

Part.1

필란트로피(Philanthropy)란 무엇인가?

—

이형진

아르케 대표, 성공회대 외래교수





## I . 연구의 목적

이 연구의 목적은 ‘필란트로피(philanthropy)’라는 용어의 개념과 정의는 무엇이고 서구 역사, 특히 미국 현대사에서 필란트로피가 어떤 의미를 갖고 변천해 왔는지, 그 기능과 역할은 무엇이고 시민사회와의 관계는 어떠한지 그리고 우리에게 부여하는 함의는 무엇인지를 탐색하고자 하는 것이다. 특히 조직화되고 제도화된 필란트로피, 즉 재단(foundation)의 ‘정당성(legitimacy)’을 둘러싼 논의를 살펴봄으로써 우리 사회에 이미 존재하는 재단, 지배적 용어로 자리 잡은 ‘기부’, ‘나눔’ 등에 대한 성찰의 기회로 삼고자 한다. 이를 위해 기존의 연구 성과와 문헌자료를 검토하고 이를 통해 향후 연구 의제와 실천적 과제의 실마리를 찾고자 한다.

## II . ‘필란트로피<sup>1)</sup>’의 개념과 정의

일전에 모 모금기관의 신입사원 교육을 하면서 교육 말미에 “좀 더 나은 삶의 질을 위해 세금이라는 방법이 나올까 아니면 기부라는 방법이 나올까”라는 질문을 던지고 자유롭게 토론을 벌이게 한 적이 있었다. 모금기관에서 일을 하게 될 친구들이라 아무래도 세금보다는 기부 쪽에 비중을 두고 토론이 전개되기는 했지만, 나름 세금 쪽을 지지하는 친구들도 보편적 복지니 선별적 복지니 하는 이슈와 관련하여 적극적으로 자신들의 논리를 전개해 간 것으로 기억된다. 이와 같은 강제적인 성

1) ‘philanthropy’를 ‘자선’, ‘박애’, 혹은 그 의미를 재해석하여 ‘나눔’ 혹은 문맥에 따라 ‘자선적 기부/나눔’ 등의 용어로 번역할 수 있다. 본고는 ‘필란트로피’의 개념과 정의, 역사에 대해 살펴보는 것이 그 목적인만큼 원어 발음을 한글표기법에 따라 그대로 적는 것을 원칙으로 하되, 문맥에 따라, 예를 들어 ‘philanthropic foundation’과 같은 경우, ‘자선재단’으로 명기하기로 한다.

격의 세금과 자발적 성격의 기부는 우리 사회를 변화시키고 삶의 질을 바꿔나가는 것과 어떤 관련이 있을까? 이 연구는 바로 이런 문제의식에서 출발한다.

우리말에는 대가를 바라지 않고 남에게 뭔가 값어치 있는 것을 줄 때 이런 행위를 ‘기부한다’고 하며 이를 ‘자선’, ‘박애’, ‘나눔’ 등 다양한 용어로 함축해서 표현한다. 이에 상응하여 영미권에서는 일찍이 ‘채리티(charity)’ 혹은 ‘필란트로피(philanthropy)’와 같은 용어가 사용되어 왔다. 어떤 경우에는 서로 별다른 구분 없이 사용하기도 하지만, 이들 두 용어는 다른 용어들에 비해 더 많은 역사적, 문화적 의미를 함축하고 있으며 각각은 서로 구별되어 사용되기도 한다.

‘채리티’는 빈자(貧者)에 대한 관대함, 주변 사람들에 대한 관용과 동정심과 같이 개인적인 차원의 관심과 자비심에 근거한 행위를 말한다. 따라서 채리티는 가난한 사람을 돕고자 아무런 조건 없이 단순히 돈을 주거나 도움을 주는 것이지만, 이런 성격으로 말미암아 비판적 견해가 제기되기도 한다. 즉 이들 행위는 어떤 인간도 고통 받아서는 안 되며 도움을 줄 능력을 갖춘 자가 이들을 도와야만 한다는 전제에서 출발한다. 하지만 빈자를 점점 더 곤궁에 빠뜨리게 되고 타락시킬 수 있으며, 빈자를 부자의 피부양인화하고 부에 따른 서열화를 가속화시킬 수도 있다. 이런 의미에서 역사적으로나 도덕적으로 채리티라는 행위에 대해 회의적 평가가 제기되기도 한다. 또 다른 부정적 평가는 채리티가 빈곤의 원인이나 이에 대한 장기적 해결책보다는 대중적 요법에 초점을 둠으로써 문제의 근본을 치유하지 못한다는 점이다. 따라서 사회적 변화보다는 단지 기부자의 열정을 표현하기 위한 한 가지 방법으로 인식될 수밖에 없다는 것이다. 이 이외에도 채리티는 정부의 임무를 대신함으로써 정부로 하여금 자신의 책임을 회피하게 한다는 점, 체계적이고 광범위한 접근과 해결책을 방해한다는 점 등이 그 한계로서 지적되기도 한다(Frumkin, 2006).

이에 반해 ‘필란트로피’는 협의의 의미에서 돈을 기부하는 것, 그리고 교환가치가 있는 것의 일방적인 전달(one-way transfer of exchangeables), 즉 대가없는 전달을 의미한다. 그러나 이것은 개인적인 차원보다는 인류(humanity)라는 집합적인 차원에서, 그리고 인류의 발전, 사회서비스를 위한 대규모의 기관 혹은 조직화된 기구에 돈을 기부하는 행위를 의미한다(Payton, 2008). 원래 ‘필란트로피’란 단어는 ‘인간에 대한 사랑(love of humanity)’이라는 뜻으로 그 어원은 그리스어 *φιλόανθρωπος* philanthropos에서 유래한다. 즉 사랑이라는 뜻의 *φίλος* philos와 인간 혹은 인류라는 뜻의 *ἄνθρωπος* anthropos가 합해져 오늘 날 ‘philanthropy’가 되었다고 알려져

있다(Sulek, 2010).

이러한 차별성을 갖는 필란트로피라는 용어는 서구의 역사 속에서 좀 더 다양한 의미를 함축하고 있다. 즉, 필란트로피는 공익을 위한 자발적인 행동, 자발적인 서비스, 자발적인 기부의 의도적이고 계획된 과정이라는 개념, 인간에 대한 사회적 서비스 증진을 위한 행위라는 개념, 다소 제한적으로 사용되기는 하지만, ‘philanthropic organization’, ‘philanthropic association’, ‘philanthropic sector’, ‘philanthropic foundation’ 과 같이 형용사적으로 흔히 사용되는 것처럼 공익의 증진을 위한 비정부적 기구로서 사회적으로 인정받는 존재라는 개념 등이 그것이다(Van Til, 1990).

이들의 차이를 한마디로 요약하자면, 채러티가 개인적 차원의 소위 ‘측은지심’(惻隱之心)이라는 감성적 성격이 강하다고 한다면, 필란트로피란 이런 감성을 갖고 사회적, 구조적 변화를 염두에 두면서 삶의 질의 향상, 사회적 약자 및 소외 계층을 위해 시간 및 돈을 자발적으로 기부하고 받는 행위라는 좀 더 적극적인 의미를 갖는다. 즉 필란트로피란 “공공의 이익을 위한 자발적 행동”(Payton, R., 2008)이라 할 수 있다. 따라서 역사적으로 ‘필란트로피’가 ‘채러티’를 대체하면서 지배적 위치를 점해 가는 데는 이 용어가 함축하고 있는 ‘자조’(自助, self-help)와 ‘기회창출’(opportunity creation)이라는 원칙, 그리고 절망과 빈곤의 완화가 아니라 근본적 원인의 제거라는 믿음이 자리하고 있다고 할 수 있다. 이러한 원칙은 필란트로피와 채러티를 구별하는 중요한 특징이 되며 자선 혹은 기부라는 행위가 진화해가는 전기를 이루게 된다. 즉 20세기 초반, 절망과 빈곤의 단순한 완화가 아니라 근본적 원인의 제거라는 인식의 전환과 변화는 ‘과학적 필란트로피’(scientific philanthropy), 기부 패러다임의 변화라는 새로운 현상을 맞게 된다(Frumkin, 2006)

#### **\*필란트로피에 대한 비판적 견해**

이와 같이 필란트로피에 대한 자유주의적 혹은 중립적 해석과는 달리 주로 좌파적 해석을 바탕으로 비판적 견해가 존재하기도 한다(Frumkin, 2006).

우선 이탈리아 맑스주의자인 그람시(Antonio Gramsci)의 견해를 살펴보면, 지배계급은 문화와 교육을 통해 자신 계급에 차별성을 부여하고 이를 유지한다는 이론에 기초하여, 기부의 중요한 목

적이 정치적 사회적 변화에 있는 것이 아니라, 자신의 질서로 흡수하고 사회적 지배를 공고히 하는데 있다는 것이다. 즉 기부는 경제, 사회, 정치 분야의 구조적 변화와 재조정을 도모한다기보다는 단순히 지원만을 반복함으로써 빈자들의 구조적 불평등이라는 핵심적 요소를 없애기는커녕 이를 왜곡한다는 것이다.

구소련의 외래어 사전(*Soviet Concise Dictionary of Foreign Words*, 1950)의 정의는 이를 좀 더 명확히 그리고 간략하게 정의한다. 즉, 필란트로피를 위선적 도움을 통해 착취자의 얼굴과 기생적인 모습을 속이고 노동자를 현혹하고자 부르주아가 사용하는 방법이며, 이를 통해 계급투쟁에 대한 빈자들의 관심을 왜곡시킨다고 정의한다. 같은 해에 출간된 소비에트 대백과사전(*Great Soviet Encyclopedia*, 1950) 제2판 5권에서는 채리티에 대해 착취 사회에서 지배 계급이 빈곤층 일부에게 위선적 도움을 제공하고 이를 통해 노동자를 현혹, 이들을 계급투쟁에 대한 관심으로부터 멀어지게 한다고 정의하였다. 이러한 논리는 필란트로피와 채리티라는 개념이 구조적 변화를 의도하는 것은 결코 아니며, 얼마 안 되는 지원을 통해 사회적 불평등을 숨기고 빈곤층의 저항과 도전을 완화시키고자 한다는 점을 강조하는 것이라 볼 수 있다. 일면 공공적 목적을 갖고 변화를 지향하는 사적 자원(private resource)에 대해 당시 사유재산을 인정하지 않는 그리고 계급투쟁을 역사의 발전 동학으로 이해하고 있는 그들의 논리에 입각해 정리한 것이라 볼 수 있다.

한편 미국 내 좌파 학자들도 ‘필란트로피와 문화적 제국주의’ (Arnove et al. *Philanthropy and Cultural Imperialism: The Foundations at Home and Abroad*, 1982)라는 책을 통해 록펠러, 카네기, 포드재단 등 미국 거대 민간재단의 민주적으로 통제되지 않은 힘과 부의 집중에 대해 의문을 제기하였다. 재단의 돈은 부호들의 부정한 이익의 재투자일 뿐이며, 공공적인 영역에서 이들이 행하는 역할로 말미암아 민주주의가 뿌리째 위협받는다고 하는 가정하고, 소위 자선재단(philanthropic foundation)이란 일종의 ‘식히고 달래는(cooling-out)’ 기관, 근본적인 변화를 추구한다기보다는 더 이상 악화되지 않도록 일정하게 현상유지를 위해 존재하는 기관으로 기능한다는 것이다. 진보적인 사회 구조적 변화를 저지하거나 그 변화의 속도를 늦추고 이를 통해 기존의 경제적, 정치적, 국제적 질서를 유지하는 데 기여해 왔으며 거기서 나오는 편익은 결국 자선사업가나 재단 임원과 같은 지배계급에게 돌아간다는 점, 재단이라는 제도 자체가 약자와 노동자계급, 그리고 제3세계 민중의 이익에 반하는 결과를 초래한다는 점, 지원사업을 통해 공교육과 전문직 훈련, 연구 활동에 일정하게 관여하게 되고 이를 통해 기존 체제를 유지함과 동시에, 과학과 기술, 가

치체계 등을 외국으로 전파함으로써 자신들의 이익을 국제적으로 확장. 비판적 과학과 지적인 공동체 형성을 저해한다는 점을 열거하면서, 이들 미국의 거대 재단은 20세기 이래 미국사회는 물론 국제 사회에서 ‘문화적 제국주의자’로서 그 역할을 수행해 왔다는 것이다.

이와 관련된 또 다른 비판은 부자 및 이들 계급의 차별성과 관련된 필란트로피의 방어적 역할로부터 제기되기도 했다. 즉, 필란트로피란 것은 항시 계급사회의 지속성 속에 존재해 왔다는 것이다. 그럴 수밖에 없었던 것은 그것이 부유한 기부자와 가난한 수혜자 사이의 구분이 전제되어야 하기 때문이다. 결국 기부의 공급자인 부유층은 필란트로피를 통해 빈곤을 부분적으로 완화시킴으로써 빈곤층의 저항과 도전을 피할 수 있었고 궁극적으로는 이들의 위협으로부터 안전을 확보할 수 있었다는 것이다(Frumkin, 2006).

이들 비판적 견해는 다소 교조적이며 일부는 한 쪽으로 지나치게 치우쳐 있기도 하지만, 현대 자본주의 시스템 위에 존재하는 필란트로피를 둘러싼 생태계에서, 그리고 이를 토대로 한 ‘건강한’ 긴장을 유지하게 할 수 있다는 데 그 의미를 찾아야 할 것이다.

### Ⅲ. ‘필란트로피’의 역사적 추이

공공의 이익을 위해 사적인 자원을 내놓는다는 것은 동서고금 인류사를 통틀어 깊게 천착되어 있는 전통이며, 자신의 가족 경계를 넘어 뭇가를 기부한다는 것, 공동체 구성원들과 함께 나누는 것은 모든 문화에 걸쳐 나타나는 공통된 현상이다. 이러한 현상은 보편적으로 두 가지 특징을 갖고 있는데, 구성원으로서 공동체 삶의 질을 증진시켜야 한다는 의무감, 공동체에 대한 사적 기부와 나눔을 통해 개인의 명예가 고양된다는 생각이 그것으로, 앞서 언급했던 것과 같이 필란트로피는 사적 목적, 공적 목적 두 가지가 혼재되어 발전해 온 개념이라 할 수 있다(Sievers, 2010)

고대 그리스에서 필란트로피란 형이상학과 윤리학에 토대를 둔 철학적 주제였다. 고대 그리스인들에게 ‘인간에 대한 사랑’은 교육적 이상으로 존재했으며 이를 토대로 잘 교육된 습관 혹은 관습, 인간에게 도움이 되는 것을 의미하는 것이었고, 궁극적으로는 자유와 민주적 가치와 맞는 것이었다(Wikipedia). 이러한 생각과 가치의 실천은 공익적 목적을 갖는 조직, 기구에 사적 재원을 제공하는 것이었고, 이런 목적을 실현하기 위해서는 기부된 재원을 담보할 수 있는 법적인 실체(legal personality)의 설립과 이들 재원을 지속적으로 감독할 수 있는 수단, 두 가지 제도적 전제를 필요로 했다. 그리스에 존재했던 플라톤의 아카데미, 병원, 공중목욕탕, 그리고 이집트에 존재했던 알렉산드리아의 도서관 등과 같은 것이 그런 것들이었다.

이러한 고대 그리스 로마시대의 필란트로피에 대한 이해는 기독교의 출현을 통해 ‘카리타스(caritas)’<sup>2)</sup>라는 새로운 개념이 소개, 대체되면서 필란트로피 실천에 중요한 위치를 점하게 된다. 즉 이는 공익을 위한 한 개인의 선행이 개인적인 명예뿐만 아니라, 궁극적으로 빈자, 환자와 같은 약자를 돕고자하는 선행이 갖는 신성함, 그 원래적 가치에 대한 이해로 전화하고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

이후 서구 역사의 암흑기라 할 수 있는 중세의 전 기간을 통해 이러한 필란트로피의 제도적 장치, 즉 재단은 고아원, 병원, 학교, 대학과 같은 의료 및 교육기관을 운영했던 종교기관과 동의어로 사용되었다. 중세 봉건 사회구조 및 재단사회 운영과 관련된 필수 불가결한 부분은 종종 귀족 및 성직자들과 긴밀하게 결합되어 있었다. 봉건적 질서와 규범을 갖는 서구의 중세시기가 정점에 이르면서 부를 축적한 도시중산계층이 나타나게 되고 재단은 종종 특정 무역업자 및 동업자조직인 길드와 연계되어 설립되곤 하였다. 점차 귀족과 성직자 층을 대신하여 부르주아가 지배적인 기부자, 설립자 그룹으로서 등장하게 된 것이다.

이러한 경향은 19세기 산업화 기간을 통해 더욱 확대되어 갔다. 그렇지만 산업혁명의 초기에는 어

2) 영어로는 charity로 번역됨. 아가페의 라틴어 역어로서, charis(은혜)가 아니라 cārus(높은 가격)에서 유래했으며 일반적으로 기독교에 있어서 신의 초자연적인 사랑, 이웃에 대한 사랑을 뜻한다. 신앙과 희망 그리고 사랑의 신에 대한 세 가지 덕 중에서 최고의 덕으로, 기독교 교회의 자선사업 단체의 명칭으로도 사용된다. (임석진 외, 철학사전, 서울: 중원문화, 2009) <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1596353&cid=50292&categoryId=50292>



느 나라에서도 재단의 수적인 성장이나 영향력의 확대를 발견할 수 없었다. 프랑스에서는 1789년 프랑스혁명 이후에도 재단이나 결사체(association) 등은 앙시앵레짐과 동일시되어 철저히 금지된 상태로 남아 있었으며, 20세기까지도 매우 엄격한 법적 환경에 둘러싸여 있었다. 이러한 국가의 견제와 감시는 프랑스뿐만 아니라 유럽 전반에 걸쳐 이뤄지고 있었으며, 특히 20세기 전반 유럽의 재단들은 인플레이션·전쟁·전체주의체제의 충격 등 정치적·경제적 변동으로 인해 같은 상태가 지속되었다(Anheier et al., 1999).

이와는 상대적으로 미국의 경험은 매우 상이하다. 유럽의 재단이 불확실성과 국가로부터 여러 규제를 받아 온 것과는 달리, 미국의 재단들은 20세기 초 체계적이고 조직화된 필란트로피의 최전선에 서게 되었다. 미국 역사 속에 재단이 가장 중요한 계기와 발전을 이루었던 것은 20세기 초, 즉 대규모의 자선재단(philanthropic foundation)의 출현과 함께 찾아 왔다.

#### **\*왜 미국의 재단들은 20세기 초에 나타나기 시작했는가?**

미국정부 수립이후, 국가정책수립과 관련하여 연방정부의 권한을 어떻게 설정할 것인가의 문제는 항상 정치적 논쟁의 주요한 대상이 되어 왔다. 당시 주 및 지방정부는 그들 자신의 지역에서 결정된 공공적(public) 목적을 수행하는 독립된 개체로서 인지되었으며, 공공이라는 의미와 목적도 지역사회 혹은 집단에 따라 다르게 이해되고 있었다. 미국의 정치문화와 헌법구조를 염두에 두면서 연방정부와 주 및 지방정부의 관계를 이해하는 것은 20세기 초 미국에서 나타나기 시작했던 제도화되고 조직화된 필란트로피, 즉 재단의 역사적 배경을 이해하는 기본적인 전제가 된다(Karl, Barry D. & Katz, Stanley N, 1981)

미국 독립전쟁(1775-83)은 많은 교훈을 남겨 주었다. 종파적 이해관계에 따른 분열, 종교적 맹신의 무상함을 남겨 주기도 했지만, 이와 동시에 전쟁의 경험을 통해 얻은 기술혁명의 필요성에 대한 인식은 19세기 국가 산업과 일정한 관계를 맺고 있었던 사업가들로 하여금 교육, 과학연구, 사회복지 등의 분야에 대해 새로운 국가적 관심과 필요성에 눈을 돌리게 하였다. 1789년 미국헌법 제정이후, 비영리 및 자원조직이 활발하게 조직되기 시작하는데, 이는 산업의 발전, 도시 및 마을의 확대, 인구의 팽창 등과 같은 사회적 경제적 변동과 미국 독립전쟁으로부터 야기된 애국심의 고양, 그리고 제2차 대각성 운동(Second Great Awakening, 교회세속화를 반발하여 일어난 복음주의적 신앙부흥운동)을 통한 종교적 열정과 같은 문화적 변동이 그 배경이 되었다.

아울러 미국 헌법에 구체화되고 제도화된 두 가지 점도 이러한 현상을 재촉하는 역할을 하였다. 즉, 1) 세금과 강력한 중앙정부의 탄생에 대한 뿌리 깊은 미국인들의 반감을 미국헌법이 구체화하고 있다는 점, 2) 수정헌법 제1조가 정치와 종교가 분리됨으로써 이미 설립되어 세제 혜택을 받고 있는 종교기관으로 하여금 그들 자신만, 즉 자신의 교파만을 위해 교육, 의료, 문화, 사회서비스를 제공할 수 없게 한 점이 바로 그것이었다. 그 결과 비영리기관들은 근본적으로 그리고 제도적으로 교회와 정부로부터 분리될 수 있었으며, 수정헌법 제1조와 정부의 후속 조치에 따른 국교제 폐지는 교회뿐만 아니라, 학교, 대학, 구호소, 무료진료소와 같은 여타 기관들로 하여금 자신들의 자원 확보를 위해 다양한 재정적 후원처를 개발하게끔 하였다. 결국 미국의 비영리기관들은 이와 같은 헌법체제 하에서 제한적인 정부 역할에 대한 미국적 대안으로 나타나기는 하였지만, 자기 스스로 재정적 후원처를 찾아야만 하는 사실, 그리고 이런 과정을 통해 가장 효율적인 모금 방법은 부호들에게 직접 호소해야만 한다는 사실을 깨닫게 되었다(Hammack, David C., 1995).

미국사회의 이러한 연방주의(federalism)적 전통은 자선(charity)과 기술(technology) 사이에 이상적이면서도 특별한 조화를 이루게 했다. 당시 사회복지개혁을 위한 국가적 프로그램에 대한 관심이 점증하고는 있었지만, 현대적인 산업개혁을 추구하고자 하는 엘리트들 사이에는 이러한 관심을 탐탁지 않게 여기는 정치적 환경과 문화도 함께 공존하고 있었다. 이와 같이 우호적이지만 않은 환경과 틈바구니에서 현대적 의미의 재단, 즉 인간 더 나아가서는 인류의 복지 증진을 민간적 차원에서 추구하고자 하는, 그리고 지역의 차원을 넘어서는 전국적인 차원의 필란트로피 시스템이 첫발을 내딛게 되었다.

당시 이러한 유형의 필란트로피 시스템에 관심을 두고 있었던 일군의 필란트로피스트들(philanthropists)은 산업계의 신흥 거물, 즉 19세기 말 미국 산업 부흥기의 정점에 나타난 자수성가한 산업자본가들이었다. 이들 세대는 부자의 책무에 대해 잘 알고 있었으며 이러한 인식은 문제를 제기하고 자선적 행동을 실행에 옮김으로써 이전과는 다른 새로운 모습을 보여주기에 충분했다.<sup>3)</sup> 그들은 현대적 감각을 갖고 있는 비즈니스맨이었으며, 합리성, 조직, 그리고 효율성이라는 의

3) 이들은 한 때 '강도귀족'(Robber Baron)으로 불리기도 했다. 즉 압축적 성장과 엄청난 규모의 자본축적이 이뤄지던 시기 독점적 행태와 노동탄압으로 지탄을 받기도 했던 것이다. 예를 들어, 카네기의 '홈스테드 파업'(Homestead Strike, 1892), 록펠러의 '러들로우 대학살'(The Ludlow Massacre, 1914)은 이들이 행한 대표적인 노동탄압 사건으로 기록된다.

미에 대해 잘 알고 있었다. 더구나 그들이 갖는 과학적, 사업가적 접근방식은 복지에 대한 과학적 조사와 연구에 바탕을 두고 있었다. 이러한 접근방식은 그들로 하여금 사회문제의 결과만이 아니라, 그 근본이 되는 원인을 찾아내어 직접적으로 치유하고자 하는 노력과 자연스럽게 연관되었다.

당시 필란트로피라는 행위, 그리고 이것이 갖는 신뢰는 ‘영속성(perpetuity)’, ‘인류의 복지(well-being of mankind)’ 와 같은 개념을 토대로 가장 잘 조직될 수 있었다. 또한 이것은 동시적이면서도 검증되지 않은 가정을 전제로 나타났으며 이러한 전제를 바탕으로 다양한 형태의 조직과 기관이 나타나기 시작하였다. 따라서 당시 출현한 ‘자선재단’은 구래의 자선 기관의 전통, 그리고 가족의 부와 사회적, 법적, 지적 아이디어를 영속시킬 수 있다는 생각과 방법이 함께 용해되어 나타난 현상이라고 할 수 있을 것이다. 자선재단은 이들의 대담한 노력의 소산이었으며 미국적인 독특한 현상이기도 하였다. 즉, 1) 대규모의 부—매우 짧은 시간에 대규모의 부가 형성되었으며, 마음대로 처분할 수 있는 막대한 자산이 새로운 계층, 그리고 다수의 사람 수중에 있었다는 점, 2) 국교의 비존재—현대적 개혁과 전문화, 그리고 재조직화가 미국사회에서 진행될 바로 그때에 자선적 투자를 민간적 차원에서 판단하고 조절할 수 있는 기회가 많은 분야에 걸쳐 존재하였다는 점. 그리고 이들 필란트로피스트들이 인도주의적이고 민주주의적이면서 일반적으로 인정될 수 있는 정치적, 사회적 목표에 대한 신뢰를 바탕으로 개혁주의자 및 새로운 전문가 그룹<sup>4)</sup>과 함께 제휴할 수 있는 기회를 갖게 되었다는 점, 3) 개인적 형태가 아닌 조직화되고 제도화된 형태의 필란트로피가 현대적 국가에 맞는 현대적 방법을 준비해 나가는 데 중요한 역할을 했다는 점 등이 그러한 현상의 배경이 되었다(Karl, Barry D. & Katz, Stanley N., 1981).

이 시기는 인구의 증가, 산업화, 기술적 발전을 통해 지리적 한계를 좁혀가면서, 미국이라는 국가가 좀 더 내적으로 밀접하게 연관되어 가던 때이기도 하였다. 이러한 변화는 고립된 소규모 지역사회의 독자성과 차별성을 해소하는 데 일조하였다. 지역사회에 대한 관심과 사회적 문제 해결을 위

4) 당시 이들 대규모 자선재단은 사업을 수행하기 위해 이전의 재단과는 달리, 프로페셔널, 즉 학계, 종교계, 법조계의 인물들을 재단의 책임자나 자문위원으로 임명하고 관련 사업을 전개해 갔다. 대표적인 인물로는 프레드릭 게이츠(Frederick T. Gates, 침례교 목사, 록펠러재단 자문위원), 시몬 플렉스너(Simon Flexner, 의사, 펜실바니아대학 교수, Rockefeller Institute for Medical Research), 헨리 프리체트(Henry Pritchett, MIT총장, Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching), 로버트 디포레스트(Robert DeForest, 법률가, 러셀세이지재단)를 들 수 있다.

한 과학에 대한 믿음과 맞물려, 이는 사람들로 하여금 정치적 갈등과 비효율성의 한계를 극복할 수 있다는 희망을 주었으며, 공공정책과 관련해서는 소수 엘리트의 판단과 결정에 의해 국가적 발전과 진보가 가능하다는 믿음을 갖게 하였다(Legemann, Ellen Condliff, 1989).

미국의 재단은 재정적 지원을 통해 사회복지사업기관, 연구자, 사회개혁운동가, 정부 사이에 연계성을 심화 발전시켜 나갈 수 있게 하면서, 이를 토대로 국가적 정책을 수립해 가는 데 중요한 역할을 수행하였다. 이러한 현상은 1920년대 말에 이르러 좀 더 명확한 모습을 띠고 나타났으며, 영국 및 유럽국가의 좌절된 복지자본주의와는 차별성을 갖는 것이었다(Karl, Barry D. & Katz, Stanley N., 1981). 러셀 세이지(Russell Sage), 카네기(Carnegie), 록펠러(Rockefeller) 재단과 같은 미국의 대표적인 자선재단은 이러한 정치적, 사회적, 역사적 상황을 배경으로 하면서 역사의 전면에 나타났다.

일반적으로 재단은 민간의 부를 공공의 목적을 위해 사용하고자 만들어진 기구 또는 기관으로 정의되며, 해당 기금은 정부나 민간인 개인으로서는 지원하기 곤란한 분야, 일정한 위험을 담보할 수 밖에 없는 분야, 따라서 상당한 통찰력을 필요로 하며 이런 분야에 최적의 투자를 해야만 하는 '자선적 목적을 갖는 모험적 자본(venture capital of philanthropy)'이라 할 수 있다(*International Encyclopedia of the Social Sciences*, 1968). 또 다른 정의에 따르면, 재단은 자체 기금과 자체 이사진 및 전문가들에 의해 운영되는 프로그램을 갖는 비정부 및 비영리기관인 동시에, 교육적, 사회적, 자선적, 종교적 분야 등 공공복지를 위한 비영리기관에 대한 재정적 지원을 통해 자신의 목적을 실현해 가는 기관이다(Fishman, James J. & Schwarz, Stephen, 1995).

이러한 특성을 갖는 20세기 초엽에 나타난 현대적 의미의 재단의 성격은 이전의 자선 기관과는 다른 것이었다. 즉, 1) 재단 설립목적의 개방성(open-ended), 2)조직이나 기관을 직접 운영하기보다는 돈을 기부함으로써 재단의 목적을 수행했다는 점, 3)돈을 지출하는 과정은 연속성을 갖고 있는 이사회에 위임되었지만, 재단 사업은 전문성을 지닌 스태프들에 의해 수행되었다는 점 등을 들 수 있을 것이다(Hall, Peter Dobkin, 1994).

한마디로 요약한다면, 미국 사회 시스템을 개혁하고 연방정부의 역할과 위상을 정립해 가면서 미국 사회정책 수립에 일정하게 기여하는 것이 당시 재단의 역할과 의미였다고 할 수 있을 것이다.

그 결과 재단은 세대 간의 의사소통 및 공공정책과 관련된 연구를 지원하고 관리하는 기관으로서 자리 잡게 되었다. 또한 이들 재단은 연구 진흥에 관심을 갖고 있었던 주요 국립기관들과의 인사 교류, 그리고 이들 기관의 의사결정에 중요한 역할을 수행하기도 하였다(Karl, Barry D. & Katz, Stanley N., 1981). 이러한 공공정책 수립과정을 통해 형성된 학술연구자 그룹·영향력 있는 민간인 그룹·정부기관 등과의 상호관련성은 미국사회의 하나의 패러다임이 되어갔으며, 보수적이며 친기업가적 정책을 폈던 허버트 후버(Herbert Hoover), 그리고 민간영역의 확대를 하나의 대안으로 제시했던 여타의 옹호자들에 의해 더욱 촉진되었다. 따라서 이러한 산업자본가와 공공정책과의 커넥션과 관련성은 록펠러재단의 설립과 관련하여 1910-13년에 걸쳐 많은 논란을 야기시켰으며, 1915년에서 1916년에 걸친 시기에 '상원 산업관련위원회' (the Senate Commission on Industrial Relations)에 청문회가 열리는 계기가 되기도 하였다.<sup>5)</sup>

이러한 의회 권력, 정치권력의 견제와 감시는 예외가 있기는 하지만, 경제적 부를 바탕으로 개인이나 특정 가족 또는 기업이 재단이라는 제도를 통해 부당하게 정치에 개입함으로써 민주주의적 원칙을 훼손하는 것에 대한 우려를 표현한 것이라 할 수 있다. 이는 앞서 살펴봤던 미국 내 일군의 학자들에 의하여 제기된 비판, 즉 재단의 돈은 부호들의 부정한 이익의 재투자일 뿐이며, 그들이 공공 영역에서 행하는 역할로 말미암아 민주주의가 뿌리째 위협받는다라고 하는 비판적 분석과도 일정 부분 일맥상통한다고 할 수 있을 것이다.

1935년 이후, 하나의 그룹으로서 개인 기부자에 대한 루즈벨트 행정부의 재분배 정책은 별효과가 없었으며 1920-51년 사이 지역자선단체에 대한 기업의 기여는 제2차 세계대전까지 별 변화가 없었다. 다만 세금 인센티브<sup>6)</sup>는 그것에 영향을 받는 재단들에게는 많은 영향을 끼치는 했지만(294개의 재단이 1930년과 1939년 사이에, 239개의 재단이 1929년 전에 설립됨), 세금회피를 위한 기부,

5) 이 이후에도 1952년 재단의 비미국적인 형태와 공산주의 영향력을 견제하기 위해 열렸던 '콕스커미션' (Cox Commission), 1953년 교육, 연구기관 등에 대한 재단의 영향력을 조사하기 위한 '리스커미티' (Reece Committee), 1961년 재단의 기업지배에 대해 조사를 위해 활동했던 '패트맨조사위원회' (Patman Investigation) 등 몇 차례에 걸친 의회의 청문회와 특별조사위원회가 개최되었고, 일련의 과정은 1965년 '사립재단 재무성보고서' (Treasury Report on Private Foundations)로 결실을 맺는다. 이 보고서는 현재 미국 사립재단과 관련된 세법의 원형을 이룬 1969년 세법개정 기초가 되었다(Hall, Peter Dobkin, 1994).

6) 미국 세법은 세액 공제와 관련 몇 차례에 개정을 거치는데 1913년의 수정헌법 제16조와 Revenue Act는 소득세 (income tax)의 신설을, 1917년에는 기부금에 대한 공제를, 그리고 1919년에는 부동산 기부에 대한 공제가 입법된다.

즉 기부의 동기를 변화시켰다는 점에서 부정적인 평가를 받기도 한다. 특히 1940년대 이후 재단의 숫자와 자산에 극적인 증가가 있게 되는데(1940년 이전에 1,940개이었던 것이 1940년과 59년 사이에 5,400개로 증가) 이는 1936년 연방 상속세의 인상이 많은 영향을 끼쳤다. 즉 이는 당시 부호들—예를 들어, Ford, Sloan, Lilly, Keeping, Pew와 같은 20세기 대규모 산업자본가들—의 세금 회피 경향을 가속화 하는 계기가 되었으며, 이들 부호들과 가족들은 그들의 회사를 관리 운영하는 데 재단의 유용성을 남들보다 먼저 인지하고 행동으로 옮겼다는 사실에 기인한다. 또한 세계대전 전후 국제화된 미국의 위상은 자본주의적 민주주의와 사회주의적 전체주의 사이의 첨예한 갈등을 초래하고 있었다는 점, 세계대전 전후의 변영은 개인이나 기업에게 막대한 수입을 가져왔고 이는 세율의 증가와 이에 따른 기부액의 증가를 초래했다는 점도 이와 같은 현상을 가속화시켰다. 또한 1947년과 1955년 사이 재단의 양적 성장에는 기업기부자의 존재가 일정한 영향을 끼치기도 하였다. 즉, 점증하고 있는 연방정부의 힘을 견제하기 위해서는 민간영역의 재정적, 문화적 자원을 한 데 모으기 위한 공동의 노력이 필요하다는 데 재계의 의견이 모아지고 있었다. 한편 제2차 세계대전과 한국전쟁의 와중에서 높아지고 있는 세율, 기업 기부행위에 대한 법적 규제완화, 기업의 사회적 책임에 대한 재개념화 등의 현상이 비영리부문의 확대와 부의 증가라는 사실과도 상호작용하면서 이러한 현상을 한층 가속화하는 데 일조하였다.

1936년 이후 뉴딜을 통한 미국 사회복지시스템의 성장은 민간 비영리영역의 성장을 감퇴시키기 보다는 오히려 이를 더욱 자극하게 되었으나 그 성장의 방향은 변화하고 있었다. 즉 제2차 뉴딜 정책 이전에는 기초적인 사회적, 문화적 복지서비스의 전달을 위해 정부로부터 일정한 독려 하에서 민간 비영리영역과 비영리영역이 서로 협력하는 연합적 성격을 띤 시스템(comprehensive associational system)이라고 한다면, 제2차 세계대전 이후에는 기초적인 서비스를 전달하는 데 민간영역이 정부를 돕는 공공-민간의 파트너십(public-private partnership)의 단초를 보여주는 단계로 변화해 갔다고 할 수 있다. 이러한 방향 선회의 주된 요인은 제2차 세계대전의 경험이었다. 파시즘, 소비에트연방의 힘의 성장으로 인해 미국의 이해가 위협을 받고 있다는 기업들의 인식과 정치권으로 대표되는 대통령의 인식은 공동적인 전선과 행동을 위한 토대를 마련해 가고 있었다. 결국 제2차 세계대전은 민간영역과 정부의 관계를 밀착시켜간 계기가 되었던 것이다.

제2차 세계대전 이후, 대내외적 환경은 사회과학분야 연구에서 정부의 필요와 관심을 증가시켰다. 이러한 변화는 각 학문분야 뿐만 아니라 사회과학 연구지원시스템에 많은 변화를 가져왔다. 특히

1950-70년대는 사회과학을 위한 시대라고 할 정도로 많은 변화가 있었으며, 이는 1960년대 중반 많은 수의 관련 기관 및 연구소의 설립이라는 결과를 가져왔다. 이에 호응하여 국립정신건강연구소(National Institute of Mental Health)와 국립과학재단(National Science Foundation)을 통한 재정적 지원의 증가, 존슨행정부의 ‘위대한 사회(Great Society)’ 프로그램과 관련된 사회과학적 접근에 대한 우호적인 태도, 워싱턴을 중심으로 한 용역연구의 증가, 포드재단의 설립과 지원(Center for Advanced Study in Behavioral Science in Palo Alto)등이 이 시기에 이뤄졌다. 아울러 이러한 변화는 소규모의 대다수의 재단들에게 그들의 정체성을 유지하고 차별성을 강화해 나가는 것이 생존을 위해 필수불가결한 점이라는 사실을 일깨워 주는 것이기도 하였다(Hammack, David C. & Wheeler, 1994). 1940년대 이후 민간 비영리영역의 성장의 대부분은 정부의 재정적 지원에 기인하였으며, 정부로서도 정책을 수행해나기 위해서는 민간 비영리영역의 도움을 필요로 하였다. 따라서 2차 대전 이후 정부 정책개발과 수행에 점차적으로 대학, 재단, 정책개발연구소에 의존적인 형태를 띠게 되었다.(Hall, Peter Dobkin, 1994).

20세기 초, 미국은 경제적 성장과 재건, 기술의 진보, 인구의 팽창, 사회적 다양성의 성장, 그리고 과학과 연관된 새로운 아이디어를 기반으로 해서 발전해 가고 있었으며, 이와 더불어 ‘고립된 지역 사회(island communities)’로부터 ‘위대한 사회(The Great Society)’로 전환을 모색해 가고 있었다. 미국사회에서 현대적 의미의 재단, 조직화되고 제도화된 필란트로피의 출현은 바로 이러한 이행기의 산물이었다(Legemann, Ellen Condliff, 1989). 이러한 전통은 ‘과학적 기부(scientific giving)’라는 개념에 기초해 성장해 왔으며, 합리성, 효율성, 그리고 영속성에 근거한다. 또한 ‘영향력의 기술(technologies of influence)’, ‘지식의 힘(power of knowledge)’과 같은 개념으로 진화해 간 미국의 필란트로피는 미국 사회와 정책에 큰 영향을 끼쳤다.

아울러 이들 재단의 성장은 그들이 갖고 있는 재정적 지원 및 재분배기능을 강조하는 것이기도 하였다. 재단은 국가적 사회복지시스템이 부재한 제한적인 재분배구조를 갖고 있는 사회에서 과도한 부의 문제를 해결하기 위해 만들어진 ‘미국적인 독특함을 갖고 있는 해답’이자, 축적된 막대한 부를 재분배하기 위한 가장 지배적인 미국적 장치, 그리고 기회와 자유로 대변되는 미국 자본주의체제의 결과물이기도 하다(Anheier, 1999). 바로 이런 점이 미국의 재단을 사회주의, 그리고 자본주의 체제에 반대하는 사회적 동요로부터 미국 자본주의 사회를 보호하려는 민간영역의 대안이라고도 지칭할 수 있는 근거가 되기도 한다.

## IV. ‘필란트로피’의 역할과 기능

왜 개인들은 기부하고 이를 조직화한 재단이라는 제도와 기구에 대해 관심을 갖는 것일까? 필란트로피의 목적과 기능이 이러한 관심과 어떤 연관성을 갖는 것일까? 이를 공적 기능과 사적 기능, 즉 사회적 정치적 변화(social & political change), 사회개혁/혁신(innovation), 재분배(redistribution), 다원주의(pluralism)의 진전 등의 공적 기능과 사회적 필요 충족, 기부자 개인의 심리적·정신적 만족 등의 사적 기능으로 나눠 살펴 볼 수 있다(Frumkin, 2006).

우선, 공적 기능으로 첫 번째 들었던 사회적, 정치적 변화와 관련된 ‘필란트로피’ 활동은 선거 참여 독려, 변화 지향적인 비영리조직에 대한 지원 등 풀뿌리 조직화 지원활동과 정책 연구, 국민발안투표를 위한 공익캠페인, 변화 및 개혁 관련 의제 채택 등 정치적 주창(advocacy)을 통한 변화 추구 지원활동을 통해 이뤄진다. 예를 들어 1960년대 포드재단(Ford Foundation)이 클리블랜드 지역에 투표 참여 독려를 지원하여 미국 주요 도시의 시장으로 흑인이 최초로 당선되게 한 것이나 위볼트재단(Wieboldt Foundation)이 변화를 지향하는 비영리조직을 선별하여 이를 지원하는 것은 좋은 사례가 될 수 있다. 기존의 정치 규칙과 과정을 지키면서 권력을 재구성하거나 원하는 목표 달성을 위해 공명정대하게 실천하는 것을 필란트로피의 역할로 정의해 왔던 것이다. 그러나 이에 대해서는 기부자 사적 재산을 이용하여 공적 편익과 관련된 특정 이슈나 대의를 결정할 수 있는지, 이러한 사적 판단과 결정으로 영향을 받을 수 있는 사람들의 동의도 없이 기부자 스스로가 자격을 부여하고 마치 의회의 입법자나 행정부의 집행자처럼 행동할 수 있는지 등의 비판은 물론, 구조적 해결이 아닌 기존 체제를 무리 없이 유지하기 위한 대중적 현상 유지책이라는 좌파의 비판에 이르기까지 다양한 비판이 제기되기도 한다.

다음으로 언급한 목적과 기능은 사회개혁(innovation)이 필요한 곳을 찾아 이를 지원하는 것, 즉 연구조사의 형태를 띠거나 실용적인 해결책을 마련함으로써 새로운 생각과 이를 실천하기 위한 프로그램을 창안해 내고 이를 증진시킨다. 따라서 이러한 모습이 필란트로피 활동을 사회적 모험 자본(social venture capital)으로서 인식하는 계기가 되기도 하였다. 이러한 인식은 새로운 아이디어와 성공적인 프로그램을 만들어 가는 데 그리고 고질적인 사회문제 해결을 위한 새로운 대안을



창안하는 데 정부보다 필란트로피 활동이 더 잘 어울리며 실제로 더 잘 해결할 수 있다는 데 기인한다. 이들 영역은 정부 및 기업부문과 달리 모든 책임으로부터 상대적 자유를 누리고 있고, 이에 근거해 충만한 실험정신과 강력하고 신속한 판단과 행동을 통해 혁신적 대안을 제시함으로써 정부 정책을 선도해 나갈 수 있다는 것이다. 즉 혁신적인 연구와 파일럿 프로그램 지원을 통해 결과를 얻고 이러한 결과를 토대로 정부가 이를 확대 심화해 나가도록 하는 전략을 구사한다. 따라서 이러한 자유의 이점과 사회적 혁신가적 기능을 극대화하려면 필란트로피 활동은 어느 정도의 모험을 기꺼이 감수해야 하며, 그 결과를 주의 깊게 평가하고 각 부문과 폭넓게 소통할 수 있어야 한다. 그러나 이러한 성격으로 말미암아 필란트로피의 혁신적인 활동은 논쟁과 반대가 따르기 마련이고 더욱이 이런 분야에 지원한다는 것은 더 큰 논란을 수반할 수도 있다.

세 번째 기능과 목적은 경제적 형평(economic equity)을 위한 최소한의 도리를 행하는 것으로 상대적으로 소규모의 액수이기는 하지만, 비영리조직에 대한 기부를 통해 자원의 재분배에 참여한다. 대다수의 소액 기부자들은 이러한 목적을 위해 기부를 하며 이러한 유형의 재분배의 실천은 민족과 문화적 배경을 뛰어 넘어 어느 문화권이나 오랜 전통을 지니고 있다. 따라서 이러한 기능과 목적은 전통적으로 불특정 다수를 대상으로 한 기부와 모금이라는 형식을 통해 다수의 사회서비스 기관의 고전적이고 핵심적인 실천 형태가 되어 왔다. 이와 같은 연유로 필란트로피의 여러 기능과 목적 가운데 가장 덜 논쟁적이며 상대적으로 위험 부담이 적은 접근방법이라 할 수 있다. 이와 같은 유형의 일을 정부가 세제 정책 등을 통해 직접 행한다면 증세에 대한 반대도 반대이려니와 매우 복잡한 양상을 띠고 전개될 수밖에 없을 것이지만, 필란트로피라는 형식을 통해 행해진다면 많은 반대와 우려를 불식시킬 수 있다. 하지만 국가가 조세정책과 복지정책을 통해 당연히 책임져야 할 일을 불특정 다수에게 다시 전가시킨다는 비판으로부터 자유로울 수는 없을 것이며, 기부/모금에 주어진 세제혜택, 즉 기부/모금을 통해 발생시킨 사회적 가치와 편익이 세제혜택으로 인해 국가가 포기한 세금의 가치를 능가하는지와 관련된 세제혜택의 타당성을 둘러싼 이슈는 또 다른 논란 거리를 제공한다.

네 번째는 시민적 가치로서 다원주의(pluralism)에 대한 것이다. 공공의 목적을 위해 매년 다양한 그룹의 개인과 기관에 의해 수천수만 달러의 돈이 기부된다는 사실, 공공 영역에 다양한 아이디어와 프로그램이 존재한다는 사실은 이를 반증한다는 것이다. 또한 이런 다원주의의 영향으로 공공 영역에서 컨센서스가 이뤄지기 쉽지는 않지만, 그리고 이런 점 때문에 역설적이기는 하지만, 필란

트로피가 다원주의의 옹호자가 되고 다원성을 진전시키는 역할을 하게 된다. 이를 통해 공익/공공선에 대한 다중적이고 상호 경쟁적인 다양한 개념이 한 사회 내에 공존할 수 있을 뿐만 아니라, 정부기구의 관료화에 대한 평형추 역할과 분권화에도 이바지하게 된다는 것이다.

필란트로피가 갖는 공적 기능이 한 개인이 자신이 살고 있는 사회와 소통하면서 갖게 되는 사회적 측면에서의 편익이라면, 사적 기능은 이러한 소통을 통해 한 개인 자신에게 돌아가는 편익 혹은 그것이 유발하는 효과라 할 수 있다. 즉 기부자 자신의 가치(value)를 행동으로 옮김으로써 자기를 실현하고(self-actualization) 이를 통해 기부자는 심리적, 정신적 만족감을 극대화한다. 기부자는 자신의 가치와 일치하는 대의나 기관에 기부함으로써 일종의 발언(speech)을 하고, 공적 영역에서 이를 실현하고자 구체적 행동으로 옮김으로써 공공의 편익 증진에 기여한다. 그러나 이러한 행위는 기부자 자신에게 심리적 만족감을 줌으로써 그 결실을 만끽할 수 있도록 한다. 즉 외부 세계를 보는 새로운 눈을 갖게 하고 사람들과 접촉할 기회를 가져다준다는 것, 기부자의 열정과 헌신을 자신의 삶 동안 행동으로 실천할 수 있게 한다는 것, 그리고 기부자에게 인생의 의미와 목적을 재발견하게 함으로써 다른 사람을 돕는다는 사실 그 자체가 생의 의미와 행복의 잠재적 원천을 가져다준다는 것이다. 따라서 필란트로피의 역할에 대한 이 같은 해석은 필란트로피를 기부자 개인의 만족을 위해 설계된 ‘소비(consumption)’의 한 형태로 보기도 한다. 결국 필란트로피가 중요한 그 어떤 것을 성취하기 위한 것에 대한 것이기는 하지만, 기부자 자신에게 미치는 파급효과(impact)에 대한 이해가 전혀 없이, 그리고 기부자 처지에서 이해하려고 하는 노력 없이, 필란트로피에 대한 목적과 기능을 이야기할 수는 없다는 점, 많은 기부자가 그들의 필란트로피에 대한 개인적인 보상 또는 보답에 대해 일정한 기대를 하고 있다는 점에 유념하면서 공적, 사적 두 가지 기능과 목적이 상호작용을 통해 각기 좀 더 뚜렷한 모습을 찾도록 하는 것이 가장 이상적인 형태일 것이다. 이와 같이 필란트로피가 갖는 사적이고 개인적인 편익은 원래부터 존재하는 중요한 목적이라 할 수 있으며, 이는 사람들이 왜 기부를 하는지에 대한 이유를 사적인 차원에서 설명해 줌으로써 동전의 양면과 같은 기부와 모금이 활성화될 수 있는 단서를 발견할 수 있게 해준다.

## V. 시민사회와 ‘필란트로피’

시민사회(civil society)란 무엇인가? 시민사회와 ‘필란트로피’는 어떤 관계를 갖고 있을까? 시민사회에 대한 논의는 철학, 역사학, 정치학, 사회학 등의 분야에서 수많은 이론과 논쟁들로 점철되어 왔다. 특히 20세기말을 거치면서 세계사적으로는 소비에트연방의 붕괴, 동유럽 공산주의 블록의 해체, 독일의 통일, 신자유주의의 등장 그리고 우리의 경우, 권위적 군사정권의 몰락과 ‘87년체제’라는 제도적 민주주의의 확립 등을 경험하게 되면서 시민사회에 대한 논의는 다시 부활하게 된다. 원래 서구에서 시민사회에 대한 개념은 가족과 국가 사이에 놓여 있는 조직화된 결사체의 영역(organized associational realm)을 이해하고 탐색하기 위한 18세기 정치학자와 철학자들의 논의에 그 뿌리를 두고 있다. 따라서 이들 개념에 대해 학자마다 서로 다른 아이디어, 서로 다른 접근방법과 분석틀을 갖고 있을 수밖에 없으나, 대체적으로 시민사회란 가정, 국가, 시장에 속하지 않는 조직체들이 존재하는 영역 혹은 공간이라는 것에 공통된 인식을 갖고 있다. 이 영역에는 NGO, NPO, 조합, 사회적기업에서부터 특정 목적을 갖는 결사체(association), 재단, 운동조직, 소비자그룹에 이르기까지 다양한 그룹과 조직, 기관들이 포함된다는 것도 우리가 익히 잘 알고 있는 사실이다.

이러한 시민사회를 보는 실천적 관점은 자유주의적인(liberal) 관점과 급진주의적인(radical) 관점, 두 가지로 나눠 살펴볼 수 있는데, 우선 자유주의적인 관점에서는 시민사회를 조직화된 시민과 조직들의 영역으로, 국가와 시장 권력을 견제하는 균형추로, 그리고 시민적 민주주의의 가치가 유지되는 곳으로 해석한다. 반면 급진주의적 관점은 조화보다는 권력을 중심으로 발생하는 갈등과 타협을, 국가의 영역과 구별되지 않는 모호한 경계를 강조한다. 이 두 가지 접근방식 중 전자의 관점, 즉 자유주의적인 관점이 좀 더 지배적인 위치를 점해오는 가운데 시민사회는 시민적 책임과 공공선의 원천으로, 그리고 조직화된 시민이 공익을 위해 기여할 수 있는 공간이라는 뜻으로 그 의미를 부여하게 되었다(Lewis, D., 2007). 따라서 이런 시민사회가 지향하고자 하는 공공선, 공익, 시민적 책임과 책무성, 자발성, 정당성(legitimacy) 등의 가치는 앞서 살펴 본 필란트로피의 개념, 역사적 성격과 상당히 밀접한 관련성을 갖고 있으며, 궁극적으로 필란트로피는 시민사회가 처한 공동 이슈에 대한 참여와 해결책의 모색을 돕는 가장 기본적인 원천이 된다.

이런 관련성을 염두에 두면서 논지를 좀 더 명확히 하기 위해 조직화되고 제도화된 필란트로피, 즉 재단을 둘러싼 이슈를 서로 대립된 견해를 통해 좀 더 극명하게 대비해서 살펴보자. 아래 표는 재단은 왜 존재하는지, 지속적으로 존재할 이유나 필요가 있는 것인지를, 그 아래 표는 재단과 민주주의, 시민사회와의 관계는 무엇인지, 현대 민주주의 사회가 제대로 기능하기 위해 재단이라는 제도가 과연 필요한 것인지에 대해 각각 찬성과 반대 주장을 설정 해두고, 재단, 정부, 시민사회의 각각 입장과 관점을 대비시켜 살펴보고 있다(Anheier, H & Leat, D, 2013).<sup>7)</sup>

---

7) 원본(Anheier, H & Leat D. "Philanthropic Foundations: What rationales?" *Social Research*, vol.80 no.2 2013)에서는 두 주장을 나눠 서술하고 있으나 비교를 위해 표로 재구성함.

	주장	반대 주장
	<p>“재단은 비용을 상회하는 사회적 편익을 제공한다. 재단을 폐지하거나 조세정책 등을 통해 적극 권장하지 않는다면 재단에 의해 사회에 부가된 가치와 편익은 사라질 것이다.”</p>	<p>“공익을 위해 개인적인 재산을 배분하는 방법으로서 재단을 이용하는 것은 고비용 구조다. 부가 가치를 생산한다기보다는 이는 오히려 납세자에 부과된 비용이다. 정부는 재단 신설을 장려하는 정책을 펴지 말아야 하며 기존의 재단을 폐지해야 한다.”</p>
재단	<p>재단은 어떤 다른 형태(예를 들면 조직화되지 않은 개인적 차원의 필란트로피)보다 기부자, 이사진, 지원대상자들에게 더 많은 편익과 신뢰를 줄 수 있다는 사실이 증명되어 왔다.</p>	<p>과거에 재단은 유용한 도구였을지는 모르겠지만, 현재 필란트로피 활동을 위해서는 좀 더 효율적이고 유연한 옵션이 존재한다.</p>
정부	<p>재단은 두 가지 측면에서 유용하다. 정치적 처방이 필요한 곳에서 정부 활동을 돕고, 정부 정책 실현을 위한 도구가 되어 준다.</p>	<p>공익을 위한 조세제도와 관련, 비효율적인 제도가 되었다. 재단이 공공의 필요에 명확히 뒤따르지 않고, 정부프로그램도 따르지 않는다면 세제혜택은 정당화하기 어려울 것으로 보인다.</p>
시민 사회	<p>재단은 시민사회의 은행이다. 재단은 정부나 시장이 할 수 없는 혁신적이고 위험성 있는 프로젝트의 수행을 돕는다. 시민사회의 지속성을 위해 독립적 재정 지원기구가 필요하다.</p>	<p>재단은 빅토리안 시대의 문화적 유산이며, 구 신분제를 지속하는 구시대의 유산이지만 더욱 더 이동성이 확장되고 개방적이며 다양함이 상존하는 현대사회에도 여전히 존재한다. 재단이 진정한 의미에서 이러한 현대사회 환경에 적응하지 않는다면 그들이 있어야 할 곳은 사회의 중심이 아니라 변방이다.</p>

	주장	반대 주장
	“재단의 결점이 무엇이든 재단이 관련해서 발생하게 될 불이익을 능가하는 편익이 재단에 의해 우리 사회에 제공된다.”	“재단이 자신의 역할을 충분히 수행하고 있다는 체계적인 증거는 없다. 더구나 재단이 자신의 역할을 수행할만한 조직적, 재정적 능력이 있는지 의심스럽다.”
재단	정치적 과정에서 소외되거나 자신의 의견을 표방하기 어려운 이들을 위해 그들의 목소리와 정치적 공간을 제공할 수 있는 방법을 필란트로피스트들에게 제시한다.	재단은 독선적인, 자칭 공상적 박애주의자 그룹의 영역이다. 궁극적으로 재단은 엘리트, 중상층 계급의 목소리를 반영한다.
정부	재단은 새로운 정치적 옵션에 개방적이며 정당이라는 테두리를 넘어서는 해결책과 접근방식을 모색할 수 있다. 재단은 정책 과정에서 독립적인 목소리를 더할 수 있다.	재단은 민주적 과정을 방해하고 공익이 아닌 특정계급/계층의 이해를 반영한다. 재단은 정치적 정당성도 없으며 민주적으로 통제되지도 않는다.
시민 사회	재단은 정부와 시장의 헤게모니에 대항하는 독립적 수호자다. 재단은 다원주의를 지향하며 역동인 정치적 힘, 예를 들어 싱크탱크나 NGO같은 기구를 지원한다.	재단은 비민주적이며 현대사회에 의사(quasi) 귀족제의 수호자다. 재단이 갖는 엘리트적인, 고착된 그리고 관료제적 성격은 재단을 문제 해결을 위한 대안보다는 문제의 한 부분으로 만든다.

**<표 1-1> 재단을 둘러싼 재단, 정부, 시민사회의 입장과 관점 비교**

위 <표 1-1>의 비교에서 보이는 극명한 입장 차이가 우리에게 제시하는 함의는 무엇일까? 재단이라는 제도가 시민사회와 민주주의를, 그리고 부의 재분배를 유지해 가는 데 여전히 유용하다는 주장에 대해, 조세혜택과 제도의 한계성, 경제적, 정치적 토대를 기반으로 한 신분제 및 계급제의 유

지, 비민주적인 절차의 재생산 등의 이유를 들어 반대 입장을 피력하고 있음을 확인할 수 있다. 결국 이는 20세기를 전후로 하여 재발견되고 재정립된 혁신적 능력, 장기적 안목을 그 특징으로 하는 재단이라는 제도가 영속하기 위해, 더 나아가서는 필란트로피가 우리 사회의 공동의 이익을 위해 지속되려면 존재 자체의 정당성(legitimacy), 이를 구성하는 중요 요소인 투명성(transparency), 책무성(accountability)의 이슈를 심각하게 재고해야만 한다는 사실을 시사한다.

특히 조세혜택과 관련된 정당성의 이슈, 즉 조세혜택을 얼마나 많이 줘서 기부를 독려하느냐 혹은 이러한 조세혜택이 기부의 양적 증가에 얼마나 효과적이나의 이슈도 중요하지만, 이를 넘어 민주주의 사회에서 이러한 조세혜택이 어떻게 정당한 근거를 가질 수 있느냐는 질문에 귀를 기울여 봐야 할 필요가 있다. 이와 관련하여 미국의 사례이기는 하지만(Reich, R, 2013), 세제혜택의 비용, 즉 세제혜택을 통해 사회가 얻게 되는 편익이 세제혜택으로 인해 포기된 세금의 가치를 능가해야 한다는 점, 세제혜택이 소득 상층부에 더 유리하게 만들어져 있다는 점(up-side down effect), 이러한 세제혜택을 통해 기부된 자원의 1/3이상이 종교기관으로 간다는 증거를 들어 세제혜택으로 부여된 편익은 사회적으로 배제되고 소외된 계층의 복지를 위해 사용되어야 한다는 점 등을 예시하면서, 이러한 현상들이 필란트로피가 갖는 사회적 정당성, 그 행위에 대한 세제혜택의 정당성을 무력화시킨다는 주장이 제기되기도 한다. 따라서 이러한 정당성을 복원하기 위해서는 대안이 필요하며, 그 대안은 '다원화의 합리성(pluralism rationale)'이라는 것이다. 즉 민주주의의 토대라 할 수 있는 다양하고 분권화된 그리고 다원적인 결사체들의 영역에서 시민의 목소리와 주장을 독려하고 강화하는 역할에 세제 인센티브를 부여하는 것, 그래서 다양한 형태의 조직이 만들어지고 이를 지속시킴으로써 얻게 되는 결사체적 삶(associational life) 그 자체가 공공재(public goods)이며 사회적 편익(social benefit)이라는 주장이다. 물론 어떤 기준도 증거도, 그리고 찬성하는 사람이건 반대하는 사람이건 특정한 이해관계자의 관점만을 반영할 뿐이기 때문에 이런 방식의 접근은 지지도 논박도 어렵게 한다는 주장을 포함하여, 각기 처한 환경과 관점, 문맥에 따라 찬반 논란이 충분히 이뤄질 수 있겠지만, 이러한 찬반 논란까지도 포함하여 적어도 민주주의와 시민사회의 가치, 필란트로피의 가치, 그리고 그 기능, 역할을 재성찰하는 기회로 삼는 것이 이런 대립적 논쟁을 통해 우리가 얻을 수 있는 교훈일 것이다.

서구의 역사 전개와는 달리, 우리의 역사는 20세기를 전후로 '개항'이라고 일컫는 서구 사회와의 접촉은 곧 제국주의에 의한 식민지화로의 길을 의미하는 것이었다. 해방과 함께 세계질서 재편에

따라 강요된 분단, 내전과 학전, 냉전 그리고 권위적 정권과 경제 개발, 민주화 등등의 드라마틱한 역사 전개는 그 해석을 둘러싸고 국내외적으로 많은 논란거리 제공하기도 하지만, 21세기를 전후하여 자발적 기부와 나눔, 자원봉사 등 민주주의와 시민사회의 핵심적 구성요소라 할 수 있는 영역에서 괄목할만한 진화를 거듭해 온 것 또한 사실이다. 그러나 이들 영역과 관련된 법과 제도의 제정 등 국가의 역할을 둘러싼 논란에서 보듯이, 한편으로는 필란트로피, 그 자체보다는 소위 모금, 나눔, 자원봉사 등을 둘러싼 영역 다툼으로, 그리고 또 다른 한편으로는 정부, 시장, 공론의 장으로서 시민사회 간의 견제와 균형이라는 민주주의 원칙의 경계를 넘나들고 있는 것으로 비춰지고 있다.

기부된 돈을 어디에 어떻게 쓸 것인가, 쓴 돈은 제대로 쓰였는가, 그 과정은 투명한가라는 고전적 명제는 이제 필란트로피를 언급할 때 선택이 아니라 필수적 화두가 되었다. 필란트로피가, 재단이 그 세제혜택의 정당성, 존재의 정당성을 확보하기 위해서는 ‘폐쇄’에서 ‘공개’로, ‘불투명’에서 ‘투명’으로, ‘불통’에서 ‘소통’으로 적극적 변화를 모색해야만 한다. 우리가 살고 있는 시대는 쌍방향 소통, 다자간 소통을 특징으로 하는 SNS(social network service)의 시대가 아닌가. 앞서 간 나라들의 역사적 경험을 타산지석으로 삼아 우리의 문맥을 토대로 이에 대한 좀 더 근원적이고 천착된 고민이 필요하다는 사실은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 그냥 “기부는 좋은 것”이라는 관성으로부터 그리고 미국은 얼마를 기부하고 유럽은 얼마를 기부한다는 계량적 비교로부터 이제는 좀 더 철학적이고 역사적인 접근, 분석적이면서도 성찰적인 접근이 필요한 시점이라 하겠다.



## Reference

- Anheir, H. & Leat D. “Philanthropic Foundations: What rationales?” *Social Research* (vol.80 no.2 summer 2013).
- Anheir, H. & Toepler, S. *Private Funds, Public Purpose: Philanthropic Foundations in International Perspective* (New York: Kluwer, 1999) [번역] 재단이란 무엇인가. 서울: 아르케, 2002.
- Arnove, Robert F. ed. *Philanthropy and Cultural Imperialism: The Foundation at Home and Abroad* (Bloomington: Indiana University Press, 1982)
- Berman, Edward H. *The Influence of the Carnegie, Ford, and Rockefeller Foundations on American Foreign Policy: Ideology and Philanthropy* (Albany: State University of New York Press, 1984)
- Bulmer, Martin. *The Chicago School of Sociology: Institutionalization, diversity, and the rise of sociological research* (Chicago: University of Chicago Press, 1984)
- Edward T. Silva and Sheila Slaughter, *Serving Power: The Making of the Academic Social Science Expert* (Westport: Greenwood Press, 1984)
- Fisher, Donald. *Fundamental Development of the Social Science: Rockefeller Philanthropy and the United States Social Science Research Council* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1993)
- Fishman, James J. & Schwarz, Stephen, *Nonprofit Organizations* (Westbury, New York: The Foundation Press, Inc. 1995)
- Frumkin, P. *Strategic Giving: The Art and Science of Philanthropy* (Chicago: University Of Chicago Press, 2006)
- Geiger, Roger L. *To Advance Knowledge: The growth of American Research Universities, 1900–1940* (New York: Oxford University Press, 1986)
- Geiger, Roger L. *Research and Relevant Knowledge: American research universities since World War II* (New York: Oxford University Press, 1993)
- Hall, Peter Dobkin. “A Historical Overview of the Private Nonprofit Sector.” *The Nonprofit Sector*. ed. Powell, W.W. (Conn: Yale University, 1987)

- Hall, Peter Dobkin. “Historical Perspectives on Nonprofit Organizations.” *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*. ed. Herman, R.D. (San Francisco, CA: Jossey-Bass Press, 1994)
- Hammack, David C. “Community Foundations: The Delicate Question of Purpose,” in Richard Magat, ed., *An Agile Servant* (New York: The Foundation Center, 1989)
- Hammack, David C. “Putting the First Amendment into Practice: A Historical Perspective on the Nonprofit Sector in the United States,” *Nonprofit Organizations as Public Actors: Rising to New Public Policy Challenges* (Independent Sector Spring Research Forum Working Paper, 1995)
- Hammack, David C. & Wheeler, Stanton. *Social Science in the Making: Essay on the Russell Sage Foundation, 1907-1972* (New York: Russell Sage Foundation, 1994)
- Hawley, Ellis W. “Herbert Hoover, the Commerce Secretariat, and the Vision of an ‘Associative State,’ 1921-1928,” *Journal of American History* (June, 1974)
- *International Encyclopedia of the Social Sciences* (Crowell Collier and Macmillian, Inc. 1968)
- Karl, Barry D. and Katz, Stanley N. “The American Private Philanthropic Foundation and the Public Sphere, 1890-1930,” *Minerva* 19 (1981)
- Karl, Barry D. “Presidential Planning and Social Science Research: Mr. Hoover’s Experts.” *Perspectives in American History III* (1969)
- Keele, Harold M. & Kiger, Joseph C. ed., *Foundations* (Westpoint, Connecticut: Greenwood Press, 1985)
- Kohler, Robert E. *Partners in Science: Foundations and natural scientists 1990-1945* (Chicago and London: University of Chicago Press, 1991)
- Legemann, Ellen Condliff. *Private Power for the Public Good: A History of the Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching* (Middletown: Wesleyan University Press, 1983)
- Legemann, Ellen Condliff. *The Politics of Knowledge: The Carnegie Corporation, Philanthropy, and Public Policy* (Middletown: Wesleyan University Press, 1989)
- Lewis, D. *The Management of Non-Governmental Development Organizations*

- (London and New York: Routledge, 2007)
- Neilsen, Waldemar. *The Big Foundations* (New York: Columbia University Press, 1972)
  - Oleson, Alexandra and Voss John, ed. *The Organization of Knowledge in Modern America, 1860–1920* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1979)
  - Payton, R.L. and Moody, M.P. *Understanding Philanthropy: Its Meaning and Mission* (Indiana University Press, 2008)
  - Reich, R. “Philanthropy and Caring for the Needs of Strangers,” *Social Research* (vol.80 no.2 summer 2013)
  - Richard E. Brown, *Rockefeller Medicine Men: Medicine and Capitalism in America* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1979)
  - Salamon, L.M. *America’s Nonprofit Sector: A Primer* (New York: Foundation Center, 1999) [번역] NPO란 무엇인가, 서울: 아르케, 2000
  - Sievers, Bruce R., *Civil Society, Philanthropy, and the Fate of the Commons* (Hanover and London: Tufts University Press, 2010)
  - Silbley, Elbridge. *Social Science Research Council: The First Fifty Years* (New York: Social Science Research Council, 1974)
  - Sulek, M. “On the Classical Meaning of **Philanthrôpía**,” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* (vol. 39, 2010)
  - Van til, Jon. *Critical Issues in American Philanthropy* (San Francisco: Jossey-Bass, 1990).
  - Wikipedia, Philanthropy, <http://en.wikipedia.org/wiki/Philanthropy>
  - 임석진 외, *철학사전*, (서울: 중원문화, 2009) <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1596353&cid=50292&categoryId=50292>