

제3섹터 반부패전략 연구 : 사회복지공동모금회 사례

A Study on the anti-corruption of Charity :
The Case of Community Chest of Korea

강 창 현(Kang, Chang Hyun)*

ABSTRACT

In the era of governance, it is global trend that the role of third sectors grow in providing social welfare services. the sector includes voluntary, community, charities, social enterprise and co-operative bodies. its characteristics are non government and value driven so that it demands high level of ethic and moral.

This study is designed to shed light on the anti-corruption strategies for third sectors through case study on Community Chest of Korea.

To explore this case, theoretical perspectives are established such as principal-agent model, rent seeking and institutional choice approach. the statement of United Way is compared with the Community Chest of Korea. the institutions for preventing corruption of third sector, and its practise are analysed in UK, which has long history of charities.

In sum, we need to diversify the third sector beyond monopolizing, make board active and financial staff specialized, collect and accumulate information concerning fraud, establish internal monitoring system such as zero tolerance and whistle blowing.

Key Words: 사회복지공동모금회(Community Chest of Korea), 제3섹터부패(third sector corruption), 영국 반부패전략(anti corruption UK)

1. 서론

자선조직과 같은 비영리 민간조직들이 복지공급에 참여하는 비중이 늘어나고 있지만 이들의 재정건전성, 역할에 대한 규제, 그리고 사회적 감시 등은 공공기관과 민간기업에 비해 높지 않다.

일반적으로 자선조직은 자율성과 자발성, 독립성을 가치로 공공의 이익을 위한 활동을 하기 때문에 높은 수준의 신뢰와 윤리적 규약을 전제로 한다. 기본적으로 이들 조직은 정부와 시장의 중간지대에 있어서 공공의 이익과 조직의 목표간, 사회적 통제와 조직의 독립성간 등 대칭적 가치갈등상황에 놓이는 경우도 있다. 그리고 조직의 재정과

* 단국대학교 교수

인력이 대규모화 될수록 관료제화되는 경향이 있어서 윤리규약을 넘어 특별한 사회적 관심과 조치가 요구되기도 한다. 특히 사회복지공동모금회처럼 기부를 전문적으로 모금하고 분배하는 기관에서 도덕적 해이와 부정이 방치되고 심화되면 이후 일반대중의 자선과 나눔에 심각한 영향을 미치게 되기 때문이다.

본 연구의 목적은 최근 사회복지공동모금회의 사례분석을 통해 제3섹터조직의 반부패전략을 탐색하는데 있다. 논의의 전개는 먼저 제3섹터부패를 조명할 수 있는 이론을 통해 원리에 입각한 사회복지공동모금회 사례의 특수성을 살펴볼 수 있는 시각을 정립한다. 그리고 공동모금조직의 건전성을 확보하기 위해 United Way의 일반지침에서 제시하는 구체적 내용들을 정리한다. 이와 더불어 영국의 제3섹터 반부패를 위한 국가와 사회의 제도, 제3섹터조직의 실재를 분석하여 한국사례를 비교할 수 있는 기준점을 구성한다. 이러한 기준점을 토대로 사회복지공동모금회 사례를 분석하여 한국의 제3섹터 반부패를 위한 전략적 함의와 시사점을 찾아보고자 한다.

영국의 제도는 주로 잉글랜드와 웨일즈의 제도를 참고하였으며 자선조직을 포함한 제3섹터부정(fraud)에 대한 법적 제도, 조직내부의 부정에 대한 대응전략, 그리고 대표적인 자선조직들의 역할과 기능, 성과에 대하여 분석하였다. 본 연구는 기술적 연구(descriptive study)로 분류될 수 있는데 이는 연구에 활용할 수 있는 제3섹터부패에 관련한 정보와 통계 등 검증된 자료의 원천에 한계가 있기 때문이다. 연구의 목적을 수행하기 위하여 각 관련기관에서 발표한 자료를 우선적으로 활용하였으며 영국사례와 관련하여서는 Angus McCabe(버밍햄대학 사회정책연구소 senior research fellow)의 자문을 받아 진행하였다.

본 연구에서는 사용하는 자선조직은 일반적으로 자원부문 혹은 제3섹터, NGO, 비영리조직의 대표적인 형태이므로 이들 개념들과 상호 통용하여 사용하기로 한다.

II. 제3섹터 부패현상과 접근이론

1. 제3섹터 복지부패의 양상

복지공급에서 제3섹터가 차지하는 비중이 늘어나는 것은 세계적인 추세라고 볼 수 있다. 역사적으로 자선과 자원봉사가 사회적으로 중요한 역할을 해온 국가와 그렇지 못한 국가간에 차이는 있지만 이러한 활동이 사회적으로 권장되고 규범으로 인식되는 것은 사실이다. 특히 보건과 복지 분야 등 사회서비스에 대한 사회적 요구는 더욱 높아지고 있어 자선조직의 참여는 늘어나고 있다.

영국의 전국자원조직협의회(NCVO)는 2007년 870,000개의 시민사회조직이 있으며 170,000여개의 자선조직이 있음을 추정하고 있는데 그 수치는 1960년 등록시스템이 수립된 이후 점차 증가하고 있다(Hilton, McKay, Crowson and Jean-Francois Mouhot,

2010).

한국의 제3섹터규모를 보면 등록된 민간비영리단체는 7,749개(행정안전부, 2008)로서 2006년 기준 전체 제3섹터 취업자수는 143만명이며 경제활동인구조사 기준 6.2%가 제3섹터에 고용되어 있다. 산업내 제3섹터의 비중이 가장 높은 영역은 보건복지업으로서 44.7%로 거의 절반에 해당하는 이들이 제3섹터에 종사하고 있다. 2001년에서 2006년 사이 제3섹터 취업자수는 전체취업자수와 비교할 때 연 5.6%의 증가율로 매우 빠르게 증가했다(김혜원 외, 2009:92-98). 제3섹터 사업영역 수입의 구성비를 보면 전체수입에서 정부지원금이 차지하는 비중이 가장 높은 것은 문화체육관광교육부의 비영리단체(53.56%)이며, 다음이 보건복지부 비영리 단체(49.05%)로 나타나고 있다(노대명 외, 2009). 보건복지서비스 부문에서 정부지원다음으로 높은 비중을 차지하는 것이 민간기부(19.42%)이다. 이는 보건복지부문 제3섹터 전체수입의 70%가 정부와 민간기부에 의해 이루어지고 있음을 보이고 있다.¹⁾

이와 같이 한국의 복지공급에서 제3섹터가 차지하는 규모와 역할이 커질수록 이들의 부패 양상도 다양한 경로로 표면화되고 있다.

한국의 복지분야 제3섹터의 부패 발생은 주로 사회복지 전달체계 구조 내에서 발생하는 문제로서 사회복지시설의 위탁선정과정, 사회복지시설의 보조금집행 및 운영과정, 지도점검 및 사후관리단계 등에서 발생되고 있다. 부패의 발생주체별로 보면 우선 첫째는 공무원인 전담직원이 복지예산을 대상자에게 지급하지 않고 착복, 누수되는 형태이다²⁾. 내부규제절차가 마련되어 있는 공공분야에서도 이러한 위험은 계속 잠재되어 있다고 할 수 있다³⁾. 둘째는 부정수급권자인데 국민건강보험공단의 ‘노인장기요양보험 부정수급 적발현황’에 따르면 2008년 7월부터 2010년 5월까지 약 2년간 적발된 노인장기요양보험 부정수급 건수는 3만2377건이나 됐다. 이로 인해 부정지급된 액수도 104억 7000만원에 달했다⁴⁾. 물론 이것은 시설의 운영주체에서 비롯된 행위라고 할 수 있다.

사회복지서비스 분야가 전문화되고 복잡해지면서 정부의 역할이 계약이나 협약, 또는 지정과 허가 등에 의해 보조금이 민간부문으로 이전되면서⁵⁾ 과거 공공분야의 부패

1) 이처럼 자체적으로 자원의 생성능력이 없이 기부에 의존함으로 인해 불충분성(insufficiency), 특정주의(particularism), 온정주의(paternalism), 비전문주의(amateurism)등 제3섹터 실패가 발생된다고 한다(Salamon, 2002).

2) 동아일보(2009,2,19). “복지예산 공무원 착복과 누수, 양천구청뿐인가”. 전담공무원이 3년간 약 26억원을 빼돌린 것으로 나타났다.

3) 2010년도 보조금 지원업무의 청렴도는 중앙행정기관이 자치단체, 산하 유관단체에 대해 자금 지원, 관리감독하는 업무의 외부청렴도(8.79%→8.64%)가 전년대비 하락하였으며 금품제공률(0.0%→0.34%), 향응제공률(0.14%→0.54%)은 2009년보다 증가하였다. 광역자치단체의 민간단체 보조금 지원업무의 외부청렴도도 2009년대비 (8.94%→8.89%)하락하였지만 금품제공률(0.10%→0.26%), 향응제공률(0.07%→0.37%)은 2009년보다 증가하였다(국민권익위원회, 2010a).

4) 중앙일보(2010,10,17) “노인장기요양보험 시행 2년만에 부정수급 104억” 지난해 부정수급 적발 건수는 1만3833건이었지만 올해는 지난 5월까지 1만8524건에 달할 정도로 부정수급이 급증하는 추세다. 전체 심사건수 대비 부정수급 적발률도 2009년 0.5%에서 올해 1.2%로 크게 늘었다.

5) 비영리민간단체 공익활동 지원은 2010년도 293단체 4,900백만원, 2011년도 9,870백만원으로

가 민간영역에서 발생하는 경향이 증가하고 있다. 국민권익위원회(2010b)의 조사에서는 보조금의 부당수령 및 부적절한 집행, 후원금 관리부실 및 후원물품 환가산정기준 미비, 법인전입금 충당을 위한 수탁자의 편법행위 등이 매우 광범위하게 일어나고 있음을 지적하고 있다.

문제는 복지 공급에 참여하는 민간비영리부문의 규모와 역할이 증가하고 있는 것에 비해서 민간비영리부문의 특성에 기반한 운영관리상의 투명성을 확보하는 기제와 서비스의 질을 모니터링할 사회전반적 인프라가 부족하다는 점이다.

2. 부패현상에 대한 이론적 접근

복지공급방식에는 정부지출에 주로 의존하던 정부직접공급방식에서 정부실패를 경험하고 경쟁위주의 시장방식을 도입하나 다시 시장실패 현상을 겪게 되면서 민간, 시민사회와 협력, 역할분담을 강조하는 새로운 거버넌스(governance)가 부상하였다. 1980년대의 화두가 민영화(privatization)이었다면 1990년대는 “좋은 거버넌스(good governance)”인 것이다(Common, 1997:67).⁶⁾

좋은 거버넌스란 효율적인 공공서비스, 독립적인 사법체계와 계약(contract)을 강제하는 합법적 구조, 공공자금에 대한 책임있는 행정, 입법부에 책임있는 독립적 공공감시, 모든 수준의 정부에서 법과 인권의 존중, 다원주의 제도적 구조와 출판의 자유와 관련된다고 한다(World Bank, 1992). 여기에는 책임성과 투명성, 개방성, 예측가능성 그리고 법치에 의한 실행이라는 의미가 포함되어 있다. 그러나 거버넌스 패러다임의 전개에 따라 공공과 민간의 관계가 다양해지는 가운데 민간비영리의 역할이 증가하면서 제3섹터의 책임성과 반부패는 매우 중요한 문제로 부각되고 있다. 일반적으로 부패는 사적인 이득을 위해 공적인 지위를 남용하는 행위를 의미하는데(Goudie & Stasavage, 1998:116) 이것은 다음의 이론적 접근으로 설명할 수 있다.

1) 주인대리인이론과 정보의 비대칭성

부패의 결정요인에 대한 경제학적 분석은 주로 주인대리인 이론에서 찾는다. 여기서 주인은 정부의 상층부, 대리인은 특정 업무를 수행하는 하위관료로 정의되는데 때로는 정치인을 선출하는 국민을 주인, 선출된 정치인을 대리인으로 상정할 수 있다(Goudie & Stasavage, 1998:117).

증가하였다(행정안전부, 2011).

- 6) 거버넌스의 주된 개념요소가 등장하게 된 배경은 다음과 같다(Hewitt, 1998: 110-111). 첫째, 사회적 정치적 이슈에 대한 대응능력의 한계로 경제일변도적 사고가 퇴조했다. 둘째, 국가 역할이 감소되고 시민사회의 역할이 증대되는 등 공공부문에서 민간부문으로의 권력이동이 시도되었다. 셋째, 공공부문의 행정적, 제도적 개혁요구에 대응이 필요했다. 넷째, 민주화와 인권이 새롭게 강조되었다. 다섯째, 후기갈등 재구조화에 직면한 급격한 도전 등이 그것이다.

정치학, 행정학, 사회학에 적용된 주인-대리인 이론은 본질적으로 구매자와 판매자 사이의 계약관계에 관한 것이다. 가장 간단한 형태로 사회생활은 계약의 연속이라고 할 때 재화와 서비스의 구매자는 주인으로 상정되고, 판매자는 대리인이 된다. 그래서 주인-대리인관계는 서로의 역할을 명시한 계약에 의해 지배된다(Waterman and Meier, 1998:174). 이러한 관점에서 볼 때 자선기관에 기부를 할 경우 기부자는 주인이 되고 기부금을 모아 사용하는 주체는 대리인이 된다.

주인-대리인 모형의 가장 중요한 가정은 주인과 대리인이 잠재적으로 목적 갈등에 있다는 것이다. 목적 갈등이 대리인에 대한 불완전한 정보를 동반할 때 주인은 대리인의 성과를 완전히 통제할 수 없다(Poth and Selck, 2009:139). 구체적으로 주인과 대리인 사이에 있는 정보의 비대칭성이 문제의 핵심인 것이다. 이러한 문제는 대체로 속임수, 제한된 정보, 그리고 제한된 합리성을 말한다(Waterman and Meier, 1998:176). 그 결과 기부자가 잘못된 자선조직에 기부하게 되는 역선택(reverse selection)과 자선조직의 도덕적 해이(moral hazard)가 발생한다.

부패에 대한 주인-대리인이론의 관점은 부패로 얻는 기대이익이 부패행위와 관련한 기대비용을 초과하는 한 이기적인 대리인은 부패를 수용할 것이므로 부패가 발생한다는 것이다. 따라서 이를 완화하는 방법으로 대리인이 재량을 행사할 수 있는 거래의 수를 줄이는 것, 각 거래로부터 얻는 이익의 범위를 축소하는 것, 적발 가능성을 증가시키는 것, 부패행위에 대한 처벌을 증가시키는 것 등이다(Shah, 2006:6). 이것은 대리인에게 강한 내적 통제와 적은 재량성을 의미한다. 이러한 방법들의 다른 측면은 강한 통제의 집행자가 다른 형태의 부패를 유발하고 또 통제로 인한 재량성의 부족도 행위자들의 결탁행태로 이어질 때 강한 내적통제는 덜 효과적일 수 있다는 것이다(Shah, 2006:6). 이러한 주장은 특히 계층적 특성보다 자발성이 강한 제3섹터조직이 대리인의 역할에 해당될 경우 강한 내적통제와 재량성의 축소만이 부패감소를 위한 가장 최선의 대안은 아니라는 점을 설명하고 있다.

2) 지대추구(rent seeking)이론과 독점적 지위

주인-대리인 모델은 대리인이 제3자와 공모하여 그 자신의 이익을 위해 주인이 설정한 규칙을 위반할 때 부패가 발생된다고 본다. 하지만 부패현상을 보다 폭넓게 조명하기 위해 정당한 행태와 비정당한 행태, 그리고 복리를 증대시키는 행동과 저해하는 행동을 구분하는 접근이 필요한데 이런 관점에서 지대추구(rent seeking)이론이 제시된다.

지대추구에 관한 전통적 이론은 이전비용(transfer cost)의 규명에 관한 것이다⁷⁾. 비

7) Tullock(2003:5)은 독점특권 추구하고 관련된 자원의 낭비적 투자를 언급하는데 있어서 지대추구(rent seeking)라는 용어를 사용하지는 않았지만 1964년부터 그의 논지는 바로 직접적으로 이를 적용하였다. 그 후 1974년 Kreuger가 The Political Economy of the Rent-Seeking Society이라는 논문을 American Economic Review에 발표하면서 이 용어가 회자되기 시작하였다. Kreuger는 경제활동에 대한 정부의 제약이 여러 형태의 지대를 일으키며 사람들은 지

용이 드는 이전(transfer)은 독점의 경우에 특히 문제가 된다. 독점은 지대(rents)를 일으키는데 이것의 분배에 대한 분쟁을 수반한다. 주주, 소비자, 경쟁자, 심지어 국가까지 생산자의 지대의 일정부분을 획득하려 한다. 생산자 지대의 일정 몫을 획득하거나 증가시키는 것을 목적으로 투자가 이루어지는데 이 투자는 이전비용의 일정부분이며 소실의 한 형태이다. 양질의 생산물이나 값싼 생산물로 소비자를 만족시킴으로써 이익극대화를 추구하는 것이 아니라 어떤 수익도 다른 행위자의 수익을 낮추는 행동의 결과로 누적되는 것이다. 이러한 행태를 이익추구와 달리 지대추구(rent-seeking)라 불러왔다(Lambsdorff, 2002: 97 - 98).

경제적 지대는 생산요소의 기회비용을 초과하여 발생하는 수익을 말한다⁸⁾. 경제적 지대가 존재하는 한 수요자나 공급자는 끊임없이 경쟁을 피하고 독점적 지위를 획득하거나 방어하려고 노력한다. 잠재적 진입자들은 시장참여노력을 계속하며 기존 업체는 이들의 진입을 막고 기득이익을 지키기 위해 로비활동을 전개하지 않을 수 없다. 이렇게 발생한 지대의 일부는 정치인과 관료에게 돌아가기도 하고, 독점적 권한을 보장받기 위한 경쟁과정에서 허비되게 된다(최병선, 사공영호, 1997).

이러한 지대추구행위이론의 관점에서 볼 때, 기부금을 모금하는 자선기관의 지위가 독점적일 경우 이미 독점적 지위에 있는 자선기관은 이러한 특권적 지위를 유지하기 위해, 다른 기관의 경우 이러한 지위를 획득하기 위해 지대추구행위가 나타난다고 할 수 있다. 또 다른 한편 독점적 자선기관으로부터 자원을 분배받기 위한 경쟁적 지대추구행위가 나타나게 되어 자원의 손실, 또는 사회적 비용이 발생된다고 할 수 있다.

3) 제도적 선택접근과(institutional choice approach)과 심리적 경로

제도적 선택접근은 사회적 제도에 의해 제한된(bounded) 사회적 행태를 분석하는 것으로서 어느 한 행위자(기관)의 선택은 개별 주체의 의사결정능력과 이를 둘러싼 정치, 경제, 문화적 규칙(제도)에 의해 제한된다는 것이다(Collier, 2002:3). 이 분석틀은 제도적 구조가 개별 행위자의 의사결정에 어떻게 영향을 주는가를 보여줄 뿐만 아니라 역으로 행위자의 의사결정이 제도적 구조에 어떻게 영향을 주는지도 보여준다.

제도적 선택접근이론의 틀은 내부(기관)와 외부(구조)세계로 구성된다. 내부세계는 행위자의 의사결정과정이며 외부세계는 행위자의 내부의사결정과정에 영향을 미치는 제도(규칙)적 구조이다. 외부세계는 정치, 경제, 문화적 구조 또는 규칙을 말하며 이것은 행위자의 내적 규칙과 인센티브에 영향을 준다. 또한 외부세계에는 물질적 자원요소가 포함되는데 이것은 행위자의 기대편익과 기대비용에 영향을 줌으로써 행위자의 선택을 결정하고 부패행태에 이르게 한다는 것이다.

대를 위해 경쟁하는데 이러한 경쟁이 완전히 합법적인 것도 있지만 때로는 뇌물, 부패, 밀수, 암시장 등의 형태를 띤다고 한다.

8) 독점적 지위, 또는 특혜의 상황에서 얻을 수 있는 초과이익이라고 할 수 있다.

즉, 부패 행태에 이르게 되는 행위자의 선호는 외부의 제도적 구조에 영향을 받은 내적 규칙, 그리고 외부 물질적 자원요소에 영향을 받은 비용과 편익분석이 순차적으로 작용하여 형성된다고 설명한다. 이는 한 행위자의 선호가 외부기회(opportunity)와 내부의도(willingness)에 의해 제약됨을 보여준다. 이러한 제도적 선택분석법이 Onuf(1997)의 사회구성주의(Constructivism)접근과 결합하면 제도적 구조와 기관의 의사결정과정을 연계하는 설명이 보다 명료해진다. 이것은 Onuf의 설명에서 볼 수 있다.

“일반적 규칙은 행위자와 구조를 연결하는 과정에서 매우 함의적이다. 규칙은 사람을 사회에서 능동적 참여자, *행위자*로 만든다. 그리고 규칙은 안정적 배열, *제도*에 대한 행위자의 관계를 형성한다. 그리고 이것은 사회에 인식가능한 패턴, 구조를 제공한다. 사회적 규칙의 변화는 행위자, 제도, 그리고 이들 상호간 관계를 재정의 한다. 즉 어떤 변화는 규칙을 변화시키며 이러한 규칙들은 행위자가 사회내에서 변화를 유발시키거나 억제시키는데 사용하는 규칙들을 포함한다.”

한편 내부세계의 의도(willingness)는 부패에 이르게 되는 개인의 심리적 의사결정 경로에 관한 연구와 관련하여 살펴보면 보다 구체적으로 이해할 수 있다. Murphy and Dicin(2011)은 부패삼각체(fraud triangle)를 구성하는 요인들인 기회, 인센티브/압력, 그리고 태도/합리화에서 부패에 이르게 되는 심리적 경로들을 구성하였다. 여기에는 세 가지 경로가 존재하는데 첫째, 지각의 부족(lack of awareness)이다. 지각의 부족은 본인의 행태가 부정임을 지각하지 못하는 것으로서 너무 강한 상황이나 맥락에서 한 개인이 부패에 이르는 의사결정을 한다는데 원인이 있다. 권위에 대한 복종, 조직분위기 등이 개인의 의사결정에 강한 맥락으로 작용하여 발생된다. 둘째, 합리화를 동반한 직관이다. 합리화를 동반한 직관은 개인이 이 행태가 부정(fraud)일 수 있다는 것을 지각하는 것이다. 개인은 결과에 대한 영향위주의 직관과정을 통해 즉각적 결정을 한다. 부정적 영향을 경험하였을 때 부정(fraud)을 삼가는 결정을 하거나 또는 이를 정당화하는 합리화를 생각하여 부정을 저지르기도 한다. 셋째, 추론이다. 추론은 이 행동이 부정한 것이라는 것을 지각하고 있고, 직관이 갈등적이고 불확실할 때 일어난다. 이 때 비용편익분석을 사용하여 부정으로 인한 편익이 비용을 상회한다고 판단할 때 부정을 저지르게 된다는 것이다.

이러한 접근법의 관점에서 보면 모금기관을 둘러싼 사회, 경제, 정치적 조건이 그 기관내부의 규칙과 직무문화에 영향을 미친다. 조직의 외부에 자원이 풍부하고 이에 대한 접근에 비경쟁성으로 인해 별 어려움이 없을 때 조직의 규칙과 문화가 느슨해 질 수 있다. 아울러 부정에 대한 내부규칙이 얼마나 엄격하게 설계되고 적용되어 왔는가에 따라 개인과 조직의 공금유용에 이르는 심리적 의사결정경로가 달라질 수 있다는 것을 설명하고 있다.

III. 제3섹터 반부패전략

1. United Way의 투명성 전략

사회복지공동모금회의 성격을 살펴보면 있어 공동모금조직의 전형인 United Way는 좋은 지침이 된다. United Way는 지리적으로 지역사회공동체에 위치하고 자원봉사자가 주도하는 비영리조직으로서 핵심적인 이슈의 원인을 찾고 이를 천명하며, 자원을 관리하는데 책임이 있고, 장단기적 결과에 대해 책임을 지는 것이다(<http://worldwide.unitedway.org/pages/what-is-united-way>). 본 연구와 관련하여 그 구체적인 성격은 United Way조직의 거버넌스와 관리에 관한 네 가지 영역의 원칙들인 첫째, 거버넌스, 윤리, 자원봉사리더쉽, 둘째 재정책임성과 투명성, 셋째, 관계와 명망, 넷째, 운영과 관리 등에 잘 나타나 있다(United Way International, 2006).

이 중 첫 번째의 거버넌스와 윤리, 자원봉사리더쉽, 그리고 두 번째의 재정책임성과 투명성이 사회복지공동모금회의 조직적 성격을 파악하는 기준으로 매우 중요하다. 거버넌스와 윤리, 자원봉사리더쉽에서 몇 가지 두드러지는 기준은 자원봉사자위원회가 주도하는 조직으로서 이는 지역사회의 자발적 참여와 도움, 그리고 조직의 소유에 대한 본질을 반영하고 그 역할이 지역사회를 위한 것이라는 내용이다. 거버넌스 측면에서 이사회는 정기적 회합을 통해 적극적으로 활동에 참여해야 하며 이사회는 조직의 설립과 운영에 관련된 모든 법령과 법규를 준수하도록 한다. 이사회와 리더들은 윤리헌장을 제정하고, 재정, 산출물, 서비스, 자원의 사용, 의사결정에 관한 정보에 관심있는 자들에게 쉽게 접근할 수 있도록 하고 있다. 이사회는 의사결정은 전원일치나 절대다수방식이 적용되어 한 두명이 주도하는 방식이 되지 않도록 유의한다.

재정책임성(financial accountability)과 투명성(transparency)에 있어서 United Way조직은 기부자금과 다른 자원의 사용에 대해 기부자, 수혜자, 정부규제자, 지역사회, 당해 이사회와 직원, 국가 및 국제United Way조직, 그리고 최종적으로 공공대중에게 책임(accountable)이 있다는 점을 밝히고 있다. 비영리는 이익추구보다는 사명지향이며, 공공의 이익을 위해 또 공공의 목적을 위해 기여하므로 보통 법률상 특별한 지위에 있다. 그렇기 때문에 기부된 자금은 그것의 현명하고 효과적인 사용에 대한 높은 수준의 관리기준과 수탁책임을 요구한다. 이에 대한 기준으로서 독립적 이사회는 감독, 규제기관과 정부의 규정준수, 사실과 정보의 완전한 공개, 재정상황에 대한 독립된 검증, 효과적인 내부통제 등을 제시하고 있다.

효과적인 재정관리를 위해 이사회는 재무관을 선임하여 조직의 재정기능에 대한 감독과 책임을 주도하게 하고, 재정위원회를 설립하여 조직의 재무관리에 관한 의사결정을 지원하도록 한다. 재정관리에 관한 전문적 인력과 기구의 확보가 필요함을 시사하고 있는 것이다. 또한 최고관리기구가 조직의 재정전반에 관해 효과적인 감독을 할 수 있도록 감사위원회를 설립한다. 감사위원회는 감사위원의 추천, 감사의 범위와 감사보고

서의 검토 등이 주요 책임사항이다. 감사위원회에서 제기되는 주요 이슈와 문제점들은 이에 대한 적절한 검토와 조치를 위해 이사회에서 논의된다. 효과적인 내부통제는 재무제표의 정확성, 자산안전장치의 확보, 그리고 모든 재무거래와 기능에 대한 의무의 적절한 분리를 유지하기 위해 도입되어야 한다. 재무정책과 절차, 내부통제는 재무위원회에서 개발되어야 하고 감사위원회에서 그 적합성이 검사되어야 한다. 이러한 과정은 3년마다 반복되어 검토되어야 하며 감사위원회는 또한 주기적 외부심사의 비용편익분석을 평가하고 내부통제의 효과성을 점검하도록 한다.

투명성(transparency)은 재정적 활동을 일반적인 형태의 보고원칙을 사용하여 완전하고 공정하게 공개하는 것을 요한다. 구체성(materiality)의 개념은 이사회, 기부자, 기타 이해당사자들의 의사결정에 적절한 모든 사실과 정보를 일반대중에게 이용가능 하도록 만드는 것을 말한다. 만약 어떤 재정적 정보의 비공개로 이해당사자가 하고자 하는 바와 다른 의사결정을 하게 된다면 이 조직은 투명하지 않은 것이다. 투명성은 신뢰를 낳으므로 United Way조직의 업무는 기부자, 파트너 그리고 지역사회의 충분한 신뢰가 필요하다.

2. 영국의 신부패법과 대응체계

1) 영국 제3섹터의 맥락

영국의 자발적 조직 또는 비영리 조직을 일률적으로 정의하기는 곤란하다. 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 어디에도 ‘자발적 조직(voluntary organization)’에 근사하는 실체에 적용할 수 있는 ‘비영리적 지위(non profit statue)’에 대한 적합한 개념은 없다. 특히 자선이나 비자선이나, 자발적 조직인가와 관련하여 특정한 법적구조나 형태도 없다. 법률상 자선(charity)은 자선목적으로만 설립된 기관을 의미하며 자선에 관하여 고등법원의 통제하에 있는 기관이다(Charities Act 2006). 조직의 성격이 법률상 자선적이나 아니냐는 사실상 자선협회(Charity Commission)의 결정에 거의 의존한다(Kendal and Knapp, 1993).⁹⁾ 조직의 목적이 배타적으로 자선적이어야 하는데 한번 등록이 되면 왕실과 법정, 그리고 자선협회의 보호를 받게 된다. 그렇기 때문에 자선의 법적 지위는 조직의 형태보다는 조직의 본질 즉 자선적 목적을 추구하는 것이 지위를 획득하는

9) 자선협회(Charity Commission)는 1853년 출범한 이래 감독, 사무, 친사법적 역할을 수행해 왔으며 1960년 자선법(Charity Act)에 의해 그 권한이 강화되었다. 그 이후 자선협회는 자선조직의 등록유지관리, 대의회 행정기능, 대사법적 기능으로서 개별자선조직에 대한 확인, 통제, 남용의 수정 등으로 확대되었다. 그리고 1992년 자선법(Charity Act)에서는 자선조직부정에 대한 수사권을 부여하였다(Kendal and Knapp, 1993). 자선협회의 통제를 받지 않는 조직 ‘소위 면제된 조직(exempted charities)’은 정부기관의 감독을 받게 된다. 대학, 폴리텍, 교회위원회도 여기에 해당된다. 한편 자선협회에 회계의 제출이나 토지거래승인의무로부터 면제되는 조직은 스카우트, 가이드 그룹, 종교협회, 자발적 학교 등이다.

데 중요하다.

한편 조세특권측면에서는 주로 직접과세와 관련되는데 소득세 면제, 법인과 자산취득세 면제, 자선목적의 투자소득세 면제, 이자소득세면제, 지방정부가 부과하는 일률사업세(uniform business rate)에서 80%강제구제, 그 외 다양한 형태의 세금공제형태가 있다(<http://www.hmrc.gov.uk/charities/tax/basics.htm#3>).

잉글랜드와 웨일즈의 자선협회에 등록된 자선단체는 180,000여개이며 총수입은 £520억, 직원은 700,000명과 850,000명의 수탁관리자들로 구성되어 있다. 하지만 자선조직 전체의 절반이상이 연간수입 £10,000이하의 소규모 조직으로서 이들이 지역사회에 중요한 활동을 하고 있다(Charity Commission, 2009-2010). 그런데 연간수입 £10,000이상 자선조직을 조사한 결과 잉글랜드와 웨일즈에서 60%이상이 반부정정책(anti-fraud policy)이나 절차가 없는 것으로 나타났다. 이는 소규모 자선조직의 4분의 3에 해당하는 것이다(Fraud Advisory Panel, 2009c).

2) 신부패법(new bribery Act)과 자선협회(Charity Commission)

2011년 4월에 발효되는 영국의 신부패법((New Bribery Act 2010)은 공공영역과 민간영역을 포괄하여 복잡한 관습법과 부패방지법(Prevention of Corruption Acts 1889-1916)을 대체하는 것이다. 이 법은 네 가지의 주요한 위반을 다루고 있다.

첫째, 일반적 뇌물행위로서 다른 사람에게 재정적 또는 기타 이익을 제공하거나 약속하는데 그 이득이 다른 사람에게 부당하게 관련된 행위나 기능을 하도록 의도하는 것, 또는 어떤 사람에게 이 같은 행위나 기능의 부당한 성과에 대하여 보상하는 것을 의도하는 경우이다(section1).

둘째, 관련된 기능이나 행위가 결과적으로 부당하게 수행되어야함을 의도하는 재정적 또는 기타 이익을 받는 것에 동의하거나 요구하는 경우, 이때 요구, 동의, 수수 그 자체가 다른 사람과 관련된 행위나 기능의 부당한 성과를 구성할 경우, 또는 요구, 동의, 수수 그 자체가 다른 사람과 관련된 행위나 기능에 대한 보상이 될 경우, 또는 재정적 또는 기타 이익에 대한 요구, 동의, 수수의 예견 또는 결과로 관련된 기능과 행위가 부당하게 수행되었을 경우이다(section2).

셋째, 사업이나 사업상 이득을 취할 목적으로 해외공직자에게 직접 또는 제3자를 통해 재정적 또는 기타 이익을 제공하거나 약속하는 경우(section 6).

넷째, 상업조직에서 직원이 사업상 이득을 목적으로 하는 뇌물과 관련되었을 때이다. 하지만 이와 관련된 사람을 보호하기 위해 이러한 행위가 '적절한 절차(adequate procedure)' 이었음을 증명할 수 있으면 보호된다(section 7)등이다.

이 법은 당연히 NGO도 적용대상으로 하기 때문에 이러한 법체계하에서 NGO의 관심은 인도주의적으로 위급한 상황에서 원조를 지출할 수 밖에 없는 경우 이 행위에 대하여 NGO와 기부자가 정부로부터 보호받는 것이다. NGO와 자선조직은 공무원이나

지역사회 다른 기관들과 상호작용하는 위험한 환경에 노출되어 있기 때문에 이 법에 더욱 주목하고 있다. 또한 신 부패법하에서 NGO는 기업으로부터 원조를 받아 활동을 하였을 때 그 기업이 어떤 특정한 뇌물로 수사를 받는 상황에 있을 경우 동일하게 수사대상이 된다. 이 경우 NGO는 평판에 심각한 영향을 받는데, 대중의 비난여론과 기부자의 감소가 그것이다(Transparency International UK, 2010).

이에 따라 NGO는 어쩔 수 없이 손실이 발생하는 상황(lesser of two evils)에서 이루어지는 사명지향적인 행위가 이 법에서 저촉되는 행위가 되는 어려운 환경에 있기 때문에 NGO가 보호 받을 수 있는 효과적인 방법은 ‘적절한 절차(adequate procedures)’를 이해하고 확립하는 것이 된다. 하지만 ‘적절한 절차(adequate procedures)’에 대한 법적 정의는 없기 때문에 하나의 지침이 필요한데 이에 대해 영국의 투명성기구에서 제시하는 주요내용은 조직의 상층부에서 이러한 뇌물행위를 결코 용납하지 않는 조직문화를 만드는 것과 조직구성원들이 조직의 모든 계층에서 뇌물과 부정에 대한 무관용주의(zero tolerance)를 인식하는 것이다(Transparency International UK, 2010).

그 구체적인 내용을 살펴보면 첫째, 위험평가(risk assessment)를 수행하는 것이다. 조직이 고위험에 노출된 지점이 어디인지, 그리고 반부패정책과 관리시스템은 얼마나 효과적인지를 측정하는 것을 말한다. 둘째, 무관용주의 정책(zero tolerance policy)을 도입하는 것이다. 부패가 조직의 목적과 사명을 저해한다는 점을 조직의 최상의 정책으로 설정하여 강력한 반부패체계의 중요성과 어떤 형태의 부정에도 조직이 이를 용인하지 않겠다는 점을 분명히 하는 것을 말한다. 셋째, 정보를 취합하는 것이다. 누구에 의해서 얼마나, 어디서, 얼마나 자주 뇌물이 행해졌는가를 아는 것은 매우 중요하다. 이는 또 조직이 무관용주의를 실행하려고 할 때 매우 중요하며, 향후 뇌물과 관련한 프로젝트를 설계하고 운용하려 할 때 필요하다. 한편 이를 문서화하는 것이 조사에 있어 증거가 되는 역설적인 면도 있지만 이는 ‘적절한 절차(adequate procedure)’의 일부분으로 활용할 수 있다. 그리고 뇌물정도의 평가에 대한 실패가 조직관리자의 책임으로 전도되어 이를 묵인했다는 혐의를 받을 수도 있기 때문에 정보취합은 필요하다. 넷째, 견고한 반뇌물체계를 설정하는 것이다. 이 법하에서 ‘적절한 절차(adequate procedure)’를 가지는 것만이 조직을 보호하는 것이 된다. 국제 투명성 기구에서 반부패절차를 평가하는 20가지 체크리스트를 제시하였는데 이것이 일반기업을 대상으로 한 것이지만 NGO에도 관련성이 매우 높다.

1. 뇌물에 대한 무관용주의(zero tolerance)가 공식정책으로 공포되어 있는가?
2. 조직이 운영되는 모든 영역에서 모든 반뇌물관련법에 일치하는 공적 기여가 있는가?
3. 반뇌물 프로그램을 집행하는데 기여하였는가?
4. 뇌물의 위험정도를 결정하는 규칙적인 위험평가를 수행하였으며 이를 완화할 프

로그랩을 시행하는가?

5. 반부패사업은 정책, 절차, 통제 등 구체화되어 있는가?
6. 이 사업에 본보기로 적극적인 활동을 보이고 있는가?
7. 이 사업을 실행하는데 명확한 책임과 권한을 부여하고 있는가?
8. 조직의 모든 영역에서 이 사업이 실행되는가?
9. 조직과 관계된 중요한 실체에 대하여 이에 맞는 프로그램을 실행하도록 장려하는가?
10. 이 사업은 조직구성원, 파트너, 기타 이해관계자와 의사소통되는가?
11. 인적자원관리에 이 사업에 대한 조직의 기여를 반영하는가?
12. 훈련이 모든 관리자, 직원, 계약자, 공급자 등에 제공되는가?
13. 직원이나 기타 필요한 사람들이 위험부담없이 이에 대한 충고를 얻거나 관심을 제고시킬 수 있는 통로가 있는가?
14. 반부패 내부통제로서 회계와 기록유지, 그리고 관련사업절차에 관한 재무적 조직적 체크 과정이 있는가?
15. 회계와 기록유지에 있어서 규칙적으로 검토하고 감청하는 내부통제시스템이 있는가?
16. 뇌물사건을 다룰 절차가 준비되어 있는가?
17. 상위 관리자는 프로그램의 적합성과 효과성 그리고 향상성에 대해 정기적으로 검토하는가?
18. 감사위원회나 이에 준하는 부서가 이 프로그램의 정확성에 대하여 독립적인 평가를 하는가?
19. 이 사업에 대한 정보와 실적을 공적으로 공개하는가?
20. 이 사업에 대한 외부 신뢰와 의견을 공적으로 공표하는가?

다섯째, 훈련과 지원이다. 효과적인 반부패체계는 어려운 과정이며 특히 과도기과정에서 직원들과 관계자들은 잘 준비되어 있지 않고 취약할 수 있다. 이때 훈련과 지원이 중요한 중요하다¹⁰⁾.

한편 자선협회는 자선에 대한 법적 요건을 충족시키고, 공공의 이익을 위해 운영되는지를 점검하며, 외부로부터의 독립적 성격을 유지할 수 있게 하며, 관리의 부실이나 남용에 대한 개선과 조사를 하기 위해 자선조직을 규제한다(charity commission 2010). 자선협회에서 자선조직을 상대로 하는 규제행위는 크게 세 가지이다. 첫째, 앞서 언급한 것처럼 연간 수입 £5,000이상 자선조직을 등록하는 것이다. 해당 조직이 자선이라는

10) NGO조직에서 취약한 회계관리에 관하여 영국 투명성기구는 Mango(financial management of NGOs)와 함께 회계분야교육훈련사업, 반부패교육훈련사업을 하고 있다. Mango는 1999년에 설립된 비영리단체로서 NGOs에게 재무관리교육훈련서비스와 NGOs회계직원모집, 재무관리지침 및 상담, 재무관리직원네트워크사업을 하고 있는 전문기관이다(Mango, 2009).

목적에 적합한지 아닌지를 판단하여 등록하는 것을 말한다. 둘째, 자선조직들이 공공의 신뢰와 효과성을 향상시킬 수 있도록 자원을 효과적으로 활용하고 우수사례를 채택하도록 독려하는 것이다. 상담과 법률적 동의도 수행한다. 셋째, 자선조직의 수혜자나 자산, 또는 평판에 심각한 위험을 초래하는 일이 발생하였을 때 이에 개입하여 조사하는 강력한 법적 권한을 가지고 있다(<http://www.charity-commission.gov.uk/index.aspx>). 그 외 중요한 사항은 매년 자선조직의 연간수입규모별로 회계결산보고서를 제출하도록 하고 있다.

한편 자선조직에서 발생하는 부정(fraud)에 대한 공적인 관심은 높은 편이다. 부정(fraud)의 사전적 정의는 재정적 혹은 개인적 취득을 결과하는 것을 의도하는 잘못된 또는 범죄적 속임수이고, 이에 대한 법적 정의는 세 가지로 정의되는데 허위대표, 정보 공개의 실패, 지위의 남용 등에 의해 저질러지는 범죄적 위반이다(Fraud Act 2006). 부정(fraud)은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있는데 내부 부정(internal fraud)과 외부부정(external fraud)이 그것이다. 내부부정의 형태는 직원이나 자원봉사자가 단독으로 또는 다른 사람과 연대하여 행해지는 것으로서 재무조작과 회계부정, 연고있는 상대에 대한 비인가 지불, 고용부정, 수수료나 지출의 과대계상, 수탁관리자나 직원 또는 자원봉사자에 의한 절취, 기부자정보부정 등이다. 한편 외부부정으로는 직접 관련없는 주체에 의해 행해지는 부정으로서 부정한 지불지시, 피싱 이메일, 기부자 정보의 도용 등이 여기에 해당된다(Fraud Advisory Panel, 2008:4).

영국에서는 자선조직의 18%가 최근 2년동안 적어도 한번의 부정(fraud)을 겪은 것으로 보고하고 있으며 이는 대규모조직(34%)일수록 더 높게 나타났다¹¹⁾. 자선영역에서 일어나는 부정(fraud)으로 인한 손실비용은 연간 £680백만으로 추산하고 있다. 그렇기 때문에 자선조직은 의심되는 부정에 대하여 긴급내부고발(whistleblowing hotline) 보고 체계가 필요한데 영국의 경우 자선조직의 약 절반정도가 이와 관련된 어떤 형태의 제도를 시행하고 있다. 그리고 심각한 부정을 다른 조직 즉 규제자(자선협회), 경찰, 자선조직의 보험회사, 자선조직의 전문상담자(은행, 회계사)에 보고하도록 하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다(Fraud Advisory Panel, 2008).

잉글랜드와 웨일즈에 등록된 자선조직은 자선협회에 이러한 보고를 요건으로 하고 있다. 이것에는 다른 재산가치나 자금의 규모에 상관없이 범죄적 활동으로 인한 절취나 손실 등 실질적 또는 의심되는 부정이 모두 포함된다. 그리고 연간수입 £25,000이상 자선조직은 보고된 연간이자소득을 신고해야 하며 모든 부정을 자선협회에 보고한다.

현재는 국가부정방지청(National Fraud Authority)¹²⁾에서 운영하는 국가부정보고센터(national fraud reporting centre)가 있어 부정에 대한 정보의 중앙접촉지점역할을 하고

11) 하지만 FAP에서 2008년 자체 조사한 결과에 따르면 2년동안 적어도 한번의 부정(fraud)을 겪은 것으로 응답한 자선조직은 조사대상전체의 7%인 것으로 나타났다(FAP, 2009).

12) 국가부정방지청(NFA)은 왕실법률자문관(Attorney General's Office)의 집행기관으로서 2008년 설립되었다(<http://www.attorneygeneral.gov.uk/Departments/Pages/NFSA.aspx>).

있다(<http://www.actionfraud.org.uk/about-us/who-we-are>).

잉글랜드와 웨일즈의 자선조직을 대상으로 한 조사결과를 살펴보면¹³⁾, 83%는 부정이 발생되었을 때 이를 이사회에 보고하며, 3/4은 경찰, 은행 등 외부에도 역시 보고하고 있다. 부정혐의자가 발견되었을 때 이에 대한 조치로 경찰에 신고(33%)하며, 해고(22%)하는 것이 대부분이며 1/4은 아무런 조치도 취하지 않는 것으로 나타났다.

자선조직의 반부정프로그램으로 자선조직의 2/3정도는 부정방지를 위한 책임을 조직 관리자, 재정관리자, 수탁자 등에 일임하고 있다. 그러나 60%는 부정대책과 절차가 없는 것으로 되어 있고, 40%는 내부고발제도(18%), 신용보험 또는 범죄예방보험(16%), 위험등록(14%)등의 프로그램을 가지고 있는 것으로 나타났다(Fraud Advisory Panel, 2009b).

3) 제3섹터 상호지원역할 사례¹⁴⁾

가. NPC

NPC(New Philanthropic Capital)은 2001년 설립된 자선조직이다. 설립 목적은 기부자가 기부의 대상을 찾고 효과적으로 기부하는 것을 도우기 위함이다. 매우 단순하게 보이지만 실제로 대다수의 기부자는 기부의 결과를 분석하고 측정하기 어렵기 때문에 우선순위를 결정하기 어렵다. 그러므로 자선조직과 기부자에게 최상의 조언과 서비스로 그 영향을 극대화하려는 것이다(NPC 2009).

NPC는 효과적인 자선과 기부를 다음과 같이 접근한다. 효과적인 자선, 즉 근거를 활용한 기획, 일의 결과에 대한 측정, 접근법을 적합하게 적용하고 그 결과를 투명하게 의사소통하며 그 영향에 기반하여 지원을 유인하는 것이다. 효과적인 기부, 즉 효과적인 자선조직을 찾고, 발생한 결과에 기반하여 기부를 검토하며, 그 영향을 측정하는 것이다. 자선조직과 기부자가 효과적인 것은 정보, 분석, 연구가 자유로이 유통되는 것을 전제로 한다. 즉 NPC는 기부자와 수혜자를 과학적으로 연결하는 역할을 하는 자선조직인 셈이다.

나. CAF

CAF(Charities Aid Foundation)는 1959년 보다 효율적인 기부를 촉진하기 위하여 국가 사회서비스 위원회(National Council of Social Service)가 설립한 자선국(the

13) 이 조사는 2008년 FAP(Fraud Advisory Panel)가 자선협회에 등록된 자선조직 중 잉글랜드와 웨일즈의 자선조직 5,000개를 표본으로 한 설문조사결과이다.

14) 여기에 인용되는 영국의 대표적 자선조직사례는 Angus McCabe(버밍햄대학 사회정책연구소 senior research fellow)의 자문으로 선정하였다.

Charities Department)이 the Charities Aid Fund로 개명됨으로써 출발하였다. 그 후 1974년 자선조직으로 독립하면서 CAF(Charities Aid Foundation)로 설립되었으며 해외에 네트워크를 가지고 있는 기부 및 자선지원조직이다.

CAF의 주요 역할은 개인에게는 자선조직을 찾고 기부하는 것을 용이하게 하고, 조세혜택을 받을 수 있도록 지원한다. 기업에게는 기부와 자원봉사, 그리고 지역사회프로그램을 준비해 준다. 자선조직에게는 저비용은행과 투자 그리고 기금모금서비스를 제공한다. 2008-2009년 CAF의 자선계좌소지자는 80,000명 이상이며 모금은 81백만을 상회한다. 그리고 신탁계좌에 2,700명의 기부자, 기금 470백만을 운용하는 CAF소유의 CAF은행은 15,000자선조직에 대해 10억이상의 자선기금을 보유하고 있다. 2008-2009년 동안 CAF는 372백만을 자선활동에 기부자를 대신하여 배분하였다(CAF effect 2008/2009).

다. Lloyds TSB Foundation for England and Wales

Lloyds TSB Foundation for England and Wales는 등록된 자선조직이며 독립적인 재단이다. 주 수입은 Lloyds 은행그룹에서 나오며 그 규모는 다른 세 개 자매재단과 함께 지난 5년간 약 165백만을 넘는다. 이 조직의 활동목적은 잉글랜드와 웨일즈 지역의 장애인들을 위해 봉사하는 자선조직을 지원하는 것이다.

2009년 906개 자선조직에 20.6백만을 지원하는 실적을 보이고 있다(Lloyds TSB Foundation for England and Wales 2009). 대규모 기업에서 직접 출연하여 독립적 프로그램에 의해 지원대상자를 찾고 배분하는 방식이다.

IV. 사회복지공동모금회 사례분석

1. 지위와 역할

사회복지공동모금회는 법률을 기반으로 설립된 기관이다¹⁵⁾. 1998년 사회복지공동모금법의 제정으로 중앙공동모금회와 16개 지방공동모금회가 출범하였다. 하지만 1999년 '사회복지공동모금법'은 '사회복지공동모금회법'으로 개정됨으로써 사회복지공동모금회와 16개 시도별 지회로 변경되었다.

사회복지공동모금회법의 기본취지는 “사회복지공동모금회의 공동모금을 통하여 사회복지에 대한 국민의 이해와 참여를 제고함과 아울러 국민의 자발적인 성금으로 조성된

15) 법 제4조(사회복지공동모금회의 설립) ① 사회복지공동모금사업을 관장하기 위하여 사회복지공동모금회(이하 "모금회"라 한다)를 둔다.

재원을 효율적이고 공정하게 관리·운용함으로써 사회복지증진에 이바지함을 목적으로 한다”라고 명시하고 있다.

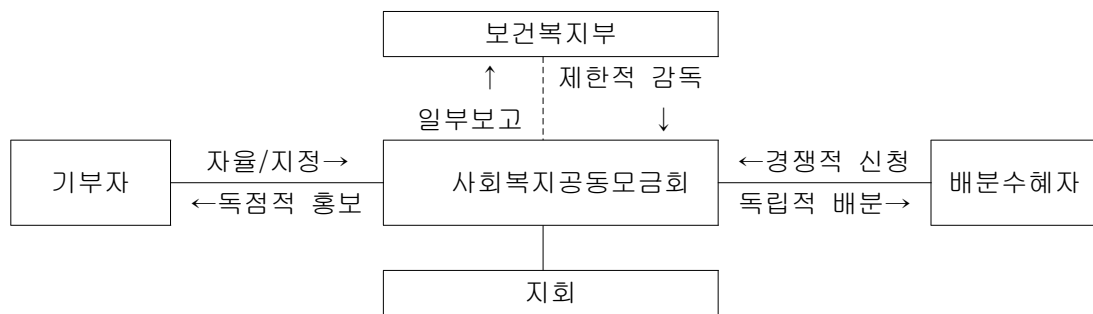
모금회의 법률상 지위는 사회복지법인이며¹⁶⁾ 역할은 모금과 배분에 집중되어 있다.

모금에 대해서는 법 제3조와 제27조에 나타나 있는데 기부자의 의사를 존중하도록 규정되어 있으며, 배분에 있어서는 배분의 기준과 절차, 그리고 심사를 규정하고 있다.¹⁷⁾ 하지만 이러한 내용도 배분분과실행위원회에서 하는 것인지 아니면 사무국에서 배분기준(안)을 만들어 이사회 승인을 받는 것인지 그 역할관계가 명확하지 않다. 단지 제23조의2(분과실행위원회의 심의사항)에서 분과실행위원회는 제4조의 사업 및 제15조의 이사회 의결사항 중 각 해당분야에 관한 사항과 회장이 심의 요청한 사항을 심의한다.<신설 2008.6.9>라고 포괄적으로 규정되어 있다.

보건복지부와의 관계에 있어서는 몇 가지 사항에 감독과 승인이 필요함을 규정하고 있다. 인가사항으로는 정관의 작성, 허가사항으로는 기본재산의 취득, 승인사항으로는 복권발행, 보고사항으로는 집중모금, 제출사항으로는 예산안과 세입세출계산서, 그리고 지도감독사항으로는 모금회의 업무관한 것이다. 그러나 이러한 사항은 모금회의 독립적 지위를 보장하는 핵심적 기능인 모금과 배분활동, 내부인사관리에 관련된 것은 아니라고 할 수 있다. 따라서 조직의 본질은 민간조직으로서 모금과 배분활동에 모금회의 최고의결기구인 이사회, 그리고 사무국을 중심으로 자발성과 독립성을 확보하고 있다.

그리고 법에 관하여 시행령과 시행규칙이 없는 것은 주무부처인 보건복지부의 행정력이 구체적으로 행사될 수 있는 근거가 없음을 말하는 것이므로 보건복지부와의 관계에 있어서 민간조직으로서의 독립적 지위에 있음을 보여주고 있다.

<그림 1> 사회복지공동모금회 운영관계



따라서 모금회의 관련행위자를 포함하여 운영구조를 살펴보면, 앞서 언급한 바와 같이 보건복지부와의 관계에서는 일부 사항에 있어서 승인과 허가, 그리고 보고가 이루어

16) 법 제4조(사회복지공동모금회의 설립)② 모금회는 사회복지사업법 제2조제2호에 따른 사회복지법인으로 한다.

17) 사회복지공동모금회 정관20조(배분기준) ① 모금회는 매년 8월 31일까지 다음 각호의 사항이 포함된 다음 회계연도의 공동모금재원의 배분기준을 정하여 이를 공고하여야 한다.

지며, 의견의 청취나 정보의 교환 등 협력적 상호관계는 사실상 이루어지지 않고 있다. 기부자관계에서는 독점적 지위에서 모금을 홍보하고, 배분관계에서는 독립적 지위에서 배분이 이루어진다고 할 수 있다. 사회복지공동모금회의 이러한 운영조건은 제도선택이론에서 제시하고 있는 바와 같이 하나의 조직이나 행위자가 부정에 이를 수 있는 외부의 기회와 내부의 의도를 쉽게 형성할 수 있다.

2. 사회복지공동모금회의 조직적 성격

사회복지공동모금회의 조직구조는 이사회, 분과실행위원회, 사무조직으로 구성된다(정관). 이사회는 회장, 부회장, 사무총장 및 이사, 그리고 감사로 구성되어 있다. 직원 규모는 2010년 현재 임원 18명, 정규직 240명, 계약직 52명으로 총 292명의 직원이 근무하고 있는 대규모 조직이라고 할 수 있다. 직원의 신분을 살펴보면 이 법에서는 임원과 직원을 공무원으로 본다.¹⁸⁾ 이것은 수뢰와 사전수뢰, 알선수뢰의 경우에 공무원으로 보고 처벌한다는 것을 의미한다.

조직구성면에서 사회복지공동모금회는 United Way의 지침과 비교해 볼 때 매우 다른 점을 보이고 있다. 우선 이사회의 운영을 보면 2009년 임시이사회 13회, 정기이사회 2회를 개최하였다. 이중 서면결의로 대체한 것은 임시이사회, 정기이사회를 모두 포함하여 6회이다. 총 15회의 이사회에서 논의된 40개의 안건 중 38개의 안건이 원안대로 승인, 의결되었으며 단 2개의 안건이 수정, 의결되었다. 2010년에는 총 15회의 이사회 중 임시이사회가 14회, 정기이사회 1회를 개최하였다. 이중 서면결의는 전년도에 비해 3회로 줄어들었다. 총 15회의 이사회에서 논의된 40개의 안건에서 36개가 원안대로 승인, 의결되었고 2개의 안건이 추인, 결정되었다. 나머지 2개의 안건은 의결사항이 아니고 현안문제논의이었다.

이사회의 운영기록을 보면 비정기적 모임이 많아 규칙성이 없고 서면결의 등 이사들의 적극적 관심과 참여를 유도하지 못한 점들이 나타난다. 그리고 안건의 거의 대부분이 원안대로 의결됨으로써 유보나 수정의결된 사안이 희박하다는 점에서 이사회는 사회복지공동모금회의 형식적 의결기구이상의 역할을 하지 못하는 것으로 보인다.

다음 재무전담기구가 설치되어 있지 않아 재무적 전문성을 기반으로 업무를 처리하고 아울러 재무와 관련된 내부통제를 감사기구와 함께 개발하고 검증해 나가는데 한계가 있을 것이다. 분과실행위원회는 전담기구로서의 성격이 약하다. 네 개의 분과실행위원회 중 사실상 배분분과실행위원회가 핵심적 기능을 수행해야 할 것으로 보이나 비상임위원회로서 현장의 요구와 필요, 지역간, 부문간 자원배분의 형평성, 그리고 공적 보조금과의 관계 등을 장기적으로 충분히 고려하는 데는 한계가 있다.

18) 사회복지공동모금회법 제30조(모금회 임·직원등의 신분) 모금회의 임·직원 및 이 법에 의한 기부금품모집업무에 종사하는 자는 형법 제129조 내지 제132조의 적용에 있어서 이를 공무원으로 본다.

모금규모는 꾸준히 증가하여 2009년 기준 연간 3,000억 이상이며, 기업으로부터의 모금이 가장 많고 다음으로 개인으로부터 모금이 대부분을 차지하고 있다. 이것은 일반대중의 자발적 기부보다는 기업의 고액기부에 주로 의존하고 있음을 보이고 있다.

<표 1> 기부자별 기부규모

(단위:억)

구분	개인			기업	총계
	공공기관/산하기관	사회기관/종교단체	일반개인/기타		
1999(98.11~99.9)	34	49	79	51	213
2003(03.1~03.12)	69	194	276	843	1,382
2006(06.1~06.12)	87	283	348	1,459	2,177
2009(09.1~09.12)	236	350	768	1,964	3,319

자료: 사회복지공동모금회 연간보고서(2009).

모금규모가 늘어나는 것만큼 배분규모도 증가했는데 2009년 기준 3,319억원의 모금액 중 290,137백만원이 배분되었다. 이 중 기부자의 선호가 반영되는 지정기탁은 117,133백만원(2009)으로서 약40%정도이다.

<표 2> 사업별 배분현황

(단위: 백만원)

구분	1999년	2003년	2006년	2009년
지정기탁	3,508	63,384	59,906	117,133
신청사업	11,701	10,042	10,402	9,444
기획사업	1,035	36,744	테마58,410	테마92,413
			제안3,390	제안3,343
긴급지원	2,755	9,013	18,158	20,939
기금사업	-	-	44	89
물품사업	-	-	32,407	46,776
계	18,999	119,183	183,723	290,137

주: 2005년 이전에는 기금사업, 물품사업 등이 기획사업, 지정기탁사업이 포함되어 지원되었음.

2006년부터 별도 항목으로 분류하였음. 2005년부터 기획사업을 테마기획사업으로 분류하였음.

자료: 사회복지공동모금회 연간보고서(2009).

따라서 모금회가 배분결정을 할 수 있는 재원은 최소한 약 60%정도가 된다. 그러므로 배분결정과정에서 고도의 합리성과 객관성이 요구되는 한편 배분의 긴급성과 지속성도 필요하다고 할 수 있다. 그렇지만 형식적 이사회, 비상임기구입장에서 배분기능을 수행하는 분과실행위원회에 비해 상대적으로 이를 행정적으로 지원하는 사무국을 중심으로 신청자들의 지대추구행위와 도덕적 해이가 발생할 잠재적 위험이 있다.

3. 감사결과와 대안분석

국회 보건복지위원회 소속 한나라당 이애주 의원이 2010년 국정감사에서 공동모금회의 비리 행태를 공개하면서 문제점이 드러나게 되었다. 이에 따라 보건복지부는 2010. 10. 11부터 2010. 11. 10까지 21일간 사회복지공동모금회 중앙회와 지회를 대상으로 예산집행 실태 등 기관운영에 대한 감사를 실시하였다(보건복지부 보도자료 2010.11.21).

인사관리측면에서는 직원의 채용과 징계, 그리고 인건비인상률에 있어서 부정합 관리가 있음이 지적되었다¹⁹⁾. 예산집행부분에서는 업무용 법인카드의 부적절한 사용, 업무목적과 무관한 행사에 예산집행내역 등이다²⁰⁾. 배분사업 관리부분에서는 배분사업계획의 검토, 배분대상자의 사업이행관리 등을 소홀히 한 점이다²¹⁾.

공금유용이 확인된 직원에 대해 징계를 요구했으나 징계대상자가 사표를 제출하자 아무런 징계절차없이 의원면직 처리하고 말았다는 점, 직무소홀 및 태만 등 13가지 혐의로 면책이 추진되던 부산지회 직원한명에 대해 반성의 기회를 주자는 자의적 결정에 따라 아무런 징계조치를 내리지 않은 채 중앙회로 인사이동한 일(조선일보 2010.11.21) 등은 제3섹터의 도덕적 해이에 대한 무관용주의(zero tolerance)가 적용되지 않았다는 점을 보여주는 사례이다.

약 3,000억원이상의 예산을 집행하는 대규모기관이면서도 중앙회와 서울지회나 부산지회는 재무원이나 출납원 등 회계담당직원이 아예 없거나 부족한 상태였다는 점은 앞서 살펴 본 재무관리에 전담기구와 전문인력이 배치되는 United Way의 원칙과도 크게 어긋난다고 할 수 있다. 이 부분은 책임성과 투명성을 확보할 수 있는 내부통제장치가 미흡함을 나타내고 있는 것이다.

모금회의 문제점을 제기하였던 이애주의원은 공동모금회를 보건복지부의 산하기관으로 규정하고 보건복지부에 의한 내부감사가 적절하지 못하고 감사원감사가 필요하다고 주장하였다. 보건복지부의 조사결과 이상으로 문제점이 있음을 우려하는 것이다.²²⁾

이러한 문제점을 개선하기 위해 제기되고 있는 대안들로는 공동모금회의 체제개선과 현재의 공동모금회형태를 유지하되 내적인 윤리성을 강화하는 방안으로 나누어 살펴볼 수 있다. 전자는 현재 독점적 지위에 있는 모금회를 경쟁적 체제로 전환하는 것을 요점

19) 공개경쟁시험 탈락자를 계약직원으로 특별채용하고, 중앙회 인사위원회에서 의결한 직원의 징계사항을 지회에서 미이행하였으며, 공공기관의 최근 3년간 인건비 인상률(3%)에 비해 사무총장은 7.9%, 직원은 9% 인상하는 등 인건비를 과다하게 인상하였다.

20) 이는 유흥업소등에서 업무용 법인카드를 사용하고 감사업무비를 집행한 것을 말한다.

21) 배분대상자의 사업수행계획서를 제대로 검토하지 않아 '06년 이후 92건의 배분사업이 중도 포기하거나 반납되었으며, 배분대상자의 비리 등에 따른 제재수준을 배분분과실행위원회에서 임의로 하향 조정하고, 특정사업에만 조건부 제재조치를 한 후 다른 사업은 배분하였으며, 배분 제외기간(제재기간) 중에도 지원한 사례등이다.

22) 그러나 보건복지부의 감사결과가 사실보다 매우 부풀려 졌음을 지적하는 일간지도 있다. “보건복지부의 사회복지공동모금회 감사결과에서 부적절하게 집행된 자금의 액수가 사실보다 부풀려졌던 것으로 드러났다. 모금회가 미집행한 돈까지 부적절 예산집행 금액에 포함시켜 회수 조치 금액이 배 이상 많게 발표된 것이다.”(국민일보, 2011.03.08).

으로 한다. 기부에 따른 조세혜택이 법정기부금, 특례기부금, 지정기부금 순인데, 사회복지공동모금회는 특례기부금 기관인 반면, 다른 기관들은 지정기부금으로 분류되어 있어서 조세유인책에 의해 실질적인 독점의 혜택을 누리게 되어 있다(현진권, 2010). 따라서 모금회가 초래한 현재의 부정적 현상은 이러한 독점구조에서 비롯된 것이므로 다른 기관들과 같이 기부금의 조세혜택범주에 두어 경쟁과 효율을 유지할 수 있도록 하자는 주장이다.

또 다른 일부에서는 이러한 독점성을 완화하기 위하여 모금회를 추가로 신설하는 방안이 추진되고 있다. 보건복지부는 유일한 법정모금단체인 공동모금회의 부정이 드러남에 따라 모금회간 건전한 경쟁을 유도해 투명성을 높인다는 차원에서 가칭 의료구제모금회를 출범시킨다는 계획이다. 한국의료지원재단이 설치되고 이후 이를 법정모금회로 전환하여 의료복지의 사각지대해소를 위해 모금활동을 전개한다는 것이다. 이렇게 되면 기부금의 조세혜택이 사회복지공동모금회와 동일하게 주어지기 때문에 모금액이 두 기관에 양분된다는 예측이 가능하다.

정치권에서는 서로 다른 법안들이 발의되어 왔는데 이를 발안시기 순서별로 그 내용을 정리하면 다음과 같다. 2008년 11월 한나라당 손숙미의원의 발의내용은 사회복지공동모금 사업을 복수의 전문모금기관이 수행하도록 하여 국민의 기부처 선택권을 확대하고, 나아가 모금시장 활성화 및 우리 사회 나눔문화 확산에 기여하도록 하자는 것이다. 2008년 12월 한나라당 심재철의원의 발의안으로서 사회복지공동모금회법을 사회복지모금에 관한 법률로 변경으로써 전문모금기관의 복수화를 꾀하자는 것이다. 아울러 보건복지부의 영향력을 현재에 비해 훨씬 줄여 민간자율적 역량을 향상시키자는 것이다. 이는 손숙미의원의 발의안을 일부 수정한 내용으로 보인다.

2009. 2. 민주당 최영희의원에 의해 발의된 개정법률안은 사회복지공동모금회의 연합모금을 확대하여 사회복지기관들의 모금을 활성화하고, 사회복지공동모금회의 임원 선임의 공정성과 독립성을 강화하기 위해 이사회가 선임하던 임원 선임을 국회 등으로부터 추천된 위원으로 구성된 임원추천위원회에서 추천한 임원후보자 중에서 선임하도록 개선하자는 것이다.

2010.12. 23 미래희망연대 정영희의원의 발의안은 공동모금재원의 배분결과에 대한 공개를 일간신문과 모금회 인터넷홈페이지에 1개월 이상 공개하도록 하며, 모금회의 세입·세출결산서와 감사보고서를 일반인이 열람할 수 있도록 인터넷 홈페이지에 1개월 이상 공개하고, 보건복지부장관은 모금회에 대하여 매년 2회 이상 자체감사를 실시하고 그 결과를 공개하도록 하는 내용이다. 2010. 12. 31 민주당 추미애의원 발의안은 현재의 독점적 모금회 틀을 유지하되 국가 및 지방자치단체의 영향력을 배제시키는 대신 감사의 기능을 강화하고 시민감사위원회를 신설함으로써 모금회의 부정여지를 최소화하자는데 초점이 있다.

집권여당인 한나라당과 정부는 복수화를 지향하고 있고 야당은 현재 모금회의 독점적 지위를 유지하면서 투명성을 강화하는 방안에 초점을 두고 있다. 예산 3,000억원, 직

원 250여명에 달하는 조직에 대한 정치적 접근에 사실상 복수화와 독점화의 대립이라고 하는 뚜렷한 차이를 보이고 있는 것이다. 그러나 이와 같은 개선책들에는 제3섹터의 본질인 부분성과 자발성을 구현할 수 있도록 다수의 모금단체가 자발적으로 활동할 수 있게 하는 것, 또는 기부자와 대상자를 과학적 방법으로 연결하는 기능을 할 수 있게 하는 방안은 제시되지 않고 있다.

〈표 3〉 정치권의 모금회관련 발의안

의안	주요내용
손숙미(한나라)	복수화, 전문모금기관신설 관리
심재철(한나라)	복수화, 전문모금기관신설, 민간자율역량강화
최영희(민주)	독점성, 이사회와 공정성, 독립성 강화, 연합모금확대
정영희(미래희망)	배분결과와 인터넷 공개, 세입/세출결산서 공개, 보건복지부 감사강화
추미애(민주)	독점성, 국가 및 지방자치단체의 간섭배제, 시민감사위원회신설
보건복지부	의료구제모금회설립

한편 모금회 내부개혁의 대안으로 임원인선과정의 공정성과 독립성을 강화하는 지배구조의 개선, 다른 개별모금기관들과의 연합모금활동으로 파트너쉽 고양, 그리고 모금회 연간보고서를 국회 보건복지위원회 제출, 모금회의 정보에 대한 투명한 공개, 민간위원회 설치를 통한 사회적 감시장치의 강화등이 제시되었다(이태수, 2010).

보건복지부의 감사결과 발표이후 공동모금회의 비상대책위원회가 마련한 쇄신안은 인터넷에 모금과 배분내역을 공개하고 시민감시기구를 구성하는 것이다. 첫째, 인적 쇄신으로서 중앙, 지회간 순환근무 및 교류정례화, 중앙, 지회의 인사관리 일원화이다. 둘째, 조직체계쇄신으로서 금액과 지위에 상관없이 단 한 번의 공금횡령, 금품·향응 수수 적발시에는 ‘즉시 퇴출’(원스트라이크 아웃제), 환수금액과는 별도로 3배의 징벌금을 부과하는 ‘징계부가금제’를 도입하고, 연합모금을 확대하며 셋째, 시민감시와 투명성강화로서 기부자, 배분대상자, 전문가, 일반시민으로 구성된 ‘시민감시위원회’가 내부 의사결정 과정을 감시하고, 시민들이 공동모금회 직원의 비리행위를 상시 고발할 수 있는 ‘사이버 신문고’, 온라인 피드백 서비스’를 도입하는 것이다. 기부자가 자신의 기부금이 어떻게 쓰이는지 진행 사항을 온라인을 통해 볼 수 있도록 하는 것도 포함된다(경향신문 2010.11.25/http://www.chest.or.kr/). 그러나 이 비상대책위원회의 쇄신안도 내부직원들에 대한 관리강화에 초점을 두고 있지 사회복지공동모금회의 의사결정과정과 운영구조에 대한 개선내용은 찾아보기 어렵다.

4. 한국의 제3섹터 반부패전략의 방향

앞서 살펴본 바와 같이 이론적 논의에서 주인-대리인이론은 정보의 비대칭, 지대추구이론에서는 독점적 지위로 인한 경쟁적 지대의 추구, 그리고 제도선택이론에서는 외부구조와 내부규칙이 행위자의 부패선호를 형성하게 됨을 살펴보았다. United Way의 지침은 재정책임성과 투명성에 원칙과 효과적인 수단을 제시하고 있다. 제3섹터에 관해 오랜 전통을 가진 영국의 제도는 제3섹터 본질인 자율성과 자발성에 기초하여 어느 특정 조직이 독점적 지위에 있지 않다. 다양한 조직들이 국가와 시장의 틈새에서 독립적으로 또는 상호보완적으로 활동하고 있는 것이다. 국가는 제3섹터를 포함한 부패현상에 대해 법적 체계를 구체화하고 있고, 부패정보체계를 도입하고 있다.

이를 사회복지공동모금회와 관련하여 제3섹터부패문제에 대응한 반부패전략방향을 정리하여 보면 다음과 같다.

첫째, 특정 제3섹터에 자원의 집중과 조직의 대규모화를 인위적으로 유도할 필요가 없다는 것이다. 제3섹터는 자발성과 부분성의 본질을 구현할 수 있도록 다양한 규모와 기능을 가진 조직이 지역사회를 기반으로 자율적으로 활동할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 독점성은 지대추구를 발생시키는 조건이 되므로 모금의 경우에도 독점화와 복수화를 넘어 이러한 대안을 검토할 필요가 있다.

둘째, 사회복지공동모금회처럼 자원배분을 목적으로 개별법에 의해 인위적으로 설치되어 관료화된 조직이 효율적으로 운영되기 위해서는 조직구조를 합리화해야 한다. 이사회는 적극적 멤버들로 구성되어야 하고, 재정전담부서는 전문화되어야 하며, 의사결정과정은 긴급한 지원이 필요한 경우 배분의 긴급성과 다년간 계속적 지원이 필요한 경우 배분의 지속성을 병행할 수 있도록 설계되어야 한다.

셋째, 제3섹터 부정에 대한 사회적 정보수집체계가 설치되어 반부패전략개발에 활용되어야 한다. 기관별로 부정행위자의 지위, 경로, 원인, 유형, 규모 등의 정보는 정보센터에 집적되어 주기적으로 분석되어야 함에도 불구하고 우리의 경우 제3섹터에서 일어나는 부정에 대한 상시정보수집, 통계, 유형분석 등 정보체계가 거의 구비되어 있지 않다. 제3섹터에 이전되는 재원이 증가하고 있음에도 불구하고 특정 사건이 발생하여 사회적 이슈가 될 때에만 관심을 가지는 것이 현실이다.

넷째, 제3섹터 내부감시장치의 보편화이다. 윤리헌장제정을 기초로 하여 내부적으로 무관용정책(zero tolerance policy)과 내부고발(whistleblowing hotline)을 조직운영에 있어서 투명성확보의 기초수단으로 활용할 필요가 있다. 제3섹터 조직은 조직운영규정이 세부적이지 못하고 구성원 상호간 친밀한 유대감이 작용할 수 있기 때문에 공식적 규정에 이러한 내용이 포함되도록 하는 것이 바람직하다. 이것은 조직내 직원이 비윤리적 분석에 의해 부정에 이르게 되는 심리적 경로를 차단하게 하는 장치가 된다.

다섯째, 정보의 공유와 활용이다. 이는 정보의 비대칭을 극복하기 위한 것이기도 하지만 지역간, 부문간 배분의 균형을 유지하기 위한 것이기도 하다. 이를 위해 보건복지

부와 상호 정보를 교환하여 자원배분과 정책의지를 판단하는 것, 지역단위와 부문별 요구도에 대한 정보를 교환하여 긴급성과 지속성 등을 판단하는 것 등도 필요할 것으로 보인다.

여섯째, 제3섹터 조직상호간 보완기능이 필요하다. 국가의 법과 조직의 규칙에 의해 제3섹터 조직을 강압하는 것은 그것의 본질인 자발성을 저해할 수도 있다. 따라서 다른 제3섹터조직이 제3섹터부정부패에 전문적으로 역할을 하거나, 재무관리진단과 직원의 전문화교육을 할 수 있도록 다원화될 필요가 있다.

V. 결론

복지공급에 있어서 비영리 민간조직은 영국에서와 마찬가지로 한국에서도 그 역할비중이 높아지고 있고 중요한 기능을 수행하고 있다. 이와 같은 맥락에서 사회복지공동모금회는 하나의 자선조직으로서 다른 자선조직을 지원하기 위해 민간의 자율적인 활동에 기반하여 모금과 배분을 주요 기능으로 하는 조직이라는 점이 주목된다. 이 조직의 기본 성격은 다른 비영리조직들과 달리 대표적 모금기관으로서 독점적 지위에서 재원을 모금할 수 있으며 그렇기 때문에 이를 집합적 형태로 관리한다는 점이다. 법적으로 보장되는 독점적 지위로 인해 모금활동에 있어서 크게 어려움을 겪지 않는다. 또한 개인과 기업으로부터 모금된 대규모의 사회적 집합재원으로 인해 이를 필요로 하는 다른 비영리민간조직과는 비균형적 관계가 형성될 수 밖에 없는 환경에 놓이게 된다. 특히 비지정기탁재원이 60%이상인 것이 이를 뒷받침하고 있다.

조직구조는 법에서 규정하고 있는 이사회와 감사, 각 분과실행위원회, 그리고 사무처 등으로 편제되어 있는데 재원규모와 성격에 비해 비상임직위의 비중이 많으며, 이러한 구조가 지속되게 된다면 사무처의 기능과 재량이 상대적으로 높아지게 된다. 보건복지부의 조사결과에서 나온 바와 같이 부정이 주로 내부직원에 의해 발생되었고 이에 대해 무관용주의(zero tolerance policy)가 적용되지 않아서 내적통제를 강화하는 방안이 제시되고 있지만 보다 근본적이고 거시적인 조망이 필요하다.

자선조직의 역사와 경험이 한국에 비해 풍부한 영국은 이처럼 자선활동을 위한 사회적 재원을 독점적으로 집합하는 비영리기관은 찾아보기 어렵다. NPC, CAF 등 대표적인 자선조직들은 기부제공자와 수혜자가 효과적으로 잘 연결될 수 있도록 기부를 촉진하고 욕구를 분석하는 역할들을 수행한다. 오히려 대규모 민간기업의 경우 독립적인 재단을 형성하여 직접 자선활동을 하는 경우도 있다.

최근에 영국은 신부패법(New Bribery Act 2011)을 제정하여 실행할 정도로 NGO의 부정에 대한 관심을 높이고 있다. 이는 NGO의 접촉대상이 정부, 기부기관, 지역사회 등 다양하며 활동영역도 해외로 넓어지고 있는 추세이므로 부패위험에 노출될 가능성은 높아지기 때문이다. 그렇기 때문에 영국의 NGO들은 그들의 면책사유, 즉 적절한 절

차(adequate procedure)임을 증명할 수 있도록 정보를 모으고 교육을 받는 노력을 기울이고 있다.

그리고 내부적으로 발생하는 부정(fraud)에 대해서도 모든 정보의 공개와 교육훈련, 내부고발제도 등을 제도화하고 있다. 이와 같은 노력에도 불구하고 여전히 반 부정전략들이 충분히 준비되어 있지 않은 자선조직들도 60%이상 나타나고 있다. 그러나 기본적으로 모든 등록된 자선조직들은 자선협회(Charity Commission)에 재정결산에 대한 보고서를 제출하게 되어 있으며 필요한 경우 조사를 받게 되어 있다. 그리고 회계관리에 있어서도 Mango를 비롯한 다른 NGO로부터 자선조직의 회계관리교육을 받을 수 있도록 인프라가 구비되어 있고 Fraud Advisory Panel처럼 개인과 조직이 부정으로부터 보호 받을 수 있도록 정보와 권고, 그리고 교육훈련을 제공하는 자선조직들도 있다.

이처럼 영국은 자선조직의 활동을 지원하는 자선조직이 다양하고 풍부하며 기본적으로 모든 자선조직에 대해 민간자선협회(Charity Commission)로부터 누구도 예외 없이 등록, 보고, 감독, 조사를 받도록 하고 그에 따른 조세혜택도 주어지도록 제도화하고 있다. 그리고 자선조직에서 발생하는 부정, 부패에 대한 정보를 모으고 이에 대응할 수 있는 전략을 개발하는데 자선조직상호간 협력하고 있는 것이다.

<참고문헌>

- 김혜원 외(2009). 「제3섹터 부분의 고용창출 실증연구」. 한국노동연구원
 경향신문(2010,11,25) 사회복지공동모금회 채신안...내역 공개, 시민감시기구 구성 등
 국민권익위원회(2010a). 2010년도 공공기관청렴도 측정결과(요약)
 국민권익위원회(2010b). 사회복지시설 위탁운영 및 보조금 집행의 투명성 제고 제도개선보고서
 국민일보(2011.01.14) 신임 공동모금회장 '공금 유용' 두둔?
 노대명 외(2009). 「보건복지부문 제3섹터에 대한 연구」. 한국노동연구원
 동아일보(2009,2,19) 복지예산 공무원 착복과 누수, 양천구청뿐인가
 보건복지부 사회복지공동모금회 감사결과 발표 보도자료(2010, 11, 21)
 부산사회복지공동모금회(2008). 「부산사회복지공동모금회 이웃사랑과 지역사회복지발전을 위한 지난 10년과 앞으로 10년」
 사회복지공동모금회(2009). 2009 「사회복지공동모금회 나눔보고서」
 사회복지공동모금회법
 사회복지공동모금회정관
 이태수(2010). 사회복지공동모금회, 어떻게 해야 하나?. 사회복지공동모금회 비상대책위원회 토론회 자료
 조선일보(2010,11,21) 공동모금회 비리. 부정 어떻게
 중앙일보(2010,10,17) 노인장기요양보험 시행 2년만에 부정수급 104억

- 최병선, 사공영호(1997) 부정부패와 정부규제. 「한국행정연구」 5(4). 한국행정연구원
- 한국일보(2010,11,26) 알맹이 없는 '사랑의 열매' 채신안
- 행정안전부(2008,3,31). 행정안전부등록 비영리민간단체 등록현황.
- 행정안전부(2011,4,15). 보도자료 “올해 비영리민간단체 공익활동 지원 220개 사업 확정”
- 현진권(2010). 자선기부와 사회복지공동모금회 비리: 경쟁이 해법이다. KERI 칼럼
- Bribery Act 2010 UK
- Charities Act 2006 UK
- Charities Aid Foundation(2009) The CAF effect 2008/09: support on the financial tightrope
- Charities Aid Foundation(2010). Trustee's Report and financial statements for the year ended 30 April 2010
- Charity Commission(2010). Annual Report 2009/2010
- Charity Commission(2010). Charity Commission and Regulation
- Collier, M.W.(2002). Explaining corruption: An institutional choice approach. *Crime, Law & Social Change*. 33.
- Common, R.(1997). The new public management and policy transfer: the role of international organizations in Minogue, M, C. Polidano, D. Hulme(1997)(eds). *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*. Massachusetts: Edward Elgar.
- Fraud Act 2006 UK
- Fraud Advisory Panel(2008). Charity Fraud
- FRAUD ADVISORY PANEL(2009a). 11th ANNUAL REVIEW-2008/2009
- Fraud Advisory Panel(2009b). Breach of trust: an investigation into the incidence, origins and impact of fraud in the charitable sector
- Fraud Advisory Panel(2009c). Fraud in the charitable sector.
- Goudie, A & D. Stasavage(1998). A framework for analysis of corruption. *Crime, Law & Social Change*. 29
- Hewitt de Alcantara, Cynthia(1998). Uses and abuses of the concept of governance *International Social Science Journal*. 155. UNESCO.
- Kendall, J and M. Knapp(1993). DEFINING THE NON PROFIT SECTOR: THE UNITED KINGDOM. Working Paper of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project
- Kreuger, A. O.(1974) The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review*. Vol.64, No.3
- Lambsdorff, J.G.(2002). Corruption and rent seeking. *Public Choice*. Vol.113
- Lloyds TSB Foundation for England and Wales(2009). *Annual Report and Accounts*
- Mango(2009). Annual Report and Accounts for Management Accounting for Non-Governmental Organizations Known as "Mang"

- Matthew Hilton, James McKay, Nicholas Crowson and Jean-Francois Mouhot(2010). 'The Big Society': civic participation and the state in modern Britain. <http://www.historyandpolicy.org/papers/policy-paper-103.html>
- Murphy, P.R. and M.T. Dicin(2011). Psychological Pathways to Fraud: Understanding and Preventing Fraud in Organizations. *Journal of Business Ethics*. Published online:27 January 2011
- National Fraud Authority(2011). Annual fraud indicator.
- New Philanthropic Capital(2009). Report and Financial Statements for the yeat ended 30 June 2009
- Onuf, N.G.(1997). "A Constructivist Manifesto," in K.Burch and R.A. Denemark (eds.), *Constituting International Political Economy*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publihsers.
- PKF(UK)LLP & Charity Finance Directors'Group(2007). Managing risk: protecting your assets. Available from www.pkf.co.uk
- Poth, S. and T. Selck(2009). Principle Agent Theory and Artificial Information Asymmetry. *POLITICS*. Vol.29
- Salamon, L.(2002). *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore, Johns Hopkins University. Press
- Salamon, Sokolowski & List(2003). Global civil society: an overview, in working papers of the Johns Hopkins comparative non-profit sector project. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Shah, A.(2006). Corruption and Decentralization Public Governance. World Bank Policy Research Working Paper 3824, January 2006
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL UK(2010). 2010 UK Bribery Act A Briefing for NGOs
- Transparency UK(2010). THE 2010 UK BRIBERY ACT ADEQUATE PROCEDURES
- Tullock, G.(2003). The Origin Rent-Seeking Concept. *International Journal of Business and Economics*. Vol.2, No.1
- United Way International(2006). GLOBAL STANDARDS for United Way Organization
- Waterman, R and K. Meier(1998). Principal-Agent Models: AN Expansion?. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol.8
- World Bank(1992). *Governance and Development*. Washington DC. The World Bank.

투고일자 : 2011.02.10

수정일자 : 2011.04.30

게재일자 : 2011.06.16