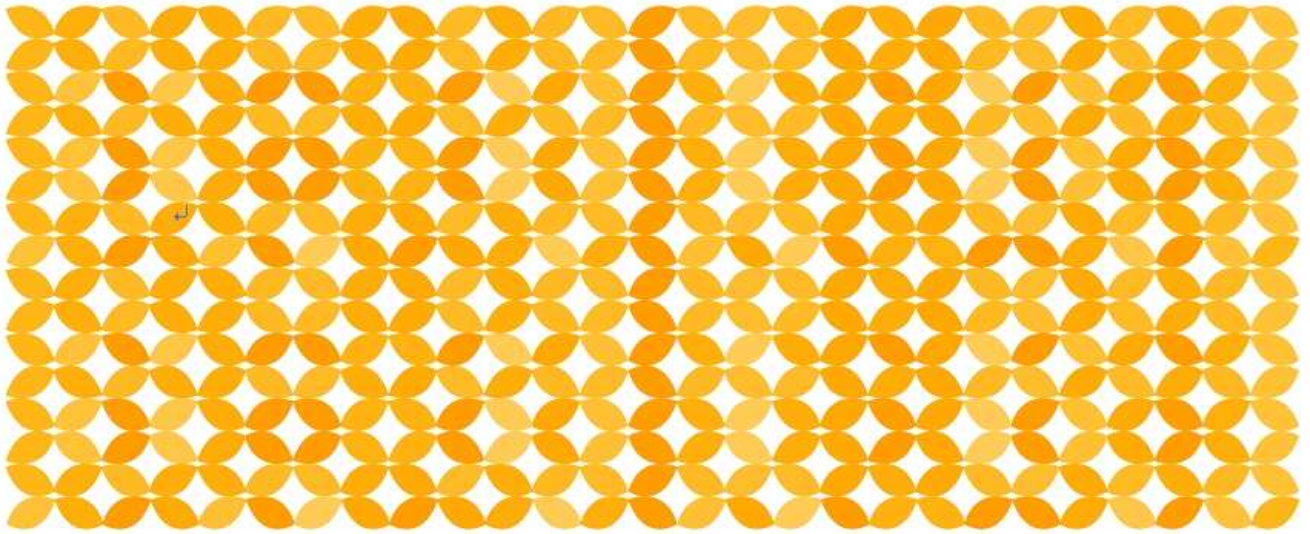




기빙코리아 2017

기조강연 자료

한국 비영리 조직운영에 관한 거버넌스 : 공정성, 투명성, 효율성

박종삼 (숭실대 명예교수, 월드비전 前회장, 한국글로벌사회봉사연구소 소장)

날짜 : 2017년 11월 8일

장소 : 청년문화공간JU동교동(구 가톨릭청년회관) 니콜라오흔

기조강연:

“한국 비영리 조직운영에 관한 거버넌스: 공정성, 투명성, 효율성“

박종삼 (숭실대 명예교수, 월드비전 전 회장, 한국글로벌사회봉사연구소 소장)

I. 서론

근대사회에 이르러 국가의 기능은 행복한 국민의 생활과 안전한 생활을 보장해 주는 것이었다. 이와 같은 국가의 기본적인 기능을 수행하는 3대 사회 요소들은 정부, 시장, 시민사회이며, 이들 간의 효율적인 협치가 ‘복지국가’, ‘복지사회’를 이끌어 가는데 필수적이었다. 1970년대 초반까지 선진국에서는 ‘복지국가의 황금기’를 경험하였다. 한국과 같은 후발 중진국에서도 이러한 선진국의 ‘복지국가’ 패러다임을 뒤따라가며 도입하려는 부단한 노력을 하게 되었다.

그러나 서구에서는 1973년의 국제유가 파동 등, 여러가지 경제개발의 악조건으로 복지국가의 재정위기, 정당성 위기론 등이 제기 되었고, 드디어 ‘복지파산’에까지 이르게 되었다. 국가의 과도한 개입으로 인한 ‘정부실패’, 그리고 불완전한 경쟁 등으로 인해 시장에서의 자원배분이 효율적이지 못한 결과 다양한 사회 문제들이 발생으로 ‘시장실패’ 등으로 국가의 사회복지문제의 해결은 심각한 위기에 처하였다. 이러한 복지국가의 위기를 간과하고, 우리나라는 1980년대에 이르러 ‘복지국가 건설’을 정치적 이유로 무리하게 추진하였다가 실패하게 되었다.

정부의 복지 기능을 지방정부나 사회의 다른 영역들에게 이전시킴으로써 복지국가건설의 정부실패를 해결 하려 하였다. 정부뿐만 아니라 사회의 중요한 부분인 시장과 다양한 민간부문 그리고 정부 간의 협력적 관계를 구축함으로써 사회복지문제를 해결하고, 공공목표를 함께 달성하려는 새로운 정책이 나타나게 되었다. 이렇게 시장과 시민사회를 포함한 새로운 정부기능을 추구하는 과정에서 등장한 개념이 ‘거버넌스’(governance)이다.

‘복지다원주의’(welfare pluralism) 혹은 ‘복지혼합’(welfare mix)의 새로운 사회복지 거버넌스 개념의 등장은 복지패러다임의 변화에도 영향을 미쳤다. 과거의 국가 중심의 서비스 공급체계는 사라지고 사회의 다양한 부문이 복지의 ‘공급주체’로 등장 하였다. 곧 지방정부와 민간, 그리고 시장의 복지 기능이 강조되는 복지체제로 전환되어야 함을 의미하였다.

이와 같은 ‘복지다원주의’ 또는 ‘복지혼합’을 통해 경제시장의 가치인 ‘효율성’, ‘효과성’과 동시에 이에 동반되는 ‘공정성’ (공공성, 정의성, 공익성 등)과 투명성

이 사회복지 거버넌스 이해의 틀로 제기되었다. 인도주의, 민주주의, 인권옹호 등의 사회사상은 복지의 수요를 계속 증가시켰고 이에 따르는 제한된 복지자원의 문제는 기능적인 거버넌스 개념을 창출시켰다.

이러한 측면에서 정부, 시장, 민간사회의 다양한 복지 자원을 적극적으로 협력하여 개발하고 활용함과 동시에 공동협력 및 공동책임을 담보할 수 있는 복지거버넌스 형성이 공동의 과제로 제기된다. 본 기조 강연에서는 시민사회의 비영리 조직운영에 관하여 거버넌스의 맥락에서 고찰하고자 한다. 비영리 조직 (NPO 및 NGO 등) 개별조직의 거버넌스, 조직들간의 거버넌스, 그리고 ‘정부-시장-시민사회’안에서 비영리조직의 거버넌스도 검토해 보려 한다.

비영리조직의 운영은 다양한 측면에서 접근할 수 있겠으나 본 강연에서는 비영리 조직의 재정충당을 극대화 하기 위한 ‘모금’과 관련된 조직의 거버넌스를 중심으로 비영리조직 운영의 ‘총체’를 논하고자 한다.

비영리조직의 운영차원에서의 1) 거버넌스 개념의 고찰, 2) 현재 비영리 조직에서의 모금과 관련된 ‘거버넌스적 문제점’, 3) 거버넌스 개념에 입각한 비영리 조직의 모금 패러다임, 그리고 4) 효율적 모금을 위한 비영리조직의 새로운 ‘거버넌스 패러다임’제안의 방향성 그리고 비영리조직의 이사회가 갖는 거버넌스를 강연의 내용으로 삼고자 한다.

본 강연의 목적은 비영리 조직운영에서 공정성, 투명성, 효과성 등의 사회적 가치가 충분히 반영된 ‘거버넌스’의 틀 안에서 시민사회, 시장, 정부сек터와 함께 고유한 비영리 조직운영을 성공적으로 수행하며, 특별히 비영리 조직의 모금기능을 향상시키는데 있다.

II. 비영리 조직운영과 거버넌스

근래에 이르러 다양한 비영리 조직에서 ‘거버넌스’에 입각한 조직의 ‘공정성, 공익성, 투명성, 효과성’을 검토하고 쇄신하려는 경향이 강하게 나타나고 있다. 그 예로써, 다양한 분야의 거버넌스 관련 논문이 발표되고 있다. ‘지역 거버넌스’, ‘IT Governance’, ‘정보기술 거버넌스’, ‘환경분야 거버넌스’, ‘NGO 주도 로컬 거버넌스’ 등, 다양한 분야에 ‘거버넌스’ 패러다임이 적용되고 있다. 비영리 조직운영 거버넌스 그리고 사회복지 거버넌스는 이번 컨포런스의 핵심개념이기도 한다.

1. 거버넌스의 개념,

‘거버넌스’는 ‘키를 조정한다’ (steer, pilot 등)는 뜻으로 헬라어 ‘kuberman’에 어원을 두고 ‘govern’이라는 근대어가 생겼다. 헬라의 철학자 Platon은 ‘키를 조정한다’는 뜻으로 은유적으로 정부통치에 적용해 ‘통치체계의 설계’로 거버넌스의 개념을 정립했다. 또한 거버넌스의 어원으로 ‘조항’ (steering)에서 비롯되었으며, 마치 비행기와 같은 거대한 ‘동력체’가 조정실의 조항과 조정을 통해 방향이 결정된다는 뜻을 내포하고 있다.

거버넌스의 개념은 ‘이런 저런 다스림’의 뜻을 내포하고 있는 어느 정도 합리적, 민주적 개념을 내포하고 있다고 본다. 한국에서는 오래전 거버넌스를 ‘지배 구조’라고 번역했는데, 거버넌스의 참된 의미를 담아 내는 데는 부정적(권위적, 유교적 등)인 면이 있다고 보는 학자들도 있다. 그들은 ‘민관 협력’ ‘더불어 행정’이라는 말로 대치하자는 의견도 제시하였다. 거버넌스의 개념 이해에서 정부나 시장영역의 이해보다는 다른 차원의 이해가 비영리 조직에 적용되어야 한다. 사회적 자원(social capital)을 취급한다는 의미에서는 공정성, 투명성 등이 철저하게 ‘통치’되어야 하겠지만, 실제 봉사 사업과 관련된 차원의 ‘거버넌스’는 통제, 지배, 감독 차원의 개념대신, 그들의 비영리 동기 (motivation), 능력 (capacity), 기회 (opportunity)를 강화시켜주는 ‘구비 거버넌스 (enabling governance) 차원에서 개념 정립이 되어져야 한다고 본다. 본 강연은 이러한 개념의 터전 위에서 진행될 것이다.

2. 거버넌스의 정의

여러가지 정의 중에서 몇 가지만 소개하고자 한다 (본 강연에서 각주는 제외됨). 주류학자들의 거버넌스에 대한 정의 (definition)를 “자율적이고 독립적인 행위자들의 외부권위 또는 내부의 자기조절 기제에 의한 조정과 관리”라고 했다.

‘거버넌스’는 ‘협치’, ‘망치’, ‘공치’등으로 번역되고 있는데 최근에는 ‘거버넌스’라는 원어로 통일되어 사용하고 있다. 좁은 의미에서 “거버넌스는 정부 내에서 결정을 내리고 집행할 수 있는 제도화된 권력”으로 정의되었는데, 이것과는 구분하는 의미에서 “공공 영역과 민간 영역 행위자 사이의 네트워크 (network) 방식의 수평적인 협력 구조다”라고 정의를 내리고 있다.

또 하나의 정의는 “거버넌스는 공통의 목적을 달성하기 위해 정부, 시민사회, 시장(기업) 등 관련 이해관계자 (당사자)가 함께 의사결정을 해 나가는 과정”이라고 했다.

“거버넌스는 국가중심의 조정 양식의 한계에 처한 양식에서 국가, 시장, 시민 사회간의 협력을 통해 직면한 집합적 문제를 효과적이고 민주적으로 해결하는 것을 목표로 한다.”

3. 거버넌스의 유형

거버넌스를 구분하는 여러 가지 방법이 있지만 모든 유형에는 ‘국가와 민간행위자’가 참여하는 두 가지 속성이 반듯이 포함되어 있다. 김석준 외(2002)는 1) 정부중심형, 2) 참여모형, 3) 신축모형, 4) 시민사회 중심형 등을 제시하고 있다.

비영리 조직운영의 거버넌스를 이해하기 위해 본 강연자는 세 범주의 유형을 제안하고자 한다. 1) 개개의 비영리조직의 거버넌스 -‘마이크(micro) 유형’, 2) 비영리 조직들간의 운영에 관한 거버넌스 -‘메조 (mezzo) 유형’, 3) ‘정부-시장-시민사회’와 관련된 거버넌스 -‘매크로 (macro) 유형’ 등으로 분류 되어져야 한다고 생각한다.

4. 거버넌스를 구성하는 세 가지 핵심 요소들

- 1) 공동의 문제와 공동의 목표가 투명해야 한다.
- 2) 해당 문제, 목표와 관련된 다양한 이해관계자가 참여해야 한다.
- 3) 함께 의사결정을 해 나가는 과정과 방법이 효과적인 의사결정 이어야 한다.

이와 같은 투명성, 참여성, 효과성은 UN의 ‘Governance 3대 특성’과도 일치된다.

5. 거버넌스가 필요한 이유

- 1) 권력을 독점하고 있는 공공의 능력에 한계가 있다
- 2) 권력이 주권자들을 대신해서 수행해야 할 소임을 하지 못하고 있다
- 3) 부정을 저지르거나 복지부동하는 정부의 실패가 발생했기 때문이다
- 4) 올바른 다스림을 위해서 정부 뿐만 아니라 시장, 시민사회의 주체자들에게도 권력을 나누어 주어야 한다.
- 5) 거버넌스로 정부가 다루지 못하는 영역을 시장, 비영리단체가 달성하게 하는 새로운 방안을 강구해야 한다.

이와 같은 논리는 비영리단체의 특성을 감안하면서 적용될 수 있다.

6. 비영리 조직운영의 이해를 위한 거버넌스의 개념과 정의 선택

거버넌스에 관한 여러 가지 측면의 고찰을 통해 ‘비영리 조직운영’이 ‘정부-시장-시민사회’의 틀 안에서 어떤 ‘자리매김’을 하고, ‘거버넌스’적 접근을 시도해야 할 것인지 ‘이론적 준거’를 선택하는 것은 어려운 과제라고 본다. 상기한 거버넌스의 개념 정리와 정의에서 비영리조직(시민사회단체, NGO, NPO)은 국민의 행복 (복지 등)와 안전을 도모하기 위해서 시민사회와 함께 정부와 시장의 ‘거버넌스’에 참여할 사회적 책임성 (social accountability)이 사회로부터 위탁 되어졌다고 본다.

정부와 시장의 사회적 거버넌스의 영역에서 ‘정경유착’, ‘엘리트 카르텔’과 같은 권력이 중심이 된 부패한 사회악을 감시해야 하는 시민사회의 거버넌스가 우리사회에서 필수적임을 나타내고 있다. 특별히 근래 박근혜 정부와 최순실을 중심으로 한 우리나라 정부의 ‘정치 거버넌스’에 주목하면서 시민사회 ‘거버넌스’ (촛불 시위 등)의 중요한 사회적 기능과 역할을 인식하게 된다.

비영리 조직운영에서 모금활동(fundraising) 목적중의 중요한 측면은, 모금이 이러한 사회적 행동(social action)의 거버넌스 활동을 가능케 하도록 시민사회를 조직하고 활동무대의 설정과 직접적인 참여를 가능케 해 준다는 것이다. 그런 의미에서 비영리 단체들의 모금활동은 우리사회의 요보호대상자들을 위한 서비스 제공에 끝나는 것이 아니라 정부, 시장과 함께 ‘요보호대상자들’을 위한 ‘사회적 안전망’을 구축하는 계기가 된다.

그러나 비영리 조직 운영에서 정부, 시장, 시민사회의 전적인 신뢰를 보장받을 수 있는 공정성 (정의성, 공공성, 공익성 등), 투명성, 효율성의 철저한 확보, 유지는 필수적이고 핵심적인 요소들임을 항상 인식해야 한다.

III. 비영리 조직운영에서 모금과 관련된 ‘거버넌스’의 문제점과 모금 패러다임 창출을 위한 거버넌스적 고찰

비영리단체의 주축을 이루고 있는 ‘사회복지법인’과 ‘시민사회단체’들은 조직운영에서 많은 내.외의 문제점에 봉착하고 있으며, 이는 우리나라의 NGO, NPO의 사회적 활동에 장애가 되고 있다. 모금으로 이룩한 ‘사회적 자산’ (Social Capital)의 ‘공공성’과 ‘공익성’에 관한 투명한 소통이 이해관계 당사자들 (후원자, 자원봉사자, 시장, 정부 등)과 이루어지지 못하고 있고, 이러한 공공자산을 사적 목적을 위해 유용하는 지도자들의 범죄행위가 사회를 경악하게 해 주고 있다. 또한 약속된 모금의 목적을 효율적으로 수행함으로써 긍정적인 변화를 초래

했다는 효율성에 대한 소통도 되지 못하고 있는 문제점도 있다.

NGO, NPO는 모금과 서비스제공에 있어서 세 가지 영역에서 문제를 경험하고 있다. 첫째는, 후원자, 후원기관 (단체), 그리고 정부, 시장, 시민사회 간의 문제다. 둘째는, 타 NGO들, NPO들과의 문제다, 셋째는, 비영리 조직운영 안에서 나타나는 조직운영에 관한 문제이다. 그 외 한 영역을 더 첨가한다면 서비스를 받고 있는 수혜자 (수혜기관)들과의 문제가 있다.

이와 같은 문제들은 NGO와 NPO의 정체성(identity), 비전(vision), 소명(mission), 목적설정(goals), 정책(policy), 전략(strategies), 투명성(transparency), 사회적 책무성(accountability) 등 조직경영과 관련된 ‘거버넌스’의 문제이다. 특별히 비영리 조직의 ‘모금활동’ (fundraising)에 관한 조직 운영이라고 해도 ‘거버넌스’ 차원에서 조직운영이 상기한 모든 범주차원에서 심도 있게 고려되어야 한다.

효율적이고 능률적인 모금은 NGO, NPO 조직 활동의 총체적인 그림과 이야기를 후원자(후원기관, 단체), 수혜자들과 정직하고 투명하게 소통하면서 그 결과에 대한 효율성, 효과성도 소통해야 한다. 이미 언급된 micro, mezzo, macro 거버넌스의 준거들은 모금의 전 과정에서 효율적인 전략으로 활용되어야 한다. ‘큰 그림’, ‘중간 그림’ 그리고 ‘작은 그림’을 정직하고, 투명하고, 효율적으로 잠재적 후원자 (기관)들과 소통하면서 그 이야기가 그들이 이야기를 하는 것으로 깨닫게 하고 주체적으로 청취하여 참여하게 하는 것도 ‘거버넌스’의 기능이라고 본다.

이미 언급된 비영리조직의 세 가지 영역의 문제들; (1) 후원자 (기관, 정부-시장-시민사회 등), (2) 타 NGO, NPO 사이 (예 지나친 모금경쟁, 서비스의 중복, 정보독점 등) (3) 비영리 조직내부 (이사회, 신뢰, 소통, 인력관리, 프로젝트와 프로그램, 평가 등)에서 나타나는 구체적인 문제들을 열거한다면 그 수는 헤아릴 수 없게 많다. 거버넌스는 이런 문제들에 대한 효율적인 해결과 생산적, 쇠신적 대안을 제시하는 전략적 방법이 된다고 본다.

공정성, 투명성, 효율성에 대한 이해관계 당사자들의 NGO, NPO에 대한 질문은 다음 세 가지로 요약될 수 있을 것이다.

- 1)당신들이 후원에 참여하라고 하는 ‘인간 이야기’의 각본은 어떤 것인지 설명해 주십시오. (각본, script).
- 2)그런 인간봉사 프로젝트를 어디서 할 것인지 대상자, 대상 지역을 분명히 설명

해 주십시오. (무대, stage)

3) 제시한 각본과 무대에서 만족할만한 결과를 약속해 주십시오. (봉사, service)

이러한 질문들은 비영리 조직운영의 ‘전문적 운영 거버넌스’를 요청하고 있다고 본다. 이것들은 1) 공공성, 2) 투명성, 3) 효율성과 관계된 질문으로, 이와 같은 핵심적인 조직의 가치와 이념이 조직운영의 다양한 측면에서 ‘거버넌스’되어야 한다는 것이다.

IV. 거버넌스의 맥락에서 비영리 조직의 효율적인 모금 방안 모색

이미 언급된 대로 비영리 조직운영과 관련된 ‘거버넌스’의 개념은 소극적인 ‘지배, 감독, 통치’의 차원을 넘어서 적극적으로 ‘협력, 협치’등의 긍정적 개념을 갖고 있다. ‘거버넌스’에 대하여 어떤 정의를 내리는가는 비영리 조직운영에 큰 영향을 줄 수 있다고 본다. 시간적으로 거버넌스가 과거나 현재에 대한 관여와 함께 비영리 조직이 지향할 미래의 조직운영에 관심의 초점을 두어야 한다고 본다.

모금 활동에서 ‘거버넌스’의 관심은 미래지향적인 조직운영에 주목해야 한다고 본다. 지금까지의 모금활동과 ‘거버넌스’ 지향적 모금 활동 사이에서 어떤 차이점을 발견할 수 있겠는가의 질문이 생긴다. 그런 의미에서 ‘거버넌스’의 맥락에서 효율적인 모금방법을 모색할 수 있는 방향에 관한 고찰을 하고자 한다.

모금 활동의 패러다임에서 ‘3S모델’이라는 이론이 있다. 그것은 “Script-Stage-Service (Performance)” 로 ‘각본-무대-연기(봉사)’의 ‘드라마 모델’이다. 이 ‘3S모델’과 ‘거버넌스 모델’을 융합할 때 더 효율적인 ‘모금 활동과 결과’를 기대할 수 있는지에 대한 고찰이 필요하다.

비영리 조직운영은 그가 성취하고자 하는 ‘사업(project)’을 잠정적 후원자들에게 설명할 수 있는 ‘이야기’ 곧 드라마의 ‘각본’(script)’를 설득력 있게 작성해야 한다. 그 다음 그 각본이 연출 될 활동의 ‘무대(stage)’를 효율적으로 설정해야 한다. 그 각본과 무대에서 어떤 ‘봉사’(service, 드라마에서 performance)를 통하여 어떤 변화의 결과를 초래 시킬 수 있는지에 대해서 감동적인 설득을 기해야 한다는 것이다. 그런데 NGO, NPO의 프로젝트는 미래의 후원자들에게, 영감과, 감동, 깨달음, 용기와 용단, 선한 행동을 유발시킬 수 있는 것이어야 한다. 이러한 후원자의 반응을 유발시키기 위해서는 ‘모금자’ (NGO, NPO)들이 먼저 자기 프로젝트에 대한 신념, 열정, 감동, 사회적 책임성을 체험해야 한다. 아마도 이런 차원의 ‘거버넌스’를 ‘영적 거버넌스’라고 칭할 수 있을 것이다. Script,

Stage, Service의 각 단계에서 ‘거버넌스’는 긍정적이고 생산적인 영향력을 발휘하게 해 둘 것이라고 생각한다.

1. 모금을 위한 script 작성에서 ‘거버넌스’의 기능과 영향

아무런 관계도 없는 사람이 알지 못하는 사람들 (어린이, 장애인, 빈곤가족 등)을 돕겠다는 동기 유발은 결코 쉬운 일이 아니다. 영리를 추구하는 사회에서 비영리적인 봉사사업에 참여할 수 있게 사람의 마음을 감동시키는 인간 봉사의 ‘각본’(산 이야기)을 작성한다는 것은 보통 인간 이상의 능력을 필요로 한다.

거버넌스의 맥락에서 ‘script’작성이 진행될 수 있다면, 그 모금을 위한 script 작성이 한 차원 높은 인도주의적, 전문적, 인간적, 인류애적 차원의 ‘각본’이 작성될 가능성은 높아지리라고 본다. 특별히 어떤 구체적인 봉사의 대상을 생각하며, 공정성, 투명성 효과성 등의 ‘거버넌스’맥락에서 각본을 작성한다면 생동하는 인간 드라마의 각본을 쓸 수 있고, 후원자(기관)를 감동시키고 개발하는데 긍정적인 영향을 끼치리라고 믿는다. 생명의 거버넌스, 인도주의적 거버넌스, 비영리적 거버넌스 등이 새롭게 창출될 수 있어야 한다.

지배적, 통제적, 감독적 의미에서의 거버넌스는 모금의 동기를 유발하는 script를 창출해 내지 못할 것이라고 본다. 그러나 공공성, 공익성, 정의성, 투명성, 효율성 등의 사회윤리적 사상이 기반이 된 ‘거버넌스’는 우리가 도우려고 하는 보호대상자들의 꺼져가는 생명문제에 새로운 빛을 더해 줄 것이라고 본다.

2. 모금을 위한 봉사의 현장 곧 봉사활동 무대의 설정과 거버넌스

모든 사회복지재단과 비영리 사회단체들은 조직의 목적을 성취하기 위한 서비스 제공의 대상자들과 그들의 삶의 현장인 봉사활동 지역을 필수적으로 설정을 의도적으로 선택하게 된다. 어떤 인간문제와 지역문제의 해결을 결정하느냐의 문제는 비영리 조직의 존재이유가 되며, 사회적 존재로서의 적법성, 당위성과도 관계된다.

봉사사업의 무대 설정은 사업의 비전, 사명, 목적 등을 내포한 각본을 실현 할 수 있는 구체적인 봉사영역, 지역, 종류 등을 결정하는 조직의 핵심적인 과제이다. 이것은 또한 조직의 거버넌스 문제이기도 한다.

비영리 단체는 정부나 시장에서 실패했거나, 의도적으로 기피하는 어려운 사회 문제 영역(예, 복지, 환경, 노사문제, 인권, 언론, 실직 등)과 빈곤한 지역들(국내

빈곤계층지역, 국외 구호, 개발 지역, 북한 기아 및 질병문제, 권력기관의 감시지역, 사회혐오지역 등)을 자발적으로 선택하게 된다. 참으로 사회에서 힘들고 어려운 책임을 스스로 맡게 된다.

막대한 자원, 희생적 노력과 봉사, 권력의 감시, 사회의 몰이해 및 오해, 등을 겪으면서도 NPO, NGO 정신에 입각한 ‘고통과 희생’의 선택이다. 이것은 비영리 조직들이 ‘사회의 양심’을 대변하여, 사회정의, 사회윤리, 인도주의, 공익주의의 가치와 이념을 실현하는 봉사현장을 선택하는 것이다. 물론 이러한 고려와 각오는 ‘각본 작성’ 때부터 이미 투입된 것이다.

이러한 사회문제 영역들은 정부의 실패, 시장의 실패들로 나타난 사회의 급성적, 만성적 문제 (사회질병)이기 때문에 비영리 조직이 이런 문제들을 해결 (고발, 주창-애드보커시, 사회연대, 집회, 사회행동 등)하려는 첫 발자국 부터 정부 섹터, 시장섹터, 그리고 생각을 달리하는 시민사회섹터로부터 직접, 간접적인 비난과 반대의 벽에 부딪치게 된다.

이와 같은 사회적 장벽에도 불구하고 NGO, NPO는 사회봉사를 위한 ‘사회적 자본’ (social capital)을 형성하기 위해 정부, 시장, 시민사회와 함께 소통하며, ‘파트너십’ (partnership, 동반자 관계) 및 ‘네트워킹’ (networking)을 형성시켜야 한다. 여기에서 정책적 거버넌스의 필수적 개입이 요청된다.

여기에는 여러 조직의 지도자 계층 (회장, 간부진, 본부장, 팀장 등)과 직원들의 참여가 요청되는데, 특별히 이 경우의 거버넌스는 비영리 조직의 ‘이사회’의 주된 업무가 될 수 있다. 여기에서 이사회와 거버넌스는 논의의 중심이 된다.

3. 사회봉사의 ‘각본’과 선택된 ‘봉사 무대’에서 ‘봉사 활동’을 직접 펼쳐나가는 NGO, NGO 직원들의 기능과 거버넌스.

비영리 조직이 사회적지지, 감동, 지지, 참여를 받을만한 사회봉사 각본과 실천 무대가 설정 되었다고 해도 NGO, NPO ‘일꾼들’(직원들)의 실제적인 사회봉사 활동이 후원자와 약속된 긍정적인 결과를 산출하지 못한다면 그 비영리단체는 사회로부터 버림을 받게 된다.

특히 본 강연의 중심인 비영리 단체의 운영과 사업에 필수적인 ‘재정확보’ (모금활동)의 과제는 제일 중요한 조직의 과제가 된다고 본다.

‘정부, 시장, 시민사회’ 간의 사회봉사연합체계의 구축, 타 관련시민사회 단체들과의 연대, 법과 사회규정의 보호 장치 확보 등도 모금활동에 필수적인 거버넌

스의 기능이 된다.

비영리 조직은 정부와의 관계에서 NGO의 정체성, 시장과의 관계에서 NPO의 정체성, 시민사회와의 관계에서 시민활동의 대표성을 정립해 나가야 한다. 비영리단체와 관련된 ‘거버넌스’의 주체가 이사회, 조직지도자, 관련 공공부서, 시민사회대표 등 여러 주체들로 구성되어 질 때 ‘거버넌스’의 기능은 매우 복잡한 사회적 양상을 띄우게 된다. 이 경우 비영리 조직의 이사, 지도자 층들은 전문적 소통의 ‘Social Skill’을 구비해야 한다.

이러한 비영리 조직의 거버넌스 관계망 속에서 실질적이 사회서비스를 제공하는 ‘직원들’ (일꾼들)의 정체성, 비전, 소명 등은 조직의 그것들과 일치되어야 비영리 조직의 사회봉사 목적을 달성할 수 있다. 이 중요한 조직의 기능에 대한 거버넌스의 역할이 대두된다.

비영리 조직의 성원들은 조직의 목표를 성공적으로 수행하기 위해 특별한 지식과 기술을 습득해야 하며, 이는 직원들의 ‘계속교육’ (continuing education), ‘현장교육’ (On The Job Training, OJT)이 제도적으로 마련되어야 하며, 이것 또한 조직 거버넌스의 중요한 관심사가 되어야 한다.

비영리 조직의 효율적 모금활동을 수행하기 위한 특별한 ‘현장기술’(field skill)들이다. 몇 가지를 소개한다면, 모금활동에 관계된 모든 분야, 요인들(정부, 시장, 시민사회, 후원자 및 단체, 직원, 이사회, 종교기관 등)과 효율적이고 생산적인 ‘소통’(communication)을 할 수 있는 방법과 기술에 속한 것들이다. ‘사회관계망’(social networking), ‘파트너쉽’ (partnership), ‘사회자산’(social capital) 등을 확보하는 능력을 갖추는 과제는 비영리 조직의 봉사자들(직원들)에게는 필수적인 것이라고 생각한다.

이런 분야의 기술 확보와 활용은 조직운영의 거버넌스와 관계되어 있다. 재정, 시간, 인력, 임상현장훈련, 등의 조직 자원이 투입 되어야 하는 정책적 과제이다. 또한 이런 기술들은 대외 모금활동에서 필수 불가결의 요소들이기 때문에 조직 내의 거버넌스에서 필수적으로 다루어야 할 분야라고 본다. 다음과 같은 교육, 훈련 방향을 고려해 볼 수 있다 1)communication과 governance, 2)partnership과 governance, 3) networking 과 governance, 4) social capital과 governance. 특별히 ‘대 시장’ (대기업), ‘대 정부’ (NGO, NPO, 원조부서)를 상대한 모금활동에서 상기 능력은 모금의 성패를 가름하는 요인이 될 수 있다고 본다.

V. 비영리 조직운영과 ‘이사회’의 거버넌스

(본 분야의 원고는 시간과 제면의 제한 상, 그리고 다른 분야에서 충분히 논의되어지고 있다는 전제에서 간략히 요약만 소개하려고 한다.)

비영리 조직의 이사회

이사회 구성은 법적 필수 요구사항이며, 사회의 요구, 조직의 존재와 행동의 중심을 이루는 법적 기관으로 비영리 조직에서는 매우 중요한 기관이다. 이사회의 이사 구성은 비영리 조직과 조직 사업의 성패를 가름 할 수 있는 요인이기도 한다. 이사회의 기능이 본질적으로 무엇이며, 그 기능을 수행할 수 있는 인격적 자질을 갖춘 이사들을 사회에서 선출하여 비영리 조직운영의 참여를 하게 하여야 한다.

거버넌스의 관점에서 비영리 조직의 ‘정관’은 이사회의 기능과 책임을 상세히 기술하고 있다. 비영리 조직의 성원 및 사회봉사 사업, 재정확보와 사용 등은 이사회의 기능과 밀접하게 연계되어 있다. 지금까지 논의한 비영리 조직에서의 거버넌스의 역할을 이사진들이 어느정도 이해하고 있는지에 대한 논의는 매우 중요하다고 본다.

특히 모금활동에 관계된 이사회의 기능은, 이사들이 이미 갖고 있는 여러가지 사회관계망(social networking)을 조직의 모금 활동 자산으로 활용 하려는 의도 하에서 이사로 영입되는 경우가 있다. 사실 이사들의 여러 가지 중요한 기능들 중에서 모금활동은 우위를 차지하고 있다. 물론 모금으로 축적된 조직의 재정을 ‘사회자산’ (social capital)으로 감시하고 사용하게 하는 재정적 거버넌스는 이사의 중요한 책임이다.

그러나 본 강연에서 이사들의 모금 활동이 ‘사회자산’의 ‘감독’ 기능은 물론 성공적인 모금 활동이 진행 될 수 있도록 비영리조직의 모금 기능의 증진을 위한 조직의 분위기를 조성하는 일도 ‘이사회의 거버넌스’의 영역이 되어야 한다고 주장한다.

이런 의미에서 이사회와 비영리 조직의 회장(CEO)의 관계는 매우 중요하다고 본다. 이사들은 비영리 조직의 실제적인 활동들에 대한 정보가 제한되었기 때문에 ‘거버넌스’의 중요한 기능인 ‘이사결정’에서 조직의 실제 사정에 대한 충분한 이해가 없이 결정하게 된다. 이사들에게 조직의 실제 상황을 전달 할 수 있는 중요한 당사자는 CEO라고 생각한다. 아마도 이러한 맥락에서 이사회를 향한 CEO

governance가 토론 되어져야 할 것이다.

Governance와 관련된 이사회(이사)의 기능을 탐색하기 위해 다음 몇 가지 경영학적 질문을 갖고 앞으로 논의가 되었으면 한다. 특별히 모금과 관계된 이사회(이사)의 기능과 역할을 고려하면서 토의가 되길 바란다.

1. 비영리조직의 이사회(이사)의 정체성 (Identity)은 무엇인가?
2. 비영리조직의 이사회는 조직의 정체성에 입각해서 어떤 비전(Vision)을 제시하고 있는가?
3. 비영리 조직의 이사회는 제시된 비전을 실현하기 위해 어떤 사명(Mission)을 인식하고 채택하고 있는가?
4. 비영리 조직의 이사회는 이런 사명을 구체적으로 어느 정도의 목표(Goals)를 수립하고 있는가?
5. 비영리 조직의 이사회는 목표달성을 위해 어떤 조직의 정책(Policy)을 수립할 것인가?
6. 비영리단체의 이사회는 정책을 실현시키기 위해 어떤 전략(Strategies)을 세우고 있는가?
7. 비영리단체의 이사회는 모든 조직의 활동에 대한 투명성(Transparency)을 어느 정도 보장 할려고 하는가?
8. 비영리단체의 이사회는 조직의 사회적 책무성 (Accountability)을 어느정도 수행할 수 있다고 평가하는가?

이상과 같은 질문들은 비영리단체의 이사회 (이사)로 하여금 자신들의 ‘거버넌스’ 범주와 내용들을 인식케 하는 좌표의 역할을 할 수 있다고 본다. 비영리 조직 운영자들은 조직의 이사회 개발 (Board Development)을 ‘후원자 개발’ (Donor Development)과 함께 실행해야 할 것으로 안다. 이것도 비영리 조직의 ‘거버넌스’에서 심각하게 고려되어져야 할 분야라고 생각한다.

이사회는 재정에 대한 관심과 동시에 비영리 조직의 사업, 활동 등에 관해서 관심을 기우려야 하며(재정감사와 동시에 사업감사), 특히 조직의 구성원들의 ‘능력개발’을 위한 정책과정에 대한 이사회(이사)의 ‘거버넌스’가 있어야 한다고 본다. 또한 근래에 도입된 ‘사외이사’ 제도가 지금까지 이사회(이사)의 ‘거버넌스’에 어떤 영향을 미치고 있는지에 대해서도 논의가 되어져야 할 것이다.

VI. 결론: 비영리 조직운영에서 거버넌스의 특성과 모금활동

본 강연은 다양하고 수 많은 비영리 조직에서 주로 사회복지법인과 시민사회 단체 (예, 참여연대, 경실련, 환경단체) 등의 제한된 범위를 염두에 두고 비영리 조직의 거버넌스 개념과, 문제, 사명 등을 광의로 소개했다.

본 강연에서는 ‘거버넌스’(governance)의 개념파악에서 정부, 시장, 시민사회를 구분하여 고찰해야 한다는 결론에 도달했다. 전통적인 거버넌스의 개념이 ‘지배, 통제, 감시’ 등으로 이해되어 왔다면, 이에 반하여 ‘협치, 공치, 망치, 조정, 협력’ 등의 개념으로도 이해 되어야 하는 이유가 있다고 보았다. 정부나 시장의 관료제도에서는 적절한 봉급을 지급하면서 그에 해당하는 업무수행, 생산을 강요할 수 있는 적법적 ‘사회계약’이 이루어지고 있다. 그러므로 이런 분야에서의 거버넌스는 권력에 입각한 조직의 생산 활동을 요구할 수 있고, 이로써 ‘지배, 통제, 감시’의 개념은 성립 될 뿐 만 아니라 조직의 생산성을 유지하고 높이는 수단이 될 수 있다.

그러나 비영리 조직(기관)의 경우, 영리를 목적으로 하는 기관이 아니고, 오히려 영리영역에서 모금을 하여 사회의 약자를 돕는 자원적 봉사의 역할을 감당하고 있다. 비영리 기관의 직원들은 영리 지향적이 아닌 사회적 가치 지향적이다. 그들의 활동은 빈약한 보수에 비하여 우리 사회에서 가장 어려운 영역에서 희생적 봉사를 하고 있다. 그들의 어려운 활동 환경에 대해서, 본 강연에서 이미 충분히 언급 되었다고 본다. 이들의 행동도 조직 안에서 사회적 책무성을 갖고 일하기 때문에 법과 사회통념의 통제, 지배, 감시 등을 받아야 한다. 그러나 비영리 조직의 거버넌스는 법적, 조직적, 사회적 강제성을 갖고 있는 타의에 강제되는 ‘거버넌스’의 개념을 적용하는 것은 재고되어 져야 한다고 생각한다. 그것은 비영리 조직의 생산성을 고려해도 거버넌스의 ‘구비시키는’(enabling) 기능이 강조되어야 한다고 본다.

결론적으로 거버넌스는 비영리 조직활동에서 모금활동 등, 결과에 대한 거버넌스와 함께 그 생산과정에 대한 거버넌스도 반드시 고려되어야 한다고 주장한다. 특별히 비영리 기관의 모금담당자들에게 필요한 교육과 훈련을 통한 업무능력의 강화도 정책적 거버넌스 차원에서 강조되어야 한다고 본다.

비영리 조직활동의 거버넌스가 수행할 기능은 ‘지배, 통제, 감시’등의 소극적 접근 보다는 적극적으로 생산성을 높이는 교육, 훈련과 좋은 노동환경을 제공하는 일이라고 생각한다. 비영리 조직의 거버넌스는 다음 세 가지 차원에서 긍정적 결과를 산출해야 한다고 본다.

첫째, 비영리 조직의 정체성, 비전, 소명 등에 입각한 강한 인도주의적 사회봉사의 '동기' (Motivation)를 유발시키는 거버넌스가 되어야 한다고 본다.

둘째, 비영리 조직의 이념 목적, 프로그램 (예 모금)등에 대한 인도주의적 동기를 실천할 수 있는 '능력' (Capacity)을 배양시키는 거버넌스의 기능이 있어야 한다.

셋째, 비영리 조직의 강한 동기와 무장된 능력을 갖고 사회의 그늘진 곳을 찾아가 봉사 할 봉사의 '기회' (Opportunity)를 창출하는 기능을 거버넌스가 수행해야 한다.

이러한 'MCO Model' (Motivation-Capacity-Opportunity)이론에 입각하여 'MCO Governance'의 패러다임 (paradigm)이 개발되길 바란다.

결국, 비영리단체의 거버넌스는 양육적(nururing), 교육적(education), 동정적(compassionate) 차원에서 타율적이기 보다는 자율적인 사회봉사자로 양육시키는데 도움이 되길 바란다.

마지막으로 비영리 조직 활동을 쇄신적(innovative)으로 도울 수 있는 거버넌스 개념과 이론이 개발되길 바라며, 쇄신방향을 제주도의 올레길 건설 원칙에서 찾아보고자 한다. 기존의 비영리 조직 활동의 목적 지향적 생산성을 높이기 위해 다음 몇 가지를 고려해 보는 것으로 본 강연을 마치려 한다.

첫째, 필요없이 구부러져 있는 길은 바르게 고쳐라.

둘째, 끊어져 있는 길은 다시 연결하라.

셋째, 너무 넓거나 좁은 길은 건기에 편리하게 고쳐라.

넷째, 흙속에 묻혀져 있는 길은 다시 찾아서 사용하라.

다섯째, 아직 없는 길은 새로 만들어 사용하라.

(경청해 주셔서 감사합니다.)