

NGO의 내부의사결정구조에 관한 연구: 참여연대를 중심으로

김준기* · 신정현**

<目 次>

- I. 서 론
- II. 이론적 검토
- III. 참여연대의 의사결정구조 개관
- IV. 참여연대의 의사결정구조 분석
- V. 대안논의
- VI. 결 론

<요 약>

본 연구는 한국의 NGO들이 갖고 있는 조직 내부의 ‘민주성’과 ‘대표성’, ‘책임성’, ‘분권화’에 대한 문제들을 국내의 대표적인 시민단체라 할 수 있는 참여연대를 중심으로 살펴보았다. 참여연대와 같은 시민단체는 대상 집단과 일반대중에게 ‘정통성을 보유한 대변자(legitimate voice)’라는 신뢰를 주고 사업 및 프로그램을 포함한 NGO 내·외부적 책임성을 확보하는 것이 중요하다. 연구 결과 첫째, 민주적인 절차를 통한 대표선출에 있어 정관상의 규정이 미흡한 점을 발견하였고, 총회가 형식적인 통과의례의 기능밖에 수행하지 못하고 있는 것으로 조사되었다. 회원 참여의 현실적인 제약을 감안하더라도, NGO는 사이버공간을 통한 정책네트워크 구축 및 사이버총회 개최 등의 가시적인 노력을 경주해야 한다. 둘째, 의사결정과정상에 <현재의 <총회-공동대표-운영위원회-집행위원회-상임집행위원회-사무처>의 구조는 의사결정의 관료화 및 심각한 복대리인의 문제와 이에 따른 책임성의 문제를 발생시키고 있다. 따라서 시민단체는 내부지배구조를 <총회-이사회-집행부>로 단순화하여 정책 또는 사업의 책임소재를 확보할 수 있어야 한다. 셋째, 참여연대 내부에는 많은 준독립적인 분야별 ‘정책’기구들을 활동하고 있으나 어떠한 시너지효과가 발생하고 있으며, 더욱 중요하게는 참여연대

* 서울대학교 행정대학원 교수(제1저자)

** 서울대학교 행정대학원 박사과정(공동저자)

의 활동과 미션과 어떠한 연관관계가 있는지 불분명하다. 따라서 참여연대는 개별기구의 활동영역과 조직의 핵심역량을 고려하여 재정독립이 확보되는데로 분사화를 고려할 수 있다. NGO에 대한 시민들의 신뢰는 내부적 거버넌스 차원에서 책임성과 의사결정의 민주성과 대표성을 확보할 수 있는 제도를 담보하지 않는 한 지속될 수 없다. 따라서 NGO 내부의 의사결정은 더욱 민주적이어야 하며, 회원들이 의사결정과정의 참여를 통한 대표성을 확보한 의사결정기구가 갖춰져야 한다. 또한 내부적으로 집행부와 ‘이사회(운영위원회)’간의 견제와 균형이 이루어질 수 있어야 하며, 외부적으로 정책과 사업에 대한 책임성을 확보할 수 있는 지배구조를 확보해야 한다.

【주제어: NGO, 내부의사결정구조, 참여연대, 민주적 책임성】

I. 서 론

사회의 구성원들이 시민단체(civil society organizations)를 포함한 NGO(비정부단체: non-governmental organization)를 신뢰하고 그들이 수행하는 공공적 기능을 인정하며 지원하는 것은 그들이 갖고 있는 특정 분야에 대한 전문성 또는 대안적 정책 능력에도 기인하지만, 그보다는 공익 추구를 통하여 사회에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 일반적인 믿음에 기반하고 있다. 이러한 신뢰성의 원천은 다른 제도 부문과는 달리 시민사회가 강한 도덕성을 기반으로 민주적이고 투명한 내부의사 과정을 확보하고 있으며, ‘견제와 균형’의 원칙에 따라 조직이 운영되고 있을 것이라는 믿음이다(Brown & Moore, 2001). 이러한 시민사회에 대한 막연한 신뢰와 정부 및 시장에 대한 불신의 반사 이익으로 NGO부문은 급격한 성장을 해왔으며, 특히 대변적 시민사회단체의 양적 성장은 과히 세계의 주목을 받을 정도로 폭발적이었다(김준기, 1999; 오재일, 2000; 유종성, 1999). 이러한 시민사회의 성장에 따른 사회에서의 영향력 증대는 NGO의 책임성에 대한 논의의 필요성을 부각시키게 된다. 특히 기부자들은 시민단체의 프로그램 및 정책 등의 효과성에 대한 책임을 묻기 시작하였으며, 상근자들은 조직의 고유한 미션을 달성하기 위한 전략과 조직이 추구하는 가치관의 공유 등에 대한 논의를 통하여 내부 책임자들의 책임성 확보를 추구한다. 그리고 프로그램 수혜자와 협력단체 등을 포함한 많은 이해당사자들(stakeholder)도 시민단체의 행동에 대한 책임성을 제기하게 되었다 (Brown & Moore, 2001). 그렇다면 과연 NGO의 내부 지배구조는 ‘견제와 균형’의 원칙아래

일반 대중이 인식하고 있는 것과 같이 효율적으로 작동되고 있는 것일까? 그리고 통상적으로 NGO의 내부의사결정은 민주성, 대표성, 투명성을 확보하고 있는 것일까?

본 연구의 문제의식은 과거 정부의 정책결정과정과 대기업의 내부 지배구조에 대한 신랄한 비판을 제기한 국내 시민단체들이 이러한 의사결정과정상의 민주성과 대표성과 관련된 비판으로부터 자유로울 수 있는지에 대한 의문에서부터 시작된다. NGO가 추구하는 정책이나 사업에 대한 책임성과 NGO 내부의 민주적인 의사결정시스템을 어떻게 확보할 것인가 하는 것은 시민사회와 미래와 관련해서 가장 중요한 이슈다(Murray, 2001). 대부분의 자원을 외부의 지원에 의존해야 하는 NGO는 과거의 성과와 사회의 구성원이 인지하는 평판(reputation)에 따라 조직의 생존이 결정되기 때문이다. 그리고 조직의 의사결정과정에 있어 민주성과 대표성은 조직이 합리적인 결정을 할 수 있도록 유도하는 중요한 요소이기 때문이다.

NGO부문 내부에서도 민주주의적 내부 정책결정절차보다는 시민을 위해 일하는 게 중요하다는 견해가 있는가 하면, 내부 민주주의의 발전 없는 ‘공의 지향적’ 활동은 결국 더 큰 사회문제를 일으킬 수 있다는 점을 지적하는 견해도 있다(김영래, 1998). 이러한 논쟁은 1999년의 경실련사태¹⁾와 2002년 YMCA사태를 통해서 외부에 본격적으로 표출되었다. 이러한 일련의 사건들은 NGO부문의 압축성장과정에서 소외된 내부 지배구조의 민주화 문제와 의사(정책)결정에 대한 책임성의 문제를 짚어 보게 하는 계기가 되었다(김동준, 1999; 김용민, 2000).

본 연구에서는 우선 NGO의 민주적 책임성과 거버넌스와 관련된 국내·외 이론의 발전을 추적한다. 이러한 이론적 논의에 따라 한국NGO들이 갖고 있는 의사결정체제의 민주적 책임성의 문제를 ‘민주성’과 ‘대표성’, ‘책임성’, ‘분권화’로 구분하여 참여연대(PSPD: People's Solidarity for Participatory Democracy)의 사례를 분석하기로 한다. 연구대상으로 참여연대를 선정한 이유는 조직내의 민주주의와 의사결정과정의 대표성, 외부적 책임의 확보문제가 더 많이 요구되는 대변자적(advocacy) 기능을 하는 시민단체들의 대표주자이기 때문이다.²⁾ 본 연구에서는 거시적인 차원

1) 1999년 초 ‘칼럼 대필 사건’ 이후 중앙 경실련 내부의 활동가들이 유종성 사무총장의 퇴진을 요구하는 과정에서 ‘조직 내부의 민주주의’에 대한 문제를 함께 제기하게 된다. 그러나 아이러니하게도 상임집행위원회에서 사무총장을 재신임하는 과정에서 원용했던 논리도 ‘민주주의적 방식’이었다. 결국 이와 같은 입장 차이는 NGO 내부의 실질적인 리더와 상근자, 집행부와 일부 회원, 그리고 중앙조직과 지방조직 사이에 치열한 논쟁으로 이어졌고 주요 간부를 포함한 일부가 이탈하였다.

에서의 내부 거버넌스 체제를 참여연대의 정관(규약, 회칙)과 조직체계를 중심으로 분석한다. 또한 미시적인 차원에서의 의사결정과정과 각 참여자의 역할관계는 조직에 참여하는 상근 간사와 전문가, 자원봉사자 등을 대상으로 인터뷰와 참여연대 내부 자료를 토대로 분석을 하였다. 추가적으로 조직이 새로운 환경에 적응하면서 어떠한 형식으로 의사결정체계에 그 조직의 발전상황을 반영하는지를 알아보기 위해, 연차적으로 발행되는 소식지와 기념자료집들을 비교·분석하였다.

II. 이론적 검토

1. NGO와 책임성(accountability)³⁾

일반적으로 NGO는 이타주의적 동기와 자발적인 결사를 특징으로 하여, 비정부이며 비시장분야의 사업 또는 프로그램을 운영하는 민간조직을 칭한다(김준기, 1999). 그러나 한편으로는 이러한 정부실패와 시장실패를 치유하는 것으로 기대되는 비영리부문도 ‘제3섹터 실패’(Third Sector failure)로 알려진 한계에 직면하게 되는데, 그 주요한 원인을 Herzlinger(1996)는 주인(principals)과 대리인(agents)간의 느슨한 연계로 인한 책임성의 부재(accountability failure)에서 찾고 있다.⁴⁾ NGO에서는 정부에서의 유권자(voters)나 기업에서의 주주(shareholders)와 대비될 만한 책임대상이 명확하지 않다(Goodin, 2003). 통상적으로 NGO의 대리인은 CEO를 비롯한 NGO 경영진과 이사회(Board)를 칭하는 데 반해서, 주인은 다양한 이해관계자들 중에서 누구인가(또는 누가 우선돼야 하는지) 명확히 규정하기 어렵고, 규정을 하

2) NGO를 크게 대변자적(advocacy or voice) NGO와 서비스형(service) NGO로 구분한다. 대변자적 NGO의 경우 정부나 시장을 견제하고 소외집단의 이해관계를 대변하는 기능을 수행하므로 서비스형 NGO보다 더욱 내부적인 민주화가 중요하다고 볼 수 있다. 이에 반하여 서비스형 NGO는 서비스전달의 결과(results)적 측면(질이나 효율성)이 더 중시된다고 볼 수 있다.

3) ‘책임성’(Accountability)은 세 가지 속성으로 구성된 개념이다: (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) 책임지는가 (Mulgan, 2001; Brody, 2002).

4) 주인-대리인 이론(principal-agent theory)에서는 책임성의 문제는 “주인의 기대에 맞게 대리인이 업무수행을 하도록 어떻게 주인이 대리인의 책임성을 확보하는가”, 즉 책임성 확보를 위한 유인체계의 설계(structures of accountability)가 핵심이다(Zeckhauser & Pratt, 1985).

더라도 책임을 확보하는 체계의 설계가 쉽지 않기 때문에 책임은 정의 자체가 무척 어렵다(Brown & Moore, 2001).

그럼에도 불구하고, 대체로 법인으로 등록하는 외국의 NGO의 경우, 정관(articles of incorporation)이 법인의 설립의 근거로서 작용하고, 법인운영자들이 이에 명시된 조직목표를 수행하도록 권위를 부여한다. 따라서 「법인의 운영진(directors)과 이사들(trustees)은 이들을 선임할 권한이 있는 회원들(members)에게 조직의 정관에 명시된 목표와 원칙에 따라 조직의 임무를 수행하였는지」에 대하여 책임을 진다(Goodin, 2003).

한편, Brown & Moore(2001)는 NGO의 영향력 확대가 책임성에 대한 요구를 높인다고 하면서, 그 책임대상으로 후원자(donors) 또는 회원(members)뿐 아니라, 수혜자(beneficiaries), NGO 활동가(staff & volunteers), 협력자(partner: 다른 NGO, 정부기관, 기업), 목표대상(targets: 정부나 기업 및 일반대중) 등을 포함시킬 것을 주장한다. 문제는 NGO가 책임을 져야 할 대상은 다양한데 이들간의 이해관계가 일치하지 않을 때 어디에다 우선(priorities)을 둬야 하는지 딜레마에 빠진다고 지적하면서, 이럴 때는 NGO의 유형에 따라 전략적인 접근이 필요하다고 지적하고 있다.⁵⁾

한편 Day & Klein(1987)은 최종적으로 이러한 구체적인 대상에 대한 책임을 초월해서 「도덕적인 행위자가(of moral agents) 사회전반에 대하여(to the moral community at large) 도덕성에 기초한 규율에 따라 행동해야 하는 일반적 책임성(general accountability)이 요구된다」고 주장한다. 그러나 이러한 책임성을 효과적으로 내부화(internalize)하기 위해서는 구체적인 책임확보기제가 필요하며 이를 집행하는 대리인을 필요로 한다.

2. NGO와 민주적 책임성(democratic accountability)

May(1978)는 「민주주의(democracy)」란 근본적으로 「시민들의 요구와 이익에 체계

5) Brown & Moore(2001)는 국제적인 NGO를 중심으로 그 유형을 「소외계층에 대한 재화와 서비스 전달」이 핵심사명인 「서비스전달(service-delivery) NGO」, 「소외계층이나 지역의 자조역량(self-help capacity)을 강화하는 「역량배양(capacity-building) NGO」, 「잘 대표되지 않는 목소리를 대변」하여 정책에 영향을 주는 「정책영향(policy influence) NGO」로 분류하고 있다. 서비스전달 NGO는 후원자(donors)와 서비스 규제자(regulators)에 대한 책임이, 역량배양 NGO는 고객집단(clients)에 대한 책임이, 정책영향 NGO는 정치적 대변집단(constituency), 회원(member), 목표대상(target)에 대한 책임이 상대적으로 중요하다고 한다.

적으로 대응(systemic responsiveness)하는 것'이라고 정의하고 있다. 민주적 책임성의 주요한 정치 메커니즘이 바로 선거이다.⁶⁾ 한편 여러 이유로 선거제도를 직접 적용할 수 없는 경우에는 ‘선출을 통한 대표민주주의’(elective representative democracy)의 핵심요건들을 담습하는 것이 주요하다(Goodin, 2003).⁷⁾ 이러한 논리를 시민사회에 적용하면, NGO의 활동에 관련되거나 영향을 받는 사람들에게 그들에 대한 결정에 있어서 좀 더 많은 발언권(a say)을 주어지도록 해야 하고(Fung, 2003), 시민사회단체가 이상적 다원주의(pluralism)와 같이 다양한 이익들을 대표할 수 있도록 충분히 다원적이어야 한다(Douglas, 1983; Minow, 2002). 구체적으로 UN과 EU는 ‘자문 또는 협의 관계(consultative or partnership relations)’의 지위를 NGO에 부여 할 때, 그 심사대상 NGO가 ‘회원에 의한 통제’를 핵심으로 한 적절한 ‘내부 책임 기제’(internal accountability mechanism)가 작동할 것을 충족하도록 명문화하였다.⁸⁾

한편, Goodin(2003)은 민주적 책임성을 효과적으로 확보하기 위하여 각 제도부문별로 특성을 살리는 접근을 강조하고 있다.⁹⁾ 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 책임메커니즘을 강조한다. 그러나 Goodin(2003) 역시 궁극적으로는 그러한 네트워크에

6) 주기적인 선거를 통해서 정치인들은 유권자에게 책임을 지고, 유권자들은 이들을 제재할 기회를 갖는다. 이러한 선거를 통한 견제(electoral check)는 국가부문뿐 아니라 다른 부문에서도 체계적인 대응을 보장하는 중요한 역할을 한다(Goodin, 2003).

7) Goodin(2003)은 관료제 민주화를 위한 대표관료제 시행, 시장의 민주화를 위한 주식보유기반의 확대 및 소액주주권리강화, 노동자의 경영참여 등을 예로 들고 있다.

8) UN은 ‘NGO가 대표할 수 있는 구조(representative structure)를 가져야 하고, 회원들에 대한 적절한 책임기제를 보유해야 한다. 그 회원들은 투표권의 행사나 그에 상응하는 다른 적절한 민주적이고 투명한 정책결정과정을 통해 NGO의 정책이나 조치들에 대한 효과적인 통제권을 보유하고 있어야 한다’고 명시하고 있다(Resolutions of the UN Economic and Social Council, 1996, § 12). EU는 ‘개방성과 대표성을 담지하는 NGO에 협력자(partnership) 지위를 부여할 것’이라고 명시하고 있다(EU Commission, 2001).

9) Goodin(2003)은 책임성을 묻는 준거기준(subject)과 책임성 확보 기제(mechanism)에 따라 정부부문은 각각 ‘행위(actions)-계층제(hierarchy)’에 기반한 책임성, 시장부문은 ‘결과(results)-경쟁(competition)’에 기반한 책임성, 비영리부문은 ‘의도(intentions)-협력적 네트워킹(cooperative networking)’에 기반한 책임성이 주를 이루고 있다고 지적하면서 획일적인 평가는 바람직하지 않다고 보고 있다.

의한 상호 감시에 의한 책임성 확보가 내부적인 민주적 책임성의 결함을 보완(supplement)할 수는 있지만 대체(replace)할 수는 없다고 지적하고 있다.

Brown & Moore(2001)에 의하면 NGO의 유형에 따라 책임을 져야 하는 주요 이해관계자와 책임성의 구조가 달라진다고 한다. 이들의 주장을 이 논문의 분석대상인 참여연대와 같은 '정책관련 대변적 NGO (policy influence NGO)'의 경우에 한정하여 보면, NGO가 정당성과 영향력을 갖기 위해서 신념의 사회적 공유(widely-held value), 전문성(expertise and information), 대표성(representativeness)을 갖춰야 함을 강조하면서, 이러한 NGO는 대상집단(target: NGO가 압력을 행사하여 변화시키려는 정부나 기업 등)과 일반대중에게 '정통성을 보유한 대변자(legitimate voice)'라는 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 후원자'(many small donors as members)를 모집하고, 이들을 단순한 외부후원자나 고객이 역할이 아닌 이사회의 일원이나 회원으로써 거버넌스 구조 내부로 편입시키는 것을 핵심으로 보고 있다.¹⁰⁾ 또한 NGO의 활동가(staff & volunteers)들 역시 시장에서의 가치보다 낮은 보상을 받으면서 혼신적으로 일하고 있으므로 이들의 의사결정참여를 통한 비전공유(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.

이상의 논의를 종합하면, 결국 NGO가 그 활동의 대외적 정당성(legitimacy)과 신뢰를 확보하기 위해서 회원의 참여와 결정을 보장하는 '민주적 책임성을 담보하는 거버넌스 체제'의 구축이 핵심적이라는 것을 알 수 있다.

3. NGO의 거버넌스 체제

Stoesz와 Raber(1997)는 일반적으로 NGO가 성장함에 따라 조직체계의 변화가 다음과 같이 일어난다고 정리하고 있다. 처음에는 창설자가 특정 이슈에 대한 문제제기를 시작하고 그 이후 동조자가 생겨난다, 그 다음으로 내부구조, 즉 이사회를 조직하고 이사회 내에 분과위원회가 생기며, 자원봉사자를 규합한다. 그 다음으로

10) 이에 비해 서비스전달 NGO는 소수 이사(trustees)로 구성된 이사회(board)와 소수의 거액 후원자들(donors) 중심으로 운영하면서 서비스 대상집단은 거버넌스 구조에서 제외시킬 수 있는 여지를 갖고 있다고 한다(Brown & Moore, 2001).

이사회 내에 더 많은 분과위원회가 생겨나고 자원봉사자가 늘어나며, 약간의 사무직원도 생겨난다. 마지막으로 최고경영자(CEO)¹¹⁾를 임명하여 이사회에서 정한 정관·규약에 따라 조직의 사명(mission)을 성취하는 책임을 최고경영자에게 위임 한다. 따라서 NGO 발전과정에서 이사회와 최고경영자제도 유무가 핵심적인 기준이라고 강조하고 있다.

영·미국가의 NGO 거버넌스에 대한 연구는 주로 거버넌스의 참여자의 역할과 의사결정기구의 책임성 확보에 대하여 다루고 있다(Gies *et al.*, 1990). 이러한 논의는 규범적인 차원과 실증적 차원의 접근방법으로 나뉘어 연구가 진행되었다. 규범적 연구들의 주장은 NGO의 거버넌스는 최고의결기구인 이사회의 기능을 중심으로 논의되어야 하며, 이사회의 역할은 NGO의 현장을 수호하고, 아울러 현장에 기초한 정책을 수립하는 것이라고 한다(Murray, 2001: 10).¹²⁾ 그리고 Garratt(1996)은 이사회의 역할을 다섯 가지로 분류하면서 전략적 방향제시와 정책결정, 대외적 책임(external accountability)과 이해관련자들과의 관계증진, 집행부에 대한 감독과 지원, 조직 자원의 관리(stewardship), 이사회의 운영을 들고 있다.

실증적 연구들은 NGO 거버넌스를 현실적인 모습들을 기술하는데 초점을 두고 있다. 주로 대외적으로 NGO를 대표하고, 집행부를 선출하고 평가하는 역할을 담당하는 이사회와 내부적인 운영을 담당하는 집행부와의 관계를 분석하고 있다. Middleton(1987)과 Harris(1999)는 설문조사를 통해서, 대부분의 NGO들의 집행부는 이사회의 역할에 대하여 불만(지나치게 집행부의 일에 간섭하거나, 반대로 일을 전혀 하지 않는다)을 갖고 있다고 지적하면서 양자의 관계가 순탄치 않음을 보여주고 있다. 또 다른 연구경향은 이사회의 효과성에 관한 연구들로써, 크게 이사회 의 성과에 영향을 미치는 요인들에 대한 연구와 이사회의 성과가 조직전체의 효과성에 미치는 영향에 대한 연구들이 주를 이룬다(Gies *et al.*, 1990). 대표적으로 Cornforth & Simpson(2000)은 700여 개의 NGO를 대상으로 이사회의 효과성을 투

11) CEO(Chief Executive Officer)는 최고경영자로써 실무상의 최종 권한을 보유하게 되는데 종종 NGO에서는 사무총장(Secretary General)으로 불린다.

12) Herman(1989)은 이상적인 이사회의 기능을 확보를 하기 위해서는 이사회 구성에 대한 진단과 필요한 전문성 확보여부, 이사의 체계적인 충원, 새 이사회 멤버에 대한 정보와 훈련 제공, 이사회 멤버들의 참여 유도, 이사회의 성과와 이사회 멤버들의 현신에 대한 정기적 평가 등을 고려해야 한다고 주장하고 있다. 또한 이사회 의장의 역할과 임무를 CEO를 선출하고 감독하고, 조직의 미션을 설정하고, 전략을 개발하고, 정책과 예산을 승인하고, 조직이 필요한 자원을 확보하고 있는지 확인하는 것 등을 들고 있다.

입, 구조, 과정, 산출기능으로 구분하여 각 단계를 평가하여 그 효과성을 측정하였는데, 조직의 활동분야와 조직의 규모에 적합한 이사회적 적정규모가 중요하다는 결과를 제시하였다.

마지막으로 CEO의 역할을 강조한 Young(1986)의 연구에서는 NGO 조직의 일반적이고 가시적인 성과에 영향을 미치는 기업가(NGO경영자)의 역할에 주목하면서 기업가에 바탕을 둔 행태이론(entrepreneur-based behavioral theory) 및 환경과의 상호작용에 입각하여 조직에 미치는 영향을 설명하고 있다. 특히 그는 기업가적 전형(entrepreneurial stereotypes)과 기업가적 목적을 연계시키고 그 목적에는 소득·권력·자율성·보수성·업무성취·창의적인 활동·강한 신념 등을 들고 있다.

4. 국내에서의 연구경향

1989년 일반 대중에 기반을 내리지 못한 급진적 민중운동과 일정한 선을 그으면서 경실련이 출범한 이후 약 정책결정과정의 확고한 참여자로서 NGO는 급성장해 왔다. 그럼에도 불구하고 국내에서 사회과학분야에서 이에 대한 이론적 이해를 위한 시도는 1990년대 중반까지 태동하지 않았다(조희연, 1999a). 하지만 최근 들어 거버넌스나 정책과정에서의 NGO의 적극적 역할 가능성에 대하여 환경정책 과정에 대한 참여(김종래·강제상, 2000; 안형기 외, 2000; 이근주, 2001; 이선우·문병기, 2000; 임승빈, 2001), 반부패활동 가능성(남궁근, 2000; 박홍식, 2000), 지방자치 수준에서의 정책참여(오재일, 2000; 유팔무·김원동, 2000; 이원웅·최창현, 2000; 임승빈, 2000) 등 NGO의 외부활동에 대한 연구들이 나타나고 있다.

그러나 연구초점을 NGO 내부에 집중한 연구들은 아직 체계적으로 나타나지 않고 있다. 대개 시민운동의 문제점을 종론적으로 지적하면서 조직내 민주화를 도모하고 회원에 대한 책임의 중요성과 회원의 참여를 확대해야 한다는 다소 거시적인 언급들은 있었지만(김광식, 1999; 김동춘, 1999; 오재일, 2000; 유팔무, 1997), NGO 내부의 중요 의사결정이 어떤 방식으로 이루어지고 있고, 의사결정과정에서 어떠한 행위자들이 역할을 하고 있으며, 어떠한 방식으로 회원의 대표성을 확보하고 있으며, 내부의 견제와 균형을 이루면서 외부적으로 책임지는 장치를 어떠한 방식으로 확보하고 있는지 등에 대한 연구는 부족한 현실이다. 즉, NGO가 국가 또는 시장의 정책결정과정에서 강한 영향력을 행사하고 있음에도 불구하고 정작 이들의 정책결정과정과 내부지배구조에 관한 구체적인 논의는 상대적으로 미흡했다.

김준기(2000b)는 한국적 상황에서 정부와 NGO간의 관계에 대하여 논하면서 NGO부문은 정부부문과의 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, 중·장기적 재원의 확보 등의 노력이 필요하다고 주장한다. 한편 유홍립(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 토론문화의 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 있고, 어떤 사무총장을 선출하는가와 사무총장이 어떠한 철학을 가지고 NGO를 운영하는지가 매우 중요하다고 전한다.

III. 참여연대의 의사결정구조 개관

1. 참여연대 개관

참여연대는 1994년 9월 10일에 200여명의 회원으로 창립되었으며, 경실련과 같은 시민운동단체(civic movement organization)이지만 성격 면에서 중요한 차이점을 보이고 있다. 경실련이 경제정의 확립을 조직의 사명(mission)으로 기존의 재야운동이 가진 급진적 성격에 대한 진로수정을 통하여 새로운 형태의 시민운동을 추구하면서 탄생했다면(금현섭, 1995), 참여연대는 경실련과는 달리 기존의 재야운동의 전통을 이어 '새로운 시민운동의 모형'을 발전시키기 위하여 설립되었다(참여연대, 1997b).¹³⁾ 참여연대는 ‘시민참여, 시민연대, 시민감시, 시민대안’이라는 4

13) 참여연대는 ‘각계 각층의 국민들의 자발적인 참여로 국가권력을 감시하고, 구체적인 정책과 대안을 제시하며, 실천적인 시민행동을 통하여 자유와 정의, 인권과 복지가 바르게 실현되는 참여민주사회를 건설하는 것’을 목적으로 한다(참여연대 정관 §2).

대 활동방향에 따라 ‘민주사회를 바르게 세우기 위한’ 시민들의 의사형성, 사업, 입법, 사법, 행정 등 국가기관의 활동에 대한 시민들의 감시와 참여, 인권을 옹호하고 향상시키기 위한 사회적, 제도적 노력, 정치·경제·사회·문화 등 사회 각 분야의 비리와 부정을 고발하며 사회정의와 공익을 실현하기 위한 시민행동, 외국의 NGO들과의 연대활동 등의 주요 사업을 수행하고 있다(참여연대, 1999).¹⁴⁾

참여연대는 2003년 8월 현재 50여명의 상근인력(무급상근간사와 반상근간사 포함)과 14,000여명이 넘는 회원으로 구성되어 있다. 재정규모는 2003년 5월 현재 월 수입이 8천5백만 원, 월 지출이 9천백만 원 정도이고, 이중 회비수입이 7천6백만 원 정도로 매월 회비가 전체 수입의 80% 이상을 차지하고 있다. 또한 참여연대는 재정의 독립성, 자율성을 특별히 강조하고 있으며 기업과 정부의 재정지원을 받지 않는다는 원칙을 견지하고 있으며, 각 센터의 재정운영에 있어서 독립적인 수입과 지출구조를 갖고 있다.¹⁵⁾

참여연대는 시민운동단체이면서도 과거 재야운동의 맥락을 이어가려는 전문가 단체로서의 노력을 하고 있다. 더구나 최근 전문성, 운동의 시의성, 선명성을 통하여 일반시민들로부터의 지지까지 상당한 정도 얻고 있어, 1998년에는 시민단체지원기금에서 수여하는 올해의 시민단체상을 수상하였다. 참여연대는 창립이후 단기간에 비약적인 성장을 하여 1990년대 후반 이후 한국을 대표하는 시민단체로 활동하고 있다.

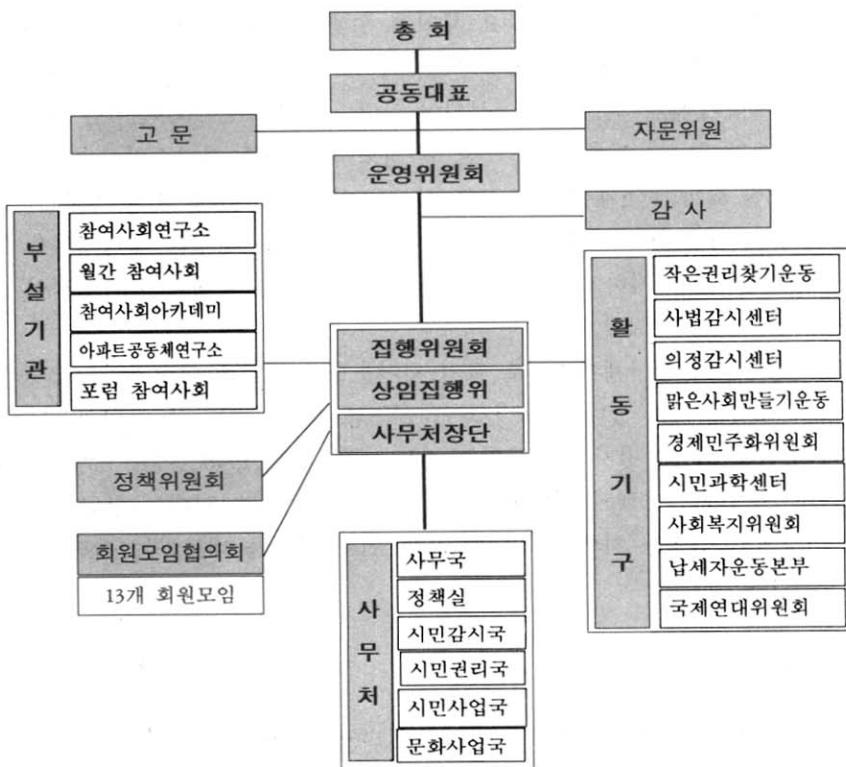
2. 참여연대 내부구조의 변천 과정

참여연대의 개괄적인 거버넌스구조는 <그림 1>에서 보듯이, 최고의결기구로 총회(년1회)가 있고, 상설의결기구로 운영위원회(초기 월1회→이후 격월), 운영위원회의 감독하에 집행을 담당하는 집행위원회(초기 주1회→이후 월1회), 집행위원회의 위임하에 일상적인 업무를 담당하는 상임집행위원회(주1회)로 구성되어 있다. 상임집행위원회의 지휘를 받는 사무처장은 사무처를 통제하며 협동사무처장과 함께 업

14) 대표적인 주요활동으로는 1994년 국민생활최저선운동, 1995년의 사법개혁운동, 1996년의 맑은사회만들기운동, 1997년의 작은권리찾기운동, 1998년의 소액주주운동, 1999년의 예산감시 정보공개운동, 그리고, 2000년에는 ‘총선시민연대’를 주도하면서 일부 정치인을 대상으로 낙천·낙선운동을 전개하여 상당한 성과를 거두었다(Kim, 2001).

15) 각 기구별로 수입과 지출을 따로 결산하는 특별회계를 따로 갖고 있다. 회비의 경우에도 각 기구별로 배정한다. 예를 들어, 경제민주화위원회 후원회원이 되면 회비의 70%를 경제민주화위원회로 가고 나머지 30%가 사무국으로 가게 된다(인터뷰내용).

무를 분장하면서 일상적인 집행업무를 담당하고 있다. 사무처 산하에는 집행기구로서 사무국을 비롯하여 정책실과 각 국들이 있다. 이 외에 각종 전문적인 활동을 담당하는 산하 센터(초기 5개→9개의 활동기구 및 5개의 부속기구)를 두고 있다.



<그림 1> 참여연대 조직도(2000년 6월 기준)¹⁶⁾

한편, <표 1>에서와 같이 참여연대의 규모가 지속적으로 확대되어 왔음을 알 수 있다. 우선 회원수가 창립초기의 200여명에서 크게 증가하여 2002년 10월 현재 13,000여명에 이르고 있고 내부조직도 증가한 것으로 나타나고 있다.¹⁷⁾

이러한 규모의 확대와 더불어 참여연대의 내부지배구조의 주요한 변화를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 고문단 및 자문위원회 규모의 확대경향을 우선 들 수 있다. 정책위원회와 각 센터단위에서의 고문단 및 자문위원회의 확대는 전문성의

16) 참여연대 홈페이지의 조직도를 수정(www.peoplepower21.org, 검색일 : 2000. 6. 15)

17) 회원수의 증가에 따라 회원들의 자치기구가 초기의 '시민위원회'에서 현재의 '회원모임협의회'로 명칭이 2000년 2월 6차 총회에서 개정되었고, 관련조항들도 추가되었다.

제고측면에서 긍정적인 효과가 있겠지만, 중앙단위의 고문단 및 자문위원회의 확대는 계속적인 명망가들의 영입을 통해 조직의 대외적 영향력 확대와 공신력을 제고하는 노력이지 전문성을 제고하는 노력과는 거리가 있다고 볼 수 있다.¹⁸⁾ 둘째, 운영위원회는 상설의결기구로써 총회를 대신하는 실질적인 대의기구의 역할을 하고 있다.¹⁹⁾ 그러나 회원이 꾸준히 증가하였음에도 불구하고, 1997년 대비 2000년의 운영위원회는 줄어 대의기구의 역할을 오히려 감소시키는 부정적 경향을 미치고 있다.²⁰⁾ 셋째, 집행위원회는 1997년의 경우 선출직 위원이 6명이 포함되었으나, 2000년에는 선출직이 포함되지 않아 앞의 운영위원회의 경우와 마찬가지로 회원의 대표성이 더 낮아졌다고 볼 수 있다. 넷째, 사무처의 경우 협동사무처단이 생기면서 사무처장단의 수가 꾸준히 증가하였다. 또한 사무처 내부의 집행기구들도 사무국과 정책실을 비롯하여 꾸준히 확대되어왔다. 이는 참여연대의 활동범위와 업무량이 계속적으로 증가하여 왔음을 보여준다. 다섯째, 각 부속기관 및 활동센터들의 경우 그 수가 꾸준히 증가하였다. 이는 참여연대가 활동영역을 계속 확대시키면서 핵심영역을 중심으로 한 집중과 선택의 전략보다는 팽창적 전략을 구사한 것을 의미한다.²¹⁾

이를 종합하면, 참여연대의 경우 조직의 확대성장을 위하여 내부의 집행 및 조정능력은 강화된 반면, 대의기능(회원대표성과 의결권)은 이를 따라가지 못한 것으로 조사되었다. 이는 초기의 작은 규모에서 회원수가 늘어남과 동시에 활동영역 또한 급격하게 증가되면서 효율적인 운영을 위한 의사결정체제의 집권화가 강조되었기 때문으로 해석된다. 동시에 다른 시민단체와의 경쟁과 각종 정책결정과정이 인터넷의 등장과 더불어 참여자가 증가한 점도 참여연대가 그 활동에 있어서 점점 더 신속한 대응을 요구받았던 것으로 이해할 수 있다. 이러한 급속한 내외부적 환경변화는 참여연대로 하여금 양적 성장에 치중하게 하였으며 내부 의사

18) 동시에 많은 회비를 납부하는 후원자그룹의 확충으로 재정적인 기여 확대라는 측면이 작용한 것으로 보인다. 또한 참여연대의 사회적 영향력이 확대되면서 각 개인들의 참여연대의 명망에 승차하고 싶은 욕구도 동시에 작동한 것으로도 볼 수 있다.

19) 총회에 참석하는 회원의 수가 2000년 당시 300여명에 불과하여 전체 회원의 뜻을 대표하는 장이 되지 못하고 있다.

20) 이러한 비판에 대응하여 2002년에는 다시 운영위원회가 다소 증가하였다.

21) 따라서 ‘종합적 접근’ 또는 ‘백화점식 운동’이라는 비판을 받고 있으며 심하게는 ‘재벌의 문어발식 확장’에 비유되고 있다(김정부, 2001). 그러나 최근에 그 수가 늘지 않고 있는 것은 이러한 비판을 의식하여 독립이 가능한 부속기관들을 독립시키고 더 이상 활동영역의 확대는 하지 않겠다는 의지로 보인다.

결정과정상의 민주화 등의 문제에 대한 조직적 대응을 불가능하게 하였다.

<표 1> 참여연대 의사결정체제의 변화과정²²⁾

	창립시(94년)	창립3주기(97년)	창립6주기(2000년)	2002.10월
공동대표	3인	3인	3인	3인
감사	2인	1인	1인	2인
고문	5인	13인	21인	30인
자문위원	33인	50인	80인	79인
운영위원회	54인	100인	91인	119인
위원장	1인	1인	1인	1인
부위원장		3인	2인	2인
당연직 운영위원		37인	44인	54인
선출직 운영위원		63인	47인	65인
집행위원회	13인	34인	28인	35인
위원장	1인	1인	1인	1인
부위원장	3인	1인	1인	2인
위원	13인	당연직 28인 선출직 6인	28인	35인
사무처장단		5인	6인	8인
사무처장	1인	1인	1인	2인
협동사무처장		4인	5인	6인
사무처기구		-	사무국, 정책실 외 4국	사무국, 정책실 외 4국 3팀
활동센터 및 부설기관	5개 센터	-	5개 부설기구 9개 상설기구	5개 부속기구 9개 활동기관
회원기구	시민위원회	-	15개 회원모임 회원모임협의회	14개 회원모임 회원모임협의회
회원수	200여명	-	9,000여명	13,000여명

IV. 참여연대의 의사결정구조 분석

참여연대의 의사결정과정을 이해하기 위해서 2000년도 정관을 중심으로 인터뷰 내용을 첨가하여 분석하기로 한다.²³⁾ 2000년 6월 당시의 참여연대를 분석하는 이유는, 초기창립자로써 사무처장과 집행위원장은 겸하였던 박원순이라는 카리스마적 리더의 지휘하에 있었고 참여연대가 종선시민연대의 활동을 주도하면서 성공

22) 이 표는 “참여연대 창립대회자료집”(1994)과 “창립3주년 기념자료집”(97년)과 2000년 6월의 인터넷 자료와 2002년 10월 현재의 인터넷 사이트상의 자료와 여타 자료들을 바탕으로 하여 재구성한 것이다.

23) 2000년 6월 당시 참여연대의 정관은 총 5개 장과 37개 조와 부칙으로 구성되어 있다. 각 장은 총칙, 회원, 기구, 재정, 부칙으로 되어 있다.

적으로 그 목적을 달성했었던 시기라는 점에 주목하였다. 즉 내부적으로는 강력한 지도력과 외부적으로는 영향력이 정점에 있었던 시기에 그 내부운영구조를 보는 것은 상당히 의미 있는 일일 것이다.

한편, 가장 이상적인 조직의사결정 또는 내부적 민주성의 확보는 실제로 각 의사결정의 중요 단계에서 회원들 혹은 회원들의 대표자를 참여시키는 것이지만, 현실적으로 이는 급격히 변화하는 조직 외부 환경과 신속한 대응을 해야 하는 대변자적 NGO의 특성상 조직에 많은 제약을 주게 된다. 그러므로 이 논문에서 민주적 책임성(democratic accountability)의 초점은 주요한 의사결정을 담당하는 대표자들을 선출하는 과정의 민주주의적 절차 준수와 대표성 반영 여부, 책임을 확보할 수 있는 내부적 견제구조의 채택과 명확한 책임소재 여부, 그리고 의사결정의 분권화 여부 및 각 단위기구의 독립성 여부가 될 것이다. 따라서 분석은 크게 민주적 선출과 대표성, 책임성, 분권화의 세 부분으로 나누어 진행한다.

1. 민주적 선출과 대표성

여기서는 참여연대를 대표하는 책임자들을 민주적인 절차를 통해 선출하는지 여부, 이들이 회원들을 실질적으로 대표하고 있는가 여부, 회원 또는 회원의 대표가 정책결정에 참여하고 있는지가 핵심적인 이슈다.²⁴⁾

1) 최고의결기구: 총회

2000년 6월 당시의 총회는 참여연대의 최고 의결기구로서 공동대표 전원의 명의로 소집하고, 정기총회는 연 1회 개최하며, 임시총회는 재적회원 1/3 이상의 요구나 운영위원회의 결의가 있을 때 소집할 수 있다. 총회는 참여연대의 조직과 운영에 관한 중요사항들을 심의·의결하며 출석회원 과반수의 찬성으로 의결한다고 규정하고 있다(정관 §9~12).²⁵⁾ 그러나 위의 규정을 보면 총회의 성립에 필요한 의사정

24) 참여연대의 회원의 지위를 어떻게 보느냐가 참여연대의 민주적 대표성의 측면에서 중요한 함의를 갖는다. 참여연대의 회원을 단순 후원자로 보는 견해도 있고 의사결정 주체로 보는 견해도 있다. 정관에 의하면 의사결정주체로 규정(정관 §7: “참여연대의 운영 및 의사결정에 참여할 권리”와 “참여연대 내의 선거권 및 피선거권을 행사할 권리”를 갖는다)하고 있지만, 실제로 운영은 단순후원자로 보는 경향이 우세한 것 같다.

25) 정기총회에서는 (1) 정관의 개정, (2) 공동대표의 선출, (3) 운영위원회 위원장, 부위원장 및 운영위원의 선출, (4) 고문, 자문위원의 추대와 감사의 선임, (5) 결산 및 예산과 사업계획의 승인 등의 사항들을 결정한다(정관 §12).

족수에 대한 언급이 빠져 있다. 이는 최고의결기구의 형식에 필수적인 그 대상범위와 의사정족수에 대한 규정이 없어서 총회의 성립과 결정을 자의적으로 운영할 수 있는 여지를 갖게 한다.²⁶⁾ 그리고 임시총회의 소집을 재적회원 1/3 이상²⁷⁾(2000년 6월 당시 기준으로 3,000명)의 요구나 운영위원회의 결의가 있을 때로 한 것은 사실상 운영위원회의 결의에 의해서만 가능하도록 제한한 것이나 마찬가지이다.²⁸⁾

2) 대의기구: 운영위원회

2000년 현재 운영위원회는 총회의 위임을 받아 다음 총회시까지 참여연대의 조직, 운영, 사업과 활동에 관한 중요한 사항들을 논의하고 의결하는 상설기구로써 법인의 ‘이사회’ 기능을 한다. 운영위원회는 집행위원장장을 선임하고 집행위원장이 제청하는 집행위원과 활동기구의 임원(사무처 포함) 임명을 한다(정관 §13~17). 그러나 여기서 문제의 소지가 있는 부분은 운영위원회(총 91명)의 구성이 총회에서 선출하는 선출직 운영위원(47명)과 당연직 운영위원(총 44명: 48%)으로 이루어져 있는데 당연직 운영위원의 비중이 지나치게 높다는 점이다. 즉, 회원들이 총회에서 직접 선출하는 선출직 운영의원(대의원에 해당함)의 비중이 낮아 운영위원회가 총회의 위임을 받는 대의기구로써의 위상을 확보하기가 어렵다는 점이다. 한편 당연직 운영위원에 집행위원회 위원들이 모두 중첩되어 있고, 이들을 제외한 나머지 당연직 운영위원들도 각 센터 소장단과 활동기구 위원장단, 기타 활동단위 임원으로 이루어져 있어서 실제로 당연직 운영위원들은 모두 집행을 담당하는 조직원들로 구성되어 있다는 점이 문제이다.²⁹⁾ 더욱 문제는 운영위원회 선출

26) 총회에 의사정족수를 두게 되면 현실상 총회 자체가 성립되기 힘들다고 한다. 보통 총회는 300여명 정도 참석하고 참여연대의 잔치분위기 속에서 치러진다. 애초 총회에서 회원들이 의결하는 기능보다는 지금까지의 활동결과를 투명하게 알리고 전체의 뜻을 모이는 취지에서 운영되고 있다고 한다(인터뷰내용).

27) 이러한 규정은 2002년 정강에서는 임시총회 성립조건을 재적회원 1/3에서 재적회원 1/10의 요구로 소집할 수 있도록 완화시킴으로써 일부 보완을 했다.

28) 이와 비교해서 경실련의 경우, 99년 경실련파동 이후 총회의 성립을 정회원의 1/10 이상의 출석으로 규정하면서 정회원은 회비를 1년 이상 낸 사람으로 발언권 뿐 아니라 선거권, 피선거권을 가진다고 규정하고 있다. 소집의 경우 정기총회의 경우는 참여연대와 마찬가지로 공동대표의 요구로 소집되지만, 임시총회의 경우 공동대표 전원의 필요요구와 대의원회 또는 상임집행위원회의 결의로 소집한다고만 규정하고 있다(2000년도 경실련 규약).

29) 여기서 각 위원회의 위원 수는 2000년 6월의 참여연대 홈페이지(<http://peoplepower21.org>)의 임원명단을 참고하였다(검색일: 2000. 6. 15).

직을 정강규정상 총회에서 선출하도록 되어있으나 실제로 총회가 제 기능을 하지 못함에 따라, ‘임원인선위원회’가 사무처에 설치되어 총회의 기능을 대신하고 있는 점에서 그 대표성(representativeness)과 정통성(legitimacy)에 논란이 일 수 있다.

한편 선출직 운영위원들의 회원대표성의 결합을 보완하는 수단으로 운영위원회에서 회원모임대표를 포함하고 있다. 그런데 2000년 당시 전체 운영위원회 91명 중 회원모임대표는 1인만 포함되어 있다. 총회의 기능을 대신하는 운영위원회에 회원모임대표가 1인만이 참여하는 것은 지나치게 회원대표의 대표성을 낮게 포함시킨 것이다. 따라서 참여민주주의를 지향하는 참여연대에서 내부 의결기구에서 회원대표의 비중이 지나치게 낮은 점은 개선되어야 한다.³⁰⁾ 이러한 현실은 NGO가 ‘풀뿌리 민주주의의 장(grass-root participation)’, ‘민주주의 학습의 장’의 역할을 해야 한다는 이상과 꾀리를 보여준다.

2. 책임성의 확보

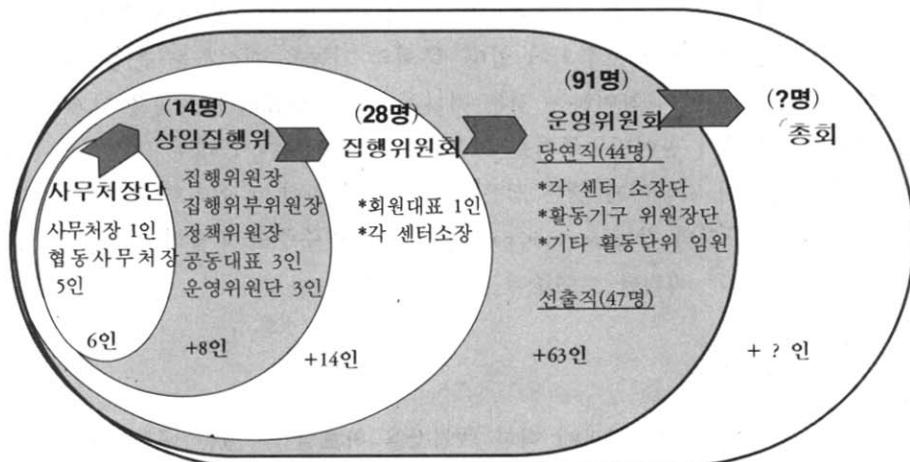
현대 조직은 성과 또는 결과에 대한 책임성을 확보할 수 있는 내부지배구조를 갖추어야 하며 NGO들도 예외가 될 수 없다 (Goodin, 2003). 대변기능 NGO는 많은 이해관계자들 중에서 일차적으로는 회원(members) 및 대변집단(constituency)에 책임을 지고, 더 나아가서는 NGO 활동의 목표대상(target)이었던 정부나 기업, 더 넓게는 일반대중에게 책임을 진다(Brown & Moore, 2001). NGO의 집행부는 일차적으로는 대의기구(이사회, 참여연대는 운영위원회)에 책임을 지고 궁극적으로 회원에게 책임을 진다. 책임성을 확보하기 위해서는 내부적으로는 일상적으로 대의기구와 집행기구간의 견제와 균형이 이루어지고 있는지, 사후적으로 CEO를 위시한 집행부의 사업실패나 운영실패에 대한 책임을 대의기구나 회원들이 물을 수 있는 구조를 갖고 있는지 여부가 관심의 초점이다.

1) 집행기구의 독점적 권한: 집행위원회와 상임집행위원회

2000년 당시 정강에 따르면, 집행위원회는 총회와 운영위원회의 의결사항을 집행하며, 정관에 명시된 사업과 활동을 추진하는 상설기구로써 조직구성, 인사운영, 예산편성과 집행 등의 핵심적인 권한을 갖고 있다(정관 §18~20). 그러나 <그

30) 한편, 2002년 정강에서는 운영위원회에의 회원대표참여가 확대되었다. 2000년 정강에서는 회원모임협의회 대표 1인이 포함되는 것에 불과하였으나, 2002년 정강에는 14개 회원모임 대표들이 참여하는 것으로 개정되었다.

림 2>에서 알 수 있듯이 집행위원회의 멤버들이 운영위원회의 당연직 위원으로 포함되기 때문에 운영위원회의 견제를 받기 힘든 구조이다. 이것이 총회에서 형식적인 추인에 그치는 것이 더 문제를 심각하게 한다.



<그림 2> 참여연대의 내부의사결정구조 1(2000년 6월 기준)

<그림 2>의 집행위원회와 운영위원회의 중첩의 정도는 집행위원회(28인)만으로 운영위원회의 의결정족수(91인의 과반수 출석은 46인, 이의 과반수 찬성은 24인)를 채울 정도로 심각하다.³¹⁾ 이렇게 집행권과 의결권이 완전히 분리되지 않고 중첩된 형태를 정부구성형태에 비교하자면 의원내각제에 비유될 수 있다. 이러한 형태의 장점은 환경변화에 신속히 대응할 수 있고, 한 번 결정된 정책의 신속한 집행과 지속적인 유지가 용이하다는 점이다. 그러나 민주적 절차의 측면에서는 의원내각제에 비유가 부합하지 않는 측면이 있다.³²⁾ 첫째, 총회의 기능이 형식적

31) 이후(2002년 10월)에는 전반적으로 집행위원과 운영위원들의 숫자가 함께 증가하였으나, 여전히 형식논리상 집행위원회(35인)만으로 운영위원회의 의결정족수(119인의 과반수 출석은 60인, 이의 과반수 찬성은 31인)를 채울 수 있다.

32) 의원내각제에 완전히 비유하기 곤란한 점은 첫째, 의원내각제의 정부는 우선 국민의 선거에 의해 의회를 구성하고, 그 의회에서 집행부를 구성하는 형태인데, 여기서 중요 한 점은 의회의 구성이 얼마나 국민의 견해를 대표할 수 있는가 일 것이다. 둘째, 의회가 구성되면 거기에서 집행부가 구성되는 先 의회구성 - 後 집행부구성의 순차적인 단계를 갖는다.

이어서 총회에 의한 운영위원회의 구성이 정통성이 부족하고 회원의 대표성을 적절히 반영하지 못하는 점, 둘째로 집행위원회 위원 및 다른 집행인력들이 구성되고 이들이 당연직으로 운영위원회에 참여하고 선출직 운영위원이 추가적으로 합류하는 점이다. 따라서 先 의결기관 구성-後 집행기관 구성의 순서라기보다는, 先 집행기구 구성-後 의결기관 구성의 순서라고 보는 것이 더 적절하다. 이는 의원내각제의 정부구성과 거꾸로 집행부의 구성이 먼저이고, 의결기관의 구성이 후 차적인 과정을 갖게 됨으로써 의결기관이 집행부를 견제할 수 있는 기능이 태생적으로 제약받게 된다.

2) 의사결정 책임주체의 불명확성

조직의 내부구조를 어떻게 만들 것인가는 NGO의 특수성에 의해 좌우되는 경우가 많다. 국제적 NGO(INGO)나 미국의 대표적인 NGO들은 <총회-이사회-CEO> 체제를 두고 있는 테 비해, 참여연대의 경우에는 <총회-(공동대표)-운영위원회-집행위원회-상임집행위원회-사무처> 체제로 의사결정단계가 길다.³³⁾ 2000년 6월 당시 참여연대의 경우 공동대표 3명이 존재하고³⁴⁾, 박원순 집행위원장 겸 사무처장이 활동하고 있어서 실질적인 책임을 누가 지는지 불확실하다.³⁵⁾ 물론 공동대표는 외부적인 대표성을 갖고 외부적인 책임을 담보하고, 집행위원장과 사무처장은 내부적인 책임을 지는 제도로 해석될 수는 있다. 그러나 현재 구조에서는 공동대표를 집행위원장 아래의 집행위원에 포함되어 집행기능도 담당하게 되어 있어 참여연대의 정책실패나 운영실패에 대한 책임소재를 묻기 어려운 구조이다.³⁶⁾ 그리고 제대로 기능하고 있지 못하면서 지나치게 긴 의사결정단계는 정보비대칭에 의한 심각한 복대리인(multiple agents)문제를 일으켜서 책임성을 약화시키고 비효율을 가져온다.

33) 한편, 경실련의 경우에는 <총회-상임집행위원회-사무총장> 체제를 형성하고 있으며, YMCA의 경우에는 <이사회-이사장-총무(사무총장)> 체제를 유지하고 있다.

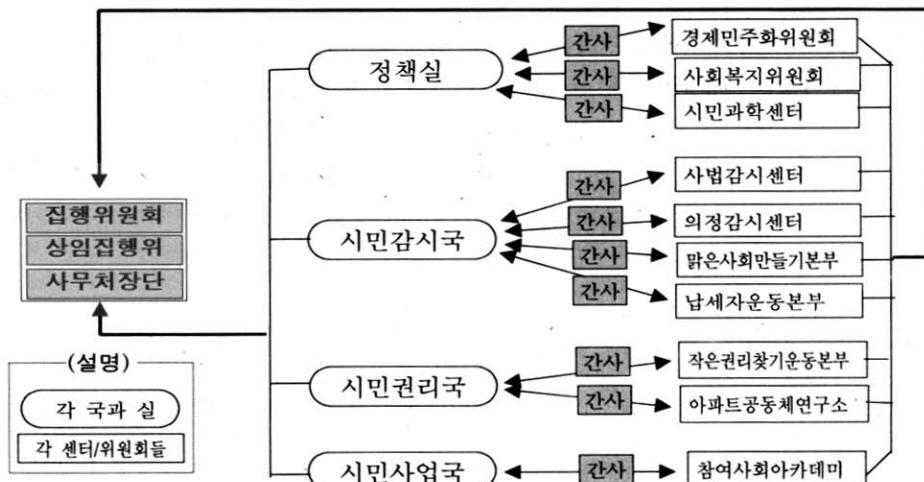
34) 공동대표가 따로 있는 구조는 참여연대만이 아니라 경실련, 환경운동연합 등을 포함한 한국의 다른 단체들도 대체로 이 시스템을 따르고 있다.

35) 박원순 사무처장이 참여연대에서 떠난 뒤, 현재는 집행위원장과 사무처장이 분리되어 있고, 사무처장은 공동으로 2인이 맡고 있어 그 책임소재는 더욱 복잡해졌다.

36) 공동대표가 운영위원회, 집행위원회, 상임집행위원회에 모두 포함되어 있다. 공동대표가 집행위원회의 하부에 포함되어 있어 집행부의 요청에 의해 총회소집을 용이하게 하여 집행부의 의도대로 정책을 추진할 수 있도록 하는 바람막이 역할을 위해 포진된 것으로 해석될 오해를 불러일으킬 수 있다.

3. 분권화

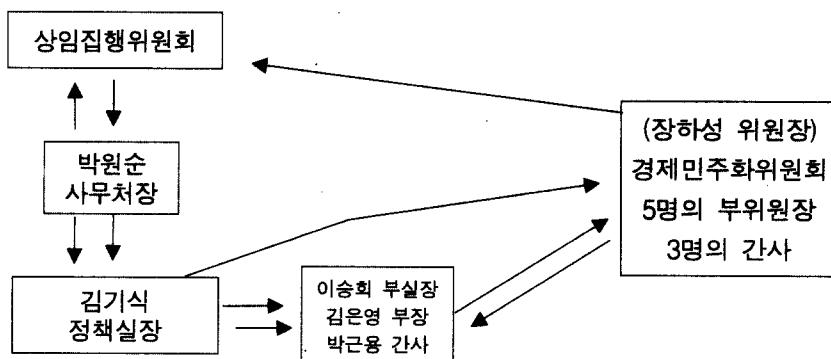
여기서는 사무처를 제외한 독자적인 사업을 벌이고 있는 활동기구(센터)들이 독립적인 활동을 보장받고 있는지를 살펴보자 한다. 현재의 한국의 시민운동이 ‘백화점식 사업’을 벌인다고 비판을 받고 있다. 그 이유로는 조직의 사명이 상당히 추상적으로 진술되어 있어서 전체 조직의 영향을 제고하기 위하여 새로운 사업영역으로 확장하는 데 있어서 별다른 제약이 없었다는 점이다. 이러한 확장의 문제는 부문활동 간의 모순이 생길 여지가 있고 따라서 회원들이 자신의 지향에 맞는 선호와 협상을 집중하기 힘들다. 또한 이렇게 한 NGO가 다양한 영역의 활동을 통해 거대해짐에 따라 우월적 권위를 획득하게 되면, 각각의 전문분야에 종사하는 소규모 NGO들이 거대NGO에 자원의존도가 커지게 되고, 따라서 견제와 균형에 바탕을 둔 시민사회 내의 바람직한 협력적 네트워크의 활동이 저해된다 (Goodin, 2003). 또 조직내부에서도 다양한 사업들을 전체 조직의 목표와 맞추는 역할을 자연 수행할 수밖에 없게 되고, 이를 조정하는 집행기관(집행위원회와 사무처)에 권한이 집중되는 과두제 현상이 발생된다. 한편, 참여연대의 각 활동기구(센터)들과 사무처와의 관계는 다음 <그림 3>과 같다.



<그림 3> 참여연대의 내부의사결정구조 2(2000년 6월 기준)³⁷⁾

37) 인터뷰 내용을 토대로 참여연대 기구표와 임원명단을 참고하여 작성한 것임.

참여연대의 경우 사무처 아래 사무국, 정책실, 시민감시국, 시민권리국, 시민사업국, 문화사업국이 있다. 이중 정책실, 시민감시국, 시민권리국, 시민사업국의 간사들은 계선적으로는 각 실·국에 소속되었으면서, 동시에 각 센터/위원회들을 업무를 담당하고 있다. 각 센터/위원회들의 업무는 독립적으로 이루어지고 있고 각각의 의사결정기구를 갖고 있다. 여기서 간사들의 역할은 각각의 센터에서의 의사결정과정에 참여하고 그 결과를 사무국과 매개하는 역할을 한다. 이러한 간사들의 가교역할과 전달자(messenger)로서의 역할은 참여연대의 활동에 있어서 중요한 역할을 담당한다. 이러한 시스템을 구축하게 된 것은 예산의 제약 등으로 인력은 한정되어 있는데 참여연대가 추진해야 할 사업은 많아서, 적은 인원으로 여러분야의 많은 활동들을 수행하기 위함이다. 이 부분을 자세히 이해하기 위해서 정책실과 경제민주화위원회를 예를 들어 개별 센터와 집행기구간의 관계를 살펴보자.



<그림 4> 참여연대의 내부의사결정구조 3(2000년 6월 기준)³⁸⁾

<그림 4>에서 설명하고 있는 ‘경제민주화위원회’³⁹⁾는 주 1회의 정기적인 회의를 통해 활동방향을 설정한다. 전문가들과 간사들간의 협조체제속에서 상호존중의 분위기에서 자유로운 토론이 이루어진다고 한다.⁴⁰⁾ 이 과정에서 중요한 안건

38) 인터뷰 내용을 토대로 참여연대 기구표와 임원명단을 참고하여 작성한 것임.

39) 재벌기업들의 부당행위를 감시하고 경영투명성을 높이기 위한 소액주주운동을 전개하며, 정부의 재벌정책을 감시하는 기구이다. 이 위원회에는 당시 위원장 1인(장하성 고려대 교수), 부위원장 5인, 3명의 간사(이승희 정책부실장, 김은영 경제민주화위원회 부장, 박근용 간사)들이 활동하고 있었다.

40) 이때 간사들은 전문가들의 전문성을 존경하고, 전문가들은 간사들의 능력을 존중한다고 한다. 전문가들이 간사들을 단순히 실무자로 대하면서 보조역할로만 인식하게

인 경우에는 정책실장도 참여한다. 이 회의의 결과는 간사들에 의해 정책실장에게 보고되고, 다시 정책실장은 사무처장에게 보고한다. 그리고 최종적으로 주 1회 열리는 상임집행위원회에서 재가를 맡는다. 이때 필요한 경우 경제민주화위원장이 상임집행위원회 회의에 참석한다. 이러한 과정을 통해 정책실장은 소속간사들의 업무를 지휘하고 관련 센터·위원회들과 업무조정을 하고 있다. 사무처장은 계선기구(각 실·국장들)를 지휘함으로써 궁극적으로 각 센터·위원회의 활동들이 참여연대의 틀 안에서 조정·운영되도록 한다.

따라서 각 개별 센터들은 집행기구로부터 완전히 독립적이지도 않고 그렇다고 철저한 지휘감독을 받는 것도 아닌 느슨한 형태의(loosely linked) 관계를 유지하고 있다. 이러한 방법으로 참여연대는 여러 분야의 사업들을 동시에 수행하고 있다.

V. 대안논의

이미 언급하였듯이 집행기구를 총괄하는 대표의 민주적 선출과정과 대표성 문제, 각 의사결정단위간의 책임성 확보 문제, 각 센터들의 분권화 문제 등은 앞으로 개선되어야 할 점이다. 이들을 중심으로 앞으로의 대안적 방향을 제시하면 다음과 같다.

1. 민주적 선출과 대표성 강화

1) 총회의 활성화

형식적인 회원총회는 전문가·상근자중심의 시민운동, ‘시민없는 시민운동’, 재정압박에 시달리는 NGO와 동전의 양면을 형성하면서, NGO의 의사결정과정을 왜곡시키고 있다(김준기, 2002). 따라서 가장 최상위의 의사결정기구이자 회원을 대표하는 대의기구인 총회에 대한 규정을 정관에서 보다 명확히 해야 한다. 총회의 의결정족수를 최소인원을 설정하는 방식을 취하던가, 아니면 전체 회원 중 몇 퍼센트 이상 등의 조항이 필요하다.

한편, 총회에 저조한 회원참여를 극복할 수 있는 대안 중의 하나로 널리 보급된

되면 업무를 수행하기 힘들어진다고 한다. 참여연대 내부에서는 전문가그룹은 활동가들의 중요성을 인정하고 있고, 활동가그룹은 전문가 등의 활동적 지향성과 전문성을 존중하고 있어 그룹간의 갈등은 없다고 주장하고 있다(인터뷰 내용정리).

인터넷과 정보통신기술을 활용한 정책네트워크 구축과 사이버총회를 고려해 볼 수 있다.⁴¹⁾ 사이버총회는 현재 ‘함께하는 시민행동’에서 활용을 하고 있으며 이를 통해 전체 회원의 60%가 총회에 참여하는 성과를 거두기도 하였다.⁴²⁾ 다만 면대면 총회의 장점을 고려하여 온라인(on-line) 총회와 오프라인(off-line) 총회를 병행하는 것을 생각해볼 수 있다. 대통령 선거의 부재자투표처럼 오프라인 총회 개최 이전 일정한 기간동안 온라인 총회를 먼저 시작할 수 있을 것이다. 이 기간동안 집행부가 제안한 의제(임원임면, 활동계획, 결산 등)에 대한 찬반여부를 묻는 한편, 회원들 스스로 의제를 제안할 수 있도록 하고 일정수의 회원이 동의하는 것은 정식 안건으로 채택해 논의하도록 하는 것이다. 이렇게 함으로서 인터넷에 익숙하지 않은 사람들과 인터넷은 익숙하지만 시간, 공간적 제약을 받는 사람들을 동시에 참여시킬 수 있을 것이다.

이러한 노력에도 불구하고, 참여연대와 같은 거대조직에서 모든 회원들을 의사 결정에 참여시키는 것은 현실적으로 불가능하다는 점을 고려하여, 회원들의 선호(preference)와 헌신도(commitment: 회부납부실적과 교육과 회의 등의 참여실적)에 따라 총회에서 행사할 수 있는 발언권·의결권·선거권·피선거권 등의 권한부여를 차등적으로 할 수도 있다.⁴³⁾ 궁극적으로 이러한 노력이 있어야만 NGO가 시민참여의 학습장, 참여민주주의의 장으로 기능할 수 있을 것이다.

41) 정보화가 NGO 내부구조에 끼친 영향은 첫째, 정보화는 사이버총회, 이메일 회의 등을 통해 NGO 의사결정방식의 변화를 가져온다. 둘째, 정보화는 NGO 내부자간의 의사결정 주도권을 재배분한다. 셋째, 정보화는 NGO의 구조를 변화시킨다(박형준, 2000). 그리고 김준기(2002)는 설문조사를 통하여 국내 NGO들은 정보화의 진척에 따라 제 1순위로 서비스의 유형이 다양화되었고, 그 다음이 서비스 비용이 감소, 기타로 해외 NGO들과 상시적인 연락체계를 갖추고 협력사업을 실시하거나, 웹진 등 전자간행물을 발간하고 있다고 언급하고 있다.

42) ‘함께하는 시민행동’은 일주일 동안의 총회기간 동안 홈페이지를 방문하여 투표도 하고 제안도 하는 등 시간적, 공간적인 제약을 추월하여 회원들의 적극적 참여를 유도하고 있다.

43) 예를 들면, 회원개념을 후원하는 수준에서 만족하는 단순후원회원(donor or contributor)과 결정주체로서 진성회원(member) 등으로 정교화시킬 필요가 있다. 즉, 선거권과 피선거권을 가질 수 있는 회원의 자격을 정당에서의 진성당원을 규정하는 것을 벤치마킹해서 의사결정의 주체로서 의지를 갖고 있으며 일정기간 동안 회비를 내고 있는 회원을 대상으로 NGO가 주기적으로 교육 등을 실시하여 이들을 NGO의 진정한 주체로서 재확립하는 것이 필요하다.

2) 대의기구의 정립

운영위원회는 상설적인 의결기관이자 대의기구로써의 역할을 수행해야 한다. 그러기 위해서는 회원의 대표성을 높일 수 있도록 운영위원이 될 수 있는 자격 등에 대한 규정이 포함되어야 하며, 실질적인 권한행사와 효율적인 작동을 위하여 운영위원의 수를 조정하고 선출직 운영위원의 임기를 집행위원보다 길게 보장하는 등 제도적인 보완이 필요하다.⁴⁴⁾ 동시에 운영위원 중 선출직 위원의 비중을 높이고 당연직 위원의 수를 대폭 축소하여 운영위원회가 갖는 대의기구적 성격을 확실히 할 필요가 있다. 그리고 동호회 등의 회원모임의 대표가 진정한 전체 회원들의 대표들이라 하기에는 부족하다는 논란이 있으므로 개선이 필요하다. 만일 피선거권을 가진 회원의 규정이 구체화되고 총회가 활성화된다면 선출직 운영위원 모두가 회원을 대표하는 사람들로 선출되는 것이 가능하므로 논란이 되는 회원모임대표의 위상문제도 해결될 것이다. 이러한 대안으로 일정 수 이상의 회원이 가입한 지역 등을 기준으로 지구별로 운영위원(즉 대의원)을 선출하는 방법 등을 고안해 볼 여지가 있다.

총회와 운영위원회로 대표되는 대의기구가 제 역할을 하지 못할 때는 여기서 선출되는 대표들에 대한 정당성(대표성)을 부여하기 힘들고, 나아가서는 업무에 대한 책임성 확보가 가능하지 않다. 물론 이러한 것들의 출발은 회원들의 자발성에서 비롯된다. 그러나 회원들의 자발적 참여부족을 탓하기에 앞서서 과연 회원들의 참여를 촉진하는 노력을 충분히 하고 있는지, 제도적으로 이들이 참여해서 활동할 공간을 만들었는지를 반성해야 할 것이다.

2. 책임성 확보를 위한 의사결정체제 개혁

주인-대리인 이론(principal-agent theory)의 관점에서 앞에서 대체로 NGO의 주인은 회원(member) 또는 기부자(donor)이고, 대리인은 이사회(board)와 CEO를 위시한 집행부(executives)이다(김준기, 1998). 외국의 NGO는 <회원(기부자)-이사회-집행부>의 복대리인(multiple agents)구조를 갖추고 있지만 상대적으로 대리인의 단계가 그다지 복잡하지 않아서, 감시·감독기능이 잘 작동될 수 있다. CEO는 대내적 책임(권한을 위임해준 이사회에 책임)을 지고, 이사회는 대외적 책임(회원들과 이해관계자에게 책임)을 진다. 이 경우 이사회는 회원에 대해서는 대리인의 역할을,

44) 선출직 운영위원의 임기는 1년인 데 반해 임원의 임기는 2년으로, 운영위원회가 집행위원회를 견제하는 데 문제가 있다.

집행부에 대해서는 주인의 역할을 한다. 참여연대와 마찬가지의 대표적인 대변자적 NGO인 미국의 'Common Cause'⁴⁵⁾와 'Public Citizen'⁴⁶⁾의 경우가 그러하다. Common Cause는 전형적인 3단계 의사결정 체제(총회-이사회-CEO)를 갖고 있다. 이사회(National Governing Board)는 총회에서 회원이 직접 선출한 3년 임기의 30명의 이사들로 구성되며, 매년 3번씩 워싱턴에서 모임을 갖고 조직이 나아가야 할 기본 방향과 정책들을 결정하고 CEO에 대한 성과평가를 하고 그 책임을 묻는다. CEO는 이사회에서 선출되고 모든 사업들과 재정을 관장하고 조직을 지휘하고 있다.⁴⁷⁾

이에 비해 참여연대의 <총회 - 공동대표 - 운영위원회 - 집행위원회 - 상임집행위원회 - 사무처> 체제와 같이 단계가 복잡한 경우 그 책임의 소재가 불확실해진다. 최종적인 주인에서부터 최종적인 대리인에 이르는 단계가 복잡해져서 정보의 비대칭(information asymmetry) 문제도 심각해지고, 감독하기도 어려워지고, 책임소재를 명확히 묻기가 어려워진다.

따라서 <총회 - 이사회 - CEO>식의 단순한 형태가, 복잡한 다층구조를 지니면서도 실질적인 민주성과 대표성을 담보하지 못하는 한국 NGO의 구조보다 훨씬 간단하면서 능률적인 결정을 하는 데 유리할 것이고 궁극적으로 그 책임성을 묻기가 용이하다. 물론 이러한 이사회-CEO 체제를 한국의 시민단체에 바로 접목시키기 위해서는 이사를 선출하는 총회의 기능이 정상화되어야 하며 체계적인 평가·감시제도의 도입이 전제되어야 한다. 이러한 문제를 개선하기 과도적인 조처로 하나를 제안하면 다음과 같다. 우선 공동대표는 명목상의 대표로써 존재하게 하여 집행위원회에서 배제하고, 운영위원회(외국의 경우 이사회)에만 포함되게 하거나, 공동대표라는 제도 자체를 없애는 것이 바람직하다고 본다. 그렇게 되면 내

45) Common Cause는 1970년 창립되어 현재 약 200,000명의 회원이 지원하고 있다. Common Cause는 깨끗하고 정직한, 책임있고 효율적인 정부를 구현하는 것을 목표로 하고 있는 비당파적 시민운동조직이다.

46) Ralph Nader에 의해 소비자이익보호를 위해 1971년 설립된 'Public Citizen' 역시 3단계 의사결정구조를 두고 있다(www.citizen.org 검색일 : 2002. 10. 15).

47) Common Cause의 경우 CEO는 집행기구를 총괄하면서 실질적인 대표역할을 하고 있고, 이사회의장은 이사회운영을 책임지고 있으며, 이 외에 상징적으로 명예이사회의장을 한 명 두고 있다. Common Cause를 대표하는 사람들로는 Scott Harshbarger가 CEO를 맡고 있고, Derek Bok가 이사회의장(Chair)을 맡아서 이사회운영을 책임지고 있으며, 이 외에 상징적으로 워터게이트 특별검사출신인 Archibald Cox를 명예이사회의장으로 두고 있다(www.commoncause.org 검색일: 2002. 10. 15).

부적인 경영과 그 책임이 집행위원장(또는 사무처장)에게 명확히 주어지게 될 것이다. 동시에 회원들에 의해 선출된 운영위원회들이 집행부를 감독하는 이사회의 역할을 제대로 수행해야 한다. 따라서 집행기능은 집행위원장은 위시한 집행위원회와 사무처가 맡고, 대의·감독 기능은 운영위원회가 맡게 됨으로써 내부적 책임확보와 견제가 가능한 시스템을 만들어야 할 것이다.

3. 분사화: 분권화의 모델

참여연대의 각종 센터들은 지금까지는 거래비용(transaction cost)을 줄이는 시너지효과(synergy effect)가 컸고, 참여연대의 이름 하에서 활동함에 따라 그 영향력을 극대화할 수 있었다. 그러나 이러한 ‘백화점식 운동’은 한계를 나타내고 있다. 따라서 궁극적으로 각 개별 센터들 중 독립할 수 있는 역량이 되는 것들은 분사화를 시켜야 한다. 그리고 이를 위해 각 센터들이 독립할 수 있는 여건을 마련하기 위해 노력해야 한다.⁴⁸⁾ 분사화를 통한 독립화로 각 개별 회원들에게 자신들이 선호(preference)에 맞는 활동을 수행하는 단체들을 쉽게 찾을 수 있게 하고, 더욱 헌신적으로 몰입(commitment)할 수 있게 할 것이다.

또한 정보화의 진척에 따라 분사화에 유리한 환경이 조성되고 있다(박형준, 2000). 다양한 사회적 이슈를 다루는 다수의 업무단위들이 종합적으로 하나의 조직내에 포괄되던 ‘종합적 방식’에서 탈피하여 특정의 이슈를 전문으로 하는 단위들로의 분화가 촉진되고 이에 따라 중간관리자의 중요성이 감소할 수 있기 때문이다. 즉 기존단체의 전문화화와 분권화가 동시에 촉진된다. 이와 함께 웹기반기술과 이메일 관련기술의 보급에 따라 조직과 개인간, 그리고 조직간의 의사소통의 비용이 낮아짐으로써 소외지역에서 적은 재정과 인원으로도 NGO를 설립·운용하는 것이 가능해 졌고 NGO간의 연대활동도 가능하게 되었다.

그리고 기존의 참여연대의 각 활동부문을 분사화함으로써, 그동안 누리던 우월적인 권위가 약화되어 같은 지향과 목적들을 가진 전문NGO들간의 수평적이고 협력적인 네트워킹(cooperative networking)이 가능하게 될 것이다. 이는 궁극적으로 Goodin(2003)이 지적한 바와 같이 네트워크를 통한 NGO들간의 상호감시(mutual monitoring)를 촉진시켜서 개별 NGO의 내부의 민주적 책임성의 결핍을 보완하는 역할을 수행할 수 있을 것이다.

48) 최근에 참여연대에서 국제사업연대를 담당하는 센터를 독립시킨 바 있다.

VI. 결 론

본 연구는 한국의 NGO들이 갖고 있는 민주적 책임성의 문제를 ‘민주성’과 ‘대표성’, ‘책임성’, ‘분권화’로 구분하여 참여연대의 의사결정구조를 중심으로 점검해 보았다. 참여연대와 같은 대변적 시민단체는 대상집단과 일반대중에게 ‘정통성을 보유한 대변자(legitimate voice)’라는 신뢰를 주고 사업 및 프로그램을 포함한 NGO 내·외부적 책임성을 확보하는 것이 중요하다. 그러나 연구 결과 여러 문제점을 확인할 수 있었다. 첫째, 민주적인 절차를 통한 대표선출 부분에서는 총회에 대한 정관상의 규정이 미흡한 문제를 들 수 있고, 실제로 형식적인 통과의례의 기능밖에 수행하지 못함으로써, 회원들의 의사를 상향적으로 대표하지 못하고 있다. 총회의 기능이 원활하게 되면 운영위원회 등의 회원을 대표하는 대의기구가 민주적으로 선출될 수 있다. 또한 운영위원회의 대표성 확보를 통하여 운영위원회가 집행기구를 제대로 견제하고 감독할 수 있다. 따라서 총회의 기능 회복을 위하여 회원들에게 총회의 중요성을 제대로 인식할 수 있도록 홍보하고, 참석을 유도하는 노력을 해야 한다. 한편, 정보화의 진전에 발맞춰 사이버 정책네트워크와 사이버총회와 같은 대안들을 생각해 볼 수 있다.

둘째, 의사결정단계의 복잡성, 즉 책임주체의 다단계의 측면에서는 현재의 <총회-공동대표-운영위원회-집행위원회-상임집행위원회-사무처>의 구조가 심각한 복대리인의 문제를 발생시키고 실제적인 책임성 확보에 미흡하다고 판단된다. 외국의 경우 대체로 <총회-이사회-CEO>의 구조를 갖고 있어서 이사회는 대외적인 책임을 지고, CEO는 대내적인 책임을 지게 되어 있고 이사회의 CEO에 대한 견제·감독이 잘 수행되고 있다. 따라서 우리의 경우도 외국처럼 이사회제도를 도입하여 의사결정단계를 줄이고 책임성을 확대하는 방법을 고려할 수 있다. 또한 운영위원회의 규모를 조정하면서 선출직 위원들의 비중을 늘리고, 그 선출 또한 회원들의 의견이 최대한 반영되도록 하고, 운영위원회의 임기조정 및 권한강화를 통해 집행부를 감독·견제할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 각 활동기구들의 분권화 측면에서는 참여연대의 경우 상당히 독립적인 활동을 보장하고 있고 장기적으로는 이들을 분리시키는 방향으로 가고 있다. 그러나 한편으로는 참여연대라는 깃발 아래 묶어둠으로써 조직의 대사회적 영향력을 계속 확보하고, 각 활동기구들의 활동이 전체조직목표에 어긋나지 않도록 하기 위해서 집행기구에 의한 통제도 여전할 것으로 예측된다. 정보화의 진전으로

네트워크(network)를 통한 작은 단위들의 연대가 적은 비용으로 높은 효과를 낼 수도 있고, 핵심사업에 집중할수록 이에 관심이 있는 회원들의 활동에 대한 협신성을 제고할 수 있고, 수평적인 NGO들간의 바람직한 상호감시가 효과적으로 작동할 수 있는 환경이 조성된다는 점을 고려하면, 초기의 창립정신에서 출발하는 핵심사업을 제외하고는 분사화를 시키는 것이 바람직한 방향이다.

지금까지의 한국의 NGO, 특히 시민단체들은 양적인 팽창과 그 영향력의 확대에도 불구하고, 이에 걸맞은 내부구조에 대한 민주적 책임성 문제는 소홀히 했다는 비판을 피할 수 없다. 회원들의 민주적이고 자발적인 참여를 유도하고 NGO 운영의 책임을 확보할 수 있는 다양한 방법들을 개발하고 시도하여야 하고, 내부적으로 민주적인 의사결정기제를 확보해야 한다. 물론 궁극적으로는 회원들의 역할이 단순한 후원자에만 머물지 않고, 주인의식을 가지고 조직내에서 자신들의 권리를 찾기 위해 적극적인 참여를 할 때만이 조직 내 민주주의 완성은 가능해질 것이다. 위에서 언급했던 참여연대의 의사결정구조와 과정에서의 문제 등은 비단 참여연대만의 문제가 아니다. 대의적 조직이 아닌 대변형 조직으로 운동방식을 선택할 수밖에 없었던 국내 시민단체들에게 엄격한 민주적 책임성을 요구하기는 현실적으로 어려운 측면이 있다.⁴⁹⁾ 그러나 한국의 NGO들은 전문성의 제고와 함께 민주적 책임성을 확보하는 노력이 결합될 때 NGO가 발표하는 정책대안과 활동들에 더 많은 신뢰와 지지가 뒷받침될 수 있을 것이다.

마지막으로 본 연구는 시민단체를 포함한 NGO의 내·외부적 책임성에 관한 초기적인 연구의 성격을 띠고 있고 있다. 따라서 추후 연구에서는 한국의 시민사회 운동의 발전양태와 이에 따른 조직적 특수성 등의 경로 의존적인 측면을 감안해야 할 것이다. 그 예로 서구사회의 비정부부문이 시장과 정부가 제공하지 못하는 공공적 서비스를 총족을 하는 수요적인 측면에서 성장을 한 점에 반해 한국은 사회개혁운동 및 정책기업가(policy entrepreneur) 등의 공급적 측면에서 성장하였다. 따라서 서구에서는 NGO가 법인의 형태를 띠고 그 활동에 대하여 책임성을 강하게 요구받는 반면, 한국의 경우 초기에 다수가 법인의 형태를 취하지 않은 임의단체 형식으로 정부로부터의 자율성의 확보를 더 강조하는 차이가 있다는 점 등을 고려할 수 있다.

49) 이러한 점을 지적해준 익명의 심사위원께 감사드린다.

참 고 문 헌

- 금현섭. (1995). 「공익단체의 정책투입에 관한 연구 : 경제정의실천시민연합을 중심으로」. 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 김광식. (1999). 「한국 NGO: 시민사회단체, 21세기의 희망인가?」 서울: 동명사.
- 김동춘. (1999). 되돌아본 시민운동 10년, 21세기의 대안. 참여연대 창립 5주년 기념심포지움.
- 김영래. (1998). 한국의 시민사회와 비정부조직(NGO)의 발전과제. 한국정치외교사 학회 발표논문.
- 김용민. (2000). 「한국시민단체의 목적전치: 경실련과 참여연대를 중심으로」. 석사학위논문, 연세대학교 대학원 사회학과.
- 김정부. (2001). 「NGO의 조직화방식 변화와 정부-NGO관계에 관한 연구」. 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 김종래·강제상. (2000). 국정관리와 NGO의 역할: 환경NGO와 정부관계를 중심으로. 「국정관리의 새로운 방향과 과제」(2000년 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집 별쇄본).
- 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).
- 남궁근. (2000). 반부패를 위한 국내 NGO활동 분석. 「정부와 NGO」(한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집).
- 박재율. (1999). 시민운동 10년의 성찰과 21세기의 과제. 참여연대 창립 5주년 기념 심포지움.
- 박형준. (2000). 전환기 시민운동의 성격과 방향. 「비평」, 2000년 제2호.

- 박홍식. (2000). 해외 반부패 NGO 활동의 의미. 「정부와 NGO」 (한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집).
- 안형기 외. (2000). 동북아 3국 환경NGO의 실태분석: 국제적 연대방안의 모색. 「한국정책학회보」, 9(1).
- 오재일. (2000). 지역사회에 있어서 지방정부와 NGO와의 관계에 관한 고찰. 「정부와 NGO」 (한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집).
- 유종성. (1999). 한국시민운동의 문제점과 대안. 참여연대 창립 5주년 기념심포지움.
- 유홍립. (2001). 한국NGO리더십의 문화이론적 분석. 한국행정학회 2001년도 학술대회.
- 유팔무. (1997). 시민없는 시민운동의 극복. 「당대비평」, 1997년 제2호.
- 유팔무 · 김원동. (2000). 춘천지역의 시민운동과 지방자치. 「정부와 NGO」 (한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집).
- 이근주. (2001). 정부와 NGO간의 협력유형의 모색: 환경정책의 과정을 중심으로. 「한국행정학회 창립45주년 기념 국제학술학회자료집 별쇄본」.
- 이선우 · 문병기. (2000). 시민참여시대의 정책갈등에 대한 협상론적 접근: 영월 다목적 댐 사례를 중심으로. 「지방정부의 리더십과 문화산업정책」 (2000년도 한국행정학회 기획세미나 발표논문집).
- 이원웅 · 최창현. (2000). 지방자치와 NGO: 강릉시 사례를 중심으로. 「정부와 NGO」 (한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집).
- 임승빈. (2000). NGO의 자율성과 책임성 중대방안. (2000년도 민주공동체실천사업 최종평가심포지움 주제발표문).
- _____. (2001). 정책과정에서의 정부와 환경NGO간의 관계에 관한 연구. 「한국행정학회 창립45주년 기념 국제학술학회자료집(I)」.
- 참여연대. (1994). 「창립기념 자료집」.
- _____. (1997a). 「창립 3주년 기념 자료집」.
- _____. (1997b). 「희망은 여기에: 각계인사 31인이 본 참여연대와 한국의 시민운동」.
- _____. (1999). 「창립 5주년 기념 자료집」.
- _____. (2000). 「제 6차 정기총회 자료집」.
- 참여연대 부설 참여사회연구소. (1999). 「한국 시민운동. 21세기 대안을 찾아」.
- 조희연. (1999a). 한국의 민주주의 이행과 시민운동. 「한국NGO총람」.
- _____. (1999b). 참여연대 5년의 성찰과 전망. (참여연대 창립 5주년 기념심포지엄

발표문).

- Brody, Evelyn. (2002). Accountability and the public trust. In Salmon, Lester M.(ed.), *The State of Nonprofit Ameria*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Brown, L. David & Mark H. Moore. (2001). Accountability, Strategy, and International Non-Governmental Organizations. The Hauser Center for Nonprofit Organization, Harvard University, April 2001.
- Cornforth, Chris & Claire Simpson. (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 Rudolph Klein. (1987). *Accountabilities: Five Public Services*. London: Tavistock.
- Douglas, James. (1983). *Why Charity? The Case for a Third Sector*. Beverley Hills, Calif.: SAGE.
- European Union. Commission. (2001). *European Governance: A White Paper*. COM(2001)428.
- Fung, Archon. (2003). Servants of the poor: an account of democratic accountability in nonprofit organizations. Hauser Center for Nonprofit Organizations, Harvard University, April 2003.
- Garratt, Bob. (1996). *The Fish Rots from the Head*. London: Harper Collins.
- Gies, David L., J. Steven Ott, & Jay M. Shafritz. (1990). Governance: The Roles and Functions of Boards of Directors. In D. L. Gies, J. S. Ott, & J. M. Shafritz(eds.), *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 2003.
- Harris, M. (1999). Voluntary Sector Governance-Problems in Practice and Theory in the United Kingdom and North America. In D. Lewis(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?. *Harvard Business Review*, 9(Mar/April).
- Kim, Junki. (2001). The Impact of Information and Communication Technology on Non-governmental Organizations in Korea: Some Empirical Evidence. (a paper presented

- at the 2nd ISTR Asia and Pacific Regional Conference), Osaka, Japan.
- 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 W. Powell(ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven: Yale Univ. Press.
- Minow, Martha. (2002). *Partners, Not Rivals: Privatization and the Public Good*. Boston: Beacon Press.
- Mulgan, Richard. (1997). Contracting out and accountability. *Australian Journal of Public Administration*, 56.
- Murray, Vic. (2001). Governance of Nonprofit Organizations. In J. Steven Ott(ed.), *Understanding Nonprofit Organizations: Governance, Leadership, and Management*. Oxford: Westview.
- Stoesz, Edgar & Chester Raber. (1997). *Doing Good Better!: How to Be an Effective Board Member of a Nonprofit Organization*. Good Books.
- United Kingdom, Secretary of State for Wales. (1988). *Compact between the Government and the Voluntary Sector in Wales*, Cm 4107. London: Stationery Office.
- United Nations, Economic and Social Council. (1996). *Resolution 1996/31: Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations*.
- Young, Dennis. (1986). Entrepreneurship and the Behavior of Nonprofit Organizations: Elements of a Theory. In Susan Rose-Ackerman(ed.), *The Economics of Nonprofit Institutions: Studies in Structure and Policy*. Oxford University Press.
- Zeckhauser, R. and J. Pratt. (1985). *Principal and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Publishing.
- Common Cause 홈페이지 (www.commoncause.org)
- Common Cause, Public Citizen 이메일 인터뷰
- Public Citizen 홈페이지 (www.citizen.org)
- 경실련 규약 및 홈페이지 (www.ccej.or.kr)
- 참여연대 정관 및 홈페이지 (www.peoplepower21.org)
- 인터뷰: "참여연대" 상근자 및 자원봉사자, "함께하는 시민행동" 상근자

Abstract

Internal Governance and Organizational Effectiveness of NGOs in Korea: The Case of PSPD

Jun-Ki Kim · Jung-Hun Shin

As non-governmental organizations(NGOs) are increasingly gaining prominence and are seen as 'real' alternatives to government agencies and corporations in solving various public issues, there is a growing need to establish criterion for securing some degree of accountability within NGOs. This paper considers, through examining the current literature on accountability of NGOs and the case study on PSPD(People's Solidarity for Participatory Democracy), ways in which policy-oriented advocacy civic movement organizations can balance between the public's need for accountability and the non-governmental sector's desire for autonomy. It has been argued that based on a number of shortfalls in terms of the PSPD's internal governance structure and policy (decision) making process, the PSPD needs to adopt more 'proactive' accountability systems to implement ever growing number of programs. We also propose that the organization needs to develop more structured accountability systems to deal with a wide variety of stakeholders, ranging primarily from donors, staffs, beneficiaries and partners. This may necessitate reorganizing its accountability system as well as its governance structure.

【Key words: NGO, internal governance, PSPD, democratic accountability】