

한국 비영리단체(NPOs)의 사회·경제적 역할에 대한 연구

김 준 기¹⁾

< 목 次 >	
I. 서 론	III. 국내 비영리부문의 실증적 분석
II. 비영리단체의 개념정의 및 역할	IV. 결 어

<요 약>

현대사회의 제도부문중 가장 빠른 성장을 보인 것은 정부부문도 아니고 영리 부문도 아닌 비영리부문(non-profit sector)이다. 시민운동의 활성화와 더불어, 사회의 다원화현상에 따른 공공적(집합적) 서비스 수요가 증가하고 민영화와 민간위탁 등 민간조직을 통한 행정수행방식의 혁신수단으로 부각되면서 비영리 단체의 역할은 증가하고 있다. 본 연구는 국내경제에서 비영리부문이 차지하는 비중을 국민 총생산량, 자산현황, 소득의 원천, 정부의 보조, 고용 등의 분야에서 조사·분석하였다. 본 논문은 국내 경제의 중요한 제도부문으로써 민간비영리부문의 역할이 급격히 증가하고 있음을 발견하였다. 민간비영리(법인)부문은 1970년과 1997년사이 연평균 22%이상의 성장률을 보여 국민총생산의 2.96%(1997년)를 차지하고 있으며 서비스업 생산의 6.9%를 차지하고 있다. 또한 이들 단체는 총고용의 5.6%를 차지하고 있으며 순자산은 약6조원(1987년)으로 추정된다. 그러나 민간기부 및 투자소득(9.5%)이 이들 단체의 소득에 차지하고 있는 비중은 낮으며 주로 상품판매(75%)에 의존하고 있어 영리부문과의 경쟁이 심화될 경우 비영리단체가 누리고 있는 세제상의 특혜 등에 대한 시비가 우려된다. 또한 정부의 보조가 비영리단체의 소득에서 차지하는 비중이 타 선진 국가의 2배인 16.2%에 달하고 있어 정부의 영향력행사가 우려되고 있다.

*서울대학교 행정대학원 조교수

1) 본 논문은 1998년 한국행정학회 동계학술대회에서 발표된 내용을 수정·보완하였다. 또한 이 글은 1998년도 서울대학교 발전기금 일반 학술연구비의 지원으로 이루어졌다. 기초자료 정리는 광창현조교와 최성주조교가 담당하였다.

I. 서 론

현대 사회과학연구에 있어 정부부문과 시장(민간)부문, 그리고 비영리부문의 역할과 이에 따른 영역(boundary) 구분은 중요한 연구분야로 대두되고 있으며 정치, 경제, 사회의 변화, 시장실패 및 정부실패에 대한 대중의 인지도(public perception) 증가에 따라 각 제도부문의 역할은 많은 변화를 보여 왔다(Knowlton과 Zeckhauser, 1986와 Weisbrod, 1997). 특히 복지국가실현을 위한 이전지출의 증가(Buchanan, 1988)와 이에 따른 각종 사회복지사업의 개발 및 민간발주, 정부업무의 민간위탁(Donahue, 1989), 시민사회의 비국가적이며 자발적인 조직화 현상(Ware, 1989) 등의 요인으로 인하여 가장 빠른 속도로 성장하고 있는 제도부문은 비영리부문이다. 과거 주로 자선(philanthropy)사업에 주력하였던 비영리부문이 이제 교육 및 연구, 보건복지, 환경 및 인권보호, 문화 및 예술 등에 이르기까지 사회 여러분야에 확장되고 있으며 이러한 추세는 비영리 추구를 목적으로 하며 민간의 자발적 활동으로 특징 지워지는 거의 모든 사회활동영역에 걸쳐 나타나고 있다(Salamon과 Anheiser, 1996). 국내에서도 자발적인 시민사회가 도래함에 따라 비영리부문은 비약적인 발전을 해 왔고 교육, 소비자권익보호, 보건복지, 의료, 문화 및 예술, 종교, 환경보호 등의 다양한 분야에서 활발한 활동을 하고 있다(김준기, 1998).

본 연구의 목적은 과거 다소 부진했던 비영리부문에 대한 국내연구를 활성화하기 위해 다음과 같은 연구주제를 제시하고 이에 대한 분석을 시도하는 데 있다. 비영리부문은 타제도부문과 어떻게 차별화 될 수 있으며 이들은 주로 어떠한 사회(경제)적 역할을 수행하고 있는가? 비영리부문을 기능측면에서 유형화하였을 때 각 부문의 특성은 무엇인가? 비영리부문이 국민총생산과 서비스업생산에서 차지하고 있는 비중은 어느 정도이며 고용창출에 미치는 효과는 무엇인가? 비영리부문의 소득은 어디에서 발생하며 소득의 유형에 따라 어떠한 특성을 띠고 있는가? 또한 정부보조가 이들 단체의 소득에 차지하고 있는 비중은 어느 정도이며 비영리부문에 미치는 영향은 무엇인가? 비영리부문의 자산수준은 어느 정도인가? 또한 국내 민간비영리부문은 선진국가의 추세와 비교하면 어떠한 특성을 발견할 수 있는가? 이러한 주제에 대한 체계적인 접근을 위하여 본 연구는 비영리단체에 관한 기존의 이론을 정리하고 한국의 사회적, 제도적 특성에 맞게 재정립함과 동시에 국내 비영리부문에 대한 각종 자료를 수집하여 이들의 사회·경제적 역할에

대한 분석을 시도한다.

Ⅱ. 비영리단체의 개념정의 및 역할

본 연구에서는 민간비영리단체를 민법상 법인격을 취득한 자발적인 민간단체로 사단법인, 특수법인, 공익법인 등을 포함하고 있는 것으로 정의하였으며 이는 자료의 편의상 한국은행 국민계정자료의 민간 비영리서비스 생산자에 대한 정의를 이용하였다.²⁾ 따라서 이 범주에는 정부비영리부문을 제외한 법인화된 자발적 민간단체가 포함되고 종교단체와 비법인(임의)단체는 제외된다. 한가지 유의해야 할 점은 소규모의 시민단체는 민법상의 법인격을 취득하기가 행정계약에 의해 어렵거나 정부의 행정적, 정치적 규제를 회피하려는 목적으로 법인격 취득을 미루고 있어 이들 비법인단체의 사회적, 경제적, 정치적 역할은 적지 않음에도 불구하고 대부분의 자료는 이를 포함하지 못하고 있다. 따라서 본 연구에는 국세청 자료 등을 통하여 법인은 물론 민간비법인(임의)단체에 관한 자료를 보완하여 분석을 시도하고 있다.³⁾

1. 민간비영리단체의 사회(경제)적 역할

시민사회에서의 공공적(public) 내지는 집합적인(collective) 목표달성을 위한 비국가적이며 자발적인 조직화 현상은 민간비영리단체의 생성과 이들 단체의 역할 증가로 표출되었으며 사회의 제도변화에 큰 영향을 미쳐 왔다(김준기, 1998와 Steinberg, 1994). 민간비영리단체의 생성과 이들 단체의 일반적 행태를 설명하기 위한 이론적 접근방법은 크게 수요와 공급측면으로 나뉘어 진다(Hansmann, 1987). 수요측면의 요인을 설명하는 대표적인 이론은 공공재이론(public goods theory)으로 비영리단체는 다양하고 차별화 된 공공적(집합적) 서비스시장에서 잉여

2) 국내법상 비영리단체에 대한 포괄적인 규정은 민법 제32조에 명시되어 있다. 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리가 아닌 사업을 목적으로 하는 비영리법인을 설립하고자 할 때에는 원칙적으로 민법 제32조의 규정에 의거 주무관청의 허가를 받아야 한다. 비영리단체는 일반적으로 민법의 적용을 받고 있으나 통상 「교육법」, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 등 각 해당 특별법에서 그 설립과 운영에 관한 사항을 보다 상세하게 규정하고 있다.

3) 그러나 이들 비법인단체에 대한 자료가 보완이 되지 않을 경우 비영리부문의 역할이 상대적으로 과소평가되고 있다는 점을 염두에 두고 있어야 한다.

수요(excess demand)를 충족시키는 사적공급자로서 존재한다. Weisbrod(1977)가 정치적, 경제적 제약 때문에 정부가 제공하는 재화와 서비스(공공재)는 오직 중위권투표자(median voter)만을 만족시키는 형태로 이루어진다고 주장하였듯이 공공조직에 의해 채택되지 못한 공공적 재화와 서비스에 대한 수요는 국가 이외의 다른 비국가조직(non-state organizations)에 의해 충족될 필요있고 따라서 비영리부문의 역할이 대두된다. 또한 공급측면의 요인은 정부(관료조직)실패 또는 규제비용의 증가에 따른 국가의 역할에 대한 패러다임 변화로 설명되고 있다(Wolch, 1990). 공공부문의 생산성 제고의 핵심은 경쟁적 요소의 도입에 있기 때문에 민간위탁, 민영화, 공공사업의 준상업화 등 행정수행방식의 혁신은 어느 정도의 공공성은 유지하되 민간부문의 제도적 특성을 도입하는데 그 목적이 있고 따라서 비영리단체의 활용이 증가하고 있다. 이들 이론에 따르면 비영리단체의 역할은 민간의 수요가 다양하고 수요조건이 전형적인 정부조직같이 관료적이며 경직된 구조보다 신속적인 조직형태를 요구하는 분야에 있어 더 큰 역할을 발휘할 것이라 주장하고 있다.⁴⁾

비영리단체의 역할을 좀 더 명확하게 정의하기 위해서는 이들 단체의 주 활동영역을 살펴보는 것이 유용하다(Ware, 1989). 첫째, 이들 단체는 정부나 시장에 대한 견제의 역할을 한다(Nicholls, 1975). 정부의 정책독점과 예산의 낭비 그리고 조직의 비대화를 견제하기 위하여 시민단체는 정부시책에 대한 비판과 대안제시를 시도하고 있다(Hall, 1992). 또한 시장에서는 영리단체의 독점적인 시장지배력, 정보의 비대칭성(information asymmetry)내지는 불완전성(information imperfection) 그리고 우월한 협상력에 따라 소비자와 근로자는 불리한 상황에 직면해 있다. 비영리단체는 이들의 권익보호를 위한 활동을 전개하거나 분쟁조정 역할을 수행한다. 따라서 민간비영리단체는 정부는 물론 영리기관과 타 비영리기관의 중요정책 결정에 영향력 행사와 정책평가를 통하여 공익적인 혹은 집단적인 사익추구에도 그 목적이 있다.

둘째, 비영리단체의 역할을 민주주의적 참여의 장(arena of participation)으로 보는 시각이 존재한다. 민주국가의 정책입안과정에서의 시민참여는 시민에 의한 국가통제라는 중요한 요인으로 존재하고 있다. 다양한 이익집단의 역할은 기존의 체제와 이들이 향유하는 편익을 유지하려는 부정적인 측면이 있지만(이광우, 1990) 다양한 참여의 장을 마련한다는 의미에서, 특히 소외집단의 정책과정상의

4) 비영리단체에 대한 이론은 김준기(1998)를 참조할 수 있다.

참여라는 측면에서 중요한 역할을 하고 있다(Schumpeter, 1943). 따라서 시민참여는 시민단체 등을 통하여 다양하게 이루어지고 있으며 이러한 단체의 역할은 시민의 의견수렴에서 더 나아가 이를 정책화하는데 있다고 하겠다.

셋째, 비영리단체는 비시장적 재화 및 서비스의 생산자이기도 하다. 종교적 서비스, 기초과학연구, 예술활동 등의 분야는 비시장적이며 비정부적인 특성이 존재하므로 이들 서비스는 타제도부문과 독립된 비영리부문이 생산해야 한다는 논리가 존재한다(Douglas, 1987). 이와 같은 서비스가 정부나 시장에 의하여 생산될 경우, 특히 종교적인 서비스의 경우 구조적인 왜곡요소(국가와 종교의 구분 등)가 존재하고 있으므로 이들 분야에서의 비영리기관의 생성은 시장(정부)실패에 의한 현상이라기 보다는 이들 특정 서비스의 특성에 기인한다.

넷째, 비영리단체는 사회의 수요는 있으나 영리단체나 정부에 의하여 생산이 되지 않고 있는 공공적 서비스를 생산하는 역할을 수행하고 있다. 시장실패⁵⁾와 정부실패에 의하여 이들 제도부문이 사회적 수요를 충족시키지 못하는 경우 비영리단체는 시장과 정부를 보완하는 역할(gap-filling role)을 수행하게 된다(Hansmann, 1987). 상기에 설명한 공공재이론에 따르면 비영리단체는 공공적 서비스에 대한 수요가 존재하는 틈새 시장을 찾아 그들에게 기존의 공공재 공급구조 하에서 충족되지 못한 수요를 만족시킨다. 따라서 비영리단체는 특정한 공공적인 서비스에 대한 새로운 시장 창출이라는 역할을 수행하고 있다.

다섯째, 비영리단체는 비영리 추구에 따른 소비자의 신뢰를 확보할 수 있어 영리단체보다 거래비용(transaction cost)이 낮기 때문에 존재한다(Hansmann, 1980). 특히 서비스시장에서 소비자와 (영리)생산자사이에 계약실패(contract failure)의 가능성이 존재할 때 이들 단체는 상대적으로 큰 역할을 수행하게 된다. Nelson과 Krashinsky (1973) 등에 따르면 비영리 단체는 전통적으로 “서비스가 구매되는 상황이나 또는 그 서비스 자체의 특성으로 말미암아, 소비자들이 영리기업이 생산해 내는 서비스의 질과 양을 정확하게 평가하지 못하기 때문에” 이를 보완하기 위해 등장하였다고 주장하고 있다. 정보의 비대칭성의 문제가 심각하기 때문에 영리단체는 소비자들을 이용할 유인이 존재하며 또한 이들 서비스는 시장차별화가 되어 있기 때문에 비교가 용이하지 않고 서비스의 질을 사전(ex-ante), 사후(ex-post)에 평가하는 거래비용이 높다. 한편 비영리단체는 법제상 비영리 추구와 잔

5) 공공재의 경우 비배타성과 비경합성의 문제로 시장은 적절한 양의 재화나 서비스를 생산할 유인동기를 갖지 못한다.

여소득 분배금지라는 제약 조건에 종속되어 있고 통상적으로 도덕성은 이들 단체의 사활을 결정하는 중요한 요소이므로 소비자들은 비영리단체를 통한 서비스 공급을 더 선호하게 된다.

여섯째, 비영리단체가 정부기관에 비해 더 효율적으로 특정 재화나 서비스를 생산하기 때문에 존재한다는 주장이 있다(James, 1987). 특히 정부실패에 따른 불신이 가중되면서 국가의 역할 축소에 대한 요구와 더불어 공공서비스의 민간위탁과 민영화는 공공재 생산에 관한 전통적 패러다임을 변화시키고 있다(Wolch, 1990). 비영리단체도 관료조직의 문제로부터 완전히 자유로워질 수는 없지만, 그럼에도 불구하고, Hansmann(1987)이 주장한 것과 같이 비영리단체는 그 사업규모가 작아 감시가 용이하고 책임을 져야 할 관리자리의 수가 상대적으로 소수라는 측면에서도 정부부문보다는 신뢰의 조건들을 확보하기가 용이하다. 보다 중요한것은, 비영리단체의 운영은 시민의 자발적 참여를 수반하기 때문에 기존 주인-대리인이론에서 강조되는 도덕적 해이(moral hazard)와 역선택(adverse selection)의 문제와 이에 따른 조직의 비효율성을 배제할 수 있다는 점이다(김준기, 1998). 또한 비영리 단체에 의해 서비스가 제공되는 경우, 정치적인 간섭을 줄일 수 있으며 일정한 서비스의 질을 유지 할 수 있다는 것이다. 그러나 정부업무를 체계적인 평가 및 감시제도의 도입 없이 이들 기관에 정부업무를 위임할 경우 정치행정적 책임귀속의 문제가 유발될 가능성이 높다.⁶⁾

비영리단체의 일반적 행태를 설명함에 있어서 기관에 대한 통제력을 행사하는 개인(기부자)에 대하여 잔여 소득의 분배를 금지하는 제약이 중요한 함의를 갖고 있다(김준기, 1998). 또한 타 제도부문 내지는 타 비영리단체와의 경쟁, 성과에 만족을 느끼지 못하는 기부자(주인)의 퇴출(exit)에 따른 시그널효과, 비영리조직의 자발성에 기인한 효과적인 내부감시제도(internal monitoring mechanism), 대리인의 자기선택(self-selection) 등의 요인이 비영리단체 대리인의 유인동기와, 더 나아가, 이들 단체의 효율성에 긍정적인 영향을 미치고 있다.

일곱째, 비영리단체는 사회적, 정치적 융합을 위하여 중재자 역할을 수행하기도 한다. 특히 환경분쟁(홍준형, 1996), 소비자-생산자분쟁(소비자보호원,

6) 이는 "공공서비스의 제공과 관련하여 행정기관과 준공공부문조직(비영리단체)이 책임을 분담"하므로 정치행정적 책임의 귀속이 불분명하기 때문이다(최병선, 1994). 또한 비영리단체가 간단한 회계 자료 공시이외에 사업 평가 등 비용편익 분석의 관점에서 그들이 수행하는 사업의 효과성을 증명하는 경우는 매우 드물다.

1997), 인권보호(Amnesty International, 1997) 등의 분야에 있어 비영리단체는 제 3자의 입장에서 중재자로서의 역할을 수행하고 있다. 특히 국내에서도 민선지방시대의 도래와 지역이기주의 현상에 따라 환경문제를 둘러싼 갈등은 증폭하고 있으나 당사자간의 자율적인 합의와 지방자치단체를 통한 분쟁조정은 아직 이렇다할 성과를 거두지 못하고 있다. 따라서 전문성과 신뢰성이 확보된 자율적인 비영리 민간단체를 적극 활용하는 방안이 대두되고 있다 (사득환, 1997).

여덟째, 비영리단체는 사회의 다양한 사상과 아이디어를 확산시키는 역할을 수행한다. 이는 민주국가에 있어서의 다양한 개인가치의 중요성을 인식하는 것으로서 사회전체의 공동이익과는 상반될 수 있으나, 다원화된 사회에서 필수 불가결한 사항이다(Mill, 1910). 국내에서도 전경련산하 자유기업센터와 같은 민간 싱크탱크(think-tank)가 활발한 활동을 전개하고 있으며 이미 미국에서는 보수주의 이념의 확산을 목표로 Hoover Institution, American Enterprise Institute, Heritage Foundation, Cato Institute 등이 활동하고 있다(최병선, 1998). 영국에서 대처수상의 민영화와 규제완화 계획은 Institute of Economic Affairs와 Centre for Policy Studies라는 싱크탱크에서 나왔다는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 또한 비영리단체는 다원화된 사회에서 집단적 이익추구를 위하여 결성되어 활동을 한다(Olson, 1971). 집단적 비영리단체(collective NPOs)는 구성원의 공동이익 추구를 목적으로 구성되었으며 조직화와 정치화 과정을 통하여 이익집단의 형태로 존재하고 있다(이광우, 1990). 따라서 자주 서비스를 이용하는 기부자(구매자)들이 비영리단체의 운용을 지배하고 그들 자신의 복지를 극대화하는 것을 최우선으로 하는 경향이 있다 (Ben-Ner, 1986).

마지막으로 비영리단체는 정부의 정책개발 및 집행업무를 보좌하는 역할을 수행한다. 많은 숫자의 민간연구기관이 정부시책 개발 및 보완을 목적으로 존재하고 사회복지분야에서는 정부의 행정 및 사업집행업무를 대행하고 있다. 특히 사회복지정책상 실험적인(pilot) 성격을 띠는 경우 비영리기관은 실험수행기관으로써 역할하거나 정부가 떠맡기에는 부적합한 공공프로그램을 위탁받는 역할을 수행하기도 한다. 따라서 비영리기관은 정부의 사업과도 밀접한 관계를 유지하고 있으며, 정부지원 규모는 비영리단체의 존재와 성패를 좌우하는 중요한 요소이다 (Fama Jensen, 1983).

Ⅲ. 국내 비영리부문의 실증적 분석

1. 민간비영리부문의 규모

국세청 국세통계연보(1996)는 국내 경제를 연도별 및 법인종류별로 구분을 하고 있어 각 제도부문의 규모를 측정할 수 있다.⁷⁾ 이 자료에 따르면 국내에는 1995년말 현재 11,487개의 민간 및 공공비영리법인⁸⁾이 존재한다(표 1).⁹⁾ 이들 중 공공비영리기관은 100여 개에 불과하며 이를 제외한 민간비영리법인은 등록된 총법인의 약 8%를 차지하고 있다. 비영리법인의 수는 지난 7년간 27% 증가하여 법인기업의 증가율(174%)보다는 낮은 편이며 이것은 1982년과 1991년 사이 비영리법인의 수가 55%나 증가한 미국(Rudney 와 Weitzman, 1983)과는 대비되는 현상이다. 이는 주로 한국에서 과거에 존재했던 법인 인·허가와 관련된 행정규제와 많은 중·소규모의 비영리단체들이 비법인적 조직구조를 선호하는데 기인한다. 그럼에도 불구하고 최근 들어 비영리법인의 수는 크게 늘어나는 추세이며 비영리법인의 규모 또한 증가하고 있다. 이는 제Ⅱ장에서 설명하였던 공공재이론으로 설명할 수 있다. 우선 군사정권이후 한국사회에서 사회적이며 집합적인 성향이 다양하게 표출됨과 동시에 조직화과정을 통하여 역할수행을 하게 되었다. 이는 사회의 정치적, 이데올로기적, 경제적으로 다양한 관점과 시각 그리고 이에 따라 나타난 다양한 요구를 수용할 수 있는 사회적 포용력이 민주적 정권교체에 따라 증가하면서 비영리부문의 역할이 커지고 있음을 나타내고 있다.¹⁰⁾ 다른 요

7) 이 자료는 법인을 주식회사, 합자회사, 합명회사, 유한회사, 비영리법인, 외국법인으로 분류하고 있다.

8) 국세청은 민법과 기타 법령에 의하여 설립된 사단법인, 재단법인 및 기타법인을 포함하였으며 여기에는 법인격을 취득하였으며 정부기능과 유사한 78개(1987년 말 현재)의 공공단체를 포함시키고 있다. 따라서 1995년 시점에는 약 100여개로 추정된다.

9) 시민의 신문에서 발간한 한국민간단체총람(1997)에 의하면 국내에는 7,000여 민간비영리단체가 활동하고 있으며, 지부를 포함하면 1만여개가 넘는 민간단체가 존재하고 있다. 이는 법인격을 취득한 단체와 임의단체를 포함한 숫자이나 국가에 의한 체계적인 조사가 아닌 자발적인 설문조사이기 때문에 통계오차의 범위가 상대적으로 크다고 할 수 있다.

10) 문민정부가 등장한 1993년부터 민간비영리법인의 신설 증가폭이 커지고 있다.

〈표 1〉 연도별 비영리법인 수¹¹⁾

년도/구분	법인기업	민간 및 공공비영리법인
1988	47,581	9,034
1989	56,068	9,156
1990	67,320	9,318
1991	80,837	9,716
1992	92,200	9,936
1995	130,597	11,487

출처: 국세청 (1996): 국세통계연보

인으로는 세계상의 혜택과 기업가의 사회환원에 대한 관심증가, 그리고 학회단체 등의 증가를 들수 있다. 이에 대해서는 제 3 절에서 자세히 다루기로 한다.

국내 비영리부문중 공익법인¹²⁾은 1996년말 현재 4,624개나 존재하며 이중 출연재산을 소유하고 있는 법인은 3,686개로 약 80%를 차지하고 있다. 유형별로는 출연재산이 있는 공익법인 중 학교법인이 1,055개로 29%, 학술/장학/자선법인이 1,114개로 30%, 사회복지법인이 808개로 22%, 의료법인이 237개로 6%, 종교법인이 215개로 6%, 기타가 233개로 6%를 차지하고 있다.

2. 민간비영리부문의 대 국민총생산 비율

한국은행 (1997)은 국민계정자료에서 각 제도부문별 국민총생산의 기여도를 발표하고 있으며 비영리부문과 근접한 자료는 '비영리서비스생산자'와 '가계서비스'를 포함한 '민간비영리서비스단체' 부문에 대한 것이다.¹³⁾ 따라서 이 자료는 민법

- 11) 여기서 법인기업이라함은 비영리법인을 제외한 타법인(주식회사등)들을 포함하고 있다. 또한 비영리법인의 정의에는 수익사업이 있는 사단, 재단 등과 공공법인이 포함되고 있다.
- 12) 공익법인은 학자금, 장학금 또는 연구비의 보조나 자급, 학술, 자선에 관한 사업을 목적으로 하는 재단법인 또는 사단법인으로 이들 법인의 공익성을 유지하고 건전한 활동을 할 수 있도록 하기 위하여 정부는 1975년 「공익법인의 설립, 운영에 관한 법률」을 제정하였다.
- 13) 한국은행의 국민계정상 비영리단체의 정의로서 재화 및 서비스를 생산할 목적으로 설립된 법적 또는 사회적인 실체로서 이를 설립, 지배하거나 자금을 지원 하는 제도단위에 대한 소득, 이윤 또는 기타 금전적인 이익을 제공하지 못하는 단체를 칭하고 있다. 개인·법인기업, 정부 등의 제도단위가 비영리단체를 설립

상 법인격을 취득한 비영리법인과 가사서비스생산자를 포함하고 있으며 1997년말 현재 민간비영리서비스생산은 대 국민총생산(경상)의 2.96%를 차지하고 있다(표 2). 이는 비영리부문의 대 국민총생산의 기여도를 처음으로 집계하기 시작한 1970년의 1.91%에서 55%정도 증가한 것이다. 같은 기간동안 민간비영리부문의 국민총생산(경상)상 연평균 성장률은 22.3%로 정부와 민간산업부문의 20.9%와 20.4%보다 높다. 이와 같은 비영리부문의 높은 성장은 제조업을 포함한 다른 제도부문보다 국민총생산증가에 기여도가 가장 높은 것을 의미하고 있으며 특히 서비스부문의 성장에 큰 영향을 미치고 있음을 나타내고 있다.¹⁴⁾ 이와 비교하여 미국 비영리단체의 대 국민총생산의 기여도는 1990년말 현재 6.3%, 영국은 4.8%, 일본은 3.2%로써 아직 국내의 비영리부문은 성장 가능성이 높다고 하겠다(Salamon 과 Anheiser, 1996).

〈표 3〉은 민간비영리서비스생산자의 목적별 최종투입 및 산출을 나타낸 것으로 총산출이란 생산된 재화와 용역의 화폐평가액을 합한 것으로 재고품과 자가소비

〈표 2〉 민간비영리서비스생산¹⁵⁾

(단위: 억원(경상))

구분 / 년도	1970	1975	1980	1985	1990	1997
민간비영리서비스생산	535	2,014	7,085	19,402	42,576	123,125
국민총생산(경상)	27,884	101,292	368,570	929,093	1,782,621	4,160,179
서비스부문 비중(%)	36.7	35.3	37.9	39.1	40.58	43.1
정부부문 비중(%)	7.5	6.4	7.6	7.4	7.3	7.2
NPOs/서비스부문(%)	5.2	5.6	5.1	5.3	5.9	6.9
NPOs/GNP(%)	1.91	1.98	1.92	2.08	2.38	2.96

출처: 한국은행(1997) 자료를 인용하여 저자가 계산하였음.

하는 동기는 다양하나 주로 비영리단체를 지배하거나 자금을 지원하는 개인 또는 법인기업을 위해 서비스를 제공하도록 설립되는 경우와 빈민층에게 재화나 서비스를 제공하는 등의 자발적, 박애적 목적으로 설립하는 경우, 그리고 비영리를 목적으로 의료 또는 교육서비스를 제공하기 위해 설립되는 경우 등으로 나뉘고 있다.

14) 민간비영리단체가 전체 서비스분야에서 차지하고 있는 비중은 1970년 5.2%에서 1997년에는 6.9%까지 증가하여 비영리단체가 서비스분야의 성장에 큰 부분을 차지하고 있다.

15) 여기서 서비스부문비중은 민간영리서비스와 민간비영리서비스의 합계이다.

를 포함한다. 민간비영리서비스 생산자의 총산출은 이들 생산자의 구매자가격으로 평가한 중간소비, 피고용자보수, 고정자본소모 및 간접세의 합계에 해당되며 가계가 제공하는 가사서비스의 총산출은 피고용자보수만으로 구성된다. 비영리단체의 총산출은 지난 1970년 833억원에서 1997년 14조 692억원으로 크게 증가하였으며 이는 연평균 21%성장을 의미하고 있다.

〈표 3〉의 특이한 점은 피고용자보수가 총산출에 미치는 비중이 지난 27년간 21%이상 증가하여 1997년에는 총산출의 약 70%를 상회하고 있으며 액수로는 1997년말 현재 9.8조원을 상회하고 있다. 여기서의 피고용자보수는 고용주가 피용자에게 지급한 현금 또는 현물 형태의 급여는 물론 피고용자를 위하여 사회보장제도, 연금기금 및 보험에 납부한 고용주 분담금을 포함한다. 대부분의 비영리단체가 서비스생산에 집중되어 있으며 대부분 노동집약적인 특성을 띠고 있기 때문에 상대적으로 피고용자보수가 총산출에 차지하고 있는 비중은 당연히 높은 것이다. 또한 지난 10여년간 경제 전분야에 있어 급격한 고용비용(임금)의 상승은 비영리단체에도 영향을 미쳤다. 한가지 유의하여야 할 점은 피고용자보수는 자발적인 봉사자의 임금(기여)은 포함하지 않아서 상대적으로 과소평가하고 있으므로 이를 포함할 경우 총산출의 70%를 크게 상회할 것으로 예측된다.

반면 중간소비가 총산출에 차지하고 있는 비중은 1970년 45.1%에서 1996년 24%로 21%나 크게 감소한 점이 특이하다고 하겠다.¹⁶⁾ 이는 비영리부문의 생산이 노동집약화된 현상에 기인하고, 중간재의 소비가 상대적으로 적은 교육·조사·연구기관의 비중이 높아진 데 원인이 있다. 또한 서비스생산에 있어 상대적으로 이들 단체의 일반관리비용이 높다는 데도 이유가 있다. 그 예로 특정 민간연구소의 경우 관리직 1명당 연구원수가 1.6명에 불과해 효율성이 낮다는 문제가 제기되고 있다(공병호외, 1998).

16) 여기서의 중간소비(Intermediate Consumption)는 생산과정에서 원재료, 광열료, 간접비 등으로 소비된 비내구재 및 서비스를 말하는 것으로서 고정자산의 유지보수 및 연구개발 조사를 위한 지출등이 포함되고 증고품과 폐품의 순판매액은 차감된다. 통계청의 국부통계조사는 1987년말을 기준으로 조사대상인 법인을 상법상의 법인기업(주식회사, 합작회사, 유한회사, 합명회사)과 민법 및 기타 법령에 의하여 설립된 비영리법인(사단법인, 재단법인 및 기타법인)을 포함하고 있다. 그러나 법인격을 가지고 있다하더라도 그 기능이 정부기관과 유사한 78개 공공단체는 본 연구대상에서 제외하였다. 이는 한국은행의 국민계정상의 민간비영리생산자와 비슷한 개념으로 다만 한국은행은 비영리법인외에 가계서비스생산자를 추가하고 있다.

〈표 3〉 비영리단체의 목적별 최종투입 및 산출

(단위: 억원(경상))

목적별 / 년도	1970	1975	1980	1985	1990	1997
피고용자보수	408 (49%)	1648 (56.9%)	6174 (57.2%)	17102 (57.8%)	37578 (65.3%)	98,976 (70.3%)
고정자본소모	47 (5.6%)	155 (5.3%)	459 (4.3%)	1632 (5.5%)	3134 (5.4%)	7528 (5.3%)
간접세	1 (0.1%)	6 (0.2%)	26 (0.2%)	65 (0.2%)	137 (0.2%)	365 (0.2%)
중간소비	376 (45.1%)	1,421 (49%)	4134 (38.3%)	10,789 (36.5%)	16,703 (29%)	33,823 (24%)
총산출	833	2,900	10,792	29,588	57,552	140,692
상품 및 비상품판매	635	2,290	8,376	21,682	41,397	105,930
최종소비지출	198	610	2,417	7,906	16,155	34,762

출처: 한국은행(1997).

3. 민간비영리부문의 유형

〈표 4〉는 민간비영리단체 총산출의 교육·조사·연구, 의료보건, 복지, 기타의 분야별 구성비를 나타내고 있다. 특이한 점은 교육·조사·연구기관의 총산출 비중이 1970년과 1996년 사이 15%나 증가한 반면 복지관련기관(-8%)과 기타기관(-11%)은 크게 감소한 것이다. 이는 경제성장과정에서 교육 및 연구분야에 자원이 집중투자 되었으나 복지분야는 상대적으로 소외되었기 때문이다. 또한 정부의 비영리단체에 관한 정책에 의하여 영향을 받은 부분도 존재한다. 상기에 서술하였듯이 정부는 법인단체의 등록을 인·허가제로 운영하고 있으며 과거 정권에서는 정부의 행정규제수단이 많이 존재하는 교육과 의료분야의 법인 인·허가는 각 시행령에 의거 상대적으로 쉽게 발급하였으나 복지기관과 기타시민단체의 경우 법인격 취득을 사실상 어렵게 했다. 따라서 이들은 비법인(임의단체)로서의 활동을 벌여 왔으나 한국은행자료는 이들 단체의 활동을 포함하지 못하고 있어 이들 분야의 활동이 상대적으로 저조한 것으로 파악되고 있다. 또한 의료보건분야가 총산출에 차지하는 비중은 지난 27년 사이 3% 증가에 그치고 있으며 이는 의료보험제의 도입에 따른 가격 규제와 개인병원의 선호가 일조를 하고 있다고 보아야 한다.

〈표 4〉 민간비영리유형별 총산출

(단위: 억원(경상))

분야/총산출	1970	1975	1980	1985	1990	1996
교육조사연구	393 (47%)	1,502 (52%)	6,393 (59%)	15,728 (53%)	32,059 (56%)	87,554 (62%)
의료보건	193 (23%)	754 (26%)	2,843 (26%)	9,357 (32%)	16,215 (28%)	37,057 (26%)
복지	76 (9%)	189 (6%)	373 (4%)	629 (2%)	910 (2%)	1519 (1%)
기타	171 (21%)	455 (16%)	1,183 (11%)	3,874 (13%)	8,369 (14%)	14,562 (10%)
총산출	833	2,900	10,792	29,588	57,552	140,692

출처: 한국은행(1997).

4. 민간비영리부문의 자산현황

통계청자료(1989)에 의하면 민간비영리법인의 총자산 규모는 1987년 12월말 현재 11조 3,513억으로 이중 순자산은 약 6조 570억으로 추정되고 있다(표 5). 제도 부문별 구분에 따르면 법인기업이 220조 1,720억원, 비영리법인이 11조 3,513억 원의 총자산을 보유하고 있어 각각 95.1%와 4.9%의 비중을 차지하고 있다. 민간비영리법인의 유형별로 그 총자산의 구성을 분석하자면, 교육법인이 73%, 의료법인이 19%, 사회복지법인이 2%, 그리고 기타 법인이 22%를 차지하고 있다. 이중 의료법인의 증가는 타기관과 대비하여 뚜렷하게 나타나는 바 이는 법인수의

〈표 5〉 법인분류별 소유자산형태

(단위: 억원)

	1987년 순자산(%)	1987년 자산총계
민간법인기업	959,827	1712,489
정부관리기업	248,129	429,301
민간비영리법인	60,577	113,513
학교법인	41,074(67%)	83,066(73%)
의료법인	2,017(3%)	2,170(19%)
사회복지법인	1,037(2%)	1,743(2%)
기타 비영리법인	16,448(27%)	25,534(22%)

출처: 경제기획원(1989): 1987년 국부통계조사보고.

증가와 이들 기관의 고가 의료장비 구입 그리고 부동산재산의 증가에서 비롯되었다. 또한 자산 유형별 구분에 의하면 1987년말 비영리법인의 유형고정자산과 재고자산이 각각 11조 2,650억원 및 860억으로 전체의 99.2%와 0.8%의 구성을 보였다. 이는 민간법인기업의 84.5%와 16.5%의 구성비와 대비되는 것으로 비영리법인부분이 제품생산보다는 서비스생산에 치중한다는 점이 부각되는 것이다.

5. 민간비영리부분의 고용

한국은행 국민계정상 피고용자보수자료에 의하며 민간비영리서비스부분의¹⁷⁾ 피고용자보수가 총피고용자보수액에 차지하고 있는 비중은 1996년말 현재 5.3% 수준을 유지하고 있으며 이는 지난 1970년의 4.4%에서 증가한 수치이다(표 6). 피고용자보수는 지난 26년간 240배이상 증가하였으며 이는 22.5%의 연평균 성장률을 기록한 것이다. 한국은행자료는 이 분야에 종사하는 종업원수를 발표하지는 않고 있으나 민간비영리단체의 대 피고용자보수액 비중을 기준으로 피고용자수를 계산하였을 때 이 분야의 종사자수는 약 70만명으로 추산된다.¹⁸⁾ 물론 서비스분야의 임금수준은 생산업체의 평균보다 상대적으로 낮을 가능성이 있고 또한 민간비영리서비스분야 종사자의 평균보수는 서비스분야의 평균치보다 낮을 가능성이 존재하므로 이 수치는 실제보다 파소 평가될 수도 있다.¹⁹⁾

〈표 6〉 부분별 피고용자보수

부문/년도	1970	1975	1980	1985	1990	1996
민간비영리서비스생산자(A)	408	1,648	6,174	14,782	37,578	98,976
총피고용자보수(B)	9,362	33,450	150,975	329,041	817,404	1,867,876
NGO 비중(A/B)	4.4	4.9	4.1	4.5	4.6	5.3

출처: 한국은행(1997).

17) 이전의 한국은행 민간비영리서비스생산자의 개념에서 가계서비스 생산자를 제외하였다.

18) 1996년말 전산업의 종사자수는 1,400만여명으로 이의 5.3%는 약 70만명이 된다.

19) Rudney 와 Weitzman(1983)에 따르면 미국자선단체의 평균임금(1982년)은 \$12,525로써 산업평균의 \$16,797보다 낮으며 정부부분의 평균임금이 \$25,046의 절반 수준이라 하겠다.

또한 통계청 자료(사업체 기초통계조사 보고서)에 의하면 연구 및 개발, 보건 및 사회복지서비스, 교육서비스 등 민간비영리단체가 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있는 서비스업분야에 총 14만여명의 무급종사자가 근무하고 있으며 산업 분류측면에서는 기타공공서비스단체, 회원단체, 보건 및 사회복지서비스분야의 순으로 많은 자발적인 사회봉사가 이루어지고 있다. 이 자료에 의하면 무급종사자는 전체 회사이외의 법인과 비법인단체 종사자의 11%를 차지하고 있다. 민간 비영리단체의 무급종사자는 약 8만여명으로 추정되며²⁰⁾ 따라서 이들 단체의 유급 및 무급종사자는 약 78만명으로 예측된다. 이는 전산업종사자의 5.6%를 차지하며 대 서비스부문의 비율은 8.6%가 된다.

Salamon외(1995a)이 조사한 7개 국가(미국, 영국, 프랑스, 독일, 이태리, 헝가리, 일본)의 자료에 따르면, 비영리단체는 1990년 통계를 기준으로 470만 명의 전일 노동자와 맞먹는 자발적 노동력을 활용하고 있다(표 8). 아울러, Salamon외(1995a) 이들 국가에서 비영리 부문이 차지하는 비중은 총고용의 3.4%, 서비스 산업 총고용의 9%에 이르고 있다고 분석하고 있어 국내부문의 규모와 비슷하다고 하겠다. 또한 이 부문은 급속하게 성장하는 분야로서 1980년과 1990년 사이에

〈표 7〉 산업분류별 종사자지위²¹⁾

부문/종사자지위	상용근로자	무급종사자
연구 및 개발	40,769	1,195
보건 및 사회복지서비스	283,536	20,441
교육서비스	694,198	3,361
오락, 문화, 운동	114,233	4,689
회원단체	138,374	110,998
총계	1,271,110	140,684

출처: 통계청(1997): 1996년 사업체기초통계조사보고서

20) 이는 상기에 계산된 70 만명의 유급종사자의 14.5% 수준이기 때문이며 〈표 6〉에서 계산된 14만명 중 4만여명을 영리단체 근로자로 추정한 결과이다.

21) 여기서 상용근로자라 함은 1개월이상 근무하며 일정한 급여를 받는 자를 말하며, 자영업주를 제외한 모든 유급종사자를 칭한다. 통계청은 무급종사자를 일정한 급여없이 봉사료 또는 판매실적에 따른 판매수수료만을 받는 자를 칭하고 있으며 그 예로 접대부, 외판원, 배달원, 상시근무자를 들고 있으나 비영리단체에서는 자발적인 상시근로자의 비율이 상대적으로 높을 것으로 가정하여 그 수치를 계산하였다.

〈표 8〉 국가별 민간비영리부문의 경제적 역할

국가/비중	총고용 비중(%)	서비스산업 고용비중(%)	GDP 중 비영리단체의 지출비중(%)
일본	2.5	8.6	3.2
독일	3.7	10.4	3.6
영국	4.0	9.7	4.8
프랑스	4.2	10.0	3.3
미국	6.9	15.4	6.3
헝가리	0.8	3.2	1.2
이태리	1.8	5.5	2.0

출처: Salamon의 (1995b).

13%의 신규고용을 창출하였다. Salamon의 (1995a)은 또한 국가별 비영리부문의 규모는 큰 차이를 보이고 있으며, 이는 시민사회의 발전, 사회의 다원화 노력과 상당한 연관관계가 있음을 발견하였다. 이러한 차이는 이들 국가의 사회복지 사업 제공 수준에 따라 영향을 받는 바, 사회복지프로그램이 비영리단체의 육성에 주는 시사점이 크다고 하겠다.

6. 민간비영리부문의 소득과 정부보조

비영리단체는 다양한 공공적 재화와 서비스를 생산하는 바, 모든 경제주체에게 대가 없이 제공되는 순수공공재에서부터 비용을 지불한 개인(회원)에게만 한정적으로 공급하는 전형적인 사적재화에 이르기까지 다양한 영역에 걸쳐 있다. 따라서 비영리단체가 생산하는 서비스의 특성에 따라 주소득원이 결정되며 그 유형으로는 크게 상품 및 비상품의 판매, 민간기부(회비) 및 투자소득, 그리고 정부의 지원 등이 있다. 최근 들어 정부의 지원감소와 비영리단체의 사업 확장에 따라 점점 더 많은 비영리단체가 기존의 기부자그룹의 의존도에서 탈피하여 상업적인 시장에도 진출하고 있어, 이제 공공재만을 공급하는 비영리단체의 수는 점차 축소 추세에 있다(Salamon의, 1995a와 Weisbrod, 1988). 또한 이들 단체가 생산하고 있는 산출물의 공공재, 사적재화의 혼합형태는 조직의 유형(집합조직, 동호인단체, 권익보호단체 등)이나 재정적인 속성(정부보조형, 민간보조형, 준상업형)에 의하여 영향을 받으며, 지역경제 및 인구통계학적 변수 또한 중요한 변수로 작용하고 있다.

선진국 비영리단체의 수입원 및 재원조달 방식을 살펴보면, 서비스 판매금

(63%), 민간기부금(22%), 정부보조(8%) 그리고 투자소득(7%)의 순으로 활용하고 있다(Salamon 과 Anheriser, 1995). 이들 민간비영리단체 서비스생산의 43%는 정부에 판매한 것으로 직·간접적인 국가에 의한 보조는 소득의 35%를 차지하고 있다. 정부의 보조금은 민간비영리단체의 주요한 수입원이며 이는 여러 요인에 기인한다, 첫째, 1930년 대공황이후 선진국가에서는 복지사회를 지향하였으며 또한 의료, 사회복지분야의 지원 증가에 따라 지난 60년간의 정부의 이전지출은 엄청난 속도로 증가하여 왔다.²²⁾ 이러한 추세에 따라 비영리사회복지단체에 대한 지원도 크게 증가하였다. 둘째, 비영리단체는 정부조직의 비효율성과 관료화에 따른 대안으로서 정부행정업무를 위탁받아 수행하면서 정부의 지원은 증가하였다(Donahue, 1987). 셋째, 이익집단의 증가와 소외집단에 대한 보상체계의 수립이 이들 단체에 대한 정부의 지원을 증가하게 하는 요인으로 등장하였다.

1996년 국내 비영리서비스생산자의 총소득은 14조692억원으로 이 중 상품 및 비상품판매대금이 10조 5,930억원으로 총소득의 75.3%를 차지하고 있으며 민간보조와 투자소득은 9.5%, 정부보조는 16.2%를 차지하고 있다(한국은행, 1997). 특이한 점은 첫째, 국내 민간비영리단체들은 상품 및 비상품 판매를 통한 수입원 마련에 치중하고 있다. 이들은 외국보다 12% 높게 상품판매에 의존하고 있어 영리부문과의 경쟁이 존재하는 시장에서는 비영리부문이 누리고 있는 세제상의 혜택 등에 대한 특혜성 시비가 제기될 수 있다. 둘째, 이들은 민간의 자발적 기부 및 회비납부보다는 정부의 지원에 크게 의존하고 있다는 점이다. 국내비영리단체의 총소득에서 정부보조가 차지하는 비중은 미국 8%의 2배나 되는 16.2%이며 계속 증가추세에 있다 (<표 9>).

〈표 9〉 비영리단체의 예산의 소득별 비중

	한국(1996)	미국(1980)
상품판매	75.3	63
정부보조	16.2	8
민간보조, 투자소득	8.5	29(민간보조 22%, 투자소득 7%)

출처: 한국은행(1997) 자료를 기초로 저자가 계산하였음. 미국자료는 Rudney(1981)를 근거로 하고 있으며 종교단체 제외한 민간비영리부문을 포함하고 있음.

22) 미국의 경우 연방정부의 이전지출과 보조금은 1937년 GDP의 2% 수준에서 1996년 13%로 증가하였으며, 영국은 같은 기간동안 10%에서 25%수준으로 증가하였다(The Economist, 1997).

한국은행(1997)에 따르면 정부의 비영리부문²³⁾에 대한 보조는 자료가 공표되기 시작한 1972년의 60억원에서 1994년 2조5,730억원으로 무려 427배가량 증가하였고 중앙정부 보조금 및 경상이전의 9.3%(1994년말 현재)를 차지하고 있다(표 10). 이는 1972년의 2.6%에서 크게 증가한 숫자로서 이를 사회적, 경제적 각도에서 해석 할 수 있다. 첫째, 국내에서는, 특히 교육분야의 사학재단에 대한 정부지원이 상당수 존재한다. 이는 대부분의 교육기관이 수업료 및 기성회비를 정부가 제시한 한도에서만 받게 되어 있어 적자폭이 크며 상대적으로 취약한 재단의 재정 상태에 기인한다. 1998년 정부는 일반회계와 지방재정에서 약 2조원을 사학재단에 지원을 하고 있어 비영리단체에 대한 정부지원의 78%를 차지하고 있다(교육부, 1998). 둘째, 민간분야의 자발성 부족과 민간의 지원을 이끌어 내는 (마케팅)전략의 부재가 또 다른 원인이라 할 수 있다. 선진국에서는 이미 체계적인 모금전략을 외부 자문기관에 위탁하여 수립하는 등의 노력을 경주하고 있어 국내 비영리부문과는 큰 차이를 보이고 있으며 민간의 자발적인 기부행위가 확산되지 않아 상대적으로 어려움을 겪고 있다. 셋째, 민간비영리단체는 대부분 적립된 기금이 적은 관계로 투자소득이 차지하는 비중이 적어 다른 소득원에 의존해야 하는 문제가 발생한다. 따라서 국내 비영리단체는 상업적인 활동에 의존하는 소득의 비중이 높은 것이다.

정부지원과 관련된 다른 특성으로는 첫째, 사회복지단체에 대한 지원이 최근 들어 급격한 증가율을 보이고 있다. 시·군소재지에는 종합복지관, 노인복지관, 여성회관, 청소년회관 등 여러 시설이 건립되어 정부의 지원을 받고 있으며 또한 소외계층을 위한 시설(탁아소, 요보호여성 및 노인을 위한 시설, 부랑자 및 정신 질환자시설 등)에 대한 정부지원 또한 증가하고 있다.²⁴⁾ 둘째, 복지분야와 행정서비스분야의 민간위탁 및 민영화로 비영리단체의 정부위탁 업무가 소폭 증가한 것도 정부보조를 늘리게 하는 주요한 요인으로 작용하고 있다. 마지막으로 부처별로 관변단체들에 대한 지원 또한 증가하였다(공병호 외, 1998). 이들 단체에 대한 부처지원은 각 부처의 이익 추구를 위한 선별적 지원으로 해석을 해야 한다. 물론 정부보조금의 형태(특정 프로그램보조, 운영비보조, 위탁업무 보조 등)에 따라서 정부의 의도를 파악할 수 있으나 자료상으로 이를 분석하기에는 불가능하였다.

23) 한 가지 유의하여야 할 점은 여기서의 비영리부문이란 준공공(공공비영리단체) 부분과 민간비영리단체를 포함하고 있다.

24) 이는 주로 지방정부에 의해 보조되고 있으며 정부소유의 사회복지시설의 민간 위탁이 증가함에 따라 보조금도 증가할 것이다.

〈표 10〉 정부의 비영리단체 지원현황

(단위: 억원)

	1972	1979	1982	1989	1994
정부경상지출	5,160	44,540	80,030	200,240	457,160
총보조금 및 경상이전	2,280	19,900	33,240	107,320	276,280
비영리단체 지원	60	1,690	2,830	8,430	25,730
	(2.6%)	(8.4%)	(8.5%)	(7.9%)	(9.3%)

출처: 한국은행(1997), ()는 비영리단체지원/ 정부 보조금 및 경상이전임.

한가지 유의해야 할 점은 한국자료의 경우 지방정부의 비영리단체에 대한 지원이 포함되지 않았기 때문에 상대적으로 정부지원액이 과소 평가되고 있는 점이다. 지방정부에서도 여러 형태의 민간단체지원을 수행하고 있으며(충청남도, 경기도 광역지방자치단체 중간평가자료, 1997) 최근 선출직 지방자치단체장제도 도입에 따라 그 증가폭은 큰 것으로 평가된다.

비영리단체에 대한 정부보조 등을 통한 정부와의 과도한 유착은 여러 부정적인 문제를 유발할 가능성이 존재하므로 심각하게 숙고되어야 한다. 우선 정부기관과 비영리단체와의 유착은 우선 비영리단체의 자발성에 관한 문제를 발생시킨다. 정부의 선별적 보조와 이에 따른 영향력 행사로 인한 개입은 이들 기관의 비국가적, 자발적 특성을 변질시킬 수 있다. 또한 조직의 관료화라는 부정적인 결과를 초래할 수도 있다. 서비스가 일반화되어 정부의 규제를 받는 경우 적절한 제도를 통해 그 활동상의 형평성을 확인하고 정치적으로 이를 정당화하기 위한 필요성이 상대적으로 커짐으로 말미암아 관료적 형식주의와 비효율을 양산하는 경향이 있다. 또한 비영리단체의 성장은 정치행정적 책임귀속을 불명확하게 만든다는 비판도 있다(최병선, 1993). 특히 한국적인 상황에 비추어 본다면 관변단체의 존재와 정부의 선별적인 지원 그리고 이에 따른 정부의 민간단체 운영 개입은 이들 단체의 생명이라 할 수 있는 독립성에 심각한 영향을 미치는 것으로 파악되고 있다.²⁵⁾

IV. 결 어

국내의 비영리부문은 지난 수년간 급격한 성장을 해 왔다. 과거 사회, 경제,

25) 따라서 비영리단체의 역할 증가에 따른 정부부문의 새로운 개념정의와 더불어 제도적인 차원에서의 비영리단체의 책임성 확보도 차후 연구 대상이라 하겠다.

행정, 정치적 제약요인에 의하여 정체되었던 민간비영리부문은 사회변화의 물결에 편승하여 빠른 증가추세를 보이고 있다. 민간비영리부문은 지난 30년 동안 타제도부문에 비하여 가장 빠른 성장률을 기록하였으며 서비스산업의 성장을 주도해 왔다. 본 연구에 의하면 1995년말 현재 11,300여개의 민간비영리법인이 존재하며 이는 등록된 법인의 약 8%를 차지하고 있다. 또한 민간비영리법인의 생산은 국민총생산의 2.96%(1995년)를 차지하고 있으며 서비스산업생산의 6.9%를 차지하고 있다. 고용측면에서는 이들 단체가 총고용의 5.6%를 차지하고 있다.

비영리부문의 역할이 커지고 있는 현상은 여러 각도로 해석이 가능하다. 첫째, 과거 정부부문의 팽창과 이에 따라 비영리부문의 영역이 정부에 의해 침식당했으나 정부실패등의 요인으로 민영화와 민간위탁이 활성화되고 있고 이에 따른 민간단체의 활용이 증가하고 있다.²⁶⁾ 둘째, 과거 한국정부의 복지사회 지향이라는 정책적 과제는 경제성장 논리에 밀려 정책의 하위순위에 위치하였으나 교육, 의료, 사회복지분야에 대한 지속적인 투자와 소외계층에 대한 사회적 관심 증가도 민간단체의 성장에 긍정적인 요인으로 작용한다. 셋째, 행정편의주의에 따른 비영리단체에 대한 행정규제와 정부의 견제도 국내 비영리부문의 성장을 저해하는 요인으로 작용하였으나 최근 들어 이들 단체의 인·허가권이 지방자치단체에 이양되는 등 구조적인 변화가 이루어지고 있다. 넷째, 상속세 등 조세제도의 허점이 존재하여 부의 사회환원에 대한 유인이 상대적으로 적었으나 최근 들어 기업과 기업가의 사회공헌은 증가추세에 있다(전경련, 1998). 이는 기업에 대한 사회적 기대와 요구가 단순한 생산주체로서의 기능을 넘어 복지주체로서의 기업의 역할이 강조되기 때문이며 또한 기업의 홍보측면에서도 도움이 되기 때문이다. 다섯째, 서양사회에서는 문화적, 인종적, 종교적, 가치적 추구의 다양성(diversity)의 존재와 이에 의한 다양한 공공서비스의 수요가 민간단체의 역할을 활성화시킨 것과 같이 한국사회에서도 공공서비스의 수요증가와 다양성에 대한 인식의 변화로 말미암아 민간단체의 활동영역이 증가한 데도 그 이유가 있다.

그러나 국내비영리단체는 주로 상품판매(75%)와 정부보조(16.2%)에 의존하고 있어 타제도부문의 경쟁 심화에 따른 문제와 정부개입의 문제가 존재한다. 영리기업의 비영리영역 진출과 비영리단체의 영리영역 진출은 이들 제도부문의 구

26) 정부부문의 급격한 팽창은 시장실패의 요인과 영리부문에 대한 불신 등의 요인들이 직접적으로 작용했으며 또한 영리부문과 시민단체의 적절한 견제가 없음에도 그 이유가 있었다.

분을 불명확하게 하고 특히 후자의 경우 비영리단체가 누리고 있는 세제상의 특혜 시비가 영리기업들에 의하여 제기되고 있다. 비영리부문의 상업화는 특히 정부의 지원이 감소되고 있는 시점에 더욱 가속화될 조짐을 보이고 있으며 지방정부는 조세기반이 감소함에 따라 비영리단체가 향유하고 있는 세제상의 특혜를 축소하려는 움직임이 서구국가에서 가시화되고 있다 (Weisbrod, 1998).

한국적인 상황에서는 민간비영리단체에 대한 정부보조의 증가때문에 이들 단체가 “관변화”될 수 있다는 문제가 제기되고 있으며 이는 이들 단체의 독립성에 큰 위협이 될 수 있다. 특히 정부보조방식이 특정 사회복지프로그램개발 및 운영에 대한 지원이나 정부업무의 민간위탁에 대한 비용분담이 아닌 일반운영비에 대한 예산지원을 하는 것이어서 정부의 민간단체에 대한 영향력은 운영전반에 행사될 가능성이 높다. 또한 민간비영리단체는 정부정책에 대한 ‘비판적’ 시각에서 견제의 기능을 해야 함에도 불구하고 정부의 지원과 이에 따른 ‘눈치보기’는 이들의 기능저하로 이어질 것이다. 따라서 민간비영리단체의 발전은 정부의 직접적인 지원보다는 이들 단체의 자생력과 독립성 확보를 위한 방향으로 추진되어야 한다.

국내의 민간 비영리단체는 소액의 기부금과 소수의 자발적인 참여로 운영되고 있는데 이는 포괄적인 제도적 기반의 미비와 자발적 시민의식 결여 때문이다(박영도, 1997). 따라서 민간비영리부문의 활성화를 위해서는 기부금제도를 정착시켜야 하며 정부의 행정감독을 통한 규제보다는 이들 단체의 책임성 확보를 자발적으로 유인할 수 있는 체제로 민법 개정 및 관련 제도의 정비를 해야 할 것이다. 또한 정부는 ‘행정개혁’을 통하여 고유 행정업무와 기타 사회복지사업의 민간위탁을 추진하여 경쟁력 있는 비영리단체의 자생력을 키워야 한다. 이와 더불어 민간단체는 자생력을 키우기 위하여 운영과 기부사용에 대한 투명성을 제고하여야 하며 영리기관의 마케팅전략을 일부 수정·보완하여 비영리단체의 기부금 유치전략으로 발전시켜야 한다.

참 고 문 헌

- 국세청, (1995-97). 국세통계연보.
 공병호, 박종찬, (1998). 준정부부문의 현황과 개선방향, 자유기업센터.
 경기도, (1997). 광역지방자치단체 중간평가자료.
 경제기획원, (1989). 국부통계조사보고.
 김준기, (1998). “비영리단체(NPOs)의 생성과 일반적 행태: 주인-대리인이론의

- 관점에서,” 행정논총, Vol. 36(1), 서울대학교 행정대학원, pp.1-25.
- 소비자보호원, (1997). 1996년 사업보고서.
- 사득환, (1997). “지방시대 환경갈등의 해결기제: 제 3자 조정을 중심으로,” 한국 행정학보, Vol. 31(3), 서울: 한국행정학회, pp.187-201.
- 시민의 신문, (1996). 한국민간단체총람.
- 이광우, (1990). “이익집단의 정치적 기능과 압력행사방법,” 한국정치학회보, Vol. 24(2), 서울: 한국정치학회, pp.95-122.
- 이정희, (1990). “한국 주요이익집단의 정치이념,” 한국정치학회보, Vol. 24(2), pp.73-94.
- 이정희, (1993). “이익집단 구성원의 정치의식과 정치행태,” 한국정치학회보, Vol. 27(2), pp.245-260.
- 박영도, (1997). NPO의 활성화를 위한 입법방향, 한국법제연구원.
- 박재희, (1996). 정부기능 효율화를 위한 제 3섹터 활용방안, 한국행정연구원.
- 전국경제인연합회, (1998). 기업사회공헌백서.
- 충청남도, (1997), 광역지방자치단체 중간평가자료.
- 최병선, (1993). 준공공부문 조직 연구의 방향모색, 행정논총 제31권 제 1 호, pp.208-230.
- 최병선, (1998). “규제완화의 정치: 사상, 이해관계, 제도의 역학,” mimeo, 서울 대학교 행정대학원.
- 통계청, (1997). 1996년 사업체기초통계조사보고서.
- 한국은행, (1997). 국민계정.
- 홍준형, (1996). “환경분쟁과 분쟁해결제도,” 한국행정학회 동계학술대회 논문집 (Ⅱ), pp.313-333.
- Amnesty International, (1997). Yearly Report.
- Arnov, Robert, (1980). *Philantropy and Cultural Imperialism.*, G. K. Hall, ed., Boston.
- Ben-Ner, Avner, (1986). Nonprofit Organizations: Why Do They Exist in Market Economies? *In The Economics of Nonprofit Institutions: Studies in Structure and Policy*, Susan Rose-Ackerman, ed., Oxford: Oxford University Press.
- Buchanan, James, (1988). The Political Economy of the Welfare State, The Industrial Institute for Economic and Social Research.
- Daly, Herman E., John Cobb Jr., (1994). *For the Common Good: Redirecting the Economy toward Community, the Environment, and a Sustainable Future*, Second Edition, Boston:

- Beacon Press.
- Donahue, John, (1989). *Privatization Decision: Public Ends, Private Means*, Basic Books, New York.
- Douglas, James (1987). Political Theories of Nonprofit Organizations, in Powell, (ed.), *The Nonprofit Sector*.
- The Economist, (1997). The World Economy Survey: The Future of the State, September 20, 1997.
- Etzioni, Amitai, (1973). "The Third Sector and Domestic Missions", *Public Administration Review*, July/August, pp.315-326.
- Fama, Eugene, and Michael Jensen., (1983). Agency Problems and Residual Claims, *Journal of Law and Economics* 26: pp.327-50.
- Gambetta, Diego, (1988). "Can We Trust Trust", in *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Diego Gambetta, ed., New York: Basil Blackwell Ltd.
- Hall, Peter D., (1987). A Historical Overview of the Private Nonprofit Sector, in *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Walter W. Powell, ed., New Haven: Yale University Press.
- Hall, Peter Dobkin, (1992). *Inventing the Nonprofit Sector: Essays on Philanthropy, Voluntarism, and Nonprofit Organizations*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hansmann, Henry, (1980). The Role of Nonprofit Enterprise., *Yale Law Journal* , 89: pp.835-901.
- Hansmann, Henry, (1987). "Economic Theories of Nonprofit Organizations" in *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Walter W. Powell, ed., New Haven: Yale University Press.
- James, Estelle (1987). The Nonprofit Sector in Comparative Perspective, in Powell, (ed.), *The Nonprofit Sector*.
- Knowlton, Winthrop and Richard Zeckhauser, (1986). *American Society: Public and Private Responsibilities*, Ballinger Publishing Company, Cambridge, MA
- Kramer, Ralph, and Terrell, Paul, (1984). *Social Service Contracting in the Bay Area*. Berkeley, California: Institute of Governmental Studies.
- McCarthy, Kathleen D., (1982). *Noblesse Oblige*, Chicago: University of Chicago Press, pp. ix-xiii, 99-148.
- Milgrom, Paul, and John Roberts, (1992). *Economics, Organizations and Management*,

- Prentice-Hall, Inc., New Jersey.
- Nelson, Richard, and Michael Krashinsky, (1973). Two Major Issues of Public Policy: Public Policy and Organization of Supply. In *Public Subsidy for Day Care of Young Children*, edited by Richard Nelson and Dennis Young., Lexington, Mass.: D. C. Health & Co.
- Newhouse, Joseph, (1970). Child Care Decision-Making Survey: Preliminary Report. Unpublished manuscript; Yale University, Program on Nonprofit Organizations.
- Nicholls, David, (1975). *The Pluralist State*, MacMillan, London.
- Olson, Mancur, (1971). *The Logic of Collective Action.*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Powell, Walter, *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University, 1987.
- Putnam, Robert D., (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D., (1995). "Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America", *Political Science and Politics*, Vol 28, December.
- Rifkin, Jeremy, (1995). *The End of Work: The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, New York: G.P. Putnam's Sons.
- Rudney, Gabriel, (1981). A Quantitative Profile of the Nonprofit Sector, Working Paper No. 40, Program on Nonprofit Organizations, Yale University.
- Rudney, Gabriel, and Murray Weitzman, (1983). Significance of Employment and Earnings in the Philanthropic Sector, 1972-1982, Working Paper No. 77, Program on Nonprofit Organizations, Yale University
- Salamon, Lester M., and Helmut K. Anheiser, (1995a). *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*, Baltimore: Johns Hopkins Nonprofit Sector Series.
- Salamon, Lester M., (1995b). *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State.*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Schumpeter, Joseph A., (1943). *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Allen and Unwin, London.
- Steinberg, Richard and Bradford H. Gray, (1994). 'The Role of Nonprofit Enterprise' in 1993: Hansmann Revisited, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 22, No. 4, Winter.
- Tirole, Jean, (1990). *The Theory of Industrial Organization*, MIT Press.

- Ware, Alan, (1989). *Between Profit and State: Intermediate Organizations in Britain and the United States*, Polity Press, Cambridge, U.K.
- Weisbrod, Burton, (1975). Towards a Theory of the Nonprofit Sector. In *Altruism, Morality and Economic Theory*, Edmund S. Phelps, ed., New York: Russell Sage Foundation.
- Weisbrod, Burton, (1988). *The Nonprofit Economy*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Weisbrod, Burton, (1997). The Future of the Nonprofit Sector: Its Entwining with Private Enterprises and Government, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 16, No. 4, pp.541-555.
- Wolch, Jennifer R, (1990). *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*, New York: The Foundation Center.
- Wolf, Charles, (1994). *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*, Cambridge, MA: MIT Press.