

기빙코리아 2017 토론자료

1. 박태규 (연세대학교 경제학과 교수)
2. 이성훈 (한국인권재단 상임이사)
3. 박란희 (조선일보 더나은미래 편집장)

기빙코리아 2017년 “비영리공익법인 운영 현황 : 거버넌스 중심으로”

박 태 규 연세대학교 경제학과 교수

“기빙코리아 2017”에서는 한국 비영리섹터가 어떻게 구성되어 있는가?라는 질문과 한국의 비영리 조직은 어떤 지배구조하에서 운영이 이뤄지고 있는가?라는 두 가지 기본적인 그러나 가장 중요한 질문에 대한 답을 찾으려는 시도를 했다는 점에서 의미가 있다. 이런 두 가지 주제는 그 동안 아름다운재단 기부문화연구소가 수행했던 연구주제와도 다를 뿐 아니라 한국 비영리 조직에 대한 일반적 논의에서 본격적으로 다뤄지지 않았던 연구주제를 다루고 있다. 학술적인 연구의 의미 외에도 한국 사회의 비영리 조직의 모습과 비영리 조직이 어떻게 운영과 성과를 결정하는 요인인 지배구조라는 현실적으로 매우 중요한 과제이기도 하다.

두 가지 주제들에 대해서는 비영리 섹터에 대한 연구가 활발히 진행되어 온 외국에서는 이미 많은 연구들이 진행되었지만 국내에서의 연구가 부족했기 때문에 가장 중요하고 근본적인 질문에 대한 대답을 할 수 없었다. 이 연구들을 통해 국내의 비영리 조직에 대한 이런 질문에 부분적이거나 대답이 될 수 있을 것으로 기대한다.

첫 번째 연구인 “한국 비영리섹터의 지형 분석”에서는 한국사회의 비영리 조직들의 구성과 사업 활동의 영역에 대해 전체적인 자료를 수집하고, 이를 근거로 유형과 사업영역을 구분하려는 노력을 시도하고 있다. 비록 연구자들이 자료의 1차적인 자료에 대한 접근의 한계로 인해 비영리조직들이 등록되어 있는 정부의 등록 부서를 통해 자료를 수집했고, “비영리 민간단체 지원법”에 근거해 행정자치부에 등록된 자료, 그리고 민간단체가 수집한 민간단체총람에 수록되었던 자료들을 중심으로 비교 분석을 시도했다. 이런 가운데, 세 가지 자료 중 가장 포괄적인 자료인 등록부서로부터 수집한 자료들을 중심으로 한 비영리 조직들의 사업영역, 지역별 분포, 등을 분석하는 가장 중요한 일차적인 자료분석을 이뤘다는 점에서 의미를 갖는다.

지난 2003년 UN의 경제사회국 통계과(Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division)에서 각국의 비영리 섹터의 경제적 규모를 국민계정 내에 위성계정(satellite account)로 추계할 것을 권고하면서 추계의 지침이 되는 “Handbook on Non-profit Institutions in the System of National Account”를 발간해서 회원국들에게 이미 배포한 바가 있다. 이 지침서에서는 각기 다른 역사와 배경을 가지고 발전되어 온 많은 나라들의 비영리 섹터를 추계하는데 필요한 지침

을 작성하기 위해 비영리 조직의 규정하고 사업영역별로 비영리 섹터를 구분해서 추계하는 표준화된 방법을 권고하고 있다. 그러나 이 지침서에서는 각 나라마다 상이한 비영리 조직과 관련된 법과 제도로 인해 각 나라마다 상이한 유형의 비영리 조직들을 모두 포함하기에는 한계가 있을 수 있다. 따라서 이번 연구에서는 한국 사회의 법적, 제도적 틀 안에서 설립되고 운영되고 있는 비영리 조직들의 구조를 분석하고 유형을 구분하려는 시도이기 때문에 향후 한국사회의 특성에 맞는 비영리 섹터의 특성과 규모를 파악하는데 기초가 되는 연구를 도출하려는 시도였다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 다만 본 연구는 자료의 수집에 연구의 노력이 상대적으로 집중되었다면, 향후 연구에서는 조금 더 포괄적인 범위내에서 비영리 섹터의 영역과 유형, 그리고 더 나아가서는 규모(고용, 사업지출 등)에 이르는 자료를 통한 분석에 이르기를 기대한다.

두 번째 그리고 세 번째, 연구주제는 공통적으로 비영리 조직의 지배구조를 분석하는 연구과제로서 관련 연구에서 가장 소외되었던 주제를 다루고 있다. 현재 한국 사회에서 비영리 조직, 특히 공익활동을 수행하려는 목적으로 설립된 공익법인들의 문제로 투명성과 사회적 책임성이라는 문제가 가장 크게 대두되고 있다. 현재 한국 사회의 기부문화의 발전을 저해하는 가장 중요한 요인으로 지적되고 있는 투명성과 책임성의 문제가 꾸준히 제기되면서도 이와 관련해서 가장 중요한 비영리 조직의 지배구조에 대한 문제들이 학술연구에서 그리고 실무적 논의에서 제외되고 있었다. 그렇기 때문에 공익법인의 지배구조를 다루고 있는 두 연구들은 학술적인 차원에서 뿐 아니라 한국의 기부문화의 발전을 위해 반드시 필요하다.

한국의 비영리 조직 중 공익활동을 수행하는 넓은 범위의 공익법인들은 설립의 근거법에 따라 유사한 공익활동을 수행하는 공익법인의 경우에도 상이한 규율을 적용하고 있다. 따라서 현 연구에서는 공익법인 중에서 재단법인의 유형의 분석을 통해 지배구조, 특히 이사회와 이사회의 역할과 이사회와 사무국의 관계에 대한 분석을 통해 지배구조의 특징을 분석하려는 시도를 하고 있다. 그러나 재단법인의 경우라 할지라도 공익활동의 재원을 조달하는 방법, 즉 다수의 기부자로부터의 기부금에 의존하는지 또는 개인/소수의 재산기부자들의 출연재산에 의존하고 있는지를 구분해서 분석하는 것이 필요하다. 이는 현재 한국사회에서 공익법인들의 투명성과 책임성에 대해 많은 논란이 있지만 기부문화와 관련해서 제기되는 문제는 다수의 기부자들의 기부금에 의존해서 공익활동을 수행하는 공익재단들을 의미하고 있다. 반면에 개인이 거액의 자산을 출연하고 설립해서 운영하고 있는 공익재단에 대해서는 상속세를 회피하는 수단으로 이용되고 있다는 지적이 많이 제기되고 있는 실정이다. 그러나

두 유형의 공익재단들은 재원의 조달방법이 상이하기 때문에 지배구조와 관련되어 상이한 분석의 틀을 적용하는 것이 필요하다.

본 연구들에서는 공익재단의 경우 중 다수의 기부자들의 기부금을 재원으로 하고 있는 공익재단의 경우를 분석하고 있는 경우라 할지라도 지배구조와 관련한 분석이 공익재단의 내부관련자인 이사회, 사무국, 그리고 외부관련자인 기부자들의 관계에서만 분석을 제한할 것인지, 아니면 공익재단이 갖는 사회적 책무로 인해 사회적 책임성은 누구에게 있는지의 문제에까지 분석의 범위를 넓혀야 하는지에 대한 논의가 필요할 것으로 보인다.

공익법인의 지배구조에 관한 연구는 공익재단에 국한하고 있지만 앞으로 더 나아가서는 공익재단뿐 아니라 사회복지법인, 학교법인 등의 여러 유형의 공익법인 등의 지배구조에 대한 연구로 확대되어 한국 사회의 민간비영리 섹터의 발전에 기여할 수 있는 연구의 시작이 될 수 있기를 기대한다.

Session III : 국내 비영리공익법인 운영 현황 : 거버넌스 중심으로
‘비영리공익법인 운영현황과 거버넌스’와 ‘한국 NPO 사례연구 :
자산제공자와 사용자간의 이해상충은 어떻게 해결해야 하는가?’

이성훈 한국인권재단 상임이사

두 연구는 매우 시의적절하고 도출된 결론 또한 실질적인 도움을 제공할 것으로 예상. 두 연구를 수행한 연구자에게 축하와 감사 인사를 전함.

두 글을 읽으면서 본인이 상임이사로 있는 한국인권재단을 스스로 비판적으로 객관적으로 성찰할 수 있었던 유익한 기회여서 감사드립니다.

동시에 일부 인권과 시민사회단체에서 발생한 지배구조 문제 - 특히 이사진과 사무국 실무자와의 갈등 - 을 ‘객관적’으로 성찰하는 계기가 되기도 하였음.

한국인권재단 이사회는 지배구조에 대한 통계에 따르면 ‘이사진 인원 평균 12명, 여성비율이 50%, 평균연령은 53, 신규이사는 기존 이사의 추천, 임기는 중임이 90% 이상’ 등으로 거의 평균에 가깝지만 여성이사 비율에서는 큰 차이를 보이고 있음.

두 연구는 최근 국제 및 국내적으로 시민사회의 역할과 영향력이 커지면서 시민사회단체의 책무성에 대한 높아지는 관심과 기대와 맞물려 있음. 이는 자연스럽게 당연한 현상으로 좀더 확산되고 심화되어야 함.

두 글에서 비록 인권 개념을 명시적으로 사용하지 않았지만 인권적으로 해석하고 인권 개념과 프레임으로 설명을 시도하는 것은 의미있는 작업이라고 생각.

따라서 두 글을 구체적으로 ‘시민사회단체 책무성’, ‘인권기반접근’, ‘인권경영’ 등의 개념틀로 이해하려고 시도.

해외원조, 국제개발협력 분야의 시민사회단체 협의체인 국제개발협력민간협의회(KCOC)는 자체적으로 회원대상 책무성 원칙을 채택해서 실시하고 있음. 그러나 시민사회 단체 일반에 광범위하게 실질적으로 적용되는 책무성 원칙 또는 가이드라인은 없는 것으로 알고 있음. 이번 연구는 그러한 필요성을 논의하는 계기가 될 수 있다고 생각함.

최근 논의되고 있는 「공익증진을 위한 시민사회발전 기본법」 제정 노력에서 이러한 문제를 잘 다룰 필요가 있음.

두 글을 읽으면서 든 몇가지 궁금점, 질문 및 제안을 공유하고자 함.

1. 비영리단체 (NPO) 개념에 대한 이해

Non-profit vs. Non-profitable 차이

비정부단체(NGO), 시민사회단체(CSO), 주민조직단체(CBO), 국제시민사회단체(INGO)와의 관계와 차이

이러한 차이에 따른 표본집단 선정과 분석 결과에 차이가 있는지?

2. 다양한 정부-기업-시민사회 파트너십, 사회적기업, 협동조합 등 사회문제 해결을 위한 다양한 조직 및 거버넌스 방식에 지니는 함의

Public-Private Partnership (PPP) -> Public, Public-Private, Civil Society Partnership (SDG Target 17.17)

3. 책무성 Accountability

공적인 역할을 수행하는 시민사회의 비영리단체에 적합한 책무성 개념과 원칙을 수립할 필요성과 가능성에 대한 논의가 중요함.

<p>책무성(責務性), Accountability 설명책임 직책(職責)에 따른 의무(義務)를 의미하는데 주로 공적인 기관, 비영리단체, 기업의 공적 윤리와 거버넌스 관련하여 사용되며, 기관이나 공적지위에 있는 사람의 정치적, 법적 책임을 의미한다. Account는 회계장부와 회의록을 의미하기에 Accountability는 정책결정 과정(회의록)과 집행과정(회계장부)를 공개하는 투명성을 의미한다. 즉, 투명성과 책무성은 모범적 거버넌스 또는 민주적 거버넌스의 핵심 요소로 간주한다. Account의 의미를 살려 ‘설명책임’이라고 번역하기도 한다. 책임성은 직책에 따른 임무로 결과에 중시한다면 책무성은 과정 또한 중시한다. Accountability는 법적 의무를 포함하는 개념으로 권리보유자(rights-holder)와 의무부담자(duty-bearer)의 법적 권리와 책임을 강조한다. (한국인권재단 기업과 인권 용어집)</p>
--

4. 인권기반접근 Human Rights-based Approach

인권(시민)단체의 인권을 다루는 방식은 인권적인가? 민주화와 인권이 국가기관을 넘어 시민사회와 일상의 삶으로 확대되면서 인권을 이해하고 실천하는 양태에도 변화가 나타나고 있음.

시민사회에서 보편적으로 수용하고 있는 규범인 인권을 운동의 대상만이 아니라 스스로의 조직에도 적용하고 활동가/운동가 스스로의 인권을 지키고자 하는 노력

(예:참여연대 노조결성)

결과 뿐 만 아니라 과정을 중시하는 책무성 개념과 맞물려 NPO 경영에 대한 인권기반접근이 더욱 활성화 될 필요가 있음.

5. 인권경영

준법경영, 윤리경영, 사회책임경영, 지속가능경영 등 다양한 경영 프레임을 통합하고 포괄하는 인권경영 프레임이 국제적으로 급속히 확산되고 추세.

유엔인권이사회가 채택한 기업과 인권에 관한 이행원칙은 유엔 2030 의제 (지속가능발전목표(SDGs)에 명시되었고 (67항), 올해 G20 독일 정상회의 선언문에서도 강조하고 있음. 국내에서는 문재인정부 100대 국정과제 12번에 포함되었고 기재부의 공기업 경영평가에 인권을 반영할 예정임.

인권경영은 기업의 인권적 책무성을 표현하는 개념으로

■ 인권경영

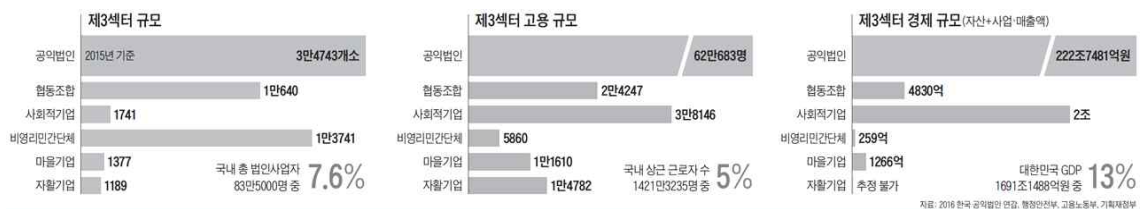
인권경영은 인권의 가치와 원칙을 경영 전반에 적용하는 것을 말한다. 인권경영은 ‘인간으로서의 존엄과 가치’를 보호하고 증진하는 경영으로 기존의 준법경영, 윤리(도덕)경영, 사회적책임 경영을 포괄하는 개념으로 사용된다. 인권경영은 기업의 인권존중 책임을 강조하며 구체적으로는 유엔 인권이사회가 2011년 채택한 기업과 인권에 대한 이행원칙(GPBHR)을 경영 과정에 실행하는 것을 의미한다. 인권경영 실천은 인권경영 선언과 인권실천 점검의무를 포함한 시스템 구축 및 인권침해 구제 이행 등으로 구성된다. (한국인권재단 기업과 인권 용어집)

비영리 공익법인에 참여하는 영리 기업의 경우 사회공헌 또는 자선이 아니라 인권경영의 차원에서 재검토할 필요가 있음.

한국형 비영리 공익법인 거버넌스, 다양한 모델 사례가 축적되어야 한다

박란희 조선일보 더나은미래 편집장

우선, 올해 아름다운재단의 ‘기빙코리아 2017’을 통해 국내의 비영리 공익법인 운영 현황 및 지배구조(거버넌스)에 관한 실증 연구의 시발점을 마련하게 된 것은 상당한 의미를 지닌다. ‘조선일보 더나은미래’가 최근 제3섹터로 지칭되는 공익법인, 비영리 민간단체, 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등의 통계를 추산해보니, 제3섹터가 국내 GDP의 약 13% 경제규모를 차지하는 것으로 드러났다. 특히 비영리 공익법인은 만형격으로 숫자만 3만4743개, 일하는 사람들의 숫자는 62만683명이나 됐다. 공익법인의 고유목적사업과 수익사업을 합계해 추계해보니, 경제규모는 222조7481억원을 차지했다.(2016 한국공익법인 연감)



©더나은미래

이 같은 공익법인의 사회경제적 역할에도 불구하고, 공익법인에 관한 설립부터 운영, 세제혜택까지 임시방편으로 만들어진 법과 제도에 의해 운영되다보니, 제대로 된 통계자료도 없고 이를 바탕으로 한 연구도 부족한 것이 현실이다. 이런 현실에서 공익법인의 이사진과 사무국을 둘러싼 운영 현황 및 지배구조를 둘러싼 이번 연구조사가 갖는 함의점이 상당하다. 두 저자의 발제문을 바탕으로 함께 논의해봤으면 하는 사안들을 정리해보았다.

우선, 공익법인 이사회의 역할에 대한 사회적 합의가 필요하다는 점이다. 2016년 ‘조선일보 더나은미래’가 국내에서 처음으로 100대 공익법인 이사진에 관한 기획 기사를 취재할 때, 그 어떤 취재보다 힘들었다. 공익법인 중 26곳이 온갖 이유로 자료를 공개하지 않았는데, 기업보다 더 폐쇄적이라는 게 기자들의 평이었다. 이사진을 공개하는 것에 대해 “개인정보라 줄 수 없다” “이사진 모두 조용히 사회에 봉사하고 싶어 한다” “이사진들이 언론에 보도되는 걸 꺼려한다” 등 각종 이유로 거절했고, 어떤 공익법인에서는 협박을 하기도 했다.

이번 이창민 교수님의 연구조사에서도 ▲연중 이사회 횟수는 평균 3.5회로 분기에 한번도 열리지 않는 점 ▲이사회의 역할이 전략 및 예결산에만 존재하고 조직미션에 대한 이해, 사무국에 대한 감시 및 평가 등은 비중은 미미한 ▲이사회의 성별구성과 연령구성 등 다양성이 매우 부족한 점 등에 관한 내용이 실증적으로 확인됐다. 기업 사외이사가 ‘거수기 이사’ 노릇을 하듯, 비영리 공익법인의 이사진 또한 이처럼 거수기 역할에 머무르고 있는 것은 아닌지 한번 되돌아볼 필요가 있다. 공익법인 이사회의 기능을 지금까지 자문 역할로만 돌지, 아니면 모금과 조직운영에 관한 이니셔티브를 쥐고 모니터링 역할까지 하게 할 지에 대한 사회적 합의가 필요하다. 미국 비영리법인의 이사진에게는 3G가 적용된다고 한다. “Go(나가는), Get(모금해오고), Get Out(모금해오지 못하면 그만두라)”이라는 것이다.

둘째로, 이사회와 사무국의 바람직한 관계에 대한 다양한 모델사례도 필요하다. 강형구 교수님의 질적 연구에도 나오듯, 한국 NPO의 이사회-사무국 모델은 매우 다양하다. 설립자가 이사장 직함을 달고 직접 경영에 참여하는 사례도 있고, 설립자가 권위있는 이사장을 세운 후 상임이사나 대표 등을 맡는 사례도 있다. 공익법인 또한 기부금을 이용한 공익 비즈니스가 이뤄지는 곳이기 때문에, 분명 ‘오너십’은 존재한다. 영리법인과 달리 비영리법인의 경우, 설립자 혹은 핵심 이해관계자, 사무국 직원들, 기부금을 주는 기부자, 운영 거버넌스의 책임을 맡은 이사진 등 오너십이 4~5개로 분산돼있다. 이에 대한 균형이 깨지면, 새희망씨앗과 같은 사기사건을 막기 힘들어지고 때로는 사무국 조직 내부가 갈등상황을 반복하게 되는 경우도 있다.

이번 연구조사를 보면, ▲모니터링과 자문역할을 모두 활발히 수행하는 이사회가 드문 점 ▲이사회에 대해 자문역할을 중시하고, 감시역할을 하는 데 대한 사무국 조직 내부의 저항 ▲구속력을 갖는 공식 소통 매커니즘이 부재하다는 점 등이 나온다. 공익법인 사무국 내부에서 이사회에 관해 일정 부분의 거수기 역할을 방조하고 있다는 뜻도 된다. 선진국에서도 공익법인 거버넌스에 대한 통일된 모델은 없다. 각각의 역할에 맞는 한국형 공익법인의 거버넌스 모델을 논의하고, 이를 축적해야 하며, 사회에 공유하는 노력도 필요하다.

셋째로, 공익법인들이 투명성에 관한 민감도를 더 높여야 한다는 점이다. 투명성의 기본은 정보공개다. 미국에서 재단들의 정보를 알 수 있는 협의체인 ‘파운데이션센터(재단센터)’를 취재할 당시, 재단 홈페이지에 이사진의 이름과 연락처, 임기까지 모두 공개돼있었다. ‘세금 혜택을 받는 곳에서, 정보공개를 하는 것은 당연하다’는 게 불문율처럼 돼있기 때문이다. 공익법인들은 고유목적사업에 관해 법인세가 감면되는 등 세제혜택을 받고 있다. 사회복지법인의 경우 몇 대째 세습을 하는 사례도 있고, 일부 기업재단의 경우 공익 목적에 걸맞지 않게 특정 수혜집단에 관한 사업을 하는 사례도

있다. 이같은 몇몇 부정한 사례가 공공 숨겨져있다 언론에 보도되면, 결국 선의를 갖고 공익활동을 하는 피해자들이 계속 발생하며 비영리 생태계가 악순환의 늪에 빠질 수밖에 없다. 공익법인 내부에서는 끊임없이 정보의 비대칭성을 해소하기 위해 기부자들과 커뮤니케이션해야 한다.

이 밖에 NPO 투자풀, 스튜어드십 코드, 선택과 집중, 비영리 사업별 기부자 연결플랫폼 구축 등에 관한 4가지 제안 사례의 경우, 공익법인의 장기적인 발전을 위해 필요한 제도이나 당장 현실에서 적용하기에는 시간이 좀 걸릴 듯한 부분이 있어 논의에서 제외했다.

이번 연구를 계기로, 공익법인 거버넌스에 관한 추가적인 다양한 연구와 사례가 곳곳에서 공유되길 기대한다.