

지역재단의 운영실태와 문제점

What are the Community Foundation Doing, and What Difficulties do They Have?

노혜진*, 이현옥**

KC대학교 계약학과*, 중앙대학교 사회복지학과**

Hyejin Noh(zizizi79@hanmail.net)*, Hyunok Lee(ogilover97@hanmail.net)**

요약

본 연구의 목적은 최근 증가하고 있는 지역재단의 활동에 주목하여, 지역재단의 역사가 길지 않은 한국의 현실에서 과연 지역재단의 정체성이 무엇이고, 어떻게 운영되며, 어떠한 어려움에 직면해 있는지를 심층적으로 탐색하는 것이다. 이를 위해 민간과 지자체 지역재단에서 활동하는 실무자들을 대상으로 심층인 인터뷰를 통한 사례분석을 진행하였다.

분석 결과, 연구 참여자들은 지역재단의 정체성 규정에 있어 설립주체에 따른 구분보다 지역을 위해 무엇을 하고 있는가를 중요하게 생각하였고, 사업을 운영하는 과정에서 모금을 지역재단의 중요한 성과로 보았다. 지역재단 운영과정에서 제도적·정치적 환경의 문제, 조직역량의 미흡으로 인한 모금의 어려움, 지역재단 정체성 확립에서의 문제, 지역내 다른 기관들과의 관계 및 주민참여의 문제, 역량부족과 제도적 불안정 문제로 인해 어려움을 경험하는 것으로 나타났다. 이를 통해 본 연구는 지역재단이 지역문제해결의 중간지원조직으로 발전하기 위해서 한국적 상황에 맞는 정체성 수립과 모델 개발, 중간지원조직으로서의 기능 강화, 지역재단 활성화를 위한 정부의 행정적·제도적 지원방안 마련을 제안하였다.

■ **중심어** : | 지역재단 | 지자체재단 | 모금 | 사례연구 |

Abstract

The purpose of this study is to explore in depth what is the identity of the community foundation, how it operates, and what difficulties it faces. For this purpose, this study conducted in-depth interviews with 5 practitioners working in community foundations.

The results of the study are as follows. First, it is important for the participants to identify what their organizations are doing for the community rather than to distinguish them by their legal status. Second, community foundations recognize fundraising as an important achievement regardless of the type. Third, community foundations have experienced difficulties in raising funds, establishing community foundation identity, relationship with other nonprofit organizations in the area, citizen participation, organizational capacity and institutional instability. Therefore, as a policy alternative for community foundations, this study suggested that the establishment of identity and model of community foundation suited to Korean situation, the enhancement of capacity as intermediate support organizations, and the administrative and institutional support of government.

■ **keyword** : | Community Foundation | Local Welfare Foundation | Fundraising | Case Study |

1. 서론

지방자치제도가 실시된 지 벌써 20년이 경과하였다. 1995년부터 시행된 지방자치제도로 인하여 지역주민의 사회적 욕구와 삶의 질 문제가 전면에 대두되었고, 지역 내 주민의 참여는 더욱 활성화되었으며, 지방자치단체의 고유한 복지 노력과 영향력 역시 강화되었다. 물론 이 과정에서 지역간 불평등 문제가 등장하기도 하였다[1][2]. 그럼에도 불구하고 지역주민의 복지욕구에 긴밀하고 신속하게 대응할 수 있으며, 예산의 운용 측면에서도 융통성이 큰 것은 지방자치제도가 가진 뚜렷한 장점이라고 할 수 있다.

지방자치가 본격화되면서 등장한 이러한 변화는 결국 삶의 질에서 지역이 중요한 영향을 미치는 단위가 되었음을 시사한다. 그로 인해 지역이 스스로 문제를 파악하고, 그 문제를 해결하는 과정에서 지역공동체를 회복하고자 하는 노력과 필요성이 더욱 대두되고 있다. 그러나 사회복지 공공지출의 수준이 여전히 높지 않은 한국의 현실로 인하여 지역중심의 복지서비스 발전의 주체를 지방정부로만 국한시킬 수 없고, 이 과정에서 지역 내 다양한 민간 조직들이 주요 행위주체로 등장하고 있다.

지역문제 개선을 목적으로 등장한 조직들이 매우 다양해지고 있는 상황에서, 결국 지역문제의 효과적인 해결을 위한 관건은 이들 조직들이 유기적으로 협력할 수 있도록 어떻게 연결고리를 만들고 지원하느냐이다. 이러한 측면에서 지역 내 조직들을 연결할 중간지원조직의 필요성과 역할, 사례 등에 대한 논의가 증가하게 되었고, 대표적인 중간지원조직으로서 지역재단에 대한 관심이 대두되었다[3][4].

지역재단은 지역의 자발적인 나눔을 통해 공동체가 직면한 다양한 문제를 해결하는 지역단위 비영리 민간조직이다[5-7]. 그런데 이러한 정의를 한국 상황에 정확하게 접목시키기는 어렵다. 왜냐하면 한국에는 범적지위는 민간조직이지만, 실제로는 지자체가 설립한 지역재단들이 훨씬 많고, 이들 역시 지역문제 해결을 조직의 핵심 목표로 상정하고 있기 때문이다. 이러한 상황에서 한국 상황에 맞는 지역재단의 개념을 어떻게 정의할 것인가에 대한 충분한 논의 없이, 선행연구에서는 지자체 주도의 지

역재단을 제외하거나, ‘지역단체’, ‘지역재단 관련 유사재단’, 혹은 ‘지역복지재단’, ‘기초자치단체 복지재단’으로 명명하며 별개의 것으로 구분하는데 그치고 있다[7-11].

그러나 한국 상황에 맞는 지역재단의 정의가 무엇이며, 이 개념에 근거하여 설립주체에 관계없이 지역문제 해결을 목적으로 설립된 재단들을 지역재단이라고 명명해도 가능한가에 대해 합의된 바는 없다. 다시 말해, 지자체 주도로 설립된 재단들을 지역재단으로 명명해도 되는지, 아니면 현재처럼 여러 가지 유사개념으로 계속 분리해서 명명해야 하는지에 대해서조차 합의된 바가 없다. 이는 지역재단에 대한 연구의 역사가 짧아서, 지자체 지역재단들이 무슨 일을 하고 있으며, 그것이 민간 주도 지역재단들과 어떤 차이가 있는지 등에 대한 정보가 많지 않기 때문이다.

지역재단 명칭에 대해 합의된 것이 없다는 것은 곧 조직의 정체성과 역할의 모호함으로 연결될 수밖에 없다. 뿐만 아니라 이미 ‘지역주민’을 대상으로 복지를 전개하던 기존 조직들이 존재하던 상황에서 ‘지역’을 대상으로 사업을 하는 후발주자로서, 지역재단이 정체성을 확립하는 것은 특히 중요한 부분이라고 할 수 있다. 그런데, 지역재단 설립이 증가하던 시기와 맞물려 2014년 제정된 ‘지방자치단체 출자출연 기관의 운영에 관한 법률’로 인하여 지자체 출자출연 재단의 모금활동이 공식적으로 불가능해졌고, 이는 곧 조직 및 사업운영의 제약으로 이어지고 있다. 이에 2010년을 전후하여 급증하기 시작한 지역재단이 후발주자로서 지역 내에서 어떻게 자리매김하고 있으며, 조직설립 이후 발생한 외부환경의 변화와 타격이 실제 어떠한 영향을 미치고 있는지 등에 대해 구체적으로 분석함으로써 지역재단의 향후 정체성과 역할 모색을 위한 대안을 모색해야 할 시점이다.

지역재단이 당면한 현실이 이러한 점에도 불구하고, 국내의 지역재단과 관련 선행연구들은 손에 꼽을 정도로 많지 않다. 또한 그간 이루어진 선행연구는 대부분 설립 및 운영 주체별로 지역재단의 유형을 구분하여 특성을 비교하거나, 이를 토대로 한국형 지역재단 모델을 제안하는데 중점을 두고 있다. 그로 인해 지역재단이 지역사회의 문제를 해결하기 위해 지역의 자원을 모금하고 배분하면서 경험하는 운영상의 어려움과 이를 지원하기 위한 정

책과제와 관련한 연구는 부재한 상황이다.

이에 본 연구에서는 지역재단의 역사가 길지 않은 한국의 현실에서 과연 지역재단의 정체성은 무엇이며, 어떻게 운영이 되고, 어떠한 어려움에 직면해 있는지를 심층적으로 탐색해보고자 한다. 연구에서는 선행연구의 결과를 고려하여 우선 민간 지역재단과 지자체 지역재단으로 구분하여 재단의 운영과 어려움을 검토할 계획이다. 지역재단의 구체적인 상황을 파악함으로써, 지역문제를 해결하기 위해 등장한 다양한 조직들을 연결할 수 있는 중간지원조직으로서 지역재단의 발전을 위한 대안을 모색해보고자 한다.¹⁾

II. 이론적 배경

1. 지역재단의 성격

지역재단(community foundation)은 공동체가 직면한 다양한 문제를 해결하기 위해 지역의 자발적인 자원들로부터 기금을 모금하여 배분하는(grantmaking) 지역단위 비영리 민간조직이다[5-7][11][13].²⁾ 이러한 개념에 기반하여 세계지역재단협의회(WINGS)에서는 지역재단의 기능과 역할 중에서 지역사회 문제 해결을 위한 기금배분(Grantmaking)을 가장 중요한 역할로 규정하며, 다음으로 지역주민들에 대한 책임, 지역의 기부처 모색, 지역사회 내 포섭(inclusion)과 신뢰 구축, 지역주민들의 재단 참여, 기부자 욕구 충족 순으로 역할을 인식하였다. 이러한 역할을 수행하는 과정에서 교육(15.1%), 휴먼 및 사회서비스(12.8%), 문화예술(12.5%) 프로그램이 중요하다고 보았다[14]. 미국의 지역재단 네트워크인 지역재단협의회(CCF)도 유사하게 지역재단의 기준(national standard)을 특정 지역을 위해 존재하며, 특정 조직의 간섭·지배받지 않고, 기부로 자원을 형성하며, 지역문제해결에 주도적 역할을 담당하고, 지역의 광범위한 분야에 배분하며, 기부자 교육과 재단사업에 소통역할을 하며, 지역을 대표하는 인사들로 구성된 운영조직을 가진다고

하였다[15].

이렇듯 세계적으로 지역재단은 지역을 기반으로 해당 지역사회의 문제를 해결하기 위해 자발적으로 자원을 모금하고 배분하는 비영리 민간조직으로 그 성격을 규정할 수 있다. 1914년 클리브랜드 재단을 시작으로 지역재단의 설립역사가 이미 100년이 넘었으며, 2000년 이후부터 전세계 지역재단 현황보고서가 매년 발간되고 있는 상황이다.

그러나 국내에서는 지역재단에 대한 관심이 비교적 최근에 증가하였으며, 관련 선행연구도 많지 않다. 그간 진행된 지역재단의 성격 및 특성과 관련한 연구를 살펴보면, 지역재단을 설립주체에 따라 민간주도, 기업주도, 지방정부주도 재단으로 구분하여 각 유형별 특성과 장·단점을 검토하고 있다[8][11][16][18]. 선행연구에서는 엄밀한 의미에서의 '지역재단', 그리고 지역재단의 개념에는 부합하지 않지만 지역재단과 유사한 기능과 역할을 수행하는 '지역단위 재단'을 '지역단체', '지역재단 관련 유사 재단', 혹은 '지역복지재단', '기초자치단체 복지재단'으로 명명하면서 구분하고 있다[7-11][18]. 특히 김미현 외(2014; 2015)의 연구에서는 국내 지역재단을 설립 및 운영주체, 포괄지역, 기능과 역할을 중심으로 분석하고 있다[6][11].

그리고 더 나아가 서울형 지역재단, 혹은 한국형 지역재단과 같이 지역재단의 모형을 개발하고 제안하였다[6][7][11]. 구체적인 내용을 살펴보면, 김미현 외(2015)의 연구에서는 설립 및 운영주체에 따라 지역재단을 민간형, 공공형, 민관형으로 구분하여 각각의 특성을 밝히고, 설립 및 운영주체와 기금지원 영역이라는 두 가지 기준을 결합하여 서울형 지역재단 모델을 제시하였다[11]. 또한 최인수 외(2016)의 연구에서는 한국형 지역재단 모형을 설립 및 운영주체와 지역적 특성에 따라 9 가지 형태로 제시하였다. 지역적 특성에 따라 도시형과 결합한 도시형-관설민영, 도시형-민설민영, 도시형-민관협치 유형과 도농복합형과 결합한 도농복합형-관설민영, 도농복합형-민설민영, 도농복합형-민관협치 유형, 그리고 농산어촌형과 결합한 농산어촌형-관설민영, 농산어촌형-민설민영, 농산어촌형-민관협치 등 9개의 유형이다[7].

이상에서 검토한 바와 같이 선행연구에서는 국내의 지

1) 본 연구는 사회복지공동모금회 나눔연구소의 '나눔을 둘러싼 사회적 제적 환경변화와 모금회의 대응' 연구 중 일부를 활용하였다[12].

2) UKCF(<http://www.ukcommunityfoundations.org/ab-out-us>), 검색일: 2017. 01. 18

역재단의 성격을 설립 및 운영주체, 기반하는 지역을 중심으로 지역재단의 성격을 규정하고, 이에 기초하여 모형개발연구가 진행되었다. 하지만, 지역재단들이 유형별로 구체적으로 무슨 활동을 하고, 어떤 어려움에 직면해 있는지 알려진 바가 많지 않다. 특히 무엇보다도 해외 사례에는 존재하지 않는 한국적 지역재단 형태인 지자체 주도 재단의 정체성을 어떻게 규정할지 심층적으로 논의된 바가 없다.

최근 급속히 확대되는 지자체 주도 재단의 경우 민간 법인임에도 지자체의 출연금과 보조금을 받고 있어 사업의 독립성에 제약이 따른다. 지자체 재단을 지역재단에 포함하느냐는 논쟁의 여지가 있으나, 다수의 연구에서 포함하고 있으며, 국내 지역재단의 정체성이 아직 확립되지 않은 상황이다. 이에 본 연구에서는 선행연구를 참고하여 지역재단을 설립주체에 따라 민간설립 재단과 지자체설립 재단의 두 가지 유형 모두를 지역재단 범위에 포함하였다[6][7][9-11][20]. 그러나 두 유형의 지역재단은 법적 형태나 실제 운영에서 상이한 특성을 지니므로 [11], 지역재단의 운영과정에서 각기 다른 활동과 문제에 직면할 수 있다. 따라서 본래 지역재단 정의에 상응하는 비영리 민간조직으로서의 지역재단과 한국적 형태인 지자체 출연 지역재단을 모두 사례에 포함함으로써 지역재단들이 경험하는 운영에서의 실재와 문제점을 포괄적으로 검토할 수 있을 것이다.

2. 국내외 지역재단 운영실태

역사적으로 지역재단은 1914년 미국 오하이오주의 클리브랜드 재단(Cleveland Foundation)의 설립을 출발점으로 삼는다. 세계지역재단협의회(WINGS)의 지역재단 설립 현황을 살펴보면, 2017년 현재 지역재단은 전세계 70여개 국가에서 1,864개 존재하는데, 그 중 50%가 2000년 이후 설립되었다[14]. 2000년대 지역재단의 증가는 북미지역에서 주도하였고, 2010년 이후에는 유럽에서 성장을 주도하고 있다[19]. 세계 지역재단들의 연간 총배분금은 50억 747만 달러에 이른다. 전세계적으로도 지역재단은 평균 직원 수는 7.8명 수준의 크지 않은 규모로 조직이 운영되고 있는데 5명 이하로 구성된 재단이 전체 중 65%를 차지한다. 각 재단이 서비스를 제공하는 지역 인

구수는 평균 200만 명이다.

세계지역재단협의회 연구에 의하면, 지역재단의 성격은 배분, 지역주민에 대한 책임, 지역 기부자 모색, 지역 사회 통합과 신뢰의 형성, 지역주민을 조직의 리더로 세워나가기, 기부자의 욕구를 반영하기 등의 순으로 정의된다. 한편, 지역재단은 지역 내에서 리더십을 발휘하는 구체적인 양상은 배분기관간 협력을 촉진, 지역조직 대상 훈련, 지역의 관심 이슈 제기 순으로 나타났다.

한편, 국내를 중심으로 민간 지역재단과 지자체 재단의 현황을 보면, 2016년 기준 특정 지역을 토대로 활동하는 민간 지역재단은 13개(23.2%), 지자체 지역재단은 43개(76.8%)로 총 56개의 지역재단이 있다.³⁾ 1999년 천안 풀뿌리희망재단 설립을 시작으로 등장한 국내 지역재단은 약 20여년 만에 현재와 같이 56개로 급증하였다. 설립 시기별 추이를 보면, 2010년 이후 35개(62.5%)의 재단이 설립되었는데, 기초단위 지자체 지역재단과 민간주도 지역재단의 설립이 지역재단의 수적인 증가를 이끌었다 [그림 1].

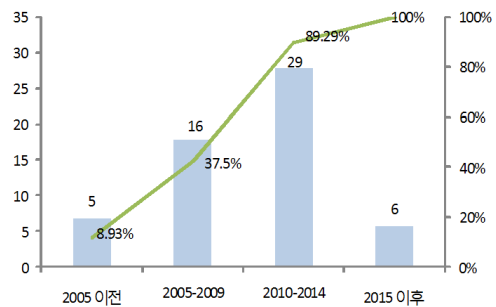


그림 1. 지역재단의 시기별 증가추이

이들 지역재단의 모금현황을 파악하기 위해 연간 총수입과 기부금 규모, 그리고 총수입에서 기부금이 차지하는 비중을 [표 1]에 제시하였다.⁴⁾ 2013년부터 2015년까지 연간 기부금 규모변화를 보면, 총기부액은 116억원에서 149억원으로 소폭 증가하였다. 민간주도 지역재단의

3) 국내 지역재단 현황조사에 포함된 56개 지역재단 목록은 부록에 제시하였다.

4) 지역재단 기부금과 총수입금 자료수집을 위해서 국세청 공익법인 공시자료를 열람하였고, 국세청에 자료가 누락된 경우 각 지역재단 홈페이지의 연간보고서 및 감사보고서, 결산보고 등 자료를 참고하였다.

기부액은 2013년 15억원대였으나 2014년 이후에는 30억원대로 크게 증가하였으며, 지자체 주도 지역재단은 2013년 100억원대였다가 2014년 다소 감소, 이후 2015년 100억원대로 민간 지역재단에 비해 기부금 규모가 매우 크게 나타났다. 특히 기초단위 지자체 지역재단의 기부금이 증가를 주도하고 있었다. 그런데 이런 기부금의 추세는 지자체 주도 지역재단이 처한 환경적 요인에 의해 향후 변화가 예측된다.⁵⁾

표 1. 지역재단의 기부금 규모

(단위: 천원, %)

		2013	2014	2015
전체	기부금 평균	283,010	270,147	303,904
	기부금 총액	11,603,411	12,156,650	14,891,332
	기부금비중	34.4	35.5	35.7
민간 주도	기부금 평균	140,306	276,596	295,071
	기부금 총액	1,543,370	3,319,152	3,245,785
	기부금비중	47.2	63.0	64.8
지자체 주도	기부금 평균	335,334	267,802	306,461
	기부금 총액	10,060,041	8,837,498	11,645,547
	기부금비중	29.4	27.7	27.6

* 출처: 국세청 공익법인 공시자료
* 산출: 저자가 자료수합 후, 직접 산출

지역재단 기부금 평균액은 매해 증가추세로 2015년에는 3억원대에 진입하였으며, 두 유형 중에서 민간 지역재단에서 평균액이 크게 증가하였다. 주민들의 자발적 기부에 의존하는 민간 지역재단의 평균기부액이 증가한 것은 지역공동체 발전에 대한 욕구와 민간 지역재단이 지역사회에 자리매김하고 있다는 점을 시사한다. 총수입에서 기부금이 차지하는 비중 역시 민간 지역재단의 경

우 64.8%로 매우 높았고, 지자체 지역재단은 27.6%로 낮게 나타났다. 그러나 2014년 법 제정 이후 모금활동에 제약이 따르면서 기부금 총액이나 비중이 감소했을 것이라는 예상과는 다르게 큰 변화가 발견되지 않았다.

지역재단 유형에 따른 재원구성의 차이를 보면, 민간 지역재단은 수입에서 기부금이 높은 비중을 차지하며, 세부내역에서도 정기기부금과 비정기 기부금, 재단운영 기부금, 현물기부, 모금행사 등을 통한 기부금 등으로 구성된다. 특히 기부금 모집단계에서 기획사업을 통해 기부받거나, 사업후원 또는 재단후원을 구분하여 후원금을 모금하는 등 모금과 배분사업이 연계되어 있는 경우가 많다. 반면, 지자체 지역재단들은 총수입이 출연금, 보조금, 후원금, 재산수입, 기타 잡수입으로 이루어져 있는데, 총수입 중 재단 및 수탁시설 출연금과 보조금이 차지하는 비율이 높고 후원금 비율이 낮다. 기초단위 지자체 지역재단은 기존의 지자체에서 해왔던 복지관련 사업들을 수행하는 경우가 많아 후원금 비중이 높고, 생계·의료비 지원, 지정 및 결연후원, 따뜻한 겨울나기, 명절지원사업 등의 배분사업을 하고 있었다.

이상과 같이 본 절에서는 선행연구의 검토와 국내외 지역재단 실태를 파악할 수 있는 자료를 통해 지역재단의 속성과 운영실태를 검토하였다. 그런데 기존연구나 2차자료 분석은 지역재단의 실태를 파악하기에 여전히 충분하지 않았고, 이에 본 연구에서는 다음과 같은 연구문제를 도출하였다. 첫째, 기존 연구에서는 지역재단의 설립이나 운영주체에 기반하여 지역재단의 유형화와 모델 개발을 하고 있는데, 설립이나 운영주체에 따라 지역재단의 정체성이 실제 상이한가? 둘째, 국외 지역재단 관련 연구결과 지역재단의 정체성과 지역내 리더십 발휘를 위해 강조되는 활동들이 한국에서도 적용되고 있는가? 국내 지역재단에서 재단의 정체성으로 생각하는 핵심 활동들은 무엇인가? 셋째, 외부환경의 변화로 인한 모금활동의 제약이 지역재단의 모금과 배분에 실제 변화를 초래했는가? 모금과 배분과정에서 실제 경험하는 구체적인 어려움은 무엇인가?

이러한 연구문제를 중심으로 본 연구에서는 2차자료 분석을 통한 양적인 수치에서 파악하기 어려운 부분들을 질적연구를 통하여 지역재단의 정체성 및 지역재단 운영

5) 지자체 지역재단과 관련한 환경적 요인은 첫째 2014년 3월 24일 제정된 '지방자치단체 출자출연 기관의 운영에 관한 법률'이 자치단체 출연 복지재단의 모금활동이 근거로 삼았던 '기부금품 모집 및 사용에 관한 법률'과 상충되어 지자체 재단들이 기부금품을 모집할 수 있는 법적 기반이 무너졌다. 법률 시행으로 복지재단 모금이 가능한 경우는 기부건마다 기부심사위원회의 심사를 거쳐 승인받거나, 구 조례 개정을 통해 재단을 복지법인으로 전환해야 한다. 이런 측면에서 지자체 지역재단의 기부금품모집이 향후 감소가능하다. 두 번째 요인은 지자체 지역재단이 대체로 역사가 짧아 이들 조직이 단시간 내 성과를 드러내야 하는 상황에 놓여있고, 단적으로 내세울 수 있는 성과가 '모금액'이다. 자치단체장의 선거공약으로 지역재단이 설립된 경우 재단의 성과가 곧 단체장의 성과와 연결된다. 이러한 환경적 요인은 지역재단의 기부금 규모와 활동에 많은 영향을 미칠 것으로 보인다.

실제와 문제점을 보다 심층적으로 살펴보겠다.

III. 연구방법

1. 자료의 출처

지역재단의 현실을 살펴보기 위해서, 본 연구는 질적 연구 중에서 사례연구(case study)를 활용하였다. 연구 참여자 섭외는 민간지역재단과 지자체지역재단으로 구분하여 의도적 표본추출(purposive sampling)을 하였다. 사례연구의 표본추출은 타당도를 높이기 위해 유사한 조건에서는 유사한 결과를 예측(단순 반복)할 수 있어야 하지만, 다른 조건에서는 상반된 결과를 예측(이론적 반복)할 수도 있어야 한다. 즉, 특정 현상이 발견될 것 같은 조건들(단순 반복연구)이 최소 2-3사례가 필요하며, 이론적 반복을 위해 그러한 현상들이 발견되지 않을 것 같은 조건(이론적 반복연구)의 사례 역시 2-3개의 사례가 포함되어 있어야 한다[21].

지역재단은 민간설립 재단과 지자체설립 재단으로 구분되고, 기존 연구에서는 이 2개 유형이 법적인 형태나 실제 운영과정에서 상이하다고 보고한다[11]. 이에 본 연구는 연구 참여자를 선정하는 과정에서 유사한 조건인 민간 지역재단을 최소 2-3사례 선정하고, 다른 조건으로서 지자체 지역재단 사례를 2-3사례 포함시키고자 계획하였다.

모든 면접은 연구자 2인과 연구참여자 1인이 참여하여 재단 사무실에서 이루어졌고, 대화내용은 참여자의 동의를 얻어 녹음되었다. 각각의 인터뷰는 평균 1시간 정도 소요되었고, 연구에 참여한 참여자들에게는 매 인터뷰마다 소정의 사례비를 지급하였다. 최종적으로 창출된 본 연구의 자료는 5회 인터뷰이며, 인터뷰는 2016년 11월 17일부터 12월 8일까지 약 20일간 진행되었다. 연구 참여자는 총 5명이며, 이들이 속한 지역재단은 서울, 경기, 대전에 위치하였다. 연구참여자에 대한 개괄적인 설명은 [표 2]에 정리하였다.

표 2. 연구참여자 개요

구분	참가자	소속 및 지위
1	A	민간 지역재단 사무총장
2	B	민간 지역재단 상임이사
3	C	지자체 지역재단 사무국장
4	D	지자체 지역재단 팀장
5	E	지자체 지역재단 팀장

2. 자료분석 방법

모든 인터뷰는 대면방식으로 이루어졌으며, 인터뷰가 진행되기 전에 반구조화된 질문지를 보냈다. 면접을 통하여 수집된 자료는 텍스트로 전환하여 분석하였다. 질적인 자료를 가지고 의미를 만드는 과정에는 크게 세 가지 방법이 존재한다[22]. 첫째는 기술(description)을 통한 설명으로서, 이것은 여기에서 무엇이 전개되고 있는지를 보여주는 것이다. 두 번째는 분석(analysis)으로서, 사례연구를 활용한 다수의 연구들이 이를 활용한다. 분석은 단순한 기술 수준을 넘어 현장에서 어떤 것이 진행되는지 혹은 왜 되지 않는지 등의 문제를 설명하는 것이다. 대표적인 분석방법으로는 범주의 합산 혹은 직접해석방법(categorical aggregation or direct interpretation), 지속적 비교분석(constant comparative analysis) 등이 있다[23-25]. 사례연구에서 의미를 만드는 세 번째 방법은 해석하기(interpretation)이다. 해석은 연구자의 직관적 느낌 혹은 통찰로서, 이를 통하여 연구자는 어떤 이슈가 중요한지를 발견한다.

본 연구에서도 인터뷰의 녹취록, 메모, 연구자들 간의 지속적인 논의 등을 통하여 의미를 도출하는 과정에서 기술과 분석, 해석을 활용하였다. 모든 인터뷰는 동의를 얻어 녹음을 하였고, 녹취록을 토대로 1차 코딩을 한 결과, 총 450개의 코딩이 도출되었다. 이후 1차 코딩 결과를 토대로 3차에 걸쳐 재코딩을 하였고, 이를 통하여 한국에서 지역재단의 정체성은 무엇이고, 실제 무엇을 하며, 어떤 문제를 가지고 있는지에 대한 내용이 도출되었다.

3. 연구의 신뢰도와 타당도 제고를 위한 노력

사례연구는 실증적 사회과학 연구방법이기 때문에, 일반적으로 사회과학연구를 평가하는데 활용되는 네 가지 타당도(구성타당도, 내적타당도, 외적타당도, 신뢰도)를

기준으로 평가를 할 수 있다[21][26].

우선 구성타당도와 내적타당도는 다양한 출처를 통해 증거와 데이터를 수집함으로써 객관성을 높일 수 있다. 본 연구에서도 인터뷰를 통한 분석 이외에 각 재단의 상황을 파악할 수 있는 연간보고서나 회계자료 등의 문서 자료, 홈페이지 분석 등을 통해 삼각화(triangulation)를 활용함으로써 타당도를 높이고자 노력하였다. 더불어 사례연구에서 외적타당도는 다수의 사례를 동일한 연구디자인을 사용해 반복 탐구함으로써 증가할 수 있는데, 본 연구에서도 5개의 인터뷰 사례가 최대한 동일한 연구설계로 진행될 수 있도록 노력하였다. 마지막으로 사례연구에서 신뢰도는 다른 연구자가 본 연구에서 활용한 설계를 그대로 다른 사례에 적용할 수 있도록 연구의 자료 수집이나 분석의 전 과정을 자세히 기록해놓음으로써 얻을 수 있다. 이를 위해 본 연구에서도 연구의 기획부터 참여자의 선정, 인터뷰 질문의 마련 및 진행, 분석에 이르는 전 과정을 구체적으로 기록해놓았고, 인터뷰의 녹취록부터 코딩, 개념화에 이르는 모든 과정에 대한 자료를 남겨놓음으로써 신뢰도를 높이려는 노력을 하였다.

IV. 연구결과

1. 지역재단의 정체성

이론적 배경에서 논의한 바와 같이 ‘지역재단이란 무엇인가’에 아직까지 명확한 정의는 존재하지 않는다. 그로 인해 현장 전문가들 역시 지역재단의 정체성에 대해 명확하게 정리된 바가 없다고 표현하였다. 더불어, 이러한 정체성의 모호함으로 인하여, 설립주체(지자체 주도 와 민간주도)에 따라 다른 것이 아니라는 의견들도 등장했다. 이것은 기존의 연구 결과들과 다소 상이한 발견이다. 선행연구들에서는 지역재단을 설립주체에 따라 재단의 성격이 상이하다고 구분하고 있다[6-9]. 이에 협소하게 지역재단을 정의할 경우 민간에서 설립한 것에 국한하는 연구가 존재하는 것이 사실이다[5][6][11]. 그러나, 현장에서는 지역재단의 정체성이 설립주체에 따라 다른 것이 아니라 오히려 재단이 지역을 위해 무엇을 하고 있는가를 중심으로 접근해야 한다고 강조하였다. 결국 설

립주체에 따라 지역재단의 속성이 크게 다르지 않다는 것이다.

지역재단 컨셉으로 보면 관설이나 민영이나도 중요하지만 단종, 특화된 사업을 하느냐 혼합해서 하느냐 종합해서 하느냐가 훨씬 더 중요하거든요. _참여자 B

지역재단이 무엇인가에 대한 질문에 공통적으로 등장한 속성은, 지역문제를 해결하기 위하여(목적) 공적 영역이 하지 못하는 부분(대상)을 채우는 과정에서 지역에 밀착하여 지역 내 네트워크를 활용(방법)하는 조직이라고 도출되었다.

지역 활동은 지역과의 네트워크를 어떻게 만들어 가느냐. 모금, 배분, 의제발굴의 부분도 기존의 지역재단에 속해있는 네트워크들과 결합하는 방식, 의제별로 네트워크를 구성해서 참여하는 방식이나 이런 것들도 있고. 가장 기본적으로는 네트워크 참여인 거 같아요. _참여자 A

2. 지역재단의 운영실재

지역재단이 무엇인가에 이어, 본 절에서는 구체적으로 지역재단이 어떻게 운영이 되고 있는지, 구체적으로 무엇을 하고 있으며 이를 위한 자원은 어떻게 마련하고 있는지를 탐색하였다. 앞 절에서 지역재단의 설립주체에 따라 재단의 속성이 다르지 않다고 보았기 때문에 지역재단의 운영실재와 당면과제 등의 분석은 재단을 별도로 분리하여 서술하지 않았다. 코딩과정에서는 설립주체별로 구분하였으나, 코딩을 통해 도출된 개념들이 두 개 조직 간에 다르지 않았다.

지역재단의 운영에 대해서는 크게 모금과 사업(배분) 등 2개로 구분할 수 있었다. 지역재단에 모금이 주는 의미는 무엇인가와 관련하여, 본 연구에서 도출된 개념은 모금이 재단의 존립과 직결되고, 재단의 정체성과 실적, 성과, 필요성을 보여주는 핵심 지표라는 것이다.

이와 같이 모금활동이 지역재단의 중요한 과업으로 작용한 데에는 두 가지 맥락이 작동하고 있었다. 첫째, 지역재단들이 일반적으로 설립 역사가 짧기 때문에 이들 조직은 단시간 안에 조직의 성과를 가시적으로 입증해야

하는 상황에 놓여있다. 이 때 조직의 성과를 가장 단적으로 보여줄 수 있는 지표가 '모금액'이라고 할 수 있다. 둘째, 지역재단이 자치단체장의 선거 공약의 일부로 설립된 경우들이 있기 때문에 재단의 성과는 곧 자치단체장의 성과와 연결되는 측면도 존재한다. 따라서, 지역재단이 최대한 빨리 지역 안에서 자리매김해야 하는 것은 자치단체장뿐만 아니라 조직 측면에서의 공통된 과제이라 할 수 있다. 이러한 모금의 중요성으로 인해 모금이 활발하게 되지 않은 지역재단은 '개점휴업상태'에 있을 수밖에 없는 상황에 처한다.

의회 열리면 항상 듣는 소리가 너네 재단이 하는 역할이 무엇이나 항상 부딪히는 부분이 그겁니다. 뭐하고 있냐. 어차피 그 조직이 없어도 그전에 동 주민센터에서 기존 조직을 이용해서 다 했던 거 아니냐 그러거든요. 그래서 저희 재단이 가장 쉽게 어필할 수 있는 게 기부금품 모집이거든요. _참여자C

2012년에 만들어지기는 했으나 그때는 지금보다 더 지역재단에 대한 이해도도 없고, 지역사회에 필요한 재원을 우리 스스로 만들어 해결해보자 했지만, 개점휴업상태로 보내다가.. 참여자 A

이와 같이 재단의 속성에 관계없이 모금은 조직의 핵심 성과로 작동하고 있었다. 그런데, 구체적인 모금방식은 재단의 성격에 따라 다소 상이했다. 민간 지역재단의 경우 지역 공동의체를 발굴하여 지역 내 조직들과 연합 모금 형태를 취하는 것을 지향하고 있었다.

네트워크에 참여하는 기관들이 의제를 공동으로 발굴해나가고, 그거에 따른 자원을 같이 모금해 들어가는 거죠. _참여자A

반면, 지자체 지역재단의 경우, 주로 관의 지원을 받으며 지역 안에서 모금활동을 하고 있었다. 실질적으로 지역 내 주요 기업들이 단체로 입점하거나 특정 단지가 조성되는 경우 지자체의 사전 협조나 지원을 통해 모금활동을 하는 경우도 있었다. 관의 도움 없이 자체적으로 모금 프로그램을 개발하려는 노력도 병행되고 있었다.

그런데 지역재단이 어떻게 운영이 되고 있는가를 탐색

하는 과정에서 모금이 재단이 수행하는 사업만큼이나 중요한 위상을 차지하는 것에 주목할 필요가 있다. 이것은 전술한 바와 같이 모금이 재단의 존립과 직결되기 때문이며, 그렇기 때문에 재단들은 모금에 대한 압박을 받는 환경에 놓여있었다. 이러한 압박은 지역 내 낮은 인지도나 지역재단의 짧은 역사로 인해 재단을 대표하는 사업이 없기 때문에 나타난 어쩔 수 없는 결과이기도 하지만, '모금압박으로 인해 정작 재단이 해야 할 사업을 하지 못하는' 악순환에 놓여 있기도 하다.

지역재단 안 되는 곳 같은 경우 모금사업밖에 내세울 게 없고.. (중략)... 저는 한 3년 정도를 준비단계로 생각하고 올해 하는 사업들 내년에 하는 사업들을 준비했었거든요. 그런데 외부에서는 준비하는 과정을 못 기다리고 드러나는 실적들을 원하니까 어쩔 수 없이 모금 이런 거에 매달렸던 거 같아요. _참여자E

지역재단의 사업은 사업의 주제, 대상, 범위, 방식 등의 범주로 구분할 수 있었다. 우선, 사업의 주제와 성격에 대해 지역재단들은 사각지대에 관련된, 특색 있으면서 새로운 사업을 하는 것으로 나타났다. 지역 내 직접 서비스를 제공하는 기존 복지기관들과의 관계로 인하여 직접 사업을 하지 않으면서 지역사회에 기반한 사업을 하는 것은 공통적인 부분이었다. 그런데, 직접사업을 하지 않기 때문에 수행할 수 있는 사업의 범위가 넓지 않았고, 이 과정에서 사업영역이 편중되는 문제가 존재하였다. 또한, 특히 지자체 재단의 경우 관과의 관계로 인해 관이 요구하는 사업을 할 수밖에 없는 상황이기도 하지만, 관과 차별화할 수 있는 사업을 시도하려는 노력이 중요하게 대두되었다.

이 지역의 복지사업이나 문제점을 안 하던 것을 저희가 틈새시장을 찾아서 해야 하는 거죠. _참여자E

둘째, 지역재단이 수행하고 있는 사업의 주된 대상은 지역 내 다른 조직이나 지역 내 공동체였는데, 이는 지역재단이 직접 서비스 제공을 지양하기 때문이었다. 특히 지역 안에서 무조건 사업을 늘리거나 확대시키는 것이

아니라, 지역 내 사람과 공동체를 지원하는 것을 지역재단들은 추구하고 있었다.

‘어린이 도서관 만들고 싶은 사람들 공모하면 돈 줄게요’ 이런 식이면 안돼요. 그럼 실패해요. 무조건 사업을 하려고 하지 말고 사람들 키우는 일부터 해야 해요. 고용노동부 예비 사회적 기업가 관련해서 공공 근로하는 사람들 뽑을 기회를 주더라고요. 45명을 3개월간 매일 6시간 교육 학습훈련을 했어요. 주민 조직가 활동교육 등을 했어요. _참여자B

셋째, 사업의 범위를 설정하는 과정에서 지역재단들은 반드시 사회복지 영역으로 범위를 제한하지 않고, 다양한 분야로 다각도로 시도하고 있었다. 이러한 사업의 범위는 사업의 영역에 그치는 것이 아니라, 지역의 영역에도 적용되고 있었는데, 비록 지역재단이지만, 지역에 국한된 사업만을 고수하는 것이 아니라, 탈지역사회까지 아우르고 있었다.

사회복지활동을 지향하지는 않아서. 지원 인프라들이 많이 있는 상황이라.. 재단은 사회복지영역을 주로하지는 않아요. _참여자A

넷째, 지역재단이 사업을 운영하는 방식의 핵심은 지역 내 복지자원을 연계하고 공유하면서 지역 네트워크를 적극적으로 활용하는 것이었다. 네트워크를 활용한다는 것은 지역 내 복지 관련기관이 아니더라도 사업을 보다 원활하게 수행하기 위하여 다양한 행위주체들과 협업을 하고 있다는 것을 의미하였다.

지정기탁으로 받아서 지금 매달 후원물품을 주고 있죠. 근데 그런 방식을 애들이 싫어해요. 그래서 아무도 모르게 개네들의 욕구대로 봤어요. 저희 택배사업도 하고 있어요. 그리고 그런 일을 하고 있는 사회적경제 소셜 벤처가 있어요. 그 벤처하는 청년들과 계약을 맺어서 이윤을 많이 남기지 말고 싼값에 해달라고 해서 우리가 거기에 주문을 하면 그 택배벤처에서 배송을 해주는 그런 형태로 제휴를 하고 있어요. _참여자D

표 3. 지역재단의 운영실제

영역	하위범주	개념
지역 재단의 모금	재단준립과 직결되는 성과	- 재단의 존립과 직결됨 - 재단정체성을 보여주는 지표임 - 재단실적을 보여주는 지표임 - 재단의 성과를 보여주는 핵심지표
	지역재단의 모금방식	- 공동의제 발굴 후 연합모금 - 관을 통한 기부금 조성
	모금에 대한 압박	- 대표사업 부재로 인한 모금성과에 집착 - 모금압박이 심함 - 모금압박으로 사업을 기획할 어려움
지역 재단의 배분과 사업	사업의 주제와 성격	- 사각지대에 있는 특색 있는 배분 - 새로운 배분사업 시도 - 관이 요구하는 사업에 급급함 - 관과 차별화 노력을 함 - 직접사업(서비스)을 지양함 - 지역사회에 기반한 사업 - 사업영역의 편중
	사업의 대상	- 지역내 다른 조직을 지원 - 사업이 아니라 사람과 공동체를 지원
	사업의 범위	- 탈복지 영역을 대상으로 함 - 대규모 사업 지양함 - 탈지역사회 문제에도 개입
	사업의 방식	- 동주민센터 활용한 배분 - 모금과 배분 통합 - 사업운영 과정에서 지역기금의 조성 - 복지자원 연계 및 공유 - 지역 네트워크의 활용 - 다른 기관들과 적극적 네트워크 조성 - 지역속성을 반영한 지역친화 사업개발

3. 지역재단이 당면한 어려움

전술한 바와 같이 한국에서 지역재단의 역사는 길지 않으며, 학계에서나 현장 종사자들에게서나 지역재단의 정체성이 무엇인지, 앞으로 무엇을 해야 하는지에 대하여 정리된 바가 없다. 그렇기 때문에 지역재단은 다양한 어려움에 직면해있었고, 본 절에서는 연구 참여자들과의 인터뷰를 통하여 발견된 당면과제 중에서 핵심 범주를 모금의 어려움, 정체성 확립의 문제, 지역 내 네트워크의 문제, 그리고 조직역량과 제도적 불안정의 문제 등 4가지로 도출하였다.

지역재단이 당면한 가장 큰 어려움은 모금의 어려움이었으며, 이러한 문제는 설립 주체와 관계없이 공통적으로 경험하고 있는 것으로 나타났다. 모금은 지역재단의 존립을 증명하는 핵심 성과지표로서 조직적으로 매우 중요한 과업이었고, 그렇기 때문에 모금의 어려움은 곧 조직의 지속가능성을 위협하는 요인이 될 수밖에 없었다.

이와 같이 모금의 어려움은 크게 5가지 상황에서 발생하였다. 첫째는 제도적 영향으로서, 한국에서 지역재단

이 급증하게 된 것은 2010년 이후이다. 그런데, 2014년도에 「지방자치단체 출자출연 기관의 운영에 관한 법률」이 제정, 시행되면서 지자체 재단들의 기부금품 모집이 제도적으로 봉쇄되었다. 그로 인하여 활발하게 모금을 할 수 없는 상황에 놓이게 된 것이다. 뿐만 아니라, 지자체 재단의 경우 관을 통하여 기부금품 모집의 도움을 받는 경우가 많았는데, 이것은 가시적인 성과에는 긍정적이지만, 결과적으로 관을 통해 조성된 기부금의 사용에 대해서는 재단의 재량이나 통제력이 그만큼 감소한다는 결과를 야기하였다. 그로 인해 재단이 지역 내에서 사업을 기획하는데 한계가 있었다.

2014년 법 때문에 원천적으로 할 수 없게 되었죠. 지역 재단이 존립한 가장 큰 이유는 민간자원 확보잖아요. 다시 재배분하는 구조였는데 원천적으로 한계점에 와있는 상태죠 지금. 그런데 또 그 일을 안 하면 재단의 존립성 자체가 위협을 받고 있고.. _참여자C

모금의 어려움을 야기한 두 번째 맥락은 정치 환경이나 지역환경적 요인이다. 우선 정치 환경 측면에서는 민간재단의 경우 정치적 입장을 드러낼 경우 기부금품 모집과정에서 제약이 존재했다. 실제로 2016년 7월에도 아름다운재단이 반정부 시위를 한 일부 진보단체를 지원했다는 이유로 국무총리가 아름다운재단에 대한 관리감독을 검토하겠다는 것이 보도된 적이 있다. 이와 같이 민간재단들은 정치적 영향으로 인해 기부금품 모집을 오히려 소극적으로 하고 있었다. 한편, 지역적 측면에서는 지역 재단이 위치한 지역의 경제적 수준이 높지 않거나 지역 내 큰 사건이 발생했을 경우 오히려 그것이 기부금품의 모집을 소극적으로 하게 만드는 원인이자 결과로서 작용하고 있었다.

모금과 관련해서는 특별히 모금하지 않고 있어요. 정치 사회 환경이 모금할 경우 기부자들이 핍박 받을 가능성이 크기 때문에.. _참여자B

셋째, 지역재단의 모금을 저해하는 배경으로서, 조직 역량도 문제가 되고 있었다. 지역재단은 설립주체와 관계없이 고질적으로 기부금 부족 문제를 경험하고 있었

고, 재단별 기부금 규모의 편차도 큰 상황이었다. 이러한 문제를 개선하기 위하여 기획모금을 하거나, 기부의 양적 증대를 위한 전략을 마련하기에는 재단의 역량이나 여건이 어려운 상황이었다. 이미 최소한의 인원으로도만 운영되고 있는 상황에서 기획모금을 위한 전략을 마련하거나 이를 위한 학습을 지속할 수 있는 인력 및 역력이 전혀 없기 때문이다.

모금기획단을 재단 안에 좀 두자.. 잘 운영이 안됐어요. 각기 영역 안에 시민사회, 사회적경제, 모금 전문가를 포함한 기획단을 두었는데.. 잘 안되고 공부만 했어요. 글썽 그게 되게 필요한 부분이고 그래서 애는 쓰고 있으나 아직까지 체계적이거나 역량도 사실 되게 어렵고, 주제도 다양하고, 조직도 다양해서 최근에 마을사업들과 연계해서 지역밀착형 마을 참여 모금을 하려고 노력하고 있는데, 쉽지 않아요. _참여자A

지역재단 모금을 어렵게 하는 네 번째 맥락은 기부자 영향으로서, 지역재단은 지역에서 발생한 지역문제에 대하여 의제를 도출하고 이를 중심으로 기부금품을 조성하는 것을 핵심 목표로 하고 있다. 그러나 기부자들은 여전히 지역단위 문제보다는 지역 내 취약계층의 지원에 더욱 관심을 가지고 있다. 그로 인하여 지역의제 중심의 모금 방식이 전통적인 기부자에게는 충분히 어필이 되지 않고 있었다.

배분 모금하는데 어려움에 있어서 기업과 시민의 기부할 때 가장 관심을 가지는 부분이 사회복지 영역인거 같아요. 저희가 사회복지관련 취약계층 지원을 지향하고 있지 않지만 필요되어지는 부분이 있어서. _참여자A

지역재단의 모금을 어렵게 하는 마지막 요인은 지역 내 다른 조직들과의 관계 때문이었다. 지역재단은 사회 서비스를 제공하기 위해 지역에 등장한 후발주자이다. 그렇기 때문에, 다른 기관과의 관계를 고려하여, 일선 복지시설들이 이미 기부층으로 설정하고 있던 개인 풀뿌리 모금에 대해서 적극적으로 투입하기 어려운 상황에서 출발하였다. 그로 인해 지역 내 개인 풀뿌리 기부자들보다

는 상위의 단계(가령, 지역 내 기업이나 지역 내 고액기부자 등)를 타겟팅하여 협소한 범위를 대상으로 모금을 할 수밖에 없는 상황이었다.

저희가 직접 다이렉트 모금은 웬만하면 안 하려고 해요. 기존에 있는 복지단체들한테 우리가 다 먹는 것처럼 느껴지면 안 되니까.. _참여자D

지역재단이 당면한 두 번째 어려움은 지역 안에서도 재단에 대한 정체성의 확립이 되지 않았을 뿐만 아니라, 지역 주민들에게 인지도가 낮다는 것이다. 지역재단은 설립된 역사가 길지 않으면서 동시에 지역 내에 이미 복지서비스를 제공하던 기관들 이후에 등장한 후발주자라는 속성이 있다. 이러한 배경은 지역재단이 지역 안에서 ‘빨리 자리를 잡아야만 하는’ 상황을 야기한다. 이 과정에서 사업 영역이 편중되거나, 명확한 조직/사업에 대한 정체성 없이 운영이 되는 문제에 노출된다. 뿐만 아니라, 재단별 역량도 모두 상이해서 사업도 ‘제각각’일 수밖에 없는 상황이다. 이와 같이 제각각으로 진행되는 사업으로 인해 과연 지역재단은 핵심적으로 무엇을 하는 곳이며, 왜 필요한가에 대해서 지역 안에서도 충분히 이해되지 않는 상황에 놓여있다.

○○구도 구청장 바뀌면서 예산이 많이 바뀌었어요. 그 사이에 재단 이사장이 두 번 바뀌고.. 그사이에 빨리 재단이 자리를 잡아야 해요. 저기 뭐 하는 데냐 공격을 안 받으려면.. _참여자E

‘지역재단은 원래 이런 기능을 하는 게 맞아 그럼 새로운 모델이 될 거야’라는 사회적 만족을 충족시킬 수 있는 기반이 안 되는 문제가 있죠. _참여자B

정체성 확립의 어려움과 관련하여, 특히 지자체 주도 재단이 당면한 핵심 문제 중 하나는 지역 안에서 관과 유사한 조직으로 인식되고 있다는 것이다. 여기에서 비롯한 인식은 관과 민간조직 양쪽에서의 비판으로 이어졌는데, 우선 관에서는 기존에 공공영역이 하던 사업과 다르지 않기 때문에 재단이 왜 필요한가에 대한 공격을 계속 받을 수밖에 없다. 반대로 민간조직에서는 관과 유사한 조직으로 인식되면서 관의 산하기관 이미지를 가질 수밖

에 없는 문제에 직면한다.

일반 복지시설의 입장에서는 또 다른 감독기간이 생기는 것 같고 또 다른 옥상옥이 되는 것 같을 텐데.. _참여자C

지역재단이 당면한 세 번째 위기는 네트워크와 관련된 것으로서, 이는 지역 내 주민과의 네트워크, 지역 내 다른 조직과의 네트워크, 그리고 다른 지역재단과의 네트워크 등 세 가지 상황으로 구분할 수 있겠다. 우선, 지역 내 주민과의 네트워크와 관련하여, 지역재단의 종사자들은 역설적이게도 지역밀착성, 주민참여의 어려움을 핵심적 어려움으로 보고 있었다. 지역주민을 대상으로 모금을 하는 과정에서 주민들에게 공신력이나 인지도를 충분히 제공하지 못한다는 문제가 있었고, 사업을 하는 과정에서 지역밀착성이나 주민접촉이 부족하다는 문제도 있었다. 이러한 상황은 지역문제 해결을 위해 설립된 지역재단이지만, 지역 내에서 ‘자리매김하지 못했다’는 스스로의 평가를 할 수밖에 없는 결론으로 이어진다.

재단이라고 하는 게 만들어진지 5년째지만 아 ○○재단이구나 인식이 미약하고 그나마도 관계를 통해서 하는 부분이 작다보니까, 지역사회에서 지역재단의 위상이 아직 미약해요. ○○재단이 지역사회 문제를 해결하는데 있어서 재단, 모금기관으로서 공신력도 필요하고 그리고 사업적인 활동부분에서도 함께할 파트너구나 이런 부분에 있어서도 미약한 부분이 있죠. _참여자A

지역재단이지만, 아직 지역주민과의 협력이나 주민의 동참. 동참하려면 재단의 역량이나 역량이 주민들에게 정확히 인식을 심어주어야 하는데 저희가 아직 그런 위치까지는 가지 못했어요. _참여자C

네트워크와 관련된 두 번째 문제는 지역 내 다른 조직과의 네트워크도 쉽지 않다는 것이다. 지역재단은 지역 안에서 사회서비스를 제공하는 ‘후발주자’이기 때문에, 지역 내 다른 조직들에게 지역재단의 등장은 ‘밥그릇을 뺏아가는’ 존재로 인식될 수밖에 없었으며, 지역재단의 설립을 지자체가 주도했을 경우 이러한 긴장은 더욱 클

수밖에 없다. 그로 인하여 지역재단이 지역 내 다른 조직들과 네트워크를 형성하는 것은 매우 어려운 과업이다.

지역 내에서 재단 같은 조직이 생기면 ‘밥그릇 뺏기’로 다른 조직들이 인식을 하죠. _참여자G

어느 누구도 재단하고 뭘 하자고 얘기하는 분은 없어요. 이 지역이 문제가 있고 이걸 같이 하자고 저희가 찾아야지. _참여자E

지역재단이 직면한 네트워크와 관련된 마지막 어려움은, 지역재단들을 함께 이어줄 중간조직이 없거나, 활발하지 않다는 것이다. 이러한 상황은 설립주체에 따라 다소 상이한데, 민간 지역재단의 경우 경기도 내에 위치한 5개 지역재단을 중심으로 ‘지역재단협의회’가 운영되고 있기는 하지만, 현재 각 재단의 사례를 공유하는 수준에서 나아가지 못하고 있었다. 반면, 지자체 주도 재단의 경우 퇴직 공무원이거나 파견직 공무원이 재단의 임직원이 되고, 그로 인해 직원의 잦은 교체로 인해 재단협의회 등의 중간조직을 조성하는 것조차 현실적으로 가능하지 않았다. 결과적으로 재단들이 지역 안에서 경험하는 어려움을 공유하고 이를 토대로 발전을 도모하며, 재단들을 교육할 중간조직이 현실적으로 부재한 상황이라 할 수 있다.

4년 전부터 저희가 결성을 하고 정기적인 모임을 갖고 했는데 안됐습니다. _참여자C

지역재단도 그러고 보면 선도적으로 공유하고 확산하는 앵커조직이 있어야 되요. _참여자B

마지막으로, 지역재단이 당면한 네 번째 어려움은 조직역량의 부족과 제도적 불안정에 대한 것이다. 우선, 인적/조직적 역량 부족과 관련해서 기본적으로 설립주체와 관계없이 지역재단의 조직은 공통적으로 크지 않았고, 인터뷰 참여자들이 속한 재단의 전 직원은 적게는 3명에서 많게는 7-8명이었다. 그로 인해 지역의제를 발굴하거나 모금을 기획하기에는 기본적으로 직원의 수가 매우 적은 문제가 있었다. 더불어 지자체 주도 재단의 경우 구청 파견직 공무원이 재단에 있거나, 구성원이 자주 교

체되어 안정적으로 재단 사업을 꾸리기에 재단의 역량이 부족한 상황이었다.

구청장이 바뀔 때마다 이사장님도 바뀌고.. 그게 제일 힘들어요. _참여자D

그게 가장 어려움이에요. 저희가 주요 활동 기반이 다양한 네트워크인데, 보시다시피 저희 활동가 3명이고 _참여자A

더불어, 제도적으로는 지역재단에 관한 법적 장치가 없기 때문에, 불안정한 속성을 가지는 것도 지역재단에 위협요인으로 작용하고 있었다. 특히 지자체 재단들은 지자체 조례에 근거하여 설립되었기 때문에 조례개정을 통해 언제든지 재단 사업이 종료될 위험에 놓여있었으며, 실제 화성복지재단이 이 사례에 속한다. 이러한 제도적 불안정 과정에서 민간이든 지자체재단이든 공통적으로 정치적 영향에 취약해 진다는 이중 위험에 노출되어 있었다. 민간재단은 재단의 정치적 입장과 다른 정권이 등장했을 때 ‘의도적으로’ 기부금 모집을 소극적으로 할 수밖에 없었고, 지자체 재단은 구청장이나 시장이 바뀔 때마다 재단의 구성원이나 사업의 성격이 바뀔 수밖에 없는 위험에 놓여있었다.

지자체 지역재단들도 독립적 입법기반이 없어요. 그냥 재단법인 설립법에 준하는 법에 의거해서 설립을 할 뿐이고.. _참여자B

재단 자체가 설립할 때 법적 기준에 토대를 둔 것이 아니고, 정책적 목적에서 출발이 되었기 때문에 언제든지 정치적 판단에 의해 이것은 바뀔 수가 있죠. _참여자C

표 4. 지역재단의 당면과제

영역	하위범주	개념
모금의 어려움	제도적 영향	- 2014년 법이후 기부금품 모집 원천봉쇄 - 공공영역을 통한 기부금 조성으로 모금에 대한 재단의 통제력 부재
	정치환경적 영향	- 정치적 영향을 받음 - 지역환경적 영향을 받음
	조직역량의 영향	- 기획모금의 어려움 - 기부금 부족 - 재단별 기부금 편차 큼
	기부자영향	- 여전히 취약계층을 선호하는 기부자
	타 기관간	- 개인 풀뿌리 모금을 하지 못함

	관계	
정체성 확립 문제	지역재단의 정체성 확립 안 됨	- 명확한 조직/사업 정체성 없음 - 재단별 역량과 사업 제각각임 - 지역 안에서 빨리 자리잡아야 하는 문제 - 사업영역의 편중
	관과 유사조직	- 관의 사업과 똑같다는 정체성 공격받음 - 관과 유사조직으로 인식되는 문제 - 관과 종속적 관계 - 구 산하기관 이미지가 있음 - 모금 통해 기본재산 증식을 시도
네트워크 크문제	기관에게 긴장 조성, 네트워크의 어려움	- 지역 내 다른 조직에게 기부금을 가져가는 존재 - 다른 지역 기관과 관계 어려움(밥그릇 뺏기) - 지역 내 다른 조직과 네트워크의 어려움 - 유사 재단이나 조직 등장으로 인한 위험
	재단간 네트워크 부재	- 지역재단 중간조직의 역할 부재 및 미흡
	주민참여의 어려움	- 지역밀착성/주민접촉 부족 - 모금기관으로서 공신력/인지도 부족 - 지역사회 안에서 자리매김 못함
조직 역량과 제도적 불안정	인적/조직 적 역량 부족	- 재단 실무자들의 역량부족 - 인적자원 열악 - 구청파견직으로 인한 문제 - 의제발굴 기획력 부족
	제도적 불안정과 그로 인한 정치영향	- 정치영향을 받음 - 제도적/법적 기반 불안정 - 관과 종속적/피상적 관계 - 재정 불안정

V. 결론

본 연구는 최근 증가하고 있는 지역재단의 활동에 주목하여 단기간에 급속히 성장한 지역재단의 정체성이 무엇이며, 어떻게 운영되고 있으며, 직면하고 있는 어려움은 무엇인지 심층 탐색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 지역재단 개념에 전적으로 부합하지 않지만 특정 지역을 기반으로 지역공동체 향상을 위해 활동하는 민간주도 지역재단과 지자체주도 지역재단의 전체적인 모금규모 및 운영현황을 살펴보고, 이를 바탕으로 민간 지역재단과 지자체 지역재단에서 활동하는 현장전문가 5인을 대상으로 심층 인터뷰를 통한 사례 연구를 진행하였다.

본 연구의 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 현장 전문가들 사이에서도 한국의 지역재단의 정체성은 여전히 모호하였으나 기존 선행연구들[5][6][17]에서 분류한 설립주체에 따른 차이보다 지역을 위해 무엇을 하고 있는가를 중심으로 접근해야 함을 강조하였다. 둘째, 지역재단의 운영실제와 관련하여 현장 전문가들은 재단의 유형에 관계없이 모금을 지역재단의 핵심 성과로 삼았다. 대부분 재단에서 모금압박을 경험한 반면, 구체적인 모

금방식에 있어서는 차이를 보였다. 민간재단의 경우는 공동의제를 발굴하여 지역 조직들과 연합모금 형태를 지향하고 있었으며, 지자체 재단의 경우는 대체로 관의 지원을 통해 모금활동을 하고 있었다. 또한 지역재단들은 지역공동체를 지원하는 사업을 수행하였고, 사회복지 영역으로 범위를 제한하지 않고 다양한 분야를 시도하고 있었고, 운영방식에서는 지역 네트워크를 활용하는 방식으로 사업을 행하였다. 셋째, 지역재단 현장 전문가들이 활동하면서 경험한 당면한 어려움으로는 제도적·정치적 환경의 영향과 조직역량의 문제로 인한 모금의 어려움, 지역재단의 정체성 확립에서의 문제, 지역 내 다른 기관들과의 관계나 주민참여 등 지역 네트워크의 문제, 마지막으로 인적·조직적 역량의 부족과 조직 역량 부족과 제도적 불안정의 문제를 경험하는 것으로 나타났다. 이러한 어려움은 지역재단의 속성과 규모에 따라 다르지만 대부분 지역재단에서 공통적으로 경험하는 것으로 드러났다.

본 연구를 통한 국내 지역재단과 관련한 정책방향은 다음과 같다. 첫째, 지역 재단의 차원에서는 한국적 상황에 맞는 지역재단의 정체성 수립과 모델개발을 위한 노력이 필요하다. 비교적 짧은 역사 속에서 빠르게 증가해 온 지역재단의 환경을 볼 때 그간 지역재단은 양적 성장에 치중해 왔다. 그러나 실질적인 지역공동체 활성화와 지역문제 해결의 주체로 지역재단이 앞장서기 위해서는 지역재단의 정체성을 수립하고 이러한 정체성 하에서 사업을 풀어가야 한다. 지역재단이 지향하는 장기적 비전을 마련하고 이를 바탕으로 지역사회 내 기존 조직들과의 파트너십을 형성함으로써 지역문제 해결을 위한 조직으로 거듭나야 한다. 이것이 '지역사회의 지속가능한 공동체 조성'을 위한 지역재단의 역할일 것이다.

둘째, 지역재단은 지역문제 해결을 위한 사업을 수행하고 있는 조직들의 실질적이고 진정한 중간조직으로서 역할을 해야 한다는 것이다. 지역재단은 지역사회의 사업을 추진함에 있어서 핵심인력과 역량 및 자원을 보유하고 있거나 혹은 지원함으로써 해당 조직을 중심으로 다양한 지역사회 문제를 해결하는 중심축으로서의 기능을 수행해야 할 것이다.

마지막으로 지역재단을 활성화하기 위해서는 지역재

단에 대한 정부나 지자체의 행정적·제도적 지원책을 마련해야 한다. 앞서 언급하였듯이 민간주도 지역재단은 지역 주민들의 자발적 활동으로 설립되었으나 자발적 기부에 의존함에 따라 재정적 기반이 취약하여 운영의 어려움을 겪고 있다. 어떤 조직이든 성장을 위해서는 필요한 기본재산이 요구된다. 그러나 대다수 민간 지역재단은 재단운영비 부족으로 활동을 폭넓게 펼치지 못하는 한계에 봉착해 있다. 따라서 정부와 지자체는 지역공동체 활성화에 앞장서는 지역재단에 대해 재정적 지원이 가능하도록 법적·제도적 체계를 마련할 필요가 있다. 이는 현재 정부와 지자체에서 추진 중인 마을공동체 사업과 연계하여 고려해 볼 수 있다. 특히 지자체주도 지역재단의 경우 지자체 출연금과 보조금으로 운영되고 있어 재정적 어려움은 민간 지역재단에 비해 크지 않으나 정치적 독립성이 확보되지 않아, 현재의 법적 테두리로는 독자적인 모금활동을 펼치지 못하는 상황이다. 지역재단이 지역공동체에서 독자적인 활동을 펼치고 지역사회발전을 도모하며 성장하기 위해서는 일정한 재정적 지원과 함께 정치적 독립성을 확보할 수 있는 법적 근거 역시 마련되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- [1] 김교성, 노혜진, “지역 빈곤의 격차와 요인에 관한 연구,” 한국사회복지학, 제61권, 제2호, pp.85-106, 2009.
- [2] 김진석, “복지국가 중앙정부와 지방자치단체: 재정, 전달체계, 사회서비스 인력 수급을 중심으로,” 2014 사회정책연합 공동학술대회 자료집, 2014.
- [3] 강내영, “일본 중간지원조직의 운영현황과 시사점,” 3차 농어촌형 사회적기업 활성화 포럼 자료집, 지역재단, 2011.
- [4] 양용희, “한국의 지역재단과 중간지원기관의 역할,” NGO연구, 제8권, 제1호, pp.65-82, 2013.
- [5] 박운손, 지역재단이란 무엇인가, 서울: 아르케, 2011.
- [6] 김미현, 태미화, 서울형 지역재단 모델 개발 연구보고서, 서울시복지재단, 2014.
- [7] 최인수, 김건위, 양은경, 한국형 지역재단 모델 개발 연구, 한국지방행정연구원, 2016.
- [8] 정무성, 양용희, 김가희, 이동우, 지역사회에서의 민간재원 활성화 방안-지역재단을 중심으로, 한국사회복지협의회, 2009.
- [9] 전병주, “기초자치단체 복지재단의 실태 및 활성화 방안,” 디지털융복합연구, 제12권, 제2호, pp.61-67, 2014.
- [10] 한인섭, 김정렬, “지역복지재단의 운영 실태와 제도화에 대한 연구,” 한국거버넌스학회 학회보, 제21권, 제3호, pp.125-148, 2014.
- [11] 김미현, 김범용, 박성호, 이형진, 지속가능한 지역재단 운영방안 연구, 서울시복지재단, 2015.
- [12] 안상훈, 노혜진, 김수완, 김영미, 이현옥, 김윤지, 김희진, 나눔을 둘러싼 사회경제적 환경변화와 모금회의 대응, 사회복지공동모금회 나눔연구소, 2016.
- [13] WINGS, “Community Foundation Global Status Report 2010,” WINGS, 2010.
- [14] <http://communityfoundationatlas.org/facts/>
- [15] 아름다운재단, 지역기부문화 활성화를 위한 지역재단 연구보고서, 아름다운재단, 2007.
- [16] 정무성, 배도, 이은화, 정진용, 조상미, 구혜영, 정가원, 나눔문화 활성화 방안 연구 - 풀뿌리모금 활성화와 투명성 강화를 중심으로, 보건복지부·한국사회복지협의회, 2011.
- [17] 김미현, “지역특성에 따른 지역재단 진입사례,” 한국사회복지행정학회 학술대회, 2014.
- [18] 김미현, “국내 지역재단 유형 및 정책과제,” 한국지역사회복지학회 학술대회, pp.239-265, 2015.
- [19] WINGS, “Infrastructure In Focus: A Special Look at Organizations Serving Community Philanthropy,” WINGS, 2014.
- [20] 이지숙, “지역복지재단의 실태 및 방향성에 관한 연구,” 한국공공관리학회 학술대회 자료집, pp.3-17, 2016.
- [21] R. Yin, 신경식·서아영 역(2011), 사례연구방법, 서울: 한경사, Case Study Research: Design and

Methods(4th ed), 2009.

[22] H. Simons, *Case Study Research in Practice*, CA: Sage, 2009.
 [23] 노혜진, “가족 안에서 여성은 어떻게 빈곤을 경험하는가?,” 한국사회복지질적연구, 제6권, 제2호, pp.67-101, 2012.
 [24] 고미영, *질적사례연구*, 서울: 청목출판사, 2009.
 [25] Deborah K. Padgett, *Qualitative methods in social work(2nd)*, CA: Sage, 2008.
 [26] 이유나, “국내 PR학 분야의 사례연구방법 적용에 대한 고찰,” 홍보학연구, 제10권, 제2호, pp.38-60, 2006.

이 현 옥(Hyunok Lee)

정회원



- 2002년 2월 : 중앙대학교 사회복지학과(문학사)
- 2007년 2월 : 중앙대학교 대학원 사회복지학과(사회복지학 석사)
- 2017년 8월 : 중앙대학교 대학원 사회복지학과(사회복지학 박사)

업예정)

<관심분야> : 건강불평등, 의료보장, 빈곤

저 자 소 개

노 혜 진(Hyejin Noh)

정회원



- 2002년 2월 : 중앙대학교 사회복지학과(문학사)
- 2008년 8월 : 중앙대학교 대학원 사회복지학과(사회복지학 석사)
- 2012년 8월 : 중앙대학교 대학원 사회복지학과(사회복지학 박사)

• 2017년 3월 ~ 현재 : KC대학교 계약학과 조교수
 <관심분야> : 다차원적 빈곤, 불평등, 젠더, 시간사용

<부록>

<표> 국내 지역재단 현황에 포함된 재단목록(N=56)

유형	단위	재단명
지자체 주도 (43개)	시도 단위	인천 여성가족재단, 달성 복지재단, 부산복지개발원, 대전복지재단, 충남여성정책개발원, 경기복지재단, 경북행복재단, 서울복지재단, 서울시 여성가족재단, 광주복지재단, 전남복지재단 (이상 11개)
	기초 단위	김포 복지재단, 가평군 복지재단, 평택 복지재단, 시흥시 일프로복지재단, 용산 복지재단, 강서희망 나눔복지재단, 강남 복지재단, 화성시 복지재단, 양천 사랑복지재단, 유성구 행복누리재단, 구로 희망복지재단, 노원 교육복지재단, 중평 복지재단, 회덕농협장학복지문화회, 천안시 복지재단, 서산시 복지재단, 당진시 복지재단, 예산군 청소년복지재단, 동작 복지재단, 광양시 사랑나눔복지재단, 정남진장흥 노인복지재단, 신안군 천사의섬복지재단, 담양군 복지재단, 완도군 행복복지재단, 목포 복지재단, 청주 복지재단, 거제시 희망복지재단, 김해시 복지재단, 양산시 복지재단, 진주시 좋은세상복지재단, 태백시 복지재단, 대관령 한우복지재단 (이상 32개)
민간 주도 (13개)	시도 단위	대구시민센터, 대전풀뿌리사람들, 전북희망나눔재단, 투게더광산나눔문화재단, 충남사회경제네트워크 (이상 5개)
	기초 단위	안산 희망재단, 남동이행복한재단, (김해)생명나눔재단, 천안 풀뿌리희망재단, 성남 이로운재단, 대산음복지재단, 완주 커뮤니티비즈니스센터, 부천 희망재단 (이상 8개)

* 사례추출 근거: 이지숙(2016) 지역복지재단의 실제 및 방향성 연구, 전병주(2014) 기초자치단체 복지재단의 실제 및 활성화 방안, 한인섭(2014) 지역복지재단의 운영실태와 제도화 연구, 김미현(2014) 서울형 지역재단 모델 개발 연구보고서, 정무성의(2009) 지역사회에서의 민간재원 활성화 방안, 모금회 배분데이터