

비영리조직의 지배구조*

박 찬 임**

I. 비영리기관의 조직 구조

비영리조직은 공식적인 부분부터 비공식적인 부분에 이르기까지 우리가 활동하고 있는 여러 다양한 분야에서 발견할 수 있으며, 그 조직의 구성이나 지배구조 또한 매우 다양하게 나타나고 있다.

비영리기관의 대략적인 조직의 형태는 비영리기관이 회원으로 소속되어 활동하는 상부 연합체가 있는가와 기관이 회원단체를 거느리고 있는가를 통해서 가늠할 수 있다. 조사결과 전체 비영리기관의 23.5%가 소속되어 활동하는 상부 연합체가 있다고 답하였고, 17.5%는 회원단체를 두는 것으로 나타났다.

기관이 회원으로 소속되어 활동하는 상부 연합체의 개수는 1개인 경우가 전체의 60% 가량 되고, 2개에서 5개 사이가 30% 가량 되었다. 즉, 상부 연합체가 있는 비영리조직의 경우 90% 이상이 5개 이하의 상부 연합체와 연계해서 활동하고 있었다. 회원단체를 가지고 있다고 답한 기관만을 대상으로 회원단체의 수를 질문한 결과, 기관이 거느린 회원단체의 수는 5개 미만인 경우가 31.8%로 가장 많았지만 그 수가 100개를 초과하는 경우도 12% 이상인 것으로 나타났다.

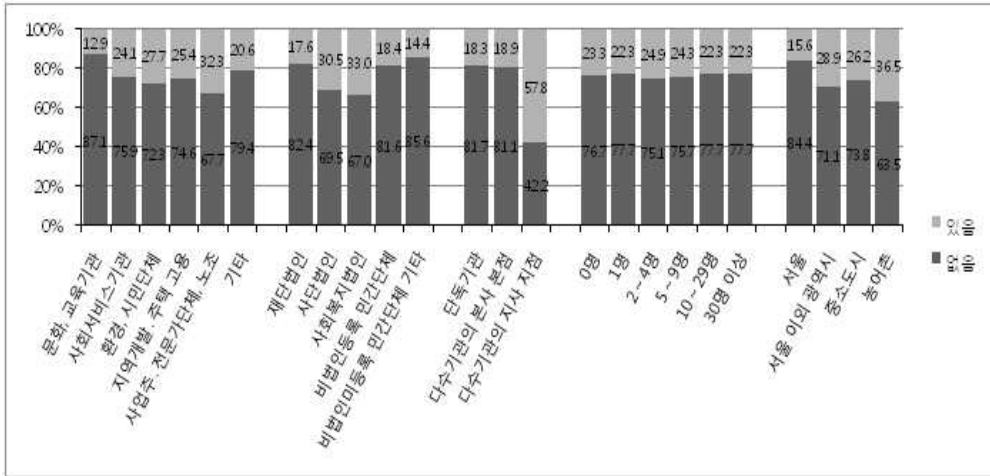
비영리기관 국제분류 기준(ICNPO)에 따른 활동분야(이후 ICNPO), 법적 지위, 단독기관 여부, 사업체 규모, 소재지역에 따른 조직형태의 차이를 살펴보면 다음과 같다.

ICNPO 중 기관이 소속되어 활동하는 상부 연합체가 있다고 답한 비율이 높은 분야는 사업주·전문간단체·노조단체(32.3%), 다음은 환경·시민단체(27.7%), 지역개발·주택·고용(25.4%) 분야의 순이었으며, 문화·교육기관(12.9%)이 가장 낮았다. 상부 연합

* 이 글은 김혜원 외(2008), 『제3섹터 부문의 고용창출 실증연구』에서 일부 발췌·정리한 것이다.

** 한국노동연구원 연구위원(cpark@kli.re.kr).

[그림 1] 기관이 회원으로 소속되어 활동하는 상부 연합체 유무



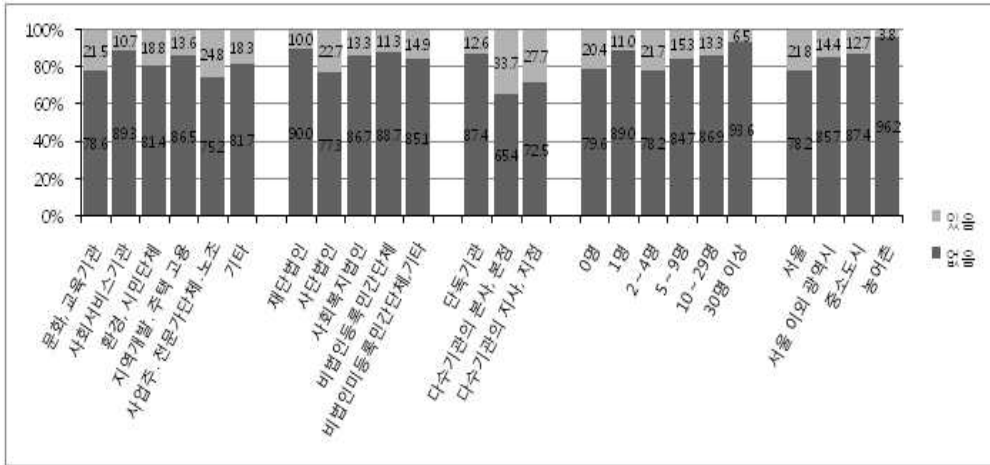
자료: 제3섹터 실태조사 원자료 분석.

체가 있다고 답한 비중이 높은 법적 지위는 사회복지법인(33.0%)과 사단법인(30.5%)이었고, 다수기관의 지사·지점(57.8%)인 경우는 과반수가 상부 연합체에 소속되어 있었다. 상부 연합체에 소속되어 있는가의 여부는 기관의 규모와는 무관한 것으로 나타났고, 기관의 소재지역별로 볼 때 기관이 농어촌 지역(36.5%)에 있는 경우 가장 높았으며, 서울지역(15.6%)에 있는 경우 가장 낮았다(그림 1 참조).

ICNPO 중 기관이 회원단체를 거느리고 있다고 답한 비율이 높은 분야는 사업주·전문가단체·노조단체(24.8%), 문화·교육기관(21.5%)이었고, 회원단체를 거느리고 있다고 답한 비율이 가장 낮은 분야는 사회서비스기관(10.7%)이었다. 회원단체를 거느리고 있는 경우가 가장 많은 법적 형태는 사단법인(22.7%)이었다. 또한 다수기관의 본사·본점(33.7%), 다수기관의 지사·지점(27.7%) 등 다수기관과 연관된 경우가 단독기관(12.6%)인 경우보다 기관에 소속된 회원단체가 있다고 답한 경우가 높았다. 기관의 규모에 따라 살펴보면, 직원수 30명 이상(6.5%)되는 큰 규모의 기관에서 회원단체를 거느리고 있다고 답한 비율이 가장 적게 나타났다. 회원단체를 거느리고 있는가의 유무를 기관의 소재지역에 따라 살펴보면, 서울(21.8%)에 있는 기관이 회원단체를 거느리고 있는 경우가 가장 많았고, 농어촌(3.8%)에 있는 기관이 가장 적었다.

정리하면 회원단체를 갖고 있거나 상부 단체가 있는 위계적인 조직에서 활동하는 경향이 높은 비영리기관은 다음과 같은 특성을 가진 경우이다. 우선, 사업주·전문가단체·노조 등 직능단체로서 활동하는 비영리조직의 경우 그 조직의 특성상 회원단체를 갖고 있거나 소속되어 활동하는 상부 연합체가 있는 경우가 많다. 기관이 다수기관의 본사·본점 혹은 지사·지점 등으로 조직적 위계를 지닌 경우, 하위에 회원단체를 두거나 상부 연합

[그림 2] 기관 소속 회원단체의 유무



자료: 제3섹터 실태조사 원자료 분석.

체에 속해서 활동하는 경우가 많다. 또한 비영리기관의 소재지가 서울일 경우 상부 기관으로 하위에 회원단체를 두고 활동할 가능성이 더 높고, 농어촌일 경우 특정 조직의 하위 기관으로 상부 연합체를 가질 가능성이 더 높다.

II. 비영리기관의 성원 구성과 관리

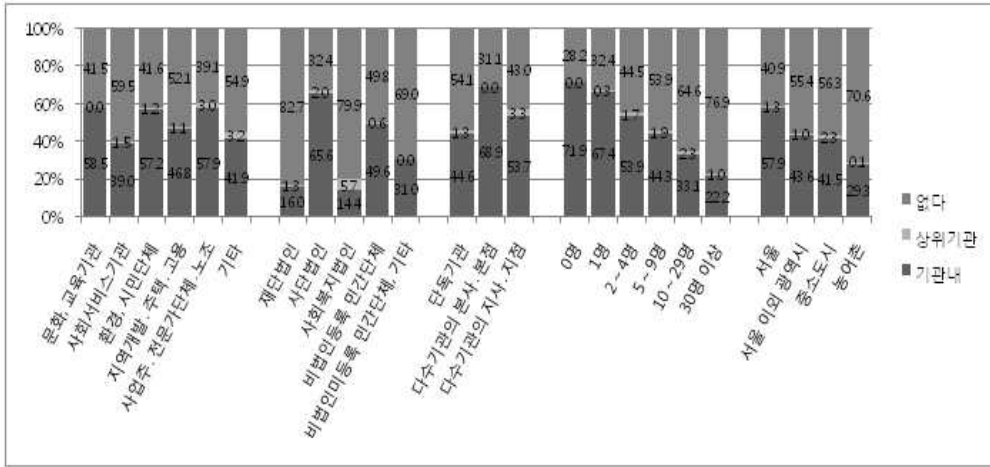
비영리기관은 정부의 지시나 시장의 원리에 따라서 움직이는 것이 아니라, 성원들의 의결에 따라서 움직인다는 점에서 자율적이고 비시장적이다. 또한 성원의 의결권은 주식시장에서처럼 ‘1원 1표’의 원칙이 적용되는 것이 아니라 ‘1인 1표’의 원칙을 지킨다는 점에서 민주적이다.

비영리기관에 운영과 관련된 의결권을 갖는 회원이 있는가 여부를 질문한 결과,¹⁾ 해당 기관에 회원이 있거나 상위 기관에 회원이 있다고 답한 경우는 전체의 48.6%에 불과한 것으로 나타났다. 비영리기관의 특성에 따라 의결권을 갖는 회원의 유무가 어떻게 달라지는가를 살펴본 결과는 [그림 3]에 정리되어 있다.

ICNPO 중 사업주·전문가단체·노조(60.9%), 문화·교육기관(58.5%) 분야와 같이 직능단체가 많이 속한 분야에서 운영에 대한 의결권이 있는 회원을 가진 경우가 많았고,

1) 여기서 회원이란 기관의 운영과 관련된 의결권을 갖거나 그에 준하는 권한을 갖는 회원을 말한다. 즉, 기관에서 제공하는 서비스나 재화를 이용하기 위한 요건으로서 가입된 회원은 제외한다.

[그림 3] 기관 운영과 관련된 의결권을 갖는 회원의 유무



자료: 제3섹터 실태조사 원자료 분석.

의결권이 있는 회원을 가진 경우가 가장 적은 분야는 사회서비스기관(40.5%)인 것으로 나타났다. 법적 지위로 보면, 재단법인과 사회복지법인의 경우는 운영에 대한 의결권을 가진 회원이 없는 경우가 2/3 이상으로 나타난 반면, 사단법인의 경우는 회원이 있는 경우가 2/3 이상인 것으로 나타나 대조를 보였다.

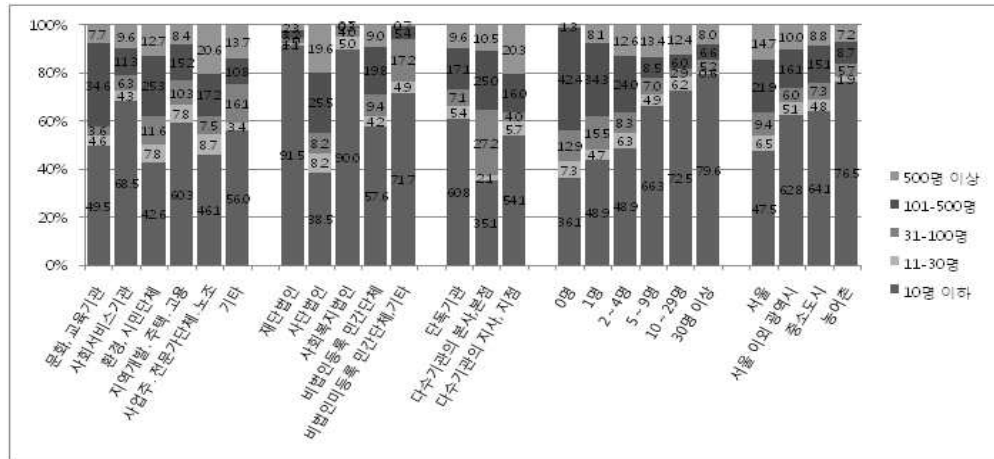
비영리기관의 조직 형태가 다수기관의 본사 혹은 지사일 때 단독기관에 비해서 운영과 관련된 의결권을 가진 회원이 있는 경우가 더 많았다. 비영리기관의 소재지역을 보면, 서울에 있는 기관은 회원이 있는 경우가 약 59%에 이르는 반면, 농어촌에 있는 기관은 회원이 있는 경우가 채 30%에도 못미치고 있었다.

이 결과에서 재미있는 것은 사업체 규모를 볼 때 규모가 클수록 운영과 관련된 의결권이 있는 회원을 두지 않은 경우가 많다는 것을 볼 수 있는데, 이는 기관의 법적 지위 및 활동분야와 관련하여 생각해 볼 수 있을 것이다. 의결권을 가진 회원이 있다고 답변 비율이 높은 회원제 직능단체의 경우 대개는 소수의 직원만으로 운영되고 있으며, 이들 단체는 사단법인으로 등록되어 있는 경우가 대부분이다. 반면 의결권을 가진 회원이 있다고 답변 비율이 낮은 재단법인이나 사회복지법인은 직원수가 상대적으로 많을 것으로 예상할 수 있다.

회원이 있다고 답변 기관의 경우, 회원의 수를 알아보았다(그림 4 참조). 회원수가 10명 이하라고 답변 기관의 비중이 58.6%로 가장 높았지만, 회원수가 100명이 넘는다고 답변 기관의 비중도 28% 이상 되었다.

ICNPO로 구분할 때 회원의 수가 많은 분야는 환경·시민단체, 문화·교육기관, 사업주·전문가단체·노조 등으로 나타났다. 법적 지위별 기관 회원수의 차이를 보면, 회

[그림 4] 기관회원의 수(2007년 기준)



자료: 제3섹터 실태조사 원자료 분석.

원수가 가장 많은 법적 형태는 사단법인이었다고, 그 다음은 비법인등록 민간단체였다. 기관의 소재지역에 따른 회원수의 차이를 보면, 회원이 있다고 답한 경우 기관이 서울에 있는 경우 농어촌에 있을 때보다 대규모 회원을 가진 경우가 더 많다는 것을 알 수 있다.

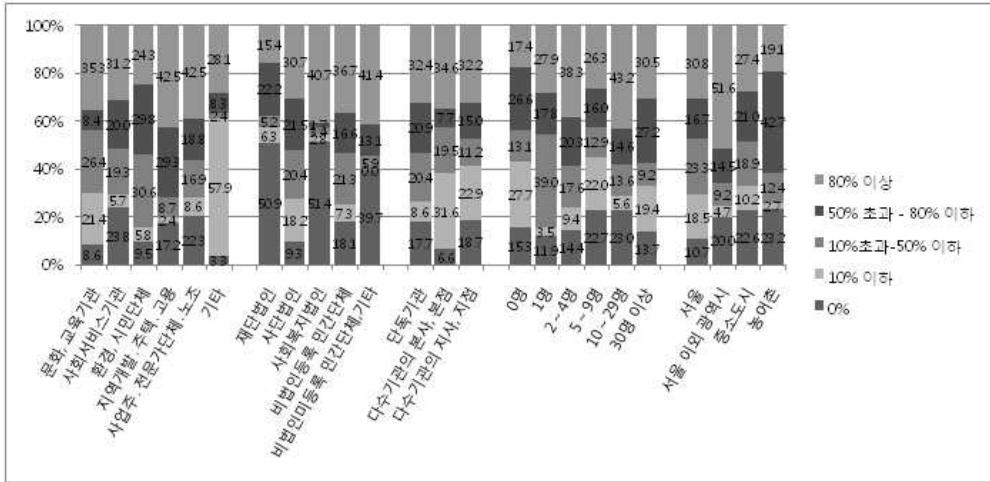
회원이 있다고 답한 기관의 경우 회비를 납부하는 회원의 비율을 알아보았다. 비록 회원은 있지만 회비를 납부하는 회원은 한 명도 없다고 답한 기관의 비중이 약 17%이고, 회비납부 회원이 있지만 10% 미만이라고 답한 비중 또한 12.6%이었다. 이는 회원이 있는 기관 중 약 30% 정도는 회비납부 회원의 비율이 10% 미만이라는 것을 의미한다. 이와 대조적으로 회원이 있다고 답한 기관 중 회비를 납부하고 있는 회원의 비율이 80% 이상이라고 답한 기관의 비중 또한 32.5%로 높게 나타났다.

회원이 있다고 답한 기관에 대하여 ICNPO, 법적 지위, 단독기관 여부, 기관 규모, 기관의 소재지역에 따른 회원 형태의 차이를 살펴보면 다음과 같다(그림 5 참조).

ICNPO 중 회비를 내지 않는 회원이 가장 많이 있는 분야는 사회서비스기관(23.5%)과 사업주·전문가단체·노조(22.3%) 분야이고, 회비를 내지 않는 회원이 가장 적은 분야는 문화·교육기관(8.6%)과 환경·시민단체(9.5%) 등이다. ICNPO 중 회비를 내는 회원이 80% 이상인 비중이 가장 높은 분야는 지역개발·주택·고용(42.5%)과 사업주·전문가단체·노조(42.5%)로 직능단체 및 이와 유사한 역할을 하는 기관이 많은 분야인 것으로 나타났다.

법적 지위별로 볼 때 회비를 내지 않은 회원의 비중이 가장 많은 비영리기관의 법적 형태는 사회복지법인(51.4%)과 재단법인(50.9%)이었다고, 회비를 내지 않은 회원의 비중이 가장 적은 법적 형태는 사단법인(9.3%)으로 그 차이는 컸다. 회비를 내는 회원의 비

(그림 5) 기관회원 중 회비 납부자의 비율(2007년 기준)



자료: 제3섹터 실태조사 원자료 분석.

율이 80% 이상이라고 답한 경우를 보면, 비법인미등록 민간단체(41.4%)와 사회복지법인(40.7%)이 40% 이상이고, 재단법인이 15.4%로 가장 낮았다. 여기에서 흥미로운 것은 사회복지법인으로 회비를 내지 않는 회원의 비중이 가장 높은 동시에 회비를 내는 회원의 비율이 80% 이상인 비중 또한 높아 회원이 있는 경우 회비가 없는 회원제를 운영하거나 원칙적으로 회원 모두가 회비를 납부해야 하는 회원제를 운영하는 경우가 전체의 90%가 넘는 것으로 나타났다.

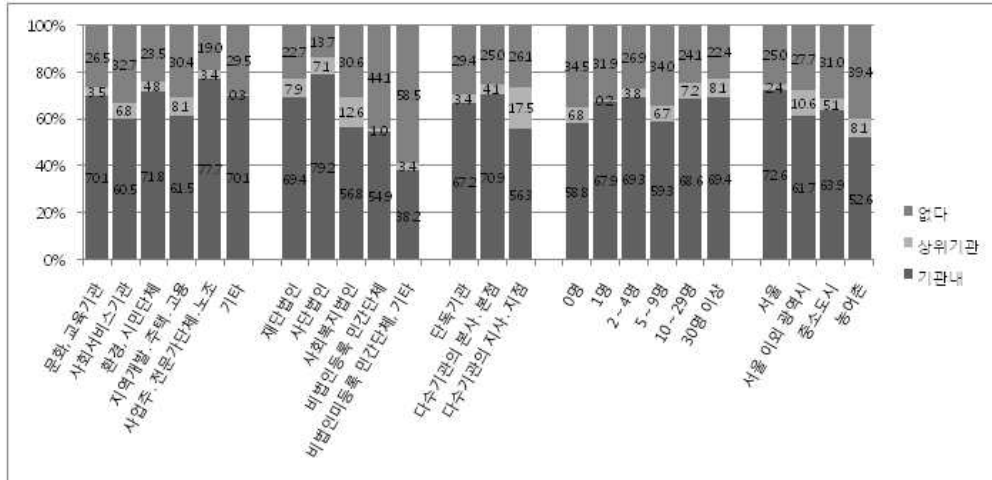
III. 비영리조직의 지배구조

비영리조직의 지배구조는 이사회 유무와 구성을 통하여 살펴볼 수 있다. 비영리기관에 대하여 이사회의 유무를 조사한 결과 기관 내에 이사회가 있다고 답한 비중은 66.0%였고, 상위 기관에 이사회가 있다고 답한 비중은 5.3%로서 전체 비영리기관의 71.3%가 이사회가 있었고, 이사회가 없는 비영리기관은 28.7%였다.

ICNPO, 법적 지위, 단독기관 여부, 사업체 규모, 소재지역에 따른 이사회의 유무를 살펴보면 다음과 같다(그림 6 참조).

ICNPO상으로 볼 때 이사회가 있는 비중이 70% 이상인 분야는 사업주·전문가단체·노조(77.7%), 환경·시민단체(71.8%), 문화·교육기관(70.1%)이었고, 이사회가 없는 비중이 30% 이상인 분야는 사회서비스기관(32.7%)과 지역개발·주택·고용(30.4%)

[그림 6] 기관 이사회의 유무



자료: 제3섹터 실태조사 원자료 분석.

이었다. 또한 이사회가 있지만 본 기관이 아닌 상위 기관에 있다고 답한 비중이 높은 분야는 지역개발·주택·고용(8.1%)과 사회서비스기관(6.8%)이었다.

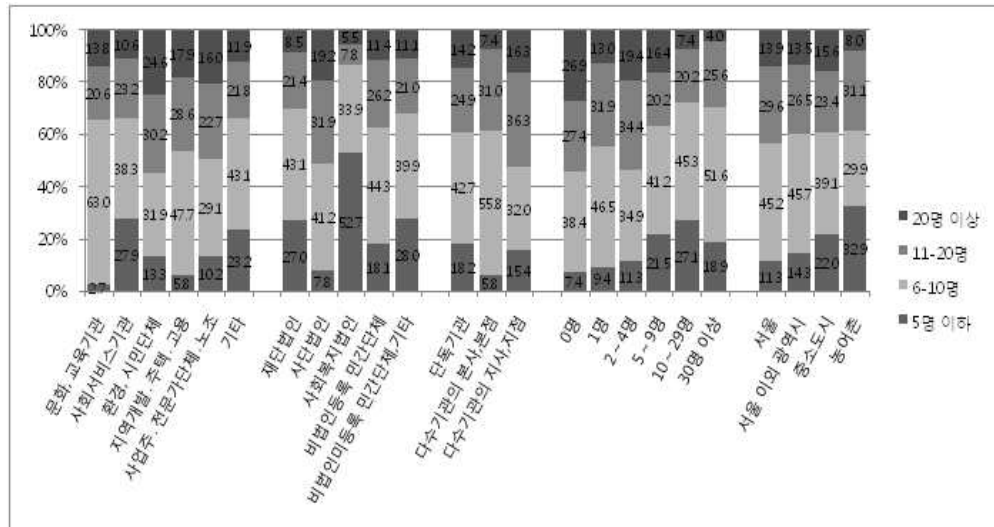
이사회가 있는 비중이 가장 높은 법적 형태는 사단법인으로서 전체의 86.3%가 이사회가 있었다. 반면 이사회가 없는 비중이 가장 높은 법적 형태는 비법인미등록 민간단체로서 전체의 58.5%가 이사회가 없는 것으로 나타났다. 또한 이사회가 있지만 본 기관이 아닌 상위 기관에 있다고 답한 비중은 사회복지법인(12.6%)이 가장 높게 나타났는데, 이는 앞의 ICNPO별로 살펴본 것에서 사회서비스기관이 높게 나타난 것과 연관시켜 해석해 볼 수 있을 것이다.

기관 규모에 따른 이사회 유무를 살펴보면, 기관의 규모가 커질수록 이사회가 있을 가능성이 높게 나타났다. 기관의 소재지에 따른 이사의 유무를 살펴보면, 비영리기관이 서울 등의 대도시에서 위치할수록 이사회가 있을 가능성이 더 커지는 것으로 나타났다.

이사회가 있는 기관의 경우 이사의 수를 살펴보면, 이사의 수가 6~10명인 경우가 가장 많았고, 다음은 11~20명인 경우로 나타났다. 이사회가 있는 기관에서 ICNPO, 법적 지위, 단독기관 여부, 사업체 규모, 소재지역에 따른 이사의 수를 살펴보면 다음과 같다(그림 7 참조).

ICNPO상으로 본 비영리기관의 활동 분야에 따른 이사의 수 차이를 살펴보면, 이사의 수가 20명 이상이라고 답한 비중이 높은 분야는 환경·시민단체(24.6%), 지역개발·주택·고용(17.9%), 사업주·전문가단체·노조(16.0%)로서, 대체로 회원수가 많은 분야 혹은 직능단체가 많이 분포된 분야였다. 또한 이사의 수가 10명 이하인 기관의 비중이 높은 분야는 사회서비스기관(66.2%)과 문화·교육기관(65.7%)으로, 이들 분야의 비영리

[그림 7] 이사회를 구성하는 이사의 수



자료: 제3섹터 실태조사 원자료 분석.

기관은 비교적 소규모의 이사회를 구성하고 있는 것으로 나타났다.

법적 지위에 따른 이사회 규모의 분포를 보면, 사단법인일 경우 이사회 규모의 분포가 가장 컸다. 사단법인의 경우 이사의 수가 20명 이상인 경우가 19.2%이고, 전체의 1/2 이상이 이사회 규모가 10명 이상이었다. 반면 이사회 규모가 가장 적은 법적 형태는 사회복지법인이었으며, 전체 사회복지법인의 52.7%가 이사회 수가 5명 이하였고, 이사회 규모가 10명 이하인 경우가 86.6%로 나타났다.

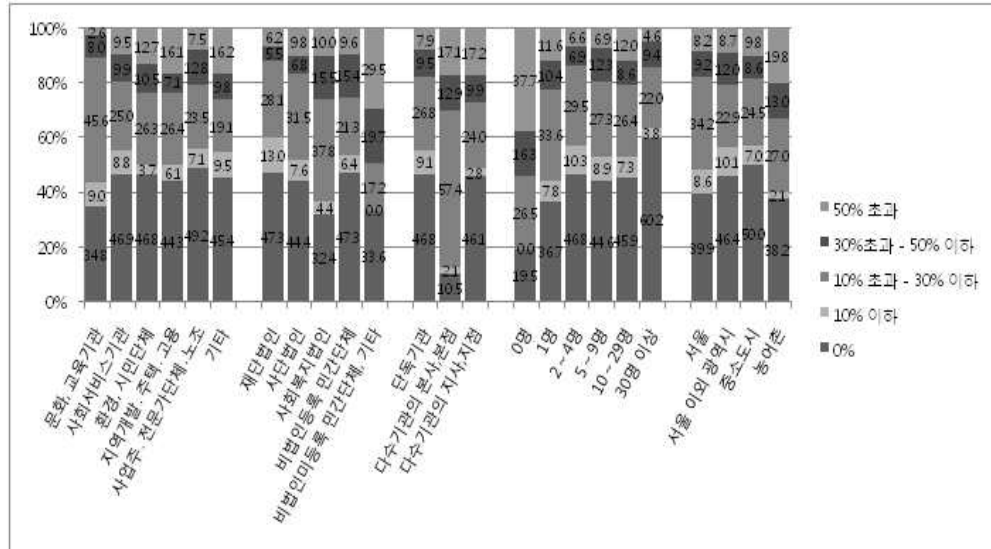
다음은 이사가 있다고 답한 기관에서 여성의 비율을 살펴보았다. 전체의 44.8%가 이사회 중 여성이 한 명도 없었고, 이사회 중 여성의 비율이 30%를 초과하는 곳은 19.3%이었으며, 여성의 비율이 50% 이상인 곳은 9.6%임을 알 수 있다.

기관에 이사회가 있다고 답한 기관을 대상으로 ICNPO, 기관의 법적 지위, 단독기관 여부, 사업체 규모, 소재지역에 따라서 여성 이사 비율을 살펴본 것이 [그림 8]이다.

비영리기관을 ICNPO로 구분하였을 때, 적어도 1명 이상의 여성 이사가 있을 가능성이 가장 높은 분야는 문화·교육기관으로 전체의 65.2%에서 여성 이사가 1명 이상 있었다. 나머지 분야는 유사하지만 그 중 여성 이사가 있을 가능성이 가장 낮은 분야는 사업주·전문가단체·노조로 여성 이사가 1명 이상 있는 경우는 50.8%에 불과하였다. 반면 ICNPO별로 여성 이사의 비율이 50% 이상이라고 답한 비중을 보면, 지역개발·주택·고용 분야에서는 전체의 16.1%가 여성 이사 비율이 50%를 넘는 것으로 나타나고 있었다.

기관의 법적 형태별로 여성 이사의 비율을 살펴보면, 적어도 1명 이상의 여성 이사가 있을 가능성이 가장 높은 법적 형태는 사회복지법인(67.6%)이었고, 재단법인(52.7%)과

[그림 8] 이사 중 여성의 비율



자료: 제3섹터 실태조사 원자료 분석.

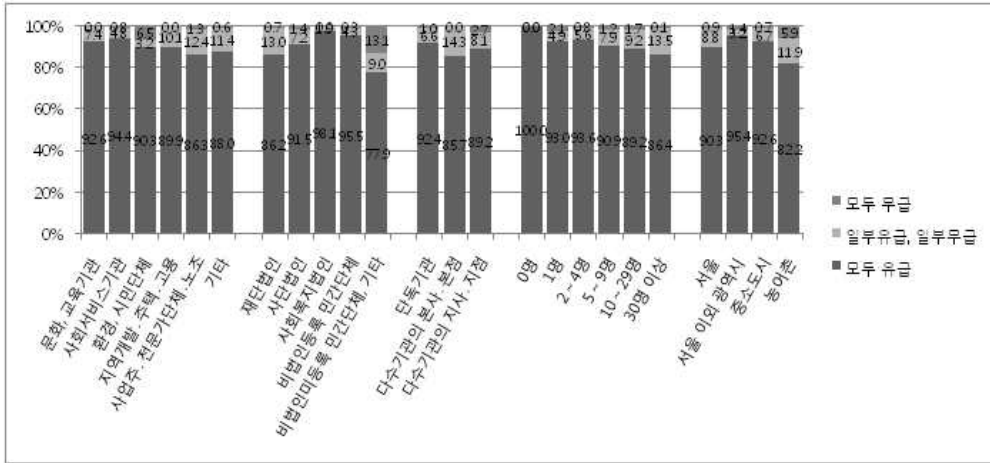
비법인등록 민간단체(52.7%)가 가장 낮았다. 단독기관 여부로 볼 때 다수기관의 본사·본점의 경우 여성 이사가 있을 가능성이 가장 높아 전체의 89.5%가 적어도 1명 이상의 여성 이사가 있었다.

[그림 9]에서 이사가 보수를 받는지의 여부를 살펴보면, 91% 이상의 기관에서 이사는 모두 무급으로 활동하고 있는 것으로 나타났고, 이사가 모두 유급으로 활동하는 경우는 1.2%에 불과하였다.

이사의 보수지급 여부를 ICNPO, 법적 지위, 단독기관 여부, 기관 규모, 기관의 소재지역에 따라서 살펴본 결과는 다음과 같다. ICNPO별로 보았을 때 모든 이사가 무급으로 활동하고 있다고 답한 비중이 높은 분야는 사회서비스기관(94.4%)과 문화·교육기관(92.6%)이었다. 반면 이사가 모두 유급으로 활동하고 있다고 답한 비중을 살펴보면, 그 비중이 가장 높은 분야는 환경·시민단체(6.5%) 분야였고, 문화·교육기관과 지역개발·주택·고용 분야에서는 이사가 모두 유급으로 구성된 경우는 하나도 없는 것으로 나타났다.

눈에 띄는 것은 법적 지위가 비법인미등록 민간단체일 경우 기관이사가 모두 유급인 경우가 10% 이상이고, 기관의 소재지역이 농어촌인 경우 기관 이사가 모두 유급인 경우가 5.9%로 나타나 다른 것과 대비되었다. 또한 유급직원을 한 명도 쓰지 않는 기관의 경우, 이사진도 100% 무급으로 하고 있는 것으로 나타났다.

[그림 9] 기관 이사의 보수 여부



자료: 제3섹터 실태조사 원자료 분석.

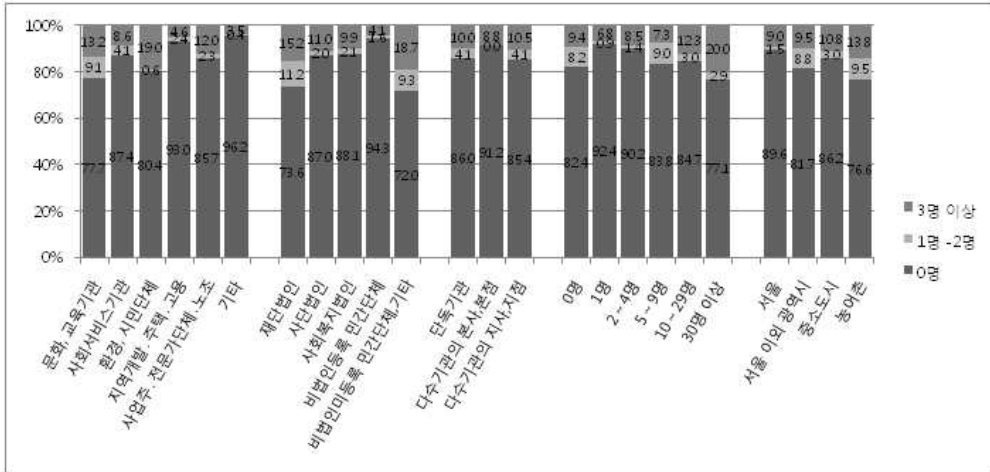
비영리기관은 정부 사업의 대행자로서 만들어진 경우가 종종 있다. 이 때 정부가 비영리기관을 통제하는 방법의 하나는 이사진의 구성에 관여하는 것이다. [그림 10]은 이사 중 정부 또는 공공기관이 임명권한을 가진 이사가 있는가의 여부와 있다면 몇 명이나 되는가를 조사한 것이다. 전체의 86%에서 정부 또는 공공기관이 임명권한을 가진 이사가 없다고 답했지만, 전체 이사 중 2명 이상이 정부 또는 공공기관이 임명권한을 가진 이사라고 답한 경우도 10%로 나타났다.

ICNPO, 법적 지위, 단독기관 여부, 기관 규모, 기관의 소재지역에 따라서 정부 또는 공공기관이 임명권한을 가진 이사의 수의 차이를 살펴보았다. ICNPO별로 볼 때 정부 또는 공공기관이 임명권한을 가진 이사의 수가 2명 이상인 비중이 가장 높은 활동분야는 환경·시민단체(19.0%)였고, 다음은 문화·교육기관(13.2%), 사업주·전문가단체·노조(12.0%)의 순이었다. 반면 정부 또는 공공기관이 임명권한을 가진 이사가 한 명도 없는 경우는 지역개발·주택·고용(93.0%) 분야의 비중이 가장 높았고, 문화·교육기관(77.7%)의 비중이 가장 낮았다.

법적 지위별로 볼 때 정부 또는 공공기관이 임명권한을 가진 이사가 한 명도 없다고 답한 경우를 보면, 비법인등록 민간단체의 비중이 94.3%로 가장 높았고 비법인미등록 민간단체 및 기타 단체가 72.0%로 가장 낮았다. 또한 다수기관의 본사·본점일 경우 정부 또는 공공기관이 임명권한을 가진 이사가 한 명도 없다고 답한 경우가 가장 높게 나타났다.

기관의 규모별로 볼 때 기관의 직원이 30명 이상인 대규모 기관에서 정부 또는 공공기관이 임명권한을 가진 이사의 수가 많은 것으로 나타나고 있었고, 기관의 소재지역별

[그림 10] 정부 또는 공공기관이 임명권한을 가진 이사의 수



자료: 제3섹터 실태조사 원자료 분석.

로 살펴보면, 기관이 농어촌에 위치한 경우 정부 또는 공공기관이 임명권한을 가진 이사의 수가 상대적으로 많은 것으로 나타나고 있었다. **KLI**