

미국의 비영리부문에 관한 연구 -역할과 성격의 변화*

김승현

서울산업대학교

미국의 비영리 조직들은 종교조직의 후원아래서 발달하였고 사회경제적 변화와 더불어 하위부문별로 발달하였으며 그 법적 지위는 19세기 후반에야 정립되었다. 교육, 의료, 문화, 사회서비스 등 하위부문에서 비영리조직들은 대개가 선도적 역할을 수행하면서 당시에는 사회적 수요와 수혜자가 불분명한 영역에 대한 서비스를 주도하였다. 이런 과정에서 사회문제와 요구가 분명해지고 이에 대한 사회적 접근이 필요하다는 인식이 광범위하게 확산되면서 정부에 의한 개입이 본격화되었다. 이런 측면에서 볼 때 미국의 비영리조직에 관한 설명은 소위 자발적 조직이 문제해결에 미흡할 경우에 정부조직의 역할이 증대된다는 자발적 실패에 관한 설명이 타당하게 보이지만 1960년대에 정부의 복지역할이 커지면서 자발적 조직들도 폭발적으로 증가하였던 추세에 비추어볼 때 정부가 이들 조직을 전담체계로 활용하려는 의지도 중요한 변수이다. 문화적 배경외에 정부부문의 정책방향이 갖는 중요성을 고려할 때 비영리부문에 대한 기존의 설명들은 지나치게 단순하며 하위부문별 특성을 고려하지 못하고 있다. 정부보조에 크게 의존하는 의료나 사회적 서비스의 영역과, 정부보조와는 무관한 종교조직이나 창도적(唱導的) 조직들은 서로 상이한 요인에 의해 확대된다고 볼 수 있다. 아울러 전자의 조직들은 정부보조에 대한 경쟁이 심화되면서 시장지향적인 행태를 보이고 전문화와 관료화의 방향으로 진전되는 부정적 효과 때문에 비영리 조직으로서의 정당성을 잃어버리고 있다는 비판이 어느 정도 타당하다. 그러나 종교조직과 창도적비영리조직들은 여전히 관료적 거대조직과 개인 간의 긴장을 해소하고 사회적 문제를 노정함으로써 주요한 기능을 수행하고 있다. 따라서 이 부문에 포함된 조직들의 다양성을 고려할 때 부문 전체의 분석 뿐 아니라 서비스의 특성에 따른 하위부문에 대한 비교분석과 개별적 조직을 분석하는 작업이 병행되어야 한다.

1. 서론

19세기의 미국사회를 관찰한 토크빌(Alexis de Tocqueville, [1835] 1945)은 공동체적 욕구를 충족시키는데 시민들의 집합적 노력과 통제현상에 깊은 감명을 받았다. 유럽국가들의 경우 사회적, 지역적인 문제를 해결하는데 있어서 전통적으로 귀족이나 지방단체들이 담당하던 역할이 중앙집권적 정부권력에 의해 대체된 반면에, 미국사회는 지적·도덕적 결사체들이 이차적 권력의 원천으로서 중요한 역할을 하고 있었고 이 점이 다른 국가와 미국을 구별하는 가장 큰 특징임을 갈파하였다. Tocqueville의 관점처럼 자발적 조직¹⁾은 미국사회현상의 가장 중요한 특징 중의 하나였으나 사회과학의 연구대상으로 중심

* 이 논문은 1996년도 교육부 학술연구조성비(지역연구)에 의해 작성되었음.

적인 위치를 차지한 것은 최근 20여년에 불과하다.

미국사회에서 자발적 조직들이 갖는 중요성은 그 정치적, 문화적 배경과 깊이 연관되어 있다. 미국은 독립국가로 출범할 당시부터 강력한 중앙정부와 이에 따른 높은 세금의 부과를 혐오하였고, 이런 연유에서 유럽국가들보다 아주 좁은 영역에서만 공공재를 규정함으로써 연방정부의 역할확대를 어렵게 하였다. 나아가 특정 종교나 교회에 정치적 특권을 부여하는 것을 금함(the First Amendment)으로써 유럽에서처럼 정부와 교회가 교육, 사회서비스, 빈곤구제 등에서 중추적 역할을 하는 가능성도 없었으므로 사적·자발적 조직들의 영역이 확대될 수 있었다. 이러한 정치적·헌법적 기반위에서 19세기 중에는 Dartmouth College v. Woodward의 판례(1819)를 통해 대법원이 법인설립과 이사회외 자율성을 존중하는 결정을 함으로써 사적인 조직의 확산을 도왔고, 1830년대 이후에는 각 주정부들이 일반법인에 관련된 법률을 광범위하게 채택하였다 (Hall, 1987).

자유주의적인 분권적 정치구조와 아울러 종교적·인종적 다양성은 절대적인 가치에 대한 합의를 불가능하게 하는 대신, 사회적 갈등을 심화시키지 않으면서 문화적 다양성을 유지하는데 사적인 자발적 조직들이 중요한 역할을 하였던 것이다. 무수한 종교적 분파와 인종집단들은 정치적 견해나 가치를 표현하고 함양하기 위해 많은 자발적 조직들을 양산하였고 이러한 조직을 통해서 특유의 가치를 보존하였을 뿐 아니라 서로 다른 가치와 이해관계를 조정하였다. 다시 말해서 미국의 다원적 민주주의의 근본이 바로 자발적 조직들에 있다고 간주된다 (Hammock & Young, eds. 1993: 9-15).

1930년대 이후 경제적 문제가 심화되면서 정부역할이 대대적으로 확대되었고, 연방정부의 적극적 개입과 더불어 비영리부문 역시 빠른 속도로 확대되었으나 이에 대한 관심은 정부역할에 대한 관심의 뒷전으로 물러나 있었다. 그러나 1970년대 이후 New Deal과 Great Society에 대한 부정적 평가와 반성이 대두되면서 공동체적 문제해결방식에 대한 관심이 다시 높아지기 시작하였다. 이러한 관심에 힘입어 지난 20여년간 이러한 조직들에 대한 이론적, 실증적 연구들이 폭발적으로 증가하였다. 이들 연구의 초기에서부터 비로소 자발적, 박애적(philanthropic), 자선적 조직을 총칭하는 비영리부문 또는 제3부문이라는 용어가 쓰이기 시작한 것이다²⁾ (Hall, 1992). 이러한 학술적 관심외에도 정부의 관심 역시 매우 높아져 의회에서는 수 차례의 청문회가 열렸고 재무성은 비영리부문에 대

1) 미국의 연구에서는 이러한 성격의 조직들을 ‘비영리부문’ 또는 ‘비영리조직,’ ‘제3부문,’ ‘자발적 조직’ 등의 용어로 표현하고 있으므로 본 연구에서도 이러한 용어를 차별없이 사용한다.

2) 비영리부문의 연구에서 박애(philanthropy)와 자선(charity)은 구별되어 쓰이는데 박애는 사회문제의 해결을 위한 발전적 미래지향적 투자를 지칭하고, 자선은 특정한 고통을 덜기 위한 기부행위를 말한다 (Gies et al. eds. 1990). 아울러 비영리조직의 국제적인 분류(International Classification of Nonprofit Organizations)에 따르면 문화와 오락, 교육과 연구, 의료, 환경, 주택, 종교, 복지서비스 제공기관 등을 포함한다 (Smith et al., 1995).

한 저술을 여러 권 간행하였다.

본 연구는 비영리부문이 미국사회에서 차지하는 비중을 이해하기 위하여 역사적 고찰을 통해 그 역할과 성격의 변화를 살펴보고, 비교적 근래에 이루어지기 시작한 이론적 설명을 이에 비추어 봄으로써 이들의 적실성을 이해하고자 한다. 이 부문이 상술한대로 정치적 경제적 변화와 밀접한 관련이 있음을 고려할 때, 정부·영리·비영리 등 세 부문의 유기적 관계하에서 비영리부문을 파악할 필요가 있다. 이런 맥락에서 비영리부문의 확대와 축소에 영향을 미치는 요인들을 알 수 있고 이러한 변화의 사회적 효과도 아울러 이해할 수 있을 것이다. 즉, 비영리부문을 매개변수로 파악하여 역사적 사실을 중심으로 그 존재와 발전요인 및 그러한 과정에서의 성격변화와 사회적 영향을 포괄적으로 이해하려한다.

II. 비영리부문의 개념과 영역

미국내외에서의 논의와 관심의 대상은 거의 정부와 기업 또는 공부문과 사부문이라는 두 가지 부문이 주류를 이루고 있으나 세번째 조직구분으로서 “보이지 않는 부문”인 사적, 자발적 비영리조직들의 집단이 시민사회의 주요한 기능을 담당하고 있다. 이들은 교회, 학교, 사립대학, 연구기관, 병원, 재단, 복지기관, 예술문화조직, 지역공동체개발기구, 공제조합 등을 포함한다. 이러한 조직들에 대해 일관된 정의와 영역구분이 어려운 만큼 소극적인 방법으로 이 부문을 정의하는 것이 일반적이다. 즉 비영리부문은 정부의 일부분도 아니고 수익사업을 위한 것도 아닌 조직들을 일컫는다. 이러한 개념규정은 주로 조직의 사명이나 목적이 타 부문과는 다르다는 점을 강조하는 것으로, 기업이 이익을 위해 존재하고 정부가 법과 질서 및 일반적 복리를 증진하고자 하는데 반해서 비영리부문은 특정 서비스의 제공이나 특수한 (주의) 주장을 내세우기 위해 존재한다. 그러나 이러한 서비스나 주장의 직접적 수혜자가 특정 계층을 주대상으로 하는 경우에도 사회적 복리와 연관된 경우가 많으므로 이들 조직을 박애적 자선적 공익조직이라고 부르기 때문에 조직특성에 의한 개념규정은 변별력이 낮다고 볼 수 있다.

이 부문에 대한 연구의 진전과 더불어 좀 더 적극적이며 특징적으로 부문을 규정하기 시작하였다. 비영리부문은 공식적이며, 정부와는 독립적으로 자치적이고, 이윤을 그 구성원에게 배분하지 않는 자발적 조직들로 규정한다 (Salamon & Anheier, 1993). 이 중 배분억제의 측면이 가장 특징적이며 정확한 정의로 받아들여진다 (Hansmann, 1980).

또 다른 보다 현실적인 개념규정은 미국세법(Internal Revenue Code) 501(c)(3)와 501(c)(4)에 의해 조세감면을 받는 조직들을 지칭하는데, 양자의 공통된 특성은 이러한 조직들은 이윤을 조직구성원에 배분할 수 없으며(nondistribution constraint) 조세감면을

받는다. 501(c)(3)는 “종교적, 자선적, 과학적, 공공안전의 검사에 관련되었거나, 문예적, 교육적 목적을 갖는” 조직이거나, “국내외의 아마추어 스포츠경기의 증진 또는 어린이나 동물의 학대를 방지하기위한” 조직들을³⁾ 대상으로 여기서 발생하는 이익을 구성원에게 배분하지 않고, 입법에 영향을 미치려하지 않으며 공직선거에서 특정 후보의 선거운동에 개입하지 않는 조직을 대상으로 한다. 501(c)(4)는 주로 시민연대와 사회복지 조직들이며, 주로 조직구성원의 이익을 위한 조직들을 대상으로 한다. 두가지 조직들의 또 하나의 차이는 501(c)(3)의 적용을 받는 조직들에 대한 기부는 세금공제를 받을 수 있으나 공제적(mutual benefit) 성격의 조직들에 대한 기부는 이런 혜택이 없다는 점이다. 이런 연유에서 박애적 비영리조직과 공제적 비영리조직을 구분하기도 한다.

<표-1> 비영리조직들의 특정연도별 증가추세

(단위 : 천)

1940	1946	1950	1967	1977	1980	1984	1990
12.5	27.5	32 (18)	309	406 (333)	449 (336)	483 (338)	632 (351)

註 : 종교조직을 제외한 비영리조직들의 숫자이며 괄호안의 숫자는 종교조직의 숫자임.

비영리부문에 관한 첫 공식자료는 1967년 자료이다.

자료: 1940, 1946, 1950은 1952년 미 하원의 Cox Committee에서 증언한 국세청측의 추정자료, 1967년은 Weisbrod(1988), 1977년 이후는 Hodgkinson & Associates(1992), p.23.

이러한 조직들로 구성된 비영리부문은 독립된 국가로서의 미국성립이전부터 시민생활에 중요한 역할을 해왔으나 조직의 수효는 1960년대 중반부터 폭발적으로 증가⁴⁾하기 시작하였다 (<표-1> 참조).⁵⁾ 이들이 시민생활에서 차지하는 비중이 얼마나 큰지 알 수 있는 보다 나은 자료는 이 부문에서 고용되어있거나 보수없이 자발적으로 일하는 사람들의 수를 알아보는 것이다. 1990년에 1억4천만명이 이 부문에서 일하고 이 중 7%는 보수없이 노동력을 제공하였다 (Hodgkinson & Associates, 1992: 18). <표-2>에서 알 수 있듯이 이는 정부부문 고용인구의 60%이며 영리부문의 16%에 이른다. 더욱이 1982년과

3) 부문 전체의 구성숫자로 보아 비교적 미미한 이러한 조직들을 규정에 내포하고 있는 반면에 비영리부문의 고용과 재정의 반이상을 차지하는 의료부문에 대한 언급이 없는 것은 문제점으로 지적된다.

4) 종교조직을 제외한 비영리조직들 중 60%는 1971년과 1992년사이에 설립되었으나 대부분의 종교조직들은 1970년 이전에 설립되었고 약 20%만이 1970년 이후에 설립된 것이다 (Hodgkinson & Associates, 1993).

5) 비영리부문내의 조직의 숫자를 파악하는 것은 쉽지 않은데 이는 종교조직은 연방정부에 보고하지 않아도 조세감면을 받으며, 5000달러 이하의 수입으로 운영되는 조직 역시 조세감면을 위한 보고의무가 없기 때문이다.

1984년 사이의 전체고용비중에서의 감소를 제외하고는⁶⁾ 타부문에 비해 꾸준히 고용비중이 높아지고 있음을 알 수 있다.

<표-2> 전체고용 중 세부문의 상대적 비중(%)

연도 \ 부문별	1977	1982	1984	1987	1990
비 영 리	9.3 (5.8)	10.6 (6.2)	10.3 (6.0)	10.7 (6.1)	11.4 (6.7)
영 리	72.2 (71.3)	71.3 (70.5)	72.1 (71.4)	71.3 (70.7)	70.9 (70.1)
정 부	18.6 (17.8)	18.1 (17.1)	17.6 (16.6)	18.0 (16.1)	17.7 (16.0)

註 : 전시간제(full-time) 자발적 노동자를 포함해서 계산된 것이고 괄호안의 비율은 자발적 노동을 제외시킨 것임.

자료: <표-1>과 같음. p.29-30.

비영리부문의 규모를 알 수 있는 보다 나은 또 하나의 방법은 국민소득 중에서 차지하는 비중을 평가하는 것이다. 1990년에 전체국민소득(4.6조 달러) 중 비영리부문의 비중은 6.8%이며 이 역시 증가추세를 보이고 있다 (<표-3> 참조). 1977년에서 1982년 사이에 비영리부문의 증가는 85%에 이르지만 정부와 영리부문은 각각 58%, 55%로 상대적으로 급속한 팽창률을 보이고 있다. 1982년과 1984년 사이에는 이러한 증가추세가 둔화되었으나 1984년 이후 이러한 추세는 반전되어 1990년까지 비영리부문은 60% 증가한 반면 정부와 영리 부문은 각각 52%, 46% 증가하였다 (Hodgkinson & Associates, 1992: 17).

<표-3> 국민소득 중 세부문의 상대적 비중(%)

연 도 \ 부문별	1977	1982	1987	1990
비 영 리	5.5	6.4	6.5	6.8
영 리	79.6	78.6	78.5	78.2
정 부	14.9	15.0	15.0	15.0

註 : 여기서 국민소득은 자발적 노동시간을 환산하여 포함시킨 것임.

자료: <표-1>과 같음, p.35. 자발적 노동의 환산에 대해서는 제1장, 특히 pp.38-9 참조.

6) 이 기간동안에도 보수를 받는 사람의 숫자는 2%증가하였고 자발적 노동도 4.7% 증가하였으나 영리부문의 피고용자가 6.5%, 정부부문은 2.2% 증가하였다 (Hodgkinson & Associates, 1992: 18).

국민소득이 재화와 서비스생산에 있어서 노동 및 자산 소득을 포함하는 전체요소비용을 측정하는 것이므로 비영리부문의 이러한 비중을 감안할 때 자연 이들 재원이 어디서 생기는가에 대한 의문을 갖게 된다. <표-4>는 각 하위부문별로 가용재원의 출처를 나타낸다. 개인적 기부금이 대부분일 것이라는 일반적 생각과는 다르게 이는 전체적으로 18.4%에 불과하고 정부로부터 31.8%, 서비스에 대한 요금과 사적부담이 50.4%에 이르고 있다. 무엇보다도 하위부문별로 사적부담이나 정부지원이 상당히 달라서 비영리부문에서 상당한 비중을 차지하는 의료부문의 경우에는 개인기부금이 거의 없고 주로 공적, 사적 부담금에 의존하고 있다.

<표-4> 비영리부문의 하위부문별 연간 자원출처, 1992 (%)¹⁾

출처 하위부문	개 인 기 부 금	사 적 부 담 요 금	정 부	기 금 과 투 자 소 득	교 회	기 타
의 료	3.6	48.3	40.7	2.5	1.9	3.0
교육 / 연구	12.7	57.0	20.0	5.3	2.6	2.4
종 교 조 직 ²⁾	94.5	6.7	---	2.2	-13.7	10.3
사회적/법적 서 비 스	20.0	17.5	50.0	2.7	0.5	9.1
민 간 조 직/ 공 제 조 합	31.3	20.4	33.3	2.0	0.7	12.2
예 술/문 화	40.2	24.4	14.7	9.8	1.2	9.8
재 단 ³⁾	-57.0	45.5	---	50.6	0.5	60.9
합 계	18.4	39.1	31.3	4.6	0.0	6.6

註 : 1) 각 하위부문의 합, 즉 횡렬의 합은 100%.

2) 교회는 기부금을 받을 뿐 아니라 이를 다른 비영리조직들에 배분하기도 한다. 음의 부호는 이를 의미하며 교회고유의 성직활동에 쓰이는 재원이 조정된 백분율임.

3) 재단의 주요활동이 비영리조직들에 대한 기부이며 이 역시 음의 부호로 나타나 있다.

자료: Rose-Ackerman (1996)

재원의 구성비에서 알 수 있는 것은 비영리부문과 정부 또는 영리부문이 완전히 격리되어있고 근본적으로 적대적이라는 생각(Nisbet, 1962: 98, 109)은 잘못된 것이며 세부 부문이 서로 긴밀히 연관되어 기능한다는 것을 알 수 있다. 역사적으로 특별하게 격리되는 방향으로 진전된 종교부문이나 사회적으로 논쟁의 대상이 되어온 사적 재단을 제외하고는 정부의 보조와 개입이 거의 모든 분야에서 두드러진다. 역사적으로 보아 산업사회의 사회적 문제나 욕구에 대한 정부의 대응은 항상 직접적인 정부조직의 확충과 개입으로 나타나지는 않았고 오히려 사적 조직에 대한 재정적 지원을 통해서 간접적인 개입의 형

태를 취하는 것이 보다 일반적이라고 할 수 있다.

영리부문과도 밀접한 관계를 맺고 있어서 비영리조직들은 이들로부터 재화의 구매를 통해 고용을 창출할 뿐 아니라 영리부문 역시 비영리부문으로부터 서비스를 사들이고 재단을 통해서나 기업별로 이들에게 많은 재정적 지원을 하고 있다. 뿐만 아니라 기업인은 비영리조직의 위원회의 구성원이 되기도 하고 교육연구기관은 영리조직들에게 연구결과와 훈련된 인력을 제공함으로써 인적교류도 활발하게 이루어지고 있다.

III. 비영리부문의 성장배경과 사회적 효과에 관한 이론적 설명

160여년 전 Tocqueville이 경이롭게 관찰한 미국사회의 다양한 자발적 조직들은 오늘날에 있어서는 훨씬 더 광범위하게 존재하고 있다. 1930년대에서 1980년대에 이르기까지 미국인구가 1.5배 증가한 반면에 연방정부의 사회복지비 지출은 20배로 증가한 사실에서 보듯, Tocqueville이 그토록 위협시했던 국가역할의 엄청난 확대에도 불구하고 우려했던 전체주의적 국가가 출현하기 보다는 소위 복지국가와 자발적 조직들이 공존하고 있다.

여기서 생기는 의문은 이익추구라는 유인(사기업)이나 조세에 의한 보장된 수입원도 갖고 있지 않은 비영리부문은 왜 존재하는 것이며 또 지속적으로 확대되어 왔는가이다. 지난 20여년간의 연구노력을 통해 이러한 존재이유나 확대이유에 대해 다양한 이론적 설명이 제시되고 있다 (Anheier & Seibel, 1990).

미국의 비영리부문에 관한 연구에 일대 전기를 마련한 것은 재무성이 주관한 Filer위원회의 1975년 보고서이다 (the Filer Commission Report: 공식적 명칭은 the Report of the Commission on Private Philanthropy and Public Needs). 이 위원회가 설립된 근본적 이유는 부호들이 설립한 사적 재단들이 조세감면을 받으면서도 공적인 책임을 망각한 채 사적 이익을 위해 이익단체적 활동에 몰두한다는 사회적 비판에 있었다. 이런 비판때문에 1969년의 세계개혁안은 사적 재단과 공적인 자선조직을 구별하여 사적 재단에 새로운 규제와 세금을 부과하는 것이었다. Filer위원회는 재단 뿐만 아니라 조세감면 혜택을 받는, 즉 501(c)(3)의 적용을 받는 모든 자선적 자발적 조직들을 조사대상으로 하였고, 이런 조직들을 통합된 비영리부문으로 취급하였다 (Hall, 1992: chap.8).

Filer위원회의 활동이후 비영리부문에 대한 관심은 극도로 고조되어⁷⁾ 비영리부문에

7) 많은 대학에서 연구소를 설립하여(Programs on Non-Profit Organizations at Yale, Indiana University Center on Philanthropy 등) 현재는 20여개를 상회한다. 이 부문에만 연구노력을 쏟는 학회와 학회지도 생겨나기 시작하여 Nonprofit and Voluntary Sector Research, Nonprofit Management and Leadership, Voluntas: The International Journal of Voluntary and Nonprofit Organization 등

관한 연구는 폭발적으로 증가하기 시작하였다. 이 연구들은 대체적으로 두 가지 유형으로 구분해볼 수 있다. 주로 경제학이나 사회학적 정향을 갖는 연구들은 비영리조직들을 종속변수로 보아 이들의 존재와 발전요인을 설명하는데 치중하며, 이러한 이론적 설명들은 어떤 분야에서 비영리조직이 발달되기 쉬운가를 밝히는데 많은 도움이 되었다. 보다 구체적으로 경제학적 설명은 시장실패적 관점에서 설명함으로써 제도적 구조나 정부정책의 영향을 고려하지 못하는 반면 사회학적 연구가 이런 측면을 강조함으로써 경제학적 연구의 결점을 보완한다고 볼 수 있다 (DiMaggio & Anheier, 1990). 두번째로 정치학적 정향을 갖는 연구들은 비영리조직들을 독립변수로 보아 국가정책이나 사회에 미치는 영향을 설명한다.

이론적 설명 중 정부나 시장의 제도적 결함을 원인으로 드는 설명들이 가장 먼저 제시되었다. 첫째, 시장에서 교환되는 정보가 불완전하고 제공된 서비스에 대한 소비자의 평가가 어려운 경우에는 영리를 추구하는 공급자가 아닌 신뢰할만한 사적인 조직이 서비스를 제공하여야 한다 (시장실패: Hansmann, 1987). 아울러 정부에 의하여 제공되는 서비스는 모든 사람에게 일반적으로 동일하게 제공되어야 한다는 제약(categorical constraint: Douglas, 1987)이 있으므로 개별적인 차별화가 불가능하고, 따라서 많은 사람들이 서비스에 불만일 수 있다 (정부실패). 그러므로 자발적 조직은 시장실패와 정부실패에 대한 조직적 반응으로 간주할 수 있다. 아울러 경제발전으로 인해 여성의 사회참여가 많아지고, 여가시간이 늘어나면서 자발적인 사회참여를 확대시켰을 뿐 아니라, 기업들의 박애적 재단 설립 역시 증가하였다 (Wuthnow, 1991: chap.10).

이상의 견해는 이윤추구적인 사기업과 정부조직을 정상적인 조직형태로 파악하는 반면, Salamon(1987)은 집합적 재화의 제공에 있어서 자발적 비영리 조직이 미국인이 선호하는 기구이며 단지 이들 조직이 실패할 경우에만 정부의 역할을 기대한다고 설명하고 있다. 이 밖에 조세감면이나 기여금의 조세공제조항같은 정부보조가 비영리부문의 확대에 결정적인 역할을 한다고 보는 견해도 있다 (Fama & Jensen, 1983). 실제로 비영리조직의 조세감면을 규정한 1894년 관세법 이후 수차례에 걸친 개정을 통해 1954년 현재의 국세법 501(c)(3)와 501(c)(4)의 조항에 이르기까지, 그리고 그후의 세계개혁 등 세법의 변화는 비영리조직에 큰 영향을 끼쳐왔다 (Block, 1987). 뿐만 아니라 정부역할이 확대된 1930년대 이전이나 이후에 있어서도 비영리조직들은 꾸준히 정부보조를 받아왔고, 특히 1960년대 이후의 사회복지법의 개정을 통해서 정부기관이 아닌 비영리조직들이 사회서비스의 제공을 본격적으로 담당하게 됨으로써 이러한 조직들은 급속히 팽창하였다 (Abramson & Salamon, 1986).

이 발간되고 있다. 뿐만 아니라 1980년에는 모든 자선적 조세감면 조직들이 이해관계를 대변하고 연구를 지원하며 연관된 통계자료를 수집하는 전국적 조직인 Independent Sector가 결성되었다 (Smith, 1993; Hall, 1992).

이러한 이론적 설명들을 종합하면 비영리부문은 정부부문이나 경제부문의 변화와 밀접한 관련하에서 변화해왔음을 알 수 있고, Salamon의 설명에서 보듯 미국사회의 문화적 배경도 중요한 요인임을 파악할 수 있다. 문화적 배경의 중요성은 미국의 연구에 이어 시작된 구미의 비교연구(Gidron et al., 1992; Anheier & Seibel, 1990), 특히 1980년대 이후 복지진달체계에서 비영리부문의 역할을 확대시키려는 복지다원주의의 연구(Johnson, 1987)에서도 나타난다. 즉 정부의 권한과 시장기능에 대한 사회의 전통적 견해가 무엇인가가 중요하며(James, 1989), 특히 법체계의 형태, 교회와 정부간의 역사적 관계 및 공공복지의 분권화 정도가 중요요인으로 간주된다.

이상의 논의는 비영리부문을 주로 종속변수로 간주하여 그 존재와 확대요인을 정치적, 경제적, 문화적 배경에서 설명하는 것이지만, 이러한 변화과정에서 이 부문의 성격은 어떻게 변화하였는지 그리고 그 사회적 역할이나 영향은 무엇인지 역시 중요한 의문으로 남는다. 비영리부문은 다양성과 혁신의 근원이 되는 것으로 묘사되곤 한다. 정부나 사기업이 유망한 분야에만 투자하는 반면에 비영리부문에서는 사회적 개혁을 위한 실험적 투자가 이루어질 수 있을 뿐 아니라, 서로 다른 이념과 가치를 갖는 사람들이 결속하고 자신들의 생각을 표현하게 함으로써 친지나 지역공동체의 중요성이 반감된 산업사회에서 개별적 욕구를 충족시키는 중요한 기구가 되는 것이다. 따라서 자발적 조직들은 개인의 사회적 소외를 막고 사회적 통합을 촉진하는 매체가 된다 (Smith, 1973; Berger & Neuhaus, 1977). 다시 말해서 이러한 조직들이 정부에 영향을 미치는 구심점들이 되어 다원주의의 근간을 이룬다.

그러나 비영리조직들이 이런 긍정적 역할을 하는 것만은 아니며 이는 조직 자체의 성격이 변하는데서 연유된 것으로 알려져 있다. 1960년대 이후 복지서비스를 전달하는데 비영리부문은 중요한 역할을 하기 시작하였고 막대한 정부보조가 있었다. 이런 과정에서 비영리조직들은 전문화와 관료화되었을 뿐 아니라, 1980년대 보수적인 Reagan행정부가 자발적 노력을 강조하면서 정부보조를 대폭 삭감하면서 시장지향적인 행태를 보이기 시작하였다. 한정된 재원을 둘러싼 경쟁과 효율성을 강조하는 태도 및 생존을 위해 수익사업에 열중함으로써 비영리부문의 존재의 정당성을 의심케 된 것이다 (Estes & Alford, 1990).

IV. 역사적 고찰

이런 학제간 연구를 통해서 비교적 짧은 시간에 비영리부문에 대한 연구는 놀랍게 진전되었고, 점증하는 국가간의 비교연구로 이론적 설명의 적실성을 판단하는데도 큰 진전이 있었다. 그러나 비영리부문의 역사적 변화과정이나 이에 따른 역할과 성격변화를 설명하는데는 미흡하다고 평가된다 (Anheier & Seibel, 1990). 따라서 비영리부문에 대한

포괄적인 설명은 진술한 두 방향의 이론적 설명을 연계시키면서 부문자체의 변화와 그 영향을 파악할 수 있어야 할 것이다. 이러한 설명에서 중요하게 생각되는 것은 역사적으로 보아 사회문제의 해결에 어느 부문이 주요한 역할을 하였는가이다. 초기의 공동체적 집단적 접근방식에서 1930년대 이후에는 정부에 의한 문제해결방식으로, 다시 1980년대 이후에는 공동체적 접근방법을 강조하는 입장으로 회귀하는 커다란 변화의 흐름에 유의하여야 한다. 따라서 세 단계의 변화에 따른 매개변수로서의 비영리부문의 역할과 성격의 변화를 이해하고자 한다.

1. 비영리부문의 정립: 정부와 영리부문과의 관계(1920년대까지)⁸⁾

미대륙에 대한 이주의 역사에서 암시되듯 대표적인 초기 자발적 조직은 교회였으나 18세기 중 상업과 시장의 확대와 더불어 전통적인 가부장적 가족구조에 변화가 생기면서 직종간 엘리트 중심의 호혜적인 자발적 조직들이 생겨나기 시작하였다. 그러나 이 시대에는 공사조직 간의 구분이나 영리, 비영리조직 간의 구분은 거의 없었다고 볼 수 있다. 적어도 19세기까지의 미국의 역사는 사적 영역을 정부로부터 구분하고 법적인 지위를 확보하는 과정이었고, 이런 과정에서 비영리조직들의 법적 지위도 확보되었다고 볼 수 있다.

이러한 구분과정에서 맨먼저 정부영역으로부터 독립적 지위를 갖게 된 것은 종교조직들이다. 18세기 말에 이르면 미국의 종교는 상당히 다양한 종교와 교파들로 구성되게 되었고 뉴잉글랜드 지방을 중심으로 종교적 자유에 대한 사상이 받아들여지기 시작하였다. 이러한 현실과 사상이 정교분리의 원칙과 종교선택의 자유를 규정하는 1791년의 수정헌법 1조로 표현되었다. 아울러 이 조항은 결사와 표현의 자유를 포함함으로써 종교적 자유 뿐 아니라 앞으로의 비영리조직들의 독립적 지위를 보장하는 근간이 된다.

19세기에 들어 미국은 또 다른 지대한 변화를 거치게 되는데 1820년대부터 시작된 이민자의 대량유입에 따라 종교적 이질성이 더욱 심화되고 종교간 종파간 경쟁 역시 심화되었다. 이런 다양한 종교조직들은 경쟁적으로 교육, 사회복지, 의료사업을 확대하였을 뿐 아니라 금주운동, 노예해방운동 등 다양한 창도적(唱導的) 역할을 수행하였다.

종교조직이 비교적 빨리 법적으로 독립적 지위를 갖게 되었으나 다른 비영리조직들이 법적 지위를 확보하는 데는 상당한 시간이 요구되었다. 독립전쟁 중에 자발적 조직들은 전쟁수행에 있어서 중요한 역할을 하기도 하였으나 또 분파적 원심력으로 작용하기

8) 비영리부문에 관한 역사적 설명은 그리 많지 않다. 여기서 대부분의 논의는 Hall(1987, 1992)과 O'Neill(1989)에 근거한 것이다. Hall의 저술은 주로 시대적 논쟁의 추이에 관한 것이며 O'Neill은 역사적 사실을 각 하위부문별로 서술하고 있다.

도 함으로써 건국 이후에도 상당 기간동안 이들에게 법적 지위를 부여하는 것을 주저하였다. 당시 대표적 자선조직으로 간주되던 우수한 사립대학의 경우에도 주지사나 주의회 의원들이 대학이사회에 구성원이 되었다. 영리조직의 설립에서도 주정부의 통제가 상당하였고 정치적으로나 종교적으로 신뢰할만한 사람에게만 설립허가를 내주었을 뿐 아니라 주식의 상당부분을 소유하고 이사를 지명하기도 하였다. 즉 사적인 조직이 법적인 지위를 갖고 재산을 소유하는 법인체가 되면 공적 조직으로 간주된 것이다. 사적 조직이 가장 빠르게 발달한 뉴잉글랜드의 주들이 이런 정도였고 펜실베이니아, 뉴욕 및 토마스 제퍼슨의 영향하에 있던 남부의 주정부들의 규제는 훨씬 심해서 버지니아 같은 경우에는 사적 법인체에 공적인 역할을 부여하기 보다는 공적 조직을 설립하는 방향으로 추진되었고 기업도 전적으로 정부에 예측적인 존재로 간주되었다. 그리고 이러한 지역적 특성은 상당기간 동안 지속되었다.

이런 과정에서 사적 영역을 정부로부터 구분하고 독립적 지위를 갖게 하려는 노력과 갈등은 계속되었고, 커다란 법적 전기가 된 것은 뉴햄프셔(New Hampshire)주가 Dartmouth 대학의 조직과 명칭을 바꾸고 주지사와 의회가 지명하는 이사들로 대거 교체할 뿐 아니라 주지사에게 정기적인 결과보고의 의무를 갖게 하려고 한 시도에 대한 저항이었다. 1819년에 내려진 연방 대법원의 결정은 이 사례는 대학의 이사회에 재산을 기부한 개인들의 권리에 관한 것으로 간주하고, 이사회와 기부자 간의 사적 계약을 구성하기 때문에 이를 손상하는 주의 입법행위를 위헌으로 판정하였다. 이러한 결정에도 불구하고 사적 결사체들이 법적으로 독립적 지위를 확보하는데는 더 많은 시간이 필요하였고⁹⁾ 특히 남부의 주정부들은 이후에도 본래의 관행을 계속하였다.

사영역의 독립성 확보과정에 있어서 중요한 역할을 한 것은 차츰 전국적 조직연계를 갖게 된 종교조직과 보스턴을 중심으로 국제적 교역에 몰두함으로써 전통적인 가족적 상행위에 한계를 느끼게 된 상인계층이라고 할 수 있다. 이러한 변화와 특히 남북전쟁 중 사적 영역에서 충원된 인력과 조직형태의 효율성이 입증되면서 사적 영역의 법적 지위는 공고해지기 시작하였다.

1865년 이후의 사영역의 변화와 발전은 두 방향으로 진전되어 전국적 규모의 기업이 출현하고 사적 자선조직들의 법적 특권과 규모가 커지게 된다. 이러한 두 가지 변화는 필연적으로 연계되어 나타나는데, 대규모 기업조직이 훈련된 인력과 기술을 필요로 하게 되고 이는 사적 고등교육기관으로부터 얻을 수 있었으므로 기업의 교육에 대한 재정지

9) 1819년의 *Philadelphia Baptist Association v. Hart's Executor*의 소송에서는 Hart의 유산이 당시에는 조직적 성격과 구성원이 불분명하기 때문에 법적인 수혜자가 될 수 없다는 결정을 함으로써 재정적 지원을 어렵게 하였다. 1844년의 *Vidal v. Girard's Executors*의 결정으로 사적 비영리 조직은 확고한 법적 지위를 갖게 된다.

원이 본격적으로 시작되게 된다. 1870년대에는 사적 자선조직들의 공익성이 인정되면서 매서츄세츠주(Massachusetts)의 교육기관을 시작으로 조세감면 혜택이 다른 주와 다른 목적의 비영리조직들에게도 확대되었다 (An Act Concerning Associations for Religious, Charitable, Educational and Other Purposes, 1874).

특히 19세기 후반의 미국사회는 대량이민과 산업화, 도시화의 진전에 따른 자본주의 사회의 전형적인 사회문제인 빈곤과 실업 등의 문제가 심화되기 시작하였고 이러한 사회적 필요에 대한 일차적 반응은 주로 비영리조직들이 담당하였다. 지방정부에 의한 전통적인 구빈체계가 존재하였지만 이 보다 더 활발하게 인종적 종교적 집단들에 의한 조직적 사회서비스 활동이 이루어졌고 지방정부의 부분적 재정보조도 시작되었다. 새롭게 등장하기 시작한 거대기업과 부호들에 의한 자선활동도 왕성하게 이루어져서 교육기관 뿐 아니라 병원이나 사회복지기관을 적극적으로 지원하였다. 그들은 기금¹⁰⁾을 조성하기도 하고 재단을 설립함으로써 체계적인 재정적 지원을 도모하였다.

사영역에 의한 사회적 문제의 해결은 정부권력이나 기능이 확대되는 것을 두려워하는 미국의 역사적 경험과 고유한 정치적 문화에 기인하는 것이며 연방정부에 의한 문제 해결의 경험도 없었기 때문이지만 무엇보다도 영리부문의 지도자들이 이러한 방식의 문제해결을 싫어하였던 것도 큰 요인으로 작용하였다. 사영역에 의한 문제해결을 위한 노력은 두 가지 방향에서 진행되었다. 먼저 산업자본가인 Andrew Carnegie의 기회균등을 강조하고 부의 세습을 최악시하는 박애정신을 근간으로 하는 재단들¹¹⁾이 설립되어 사회적 목적을 위한 비영리조직들에게 재정지원을 하게 된 것이다. 또 다른 노력은 1880년대 이후 등장한 복지자본주의(welfare capitalism)에 의한 기업의 자선활동인데 이는 주로 협동과 공동체적 정신을 강조하여 노사관계를 중심으로 의료, 교육, 연금 등의 서비스를 제공하는 것이었고 상당수의 기업들은 자선조직에 대한 직접적인 재정지원도 병행하였다 (Gilbert, 1983).

이렇게 상당기간 동안 비영리부문과 영리부문은 사회문제의 해결에 있어서 협력자의 관계를 유지하였고, 유럽과는 다르게 정부가 아닌 사영역에 의한 문제접근을 주도하였다. 당시 비영리조직들의 재원에 관한 추정통계자료에 비추어볼 때, 소수의 기업인이나 부자들이 얼마나 지대한 역할을 했는지 알 수 있고 이에 비해 일반개인들의 기부는 상당히 미미했던 것도 알 수 있다 (Hall, 1992: 58). 20세기에 들어서 비영리조직들의 수도 급속히 팽창했고 그런만큼 이들 소수에 대한 의존도도 높아갔다. 1917년에는 개인기부금에 대한 세금공제의 혜택이 주어졌으나 기업들의 자선기부금에 대한 세금공제는 1936년

10) George Peabody Fund(1867)이나 John F. Slater Fund(1882) 등을 들 수 있다.

11) 초기 재단설립허가는 상당히 까다로워서 애매한 자선목적이 아닌 특정한 목적을 내세우지 않는 한 설립이 어려웠다. 이러한 계약을 벗어나 개방적인 목적으로 설립된 최초의 재단은 1907년의 Russell Sage Foundation이라고 할 수 있다.

에야 가능했던 것이고 몇 개의 주는 이런 기부행위를 불법화했음에도 기업의 기부금은 비영리조직들의 재원의 상당부분을 차지했다.

2. 정부개입의 확대와 비영리부문(1930년대-1980)

1930년대의 국내외적 경제적 위기는 지역적 수준에서 행해지는 대부분의 재단과 사회복지 활동으로는 크게 미흡한 것이었고, 이들의 영리부문에 대한 의존 역시 커다란 문제점으로 표출되기 시작하였다. 경제적 위기상황에서 기업의 비용절감노력은 (맨) 먼저 기부금이나 복지활동을 축소시켰기 때문이다. 이런 상황에서 연방정부의 개입은 불가피하였다. 비록 1936년의 조세법 개정으로 기업의 자선기부금에 대해 세전소득의 5%까지 세금공제를 받을 수 있게 하였으나 기업의 기부금은 큰 변동이 없었고 재단의 설립은 가속화하였다¹²⁾ (Smith, 1983).

경제적 위기와 연방정부의 적극적 개입은 사영역의 테두리내에서 활동하던 비영리부문에 지대한 영향을 미치게 되었다. 교육부문의 경우 19세기 중에 시작되고 확대된 공교육의 범위가 재정적 문제에 봉착한 사립학교들을 대신하여 급속히 확대되었고 재정기반이 취약한 군소 사립대학들도 정리되기 시작하였다. 따라서 고등교육부문을 제외하고는 초중등교육은 대부분 공공부문에 의하여 대체되었다. 이차대전 이후에 연방정부는 연구개발에 특히 많은 예산을 배정하기 시작하여 다수의 사립대학들이 이러한 재정지원을 받았고 특히 참전자들의 등록금을 보조하는 GI법안으로 인해 공립학교 뿐 아니라 사립학교들도 큰 수혜자가 되었다. 이런 결과 공립초중등학교는 수요자의 90%이상을 수용하고 대학교육에 있어서도 80%이상이 공립대학에 등록하고 있으나 대학의 경우 사립학교는 여전히 중요한 위치를 점하고 있다.

의료영역에서도 큰 변화가 있었다. 19세기 말 이래로 의학의 발달이 급속하게 이루어지면서 의료서비스의 가격은 훨씬 비싸졌으나 경제적 위기로 말미암아 대부분의 국민이 이러한 혜택을 받을 수 없게 된 것이다. 그러나 연방정부의 사회보장법과 공사의 의료보험은 의료서비스를 보다 쉽게 소비할 수 있도록 하였으며 1946년의 Hill-Burton법안으로 병원의 건축과 설비에 대한 보조가 본격화되면서 비영리 의료시설들이 확대되기 시작하였고 1960년대의 Medicare와 Medicaid 프로그램은 노년층과 저소득층의 의료혜택을 보다 확대시켰다. 이런 정부보조와 보험으로 인해 영리적 의료서비스도 1960년대 이후 확대되어 비영리 의료기관들의 주요한 경쟁자로 등장하게 되었다.

대공황 이전에 사회적 서비스의 영역에서는 비영리조직들이 주도적 위치를 차지하고

12) 1936-80년간의 기업의 기부는 거의 항상 2%이하였으나 1930년대에 재단의 수효는 거의 배가 되었다 (Hall, 1992: 60-1).

있었고 새로운 사회적 욕구를 충족시키는데도 선구적 역할을 담당하며, 지방정부는 보조적 위치에 머물렀던 반면, 경제적 위기와 사회문제의 심화와 확대라는 새로운 상황에서는 이들의 역할이 불충분할 수밖에 없었다. 자연 연방정부의 개입이 불가피하였고 공적·사적 사회서비스의 영역은 급속히 팽창하였다. 특히 Johnson 행정부의 Great Society 프로그램 이래로 보조금이나 서비스구매를 통한 비영리 사회서비스 조직들의 양적 확대는 놀라운 것이었다. 이 부문에 있어서도 정부 재정지원의 확대로 영리조직들이 급속히 팽창하였다.

이러한 변화과정 중에서 비영리조직의 역할과 기능에 대한 논란은 지속되었고 특히 이 기간동안 급속하게 늘어난 재단에 대한 사회적 관심과 의구심은 다수의 정부차원의 조사와 규제입법으로 이어졌다. 1930년대 초부터 언론이나 사회적 비평가들에 의한 재단의 정치적, 사회적 권력행사를 의심하는 비판의 목소리가 높아지기 시작하였다. 특히 이차대전 이후 미국기업의 국제적 관심과 정부의 외교적 관심이 일치하면서 기업과 재단의 정치적 사회적 영향력에 대한 사회적 의심이 증대되었고 의회의 조사도 본격화하였다. 1952년의 하원조사위원회(Cox Committee), 1954년의 조세감면재단과 이에 상당한 조직들에 대한 특별조사위원회(Reece Committee) 등이 설립자에 의한 상당한 내부통제와 특정한 보조금지급 행위가 민주주의에 해를 끼칠 수 있다는 점을 분명히 했다. 이러한 일련의 조사와 사회적 여론 때문에 1969년의 조세법 개정을 통해 재단의 정치적 행위와 기업의 간접적 통제¹³⁾를 규제하였다. 그러나 규제입법의 진전에도 불구하고 사회적 의심은 지속되었고 1973년에는 재무성과 국회 및 사영역의 협조하에 보다 포괄적인 조사위원회가 사적 박애와 공적 욕구에 관한 위원회(the Commission on Private Philanthropy and Public Needs)로 결성되었고 이 Filer위원회는 처음으로 비영리조직들을 통합된 제삼의 독립적 비영리부문으로 간주하였다. 그러나 1975년의 보고서는 비영리부문이 미국 사회의 구조에 지극히 중요한 역할을 수행하는데, 특히 정부와 기업이 지원하기를 꺼리는 새로운 사고와 이념을 지원하고, 정책분야에서 지도력을 발휘할 뿐 아니라 비사인적인 대규모 공적, 사적 제도 때문에 유발되는 소외와 무력감을 해소한다고 결론지었다(Filer, 1975). 뿐만 아니라 비영리조직들이 고용주, 여러 가지 사회적 서비스의 제공자 및 정치적 세력으로서 긍정적인 사회적 역할을 한다는 점을 분명히 하였다. 비록 재무성 내에 영국의 자선위원회와 같은 준정부기관을 둬으로써 자선과 박애적 활동을 정치과정에서 격리시키려했던 시도는 실패했지만, 이 위원회의 활동 이후 비영리부문의 집단적 방어적 활동이 강화되어 Independent Sector가 결성되고 학술적 연구도 크게 늘어났다.

이외에 1950년대 후반이후의 특징적 비영리조직을 들자면 20세기에 들어 세계대전과 경제적 위기 속에서 잠잠해졌던 사회운동을 주도하는 조직들이 있다. 인권, 반전, 환경, 소비자 운동 등 여러 창도(唱導)적 비영리조직들이 급격히 늘어나기 시작하였는데 이는

13) 실제로 Ford는 Ford Foundation을 통해서 기업을 통제하려 했다.

해결되지 못한 사회적 문제에도 기인하는 것이지만 시민사회가 성숙해가고 있음을 예증하는 것이기도 하다 (Jenkins, 1987). 하나의 사회운동에서 양성된 인력이 다른 사회운동을 주도하고 이러한 경험 속에서 자발적 노력과 기금조성의 기술이 축적되었다. 즉 예전의 사회운동보다는 조직, 재정, 인력의 측면에서 훨씬 세련된 방법으로 진행되었고 정치적 영향력의 행사나 대중매체의 이용도 정교하게 이루어졌다.

3. 정부개입의 축소와 비영리부문(1980년 이후)

박애와 자발적 정신을 내세우는 Reagan행정부의 등장은 또 다른 변화를 예고하는 것이었다. 정부영역의 확대에 인하여 자발적 부문이 위축되어왔다는 단순한 보수적 논리를 기반으로 대폭적인 연방예산의 삭감이 먼저 이루어졌다. 여기서 생기는 복지서비스의 축소는 경제회복과 지방정부의 노력 및 비영리부문의 확대에 의해 보완될 것으로 생각하였다. 이를 위해서 1981년에는 기업의 자선기부금에 대한 조세공제점은 5%에서 10%로 상향조정하였다. 그러나 불확실한 기업환경 때문에 영리부문의 기부금은 확대되지 못하고 여전히 2%이하에 머물고 있다. 이런 변화는 수입의 삼분의 일에서 이분의 일까지 연방보조금에 의존하는 비영리조직들에게 커다란 재정적 손실을 의미하는 것이었다 (Abramson & Salamon, 1986). 뿐만 아니라 경제회복을 위한 조세율 인하 역시 자발적 조직들에 대한 기부금이 축소되는 결과를 가져왔다. 자선적 기부금의 경우 세금공제를 받을 수 있으므로 납세자의 입장에서 기부금의 실질비용은 기부금으로 지출된 경비와 기부행위가 없는 경우 납세자의 담세비용 간의 차이이므로 조세율이 인하되면 실질비용은 높아지고 이런 이유로 기부금도 줄어든다 (Clotfelter, 1990).¹⁴⁾

예산삭감과 조세율 인하가 갖는 부정적 효과를 인식한 정부는 1981년 말 사영역 주도를 위한 대통령 특별위원회(A Presidential Task Force on Private Sector Initiative)를 구성하였으나 이 역시 수사적 역할이나 공공관계에만 몰두하였다. 이외에도 정부지원을 받는 조직들이 정치적, 창도적 기능을 수행하기 어렵게 하였고, 지역중심으로 자발적 조직들의 진흥을 위해 운영되었던 지역서비스청(Community Services Administration)도 폐지하였다.

이러한 부정적 환경에서도 보수적인 행정부의 민영화정책은 공공서비스를 사영역으로 전환시키면서 주로 비영리조직들에게 용역계약으로 맡겨짐으로써 초기의 비영리조직들의 감소는 다시 증가추세로 반전되었다. 그러나 예산삭감과 민영화에 의한 용역계약은 비영리부문의 조직특성을 많이 바꾸어 놓았다. 비영리조직들은 재정적 불확실성을 극복하기 위하여 재정기반을 확대해야할 필요가 있었기 때문에 자선적 기여, 보조금이외에

14) 예를 들어 70% 조세율의 적용을 받으면 1불 기부금의 실질경비는 30센트이지만 40%조세율의 적용을 받으면 그 비용은 60센트가 된다.

용역계약을 따려고 노력하였고 서비스의 판매에 주력하게 된 것이다. 따라서 판매, 회계, 기획 등의 기술을 강조하여 관리의 전문화가 이루어지고 조직목적에 대한 재해석도 이루어졌다. 이러한 전문화는 이사회가 아닌 관리자의 영향력을 확대시키는 결과 비영리조직의 근본적 사명에 충실하기보다는 조직의 생존과 확대를 일차적 목적으로 하기 쉽다. 뿐만 아니라 관리자들의 조직내에서 지배적 지위를 차지함으로써 비영리조직이 구성원의 측면에서 갖는 특징적 다양성이 상실될 수 있다. 정부의 이러한 정책은 한때 비영리부문의 고유업무로 간주되던 교육, 의료, 사회적 서비스, 문화, 예술의 영역에서 다수의 영리조직이 강력한 경쟁자로 출현하고 그 수 역시 늘어나기 시작함으로써 이러한 부분에서 세부분간의 경쟁이 가속화되기 시작한 것이다 (Salamon, 1995).

이러한 변화의 영향은 하위부문 별로 다양하게 나타났다. 의료부문은 Medicare의 확대와 더불어 정부의 재정지출은 점진적으로 늘어났고 문화, 예술에 대한 지원은 큰 변화가 없었으며 사립대학의 지원은 크게 영향을 미칠만큼 줄지 않았다. 종교조직이나 창도조직은 역사적으로 정부지원이 전무했었던만큼 전혀 영향을 받지 않았다. 가장 영향을 크게 받은 영역은 사회적 서비스의 영역인데 이는 의료나 사회보장정책은 특정 행정부나 정치철학에 영향을 받기 힘들만큼 수혜집단들의 정치적 세력이 강한 반면 사회적 서비스는 수혜집단의 집단화나 정치적 영향력은 미미한 편이지만 정부보조에 대한 의존도는 가장 높기 때문이다.

V. 기존이론에 대한 평가와 앞으로의 연구방향

이상의 논의에서 알 수 있는 것은 자발적 조직들은 종교조직의 후원아래서 발달하였고 광범위한 사회적, 경제적 변화와 더불어 하위부문별로 분화되었으며, 자본주의 경제와 시민사회가 발달함에 따라 새로운 형태의 조직들이 성립되고 성장해온 것을 알 수 있다. 이민자의 대량유입, 산업화, 도시화에 따른 사회적 문제의 심화, 여기에 정부권력에 대한 불신을 기조로 하는 정치문화와 같은 여러 변수들이 작용하고 있는 것이다. 뿐만 아니라 지역적, 인종적, 정파적 차이도 작용하고 있고 이런 변수들이 비영리부문의 하위부문 별로 상이한 영향력을 미쳤다고 볼 수 있다. 그러나 다양한 사회적 역할을 수행하면서도 이들 조직에 대한 인식과 법적 지위는 뒤늦게 정립되어, 먼저 정부영역과 사영역이 구분되고 그 뒤 다시 사영역 내의 비영리조직들을 구별하여 인식하는 과정을 밟았다.

비영리조직들은 각 영역에서 선도적 역할을 수행하면서 당시에는 사회적 수요와 수혜자가 불분명한 영역에 대한 서비스를 주도하였다. 이런 과정에서 사회문제와 요구가 분명해지고 이에 대한 사회적 접근이 필요하다는 인식이 광범위하게 확산되면서 정부에 의한 개입이 본격화된다. 교육부문이나 특히 사회적 서비스의 영역, 즉 육체적, 정신적 불구자에 대한 치료와 간호, 어린이 학대문제, 탁아소 등에서 보여준 비영리조직들의 활동이 이를 예증하는 것이다.

따라서 미국의 비영리조직에 관한 설명은 소위 자발적 조직이 미국사회에서 선호되는 조직형태이며 이들의 역할만으로 문제해결에 미흡할 경우에 정부조직의 역할이 증대된다는 자발적 실패(Salamon, 1987)에 관한 설명이 타당하게 생각된다. 그러나 1960년대에 정부의 복지역할이 커지면서 자발적 조직들도 폭발적으로 증가하였던 추세에 비추어 볼 때 정부가 이들 조직을 전달체계로 활용하려는 의지도 중요한 변수이다. 따라서 이 설명은 연방정부의 복지역할이 본격적으로 확대되면서 그 타당성이 반감되었다고 볼 수 있다. 아울러 미국의 문화적 배경을 중심으로 한 것이기 때문에 국가의 영역을 넘어선 일반적 설명으로서의 한계를 갖는 것일 수도 있다.

문화적 배경외에 정부부문의 정책방향이 갖는 중요성을 고려할 때 비영리부문에 대한 기존의 설명들은 지나치게 단순하며 하위부문별 특성을 고려하지 못하고 있음이 분명하다. 즉 정부보조에 크게 의존하는 의료나 사회적 서비스의 영역과 정부보조와는 무관한 종교조직이나 창도적 조직들은 상이한 요인에 의해 확대된다고 볼 수 있다. 비영리 조직들의 사회적 역할에 대한 최근의 비판도 전자의 조직들에만 타당성을 갖는 것이다. 다시 말해서 비영리 의료조직과 사회적 서비스를 전달하는 조직들은 조직들 간의 경쟁이 심화되면서 시장지향적인 행태를 보이고 전문화와 관료화의 방향으로 진전되는 부정적 효과 때문에 비영리조직으로서의 정당성을 잃어버리고 있다는 비판이 어느 정도 타당하다. 그러나 종교조직과 창도적 비영리조직들은 여전히 관료적 거대조직과 개인 간의 긴장을 해소하고 사회적 문제를 노정함으로써 주요한 기능을 수행하고 있는 것이다.

즉 기존 연구의 문제점은 대개의 연구가 전체 비영리부문을 대상으로 한다는 점이다. 이는 비영리조직들을 하나의 부문으로 간주하고 개념화와 연구를 진행한 1970년대 이래로의 현상에서 기인한다. 이 부문에 포함된 조직들의 다양성을 고려할 때 부문 전체의 분석 뿐 아니라 의료, 복지서비스, 교육, 문화 등 제공하는 서비스의 특성에 따른 분석과 개별적 조직을 분석하는 작업이 병행되어야 한다 (Gidron et al., 1992). 이렇게 분석단위를 하위부문과 조직들의 수준에 맞추으로써 독립변수로서의 비영리조직들의 역할과 사회적 효과에 대한 설명도 보다 분명해질 수 있다.

나아가 현재의 선진국의 복지자본주의체제를 감안하면, 앞으로 필요한 연구의 초점은 정부부문과 비영리부문 그리고 영리부문이 어떤 연관을 가지고 서로 협력하고 경쟁함으로써 사회전반에 가장 유익한 결과를 가져올 수 있을 것인가이다. 과거 선진복지국가가는 주로 두 가지 점에서 비효율성이 지적되었다. 이는 국가가 복지의 직접적 제공자의 역할을 맡는데서 연유하는데, 첫째는 사적인 영역보다 비교적 생산성이 낮은 공공영역이 비대해졌다는 점이며, 둘째로는 경쟁의 부재로 복지의 비용이 커지고 질이 낮아질 우려가 있다. 이런 맥락에서 80년대이후 정책의 방향은 국가가 규제자로서 모든 사회구성원의 최소한의 생활수준을 보장하고 가능한 모든 보호 영역에서 경쟁에 기초한 사경제적 방법을 채택하려는 것이다 (Mishra, 1990). 즉 가능한한 국가이외에도 가정, 자발적 자선

(적) 조직 및 영리적 복지제공자들이 다양하게 참여해야 하며 국가는 이러한 민영화의 영역에서 제공되는 서비스의 질, 비용, 고객의 평등한 대우 등을 규제해야 한다 (Johnson, 1987). 그러나 복지서비스의 성격상 영리추구적인 사영역의 광범위한 참여는 바람직하지 못한 것으로 간주되고, 이런 연유로 비영리부문의 중요성이 강조되며 실제로 그 역할은 상당히 크며 또 확대일로에 있다 (Wolch, 1990). 이러한 복지 다원주의는 공공 서비스와 비영리 서비스 간의, 또는 사적 서비스 간의 경쟁으로 효율성을 확보할 수 있다는 믿음에 기초한다.¹⁵⁾

이런 측면에서 보면 미국적 복지국가는 의료, 사회적 서비스 등을 실시함에 있어 방대한 관료조직을 구성하여 이에 의존하기 보다는 사적 영역, 특히 비영리조직들을 개발함으로써 그 목적을 성취하려는 모형으로 간주될 수 있다. 따라서 정부와 비영리부문간의 관계에 관한 연구가 각 하위부문별 비교연구의 관점에서 이루어져야 할 것이다. 물론 미국의 경험과 연구가 다른 국가들의 비영리부문에도 공통된 것은 아니고, 최근의 구미나 발전도상국들의 비교연구에서도 그 적실성에 한계가 있다는 것은 잘 알려진 사실이나(Wuthnow, 1991; Anheier & Seibel, 1990; DiMaggio & Anheier, 1990) 미국에 관한 연구가 앞으로 필요한 비영리부문의 비교연구와 정부부문과의 관계에 대한 비교연구의 기반이 된다.

15) 이러한 변화는 우리나라에서도 강조되고 있는데, 정부는 자발적인 민간조직의 활동을 더욱 증진시키려고 할 뿐 아니라 민간조직에 의해 집중적으로 운영되는 사회복지 공동기금을 만들으로써 민간주도의 사회복지 모금운동을 펼치려 하고 있다 (1994년 보건사회백서, p.6). 그러나 사회복지의 전달체계에 자발적 조직을 활용하는 방안은 미국의 경험에서 보듯 다양한 문화적, 사회적, 경제적 요인이 제약조건으로 작용한다.

참 고 문 헌

- Abramson, A.J. & Salamon, L.M. 1986. *The Nonprofit Sector and the New Federal Budget*. Washington, D.C.: Urban Institute Press.
- Anheier, H.K. & Seibel, W., eds. 1990. *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. New York: DeGruyter.
- Berger, P. & Neuhaus, R.J. 1977. *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Block S.R. 1987. "A History of the Discipline." D.L. Gies, J.S. Ott, & J.M. Shafritz, eds. (1990) *The Nonprofit Organization: Essential Readings*. Pacific Grove: Brooks/Cole.
- Ben-Ner, A. & Gui, B., eds. 1993. *The Nonprofit Sector in the Mixed Economy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Clotfelter, C.T. 1990. "The Impact of Tax Reform on Charitable Giving: A 1989 Perspective." J. Slemrod, ed. *Do Taxes Matter?* Cambridge: MIT Press.
- DiMaggio, P.J. & Anheier, H.K. 1990. "The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors." *Annual Review of Sociology*. 16:137-59.
- Douglas, J. 1987. "Political Theories of Nonprofit Organizations." W.W. Powell, ed. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press.
- Estes, C.L. & Alford, R.R. 1990. "Systemic Crisis and the Nonprofit Sector." *Theory and Society*. 19:173-98.
- Fama, E. & Jensen, M. 1983. "Agency Problems and Residual Claims." *Journal of Law and Economics*. 26:327-50.
- Filer, J.H. 1975. "The Filer Commission Report." *Giving in America: Toward a Stronger Voluntary Sector*. Washington, D.C.: National Commission on Private Philanthropy and Public Needs.
- Gies, D.L., Ott, J.S. & Shafritz, J.M., eds. 1990. *The Nonprofit Organization: Essential Readings*. Pacific Grove: Brooks/Cole.
- Gilbert, N. 1983. *Capitalism and the Welfare State*. New Haven: Yale University Press.
- Hall, P.D. 1987. "A Historical Overview of the Private Nonprofit Sector." W.W. Powell, ed. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*.
- _____. 1992. *Inventing the Nonprofit Sector*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hammock, D.C. & Young, D.R., eds. 1993. *Nonprofit Organizations in a Market Economy*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Hansmann, H. 1987. "Economic Theories of Nonprofit Theories." W.W. Powell, ed.

- The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press.
- Hodgkinson, V.A. & Associates. 1992. *The Nonprofit Almanac: Dimensions of the Independent Sector*. San Francisco: Jossey-Bass.
- _____. 1993. *A Portrait of the Independent Sector*. Washington, D.C.: Independent Sector.
- James, E., ed. 1989. *Nonprofit Organizations in International Perspective: Studies in Comparative Culture and Policy*. New York: Oxford University Press.
- James, E. & Rose-Ackerman, S. 1986. *The Nonprofit Enterprise in Market Economies*. Chur, Switzerland: Harwood Academic Publishers.
- Jenkins, J.C. 1987. "Nonprofit Organization and Policy Advocacy." W.W. Powell, ed. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press.
- Johnson, N. 1987. *The Welfare State in Transition*. Amherst: University of Massachusetts Press.
- King, G., Keohane, R.O. & Verba, S. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Mishra, R. 1990. *The Welfare State in Capitalist Society*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Nisbet, R.A. 1962. *Community and Power*. New York: Oxford University Press.
- O'Neill, M. 1989. *The Third America: the Emergence of the Nonprofit Sector in the United States*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Rose-Ackerman, S., ed. 1986. *The Economics of Nonprofit Institutions*. New York: Oxford University Press.
- _____. 1996. "Altruism, Nonprofits, and Economic Theory." *Journal of Economic Literature*. 34:701-728.
- Salamon, L. & Anheier, H. 1993. "A Comparative Study of the Nonprofit Sector: Purpose, Methodology, Definition and Classification." S. Saxon-Harrod & J. Kendall, eds. *Researching the Voluntary Sector*. Vol. 1. Tonbridge: Charities Aid Fund.
- Salamon, L. 1987. "Partners in Public Service: the Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations." W.W. Powell, ed. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press.
- _____. 1995. *Partners in Public Service*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Smith, D.H. 1973. *Voluntary Action Research: 1973*. Lexington: Lexington Books.
- _____. 1993. "The Field of Nonprofit and Voluntary Action Research: Then and Now." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 22(3):197-200.

- Smith, H.W. 1983. *A Profile of Corporate Contributions*. New York: Council for Aid to Education.
- Smith, J.D., Rochester, C. & Hedley, R., eds. 1995. *An Introduction to the Voluntary Sector*. London: Routledge.
- Tocqueville, Alexis de. [1835] 1945. "Of the Use which the Americans make of Associations in Civil Life." *Democracy in America*. Vol. 2. (114-118). N.Y.: Vintage Books.
- Weisbrod, B.A. 1988. *The Nonprofit Economy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Wolch, J. R. 1990. *The Shadow State: Government and the Voluntary Sector in Transition*. New York: Foundation Center.
- Wuthnow, R., ed. 1991. *Between States and Markets: The Voluntary Sector in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press.

The Change of the Role and Nature of the Nonprofit Sector in the United States

Seung Hyun Kim

Seoul National Polytechnic University

Religion had been the major formative influence on the American nonprofit sector since the colonial times and its legal status was established in the latter half of the 19th century. Historically, nonprofit organizations have played a vanguard role in responding to ambiguous social needs. When they become clearer and so widespread that the nonprofit sector alone cannot properly manage them, government intervenes. Viewed from this perspective, voluntary failure theory appears to be appropriate, which argues that the nonprofit sector is the primary mechanism for the provision of collective goods and that only when and if it cannot provide them adequately does government come into play. However, considering the explosive increase of nonprofit organizations since the Great Society programs of the 1960s and 1970s, policy orientation of utilizing them as service delivery systems is also important. Accordingly, the existing explanations on their causes and effects do not take the diversity of the sector into

consideration. It seems quite clear that organizations heavily depending on government subsidies and those without them behave quite differently. The former such as health care and social service organizations have been aptly criticized for commercialization, professionalization, and bureaucratization due to the fierce competition from within and without. But the latter such as religious and advocacy organizations play an important mediating role between large, bureaucratic institutions and the individuals. Thus, most of existing research at the sector level should be complemented by that at the subsector level and at the level of the individual organization.