

한국 시민단체의 내부지배구조 개선방안에 관한 연구*

김 준 기**

〈目 次〉

- | | |
|-----------|------------|
| I. 서언 | II. 이론적 논의 |
| III. 실증분석 | IV. 결론 |

〈요약〉

본 연구는 한국의 NGO들이 급속한 양적 팽창과 사회적 역할의 증대에도 불구하고 이에 걸맞은 내부지배구조가 구축이 되어 있지 않으며 총회 등의 운영에 있어서도 소홀하다는 비판에 기초하고 있다. NGO들에 대한 설문조사를 통해 내부지배구조의 특성과 문제점을 확인하고 다음과 같은 정책적 시사점을 제시하고 있다. 첫째, NGO의 내부지배구조의 구성과 운영에 있어 단체의 민주성을 중진시 키기 위한 노력들이 부족하다. 따라서 총회의 기능 회복을 위하여 사이버총회, 사이버정책네트워크 등과 같은 회원의 적극적이고 자발적인 참여를 유도할 수 있는 메커니즘을 모색하여야 한다. 이와 함께 이사회나 운영위원회 같은 상설의 결기구는 회원들의 의견을 적극적으로 수용할 수 있는 대의기구의 형태로 구성되어야 한다. 둘째, NGO내부지배구조의 복잡성, 즉 책임주체의 다단계적 측면은 심각한 복대리인의 문제를 발생시키고 실제적인 책임성 확보의 주체를 모호하게 한다. 따라서 ‘총회-이사회(운영위)-CEO(사무처)’와 같은 형태의 지배구조 도입 및 NGO의 책임성 확보 방안에 대한 공식화되고 표준화된 책임성 확보 메커니즘 개발이 필요하다. 마지막으로, NGO에 대해 지적되는 책임성 확보에 대한 문제와 내부지배구조 개선에 관한 논의는 NGO의 유형별 특성을 고려하여 차별적인 방식으로 접근되어야 할 것이다. 따라서 개별 NGO는 단체의 운영과 사업 추진 과정에서 요구되는 제반 요건을 고려하여 자신에게 가장 적합한 방식으로 책임성을 확보할 수 있는 내부지배구조의 구축이 필요하다. 지속적이고 안정적인 NGO부문의 성장을 가능하게 하기 위해서는 과거의 방식과는 다른 개선된 형태의 내부지배구조를 갖추고 이를 통해 핵심역량을 길러야 할 것이다. 그리고 이런 논의의 한 가운데에는 회원들의 자발적이고 적극적인 참여를 통한 책임성 있는 NGO의 내부지배구조 개선의 노력이 중요한 요소로 자리 잡고 있다.

【주제어: 시민단체, 내부지배구조, 책임성】

* 본 논문은 2004년 12월11일 한국행정학회 동계학술대회에서 발표된 논문을 수정·보완하였다. 본 연구는 서울대학교 행정대학원 이민호 박사과정생의 도움으로 작성되었다.

** 서울대학교 행정대학원 부교수

I. 서 언

시민단체라는 표현으로 더 익숙한 NGO(non-governmental organization: 비정부기구)에 대한 시민의 관심이 높아지고 이들의 활동에 대한 지지가 확산되고 있는 것은 NGO들이 보유하고 있는 전문성이나 대안적인 정책능력에 기인하는 바가 크다 (Salamon & Anheier, 1995). 그러나 이보다 더 중요한 것은 이들의 다원적인 성향을 인정하고 이들의 활동이 사회 전반적인 공익 향상에 도움을 줄 것이라는 시민의 신뢰(trust)라는 점이다. 이러한 신뢰의 원천은 다른 부문과는 달리 NGO부문은 높은 도덕성을 바탕으로 민주적이고 투명한 내부지배구조(internal governance)¹⁾를 확보하고 있으며, ‘견제와 균형’의 원칙에 따라 조직이 합리적으로 운영되고 있을 것이라는 시민의 기대와 믿음이라 하겠다(Brown & Moore, 2001; 김준기·신정현, 2003). 이러한 NGO에 대한 시민의 높은 신뢰는 정부 및 시장에 대한 불신과 연계하여 NGO의 급격한 성장을 가져온 중요한 요인으로 작용하고 있으며, 그러한 맥락에서 대변적(advocacy) 기능을 담당하는 NGO의 양적 성장은 과히 세계의 주목을 받을 정도로 폭발적이었다(김준기, 1999; 오재일, 2000; 유종성, 1999).

이러한 NGO부문의 급속한 성장은 이러한 높은 수준의 기대와 신뢰를 받을 수 있을 만큼의 책임성을 확보하고 있는지에 대한 새로운 논의의 필요성을 부각시키고 있다. 조직의 환경을 둘러싼 사회의 다양성 증대, 국제화, 기술적 변화라고 하는 요인들을 고려할 때 NGO에 대한 책임성이 보다 광범위한 차원에서 새롭게 고려될 필요가 있다는 주장도 이러한 맥락을 반영한 것으로 볼 수 있다 (Fry, 1995). 이러한 책임성 개념의 변모는 광범위한 차원에서 기부자 및 상근자, 일반시민들을 포함한 다양한 이해관계자들이 NGO 사업의 결정이나 집행에서 성과의 평가에까지 모든 조직의 운영과정에 반영될 것을 요구하고 있다 (Brown & Moore, 2001). 국내에서도 급속한 성장을 보여 온 NGO부문에 대한 문제점의 지적과 함께 이러한 NGO의 책임성에 대한 논의가 중요한 이슈로 부각되고 있다. 특히 녹색연합의 장원 사무총장의 구속사건, 대한부인회의 뇌물 수수사건, 구미총선연대 사무국장의 뇌물 수수사건, 그리고 총선연대 참여 단체들의 정부 보조금 수령 등의 문제는 NGO부문이 기존에 갖고 있던 높은 도덕성과 신뢰성에 치명적인 오점을 남기게 되었으며 많은 사회적 논란을 불러 일으켰다. 결국 이러한 일련의 사건들은 시민사회의 ‘고성장과정’에서 간파해 온 NGO의 내부지배구조의 민주성과 책임성에 관한 문제를 주요한 논의의 대상으

1) 내부지배구조(internal governance)의 어감 상의 문제로 인해 내부 관리방식, 통치 체제, 거버넌스 등의 용어를 사용하기도 하지만 본 연구에서는 이해의 편의를 위해 지배구조라는 용어를 사용하고 있다.

로서 새롭게 부각시키게 된 계기가 되고 있다(김동춘, 1999; 김용민, 2000).

NGO가 추구하는 정책이나 사업에 대한 책임성과 내부운영과정의 민주성을 어떻게 확보할 것인가의 문제는 NGO부문의 미래와 관련해서 가장 중요한 이슘이다(Murray, 2001). 대부분의 자원을 외부의 지원에 의존해야 하는 NGO는 과거의 성과와 사회의 구성원이 인지하는 명성(reputation)에 따라 조직의 생존이 결정되며 조직의 내부지배구조에 있어 민주성의 확보는 조직이 합리적인 결정을 할 수 있도록 유도하는 중요한 요소로 작용하기 때문이다. 이런 점에서 NGO부문의 '지속가능한 성장(sustainable growth)'을 도모하는 중요 요인으로 조직의 내부지배구조에 대한 논의가 그 의의를 가질 수 있다고 하겠다.

본 연구에서는 과거 NGO부문에 대한 연구에서 도외시되었던 NGO의 내부지배구조에 대한 민주성과 책임성에 대한 실증적인 분석을 시도하고 있다. 우선 II장에서는 문헌검토를 통한 NGO부문의 내부지배구조와 조직의 민주성, 책임성에 관련한 국·내외의 이론적 연구가 어떻게 전개되고 있는지를 살펴본다. III장에서는 실증분석의 결과들을 제시한다. 우선 전반적인 수준에서 NGO의 내부지배구조 구조를 확인하고 그 특성을 파악하기 위해 수행된 설문조사의 분석 내용을 정리한다. 그리고 IV장에서는 한국의 NGO부문이 갖고 있는 내부지배구조의 특성과 한계를 지적하고 개선을 위한 정책적 방향을 제시한다.

II. 이론적 논의

NGO의 내부지배구조와 관련한 기존 연구들을 크게 세 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째는 내부지배구조의 기능적 측면으로, 내부지배구조의 구조와 작동방식이 어떠한 형태로 이루어지며 그것이 조직의 효과성에 미치는 영향들을 주로 분석하는 내용들이 포함되고 있다. 둘째는 내부지배구조의 책임성과 관련된 측면으로, 내부지배구조를 통한 조직의 내·외부적인 책임성 확보와 관련한 연구들을 살펴볼 수 있겠다. 마지막으로 내부지배구조의 민주성과 관련한 측면이며, 상근자를 포함한 다양한 이해관계자들의 조직운영에 있어서의 참여에 초점을 맞추고 있다.

1. NGO 내부지배구조와 기능적 역할

내부지배구조의 기능적 측면에서의 주요한 논의는 크게 규범적인 차원과 실증적인 차원으로 나누어 진행되고 있다. 규범적인 차원에서의 연구들은 NGO의 지배구조가 최고의 결기구인 이사회의 기능을 중심으로 논의되어야 하며, 이사회

의 역할은 NGO의 정관을 수호하고 아울러 정관에 기초한 정책을 효과적으로 수립하는 점을 강조한다(Murray, 2001: 10). 또한 Garratt(1996)는 이사회와의 역할을 다섯 가지로 분류하면서 전략적 방향제시와 정책결정, 대외적 책임과 이해관련자들과의 이해증진, 집행부에 대한 감독과 지원, 조직이 보유한 자원의 관리(stewardship), 이사회의 운영을 들고 있다.

실증적인 차원의 연구들은 NGO의 내부지배구조의 실제적인 작동을 분석하는데 초점을 두고 있으며, 주로 대외적으로 NGO를 대표하고 집행부를 선출하고 평가하는 역할을 담당하는 이사회와 내부적인 운영을 담당하는 집행부와의 관계를 분석하고 있다. Middleton(1987)과 Harris(1999)의 설문조사에서는 대부분의 NGO의 집행부들이 이사회의 역할에 대해 지나친 간섭이나 태만 등을 지적하면서 부정적인 입장을 나타내고 있는 것을 지적하면서 양자간의 갈등적인 관계에 초점을 두고 있다. 또 다른 연구 경향은 이사회의 효과성에 관한 연구들로서, 이사회의 효과성 측면과 그 영향요인들을 판별하기 위한 연구들이 주를 이루고 있다(Gies와, 1990). 그 예로 Conforth & Simpson(2000)은 700 여 개의 NGO를 대상으로 이사회의 효과성을 투입, 구조, 과정, 산출 기능으로 구분하여 각 단계를 평가하고 그 효과성을 측정하였다. 그 결과 조직의 활동분야와 조직 규모에 적합한 이사회의 적정규모가 중요하다는 결과를 제시하였다. 한편 Jackson & Holland(1998)는 비영리단체의 이사회 자체평가 질문서(BSAQ: Board Self-Assessment Questionnaire)가 이사회의 효과성을 평가하는데 있어서 적절할 수 있는지에 대한 통계적 검증을 실시하고 있다. 이들의 연구에서는 비영리단체의 효과적인 이사회가 가지고 있는 여섯 가지 특성을 주관적 질적 연구를 통해 탐색하고 있다. 맥락적(contextual) 요인, 학습적(educational) 요인, 개인간(interpersonal) 요인, 분석적(analytical) 요인, 정치적(political) 요인, 전략적(strategic) 요인 등 여섯 가지가 포함되며, 이런 기준을 통해 개별 NGO 이사회의 효과성을 분석하고 있다. Markham, Johnson, & Bonjean(1999)은 12개 여성단체를 대상으로 NGO의 의사결정과정과 자원배분에 대한 실증연구를 수행하였다. 이들은 비영리단체의 의사결정과 자원배분에 영향을 미치는 여러 요인 가운데 회원(members)과 상근자(staffs)의 선호도와 같은 공급적 요인과 여성단체가 활동하는 공동체(community)의 필요와 같은 수요적 요인을 나누어 그 상대적 중요성을 파악하고 있다. 분석 결과 비영리단체의 의사결정과 자원배분이 회원과 상근자의 선호도에 의해 영향 받는 경우가 상대적으로 높은 것으로 나타났으며, 이러한 회원과 상근자의 선호도에 대한 강조는 실제 서비스를 필요로 하는 공동체의 현실을 정확히 반영하지 못할 가능성이 있음을 지적하고 있다. 한편 이들의 연구에서는 유사한 서비스를 제공하는 다른 NGO와의 관계 역시 NGO의 내부의사결정과 자원배분에 중요한 영향을

미치는 것으로 분석되고 있다.

2. NGO 내부지배구조와 조직의 책임성

제 3영역으로서 NGO부문은 기존의 시장실패와 정부실패를 보완할 수 있는 대안적인 제도부문으로서 많은 기대를 받았으나, 이 역시 '제 3섹터 실패(third sector failure)'로 알려진 한계에 직면하게 된다(Salamon, 1997). 이러한 NGO부문의 한계에 대해 Herzlinger(1996)는 주인(principal)과 대리인(agent) 간의 느슨한 연계로 인한 책임성의 부재에서 그 원인을 찾고 있다. NGO는 시장이나 정부와 달리 주주(stakeholder)나 유권자(voter)에 대비되는 명확한 책임대상이 존재하지 않는다(Goodin, 2003). 일반적으로 주인-대리인의 관점에서 NGO의 대리인은 CEO를 비롯한 집행부와 이사회를 칭하는데 비해, 주인은 다양한 이해관계자들 가운데 누구이며 어떠한 우선순위를 갖고 있는지 명확히 규정되기가 어렵다. 또한 규정을 하더라도 책임성을 확보하기 위한 내부지배구조 또는 체제의 구축이 쉽지 않으며 그러한 책임성의 내용을 정의하는 것 자체가 상당히 어려운 작업이다(Brown & Moore, 2001).

전통적인 NGO의 책임성 개념은 정보 공개의 기준을 제시하고 대리인 행동의 최소한의 기준을 제공하는 것에 그치고 있다. 또한, 이러한 개념은 NGO의 관리자나 이해관계자들로 하여금 단체가 수행하고 있는 임무와 목표의 설정이나 사업 등의 실패에 대한 결과를 충분히 이해하는데 있어 큰 도움을 주지 못한다. 또한 Bogart(1995)와 Fry(1995)는 단체의 성과에 대한 책임성 확보를 위한 내부지배구조의 체계적인 구축보다는 NGO 상근자의 개인적인 도덕적 책임성을 확보하기 위한 윤리강령(code of conduct) 규정에 초점이 맞추어지는 문제점을 지적하고 있다.

이러한 수동적 형태의 전통적 책임성 개념에 대한 한계는 NGO부문에 있어서 적극적이고 전략적 형태를 갖춘 새로운 책임성 개념과 분석틀에 대한 많은 연구를 이끌어내는 계기가 되었다. 특히 새로운 책임성 개념은 NGO의 성과와 관련한 내부지배구조의 구축을 통한 책임성 확보에 강조점을 두고 있다는 점에서 차별성을 확인할 수 있다. 우선 개별 NGO를 둘러싼 책임성 관계를 분석하기 위한 연구들을 살펴볼 수 있다. Parston(1991)은 비영리단체의 책임성 관계의 분석을 위해 두 가지 유형의 견인(pull)을 상정하고 있다. 하향식 견인(downward pull)은 단체의 활동에 의존하는 집단에 대한 책임성 관계에서 나타나는 부분이며, 단체의 고객(constituencies)에 대한 책임성을 강조한다. 상향식 견인(upward pull)은 단체가 의존하는 집단에 대한 책임성 관계에서 나타나는 부분이며, 단체의 기부자(donors), 규제자(regulators)에 대한 책임성을 강조한다. Romzek(1996)은 책임성 관계(accountability relation-

ship)를 전문적 관계(professional relationship)와 정치적 관계(political relationship)로 분류하고 있다. 전문적 형태의 책임성 관계는 통제의 원천으로 신뢰나 전문적 규준, 동료기반의 평가를 상정하고 있는 관계이며 정치적 책임성 관계는 단체 외부의 이해관계자들이 가진 기대와 요구로부터 그 통제의 원천을 삼는 관계를 의미한다. Ospina, Diaz & O'Sullivan(2002)은 정체성(identity) 기반의 비영리단체(IBNPs: Identity-Based Nonprofits)에 대한 실증분석을 통해 협상적 책임성에 대한 이론적 논의를 보다 구체화시키고 있다. 주요 고객과의 의사소통과정에서 운영자는 단체 활동의 우선순위를 설정하게 되며 다른 이해관계자들에 대한 책임성을 확보하기 위한 적절한 협상 기제를 탐색하게 한다. 이들의 연구에서는 Brooks(1995)의 책임성에 대한 분석틀을 바탕으로 기부자와 고객에 대한 두 가지 유형의 책임성 관계를 다음의 <표 1>과 같이 분석하고 있다.

NGO를 둘러싼 책임성 관계의 명확화는 이후에 개별 NGO가 취해야 할 책임성 확보전략과 관련한 출발점으로 작용하게 된다. Ebrahim(2003)은 NGO의 책임성과 관련한 네 가지 기본적 속성을 제시하면서 책임성 확보와 관련한 분석틀을 설명하고 있다. 첫째, 책임성은 본질적으로 관계적(relational) 속성을 가지고 있으며 조직간 혹은 조직내 관계에 의해 구성된다. 둘째, 책임성은 비영리단체와 관련한 다른 행위자들과의 관계에서 발생하는 주인 또는 대리인으로서 이중적인 속성을 가지게 된다. 셋째, 책임성의 내용은 해당되는 비영리단체의 유형에 따라 다양하게 변화될 수 있다. 넷째, 외부적 감시와 통제에 대한 강조는 비영리단체에 요구되는 중요한 부분을 놓칠 수 있는 점이 있다는 점에서 외부적 과정뿐만 아니라 내부적 과정을 통해 단체의 책임성을 확보할 수 있다.

<표 1> 비영리단체에 있어 두 가지 책임성 관계

책임성 분석틀	기부자와의 관계 (상향식 견인)	고객과의 관계 (하향식 견인)
책임성의 주체	비영리단체, 단체 운영자, 신탁대리인	
책임성의 대상	기부자, 규제자, 회원	회원, 고객
책임성의 내용	단체 구조, 임무 및 목적, 법 및 규제에의 순응, 계약적 관계, 단체의 재정적 활동	단체의 우선순위, 임무 설정, 단체의 서비스, 활동 내용의 공개, 단체 임무의 달성을 수준
책임성의 구현 방법	회계감사, 회계보고서, 법인보고서, 세금환급	설문조사, 회원모임, 비공식면담
책임성의 구현 시기	규정이나 기부자와의 계약에 의해 명시된 일정	지속적 일정 (전략적 기획 및 프로그램 설계시기에 가장 효과적)
불충분한 책임성에의 대응	단체의 면세특권의 상실, 보조금의 철회 및 간신거부, 계약중지 및 간신거부	고객/회원의 탈퇴, 공식권위에 의한 조사 및 행동의 요구, 단체의 정당성 상실

출처, Ospina et al.(2002, p.11)에 연구자가 수정

NGO의 책임성은 단체가 일반대중을 대상으로 정당성을 확보하기 위한 과정에서 중요한 자원으로 인식된다는 점에서 의미를 지닌다. NGO는 회원뿐만 아니라 상근직원, 자원봉사자, 지지자와 같이 단체의 목표에 대해 각자 다양한 방식으로 관여하고 있는 다수의 이해관계자들의 참여를 통해 운영된다. 이러한 경우 만약 단체의 충분한 정당성이 확보하지 않을 경우 이러한 이해관계자들의 적극적인 참여를 기대하는 것은 어려운 일이며(Smith & Lipsky, 1993), NGO가 사업을 운영함에 있어 필요한 지지나 자원을 획득에 영향을 미치게 된다(Edwards & Hulme, 1996; Salamon, 1999). Kearns(1994)는 NGO의 책임성을 조직의 전략적 선택과 관련하여 분석하고 있다는 점에서 그 의의를 찾고 있다. 그는 NGO의 책임성을 둘러싼 다양한 이해관계자를 포함한 분석틀을 구성하고 책임성은 대중의 기대와 단체의 목표 달성을 대한 것까지 포함하는 광범위한 차원에서 인식되어야 할 것을 주장하였다. 광범위한 차원의 책임성이란 단순히 단체의 운영의 책임성뿐만 아니라 단체 전반적인 측면에서의 책임성을 논하게 된다. 이 분석틀에서는 비영리단체의 관리자가 그들에게 주어진 자원과 단체의 운영과정, 단체의 사업성과에 강조점을 두고 있으며 이러한 단체의 성과는 ‘협상적 책임성(negotiated accountability)’의 과정을 통해 설명되고 정당화될 수 있다. Brown & Moore(2001) 역시 NGO의 영향력 확대가 책임성에 대한 요구를 높인다고 하면서, 그 책임대상으로 후원자(donors) 또는 회원(members) 뿐 아니라, 수혜자(beneficiaries), 실무자 및 자원봉사자(staff &

volunteers), 기타 협력자(partners) 등을 포함시킬 것을 주장하고 있다. 문제는 NGO가 책임을 져야 할 대상은 다양한데 이들 간의 이해관계가 일치하지 않을 때 어디에 우선순위를 두어야 하는지 딜레마에 빠지게 되는 것이며, 이 경우 해당 단체의 유형과 특성에 따라 전략적인 접근이 필요하다고 주장하고 있다.

한편 Miller(2002)는 NGO의 내부지배구조를 구성하는 이사회의 중요한 기능으로서 집행부에 대한 감독기능 분석을 통해 NGO의 책임성 확보에 대한 논의를 시도하고 있다. 대리인 이론(agency theory)을 통한 연구자의 분석에서는 개별 이사회의 임원이 자신과 단체의 CEO와의 관계를 어떻게 파악하고 감독자의 위치에서 단체의 활동을 어떠한 방식으로 이해하게 되는지를 분석하고 있다. 분석 결과 NGO의 이사회 임원은 모호한 단체의 책임성 기준과 명확하지 못한 성과의 평가기준으로 인해 단체의 임무에 충실했던 성과평가와 감독을 시도하기보다는 CEO나 집행부의 개인적 성과 측면에 초점을 맞춘 감독기능을 수행함으로서 충분한 책임성의 확보가 이루어지지 못함을 지적하고 있다.

3. NGO 내부지배구조와 조직의 민주성

NGO의 내부지배구조와 관련한 민주성에 대한 논의는 NGO의 책임성에 대한 논의와 연계하여 이루어지는 측면이 많으며 이를 명확히 분리해서 설명하는 것은 무리가 있을 수 있다. 하지만 민주성 측면에서는 내부지배구조의 작동과 관련해서 이해관계자들의 참여와 이들에 대한 대응성 확보의 문제를 보다 강조한 부분이 크다고 하겠다.

May(1978)는 ‘민주주의’란 근본적으로 ‘시민들의 요구와 이익에 체계적으로 대응(systemic responsiveness)하는 것’이라고 정의하고 있다. 그는 민주성에 있어서 주요한 정치적 메커니즘이 바로 선거라 정의하고 주기적인 선거를 통해서 정치인들은 유권자에게 책임을 지고 유권자들은 이들을 제재할 기회를 갖는다고 주장한다. 이러한 선거를 통한 견제(electoral check)는 국가 부문뿐만 아니라 다른 부문에서도 체계적인 대응성을 보장하는 중요한 역할을 담당하게 된다. 한편 선거제도를 직접적으로 적용할 수 없는 경우에는 ‘선출을 통한 대표민주주의’의 핵심요건들을 보장하는 것이 중요하다(Goodin, 2003). 이러한 논리를 시민사회에 적용하면, NGO의 활동에 관련되거나 영향을 받는 사람들에게 그들에 대한 결정에 있어서 좀 더 많은 발언권을 주어져야 하며, NGO가 이상적 다원주의와 같이 다양한 이익들을 대표할 수 있도록 그 내부적으로도 충분히 다원적이어야 한다(Fung, 2003). 구체적으로 UN과 EU는 ‘자문 또는 협의 관계’의 지위를 NGO에 부여할 때 그 심사대상인 NGO가 ‘회원에 의한 통제’를 핵심으로 한 적절한 ‘내부 책임기제(internal accountability mechanism)’가 작동할 것을 충족하도록 명문화하였다.

Brown & Moore(2001)에 의하면 NGO의 유형에 따라 책임을 져야 하는 주요 이해관계자와 책임성의 구조가 달라진다고 한다. 대변적 NGO(policy influence NGO)의 경우에 NGO가 정당성과 영향력을 얻기 위해서 신념의 사회적 공유, 전문성, 대표성을 갖추어야 함을 강조하면서, 이러한 NGO는 대상집단과 일반대중에게 정통성을 보유한 대변자라는 신뢰를 주고 사업 및 프로그램을 포함한 NGO 내·외부적 책임성을 확보하는 것이 중요한 과제라고 한다. 그리고 이를 위해서 재정적 기반뿐 아니라 정치적 기반을 확장하기 위해서 회원자격을 가진 다수의 소액 후원자를 모집하고, 이들을 단순한 외부후원자나 고객의 역할이 아닌 이사회 일원이나 회원으로서 거버넌스 내부구조로 편입시키는 것을 핵심으로 보고 있다. 또한 NGO의 활동가들 역시 시장에서의 가치보다 낮은 보상을 받으면서 혁신적으로 일하고 있으므로 이들의 의사결정참여를 통한 비전 공유(shared vision)가 NGO 조직원들에게 중요한 유인동기를 제공하고 있다는 점을 지적하고 있다. 따라서 전략개발·의제설정·정책결정시 회원과 조직구성원의 참여를 통한 협의적 메커니즘(consultative mechanism)의 필요성을 강조한다. 결국 NGO가 그 활동의 대외적 정당성(legitimacy)과 신뢰를 확보하기 위해서 회원의 참여와 결정을 보장하는 민주성을 담보하는 거버넌스 체계의 구축이 핵심적인 사안이라는 점을 파악할 수 있다.

한편 Goodin(2003)은 민주성을 효과적으로 확보하기 위하여 각 제도부문별로 특성을 살리는 접근을 강조하고 있다. 특정 NGO가 다른 NGO들에 우월한 계층적 권위를 행사하지 않는 상호견제와 균형을 통한 협력적 네트워크(cooperative network)를 전제로 NGO의 책임은 참된 의도(intentions)를 기준으로, 동질적인 이상을 공유하는 네트워크 내부의 다른 NGO와 외부의 언론·시민 등에 의한 평판(reputation)을 중심으로 한 상호감시(mutual monitoring)에 의한 책임 메커니즘을 강조한다. 그러나 Goodin(2003) 역시 궁극적으로 그러한 네트워크에 의한 상호 감사에 의한 책임성 확보가 내부적인 민주성의 결함을 보완할 수는 있지만 대체할 수는 없음을 지적하고 있다.

4. NGO의 내부지배구조와 관련한 국내 기존연구

NGO에 대한 국내 연구는 NGO의 위상이 우리 사회에서 급속히 확대되는 것과 발맞추어 활발히 진행되어 왔다고 하겠다. 그러나 연구초점을 NGO의 내부지배구조에 맞추고 있는 연구들은 아직 그 수가 미미할 뿐만 아니라 내용적인 측면에서도 구체적으로 심도 깊은 논의를 전개시키고 있는 연구는 부족한 실정이다. 대개 우리 사회에 있어 NGO를 포함한 시민운동의 문제점을 종론적으로 지적하면서 조직내 민주화를 도모하고 회원에 대한 책임의 중요성과 회원의 참여를 확대해야 한다는 다소 거시적이고 규범적인 차원의 연구들은 있었지만(김

광식, 1999; 김동춘, 1999; 오재일, 2000; 유팔무, 1997), NGO의 내부지배구조의 구조와 운영에 관한 실증적인 분석을 시도하고 있지는 못하다고 하겠다.

김준기(2000b)는 한국적 상황에서 정부와 NGO 간의 관계에 대하여 논하면서 NGO 부문은 정부부문과 관계설정에 앞서 핵심역량을 강화하기 위한 조치를 취하여야 하는데, 그렇지 못할 경우 NGO는 정부의 지원책을 모색하는 등 정부와의 관계에 있어 항상 수동적인 입장에 처할 가능성이 높다는 점을 지적하고 있다. 따라서 내부적으로는 지배구조(governance structure)의 개선을 통한 집행부의 책임성 확보, 조직 및 인력의 전문성 확보, 일반시민의 참여를 통한 시민의 대표성 확보, 중장기적 재원의 확보 등의 노력이 필요하다고 주장한다. 한편 유홍림(2001)은 집행기구인 사무국의 비대화와 사무총장 중심주의라는 과두제적 경향과 사무조직의 관료화 현상을 지적하면서 총회는 단지 상징적 기능과 함께 지도부에게 정통성을 제공해주는 명목적 기능을 수행하고 있을 뿐이라고 지적하고 있다. 이와 함께 조직의 주요 정책결정과정에 있어 토론회와의 실종은 궁극적으로 이것이 NGO로 하여금 ‘갈등초래–내분발생–신뢰상실–사회적 영향력 감소’로 이어지게 되어 결국 NGO의 존재의미마저 퇴색시키게 한다고 분석하였다. 또한 박재율(1999)은 집행부를 구성하여 상근자 및 봉사자들을 통솔하는 실무총책임자인 사무총장의 역할이 중요함을 역설하고 있으며, 어떤 사무총장을 선출하는가와 사무총장이 어떠한 철학을 가지고 NGO를 운영하는지가 단체의 성패에 있어 매우 중요한 요소라고 주장한다. 유석춘 & 김용민(2000)은 경실련과 참여연대와 같은 한국의 주요 NGO의 분석을 통한 NGO의 목적전치의 문제를 지적하면서, 정부 의존적 활동의 문제, 상근자와 회비의 불균형 문제, 내부 인건비 중심의 예산집행과 같은 종합적 문제를 지적하고 있다. NGO의 목적전치는 NGO 내부의 과두제적 지배구조와 시민의 참여를 가로막는 활동방식으로 나타난 것이며, NGO가 시민들의 적극적인 참여를 유도하기 위해서는 우선 조직적 차원에서 정부와 기업으로부터 자율성과 내부 민주화를 달성함으로써 목적 지향적인 활동을 펼쳐나갈 수 있어야 한다는 점에서 NGO의 내부 민주화에 대한 논의를 진전시키고 있다.

양현모(2002)는 참여연대와 같은 한국의 주도적 NGO들에 대한 분석에서 한국 NGO의 의사결정과정의 특징과 한계점으로 의사결기구와 집행기구의 미분리, 의사결정구조의 집권성, 조직구조의 복잡성, 시민참여 없는 NGO 운동의 모습을 제기하고 있다. 그는 한국의 NGO가 정치·경제·사회·문화 전 부문에서 개혁을 주도하는 세력으로 자리 잡았으며, 특정 국가 주요 사안에 대한 NGO의 입장이 정책결정에 커다란 영향력을 행사하게 되었으며 이의 결과는 국민 생활에 직접적인 영향력을 미치고 있다는 점에서, NGO의 조직내부 문제, 특히 의사결정과정에 대한 문제는 더 이상 NGO 자체 문제만이 아닌 사회적으로도 중요한

관심사로 인식되어야 함을 지적하고 있다.

III. 실증분석

1. 설문대상 및 설문구성

본 연구에서는 NGO의 내부지배구조의 구조와 그 운영상의 특징 등을 파악하기 위한 목적에서 NGO에 대한 설문조사를 실시하였다. 개별 단체에 대한 심층적인 분석 이전에 한국의 NGO들에 나타내고 있는 내부지배구조의 특성을 전반적인 측면에서 살펴볼 수 있다는 측면에서 연구의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

설문조사의 대상으로 2004년 2월을 기준으로 '시민운동정보센터 (www.kngo.net)'에 등록되어 있는 NGO들 가운데 200개의 단체를 무작위 선정(random sampling)하였다. 200개의 단체는 대변형 NGO(advocacy NGO)과 서비스 NGO(service NGO)의 두 유형으로 나누어 각각 100개의 단체가 선정되었다.²⁾ 실제로 그 비율을 따져보면 대변형 NGO의 규모가 서비스 NGO의 규모보다 7:3정도의 비율로 다소 많은 것을 확인할 수 있지만, 본 연구에서는 단체 유형별로 나타나는 내부지배구조의 차이에 초점을 맞추고 있으므로 대변형 NGO와 서비스 NGO라는 두 개의 다른 모집단을 상정하고 표본을 각각 무작위로 추출하였다.

설문지는 2004년 1월 중순에 3개 NGO들에 대한 파일럿 조사를 통해 그 내용이 모호하거나 애매한 부분에 있어 수정이 이루어졌으며 문항자체가 부적절한 것으로 보이는 부분에 대해서는 문항을 삭제하거나 추가하였다. 이후 2월 중순에 우편을 통해 설문지가 배포되었으며 한 달여간의 시간을 두고 설문지를 회수하였다. 총 회수된 설문지는 76부로서 회수율이 38%에 달하고 있으며, 단체 유형별로는 대변형 NGO가 43부(전체 57%), 서비스 NGO가 33부(전체 43%)의 설문지 회수 실적을 나타내었다.³⁾

2) 대변형 NGO는 표현적 활동(expressive activities)에 중점을 두고, 주로 소외계층 권익보호, 인권, 환경, 정치개혁, 여성 등 사회문제 해결과 관련한 사회운동이나 시민참여, 계몽이나 정부비판, 감시 등의 활동을 수행하는 단체유형라고 하겠다. 서비스형 NGO는 도구적 활동(instrumental activities)이 중심이 되는 단체로서 단체의 주요활동이 사회복지, 교육, 문화, 보건 등과 같이 유무형의 서비스 제공과 관련이 있는 단체들을 의미한다. 본 조사에서는 단체가 응답한 주요 활동영역의 기준에 따라 각각의 유형별로 단체들을 나누고 있다.

설문문항의 구성은 크게 세 부분으로 이루어지고 있다. 첫 번째는 조사대상 NGO의 일반적 단체 현황을 물어보고 있는 부분이며, 이를 통해 단체를 유형화시키고 유형별로 단체의 내부지배구조의 특성 차이를 확인할 수 있을 것이다. 두 번째는 NGO의 조직구성과 관련한 부분으로 주로 의사결정기구의 구성과 활동에 초점을 맞추고 있다. 세 번째는 해당 NGO의 업무수행과 관련한 부분으로 단체의 구체적인 운영 행태적 측면을 살펴보자 한다. <표 2>는 설문문항 구성과 관련한 세부 내역을 보여주고 있다.

<표 2> 설문문항 구성내역

항목	주요내용	문항 수
단체의 일반적 현황	<ul style="list-style-type: none"> · 설립연도 · 예산액 · 상근자수 · 회원수 · 설립형태 · 연합단체여부 · 참여단체 개수 	10
조직 구성 (의사결정 기구)	<ul style="list-style-type: none"> · 대표자수 · 실질적 의사결정기구 · 의사결정기구의 규모 · 구성현황 · 모임 빈도와 참석률 · 운영과정 및 결과 공개여부 · 의사결정기구에의 상근자와 기부자 참여여부 	17
단체의 업무수행	<ul style="list-style-type: none"> · 의사결정기구의 업무수행 적절성과 상대적 중요성 · 밖서 및 보고서의 발간과 공개여부 · 회계감사 실시여부와 방법 · 성과평가 실시여부와 방법 · 정보공개에 대한 규정 	15

2. 설문조사 분석결과

1) 조사대상단체의 일반적 현황

조사에 응답한 76개 단체들의 설립연도를 살펴보면, NGO의 유형별 분류에 상관없이 1990년대 이후 설립된 단체의 비율의 65% 이상을 차지하는 것으로 나타났다. 또한 예산규모에서도 전체 단체의 70% 정도가 연간 예산이 5억원 미만에 해당하는 것으로 나타났다. 이러한 조사대상 NGO에 대한 기초적 통계 결과는 기존의 다른 연구결과들과 큰 차이를 나타내고 있지 않다는 점에서 본 연구에서 사용하고 있는 표본의 규모가 76개 밖에 되지 않지만 표본이 모집단을 반영하는데 있어 큰 편이(bias)가 존재한다고 볼 수는 없을 것이다.⁴⁾

- 3) 설문대상으로서 NGO의 선정은 ‘시민운동정보센터’에 등록된 단체들 가운데 무작위로 추출하였으나, 우편설문의 결과로 회수된 설문지의 경우 특정 성향을 지닌 단체들만이 설문에 응답하였을 가능성을 배제할 수 없으며, 이는 설문의 결과에 편의(bias)가 다소 있을 수 있는 가능성을 제기한다.
- 4) 강상옥(2001)의 연구에서 전체 3,790개의 NGO 중 56.5%가 1990년대 이후 설립

<표 3>은 단체 유형별로 상근자 규모의 분포를 보여주고 있으며, 상대적으로 서비스 NGO의 상근자 규모가 다소 많게 나타나고 있으나 통계적으로는 유의미하지는 않았다($p=0.9659$). 전반적으로 5명 이하의 상근자를 보유하고 있다고 응답한 단체가 60%를 차지하고 있으나 21명 이상의 상근자를 보유한 대규모 단체의 비중도 15%를 넘고 있어 NGO부문의 구성이 다수의 소규모 단체와 일정 규모의 대규모 단체들로 양극화되어 이루어지고 있음을 파악하게 한다. <표 4>는 단체 유형별 회원규모를 나타내고 있으며 단체 유형에 따른 통계적 차이는 발견되지 않았다($p=0.4906$). 전체적으로 60% 가량의 단체들이 회원수 500명 미만의 소규모 단체들이었으나 10,000명 이상의 회원으로 구성된 대규모 단체도 전체 12%에 달한다는 점은 우리 NGO 부문의 양극화 현상을 다시금 보여주고 있다.

<표 3> 단체 유형별 상근자 규모 분석

빈도(백분율)	대변형 NGO	서비스 NGO	합계
0 ~ 2명	12 (27.91)	7 (21.21)	19 (25.00)
3 ~ 5명	14 (32.56)	12 (36.36)	26 (34.21)
6 ~ 10명	7 (16.28)	6 (18.18)	13 (17.11)
11 ~ 20명	3 (6.98)	3 (9.09)	6 (7.89)
21명 이상	7 (16.28)	5 (15.15)	12 (15.79)
합계	43 (100.00)	33 (100.00)	76 (100.00)

된 단체로 나타나고 있으며 예산규모도 평균 4억 8천만원에 달하는 것으로 조사되었으며, 김준기(2002)의 연구에서도 전체 237개의 NGO 중 59.5%가 1990년대 이후에 설립되었으며 70%의 단체들이 5억 원 미만의 예산규모를 나타내고 있다.

〈표 4〉 단체 유형별 회원규모 분석

빈도(백분율)	대변형 NGO	서비스 NGO	합계
500명 미만	22 (52.38)	22 (70.97)	44 (60.27)
500명 ~ 1000명	6 (14.29)	4 (12.90)	10 (13.70)
1000명 ~ 5000명	7 (16.67)	2 (6.45)	9 (12.33)
5000명 ~ 10000명	1 (2.38)	0 (0.00)	1 (1.37)
10000명 ~ 20000명	4 (9.52)	1 (3.23)	5 (6.85)
20000명 이상	2 (4.76)	2 (6.45)	4 (5.48)
합계	42 (100.00)	31 (100.00)	73 (100.00)

한편 <표 5>는 단체 유형별로 설립형태에 관한 결과를 담고 있으며, 유의수준 10%에서 통계적인 차이를 나타내고 있다($p=0.0535$). 대변형 NGO들 가운데 미인가 임의단체의 형태로 설립된 경우가 40%를 넘고 있으나 서비스 NGO들은 사단법인의 형태로 설립된 경우가 50%에 달하고 있다. 사단법인과 재단법인을 포함하여 법인의 형태를 갖춘 경우가 대변형 NGO의 경우 27%에 머무르고 있으나 서비스 NGO의 경우는 60%에 달하고 있는 상황이다. 이러한 차이는 대변형 NGO의 경우 설립과 운영에 있어 정부의 감독이나 영향을 상대적으로 덜 받는 미인가 임의단체를 선호하고 있으며 이는 대정부적 활동이 많은 대변형 NGO에 있어서 자율성의 확보를 위한 전략적 선택의 차원으로 생각할 수 있다.

〈표 5〉 단체 유형별 설립유형 분석

빈도 (백분율)	대변형 NGO	서비스 NGO	합계
사단법인	9 (20.93)	15 (51.72)	25 (33.33)
재단법인	3 (6.98)	2 (6.90)	5 (6.94)
미인가 임의단체	18 (41.86)	7 (24.14)	25 (34.72)
기타	13 (30.23)	5 (17.24)	20 (25.00)
합계	43 (100.00)	29 (100.00)	72 (100.00)

2) NGO 내부지배구조의 책임성

책임성의 개념은 크게 세 가지 속성으로 구성된 개념이라고 할 수 있다. ① 어떠한 행위자가(of some agent), ② 다른 행위자에게(to some other agent), ③ 무엇을 위하여 또는 어떠한 것에 대하여(for some state of affairs) 책임지는가의 문제로 정리될 수 있다(Mulgan, 2001; Brody, 2002). NGO의 책임성에 대한 본 설문조사의 결과는 이러한 세 가지 책임성의 구성 요소를 통해 파악될 수 있을 것이다.

우선 어떠한 행위자가 NGO의 활동에 책임을 지게 되는지, 책임성의 주체가 누구인지에 대한 부분이다. <표 6>은 대변형 NGO와 서비스 NGO에 따라 최고 의사결정기구 유형의 차이를 보이고 있으며, 단체 유형별로 응답의 차이가 유의 수준 5%에서 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다. 대변형 NGO의 경우 총 회를 최고의사결정기구로 상정하고 있는 반면, 서비스 NGO의 경우 이사회를 최고의사결정기구로 상정하고 있다. 또한 <표 6>에서는 명목상의 최고의사결정 기구가 아닌 단체의 실질적 의사결정기구에 대한 단체 유형별 응답 결과의 차 이를 보이고 있다.⁵⁾ 응답결과에 유의미한 차이는 발견할 수 없었지만 ($p=0.2411$), 설문결과에서는 서비스 NGO의 절반 이상인 58.58%가 이사회를 실질적 의사결정기구라고 답한 반면, 대변형 NGO는 37.21%의 단체가 운영위원회를 실질적 의사결정기구로 응답하고 있다. 일반적으로 이사회는 집행부와 분리된 형태를 갖추는 것인데 비해 운영위원회의 경우 단체의 집행부로 구성된 사무처와 집행위원회가 포괄적으로 참여하고 있는 중첩적 형태를 갖고 있다는 점에서 차이를 지적할 수 있다. 집행부와 의결기구의 중첩적 형태는 자칫 책임성의 주체에 대한 모호성의 문제를 발생시킬 수 있다는 점에서 이러한 운영위원회를 주요 의사결정기구로 삼고 있는 대변형 NGO들에 있어 책임성 주체에 대한 명확성의 요구는 더 크게 작용할 수 있을 것이다.

5) 최고의사결정기구라 함은 단체의 정관이나 규약을 통해 공식적으로 나타나고 있는 의사기구를 의미하며, 실질적 의사결정기구는 단체의 주요한 결정사항들이 이루어지는 단체의 의결기구로 응답에 있어 응답자의 주관적인 인식정도가 반영될 수 있음을 지적할 수 있다.

〈표 6〉 주요의사결정기구의 구성

빈도 (열 백분율)	최고의사결정기구			실질적 의사결정기구		
	대변형 NGO	서비스 NGO	합계	대변형 NGO	서비스 NGO	합계
총회	32 (74.42)	16 (48.48)	48 (63.16)	3 (6.98)	1 (3.03)	4 (5.26)
이사회	3 (6.98)	11 (33.33)	14 (18.42)	11 (25.58)	19 (57.58)	30 (39.47)
운영위원회	2 (4.65)	0 (0.00)	2 (2.63)	16 (37.21)	7 (21.21)	23 (30.26)
상임이사회	5 (11.63)	4 (12.12)	9 (11.84)	1 (2.33)	1 (3.03)	2 (2.63)
상임운영위	0 (0.00)	1 (3.03)	1 (1.32)	4 (9.30)	2 (6.06)	6 (7.89)
집행위원회	1 (2.33)	1 (3.03)	2 (2.63)	6 (13.95)	2 (6.06)	8 (10.53)
기타	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	2 (4.66)	1 (3.03)	3 (3.95)
합계	43 (100.00)	33 (100.00)	76 (100.00)	43 (100.00)	33 (100.00)	76 (100.00)

다음은 NGO가 어떤 누구에게 책임성을 가져야 하는가에 대한 부분이다. <표 7>은 NGO의 책임성에 대한 대상이 되는 직접적 행위자로서 실질적 의사 결정기구의 운영에 가장 큰 영향을 미치고 있는 것으로 여겨지는 관련 집단에 대한 질문의 응답결과이다. 2순위까지 응답을 하게 한 질문에 가중치를 부여하여 점수화한 결과를 살펴보면 단체의 유형에 따라 응답 결과에 유의미한 차이는 나타나지 않았지만($p=0.4506$), 대변형 NGO의 경우 일반시민의 중요성을 상대적으로 높게 평가한 반면 서비스 단체는 서비스 대상집단, 관련 NGO, 기부자/후원자의 중요도가 높게 나타나고 있다. 그러나 두 단체 유형 모두 중요한 영향집단으로서 실무 상근자들을 높은 순위로 꼽고 있다. NGO들이 외부의 일반시민에 대한 중요성과 이들에 대한 책임성을 강조하는 수준 이상으로 단체 내부의 실무 상근자에 대한 책임성의 문제가 크게 제기되고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 7〉 의사결정기구 운영에 실질적인 영향을 미치는 집단

점수(백분율)	대변형 NGO	서비스 NGO	합계
일반시민	38 (33.04)	21 (23.86)	59 (29.06)
사업 대상집단	26 (22.61)	21 (23.86)	47 (23.15)
실무 상근자	37 (32.17)	30 (34.09)	67 (33.00)
관련 NGO	3 (2.61)	6 (6.82)	9 (4.43)
기부자/후원자	11 (9.57)	10 (11.36)	21 (10.34)
합계	115 (100.00)	88 (100.00)	203 (100.00)

NGO의 책임성과 관련하여 그 책임성의 내용이 무엇인지를 파악하는 것도 분석의 중요한 부분이라 할 수 있다. 〈표 8〉은 단체의 유형별 회계감사와 성과 평가의 빈도를 나타내고 있다. 단체의 유형에 상관없이 95% 이상의 NGO가 적어도 1년에 1회는 회계감사를 수행하는 것으로 나타났으며, 서비스 NGO의 경우 1년에 1회 이상의 회계감사를 수행한다는 단체의 응답이 상대적으로 높았으나 유의미한 차이로 볼 수는 없다($p=0.2532$). 회계감사의 시행 방식을 물어보는 질문에 대해서 서비스 NGO나 대변형 NGO에 상관없이 단체의 감사직을 맡은 임원에 의해 이루어진다는 답변이 각각 80%, 88%를 차지하고 있다. 외부 회계법인을 활용한다는 응답은 전체의 4.1%에 머무르고 있으며 정부에 대한 회계자료 제출은 서비스 단체의 경우에만 6.45%의 응답을 나타내고 있다. 단체의 유형에 따라 성과평가의 빈도 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 볼 수는 없지만($p=0.6810$), 설문결과에서는 1년에 1회 이상의 성과평가를 실시한다는 응답의 경우 대변형 NGO에서 상대적으로 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 성과평가의 시행방식에 대해 단체 유형에 따른 유의미한 차이를 발견할 수는 없으나($p=0.1838$), 설문결과에서는 서비스 NGO의 경우 감사직을 맡은 임원에 의해서나 정부의 자료제출 요구에 의한 성과평가 방식이 다소 높게 나타났다. 반면 대변형 NGO의 경우 의사결정기구 자체에 의한 성과평가 방식의 비율이 상대적으로 높다는 점에서 의사결정기구의 주요 역할로서 성과평가의 비중이 크다고 하겠다.

<표 8> 회계감사와 성과평가 시행빈도

빈도 (백분율)	회계감사의 빈도			성과평가의 빈도		
	대변형 NGO	서비스 NGO	합계	대변형 NGO	서비스 NGO	합계
1년에 1회 이상	17 (39.53)	19 (59.38)	35 (46.67)	20 (46.51)	13 (41.94)	33 (45.95)
1년에 1회	23 (53.49)	12 (37.50)	34 (48.00)	11 (25.58)	11 (35.48)	21 (29.73)
부정기적 시행	2 (4.65)	0 (0.00)	2 (2.67)	11 (25.58)	7 (22.58)	17 (22.97)
시행하지 않음	1 (2.33)	1 (3.13)	2 (2.67)	1 (2.33)	0 (0.00)	1 (1.35)
합계	43 (100.00)	32 (100.00)	75 (100.00)	43 (100.00)	31 (100.00)	74 (100.00)

단체의 책임성 확보에 관한 또 하나의 방안으로서 백서/보고서의 발간 여부를 확인할 수 있을 것이다. 이에 대해서는 전체적으로 86.67%의 단체가 백서/보고서를 발간한다는 응답을 하고 있으며, 대변형 NGO의 경우 백서/보고서를 발간하는 비율이 상대적으로 서비스 NGO에 비해 높게 나타나고 있으며 유의수준 10%에서 통계적 차이를 확인할 수 있다($p=0.0605$). <표 9>는 백서/보고서의 발간 목적이 무엇인지에 대한 단체유형별 차이를 나타내고 있으며, 단체 유형에 따라 통계적으로 1% 수준에서 유의미한 차이를 나타내고 있다. 공통적으로 회원에 대한 보고목적으로 백서/보고서를 발간한다는 응답이 가장 많았으나 대변형 NGO는 자료 보존의 목적에 상대적으로 높은 비중을 두고 있는데 반해, 서비스 NGO는 법률 혹은 정관상의 규정에 의해 의무적인 발간이 이루어진다는 응답이 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있다. 일반시민에 대한 홍보 목적으로 백서/보고서의 발간이 이루어진다는 응답은 상대적으로 낮은 비중이라는 점에서 백서/보고서의 발간은 회원들에 대한 책임성 확보의 측면에 초점이 맞추어져 있음을 확인할 수 있다.

〈표 9〉 백서/보고서의 작성 목적

점수(백분율)	대변형 NGO	서비스 NGO	합계
법률 혹은 정관상의 규정사항	6 (5.08)	22 (29.73)	28 (14.58)
회원들에게 보고 목적	66 (55.93)	29 (39.19)	95 (49.48)
일반시민에 대한 홍보 목적	10 (8.47)	7 (9.46)	17 (8.85)
자체 평가 등 업무 효율화 목적	21 (17.80)	12 (16.22)	33 (17.19)
자료 보존의 목적	15 (12.71)	4 (5.41)	19 (9.90)
합계	118 (100.00)	74 (100.00)	192 (100.00)

3) NGO 내부지배구조의 민주성

집단의 민주성은 그 집단을 구성하고 있는 구성원들에 대한 대응성과 참여의 관점에서 해석될 필요가 있다(May, 1978). NGO의 내부지배구조에 대한 민주성의 분석도 이러한 대응성과 참여를 중심으로 살펴볼 수 있을 것이다. 비슷한 맥락에서 Fung(2003)은 NGO의 활동에 관련되거나 영향을 받는 사람들에게 그들에 대한 결정에 있어 좀 더 많은 발언권이 주어지도록 해야 한다고 주장하고 있으며, Douglas(1983)는 NGO가 이상적 다원주의(pluralism)와 같이 다양한 이익을 대표할 수 있도록 충분히 다원적이어야 함을 강조한다.

본 연구에서는 이와 같은 민주성의 개념을 통해 NGO의 민주성 수준을 분석하고자 한다. 대응성과 다원주의가 민주성의 핵심내용임을 앞서 지적한 바와 같이 본 연구에서는 민주성의 수준을 분석함에 있어 참여(participation)와 분권화(decentralization)라는 하위 개념을 통해 NGO의 민주성을 살펴보고자 한다.

우선 〈표 10〉은 단체 유형별 평균 대표자 수의 차이를 나타내고 있다. 대변형 단체의 경우 상대적으로 대표자의 규모가 서비스 NGO에 비해 큰 것으로 나타났으며, 이는 통계적으로 유의수준 1%에서 유의미한 차이를 나타내었다 ($p=0.0037$). 대변형 단체의 경우 평균적으로 2~3명의 공동대표 형식을 통한 대표자 구성이 일반적인 것에 비해 서비스 NGO의 경우 1명의 단독대표 형식을 선호하는 것으로 볼 수 있다. 이는 단체의 자원확보라는 측면에서 공동대표를 선호하고 있을 가능성이 높다. 공동대표로 임명된 인물의 면면을 살펴보면 주로 사회적 명사를 중심으로 이루어지고 있는 것이 이런 측면을 반영하는 것이라 하겠다. 실질적인 단체의 리더가 대표로 임명되어 책임지는 체제로 단체의 의사결정과정이 전환될 필요가 있다. 하지만 외형적으로 대변형 NGO가 공동대

표제를 선호함으로써 단체 운영의 분권화 수준이 서비스 NGO보다 높게 나타나고 있다는 점은 지적할 부분이다.

〈표 10〉 단체 유형별 대표자 수

	개수	평균	표준오차
대변적 NGO	43	2.651	2.680
서비스 NGO	33	1.212	0.739

단체의 대표자와 함께 NGO 내부지배구조를 형성하는 중요한 기구로서 <표 11>은 단체 유형별 실질적 의사결정기구의 규모를 비교하고 있다. 21명 이상의 대규모 의사결정기구를 갖추고 있다는 응답이 대변형 NGO의 경우 절반 가까이 차지하는 반면, 서비스 NGO는 상대적으로 10명 미만의 소규모 의사결정 기구를 응답한 수준이 높게 나타났다. 또한 이러한 단체 유형별 차이는 통계적으로 유의수준 1%에서 유의미한 차이로 나타나고 있다($p=0.0075$). 대변형 NGO가 대규모의 의사결정기구를 선호함으로써 서비스 NGO에 비해 단체의 분권화 수준은 높다고 볼 수 있다. 그러나 의사결정기구의 규모를 하나의 자원으로 볼 경우 대변형 NGO의 대규모 의사결정기구는 분권화를 통한 민주성의 달성을 함께 실용적인 차원에서의 자원 확보와 관련한 단체의 운영전략이라고도 생각할 수 있을 것이다.⁶⁾ <표 12>는 의사결정기구를 구성하는 임원의 임기를 단체 유형별로 비교하고 있다. 유의수준 5%에서 서비스 NGO가 대변형 NGO 보다 상대적으로 긴 임원의 임기 수준을 보여주고 있음을 지적할 수 있다 ($p=0.0241$). 임원에 대한 단기간의 임기를 부여하고 계속적인 교체의 가능성은 상대적으로 더 높은 대변형 NGO의 분권화 수준이 서비스 단체에 비해 높다고 할 수 있다. 그러나 잣은 임원의 교체는 단체에 대한 헌신도(commitment)를 저하시키고 책임성을 약화시킬 우려도 존재한다.

6) 한편 집단적 의사결정은 책임성의 분산과 더딘 의사결정 속도로 인한 문제점을 발생 시킬 수 있음을 지적할 수 있다. 또한 NGO의 경우 기존의 인력 풀(pool)이 적기 때문에 궁여지책으로 소수의 명망가들에 의존할 수밖에 없는 문제를 낳게 된다.

〈표 11〉 의사결정기구 규모 분석

빈도(백분율)	대변적 단체	서비스 단체	합계
5명 미만	0 (0.00)	3 (9.09)	3 (4.00)
5 ~ 9명	4 (9.52)	6 (18.18)	10 (13.33)
10 ~ 14명	2 (4.76)	8 (24.24)	10 (13.33)
15 ~ 20명	16 (38.10)	8 (24.24)	24 (32.00)
21명 이상	20 (47.62)	8 (24.24)	28 (37.33)
합계	42 (100.00)	33 (100.00)	75 (100.00)

〈표 12〉 의사결정기구 임원의 임기

빈도(백분율)	대변적 단체	서비스 단체	합계
1년	10 (23.26)	3 (9.09)	13 (17.11)
2년	24 (55.81)	11 (33.33)	35 (46.05)
3년	5 (11.63)	11 (33.33)	16 (21.05)
4년	1 (2.33)	3 (9.09)	4 (5.26)
제한 없음	3 (6.98)	5 (15.15)	8 (10.53)
합계	43 (100.00)	33 (100.00)	76 (100.00)

〈표 13〉은 의사결정기구를 구성함에 있어 상근자와 기부자가 참여하는 비중에 관한 단체 유형별 차이를 보여주고 있다. 유의수준 10%에서 통계적으로 유의미한 차이가 나타남을 확인할 수 있으며($p=0.0575$, $p=0.0657$), 상근자 참여여부에서는 대변형 NGO가 상대적으로 높은 것으로 나타나났으나 기부자 참여여부에서는 서비스 NGO가 상대적으로 높은 수준으로 파악되었다. 참여 비율에 있어서는 서비스 NGO에 있어 참여 비율이 높은 것으로 표본 조사에서는 지적되었으나 이는 의사결정기구의 규모의 차이로부터 기인한 것으로 생각되며 통계적으로도 유의미한 수준이 아니었다. 전체적으로 상근자의 참여여부가 상당히 높게 나타난데 비해 기부자의 참여는 그 수준이 낮은 것으로 파악되며, 일반

적으로 서구의 NGO들이 주요 기부자를 의사결정기구에 높은 비중으로 참여시킴으로써 자원을 확보하는 전략을 선호하는데 비해 우리의 경우 고객(constituency)으로서 이들 기부자/후원자의 의사결정과정에의 적극적 참여가 부족한 것을 지적할 수 있다.

〈표 13〉 상근자와 기부자의 의사결정기구 참여

		대변형 NGO	서비스 NGO
상근자 참여	여부	36/43(83.7%)	20/31(64.5%)
	참여 비율	16.27%	28.33%
기부자 참여	여부	19/43(44.2%)	21/32(65.6%)
	참여 비율	33.63%	43.75%

〈표 14〉는 의사결정기구의 모임이 개최되는 회수와 관련하여 단체 유형별 비교를 하고 있다. 대변형 NGO의 경우 월별 혹은 보다 자주 개최한다는 응답의 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있지만 통계적으로 유의미한 차이로 나타나지는 않았다($p=0.4659$). 또한 〈표 15〉는 의사결정기구의 모임 개최 시에 임원들의 참석비율을 단체 유형별로 비교하고 있으며, 유의수준 10%에서 서비스 NGO가 상대적으로 높은 참석률을 보이고 있다($p=0.0725$).⁷⁾ 이는 의사결정기구의 규모가 상대적으로 대변형 NGO에서 크게 나타나고 있기 때문에 높은 참석률을 확보하기가 어렵다고 볼 수 있을 것이다. 한편 대변형 NGO의 경우 상근자의 임원 구성 비율이 상대적으로 높은데 비해 전체 임원의 참여 비율은 낮다는 점을 고려한다면 모임의 구성과 운영이 상근자 중심으로 이루어질 가능성이 높다. 단체의 외부 참여자 보다는 내부 참여자의 영향력이 크게 발휘되고 있음을 예상할 수 있다.

7) 정부투자기관 이사회의 경우 이사회의 개최회수는 2001년부터 2003년까지 각각 10.46, 9.85, 10.77로 나타나고 있으며, 이사회의 참여율은 각각 91.55%, 94.24%, 94.5%로 높아지고 있다.

〈표 14〉 의사결정기구 개최 회수

빈도(백분율)	대변적 단체	서비스 단체	합계
1년에 1회	5 (11.63)	3 (9.09)	8 (10.53)
1년에 2회	4 (9.30)	4 (12.12)	8 (10.53)
1년에 3 ~ 4회	6 (13.95)	10 (30.30)	16 (21.05)
2개월에 1회	8 (18.60)	4 (12.12)	12 (15.79)
월별 혹은 보다 자주	20 (46.51)	12 (36.36)	32 (42.11)
합계	43 (100.00)	33 (100.00)	76 (100.00)

〈표 15〉 임원들의 참석비율

빈도(백분율)	대변적 단체	서비스 단체	합계
전체임원	2 (4.65)	2 (6.06)	4 (5.26)
3분의 2 이상	16 (37.21)	21 (63.64)	37 (48.68)
절반 이상	18 (41.86)	9 (27.27)	27 (35.53)
절반 이하	7 (16.28)	1 (3.03)	8 (10.53)
합계	43 (100.00)	33 (100.00)	76 (100.00)

의사결정기구 운영의 분권화와 관련하여 〈표 16〉은 모임의 논의나 안건을 누가 주도하느냐에 대한 응답 결과를 나타내고 있다. 유의수준 1%에서 단체 유형별 통계적 차이가 발생하였으며($p=0.0061$), 대변형 NGO들의 경우 사무총장과 상근직원을 중심으로 모임의 논의나 안건이 주도되는데 비해 서비스 단체들의 경우 상근직원과 이사장을 중심으로 이루어지는 비율이 높게 나타나고 있다. 반면 일반 운영위원이나 이사들에 의해 모임이 주도된다는 응답은 전체적으로 15%에 머무르고 있어 단체 유형에 관계없이 상당히 집권화된 의사결정과정을 보이고 있다. 그러나 차이점은 대변형 NGO의 경우 집행기구의 장인 사무총장이 단체의 의사결정과정을 주도해 가는데 비해 서비스 단체의 경우 의결기구의 장이자 단체를 실질적으로 대표하는 이사장의 영향력이 높다는 점이다. 이러

한 주도적 행위자의 차이는 대변형 NGO와 서비스 NGO의 유형별 특성을 보여주는 측면이라고 할 수 있다. 한편 <표 17>은 의사결정기구의 운영절차와 관련한 내용의 규정 방식에 대한 응답을 단체 유형별로 비교하고 있다. 유의수준 1%에서 통계적인 차이를 발견할 수 있으며, 대변형 NGO의 경우 총회 의사결사항이라는 응답이 상대적으로 높은데 비해 서비스 NGO는 법률이나 정부의 규정에 따른 것이라는 응답이 상대적으로 높았다. 앞서 지적한 바와 같이 비영리민간단체가 아닌 비영리법인으로 관련 정부부처에 등록할 경우 법인 설립과 관련한 정부의 규정에 적용받는 부분이 많으며 특히 의사결정기구의 구성과 운영에 관련해서는 이러한 법적 규정을 따르게 된다.

<표 16> 논의나 안건의 발언 주도

빈도(백분율)	대변적 단체	서비스 단체	합계
의사장/ 위원장	8 (18.60)	11 (36.67)	19 (26.03)
사무총장	20 (46.51)	3 (9.09)	19 (26.03)
개별이사/ 운영위원	5 (11.63)	6 (18.18)	11 (15.07)
관련 상근직원	10 (23.26)	13 (39.39)	23 (31.51)
합계	43 (100.00)	30 (100.00)	73 (100.00)

<표 17> 의사결정기구 운영의 규정

빈도별 백분율	대변적 단체	서비스 단체	합계
법률이나 정부 규정	4 (9.30)	10 (30.30)	13 (18.42)
총회 의사결사항	27 (62.79)	9 (27.27)	34 (47.37)
의사결정 기구 결정	12 (27.91)	12 (36.36)	24 (31.58)
의사장/ 대표의 결정	0 (0.00)	2 (6.06)	2 (2.63)
합계	43 (100.00)	33 (100.00)	76 (100.00)

IV. 결 론

앞서 살펴본 NGO의 내부지배구조의 구성과 운영에 대한 분석을 바탕으로 NGO의 내부지배구조개선을 위한 정책적 방안에 대한 몇 가지 논점을 제안할 수 있다. 첫째, NGO의 내부지배구조를 구성하는 최고기구로서 총회의 활성화이다. 형식적인 회원총회의 운영은 전문가·상근자 중심의 시민운동, ‘시민없는 시민운동’, 재정압박에 시달리는 NGO의 모습과 동전의 양면을 형성하면서, NGO의 의사결정과정을 왜곡시키고 있다(김준기, 2002). 따라서 현재 단순한 상징적 의미로만 기능하고 있는 총회의 성격을 단체 운영에 있어 직접적이고 구체적인 영향을 미칠 수 있는 실질적 의미의 총회로 변모시켜야 한다. 회원들은 총회의 참여를 통해 단체의 활동내용 등을 파악할 수 있을 뿐만 아니라 적극적인 참여를 통해 단체 내부지배구조의 의사결정에 적절한 피드백을 줄 수 있어야 할 것이다. 한편, 총회에 저조한 회원참여를 극복할 수 있는 대안 중의 하나로 널리 보급된 인터넷과 정보통신기술을 활용한 정책네트워크 구축과 사이버총회를 고려해 볼 수 있다. 현재 사이버총회를 활용하고 있는 ‘함께하는 시민행동’과 같은 단체에서는 이를 통해 전체 회원의 60%가 총회에 참여하는 성과를 거두고 있다는 점은 단체의 민주성 증진에 있어 상당히 고무적인 부분이다. 다만 면대면 총회의 장점을 고려하여 온라인(on-line) 총회와 오프라인(off-line) 총회를 병행하는 것을 생각해 볼 수 있다.

이러한 노력에도 불구하고 참여연대와 같은 큰 조직에서 모든 회원들을 의사결정에 참여시키는 것은 현실적으로 불가능하다는 점을 고려하여, 회원들의 선호(preference)와 헌신도(commitment)에 따라 총회에서 행사할 수 있는 발언권·의결권·선거권·피선거권 등의 권한부여를 차등적으로 실시할 수도 있다. 또한 대의원제도(representative)를 활용하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 지역별로 분사화된 전국 단체의 경우 이러한 대의원제도는 보다 적용 가능성이 높을 수 있으며 전성회원으로 총회를 구성할 경우에도 그 규모로 인해 실질적인 총회 운영에 난점이 존재할 경우 대의원제도는 총회의 실질적이고 책임 있는 기능을 가능하게 하는 하나의 기제로 활용될 수 있을 것이다.

둘째, 회원의 의견을 적절히 반영할 수 있는 대의기구의 정립과 이를 통한 내부적 견제의 강화이다. 운영위원회(이사회)는 상설적인 의결기관이자 회원총회를 대신하는 대의기구로서의 역할을 수행해야 한다. 그러기 위해서는 회원의 대표성을 높일 수 있도록 운영위원(이사)이 될 수 있는 자격 등에 대한 규정이 포함되어야 하며, 실질적인 권한행사와 효율적인 작동을 위하여 운영위원의 수를 조정하고 선출직 운영위원(이사)의 임기를 집행위원보다 길게 보장하는 제도적인 보완이 필요하다. 동시에 운영위원 중 선출직 위원의 비중을 높이고 당

연직 위원의 수를 축소하여 운영위원회(이사회)가 갖는 대의기구적 성격을 강화시킬 필요가 있다. 그리고 이러한 대의기구로서의 운영위원회(이사회)의 역할은 내부 견제 기능을 강조하여야 할 것이다. NGO의 책임성 문제와 관련해 흔히 지적되는 것이 바로 상근자 중심의 NGO 운영이라고 할 수 있다. 상시 단체의 운영에 직접적인 역할을 담당하고 있는 상근자에 대해 일년에 단 한번 개최될 뿐인 회원총회에서 상근자들과 집행부의 업무를 감독하고 견제하는 것은 무리라고 하겠다. 따라서 상설 의결기구로서 운영위원회(이사회)는 회원들을 대신해 집행부와 상근자들에 대한 견제 기능을 담당할 필요가 있다. 총회나 운영위원회(이사회)의 의결 내용이 단체의 업무 집행과정에 적절히 반영되고 실현되고 있는지에 대한 지속적인 감독이 이루어질 때 실질적인 회원 중심의 NGO 운영이 가능해질 수 있을 것이다.

셋째, NGO의 내부지배구조를 단순화시키고 투명성을 강화하는 것이다. 주인-대리인 이론(principal-agent theory)의 관점에서 대체로 NGO의 주인은 회원(member) 또는 기부자(donor)이고, 대리인은 이사회(board)와 CEO를 위시한 집행부(executive)이다(김준기, 1998). 서구의 NGO는 일반적으로 ‘회원(기부자)-이사회-집행부’의 구조를 갖추고 있지만 상대적으로 대리인의 단계가 그다지 복잡하지 않아서 감시와 감독기능이 잘 작동될 수 있다. CEO는 대내적 책임으로서 권한을 위임해준 이사회에 책임을 지고, 이사회는 대외적 책임으로서 회원들과 이해관계자에게 책임을 진다.

한국의 경우도 설문조사에서 서비스 NGO들의 경우는 의결기능과 집행기능에 대한 단순한 내부지배구조의 형태를 보이는 ‘총회-이사회-사무처’의 3단 구성을 하고 있는 것으로 나타났다. 이에 비해 대변형 NGO들의 일반적인 경우는 ‘총회-공동대표-운영위원회-집행위원회-상임집행위원회-사무처’와 같이 단계가 복잡한 내부구조를 갖추고 있는 경우가 많으며 이로 인한 책임의 소재가 불확실해질 우려가 존재한다. 최종적인 주인에서부터 최종적인 대리인에 이르는 단계가 복잡해져서 정보의 비대칭 문제도 심각해지고 감독도 어려워지며 책임소재를 명확히 묻기가 어려워진다. 따라서 ‘총회-이사회-CEO’식의 단순한 형태가 복잡한 다층구조를 지니면서도 실질적인 민주성과 책임성을 담보하지 못하는 한국의 NGO 내부지배구조보다 훨씬 간단하면서 능률적인 결정을 하는데 유리할 것이며 투명성 확보를 통해 단체의 책임성을 증진시키는데 긍정적으로 작용할 수 있을 것이다.

넷째, 표준화된 NGO의 책임성 확보기제를 마련할 필요가 있다. Brooks(1995)는 단체의 책임성 수준을 파악하기 위한 분석적 틀로서 여섯 가지의 기준을 설정하고 있다. ①누가 책임성의 주체가 되는가, ② 누구에게 책임성을 가지게 되는가, ③ 책임성의 내용은 무엇인가, ④ 책임성의 내용은 어떠한

방식으로 전달되는가, ⑤ 책임성 확보의 노력은 언제 이루어지는가, ⑥ 책임성의 수준이 만족할 만한 경우가 아닐 때의 대처는 어떻게 이루어지는가의 여섯 가지 질문이 바로 그것이다. 이러한 Brooks의 여섯 가지 분석 기준은 개별 단체로 하여금 표준화된 책임성 확보 기제를 마련하는데 중요한 시사점을 줄 수 있다. 기존 NGO의 책임성 문제는 그 자체로 NGO의 책임성 증진 필요성을 지적할 부분도 존재하지만 이러한 책임성을 어떻게 확보할 수 있는지에 대한 표준화되고 정형화된 기제가 마련되어 있지 못하다는 점 또한 간과될 수 없다. 표준화된 책임성 확보 기제의 핵심은 책임성 확보의 노력을 언제, 어떠한 방식으로 구현시키며 그에 따른 결과로서 어떠한 환류(feedback) 작용이 이루어질 수 있느냐의 부분이다. 특히 마지막의 환류 작용에 대한 논의는 우리 NGO에 있어 특히 부족한 부분이라고 생각된다. 그러나 환류 과정을 통해 계속적인 단체의 책임성 증진 노력이 이루어질 수 있으며 단체의 실질적인 업무 수행에 있어서의 영향력을 미칠 수 있다는 점에서 책임성 확보 노력의 의미와 가치를 부여할 수 있는 부분이라는 점에서 강조되어야 할 내용이다. 이러한 구체적인 책임성 확보의 방식과 시기, 환류에 대한 내용은 단체의 정관이나 공식적인 내부 규정을 통해 구체적이고 직접적으로 명시될 필요가 있으며, 공식화된 개별 단체의 책임성 확보 기제는 NGO들 간의 교류를 통해 표준화되고 보다 정교화된 형태로 정제될 때 한 단계 높은 수준의 NGO의 책임성 확보가 이루어질 수 있을 것이다.

마지막으로, NGO에 대해 지적되는 책임성 확보에 대한 문제 및 내부지배구조 개선에 관한 논의는 NGO의 유형별 특성을 고려하여 차별적인 방식으로 접근되어야 한다. 본 연구에서는 서비스 NGO와 대변형 NGO의 두 유형으로만 나누고 있지만, 활동영역이나 단체의 특성에 따라 개별 NGO가 처한 책임성 환경과 이를 개선하기 위한 내·외부적 환경의 제약 등 여러 요인이 달라질 수 있다. 예컨대 본 연구에서 언급한 바와 같이 서비스 NGO의 경우 내부 분권과 견제, 그리고 직접적인 회원 참여와 감독을 통한 내부지배구조의 절차적 민주성의 확보가 상대적으로 강조되며 책임성 측면에서도 개별적이고 구체적인 물적 책임성에 초점이 맞추어질 것이다. 반면 대변형 NGO에서는 단체의 직접적인 운영 측면보다는 단체의 활동사안에 대한 내용적 측면에서 민주성의 증진이 보다 용이하고 적절할 수 있으며, 책임성의 측면에서도 단체를 둘러싼 책임성 환경을 고려할 때 보다 광범위하고 도덕적인 차원에서의 책임성까지 고려할 필요가 있다. 현재의 책임성 수준과 관련한 설문조사의 결과에서도 서비스 NGO와 대변형 NGO 간에 책임성을 인식하는 태도가 단체유형에 따라 다르게 나타나는 것으로 생각되며, 서비스 NGO가 수동적이고 소극적인 측면이 강한데 비해 대변형 NGO의 경우 책임성을 하나의 자원으로서 전략적인 입장에서 접근하는 경향

이 강하게 나타나고 있다. 물론 일반적인 차원에서 NGO의 내부지배구조개선의 방향은 민주성과 책임성을 증진시키기 위한 방향으로 이루어져야 할 것이며 단체의 유형에 상관없이 모든 NGO들이 적극적인 노력을 기울여야 할 것이다. 그러나 개별 NGO의 입장에서는 단체의 운영과 사업추진 과정에서 요구되는 제반 요건을 고려하여 자신에게 가장 적합한 방식으로 책임성을 확보할 수 있는 내부지배구조의 구축이 필요하다. 또한 이러한 내부지배구조의 구성과 운영은 단체 간의 교류나 벤치마킹을 통해 단체 유형에 따라 더욱 표준화되고 정교화 될 수 있으며 일회성의 관심이 아닌 지속적이고 구체적인 노력이 투여되어야 할 것이다.

지금까지 한국의 NGO들은 급속한 양적 팽창과 영향력 확대에도 불구하고 이에 걸맞은 책임성 있는 내부지배구조의 구성과 운영에 있어서는 소홀했다는 비판을 피할 수 없을 것이다. 물론 한국적 맥락에서 대의적(representative) 조직이 아닌 대변적(advocacy) 조직으로서 활동방식을 선택할 수밖에 없었던 환경이라든지 사회개혁운동 및 정책기업가(policy entrepreneur) 등의 공급적 요인에 의해 NGO 부문의 성장이 주도된 측면은 외국의 NGO와 같이 법인의 형태를 띠고 그 활동에 강한 책임성을 요구하는 경우와는 다른 측면이 분명히 존재한다. 실제로 우리의 경우 NGO들 상당수가 법인이 아닌 임의단체로 존재하면서 정부로부터의 자율성 확보에 더욱 높은 강조점을 두고 있는 경우에는 이들에 대한 책임성 문제를 다른 입장에서 접근할 여지도 존재하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 우리 사회에 있어 지속적이고 안정적인 NGO부문의 성장을 가능하게 하기 위해서는 과거의 방식과는 다른 개선된 형태의 내부지배구조를 갖추고 이를 통해 지속가능한 발전이 가능할 수 있는 역량을 길러야 할 것이다. 그리고 이런 논의의 한 가운데에는 회원들의 자발적이고 적극적인 참여를 통한 책임성 있는 NGO의 내부지배구조 개선의 노력이 중요한 요소로 자리 잡고 있다.

참고문헌

- 강상옥.(2001). 우리나라 NGO의 성장에 관한 연구: 시민단체를 중심으로. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- 김광식.(1999). 한국 NGO: 시민사회단체, 21세기의 희망인가? 서울: 동명사.
- 김동준.(1999). 되돌아본 시민운동 10년, 21세기의 대안. 참여연대 창립 5주년 기념심포지움.

- 김영래.(1998). 한국의 시민사회와 비정부조직(NGO)의 발전과제. *한국정치외교사학회 발표논문*.
- 김용민.(2000). 한국시민단체의 목적전치: 경실련과 참여연대를 중심으로. *연세대학교 대학원 석사학위논문*.
- 김준기.(1998). 비영리단체(NPOs)의 생성과 일반적 행태: 주인-대리인이론의 관점에서. 「행정논총」, 36(1).
- _____.(1999). 한국비영리단체(NPOs)의 사회·경제적 역할에 관한 연구. 「행정논총」, 37(1).
- _____.(2000a). 비영리부문의 성장과 정부와의 관계에 관한 연구. 정부와 NGO. 「한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집」.
- _____.(2000b). 정부-NGO 관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서. 「한국정책학회보」, 9(1).
- _____.(2002). 정보통신기술(ICT)이 NGO에 미친 영향에 관한 연구. 「행정논총」, 40(3).
- 김준기·김정부.(2001). NGO 연구에 대한 비판적 고찰. 「행정논총」, 39(3).
- 김준기·신정현.(2003). NGO의 내부의사결정구조에 관한 연구: 참여연대를 중심으로. 「행정논총」, 41(4).
- 박상필.(2000). NGO 지도자의 사회적 배경과 인식에 관한 연구. 「한국행정연구」, 9(2).
- 박재율.(1999). 시민운동 10년의 성찰과 21세기의 과제. 참여연대 창립5주년 기념심포지움.
- 박형준.(2000). 전환기 시민운동의 성격과 방향. 「비평」, 2000년 제 2호.
- 양현모.(2002). 「한국 NGO 의사결정과정의 특징과 한계」. *한국행정연구소*.
- 오재일.(2000). 지역사회에 있어서 지방정부와 NGO와의 관계에 관한 고찰. 「정부와 NGO」. *한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집*.
- 유석춘, 김용민. (2000). 한국시민단체의 목적전치: 경실련과 참여연대를 중심으로. 「동서연구」. 연세대학교 동서문제연구원.
- 유종성.(1999). 한국시민운동의 문제점과 대안. 참여연대 창립 5주년 기념 심포지움.
- 유홍림.(2001). 한국 NGO 리더십의 문화이론적 분석. *한국행정학회 하계 학술대회*.
- 유팔무.(1997). 시민없는 시민운동의 극복. 「당대비평」, 제 2호.
- 이근주.(2001). 정부와 NGO 간의 협력유형의 모색: 환경정책의 과정을 중심으로. 「한국행정학회 창립 45주년 기념 국제학술대회 자료집」.
- 임승빈.(2000). NGO의 자율성과 책임성 중대방안. 2000년도 민주공동체실천

- 사업 최종평가심포지움 주제발표문.
- _____.(2001). 정책과정에서의 정부와 환경 NGO 간의 관계에 관한 연구. 「한국행정학회 창립 45주년 기념 국제학술대회 자료집」.
- 조희연.(1999). 한국의 민주주의 이행과 시민운동. 「한국NGO총람」.
- 참여연대.(2004). 「제 10차 정기총회 자료집」. 2004.
- Boris, Elizabeth & Rachel Mosher-Williams.(1998). Nonprofit Advocacy Organizations: Assessing the Definitions, Classifications, and Data. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. San Francisco.
- Brody, Evelyn.(2002). Accountability and the Public Trust. In Salamon, Lester M.(ed.), *The State of Nonprofit America*, Washington D.C.: Brookings Institution.
- Brooks, Frederick P. *The Mythical Man-Month: Essays on Software Engineering, Anniversary Edition (2nd Edition)*. Addison-Wesley Pub Co. 1995.
- Brown, L. David & Moore, Mark H. (2001). *Accountability, Strategy, and International Non-Governmental Organizations*, The Hauser Center for Nonprofit Organization, Harvard University, April.
- Cornforth, Chris & Simpson, Claire. (2000). What Makes Boards Effective? An Examination of the Relationships between Board Inputs, Structures, Processes and Effectiveness. ISTR Fourth International Conference. Trinity College, Dublin.
- Day, Patricia and Klein, Rudolph. (1987). *Accountabilities: Five Public Services*, London: Tavistock.
- Douglas, James. (1983). *Why Charity? The Case for a Third Sector*. SAGE.
- Ebrahim, Alnoor. (2003). Making Sense of Accountability: Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofits. *Nonprofit Management & Leadership*, 14(2).
- Edwards, M. and Hulme, D. (1996). "Too close for comfort? The impact of official aid on non-governmental organizations," *World development* 24 : 961-974.
- Fry, G.K. (1995). *Policy and Management in the British Civil Service*. Hemel Hempstead: Prentice Hall/ Harvester Wheatsheaf.
- Fung, Archon. (2003). *Servants of the Poor: An Account of Democratic Accountability in Nonprofit Organizations*. Hauser

- Center for Nonprofit Organizations. Harvard University. April.
- Garratt, B. (1996). *The Fish Rots from the Head*. London: Harper Collins.
- Gies, David J., Ott, J. Steven & Shafritz, Jay M. (1990). Governance: The Roles and Functions of Boards of Directors. In Gies, D. L., Ott, J. S. & Shafritz, J. M. (ed.), *The Nonprofit Organizations: Essential Readings*. Fort Worth. TX: Harcourt Brace.
- Goodin, Robert E. (2003). *Democratic Accountability: The Third Sector and All*. The Hauser Center for Nonprofit Organization. Harvard University. June.
- Harris, M., (1999). Voluntary Sector Governance—Problems in Practice and Theory in the United Kingdom and North America. In Lewis, D.(ed), *International Perspectives on Voluntary Action: Reshaping the Third Sector*. London: Earthscan Pubs.
- Herman, R. D.(1989). Concluding Thoughts on Closing the Board Gap. In Herman, R. and Van Til, J. (eds.), *Nonprofit Boards of Directors: Analyses and Applications*. New Brunswick: Transaction Books.
- Herzlinger, Regina. (1996). Can public trust in nonprofit and governments be restored?. Havard Business Review, 9(Mar/April).
- Jackson, Douglas K. & Holland, Thomas P. (1998). Measuring the Effectiveness of Nonprofit Boards. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(2).
- Kearns, Kevin P. (1994). The Strategic Management of Accountability in Nonprofit Organizations: An analytical Framework. *Public Administration Review*, 54(2).
- Lipsky, Michael. & Smith, Steven Rathgeb. (1989). Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State. *Political Science Quarterly*, 104(4): 625~648.
- Markham, William T., Johnson, Margaret A. & Bonjean, Charles M. (1999). Nonprofit Decision Making and Resource Allocation: The Importance of Membership Preferences, Community Needs, and Interorganizational Ties. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28(2).
- May, John D. (1978). Defining Democracy: A Bid for Coherence and

- Consensus. *Political Studies*, 26.
- Middleton, M. (1987). Nonprofit Boards of Directors: Beyond the Governance Function. In Powell, W. (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press.
- Miller, Judith L. (2002). Organizational Activity: The Applicability of Agency Theory of Nonprofit Boards. *Nonprofit Management & Leadership*, 12(4).
- Murray, Vic. (2001). Governance of Nonprofit Organizations. In Ott, J. Steven. (eds.), *Understanding Nonprofit Organizations: Governance, Leadership, and Management*. Oxford: Westview.
- Ospina, Sonia, Diaz, William. & O'Sullivan, James F. (2002). Negotiating Accountability: Managerial Lessons From Identity-Based Nonprofit Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31(1).
- Parston, G.(1991). Managing for Social Result: A New Framework for Public Management. Unpublished manuscript, New York University.
- Romzek, B. S. (1996). "Enhancing accountability," in J. L. Perry(ed), *Handbook of Public Administration*, San Francisco: Jossey Bass: 97–114.
- Salamon, Lester. (1997). *The International Guide to Nonprofit, Law*: New York, NY.
- Salamon, Lester et al. (1999). *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Salamon, Lester M. and Anheier, Helmut K. (1995). *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*, Jonhs Hopkins Nonprofit Sector Series.
- Stoesz, Edgar & Raber, Chester. (1997). *Doing Good Better!: How to Be an Effective Board Member of a Nonprofit Organization*. Good Books.
- Warren, Mark. (2001). *Democracy and Association*. Princeton University Press.

Abstract

Internal Governance of Korean Non-governmental Organizations

Junki Kim

After experiencing a rapid growth over the last two decades, the Korean civil society is facing various accountability and transparency questions regarding its internal governance and decision making process. Numerous scandals and mishaps involving NGO leaders and NGOs have undermined the credibility of the NGO sector in general. Through examining a postal survey of 200 NGOs in Korea, the paper came to the following conclusions: (1) Korean NGOs need to revitalize the role of general assembly by actively seeking the participation of interested citizens through increases in the uses of new information and communication technology; (2) the role of representative bodies such as boards of trustees need to be realign to more effectively monitor CEOs; (3) efforts must be made to simplify internal governance structure by eliminating layers of various control mechanism; and (4) civic leaders need to make treat various types of NGOs differently when enforcing new accountability and transparency standards. These types of self-regulatory mechanism needs to be enforced to maintain and preserve the credibility and morality of organizations involved.

【Key words: Non-governmental Organizations, civil society, internal governance, accountability】