

3

제17회 기부문화심포지엄
Giving Korea 2017

3부 비영리현황조사 III :

2017 한국 NPO 사례연구

자산제공자와 사용자간의 이해상충은
어떻게 해결해야 하는가?

강형구 | 아름다운재단 기부문화연구소 연구위원

한양대학교 경영대학 교수

전한나 | 이화여자대학교 국제대학원 교수



제17회 기부문화심포지엄
Giving Korea 2017

자산제공자와 사용자간의 이해상충은 어떻게 해결해야 하는가?

연구자

강형구 | 아름다운재단 기부문화연구소 연구위원

한양대학교 경영대학 교수

전한나 | 이화여자대학교 국제대학원 교수





강형구

아름다운재단 기부문화연구소 연구위원
한양대학교 파이낸스 경영학과

◎ 학력

- 박사 Fuqua School of Business at Duke University
- 박사수료 Economics Department at Duke University
- 학사 경제학부 서울대학교

◎ 최근 주요경력

- Visiting Scholar in Residence at Queen's School of Business at Kingston, ON, Canada
- Nonresident Research fellow at the Edmond J. Safra Center for Ethics at Harvard University

◎ 최근 주요 연구실적

Kang, H, Holyoke T. 2013 No Exaggeration: Truthfulness in the Lobbying of Government Agencies by Competing Interest Groups, Japanese Journal of Political Science, 14(4): 499-520.

Aslam F, Kang H. 2013. How different terrorist attacks affect stock markets, Defence and Peace Economics, 26(5): 634-648.

Kang H, Joo HY, Cho J. 2014. Brand-Size Complementarity in the Choice of Retail Stores, Applied Economics Letters, 21(6): 413-416. This research was financially supported by the Rural Development Administration (RDA) of Korea (Grant NO. PJ008729).

Kim SH, Kang H. 2014. A New Strategy using Term-structure Dynamics of Commodity Futures, Financial Research Letters, 11(3): 282-288. (Corresponding author).

Lee D, Moon J, Cho J, Kang HG, Jeong J. 2014. From Corporate Social Responsibility to Creating Shared Value with Suppliers through Mutual Firm Foundation in the Korean Bakery Industry: A Case Study of the SPC Group, Asia Pacific Business Review, 20(3): 461-483. (Corresponding author).

Han BS, Kang HG, Jun SK. 2015. Student Loan and Credit Risk in Korea, Economics Letters, 135(C): 121-125.

Kim SH, Kang HG. 2015. Tactical asset allocation using investors' sentiment, Hitotsubashi Journal of Economics. Choi HS, Kang HG, Lee CM, Kim W. 2016. Too Big to Jail? Company Status and Judicial Bias in an Emerging Market, Corporate Governance: An International Review, 24(2): 85-104.

Kim YH, Kang HG, Lee JK. 2016. Can big data forecast North Korean military aggression? Defence and Peace Economics, 1-18.

Lee C, Kang HG, Seok W. 2017. How does organizational structure affect executive compensation? Applied Economics Letters, Published online: 17 May 2017, 1-4

Aslam F, Kang HG, Rafique A. 2017. The Impact of Terrorism on Financial Markets: Evidence from Asia, The Singapore Economic Review

◎ 최근 주요 수상 실적

매경 신진학자논문상 (2017년 8월 제19회 경영관련학회 통합학술대회)

“SMEs and Finance” 주제 논문 공모전 논문상. “불완전 계약 이론에 기반한 중소기업 정책금융의 새로운 역할: 중소기업진흥공단의 역할과 기능 재고찰을 중심으로” 2017/05/25

제 11회 춘당논문상, 한국산업조직학회: 강지수, 강형구, 윤혜연, & 주하연. (2016). 영업규제 정책이 기업형 슈퍼마켓의 시장확대 전략 하에서 소비자에게 미친 영향 분석. 산업조직연구, 24(2), 27-54.

Nominated for the Best Conference Paper Award, 2016 SMS Annual Conference Berlin (2016/09/17-20), “Corporate Social Responsibility: A Behavioral Theory of the Firm Perspective”



전한나

이화여자대학교 국제대학원 (국제경영)

◎ 학력

- 박사 이화여자대학교, 국제대학원 (International Business)
- 석사 이화여자대학교, 국제대학원 (International Relations)
- 학사 University of Michigan, Ann Arbor (History)

◎ 최근 주요경력

- 글로벌사회적책임센터, 센터장 (3/2016 ~ 현재)

◎ 최근 연구실적

- Jun, H. 2017. "Hallyu at a Crossroads: The Clash of Korea's Soft Power Success and China's Hard Power Threat in Light of Terminal High Altitude Area Defense (THAAD) System Deployment." *Asian International Studies Review*, 18(1): 153-169.
- Yi, Y., Kang, H. and Jun, H. 2016. "Build to Last, Discount, or Defer?: Examining Lotte's Entry into the Beer Industry." *Asian Case Research Journal*, 20(2): 429-454.
- Park, M., and Jun, H. 2016. "New Perspectives on Transnational Public-Private Partnerships: A Critical Analysis of the United Nations-Business Partnership." *Asian International Studies Review*, 17(1): 37-54.
- Han, B., Jun, H., Jun, S., and Kang, H. 2016. "Strategic Branding of Financial Services: An Analysis of Income Contingent (DeunDeun) Student Loan Contracts." *Korea Business Review*, 31(5): 235-257.
- Jun, H. 2016. "Corporate Governance and the Institutionalization of Socially Responsible Investing in Korea." *Asia Pacific Business Review*, 22(3): 487-501.
- Jun, H. 2014. "Beneath the Surface: A Discussion of Prominent Ideologies and Philosophical Influences on Anglo-American Business Ethics." *Korea Observer*, 45(3): 363-387.
- Jun, H. 2014. "Varieties of Corporate Social Responsibility (CSR): An Analysis of Prominent CSR Definitions in Korea." *International Studies Review*, 15(1): 87-102.
- Jun, H., Oh, J., Woo, W., and Kang, H. 2014. "Against the Odds: Korea's National Pension Service Success in a Slower-Growth Era." *Korea Business Review*, 18(2): 147-174.
- Jun, H., Woo, W., and Kang, H. 2013. "How to Succeed in the Presence of Financial and Technological Gaps: From the Perspective of Governance Innovation." *International Studies Review*, 14(2): 1-16.
- Jun, H., Woo, W., and Kang, H. 2013. "Hynix Semiconductor: Global Pioneer." *Asian Case Research Journal*, 17(1): 145-160.
- Jun, H. 2013. "Investing Well by Investing For Good?: Exploring the Motivations of Socially Responsible Investors." *International Studies Review*, 14(1): 29-56.
- Nam, Y., and Jun, H. 2011. "The Shaping of Corporate Social Responsibility in Korea's Economic Development." *Global Journal of Business, Management and Accounting*, 1(1): 10-20.

자산제공자와 사용자 간의 이해상충은 어떻게 해결해야 하는가? 한국 NPO 사례를 중심으로

(On the conflict of interest between asset provider
and asset deployer in NPOs: Korean NPO cases)

요약

본 논문은 한국 NPO들의 지배구조를 연구한다. 특히 지배구조의 핵심 이슈인 자산제공자와 자산 사용자 간의 이해 상충 문제가 NPO에서 첨예하게 나타날 가능성에 주목하고 해당 문제가 NPO내에서 어떠한 방식으로 조직의 문제로서 발현되고 처리되고 있는지를 분석한다. 이를 위해서 본 연구는 질적연구방법론에 근거한 사례 연구를 실시한다. 연구 결과는 다음과 같다. 한국 NPO들은 자산제공자와 사용자 간의 이해상충 가능성에 대하여 스스로 우려하는 경우는 드물다. 따라서 이에 대한 적절한 메커니즘을 갖추는데도 관심이 적은 편이다. 이사회는 감시 기능보다는 조언 기능에 초점을 맞추고 있다. 위와 같은 현상은 한국의 문화적 특성의 영향도 많이 받는 것으로 판단된다. 본 논문은 지배구조 문제로 인한 한국 NPO생태계에 시스템 리스크를 예방하고 기업의 전략적 CSR에서 벗어나 제5의 권력기관으로서 주도적이고 풍부한 역할을 할 수 있는 정책들을 개발한다. 특히 본 연구진은 NPO 스투어드십 코드, NPO 투자폴, 선택과 집중, 기술 전략(NPOTech), 이사/임원 기부 등을 제안한다.

키워드: NPO, 지배구조, 자산제공자, 자산사용자, 이해상충, empire building, 이사회

서론

본 논문은 한국 비영리기관(이하 NPO)의 지배구조와 주요 이슈를 연구한다. 연구의 핵심 질문은 “NPO에서 자산제공자(Asset provider)와 자산사용자(asset deployer)간의 이해상충 문제를 어떻게 해결할 것인가?”이다. 이는 넓게는 조직의 지배구조와 관련된 문제이다.

지배구조(governance)는 기업을 대상으로 특히 많은 연구가 이루어져왔다. 기업지배구조(Corporate Governance)란 회사를 감독하고 통제하는 규칙, 관행 및 프로세스 등의 시스템을 의미

한다. 영리단체인 기업의 지배구조에서 가장 중요한 문제는 주주, 경영진, 고객, 공급 업체, 금융 기관, 정부 및 지역 사회와 같이 회사를 둘러싼 다양한 이해관계자 간의 이해를 조정하는 것이다. 보다 좁게는 기업지배구조란 지분투자를 통해서 자산을 제공한 주주가 자신의 자산을 보호하기 위하여 기업의 경영자 등 자산사용자들을 감시하는 장치를 의미한다(Shleifer & Vishny 1987). 주주와 경영진이 분리된 현대의 기업들에게 기업지배구조가 특히 중요하다.

NPO 지배구조도 비슷한 방식으로 정의할 수 있다. 기관의 자금을 제공하는 자산제공자(재단의 출연자, 기부자 등)와 자산사용자(사무국, 활동가 등) 사이의 이해관계는 영리조직처럼 NPO에서도 매우 중요한 문제일 가능성이 크다. 따라서 본 연구는 한국 NPO에서 자산제공자와 자산사용자간의 이해관계를 조절하기 위한 지배구조 장치를 집중 분석한다.

한편 지배구조 이론은 사회의 다양한 조직에 일반적으로 적용되는 이론이므로 사회학, 정치학, 경제학, 그리고 경영학에서 조직원리를 이해하는 주요한 이론으로 자리잡았다. 특히 경영학 분야에서 지배구조 이론은 영리기업의 조직원리를 이해하는 기본 뼈대로 자리잡았고, 그 논리가 매우 정제된 형태로 발전되었다. 좁은 의미에서 자산사용자(경영진)의 사적 이자나 추구를 해결하기 위한 시스템이 바로 기업지배구조이다. 기업지배구조를 구성하는 주요 장치는 다음과 같이 다양하다. 우선 기업지배구조에는 주주총회 (경영진 등 이사를 선임), 이사회 (기업의 주요한 경영사항을 승인하고 감시), 감사와 준법감시인 (경영상 부적절한 절차나 행위를 방지) 등의 의무적 내부통제장치가 있다. 또한 재무제표나 공시제도, 정관 (회사의 내부운영 규칙 등) 등의 정보공시의 의무가 있다. 경영자 보상제도, 배당정책, 주식의 소유구조 등의 각종 계약형태 및 경영권시장 (market for control; M&A와 같이 비효율적인 경영이나 무능한 경영자를 규율) 등의 외부 규율기능을 통해 지배구조가 통제된다. 그 밖에도 상품시장에서의 경쟁, 규제자(정부 등)에 의한 감독과 관련규제 등의 기타 제도들이 존재한다.

비영리조직에서 자산제공자와 자산사용자 간의 지배구조 문제는 기업에서의 지배구조에서 보다 더욱 심각할 가능성이 있다. 특히 자산 사용자가 제공자보다 더 많은 정보를 소유함에 따른 정보의 비대칭성의 이슈가 있다. 추상적, 사회적 성과에 관한 불확실성과 해석상의 논란 가능성이 있고 때문에 이로 인한 사전적 계약을 통한 규제, 그리고 사후적 검증의 어려움이 있을 수 있다. 또한 비영리 조직에서 자산 제공자와 사용자 간의 이해 불일치에 따른 도덕적 해이의 가능성이 있다.

예를 들어 이해관계의 문제 정의(justice)의 문제로 변형시키거나 자산사용자의 헌신적 역할과 관심, 열정에 의존하고, 사회적 목표의 고결함 혹은 self-righteousness의 문제로 해석될 가능성이 있다. 구체적으로 자산제공자의 의중에 관계없이 자산사용자가 곳곳이 자신이 옳다고 생각되는 행동을 자산사용자가 제공한 자산을 바탕으로 하는 것이 오히려 장려될 가능성도 있다. 사실 이러한 자

자산사용자의 의욕이 NPO를 발전시키고 NPO의 사회적 기능을 잘 하게 할 수도 있다. 따라서 이해상충에 관하여 좀 더 현명한 해법이 필요하다.

그리고 자산제공자는 기부라는 행위에 즉 자산제공 그 자체에서만 가치를 두는 관행이 있을 수 있고, 제공 이후 자산사용에 대하여 관심을 가지지 않고 맡기는 것에 가치를 두는 경향이 있기도 하다. 뿐만 아니라 만약 자산제공에 대한 이해상충이 발생할 경우 기업의 자산제공자에게는 주식을 파는 간단한 방법이 있겠지만 비영리에서의 기부반환은 좀 더 난해하거나 복잡하고 금전·비금전적 비용(Costlier transaction)이 많이 든다.

더하여 비영리조직에서의 감시시스템은 기업지배구조에서의 감시시스템에 비해 더욱 어려운 논제일 수 있다. NPO직원(자산사용자)의 성과보상체계에 대한 사회의 저항, 정부의 일반적인 규제나 정부개입의 실효성 문제 혹은 정부의 개입이 제5의 권력기관인 NPO에 개입하는 것이 얼마까지 허용될 것인가 하는 것 등도 비영리조직의 감시시스템 구축을 위해 해결해야할 난제이다. 이와 같이 비영리조직의 지배구조 개선을 위해서는 매우 현명한 해법이 요구된다. 따라서 영리기업에 대한 분석에서 도출된 실증분석 결과들을 NPO에 단순 적용하는 것은 NPO의 특성을 도외시하는 오류를 내포하게 될 것이다.

본 연구에서는 NPO 등 사회조직 일반에 적용 가능한 지배구조 이론의 기본 논리를 사례 분석에 적용하려 노력하였다. 이러한 시도는 NPO의 운영에 대한 학계의 기존 연구결과를 새로운 시각에서 조망할 수 있는 기회를 제공하고, NPO의 운영에 대한 다양한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

우리는 NPO의 특성으로 인하여 영리기업에서 잘 알려진 지배구조 이슈들이 더욱 날카롭게 등장할 가능성에 주목한다. 그리고 NPO들이 이러한 도전을 실제로 어떻게 인식하고 있으며 이에 대한 메커니즘은 어떠한 방식으로 작동하고 있는지 연구한다. 이를 위해서는 많은 샘플을 분석하는 것보다는 우리가 관심있는 핵심 변수들의 메커니즘을 가장 선명하게 보여주는 사례를 집중 분석하는 것이 유리하다. 따라서 우리는 사례연구와 질적연구를 사용하여 분석을 하였는데 이러한 연구전략이 우리의 연구주제에 가장 적합하기 때문이다.

사례분석의 대상은 모금이라는 수단이 운영자금의 기반이 되는 NPO, 구체적으로 '재단법인', '사단법인', '사회복지법인'을 중심으로 선정했다. 그러나 본연구에서는 법인체계의 법률적 구분 보다는 자산제공자와 자산사용자와의 관계를 보기위한 경제적인 구분에 더 큰 의미를 부여했다. 즉 재단법인의 재산출연자, 사단법인 시민단체의 회원, 일반기부자 등은 모두 경제적인 개념의 자산제공자로 동일되며 법률적 설립체계의 차이에 따른 기부에 대한 세제혜택 등의 차이 등은 본연구의 쟁점에 포함되지 않는다. NPO를 실질적으로 운영하는 당사자들은 자산사용자로 구분하여 자산사용자와

자산제공자의 이해상충 문제에서 비롯되는 이슈를 관찰하고 NPO의 지배구조의 개선을 위한 정책을 모색하는 것이 본 연구의 전략이다. 이러한 관점에서 NPO를 지배구조를 분석한 기존 문헌이 없다는 점도 주목했다.

본연구의 동기와 학문적/실무적 공헌은 다음과 같다. 첫째, NPO 지배구조 구축과 운영에 관한 시사점을 제공한다. 많은 NPO들이 본인들의 특수성을 강조한 나머지 지배구조의 일반적이고 중요한 원칙과 문제들을 무시할 가능성이 있다. 예를 들어 연구진은 상당수 NPO에서 자산제공자-사용자 간의 이해상충의 문제가 존재하지 않다고 생각하거나 중요하지 않다고 생각하는 경향을 발견했다. 이는 NPO의 재산사용자들이 자산제공자의 의도나 권리는 상대적으로 대수롭지 않게 생각할 가능성을 보여준다. 그리고 사용자의 영역확대 혹은 관심사업(empire building)들이 지나치게 강조될 가능성이 있고 오히려 이러한 현상을 되려 자연스럽게 생각할 가능성이 존재한다. 실제로 본 연구진이 수행한 인터뷰에서 NPO에서는 사무국의 관심과 열정이 가장 중요하고 이에 따라 사업을 선택하고 내부 자원을 배분해야 한다는 주장도 찾을 수 있었다.

둘째, NPO 발전을 위한 방안을 제시한다. 우리는 특히 지배구조에 초점을 맞춘다. 본 연구진의 조사에 따르면 자산제공자의 의도와 자산사용자의 역량과 선호를 조화시킬 수 있는 공식적/ 비공식적 메커니즘의 부재한 상황이다. 우리는 이와 같은 메커니즘을 발굴하고 부족한 부분을 보충하거나 개발한다. 예를 들어 이사회와 사무국간의 관계에 대해서는 '친하거나 사이가 안 좋다'라는 흥미로운 관행이나 이야기를 많이 들을 수 있었다. 그러나 자산제공자-이사회에 대해서는 논의조차 없는 경우가 많았다. 자산제공자 간의 이해상충 가능성(예: major vs minor asset providers)에 관한 논의도 부족하다.

NPO의 지배구조 발전을 위해서 우리는 이사회에도 주목한다. 전통적으로 이사의 역할은 크게 모니터링(monitoring)과 어드바이징(advising)으로 나뉜다. 모니터링과 관련 이사회의 중요한 책무 중의 하나는 NPO의 자산이 가치 있게 사용될 수 있도록 감시하고 보호하는 것이다. 특히 자산사용자가 자산제공자에 대한 충분한 고려없이 자산을 이용하여 관심사업을 추구하는 것을 방지하는 것이 중요하다. 이는 영리기업에서 이사의 수탁자 책임과 비슷하다. 어드바이징(advising)관련 이사들이 기관의 가치창출을 위하여 자문적 역할(advising role)이나 생성적 역할(generative role)을 수행하는 것도 중요하다. 그러나 기업과의 프로젝트형 컨설팅형 사업에 이사진이 투입될 때 일반 자산제공자들의 재산권에 대한 침해의 가능성에 주의해야 한다. 연구진은 NPO에서 이사들이 어떻게 다양한 역할을 조화시킬 수 있을지 논의할 것이다.

셋째, NPO 생태계의 발전을 위한 정책적 시사점을 제공한다. 자산제공자와 자산사용자 간의 추구하는 바와 행위가 잘 조화되지 않고 이해상충이 발생할 경우 NPO에 대한 일반 기부가 감소할 것

이다. 그 대신 이해상충을 최소화하는 프로젝트형 아웃소싱 혹은 컨설팅 계약이 증가할 것이다. 프로젝트형 계약의 특징은 기업이 NPO가 사업 영역에서 선택과 집중을 하도록 계약을 통해 강조하고 각종 비용에 대한 유연성을 최소화하는 것이다. 이는 지배구조에서의 중요한 개념인 현금흐름가설¹⁾(free cash flow hypothesis; Jensen 1988)에 정확히 부합하는 현상이다. NPO 생태계에서 일반기부의 감소, 프로젝트형 기부의 증가는 실제로 발생하는 현상이다.

일반기부감소 - 프로젝트형 기부의 증가로 인하여 NPO는 문제 탐색과 해결에 관한 역량과 잠재력을 충분히 활용하지 못하게 될 수 있다. 실제로 연구진은 사무실과 인건비를 기부하던 자산제공자가 철수함에 따라 점진적 사업청산(sunset foundation)과 기업과의 프로젝트에 집중하는 방안 사이에서 의사결정을 내려야 하는 NPO를 목격했다.

위와 같은 현상이 계속될 경우 NPO는 기업의 전략적 사회적 책임(strategic CSR)의 아웃소싱 기관으로 전락할 가능성이 있다. 궁극적으로 한국 NPO 생태계의 건전한 발전이 이루어지지 않을 가능성도 내포한다. 그러나 NPO는 제 5의 권력기관으로서 사회에 공헌하고 기업을 리드해야 할 엄중한 책임이 있다.

그리고 일반 자산제공자들이 기부한 자산을 플랫폼으로 프로젝트형 기부에 집중하는 경우는 이는 일반 자산제공자들이 프로젝트형 기부를 진행하는 기업들을 간접적으로 보조하는 것을 의미한다. 이 역시 경계해야 할 일이다.

영리단체에 비하여 NPO의 특수성을 강조하고 지배구조에 관한 전통적인 이론의 적용을 경계하는 의견들에 대해서 본 연구진은 어느정도 동의하나 NPO에서 지배구조 문제가 특히 심각할 수 있다고도 판단한다. 특히 최근 큰 사회적 문제로 야기되고 있는 비영리 지배구조 실패 사례들은 본 연구진의 관점을 뒷받침한다. 지난 2017년 8월 새희망씨앗이라는 사단법인 경영진의 약 120억원 횡령사건 등NPO의 자산사용자들의 비리 및 예산 남용에 대한 문제는 큰 사회적 이슈로 주목받고 있다. 위와 같은 행위는 꽤 극단적인 사례이지만 NPO의 자산사용자들의 관심사업 확대 (empire building) 가능성은 영리단체보다 NPO에서 더욱 첨예하게 나타날 가능성이 많다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, NPO에서 자산사용자들은 자신들이 옳은 일을 하고 있다고 확신을 가지고 있을 가능성이 높다. 자산사용자들이 자신들도 일종의 기부활동을 하고 있다는 자부심 그리고 도덕적인 우

1) 부채를 활용하여 경영자가 고정적으로 현금을 상환하게 하여 회사내에 경영자가 자의적으로 유연하게 사용할 수 있는 현금 흐름을 줄여 경영자의 도덕적 해이를 견제한다는 가설

월감 정의감을 가질 가능성이 높기 때문이다. 이는 일견 사실이기도 하지만 자산사용자들의 책임을 감소시킬 이유는 될 수가 없고 특히 자산제공자들에 대한 의무를 경감시키지는 않는다.

둘째, 자산제공자들이 마음에 들지 않으면 자산제공 활동을 멈추면 되고 굳이 사용자들의 활동에 간섭할 필요가 없다고 믿고 실제로 그렇게 행동할 가능성도 있다. 기업에서는 자산을 제공한 투자자나 채권자들이 다양한 방식으로 기업의 의사결정과정에 개입할 수 있는 수단이 있으나 NPO에서는 상대적으로 이에 관한 수단이 미흡하다. 그러나 이미 제공된 자산에 대한 수탁자의 책임은 NPO라고 해서 영리단체보다 적을 수는 없다.

셋째, NPO의 성과는 추상적이다. 기업의 경우 수익률 또는 회사가치와 같이 성과의 정의가 명확하고 측정에 대한 다양한 검증된 전략들과 연구가 존재한다. NPO가 추구하는 가치는 각각 다르고 추상적이기 때문에 성과를 측정하는 것이 어렵다. 펀딩 당시에 자산제공자가 NPO의 목적과 비전을 보고 의사결정을 했다고 할지라도 실제로 시행되는 과정에서 자산사용자의 자의적이고 창의적인 판단이 개입될 가능성이 무척 크고 성과는 더욱 판단하기가 어렵다. 따라서 자산사용자가 자신들만의 관심사업 위주로만 사업을 추진할 경우 이를 미리 예방하는 것도 어렵고 사후에 검증하고 적절한 액션을 취하는 것도 쉽지 않다. 사후 검증에 대한 제도도 특별히 마련되어 있지 않은 실정이다.

문헌연구

지배구조(Governance)는 영리 법인 뿐 만이 아닌 NPO에게도 중요한 학술적 이슈로 거론된다. 지배구조에 대한 사회적 인식과 중요성이 강조됨에 따라 가장 '이상적인' 형태의 이사회에 대한 다양한 논의도 다각도로 이루어지고 있다(Bradshaw et al, 2007). 세계화, 기술 혁신 및 지식 시대의 출현을 기반으로 급변하는 글로벌 시대는 NPO 생태계에 외생적 충격으로 작용하고 있다. 이에 따라 진화하는 조직 구조에 발맞추어 지배구조 모델의 혁신 필요성에 대한 인식도 높아지고 있다(Cooke et al, 2004). 아래 표는 NPO에 대한 기존의 학술 연구를 요약한다.

표 1: NPO 지배구조에 관한 문헌연구

Panel A: 영리 기업 지배구조 벤치마킹에 관한 문헌

분류	문헌	주요 논제
영리 기업 방식의 지배구조 적극 응용	Unterman and Davis (1984), Steckel et. al (1987), Fine (1990), Benz et al. (2007), Osterloh et al. (2001)	<ul style="list-style-type: none"> - 책임과 예산이 정부에서 비영리 부문으로 크게 옮겨 감에 따라 비영리 조직 간의 경쟁구도가 심화되고 있음 - 비영리의 생존을 위해 좀 더 기업화 된 형태, 구조, 사업방식 및 철학으로 경영을 하는 것이 필요 - 투명경영 및 지배구조 관행에 대한 개선 필요
영리기업 지배구조 메커니즘 선별 적용	Hansmann (1980), Fama and Jensen (1983), Valentinov (2008), Prakash and Gugerty (2010)	<ul style="list-style-type: none"> - NPO는 기업과는 달리 인센티브 구조가 불명확 - 이해관계자 (stakeholder)도 명확히 나열하기 어려움; 포괄적으로 기부금의 기증자, 수혜자, 그리고 납세자들까지도 조화롭게 관리할 필요성 - 기업의 지배구조를 그대로 적용하기 보다는 비영리식의 지배구조의 개선 및 상황에 따른 선별 메커니즘이 필요

Panel B. NPO에 요구되는 규범

분류	문헌	주요 논제
사례기반 규범 연구	<p>US: O' Connell (1985), Houle (1989), Carver (1990), Bowen (1994), Duca (1996), Block (1998)</p> <p>UK: Kirkland (1994), Adirondack (1999) and Nunan (1999)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 미국 영국의 사례를 참고하여 대표규범 정리 및 '실무자 지향적' 조언 - 예1: 이사회의 구성과, 전문성에 대한 체계적인 평가, 명확한 절차의 엄격한 이사회 모집기준, 신규 이사회 멤버에 대한 정보 및 교육제공, 이사회 구성원 참여를 장려하는 절차, 이사회 성과 및 시간 할애와 참여도에 대한 정기적 검토 - 예2: 경영진의 선임 및 모니터링, 조직 미션 설정, 전략 개발, 정책 및 예산 승인, 조직에 필요한 자원 확보 등
사례 기반 규범 연구 비판	Herman (1989), Cornforth (1996), Jackson and Holland (1998)	<ul style="list-style-type: none"> - 규범 위주의 문헌과 현실 사이 종종 큰 격차 - 규범내용은 모든 상황에 적용시키기엔 비현실적이고, 따라서 동기부여의 문제가 존재 - 결론적으로 체계적, 경험적 증거가 부족하다는 비판

Panel C. 계량 연구

분류	문헌	주요 논제
About dependent variables: 이사회 효율성과 역량 측정	Chait et al. (1991), Jackson and Holland (1998)	<ul style="list-style-type: none"> - 6개의 이사회 주요역량 (1. 전략적 역량, 2. 명확한 목적과 장기목표의 수립, 3. 프로세스와 전략계획의 명확한 정의, 4. 대인관계에 대한 역량, 5. 조직적 응집력, 6. 이사회 통일된 입장)을 나열한 Board Self-Assessment Questionnaire ("BSAQ" : 이사회 자체평가질의) 개발 (Chait et al. 1991) - BASQ의 신뢰성, 타당성 및 민감성, 조직 효율성과의 관계를 연구결과 효율적인 툴이라는 결론 (Jackson and Holland)
About independent variables: 이사회 효율성과 역량에 영향을 미치는 요인	Harris (1999), Wood (1992), Murray et. al. (1992), Dart et. al. (1996), Bradshaw et. al. (1992), Green and Griesinger (1996), Herman and Renz (1997)	<p>이사들의 충분한 임기; 이사회와 사무국간의 적절한 권력 분배; 체계적인 조직문화와 구조; 기금 모금능력; 이사회 여성비중; 경영진과 이사회 소통; 이사회 명성; 사무국의 효율성 등은 이사회 효율성과 역량을 향상</p>

기업의 지배구조와 NPO지배구조의 비교

사회, 경제, 보건 등의 많은 부분에서 관련 문제에 대한 책임과 예산이 정부에서 비영리 부문으로 큰 폭으로 옮겨 가는 경향이 있다. 이에 따라 비영리 조직 간의 경쟁환경도 조성되고 있다(Salamon 1989). 최근 비영리법인들 간의 모금 활동, 회원 확보, 마케팅 등 다양한 분야에서의 경쟁이 발생했다 (Steinberg 1987). NPO들이 보다 치열한 재정적 압력과 경쟁 압력을 받고 있는 상황에서 비영리 부문의 투명경영 및 지배구조 관행에 대한 개선요구가 증가하고 있다. 일각에서는 비영리법인들은 생존을 위해 좀 더 기업화 된 형태, 구조, 사업방식 및 철학으로 경영을 하는 것이 필요하다고 주장한다 (Fine 1990; Steckel et. al 1987; Unterman and Davis 1984).

영리 목적의 회사에서 어떻게 조직 구성원에 대한 유인구조를 디자인하는 지는 많은 연구가 되어 있고 이론적으로도 잘 정립되어 있다. 대리인 (Agent)은 금전적 보상이라는 대가로 회사에서 일한다고 볼 수 있다 (see e.g. Frey 1997; Osterloh and Frey 2000). 그와 달리 NPO의 대리인들 (Agent)에게 부여되는 인센티브는 이론적으로 훨씬 복잡하고 불명확하다. 이와 같이 인센티브가 명확하지 않고 이해당사자들 사이에 정보의 비대칭이 존재하는 경우 이를 잠재적으로 악용 할 수 있는 당사자에 의한 기회주의적 행동의 가능성도 증가한다. (Prakash and Gugerty 2010).

또한 비영리법인의 경우 이해관계자(Stakeholder)들을 영리법인과 같이 생산자, 소비자 등으로 나열하기 어려우며 기부금의 기증자, 수혜자, 그리고 납세자들까지도 조화롭게 관리하여야 한다. 궁극적으로 비영리 조직의 진정한 역할은 이해관계자들의 인센티브 구조의 변화와 함께 지배구조 개선을 위한 검증, 상황별로 영리기업의 메커니즘에 대한 선별적인 구축과 확립이 필요할 수 있다 (Valentinov 2008).

NPO Governance (지배구조)에 관한 문헌연구

Middleton (1987)과 Harris (1999)의 연구결과에 따르면 비영리 조직의 직원들의 이사회에 대한 만족도는 낮다. 이사회가 경영 문제에 과도한 간섭을 하고 있다고 여기는 경우도 있고, 반대로 충분히 관여하지 못하고 있다는 불만도 있다. 실제로 지배구조 실패가 미국 언론의 주목을 많이 받아왔고 NPO지배구조의 효율성에 대한 대중, 정부 및 규제 당국의 우려가 높아지고 있다 (Gibelman and Gelman 2001). 이러한 추세는 특히 1990년대부터 미국의 각종 인쇄매체를 통해 알려졌는데 미국 NPO/NGO들의 여러가지 혐의 또는 실제 범법행위에 대한 사례들이 대중의 관심을 끌었다 (Gelman et al. 1996; Gibelman et al. 1997).

위와 같은 배경을 토대로 전반적으로 ESG의 관심이 높아지고 있고 ESG의 중요한 부분인 지배구조에 대한 사회적 인식도 같이 높아지고 있다. 이를 반영하여 비영리 단체의 지배구조 문제와 특히 북미 지역의 단체에 대한 연구가 증가하고 있다. 초기 연구의 대부분은 규범식의 조언을 제공하는 '실무자 지향적' 문헌이다. 관련 초기 연구는 주로 미국 학자들이 주도했다. 예를 들어 O'Connell (1985), Houle (1989), Carver (1990), Bowen (1994), Duca (1996), Block (1998) 등의 연구, 그리고 National Center for Non-profit Boards에 게재된 많은 논문들이 있다. 이 연구들 중 특히 Carver의 연구는 영국에 영향을 주었다. 영국의 경험을 바탕으로 한 다양한 실용적인 안내서가 NPO 지배구조에 대한 만들어졌는데 그 예로는 Kirkland (1994), Adirondack (1999) 그리고 Nunan (1999) 등이 있다.

거론된 다양한 연구들이 효율적인 이사회에 대한 하나의 공통되거나 통합된 모형을 제시하고 있지는 않다. 하지만 연구들이 제안한 각각 다른 규범들 간에도 일부 유사점이 있다. 대표적으로 Herman (1989)은 기존 연구들에서 나열한 규범들의 유사내용들을 정리하였다. 그 중에는 이사회 구성과, 전문성에 대한 체계적인 평가, 명확한 절차의 엄격한 이사회 모집기준, 신규 이사회 멤버에 대한 정보 및 교육제공, 이사회 구성원 참여를 장려하는 절차, 이사회 성과 및 시간 할애와 참여도에 대한 정기적 검토 등의 내용이 포함된다. 또한 Herman의 연구에는 경영진의 선임 및 모니터링, 조직의 미션 설정, 전략 개발, 정책 및 예산 승인, 조직에 필요한 자원 확보 등 이사회 주요 업무와 기능에 대해서도 논의하였다. 그의 전반적인 요점은 오늘날에도 여전히 적용가능한 내용들이다.

그러나 기존 규범 위주의 문헌에는 두 가지 관점의 비판의 목소리가 있다. 첫째, 규범 위주의 문헌과 실상 간에 종종 큰 격차가 있고, 현실 적용에 실효성이 부족하다는 비판이다(Herman 1989; Cornforth 1996). 둘째, 기존 규범위주의 문헌은 체계적, 그리고 경험적 증거가 부족한 경우가 많다. 예를 들어 Jackson and Holland (1998)에 의하면 기존 문헌들은 주관적인 개인 경험과 일화적 증거에 근거를 두는 경우가 많다. 이로 인하여 기존 문헌이 성과 측정 또는 이사회 성과가 조직의 업무에 미칠 수 있는 영향 등을 평가하기 위한 체계적이고 실증검증을 기반한 기준을 제공하지 못한다고 비판했다.

1980년대 후반부터 비영리 단체의 성과를 평가하는 체계적 실증연구의 꾸준한 노력이 있었다. 예를 들어 Chait et al. (1991), Bradshaw et al. (1992), Green and Griesinger (1996), Herman et al. (1997), Jackson and Holland (1998), Herman and Renz (1998) 등 문헌이 있다. 이러한 실증 연구들은 대체적으로 세가지 변수 (이사회와 다양한 특성, 이사회와 성과와 효율성, 조직의 효율성)의 관계에 대한 관심을 갖고 연구를 했다. 위 체계적 실증연구들의 연구 표본 설정의 방식과 대상, 실증적 접근방법은 다양하며 그에 대한 구체적인 설명은 다음과 같다.

캐나다 비영리 단체들을 표본으로 이사회와 구조, 절차와 이사회와 효율성과 조직의 성과와의 관계에 대한 분석에서는 조직 성과와 이사회와 효율성에 대한 관계에 객관적인 지표를 적용하여 상관관계 분석을 통해 이사회가 조직의 성과에 미치는 영향을 보여준다. 예를 들어 이사회가 비영리의 예산 증진에 미치는 영향 보다는 재정 적자를 예방하는데 미치는 영향이 크다(Bradshaw et al. 1992). 한편 발달장애성인을 위한 16개 비영리 단체 이사회 및 최고경영자 대상의 인터뷰를 통한 분석에서는 이사회 성과와 조직의 효율성 간의 밀접한 관계를 찾았다. 특히 정책 형성, 전략 기획, 프로그램 모니터링, 재무 계획 및 통제, 자원 개발, 이사회와 발전성 및 분쟁 해결 등의 요소가 조직의 효율성과 가장 밀접하게 관련되어 있다(Green and Griesinger 1996). 효율적인 이사회는 비효율적인 이사회에 비하여 사회적인 명성이 비교적 높고 경영관리 절차와 변화대응 전략을 잘 갖추는 경향이 있다(Herman and Renz 1998).

이사회 효율성을 평가하기 위한 틀은 여섯 개의 주요 역량을 정의된다: 1. 전략적 역량, 2. 명확한 목적과 장기목표의 수립, 3. 프로세스와 전략계획의 명확한 정의, 4. 대인관계에 대한 역량, 5. 조직적 응집력, 6. 이사회와 통일된 입장. 이를 바탕으로 Board Self-Assessment Questionnaire ("BSAQ": 이사회 자체평가질문지)가 개발되었고 다수의 기존 문헌에서 이사회와 역량을 측정하는데 사용되었다(Chait et al. 1991). BSAQ의 효율성은 미국 64개의 NGO의 623명의 이사회 멤버 대상으로 신뢰성, 타당성 및 민감성, 조직 효율성과의 관계에 관한 연구에서 입증되기도 했다 (Jackson and Holland 1998).

한편 이사회가 조직 성과에 매우 큰 영향을 미치는 것에는 기존 문헌에서 일치하나 세부적인 측면에는 좀 더 복잡한 결과를 보인다. 예를 들어 BSAQ로 측정된 이사회 효율성은 이사회 구성 분할 임기 (life-cycle) (Dart et. al, 1996; Wood, 1992), 이사회와 사무국간의 권력 균형(Murray et. al., 1992), 체계적인 조직의 문화와 구조 (Harris, 1989) 에 의하여 향상된다. Bradshaw et al. (1992) 은 이사회 효율성을 증가시키는 기타 요소들에 대해서 나열을 하기도 했는데 그 요소들은 다음과 같다: 기금 모금능력, 여성 비중, 경영진과 이사회와의 효율적 소통, 이사회 비전 공감, 잘 수립된 조직의 전략, 효율적인 회의 참여와 관리, 작은 내부갈등의 경험, 이사회 규모, 이사회 정보 공개 등.

그럼에도 불구하고 현재까지는 이사회와 비영리의 효율성에 대한 적절한 측정방법 및 어떠한 역량이 효율성에 얼마나 영향을 미치는지에 대해 더욱 많은 연구가 필요하다. 일관되고 강력한 상관관계의 요소가 결여 되어 있고 기존 실증연구들에 대한 구체적인 결론을 내기 어렵다. 이는 NPO의 지배구조의 개선을 위해서는 하나의 최선의 접근 방식이 아닌 상황에 따른 다양한 접근 방식이 필요하며 이사회 등 지배구조의 기본 장치를 잘 갖추는 것이 매우 중요하다(Bradshaw 2009)는 점을 시사한다고도 해석 가능하다. 본 연구는 자산제공자와 자산사용자 간의 이해상충 가능성을 기초로 NPO 지배구조 연구에 새로운 시각과 결과를 제시한다.

연구 디자인

특히 본 연구는 Eisenhardt (1989)의 프레임워크를 기반으로 연구 질문을 작성하고 결론을 도출한다. 먼저 연구과제와 사례정의의 위해 현 비영리재단 생태계 이슈 파악하고 기존 기업지배구조 연구를 바탕으로 주요 개념과 임시 가설 등 프레임워크 확립한다. 이를 통해 주요 이슈와 관련 사건, 명제(proposition)를 선정한 후, 분석 틀 정립, 전반적인 연구 디자인, 정성사례조사를 위한 설문 및 인터뷰 계획 디자인, 관련 문헌 파악에 도입한다. 이러한 절차를 마친 후에는 사례 및 인터뷰 대상을 확정하고, 내/외부 전문가 인터뷰를 수행한 후 관련 데이터 수집 및 분석을 마친다. 그리고 끝으로 데이터 분석에서 주요 시사점 및 제안사항을 도출 한다.

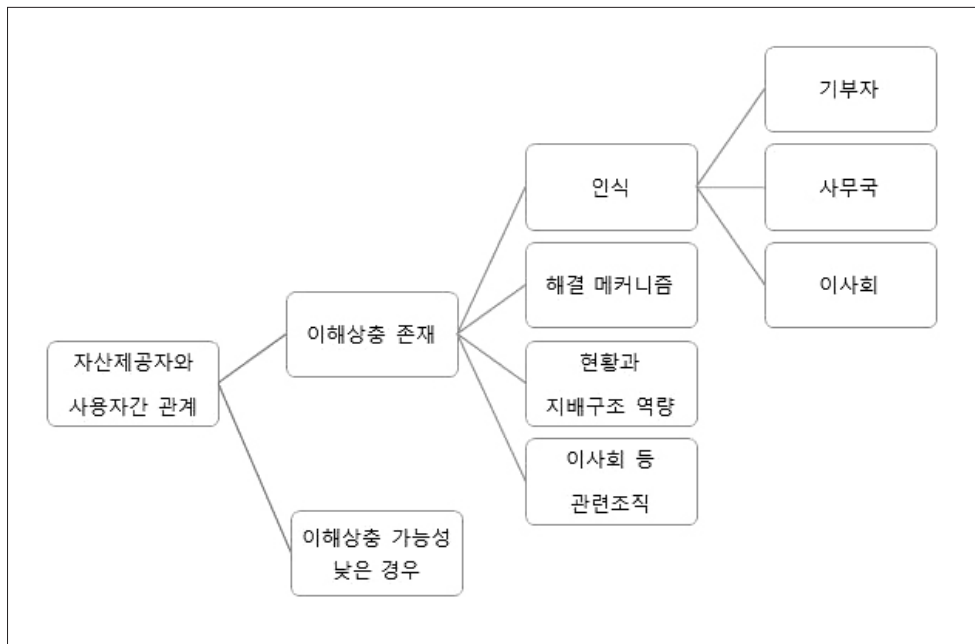
구체적으로 본 연구는 세부적인 사례 연구를 통해 시사점을 도출하며 (Gersick 1988; Pettigrew 1990) 이론에 기반한 현실적인 제안을 개발하기 위하여 다중사례 연구방법을 사용한다. 다중사례 연구방법을 적용한 논문들은 개별 사례와 교차 사례 분석 및 결과를 포함하는 다른 섹션 등으로 구성되며(Yin 2013) 본 논문도 이와 같은 구성을 따른다. 사례비교 기반의 분석방법(comparative method interpreting empirical cases: Bonnell 1980; Ragin and Zaret 1983)을 포함한다.

사례비교 기반의 분석방법은 연구자의 실증적 자료의 사용과 해석을 강조하는데 이를 위하여 특정 주제에 대한 가정을 작성하고 수집된 데이터를 관찰하며 이론을 입증하거나 반증하는 실험을 실시한다. 그리고 이 과정에서 얻은 정보 및 데이터가 연구의 기초가 된다 (Skocpol and Somers 1980). 이를 바탕으로 사례를 단순하게 해석하는 것 이상의 중요한 인과 관계 패턴을 발견할 수 있다 (Ragin 2013).

사례비교의 구체적 프로세스는 grounded theory의 접근 방식을 따른다. 구성주의자 관점의 grounded theory 접근법은 연구 문제, 데이터 수집 및 분석 및 결과를 형성하기 위한 이론적 틀을 구축하는 데 사용되는 경우가 많다 (Mitchell 2014). 본 연구 역시 grounded theory를 활용하여 참여자들의 경험을 바탕으로 참가자들 간의 상호 작용을 기반으로 주요 시사점을 도출한다 (Glaser and Strauss 1967; Charmaz, 2006).

위와 같은 연구 프레임워크에 근거하여 본 연구진은 'NPO 지배구조에서 이해 상충 발생의 배경과 그런 갈등을 줄이기 위한 방법은 무엇인가'라는 연구 질문을 설정하고 분석했다. 이를 기반으로 구성된 아래 '사례분석 프레임워크'는 주요 이해 당사자 (기부자, 사무국, 이사회) 간의 이해상충 문제에 대한 세부 분석을 할 수 있는 다양한 방법에 접근하도록 설계되었다.

사례분석 프레임워크:

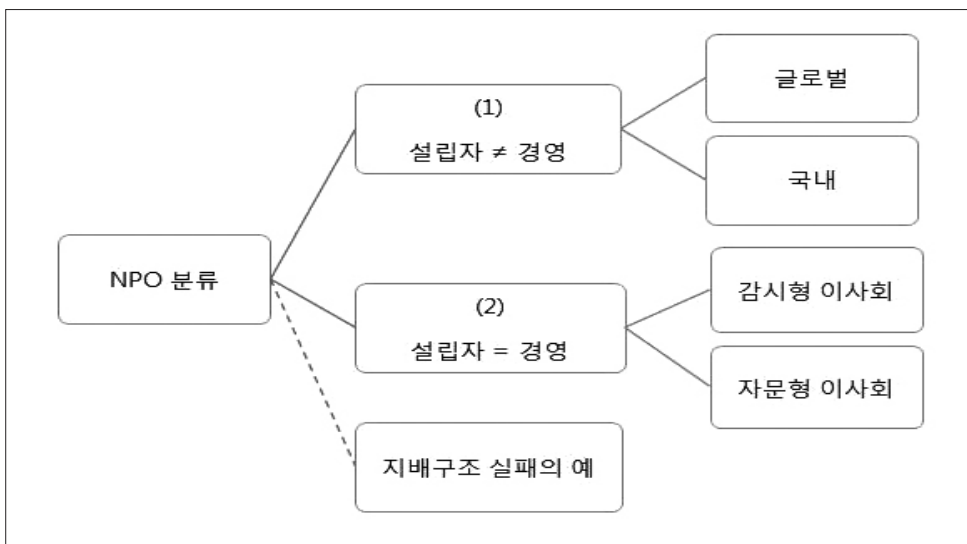


사례 분석 프레임워크에서 이해 상충 문제에 대한 세부 질문은 NPO의 이해상충 문제관련 정보를 상호 배타적(mutually exclusive)이며 집합적(collectively exhaustive)으로 분류 가능하도록 디자인되었다. 먼저 이해상충이 존재할 경우 NPO의 인식 (특히 기부자, 사무국, 이사회 별), 해결 메커니즘, 현황과 지배구조 영향, 그리고 이사회 등 관련조직에 대한 요소를 집중 분석하였다 또한 이해상충문제에 대한 모든 요소를 집합적 (collectively exhaustive) 으로 다루기 위해 자산 제공자와 사무국간의 이해상충문제가 낮은 경우도 조사하였다. 이와 같은 이해상충 관련 이슈의 세부분석을 통해 본 연구는 비영리 지배구조와 이해상충 가능성과 주요 변수를 탐구하고 해결책을 제안한다.

사례 수집

사례연구에 사용되는 표본들은 사례분석 프레임워크의 이슈별로 다양성(sample variation)을 제공하는 대상들이어야 한다 (Stake 2013). 본 연구는 사례분석의 대상은 모금이라는 수단이 운영자금의 기반이 되는 NPO, 구체적으로 '재단법인', '사단법인', '사회복지법인'을 중심으로 선정했다. 그러나 본연구에서는 법인체계의 법률적 구분 보다는 자산제공자와 자산사용자와의 관계를 보기위한 경제적인 구분에 더 큰 의미를 부여했다. 따라서 아래와 같은 표본 추출 프레임워크를 기반으로 사례분석 대상을 구조화 샘플링 했다. 이는 NPO의 소유와 경영의 분리 혹은 통합 구조로 1차 분류한 후 국내, 해외 기반 NPO 혹은 이사회의 역할에 따라 대상을 선정했다. 또한 본 연구는 비영리 지배구조의 실패의 대표적 예를 추가로 다룬다.

샘플링 프레임워크:



설립자가 경영에 참여하지 않는 NPO의 사례는 글로벌 NPO 및 국내 NPO로 나누었다. 이를 통하여 국내 NPO와 글로벌NPO의 지배구조 방식과 절차의 차이를 보고 글로벌NPO의 국내 적용과정에서 지배구조가 어떠한 영향을 받는지 분석할 수 있다. NPO의 설립자가 경영에 참여하는 NPO의 경우 조인 역할에 더 중점을 둔 이사회와 모니터링의 역할에 더 중점을 둔 이사회로 분류하였다. 이와 같이 이사회역의 두 가지 주요 역할을 기준으로 이사회를 분류하는 방법은 이사회역의 기능을 분석하는 기존 연구에 바탕을 둔 것이다. 이사회역의 구조 연구 (Raheja 2005, Adams et al, 2007 및 Linck et al, 2008)에 관한 연구에 기반한 것이기도 하다.

기존 연구에 따르면 이사회역의 모니터링 기능과 조인 기능은 대체로 명확히 구분된다. 모니터링의 기능에 충실 이사회역은 경영진이 조직에 부정적이고 해로운 행동을 하지 않도록 관리 감독을 하는데 집중을 한다. 조인 기능충실 이사회역은 이사회역이 적극적으로 자문을 할 뿐만 아니라 조직의 운영에 직접적으로 참여하며 경영진이 조직의 사명, 전략 및 행동에 대해 올바른 결정을 내릴 수 있도록 지원한다. 이러한 감시 및 조인 구조의 비용과 편익은 조직의 특성에 따라 다를 수 있다 (Linch et al., 2008).

한편 본 연구에서는 비영리 지배구조의 실패를 극명하게 보여주며 지배구조 시스템화의 중요성을 강조하는 예를 별도의 범주에 포함하고 분석한다.

위와 같이 구조화 된 표본 추출 체계를 기반으로 선정된 사례 연구의 대상 다음과 같다, 첫째, A단체, 글로벌 NPO, 둘째, B단체, 국내 NPO, 그리고 셋째, 모니터링 기능에 충실한 이사회역을 둔 C단체, 넷째, 자문기능에 충실한 이사회역을 둔 D단체 그리고 마지막으로 비영리 지배구조의 실패의 예를 보여준 새희망씨앗재단이다.

NPO 사례연구 대상:

분류	NPO	선정사유
글로벌 NPO	A단체	소유와 경영이 잘 분리되어 있으며 한국에 진출한 대표적인 글로벌 NPO
국내 NPO	B단체	3개의 소규모 NPO의 통합으로 발족하여 26년째 성장하고 있으며 사업비의 대부분을 개인 기부자에 의지하고 기업과의 프로젝트형 사업의 비중이 작아 지배구조가 중요한 점을 고려; 사회적 영향력도 큰 편이고 관련 언론 기사나 자료도 풍부
감시형 이사회	C단체	설립자가 경영에 참여하는 NPO 중 감시형 이사회를 가진 NPO; 최근 설립된 NPO(2012년 설립)이며 활발한 국내외 활동을 벌이고 있음; 이사회가 설립과 초기 전략수립에 깊이 참여하였으나 현재는 경영/운영 활동에 개입하기보다 감시역할에 중점을 둠
자문형 이사회	D단체	관련 분야에서 영향력 있는 NPO; 설립 이래 이사회 구성의 변화가 없었으며 이사회가 단순 감시활동을 넘어서 모금 및 경영/운영 활동에 이사회가 활발히 참여하고 있음; 전문성을 갖춘 전형적인 자문형 이사회; 병원 건립과 운영에서 자산제공자와 사용자간 조화가 매우 중요
지배구조 실패의 예	새희망씨앗	최근 모금액의 대부분을 경영진이 횡령했다는 논란에 휩싸여 있음. 비영리 지배구조의 문제점이 사회적으로 이슈화가 된 대표적 예

본 연구는 불특정(또는 특정) 다수의 기부자를 모금대상으로 하는 '재단'의 지배구조를 연구한다. 한편 현재 모금단체 중에는 '아름다운재단'과 같이 재단법인인 경우도 있는 동시에 사단법인의 법적 형태를 갖고 있는 단체도 있다.

재단법인의 경우에는 이사회, 임직원, 기부자들로 협의의 이해당사자들이 존재하지만, 사단법인의 경우에는 회원전체로 구성된 총회, 이사회, 임직원, 기부자 등으로 이해당사자들이 구성되어 있다. 사단법인의 경우에는 재단법인의 경우와 달리 이사회의 의결과 더불어 총회의 의결절차를 거쳐야 의사결정을 할 수 있다.

또다른 유형의 모금단체 중에는 '사회복지법인'(사회복지사업법에 근거한)의 경우도 있는데, 이 경우에는 이사회의 구성에 공익이사제도가 도입되고 있으며, 이사회의 구성에 대한 조건이 '공익법인 설립 및 운영에 법'과는 차별성을 보이고 있다. 또한 기부자들에 대한 세제혜택도 차별될 수도 있다.

재단법인의 유형에는 다수의 기부자들의 기부금으로 운영되는 재단(지역재단)과 달리 특정인, 특정 가족, 특정 기업이 출연한 재산을 기반으로 한 재단법인의 경우에는 이사회, 임직원, 재산출연자가 직접적인 이해당사자들이 되기 때문에 위의 경우와는 차별을 보이며 이와 같은 경우는 우리의 연구 범위가 아니다.

본 연구는 국세청에 공시된 단체 중 단체의 설립구조(재단법인, 사단법인, 사회복지법인 등)에 의한 자산제공의 방식²⁾이나 모금의 목적³⁾에 따른 NPO별 차이점 보다는 위 표의 각 유형(글로벌NPO, 국내NPO, 감시형 이사회, 자문형 이사회 등)에 의한 차별성에 의미를 두고 사례연구대상 단체를 선정하였다. 본 연구는 이사회의 작동을 근본적으로 결정하는 이해상충에 초점을 맞추고 이러한 경제적 관점에 근거한 사례의 구분, 분석을 통해 학술적 공헌을 창출한다.

사례 개요

A단체: 국제NGO소속 회원국간 책임과 균형

A단체는 1950년 B목사를 주축으로 한국에서 설립된 기독교 기반의 NPO이다. 한국전쟁 중 죽어 가는 수많은 어린 생명들을 살리기 위한 목적으로 초기 모금활동은 주로 미국에서 이루어졌다. 현재 세계적으로 약 100여개국에 4만5천여명의 직원을 보유, 약 3조원 (USD 2.7billion)의 예산으로 약 1억 2천만명의 아동을 후원하고 있다. A단체는 세계 최대 민간 국제기구 중 하나이다. A단체는 'UN경제사회이사회'로부터 NGO중 최상위 지위로 일컫는 '포괄적협의지위'를 부여 받았으며 BBB, Charity Navigator, ECFA등 NPO의 투명성 평가기관으로부터 가장 신뢰할 수 있는 NPO라는 평을 받고있다.

A단체는 영국과 미국에 자리하고 있는 국제A단체 (국제 본부)의 약 20개 지원국 (모금 가능국가) 중 하나로, 지난 1991년 A단체 회원국 중 최초로 구호 대상국에서 지원국으로 변환했다. 현재 A단체는 국내단체 중 유일하게 WFP(유엔세계식량계획) 공식협력기관으로 지정 받았으며 약 750여명의 A단체 소속 직원들과 함께 자산 약 494억원 (2015년 기준) 연간 약 2,500억원의 사업비 (2016년 기준)를 활용하여 국내의 사업을 진행하고 있는데 2016년 기준 총 지출금액의 88.4%가 어린이, 가정, 지역사회 변화를 위해 사용되었다고 한다. 또한 A단체는 개인후원금의 비중이 높은 NPO로 일반후원금의 약 80%가 개인후원으로 채워진다. 이는 A단체가 우리 연구에 적합한 사례인 이유 중 하나다.

2) 재단법인의 형태는 자산제공의 방식에 따라 1) endowment fund based foundation: 특정 개인이나 기관이 출연한 '영구기금' 운영 수익금 기반의 운영 재단. 2) public foundation - 돈의 출처가 불특정 다수에서 오는 경우, 그리고 3) private foundation: 특정 개인이나 가족이 돈을 출연한 경우로 분류할 수 있다.

3) 또한 재단법인은 재단의 모금의 목적에 따라 1) grant making foundation(기금배분재단) : 타 비영리의 기금 배분을 위해 모금/배분을 하는 기관, 그리고 2) operating foundation(운영재단) -자기조직을 위해 모금을 하는 재단으로 구분 할 수도 있는데 미국의 재단은 대부분 grant making foundation이지만, 한국은 대부분 operating foundation 이다.

국제적인 활동기반을 지닌 A단체는 A단체를 포함해 약 100개의 회원국들과 ‘A단체 파트너십’이라는 체계를 통해 소위 ‘쌍둥이 시민권’이라 부르는 연방주의 원칙을 따라 각 회원국의 독립적 권한, 상호의존, 책임성을 부여하고있다. 예를 들어 A단체는 한국만의 고유 목적사업에 대해 A단체의 큰 정책, A단체의 핵심가치는 반하지 않는 선에서 단독적인 의사결정을 내릴 수 있다. 또한 A단체가 해외개발사업에 참여할 시엔, 예를 들어 에티오피아를 후원할 경우, 모든 사업총괄 및 의결은 에티오피아 현지 사무소에서 결정 및 코디하며 파견되는 한국직원의 역할은 모니터링, 관리, 감독에 제한된다. 한국의 기술전달 및 아이디어 제안, 협의는 가능하나 해외사업에 직접적인 개입 혹은 후원사업 선택은 불가능하다. 이 역시 A단체의 지배구조가 한국적 특성을 일정 부분 반영하여 다른 NPO의 사례와 비교가 가능함을 의미한다. 이는 다시 A단체가 우리 연구에 적합한 사례인 이유다.

A단체는 투명경영실현과 책무성 체제구축을 위해 다양한 체계적 노력을 하고 있다. 홈페이지에도 투명경영실현관련 정보와 법인윤리규정 등을 상세히 공시하고 있으며 조직운영규정은 국제적 협약을 따르고 있다. A단체는 1964년부터 내부감사를 실시하고 있으며, 외부 회계법인 감사 및 정부 감사를 통해 후원금 사용에 대한 투명성 검증을 받고있는데 특히 매 5년마다 A단체의 국제적인 내부 감사시스템인 “Peer review”를 진행한다는 점이 눈에 띈다. 이는 국제A단체가 Peer team을 타 회원국에서 약 7명으로 꾸려 해당 평가국의 지배구조 시스템 수향과 효과성 및 A단체의 핵심 가치와의 연계성을 검증하는 절차로 이사들의 헌신도, 사무국의 리더쉽 등도 평가대상 항목이다. Peer review 평가결과가 나오면 해당국 이사회에서 검토 후 차후 개선점 등을 구축한다.

A단체의 이사회는 약 15명의 이사로 구성되어 있는데 임기는 3년으로 과거에는 무제한 연임이 가능하였으나 최근 총 9년까지의 연임가능으로 정관을 변경하였다. 모든 이사는 비상임이사이다. 국제적으로도 A단체에는 상임이사가 존재하지 않는다. 이사회 선임은 한국정부가 사회복지법인의 투명성 제고 책무성 실현을 위해 2013년 도입한 ‘사회복지법인 외부추천이사제⁴⁾’를 적용하고 있다. A단체는 이사진의 역할 확대 및 실질적 사업참여율, 관심도를 높이고자 부단한 노력을 하고있다. 사업에 대한 이해, 사무국 대비 정보에 대한 이해도의 비대칭 이슈 해결을 위해 신입 이사진이 위촉 되면 하루 일정의 신입이사 오리엔테이션을 진행하며, 이사회 사업장방문 행사도 매년 1회 국내사업장 해외사업장을 번갈아 가며 진행한다. 또한 이사회를 위한 지배구조 (Governance)⁵⁾ 워크숍도 1박2일로 주최하며 다양한 분과위원회 (발전, 사업분과, 후원개발분과, 감사소위원회 등)를 운영하여 사업참여율을 높이고자 노력한다. 이와 같은 A단체의 신입이사 관련 사업에 대한 이해도와 참여도 증진을 위한 노력은 Herman (1989)의 연구내용 중 모범적이라 일컫는 이사회 관련 규범사례의 내용과도 대부분 일치한다.

4) 사회복지법인 외부추천이사제 : 이사 정수의 1/3(소수점 이하는 버림) 이상을 시 도의 사회복지위원회 또는 시 군 구 지역사회복지협의회에서 2배수 추천한 사람 중에서 선임 (법 제18조 제2항, '13.1.27시행)

5) A단체는 내부적으로 Governance를 ‘통치’라는 명칭으로 부른다.

그러나 실질적으로 A단체는 이사진의 사업참여 및 이해에는 한계가 있고 참여율 및 이해도에 이사진별 격차가 크다고 자체적으로 평가하고 있다. 국제A단체 자체에서도 Peer review시 A단체 이사회와 효율성과 참여율에 대해 다소 저조한 평가를 하고있다. 또한 A단체는 이사회 내에서도 이사진 서로의 Peer Review를 권장하여 이사진 평가와 참여율을 높이려 노력하고 있는데 한국에서는 이러한 평가방식이 한국정서적, 문화상 납득이 어렵다는 이유로 실행되지 않고있다. A단체 이사회의 이사들은 본인들의 역할이 감시, 감독보다는 조력, 격려의 역할이 크다고 자평하고 있으며 공식적으로는 연 3회 조찬모임 정도의 이사회 개최로 운영되고 있는 실정이다.

A단체는 회장의 선임에 있어서도 국내 비영리 단체 중 비영리 단체의 투명성 제고에 있어 모범적인 사례를 구축하고 있다. A단체는 최근부터 과거 호선제 였던 회장선임 절차를 컨설팅 업체에 의뢰하여 후보 리스트를 받는 방식으로 하고있다. 회장은 이사진과 마찬가지로 3년임기 총 9년까지 연임이 가능한데 연임에 있어서도 외부 컨설팅 업체에 의뢰하여 직원 설문까지 동원한 평가체제를 통해 연임여부를 판단하고 있다. 이는 마치 독일의 공동결정제도⁶⁾ (Benelli et. Al 1987)를 통해 근로자가 경영참여를 하는 방식과 유사하다. A단체는 ‘직장인협의회’라는 소위 노동조합이 결성되어 있어 실제 직원들의 경영참여가 일정선에서 이루어진다.

B단체: 26년째 꾸준히 성장중인 국내 NPO

B단체는 1991년 3개 단체 소규모 단체들의 합병으로 설립되었다. B단체는 백두 대간, 연안 해양 및 DMZ (비무장 지대)를 무분별한 발전과 해당 지역에 서식하는 야생 생물들의 멸종을 막기 위해 활동하고 있으며 글로벌 위기인 기후 변화를 막고 지구를 구하기 위해 핵 폐기, 에너지 전환 및 에너지 자립을 촉진하는 시민운동을 주도하고 있다. B단체는 이러한 다양한 시민 운동을 통해 인간과 녹색 자연의 공존을 추구한다는 것을 목표로 하고 있다.

B단체 산하에는 4개의 전문기구 (**교육센터, **법률센터, **사회연구소, **출판소)가 있으며 한국 전역에 9개의 지역 사무소가 있다. 경영진의 구조에 있어 B단체의 특징은 공동대표가 4명이라는 점이다. 또한 B단체에는 이사회 대신 ‘전국운영위원회’라는 체계가 단체의 중요결과와 방향성을 결정한다. 본 전국운영위원회에는 조직 외 인원 (사외이사)이 없으며 전부 조직 내에서 선출된 위원이 참여한다. 최근 장관의 변경에 따라 전국운영위원회에 1/3은 외부인사로 구성될 수 있다는 내용이 추가되었으나 현재까지 실행되고 있지는 않다.

6) Mitbestimmung: 노동자가 기업 의사결정 과정에 참여하고 결정하는 권한을 갖는 독일의 공동결정제도

사단법인 B단체가 지역에 단체들과 연대하고 있고 이사회의 실질적인 역할은 전국운영위원회가 하고 있는 셈이다. 전국운영위원회는 각 지역 대표들의 모임이다. 이사들은 총회때만 이사회가 참석을 하고 있기 때문에 실질적으로 이사회의 감시기능은 없다고 판단되며 조언기능 역시 제대로 작동하고 있지 않은 것으로 판단된다.

또한 B단체는 직원은 '활동가'라 부르며 기부자는 '회원'이라는 조직 고유의 명칭으로 일컫는다. 그리하여 B단체는 본사에 32명의 활동가가 있다. B단체는 14명의 전문가의 지원도 받고 있는데 그 중 한 명은 B단체 본사에서 상근직으로 기여 하고있다. B단체는 조직문화 및 구조가 전반적으로 수직적 조직문화를 지닌 타 국내 NPO에 비해 매우 수평적이라고 자평한다. 이러한 수평적 조직문화는 B단체의 '인사위원회'를 예로 들 수 있다. 인사위원회는 대표의 선임에도 관여하며 활동가도 위원으로 참여한다.

2016년 기준 B단체는 전국적으로 약 1만 5천여명의 회원을 보유하고 있으며 서울 본부기준 약 5,700여명의 회원을 보유하고 있다. B단체의 연간 예산의 약 80%는 기부금 (2016년 기준 약 7억 9천만원)으로 충당되고 있다. 총 기부액 중 99%는 개인후원자로 구성되며 개인후원자의 75% 이상이 기부액은 1만원 미만이고 평균 기부 금액은 약 12,000 원이다. B단체의 총 예산 중 74%는 프로젝트에 사용되며 약 26%는 운영비로 사용된다 (2016년 기준). 이러한 분산된 자산제공자 구성은 본 사례가 우리 연구에 적합함을 보여준다.

B단체는 매 2 개월마다 발송하는 뉴스레터와 격주의 홈페이지 업데이트 및 모바일 문자 메시지와 같은 메커니즘을 통해 기부자들과 최대한 많은 정보를 공유하고자 노력한다. 또한 B단체는 회원들이 프로젝트에 참여할 수 있는 장을 열어놓는 방식으로 회원들의 의사를 직간접적 반영할 수 있도록 한다. 이러한 방식으로 B단체는 2016년 한 해에만 약 1,800 명의 회원을 직접 만났다.

B단체는 전국운영위원회, 중앙집행위원회 등의 위원과 대표를 포함한 모든 경영참여 임원에 대해 상대적으로 단기간의 (2년 임기, 최대 4년까지 연장 가능) 임기 규정을 두고 있다. 공동대표와의 인터뷰에 따르면, B단체의 수평적 구조로 인하여 사무국(활동가)의 목소리가 조직의 방향성과 사업의 세부결정에 작지않은 영향을 미친다. 그러나 외부인사의 부재가 자산제공자의 의사반영 및 자산사용의 효율성에 미칠 수 있는 영향은 연구해 볼 필요가 있다.

C단체 : 감시형 이사회

2012년 5월 2일 설립된 C단체는 한국에 본부를 두고 전 세계적으로 자연보호를 목적으로 한 다양한 캠페인을 운영하며 기후 변화에 의해 발생하는 기후 난민 대상의 국제구호활동을 펼친다. C단체는 효율적인 사업수행을 위해 정부와 기업, 기타 비영리 단체 및 지역 사회와 전세계적인 협력체계를 구축하고 있다. C단체의 다양한 국제사업 중에는 기후난민 긴급구호 (필리핀 태풍피해지역, 네팔 지진피해지역), 동남아시아 이동 의료센터 운영, 세계 생태계보호구역 개발 (몽골, 피지 등), 산호, 남극, 북극, 보전 프로젝트 등이 있다.

C단체는 2016년 기준 기업 및 개인으로부터 약 11억 7,600만원의 기부금을 모금했다. 기부금 총액에서 개인 기부액이 7%에 불과하지만 기업 기부금의 약 50%는 일반기부의 형식이다. C단체의 예산 중 91%는 목적사업인 환경보전관련 프로젝트와 구호사업에 사용되며, 예산의 약 6%가 운영비로 사용된다. 이는 본 사례가 우리 연구에 적합함을 보여준다. 특히 자산제공자가 기업 위주로 일반 기업 중 기관투자자의 비중이 높은 사례와의 유사성도 있다.

포브스 (Forbes)의 2014년 기사 "혁신적인 신생 기업으로 주목받는 한국 기업가" (Forbes 2014)에 언급된 내용에 따르면 젊은 리더들이 설립한 C단체는 인도주의적, 사회적, 환경적 문제를 해결을 목적으로 설립된 세계적으로 주목받는 신생 NPO 중 하나이다. C단체는 사회적, 환경적 문제에 대한 대중과의 공감대 형성을 위해 경각심을 높이는 방식의 다양한 캠페인을 주축으로 대중의 문제 해결 동참을 주도하고자 노력한다. 예를 들어 C단체는 설립과 동시에 '지구를 사랑하면 행동하라'라는 슬로건의 글로벌 캠페인과 'Beautiful World'라는 캠페인 노래를 발표하였다. 본 캠페인에는 약 200여명이 넘는 K-POP 스타, 배우, 스포츠 스타 등의 유명인사 (모두 C단체 홍보대사)가 참여해, 해당 캠페인 노래가 전 세계의 MTV (미국 대표 음악채널), 내셔널지오그래픽 채널 등에 몇달간 지속적으로 방영되며 국제적인 관심을 받았다. 특히 C단체의 주체가 억만장자나 정부 혹은 대형 엔터테인먼트사가 아닌 지구를 사랑하는 20대 청년 이라는 데에 주목을 받았다.

C단체 설립자 K이사장은 현재 이사장, 그리고 상임이사로서 C단체의 경영에 참여하고 있다. C단체의 이사회는 이사장을 포함한 6 명의 이사로 구성되어 있고 감사는 2명이 있다. 이사진의 임기는 3년이며 감사의 임기는 2년이다. 이사회는 3 명의 교수, 1 명의 전직 공무원 및 1 명의 기업가로 구성 되어있다. 상임이사 (이사장)은 기부자들 특히 C단체의 기부기업들을 직접 관리하며 사업의 감시, 감독 역할 충실에 대한 내용보고를 수시로 공유하고 있다. C단체의 자료에 따르면 대부분의 기부기업들의 기부는 계속 유지되고 있어 이러한 기부자를 위한 관리, 감독 시스템의 만족도는 높은 편이라고 볼 수 있다.

C단체의 이사회는 모니터링 역할에 중점을 두고 있다. 앞서 연구디자인 항목에 언급하였듯이 이 사회의 기능인 모니터링에 대한 학계의 정의는 조직의 부정적인 행동과 유해한 행동을 통제함에 있다. C단체의 이사회는 공식적인 이사회 외에도 최소 한달에 한번 이상의 비공식적 회의를 통해 재단의 중요한 예산 및 프로젝트 관련 결정을 통제한다. 이사회는 모든 예산 배분 문제에 긴밀히 관여하고 있으므로 이사회의 모니터링 기능은 매우 강력하다고 간주된다. C단체 이사회의 모니터링 기능강화를 위한 노력은 C단체의 홈페이지에 공개되어 있는 정관에도 명시되어 있다. 정관 “제21조 이사회의 서면결의 금지”조항에 따르면 예산집행을 포함한 재단의 중대결정 등을 위한 이사회의 모든 결의는 이사진의 소집을 통해 논의되고 결정되어야 한다. 현 이사회 구성원은 C단체의 설립 과정에는 관여 하고 자문역할을 하여 이사회 구성원과 C단체의 사무국간의 정보 격차는 매우 낮은 편이다. 그러나 재단의 운영과 모금활동 등에는 실제 크게 관여하고 있지 않으므로 이사회의 자문 역할은 낮은 편이다. 흥미로운 점은 모든 이사회 구성원이 C단체의 프로젝트의 운영 및 모금활동에 직접 관여하지는 않지만 이사회 구성원과 직원의 대부분은 재단의 기부자이기도 하다.

C단체의 직원은 공채를 통해 채용된다. C단체는 거의 매달 자선콘서트, 자선파티, 자선바자회, 세미나 등의 자금 모금 행사를 정기적으로 개최하여 이사회 및 기부자들, 그리고 홍보대사들 과의 만남을 자주 갖는다. C단체는 홍보대사들의 자발적 참여와 홍보대사들을 포함한 프로젝트를 구성하는데 적극적이다. C단체의 자선모금활동 중 다수는 홍보대사들이 직접 준비하는 행사로 구성되기도 한다. 또한 C단체의 해외 구호프로젝트에는 기부자들과 홍보대사들의 자발적 참여를 장려하고 있어 종종 기부자들과 홍보대사들이 직접 C단체의 프로젝트를 참여하고 의견을 공유할 수 있는 자리를 갖도록 한다.

C단체는 기부자 등 이해관계자의 다수가 소셜 네트워크에 활발한 활동을 갖고있는 세대라 가정하며 C단체의 페이스북, 인스타그램 및 트위터 등의 소셜 미디어 계정에 재단의 활동정보를 거의 매주 종종 업데이트함으로써 운영의 투명성과 책임성을 추구를 위해 노력하고 있다. 이러한 C단체의 활발한 인터넷 매체, SNS활동은 인도 대기업 M그룹의 기부로 이어지기도 했다. 이와 같이 C단체는 기부자의 의사반영을 위한 비공식적 메커니즘은 갖추고 있다고 고려된다.

D단체: 자문 중심의 이사회

D단체는 J상임이사가 장애인들을 위한 재활병원을 건립을 목표로 2005년에 설립한 비영리공공 재단이자 장애인 지원 전문단체다. J상임이사는 아내가 불의의 사고로 장애를 가지게 된 후 사회의 냉혹함과 소외에 좌절하기보다 D단체를 설립해 직접 장애인들을 위한 병원을 만들기로 결심하고 L 변호사, K 변호사, N 사장, F 사장, S 대표를 주축으로 발족하였다. 그리고 설립을 주도한 인사들이 D단체의 이사진으로 역임하며 재단의 운영과 모금활동 등에 많은 역할을 하고 관여했다. 이는 이사회의 역할을 자문기능을 중심으로 운영되는 배경 되었다.

D단체는 2012년 서울시 종로구 신교동에 대한민국 최초의 민간기부 재활센터를 개관하였고, 2016년에는 모 대기업의 후원을 받아 통합 재활 의료서비스를 제공하는 ‘어린이재활병원’을 설립하였다. 그 외에도 D단체에는 산하기관이 총 9개이며 각각의 기관장들의 책임경영을 지향하고 있다. D단체는 2016년기준 약 7억원의 보조금, 4억원의 후원금을 모집하였고 세입합계의 총액 약 58억원의 약 52퍼센트가 사업 수입이었으며 세출의 약 56퍼센트인 약 32억원이 인건비로 사용되었다. D단체의 경우 타 NPO 대비 사업수입과 인건비 비중이 큰 이유는 D단체의 주요목적사업이 병원운영에 있음이 클 것이다.

이사회는 12명으로 구성되어 있고 호선제이며 무기한 연임이 가능하다. 현재 창립이래 거의 대부분의 이사들이 연임을 하고있다. 이는 이사회가 감시보다는 자문 기능을 강조함을 보여준다. 장기간 관계로 인한 객관적 감시 기능은 침해될 수 있으나 전문성 강화로 자문 기능은 강화될 수 있기 때문이다. 예를 들어 D단체에서는 이사회가 승인안건에 대해서 많은 의견을 제시하고 필요시 제재를 가하고있다. 예를 들어 과거 병원건립 및 재단사옥 건립에 관련한 사업비 등에 대한 결정에 의견이 분분하여 설득과 결론 도출에 긴 시간을 할애하기도 한다고 한다.

또한 D단체에는 배분위원회가 존재하여 의료비, 재활치료비, 보조기구, 정형신발, 구강건강증진 등 배분사업의 방향과 정책을 수립하고, 지원대상을 심사, 선정한다. 한편 심사에는 이사진들도 참여해 실질적으로 재단사업의 운영에 참여, 참관, 관리, 감독에 일정 부분 관여하게 된다. 이와 같은 이사진의 효율적인 사업 참여의 노력은 이사회가 조직의 재정 적자를 예방하는 등 조직의 성과에 미치는 영향이 이사회의 효율성과 관련이 있다는 연구결과에 부합한다(e.g. Bradshaw et. al, 1992).

현재 D단체의 이사진 및 직원들은 모두 일정액 D단체에 기부를 하고있다. 약 170여명의 병원직원들은 모두 의무적으로 임금의 일정 부분 병원에 기부를 하도록 한다. 그 이유는 D단체의 목적사업과 비전에 직원들이 다같이 한마음으로 참여하고 경영투명성과 책무성에 일조하며 본인들이 기부자의 입장이 되어 더더욱 적극적으로 재단의 책임과 비전 달성에 노력하게 하기 위해서다. 이러

한 정책은 영리법인의 우리사주 조합과 형식이나 의의가 비슷하다.

그 밖에도 D단체에는 투명경영을 위한 다양한 정책이 있다. 일례로 D단체 홈페이지에는 후원금 수입명세서와 후원금사용명세서가 세세하고 보고되고 있는데, 모든 건수가 개인정보를 해치지 않는 선에서 낱자순으로 내용과 금액까지 세세하게 보고되고있다.

그러나 D단체가 고려해야할 개선점 중 하나는 현재 J상임이사 한 명의 역량에 집중되어 있으므로 향후 상임이사의 건강이나 기타 사항으로 부재 시 조직전체의 역량이 흔들릴 수 있으므로 경영승계 등에 대한 대책이 필요한 것으로 판단된다. 이 상황에서 자문형 이사회는 장점을 가지고 있는 것으로 판단된다.

새희망씨앗: NPO 거버넌스 실패

2017년 8월 14일, 대부분의 방송 채널은 '새희망씨앗'이라는 사단법인의 경영진 횡령혐의에 대한 뉴스를 다뤘다. 해당 비영리의 회장, 사장 및 직원 4명이 약 120억원에 다다르는 모금액의 횡령에 대한 공범으로 기소되었다. 새희망씨앗은 2014년부터 약 3년간 불우한 아동을 돕기 위한 모금 활동을 벌여 약 128억원의 모금액을 모았는데 대부분의 기부는 콜센터 운영 방식의 소위 '텔레 마케팅'을 통한 무작위 전화연락으로 시민들에게 도움을 요청하는 방식으로 모집되었다고 한다.

현재 진행중인 경찰 수사 브리핑에 따르면 새희망씨앗은 전체 128억원의 기부금 중 목적사업인 불우아동 돕기에는 약 1.6%에 불과하는 2억 1천만원의 예산을 할당했다. 나머지 모금액의 대부분은 경영진의 개인 사치에 사용되었다.

이러한 횡령, 배임, 기금의 부적절한 이용 등은 NPO의 지배구조에 아주 중요한 문제요소로 떠오른다. 설사 기소된 사건이 무죄로 판명 되더라도 부적절한 것 행위에 대한 거론 자체가 비영리의 평판 리스크 (reputation risk)에 큰 타격을 줄 수 있다. 때문에 이러한 문제를 통제할 수 있는 신뢰성 있는 NPO 지배구조 시스템의 필요성이 사회적으로 주목 받고 있다. 특히 최근 공공예산 및 사회적 문제해결의 책임이 많은 부분 정부에서 NPO로 이동하고있는 추세에 따라 체계적인 NPO 지배구조에 관한 사회적 관심과 요구는 증가하고 있다.

사례 분석

서론 및 문헌 연구에서 언급했듯이 기업과 NPO의 효과적인 지배구조에 대한 연구사례는 다수 있다. 기업과 NPO의 경우 모두 이사회는 모니터링 및 조연의 기능에 집중한다. 기업에서는 주주 가치 극대화를 위한 이사회는 모니터링 및 조연 기능이 중시된다. NPO와 같은 구조하에서도 자산 제공자와 자산 이용자 간에 이해 상충의 여지가 존재하며 때문에 이사회가 제역할을 하지 못한다면 조직에 부정적이다.

그러나 NPO의 경우, 조직의 목표가 영리를 목적으로 하는 조직에 비해 추상적인 경향이 있으므로 이사회는 역할과 개입은 훨씬 더 복잡 할 수 있다. 특히 NPO의 성과 측정 방법이 불명확한 경우, 이사회가 모니터링 및 자문 역할을 효과적으로 수행하고 있는지 여부를 어떻게 평가, 판단할 수 있는지가 어려운 질문 중 하나이다.

사례 분석을 앞서 본 연구진은 자산 공급자와 자산 이용자 간에 이해 상충이 존재할 가능성이 있다고 가정 했다. 그러나 몇몇 인터뷰에서는 자산 제공자가 NPO (간접적으로 NPO 이사회 및 사무국)가 명시된 임무를 수행 할 것을 신뢰하기 때문에 이해 상충이 존재하지 않는다고 주장했다. 그들은 또한 이사회와 사무국이 기부자가 후원하는 조직의 목표를 통감한다고 이야기하며, 이사회가 조직의 목표달성에 관련 없는 활동 (empire building)을 추구하는 것에 대한 인센티브가 거의 없다고 주장한다. 동시에, 자산 제공자가 후원하는 NPO의 방향이 목표달성을 저하시키거나 사업수행에 저촉된다고 판단할 경우, 자산 제공을 중단하는 선택을 할 수 있다고 동의했다. 이러한 의미에서 본 연구진은 자산제공자의 기부중단의 선택의 이유가 자산 제공자와 사용자 간의 이해 상충에 대한 압력 표현이 될 수 있음을 확인했다. 그러나 이러한 답변이 이미 자산을 제공한 이해관계자들의 이익을 어떻게 보호할 수 있는지는 불명확하고 간과되는 것으로 판단된다.

위와 같은 분석결과를 보면 이해상충의 문제 발생시 NPO의 경우 자산제공자가 자산 이용자의 행동을 점검하거나 지배구조 실패의 경우 자신제공자가 일정 형태의 보상을 요구할 수 있는 메커니즘이 없다는 것을 알 수 있다. 다시 말해 NPO의 지배구조 실패에 대응하는 즉각적인 방법이 후원을 중단하는 것뿐이라면 실질적으로 자산제공자의 의사표현 메커니즘 혹은 권한은 한정되어 있음을 알 수 있다. 이에 대한 더 큰 문제는 만약 자산제공자의 기부중단 형태가 대규모로 발생하지 않는다면, NPO는 자산 제공자의 이러한 불만 표시에도 불구하고 지배구조 또는 관행을 변화시킬 동기부여가 거의 없을 수 있다. 따라서 이미 자산을 제공한 이해관계자가 자산사용자를 견제할 수 있는 장치가 전반적으로 필요하다고 판단된다.

1. 이해상충 가능성에 대한 인식

각 NPO별 이해상충 가능성에 대한 인식의 분석과 교차분석 내용은 다음과 같다:

NPO	이해상충 가능성에 대한 인식
A단체	<ul style="list-style-type: none"> - 사무국의 인식은 높은 편 - 이사회는 인식 향상을 위한 '지배구조(governance)워크숍' 운영 - A단체는 해외 프로젝트에 대한 empire building에 통제가 구조적으로 마련 (해외 프로젝트 후원 시 A단체는 프로젝트에 대한 '기부자' ; 프로젝트에 직접적 관여없이 모니터링만 하고, 해당 프로젝트 수행은 대상국이 담당)
B단체	<ul style="list-style-type: none"> - 잠재적인 이해 상충 가능성: 수평적 조직 특성으로 인해 프로젝트 수행관련 권한을 사무국이 가장 크게 갖고 있음 - 아직 이사회 (B단체 내 '전국운영위원회' 가 이사회 유사조직)에 외부이사가 없고 전체 내부인사로 구성됨 - 그러나 최근 '전국운영위원회' (이사회)의 1/3을 외부인사로 구성할 수 있도록 정관변경을 하여 이해상충 가능성을 인지하고 대비 - 기부자(회원)들의 만족도는 파악이 어려움
C단체	<ul style="list-style-type: none"> - 이사회와 사무국은 이해 상충 문제를 인식함; 이사회는 모니터링에 대한 기능에 충실함 - 그러나 아직 설립 5 년에 걸쳐 조직의 성장에 따라 프로젝트 범위 및 대상지역 등 사업이 확장되는 과정에 있었으며 그 과정 중 일부 기부자의 의도가 적용되지 않을 수 있음 - 이사회는 강한 모니터링 기능에도 불구하고, 긴급구호사업 수행에 있어서 이사회의 개입에 한계가 존재함 (예: 자연 재해 난민에 대한 즉각적인 구호 지원 결정 및 예산 배분은 시급한 사안이므로 사무국이 이사회와의 전반적 동의 하에 세부내용을 관장하고 통제함)
D단체	<ul style="list-style-type: none"> - 이사회와 사무국은 D단체의 목적사업이 매우 명확하므로 큰 그림에서는 기부자들과의 이해 상충이 없을 거라 주장 - 따라서 대체적으로 이사회는 역할은 자문에 충실하는 편 - 그러나 예산 할당 결정 (토지, 미술품 구매 등) 및 자산 관리 문제로 인한 이해상충 가능성 존재; 이사회는 주요 예산결정문제에는 깊이 개입하고 배분위원회 등의 이사회 소위원회 등에 참여함
새희망씨앗	<ul style="list-style-type: none"> - 이해 상충 문제가 무시되고 기부금의 1 % 미만만 명시된 목적사업에 배분됨
교차분석	<ul style="list-style-type: none"> - NPO의 이해 상충에 대한 인식에도 불구하고 문제를 해결하기위한 명확한 해결책은 없고 신의성실의 의무에 의존하는 경우가 대부분; 특히 기존 자산제공자와의 이해충돌 해결책으로 향후 기부 여부를 제시하는 문제점; 이는 이해충돌에 대한 해결책으로 엄밀하게 볼 수는 없음 - 새희망씨앗의 케이스와 같이 3년이라는 긴 기간동안 이해상충의 가능성을 사무국과 이사회가 무시하고 횡령이 있었음에도 불구하고 실질적으로 기부자가 과정에 개입해 통제를 할 수 있는 메커니즘이 없었음 - 일부 조직의 즉각적인 의사 결정의 필요성 (긴급구호)의 성격을 감안할 때, 강력한 모니터링 기능을 갖춘 이사회도 empire building을 완전히 통제하지 못할 수도 있음 - NPO가 범위, 프로젝트 관심사 및 목표를 지속적으로 확대하는 경우 성과평가의 측정이 어려울 경우 자산제공자의 이익이 완벽히 적용되지 않을 수 있음 - NPO의 자산 규모가 커지면서 자산관리가 NPO의 주요 역량이 아닌 만큼 자산 관리 및 운용이 최적화되지 않는 경우, 자산제공자의 자산을 최대한 활용하지 못하는 사례 발생가능 - 많은 NPO는 회계 방법 및 재무보고 방식을 내부적 판단에 의존하는 경향이 있음. 이와 같은 체계는 외부에게 잘못된 재무정보를 제공하는 수단이 될 수 있으며 자산 및 자원의 잘못된 할당을 야기 가능 (Marais et al. 1989, Bradshaw et al., 2001)

비고) 본 연구진이 진행한 인터뷰는 주로 NPO의 경영진을 대상으로 진행하였으며, 기부자/사무국의 입장과 인식은 유추와 추측에 의 존하는 한계점이 존재한다.

본 연구진이 접한 다수의 비영리는 이해 상충에 대한 인식에도 불구하고 문제를 해결하기 위한 명확한 해결책을 제시하지는 못했다. 대체적으로 사무국의 신의성실의 의무와 양심에 의존하는 경우가 대부분이었다.

그러나 이해상충의 위험을 최소화하는 체계들도 존재했다. NPO의 자산제공자에는 개인 뿐만이 아닌, 기관, 기업 등 다양한 주체들이 포함된다. 기여도가 높은 기부자의 경우, CSR (Corporate Social Responsibility) 아웃소싱 계약 형태의 프로젝트 기반의 계약을 통해 프로젝트의 목표, 타임라인, 주요 결과물 및 재무 세부 정보를 명시하고, 자산 제공자의 관점에서 보았을 때 계약 기간 동안 자산 배치자가 책임 유지하도록 함으로써 이해 상충 위험을 줄이기도 한다. 즉 소수의 고액 기부자는 아예 프로젝트 계약으로 전환하여 사전에 이해상충 가능성을 최소화하는 전략이다.

위와 같은 지정기부 혹은 계약기반의 기부형식 외에 또다른 기부의 대표적인 형식으로는 일회성 기부 또는 정기기부가 있는데 D단체의 경우 명확한 목표, 예를 들어 어린이 병원 설립과 운영과 같은 특정 목표 또는 프로젝트의 간결화를 통해 이 자산 제공자의 의향을 반영하는데 도움이 되어 이해상충을 줄일 수도 있다. 일종의 선택과 집중 전략으로 정보의 비대칭성을 줄이고 감시가 용이하도록 하는 전략으로 볼 수 있다. 이러한 전략을 통해서 자산제공자의 신뢰를 획득하여 이해상충의 가능성이 높은 정기 기부 등도 가능해지는 것이다.

이와 같이 이해상충의 위험을 예방할 수 있는 다양한 체계도 존재하지만 그 외에 비영리들이 또 중시해야 할 요소 중 하나는 신뢰 있는 평판의 유지와 관리이다. 평판은 NPO가 가진 가장 중요한 자산이라고 볼 수 있다. 자산제공자들도 평판을 보고 의사결정을 했을 가능성이 높고 평판이 사업 성공에도 중요하므로 평판 관리는 자산사용자들의 의무이다. 한편 평판에 대한 위험 관리 과정에서 다양한 사업 기회들도 창출할 수 있을 것이다.

위 언급한 바와 같이 자산제공자 (특히 개인)가 자주 직면 해야 하는 어려움 중 하나는 사무국을 신뢰하고 이사회가 실제 모니터링 역할에 충실하여 비영리가 실제 명시된 사업의 목표를 위해 신의성실을 다한다는 전제에 의존하는 것 이외에 별다른 대안이 없다는 점이다. 연구진이 인터뷰를 한 모든 사례에서는 감사보고서, 재무보고서와 같은 정보를 해당 웹 사이트를 제공함으로써 신뢰도를 높이고자 노력했다. 그러나 '새희망씨앗'과 같은 최근의 사례에서 볼 수 있듯이, 자산제공자의 의도와 자금의 실제 사용에는 큰 격차가 존재할 수 있다. 또한 설사 비영리의 횡령과 자금 부당 이용과 같은 명예에 위축 되는 사건의 혐의가 무혐의로 판결되더라도 그 부적절한 행위의 대상으로 거론되는 그 자체로도 회복 불가능한 평판 하락의 결과를 가져올 수 있다. 따라서 신뢰 있는 비영리의 평판 유지는 자산제공자의 자산 보호를 위해 꼭 필요한 체계이다. 이를 위해서는 자산제공자와의 상호소통으로 이해상충의 가능성을 줄이되 이러한 소통과정을 NPO평판을 관리하는 전략적 프로세스

로 간주하고 이를 바탕으로 새로운 사업 기회들을 창출하도록 해야 할 것이다.

더하여 영리법인의 경우와 마찬가지로 비영리의 재무보고서는 체계적 운영체제를 표현하는 가장 중요한 수단 중 하나이다 (Davidson et al., 2004). 영리 비영리 모두 대체적으로 소유와 운영이 분리되어 있어 자산 제공자는 재무제표와 경영진이 제공한 정보에 의존해 현황파악을 할 수 밖에 없다. 그러나 회계 방법이나 원칙은 종종 경영진과 사무국의 선택과 판단에 달려 있어 (Marais et al, 1989, Bradshaw 외 2001) 때로는 경영자와 사무국으로 인해 재무보고 내용이 잘못 전달될 여지도 존재한다 (Jensen 2001). 또 이로 인해 자산과 자원의 잘못된 할당이 발생할 수 있고 (Bradshaw 외 2001) 앰파이어 빌딩의 여지를 남길 수 있다. 이러한 잠재적인 재무상 위험을 감안할 때, 객관적인 원칙, 규범의 자발적 실천과 정보 관리는 비영리들의 중요한 과제이다.

2. 기부자, 사무국, 이사회

각 NPO별 기부자, 사무국, 이사회

NPO	기부자, 사무국, 이사회
A단체	<ul style="list-style-type: none"> - 광범위한 프로젝트 범위와 규모로 인하여 임원과 이사회 간의 정보 격차가 존재 함 - 정부 규제 및 통제 ('사회복지법인 외부이사추천제⁸⁾)로 인한 이사회 구성원의 교체 빈도가 높아 신규 부임 이사진의 정보격차해결이 어려움 - 그러나 워크숍 및 국내외 사업장 방문을 통해 이사회 - A단체 사업 이해를 돕기 위한 지속적인 노력이 있음 - 약 2,000억원 (2016년 기준)에 다르는 후원금을 제공하는 다수의 기부자와 750여명의 본사직원 및 이사회 - 관계는 물리적 한계 등으로 인하여 제한적
B단체	<ul style="list-style-type: none"> - B단체의 이사회(전국운영위원회)에는 사외이사가 없음; 따라서 이사회와 사무국이 분리되어 있지 않음 - 정기기부자 (10년 이상 정기후원)가 전체 기부자의 30% 이상 - 2016년 기준 약 1,800여명의 기부자가 B단체의 워크숍이나 프로젝트 미팅에 참여함; 기부자의 사업참여도 용이한 편이며 SNS 등 다양한 수단을 활용
C단체	<ul style="list-style-type: none"> - 이사장 (설립자)이 상임 이사로 근무 - 이사회가 C단체의 설립부터 관여; 단체의 미션, 목표, 전략 수립에 직접 참여함. 이사회와 사무국간의 정보비대칭성이 낮은 편 - 기부자와 소통이 원활한 편 (2016년 기준 약 11억의 기부금 모금액 중 소액기부는 한정되어 있으며 대다수 고액기부자 위주이므로 관리해야 할 기부자가 적음)
D단체	<ul style="list-style-type: none"> - 이사회는 자문역할에 충실한 편 - 이사회 - 거의 모든 인원이 설립이래 함께하여 정보 격차가 낮음 - 이사회는 배급위원회 등의 분과위원회를 통해 기금 모금 및 사업의 세부내용에 참여

8) 사회복지법인 외부추천이사제 (사회복지사업법 제18조 제2항, '13.127시행): 이사 정수의 1/3 (소수점 이하는 버림) 이상을 시 도의 사회복지위원회 또는 시 군 구 지역사회복지협의체에서 2배수 추천한 사람 중에서 선임

새희망씨앗	<ul style="list-style-type: none"> - 이사회관련 정보 없음 - 최근 경찰조사 관련 공개된 정보에 따르면 기부자와 사무국과의 관계가 없음을 유추가능 (기부자는 단순히 전화모금 활동에 의한 설득으로 자산제공(기부)에 참여)
교차분석	<ul style="list-style-type: none"> - 이사회 의 모니터링 역할이 종종 강조되지 않고 있으며 대다수 비영리의 이사회는 자문역할에 치중. 그러나 모니터링, 조언 역할은 모두 NPO의 이사회에서 중요하다는 학술연구 다수 (Raheja 2005; Adams et al 2007; Linck et al 2008) - 자문과 감시를 위한 이사회 의 물리적 시간 할애에 한계가 있음 (예: 모 단체의 경우 바쁜 이사진의 참여율을 높이기 위해 조찬으로 이사회 대체) - 이사회 책임감과 참여를 높일 수 있는 동기부여 메커니즘 또는 인센티브 시스템도 대체적으로 부재

A단체의 경우 이사회와 사무국의 거리가 큰 편이다. C단체와 D단체의 경우 이사회와의 오랜 인연으로 인하여 사업의 이해도는 높은 편이며 사무국과 이사회 의 정보격차도 낮은 편으로 판단된다. 그러나 B단체의 경우는 특수하게 이사회 의 구성원이 모두 내부에서 선발되므로 실질적으로 지금까지는 사무국과 이사회 가 분리가 되지 않은 형태이다.

다수의 학자들이 주장하는 바에 따르면 이사회와 사무국간의 독립적인 관계에 기반한 상호 견제는 이사회 의 역할수행, 기부자를 대신하여 사무국을 모니터링하는 의무 수행을 위한 객관적인 입장을 유지하기위해 필요한 전제이며 이와 함께 사무국간의 정보격차도 최소화 되어야 한다(Linck et al. 2008). 이사회 의 독립성은 조직의 가치증대에 기여한다는 연구 논문들도 다수 있다 (Weisbach 1988, Hermalin 1988). Szewczyk and Varma (2004)에 따르면 이사회 독립성을 통해 횡령, 배임 등의 문제도 낮출 수 있다. 이사회 의 독립성은 기업 지배 구조 문헌에서 크게 강조되고 있으며 일부 학자들은 이사회 독립성을 올바른 지배구조의 가장 중요한 요건으로 본다 (Hermalin and Weisbach 1988, 1998, 2001, Bhagat and Black 2002). 이는 비영리의 경우에 성과의 불확실성과 정부의 지원, 사회에서의 역할을 감안하면 오히려 더 강력하게 적용되어야 할 필요도 있다.

이사회 의 독립성 문제에 있어 논의되는 이슈 중 하나는 사외이사의 필요성과 그 규모이다. 실증 연구에 따르면 사외이사를 둔 회사의 재무 제표에서 정보표기 오류가 적은 경향이 있다(Beasley 1996). 기업성과와 이사회 의 연계성을 연구한 경우 외부인이 이사회 구성원으로 더 많을수록 기업 성과가 더 우수한 경향이 있다 (Baysinger and Butler 1985). Fama 와 Jensen (1983)와 같은 경제 학자들은 이사회 의 최적 구성은 내부인과 외부인의 혼합이라 강조하기도 했다. 그러나 기존의 연구 는 대체적으로 외부 이사의 비율에 따른 회사의 성과를 연구하며, B단체와 같이 외부 이사가 아예 없는 이사회 에 대한 연구는 많이 다루어 지지 않았다.

기부자와의 관계 관련 D단체와 C단체의 경우 사무국과 이사회 의 대부분이 기부자다. 이러한 참여 방식으로 기부자의 의견을 반영하기도 한다. NPO에서의 이러한 관행은 경영노력 (Smith and Watts 1992)과 기관의 소유권 (Perry and Zenner 2001)을 높이기 위해 회사가 스톡 옵션 인센티브

를 제공하는 방법과 유사하다. 이 외에 기부자(특히 소액기부자)들의 의견을 구속력 있게 받아들이고 심도 있게 소통을 하는 사례는 많지 않았다.

3. 기부자 의사반영 공식적/비공식적 메커니즘

각 NPO별 기부자 의사반영 메커니즘 분석과 교차분석 내용은 다음과 같다.

NPO	기부자 의사반영 메커니즘
A단체	<ul style="list-style-type: none"> - 기부자가 의견을 피력할 수 있는 접근하기 쉽고 체계적인 메커니즘 부재 - 기부자를 대리하여 의견을 대신 반영하기 위한 이사회 산하 분과위원회 (발전위원회, 사업분과, 후원개발분과, 감사소위원회) 운영 (이사진의 사업참여율 높이기 위한 목적)
B단체 ⁹⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 사무국은 기부를 중단하는 기부자에게 연락을 취해 그 이유를 조사하며 기부자들의 의향을 파악하려 노력함
C단체	<ul style="list-style-type: none"> - 국내외 사업 현장 기부자 참여 권장 - 기부자 의견 공유 행사(기부자모임 행사 등)를 정기적으로 개최 - 기부자 및 홍보 대사를 종종 사업 아이디어 회의에 초대함 (대다수의 기부자가 고액기부자인 편) - 소셜 네트워크 사이트 (페이스북, 인스타그램, 트위터 등) 상 기부자들과의 소통이 활발한 편
D단체	<ul style="list-style-type: none"> - 투명성 증대를 위해 일반적인 회계내역 뿐만이 아닌 매우 상세한 회계 정보 (일일 지출내역 및 기부금 납입내역) 를 홈페이지에 공유 - 이사회가 기부자를 대신하여 대규모 예산 결정에 대한 논쟁에 참여
새희망씨앗	<ul style="list-style-type: none"> - 기부자의 의견을 적용하는 메커니즘 불분명
교차분석	<ul style="list-style-type: none"> - 기부자 (주로 적극적인 참여자)의 의견을 경청하기 위한 오프 사이트 행사, 사업참여 장려 등의 비공식적인 메커니즘을 가지고 있음; 그러나 모든 기부자의 의견반영이 가능한 공식적 메커니즘은 대체적으로 결여되어 있음 - 사무국이 기부자의 이익에 적합한 방향을 제시하고 기부자의 의견을 수렴하기위해 최선을 노력을 하도록 동기를 부여할 수 있는 명확한 인센티브 구조가 부족. 이러한 시스템의 부재는 옴파이어 빌딩을 초래할 수 있음 (Prakash and Gugerty 2010) - 최근 정부의 예산 편성 및 비영리대상의 기부가 증가하는 추세는 각 NPO 역량과 사회문제 해결 능력이 높으며 신의성실의 의무를 다할 것 이라는 믿음을 전체 (Disley et al., 2011; Disley et al., 2015). 일부 NPO의 무분별한 사업영역 확대는 그들의 전문성과 역량을 최대한 발휘하지 못하는 결과를 초래할 수 있을 뿐더러 기부자들의 의견이 결여되는 결과를 낳을 수 있음

연구진의 분석 결과 인터뷰 대상 단체의 대부분은 기부자들의 의견을 수렴 할 수 있는 공식 채널이나 메커니즘이 약하다. 비공식적인 다양한 방식이 활용되고 있으며 세미나, 워크샵, 회의 등과 같은 여러가지 오프라인 이벤트를 통해 기부자들과 소통의 장을 열어놓기도 한다. 그러나 이는 소수 활발한 기부자들의 의견을 반영 할 수 있으나 전체 기부자들의 의견을 수렴하기에는 부족하다고 볼

9) B 단체의 기부자 의사반영 공식적/비공식적 메커니즘은 B단체만의 특수 메커니즘이라기 보다는 많은 단체들이 대체적으로 활용하고 있는 기부자 의사반영 메커니즘이다

수 있다. 이에 관하여 최근 다양한 기술을 활용하여 기부자들의 의사를 반영하려는 일부 NPO의 노력은 주목할만하다.

Shen and Chih (2007)은 주주와 경영진 간의 정보 비대칭은 중요 경영정보 누락 및 재무정보의 조작 등의 가능성을 확대한다고 이야기한다. NPO의 경우에도 기부자와 사무국의 의견교환 메커니즘과 정보 공유의 활성화가 지배구조 개선을 위한 중요 요소다. 주주의 활발한 의견 개진과 감시는 회사의 이익을 늘리기도 한다(Schnatterly et al., 2008; Dailey et al., 2003). NPO의 경우에도 기부자의 적극적인 의견 공유가 NPO가 명시된 목표와 미션달성에 있어 조직의 효율성을 증가시킬 것으로 추정된다.

정보 공유와 검증은 정보의 비대칭성 등 대리 이론 관련 이슈를 해결하는 핵심 전략 중 하나다. 대리 이론에 따르면 이사회의 가장 중요 역할은 자산제공자와 자산이용자 간의 이해 상충을 줄이고 대리 비용을 최소화하며 자산을 보호하는 것이다. 그러한 의미에서 대리 이론은 이사회의 역할에서 감시와 통제를 강조한다 (Eisenhardt 1989). 이에 대비하여 본 연구진의 사례연구에 따르면 한국 NPO의 이사회는 감시와 통제의 역할 보다는 자문과 사무국과의 협력이 충실하고, 이에 반하여 이사회를 통한 기부자 의사반영 메커니즘은 상대적으로 덜 강조되는 경향이 있다. 그렇다면 한국 NPO 생태계에서 정보공유와 공유된 정보에 대한 검증 메커니즘의 중요성은 더욱 크다고 할 수 있다.

4. 이사회의 구성 절차

각 NPO별 이사회 구성 분석에 관한 내용은 다음과 같이 요약된다.

NPO	이사회 구성 절차
A단체	<ul style="list-style-type: none"> - 이사회 선임은 '사회복지법인 외부이사추천제'를 따름 (해당 법은 모든 NPO에 적용되지 않고 사회복지법인에만 적용됨) - 정부가 이사회의 선임과 임기를 통제함; 정부의 관련 법규와 통제가 효율적인 이사회 운영과 지배구조 기여하는지 의문 (예: 이사진의 잦은 교체는 사무국과 이사진의 정보비대칭 효과를 극대화 시킴) - 민간의 자율기능을 적절히 활용할 필요 대두¹⁰⁾

10) 국내 학술논문들에 따르면 사회복지사업법 18조 외부추천이사제는 과잉규제라는 관점이 대체적이다. 외부추천이사제에 대한 부정적인 의견을 뒷받침하는 주장들은 다음과 같다. 사회복지법인을 사설법인과 지원법인의 성격으로 구분하며 사설법인의 경우 공공성이 강하고 사적자치의 제한이 이미 존재하므로 외부이사제 등의 법률적 제한이 불필요하다. 지원법인에 대해서는 투명성 확보를 담보할 수 있는 규제만을 넘겨주고 외부이사제를 폐지하는 것이 바람직하다. 그래야 사회복지법인들의 고유 사업목적, 운영철학을 존중할 수 있고 사회복지서비스의 다양성이 실현될 수 있을 것이다(김연, 김정우 2015). 사회복지법인 외부이사추천제의 타당성의 연구에서는 영국, 미국, 프랑스 등의 외국 선진 입법 사례를 비교하여 국내규제를 평가했다. 외국의 사례에 경우 공익을 위해 출연된 재산의 부적절한 사용을 막기위한 규제는 존재하지만 이는 모두 사후적 개입을 원칙으로 하며, 국내의 사회복지사업법과 같은 사전적 개입 방식을 채택하고 있지 않다고 지적한다. 또한 사회복지사업법 18조 외부추천이사제는 헌법 제 27조 제 2항에 언급된 과잉금지 원칙에도 반할 여지가 있다고 언급했다. 따라서 민간 비영리 분야 활성화를 위해서는 국가의 개입에 매우 신중해야 한다는 주장이다 (여하운 2014).

B단체	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 이사진은 내부 인력 (특별한 이유는 밝히지 않음; 사단법인 특성상 이사회라는 말을 쓰지않고 총회로 대체; 사단법인 설립기반 현행 법규 (민법 제 32조) 상 이사회 의 구성 및 사외이사 선임은 필수요건이 아님, 그러나 최근 1/3 외부인사 선임 가능으로 정관 변경) - 직원(활동가)이 인사위원회에 참여 함으로서 영향력 행사 (현재 이사진이 전원 내부인력인데 다시 내부에서 주요 영향력을 행사하는 것은 이해 상충의 소지가 존재할 가능성) - 대신 임기는 비교적 짧은 편 (2년 임기, 최대 4년 연임가능)
C단체	<ul style="list-style-type: none"> - 설립 이래 이사진 인원변동 없음 (임기는 3년 연임 가능제) - 이사진, 경영진 호선제 (재단의 사업을 잘 이해하고 보수없이 오히려 기부에 참여할 수 있는 인재를 이사진을 통해서 쉽게 확보하기 위한 전략)
D단체	<ul style="list-style-type: none"> - 위 C단체와 동일 (재단법인의 특성상 재산 출연자 및 설립에 참여한 이사진들의 사업 개입과 참여가 재단 운영에 큰 영향을 미침; 따라서 경영상의 불확실성을 줄이기 위하여 인원 변동률이 낮으며, 신규인원 선임시에도 기존 인원과 의사소통이 원활할 수 있는 인력배치를 선호하는 것으로 이해)
새희망씨앗	<ul style="list-style-type: none"> - 이사회에 대한 정보 없음. - 모니터링 및 자문 기능을 적절히 수행하지 못한 것으로 추정
교차분석	<ul style="list-style-type: none"> - 정부의 이사 선임 및 임기 제한 등에 관한 규제는 이사회 의 비효율성을 야기하는 과잉규제가 될 수 있음. 특히 이사회 의 모니터링 역할 (Dart et al., 1996, Wood, 1992)의 수행에 지장 가능 - 이사회 의 구성은 NPO의 전략과 조직에 매우 중요한 이슈(Chait 외 .1999); 그러나 정부의 통제에 의존하면 NPO가 스스로 효율성을 추구할 유인 저하 - 이사회 의 적절한 연임은 조직의 효율성 증가 (Bradshaw 외 1992, Green and Griesinger, 1996, Herman and Renz, 1997, Jackson and Holland, 1997) - 사외이사 존재가 이사회 가 주요 역할 (모니터링 및 자문)을 수행하는 데 보다 효율적이라는 의견이 학계 주류 (Beasley 1996, Butler 1985) - 외부인과 내부인이 혼합된 이사회 가 최적의 이사회 구성 (Fama and Jensen 1983)

본 연구진의 인터뷰에 따르면 한국 NPO 이사들은 ‘외부이사추천제’를 적용 받는 사회복지법인을 제외하면 대부분 호선제로 선임되고 있다.

이사회 구성은 지배구조와 조직 효율성에 매우 중요한 영향을 미친다(Fama and Jensen 1983; Williamson 1983). 따라서 NPO는 이사회 구성에 대해 신중하게 접근 해야 한다. 본 연구진이 실시한 인터뷰에 따르면 기금모금이 NPO 이사회 의 가장 큰 역할 중 하나라는 의견이 있었다. 이는 Salancik과 Pfeffer (1978)의 연구와 비슷한 맥락이다. 그러나 경제학이나 재무 등의 문헌에서는 이사회 의 역할은 자산제공자의 자산을 보호하기 위한 모니터링 역할에 중점을 두어야 한다는 의견이 많다 (Daily et al 2003, Faleye et al. 2012). 한편 관련 연구 모두 NPO의 이사회 구성이 NPO의 장기적 지속 가능성과 자산의 가치를 보호하는데 매우 중요한 영향을 미친다는 점에서는 견해가 일치한다.

5. 그 외 각 NPO의 지배구조 관련 이슈

기타 각 NPO별 지배구조 관련 분석 내용은 다음 표와 같다.

NPO	그 외 시사점
A단체	- A단체는 글로벌 NPO의 일원으로서 대체적으로 글로벌 NPO의 지배구조 관련 내부규범을 따름. 그러나 이사진 간의 'Peer review' 등 일부 견제 장치는 문화적 차이, 수용의 어려움과 효율성 등을 이유로 국내에 미적용 (이는 국내 NPO에서 이사회 내외의 감시와 견제 기능이 문화적인 이유로도 제대로 작동하지 않고 있음을 암시)
B단체	- 사업 지정기부는 이해상충의 문제가 없으며 이를 많이 활용하려 노력 (그러나 실제 사업 지정기부를 명확화하는 방법은 일시 기부이며 정기기부는 사업관심 분야만 체크가능. 대부분의 후원은 사업지정기부가 아닌 정기기부. 또한 장기기부자 (10년 이상 정기후원)가 전체 기부자의 30% 이상이나, 최근 정기기부 회원수는 감소함 (2017년 기준 신규회원 462명, 후원중단 회원 754명)
C단체	- 이해상충의 문제가 없는 사업 지정기부 활용 (기부사업 관련 협의 시 실비용에 대한 사용처를 명확히 하고 사전/사후보고서 공유에 대한 내용도 명시함) - 이사회 및 사무국의 대부분이 기부자임 (사업참여도와 관심도를 높이고 부자와의 이해상충 요소를 낮추기 위한 노력)
D단체	- 어린이병원 설립 등 지정 기부에서는 기부 전에 이해상충 문제 해결 - 이사진의 대부분이 기부자; 직원은 의무적으로 임금의 일정부분 기부해야 함
사회망씨앗	- 지배구조의 실패와 이사회의 모니터링 역할 불이행으로 목적사업을 제대로 수행하지 못함 - 경영진의 횡령 등 부적절한 행위로 실추된 NPO의 신뢰성은 회복이 어려움
교차분석	- 이사회의 지배구조에 있어 문화적 차이와 관련된 이슈도 검토해야할 필요 - 일반 기부금의 활용처를 투명하게 공개하는 방식을 사용. 이를 통해 일반 기부금을 좀 더 투명하게 확보하고 사용하는 방안 구상 가능 - 이사회와 사무국의 기부참여는 기부자와의 유인구조를 정렬하여 이해상충 문제를 줄일 수 있는 중요한 수단 - 일부 NPO의 부적절한 행동의 모습은 NPO 전반의 지배구조에 대한 공공의 불신을 야기할 수 있음; 지배구조에 관한 NPO생태계내에서의 자율규제 등 필요성 대두

A단체의 사례는 글로벌 NPO와 현지NPO 간의 지배구조의 차이를 보여준다. A단체의 경우 지배구조 시스템을 대체적으로 글로벌 시스템을 적용시키고는 있지만 몇 가지 사안에 있어서는 문화적 차이를 이유로 한국에서 적용시키지 못하고 있다. 예를 들어 A단체는 이사회 내 서로 간의 'Peer review'를 장려함으로써 이사회 참여 및 효율성을 향상시키고자 노력한다. 그러나 A단체는 이러한 평가 방법이 이사진간 문화적으로 받아 들여 지기 어려울 것으로 고려하여 실행하지 않고 있다. A단체의 자체 평가에 의하며 한국의 이사회는 A단체 내에서도 타 국가 이사회에 비해 상대적으로 활동성이 낮은 편이라고 한다.

그 밖에 NPO들에 이해상충의 문제가 존재하지 않는 각종 케이스들도 살펴보았다. 예를 들어 지정기부 혹은 사업선택적 기부의 형식은 기부형태 자체에 자산제공자의 의향이 명확히 명시됨에 있

어 이해상충의 문제를 해소한다. 이와 같은 방식을 착안하여 이해상충의 여지를 낮추는 새로운 아이디어 제시도 가능할 것이다. 예를 들어 일반 기부금의 활용처를 투명하게 공개하여 NPO사업의 선택과 집중이 자연스럽게 이루어 지도록 할 수 있다.

마지막으로 NPO의 생태계에 있어 최근 일부 NPO의 부적절한 행동의 모습은 NPO의 지배구조 전체에 대한 공공의 불신을 키울 수 있다. NPO의 사회적 책임이 늘고 있는 만큼 NPO생태계의 신뢰구조 회복을 위한 지배구조의 효율성과 투명성의 증진에 대한 사회적인 요구가 크다.

6. 사례 분석 결과 주요 이슈와 해결책

아래 표에서 우리는 사례 분석 결과의 주요 이슈와 이에 관한 해결책을 제시한다. 해결책별 자세한 설명은 다음 시사점 섹션에서 제시한다.

변수	사례 분석 결과 요약과 핵심 이슈	해결책
이해상충 (사무국)	<ul style="list-style-type: none"> - 기부자 개입과 견제를 위한 공식적 메커니즘 부재; 성과평가 불명확; 이사회 등에 의한 모니터링 한계 - 사무국에 대한 인센티브 체계 부재 	NPOTech; 직원기부
이해상충 (이사회)	<ul style="list-style-type: none"> - 모니터링과 자문역할을 모두 활발히 수행하는 이사회가 드물; 이사회 물리적 시간적 한계 - 자문 역할 중시 경향 vs 감시역할에 대한 조직 내부의 저항 - 이사회 인센티브 결여; 이사진의 기업 프로젝트 참여 	자율 규제; 이사진 기부
소통과 지배구조 역량	<ul style="list-style-type: none"> - 구속력을 갖는 공식적 소통 메커니즘 부재 - 사업영역 확대, 전문성 및 역량의 문제; 기부자가 다양한 NPO를 활용 스스로 다각화를 할 수 있는 기회 상실 - 자산 관리, 회계, 정보공개 등이 NPO의 역량과 미션이 아님 	투자플, 선택과 집중
이사회 구성	<ul style="list-style-type: none"> - 정부의 이사선임 및 임기제한 등에 관한 규제의 문제점 - 이사의 적절한 연임 이슈 - 사외이사를 통한 이사회 역할 (특히 모니터링) 강화 필요 	사외이사, 연임 규정
기타 이슈	<ul style="list-style-type: none"> - 국가/문화적 차이와 연관된 지배구조 관행 - 일부 NPO의 부적절한 행동은 NPO 생태계에 시스템 리스크 	한국적 자율규제

위와 같이 본 연구진은 사례연구 프레임워크를 통해 다섯가지 변수에 따른 분석결과 및 핵심이슈를 수집하였고, 분석결과에 대한 이해상충문제 해결방안을 고안하였다. 그 해결책에 대한 구체적인 설명은 다음 섹션에서 이어진다.

시사점

본 연구는 NPO에서 자산제공자와 자산사용자 간의 이해상충을 해결할 수 있는 사례와 방안을 연구했다. 본 연구는 이를 위하여 한국 NPO에 대한 사례연구와 질적 연구를 실시하였다. 이와 같은 연구를 통하여 NPO 생태계의 발전과 일반 기부를 활성화 시킬 수 있는 방안, 그리고 NPO가 기업의 전략적 CSR을 아웃소싱 하는 데서 벗어나 기업을 오히려 견인하고 활용할 수 있는 전략과 제도 개발에 대한 시사점을 제시한다.

본 연구진은 사례분석을 기반으로 비영리 지배구조 개선에 기여할 수 있는 방향과 목표를 정리하고 다음 표에 정리된 바와 같이, 네 가지 제안을 구상 했다.

Value chain	Implications
Inbound & Procurement	NPO 투자플 운영: 투명한 자산관리와 관련 비용 절감과 수익률 증대 비 핵심 업무인 금융에 관한 역량 구축 비용을 절감하고 이사회는 자문에 더 많은 시간 투입 가능
HRM & Operation	NPO 스투어드십 코드: 정부규제가 아닌 생태계 차원의 자율규제 NPO 생태계 시스템 리스크 제어
Service	선택과 집중: 비영리의 다각화 외에 기부자 자산제공 다각화 기회 증가 단순한 목표와 사업에 대한 집중으로 사무국의 엠파이어 빌딩의 가능성 예방; 일반기부와 지정기부의 시너지 창출 가능
Infrastructure	비영리 사업별 기부자 연결 플랫폼 구성 (NPOTech) 기부자의 의사 직접반영 가능; 비영리 생태계 진입장벽 약화 축적된 빅데이터는 신규사업 발굴 및 기존사업 평가에 활용가능 4th industrial revolution

구체적인 제안들은 다음 세부 섹션에 자세히 설명한다.

제안 1: NPO 투자플 운영

본 연구진은 NPO의 유동성 자산들에 관하여 투자플을 운영을 제안한다. 투자플 운영은 NPO의 지배구조에 관한 여러가지 문제를 쉽게 해결해줄 뿐만 아니라 NPO 자산의 가치를 증대 시킬 것이다.

첫째, 재단 자산을 투명하게 관리하고 운용하게 하고 이와 관련된 비용을 줄여줄 것이다. 투자플 운용 기관에서 투명성 관련 모든 작업을 일괄 처리하여 투명성을 통일된 형식에 기반하여 유지하고 투명성 관련 각 NPO에서 지출해야 할 고정비용을 절약시킬 수 있다.

둘째, 본 연구진이 제안하는 NPO 스투어드십 코드 관련 업무도 투자플 운용기관에서 상당부분

처리할 수 있다. 이로서 이사들의 업무를 간명하게 하고 모니터링보다는 자문업무에 집중하게 하여 기회비용을 절감할 수 있다.

셋째, 금융이 핵심업무도 아니고 관련 역량을 쌓거나 유지할 필요가 없는 대다수 NPO의 자산을 효율적으로 운용할 수 있다. 이로서 자산의 수익률 극대화하고 포트폴리오를 최적화하여 더 많은 리소스를 NPO이 추구하는 가치에 사용할 수 있다. 한편 모든 NPO는 급작스러운 지출에 대비하여 유동성 자산을 유지하고 관리해야 한다. 투자풀을 활용하여 각 NPO가 운영해야 하는 유동성을 공유하면 각 재단에서는 유동성을 줄이고 생산적인 부분에 더 많은 지출을 할 수 있다.

아직 사용하지 않고 적립된 자산들을 잘 유지하고 그 가치를 향상시키는 것도 수탁자로서 자산사용자의 자산제공자에 대한 중요한 의무이다. NPO들은 투자풀 운용을 전문 자산운용사에 위탁하여 이와 같은 의무를 준수할 수 있다. 특히 소형 NPO들은 대체투자나 해외투자과 같이 전문지식이 필요하고 일정한 규모 이상의 투자의 경우 수행이 어렵다. 그러나 소형 NPO들의 자산들을 투자풀을 통하여 함께 운용하게 된다면 이러한 투자도 가능하게 된다.

넷째, 투자풀을 통하여 NPO 간의 협력을 강화할 수 있다. NPO 투자풀은 특히 단순한 수익보다는 사회적 임팩트까지 기대할 수 있으므로 사회적책임투자와 관련 투자 방식을 요구할 가능성이 높다. 비슷한 목적을 가진 NPO들은 투자풀을 통하여 공동으로 사회적책임투자를 하고 이를 바탕으로 투자한 회사에 대하여 더욱 적극적인 요구를 할 수 있는 등 사회적책임투자의 효과를 높일 수 있을 것이다. 물론 이를 위해서는 자산운용사에 투자풀 운영을 위탁할 때 하부 운용사 선정기준, 투자방식, 포트폴리오 등을 명확하게 공개해야 할 것이다.

NPO들의 투자풀 운영에 대한 구체적인 실행방안은 별도의 연구가 필요하다. 다만 비슷한 사례로 연기금 투자풀을 참고할 수 있다. 연기금 투자풀에 대한 개요는 부록에 설명되어 있다. 공익신탁

11) 제14조(신탁사무의 위임) ① 수탁자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 신탁사무를 수탁자 외의 자에게 위임할 수 있다. 다만, 신탁행위로 달리 정한 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 전문 지식이 필요한 신탁재산의 관리·운용과 관련된 사무

2. 모금활동과 관련된 사무

3. 타인에게 위임하지 아니하면 목적을 달성하기 어려운 신탁사무 또는 이와 유사한 사무로서 대통령령으로 정하는 사무(☞영 제10조)

② 수탁자는 제1항에 따라 신탁사무를 위임 받은 자에게 보수 등을 지급할 수 있다. 이 경우 유사한 사무에 종사하는 자의 보수등과 해당 공익신탁의 재정상황, 그 밖의 사정을 고려하여 적절한 금액으로 보수 등을 정하여야 한다.

③ 제1항의 경우 수탁자는 그 선임·감독에 관한 책임만을 진다.

12) 제41조(금전의 관리방법) 신탁재산에 속하는 금전의 관리는 신탁행위로 달리 정한 바가 없으면 다음 각 호의 방법으로 하여야 한다.

1. 국채, 지방채 및 특별법에 따라 설립된 법인의 사채의 응모·인수 또는 매입

2. 국채나 그 밖에 제호의 유가증권을 담보로 하는 대부

3. 은행예금 또는 우체국예금

도 투자폴을 이용하도록 하여 규모의 경제를 추구할 수 있다. 이는 공익신탁법 제 14조¹¹⁾에 의하여 가능하다. 그런데 공익신탁법 제 11조(신탁재산의 운용)에서는 “공익신탁의 신탁재산 중 금전은 「신탁법」 제41조 각 호의 방법으로만 운용하여야 한다” 라고 명시되어 있다. 따라서 신탁법 제 41조¹²⁾에 의하면 NPO투자폴은 공익신탁의 경우 당분간 채권펀드만 운용할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 장기적으로 공익신탁법을 개정해서 적어도 투자폴 수준에서 더욱 다양한 자산군에 투자할 수 있도록 해야 할 것이다.

제안 2: NPO 스튜어드십 코드 (자율규제) 도입

연구진은 NPO의 지배구조에 대하여 NPO들에 의한 자율규제 도입을 제안한다. NPO의 지배구조에 문제가 있다고 해서 정부의 개입이 정당화 되지는 않는다. 정부실패의 가능성이 있기 때문이다. 정부의 개입으로 문제가 해결되기는커녕 기존의 문제가 복잡해지고 오히려 새로운 문제들을 야기할 수 있다. 무엇보다 NPO는 정부로부터 독립된 활동을 수행하고 때로는 국가기관에 대하여 비판적 역할을 해야 하는 사회적인 역할이 있다. 연구진의 조사에 의하면 일부 NPO들은 정부의 개입에 대하여 매우 부정적이기도 하다. 이러한 정부규제에 대한 대안으로 자율규제가 도움이 될 수 있다. 이는 NPO 생태계의 시스템 리스크를 제어할 수 있을 것이다.

예를 들어 이사회 운영과 자산제공자의 이해를 보호하기 위한 NPO 스튜어드십 코드를 제정할 수 있다. 스튜어드십 코드 채택은 NPO 자율이다. 스튜어드십 코드의 핵심은 NPO 지배구조와 이와 관련된 운영에 관한 원칙들이다. NPO이 코드를 채택할 경우 항목별로 준수하거나 혹은 준수하지 않을 경우 이에 관하여 이유를 설명하는 의무가 부과 된다. 코드 준수와 설명에 관한 정보는 인터넷이나 민간 협회에 투명하게 공개된다. 특히 코드를 채택한 NPO들은 자산제공자의 이해에 영향을 줄 수 있는 주요 이사회 안건과 의사결정을 중심으로 원칙들을 어떻게 적용하고 있는지 자세히 설명해야 한다.

이외에 구체적인 실행방안과 세부원칙 관련 NPO 스튜어드십 코드는 금융산업에서 운영되는 스튜어드십 코드를 참고하여 지정하면 된다.

제안 3: 선택과 집중

본 연구진은 선택과 집중이 NPO의 지배구조 향상에 대한 중요한 전략이라고 판단한다. 실제로 선택과 집중은 NPO 운영에 관한 흔한 요구사항 중의 하나이다. 그러나 모든 자산사용자들이 선택과 집중에 관한 요구에 호의적인 것은 아니다. 연구진이 인터뷰한 NPO의 어떤 임원은 선택과 집중에 관한 요구야말로 가장 NPO의 현실을 모르는 공허한 요구라고 주장하기도 했다. 본 연구진은 선택과 집중은 간단하고도 지극히 상식적 수준에서 NPO들이 추구하는 것을 제안한다. 일종의 선택과 집중 전략으로 정보의 비대칭성을 줄이고 감시가 용이하도록 하는 전략으로 볼 수 있다.

첫째, 자산제공자들이 자산을 제공할 때는 NPO이 추구하는 가치와 어떤 활동들에 근거하여 의사 결정을 했을 것이다. 그렇다면 이러한 가치와 활동을 중심으로 사업을 진행하고 우선순위가 어떻게 되는지를 명확히 하는 것은 자산사용자들의 의무에 가깝다. 이는 선택과 집중의 정의에 정확히 부합한다.

둘째, 재단의 목표를 모호하게 하면 자산사용자들의 엠파이어 빌딩이 높아지고 실제로 엠파이어 빌딩이 발생했을 때 이를 판단하는 것도 쉽지 않다. 기업지배구조 문헌에서도 사업다각화는 엠파이어 빌딩의 흔한 수단이며 변경거리이다. 선택과 집중은 이러한 가능성을 예방할 수 있는 아주 좋은 전략이다.

셋째, NPO들이 선택과 집중을 하는 것이 NPO 생태계에 훨씬 바람직하다. 개별적인 NPO 입장에서는 사업다각화를 하면 여러 면에서 안심이 될 수도 있고 사업을 키우기도 유리할지 모른다. 그러나 이진 재단입장일 뿐이다. 자산제공자와 기부자들 입장에서는 NPO들이 선택과 집중을 하는 것이 훨씬 좋을 수 있다. 그 대신 자산제공자들은 자산제공을 여러 NPO에 다각화해서 제공하여 본인들 수준에서 다각화와 사업확장을 하는 것이 훨씬 유연하고 더 효율적이라고 판단할 수 있다.

넷째, 자산제공자들이 제공한 자산이 기업과의 프로젝트형 기부를 수행하는데 플랫폼으로 활용되어 기업을 간접적으로 보조하는 현상을 줄여줄 수 있다. 선택과 집중이 이루어지는 방향으로 기업 프로젝트를 수행하는 경우 기업프로젝트가 오히려 일반 기부자들의 자산이 의도한 데로 달성되는 데에 역으로 보조를 하는 것으로도 볼 수 있기 때문이다. 이는 기업 입장에서도 동일한 논리가 적용된다. 따라서 선택과 집중은 일반기부와 프로젝트형 기부가 서로 시너지를 창출할 수 있는 유력한 전략이다.

본 연구진의 제안은 NPO가 다각화에 소극적이어야 한다는 것은 아니다. 단지 다각화 전략을 수행할 때 기부자가 자신의 기부 포트폴리오를 구성하여 다각화하는 경우를 벤치마크로 상정하고 벤

치마크보다 더 높은 성과를 창출할 역량과 기대가 있을 때 다각화를 해야 할 것이다.

제안 4: 비영리 사업별 기부자 연결 플랫폼 구성 (NPOtech)

각종 플랫폼을 이용하여 기부자와 활동가를 바로 연결하면 당연히 이해상충의 가능성은 줄어든다. B단체의 경우를 살펴보자. 활동가가 프로젝트를 포스팅하고 회원들이 프로젝트에 참여하는 방식을 사용하여 기부자들의 의사가 자연스럽게 반영된다. 이러한 관행은 다양하게 확대될 수 있다. 예를 들어 기부자들은 기부금액에 비례하여 토큰을 지급받는다. 활동가들은 플랫폼에 사업을 게시하고 기부자들은 토큰을 활용하거나 직접 사업에 참여할 수 있다. 이 과정에서 데이터가 축적되고 NPO는 이를 활용하여 신규 사업을 발굴하고 기존 사업을 평가할 수 있다.

최근 NPO들이 다양한 SNS 플랫폼을 활용하여 사업홍보 및 사업진행내용을 공유하며 대중의 관심을 얻는 데에 잘 활용하는 모습을 볼 수 있다. 이러한 플랫폼이 개별 NPO 수준에서 운영되지 않고 NPO 생태계 전체의 플랫폼으로 발전될 경우 NPO에 대한 진입장벽이 낮아질 수 있다. 아이디어만 있으면 누구나 플랫폼을 활용하여 프로젝트를 위하여 NPO를 조직하고 참여할 회원을 모집하고 프로젝트가 끝나면 NPO를 해체할 수도 있을 것이다. 물론 투명성의 문제가 발생할 수 있다. 그러나 이는 본 연구진이 제안한 NPO 투자플 제도과 결합하여 자산관리를 투명하고 효율적으로 진행하며 어느정도 해결 가능하다.

Chuffed (<https://chuffed.org/>)는 참고할 만한 사례다. Chuffed는 기존의 기부방식의 (지배)구조에 대한 문제의식에서 출발했다. 예를 들어 사람들이 자선단체에 기부(예: 길거리 기부)를 해도 많은 경우 기부금이 어떻게 쓰이는지 알지 못한다. 기부금의 어떻게 사용되었는지를 알더라도 해당 사업이 어떠한 사회적 성과를 이루어 냈는지 알기도 어렵다. Chuffed는 기부자들이 자신에게 중요한 프로젝트를 선택하고, 자신에게 맞는 방식으로 지원하고, 사회에 미치는 영향을 추적 할 수 있도록 했다. 카카오도 비슷한 시도를 하고 있다(<https://together.kakao.com/>).

궁극적으로 NPOtech를 통해 축적된 빅데이터는 신규사업 발굴 및 기존사업 평가에 활용할 수 있으며 4th industrial revolution (4차 산업혁명)의 일환으로 NPO체계의 최적화에 기여할 수 있다.

제안 5 : 기타

더하여 기부금에 대한 투명성 제고를 위해 NPO들의 사무국, 이사회, 나아가 직원들까지도 기부에 참여시키는 것도 하나의 지배구조 개선을 위한 방안으로 생각해 볼 수 있다. 모든 내부 구성원들이 기부자의 입장에 NPO의 사업에 대한 투명성과 효율성을 높일 수 있는 가장 좋은 방안일 수 있다.

또한 소수의 고액 기부자는 아예 프로젝트 계약으로 전환하여 사전에 empire building 등의 가능성을 배제하고 이해상충 가능성을 최소화하는 전략도 고려 가능하다.

기부자와의 소통에 있어서는 기부를 중단하는 기부자에게 연락을 취해 그 이유를 조사하며 기부자들의 의향을 파악하는 등의 개별적인 노력도 의미가 있을 수 있다. 기부자 의견 공유의 장 (기부자모임 행사 등)을 정기적으로 개최하는 등의 다양한 방식을 활용하여 기부자들의 의사를 반영할 수도 있다.

본 연구는 학술적 실무적 측면에서 공헌이 있으나 한계도 명확하다. 본 연구는 한국의 소수의 NPO의 사례에 관한 질적 연구를 수행하였다. 이를 바탕으로 NPO에 대한 심도 있는 이해와 각 재단 조직내의 활동에 관하여 연구를 할 수 있었다. 그러나 이는 필연적으로 본 연구결과의 일반화 가능성을 줄일 수 있다. 이는 본 연구의 한계가 아니라 사례연구의 한계이다. 그럼에도 불구하고 본 연구의 중요한 시사점들을 감안할 때 향후 많은 표본을 바탕으로 한 양적연구가 필요하다. 본 연구는 이러한 양적 연구들의 중요한 출발점이 될 것이다.

참고문헌

1. Adams, R. B., & Ferreira, D. (2007). A theory of friendly boards. *The Journal of Finance*, 62(1), 217-250.
2. Adirondack, Sandy. 1999. *The Good Governance Action Plan for Small VolAdirondack*, S. (1999). *The Good Governance Action Plan for Small Voluntary Organisations*. NCVO Publications.untary Organisations. NVCO Publications.
3. Baysinger, B. D., & Butler, H. N. (1985). Corporate governance and the board of directors: Performance effects of changes in board composition. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 1(1), 101-124.
4. Beasley, M. S. (1996). An empirical analysis of the relation between the board of director composition and financial statement fraud. *Accounting review*, 443-465.
5. Benz, M., & Frey, B. S. (2007). Corporate governance: What can we learn from public governance?. *Academy of Management Review*, 32(1), 92-104.
6. Block, S. R. (1998). *Perfect nonprofit boards: Myths, paradoxes, and paradigms*. Simon & Schuster Custom Pub..
7. Bonnell, V. E. (1980). The uses of theory, concepts and comparison in historical sociology. *Comparative Studies in Society and History*, 22(2), 156-173.
8. Bowen, W. G. (1994). *Inside the boardroom: Governance by directors and trustees*. Wiley.
9. Bradshaw, M. T., Richardson, S. A., & Sloan, R. G. (2001). Do analysts and auditors use information in accruals?. *Journal of Accounting research*, 39(1), 45-74.
10. Bradshaw, P., Hayday, B., Armstrong, R., Levesque, J., & Rykert, L. (2007). Non-profit governance models: Problems and prospects. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 12(3), 5.
11. Bradshaw, P., Murray, V., & Wolpin, J. (1992). Do nonprofit boards make a difference? An exploration of the relationships among board structure, process, and effectiveness. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 21(3), 227-249.
12. Carver, J. (1990). *Boards that make a difference*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
13. Chait, R. P., Chait, R., Holland, T. P., & Taylor, B. E. (1991). *The effective board of trustees*. R&L Education.
14. Charmaz, K. (2006). *Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative research*. Sage Publications Ltd, London.
15. Cooke, P. N., Heidenreich, M., & Braczyk, H. J. (Eds.). (2004). *Regional Innovation Systems: The role of governance in a globalized world*. Psychology Press.
16. Cornforth, C. (1996). *Governing non-profit organisations: heroic myths and human tales*. Open Business School. The Open University.
17. Daily, C. M., Dalton, D. R., & Cannella, A. A. (2003). Corporate governance: Decades of dialogue and data. *Academy of management review*, 28(3), 371-382.
18. Dart, R., Bradshaw, P., Murray, V., & Wolpin, J. (1996). Boards of directors in nonprofit organizations do they follow a life-cycle model?. *Nonprofit Management and Leadership*, 6(4), 367-379.
19. Davidson, W. N., Xie, B., & Xu, W. (2004). Market reaction to voluntary announcements of audit committee appointments: The effect of financial expertise. *Journal of Accounting and Public Policy*, 23(4), 279-293.
20. Disley, E., Giacomantonio, C., Kruihof, K., & Sim, M. (2015). *The payment by results Social Impact Bond pilot at HMP Peterborough: final process evaluation report*. Ministry of Justice (UK) Retrieved November 22, 2016 from www.justice.gov.uk/publications/research-and-analysis/moj.
21. Disley, E., Rubin, J., Scraggs, E., Burrowes, N., & Culley, D. (2011). Lessons learned from the planning and early implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough. *Research series*, 5(11).
22. Duca, D. J. (1996). Models of governance and leadership. IN *Nonprofit Boards: Roles, Responsibilities and Performance*, New York, John Wiley & Sons, 2-15.
23. Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of management review*, 14(1), 57-74.
24. Faleye, O., Hoitash, R., & Hoitash, U. (2012). Industry expertise on corporate boards. *Review of Quantitative Finance and Accounting*, 1-39.
25. Fama, E. F., & Jensen, M. C. (1983). Agency problems and residual claims. *The Journal of Law and*

- Economics, 26(2), 327-349.
26. Fine, S. H. (1990). *Social marketing: Promoting the causes of public and nonprofit agencies*. Allyn & Bacon.
 27. Gersick, C. J. (1988). Time and transition in work teams: Toward a new model of group development. *Academy of Management Journal*, 31(1), 9-41.
 28. Glaser, B. G. (1978). *Theoretical sensitivity: Advances in the methodology of grounded theory*. Sociology Pr.
 29. Green, J. C., & Griesinger, D. W. (1996). Board performance and organizational effectiveness in nonprofit social services organizations. *Nonprofit management and leadership*, 6(4), 381-402.
 30. Hansmann, H. B. (1980). The role of nonprofit enterprise. *The Yale law journal*, 89(5), 835-901.
 31. HARRIS, M. (1999). *Voluntary Sector Governance—Problems in Practice and Theory in the United Kingdom and North America* in Lewis (Doctoral dissertation, D.(ed.) *International Perspectives on Voluntary Action: Reshaping the Third Sector*, London: Earthscan Pubs).
 32. Hermalin, B. E., & Weisbach, M. S. (1988). The determinants of board composition. *The RAND Journal of Economics*, 589-606.
 33. Herman, R. D. (1989). Concluding thoughts on closing the board gap. *Nonprofit boards of directors: Analyses and applications*, 193-199.
 34. Herman, R. D., & Renz, D. O. (1998). Nonprofit organizational effectiveness: Contrasts between especially effective and less effective organizations. *Nonprofit management and leadership*, 9(1), 23-38.
 35. Herman, R. D., Renz, D. O., & Heimovics, R. D. (1996). Board practices and board effectiveness in local nonprofit organizations. *Nonprofit Management and Leadership*, 7(4), 373-385.
 36. Houle, C. O. (1989). *Governing boards: their nature and nurture*.
 37. Jackson, D. K., & Holland, T. P. (1998). Measuring the effectiveness of nonprofit boards. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 27(2), 159-182.
 38. Jensen, M. C. (1988). Corporate Takeovers: Their causes and consequences. *The Journal of Economic Perspectives*, 2(1), 21-48.
 39. Jensen, R. E., & Xiao, J. Z. (2001). Customized financial reporting, networked databases, and distributed file sharing. *Accounting Horizons*, 15(3), 209-222.
 40. Kirkland, K. (1994). *The Good Trustee Guide*. London: NCVO.
 41. Linck, J. S., Netter, J. M., & Yang, T. (2008). The effects and unintended consequences of the Sarbanes-Oxley Act on the supply and demand for directors. *The Review of Financial Studies*, 22(8), 3287-3328.
 42. Marais, L., Schipper, K., & Smith, A. (1989). Wealth effects of going private for senior securities. *Journal of Financial Economics*, 23(1), 155-191.
 43. Mitchell Jr, D. (2014). Advancing grounded theory: Using theoretical frameworks within grounded theory studies. *The Qualitative Report*, 19(36), 1-11.
 44. Murray, V., Bradshaw, P., & Wolpin, J. (1992). Power in and around nonprofit boards: A neglected dimension of governance. *Nonprofit Management and Leadership*, 3(2), 165-182.
 45. O'Connell, B. (2003). *The board member's book: Making a difference in voluntary organizations*. Foundation Center.
 46. Hott, E. K. (2014). *Die Verdrängung intrinsischer Motivation durch extrinsische Anreize: Empirische Befunde und theoretische Überlegungen*. Bachelor+Master Publication.
 47. Perry, T., & Zenner, M. (2001). Pay for performance? Government regulation and the structure of compensation contracts. *Journal of Financial Economics*, 62(3), 453-488.
 48. Pettigrew, A. M. (1990). Longitudinal field research on change: Theory and practice. *Organization science*, 1(3), 267-292.
 49. Prakash, A., & Gugerty, M. K. (2010). Trust but verify? Voluntary regulation programs in the nonprofit sector. *Regulation & Governance*, 4(1), 22-47.
 50. Ragin, C. C. (2013). *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Univ of California Press.
 51. Ragin, C., & Zaret, D. (1983). Theory and method in comparative research: Two strategies. *Social forces*, 61(3), 731-754.
 52. Raheja, C. G. (2005). Determinants of board size and composition: A theory of corporate boards. *Journal of financial and quantitative analysis*, 40(2), 283-306.

53. Salamon, L. M. (1989). The voluntary sector and the future of the welfare state. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 18(1), 11-24.
54. Schnatterly, K., Shaw, K. W., & Jennings, W. W. (2008). Information advantages of large institutional owners. *Strategic Management Journal*, 29(2), 219-227.
55. Shen, C. H., & Chih, H. L. (2007). Earnings management and corporate governance in Asia's emerging markets. *Corporate Governance: An International Review*, 15(5), 999-1021.
56. Skocpol, T., & Somers, M. (1980). The uses of comparative history in macrosocial inquiry. *Comparative studies in society and history*, 22(2), 174-197.
57. Smith, C. W., & Watts, R. L. (1992). The investment opportunity set and corporate financing, dividend, and compensation policies. *Journal of financial Economics*, 32(3), 263-292.
58. Steckel, R. (1990). *Filthy Rich and Other Nonprofit Fantasies: Changing the Way You Do Business*. Child Care Information Exchange, 71, 11-14.
59. Steinberg, R. (1987). Nonprofit organizations and the market. *The nonprofit sector: A research handbook*, 118-40.
60. Unterman, I., & Davis, R. H. (1984). *Strategic management of not-for-profit organizations: From survival to success*. Praeger Publishers.
61. Uzun, H., Szewczyk, S. H., & Varma, R. (2004). Board composition and corporate fraud. *Financial Analysts Journal*, 60(3), 33-43.
62. Valentinov, V. (2008). The economics of nonprofit organization: In search of an integrative theory. *Journal of Economic Issues*, 42(3), 745-761.
63. Weisbach, M. S. (1988). Outside directors and CEO turnover. *Journal of financial Economics*, 20, 431-460.
64. Williamson, O. E. (1983). Organization form, residual claimants, and corporate control. *the Journal of Law and Economics*, 26(2), 351-366.
65. Wood, M. M. (1992). Is governing board behavior cyclical?. *Nonprofit Management and Leadership*, 3(2), 139-163.
66. Yin, R. K. (2013). *Case study research: Design and methods*. Sage publications.
67. 김연, & 김정우. (2015). 사회복지법인의 법적 성격과 외부이사제의 필요성. *한국사회복지학*, 67(4), 181-202.
68. 여하윤. (2014). 비교법연구 (比較法研究): 사회복지법인의 운영에 대한 국가의 규제-외국의 입법례 소개를 중심으로. *법조*, 63(2), 86-122.

부록 1: 연기금 투자플 개요

연기금투자플은 개별 연기금의 투자자금을 통합 운용하는 **통합펀드**와 그 자금을 실제로 운용하는 **개별펀드**로 국가재정법 제81조에 근거해 구성된 **Fund of funds 구조의 자산운용 시스템**으로 운용된다.

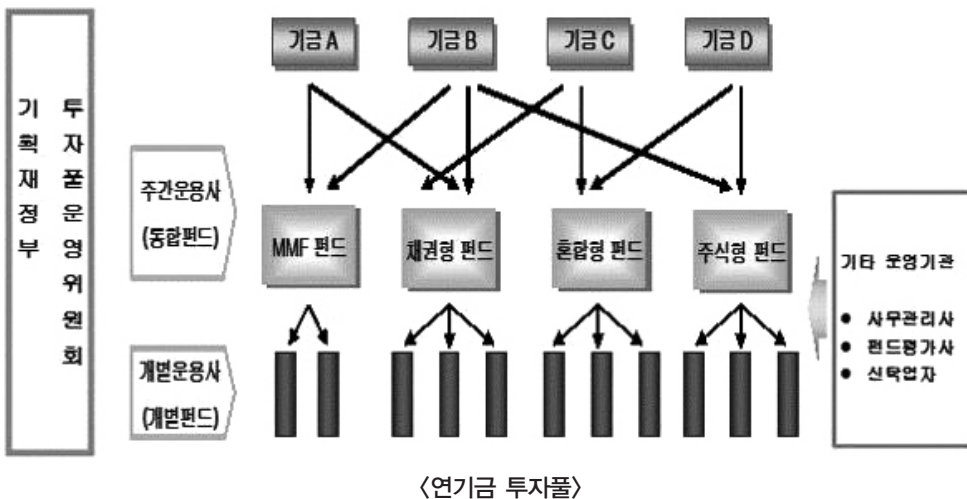
약 59개의 연기금들이 주간 운용사가 운용하는 투자플에 여유자금을 예탁하고, 주간 운용사는 이를 다시 연기금들의 목표와 상황에 맞게 개별 운용사들에게 자금을 배분하는 식으로 이루어진다.

16년 상반기 운용규모는 59개 기금·기관의 평잔을 기준으로 19.7조원이었으며, 투자비중은 채권형 9.1조원(46.2%), MMF 3.2조원(16.0%), 혼합형 7.3조원(37.1%), 주식형 0.1조원(0.7%)의 비중으로 운용되었다.

운용성과는 MMF 및 채권형은 전반적으로 성과가 양호했으나, 주식형 및 혼합형은 시장 상황에 따라 다소 유동적인 성과를 보였다.

〈연도별 기간 수익률〉 (단위 : %, 괄호는 유형별 벤치마크 대비 초과 수익률)

구분	'11	'12	'13	'14	'15년	'16.6.
MMF	3.31 (+0.17)	3.27 (+0.11)	2.65 (+0.12)	2.47 (+0.10)	1.70 (+0.05)	1.49 (+0.06)
채권형	4.21 (+0.14)	4.58 (+0.31)	2.50 (△0.05)	4.74 (+0.39)	2.98 (+0.33)	4.19 (+0.63)
혼합형	1.61 (△0.18)	4.40 (△0.32)	2.54 (△0.09)	2.73 (+0.66)	2.59 (+0.60)	1.33 (△0.26)
주식형	-9.37 (+0.36)	7.18 (△3.10)	2.32 (+2.09)	-4.49 (+3.11)	3.80 (+5.31)	-0.82 (△1.48)



기획재정부는 국가재정법 제81조 및 법 시행령 제37조에 근거한 투자폴 주간운용사와 집합투자기구평가회사를 선정하고, 연기금투자폴 관리감독 등을 수행하는 중앙행정기관이다. 그 밖에 업무로는 기금과 연기금투자폴 간의 기금관련 정책수립 및 조정, 연기금투자폴 운용상황에 대한 관리·점검 및 감독, 개별운용사의 성과에 따른 인센티브제 등 피드백 체계 관리, 기타 연기금투자폴의 관리감독과 관련하여 필요하다고 인정되는 사항 등의 업무를 수행한다.

투자폴운영위원회는 기재부 차관이 위원장, 각 부처 국장 7명, 민간위원 12명 등 총 20명으로 구성되어 있으며, 투자폴의 기본운영방향, 운영기관 선정, 교체 등 주요사항을 심의, 의결하는 업무를 수행한다.

성과평가 및 리스크관리 소위원회는 위원회 민간위원 중 5명으로 구성되었으며, 펀드 운용실적 및 위험관리 현황 점검, 주간운용사 자금배정 계획 및 실적 점검 등을 수행한다. 그 외 업무로는 통합집합투자기구 운용실적 및 위험관리 현황에 대한 점검 및 주간운용사 자금배정 계획 및 실적에 대한 점검, 주간운용사, 집합투자기구평가회사 성과평가 결과에 대한 심의, 성과평가 및 위험관리 제도 개선에 관한 사항 심의 등의 업무를 수행한다.

실무협의회는 기획재정부, 주간사, 펀드평가사, 사무관리사, 신탁업자, 기금 담당자 등 9명 이내로 구성되었으며, 매월 운영기관 운영현황을 논의하는 기관이다.

상품유형 분류는 운영규정 제20조에 따른 대분류 및 주간운용사 성과평가 기준상 업계 동일유형 펀드분류기준에 따른 세분류로 구분된다.

〈상품 유형 분류〉

통합 펀드	투자 자산	유형내 분류	주요 내용	개별 펀드	투자 자산
주식형	주식형 펀드에 주로 투자 (채권형 펀드는 없음)	액티브형	펀드내 최저 국내 주식편입비가 60% 이상인 주식형펀드에 투자	주식형	주식 및 주식관련 파생상품에 최저 60% 이상 투자
		인덱스형	국내 주식관련 지수를 복제 혹은 추종하는 전략으로 운용되는 주식형펀드에 투자		
		선진국형	선진국주식관련 자산이 최저 60% 이상 편입된 주식형 펀드에 투자		
		신흥국형	신흥국주식관련 자산이 최저 60% 이상 편입된 주식형 펀드에 투자		
채권형	채권형 펀드에 주로 투자 (주식형 펀드는 없음)	국공채형	국내 국공채관련 자산이 최저 60% 이상 편입된 채권형 펀드에 투자	채권형	채권 및 채권관련 파생상품에 최저 60% 이상 투자 (주식은 없음)
		회사채형	국내 금융채·회사채 관련 자산이 최저 60%이상 편입된 채권형 펀드에 투자		
		일반채형*	국내 국공채형·회사채형에 속하지 않는 채권형 펀드에 투자		
		매칭형	수익을 구조화하여 특정 만기의 수익률을 목표로 운용되는 채권형펀드		
		선진국형	선진국채권관련 자산이 최저 60% 이상 편입된 채권형 펀드에 투자		
		신흥국형	신흥국채권관련 자산이 최저 60% 이상 편입된 채권형 펀드에 투자		
혼합형	주식형 펀드 및 채권형펀드에 투자		주식형펀드 및 채권형 펀드		
MMF	MMF에 주로 투자		MMF	단기금융상품에 주로 투자	
ELF (주가 연계펀드)	ELF에 주로 투자		ELF	ELS (주가연계증권) 등에 주로 투자	
대체 투자형	대체투자펀드에 주로 투자		대체 투자	대체투자자산에 주로 투자	

연기금투자플 운영기관별 선정 방식은 다음과 같다. (1) 주간운용사 및 펀드평가회사는 조달청 입찰로 우선협상대상자를 선정 한 후, 투자플운영위원회 의결을 거쳐 기재부장관의 선정으로 이루어진다. (2) 개별운용사, 사무관리회사, 신탁업자의 경우 주간운용사가 자체 선정위원회를 구성하여 선정하고 기재부는 최소한의 적격기준만을 제시한다.

부록 2: 연구 프로세스

