

# 비영리단체(NPOs)의 생성과 일반적 행태: — 주인-대리인이론 관점에서 —

김 준 기\*1)

< 목 차 >

- |                       |                 |
|-----------------------|-----------------|
| I. 서 언                | IV. 지배구조와 유인 동기 |
| II. 비영리단체의 개념정의와 유형   | V. 결 어          |
| III. 비영리단체의 정치경제학적 이론 |                 |

<요 약>

현대사회에서 비영리부문(Non-profit sector)이 차지하고 있는 비중은 날로 커지고 있다. 정부부문에 대한 불신과 관료조직의 한계, 사회의 다원화 현상에 따른 공공적 서비스에 대한 수요 증가 그리고 비정부조직을 통한 행정수행방식의 혁신 등이 부각되면서 사회 각 분야에서 비영리단체의 역할은 급격하게 증가하고 있다. 비영리부문은 종래의 정부공공부문과는 다른 새로운 형태이며, 영리부문과는 상이한 구조와 목적으로 결성되어 독립적인 섹터로 자리를 공고히 하고 있으나 이에 관한 국내의 연구는 미진하다. 본 논문은 비영리단체(NGO)의 생성과 행태에 관한 주요 정치경제학적 이론들을 개관해 보고 정부조직 및 영리단체와의 비교를 통해 비영리단체의 일반적 행태를 설명하는 기본이론 도출을 시도하고 있다. 따라서 각 제도부문별 대리인의 유인동기 구조와 감시체계, 경쟁요인 등 제도적 측면을 살펴봄으로써 이들이 공급하는 서비스의 효율성을 주로 검토하게 된다.

\*서울대학교 행정대학원 전임강사

- 1) 이 글은 1998년도 서울대학교 발전기금 일반 학술연구비의 지원으로 이루어졌다. 초교를 읽고 논평해주신 홍준형교수께 감사드린다. 또한 이 글은 이주섭군의 도움으로 작성되었다.

## I. 序 言

현대 사회의 구성원들은 다양한 형태의 공공적(public) 또는 집합적(collective) 서비스를 요구하고 있고, 그 수요는 증가일로에 있다.<sup>2)</sup> 이는 사회의 경제적, 정치적 상황 변화에 따른 현상이며, 시민사회의 비국가적이며 자발적인 조직화 현상에 기인하고 있다(Steinberg, 1994). 또한 정부혁신이라는 기치아래 시도되고 있는 정부개혁은 공공서비스의 공급 방법에 관한 전통적 패러다임을 변화시키고 있다(Wolch, 1990). 공공부문의 생산성 제고의 핵심은 경쟁적 요소의 도입에 있기 때문에 민간위탁, 민영화, 공공사업의 준 상업화는 유행처럼 확산되고 있다(Roberts, 1997). 이와 같은 행정수행방식의 혁신은 어느정도의 공공성은 유지하되 민간부문의 제도적 특성을 도입하는데 그 목적이 있어 이에 따라 비영리단체의 역할은 증가하고 있다. 이러한 공공(집합)적 서비스의 수요와 공급요인들은 증가하는 비영리단체의 사회적 역할을 설명하는 중요한 요인으로 부각되고 있다.

비영리부문은 종래의 정부 공공부문과는 다른 새로운 형태이며, 또한 영리부문 과도 상이한 구조와 목적을 가지는 독립적인 섹터로 자리를 공고히 하고 있다. 비영리부문은 이제 광범위한 분야를 포괄하고 있다. 과거 주로 자선사업에 주력 하였던 비영리단체의 역할은 이제 교육, 보건복지, 환경 및 인권보호, 문화 및 예술 등의 분야에 이르기까지 확장되고 있으며, 비영리추구를 목적으로 하며 자발적 활동으로 특징지어지는 거의 모든 활동영역에 걸쳐 나타난다. 국내에서도 자발적인 시민사회의 등장에 따라 비영리부문은 비약적인 발전을 해왔다. 김준기(1998)에 따르면 1995년 말 현재 민간 및 공공비영리법인은 11,487개에 달하며 이중 공익법인은 4,461개가 된다고 한다.<sup>3)</sup> 또한 민간비영리서비스 생산자는 1997년말 현재 국민총생산의 2.96%를 차지하고 있어 중요한 경제섹터임을 보여 주고 있다.<sup>4)</sup>

- 
- 2) 제2차 산업 중심경제에서 서비스업중심 경제로의 전환이 급격히 이루어짐에 따라 주로 서비스를 생산하는 비영리단체의 역할 역시 빠르게 변화하고 있다.
  - 3) 민간비영리법인중학자금, 장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선 등에 관한 사업을 목적으로 하는 재단법인 또는 사단법인의 설립·운영은 그 법인의 공익성을 유지하고 건전한 활동을 할 수 있도록 하기 위하여 1975년 '공익법인의 설립·운영에 관한 법률'을 제정하여 시행중이다.
  - 4) 여기서의 민간비영리서비스 생산자는 법인격을 취득한 민간 비영리단체를 칭한다.

선진국에서는 1970년대부터 비영리부문의 생성과 역할에 대한 상당한 정도의 연구가 진행되어 왔다.<sup>5)</sup> 비영리단체는 다양한 형태의 공공적 서비스를 민간부문에서 제공하기 때문에 이에 대한 연구는 이들 기관의 생성과 행태에 영향을 주는 정치·경제학적 요소들에 주로 초점을 맞추어 수행되어 왔다.<sup>6)</sup> 이러한 국제적 연구추세에도 불구하고 국내에서의 비영리부문에 대한 연구는 안타깝게도 미진하다.<sup>7)</sup> 이론적인 분석은 물론이고 국내 비영리부문의 제도적 특성이나 경험적인 분석조차 이루어지지 않고 있다.<sup>8)</sup> 따라서 이 글에서는 비영리 단체의 일반적인 정치, 경제학적 이론을 정리해 보고 기존의 이론을 보완하고자 한다. 비영리단체가 성립하게 된 맥락과 각 기관 대리인의 유인동기 구조와 감시체계, 경쟁요인 등 제도적 측면을 살펴봄으로써 이들이 공급하는 서비스의 효율성을 주로 검토하게 된다.

이 글은 먼저 제Ⅱ장에서 비영리단체의 개념정의와 유형에 대하여 논의한다. 이어서 비영리단체에 관한 전통적인 이론들을 경제학적인 관점에서 분석하고 아울러, 이들 단체들이 등장한 원인과 이들이 수행하는 대체적 기능에 대해 제Ⅲ장에서 살펴볼 것이다. 특히, 비영리 단체의 역할을 공공재이론, 계약실패이론 그리고 보조금이론의 관점에서 주로 분석한다. 제Ⅳ장에서는 기존의 이론들이 갖고 있는 단점들과 비영리단체의 기관구조를 논하고, 특히 감시체계와 조직목표설정과 관련하여 비영리부문이 정부부문과 영리부문에 비해 갖게 되는 상대적인 우월성을 입증하는 이론적 준거를 모색한다. 주인-대리인이론에 입각하여 대리인의 유인구조와 감시체계(monitoring mechanism), 서비스 공급에 있어서 경쟁적 요인들을 살펴봄으로써 각 제도부문의 특성을 규정지을 것이다.

## Ⅱ. 비영리단체의 개념정의와 유형

비영리단체의 개념을 정의하기 위해서는 이들 단체의 주 활동영역을 살펴보는

- 
- 5) 이에 관하여는 Hall(1992), Olson(1971), Powell(1987), Rudney(1981), Steinberg와 Gray(1993), 그리고 Weisbrod(1988)의 글을 참조할 것.
  - 6) Gies, Ott와 Shafritz(1990)는 이러한 요인들을 잘 정리하고 있다.
  - 7) 그 예외로서 박동서(1992)와 최병선(1993)의 준공공부문에 대한 연구가 있다.
  - 8) 물론 제3섹터에 관한 연구는 상당히 진행되어 있으나 국내의 제3섹터에 관한 연구는 대부분 민-관 합작회사 설립에 관한 글들이며 자발적인 민간부문의 공공적(집합적) 서비스 생산에 관해서는 활발한 연구가 진행되지 못했었다.

것이 유용하다. Hall(1987)에 의하면 비영리단체는 다음의 영역에서 주로 활동하고 있다. 첫째, 이들은 정부 또는 영리부분이 충족시키기 어렵고 영향력이 미치지 못하는 분야의 특정 공공서비스를 공급한다. 일정한 공공서비스와 부분집단의 사적서비스를 국가 등 공공부문에서 적기에 사회적으로 수용가능한 방법과 조건으로 공급하기 어렵기 때문에 비영리단체가 생성된다. 둘째, 중앙정부 또는 지방정부로부터 권한 위임을 받은 공공업무를 대신 수행한다. 비영리단체는 정부 고유의 행정업무를 위탁받아 수행하거나 정부보조를 통하여 일정한 사회적서비스 프로그램을 운영한다. 셋째, 정부, 영리단체 및 다른 비영리단체의 정책결정에 영향력 행사를 목적으로 활동한다. 특히 시민단체들은 인권보호, 소비자보호, 환경보호 등의 분야에서 정부시책을 견제하는 기능을 수행하고 있다. 물론 상기한 영역들이 완전히 비영리단체의 활동영역과 일치하는 것은 아니다. 일례로 의료보건 분야에서 흔히 발견되는 것처럼 비영리단체들은 종종 상업적인 활동을 수행하기도 한다.

일반적이고 보편적인 비영리단체의 특성을 분석하여 보면 다음과 같은 개념정의와 유형구분이 가능하다. 우선 비영리조직에서는 자발성이 강하다는 점이 부각된다고 하겠다. 이는 비영리단체를 통한 시민의 참여(Arena of participation)가 가능하고 정부와 시장에 대한 견제의 기능을 수행함을 나타낸다. 또한 상기한 첫번째 특성은 비영리단체가 정부부분과 영리부분에 속하지 않는 독립적인 섹터로서 주로 공공적 서비스를 공급하고 있음을 시사하고 있다. 비영리단체는 비시장적이며 비정부적인 특성이 있는 재화나 서비스를 생산하는 역할을 담당하고 있으며 그 예로 종교, 기초과학연구, 예술활동 등이 있다. 또한 시장실패와 정부실패에 따라 이들 제도부분을 대신하여 직접 공공적 서비스 생산을 담당하고 있으며 이는 정치적인 이유와 효율성에 기인한다.<sup>9)</sup> 또한 두번째와 세번째 특성에 따르면 비영리단체는 정부의 보조와 영향력을 받는 정부보조(위임)형 비영리단체와 민간주도형 비영리단체가 있을 수 있다. 전자의 경우 관변단체들이 포함되며,<sup>10)</sup> 후자의 경우 프로그램 운영과 관련된 정부보조(program-specific assistance)없이 민간의 기부 및 자발적인 조직화를 통해 유지되는 부문으로서 대부분의 집합적 비영리단체(Collective NPOs)가 이 유형에 속한다. 또한 이들중에는 공공성을 강하게 띠는

9) 이에 대한 자세한 설명은 제Ⅲ장의 공공재이론과 제Ⅳ장의 비영리단체의 효율성부분에서 시도하고 있다.

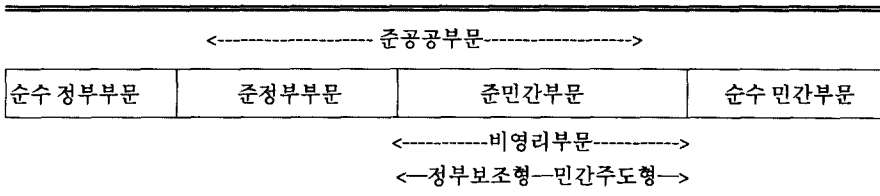
10) 공병호(1998)는 이들 단체의 유형으로 새마을운동중앙협의회, 바르게살기운동중앙협의회, 한국자유총연맹, 재향군인회 등을 들고 있다.

사업추진이외에도 조직의 사적인 이익 추구를 목적으로 구성된 협의체 또는 이익 단체들도 있다. 따라서 개별 비영리단체의 특성은 정부와의 관계, 단체 운영자금의 출처, 조직의 목표 그리고 조직 운영상 민간부문의 자발성여부에 따라 영향을 받게 된다.

또한 <표 1>에 의하면 순수한 공적인 업무를 수행하는 정부부문과 이윤추구를 목표로 하는 민간부문을 일직선상의 양 끝에 두었을때, 두 부문의 중간에 위치하는 부문이 바로 준공공부문이며 이는 다시 준정부형과 준민간형으로 세분화할 수 있다. 최병선(1993: pp. 210-211)에 의하면 준정부부문은 특수법인적인 성격을 띠고 있으며 준민간부문은 기본적으로 민간부문에는 속하지만 공공성을 띠고 있는 것으로 정의하고 있다.<sup>11)</sup> 비영리부문은 공공적 서비스를 민간부문에서 제공하므로 준민간부문에 준한다고 볼 수 있다. 이는 단체의 영리성 여부에 따라 공공부문을 정의하는 것이 아니라 공공성의 척도로 구분하고 있는 것이다. 여기서 우리는 준민간부문을 다시 정부보조형 조직과 순수 민간주도형 조직으로 나눌 수 있다. 이러한 구분은 각 주체의 금전적 보조와 영향력 행사를 기준으로 할 수 있다. 따라서 이 글에서의 비영리단체에 대한 정의는 최병선(1993)과 Etzioni(1973)가 정리한 준공공부분에 대한 정의<sup>12)</sup> 보다 협소한 것으로서 조직형태상으로는 민간조직이면서 소유자(기부자)에 의해 정의된 공적인 기능 또는 집합적인 목표를 지향하고 있다고 하겠다.

물론 비영리 단체들은 조직 구조나 활동면에서 다양한 형태를 취하고 있다. 이는 서론에 언급되었듯이 사회의 공공적 서비스의 수요와 공급오인에 의하여 영향

<표 1> 각 제도 부문별 구분



출처: 최병선(1993)의 그림 1(p. 211)보완

- 11) 최병선(1993)은 준정부부문의 예로 공기업, 정부출자은행, 공단 등을 들고 있다.
- 12) 이들에 따르면 준공공부문은 조직 형태상 민간부문의 조직이면서 정부부문에 준하는 공적인 기능을 수행하는 새로운 형태의 공공부문이라고 정의하고 있다.

을 받게 된다. 이들 단체들은 일반적으로 다음과 같은 조직의 특성을 지니고 있다.<sup>13)</sup> 첫째, 비영리 단체들은 집행부, 이사회 등 계층적 조직구조(hierarchical and formal institutions)를 가지고 있다. 다만, 비영리단체의 소유와 경영의 분리는 이들 단체의 다양한 유형 만큼이나 상이하게 나타나고 있으며, 민간영리기업의 분리만큼 명확하지는 않다. 그렇지만 비영리단체의 경영자(집행부)들도 대체로 조직의 지배구조나 주요구성원의 지시에 따라 주어진 업무를 수행하며, 이는 일종의 계층적 구조에 의존함을 의미한다. 둘째, 이미 언급되었듯이 비영리부문은 제도적으로 정부조직이나 영리부문과는 분리된 독립적인 섹터이다. 이는 비영리단체가 생산하는 재화나 서비스가 다른 제도부문과 차별화되어 있음을 뜻하고 이러한 요인은 이들 단체의 운영과 체제에 상당한 영향을 미친다. 그러나 최근들어 비영리단체들은 전통적으로 정부부문이나 영리기관이 주로 활동하던 영역으로 진출하는 추세에 있으며 또한 정부부문의 민간위탁, 민영화 등의 현상에 따라 정부기관, 영리단체, 비영리단체의 역할은 중첩되며 경쟁관계에 놓이기도 한다. 셋째, 비영리단체는 글자 그대로 비영리적 가치를 조직의 목표로서 추구한다. 이러한 비영리추구활동은 이들 단체가 소비자들을 착취할 유인구조를 원천적으로 제한하고 있다. 비영리단체는 법적으로 그 단체의 잔여 소득을 소유자나 해당 단체 관련 종사자에게 분배하지 못하게 되어 있기 때문이다. 이러한 특성은 여러 기관들이 제공하는 서비스를 선택하는 소비자의 선호체계나 비영리단체의 효율성에 중요한 함의를 가진다. 마지막으로 비영리단체는 조직의 구성과 운영측면에서 자발성이 높다는 특징을 갖고 있다. 비영리 단체는 기부금과 자원봉사에 그들 활동

〈표 2〉 비영리단체의 형태

수입원 통제방식	동호회형	기업가형
기부형	정치적 연합	미술관
	환경단체	박물관
	소비자단체	공영TV방송(PBS)
	동업자단체(협회)	
상업형	미국 자동차 협회(AAA)	병원
	컨트리 클럽	요양소
		유아원

출처: Hansmann (1980)

13) 보다 자세한 설명은 Hansmann(1987)의 연구를 참조할 수 있다.

대부분을 의존하고 있다. 자발적 기부나 노동력 제공 등의 비 금전적 공여는 경제주체의 선호도를 표출시키는 데 상당한 장점을 갖는 동시에 정부 활동을 금전적으로 뒷받침하기 위해 불가피하게 발생하는 조세의 경제적 왜곡을 줄일 수 있다는 부수적인 장점도 가지고 있다. 따라서 보다 차별화된 서비스를 요구하고 있는 사회의 선호가 잘 반영되는 분야에서 비영리단체의 생성과 역할이 확대되고 있다.

〈표 2〉를 통해서도 살펴볼 수 있는 바와 같이 비영리단체들은 그 수입원과 활동에 있어 소유(기부)자의 영향력 행사 및 통제(patron control) 정도에 따라 4가지 유형으로 분류될 수 있다(Hansmann, 1980). 첫번째로 비영리단체는 적십자나 환경단체처럼 주로 기부금을 통해 운영자금을 조달하는 형태와 병원이나 유료박물관 등 준상업적인 활동을 통해 예산을 조달하는 형태의 비영리단체로 분류된다. 전자의 경우 민간이나 공공의 기부금에 의해 운영자금이 조달되므로 조직운영의 투명성과 추구하는 목표의 명확성이 보장되어야 하며 이들 단체의 활동으로 사회의 외부경제 효과가 발생하는 특성이 있다. 후자의 경우 상업적인 활동을 통하여 비용과 편익이 분리(coupling)되지 않으므로 정부기관에서 통상적으로 발생하는 기관의 비효율성의 문제를 어느 정도 회피할 수 있다(Wolf, 1992). 두번째로 비영리단체는 컨트리 클럽과 같이 대부분의 회원으로 구성되는 운영기구에 의해 조직경영을 수행하는 동호인형과 전문경영인이 해당 비영리단체의 조직지배구조 하에서 경영권을 행사하는 기업가형 비영리단체로 구분되며, 후자의 예로는 병원이나 보건복지시설을 들 수 있다. 이러한 구별에 따라 〈표2〉는 대부분의 비영리 활동을 포괄할 수 있는 행렬모형을 제공하고 있다. 물론 이러한 분류방식에 의거하여 모든 비영리단체를 규정지을 수는 없다. 대부분의 단체들은 기부금과 준 상업적인 사업으로 예산을 충당하고 있으며 소유(기부)자의 경영진 통제 방식은 다양하기 때문이다. 그러나 〈표 2〉에 따른 구분은 비영리단체에 대한 연구를 진행하는데 있어 유형의 정의에 도움이 되며 이에 따른 각 기관의 특성들은 제Ⅲ장에서 보다 심도있게 다룰 것이다.

### Ⅲ. 비영리단체의 정치경제학적 이론

비영리단체의 사회경제적 역할을 분석하기 위해서는 우선 이들 단체가 초기에는 어떠한 이유로 생성되었고 어떠한 기능을 수행하였는지에 대한 체계적인 접근이 필요하다. 다른 사적, 공적 주체들이 공존하는 시장부문에 있어서, 어떤 특정

부문에서는 비영리단체가 존재하는 반면 다른 부문에서는 존재하지 않는 원인에 대한 분석 또한 필요하다. 그리고, 더 나아가 비영리부문의 시장점유율이 분야에 따라 상이하게 나타난다는 점도 연구의 대상이라 하겠다. 다음에서는 이러한 문제에 대한 기존의 비영리 단체 이론을 살펴봄과 동시에 간단한 효용함수 모형을 통해 기존 모델의 약점을 보완하는 방법을 제시하고자 한다.

## 1. 공공재이론(Public Goods Theory)

공공재이론에 따르면, 비영리단체는 시장에서의 잉여수요를 충족시키는 공공적(집합적) 서비스의 사적 공급자로서 행동한다. Weisbrod(1977)는 정치적 경제적 제약 때문에 정부가 제공하는 재화와 서비스는 오직 중위투표자(median voten)만을 만족시키는 형태로 이루어진다고 주장한 바 있다. 중위투표자에 의해 채택되지 못한 집합적 재화와 서비스에 대한 수요는 국가 이외의 다른 비정부조직(non-state organizations)에 의해 충족될 필요가 있다. 이것이 바로 비영리단체가 특히 중요한 역할을 수행하는 분야이다. 비영리단체는 이들의 서비스에 대한 수요가 존재하는 틈새시장을 찾아 그들에게 기존의 공공재 공급구조하에서 충족되지 못한 수요를 만족시킨다. 따라서 비영리단체는 특정한 공공적인 서비스에 대한 새로운 시장 창출이라는 역할을 수행하고 있다. 우리나라의 경우 일정한 공공서비스를 국가등 공공부문에서 적기에 사회적으로 수용가능한 방법과 조건으로 공급해 주지 않기 때문에 비영리단체가 생성되는 요인이 크다고 하겠다. 과거 성장위주의 경제정책으로 인하여 사회복지와 환경분야까지 정부 관심은 미치지 못했고 인권보호, 소비자보호 등은 정부시책의 우선순위 밖이었다. 사회적으로 필요한 공공적 서비스를 적기에 생산하지 못하였기 때문에 '정부실패'라고 불릴 수 있는 이러한 현상은 비영리단체를 자연발생적으로 생성하게 하는 요인으로 작용하였다. 따라서 공공재 공급에 대한 정부의 기능을 대체하는 역할을 비영리단체에서 하고 있다. 정부실패에 따른 불신이 가중되면서 국가의 역할 축소에 대한 요구와 더불어 다양한 시민단체들의 조직화 현상은 공공서비스의 민간조직에의 이양이라는 방식으로 전통적 패러다임을 변화시키고 있다(Wolch, 1990).

따라서 공공재이론은 비영리단체들이 정부부문을 대신하여 공공적 서비스의 수요공급의 격차를 해소하는 역할을 수행하는 경향이 있음을 제시하고 있다. 비영리단체의 역할은 수요가 다양하고 수요조건이 정부조직의 전형적인 특성인 관료화된 경직적 구조보다 신속적인 조직형태를 요구하는 분야에 있어 더 큰 역할을



발휘할 것이라는 점을 예상할 수 있다. 이는 비영리단체가 정부조직보다 시장에서 일어나는 변화에 보다 적극적으로 대응할 수 있음을 보여 준다.<sup>14)</sup> 아울러 사회가 인종적, 정치적, 이데올로기적 성향이 다양한 경우 비영리단체의 역할은 증가하는 경향이 있다. 그리고 사회의 정치적, 이데올로기적, 경제적으로 다양한 관점과 시각 그리고 이에 따라 나타난 요구를 수용할 수 있는 사회적 포용력이 크면 클수록 비영리단체의 역할 역시 증가할 것이다.

## 2. 계약실패이론(Contract Failure Theory)

공공재이론은 비영리단체의 대안적인 역할은 설명하고 있으나 공급측면에서의 영리단체의 역할에 대한 언급은 없다. 이를 보완하는 주요한 이론은 Nelson과 Krashinsky(1973) 등이 발전시킨 거래비용과 관련된 계약실패이론이다. 그들에 따르면 비영리단체는 전통적으로 서비스가 구매되는 상황이나 또는 그 서비스 자체의 성격으로 말미암아, 소비자들이 영리기업이 생산해 내는 서비스의 질과 양을 정확하게 평가하지 못하기 때문에 이를 보완할 필요에서 등장하였다는 주장을 하고 있다. 잠재적 구매자 관점에서 보건복지, 교육분야 등의 서비스는 평가하기 복잡하고 어려운 경우가 자주 있다. 이러한 경우 생산자와 소비자 사이에 존재하는 정보의 비대칭성 문제가 심각하기 때문에 영리단체는 소비자들을 이용할 인센티브가 존재한다. 이는 이들 서비스가 차별화되어 있기 때문에 비교가 용이하지 않고 따라서 서비스의 질을 평가하는 거래비용이 상대적으로 높기 때문이다. 또한 무임승차의 가능성이 높아 정보의 생산과 공유가 어렵기도 하다. 특히, 이들 분야(교육, 탁아, 의료보건)는 장기간의 계약을 요구하고 제공되는 서비스의 질을 검사하는 데 많은 시간과 비용이 들기 때문에 서비스 제공자에 대한 신뢰성이 필수적으로 요구된다.

한편 소비자들은 제Ⅱ장에서 언급된 비영리단체의 특성으로 말미암아 이들 기관이 제공하는 서비스의 질에 대하여 보다 신뢰하게 된다. 구체적으로, 비영리 추구에 따른 비영리단체의 본질적 특성과 잔여소득분배금지조항은 이들 단체의 비교우위를 설명하는데 중요한 변수로 작용한다. 우선 법제상으로 비영리단체에 대해 권한을 행사하는 개인들에게 잔여소득을 분배하는 것을 원칙적으로 봉쇄한다.<sup>15)</sup> 따라서 비영리단체의 경영진은 낮은 질의 서비스를 제공함으로써 개인적

14) 보다 자세한 설명은 제Ⅳ장에 기술되어 있다.

15) 이에 관한 사항은 박윤직(1992)을 참고할 수 있다.

으로 이익을 얻을 수 있는 가능성이 상대적으로 적으며, 따라서 영리기업의 경영자보다 소비자들을 이용할 유인동기가 적어지게 된다. 영리기업은 잔여소득을 주식 소유자들에게 제공할 수 있고 경영진에게도 주식전환 옵션을 통하여 주식자체나 주식배당을 제공할 수 있다. 더욱이 이윤극대화 추구라는 영리기업의 목표를 고려할 때 영리기업들은 종종 그들의 시장지배력과 상대적으로 우월한 정보 우위를 통해 소비자를 착취하려 할 것이라고 볼 수 있다. 이러한 경향은 생산자들이 이윤을 극대화하기 위해 산출을 고의로 줄일 수 있는 독점적 시장상황에서 더 심각한 문제가 될 수 있다. 이러한 현상들이 존재하므로 소비자들은 비영리단체를 통한 서비스 공급을 더 선호하게 된다.

고도로 불확실한 시장상황에서 구매결정을 내려야 하는 경우에 소비자들은 구매결정을 지연시키고 실질적 공급자이외의 타 조직으로부터 공급자와 서비스에 관한 보다 많은 정보를 찾으려 하거나 시장에서 신뢰를 축적한 기관들로부터 직접 구매계약을 체결할 수 있다. 양 상황 모두 비영리단체는 중요한 역할을 수행한다. 전자의 경우, 비영리단체는 특히 소비재 검사대행이나 소비자 권익보호 단체의 활동을 통해 보다 객관적인 정보를 제공할 수 있다. 후자의 상황에 있어서도 비영리단체는 그 정의상 비영리 추구하고 잔여소득 분배금지라는 제약 조건에 종속되어 있고 통상적으로 도덕성은 이들 단체의 사활을 결정하는 중요한 요인이므로 소비자와의 우호적인 관계유지가 서비스 질의 큰 변수로 작용한다. 실제로 Weisbrod와 Schlesinger(1986)의 경험적 분석에 의하면 비영리단체는 실제로 소비자와 비영리단체간에 존재하는 정보의 비대칭성에 따른 우월한 입지를 악용하지 않는다고 한다. 그러나 이 결과를 확대 해석하여 비영리단체가 영리단체에 비해 효율적인 서비스 공급을 한다고 보기는 힘들며, 이는 비영리단체가 국가에 의해 제공받는 세제 및 금융적 혜택들이 존재하기 때문이다.

이러한 계약실패개념은 각 부문의 주인-대리인 관계에서도 적용될 수 있다. 각 단체의 주인(구매자, 기부자)은 정보의 비대칭성 문제로 공공에 특정한 서비스 제공을 목적으로 계약을 맺은 대리인(경영진)의 활동을 쉽게 감시하지 못하는 상황에 처하게 된다. 이는 대리인을 감시하기 위해서는 비용 발생이 필수적이고 관련 경제주체간의 무임승차가 가능하기 때문에 효율적인 정보 생산과 공유가 가능하지 않기 때문이다. 따라서 이러한 주인과 대리인의 계약관계에 있어서 조직의 구성, 전반적 감시체제, 소유와 경영의 분리정도(주인의 통제력) 등의 요인들에 의하여 영향을 받게 된다. 이에 관한 자세한 설명은 제Ⅳ장에서 다루기로 한다.

결국 비영리단체의 행태를 설명함에 있어서 기관에 대한 통제력을 행사하는 개

인에 대하여 잔여 소득의 분배를 막는 제약이 중요한 함의를 갖고 있음을 알 수 있다. 대리인의 소득분배 금지제약은 비영리단체 경영자들이 직면하게 되는 유인 구조에 상당한 영향을 끼치고 비영리단체의 생산적 배분적 효율성에 영향을 준다. 이러한 중요한 차이점에 바탕을 둘 때 다른 형태의 조직들과 비영리단체의 행태상의 차이점을 알 수 있을 것이다.

### 3. 보조금 이론(Subsidy Theory)

비영리단체는 민간의 자발적 보조만으로 운영되기 어려운 측면이 많다. 실질적으로 선진국 비영리단체의 수입 중 정부보조가 차지하고 있는 비중은 민간의 자발적 기부금 다음으로 중요하다(Ruggles와 Ruggles, 1980).<sup>16)</sup> Fama와 Jensen (1983)은 정부보조의 규모가 비영리단체의 성패를 좌우하는 중요한 요소라고 밝히고 있다. 비영리단체는 또한 다양한 세제 감면 및 특별 우편요금 적용과 같은 특혜를 누리고 있다. 특히, 이들이 제공하는 서비스가 사회복지정책상 실험적인 것인 성격을 띠는 경우, 비영리단체는 실험 수행기관으로서 그리고, 정부가 떠맡기에는 적절하지 않을 수도 있는 다양한 사회적 경제적 사업을 처음 시도하는 기관으로서의 역할을 수행하게 된다. 미국의 통계를 살펴보면, 1980년 한해 동안에만도 480억 달러에 달하는 민간 비영리단체에 대한 보조를 하고 있으며, 이러한 지원은 공공적 사업의 민간위탁과 민영화 현상으로 인하여 지속적으로 늘어나고 있다(Kramer와 Terrell, 1984). 한국의 경우에도 비영리단체의 총소득에서 정부보조가 차지하는 비중은 16.2%이다(김준기, 1998). 따라서 정부보조는 사회적 공공 사업에서 특히 중요한 위치를 차지하고 있으며, 공동체 사회의 개발 프로그램에 있어서도 상당한 역할을 담당한다(Etzioni, 1973).

이러한 현상에 대해서는 몇 가지 설명이 가능하다(Hansmann, 1987). 첫째, 앞에서 논의된 비용의 효율성 측면에서 설명될 수 있다. 정부조직은 절차적 규제와 관료적 형식주의로 말미암아 비영리단체가 수행하는 것 보다 일반적으로 총비용을 더 크게 하는 경향이 있다. 연성예산제약에 직면하고 있는 정부부처는 그 전통적

---

16) 수입원 및 재원 조달 방식에 따라 살펴보면, 이들 비영리 단체가 가장 많이 활용하고 있는 방식은 민간기부금과 서비스 판매금이며(47%), 다음으로는 정부 보조(43%)가 주요한 재원 조달 방식으로 나타나고 있다. 그러나, 민간의 기부와 정부보조가 점점 축소되면서 상업적인 활동을 통해서 얻는 소득이 이들 단체 수입에 차지하고 있는 비중은 증가추세에 있다(Weisbrod, 1997).

인 기능을 보다 낮은 비용으로 수행하기 위하여 비영리단체를 활용하고 있다. 둘째, 비영리단체가 서비스를 제공하는 경우 서로 상이한 다양한 기호를 충족시키기 위해 노력할 것인 바, 적어도 정부가 운영하는 것에 비해서는 기술혁신이나 특히 R&D 분야에 있어서의 개발 노력을 더욱 촉진시킬 수 있을 것이다(Milgrom과 Roberts, 1992). 셋째, 비영리 단체에 의해 서비스가 제공되는 경우, 정치적인 간섭을 줄일 수 있으며 일정한 서비스의 질을 유지할 수 있다는 것이다.

또한 비영리단체의 활성화는 정부부처와 비영리단체 사이의 협력으로 말미암아 얻어질 수 있는 이점에 의해서도 설명되어 질 수 있다. 정부부처의 약점은 비영리단체를 통해 보완되며 정부부처에 의한 비영리단체의 보완도 가능하기 때문이다.<sup>17)</sup> 정부는 민주주의에 바탕을 두고 절차적 정당성을 우선하며, 품질관리 기준을 설정함으로써 서비스의 질을 향상시키기 위해 노력하며, 특권을 옹호하기보다는 권리에 대한 접근 및 그 실현을 중시하고 있다. 따라서, 비영리단체의 불필요한 부분적 가부장주의를 보완하므로, 보다 신뢰할만한 자원 및 재원조달 경로를 보유할 수 있게 된다. 마찬가지로, 비영리단체 역시 서비스의 공급을 특정 공공 수요에 일치시키고, 정부 관료제보다는 소규모로 활동함으로써 필요한 공적 조직의 규모를 줄이며, 정부부처 구조보다는 고객의 수요와 필요를 충족시키는 방향으로 조정할 수 있는 장점을 갖는다. 또한 경쟁을 도입함으로써 그에 따른 여러 장점을 기대할 수 있다. 따라서 정부부처와 비영리단체와의 협력은 나름의 상당한 정당성을 보유하고 있다.

그러나, 비영리단체와 정부의 과도한 유착은 여러 부정적인 문제를 양산할 가능성도 있다. 정부기관과 비영리단체와의 유착은 우선 비영리단체의 독립성 문제(대리인의 자율성(agency autonomy))를 발생시킨다. 정부의 보조와 영향력 행사로 인한 개입은 이들 기관의 비국가적, 자발적 특성을 변질시킬 수 있고 이에 따른 공공책임성 확보의 문제도 제기될 수 있다. 또한 조직의 관료화라는 부정적인

---

17) 이러한 장점에도 불구하고 비영리단체는 선진산업사회의 서비스에서 필수요건을 충족시키는 메커니즘으로서 몇 가지 미흡한 측면이 없지 않다. 비영리단체는 자원의 적정한 운영 능력에 한계가 있을 수 있고 부유한 기부자들의 자기 중심적인 행태나 편향된 선호에 쉽게 좌우될 수 있으며, 수혜자에 대한 가부장주의적 경향에 호르기 쉽다. 그리고, 비전문가적 속성과 경영에 종속될 수 있다. 한편 정부 사업은 주어진 자원을 효율적으로 배분하기 위해 필수적인 유인체계가 강한 힘을 발휘하지 못하게 하는 원가주의에 기반을 두고 있다. (Hansmann, 1980).

결과를 초래할 수도 있다. 하지만 실증적으로 이런 위협이 기존에 형성된 정부와 비영리단체간의 우호적인 협력관계를 중단시켜야 한다고 주장해야 할만큼 심각한 것으로 보이지는 않는다(Weisbrod, 1997).

영리단체와 정부 또는 민간 비영리단체와 정부 사이의 합작의 산물인 이른바 제3섹터의 활용은 일본을 위시해 활발히 확산되고 있다. 특히 지방자치 정부들은 더 많은 세원 확보와 지역경제 활성화를 위해 민간부문 경제 주체들의 참여를 유도하기 위한 다양한 유인구조와 프로그램을 제안하고 있다. 그 결과 이들 부문들 사이의 전통적인 경계는 상당히 모호해지고 있는 추세에 있다. 또한 비영리단체가 보다 상업적인 사업분야로 진출하고 있는 것은 영리조직에 대한 구축효과가 나타난다는 것을 의미함과 동시에 세계 우대나 정부로부터 지원되는 각종 지원 등 비영리단체에 대한 특혜의 정당성이 의문시 될 수 있음을 의미한다.

#### Ⅳ. 지배구조와 유인동기

비영리단체의 역할과 행태를 설명함에 있어 기존의 모델에는 여러 한계가 존재한다. 첫째, 기존 이론의 중요한 한계는 비영리단체에 의해 제공되는 서비스들이 대부분 공공재의 성격보다는 오히려 사적재화의 성격을 가지고 있다는 것을 간과한 점이다. 특히, 비영리단체들이 영리단체와 정부조직과 함께 공존하고 있는 분야의 경우 기존 이론은 비영리단체의 역할이 상대적으로 큰 이유에 대해 명확히 설명하지 못하고 있다. 둘째, 이러한 이론들 특히 공공재이론의 경우 공공 서비스의 초과수요를 충족시키기 위해 영리단체와 정부 공공조직과 비교하여 비영리단체의 구조적, 비용적 비교우위에 관하여 실증적으로 다루지 못하고 있다.

앞서 언급되었듯이 비영리단체는 상당히 다양한 서비스를 생산하는 바, 이러한 재화는 모든 경제주체에게 대가 없이 제공되는 순수 공공재에서부터 비용을 지불한 개인(회원)에게만 한정적으로 공급되는 전형적인 사적재화에 이르기까지 다양한 영역에 걸쳐져 있다. 정부의 지원감소와 비영리단체의 사업 확장에 따라 점점 더 많은 비영리단체가 기존의 기부자그룹 의존에서 탈피하여 상업적인 시장에도 진출하고 있어, 이제 공공재만을 공급하는 비영리단체의 수는 점차 축소 추세에 있다(Salamon, 1995a과 Weisbrod, 1988). 이들 조직의 공,사적 산출물의 혼합형태는 조직의 유형이나 재정적인 속성, 지역경제 및 인구통계학적 변수를 분석함으로써 예측할 수 있다. 그 예로 비영리단체 운영을 기부금에 의존하는 단체가 상업적으로 예산을 확충하는 방법을 채택하고 있는 비영리단체보다 공공재를 더

많이 생산할 가능성이 크다는 것이다(Coleman외, 1982). 또한 비영리단체는 다원화된 사회환경에서 더 많은 공공재를 생산하기도 하며(Weisbrod, 1975) 재정상태가 좋은 비영리단체는 소규모의 영세 조직에 비해 공공재 생산에 소극적이다(Arnove, 1980). 그리고 비록 동일한 목표와 이념을 가진 비영리단체라 하더라도 그것이 언제나 동일한 종류의 공공재를 생산하는 것은 아니다(Nielsen, 1972). 마지막으로, 사회의 다양성(diversity)과 이익집단의 사회적 연계는 비영리단체에 의해 생산되는 재화와 서비스에 주요한 영향을 미쳐왔다(Kramer and Terrell, 1984).

따라서 비영리단체에 대한 기존 이론은, 특히 계약실패이론은 주로 영리단체와 비영리단체가 각각 제공하는 서비스 사이의 소비자 선택에 초점을 맞추고 있는 바, 비영리단체와 정부공공기관간의 차이점을 부각시키는 데는 미흡한 측면이 많다. 물론 국가에 의해 제공되는 서비스들은 다음과 같은 특징을 갖고 있다. 첫째, 정부는 공공재 생산의 의무에 의하여 무임 승차의 문제에 의해 제약되지 않는다. 특히 순수공공재의 경우 정부생산에 따라 비배타성과 비경합성의 문제가 해결되기 때문이다. 둘째, 정부 서비스는 조세를 통한 국가의 강제력에 의지하고 있다. 셋째, 이들 공공재는 공정하고 형평에 맞는 이익 분배의 관점에서 상당한 정치적인 제약을 받게 된다. 따라서 정부의 공공재 생산은 포괄적이며 합법적인 절차에 의한 활동으로 규정지어 질 수 있다. 그러나 이러한 특성에 의한 정부생산의 한계를 기관의 효율성 측면으로 결부시키려는 연구는 부족하였다. 비영리단체가 시장을 보완하는 기능이 있고 그러한 이유에서 발전하였다는 점을 보다 명확하게 설명하기 위해서는 이들 단체가 정부기관이나 영리기관과 비교하여 갖는 차별성과 구조적 측면에서 갖게 되는 비교우위를 검증하려는 이론의 전개가 요구된다.

다음 장에서는 다양한 형태의 조직의 주인과 대리인의 문제를 살펴봄으로써 이들의 유인동기구조와 감시체계 등 제도적 측면을 조명하여 비영리단체에 대한 기존이론을 보완하려 한다. 이는 지금까지 논의되어진 전통적인 수요측면의 설명을 보완함과 아울러 비영리단체의 서비스공급의 특성을 고려함을 의미한다. 또한 민간부문과 국가 사이에서의 협력이라는 관점에서 비영리단체의 역할을 검증하려 한다.

## 1. 기관의 선택: 주인-대리인 관점

앞에서 우리는 비영리단체가 국가가 생산하는 것보다 비용 및 절차적 측면에서

보다 많은 이점을 갖는다는 주장을 살펴보았다. 특정 공공적 서비스가 일반화되고 정부부문이 생산하는 경우 정치적으로 생산의 필요성을 인정받아야 하며 그 서비스의 질을 적법한 제도를 통해 일정수준 이상으로 유지 확보하여야 한다. 바로 이러한 이유 때문에 관료적인 형식주의와 절차주의가 만연될 우려가 있다. 비영리단체도 관료화로부터 완전히 자유로워질 수는 없지만, 그럼에도 불구하고, Hansmann(1987)이 주장한 것 같이 비영리단체의 경우에는 그 사업규모는 물론 책임을 져야 할 관리자들도 수가 상대적으로 소수라는 측면에서 정부부문보다는 신뢰의 조건들을 확보하기가 보다 용이하다. 상대적으로 관료적인 제약으로부터 보다 자유로울 수 있다는 비영리단체의 특징 때문에 정부는 비영리단체에 특정 공적 기능을 위임하는 경우가 있다. 보다 중요하게는, 비영리단체의 특정 서비스 공급은 기부자로부터 어느 정도 자발적인 기여를 수반한다는 것이다. 이러한 경향이 비영리단체의 서비스를 보다 경쟁력 있고 보다 높은 신축성을 갖게 함으로써 사업추진 자체를 보다 용이하게 하는 경향이 있다. 이에 대한 일련의 상용하는 폐해는 이들 기관의 공공적 책임성(public accountability)과 신축성 사이에 반비례 관계가 존재한다는 것이다. 이는 공공서비스의 제공과 관련하여 행정기관과 준공공부문조직(비영리단체)이 책임을 분담하기 때문에 정치행정적 책임의 귀속이 불분명하기 때문이다(최병선, 1994). 또한 비영리단체가 간단한 회계자료의 공시이외에 사업평가 등 비용편의 분석의 관점에서 그들이 수행하는 사업의 효과성을 증명하는 경우는 매우 드물다. 또한 (법적)책임성에 대한 문제는 비영리단체의 형태와 그에 따른 기부자(소유자)와의 경영권의 분리 정도의 문제에 달려 있기에 차후에 다루기로 한다.

이제 비영리단체가 정부기관에 대해 갖는 비교우위를 주인-대리인이론 중심으로 설명하여 본다. 소유와 경영의 분리에서 야기되는 주인-대리인 문제는 정보의 비대칭성에서 비롯되며 주인이 대리인의 행동을 관찰할 수 없을 때(hidden-action) 발생하는 도덕적 해이(moral hazard)현상과 대리인이 주인보다 우월한 정보를 갖고 있을 때(hidden-knowledge) 발생하는 상반적 선택(adverse selection)현상 등 두가지 유형이 있다. 대리인이론은 이러한 문제의식하에 주인이 최소의 노력으로 최대의 보상을 추구하는 대리인에게 적절한 유인동기를 부여함으로써 양자의 목적을 최대화하는 과정을 설명하는 이론이다. 물론 주인이 추구하는 목적은 사회후생극대화이며 이 과정에서 유의하여야 하는 점은 대리인의 제약조건이 존재한다는 것이다. 우선 주인은 대리인에게 이들의 기회비용을 최저보상수준으로 제공한다는 개별합리성(individual rationality)의 조건에 직면하게 된다. 대리인

에게 유인동기를 발생시키기 위해서는 보상수준이 최소한 타부분에서도 받을 수 있는 기회비용은 되어야 한다는 것이다. 이는 참여조건 (participation constraint) 이라고도 불린다. 또한 대리인이 주인이 제시하는 보상함수를 극대화하는 행동을 선택한다는 것을 함수로 표현한 것을 유인동기조화 (incentive compatibility) 라 한다. 가령 주인이 대리인이 높은 노력을 하는 것을 원한다면 보상구조를 적절하게 설계하여 높은 노력을 했을 때의 보상이 낮은 노력을 했을 때의 보상보다 높아야 한다는 것이다.

국가행정조직하에서 사회적 후생(W)과 대리인의 개인적인 효용 및 목표(P)의 가중평균으로 구성되는 목적함수 V를 갖는 정부관료에 의해 특정 서비스가 운영된다고 가정하자. 이를 대리인의 관점에서 다음의 목적함수로 표현할 수 있다.

$$(1.1) \max V(x) = W(x) + \phi P(x)$$

이때  $x$ 는 결정 변수들이며,  $\phi$ 는 사회후생과 비교하여 개인적 목표에 주어지는 상대적 가중치이다. 이러한 개인적 목표(P)에는 주인의 후생 극대화와는 상반되는 요인들, 예로 대리인의 개인여가시간 확대, 예산 극대화 등이 포함될 수 있을 것이다. 따라서  $\phi$ 는 감사 매개변수로 생각할 수 있는데 이 변수가 커지면 커질수록 대리인은 사회후생 추구보다 그의 개인적 목표에 더 많은 비중을 두게 된다. 한편 비영리단체의 경우 대리인은 다음과 같은 목적함수를 갖는다.

$$(1.2) \max U(x) = W_1(x) + \mu P(x)$$

여기서 W의 부분 집합인  $W_1$ 은 보다 엄밀하게 정의되어진다. 이는 비영리단체가 일반적으로 빈곤에 따른 어려움을 경감시킨다거나 이산화탄소의 배출을 줄임으로써 환경을 보호하는 등의 특정한 목표를 가지고 활동하고 있기 때문에 정부기관의 포괄적 사회후생의 개념보다 더 명확하다는 사실에 기인한다. 물론 특정한 정부조직 또한 구체적인 조직목표를 추구하나 그 범주는 통상적으로 비영리단체보다 광범위하고 대리인들은, 특히 고위 정부관료들은 의회, 국민 등 다양한 구성원 (constituency)과의 관계를 고려하기 때문에 보다 포괄적인 목표를 추구한다고 볼 수 있다. 변수  $\mu$ 는 비영리단체의 대리인들이 자신의 개인적인 목표에 두는 가중치를 나타낸다. 이 간단한 모형에서 W로 표현되는 조직의 목표가 정부기관보다 비영리단체에서는 보다 구체적으로 정의되기 때문에 비영리단체의 대리인들은 주인의 경영 목표가 모호한데서 비롯되는 경영상의 불일치의 문제 (managerial incongruence)와 Wolf(1992)가 주장하는 관료조직의 내부성 (internalities)의 문



제에 직면하지 않는다. 또한 비영리단체의 신축성은 정부기관과 달리 일정한 제도와 적법한 절차를 통해 업무의 형평성을 확보해야 할 필요가 없다는 특성에 의해 부분적으로 설명될 수 있다. 정부기관은 관료적인 형식주의를 양산해 내는 경향이 있으며, 정책평가와 다양한 감사를 받아야만 하기에 시장의 변화에 효율적으로 대응하는 데는 한계가 있다.

매개변수  $\mu$ 와  $\phi$ 는 대리인들이 개인적인 목적을 추구함에 있어서 누릴 수 있는 재량권의 크기를 측정하는 척도로서, 이들 변수의 상대적인 크기는 정부기관과 비영리단체의 유형에 따라 달라진다. 하지만 여기서 중요한 명제는 정부부문의 경영 행태를 감시, 감사할 만한 유인체계는 매우 미약하다는 점이다. 첫째, 정당국자들은 정치적 의사 결정자(의회 등)에 대하여 책임이 있고 특정 정부기관의 경영(행정) 성과를 감사하는 것은 정치적 의사결정자의 입장에서는 그들이 갖는 여러 책임 중 한가지에 불과한 경우가 많으므로 실효성을 거두기 어렵다. 둘째, 정부기관은 복 주인 및 복 대리인의 문제(double principal and double agency problem)때문에 효과적인 업무추진보다는 합리적인 절차추구 등 효용과는 동떨어진 분야에 치중을 해야 한다. 이는 정부기관내 추진체계의 복잡성에 기인한다. 셋째, 정부운영사업에 따른 혜택은 일치된 이익집단으로서 행동하기 어려운 많은 수혜자들 사이에 분산되는 경향이 있다. 또한 대다수의 투표자들이 그러한 정부사업에 대하여 불완전한 정보를 가지고 있는 경우가 많다는 점을 고려한다면 정치적인 감시, 감독은 실질적으로 효과를 발휘하기가 상당히 어렵게 된다.

제도적(institutional arrangement) 관점에서도 비영리단체의 다른 비영리단체 및 영리단체들과의 경쟁과 비영리단체 내부의 퇴출제도(exit voice mechanism)는 이들 단체의 경영자의 유인체계에 상당한 영향을 미친다. 공공 서비스의 공급에 있어서 비영리단체는 여러 단체와 경쟁관계에 놓이게 되어 경쟁이 거의 존재하지 않는 정부부처의 독점적 상황과 비교할 때, 경영성과에 대한 비교(yardstick competition)가 가능하게 되어 경제적 효율성을 향상시키는 요인이 상당부분 존재하고 있다. 또한 비영리단체는 자발적인 기부에 운영자금의 조성을 상당부분 의존하고 있기 때문에, 기부자들이 경영의 비효율성을 감지할 경우 기부를 줄이거나, 단체에서 탈퇴함으로써 그 존립기반을 무너뜨릴 우려도 있다.<sup>18)</sup> 비영리단체가 정부기금에 의존하여 운영되는 경우에 있어서조차, 당해 비영리단체의 운영 성과가

18) GreenPeace를 비롯한 여러 비영리 환경 단체들이 직면하고 있는 어려움은 비효율적인 경영으로 실질적인 실무작업에 대한 지출에 비해 과도하게 증가하고 있는 부수적 행정비용에 기인한 것으로 보인다.

정부의 기준을 충족시키지 못할 경우에는 정부 역시 탈퇴라는 선택을 할 것이다. 더욱이 비영리단체가 단기적인 현금 유동성 문제와 고정 투자에 따른 문제를 해결하기 위해 자본시장으로부터 차입을 한 경우 비영리단체 역시 자본시장의 감시(monitoring)를 받아야 한다. 이는 채무불이행의 위험이 회박하다는 이유로 자본시장으로부터 행해지는 감사 강도가 미미할 수밖에 없는 정부공공부문과 비교할 때 매우 특기할 만한 사항이다. 이같은 특성들은 기본적으로 비영리 단체에서 나타날 수 있는 경영상의 태만이나 도덕적 해이 문제를 줄이는 요소로 작용하고 있다. 이에 더하여 비영리단체의 집합적 목표는 이타적이고, 자발적인 것이기 때문에 비영리단체의 소유자(기부자)들도 단체 운영의 효율성에 대하여 보다 큰 관심을 기울인다는 사실도 이러한 경향에 일조하고 있다.

현실적으로 많은 유형의 비영리단체가 존재하기 때문에 기관 유형에 따른 효과적인 감시제도(monitoring scheme)를 구별하여 설명할 필요가 있다. 기부자들이 비영리기관이 제공하는 서비스의 구매자가 되는 기부형 단체의 경우(예로 환경보호 단체나 문화재 보존 단체) 기부한 내용물이 기부자들이 중시하는 부문에 쓰여질 것이라는 확신을 줄 제도적 체계를 요구하게 된다. 그러나 영리단체의 주인-대리인의 문제와는 달리 비영리단체에서는 경영진에 부여된 비영리 추구에 따른 제약과 경영진과 기부자의 자발적인 참여(self-selection)로 인한 선택이라는 특성 때문에 비영리 단체 내의 주인-대리인 문제는 상대적으로 큰 문제가 되지 않을 수가 있다.<sup>19)</sup> 이는 비영리 추구하고 자발적 참여라는 비영리단체의 특징으로 말미암아 조직 내 주체들(주인과 대리인) 사이에 보다 효율적인 형태의 계약과 감시가 가능하기 때문이다.

또한 컨트리 클럽이나 사교클럽과 같이 동호인회형의 비영리단체는 소유자(회원)가 조직의 운영을 직접 통제하는 형태가 채택되었으며 따라서 주인과 경영진의 분리는 최소화되어 있어 도덕적 해이와 상반된 선택의 문제가 최소화되어 있다고 볼 수 있다. 이와 같이 비회원으로부터 최소한의 행정적 지원을 받는 집단적 리더십체제(collective leadership)는 소유와 경영의 분리에 따른 감시비용 등의 거래비용을 줄이기 위한 시도로서 많은 비영리조직의 지배구조로 채택되었다.<sup>20)</sup>

19) 물론 영리단체와 마찬가지로 감시활동에 대한 무임승차의 문제가 존재하나 이러한 자기선택으로 이들의 선호도가 적극 표출되었기에 이에 따른 왜곡요소가 상대적으로 적다고 할 수 있다.

20) 또한 이러한 지배구조는 소유권과 경영이 거의 분리되지 않은 소규모 영리사업과 비슷하다.

그러나 구성원들간의 관계에 있어서 Ben-Ner(1986)는 자주 서비스를 이용하는 구매자들이 비영리 단체의 운용을 지배하고 그들 자신의 복지를 극대화하는 것을 최우선으로 하는 경향이 있다는 것을 발견하였다.

또한 기부형이나 동호인회형의 비영리단체에서는 정부부처보다 효율적인 감사 체제가 존재한다. 이는 이들 단체가 정부부처보다는 규모가 작기 때문에 경영(행정) 성과의 평가가 보다 용이하게 수행될 수 있음에 기인한다. 비영리단체의 계층적 구조는 정부부처와 비교해 볼 때 보다 덜 복잡한 경향이 있고 따라서, 대리인의 무임승차의 문제나 정보의 비대칭성 문제도 줄일 수 있다. 상대적으로 소규모인 집합적(공공) 서비스를 제공하는 회원(동호인회)집단의 경우 이들의 자기선택적 요소가 이들 단체의 운영의 측면에서 중요한 함의를 갖게 된다. 이는 회원들은 각자의 분담금 할당량을 기부하지 못하는 경우 그들 모두가 공통으로 바라는 집합적 재화의 공급에 상당한 타격을 주게 된다는 사실을 소규모 조직의 특성상 잘 인식하기 때문이다. 상업형이면서 기부형인 비영리단체와 정부기관을 비교하는 경우, 명확한 결론을 도출해 내는 것은 어려운 일이다. 그러나, 일반적인 주인-대리인 이론의 적용에서 살펴본 바, 정부부문에 비해 작은 규모로부터 얻어지는 운영상의 비교우위는 물론 비영리단체에서 있을 수 있는 경영상의 단점을 다른 비영리단체와 영리단체들 사이의 경쟁을 통해 보완한다는 점은 이들 조직의 이점을 잘 설명한다고 하겠다.

물론 비영리단체에 있어서 생산비용을 부담하는 집단과 서비스 수혜자가 서로 상이할 때가 존재하며 이에 따른 도덕적 해이의 문제는 이들 단체 경영자들이 생산비용을 최소화하는 데 있어서 유인체계상의 문제를 발생시킨다. 이미 언급한 것 같이 서비스 수혜자들이 그 생산비용을 지불하지 않는 경우가 많기 때문에 일반적 시장에서 구매자들이 선택할 수 있는 퇴출제도가 존재하지 않게 된다. 또한 산출물 시장은 물론 투입물 시장에서도 경쟁이 존재하는 영리부문과는 달리 비영리단체는 이러한 대내외적 경쟁 압력은 상대적으로 약한 경우가 많다. 그럼에도 불구하고, 경쟁요소나 퇴출제도와는 다른 그 밖의 통제 메커니즘이 존재함으로써 조직 목표로부터의 경영상 이탈을 제어하는 역할을 하고 있다. 그 구체적 유형으로서 첫째, 일반주식회사에서 선출, 등재된 이사회와 같이 비영리단체의 이사회는 기부자(회원)들의 대표자로서 경영성과에 대한 감사를 수행하는데 상당히 중요한 역할을 수행한다(Rudney, 1981). 둘째, 비영리단체의 경영진들은 조직의 특정한 집합적 목표를 진척시키려는 자발적 선택으로 이들 단체의 경영을 수행하고 있어 그 큰 장점을 갖는다. 이는 비영리단체의 이사들과 경영자들은 상당한 정도

의 자발성을 갖추고 있으며, 자기선택(self-selection)으로 조직에 참여하므로, 주인과 대리인들 사이에 존재하는 조직(경영)목표의 불일치의 정도를 줄여준다. 따라서 (1.2)의 식을 살펴보면, 자기선택으로 말미암아 비영리단체의 경우 조직목표로부터의 대리인 이탈은 정부부문의 경우에 비해 적다는 것을 알 수 있다.

한편, Hansmann(1980)은 비영리단체의 경영진이 잔여소득 배분에 대해 법적으로 제한을 받고 있기 때문에 그 제도적 비효율성을 주장한 바 있다. 비영리 추구하고 잔여소득 배분금지에 따른 제약으로 말미암아, 비영리단체의 경영자들은 비용 감축 노력에 따라 얻어지는 혜택을 개인적으로 활용하는 것이 불가능하다. 따라서 이들 단체 경영자들의 비용 감축을 위한 유인동기는 상대적으로 적다고 할 수 있다. 반면에 영리단체의 경영자들은 상이한 감사체제와 유인구조를 가지고 있다. 이러한 측면을 설명하기 위해서 다음과 같은 영리단체 대리인의 목적함수(Y)를 설정할 수 있다.

$$(1.3) \max Y(x) = \pi(x) + \theta P(x)$$

여기서 영리단체 대리인들은 주인으로부터 부과된 이윤( $\pi$ )의 극대화를 추구한다. 그러나 앞에서 보았듯이 정보의 비대칭성의 문제로 대리인은 사적 목표(P)를 추구하기도 한다.<sup>21)</sup> 목적함수(1.3)은 경영자의 행태에 대한 두 가지 중요한 함의를 제시하고 있다. 첫째, 이윤 극대화라는 보다 가시적이고 실질적인 기준이 있기 때문에 사회후생의 극대화는 비영리단체 경영자들이 직면하는 다원적인 목표와 기준은 사라진다. 비영리단체의 기능은 정부부처의 경우보다는 보다 명확히 정의되지만, 그럼에도 불구하고 경영자들이 그러한 기능을 보다 실행 가능한 목표로 전환시킬 수 있을 만큼 실질적으로 구체화하는 것은 그리 쉬운 일이 아니다. 둘째, 주식시장 등을 통한 자본시장의 감시와 같이 영리단체들은 보다 효율적인 감사체제를 가지고 있다. 이에 따라 영리단체의 경영진들은 소유자의 목적함수인 이윤극대화로부터 이탈할 수 있는 여지가 적어진다. 더욱이 타 기업에 의한 인수 합병이나 도산의 위협은 경영자들로 하여금 보다 본연의 임무(fiduciary duty)에 충실할 수 있도록 한다. 나아가, 영리단체의 주인은 주식전환옵션이나 상여금 지급과 같이 경영자의 목적함수를 주인의 목적함수와 일치시키는 형태의 상당히 효과적이고 강력한 금전적 유인구조를 제공할 수 있다.

이러한 요소들을 종합적으로 고려할 때, 일반적으로 영리단체의 경영자들이 비

---

21) 영리기관의 자세한 논의는 Tirole(1990)을 참고 할 수 있다.

영리단체의 경영자들보다는 보다 효율적이고 충실하게 그들 본연의 임무에 따라 경영을 수행할 가능성이 높다. 하지만, 영리단체가 가지고 있는 이러한 기술적(technical) 또는 배분적(allocative) 효율성은 그들이 직면한 시장구조와 감시체계의 운영에 따라 영향을 받게 된다. 독점적 시장구조를 가진 부문에 있어서는 이들 단체에게 보다 많은 이윤을 가져다 줄 것이나 조직이 방만하게 운영(X-inefficiency) 될 가능성이 있으며, 이와 상반되게 완전경쟁 시장의 경우는 독점시장보다는 바람직한 결과를 기대할 수 있을 것이다. 그러나 앞서 언급되었던 계약실패 이론은 비영리 추구나 그에 따라 지워지는 비영리단체 제약조건을 선호하는 경제주체들의 선택을 설명해 주고 있으므로 이를 보완하여 설명을 할 필요가 있다.<sup>22)</sup> 또한 공공적 서비스의 영리단체 위주의 민간위탁의 경우 정부의 정치적 부담 또한 중요한 변수로 작동하기 때문에 사업자 선정에 있어서 효율성 이외의 다른 요인을 고려함을 나타낸다.

상기의 설명은 비영리, 영리, 정부공공부문 조직 모형의 일반적인 형태와 조건에 기반을 두고 고려된 것이다. 각 부문 내에서도 서로 상이한 형태의 조직 구조와 유형이 존재하기 때문에 단순 비교시 문제점은 존재한다. 상기한 모형들은 각 섹터의 소유와 경영의 분리와 감시체제를 어느 정도 반영하고 있으나, 각각의 영역에 있어서 조직의 지배구조는 다양한 형태가 존재할 수 있기 때문에 좀 더 미시적으로 특정 단체의 형태를 서로 비교하는 것은 향후 연구과제이기도 하다.

## V. 결 어

비영리단체는 자선사업이나 박애주의적인 목적 달성을 위해 존재한다고 가정하는 경우가 자주 있지만 비영리단체는 사실 다른 사적인 기능을 수행하는 경우가 많다. 비영리단체에 대한 전통적인 이론들은 이러한 점을 고려하지 못하는 우를 범하고 있다. 특히 계약실패 이론의 경우 두드러지게 나타나는 것처럼 영리단체와 비영리단체가 공급하는 서비스의 소비자 선택 측면만을 강조함으로써 비영리

22) 비영리단체의 경제적 효율성을 영리단체들과 비교할 때 비영리단체는 경영자 역할의 중요성을 강화하기 위한 예산극대화와 함께 그들이 제공하는 서비스의 양과 질을 극대화하는 경향이 있다. 이에 따라 Newhouse(1970)는 비영리기관들은 영리기업들에 비교할 때 생산적 비효율성을 보인다는 사실을 알아냈다. 또한 Tullock(1966)은 예산을 극대화하는 비영리단체가 부가적인 기부금1달러를 유치하기 위해서는 그 이상의 비용이 지출되어야 함을 보인 바 있다.

단체와 정부에 의해 제공되는 서비스 사이의 차별성을 명확히 구분하는 데는 한계가 있다. 본 논문은 각 기관의 제도적 측면, 특히 주인-대리인 이론에 입각한 경영자(대리인)의 유인체계와 자발적 선택, 감시제도와 경쟁요인(소비자의 퇴출제도) 등을 검토하여 이들의 특성을 설명하였다. 또한, 비영리단체에 있어서 조직의 소유-지배 구조와 서비스의 특성과 정치적 관료적 간섭 등이 그 조직의 독특한 장단점을 제공한다는 사실을 알 수 있다.

이들 요소들을 종합적으로 살펴봄으로써 본 논문은 비용 및 절차상에 있어 비영리단체의 정부부문에 대한 상대적 우월성을 확인하고 영리단체와의 비교를 통하여 비영리단체가 지닌 한계를 입증하기 위한 이론적 근거를 모색해 보았다. 서비스가 일반화되고 정부로 이관되는 경우 적절한 제도를 통해 그 활동상의 형평성을 확인하고 정치적으로 이를 정당화하기 위한 필요성도 상대적으로 커짐으로 말미암아 관료적 형식주의와 비효율을 양산하는 경향이 있다. 또한 비영리단체의 성장은 정치행정적 책임귀속을 불명확하게 만든다는 비판도 있다(최병선, 1993). 따라서 비영리단체의 역할 증가에 따른 정부부문의 새로운 개념정의와 더불어 제도적인 차원에서 비영리단체의 책임성 확보도 차후 연구대상이라 하겠다.

Rifkin(1995)은 산업의 자동화와 정보화로 말미암은 실업자 증가문제를 해결하기 위해 비영리부문이 이들을 효율적으로 흡수할 수 있도록 정부의 지원이 요구된다고 주장하고 있다. 따라서 비영리단체가 구조조정 등 전환기에 직면한 경제에 있어서 사회적 경제적 충격완충재로서의 역할을 감당할 수 있을 것인가의 문제와 과도한 재정적자와 규모 축소압력을 받고 있는 정부부문이 비영리부문에서 실업자들에게 사회적인 임금을 제공할 능력과 의도가 있는가 하는 문제는 보다 면밀하게 연구 검토되어야 한다. 하지만, Salamon(1995a)은 비영리부문과 정부부문과의 상호의존성에 대하여 약간 다른 견해를 피력하고 있다. 그는 정부부문 축소 및 감축관리에 대한 요구로 말미암아 비영리단체 역시 예산축소 압력을 받고 있다고 주장하고 있다. 전세계적인 정부구조 개편과 규모 축소 및 예산 삭감 요구의 결과 비영리단체도 불안정한 상황에 직면하고 있다. 이러한 상황은 비영리단체가 재정적 압박을 받을수록 비영리단체 내부전문가를 자원봉사자로 대체하면서 파생되는 서비스의 질 저하의 문제와 모자라는 재원을 보충하기 위해 상업적인 모험을 감행함으로써 생성되는 효율성과 책임성의 문제를 유발하고 있어 이에 대한 연구도 진행되어야 하겠다.

본 논문은 비영리단체를 개괄함으로써 비영리단체가 영리단체와 정부부문에 대하여 보유할 수 있는 비교우위를 고찰하려는 목적으로 전개되었다. 그 결과 비영

리부문의 다양한 형태상의 차이점을 고려하지 못하였고, 영리기업과의 비교에 있어서 단면적인 접근을 취하였다. 비영리부문의 연구라는 이 새로운 분야에는 많은 연구과제가 산적해 있다. 특히 노조, 지역사회단체, 각종 협회 등 비영리성을 표방하는 협의체, 자조조직, 기타 이익단체 등은 비영리성 보다는 부분집단의 권익보호를 목적으로 하고 있어 이들 단체에 대한 이론적 접근은 일반적 비영리단체와 다르게 이루어져야 한다.<sup>23)</sup> 이들 연구과제에는 현재 비영리단체가 받고 있는 세제감면과 같은 정부지원제도 등을 비롯한 다양한 형태의 지원 및 특혜제도의 효과성 분석이 포함되어야 하며 비영리단체를 어떻게 효율적으로 제도화할 것인가에 대한 논의도 포함되어야만 한다. 그리고 정부부문과의 협력관계에서 생성되는 문제점 검토에도 보다 많은 노력이 기울여져야 한다. 비영리단체의 법적 책임성과 이와 관련된 운영상의 효과성을 연계하고, 비영리단체 경영을 보다 높은 차원으로 격상시키는 것 또한 중요한 연구과제가 될 것이다. 입문적 성격을 지닌 이 글이 국내에서 비영리단체 연구에 관한 보다 많은 관심을 불러일으키고 더욱 심도 있는 연구가 이루어지는 계기가 되기를 희망한다.

### 참고문헌

- 공병호, 박종찬, (1998). 준정부부문의 현황과 개선방향, 자유기업센터.  
 광윤직, (1992). 민법주해, 박영사.  
 김준기, (1998). 국내 비영리단체의 규모와 경제적 역할분석, 서울대학교 행정대학원.  
 시민의 신문, (1996). 한국민간단체총람.  
 박동서, (1992). 소정부화의 접근과 전략, 행정논총 제30권 제2호, pp. 65-80.  
 박영도, (1997). NPO의 활성화를 위한 입법방향, 한국법제연구원.  
 박재희, (1996). 정부기능 효율화를 위한 제3섹터 활용방안, 한국행정연구원.  
 최병선, (1993). 준공공부문 조직 연구의 방향모색, 행정논총 제31권 제1호, pp. 208-230.  
 Arnov, Robert, (1980). *Philanthropy 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*,

23) 이는 홍준형 교수의 지적사항이다.

- Susan Rose-Ackerman, ed., Oxford: Oxford University Press.
- 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.
- Den Uyl, Douglas J., (1993). "The Right to Welfare and the Virtue of Charity", in *Altruism*, Ellen Frankel Paul, Fred D. Miller, Jr. and Jeffrey Paul, eds., Cambridge: Cambridge University Press.
- 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.
- Hecl, Hugh, (1984). "Issue Networks and the Executive Establishment", in *The New American Political System*, Anthony King, ed., Washington DC: American Enterprise Institute Press, pp.87-124.
- 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.
- 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.
- Roberts, Alasdair (1997). "Performance-Based Organizations: Assessing the Gore Plan", *Public Administration Review*, Vol. 57(6).
- 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
- Ruggles, Richard and Nancy Ruggles, (1980). "Integrated Economic Accounts for the U. S., 1947-1978," Yale University, Institute for Social and Policy Studies, Working Paper no. 841.
- Salamon, Lester M., (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.
- 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*, Cambridge, England, Polity Books.
- 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 Entwinning 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.