도자들과 자원 봉사자들 그리고 멤버 조직들 및 각 지역사회 조직들을 활용하여 모금을 위한 조직 구조를 형성하고 연중행사로서 계획된 기간동안 모금 캠페인을 벌인다. 이 모금 구조의 최고 단위는 기금 모금 내각 (Campaign Cabinet)이라 불리는 지역사회의 기업인과 지도자들로 구성된 위원회이고 그 하부에 대상 및 단체별로 각종 모금 위원회 및 모금 자원 봉사자들을 배열시켜 피라미드 방식의 모금 구조를 형성하고 이들 모두의 협력적인 활동을 통해 기금을 조성한다.<sup>14)</sup>

이렇게 모아진 기금은 다음에서 설명되는 기금 배분 과정을 거쳐 멤버 조직들에게 배분되어 진다. 먼저 멤버 조직들이 제출한 기금 요청의 적절성을 평가하는 예산 평가 위원회들의 심의 자료와 보고를 기초로 하여 그보다 상위의 기금 배분 위원회가 기금의 배분 결정을 내리고 이를 이사회에 추천한다. 그리고 기금 배분 위원회의 추천을 받은 공동모금 운영 이사회는 기금 배분에 관한 최종 결정을 내려서 이 모든 과정에서 전문지식과 정보를 가지고 상당한 영향력을 행사하는 운영 조직 직원들에 의해서 이 기금이 멤버 조직들에게 집행되도록 한다.<sup>15)</sup> 이처럼 공동모금 기구에서의 기금 배분 기능은 각종 위원회

10) Provan, 전개논문, pp. 11-15.

11) Wenocur, 전개논문, 1975.

12) Wenocur, 전개논문, 1975; Provan, 전개논문, 1978; Pfeffer and Leong, 전개논문.

13) Wenocur, 전개논문, 1975.

14) Provan, 전개논문, 1978, pp. 16-19

15) Provan, 전개논문, 1978, pp. 19-27.

위원들과 이사회 이사들 그리고 공동모금 운영 조직 직원들 모두의 공동의 노력에 의해 수행되어진다. 이론적으로는 이 기금 배분 과정에서 고려되어지는 사항으로서 각 멤버 조직들의 프로그램과 운영에 대한 공동모금 평가 위원회의 평가 그리고 지역사회 의 욕구 조사에 기초한 지역사회 문제 해결 계획과 각 멤버 조직 프로그램들의 상응 정도가 언급되나, 실질적으로는 이런 활동들의 영향력은 상당히 제한적이라는 지적이 많다.<sup>16)</sup> 한편 기금 배분 과정에서 미국 전역의 공동모금 운영 조직들에 의해 가장 많이 사용되는 기금 배분의 방법은 위에서 언급된 서비스 프로그램과 기관의 운영에 대한 배분과 기관 운영 결손을 위한 배분이고 거대 도시의 경우 파트너쉽에 의한 배분 방법이 복합적으로 사용되어지기도 한다.<sup>17)</sup>

한편 과거에는 모금과 기금 배분처럼 미국 공동모금 기구의 주요 기능의 하나였으나 지금은 기금 배분 기능에 종속되어 그 중요성을 상실해 가고 있는 또 하나의 기능은 지역사회 문제 해결을 위한 계획 기능이다. Brilliant에 따르면 과거에는 공동모금이 지역사회 문제 해결을 위한 계획 기능에 많은 비중을 두어 모금 및 기금 배분과 함께 이를 하나의 독립 기능으로 인정했으나 현재는 모금 규모의 확대나 공동모금 기구의 안정적 운영에 보다 큰 비중을 두고 계획 기능을 부차적인 것으로 여기고 있다고 한다.<sup>18)</sup> 즉 지역사회 계획 기능이 공동모금 운영 조직의 연구 부서에 의해서 지역사회 욕구 분석 등의 조사와 함께 부분적으로 지속되고 있기는 하나 이같은 활동들이 공동모금 기구의 안정적 운영을 꾀하는 현상유지 의식과 함께 기금 배분을 주도하는 수준이 아니라 보조하는 정도로 남아 많이 약화되어 있다는 지적이 많다.<sup>19)</sup>

### III. 미국 공동모금 기구의 기금 배분 행동에 영향을 끼치는 조직 및 환경적 특성에 대한 분석

미국 공동모금 기구의 조직과 환경은 이 기구의 기금 배분 행동을 제한하는 특성을 갖기 때문에 이에 대한 이해가 무엇보다도 중요하다. 먼저 공동모금 기구의 조직 구조적 특성은 이 기구의 연합체적 형태로부터 찾아 볼 수 있다. 즉 공동모금 기구는 지역사회 모금의

16) Wenocur, 전계논문, 1976.

17) United Way of America, Fund distribution Results by Agency, by Program: 1990 Metros I-VIII, 1990, p. 83.

18) E. L. Brilliant, "Community Planning and Community Problem Solving: Past, Present, and Future," Social Service Review, 1986, pp. 568-589.

19) Brilliant, 전계논문.

활성화와 기금의 효율적인 운영 그리고 지역사회 복지 기관들의 서비스 프로그램 조정을 위해 각 지역사회에서 기업 등의 각종 조직들의 지원 하에 사회복지 기관들이 협력하여 만든 연합체 (federation)라 할 수 있다.<sup>20)</sup> 이같은 연합체는 갈등은 피하고 합의를 기초로 하여 연합 기구를 운영하려는 속성을 지니고 이런 속성을 바탕으로 연합체의 구성 조직들을 지속적으로 연합체에 소속시키고 협력하게 만드는 행동을 지향한다.<sup>21)</sup> Warren에 따르면, 연합 기구의 운영을 위해 만들어지는 운영 조직은 의사 결정을 주도하고 집행하는 역할을 하게 되지만 실제에 있어서 이 의사 결정은 연합 기구 구성 조직들의 분파에 의해서 영향을 많이 받는다고 한다.<sup>22)</sup> 즉 연합 기구에서 그 구성 조직들은 자기 조직의 운영에 대한 자율권과 함께 연합체를 해체시키거나 약화시킬 권력을 갖고 있기 때문에, 연합체의 운영 조직은 연합체를 안정적으로 유지하기 위해 필요한 행동을 추구하고 이를 실행한다는 것이다. 이같은 특성의 연합체를 존속시키고 안정되게 유지시킬 수 있는 조건 중의 하나로 Litwak은 예측 가능하고 반복되고 일반화되어지는 연합 기구의 운영 행동을 언급한다.<sup>23)</sup> 공동모금의 예를 들면 연합 기구의 구성 조직으로서 멤버 조직들이 운영 조직으로부터 기대되는 만큼의 기금을 지속적으로 배분 받을 수 있는지에 대한 예측 여부가 공동모금 기구를 존속시키기 위한 중요한 조건이 되는 것이다. 왜냐하면 구성 조직으로서 각 멤버 조직들이 운영 조직에 대해 갖는 일반화된 기대를 충족시키지 못할 때 연합 기구의 존속은 위협받을 것이기 때문이다.

그러나 연합체의 성격만으로는 공동모금 기구의 기금 배분 행동을 충분히 설명할 수 없다. 왜냐하면 공동모금이라는 기구의 기금 배분 행동은 구성 조직들 간의 관계뿐 아니라 더 나아가 이들을 둘러싼 지역사회와 그 외의 조직 환경적 요인들에 의해서도 영향을 받기 때문이다. 즉 공동모금 기구는 지역 단위의 조직체로서 지역사회를 배경으로 하는 조직 환경을 갖고 이것으로부터 행동적 제약을 받는 조직 운영상의 특성을 갖고 있다.

20) S. Wenocur, Confederation Adaptability to External Change Pressures, Ph.D Dissertation, University of California at Berkeley, 1974; D. K. Polivy, "The United Way: Understanding How It works Is the First Step to Effecting Change," in C. Milofsky (ed.), Community Organizations: Studies in Resource Mobilization and Exchange, New York: Oxford University Press, 1988, pp. 157-169. ; E. L. Brilliant, The United Way: Dilemmas of Organized Charity, New York: Columbia University, 1990, pp. 19-20.

21) Polivy, 전개논문.

22) R. L. Warren, "The Interorganizational Field as a focus for Investigations," Administrative Science Quarterly, Vol. 12, 1967, pp. 396-419.

23) E. Litwak and L. F. Hylton, "Interorganizational Analysis: A Hypothesis on Coordinating Agencies," Administrative Science Quarterly, Vol. 6, 1962, pp. 395-426.

거시적으로 보면 연합 기구로서 공동모금은 효율적인 방식에서 지역사회 건강과 복지에 관련된 서비스를 제공하기 위한 지역사회 의지의 실현인 것이기도 하다.<sup>24)</sup> 즉 지역사회는 공동모금의 기금과 자원 봉사 활동의 원천으로서 공동모금의 운영과 그 존재를 합법화한다. 따라서 공동모금 기구는 합법화된 기능을 수행하기 위해 끊임없이 지역사회를 포함하는 조직 환경의 욕구들에 대응하는 행동을 해야만 하는 것이다. 그 대응 방식의 하나가 합의에 의해 안정되게 운영되는 연합체의 모습을 지역사회를 포함하는 그 조직 환경의 중요 구성체들에게 보이기 위해 공동모금 멤버 기관들과 프로그램들을 지속적으로 지원하여 결속시킴과 동시에 변화하는 각 사회의 욕구들에 대처하는 모습을 보이는 것이다. Polivy가 지적하는 것처럼 이같은 상황은 공동모금의 운영 조직에게 실제로 하나의 딜레마로 다가오기도 하나 공동모금이라는 기구도 다른 조직체처럼 조직의 안정된 활동과 생존을 위해 조직의 운영 과정과 행동에 있어서 조직을 둘러싼 조직 환경의 요구들을 반영할 수밖에 없는 것이다.<sup>25)</sup>

위의 내용을 본 연구의 분석 단위인 공동모금 운영조직과 멤버 조직들 상호간의 관계에서 정리하면 다음과 같다. 공동모금 기구를 구성하고 있는 이 두 단위 구성 조직의 환경은 Evan의 주장처럼 운영조직과 멤버 조직 상호간의 관계만으로 구성된다<sup>26)</sup>고 볼 수 없다. 그보다는 Terreberry가 주장하듯이 이 두 단위의 구성 조직 모두에게 영향을 끼침으로 이들 조직 상호간의 관계에도 영향을 주는 모든 환경적 요소들을 포함시켜 이해해야 할 것이다.<sup>27)</sup> 이같은 조직 환경의 내용을 개념화하고 조작화 하는데 있어 Dill은 조직의 클라이언트, 조직 운영 자원의 공급자, 조직의 경쟁 조직들, 조직을 규제하는 기관들을 중심으로 과업 환경의 개념<sup>28)</sup>을 제시하여 우리들의 이해를 돕고 있고, 최근의 조직 환경 연구는 조직에 영향을 끼치는 사회의 제도화된 규범과 가치 등의 요소들도 조직 환경에 첨가시키고

24) S. Rose-Ackerman, "United Charities: An Economic Analysis," in C. Milofsky (ed.), Community Organizations: Studies in Resource Mobilization and Exchange, New York: Oxford University Press, 1988, pp. 136-156; K. C. Provan, "Board Power and Organizational Effectiveness among Human Service Agencies," Academy of Management Journal, Vol. 23, 1980, pp. 21-36.

25) Polivy, 상개논문.

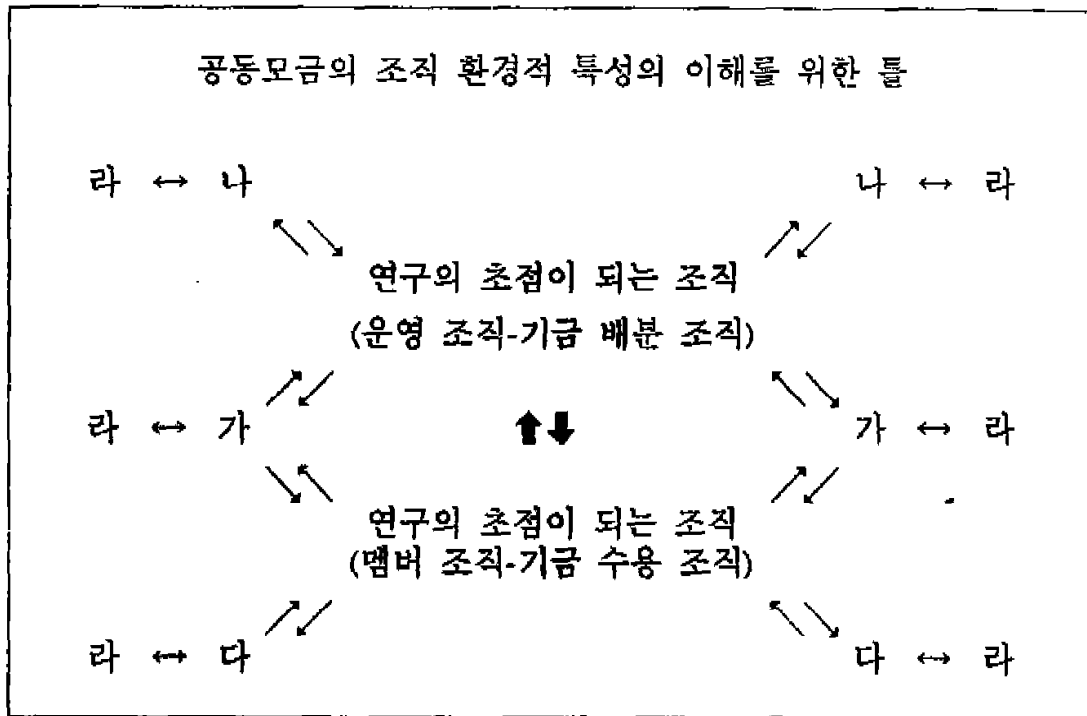
26) W. M. Evan, "The Organization-set: Toward a Theory of Interorganizational Relations," in J. D. Thompson (ed.), Approaches to organizational Design, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1966, pp. 173-191.

27) S. Terreberry, "The Evolution of Organizational Environments," Administrative Science Quarterly, Vol. 12, 1968, pp. 590-613.

28) W. R. Dill, "Environment as an Influence on managerial Autonomy," Administrative Science Quarterly, Vol. 2, 1958, pp. 409-443.



있다.<sup>29)</sup> 공동모금 기구의 행동에 영향을 주는 조직 환경에 관해 이해를 그림으로 나타내면 다음과 같다.



위의 그림에서 나타내고자 하는 것은 공동모금이라는 연합 기구를 운영 조직과 멤버 조직이라는 관계로 단순화시켜 볼 때, 이 관계는 이 두 단위의 조직간의 관계뿐만이 아니라 이 두 단위의 조직들을 둘러싸는 환경의 다양한 요소들과의 관계에서 이해할 때 이 기구의 기금 배분 운영 행동이 보다 정확하게 이해될 수 있다는 것이다. 이 두 단위의 조직의 관계와 행동에 영향을 끼치는 조직 환경적 요소들 중 “나”와 “다”같이 어느 한 조직 단위에만 직접적인 영향을 끼치는 것이 있고, “가”처럼 두 조직 단위 모두에게 직접적인 영향을 끼치는 것이 있을 수 있으며, “라”처럼 이 두 조직 단위에게 직접적인 영향을 끼치지 않고 간접적으로 영향을 끼치는 요소들이 있을 수 있다. 이 “가”, “나”, “다”, “라”의 규정은 보는 시각에 따라 정부 규제 기관 일수 있고, 클라이언트나 다른 기금 배분 조직들, 각 지역의 범위를 넘어 전국적으로 연계되어 유기적인 협력 관계를 형성하는 사회복지 조직들의 가맹 체계일 수도 있고, 기업일 수도 있으며, 각 지역사회 구성원들의

29) J. W. Meyer and W. R. Scott, Organizational Environments: Ritual and Rationality (updated edition). Newbury Park: Sage Publications, 1992, pp. 21-44; W. W. Powell, and P. J. DiMaggio, The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: University of Chicago Press, 1991, pp. 63-82.

일반적 규범 및 가치일 수도 있다. 그러나 본 연구에서는 이 두 조직 단위의 권력 관계를 중심으로 “가”의 영향력을 갖는 주요 요소들 중의 하나로 여겨지는 공동모금 멤버 조직의 전국적인 가맹성에 의한 연계 여부에 초점을 두고 본 연구를 진행하고자 한다.

#### IV. 조직 상호관계에서의 권력 개념 이해와 공동모금 기구에서의 응용

조직들 상호간의 권력 관계를 연구함에 있어 의존도의 개념은 권력 개념을 조작화하여 우리들의 이해를 높이는데 많은 용이함을 제공한다. 특히 사회 관계에서 어느 한 구성원의 어느 다른 구성원에 대한 권력은 어느 다른 구성원의 어느 한 구성원에 대한 의존도를 의미한다고 설명하는 Emerson의 이해는 조직 상호간의 권력 관계를 의존도 개념을 이용하여 측정하는 것<sup>30)</sup>을 용이하게 한다. Emerson의 주장을 조직 상호간의 관계에 응용하면, “가”라는 조직에 대한 “나”라는 조직의 권력은 “나”라는 조직에 “가”라는 조직이 의존하는 정도와 동등하다는 것이다. 이를 도식으로 나타내면 다음과 같다.

$$\text{권력 "가 - 나"} = \text{의존도 "나 - 가"}$$

이 도식에서 나타나는 것처럼 조직 상호간의 관계에서 권력과 의존도의 관계는 불가분의 교환 관계인 것이다. 조직 상호간의 관계에서 이같은 권력 관계를 설명하는 Levine과 White의 주장에 따르면 조직 상호간의 자원 교환 관계에서 어느 한 조직이 기존의 자원 공급 조직으로부터의 의존성을 줄이고 다른 자원 공급 조직으로부터 창출할 수 있는 대안적인 자원의 유무성 및 그 규모가 조직 사이의 권력 관계를 결정짓는 중요한 요인이 될 수 있다는 것이다.<sup>31)</sup> 그리고 여기서 대안적으로 활용되어 실제로 조직들 상호간의 권력 관계에 영향을 끼칠 수 있는 자원의 성격을 규정하면 이는 Jacobs가 주장하는 것처럼 조직의 운영에 사소하게 영향을 끼치는 자원이라기 보다는 그 조직의 운영에 절대적으로 필요한 자원에 한정된다고 말할 수 있겠다.<sup>32)</sup>

30) R. M. Emerson, "Power Dependence Relations," American Sociological Review, Vol. 27, 1962, pp. 31-41.

31) S. Levine and P. E. White, "Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relations," Administrative Science Quarterly, Vol. 5, pp. 583-601.

32) D. Jacobs, "Dependency and Vulnerability: An Exchange Approach to the Control of

위의 권력 개념에 대한 설명들을 공동모금 운영 조직과 멤버 조직의 상호관계에 응용하면, 운영조직과 멤버 조직 사이의 권력의 정도는 이 두 단위 조직 상호간의 상호 의존도에 의해 보여질 수 있다. 만약 한 멤버 조직이 재정적으로 공동모금 운영 조직에 대한 의존도가 약한데 비해 공동모금 운영 조직은 그 멤버 조직에 상대적으로 많은 재정적인 지원을 한다면 이는 상대적으로 운영 조직이 그 멤버 조직에 보다 더 의존한다는 것을 의미한다. 따라서 운영 조직과의 관계에서 그 멤버 조직이 상대적으로 강한 권력을 갖고 있다는 것을 의미할 수 있다. 그리고 반대로 만약 한 멤버 조직이 재정적으로 공동모금 운영 조직에 대한 의존도가 강한데 비해 공동모금 운영 조직은 그 멤버 조직에 상대적으로 약하게 재정적인 지원을 한다면 이는 상대적으로 멤버 조직이 보다 더 운영 조직에 의존한다는 것을 의미한다. 즉 이는 운영 조직과의 관계에서 그 멤버 조직의 권력이 상대적으로 약하다는 것을 의미할 수 있다. 이같은 조직 상호간의 권력 관계에 대해 자원 의존 이론의 주장을 응용, 설명하면 다음과 같다. 한 조직이 그 조직의 자원 공급 조직이 제공하는 자원에 대한 욕구가 크면 클수록 그 조직에 더 의존적이게 되고, 만약 그 조직이 같은 자원을 다른 자원 공급 조직으로부터 창출할 수 있으면 있을 수록 원래의 자원 공급 조직에 덜 의존적이게 되고 이에 따라 상대적인 권력을 늘릴 수 있다는 것이다. 여기서 자원의존이론은 Levine의 주장에서 한 걸음 더 나아가, 조직과 조직 사이의 권력 관계는 그 두 조직 단위를 포괄하는 자원 환경의 주요 요소들과의 관계에 의해서 큰 영향을 받을 수 있음을 보다 포괄적으로 설명한다.<sup>33)</sup>

상호 의존도의 개념에 의해 설명되는 조직 상호간의 권력 관계에 관한 위의 논의가 함의하는 것은 공동모금 기구의 운영에 있어서 운영 조직과 멤버 조직 상호간의 권력 관계는 이 두 조직 단위 사이의 단순한 변수만을 보아서는 그 관계의 역동성을 충분히 이해할 수 없다는 것이다. 오히려 이들의 권력 관계는 Benson이 주장하는 것처럼 이 두 조직 단위가 서로 공유하는 조직 환경의 다양한 구성 요소들과의 상호관계를 통해 더욱 명확하게 이해되어질 수 있는 것이다.<sup>34)</sup> 예를 들어 어느 한 지역에서 공동모금 운영 조직과 어떤 두 멤버 조직들과의 권력 관계를 두 조직 단위 사이의 어느 한 변수만을 고려하여 볼 때, 두 멤버 조직들 중의 어느 한 멤버 조직이 운영 조직과의 관계에서 어느 다른 멤버 조직보다 상대적으로 더 약한 권력을 갖고 있을 것 같으나 실제에 있어서는 운영 조직과의 관계

Organizations, " *Administrative Science Quarterly*, Vol. 19, 1974, pp. 45-60.

33) J. Pfeffer and G. R. Salancik, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, New York: Harper and Row, 1978.

34) Benson, 전개논문.

에서 상대적으로 더 강한 권력을 갖는 경우를 볼 수 있다. 이는 그 멤버 조직이 운영 조직에 영향력을 가진 환경내 중요 요소들의 강력한 지지와 폭넓은 지원망 (network)을 형성함으로써 환경 내에 자기 조직을 위한 권력의 배경을 갖지 못하는 다른 조직들보다 운영 조직과의 관계에서 실제적으로는 더 강한 권력을 가질 수 있게 되는 것이라고 설명할 수 있다. 즉 조직 환경적인 지지와 지원망의 유무성과 그 강도가 공동모금 운영 조직과의 권력 관계에서 멤버 조직의 권력을 더 약하게 할 수도 있고 더 강하게 할 수도 있다는 것이다.<sup>35)</sup>

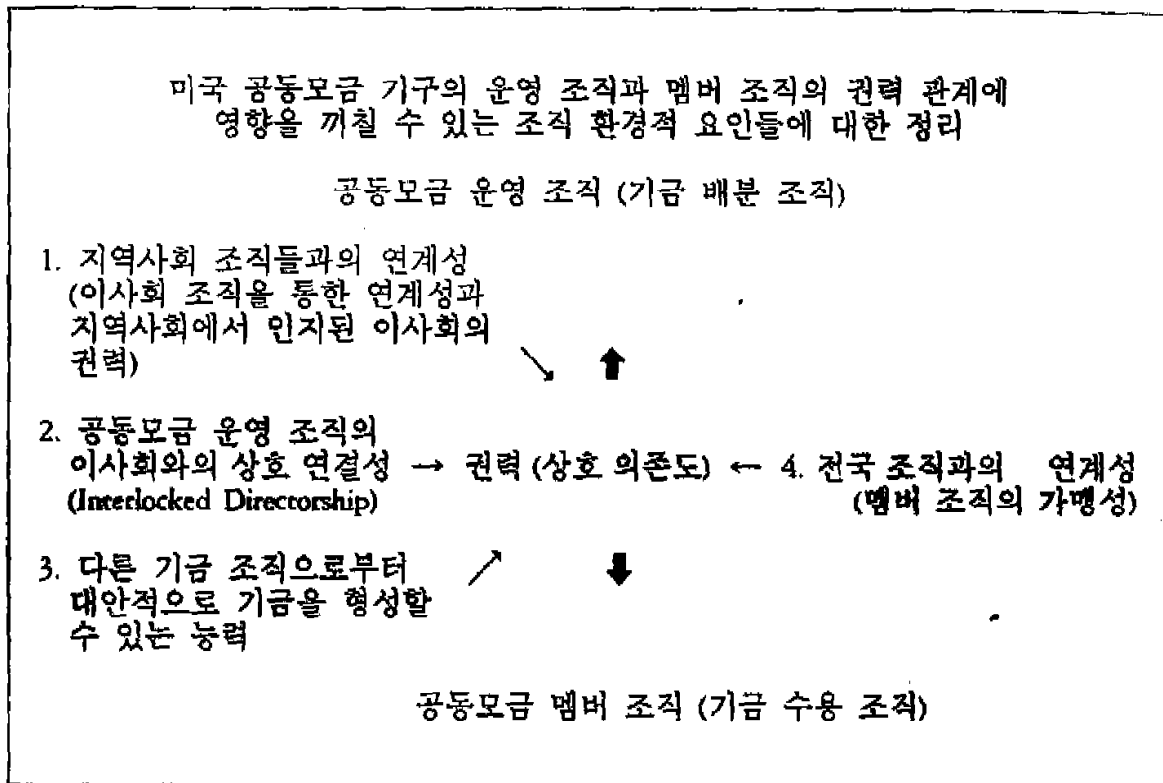
간단하게 위의 논의를 정리해서 말하면, 공동모금 기구에서 운영 조직과 멤버 조직 사이의 권력의 정도는 상호 의존도에 의해서 이해되어질 수 있는데 이 상호 의존도는 공동모금의 두 구성 단위인 운영 조직과 멤버 조직들 모두에게 영향을 끼치는 주요 조직 환경적 요소와의 관계에서 멤버 조직들이 갖는 연계의 성격과 정도에 의해서 영향을 받을 수 있다는 것이다.

## V. 미국 공동모금 운영조직과 멤버 조직 사이의 권력 관계에 영향을 끼치는 환경적 요인들에 대한 정리

위의 개념적 논의를 배경으로 지금까지 연구되어 온 그리고 본 연구에서 실증적으로 조사하고자 하는 공동모금 기구 운영 조직과 멤버 조직 사이의 권력 관계에 영향을 끼칠 수 있는 환경적 요인들을 그림으로 나타내면 다음과 같다.

---

35) S. J. Skinner and J. P. Gultinan, "Extra-Network Linkages, Dependence, and Power," Social Forces, Vol. 64 (3), 1986, pp. 702-713; R. Perrucci and H. R. Potter, Networks of Power: Organizational Actors at the National, Corporate, and Community Levels, New York: Aldine de Gruyter, 1989, pp. 10-13.



공동모금의 운영 조직과 멤버 조직 사이에서의 권력의 정도에 영향을 끼칠 수 있는 조직 환경적 요인에는 많은 것이 있을 수 있으나 위의 그림에서 보여지는 요인들은 조직 상호간의 관계를 정치경제적인 시각에서 볼 때 고려되고 검토되어 질 수 있는 요인들이라 할 수 있겠다. 그 중에서 먼저 Pfeffer가 미국의 66개 도시의 공동모금 기금 배분의 자료를 토대로 분석하고 검증해 보고자 했던 대안적인 기금을 형성하는 멤버 조직의 능력이 갖는 의미를 기술하면 다음과 같다. 공동모금의 운영 조직과 멤버 조직 사이에 있어서 권력의 정도는 이 두 단위의 조직들에게 상대방의 조직이 서로에게 얼마만큼 중요한가 하는 것에 의해서 평가될 수 있는데, 이 상호 중요성은 멤버 조직이 공동모금 운영 조직이 아닌 다른 기금 공급 기관들로부터 기금을 지속적으로 형성할 수 있는 능력에 의해 변화되어 질 수 있다는 것이다.<sup>36)</sup> 위에서 언급된 자원 의존 시각에 기초한 Pfeffer의 연구는 한 자원 조직에 대한 의존을 줄이기 위해 조직들이 운영을 위해 필요한 자원의 기반을 조직 환경의 다양한 출처들을 통해 다각화하는 노력을 할 수 있고, 이 줄어든 의존도와 상응하여 조직들이 조직 상호간의 권력을 상대적으로 늘릴 수 있다는 것을 시사한다. 그러나 항상 부족한

36) Pfeffer and Leong, 전제논문.

지역사회 복지 기금의 원활한 운영을 위해 공동모금 운영 조직이 멤버 조직에게 적용하는 외부 자원의 확보에 기초한 대응 기금 제공 방법이 근년에는 더욱 강조되고 있다는 사실을 고려할 때, 공동모금 멤버 조직이 갖는 대안적인 기금 형성 능력의 영향력과 중요성이 실제보다 더 부풀려질 수도 있다는 지적도 있다.<sup>37)</sup>

한편 지역사회 일반 조직들과 멤버 조직의 이사회 연결성 (interlocking directorship) 그리고 멤버 조직과 운영 조직간의 이사회 연결성 등의 조직 환경적 요인들의 영향력은 뉴욕주 버팔로 시에 위치한 공동모금 기구의 46개 멤버 조직들을 대상으로 그들의 운영조직과의 권력 관계를 실증적으로 연구한 Provan의 조사 결과<sup>38)</sup>를 토대로 설명될 수 있다. 그들의 주장에 따르면 기관의 규모, 지역사회에서의 제도화 그리고 공동모금에서의 제도화같은 요인들보다는 공동모금 기구에서 각 멤버 조직의 다른 지역사회 조직들과의 연결성과 운영 조직 이사회와의 연결성같은 정치적인 요인들이 운영조직과 관련된 멤버 조직의 권력 정도를 설명하는 주요 환경적 변수라는 것이다. 즉 어느 한 멤버 조직이 얼마나 오랜 기간 동안 지역사회를 위해 봉사해 왔는가, 얼마나 오랫동안 공동모금의 멤버 조직으로 있어 왔는가, 그리고 얼마나 많은 직원들을 갖고 얼마나 많은 클라이언트들을 위해 봉사하는가 하는 것보다는 지역사회 조직들과 각 멤버 조직들의 이사회를 통한 연결성의 정도, 지역사회에서 인지도된 각 멤버 기관 이사회의 권력 정도, 그리고 멤버 조직 이사회와 공동모금 운영 조직 이사회와의 회원 중복성같은 조직 환경적 변수들이 운영 조직과 멤버 조직 사이의 권력 관계에 실제적으로 보다 중요하게 영향을 끼친다는 것이다. 이 연구는 조직 상호간의 권력관계의 변화를 가능하게 하는 보다 근본적인 설명 요인으로서 조직 환경 요인들과의 연결 (linkage)의 중요성을 실증적으로 밝힌 것에서 큰 의미를 갖는다고 볼 수 있다.

마지막으로 본 연구는 위의 두 연구에서는 간과된 것으로서 각 지역사회 공동모금 기구에서 두 조직 단위간의 권력 관계를 설명하는 보다 근본적인 요인으로 간주될 수 있는 것이 멤버 조직의 전국적인 가맹 체계 여부라고 본다. 공동모금 기구내 조직 상호간의 권력 관계에서 전국적인 가맹성이 지니는 의미를 본 연구는 독자적인 기금 형성 능력 혹은 그 잠재력의 보유라고 본다. 즉 Red Cross, Catholic Social Service, Salvation Army, Jewish Service 등의 전국적으로 가맹되어 연계된 멤버 조직들은 전국적인 연결망을 갖고 공동모금 운영 조직으로부터 독립하여 지역사회에서 그리고 전국적인 규모에서 독자적으로 기금을 형성할 수 있는 잠재력과 경쟁력을 갖는다. 그리고 Polivy의 연구에 의하면 공동모금은 성공적인 운영이라는 이미지에 의해 그 운영이 제한될 수밖에 없는 기구이기 때문에 연합되어

37) Provan, Beyer, and Kruytbosch, 전제논문.

38) Provan, Beyer, and Kruytbosch, 전제논문.

협동하는 모습을 지향하는 공동모금의 이미지에 영향을 줄 수 있는 멤버 조직의 공동모금 기구로부터의 탈퇴와 같은 부정적 요인들에 상당히 민감하다는 것이다.<sup>39)</sup> 특히 전국적으로 가맹되어 연계된 조직들은 각 지역 단위에서 전국 조직으로서의 지명도와 공신력을 바탕으로 지역사회로부터 다각적인 지지를 동원할 수 있는 능력을 갖추고 이를 배경으로 공동모금 기구 가입 혹은 탈퇴의 변수를 이용하여 공동모금 기구의 성공적인 운영에 상당한 영향을 끼칠 수 있다는 것이다.

한편 위에서 언급된 조직들이 공동모금 운영 조직과의 관계에서 상대적으로 중요한 위치에서 있는 이유에 대해 Polivy는 지역사회에서 이들 기관이 갖는 전통 그리고 기금의 원천이라 할 수 있는 중산 계층을 위한 이 기관들의 서비스 활동<sup>40)</sup>을 언급하며 본 연구와는 다른 시각에서 설명을 한다. 그러나 위에서 지적했듯이 Provan의 연구는 공동모금 두 구성 조직 단위간의 권력 관계에서 Polivy가 말하는 지역사회 내에서의 멤버 조직의 제도화 정도는 실제에 있어서 큰 설명력을 지니지 않는다는 것을 보여주고 있다. Brilliant도 전국적인 가맹 체계를 갖고 있는 American Cancer Society와 American Heart Association같은 새로운 멤버 조직들이 각 지역 공동모금 기구의 기금 배분 내용을 볼 때 공동모금 내에서 상당히 중요한 구성 조직으로 인식되고 있다<sup>41)</sup>는 것을 밝히면서 Provan의 연구 결과처럼 멤버 조직의 공동모금 내에서의 역사(제도화) 역시 크게 중요한 요인이 되지 못한다는 것을 함축적으로 지적한다. 이같은 논의를 바탕으로 본 연구는 조직 환경과의 연계성, 특히 지역의 범위를 넘어 전국적으로 연계된 멤버 조직의 가맹 체계 여부가 대안적인 기금 마련의 능력에 앞서 조직간 권력 관계에 실제적으로 영향을 끼치는 중요한 조직 환경적 요인이 된다고 본다.

## VI. 연구 방법

### 1. 변수들과 측정 방법에 대한 설명과 연구 질문

본 연구에서 관심을 두는 독립변수는 각 지역 공동모금 멤버 조직들의 가맹 체계 여부 (nationally affiliated or locally based) 이다. 앞서서도 설명하였듯이, 전국적으로 가맹되어 연계

---

39) Polivy, 전제논문.

40) Polivy, 전제논문.

41) Brilliant, 전제논문, 1986.

돼 있는 공동모금 멤버 조직들은 전국적인 인지도와 공신력을 바탕으로 각 지역의 공동모금에 참여함으로써 공동모금의 전체적인 이미지를 높이고 이 기구의 존립에 긍정적인 영향을 끼치는 역할을 수행할 수 있다. 또한 이런 특징을 배경으로 전국적인 가맹망을 갖는 멤버 조직들은 폭넓은 지역사회의 지지 및 지원망을 형성하고 전국적인 단위에서뿐만 아니라 지역 단위에서도 독립적으로 기금을 형성할 수 있는 잠재적인 능력을 가짐으로써 공동모금 기구 내에서 그 중요도를 더할 수 있는 것이다. 이와 같은 전국적인 가맹망을 갖는 멤버 조직들은 앞에서 언급했던 대부분의 전통 사회복지 기관들도 포함하지만 American Cancer Society와 같이 근래에 설립된 새로운 멤버 조직들도 포함한다. 이러한 조직들과 비교해 볼 때, 각 지역사회에만 그 기초를 두는 멤버 조직들은 일반적으로 몇몇 조직들을 제외하고는 상대적으로 낮은 인지도와 함께 지역사회 주요 의사 결정자들의 관심 밖의 위치에 있다. 따라서 지역사회로부터 폭넓고 강력한 지지망을 갖지 못하고 다각적이고 독립적으로 기금을 형성할 수 있는 잠재력도 제한적이기 때문에 공동모금 운영조직과의 관계에서 상대적으로 보다 더 의존적일 수밖에 없는 것이다. 그리고 그같은 의존도 때문에 전국적인 가맹 체계를 갖는 멤버 조직들과는 다르게 지역사회에만 기초를 두고 있는 대부분의 멤버 조직들은 공동모금 운영 조직의 의사 결정 행동에 큰 영향을 끼칠 수 없게 되는 것이다. 한편 본 연구에서 사용하는 조직의 가맹성에 기초한 연계성 여부에 대한 측정은 United Way of America가 조사에서 사용한 공동모금 멤버 조직 구분 방식에 기초하여 측정되어 졌다.

본 연구의 종속변수는 각 지역사회에서 공동모금 멤버 조직이 공동모금 운영조직과의 재정적인 관계에서 갖는 상대적 권력이다. 이 상대적 권력은 앞에서 논의된 것처럼 공동모금 멤버 조직과 공동모금 운영 조직 사이의 상호 의존도의 차이 (net dependence)로 조작화된다. 각 지역에서 공동모금의 멤버 조직들은 공동모금 운영조직과의 재정 관계에서 매우 다양한 정도의 상호 의존도를 갖고 있다. 즉 어떤 멤버 조직은 공동모금 운영 조직과의 관계에서 운영 조직이 그 조직에 의존하는 것보다 훨씬 더 의존적일 수가 있고, 또 다른 멤버 조직의 경우에는 그 조직이 운영 조직에 의존하는 것보다 운영 조직이 훨씬 더 그 멤버 조직에 의존적일 수가 있다. 이러한 상호의존도의 차이는 각 지역에서 각 멤버 조직의 운영 조직에 대한 재정적인 의존도에서 그 운영 조직의 각 구성 조직에 대한 의존도를 빼 봄으로서 알 수 있다.

본 연구에서 조직 상호간의 의존도 차이를 측정하는 방법으로 두 가지를 사용하는데, 이는 두 측정 방법이 모두 어떤 장점을 지니기 때문이다. 그 첫 번째 방법은 Pfeffer가 사용했던 순위 방법이다. 이 방법은 각각의 지역 단위로 각 멤버 조직의 예산에서 그 지역



공동모금 운영 조직으로부터 받은 기금의 퍼센트와 그 지역 공동모금 기금에서 운영 조직이 각 멤버 조직들에게 배정한 기금의 퍼센트를 산정하고, 이 각각의 퍼센트들을 기준으로 하여 각 멤버 조직의 운영 조직에 대한 의존도 순위와 각 멤버 조직에 대한 운영 조직의 의존도의 순위를 매기는 방식을 이용한다. 그리고 전자에서의 순위 (멤버 조직의 공동모금 운영 조직에 대한 의존도 순위)에서 후자에서의 순위 (공동모금 운영 조직의 멤버 조직에 대한 의존도 순위)를 빼 봄으로서 각 지역사회에서 멤버 조직이 운영조직과의 관계에서 갖고 있는 상대적인 의존도를 측정해 보는 방식이다.<sup>42)</sup> 이 방법은 의존도를 순위로 나타내어 서로에 대한 중요도를 쉽게 비교할 수 있게 하는 장점이 있다. 두 번째 방법은 Provan이 이용했던 일반화 (standardization) 방법이다. 이는 각 지역의 공동모금 기구의 규모 차이 즉 각 지역 공동모금 기구에 속하는 멤버 조직들의 수의 차이로 인해 앞서 언급한 순위 방법으로는 동일한 기준에 입각해서 상호 의존도를 측정할 수 없다는 문제점을 극복하기 위해 고안된 방법이라 할 수 있다. 즉 순위의 방법을 이용할 때에는 원래의 순위에만 기초하기 때문에 지역사회 공동모금 기구 규모의 차이가 전혀 고려될 수 없고 실제로 동일한 정도의 상호 의존도 차이가 있어도 공동모금 기구 규모의 차이에 의해서 엄청나게 큰 차이로 나타날 수 있다. 따라서 두 번째 방법은 지역사회 공동모금 기구 규모의 차이를 동일 기준에서 나타내 보고자 의존도를 순위에 입각하지 않고 원래의 퍼센트를 기준으로 일반화시키는 방법을 이용한다.<sup>43)</sup> 이 방법에서는 멤버 조직의 의존도와 운영 조직의 의존도를 계산한 후 각 의존도를 일반화시켜 동일 기준을 마련한 후에 일반화된 수를 기초해서 멤버 조직의 의존도에서 운영 조직의 의존도를 뺄음으로서 조직 상호간의 의존도 차이를 측정한다. 이 방법은 각 지역별로 각기 다른 규모를 갖는 공동모금 기구들에서의 조직간 권력 관계를 실제적으로 비교 가능케 한다.

본 연구에서 사용되어지는 통제 변수는 연도와 지역의 규모이다. 먼저 연도를 사용하여 시간의 변화에 따라 독립변수와 종속변수 사이의 관계에 변화가 있는가 하는 것을 보고자 한다. 그리고 두 번째로는 공동모금 기구가 위치하는 지역 규모의 차이의 효과를 고려하기 위해 각 지역의 기금 규모를 사용한다. 지역 기금의 규모는 United Way of America의 구분 방식에 의하여 Metro라는 용어<sup>44)</sup>로 불리는데, 원래 Metro는 I에서 VIII까지로 구분되어지나 본 연구에서는 이를 다시 네 가지 규모 (I에서 IV)로 나누어서 각 지역에서의 공동모금 기금 규모의 차이가 독립변수와 종속변수 사이에 어떤 영향을 주는가를 살피려 한다. 본

42) Pfeffer and Leong, 전제논문.

43) Provan, Beyer, Kruytbosch, 전제논문.

44) United Way of America, Profile of '83 Allocations Metros I-VIII, 1983.

연구에서의 지역 규모 I은 United Way of America의 구분대로 9백만 달러 이상의 기금을 모금하는 지역이고, 지역 규모 II도 원래의 구분대로 4백만 달러 이상 9백만 달러 미만의 기금을 모금하는 지역이며, 지역 규모 III은 원래의 1백만 달러 이상 4백만 달러 미만의 기금을 모금하는 지역이며, 마지막으로 지역 규모 IV는 1백만 달러 미만의 기금을 모금하는 지역이다. 만약 지역의 규모에 상관없이 그리고 연도에 상관없이 일정한 형태의 조직간 권력 관계가 나타나는 것은 공동모금 기구 내에서 독립변수와 종속변수 관계가 편재화되고 지속적이라는 것을 의미할 수도 있다.

위의 논의들과 조작화를 기초로 본 연구는 다음과 같은 두 연구 가설을 구성한다.

연구 가설 1. 전국적인 가맹 체계를 갖는 미국 공동모금 멤버 조직들은 각 지역 공동모금 운영조직과의 재정적 권력 관계에서 각 지역사회에만 기초를 두는 다른 멤버 조직들보다 연도에 상관없이 상대적으로 우위의 권력을 갖는다.

연구 가설 2. 전국적인 가맹 체계를 갖는 미국 공동모금 멤버 조직들은 각 지역 공동모금 운영조직과의 재정적 권력 관계에서 각 지역사회에만 기초를 두는 다른 멤버 조직들보다 공동모금 지역 규모에 상관없이 상대적으로 우위의 권력을 갖는다.

## 2. 자료 (Data)의 특성과 분석 방법

앞에서도 언급되었듯이 본 연구는 United Way of America가 1983년부터 1988년까지 매년 각 지역 공동모금 운영 조직에 조사해서 만든 운영 조직의 기금 배분 자료와 각 멤버 조직의 프로그램 및 기금 원천에 대한 조사 자료를 기초로 한다. 본 자료는 전국적인 규모에서 그리고 일정한 시간의 연속성속에서 조직간의 재정적 권력 관계를 조사하는 것을 가능하게 한다. 그러나 본 자료는 자료의 방대함이 주는 장점과 함께 2차 자료 (secondary data)가 갖는 문제점, 즉 현상의 설명을 위해 연구자가 원하는 다양한 변수들을 이용할 수 없는 제한점을 지닌다고 할 수 있다.

한편 본 연구는 종속변수인 조직간의 권력, 즉 상호 의존도의 정확한 계산을 위해 기본 자료에서 지역 공동모금 운영 조직으로부터 배분 받은 기금, 정부 기금, 자체 모금, 서비스 수입금, 그리고 기타 기금 등 각 멤버 조직의 부문별 재정 원천에 관해 완벽한 재정 정보를 제공하는 지역만을 선택하여 조사한다. 이론 기준에 의해서 1983년에는 서베이에 참여한 519 지역의 공동모금 기구들 중에서 155 지역의 공동모금 기구들이 선택되었고, 1984년에는 참여한 491 지역의 공동모금 기구들 중 133 지역의 공동모금 기구들이, 1985년에는 참여한 522 지역의 공동모금 기구들 중 117 지역의 공동모금 기구들이, 1986년에는 참여한

496 지역의 공동모금 기구들 중 125 지역의 공동모금 기구들이, 1987년에는 참여한 456 지역의 공동모금 기구들 중 104 지역의 공동모금 기구들이, 그리고 마지막으로 1988년에는 참여한 425 지역의 공동모금 기구들 중 104 지역의 공동모금 기구들이 선택되어졌다. 이렇게 선택된 지역 공동모금 기구들에 속하는 멤버 조직들 중 전국적인 가맹 체계를 갖는 멤버 조직들의 수는 1983년 경우 총 3604개중 1472개로서 41%를 차지하고 있고, 1984년에는 총 3245개중 1296개로서 40%, 1985년에는 총 2552개중 993개로서 39%, 1986년에는 총 2924개중 1078개로서 37%, 1987년에는 총 2669개중 961개로서 36%, 그리고 1988년에는 총 2468개중 927개로서 37.5%를 차지하고 있다.

위의 연구 가설들을 측정하기 위한 분석 방법은 서술 통계적 분석으로서 평균치 분석 (t-test)과 분산 분석 (ANOVA)을 사용한다.

## VII. 분석결과

위에서 언급된 첫 번째 연구 가설은 <표 1>의 멤버 조직들의 가맹 체계 여부에 따른 권력, 즉 상호 의존도 차이 조사 결과에 의해 검증되어 진다. <표 1>에서 알 수 있듯이, 연도에 따라 변화 없이 전국적인 가맹 체계를 갖는 멤버 조직들은 각 지역 공동모금 운영 조직과의 재정 관계에서 각 지역에만 그 기초를 두고 있는 멤버 조직들보다 더 큰 권력을 갖고 있음을 알 수 있다. 그리고 그 차이의 신뢰도 수준 역시 매우 높음을 보여준다.

여기서 일반화된 상호 의존도 차이와 순위에 의한 상호 의존도 차이의 부호를 보아서는 그 결과가 달라 보이지만 사실 다른 부호는 동일한 결과를 의미한다. 즉 일반화 방법을 이용했을 때, 각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직의 운영 조직에 대한 의존도는 상대적으로 약하여 마이너스의 부호를 갖고, 운영 조직의 각 지역에 기초한 멤버 조직의 의존도는 그 보다도 훨씬 더 약해서 더 큰 숫자의 마이너스 부호를 갖는다. 따라서 일반화를 기초로 상호 의존도 (멤버 조직의 의존도 - 운영 조직의 의존도)를 측정하면, 각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들의 상호 의존도는 상대적으로 큰 숫자의 플러스의 부호를 갖게 된다. 그리고 전국적인 가맹 체계를 갖는 멤버 조직들은 그 반대로 그들에 대한 운영 조직의 의존도가 워낙 크기 때문에 상대적으로 큰 숫자의 마이너스 부호를 갖게 된다.

한편 순위의 방법을 사용하면 의존도의 상위 순위가 1위, 2위처럼 작은 숫자로 나타나기 때문에, 멤버 조직들의 운영 조직에 대한 평균 의존 순위에 비해 운영 조직들의 멤버 조직들에 대한 평균 의존 순위가 상대적으로 높은 전국적인 가맹 체계를 갖는 멤버 조직들은

플러스 부호의 상호 의존도를 갖게 되는 것이다. 그리고 그 반대로 멤버 조직들의 평균 의존 순위에 비해 운영 조직들의 평균 의존 순위가 상대적으로 낮은 각 지역사회에만 기초를 두는 멤버 조직들은 마이너스 부호의 상호 의존도를 갖게 되는 것이다. 이렇게 볼 때, <표 1>은 이 두 방법 모두에서 첫 번째 가설이 입증되고 있음을 나타내고 있다. 여기서 주목할 만한 사실은 전국적인 가맹 체계를 갖는 멤버 조직들과 각 지역사회에만 기초를 두는 멤버 조직들 간의 공동모금 운영 조직에 대한 의존도 차이는 상대적으로 작으나, 각 지역사회에서 공동모금 운영 조직들이 이들 두 유형의 멤버 조직들에 대해 갖는 의존도 차이는 상대적으로 상당히 크다는 것이다. 그리고 이같은 결과는 일반화시키는 방법과 순위 방법 둘 다에서 동일하게 나타난다. 특히 지역사회 규모의 차이를 동일 기준 위에서 비교할 수 있게 하는 일반화 방법은 각 지역 공동모금 운영 조직의 멤버 조직들에 대한 의존도 차이가 이들 멤버 조직들의 운영 조직에 대한 의존도 차이보다 상대적으로 얼마나 큰가를 선명하게 보여준다.

<표 1> 공동모금 운영조직과의 관계에서 멤버 조직들의 가맹성 형태에 따른 권력(상호의존도)의 차이—연도와 함께

권력\연도	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>가. 일반화된 상호 의존도 차이</b> (Standardized net dependence)	***	***	***	***	***	***
각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들	.2448	.2144	.1974	.2128	.1856	.2258
전국적으로 가맹되어 있는 멤버 조직들	-.3545	-.322	-.3099	-.3669	-.3333	-.3827
<b>공동모금 멤버 조직들의 의존도</b>	***	***	***	***	***	***
각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들	-.048	-.06	-.088	-.046	-.067	-.054
전국적으로 가맹되어 있는 멤버 조직들	.069	.093	.139	.078	.115	.087
<b>공동모금 멤버 조직들의 의존도</b>	***	***	***	***	***	***
각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들	-.29	-.28	-.29	-.26	-.25	-.28
전국적으로 가맹되어 있는 멤버 조직들	.42	.41	.45	.45	.45	.47
<b>나.순위에 의한 상호 의존도 차이</b> (ranked net dependence)	***	***	***	***	***	***
각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들	-1.69	-1.84	-1.42	-1.64	-1.42	-1.82
전국적으로 가맹되어 있는 멤버 조직들	2.46	2.71	2.22	2.86	2.55	3.06
<b>공동모금 멤버 조직들의 의존도</b>	***	***	***	***	***	***
각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들	18.84	23.26	19.41	19.11	24.52	18.1
전국적으로 가맹되어 있는 멤버 조직들	13.83	16.48	12.33	12.74	18.06	13.68
<b>공동모금 멤버 조직들의 의존도</b>	***	***	***	***	***	***
각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들	20.54	25.1	20.82	20.75	25.94	19.92
전국적으로 가맹되어 있는 멤버 조직들	11.38	13.76	10.11	9.98	15.51	10.61

위 표에서 \*\*\*는 p < .001을 가리킨다.

이같은 결과는 각 지역 공동모금 운영 조직이 운영에 있어 전국적인 가맹 체계를 갖는 멤버 조직들에게 상대적으로 많은 비중을 두고 있다는 것을 나타낸다. 즉 이는 각 지역 공동모금 운영 조직이 전국적인 가맹 체계를 갖는 멤버 조직들에게 보다 큰 비중을 두어서 배분하고 있다는 것을 의미한다. 그리고 이러한 의존도 차이는 각 지역에서 전국적인 가맹 체계를 갖는 멤버 조직들의 수가 각 지역에만 기초를 두고 있는 멤버 조직들의 수에 비해 적다는 것을 고려할 때 그 의미는 상대적으로 더 크다고 할 수 있다.

또 하나의 주목할 만한 현상은 공동모금 멤버 조직들의 의존도에 있어서, 전국적인 가맹 체계를 갖는 멤버 조직들이 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들보다 상대적으로 더 공동모금 운영 조직에 의존적이라는 것이다. 비록 그 차이는 공동모금 운영 조직의 멤버 조직들에 대한 의존도 차이와 비교하면 그 차이가 그렇게 크진 않지만 통계적으로는 신뢰할 만한 차이를 보여주고 있다. 특히 일반화된 방법은 그 차이를 보다 작게 나타내고 있지만 통계적인 신뢰도에 있어서는 순위에 의한 방법과 동일한 결과들을 보여주고 있다. 이러한 결과는 전국적인 가맹 체계를 갖는 멤버 조직들의 예산에서 공동모금 기금이 차지하는 비율이 지역사회에만 기초를 두는 멤버 조직들의 예산에서 공동모금 기금이 차지하는 비율보다 더 크다는 것을 의미한다. 이러한 사실은 전국적인 가맹 체계를 가진 멤버 조직들에게도 그들의 재정 충원을 위해 공동모금이라는 시스템이 상당히 중요한 기구라는 것을 의미한다.

한편 두 번째 연구 가설은 <표 2>의 각 공동모금 지역 기금 규모에 따라 멤버 조직들이 운영조직과의 관계에서 갖는 상호 의존도 차이 조사 결과에 의해 검증되어 진다. 그리고 지역 규모에 따라 멤버 조직의 유형 차이가 어떤 특별한 형태를 나타내는가 하는 것은 상호작용 효과 (interaction effect)에 대한 조사 결과로서 검토되어 질 수 있다. <표 2>가 나타내듯이, 지역의 규모에 상관없이 각 지역 공동모금 기구에 속한 전국적인 가맹 체계를 갖는 멤버 조직들은 각 지역 공동모금 운영조직과의 재정 관계에서 각 지역에만 기초를 두고 있는 멤버 조직들 보다 더 큰 권력을 갖고 있다. 그리고 이같은 결과는 신뢰도 수준에서는 다소 차이를 보이고 있으나 일반화된 방법과 순위에 의한 방법 들 모두에서 거의 비슷하게 나타나고 있다.

일반화된 상호 의존도 차이는 지역 규모 I, II, III, IV 모두에서 전국적인 가맹 체계를 갖는 멤버 조직들이 공동모금 운영조직과의 관계에서 각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들보다 더 큰 권력을 갖고 있고 이에 대한 통계적인 신뢰도도 상당히 높음을 나타내고 있다. 그리고 순위에 의한 상호 의존도 차이도 일부 거대 지역 (1987년의 지역 규모 I과 1983년과 1984년의 지역 규모 II)을 제외하고는 같은 결과들을 나타내고 있다.

<표 2> 공동모금 운영조직과의 관계에서 멤버 조직들의 가맹성 형태에 따른 권력의 차이--지역의 규모와의 상호작용 효과성 (Interaction Effect)의 테스트와 함께 연도별로

지역규모와 권력연도	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>가. 일반화된 상호의존도 차이</b>						
지역규모 I 각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들 전국적으로 가맹되어 연계된 멤버 조직들	*** .1332 -.316	* .889 -.2189	* .121 -.4431	*** .176 -.6992	** .1412 -.3639	* .1119 -.285
지역규모 II 각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들 전국적으로 가맹되어 연계된 멤버 조직들	** .1758 -.3045	* .1348 -.2221	*** .1636 -.3384	** .15 -.3678	** .1473 -.3460	** .1827 -.3484
지역 규모 III 각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들 전국적으로 가맹되어 연계된 멤버 조직들	*** .2334 -.3291	*** .2157 -.2907	*** .1592 -.2296	*** .1829 -.281	*** .1409 -.2488	*** .177 -.3062
지역 규모 IV 각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들 전국적으로 가맹되어 연계된 멤버 조직들	*** .3127 -.3831	*** .3087 -.3918	*** .2531 -.3281	*** .2669 -.3849	*** .2565 -.3744	*** .3031 -.4503
멤버 조직 유형과 지역 규모간의 상호작용 (Interaction Effect)	---	---	---	---	---	---
<b>나. 순위에 의한 상호의존도의 차이</b>						
지역규모 I 각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들 전국적으로 가맹되어 연계된 멤버 조직들	** -2.04 4.83	** -.63 6.2	* -2.23 8.15	*** -2.52 10.37	-1.56 4.03	** -2.92 7.44
지역 규모 II 각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들 전국적으로 가맹되어 연계된 멤버 조직들	-1.21 2.1	-.95 1.56	** -1.41 2.91	** -1.51 3.71	*** -1.7 4	** -2.3 4.38
지역 규모 III 각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들 전국적으로 가맹되어 연계된 멤버 조직들	*** -1.71 2.43	*** -1.62 2.19	*** -1.23 1.78	*** -1.43 2.2	*** -1.2 2.12	*** -1.41 2.43
지역 규모 IV 각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들 전국적으로 가맹되어 연계된 멤버 조직들	*** -1.63 1.99	*** -1.71 2.17	*** -1.25 1.62	*** -1.51 2.17	*** -1.4 2.04	*** -1.64 2.43
멤버 조직 유형과 지역 규모간의 상호작용 (Interaction Effect)	---	*	**	**	---	*

위 표에서 \*\*\*는  $p < .001$ , \*\*는  $p < .01$ , 그리고 \*는  $p < .05$ 을 가리킨다. 그리고 ---는  $p > .05$ 을 가리킨다.

즉 <표 2>는 가설 2의 예측처럼, 지역의 규모에 상관없이 전국적인 가맹 체계를 갖는 멤버 조직들이 운영조직과의 관계에서 보다 큰 권력을 일관되게 가지고 있음을 보여주고 있다. 이는 각 지역 단위로 독립적으로 운영되고 있는 공동모금에서 상호 의존도에 의해

측정되는 운영조직과 멤버 조직들 간의 권력 관계가 지역의 규모에 상관없이 멤버 조직들의 어떤 특성을 기초로 해서 유사하게 설명될 수 있다는 것을 보여주는 좋은 예라고 생각된다.

그리고 지역 규모의 차이에 따라 상호 중요도가 어떤 특별한 형태를 나타내는가 하는 것은 상호작용 효과의 테스트 결과를 통해 알 수 있다. 그러나 <표 2>의 테스트 결과는 상호작용 효과가 측정 방법의 차이에 따라 통계적 중요도에서 다소 차이를 나타내고 있다.

즉 일반화 방법은 지역 규모가 작아지면서 즉 지역 규모 III과 IV에서 전국적인 가맹 체계를 갖는 멤버 조직들과 각 지역사회에만 기초한 멤버 조직들 사이의 권력 차이가 더 많음을 보이고 이에 대한 통계적인 신뢰도도 더 높음을 나타내고는 있으나, 상호작용의 신뢰도는 그렇게 높지는 않음을 보여준다. 그러나 순위 방법은 1984년, 1985년, 1986년, 그리고 1988년에 지역의 규모와 멤버 조직의 유형 사이에 상호작용의 효과가 있음을 나타낸다. 아마도 이런 상반되는 결과는 권력 측정을 위해 이용된 측정 방법의 차이로 인해 발생한 것이라고 생각되어 진다. 그러나 권력 측정 방법으로서 순위 방법보다는 서로 다른 규모의 단위들을 동일 기준 위에서 비교 가능케 해주는 일반화 방법이 보다 진일보한 방법이라고 여기고 이에 기준하여 상호작용 효과를 다음과 같이 해석할 수 있겠다. 지역 규모 III과 IV의 멤버 조직 유형에 의한 상호 의존도 차이가 지역 규모 I과 II의 멤버 조직 유형에 의한 상호 의존도 차이보다 일관되게 더 많이 나타나고 있음을 고려해서 기금의 규모가 큰 지역에 비해서 작은 지역에서 전국적인 가맹 체계를 갖는 멤버 조직들과 각 지역사회에만 기초한 멤버 조직들의 권력 차이가 상대적으로 더 많을 것이라고 생각할 수도 있겠으나 이에 대한 통계적인 신뢰도가 높지 않기 때문에 이를 일반화시킬 수는 없다. 또한 지역의 기금 규모가 작아질수록 각 지역에만 기초하는 멤버 조직들의 상대적인 권력이 보다 더 작아지고 있음이 관찰되지만 지역 규모와의 상호관계에서 이 현상이 갖는 통계적 신뢰도는 높지가 않다.

마지막으로 위에서도 밝혔듯이 공동모금 운영조직과의 관계에서 멤버 조직들의 유형에 따른 권력 차를 결정하는 중요한 요인은 멤버 조직의 운영 조직에 대한 의존도보다는 운영 조직의 멤버 조직에 대한 의존도라고 할 수 있다. <표 3>은 각 지역 공동모금 운영 조직의 멤버 조직들에 대한 의존도를 지역의 기금 규모에 따라서 나타낸다. 가장 두드러지는 현상은 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들보다는 전국적인 가맹 체계를 갖는 멤버 조직들에게 각 지역 공동모금 운영 조직들이 지역 규모 I, II, III, IV 모두에서 일관되게 훨씬 많은 의존을 하고 있다는 것이다. 그리고 <표 3>은 이런 차이에 대한 신뢰도가 1987년의 순위 방법을 제외하고 모두에서 매우 높음을 나타낸다.

(표 3) 공동모금 운영 조직들의 멤버 조직들에 대한 의존도 차이--지역의 규모와 연도와 함께

의존도\연도	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>가. 일반화된 운영 조직의 의존도</b>						
지역규모 I	***	***	***	***	***	***
각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들	-.16	-.12	-.16	-.18	-.16	-.21
전국적으로 가맹되어 연계된 멤버 조직들	.37	.31	.58	.71	.40	.54
지역규모 II	***	***	***	***	***	***
각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들	-.25	-.24	-.26	-.24	-.24	-.25
전국적으로 가맹되어 연계된 멤버 조직들	.43	.4	.54	.58	.57	.49
지역 규모 III	***	***	***	***	***	***
각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들	-.28	-.29	-.27	-.24	-.24	-.25
전국적으로 가맹되어 연계된 멤버 조직들	.4	.39	.39	.4	.42	.43
지역 규모 IV	***	***	***	***	***	***
각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들	-.37	-.37	-.34	-.29	-.31	-.33
전국적으로 가맹되어 연계된 멤버 조직들	.45	.47	.44	.42	.45	.48
멤버 조직 유형과 지역 규모간의 상호작용 (Interaction Effect)	*	***	---	---	---	---
<b>나. 순위에 의한 운영 조직의 의존도</b>						
지역규모 I	***	***	***	***		***
각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들	43.5	57.42	58.65	48.88	67.5	47.08
전국적으로 가맹되어 연계된 멤버 조직들	28.67	41.41	37.22	22.89	58.71	25.92
지역 규모 II	***	***	***	**	***	**
각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들	23.69	21.62	21.23	25.14	25.56	23.65
전국적으로 가맹되어 연계된 멤버 조직들	16.99	15.58	12.26	13.04	14.13	14.36
지역 규모 III	***	***	***	***	***	***
각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들	17.47	16.69	14.96	15.68	17.81	17.1
전국적으로 가맹되어 연계된 멤버 조직들	10.89	10.59	9.72	9.8	10.36	10.76
지역 규모 IV	***	***	***	***	***	***
각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들	11.88	11.79	11.38	13.23	11.75	12.49
전국적으로 가맹되어 연계된 멤버 조직들	7.03	6.85	6.74	7.65	7.18	7.16
멤버 조직 유형과 지역 규모간의 상호작용 (Interaction Effect)	***	***	***	***	*	***

위 표에서 \*\*\*는  $p < .001$ , \*\*는  $p < .01$ , 그리고 \*는  $p < .05$ 을 가리킨다. 그리고 ---는  $p > .05$ 을 가리킨다.

한편 여기서 지역 규모와 운영 조직의 의존도 사이의 상호작용 테스트는 일반화 방법과 순위 방법간에 일관된 결과를 갖고 있지 않음을 보여주고 있다. 즉 순위 방법은 상호작용의 신뢰도가 있음을 일관되게 나타내나, 일반화 방법은 1983년과 1984년을 제외하고는



상호작용의 신뢰도가 높지 않음을 나타내고 있다. 아마도 이런 차이는 위에서도 설명하였듯이 측정 방법의 차이로 인해 나타난 것이라고 생각되어 진다. 즉 순위 방법에서는 지역의 규모를 있는 그대로 나타내기 때문에 실제로 동일한 정도의 의존도 차이가 지역의 규모에 영향을 받아 더 작아질 수도 혹은 더 커질 수도 있다는 것이다. 그에 반해 일반화 방법은 지역 규모를 일반화시킴으로 의존도가 지역의 규모에 큰 영향을 받지 않게 되는 것이다. 따라서 일반화 방법을 기준으로 해서 말하면, 지역 규모에 따라 운영 조직의 의존도 차이가 통계적으로 신뢰할 만큼 그렇게 뚜렷한 변화를 보이지는 않는다고 말할 수 있다.

사실 <표 3>의 일반화 방법은 지역의 규모가 작아지면 작아질수록 각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들에 대한 공동모금 운영 조직의 의존도가 일관되게 더 작아지고 전국적인 가맹 체계를 갖는 멤버 조직들에 대한 공동모금 운영 조직의 의존 정도는 별 변화 없이 거의 비슷함을 보인다. 이런 현상으로부터 지역 규모의 변화에 따라 전국적인 가맹 체계를 갖는 멤버 조직들과 각 지역에만 기초를 두는 멤버 조직들에 대해 공동모금 운영 조직이 보이는 상대적인 중요도 차이를 생각할 수도 있겠으나, 이에 대한 통계적인 신뢰도가 높지는 않다.

## VIII. 논의 및 함의

본 연구는 공동모금 기구의 조직 구조 및 환경적 특성을 기초로 다른 연구들에서 간과되었던 멤버 조직들의 전국적인 가맹 체계 여부에 초점을 두고 이 변수가 공동모금 기금 배분에서 나타나는 운영 조직과의 권력 관계를 얼마나 일관되게 설명할 수 있는가를 조사하였다. 본 연구는 공동모금 기구의 기금 배분에서 나타나는 멤버 조직들과 운영 조직의 권력 관계를 상호 의존도의 개념을 통해 조작화하고 일반화와 순위 방법을 이용하여 측정하였다. 이런 과정과 방법을 이용하여 본 연구는 가설의 예측대로 연도와 지역 규모에 상관없이 전국적인 가맹 체계를 갖는 멤버 조직들이 각 지역 공동모금 운영 조직과의 재정 관계에서 각 지역사회에만 그 기초를 두는 멤버 조직들보다 상대적으로 더 큰 권력을 갖고 있음을 밝힐 수 있었다. 이런 결과를 통해 우리는 공동모금 기구에서 운영 조직과 멤버 조직의 권력 관계가 어떤 특징을 배경으로 지속하고 편재할 수 있음을 알 수 있었다. 본 연구에서 주목할 만한 사실은 멤버 조직 유형에 따른 상호 의존도 차이를 설명하는 보다 중요한 요인은 공동모금 멤버 조직들의 운영 조직에 대한 의존도보다는 운영 조직의 멤버

조직들에 대한 의존도라는 것이다. 공동모금의 모든 지역에서 1983년부터 1988년까지 일관되게 나타난 이 현상을 통해 본 연구는 공동모금 기구에서 운영 조직이 전국적인 가맹 체계를 갖는 멤버 조직에 대해 나타내는 중요성의 정도를 보여줄 수 있었다. 또한 본 연구는 전국적인 가맹 체계를 갖는 멤버 조직들이 공동모금 운영 조직에 의존하는 정도가 지역 사회에만 기초하는 멤버 조직들보다도 일관되게 높음을 밝힘으로써 전국적인 가맹 체계를 갖는 멤버 조직들과 공동모금 운영 조직 사이의 공생적인 모습을 시사할 수 있었다. 이같은 결과는 Pfeffer가 주장했던 대안적인 기금의 형성 능력보다는 본 연구에서 주장하는 대안적인 기금 형성을 언제든 가능케 하는 조직의 잠재적인 특성이 공동모금 같은 기구에서의 조직간 권력 관계를 보다 정확하게 설명하는 것을 의미하기도 한다. 왜냐하면 Pfeffer의 주장대로 라면 공동모금 운영 조직에 덜 의존적인 지역사회에만 기초를 하는 공동모금 멤버 조직들이 공동모금 운영 조직으로부터 더 많은 의존을 창출하여 상대적인 권력을 늘릴 수 있어야 하는데, 실제에 있어서는 그 반대로 운영 조직에 더 의존적인 전국적인 가맹 체계를 갖는 멤버 조직들에게 운영 조직이 훨씬 더 의존하는 모습을 나타내고 있기 때문이다. 이같은 현상에 대해서 본 연구는 멤버 조직의 전국적인 가맹 체계가 갖는 잠재력과 공동모금 운영 조직의 공생의 관계가 공동모금의 기금 배분 행동에 나타나 있음을 실증적으로 시사한다.

이같은 공동모금의 운영 행동은 Wenocur (1974), Provan (1980), 그리고 Polivy (1988) 등이 주장<sup>45)</sup>하듯이 연합체로서의 특성을 갖고 있는 공동모금 기구가 이 기구의 생존과 존속을 위해 적응해야 하는 상황에서 나타나는 현상이라 할 수 있다. 그러나 조직 환경적 특성에 지나치게 영향을 받는 운영 행동은 현재 미국의 여러 도시에서 그 징후가 나타나듯이 공동모금 원래의 원칙에 반하는 활동들, 예를 들어 기존의 공동모금 기구와 경쟁하는 또 다른 이름의 지역 공동모금 기구의 설립을 활성화시키는 요인으로 작용할 수도 있다.<sup>46)</sup> 이런 형상과 함께 현재 많은 미국 공동모금 운영 조직들은 제한된 지역사회 자원을 이용하여 기존의 공동모금 멤버 조직들을 만족시키고 그들의 참여와 협조를 유지시키면서 점차 다원화되고 있는 지역사회의 욕구와 비판들에 대응해야 하는 이중 부담의 딜레마를 갖고 있다.<sup>47)</sup> 이를 해소하기 위한 방법으로 기부자에게 기금 배분의 권한을 주는 Donor Option Program<sup>48)</sup>과 기금 배분을 이용하여 지역사회의 문제 해결을 다원적으로 모색하는 한 방법

45) Wenocur, 전계논문; Provan, 전계논문; Polivy, 전계논문.

46) F. D. Perlmutter, "Alternative Federated Funds: Resourcing for Change," Administration in Social Work, Vol. 12, 1988, pp. 95-108; Brilliant, 전계 연구서, 1990, pp. 74-102.

47) E. Brilliant, "United Way at the Crossroads," Social Welfare Forum, 1982/1983, pp. 250-262.

48) S. Wenocur, R. Cook, and N. Steketee, Study of United Way Donor Option Program,

으로서 다양한 계층과 문제를 대표하는 사람들의 참여 및 영향력 행사를 가능케 하는 다원적 계획을 통한 기금 배분<sup>49)</sup> 등의 대안들이 제시되어져 왔다. 그러나 현재 상황에 있어서는 실제 활용 가능성 등의 문제에 직면하여 기부자들에게 선택과 결정의 권한을 부분적으로 양도하는 Donor Option Program만이 활성화되고 있다. 이 프로그램의 장점은 공동모금 멤버 조직들뿐만 아니라 운영 조직 그리고 비멤버 조직들 모두에게 지역 주민 즉 기부자의 뜻을 내세워 그 권위에 따르게 하는 운영의 묘를 살릴 수 있는 점이다. 그러나 지역사회의 문제, 각 공동모금 멤버 조직의 서비스 특성 그리고 멤버 조직이 아닌 조직들에 대해 무지할 수 있는 지역사회 기부자들에 의한 결정이 초래할 수 있는 문제들이 이 프로그램이 극복해야 할 문제로 지적된다.

마지막으로 현재 공동모금이라는 시스템의 도입을 모색하고 있는 한국의 상황에 본 연구가 시사하는 점을 정리하면 다음과 같다. 먼저 지역사회 문제 해결을 위한 기초적인 활동으로서 지역사회 연구 및 계획이 중심 기능으로 서지 못하면 우리의 공동모금의 운영도 정치적인 특성에 의해 영향을 과도하게 받는 결과를 낳을 것 같다. 즉 Priority Planning을 원칙으로 내세우는 미국의 공동모금도 그 운영에 있어서는 실제로 구조적이고 정치적인 특성에 영향을 많이 받는데, 만약 지역사회 조사의 기반이 없는 우리 나라에 공동모금이 도입된다면 그 운영은 더욱 공동모금의 조직 구조적 특성에 부합해 나갈 수 있다고 본다. 공동모금이라는 기구는 자본주의 사회에서 사회서비스의 전반적인 수준 향상을 위해서, 사회사업의 전문성 함양을 위해서, 사회사업 활동에 대한 사회적인 인식의 증진을 위해서 긍정적으로 공헌할 수 있는 부분이 많은 시스템이라고 할 수 있다. 그러나 이 시스템이 갖는 제한성에 대한 인식과 제한성을 극복하려는 노력이 없다면 공동모금 기구가 그 운영에서 지역사회 문제 및 욕구에는 기대만큼 대응하지 못하고 공동모금의 조직 구조적 특성의 영향을 과도하게 받는 상황을 초래할 수도 있을 것이다. 미국의 실패와 그들의 변화하려는 노력을 하나의 경험으로 삼아 우리 나라에서의 공동모금에 관한 논의와 사업 진행도 보다 거시적인 시각에서 공동모금의 긍정적인 측면을 더 발전시킬 수 있는 방향에서 이루어진다면 우리 나라 사회복지의 발전에 큰 공헌을 이룰 수 있을 것이라고 생각된다.

Washington, D. C.: National Committee for Responsive Philanthropy, 1981; S. Wenocur, R. Cook, and N. Steketee, "Fund-Raising at the Workplace," Social Policy, 1984, pp. 55-60; Brilliant, 전개 연구서, 1990, pp. 103-129.

49) S. Wenocur, "A Pluralistic Planning Model for United Way Organizations," Social Service Review, Vol. 50, 1976, pp. 586-599.