

2015년 기획연구 보고서

Part3

재단과 책무성

아르케 대표, 성공회대학교 외래교수
이형진



I. 책무성의 개념과 정의

책무성(accountability)이란 일반적 의미에서 ‘어떤 행동/행위에 대해 응답을 해야만 하는 것’을 일컫는다. 더구나 응답해야 하는 곳이 독자적 권한을 갖는 기관이라면 이들 기관은 잘못된 행위에 대해 교정을 요구할 수 있는 권한을 갖는다. 따라서 책무성이라는 용어는 외부적인 행위자 및 외부적 강제성을 포함하기 때문에 위계적인 성격을 갖는다. 이와 함께 책임(성)(responsibility)이라는 용어도 일반적으로 책무성과 함께 서로 교차적으로 사용된다. 책무성이 주로 외부적 통제와 조정이라는 것과 관련된 반면, 책임성은 내부적인 것과 관련되며 좀 더 개인적인 차원의 행위와 연관되어 사용된다(Harlow, 2014).

재단을 포함한 NPO는 특성상 다중적 이해관계자(multiple stakeholders)와 관계를 맺게 되기 때문에 이에 적합한 서로 다른 종류의 책무성이 존재한다. 혹은 분석 유형에 따라 ‘설명 책무성’(explanatory accountability), ‘반응 책무성’(responsiveness accountability), ‘법적·제재적 책무성’(accountability with sanction)등으로 구분하거나(Leat, 1988), 혹은 경영 책무성(management accountability), 내적/외적 책무성(internal/external accountability), 승인 책무성(approval accountability) 등과 같이 형태를 특징 지워 설명하기도 한다(Kumar, 1996).

그렇다면 책무성은 어떤 구성요소 혹은 차원(dimension)으로 이뤄졌을까? 우선 이를 다섯 가지 차원으로 나눠 설명한 것을 살펴보면(Koppell, 2005) 다음과 같다.

- 투명(transparency) : 조직의 행동과 성과에 대한 평가를 위한 데이터 및 관련 정보가 공개되었는가?
- 의무(liability) : 조직 및 조직의 책임자들이 긍정적이건 부정적이건 성과에 대한 결과를 감당하고 있는가?
- 통제(controllability) : 주인-대리인(principal-agent)의 관계가 명확하게 정의되어 있는지 그리고 대리인은 주인이 원하는 바를 행하고 있는가?
- 책임(responsibility) : 정관 및 내규, 법률, 규칙 등을 준수하고 있는가?
- 반응(responsiveness) : 이해관계자들의 요구와 기대를 충족시키고 있는가?

또 다른 논자는 이를 네 가지의 핵심적 구성요소로 나눠 설명하기도 한다(Ebrahim & Weisband, 2007).

- 투명성(transparency) : 정보의 수집과 일반 대중의 접근성
- 책임/정당성(answerability, justification) : 행위, 결정 등에 대한 명확한 근거의 제시—선택해서 정해진 것이 아니므로 합리적 질의가 이뤄질 수 있음을 강조.
- 준수(compliance) : 절차와 결과에 대한 모니터링과 평가를 기반으로 하며, 확인된 사실에 대한 보고에 대해서는 투명성이 전제됨.
- 강제/제재(enforcement, sanction) : 위에서 언급한 준수, 정당성, 투명성이 부족했을 경우 가해지는 처분.

따라서 일부 논자들은 책무성의 메커니즘을 궁극적으로 강제 혹은 제재, 즉 권력에 기반한 강제성이라 규정하기도 하지만, 이보다는 타자에게 응답하는 것은 물론 자기 자신에게도 책임을 지우는 것이라고 좀 더 넓은 관점으로 해석한다. 따라서 책무성은 대외적 차원에서는 규정된 행위의 기준을 지킬 의무, 대내적 차원에서는 개인적 행동과 조직의 사명을 통해 표출되고 감지되는 책임에 의해 동기부여 된다. 결국, 책무성은 다양한 행위자 간의 관계(relationship)로 특징지워 질 수 있으며, 행위자가 자신의 행위에 대해 설명을 하고 상대방이 이를 받아 판단하는 것이라고 해석할 수 있다(Ebrahim, 2010).

이를 다시 범주와 범위의 개념을 통해 살펴보면, 책무성의 협의의 개념은 내외부적으로 법, 규칙, 절차, 정해진 성과 기준을 준수하는 것. 예를 들면 (1)조직 내에서 혹은 한 사회 내에서 자신의 행위에 대해 관리감독 기관에 대응을 해야만 하는 정도, (2)조직의 재산, 문서, 자금 등에 대한 정확한 기록을 유지해야만 하는 의무라 할 수 있다(Shafritz, 1992).

반면, 책무성에 대한 광의의 개념은 “공공 조직과 그 구성원이 조직 내외부로부터의 다양한 기대를 관리 운영하는 수단을 포괄하는 것”(Romzek & Dubnick, 1987), 혹은 “대외적으로는 개인이나 조직이 자신의 행위에 대해 설명하는 수단, 대내적으로는 조직의 사명, 목표, 성과를 성취해 가면서 다시 이를 지속적으로 면밀하게 검토 재검토해야만 하는 책임과 관련된 수단”(Ebrahim, 2003)으로 정의되기도 한다. 즉 광의의 개념은 책무성의 전제 조건인 법의 준수에만 머무는 것이라기보다는 조직 내외부의 다양한 이해관계자들의 관심과 욕구에 대한 대응(responsiveness)을 포괄한다. 이는 일반 대중의 해당 조직에 대한 신뢰와 믿음 유지하게 하는 중요한 기제로서 작동한다. 따라서 비영리조직에 종사하는 모든 구성원들 그리고 특히 이사진 및 최고경영자를 포함한 조직의 리더들은 사회가 해당 조직에게 무엇을 기대하는지, 조직의 존재 이유는 무엇인지 등의 질문에 효과적인 방법으로 응답해야 하며, 이를 위해서는 조직을 전략적으로 포지셔닝하기 위해 노력해야 한다. 결국 책무성이란 외적으로는 새롭게 진화하는 새로운 기준을 탐색하면서 이에 지속적이고도 능동적으로 대응해가는 조직 차원의 노력이라 할 수 있다.

II. 책무성을 둘러싼 기본적인 질문

1. 누구에 대한 책무성인가?

비영리조직은 다중적 이해관계자가 존재하는 만큼 책무성을 둘러싼 관계가 단순하지 않다. 예를 들면 후원기관이나 기부자에게는 상향적인(upward), 서비스대상자 혹은 해당 지역사회에게는 하향적인(downward), 그리고 비영리조직 자신의 사명과 구성원들에게는 내부적 혹은 수평적인 관계를 갖는다. 이는 또한 조직의 형태에 따라서, 즉 회원조직(membership)인가, 서비스제공조직(service-delivery)인가, 혹은 어드보커시 네트워크(policy advocacy network)인가에 따라 다양한 양상을 보인다(Ebrahim, 2010). 우선 회원조직인 경우, 회원들의 관심과 이해를 최우선적으로 고려해야 한다. 실제로 각각의 회원들은 조직의 리더를 선출한다든지, 회원탈퇴를 한다든지, 리더에게 영향력 행사하거나 직접 리더십에 도전해서 조직을 경영한다든지 등의 방법을 통해 책무성을 요구하거나 직접 실천할 수 있다. 따라서 회원조직은 특성상 회원들에 대해 내부적인 책무성을 갖는 것이며, 회원이 곧 서비스를 받는 대상자라면 하향적 책무성의 관계를 갖게 된다. 이런 측면에서 회원조직은 ‘주인’과 ‘대리인’ 사이에 일방향적인 관계라기보다는 쌍방향적인 평등한 관계가 존재하게 되고, 탈퇴(exit), 주장(voice), 충성(loyalty) 등의 선택적 옵션이 잠재하게 된다.

서비스제공조직은 서비스대상자들에게 복지, 교육, 보건의료, 주거 등의 서비스를 제공하거나 전달하는 조직을 일컫는다. 따라서 주요 이해관계자인 서비스대상자들은 회원조직과는 달리, 해당 비영리조직을 설립하는 데 관여하지도 않으며, 이로 인해 조직의 외부자로서 그들의 주장을 강하게 제시하기도 어렵다. 이러한 관계는 서비스를 제공하는 비영리조직과 이를 지원하는 후원기관·기부자의 관계에서도 나타나며 이러한 비대칭적 관계는 다시 비영리조직과 서비스대상자 사이에 반복되어 나타나게 된다. 즉 본고에서 살펴볼 ‘후원자—재단—서비스지원대상자(NPO, NGO)’ 사이에서 나타나는 관계가 전형적이라 할 수 있으며, 비영리조직의 책무성 이슈와 관련하여 많은 논의와 진전이 이뤄지고 있는 분야이기도 하다.

어드보커시 네트워크의 회원은 개인일 수도 있고 단체일 수도 있다. 회원으로서 회비를 낸다는 점에서 회원조직과, 그리고 의사결정에 직접적으로 참여하지 않는다는 점에서 서비스제공조직과 공통점을 갖는다. 그러나 회원들이 완전하게 만족하지 않더라도 그들이 낸 회비를 네트워크의 목적에 따라 사용할 수 있으며, 대부분의 회원은 이러한 결정에 직접적으로 참여하거나 다른 회원들에게 영향을 미치기가 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 이들 네트워크는 로비, 소송, 항의, 타협, 사실확인, 정보공개 등의 방법을 통해 법과 제도, 그리고 이에 근거한 정책 결정에 일정한 영향력을 행사함으로써 회원들이 지향하고자 하는 가치를 실현한다. 네트워크의 회원이 단체일 경우는 회원 단체 간에 협력과 타협이라는 또 다른 의미의 책무성을 갖는다. 또한 주요 행위자들 사이에 신뢰를 바탕으로 자원을 한데 모으고 협력을 증진한다는 의미에서 집합적인 성격을 갖고 있기도 하다.

2. 무엇에 대한 책무성인가?

앞서 살펴본 대로 비영리조직은 다중적 이해관계자를 갖고 있고, 이런 점에서 서로 다른 사람 혹은 그룹에 따라 서로 다른 책무성의 범주가 존재한다고 할 수 있다. 이는 <표 1>에 예시된 바와 같이 넓게 네 가지 범주, 즉 재정, 지배구조, 성과, 사명 등으로 나뉘어 살펴볼 수 있으며, 실제 이들 네 범주는 서로 배제적이라기보다는 상호 간에 서로 연결된 통합적 개념이라 할 수 있다. 즉, 이사진은 성실한 수탁인으로서의 책임과 조직 사명 수행 및 성과에 대한 관리 감독의 책임을, 재단과 같은 후원기관/기부자는 어느 단체를 지원할 것인가라는 판단을 하기에 앞서 대상 조직의 사명이 무엇인지 확인하고 검토해야 하는 책임을, 최고경영자는 이사진 및 스텝들과 함께 일을 해나가면서 사명, 전략, 성과 등에 대한 도전적 과제를 해결해야만 하는 책임을 갖는다는 점에서 그러하다.

범 주	내 용	특 징
재정 (finance)	<ul style="list-style-type: none"> 비영리분야뿐만 아니라 영리분야 등 전 부문에 걸쳐 재정 및 재무에 대한 투명성과 정보 공개는 물론, 내부 비리에 대한 내부자 고발자에 대한 보호에 이르기까지 가장 기본적인 책무성 	<ul style="list-style-type: none"> 강제적이며 징벌적인 성격(제재, 벌금, 투옥, 면세 지위의 상실 등등)
지배구조 (governance)	<ul style="list-style-type: none"> 이사회의 책무-수탁자로서의 의무, 내부적 통제와 조정 및 법률 준수 책무성 이사회는 조직에 대한 주의(care), 충성(loyalty), 충실(obedience)의 결합체 <ul style="list-style-type: none"> - 주의 : 의사결정을 위해 적절한 정보를 탐색하고 이를 고려해야 하는 책무 - 충성 : 이해 충돌의 공개 및 조직의 이익을 개인의 그것에 우선해야 하는 책무 - 충실 : 의사결정을 위한 조직 내부 규약 준수 및 조직의 사명을 지켜야만 하는 책무 	<ul style="list-style-type: none"> 투명한 재정과 법률의 준수 등 성실한 수탁인으로서의 의무는 물론, 결과 및 성과, 효과적인 전략, 사회적 가치 증대를 위한 사명의 성취 등 그 역할의 범위가 점차 확대됨.
성과 (performance)	<ul style="list-style-type: none"> 비영리조직의 사업 결과와 성과에 대한 책무-'성과기반 책무성'(performance-based accountability), '논리모델'(logic model), 변화이론(theory of change) 	<ul style="list-style-type: none"> 성과 측정과 관련된 기술적·전문적 도구, 지표 개발, 임팩트 평가를 전제로 하며 목표에 대한 결과를 요구. 분명한 산출과 결과의 명시를 강조-후원기관·기부자에 대한 결과 보고, 그러나 측정 가능한 결과에 대한 단순한 요구는 졸속한 해결책을 낳고, 이는 다시 긴 시간을 필요로 하는 관계 형성 및 자력화(empowerment) 등에 부정적인 영향을 끼칠 수 있다는 비판이 존재. 이들 비판은 장기적인 효과성, 그리고 측정이 쉽지 않더라도 정치적·사회적 변화와 목표를 강조.

<p>사명 (mission)</p>	<p>• 비영리 활동의 핵심이라 할 수 있는 조직의 존재 이유인 사명을 강조.</p>	<p>• ‘성과기반 책무성’의 또 다른 형태—‘사명 중심 책무성’ : 1)반복과 학습을 통한 성과 측정에 대한 조직 책임자의 장기적 이해력 증진; 2)사회 문제에 대한 조직 책임자의 이해 확대 및 조직 환경에 대한 적응력 증진</p> <p>• 이를 위해서는 체계적인 성찰과 적응을 가능하게 하는 과정이 경영의 중심에 놓여야 함.</p>
--------------------------------	---	---

출처 : Ebrahim, 2010, 105~106을 참고로 재구성

〈표1〉 책무성의 범주

3. 어떤 메커니즘을 통해 책무성이 구현되는가?

비영리조직의 책무성이 다중적, 다면적이라면 어떤 메커니즘, 즉 어떤 방식으로 구현되는가? 이들은 각기 어떤 특징과 차이점을 갖는가?(<표 2> 참조)

우선 일반적으로 알고 있는 대로 비영리조직은 ‘정보 공개 및 보고’(reports and disclosure statement)라는 방법을 이용해 책무성을 가시화한다. 감독관청이나 세무 당국에 제출하는 보고서가 전형적인 예이며, 후원기관이 비영리조직으로부터 받는 각종 보고서 또한 이러한 예에 속한다. 전자는 불이행 시 징벌적 처벌을 감수한다는 점에서, 후자는 지원의 중단이라는 점에서 가시적, 강제적 성격을 띤다. 이러한 메커니즘을 통해 정보에 접근을 원하는 후원기관, 회원, 서비스지원대상자를 포함한 일반 대중에게 책무성을 갖게 되며, 비영리조직의 이사진들 또한 자신들이 갖는 수탁인으로서의 의무와 책임을 충족시키는 수단이 되기도 한다. 이러한 메커니즘은 비영리조직의 운영과 관련된 기본적인 데이터를 일반 대중에게 공개한다는 점에서 매우 중요한 도구라 할 수 있다. 그러나 이러한 유형의 책무성은 외부적으로는 다양한 이해관계자에 대한, 내부적으로는 사명, 가치, 성과, 윤리적 행동의 독려 등의 책무성을 간과하고 있다는 점이 그 한계로 지적된다.

어떻게 책무성을 실천하는가 -메커니즘? (도구 혹은 과정)	누구에 대한 책무성인가? (상향, 하향, 내부)	무엇에 대한 책무성인가? (재무, 거버넌스, 성과, 사명)	유인력 (내부적, 외부적)	조직 대응 (준수, 전략적)
공개/보고 (도구)	상향적 후원기관, 감독기관에 대해 하향적(낮은 정도) 서비스대상자, 회원에 대해	재무, 성과 (어떤 내용을 보고하느냐에 따라)	법률적 요구 세법과 면세 지위 편딩을 위한 요구사항 (편딩 지속 여부 혹은 면세 지위의 상실)	준수 (관련 법률, 단기적 성과)
성과 평가 (도구)	상향적 후원기관에 대해 하향적(높은 잠재력) 후원기관이NPO에 대해 NPO가 지역사회에 대해	성과(단기적 산출이 지배적이었으나 점차 임팩트에 대한 강조로 이동)	지원을 전제로 한 요구사항(외부적) 학습도구로서의 잠재성(내부적)	준수 (그러나 장기적이고 전략적인 차원의 평가 가능성을 가짐)
자율 규제 (도구 & 과정)	NPO 자신에게 우수한 관리 자라는 증명으로서 후원기 관에 대해	재무와 거버넌스 (정해진 표준 혹은 규칙 이 강조하는 것에 따라)	스캔들, 성과의 과장 등으로 인해 대중적 확신과 신뢰의 쇠퇴 (외적으로는 편딩 기회의 상실, 내적으로 는 평판의 상실)	업계의 표준 강도를 강화하고 정책 입안에 영향력을 가질 수 있다면 전략적 표준의 강도가 약하고 형식적이라면 준수
참여 (과정)	하향적 NPO로 부터지원대상자와 지역사회에 대해 하향적(높은 잠재력): 후원기관로 부터 NPO에 대해 내부적으로 NPO 자신에게	참여의 목적에 따라 달라짐. 예를 들어, 실행에 대한 투입 (성과), 의제에 대한 영향(거버넌스) 등등	조직의 가치(내부적) 편딩을 위한 요구사항 (외부적)	참여가 자문 및 실행이 란 차원에 제한된다면 준수. NPO의제에 지원대상자 의 권한과 영향력을 강 화하고자 한다면, 혹은 후원기관에 대한 NPO의 영향력을 강화하고자 한다면 전략적
적응적 학습 (과정)	NPO 자신에게 이해관계자 들에게 상·하향적	사명과 성과	사명 성취를 위한 성과 증진(내부적)	어떻게 사회적 문제를 해결할 것인가에 조직의 관심과 자원이 집중 된다면 전략적

출처 : Ebrahim, 2010, 115쪽

〈표 2〉 책무성 메커니즘의 특징

두 번째는 ‘성과 평가’(performance assessment)와 관련된 책무성이다. 이는 일반적으로 후원기관·기부자가 지원한 프로그램 및 프로젝트의 목표 대비 결과, 즉 목표가 제대로 진행되고 있는지 혹은 성취되었는지에 대해 평가한다는 점에서 상향적인 관계를 가지며, 그 결과에 따라 후원기관·기부자가 계속 지원할지를 결정한다는 점에서 외부적, 피동적인 성격을 갖는다. 물론 사명, 자체 목표 등에 대한 내부적 성과 평가 또한 비영리조직에서 흔히 사용되며, 그 결과는 내부적으로는 자신의 상태를 점검하고 외부적으로 책무성과 관련된 소통의 수단이 되기도 한다. 외부적 평가는 흔히 후원기관·기부자와 비영리

조직 사이에서 과정, 산출, 결과, 임팩트 등 어떤 것을 대상으로 할지 혹은 이해관계자에 따라 어떤 것을 대상으로 할지가 다르게 나타나기 때문에 비영리조직 입장에서는 다중적 이해관계자들 사이에 어떤 것에 우선순위를 두며, 상충하는 것들을 어떻게 조화시키느냐는 항상 도전적인 과제가 되곤 한다. 그럼에도 불구하고, 책무성의 메커니즘으로써 성과 평가는 결과에 대한 분명한 관심과 비영리조직으로 하여금 성과 관련 데이터를 축적할 기회를 제공한다는 점에서 긍정적인 영향을 끼친다.

세 번째 ‘자율 규제’(self-regulation)는 말 그대로 비영리 생태계 혹은 네트워크 내에서 성과와 행태에 대한 표준과 규약을 스스로 만든 것을 일컫는다. 업계 표준을 정한다거나 자격증명서 부여 등의 방법이 흔히 사용되는 방법이다. 특히 전자와 관련하여 최근까지 포괄적 성격을 갖는 자발적인 강령이나 규약, 배제적 성격을 갖는 제3자에 의한 자격 및 증명 표준이 비영리부문에서 지배적인 형태로 발전해 왔으며, 이는 조직을 잘 관리 운영하고 있다는 신호를 외부에 보내는 역할을 한다. 이러한 자율 규제의 메커니즘은 너무 많은 표준이 존재하기 때문에 후원기관 및 일반 시민의 입장에서는 비교가 쉽지 않다는 점, 이로 말미암아 내부는 물론 외부의 이해관계자들에게도 분명한 메시지를 전달하기가 어렵다는 점 등이 그 한계점으로 지적된다. 따라서 향후 이 메커니즘이 자리 잡기 위해서는 좀 더 많은 경험과 실험을 토대로 한 검증이 필요하다.

네 번째는 ‘참여’(participation)와 관련된 메커니즘이다. 위에서 살펴본 정보 공개 및 보고, 성과 평가가 도구적(tool) 성격을 갖는다면, 다음에 살펴 볼 ‘적응적 학습’과 함께 과정과 절차(process)의 이슈와 관련된다는 점에서 차별성을 갖는다. 즉 어떤 한 시점의 것을 언급한다기보다는 조직의 일상적이고 지속적인 과정과 절차에 대한 것이라 할 수 있다. 이와 관련된 방법으로는 일반 대중이 참여해 정보 접근을 가능하게 하는 것(공개 모임과 토론, 청문회, 설문조사 등), 특정 프로젝트에 노동(자원봉사) 혹은 기부 등을 통해 일반 대중이 참여하는 것, 특정 결정에 대해 협상하거나 거부권을 행사하는 것, 일반 대중이 사회 운동 등의 형태로 독립적으로 참여하는 것 등이 있다. 특히 앞의 두 가지 경우는 실제적인 권한이 없는 상징적 행위일 뿐이라는 비판과 함께, 공급자와 수요자 간의 권력의 비대칭성이 해소되지 않는 한, 하향적 책무성은 실현되기 어렵다는 주장이 제기된다. 따라서 참여라는 메커니즘과 관련하여 이해관계자들의 목소리를 평가 과정에 어떻게 반영할 것인가(비영리조직의 경우에는 서비스대상자들, 재단 등 후원기관인 경우는 비영리조직을), 쌍방이 모두 참여하여 평가할 방법은 없는가 등이 주요 논점으로 부각하고 있다. 결국, 앞서 살펴본 성과 평가라는 도구적 관점과 참여라는 과정과 절차라는 관점을 어떻게 융합하여 상대적으로 등한시했던 하향적 책무성을 강화하느냐가 관건이 된다.

마지막은 ‘적응적 학습’(adaptive learning) 메커니즘과 관련된 것이다. 이는 비영리조직이 자신의 사명 완수를 위해 비판적 분석과 성찰이 필요하고, 이를 위해 반복적인 기회를 만들어 가는 과정과 관련된다. 이를 위해서는 일반적으로, 내부 구성원에게 성찰과 심리적 안정을 위한 시간을 부여하고, 그들로 하여금 자신의 실수와 동의하기 어려운 사안에 대해서 자유롭게 토론할 수 있는 ‘우호적 학습환경’, 실험적 시도, 분석, 역량강화, 그리고 정보공유를 위한 포럼과 같은 것을 가능하게 하는 ‘구체적인 학습과정’, 토론과 성찰을 위한 전폭적 지원 등을 통해 대화를 장려하고 학습을 심화시키고자 하는 ‘우호적인 리더십’

이 전제되어야 한다. 따라서 이 메커니즘의 특징은 외부적 책무성, 특히 후원기관에 대한 것이라기보다는 비영리조직의 사명에 대한 내부적 책무성이라 할 수 있으며, NPO리더들에게는 단기적 성과보다는 장기적, 지속가능한 결과를 지향한다는 점에서 관심을 두어야 할 접근법이기도 하다. 소모적이고 위계적인 성과 평가, 상향적 책무성만을 강조하는 성과 평가를 지양하고, 체계적인 그리고 비판적인 성찰을 가능하게 함으로써 조직 내의 각각의 구성원들이 더 나은 지식과 이해를 심화시키고자 하는 것이 이 메커니즘이 갖는 큰 특징이다. 결국 상향적 혹은 하향적·외부지향적 책무성은 내부적 절차와 과정이 균형을 이뤄야 하며, 비영리조직의 궁극적 존재 이유인 조직의 사명을 염두에 두면서 조직의 일상에 이를 어떻게 적용하느냐가 중요한 이슈가 된다.

4. 조직의 발전단계와 책무성

앞서 살펴본 대로 책무성은 조직의 유형에 따라, 이해관계자에 따라, 의도와 목적에 따라 다양하게 나타난다. 다시 말하자면, 하나의 방식으로 모든 기대와 욕구를 충족(one size fit all)할 수는 없다는 뜻이기도 하다. 또한 비영리조직은 조직의 진화, 즉 설립부터 성장, 성숙의 단계를 거쳐 쇠퇴기에 이르는 동안 책무성과 관련하여 다양한 도전과 이에 대한 대응이 필요하다. <표 3>은 생애주기적인 틀을 통해 무엇에 대한 책무성인가, 누구에 대한 책무성인가, 책무성을 위한 메커니즘이 조직의 생애주기와 관련하여 어떻게 변화해가고 있으며 그 특징이 무엇인지를 설명한다(Kearens, 2011).

일반적으로 조직은 유기체와 같이, 탄생과 성장, 성숙, 쇠퇴 등의 생애주기적 특징을 갖는다. 특히 책무성 이슈와 관련하여 조직이 설립되어 시작하는 단계는 법률, 내부 운영 계획과 규칙의 준수라는 상대적으로 협의 책무성에 초점을 맞춘다. 특히 회계 및 재무적 책무성은 대외적인 투명성, 신뢰성과 긴밀하게 연관되는 만큼 시간이 흐름에 따라 정교화 과정을 거치게 된다. 출연자, 후원자(기관)의 의도에 대한 대응 또한 책무성의 중요한 요소로 자리매김한다. 성장과 성숙 단계로 조직이 진입하게 되면 법률과 규칙에 대한 준수는 점점 더 복잡해지고 부담으로 작용한다. 이에 따라 리더 또한 협의적·단기적인 것에서 장기적·전략적인 책무성 개념으로 그 관심이 확장된다. 조직의 책무성 전략에 영향력을 가진 이해관계자 그룹 또한 다양해지고 범위가 확대됨에 따라 다양하고 때때로 갈등적인 인식과 기대에 부응하면서 책무성에 대한 전략적 개념을 좀 더 포괄적으로 발전시켜 간다. 조직이 쇠퇴기에 들어가면 상황에 맞게 구조조정을 하든지 합병을 하든지 아니면 해산의 절차를 밟게 된다. 조직은 다시 설립할 때와 마찬가지로 다양한 이해관계자들의 욕구를 고려하면서 법률과 규칙에 대한 준수를 책무성 메커니즘의 중요한 요소로 자리매김시킨다.

	설립 및 시작단계	성장단계	성숙단계	쇠퇴 및 재정리
누구에 대한 책무성인가?	출연자(그룹) 자원봉사자 이사진 창립 직원 서비스 지원대상자	서비스 지원대상자 후원기관 감독 기관 자원봉사자 직원 인증 기관 언론 파트너 기관 공급자	지역사회와 다중적 이해관계자	서비스 지원대상자 후원기관 계약당사자 채권자 감독기관 직원 자원봉사자
무엇에 대한 책무성인가?	법률 준수 : 조직 설계 및 사업 계획에 따른 운영	법률 준수 성장을 위한 경영 책임 사명 완수와 관련된 진 전 사항과 이에 대한 공 지와 보고	법률 준수 지역사회 욕구 변화에 대한 대응/반응 사명 성취의 주요 진전 사회적 책임 우수 사례	법률 준수 해산을 위한 책임 경영
책무성을 위한 메커니즘	정관 사업계획서 마케팅 자료 논리모델 내부 재정 및 운영 통 제/조절 도구	전략기획 복잡해진 내부 책무성 통제/조절장치(e.g. 재 무 감사, 계약관련 경영 메커니즘, 성과 경영)	전략기획 복잡해진 내부 준수 메커니즘 (자체적으로 작성된) 해당 분 야와 같거나 이를 넘어서는 성과 기준 품질 통제/조절장치 위기관리 경영계획	해당 분야 내 동일 성 격의 조직에 이양하거 나 해산을 위한 조직 자산 가치 평가

출처 : Kearens 2011, 206쪽

〈표 3〉 책무성과 생애주기적 특징

책무성의 생애주기적 틀은 조직의 출발과 쇠퇴 단계에는 법률과 규칙의 준수라는 협의의 책무성에, 성장과 성숙의 단계에서는 확장된 책무성의 개념과 이의 성취를 위한 전략적 메커니즘에 초점을 두는 것으로 요약할 수 있다. 이는 조직의 발전 단계에 맞는 책무성 전략과 기술을 발전, 응용시켜 나가는 데 유용하며, 조직 경영과 거버넌스의 관점에서는 전략기획을 위한 도구로 활용할 수 있다.

5. 비영리조직의 책무성이 갖는 함의

누구에 대한 책무성인가라는 이슈는 다중적이며, 행위자들 간의 관계에 따라, 조직의 형태에 따라 다양하게 나타나기 때문에 단순히 정의하기란 쉽지 않다. 더구나 이해관계자들 간의 자원을 둘러싼 비대칭적 관계로 인해 자원 공급자 쪽의 이해를 충족시키기 위해서는 상향적, 외향적, 준수 중심(compliance-driven)의 책무성 메커니즘으로 경도될 수도 있다. 즉 자원을 중심으로 한 권력의 비대칭성이 이들 관계에서 결정적 요소가 될 수 있다는 점에서 책무성은 자원의 공급과 수요를 중심으로 한 권력과 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다. 따라서 서비스대상자가 비영리조직에 대한, 비영리조직이 후원기관에 대한 평가가 가능하도록 하향적 책무성 메커니즘에 대한 관심과 실천이 필요하며, 궁극적으로는 상향적 책무성과 하향적 책무성의 메커니즘이 균형을 이룰 수 있도록 해야만 할 것이다.

또한 다양한 이해관계자와 조직의 형태, 조직의 생애주기에 따라 그 대응은 '준수 중심'이 지배적일 수도, '전략 중심'(strategy-driven)이 지배적일 수도 있다. 두 가지 모두 대중의 신뢰를 최우선 순위로 위치시키지만, 그 반응은 전자가 법과 규칙을 지켜야만 한다는 의미에서 피동적이라면, 후자는 스스로 사명을 완수하기 위한 자발적, 능동적인 성격을 띤다. 즉, 지속적인 사회적 혁신과 변화를 통해 사회적 가치를 증진하는 것이 해당 비영리조직의 최우선 가치라면, 법과 규칙을 준수함은 물론, 적응적 학습 과정과 역량 강화, 통합적이면서도 차별성이 분명한 자율적 규제 등을 토대로 한 책무성 메커니즘이 전제되어야 한다. 상황에 따른 집중과 선택, 이에 대한 전략적인 사고와 실천이 뒤따라야 함은 물론이다.

하나의 비영리조직의 관점에서 보자면 외부적 책무성과 내부적 책무성으로 양분해서 살펴볼 수 있다. 외부 지향적 책무성의 메커니즘은 이미 살펴본 대로 생존과 관련된 중요한 이슈다. 그렇지만 이를 위해서는 내부적 책무성 메커니즘이 반드시 전제되어야 한다. 이는 일반 대중의 평판과 정당성의 확보라는 가장 기본적인 전제를 위해 필수적이며, 내부 구성원의 참여 독려, 민주적인 절차와 실천은 이를 위한 필요충분조건이다. 아울러 조직의 성공사례에 대한 스토리텔링이나 수사적인 표현도 중요하지만, 자기 성과에 대한 실질적인 데이터, 이에 기반한 측정과 평가에 대해서도 상당한 정도의 주의를 기울여야 한다. 재단을 포함한 후원기관 역시 성과 측정을 비롯한 비영리조직의 역량 강화와 관련된 분야에 과감한 투자를 아끼지 말아야 하며, 이는 곧 사회적 가치를 지향하고자 하는 비영리부문의 생태계를 건강하게 하는 필수적인 요소임을 명심해야 한다.

Ⅲ. 재단과 책무성

그렇다면 비영리부문의 한 부분을 차지하고 있는 재단의 책무성은 어떠한가? 재단의 종류와 특성에 따라 어떤 차이점을 갖고 있을까? 결론부터 말하자면, 큰 틀에서는 앞서 언급한 비영리조직이 갖는 내용과 특징에서 크게 벗어나지 않는다. 왜냐하면, 재단이라는 제도가 비영리라고 하는 생태계에서 기능하고 있기 때문이라는 단순한 이유에서다. 다만, 재단의 관점에서 보자면, 후원자·기부자·출연자에게는 상향적인 책무성이, 지원대상자(기관)에게는 하향적인 책무성이 있다고 할 수 있다. 우선 재단의 분류와 그에 따른 종류에 대해 살펴보자.

분류 기준	분류
자원의 출처	공익/공공재단(public foundation) 사립재단(private foundation) 정부재단(government-sponsored foundation) * 'The International Encyclopedia of Public Policy and Administration'
관습 및 통념에 따른 분류	사립재단/가족재단/독립재단(private/family/independent foundation) 기업재단(corporate foundation) 지역재단(communitary foundation) 운영재단(operating foundation) * 미국 Foundation Center
목적완수 및 사업방식에 따른 분류	기부금조성재단(grantmaking foundation) 운영재단(operating foundation)

〈표 4〉 재단 분류

〈표 4〉는 몇 가지 분류기준에 따라 재단을 나눠본 것인데 우선 재단은 자원의 출처에 따라 크게 사립재단(private foundation)과 공익/공공재단(public foundation)¹⁾으로 나뉜다. '사립재단'은 비정부·비영리조직이며 기본재산 혹은 기본출연금을 갖고 있다. 이는 자체 이사회를 통해 관리 운영되며, 자선, 교육, 종교 및 기타 공익 분야의 비영리조직에 대한 재정지원을 한다. 공익/공공재단도 역시 비정부·비영리조직이기는 하지만, 그들의 재원은 불특정 다수로부터 온다는 점에서 차이가 있다. 공익/공공재단도 자체 이사회를 통해 관리 운영되며, 비영리조직에 대한 재정지원을 주요 임무로 한다. 특히 미국의 경우, 자금의 출처 및 지출에 따른 테스트를 거쳐 '공공자선단체'(public charity)의 자격을 부여하고 이러

1) 'public foundation'은 자원이 불특정 다수에게서 온다는 특징을 갖고 있다. 이를 그냥 '공익재단'으로 표기하면 우리의 실정법상 오해의 소지가 있기 때문에 부득이 '공익/공공재단'으로 명기하고자 한다. 한국에서 공익법인, 즉 공익을 목적으로 하는 재단을 설립하기 위해서는 관련법(민법, 공익법인 설립운영에 관한 법률 등)에 근거해야 하는데 개인이 설립하던 기업이 설립하던 이 법에 따라 설립되면 모두 공익재단이라 할 수 있다. 또한 상속세 및 증여세법(상증법) 시행령 제12조에도 조세의 목적에 따라 공익법인을 열거하고 있기 때문에 이들도 공익법인 즉, 이들 가운데 재단적인 성격을 갖는다면 공익재단이라 칭할 수 있다. 결국, 국내에 존재하는 대부분의 재단은 광의 개념에서 공익재단이라 할 수 있다.

한 자격기준에 미달하는 단체 및 기관은 사립재단으로 분류해서 과세의 기준을 달리한다. 이런 점에서 지역재단(community foundation)을 포함한 공익/공공재단은 ‘공공자선단체’로 분류되며, 사립재단과는 다른 세법상의 지위를 갖는다.

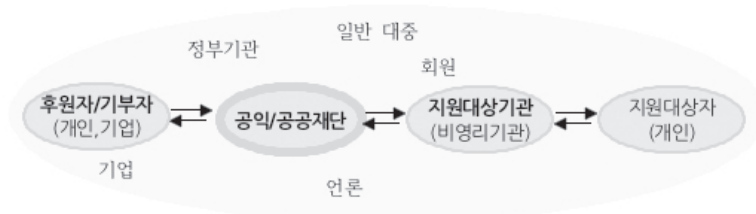
이 이외에도 미국이 갖는 역사적·문화적 소산에 기반을 둔 것이기는 하지만 또 다른 분류 방법이 존재하기도 한다. 개인 혹은 가족에 의해 설립된 재단으로, 설립자들이 기부금조성 및 재정지원 과정에 일정하게 관련된 ‘독립재단’(independent foundation)/가족재단(family foundation), 독립재단과 거의 동일하나 기업에 의해 설립된 ‘기업재단’(corporate foundation), 다른 기관에 재정 지원을 하기도 하지만 기본적으로 자기 자신의 프로그램이나 프로젝트를 운영하는 ‘운영재단’(operating foundation), 그리고 지역을 기반으로 설립 운영되는 공익/공공재단 성격을 갖는 ‘지역재단’(community foundation)으로 분류하기도 한다. 그리고 재단의 목적을 완수해가는 방식, 즉 개인이 아닌 기관에 지원을 통해 목적을 실현하고자 하는 ‘기부금조성재단’(grantmaking foundation), 앞서 언급한 대로 타 기관에 대한 재정적 지원보다는 자신의 프로그램·프로젝트를 직접 운영함으로써 목적을 실천해 가는 ‘운영재단’(operating foundation)—박물관, 미술관, 병원, 학교 같은 기관이 전형적인 예—이 그런 분류방식에 따른 재단의 유형이라 할 수 있다.

이처럼 분류기준에 따라 여러 유형이 존재하지만 어떤 유형의 재단이든 간에 세금 혜택을 받는 여타 NPO와 마찬가지로 모든 정보를 대중들에게 공개해야만 하며, 최근에 이르러서는 지원 신청서의 선택 및 결정 과정, 재단이 어떤 성과와 임팩트를 만들어 냈는지에 이르기까지 우리 사회에 갖는 재단이라는 제도의 존재 이유와 공익성에 대해 응답해야 할 강한 요구를 받고 있다. 물론 이러한 요구가 내야 할 세금을 면제해 주는 대신 사회가 요구할 수 있는 당연한 권리고 정보공개를 통한 소통의 확대가 후원자(grantors)와 지원대상자(grantees) 상호 간 잘못된 인식을 교정하는 데 도움이 되는 것도 사실이다. 하지만, 과도한 요구와 이에 근거한 법규는 민간차원의 나눔 활동 효과성(philanthropic effectiveness)을 제약하는 요인이 될 수 있다는 견해도 존재한다(Tyler, 2013). 특히 사생활보호라는 이슈와 관련하여 자신을 직접적으로 드러내지 않고 행한 선행으로 하여금 자신을 이야기하려는 문화적 전통, 살아생전에 기부를 결심한 기부자들은 살아 있는 동안 자신의 사생활은 물론 자신들의 자손 또한 안전하게 보호받기를 원했던 희망은 책무성의 기본적 전제인 투명성 요구 앞에 주저하게끔 하는 원인이 되기도 한다. 좀 더 투명할 것인지 아닌지의 투명의 정도는 선택할 수 있는 옵션이기는 하지만, 원하던 원하지 않던 디지털 기술의 발전은 이를 허용하지 않을 것이라는 지배적인 전망이며, 결국 이는 시간문제일 따름이라는 지적(Smith, 2010)은 재단의 책무성과 투명성과 관련된 이슈에 시사하는 바가 크다.

1. 재단 책무성의 진화

이렇듯 우리 사회에 존재하는 다른 어느 조직이나 기관보다 더 높은 투명성을 요구받는 재단의 책무성에 대해 앞서 살펴본 비영리조직의 책무성 프레임에 토대로 그 메커니즘에 대해 살펴보기로 하자. 이 글에서는 자원의 출처, 즉 자금의 원천은 어디서부터 오며, 이에 따라 재단을 누가 지배·통제하느냐는 관점에서 ‘공익/공공재단’(public foundation)을 중심으로 이들 이슈를 살펴보고자 한다.

일반 비영리조직과 마찬가지로 재단도 다양한 이해관계자들을 갖고 있다. 자원의 흐름으로 볼 때 자원의 공급자로서 기부자(기관), 자원의 수요자로서 지원대상자(기관)가 존재하며, 내부적으로는 이사진, 직원, 자원봉사활동가를, 외부적으로는 언론, 시민사회, 지역사회, 정부, 기업, 일반 대중 등 다양한 이해관계자가 존재한다(〈그림 1〉 참조). 특히 불특정 다수로부터 자원을 확보해야 하는 공익/공공재단은 개인이든 기업이든 혹은 또 다른 유형의 기관이든 후원자·기부자에 대해 상향적 책무성을, 지원대상기관에 대해서는 하향적 책무성을 갖는다는 점에서 앞서 살펴본 비영리조직의 그것과 큰 차이가 없다. 즉 책무성의 메커니즘으로서 ‘공개/보고,’ ‘성과 평가’ 등을 통해 일차적으로 후원자·기부자에게 모든 것을 공개하고 알려야 할 책무성을 가지며 정부 당국에 대해서도 정해진 방식에 따라 보고를 해야만 한다.



〈그림1〉 자원의 흐름에 따른 책무성과 이해관계자

이와 관련하여 미국 재단센터(US Foundation Center)의 사례는 우리에게 시사하는 바가 크다. 재단 센터는 Grantcraft라는 서비스를 별도로 구성하고 투명성과 관련하여 Glasspockets 프로젝트를 시작, “Who Has Glass Pockets?” “Foundation Transparency 2.0” “The Reporting Commitment” “Eye on the Giving Pledge” 와 같은 쌍방향 온라인 플랫폼을 개설하였다. 이곳에서는 23개 지표를 토대로 미국 내 1,600여 개 우수재단의 투명성과 관련된 각종 정보 접근을 가능하게 했으며, 지리정보를 토대로 한 재단의 지원규모 관련 정보, 부자들의 기부클럽인 Giving Pledge에 어떻게 참여하고 있는지 등의 정보를 제공한다. 특히 재단센터의 블로그와 Opening Up(2014)이라는 제목의 보고서를 통해 투명성과 책무성과의 관계를,

“Glasspockets을 시작할 때 투명성과 책무성은 서로 바꿔 쓸 수 있는 대체어라고 생각했다. 그러나 투명성이라는 개념에 대해서는 모두 동의했지만, 책무성의 개념에 대해서 좀 더 깊게 생각을 해 봐야 한다는 의견이 지배적이었다. 대다수 재단의 전문가들은 정부의 통제 및 규제가 책무성과 관계가 있다고 생각했다. 특히 법적 테두리를 넘어서는 규제의 시도, 즉 어떤 이슈를 다뤄야 한다든지, 특정 인구 그룹 및 계층에게 편익이 가도록 재단 돈을 써야 한다든지 하는 것들은 특히 그러했다. 재단의 책무성과 관련하여 지원대상자(grantees)의 인식을 묻는 Center for Effective Philanthropy의 설문조사 결과(GPR, Grantees Perception Report, 2005)는 그들이 중요한 이해관계자라는 강한 신호를 보내는 것이었다. 설문 조사에 참여한 해당 재단이 자신의 결과를 웹사이트에 공개하고 전 세계 모든 사람이 볼 수 있게 하는 것, 그것이 투명하다는 반증이 아니겠는가?”(Smith, 2010)

라고 설명하면서,

“투명성은 한 마디로 이야기하자면 공개하는 것이다...[중략]... 무엇을 어떻게 하는지, 어떤 차이를 만들어 내는지를 솔직하게, 쉽게, 접근 가능하게, 제때에 공유하는 것이다...[중략]... 그러나 투명하다는 것이 정보와 과정, 절차를 공유하는 것만으로 끝나는 것은 아니다. 그것은 책무성을 확장하는 것인 동시에 재단과 지원대상자 등 이해관계자들과 관계를 구축하는 것이기도 하다.”(Opening Up, 2014)

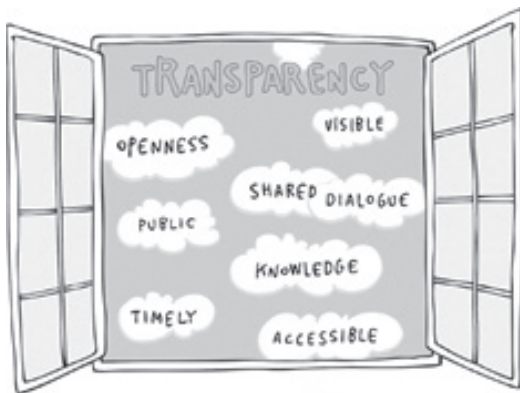
라는 사실을 강조한다.

이는 재단의 주요 이해관계자인 지원대상자와 신뢰와 호혜의 관계(relationship)를 구축하는 것을 재단 책무성의 주요 구성요소로 삼고 있다는 사실을 시사하는 것이다. 아울러 재단 관계자들에게 책무성은 법률과 규칙의 ‘준수’라는 인식이 강한 반면, 투명성이 책무성을 실천하기 위한 중요한 수단 중의 하나임을 알 수 있다. 결국, 재단 관계자들에게는 투명성이라는 개념이 좀 더 실천적이며, 책무성이란 용어와 서로 대체해서 쓰기에 일정한 한계가 있지만, 앞장에서 살펴본 책무성의 개념이 용해되어 있음을 미루어 짐작할 수 있다.

이를 앞장에서 살펴본 책무성 프레임을 통해 다시 해석해보면, 정보를 공개하고 공유하는 것이 ‘공개와 보고’라는 메커니즘으로서 가장 중요한 요소이기는 하지만, 그것만으로는 충분하지 않다는 사실을 반영한다. 즉 ‘성과 평가’라는 메커니즘이 ‘참여’라는 메커니즘을 통해 다시 ‘적응적 학습’으로 확장되어 가

는 과정을 시사하는 것이라 할 수 있다. 재단의 지원대상자들에게 재단의 효과성, 성과, 책무성에 대한 그들의 인식은 어떤 관점과 요소로 구성되어 있고, 그것은 어떠한지를 묻고, 그 결과의 비교를 통해 공개하고, 그리고 그들이 원하는 것이 무엇인지 대화와 토론과 성찰을 통해 '관계'(relationship)의 질을 심화시켜 나가는 과정이 이에 대응하는 것이라 할 수 있다. 이는 '도구'적(tool)인 접근 방식에 '과정과 절차'(process)라는 접근 방식과 메커니즘을 결합함으로써 재정, 회계 등을 중심으로 한 외형적이고 다소 형식적인 책무성의 성격을 결과, 성과 등 실질적이고 구체적인 성격으로의 변화를 의미하는 것이다. 다시 말하자면, 공제와 면세 등의 세제 혜택을 통해 변화된 것이 무엇이고, 이러한 변화는 궁극적으로 사회적 가치를 증가시켰는지, 그렇다면 그 가치가 거둬야만 했던 조세의 가치, 조세비용(tax expenditure)을 상회하는지라는 질문에 응답해야만 하는 의무, 즉 가장 원초적이고 기본적인 의미의 책무성에 충실 하고자 하는 또 다른 표현으로 해석할 수 있다.

물론 이러한 진화과정은 해당 사회의 역사 문화적 맥락에 그 토대를 둔다. 20세기 초 현대적 의미의 재단이 미국이라는 환경에서 출현한 이래, 의회 권력은 부의 집중과 이를 기반으로 한 권력의 집중에 대해 이념적으로 혹은 정치경제적 관점에서 끊임없는 견제를 해왔다. 이런 흐름과 함께 '공개와 보고'의 책무성 메커니즘에 대한 재계 및 재단계의 적극적 대응과 결합하여 1969년 조세개정(tax reform)을 통해 현재 법과 제도의 틀의 원형을 완성하면서 일단락 짓는다. 그 이후 21세기를 전후하여 비영리조직의 효과성 이슈와 책무성 이슈는 수렴돼 가면서 상향적인 것에서 하향적인 것으로, 일방향적인 것에서 쌍방향적인 것으로, 도구적인 것에서 절차와 과정에 대한 것으로, 그리고 단순히 준수하는 것에서 전략적인 것으로 진화해 가고 있음을 확인할 수 있다.



출처 : Opening Up, 3쪽

〈그림 2〉 투명성의 구성요소

그리고 재단 내부에서 생산된 보고서 등은 이들이 관련된 생태계를 건강하게 하는 데 매우 중요한 역할을 한다. 심지어 재단의 특정 프로그램, 프로젝트가 실패했다라도 이는 귀중한 교훈이자 학습의 기회가 된다.

- 재단과 지원대상자인 비영리조직, 여타 이해관계자들과의 쌍방향 대화는 특히 중요하다. 결국, 지원

결론적으로 보고서는 재단의 투명성과 책무성이 왜 중요한지, 어떻게 실천해야 하는지를 설문조사와 인터뷰 등을 통해 지금까지 논의를 다음과 같이 정리한다.

- 투명하기 위한 첫걸음은 정보를 공유하는 것이다. 특히 지원신청에 대한 결정 과정을 좀 더 분명하고 쉽게 이해할 수 있도록 하는 것이 재단이나 지원신청자에게 시간과 노력을 절약하고 신뢰라는 관계를 구축하는 지름길이다.
- 성과 평가에 대한 결과를 공유하는 것 또한 중요하다. 왜냐하면, 특정 이슈와 프로그램 디자인과 관련된 학습의 기회를 제공하기 때문이다. 재단의 유형 서비스와 관계에 대한 지원대상자들의 만족도,

의 공급자인 재단의 관점에서든 자신의 효과성과 성과가 자원의 수요자인 비영리조직을 통해 구현된다는 점에서 이들 쌍방 간의 호혜적 관계 구축은 매우 중요하다. 이러한 관계를 통해 재단은 촉매자로서의 역할을 실천할 수 있으며, 특정 사회 문제와 이슈, 이에 대응하는 전략 수립 등과 관련하여 많은 것을 습득하고 학습하고 심화해 갈 수 있다. 재단 간에도 정보를 공유하는 것은 중요하다. 왜냐하면, 이를 통해 협력과 또 다른 학습의 기회를 얻을 수 있기 때문이다.

- 소통의 수단과 질도 놓칠 수 없는 포인트다. 투명성은 날로 발전하고 있는 다양한 디지털 플랫폼을 통해 더욱더 심화되고 확장될 수 있기 때문이다. 특히 다양한 채널의 확보는 쌍방향 대화를 더욱 확장시킴으로써 전문적 용어로 가득 찬 연구보고서가 할 수 없는 일들을 할 수 있을 뿐만 아니라 신뢰 관계의 구축과 이해의 심화에도 크게 이바지한다.

미국의 사례가 우리와는 역사적 문화적 맥락을 달리하고는 있지만, 그리고 아직 우리의 단계가 이를 실천할 정도에 이르렀는지 확실하지는 않지만, 큰 그림에서 선도적 역할을 수행해 가고 있는 국내 공익/공공재단들에게 이는 특히 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

2. 재단 책무성과 성과 -‘하향적’ 지향성으로의 진화

이러한 진화 과정과 관련하여 우리가 주목할 만한 또 한 가지 흐름은 ‘성과 평가’와 관련된 책무성이다. 지금까지 자원의 흐름과 관련하여 ‘상향적’인 성과 평가 책무성 메커니즘이 지배적이었다면, ‘하향적’인 성과 평가의 흐름의 등장이 그것이다. 즉 후원기관인 재단의 입장에서 지원의 성과가 제대로 이뤄졌는지 지원대상기관에 대한 성과 평가, 즉 ‘상향적’ 성과 평가 메커니즘으로부터 지원대상자가 재단의 성과를 평가하는 ‘하향적’ 메커니즘으로의 필요성과 공감대가 확대되고 있기 때문이다. 사회적 문제의 해

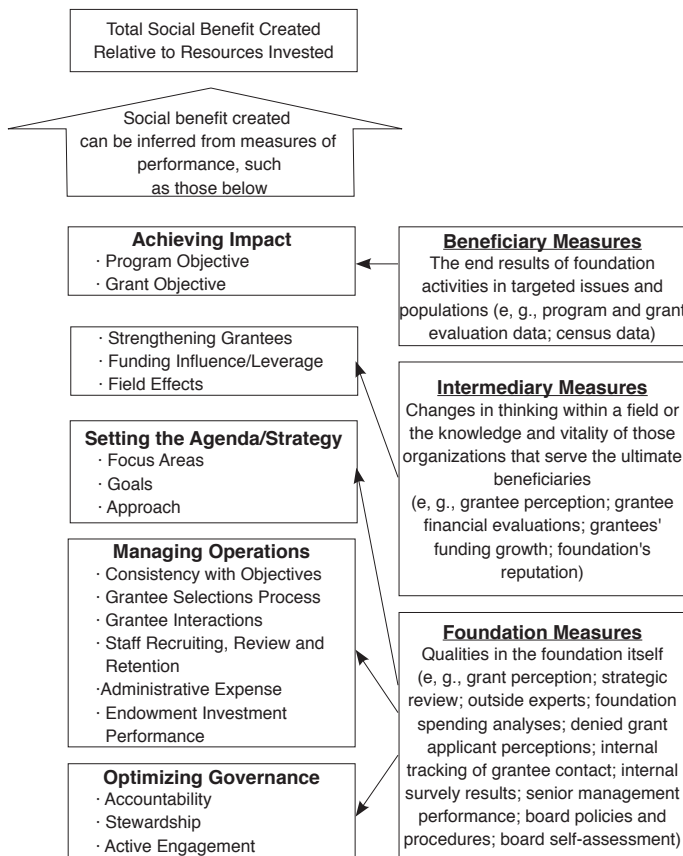
2) 이러한 견제는 산업자본가와 재단과의 관계를 조사하기 위한 Walsh Commission을 시작으로, 1952년 공산주의에 대한 견제와 재단의 비미국적인 행태를 조사하기 위한 Cox Commission, 1953년 교육, 연구기관 등에 대한 재단의 영향력을 조사하기 위한 Reece Committee가 있었다. 특히, 1962년 Patman Investigation은 재무성에 사립재단에 대한 보고서 작성을 요청하기에 이른다. 재무성은 1965년 ‘Treasury Report on Private Foundations’을 작성, 제출하게 되고 이는 1969년 세법개정에 많은 영향을 주게 된다. 이 보고서는 재단과 기부에 대한 긍정적인 면과 함께, 자선적 목적사업의 지체, 재단의 기업지배 및 거대 부호와 가문의 재산관리를 위해 재단을 이용하거나 의심스런 재정 투자, 내부자거래, 출연자 및 설립자의 과도한 영향 등의 문제점을 지적했다. 아울러 민간에서도 이에 대한 대응으로 1956년 록펠러 3세가 주축이 되어 The Council on Foundations(1949), The Foundation Center(1956)를 설립하여 소통을 확장하고, Commission on Foundations and Private Philanthropy (1969, Peterson Commission), Commission on Private Philanthropy and Public Needs(1973, Filer Commission) 등이 차례로 조직되어 필란트로피와 재단의 역할과 책무성을 중심으로 조사와 연구를 시작한다. Filer Commission의 2년여간의 조사결과는 Giving in America : Toward a Stronger Voluntary Sector(1975)라는 이름의 보고서로 출간, 이후 미국 재단과 비영리부문에 큰 영향을 끼치게 된다. 이후 1978년 예일대학에 Program on Non-Profit Organizations(PONPO)가 설립되면서 이에 대한 좀 더 체계적이고 학제적인 학술 연구가 이뤄지게 된다(Burlingame, 2004).

결과 변화의 가치를 추구하고자 하는 재단의 사명은 지원대상기관인 비영리기관을 통해 실현될 수밖에 없다는 전제하에 생태계 내에서의 공생을 위해서도 호혜적인 재단-지원대상자의 관계는 필수적이며, 이를 구성하는 핵심적 요소가 무엇인지를 파악하는 것은 자연스러운 귀결이었다(Nonprofit Sector Strategic Group, 2002; CEP, 2002b, 2004a).

특히 이러한 관심이 후원자들, 즉 재단을 중심으로 하는 후원기관 네트워크를 통해 진전되어 왔다는 사실은 하향적 책무성과 관련하여 변화된 현상을 반증하는 것이었다. 1997년 일련의 재단 리더들은 Grantmakers for Effective Organizations(GEO)라는 네트워크 조직을 설립하고 지원대상자의 성과와 효과성을 어떻게 평가하고 증진할 것인가라는 관심에서 점진적으로 자신들의 성과와 조직 효과성의 증진이

더 필요하며, 이것이 어느 정도 수준에 이르렀을 때 자신들이 의도하는 바가 실현된다는 공감대를 확대해 갔다. “후원자인 재단과 지원대상자인 비영리조직은 하나의 시스템이며, 후원자인 자신의 행태를 변화시킴으로써 지원대상자의 효과성을 확장할 수 있다”(GEO, 2003)라는 언급은 이러한 공감을 단적으로 표현하는 것이라 할 수 있다.

이런 배경을 전후로 하면서 Center for Effective Philanthropy(CEP)의 일련의 작업은 주목할 만한 진전을 이루었다. 앞서 인용문에서도 언급되었듯이, 재단과의 관계를 어떻게 어떤 관점에서 인식하고 있는지에 대한 지원대상자 인식 조사 연구(Grantees Perception Report, 2005)는 성과 평가와 관련하여 하향적 메커니즘의 진전에 한 획을 그었다는 점에서 그 의의가 있다.³⁾



출처 : indicators or Effectiveness. 13쪽에서 재구성

〈그림 3〉 재단효과성 측정 프레임워크

3) 이런 유형의 연구로는 California Endowment를 대상으로 한 연구(Walde, Grantee relations, 2004), 어바인재단(Irvine Foundation)이 수행했던 '지역재단 이니셔티브'(Community Foundations Initiative, Growing Smarter, 2007), 재단을 대상으로 하지는 않았지만, The 21st Century Potential of Constituency Voice(2009) 등이 있다.

상자의 인식이 재단 효과성을 측정하는 여러 지표 중의 하나기는 하지만, 그 어떤 것보다 재단의 활동의 많은 부분을 설명한다는 선행 연구결과(CEP, 2002b)에 그 토대를 두는 것이었다. 즉, <그림 3>에 보듯이, 재단 성과측정을 위해서는 재단 운영과 관련하여 각각의 수준과 범위에 따라 다중적인 차원과 관점이 존재하며, 이를 측정하기 위한 지표와 데이터 역시도 여러 수준에 걸쳐 존재한다는 사실을 확인했다. 결론적으로, 직접적인 측정은 기술적, 경제적인 문제로 현실성이 결여되기 때문에 간접적이고 매개적인 측정방법(intermediary measure), 즉 재단과의 관계에 대한 지원대상자의 인식을 통해 재단의 효과성을 간접적으로 측정하는 것이 훨씬 현실적 효용성이 크다는 것이 선행 연구의 결론이었다. 지원대상자 인식 조사 연구는 30개의 대규모 재단의 지원대상기관을 대상으로 6,000여 개의 비영리조직이 참여했다. 이 연구의 주된 목적은, 1)재단이 지원대상기관과 함께 어떤 유형의 활동을 어떻게 전개하는지 그 범위를 파악하고, 2)지원대상기관이 가치를 두고 있는 재단 활동은 어떤 것인지에 대한 이해를 확장시키면서, 3)궁극적으로, 지원대상기관이 인식하는 핵심적 요소와 관점 각각에 대해 해당 재단은 어느 수준에 와 있는지 파악하고자 하는 것이었다. 특히 세 번째 목적과 관련하여 해당 재단으로 하여금 타 재단과 비교를 통해 자신의 상대적인 위치를 확인하게 하고자 하는 것 또한 중요한 목적 중의 하나였다.

이 연구를 통해 재단과의 관계에 대한 만족도에 영향을 끼치는 요소 및 관점으로 세 가지를 확인했다. 그것은 첫째 재단 직원과의 상호작용의 질(공정함, 대응성, 접근가능성) 둘째 재단 목표와 전략에 대한 소통의 명확성(목표에 대한 명료하고 지속적인 설명력), 셋째 재단의 전문성과 외부지향성(지원 분야 및 지역사회에 대한 이해, 관련 지식을 확대 발전시킬 수 있는 능력, 정책 결정에 대한 영향력)이 그것이다. 또한 이들 세 관점이 -그 정도는 상대적으로 낮지만- 지원대상기관, 해당 분야, 지역사회에 대한 파급 효과에 대한 설명력도 아울러 존재하고 있음을 확인했다.

그렇지만 앞서 언급했던 자원을 둘러싼 권력의 불균형과 비대칭적인 관계는 재단의 효과성 및 성과 평가, 하향적 책무성의 메커니즘으로의 진화에 장애물로 작용할 수도 있다. 특히 성과 평가가 지원 여부와 긴밀하게 연관되어 있을 때 더욱더 그러할 것이고, 소위 재단과 지원대상기관 간의 힘의 균형이 유지되기 어렵다는 사실은 설득력을 갖는다(Stone & Cutcher-Gershenfeld, 2001). 특정 재단의 평가에서 거의 모든 지원대상자는 해당 재단에 대해 상당히 긍정적으로 답변할 가능성이 높다는 주장은 좋은 예가 될 수 있다. 그럼에도 불구하고, 지원대상자의 인식에는 상대적 의미에서 서로 다른 편차가 일정하게 존재한다는 사실, 이런 이유로 재단 간에 상대적 비교와 그 결과에 대한 해석이 가능하다는 사실, 이를 토대로 한 지원대상자들의 인식에 대한 체계적이고 전면적인 연구 조사의 결과는 향후 재단과 지원대상기관 간의 관계, 재단의 효과성과 성과 평가, 그리고 쌍방향적인 책무성 메커니즘의 진화와 발전에 매우 유용한 단서를 제공할 것으로 기대된다.⁴⁾

CEP의 최근 보고서, Foundation Transparency(2013)에서는 재단의 투명성과 책무성이란 ‘윤리적 의

4) CEP는 그 이후 지원대상자뿐만 아니라 지원신청탈락자(Declined Applicant Perception Report), 재단후원자(Donor Perception Report), 스텝(Staff Perception Report) 등으로 이해관계자의 범위를 확대해 간다.

무'이며, '재단이 누려온 자유를 지속시킬 수 있는 가장 좋은 수단,' 그리고 '공유된 가치와 목표를 효과적으로 추구하기 위해 정보와 데이터를 공개하고 공유해야만 하는 의무'라는 기존의 개념을 다시 한 번 언급하면서 그들의 '청중'(audience), 그중에서도 중요 이해관계자라 할 수 있는 지원대상자가 무엇에 관심을 두고 있는지 지속적인 노력을 기울일 것을 강조한다. 이런 문제의식하에, 1)비영리조직에게 재단의 투명성이란 해당 비영리조직과 관련된 결정과 그 절차에 대해 솔직하고 명확하고 공개적이어야만 한다는 것을 의미한다는 점, 2)비영리조직은, 재단이 자신들의 일과 사업의 과정 및 결과를 통해 무엇을 학습했는지, 재단은 자신의 성과와 임팩트에 대해 어떻게 평가하는지, 재단의 선정 절차와 의사 결정은 어떻게 이뤄지는지 등에 대해 좀 더 투명해지기를 원한다는 점을 일련의 조사와 연구를 통해 밝히고 있다. 이는 재단의 중요한 청중, 중요한 이해관계자 중 하나인 지원대상자는 재단의 투명성을 언급할 때 웹사이트에 공개된 재단의 재무보고서(Form 990-PF)나 이사진 혹은 직원에 대한 정보가 일차적으로는 중요하지만, 지원대상자인 비영리조직 자신들과 관련된 좀 더 실제적인 정보를 원하며, 더 나아가 이들 정보가 좀 더 정직하고 명확하게 공개되기를 원한다고 해석할 수 있다.

결국, 이들 연구를 둘러싼 가장 핵심적인 사안은 '재단과 관계에서 지원대상기관은 어디에, 무엇에 진정한 가치를 두고 있는가?'라는 질문이다. 이는 상향적 책무성 메커니즘이 하향적 메커니즘으로 진화하고 있다는, 그리고 일방향적인 메커니즘이 쌍방향적인 메커니즘으로 진화하고 있다는 것을 상징적으로 보여주는 질문이기도 하다. 모금과 배분지원을 통해 자신의 사명을 실천하는, 그렇기 때문에 그 어느 기관보다도 신뢰성과 정당성이 생명인 공익/공공재단의 경우, 책무성의 이슈는 아무리 강조해도 지나치지 않다. '공개와 보고,' '성과 평가,' '자율 규제'라는 도구적 책무성 메커니즘의 강고한 토대 위에 '참여'와 '학습'이라는 절차와 과정의 책무성 메커니즘으로의 진화는 이들 재단에 주는 함의는 적지 않다. 특히 21세기를 전후로 시민사회의 발전과 함께 출현하기 시작한 국내 공익/공공재단들은 지원대상기관, 후원자·기부자, 내부 구성원 등 자신의 이해관계자이자 '청중'들이 어디에, 무엇에 진정한 가치를 두고 있는지 그들의 목소리를 다양한 연구조사 방법과 틀을 통해 경험적 결과를 생산하는 동시에, 그 결과를 공유하고 학습해 가는 것이 그들의 사명이자 선도적 역할임은 두말할 나위가 없을 것이다.

IV. 전망

재단은 기부자가 자기 자신의 재산을 기부함으로써 특정한 목적을 영속적으로 실현한다는 생각에서 출발한다. 재단은 공공의 목적을 위해 개인의 재산을 기부하는 수단이며, 대개 그 재산은 자선적 기부를 위한 모험자본적인 (philanthropic venture capital) 성격을 띠고 있다. 즉, 정부 혹은 개인이 여러 가지 이유로 인해 지원하기 어려운 분야에서 위험을 감수함으로써 이들의 참여를 선도하거나, 논쟁적 요소가 존재하는 분야 혹은 문제의 복잡성으로 인해 독립성이 요구되는 분야 등에서 임무를 위임받기도 한다. 따라서 재단은 비영리기관을 지원하는 재정적인 매개체라고 하는 고유의 기능을 넘어, 자선적 모험자본으로서 사회적 위험을 담보하고 개혁적·혁신적 활동에 이바지할 수 있는 특별한 자격을 갖는 존재로서 언급되기도 한다.

우리의 경우, 현대적 의미의 조직화된 기부기관, 즉 현대적 의미의 재단의 출현은 그리 오래 전 일은 아니다. 1960, 70년대 경제개발의 일정한 성과와 함께 한국적 ‘재벌’이 탄생하게 되고 이런 와중에서 소위 대기업을 중심으로 기업재단을 설립하게 된 것이 본격적인 출발점이라 할 수 있을 것이다. 물론 그 이전에도 이와 관련된 여러 가지 단초를 발견할 수는 있지만, 70년대는 부의 사회적 환원이라는 주제와 함께 재단이라는 용어가 재계와 일반인들에게 본격적으로 알려지기 시작하면서, 각 기업들이 앞을 다투어 재단을 설립한 시기이며, 정부차원에서도 특별법 제정 등을 통해 소위 정부지원재단을 설립하기 시작했던 시기이기도 하다. 재계의 이러한 반응이 자발적 혹은 이타적 동기일 수도 있지만, 당시의 기업 외부의 정황을 염두에 둔다면, 즉 압축 성장에 따른 부의 집중과 편재에 대한 일반 대중의 부정적 인식, 80년대 신군부 민심수습책의 하나인 ‘복지국가건설’ 슬로건과도 일정한 상관관계가 있음을 부인할 수는 없을 것이다. 30여 년이 지난 지금, 일반 대중들이 이해하고 있는 재단의 이미지나 언론에 비친 재단의 이미지는 긍정적인 면과 부정적인 면이 상존하고 있다. 즉, 재단은 우리 사회에서 여러 가지 순기능을 담당해 왔던 것은 사실이지만, 상속세 등 세금을 회피하거나 돈을 세탁하는 곳 정도로, 아니면 기업의 이미지를 제고하기 위한 홍보전략의 수단 정도로 이해되고 있을지도 모른다(이형진, 2004).

그렇지만 또 다른 한편으로는 한국 시민사회의 성장과 함께 재단에 대한 관심이 증대하고 있는 것 또한 사실이다. 지역재단(community foundation)을 포함하는 소위 공익/공공재단(public foundation)의 출현과 활성화가 그것이다. 이들 재단은 재원의 출처를 특정인이나 특정기업으로 하는 것이 아니라, 불특정 다수, 즉 자발적 일반 대중들로 하며, 조직의 의사결정구조와 이사회 구성에 있어서도 기존의 재단과는 다른 양상을 보여주고 있다. 21세기에 들어오면서 활동을 시작한 ‘아름다운재단,’ ‘여성재단,’ ‘인권재단,’ ‘환경재단,’ ‘함께일하는재단’ 등과 지역사회를 중심으로 한 ‘천안풀뿌리희망재단,’ ‘부천희망재단,’ ‘성남이로운재단,’ ‘안산희망재단’ ‘남동 이 행복한재단’ 등의 지역재단의 출현이 그러한 예가 될 수 있을 것이다. 이러한 현상은 전 세계적인 현상이라 할 수 있으며, 향후 시민사회와 재단과의 관계에서 전형적인 모습으로 자리 잡을 가능성이 크다. 앞서 살펴본 대로 재단의 책무성이란 소극적으로는 직접적인 이

해관계자들의 요구에 응하는 것이며, 이런 과정을 통해 쌓인 신뢰성은 적극적으로는 자신의 존재의 정당성(legitimacy)을 확보하는 토대를 이룬다. 따라서 이들 재단의 투명성을 포함한 책무성의 이슈는 자원 확보와 모금을 포괄하는 지속가능성의 전략적 이슈와 함께 동전의 양면을 이루고 있다고 해도 과언이 아니다. 특히 불특정 다수를 대상으로 모금과 배분지원사업을 동시에 해야만 하는 이들 공익/공공재단은 상향적·외부적 책무성 메커니즘과 함께 하향적·내부적 메커니즘의 균형을 이룸으로써, 그리고 도구적·과정적 메커니즘의 균형을 이룸으로써 시민사회 생태계의 건강성을 담보해 가는 데 선도적 역할을 해야만 할 것이다.

재단은 자본주의 경제활동의 산물인 동시에 공공적 목적을 추구하기 위한 사회적 기관이며, 공공부와 민간부문의 책임 사이에서 그리고 사익과 공익 사이에 존재하는 양가성 속에서 그 목적을 수행한다 (Anheir ed., 1999). 따라서 공익/공공재단은 물론 어떤 유형의 재단이건 공익성, 책무성, 효과성을 염두에 두면서, 시민사회의 재정지원자로서 그리고 자본주의 경제체제 속에 존재하는 조직화되고 제도화된 부의 재분배기관으로서 그 역할을 지속해 가야 할 것이다.

참고문헌

박원순. 지역재단이란 무엇인가

오영호 외. 2011. 2012. 2013. 비영리법인 제도의 개선방안에 관한 연구

이형진. 2004. 새로운 대안. 공익재단. 고대신문

Anheier & Toepler eds. 1999. *Private Funds, Public Purpose : Philanthropic Foundations in International Perspective* (번역, '재단이란 무엇인가' 2002)

Anheier. 2014. *Nonprofit Organizations : Theory, Management, Policy*

Bonbrigh et al. 2009. *The 21st Century Potential of Constituency Voice*

Burlingame. 2004. *Philanthropy in America : A Comprehensive Historical Encyclopedia, Volume 1*

Center for Effective Philanthropy. 2002a. *Toward a Common Language : Listening to Foundation CEOs and Other Experts Talk About Performance Measurement in Philanthropy*

Center for Effective Philanthropy. 2002b. *Indicators of Effectiveness : Understanding and Improving Foundation Performance*

Center for Effective Philanthropy. 2005. *Turning the Table on Assessment : The Grantee Perception Report (GPR)*

Center for Effective Philanthropy. 2013. *Foundation Transparency*

Center for Effective Philanthropy. 2004a. *Listening to grantees : What nonprofits value in their foundation funders.*

Center for Effective Philanthropy. 2004b. *Grantee Perception Report.*

Ebrahim. 2003. *Accountability in Practice, World Development 31(5)*

Ebrahim & Weisband. 2007. *Global Accountabilities*

Ebrahim. 2010. *Many Faces of Nonprofit Accountability, The Jossey-Bass NPO leadership & Management*

GrantCraft. 2014. *Opening Up : Demystifying Funder Transparency*

- Grantmakers for Effective Organizations (GEO), 2003. GEO Theory of Change.*
- Harlow, 2014. Accountability and Constitutional Law. Oxford Handbook of Public Accountability*
- Irvine Foundation, 2007. Growing Smarter : Achieving Sustainability in Emerging Community Foundations*
- Kearns, 2011. Accountability in the nonprofit sector, Accountable Governance : Problems and Promises*
- Koppell, 2005. Pathologies of Accountability. Public Administration Review 65(1)*
- Kumar, 1996. Accountability : What is It and Do We Need it? Managing the Voluntary Sector*
- Leat, 1988. The Voluntary Sector and Accountability*
- Nonprofit Sector Strategic Group, 2002. Foundation accountability and effectiveness : A statement for public discussion*
- Romzek & Dubnick, 1987. Accountability in the Public Sector. Public Administration Review 47(3)*
- Shafritz, 1992. The HarperCollins Dictionary of American Politics*
- Smith, Foundation Need to be More Transparent. PND, 2010.1.29.*
- Smith, 2014. Accountability and the Nonprofit Sector. Oxford Handbook of Public Accountability*
- Smith, 2014. Multi-Layered Accountability. Oxford Handbook of Public Accountability*
- Stone & Cutcher-Gershenfeld, 2001. Challenges of measuring performance in nonprofit organizations. Measuring the Impact of the Nonprofit Sector*
- Tyler, 2013. Transparency in Philanthropy*