

## 민간 중간지원조직의 책무성과 성과에 대한 연구: ‘인천시민재단’에 대한 시민단체 활동가들의 인식을 중심으로\*

이형진\*\*

본 연구는 민간 중간지원조직이라 할 수 있는 지역재단(인천시민재단)을 대상으로 재단의 책무성의 한 구성 요소인 조직 성과(performance)가 무엇이며 그 속성과 구성 요소는 무엇인지 재단의 주요 이해관계자 그룹의 한 축인 시민단체 활동가들의 관점을 통해 밝혀보고자 했다. 그들의 경험을 깊이 들여다봄으로써 그 안에서 출현하는 지역재단의 성과에 대한 새로운 이론 또는 설명 체계를 탐색해 보고자 했으며, 이를 위해 질적 연구 방법론의 하나인 근거이론을 통해 실체에 접근하고자 했다.

자료 수집은 인천시민재단과 관계를 맺고 있는 인천지역 활동가를 대상으로 심층인터뷰와 포커스그룹 인터뷰를 통해 이뤄졌다. 질적 코딩을 통해 33개 개념, 13개 하위 범주, 5개 범주를 확인했으며, 다섯 개의 범주는 ‘지원대상’, ‘지원전략’, ‘재단경영’, ‘상호작용’, ‘전반적 성과기준’으로 구성된다. 범주 간의 관계 분석을 통해 모든 범주가 ‘상호작용’이라는 핵심적 범주를 통해 소통한다는 사실을 발견할 수 있었다.

### ! 주제어 !

지역재단, 중간지원조직, 책무성, 성과, 근거이론, 상호작용

\* 이 논문 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2020S1A5B5A17091981).

\*\* 성공회대학교 외래교수

## 1. 서론

본 연구는 민간 중간지원조직이라 할 수 있는 지역재단(community foundation)을 대상으로 재단 책무성(accountability)의 한 구성 요소인 조직 성과가 무엇이며, 그 속성과 구성 요소는 무엇으로 이뤄져 있는지 재단의 주요 이해관계자 그룹의 한 축인 시민단체 활동가들의 관점을 통해 밝혀보고자 하는 것이다. 이를 통해 협력과 공생의 관계를 확장·심화시키기 위해 전제가 되어야 할 것이 무엇인지 탐색해 보고, 향후 재단의 사명 실천과 정체성 재정립을 위한 단초를 찾아보고자 한다.

일반적으로 ‘지역재단’은 ‘기부와 나눔을 위한 공동기금 개발자이자, 공동기금의 배분자’라 알려져 있다. 전자는 지역이라는 일정한 지리적 범주를 토대로 해당 지역사회 내의 민간 부문의 자원을 모은다는 의미를, 후자는 이렇게 만들어진 자원을 지역사회 공공의 이익을 위해 쓰다는 의미를 내포한다. 이는 한편으로는 자원의 수급에 기초한 것이라면, 다른 한편으로는 지역사회의 변화와 발전을 위한 엔진 혹은 지역사회 의제 및 문제 해결을 선도해 가는 촉매제이자 촉진자라는 것에 의미를 부여하는 것이며 그것이 갖는 시민성(civility)에 기초한다. 이는 지역사회 구성원의 참여와 이에 따른 권한과 책임, 공동체의 변화를 지향한다는 점에서 역동적이다(이형진, 2002: 407-409). 또한 이런 모든 기능과 역할을 중간(intermediary)에서 수행한다는 의미에서 형태적으로는 민설민영, 즉 민간 중간지원조직으로 분류할 수 있다.

통상적으로 재단은 가족재단, 기업재단, 지역재단, 운영재단 등 설립 주체 및 기능과 역할에 따라 구분하기도 하지만, 자원이 어디에서 오는지, 의사 결정권을 누가 갖는지에 따라 사립재단(私立 private foundation)과 공중재단(公衆 public foundation)으로 대별한다(Shafritz, 1968; COF, 2023; Candid, 2023).<sup>1)</sup> ‘공중재단’은 자원이 특정 개인이나 조직이 아닌

불특정 다수에게서 온다는 점에서 사립재단과 구분되며, 이런 점에서 지역재단은 전형적인 공중재단이라 할 수 있다. 이런 기준은 자원의 출처가 특정 개인이나 가족, 혹은 기업, 정부와 같은 조직인지 아니면 불특정 다수인지, 그래서 이에 기반하여 의사 결정이 특정인이나 집단에 의해 이뤄지는지 아니면 지역사회를 대표하는 사람들에 의해 이뤄지는지가 주요 관심사가 된다. 따라서 지역재단의 독립성, 즉 특정 정파, 정부, 종교, 계층 등으로부터 독립적인 의사결정과 운영 여부는 지역재단의 정체성을 언급하는 데 가장 중요한 요소 중 하나가 되어 왔다(Anheier 외, 1999: 30-35).

지역재단은 시민사회와 상호 의존적으로 진화해 온 제도적 선택이라 할 수 있으며, ‘자산 관리자’(asset manager), ‘시민참여의 플랫폼’(platforms of civic engagement), 지역사회의 ‘중간 매개자’(intermediary)이자 ‘촉진자’(moderator)로서 자신의 정체성과 역할을 규정해 왔다(Küstermann, 2016: 16-17). 이런 특징 때문에 시민사회 주요 행위자인 지역사회 시민사회단체와의 관계는 지역재단에 매우 중요하다. 왜냐하면 지역재단은 기본적으로 시민사회단체에 대한 지원이라는 형식을 통해 자신의 사명과 목적을 성취해 가기 때문이고, 이들 관계는 재정적 지원의 규모는 물론, 비재정적인 것의 내용과 질에 의해 많은 영향을 받기 때문이다(Bolduc 외, 2004; Patton 외, 2004; Walde, 2004).

---

1) ‘공공’(公共)의 사전적 의미는 사회의 일반 구성원에게 공동으로 속하거나 두루 관계되는 것을 지칭하지만(고려대 한국어사전), 법적으로는 국가 또는 공적 기관에 의해 권한이 위임된 활동과 대상에만 적용해야 하기 때문에 민간 활동과 관련된 것은 공동(共同) 또는 공중(公衆)으로 표현할 것을 강조하기도 한다(위키백과). 따라서 public foundation은 맥락에 따라 공익재단, 공공재단, 공중재단, 공동재단 등으로 표기할 수 있으나, ‘공익재단’이라는 용어는 법률이 정한 바에 따라 기업재단이나 사립재단이 자신을 지칭할 때 이미 사용한다는 점, ‘공공재단’이라는 용어 또한 국가 혹은 정부가 설립 운영하는 재단이라는 개념으로 통용된다는 점을 감안하여 private foundation과 public foundation을 대별하고자 하는 본고의 맥락을 염두에 두어 본고에서는 ‘공중재단’으로 표기하고자 한다.

본 연구는 이러한 문제의식 하에 민간 지역재단을 그 대상으로 하되, 상당 기간 지역재단으로서 기능과 역할을 수행해 온 인천시민재단<sup>2)</sup>을 분석 대상으로 하여, 재단 주요 이해관계자 그룹의 한 축인 시민단체 활동가들의 관점을 통해 재단의 성과가 무엇이며, 그 속성과 구성 요소는 무엇으로 이뤄져 있는지, 각각의 속성들은 구조적으로 어떻게 연계되어 있는지, 그리고 궁극적으로 그들은 어디에, 무엇에 진정한 가치를 두고 있는지에 대한 경험적 연구를 수행하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 상징적 상호작용론에 근거를 둔 Strauss와 Corbin의 근거이론 연구 방법이 가진 장점을 활용하되, 그간의 연구사에서 지적된 한계와 이에 대한 비판에 유념하면서 패러다임 모형을 기계적으로 적용하기보다는 자료에 담겨 있는 개념과 구조를 발견하는 데 초점을 두고자 한다.

## II. 지역재단과 책무성

서론에서 언급했듯이, 지역재단은 기능적인 측면에서 볼 때 민간 중간 지원조직이라 할 수 있다. 특정 지역사회의 공익을 위한 자원의 수요와 공급의 중간에서, 그리고 지역사회 변화와 진화를 위한 매개자이자 촉진자로서 중간에서 일정한 역할을 하기 때문이다. 일반적으로 ‘중간지원조직’은 말 그대로 조직과 조직 중간에 위치하면서 연결자, 중재자, 조정자 등의 역할을 수행한다. 따라서 정부·시장·시민사회 전 부문에 걸쳐 조직과 조직 중간에 위치하여 인적·물적·기술적 지원, 정보와 자원의 네트워킹, 협력 및 조정 등을 통해 직간접으로 활동 촉진 및 역량 증진의 임무를 수행해 왔으며, 서구에서는 일찌기 supporting organization, intermediary,

2) 2007년 시민운동 활동가 지원을 주목적으로 사단법인 ‘인천시민운동지원기금’을 설립하고, 2017년 사업영역 확장하면서 단체명을 ‘인천시민재단’으로 바꿨다. 구체적 내용은 <https://incheoncf.org> 참조

infrastructure organization 등의 명칭을 통해 알려져왔다(ABRAMSON 외, 2012; Briggs, 2003; Brown 외, 2002; Kendall 외, 1996).

우리나라에서 중간지원조직의 논의는 2000년대에 들어서면서 고용노동부의 사회적기업에 대한 육성 및 지원 정책 등 중앙정부의 사업과 함께 시작되었고, 사회적 경제 영역을 중심으로 확장되었다(김태영, 2016; 박세훈, 2015; 박영선 외, 2020; 정병순 외, 2018; 최준규 외, 2018). 이러한 정책의 기저에는 효율성과 경쟁력을 강조하는 신자유주의적 세계화와 공공 행정에 시장적 접근을 강조하는 신공공관리론의 확산이라는 흐름이 깔려 있었다. 특히 우리나라의 경우, 위로부터의 조직화는 ‘행정의 외주화’라는 비판과 함께 정부 정책을 홍보하고 지도·감독·통제하는 역할로 제한될 수밖에 없는 구조적 한계를 노정하고 있었다(노진철, 2016; 장수찬 2016).

그렇지만 시민사회 공익활동과 관련된 NGO·NPO중간지원조직의 경우, 시민사회 내부로부터 논의와 함께 정부의 지원이 뒤따르는 방식, 즉 민간주도와 민·관 협력 방식으로 진행되었다는 점에서 다소 다른 전개 양상을 보였다(송재봉 2016; 장수찬 2016; 조철민, 2016). 특히 2007년 대선을 전후로 한 중앙집중형 시민운동에 대한 반성과 성찰은 지역 의제 설정, 일상생활에서의 실천, 지역 주민의 자발적 참여를 강조하게 되면서 시민사회단체를 지원하는 플랫폼으로서의 중간지원조직의 필요성에 대한 인식이 확대되었다(노진철, 2016: 7). 이러한 인식을 바탕으로 2008년 ‘부산시민운동지원센터’를 시작으로 대구, 광주, 충북, 충남 등의 지역으로 확장되어 갔다. 이들 대부분은 기존의 시민사회운동 단체의 연합체 혹은 협의체가 설립한 사단법인이 정부로부터 위탁을 받아 운영하는 방식, 즉 지방정부—모법인(사단법인)—NGO·NPO지원센터라는 모양새를 취했으며, 조례에 근거한 ‘관설민영’의 형태를 띠었다(장수찬, 2016: 15). 이들 모법인을 ‘시민재단’<sup>3)</sup>이라 칭함으로써 지역재

단의 모습을 갖추어 갔으나, '재단'의 전형적인 역할이라 할 수 있는 재원을 기반으로 한 지원사업, 즉 모금과 배분 기능에 초점이 맞춰졌다기 보다는 내용상으로는 재단(모법인)과 중간지원조직(센터)의 기능이 통합된 그리고 개별 시민단체로서의 기능도 아울러 수행하는 형태를 띠고 있었다. 이런 형태가 당시 상황과 맥락을 반영한 것이기는 했지만, 시간의 흐름에 따라 자립성, 전문성, 다양성, 민·관 협치 모델, 자원 확보 등의 측면에서 도전적 과제에 직면하기도 했다(장수찬, 2016: 16-19).

이와는 달리, 민간주도로 설립·운영되는, 그리고 출발부터 모금과 배분을 중요 임무로 하는 민간 지역재단도 함께 존재했다. 큰 틀에서 전자의 경우나 후자의 경우나 모두 '민간주도 지역재단'이라는 측면에서는 동일하지만, 애당초 모금과 배분이라는 정체성을 갖고 출발한 재단과는 사업의 범위나 규모, 방식에서 일정한 차이를 보여준다. 이런 유형의 우리나라 최초 지역재단은 2006년 천안지역에 설립된 '풀뿌리희망재단'이다. 이 지역 활동가 윤희란의 막사이사이상 수상 상금이 기초가 되었고 이것이 마중물이 되어 지역사회의 참여를 끌어내는 계기가 되었다. 이렇게 민간주도 지역재단이 탄생하는 데는 2000년 설립된 아름다운재단이 롤모델로서 큰 역할을 했으며, 그 이후 희망제작소에서 개최한 '지역재단포럼' 또한 지역재단에 대한 관심을 환기시키고 지역재단 설립을 독려하는 데 많은 영향을 미쳤다. 2006년 풀뿌리희망재단이 설립된 이래 인천시민운동기금(2007, 인천시민재단으로 개명), 부천희망재단

---

3) 현재 충북시민재단, 대구시민재단, 부산시민재단, 인천시민재단, 광주NGO시민재단, 충남시민재단 등이 '시민재단'이란 명칭을 사용하고 있고, 영어로는 civic 혹은 citizen foundation으로 표기하고 있다. 독일의 경우, Bürgerstiftung로 통용되는데 Bürger는 시민, 부르주아, 평민 등의 사전적 의미를 가지며, Stiftung은 재단의 뜻을 갖고 있다. 직역하자면 '시민재단' 정도가 될 수 있지만, 독일 혹은 유럽지역재단 이니셔티브에서 공식적으로 출간한 영문자료에는 Bürgerstiftung을 community foundation으로 번역하고 있다. 아마도 기왕의 국제적으로 통용되고 있는 용례를 따름으로써 용어상의 혼돈을 피하고자 하는 것으로 추측해 볼 수 있다.

(2011), 성남이로문재단(2012), 안산희망재단(2012) 등의 설립이 이뤄졌으며 그 이후 완만한 증가세를 보였다. 2015년에는 민간 지역재단의 중간지원조직이라 할 수 있는 ‘한국지역재단협의회’가 결성되어 앞서 언급한 대구, 충북, 광주, 경북 등의 지역재단을 포함, 현재 11개의 지역재단이 회원단체로 가입하였다. 부산, 충남, 마포 등 미가입한 숫자까지 포함하면 현재 20여 개 안팎의 민간 지역재단이 있는 것으로 추측해 볼 수 있다.

민간주도 지역재단과 관련하여 살펴봐야 하는 또 하나의 흐름은 소위 ‘지자체주도 지역재단’ 혹은 ‘관 주도 지역재단’의 출현과 이의 급속한 양적 확대다.<sup>4)</sup> 이들 재단은 광역 혹은 기초자치단체가 조례에 근거하여 설립, 위탁 운영하거나 직영하는 재단을 지칭하며, 광역 및 기초 자치 지역에 OO문화재단, OO복지재단, OO장학재단 등으로 칭하는 재단이 이에 해당한다. 문화재단은 1997년에 경기문화재단이, 복지재단은 2004년 서울복지재단과 동작복지재단이 생긴 이래(정갑영, 2004: 15) 정부 정책과 관련 법시행에 따라 2000년대 후반 폭발적으로 증가세를 보였다

4) 이런 명칭은 공식적으로 사용되는 명칭은 아니다. 다만 이들을 통괄해서 칭하기 위해 관련 보고서나 논문에서 지방정부가 설립한 재단을 ‘공공형 지역재단’(김미현 외, 2014), ‘지자체주도(관설민영) 지역재단’(최인수 외, 2016), ‘지자체 지역재단’(노혜진 외, 2017), ‘관 주도형 지역재단’(손선옥 외, 2018) 등의 다양한 이름으로 명명하고 있다. 그러나 이들은 주로 지자체가 설립한 복지재단만을 지칭한다. 지역에서 문화사업을 하는 재단은 ‘문화재단’으로, 교육 및 장학사업을 하는 재단은 ‘교육재단’, ‘장학재단’, 혹은 ‘장학회’로 불린다. 또한 이들은 ‘지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률’에 영향을 받고 있는 만큼 ‘지방자치단체 출자·출연 기관’으로 불리기도 한다(김형진 외, 2015). 이들 모두는 지방정부가 출연한 재단(government-sponsored foundation) 혹은 지방정부와 연계된 재단(government-affiliated foundation)이라 할 수 있다. 이들 중 복지재단이 민간주도 지역재단보다 양적인 측면에서 그리고 설립주체 측면에서 지배적이기 때문에 이를 ‘한국형’ 혹은 ‘한국적 형태’의 지역재단이라 통칭하기도 한다(노혜란, 2017; 손선옥, 2018). 그러나 지역재단은 복지사업만이 아니라 다중적인 목적(multi-purpose)을 갖고 있다는 점에서, 재정권과 인사권 등의 주요 권한이 지자체에 종속되어 있다는 점에서 이들을 ‘한국적’ 혹은 ‘한국형’ 지역재단이라고 통칭하는 것은 재고할 필요가 있다.

(김형진·한인섭, 2015: 76). 최근 정부 조사 발표에 따르면 복지, 문화, 교육(장학) 등과 관련된 재단의 숫자는 300여 개에 이를 정도로 지방정부가 재단을 설립 운영하는 것은 일반화된 현상이라해도 과언이 아니다.<sup>5)</sup> 그러나 이들 재단은 ‘배달 사업소’(김해보·장원호, 2015: 37), ‘옥상옥’(屋上屋, 장세길, 2020: 5), ‘위인설관’(爲人設官, 장세길, 2020: 11), ‘소민대관’(小民大官, 손선옥 외, 2018: 48), ‘위압적 동형화’(김해보·장원호, 2015: 39) 등으로 표현되듯이, 재정권 및 인사권과 관련하여 지방정치권력으로부터 자유롭지 못하다는 점에서 민간주도 지역재단과는 차별적이다. 특히 지역문화재단의 경우 적절한 공적 지원 메커니즘과 관련하여 소위 ‘팔길이 원칙’(arm’s-length principle)에 대한 논쟁(금성희, 2018; 김정수, 2018; 백옥선, 2017)은 이를 반증하는 것이기도 하다. 따라서 이를 단적으로 정리해보면 앞서 살펴본 민간주도 지역재단은 시민사회 부문에, 지자체주도 지역재단은 정부 부문에 자신의 출발점과 근거를 두고 있다고 할 수 있을 것이다.

우리가 지역재단이라 칭하는 ‘커뮤니티 파운데이션’(community foundation) 모델은 미국에서 시작되었다. 1914년에 설립된 클리블랜드재단(Cleveland Foundation)이 그 효시로, 운영 자금을 모금하는 것보다 영구적인 재원을 마련하여 지속가능한 운영을 하는 것, 지역사회 욕구와 문제를 파악하고 해결하는 것, 그리고 이를 위한 사회정책과 필란트로피에 대한 리더십을 구축하는 것이 설립의 중요 이유이자 목적이었다. 특히 이는 모든 힘이 일반 대중에게서 나오며, 그 결과에 대해서도 일반 대중에게 책임을 져야 한다는 설립자 고프(Goff)의 비전이 그

5) 행정안전부가 2022년 6월 30일 기준으로 조사 발표한 ‘지방자치단체 출자·출연기관 현황’에 따르면, 정부 출자출연기관이 총 805개(출자기관 95, 출연기관 710)에 이르며, 이를 몇 개의 키워드로 검색해 보면 문화재단이 113개, 복지재단이 39개, 장학재단이 45개, 장학회가 84개, 교육재단이 7개로, 지자체(출연) 지역재단이 총 284개로 파악된다.



토대를 이룬다.<sup>6)</sup> 또한 당시 록펠러와 카네기로 대변되는 특정 개인이 설립한 재단에 반해 ‘필란트로피의 민주화’(democratization of community philanthropy)를 예견하는 것이기도 했다.<sup>7)</sup> 클리브랜드재단의 모델은 얼마 지나지 않아 미국 전역으로 급속히 확대되었다. 미국은 현재 800여 개의 지역재단이 존재하며 전 세계적으로 현재 2,200여 개에 이를 정도로 이미 보편적 제도로 자리매김했다고 해도 과언이 아닐 것이다.<sup>8)</sup> 그러나 이런 미국식 지역재단 모델에 대한 도전도 함께 존재해 왔다. 각 지역에 지역재단이 소개되고 만들어지는 과정에는 문화, 전통, 역사와 같은 맥락은 물론, 법률 제도와 비영리부문에 대한 정책 등에 따라 얼마든지 미국식 모델과는 다른 방식으로 나타날 수 있다든지(Feurt 외, 2001: 16; Wang 외, 2011: 1158-1159; Guo 외, 2019: 649), 혹은 비미국적 맥락에서 재해석되어 가치, 비전, 목소리, 그리고 다양한 맥락과 교차하는 유연성을 가진 하나의 운동(movement)으로도 이해됨으로써 개념적으로 다중적 의미를 갖는다든지(Jung 외, 2013:

6) 「GOFF'S VISION: The World's First Permanent but Flexible "Community Savings Account"」(2023.7.19) <https://www.clevelandfoundation100.org/foundation-of-change/invention/goffs-vision/>

7) Bernholz은 ‘지역사회 필란트로피의 제도화’(1900~29), ‘지역사회 필란트로피의 민주화’(1950~1990), ‘상업적 채리티의 출현’(1991~2005) 세 단계로 미국의 지역사회 필란트로피와 지역재단의 역사를 시기 구분한다(Bernholz, 2005: 4-7). 두 번째 단계인 ‘지역사회 필란트로피의 민주화’란 특정 계층만이 아니라 일반인도 기부하고 이를 위한 기관을 설립할 수 있게 됨으로써 필란트로피의 개념과 실천이 일반화되었던 시기를 말한다.

8) CommunityFoundationAtlas.org, (2023.7.18). Community Foundation Atlas는 2014년 클리브랜드재단 탄생 100주년을 기념하여 세계지역재단 현황에 대한 전반적인 연구 조사 결과를 공유하기 위해 만든 온라인 플랫폼이다. 관련 자료는 Foundation Center와 GuideStar가 함께 만든 Candid로 이관하여 지역재단 관련 데이터베이스와 정보를 제공하고 있다. 지역재단에 대한 세계적 차원의 움직임도 활발하게 전개되어 1998년 WINGS(World Wide Initiative for Grantmaker Support), 2006년 국제개발협력과 관련하여 GFCF(Global Fund for Community Foundation)가 설립된다(Kilmurray, 2016).

411) 하는 것이 그것이다. 그렇지만 불특정 다수로부터 오는 다양한 자금원, 이에 대한 책무, 자율성과 독립성, 시민성 등 지역재단이 가진 태생적 특징은 세계 각국의 지역재단이 발전해 가는 데 기초가 된 것 또한 사실이다.

유럽의 경우, 미국 모델을 토대로 1970년대 후반 영국에서 첫 번째 지역재단인 ‘노던아일랜드 볼런터리 트러스트’(Northern Ireland Voluntary Trust)가 탄생하게 되고(Alferoff, 2017), 이에 관한 관심이 폭넓게 확산되기 시작하면서 1980년대와 90년대 전 유럽에 걸쳐 폭발적인 증가세를 경험하게 된다. 이러한 폭넓은 관심과 양적 증가는 2016년에 이르러 지역재단을 위한 중간지원조직이자 네트워크인 ‘유럽지역재단 이니셔티브’(European Community Foundation Initiative)가 설립되는 계기가 되며, 850여 개의 지역재단과 32개의 지역재단을 위한 중간지원조직(infrastructure organization)을 만들어 내었다(Böllhoff 외, 2017). 이런 성장의 중심에는 독일 지역재단의 폭발적인 성장이 자리 잡고 있었으며, 1996년 독일 최초의 지역재단인 ‘귄터슬로 시민재단’(Stadt Stiftung Gütersloh)이 설립된 이래 유럽 전체의 절반에 해당하는 420여 개의 지역재단이 독일 전역에 걸쳐 존재하게 된다. 특히 독일의 경우 2000년 지역재단 인증을 위해 열 가지 기준과 원칙을 정해 이를 적용하는데 이는 미국식 모델을 참고하되 독일의 역사적·사회적 맥락을 반영, 공공과 민간의 수평적 파트너십을 토대로 지역재단이 갖는 가장 기본적인 원칙인 독립성과 자발성을 강조함으로써 발전시켜 간 사례라 할 수 있다(Küstermann, 2016).<sup>9)</sup>

9) 지역재단 인증제도는 국가가 운영하는 것이 아니라 지역재단 중간지원조직 격인 독일 지역재단연대(Bündnis der Bürgerstiftungen Deutschlands, The alliance of community foundations in Germany)가 이를 운영한다. 2000년 인증을 위해 열 가지 원칙을 만들었다(<https://www.buergerstiftungen.org/de/guetesiegel/guetesiegel> 2023.7.20). 이 중 세 번째, “지역재단은 경제적으로나 정치적으로 독립된 조직이다. 특정 종파나 정당과 연계되지 않는다. 지배적 위치를 갖는 기부자, 정당, 기업은 존재

이렇듯 지역재단은 지리적으로 배태된 필란트로피, 다양한 자원출처, 다중적인 목적, 지역사회 리더십 등의 키워드를 갖는 제도로 진화해왔다(Wang 외, 2011: 1156; Jung 외, 2013: 409). 지역재단을 언급할 때 place-based philanthropy, community philanthropy라는 용어와 개념(Kilmurray, 2016)이 전제되었듯이, 공익을 위한 시민의 자발적 기부와 행동으로서의 ‘필란트로피’(philanthropy, Payton 외, 2017)가 항상 전제된다는 사실을 염두에 둘 필요가 있다. 이에 따라 다른 어떤 비영리조직보다도 강도 높은 투명성과 책무성이 요구되는 것은 당연한 일일 것이다. 즉 모든 정보를 대중들에게 공개해야만 하며, 지원의 결정 과정에서부터 어떤 성과와 임팩트를 만들어 냈는지에 이르기까지 지역재단이라는 제도의 존재 이유와 공익성에 대해 응답해야 할 강한 요구, 즉 책무성 주제와 긴밀하게 연결된다.

‘책무성’(accountability)이란 일반적 의미에서 어떤 행동/행위에 대해 응답을 해야만 하는 것을 일컫는다. 책무성은 대외적 차원에서는 규정된 행위의 기준을 지킬 의무, 대내적 차원에서는 개인적 행동과 조직의 사명을 통해 표출되고 감지되는 책임에 의해 동기부여 된다. 이런 의미에서 책무성은 다양한 행위자 간의 관계(relationship)로 특징 지워질 수 있으며, 행위자가 자신의 행위에 대해 설명을 하고 상대방이 이를 받아 판단하는 것이라고 해석할 수 있다. 따라서 법의 준수에만 머무는 것 이라기보다는 조직 내외부의 다양한 이해관계자들의 관심과 욕구에 대한 대응(responsiveness)을 포괄할 수밖에 없고, 이는 궁극적으로 일반 대중의 해당 조직에 대한 신뢰와 믿음을 유지하게 하는 중요한 기제로써 작동한다(Bovens, 외, 2014: 6; Ebrahim, 2010: 101-102; Smith,

---

하지 않는다. 따라서 정치적 그룹과 행정 당국의 책임자가 지역재단의 결정에 영향을 끼칠 수 없다”는 점을 강조한다. 미국에서도 이러한 인증제도를 The Community Foundations National Standards를 통해 운영하고 있다(<https://www.cfstandards.org>, 2023.7.20)

2014: 350-351; Kearns, 2011: 198-199).

이런 이유로 모금을 기반으로 지역사회 시민단체를 지원하는 지역재단은 특성상 다중적 이해관계자와 관계를 맺게 되기 때문에 책무성을 둘러싼 관계는 단순하지 않으며, 이 이슈에 대해 민감할 수밖에 없다. 후원기관이나 기부자(기관)에게는 상향적인(upward), 시민단체와 같은 지원대상조직 혹은 해당 지역사회에게는 하향적인(downward), 그리고 지역재단 자신의 구성원들에게는 내부적 혹은 수평적인 관계를 갖는다(Buchanan 외, 2002; Bolduc 외, 2004; Ebrahim, 2010: 103).

책무성은 일반적으로 재정(finance), 지배구조(governance), 성과(performance), 사명(mission) 등 네 가지 범주로 구성되어 있으며, 실제 이들 네 범주는 서로 배제적이라기보다는 상호 간에 서로 연결된 통합적 개념이라 할 수 있다(Ebrahim, 2010: 105-106; Kearns, 2011: 204-206). 즉, 이사진은 성실한 수탁인으로서의 책임과 조직 사명 수행 및 성과에 대한 관리 감독의 책임을, 기부자는 어느 단체를 지원할 것인가라는 판단을 하기에 앞서 대상 조직의 사명이 무엇인지 확인하고 검토해야 하는 책임을, 최고경영자는 이사진 및 스템 들과 함께 일을 해나가면서 사명, 전략, 성과 등에 대한 도전적 과제를 해결해야만 하는 책임을 갖는다는 점에서 그러하다

책무성은 '정보 공개 및 보고'(reports and disclosure statement), '성과평가'(performance assessment), '자율 규제'(self-regulation), '참여'(participation), '적응적 학습'(adaptive learning) 등의 메커니즘을 통해 구현된다(Ebrahim, 2010: 115). 이 중 '성과평가' 메커니즘은 본 연구의 주제와 관련하여 좀 더 면밀하게 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 성과평가는 후원기관이 지원한 프로그램 및 프로젝트의 목표 대비 결과, 즉 지원대상기관이 제안한 목표가 제대로 진행되고 있는지 혹은 성취되었는지에 대해 평가한다는 점에서 지원대상기관은 상향적인 책

무성을 가지며, 그 결과에 따라 후원기관이 계속 지원할지를 결정한다는 점에서 외부적, 피동적인 성격을 갖는다. 물론 사명, 자체 목표 등에 대한 내부적 성과평가 또한 비영리조직에서 흔히 사용되며, 그 결과는 내부적으로는 자신의 상태를 점검하고 외부적으로는 책무성과 관련된 소통의 수단이 되기도 한다.

외부적 평가는 흔히 후원기관·기부자와 비영리조직 사이에서 과정, 산출, 결과, 임팩트 등 이해관계자에 따라 달리 선택해야 하므로 비영리조직 입장에서는 다중적 이해관계자들 사이에 어떤 것에 우선순위를 두며, 상충하는 것들을 어떻게 조화시키느냐는 항상 도전적인 과제가 되곤 한다(Ebrahim, 2019: 14-17). 궁극적으로는 이들 과제는 공제와 면세 등의 세제 혜택을 통해 변화된 것이 무엇이고, 이러한 변화는 사회적 가치를 어떻게 증가시켰는지, 그 가치가 거둬야만 했던 조세의 가치, 즉 조세비용(tax expenditure)을 상회하였는지(Reich, 2018: 110-113)와 같은 난해한 질문에 답을 구하는 것이기도 하다. 그럼에도 불구하고, 책무성의 메커니즘으로써 성과평가는 결과에 대한 분명한 관심과 비영리조직으로 하여금 성과 관련 데이터를 축적할 기회를 제공한다는 점에서 긍정적인 영향을 끼친다. 특히 누구에 대한 책무성인가라는 이슈는 다중적이며, 행위자들 간의 관계에 따라, 조직의 형태에 따라 다양하게 나타나기 때문에 단순히 정의하기란 쉽지 않다. 더구나 이해관계자들 간의 자원을 둘러싼 비대칭적 관계로 인해 자원 공급자 쪽의 이해를 충족시키기 위해서는 상향적, 외향적, 준수 중심(compliance-driven)의 책무성 메커니즘으로 경도될 수도 있다(Ebrahim, 2019: 30-32).

‘성과평가’ 책무성은 지원대상기관이 후원기관에 대해 갖는 ‘상향적’ 책무성 메커니즘이 지배적이었다고 할 수 있으며, 후원기관이 지원대상기관에 갖는 ‘하향적’ 책무성 메커니즘의 흐름이 등장한 것은 2000년대 초반의 일이다(Bolduc 외, 2004, 2005; Nonprofit Sector Strategic

Group, 2002; Patton, 2004; Walde, 2004).<sup>10)</sup> 사회적 문제의 해결과 변화의 가치를 추구하고자 하는 재단의 사명은 지원대상기관인 비영리기관을 통해 실현될 수밖에 없다는 전제하에 생태계 내에서의 공생을 위해서도 재단-지원대상자 사이에 쌍방향적인 호혜적 관계는 필수적이며, 이를 구성하는 핵심적 요소가 무엇인지를 파악하는 것은 오히려 자연스러운 일일 수도 있다(Boesso 외, 2023; Keystone, 2009; Nonprofit Sector Strategic Group, 2002; Patton, 2004; Pendleton 외, 2011). 이런 배경을 전후로 하면서 재단과의 관계를 어떤 관점에서 어떻게 인식하고 있는지에 대한 지원대상자 인식 조사 연구(Bolduc 외, 2004; Buchanan 외, 2005)는 성과평가와 관련하여 하향적 책무성 메커니즘의 진전에 한 획을 그었다는 점에서 그 의의가 있다.

그렇지만 앞서 언급했던 자원을 둘러싼 권력의 불균형과 비대칭적인 관계는 재단의 효과성 및 성과평가, 하향적 책무성의 메커니즘으로의 진화에 장애물로 작용할 수도 있다. 특히 성과평가가 지원 여부와 긴밀하게 연관되어 있을 때 더욱더 그러할 것이고, 소위 재단과 지원대상기관 간의 힘의 균형이 유지되기 어렵다는 사실은 설득력을 갖는다. 특정 재단에 대한 평가에서 거의 모든 지원대상자는 해당 재단에 대해 긍정적으로 답변할 가능성이 높다는 주장은 좋은 예가 될 수 있다. 그럼에도 불구하고, 지원대상자의 인식에는 상대적 의미에서 서로 다른 편차가 일정하게 존재한다는 사실, 이런 이유로 재단 간에 상대적 비교와 그 결과에 대한 해석이 가능하다는 사실, 이를 토대로 한 지원대상자들의 인식에 대한 체계적이고 전면적인 연구 조사의 결과는 향후 재단과 지원

10) 성과평가 책무성 메커니즘에서 '상향적'(upward), '하향적'(downward)이라는 책무의 방향성은 누가 누구에게 책무를 갖는가와 관련 있다. 지원대상기관은 재단의 지원에 대해 자신이 제안한 결과를 만들어내야 할 상향적(upward) 책무성을, 반대로 재단은 지원대상기관이 온전한 결과를 만들어 낼 수 있도록 금전적, 비금전적 지원에 충실해야 한다는 전제에서 지원대상기관에 대해 하향적(downward) 책무성을 갖는다는 의미다.

대상기관 간의 관계, 재단 성과평가와 효과성, 그리고 쌍방향적인 책무성 메커니즘의 진화와 발전에 매우 유용한 단서를 제공할 수 있을 것이다(Bolduc 외, 2004: 6).

### Ⅲ. 연구 방법

#### 1. 분석 방법

최근 10여 년간 국내 학계에서는 근거이론을 적용한 다수의 질적 연구가 이뤄져 왔으며, 이를 반영하듯, 행정학, 간호학, 사회복지학, 간호학, 교육학, 심리학 등의 분야를 중심으로 활발히 전개됐다. 그뿐만 아니라 이를 토대로 근거이론의 적용 및 현황에 대한 연구사 정리는 물론, 구체적으로 어떤 분석 방법을 채택하고 있는지, 어떤 유형의 결과물을 산출했는지에 대한 검토가 적극적으로 이뤄지는 계기가 되었다(김인숙, 2012; 권향원, 2016; 김은정, 2017; 김가람, 2019; 변기용 외, 2020a, 2020b). 이들 검토에 따르면, 속성 구조와 사건 혹은 현상의 인과관계를 밝히고자 하는 연구가 주를 이뤄왔으며, 그중에서도 전자, 즉 특정 개인 혹은 집단의 체험·특성·행태 등을 분석 대상으로 그 개념적 속성을 탐구하고자 하는 시도가 지배적이었다. 이는 특성상 맥락 지향적 성격을 강하게 띠 수밖에 없는 것으로 한국적 상황을 반영하고자 한 것으로 평가된다(권향원, 2016: 198; 변기용 외, 2020a: 182).

본디 근거이론은 현실에 토대를 둔 자료에 근거하여 이론을 도출하는 '질적 연구의 방법론적 전통'이자, 그렇게 도출된 '이론 그 자체'를 의미한다는 뜻에서 이중적 성격을 갖는다(권향원, 2016: 184). 특히 이론의 도출 혹은 생성, 발견은 여타 질적 연구가 지향하는 현상에 대한 기술(description) 수준을 넘어 사건과 맥락, 인간 사이의 복잡한 상호작용을

분석하기 위한 유용한 근거를 제공한다(김가람, 2019: 600). 따라서 근거이론은 보편성을 가진 공식이론(formal theory)이 아니라, 자료가 수집된 특정 영역에 적합한 이론으로서 실체이론(substantive theory)의 구축을 궁극적인 목표로 하며, 경험적 자료로부터 일련의 체계적 과정과 귀납적 방식을 통해 얻어진 산출물은 근거이론의 근거가 된다.

양적 연구 방법이 가설-연역적이라면, 근거이론은 질적-귀납적이며, 경험적 현실이 내재된 질적 자료가 출발점이 되고 이론의 궁극적인 원천 자료가 되는 이유이기도 하다(권향원, 2016: 185). 이는 곧 자료가 실제적이고 현실적인 개인 혹은 사회의 경험에 기반하고 있으며, 개인의 행위와 사회적 현상이 주변과의 상호작용 속에서 변화된다는 상징적 상호작용론(symbolic interactionism)의 관점이 전제되기 때문이다(이동선 외, 2013: 5).

근거이론 연구 방법은 크게 Glaser의 실증주의적 방법, Strauss와 Corbin의 상징적 상호작용론적 방법, Clarke의 상황 분석, Charmaz의 구성주의적 방법 등으로 대별된다. 이들 각각은 존재론적, 인식론적, 방법론적으로 서로 다른 전제를 갖고 시간적 순서를 달리하면서 진화해 왔다. 특히 근거이론의 창시자라 할 수 있는 Glaser와 Strauss의 대립, 특히 패러다임 모델을 중심으로 한 방법론의 대립과 이를 둘러싼 비판과 반비판은 Charmaz의 구성주의 근거이론, Clarke의 상황분석, 기노시타의 수정근거이론과 같은 새로운 근거이론의 다양한 분기와 변용이라는 결과를 낳는 계기가 되었다(이종주, 2017: 73; 변기용 외, 2020a: 171-172).

그러나 국내 근거이론 연구사에 따르면, 연구의 대부분이 Strauss와 Corbin의 패러다임 모형에 지나치게 의존적인 나머지, 이를 기계적으로 적용함으로써 모형이 가진 여섯 개 요소(인과적·맥락적·중재적·중심현상·작용/상호작용·결과)가 분명하게 구별되지 않은데도 불구하고,



이에 대한 설명을 강제하려고 한다는 비판으로부터 자유롭지 못하다. 즉, 다각적인 근거이론 방법론적 접근을 통한 이론의 도출로 이어졌다 기보다는 친숙한 근거이론에 자기 복제적으로 고착하게 되고 특별한 것이 일반적인 것이 되어 재생산된다는 비판으로부터 자유롭지 못하기에 이르렀다. 소위 “곡해의 상식화”(권향원, 2016: 183)라고 칭해질 정도로 방법론적인 편향성이 일반화되었던 것이다. 따라서 개방코딩의 전제 위에 피상적 개념들을 Strauss & Corbin의 코딩 패러다임에 기계적으로 배분함으로써 이론적 민감성에 기초를 둔 근거이론 본연의 복합적인 해석과 판단을 방기하고 있다는 비판이 주된 내용을 이룬다(권향원, 2016; 이종주, 2017; 김은정, 2017; 김가람, 2019; 변기용 외 2020a, 2020b).

아울러 근거이론의 주요 제안자들이 강조하고 있듯이, “연구자가 축 코딩(코딩 패러다임)에 지나치게 의존하면 연구하려는 세계에서 알아내 고자 하는 바와 그 방법을 제약할 수 있다”라는 Charmaz(2006)의 언급과 “(코딩 패러다임은)자료를 분석하는 데 있어 취할 수 있는 하나의 관점 이상의 것은 아니다”라는 Strauss & Corbin(1998)의 지적(변기용 외, 2020b: 182)은 이들 비판과 관련하여 특히 유념할 필요가 있다. 더구나 Strauss & Corbin 스스로도 인과적, 맥락적, 중재적 조건 각각 의미와 순서에 대해 명확하게 서술하고 있지 않을 뿐만 아니라, 그들의 공저자인 *Basics of Qualitative Research*의 판이 거듭할수록 그들이 제안했던 축코딩과 선택코딩이라는 용어를 더 이상 사용하지 않았다는 점(김지은, 2019: 509), 많은 연구결과물에서 획일적으로 인용되는 코딩 패러다임의 다이어그램도 저자들이 직접 제안한 것이 아니라, Crowell에 의해 도식화되었다는 점도 이를 뒷받침한다.<sup>11)</sup>

11) 패러다임 모형을 도식화한 다이어그램은 Strauss와 Corbin이 제시한 적이 없으며, Creswell이 제시한 것이다. Creswell과 Brown이 제시한 형태를 기반으로 Mastera가 박사학위논문문에 게재하였고, 이를 논문 심사위원이었던 Creswell이 자신의 저서

그럼에도 불구하고 Strauss와 Corbin의 패러다임 모형은 질적 데이터 분석을 위한 가이드라인, 즉 분석틀 제시를 통한 모호성 완화, 연구자 인식주관 최소화 및 코딩 과정 제안을 통한 정보 복잡성의 단계적 완화에 기여함으로써 연구자의 자의적인 해석을 제한하고 그 절차를 명확하게 했다는 점은 분명하다. 이는 곧 연구자의 인식주관을 어떻게 통제할 것인가라는 질적 연구의 실천적 과제이자, 근거이론이 가진 방법론적 정체성이기 때문이다(권향원, 2016: 202). 특히 특정 이해관계자들이 왜 그렇게 그리고 또 어떻게 행동하는지 이해하려면 이들에게 그 의미의 대상은 어떻게 나타나고 받아들여지며, 또 어떻게 의미를 주고받는지를 이해해야만 한다는 점에서 상징적 상호작용론적 접근방식은 본 연구의 내용을 충족하는 데 많은 시사점을 제공한다(김가람, 2019: 599; 이종주, 2017: 88).

따라서, 당초 연구계획에서 밝혔듯이, 본 연구에서는 다양한 사회현상에 활용되고 있는 상징적 상호작용론적 방법론에 근거를 둔 Strauss와 Corbin의 연구 방법과 코딩 패러다임 모형이 가진 이와 같은 장점을 활용하되, 그간의 연구사에서 지적된 과대한 개념의 생성, 각 조건들에 대한 타당한 설명 부재, '강제적 도식성' 및 '과다한 형식주의' 등의 한계와 이에 대한 비판에 유념하였다. 패러다임 모형에 얽매이기보다는 자료에 담겨 있는 개념과 구조를 발견하는 것이 더 중요하다고 판단하였고, 이에 따라 패러다임 모형의 모든 구성 요소 및 범주를 채우기보다는 가능한 범위에서 '개념적 이론화', '관계적 이론화'(권향원, 2016: 192)를 시도하고자 했다. 이를 통해 구체적으로는 활동가들이 경험하고 인식한 조직으로서 재단의 성과에 대한 개념은 무엇이며, 이를 구성하는 속성은 무엇인지, 혹은 이를 발현하게 한 요인은 무엇인지, 각각의 속성들은 구조적으로 어떻게 연계되어 있는지 등을 탐색하고자 했다.

---

에 소개한 것이 계기가 되었다(김지은, 2019: 506).

이런 점들은 염두에 두면서 다음과 같은 자료 분석 절차를 수행했다.

## 2. 자료 수집과 분석 절차

인천시민재단의 도움을 받아 관계를 맺고 있는 인천지역 활동가를 대상으로 후보 목록을 작성했다. 우선 지원받은 경험이 있는 활동가를 주된 연구참여자로 하되, 경험은 없지만 인천시민재단에 대해 잘 알고 있는 활동가도 포함했다. 이 중에는 지원신청을 했으나 지원을 받지 못한 사람, 혹은 한 번도 지원신청을 하지 않았지만, 지원 외 업무로 인천시민재단에 대해 잘 알고 있는 사람도 포함했다. 포커스그룹인터뷰의 경우는 지원을 통해 관계를 맺고 있거나 경험이 있는 그룹과 경험은 없으나 인천시민재단에 대해 알고 있는 그룹으로 나눠 구성하였다. 특히 알고자 하는 현상과 경험에 대해 충분한 정보를 얻는 것이 본 연구에서는 중요한 지점이니만큼 편의표집, 의도적 표집 방식을 통해 연구참여자를 선택했다. 사전 연구를 통해 재단에 대해 일정 정도의 경험적 지식이 있었고, 인천시민재단 및 연구참여자와 직간접적으로 라포가 형성되어 있어 연구 주제에 대해 연구참여자로부터 좀 더 심층적인 자료를 얻을 수 있다는 점도 고려되었다.

표본의 대표성을 확보하기 위해 무선표본추출을 지향하는 양적 연구와 달리, 질적 연구의 한 유형인 근거이론에서는 이론적 표본추출, 즉 1차 자료 수집 및 분석 후, 지속적인 비교를 통해 추가적인 정보 및 밀도 높은 이론 구축을 위해 추가적인 표집과 인터뷰를 수행했다. 이러한 과정은 이론적 포화와 함께 근거이론의 최종 목표라 할 수 있는 이론적 통합을 위해 필수적인 개념이라 할 수 있다. 즉 Strauss & Corbin(1990)이 정의했듯이, “특별한 범주에 적절한 최종적 자료 생성이나 수집에서 새로운 코드가 더 이상 나오지 않을 때, 그리고 범주는 모든 하위 범주들과 이들의 속성과 차원 등이 명백하게 연결되고 통합되는 지점까지 개

넘적으로 잘 발전되었을 때, 이론적 포화에 도달”(변기용 외, 2020a: 185)할 수 있기 때문이다. 자료수집은 1차 표집과 2차 추가 표집, 크게 두 차례에 걸쳐 이뤄졌다. 우선 1차 표집은 면대면 심층인터뷰와 포커스그룹 인터뷰를 병행했으며, 자료 엄밀성과 신뢰성을 도모하고자 2차 자료, 즉 지원기관 및 인천시민재단 관련 조사 및 연구보고서, 연구 서적 및 논문, 신문기사, 방송보도자료 등 다양한 자료원을 확보하여 검토했다. 심층인터뷰에는 5명의 활동가가, 포커스그룹인터뷰에는 총 17명이 참여했고 포커스그룹인터뷰는 세 그룹으로 나눠 진행하였다. 우선 재단과 함께 상의하여 심층인터뷰 대상자를 선정, 인터뷰를 수행하고, 그 결과를 토대로 포커스그룹인터뷰 참여자를 선정했다. 첫 번째(4명)와 두 번째 그룹(6명)은 한 번이라도 재단에서 지원받은 경험이 있는 활동가로 구성했고, 세 번째 그룹(7명)은 시민재단에 대해서는 알고 있지만, 지원을 매개로 재단과 관계를 맺은 경험이 없는 활동가들로 구성했다. 다양한 경험을 청취하기 위해 지원 유무를 중심으로 하되, 활동분야, 활동기간, 연령 등을 고려했다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 연구참여자

사례번호	활동영역	직급	경력	사례번호	활동영역	직급	경력
1	여성	사무처장	7년	14	문화	관장	10년
2	청년	국장	3년	15	문화	사무국장	10년
3	평화	사무처장	9년	16	환경	사무국장	9년
4	환경	대표	18년	17	여성	회장	15년
5	복지	사무처장	12년	18	문화	사무처장	9년
6	사회적 경제	사무국장	9년	19	시민	간사	4년
7	인권	사무국장	10년	20	교육	운영위원	11년
8	평화	사무국장	11년	21	마을	사무국장	9년
9	청년	대표	7년	22	마을	간사	3년
10	여성	간사	3년	23	마을	대표	12년
11	농촌	팀장	5년	24	연대	대표	20년
12	아동	단장	13년	25	여성	국장	10년
13	장애인	간사	3년				

심층인터뷰와 포커스그룹인터뷰의 개방형 질문을 통해 이뤄졌으며, 질문지 초안을 작성, 재단 실무진과 함께 질문의 내용 타당도를 점검하고 수정 보완 작업을 했다. 연구참여자들에게는 사전에 연구 목적과 방법에 대해 간략하게 전화로 설명한 후, 동의한 사람들에게만 일정과 장소를 알리고 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰 시간은 평균 2시간 정도 소요되었고, 1차 인터뷰는 2020년 3월부터 2020년 5월 사이에 이루어졌다. 인터뷰는 사전에 재단 실무진과 함께 검토한 내용을 토대로 조직으로서 재단의 성과와 재단과 활동가들과의 관계 등을 중심으로 이뤄졌다. 성공적인 지역재단, 성과를 함께 만들어 가는 시민재단이 되기 위해 어디에, 무엇에 진정한 가치를 두어야 하는지에 대해 개방형 질문으로 진행함으로써 자신의 경험을 바탕으로 각자의 생각에 대해 자유롭게 설명하고 의견을 제시할 수 있도록 하였다.

인터뷰 직후, 녹음 내용과 메모를 중심으로 녹취록을 작성하였다. 녹취록의 정확성을 위해 녹음 자료를 여러 번 들으면서 수정하고 정리하였다. 문서화된 녹취록에 대해 계속해서 논의하고 추가되는 내용을 연구 노트로 만들어 가며 분석하였다. 동시에 중간지원조직, 지역재단에 대한 선행연구를 검토하고, 재단과 같은 지원기관의 효과성, 성과 등과 관련된 연구와 이미 구축된 이론을 검토하였다. 인터뷰 녹취록을 중심으로 1차 코딩을 통해 자료에 내재한 사건, 이야기, 행동 등 중요하다고 인식되는 현상을 개념화하고, 범주화의 단계를 밟았다. 범주화 작업 시에는 원자료와의 지속적인 비교를 통해 이전에 나온 개념들과 지속적으로 비교해 가면서 유사점과 차이점을 찾아내고자 하였다. 2차 코딩은 1차 코딩 단계에서 생성된 개념들을 바탕으로 개념과 개념 간, 하위 개념과 범주(상위 개념) 간, 범주와 범주 간의 관계를 밝히고자 했다. 2차 코딩 후 모든 하위 범주들과 이들이 갖는 속성 및 차원 들 간의 불확실한 연결 고리에 대해서는 추가적인 인터뷰를 통해 보완함으로써 근거이론이 지향하는 이

론적 표집(theoretical sampling), 이론적 포화(theoretical saturation)의 개념을 충족시키고자 했다. 2차 추가 인터뷰는 2022년 6월에 이뤄졌으며, 참여자는 인천시민재단에 대해 잘 알고 있는 10~20년 이상 경험을 가진 활동가 3명이 참여하였다.

## IV. 분석 결과

### 1. 개념과 범주(1차 코딩)

인터뷰 내용은 전사 후 줄 단위 분석을 통해 1차 코딩을 완료했다. 이를 통해 주요 개념을 찾고 범주를 구성했다. 범주는 다섯 개로 지원대상(‘무엇에 대한 지원이 이뤄져야 하는가’), 지원전략(‘어떻게 지원하기를 원하는가’), 재단경영(‘내부 운영이 어떻게 되길 바라는가’), 상호작용(‘상호 간의 이해를 확대하고 심화시키기 위해 필요한 것은 무엇인가’), 전반적 성과기준(‘성과를 전반적으로 판단할 수 있는 기준은 무엇인가’)가 그 내용이다. <표 2>는 1차 코딩을 통해 탐색된 개념과 범주를 정리한 내용이다.

<표 2> 개념과 범주

개념	하위 범주	범주
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 단체에 대한 지원도 중요하지만 상근자 활동가에 지원이 우선</li> <li>▪ 활동가 지원이라는 인천시민재단의 차별성의 유지</li> </ul>	사람에 대한 지원이 우선	지원대상: 무엇이 대한 지원이 이뤄져야 하는가
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 자원 공유 및 해결책 모색을 위한 공론화 장, 네트워크의 존재</li> <li>▪ 공동 작업을 위한 판의 구축</li> </ul>	인프라 구축과 유지	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 활동가 역량강화를 위한 교육 및 학습지원</li> <li>▪ 활동가의 자존감 함양을 위한 프로그램 개발</li> <li>▪ 단체 전략 개발을 위한 컨설팅</li> <li>▪ 인큐베이팅 지원사업</li> </ul>	자립 역량 강화와 자력화	

<ul style="list-style-type: none"> <li>다음세대 활동가 육성 체계 구축</li> <li>전문성있는 활동가 유출 방지</li> <li>활동가를 위한 맞춤형 지원사업</li> <li>집중과 선택</li> </ul>	<p>자력화 기반 지속가능 지원전략</p>	<p>지원전략: 어떻게 지원하기를 원하는가</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>탈락 등의 이유에 대한 피드백</li> <li>행정 절차보다 활동의 내용이 우선</li> </ul>	<p>소통 기반 지원전략</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>지속가능한 자원개발 시스템 구축</li> <li>상황에 적합한 인력체계 구축</li> </ul>	<p>재정 구조의 안정화</p>	<p>재단경영: 내부 운영이 어떻게 되길 바라는가</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>현장 활동가의 참여와 권한을 가진 위원회</li> <li>외부 의견 수렴 시스템 구축</li> <li>다양한 계층의 의사결정구조 참여</li> </ul>	<p>개방된 의사결정구조</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>활동가 활동에 대한 관심과 인정</li> <li>지원금, 응원단, 비빌 언덕, 숨구멍과 같은 정서적 느낌</li> <li>친절하고 민감한 대응 능력</li> </ul>	<p>정서적 공감 능력</p>	<p>상호작용: 상호 간의 이해를 확대하고 심화시키기 위해 필요한 것은 무엇인가</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>모든 지원절차의 투명 공개 및 사업 결과 공유</li> <li>공정성과 폐쇄성에 대한 상반된 인식</li> </ul>	<p>개방성과 투명성</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>사업 목적의 명확성에 대한 강조</li> <li>지역사회 욕구 및 현장에 대한 이해 심화</li> <li>소통 채널 및 홍보 기능 확대</li> </ul>	<p>외적 지향성과 소통 능력</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>지역사회에 대한 맥락적 이해</li> <li>지역사회 내부의 갈등 해결을 위한 노력과 대안</li> </ul>	<p>지역사회에 대한 사회적·역사적 맥락에 대한 성과과 이해</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>예산규모, 자원총액, 접촉인원의 규모, 지원 결과물의 양적 변화</li> </ul>	<p>지원 규모 변화의 양적 지표</p>	<p>전반적 성과기준: 성과를 전반적으로 판단할 수 있는 기준은 무엇인가</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>언론, 출판, SNS 등 매체 노출의 정도</li> </ul>	<p>다양한 매체를 통한 노출 빈도</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>재단에 대한 지역사회 구성원의 인지도와 평판</li> </ul>	<p>지역사회 구성원의 인지도</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>실제 도움의 정도, 개별지원 프로그램의 만족도, 자원 투여 대비 성취도, 전반적인 만족도</li> </ul>	<p>지원대상자의 만족도</p>	

### 1) 지원대상 (‘무엇에 대한 지원이 이뤄져야 하는가’)

재단과 같은 지원기관은 ‘지원’을 중심으로 관계가 이뤄지기 때문에 이 범주는 지원대상에 대한 개념으로 구성되었다. 지원대상은 사람과

단체로 크게 나눌 수 있으며, 형태에 따라 돈, 물품 등과 같이 유형적인 형태를 띤 직접적 지원과 교육, 컨설팅 등 비금전적 형태의 간접적인 지원으로 나뉜다. 연구참여자인 지원대상자들의 경험은 사람과 단체에 대한 직접 지원을 통해 우선적으로 이뤄지지만, 인프라 구축 및 자립, 역량 강화 등의 자력화 지원프로그램 등 간접 지원을 통해서 구체적인 양상을 띠게 된다. 직접 지원의 경우, 연구참여자들은 인천시민재단이 가진 정체성, 즉 활동가 지원으로부터 출발해서 현재에 도달한 만큼 ‘사람에 대한 지원’에 우선순위를 뒀어야 하며, 이것이 곧 차별화된 특징이라고 인식하고 있다. 간접 지원의 경우는 재단과 지원대상기관, 지원대상기관 간의 횡적 연대를 강화하기 위한 인프라 구축을 강조한다. 또한 단순한 금전적 지원만이 아닌 자력화(empowerment)할 수 있는 교육과 학습, 컨설팅, 자원개발 등에 대해 많은 관심을 나타냈다.

하위 범주인 ‘인프라 구축과 유지’에는 자원 공유와 네트워크, 공론화의 장, 플랫폼, 공유 공간, 공동 작업을 위한 판의 구축 등 활동가들이 함께하며 이야기를 나눌 수 있는 장에 대한 기대 섞인 의견이 다수를 이뤘다.

“어떤 주제를 가지고 만날 수 있게 해주시면, 저한테는 조금 해소가 되는 그런 부분이 있고, 다른 사람이 이렇게도 고민을 하고 있구나. 이야기를 나눌 수 있는 장이 있으면 저한테는 좋겠다.”

“시민단체들이 교류도 되고 허브로서의 역할. 프린트도 자유롭게 할 수 있고, 차도 마실 수 있고. 교육공간으로도 활용할 수도 있고...”

아울러 이와 유사한 재단의 시도가 있었음을 기억하면서, 이런 유형의 인프라 구축을 위한 노력과 지원이 인천지역사회를 위해 재단만이 차별성 있게 시도할 수 있는 사업임을 강조하기도 했다.



“옛날에 시민사회단체박람회인가하는 게 있었는데, 일회적으로가 아니라 일 년에 한두 번 정도는 그런 것들을 같이 얘기 나눌 수 있는 그런 것들을 해보면서 자꾸 양적인 결과로 축적해 나가면서 뭔가 새로운 변화를 만들어 낼 수 있는 이런 것들에 대한 논의구조가 필요하지 않을까.”

또 다른 하위 범주인 ‘자립 역량 강화와 자력화’에서는 주로 자립 역량 강화와 관련된 교육 및 학습, 컨설팅, 인큐베이팅에 대한 언급이 주를 이뤘다.

“시민재단이 집중해서 해야 하는 사업은 그 어느 곳에서도 돌보지 않는 인천지역의 이런 비영리 상근활동가들의 역량을 강화시키는 사업에 포커스를 맞춰야 되는 거 아닌가?”

“활동가들이 경제적 가치와 사회적 가치를 같이 가줘야 라고 했을 때 돈을 어디서 마련할까?”

“시민들의 후원을 못 받는 곳에 대해서는 전략을 잘 짜면 단체에 큰 도움이 될 수는 있겠다. 그런 측면하고 컨설팅...[중략]... 그중에서 도움을 주면 좋지 않을까?”

“다양한 활동들을 할 수 있도록 하는 인큐베이팅 역할, 그런 것에 성과를 낼 수 있었으면...”

특히 이러한 인프라 및 자력화와 관련해서는 기존의 NGO지원센터나 NPO지원센터와 같은 역할과 기능을 맡음으로써 민간 중간지원조직으로서 시민사회 및 비영리부문에 포괄적인 지원 서비스를 담당했으면 하는 바람도 확인할 수 있었다. 이는 지원을 받는 입장에서 물질적인 직접 지원도 물론 절실하고 중요하지만, 공익활동과 관련된 생태계 전체를 조망하고 뒷받침할 수 있는 다양한 역할이 필요함을 반증하는 것이라 할 수 있다. 또한 인천시민재단이 기왕에 지원하던 CMS자동이체 대

행 업무지원과 관련된 언급이 상당 부분을 차지했다. 일종의 간접 지원 형식인 CMS자동이체 대행은 비용면에서 각 단체에게 많은 도움이 되기는 했지만, 인큐베이팅과 마찬가지로 “어느 정도 키우면 나가서 혼자 자립할 수 있게 해 줘야 되는 건데, 여기에 안주해 버리는 경우가 많다”라고 그것이 갖는 한계를 지적하기도 했다. 다시 말하자면, 일정 시기가 지나면 의존성에서 벗어날 수 있도록 이른바 자립 역량 강화와 연계된 다양한 프로그램이 필요하다는 인식이다.

“CMS를 만약 저희가 독립하게 되면 그걸 내가 일을 혼자 할 수 있겠다는 기대감도 있거든요. 그런 것처럼 단체가 독립할 수 있게끔 만드는 게 시민재단의 역할이 아닐까?”

“여기서 CMS가…[중략]…상근자만의 노력이 아니라 시민단체 구성원 전체의 노력으로 해서 모든 걸 키운 다음에 독립할 수 있는 구조로 가기 위한 계획들을 자체적으로 짜야하는 건데 사실은 이 걸 여기서 지원을 해 주다 보니까, 안 가고 그 자리에 오래 머물러 있는 단체가 굉장히 많은 걸로 알고 있어요”

## 2) 지원전략 (‘어떻게 지원하기를 원하는가’)

이 범주는 지원사업 전략과 관련된 개념으로 구성되어 있으며 ‘자력화 기반 지속가능 지원전략’, ‘소통 기반 지원전략’의 하위 범주로 나눠 살펴볼 수 있다. 앞서 살펴본 지원방식과 관련된 하위 범주 중 ‘자립 역량 강화와 자력화’가 자력화를 위해 어떤 지원이 가시적으로 필요한가와 관련되어 있다면, ‘자력화 기반 지속가능 지원전략’은 일회성이라기 보다는 지속가능한 생태계를 조성하기 위해 전략적 차원에서 어떻게 지원하기를 원하는지에 대한 지원대상자들의 인식을 담고 있다. 따라서 하위 범주인 ‘자력화 기반 지속가능 지원전략’은 다음세대 활동가 육성

체계 구축, 전문성 있는 활동가 유출 방지, 활동가를 위한 맞춤형 지원 사업, 집중과 선택 등의 개념으로 구성된다.

“인천의 전문적인 활동가들을 서울이나 수도권에 빼앗기지 않도록 적극적으로 막을 수 있는, 인천에서 활동해도 보장받는, 그리고 그것에 대한 것들이 충분히 이 지역사회 안에 녹아내릴 수 있게 그렇게 하는 것들…”

“상근자들에 대한 맞춤형 지원사업 같은 게 생기면 좋겠다. 그런 사업들은 어디서든 하는 데가 없잖아요. 단체 상근자로 활동하는데 주눅 들지 않고, 자기의 자존감이 밑바닥으로 떨어지지 않고… [중략]...그런 걸 느낄 수 있게끔 하는 그런 역할을 도와주는 기관”

“매해 한 단체를 밀어줘서 성장하여 재정적이나 사업적 성과로 자립할 수 있도록 틀이나 시스템을 만들어 주면…[중략]...한두 개의 단체에 집중해서 그쪽에 성과를 내도록 지원해 주는 방식…”

또 다른 하위 범주인 ‘소통 기반 지원전략’은 탈락에 대한 피드백, 행정 절차보다 활동의 내용이 우선의 개념으로 구성된다. 이들은 지원기관과 지원대상자 간의 관계에서 흔히 언급되는 내용으로, 왜 내 지원신청서가 받아들여지지 않았는지에 대한 궁금증과 내용보다는 형식에 치우치게 되고 이에 따라 활동가 본연의 역할이 아닌 곳에 시간을 빼앗기게 되는 현실을 언급한 것이라 할 수 있다. 상호 소통과 신뢰가 전제된 최소화된 지원절차를 모색하고자 하는 연구참여자들의 인식이 담겨 있다.

“활동가의 역할을 못하고 (공모)사업에 매몰되어서 사업평가 사업을 만들어내기 위해서 애쓰고 있잖아요”

지원전략, 즉 ‘어떻게 지원하기를 원하는가’라는 범주는 앞서 언급했듯이 간접 지원, 후에 살펴 볼 상호작용의 내용과 일부 중첩될 수도 있

지만, 지원사업과 관련된 재단의 전략이 어떠한지, 재단이 자신의 사명을 성취하기 위해 어떤 철학과 수단을 가졌는지에 대한 지원대상자들의 인식을 별도로 분리해 살펴보는 것이 필요하다고 판단했다. 아울러 지원대상자 입장에서는 재단의 전략적 판단을 통해 제한된 희소 자원을 좀 더 효과적으로 사용했으면 하는 바람과 자신들이 어떤 정체성을 갖고 어떻게 지속가능하게 활동할 것인가라는 고민도 함께 담겨 있음을 알 수 있다.

### 3) 재단경영 ('내부 운영이 어떻게 되길 바라는가')

재단경영은 지원대상자 입장에서 재단을 어떻게 운영하기 바라는지와 관련된 범주로 '재정 구조의 안정화', '개방된 의사결정구조'가 하위 범주를 구성한다. '재정 구조의 안정화' 범주는 지속가능한 자원개발 시스템 구축, 상황에 적합한 인력체계 구축의 개념으로, '개방된 의사결정구조' 범주는 현장 활동가의 참여와 권한을 가진 위원회, 외부 의견 수렴 시스템 구축, 다양한 계층의 의사결정구조 참여로 구성된다. 지원을 받는 입장에서는 안정적인 재원의 확보와 재정의 지속가능성은 통상적으로 당연한 논리 전개이자 결론이라 할 수 있다. 따라서 지원대상자들의 인식 속에는 적은 재원으로 운영되는 현재의 재정 상태와 그로 인한 지속가능성에 대해 불안해 하는 정서가 내재되어 있음을 알 수 있다.

“재정이 빵빵한 곳은 아니기 때문에 이 사업들이 언제 중단될지 모른다는 고민, 재정적인 어려움을 경험해 봤기 때문에 이게 없다면 어떻게 하지하는 이런 불안감도 진짜 있는 것 같아요”

의사결정구조, 즉 이사회와 각종 위원회의 구성과 의사 결정 과정에 대해서는 비판적인 의견과 함께 좀 더 확장된 구조와 가급적 다양한 계

층을 대변할 수 있는 방안이 필요하다는 인식을 갖고 있다.

“수많은 위원회들이 결정 권한이 없다고 생각하기 때문에 그냥 뭔가 자문을 구한다는 모습을 보여주기 위한 위원회가 거의 대부분이라고 생각하기 때문에…”

“이사진들 같은 경우에도 좀 더 확장해서 좀 더 다양한 계층들이 참여할 수 있었으면 좋겠다라는 것이 중요할 것 같아요”

그렇지만 모든 계층이 전부 참여할 수 없는 현실에 대해 알고 있으며, 따라서 지역사회 계층을 대변할 수 있도록 최소한의 노력을 해야 한다는 점, 그리고 현장 활동가의 목소리를 담아낼 수 있어야 한다는 점 등을 강조하고 있다.

“무엇인가 새롭게 혁신하고자 한다면 의견을 듣는 소통의 귀를 해 줄 수 있는 운영팀이나 이사진이 어느 정도의 비율을 놓고, 좀 더 확장성 있게 받아주면 되게 좋을 것 같고요…[중략]…현장에 있는 활동가들이 자문단의 형식이라든지 구성이 되어서…”

#### 4) 상호작용 (‘상호 간의 이해를 확대하고 심화시키기 위해 필요한 것은 무엇인가’)

금전적 지원금의 성격과 관련된 규모, 기간 및 이에 수반되는 행정 절차 등의 요소도 관계의 질에 영향을 미치지만, 관계를 맺기 시작한 전후의 인지적, 정서적 교감을 포함한 상호작용은 매우 중요한 요소로 강조된다(Bolduc, 2004: 3). 따라서 ‘상호 간의 이해를 확대하고 심화시키기 위해 필요한 것은 무엇인가’라는 상호작용 범주는 관계의 질과 밀접한 관계가 있으며, 궁극적으로는 재단의 성과에 대한 지원대상자의 인식에 미치는 영향력이 상대적으로 크다고 할 수 있다.

이 범주의 하위 범주는 ‘정서적 공감 능력’, ‘개방성과 투명성’, ‘외적 지향성과 소통 능력’, ‘지역사회에 대한 사회적·역사적 맥락에 대한 성찰과 이해’로 구성된다. ‘정서적 공감 능력’은 활동가의 활동에 대한 관심과 인정, “지원군”, “응원단”, “비밀 언덕” “숨구멍”으로 표현되는 정서적 느낌, 친절하면서도 민감한 대응 능력의 개념으로 구성된다. 공감 능력은 상대방의 입장이 되어 이해하려고 하는 노력의 일환이다. 따라서 상호 간 소통에서 가장 기본적인 전제가 된다. 특히 연구참여자들이 언급한 “지원군·응원단·비밀 언덕·숨구멍”과 같은 단어에서 보듯이, 감성적이고 정서적인 교감과 이를 기반으로 한 소통은 관계의 출발점이 되는 것으로 판단되며, “대접받는 느낌이 들잖아요”, “내 활동이 인정받는구나”라는 언급을 통해 활동가로서 자신의 활동을 인정받고 싶어 하는 욕구 충족의 심리 상태를 엿볼 수 있다. 이는 또한 상호작용을 확대하는 데 중요한 실마리가 될 수 있다고 해석할 수 있다.

‘개방성과 투명성’에서는 모든 지원절차의 투명 공개 및 사업 결과 공유, 공정성과 폐쇄성에 대한 상반된 인식을 확인할 수 있다. 즉,

“공정성은 충분히 있구나. 투명성, 그런 부분이 있는 것 같아요. 풀 뿌리시민운동상 같은 경우에는 했던 사업 중에 내면 상을 주는 건데, 그런 것에 대한 의심은 없는 것 같아요. 결과가 이상할 거라는 생각과 공정하지 않을 거란 생각은 없는 것 같아요”

라는 언급과 같이 공정성과 투명성에 대해 동의하거나 공감하기도 하지만,

“울타리를 낮춰서 안을 들여다보게 한다면 좋아지지 않겠나...”  
 “공정해야 한다고 얘기하는 거 있죠. 공정, 공평하게 대해서 누구나 쉽게 접할 수 있고, 누구나 대상이 될 수 있는 구조, 그 안에서

시민재단이라고 한다면 목적하는 바에 대해서 누구나 다 인정하고 함께하고자 하는 것들이 될 수 있는 조직이 되어야 하는데…”

라는 언급에서 확인할 수 있듯이, 공정해야 하지만 실제 그렇지 못하다는 부정적인 인식이 함께 공존함을 볼 수 있다. 특히 개방성, 투명성, 공정성은 직접 지원 여부를 결정하는 과정 및 절차가 관련된 만큼 지원 대상자가 상대적으로 민감하게 반응하기 때문에 이런 식의 상반된 의견이 존재하는 것으로 해석된다.

‘외적 지향성과 소통 능력’은 사업 목적의 명확성에 대한 강조, 지역사회 욕구 및 현장에 대한 이해 심화, 소통 채널 및 홍보 기능 확대의 개념으로 구성된다. 한편으로 재단의 것을 외부로 알리고 적극적으로 소통하는 것이라면, 다른 한편으로는 재단을 둘러싼 외부 세계를 이해하려고 노력하는 것이라 할 수 있다. 결국 쌍방향 소통을 원활하게 하기 위해서는 상호 간의 이해를 확대해야 한다는 것이고, 이를 위해서는 수단, 즉 적절한 채널을 확보해야 한다는 것이 지원대상자가 갖는 인식이다.

“현장에서 어떤 요구들이 있는지 지금 하려고 하는 사업이 정말 현장에 도움이 되는지 이런 것들을 일상적으로 한번 검토해 볼 수 있는 체계가 있으면 좋지 않을까?”

“단체마다 너무 상황도 다르고 활동가들이 자기가 어느 지점에서 성장했으면 좋겠는지에 대한 욕구도 다 다른데…[중략]…그런 이야기를 알고 있어야 반영이 될 것 같다”

“인천에 있는 시민사회단체로 사업이나 홍보를 좀 더 적극적으로 해줬으면 좋겠다. 굉장히 홍보가 안 되고 있는 게 맞구나. 이거는 본인들이 의도하지 않는 한 이렇게 홍보가 안 될 수가 있을까라는 생각이 들었고…”

‘지역사회에 대한 사회적·역사적 맥락에 대한 성찰과 이해’는 지역사

회에 대한 맥락적 이해, 지역사회 내부의 갈등 해결을 위한 노력과 대안으로 구성된다. 특히 이 하위 범주는 재단에 대한 이미지와 이에 기반한 평가를 양분한다는 점에서 주목할 필요가 있다. 이는 민간 중간지원조직인 지역재단에 대한 연구와 관련된 또 다른 연구 주제이기도 하지만, 한 지역사회 내 시민운동을 둘러싼 갈등이 감성적이든 이성적이든 그 양상이 지원기관과의 관계에 대한 지원대상자 간 인식의 차이를 유발하는 요소로서 작동한다는 점에서 본 연구의 주제와 관련하여 염두에 둘 필요가 있다. 즉 재단과의 관계의 질에 대한 지원대상자의 긍정적 혹은 부정적 인식이 지역사회 시민운동의 사회적·역사적 맥락 속에 내재된 갈등에 기초하고 있다고 해석할 수 있기 때문이다. 이는 지원 혹은 탈락 여부에 상관없이 선행한다는 점에서 재단의 직간접적인 지원 및 이로부터 연유하는 관계의 질과는 다른 차원에서 고려해야 할 요소이기도 하다.

“인천의 특성이 있다고 생각해요. 인천은 워낙 오래된 그런 특성이 있는데, 그런 거 무시하고 뭔가 이제 일반적인 방식의 소통. 그런 일반적인 방식의 의견수렴, 평가 내용들을 반영하겠죠? 하나의 그냥 형식적인 것이 그런 어떤 것들이 되지 않을까...”

“인천지역 시민사회가 타지역과 다른 점이 있는데 활동영역에 대한 헤게모니 싸움...[중략]...이것은 인천 시민사회단체가 안고 있는 문제...”

인천시민사회의 이러한 특징은 『황해문화』(이희환 외, 2013)에 실린 인천지역 시민운동에 대한 회고와 전망 특별좌담에도 잘 나타난다. “인천을 이야기할 때 지역시민운동의 대립과 분열이라고 하는 구조도 짚고 넘어가지 않을 수 없습니다”(149쪽)라든지, “인천지역 시민운동의 분열과 대립이 상당히 심각하다고 생각합니다”(150쪽)라는 언급에서 보듯이, 적어도 2010년도까지 시민운동의 대립과 분열이 지역시민사회에



끼쳤던 영향은 적지 않았고, 특히 총선을 중심으로 두 개의 총선연대 출현은 이런 현상을 가시화시켰다고 언급한다. 좌담 참여자들은 2010년 대에 들어서면서 이전보다 완화되었다는 데는 동의하고 있지만, 본 연구참여자들의 인식 속에는 인천시민사회를 둘러싼 갈등의 여진이 지속되고 있는 것으로 파악할 수 있다. 그렇지만 이러한 상태를 벗어나고자 하는 자각도 공존하고 있으며, 갈등 해소를 위한 대안 모색의 필요성도 함께 인식하고 있기도 하다.

“이름을 뺐졌다. 인천시민재단이라는. 네임을 뺐겨버렸다. 이걸 누가 봐도 통합적 네임인데, 네임 안에서 통합이 안 되고 있다라는 것들이. 그래서 안타까운 현실인 것 같아요”

“후원금 조성도 같이하고 대표이사도 같이하고 공동으로 꾸려서 지역 자체를 굳이 이분화 시켜서 또 만들 필요 없지 않냐. 근데 그게 아마 잘 안되었던 걸로 알고 있거든요”

“그런 것들이 되지 않으면 몇 가지 보완하는 이 정도 외에 정말로 추구하는 방향으로 가기에는 여전히 반쪽자리로 갈 거다”

이 범주만을 대상으로 패러다임 모형 분석틀을 응용해 실험적 분석을 해보면, 재단에 대한 평가가 지원대상자의 인식 속에 극단적으로 나타남을 중심현상으로, 이에 대한 원인적 조건으로 노동운동, 민주화운동, 낙천낙선운동 등으로부터 배태되어 온 인천 시민사회 및 시민운동 진영의 갈등과 대립을 설정할 수 있다. 소통 채널의 부재 혹은 배제, 선호 단체에 대한 선별적 지원 등 재단의 공정성과 폐쇄성에 대한 비판적 견해가 극단적 인식과 평가를 심화시키기도 하지만, 이러한 상태를 벗어나고자 하는 자각과 해소 방안 모색의 필요성도 함께 인식한다는 점에서 이들이 일정하게는 맥락적 혹은 매개적 조건으로 작용하고 있다고 봐도 무방할 것이다. 재단의 공동운영, 의사결정구조 변화와 참여, 채널

의 다각화, 소통을 위한 인프라 확충 등의 대안 제시를 통해 부분 개혁, 부분 개선을 희망하거나 혹은 이전과 같은 태도를 유지하면서 소극적이고 회의적인 자세를 취하는 현상은 전략적 대응(작용/상호작용)이라 할 수 있고, 그 결과 획기적인 변화를 맞이하기에는 좀 더 시간이 필요하다고 정리해 볼 수 있을 것이다.

또한 ‘사회기원론’(social origin theory)적 접근은 이런 현상을 설명할 수 있는 단서를 제공하기도 한다(Anheier, 2014: 218~223). 사회기원론은 각 국가마다 왜 서로 다른 시민사회, 비영리부문을 갖게 되었는지를 설명하고자 한 것으로 공공재론, 신뢰이론 등 소위 경제학적 접근론이 가진 한계를 극복하기 위해 제안된 역사비교이론이다. 수입, 지출 등 비영리부문의 경제적 규모, 자원봉사활동의 투입 규모, 비영리부문의 고용, 시민참여의 유형(에드보커시 대 서비스전달) 등의 차이가 발생하는 이유를 역사의 발전 경로, 즉 국가의 역할, 사회적 역학관계, 계급구조 등 서로 다른 역사적 배경에 근거해 설명한다. 이 이론의 분석단위는 국가지만, 이 이론의 논리를 지역사회에 적용해 본다면 앞서 살펴본 대로 인천지역 시민사회의 역사적 발전 경로의 특징이 지역재단과 지원대상자(기관)와의 관계의 질과 만족도, 이에 근거한 전반적인 평가 및 평판에 영향을 미친다고 해석할 수 있다.<sup>12)</sup> 이는 한 지역의 특수성에 기초한 해석이지만 다른 지역의 그것과의 비교를 위해 추가적인 연구의 축적이 필요함은 물론, 이를 기반으로 특정 맥락에 따른 실제이론(잠정

12) 『황해문화』(2013 봄) 특별좌담 참석자들은 인천지역의 특징으로 급격히 산업화된 도시, 부평공단·주안공단 등을 중심으로 한 높은 노동자 비율, 정주의식이 약하나 배타적이지 않고 개방적인 성격, 지속적인 지방행정 권력과 시민사회의 대립을 언급한다. 이런 특징으로 인해 노동운동의 중심지 역할을 하게 되고, 87년 체제 이후에는 민중·민주화운동이 활성화될 수 있는 배경이 되었다. 그 이후 노동운동의 전통과 당시 활성화되어 가고 있었던 시민운동의 연대가 이뤄졌으나, 2000년대에는 두 개의 총선연대가 출현하는 등 대립과 갈등, 분열 현상이 가시화된다. 2010년대에 들어 대립이 완화되기는 하지만 이의 극복이 쉽지 않아 지속적인 노력이 필요하다는 의견을 개진하고 있다.

이론, 맥락 기속적 이론)으로부터 범용적 설명력을 갖는 공식이론(형식 이론, 다맥락적 이론)으로의 확장성을 전망해 볼 수도 있을 것이다(권향원, 2016: 191-192; 변기용 외, 2020a: 193).

### 5) 전반적 성과기준 ('성과를 전반적으로 판단할 수 있는 기준은 무엇인가')

'전반적 성과기준 범주'는 재단의 성과, 재단의 성과와 관련하여 인터뷰 말미에 무엇을 보고 성공적이라고 판단할 수 있는지, 전반적인 판단 기준이 있다면 어떤 것인지에 대해 지원대상자들의 경험을 묻고 이에 응답한 내용을 정리한 것이다. 이 범주의 전제가 되는 개념과 구체적인 내용은 앞서 살펴본 지원대상, 지원전략, 재단경영, 상호작용 범주에서 이미 언급되었기 때문에 여기서는 총괄적이고 전반적인 기준이 있다면 어떤 것인지 확인하고자 하였다. 연구참여자가 언급한 내용을 살펴보면,

“시민재단이 얼마나 많이 노출이 되나? 얼마나 많이 노출이 되고 얼마나 많은 사람이 알고 있나”

“저는 인지도일 것 같아요. 딱 인천시민재단 하면 한마디의 단어로 말할 수 있게끔 목적사업이 시민단체뿐만 아니라, 인천시민들에게도 각인이 되어야하지 않을까? 인천에 사회복지공동모금회, 인천의 아름다운재단 이렇게 대표될 수 있는 인지도”

“그 규모가 얼마나 늘어났는가가 재단으로서는 성공의 척도가 아닐까”

“단체 같은 경우는 총액 수혜 규모가 얼마나 되는지, 총액 산정하는 거. 접촉 인원이라든지, 단체가 몇 그룹이 되었는지...”

“얼마만큼 더 확장이 되었는지”

“이곳을 이용하는 사람들의 만족도가 높아야 입소문이 계속 나지 않을까?”

“치과진료지원이나 도서지원 등 만족도가 높고 꾸준히 해오는 개별 사업이 활동가에게 자기 단체에게 얼마나 도움이 되는지에 대한 만족도”

“실제로 그게 시민단체와 활동가들에게 어떻게 쓰여졌는가가 핵심이라고 생각이 되고요”

따라서 ‘전반적 성과기준’ 범주는 ‘지원규모 변화의 양적 지표’, ‘다양한 매체를 통한 노출 빈도’, ‘지역사회 구성원의 인지도’, ‘지원대상자의 만족도’의 네 개의 하위 범주로 구성했다. 이를 토대로 한 하위 범주의 개념은 ‘지원규모 변화의 양적 지표’의 경우 예산규모, 지원총액, 접촉 인원의 규모, 지원 결과물의 양적 변화로, ‘다양한 매체를 통한 노출 빈도’의 경우는 언론, 출판, SNS 등 매체 노출의 정도로, ‘지역사회 구성원의 인지도’는 재단에 대한 지역사회 구성원의 인지도와 평판으로, ‘지원대상자의 만족도’는 실제 도움의 정도, 개별지원 프로그램의 만족도, 자원 투여 대비 성취도, 전반적인 만족도로 각기 정리했다.

지원대상자가 긍정적이거나 부정적 인식을 갖는 것은 지원사업이 어느 정도 진행되거나 완료되는 시점이기도 하지만, 사업과 지원이 시작 되는 혹은 접촉과 관계가 발생하는 시점의 경험과 인식에 기초하여 전반적인 판단이 이뤄지기도 한다. 그렇지만 여기서는 이러한 복합적인 현상에 대한 선후관계보다는 지원대상자들의 경험과 직관에 근거한 전반적이고 총괄적인 판단 기준을 파악하고자 했다. 이들 전반적 성과기준 범주는 향후 나머지 범주와의 조합을 통해 논리모델(logic model) 및 변화이론(theory of change) 등과 같은 분석 및 설계 도구의 완성도를 높힐 수 있을 것이고, 설문도구 개발 등 양적 연구를 위한 기초 자료를 제공함으로써 조직의 성과를 이해하고 검증하는 데 한 발 더 다가설 수 있을 것이다.

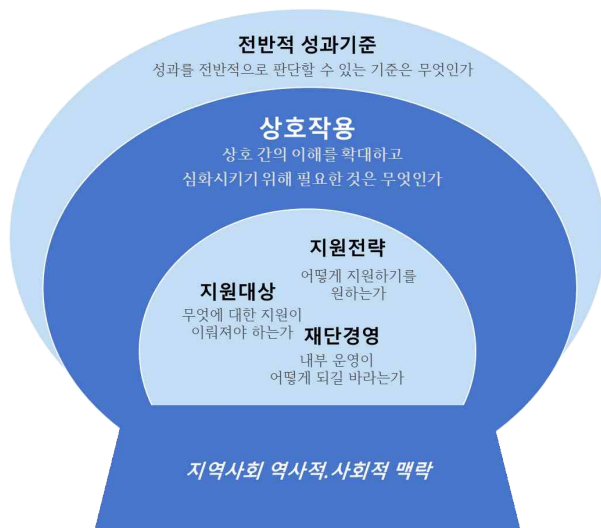
## 2. 개념과 범주의 관계 탐색(2차 코딩)

1차 코딩이 개념과 범주를 찾는 과정이라면, 이들 토대로 전사 녹취록을 비교 분석하면서 개념과 개념, 개념과 범주, 범주와 범주 간의 관계성을 찾는 과정이 2차 코딩이다. 앞서 국내 연구사를 검토하면서 언급했듯이, ‘원인적·맥락적·중재적’ 조건의 개념을 자의적으로 해석하여 각각의 조건과 기준이 불분명하고 일관성 없이 적용되고 있다는 지적(변기용 외, 2020a: 117~119)을 염두에 두면서 1차 코딩을 통해 발견된 각각의 범주와 개념 들의 관계를 <그림 1>와 같이 후속 연구를 위한 일종의 개념맵(conceptual map)으로써 설정하고 그 관계를 탐색하고자 했다(허준영 외, 2016: 8).<sup>13)</sup>

각각 범주들을 <그림 1>과 같이 배치함으로써 지원대상자들이 인식한 조직 성과의 속성을 가시화하고, 역할과 기능을 중심으로 위치시키고자 했다. 주로 재단 내부적 기능과 역할이 관련된 ‘지원대상’, ‘지원전략’, ‘재단경영’ 범주는 원의 안쪽에, 외부로부터의 관점과 판단이 관련된 전반적 성과기준 범주는 원의 바깥쪽에 위치시키되, 내부와 외부가 서로 접촉하는 공간 및 기능과 관련된 ‘상호작용’ 범주는 그 사이에 위치시켰다. 이 같은 배치의 가시화는 범주와 범주 간의 관계성, 발견된 범주들 가운데 ‘상호작용’ 범주가 갖는 상대적 중요성을 부각시키고자 함이다.

13) 허준영·권향원(2016: 8)은 ‘일과 삶의 균형’을 둘러싼 이론적 개념과 이들 간의 논리적 관계를 밝히기 위해 Strauss & Corbin(1990; 1998)의 패러다임 모형 구조에 착안하여 이와 유사한 직관적이고 도식적인 개념맵(conceptual map)을 제시했다. 본고도 정보의 복잡성의 단계적 완화, 절차의 모호성의 명확화라는 패러다임 모형의 분석틀이 가진 편익을 염두에 두면서, 이들이 제시한 개념맵을 참고하여 범주 간의 관계를 가시화하고자 했다.

〈그림 1〉 개념맵: 범주들 간의 관계



‘상호작용’ 범주는 사회적·상징적 상호작용의 개념과 밀접한 관련을 갖는다. 한 사회 구성원들은 언어나 몸짓 등을 이용해 다른 사람과 관계를 맺고 서로 영향을 주고받는다. 인간은 이러한 과정에서 주어진 상징 체계를 매개로 정의를 내리고 해석을 하기도 하고, 또한 그로부터 영향을 받기도 한다. 따라서 인간은 능동적인 상호작용 주체라 할 수 있으며 특정한 대상 세계로부터 영향을 받는 존재이기도 하다. 이러한 성격을 갖는 상호작용은 통상적으로 협동, 경쟁, 갈등 등 몇 가지 유형으로 대별된다.<sup>14)</sup> 지원기관과 지원대상자 간의 상호작용은 갈등을 겪기도 하지만, 공동의 목표를 달성하기 위해 함께 노력해야 한다는 점에서 ‘협동’의 유형을 지향한다고 할 수 있다. 특히 특정 집단이 가진 대상 세계

14) Little 외, “Chapter 22: Social Interaction.” Introduction to Sociology-2nd Canadian Edition. <https://opentextbc.ca/introductiontosociology2ndedition/chapter/chapter-22-social-interaction/> (2023.7.23)

를 알기 위해서는 집단 구성원들이 특정 행동을 하는 이유, 대상이 어떻게 나타나고 받아들여지는지, 그리고 어떤 의미를 부여하는지를 이해해야 한다는 점을 상징적 상호작용론은 강조한다. 또한 이들 대상은 정태적인 상태로 존재하기보다는 상호작용을 통해 만들어지고, 습득·전달되고 부단히 변화하면서 그 의미를 부여하기 때문에 상호작용하는 주체들이 만들어 내는 맥락을 이해하는 것이 중요한 전제가 된다(김가람, 2019: 599; 이종주, 2017: 88).

이런 의미에서 지원기관(grantor)과 피지원기관(grantee)이 공생하는 생태계에 쌍방이 어떤 의미를 어떻게 창출해 내는지, 그래서 각각이 어떤 맥락에 놓여 있는지를 이해하는 일은 중요하며, 이에 기반하여 쌍방 간의 관계의 질을 심화시켜 나가는 일은 조직 성과와 관련하여 매우 중요한 전제가 된다. 특히 지원기관인 지역재단의 목적과 사명은 지원대상자인 지역사회 시민사회단체를 통해 구현된다는 점에서 하향적 책무성과 이에 기반한 성과평가 메커니즘이 갖는 중요성은 한층 더 강조될 수밖에 없다. 따라서 1차 코딩을 통해 도출된 ‘지원대상’, ‘지원전략’, ‘재단경영’ 등 조직 성과의 범주와 개념 들은 ‘상호작용’ 범주를 통해 지원대상자 인식에 구체적인 영향을 미치게 되고, 그들의 경험에 축적되고 발현된다. 즉, 개방성과 투명성이라는 기본 전제 위에 재단의 정서적 공감 능력, 외부와 소통하려는 지향성, 소통 수단이 갖춰졌을 때 최적화될 수 있으며, ‘전반적 성과기준’ 범주는 최적화된 상호작용을 통해 지원대상자들의 경험과 인식 속에 구체화되기 때문이다. 이는 지원대상자들이 재단의 지원 및 경영 전략에 토대를 둔 ‘지원’이라는 행위를 통해 관계를 맺게 되고, 그 과정의 대부분은 ‘상호작용’의 범주와 개념을 통해 이뤄진다는 점에서 특히 그러하다.

지원하는 재단 입장에서 보면 일견 순차적인 지원절차와 궤를 같이 하는 것일 수도 있지만, 지원대상자의 입장에서 보면, 상호작용은 경험

과 동시에 발생하기도 하고, 경험이 축적되어 기억을 통해 발현되기도 한다. 대응과 반응, 친절도와 같은 정서적 공감은 즉각적인 경험으로, 지원신청 및 결과에 대한 피드백, 지역사회 욕구 파악과 같은 것은 좀 더 시간을 필요로 하는 경험으로 축적된다. 또한 인지도는 매체 노출 정도와 빈도에 의존적이며, 이는 다시 소통 채널 및 홍보 기능, 즉 재단의 소통 능력에 영향을 받는다. 즉, 소통 능력이 높으면 그만큼 매체 노출 빈도가 늘 수 있고, 그러면 인지도는 상승할 가능성이 높다고 가정해 볼 수 있을 것이다. 그렇지만 전반적 성과기준 하위 범주 중 ‘지원규모 변화의 양적 지표’와 같은 것은 일정 기간 재단의 투입과 산출, 즉 계량할 수 있는 객관적 결과치에 영향받을 가능성이 크고, ‘지원대상자의 만족도’는 말 그대로 접촉과 관계를 맺는 시점 혹은 축적된 지원대상자의 전반적인 경험과 인식에 기초한다.

지원기관이 자신의 성과에 대해 지원대상자에게 묻는 방식, 즉 하향적 책무성에 기반을 둔 연구는 ‘효과적 필란트로피 연구센터’(Center for Effective Philanthropy, CEP)에서 수행한 일련의 연구가 그 효시를 이룬다. 특히 2002년부터 시작된 이 연구 프로젝트는 재단의 성과와 효과성 개념 및 평가 프레임워크 구성을 위한 질적 연구(Buchanan 외, 2002; CEP, 2002a)를 시작으로 하여 30개의 재단과 그들의 지원대상기관 3,000여 개를 대상으로 재단과의 관계에 대한 만족도에 영향을 끼치는 요인을 분석한 연구가 대표적이다(Bolduc 외, 2004). 이를 통해 세 가지 요인으로 ‘재단 직원과의 상호작용의 질’(공정함, 대응성, 접근 가능성), ‘재단 목표와 전략에 대한 소통의 명확성’(목표에 대한 명료하고 지속적인 설명력), ‘재단의 전문성과 외부 지향성’(지원 분야 및 지역사회에 대한 이해, 관련 지식을 확대 발전시킬 수 있는 능력, 정책 결정에 대한 영향력)을 확인했다. 이후의 관련 연구들은 연구 목적과 방법, 분석 대상과 지역 등에 따라 서로 다른 지향점을 갖고 있기는 하지만, 지



원대상자와의 관계를 강조하면서 그들의 경험과 인식을 통해 지원기관의 성과와 지원의 효과성을 검증하고자 한다는 점에서 CEP가 제시한 개념적 틀을 공유해 왔다(Boesso 외, 2023; Keystone.2009; Pendleton 외, 2011).<sup>15)</sup> 이러한 선행연구 결과는 본 연구에서도 밝히고 있듯이, ‘지원’이라는 행위를 통해 관계를 맺고 그 과정은 ‘상호작용’의 범주와 개념을 통해 이뤄진다는 점, 지원대상자에 대한 하향적 책무성 메커니즘을 보완함으로써 공생의 생태계가 지속가능할 수 있도록 해야 한다는 점을 뒷받침한다.

아울러 ‘상호작용’ 범주를 구성하는 하나의 개념인 ‘지역사회에 대한 사회적·역사적 맥락에 대한 성찰과 이해’는 1차 코딩 과정에서 살펴봤듯이, 속성 상 다른 모든 범주들의 저변을 이룬다는 점에서, 긴 시간을 걸쳐 경험하고 배태된다는 점에서, 그래서 여타의 속성들과는 다른 차원에서 상대적으로 포괄적인 영향력을 갖는다는 점에서 <그림 1> 개념 맵 하단 부분에 위치시켰다. 이는 재단 입장에서 외생적인 성격을 갖고 있으며, 성과기준 범주에 영향을 미치는 환경 요인이자, 한 지역사회 행위 주체들을 둘러싼 거시적 맥락이라는 의미를 강조하고자 함이다.

이와 같이 상호작용은 재단 내부와 외부 세계를 연결하고 매개하며, 지원기관과 지원대상기관 간의 관계의 질을 규정한다. 따라서 조직 성과에 대한 지원대상자의 경험과 인식에 상대적으로 중요한 역할과 기능을 하는 것은 자연스러운 일이며, 재단의 하향적 책무성과 이에 기반한

---

15) 이들 연구는 이탈리아 은행 재단의 지원대상자를 대상으로 금전적 지원 외의 어떤 요소가 지원대상자 역량에 영향을 끼치는지(Boesso 외, 2023), 아프리카 국제개발 협력 분야 후원기관의 지원대상자를 대상으로 지원에 대한 성과와 이에 대한 인식은 어떠한지를 규명하고자 했다(Keystone, 2009; Pendleton 외, 2011). 특히 Pendleton의 연구는 지원 성과 및 후원기관의 효과성 연구가 왜곡되지 않기 위해서는 지원대상자뿐만 아니라, 지원과 연관된 모든 이해관계자를 포함해야 하며, 측정과 평가를 둘러싼 정치적 역할 관계, 사회문화적 요소 등을 고려해야만 타당성 있는 결과를 산출할 수 있다는 사실을 강조했다.

성과평가 메커니즘에서 필수 불가결한 역할을 부여받는다. 지역사회의 거시적 맥락을 이해하는 것, 지원대상자로 하여금 쌍방의 성과에 대해 재단과 함께 열린 마음으로 이야기할 수 있게 하는 것, 평가를 둘러싼 갈등과 반목의 정치 게임이 아닌 협력적이며 능동적인 파트너십을 만들어 가는 것, 쌍방이 인정하는 공정하고 객관적 성과평가에 대해 논의하는 것, 그래서 궁극적으로는 지역사회의 문제와 변화의 담론을 만들어 내고 해결 방안을 함께 모색하는 것, 이런 모든 것들이 모여 책무성 메커니즘을 완성해 간다. 결국 상향적·하향적 책무성 메커니즘의 균형을 이뤄나가는 일은 재단과 지원대상자는 물론, 지역 시민사회 모든 행위자가 짊어져야 할 몫인 것이다.

## V. 결론

지역재단은 시민성과 공익을 위한 자발적 행동에 기초한다. 지역재단은 지역사회와 공동체의 이슈를 해결하기 위해 기부와 나눔의 수요와 공급을 연계하는 플랫폼으로서, 시민사회 지속가능성을 담보하는 자원 개발자이자 사회적 가치 실현 및 변화의 촉매자로서, 그리고 '시민자산화'의 한 축을 구성하고 있다는 점에서 그 역할은 확장된다. 본 연구는 이런 역할과 기능을 갖는 지역재단(인천시민재단)을 대상으로 재단 책무성의 한 구성 요소인 조직 성과가 무엇이며, 그 속성은 무엇인지 재단의 주요 이해관계자 그룹의 한 축인 시민단체 활동가들의 관점을 통해 밝혀보고자 하는 것이다.

이를 위해서는 재단을 둘러싼 환경과 맥락을 염두에 두면서 성과의 개념과 속성을 그들의 관점에서 새롭게 정의할 필요가 있다. 이러한 목적을 위해 본 연구는 질적 연구 방법론의 하나인 근거이론을 통해 실제

에 접근하고자 했다. 연구참여자들의 경험을 깊이 들여다봄으로써 그 안에서 출현하는 지역재단의 성과에 대한 새로운 이론 또는 설명 체계를 탐색해 보고자 했던 것이다. 본 연구에서는 상징적 상호작용론에 근거를 둔 Strauss와 Corbin의 연구 방법이 가진 장점을 활용하되, 그간의 연구사에서 지적된 한계와 이에 대한 비판에 유연하면서 패러다임 모형에 얽매이기보다는 자료에 담겨 있는 개념과 구조를 발견하는 데 초점을 두었다. 이를 통해 구체적으로는 활동가들이 경험하고 인식한 조직으로서 재단의 성과에 대한 개념과 속성은 무엇인지, 각각의 속성들은 구조적으로 어떻게 연계되어 있는지, 그리고 궁극적으로 그들은 어디에, 무엇에 진정한 가치를 두고 있으며 관계의 질에 대해 어떻게 인식하고 있는지를 밝히고자 했다.

심층인터뷰와 포커스그룹인터뷰에 대한 1차 코딩을 통해 33개 개념, 13개 하위 범주, 5개 범주를 확인했다. 다섯 개의 범주는 지원대상, 지원전략, 재단경영, 상호작용, 전반적 성과기준으로 구성하였다. 이 중 '상호작용' 범주를 상호 소통의 중심에 두고, 나머지 범주들을 배치함으로써 본 연구가 탐색하고자 한 지원대상자가 인식한 관계의 질과 만족도, 이에 근거한 재단의 성과에 주목하고자 했다. 지원대상자들은 재단의 지원 및 경영 전략에 토대를 둔 '지원'이라는 행위를 통해 관계를 맺게 되고, 그 과정의 대부분은 상호작용을 통해 이뤄지고 있음을 확인할 수 있었다. 상호작용을 통해 형성된 지원대상자들의 경험과 인식은 전반적 성과기준 범주에 함축되어 나타났다. 연구참여자인 지원대상자의 입장에서 보면, 상호작용은 발생과 동시에 경험하기도 하고, 경험이 축적되어 기억을 통해 좀 더 긴 호흡을 갖고 발현되기도 한다. 특히 상호작용의 하위 범주인 지역사회의 역사적·맥락적 이해와 갈등 해결 노력은 다른 범주의 속성과는 달리, 시공간적인 차원에서 상대적으로 포괄적인 영향을 미치고 있다고 판단하였고, 또 다른 연구의 주제가 될 수

있음을 확인했다.

본 연구의 학술적 함의는 우선, 지역재단을 대상으로 근거이론을 통해 지원자와 지원대상자의 관계에 대한 실체이론을 구성하고자 했다는 점을 들 수 있다. 특히 이들 관계의 질과 이에 대한 만족도를 한 축으로 하는 조직 성과의 개념을 상징적 상호작용론에 기반한 근거이론적 접근을 통해 분석한 시도였으며, 재단 지원의 당사자인 시민단체 활동가들의 경험을 깊이 들여다봄으로써 그 안에서 출현하는 새로운 이론 또는 설명 체계를 발견하고자 하는 시도였다는 점에서 의미가 있다.

두 번째는 하향적 책무성과 관련된 연구 시도라는 점이다. 지원대상 기관인 시민사회단체는 재단과 같은 지원기관에 대해 상향적인 책무성을, 역으로 재단은 시민사회단체에 대해 하향적인 책무성을 갖는다. 책무성의 메커니즘을 ‘정보 공개 및 보고’, ‘성과평가’, ‘자율 규제’, ‘참여’, ‘적응적 학습’으로 나눠 본다면, 이 중 하향적 책무성에 기반한 성과평가 메커니즘이 본 연구의 주제, 즉 재단과의 관계의 질과 이에 대한 만족도에 대한 지원대상자의 인식과 관련된다. 따라서 상향적 메커니즘이 지배적이고 정부 자원에 의존적인 한국적 상황에서 하향적 메커니즘의 규명을 통해 균형적인 쌍방향 메커니즘의 단서를 모색했다는 데 또 다른 의미를 부여할 수 있다.

재단과 지원대상자 간의 관계의 질을 개선하기 위해 쌍방향적인 ‘상호작용’이 무엇보다 중요하다는 사실은 실천적 차원에서도 의미를 갖는다. 분석에서 밝힌 대로 정서적 공감 능력, 개방성과 투명성, 외적 지향성과 소통 능력, 지역사회에 대한 사회적·역사적 맥락에 대한 성찰과 이해 등의 하위 범주와 개념 들을 현실에서 어떻게 실천해 나갈 것인가는 지원기관에서 특히 관심을 가져야 할 주제다. 왜냐하면 결국 지역재단의 사명은 지원대상기관인 지역사회 시민사회단체를 통해 실현될 수밖에 없고, 이 둘의 성공적인 관계 완성의 직접적인 수혜자는 두 당사자

뿐만 아니라, 궁극적으로 지역사회를 구성하는 불특정 다수의 모든 사람이라는 사실을 염두에 두어야 하기 때문이다. 이들 가운데 상호작용을 확대하고 심화하기 위해 우선적으로 실천해야 할 과제는 지원기관이 개방성과 투명성 확대하는 것이다. 지원신청에 대한 결정 과정을 좀 더 분명하고 쉽게 이해할 수 있도록 하는 것, 결과를 공유하는 것, 재단의 결정에 누가 참여하며 어떤 과정을 거쳐 이뤄지는지를 알리는 것, 그리고 책무성의 기본개념, 즉 자신의 행동/행위에 대해 응답해야 하는 일을 성실하게 실천하는 일은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 개방성과 투명성은 이제 기술적 차원의 문제가 아니라 제도로서의 정당성, 신뢰라는 사회적 자본을 만들어 가는 일이기 때문이다. 이와 관련하여 최근 거시적 담론으로서 다양한 스펙트럼을 보여 주고 있는 커먼즈(communs)와 지역자산화에 대한 논의(류석진 외, 2020; 안새롬, 2020) 또한 이를 담보할 수 있는 미시적, 실천적 플랫폼으로써 지역재단이 어떻게 진화해 갈 수 있는지 또 다른 실천적 함의를 제시한다.

본 연구가 현장 데이터에 근거한 실제이론의 생성이라는 근거이론의 취지에 기반하여 지원대상자의 인식을 깊게 이해하는 계기가 되었다는 점에서는 의의가 있지만, 인천이라는 한정된 지역, 그리고 그 지역에서 활동하는 인천시민재단과 지원대상자만을 대상으로 했다는 점에서 제한적이다. 이는 특정한 맥락에서만 제한적으로 타당성을 가지는 맥락기속적 이론이 갖는 한계이기도 하다. 그렇지만 근거이론은 추상적 개념화와 이론화를 목적으로 하며, 이를 통해 사회적 실재에 대한 실제이론뿐만 아니라 형식이론을 생성하는 데도 유용하다(이동성 외, 2012: 2)는 점을 염두에 두면서, 향후 재단 이사진을 포함한 내부 이해관계자, 매체 및 지방정부 등 관련 외부 이해관계자, 지역사회 일반 시민에 이르기까지 이해관계자 전반으로 분석을 확대해 나갈 필요가 있다. 또한 인천만이 아닌 다른 지역의 지역재단의 그것과도 비교해 볼 필요가 있으

며, 궁극적으로는 타 기관을 지원함으로써 자신의 사명을 실천하는 지원기관 일반으로 확대할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 권향원(2016). “근거이론의 수행방법에 대한 이해: 실천적 가이드라인과 이론적 쟁점을 중심으로.” 『한국정책과학학회보』, 20(2): 181-216.
- 금성희(2018). “지역문화재단 책임성 분석.” 『GRI연구논총』, 20(2): 211-236.
- 김가람(2019). “한국어교육학 연구에서 근거이론 연구방법론의 동향 분석.” 『한글』, 80(3): 595-626.
- 김미현·태미화(2014). 『서울형 지역재단 모델 개발 연구』. 서울시복지재단, 사회복지공동모금회.
- 김미현·김범용·박성호·이형진(2015). 『지속가능한 지역재단 운영방안 연구』. 서울시복지재단.
- 김은정(2017). “한국의 사회학 연구영역에서의 근거이론의 활용 방법과 전개, 그리고 향후 방향의 모색.” 『한국사회학』, 51(3): 37-70.
- 김인숙(2012). “근거이론 담론과 사회복지 지식형성.” 『비판사회정책』 34: 77-128.
- 김정수(2018). “‘팔길이 원칙’에 대한 비판적 재검토: 문화정책의 진정한 금과옥조인가?” 『한국정책학회보』, 27(4): 249-270.
- 김지은(2019). “Strauss와 Corbin 근거이론의 변화.” 『Journal of Korean Academy of Nursing』, 49(5): 505-514.
- 김태영(2016). “사회적경제 영역의 광역단위 중간지원조직 역할 수행 분석.” 『정부학연구』 22(2): 81-125.
- 김해보·장원호(2015). “신제도주의 동형화 이론으로 파악하는 지역문화재단의 현재와 미래.” 『문화정책논총』, 29(2): 26-52.
- 김형진·한인섭(2015). “지방자치단체 출자·출연기관의 성장실태와 관리개선 방안 연구.” 『한국행정연구』 24(4): 67-98.
- 노진철(2015). “NGO중간지원센터의 책임과 역할.” 『경희사이버대목요특강』.
- 노혜진·이현옥(2017). “지역재단의 운영실태와 문제점.” 『한국콘텐츠학회논문집』, 17(8): 226-240.
- 류석진·조희정·김용복(2020). “지역재생관점의 로컬 커먼즈 구현 가능성 연구: 로컬 자원과 자산화 사례를 중심으로.” 『현대정치연구』, 13(2): 43-76.
- 문보경·신명호·구자진(2016). 『경기도지역공동체기금 활성화방안 연구』. 경기도따복공동체지원센터.
- 박세훈(2015). “마을만들기 중간지원조직 운영특성 연구: 정부-시민사회 관계의 관점에서.” 『도시행정학보』, 28(3): 75~104.

- 박영선·정병선(2020). 『중간지원조직 공익활동 역량 강화방안』. 서울연구원.
- 박원순(2011). 『지역재단이란 무엇인가』. 홍천: 아르케.
- 백옥선(2017). “지방자치단체와 지역문화재단간 거버넌스 실태분석.” 『문화정책 논총』, 31(1): 130-157.
- 변기용·권경만·이현주·홍바울(2020a). “교육행정학 연구에서 근거이론 접근방식 활용 실태와 비판적 성찰.” 『교육행정학연구』, 38(1): 169-197.
- 변기용·김한솔(2020b). “교육학 연구에서 근거이론적 방법의 발전적 활용을 위한 비판적 성찰: Strauss와 Corbin의 코딩 패러다임을 중심으로.” 『한국교육학연구』, 26(3): 109-137.
- 손선옥·김소영·노연희(2018). “기초자치단체 출연 지역복지재단의 유형별 역할과 성격.” 『한국사회복지학』, 70(2): 35-59.
- 송재봉(2016). “NGO중간지원조직의 지원활동 평가.” 『한국의 NGO 중간지원조직, 어디까지 왔나』. 경희사이버대학교 NGO학과.
- 아름다운재단(2007). 『지역기부문화 활성화를 위한 지역재단 연구보고서』.
- 안새롬(2020). “전환 담론으로서 커먼즈: 대기 커먼즈를 위한 시론.” 『ECO』, 24(1): 333-370.
- 양용희(2013). “한국의 지역재단과 중간지원기관의 역할.” 『한국비영리연구』, 8(1): 65-82.
- 이동성·김영천(2012). “질적 연구방법으로서 근거이론의 철학적 배경과 방법론적 특성에 대한 고찰.” 『열린교육연구』, 20(2): 1-26.
- 이형진(2002). “보론: 지역사회재단.” Anheier, H. et al.(eds.). 『재단이란 무엇인가』, 407-415. 재단연구회(역). 서울: 아르케; Private Funds, Public Purpose: Philanthropic Foundations in International Perspective. Springer, 1999.
- 이희환·김송원·박인규·서주원·송정로(2013). “시민운동 25년의 회고와 전망-인천지역을 중심으로.” 특집좌담 『황해문화』 2013 봄: 120-165.
- 장세길(2020). “지역문화재단 설립갈등과 해소방향에 관한 연구.” 『예술경영연구』, 54: 5-31.
- 장수찬(2016). “지방정부의 공익활동 지원 시스템분석.” 『한국의 NGO 중간지원조직, 어디까지 왔나』. 경희사이버대학교 NGO학과.
- 정갑영(2004). “지역문화재단 설립의 증가, 그 현황과 전망.” 『문화예술』 9월호: 15-19.
- 정병순·황원실(2018). 『서울시 중간지원조직 발전방안』. 서울연구원.
- 조철민(2016). “중간지원조직의 역할 확장을 위한 상상.” 『한국의 NGO 중간지



- 원조직 어디까지 왔나. 경희사이버대학교 NGO학과.
- 최인수·김건위·양은경(2016). 『한국형 지역재단 모델 개발 연구』. 한국지방행정연구원.
- 허준영·권향원(2016). “‘일과 삶 균형’ 저해요인에 관한 탐색적 이론화 연구: 서울시 중앙부처 공무원에 대한 근거이론의 적용.” 『행정논총』, 54(2): 1-30.
- ABRAMSON, A. J. & M. McCARTHY(2012). “Infrastructure Organizations.” In Salamon, L.M. ed. *The State of Nonprofit America*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Alferoff, A.(2017). *A Guide to Community Foundations in the United Kingdom*. Berlin: European Community Foundation Initiative.
- Anheier, H. K. & S. Toepler eds.(2002). 재단이란 무엇인가, 재단연구회(역). 서울: 아르케. *Private Funds, Public Purpose: Philanthropic Foundations in International Perspective*. New York: Springer, 1999.
- Anheier, H. K.(2014). *Nonprofit Organizations: Theory, Management, Policy*.
- Bernholz, L., K. Fulton and G. Kasper(2005). *On the Brink of New Promise: The Future of U.S. Community Foundations*. Blueprint Research & Design Inc & the Monitor Institute.
- Boesso, G. et al.(2023). “Beyond the money: grantors supporting their grantees.” *Journal of Management and Governance*, 27: 479-503 (2023).
- Bolduc, K., P. Buchanan & J. Huang(2004). *Listening to grantees: What nonprofits value in their foundation funders*. Center for Effective Philanthropy.
- Böllhoff, A. et al. eds.(2017). *Building Bridges for Local Good: A guide to community foundations in Europe*. Berlin: European Community Foundation Initiative.
- Bonbrigh et al.(2009). *The 21st Century Potential of Constituency Voice*. [https://keystoneaccountability.org/wp-content/uploads/files/Constituency-Report-final-27APRIL2009\\_0.pdf](https://keystoneaccountability.org/wp-content/uploads/files/Constituency-Report-final-27APRIL2009_0.pdf) (2023.1.7.).
- Bovens, M. et al.(2014). “Public Accountability.” In Bovens, M., R. E. Goodin & T. Schillemans, T. eds. *Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford: Oxford University Press.
- Briggs, X. S.(2003). “Working the middle: roles and challenges of intermediaries.”

The Community Problem-Solving Project.

- Brown, L. D. & A. Kalegaonkar(2002). "Support Organizations and the Evolution of the NGO Sector." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31(2): 231-258.
- Buchanan, P., K. Bolduc & J. Huang(2005). *Turning the Table on Assessment: The Grantee Perception Report (GPR)*. Center for Effective Philanthropy.
- Buchanan, P., K. Bolduc & D. Liao(2002). *Toward a Common Language: Listening to Foundation CEOs and Other Experts Talk About Performance Measurement in Philanthropy*. Center for Effective Philanthropy.
- Buteau, E., P., Buchanan & T. Chu(2010). *Working with Grantees*. Center for Effective Philanthropy.
- Buteau, E., C. Loh & T. Ilegbusi(2018). *Strengthening Grantees*. Center for Effective Philanthropy.
- Candid(2023.7.20). "What is the difference between a private foundation and a public charity?" <https://learning.candid.org/resources/knowledge-base/private-foundations-vs-public-charities/> (2023.4.3).
- Center for Effective Philanthropy(CEP)(2002a). *Indicators of Effectiveness: Understanding and Improving Foundation Performance*.
- \_\_\_\_\_(2002b). *Grantee Perception Report: Summary prepared for the William and Flora Hewlett Foundation*.
- Council on Foundation(COF)(2023.7.20). Public Foundation. <https://cof.org/foundation-type/public-foundations> (2022.12.2).
- Brown, L. D. & A. Kalegaonkar(1999). "Addressing Civil Society's Challenges: Supporting Organization as Emerging Institution." *IDR Reports* Vol.15-2. Institute for Development Research.
- Ebrahim, A.(2010). "Many Faces of Nonprofit Accountability." In Renz, D.O. ed., *The Jossey-Bass NPO leadership & Management*, 3rd Ed. San Francisco: John Wiley and Sons.
- \_\_\_\_\_(2019). *Measuring Social Change: Performance and Accountability in a Complex World*. San Francisco: Stanford Business Books.
- Edwards, M.(2009). *Civil Society*. Cambridge: Polity Press.
- European Community Foundation Initiative(2022). *Community Foundations in Europe: State of the Field*.

- Feurt, S.L. and E.W. Sacks(2001). *An International Perspective on the History, Development and Characteristics of Community Foundations*. <https://globalfundcommunityfoundations.org/wp-content/uploads/2021/04/an-international-perspective-on-the-history-development-and-characteristics-of-cfs.pdf> (2023.7.23.).
- GrantCraft(2014). Opening Up: Demystifying Funder Transparency. <https://learningforunders.candid.org/wp-content/uploads/sites/2/2018/12/transparency.pdf> (2023.1.5).
- Guo, C. & W. Lai(2019). “Community Foundations in China: In Search of Identity?” *Voluntas*, 30: 647-663.
- Harlow, C.(2014). “Accountability and Constitutional Law.” In Bovens, M. Goodin, R.E. & Schillemans, T. eds. *Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford: Oxford University Press.
- Jung, T. & J. Harrow(2013). “Developing a better understanding of community foundations in the UK’s localisms.” *Policy & Politics* 43(3): 409-427.
- Kearns, K. P.(2011). “Accountability in the nonprofit sector.” In Dubnick, M.J. & Frederickson, H.G. eds. *Accountable Governance: Problems and Promises*. New York: Routledge.
- Kendall, J. & M. Knapp(1996). *Voluntary Sector in UK*. Manchester & New York: Manchester University Press.
- Keystone.(2009). *Assessing grantmaker performance through grantee feedback in East Africa*. <https://keystoneaccountability.org/wp-content/uploads/files/East%20African%20Report%20web.pdf> (2023.5.2).
- Kilmurray, A.(2016). *Community philanthropy: The context, concepts and challenges*. Global Fund for Community Foundation.
- Küstermann, B., M. Rummel & M. Schwärzel(2016). *A Guide to Community Foundations in Germany*. Berlin: European Community Foundation Initiative.
- Nonprofit Sector Strategic Group.(2002). *Foundation Accountability and Effectiveness: A statement for public discussion*. Washington D.C.: The Aspen Institute.
- Patton, M. Q., J. Bare & D. G. Bonnet(2004). “Building strong foundation-grantee relationships.” In Braverman, M.T., Constantine,

- N.A., & Slater, J.K. eds., *Foundations and Evaluation: Contexts and Practices for Effective Philanthropy*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Payton, R. L. & M. P. Moody(2017). 필란트로피란 무엇인가? 이형진·김영수(공역). 홍천: 아르케; *Understanding philanthropy: Its meaning and mission*. Bloomington: Indian University Press, 2008.
- Pendleton, L. & M. Y. Moon(2011). "Reframing Assessment of Grantee Perceptions: Reconsidering Effectiveness With Broader International Stakeholder Engagement." *The Foundation Review*, 2(4): 45-56.
- Reich, R.(2018). *Just Giving: Why Philanthropy Is Failing Democracy and How It Can Do Better*. Princeton: Princeton University Press.
- Shafritz, J. M. eds.(1968). *The International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Westview Press.
- Smith. S. R.(2014). "Accountability and the Nonprofit Sector." In Bovens, M. Goodin, R.E. & Schillemans, T. eds. *Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford: Oxford University Press.
- Walde, G. I.(2004). "Grantee relations: How can foundations and grantees be partners for 175 sustained social change?" *New Directions for Philanthropic Fundraising*, 45: 31- 40.
- Wang et al.(2011). "Community-based foundations in East Asia." *Voluntas*, 13(8):1155-1178.

Abstract

A Study on Accountability and Performance of Private Intermediary Organization: Perception of Civic Organization Practitioners on Incheon Civic Foundation

Hyung-Jin Lee  
(Sungkonghoe University)

This article investigates the key attributes of successful foundation-grantee relationships based upon grantee perceptions which is one of indicators for measuring effective foundation performance, even if grantee perceptions alone are not able to answer questions regarding them. However, in a general sense that foundations pursue their goals and achieve their impact largely by working in partnership with their grantees, the importance of grantee perception of the relationships cannot be overemphasized.

In one of the first empirical studies investigating foundation-grantee relationships from grantee viewpoint, 25 activists and practitioners working for civil society organizations and nonprofit organizations in Incheon region were interviewed about their perspectives on the relationships with the Incheon Civic Foundation in the Incheon civil society context as well as its quality of them and the data were analyzed using grounded theory methodology.

Finally, five key themes were identified: grantmaking target and method, grantmaking strategy, foundation management, quality of interaction, and overall evaluation criteria, among which the quality of interaction is the most important because it plays the intermediary role between evaluation criteria and other themes, thereby considerably influencing on grantee perceptions.

From our findings, research propositions are offered for the future and implications for researchers and practitioners are discussed. In a practical sense, particularly, it is crucial that foundation practitioners understand the characteristics of successful foundation-grantee relationships.

Key Words: Community Foundation, Accountability, Performance, Ground Theory, Relationship, Interaction, Incheon Civic Foundation

논문신청일: 2023.09.22.

논문심사일: 2023.10.04.

게재확정일: 2023.12.25.