

비영리기관의 지배구조와 의사결정체계에 관한 연구

: 사회복지공동모금회 사례를 중심으로

이 태 수*

(2008.12.26. 접수 / 2009.01.15. 1차수정 / 2009.01.26. 게재확정)

- 요약 -

사회복지공동모금제도는 1998년 법에 의해 한국에서 시도되었으며, 그간 공동모금회의 모금과 배분 활동을 통해 많은 성과를 낸 것이 사실이다. 그러나 그간 민간의 자율성을 토대로 한 지배구조와 의사결정체계에 있어서의 취약성으로 인해 정부로부터의 개입 시도가 끊임없었으며 모금회 내부 임원들에 의한 폐쇄적 소유의식이 표출되기도 하였다. 그로 인해 새정부가 들어선 이후 정부와 정치권에 의해 공동모금기관의 위상에 심각한 변화를 주며 정부의 영향력이 훨씬 강력한 쪽으로 법 개정이 시도되는 상황까지 맞고 있다.

이에 본 글은 공동모금회의 지배구조와 의사결정체계에 주요한 집단으로서 이사회, 분과실행위, 사무국, 그리고 기부자및수혜자 등 4개 주체들의 운영방식과 특성, 그리고 문제점을 분석해 보았다. 이로부터 이들 4주체 간의 관계를 중심으로 네 개의 선

* 꽃동네현도사회복지대학교 사회복지전공 부교수(its1115@empal.com)

태가능한 모델을 제시하였으며 결론적으로는 이사회에 한계를
분과실행위가 보완하면서, 사무국에 의사결정에 대한 권한을 좀
더 부여하는 모형이 현실적으로 취할 수 있는 대안임을 제시하
고 있다.

주제어 : 사회복지공동모금회, 공동모금, 사회복지, 모금, 기부,
비영리기관

1. 서론

1998년 7월 사회복지공동모금법이 발효된 지 만 10년이 넘어섰다. 당연히 이 법에 근거하여 설립된 사회복지공동모금회의 10년 역사도 많은 우여곡절을 겪으며 전개되었었다. 공동모금회는 1999년부터 2008년까지 모두 1조 4,152억원을 모금하였다는 점을 통해서도 알 수 있는 바와 같이 그간 놀라운 성과를 거둔 것이 사실이다(사회복지공동모금회, 2008). 이렇게 많은 민간재원이 공동모금회를 통하여 모금되고 민간 사회복지사업의 장에 투여되는 과정을 거치면서, 공동모금회는 국내의 대표적인 모금기관으로서 자리를 잡는 한편 사회복지기관들의 자율적 사업수행을 유도하는 선도기관으로서의 위상을 정립하는 등 빠른 속도로 자리잡는 모습을 보여주었다.

그러나 최근 사회복지공동모금회법을 전문개정하여 차제에 사회복지전문모금기관들을 육성하도록 하는 움직임이 정부·여당으로부터 본격화되면서 공동모금제도 10년 역사 중 최대의 도전적 상황이 펼쳐지고 있다.

사실 공동모금회에 대하여 설립초기부터 한국사회의 척박한 토양 속에서 공동모금회라는 거대 자금의 운집처가 과연 정치권 및 정부, 그리고 일부 사회복지계의 영향력 행사 집단으로부터 독립되어 자율적인 운영이 이루어질 수 있겠느냐 하는 의문이 지속적으로 제기되어 왔던 터였다. 특히 정부에 의한 배분사업에의 개입으로부터 어떻게 자율성을 신장시켜 나갈 것인지도 쉽지 않은 과제로 여겨져 왔다(조홍식·이태수, 1999).

그러나 10년여가 흐른 지금 시점에서 공동모금회는 나름대로의 신생기관의 단계를 벗고 대내외적으로 안정된 위상을 확보하여 왔으며 민간의 자율성을 담보로 민간모금기관으로서의 존립 가능성을 확인해 주고 있다. 그렇지만 공동모금회가 「사회복지공동모금회법」에

의거하여 설립된 법정기관으로서 지닌 독특한 지위와 위상을 생각할 때, 비영리기관으로서 그 지배구조를 어떻게 건전하게 유지시켜 나갈 것이며 또한 어떻게 좀더 민주적인 의사결정체계를 구축할 것이냐는 매우 중요한 일이 아닐 수 없다.

최근 들어 비영리조직에 대한 관심이 높아지면서 비영리조직을 대상으로 지배구조, 의사결정체계 및 책무성확보 방안 등 조직운영에 대한 연구가 비교적 활발하게 전개되고 있어(김준기·신정현, 2002; 김태룡, 2002; 노연희, 2003; 노연희, 2007; 정구현, 2003; 정진경, 2002), 사회복지공동모금회에 대한 지배구조 및 의사결정체계를 살펴보는 데에 일정한 시사점을 얻을 수는 있다. 그렇지만 사회복지공동모금회는 일반 비영리기관과는 몇 가지 점에서 다르다. 첫째, 일정한 목적을 지닌 집단이나 세력이 공익적 목적으로 위해 만들기 보다는 사회 전체 차원의 목적을 대변하여 정부와 국회, 시민사회가 동원되어 탄생시킨 비영리기관이라는 점, 둘째, 지배구조나 의사결정체계가 정관보다 한층 상위인 법에 의해 규정될 정도로 매우 엄격하고도 경직적으로 구축되어있다는 점, 셋째, 처음부터 특정 주도세력이나 인물이 비영리기관으로서의 사명이나 비전을 주도하지 않고 가소적(可塑的)인 형태로 열려 있었다는 점 등이 그 구체적인 근거라 할 수 있다.

한편, 이런 공동모금회 탄생이나 존립기반의 특수성을 염두에 두며 그 지배구조와 의사결정체계에 대한 면밀한 연구도 거의 진행된 바가 없다. 공동모금회에 대한 기존 연구는, 그 사회적 의의에 대한 연구(조흥식·이태수, 2000)이거나 모금과 배분에 대한 연구(오정수, 2000), 운영의 활성화방안 연구(류기형, 2005; 이영철, 2000; 이영철, 2004) 등이 대부분이었다. 다만 강철희·김희성(2001)은 공동모금회의 이사회 이사들에 대한 기능효과성과 조직성과에 대한 연구를 수행하였지만 공동모금회의 지배구조 자체에 초점이 맞추어진 것은 아니었

다.

따라서 본 논문은 공동모금회의 현 지배구조 상의 특징과 의사결정체계를 정리하여 보고 일반적으로 비영리기관에서의 지배구조가 갖는 성격이란 측면에서 이를 분석한 뒤, 향후 공동모금회에서 발생 가능한 폐해들을 사전적으로 방어할 수 있는 바람직한 지배구조가 어떤 것인가 그리고 그에 맞는 의사결정체계는 어떻게 형성되는 것이 적절한가에 대해 하나의 대안을 모색하는 시론적 성격의 접근을 하려 한다. 이는 현재처럼 정부와 정치권으로부터 독립성에 대한 심각한 도전을 맞고 있는 공동모금회에 있어 건실한 내부의 지배구조와 의사결정체계를 모색하는 데에 일정한 기여를 할 수 있을 것이라 기대된다.

2. 이론적 배경

1) 비영리기관 지배구조 및 의사결정체계의 특징

비영리기관의 지배구조가 어떠해야 하는가에 대한 기존 연구들에서는 주로 이사회와 위원회의 기능에 초점을 맞추고 있다. 비영리조직의 지배구조의 일부로서 이사회가 조직운영에 있어 중요한 요소라고 보는 것은 별반 이의가 없다. 이사회는 조직의 내적 기능과 외적 기능을 담당하는 데, 전자는 조직의 전반적 운영에 대한 정책 수립과 결정 기능을 이르며(Harris, 1989; Krammer, 1982; MacLeod, 1980), 후자는 민간자원의 확보와 자원유입을 지원하고 조직을 외부환경과 연결하는 기능을 말한다(Dowling & Pfeffer, 1975; Price, 1963; Provan, 1980; Zald, 1969). 또한 Holland & Jackson(1998: 121)은 이사회가 “지역사회로부터 권력과 자원을 위임받아 비영리조직의 신용보증자(fiduciaries)로서 역할을 수행하거나 조직을 이끄는 역할을 하는 집단”으로 정의하

기도 한다.

이사회를 중심으로 지배구조의 특징을 파악하려는 구체적인 국내 연구로는 정구현(2003)과 노연희(2003)이 대표적이다. 정구현(2003: 27-54)은 비영리조직에 있어 효과적인 지배구조를 구축하는 일은 영리기업보다도 더 어려운 일이라 보고 행정책임(CEO)자의 규율할 제도가 미흡하기에 이사회가 이를 행할 수 있는 거의 유일한 장치라고 판단한다. 이에 CEO의 선임과 감시기능이 원활히 수행되기 위해 각종 포상제도나 인증제도, 교육제도를 제안하고 있다. 노연희(2003: 357-367)는 자원의존이론¹⁾에 입각하여 한국의 사회복지조직의 이사회 역할과 특성, 조직효과성 등을 알아보기 위해 87개 조직에 대한 설문조사를 시도하고 있다. 이 연구에서는 Holland & Jackson(1998)이 제시한 상황적, 교육적, 대인관계, 분석적, 정치적 및 전략적 측면에서의 이사회 기능에 주목한다.

다른 한편으로 지배구조의 특징을 알기 위해서는 영리기관의 지배구조와 비교하는 것이 도움이 된다. Tricker(1994)는 일반적으로 비영리기관과 영리기관 사이의 지배구조 상 차이점은 지배력이 어디에서 나오느냐에서 비롯된다고 본다. 영리기관은 그 지배력이 소유권(ownership)에서 나오는 것이라고 한다면 비영리기관의 그것은 소유권 이라기보다는 회원권(membership)에서 유래된다고 할 것이다. 이때 비영리기관의 경우 회원들이 그들의 권리를 확인할 수 있는 법률 또는 정관상의 기반이 매우 중요하게 된다.

이러한 법률 또는 정관상의 근거에는 일반적으로 그 조직의 이름 및 등록사무소, 사명 및 목적, 회원의 권리와 의무, 의사결정기구의 선출과 대체방식, 의사결정기구의 기능과 권한, 사무국직원의 임명

1) 자원의존이론은 기본적으로 조직의 자원의 수급관계를 통해서 조직구조의 다양한 집단으로 구성된 외부환경간의 관계에 대한 설명으로서 재정지원확보 및 재정지원자에 대한 의존성에 주목한다(김영중, 2002; 노연희, 2003).

및 해임, 그리고 회계 및 감사 방식 등등이 명시되게 되어있고, 이로 부터 비영리기관의 영리기관에 대응되는 다음과 같은 특징들이 밝혀 지게 된다(Anthony and Young, 1984).

- ▷ 영리수단의 부재
- ▷ 서비스기구로서의 경향성
- ▷ 목표와 전략에 대한 제약
- ▷ 전문가의 지배
- ▷ 지배구조상의 차이
- ▷ 최고경영진에서의 차이
- ▷ 정치적 영향력의 중요성 등등.

그러나 비영리기관들의 발전과정을 볼 때 일반적으로는 이러한 법률이나 정관상의 특징들이 처음부터 중대한 역할을 하지는 않는다. 주로 초창기에는 몇몇 개인이나 열성집단들의 헌신에 의해 기관이 자리를 잡아나가는데, 이때 공식적인 의사결정기구가 있다고 하더라도 이 기구는 오히려 비공식적일 가능성이 있고 설립자나 그에 관계했던 자들의 기관에 대한 전망이 우선하게 되는 경향이 있다.

그렇지만 이러한 초창기의 모험적 진행이 성공하게 된 뒤에는 전문가들이 선도적 역할을 하도록 임명되어지며 이들은 기관의 서비스 제공이나 관리경영부문에 있어 지대한 역할을 행하게 된다. 그렇지만 초창기 설립자의 영감과 이후 전문가들의 표준적인 접근양식 사이에 갈등이 일어나게 되고 이것이 매우 주요한 위기상황과 직결되는 경우가 종종 있다. 이때에는 결국 합법적이면서 관리적 성격을 지닌 구조의 공식화 및 제도화를 통해 상황을 돌파해 가기 마련이다. 더 큰 위기는 이제 규모의 신장과 자산의 복잡성이 각종 재정상, 관리상의 문제를 유발할 때 나타난다. 결국 이러한 경우 의사결정체 내에 재정적

문제나 조직적 문제에 전문성을 수혈할 수 있는 외부인사들을 영입하기도 한다.

그렇지만 성숙한 단계에서는 결국 평회원을 대표하는 이들이 의사결정체계 내에 많이 수용되고 몇 명의 집행위원들이 추가되는 형식을 갖는 모습이 되는 것이 일반적이다.

이러한 관점을 적용할 때 과연 공동모금회의 지배구조는 어떠한 발전경과를 거쳐왔으며, 앞으로 어떤 단계를 지향해야 할 지 시사점을 얻을 수도 있다.

2) 비영리기관 지배구조 및 의사결정체계의 평가

비영리기관의 지배구조 및 의사결정체계에 대한 평가는 여러 가지 기준이 동원될 수 있다. 조직성과를 강조한 연구는 Bradshaw, Murray & Wolpin(1992), Carver(1990), Pearce & Zahra(1992), Pfeffer(1973), Plambeck(1989), Price(1963), Provan(1980), Siciliano & Floyd(1993) 등이 대표적이며, 조직의 효과성과 서비스의 질을 강조한 연구로서는 Herman & Renz(1998/2000), Holland & Jackson(1998), Inglis, Alexander & Weaver(1999), Saidel & Harlan(1998) 등도 있다. 전자의 기준으로 사회복지공동모금회 이사회를 평가한 강철희·김희성의 연구(2001)가 있고, 후자의 기준으로 사회복지조직을 평가한 노연희 연구(2003)가 있다.

이들 평가기준들은 모두 실증적인 접근을 요구하고 있으나 비영리기관의 지배구조를 평가하는 틀로서 Sask Culture Inc. 의 Handbook(2003)이 제시하는 다섯가지 기준은 공동모금회의 지배구조 및 의사결정체계에 대한 내면적 접근으로서 유용한 측면이 있다. 다섯가지 기준이란 다음과 같다.

첫째, 책임과 명령(responsibilities and mandate). 비영리기관의 경우 이

사회는 조직운영을 위한 궁극적인 책임을 지는 곳이므로 그러기 위해서는 조직의 전략수립에서부터 위험관리, 의사소통, 내부통제 등을 수행해야 한다.

둘째, 구조와 조직(structure and organization). 의사결정의 효과성과 책무성에는 의사결정체계와 조직이 매우 중요한 역할을 한다. 따라서 어떻게 임원과 위원, 내부직원 등이 선정되고 관리되느냐, 어떤 의사결정조직을 갖느냐가 핵심이다.

셋째, 과정과 정보(process and information). 이사회의 의사결정이 어떤 결과를 가져오느냐도 중요하지만, 적절한 과정이 거처지느냐, 이에 필요한 정보가 적절히 제공되느냐도 매우 중요한 일이 아닐 수 없다.

넷째, 성과측정과 책무성(performance assessment and accountability). 위원회와 직원에 대한 활동의 효과성 및 성과측정은 매우 중요하다. 기관의 사명과 목적에 부합하는 성과가 얼마나 달성되는지를 지배구조 안에서 점검하고 스스로의 책무성을 점검하는 일이 관건이기 때문이다.

다섯째, 조직문화. 비영리기관 역시 조직의 분위기가 전체 조직 활동에 아주결정적인 영향을 미칠 것이다. 조직의 가치와 철학에 대한 이해 및 준법규칙(compliance)의 준수 여부 등이 이러한 조직 문화와 연관되어있다.

따라서 이들 기준에 대한 공동모금회의 면모가 어떤지를 살펴보는 것은 이 조직의 지배구조의 효과성이나 의사결정과정의 합리성을 밝히는 데 일정한 유용성을 지닌다고 보여진다.

3. 공동모금회의 발전 경과와 지배구조의 현황

1) 공동모금회 출범 과정에 대한 재음미

(1) 제도의 도입 배경

주지하다시피 우리나라의 민간복지분야의 기금 조성이 제도화된 것은 1970년 사회복지사업법에서 비롯되었다. 그러나 사회적 여건 및 복지계의 미성숙으로 1972년 단 한번의 공동모금사업을 끝으로 한국 사회복지공동모금회가 그 기능수행을 지속치 못함으로써 공동모금제도는 실패로 결론지어졌다. 이후 1975년부터 관에 의하여 불우이웃돕기모금이 시작되다가 1980년 사회복지사업기금법을 제정, 이듬해부터 이웃돕기성금과 장애인성금을 통합한 사회복지사업기금이 보건복지부에 설치됨으로써 관주도에 의한 민간성금의 모집 및 배분의 틀이 상정되었다. 1992년부터는 민간경제·경제사회단체에서 ‘이웃돕기중앙운동추진협의회’를 결성하고 중앙과 지방에 걸쳐 매스컴과도 연계된 모금활동을 함으로써 모금성과를 증대시키기도 하였다.

그러나 이웃돕기모금활동의 가장 결정적인 문제점은 정부의 국가예산이 투입되어야 할 곳에 민간의 성금이 대체되어진다는 점이었고 더군다나 나아가 보건복지부의 선심성 행정에 민간자원이 동원된다는 것이었다(성민선외, 1997)

이러한 문제점이 끊임없이 제기됨과 아울러 각개별 사회복지법인 및 시설의 후원금 모집에 대한 문제제기가 아울러 진행되면서 90년대 들어 공동모금제도의 재도입에 대한 논의가 진행되었다²⁾.

이에 힘입어 마침내 1997년 3월 17일 사회복지공동모금법이 제정되었고 대선을 앞둔 당시로서는 이 제도가 대선정략에 이용될 수 있다는 비판을 피하기 위하여 1998년 7월 1일자로 시행하는 부칙을 마련하게 되었다.

(2) 공동모금제도의 도입 취지

2) 이에 대한 대표적인 논의를 연도순에 따라 보면, 인경석·이상석(1991), 이윤구(1992), 정기원·한혜경(1994), 이창호(1994), 이정호(1996), 성민선(1997) 등이 있다.

원래 세계 25개국에서 시행하고 있는 공동모금제도(community chest)의 운영목적은 아래 몇 가지로 정리될 수 있을 것이다(사회복지공동모금회, 2000).

첫째, 사회복지사업에 대한 국민일반 인식을 개선한다는 점이다. 모금사업의 주체인 공동모금회가 전국민을 상대로 다양한 홍보전략과 모금활동을 벌이는 가운데 국민들에게 사회복지에 대한 올바른 이해를 도모케 하고 더 많은 관심을 기울이게 유도한다.

둘째, 사회복지사업에 대한 재원을 확충할 수 있다는 점이다. 사회복지사업을 전개하는 데에 필요한 자원 확보를 적극적이고 조직적으로 전개함으로써 사회복지부문에 대한 민간재원의 기여도를 제고시킨다.

셋째, 모금재단끼리의 과잉경쟁을 막고 기부자들에게 일관되고 강렬한 메시지를 전달할 수 있다. 특히 기업들의 경우 유사한 목적의 모금재단이나 복지기관들이 개별적이고 경쟁적인 관계로 접근하는 경우보다는 공동으로 재원에 대한 수요를 파악하고 이를 목표로 동일한 창구를 통해 모금하고 이후 이를 합리적으로 배분하는 과정을 거침으로써 모금시장의 혼란과 과도한 무질서를 스스로 제어하는 역할을 한다.

넷째, 사회복지 발전을 위한 정부와 민간의 파트너십을 형성한다는 점이다. 정부의 일방적인 복지정책의 수립과 집행, 나아가 민간사회복지사업에 대한 통제 및 개입을 벗어나 일정정도의 자율성을 지니고 민간부문 스스로의 방향감과 재원을 통하여 궁극적으로는 사회복지의 지평을 확대하며 정부부문과 민간부문이 상호보완적인 역할을 수행할 수 있다.

그러나 한국적 특수상황 하에서는 이러한 목적을 수행하는 것에 추가되어, 당시까지 민간으로부터 조달된 재원을 사회복지사업기금으로 관리하면서 정부의 자의적인 집행을 일삼던 관행을 불식하고 민

간에서 모금된 재원을 민간기구에서 자율 관리, 활용한다는 중요한 의미를 지니게 되었던 것이다.

이러한 제도 자체가 지닌 목적 및 의의에도 불구하고 과연 당시의 공동모금법이 제대로 제정되었으며 공동모금제도의 시행이 바람직한지의 논의가 일부에서 제기되었으며 무엇보다도 당시 제정법안의 내용측면에서 볼 때, 공동모금회가 지원할 사회복지사업 범주에 대한 제한적 설정, 공동모금회 운영에 있어서 복지부의 지나친 간섭에 따른 민간의 자율성 침해, 기부금품모집규제법의 적용에 따른 제약 등으로 인해 제도의 발전을 저해할 것이라는 판단이 지배적이었다(조홍식·이태수, 1999).

이에 1999년 4월 통과된 개정안에는 최초법안이 가지고 있던 독소 조항을 폐기하고 제도 시행상의 우려를 보완하는 조항들을 많이 설정하게 되어 몇 가지 점에서 중대한 변화를 보여준 것이 사실이다.

- ▷ 지원대상으로 사회복지사업법상의 사회복지사업 이외의 폭넓은 민간비영리복지사업의 포함
- ▷ 지역공동모금회를 독립법인에서 중앙공동모금회의 지회로 전환
- ▷ 보건복지부의 승인사항을 대폭 줄이고 보고사항을 활용함으로써 불필요한 관의 개입을 방지
- ▷ 모집 경비를 종래의 2%에서 10%까지로 현실화 등이 핵심적인 개정내용이었다.

결국 공동모금제도의 도입과 관련된 초기의 논란의 핵심중의 하나가 공동모금회의 운영과 관련하여 정부로부터의 독립성 보장 여부와 복지계 특정집단에 의한 전유물화 여부라는 점에서 지배구조에 대한 우려가 가장 컸음을 알 수 있다(조홍식·이태수, 1999). 1999년 법 개정으로 통해 외면적으로는 이러한 우려가 일단락되었다고 보여졌지

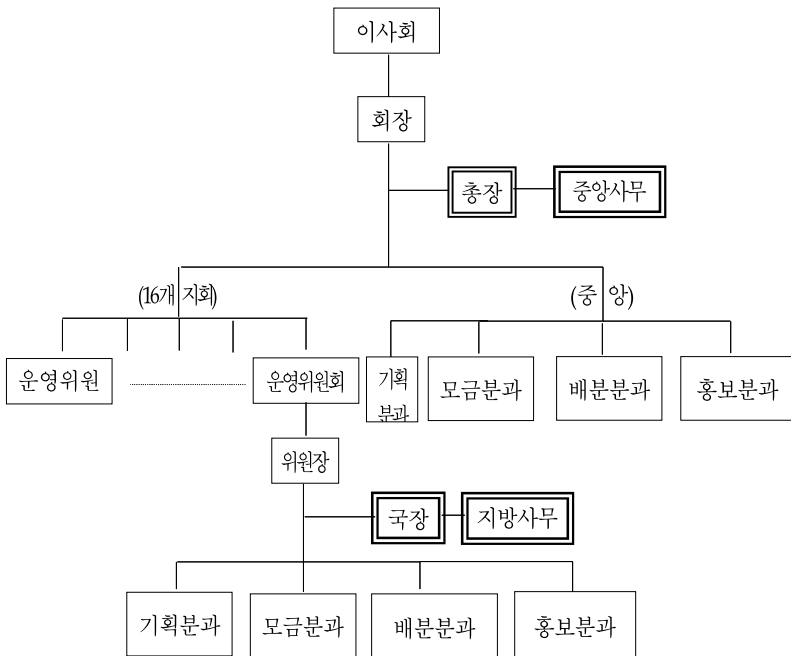
만, 이후 10년의 발전 역사속에서 여전히 지속적인 과제로 남게 된다.

2) 공동모금회 지배구조의 기본적 특징

공동모금회의 지배구조는 이사회를 통하여 가장 잘 설명될 수 있을 것이다. 그러나 분과실행위원회 및 사무국의 구성과 운영에서도 지배구조 및 의사결정체계에 있어서의 특징을 엿볼 수 있다.

우선 공동모금회의 지배구조를 보여주는 조직도는 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 공동모금회 조직도



주 : 이 그림에서 이중괄호는 상근조직을 말함.

이 조직도는 통상의 조직도가 회장 - 사무총장 - 사무국 부서의 형태로 수직적 관계도를 나타내는 것과는 다르다. 그러한 조직도는 한 조직의 집행체계를 중심으로 표현된 것이며, 위에서 제시한 조직도는 집행조직을 계선조직으로 명시하고 실질적인 의사결정체계로서 이사회 - 회장 - 분과위원회의 관계를 분명히 한 것이다. 지회에 관한 조직도 역시 마찬가지이다.

이러한 조직도를 염두에 둘 때 공동모금회의 지배구조와 의사결정 체계에 있어 주체로서의 역할자는 이사회, 분과위원회, 사무국, 그리고 조직도에서는 나타나지 않지만 수혜자 및 기부자 등으로 정리할 수 있을 것이다. 각각의 특성을 좀 더 살펴보기로 하자.

(1) 이사회

우선 20명으로 구성된 이사회는 최고의 의결기구로서 경제계, 언론계, 법조계, 의료계, 종교계, 노동계, 복지관련학계 및 시민사회단체 대표 등으로 구성(사회복지공동모금회법 제9조 제1항)되며 이곳에서 모금 및 배분에 대한 사업계획, 예산·결산 등을 심의·의결하는 한편, 임원의 선임 및 해임, 지회장의 임면, 정관과 제규정의 제·개정 등을 결정하는 임무가 부여되어있다.

또한 이사회를 대표하고 나아가 공동모금회를 대표하는 자는 회장으로서, 비상근이며 이사회에서 이사중에서 과반수의 찬성으로 선출하도록 규정되어있다(공동모금회 정관 제6조 제2항).

공동모금회의 지배구조는 이러한 이사회 구성에서 잘 나타나 있는데, 그 특징은 다음과 같이 몇가지로 나타난다.

첫째, 공동모금회의 이사회는 기부자를 대표하는 자와 사회적 감시자 역할을 하는 자, 그리고 사회복지계 전문집단 등으로 구성되게 됨으로써 사회세력간의 적절한 조화와 균형속에서 지배구조가 형성되게 된다. 법률 상의 표현대로 보자면 공공의 소유권이 인정된다고 할

수 있을 정도로 다양한 집단을 대표하며 공익기구로서의 의사결정이 이루어지게 되어있다.

둘째, 정부의 영향력이 직접적으로 행사될 여지는 존재하지 않는다. 물론 사회복지법인으로서 임원의 교체나 선임·보임 등에 있어서 지체없이 보건복지부에 보고(사회복지사업법 제 18조 제 5항)하도록 되어 있으나 구체적으로 이사회의 구성에 개입할 여지는 공식적으로는 없다.

셋째, 이사의 임기와 관련하여 3년을 임기로 하되 1회에 한하여 연임이 허락됨으로써(공동모금회법 제7조 제2항) 누구도 6년을 초과하여 지속적으로 모금회의 지배구조에 영향을 직접적으로 미치기는 어렵게 되어있다. 이는 공동모금회가 특정개인이나 집단에 의해 장기적으로 장악될 여지를 원천적으로 배제한 의미를 지니고 있는 것으로 그 기본 취지는 매우 강조할 만한 민주주의적 의의를 갖고 있음을 알 수있다.

넷째, 이사의 추천은 인선위원회를 별도로 두고(정관 제11조) 이사회 추천자 3인, 수혜자 대표 3인 그리고 공익대표 3인 총9인으로 구성된 별도의 기구에서 행하게 되어있다. 이 기구는 물론 이사회에서 추인하며 이들이 추천한 이사후보들의 결정도 이사회 소관이다.

그러나 이러한 이사회의 구성과 운영에 있어서의 장점에도 불구하고 몇가지 문제점이 제기되지 않을 수 없다. 우선 사회복지공동모금회의 최고의결기구가 이사회가 될 수 있는냐는 것이다. 만일 그렇다면 이사회는 누구로부터 그러한 권한을 부여 또는 위임받았느냐 하는 점이다. 실제적으로 보면 이사회의 권한은 법률에 의거하여 부여된 것일 뿐 공동모금회의 실질적 주체라고 할 수 있는 기부자 전체와 수혜기관 전체의 의사가 직접적으로 투영된 것은 아니라는 점은 이사회의 구성에 있어 숙제가 아닐 수 없다.

둘째, 이사회가 공동모금회의 최고의사결정기구로 존재하지만 실

질적인 책임의식과 판단력, 몰입정도를 얼마나 갖추고 있느냐를 생각해 보아야 한다. 대기업의 회장, 대표 언론기관의 장, 시민단체의 장, 대표적인 노동기구의 장 등 모두 우리사회의 저명인사들로 구성된 이사회가 3,000억원에 가까운 사업재원을 사용하고, 1,000여명의 전문 자원봉사자가 활동하며 200여명의 사무국 직원이 활동하고 있는 공동모금회의 모금과 배분에 관한 주요사항을 심도있게 결정한다는 것은 상상하기 매우 어려운 측면이 있다. 잘못하면 형식적인 최고 의사결정기구로서의 이사회가 실질적인 역할을 하지 못하고 하나의 통과 의례기구화할 가능성을 배제할 수 없으며 이런 점에서 이사회의 의사결정권을 실질적으로 보완하고 뒷받침할 또 다른 기구가 존재해야 한다. 물론 현재의 대다수 공익법인들의 이사회가 지니고 있는 형식적 성격을 생각할 때 공동모금회의 이사회만은 언제나 예외여야 한다고 주장하는 것이 무리일 수는 있다. 그렇지만 공동모금회의 성격 상 누군가의 거액 출자자가 있는 것이 아니라 매년 국민들의 성금에 의하여 기관의 존립근거가 마련된다는 면에서 최고 의사결정체계와 연관된 지배구조의 영향력이 매우 중차대하게 인식될 수 있는 것이다.

셋째, 이사회의 구성이 인선위원회에서 결정되고 다시 인선위원회는 이사회에서 추천하는 방식 역시 하나의 순환적 오류에 빠진다고 볼 수 있다. 근본적으로는 이사회가 이사회를 구성하는 것이 되므로 이로 인해 야기되는 형식논리적인 문제점은 물론이고 실질적으로 갖는 한계가 있다. 물론 다행히도 이사 및 회장 모두 4년의 임기내에서만 활동함으로 인해 공동모금회의 장기에 걸친 사유화(私有化)를 막을 수 있는 정책이라는 점에서 그나마 최후의 안전망 구실을 한다고 볼 수 있다.

(2) 분과실행위원회

공동모금회의 경우 이사회가 법률적으로 규정된 최고 의사결정기

구이지만, 결정사안에 대한 전문가적 토의와 판단을 행하는 한편 이 사회에서 주문한 검토사항을 논의하고 아울러 핵심적인 분야에 전문 자원봉사자를 최대한 활용하기 위하여 분과실행위원회를 구성하고 있다. 중앙에만도 모금분과위원과 배분분과위원은 20명 이상, 기획분과위원과 홍보분과위원은 각기 20명 내에서 구성하게 되어있으며 16개 지회의 동일 위원회 위원까지 고려하면 1,000명정도가 활동하고 있다. 이들은 언론, 기업, 홍보분야, 사회복지분야 등 다양한 분야에서 활동하는 전문가들로서 그 전문성으로 공동모금회에 기여하는 이들이다.

그러나 공동모금회법에서는 이들의 지위를 단순히 전문주의적 봉사에만 두지 않았다. 법 제13조 제5항에 따르면 분과실행위원들의 전문적 심의·검토사항이 가급적 존중되도록 한다는 취지에서 “분과실행위원회가 심의한 사항을 이사회가 변경하고자 할 때에는 당해 분과실행위원회 위원장의 의견을 청취하여야 하며, 이사회의 회의록에 이를 기재하여야 한다”고 규정되어있다.

따라서 이사회는 분과실행위원회의 의견을 상당정도 존중하게 되어있으며 특히나 배분사업처럼 민감하면서도 전문적 판단이 요구되는 사안에 대하여 이사회의 의결내용을 사전적으로 유도하는 의미를 담고 있다고 볼 수 있다. 그런 점에서 공동모금회의 분과실행위는 이사회에 단순한 하부 위원회만으로 자리매김되기보다는 공동모금회 지배구조에 일정한 역할을 하는 것으로 규정할 수 있을 것이다.

분과실행위원회는 비상근 전문자원봉사자로 구성되어있으므로 공동모금회의 업무내용에 대해 구체적 실행력을 갖기에는 실질적인 수단을 갖지 못함으로써 사무국에 집행책임의 상당정도를 위임하고 있는 상태다.

그렇지만 분과실행위원회는 공동모금회의 주요업무인 모금과 배분, 기획 및 홍보 업무 모든 것에 대해 실질적 의사결정에 참여할 수

있는 여지를 지니고 있으면서도 위원들의 참여의식과 자발적 기여의 지 정도에 따라 그 활동범주가 달라질 수 있는 여지를 지니고 있다고 보아야 한다.

(3) 사무국

사무국은 원론적인 의미에서 보면 집행기구로서 비영리기관인 공동모금회의 지배구조를 결정하는 데에는 그다지 큰 요소가 아닐 수 있다. 이사회에서 결정한 사항과 분과실행위원에서 주문한 사항을 집행하는 역할을 지닌다.

그러나 현재 사무국은 단순히 집행기구 이상의 의미를 지닐 수 있는 것이 현실이다. 회장을 비롯한 이사와 분과위원들이 모두 비상근 자원봉사자라는 의미에서 일상적인 공동모금회 업무의 상당부분을 사무국에서 처리기 때문에 중요한 의사결정이 실제적으로는 사무국 내에서 발생 처리되는 경우가 많으며, 심지어 이사회와 분과실행위원회의 의제설정이나 회의 개최, 논의자료 제공, 논의방향 제시 등 많은 부분에서 사무국의 판단이 주효하게 영향력을 갖는 것이 정확한 현실이라고 보아야 할 것이다.

공동모금회의 모금규모와 배분집행액의 규모가 빠르게 늘어나는 추세에서 비상근조직으로서의 의사결정체계로는 시의성과 적합성, 책임성 면에서 실질적인 한계를 많이 노정하고 있는 가운데 사무국의 역량과 판단에 따라 많은 사안들이 결정되거나 영향을 받는 것이 순리일 수 있으나, 원칙적으로 의사결정의 핵심에 이사회와 분과실행위가 있다는 점에서 이러한 원칙과 현실 사이의 조화를 어떻게 꾀하느냐는 것이 매우 중요한 사안으로 등장하고 있다 할 수 있다.

(4) 기부자 및 수혜자

공동모금회의 궁극적인 주체는 기부자와 수혜자이다. 기부자는 재

원의 공급주체라는 점에서, 그리고 수혜자는 공동모금회의 존재이유를 제공하는 원천이라는 점에서 각기 주체라고 불리울 수 있다. 실제 기부하는 과정에서 기부자의 의도를 존중하여 그들의 의도대로 재원이 활용되도록 하는 것이 모금의 제1원리라고 할 수 있으며, 또한 수혜자의 욕구가 무엇인지 아니면 수혜자에게 무엇이 요구되어지는지를 근간으로 배분이 이루어져야 한다는 것이 배분의 제 1 원리이기도 하다.

그러나 이들이 직접적으로 의사결정체계안으로 들어오는 것은 사실상 쉽지 않다. 물론 이들을 대표하고 대변한다는 의미로 몇몇 단체의 대표자가 이사회나 분과실행위원회에 참여하고 있으며 필요한 경우 수시로 그들의 욕구나 실태파악을 행하고 있지만 이러한 방법만으로 궁극적인 주체인 기부자와 수혜자가 충분히 참여하고 있고 존중되고 있다고 말할 수는 없을 것이다.

일부 선진모금조직에서는 회원제를 통하여 이들을 직접적인 의사결정체계안에 수렴시키고 명실공히 이들로부터 지배력의 원천이 생성되도록 하는 경우도 있지만, 그것 역시 실행이 용이한 것도 아니며 견해에 따라서는 바람직한 것도 아니라고 볼 수 있다.

그러나 이들의 참여가 직접적이든 간접적이든 어떤 방식에 의해서든 보장되는 것 자체는 근본적으로 정당성을 갖는다. 그러므로 이에 대한 진지한 고민과 합당한 실천방식이 구사되어야 할 것이다.

4. 공동모금회 지배구조 및 의사결정체계의 진단과 문제점

1) 공동모금회 지배구조 및 의사결정체계의 진단

앞의 2장에서 제시한 Sask Culture Inc. 의 Handbook(2003)의 다섯가

지 기준에서 볼 때 공동모금회의 지배구조 및 의사결정체계가 보여주는 특징은 다음과 같다.

(1) 책임과 명령(responsibilities and mandate)

비영리기관의 경우 이사회는 조직운명을 위한 궁극적인 책임을 지는 곳이므로 그들의 법적 책임을 명확히 이해하고, 경영을 점검하며 기관내의 활동들이 조직의 목적에 맞게 이루어지도록 지휘하는 역할을 행하여야 한다. 그러기 위해서는 조직의 전략수립, 위험의 식별과 관리, 관리의 효과성과 연속성 확보, 이해당사자들과의 의사소통, 내부통제 및 경영정보체계 수립 등이 필요하다.

이사진들이 주기적으로 기관의 역할과 목적을 밝히는 문건을 논의하고 토론하고 있으며, 조직이 주어진 재원과 직원 그리고 자원봉사자들을 가지고 스스로의 역할을 행하는 데에 적절한가를 묻고 있는지, 또한 기관의 성공을위하여 필수적인 핵심적인 요소들(지역사회 내의 명성, 자선조직으로서의 위상, 자원봉사자들에대한 적극적 지원, 중추가 되는 직원, 모금, 그리고 서비스에 대한 욕구 등)을 이해하고 있는지, 잠재적인 위험에 대해서는 인지를 하고 있으며 또한 그러한 위험에 대하여 방어할 수 있는 대응체계를 구사하고 있는지, 경영의 목표를 제시하고 그 성과에 대하여 점검하고 있는지, 기관과 관련된 다양한 이해당사자들을 알고 있으며 그들과 적절한 의사소통 수단을 지니고 있는지, 재원의 지출과 투자처를 승인하는 가운데 그것의 사용 전반에 대하여 적절한 통제시스템을 지니고 있는지, 예산을 승인하는 데에 책임을 느끼고 있는지, 그리고 이사회에서 부여된 관리업무에 대해 명확히 감시하고 있는지 등등에 걸쳐 얼마나 실질적인 역할을 행하는가가 이사회 등의 의사결정체계에서 점검되어야 한다 (Sask Culture Inc., 2003).

이런 기준에서 볼 때 공동모금회의 이사회는 이러한 세부적인 부

분에 대하여 적극적인 역할을 행한다고 보기 어려우며, 포괄적인 책임과 감독을 행하고 있는 것으로 보아야 한다. 오히려 이러한 대부분의 전략수립과 위험 요인의 식별 및 경영의 효과성 제고 등에 대해서는 기획분과위원회에 그 역할을 적극 부여함으로써 구체적인 역할을 하도록 위임하며, 이해당사자와의 의사소통이나 조직의 내부통제 및 경영정보체계의 구축등은 사무국에 위임하는 형태가 되어야 할 것이다.

(2) 구조와 조직(structure and organization)

의사결정체계가 어떤 구조를 지니고 있는 지는 관리인으로서의 효과적인 책무(effective stewardship)를 수행하는 능력과 직결된다. 그러므로 경영관리와는 일정한 거리감을 두고 경영관리업무에 대한 평가와 점검을 객관적으로 할 수 있는 구조와 조직체계를 수립해야 한다.

우선 효과적이고 비용절약적인 방식의 감사가 이루어져야 하며, 기관의 재정관리상태를 항시 감독하며, 연간재정보고서를 승인하고 나아가 외부감사인에 대한 임명과 적절한 비용의 제공 등을 행하여야 한다.

또한 인선위원회를 통하여 가급적 이사회 구성 자체를 객관적으로 행하게 함으로써 이사회 조직 자체가 특정 집단이나 인사에 의하여 영향받지 않도록 함이 요구된다(Sask Culture Inc., 2003).

이러한 기준에서 볼 때 공동모금회는 임원진 가운데 감사의 역할이 매우 막중하며 나아가 이사회를 중심으로 경영에 관한 적절한 모니터링시스템을 얼마나 갖추고 있느냐가 점검되어야 한다. 그러나 현재 사무국의 업무를 회장이 포괄적으로 관장하게 되어있고 실제적으로 사무총장의 책임하에 이루어지게 되어있으므로 이사회에서의 경영에 관한 모니터링이 회장과 사무총장에 대한 관계에 있어서 엄중하게 처리되지 않을 수 있다.

그러나 회장을 포함한 이사회는 단순히 사무국의 경영관리뿐 아니라 모금 및 배분 전반에 걸친 책임을 지고 있는 동시에 사회적 감사 역할을 부여받았다는 점에서 정기적이고 체계적인 감사시스템을 적극적으로 구축하는 것이 필요하다. 현재로서는 감사원이나 보건복지부의 감사 등처럼 행정부처의 외부감사에 비하여 내부 감사체계는 아직도 자리를 못잡고 있다. 그렇지만 내부적인 상시적 감사체계를 일정수준의 실효성이 발휘되는 수준으로 구축하고 있는 것은 기관 자체의 투명성과 건강성을 유지하며 공동모금회의 대외신용도를 유지하는 데에도 필수적이라는 점이 인식될 필요가 있다.

(3) 과정과 정보(process and information)

이사회의 명령체계와 구조는 매우 중요하지만 적절한 과정과 정보에 대한 공유없이는 효과적인 지배구조의 발동이란 불가능하며 오로지 구두선에 그칠 뿐이다. 따라서 이사회는 정보를 수집하고 주기적인 회의를 가지며 새로운 위원에 대한 오리엔테이션을 행하는 등 체계적인 과정을 밟아 나가야 한다.

따라서 이사진들에게 필요한 정보가 잘 제공되는 지, 이전의 의문 제기점들이 잘 해명되고 있는지, 적절한 회의시간이 확보되고 있는지, 회의 참석도는 일정수준 이상인지, 회의록은 잘 작성이 되고 있는지 그리고 새로운 임원에 대한 오리엔테이션 프로그램은 지니고 있는지 등이 점검될 수 있다(Sask Culture Inc., 2003).

공동모금회의 경우 앞에서 언급했다시피 이사회는 구성이 사회적 대표성을 확보하기 위해 사회명사들로 구성됨으로써 이 부분에 대한 일정정도의 제약요소가 존재하는 것이 사실이다. 따라서 공동모금회 업무에 대한 일상적인 관심과 정보의 요구, 충분한 시간의 할애가 기대되기 어렵다. 효율적인 자료제공과 회의진행이 운용의 묘로서 절실히 요구되고 있다. 이는 이사회의 개최 이전에 필요한 자료와 심의를

사전에 점검할 수 있는 보완적 구조를 만드는 방안을 생각해 볼 수 있다. 아니면 이사회 개최 이전에 해당 안건에 대해 관련 분과실행위원회의 위원장단이 제시하는 검토의견이 반드시 첨부되도록 하는 등 짧은 시간에 최적의 결론이 내려질 수 있는 방안 모색이 필요하다.

(4) 성과측정과 책무성(performance assessment and accountability)

이사회를 포함하여 비영리기관 내에 활동하는 각종 위원회와 직원 개개인들에 대한 활동의 효과성에 대한 정기적인 성과평가는 긴급하다. 이들이 기관의 최상의 이익을 위해 활동하였는지, 이해의 상충은 없었는지, 근면성실하게 활동하였는지, 그리고 CEO의 지도력과 능력에 대하여 신뢰감을 부여하고 있는지 등에 대한 평가가 필요하다는 것이다. 또한 이러한 평가결과를 포함하여 기관 활동의 내역이 공중에 공개되고 있는 지가 중요한 기준이 될 수 있다(Sask Culture Inc., 2003).

공동모금회의 경우 이사회 자체가 이러한 성과평가를 직접 행하고 책무성을 제고하는 활동을 한다는 것은 가능치 않다. 그러나 직접 관장하지는 않지만, 이사진과 위원회의 활동, 그리고 적어도 사무국의 책임자에 있어서 성과평가를 행하며 보완사항과 새로운 활동목표를 제시한다는 것은 매우 필요한 부분이다. 사무국 일반직원에 대한 평가는 사무총장에게 맡기되, 의사결정과 지배구조와 관련된 핵심인사나 위원회에 대한 활동을 평가할 수 있도록 적절한 임무를 부여하는 소위원회가 필요할 것이다.

또한 공동모금회 활동과 내부 운영에 관한 공개수준을 계속 높여 나가, 회의록의 공개를 포함하여 주요 운영내역에 대한 공람이 가능하게 하는 것은 일반기부자에게 행하여야하는 의무라는 인식이 필요하다.

(5) 조직문화

회장을 포함한 이사들의 행동이나 업무진행방식은 전체 조직에 많은 영향을 주기 마련이며 또한 조직의 분위기가 이들에게 영향을 미치기도 한다. 우선, 이사들은 조직의 가치와 철학에 대해 충분한 이해가 있다는 것을 보여줄 필요가 있으며 이들을 포함하여 경영관리자들, 자원봉사자, 일반직원들의 행동양식을 규정할 신조 및 준법규칙 (compliance) 등이 존재할 필요가 있다. 그리고 비영리기관에 맞는 개방적이고 민주적인 문화가 형성되어있는지를 보아야 한다(Sask Culture Inc., 2003).

이런 점에서 공동모금회는 분명한 행동규범에 대한 공유가 요구된다. 자선조직체에서 일하는 상근자 및 자원봉사자의 윤리의식을 점검하고 이에 대한 지속적인 각성을 촉구하는 계기가 적절히 내장되어야 한다. 참여하는 모든 이들이 항상 이타주의적으로 활동할 것이라는 신뢰는 매우 위험한 결과를 가져올 수 있으며, 경우에 따라서는 의도하지는 않았지만 공동모금회의 목적에 부합되지 않는 행동하거나 판단하는 경우를 배제하기 어렵다. 따라서 이러한 부작용을 막기 위한 행동신조의 설정과 관련자들에게는 이에 대한 숙지가 요구될 뿐만 아니라 나아가 이러한 것들이 체화되도록 조직문화가 활성화되어 있을 필요가 있다.

2) 공동모금회 지배구조와 의사결정체계 상의 불안정성

앞절에서 본 바와 같이 다섯가지 측면에서 살펴본 공동모금회의 의사결정과정과 지배구조는 매우 취약하다.

특히 공동모금회의 지배구조는 비영리기관의 일반적 발전단계에 비하면 매우 예외적인 측면이 엿보인다. 우선 초기의 설립자가 존재하지 않는다는 것이다. 대부분의 비영리조직도 결국은 최초의 결성과

정에 절대적인 영향력을 행사한 일종의 설립자가 있기 마련이고 이들에 의해 초기 발전전략이 채택되어지며 일정한 ‘교조적 지도력’(charisma)을 통해 정착과정을 밟는 것과는 달리, 공동모금회에는 이러한 초기 설립자가 존재하지 않고 있으며 입법과정에 열의를 가지고 있었던 집단이나 인사들의 영향력도 그리 크지도 오래가지도 않은 채 자연스럽게 정리되는 과정을 밟았다. 그리하여 누구도 소유의식을 지니지 않은 가장 공공적인 소유권의 모습에 가깝게 형성되었다고 볼 수 있을 것이다.

바로 이러한 독특한 위상이 지속적으로 유지되면서도 조직의 건강성과 효율성이 확보되는 지배구조를 정립해 나가는 것이 이 조직의 가장 중대한 과제가 될 수밖에 없다.

이런 가운데 공동모금회의 의사결정체계에 이의를 제기하면서 지배구조의 건강성에 사회적으로 의문이 들었던 사건은 2004. 11.에 이루어진 회관 매입 사건이라 할 수 있다. 당시 공동모금회는 현재의 사랑의 열매 회관 매입 과정에서 복지부의 승인 한도를 넘어선 건물을 계약하고 이를 사후적으로 수습하는 과정에서 이사회 및 사무국 의사결정과정에서 무리수를 두게 되어 2005. 초 국민 일부로부터 비난을 받게 되고 2005. 3. 보건복지부로부터 특감을 받는 등 혼란을 치루게 된다. 이 사건은 복지부의 공동모금회 통제 필요성을 정당화시켜주는 계기로 작동하였으며 실제 복지부는 2005. 하반기 공동모금회법 개정안을 추진하는 등 노골적으로 공동모금회에 대한 개입 시도를 행한다. 예컨대 당시 복지부가 내부적으로 준비한 법 개정안에는 복지부 차관의 당연직 이사, 분과실행위에 복지부 인사 필수 참여, 사업계획 및 예산에 대한 승인권 확보, 감사위원회 설치 등의 규정이 있었다. 이후 이 사태는 사무총장의 문책성 사퇴 여부를 둘러싸고 공동모금회 이사회와 정부사이에, 또한 공동모금회 이사진과 외부 사회복지계 사이의 대립 상황을 야기하게 되었고 국회에서조차 해당 상임위에서 공

동모금회의 내부 혁신을 주문하는 한편 법개정을 추진하는 등 공동모금회 지배구조에 대한 전반적인 검토를 하는 계기가 되었다.

또 다른 사례는 2007. 3. 회장 연임을 둘러싸고 발생한 경우이다. 2007. 3. 16 공동모금회 이사회에서는 당시 회장의 연임을 둘러싸고 초유의 투표가 행해지는 불상사가 발생하였다. 당시 15명의 이사 중 복지계 전문가를 포함하여 6명이 퇴장, 부표, 기권을 행하는 가운데 9명만의 찬성표로 회장 연임이 가결되면서, 그때까지 만장일치의 추대형식의 단임 전통이 무너지는 순간이었으며, 공동모금회의 지배구조가 몇몇 특정인사를 중심으로 폐쇄적으로 이루어지고 있음을 드러낸 사건이라 해석될만 하였다. 이 사건 역시 공동모금회 내부 운영의 문제점을 다시한번 보여준 것이어서 법 개정의 필요성을 입증하는 계기였다.

이런 와중에 복지부는 2007년 하반기 다시 복지부 개정안을 발표하여 모금기관간 경쟁체제의 도입으로 기부문화 활성화를 꾀하고 모금단체에 대한 세제혜택의 확대를 추진하고자 하였으나 모금기관 등 시민사회의 냉담한 반응에 의해 별다른 반향을 일으키지는 못하고 이를 철회하였다.

대신 2008. 3. 21 법률 일부개정안이 통과되었는데, 그 주요한 내용은

- ▷ 사무총장의 이사로의 격상을 통해 실질적인 사무총장 책임제 명시
- ▷ 이사회 구성에 있어 사회복지계 전문가의 비중 증대(4인)
- ▷ 감사에 대한 별도 규정을 정관에 명시함으로써 자체 감사권 강화
- ▷ 국제보건의료사업에 대한 지원 근거 명시 등이었다.

따라서 공동모금회는 지난 10년동안 민간의 독립적 자율기구라는

사명은 비교적 잘 고수하였다하더라도 내부적인 지배구조의 견실함을 유지하는 데에는 우려를 자아내는 경우가 있었음이 사실이고 이러한 민간 스스로의 내부 지배구조의 불안정성이 정부 개입의 빌미를 제공하는 것으로 연결되었다고 볼 수 있겠다.

공동모금회의 민간 자율적 지배구조의 불안정성이나 취약성은 언제나 관변 또는 관치 기관으로의 전락을 내재하고 있다는 점에서 공동모금회의 지배구조와 의사결정 구조에 대해 주목하고 그에 대한 개선책을 도모하는 것은 매우 주요한 의미를 지닌다하겠다.

특히나 새정부 들어 정부와 여당은 공동모금회의 지배구조와 기구 성격에 대한 변화는 물론, 나아가 공동모금제도 자체에 대한 변질을 가져올 법안 개정 작업을 시도하고 있다는 사실은 이런 개선책 도모의 중요성을 더욱 확연히 인식시켜주고 있다.

2008년 11월 18대 국회의 손숙미의원, 이어 12월 심재철의원이 연이어 사회복지공동모금회법 전문개정안을 발의하면서, 공동모금회의 독점적 위상, 타모금기관의 발전 저해 및 내부 운영상의 난맥상을 법안 발의의 취지로 밝히고 있다. 이 법안은 전문모금기관의 개념을 도입하여 공동모금회를 이의 하나로 간주하도록 하며, 보건복지가족부 산하에 전문모금기관심사위원회를 설치하고 전문모금기관의 지정, 취소, 평가 등의 업무를 수행하도록 하도록 한다³⁾.

3) 보건복지가족부는 이미 공동모금회법의 개정에 대한 자체 안을 확립하여 놓았으나 사회복지(학)계의 반발 등을 우회하고 입법을 원활히 하기 위해 손숙미의원의 발의라는 방법을 택하기로 함. 이에 따라 손숙미의원은 2008. 11. 6 전문개정안을 발의하게 됨. 그러나 손숙미의원 법안 발의 이후 뜨거운 사회적 관심이 사회복지계 내외에서 촉발되었으며, 다수의 언론에서도 모금기관의 관치화에 대한 문제점이 제기됨으로써 정부에 의해 이 부분에 대한 정부의 집중적인 방어와 홍보가 이루어짐. 정부의 방어 논리는 관치의 의도는 전혀 없다는 점과 공동모금회의 독점적 지위가 갖는 문제점 부각으로 맞추어지게 됨. 이에 관치화의 빌미가 될 조항들을 대폭 수정하는 쪽으로의 수정법률 제안의 필요성을 정부내에서 인식하게 되고 심재철의원에 의해 2008. 12. 24에 또 다른 전문개정안이 발의됨.

이렇게 정부와 여당이 나서서 공동모금회의 위상을 격하하고 여러 개의 모금기관을 만들려는 시도의 배경에 대해서는 여러 가지 추측이 가능하지만, 이태수(2008, p.5-8)는 이 법안자체의 문제점을 몇가지로 이를 정리하고 있다. 첫째, 공동모금회 운영상의 난맥상을 풀기위해 모금기관의 복수화와 경쟁의 도입이란 결국 모금기관의 관제모금기관으로의 전략을 초래할 것이라는 점, 둘째, 기부문화의 활성화를 전문모금기관의 경쟁을 통해 달성한다는 것은 이미 모금시장이 충분히 경쟁적이라할 만큼 활동 중이며 세제혜택 등의 충분한 지원 등과 같은 근본적인 문제해결이 필요하지 경쟁체제를 만든다고 해결될 문제가 아니라는 점, 셋째, 공동모금회가 모금시장을 독점한다는 논리는 원래 공동모금회의 등장이 미국 등과 같은 데에서 기업과 모금기관끼리의 합의에 의해 단일한 창구를 만들자는 취지에 의해 만들어진 과정에서 볼 수 있듯 사회적 합의에 의해 공동모금, 공동배분의 성격으로 탄생한 터라 독점적 지위란 제도의 고유한 성격에 해당한다는 점 등이다.

어쨌든 이러한 과정에서 주목되는 것 중의 하나는 공동모금회의 의사결정과 지배구조가 그동안 얼마나 사회적으로 신뢰받을만 했느냐 하는 점임은 분명하다.

5. 공동모금회 지배구조와 의사결정체계의 개선 방향

이상에서 살펴본 바에 의하면 공동모금회는 현재까지 법정기관이 지니고 있는 관변성이나 담당부처의 예측성을 상당정도 탈피한 상태이고 심대한 영향력을 미치는 설립자나 소유자기여자가 없다는 매우 이상적인 상황이면서도 실제 기관의 사명과 책임성을 다하기 위한 효율적인 조직구조와 의사결정체계를 구축하는 데에는 미진한 점이 있다고 평가내릴 수 있다. 그렇다고 현재 시점에서 여타 조직과 같이 이

사회를 실질적이고 명실상부한 지배구조의 정점으로 기능하게 하는 것도 그리 용이하지 않은 구조를 안고 있다.

따라서 이러한 상황에서 공동모금회의 내부의사결정을 결정하는 지배구조는 다른 비영리기관처럼 이사회 중심이 아니라 기본적으로 ‘이사회’ - ‘분과실행위’ - ‘사무국’- ‘기부자 및 수혜자’의 4자정립형(4者鼎立型)이 되어야 한다고 본다. 비록 법적으로는 이사회가 최고의 의사결정체이지만 이사회의 구성이나 활동에서 지니고 있는 나름대로의 한계를 보완하고 더 많은 사회적 참여 속에 전문적 활동을 하기 위해 분과실행위의 역할을 인정하여야 하며, 또한 상근조직체로서의 사무국의 집행력을 인정해주며 이들에 의해 실무적 책임과 권한이 인정되도록 하는 체제가 필요하다. 나아가 궁극적으로는 기부자와 수혜자의 의사가 의사결정체계 안에 수렴될 수 있는 구체적인 통로를 확보하여 그들 역시 의사결정과정에 한 주체로 인정될 수 있어야 할 것이다.

그렇다면 이러한 4자정립형은 다음 같이 네가지 유형으로 구분될 수 있다⁴⁾. 현재는 법률이 규정한대로 형식적인 의미에서는 A형인 이사회중심형에 해당한다고 볼 수 있다. 이사회가 사무국을 관장하고 분과위의 결정사항을 수용하며 나아가 기부자와 수혜자에 대한 최종적인 책임도 진다는 논리를 가능하게 한다.

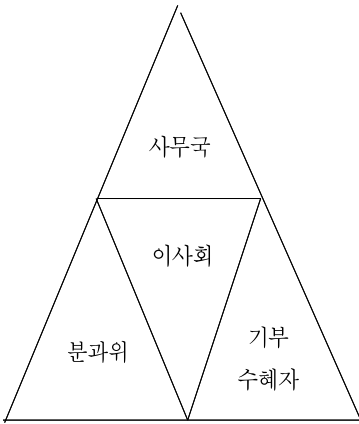
그러나 실질적으로는 B형인 사무국 중심형이라고 할 수 있다. 중앙과 16개 지회에 200여명의 상근직원들이 회장과 지회운영위원장을 조직의 최종 결재권으로 하되, 실질적으로는 사무총장과 지회 사무국장의 지휘감독 하에 업무를 추진해가는 형국이다. 물론 사무국이 결정권을 지니고 있다거나 지위가 우월하다는 의미는 전혀 아니지만 공동모금회의 중추적인 역할을 사무국에서 행하고 있다는 의미를 전제로 B형을 현재의 상태를 나타내는 것으로 볼 수 있다는 것이다.

4) 4자 정립모형이란 J. Healy(1998)의 복지국가모형의 분류틀을 원용한 것임.

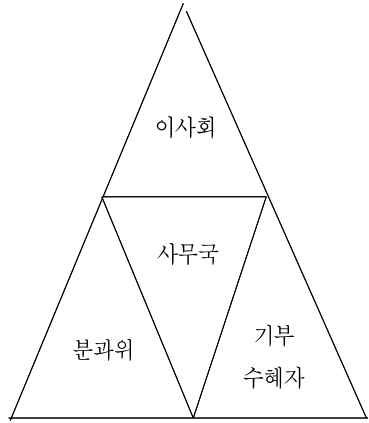
D형인 기부·수혜자 중심형은 장기적으로 지향할 유형으로 제시할 수 있을 것이다. 공동모금회의 조직구조가 완숙한 경지에 들어가면 회원제를 도입하여 이사회의 권위가 이러한 회원들의 지지로부터 나오는 것이 필요하다. 물론 기부자와 수혜자(수혜기관)들에게 회원의 자격을 부여하는 과정에 좀 더 치밀한 고려가 필요하지만 공동모금회의 지배구조가 앞에서 언급한대로 순환적 오류에 빠지지 않기 위해서는 이러한 변화가 장기적으로 추구되어야 할 것이다.

C형인 분과실행위중심형은 현재 분과실행위원들이 1,000여명에 이르고 있으며 이들이 실질적으로 적극적 자원봉사의 형태로 공동모금회의 모금과 배분, 전략수립 등 기획사업 등에 참여하는 것이 공동모금회의 생명력의 핵심이라는 점에서 일단 고려해 볼 수 있다. 그러나 이들이 자원봉사자라는 점에서 그 몰입도와 책임성면에서 안정적인 수준을 담보하기 어렵다는 측면에서 현실성에 의문을 제기할 수 있다.

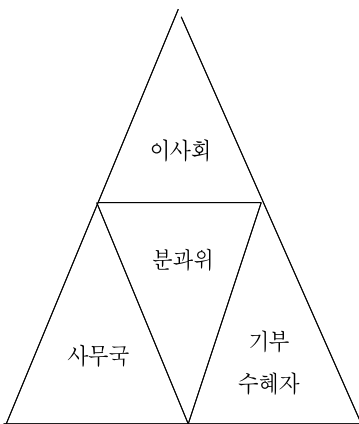
<그림 2> 4자정립형의 4가지 유형



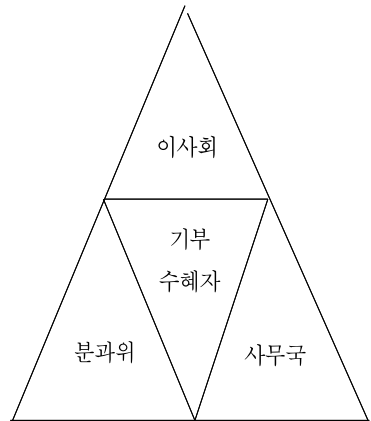
A 형 : 이사회 중심형



B 형 : 사무국 중심형



C 형 : 분과위 중심형



D 형 : 기부·수혜자 중심형

그렇다면 공동모금회의 바람직한 의사결정체제는 어떤 것인가? 현재 의사결정체제가 실질적으로는 사무국 중심형으로 되고 있는 것을 보완하자면 C형에 주목할 필요가 있다. 이미 지금까지 살펴온 앞장가지의 취약한 공동모금회 지배구조를 볼 때, 사회적 명망가중심의 이사회나 실무집행책임만을 염두에 두고 있는 사무국이 아니라 모금, 배분, 기획, 홍보 등 4개의 영역에서 전문성을 입증받은 위원들로 구성된 분과위원회를 활용하는 방식이 보완적 역할을 할 수 있을 것이다. 이는 분과실행위원회가 명망가중심으로 구성된 이사회의 실질적 역할 행사의 한계를 좀 더 적극적으로 보완하여 모금과 배분, 기획, 홍보에 있어 이사회와의 의사소통을 긴밀히 하는 가운데 다른 한편으로 사무국의 역량을 보충하면서 또 다른 한편으로 사무국의 집행에 대한 권한은 좀 더 강화시키는 방식이 그 핵심적 내용이다. 공동모금회와 같이 최초의 설립자나 그에 상응하는 특정 집단이 존재하지 않으면서도 사회적 기능이 막강한 곳에서는 최대 6년간 직위를 유지할 수 있는 소수의 이사들에게 지배구조를 집중시키는 것은 결코 바람직스럽지 않으며, 차라리 특정 분야의 전문성이 있는 다수의 분과실행위에 무게중심을 좀 더 두는 것이 낫겠다고 전제하는 것이다.

이를 위해서는 사무총장의 책임경영제 방식이 도입되어야 하며, 분과실행위는 사무국과 공동모금회 목적사업과 활동을 위해 협조자인 동시에 이사회가 행하는 감독업무를 적절히 위임받는 형태로 선의의 감시자 역할을 행하는 체제가 된다는 것이다. 결국 이사회의 실질적 기능을 줄이고 대신 분과위원회와 사무국의 역할을 강화하는 방향으로의 개선이 필요하다는 것이다.

이러한 기조에 의하면, 이사회 및 분과실행위, 사무국 각각의 역할과 기능을 다음과 같이 분화할 필요가 있다.

▷ 이사회

- 모금회 업무에 대한 최고 의사결정기구
- 모금회에 대한 사회적 감시기구

▷ 분과실행위원회

- 이사회의 최종결정사항에 대한 전문적인 사전심의 결정 역할
- 배분, 모금, 모금회 운영에 대한 핵심 사항의 심의 및 자문 역할
- 모금회에 필요한 자원 동원 및 협력 역할
- 모금회 사무국의 사업 집행에 대한 검증 기능

▷ 사무국

- 이사회 및 분과실행위원회의 결정사항에 대한 집행기능
- 모금회의 구체적인 운영에 대한 실질적인 책임기능

무엇보다도 분과실행위원회와 사무국의 역할 분담이 좀더 분명해야 하는데, 전문자원봉사조직인 위원회는 모금회의 기획·홍보·모금·배분에 걸쳐 전문적인 판단과 심의를 하며, 사무국은 모금회의 전체 업무 집행을 책임지며 이사회와 위원회의 결정을 이행하는 것으로 역할이 구분되어야 한다. 위원회 운영을 효율화하기 위해서는 먼저 업무 수준 면에서 위원회에서 논의할 내용과 사무국에서 취급할 내용을 명확히 구분할 필요가 있고, 궁극적으로 해당 결정사항에 관한 최고의 전문가는 담당부문의 실무자들이어야 하며, 위원회는 이를 보완하고 검증하기 위한 절차이기 때문에 안전이 위원회의 의제로 제시되는 것은 담당자가 고안한 구체적이고 명료한 안전이어야 할 것이다. 아울러 분과실행위가 이사회를 대신하여 사무국의 감시기능도 수행할 필요가 있어, 기획분과에서 모금회 전체에 대한 연간평가보고서를 작성하여 제출하는 것도 필요하다.

물론 장기적으로는 회원제 도입을 통해 기부자와 수혜자가 중심이 되어 지배구조와 의사결정체계에서 중요한 위상을 점하는 체제로의 전환까지 고려해 볼 수 있을 것이다.

2008년 개정된 공동모금회법에서 사무총장을 이사로 승격시킨 것은 이런 점에서 긍정적으로 평가되며, 향후의 법 개정을 통해 현재 분과실행위원회의 역할과 기능을 강화하고, 정관 등의 변경을 통해 분과실행위원들끼리의 상호 조정회의나 이사회에의 참석권 보장 등을 명시하는 작업이 필요할 것이다.

6. 결론: 정책적 시사점

비영리기관의 지배구조와 의사결정체계는 매우 중요하지만 그다지 모범적인 답을 찾는다는 것이 쉽지 않다. 가장 민주적이고 자율적이며 능동적이어야 할 비영리기관이 실제로는 가장 권위적이고 타성적이며 비효율적이고 심지어는 사적 소유의식의 희생물이 되는 것을 우리는 주위에서 많이 목도하고 있다.

아직도 비영리조직의 역사가 상대적으로 짧고 그 기반이 취약한 우리나라에서 과연 어떤 지배구조와 의사결정체계가 바람직한 것인지 충분한 모형들이 개발되지 않은 시점에서 현재 공동모금회를 통해 시험되고 있는 지배구조는 매우 중요한 의의를 지니고 있다.

특히 탄생과정 자체가 특정인이나 특정집단이 최소한의 지배력을 주장할 수 없을 정도로 법에 의거하여 비롯되었으며, 또한 비록 법에 기초를 두었다하지만 한국사회의 다양한 분야를 대표하는 이들에 의해 사회적으로 승인된 구조를 갖고 있다는 측면에서 공동모금회가 한국 사회의 비영리기관에 있어 그 지배구조와 의사결정체계에 있어 바람직한 모형을 구현할 수 있느냐에 귀추가 주목되는 바이다.

결국 공동모금회는 우리 사회내의 비영리기관의 지배구조와 의사

결정체계의 확립과정에 대한 하나의 거대 실험을 하는 경우라고 볼 수 있다. 정부로부터도, 특정집단으로부터도 자유로운, 그러면서도 가장 투명한 운영이 보장되면서 사회적으로 감시받는 구조로서 하나의 모형을 찾아가고 있다는 것이다.

이러한 의의를 살리기 위해서는 무엇보다 정부와 국회의 역할이 매우 중요하다. 공동모금회의 지배구조는 오직 법률 상으로 변화시킬 수 있으므로 법률 발의권을 갖고 있는 행정부와 입법부가 중요한 것은 물론이다. 특히 정부가 공동모금회를 산하기관으로 인식하고 정부의 특정 이해를 충족시켜야 한다는 발상을 버리고 기부문화의 발전과 국민복지의 향상이란 거시적 측면에서 공동모금회의 위상을 이해하는 것이 필수이다. 이러한 측면에서 정부의 정책 가운데 복지사업을 위한 민간자원 확보를 위한 정부의 정책은 매우 신중하고도 세밀하게 진행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강철희·김희성. 2001. “복지비영리조직의 이사회 기능 효과성과 조직성과에 관한 연구-한국사회복지공동모금회를 중심으로”. 《한국사회복지학》, 44권.
- 김영중. 2003. “민간사회복지조직의 재원이 서비스전달에 미치는 영향”. 《한국사회복지학》. 50. pp.209-233.
- 김준기·신정현. 2002. “NGO의 내부의사결정구조에 관한 참여연대를 중심으로”. 《한국비영리학회 자료집: 비영리조직의 효율화와 지배구조》.
- 김태룡. 2002. “NGO들간의 영향력 차이와 그에 따른 효과성에 관한 연구”. 《한국행정학보》, 제36권 제 2호. pp. 269-290.
- 노연희. 2003. “비영리조직의 이사회활동에 관한 탐색적 연구: 사회복지서비스 조직을 대상으로”. 《한국행정학보》, 제37권 제3호. pp.357-377.
- 노연희. 2007. “비영리 사회복지조직에서의 책임성은 무엇을 의미하는가?- 책임성의 주체, 대상 및 확보방안을 중심으로”. 《사회복지연구》, vol.33. 2007. 여름. pp. 35-64.
- 류기형. 2005. “지역사회복지공동모금회의 현황과 발전방안-부산광역시를 중심으로”. 《한국지역사회복지학》. 16권.
- 사회복지공동모금회, 1999. 《사회복지공동모금회 중장기발전계획》.
- 사회복지공동모금회. 2002. 《사회복지공동모금회 진단과 전망》.
- 사회복지공동모금회. 2008. 내부 자료.
- 성민선외. 1997. "共同募金會의 運營 및 機能에 관한 研究". 한국사회복지협의회 '97 정책과제연구.
- 오정수. 2000. “지역단위 사회복지공동모금의 효과적인 모금과 배분방안에 관한 연구”. 《한국사회복지학》. 제43권.
- 이영철. 2000. “사회복지공동모금회의 활성화방안-전라남도 사회복지공동모금회를 중심으로”. 《지역사회복지학회》. 8권.
- 이영철. 2004. “사회복지공동모금회의 모금,배분사업의 발전방안- 전라남

- 도사회복지공동모금회를 중심으로 -". 《한국지역사회복지학》. 14권.
- 이윤구. 1992. "우리나라 이웃돕기운동(공동모금회) 활성화 방안". 이웃돕기운동 심포지움자료. 이웃돕기운동추진협의회.
- 이정호. 1996. 《共同募金制度에 관한 研究》. 韓國社會福祉協議會,
- 이창호. 1994. "한국민간복지활성화방안 - 공동모금 등 물적자원동원을 중심으로". 미간행.
- 이태수. 2008. "사회복지공동모금회법 개정사태, 어떻게 볼 것인가?". 사회복지공동모금회법과 민간기부문화 활성화 토론회. 기부문화 발전과 민간자율성 수호를 위한 대책위원회. 2008. 12. 29.
- 이태수. 2000. "사회복지공동모금회와 민간사회복지시설과의 관계". 미발표.
- 인경석 · 이상석. 1991. 《사회복지분야의 민간재원조달 및 활용방안 연구 - 공동모금제를 중심으로》. 한국보건사회연구원.
- 정구현. 2003. "비영리조직의 지배구조 : 이사회를 중심으로". 《한국비영리연구》. 제2권 제1호. pp. 27-54.
- 정기원 · 한혜경. 1994. 《사회복지사업기금 운영개선을 위한 공동모금제도의 도입방안》. 한국보건사회연구원 정책보고서. 1994.
- 정진경. 2002. "정부지원NGO의 조직특성과 자원획득에 관한 연구". 《한국행정학보》, 제 36권 제 2호. pp. 231-247.
- 조홍식 · 이태수. 1999. "공동모금제도와 민간복지부문의 역할정립". 《한국사회복지학》. 통권 38권. 한국사회복지학회.
- Dowling, J. & Pfeffer, J. 1975. "Organizational Legitimacy: Social Values and Organizational Behavior". *Pacific Sociological Review*. 18(1). pp.122-136.
- Harris, M. 1989. "The Governing Body Role; Problems and Perceptions in Implication". *Nonprofit and voluntary Sector Quarterly*. 18. pp. 317-333.
- Healy, J. 1998. *Welfare Options; Delivering Social Services*, Sydney: Allen & Unwin.

- Holland, T.P. & Jackson, D.K. 2008. "Strengthening board performance: findings and lessons from demonstration projects." *Nonprofit Management & Leadership* 9(2). pp. 121-134
- Kramer, R. 1981. *Voluntary Agencies in the Welfare State*. Berkeley, CA: University of California Press.
- MacLeod, B.V. 1989. "The Nonprofit Board of Directors". In Miller, L. (ed). *Managing Human Service Organization*, Westport, CT: Greenwood Press. pp. 51-68.
- Price, J.G. 1963. "The impact of Governing Boards on Organizational Effectiveness and Morale". *Administrative Science Quarterly*. 8. pp. 361-377.
- Provan, K.C. 1980. "Board Power and Organizational Effectiveness among Human Service Agencies". *Academy of management Journal*. 23. pp. 21-36.
- Sask Culture Inc. 2003. Handbook.
(http://www.saskculture.sk.ca/links/member_handbook/Section_02.pdf)
- Tricker, R.I. 1994. *International Corporate Governance : Text,, Readings and Cases*. Prentice Hall.
- Zald, M.N. 1969. "The Power and Functions of Boards of Directions". *American Journal of Sociology*. 75. pp. 97-111.

<Abstract>

A Study on the Governance and the Decision-making Structure of
Non-Profit Organization
: the Case of the Community Chest of Korea

Lee, Tae Soo*

The system of the Community Chest of Korea(United Way) has attempted from the year of 1998 by the law, and the United Way of Korea(Community Chest of Korea) has made a great fruits through fundraising and its allocation.

However there have been constant attempts of intervening due the weakness of the governance and the decision making structure by the government and the closed consciousness of the leadership has been exposed.

Therefore the Community Chest of Korea(CCK) is faced with a serious crisis, which is the serious change of the CCK status, since the new government has started, and the crisis comes to the amendment the CCK law, which gives more weights to the influence of the government.

This study analyzes the operating system and the nature of the four important subjects; the board of the directors, the committees, the secretariat, the donors, and the beneficiaries, and the problems of the Community Chest of Korea.

Based on the relationship amongst the four subjects, the four models

* professor, Kkottongnae Hyundo University of Social Welfare(lts1115@empal.com)

are proposed and the suggested countermeasure is that the committees supplement the limit of the Board of the Directors and puts more authority to the secretariat in making decisions

key words : Community Chest of Korea, United Way of Korea,
Community Chest, ,(Social Welfare, fundraising,
donation, NPO