

정부 보조금과 NGO의 독립성 : 한국 국제개발협력 NGO와 옥스팜 아메리카의 비교*

김 준 협**

•요 약•

본 연구는 정부 보조금이 국제개발협력 NGO의 독립성과 전략적 의사결정에 미치는 영향을 분석한다. 특히 한국 국제개발협력 NGO들이 공적개발원조(ODA) 체계 속에서 정부 재정에 구조적으로 의존하게 된 배경과 그 함의를 검토한다. 이를 위해 NGO의 독립성 개념과 정부-시민사회 관계에 대한 이론적 논의를 정리하고, 재정 자료에 대한 분석과 사례 비교를 수행하였다. 아울러 정부 보조금을 수령하지 않는 옥스팜 아메리카 사례를 비교 대상으로 삼아, 독립적 재원 조달 전략이 조직 거버넌스와 정책적 자율성에 미치는 영향을 살펴본다. 분석 결과, 정부 보조금은 NGO의 사업 확장에 기여하는 동시에 독립성에 제약을 가할 수 있음을 확인하였다. 본 연구는 이러한 이중적 효과를 바탕으로 한국 국제개발협력 NGO의 지속가능한 독립성 확보를 위한 정책적·실천적 시사점을 제시한다.

주제어 : 정부 보조금, NGO의 독립성, 국제개발협력, 시민사회 거버넌스, 옥스팜 아메리카

I. 서론

국제개발협력 분야에서 비정부기구(non-governmental organization, NGO)의 역할이 확대됨에 따라 정부로부터 보조금이나 지원금을 받는 사례도 함께 증가하고 있다. 이러한 재정적 의존성은 NGO의 독립성과 자율성에 장기적인 영향을 미쳐 정부와 시민사회

* 이 논문은 2025학년도 전북대학교 신입교수 연구비 지원에 의하여 연구되었음

** 전북대학교 정치외교학과

간 관계의 성격을 변화시킬 수 있다는 점에서 중요한 분석 대상이 된다. 본고는 한국을 기반으로 활동하는 국제개발협력 NGO를 중심으로 정부의 재정 지원이 이들 단체의 독립성과 전략적 의사결정에 어떠한 영향을 미치는지를 분석한다. 이와 함께 정부 보조금을 일절 수령하지 않는 미국의 옥스팜 아메리카(Oxfam America)를 비교 사례로 삼아, 독립적 재원 조달 전략이 조직 거버넌스와 정부와의 관계 설정에 어떠한 차이를 만들어 내는지 살펴본다.

본 연구는 다음의 질문에 답하고자 한다. 한국 국제개발협력 NGO들은 왜 구조적으로 정부 재정 지원에 의존하게 되었으며, 반면 옥스팜 아메리카는 어떠한 메커니즘을 통해 정부 보조금 없이도 조직을 유지·확대할 수 있었는가? 이를 답하기 위해 NGO의 독립성 개념과 정부 보조금 의존성에 관한 논의를 시민사회 거버넌스 관점에서 검토하고, 주요 선행연구와 실증 자료 및 사례를 토대로 한국 NGO와 옥스팜 아메리카를 비교 분석한다. 이를 통해 정부 보조금과 NGO의 활동 간 상호작용의 구조를 밝히고 한국적 맥락에서의 정책적·실천적 시사점을 도출한다.

연구 방법으로는 질적 비교 연구 접근을 채택한다. 구체적으로 국내외 선행연구에 대한 체계적 검토를 통해 이론적 논의의 주요 쟁점을 정리하고, 공익법인 결산자료 등 2차 자료를 활용하여 한국 국제개발협력 NGO의 재정 구조와 정부 보조금 의존 양상을 분석한다. 또한 정부 보조금을 원칙적으로 수령하지 않는 옥스팜 아메리카를 비교 사례로 선정하여, 재정 전략과 조직 독립성 간의 관계를 심층적으로 검토한다. 이러한 분석을 통해 본 연구는 정부 보조금 의존이 NGO의 독립성과 전략적 선택에 미치는 영향을 구조적으로 규명하고자 한다.

II. 정부-시민사회 관계와 NGO의 독립성

NGO의 독립성이란 외부의 부당한 간섭이나 통제 없이 조직 본연의 목적과 원칙에 따라 활동할 수 있는 능력을 의미한다. NGO의 독립성에는 재정적 자율성, 의사결정의 자율성, 그리고 정부 또는 기업 등 외부 권력을 대상으로 자유롭게 비판과 대안을 제시할 수 있는 정치적 독립성 등이 포함된다. NGO가 독립성을 유지하기 위해서는 재원 구조가 핵심적인 요소로 지적된다. 자원 의존 이론에 따르면 조직은 중요한 자원을 제공하는 외부 주체에 의해 영향을 받을 수밖에 없으며, 특정한 자원에 과도하게 의존할 경우 그 자원을 통제하는 주체가 조직의 행동과 의사결정에 상당한 영향력을 행사할 수 있게 된다.¹⁾

NGO의 경우 정부 보조금에 대한 높은 의존도는 정책적 목표의 설정이나 사업 영역의 선택, 또는 대정부 옹호 활동의 수위에 있어서 정부의 입장이나 조건에 종속될 우려가 커지게 된다.

정부와 NGO의 관계를 설명하는 이론적 틀에는 정부와 제3섹터 간 관계 모형 또는 시민 사회 거버넌스 등이 있다. Najam은 정부-시민사회 관계를 정부와 NGO의 목표 일치 여부와 상호작용에 따라 ‘상호보완적 관계(complementarity)’, ‘협력적 관계(cooperation)’, ‘대립적 관계(confrontation)’, ‘흡수 관계(co-optation)’로 구분하였고,²⁾ 조철민은 시민 사회의 관계와 역할에 따라 ‘대항’, ‘해결’, ‘자율’, ‘자선’으로 분류하였다.³⁾ 정부가 NGO를 공공서비스 제공 파트너로 역할을 할 수 있는 관계에서는 거버넌스 차원에서 양측이 협력하여 공공의 가치를 창출할 수 있지만, 정부가 재정 지원을 통해 NGO를 흡수(co-opt)하거나 NGO가 정부 정책에 ‘대항’하는 경우도 발생할 수 있다. 정부의 재정 지원은 시민사회와의 협력적 거버넌스를 강화하는 수단이 될 수 있지만, 동시에 NGO를 정부의 하청기관이나 관변단체로 전락시키며 독립성을 약화시키는 통로가 될 수 있는 것이다.

한편, 정부와 시민사회 간 관계를 파트너십 관점으로 바라보는 견해도 있다. 현대 복지 국가에서 정부와 비영리부문이 상호 의존적 파트너십을 형성하며 정부의 보조금이 NGO의 전문성 발현에 기여하며 민간 부문의 역량 강화와 규모의 확장을 도울 수 있고, 안정적인 재원을 제공하여 장기적 프로그램을 실행할 수 있게 하여 운영의 효율성과 효과성을 높이는 측면이 있다. 실제로 Lu와 Zhao는 정부 보조금이 증가할수록 비영리단체의 활동에 더욱 큰 기여를 한다고 분석하였다.⁴⁾ 또한 Luksetich의 연구에서는 정부 지원금이 증가할수록 NGO의 숫자가 증가하고, NGO들의 모금 활동 역시 활성화되는 상관관계가 확인되어 정부와 NGO가 상호 보완적으로 성장할 수 있음을 밝힌 바 있다.⁵⁾

그러나 비판적 시각에서는 정부의 자금에 대한 의존이 NGO에 미치는 부정적인 영향

-
- 1) 서정욱, 김보경. 2015. “사회적 혁신가정신이 비영리 조직의 자원의존패턴에 미치는 영향에 대한 연구: 자원다양성, 자원경쟁성, 자원의존성을 중심으로”, 『행정논총』, 제53권 제4호, 271-298.
 - 2) Najam, Adil. 2000. “The Four-C’s of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation” *Nonprofit Management and Leadership*, vol. 10, no. 4, 375-396.
 - 3) 조철민. 2023. “시민사회 유형론: 공익활동 담론과 실천의 갈래”, 『NGO연구』, 제18권 제1호, 1-37.
 - 4) Lu, Jiahuan and Jianzhi Zhao. 2018. “How does government funding affect nonprofits’ program spending? Evidence from international development organizations”, *Public Administration and Development*, vol. 39, no. 2, 69-77.
 - 5) Luksetich, William. 2008. “Government Funding and Nonprofit Organizations”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 37, no. 3, 434-442.

을 강조하고 있다. 제도화 이론에서는 외부 자원을 획득하려는 과정에서 조직이 자원을 제공하는 외부 기관의 규범이나 관행에 동조하는 경향을 보인다는 사실을 지적하며, 정부 지원을 받는 NGO들이 절차적 책임성을 준수하거나 보고 요건을 갖추기 위한다는 근거로 이전보다 더욱 관료주의적 행태로 변화할 수 있음을 밝히고 있다.⁶⁾ 벨기에 비영리 단체의 경우, 정부로부터 재정 지원을 받는 단체일수록 정부가 요구하는 회계 기준이나 보고 기준을 더욱 철저히 준수하여 조직 운영 방식을 정부 부처와 유사하게 되는 “강제적 동형화 현상(coercive isomorphism)”이 발생하기도 하였다.⁷⁾ 이러한 동형화 현상은 NGO의 투명성과 책무성을 높일 수 있다는 긍정적 측면이 있으나, 기관의 혁신성, 유연성, 현장 대응력 등 NGO가 가질 수 있는 고유한 특징이 감소할 수 있다는 부정적 측면이 존재한다.

또한 인도주의 원칙 측면에서 독립성은 NGO 활동의 핵심 원리로 작동한다. 국제개발 협력 분야에서 독립성은 정치·군사·경제적 이해관계로부터의 자유를 뜻하며, 이 원칙이 훼손되면 공정성이나 중립성과 같은 핵심 가치도 위태로워질 수 있다. 실제로 국제엠네스티나 휴먼라이츠워치 등 인권 NGO들은 각국 정부의 잘못을 공개적으로 비판하는 활동을 수행하고자 정부 지원금을 받지 않는 것을 정책으로 고수하고 있다. 이처럼 NGO의 독립성에 대한 이론과 관점은 협력적 파트너십이라는 장점과 자원 종속이라는 위험성을 동시에 갖고 있으며, 이에 대한 구체적인 효과는 정부와 NGO 간 관계의 맥락에 따라 다르게 나타날 수 있다.

본 연구에서 논의하는 NGO의 독립성은 단일한 개념이 아니라, 상호 연관된 여러 하위 차원으로 구성된 다차원적 개념으로 이해할 필요가 있다. 구체적으로 본 연구는 독립성을 정치적 독립성, 전략적 독립성, 재정적 독립성으로 구분하여 분석한다. 정치적 독립성은 정부 정책에 대한 비판적 입장 표명이나 정책 옹호 활동의 범위와 방식으로 관찰하며, 전략적 독립성은 사업 분야 선택과 미션 유지 여부를 통해 분석한다. 재정적 독립성은 정부 보조금이 전체 예산에서 차지하는 비중과 재원 다변화 수준을 통해 살펴본다. 이러한 분석 틀은 이후 실증 분석과 사례 비교에서 사용되는 지표와 자료를 체계적으로 연결함으로써, 정부 보조금과 NGO 독립성 간 관계를 보다 구조적으로 검토하기 위한

6) Carey, Gemma, and Darshini R. Ayton. 2013. “Partnerships between Not-for-profit Organisations and Health Promotion: Exploring critical issues through an organisational typology”, *Third Sector Review*, vol. 19, no. 1, 27-49.

7) Verbruggen, Sandra, Johan Christiaens, and Koen Milis. 2011. “Can Resource Dependence and Coercive Isomorphism Explain Nonprofit Organizations’ Compliance With Reporting Standards?”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 40, no. 1, 5-32.

기준점으로 기능한다.

Ⅲ. 정부 보조금이 NGO에 미치는 영향

다양한 분야에서 활동 중인 전 세계 NGO를 대상으로 한 실증 연구들을 통해 정부 재정이 의존도가 NGO의 행태에 미치는 영향을 확인할 수 있다. 특히 다수의 표본을 분석한 연구들은 정부 지원금이 NGO의 독립성에 주는 영향에 대해 일반적인 경향을 파악할 수 있게 한다. 이번 파트에서는 정부 보조금이 NGO의 정치적 독립성, 조직 목표의 변화, NGO의 재정에 주는 영향에 대해 각각 살펴본다.

1. 정부 지원과 NGO의 정치적 독립성

정부로부터 자금을 받는 것이 NGO의 정책 옹호 활동이나 정부 비판 능력에 미치는 영향에 대해 많은 연구들이 부정적 연관성을 보고하고 있다. 미국 비영리단체 데이터를 분석한 연구에 따르면 정부로부터 재정적 지원을 받는 단체일수록 정치 활동이 유의미하게 낮다는 결과를 보인 바 있다.⁸⁾ 이는 NGO가 정부로부터 자금을 수령하면 정치적으로 민감한 사안에 대하여 비판적인 목소리를 내기 어려워지는 경향이 있음을 시사하고 있다. 호주의 750개 NGO를 대상으로 한 설문조사에서도 응답자의 70%가 정부로부터 재정 지원을 받으면 정부 정책에 대해 공개적으로 의견을 내는 것에 제약을 느낀다고 답하였고, 90%가 정부에 반대 의견을 지속적으로 표명할 경우 지원금이 삭감될 위험이 있다고 인식하고 있었다. 이러한 인식은 정부 지원금에 대한 의존도가 높을수록 더욱 강화되는 경향을 보였으며, 다수의 응답자들은 NGO 차원에서 자기 검열이 발생하고 정부로부터 사실상 “검열(gag)”을 당하고 있다고 밝혔다.⁹⁾ 이와 같은 상황에서 NGO들은 점차 정부가 정치적으로 허용할 수 있는 분야에서만 활동하고 민감한 쟁점은 회피하게 되어, 궁극적으로 정부의 하부기관화 될 위험이 발생하게 된다. 이러한 정부 친화적인 NGO들은 일종의 대리국가 조직(proxy-state organization)이라고 불리며, 이들은 표면적으로는 시

8) Chaves, Mark, Laura Stephens and Joseph Galaskiewicz. 2004. “Does government funding suppress nonprofits’ political activity?”, *American Sociological Review*, vol. 69, no. 2, 292-316.

9) Hamilton, Clive and Sarah Maddison. 2007. “Non-governmental organisations” in Hamilton and Maddison Eds. *Silencing dissent: how the Australian government is controlling public opinion and stifling debate*, Crows Nest, NSW: Allen & Unwin, 78-100.

민사회 단체이지만 실제로는 정부의 정책 기조를 따르며 비판적 감시자 역할을 상실한다고 지적하고 있다.¹⁰⁾

정부 지원금에 내재된 이러한 비판 억제 메커니즘은 제도적으로도 확인된 바 있다. 호주에서는 일부 정부 보조금 계약서에 NGO가 정치적 대화에 참여하지 않을 것을 조건으로 명시하는 검열 조항이 등장하기도 하였다.¹¹⁾ 이는 정부가 재정 지원을 매개로 NGO의 정치 활동을 직접적으로 제한하려 한 사례로서 NGO의 독립성에 심각한 위협이 되는 것이다. 또한 정부 지원이 NGO의 프로그램 우선순위를 바꾸어 조직의 구조적 역할을 변질시키는 상황이 발생할 수 있다. 호주에서 정부가 NGO의 권익 옹호 사업 등 정치적 성격을 띠는 사업보다는 프로젝트성 서비스 사업에 주로 자금을 지원함에 따라, NGO 부문 전체적으로 정책 옹호 활동에 투입할 자율 자원이 급격히 축소되는 현상이 있었다.¹²⁾ 정부가 계약과 입찰을 통해 NGO들을 사업 수행자로 경쟁시킬수록 NGO들은 정책 제언자나 비판자로서의 역할에서 멀어지고 정부가 정한 단기 사업 목표에 따라 움직이는 경향이 강해질 수 있다. 정부와의 파트너십 담론이 확산되고 정부 지원금이 특정 용도에 귀속되는 형태로 지급되면서 NGO의 비판 능력과 정책 옹호 역량이 제약될 수 있는 것이다.

이러한 연구들은 전반적으로 정부 지원이 증가함에 따라 NGO의 비판적 목소리가 약화된다는 경향성을 보여주고 있다. 물론 모든 NGO가 정부 지원금에 대해 동일하게 반응하고 있지는 않다. 일부 NGO는 재정 다변화 전략 등을 통해 정부 의존을 상쇄하거나 정부 지원과 무관하게 정치적 옹호 활동을 지속하기도 한다. 하지만 다수의 사례 연구에서 반복적으로 확인할 수 있는 것은, 정부로부터 재정 지원을 받는 단체일수록 정부에 대한 비판이나 대립적 입장을 취하는데 한계를 느끼며 자기 검열을 할 가능성이 높아진다는 것이다. 이는 NGO 독립성의 핵심인 권력 감시에 대한 자율성이 약화되는 것을 의미하며 시민사회 거버넌스의 건강성 측면에서도 우려되는 부분이라 하겠다.

10) Carey, Gemma. and Darshini R. Ayton. 2013. "Partnerships between Not-for-profit Organisations and Health Promotion: Exploring critical issues through an organisational typology", *Third Sector Review*, vol. 19, no. 1, 27-49.

11) Gray, Anthony. 2013. "Government funding of non-governmental organisations and the implied freedom of political communication: The constitutionality of gag clauses", *Australian Journal of Political Science*, vol. 48, no. 4, 456-469.

12) Casey, John. and Bronwen Dalton. 2006. "The Best of Times, the Worst of Times: Community-Sector Advocacy in the Age of 'Compacts'", *Australian Journal of Political Science*, vol. 41, no. 1, 23-38.

2. 정부 지원과 NGO의 미션 드리프트(mission drift)

정부 재정에 의존할 때 발생할 수 있는 또 다른 문제로는 NGO의 사명(mission)이나 활동 방향이 변질되는 “미션 드리프트” 현상이다. 미션 드리프트란 원래 조직이 천명했던 목표로부터 활동이 벗어나, 자금을 제공하는 지원자의 우선순위나 요구에 따라 목표가 변질되는 상황을 뜻한다.¹³⁾ 영국 자선단체의 사례를 볼 때, 정부로부터의 지원금에 크게 의존하게 되면 일정 수준의 미션 드리프트가 불가피하다는 것을 확인할 수 있다.¹⁴⁾ 정부의 프로젝트 입찰 요청서나 정책적 요구에 맞추어 프로그램을 설계하다 보면 본래 조직이 지역사회와 함께 상향식(bottom-up)으로 기획했던 장기적 지향점이 하향식(top-down)으로 변경되고 단기 성과 중심으로 치우치는 방향으로 바뀐다는 것이다. 호주에서도 초기에 주민 참여와 옹호 활동 중심의 원칙을 지키던 NGO가 정부 지원이 증가함에 따라 정부의 정책적 방향과 지시에 NGO의 전략을 전환하게 된 사례가 있다.¹⁵⁾ 이는 정부 자금이 NGO에게 제공되었을 때 정부 지침을 준수하는 형태로 계획의 수립과 집행의 방향이 변화하고 있음을 잘 보여주고 있다.

또한 여러 자금 지원에 대한 조율의 어려움도 조직의 미션 드리프트를 심화시킬 수 있다. 특히 중앙 정부와 지방 정부 등 다양한 정부 자금을 제공받는 NGO의 경우, 각 자금의 제공처마다 다른 우선순위를 조율하는 것에 어려움을 느낄 수 있다. NGO 입장에서는 자신들의 고유한 장기 비전보다 각 자금의 제공자들의 요구사항에 대응하는 것에 역량을 집중할 수밖에 없는 것이다. 선거 주기에 따라 변하는 단기적 의제들이 자금 지원 조건에 반영되는 경우에는 NGO가 원래 추구하던 장기적이고 일관된 전략을 펼치기 어렵다고 지적하고 있다.¹⁶⁾

제도적 관점에서 보면 정부 지원은 NGO의 조직 구조와 관행에도 변화를 야기할 수 있다. 정부의 회계 규칙, 평가 체계, 성과 지표 등에 부합하기 위해 NGO는 새로운 관리 절차와 관료적 체계를 도입할 필요가 있으며, 이에 따라 조직 문화가 점차 영리 조

13) Bennett, R. and Sharmila Savani. 2011. “Surviving mission drift: how charities can turn dependence on government contract funding to their own advantage”, *Nonprofit Management and Leadership*, vol. 22, no. 2, 217-231.

14) Bennett, R. and Sharmila Savani. 2011. “Surviving mission drift: how charities can turn dependence on government contract funding to their own advantage”, *Nonprofit Management and Leadership*, vol. 22, no. 2, 217-231.

15) Carey, Gemma. and Annette Braunack-Mayer. 2009. “Exploring the effects of government funding on community-based organizations: ‘top-down’ or ‘bottom-up’ approaches to health promotion?”, *Global Health Promotion*, vol. 16, no. 3, 45-52.

16) Spooner, Catherine and Ann Dadich. 2010. “Issues for sustainability of non-government organisations in the alcohol and other drugs sector”, *Drug and Alcohol Review*, vol. 29, no. 1, 47-52.

직이나 공공기관과 유사하게 변모하게 된다. 미국의 비영리단체들의 경우 정부 자금을 더 많이 받는 곳일수록 직원 수, 역사, 전문성 등의 면에서 이미 제도화된 큰 조직일 가능성이 높았고, 이는 곧 소규모 신생 NGO보다 정부 요구에 부합하는 형식과 제도를 갖추기 용이하다는 것을 확인하였다.¹⁷⁾ 결국 정부의 NGO에 대한 재정적 지원은 조직을 전문화하고 제도화하는 것에 기여할 수 있지만, 그와 동시에 이러한 정부의 영향이 NGO가 갖고 있는 본래의 혁신적이고 유연한 시민사회 조직으로서의 색채를 흐리게 만들 수 있다.

다만 모든 NGO가 정부 지원으로 인해 미션 드리프트를 경험하는 것은 아니다. 호주에서 500개의 지역사회 단체를 대상으로 연구한 결과, 정부와 지역사회 단체와의 계약 관계로 인해 조직의 독립성에 부정적 영향이 예상보다 적었다는 사실을 확인한 바 있다.¹⁸⁾ 이는 정부 지원에도 불구하고 각 기관의 비전과 목적이 흐려지지 않았으며 본래의 사명을 유지하는데 어려움이 없었다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 기관별 대응 전략의 차이를 보여준다. 어떤 NGO는 정부 자금을 제한적으로 수용하거나 프로젝트별로 분리 회계하여 핵심 사명 분야의 재정을 별도로 확보하는 등의 대응을 할 수 있다. 또는 정부와 협상력을 발휘하여 지원금 사용의 자율성을 보장받을 수도 있다. 기관 차원에서 미션 드리프트를 방지하기 위해서는 정부와의 협력 관계에서 적극적으로 주도권을 잡고 협상에 임하거나, 정부와의 계약을 기관의 영향력을 증대하는 기회로 삼아 국가 정책에 영향을 주는 식으로 전략적 대응을 모색할 필요가 있다. 이러한 점을 감안한다면, 정부 지원에 따른 미션 드리프트의 양상은 일률적으로 발생하는 현상이라기보다는 NGO의 리더십, 내부 전략, 그리고 정부와의 권력 관계 등 맥락에 따라 달라질 수 있는 것으로 볼 수 있다.

3. 정부 지원에 따른 재정적 영향

정부 지원이 NGO의 재정 구조 전반에 가져오는 영향 중에서 주요하게 논의되는 것이 크라우드링 아웃(crowding-out) 효과인데, 이는 정부로부터 자금을 지원받으면 민간 기부자들의 후원이 줄어든다는 현상을 말한다. 경제학적 관점에서는 개인 기부자들이 세금을 통해 이미 기여했다는 인식을 갖기 때문에 정부 지원을 받는 단체에 대해 기부를 줄이게

17) Lu, Jiahuan. 2015. "Which Nonprofit Gets More Government Funding? Nonprofits' organizational attributes and their receipts of government funding", *Nonprofit Management and Leadership*, vol. 25, no. 3, 297-312.

18) Rawsthorne, Margot. 2005. "Community development activities in the context of contracting", *Australian Journal of Social Issues*, vol. 40, no. 2, 227-240.

된다고 설명하거나, 또는 NGO가 정부 지원을 받으면 모금 노력에 소홀해져 결과적으로 민간 기부가 감소할 수 있다고 본다.¹⁹⁾ 미국의 사례에서 정부로부터 많은 지원금을 받는 NGO의 경우 점차 “준공공기관(quasi-public agency)”과 같은 양상을 보이게 되어 일반 시민들의 자발적 기부 참여가 줄어드는 것이 관찰되었다.²⁰⁾ 정부 보조금에 크게 의존하는 NGO는 공적 자금이 없이는 존속할 수 없다는 이미지를 줄 위험이 있으며, 이는 민간 후원자들에게 기관에 대한 신뢰 감소로 이어질 수 있다. 또한 정부 보조금을 받는 경우 기관은 “단기 보조금 함정(short-run subsidy trap)”에 빠져 일시적으로는 재정적 유동성을 확보할 수 있으나 장기적 관점에서 볼 때 기관의 재정 자립에 어려움이 커질 수 있음을 지적하고 있다.²¹⁾

크라우드링 아웃 효과는 기관이 처해 있는 상황과 환경에 따라 상이하게 발생할 수 있다. 미국 극장을 대상으로 하는 정부 지원 사례를 보면, 정부 지원이 적을 때는 민간 기부도 저조하지만 일정 수준까지 정부 지원이 늘면 민간 기부도 함께 증가하는 크라우드링 인(crowding-in) 효과가 발생하다가 정부 지원이 임계점을 넘어서면 다시 민간 기부가 감소하는 역U자 형태의 관계가 발견되었다.²²⁾ 이는 정부 지원이 초기에는 기관에 대한 신뢰 증진 역할을 하며 민간 기부를 촉진하기도 하지만, 일정 수준 이상이 되면 재정 의존 구조를 형성하여 민간 지원을 대체하는 복합적 효과를 나타낸다는 것이다. 한편으로는 정부 지원이 오히려 민간 모금을 촉진한다는 긍정적 사례도 존재한다. 정부 보조금 수혜 사실이 NGO에 대해서 일종의 품질 보증과 홍보 효과를 발생하여 해당 NGO가 더 알려지고 신뢰받게 되어 기부가 늘어나는 것이다. 특히 새롭게 시작하는 소규모 NGO의 경우 정부 지원을 받으면 대중적 인지도와 신뢰도를 높일 수 있어 개인 후원자를 모집하는데 긍정적 효과를 기대할 수 있다. 또한 정부 보조금이 개인 기부를 완전히 대체하기 보다는 부분적으로 영향을 주어 민간 모금과 공공 지원이 조화를 이룰 수도 있다. 이러한 상반된 결과로 인해 정부 지원금의 크라우드링 효과가 일률적으로 발생하는 것이 아니라 상황과 맥락에 따라 바뀔 수 있다고 볼 수 있다. 즉 정부 지원이 NGO 재정에 미치

19) Kim, Mirae and Gregg Van Ryzin. 2013. “Impact of Government Funding on Donations to Arts Organizations: A Survey Experiment”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 43, no. 5, 910-925.

20) Brooks, Arthur C. 2000. “Public Subsidies and Charitable Giving: Crowding out, Crowding in, or Both?”, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 19, no. 3, 451-464.

21) Brooks, Arthur C. 2000. “Public Subsidies and Charitable Giving: Crowding out, Crowding in, or Both?”, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 19, no. 3, 451-464.

22) Borgonovi, Francesca. 2006. “Do Public Grants to American Theatres Crowd-out Private Donations?”, *Public Choice*, vol. 126, no 3, 429-451.

는 영향은 안정성과 규모 확대라는 긍정적 부분과 자율적 재원을 잠식하는 부정적 부분을 동시에 지니고 있으며 이는 각 NGO의 전략과 외부 환경에 따라 달라질 수 있다는 것이다.

NGO의 재정 전략 측면에서 정부 지원에 대한 의존도가 높아질수록 재원 다각화 노력의 중요성이 강조된다. 미국의 비영리단체들의 다수가 정부 지원에 대해 “정부 재정에만 의존해서는 조직의 지속가능성을 담보하기 어렵다”는 사실을 인식하고 민간 기부, 수익 사업, 기업 파트너십 등 다양한 소득원을 개발하고자 노력하고 있다.²³⁾ 이러한 재원 다각화 전략은 특정한 후원자에 대한 종속을 줄이고 기관의 독립성을 확보하기 위한 자구책으로 해석된다. 국내에서도 재정자립도를 높여 NGO의 자율성을 확보해야 한다는 논의가 있어 왔다. 정시구와 김인수는 정부의 NGO 재정지원 방식을 성과와 통제 중심에서 벗어나 자율성과 신뢰에 기반한 지원 구조로 전환하고, NGO의 재정 다변화와 독립적 거버넌스를 제도적으로 뒷받침해야 한다고 주장하였다.²⁴⁾ 이는 NGO 스스로 독립적인 재원 방안을 마련하여 정부 지원이 줄어들거나 없어지는 경우에도 핵심 사업을 지속할 수 있는 재정적 기반을 갖추어야 함을 의미한다. 이에 대한 구체적 방법으로는 후원자 모집 확대, 후원금 상향 조정, 소액 다수 후원 캠페인 활성화, 사회적 기업 활동을 통한 수입 창출, 기업 또는 재단 등과의 협력 등을 꼽을 수 있다. 궁극적으로 재원 다각화는 NGO가 정부 또는 특정한 대형 기부자에게 휘둘리지 않고 조직의 미션에 부합하는 의사결정을 내릴 수 있게 하는 핵심 요소로 여겨진다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 정부의 재정 지원은 NGO에 복합적인 영향을 주고 있으며, 이에 대한 논의도 다각도로 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 다수의 실증연구를 통해 볼 때, 정부의 지원이 NGO의 옹호 활동을 위축하고 미션 드리프트 현상을 발생시키거나 민간 재원을 감소하는 등 독립성과 자율성에 잠재적 위험을 초래할 수 있음을 보여준다. 동시에 정부와 협력 관계에서 안정적 자금을 확보하고 기관 규모를 확대하여 공익을 증진하는 긍정적 사례도 존재하며, 이러한 영향의 정도는 NGO의 내외부적 요인에 따라 달라질 수 있다. 다음 장에서는 이론과 연구에서 제기된 논점을 실제 사례에 비추어 살펴보기 위해 한국의 국제개발협력 NGO들의 정부 자금 활용 현황과 미국 옥스팜 아메리카의 정부 지원 배제 전략을 비교 분석한다.

23) Kearns, Kevin, David Bell, Bobbi Deem, and Lydia McShane. 2012. “How Nonprofit Leaders Evaluate Funding Sources: An Exploratory Study of Nonprofit Leaders”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 43, no. 1, 121-143.

24) 정시구, 김인수. 2019. “한국의 NGO 재정지원제도 변화 고찰”, 『한국행정사학지』, 제45호, 67-95.

IV. 한국 NGO의 현황과 옥스팜 아메리카의 독립성

1. 한국 국제개발협력 NGO: 정부 보조금 의존과 독립성 딜레마

한국의 국제개발협력 NGO들은 정부의 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)와 긴밀한 관계를 맺으며 성장해왔다. 1990년대 이후 우리나라 정부는 민간단체의 해외원조 참여를 장려하기 위해 민관협력(public-private partnership, PPP)을 ODA 전략의 하나로 채택하였고, 2000년에는 「비영리민간단체 지원법」을 제정하여 시민단체에 대한 정부 재정 지원을 제도화하였다.²⁵⁾ 이를 통해 정부는 매년 국제개발협력 NGO 대상 공모사업을 통해 보조금을 지급하거나 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA) 등 시행기관을 중심으로 매칭 펀드 사업을 운영하는 등 다양한 방식으로 NGO에 재정 지원을 지속해왔다. 정부는 외교부와 KOICA를 중심으로 국제개발협력 NGO 지원 예산을 지속적으로 확대해 왔는데, 민관협력 ODA 예산은 2025년 기준 연 650억 원의 규모로 편성되기에 이르렀다.²⁶⁾ 국내 NGO들은 이러한 민관협력 예산을 기반으로 보건, 교육, 농촌개발 등 다양한 분야에서 해외사업을 수행하고 있다.

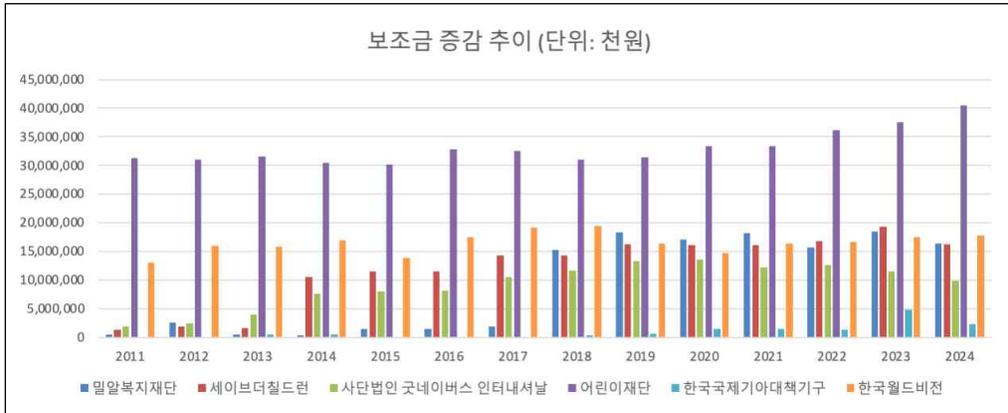
이와 같은 구조에서 국내 국제개발협력 NGO들은 정부 보조금에 상당 부분 재정을 의존하는 경향을 보인다. 기관별로 편차는 존재하지만, 민간 모금액이 증가하는 동시에 정부 보조금 역시 함께 증가하면서 전체 수익에서 정부 보조금이 차지하는 비중이 점진적으로 확대되고 있다. 예컨대 어린이재단의 경우, 전체 예산 가운데 매년 10% 이상을 공공 부문 지원금으로 충당하고 있다. 이러한 정부 지원은 NGO의 사업 규모 확대와 전문성 제고에 기여한 긍정적 측면이 분명히 존재한다. 실제로 다수의 국내 국제개발협력 NGO들은 정부와의 협력을 통해 대규모 사업을 수행하며 조직 인력과 역량을 성장시켜 왔고, 정부 정책 수립 과정에서도 자문 파트너 역할로 참여해 왔다. 정부 역시 시민사회와의 파트너십을 강조하며, NGO 리더십을 국제회의 정부 대표단에 포함시키거나 정책 위원회에 참여시키는 등 협력적 거버넌스를 구축해왔다.

그러나 이러한 성과 이면에는 정부 재정 의존도가 높은 구조에 대한 우려 역시 꾸준히 제기되고 있다. 앞서 논의한 바와 같이 재원 증속은 NGO의 독립성과 자율성을 약화시킬 위험을 내포한다. 국내 시민사회 역시 이 점을 인식하며 재정 자립의 중요성을 지속적으로 강조해왔다. 정부 보조금 없이는 존립이 어려운 수준에 이르게 될 경우, 단체의

25) 박상필. 2001. “NGO에 대한 정부의 재정지원 유형 비교”, 『행정논총』, 제39권 제4호, 129-155.

26) 한국국제협력단, “예산현황” https://www.koica.go.kr/koica_kr/7398/subview.do (검색일: 2025.07.09.).

독립적 의사결정이 제약될 수 있으며, 정부가 보조금을 매개로 NGO를 통제하거나 줄 세우기를 시도할 가능성도 배제하기 어렵다는 비판이 제기되어 왔다.²⁷⁾ 실제로 과거 정권 교체 시기 일부 NGO들이 재정 지원 중단으로 운영난을 경험한 사례가 있었는데, 이는 특정 정부에 대한 재정적 의존이 갖는 구조적 위험성을 단적으로 보여준다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 개인 후원자 등 시민 기부를 기반으로 하는 재정 구조가 NGO의 독립성과 지속가능성을 담보하는 핵심 조건으로 지적된다.



주: 국세청 공익법인 결산서류 및 정부 공개 예산 자료를 바탕으로 저자 작성.

〈그림 1〉 국내 주요 국제개발협력 NGO의 정부 보조금 증감 추이(2011~2024)



주: 국세청 공익법인 결산서류 및 정부 공개 예산 자료를 바탕으로 저자 작성.

〈그림 2〉 국내 주요 국제개발협력 NGO의 총수익 대비 정부 보조금이 차지하는 비율 변화(2011~2024)

27) “[사설]회계부정 논란 NGO, 정부 돈 받아야 연명하는 구조부터 문제”, 『동아일보』, 2022년 12월 29일.

<그림 1>과 <그림 2>는 2011년부터 2024년까지 국내 주요 국제개발협력 NGO들의 재정 자료를 바탕으로 정부 보조금 규모와 전체 수익 대비 비중의 변화를 나타낸 것이다. 분석 대상에는 해당 기간 동안 국제개발협력 사업을 수행하며 공익법인 결산자료를 공개한 주요 NGO들이 포함되었으며, 정부 보조금에는 KOICA 매칭펀드, 정부 부처 공모사업, 위탁 사업을 통해 수령한 재정 지원을 포함하였다. 자료는 국세청 공익법인 결산서류와 정부 공개 예산 자료를 종합하여 추출하였으며, 각 연도별 정부 보조금 비중은 해당 연도의 총수익 대비 정부 재정 지원 금액의 비율로 산출하였다. 이를 통해 정부 보조금 의존의 장기적 추이를 비교 가능하게 제시하고자 하였다.

정부 보조금의 증감은 국내 국제개발협력 NGO들의 활동 방식과 조직 운영에도 구체적인 영향을 미쳐 왔다. 정부 공모사업과 매칭펀드 사업의 비중이 확대된 이후, 일부 NGO들은 안정적인 재원 확보를 위해 정부의 중점 ODA 분야에 부합하는 사업을 우선적으로 기획·선정하는 경향을 보였다. 이 과정에서 상대적으로 성과 측정이 어렵거나 정치적 민감성이 높은 인권, 거버넌스, 정책 옹호 분야의 사업은 축소되거나 보조적 활동으로 전환되는 사례도 관찰된다.

반대로 정부 재정 지원이 축소되거나 중단된 시기에는 조직 운영 전반에 걸친 조정이 이루어졌다. 일부 NGO는 해외 사무소의 단계적 철수, 특정 국가 사업의 종료, 상근 인력 감축과 같은 구조조정을 경험하였으며, 이는 장기적 관점에서 축적되던 현지 네트워크와 전문성의 단절로 이어지기도 하였다. 이러한 변화는 정부 보조금의 증감이 단순히 재정 규모의 문제가 아니라, NGO의 활동 지속성, 사업 선택, 조직 안정성에 직결되는 요인임을 보여준다.

이와 같은 사례들은 정부 보조금 의존이 NGO의 전략적 의사결정에 실질적인 제약 조건으로 작용할 수 있음을 시사한다. 즉, 정부 보조금은 NGO의 사업 확대와 전문성 강화에 기여하는 동시에, 조직이 감내할 수 있는 위험의 범위와 활동의 성격을 재조정하도록 만드는 구조적 압력으로 기능할 가능성이 있다.

그럼에도 불구하고 현실적으로 국내 국제개발협력 NGO들이 정부 지원을 전면적으로 거부하기는 쉽지 않다. 첫째, 민간 기부문화와 모금 기반이 서구 선진국에 비해 상대적으로 충분히 성숙하지 못하기 때문이다. 대형 기부재단이나 고액 개인기부자가 제한적이며, 일반 시민들의 인지와 참여도 역시 상대적으로 낮은 수준을 보이고 있어 NGO가 독자적으로 안정적인 재원을 마련하는데 환경적 제약이 존재한다. 옥스팜 아메리카와 같이 수십만 명의 후원자 기반을 갖춘 조직은 국내에서 극히 드문 사례에 속한다. 둘째, 정부가 ODA 예산을 확대하는 과정에서 NGO에 대한 지원을 주요 정책 수단으로 활용함에 따

라, NGO 입장에서도 정부와의 협력을 통해 영향력을 확대하는 것이 전략적으로 합리적인 선택이 될 수 있다. 국제개발협력 분야는 국가 간 외교와 밀접하게 연계된 영역으로, 수원국 정부와의 교섭, 치안 및 행정 지원 등에서 정부의 후원 없이 독자적 사업을 추진하는 데에는 상당한 어려움이 따른다. 이로 인해 다수의 NGO들은 정부 지원금을 부정적 제약이 아닌, 활용 가능한 자원으로 인식하며 정부 정책 목표와 기관의 미션이 크게 충돌하지 않는 범위 내에서 협력 관계를 구축하고자 할 수 있는 것이다.

그러나 NGO와 정부 간 입장이 상충하는 경우 이러한 협력 구조는 딜레마로 작용할 수 있다. 특히 ODA 규모나 중점 분야 설정과 관련하여 시민사회가 보다 적극적인 변화나 정책 전환을 요구할 때, 정부 보조금에 의존하는 NGO들은 비판적 목소리를 내는 것에 부담을 느낄 가능성이 크다. 이는 정부와의 관계 악화가 곧 재정 지원 축소로 이어질 수 있다는 우려와 맞닿아 있다.

정부 보조금 의존의 증가는 단순한 재정 구조의 변화에 그치지 않고, 국내 국제개발협력 NGO들의 조직 운영과 활동 방식에도 일정한 조정 압력을 가해 왔다. 일부 NGO의 경우 정부 공모사업 비중이 확대되면서, 상대적으로 단기간 성과를 요구받는 보건·교육·인프라 중심의 프로젝트형 사업에 조직 역량이 집중되는 경향을 보였다. 이 과정에서 인권, 거버넌스, 정책 옹호와 같이 성과를 계량화하기 어려운 영역은 조직 내부에서 우선순위가 낮아지거나 별도의 전담 인력을 유지하기 어려워지는 사례도 관찰된다.

또한 정부 보조금의 증감은 조직 운영 차원에서도 영향을 미쳤다. 정부 지원이 축소되거나 중단된 시기에는 일부 NGO가 해외 사무소를 철수하거나 상근 인력을 감축하는 등 단기적인 구조조정을 경험하였으며, 이는 특정 사업이나 지역에 대한 장기적 관여를 어렵게 만드는 요인으로 작용하였다. 반대로 정부 지원이 안정적으로 유지되는 경우에는 조직의 외형적 성장과 전문성 축적이 가능하였으나, 동시에 정부 사업 일정과 행정 요구에 조직 운영이 맞춰지는 경향도 강화되었다. 이러한 사례들은 정부 보조금 의존이 NGO의 활동 범위와 조직 전략에 실질적인 영향을 미치는 중요한 요인임을 시사한다.

이러한 문제 의식을 바탕으로 국내 NGO들 역시 재정 다변화를 위한 노력을 병행하고 있다. 개인 회원 모집을 위한 홍보 활동, 기업 사회공헌 파트너십, 수익사업 개발 등을 모색하며 정부 외 재원 비중을 확대하려는 시도가 이어지고 있으며, 정부 지원금을 수령하는 경우에도 투명한 회계 처리와 정보 공개를 통해 부당한 유착 가능성을 차단하고자 한다. 이는 정부 자금을 받는다고 해서 필연적으로 독립성을 상실하는 것이 아니라는 점을 제도적·절차적으로 입증하려는 노력으로 해석할 수 있다. 결국 국내 국제개발협력 NGO들은 정부 지원을 양날의 검으로 인식하고, 정부와의 협력을 통해 사업 규모와 영

향력을 확대하는 동시에 독립성 훼손을 최소화하려는 균형 전략을 모색한다고 볼 수 있다.

정부 보조금 의존은 NGO의 정치적 독립성과도 일정한 긴장 관계를 형성한다. 재정적으로 정부에 대한 의존도가 높은 경우, 일부 NGO들은 정부의 대외원조 정책이나 중점 분야에 대해 공개적인 비판이나 강도 높은 정책 옹호 활동을 전개하는 데 신중한 태도를 보이는 경향이 나타난다. 이는 명시적인 정부의 통제나 검열이 존재하기 때문이라기보다는, 향후 사업 공모나 예산 배분 과정에서 불이익이 발생할 가능성을 사전에 고려한 전략적 선택으로 해석될 수 있다.

이러한 맥락에서 정부 보조금은 NGO의 정치적 독립성을 직접적으로 제한하기보다는, 조직 내부에서 정책 비판이나 캠페인 활동의 수위와 범위를 조정하도록 유도하는 간접적 제약으로 작동할 가능성이 있다. 결과적으로 NGO는 공개적 옹호 활동보다는 사업 수행과 서비스 제공에 보다 집중하게 되며, 이는 NGO의 사회적 역할이 점차 정책 비판자보다는 정책 협력자에 가깝게 재편되는 효과를 낼 수 있다. 이와 같은 메커니즘은 정부 보조금이 NGO의 역량 강화와 동시에 정치적 자율성에 제약을 가하는 이중적 효과를 지닌다는 기존 이론적 논의를 한국적 맥락에서 구체화하는 사례로 볼 수 있다.

한편, 국내에서도 정부 지원을 받지 않는 독립적 모델을 구축한 사례가 존재한다. 대표적으로 한국컴패션은 정부 재정에 의존하지 않고, 종교 기반의 운영과 후원자-아동 간 일대일 결연 방식을 통해 독자적 개발협력 모델을 유지하고 있다. 이는 정부 지원을 배제함으로써 조직의 독립성을 확보하려는 하나의 대안적 경로로 해석할 수 있다.

한 가지 주목할 점은 한국 NGO와 서구 NGO 간에 존재하는 구조적 환경 차이이다. 미국과 같은 일부 서구 국가에서는 기부문화와 재단 생태계가 비교적 발달해 있어, NGO가 정부 지원에 전적으로 의존하지 않고도 일정 수준의 재정 기반을 확보할 수 있는 여건이 형성되어 있다. 반면 한국의 국제개발협력 NGO들은 자체 조달 재원이 아직 충분히 축적되지 못한 상황에서 정부 지원에 대한 의존도가 상대적으로 높을 수밖에 없다. 이는 단순히 개별 NGO의 역량 문제라기보다는 시민사회 발전 단계와 제도적 환경의 차이에서 비롯된 구조적 한계로 이해할 수 있다. 따라서 한국 NGO의 독립성 문제는 개별 조직의 노력만으로 해결되기 어렵고, 사회 전반의 기부문화 확산과 정부의 NGO 지원 방식 개선을 포함하는 거버넌스 차원의 과제 접근할 필요가 있다.

2. 옥스팜 아메리카: 정부 보조금을 받지 않는 전략

본 연구는 옥스팜 아메리카를 한국 국제개발협력 NGO의 직접적 대안 모델이라기보다

는, 정부 보조금을 배제한 재정 전략이 NGO의 독립성과 정치적 자율성에 어떠한 효과를 가져오는지 조망하기 위한 대조 사례로 활용하고자 한다. 옥스팜 아메리카는 성숙한 기부문화와 광범위한 개인 후원자 기반, 그리고 재단 중심의 시민사회 생태계라는 제도적 환경 속에서 정부 자금 없이도 조직을 운영할 수 있는 조건을 갖추고 있다. 이러한 조건은 한국과 상당한 차이를 보이지만, 오히려 이러한 제도적 차이는 정부 보조금 의존 여부가 NGO의 전략적 선택과 정치적 역할에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지를 대비적으로 분석하는 데 유용한 분석적 장치를 제공한다. 따라서 본 연구는 옥스팜 아메리카 사례를 통해 정부 보조금과 NGO 독립성 간 관계의 메커니즘을 보다 선명하게 드러내고자 한다.

옥스팜 아메리카는 전 세계 빈곤 퇴치를 목표로 영국 런던에서 설립된 옥스팜 GB(영국)의 미국 지부로, 설립 초기부터 미국 정부의 보조금을 받지 않는다는 원칙으로 시작한 역사를 갖고 있다. 1970년 옥스팜 아메리카가 설립될 당시, 이사회와 후원자들은 미국 정부의 해외원조 정책으로부터 독립하여 광범위한 풀뿌리 지원에 기반한 조직을 만들기로 결정하였다.²⁸⁾ 이는 옥스팜 아메리카가 일반 대중의 기부와 민간 재단의 지원에 의존하는 전략을 수립하게 한 계기가 되었다. 이러한 방침을 통해 옥스팜 아메리카는 미국 정부의 외교정책과 무관하게 인도주의적 소신을 지킬 수 있었는데, 실제로 1970년대 캄보디아 난민위기 대응 사례에서 이와 같은 원칙을 준수할 수 있었다. 당시 미국 정부의 외교적 입장은 베트남전 종전 이후 외국에 대한 개입을 줄여나가는 것이었는데, 옥스팜 아메리카는 이와 무관하게 인도주의 구호에 집중할 수 있었고 이는 곧 미국 언론의 주목을 받아 민간 후원이 폭발적으로 증가하면서 조직 규모도 단기간에 성장하는 계기를 마련하였다. 이는 옥스팜 아메리카가 정부로부터 재정을 지원받지 않아야 독립적인 목소리를 낼 수 있다는 신념을 바탕으로 설립되어 오로지 민간의 지지로 성장할 수 있음을 보여준 사례로 남아 있다.

옥스팜 아메리카의 재원 조달은 주로 소액 개인 기부자, 민간재단, 기업의 사회공헌 기부 등으로 다각화되어 있다. 예를 들어 옥스팜 아메리카의 연례 캠페인 “Fast for a World Harvest”와 같은 세계 기아 해결을 위한 단식 행사는 1974년에 시작되어 미국 전역 수만 명이 참여하는 대중 모금 운동으로 발전하였고 이후 Oxfam Hunger Banquet으로 발전하며 옥스팜 아메리카의 핵심 모금원으로 자리잡았다.²⁹⁾ 이러한 풀뿌리 모금

28) Oxfam America, “OUR HISTORY”, <https://www.oxfamamerica.org/about-us/our-history/> (검색일: 2025.07.09.).

29) Oxfam America, “OUR HISTORY”, <https://www.oxfamamerica.org/about-us/our-history/> (검색일: 2025.07.09.).

활동과 직접 홍보 캠페인을 통해 옥스팜 아메리카는 수십만 명의 개인 후원자를 확보하고 있다. 지금까지도 옥스팜 아메리카의 예산은 전적으로 민간인과 민간 기구의 기부로 충당되고 있으며 공식 홈페이지에서도 “옥스팜 아메리카는 활동 자금을 개인 기부자, 재단, 기업으로부터 대부분 충당한다”고 명시하고 있다.³⁰⁾ 2025년 기준으로 옥스팜 아메리카의 대표는 트럼프 2기 행정부 출범 이후에도 여전히 미국 정부의 자금을 받지 않는다는 것을 공개적으로 재확인한 바 있다.³¹⁾ 옥스팜 아메리카는 재정 독립 원칙을 설립 이후부터 지금까지 일관적으로 고수하고 있으며 이러한 원칙이 트럼프 2기 행정부의 해외 원조 예산 삭감 정책에도 큰 영향을 받지 않고 사업을 지속할 수 있는 원동력으로 작용하고 있다. 이전에도 옥스팜 아메리카는 미 정부의 대외원조 삭감 움직임에 적극적으로 비판 성명을 내는 등 정부에 대한 견제자 역할을 수행하고 있다. 이 역시 정부로부터 재정 지원을 받지 않기에 가능한 것으로 평가된다.

전 세계 옥스팜 연합 기관 중 옥스팜 아메리카만은 미국 정부와 직접 재정 거래를 하지 않는다는 규정을 갖고 있다.³²⁾ 다만 대규모 인도주의 위기 등 긴급 상황이 발생하는 경우, 옥스팜 국제연맹의 다른 회원인 옥스팜 영국이나 다른 지부를 통해 미국 정부의 구호 기금을 받는 것을 예외적으로 허용하고 있다.³³⁾ 이렇듯 옥스팜 아메리카는 설립 원칙을 준수하면서 인도주의적 필요가 큰 경우 다른 경로를 통해서 재원을 확보하여 피해를 돕는 융통성을 보여주고 있다. 그럼에도 핵심 운영비 등에는 철저하게 정부 보조금을 받지 않음으로써 재정적 독립성을 유지하고 있다. 이러한 옥스팜 아메리카의 재정 자립 전략은 미국을 포함한 국제개발협력 NGO 분야에서도 상당히 예외적인 것으로 평가된다. 예를 들어 미국 내 주요 NGO인 CARE, 월드비전, 세이브더칠드런 등은 수억 달러 규모의 예산 중 상당 부분을 미 정부의 보조금을 충당하며 정부와 밀접하게 협력하고 있다. 이에 비해 옥스팜 아메리카는 자국 정부의 정책에 보다 자유롭게 비판적 입장을 표명할 수 있고, 분쟁지역 내 중립성 유지 등 국제사회 내 인도주의 원칙을 지키는 데에도 엄격한 기준을 유지하고 있다.

30) Oxfam America, “General FAQs”, <https://www.oxfamamerica.org/about-us/contact-us/faqs/> (검색일: 2025.07.09.).

31) Neal, Augenstein, 2025. “Oxfam America: Trump move to dismantle USAID ‘cruel’ and ‘really has exceeded our imagination’” *WTOP News*, February 4.

32) Durr, Barbara and Sara Gavisier Lesliem, 2022. *From Crisis Management to Feminist Leadership at Oxfam America*, Keough School of Global Affairs Case Study Series, South Bend, IN: Keough School of Global Affairs, University of Notre Dame.

33) Durr, Barbara and Sara Gavisier Lesliem, 2022. *From Crisis Management to Feminist Leadership at Oxfam America*, Keough School of Global Affairs Case Study Series, South Bend, IN: Keough School of Global Affairs, University of Notre Dame.

옥스팜 아메리카 모델의 단점으로 지적될 수 있는 부분도 있다. 민간 기부에 전적으로 의존하는 재정 구조로 인해 경기 변동이나 사회적 이슈가 발생함에 따라 모금이 불안정해질 위험이 있는 것이다. 실제로 2018년 옥스팜의 일부 지부에서 성추문 스캔들이 일어나자 옥스팜 아메리카를 포함하여 전 세계 옥스팜 차원에서 민간 후원 이탈이라는 리스크에 직면하게 되었다. 이는 재정적 독립성을 지키는 대가로 다른 기관보다 더욱 높은 수준의 도덕성과 책무성이 요구된다는 것을 뜻한다. 이러한 단점에도 불구하고 옥스팜 아메리카가 설립 이후 수십 년 간 이 원칙을 고수하며 미국 내 대표적 국제개발협력 NGO로 활동해온 것은, 정부의 지원금 없이도 지속가능한 NGO 운영이 가능하다는 선례를 제공했다는 것에 의의가 있다. 독립성, 공공성, 중립성 등 핵심적인 인도주의 원칙을 지키기 위한 기본 원칙으로서 재정적 자립을 추구한다는 것에 옥스팜 아메리카의 특별한 가치가 있다고 할 것이다.

V. 정부와 시민사회 간 균형적 거버넌스 구축

앞선 이론 및 사례 분석을 통해 알 수 있듯이, 정부 보조금과 NGO의 독립성 간 관계는 매우 입체적이다. 정부 재정 지원은 NGO에 자원과 기회를 제공함과 동시에 제약과 위험을 가져다줄 수 있다. 중요한 점은 정부와 NGO 쌍방의 인식과 거버넌스 방식이라 할 수 있다. 시민사회 거버넌스 관점에서 정부와 NGO는 대등한 파트너로서 협력하되 상호 자율 영역을 존중하는 것이 이상적이다. 본 연구의 분석 결과를 토대로, 정부 보조금과 NGO의 독립성 간 긴장을 완화하고 지속가능한 국제개발협력 생태계를 구축하기 위해 다음과 같은 정책적·실천적 시사점을 행위자별로 도출할 수 있다.

우선 정부는 NGO 지원 정책을 설계·집행함에 있어 ‘팔길이 원칙(arm’s length principle)’을 보다 분명하게 고려할 필요가 있다. 이는 정부가 NGO에 재정 지원을 제공하더라도, NGO의 프로그램 내용이나 정책 세부 입장에 대해 부당한 간섭을 하지 않아야 한다는 원칙을 의미한다. 예산 집행의 투명성을 확보하기 위한 합리적 조건을 설정하는 것은 필요하지만, 정치적 중립 조항이나 비판 봉쇄 조항과 같이 NGO의 정책적 발언과 비판 기능을 위축시킬 수 있는 조건이 추가되어서는 안 된다. 앞서 살펴본 호주의 사례에서와 같은 검열 조항이 국내에서도 반복되지 않도록 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

정부 지원이 시민사회를 관리하거나 길들이는 수단으로 기능할 경우, 단기적으로는 행

정적으로 다루기 쉬운 조직을 양산할 수 있을지 모르나, 장기적으로는 민주주의의 핵심 요소인 정책 견제와 비판 기능을 약화시킬 위험이 크다. 정부가 진정으로 시민사회와의 파트너십을 지향한다면, 우호적인 협력뿐 아니라 비판적 목소리까지 수용하는 제도적 포용성을 보여줄 때 비로소 신뢰 관계가 형성될 수 있을 것이다.

아울러 정부는 NGO의 재정적 독립을 간접적으로 지원하는 역할도 수행할 수 있다. 민간 기부 활성화를 위한 세제 혜택 확대, 매칭 펀드와 같은 간접 지원 수단을 통해 정부 재정에 대한 직접적 의존을 완화하는 방향으로 정책을 설계하는 것이 바람직하다. 이는 단기적으로는 정부의 통제력을 낮추는 것처럼 보일 수 있으나, 장기적으로는 자율성과 책임성을 갖춘 시민사회 기반을 강화하는 효과를 기대할 수 있다.

한편 NGO 스스로도 재정 건전성과 자율성을 유지하기 위한 노력을 지속해야 한다. 이는 궁극적으로 재정 다변화와 투명성 강화로 요약될 수 있다. 개인 후원자 기반을 확대하여 민간 재원의 비중을 높이고, 특정 정부 지원이나 대형 기부자에 대한 과도한 의존이 발생할 경우 그 비중을 조정하거나 대체 재원을 모색할 필요가 있다.

또한 정부나 대형 기부자의 지원을 수령하는 경우에도, 내부 거버넌스 차원에서 해당 자원이 조직의 미션과 독립성에 어떠한 영향을 미치는지를 점검하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 예를 들어 이사회나 윤리위원회를 통해 자원 수령 단계에서 정치적 조건이나 가치 충돌 가능성을 사전에 심의하는 절차를 제도화할 수 있다. 정치적 조건이 부과된 정부 지원금이나 조직의 가치와 배치되는 기업 후원을 거부하는 내부적 자정 작용은 단기적으로는 재정적 부담을 초래할 수 있으나, 장기적으로는 해당 NGO의 도덕적 권위와 사회적 신뢰를 강화하는 기반이 될 수 있다. 이러한 신뢰는 다시 시민 참여와 후원 확대에 이어질 가능성이 크다.

NGO의 재정적 독립을 근본적으로 뒷받침하는 것은 시민사회의 지속적인 지지와 참여이다. 풀뿌리 민주주의의 한 축으로서 시민사회 단체가 안정적으로 성장하기 위해서는 정부 지원뿐 아니라 민간 영역에서의 후원과 협력이 확대되어야 한다. 기업의 사회공헌 활동 역시 단순한 이미지 제고나 홍보 수단을 넘어, NGO와의 대등한 파트너십으로 발전할 필요가 있다. 동시에 시민들 역시 기부와 참여를 일상적인 시민적 실천으로 인식하는 문화적 전환이 요구된다.

이러한 맥락에서 한국 역시 중장기적으로 민간 중심의 독립 ODA 재원 비중을 확대해 나갈 필요가 있다. 이는 단기간에 달성되기 어려운 과제이지만, 시민사회 전반의 신뢰와 참여가 축적될 경우 NGO들이 정부 보조금에 과도하게 의존하지 않고도 지속적인 활동을 수행할 수 있는 토대가 마련될 수 있을 것이다.

마지막으로 정부와 시민사회 간의 소통과 신뢰 구축은 앞선 모든 논의의 전제 조건이라 할 수 있다. 정부는 NGO를 단순한 정책 집행 수단이 아닌 국정의 협력 파트너로 인식하고, NGO 역시 정부를 일방적 비판의 대상이 아니라 설득과 협상의 상대로 받아들일 때 비로소 건설적인 관계가 형성될 수 있다.

이를 위해 한국의 시민사회단체들이 ODA 정책 개선을 목적으로 정부와 공동 협의체를 구성하고, 정례적인 의견 교환을 통해 정책 과정에 참여할 수 있는 구조화된 거버넌스를 마련할 필요가 있다. 정부 역시 예산 편성과 정책 설계 단계에서 시민사회의 의견을 제도적으로 반영하려는 노력을 강화해야 한다. 이러한 협치 구조 하에서는 정부의 재정적 지원을 받더라도 NGO가 정책 결정 과정의 한 축으로 참여하게 되어, 단순한 수혜자가 아닌 주체로서의 독립성을 확보할 가능성이 높아진다. 나아가 협력적 거버넌스의 정착은 정부 보조금이 초래할 수 있는 부정적 효과를 완화하고, 정부와 NGO 간 수평적 파트너십을 강화하는 데 기여할 것이다.

VI. 결론

NGO의 독립성은 건강한 시민사회와 민주적 거버넌스의 필수 요소이며, 정부 보조금은 그 독립성에 복합적인 영향을 미치는 양날의 검이라 할 수 있다. 본고는 정부의 재정 지원에 관한 이론적 논의와 실증 사례를 통해 정부 보조금이 줄 수 있는 NGO의 옹호활동 위축, 미션 드리프트, 민간재원 대체 등의 위험성을 확인하는 한편, 안정적 사업 확대와 협력적 공익 증진이라는 순기능도 있음을 살펴보았다. 특히 우리나라 국제개발협력 NGO들은 정부의 ODA와 협력하여 성장해왔지만, 동시에 재정 종속으로 인한 자율성 저하의 딜레마에 직면하고 있다. 반면 옥스팜 아메리카 사례는 극단적으로 정부 지원을 배제함으로써 독립성을 지킨 경우로, 재정자립의 가능성과 한계를 함께 보여주고 있다.

궁극적으로 중요한 것은 균형과 원칙이다. 정부는 지원하되 간섭을 삼가고 NGO는 정부와 협력하되 원칙을 지키는 균형이 필요하다. 또한 시민사회 자체의 재정적 기반을 튼튼히 하고, 정부와 시민사회 간 신뢰에 기반한 거버넌스를 구축하는 노력이 장기적으로 결실을 맺어야 한다. 기관의 독립성은 스스로 지켜야 하는 것이며 그에 따른 대가도 반드시 존재한다. NGO가 독립성을 유지하고 있어야 정부에 대한 건설적 비판과 대안 제시가 가능하며 이는 사회 전체의 발전으로 이어질 수 있다. 반대로 NGO가 정부에 종속되면 시민사회의 감시와 대변 기능은 약화되고 국가와 사회의 활력도 저하될 수밖에 없다.

최근 국제개발협력 환경은 주요 공여국의 정책 기조 변화와 재정 구조 조정으로 인해 불확실성이 증대되고 있다. 일부 국가에서는 원조 예산의 축소, 집행 방식의 재편, 공공-민간 협력 구조의 변화가 동시에 나타나면서, 국제개발협력 NGO들의 활동 조건 역시 영향을 받고 있다. 이러한 변화는 특정 국가나 정권에 국한된 현상이라기보다, 국제개발협력 전반에서 재정 지속성과 정책 우선순위를 둘러싼 구조적 재편 과정의 일환으로 이해할 수 있다.

이러한 환경 변화 속에서 정부 보조금에 대한 과도한 의존은 NGO의 활동 안정성과 독립성에 추가적인 제약 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 본 연구에서 논의한 정부 보조금과 NGO 독립성 간의 관계는 단기적인 정책 변화에 대한 대응을 넘어, 변화하는 국제개발협력 질서 속에서 시민사회가 어떠한 자율성과 역할을 유지할 수 있는지를 성찰하게 한다. 특히 NGO의 독립성은 단순한 조직 운영의 문제가 아니라, 민주주의 사회에서 시민사회의 비판과 견제 기능을 보장하고 인도주의적 가치가 정치적 이해관계로부터 상대적으로 자유롭게 실현될 수 있도록 하는 핵심 조건이라는 점에서 그 중요성이 크다. 본 연구는 이러한 관점에서 정부와 시민사회 간의 관계를 재검토함으로써, 국제개발협력 분야에서 민주주의와 인도주의의 지속가능성을 함께 모색할 필요성을 제기한다.

참고문헌

- 박상필. 2001. “NGO에 대한 정부의 재정지원 유형 비교”, 『행정논총』, 제39권 제4호.
- 서정옥, 김보경. 2015. “사회적 혁신가정신이 비영리 조직의 자원의존패턴에 미치는 영향에 대한 연구: 자원다양성, 자원경쟁성, 자원의존성을 중심으로”, 『행정논총』, 제53권 제4호.
- 정시구, 김인수. 2019. “한국의 NGO 재정지원제도 변화 고찰”, 『한국행정사학지』, 제45호.
- 조철민. 2023. “시민사회 유형론: 공익활동 담론과 실천의 갈래”, 『NGO연구』, 제18권 제1호.
- 한국국제협력단, “예산현황” https://www.koica.go.kr/koica_kr/7398/subview.do (검색일: 2025.07.09).
- “[사설]회계부정 논란 NGO, 정부 돈 받아야 연명하는 구조부터 문제”, 『동아일보』, 2022년 12월 29일.
- Bennett, R. and Sharmila Savani. 2011. “Surviving Mission Drift: how charities can turn dependence on government contract funding to their own advantage”, *Nonprofit Management and Leadership*, vol. 22, no. 2.
- Borgonovi, Francesca. 2006. “Do Public Grants to American Theatres Crowd-out Private Donations?”, *Public Choice*, vol. 126, no 3.
- Brooks, Arthur C. 2000. “Public Subsidies and Charitable Giving: crowding out, crowding in, or both?”, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 19, no. 3.
- Carey, Gemma and Annette Braunack-Mayer. 2009. “Exploring the Effects of Government Funding on Community-based Organizations: 'top-down' or 'bottom-up' approaches to

- health promotion?”, *Global Health Promotion*, vol. 16, no. 3.
- Carey, Gemma and Darshini R. Ayton. 2013. “Partnerships between Not-for-profit Organisations and Health Promotion: exploring critical issues through an organisational typology”, *Third Sector Review*, vol. 19, no. 1.
- Casey, John, and Bronwen Dalton. 2006. “The Best of Times, the Worst of Times: community-sector advocacy in the age of ‘compacts’”, *Australian Journal of Political Science*, vol. 41, no. 1.
- Chaves, Mark, Laura Stephens and Joseph Galaskiewicz. 2004. “Does Government Funding Suppress Nonprofits’ Political Activity?”, *American Sociological Review*, vol. 69, no. 2.
- Durr, Barbara and Sara Gavisier Lesliem. 2022. *From Crisis Management to Feminist Leadership at Oxfam America*, Keough School of Global Affairs Case Study Series, South Bend, IN: Keough School of Global Affairs, University of Notre Dame.
- Gray, Anthony. 2013. “Government Funding of Non-governmental Organisations and the Implied Freedom of Political Communication: The constitutionality of gag clauses”, *Australian Journal of Political Science*, vol. 48, no. 4.
- Hamilton, Clive and Sarah Maddison. 2007. “Non-governmental Organisations” in Hamilton and Maddison Eds. *Silencing dissent: how the Australian government is controlling public opinion and stifling debate*, Crows Nest, NSW: Allen & Unwin.
- Kearns, Kevin, David Bell, Bobbi Deem, and Lydia McShane. 2012. “How Nonprofit Leaders Evaluate Funding Sources: an exploratory study of nonprofit leaders”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 43, issue 1.
- Kim, Mirae and Gregg Van Ryzin. 2013. “Impact of Government Funding on Donations to Arts Organizations: a survey experiment”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 43, no. 5.
- Lu, Jiahuan. 2015. “Which Nonprofit Gets More Government Funding? Nonprofits’ organizational attributes and their receipts of government funding”, *Nonprofit Management and Leadership*, vol. 25, no. 3.
- Lu, Jiahuan and Jianzhi Zhao. 2018. “How Does Government Funding Affect Nonprofits’ Program Spending? Evidence from international development organizations”, *Public Administration and Development*, vol. 39, no. 2.
- Luksetich, William. 2008. “Government Funding and Nonprofit Organizations”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 37, no. 3.
- Najam, Adil. 2000. “The Four-C’s of Third Sector-Government Relations: cooperation, confrontation, complementarity, and co-optation” *Nonprofit Management and Leadership*, vol. 10, no. 4.
- Neal, Augenstein. 2025. “Oxfam America: Trump move to dismantle USAID ‘cruel’ and ‘really has exceeded our imagination” *WTOP News*, February 4.
- Oxfam America, “General FAQs”, <https://www.oxfamamerica.org/about-us/contact-us/faqs/> (검색일: 2025.07.09.).

- Oxfam America, “OUR HISTORY”, <https://www.oxfamamerica.org/about-us/our-history/> (검색일: 2025.07.09.).
- Rawsthorne, Margot. 2005. “Community Development Activities in the Context of Contracting”, *Australian Journal of Social Issues*, vol. 40, no. 2.
- Spooner, Catherine and Ann Dadich. 2010. “Issues for Sustainability of Non-government Organisations in the Alcohol and Other Drugs Sector”, *Drug and Alcohol Review*, vol. 29, no. 1.
- Verbruggen, Sandra, Johan Christiaens, and Koen Milis. 2011. “Can Resource Dependence and Coercive Isomorphism Explain Nonprofit Organizations’ Compliance With Reporting Standards?”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 40, no. 1.

【 Abstract 】

**Government Funding and NGO Independence
: A Comparative Study of Korean Development NGOs and Oxfam America**

Kim, JunHyup

This study examines the relationship between government funding and the independence of non-governmental organizations (NGOs) in the field of international development cooperation. Focusing on Korea, it analyzes why development NGOs have become structurally dependent on official development assistance (ODA) and how such dependence affects their strategic autonomy and decision-making processes. Drawing on the literature on NGO independence and state-civil society relations, the study combines secondary financial data analysis with a qualitative comparative approach. Oxfam America, which has consistently refused government funding, is examined as a comparative case to explore how independent fundraising strategies shape organizational governance and political autonomy. The findings suggest that while government funding contributes to the expansion and professionalization of NGOs, it may simultaneously constrain their independence, particularly in politically sensitive policy areas. By highlighting this dual effect, the study offers policy and practical implications for strengthening the autonomy and sustainability of Korean development NGOs within a changing international aid environment.

Key Words : Government Funding, NGO Independence, International Development Cooperation, Civil Society Governance, Oxfam America

• 논문투고일 : 2026년 1월 19일 / 논문심사완료일 : 2026년 2월 03일 / 게재확정일 : 2026년 2월 06일