

Part.3

기초지방자치단체 출연 지역복지재단의 유형별 역할과 성격 연구

손선옥 | 서울대학교 사회복지연구소 연구원

김소영 | 서울대학교 사회복지연구소 선임연구원

노연희 | 가톨릭대학교 사회복지학과 교수



기초지방자치단체 출연 지역복지재단의 유형별 역할과 성격 연구

손선옥(서울대학교 사회복지연구소)

김소영(서울대학교 사회복지연구소)

노연희(가톨릭대학교 사회복지학과)

I. 서론

지역 주민의 삶에 밀착한 복지에 대한 욕구는 지속적으로 높아지지만 이를 위한 재원은 언제나 수요에 미치지 못한다. 특히 지난 10여 년간 추진된 주요 복지서비스의 지방이양과 복지서비스 확충, 개별 지역 상황에 맞는 서비스 수요 공급 논의는 지역차원의 복지 대응에 있어 더 많은 역할과 책임을 부여하고 있다. 자연스럽게 지역복지는 한정된 중앙정부의 지원에 의존하거나 낱알이 심각해지는 지방재정의 압박만을 타하는 수동적 자세를 벗어던지고 ‘지방의, 지방에 의한, 지방을 위한’ (김미현, 2015) 새로운 물적, 인적 자원을 발굴하고 만들어내야 하는 과제를 안게 되었다.

이러한 상황에서 지난 10년간 지역에서는 광역시도 뿐만 아니라 기초자치단체에 이르기까지 지역재단(community foundation)이라는 새로운 형태의 행위자가 탄생한 것은 주목할 만하다. 국내에서는 2003년 동작구 복지재단이 설립된 이래 광역시도 혹은 기초자치단체가 주도적으로 설립하거나 민간 기업이 설립한 다양한 형태의 지역재단이 약 60여개에 이르고 있다(안상훈 외, 2016).

국내 지역재단의 확산 속에서 지역재단의 관심도 크게 증가하여 왔다. 지역재단은 지역사회 문제나 욕구를 해결하기 위해 기부자로부터 모은 기부금을 지역 단체에 배분하는 역할을 하는 곳이다(WINGS, 2010). 최근에는 지역재단의 모금과 배분 기능을 넘어 지역사회 역량과 리더십 증진의 역할이 더 중요한 요인이라는 견해가 힘을 얻으면서 지역재단의 역할을 규명하려는 노력이 이루어지고 있다(Easterling, 2008).

이처럼 지역사회복지를 활성화시키고 지역 주민의 삶의 질 향상에 기여하는 지역재단에 많은 관

심과 기대가 모아지고 있음에도 불구하고, 국내 지역재단의 역할과 성격에 대해서는 논의된 바가 적다. 지난 십여년 동안 빠르게 성장한 지역재단의 당면 과제가 역할 정립이라는 선행 연구의 주장은 지역재단에 대한 학문적이고 실천적 논의의 확대의 필요성을 보여준다(전병주, 2014; 한인섭, 김정렬, 2014).

그간의 선행연구들은 지역재단이 지역복지의 장에서 새로운 행위자로 속속 등장함에 따라 이들을 유형화하고 정체성을 탐구하고자 하는 시도를 해왔다(안상훈 외, 2016; 아름다운재단, 2007; 최인수 외, 2016; 김미현 외, 2015). 그러나 이러한 시도들은 각기 다른 성격과 규모를 가지고 있는 지역재단을 한꺼번에 논의의 대상으로 삼아 실효적이고 구체적인 특성을 포착해 내는 데는 한계가 있다.

지역재단을 지역성을 기반으로 포괄적으로 살펴볼 것인지 운영 주체와 설립 주체를 고려하여서 살펴볼 것인가는 현재 한국 지역재단의 논의에서 매우 중요한 이슈이다. 서구의 지역재단의 출현과는 다르게 한국사회 지역재단의 특징 중 하나는 관(官)이 주도하여 설립한 재단이 상당수 차지하고 있다는 것이다. 관주도로 설립된 이들 재단은 민간에서 자생적으로 설립된 재단과는 다른 성격을 지니고 있기 때문에 이들 재단을 하나의 유형으로 구분하는 것은 많은 한계를 지닐 수밖에 없다.

기초지방자치 단체에서 출연한 복지재단을 연구 대상으로 하는 연구들은 제한적으로 확인된다. 이들 연구는 기초지자체 출연 복지재단의 문제점과 그에 대한 개선 방안에 집중하거나(전병주, 2014; 노혜진, 이현옥, 2017), 특정 지역재단의 역할을 모색(김은숙 외, 2016; 원일 외, 2017)하는데 그치고 있다. 이러한 선행연구들은 기초지방자치단체가 설립한 지역재단의 유형과 역할을 규명하기에는 역부족인 상황이다.

본 연구에서는 기초지방자치단체 출연 지역재단을 대상으로 이들 지역재단 간 어떤 차이가 나타나고 있고, 이들 지역재단의 특성과 성격을 탐색적으로 살펴보고자 한다. 이 연구를 통해 지역재단의 역할 정립에 대한 논의의 기반을 제공하고자 한다. 이러한 목적을 달성하기 위한 본 연구의 연구문제는 다음과 같다.

첫째, 지역재단의 특성과 역할은 어떻게 나타나는가?

둘째, 지역재단 유형에 따라 나타나는 지역재단의 특성과 성격은 어떠한가?

II. 이론적 논의

1. 지역재단의 정의에 대한 논의

지역사회의 복잡하고 다양한 욕구는 지역사회 변화라는 새로운 기회와 경험을 요구한다. 이러한 요구로 지역사회를 기반으로 지역사회 문제와 욕구를 해결할 수 있는 핵심적 역할을 가능하게 하는 기구가 요구되었으며, 그 대안으로 지역재단이 등장하였다.

1914년 미국에서 지역재단이 처음 등장한 이래로 현재는 약 70여개 국가에서 지역재단이 운영되고 있다. 지역재단이라는 새로운 형태의 행위자가 탄생한 이래로 많은 국가에서 지역재단이 출현하고 또 빠르게 증가하고 있다는 점은 지역재단의 중요성이 인정되기 때문이다. 지역재단의 영향력과 중요성에 대해서 세계지역재단협회는 지역재단으로 지역사회 시민 참여가 증가되고 지역 내 네트워크가 강화되어 지역사회에 대한 신뢰도가 증가되었다고 자평함으로써 지역재단의 영향력을 설명하고 있다.

지역재단은 전통적 재단과 다르기 때문에 지역재단이 무엇인가에 대한 논의는 우리보다 앞서 지역재단을 설립한 서구의 논의를 중심으로 살펴보고자 한다. 이들 논의는 지역재단이 무엇인가에 대해서 두 가지 중요한 측면을 담고 있다. 첫째, 많은 지역재단 관련 논의는 지역사회를 기반으로 한다는 점에서 지역성을 중심으로 지역재단을 정의한다(Renz, Atienza, & Altman, 2004). 일례로 미국 지역재단 네트워크 협의회(CCF)는 지역재단은 특정 지역의 지역 문제를 해결할 수 있는 조직이라고 정의한다. 이들은 지역재단의 중요한 특징은 지리적 구분에 있다고 설명한다. 즉, 특정 지역의 문제에만 집중하며, 문제 해결을 위해 주민의 참여가 독려될 필요가 있기 때문에 재단이 문제 해결에 관여하는 지리적 기반 여부가 중요한 특징이 된다. 무엇보다 지역성은 지역사회 대표성을 갖도록 하기 때문에 다른 어떤 특징보다 지역재단의 성격과 역할을 규정하는데 중요한 기준이 된다. 하지만, 지역재단의 오랜 역사와 빠른 증가추세에도 불구하고, 지역재단이 과연 지역사회 복잡한 당면 과제를 해결하여 왔는가는 여전히 명확하지 않다는 지적도 있다(Harrow & Jung, 2016).

두 번째 지역재단의 정의와 성격에는 모금과 배분이라는 특징이 반영되어 있다. 모금과 배분이라는 행위는 지역성과 별개로 논의되지 않지만, 지역의 문제 해결을 위해 주민 스스로 모금의 주체가 된다는 점에서 중요한 의미를 갖는다(Graddy & Morgan, 2006). 이러한 논의의 흐름은 국내외에서 동일하게 확인된다. 즉, 세계지역재단협의회(WINGS, 2010)는 지역사회 주민들이 특정 조직의 간섭과 지배를 받지 않고, 지역문제 해결에 주도적 역할을 감당하기 위해서 기부자로 활동하도록 독려하는 것이

지역재단이라고 설명한다. 평택복지재단에서 수행한 연구보고서는 국내 지역재단 실무자들도 지역재단의 핵심 역할은 모금에 있다고 보고한다(평택복지재단, 2016). 즉, 지역재단의 지속가능성은 지역주민 스스로 지역 문제와 욕구를 해결하기 위해 기부할 수 있도록 독려하는 활동에 있다고 봄으로써 지역재단의 정의에 모금 활동을 비중 있게 담아야 할 필요성을 제기한다.

그렇다면 국내 지역재단의 정의는 어떠한가? 국내 지역재단의 정의는 서구의 정의를 사용하고 있지만, 지역재단에 대한 정의의 합의가 이루어지지 않아 여전히 지역재단의 정의와 그에 따른 역할 정립에 모호함이 있다(노혜진, 이현옥, 2017).

국내 지역재단을 논의한 연구자들도 지역재단을 다양하게 정의하고 있다. 이들 연구는 지역재단은 지역의 자발적 나눔을 통해 공동체가 직면한 다양한 문제를 해결하기 위한 지역단위 조직이라는 정의 아래 특정 지역을 기반으로 하는 재단을 지역재단으로 정의하여왔다. 이러한 접근으로 지역재단을 이해하게 되면, 지역재단은 지역을 기반으로 하는 민간주도, 관주도와 기업형 지역재단이 모두 포함되게 된다.

한국적 상황에서 지역재단이 갖는 함의는 지역사회 다양한 구성원의 참여가 가능하여, 지역사회 내 다양한 욕구와 문제를 해결할 수 있는 지역사회 대표성을 갖는 조직이라는 점에 있다(아름다운재단, 2007). 때문에 이러한 정의에 입각하여 보면, 지역재단은 보다 포괄적으로 볼 수도 있지만, 한국적 특수한 지역재단의 형태인 지자체 주도형 지역재단의 역할에 대한 논의에 집중할 필요가 있다. 지역재단이라고 표방하더라도 설립주체에 따라서 지역재단의 기능과 역할이 다르다(안상훈 외 2016). 지역을 기반으로 하는 재단을 지역재단으로 동일선상에 놓고 이루어진 선행연구들의 논의는 실제 지역재단의 역할 정립에는 기여하지 못한 한계가 있다.

더욱이 우리나라는 지난 십년 간 지역재단의 증가 추세에도 불구하고, 지역재단의 역할과 기능에 대한 구체적인 논의가 미흡하였다(노혜진, 이현옥, 2017). 지역재단의 성격, 역할, 특성에 대한 활발한 논의는 재단 운영과 발전에 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 무엇보다 지역사회 현안의 문제 해결이라는 측면에서 지역재단의 역할은 결코 작지 않음을 고려하면 지역재단의 운영을 위한 이론적이고 실천적 논의는 중요하다.

이상의 논의를 정리하면, 지역재단은 특정 지역을 기반으로 해당 지역사회의 문제를 해결하기 위해 모금과 배분을 하는 것으로 이해될 수 있다. 하지만, 한국적 특수한 지역재단은 관주도형 지역재단에 대한 관심은 여전히 부족하여서 이들 지역재단의 역할과 유형에 대한 논의가 시급히 요구되고 있다.

2. 지역재단 현황

전 세계 약 70여개 이상 국가에서 지역재단이 설립될 만큼, 지역재단은 국내외에서 급격히 증가하여 왔다. 미국에서 처음 시작된 지역재단은 1914년 클리브랜드 재단이 설립된 이래 2002년에는 약 661개, 2014년에는 1,840개로 급격히 증가하여 왔다. 독일을 비롯한 유럽에서도 지역재단의 현저한 성장세가 나타나고 있는데, 독일은 2000년 10개소에서 2010년 약 240개소로 증가하였다.

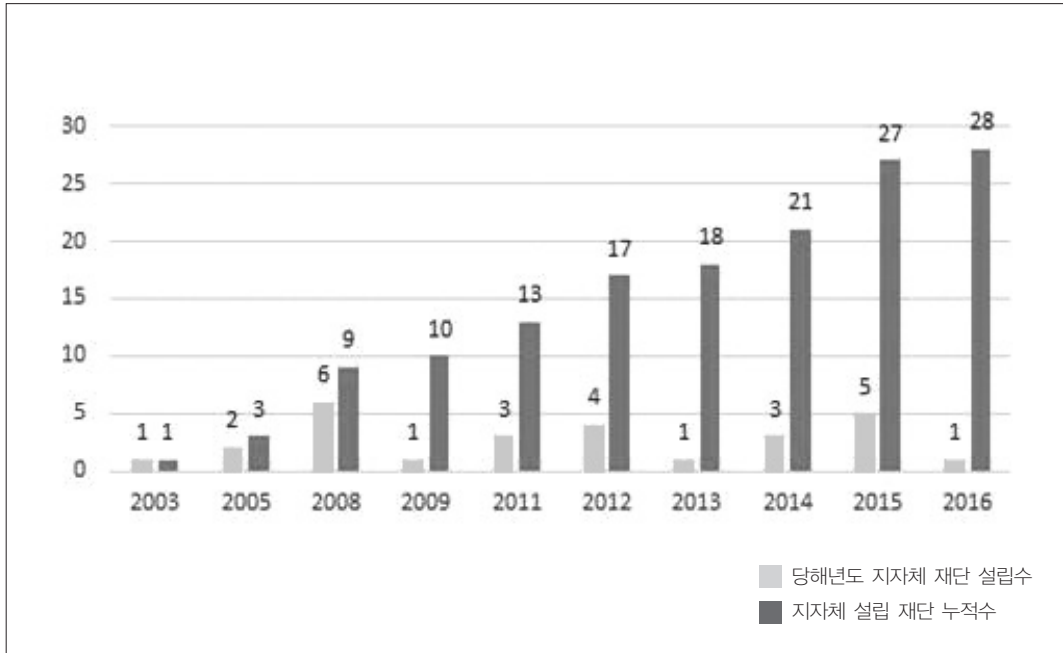
지역재단의 급증은 지역사회 주민들의 욕구의 폭발적 증가에서 그 원인을 찾을 수 있다(Hammack, 1989; 전병주, 2014). 지역사회가 해결해야 하는 욕구가 증가하면서 지역사회의 문제 해결 능력을 갖춘 리더십이 요구된다(Bernholz et al, 2005; Edwards, 2011). 이러한 지역사회의 요구는 중앙집권적인 프로그램과 의사결정으로는 대처할 수 없기 때문에 보다 지역적 특성을 갖춘 비영리 기관이 요구되기 마련이다. 무엇보다 복잡한 욕구는 범주화된 서비스 체계로는 대처할 수 없기 때문에 다양한 기금 조성을 통해서 새로운 욕구에 기민하게 대처할 수 있는 지역재단이 급증하게 되었다(Carman, 2001; Graddy & Morgan, 2006; 전병주, 2014).

지역재단의 증가 추세는 국내에도 동일하게 적용된다. 특히 다변화하는 복지 환경의 대응은 지자체가 주도한 지역재단의 증가로 나타났다. 지역성을 기반으로 광의로 지역재단을 정의하게 되면, 민간 주도 지역재단과 기업주도형 지역재단이 포함되어 현재 약 60여개 재단이 설립된 것으로 나타난다(안상훈 외, 2016).

한편, 지자체가 주도하여 설립한 한국적 특수한 형태의 지역재단의 설립은 [그림 1]과 같이 2003년 시작으로 2017년 현재 28여개가 설립되었다. 흥미로운 점은 <표1>과 같이 최근 3년 이내 설립된 곳이 가장 많은 것으로 나타나고 있다는 것이다. 또한 수도권이 아닌 지역에서 더 많은 지역재단이 설립되고 있다는 점도 주목할 만하다.

최근 청주시복지재단이 주관한 세미나에서 지역재단 실무자들은 지역재단이 복지전달체계의 틈새를 메우기 위해서 더욱 증가할 것이라는 기대를 나타내고 있다(청주시복지재단, 2017). 이러한 논의와 기대는 늘어가는 지자체 주도의 지역재단에 대한 이론적, 실천적 논의의 중요성을 시사한다.

〈그림1〉 지자체 출연 지역재단의 연도별 설립 현황



3. 지역재단의 선행연구

지역재단의 세계적 증가 추세와 관심에도 불구하고, 지역재단에 대한 관심은 서구 사회를 중심으로 이루어져왔다(Wang et al., 2011). 지역재단은 지역사회 다양한 욕구를 해결하기 위해 설립되기 때문에 다양한 지역사회의 특성이 반영된다. 따라서, 서구의 지역재단과 달리 동아시아의 재단들은 그들의 문화와 의사결정 방식이 보다 중앙집권적인 것에 익숙하기 때문에 서구의 지역재단의 역할이 적용되지 않을 수도 있다. 즉, 지역재단의 정의와 역할에 대한 논의는 다양하게 이루어질 필요성이 제기된다(전병주, 2014).

국내 지역재단의 연구는 매우 제한적이지만, 지역재단의 정체성을 규명하려는 시도들이 있었다. 이들 논의는 한국적 지역재단은 무엇이고, 어떤 사업에 주력하고 있는지와 독립성에 대한 문제제기에 관한 것들이다. 지역재단에 대한 연구들은 비교적 최근 집중적으로 나타났으며, 주요 연구를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지역재단에 주목한 연구들은 지역재단의 운영 실태를 살펴봄으로써, 지역재단의 문제점을 진단하고 향후 발전 방안들을 제시하고 있다. 한인섭과 김정렬(2014)는 지자체가 설립한 재단들의 운영 실태를 살펴보고, 지역재단의 문제점을 극복하기 위한 대안으로 지역재단의 역할을 명확하게 정립할 필요성을 제안하였다. 전병주(2014)의 연구도 지자체가 설립한 재단의 운영 실태와 문제점을 파악함으로써, 지역재단의 활성화를 위해서는 지역 주민의 리더십이 보장될 필요성을 제안함으로써 지역재단의 기능과 역할에 대한 정립의 필요성을 제기하였다.

둘째, 지역재단의 급격히 증가함에도 불구하고 지역재단의 정의에 대한 합의가 부재하다는 문제의식에서 출발한 연구들은 지역재단의 역할을 살펴보고, 역할에 따른 유형화가 나타나는가를 살펴본 시도들도 있다. 이들 연구는 지역재단의 설립 및 운영 주체에 따라 유형화를 시도하였다. 안상훈 외(2016)은 전통형과 혁신형으로 구분하였는데, 전통형은 지자체 주도형과 기업주도형으로 구분된다. 혁신형은 다시 광역시도 단위 지역재단과 기초단위 지역재단으로 구분하여 제시하였다. 아름다운재단(2007)은 지자체가 설립한 지역재단을 광역과 기초로 구분하여 제시하였다. 연구 결과는 광역지자체에 의해서 설립된 재단은 해당 지자체의 사회복지정책과 사업에 대한 조사연구를 주로 하는 반면, 기초단위 지자체에 의해 설립된 지역재단은 민간으로부터 자원을 모집하고, 관리하고 배분하는 역할을 하기 때문에 지자체에 의해서 설립된 지역재단도 차이가 있다는 점을 설명하고 있다.

한편 설립주체와 지역의 특성을 혼합하여 지역재단의 모형을 제시하려는 시도들이 있어왔다. 이들 연구는 설립 주체와 도시와 농촌 등의 지역적 특성을 반영하여 다양한 지역재단의 모형을 제시하기도 하고(최인수 외, 2016), 설립 주체와 운영 주체에 따라서 민간형, 공공형, 민관형으로 제시하기도 하였다(김미현 외, 2015).

이와 같이 지금까지의 지역재단에 대한 국내 연구들은 지역재단의 운영 실태와 지역재단의 역할을 규명하려는 시도들로 이루어져왔다. 하지만, 선행연구들이 갖는 한계는 지역재단의 범위가 연구자마다 다르고, 지역재단의 운영에 대한 정보를 홈페이지와 보고서 등에 의존하여 분석함으로써 구체적인 지역재단의 활동을 반영하지 못하였다(노혜진, 이현옥, 2017).

선행연구들이 지역재단의 역할 정립이 재단 운영의 방향을 명확히 할 수 있는 대안이라고 지적하면서 지역재단의 운영에 따른 실질적인 역할 규명에 대한 노력이 부족하였다. 이에 이 연구는 기초지자체가 설립한 지역재단의 특성과 역할을 살펴보고, 재단 유형에 따라 다르게 나타나는가를 탐색적으로 살펴보고자 한다.

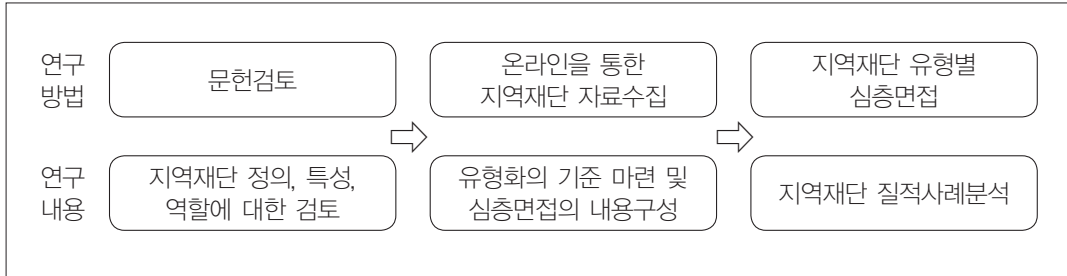
Ⅲ. 연구방법

1. 질적 사례연구

본 연구는 기초자치단체 출연 지역복지재단의 역할과 유형, 그리고 그에 따른 특성을 파악하기 위해 질적 사례연구를 수행하였다. 기존의 논의에서 거론되는 지역재단의 특성과는 다른 지자체 출연 재단이라는 독특성에 근거하여 각 사례들이 가지는 공통점과 차이점을 중심으로 유형화와 그에 따른 특성들을 추출하고자 하였다. 본 연구의 대상인 기초지방자치단체 출연 지역재단에 대한 기존 연구가 매우 제한적이기 때문에, 본 연구는 이들 재단들이 어떤 일을 하고 있는지, 어떤 특성을 지니고 있는지를 탐색적으로 살펴보고자 했다. 따라서 본 연구는 지역재단과 관련한 다양한 측면의 반구조화된 질문을 통해 얻어지는 답을 듣고, 공통된 측면과 다른 측면을 유형과 기능에 따라 지속적으로 비교하면서 초점을 잡아나가는 방식을 취하였다. 분석은 각 재단별로 전체적인 인터뷰 질문과 그에 대한 답을 정리하면서 주제별로 정리하는 과정을 거쳤고, 이를 비교 검토하여 유형과 역할에 따른 특성들을 파악하고자 하였다.

이 연구는 <그림2>와 같이 국내외 문헌검토, 온라인을 통한 정보수집, 심층면담 방법으로 수행된다. 첫째, 국내외 문헌 리뷰를 통해서 이론적으로 논의되고 있는 지역재단의 정의와 유형, 지역재단의 특성을 살펴보면서 기존 연구를 검토하고 분석에 대한 기준을 세우고 분석의 요소, 심층면담의 질문 내용 등을 구성한다. 둘째, 국내 지역재단의 특성 및 역할, 현황과 관련된 내용의 정보를 수집하기 위해 구체적으로 재단의 홈페이지, 지역재단들이 발간하는 보고서, 소식지, 정관, 공시자료 등 지역재단의 활동 내용의 전반을 확인할 수 있는 자료들을 다방면으로 수집하고 정리하여 지역재단의 모금 활동, 직간접적인 배분 활동, 이사진 구성 및 운영, 정관 내용 등 현황을 파악한다. 이것은 지역재단의 현황 파악과 아울러 유형화를 위한 작업이 된다. 셋째, 도출된 유형에 따라 유형의 특성을 가장 잘 보여줄 수 있는 대표적 사례를 선정하고, 각 지역재단의 활동에 대해 가장 많은 정보를 제공해 줄 수 있는 실무자 등 관계자와의 심층 면담을 실시한다. 이를 통해 문헌 등의 정보를 통해 수집 정리된 자료를 확인하고, 자료로 확인할 수 없는 지역재단의 성격과 운영, 지역에서의 활동 양상, 추구하는 가치 등 정성적 측면의 내용 등을 파악할 것이다.

〈그림 2〉 연구방법의 구성



2. 사례선정과 자료수집

28개 지역복지재단 중 어느 곳을 연구대상지로 선정할지에 대해 지역재단의 명단을 확인하여 기본적인 특성을 파악한 결과, 지역재단이 위치한 지역과 설립시기에 대한 차이점들을 발견할 수 있었고 이와 관련하여 상이한 특성을 가질 것이라는 전제 하에 이 두 기준을 고려하여 다양하게 대상자를 추출하였다. <표 1>에서는 우선 지역과 운영기간을 기준으로 지자체 출연 지역재단을 구분하였다. 이후 표에 제시된 구분점 중 가급적이면 한 칸에 한 군데 정도의 지역재단을 접촉하여 섭외함으로써 다양성을 확보하고자 하였다. 물론 연구 인터뷰를 진행하고 분석하면서 이러한 기준 중 지역재단의 설립 연도에 따른 차이는 그다지 중요하지 않은 것으로 결론 짓게 되었지만 지역의 구분은 지역재단의 차이를 가져오는 중요한 변수 중 하나임을 확인할 수 있었다. 최종 접촉하여 인터뷰를 마친 재단은 총 8개였고, 서울 2곳, 경기 2곳, 그 외 지역의 시 3곳, 군 단위 1곳을 연구대상자로 확보하였다.

인터뷰는 지역재단의 설립과 역사, 사업, 조직, 예산, 등 전반적 운영, 재단의 역할과 성격 등에 대한 전반적 질문이 담긴 반구조화된 공통 질문지를 작성하여 이를 토대로 진행하였다.

인터뷰는 2017년 7월과 8월 두 달에 걸쳐 진행하였고, 각 지역재단을 직접 방문하여 각 재단에서 실질적으로 업무를 관장하고 있고 재단의 현황, 정책과 방향에 대한 의견을 나눌 수 있는 사업팀장이나 연구팀장을 대상으로 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰는 재단 당 1회 실시하였고, 시간은 약 1시간 반 정도 소요되었다. 본 조사는 가톨릭대 IRB 심의를 받았으며, 연구와 자료 수집은 연구윤리를 준수하며 진행하였다.

〈표1〉 지자체 출연 지역재단 현황 : 지역과 운영 기간

	수도권		그 외 지역	
	서울	경기	시, 구	군
10년 이상(3개소)	동작, 양천	시흥	-	-
6-9년(7개소)	구로	평택	광양, 목포	증평, 신안, 달성
3-5년(8개소)	노원, 강서	김포	유성, 서산, 당진, 거제, 청주	-
3년 미만(10개소)	강남, 용산	가평	천안, 김해, 양산, 진주, 태백	담양, 완도
총 28개소	11개소		17개소	

3. 사례특성

지역재단은 한정된 자원에 의존하는 방식을 넘어서는 능동적 행위의 산물로, 지방에, 지방에 의한, 지방을 위한 새로운 물적, 인적 자원의 발굴을 창출하기 위해 만들어졌다(김미현, 2015). 때문에 지역재단의 이해는 지역사회의 특성이 반영되어야 하며, 지역사회복지 환경을 벗어나서 논의될 수 없다. 이 연구에 참여한 지역재단의 특성, 지역특성과 연구 참여자의 특성은 〈표2〉와 같다.

〈표 2〉 연구 대상 지역재단 특성

(단위: 개소, 명, %)

연구 참여 지역재단		A	B	C	D
재단특성	설립연도	2009	2011	2008	2011
	출연금	35억	20억	30억	30억
	직원수	3	7	7	7
	운영비	약 2천 6백	6억	8억	6억
재단특성	공무원 파견	-	0	0	0
	모금배분	0	0	-	0
	수탁사업	0	0	0	0

지역특성	행정단위	구	구	시	시
	인구수	413,759	559,782	469,889	379,672
	재정자립도	26.71	20.79	46.09	51.92
	지역자원	3	8	2	2
연구 참여자 특성	직급	팀장	팀장	팀장	팀장
	근무연수	5년	2년	10년	6년
	주된업무	모금	모금	연구	모금
연구 참여 지역재단		E	F	G	H
재단특성	설립연도	2012	2012	2015	2008
	출연금	50억	30억	70억	20억
	직원수	14	5	8	6
	운영비	8억	2억 7천	5억 6천	1억 4천
	공무원 파견	0	0	0	0
	모금배분	-	0	0	0
	수탁사업	-	0	-	0
지역특성	행정단위	시	시	시	군
	인구수	831,917	172,661	618,946	35,601
	재정자립도	40.45	37.57	46.09	19.78
	지역자원	9	1	2	2
연구 참여자 특성	직급	팀장	팀장	팀장	팀장
	근무연수	3년	5년	2년	
	주된업무	모금, 기획	모금	기획, 연구	모금, 기획

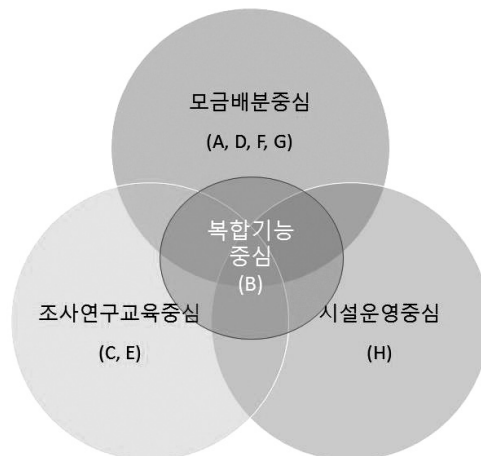
IV. 연구결과

1. 기초자치단체의 주요 기능과 그에 따른 유형

출연 지역재단 유형화의 기준은 현재 출연 지역재단이 실제 어떠한 기능을 핵심적으로 하고 있는가에 따라 구분될 수 있다. 연구 참여자들은 기초자치단체가 출연한 지역재단의 기능은 크게 모금과 배분, 조사연구교육, 시설운영의 역할을 하고 있다고 답하였다. 연구 참여자들이 인지한 지역재단의 역할의 기능은 최근 이루어진 지자체출연 지역재단의 워크샵 자료에서도 확인된다(오민수, 2017). 연구 참여자들의 면접 결과 지자체 출연 지역재단의 3가지 주요 기능은 일부 복합적 기능을 수행하는 유형이 확인되면서 기존 선행연구 결과와는 다른 점을 도출하였다.

〈표 3〉은 지역재단이 세 가지 영역의 기능 중 어떤 것을 수행하는지를 보여주고 있다. 대부분의 지역재단은 모금배분을 수행하고 있으며, 약 60~70% 정도의 지역재단이 시설의 위·수탁도 진행하고 있고 다수의 시설을 운영하고 있는 경우도 많았다. 한편 조사연구를 수행하고 있는 재단은 상대적으로 적었다. 지역재단에서 조사연구를 위한 전담 연구직 인력을 확보한 곳은 C, D, E 등 세 곳에 불과하다. 본 연구에서는 이러한 지역재단의 기능을 고려하여 〈그림3〉와 같이 세 가지 주요 기능을 중점적으로 하는 유형을 각각 1개씩 수립하고, 두 가지 기능을 복합적으로 유사한 비중으로 수행하고 있는 재단의 경우, 복합기능 유형으로 구분하여 총 4개의 유형으로 구분하고자 한다.

〈그림 3〉 지자체출연 지역복지재단의 유형



본 사례연구에 포함된 지역재단의 경우, 세 가지 기능을 모두 가진 재단이 2곳, 모금과 배분만을 하는 곳이 1곳, 주로 위탁만 하는 곳이 1곳, 조사연구만을 하는 곳이 1곳, 두 가지 기능을 가진 곳이 3곳이었다. 그러나 복수의 기능을 가진 곳도 실제로 사업의 비중이나 스스로 어떤 기능을 중점적으로 지역재단이 운영되는가에 대한 질문에서 확실히 비중을 두고 있는 기능이 있는 경우, 해당 기능중점 재단으로 설정하였고 이 부분을 중심으로 유형화를 하였다. 또한 인터뷰에 참여한 타재단이 공통적으로 해당 재단을 어떤 기능을 중심으로 움직이고 있는 재단으로 규정하고 있는 경우, 그 기능을 중점적으로 수행하고 있는 것으로 파악하였다. 그 결과 본 연구의 사례 중 모금배분 중심 기관은 3개소, 조사연구교육 중심 기관은 2개소, 위수탁 중심기관은 1개소, 복수의 기능의 비중이 대등한 곳은 2개소로 분류하였다.

기초자치단체 출연 지역복지재단의 이러한 유형화는 사실 현장의 지역재단들이 스스로를 분류할 때 대체로 공통의 인식을 갖고 사용하고 있는 분류로 볼 수 있었다. 인터뷰에 참여한 연구 참여자 중 다수가 이러한 지역재단의 종류를 직접 언급하며 설명하였다.

(지역재단을) 크게 세 가지로 보면 시설운영, 그다음에 조사연구 하는 쪽에 하나, 그 다음에 저희처럼 모금배분 중점으로 하는 데 이렇게 좀 크게 지역재단은 그렇게 좀 성향을 나눠볼 수가 있을 거 같구요. (D사례)

전국 재단들이 세 가지로 분류가 되는 것 같은데요. 저희 재단, 우리 재단처럼 수탁 시설을 갖고 시설 운영을 중심으로 하는 곳이 있고요. OO복지재단처럼 연구를 목적으로 하는 곳이 있고요. 또 하나는 모금 중심. (H사례)

〈표 3〉 기초자치단체 출연 지역복지재단이 수행하는 주요 기능

	모금배분	조사연구	시설운영		모금배분	조사연구	시설운영
동작	○	×	○(11)	태백	○	×	○(2)
시흥	○	×	×	서산	×	×	○(3)
양천	○	×	○(10)	김포	○	○	○(1)
신안	○	×	×	노원	○	×	○(9)
목포	○	×	×	강서	○	○	○(2)
평택	×	○	○(9)	거제	○	×	○(1)
광양	○	×	○(2)	청주	×	○	×
달성	○	×	○(15)	당진	○	○	○(4)

구로	O	X	O(2)	유성	O	X	X
증평	△	X	O(6)	강남	O	X	X
양산	O	O	X	김해	O	O	O(5)
가평균	O	X	O(11)	천안	O	X	X

자료: 오민수(2017:22) <표6>을 수정 보완하여 제시함

주: 조사연구기능 여부는 ①조직체계상 조사연구를 위한 독립 인력이 확보되어 있거나 ② 전문인력이 없더라도 재단의 이름으로 연구보고서를 발행한 경우를 기준으로 판단함. 위수탁 여부의 괄호 안 숫자는 위수탁 기관의 수를 나타냄. 증평의 경우 최근 모금을 시작했고, 배분은 아직 실시하고 있지 않음.

1) 모금배분 기능

주지하다시피 지역재단의 고유 기능은 자원동원(fundraising)이다. 다수의 지자체 출연 지역재단들 역시 핵심 사업으로 모금과 배분 기능을 강조하고 있었다. 이것은 기초자치단체가 지역사회의 증가하는 복지욕구에 직면하지만, 이에 대응하기 위한 공공의 가용자원이 부족하고 추가적인 증액에 한계를 느끼는 현 상황을 반영한다. 민간으로부터 모금과 기부를 활성화시켜 이를 해결하고자 하는 필요가 지역마다 존재한다.

인터뷰에 참여한 지역재단들이 모금을 하는 방식은 크게 세 가지로 나누어졌다. 첫째는 지역재단을 기획재정부의 지정기부금 단체로 등록한 후 제한적으로 지정기탁 후원을 받는 방식을 취하는 것이었다. 두 번째 방식은 공동모금회와 연합모금을 통해 모금을 추진하는 방식이다. 세 번째 방식은 2015년부터 시범사업을 시작된 동보장협의체가 전국규모의 단위로 확대되고 읍면동 단위에서 협의체를 중심으로 모금이 진행되면서 지자체 소속 읍면동의 모금에 대한 정보를 취합하고 이 자원들이 공동모금회로 가는 과정에서 관여하는 방식이다.

*[읍면동보장협의체에서도 모금을 하게 되었지 않습니까? 그것과의 관계는 어떻게 되나요?]
 같습니다. 그니까 읍면동 모금을 하면요. 저희 통해서 다 모금회로 넘기는 그렇게 시스템을 만들어놔서... (D사례)*

이러한 방식들은 공공기관이 직접 모금을 할 수 없도록 금하고 있는 「기부금품의 모집 및 사용에 관

한 법률」에 따른 지역재단들의 대응방법을 보여준다. 지자체 출자출연 기관인 지역재단 역시 직접 모금을 하는 것이 금지되어 있다. 지역재단이 명시적으로 모금을 가장 우선적인 역할로 삼고 있지만 재단들이 모금을 하는 데는 출자출연이라는 태생적 특수성에서 기인한 여러 가지 제약이 따르는 것이다. 모금을 많이 해야 하지만 모금을 위해 적극적으로 재단을 홍보를 하는 것도, 또 독립적으로 모금활동을 하는 것도 쉽지 않다.

한편 공동모금회를 통한 모금이든 지정기탁 방식의 모금이든 이들의 모금액은 지역성의 원리에 따라 해당 지역에 한정하여 주로 복지 영역을 중심으로 배분되고 있었다. 배분의 대상은 주로 저소득 취약계층, 복지사각지대에 있던 자 등 개인과 지역의 시설, 단체 등 기관지원이 동시에 진행되었다. 이러한 대상자들에게 지원하는 방식은 다양했다. 첫째, 동보장협의체를 통해 혹은 시군구청 등에서 발굴된 대상자에 대한 지원의뢰가 직접 들어오는 경우가 있다. 이 경우 재단에서는 공공기관을 통해 배분의 적정성에 대한 행정전산 정보요청을 통해 적합성 여부를 확인하고 지원한다. 둘째, 모금의 역량이 부족하거나 여력이 되지 않는 영세한 시설의 프로그램을 직접 지원하는 방식이 있다. 셋째, 재단이 공모 사업을 직접 설계하여 공모하거나, 혹은 각 시설이나 기관에서 필요한 프로그램(ex. 우수프로그램)을 선발하여 지원하는 방식이 있다. 넷째, 공적 복지의 체계에서 배제되어 있는 사각지대를 발굴하여 재단 자체 사업의 형태로 지원하면서 공적 복지의 틈새를 매우는 것을 지향하는 방식이다.

개인을 대상으로 한 지원의 경우, 공공기관이 발굴하거나 민간에서 요청한 대상자를 지원하기도 하지만 그러한 지원의 과제를 안고 있는 기관이나 시설을 간접적으로 지원하여 기존 기관과 시설의 자율적 지원의 권한을 확대시키는 방식을 취하기도 하였다. 특히 배분에 있어서 주목할 부분은 특히 개인을 지원하는 경우, 모금회가 가지고 있는 배분 기준에 부합하도록 배분하고자 한다는 것이다. 물론 모금을 공동모금회와 함께 하기 때문에 배분 역시 이 기준에 맞추는 것이 당연할 수 있지만 지역재단이 지정기탁으로 받는 자원 역시 지역재단의 재량에 따라 다양한 계층, 다양한 영역에 지원하지 못하는 경향이 있는 것을 확인할 수 있었다. 이는 지역재단이 적절한 배분에 대한 책임성을 강하게 요구받기 때문에 자율적 기준을 설정하는 것에 소극적으로 대응하고 있기 때문으로 해석된다.

배분처는 이제 저희가 읍면동. 객관적인 확보를 위해서 읍면동 추천을 받아서 개인한테 그렇게 배분이 되구요. 그리고 이제 사회복지 시설. 시설 이제 공모 사업이나 우수 프로그램 이제 그런 것들 받아서 진행하고, 사회복지 종사자들.. (D사례)

2) 조사·연구·교육 기능

앞서 제시한 대로 지자체출연 지역복지재단 중 조사연구의 전담인력을 갖춘 곳은 총 3곳이며, 전담 인력은 없지만 연구용역 등을 통해 연구보고서를 내고 있는 기관이 1곳으로 총 4곳의 지역재단이 각 지역의 복지관련 연구나 지역재단과 관련된 연구, 매뉴얼 개발 등의 업무를 수행하고 있다.

지역재단이 조사연구교육 기능을 중심으로 특화되는 데는 몇 가지 중요한 요인이 작용한 것을 확인할 수 있었다. 가장 중요한 부분은 지방분권이 점차 강화되고 지역복지가 중요하게 부각되면서 지역에 산재해 있는 다양한 복지자원의 관리와 필요하고 컨트롤타워 역할을 할 주체가 필요하다는 인식이 기초자치단체에 자리 잡았기 때문이다. 이를 위해 가장 핵심적인 역할은 지역재단이 조사연구기능을 하는 것이다.

뿐만 아니라 광역시도가 아닌 기초자치단체의 경우, 그간 개별 지역의 복지 현안에 대한 정보가 집약되지 않고, 복지수요 등에 대한 심도 있는 연구가 없는데 따른 아쉬움이 컸었던 것으로 보였다. 이는 자치단체가 지역에 맞는 복지사업을 수행하기 위해서도 필요한 일이었다. 최근 공공복지는 읍면동 단위까지 내려온 상황이지만 정작 대부분의 복지관련 연구나 조사는 광역 시도 단위로 이루어져왔기 때문에 상당한 공백이 존재해 온 것이 사실이다. 기초자치단체의 경우, 언제나 더 큰 단위의 집합적 자료에 의존할 뿐, 실제 자기 지역의 현황과 문제를 다루지 못했었다.

동시에 조사연구기능은 민간 복지시설과 기관에서도 많은 요구가 있었다. 민간복지기관들로서는 필요한 일이었지만 개별 기관이 충분히 할 수 없는 영역이기도 했기 때문이다. 특히 연구자 중심의 이론적 내용의 복지연구가 아니라 실천현장을 기반으로 한 연구와 현장에 바로 적용할 수 있는 내용의 조사연구가 절실했던 것이 사실이었다. 이러한 요구에 부응하여 현장이 원하는 요구를 조사연구를 통해 충족시킬 수 있는 과정을 만드는 것이 상호 신뢰를 쌓는데 도움이 되기도 한다.

[지역재단이 조사연구 영역에서 민간과 파트너십을 가질 수 있는 연결고리..] 네. 그럴 수 있는거죠. 이걸 통해서 민간과 좀 서로 신뢰관계를 쌓아가는 한 단계를 나간다고 할 수 있는거죠. (D사례)

무엇보다도 조사연구 영역은 지역재단만이 할 수 있는 고유한 영역이기 때문에 전략적으로 선택되기도 하였다. 즉, 민간 복지시설과 기관이 이미 지역의 복지자원으로 오랜 시간 포진해 있는 상황에서

후발주자인 지역재단의 출범이 용이하기 위해서는 기존 복지 조직의 역할이나 기능과 겹치지 않는 영역을 찾아내야 하는 과제가 있었다. 설립당시 기존 지역의 기관들의 반발을 최소화하면서 재단을 설립하기 위한 전략적 선택이기도 하였다고 볼 수 있다.

그래서 저희 재단이 출범 할 당시에 지역에 대한 자원 배분에 대해서 이렇게 어필을 하는 거는 굉장히 한계가 많은 상황이었고 그래서 이제 연구라든지 다른 이제 시 정책적인 방향을 갖고 이제 운영하는 형태로 출범을 하게 된거예요. (C재단)

특히 조사연구기능에 추가하여 지역의 복지시설과 기관들은 실무자들을 위한 교육, 사회복지사들의 역량을 강화하는 교육을 접근성이 좋은 기초자치단체 단위에서 하는 것을 요구하였다. 동시에 이를 매개로 네트워크를 구축을 위한 안정적인 장을 만들어 주는 것을 선호하였다. 따라서 이러한 활동 역시 지역재단에게 맡겨진 일이라 할 수 있다.

(우리 재단의) 1차 고객은 OO지역 시민이겠죠? 2차 고객은 사회복지 시설 및 종사자들이 저희의 이차 고객이에요. 근데 이 2차 고객은 특수성이 있잖아요. 시설 아니 시민들과는 달리, 그러니까 네트워크 사업을 좀 하거든요. 협력에 대한 요구가 높기 때문에 네트워크 사업을 하고 있고. (C사례)

3) 시설운영(위탁) 기능

앞서 살펴보았듯이 다수의 지역복지재단은 지역에서 복지시설이나 복지관, 어린이집, 구립 도서관, 청소년시설 등을 위탁 받아 운영하고 있다. 10여개 이상의 산하기관을 운영하고 있는 재단들도 존재한다. 지역재단이 가지는 시설운영은 기존의 민간 복지시설과 기관에서 반대가 많은 영역 중 하나이다. 전통적으로 이러한 복지시설은 민간 사회복지법인이나 비영리단체 등에서 위탁받아 사업을 수행하여 왔기 때문이다. 민간의 영역을 침범하여 공공성을 가진 지역재단이 활동하는 것에 대한 경계가 크다. 그럼에도 불구하고 지역재단들이 시설을 운영하는 경우가 많은 현상은 주로 기초 지자체가 인식하고 있는 필요성에 의한 것이라고 볼 수 있다.

가장 우선적으로 지역재단들이 시설운영을 하게 된 이유는 크게 네 가지로 정리할 수 있다. 첫 번째 이유는 지역에서의 복지서비스의 공공성 강화와 관련된다. 다양하게 산재되어 있는 기초자치단체 소속(공립) 복지시설들을 책임 있게 관리 운영할 주체가 필요하였기 때문이었다. 가령 기초자치단체가 푸드마켓, 건강강정지원센터, 자원봉사센터, 육아종합지원센터, 국공립어린이집 등 복지 영역을 아우르는 다양한 공립시설들을 많이 보유하고 있는 경우, 이들을 통합적으로 관리 운영할 주체로 지역복지재단을 세우는 경우가 많다.

두 번째 이유는 반대로 특정 지역에 집중되어 있는 공립 시설들을 민간 위탁 방식으로 전환하면서 민간 위탁 이후에도 복지서비스의 책임성과 공공성을 담보하고자 하는 측면에서 지역재단의 설립을 통해 이들의 운영을 담당케 하는 경우도 있었다. 이 두 경우는 최근 기초자치단체가 복지시설 밀집 단지인 복지타운 건설을 추진하면서 복지타운의 관리운영 주체로 지역재단을 설립하는 경우이기도 하다.

근데 (복지)타운은 여러 개의 시설이 들어가 있기도 하고, 운영에 대한 예산에 포선이 커지는 것도 사실이잖아요. 그러면 뭐 지자체 입장에서 그걸 갖다가 그냥 민간 영역에 거기에 주기가 힘들잖아요. 그러다보니까 타운이 형성되어 있는 대부분의 곳에서는 복지재단을 출범한 걸로 알고 있거든요. (C사례)

그래서 저도 이전, 제가 알고 있기로는 그 이 타운이 생기면서 이 건물 종합복지타운이 생기면서 운영주체로써 이거를 민간에 위탁하기는 시에서 부담이었고, 왜 그러냐면 한개 법인에 위탁을 하게 되면 이 안에서 기능하는 각각의 주체들은 또 다 다른데, 이 통합성... (F사례)

세 번째 이유는 기존의 민간 위탁 방식에 대해 기초 자치단체가 가지는 염려와 관련된다. 기초자치단체에 따라 지역의 복지자원은 편차가 크지만 특히 규모가 작은 지자체의 경우, 복지타운, 혹은 규모가 큰 복지관 등의 복지시설을 운영할 수 있는 역량을 갖춘 사회복지법인 등 운영주체를 지속적으로 확보하는데 한계가 있는 것이 사실이다. 때문에 자치단체에서 민과 관의 성격을 동시에 갖고 있는 지역재단을 수립하여 이 역할을 맡김으로써 이러한 문제점을 해결하였다.

마지막 이유는 공공의 민간복지 운영주체에 대한 불신에 있다. 기존의 위탁 방식의 지역 복지서비스 제공은 지역에서 나름대로 전문성과 책임성을 가지고 진행되어 왔지만 오랜 시간동안 유지되는 민간 위탁방식이 혁신과 서비스 질의 발전을 도모하지 못하고 있어 이에 대한 회의(懷疑)가 존재하는 것도 사실이었다.

날 거 대로 말씀을 드리면, 어 그냥 민간이나 지역에 있는 작은 복지재단은 믿을 수가 없는 거예요. 뭐 열악하기도 하고 보조금의 집행이라든지 이런 부분은 위탁 사무를 하는 이유가 그런 거잖아요. 위탁 심사를 하는 이유도 이 법인이 어 우리가 주는 사무를 제대로 수행할 수 있는지를 판단하는데... 뭐 물론 작은 기관이라도 내실 있고 신뢰로운 재단이라면 줄 순 있겠죠. 근데 그런 기관이 많지는 않거든요. (C사례)

시설운영(위수탁)의 경우, 모금배분이나 조사연구 사업과는 달리 이들이 관리 운영하는 시설의 범위는 훨씬 넓다. 앞서 언급하였던 자원봉사센터나 노인복지관, 장애인복지관, 종합복지관 등은 복지의 영역인 경우이다. 그러나 그 이외에도 청소년수련관, 육아종합지원센터, 청소년수련관, 구립도서관, 심지어 지자체의 추모공원을 지역재단에서 관리 운영하고 있는 경우도 있어 지역의 공공시설 중 서비스 중심의 기관들의 운영을 지역재단에 맡기는 경우도 많았다.

2. 유형별 재단의 특성과 성격

1) 공통적 특성 : '소민대관(小民大官)'의 성격

지역재단들이 핵심적인 기능으로 무엇을 선택하였든 이론적으로 지역재단에게 요구되는 역할은 전통적으로 크게 두 가지로 요약된다. 하나는 모금동원자(grant maker)로서의 역할이며, 또 하나는 지역사회의 해결해야 할 이슈를 확인하고 문제를 해결하기 위한 역할을 담당하는 것이다. 그러나 지역재단의 유형별 특성과 역할에 관한 내용을 말하기 전, 지역재단이 가지는 공통적 특성에 대한 논의를 간과할 수 없다. 그것은 지역재단의 '관(官)적 성격'이다. 유형과 관련 없이 재단이 가지고 있는 태생적 특성들이 존재하고 이것이 지역재단의 특성과 역할을 설명하는데 매우 중요한 배경이 되기 때문이다. 흔히들 지역재단은 '반민반관(半民半官)'의 성격을 갖고 있다고 말하지만 사실상 지역재단은 '소민대관(小民大官)'의 성격을 가지고 있었다. 이러한 특성은 크게 지역재단이 가진 태생적 특성과 현황에서 뚜렷하게 그리고 유형이나 재단의 규모, 지역적 특성과 관계없이 공통적으로 나타나고 있었다.

우선 태생적으로 연구참여 지역재단들은 공통적으로 관의 주도로 설립되었다. 최초 지역에서 복지재단의 설립을 논의할 때 논의의 주체, 설립필요에 대한 요구 등은 모두 해당 지자체를 통해 표출되었

다. 이는 복지재단을 설립할 당시 지자체의 상황적 맥락이나 지역의 복지욕구의 정도, 기존자원의 정도에 따라 다르지만 크게 복지 요인과 정치 요인으로 요약될 수 있다. 복지요인의 경우, 지자체가 민간 복지기관들의 주도에 공공의 복지로 이제껏 유지해 온 복지현장에서 지속적으로 제기되던 문제와 관련되었다. G사례(모금배분중심)의 경우, 복잡한 복지전달체계를 개선하고 공공과 민간의 복지를 통해서도 채워지지 않던 복지사각지대를 발굴하고 지원할 수 있는 주체가 필요했고 이를 지역재단의 형태로 해결하고자 하였다. 또한 B사례(복합기능: 모금배분+시설운영)의 경우 역시 이미 지역에 다양한 지역자원과 주체가 활성화되어 있는 상황이었지만 조정과 통합이 필요했고, 구심점 역할을 담당하는 기관이 필요했다. E사례 역시 중복적인 복지 인프라에 대한 교통정리에 대한 필요성이 복지재단 출연의 배경이라 지적하였다. 이러한 지역복지의 문제 진단에 대해 기존과는 다른 주체의 등장에 대한 필요성은 정치적 요인과 만나, 자치단체장 선거 공약사항이나 단체장의 의지로 인해 실질적으로 구체화되면서 실현되는 측면이 강했다. 뿐만 아니라 설립 이후에도 이러한 지역재단은 자치단체장이 자신의 활동을 홍보하고, 모금과 배분을 통한 성과를 보여주며 지역민을 만나기 매우 좋은 접촉지점이기 때문에 호의적인 반응을 지속적으로 유지할 수 있기도 했다. 이러한 정치적 요인 역시 지역재단의 설립과 지속에 무시하지 못할 중요한 요소임을 실무자들은 공통적으로 지적했다.

지금 현재 000 시장님이 이제 시장 선거에 나가시면서 각 계의 의견들을 수렴하잖아요. 거기에 공약사항으로 이제 복지 이틀테면 전달체계가 중구난방이다 라는 얘기들도 나올 거고 뭐 이랬을거 같어요. 그래서 그거를 이제 관에서 못하고 민간에서도 애매하고 한 사업들을 좀 해서 복지사각대를 해소했으면 좋겠다라는 정책공약 중에 이제 그런 복지재단을 설립해서 그런 역할들을 했으면 좋겠다. (G사례)

뭐 할 때 뭐 사진도 찍고, 뭐 지역신문에 나고 뭔가 일을 하는 거를 자꾸 이렇게 보여 주면, 아 이 구청장이, 이 기초 단체장이 이렇게 일도 하고, 그렇구나. 뭐 이렇게 많이 보게 되고. 새로운 구청장님은요. 아무래도, 물론 호의적이죠. 왜냐하면 이런 걸 갖고 있으면, 제 자리에 있어서 이제 많이 지원을 하고, 홍보를 하고, 하는 일을 많이 하는 거 같으니까. 이제 제 생각에는 어차피 선거, 선거를 해야 되고, 민심을 잡아야 되는데, 도움은 되죠. (A사례)

복지 인프라가 이렇게 활발하면 복지 재단이 사실 필요 없잖아요. 그래서 저는 복지재단이 만들어진 배경에는 중복과 누락, 한번 정도는 복지비용에 대한 지출에 뭔가 교통정리가 필요하

지 않아서 만들었을까 그렇게 생각을 한 거죠. 대상별, 유형별, 지역별 그니까 보조되는 어떤 분들이 이제는 지방자치단체장이 제일 힘들어 하는 게 그거잖아요. 복지비용에 대한 부담. (E 사례)

흥미로운 점은 여러 연구참여 재단들에서 재단의 설립이 지역의 ‘복지타운’ 건립이라는 상황과 동시에 진행된 경우가 많았다는 점이다. 8개의 연구참여 재단 중 절반인 4사례(C사례, D사례, F사례, H사례)가 이에 해당되었다. 복지타운의 건설 역시 정치 요인 중 하나로 볼 수 있다. 특히 복지자원이 부족했던 기초자치단체에서의 복지타운 건설은 선거공약으로 매우 매력적이기 때문이다. 물론 복지타운의 건설이 선거공약만으로 진행되지 않는 경우도 있다. C사례의 경우는 지역이 국가정책 상 특수 지역으로 역할을 하면서 중앙정부로부터 복지타운 건립 지원을 약속받아 이행된 측면이 있었다. 복지시설 밀집 지역인 복지타운을 건설하면서 기초자치단체는 이를 책임 있게 관리 운영할 공공의 성격을 가진 새로운 주체가 필요했고 이를 위해 지역재단 설립을 하게 된 것이었다.

그래서 저도 이전, 제가 알고 있기로는 그 이 타운이 생기면서 이 건물 종합복지타운이 생기면서 운영주체로써 이거를 민간에 위탁하기는 시에서 부담이었고, 왜 그러냐면 한개 법인에 위탁을 하게 되면 이 안에서 기능하는 각각의 주체들은 또 다 다른데, 이 통합성... (F사례)

복지타운 건립이 아닌 다른 지역의 정치적 이슈에 따라 복지재단이 설립되는 경우도 있었다. E사례가 그러했다. 이 경우, 지역에서 A시와 인근의 B군의 행정구역 통합이 진행되면서 지역재단의 필요성이 부각되었다. 복지와 관련하여 A시는 다양한 지역복지 자원을 매우 많이 가지고 있었던 데 비해 B군의 지역복지의 현황은 상대적으로 열악하였다. A시로 통폐합 되어 편입된다는 B군이 가진 상대적 박탈감을 회유하고, 부족한 복지서비스를 끌어올려 복지서비스의 균형을 맞추려는 작업을 지역재단에게 부여하였다. 이를 위해 복지재단 설립이 급속히 추진되었다.

그러나 관의 주도로 지역재단에게 부여되게 계획되었던 복지타운 관리 운영이 항상 순조롭게 진행된 것만은 아니었다. D사례가 그러했다. 출범한 지역재단은 그 규모나 역량이 대규모 복지타운을 관리 운영하기에 역부족이었다. 또한 당초 복지타운 건설사업이 지역에서 불발되었다. 또한 몇 개의 복지시설 관리운영 역시 민간의 반대에 부딪혔다. 그래서 지역재단의 중심점을 관리운영에서 모금배분과 조사연구로 전환하면서 지역재단의 정체성을 확보하기도 하였다.

저희도 원래 태동은 지역 안에 있는 복지시설 다 맡아서 컨트롤 타워 역할을 하자고 아마 태동은 그렇게.. 시작은 그랬는데요. 그러니까는 그 지역 안에 있는 직접사업을 하는 복지시설들의 컨트롤타워로 ..그렇죠. 그래서 맡아서 운영을 하게끔 그렇게 처음에는 출발이 됐는데 이제 뭐 지역에서 법인들도 있잖아요 다른 법인들 반대도 있고 막상 여기 이제 뭐 한군데 운영을 해보니까 전체 다 맡아서 할 사이즈는 아닌 거 같아서 일단은 네... 받을 한번 뺀 상태긴 하죠. (D사례)

이러한 기초자치단체 지역복지재단은 자치단체의 의도를 가지고, 임무를 부여받으면서 출발하였기 때문에 사실상 이론적으로 지역재단이 관으로부터, 혹은 출연자로부터, 대상자로부터, 기부자로부터 독립성(자율성)을 유지해야 한다는 원칙은 사실상 지켜지기 어려운 한계를 지닌다.

더군다나 이러한 지역재단의 관의 성격은 지역재단의 현재 상황을 보아도 공통적으로 포착되었던 것이 사실이다. 지역복지재단이 가지는 관의 성격은 재정, 운영, 사업, 평가 등 여러 가지 장치를 통해 지속되었다. 우선 주지하다시피 지역재단은 지자체의 출연금으로 출발한 지자체 출자출연기관으로서 법적으로 공공기관으로 분류된다. 또한 모든 기관들이 인건비를 포함한 재단의 운영비를 시비로 지원 받는다. 당초 여러 재단들은 재단의 지속가능성을 위해 출연금을 많이 보유하여 이를 기금으로 한 이자수입으로 재단을 운영할 것을 계획하였다. 그러나 일반적인 20-30억의 출연금에 대한 이자로 재단 인건비를 댈 수 없는 상황들이 속출하였고, 재단은 시로부터 운영비지원을 받는 곳이 많았다. 건물매입을 통한 임대수의 확보 혹은 출연금의 확대 등 다방면으로 재단의 지속가능성을 타진해 보지만 현실 화되기 어려운 것 역시 사실이었으며, 이것이 재단의 지속가능성을 위협하고 있었고 지역재단이 직면한 가장 큰 어려움 중 하나였다. 더 비중 있는 역할을 지역재단이 하고 싶어도 최소한의 운영비와 사업비로 유지되어야하는 태생적 한계 때문에 그럴 수 없다고 호소하는 재단들이 많았다. 지자체로부터 운영비를 지급받고 있는 지역재단의 형편에서 지자체 담당부서와 담당공무원의 의향을 살피고, 단체장의 성향에 예민해지는 것은 필연적일 수밖에 없다.

조직에 있어서도 관 중심의 요소는 파악된다. 대표적으로 지역재단 사무국에 지자체 공무원이 파견되어 있거나, 당연직 이사로 지자체의 공무원이 들어가 있는 구조이다. (정도를 확인할 것). 그런데 지역재단의 입장에서 이러한 조직구조는 나쁜 것만은 아니다. 재단의 성격이 관과 긴밀한 협력관계를 유지해야 하기 때문에 관과 원활한 의사소통이 가능해지고 의회감사, 예산확보, 사업의 전개 등에서 적극적으로 활동할 여지를 가지기 때문이다.

공공기관으로서의 성격은 재단의 사업에도 매우 중요한 기제로 작동한다. 대표적으로 모금배분 중

심 재단들이 모금과 배분을 할 때, 관의 협조를 받으며 민간보다 공공의 정보를 활용하거나 전달체계를 더 잘 활용할 수 있기 때문이다. 모금의 경우, 여러 재단들은 지자체 공무원, 동장, 통장 등 공무를 수행하고 있는 주체들의 모금이 중요한 마중물이 되었음을 부인하지 않았다. 또한 지역재단은 지자체 출연재단이기 때문에 모금에 있어서 더 많은 공신력을 얻어 모금이 원활한 측면이 있다. 배분에 있어서도 동주민센터나 지자체의 추천 혹은 지원 의뢰를 받아 배분대상으로 결정하는 경우가 많다. 민간의 지원의뢰 대상자에게 지원을 할 때 역시 모금회의 배분규정 등 일정 정도의 배분 적절성을 담보하기 위해 공공기관에 정보요청을 의뢰하고 이를 기준으로 배분의 여부를 다시 한 번 판단하기도 하였다. 마지막으로 평가와 관련하여 지역재단은 한 해에도 여러 번 지자체에 재단에 대한 보고서를 제출한다. 배분의 경우, 지정기탁을 통해 모금액을 확보한 경우, 배분할 때 시에서 열리는 배분심의위원회의 심의 결정을 통해 배분을 할 수 있게 되어 있다. 또한 매년 시의회나 구의회, 군의회의 감사를 의무적으로 받는다.

〈표 4〉 지역복지재단의 관(官) 성격 유지 요소들

		모금배분 중심				조사연구 중심		시설 운영 중심	복합 기능 중심
		A	D	F	G	C	E	H	B
재정	출연금(관 비중)	○	○	○	○	○	○	○	○
	운영비지원(인건비포함)	○	○	○	○	○	○	○	○
조직	당연직 이사		○	○		○			
	파견공무원				○		○	○	○
사업	공공 정보 활용	○	○		○				
	공공 전달체계 활용	○	○		○				
평가	지자체 보고	○	○	○	○	○	○	○	○
	의회 감사	○	○	○	○	○	○	○	○

예외적으로 다른 재단들과는 달리 관에 대해 독립적이며 자율성을 많이 갖고 있다고 표방한 재단이 한 곳 있었다. B사례가 이에 해당했다. 이 재단은 출연금의 60%를 관이 부담하고 나머지 40%는 민간에서의 기부를 통해 확보하였다. 또한 두드러진 차이점은 이사회의 권한과 기능이 크다는 것이다. 빈번히 이사회가 열렸고, 재단 사업의 세세한 사항에 대해 이사회와 이사장의 주도로 결정이 이루어졌다. 사무국 역시 자율성을 갖고 움직이며 이사회와 신뢰관계가 비교적 잘 구축되어 있다고 설명하고

있었다. 관에 대해 스스로 자율성을 가지고 움직이고 있다는 것에 대해 확신을 가지고 있었다. 물론 정치적으로 이러한 독립성의 확보는 무엇보다도 지자체장의 관여와 의지로 만들어진 환경이라는 측면도 있다. 자치단체장이 지역재단의 자율적 운용과 활동에 대해 의지를 가지고 설립 당시뿐만 아니라 이후 과정에서도 대내외적으로 이를 지역주민과 민간에게 약속한 측면이 있었다. 또한 지역재단의 자율성은 기존에 지역에 두텁게 자리잡고 있는 시민사회조직의 참여와 제언이 중요하다. 또한 지역재단에 대한 민간의 참여 활성화(네트워크 활성화)를 통해서도 담보되고 있었다. 민과 관의 이해관계와 힘이 비교적 대등하게 맞물렸기 때문에 지역재단이 중간적 입장에서 균형을 잡을 수 있었다.

그니까 그런 이해관계, 결정권자들 간에 이해관계가 잘 맞물렸을 때, 그게 가능한거고, 여기는 굉장히 그게 잘 맞물린 곳이고, 그 다음 또 이제 시민운동이나 이런, 그런 풀뿌리 모임이나 이런 단체들이 굉장히 많더라구요. 그런 모임들이 지속적으로 의견을 냈고, 목소리를 냈고, 또 이런 이해관계에 있는 상황 속에서 또 결정권자가 그런 부분들을 굉장히 잘 이해하고 수용한 부분도 실질적으로 제가 봤을 땐 있어요. (B사례)

2) 유형별 지역재단의 특성

우리나라 기초자치단체 지역재단의 유형별 특성은 앞서 말한 관 중심 성격의 토대 위에서 생각해 볼 수 있다. 일반적으로 지역재단에게 요구되는 대표적인 역할 두 가지, 즉 자원동원(grant maker)의 역할과 지역의 의제를 발굴하고 문제를 해결하는 역할이다. 그런데 우리나라 지역복지재단의 경우, 이 두 역할 이외에도 복지자원의 효율적 관리라는 또 하나의 중요한 역할을 복지재단에게 부여하고 있음을 확인할 수 있었다. 이 세 가지의 역할은 각각 모금중심재단, 조사연구중심 재단, 시설운영중심 재단이 대표적으로 맡고 있음을 확인할 수 있었다.

각 유형별 지역재단의 특성은 이러한 역할(혹은 기능)의 차이를 기준으로 설명될 수 있는데, 이보다 앞서 지역재단이 각자의 역할을 선택하게 된 것은 설립 당시 지자체의 필요와 설립 논의 과정에서 민간과의 타협의 산물이라고 할 수 있다. 대부분의 지역재단을 설립한 지자체의 경우, 지역재단의 설립은 모금배분의 기능과 시설운영의 기능에 초점이 맞춰져 있었던 게 사실이었다. 복지의 영역에서 지자체가 직면하는 가장 큰 어려움은 첫째, 재원의 부족과 그로 인한 사각지대 발생이고 두 번째는 지역에 있는 복지시설, 기관 등 복지자원의 효율적 관리과 부족한 자원의 확충이기 때문이다. 이 둘을 해결할

수 있는 방안은 모금과 배분을 하는 것과 민간 시설의 시설을 관리운영, 혹은 공공시설의 확충과 그 운영으로 잡았던 것이며, 이를 지역복지재단의 설립을 통해 해결하고자 한 측면이 있다. 이것이 앞서 살펴본 바대로 많은 지역복지재단들이 크고 작게 모금배분기능과 시설운영기능을 모두 갖고 있는 사실을 설명해 준다.

그러나 일부의 기능만을 갖고 있는 지역재단들 또한 존재한다. 이는 여러 재단들은 제한된 역량을 가지고 운영을 시작하게 되면서 여러 기능들 중 우선적으로 집중할 한 가지를 선택하게 되는 것으로 볼 수 있다. 기초자치단체의 지역복지재단은 설립부터 여러 논란을 낳으며 많은 민간의 반발에 부딪치는 일이 잦았다. 물론 반대의 논의가 얼마나 강하게 형성되느냐 역시 지역의 기존 자원의 응집 정도나 활성화 정도에 따라 좌우된다. 많은 기존 자원이 활동하고 있는 곳의 경우, 재단의 설립과 역할 설정은 꽤 오랜 시간 난항을 겪게 된다. 그럼에도 불구하고 관 주도의 재단 설립이 진행되면서 의도하였던 여러 기능은 축소되거나 덜 논쟁적인 방향으로 설정되었다.

가장 여러 재단들이 선택하고 있는 모금배분기능 중심 재단들의 경우, 설립 당시부터 민간의 강력한 반발에 직면했던 것이 사실이었다. 비교적 큰 규모의 복지기관에서부터 소규모 시설에 이르기까지 자원의 부족은 공통적 과제였고 이들 역시 각자 민간의 후원금 조성을 위해 애를 쓰고 있는 상황이었다. 이러한 상황에서 공공 기관의 성격을 가진 지역재단이 모금을 주도할 경우, 지역재단에 모금이 몰리게 되면서 민간 기관의 모금에 큰 타격을 줄 것이라는 예상 때문이었다. 지역재단의 역할설정 과정에서 이러한 반대의견은 강력했다. 지역재단들은 모금에 있어서 공신력을 가진 장점을 적극적으로 활용하여 민간보다 더 활발히 주 모금자로 역할을 하고 있었다. 지역의 주요 기업들이 자치단체와 관련이 있는 지역복지재단에 모금토록 하여 기부자의 대외홍보나 지자체의 관계에 긍정적 효과를 불러왔다. 또한 기존에 민간기관에서 쉽사리 접근하지 못했던 공무원, 통반장 등 공공조직 일원의 기부를 이끌어내기도 하였다. 관의 성격을 활용한 모금의 확보에 더해 배분의 경우, 지역의 개인뿐만 아니라 시설에도 부족한 재원을 보충해주는 역할을 하도록 함으로써 기존의 반발을 무마시키며 역할을 유지하고 있었다. 또한 배분 과정에 지역의 복지 기관들을 적극적으로 참여토록 하고 배분의 공정성을 담보함으로써 참여와 신뢰를 이끄는 기제로 사용하기도 하였다.

한편 모금기능을 확보하지 못한 재단들 역시 존재한다. 앞서 살펴본 표에 따르면 4개의 기관들 중 본 연구의 대상으로 선정된 3개의 기관이 모금을 기능을 갖고 있지 않았다. 이 중 H사례의 경우, 군 단위의 지역에 위치하고 있었고 새로 조성된 복지타운 운영을 목적으로 소규모로 만들어졌다. 물론 적은 규모이기 때문에 모금배분사업을 활발히 추진하는 것이 쉽지 않았다. 뿐만 아니라 작은 군단위에서 한정된 자원을 나누기 위해 경쟁하는 구조를 기존의 복지기관들이 원하지 않았기 때문이기도 했다. 군

단위의 지역재단이 모금을 하기 어렵고 시설운영 등에 치중하게 되는 이유라 할 수 있다.

모금 같은 경우도 지금 시작은 했지만 저희가 그건 외부 시설들의 견제도 있고, 이제 원래 설립되면서 만들어진 곳이다 보니까 이제 저희는 추후에 견제를 받게 되는데... 그런 것도 있고, 내부의 견제도 있습니다. 타운 내부에... (H사례)

왜 그러냐면, 노인복지관, 장애인 복지관, 요양원, 그런 곳은 벌써 모금을 하고 있잖아요, 하고 있는데. 그 거보다 큰 주체가 우리가 할 거야 라고 하면서 이렇게 뭐 언론에 얘기를 한다던가 우리가 뭔가 제스처를 딱 취했을 때, 그 쪽은 위축이 되는 거예요. 그리고 OO이라는 곳 자체가 사실은 아까 말씀드렸지만, 면적이 작잖아요. 이게 한계가 있습니다. 면적이 작다보니까. 어, 산업시설이 없습니다. 기존에 큰 기업들이 없어요. 뭐 예를 들면, 이제 지금 OO복지재단(다른 군 단위 기초자치단체 출연 복지재단)이 저희하고 약간 비슷한 그런 저기가 있는데. 그 쪽 그런 농촌지역 복지재단들이 모금사업을 시작을 하려고 하는데, 뭘가가 없는 거예요. (H사례)

다른 두 곳의 경우인 C사례와 E사례는 모두 조사연구중심의 재단을 표방하는 곳이었다. 이들 두 곳에는 박사급 연구 인력과 두 세명의 연구지원 인력을 담당하고 있어 연구팀이 조직화되어 있었다. 이 두 기관의 특징은 지자체 내에서 여전히 연구재단을 둘러싼 역할 논쟁과 견제의 정도가 심한 곳이라는 점이었다. 비교적 풍부한 지역의 기존 복지시설과 행위자가 있었고 이들의 강력한 견제가 상존하고 있었다. 이 두 지역은 앞서 살펴본 대로 정치적 상황에 따른 복지재단의 건립 명분이 비교적 뚜렷했기 때문에 설립에 큰 문제는 없었지만 이후 역할을 설정하는 과정에서 민간의 강한 반발을 불러일으키는 모금의 기능은 가져올 수 없었던 것으로 보인다.

그렇지만 저희가 이런 (모금)사업을 해보고 싶어도 못할 때가 있어요. 시의 영향을 받을 수밖에 없는 게 모금 사업을 다른데도 다 하고 있으니 우리도 (하자고 하고 우리도) 다 하고 싶어요. (그러나) 뭐 지역사회 여론은 언제나 우리에게 부정적이야. (C사례)

그래서 (결연사업과 같은) 실제적이고 체감도가 높은 걸 하기 위해서는 모금 사업을 하고 싶은데, 안되는 경우가 있어요. 그니까 협의, 물론 안돼 라고 얘기하진 않지만 협의 과정에서 어 조금 더 좀 천천히 가보자 이런 식의 권유를 하게 되고, 저희가 또 기존에 사업이 있으니까 이

런 사업을 하려면 인력을 다시 충원 해야되는 부분이기도 하고, 음 그냥 시작하기는 좀 한계가 있죠 실은. (C사례)

때문에 지역의 복지주체들이 개별적으로 수행하기 어려운 분야이지만 여전히 욕구가 있고, 더 나아가 지역 주체들을 이끌고 선도할 수 있는 조사연구 중심의 역할을 설정하였던 것이다. 구체적으로 이들의 조사연구의 내용은 다음과 같은 주제의 연구보고서의 발간을 통해 확인할 수 있다. <표 5>는 조사연구 중심의 한 지역재단이 2016년도에 발간한 연구보고서의 목록이다. 연구보고서의 주제를 통해 확인할 수 있는 것은 주로 지역복지, 기부, 노인·장애인·청소년 등 대상별 욕구와 지원방안에 관한 연구, 사회복지종사자의 처우개선을 위한 연구들이 주를 이루고 있는 것을 확인할 수 있다.

이러한 연구들은 그간 광역시도 중심의 복지연구로 인해 상대적으로 더 작은 단위인 기초자치단체의 복지와 관련한 연구가 미진했기 때문에 관과 민에서 동시에 갈증을 느끼던 분야이다. 또한 지자체에서도 민간 기관에서도 개별적으로 이러한 연구의 주제를 공론화시키고 이를 구체적으로 연구하는 것이 쉽지 않았기 때문에 지역재단이 이러한 공백을 메우는 것은 비교적 견제를 덜 받는 역할이었다.

그럼에도 불구하고 지역재단의 조사연구 역시 비판을 받지 않는 것은 아니다. 민간 복지시설의 관점에서 보았을 때, 지역재단의 연구들은 여전히 다소 정책 중심적이어서 실천 현장의 입장에서는 조사연구 결과의 효용성에 의문을 품게 되는 것이다. 지역의 기관들은 실천 현장에서 유용하게 사용할 수 있는 현장 밀착적인 조사연구를 할 것을 요구하고 있었다.

<표 5> OO시 지역복지재단의 연간 발간 연구보고서 목록 (2016년)

- | |
|--|
| 1. OO시 복지전달체계 개편방안 연구: 읍면동 복지허브화를 중심으로 |
| 2. OO시민의 기부문화실태조사 |
| 3. OO시 노인인구의 행복지수 향상을 위한 연구 |
| 4. OO시 장애인 생활 및 복지욕구 조사 |
| 5. OO시민 사회·심리적 불안분석 및 대응방안 연구 |
| 6. OO시 다문화가정청소년 사회통합 지원방안 연구 |
| 7. OO시 사회복지사 처우실태조사: 노인복지시설 |
| 8. 기초자치단체 출연 복지재단 발전방안에 관한 연구 |

E사례의 경우, 연구보고서 이외에 사업보고서 발간을 통해 실천현장의 수요에 부응하려는 노력을 기울이고 있었다. 예를 들어, 실천현장에서 사용할 수 있는 매뉴얼 발간(ex. 사회복지 종사자를 위한

이용자 폭력 대응 메뉴얼, 각종 프로그램 사례집 등)을 발간하여 배포하고 있었다. 이러한 조사연구 보고서 발간 이외에도 조사연구 중심의 재단들이 수행하고 있는 역할은 지역의 복지종사자를 위한 집합 교육, 네트워크 활성화 등을 실시하고 있다. 이러한 활동들은 지역재단이 지역의 복지기관들의 중심적 위치에서 논의의 장을 마련하여 이들을 포섭하고 파트너십을 유지하고자 하는 노력으로 볼 수 있었다.

마지막으로 시설운영을 주목적으로 하는 기관 유형의 경우, 설립부터 복지타운의 운영을 주 목적으로 설립된 측면이 있었다. 따라서 초기에는 지역 전체를 아우르는 복지허브로서의 기능을 가진다는 측면보다는 그 역할의 영역 역시 복지타운 내에 존재한다고 보고 있었다. 이 사례의 경우 이러한 방식은 초기 지역재단의 설립을 원활하게 하는 요소로 작용하기도 했다. 지역에 복지타운의 시설들을 위탁 운영할 정도로 기존의 복지시설들의 여력이 없는 경우, 또 외부적으로 타운 밖의 대외활동을 통해 외부 복지주체들과 부딪칠 일이 없는 경우, 상대적으로 지역재단의 설립은 수월했던 것으로 보인다.

처음에는 복지타운 운영을 목적으로 이제 건립된, 또 하나는, 지자체 복지재단은 지역 전체 복지재단이라고 표현을 하지만, 사실은 저희 재단은 OO군에서 출현해서 OO군 복지재단이지만, 약간은 타운 형식, 타운 운영을 위해서 만들어진 곳이기 때문에, 범위 자체가 사실은 OO군 전체가 아니라, OO 보건복지타운 요 내로 사실은 처음에는 그렇게 됐었던 재단입니다. 그러니까 처음에 만들어질 때 그다 그렇게 다른 재단들, 다른 외부 기관들이랑 부딪힐 게 없었습니다. (H사례)

산하 운영기관의 인사권, 예산권을 갖고 있는 경우가 있다. 즉 운영기관의 채용, 승진을 직접적으로 주도하고 예산책정과 의결 역시 재단의 이사회를 통해 승인하고 배분하는 구조를 취하고 있는 경우가 많았다. 이러한 운영방식에 대해 재단은 재단의 이사회, 그리고 산하 기관의 운영위원회에서 두 번 검토하는 작업을 거침으로써 결정사항에 대해 보완하고 시정의 기능, 견제의 기능도 갖게 된다고 긍정적으로 평가하였다. 또한 개별 기관이 해야 하는 사무업무(ex. 인사 등)를 한 곳에서 진행하는데 대한 효율성도 있다고 평가하였다. 그럼에도 H사례의 경우, 3-4년 전까지는 이러한 방식의 시설운영을 진행하였지만, 보건복지부 지침에 의거 법인 산하 기관들에게 인사권의 독립성을 보장하라는 지시에 따라 현재는 산하기관에 많은 권한을 이양한 상황이었다. 물론 이것은 사회복지법인이 산하 기관을 이해당사자들로 채우는 비리를 방지하고자 하는 의도를 갖고 있는 지침이고, 출자출연 공공기관의 성격을 가진 지역재단에는 사실상 맞지 않는 규정이지만 지침이 구체적으로 이를 명시하지 않아 그대로 따를 수 없는 상황이었다며 아쉬움을 표했다. 그러나 H사례에 따르면 또 다른 지역재단의 경우, 오히려 비슷

한 시기에 인사권, 예산권의 결정 권한을 재단이 가져왔음을 언급하는 것을 보았을 때, 시설운영에 따른 역할이 일관되기 진행되는 것 같지는 않았다. F사례는 모금중심 기관이지만 시설운영을 하고 있었는데, 이러한 경우 시설운영은 1년에 한 번 정도 지도점검, 시설관리, 재단 이사장이 채용계획에 대한 보고를 받는 정도로 관여하고 있었다.

근데 이제 저희 같은 경우에는 뭐 출자 출연기관이기 때문에 공공기관에 들어가거든요. 그래서 공공기관, 출자 출연에 의한 공공기관에서 만든 법인은 그런 곳하고 다르기 때문에 그 지침에 나오는 법인의 성격을 정확하게 구분을 시켜주는 게 낫지 않냐 라고 이제 그 쪽에 설명을 했더니, 그 쪽에서도 답변이 온 게 맞대요. 이걸 사실은 개인 법인 중에, 개인 법인 중에 조금 좀 유달리 심한 곳들을 견제하기 위해서 그렇게 해놓은 건데, 어찌 됐거나 그것과 지금 상황에서 공익법인이나 법인 그 공공법인이라고 따로 명시가 안 되어있기 때문에 그렇게 해야 한다, 따라야 된다고 해서. (H사례)

어찌 됐거나 그것과 지금 상황에서 공익법인이나 법인 그 공공법인이라고 따로 명시가 안 되어있기 때문에 그렇게 해야 한다, 따라야 된다고 해서. 사실은 저희는 그렇게 추진을 했고요. 그 당시에 역으로, 3년 전에 역으로 **복지재단은 거꾸로 각 시설에 있었던 인사권을 가지고 왔어요. 그니까 우리랑 정확하게 같은 시기에 반대로 하고 있었던 거예요. 그래서 지금 **은 지금도 그렇게 하고 있어요. 네. (H사례)

그러나 시설운영을 지역재단이 하는 것은 여전히 민간 기관의 반발을 많이 불러일으키는 사안이다. 특히 이미 기존의 지역 복지자원들이 성숙되어 있는 경우, 그러한 반발은 더욱 거세다. 그럼에도 불구하고 운영을 담당하고 있는 지역재단들이 시설운영을 하는 것에 대한 정당성 역시 있는 것도 사실이었다. 기관 위탁과 관련된 한계를 해소하고 사회복지 서비스의 공공성을 확대하는 방편으로 지역재단과 같은 기관이 운영에 관여하는 것도 하나의 방법이지 않은가 하는 조심스러운 전망을 내놓기도 했다.

이제 사회복지 자체에 공공성이 확대되고 있고, 과거에 1세대, 2세대에 이제 위탁사무와 관련되는 그 사회복지기관 이제 위탁과 관련되는 그런 업무들이 바뀌어 가고 있잖아요. 바우처 사업 형태로 서비스의 제공 영역으로 변화하고 있는 시점이고 그래서 복지관이라든지 복지기관에 대한 포지셔닝에 대해서 얘기를 나누고, 나오고 있는 시점이라고 보여 저요. 그렇기 때

문에 과거에 이제 민간 위탁의 시스템으로는 더 이상 시의 복지의 전반을 얘기할 수 없을 거라는 생각이고, 그렇다면 공익성을 가지고 접근할 수 있는 복지재단의 기능이 더 많이 요구되는 상황이라고 보여 줘요. 저는, 이걸 조심스럽기도하고, ... 물론 민간의 저항은 있지만 프레임 바꿔나가야 한다고 생각 하고 있거든요. 민간 법인을 위해서가 아니라 시민이랑 더 많은 사람들에게 복지사업을 확대해 나갈 필요성이 있고, 그렇다면 조금 더 다른 전환적 입장에 복지재단이 놓여 있을 거라고 생각이 들어요. 몰라요. 되면 좋겠습니다. (C사례)

〈표 6〉 지역재단의 주요 역할과 유형, 도전과 해결 전략

	역할 수행 주요 유형	역할부여 주체	수행방법	장애물	해결전략
1. 모금과 배분	모금배분 중심 재단	공공	공신력을 통한 모금/ 배분력 강화	민간의 견제	민간기관에의 지원, 배분 의사결정 참여 확대 및 신뢰구축.
2. 지역복지의 의제 발굴, 문제 해결자 역할	조사연구 중심 재단	지역재단	지역재단의 고유역할로 규정 의제 제시, 평가, 모델개발 등을 통해 민간을 이끌고자 함	민간의 견제	민간의 의견수렴, 네트워크의 장 제공, 현장중심 연구, 복지실무지역량강화 지원
3. 복지자원의 효율적 관리	시설운영 중심 재단	공공	시설에 대한 운영, 민간운영기관의 관리, 감독	민간의 견제	책임성과 공공성 확보전략으로 서비스대상자의 지지를 얻고자 함.

마지막으로 중심 역할을 가지기보다 여러 가지 업무를 복합적으로 하고 있는 재단도 있었다. B재단이 그에 속했다. 이 재단의 경우, 앞서 잠시 언급하였지만 이미 지역에 많은 시민사회와 복지관련 유관기관들이 다수 포진해 있었지만 재단의 출범과 운영은 큰 잡음 없이 지속되고 있었다. 이유는 자치단체장의 지속적인 관심과 지원, 이사회와 독립성을 담보하고자 하는 지역 시민사회의 노력, 기존의 복지시설 등 복지 주체들이 담당하고 있는 영역이 아닌 새로운 업무를 발굴하고자 하는 재단의 노력과 민간의 동의, 이사회와 활발한 활동 등이 배경에 자리하고 있는 것으로 보였다. 그럼에도 불구하고 여러 가지 업무를 맡고 있는 지역재단이 당면한 어려움은 매우 컸다. 이는 다른 역할을 맡은 지역재단들에서도 공통적으로 나타나는 것이었지만 특히 다양한 일을 담당하는 복합 기능을 가진 지역재단의 경우, 조직이 확대되기 쉽지 않은 상황에서 재단에 부여되는 업무는 매우 부담스러울 정도로 과도했다.

뿐만 아니라 시에서 나오는 인건비 이외의 재단 운영에 관련한 예산을 확보하기가 어려워 실질적으로 재단을 운영하는데 많은 어려움을 겪고 있었다.

저희 재단 사업 서류를 보면 다 놀래세요. 그니까 너무 정말 많아도 너무 많은거죠. 격식도 굉장히 많고, 절차도 많고, 꼼꼼하기도 하고, 이런 업무량에 있어서 그 지금 사업팀이 세 명인데 벽찬 부분이 사실이에요. 업무가 사실 좀 일정 부분 과부하가 걸려 있는 건 사실이구요. 사실적으로 이 정도 규모면 이 인력으로 한다는 것, 저는 객관적으로 좀 말이 안 된다고 생각해요.

(B사례)

재단에 예를 들어서 여기가 모금회로 돈이 다 들어가고 나서 홍보비로는 뭐 홍보비든 아니면 운영비로 돈을 쓰질 않아요, 거의. 그니까 쓰는 돈이 거의 없고, 다 후원금은 거의 99.9% 다 사업비로만 지출이 되는 구조라서, 하다못해 재단 차량 하나 없을 때도, 재단 차량도 사실 다 이사님들이나 이런 분들이 다 십시일반 모아서 해 주신거지.. (B사례)

IV. 결론

이 연구는 최근 급증하고 있는 지역재단의 유형과 역할을 탐색적으로 살펴봄으로써, 한국적 지역재단의 역할 방안을 논의하고자 이루어졌다. 그동안 지역재단에 주목한 연구들은 지역재단에 합가가 없어서 지역성을 기초로 하는 재단을 통칭하여 지역재단으로 다루고 있다. 하지만, 이 연구는 기초지자체가 출연한 지역복지재단으로 한정하여 전 세계적으로 독특한 형태로 출현된 이 재단의 역할을 살펴 보았다.

2017년 현재 전국에는 약 27개의 기초지자체가 설립한 지역재단이 있다. 이들 중 총 8개 재단을 면접 대상으로 선정하여 2017년 7월부터 8월까지 실무자 면접을 실시하였다. 이를 통해 몇 가지 주요한 연구 결과를 도출하였다.

첫째, 우리나라 기초지자체에서 설립한 지역재단도 서구의 지역재단과 마찬가지로 지역사회의 욕구를 지역사회에서 해결하는 것을 주된 역할로 수행하고 있다. 급증하는 지역복지 수요에 적극적으로 대처하기 위해 설립된 지역재단은 부족한 복지 공급과 재원을 모금을 통해서 해결하려는 노력을 하고 있다. 평택복지재단의 지역재단 역할 수행을 분석한 연구 결과에서도 같은 내용을 확인할 수 있다(평택복지재단, 2016).

둘째, 지역재단의 역할은 지역사회 욕구에 따라 다양한 기능을 요구받고 있다. 지역사회 기관의 의견에 따라서 지역사회 내 유관기관과 충돌되는 역할을 피하기도 하고, 지역사회에 없는 기능을 수행하려는 움직임이 있다. 예를 들면, 지역사회 유관 기관과 기능과 역할 중복을 피하기 위해서 조사 업무만 수행한다든지, 사회복지기관 운영을 할 수탁 기관이 부족한 지역의 경우 지역재단이 복지 업무와 기능을 수탁하는 기능을 자처하고 있다. 최근 들어 지역재단이 지역사회 복지 기능의 컨트롤타워 역할을 하기 위해서는 조사와 연구를 해야 한다는 인식이 높아가고 있다. 이러한 요구와 욕구에 따라서 조사·연구·교육의 기능을 수행하는 재단들이 생기고 있고, 향후 조사연구의 기능이 지역재단의 주된 역할이 될 것으로 예측하기도 한다.

한국적 지역재단의 특성은 관주도라는 점에서 찾을 수 있다. 지역재단이 주민 스스로 지역사회 리더십을 갖추어가는 것이라면, 기초자치단체의 지역재단은 소민대관의 성격을 갖고 있는 것으로 나타났다. 관주도형 지역재단의 장단점은 재단의 정체성 혼란과 맞닿아 있다. 지역재단이 지역사회에서 문제를 해결할 수 있는 리더십을 쉽게 획득하기 위해서 관의 역할이 중요하였지만, 지역재단과 다양한 지역복지기관과 역할 충돌이 생기면서 지역재단의 역할 정립을 수립해야 하는 과제에 직면하고 있다. 최

근 청주복지재단에서 이루어진 ‘기초지자체 주도 지역재단의 역할’이라는 주제로 이루어진 워크숍은 지역재단이 역할과 정체성 혼란에 직면하고 있음을 보여준다.

지속가능한 지역재단 역할은 지역사회의 상황과 요구에 따라서 달라질 수 있다. 선행연구들이 도시 형태와 설립주체에 따라 지역재단의 운영 모형을 제시한 것과 같이 지역사회의 자원, 욕구 등에 따라서 지역재단의 다양한 역할과 기능을 모색할 필요가 있을 것이다. 지역재단의 당면한 도전에 많은 연구 참여자들은 지역복지의 의제를 발굴하고 문제 해결자를 할 수 있는 조사 연구의 역량을 키우는 것이 지역재단의 지속가능성을 보장한다고 생각하는 것으로 나타났다.

상기와 같이 기초지방자치단체가 설립한 지역재단의 역할을 살펴보았다. 기초지방자치단체가 설립하였다는 것으로 통상적으로 인정하는 지역재단이라는 정의에 부합될 수 있는가란 논쟁이 있었다. 분석 결과 기초지방자치단체가 설립한 지역재단도 해당 지역의 복지 욕구를 해결하기 위해 모금과 배분의 역할을 주로 함으로써 서구의 지역재단의 정의와 같은 역할 수행을 하고 있는 것으로 나타났다. 하지만, 지역재단 스스로도 지역의 다양한 기관과의 협업과 지역사회 리더십을 가질 수 있는가에 대해 회의적이다.

기초지자체가 설립한 지역재단이 등장한 지 10여년이 지난 지금 정체성의 정립에 대한 도전과 과제에 직면하여 있다. 지역재단이 지역이 당면한 복지 욕구를 해결하기 위해 설립되었으나, 관주도라는 태생적 한계로 지역재단의 역할 수행에 어려움에 봉착한다. 하지만, 지역사회라는 개념이 부족한 한국적 상황에서 지역사회 리더십을 발휘하는 데는 관주도 지역재단이 갖는 의미도 있다.

지금까지 지역재단의 논의는 운영 실태와 문제점 해결을 위해서는 지역재단의 역할 정립을 해야 한다는 논의에 머물러 있다. 이제 지역재단의 경험에 대한 깊이 있는 논의를 통해서 지역사회 내 리더십을 발휘할 수 있는 역할과 기능을 모색할 필요가 있다.

지역재단은 지역사회 복지의 사각지대 해소와 지역자원 간 네트워크의 핵심적 역할을 수행하기 위해 설립되었다. 하지만, 민-민, 민-관의 협치는 많은 신뢰와 성공경험을 요구한다. 지역재단을 중심으로 지역사회 유관기관의 협업을 가능하게 하는 성공 요인을 탐색하는 것도 지역재단의 성공 가능성을 확인할 수 있는 중요한 과제일 것이다.

이를 위해서는 지역재단이 독립성과 민주성 확보가 우선적으로 확보되어야 할 것이다. 공무원의 파견 등의 독립성의 장애 요인을 제거하고 지역사회 주민에 의한, 주민을 위한 지역재단 운영과 역할 정립을 위한 혁신적 대처가 요구된다.

이 연구는 기초지자체가 설립한 27개 지역재단 중 8개를 임의적 표본추출로 연구 대상으로 선정하였다. 향후 연구에서는 기초지자체가 설립한 지역재단과 풀뿌리 지역재단을 함께 고려하여 이들 간 차

이에 대해 고찰함으로써 한국적 지역재단의 역할에 대한 논의로 발전시켜 나갈 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 김미현, 김범용, 박성호, 이형진(2015). 지속가능한 지역재단 운영방안 연구. 서울시복지재단.
- 노혜진, 이현옥. (2017). 지역재단의 운영실태와 문제점. 한국콘텐츠학회논문지, 17(8), 226-240.
- 아름다운재단(2007). 지역기부문화 활성화를 위한 지역재단 연구보고서. 아름다운재단.
- 안상훈, 노혜진, 김수완, 김영미, 이현옥, 김윤지, 김희진(2016). 나눔을 둘러싼 사회경제적 환경변화와 모금회의 대응. 사회복지공동모금회 나눔연구소.
- 전병주. (2014). 기초자치단체 복지재단의 실태 및 활성화 방안. 디지털융복합연구, 12(2), 61-67.
- 청주시복지재단(2017). 사회복지서비스공단과 지역복지재단의 역할. 2017년 전국기초자치단체복지재단협의회 세미나 자료집.
- 오민수(2007). 사회서비스 전달체계 변화에 따른 지역복지재단의 역할과 과제. 전국기초자치단체복지재단협의회 세미나 자료집.
- 최인수, 김건위, 양은경(2016). 한국형 지역재단 모델 개발 연구. 한국지방행정연구원.
- 평택복지재단(2016). 기초자치단체 출연 복지재단 발전 방안 연구. 평택복지재단.
- 한인섭, 김정렬. 2014. 지역복지재단의 운영실태와 제도화에 관한 연구. 한국거버넌스학회보, 21(3), 125-148.
- Bernholz, L., Fulton, K., & Kasper, G. (2005). On the brink of new promise: The future of US community foundations.
- Carman, J. G. (2001). Community foundations: A growing resource for community development. *Nonprofit Management and Leadership*, 12(1), 7-24.
- Easterling, D. (2008). The leadership role of community foundations in building social capital. *National Civic Review*, 97(4), 39-51.
- Edwards, G. (2011). Concepts of community: A framework for contextualizing distributed leadership. *International Journal of Management Reviews*, 13(3), 301-312.
- Graddy, E. A., & Morgan, D. L. (2006). Community foundations, organizational strategy, and public policy. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 35(4), 605-630.
- Hammack, D. C. (1989). Community foundations: The delicate question of purpose. *An agile servant: Community leadership by community foundations*, 23-50.
- Harrow, J., & Jung, T. (2016). Philanthropy and community development: the vital signs of community foundation?. *Community Development Journal*, 51(1), 132-152.
- Renz, L., Atienza, J., & Altman, J. (2004). *Foundation yearbook: Facts and figures on private and community foundations*. New York: Foundation Center.
- Wang, L., Graddy, E., & Morgan, D. (2011). The development of community-based foundations in East Asia. *Public Management Review*, 13(8), 1155-1178.
- WINGS. (2010). *Community Foundation Global Status Report*.