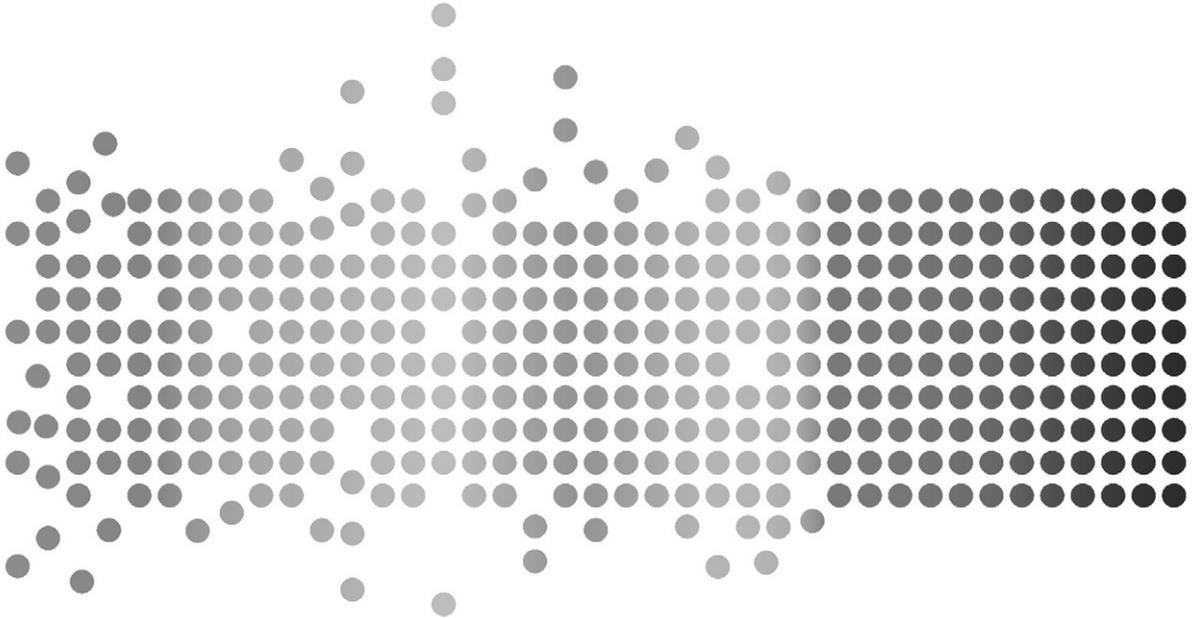


한국 제3섹터 육성방안에 대한 연구

A Study on the Public Supports for the Third Sector in Korea

노대명 · 김신양 · 장원봉 · 김문길



연구보고서 2010-12

한국 제3섹터 육성방안에 대한 연구

발행일 2010년 12월
저자 노대명 외
발행인 김용하
발행처 한국보건사회연구원
주소 서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처 대명기획
가격 8,000원

© 한국보건사회연구원 2010

ISBN 978-89-8187-681-4 93330

머리말

2009년 글로벌 경제위기는 각국의 고용과 소득분배구조에 많은 충격을 가하였다. 이 과정에서 제3섹터는 이러한 충격을 흡수하는 중요한 기능을 수행하고 있는 것으로 평가되고 있다. 그것은 고용감소의 충격을 흡수할 뿐 아니라, 다양한 형태의 사회적 지지기반을 강화하는 효과를 나타내고 있는 것이다. 이 점에서 제3섹터는 정부의 재정위기와 시장의 위축이라는 힘든 상황을 극복할 수 있는 중요한 토대의 역할을 하고 있는 것이다.

문제는 이러한 효과가 모든 국가에서 동일하게 나타나는 것은 아니라는 점이다. 제3섹터의 고용규모와 재원조달방식 그리고 지속가능한 구조 등이 이러한 효과에 큰 영향을 미치기 때문이다. 이와 관련해서 제3섹터가 지나치게 국가나 시장에 의존하는 경우, 어떠한 문제가 발생할 수 있는지에 대해 주목할 필요가 있다. 그것은 전적으로 정부재정에 의존하는 조직들은 재정위기 앞에서 지속가능성의 위기를 경험하게 되기 때문이다. 반대로 시장에서의 수익사업에 의존하는 조직들은 경기침체의 충격에 취약하기 마련이다. 그것은 제3섹터 조직들이 외부 충격을 흡수할 수 있는 토대가 필요하다는 것을 의미한다.

이 연구는 한국 제3섹터가 지속적으로 권리옹호와 서비스 공급기능을 수행하기 위해서는 어떠한 조건이 충족되어야 하며, 각 주체별로 어떠한 역할을 담당해야 하는지에 주목하고 있다. 물론 일차적으로는 정부차원에서 제3섹터 조직의 법적 위상과 관련된 문제를 어떻게 정리해야 하며, 이들 조직에 대한 조제제도를 어떻게 정비해야 하고, 이 조직들이 고유목적에 충실하기 위해서는 공익성을 어떻게 판단해야 하는지가 중요하다. 하지만 정부 지

원만으로 모든 문제를 해결할 수 없다는 점 또한 강조하고 있다. 그것은 제3섹터 조직 내부적으로 정부에 대한 의존성을 벗어날 수 있는 대안모색을 위한 노력이 필요하다는 것을 의미한다. 그것은 왜 시민들이 기부를 선택하지 않는가에 대한 성찰에서 출발할 필요가 있다. 기부금에 대한 투명한 관리와 기금활용을 통한 사업성과에 대한 보고가 부실하다는 점이 그것이다. 이는 제3섹터 조직 내부적으로 평가 문제에 고민해야 할 시점이라는 것을 의미한다.

본 연구는 노대명 연구위원의 책임 하에 김신양 박사, 장원봉 박사, 김문길 선임연구원의 참여로 이루어졌다. 연구과정에서 많은 의견을 주신 민간 단체의 실무자 및 정부부처 실무자 분들께 감사드린다. 아울러 연구보고서에 대한 조언을 주신 김혜원 교수와 김종숙 박사, 신명호 소장, 강혜규 연구위원과 이소정 연구위원에게도 감사드린다. 본 연구에 들인 많은 노력에도 불구하고 한계가 있다면, 그것은 전적으로 연구진의 능력 탓이다.

본 보고서가 향후 한국 제3섹터 육성정책을 수립하는데 기여할 수 있는 정책자료로 널리 활용되기를 기대한다.

2010년 12월
한국보건사회연구원장
김 용 하

Abstract	1
요 약	3
제1장 서론	15
제1절 연구목적	15
제2절 연구방법	17
제3절 연구의 한계	20
제2장 이론적 검토	23
제1절 제3섹터 개념에 대한 정의	23
제2절 제3섹터 개념의 상이한 발전경로	35
제3절 제3섹터의 기능과 효과에 대한 논의	47
제3장 한국 제3섹터의 실태 분석	69
제1절 국제비교의 관점에서 본 한국 제3섹터	69
제2절 한국 제3섹터에 대한 선행연구	76
제3절 한국 제3섹터의 규모와 실태	80
제4절 한국 제3섹터의 실태와 관련한 쟁점	92
제4장 각국 제3섹터 육성방안의 비교	109
제1절 프랑스의 제3섹터 육성 방안	109
제2절 독일의 제3섹터 육성방안	121
제3절 영국의 제3섹터 육성 방안	127

제4절 일본의 제3섹터 육성방안	140
제5장 제3섹터 육성정책의 주요 쟁점	163
제1절 제3섹터 조직의 법적 위상 문제	163
제2절 사회적경제의 가치를 어떻게 평가할 것인가?	169
제3절 사회적기업 및 사회적경제에 대한 민간지원체계	186
제4절 정부는 제3섹터를 어떻게 육성해야 하는가	207
제6장 결 론	217
제1절 제3섹터 법제와 관련한 정책제안	217
제2절 사회적기업과 관련한 정책제안	219
참고문헌	223
부록	235

표 목차

〈표 2- 1〉 제3섹터 개념비교36

〈표 2- 2〉 미국과 유럽 사회적기업의 특징 비교43

〈표 2- 3〉 경기침체기와 비침체기 미국 비영리부문과
영리부문의 고용변화50

〈표 2- 4〉 미국 영리부문과 비영리부문의 연평균 고용변화51

〈표 2- 5〉 산업별 제3섹터 취업자 비중 및 조직유형별 분포61

〈표 2- 6〉 프랑스 제3섹터 취업자의 변화(2005~2008)62

〈표 3- 1〉 제3섹터 체제의 모델70

〈표 3- 2〉 각국 제3섹터의 고용규모(1995~1997년)72

〈표 3- 3〉 35개국의 영역별 시민사회섹터 FTE 유급종사자 비율73

〈표 3- 4〉 국가유형별 제3섹터의 특징75

〈표 3- 5〉 비영리 부문의 경상비지출 규모77

〈표 3- 6〉 산업 내 제3섹터의 비중(2006년 기준)78

〈표 3- 7〉 비영리 부문의 고용유발효과79

〈표 3- 8〉 제3섹터 조직의 법인형태별, 사업분야별 분포84

〈표 3- 9〉 비영리민간단체의 현황과 추이91

〈표 3-10〉 제3섹터 총수입 구성의 사업부문별 구성비100

〈표 3-11〉 전일제근로자 환산(FTE) 모형에 따른 제3섹터의
업종별 근로자 추정규모104

〈표 4- 1〉 일본의 법인유형별 특성141

〈표 4- 2〉 NPO법인과 인정NPO법인 비교145

〈표 4- 3〉 활동분야별 NPO 법인수와 구성비(2010. 9. 30) ...150

〈표 4- 4〉 사원, 사원을 제외한 회원 규모의 분포151

〈표 4- 5〉 정관상 특정비영리활동사업의 수지상황(2007년 말 기준) …	153
〈표 4- 6〉 정관상 특정비영리활동사업의 각 수입항목별, 비율별 NPO법인수와 구성비(2007년 말 기준) ……………	154
〈표 4- 7〉 정관상 특정비영리활동사업의 각 수입항목별, 비율별 인증NPO법인수와 구성비(2007년 말 기준) ……………	155
〈표 4- 8〉 NPO법인과 인정NPO법인의 특성 비교(요약) ……………	156
〈표 5- 1〉 우리나라의 제3섹터 관련 법률 ……………	164
〈표 5- 2〉 사회대차대조표의 구성 ……………	176
〈표 5- 3〉 사회적경제의 가치평가를 위한 주요 평가도구들 ……………	178
〈표 5- 4〉 지원조직 개요 ……………	190
〈표 5- 5〉 2009년 사회적기업 대부실적 ……………	191
〈표 5- 6〉 '착한소비 365' 입점 상품군 ……………	192
〈표 5- 7〉 사회투자지원재단 활동영역별 주요사업 내용 ……………	196
〈표 5- 8〉 민간지원조직의 지원 현황 종합 ……………	199
〈표 5- 9〉 사회적기업의 경영상 애로점 ……………	200
〈표 5-10〉 대안기업연합회의 운영현황에 대한 조사 결과 ……………	201
〈표 5-11〉 사회적기업의 욕구와 민간의 지원체계 연관성 ……………	204
〈표 5-12〉 기부금 유형별 소득공제율 ……………	208
〈표 5-13〉 기부금의 종류 ……………	209

그림 목차

[그림 2- 1] 영미전통의 제3섹터 개념과 그 특징 ……………	28
[그림 2- 2] 유럽전통의 제3섹터 개념과 그 특징 ……………	29

[그림 2- 3]	1990년대 이후 제3섹터의 구조 변화	32
[그림 2- 4]	주요 재원에 따른 제3섹터 조직의 분포도	34
[그림 2- 5]	미국 제3섹터 조직의 수익사업 운영 실태	53
[그림 2- 6]	영국의 전체 취업자 및 제3섹터 취업자 추이	56
[그림 2- 7]	조직유형별 제3섹터 조직의 공적자금 의존도	59
[그림 2- 8]	수입규모별 제3섹터 조직의 공적자금 의존도	59
[그림 2- 9]	프랑스 제3섹터와 영리부문 취업자 변화	62
[그림 2-10]	경기침체에 따른 프랑스 제3섹터 조직의 당면문제	64
[그림 3- 1]	노동패널을 활용한 제3섹터 취업자 비중 추이	82
[그림 3- 2]	우리나라의 전체 취업자 및 제3섹터 취업자 추이	83
[그림 3- 3]	제3섹터 조직의 활동분야별 정규직 및 비정규직 근로자 비중	85
[그림 3- 4]	제3섹터 조직의 사업영역별 비중 추이	86
[그림 3- 5]	사회복지법인의 연도별 설립기관 추이	87
[그림 3- 6]	법인의 시설유형별 설립연대별 설립기관 추이	88
[그림 3- 7]	사회복지법인의 운영시설 규모별 분포	89
[그림 3- 8]	사회복지법인의 설립연대별 평균 운영시설 개수	89
[그림 3- 9]	사회복지법인 운영시설의 사업영역별 분포	90
[그림 3-10]	비영리부문 최종소비지출의 추이(좌측 표) 및 분야별 지출비중의 추이(우측 표)	93
[그림 3-11]	공익법인의 기능별 규모의 추이	94
[그림 3-12]	비영리조직 중 보건복지부문과 기타부문의 경제규모 및 취업자	96
[그림 3-13]	보건복지부문 하위사업별 제3섹터 취업자 중 상용직 비중과 월평균 임금	97

[그림 3-14] 사회복지공동모금회 수입의 구조변화	103
[그림 4- 1] TSRC 구조 및 현황	135
[그림 4- 2] NPO 법인설립까지의 흐름	144
[그림 4- 3] NPO법인, 인정NPO법인 수입구조 비교	153



A Study on Promotion Programs for the Third Sector in Korea

The global economic crisis of 2009 has shocked both employment and income structure in many countries. In the process, the third sector is increasingly viewed as performing important function in easing these shocks. The third sector not only slows down employment decline but also strengthens various forms of social support base, helping the government overcome fiscal crisis and cushion the shock of economic depression. The problem is that such effect, dependent as it is on the size, financing, and structure of the third sector, is not identical across all countries. In this regard, it is worthwhile to closely examine potential problems that may occur when the third sector excessively depends on either the government or the market. Third-sector organizations whose financial resources come exclusively from the government may not be all that sustainable. On the other hand, other third-sector organizations which depend heavily on private corporations are exposed to a great extent to the risk of market volatility. All this suggests that the third sector needs a substructure that can buffer external shocks. This study focuses on what conditions should be met in order for Korea's third-sector organizations to best play their role as advocacy groups

and in providing a wide range of services. The government will have to improve legislation and taxation on third-sector organizations, and come up with criteria with which to assess their contributions to the public good. In addition, this study emphasizes that government support is not a cure-all solution, which is to say that it is necessary to find ways to ensure that third-sector organizations become more independent of government support. This may begin by addressing the question of why citizens in most cases choose not to donate on their own accord. Ways of encouraging people to donate should be sought by raising transparency in the management of donations and by improving reports on how much and how well third-sector organizations do with the funds at their disposal.

요약

제1장 서론

- 우리나라 제3섹터의 주요한 역할이 과거 권리옹호에 있었다면 지난 10년간은 사회서비스제공과 일자리 창출에 있었다 할 수 있음. 이 과정에서 제3섹터 조직들은 정체성(자발성, 자율성, 연대성) 혼란을 경험하고 있음
 - 이에 본 연구는 우리나라 제3섹터 변천과정, 현재 상황, 해외의 사례를 살펴보고, 향후 육성방안을 제안하는데 목적이 있음.

- 연구방법과 한계
 - 각국 제3섹터의 현황과 지원정책 비교, 한국 제3섹터 현황과 문제점 분석
 - 제3섹터 실태에 대한 정보제약의 한계를 가진 연구라는 점을 언급할 필요가 있음.

제2장 이론적 검토

- 제3섹터 개념에 대한 제 해석
 - 제3섹터는 사회적경제, 비영리섹터, 자선 및 자원섹터, 비정부부문 등으로 다양하게 지칭됨.
 - 유럽에서는 국가 및 시장과의 복합적 관계라는 관점에서 사고되

는 반면, 미국에서는 시장과의 대칭적 관계라는 관점에서 사고됨.

□ 한국의 제3섹터 조직들은 기능적 변화(권리옹호에서 서비스공급으로)와 정체성의 위기(경쟁과 효율)를 경험하고 있음.

○ 이 같은 변화는 제3섹터의 이타적 동기를 약화시키거나 서비스 공급의 비용편익상 효과를 떨어뜨리는 결과를 야기할 위험이 있음.

□ 제3섹터 개념의 상이한 발전경로

○ 유럽 사회적경제조직은 노동의 가치를 중시하고 자본출자자의 물질적 이익에 제한을 둔다는 점이 본질적인 특징임.

– 유럽 각국의 제3섹터조직이 다양한 전통에 기원을 두고 발전해왔듯이 사회적기업도 국가별로 상이한 발전경로를 거쳐왔음.

○ 사회적기업은 미국과 유럽에서 상이한 발전경로를 보이고 있음.

– 미국은 소득창출을 목표로 비영리조직이 시장경제의 환경에서 다양한 사업형태로 사업을 영위하는 반면,

– 유럽은 사회적 편익을 목표로 시민단체와 협동조합을 포괄하는 조직이 사회적경제 환경에서 제한적인 사업형태로 사업을 영위하고 있음.

□ 제3섹터의 기능과 효과

○ 제3섹터의 기능에 있어서 경기순환적 vs. 경기조정적 해석이 경합하고 있음.

○ 선행연구결과, ①조직 규모가 클수록 외부충격에 취약하고, ②수입구조가 다변화한 조직일수록 충격이 덜하고, ③문화오락과 교육분야가 가장 큰 충격을 받는 반면, 복지서비스부문은 충격이 덜함.

□ 제3섹터 육성을 위한 정책방향은, 정치적 중립성을 확보할 것, 재정지원 의존 서비스공급조직 양산하지 말 것, 정책적 지원의 유연성을 가질 것 등이 될 것임.

제3장 한국 제3섹터의 실태 분석

- 국제비교 관점에서 한국 제3섹터의 실태(Salamon, 2003)
 - 비교대상 35개국 제3섹터 고용규모는 4.4%, 네덜란드 14.4%, 한국 2.4%로 추정되어 하위권에 속함.
 - 현금수입 중 이용료 비중이 한국은 71.4%로 시민사회 자체 재원에 의존적인 특징을 보임.

- 한국 제3섹터의 경제규모(비영리부문 최종소비지출(전체최종소비지출 또는 GDP))
 - 1980년대 중반이후 지속감소, 2003년을 기점으로 다시 증가하고 있지만 매우 낮은 수준에 머물러 있음.
 - 분야별로 보면 교육부문은 급감, 복지부문 급증, 보건부문 정체

- 한국 제3섹터의 고용규모
 - 2002년 이후 지속증가하여 2006년 현재 총 취업자 규모 143만명으로 전체 취업자의 6.2%~9.3% 수준임.
 - 제3섹터 경제규모 정체에도 불구하고, 취업자규모 증가는 업종별로 노동 집약의 정도에 큰 차이가 있음을 암시. 사회복지부문의 취업유발계수가 높음.

- 한국 제3섹터 조직의 재원
 - 제3섹터 수입원 중 가장 큰 비중은 정부지원(38.2%), 다음은 서비스 이용료(19.9%), 민간기부금(12.9)의 순이며,
 - 부문별로는 복지부문의 정부지원금 비중(50.1%)이 높은 것으로 나타나 부문별 정부의존도 격차가 큼.

- 제3섹터와 자원봉사자
 - 여전히 유급노동모델이 큰 역할을 하고 있으며, 이는 제3섹터 사업

의 역동성을 높이는 긍정적인 측면과 인건비의 조달이 가능한 수입 구조가 마련되지 않은 상황에서 정부의존도를 높인다는 부정적 측면을 동시에 가진.

□ 한국 제3섹터의 실태와 관련한 쟁점

- 제3섹터가 성장하고 있는가: 1980년대 이후 크게 증가했다고 말하기 힘들.
- 제3섹터 고용규모: 취업자 증가와 내부적 소득의 양극화
- 제3섹터 조직들의 정부지원 의존도가 증가하고 있는가: 부문별 정부 의존도의 현격한 격차
- 제3섹터의 지속가능성과 관련, 사회적비용의 내재화 문제를 어떻게 해석할 것인가: 민간자원의 취약성과 성장잠재력

제4장 각국 제3섹터 육성방안의 비교

1. 프랑스

□ ‘사회적경제 담당 국무원’(1981), ‘사회적연대경제 담당 국무비서실’, 담당 지방의원, 15개 광역지자체에서 사회연대경제 지역정책 도입 등

- 프랑스에서 사회연대경제는 현장의 실천으로 만들어지는, 지속가능한 발전의 실질적인 경로로 인식되고 있음.

□ 지방정부차원의 육성사례

- 사회연대경제로 지역개발 실현하는 노르빠드갈래(NPDC) 지방
 - 지방고용노동포럼(1996)을 통한 지역주도 경제정책이 시작
 - 지역사회혁신기금(FRIS), 주민참여기금(FPH) 등 기금활용
 - ‘지방사회적연대의 경제개발계획(PREDESS)’ 수립

○ 릴시

- 사회연대경제 활성화 위한 기본전략으로, 사회연대경제를 고려하는 정치적 가시성 제고, 의원의 파트너로서의 기능 수행, 참여적인 진단에 기반하고 지속적인 평가방법 조직, 다년간 계획 공식화 등

2. 독일

□ Bürgerschaftliches Engagement(시민참여) 정책

- 제3섹터 강화와 자원 활동의 지원이 정책의 핵심으로, 새로운 사회 계약 및 국가-영리기업-제3섹터간 균형 잡힌 3자 거버넌스에 대한 밑그림을 제시
- 국가-시장-시민사회간 구분에 대한 재정립의 요구, 사회통합의 요구, 시민사회활동이 요청되는 영역의 등장 등이 정책의 배경
 - 이에 따라 제3섹터 활동을 인정하고, 국가의 운영에 시민사회 주체를 고려할 것을 권고(국회위원회)
- 가장 중요한 변화는 지배구조 양식에서 찾을 수 있음.
 - 3개 섹터간의 개방적인 자세와 평등한 논의에 기반한 의사결정과정을 정립하고, 이를 위해 국가는 의사결정과정에서 이니셔티브를 가지고 조절하는 역할을 수행

3. 영국

- 영국의 제3섹터 육성은 크게 제3섹터국(Office of the Third Sector, OTS)에 의한 공공지원과 제3섹터연구센터(TSRC)의 연구지원으로 종합할 수 있음.
- 영국정부는 2006년 수상 산하 제3섹터국을 신설하여 보다 체계적인 제3섹터 육성 계획을 수립, 집행
 - OTS는 전략&소통팀, 지역사회참여팀, 사회적기업&재정팀, 공공

부문파트너십팀, 제3섹터지원팀, 사업경영팀의 6개 팀으로 구성

- 보조금 및 대출 지원, 관련 서비스 제공, 공공서비스 전달 및 혁신, 자원봉사 육성사업, 사회적기업 지원, 관련법 및 규제 등 정보제공, 컨설팅 제공 등 역할

○ 제3섹터연구센터(TSRC)

- 제3섹터연구센터는 2008년 10월 개원한 연구조직으로 영국 버밍햄 대학에 소재
- 독립적인 조직 성격을 가지고 있으며 여러 학문분야를 골고루 포용하고 있음.

4. 일본

□ NPO법은 시민의 자유로운 사회공헌활동 촉진을 위해 간단한 절차로 법인격을 부여하는 것을 목적으로 제정

- 17개 항목의 공익활동으로 활동범위를 제한하는 등 공익성을 제고하는 한편, 세제상의 혜택을 부여하고 있음.
- 제정 후 설립절차의 간소화, 인정유효기간 연장, 기부금공제최저한도 인하 등 NPO에 대한 지원을 강화하는 방향으로 법 개정을 추진

□ NPO법인 중 사업내용과 공익성 측면에서 적정한 법인은 국세청장이 인정하는 인정NPO법인제도를 운영하고 있음.

- PST에 의한 공익성 평가를 강화하고, 경영상의 투명성 등을 강제하는 한편, 세제상 혜택을 부여하는 방식으로 지원

□ 시사점

- 법인설립을 쉽게 함으로써 제3섹터 저변을 확대하면서 투명성과 공익성에 대한 심사로 공익법인으로써의 역할에 충실하도록 유도하는 정책을 활용

- 기부금 모금을 안정적이고 쉽게 할 수 있도록 세제상의 혜택을 부여하는 한편, 강한 공익성을 유지하기 위해 인정제도를 시행하고 있음.
 - 정부나 외부의 다른 이해를 가진 조직으로부터 재정상 독립은 제3섹터 영역의 본연의 시민성, 창조성, 독립성을 유지시킬 수 있는 방안이라 할 수 있음.

제5장 제3섹터 육성정책의 주요 쟁점

1. 관련 법률

- 제3섹터 관련 법률과 제도는 제3섹터의 성장토대를 제공하고, 작동방식에도 실질적인 영향력을 행사한다는 점에서 중요성이 있음.
- 우리나라 제3섹터 조직관련 법률의 특징
 - 첫째, 외형적으로 제3섹터 조직전반을 아우르는 법률이 존재(공익법인, 비영리민간단체 규정법률)
 - 단, 공익법인 설립은 각 정부부처의 규칙이 별도로 규정하고 있다는 점에서 인-허가가 용이하지 않다는 문제
 - 둘째, 협동조합 규정하는 모법이 부재(농협법 등 개별입법)
 - 개별 협동조합을 제3섹터 조직으로 인정할 것인가에 대한 이견이 존재. 영리기업과 별 차이 없이 운영되어온 협동조합의 경험에서 비롯
 - 셋째, 복지서비스 공급담당 사회복지법인에 대해서는 모법이 존재(사회복지사업법 등)
 - 넷째, 수익사업 참여조직에 대해서도 법적지위를 부여(사회적기업육성법)
 - 사회적기업육성법에 따르면 고용노동부의 인증절차를 필요로 함. 이는 조직증가 관점에서, 보다 개방적 접근이 필요함을 시사함.

2. 성과평가

- 사회적경제는 다양한 주체들에 의한 다양한 사회적 필요 해결방안으로 인식되면서 확장되고 있음.
 - 사회적기업에 대한 정부지원, 각종 사회공헌기금 투입은 사회적기업의 성과를 비용-편익의 관점이나 투자 회수의 관점에서 바라보게 만들.
 - 그러나 다양한 사회적 필요에 대응하는 지역사회 구성원들의 사회적, 경제적, 환경적 가치를 생성한다는 점에서 평가와 관련한 폭넓은 쟁점을 형성하고 있음.

- 사회적경제의 가치를 평가하는 몇 가지 도구들
 - Social Accounting(사회적 회계)
 - 조직 내·외부 이해관계자들에게 지속적인 모니터링, 평가, 책임을 위한 체계 구축이 목적
 - 효과와 실행방식에 대한 총체적이고 정기적 과정을 취하는 방식, 조직 역량강화 위한 전략적 계획제공 등의 장점이 있으나, 노동집약적, 투자자들에게 명확하게 인정되지 못하는 점 등의 한계도 있음.
 - 사회적기업 BSC(Balanced Scorecard)
 - 조직의 전략적 목적을 분명히 하고, 그것들이 어떻게 다양한 핵심을 제공할 것인지를 결정하도록 하는데 목적이 있음.
 - 조직 내 변화를 관리하는 도구로써 유용하지만 규격품 방식이 아니며 일정한 기본용어를 학습할 필요가 있다는 점 등의 한계도 있음.
 - SROI(사회적투자수익률)
 - 조직으로 하여금 그들이 창출하는 사회적 가치를 이해하고 수량화하는데 도움을 제공함.
 - 회계화의 장점을 비롯해 성과에 대한 정보이용의 용이성 등의 장점이 있으나, 화폐화하지 못하는 평가영역이 존재하고, 조직의 사명과 이해관계자에 대한 고려가 배제될 수 있는 위험이 존재함.

- 영국과 한국에서 고려되고 있는 SROI는 사회적기업들에게 추가적 인센티브를 제공하기 위한 목적으로 사용될 가능성이 높아 우려됨.
 - 사회적경제 조직 가치평가의 방향은 이들이 생성하는 다양한 사회적 변화들을 지속적으로 개선하고, 사회관계망을 넓힐 수 있도록 동기 부여하도록 설계될 필요가 있음.

3. 민간부문 지원체계

- 사회적기업 및 시민사회단체 스스로의 정부보조금 의존도를 낮추고 지역주민들에 의해 보호되고 발전해갈 수 있는 전략수립이 필요
 - 이를 위해 민간의 지원체계 구축이 사회적기업 발전과 활성화를 위한 선결과제임.
 - 사회적기업 지원조직은 함께일하는재단, 사회연대은행, 사회투자지원재단, 사회복지공동모금회 등이 있음.

□ 개선점

- 첫째, 시민사회조직의 철학적 기반과 정체성 인식
- 둘째, 독자적인 자원마련 및 자원동원
- 셋째, 다양한 연대금융 및 사회적 화폐의 실험
- 넷째, 윤리적 소비자의 확대

4. 공공부문 지원체계

- 제3섹터 육성을 위한 공공부문 역할과 관련한 몇 가지 쟁점들과 과제
 - 첫째, 제3섹터 육성방안 마련에 있어 이들 조직이 국가와 시장에 대한 감시와 견제기능을 갖고 있음을 인정해야 함.
 - 둘째, 주로 서비스 공급담당 조직에 대해서 <단계적으로 전문적인 자원봉사인력을 활용할 수 있는 지원시스템> 구축이 필요

- 셋째, 제3섹터 조직의 기능적 분화에 따라 민간기부금을 효과적으로 모금, 배분할 수 있는 <다양한 지원체계> 구축이 필요
- 넷째, 제3섹터 재정지원에 있어서 <성과에 따른 지원방식>의 도입이 필요
- 다섯째, 일자리 창출을 담당하는 조직에 대해서는 <지역단위에서 다양한 사업을 결합시켜 운영할 수 있도록> 지원방식 유연화 필요

5. 결론

□ 제3섹터 법제와 관련한 정책제안

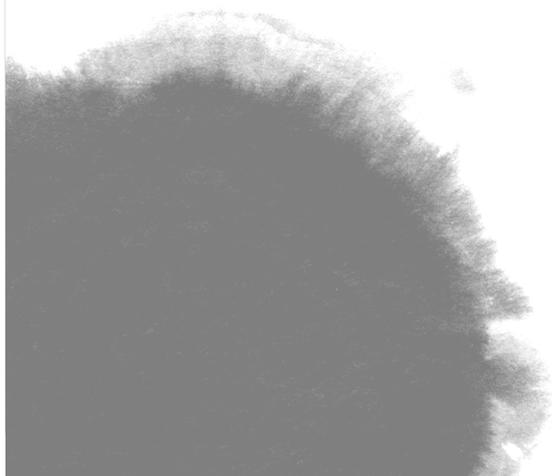
- 모든 부문에서 획일적으로 규제와 탈규제를 실시하는 우를 범해서는 안될 것임. 더욱이 모든 부문에서 사회적기업을 육성하는 것 또한 바람직하지 않다는 점을 지적해야 할 것임.
 - 그것은 업종 또는 공급하는 서비스의 특성에 따라 제3섹터 조직의 참여 여부를 판단해야 한다는 것을 의미함.
- 민간부문의 다양한 자원이 제3섹터로 유입될 수 있도록 각종 조세제도를 정비하고, 이것이 제3섹터 내부의 사회적 자산으로 축적되도록 하는 조치가 선행되어야 함.
 - 각종 재단법인을 설립하여 제3섹터에 대한 지원을 강화하는 지원제도에 대한 개편이 중요한 의미를 가짐.
- 제3섹터 조직에 대한 각종 우호적인 조치나 지원이 보다 효과적으로 활용될 수 있는 제도적 검증 또는 평가를 강화할 필요가 있음.

□ 사회적기업과 관련한 정책제안

- 사회적기업은 중장기적으로 전일제 유급노동과 시간제 유급노동 그리고 자원봉사인력을 복합적으로 활용하는 전략을 마련할 필요가 있음.

01

서론



제1장 서론

제1절 연구목적

제3섹터(The Third Sector)란 제1섹터(공공부문) 및 제2섹터(시장부문)와 대비되는 의미에서 광범위한 시민사회부문을 총칭하는 것으로 이해할 수 있다. 그리고 그것은 각국의 역사적 전통에 따라 비영리부문(Non-Profit Sector)을 지칭하거나 사회적경제(Social Economy)를 지칭하는 것으로 해석되기도 한다. 하지만 최근 들어 그 경계는 점점 모호해지고 있다. 그것은 세계 각국의 비영리민간단체들이 각종 사회서비스 공급에 본격적으로 참여함에 따라 제1섹터 및 제2섹터와의 관계를 재구성해야 할 상황에 처해 있음을 의미한다. 혹자는 이를 제4섹터(The Fourth Sector)로 표현하기도 한다. 그것은 비영리민간단체의 수익사업 참여를 기업의 사회공헌과 연계하여 하나의 독립된 영역으로 재구성하려는 시도를 의미한다. 물론 이 글이 제4섹터라는 개념을 수용한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 다만, 제3섹터의 사회서비스 공급 및 수익사업 참여 그리고 일자리 창출에 주목하고 있다는 점에서 설명의 편의를 위해 언급한 것이다.

이 연구의 문제의식은 제3섹터의 사회서비스 공급과 수익사업 참여 그리고 일자리 창출을 효과성과 효율성의 관점에서 살펴보는데 국한하는 것이 아니다. 오히려 제3섹터 개념이 함축하고 있는 세 가지 이념, 즉 <자발성(voluntary)·자율성(autonomy)·연대성(solidarity)>의 기본이념을 어떻게 서비스 공급이나 수익사업 참여 그리고 일자리 창출 과정에서 온전하게 구

현할 수 있는가 하는 점에 주목하고 있다. 이러한 관점에서 보면, 지금 제기해야 할 가장 근본적인 질문은 비영리민간단체가 고유목적사업을 수행하기 위해 ‘어떻게’ 기업으로부터 보다 많은 자원을 동원할 수 있는지가 아니다. 마찬가지로 복지국가의 후퇴에 따라 방치된 사회서비스를 ‘어떻게’ 보다 효과적으로 위탁 운영할 것인지도 아니다. 제3섹터는 오랜 역사적 과정을 통해 형성된 것이며, 그 존재이유는 시민들의 권익옹호와 자발적인 서비스공급에 있다는 점에 주목해야 하기 때문이다. 그리고 이들 조직이 사회서비스 공급이나 수익사업에 참여하고, 취약계층을 위해 일자리를 창출하는 것 또한 그 연장선에 있기 때문이다. 이 점에서 제3섹터 육성방안은 지나친 도구화를 넘어 장기적 관점에서 성찰이 필요한 것이다.

이러한 문제의식은 지난 수년간 우리나라의 제3섹터에서 나타났던 변화에 대한 비판적 인식에서 출발한 것이다. 우리 시민단체들이 과거에는 주로 권리옹호(advocacy) 기능에 천착해 왔다면, 지난 10년간은 각종 사회서비스 제공과 일자리 창출에 적극적으로 참여하고 있다. 그것은 제3섹터의 지역사회 기반을 강화한다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 그리고 정부차원에서도 공공부문을 확대하기보다 제3섹터 조직을 통한 서비스 공급을 촉진하는 정책을 추진하고 있다. 하지만 제3섹터 조직들은 사회서비스 공급이나 각종 수익사업에 참여하는 과정에서 정체성의 혼란을 경험하고 있다. 관료제적 경직성이 자발성을 대체하고, 수익을 위한 경쟁이 연대적 실천을 대체하고 있다는 비판마저 제기되는 상황이다. 더 심각한 문제는 제3섹터 조직들의 자율성과 자기책임성이 상당 부분 훼손되고 있다는 점이다. 그리고 여기에는 정부의 제3섹터 지원정책에도 일정 부분 책임이 있다고 말할 수 있다.¹⁾ 이 점에서 현재 우리사회는 보다 장기적 관점에서 제3섹터 육성방안에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

1) 정부의 정책적 개입은 그것이 의식적이었던 무의식적이었던 제3섹터 조직의 의식과 행위에 많은 영향을 미치게 된다. 참고로 지난 수년간 제3섹터를 통한 서비스 공급 확대 및 일자리 창출은 정부 정책의 중요한 관심사 중 하나였다. 그리고 이러한 정책이 제3섹터의 양적 성장에 기여했다는 점 또한 부인할 수 없다.

이 연구는 지난 수년간 우리나라에서 제3섹터가 어떻게 변해 왔으며 현재 어떠한 상태에 처해 있는지, 세계 각국은 1990년대 이후 제3섹터를 육성하기 위해 어떠한 실험을 하고 있으며 제3섹터 조직 스스로는 어떻게 이 문제에 대처하고 있는지, 우리나라에서 향후 제3섹터 육성을 위해 어떠한 정책방안을 마련해야 하는지를 제안하는데 그 목적이 있다. 그 중에서도 이 연구가 주목하고 있는 사항은 크게 두 가지이다. 하나는 세계 각국에서 제3섹터를 육성하기 위해 어떠한 제도를 도입해 왔으며, 그것이 우리나라 제3섹터 육성정책에 주는 시사점이 무엇인가 하는 점이다. 다른 하나는 우리나라에서 지난 10년간 제3섹터에 대한 관심이 증가하고 각종 지원정책이 추진되는 과정에서 어떠한 쟁점이 형성되고 있는가 하는 점이다. 여기서는 제3섹터 조직의 주요 사업이 산출한 경제사회적 성과에 대한 보다 객관적인 평가의 문제, 제3섹터 내부의 지속가능한 지원체계 구축, 제3섹터에 대한 보다 균형 잡힌 공공부문 지원체계 구축방안이 그것이다.

제2절 연구방법

이 연구는 지난 수년간 외국에서 그리고 국내에서 수행된 제3섹터 관련 각종 연구의 성과를 출발점으로 하고 있다. 그것은 제3섹터 개념에 대한 학문적 그리고 정책적 이해가 일정 정도 성숙해 있으며, 그것이 무엇을 지칭하는지에 대해서도 충분한 논의가 있었다는 판단에 기초하고 있음을 의미한다. 따라서 여기서는 제3섹터 개념과 관련해서 다음과 같은 전제에 입각해 있음을 밝혀두고자 한다.

첫째, 이 연구에서 말하는 제3섹터는 주로 미국에서 말하는 비영리부문보다 유럽의 사회적경제(Social Economy) 개념에 가깝다는 것이다. 이렇게 정의하는 이유는 현재 우리나라에서 비영리부문 조직들은 이미 전통적인 권리옹호 기능을 넘어 각종 서비스 공급과 수익사업 참여 그리고 일자리 창출에 주목하고 있기 때문이다. 그리고 한편으로는 의료법인, 교육법인,

복지법인의 기능에 대한 각종 개혁이 정책의제로 제시되어 있으며, 공익법인이나 비영리민간단체에 대한 제도적 규정을 개편해야 한다는 주장도 제기되고 있기 때문이다. 이는 우리사회에서 제3섹터를 어떠한 방향에서 어떠한 제도적 규정을 통해 육성해야 할 것인지 하는 것이 중요한 쟁점이 되고 있음을 의미한다.

둘째, 이 연구는 제3섹터를 둘러싼 정부의 제도적 규정을 넘어 제3섹터 내부적으로 지속가능성(sustainability)을 확보하기 위해 어떠한 노력이 필요한가에 대해 주목하고 있다. 그것은 제3섹터 조직들이 정부나 기업으로부터의 재정적 지원에 의존하는 것을 넘어, 내부적으로 어떻게 인적·물적 자원을 축적하고 지속가능한 대안을 모색할 것인지를 고민하고 있음을 의미한다. 이는 한국 제3섹터 조직들이 근거하고 있는 운영방식과 관련한 중요한 변화 가능성을 전제하고 있다. 그것은 제3섹터 조직과 관련해서 유급종사자모델과 자원봉사자모델에 대한 선택 또는 조합의 문제이다. 현재 우리사회에서 증가하는 제3섹터 조직과 관련한 유급종사자모델은 자원봉사자모델을 통해 보완함으로써 외부비용의 내재화 가능성에 보다 깊게 천착할 필요가 있다. 물론 그것은 사회적기업 등 새로운 형태의 제3섹터 조직들에 대한 새로운 모델화를 필요로 하고 있다.

셋째, 이 연구는 제3섹터 조직들에 의한 지역차원의 사회경제적 실험에 대한 평가의 필요성에 주목하고 있다. 그것은 제3섹터 조직에 의한 고용창출 및 부가가치창출 효과를 넘어 유무형의 다양한 경제사회적 성과에 천착하고 있음을 의미한다. 그것은 제3섹터 조직들이 단순히 일자리를 창출하는 것을 넘어 지역사회의 사회적 자본을 확충하고, 민주사회의 새로운 거버넌스를 구축하는 토대가 된다는 점을 의미한다. 그리고 그 저변에는 제3섹터 조직들을 지탱하는 자발성과 자율성 그리고 연대성의 가치가 자리하고 있다. 제3섹터 조직들이 서비스를 공급하고, 일자리를 창출한다 하더라도 그것은 지역사회 시민들의 자발적인 참여, 자율적이고 민주적인 의사결정, 수익의 사회환원을 전제해야 하는 것이다. 이 점에서 제3섹터 조직들의 사업에 대한 평가체계는 새롭게 구축되어야 하는 것이다.

이 연구는 위에 언급한 관점에서 제3섹터 육성방안을 살펴보기 위해 다음과 같이 연구대상을 한정하고, 다양한 분석방법을 활용하고자 하였다.

첫째, 각국 제3섹터의 현황과 지원정책에 대한 비교이다. 실태분석과 관련해서는 크게 두 가지 연구자료를 활용하고 있다. 하나는 지금까지 많은 연구자들이 언급해 왔던 존스 홉킨스 대학의 비영리부문 국제비교 연구이다. 그것은 이 주제와 관련해서 가장 포괄적인 연구라는 점에서 불가피한 선택이라고 말할 수 있다. 하지만 이 연구결과는 사회적경제의 관점에서 제기되는 사회적기업 등 중요한 제3섹터 조직들을 구분하지 않고 있다. 따라서 또 다른 연구자료로 유럽에서 발표되는 사회적경제 조직들에 대한 연구결과를 활용하고 있다. 그리고 각국의 지원정책에 대한 비교와 관련해서는 크게 프랑스, 독일, 영국 그리고 일본에 주목하고 있다. 이는 지금까지 발표된 제3섹터 지원정책에 대한 연구가 주로 미국에 천착하고 있으나, 그것은 매우 제한된 접근방식이기 때문이다. 특히 일본의 NPO법안은 우리사회에서 비영리부문에 대한 제도적 규정 개편과 관련해서 많은 시사점을 안겨주고 있다. 따라서 여기서는 일본의 NPO법안의 주요 내용과 함의를 정리하고 있다.

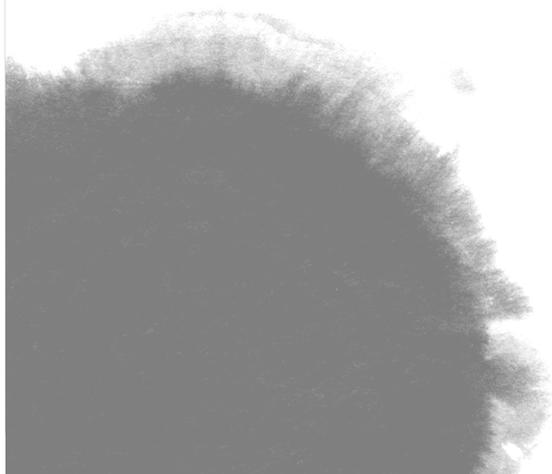
둘째, 한국 제3섹터의 현황과 문제점에 대해서는 다음과 같이 분석하고자 한다. 먼저 제3섹터의 현황과 관련해서는 크게 세 가지 유형의 자료를 활용하고 있다. ①국민계정에서 파악된 비영리부문의 최종소비지출을 통해 본 경제규모이다. 이와 관련해서는 이미 몇 편의 실증분석결과가 발표되어 있다는 점에서 이를 참조하였다. ②제3섹터 조직들의 고용과 임금에 대한 통계청의 사업체총조사결과에 대한 분석이다. 여기서는 주로 보건복지부문에 초점을 두어 살펴보았다. ③제3섹터 조직들의 수입과 지출 그리고 고용에 대한 실태조사 분석결과이다. 이는 2008년 한국노동연구원에서 실시했던 실태조사결과를 참조하였다. 이어 한국 제3섹터 조직에 대한 제도적 규정에 관한 정리이다. 그것은 제3섹터 조직을 규정하는 다양한 제도적 규정이 권리옹호를 담당하는 조직과 서비스공급을 담당하는 조직에 대해 어떠한 지원 및 조세규정을 적용하고 있는가 하는 것을 의미한다.

제3절 연구의 한계

일반적으로 제3섹터에 대한 연구가 직면하게 되는 가장 큰 한계는 제3섹터의 실태에 대한 정보제약이라고 말해야 할 것이다. 그것은 단순히 제3섹터 조직들의 규모를 넘어 수입과 지출 그리고 고용실태를 분석하는 과정에서 서로 다른 특성을 가진 조직들이 혼재되어 있다는 점과 관련되어 있다. 이는 제3섹터 연구 일반이 가진 한계이기도 하다. 달리 표현하면, 외국에서도 제3섹터 조직들의 실태를 분석함에 있어 데이터의 부재 문제를 경험하고 있는 것이다. 따라서 제3섹터에 대한 연구는 이러한 한계 내에서의 연구라는 점을 언급해야 할 것이다.

02

이론적 검토



제2장 이론적 검토

“서구 국가들은 일찍이 지금과 같은 풍요를 누리지 못해 왔으며, 마찬가지로 지금과 같이 극심한 불평등을 경험하지도 않았다. 현재 유럽에는 수 천만 명의 빈곤층과 소외계층이 존재하고 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 새로운 목표를 지향해야 할 것이다. 특히 노동과 소득 그리고 사회권의 관계를 단절시킬 수 있는 연대경제(L'Economie Solidaire)라는 목표를 지향해야 하는 것이다”(J.-P. Marechal, 1998).

제1절 제3섹터 개념에 대한 정의

1. 제3섹터 개념에 대한 제 해석

제3섹터(Third Sector)는 대륙 및 국가, 집단에 따라 사회적경제(Social Economy), 비영리섹터(Non-Profit Sector, Not-for-profit Ssector), 비시장섹터(Non-market Sector), 자선 및 자원섹터(Charity and Voluntary Sector), 비정부부문(Non-Governmental Sector) 등 아주 다양한 방식으로 지칭된다. 그리고 각 부문의 특성을 가진 조직들을 비영리조직(Non-Profit Organisation: NPO), 사회적경제 조직(Social Economy Organisation: SEO), 비정부조직(Non-Governmental Organisation: NGO)이라고 표현하게 된다. 새삼 이 점을 강조하는 것은 제3섹터라는 부분과 그것을 구성하

는 조직은 서로 다른 개념이라는 점을 환기시키기 위함이다.

그리고 위에 언급한 개념들은 엄밀한 의미에서 동일한 것이 아니다. 서로 중복된 부분은 있지만, 다른 성격을 가진 부문 또는 조직을 지칭하기 때문이다. 따라서 여기서는 이 개념들이 어떠한 공통점과 차이점이 있는지 간략하게 설명하고자 한다.

이 문제와 관련해서 먼저 지적해야 할 점은 제3섹터가 비영리부문과 동의어인가 하는 점이다. 미국에서 제3섹터란 비영리부문(NPO)과 동의어로 사용되는 경향이 있다. 하지만 그것이 다른 국가에서도 통용되는 것은 아니다. 따라서 여기서는 비영리부문이 구체적으로 무엇을 지칭하는지 살펴보고자 한다. 그것은 비영리부문과 사회적경제를 구분하기 위한 출발점이기도 하다. 이 주제에 관한 한, Salamon & Anheier의 정의를 참조할 필요가 있다. 이들에 따르면, 비영리부문의 조직이란 다음 7가지 기준을 충족시켜야 한다. ①공식적 조직이어야 한다. 그것은 정기적 모임과 상근직원, 절차와 규정, 법인격이 있는 조직이어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 일시적 조직은 포함되지 않는다. ②민간조직이어야 한다. 그것은 정부가 이사회를 통해 실질적으로 지배하지 않는 민간주도의 조직이어야 한다는 것을 의미한다. 하지만 그것이 정부관료의 이사회 배제를 지칭하는 것은 아니다. ③이익배분을 하지 않아야 한다. 그것은 사업의 수익금이 고유목적사업을 위해 사용되어야 한다는 것을 의미하며, 조직구성원들에게 배분되어서는 않된다는 것을 의미한다. 이 점이 협동조합(Cooperative)과 구분되는 사항이다. ④자기결정권(self-governing)을 가진 조직이어야 한다. 비영리민간단체는 회원들이 합의하는 독자적인 규정을 토대로 운영되어야 한다는 것을 의미한다. ⑤자원조직으로서의 성격을 가져야 한다. 비영리단체는 시민들의 자발적인 참여와 헌신을 근간으로 한다. 물론 그것이 유급종사자의 참여를 부정하는 것은 아니지만, 그것이 중요한 근간을 이룬다는 점을 의미한다. ⑥종교조직이 아니어야 한다. 이는 배타적으로 종교적 선교활동을 목적으로 하는 조직을 제외한다는 것을 의미한다. ⑦정치단체가 아니어야 한다. 그것은 권리옹호(advocacy)와 관련해서 정부정책을 비판하는 활동을 지칭하는

것이 아니라, 정당이나 선거에 개입하는 활동을 하는 조직을 제외한다는 것을 의미한다(Salamon & Anheier, 1996, 1998).

위에 언급한 비영리(민간)조직에 대한 정의와 관련해서는 크게 세 가지 사항을 언급할 필요가 있다. 첫째는 회원들에게 수익을 배분하는 협동조합을 배제하고 있다는 점이다. 이는 사회적 협동조합과 같이 회원을 중심으로 활동하고 있지만, 외부로 개방된 특성을 가지며 수익을 사회에 환원하는 조직을 포함할 것인지에 대한 또 다른 쟁점을 야기하게 된다. 이 점이 뒤에 언급할 유럽의 사회적경제와 구분되는 것이다. 둘째는 조직의 자율성과 자결성 그리고 이타적 목적이라는 관점에서 회원 간의 친목을 목적으로 하는 각종 조직을 제외한다는 점이다. 이 또한 그것이 지역사회 일반시민들에게 얼마나 개방성을 가지며, 공익성에 대한 판단을 어떻게 하는가에 따라 쟁점이 될 수 있다. 셋째, 종교단체 배제의 실효성에 대한 판단이다. 종교단체라 하더라도 그것이 공익적 성격의 사업을 수행하는 경우, 그것은 비영리단체로 분류될 수 있다. 하지만 정작 그것이 종교적 목적과 공익적 목적을 어떻게 구분할 수 있는가에 대한 또 다른 쟁점을 야기하게 된다. 물론 이 문제는 대부분의 국가에서 민주주의가 공화주의 이념에 기반하고 있으며, 비종교성을 전제한다는 점에서 자연스러운 것이다. 그리고 이는 향후 우리사회에서도 중요한 쟁점이라고 말할 수 있다.

제3섹터와 비영리부문 개념의 차이에 대한 언급은 유럽의 제3섹터 개념을 통해 보완될 필요가 있다. 유럽에서도 제3섹터 개념은 일찍부터 활용되고 있었다. 다만 같은 제3섹터 개념이라고 해도 그것이 의미하는 바와 목적이 다르다고 말할 수 있을 것이다. 유럽에서 제3섹터²⁾ 개념은 주로 사회

2) 유럽에서 제3섹터(le Tiers Secteur)라는 개념은 1970년 Jacques Chaban-Delmas에 의해 처음 사용되었고, 1979년 유럽연합 집행위원장을 지냈던 Jacques Delors에 의해 공식적으로 개념화 되었다. 그리고 1998년 사회당 정권하에서 사회경제부가 생겨나며, Alain Lipietz에 의해 사회적경제 및 연대경제 개념과 유사한 구체적 형태를 갖추게 된다. 그리고 유럽연합에서 발간된 보고서를 통해 Mike Campbell은 제3체계(The Third System)라는 표현을 사용하는데, 이는 제3섹터의 다른 표현으로 이해할 수 있다. 그리고 Etzioni 또는 1973년 제1섹터(공공부문) 및 제2섹터(시장부문)과 대비되는 영역으로 제3섹터라는 개념을 사용하기도 하였다.

적경제(Social Economy)와 동의어로 사용되고 있다. 그리고 사회적경제의 조직이란 법적 형태에 비추어 볼 때, 크게 세 가지 조직을 지칭하는 것이다. 비영리단체와 유사한 개념인 결사체(Association) 외에도 공제조합(Mutuals)과 협동조합(Cooperatives)을 포괄하고 있는 것이다. 회원 간의 상호적 성격을 갖고 있으며, 수익사업에 참여하는 공제조합과 협동조합은 비영리단체로 분류할 수 없는 조직이다. 물론 이러한 구분은 국민계정(National Account)에서 비영리부문에 대한 기준설정을 둘러싼 미국과 유럽(특히 프랑스) 간의 합의도출 과정에서도 그대로 반영되고 있다. 즉 협동조합을 포함할 것인지에 대해 합의에 도달하지 못하고 있는 것이다. 그리고 이러한 차이는 단순히 개념적인 수준에 머물러 있는 것이 아니다. 최근 유럽의회는 지역사회의 고용창출, 사회적 배제 극복, 사회통합의 제고 등을 기본이념으로 유럽사회모델(European Social Model)을 구축하는 핵심 구성요소로 사회적경제 개념을 공식적으로 채택하였다는 점에 주목할 필요가 있다.³⁾ 물론 유럽의회의 결정은 유럽집행위원회(Commission)의 결정과 달리 강력한 구속력을 갖지는 못한다. 그럼에도 이러한 결의안의 채택이 시사하는 바는 매우 크다고 말할 수 있다. 그렇다면 유럽사회가 사회적경제 개념에 천착하는 이유에 대해 간략하게 설명할 필요가 있다. 그것은 국가와 시장경제 그리고 시민사회의 경계를 명확하게 구분하는 미국과 달리, 경제 부문에서 연대성을 강조하고 이를 촉진하는 국가의 제도적 조절 기능을 중시하는 전통과 무관하지 않은 것이다. 그리고 그것은 사회적기업의 전 세계적 확산과 더불어 다시금 관심의 대상이 되고 있는 것이다.

최근의 연구동향을 보면, 이론가와 정책결정자 모두에게 국가마다 상이한 용어와 조직에 의해 작동하는 비공공적이며 비시장적인 영역을 하나의 범주로 묶으려는 의지가 존재하고 있다. 참고로 이는 매우 실용적 관점에서 많은 연구자들이 논문의 서두에서 제3섹터와 비영리부문, 심지어 사회적경

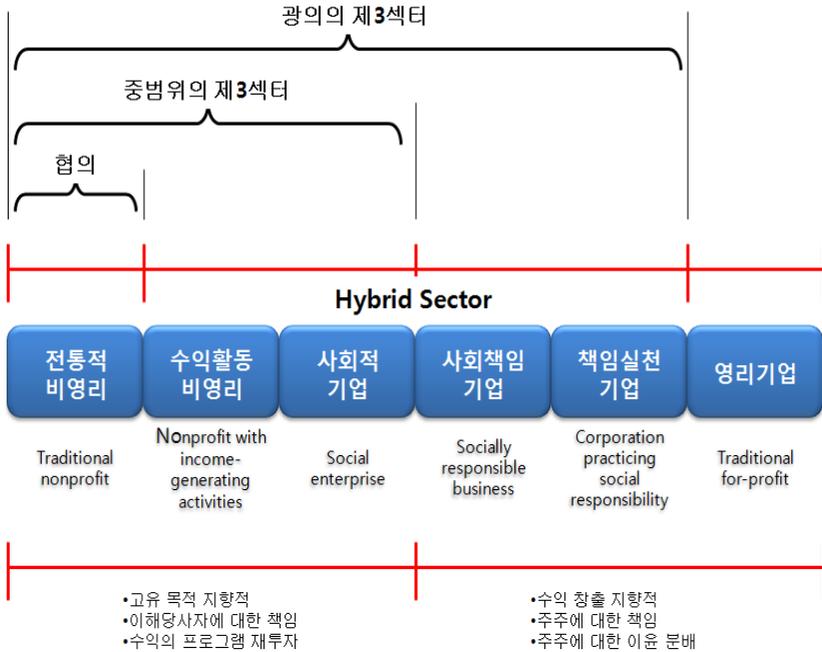
3) 유럽의회가 사회적경제에 대해 채택한 결의안에 대해서는 다음 문건을 참조할 수 있다. Résolution du Parlement européen du 19 février 2009 sur l'économie sociale(2008/2250(INI)).

제를 구분 없이 사용한다고 명시하는 것을 통해서도 알 수 있다. 그 이유는 현실적으로 이러한 실용적 접근을 하지 않고서는 국제비교가 힘들기 때문이기도 하지만, 제3섹터 내부에서 사회적 기업과 같이 사회적경제의 성격을 가진 조직들이 빠르게 확산되고 있는 현실과도 무관하지 않다. 전통적으로 수익사업에 참여하지 않으며 수익을 참여자에게 배분하지 않는 비영리 조직 개념만으로 다양한 조직들을 설명하기 힘들다는 점에서 이러한 실용적 접근방식이 선택되는 경향이 있는 것이다. 물론 이러한 현실은 국가마다 상이한 경로를 통해 나타난 것이라는 점을 지적해야 할 것이다.

위에 언급했던 제3섹터 개념과 관련해서 미국과 유럽이 상이한 특징을 나타내고 있다는 점에 대해 간략하게 설명할 필요가 있다. 그것은 미국의 제3섹터 개념은 시장과의 대칭적 관계라는 관점에서 사고되는 경향이 있으며, 유럽에의 그것은 국가 및 시장과의 복합적 관계라는 관점에서 사고되는 경향이 있는 것이다(Westall, 2009).

아래 그림에서 영미국가의 제3섹터 개념은 그 이념형적 형태라 할 수 있는 전통적 비영리부문 또는 자선부문을 토대로 하고 있음을 알 수 있다. 그리고 그것은 시장부문, 즉 영리부문과의 대척점에서 있는 것으로 나타나고 있다. 하지만 순수한 형태의 비영리부문과 영리부문을 구분하기는 용이하지 않다. 더욱이 최근 제3섹터 조직의 수익사업 참여가 활발하게 진행됨에 따라 그 경계를 설정하는 일이 더욱 복잡해지고 있다. 아래 그림의 중간부분을 보면, 전통적 비영리부문과 영리부문 사이에 광범위한 조직형태를 가진 혼합영역(Hybrid Sector)이 존재하는 것을 알 수 있다. 그리고 비영리성과 영리성을 기준으로 이론적으로 제3섹터를 구분하면, 그 정도에 따라 크게 두 개의 영역으로 나뉘어지는 것을 알 수 있다. 문제는 이러한 구분 방식을 취하는 경우, 제3섹터가 어느 범위까지를 지칭하는 것인지 말하기 힘들다는 점이다. 아래 그림의 상단은 광의와 중범위 그리고 협의에서 제3섹터가 다양하게 정의될 수 있음을 보여주고 있다.

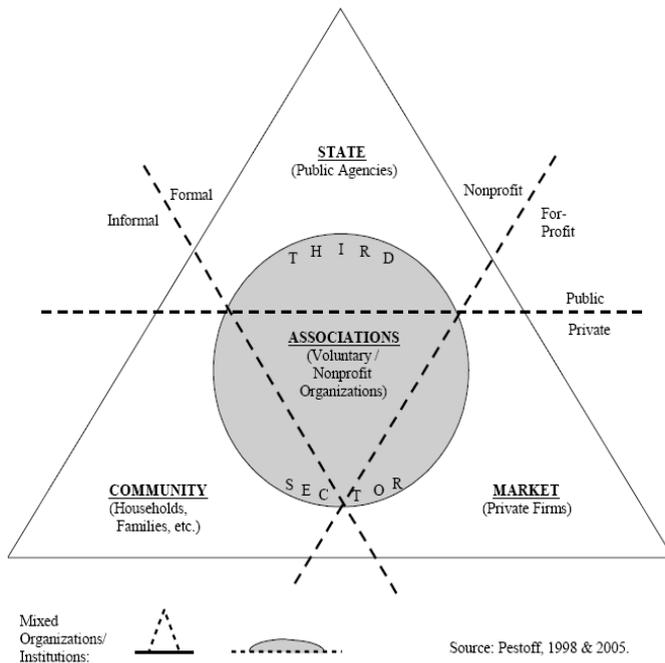
[그림 2-1] 영미전통의 제3섹터 개념과 그 특징



위의 그림이 영리 vs. 비영리라는 단선적 비교라는 관점에서 상대적으로 명확하게 인식되는 강점을 갖는다면, 유럽의 제3섹터 개념은 이보다 더 복잡한 형태로 구성되는 것을 알 수 있다. 유럽 제3섹터 개념과 관련해서 가장 폭 넓게 활용되고 있는 Defourny & Pestoff의 정의를 인용하면, 아래 그림과 같다. 이 그림에 따르면, 제3섹터는 <국가·시장·공동체>가 조우하는 영역으로 설명되고 있다. 그것은 전체 사회를 각 영역의 법적 공식성 및 조세의 투명성 측면에서 공식부문 vs. 비공식부문으로 구분하고, 각 영역의 경제적 목적 측면에서 영리부문 vs. 비영리부문으로 구분하고, 각 영역의 국가와의 관계 측면에서 공공부문 vs. 민간부문으로 구분하는 형태를 취하고 있는 것이다. 이 세 가지 기준은 서로 배타적이지 않다. 제3섹터는 민간부문이라는 점에서 기업과 동일한 특성을 갖지만, 모두 비영리적 성격을 갖는 것은 아니며, 비공식부문이 큰 비중을 차지하지만 모두 비공식부문

은 아니다. 마찬가지로 시장은 민간부문이자 영리부문이지만 그것 또한 공식부문과 비공식부문이 공존하는 특성을 갖는다. 국가는 공공부문이며 공식부문이지만 그것이 모두 비영리부문인 것은 아니다. 이처럼 다양한 기준을 활용하는 경우, 제3섹터를 명료하게 정리하기 힘들게 만드는 측면이 있다. 하지만 이 그림이 갖는 강점은 제3섹터를 국가와 시장이라는 중요한 파트너와의 관계 속에서 종합적으로 인식하도록 돕는다는 점이다. 좀 더 자세하게 각 영역의 관계를 설명하면, 영미 제3섹터 개념이 점차 중요한 역할을 하고 있는 국가의 문제를 배제하고 있다면, 유럽 제3섹터 개념은 국가와의 관계가 중요한 축으로 인식하고 있는 것이다.

[그림 2-2] 유럽전통의 제3섹터 개념과 그 특징



자료: Defourny & Pestoff(2008)

결국 제3섹터란 국가 또는 지역에 따라 다소 상이하게 인식되는 경향이 있으며, 그것은 국가나 지역의 정치적, 경제적, 사회적 전통과 무관하지 않다. 하지만 오늘날 제3섹터는 유럽식 개념에 좀 더 근접하고 있는 것으로 판단된다. 그것은 비영리적 성격을 갖는 영미 제3섹터에서 수익사업을 통해 영리부문과의 접점이 넓어지고 있다는 점과도 관련이 있다. 이는 제3섹터 개념이 국가나 시장에 속하지 않는 나머지 영역(제3의 섹터)에서 활동하는 거의 대부분의 민간부문 조직들을 포괄하게 된다는 것을 의미한다. 제3섹터 개념은 민주적 의사결정과 관련해서 ‘자주관리’ 방식부터 ‘경영의 자율성’을 중시하는 방식에 이르기까지 매우 광범위한 조직형태를 포괄하며, 수익배분 방식에 있어서도 ‘균등배분방식’부터 ‘성과에 따른 배분’에 이르는 다양한 방식을 포괄하게 되는 것이다. 이러한 시도는 프랑스의 경우 1990년대 후반부터 시작되었던 새로운 개념화를 통해 유럽 전역으로 확산되기에 이른다(Alain Lipietz, *Le Tiers Secteur*, 2001).

물론 이러한 접근방식은 국제비교를 위해서는 큰 장점을 갖는다. 특정 국가는 비영리부문을 제3섹터로 간주하고, 특정 국가는 사회적경제를 제3섹터로 간주함으로써 나타나는 문제점을 해소할 수 있기 때문이다. 그러나 실제로 그러한 장점이 분석과정에서 반영된다고 말하기는 힘들다. 유럽대륙 국가들은 사회적경제 개념을 통해 국가간 비교가 가능한 수준으로 자료가 구축되어 있지만, 미국이나 기타 국가들에서 제3섹터란 여전히 비영리부문을 지칭하는 것으로 국한되어 있기 때문이다. 이는 실제로 제3섹터에 대한 국제비교가 여전히 유럽대륙에 국한되어 있으며, 엄밀성을 갖지 못하고 있음을 의미한다.

2. 제3섹터의 기능적 변화와 정체성의 위기

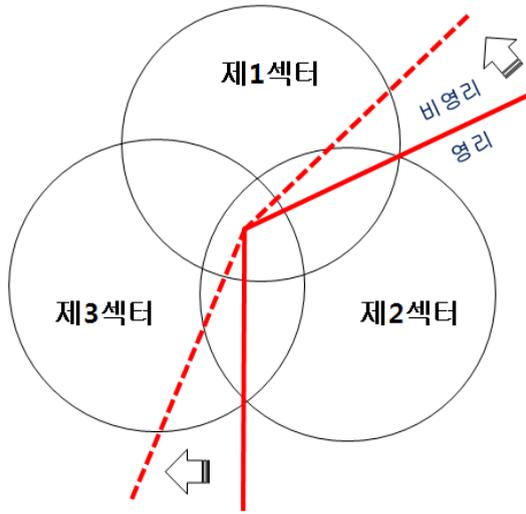
위에 언급한 유럽의 제3섹터 개념을 보다 구체적으로 설명하면 아래 그림과 같다. 먼저 그림에서 언급하지는 않았지만, <공공 vs. 민간>을 기준으로 하면, 그것은 국가와 나머지 두 섹터로 명확하게 구분된다는 점에서 별

도의 언급이 필요하지 않을 것이다. 하지만 1990년대 이후 세계 각국의 제3섹터는 공식부문의 비중과 영리부문과의 접점의 측면에서 일련의 변화를 경험해 왔다고 말할 수 있다.

이어 <공식부문 vs. 비공식부문>을 기준으로 하면, 전통적으로 정부와 시장의 대부분이 공식부문으로 간주되며, 제3섹터의 상당부분은 비공식부문으로 간주되게 된다. 하지만 경제영역 중 비임금부문이 큰 경제일수록 비공식부문이 커지게 된다. 그리고 이는 국가마다 다른 양상을 나타내게 된다. 구태여 우리나라를 예로 든다면, 우리나라는 다른 OECD 국가들에 비해 상대적으로 비공식부문이 큰 국가이다. 그것은 전체 취업자 중 비임금부문 취업자 비중이 매우 높은 국가이기 때문이다. 이 점에서는 남부 유럽국가들도 유사한 경향을 나타내고 있다고 말할 수 있다. 물론 거시적으로 보면, 각국의 제2섹터와 제3섹터는 공식부문이 확대되는 양상을 나타내게 된다. 제2섹터는 점진적으로 비임금부문이 감소하면서 공식부문의 비중이 높아지고, 제3섹터는 공공부문과의 접점이 확산되고 기업형태의 조직이 증가함으로써 공식부문이 확대되는 양상이 나타나게 된다는 것을 의미한다.

끝으로 <영리부문 vs. 비영리부문>을 기준으로 하면, 전통적으로 국가와 제3섹터가 주로 비영리적 성격을 가지며, 시장부문이 영리적 성격을 갖게 된다. 하지만 이 문제와 관련해서는 거의 대부분의 국가에서 공통적으로 비영리부문이 영리부문과의 접점이 점차 넓어지는 양상을 나타내 왔다는 점을 지적해야 할 것이다. 그것은 비영리단체들이 수익사업을 확대함으로써 점차 영리적 성격을 가진 조직과의 결합을 강화하는 양상을 나타내 왔다. 비영리부문의 수익사업이란 사회적기업의 형태를 띠기도 하며, 비영리단체가 직접 영리기업을 설립하는 경향이 그것이다. 이러한 경향은 미국과 영국에서 상대적으로 빠르게 확산되는 경향을 나타내 왔던 것으로 판단된다. 그리고 공공부문과 관련해서도 공기업 등에 대한 수익성을 중시하는 양상이 확산되어 왔다. 그것은 공공부문의 비효율의 문제를 해결하기 위해 수익성과 영리성을 강조하는 경향이 증가해 왔음을 의미한다.

[그림 2-3] 1990년대 이후 제3섹터의 구조 변화



위의 그림은 제3섹터의 구조와 기능이 제1섹터나 제2섹터와의 접점이 확대되는 과정에서 어떻게 변화해 왔는가를 나타낸 것이다. 여기서 주목해야 할 점은 제3섹터 조직들이 전통적으로 천착해 왔던 권리옹호(advocacy) 기능과 기부금(giving)을 통한 서비스 공급 기능이 변화함에 따라, 이러한 현실 변화에 상응하는 제도적 대응이 불가피하게 되었다는 점이다. 먼저 권리옹호는 제3섹터 조직들이 국가와 시장을 상대로 수행했던 가장 기본적인 기능 중 하나이다. 그리고 지난 30년간 세계 각국에서 시장부문에서의 불평등이 심화되었음에도 국가의 역할이 축소되는 양상이 나타남에 따라, 국가와 시장의 독주를 견제함에 있어 권리옹호 기능이 매우 중요한 위치를 점하고 있다. 이어 서비스 공급기능은 전통적으로 기부금에 의존한 자선조직(charity organisations)의 서비스 공급방식 중심에서 정부가 담당하는 각종 사회서비스를 위탁받아 공급하는 방식과 자선조직 스스로 영리사업을 수행함으로써 필요한 재원을 확보하여 서비스를 공급하는 방식이 확대되고 있다는 점이다. 그것은 사회적기업이나 협동조합 등 다양한 형태의 수익사업 조직이 증가하여 왔음을 의미한다. 그리고 이러한 변화는 제3섹터 조직

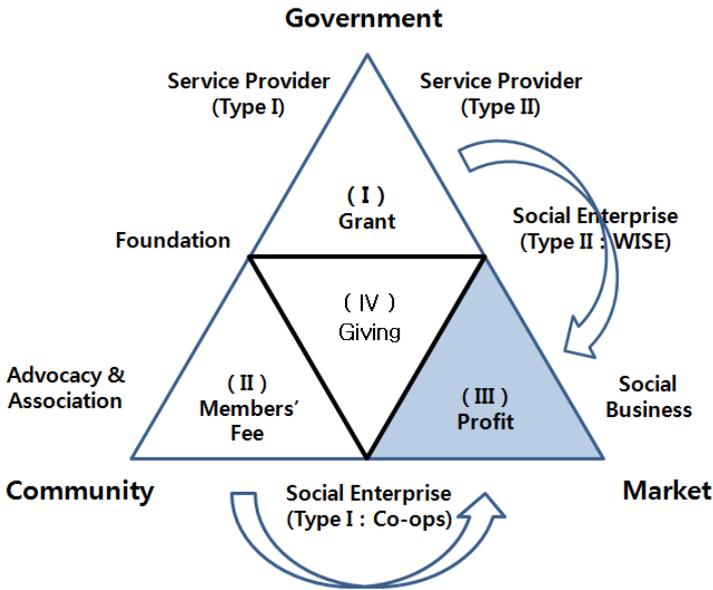
에 대한 <개념적 그리고 제도적 위상>의 재구성에 영향을 미치고 있다. 이것이 왜 지난 10여년간 세계 각국 정부가 제3섹터 조직의 법적 위상을 정비하는데 관심을 기울여 왔는가 하는 점을 말해준다.

특히 주목해야 할 점은 1990년대 이후 제3섹터의 서비스 공급방식과 관련해서 중요한 변화가 나타나고 있다는 점이다. 그 키워드는 <경쟁과 효율>이라고 말할 수 있다. 그리고 이 변화는 국가에 따라 상이한 경로를 거쳐 표면화되었다. 미국에서는 비영리단체에게 관행적으로 위탁되던 서비스 공급방식을 영리기업과의 경쟁방식으로 바꾼 것을 계기로 표면화되었고, 유럽에서는 복지국가의 후퇴 과정에서 비영리단체가 각종 사회서비스 민간위탁을 위해 영리기업과 경쟁을 하는 과정에서 표면화되었다. 그렇다고 각국 정부가 모든 사회서비스를 비영리조직과 영리기업 간의 경쟁에 맡긴 것은 아니었다. 정부차원에서 각종 사회서비스 민간위탁 과정에서 비영리조직에게 독점적으로 사업을 맡기거나, 반대로 전적으로 영리기업에게 맡길 수는 없는 일이었다. 서비스에 따라 비영리조직이 비교우위를 가질 수도 있고, 영리기업이 비교우위를 가질 수도 있기 때문이다. 이는 서비스의 특성에 따라 공급방식을 차별화하는 조치가 전제되어 있음을 의미하는 것이다.

물론 제3섹터 조직이라 해도 이들 조직이 주력하고 있는 사업부문과 조직형태에 따라 이 문제는 상이하게 인식될 수 있다. 권리옹호 기능에 주력하는 제3섹터 조직이라면, 수익사업이나 정부지원금에 대한 의존도가 증가하는 문제는 매우 민감한 사안일 수 있다. 반면에 서비스 공급을 담당하는 제3섹터 조직은 이미 오래전부터 정부지원을 받아왔다는 점에서 이러한 정체성 문제에 <상대적으로> 둔감할 수 있다. 참고로 제3섹터 조직은 경기침체에 증가하는 서비스 수요를 충족시키기 위해서는 기부금 수입에 의존하거나 사업수익에 의존하는데 한계가 있고, 정부지원의 확대를 요구하는데 힘을 집중하는 경향을 나타내기도 한다. 아래 그림은 제3섹터의 기능적 변화를 설명하기 위해 네 가지 재원을 중심으로 다양한 제3섹터 조직이 어느 지점에 위치하고 있는가를 나타낸 것이다. 정부보조금과 회원의 회비, 사업수익 그리고 기부금이라는 네 가지 재원은 제3섹터 조직의 형태와 사업부

문에 따라 다른 비중을 나타내게 된다. 하지만 이 그림을 통해 강조하고자 하는 것은 이러한 구성이 복지국가의 서비스 민간위탁을 통해 서비스 공급 조직의 성장에 영향을 미침에 따라, 지난 10년간 사업수익에 대한 의존도 증가로 나타나고 있다는 점이다.

[그림 2-4] 주요 재원에 따른 제3섹터 조직의 분포도



문제는 위에 언급한 변화가 제3섹터 자체에 어떠한 영향을 미치고 있는가 하는 점이다. 비판적 관점에서 보면, 그것은 제3섹터의 이타적 동기를 약화시키거나, 서비스 공급에 따른 비용편익의 관점에서 효과성이 낮은 것으로 평가되기도 한다. 제3섹터 조직이 경쟁적으로 서비스 공급에 참여하는 과정에서 고유의 강점이라 할 수 있는 <사회비용의 내부화>(internalisation of social costs) 기능이 제대로 작동하지 못하고 있다는 우려가 제기되고 있는 것이다. 물론 이러한 변화를 과대 해석해서는 안될 것이다. 여전히 많은 제3섹터 조직들은 시민사회의 자발성과 헌신에 기초하여 운영하고 있으

며, 정부와의 관계에서 자율성을 중시하고 있기 때문이다. 그럼에도 제3섹터 내부에서 이 문제에 대한 우려가 심각하게 제기되고 있는 것은 부인하기 힘든 사실이다. 고유목적사업을 위해 경비를 조달해야 하는 상황이라고는 하지만, 서비스 공급과정에서 서비스 의뢰기관에게 예측되어 단순한 서비스 공급자로 전락하는 경향이 나타나고 있기 때문이다. 더 나아가 제3섹터 조직들이 자신의 도대라 할 수 있는 지역사회 시민들의 참여를 중시하기보다 재원확보 자체가 더 중요한 목적으로 전도되는 양상이 나타나고 있기 때문이다. 설사 비영리조직과 수익사업조직을 분리하는 경우라 하더라도, 그것은 피하기 힘든 문제가 되는 경향이 있다. 결과적으로 이러한 경향은 제3섹터 조직의 고유한 특성이라 할 수 있는 <의사결정의 민주성과 수익배분의 제한>에도 부정적인 영향을 미치고 있다는 점에 주목해야 할 것이다. 이는 제3섹터 조직이 수익사업에 참여하는 과정에서 일종의 <정체성의 위기>를 경험하고 있음을 의미한다.

제2절 제3섹터 개념의 상이한 발전경로

1. 유럽 제3섹터 개념의 다양한 경로

제3섹터가 가장 보편적으로 사용되는 개념이지만 미국의 경우 비영리조직(NPO)이 제3섹터를 대표하고 있다. 하지만 유럽의 경우 영국이나 독일, 네덜란드와 같이 비영리부문이나 자원부문이라는 대안적 개념으로 정의되고 있지만, 나머지 국가에서는 제3섹터 보다는 협동조합, 공제조합, 결사체, 재단을 포함하는 사회적경제라는 개념이 보다 보편화되어 있다. 유럽차원에서 사회적경제는 1989년 유럽의회로부터 인정을 받았고, 1995년에는 ‘협동조합, 공제조합, 결사체, 재단 자문위원회’가 발족하게 된다.

협동조합(co-operative)이나 공제조합(mutual)이 조합원들에게 이익의 일부를 분배한다는 이유로 제3섹터에서 배제하는 앵글로색슨 학계와는 달리,

유럽에서는 사회적경제라는 개념으로 이를 포함하므로 제3섹터에 대한 정의가 훨씬 광범위하다고 할 수 있다. 유럽에서 잉여를 분배하지 않는 결사체(association)나 재단과 잉여를 분배하는 협동조합 및 공제조합을 하나의 범주로 묶는 이유는 후자가 어떤 경우이건 잉여의 분배에 제한을 둠으로써 경제활동의 궁극적인 목적을 ‘영리추구’에 두지 않기 때문이다. 즉, 자본의 수익창출을 지향한다기보다는, 특정 범주에 속하는 사람들이 표출한 사회적 필요에 부응하고, 전체적인 혹은 상호의 이해관계를 충족시키는 것을 기본 목적으로 하는 것이다. 바로 이러한 이유로 유럽에서는 이들을 보다 광범위한 하나의 범주로 묶는 것이다. 사회적경제조직의 성격을 살펴보면, 비영리적 성격이 핵심이 아니라, 노동의 가치를 중시여기고 자본출자자의 물질적 이익에 제한을 둔다는 점이 본질적인 특징임을 알 수 있다. 따라서 일반기업과 사회적경제 조직을 구분하는 기준이 ‘영리냐 비영리냐’가 아니라 ‘해당조직에서 발생하는 조직을 사유화하느냐, 아니면 개인의 투자 회수보다 공동자산의 형성을 우선시하느냐’인 것이다(Laville, 2000).

〈표 2-1〉 제3섹터 개념비교

유럽의 정의	미국의 정의
결과물의 사유화 제한이 기준이 됨 협동조합과 공제조합 포함	이익의 재분배가 없다는 점이 기준 협동조합과 공제조합 배제

유럽의 제3섹터는 국가마다 다양한 전통에 뿌리를 두고 있으며, 그 기원은 19세기로 거슬러 올라간다. 그 다양한 전통은 다음과 같이 다섯 가지 흐름으로 구분할 수 있다(Defourny & Pestoff, 2008): ①자선단체와 공동체 부문과 같은 박애 전통이 강한 국가: 영국 및 아일랜드 ②평등과 민주주의를 발전시키기 위하여 지역사회 공동체에 대한 시민의 참여가 강한 국가: 스칸디나비아 국가. ③특히 교회의 주도로 이루어지는 사업과 같이 ‘보조(subsidiary)’의 원칙이 중심이 되는 국가: 독일, 벨기에, 아일랜드, 네덜

란드. ④참여와 민주주의를 발전시키기 위하여 공동의 시민그룹을 통해, 또는 공동의 종교적 배경을 가지는 이들의 참여를 통해 자원섹터의 개발과 관계된 협동조합 운동이 중심인 국가: 독일, 스웨덴, 이탈리아, 벨기에. ⑤가족의 역할이 강조되어 보육, 탁아 등 대인서비스의 제공과 함께 제3섹터가 발전한 국가: 스페인, 포르투갈, 그리스, 이탈리아.

이렇듯 다양한 뿌리를 가지는 유럽의 제3섹터는 사회적경제 운동을 형성하였는데 70년대를 들어서며 전통적인 접근법이 아닌 새로운 요소를 결합하는 ‘사회적기업’이 등장하면서 ‘연대의 경제(solidarity economy)’라는 개념이 생겨나게 된다. 사회적기업은 다양한 명칭과 목적, 그리고 다양한 법적 지위와 조직구조를 가지는데 ‘유럽사회적기업연구네트워크’인 EMES의 연구활동의 결과로 네 가지 경제적 측면과 다섯 가지 사회적 측면을 가지는 공통의 특성이 도출되었다.

사회적기업의 경제적 측면의 첫 번째는 지속적인 재화 및 서비스 생산 활동이다. 전통적인 비영리 조직과는 달리 사회적기업의 주요 목적은 권리 옹호 활동이나 (예를 들어 기부금 부여 재단과 같이) 재정의 흐름(financial flows)을 재분배하는 활동에 참여하지 않고 지속적으로 재화를 생산하거나 서비스를 제공하는데 있다. 두 번째는 고도의 자율성이다. 사회적기업은 자발적으로 설립되고 자율적인 프로젝트 속에서 관리된다. 따라서 정부의 보조금에 의존할 수 있지만 공공당국이나 여타의 조직(연맹, 일반기업 등)에 의해 직접적으로나 간접적으로나 운영되지 않는다. 세 번째는 상당한 정도의 경제적 리스크를 책임진다는 점이다. 사회적기업의 설립자들은 그들의 이니셔티브에 대해 부분적인, 또는 전적인 책임을 진다. 대부분의 공공기관과는 달리 그들의 재정적 지속성은 적절한 자원을 보장하는 회원과 노동자들의 노력에 달려 있다. 네 번째는 일정정도의 유급노동을 포함한다는 점이다. 대부분의 비영리 단체들의 경우와 마찬가지로 사회적기업 또한 화폐적 자원과 비화폐적 자원, 자발적 노동자와 유급 노동을 결합하나 어느 정도의 유급노동을 요구한다.

사회적기업의 사회적 측면을 살펴보면, 첫째는 커뮤니티(지역사회, 공동

체)에 기여한다는 명백한 목적을 가진다. 사회적기업의 주요 목적 중 하나는 지역사회나 특정한 사회집단을 위해 봉사한다는 것이다. 둘째는 시민 그룹이 주도한다는 것이다. 사회적기업은 어떤 지역사회, 또는 어떤 요구나 목적을 공유하는 집단에 소속된 사람들이 참여하여 만들어 내는 집단적인 역동성의 결과이므로 다양한 방법으로 그러한 측면을 유지한다. 셋째, 의사결정권이 자본의 소유에 기초하지 않는다는 것이다. 이는 일반적으로 ‘1인 1표’의 원칙, 또는 적어도 최고의 의사결정권을 가지는 단위에서 자본의 참여 정도에 기초하여 투표권이 주어지지 않는다는 것을 의미한다. 넷째, 기업활동의 영향을 받는 사람들을 운영에 포함하는 참여적 성격이 있다. 소비자의 대표권과 참여, 이해당사자 중심과 민주적인 경영 방식은 사회적기업의 중요한 특성이다. 이는 다수의 사회적기업이 표방하는 목적 중 하나가 경제적 활동을 통해 지역차원의 민주주의를 발전시키는 것이기 때문이다. 다섯째, 이윤분배의 제한이 있다는 것이다. 사회적기업들은 이윤의 분배를 전적으로 금지하는 조직들 뿐 아니라 제한적인 정도로만 이윤을 분배하는 협동조합 조직들을 포함함으로써 이윤의 극대화를 추구하지 않는다(Defourny & Borzaga, 2000).

이러한 공통의 특성을 가지는 유럽의 사회적기업은 사회적경제의 전통을 이으며 비영리를 중심으로 한 미국의 사회적기업과는 다른 흐름을 형성하고 있다. 그런데 자세히 살펴보면 사회적기업 또한 유럽 각국의 제3섹터 조직이 다양한 전통에 기원을 두고 발전해왔듯 국가별로 특정한 사회운동 부문과의 관계 속에서 발전해 왔음을 알 수 있다. 남부 유럽의 경우 협동조합부문에서(예. 이탈리아의 사회적협동조합), 중앙유럽 및 북유럽의 경우 강력한 복지부문에서, 그리고 영국의 경우 강력한 자원부문이나 지역사회공동체부문에서 사회적기업 설립이 활성화되어 있다.

유럽의 여러 국가에서 공공부문은 서비스 제공자로서 자원부문을 지원해 왔다. 그런데 최근 몇 십 년 동안 벌어진 복지국가의 전환은 제3섹터 조직과 행정당국간의 관계에 많은 변화를 가져왔다. 그리하여 국가는 규제기능을 강화하고 대인서비스 제공을 외주화하면서 새로운 형태의 파트너십이

이루어졌다. 국가는 기존에 존재하거나 새로이 부상하는 시민사회의 활동을 인정하고 지원하는데 머물지 않고 국가의 우선과제에 따라 자원조직의 틀을 짜고 육성하기에 이른다. 어떤 경우에는 정부계획에 따라 강력한 규제, 타겟 집단 선정기준이나 표준화된 절차 및 공공회계방식을 강제함으로써 독립된 조직을 대인서비스 및 집합적 서비스 제공의 도구로 전환시키기도 했다.

제3섹터와 국가의 협력의 대표적인 예는 취업에 각별한 어려움을 겪는 실업자의 노동통합(자활)을 지원하는 활동이다. 최근 들어 이 영역에서 제3섹터 조직의 제도화가 많이 이루어지는 추세인데, 이로 인하여 사회적경제가 자활지원사업으로 축소되어 인식되는 문제점도 노정되고 있다.

다른 한편, 제3섹터 조직의 경제활동 증가와 사회적기업의 등장은 제3섹터 조직의 활동방식과 운영에 많은 변화를 가져왔다. 많은 조직이 간헐적으로 해왔던 생산활동을 지속화하며 조직 및 인력의 전문화를 꾀하는 방향으로 선회하고 있으며, 그에 따라 비영리경영 과정과 같은 교육과정도 활발해지는 추세이다. 그러나 경제적 측면의 강조와 기업방식의 활동은 제3섹터 조직 내 긴장관계를 조성하며 제3섹터 조직 간의 긴장관계를 만들기도 했다. 예컨대 생산중심의 조직이 한 축을 이루고, 다른 한 축은 조직의 정체성을 옹호와 시민참여에 두는 결사체로의 분화이다. 영국의 경우 지역사회 공동체부문은 블레어정부의 사회적기업 육성전략에 강력히 반발하였는데, 아마 이러한 이유로 영국정부는 2006년 ‘자원조직 및 공동체조직, 자선단체, 사회적기업, 협동조합 및 공제조합’을 아우르는 ‘제3섹터국(Office of the Third Sector)’을 신설했을 것으로 짐작된다.

그런데 70년대부터 본격화된 일자리 창출 및 자활지원사업의 증가, 그리고 사회적기업의 확산으로 인하여 제3섹터 조직과 국가 간 새로운 갈등이 생기기도 한다. 그것은 제3섹터 부문이 가지는 경제적 비중이 파악되고 새로운 고용창출 영역으로 대두되면서 제3섹터에 대한 공공부문의 인식의 변화에 기인한다. 공공부문은 제3섹터 조직이 가지는 포괄적인 사회적 가치에 대해 인정을 하기보다는 경제적 측면에만 국한하여 그 유용성을 판단하여

제3섹터 조직을 기업의 일부분, 또는 일반기업과는 조금 다른 경제조직으로 간주하며 제3섹터 조직의 정신을 왜곡하는 문제점이 발생하기도 한다.

예컨대 최근 프랑스에서는 공공부문과 결사체의 관계에 대한 수상령⁴⁾에서 “실제 대부분의 결사체가 수행하는 활동을 경제활동으로 간주할 수 있다”고 서술하여 시민단체의 큰 반발을 불러일으킨 바 있다. 결사체는 그 원칙에서 비영리성과 자원활동을 중요시 하는데 대부분의 활동을 경제활동으로 간주하는 것은 결사체의 원칙과 모순되기에 그러한 해석은 결사체에 대한 심각한 도전으로 여긴 것이다. 그리하여 26개의 크고 작은 조직이 ‘시민 결사체 연대’를 결성하여 ‘국가평의회’에 청원하며 최근의 변화에 대한 논의의 장을 마련하기도 했다. 이는 시간이 지남에 따라 시민단체에 대한 정부의 재정, 회계, 규칙에 대한 압력이 거세어지면서 시민단체의 활동이 진부해지며 기업적 방식으로 전환하도록 하는 결과를 초래하였기 때문이다. 비단 이러한 사례가 아니라도 경제적 목적과 사회적 목적을 동시에 가지는 사회적기업의 성과를 경제적 영역에 국한하여 평가함으로써 사회적기업의 반발을 불러일으키는 경우가 허다하다.

직업화 및 전문화, 그리고 주목적에 따른 활동의 분화라는 최근의 변화에도 불구하고 유럽의 제3섹터는 여전히 가치의 측면에서 연속성을 가지며 국가 및 시장과는 다른 동질성을 보여준다. 그것은 다름 아닌 자발적인 결사 및 참여, 개인의 이익보다 공동의 이익을 우선하는 사회적 목적의 지향이다. 교환의 원칙에 따라 작동되는 시장과 재분배의 원칙을 가지는 국가와는 달리 제3섹터는 ‘호혜성(Reciprocity)’의 원칙에 의거한다. 호혜성은 법적 의무에 의해서 일하는 것도 아니고 직접적인 보상을 바라고 일하는 것도 아니다. 그 것은 공동체(사회)에 대한 소속감의 표현으로 사회에 무엇인가를 해야 한다는 생각이며, 대신 사회는 내가 필요한 것을 채워줄 것이라는 의식이다.

호혜성은 시장이 가지는 자유와 국가가 가지는 평등의 가치에 더하여 연

4) 2010년 1월 2일 관보

대적 가치를 실현하고자 한다. 사실 어떤 나라에서도 국가나 시장만으로 사회에 필요한 일이 온전히 충족된 적은 없다. 시장과 국가 모두 사회에 필요한 재화 및 서비스를 공급하지만 ‘경쟁’의 법칙을 적용하여 낙오자를 만드는 시장과 ‘의무와 강제’의 논리에 의해 관료화라는 폐단을 만든 국가에 비하여 제3섹터는 경쟁보다는 협동으로 낙오자를 살피고 자발적 참여로 시민의 긍정적인 에너지를 이끌어낸다. 대표적인 예가 사회적 목적을 위하여 자신의 능력과 시간을 할애하는 자원활동이다. 북유럽 국가에서는 인구의 30~50%가 자원활동을 하고 있으며, 영국의 경우 자원활동과 박애정신은 ‘시민의 의무’로 간주된다. 아일랜드와 벨기에에서는 최근 제3섹터에서 자원활동가들의 특별한 역할을 고려하여 이를 활성화하기 위한 ‘자원활동위원회’가 신설되었고 독일의회는 2002년 ‘시민참여의 미래(Future of civic engagement)’라는 중요한 보고서를 채택하기도 했다.

사회적기업의 경우에도 자원활동가의 기여가 낮은 생산성을 보완하는 중요한 요소가 되고 있다. 사회적기업의 선두주자인 이탈리아의 사회적협동조합(social cooperative)의 통계⁵⁾에 따르면 2001년 12월 말 총 5515개 조직에 201,422명이 참여하고 있는데 이 중 자원활동가가 24,451명으로 총 인원의 약 12%를 차지한다⁶⁾. 이탈리아의 사회적협동조합이 다른 기업보다 저비용으로 사회적 불이익자를 선택하여 훈련을 제공하고 일자리를 제공할 수 있는 이유 중 하나는 자원봉사를 적극적으로 활용했다는 점이다. 그들은 단순 기능 제공자가 아니라 이사진을 구성하고, 직업훈련강사, 실무자, 또는 전문기능을 보유한 이들이다.

생태주의자이자 전 유럽의회 의원인 리피에츠는 제3섹터가 가지는 가치를 ‘사회적 광채’라고 표현했다(Lipietz, 2000). 그는 제3섹터의 광채가 단지 실업빈곤층을 위한 자활지원이나 일자리 창출사업에서만 빛나지 않고 사회양극화 문제를 해결함으로써 공동체적 유용성을 가지고, 공동의 자산을

5) Le cooperative sociali in Italia, anno 2001(26 settembre 2003), ISTAT.

6) 1991년에 제정된 사회적협동조합법 제 2 조 (자원봉사 조합원)은 무상으로 활동하는 자원봉사조합원을 인정하고 그 인원을 조합원 총수의 50% 이내로 한정한다.

형성하며, 문화와 지역개발의 영역에서도 골고루 퍼진다고 했다. 많은 국가에서 사회연대경제를 개발하고 시민사회의 자율성을 강화하는데 우호적인 환경을 조성하며 세제혜택을 제공하는 것은 이 때문이라고 말할 수 있을 것이다.

2. 미국과 유럽의 제3섹터 개념 비교: 사회적기업을 중심으로

각국 제3섹터의 특성과 발전경로는 다양한 사회경제적 요인에 의해 결정된다. 따라서 여기서는 좀 더 구체적으로 그 이유를 살펴보고자 한다.⁷⁾ 다양한 분석대상 국가 중 미국과 유럽으로 비교대상 국가를 통제함으로써 제3섹터 관련 지원정책에 영향을 미치는 요인을 살펴볼 것이다. 그리고 제3섹터 조직 중 최근 관심의 대상이 되고 있는 사회적기업 문제에 초점을 맞추고자 한다. 그것은 사회적기업 등 서비스 공급과 일자리 창출에 참여하는 조직들이 제3섹터 조직을 규정하는 각종 제도의 변화를 가져오는 진원지라고 판단되기 때문이다.

사회적기업은 그것이 놓인 경계선의 양 편으로부터 두 가지 상반된 요구를 충족시키는 해법을 요구받고 있다. 그것은 사회적 목적과 기업으로서의 효율성에 대한 요구를 지칭한다. 그리고 이러한 요구 중 어떠한 욕구에 더 노출되었는가에 따라 사회적기업의 성격과 발전경로가 달라지게 된다. 먼저 사회적기업은 취약계층의 사회적 결속을 강화하고, 사회적 목적을 위해 기여하고, 참여자의 자율성을 중시하라는 요구에 직면하고 있다. 이는 시민사회의 자율성과 창의성을 제고하는 방향에서 기여하라는 지속적인 압력에 노출되어 있다는 것을 의미한다. 이어 사회적기업은 기업으로서의 효율성과 사업적 지속가능성을 강화하라는 요구에 직면하고 있다. 이는 사회적기업이 정부보조에 의존하지 않고 스스로의 힘으로 자립하라는 시장 친화적 압력

7) 미국과 유럽의 사회적기업 개념 및 정책에 대한 비교는 노대명(2008), <이태리와 프랑스의 사회적 기업에 대한 비교연구>(미간행원고, 2008. 10. 10)의 내용을 요약한 것임

에 노출되어 있음을 의미한다. 엄밀한 의미에서 이 두 가지 목적이 산출되는 것만은 아니다. 하지만 취약계층의 자립을 촉진하면서 수익을 창출하는 두 가지 목적을 함께 달성하기 쉽지 않다는 것은 분명한 사실이다.

정부의 각종 제도가 두 가지 방향 중 어떠한 방향으로 압력을 가하는가에 따라 각국의 사회적기업은 상이한 제도적 형태와 작동방식을 취하게 된다. 여기서는 이를 비교할 수 있는 가장 극단적인 두 사례로 미국과 유럽의 사회적기업을 설명하고자 한다. 미국과 유럽의 사회적기업은 그것이 탄생한 역사적, 사회적 맥락이 다르다는 점에서 중요한 시사점을 줄 수 있다. 이러한 관점에서 Kerlin이 제시하고 있는 아래의 비교표는 매우 흥미롭다고 말할 수 있다(Kerlin, 2006).

〈표 2-2〉 미국과 유럽 사회적기업의 특징 비교

	미 국	유 럽
목 표	소득창출	사회적 편익
조직 형태	비영리조직(5001(c)(3))	시민단체 및 협동조합
사업 영역	모든 비영리활동	개인·사회서비스
사업 형태	다양	소수
수급자 참여여부	제한적	공동점
전략적 지원주체	재단	정부와 유럽연합
대학내 연구집단	경영학과 및 사회과학부	사회과학부
환경(Context)	시장경제	사회적경제
법적 틀	결여	부족하지만 개선 중

자료: Kerlin(2006), p.259

위의 표에서 대비되는 점을 간략하게 정리하면 아래와 같다(Kerlin, 2006). 첫째, 사회적기업의 목표 측면에서, 미국이 비영리민간단체가 전반적인 복지축소 환경 속에서 경제적 자립을 위해 소득을 창출하는 것을 일차적 목표로 삼고 있다면, 유럽의 사회적기업은 사회적 유용성을 가진 서비스의 공급이나 취업취약계층의 노동통합 등의 사회적 편익제공을 일차적 목표로 삼고 있다는 차이점이 있다. 둘째, 조직형태를 보면, 미국은 비영리

민간단체에 대한 법이 유일한 법적 근거인데 비해, 유럽은 매우 다양한 법적 토대를 갖추고 있다. 미국에서 비영리단체는 조세법에 의해 각종 조세 혜택을 받지만, 비영리민간단체의 수익사업은 영리기업과 동일하게 조세법의 적용을 받는다. 반면에 유럽의 사회적기업은 다양한 제도를 통해 조세 및 지원을 받고 있다. 셋째, 사업영역과 관련해서 보면, 미국의 사회적기업은 매우 다양한 영역에서 소득창출을 위해 활동하고 있음에 비해, 유럽은 개인 및 사회서비스 제공이라는 특정한 분야에 집중되는 경향을 보인다. 이는 유럽의 사회적기업이 국가의 복지후퇴가 남긴 사각지대를 해소하는 특수한 역할에 치중하고 있음에 비해, 미국의 사회적기업은 비영리단체의 재원조달을 위해 다양한 분야에서 활동하고 있음을 의미한다. 넷째, 사회적기업이 사업을 추진하는 형태와 관련해서 보면, 미국의 사회적기업은 영리기업 등 다양한 사업주체와 협력함으로써 그 형태가 다양하나, 유럽의 사회적기업은 그 형태가 그리 다양하지 않다는 점을 알 수 있다. 이는 앞서 설명한 바와 같이 영리조직과의 결합형태가 미국의 경우에 보다 다양하다는 점을 시사한다. 다섯째, 사회적기업 참여자의 범위를 보면, 유럽은 수급자 등 취약계층에 대한 배려가 강하나, 미국은 참여가 활발하지 않은 것을 알 수 있다. 달리 표현하면, 유럽국가들은 사회적기업의 참여자와 수혜자가 취약계층에 초점을 두고 있으나, 미국은 수익성 제고를 위해 이러한 제약에 따르지 않고 있다는 것을 의미한다. 여섯째, 사회적기업을 재정적, 기술적으로 지원하는 주체가 미국은 재단들이나, 유럽은 국가(중앙정부 및 지방정부)와 유럽연합이라는 점을 알 수 있다. 이는 사회적기업을 정책적으로 표방하고 전략적 지원을 하는 주체가 상반된다는 점을 말해 준다. 일곱째, 사회적기업을 규정하는 환경은 미국의 경우 철저하게 시장경제이나, 유럽은 사회적경제(Social Economy)라는 점을 알 수 있다. 이는 미국의 사회적기업은 시장에서의 생존을 위해 재화나 서비스의 판매에 기반해야 한다는 점을 의미하고, 유럽의 사회적기업은 상대적으로 소득창출보다 사회적 편익을 창출함으로써 지속가능성을 담보해야 한다는 점을 의미한다. 여덟째, 사회적기업을 규정하는 법적 틀을 보면, 미국은 국가차원에서 사회적기업의 위상을

규정하는 법규가 없으며, 유럽은 국가별로 차이가 있으나 대부분의 국가에서 별도의 법규를 갖고 있다는 점을 알 수 있다.

그렇다면 미국과 유럽 사회적기업의 비교를 통해 어떠한 시사점을 도출할 수 있는가. Kerlin은 두 국가군의 강점과 취약점을 단순 대비하는 방식을 취하고 있다. 그것은 주로 미국이 유럽의 경험으로부터 배워야 하는 점을 강조하는 뉘앙스를 띠고 있지만, 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 미국은 유럽으로부터 시민사회의 강화라는 정책기조 하에서 민주적 통제와 자율성을 중시하는 사회적기업 문화를 배워야 하며, 제도적 토대를 갖추기 위한 노력 또한 배워야 한다는 점을 강조하고 있다. 그리고 복지수급자와 같은 취업취약계층의 참여를 촉진하고, 구매력이 부족한 빈곤층을 지원하는 사회통합정책의 기초를 배워야 한다는 점을 지적하고 있다. 둘째, 반면에 유럽은 미국으로부터 사회적기업의 다양한 사업영역과 사업형태를 배워야 하고, 지방정부 차원에서 사회적기업으로부터 구매를 촉진하는 다양한 프로그램을 배워야 한다는 점을 강조하고 있다. 이는 마치 미국 사회적기업은 유럽으로부터 사회적경제의 원칙을 배워야 하고, 유럽 사회적기업은 미국으로부터 시장경제의 원칙을 배워야 한다는 의미로 해석될 수 있다.

Kerlin의 결론은 다소 상식적인 측면이 있으며, 그것이 우리사회에 주는 시사점을 도출하기 힘들다. 따라서 한국사회를 위한 정책적 시사점을 크게 세 가지로 정리하면 아래와 같다. 첫째, 복지개혁의 방향이 사회적기업의 성격과 발전에 지대한 영향을 미친다는 것이다. 특히 사회서비스의 민영화 전략을 어떻게 구사하는가에 따라 사회적기업의 성격이 큰 차이를 보이게 된다. Salamon(1997)에 따르면, 미국은 1970년대~1980년대 사이에 복지축소가 빠르게 진행되었고, 비영리단체에게 주어지는 지원금은 돌봄(Health Care)분야를 제외하고도 380억 달러가 감소한 것으로 나타나고 있다. 반대로 서비스 및 재화의 판매를 통한 수입이 증가하였다. 이러한 환경은 미국의 사회적기업으로 하여금 고유의 목적사업보다는 수익사업에 치중하게 하고, 취약계층보다 서비스를 구매할 수 있는 고객에게 관심을 기울이게 하며, 지역사회의 다양한 비영리민간단체와의 협력보다 조직중심의 발전전략

을 고민하게 만들었던 것이다. 둘째, 사회적기업의 제도화 여부와 그 성격은 이들 단체에 대한 세제정책에 대한 정부의 태도와 밀접한 관련이 있다는 점이다. 미국이 사회적기업을 광의로 정의하는 이유는 비영리민간단체의 수익활동에 대한 정부의 지원이 없으며, 비영리민간단체에 대한 세제가 중요한 역할을 하는 것으로 판단된다. 실제로 미국은 비영리민간단체로 등록하였다 하더라도, 미국 세법상 목적사업과 관련 없는 수익사업을 하는 경우에는 IRS에 의해 과세대상이 된다. 달리 표현하면, 정부가 시장에서 활동하는 또 다른 사적 주체로서 비영리민간단체에 대해 규제할 필요가 없었던 것이다. 셋째, 사회적기업에 대한 연구주체가 누구인가에 따라 사회적기업에 대한 강조점이 달라지고 그것이 정책결정에 중요한 영향을 미친다는 점이다. 미국의 사회적기업 연구는 기업적 측면에 초점을 두고 진행되고 있다. 이는 사회적기업을 소득창출 중심의 개념으로 규정하는 경향을 의미한다. 이는 사회적기업에 대한 연구가 상당부분 그것을 둘러싼 환경에 순응하는 형태로 구성되고 있음을 의미하는 것이다. 하지만 비영리단체들 중 일부에서는 사회적기업을 시민참여와 연대의 관점에서 재구성하려는 경향 또한 나타나고 있다. 그에 비해, 유럽의 사회적기업 연구는 협동조합 또는 비영리부문의 주도로 진행되고 있다. 이는 제3섹터 조직들이 대안적 서비스 공급자로 출현하는 경우, 사회적 목적과 취약계층 지원이라는 두 가지 목적에 대해 상대적으로 엄격한 기준을 적용하는 것과 밀접한 관련이 있다. 물론 최근 영국의 사례처럼 사회적기업의 외연이 넓어지기는 하였지만, EMES 등 유럽 사회적기업 연구조직들의 정책제안이 유럽연합 차원에서 영향력을 행사하고 있다는 점 또한 주목해야 할 사항이다. 참고로 유럽연합 차원에서 제3섹터 중심의 정책제안을 수용하고 적용하는 조직으로는 유럽의회를 들 수 있다.

제3절 제3섹터의 기능과 효과에 대한 논의

1. 제3섹터는 경기침체 충격흡수 기능을 하는가

제3섹터란 사회의 한 구성부분이며, 그 역할이나 효과를 평가하려는 어떠한 시도도 그 존재 자체를 문제 삼기는 힘들 것이다. 그러나 제3섹터에 대한 국제비교 연구는 암묵적으로 그것이 어느 규모로 어떻게 작동하는지에 따라 각국의 경제적 또는 사회적 성과에 영향을 미치게 된다는 가정을 하고 있다고 판단된다. 하지만 이 문제와 관련해서 어떤 합의된 결론이 존재하는 것은 아니다. 더욱이 이를 분석하기 위해 보편적으로 적용할 수 있는 기준이 존재하는 것도 아니다. 앞서 언급한 바와 같이, 제3섹터 개념에 대한 국제적 합의도 이루어지지 않은 상황에서 그 구성과 특징, 규모와 영향력, 제도적 규정 등에 대한 체계적인 국제비교 자체가 힘들기 때문이다.

따라서 여기서는 제3섹터의 역할과 경제사회적 효과에 대해 조금하게 결론을 도출하기보다, 2009년 글로벌 경제위기이후 많은 국가에서 논의되고 있는 제3섹터 조직에 의한 경제사회적 충격완화 또는 흡수효과의 이론적 발전수준을 살펴보는 것이 보다 현실적이라 판단된다. 최근 수년간 제3섹터 조직들이 경기침체에 따른 고용감소 국면에서 상대적으로 고용유지 또는 고용창출 측면에서 충격을 완화하는 역할을 하고 있다는 주장이 제기되고 있다. 이는 많은 국가들이 직면하고 있는 고용위기 국면에서 매우 흥미로운 주장이 아닐 수 없다. 그리고 이는 우리나라의 제3섹터 육성과 관련해서도 매우 설득력 있는 주장이 될 것이다.

제3섹터 조직의 경기충격 흡수효과 및 고용충격 흡수효과와 관련해서는 다양한 해석이 경합하고 있다. 한편에서는 제3섹터의 수입과 고용규모가 경제여건에 따라 변화한다는 점에서 경기순환적(cyclical)이라고 해석한다 (Mohan & Wilding, 2009). 그것은 제3섹터의 수입과 고용이 경기침체에 따라 변화하는 특성을 나타내고 있다는 점을 강조한다. 설사 단기적으로 경기조정자 역할을 할 수 있다고는 하지만, 그것은 경제여건에 따라 수입과

제공하는 서비스의 총량이 변화한다는 점에서 경기순환적이라는 점을 강조하는 경향이다. 다른 한편에서는 그것이 경기침체의 충격을 흡수하는 기능을 한다는 점에서 경기조정적(counter-cyclical)이라고 해석하고 있는 것이다(Salamon, 2010). 이는 제3섹터 조직들이 기부와 자원봉사 등을 활용하여 사회문제를 해결하는 역할을 담당하고 있으며, 경기침체에 증가하는 각종 복지수요를 충족시키는 기능을 한다는 점을 강조하는 것이다. 이 점에서 제3섹터 조직의 가장 특징적인 기능은 경기침체의 충격을 흡수하는 기능이라는 것이다.

이 문제에 접근하기 위해서는 먼저 제3섹터 조직들이 경기침체에 수입 측면에서 어떠한 영향을 받는지 하는 문제를 살펴보고, 이를 전제로 제3섹터 조직들이 지출과 고용측면에서 얼마나 외부의 충격을 흡수하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 여기서는 이 두 가지 문제를 중심으로 미국과 영국 그리고 프랑스 연구자들의 분석결과에 초점을 맞추어 설명하고자 한다. 여기서 기존의 연구결과를 통해 확인된 몇 가지 사항을 언급할 필요가 있다. 첫째, 제3섹터의 경제충격 및 고용충격 흡수효과에 대한 과도한 해석을 경계해야 한다는 점이다. 그것은 대부분의 국가에서 제3섹터의 경제규모와 고용규모가 10%를 넘지 못한다는 점에서 이 부문에서의 고용유지나 신규 고용창출이 전체 고용충격을 흡수하는데 큰 효과를 거두리라고 기대하는 것 자체가 한계가 있음을 의미한다. 따라서 여기서 말하는 충격흡수효과는 매우 제한적이라는 전제에 입각해 있는 것이다. 둘째, 제3섹터의 고용충격 흡수효과와 관련해서 모든 국가가 동일한 반응을 나타낼 것이라고 단정해서는 않된다는 점이다. 그것은 제한된 데이터를 활용한 과도한 해석이나, 일부 국가에 국한된 분석결과와 지나친 일반화를 경계해야 한다는 것을 의미한다. 그것은 제3섹터의 경제규모와 취업자 규모, 그리고 그것을 규정하는 각종 제도와 지원에 따라 상이하게 나타날 수 있기 때문이다. 셋째, 같은 제3섹터 조직이라 하더라도 그것이 어떤 지역에서 어떤 사업을 하는 어떤 형태의 조직이며, 규모가 어떤가에 따라 외부의 충격으로 인해 타격을 받는 정도가 상이하다는 점이다. 그것은 조직형태 등에 따라 경기침체에 외부

로부터의 충격에 취약할 수도 있고, 상대적으로 충격 흡수 기능을 강화할 수도 있음을 의미한다. 기존의 연구들은 이 문제와 관련해서 몇 가지 흥미로운 분석결과를 제시하고 있다. ①제3섹터 조직의 규모는 외부의 경제적 충격에 대한 반응에 있어 흥미로운 차이를 나타내고 있다. 물론 조직의 규모가 클수록 외부의 경제충격에 취약한 양상을 나타내는 경향이 있다. 하지만 이는 해당 조직의 자산보유 정도에 의해 완충되기도 한다. 즉, 경기침체에 자산을 담보로 현금유동성 문제를 해결하고, 일정 수준의 서비스 공급을 유지할 수 있기 때문이다. 이 점에서 지역기반이 취약한 소규모 조직이 상대적으로 더 큰 충격을 받게 되는 것이다. ②제3섹터 조직 중 수입구조가 다변화된 조직일수록 외부충격의 영향을 덜 받게 된다는 점이다. 그것은 개인기부금과 회비, 정부지원금과 사업수익 등의 복합적 재원을 구성한 조직일수록 상대적으로 안정성을 갖는다는 것을 의미한다. ③사업분야별로 보면, 경기침체에 수입측면에서 가장 큰 충격을 받는 제3섹터 조직은 문화 오락분야의 조직과 교육분야의 조직이라는 점이다. 반대로 취약계층을 지원하는 복지서비스부문의 제3섹터 조직들은 외부충격에도 불구하고 수입규모와 고용규모를 유지하거나 심지어 확대하는 경향이 나타나고 있다는 점이다. 이는 경기침체로 인해 발생하는 서비스 수요증가에 대처하기 위해 시민사회나 정부차원에서 이들 조직에 대한 자원의 전략적 배분이 나타나기 때문이다. 이 점에서 경기침체에 조정자 역할을 하는 것은 주로 취약계층 대상 서비스를 제공하는 조직이라는 점을 알 수 있다.

2. 미국 제3섹터의 고용충격 흡수효과

제3섹터의 고용창출 잠재력 및 부가가치 창출효과와 관련해서는 미국을 중심으로 많은 연구결과가 발표되었다. 그리고 최근에는 2009년 경기침체에 따른 고용감소 문제와 관련해서 제3섹터의 고용창출 및 고용유지 효과에 대한 연구가 발표되고 있다. 물론 이러한 연구는 1990년대 초반이후 경기침체의 고용변화에 초점을 맞추고 있다(Salamon & Geller, 2010). 아

래 표는 1990년대 이후 경기침체를 1990년~1991년, 2001년~2002년으로 규정하고, 이 기간 중 비영리부문과 영리부문의 고용증감률을 나타낸 것이다. 그에 따르면, 과거 두 차례의 경기침체에 비영리부문은 평균 2.38%의 고용증가를 나타낸 반면, 영리부문은 -2.22% 고용감소를 나타낸 것으로 나타나고 있다. 그리고 경기가 침체되지 않았던 기간 중의 고용증가율에 있어서도 비영리부문의 증가율이 2.37%로 영리부문의 1.78%보다 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 미국의 비영리부문이 1990년대 이후 고용 유지 및 고용창출 효과 측면에서 중요한 기여를 하고 있다는 주장으로 이어지고 있다.

〈표 2-3〉 경기침체기와 비침체기 미국 비영리부문과 영리부문의 고용변화

(단위: %)

	경기침체기 (90-91 & 01-02)	비침체기	전체 기간 (90-06)
비영리부문	2.38	2.37	2.37
- 교육서비스	2.10	2.97	2.86
- 보건의료	3.24	2.08	2.22
- 사회서비스	3.66	4.41	4.32
- 예술오락	-1.27	0.62	0.39
- 기타	-0.06	1.67	1.45
영리부문	-2.22	1.78	1.07

자료: Salamon & Geller(2010)

그리고 이는 <2009년 경기침체 국면>에서도 유효하다고 설명된다. 금년 9월 발표된 한 조사보고서는 이 문제와 관련해서 매우 흥미로운 점을 말해 주고 있다. 그것은 Johns Hopkins 대학의 시민사회연구센터(Johns Hopkins Center for Civil Society Studies)가 21개주를 대상으로 조사한 고용변화 자료에 대한 분석결과이다. 그에 따르면, 비영리민간부문의 일자리 증가율은 2001년~2007년 기간 중에도 영리부문의 그것보다 큰 것으로 나타나고 있다. 그리고 2007년 2/4분기부터 2009년 2/4분기까지의 경기침

체 국면에서도 비영리부문의 일자리가 평균 2.5% 증가한 반면, 영리부문의 일자리는 3.3% 감소한 것으로 나타나고 있다. 이는 경기침체에 따라 주요 사회서비스부문의 수요가 증가함에 따라 이 부문에서 서비스 공급이 확대되고 일자리가 증가함에 따라 제3섹터의 일자리가 증가 또는 지탱할 수 있었던 것으로 판단된다(Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2010). Salamon은 이러한 자료를 토대로 미국의 제3섹터가 경기조정자(counter-cyclical force)로서의 기능을 하고 있다고 주장한다(Salamon & Geller & Mengel, 2010).

〈표 2-4〉 미국 영리부문과 비영리부문의 연평균 고용변화

(단위: %)

	2001~2007		2007~2009	
	비영리	영리	비영리	영리
전 분야	2.3	0.2	2.5	-3.3
비영리 활동분야	2.3	2.3	2.4	1.4
- 초중고등학교	4.9	4.6	3.9	1.4
- 이동보건	4.1	3.1	4.2	2.6
- 예술오락	3.3	1.3	4.6	-1.1
- 사회부조	2.4	7.0	1.4	5.8
- 병원	2.3	0.7	2.4	1.0
- 대학교	2.0	26.4	1.7	14.2
- 회원조직	1.5	-0.1	0.4	-0.8
- 너싱홈	1.4	2.0	1.8	3.2

자료: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies(2010)

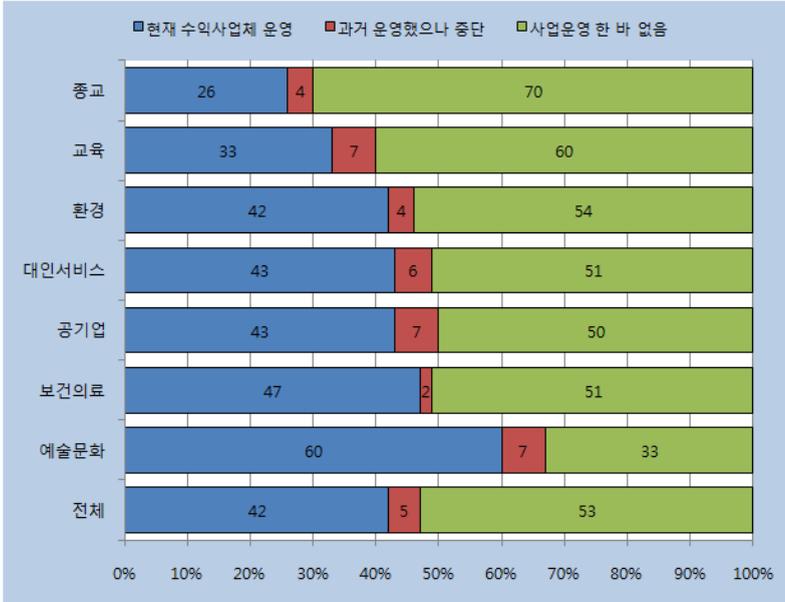
금년 발표된 Salamon의 또 다른 논문은 2009년 제3섹터 조직들이 경기침체를 적극적으로 극복하고 있다는 점을 지적하고 있다(Salamon & Geller & Mengel, 2010). 물론 경기침체가 제3섹터 조직들의 사업과 고용에 영향을 미치지 않은 것은 아니다. 2008년 9월부터 2009년 4월까지의 기간 중 미국 제3섹터 조직의 80%는 재정적 압박을 받고 있다고 답했으

며, 약 40%는 그것이 심각한 수준이라고 응답하였다. 더불어 실무자 의료 보험 비용 증가 및 자산가치의 하락에 따른 수입 감소 등의 문제를 경험하고 있다고 보고되고 있다. 하지만 Salamon이 강조하는 것은 미국의 제3섹터 조직들이 이러한 재정적 위기에 적극적으로 대처하고 있다는 점이었다. 그에 따르면, 2009년 시점에 제3섹터 조직들이 인지하는 위기감이 911사태에 따른 2003년의 위기에 비해 상대적으로 심각하지 않은 것으로 나타나고 있다. 분야별로 보면, 박물관이나 오케스트라와 같은 문화조직이 경제위기의 타격을 받은 것으로 나타나며, 노인이나 아동 등을 대상으로 하는 취약계층 지원 복지서비스는 오히려 공급이 증가한 것으로 나타나고 있다.

여기서 주목해야 할 점은 제3섹터 조직들이 재정적 스트레스에 어떻게 대처하고 있는가 하는 것이다. 이와 관련해서 크게 세 가지 유형의 대처방식이 주를 이루는 것으로 나타나고 있다. 먼저 각종 행정비용을 감축하는 것이다. 이는 공간축소, 관리비용 및 여행경비 절약 등의 방식을 지칭한다. 이어 인력조정을 하는 것이다. 그것은 신규채용을 중단하고, 직위를 축소하고, 봉급을 동결하며, 기존 업무에 자원봉사자를 투입하는 방식을 지칭한다. 끝으로 기업가적 도전을 하는 것이다. 이는 수익사업을 확대하고, 마케팅을 통해 기부금을 다변화하고, 수익형 자회사를 설립하는 방식 등을 지칭한다. 하지만 흥미로운 것은 도전방식에 따른 성과를 보면, 기업가적 도전이 비교우위에 있는 것으로 나타나고 있음에도, 제3섹터 조직 대부분이 행정비용 축소나 인력조정 방식을 선호하고 있다는 점이다. 이는 두 가지 이유 때문인 것으로 판단된다. 하나는 이미 오랜 동안 영리부문의 경험함을 통해 이러한 방식이 실시되고 있다는 점이다. 참고로 2008년 현재 미국 제3섹터 조직 중 비영리 목적을 위해 수익사업체를 운영하는 조직이 약 42%이며, 53%는 운영하지 않는 조직이고, 나머지 5%는 과거 운영경험이 있으나 중단한 조직이다. 그리고 수익사업을 운영하는 비중이 높은 조직은 예술문화와 보건의료 분야로 나타나고 있다. 다른 하나는 경기침체국면에서 그러한 사업방식이 작동하기 힘들다는 점이다. 이는 경기가 좋지 않은 상황에서 새로운 수익사업체를 통해 필요한 재원을 조달하는 방식이 효과적으로 기능

하기 힘들기 때문에, 수익사업을 추진하지 않는 것이다.

[그림 2-5] 미국 제3섹터 조직의 수익사업 운영 실태



자료: Massarsky & Beinhacker(2009)

이처럼 경기침체기 제3섹터에 의한 고용충격 완화 및 서비스 공급유지 및 확대효과에 대한 낙관론이 타당한 것인가에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 그것은 Salamon이 논문의 말미에 간략하게 암시하고 있는 것처럼, 경기침체가 장기화되는 경우에도 그러한 효과를 유지할 수 있는가에 대한 의문이 존재한다. 더욱이 미국 제3섹터 조직들이 위기에 대응하는 방식이 새로운 재원을 발굴하거나, 조직을 혁신하기보다 수동적으로 비용을 절감하는 방식에 초점을 맞추고 있다는 점을 감안하면, 제3섹터 조직을 통한 경기조정력(counter-cyclical force)은 매우 일시적일 수 있을 것이다. 이러한 우려는 같은 기간에 발표된 또 다른 보고서들 통해서도 쉽게 확인할 수 있다. Guidestar가 2009년 6월 발표한 한 보고서에 따르면, 비영리단체들이 경기침체 상황에서 재정적 압박으로 인해 어떠한 영향을 받고 있으며, 그것

에 어떻게 대처하고 있는지 보다 쉽게 이해할 수 있다. 그 결과를 요약하면, ①응답단체의 54%가 기존에 제공하던 서비스를 줄였으며, ②44%는 종사자의 봉급을 동결하였고, ③35%는 그들의 예산을 줄였으며, ④33%는 신규채용을 중단하였고, ⑤29%는 종사자를 해고한 것으로 나타나고 있다. 비영리단체 협의회(National Council of Nonprofits)는 이러한 조사결과를 토대로 경제위기가 제3섹터 조직에 미치는 충격이 매우 심각한 지경에 이르고 있음을 지적하고 있다. 그것은 개인과 기업의 기부금이 감소하고, 정부지원이 중단되는 상황에서 서비스 제공이 필요한 실직자와 빈곤층이 증가함에 따라 더 이상 정상적으로 기능하기 힘들다는 것을 의미한다. 더욱이 미국의 제3섹터 조직 중 93.3%가 연간 수입이 백 만 달러미만의 소규모 지역공동체조직(Community based Organizations)이라는 점을 감안하면, 이들이 처한 위기는 더욱 심각하게 느껴질 수 있는 것이다 (National Council of Nonprofits, 2010). 이는 2009년 경제위기의 충격이 제3섹터 조직에게 매우 강력한 충격을 가하고 있음을 의미하는 것이다. 그리고 그것이 말하는 고용창출 및 유지효과는 다소 과장되었다고 이해할 수 있다.

Salamon의 주장이 갖는 한계는 다음과 같은 측면에서도 검토가 필요하다. 첫째, 제3섹터의 고용증가율이 일정 수준을 유지하더라도 경기침체 국면에서 발생하는 실업문제를 해결하는데 제한적인 효과를 갖는다는 점을 지적해야 할 것이다. 이는 전체 제3섹터의 고용규모가 크지 않은 상황에서 당연한 일일 것이다. 전체 취업자 대비 제3섹터 취업자 비중이 8%에도 미치지 못하는 상황에서 연간 2%~3%의 고용증가율로 영리부문에서 발생하는 충격을 흡수하기에는 한계가 있는 것이다. 둘째, 제3섹터의 고용증가는 제3섹터를 활용한 일자리 창출방식이 각 분야로 확산된 결과라기보다, 제3섹터가 지배적인 부문(취약계층 대상 사회서비스 공급부문)에서의 일자리가 증가하는데 따른 효과로 이해할 수 있다는 점이다. 이러한 경향은 비영리민간단체가 활동하는 부문을 중심으로 살펴보면, 보다 분명하게 드러나게 된다. 지난 수년간의 미국 고용동향을 살펴보면, 비영리민간단체가 활발하게

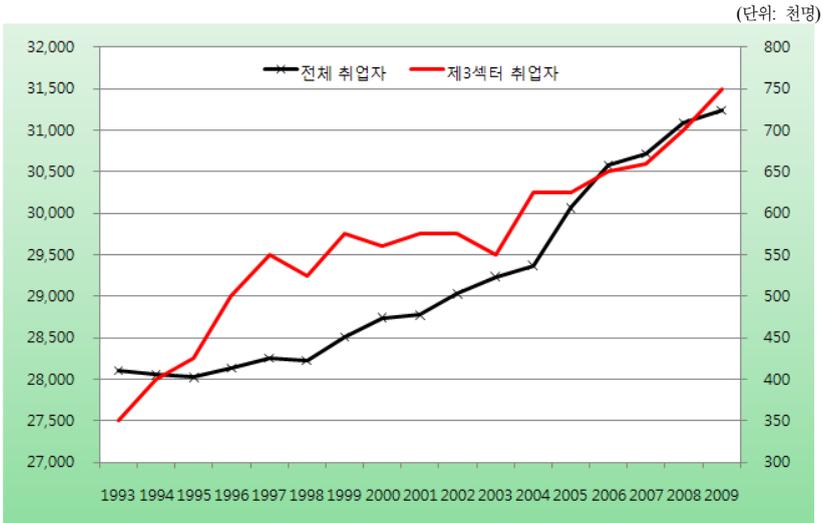
참여하는 사업영역에서는 영리부문의 일자리도 상대적으로 크게 감소하지 않은 것을 알 수 있다. 제3섹터를 통한 일자리 창출방식이 다른 분야로 확대되었기 때문이 아니라, 제3섹터 일자리 비중이 큰 업종에 대한 재원투입이 증가함에 따라 나타난 결과일 개연성이 큰 것이다. 물론 이는 취약계층 서비스 공급과 관련해서 제3섹터 조직에 대한 우호적 조치가 있는가에 따라 상반된 결과를 나타내기도 한다. 즉, 영리조직과의 경쟁이 심한 경우에는 이러한 효과가 반감될 수 있는 것이다. 참고로 메릴랜드(Maryland) 제3섹터 조직의 고용규모 변화에 대한 한 연구결과에 따르면, 부문별로는 영리 기업을 통한 서비스 공급이 확대됨에 따라 비영리조직의 비중이 감소하는 경향을 나타내기도 한다(Salamon & Geller, 2010).

3. 영국 제3섹터의 고용충격 흡수효과

영국에서도 경기침체 국면에서 제3섹터의 고용창출 및 고용유지 효과와 관련해서 다양한 연구결과가 발표되어 왔다. 여기서는 Moro & Mckay가 2010년 발표한 논문을 토대로 제3섹터 취업자 규모를 살펴보고자 한다. 주의해야 할 점은 이것이 제3섹터 전체 취업자 수를 대표하지는 않는다는 점이다. 그 이유는 이 수치가 영국 통계청이 실시하고 있는 분기별 노동력조사(Labour Forces Survey) 자료를 토대로 추정되었기 때문이다. 참고로 이 조사는 1993년 이후 응답자에게 어떠한 형태의 조직에서 일하고 있는가를 묻고 있으며, 그 중에서 <자선 및 자원봉사 조직 등>의 항목을 별도로 분류하고 있다. 그리고 제3섹터 취업자 규모에 대한 추정결과는 그 비율을 토대로 한 것이다. 아래 그림은 1990년대 초반이후 전체 취업자 수와 제3섹터 취업자 수의 추이를 나타낸 것이다. 그에 따르면, 전체 취업자 수는 1990년 후반까지 전체 취업자 수는 정체상태에 있었으며, 2004년까지 취업자 규모는 매우 소폭의 증가세를 나타내고 있다. 그리고 2005년 이후 취업자 수는 빠르게 증가하는 양상을 나타내고 있다. 이러한 추세와 비교할 때, 제3섹터 취업자 수는 1990년대 중반까지 가파르게 증가하는 양상을 나

타내고, 이후 소폭의 증가세를 보이고 있다. 이는 조심스럽게 경기침체에 제3섹터 취업자가 상대적으로 큰 폭으로 증가하는 경향을 보였음을 의미하는 것이다. 하지만 그것이 지속적인 상승세로 이어졌다고 말하기는 힘들다. 오히려 제3섹터 취업자 증가율은 매우 큰 진폭을 보이고 있기 때문이다.

[그림 2-6] 영국의 전체 취업자 및 제3섹터 취업자 추이



자료: Moro & Mckay(2010), OECD Statistics

영국에서 제3섹터의 고용충격 흡수효과에 대한 논의는 미국의 그것에 비해 상대적으로 더 신중한 경향을 보이는 것으로 판단된다. 그리고 그것은 제3섹터의 수입감소 문제와 관련해서도 유사한 경향을 나타내고 있다. 미국의 제3섹터 조직들이 경기침체에 급격한 수입감소를 호소하고 그에 다른 정부지원의 확대를 요구하고 있다면, 영국에서는 과연 경기침체에 제3섹터 조직의 수입이 감소하고 있는가에 대한 문제제기가 반대방향에서의 무게추 역할을 하고 있는 실정이다. 실제로 각종 비영리단체는 최근 경제위기 상황에서 기부금 수입이 크게 감소하고 있다는 점을 지적하고 있지만, 정반대의 해석도 존재하고 있다. 역사적으로 보면, 영국은 대공황기에도 기부금

수입이 크게 감소하지 않았다는 주장이 그것이다. 그리고 그것은 각종 비영리민간단체의 최근 기부금 감소 또한 정부지원을 극대화하기 위한 엄살에 가깝다는 비판으로 이어지고 있다(Mohan & Wilding, 2009).

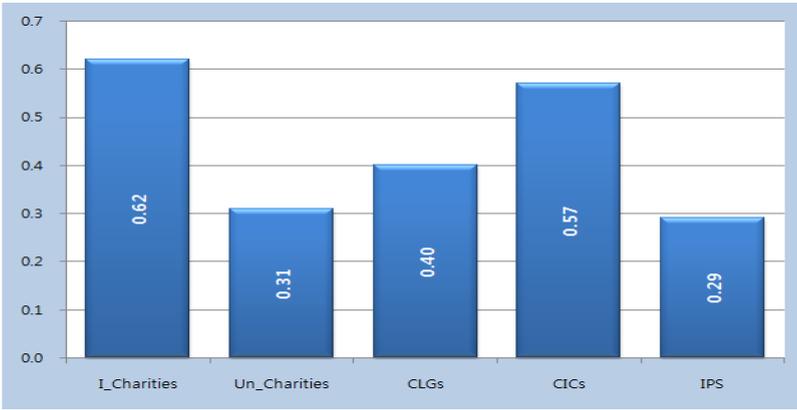
영국 제3섹터를 둘러싸고 야기되는 최근 논쟁 중 하나는 점차 공적 지원에 대한 의존도가 증가하고 있다는 점이다. 2010년 4월 21일자 *The Guardian*에 실린 한 기사⁸⁾는 영국 제3섹터 조직이 수입구조에 있어 중요한 변화를 경험하고 있으며, 이것이 과연 제3섹터 전체의 미래를 위해 바람직한 것인지에 대한 논란을 야기하고 있다는 점을 지적하고 있다. 그것은 금년 들어 영국 역사상 처음으로 제3섹터가 민간에서 받는 기부금보다 국가로부터 받는 기부금이 큰 상황이 전개되었음을 의미한다. 물론 이러한 사실은 제3섹터의 주체들에게 그다지 듣기 좋은 말이 아닐지 모른다. 하지만 더 큰 문제는 이러한 수입구조가 지속될 수 있는가 하는 점이다. 2009년 연간 128억 파운드의 정부지원금이 안정적으로 보장될 것으로 판단되지 않기 때문이다. 물론 이는 2008년 이후 경기침체로 개인 기부금이 급감한데서 비롯된 것이다. 참고로 1인당 기부금은 2008년 31파운드로 전년의 33파운드보다 2파운드 가량 감소한 것으로 나타나고 있다. 반면에 국가로부터의 지원금은 계속 증가한 것으로 나타나고 있다. 이것이 이러한 역전 현상을 야기한 것이다. 이 문제에 대해 영국의 자원봉사단체협의회(National Council for Voluntary Organisations)는 일종의 경고 메시지를 전달하고 있다. 연간 128억 파운드 중 계약을 통한 지원금 91억 파운드와 보조금 37억 파운드의 구성을 감안하면, 이는 사업의 안정성 측면에서 위험요인이 도사리고 있다는 것이다. 세계적 경기침체 상황에서 정부지출 삭감이 예상되고, 그것이 우선적인 감축대상이 되는 경우, 제3섹터 조직에 혼란이 우려되기 때문이다. 보다 근본적인 문제는 제3섹터 조직이 비용절감을 위한 ‘만만한 대상(soft-target)’으로 인식되는 경향이 있다는 것이다. 그것은 제3섹터

8) David Brindle, "Charities in a state of anxiety over funding", 『The Guardian』, Wednesday 21 April 2010 Article history

조직들이 취약계층 대상 사회서비스를 공급하는 상황에서 예산삭감이 시민 사회와의 관계에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 것을 의미한다. 이 문제를 해결하기 위해 고려할 수 있는 대응방안은 제3섹터 조직에서 준정부 기구로 인식될 수 있는 조직들을 제외하는 것이다. 예를 들면, 주거단체, 학교와 대학, 종교조직 등이 그것이다. 하지만 이는 제3섹터 조직이 안고 있는 복합적 구성과 점차 정부지원금이 확대되는 상황에서 용이하지 않은 것으로 여겨지고 있다. 지방정부가 앞 다투어 문화나 스포츠시설 및 서비스를 제3섹터 조직에게 위탁하는 상황에서 이러한 유혹을 뿌리치는 것도 쉽지 않은 일이기 때문이다.

이 문제와 관련해서 최근 발표된 한 논문은 매우 상세한 분석결과를 제시하고 있다(Clifford & Rajme & Mohan, 2010). 이 논문은 영국 제3섹터 조직에 대한 전국조사에 대한 분석결과를 정리하고 있으며, 최근 제3섹터 조직들이 어느 정도 공적 자금(public fund)에 의존하고 있는지 보여주고 있다. 그 내용을 간략하게 정리하면 아래와 같다. 먼저 영국 제3섹터 조직의 약 36%가 어떤 형태로든 공적 지원을 받고 있으며, 약 14%(23000개 조직)가 법적 지원금이 가장 중요한 수입원이라고 응답하고 있다. 하지만 구체적으로 살펴보면, 제3섹터 조직의 의존도는 법적 형태와 사업규모 그리고 사업영역에 따라 차이를 보이고 있다. 특히 대도시지역에서 취약계층을 지원하는 제3섹터 조직에게서 그 의존도가 높게 나타나고 있는데, 이는 취약계층의 욕구에 대한 공적 지원의 필요성과 밀접한 관련이 있는 것으로 판단되고 있다. 법적 형태를 기준으로 보면, 기업형 자선단체(Incorporate Charities)와 지역공동체이익기업(CICs)이 각각 61%와 57%로 공적 자금을 받는 단체의 비중이 가장 큰 것으로 나타나고 있다. 이는 수익사업체를 운영하지 않는 자선단체(Un-incorporate Charities)와 산업공제조합(IPS)이 각각 31%와 31%로 나타나고 있다는 점과 크게 대비되고 있다. 그리고 또 하나 중요한 특징은 제3섹터 조직 중 수입규모가 크거나 종사자 규모가 큰 조직일수록 공적 자금을 대한 의존도가 높게 나타나고 있다는 점이다.

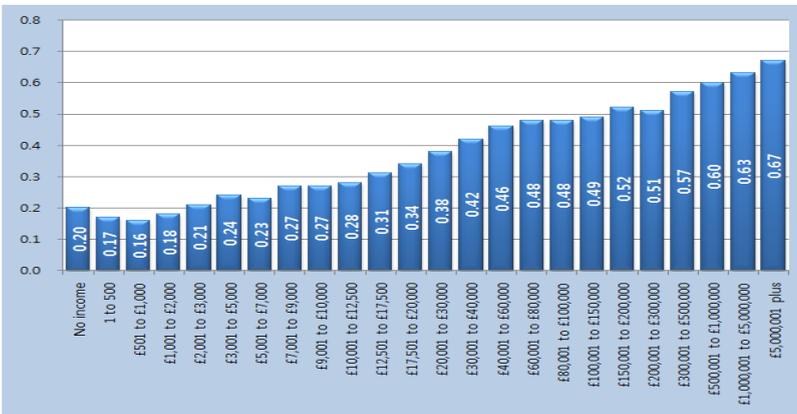
[그림 2-7] 조직유형별 제3섹터 조직의 공적자금 의존도



주: I_Charities(기업형 자선단체), Un_Charities(비기업형 자선단체), CLGs(유한회사), CICs(지역공동체이익기업), IPS(산업공제조합)

자료: Clifford & Rajme & Mohan(2010)

[그림 2-8] 수입규모별 제3섹터 조직의 공적자금 의존도



자료: Clifford & Rajme & Mohan(2010)

경기침체기 영국 제3섹터의 고용충격 흡수효과는 제3섹터 취업자 규모의 추이와 수입구조의 변화 등을 감안할 때, 다음과 같은 해석을 가능하게 한다. 그것은 상대적으로 수입구조의 안정성이 담보되는 조직을 중심으로, 경기침체기에도 일정한 취업자 규모를 유지하고 있다는 점이다. 그리고 취약 계층 대상 서비스 공급기능을 확대함으로써 특정 부문을 중심으로 경제규

모 및 취업자 규모가 증가하는 경향 또한 확인할 수 있다는 점이다. 이는 매우 제한된 규모이기는 하지만, 경기침체에 충격흡수 기능을 하고 있음을 의미하는 것이다.

4. 프랑스 제3섹터의 고용충격 흡수효과

프랑스 통계청은 2005년부터 사회적경제 조직의 취업자 현황에 대한 자료를 발표하고 있다. 이는 지금까지 제3섹터와 관련된 각종 데이터가 민간단체 차원에서 발표되던 것과 비교할 때, 중요한 의미를 갖는다. 그것은 제3섹터가 전체 경제와 사회에 미치는 영향력이 그만큼 증가하였음을 의미하기 때문이다. 프랑스 통계청 자료에 따르면, 제3섹터 취업자는 전체 취업자의 9.9%를 차지하는 것으로 추정되고 있다. 이를 산업별로 보면, 제3섹터 취업자 비중이 가장 높은 분야는 사회복지(Social Action) 분야로 나타나고, 기타 부문(42.5%), 금융보험부문(28.9%), 교육부문(20.7%), 보건의료부문(10.9%) 순으로 나타나고 있다. 이는 제3섹터 조직이 가장 활발하게 참여하고 있는 사업이 사회복지 분야라는 점을 말해준다. 그리고 제3섹터 취업자의 산업별 분포를 보면, 사회복지부문이 37.8%로 가장 크고, 다음이 기타 부문(15.4%), 교육부문(15.3%), 금융보험부문(10.8%), 보건의료부문(7.6%) 순으로 큰 비중을 차지하는 것으로 나타나고 있다. 이는 제3섹터 취업자 규모에 가장 큰 영향을 미치는 업종이 보건복지부문이라는 점을 말해주는 것이다.

다음 표는 제3섹터가 업종별로 어떠한 형태의 조직이 지배적인가 하는 점을 보여주고 있다. 먼저 전체 제3섹터 조직 중 가장 큰 비중을 차지하는 조직은 자발적 결사체(association)라 할 수 있는 통상적 비영리민간단체는 전체 제3섹터 취업자의 78.2%를 고용하고 있으며, 협동조합이 13.7%, 공제조합이 5.3%, 재단이 2.8%를 고용하는 것으로 나타나고 있다. 이는 프랑스 제3섹터가 사회적경제 개념에 근거하고 있다고는 하지만, 통상적 비영리민간단체가 지배적이라는 것을 의미한다. 그리고 이들 조직이 고용하는 인력이 많은 업종은 협동조합의 경우 농수산업, 광공업, 금융보험업, 도소매

·숙박음식점업으로 나타나고 있으며, 공제조합은 금융보험업과 보건의료업종을 중심으로 활동하고 있는 것으로 나타나고 있다. 통상적 비영리민간단체는 교육, 사회복지, 정보통신·부동산, 보건의료분야 순으로 지배적인 것으로 나타나고 있다. 끝으로 재단이 고용하는 인력은 보건의료부문에 지배적인 것으로 나타나고 있다.

〈표 2-5〉 산업별 제3섹터 취업자 비중 및 조직유형별 분포

	전체 취업자 (천명)	제3섹터 취업자 (%)	제3섹터 취업자의 %			
			협동 조합	공제 조합	비영리 단체	재단
농수산업	232	2.8	100.0	0.0	0.0	0.0
광공업/건설업	5,145	1.1	92.7	0.0	7.3	0.0
도소매/숙박음식	5,408	1.8	65.0	4.7	29.6	0.7
금융보험업	845	28.9	67.4	32.6	0.0	0.0
정보통신/부동산	3,303	4.1	14.8	0.5	80.5	4.2
교육	1,668	20.7	0.6	0.0	97.7	1.8
보건의료	1,558	10.9	0.1	11.7	75.0	13.1
사회복지	1,363	62.7	0.1	1.7	95.1	3.1
기타	816	42.5	0.5	0.0	99.0	0.5
전체	22,799	9.9	13.7	5.3	78.2	2.8

주: 자료는 2008년 기준이며, 산업분류는 신분류
자료: INSEE, CLAP

프랑스 제3섹터의 취업자가 최근 경제위기 상황에서 어떻게 변화하고 있는가에 대해서는 아직 구체적인 데이터가 발표되지 않고 있다. 2005년~2008년까지의 취업자 규모와 비율의 변화를 살펴보면, 아래 표 및 그림과 같다. 먼저 조직형태별로 연간 증감률을 살펴보면, 제3섹터는 2005년~2006년과 2006년~2007년에는 각각 3.06%와 4.66%로 영리부문의 1.44%와 2.78%에 비해 높은 증가율을 나타내고 있다. 하지만 2007년~2008년 시점에는 경기침체가 시작되고, 그것은 비영리부문의 취업자 비중이 0.62%로 전년도에 비해 증가폭이 둔화되고, 영리부문 또한 0.71%로 증가폭이 감소한 것을 알 수 있다. 이는 경기침체기 제3섹터의 취업자가

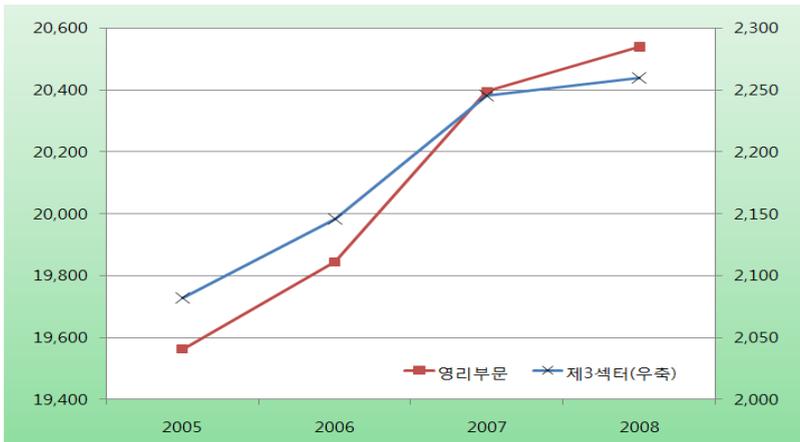
증가하여 영리부문에서의 고용충격을 흡수하고 있다고 말하기 힘들다는 것을 의미한다. 경기침체기에는 제3섹터 조직에서도 취업자가 감소하는 양상을 나타내고 있기 때문이다.

〈표 2-6〉 프랑스 제3섹터 취업자의 변화(2005~2008)

		제3섹터					영리 부문	전체
		협동 조합	공제 조합	시민 단체	재단	소계		
취업자 (천명)	2005	283	118	1,626	53	2,082	19,562	21,644
	2006	295	117	1,675	57	2,146	19,844	21,990
	2007	300	119	1,763	62	2,246	20,395	22,640
	2008	308	119	1,768	63	2,260	20,539	22,799
전체 대비 (%)	2005	1.31	0.55	7.51	0.25	9.62	90.38	100.00
	2006	1.34	0.53	7.62	0.26	9.76	90.24	100.00
	2007	1.33	0.53	7.79	0.27	9.92	90.08	100.00
	2008	1.35	0.53	7.76	0.28	9.91	90.09	100.00
연간 증감률 (%)	05~06	4.16	-1.25	3.04	7.48	3.06	1.44	1.60
	06~07	1.70	2.42	5.24	7.54	4.66	2.78	2.96
	07~08	2.75	-0.02	0.27	1.52	0.62	0.71	0.70

자료: INSEE, CLAP

〔그림 2-9〕 프랑스 제3섹터와 영리부문 취업자 변화



자료: INSEE, CLAP

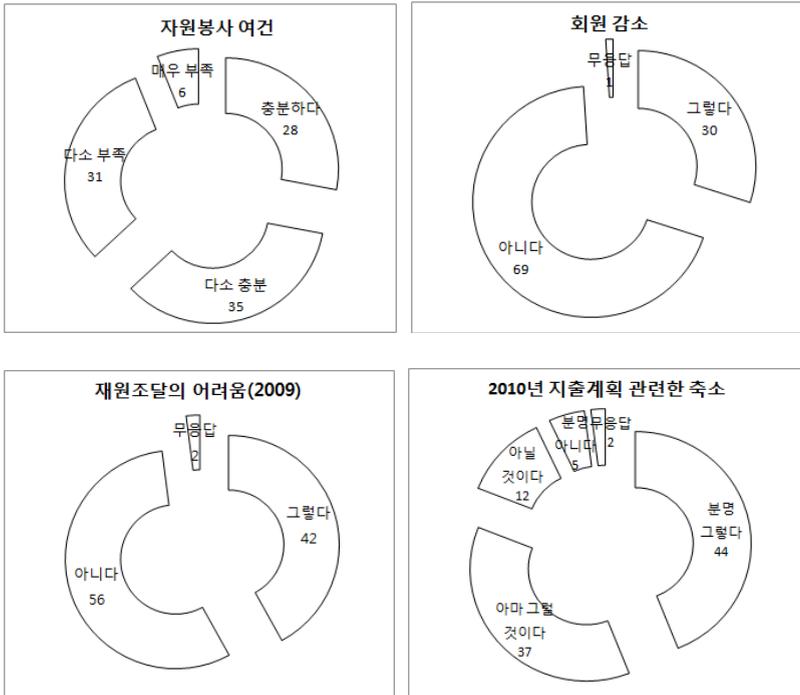
프랑스 제3섹터 또한 2009년의 글로벌 경제위기로부터 자유롭지 못하다. 이는 다양한 관점에서 살펴볼 수 있을 것이다. 여기서는 르와르(Loire) 지역의 사회적경제 지역협의회가 2008년~2009년 상반기에 실시했던 한 조사 결과에 초점을 맞추어 설명하기로 한다. 이 조사는 경제위기가 프랑스 사회적경제 조직들에게 어떠한 영향을 미치고 있는지 조사한 것이다(CRES, 2009).

프랑스 제3섹터 조직 중 결사체 또는 비영리단체로 표현할 수 있는 Associations을 중심으로 경제위기 하에서의 상황을 몇 가지 측면에서 살펴보면 다음 그림과 같다. 비영리단체들을 지원하는 자원봉사자 인력에 대해서는 충분하다는 응답이 63%로 비교적 높게 나타나고 있다. 그리고 회원감소 현상이 나타나고 있는가에 대한 질문에 대해서도 그렇지 않다는 응답이 69%로 나타나고 있다. 하지만 회원이 감소하고 있다는 30%의 응답에 대해서도 주목할 필요가 있다. 그리고 수입감소나 재원조달과 관련해 어려움을 경험하고 있는가에 대한 질문에 대해서도 56%가 그렇지 않다고 답하였고, 42%가 그렇다고 답하였다. 이는 상대적으로 잘 유지되는 단체가 다소 많지만, 어려움을 겪는 단체 또한 적지 않다는 것을 말해준다. 하지만 2010년 사업계획을 수립함에 있어 수입 감소를 고려하여 계획을 수립할 것인가를 묻는 질문에 대해서는 약 81%가 그렇다고 답하고 있다. 이는 2009년 시점까지는 상대적으로 잘 운영되고 있지만, 위기가 장기화되는 경우 그에 따라 사업축소 등의 조치가 취해질 개연성이 높다는 것을 의미한다.

프랑스 제3섹터 조직들은 2009년 이전 그리고 2009년 경기침체 국면에서 일정 수준의 고용충격 흡수효과를 나타내는 것으로 판단된다. 그리고 그것은 2009년 수입구조의 변화와 관련해서도 이러한 개연성을 뒷받침하는 것으로 판단된다. 즉, 일부 조직에서 수입감소가 나타나고 있지만, 전체적으로는 수입이 안정적으로 유지되고 있다는 점이 이를 말해준다. 한 가지 특징적인 경향은 프랑스 제3섹터 조직들 중 사회적경제와 관련된 조직들이 상당수 포진하고 있으며, 일반 시민단체 또는 결사체(Associations)들에게서도 스스로를 사회적경제의 조직으로 인식하고 있다는 점이다. 그것은 이

들 조직이 상대적으로 지역사회기반과 관련 조직간의 연대를 중시하고 있다는 점을 말해준다. 제3섹터 조직 중 지역사회기반이 강하고, 사회참여가 활발한 경우, 이들 조직은 경기충격을 흡수하는데 상대적으로 더 안정적인 역할을 한다고 해석할 수 있을 것이다.

[그림 2-10] 경기침체에 따른 프랑스 제3섹터 조직의 당면문제



자료: CRES(2009)의 표를 가공

5. 한국사회에서 제3섹터 개념의 함의

지난 수년간 우리나라는 과거 어느 때보다 제3섹터의 경제사회적 역할에 주목하고 있다. 그것은 한편으로는 제3섹터를 통한 고용창출 잠재력에 주목하고 있으며, 다른 한편으로는 제3섹터에 의한 서비스 공급역량에 주목하고 있음을 의미한다. 몇 가지 대표적인 예를 들더라도 이는 분명하게 드러난

다. 즉, 정부가 사회서비스 일자리 창출과 관련해서 비영리민간단체에게 크게 의존하고 있고, 자활사업이나 사회적기업육성법을 통해 취약계층을 대상으로 하는 일자리를 창출하고, 마이크로-크레디트기관들이 취약계층의 창업을 지원하는 것도 이와 무관하지 않다. 하지만 이 문제와 관련해서 정부지원에 대해 과도한 기대를 걸어서는 곤란할 것이다. 정부의 지원이 진정한 의미에서 마중물의 역할을 하려면, 제3섹터 조직들이 지속적으로 증가할 수 있는 제도적 인프라를 구축하는 것이 보다 중요하기 때문이다. 이는 조세제도를 통해 제3섹터 조직에 대한 민간기부를 활성화하고, 자원봉사를 체계화하는 정비가 필요하며, 취약계층 고용과 사회적 기여를 목적으로 수익사업을 운영하는 다양한 형태의 조직을 육성해야 한다는 것을 의미한다. 정부지원을 통해 제3섹터의 고용충격 흡수효과를 극대화하는 것은 근본적으로 한계가 있다. 그것은 제3섹터의 총 고용규모를 확대하기에는 직접지원보다 다양한 민간자원을 극대화하는 전략이 필요하다는 것을 의미한다.

더불어 우리사회의 중장기적 환경변화에 대한 전망을 토대로, 제3섹터 조직에 대한 지원방안을 강구할 필요가 있다. 지난 10년간의 고용상황을 감안할 때, 향후 상당기간 제3섹터 조직을 통한 일자리 창출은 여전히 중요한 의미를 갖게 될 것이다. 이는 지역사회 취약계층을 위한 서비스 공급과 일자리 창출이 중요한 역할이 될 것임을 의미한다. 하지만 그것은 멀지 않은 장래에 유급노동모델에서 자원봉사모델로의 이행을 준비해야 할 것이다. 이는 제3섹터 스스로 자발성과 자율성 그리고 지역사회 기반을 강화하는 방향에서 변화를 준비해야 한다는 것을 의미한다.⁹⁾ 그렇다면 제3섹터 육성과 관련된 중장기 정책방향은 한편으로는 보다 효과적으로 서비스 공급과 일자리 창출을 할 수 있는 유연한 제도적 환경을 조성하고, 다른 한편으로는 제3섹터 내부의 구조적 변화를 감안하여 지속가능성을 높이는데 초점을 맞추어야 할 것이다.

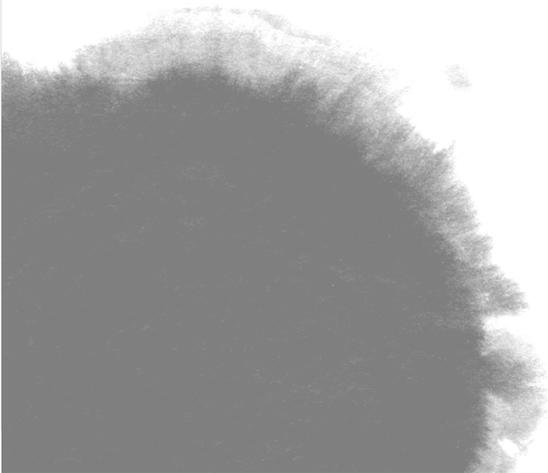
9) 제3섹터 조직의 성격을 둘러싼 논쟁은 이태리의 경험에서 찾을 수 있다. 1990년대 초반 사회적협동조합(social co-op), 그리고 2005년 사회적기업(social enterprise) 법안이 통과 되는 과정에서 유급모델과 자원봉사모델 사이에서 제기되었던 논쟁이 그러한 사례이다.

제3섹터 육성을 위한 정책적 고려사항은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 정치적 중립의 입장이다. 제3섹터 조직은 자발성에 기초한 조직이라는 점에서 그 정치적 성격에 따라 지원을 중단하거나 해서는 않된다는 점이다. 이는 제3섹터가 갖는 국가와 시장에 대한 감시 및 견제기능을 왜곡시킬 수 있기 때문이다. 둘째, 제3섹터 조직의 지속가능성을 위해서는 재정지원에 의존하는 서비스 공급조직을 양산해서는 않된다는 점이다.¹⁰⁾ 이는 자체적인 자원동원을 통해 지역사회 기반을 마련하는 노력에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 셋째, 제3섹터 조직에 대한 정책적 지원에 있어 다양한 실험을 가능하게 하는 유연성을 가져야 한다는 점이다. 이는 제3섹터 조직이 공급하는 서비스의 특성에 맞게 새로운 시장형성, 공공부문과의 연계강화, 대안적 지역사회개발모델 등으로 발전할 수 있는 여지를 두어야 한다는 점을 의미한다. 이러한 관점에서 보면, 현재의 사회적기업 육성정책은 보다 근본적인 수정이 필요하다.

10) 현재 우리사회에서 제3섹터에 대한 지원과 관련해서 시장경쟁을 통해 효율성을 확대해야 한다는 주장이상으로 위험한 것은 재정지원을 확대하여 제3섹터 조직들을 안정적으로 지원해야 한다는 주장이다. 그것은 복지에 있어 정부의 역할을 확대해야 한다는 것과 다른 의미이다.

03

한국 제조업의 실태 분석



제3장 한국 제3섹터의 실태 분석

한국사회에서 제3섹터의 실태진단은 자명한 것처럼 보이는 다음 한 가지 질문에 답하는 것에서 출발하고자 한다. 그것은 지난 10년간 제3섹터의 경제규모와 취업자 규모는 어떻게 변해 왔는가 하는 점이다. 이 질문에 대한 답은 보다 신중할 필요가 있다. 비영리부문의 경제규모 및 취업자 규모가 큰 폭으로 증가했다고 말하기에는 한계가 있어 보이기 때문이다. 그나마 분명한 것은 전체 제3섹터 경제규모 대비 보건복지부문 점유율이 상대적으로 빠르게 증가했다는 점이다. 이는 복지지출이 증가하고 민간 기부금이 증가하는 과정에서 전체 지출의 상당부분이 비영리단체로 분류되는 보건복지법인을 통해 집행되고 있기 때문으로 판단된다. 그리고 복지지출의 증가는 해당 부문 취업자 규모에도 직접적인 영향을 미치고 있는 것으로 판단된다. 여기서는 제3섹터의 경제규모와 취업자 규모를 살펴보고, 재원의 구성과 고용의 질에 대해서도 간략하게 살펴볼 것이다.

제1절 국제비교의 관점에서 본 한국 제3섹터

Salamon & Anheier는 정부의 사회복지지출과 비영리부문의 규모를 기준으로 각국 제3섹터 체제를 유형화하고 있다. 국가주의체제(Statist Regime)와 자유주의체제(Liberal Regime), 사회민주주의체제(Social Democratic Regime), 조합주의체제(Corporatist Regime)가 그것이다

(Salamon & Anheier, 2000). 국가주의체제는 사회복지지출과 비영리부문의 규모가 모두 작은 경우를 의미하고, 자유주의체제란 사회복지지출 수준은 낮으나 비영리부문의 규모는 큰 경우를 의미하며, 사회민주주의체제는 사회복지지출 수준은 높으나 비영리부문의 규모가 작은 경우를, 조합주의체제는 사회복지지출 수준이 높고 비영리부문의 규모도 큰 경우를 의미한다.

〈표 3-1〉 제3섹터 체제의 모델

		비영리조직 규모	
		작음	큼
정부의 사회복지지출	낮음	국가통제주의(Statist)	자유주의(Liberal)
	높음	사민주의(Social Democratic)	조합주의(Corporatist)

자료: Salamon & Anheier(2000)

1. 제3섹터의 고용규모

제3섹터의 고용규모는 크게 두 가지 방식으로 제시할 수 있다. 유급일자리와 무급일자리로 구분하는 것이다. 먼저 유급일자리란 전일제 외에도 기간제나 시간제를 포괄하는 것으로 이해할 수 있다. 이어 무급일자리는 자원봉사자의 투입 노동시간을 전일제 근로자의 노동시간으로 환산하여 산출한 수치를 지칭하는 것이다. 그리고 이 둘을 합친 결과가 <전체 유급·무급 노동자>로 표현되고 있다. 이처럼 자원봉사자의 노동시간을 제3섹터의 고용규모에 결합시키는 방식은 제3섹터의 성격 중 시민들의 자발적인 봉사를 중시하는 사고를 반영하고 있다.

Salamon의 Global Civil Society: An Overview에 따르면, 분석대상인 35개국의 제3섹터 고용규모(무급 포함)는 4.4%로 추정되며, 가장 규모가 큰 국가는 네덜란드로 14.4%로 나타나고 있다. 그리고 한국은 2.4%로 추정되고 있다. 이는 1995년 시점에서 제3섹터의 규모로 보면, 한국은 하위권에 속하고 있음을 의미하는 것이다. 물론 이 수치는 이후 분석방법을 달

리함에 따라 지속적으로 변화하고 있다. 그것은 한국의 제3섹터 경제규모 및 고용규모가 Salamon의 연구에서 과소 추정되었을 개연성을 말해주는 것이다. 이러한 국제비교에서 흥미로운 점은 유급노동자의 비중은 작으나 자원봉사자의 규모가 큰 국가들이다. 이들 국가는 주로 북유럽 사민주의 복지체제 국가들로 나타나고 있다. 이는 앞서 언급한 바와 같이, 각종 서비스 공급기능에서 복지국가의 역할이 지배적임에 따라, 제3섹터 조직들이 활동할 수 있는 여지가 크지 않기 때문이다. 더불어 협동조합 또한 회원중심의 상호적인 역할에 국한되어 기능하는 양상을 보여주고 있다. 전체 인구 중 자원봉사자 비율과 그들의 투입 노동시간의 규모에 따라 상이한 결과가 나타나게 되는데, 앞서 언급한 것과 유사하다는 점을 알 수 있다. 스웨덴은 2.5%에서 8.3%로 상위권 국가로 이동하게 되며, 미국 또한 7.8%에서 11.9%로 상위권 국가로 이동하게 된다. 그리고 이와는 다른 의미에서 전체적으로 제3섹터의 규모는 크지 않지만, 자원봉사조직의 역할이 중요한 국가로 이태리를 들 수 있다. 이태리는 스웨덴처럼 복지국가의 기능이 강력한 경우라고 말하기 힘들다. 하지만 카톨릭이라는 강력한 종교적 전통과 국가 복지의 상대적 저조 및 분권화에 따른 재정압박 등으로 자원봉사조직의 역할을 중시하는 경향이 존재하고 있는 것이다. 아이러니한 것은 이러한 한계에도 불구하고, 이태리는 사회적협동조합 등 사회적기업의 모태가 되는 주요한 실험이 있었다는 점이다(노대명, 2009). 그리고 서구국가들과 비교할 때, 개발도상국이나 저발전국은 제3섹터의 유급노동자 규모와 자원봉사자 규모가 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다.

〈표 3-2〉 각국 제3섹터의 고용규모(1995~1997년)

		전체 유급노동자	자원봉사자 비율	1000명당 FTE 자원봉사자	전체 유급·무급 노동자
유럽	Austria	4.5%	n.a.	41	5.7%
	Belgium	10.5%	30%	99	13.0%
	Finland	3.0%	33%	75	6.3%
	France	4.9%	23%	1,022	9.6%
	Germany	4.9%	26%	979	8.0%
	Ireland	11.5%	20%	32	14.2%
	Netherlands	12.5%	46%	678	18.7%
	Sweden	2.5%	51%	229	8.3%
	Spain	4.5%	12%	254	6.8%
	UK	6.2%	48%	1,120	10.5%
	평 균	6.9%	32.1%	452.9	10.3%
기타 선진국	Australia	7.2%	19%	177	10.1%
	Israel	9.2%	12%	32	11.0%
	Japan	3.5%	매우낮음	695	4.6%
	U.S.	7.8%	49%	4,995	11.9%
	평 균	6.9%	26.7%	1475	9.4%
중동부 유럽	Czech Rep.	1.7%	n.a.	94	2.7%
	Hungary	1.3%	7%	10	1.6%
	Romania	0.6%	34%	91	1.3%
	Slovakia	0.9%	n.a.	7	1.2%
	평 균	1.1%	20.5%	51	1.7%
중남미	Argentina	3.7%	20%	64	6.0%
	Brazil	2.3%	12%	139	2.5%
	Colombia	2.4%	48%	111	3.1%
	Mexico	0.4%	n.a.	47	0.7%
	Peru	2.4%	31%	26	2.9%
	평 균	2.2%	27.8%	77	3.0%
전체 평균		4.8%	26.8%	194	6.9%

주: Wages + imputed value of voluntary labor, imputed value of voluntary labor also added to GDP.
 자료: Anheier and Salamon, 1999; Salamon et al, 1999, 노대명 외(2008)에서 인용

그리고 아래 표는 제3섹터의 고용규모를 주요 활용영역별 비중으로 나타내고 있다. 여기서는 한국 제3섹터의 규모에 대한 기초적인 자료가 공개되어 있다는 점에서 이후의 설명에도 유용한 의미를 갖게 될 것이다.

〈표 3-3〉 35개국의 영역별 시민사회섹터 FTE 유급종사자 비율

	문화	교육	보건	사회서비스	환경	개발
호주	16.4	23.3	18.6	20.1	0.5	10.8
벨기에	4.9	38.8	30.4	13.8	0.5	9.9
핀란드	14.2	25.0	23.0	17.8	1.0	2.4
프랑스	12.1	20.7	15.5	39.7	1.0	5.5
독일	5.4	11.7	30.6	38.8	0.8	6.1
헝가리	38.1	10.0	4.5	11.1	2.0	13.2
아일랜드	6.0	53.7	27.6	4.5	0.9	4.3
이스라엘	5.9	50.3	27.0	10.9	0.8	1.0
이탈리아	11.9	20.3	21.6	27.5	0.5	5.1
일본	3.1	22.5	47.1	16.6	0.4	0.3
멕시코	7.7	43.2	8.1	8.7	0.7	0.5
네덜란드	4.1	27.4	42.6	18.9	1.0	2.5
노르웨이	13.3	25.9	10.3	25.9	0.2	2.6
한국	4.9	52.0	26.8	9.3	0.0	0.0
스페인	11.8	25.1	12.2	31.8	0.3	11.2
스웨덴	26.9	20.8	3.3	17.8	2.0	6.1
영국	24.5	41.5	4.3	13.1	1.3	7.6
미국	7.3	21.5	46.3	13.5	0.0	6.3

	시민활동	자선	국제	전문	기타	전체(천명)
호주	3.2	0.1	0.2	4.3	2.6	402.6
벨기에	0.4	0.2	0.2	0.9	0.0	357.8
핀란드	8.7	0.0	0.3	7.2	0.3	62.8
프랑스	1.9	0.0	1.8	1.8	0.0	959.8
독일	1.6	0.4	0.7	3.9	0.0	1440.9
헝가리	1.0	3.3	0.8	16.1	0.0	44.9
아일랜드	0.4	0.1	0.3	2.2	0.0	118.7
이스라엘	0.4	2.0	0.1	1.8	0.0	145.4
이탈리아	2.0	0.1	0.2	8.9	1.8	568.5
일본	0.2	0.2	0.4	5.0	4.3	2140.1
멕시코	0.3	0.3	0.0	30.5	0.0	93.8
네덜란드	0.6	0.4	0.6	1.9	0.0	661.7
노르웨이	2.9	0.2	1.8	16.8	0.1	60.0
한국	2.7	0.0	0.0	4.3	0.0	413.3
스페인	3.4	0.1	2.0	1.8	0.3	475.2
스웨덴	3.7	0.6	2.7	14.8	1.1	82.6
영국	0.7	0.7	3.8	2.6	0.0	1415.7
미국	1.8	0.3	0.0	2.9	0.0	8554.9

자료: Salamon & Sokolowski & List(2003)를 수정

2. 제3섹터의 수입·지출구조

제3섹터의 특징을 나타내는 가장 중요한 변수 중 하나는 수입구조라고 말할 수 있다. Salamon의 연구결과에 따르면, 분석대상 국가 제3섹터 조직들의 현금수입에서 이용료가 차지하는 비중은 53.4%, 정부지원금은 34.9%, 기부금은 11.7%로 나타나고 있다. 그리고 이 비율은 영미국가와 북유럽국가들이 유사한 것으로 나타나고 있다. 하지만 그 성격은 조금 상이하다는 점을 언급해야 할 것이다. 앞서 제3섹터 고용의 기능별 분포를 보면, 미국은 비영리민간단체들이 보건복지서비스에 참여하는 비중이 높고, 이러한 단체들이 이용자 및 제3자가 지불하는 비용에 의존하고 있다면, 스웨덴은 보건복지서비스 부문의 제3섹터 비중이 낮은 것으로 나타나고 있기 때문이다. 그리고 이들 유럽대륙국가들은 이들 국가와 정반대의 경향을 보여주고 있다. 그것은 전체 현금수입에서 정부지원금이 차지하는 비중이 57.6%, 이용료가 차지하는 비중이 35.4%로 나타나고 있다. 이는 이들 국가의 경우, 비영리단체들이 보건복지서비스부문에 참여하는 비중이 높고, 정부가 그 비용을 부담하는 경우가 많다는 것을 의미한다.

이들 서구국가와 비교할 때, 한국과 일본은 전형적으로 복지국가의 저발전 또는 정부에 의한 제3섹터 지원이 취약한 국가의 모습을 보여주고 있다. 제3섹터 조직의 현금수입에서 이용료가 차지하는 비중은 한국과 일본의 평균은 61.8%이며, 한국만을 보면, 71.4%로 나타나고 있다. 이는 한국 제3섹터의 수입구조가 시민사회의 자체 재원에 의존하는 경향을 나타내고 있다는 것을 의미한다. 그리고 시민사회의 저발전이 제3섹터의 발전을 추동하지 못하고 있음을 시사하는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 이는 자원봉사 등의 전체적인 지원을 보더라도 그 경향성이 바뀌지 않는다는 점을 알 수 있다. 하지만 이 문제와 관련해서 지난 수년간 한국사회에서 정부지원이 빠르게 증가했을 개연성에 주목할 필요가 있다.

〈표 3-4〉 국가유형별 제3섹터의 특징

	전체	영미국가	북유럽	유럽대륙	아시아 (한국/일본)	한국
고용규모(FTE)						
- 유급	2.8	5.2	2.3	5.4	2.5	1.9
- 자원봉사	1.6	3.0	4.1	2.3	0.8	0.6
- 전체	4.4	8.2	6.5	7.8	3.3	2.4
인력의 구성						
- 서비스	63.3	69.2	33.6	72.7	78.4	81.9
- 대의	32.4	27.4	63.6	24.5	14.9	18.1
- 기타	4.3	3.4	2.9	2.9	6.7	0.0
현금수입						
- 이용료	53.4	54.6	59.4	35.4	61.8	71.4
- 정부	34.9	36.1	33.3	57.6	34.8	24.3
- 기부금	11.7	9.3	7.3	7.0	3.5	4.4
전체 지원						
- 이용료	42.4	44.4	35.0	27.7	55.7	63.5
- 정부	27.2	29.2	19.9	45.7	31.6	21.6
- 기부금	30.4	26.4	45.0	26.6	12.8	14.9

자료: Salamon & Sokolowski & List(2003)를 수정 보완

앞서 제3섹터 조직들의 수입·지출구조와 관련해서 각국의 복지지출수준과 복지제도의 운영방식이 매우 큰 영향을 미치고 있다는 점을 지적하였다. 이는 지난 10년간 급속한 속도로 진행되었던 복지체제의 변화가 이들 조직의 수입구조에 어떤 형태로든 영향을 미쳤을 개연성을 감안해야 한다. 그것은 서구 복지국가들의 경우에는 복지축소(Welfare Retrenchment)의 경향으로 인해, 제3섹터 조직들의 수입구조에서 정부지원이 차지하는 비중이 증가했을 개연성이 있다는 것을 의미한다. 이는 공공부문이 직접 공급하던 많은 서비스들이 비영리민간단체와 영리민간단체에게 위탁되는 과정을 통해, 제3섹터 조직들이 급격하게 성장하였다는 최근의 분석결과에 따른 것이다.

그리고 한국은 정반대의 경향으로 인해 제3섹터의 수입구조가 크게 변화했을 개연성이 높다. 1997년 외환위기를 기점으로 한국사회는 복지지출이 빠르게 증가하고 있으며, 이는 한국 제3섹터 조직들의 수입구조에서 정부의 지원금이 차지하는 비중이 큰 폭으로 변화하였을 개연성이 매우 높기 때문

이다. 달리 표현하면, 한국사회는 복지확장(Welfare Expansion)을 통해 제 3섹터의 수입구조가 변화하는 경우에 해당된다는 것을 의미한다. 물론 이것은 미리 단정할 수 없다. 이후의 분석결과를 통해, 한국 제3섹터 조직들의 수입구조와 비교함으로써 가능한 것이기 때문이다(노대명 외, 2008).

제2절 한국 제3섹터에 대한 선행연구

한국 제3섹터에 대한 연구는 최근에 이르러서야 본격적으로 경제규모와 고용규모에 천착하기 시작하였다. 하지만 그 연구성과는 다양한 측면에서 높이 평가할 수 있을 것이다. 그것은 향후 한국 제3섹터 연구에 필요한 기초적인 정보를 제공하고 있기 때문이다. 여기서는 이 주제와 관련해서 크게 두 가지 연구결과를 인용하고자 한다. 하나는 박태규(2006)이며, 다른 하나는 김혜원 외(2008)이다. 특히 후자의 연구는 방대한 통계자료에 대한 분석을 통해 비영리단체를 업종별로 판별하고, 경제규모와 고용규모를 추정하였다는 점에서 주목할 필요가 있다.

박태규의 연구결과는 이 주제에 관한 한 단연 선도적인 역할을 한 것으로 평가할 수 있다. 아래 표는 한국은행의 국민계정 자료를 활용하여 비영리부문의 경제규모를 추정한 것이다. 물론 필자는 다른 논문을 통해 비영리단체의 고용규모도 추정한 바 있다. 하지만 여기서는 뒤에 인용될 고용규모에 대한 보다 상세한 연구결과가 있다는 점에서 경제규모에 대한 추정결과를 소개하는데 그치고자 한다. 이 표에 따르면, 1997년과 2003년 한국사회의 비영리부문의 경제규모는 GDP의 3.38%와 3.92%로 추정되고 있다. 이는 약 6년의 기간 중 0.54%p가 증가했음을 의미하는 것이다. 그리고 비영리부문을 업종별로 살펴보면, 2003년 가장 큰 비중을 차지하는 업종은 교육부문으로 추정된다. 한 가지 특이점은 의료보건부문의 경제규모가 1997년의 추정치와 비교할 때, 큰 폭으로 증가한 것으로 나타나고 있다는 것이다. 이는 비영리부문에 대한 판별기준에서 전체 의료법인이 포함된 것인지,

비영리단체가 운영하는 의료법인이 포함된 것인지에 따른 차이로 판단된다.

〈표 3-5〉 비영리 부문의 경상비지출 규모

	1997		2003	
	억원	GDP의 %	억원	GDP의 %
오락문화	2,806	0.06	29,083	0.40
교육연구	73,549	1.50	93,488	1.29
의료보건	3,812	0.08	91,895	1.27
사회복지	7,951	0.16	14,517	0.20
사회시민단체	4,147	0.08	3,701	0.05
종교	31,405	0.64	27,310	0.38
전문가단체	7,780	0.16	23,728	0.33
전체	165,758	3.38	283,759	3.92

자료: 박태규(2006)의 표를 수정

김혜원은 비영리부문의 취업자 규모를 추정함에 있어 사업체기초통계조사와 경제활동인구조사를 토대로 다양한 시도를 하고 있다(김혜원 외, 2008). 아래 표는 사업체 기초통계조사와 경제활동인구조사 원자료를 활용하여 정부부문, 민간영리부문, 민간비영리부문의 취업자 규모 및 비중을 나타낸 것이다. 이 표에 따르면, 2006년 한국의 비영리부문 취업자 비중은 사업체 기초통계조사 자료에 따르면, 전체 취업자의 9.3%로 추정되나, 비경제활동인구조사에 따르면 6.2%로 추정되는 것으로 나타나고 있다. 이처럼 두 자료 간의 수치가 큰 차이를 보이는 것은 각 업종별로 비영리민간단체를 어떻게 판별하는가에 따른 것이다. 물론 두 수치의 차이가 매우 크다는 한계는 존재한다. 하지만 그렇다 하더라도 이러한 추정시도는 매우 중요한 의미를 갖는 것으로 이해할 수 있다. 그리고 업종별로 추정치의 차이가 큰 부문을 보면, 농어업 부문을 예로 들 수 있다. 하지만 보다 구체적으로 보건복지부문을 구분하는 경우 더 큰 차이가 발생할 개연성도 부인하기 힘들 것이다.

〈표 3-6〉 산업 내 제3섹터의 비중(2006년 기준)

	대분류 기호	사업체 기초통계조사 기준			경제활동인구 조사 기준
		제3섹터	영리	정부	
농업	A	73.9	23.0	3.1	1.1
어업	B	40.2	57.1	2.7	3.8
광업	C	15.5	84.5	0.0	15.9
제조업	D	0.8	99.2	0.0	0.6
전기가스	E	41.4	40.5	18.1	36.7
건설	F	0.9	98.8	0.3	0.4
도소매	G	1.3	98.7	0.0	0.8
숙박음식	H	0.4	99.5	0.1	0.3
운수	I	6.3	93.2	0.4	4.8
통신	J	0.7	65.2	34.0	0.3
금융보험	K	25.8	74.2	0.0	20.3
부동산임대	L	32.9	67.0	0.1	27.3
사업서비스	M	7.6	91.0	1.4	5.4
공공행정	N	0.0	0.0	100.0	0.0
교육	O	25.0	35.1	39.9	18.8
보건복지	P	44.0	51.4	4.6	44.7
오락문화운동	Q	9.7	83.9	6.4	7.3
기타공공수리	R	26.3	72.9	0.8	16.8
가사	S				
국제	T				
전체		9.3	83.0	7.7	6.2

자료: 통계청(2006), 사업체기초통계조사 원자료통계청(2006), 경제활동인구조사 원자료. 김해원 외(2008)에서 인용

위에 언급한 바와 같이 비영리부문의 취업자 수가 증가하였다면, 그것이 구체적으로 어떠한 의미를 갖는지 살펴볼 필요가 있다. 그것은 고용유발효과를 통해 단위투입비용 당 고용규모를 비교함으로써, 일자리의 질이 어떻게 변화하여 왔는지 살펴보아야 한다는 것을 의미한다. 아래 표는 민간비영리부문의 고용유발효과가 정부부문이나 민간영리부문에 비해 매우 높게 나타나고 있다는 점, 그리고 그것이 점차 낮아지고 있다는 점을 보여준다. 그것은 비영리부문에서 일하는 노동자의 평균 임금이 상대적으로 낮을 개연성을 말해주는 것이다. 그리고 이 문제와 관련해서는 비영리부문 내부의 임금격차 문제에 대해서도 주목할 필요가 있다. 그것은 같은 비영리부문이라

도 의료부문과 사회복지부문 간에는 매우 큰 임금격차가 존재하고 있다는 점이다. 따라서 상대적으로 고용규모가 큰 의료부문을 제외하는 경우, 비영리부문의 임금은 더 낮은 것으로 나타날 수 있다(노대명 외, 2008).

〈표 3-7〉 비영리 부문의 고용유발효과

		취업자	피고용자
1993	정부부문	39.1	34.1
	민간영리	36.3	23.1
	민간비영리	57.6	39.5
1998	정부부문	33.0	28.1
	민간영리	25.7	15.6
	민간비영리	46.4	31.6
2000	정부부문	25.1	21.9
	민간영리	20.7	12.6
	민간비영리	38.0	29.4
2003	정부부문	20.1	17.6
	민간영리	17.7	11.6
	민간비영리	30.7	26.6

주: 해당 산업에 10억 원을 투자할 때 증가하는 취업자 및 피고용자 수를 의미.
 자료: 김혜원 외(2008)

김혜원의 연구결과는 제3섹터 조직의 임금수준을 영리부문과 비교하는 문제와 관련해서는 업종별로 영리와 비영리의 구분방식이 갖는 한계에서 자유롭지 못한 것처럼 보인다. 그것은 비영리부문의 평균임금이 일부 업종에서 영리부문보다 높은 것으로 나타나고 있지만, 이는 상당부분 비영리부문에 영리적 성격을 갖는 조직이 혼재된 효과일 개연성이 있기 때문이다.

이 문제와 관련해서 보건복지부문의 수치를 중심으로 간략하게 설명할 필요가 있다(노대명 외, 2008). 보건복지부문 제3섹터 조직의 전체 투입비용에서 인건비가 차지하는 비중은 48.2%로 나타나며, 이는 영리조직들의 36.87%보다 약 10%이상 높은 수준이다. 전체 투자비용 대비 수익률을 보면, 제3섹터 조직들은 약 10.93%로 나타나는데 비해, 영리조직들은

25.97%에 이르는 것을 알 수 있다. 이는 제3섹터 조직들이 영리사업체에 비해 노동집약적으로 사업을 수행하고 있으며, 상대적으로 수익률이 저조하다는 것을 의미한다. 그리고 보건의료부문은 영리부문과 비영리부문간 임금격차가 매우 크며, 제3섹터 조직이라도 보건부문과 복지부문의 임금격차가 매우 크다는 점이다.

제3절 한국 제3섹터의 규모와 실태

한국 제3섹터의 경제규모와 고용규모 그리고 고용조건과 관련한 실태분석은 개념정의 및 데이터와 관련된 기초적인 한계를 안고 있다. 그리고 이는 근본적으로 두 가지 쟁점을 야기하고 있다. 하나는 제3섹터 조직의 성격을 어떻게 규정할 것인가 하는 점이다. 그것은 협동조합을 포함할 것인가의 문제보다, 비영리단체의 성격을 갖지 않지만, 법적으로 비영리법인으로 분류된 조직들의 문제인 것이다. 따라서 이를 어떻게 판별할 것인가의 문제가 향후 제3섹터 연구와 관련해서 중요한 쟁점이 될 것이다. 다른 하나는 각종 데이터가 이러한 분류기준을 뒷받침할 수 있는가 하는 점이다. 제3섹터의 규모추정과 관련된 연구는 각 사업체의 분류과정에서 연구자의 자의성이 개입될 개연성이 매우 높다. 그리고 그것은 전체 고용규모와 사업부문별 규모추정 등에 큰 영향을 미칠 수 있다. 이는 제3섹터와 관련된 거의 모든 연구자들이 안고 있는 고민이다. 그리고 Survey Data의 경우에도 모집단에 대한 통계자체가 분명하지 않은 상황에서 신뢰성 있는 통계를 작성하기 힘들다. 통계청이나 국세청에서 제3섹터와 관련된 별도의 행정통계자료를 생산하지 않는 한, 규모추정과 관련된 논의는 이러한 기초적인 고민에서 벗어나기 어려운 것이다. 따라서 여기서는 이러한 한계를 전제로 주요 실태를 살펴보고자 한다.

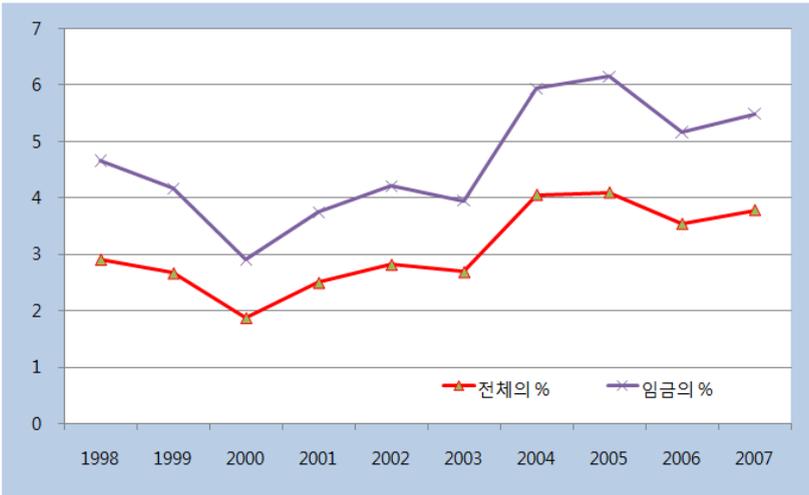
1. 제3섹터 취업자 규모의 추이

앞서 언급한 바와 같이, 제3섹터 취업자 규모를 추정할 수 있는 신뢰성 높은 데이터를 발견하기는 힘들다. 따라서 여기서는 다양한 선택 중 노동패널 데이터를 활용하여 그 규모를 추정하기로 한다.

노동패널데이터는 개인데이터에서 임금근로자가 취업할 기업체의 형태를 질문하고 있으며, 이는 제3차와 제6차 시점에 일부 항목이 변화하였으나, 나머지 시점에서는 비교적 일관되게 사단법인, 재단법인, 시민단체와 종교 단체를 예시하고 있다. 물론 이것이 전체 제3섹터 취업자 규모를 대표한다고 간주하기는 힘들다. 그것은 사단법인 등의 형태로 포괄하지 못하는 사회복지법인 등을 판별할 수 없기 때문이다. 그리고 2004년 조사표에 시민단체 항목이 추가됨으로써 2003년~2004년 사이 제3섹터 취업자 규모가 크게 증가하였다는 점도 지적해야 할 사항이다(김혜원 외, 2008). 이는 실제 해당 부문의 취업자 비중이 증가한 효과라고 해석하는데 한계가 있음을 의미하는 것이다. 그럼에도 이후의 시점에서 제3섹터 취업자 규모에서 변화가 나타나고 있다는 점을 감안하면, 노동패널 자료를 활용하여 제3섹터 취업자의 추세를 제시할 필요가 있다.

아래 그림은 제3섹터 취업자 규모를 기업형태만을 고려하여 산출한 뒤, 그것을 전체 임금근로자와 전체 취업자를 각각 모수로 하여 그 비중을 나타낸 것이다. 김혜원 외(2008)에서 산출한 수치는 임금근로자 대비 비중으로 판단되는 바, 여기서는 전체 취업자 대비 비중으로 환산하였다. 이를 보면, 1998년 제3섹터 취업자 비중은 2.91%로 추정되며, 2000년 1.88%까지 감소하다, 지속적으로 증가하여 2005년에는 4.09%에 이르렀으나, 2006년에는 다시 3.54%로 감소하고, 2007년에는 3.78%로 소폭 증가하는 양상을 나타내고 있다. 데이터 자체에서 항목분류의 문제가 있었다고는 하지만, 2004년 이후 제3섹터 취업자 규모는 소폭의 감소를 나타내는 것으로 판단된다.

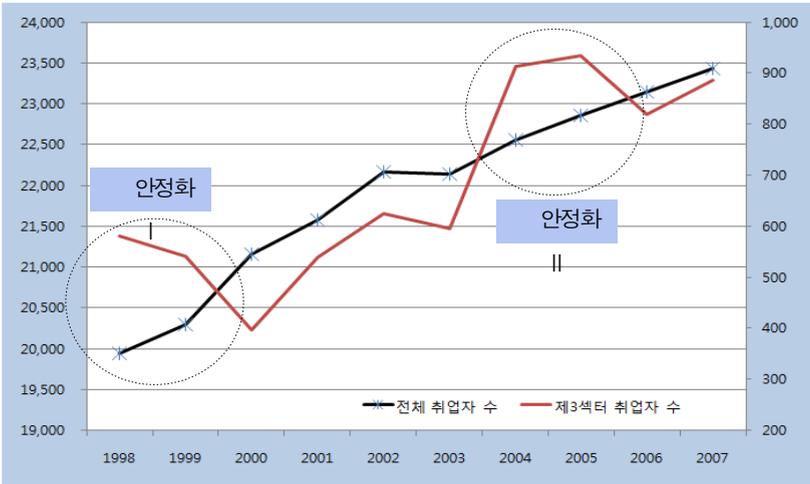
[그림 3-1] 노동패널을 활용한 제3섹터 취업자 비중 추이



주: 제3섹터 취업자는 개인데이터에서 기업형태에 관한 질문 중 사단법인 및 재단법인 취업자, 그리고 시민단체와 종교단체 취업자 규모를 모두 포함한 것임.
 자료: 한국노동연구원, 노동패널 제1차~제10차 자료를 가공

위의 자료를 토대로 한국 제3섹터 취업자 규모를 산출하고, 이를 전체 취업자 추이와 함께 그림으로 나타내면, 매우 흥미로운 결과를 얻을 수 있다. 물론 각 년도별 수치에 대해 높은 신뢰도를 부여하기 힘들며, 전체적인 추세를 이해하는 참고자료로서의 가치를 갖는다는 점을 언급해 둔다. 아래 그림에 따르면, 제3섹터의 취업자 규모는 외환위기와 2003년 신용대란 직후에 전체 부문의 일자리에 비해 상대적으로 높은 증가세를 나타내 왔다고 말할 수 있다. 이는 전체 일자리 증가에는 큰 영향을 미쳤다고 말하기 힘들지만, 이를 통해 실업과 빈곤 충격으로 인해 나타나는 사회문제를 해결하는데 일정 정도의 역할을 수행했다고 말할 수 있을 것이다. 이것이 제한적 이나마 외부의 경제적 충격을 흡수하는 경기조정자(counter-cyclical force) 역할을 하고 있다는 가설을 설정할 수 있게 하는 것이다.

[그림 3-2] 우리나라의 전체 취업자 및 제3섹터 취업자 추이



2. 제3섹터 조직의 법인형태별 사업분야별 현황

제3섹터 조직의 분포를 ICMPO에 의한 분류와 법인형태에 따른 분류를 교차시켜 살펴보면, 한국 제3섹터 조직이 어떠한 부문에 어떠한 조직형태로 자리하고 있는지 알 수 있다. 아래 표의 각 셀은 전체의 %를 지칭한다. 이를 구체적으로 살펴보면, 법인형태별로는 사단법인과 비법인등록민간단체가 각각 38.1%와 34.4%로 전체 조직의 72.5%를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 그리고 재단법인이 17.2%, 사회복지법인이 5.6%를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 이처럼 법인형태별로 보면, 해당 법인이 실제 어떠한 사업 부문에 주력하고 있는지 이해하기 힘들다. 따라서 사업분야별로 보면, 복지 부문이 47.1%로 가장 큰 비중을 차지하고, 다음이 교육부문으로 10.7%를 차지하고 있다. 이는 우리나라 제3섹터 조직들은 그것이 설령 사회복지법인이 아니더라도 상당수가 사회복지분야에 종사하고 있음을 알 수 있다. 이는 복지분야의 제3섹터 조직이 한국 제3섹터 조직에서 매우 큰 비중을 차지하고 있음을 말해주는 것이다.

〈표 3-8〉 제3섹터 조직의 법인형태별, 사업분야별 분포

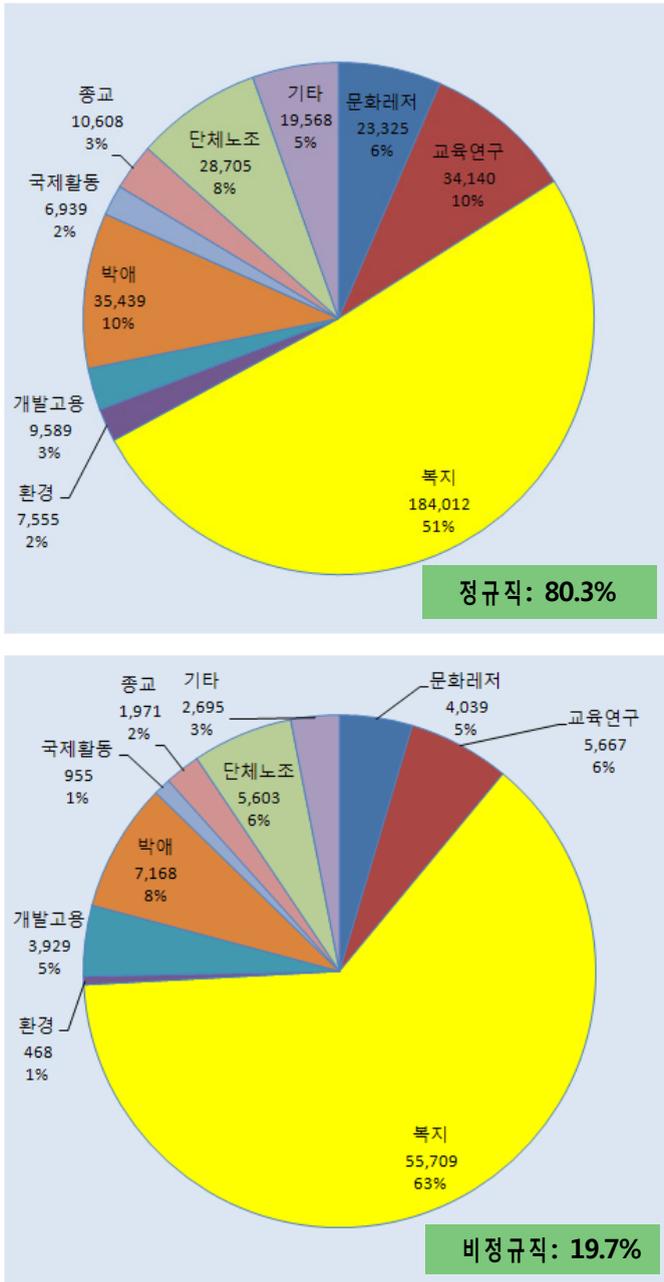
(전체의 %)

	재단 법인	사단 법인	비법인 등록민간 단체	비법인 미등록 민간단체	사회복지 법인	학교법인	비영리 법인	기타	전체
문화레저	0.8	3.3	2.4	0.1			0.2		6.8
교육연구	3.7	3.6	3.0	0.4		0.0	0.0	0.0	10.7
복지	9.5	15.5	15.7	0.7	5.3	0.1	0.0	0.4	47.1
환경	0.1	1.9	1.4	0.1			0.1	0.3	3.8
개발주택	0.7	2.0	2.6	0.2	0.0			0.0	5.6
박애	0.1	1.9	0.9	0.0	0.0				3.0
국제활동	0.1	2.4	0.3	0.1	0.0			0.0	3.0
종교	0.8	0.6	1.4	0.6					3.3
단체노조	0.4	4.4	4.6	0.5	0.2	0.1		0.1	10.3
기타	1.1	2.6	2.1	0.7			0.0	0.0	6.5
전체	17.2	38.1	34.4	3.3	5.6	0.2	0.4	0.9	100

자료: 노태명 외(2008)의 자료를 가공

앞서 언급한 바와 같이 전체 제3섹터에서 복지분야에서 활동하는 조직의 비중은 취업자 측면에서 보면, 더욱 크게 나타나는 것을 알 수 있다. 아래 그림은 제3섹터의 전체 취업자를 정규직과 비정규직으로 구분하고, 두 집단의 취업자를 100으로 각 사업분야별 취업자 비중을 나타낸 것이다. 참고로 이 자료에서 제3섹터 취업자 중 정규직 비중은 80.3%로, 비정규직 비중은 19.7%로 추정되고 있다. 이 각각의 집단에서 복지부문이 차지하는 비중은 정규직의 51%에 달하는 것으로 추정되며, 비정규직의 63%에 달하는 것으로 추정되고 있다. 이는 복지부문 제3섹터 조직이 전체 제3섹터 취업자 규모변화에 큰 영향을 미치고 있음을 시사한다.

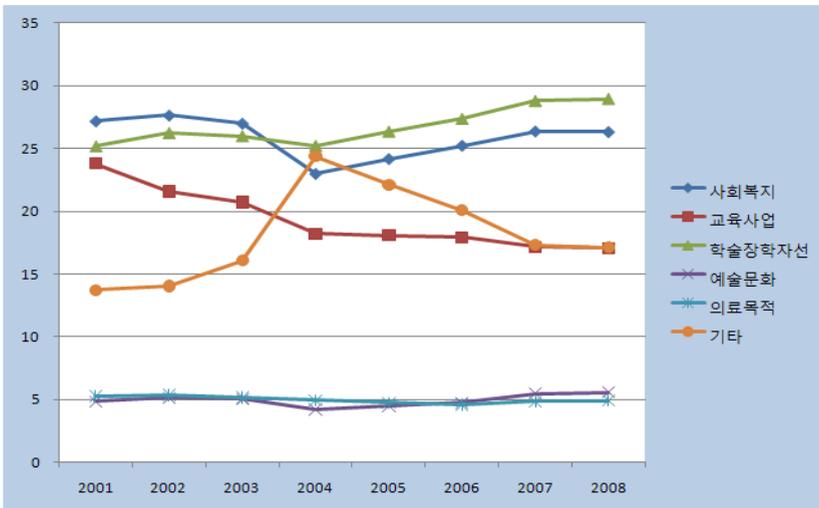
[그림 3-3] 제3섹터 조직의 활동분야별 정규직 및 비정규직 근로자 비중



자료: 노대명 외(2008)의 자료를 가공

이제 위의 자료와 다른 시도별, 유형별 공익법인 현황자료를 토대로 2001년 이후 우리나라의 제3섹터 조직들이 어떠한 사업부문을 중심으로 활동해 왔으며, 그 추이가 어떠한지 살펴볼 필요가 있다. 아래 그림은 위의 분석결과는 다소 다른 결과를 보여주고 있다. 2008년 현재 가장 큰 비중을 차지하는 공익법인은 학술장학자선을 목적으로 하는 조직으로 전체 공익법인의 28.9%를 차지하며, 교육사업을 목적으로 하는 조직 17.1%를 포함하면, 46.0%에 이르는 것을 알 수 있다. 그리고 사회복지사업을 목적으로 하는 공익법인은 약 26.3%로 추정되고 있다. 물론 이러한 분석결과는 그것이 공익법인을 대상으로 하는 분석결과이며, 법인등록시 고유목적사업이 매우 복합적이라는 점을 감안해서 해석해야 할 것이다. 아래 그림에서 주목해야 할 점은 이러한 분포보다 그 추이라 할 것이다. 그것은 매우 <뉘앙스>있는 해석을 가능하게 하는데, 사회복지사업과 재단형태의 학술장학사업을 하는 조직의 증가세가 다른 조직에 비해 매우 높게 나타나고 있다는 점이다.

[그림 3-4] 제3섹터 조직의 사업영역별 비중 추이

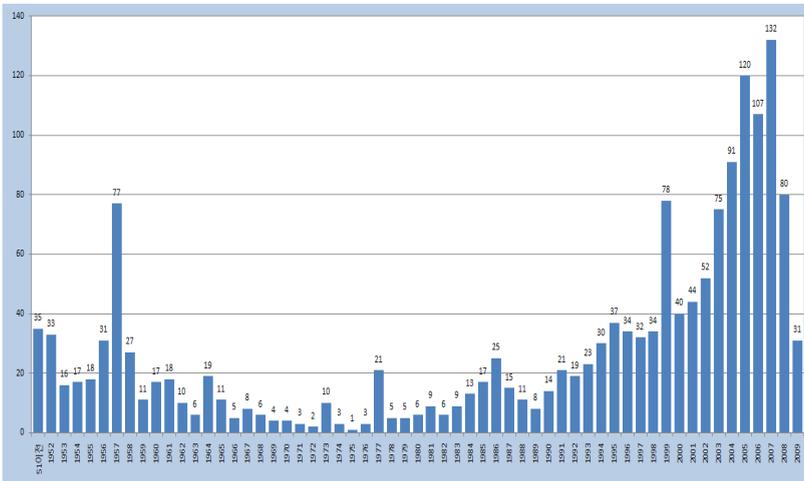


자료: 국세청(2010), 『시도별, 유형별 공익법인 현황』

3. 사회복지법인의 현황과 추이

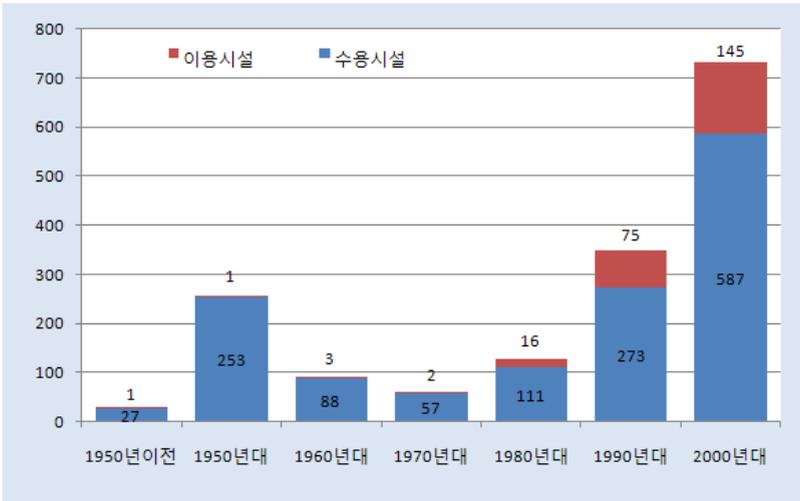
앞서 언급한 바와 같이, 사회복지분야에 종사하는 제3섹터 조직은 사회복지법인의 형태를 띤 조직보다 기타 법인이 더 큰 비중을 차지하고 있다. 그렇다면, 여기서는 사회복지법인의 규모와 추이에 대해 간략하게 살펴보기로 한다. 2009년 12월 현재 보건복지부에 등록된 사회복지법인은 약 1,660개로 추정된다. 그리고 이들 법인은 주로 2000년대 이후 활발하게 설립된 것을 알 수 있다. 아래 그림은 1950년 이후 사회복지법인의 설립추이를 보면, 6.25이후의 사회수요에 부응하는 차원에서 많은 법인이 설립되었고, 1980년대 중반이후 차츰 증가하는 양상을 나타내 왔으며, 외환위기와 2003년 위기이후 큰 폭으로 증가한 것으로 나타나고 있다. 그리고 이어지는 그림은 이들 사회복지법인이 1990년대 이전까지는 주로 수용시설 중심의 법인이었으며, 1990년대 이후에 와서야 이용시설이 증가하였음을 보여주고 있다.

[그림 3-5] 사회복지법인의 연도별 설립기관 추이



자료: 보건복지부(2010), 『사회복지법인 현황』

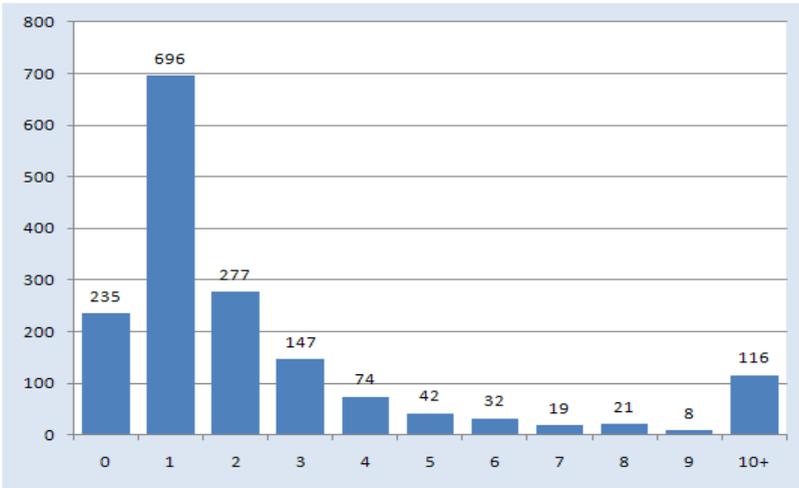
[그림 3-6] 법인의 시설유형별 설립연대별 설립기관 추이



자료: 보건복지부(2010), 『사회복지법인 현황』

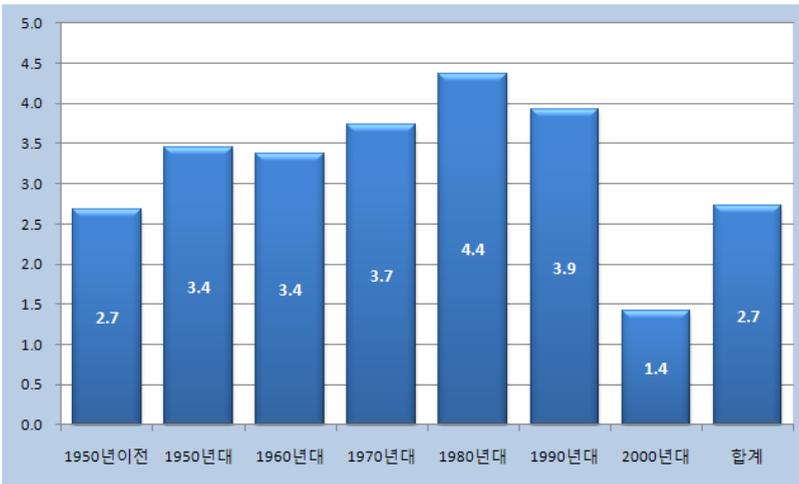
그리고 사회복지법인이 다양한 사업을 위탁운영하고 있다는 점에서 얼마나 많은 시설 등을 운영하고 있는지 살펴보면, 평균 2.7개의 시설을 운영하는 것으로 추정된다. 그것은 하나의 사회복지법인이 다양한 사업분야에서 활동하고 있음을 의미하는 것이다. 아래 그림은 전체 사회복지법인 중 운영하는 시설이 없는 단체가 14.5%를 차지하며, 1개를 운영하는 단체가 43.0%를 차지하고, 2개를 운영하는 단체가 17.1%를 차지하고 있음을 보여준다. 그리고 10개 이상을 운영하는 단체가 7.2%에 이르는 것으로 나타나고 있다. 흥미로운 점은 운영하는 시설의 수로 보면, 10개 이상을 운영하는 법인이 전체 시설의 41.8%를 운영하고 있다는 점이다. 이는 자원의 집중화 경향이 존재하고 있음을 의미하는 것으로 판단된다. 이어지는 그림은 설립연도별로 운영하는 시설의 개수가 어떠한 차이를 보이고 있는지 나타낸 것이다.

[그림 3-7] 사회복지법인의 운영시설 규모별 분포



자료: 보건복지부(2010), 『사회복지법인 현황』

[그림 3-8] 사회복지법인의 설립연대별 평균 운영시설 개수

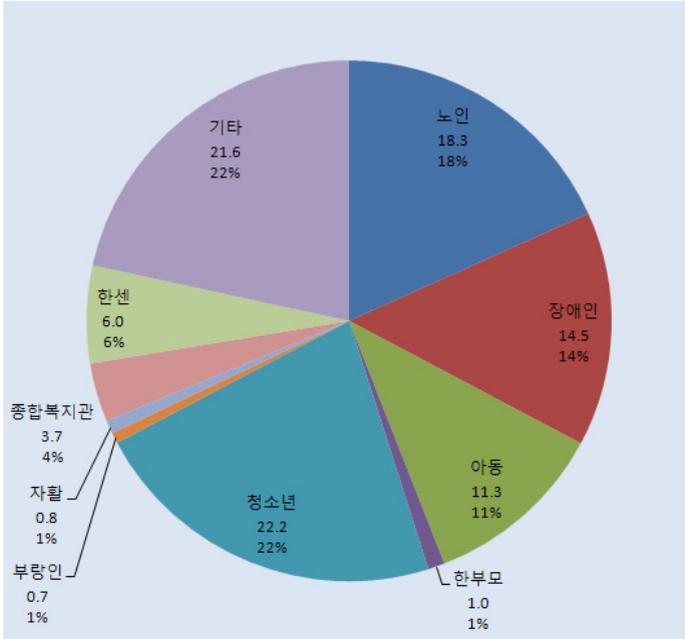


자료: 보건복지부(2010), 『사회복지법인 현황』

끝으로 사회복지법인 운영시설을 사업영역별로 보면, 다양한 분야에 폭 넓게 분포하는 것을 알 수 있다. 아래 그림에 따르면, 2009년말 현재 청소년 대상 시설이 22%로 가장 크고, 노인 대상 시설이 18%, 장애인 대상

시설이 14%, 아동 대상 시설이 11% 순으로 나타나고 있다.

[그림 3-9] 사회복지법인 운영시설의 사업영역별 분포



자료: 보건복지부(2010), 『사회복지법인 현황』

4. 비영리민간단체의 현황

<비영리민간단체지원법>이 제정된 이후, 우리나라의 비영리단체현황에 대한 기초적인 자료가 발표되고 있다. 이 자료를 토대로 비영리민간단체의 현황과 추이를 살펴보면 아래 표와 같다. 먼저 2006년 9월과 2010년 9월 두 시점을 기준으로 살펴보면, 중앙부처에 등록된 비영리민간단체는 589개에서 908개로 약 49.8% 증가하였으며, 자치단체에 등록된 비영리민간단체는 5,724개에서 8,414개로 47.0%가 증가한 것으로 나타나고 있다. 등록단체 규모별로 보면, 행안부, 환경부, 보건복지부 순으로 비중이 크고, 자치단

체는 경기도, 서울시 순으로 크게 나타나고 있다. 그리고 증가세를 보면, 여성부와 전북이 가장 빠른 성장세를 나타내고 있다.

〈표 3-9〉 비영리민간단체의 현황과 추이

		2006.9.30	2010.9.30	증감률
중앙 부처	행정자치부	118	179	51.7
	환경부	88	128	45.5
	보건복지부	87	122	40.2
	문화관광부	84	110	31.0
	외통부	64	107	67.2
	통일부	63	95	50.8
	노동부	25	40	60.0
	교과부	22	38	72.7
	농림부	22	32	45.5
	여성부	16	57	256.3
	소 계	589	908	49.8
시도 및 시군구	서울	778	1,146	47.3
	부산	395	529	33.9
	대구	246	322	30.9
	인천	320	481	50.3
	광주	234	358	53.0
	대전	210	349	66.2
	울산	196	264	34.7
	경기	990	1,489	50.4
	강원	217	243	12.0
	충북	240	313	30.4
	충남	238	336	41.2
	전북	396	776	96.0
	전남	293	461	57.3
	경북	392	573	46.2
	경남	382	514	34.6
	제주	197	260	32.0
	소 계	5,724	8,414	47.0
전 체	6,441	9,488	47.3	

자료: 통계청(2010), 비영리민간단체 등록현황(2009년 09.30일 기준)

제4절 한국 제3섹터의 실태와 관련한 쟁점

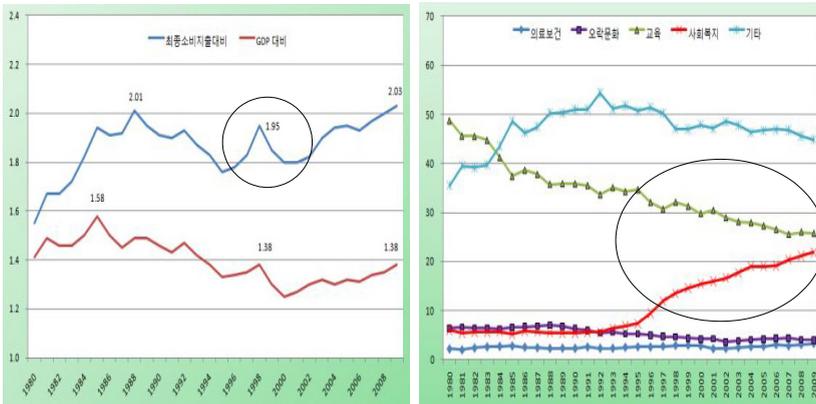
제3섹터와 관련된 이론적 쟁점은 다양한 관점에서 제기되고 있다. 첫째, 제3섹터가 성장하고 있는가에 대한 쟁점이다. 적어도 전체 국민경제에서 차지하는 비중의 측면에서 보면, 그것은 GDP에서 차지하는 비중이 크게 증가한 것으로 해석하기 힘들다. 하지만 다른 관점에서 보면, 비영리단체들의 규모는 지속적으로 증가해 왔다. 그렇다면 이 둘 사이의 관계를 어떻게 해석할 것인지의 문제가 제기된다. 둘째, 제3섹터의 고용규모를 둘러싼 쟁점이다. 제3섹터에서 일하는 취업자의 총 규모에 대해 신뢰할만한 데이터나 분석결과를 찾아보기 힘든 상황이다. 물론 이러한 한계에도 불구하고 제3섹터의 취업자 규모는 지속적으로 증가한 것으로 판단된다. 여기서 중요한 쟁점이 제기된다. 일각에서 주장하는 것처럼 제3섹터가 <고용 없는 성장> 국면에서 고용충격을 흡수할 대안이 될 수 있는가 하는 점이다. 셋째, 제3섹터 조직들의 정부지원에 대한 의존도가 증가하고 있는가 하는 점이다. 이는 사실의 측면에서 중요할 뿐 아니라, 그 내용과 관련된 해석의 측면에서도 매우 중요한 의미를 갖는다. 실태진단 이후에 또 다른 쟁점이 제기될 수 있음을 의미한다. 넷째, 제3섹터의 지속가능성과 관련해서 <사회적 비용의 내재화> 문제를 어떻게 해석할 것인가 하는 점이다. 제3섹터의 고용효과를 강조하는 이면에는 그에 따른 재정부담의 문제가 도사리고 있다. 그리고 제3섹터 고유의 자발성 또는 헌신의 원칙과 충돌하는 문제도 지적할 수 있다. 과연 한국 제3섹터는 기부와 자원봉사 그리고 사회참여라는 문제를 어떻게 이해해야 하는가 하는 점이다. 여기서는 이러한 쟁점에 대해 간략하게 살펴보기로 한다.

1. 제3섹터의 경제규모: 규모의 증가인가 자원의 재분배인가

아래 좌측 그림은 1980년~2009년 <가계에 봉사하는 비영리부문>의 최종소비지출이 전체 최종소비지출 및 국내총생산에서 차지하는 비중의 추이

를 나타낸 것이다. 이 그림에 따르면, 우리나라 제3섹터의 경제규모는 1980년대 중반이후 지속적으로 감소해 왔으며, 2003년을 기점으로 다시 증가하는 양상을 나타내고 있다. 하지만 국내총생산 대비 비영리부문의 지출비중 또는 2003년 이후 다시 증가하고 있지만, 그것은 전체 기간 중 매우 낮은 수준으로 나타나고 있다. 이는 상대적 비중 측면에서 큰 증가를 말하기 힘들다는 점을 말해준다. 아래 우측 그림은 제3섹터의 경제규모를 기능별로 분해한 것이다. 그에 따르면, 지난 30년간 교육부문 경제규모는 빠르게 감소하고, 1990년대 중반이후 복지부문의 경제규모가 빠르게 증가하는 양상을 보이고 있다. 그리고 보건부문의 경제규모는 큰 변화를 보이지 않는 것으로 나타나고 있다. 하지만 가장 큰 비중을 차지하는 것은 다양한 업종을 포괄하는 기타 부문이며, 지난 30년간 소폭의 감소세를 보이고 있다.

[그림 3-10] 비영리부문 최종소비지출의 추이(좌측 표) 및 분야별 지출비중의 추이(우측 표)



주: 1) 전체 최종소비지출 대비 비중
2) 국내총생산(GDP) 대비 비중

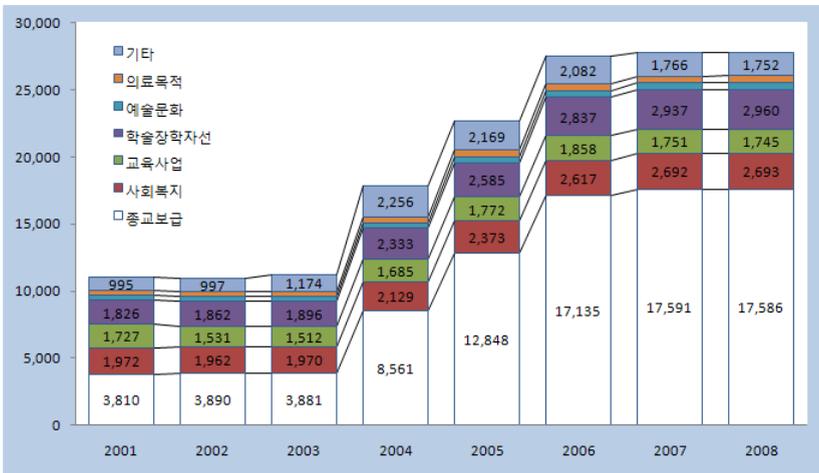
주: 비영리단체 전체 최종소비지출 대비 각 분야별 최종소비지출의 비중

자료: 한국은행, ECOS의 국민계정 자료를 가공

위의 그림은 우리나라에서 제3섹터의 경제규모가 1980년대 이후 크게 증가했다고 말하기 힘들다는 점을 보여준다. 그리고 외환위기 직후인 1999년 일시적으로 규모가 증가하는 양상을 나타내지만, 이 또한 마이너스 성장

이라는 측면을 고려해야 한다. 물론 마이너스 성장에도 불구하고 제3섹터의 경제비중이 상대적으로 안정세를 나타낸 원인에 대해 주목할 필요가 있다. 그것은 다른 부문에 비해 지출감소가 두드러지지 않았음을 의미하기 때문이다. 그렇다면 이는 경기침체에 제3섹터 조직들이 다양한 사회문제를 해결하기 위해 경기조정자의 역할을 했을 개연성을 시사한다. 정작 제3섹터의 경제규모가 당시 성장하기 시작한 시점은 2003년경으로 추정된다. 이는 크게 두 가지 관점에서 해석할 수 있다. 하나는 종교법인의 급격한 증가이고, 다른 하나는 정부의 복지지출 증가에 따른 사회복지부문 비영리단체의 증가이다. 그 중에서도 전자는 매우 강력한 영향을 미친 것으로 판단된다. 하지만 이와 관련해서도 새롭게 종교단체의 수입이 급격하게 증가하였기보다, 이미 존재하고 있는 종교단체들이 통계에 포착되었기 때문이라고 해석할 수 있다. 정부의 복지지출이 빠르게 증가하였고, 복지문제에 대한 시민사회의 관심도 빠르게 확산됨에 따라 관련 조직의 증가율이 크게 나타나고 있지만, 그것은 국민계정 자료를 통해서도 확인되지 않고 있다.

[그림 3-11] 공익법인의 기능별 규모의 추이



자료: 국제청(2010), <시도별 유형별 공익법인 현황>

결국 우리사회에서 제3섹터의 경제규모와 관련된 논의는 그것이 지속적으로 성장했다고 주장하기 힘든 것으로 판단된다. 그것은 총 자원이 변화하는 사회적 욕구에 따라 분야별로 재분배되는 양상을 나타내는 것으로 여겨지기 때문이다. 그럼에도 이러한 결론이 강한 설득력을 갖지 못한다는 점을 인정해야 할 것이다. 그 이유 중 하나는 각종 데이터가 실제 제3섹터의 소득과 지출을 제대로 파악하지 못하는 것으로 여겨지기 때문이다.

2. 제3섹터의 고용규모: 취업자 증가와 내부적 소득 양극화

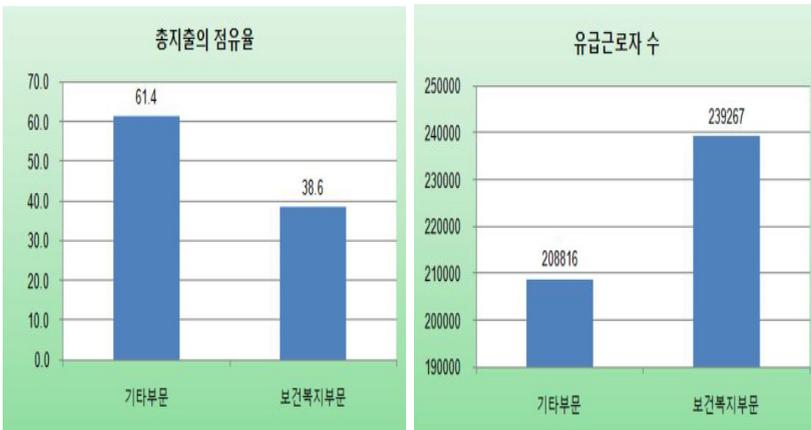
제3섹터의 총 취업자 규모에 대한 추정방법과 관련해서 국제적으로도 합의점을 찾기 힘들다. 그리고 국내에서도 그 규모에 대한 연구는 여전히 많은 한계를 갖고 있다. 그것은 제3섹터 조직이 무엇을 지칭하는지에 대한 구체적인 조작적 정의가 힘들며, 이러한 기준을 적용할 데이터가 취약하다는 점과 관련이 있다. 2003년 발표된 국제비교연구를 통해 추정된 총 취업자 비중은 1995년 현재 전체 취업자의 2.4%였다(Salamon et al., 2003). 이후 취업자 규모를 추정하는 작업은 거의 없었다. 최근 발표된 한 보고서는 2006년 현재 우리나라 제3섹터의 총 취업자 규모를 143만 명으로 추정하고 있다. 이는 전체 취업자의 6.2%~9.3%에 이르는 수치이다. 그리고 그 규모는 지난 2002년 이후 지속적으로 증가한 것으로 나타나고 있다.¹¹⁾ 그리고 업종별로 보면, 제3섹터 전체 취업자 중 보건복지부문 취업자 비중이 약 절반가량을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.¹²⁾ 여기서 주목해야

11) 김혜원 외(2008)의 연구는 사업체기초통계조사의 사업장 명칭 등의 정보를 활용하여 그것이 비영리단체인지 아닌지를 판별하는 작업을 통해 제3섹터 취업자 규모를 추정하고 있다. 물론 이러한 작업에도 불구하고 추정규모의 정확도가 크게 떨어지는 것은 당연한 일이다. 하지만 현재 이를 대체할 수 있는 더 나은 결과가 없다는 점에서 이를 활용하는 것이 불가피하다고 판단된다. 그리고 그 비중이 최소와 최대로 추정된 이유는 사업체기초통계조사에서의 총취업자를 모수로 할 것인지, 경제활동인구조사에서의 총 취업자 수를 모수로 할 것인지에 따라 달라진 것이다. 김혜원 외, <제3섹터 부문의 고용창출 실증 연구>, 2008 참조

12) 노대명 외(2008)의 연구는 2008년 실시된 <비영리사업체 실태조사> 원자료를 토대로 제3섹터의 전체 취업자 중 보건복지부문 취업자 비중을 53.4%로 추정하고 있다. 그리

할 점은 제3섹터의 경제규모가 크게 증가하지 않았음에도 취업자 규모가 증가한 것으로 나타나고 있다는 것이다. 이는 같은 제3섹터라 하더라도 업종별로 노동집약의 정도에 큰 차이가 있음을 말해준다. 제3섹터의 비중이 큰 사회복지부문의 취업유발계수는 37.0으로, 제3섹터 비중이 작은 보건·의료부문의 15.1보다 두 배 이상 크게 나타나고 있다. 이는 제3섹터의 경제규모가 큰 폭으로 증가하지 않았더라도 취업자 규모가 증가하는 양상이 나타날 수 있으며, 그것이 제3섹터 내부에서 전문직 여부에 따른 임금격차가 크다는 점을 말해주는 것이다(아래 [그림 3-2] 참조).

[그림 3-12] 비영리조직 중 보건복지부문과 기타부문의 경제규모 및 취업자



자료: 한국은행, ECOS의 산업연관표 자료를 가공

고 2005년 <서비스업 총조사> 원자료를 토대로 전체 보건복지부문 제3섹터 취업자 중 보건부문과 복지부문의 취업자 비중을 보면, 각각 7.4%와 92.6%로 복지부문 취업자가 큰 비중을 차지하는 것으로 추정되고 있다. 노대명 외, 『보건복지부문 제3섹터에 대한 연구』, 2008 참조

[그림 3-13] 보건복지부문 하위사업별 제3섹터 취업자 중 상용직 비중과 월평균 임금



자료: 노대명 외(2008)에서 인용

제3섹터의 경제규모가 커지지 않은 상황에서 취업자 규모가 증가하였다면, 그것은 <일자리의 질>이라는 관점에서 그것이 갖는 함의를 신중하게 생각해 볼 필요가 있다. 첫째, 제3섹터 취업자 중 정규직 근로자의 비중이 높다 하더라도 그것이 실제 일반 노동시장 정규직 근로자의 임금과 비교할 때, 높은 수준인가 하는 점이다. 물론 이 문제와 관련해서 흑자는 임금수준이 결코 낮지 않다고 지적하고 있다. 하지만 이 문제에 대해서는 좀 더 심도있는 분석이 필요할 것이다. 현실에서 제3섹터 조직 중 준공공기관에 해당되는 조직이나 보건복지부문의 일부 직종을 제외하고는 평균 임금이 높다고 말하기 힘들기 때문이다. 더욱이 보건복지부문이라 하더라도 보건부문과 복지부문, 수용시설과 이용시설, 서비스 대상집단별로 내부적 임금격차가 매우 크다는 점에 주목해야 할 것이다. 둘째, 지난 10년간 상대적으로 빠르게 성장해 왔던 보건복지부문 취업자 중 비정규직 근로자의 비중이 매우 높다는 점이다. 이는 보건복지부문 제3섹터 조직이 전체 제3섹터 조직에서 차지하는 비중을 감안할 때, 과연 일자리의 질을 담보하고 있다고 말하기 힘들다.

물론 제3섹터에서의 일자리가 갖는 성격에 대해 그것이 모두 정규직이어야 한다는 생각 자체가 타당한 것은 아니다. 현실에서 제3섹터 조직들은 정규직 근로자 외에도 자원봉사자나 부분적으로 보상을 받는 근로자들을 포함하는 것이 불가피한 측면이 있기 때문이다. 또한 사회적기업 등 새로운 형태의 일자리 창출은 주로 유급노동을 근간으로 하고 있지만, 그것이 전체 제3섹터에서 차지하는 고용규모가 크다고 말하기 힘들다. 이는 유럽을 비롯한 서구 각국에서도 크게 다르지 않다. 이러한 관점에서 보면, 제3섹터를 통한 일자리 창출은 전적으로 새로운 일자리 창출부문으로서의 가치만을 강조하기보다, 자원봉사와 소득보전을 결합하는 다양한 형태의 일자리를 제공함으로써 다양한 시민사회 욕구에 대한 지원 기능을 담당하는 측면에 주목할 필요가 있다.

3. 제3섹터 조직의 자원: 부문별 정부의존도의 현격한 격차

역사적으로 제3섹터의 자율성과 헌신성 문제는 정부지원에 대한 의존도 문제와 충돌하는 경향을 나타내 왔다. 서구의 경험을 보더라도, 제3섹터 조직들이 정부지원에 의존하는 비율은 점차 증가해 왔다. 문제는 1990년대 중반이후 정부의 지원방식이 변화하면서 그 환경이 크게 달라지고 있다는 점이다. 이는 제3섹터 조직에 대한 전통적 지원방식이 갖는 한계점을 보완하는 차원에서 영리부문과의 경합에 주목하고 있음을 의미한다. 그리고 현재 세계 각국의 제3섹터 조직은 이처럼 변화된 환경 속에서 수입다변화를 통한 생존전략을 모색하고 있다. 이는 2010년 한국의 제3섹터 조직들에게도 중요한 시사점을 안겨주는 것으로 판단된다. 그것은 제3섹터 조직에 대한 전체 기부금 중 개인기부금이 차지하는 비중이 매우 낮다는 점, 수익사업을 통한 자원조달도 아직 활성화되지 않았다는 점 등을 고려할 때, 정부지원금에 대한 의존도가 지속적으로 증가할 개연성이 있기 때문이다. 그리고 이는 제3섹터 조직의 자율성이나 헌신성의 문제에도 부정적인 영향을 미칠 개연성이 있다. 이는 한국 제3섹터 조직이 정부지원에 대한 의존을

완화시키면서, 수입구조를 다변화하는데 더 많은 노력을 기울여야 한다는 점을 말해준다. 그 중에서도 수익사업에 대한 천착에 앞서, 지역사회에 대한 기여를 통해 개인기부를 극대화하는데 일차적인 노력이 필요할 것이다. 이 문제에 대해서는 뒤에 좀 더 자세하게 언급할 것이다.

제3섹터 조직의 수입구조와 관련해서 정부지원에 대한 의존도는 업종별로 큰 차이를 보이는 것이 일반적이다. 그것은 주로 서비스공급자로 활동하는 제3섹터 조직에게서 정부보조금 또는 사업위탁에 따른 수익이 차지하는 비중이 크다는 것을 의미한다. 따라서 여기서는 전체 제3섹터와 보건복지부문을 비교하는데 초점을 맞추고자 한다.

아래 표에 따르면, 전체 제3섹터의 수입에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 정부지원으로 38.2%로 추정된다. 여기서 정부지원은 경상보조 외에도 이용료에 대한 정부보조금을 합한 금액이다. 그리고 다음으로 큰 비중을 차지하는 것이 서비스 이용료로 약 19.9%로 추정되며, 민간의 기부금은 12.9%로 추정된다. 그리고 보건복지부문과 기타부문을 비교하면, 보건복지부문의 경우, 정부지원금이 50.1%로 매우 큰 비중을 차지하며, 다음으로 민간기부금이 19.4%를 차지하고 있다. 기타부문의 제3섹터 조직들의 경우, 정부지원금이 31.5%를 차지하고 서비스이용료가 28.1%를 차지하는 것과 큰 대조를 보이는 것이다. 그리고 총 수입에서 차지하는 비중은 높지 않지만, 기타부문의 제3섹터 조직과 보건복지부문 제3섹터 조직 사이에는 회원의 회비가 차지하는 비중이 약 두 배 가량으로 크게 나타나고 있다. 끝으로 보건의료부문과 복지부문의 제3섹터 조직이 수입과 관련해서 어떠한 차이점을 보이는지 살펴볼 필요가 있다. 아래 표에 따르면, 보건의료부문 제3섹터 조직에서 정부지원금이 차지하는 비중은 32.9%로 기타부문의 평균 값인 31.5%와 큰 차이를 보이지 않는다. 이에 비해 복지부문은 50.1%로 매우 큰 차이를 보이고 있다. 그리고 보건의료부문의 수입구조와 관련해서 한 가지 눈에 띄는 사항은 민간기부금의 비중이 22.7%로 비교적 높고, 기타수입으로 처리된 수입 또한 21.4%로 높게 나타나고 있다는 점이다. 이처럼 사회복지부문 제3섹터 조직에서 정부지원금이 차지하는 비중이 높은 것

은 외국의 제3섹터 조직의 수입구조와 비교해도 큰 차이가 없다. 다만 미국 등 일부 국가에서는 서비스 이용료 수입이 상대적으로 높게 나타나고 있다.

〈표 3-10〉 제3섹터 총수입 구성의 사업부문별 구성비

	연간총 수입	회원 회비	모법인 지원	민간 기부	서비스 이용료	정부 지원	그 외 수입	기타
전 체	100.00	7.21	7.48	12.86	19.91	38.17	5.35	9.76
기 타 부 문	100.00	8.99	8.64	9.18	28.06	31.47	5.57	8.50
보건복지부문	100.00	4.04	5.41	19.43	5.39	50.09	4.96	12.01
소 계								
▶ 보건부문	100.00	6.26	11.80	22.73	4.95	32.87	4.35	21.44
▶ 복지부문	100.00	3.98	5.24	19.35	5.40	50.53	4.98	11.77

자료: 노대명 외(2008)에서 인용

이처럼 제3섹터 조직 중 일부가 정부지원에 크게 의존하고 있다는 점은 사실 어제 오늘의 일이 아니다. 사회복지법인은 복지지출이 증가하는 과정에서 점차 정부사업을 위탁 운영하여 왔기 때문이다. 그리고 1997년 외환 위기와 2003년 신용대란 그리고 2008년 미국발 경제위기 등의 악재로 인해 정부의 취약계층 대상 지출이 확대되고, 그것이 사회복지부문 제3섹터 조직의 수입증가에 영향을 미쳤을 것이라는 점도 생각해 볼 수 있다. 이는 외국의 제3섹터 고용규모 및 경제규모와 관련한 연구에서 나타난 결과이기도 하다. 즉, 경기침체에 취약계층 대상 서비스 공급을 담당하는 제3섹터 조직은 오히려 성장하는 양상을 보일 수 있는 것이다(Clifford & Rajme & Mohan, 2010). 더 나아가 최근 나타나고 있는 특징적인 경향으로 정부가 일자리 창출과 사회서비스 공급을 확대하는 과정에서 비영리민간단체에 대한 사업위탁을 확대함으로써 그 저변에 확대되고 있다는 점도 고려해야 할 사항이다.

물론 이러한 경향에 대한 해석은 문제를 인식하는 관점에 따라 상이할 수 있다. 한편에서는 제3섹터 조직이 각종 정부사업을 위탁하여 수행함에 따라 정부지원에 대한 의존도가 증가하는 것이 당연한 일이며, 그것이 문제 될 이유가 없다고 생각할 수 있다. 그리고 다른 한편에서는 우리나라가 국가를 통한 직접 서비스 공급을 확대하기보다 민간위탁을 통해 책임을 분산하려 하며, 비영리민간단체가 그 수단으로 활용되고 있다는 비판이 있을 수 있다. 하지만 보다 근본적인 문제는 정부사업을 위탁받아 수행하는 과정에서 민주적 거버넌스가 구축되어 있지 않아, 서비스 공급과정에서의 획일성과 공급자 중심의 서비스 방식, 그리고 정부에 대한 제3섹터 조직의 예속 문제가 발생하고 있다는 점에 있을 것이다. 이는 제3섹터 조직이 단순히 사업을 위탁 수행하는데 급급하기보다, 제3섹터 본연의 목적과 조화할 수 있게 할 것인지를 고민해야 한다는 점을 시사한다.

4. 제3섹터의 민간자원의 취약성과 성장잠재력

우리나라 제3섹터의 자율성과 지속가능성에 영향을 미치는 가장 핵심적인 변수 중 하나는 민간자원의 동원에 있다고 말할 수 있다. 그것은 제3섹터 조직 중 친목단체적 성격을 갖거나 준공공기관의 성격의 갖는 조직을 제외한 대부분의 조직이 해결해야 할 과제라고 말할 수 있다. 엄밀한 의미에서 제3섹터 조직의 수입에서 사업수익이나 정부지원금이 차지하는 비중이 높다는 점은 긍정적으로만 생각하기 힘든 사항이다. 그렇다면 민간의 기부금이나 자원봉사 문제에 주목할 필요가 있다. 그 중에서도 민간의 기부금 비중이 낮다는 문제에 천착해야 할 것이다.

한 연구논문은 국제통계연보를 활용하여 2008년 현재 우리사회에서 전체 기부금 중 개인기부금의 비중은 62.1%로 법인의 기부금 비중 37.9%에 비해 매우 높다는 결과를 발표하고 있다.¹³⁾ 그리고 개인기부금에서 종교단

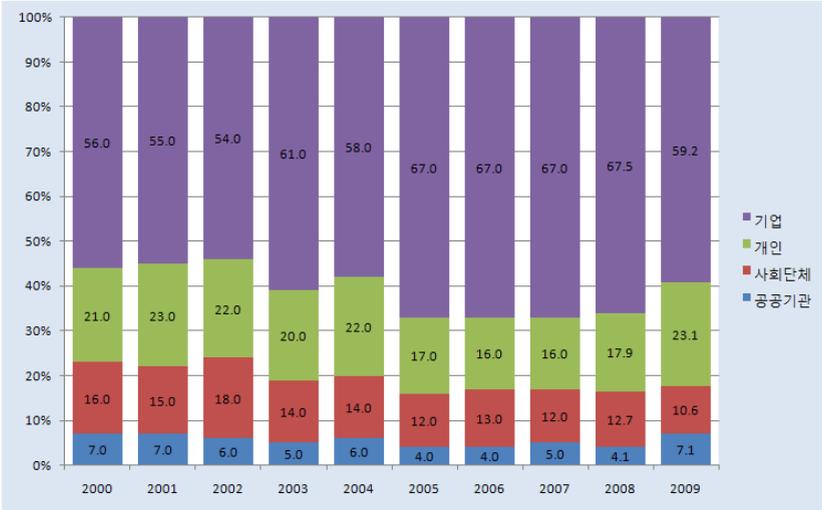
13) 손원익의 논문에서 한 가지 주목해야 할 점은 개인기부금의 비중이 1999년과 2001년

체에 대한 기부금이 차지하는 비중과 관련해서는, 통계청 가계동향 조사자료를 통해 추정된 결과(36.9%)와 국세청 자료를 통해 나타난 결과(86.3%)를 대비시켜 설명하고 있다(손원익, 2010). 이 문제와 관련해서 기존의 설문조사 결과들은 종교단체에 대한 기부금 비중이 80%를 넘어서는 것으로 추정하고 있다. 이러한 기존 연구결과를 조심스럽게 해석해 보면, 우리사회에서 개인기부금이 차지하는 비중이 높다는 주장은 좀 더 신중한 분석이 필요하다고 말할 수 있으며, 제3섹터 조직에서 종교단체를 제외하는 경우, 제3섹터 조직에 대한 개인기부금 비중이 매우 낮다고 말할 수 있다. 이는 제3섹터 조직의 자율성을 위해서는 개인기부금을 극대화하는 노력이 필요하다는 점을 시사한다.

그리고 전체 기부금의 구조를 파악할 수 있는 적절한 지표라고 말하기 힘들지만, 사회복지공동모금회에 대한 기부금의 기부주체별 추이도 매우 중요한 시사점을 안겨준다. 비록 일부에서는 최근 개인기부금이 소폭 증가하고 있다는 점을 지적하고 있지만, 전체적으로 기업 기부금이 차지하는 비중이 높다는 점을 알 수 있다. 물론 그것은 사회복지공동모금회가 기업기부금에 대한 조세혜택과 관련해서 특수한 지위를 갖고 있다는 점과 관련이 있다. 그럼에도 우리나라에서 비영리부문에 대한 자원배분을 담당하는 대표적 조직으로써 개인기부금을 확대하는 방안은 중요한 시사점을 갖는다. 더욱이 기업의 기부금 비중이 크다는 점과 관련해서도 보다 신중한 해석이 필요하다. 예를 들어, 기업기부금과 고용주나 사회지도층의 개인기부금은 엄격하게 분리할 필요가 있다. 기업기부금이 고용주의 기부금이라고 말하기 힘들기 때문이다.

시점 사이에 극적인 반전을 나타내고 있다는 것이다. 1999년 개인기부금 비중이 29.3%였으나 2001년에는 63.8%로 극적으로 증가한 것으로 나타나고 있는 것이다. 이는 보다 자세한 설명이 필요한 사항일 것이다. 특히 2002년 발표된 일련의 실태조사 결과들이 이와 정반대로 개인기부금의 비중이 30% 수준에 머물고 있다는 점을 지적했음에 주목할 필요가 있다.

[그림 3-14] 사회복지공동모금회 수입의 구조변화



자료: 사회복지공동모금회(2010)

또 한 가지 주목해야 할 점은 우리나라에서 자원봉사자의 규모와 그 가치의 문제이다. 이와 관련해서는 다양한 연구자료가 발표되어 있다. 하지만 문제는 각종 단체가 보고하는 자원봉사자 규모가 실제 규모인가, 그리고 자원봉사자가 수행하는 역할이 얼마나 실질적인가, 그리고 제3섹터 조직들은 자원봉사자를 효과적으로 활용할 체계를 갖추고 있는가 하는 점이다. 이 문제에 관한 한, 대부분의 연구자료가 신뢰성의 문제로부터 자유롭지 못하다고 말할 수 있다. 이는 이 연구 또한 예외가 아니다. 이러한 한계를 전제로 아래 표는 우리사회 제3섹터에서 일하는 취업자와 자원봉사자를 전일제 근로자 수로 환산한 것이다. 이에 따르면, 현재 상황에서도 자원봉사자의 기여는 매우 크다는 점을 알 수 있다. 전일제 근로자로 환산한 <모형 2>가 41만 명이라면, 자원봉사자를 전일제 근로자로 환산하여 더한 <모형 3>은 약 148만 명으로 추정된다. 이는 자원봉사자의 인력기여도가 약 107만 명에 달한다는 점을 말해준다.

〈표 3-11〉 전일제근로자 환산(FTE) 모형에 따른 제3섹터의 업종별 근로자 추정규모

구분	〈모형 1〉	〈모형 2〉	〈모형 3〉
전 체	448,083	410,501	1,480,908
기타 부문	208,816	188,210	1,092,405
보건복지부문	239,267	222,290	388,504

주: <모형 1>은 전일제로 환산하지 않은 취업자 수, <모형 2>는 전일제 환산 취업자 수, <모형 3>은 자원봉사자의 봉사시간을 전일제 근로자로 환산한 수치를 더한 수
 자료: 노대명 외(2008)에서 인용

실태진단 이상으로 중요한 문제는 우리나라에서 자원봉사를 활용한 제3섹터 조직 운영에 대한 전망과 그에 따른 대비가 취약하다는 점이다. 그것은 우리사회의 인구구조 변화와 향후 퇴직인력의 소득수준과 인적자본 등을 고려할 때, 이들이 제3섹터 조직에 미칠 영향이 지대하다는 점이다. 퇴직이후 연금으로 생활할 전문인력의 증가는 제3섹터 조직의 유급노동모델에 매우 큰 변화를 가져올 개연성이 높기 때문이다. 그리고 현재 학령기 아동의 자원봉사 비율이 높지만, 그것이 이후에 지속적으로 이어지지 않고 있다는 점도 고려해야 할 사항이다. 그것은 외국의 자원봉사 활용체제와 비교할 때, 일회성 동원의 성격이 강하다는 것을 의미한다. 이 점에서 현재 한국 제3섹터 조직은 자원봉사를 어떻게 활용할 것인가의 문제에 주목해야 하는 것이다.

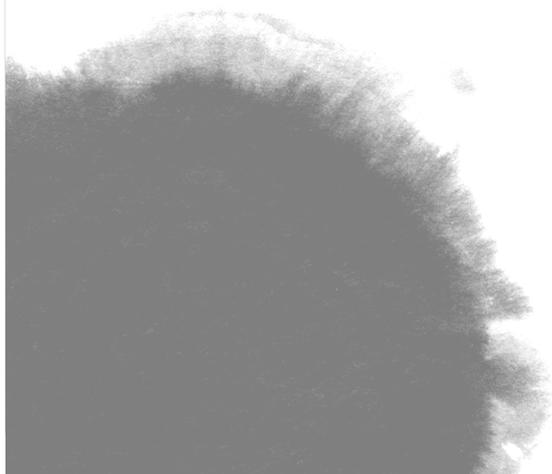
만일 위와 같이 전망할 수 있다면, 그것이 현재 우리사회 제3섹터 조직이 크게 의존하고 있는 유급노동모델에 대해 근본적인 성찰이 필요하다는 점을 지적해야 할 것이다. 물론 우리 제3섹터 조직에서 젊은 유급노동인력이 매우 큰 역할을 하고 있다는 점은 주지의 사실이다. 이 점에서 그것은 상반된 방향에서 제3섹터의 활성화에 영향을 미치고 있는 것이다. 한편으로 제3섹터 조직의 ‘젊은’ 유급노동모델은 각종 사업을 기획역량이라는 측면에서 외국의 그것에 비해 훨씬 역동적으로 만드는 강점을 갖고 있다. 이는 외국의 제3섹터 인력이 한국을 방문하면서 한결같이 지적하는 사항이다. 하지만 다른 한편에서는 인건비 부담을 해결할 수 있는 수입구조가 마련되지 않는 상황에서 수익사업이나 정부사업에 대한 의존도가 깊어지는 문제점을

안고 있다. 그것은 이른바 전문가주의를 토대로 지역 시민사회와의 고리를 약화시키는 영향을 미치는 측면이 있는 것이다. 이는 역설적으로 사업의 역동성이 일정 부분 재정의존도를 토대로 하고 있음을 의미한다.

결국 이러한 문제를 해결하기 위해서는 유급노동모델과 자원봉사모델을 결합시킨 새로운 모델의 구축이 필요하다. 물론 그것은 사업부문별로 조직 유형별로 다양한 형태를 취해야 할 것이다. 하지만 지역사회를 토대로 인적·금전적 자원을 동원함으로써 고정적인 지출 부담을 덜고, 자발적 참여를 확대하는 방안은 제3섹터 조직 전체가 해결해야 할 중요한 과제이다. 그리고 이러한 해결책은 많은 시간이 필요하며, 제3섹터를 구성하는 주체들의 적극적인 의지와 노력이 필요할 것이다.

04

각국 제3섹터 육성방안의 비교



제4장 각국 제3섹터 육성방안의 비교

제1 절 프랑스의 제3섹터 육성 방안

1. 사회적경제에서 사회연대경제로

19세기 전반, 사회적경제 라는 개념이 처음으로 학문의 영역에서 등장하고 현대에 이르기까지 많은 이론적·실천적 기반을 제공한 나라는 프랑스이다. 그리고 20세기 후반에 들어 결사체주의(associationnisme)의 정신을 계승하며 제도화된 사회적경제를 쇄신하고자 등장한 ‘연대의경제(économie solidaire, solidarity-based economy)’라는 개념이 탄생한 곳 또한 프랑스이다. 그래서인지 프랑스에서는 제3섹터라는 용어가 공공부문이나 시민사회에서 거의 사용되지 않고 학구적 논쟁의 장에서만 제한적으로 사용되고 있다. 그 이유는 제3섹터가 자선 및 자원 활동에 근거한 박애정신을 강조하여 그 영역을 비영리부문으로 한정하는데 대한 거부감 때문이라고 할 수 있다. 그 것은 박애정신이 사회의 불평등을 인정하고 가진 자의 사회적 책임감에 호소하는 논리에 기반한다면, 사회적경제는 모든 인간은 권리에서 평등하며, 개인의 자발적인 결사에 기반한 연대정신을 중시하기 때문이다.

1947년에 이미 협동조합 일반법이 제정되고 공제조합이 복지국가의 파트너로서 사회보험의 보완적 역할을 해 온 프랑스에서 사회적경제가 정부로부터 실질적으로 인정을 받기 시작한 것은 1981년 ‘사회적경제 담당 국무원’이 만들어지면서부터이다(이후 ‘사회적경제 관계부처 대표’로 개명).

또한 사회적경제 부문은 정치·사회·경제 분야에서 정부에 의견을 개진하는 공식 기관인 ‘사회적경제 위원회’에 대표자를 두고 있다. 2000년에는 ‘사회연대경제 담당 비서실’이 신설되었으며, 2001년 지방선거 이후 이 사안을 담당하는 300여명의 지방의원이 등장하였고, 2004년 광역지방선거 이후 15개의 광역지방자치단체에서 사회연대경제 지역정책을 도입하였다. 이를 통해 프랑스에서 현재 사회연대경제는 실험단계를 벗어나 지역 단위의 정책으로 자리매김했음을 알 수 있다.

프랑스의 사회적기업 또한 강력한 사회적경제의 전통에 기반하고 있고, 2001년 ‘공동체이익협동조합(SCIC)’의 형태로 사회적기업이 제도화된 데에도 노동자협동조합의 기여가 크다. 프랑스노동자협동조합연합(CGSCOP)은 ‘일자리창출협동조합’, ‘창업인큐베이팅협동조합’ 등 사회적 목적을 가지는 다양한 실험적인 형태의 협동조합을 설립한 경험을 바탕으로 사회적기업에 적합한 법적 틀을 준비하였다. 그리하여 2001년 노동자, 이용자, 자원활동가, 지자체 등 다양한 이해당사자가 참여하여 지역사회의 공동이익에 복무하는 것을 목적으로 하는 SCIC이라는 형태의 개방적인 협동조합구조를 고안했으며, 프랑스 정부는 이를 사회적기업법으로 제정하였다. 법 제정 이후에도 CGSCOP은 지역 협동조합진영의 자원을 이끌어내며 SCIC의 설립을 지원했을 뿐 아니라 지역별, 업종별 연합조직을 구성하도록 측면에서 보조하면서 설립된 조직의 안정화에 기여하였다. 이처럼 프랑스의 사회적기업이 취약한 시민사회의 물적·인적 자원의 한계를 극복하고 안정화된 데에는 CGSCOP을 비롯한 광범위한 사회연대경제 진영의 역할이 크다고 할 수 있다.

프랑스에서 사회연대경제는 현장의 실천으로부터 만들어지며, 지속가능한 발전에 이르는 실질적인 경로로 인식되고 있다. 그리하여 사회연대경제는 단지 제도적 지위에 의해서만이 아니라, 공익, 사람중심의 활동, 연대, 운영의 자율성, 사회적 유용성, 상호호혜, 시민의 주도성과 같은 공유된 원칙과 가치에 의해 사회적인 인정을 받고 있다.

사회연대경제는 공공정책을 관통하는 고용, 사회적 유용성, 참여민주주의

라는 세 가지 영역을 관통하며, 특히 다수의 지방정부 차원에서는 지역개발 정책의 중심에 두기도 한다. 이 주제는 특히 사회불평등의 증가 및 환경적 불균형이 심화되는 현재의 상황에서 더욱더 중요한 이슈로 등장하고 있다.

프랑스에서 사회연대경제 부문은 프랑스 경제에서 무시못할 비중을 차지하고 있으며(총 고용의 12%), 통계청(INSEE)에서 이 부문에 관심을 보이고 있다는 사실은 이미 대중적 이해가 증가하고 있음을 반증한다.

2. 중앙 정부의 제3섹터 육성 정책

프랑스 정부가 본격적으로 제3섹터를 육성하기 시작한 시기는 1997년 사회당과 녹색당, 공산당의 연립 정부가 구성되어 ‘새로운 서비스 청년일자리’ 정책을 실시하면서이다. 이 정책은 선거 전 사회당과 녹색당 간의 협약에 기초한 ‘공동정책안’에 근거를 두고 있는데, 그 주요 내용은 다음과 같다.

“시장부문 및 공공부문 외의 영역인 사회적 목적과 환경적 목적을 가지는 제3섹터에서 이루어지는 다양한 시도를 지원한다. 이 섹터의 구축을 지원하고 보조금을 부여하며, 그 한계를 정하고 공급정책을 장려하고(공공조달에 사회적 조항 삽입), 투명성을 위한 규칙을 수립하고(중앙감사위원회/광역감사원), 자원봉사의 지위를 정하고, 고용센터와의 협약을 조직한다. 그러나 지체 없이 최저소득보장은 18세에서 25세의 청년으로 확대될 것이다”(Lipietz, 2001, p. 69).

이 협약에 기초하여 당시의 고용연대부는 ‘청년일자리(emplois-jeunes)’에 대한 법을 제정하여 통과시켰다. 이는 제3섹터 육성에 큰 진전을 보인 정책으로써, 주요내용은 다음과 같다. 이 법의 정신은 제3섹터가 새로운 활동분야 발굴에 복무하도록 하는 것이다. 이는 제3섹터가 현재 시장과 국가에 의해 충족되지 않는 다양한 필요(need)(환경, 근린서비스, 초등학생지원, 지역활성화 등)를 고려해야 한다는 것을 의미한다. 즉 지역사회, 지역사회

간, 그리고 지방 간 사회관계 재창조를 목적으로 하는 것이다. 그리하여 1997년 10월 6일 청년일자리는 ‘새로운 서비스청년일자리(Nouveaux Services-Emplois-Jeunes)’로 탄생하게 되었다¹⁴⁾. 그리고 새로운 서비스의 특성은 국가와 시장에 의해 충족되지 않는 새로운 필요에 더하여 ‘사회적 유용성’이라는 특성이 추가된다.

‘새로운 서비스-청년일자리’가 제3섹터의 일자리를 만들어냈다면 제3섹터의 새로운 조직에 대한 최초의 법적 언급은 1998년 제정된 ‘반소외법(La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions)’의 11조 4항이다.

“판매를 목적으로 재화 및 서비스를 생산하고 사회적 유용성을 가지는 활동을 개발하는 비영리법인에 대한 협약조건은 법규명령으로 정한다”

이를 통해 알 수 있듯이 제3섹터는 활동의 복합성(상업성 + 사회성)을 특성으로 하는 조직으로 규정된다. 그러나 이 법은 모든 제3섹터 조직을 포괄하기 보다는 자활지원을 위한 노동통합조직을 겨냥하며, 법적지위를 비영리기관으로 한정함으로써 상업적인 이유로 주식회사의 지위를 취한 다수의 노동통합조직이 배제되는 문제를 노출하였다. 프랑스의 사회적기업이 2001년 7월, 공동체이익협동조합(SCIC)의 형태로 제정된 것은 기술한 반소외법이 가지는 문제점에 대한 비판의식에 기인함을 알 수 있다.

그러나 2000년대 들어 중앙정부의 육성책은 전국 차원에서 광범위하게 제도권으로 진입한 시민사회단체 활동가의 영향으로 지역 차원의 정책에서 보다 활성화되는 새로운 국면에 접어든다. 그 중 가장 적극적으로 사회연대경제를 경제정책으로 편입하여 지역개발의 대안으로 고려한 곳은 프랑스 북부의 노르빠드갈래지방을 들 수 있다.

14) 이후 ‘새로운 서비스새로운 활동’으로 다시 변경된다.

3. 광역지방정부의 사례: 사회연대경제로 지역개발을 실현하는 노르빠드칼레지방

프랑스에서 성공적인 사회투자 정책의 현장을 꼽으라면 많은 사람들이 북부의 노르빠드칼레지방(Nord Pas de Calais, NPDC)을 추천할 것이다. 그 이유는 이 지방이 일련의 경제위기를 겪으며 프랑스에서 높은 실업률로 정평이 나 있었지만 1990년대 초반부터 지방의회와 민간단체의 기여로 내실을 다지며 차근차근 재도약을 이루고 있기 때문이다.

‘연대와 이니셔티브의 땅’이라 불리는 NPDC지방은 프랑스의 26개 광역 지방 중 가장 큰 4개 지방 중 하나로 벨기에와 인접한 최북단에 소재하고 있다. 2차 대전 후부터 이 지방은 구조적 어려움과 심각한 경제위기를 겪었다. 이 지방 경제의 주요부문인 석탄, 철강, 섬유 중 앞의 두 부문이 몰락하고 섬유산업만 유지되고 있으며, 지형적 장점으로 인하여 다행히 영불해협 및 TGV로 명맥을 유지하고 있는 셈이다. 지방의 평균 실업률은 프랑스 평균 실업률보다 3%p 정도 상회하고 있으며 특히 일부 도시의 청년 실업률은 25%에서 30%에 달한다.

이 지방의 사회적경제 및 연대의경제의 규모를 살펴보자. 이 지방의 의회는 매년 프랑스 통계청(INSEE) 지방사무소에 요청하여 지역 사회연대경제의 규모를 조사하여 발표한다. 2008년 기준으로 이 지방의 사회연대경제 조직은 총 25,000개이며, 지역 시장의 14%를 점하고 있다. 총 고용규모는 219,000명이며 이는 공공부문을 제외한 영리 부문 및 공익성을 가지는 민간부문의 11%를 차지한다. 법적 지위를 통해 보았을 때 사회연대경제는 대부분 협동조합(Cooperative), 공제조합(Mutual), 결사체(Association)로 구성되는데 이 중 결사체가 85%를 차지할 정도로 큰 비중을 가지며 이 지역 뿐 아니라 프랑스인의 생활에서 없어서는 안 될 국가와 개인 사이의 매개조직으로서 인식되고 있다.

가. 지역주도 경제정책의 시작, 지방고용노동포럼

새로운 기업들이 이 지역에 정착하고 국가와 지자체가 경제적, 사회적 변화에 대처하기 위하여 동원되었지만 실업률은 낮아지지 않았다. 불충분한 경제정책에 대하여 전통적으로 역동성 있는 지역 사회운동의 주체들은 지역주민이 겪는 어려움을 더욱 잘 고려할 것을 요구하기 위해, 그리고 새로운 일자리를 창출하는데 적극적으로 참여하기 위해 나섰다. 그러나 아직 사회적경제도 연대의 경제도 정치의 관심사가 아니었으며 이 분야에 대한 관심은 일부 잘 아는 이들 간의 협소한 틀을 벗어나지 못하고 있었다. 그러나 1996년 ‘지방고용노동포럼(Assises regionales pour l’emploi et le travail, ARET)’의 탄생으로 모든 것이 변하기 시작했다. 이 제도적 혁신은 타 지역에서 볼 수 없는 지역 고용정책의 경험이 된 것이다.

1993년 12월, 지방의회 예산심의 과정에서 고용문제를 해결하기 위한 고려가 부족하다는 비판이 쏟아졌다. 물론 지방의회가 고용문제에 대하여 직접적인 권한을 가지는 것은 아니지만 지역실업률이 16%에 달하고 전국 평균을 3%p 상회하는 상황에서 이에 대한 고려를 하지 않는다는 것은 옳지 않다는 지적이었다. 이에 대처하기 위하여 의장은 경제, 사회문제, 환경에 대한 이해가 상처되지 않도록 지역의 다양한 현장의 주체들에게 발언권을 줄 목적으로 대규모 논의의 장을 형성할 계획을 세우며 수정안을 채택하기로 결정하였다. 그리하여 1994년 5월부터 11월까지 프랑스에서 유래를 찾기 힘든 공론의 장이 이루어졌다. 그러나 처음에는 이 참여민주주의를 실현하고자 하는 시도는 정책결정자 및 기술 관료의 회의에 부딪혔다. 마찬가지로 시민사회를 대표하는 지방사회경제위원회 또한 제도권의 특권에 부딪혀 생산성 없는 논쟁이 될 것을 예감하여 우려를 표명하였다.

불신과 회의로 지지부진한 난국을 타개하기 위한 방안이 필요했다. 그리하여 알마-가르(Alma-Gare) 출신¹⁵⁾으로 이루어진 의장의 보좌관실에서 제

15) 알마-가르는 지역관리기업(Régie de quartier)의 기원이 된 사레로서 1970년대 이 지

안서를 준비했다. 이들 보좌관들은 논의의 문제점을 검토하기 위해 지역의 교수들을 요청했고, 이후 다양한 주체들로 이루어진 위원회가 구성되었다. 그리고 의장은 각처에 의견서를 요청하여 약 500명이 이 안에 대한 의견서를 보내 제안서에 참여하였다. 이리하여 노르빠드갈래지방 ‘지방고용노동포럼’이 공식적으로 탄생하게 된 것이다.

포럼을 조직하겠다는 결정은 실로 모험에 가까운 일이었다. 왜냐하면 여러 주체들이 참여하고 숙명론을 거부하며 혁신을 이루도록 설득해야 할 뿐 아니라 참여자들이 새로운 아이디어와 실천을 생산하도록 여건을 만들어주어야 하기 때문이다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 참여자들이 제안한 내용이 실행에 옮겨져 그들을 실망시키지 않아야 하기 때문이다. 이 포럼은 약 천 여명이 4개월에 걸쳐 6개의 팀으로 구성되어 이루어졌다. 참여자들은 기업주, 민간단체 회원 및 책임자, 노동조합, 일반직장인 및 퇴직자, 실업자 및 지역의원들로 구성되었다. 이 포럼의 조직가들은 각자가 기관의 대표로서가 아닌 개인으로서 의견을 표명해야 한다는 원칙을 세웠다.

전문가들이 각 팀의 토론을 주재하며 각각의 참여를 보장하고 토론 내용을 종합적으로 정리하는 역할을 맡았다. 그리고 각 팀에서 교환된 의견을 신문으로 만들어 알리는 역할을 맡았다. 논의된 제안사항은 다음과 같은 다섯 개의 축으로 이루어졌다.

- 참여 민주주의 발전
- 노동시간 조정 및 단축 지지
- 지역 주민 및 조직, 지역역량의 강화
- 고용 및 노동에 대한 현장 수렴
- 공익적, 사회적 유용성을 가지는 새로운 일자리 창출

방의 한 도시 루베(Roubaix)시의 알마가르 구역에서 발생한 지역주민들의 전투적인 지역철회반대운동에 기원을 둔다. 이후 지역철회반대운동을 중심으로 형성된 일군의 사회 학자들과 연구자들이 모여 자신들의 구역을 재구조화시키는 조직으로서 도심민중작업장(atelier populaire urbain : APU)을 만들었다. 이들은 지역주민들의 참여와 지역커뮤니티의 활성화를 통해 지역을 개선하고, 일자리를 창출하는 이 모델은 지역관리기업이라는 형태의 시민단체로 성장하게 되었다.

나. 지역기금을 통한 사업

포럼은 기존에 볼 수 없었던 사업을 만들어냈으며 그 중 ‘경제활동인구로서의 실업자’라는 프로그램이 주목할 만하다. 이 프로그램은 실업자단체와 지방의회가 공동으로 구성하고 공동으로 운영하는 지역사회혁신기금(FRIS)으로 운영된다. 이 기금의 설립은 무성한 논쟁을 불러일으켰다. 그 이유는 실업자 단체를 대화창구로 인정할 뿐 아니라 그들 단체의 위임자를 기금의 공동운영자로 정하는 것에 대하여 많은 이들이 반대를 하였으며 그 중 노동조합도 포함되어 있다.

이 사업의 목적 중 하나는 이니셔티브에 우호적인 환경을 조성하고 지원하며 강화하는 것이다. ‘사회적 혁신’이라는 개념은 기존의 실업자들을 대상으로 한 활동과 차별성을 가진다는 의미이며, 프로젝트 선정의 핵심적인 기준은 ‘그들을 위해서가 아닌 그들과 함께’이다. 1996년부터 2001년까지 지역의 30여개 민간단체가 제안한 133개의 프로젝트를 지원하였다. 전체 프로젝트는 다음과 같은 4개 유형으로 분류된다.

- 실업자를 위한 상설 안내 기구(37개)
- 포럼, 교환, 만남의 기회 조직(36개)
- 직업훈련 및 워크숍 조직(34개)
- 단체 신문, 라디오방송, 비디오 다큐멘터리 제작(36개)

이 외에도 비슷한 원칙에 입각한 주민참여기금(FPH)이 설립되었다. 이 기금은 이미 여러 지역에서 실험되어 온 것으로서 1996년부터 지방 전체 차원에서 운영되었으며 현장이 제정되어 각 운영위원회와 지방의회간의 협약이 이루어지게 된다. 이 기금의 목적은 ‘새로운 시민정신을 형성하고 지역 및 도시 개발의 주역으로서의 주민들의 역량을 100% 발휘하도록 하는 것이다.

다. 지역에서 전국으로

주민참여기금(FPH)은 그 규모가 크지 않으나 지원사업의 내용 및 운영 방식의 혁신으로 주목을 끌게 된다. 우선 기금에의 접근성을 높이기 위하여 보조금지원방식을 유연하게 할 수 있는 방안을 마련했으며, 사업의 규모는 작지만 주민의 시도에 신속히 부응하도록 하였다. 기금은 현장 주체의 요청으로 구성되며 행정 및 보조금 부여는 지역 결사체(association)가 담당한다. 각 기금은 최대 22,900유로(한화 약 3500만원)를 넘지 않도록 하였으며 프로젝트당 최대 760유로를 지원, 매년 총 40개 프로젝트를 지원한다. 지원한 프로젝트에는 마을축제, 가족소풍, 스포츠 및 문화 행사 등이 있다.

FPH기금의 의미는 단지 프로젝트 지원에 머물지 않는다. 이 기금은 특히 시민사회단체 활동을 조직하고, 지역에서 새로운 주체를 발굴하며, 지역 사업을 집단적으로 구상하는데 기여한 점을 주목해야 할 것이다. 그리하여 이 지방의 사례가 정부의 관심을 받게 되어 ‘도시정책관련부처위원회’에서 이 지방의 사업원칙을 전국적으로 확대할 것을 채택하였다. 마을사회개발(DSQ), 도심사회개발(DSU) 등과 관련한 국가와 지방간의 6개년 협약(2000~2006)에 이 사업을 실시하기 위한 재정이 포함되게 되었다. 이 후 FPH는 광역 및 기초 자치단체가 재정을 기여하여 2000년에는 전국에 70개의 기금이 운영되어 76만 유로를 보유하고 된다.

라. 새로운 일자리, 새로운 서비스

NPDC지방에서 고용창출의 견인차 역할을 한 것은 ‘새로운 일자리, 새로운 서비스’ 개발 정책이다. 1996년부터 2005년까지 추진된 이 사업은 근린서비스 개발로 지역의 욕구에 부응하고자 한 정책이다. 지방정부는 프로젝트를 독려하고 가속화할 뿐 아니라 지원받는 조직의 서비스공급의 질을 향상시키기 위하여 306개 조직의 491개 프로젝트에 대하여 총 12,636,835유로를 지원했다. 또한 지원받은 조직에 대한 조사에 응답한

105개 조직은 지방의 재정 지원 이후 1,567개의 일자리를 창출했으며, 이 중 2/3는 장기근로계약, 60%가 시간제, 70%가 보조금을 받지 않는 근로 계약을 체결하는 성과를 거두었다고 한다.

마. 지방 사회연대경제 개발 계획

NPDC지방은 2003년부터 ‘지방 사회연대경제 개발 계획(PRDESS)’을 수립하여 추진하고 있다. 이는 중앙정부, 광역지방의회, 도의회, 예금공탁금고 간의 협약으로 협약주체들은 지역의 사회연대경제 개발을 지원하고 지방경제를 더욱 연대적인 경제로 만들겠다는 목적을 가진다. 그리고 2005년 들어 PRDESS는 지방경제개발계획(SRDE)에 포함되어 사회연대경제가 경제의 한 구성주체로서 공인되었다.

4. 릴시의 사례¹⁶⁾: 사회연대경제정책의 리더

NPDS지방의 수도인 릴 시의 사회연대경제를 활성화하기 위한 기본전략은 다음과 같다.

첫째, 사회연대경제를 고려하는 정치적 가시성을 높이는 것이다. 릴시에서는 경제발전 분야에 포함된 사회연대경제 담당부서가 구성되었으며, 사회연대경제가 지자체 정책을 관통하는 축이면서 지자체의 권한에 해당하는 다양한 영역에 관련되어 있음을 인정한다. 이는 또한 지속적인 운동의 실현을 위해 예산과 인력을 배치하는 것을 의미한다.¹⁷⁾

둘째, 의원의 파트너로서의 기능을 수행하는 것이다. 사회연대경제를 지

16) 이 글은 지난 6월 10일 성공회대학교 시민사회복지대학원 주체로 개최된 좌담회 ‘사회연대경제의 관점에서 본 지역발전 정책: 프랑스 Lille시의 사례’에서 릴 광역시 의회 의원인 크리스티안 부샤르(Christiane BOUCHARD)씨가 발표한 글에 기초하였음.

17) 이외에도 일반대중들의 인식을 고양시키기 위한 정책들도 진행되는데, 릴시에서는 지난 몇 년간 일반 시민들을 대상으로 “사회연대경제와의 만남 주간”을 조직해왔고, 올해는 전국 공정무역 포럼을 유치하여 개최하였다. 낭뜨시의 경우, Ecosolies라는 행사를 조직했는데, 이들간의 행사에 3만 명이 참여했다고 한다.

자체의 관심영역에 도입하는 것은 의원들과 시민사회의 관계방식을 새롭게 하는 기회를 제공한다. 이를 위해 의원에게 요구되는 역할은, ①사회연대경제에 우호적인 지역의 적극적인 동반자로서 역할을 할 것(단지, 물주로서만이 아니라)할 것, ②지역의 활동주체들과 함께 대처해야 할 욕구가 무엇이고 활성화시켜야 할 활동이 무엇인지에 대해 꾸준히 토론할 것, ③지자체의 재량권을 어떻게 활용하고 어떻게 정책수단을 동원할 것인지에 대한 분명한 비전을 가질 것 등이다.

셋째, 지역에 대한 참여적인 진단에 기반하고, 지속적인 평가방법을 조직하는 것이다. 2001년 10월부터 2002년 3월까지, 지역의원은 사회연대경제의 실천들을 강조하고, 이를 확인하고 가치를 부여하기 위해 활동주체들 및 관련 조직들과 함께 진단을 공유하는 과정을 조직하였다. 13개에 달하는 토론의 장이 릴시의 여러 구역에서 열렸다. 120명의 관련 주체들이 호의를 갖고 자발적으로 이 작업에 참여했으며, 주제별 논의를 넘어서서 핵심가치¹⁸⁾에 대한 공통의 확인과 다년간 발전계획을 함께 수립하는데 이르렀다.

넷째, 사회연대경제의 발전을 위한 다년간 계획을 공식화시키는 것이다. 이러한 참여적인 진단으로부터 출발하여, ‘다른 방식으로 사업하기’를 확산시키기 위하여 릴시 사회연대경제 발전계획을 수립했다. 이 계획은 사회연대경제 조직들과 실천들의 역동적 발전을 강화하고 촉진하는 동시에, 경제를 보다 연대적으로 만드는 것을 목표로 한다.

이 같은 사회연대경제 발전전략에 따른 릴시의 사회연대경제 발전계획은 다음과 같이 4가지 축으로 나누어진다.

- ① 릴시 사회연대경제 활동주체들의 네트워크에 정보를 제공하고, 네트워크를 활성화시키며, 이들의 가치와 실천들을 전파하는 것
- ② 활동수단들의 상호연계(특히 연대금융의 상호연계)를 촉진하고, 이의 정착을 지원하며, 활동의 분야들을 강화시키면서, 기존 공급을 증가

18) 발전계획을 준비하는 과정에서 사회연대경제를 정의내리기 위한 6가지 기준이 합의되었다. 경제활동 실천(생산, 소비 또는 저축), 결정과정의 민주화, 사회통합에 기여, 활동의 성과의 공정한 분배, 사회적 유용성을 가진 재화와 서비스의 개발, 지속가능한 발전 촉진

시키고 개선하는 것

- ③ 혁신적인 프로젝트와 집단적기업가방식을 실현하기 위한 사회적 혁신의 분위기를 조성하는 것
- ④ 사회연대경제의 가시성을 높이고, 재화와 서비스의 소비를 발전시키면서 연대적인 재화와 서비스의 수요를 증가시키는 것

이와 같은 방향에 기초하여 밀시는 사회연대경제 발전계획을 추진하기 위하여 구체적으로 두 가지 형태의 위원회를 구성하였다. 하나는 시민참여위원회(*commission extra municipale*)이고 다른 하나는 운영위원회(*comité de pilotage*)인데, 각각의 위원회의 역할은 다음과 같다. 먼저, 시민참여위원회는 원하는 이는 누구나 프로젝트를 토론하기 위해 참여할 수 있는 일종의 ‘열린 마당’으로서 참여자 각각은 자신의 주장을 개진할 수 있다. 이와 같이 상호 호혜적인 교류를 기반으로 하는 지역내 의사소통 공간을 만드는 것은 진단한 욕구에 대하여 상투적인 해법을 넘어서서 욕구에 일치하는 해결책을 만들 수 있도록 한다. 위원회는 4개월에 한 번씩 소집되며, 토론된 내용들은 공보지 형태의 보고서로 만들어진다. 그리고 운영위원회는 재정을 담당하는 금융조직들, 네트워크의 지도부 그리고 지역 활동주체들의 대표들로 구성된다(분과마다 4명씩 구성). 이곳에서도 지역의 활동주체들이 자문과정뿐 아니라, 모든 결정의 순간에 참석할 수 있다.

『프랑스 자치단체의 공공조달 관련 사례』

공정무역과 윤리적 소비의 문제들은 시민들에만 관련된 것이 아니라, 지자체에도 역할이 있다. 지자체들은 실제로 중요한 경제 행위자의 하나이다. 프랑스와 유럽에서 공공조달에 의한 구매는 GDP의 8% 이상이며 이에 책임성 있는 공공조달 원칙이 필요하다.

- 가능한 방식들에는 먼저 잘 알려져 있고, 점점 확산되고 있는 사회적 조향, 건물 등에 관련된 환경조향, 공정무역에 관련된 기준 도입 등이 있을 수 있다.
- 주요한 영역의 하나이자 최근 이슈가 되고 있는 것은 단체식당에 유기농산물과 공정무역 생산물을 도입하는 것이다(프랑스 정부가 단체식당에서 사용되는 식자재의 20%를 유기농산물로 하겠다는 목표를 발표했음). 이는 로컬푸드 촉진과도 관련되어 있다.

사례) 브레스트시(Ville de Brest)는 2007년부터 학교식당 식자재의 20%를 유기농산물로 하겠다는 목표를 달성했으며, 탄소비용과 생산물의 생태적 영향에 대해 고려하고 있다.

“우리는 지역생산물을 우대하는데서 오는 효과를 구체적으로 평가할 수 있는 수단을 가지고 있지 않다. 우리는 학교식당의 식사가 가져오는 생태적 영향을 계산하기 위해 렌느시에 위치한 Agrocampus와 함께 연구작업을 하고 있다. 이러한 측정수단은 보다 효과적인 커뮤니케이션의 도구가 될 것이다.”

몇몇 지자체들은 사회적이고 환경적인 기준을 기업에 대한 공적지원의 조건으로 제시하기도 한다.

사례) 리무쟁 광역의회(Conseil Régional du Limousin)는 기업의 사회적/환경적 기여의 정도에 따라 지원의 비율을 달리하는 정책을 실행했음. 교육훈련에 중요한 노력을 기울이는 기업이나, 다양성 협약에 서명을 한 기업, 또는 메세나 활동 등을 통해 지역발전에 기여하는 기업들에게 보다 많은 지원을 함.

제2절 독일의 제3섹터 육성방안

1. 역사적 발전 과정

독일의 제3섹터는 ‘보조성’의 원칙을 중심에 두며 사회정책 분야에서 적극적인 역할을 수행해왔다. 19세기에서 20세기로 넘어가는 전환기에 교회

는 산업화로 인해 발생한 다양한 사회문제 및 욕구에 대한 지역차원의 해결책을 모색하는 활동을 펼치기 시작했다. 이후 다양한 결사체가 중앙 차원의 우산조직(Wohlfahrtsverbände)을 만들어 보건복지서비스를 제공하며 지방자치단체, 국가제도, 사회보험의 중요한 파트너가 되었다. 오늘날 사회복지서비스와 병원서비스의 50%가 제3섹터 조직에 의해 제공되고 있으며 재정의 80%를 공공부문에서 조달하고 있다.

공공서비스의 보조자로 서비스를 제공하는 몸집이 큰 우산조직 중심에서 새로운 세대로의 변화는 유럽 전역에 불어닥친 68운동을 겪은 새로운 세대의 등장에 기인한다. 이들은 작은 규모의 시도와 사업을 기획하고 자조집단을 형성하기 시작했다. 이후 사회통합에 대한 관심과 복지국가의 변화로 인하여 이 조직들은 시민사회와 시민의식을 강화하고 자원활동과 같이 새로운 형태로 각 개인이 사회에 기여(commitment)할 수 있는 방안을 찾아야 한다는 사고를 하게 되었다.

1998년에서 2006년의 적록동맹 정부 기간 동안에는 독일의 제3섹터는 커다란 전환점을 맞게 된다. ‘시민 양가주의의 미래(Future of Civic Engagement)’라는 국회위원회의 공식보고서가 발표되어 문화, 지방도심재생, 아동돌봄서비스, 노동시장통합을 비롯한 모든 형태의 사회적문제 및 차별을 극복하기 위한 시도에서 공공부문과 제3섹터의 관심을 불러일으키게 된다. 이로 인하여 재단, 기업의 시민권, 기업의 사회적 책임이 가지는 역할, 그리고 소비자 운동 및 권리에 대한 논의가 활발하게 이루어지게 되었다.

2. 시민사회의 자율성 강화와 민주주의의 혁신을 위한 독일의 ‘시민 양가주의¹⁹⁾’ 정책

독일의 사회정책의 핵심은 ‘양가주의(engagement)’으로 표현된다. 이 정

19) 독일어로는 Buergerschaftliches Engagement. 양가주의는 약속, 맹세, 참여를 뜻하는 불어로 사회에 개입하는 자세, 즉 존재를 보는 시각, 삶의 양식을 의미한다. 정치영역에서 양가주의는 정치적 요구를 포함하는 지식인의 사회참여운동으로 표현된다.

책은 정파를 불문하고 최근 하나의 독립된 정책으로 자리잡으며 선거캠페인의 이슈로 떠올랐다. 그리고 그 정책의 핵심은 ‘제3섹터의 강화와 자원활동의 지원’이라는 점이 합의된 바 있다. ‘시민 앙가주망’ 정책은 2000년 무렵 국회조사위원회가 ‘시민사회와 참여’라는 프로젝트를 추진한 결과로서 새로운 사회계약 및 국가, 영리기업, 제3섹터 간의 균형잡힌 3자 거버넌스에 대한 밑그림을 제시했다. 이 정책이 시행된지 10년이 지난 후 이루어진 최초의 종합평가는 서구사회가 처한 민주주의의 결핍과 사회불평등 문제에 대하여 흥미로운 전망을 제시하고 있다. 물론 시민사회를 위한 프로젝트는 독일 사회정치조직에 근본적인 변화를 가져오지는 않았지만 많은 인프라가 구축되고 전도유망한 정책적 실천이 전 사회적으로 발전하는 성과를 만들었다.

가. ‘시민 앙가주망’ 정책의 시행 배경

1999년 독일국회의 요구로 전문가집단이 시민앙가주망의 현황을 진단하고 그 발전 및 안정화에 필요한 방안을 강구할 목적으로 전문가 위원회가 구성되었다. 이 위원회는 2002년 향후 시민 앙가주망의 정책 아젠다를 수립하며 독일사회의 개혁 및 제도개선을 권장하였다. 이 개혁 및 개선은 시민사회의 강화와 시민의 앙가주망 및 참여를 위한 종합적인 정책을 골자로 한다.

시민사회 강화에 대한 필요성이 제기된 배경은 다음과 같다.

첫째, 포스트모던 사회로의 변화로 국가, 경제섹터, 시민사회 간의 구분이 흐릿해져 3섹터혼합구조가 형성되었으며, 이러한 변화는 각 섹터의 역할과 섹터간 구분에 대한 재정립을 요구한다.

둘째, 시민 앙가주망은 사회통합에 중요한 역할을 하며 그 개념은 시민사회의 행동원칙 및 활동 영역과 관련되어 있다. 이에 대한 근거는 1990년대와 2000년대에 사회적경제 또는 제3섹터로 명명되는 사회활동 영역에 대해 이루어진 연구결과에서 찾을 수 있다.

셋째, 그러나 이러한 중요성에도 불구하고 그 동안 현대의 주요한 도전은 국가 및 시장이 해결할 수 있을 것이라 간주되어 시민사회는 두 섹터가 충족시키지 못하는 영역에 국한하여 역할하도록 요청되었다.

이러한 진단에 기초하여 국회위원회는 제3섹터 활동을 인정하고, 국가의 운영에 시민사회 주체를 고려할 것을 권고한다. 시민사회를 강화한다는 것은 단지 시민단체 및 사회적경제의 양적 확대를 의미하는 것이 아니라 시민사회의 가치를 정책에 통합하고 정치 및 경제 분야에서의 행동원칙을 보다 ‘인간적’으로 변화시킨다는 것을 의미한다.

나. ‘시민 양가주의’의 의미

우선 시민사회에 있어 시민 양가주의란 개인이 자신의 환경의 주체가 되도록 이끄는 자결의 원칙을 의미하며 구체적인 실천방안으로는 영리를 목적으로 하지 않고 공동선을 추구하는 다양한 형태의 자원활동을 들 수 있다. 자원활동이란 자원봉사, 여러 형태의 개인 및 상호 활동, 대표기능, 정치적 참여 및 공동결정의 원칙을 포함한다.

시민 양가주의의 시행에서 가장 중요한 변화는 지배구조 양식에서 찾을 수 있다. 과거의 관행이 경제계의 로비에 영향을 받는 국가의 주도가 중심이었다면 변화된 양식은 삼자지배구조, 즉 세 섹터 간의 개방적인 자세와 평등한 논의에 기반한 의사결정과정의 만들어져야 하며, 이를 위해 국가는 의사결정과정에서 이니셔티브를 쥐고 조절하는 역할을 해야 한다.

이러한 개념에 기초하여 위원회는 정책실현을 위한 일련의 구체적인 권고사항을 제시한다. 연방차원의 직접민주주의의 도구 일반화, 시민사회에 국가행정 개방, 영리기업과 제3섹터 간의 대화 지원, (원탁회의, 자문기구 등의 형태로) 시민의 참여 기회 및 형태 확대, 시민 양가주의의 인프라 개발, 세 섹터의 이해당사자 네트워킹, 기업의 사회적 책임 강화, 참여자의 복지 및 참여활동에 따른 불이익 보상체계 개선, 시민 양가주의에 대한 연구(이론 연구, 평가, 질적 관리 등) 발전 등이 그것이다.

다. ‘시민 양가주망’의 실천과 조직

양가주망을 위한 연방네트워크 구축은 개혁정책을 펼치기 위해 위원회가 권고한 구체적인 대책 중 하나이다. 그리하여 2002년 6월에는 ‘국제자원봉사의 해(2001)’ 조직기구에 소속되었던 31개 중앙위원회조직이 ‘시민양가주망연방네트워크(Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement, BBE)’를 구성하기 위하여 회동하였다. BBE는 시민 양가주망의 가치와 원칙에 입각하여 시민사회, 국가, 시장부문의 주체를 아우르고 지역별, 지역간, 또한 전국 차원에서 협력할 수 있는 네트워크를 구성하기로 결정하였다.

BBE와 그 구성단체의 목적은 ‘시민사회에 의하여, 시민사회를 강화하기 위하여’ 시민 양가주망의 정신을 실천하는 것이다. 그리하여 네트워크는 다음과 같은 10개의 주제에 따라 소그룹을 구성하였다.

- 시민양가주망의 법적·조직적 인프라
- 지역차원에서의 시민사회의 발전
- 자원봉사의 미래
- 복지국가에서 시민 양가주망의 역할
- 이민자 출신 그룹의 양가주망
- 시민 양가주망의, 시민 양가주망에 의한 교육 및 자질향상 프로그램
- 인구변화와 양가주망의 관계
- 기업의 시민권
- 양가주망 인정 문화의 발전
- 국가별 시민사회네트워크의 구축을 통한 유럽시민사회의 구축

BBE는 각 주제별로 TFT을 구성하고 다양한 분야의 전문가를 동원하여 시민 양가주망 정책을 위한 협력의 장을 만들었다. 그러나 BBE의 독창성

은 무엇보다도 그 성격과 섹터연합조직이라는 점에 있다. 네트워크를 구성하는 부문별 조직은 시민사회부문, 시장부문, 그리고 국가이다. 먼저, 시민사회부문은 사회, 환경, 스포츠, 문화, 구호, 특정그룹지원(여성, 노인, 청년) 영역에서 공익성을 가지는 단체 및 단체연합으로 다양한 법적지위를 가지는 재단, 자원봉사단체연합, 상호부조그룹 등으로 구성된다. 시장부문은 독일노동조합총연맹(Deutscher Gewerkschaftsbund), 주요전국연맹(IG Metall, Verdi), 국내기업 및 다국적기업(Ford, BP Allemagne, Commerzbank, Betapharm 등)으로 구성된다. 그리고 국가는 연방 장관 3인, 14개 광역지방정부, 2개 기초자치단체연합 및 개별 자치단체로 구성된다.

2002년 이후 네트워크는 계속 확대되어 현재 전국에 걸쳐 220개가 조직되었고 참여하는 인원도 수백만 명에 이른다. 그리고 2008년 4, 5월에는 독일 하원에서 ‘양가주망과 참여 전국 포럼’이 개최되어 각 부문 출신의 300명 이상의 전문가들이 주제별로 모여 향후 정부의 양가주망 정책에 대한 구체적인 아젠다를 마련하였다.

라. 성과와 전망

시민 양가주망은 독자적인 정책으로 자리 잡으며 독일의 중앙 및 지방 차원에서 시민사회 지원 계획이 수립되었다. 또한 새로운 행동 및 거버넌스 원칙이 실험되고 다양한 공공행정 단위에서 적용되었다. 이와 더불어 ‘시민 양가주망상설위원회’가 국회에 설치되었고, 전국 네트워크가 조직되었으며, 각 지방정부 차원에서는 이를 위한 부서가 신설되었다.

그런데 시민 양가주망 정책이 국가와 사회의 개혁을 위해 시도되었고 그 목표가 시민사회의 강화였다면 시민사회는 현대 사회가 직면한 구체적인 문제에 대하여 어떤 가능성을 가지고 있는지 보여주어야 한다. 즉, 인구의 노령화, 이민과 사회통합, 대량 실업, 경제 및 사회의 분화 등의 영역에서 시민사회는 어떤 자원을 가지고 있으며 그 주체는 어떤 가능성을 가지고 있는지 보여주어야 할 책임이 있다. 이를 위해 제3섹터 조직은 우선 공동

의 목표 및 활동 내용에 대해 합의해야 할 것이다. 그런데 일부 조직은 국가 정책의 도구로 이용될 수 있다는 두려움이나 거부감으로 이러한 공론의 장을 기피하는 경향을 보여 현상유지를 위해 개혁을 거부한다는 비판을 받기도 한다.

실질적인 시민사회 지원정책은 일회적인 프로그램이나 한시적인 대책으로 이루어지지 않는다. 그것은 조직, 결사체, 네트워크, 집단 등 인프라를 구축함으로써 가능하고, 그 효과는 장기적인 관점에서 측정될 수 밖에 없다.

제3절 영국의 제3섹터 육성 방안

1. 사회적기업에서 제3섹터로

영국은 유럽, 또는 전 세계적 차원에서 사회적기업이라는 용어가 가장 보편적으로 사용되는 국가이며 영국정부는 이를 사회적 배제에 대항하기 위한 강력한 도구로 인식하여 적극적인 육성정책을 펼치고 있다. 2002년 영국정부는 통상산업부(DTI) 내 ‘사회적기업팀(Social Enterprise Unit)’을 설치하여 ‘사회적기업의 성공전략(Social enterprise: a strategy for success)’을 발간했으며 이후 2년간의 Mapping작업 끝에 2004년에 ‘공동체이익회사(Community Interest Company, CIC)’의 형태로 사회적기업을 제도화하는 등의 노력을 기울였다.

사회적기업에 대한 관심은 자연스럽게 다양한 현대의 제3섹터 조직에 대한 관심으로 이어졌는데, 그 이유는 사회적기업으로 인증 받는 조직의 대부분이 협동조합 및 공제조합(friendly society)을 비롯하여 자원조직 및 자선단체, 그리고 company limited by guarantee 등 다양한 제3섹터 영역에서 활동하는 조직이었기 때문이다. 이에 따라 영국정부는 2006년 수상 산하 제3섹터국(Office of the Third Sector, OTS)을 신설하여 보다 체계적인 제3섹터 육성 계획을 수립, 집행하게 된다²⁰⁾.

OTS는 제3섹터를 ‘가치에 의해 주도되는 비정부조직으로 사회적, 환경적, 문화적 목적에 잉여를 재투자’ 하는 것을 공통의 특성으로 가지는 부문으로 규정하며, 여기에는 자원 및 공동체 조직, 자선단체, 사회적기업, 협동조합 및 공제조합 등이 포함된다. 이를 통해 볼 때 영국에서의 제3섹터는 사회적경제 개념과 유사하다고 볼 수 있다.

영국 정부가 제3섹터국을 설치한 목적은 변화하는 경제사회 환경에서 제3섹터 조직과의 파트너십을 통하여 공공서비스를 개혁하고, 사회적기업을 육성하며 지역사회를 강화하기 위함이다. 이를 위한 구체적인 업무를 수립하기 위하여 2006년 OTS는 1단계로 전국에 걸쳐 90개의 행사를 조직하여 1,000개 조직의 2,000명이 참여하는 자문회의를 거쳐 중간 보고서를 작성하였고, 2단계로 설문조사를 실시하고, 전국에 걸쳐 제3섹터의 전문가들과 핵심주제에 대한 세미나를 5회에 걸쳐 실시하여 2007년 6월 최종보고서를 발간하였다.

최종보고서에는 향후 10년간 제3섹터 조직과의 협력을 위한 전략 및 구체적인 계획이 수립되어 있으며 2008~2011년 기간 동안 구체적인 대책을 추진하기 위하여 총 515백만파운드의 예산계획 또한 제시되어 있다.

2. 제3섹터국의 활동

OTS는 2006년 5월 영국 국무조정실 산하에 설치된 정부부처 중 하나로 2010년 현재 정권 교체에 따라 Office for Civil Society로 명칭이 변경되었다. 조직구조는 장관 산하 6개 팀으로 구성되어 있다. ①전략&소통팀(Strategy and Communication Team)은 장기전략 수립, 조사연구, 재정지원 업무 등을 담당한다. ②지역사회참여팀(Participation Team)은 자원봉사 지원 업무 및 자선단체 지원, 여왕상 수상 업무 등을 관장한다. ③사회적기업&재정팀(Social Enterprise and Finance Team)은 사회적기업 관련

20) 이후 사회적기업팀은 OTS로 이관된다.

정책 수행 및 육성, 제3섹터 조직 재정지원 업무를 담당한다. ④공공부문파트너십팀(Public Sector Partnerships Team)은 컴팩트(Compact)업무를 지원한다. ⑤제3섹터지원팀(Third Sector Support Team)은 제3섹터 관련 지원 업무를 담당한다. ⑥사업경영팀(Business Management team)은 제3섹터 재정지원 및 보조금 업무를 담당한다.

가. 제3섹터, 정부, 지방의 관계

(1) 제3섹터와 주정부와의 관계

영국 정부의 모든 부처는 2008년부터 2011년까지의 계획 및 전략을 담은 PSA(Public Service Agreement)를 제출해야 했는데, 이 중 하나인 PSA21의 주요 목표는 제3섹터의 발전을 위한 다양한 전략을 육성 및 보급하는 것에 관련되어 있다.

컴팩트(Compact)라고 하는 정부와 제3섹터 조직들 간의 논의 구조가 정부와 제3섹터와의 관계에 있어서 필요한 규칙들에 대해 윤곽을 잡는 역할을 한다. 연 1회 모임이 개최되며 주정부, 지방정부, 제3섹터 조직 등에서 관련 대표들이 참가한다. Compact의 결정 사항은 99% 이상의 정부조직 및 제3섹터에서 공유 및 적용된다.

그리고 정부 부처 간 제3섹터 의제를 공유한다. OTS 외의 각각의 정부 부처의 고위 공무원을 ‘제3섹터 대변인(champion)’으로 임명하고, 제3섹터 관련 의제를 다루도록 하고 있다. 연 3회 관련 의제를 대변인들 간에 논의하도록 되어 있으며, 각 부처마다 제3섹터 관련하여 연락할 수 있는 연락망을 구비했다.

(2) 제3섹터와 지방정부와의 관계

전략적 지역 파트너십(Local Strategic Partnerships, LSP) 구성과 지역 협의서(Local Area Agreements, LAA)를 작성한다. 각 지방정부는 제3섹터 주체들과 전략적 지역 파트너십(LSP)을 맺어야 하며, 이 파트너십 관계

에 제3섹터 대표가 반드시 포함되어야 한다. 또한 각 LSP는 지역사회 내에서 제3섹터가 역할 할 수 있는 표적화된 사업에 대한 합의 및 동의 사항을 명시한 지역 협의서(LAAs)를 작성해야 한다.

영국정부는 각 지방정부가 수행해야 하는 우선사항을 188개의 국가 지표(National Indicators: NI)로 제공하고 있다. 각 지방 정부의 지역협의서(LAAs)는 이 지표 중 최소한 35개를 포함해야 하는데, 이 중 NI6과 NI7은 각각 ‘정기적인 자원 활동(volunteering)’과 ‘제3섹터 육성을 위한 환경 조성’ 활동으로 중요하게 언급되고 있다.

종합적 지역 평가(Comprehensive Area Assessment: CAA)는 LAAs에 설정되어 있는 지역별 정책 우선순위를 평가하기 위해 규칙적인 단계로 이루어진 지표로 2009년 4월부터 시행되고 있다.

나. OTS의 활동

이상의 제3섹터와 주정부, 지방정부의 관계를 토대로 하여 OTS에서 진행하거나 연계한 전체 사업을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 보조금 및 대출 지원, 관련 서비스 제공

OTS는 Funding Central 홈페이지 운영을 지원한다. 정부 및 비정부 기관, 지방정부, 자선단체, 재단, EU 기금 등에서 제공하는 4,000여 종류의 보조금, 지방교부금, 위탁사업 등에 대한 종합적 정보를 제공하는 사이트의 운영 자금을 제공한다.

그리고 직접 재정지원을 하기보다는 다음 5개의 프로그램을 이용하여 재정적인 지원을 하고 있다. 첫째, Capacitybuilders는 제3섹터 조직이 지역에서 순기능하는 기반시설이자 욕구에 즉각적으로 부응하는 조직이 될 수 있도록 조직의 역량 강화를 위한 지원 프로그램이다. 활동가 기술향상 및 역량강화 프로그램, 시설비 지원 등이 해당되며, 2006년 설립 이후, 2010년 까지 약 1억 3천만 파운드(약 2천6백억원)가 투자되었다. 둘째,

Futurebuilders는 제3섹터 조직 중 특히 공공서비스를 제공하는 조직들이 다양한 입찰에 참여하고 사업 위탁을 받는데 필요한 재정지원, 대출사업, 전문적 서비스를 제공하는 프로그램이다. Capacitybuilders 프로그램과 비교했을 때, Futurebuilders는 입찰 및 사업 위탁을 받는데 필요한 조직 역량강화에 중점을 두고 있다. 셋째, Grassroots Grants이다. 지역의 영세한 소규모 조직을 지원하기 위한 보조금으로, 정부와 지역사회 연계를 주요 사업으로 하고 있는 Community Development Foundation이 위탁사업으로 운영하고 있다. 본 프로그램의 대상조직은 지역사회를 위해 1년 이상 운영되었으며, 자원봉사로 운영되는 평균 수익이 3만 파운드 이하인 조직들로, 조직에 따라 250파운드(약 50만원)~5,000파운드(약 1,000만원)를 지원받을 수 있다. 넷째, V 프로그램은 2006년 5월 시작된 프로그램으로, 16세~25세의 젊은 세대가 지역사회에서 다양한 자원봉사 활동을 하도록 육성하는 보조금이다. 다섯째, 전략적 지원 프로그램(Strategic Grants Programme)은 제3섹터 관련 옹호조직(advocacy), 제3섹터 관련 논의를 확장하는 조직, 제3섹터 의제로 지역정책에 영향을 미치는 조직 등 제3섹터 관련 영향력을 확장시키는 41개 조직을 선정하여 보조금을 지급하고 있다.

이상의 보조금을 통한 재정지원 외에도 대출 사업을 하는 조직을 지원하고 있다. 다양한 사회투자 조직 및 Futurebuilders 등에 지원을 하고 있으며, 사회적기업 지원을 위해 특화된 Risk Capital Fund를 운영하고 있는데, 이 지원은 사회적기업이 출범 이후 도약 하는 초기 단계를 지원하는 것을 목표로 하고 있다.

2006년부터 2009년까지 OTS에서 제3섹터 번창을 위해 진행된 다양한 사업과 지원 금액을 개괄적으로 살펴보면 다음과 같다. Futurebuilders 프로그램을 운영하였으며, Grassroots Grants 프로그램에 1억 3천만 파운드를 투자했다. 또한 2008년부터 2011년까지 Capacitybuilders 프로그램 운영에 8천 8백 50만 파운드를 지원하고, V 프로그램에 1억 천 7백만 파운드를 지원하여 875,000개 자원봉사 기회를 제공했다. 또한 후술할 Compact 지원에 6백만 파운드를 지원하고, 2,000명 제3섹터 관련 위원회

위원들을 위해 재정 지원을 했다.

2009년부터 2010년까지는 경기침체로부터 발생한 실업에 대응하고 제3섹터를 강화하기 위해 4천2백5십만 파운드를 투자하여 ‘Real Help for Communities: Volunteers, Charities, and Social Enterprise’라는 실행계획(action plan)을 구성하여 제공했다. 총 5개 프로그램을 중점으로 제공했는데, 먼저 경기침체로 인한 피해 조직을 대상으로, 경기침체로 재정이 악화된 조직의 회생을 돕기 위한 현대화 기금(Modernization Fund)을 조성하고, 자금난을 겪고 있는 지역의 중소규모의 서비스 제공 조직을 대상으로 한 표적화 지원 기금(Targeted Support Fund)을 제공했다. 이 외에도 전국 9개 지역에서 순회공개방송(roadshow)을 진행하여 제3섹터 조직들이 OTS에서 제공하고 있는 서비스 및 지원에 대한 이해를 높일 수 있도록 지원했으며, 실직자에게 4,000개 이상의 기술 훈련 및 취업 기회를 제공하기 위한 중개업(Volunteering Brokerage Scheme)에 재정지원을 하고 지역사회 발전 대책위원회(Taskforce)에 대한 지원을 제공했다.

(2) 공공 서비스 전달 및 혁신

제3섹터 관련 위원회를 구성하고 위원을 육성하고 있다. 전국에서 제3섹터 발전을 위한 위원회를 구성하도록 하고, 전국 공공 섹터의 위원 2,000명을 대상으로 제3섹터의 유용성에 대한 이해를 증진시키기 위한 프로그램을 지원했다. 전국의 위원회에서는 지역사회에 필요한 서비스를 파악하고, 서비스를 현실화하기 위한 논의를 진행하며, 결정된 서비스를 위탁 및 조달하고, 서비스를 평가 사정하는 역할을 한다. 또한 위탁 및 조달에 있어 필요한 사회적 목적에 부무하기 위해 필요한 조항(Social Clauses)을 만들어 보급하였다.

공공 서비스 혁신을 위해 국무조정실 직속의 자문을 임명하여 현재까지 건강과 대인서비스, 교육 등의 분야에서 서비스 중복 배제 등 혁신을 위한 작업을 수행했다. 현장의 혁신화 경험을 공유하며, NCVO 혁신 프로그램을 통해 관련 도구를 개발하고 다양한 사례를 제공 및 보급하였다.

(3) 자원봉사 육성사업

자원봉사 사업을 육성하기 위해 ‘자원봉사 대변인’을 임명했다. 임명된 자원봉사 대변인은 자원봉사 육성을 위한 연구 및 조사를 수행하고 결과를 직접 제출 및 보고한다.

16~25세의 젊은 세대를 대상으로 자원봉사를 촉진하는 V 프로그램을 운영하고, Volunterra for All(VA) 프로그램을 운영했다. VA 프로그램을 위해 4백5십만 파운드를 투자하여 다양한 자원봉사활동의 현황을 파악하고, 자원봉사 활동을 확장하는데 있어서의 장애요소를 분석했다. 또한 모범적인 자원봉사 사례를 발굴하고, 자원봉사를 촉진하는 사업에 재정지원을 한다.

자원봉사 관련 가이드 및 관련 자료를 제공하고, 자원봉사활동 능력이 특출한 조직을 대상으로 여왕상을 수여하고 있다. 여왕상은 여왕의 날을 기념하여 2002년부터 수여된 상으로, 2008년 79개 조직에게 수여한 것을 포함하여 현재까지 약 600여 개 조직에 여왕상을 수여했다.

(4) 사회적기업 지원

사회적기업 실행계획을 마련하고 있다. 12개 정부부처가 작성한 사회적기업 실행계획에 제3섹터국도 동참하고 있다.

사회적기업의 날을 지정하여 올해의 사회적기업가(Ambassador), 올해의 사회적기업을 수상하고, 제품 아이디어 경연 대회 등을 개최하여 수상하고 있다. 사회적기업의 날 행사와 관련해서는 다양한 사회적기업들이 직접 참가하는데, 제품 아이디어 경연의 경우 ONE이라는 사회적기업의 브랜드에 적합한 아이디어 상품을 개발하는 것을 목적으로 한다.

이 밖에 사회적기업 관련 연구 진행 및 유관 기관 및 자료를 소개하고 있으며, 사회적기업을 대상으로 재정적 지원을 하고 있다.

(5) 기타

이 외에도 제3섹터와 관련한 관련법 및 규제 등에 대해 정보를 제공하고

있으며, 유관 기관을 대상으로 컨설팅을 진행하고 있다. 아울러 현재까지 진행한 주요 사업에 대한 사례 연구 결과를 비롯하여 제3섹터 관련 연구를 진행했으며, 제3섹터 관련 주요 지표 및 통계 자료를 제공하고 있다.

3. Third Sector Research Centre(TSRC) : 제3섹터연구센터

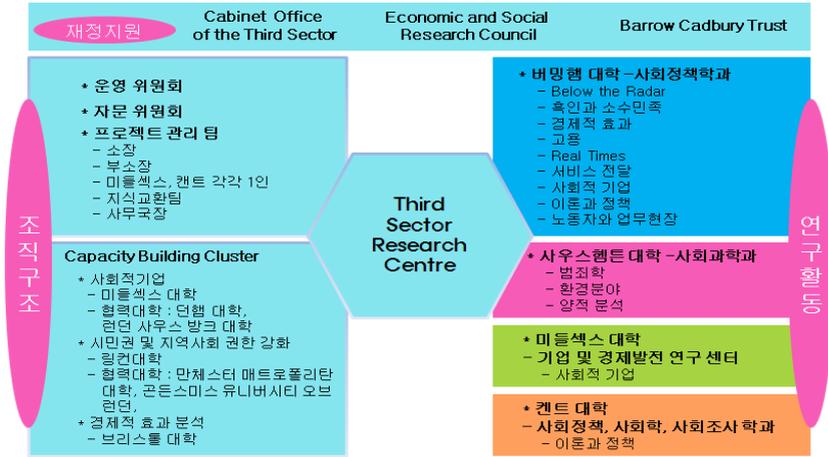
제3섹터연구센터는 2008년 10월 개원한 연구조직으로 영국 버밍햄 대학에 위치해 있다. 독립적인 조직 성격을 가지고 있으며 여러 학문분야를 골고루 포용하고 있다. 경제사회연구위원회(ESRC)²¹⁾와 국무조정실의 제3섹터국(OTS)²²⁾, 그리고 The Barrow Cadbury Trust의 재정 지원에 의해 설립되었으며, ESRC와 OTS에서 각각 5백만 파운드, The Barrow Cadbury Trust에서 25만 파운드를 지원받아 향후 5년 간 총 1,025만 파운드(약 186억 원)를 지원받을 계획이다.

다음 그림은 제3섹터 연구센터의 재정지원, 조직 및 운영 구조, 그리고 전반적인 연구 활동을 하나로 나타낸 것이다.

21) Economic and Social Research Council(ESRC)은 1965년 시작된 독립적인 조직으로, 영국 전역의 사회경제적 연구 및 훈련에 재정지원을 하고 있다. 재원은 사업·혁신·기술부(Department for Business, Innovation and Skills)를 통해 지원받고 있으며, 2009-2010년 지원금액은 2억4백만 파운드(약 3,700억 원)로 2,500명 이상의 연구자와 2,000명 이상의 박사과정생을 지원하고 있다.

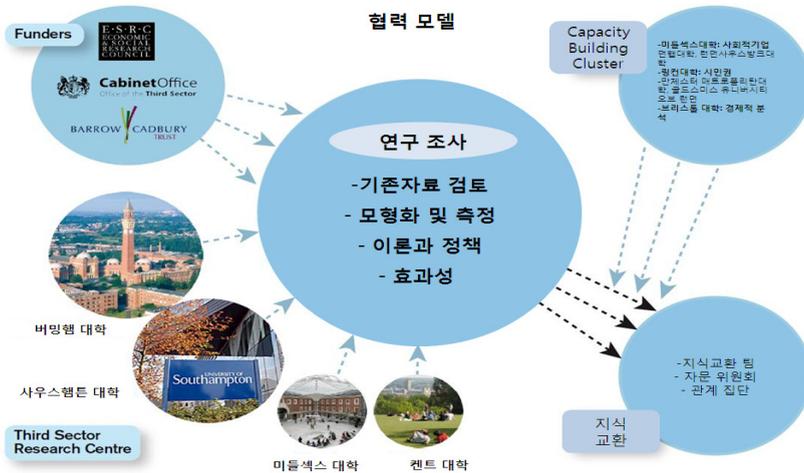
22) 국무조정실의 제3섹터국(The Office of the Third Sector, OTS)은 2010년 노동당에서 보수당으로의 정권교체 이후 The office for Civil Society로 명칭이 변경되었다.

[그림 4-1] TSRC 구조 및 현황



[그림 4-1]의 구조를 기초로 하여, 기본협력구조, 운영구조, 주요 연구 활동으로 나누어 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

가. 기본 협력 구조



제3섹터 연구센터는 제3섹터국, 경제사회연구위원회(ESRC), 그리고 The Barrow Cadbury Trust의 재정지원을 바탕으로, 4개 대학의 협력 및 Capacity Building Cluster(CBC)의 협력을 기본 구조로 하고 있다. 대학 간 협력의 경우, 버밍햄 대학과 사우스햄튼 대학의 협동모델을 기초로 하여 미들섹스대학과 캔트대학이 부분적으로 기여하는 구조로 되어 있다. 각 대학의 기여정도는 3섹터연구센터에서 다루는 연구주체에 따라 각 대학의 역할분담에 따라 나뉘어지게 된다.

Capacity Building Cluster(CBC)는 ESRC의 제3섹터 관련 연구 양성 프로젝트 중 하나로, ESRC는 총 6개의 CBC에 2008년부터 5년 동안 재정지원을 하고 있다. 6개의 CBC 중 2개는 제3섹터 연구센터와 관련하여 특화된 지원을 받고 있는데, 하나는 미들섹스 대학에서 다루는 ‘사회적기업’을 특화한 것이며, 다른 하나는 링컨대학에서 ‘시민사회 역량강화’부문을 특화한 것이다. 이상의 과정을 통해 도출된 연구 성과는 연구센터의 지식교환팀 및 특성화된 관계 집단(Reference Group)에 의해서 광범위하게 보급되는 구조로 되어 있다.

나. 기본 운영 구조



기본운영구조는 운영위원회를 상위 구조로 하여 자문위원회와 프로젝트 관리팀, 관계집단(Reference Group)이 각각 배치되는 구조이다.

자문위원회의 경우, 학계와 비학계 인사가 30명 이하로 혼합된 인원 구성을 전제로 하며, 자문 위원회와 관련한 위임사항 및 보충협약에 대한 내용은 모두 문서화되어 공개되어 있다. 최소 연 2회 회의를 개최하고, 각 회의 논의 및 의결사항 역시 웹상에 공개되어 있다. 자문위원의 임기는 재정지원을 받는 5년간이며, 제3섹터 연구센터가 설정해 놓은 목표를 달성할 수 있도록 전략적인 자문을 제공하는 것을 주 역할로 한다.

프로젝트관리팀은 소장, 부소장 및 사무국장을 포함하여 제3섹터 연구센터를 구성하는 4개 대학 및 실무팀이 골고루 배치되어 운영되고 있다. 사무국장, 소장, 부소장, 지식교환팀장 외에 나머지 구성원은 제3섹터 연구센터에서 주력하는 9개 과제의 책임연구자로서 참석하도록 되어 있는데, 미들섹스대학과 캔트대학이 이러한 역할로 운영구조에 참석하고 있다.

관계집단은 총 4개로 구성되어 있는데, Below the Radar 관계집단, 서비스 전달 관계집단, 사회적경제 관계집단 그리고 분권행정(Devolved Administration)²³⁾ 관계집단이 그것이다. Below the Radar는 제3섹터 연구센터가 설정한 9개 연구주제 중 하나이다. 각 관계 집단은 각 관계집단 주제별로 현장 활동가, 정책입안자, 외부 연구 인력 등으로 구성되어 있으며, 각 관계집단별로 모임을 운영하고 있다.

제3섹터 연구소의 직원구조 역시 이상의 구조를 잘 반영하고 있는데, 소장, 부소장, 연구원, 연구위원, 사무국장, 지식교환팀, 센터 비서 및 직원으로 구성되어 있으며, 소장은 버밍햄대학에서, 부소장은 사우스햄튼대학에서 각각 맡고 있다. 연구원의 경우 버밍햄대학 출신이 11명, 사우스햄튼대학 출신이 15명이며, 미들섹스대학 2명, 캔트대학에서 1명이 각각 참여하고 있다. 연구위원은 15명으로 기타 대학 및 외부 연구기관 연구진 및 현장

23) The United Kingdom은 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드로 나뉜다. 영국에서 진행된 대부분의 연구가 잉글랜드를 중심으로 있으므로 연구 내용 및 성과의 확장을 위해 이 관계집단을 활용하고 있다.

연구진 등으로 구성되어 있다. 사무국의 경우, 사무국장, 지식교환팀 2인, 센터 비서 및 직원이 각각 1명으로 배치되어 있다.

다. 주요 연구 활동

제3섹터 연구센터의 연구 활동은 4가지 기본 원칙을 바탕으로 한다. ① 제3섹터와 관련한 기존의 이론과 논의를 모으고 정리하여 통합하고, ②제3섹터가 작동하는 정책적 환경을 비판적으로 고찰하고 난해한 이론적 이슈들을 명확하게 하며, ③제3섹터 전반에 대한 믿을만한 정보를 구축하여, ④ 제3섹터의 경제·사회적 효과를 분석하고자 한다. 이상의 원칙을 기초로 하여 총 9개의 주력분야를 설정했는데, 각 분야의 특징을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

- ① 이론과 정책(Theory and Policy): 제3섹터와 관련한 정의, 이슈, 논의 등을 살펴보는 과정이다. 제3섹터 환경, 상이한 정치적 이념에서의 제3섹터 비교 연구, 최근 제3섹터 발전 및 효과 등이 관련 주제가 된다.
- ② Real Times: 제3섹터 조직의 사례연구를 중심으로 하는 주제이다. 조직이 어떻게 만들어지고 적용되며, 발전하고 살아남게 되는지 등 조직과 관련한 구체적이고 질적인 연구과정을 통해 살펴보는 것을 주목적으로 한다. 2009년 가을에 현장조사를 시작했는데, 대상 조직을 선정하여 4년 동안의 조직의 변화를 연속적으로 살핀다.
- ③ 양적 분석(Quantitative Analysis): 제3섹터 조직의 분포와 경제적인 기여 등을 보기 위해 관련 양적 데이터베이스를 구축하고 계량의 과정을 통해 제3섹터의 성과를 이해하는 것을 목적으로 하며, 영국 내의 자원봉사조직의 참여정도, 규모를 통해 본 자선단체의 역할변화, 제3섹터의 재정 의존도 등을 주제로 다루고 있다.
- ④ 서비스 전달(Service Delivery): 제3섹터 조직은 주거, 범죄인, 사회적 보호, 건강 영역 등에서 공적 서비스를 제공해 왔다. 본 주제에서

는 서비스 제공자, 수혜자, 네트워크 등의 대상을 비롯하여 지속가능성, 공적 서비스 효과 측정 등 서비스와 관련된 전반적인 사항을 다룬다.

- ⑤ 사회적기업(Social Enterprise): 사회적기업의 역할, 규모, 노숙인을 대상으로 하는 사회적기업, 사회적기업을 둘러싼 쟁점 등의 주제를 다루고 있으며, 사회적기업의 유형화, 사회적 배제에 대한 기여, 지역 사회에서의 사회적기업의 효과, 사회적기업과 환경 등의 보고서가 제공되고 있다.
- ⑥ 경제·사회적 효과(Economic and Social Impact): 제3섹터의 경제·사회적 효과를 계량화하기 위한 다양한 하위주제들을 다루고 있다. SROI(Social Return on Investment), 제3섹터의 경제적 효과 분석, 제3섹터의 효과 평가 등의 주제 등이 있다.
- ⑦ Below the Radar(BtR): BtR은 등록되어 있지 않거나, 정기적인 수입이 없는 등 지역사회를 기반으로 하는 소규모 조직을 대상으로 하는 연구의 약칭이다. 이런 소규모 조직들이 지역마다 많이 있음에도 불구하고 대부분의 제3섹터 연구가 공식조직, 대규모조직 등을 중심으로 이루어지고 있기 때문에 그 격차를 줄이기 위해 주요 연구주제 중 하나로 선정되었다. 연구는 설정된 대상조직 대표의 인터뷰를 바탕으로 진행될 예정이다.
- ⑧ 노동력과 작업장(Workforce and Workplace): 제3섹터의 규모 및 노동조건, 그리고 그 속에서 일하는 사람들에 대한 내용을 다룬다. 핵심 내용으로는 사람들이 제3섹터에서 일하는 이유, 유인요인, 무급·유급 노동 조건의 관계, 노동현장으로써의 제3섹터의 특성 등이 해당된다.
- ⑨ 흑인과 소수민족(Black and Minority Ethnic): 통칭 BME라고 하며 다문화 국가인 영국에서 빠질 수 없는 주제이다. BME와 제3섹터와의 관계 전반을 다루고 있다.

이외에도 9개 주제에 속하지 않는 내용들을 협력 기관들과 함께 연구하

기도 하는데, 복권기금, 이민자 조직 연구, 사회적경제 영역을 위한 EU기금 사용의 전략, 보호작업장 프로그램의 독립여부 평가 등 현재 9개의 협력 연구를 진행하고 있다. 9개 주제의 결과와 관련해서는 2010년 말 현재, 각 분야에서 47개의 보고서가 제공되고 있다.

제4절 일본의 제3섹터 육성방안

일본의 제3섹터는 정부부문(제1섹터), 영리민간부문(제2섹터)과 구분되는 비영리 부문으로 규정되는 미국의 그것과는 다른 성격을 가지고 있다. 그리고 그 역사도 비교적 길다. 일본에서 제3섹터는 지자체와 민간의 공동출자로 설립되어 지역개발사업을 추진하는 단체를 일컫는 말로 쓰이고 있다. 전후 고도성장에 따른 과밀·과소문제를 해결하기 위해 설립된 역사적 배경을 가지고 있다. 일본에서 미국과 유럽식의 제3섹터와 가장 비슷한 성격을 가진 조직은 특정비영리활동법인(이하 NPO법인)이라 할 수 있다. 따라서 본 절에서는 일본의 NPO법을 중심으로 일본의 비영리부문의 현황과 육성정책을 살펴보기로 한다.

1. 제3섹터의 법적근거 - NPO법을 중심으로

일본의 법인제도의 법적근거는 1896년에 제정된 민법으로 거슬러 올라간다. 일본 민법 제34조에서는 공익법인을, 제35조에서는 영리법인을 규정해왔는데, 이 중 NPO등의 공익법인에 대한 법적 규정은 100년이 넘도록 변화 없이 지속되어 왔었다²⁴⁾. 그러나 1998년 특정비영리활동촉진법 제정,

24) 우리나라는 민법 제32조(비영리법인의 설립과 허가)에 비영리법인의 설립과 허가에 관한 내용이 들어있다. 제32조에 따르면 “학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다”고 되어 있다.

2001년 중간법인법 제정, 2006년 신공익법인제도 관련 ‘개혁3법’ 제정의 순으로 공익법인제도에 변화가 일어났다. 일본의 법인유형별 성격은 아래 표와 같이 정리될 수 있다. 이 중 제3섹터로 분류할 수 있는 공익적 성격을 가지는 법인은 공익사단·재단법인, NPO법인, 인정NPO법인이다(표의 음영부분).

일반사단·재단법인과 영리법인은 준칙주의를 따라 일정한 법적 요건만 갖추면 관할청의 허가 없이 등기에 의해 설립이 가능한 반면, NPO법인은 관할청의 인정을 받아야 설립이 가능하다. 공익사단·재단법인은 준칙주의를 따르지만 공익성 심사를 거쳐야 한다²⁵⁾. 이 중 공익사단·재단법인과 관련한 신공익법인 제도는 논외로 하고 NPO법인과 인정NPO법인을 중심으로 살펴보기로 한다.

〈표 4-1〉 일본의 법인유형별 특성

법인	법적근거	성격	설립근거
일반사단·재단법인	민법제34조(1896)→ 공익법인제도 3법(2006)	·공익활동에 한정되지 않음	준칙주의
공익사단·재단법인	민법제34조(1896)→ 공익법인제도 3법(2006)	·공익 관련 사업 실시 ·영리목적 아님	공익인정등위 원회 심사
특정비영리활동법인 (NPO법인)	민법제34조(1896)→ 특정비영리활동촉진법(1998)	·공익 관련 사업 실시 ·영리목적 아님 ·17개 분야의 활동에 한정	인정(認可)주의
인정특정비영리활동 법인(인정NPO법인)	조세특별조치법등의 일부를 개정하는 법률안(2001)	(상동)	인정(認可)주의
중간법인	중간법인법(2001)→ 공익법인제도 3법(2006) 으로 폐지	·공익과 영리의 중간 ·동창회, 동호회, 협회 등	준칙주의
영리법인	민법제35조(1896)	·주식회사, 합명회사, 합자 회사, 상호회사 등	준칙주의

주 1) 인정주의: 소관관청인 도도부현지사 또는 내각부의 인정에 의해 설립

2) 준칙주의: 법률에 따라 일정한 요건을 갖춘 등기에 따라 설립

가. 특정비영리활동촉진법²⁶⁾

25) 내각부에 설치된 ‘공익인정등위원회’의 공익성 인정을 받아야 한다.

26) 내각부, 「특정비영리활동촉진법 개요(개정판)」을 참고하여 작성하였다.

특정비영리활동촉진법(이하 NPO법)은 비영리활동단체에 간단한 절차에 따라 법인격을 부여함으로써 시민의 자유로운 사회공헌활동으로써의 특정 비영리활동의 건전한 발전을 촉진하고 공익증진에 기여하는 것을 목적으로 제정되어 1998년 12월부터 시행되었다. 동 법에 따라 법인격을 취득한 단체는 단체명의로 계약체결과 토지등기 등의 ‘권리능력의 주체’가 되고, 단체 자신의 명의로 권리의무관계를 처리할 수 있는 권리가 주어진다.

동 법에서 NPO법인이 되기 위해서는 충족해야 하는 요건과 특정비영리 활동의 분야를 지정하고 있다. 먼저 충족요건은 ①특정비영리활동을 하는 것을 주된 목적으로 할 것, ②영리를 목적으로 하지 않을 것²⁷⁾, ③사원의 자격의 취득과 상실에 관하여 부당한 조건을 부여하지 않을 것, ④임원 중 보수를 받는 자의 수가 임원 총수의 1/3 이하일 것, ⑤종교활동과 정치활동을 주된 목적으로 하지 않을 것, ⑥특정공직자(후보자 포함) 또는 정당을 추천, 지지, 반대하는 것을 목적으로 하지 않을 것, ⑦폭력단체 또는 그 구성원 혹은 그 구성원이 아니게 된 날로부터 5년이 경과하지 않은 자의 통제 아래에 있는 단체가 아닐 것, ⑧10명 이상의 사원이 있을 것 등이다.

그리고 특정비영리활동은 ①특정비영리활동촉진법 제2조 제1항 ‘별표’에 해당하는 활동일 것, ②불특정 또는 다수의 이익의 증진에 기여하는 것을 목적으로 할 것이라는 요건을 충족하는 활동을 말한다. 이 중 전자의 활동은 다음의 17개 분야이다.

27) ‘영리를 목적으로 하지 않을 것’이라는 요건은 단체의 구성원에게 수익을 분배하거나 재산을 환원하는 것을 목적으로 하지 않는다는 것을 말한다. 따라서 수익을 목적으로 하는 사업 자체는 인정할 수 있지만, 사업으로 얻은 수익은 특정비영리활동에만 사용되어야 한다.

(제2조 제1항 별표)

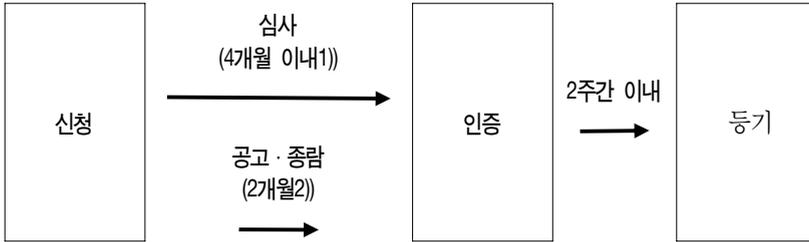
1. 보건, 의료 또는 복지증진을 도모하는 활동
2. 사회교육의 추진을 도모하는 활동
3. 마을만들기의 추진을 도모하는 활동
4. 학술, 문화, 예술 또는 스포츠 진흥을 도모하는 활동
5. 환경의 보전을 도모하는 활동
6. 재해구원활동
7. 지역안전활동
8. 인권의 옹호 또는 평화의 추진을 도모하는 활동
9. 국제협력활동
10. 남녀공동참여사회의 형성 촉진을 도모하는 활동
11. 아동의 건전육성을 도모하는 활동
- 12* 정보화사회의 발전을 도모하는 활동
- 13* 과학기술의 진흥을 도모하는 활동
- 14* 경제활동의 활성화를 도모하는 활동
- 15* 직업능력의 개발 또는 고용기회의 확충을 지원하는 활동
- 16* 소비자의 보호를 도모하는 활동
17. 상기 각호에 기재된 활동을 행하는 단체의 운영 또는 활동에 관한 연타, 조인 또는 원조활동

주: *는 2003년 법 개정에 따라 추가

NPO법인은 상기의 특정비영리활동에 필요한 자금과 운영경비를 충당하기 위해 특정비영리활동에 지장이 없는 한 특정비영리활동 이외의 사업(기타 사업)을 할 수가 있다. 단, 이 경우에 기타 사업의 회계를 특정비영리활동의 회계와 구분해야 한다.

NPO를 설립하기 위해서는 법률에 정해진 서류를 첨부한 신청서를 관할청에 제출하고, 설립인증을 받아야 한다. 인증의 심사는 관할청이 서류를 접수받은 후 4개월 이내에 완료된다. 설립인증이 끝나면 등기를 통해 법인설립이 된다. 관할청은 원칙적으로 단체의 사무소가 소재한 도도부현의 지사가 되나, 2개 이상의 도도부현에 사무소를 설치할 경우는 내각총리대신이 된다. NPO법에 따르면 관할청은 단체의 신청이 설립요건에 적합하다고 인정될 경우에는 설립을 인증해야 하고, 확인도 실태심사가 아니라 서면심사에 따르는 것이 원칙이다. 따라서 관할청의 인증을 받았다고 해서 그 단체의 신뢰성까지 보증한다는 것이 아니라는 점을 지적할 필요가 있다.

[그림 4-2] NPO 법인설립까지의 흐름



- 주: 1) 법률이 요구하는 요건에 충족되지 않는 경우는 인증이 되지 않고, 그 이유를 첨부한 서면으로 통지된다.
 2) 정관, 임원명부, 설립취지서, 설립당초의 사업연도 및 그 다음 사업연도의 사업계획서, 설립당초의 사업연도 및 다음 사업연도의 수지예산서는 2개월간 일반에게 공개된다.

이렇게 NPO법인으로 인증을 받은 단체는 정보공개 의무를 진다. NPO법인이 관할청의 허가를 통해 설립되는 것이 아니기 때문에 정부의 감시, 감독으로부터 비교적 자유롭다고 할 수 있다. 그러나 정보공개를 통해 시민의 선택과 감시에 구속된다는 특징을 가지고 있다. NPO법인은 매 사업연도 초의 3개월 이내에 직전 사업연도의 사업보고서, 대차대조표, 수지계산서 등을 작성하여 주된 사무소에 배치하여 이해관계자에게 열람시킴과 동시에 관할청에 제출하여 일반에 공개해야 한다. NPO제도는 정보공개를 통하여 시민에 의한 느슨한 감독, 혹은 그에 준하는 법인의 자정노력에 의한 개선과 발전을 전제로 한 제도이기 때문에 관할청의 행정적 관여를 적극 억제하고 있다. 하지만 법률을 위반했을 경우에 관할청은 법인에게 보고를 요구하거나 검사를 실시하고, 또한 경우에 따라서는 개선조치를 요구하거나 설립인증을 취소할 수 있다.

나. 인정(認定)특정비영리활동법인(인정NPO법인)

인정NPO법인은 NPO법인 중에서 운영조직과 사업 활동이 적정하고, 공익증진에 기여하는 정도가 큰 법인 중에서 일정요건을 충족할 경우 국세청 장관으로부터 인정을 받은 법인이다. 이 제도는 2001년도 세법개정(‘조세특별조치법등의 일부를 개정하는 법률’)에 따라 도입되었다.

인정NPO법인이 NPO법인과 다른 점은 아래 표에서 정리되어 있다. NPO법인은 내각부 또는 도도부현으로부터 인증만 받으면 되지만, 인정 NPO는 국세청장관의 인정을 받아야 한다. 기부에 대한 세액공제 혜택에서도 차이가 있다. NPO법인과 달리 개인기부에 있어서도 소득공제를 해주고, 법인기부에 있어서는 NPO법인이 일반기부금과 같이 취급되는데 비해, 인정NPO법인은 일반기부금에 인정NPO법인 등에 대한 기부금에 관한 손금 산입을 적용받는다. 상속재산 기부에 있어서도 NPO법인의 경우 상속세 과세대상이 되지만, 인정NPO법인의 경우는 상속세 과세대상에서 제외된다. 그리고 NPO법인에는 없는 기부금간주공제 혜택이 인정NPO법인에게 부여된다. 수익사업에서 얻은 이익을 비수익사업에 사용한 경우에 이를 기부금으로 간주해서 일정범위에서 손금산입이 가능하도록 한 것이다. 그리고 NPO법인은 자체적으로 해산 청산을 하거나, 법률 위반시 인증취소가 될 수는 있으나 유효기간은 정해져 있지 않지만, 인정NPO법인은 인정유효기간을 두고 있다²⁸⁾.

〈표 4-2〉 NPO법인과 인정NPO법인 비교

구분	NPO법인	인정NPO법인
인증·인정기관	내각부 또는 도도부현이 인증	국세청 장관이 인정
개인이 기부한 경우	공제받지 못함	기부금액-5천엔을 소득금액으로부터 공제(소득의 30%한도 내)
법인이 기부한 경우	일반기부금에 관한 손금산입 한도액	일반기부금에 관한 손금산입 한도액+인정NPO법인 등에 대한 기부금에 관한 손금산입 한도액(통상의 2배)
상속재산 기부한 경우	상속세의 과세대상에 포함	상속세의 과세대상에서 제외
기부금 간주 공제	해당 없음	수익사업으로부터 얻은 이익을 비수익사업에 사용한 경우 이를 기부금으로 간주하여 일정 범위에서 손금산입 가능
유효기간	없음	인정유효기간 5년(기존 2년에서 연장)

자료: 정미애(2005)를 바탕으로 일부 수정

28) 인정유효기간은 원래 2년이었으나 2008년 세제개정에 따라 4월 1일부터 5년으로 연장되었다. 2008년 4월 1일 이후에 신청을 한 법인부터 적용을 하였다.

인정NPO법인에 대해서 4가지의 세제상 특례조치를 두고 있다. ①개인이 인정NPO법인에 기부한 기부금에 대한 특례조치²⁹⁾, ②법인이 지출한 인정NPO법인에의 기부금에 대한 특례조치³⁰⁾, ③상속인 등이 인정NPO법인에 기부한 상속재산 등에 대한 특례조치³¹⁾, ④인정NPO법인의 간주 기부금제도³²⁾가 그것이다.

다. 제도개혁 내용과 함의

(1) 2002년 NPO법 개정

2002년 12월에는 NPO법인의 보다 건전한 발전을 촉진하기 위해서 NPO법 개정이 이루어졌다(2003년 5월 1일 시행). 이 때 개정으로 특정비영리활동사업 분야가 기존의 12개에서 17개로 늘어났다. 이는 시행 후 모니터링 한 활동실태를 반영한 조치라 할 수 있다.

(2) 2008년 세법개정에 따른 인정NPO법인제도 개혁

2008년 5월에는 인정NPO법인제도와 관련한 의미 있는 개정이 이루어졌다. 세제개편에 따른 조치였는데, 인정유효기간, 공익성 판정(PST), 운영조직 요건에 관한 내용을 담고 있다. 먼저, 인정유효기간은 당초 2년에서 5년으로 연장하였다. 그리고 운영조직 요건 중에서 사원의 친족 및 특정한

-
- 29) 기부금의 공제방식은 당해 연도에 지출한 특정기부금액의 합계액에서 2천 엔을 제한 금액이 기부금공제액이 되는 방식
 - 30) 일반기부금의 손금산입한도액과는 별도로 특정공익증진법인에 대한 기부금액과 더불어 특별손금산입한도액의 범위 내에서 손금산입으로 인정
 - 31) 상속 혹은 유산 등의 재산을 취득한 자가 그 취득한 재산을 상속세의 신고기한 이내에 인정NPO법인에 그 인정NPO법인이 시행하는 특정비영리활동에 관한 사업과 관련된 기부를 한 경우에는 그 기부를 한 자 또는 그 친족 등의 상속세 또는 증여세의 부담이 부담하게 감소하는 결과가 될 경우를 제외하고, 그 기부를 한 재산의 가액은 상속 또는 유산과 관계된 상속세의 과세기반에 산입시키지 않음.
 - 32) 인정NPO법인에 대해서는 그 수익사업에 속한 재산 중에서 그 수익사업 이외의 사업을 위해 지출된 금액을 그 수익사업과 관련된 기부금액으로 간주함과 동시에(간주 기부금), 기부금의 손금산입한도액은 소득금액의 20%상당액이 됨.

법인과의 관계의 요건을 폐지하였다³³⁾. 다음으로 가장 의미 있는 조치라 할 수 있는 공익성 판정과 관련한 요건을 변경하였다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

공익성 판정 기준은 PST(public support test)다. PST비율은 경상수입액 중 기부금 등의 수입액이 차지하는 비율을 뜻한다. 당초 PST비율이 1/10 이상이면 되었던 것이 개정에 따라 1/3로 변경되었다. 소규모법인³⁴⁾에게 주어지는 1/5 이상의 특례적용기간도 2011년 3월 31일까지로 3년 연장하였다. 그리고 인정유효기간 연장에 맞추어 실적판정기간³⁵⁾도 당초 2사업연도에서 5사업연도로 연장하였다.

그리고 수입기부금총액에서 공제되는 1인당 기준년도초과액은 당초 한 사람의 기부금 합계액 중 수입기부금총액의 5% 상당액을 초과하는 금액에서 수입기부금총액의 10% 상당액을 초과하는 금액으로 변경되었다³⁶⁾. 그러나 사원의 친족 등으로부터의 기부금은 한 사람의 기부금으로 간주해서 이를 적용하지 않는다.

총수입금액에서 공제되는 보조금 또는 위탁의 대가의 범위가 확대되었다. 개정 전에는 국가, 지방공공단체 및 일본이 가맹된 국제기관으로부터의 보조금 또는 위탁에 대한 대가로 한정했는데, 개정 후에는 이 밖에 일정한 독립행정법인, 지방독립행정법인, 국립대학법인 및 대학공동이용기관법인으로부터의 보조금 또는 위탁에 대한 대가로까지 확대되었다.

PST비율을 상향조정한 것은 공익성을 더 강화하기 위한 조치로 이해될

33) 열람사항으로써 각 사원의 친족비율과 특정법인등의 비율 중 각기 가장 높은 것을 소정의 서류에 기재만 하면 되도록 하였다.

34) $\frac{\text{실적판정기간의 총수입금액}}{\text{실적판정기간의 월 수}} \times 12 < 800\text{만엔}$ (즉, 연간 800만원 미만)인 기관 또는 실적판정기간 내 받은 기부금의 합계액이 3,000엔 이상인 기부자(임원, 사원은 제외)의 수가 50명 이상인 기관

35) 당해법인이 직전에 종료한 사업연도 종료일 이전 5년 내에 종료한 각 사업연도 중 가장 오래된 사업연도 개시일부터 당해 종료일까지의 기간

36) 특정공익증진법인 또는 인정NPO법인으로부터의 기부금에 대해서는 수입기부금총액의 50% 상당액을 초과하는 금액까지 공제

수 있으며, 반면에, 인정유효기간을 연장한 것은 법인에게 주어지는 혜택이 증가한 것으로 이해될 수 있다. 세제혜택을 받을 수 있는 기간이 늘어났기 때문이다. 그리고 경상수입의 공제대상을 확대한 것은 PST비율이 지나치게 엄격해지는 것을 방지하기 위한 조치로 이해할 수 있을 것이다.

(3) 2010년 인정NPO제도 개혁

2010년에 다시 한 번 인정NPO제도 개혁이 이루어졌다. 먼저, 최초의 신청에 대해서는 실적판정기간의 경과조치특례를 1년 연장하였다. 최초로 인정을 받고자 하는 NPO법인이 2011년 3월 31일까지 신청을 할 경우에는 실적판정기간을 2년(원칙 5년)으로 할 수 있도록 했다. 그리고 실적판정기간이 5년인 법인과 2년인 법인 모두 인정유효기간은 5년으로 하였다.

다음으로 첨부서류가 보다 간결해졌다. 관할청에 제출하는 사업보고서를 다시 국세청에 제출할 필요가 없어졌고³⁷⁾ 기부자 명부가 인정신청서의 첨부서류에 들어 있다는 것이 확인되면 각 사업연도의 보고서에서 제외할 수 있게 되었으며, ‘보수 및 급여를 받는 임원 또는 종업원의 이름 및 그 금액에 관한 사항’, ‘사원의 친족 비율 또는 특정법인 등 비율에 관한 사항’은 각 사업연도의 보고사항 및 열람사항에서 제외되었다. 그리고 두 번째 이후의 인정신청부터는 ‘재산운용 및 사업운영상황 등’의 항목 중 인정유효기간 내의 각 사업연도의 보고사항과 동 내용의 사항에 대한 기재가 필요 없게 되었다. 그리고 법령 위반사실이 없다는 관할청의 증명서를 법인이 관할청에 신청할 필요가 없어졌다.

마지막으로 중요한 포인트가 소득세의 기부금공제의 적용 하한액을 인정한 조치이다. 개인이 지출한 특정기부금(인정특정비영리활동법인에의 기부

37) 사업보고서는 국세청장관이 관할청으로부터 제출받기 때문에 인정신청서의 첨부서류 및 인정유효기간내의 각 사업연도에 관련된 사업연도보고서 중 이미 관할청에 제출한 사업보고서 등에 대해서는 첨부할 필요가 없어졌음. 단, 인정NPO법인이 되기 위한 요건 중 소관관청에 사업보고서 등을 제출하는 것이 추가. 이 개정은 2010년 4월 1일 이후에 제출하는 인정신청서 및 2012년 4월 1일 이후에 종료하는 사업연도와 관련된 사업연도보고서부터 적용

금도 포함)과 관련된 소득세의 기부금공제의 적용하한액이 5천원에서 2천원으로 인하되었고, 이는 2010년분 이후의 소득세부터 적용된다.

2010년도의 개혁의 3가지 내용은 모두 법인의 활동과 재정상황을 돕기 위한 조치로 이해될 수 있다. 번거로운 서류작업의 부담을 덜어주는 한편, 기부금 모금을 보다 용이하게 한 조치라 할 수 있다. 인정을 받기 위해 제출해야 하는 서류작업은 상대적으로 인적자본이 풍부하지 못한 NPO법인에게는 상당한 부담으로 작용할 수 있다. 실제 내각부에서 실시한 실태조사에서 인정신청을 하지 않는 이유 중에서 28.2%가 ‘신청서류가 복잡해서’라고 응답한 것으로부터 확인할 수 있다³⁸⁾.

2. 특정비영리활동법인(NPO) 현황

가. 일반현황

2010년 9월 30일 현재 NPO법인으로 인증을 받은 법인 수는 168,166 개소에 달한다. NPO법(제2조 제1항 별표)에서 규정하고 있는 17개 활동분야별 NPO법인수와 그 구성비는 아래 표와 같다. 가장 많은 법인이 활동하고 있는 분야는 보건, 의료, 복지분야로 57.7%를 차지하고 있다. 다음으로 사회교육 분야 46.3%, 아동육성 분야 41.5%, 마을 만들기 분야 46.3%, 학술, 문화, 예술, 스포츠 분야 33.4%, 환경 분야 28.9%의 순으로 파악되고 있다(활동분야 17은 제외).

38) 이 조사에서 인정을 준비하지 않는 가장 큰 이유는 PST 등 인정요건을 충족하지 못해서(57.1%)인 것으로 나타났고, 다음은 작업스텝이 부족해서(38.8%)였음. 작업스텝이 부족한 것은 신청서류가 복잡해서라는 응답과 일맥상통한다 할 수 있음(내각부, 2009).

〈표 4-3〉 활동분야별 NPO 법인수와 구성비(2010. 9. 30)

(단위: 개소, %)

활동분야	법인수	구성비
1. 보건, 의료 또는 복지증진을 도모하는 활동	23,625	57.7
2. 사회교육의 추진을 도모하는 활동	18,973	46.3
3. 마을만들기의 추진을 도모하는 활동	16,967	41.4
4. 학술, 문화, 예술 또는 스포츠 진흥을 도모하는 활동	13,688	33.4
5. 환경의 보전을 도모하는 활동	11,816	28.9
6. 재해구원활동	2,603	6.4
7. 지역안전활동	4,178	10.2
8. 인권의 옹호 또는 평화의 추진을 도모하는 활동	6,504	15.9
9. 국제협력활동	7,971	19.5
10. 남녀공동참여사회의 형성 촉진을 도모하는 활동	3,429	8.4
11. 아동의 건전육성을 도모하는 활동	16,991	41.5
12. 정보화사회의 발전을 도모하는 활동	3,718	9.1
13. 과학기술의 진흥을 도모하는 활동	2,085	5.1
14. 경제활동의 활성화를 도모하는 활동	5,972	14.6
15. 직업능력의 개발 또는 고용기회의 확충을 지원하는 활동	8,268	20.2
16. 소비자의 보호를 도모하는 활동	2,423	5.9
17. 상기 각호의 활동을 하는 단체의 운영 또는 활동에 관한 연락, 조언 또는 원조활동	18,955	46.3
계	168,166	-

주: 1) 복수의 활동분야를 가진 법인이 있으므로 구성비의 합이 100%를 초과함.

2) 12에서 16까지의 활동분야는 2003년 법 개정으로 신설된 분야임.

자료: 내각부 NPO 홈페이지(<https://www.npo-homepage.go.jp/data/bunnya.html>)

2010년 11월 1일 현재 인정유효기간 내에 있는 인정NPO법인은 186개 소로 확인된다³⁹⁾. 한 가지 특징은 인정NPO법인의 활동분야가 대부분 2개 이상에 걸쳐있다는 것이다. 186개 인정NPO법인 중 활동분야가 1개인 법인은 13개 정도에 불과하고, 나머지는 모두 2개 이상의 활동분야에 걸쳐있어 다분히 다면적인 기능을 하고 있다고 볼 수 있다.

내각부 국민생활국이 실시한 NPO법인 및 인정NPO법인 실태조사 결과⁴⁰⁾에 따라, 사원과 사원을 제외한 회원수를 기준으로 법인규모의 분포를 살펴보면 아래 그림과 같다. 39.4%의 법인의 사원수가 10~19명으로 가장

39) 국제청 홈페이지 <http://www.nta.go.jp/tetsuzuki/denshi-sonota/npo/meibo/01.htm> 참조

40) 2009년 1월~3월 실시. 전국 특정비영리활동법인 15,000개소(24,619개 중), 인정NPO 92개소(15,000개 중). 유효응답 NPO 2,240개소, 인정NPO 45개소 2008년 말 기준임 (내각부, 2009).

많고, 100명 이상의 대규모 법인은 9.4%, 사원이 10명 미만의 소규모법인은 7.3%인 것으로 나타났다⁴¹⁾. 사원을 제외한 회원을 기준으로, 회원이 아무도 없는 법인이 21.9%로 가장 많고 10명 미만의 법인이 17.5%로 그 뒤를 잇고 있어 대체로 회원수가 소수에 불과한 것을 알 수 있다. 100명 이상의 법인은 8.3% 수준이다.

〈표 4-4〉 사원, 사원을 제외한 회원 규모의 분포

(단위: %)

구분	사원		사원을 제외한 회원	
	법인 수	비율	법인 수	비율
0명	15	0.7	491	21.9
1~9명	148	6.6	391	17.5
10~19명	882	39.4	210	9.4
20~29명	283	12.6	122	5.4
30~49명	326	14.6	137	6.1
50~99명	291	13.0	145	6.5
100명 이상	210	9.4	187	8.3
무응답	85	3.8	557	24.9
계	2,240	100.0	2,240	100.0

자료: 내각부, 2009, 『특정비영리활동법인의 실태 및 인정특정비영리활동법인제도의 이용상황에 관한 조사보고서』.

나. 재정수지 현황

2007년도 NPO법인(특활법인)과 인정NPO법인(인정특활법인)의 수지상황은 아래 표와 같다. 먼저 수입상황을 보면, NPO법인은 사업수입이 72.8%로 수입의 대부분을 차지하고 있고, 다음으로는 보조금 조성금이 15.9%를 차지하고 있다. 기부금은 3.4%에 불과하다. 반면, 인정NPO법인의 경우는 기부금이 61.3%를 차지하고 있고, 보조금 조성금이 20.4%로 그 다음으로 높은 비중을 차지하고 있다. 반면에 사업수입은 6.8%에 불과하다.

이로써 NPO법인과 인정NPO법인의 수입구조에 큰 차이가 있음을 알 수 있다. NPO법인은 사업수입이 가장 큰 비중을 차지하는 반면, 인정NPO

41) 사원이 아무도 없는 법인의 비율이 15개소로 0.7%인 것으로 나타났는데, 이는 사원수가 10명 이상일 것으로 규정하고 있는 인증기준에 위배됨. 확인이 필요함.

법인은 기부금이 수입의 가장 큰 원천이다. 사업수입은 특정비영리활동사업에 의한 수입과 국가 등의 위탁의 대가로 얻는 수입으로 구성되어 있기 때문에 사업수입의 비중이 큰 NPO법인은 인정NPO법인에 비해 국가 등으로부터의 위탁사업을 많이 수행한다는 사실을 반영한다.

지출측면을 비교해보자. 먼저, NPO법인은 사업비가 68.8%로 가장 큰 비중을 보인다. 그리고 관리비가 24.0% 수준이다. 인정NPO법인의 경우는 사업비가 90.8%로 지출의 대부분을 차지하는 반면 관리비는 8.5%로 NPO법인에 비해 그 비중이 크지 않다.

이처럼 지출구조에 차이를 보이는 것은 수입구조와 무관하지 않은 것으로 보인다. NPO법인은 수입의 주된 원천이 특정비영리활동사업이기 때문에 지출의 많은 부분이 사업수행과 그에 따른 관리부문에 집중되는 반면, 기부금 수입 비중이 큰 인정NPO법인의 경우는 관리비가 많이 소요되지 않아, 대부분을 사업비로 지출하고 있음을 알 수 있다. 이는 앞서 언급했듯이 NPO법인이 국가 등으로부터 위탁사업을 수행하면서 관련비용이 많이 소요되기 때문인 것으로 이해할 수 있을 것이다. 국가로부터 사업을 위탁받기 위해 필요한 요건⁴²⁾을 충족하기 위해 관리비가 수반될 수 있기 때문이다.

42) 예를 들어 인원수가 요건이 될 경우 이에 따른 인건비가 수반될 수 있음.

〈표 4-5〉 정관상 특정비영리활동사업의 수지상황(2007년 말 기준)

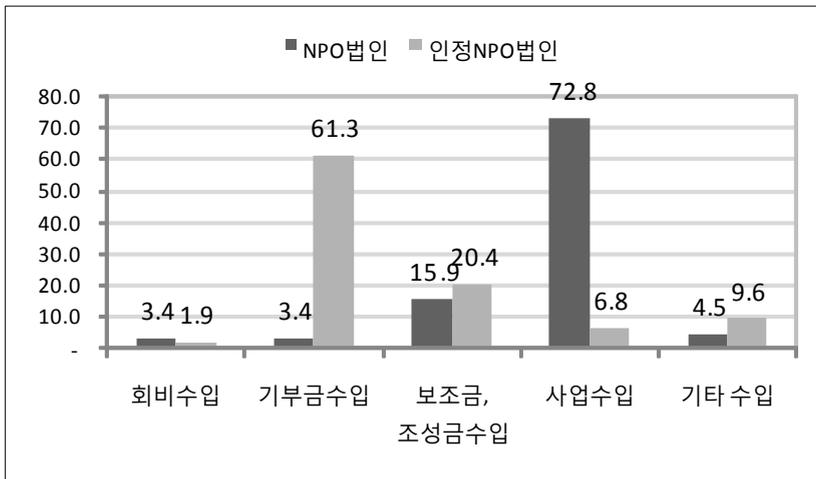
(단위: 천엔, %)

구분		NPO법인			인정NPO법인		
		평균	구성비	중위	평균	구성비	중위
수입	회비수입	687	3.4	135	2,989	1.9	1,798
	기부금	700	3.4	46	94,688	61.3	8,109
	보조금, 조성금	3,230	15.9	125	31,479	20.4	1,070
	사업수입	14,799	72.8	2,282	10,486	6.8	2,749
	기타수입	922	4.5	19	14,854	9.6	101
	수입계	17,748	100.0	5,582	151,140	100.0	21,425
지출	사업비	13,139	68.8	3,497	157,567	90.8	15,036
	관리비	4,595	24.0	732	14,794	8.5	6,053
	기타지출	1,375	7.2	0	1,105	0.6	0
	지출계	18,131	100.0	5,651	171,093	100.0	20,572

주: 사업수입은 회비, 기부금, 보조금, 조성금을 제외한 특정비영리활동사업에 의한 수입임. 국가 등의 위탁의 대가로 얻는 수입도 포함됨.

자료: 내각부, 2009, 『특정비영리활동법인의 실태 및 인정특정비영리활동법인제도의 이용상황에 관한 조사보고서』.

〔그림 4-3〕 NPO법인, 인정NPO법인 수입구조 비교



주: 사업수입은 회비, 기부금, 보조금, 조성금을 제외한 특정비영리활동사업에 의한 수입임. 국가 등의 위탁의 대가로 얻는 수입도 포함됨.

자료: 내각부, 2009, 『특정비영리활동법인의 실태 및 인정특정비영리활동법인제도의 이용상황에 관한 조사보고서』.

수입구조를 보다 세부적으로 분석하기 위해 수입구성 항목의 비중별로 법인의 분포를 살펴보자. 먼저, NPO법인의 경우 수입구조에서 기부금이

0%인 법인이 52.5%, 보조금·조성금이 0%인 법인이 48.2%로 약 절반의 법인이 기부금이나 보조금·조성금을 한 푼도 받지 못하고 있다. 한편, 특정비영리활동사업 수입이 90~100%인 법인이 30.6%로 수입의 대부분을 특정비영리활동사업으로 얻고 있는 법인수가 많다는 것을 알 수 있다.

〈표 4-6〉 정관상 특정비영리활동사업의 각 수입항목별, 비율별 NPO법인수와 구성비(2007년 말 기준)

(단위: 엔, %)

구분	회비수입		기부금		보조금·조성금		사업수입	
	법인 수	비율	법인 수	비율	법인 수	비율	법인 수	비율
0%	667	34.7	921	52.5	821	48.2	305	16.5
1~9%	610	31.8	432	24.6	229	13.4	127	6.9
10~19%	170	8.8	106	6.0	119	7.0	135	7.3
20~29%	108	5.6	89	5.1	95	5.6	92	5.0
30~39%	70	3.6	47	2.7	67	3.9	84	4.5
40~49%	48	2.5	20	1.1	71	4.2	87	4.7
50~59%	36	1.9	40	2.3	52	3.0	86	4.6
60~69%	46	2.4	20	1.1	69	4.0	96	5.2
70~79%	29	1.5	18	1.0	53	3.1	110	5.9
80~89%	28	1.5	17	1.0	57	3.3	164	8.8
90~100%	109	5.7	43	2.5	72	4.2	568	30.6
전체 ¹⁾	1921	100.0	1753	100.0	1705	100.0	1854	100.0

주: 1) 무응답 제외
 자료: 내각부, 2009, 『특정비영리활동법인의 실태 및 인정특정비영리활동법인제도의 이용상황에 관한 조사보고서』.

한편, 인정NPO법인 중에서 기부금을 전혀 받지 못하는 법인은 없다. 기부금 비중이 10~19%인 법인이 22.5%, 60~69%인 법인이 15.0%, 90~100%인 법인이 15.0%의 순으로 나타나고 있다. 보조금·조성금이 0%인 법인이 32.5%, 1~9%인 법인이 20.0%로 10% 미만인 법인이 52.5%로 절반을 넘는다. 특정비영리활동사업수입이 20% 미만인 법인이 67.5%로 나타났다.

NPO법인과 달리 인정NPO법인의 기부금 수입비중이 큰 것은 세제혜택

과 직접관련이 있어 보인다. 인정NPO법인에 기부하는 기부금에 대해서는 소득세와 법인세에 있어 공제혜택이 주어지기 때문이다. 소득세에서는 특정 기부금으로 간주하여 일정금액을 세액공제할 수 있고, 법인세에서는 일반 기부금과 별도의 기준으로 기부금액의 합계액과 특별손금산입한도액 중 어느 쪽이든 적은 금액의 범위 내에서 손금산입이 가능하게 되어 있다⁴³⁾.

〈표 4-7〉 정관상 특정비영리활동사업의 각 수입항목별, 비율별 인증NPO법인수와 구성비(2007년 말 기준)

(단위: 엔, %)

구분	회비수입		기부금		보조금·조성금		사업수입	
	법인 수	비율	법인 수	비율	법인 수	비율	법인 수	비율
0%	3	7.5	0	0.0	13	32.5	13	32.5
1~9%	23	57.5	3	8.1	8	20.0	6	15.0
10~19%	8	20.0	9	24.3	3	7.5	8	20.0
20~29%	2	5.0	3	8.1	3	7.5	2	5.0
30~39%	2	5.0	4	10.8	4	10.0	4	10.0
40~49%	0	0.0	3	8.1	4	10.0	2	5.0
50~59%	1	2.5	3	8.1	2	5.0	1	2.5
60~69%	1	2.5	6	16.2	1	2.5	3	7.5
70~79%	0	0.0	0	0.0	1	2.5	1	2.5
80~89%	0	0.0		0.0	1	2.5	0	0.0
90~100%	0	0.0	6	16.2	0	0.0	0	0.0
전체 ¹⁾	40	100.0	37	100.0	40	100.0	40	100.0

주: 1) 무응답 제외
 자료: 내각부, 2009, 『특정비영리활동법인의 실태 및 인정특정비영리활동법인제도의 이용상황에 관한 조사보고서』.

이상의 내용으로부터 NPO법인과 인정NPO법인의 특성을 비교해보면 아래 표와 같이 정리할 수 있다. 먼저, 재정규모는 수입규모를 기준으로 보면 NPO법인은 평균 17,748천엔, 인정NPO법인은 평균 151,140천엔으로 인정NPO법인이 약 8.5배 규모가 크다. 수입구조 측면에서 NPO법인은 사업수입 비중이 가장 크고, 인정NPO법인은 기부금 비중이 가장 크다. 인증인정의 용이성 측면에서 인정NPO법인이 PST 등 공익성 평가를 거쳐야하기 때문에 보다 까다로운 반면, 기부금에 대한 공제 등 세제혜택은 더 크다.

43) 국제청, 『기부금을 납부할 때』. 안내책자

〈표 4-8〉 NPO법인과 인정NPO법인의 특성 비교(요약)

재정규모(수입규모)		작다(평균 17,748,209엔)	크다(평균 151,140,297엔)
수입 구조	회비 비중	작다(3.4%)	작다(1.9%)
	기부금 비중	작다(3.4%)	크다(61.3%)
	보조금·조성금 비중	조금 크다(15.9%)	조금 크다(20.4%)
	사업수입 비중	크다(72.8%)	작다(6.8%)
	기타수입 비중	작다(4.5%)	작다(9.6%)
구분		NPO법인	인정NPO법인
기타	인증·인정의 용이성	쉽다	어렵다
	세제혜택의 정도	적다	많다
	공익성 강제	활동분야 규정	활동분야 규정+PST비율

3. 일본사례의 시사점

일본의 NPO법인제도와 인정NPO법인제도를 통한 제3섹터 육성정책을 간단하게 종합하고, 제기될 수 있는 비판을 검토한 후, 이에 입각해 우리에게 주는 시사점을 정리해보기로 한다.

일본은 NPO법을 제정함으로써 시민사회의 사회공헌활동을 보다 용이하게 하는 한편, NPO법인의 공익성을 더욱 강화하였다. 그리고 인정NPO법인제도는 NPO법인 중에서 사업내용과 공익성 측면에서 우수한 법인을 선별하여 세법상의 특례를 부여하는 방식으로 설계되어 있다.

그러나 NPO법 제정 후 10여년 동안 NPO법인의 사회적 역할에 대해서 반성과 우려의 목소리도 들린다. NPO법인의 역할이 사회서비스 제공과 시민성 창조에 있다고 한다면, 과거 10여년 동안 일본 NPO법인은 사회서비스 제공에 집중한 나머지 시민성 창조라는 역할에 있어서는 그리 충실하지 못했다는 비판도 제기되고 있다(田中弥生, 2009).

이 같은 비판은 NPO법인이 사회서비스 제공에 충실한 결과 시민의 생활향상에 기여를 한 측면이 있지만, 이것이 재단의 자율성과 자발성을 침해

하는 결과를 야기했다고 보는 관점이다. 앞에서 보았듯이, NPO법인의 주된 수입원은 사업수입이다. 기부금이나 회비와 같이 독자적으로 조성한 수입은 채 10%가 되지 않는다. 반면, 정부나 지자체로부터 사업 등의 위탁의 대가로 받는 사업비가 73%에 달하고 있다(<표 4-5>). 수입원의 2/3 이상이 사업비라는 이야기다.

이처럼 NPO법인의 수입원에서 사업비 비중이 크다는 사실은 몇 가지 문제점을 야기한다. 첫 번째는 정부나 지자체에 대한 의존성이 심화된다는 것이다. 정부나 지자체로부터 사업을 위탁받기 위해서는 필요한 요건을 충족하기 위해 직원을 늘리거나 사업규모를 확대할 필요가 있다. 이는 운영비 등의 경상비를 늘리게 되고, 늘어나는 경상비를 감당하기 위해서는 또 다른 사업에 참여할 수밖에 없게 된다. 이러한 과정을 겪게 되면 정부와 지자체에 대한 의존도가 높아질 수밖에 없다. 의존성 심화는 NPO의 자율성과 자발성을 침해할 수 있다. 두 번째 문제는 위탁사업을 두고 일어나는 NPO법 인간의 경쟁의 심화와 이에 따른 재정악화문제이다. 경쟁이 치열할수록 NPO법인이 받아오는 사업의 가격이 하락하게 되고 이는 다시 NPO법인의 재정악화의 요인이 되는 악순환 고리가 형성된다. 세 번째는 위탁사업에 치중한 나머지 NPO 본연의 역할을 다하지 못하게 될 수 있다는 문제이다. 위탁사업은 정부나 지자체 등 발주처가 개발한 사업이 대부분이기 때문에 지역의 시민사회를 대표하는 NPO법인이 수동적으로 사업을 수용하게 되는 문제가 있을 수 있다. 경우에 따라서는 지역 시민사회의 이해와 합치하지 않는 사업을 어쩔 수 없이 위탁해서 수행해야 하는 경우도 있을 수 있다. 그리고 이 과정에서 NPO의 창의성이 위축되고 시민사회에 대한 옹호의 기능이 저하되는 결과가 일어날 수 있다. 또한 계약관계에 입각한 사업의 성격상 자원봉사자의 참여가 제한될 가능성이 있고, 이는 결국 자원시장 확대라는 NPO법인의 본연의 역할을 제약하는 결과를 야기할 수도 있다.

이 같은 일본의 사례로부터 얻을 수 있는 시사점은 NPO법인과 인정 NPO법인을 비교하는 것으로부터 찾을 수 있다. NPO법인과 달리 인정 NPO법인은 기부금이 수입원의 절대다수를 차지(61%)하는 반면, 사업수입

은 7%에 불과해 정부와 지자체 의존도가 낮을 것으로 짐작할 수 있다. 따라서 제3섹터의 양적확대보다 질적관리에 정책의 초점이 모아져야 한다는 시사점을 얻을 수 있다. 물론 수입구조만으로 모든 것을 판단할 수는 없겠지만, 인정NPO법인제도가 세제상 특례조치 등에 따라 정부나 지자체 등 외부의존성을 피할 수 있는 구조를 마련하고 있다는 측면에서 타당성이 있다고 할 수 있다.

인정NPO법인의 기부금 수입비중이 큰 것은 제도상 뒷받침 덕분이다. 앞서도 언급을 했듯이, 일본의 인정NPO법인 제도에서는 법인의 공익성, 회계의 투명성 등 인정 및 자격유지를 위해 엄격한 기준을 요구하는 한편, 기부금 모금을 용이하게 하기 위한 세제상 특례를 지원하고 있다. 엄격한 기준을 준수하고 공익성이 강한 인정NPO법인은 기부자로부터 신뢰를 쌓을 수 있고⁴⁴⁾, 이 같은 신뢰는 기부확대로 이어질 수 있다. 그리고 기부에 따른 세제상 특례도 기부확대의 중요한 요인임은 말할 것도 없다. 세제상 특례 내용 중에서 기부자에게 기부의 대가가 돌아가는 경우에는 기부금공제를 적용하지 않도록 하는 조치도 주목할 만하다. 이는 기부나 재정지원의 대가가 수입의 배분으로 이어질 수 있는 가능성을 차단하는 조치의 하나라 할 수 있다. 지배구조와 관련되는 부분이라 할 수 있겠다.

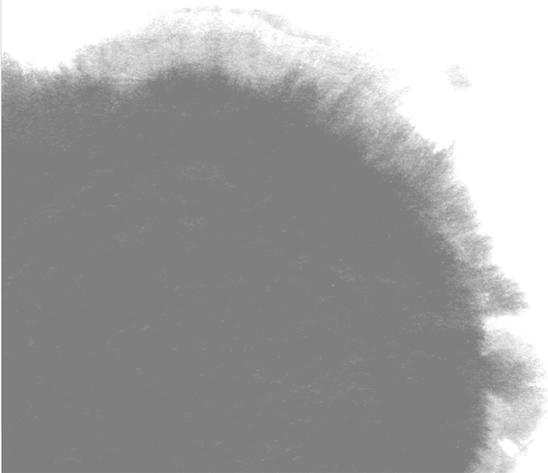
지배구조와 관련해서도 한 가지 시사점을 도출해볼 수 있다. 정부와 지자체 등에 대한 의존도 심화로 인한 자율성 침해와 마찬가지로 제3섹터 조직의 모단체로부터의 독립성 또는 적절한 균형도 제3섹터 조직의 건전한 성장을 위해서 중요한 요소이다. 이것은 보조금이나 조성금의 부담주체, 그리고 기부자와의 관계문제가 될 수 있다. 앞서 재정상황에서 볼 수 있었듯이 보조금·조성금에 대한 의존도는 NPO법인이 약 16%, 인정NPO법인이 약 20% 정도수준이다. 사업수입을 주 수입원으로 하는 NPO법인은 지배구조문제 대신 정부와 지자체에의 의존도를 높인 한편, 인정NPO법인은 기부

44) 이는 실태조사에서 인정NPO법인이 된 후의 효과를 묻는 질문에 사회적 신용도가 제고되었다는 응답이 34%로 가장 많은 것으로부터 확인할 수 있다.

금 비중확대로 두 가지의 문제를 잘 회피하고 있다. 따라서 의존성과 지배 구조의 문제를 해결할 수 있는 방법은 기부금을 중심으로 자체수입을 늘리는 것이라 할 수 있다. 일본의 인정NPO제도는 제3섹터 조직의 독립성, 자율성을 제도적으로 담보할 수 있는 하나의 모델을 제시해준다고 할 수 있겠다.

05

제3세대 유상장세의 주요 쟁점



제5장 제3섹터 육성정책의 주요 쟁점

제1 절 제3섹터 조직의 법적 위상 문제

제3섹터 조직이란 법적 지위 획득여하를 기준으로 판별하는데 어려움이 있다. 한편으로는 사실상 제3섹터 조직임에도 법적 지위를 부여받지 못한 조직이 존재할 수 있고,⁴⁵⁾ 다른 한편으로는 제3섹터 조직 또는 비영리법인으로 규정되어 있지만 실제로는 영리기업과 차이가 없는 조직이 존재할 수 있기 때문이다.⁴⁶⁾ 그리고 이러한 문제는 제3섹터 조직들이 새로운 업종으로 활동범위를 확대하고 의사결정과 사업수행에 있어서도 새로운 방식을 도입하고 있다는 점에서 향후 지속적으로 제기될 문제이다.

1. 한국 제3섹터 조직에 대한 제도적 규정

정부의 관련 법률과 제도는 제3섹터의 경제규모, 해당조직의 의사결정과 사업운영방식 등에 매우 큰 영향을 미친다. 법인세 감면, 기부금에 대한 면

45) 법률에 의해 법적 지위를 부여받지 못한 제3섹터 조직으로는 미인가 사회복지법인, 노동자협동조합, 사회적경제의 조직, 종교단체 등을 지칭한다. 물론 최근 들어 인·허가 및 등록절차가 간소화됨에 따라 대부분의 단체가 관련 법률의 적용을 받고 있다. 그리고 설사 법률에 의해 법적 지위를 부여받지 못하더라도 필요한 지원을 받는 경우가 존재하고 있다. 가장 대표적인 사례가 바로 종교단체이다. 종교단체는 별도의 법적 지위를 갖고 있지는 않지만, 국세기본법 등에 의해 조세감면 대상으로 지정되어 있는 것이다.

46) 비영리법인으로 규정되어 있지만, 재산처분 등 일부 규정을 제외하고는 사실상 영리법인과 별 차이가 없는 조직들이 존재하고 있다. 그것은 주로 의료법에 따른 의료법인과 교육법인을 지칭한다.

세, 예산지원, 사업위탁 등 직접적인 지원 외에도, 사업의 인·허가와 사업 지역 결정 등 다양한 조치를 통해 영향력을 행사하고 있기 때문이다. 이는 정부의 각종 법률과 제도가 제3섹터가 성장할 수 있는 토대를 제공할 뿐 아니라, 작동방식에도 실질적인 영향력을 행사하고 있음을 말해주는 것이다. 그리고 정부가 제3섹터 조직을 대상으로 지원이나 인·허가를 하기 위해서는 그것이 어떤 조직을 지칭하는지 명확히 판별할 수 있는 기준을 필요로 한다. 실제로 대부분의 국가는 제3섹터 조직의 특성에 따라 법적 지위를 부여하고 있다.

우리나라 또한 제3섹터 조직과 관련해서 다양한 법률을 마련해 놓고 있다. 참고로 아래 표는 우리나라의 법률 중 제3섹터 조직을 규정하고 있는 법률 중 일부를 열거한 것이다.

〈표 5-1〉 우리나라의 제3섹터 관련 법률

	제정	최근 개정	비고
공익법인의설립·운영에관한법률	1975.12.31	2008.3.14	- 교육, 학술, 자선을 고유목적사업으로 규정 - 각 부처별 규칙
비영리민간단체 지원법	2000.1.12	2008.2.29	- 비영리법인(종교법인 제외)
종교단체 (관련 법률 없음)			- 국세기본법 제13조 2항 규정에 의한 비영리법인 - 시·군·구청에 <종교단체>로 등록
협동조합법 (모법은 없음)	-	-	- 농업협동조합법 - 수산업협동조합법 - 연연초생산업협동조합법 - 중소기업협동조합법
신용협동조합법	1998.1.13	2010.5.17	- 비영리법인
공제회법	-		- 군인공제회법 - 경찰공제회법 - 과학기술인공제회법 - 대한소방공제회법 - 한국교직원공제회법 - 대한지방행정공제회법 - 한국지방재정공제회법

	제정	최근 개정	비고
소비자생활 협동조합법	1999.2.5	2010.3.22	
사회복지 사업법	1997.8.21	2008.2.29	<ul style="list-style-type: none"> - 국민기초생활보장법 - 아동복지법 - 노인복지법 - 장애인복지법 - 모부자복지법 - 영유아보육법 - 상매매방지및피해자보호등에관한법률 - 정신보건법 - 성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률 - 입양촉진및절차에관한특례법 - 일제하일본군위안부피해자에대한생활안정 지원및기념사업등에관한법률 - 사회복지공동모금회법 - 장애인노인임산부등의편의증진보장에 관한법률 - 가정폭력방지및피해자보호등에관한법률 - 농어촌주민의보건복지증진을위한특별법 - 식품기부활성화에관한법률 - 의료급여법
사회적기업육성법	2007.7.1	2010.6.4	- 자차단체의 조례
휴면예금관리재단의 설립등에관한법률	2007.8.3		- 비영리법인

위의 표를 보면, 한국 제3섹터 조직을 규정하는 각종 제도는 크게 네 가지 특징이 나타나고 있음을 알 수 있다.

첫째, 외형적으로는 제3섹터의 조직 전반을 아우르는 법률이 존재하고 있다는 점이다. 그것은 공익법인(사단법인 및 재단법인)과 비영리민간단체를 규정하는 법률을 지칭한다. 이 법률은 거의 모든 제3섹터 조직들에게 적용될 수 있으며, 그에 따른 지원을 규정하고 있다는 점에서 가장 포괄적인 법률이라고 말할 수 있다. 다만 공익법인의 설립과 관련해서는 각 정부 부처의 규칙이 별도로 규정하고 있다는 점에서 인·허가가 용이하지 않다는 특징을 갖고 있다.

둘째, 협동조합을 규정하는 모법이 존재하지 않으며, 농업협동조합법과 같은 개별 입법을 통해 해당 조직에게 법적 지위를 부여하고 있다는 점이다. 하지만 이러한 개별 협동조합을 제3섹터 조직으로 인정할 것인가에 대해서는 이견이 존재한다. 그것은 지난 수십 년간 이들 협동조합이 사실상 영리기업과 별 차이 없이 운영되어 왔다는 점을 의미한다. 따라서 이들 협동조합은 법적 기준으로는 제3섹터에 포함되지만, 운영방식이나 수익배분 등과 관련해서는 제3섹터에 포함되지 않는 것으로 간주되고 있다.

셋째, 제3섹터 중 복지서비스 공급을 담당하는 사회복지법인에 대해서는 사회복지사업법과 같은 일종의 모법이 존재하고 있다는 점이다. 이는 위의 표에 열거된 바와 같이 대략 18개의 개별 복지관련 법률이 규정하고 있는 조직들을 사회복지법인으로 규정하고 있기 때문이다. 이 점에서 이들 조직은 다른 제3섹터 조직들에 비해 상대적으로 공식화된 부문이라는 특징을 갖는다.

넷째, 서구 복지국가에서와 같이 제3섹터 조직 중 수익사업에 참여하는 조직에 대해서도 독립된 법적 지위를 부여하고 있다는 점이다. 그것은 사회적기업육성법을 지칭하는 것이다. 여기서 사회적기업은 고용노동부에 의한 인증이라는 절차를 통해 지위를 인정받고 있다. 그것은 제3섹터 조직에 대한 인증은 사업의 초기 정착과 지원에 따른 책임성의 관점에서 보면, 불가피한 측면이 있는 것이 사실이다. 하지만 사회적기업이라는 보통명사를 고유명사화하여 정부가 독점하는 것은 바람직하지 않은 측면이 있다. 그것은 사회적기업이라는 가치(label)에 대한 독점을 의미하며, 그것이 제3섹터 조직들의 행태에도 큰 영향을 미치기 때문이다.

2. 한국 제3섹터 조직의 법적 위상에 대한 개편과제

우리나라는 지난 10년간 제3섹터 조직과 관련해서 분야별 매우 중요한 몇 가지 제도를 도입하였으며, 이는 향후 제3섹터 전반의 육성과 관련해서 매우 큰 영향을 미칠 것으로 판단된다. 하지만 이들 제도는 몇 가지 측면

에서 개편이 필요하다고 여겨진다. 이를 간략하게 정리하면 아래와 같다.

첫째, 제3섹터 조직 중 민간의 개인과 기업으로부터 기부금을 지원받을 수 있는 통로를 확대하는 차원에서 새로운 위상을 가진 제도를 도입하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이는 일본의 인정NPO법과 유사한 법률의 도입타당성을 검토할 필요가 있는 것이다. 그것은 정부지원금의 확대보다 기부금에 대한 조세감면 혜택을 강화함으로써 지속적인 성장기반을 확대하는 조치를 취할 필요가 있음을 의미한다. 이는 현재 재단법인과 사단법인을 규정하는 공익법인에 관한 법률과 비영리민간단체지원법의 중간형태의 조직을 확대하는 방안을 의미한다. 그것은 인정사단법인 또는 인정비영리민간단체에 관한 법률을 제정하는 방안을 강구할 필요가 있음을 의미한다. 물론 이러한 조치는 사실상 제대로 기능하지 못하는 법인들의 난립을 야기할 위험성을 배제하기 힘들다. 이 점에서 이들 조직을 인정하는 문제와 관련해서는 중립적이고 엄정한 제3의 기구를 설치하는 방안을 강구할 필요가 있다. 그것은 정부주도의 인증제도가 갖고 있는 문제점과 자율적인 등록제도가 안고 있는 문제점을 해결할 수 있는 방안이 필요하다는 것을 의미한다.

둘째, 수익사업에 참여하는 제3섹터 조직을 규정하는 보다 포괄적인 제도를 도입하는 방안을 강구할 필요가 있다. 그것은 제3섹터 조직들의 수입 다변화를 촉진하는 방향에서 다양한 수익사업에 참여하고, 취약계층을 고용하는 기업을 대상으로 정부지원을 강화하는 조치가 필요하다는 것을 의미한다. 물론 현재 사회적기업육성법이 존재한다는 점에서 이를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 하지만 이 제도가 효과적으로 작동하기 위해서는 현행 노동부 중심의 인증방식을 개편할 필요가 있다. 그것은 다양한 사업분야에서 다양한 부처와 연계할 수 있도록 인증방식을 보다 개방적으로 확대할 필요가 있음을 의미한다. 그것은 영국의 기업등기소와 공익성테스트 방식과 현재의 엄격한 인증방식을 절충하는 대안이 필요하다는 점을 시사한다. 여기서 주목해야 할 점은 사회적기업이 다양한 형태로 설립될 수 있도록 지원의 저변을 확대해야 한다는 것을 의미한다. 같은 맥락에서 사회적기업과 사회적일지리의 강한 연계구조를 개편하는 방안 또한 검토가 필요하다. 물

론 취약계층을 고용하는데 따른 인건비 보조가 필요한 측면이 있다. 하지만 현재와 같은 인건비 보조방식보다는 각종 정부사업의 위탁을 토대로 수익을 창출하고 현실화된 임금을 지급할 수 있게 하는 방안을 강구할 필요가 있는 것이다. 그리고 다소 상이한 맥락에서 종사자들의 연대를 강화하는 노동자협동조합(Workers' Cooperatives)에 관한 법률을 제정하는 방안 또한 검토가 필요하다.

셋째, 정부사업을 위탁하여 수행할 수 있는 자격을 보다 확대하고, 사업성과에 따른 평가를 통해 경쟁을 촉진하는 방안을 강구할 필요가 있다. 그것은 부처별·사업별로 정부사업을 위탁하여 수행할 수 있는 자격을 정하고, 이러한 자격을 충족시키는 비영리민간단체에 대해서는 경쟁입찰을 하도록 유인하는 방안을 의미한다. 그것은 지원자격을 개방하고, 사업성과에 따라 평가하는 시스템을 지칭하는 것이다. 이러한 시스템을 도입하는 경우, 그것은 신생 제3섹터 조직들이 공정한 경쟁을 통해 성장할 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 그리고 이러한 자격부여와 관련해서 인터넷을 활용하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 참고로 미국의 비영리민간단체들이 정부사업을 위탁받아 수행하기 위해서는 인터넷 등을 통해 단체등록을 하도록 규정되어 있다. 이는 DUNS 번호를 발급받고, 중앙계약등록소(CCR)에 등록하는 방식을 취하고 있음을 의미한다. 보조금(Grants)과 관련해서는 연방정부가 정한 특정한 기능을 수행하는 조직에게 주어지며, 그것은 연방정부의 관련 기관(www.grants.gov)에 등록해야 한다. 직접계약 또한 이를 담당하는 연방정부(www.fbo.gov)에 등록해야 한다. 마찬가지로 보건복지부와 같이 경기회복과 직접적인 관련이 있는 부처(www.hhs.gov/recovery)에 등록함으로써 관련 정보를 받을 수 있다. 이러한 등록방식은 장기적으로 제3섹터 조직의 현황을 파악하는 기초행정통계자료로서의 가치를 갖는다는 점 또한 주목할 필요가 있다.

제2절 사회적경제의 가치를 어떻게 평가할 것인가?

1. 문제제기

사회적경제는 시장경제와 공공경제와는 다른 독특한 경제방식을 지니고 있다. 이는 두 가지 주류적인 경제방식과는 차별적인 생성과정을 반영하는데, 사회적 필요에 대응하는 구성원들의 자율적이고 협력적인 해결방식의 생성을 기반으로 하는 사회적경제의 규범적 기초는 핵심적이라고 할 수 있다.

최근 시장과 국가의 실패에 대한 공백을 메우는 주요한 전략으로 사회적경제에 대한 관심이 대두되고 있으며, 다양한 주체들에 의해서 다양한 사회적 필요를 해결하기 위한 방안으로 고려되고 있다. 이러한 사회적경제의 확산은 다양하게 형성되고 있는 사회적경제와 관련한 이해관계자들 사이에 이들 활동의 성과에 대한 사회적 관심을 모으게 하였다.

특히 사회적기업에 대한 정부 지원정책의 추진이나 각종 사회공헌기금들의 투입은 사회적기업의 성과를 비용·편익의 관점이나 투자·회수의 관점에서 바라보고자 하는 움직임을 증가시키고 있다. 한국에서는 최근 사회적기업과 관련한 정책에 대한 주요한 책임을 가진 노동부가 사회적 투자수익률(Social Return on Investment, SROI)을 사회적기업의 평가도구로 개발 중에 있다. 하지만 사회적경제가 시민사회의 자율성에 기초해서 다양한 사회적 필요에 대응하는 지역사회 구성원들의 사회적, 경제적, 환경적 가치를 생성하고 있다는 점에서 이들 활동을 평가하는데 있어서 여러 쟁점을 형성하고 있다.

따라서 본 연구에서는 최근에 사회적기업에 대한 평가도구로 언급되고 있는 몇 가지 도구들에 대한 평가를 통해서 사회적경제의 가치를 평가하는데 있어서 다양하게 제기되고 있는 쟁점들을 정리하고, 향후 사회적경제에 대한 가치평가의 방향을 모색해보도록 하겠다.

2. 사회적경제의 가치평가 필요성과 접근방식

가. 사회적경제의 가치평가 필요성

지역사회에서 다양한 사회적경제조직들은 그들의 활동을 통해서 지역 구성원들에게 사회적, 환경적 그리고 경제적 측면에서 폭넓은 영향을 미치고 있다. 사실 조직의 목적이 얼마나 잘 수행되고 있는지를 평가함으로써 조직의 존재가치를 입증하는 일은 조직의 지속가능성과 관련하여 아주 중요한 작업이라고 할 수 있다. 하지만 기존의 일반 영리기업처럼 증대된 화폐가치로서 조직의 존재가치를 입증하는데 한계를 지닐 수밖에 없는 사회적경제 조직들에게, 그들의 가치를 평가하는 일은 무척이나 어려운 일이다.

만약 사회적경제 조직들의 다양한 산출물의 가치를 제대로 평가할 수 있다면, 이들 조직들의 운영을 좀 더 효율적으로 발전시킬 수 있을 것이다. 따라서 사회적경제의 가치평가에 대한 내부 필요성은 조직 활동의 효과성을 개선하는 관리역량을 증진하는 것이며, 반면에 외부 필요성은 평가를 통해서 사회적경제 조직들이 다양한 이해관계자들에게 좀 더 투명한 책임성을 보이도록 하는데 있다.

특히 그러한 조직들이 생성하고 있는 사회적, 환경적 그리고 경제적 효과들을 측정하고 소통하는 일은 조직의 구성원들과 이해관계자들로 하여금 그 조직 활동의 중요성을 지속적으로 인식시킴으로써 조직에 대한 몰입과 충성도를 높일 수 있도록 한다. 따라서 사회적경제 조직들의 가치를 제대로 평가할 수 없다는 점은 이들 조직의 성장과 유지에 커다란 장애요인이 아닐 수 없다.

사회적경제 조직들은 다양한 사회적 목적을 실현하고 있으며, 그 과정에서 종업원과 이용자 그리고 다른 협력자들 등의 상이한 이해관계자들을 형성하게 된다. 조직 활동을 둘러싼 이러한 이해관계자들의 관계설정은 조직의 목적을 달성하는데 필요한 다양한 자원의 유출입을 가능하도록 한다. 따라서 이들 사회적경제 조직들의 산출물에 대한 가치평가는 이해관계자들과

의 관계설정을 긍정적인 방향으로 형성하도록 하는 기초가 된다는 점에서 그 중요성을 더하고 있다.

나. 사회적경제의 가치평가를 위한 접근방식

(1) 사회적경제 조직들의 목적

사회적경제의 가치평가에 있어서 무엇보다 중요하게 고려해야 하는 점은, 이들 조직들의 활동 목적이 무엇인가 하는 점이다. 지역사회에서 사회적경제 조직들은 다양한 사회적 문제에 대응하고 있으며, 이들이 활동을 통해서 실현하고자 하는 목적은 ①노동시장에서 취약한 계층에 대한 고용창출과 노동통합, ②지역사회에서 충족되지 못하는 다양한 사회서비스의 제공, ③ 낙후된 지역사회의 사회·경제적 재생, ④사회적 배제에 대응하는 다양한 사회통합 등으로 요약될 수 있다.

사회적경제 조직들의 이 같은 활동 목적들은 여러 가지 산출물을 생성하게 되는데, 무엇보다 재화와 서비스의 공급을 통해서 야기되는 다양한 경제적 효과들이 있을 수 있다. 예를 들면 일자리를 통한 소득증대 효과라든지 직업능력 향상, 혹은 정부의 보조금 절감이나 사회보험 적용확대 등의 공공정책의 재정적 효과 등이 구체적인 산출물로 나타날 수 있을 것이다. 또한 돌봄, 보건, 환경, 문화, 교육, 등의 다양한 지역사회 이슈와 관련한 활동들은 지역 주민들의 삶의 질을 개선하는 효과들을 갖게 될 것이며, 여러 사회적 배제 계층의 사회통합을 통한 사회심리적인 안정과 사회적 비용의 절감을 가능하도록 할 것이다.

(2) 사회적경제 조직들의 활동과 관련한 이해관계자

사회적경제의 성공 개념은 결국 실질적인 혹은 잠재적인 이해관계자가 누구인가 하는 점과 밀접한 관련이 있다. 결국 이해관계자들의 만족은 사회적경제의 가치를 측정하는 가장 핵심적 사안이라고 할 수 있을 것이다. 개별 이해관계자들은 사회적경제 조직들에게 각각의 이해관계를 가지고 있다.

물론 개별 사회적경제 조직들이 수행하는 구체적인 활동의 목적에 따라서 각각 상이한 이해관계자들을 포함하게 될 것이며, 대체적으로 종업원, 이용자, 기부자, 공공기관, 지역사회의 유관기관 등이 주요한 이해관계자들로 등장하게 된다. 이들 이해관계자들의 관점에 따라서 사회적경제의 다양한 편익이 고려될 수 있을 것이다. 물론 이는 개별 이해관계자들에 따라서 사회적경제 조직들의 활동들이 생성하는 산출물에 대한 주요한 평가의 기준과 우선순위가 다르게 된다는 점을 의미하기도 한다.

(3) 사회적경제 조직들의 규범적 기초

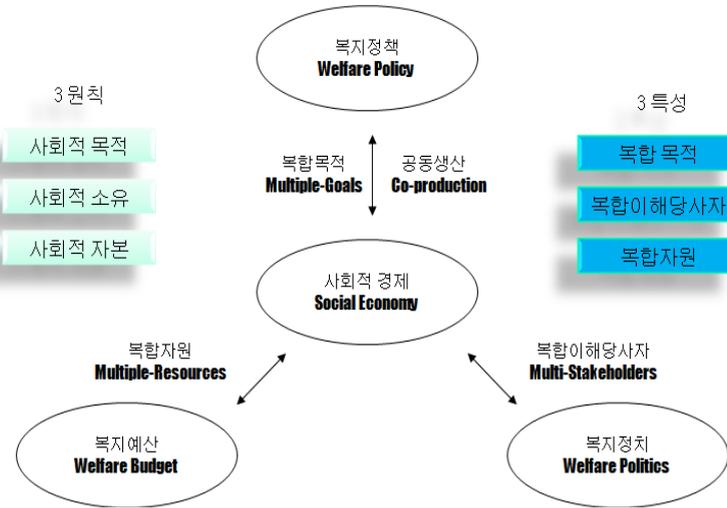
사회적경제의 가치를 평가함에 있어서 구체적인 활동의 목적이나 이해관계자들에 대한 고려 못지 않게 중요하게 고려되어야 할 점은 이들 조직들이 갖는 규범적 기초이다. 사회적경제 조직들의 규범적인 원칙들은 ①이윤에 우선해서 구성원들과 지역사회에 기여한다는 점, ②자율적인 경영, ③민주적인 의사결정 과정, ④이윤배분에 있어서 자본보다는 사람과 노동에 대한 우위성 등에 기초하고 있다고 요약될 수 있다(Defourmy · Develtere, 2000: 30). 이 같은 사회적경제 조직들의 규범적 기초는 이들 조직들이 생성하는 여러 사회적·경제적 가치창출에 있어서 기존의 공공기관과 영리기업 등과 주요한 차이를 갖도록 한다. 무엇보다 이윤획득을 조직운영의 주요한 인센티브 구조로 갖고 있지 않다는 점은 이들 조직들이 산출해내는 다양한 경제적 가치를 사회적 가치 생성의 기초위에서 고려될 수 있도록 하는 유인을 제공하고 있다. 즉 사회적 가치와 경제적 가치의 생성 과정이 상호 배타적이지 않도록 하는 유인을 제공함으로써, 사회적경제 조직들의 활동 속에서 양자의 가치를 통합적으로 사고하도록 한다는 점이다.

3. 사회적경제 조직의 운영원리 및 특성

시민사회를 ①도덕성의 영역, ②공공영역의 구성 요소, ③시민공동체의 기초 등으로 인식할 수 있다면(Enjolras, 2010), 사회적경제 조직은 시민사

회가 다양한 사회영역에서 도덕성의 윤리적 기초 하에서 국가부문에 의해서 배타적으로 실행되던 공공영역을 시민적 참여를 통한 대중적 공유라는 공공영역의 재구성이 가능하도록 함으로써, 실질적인 시민공동체 실현의 기초를 마련해주고 있다고 할 수 있다.

이것이 사회적경제의 핵심적 운영원리를 통해서 구체적으로 어떻게 실현될 수 있는가를 살펴보는 일은 사회적경제의 특성이 그것의 가치평가에 있어서 어떻게 고려되어야 할 것인가 하는 점에 대한 주요한 시사점이 되고 있다. 사회적경제의 핵심적인 운영원리는 ①사회적 목적, ②사회적 소유, ③사회적 자본 등에 기초하고 있다. 각각의 운영원리에 따라서 사회적경제는 ①무엇을 하고자 하는가?, ②누구와 일하고자 하는가?, ③무슨 자원으로 활동 하는가? 등의 질문과 관련이 있으며, 각각의 운영원리는 ①복합목적(multiple goals), ②복합이해관계자(multi-stakeholder), ③복합자원(multiple resources) 등으로 요약될 수 있는 사회적경제 조직들이 갖는 특성과 밀접한 관련을 갖는다.



사회적경제는 시민사회로 하여금 국가와 시장에 의해서 충족되지 못하는 사회적 필요에 대응해서 다양한 시민참여와 협력을 통한 시민주도성에 기

초해서, 자본과 권력 자원에 기초한 시장과 국가에 대한 사회적 자원배분의 주체로 등장하게 한다. 즉 소비자 혹은 유권자로서 전통적으로 존재하였던 시민집단을 대안적 실행의 주체로 재분배와 시장교환을 담당해온 국가와 시장을 매개하는 복합경제의 영역을 구성하도록 한다.

복합경제로서 사회적경제의 특성은 위의 세 가지 측면의 복합적인 속성을 통해서 복지체제와 밀접한 관련을 갖고 있기도 하다. 우선 사회적경제는 다양한 지역사회의 문제에 개입한다는 점에서, 복합적인 목적(multiple-goals)을 가지고 있다. 많은 사회적경제 조직들은 국가와 시장에 의해서 충족되지 못하는 다양한 지역사회의 필요에 대응한다는 점에서 명확한 복합적인 사회적 목적에 기초하고 있는데, 이는 사회적경제 조직들의 산출물이 다중적인 측면에서 이루어지고 있음을 의미하게 된다. 사회적경제의 복합적인 목적성은 우선 복지정책의 차원에서 사회적경제를 명확히 복지정책의 공동생산자(co-producer)로 등장하도록 한다. 공공정책의 실행에서 공동생산(co-production)은 1970년대와 1980년대를 거치면서 미국의 공공행정학 연구자들 사이에 중요한 관심의 대상이 되어 왔는데, 그것에 대한 관심은 정부가 시행하는 많은 공공정책의 중요한 활동영역에서 시민에 의한 시간과 노력의 기여 없이 서비스를 제공하는 것은 불가능하다는 것에 대한 인정이었다(Pestoff, 2007). 실제로 사회적경제는 다양한 사회적 영역에서 공동생산의 계기를 마련해주고 있다고 할 수 있다.

다음으로 사회적경제는 복합 이해관계자(multi-stakeholder)의 참여와 협력체계를 통해서 실질적인 복지정치를 가능하도록 한다. 사회적경제가 추구하는 목적 실현을 위한 활동과정에서 지역사회의 다양한 이해관계자들을 형성하게 되며, 사회적경제 조직들의 복합이해관계자 참여속성은 이들 중 어느 한 집단의 배타적인 이해를 대변함으로써 이해관계자들의 참여를 제한하지 않도록 함으로써, 지역사회 수준의 실질적인 참여복지가 가능하도록 하는 복지정치를 실현하도록 한다. 이는 사회적경제를 통해서 실질적으로 지역사회의 복지수요를 충족할 수 있는 지역사회의 역량을 강화하도록 하는 효과를 가지게 될 것이다.

마지막으로 사회적경제가 보여주고 있는 복합자원(multiple-resources)의 의존은 이들 조직들이 가지고 있는 목적을 수행하기 위한 활동의 자원을 국가, 시장, 그리고 시민사회로부터 다양하게 동원함으로써, 그것이 갖는 경제적 효율성을 충분히 입증할 수 있도록 한다. 일반적으로 사회적경제 조직들은 국가의 보조금 내지 공공계약, 시장판매, 기부금, 자원봉사인력, 구성원의 회비 등의 다양한 자원에 의존하고 있으며, 이들 중에 어느 한 경로에 전적으로 의존하게 되는 경우 문제를 야기할 수 있다. 예를 들어, 조직의 운영을 위한 자원을 전적으로 시장판매 혹은 보조금에 의존하게 될 경우에는 극단적인 시장화 혹은 제도적 동형화(institutional isomorphism)⁴⁷⁾의 경도 가능성을 내포하게 된다. 하지만 사회적경제 조직들은 복합자원의 동원을 통해서 공공정책의 관리적 집행과정에서 야기되는 예산의 비효율적 집행이나 시장의 무정부주의적인 자원낭비를 줄일 수 있도록 한다.

이러한 사회적경제의 특성은 그것의 가치를 평가하는데 있어서 중요하게 고려되어야 한다. 이는 투자된 화폐량에 대해서 증가된 화폐량으로 평가해 온 기존의 재정적 평가의 틀로는 적절하게 평가되기에 어려움이 있다. 따라서 사회적경제의 특성에 맞는 적절한 평가도구들이 새롭게 고려되어야 할 필요가 있다.

47) 제도적 동형화는 제도적 규범을 따르지 않게 될 경우에 조직의 정당성을 상실하게 되어 필요한 자원을 획득하지 못하게 됨으로 인해, 효율성의 차원과는 무관하게 조직들이 제도적 환경에 의해서 동일하게 변형되어 가는 현상을 일컫는다. 이를 디마지오와 파월(DiMaggio & Powell, 1983)은 ①강제적(coercive) 동형화, ②모방적(mimic) 동형화, ③규범적(normative) 동형화 등으로 설명하고 있다. 강제적 동형화는 법률, 공식적인 지위, 혹은 필요한 자원의 통제를 통해서 행사되는 강제에 의해서 이루어지는 동형화 과정을 말한다. 그리고 모방적 동형화는 목적 추구의 불확실성이나 혹은 목적 자체의 모호함으로 인해서 성공적인 모델로 보이는 조직에 대한 모방을 통해서 이루어지는 동형화이다. 마지막으로 규범적 동형화는 전문화 과정을 통해서 야기되는데, 전문가들에 의해서 이루어지는 공식적인 교육과정이나 네트워크를 통해서 강화된다.

4. 사회적경제의 가치를 평가하는 몇 가지 도구들

가. 사회적경제의 가치평가와 관련한 해외사례

우선 프랑스에서는 조직의 내부적 그리고 외부적인 ‘사회적 유용성 (social utility)’이라는 측면에서 사회적경제 조직들의 평가를 목적으로 하는 ‘사회대차대조표(societal balance sheet)’를 사용해 왔다. 이것은 한편으로는 조직 활동의 효율성에 대한 제도적 평가와, 다른 한편에서는 좀 더 전략적인 차원에서의 조직적 평가를 포함한다. 이것은 구체적으로 ①경제적 활동, ②노동과 사회적 관계, 그리고 ③환경 등의 지속가능한 발전이라는 세 가지 기본적인 분야와 각각의 분야에 속하는 9개 평가영역으로 구성된다.

〈표 5-2〉 사회대차대조표의 구성

지속가능한 발전의 3가지 기본 분야	사회대차대조표의 9가지 영역
경제적 활동	<ul style="list-style-type: none"> · 재화와 서비스 그리고 고객관계 · 경제적 관리 · 예측, 혁신, 전망
노동과 사회관계	<ul style="list-style-type: none"> · 노동과 생산 조직 · 인적자원관리 · 기업의 내부 행위자
환경	<ul style="list-style-type: none"> · 기업의 인간적, 사회적 그리고 제도적 환경 · 생물물리학적 환경 · 목적/가치/윤리

자료: Richez-Battesti · Trouvé · Rousseau · Eme · Raisse, 2010: 94, 재인용

영국에서는 사회적경제 조직들의 가치평가 도구로 사회적 회계(social accounting)와 사회적 투자수익률(Social Return on Investment) 등이 주로 사용되고 있다(Spear, 2010). 우선 사회적 회계는 여러 조직들을 통해서 다양한 매뉴얼들이 개발되어 있으나, 대표적으로 ‘사회적 회계 네트워크 (Social Audit Network, SAN)’의 매뉴얼이 폭넓게 사용되고 있다. 사회적 회계는 조직의 이해관계자들의 참여를 통해서 전반적인 조직 활동에 대한

평가와 점검을 목적으로 수행되는데, SAN을 통해서 70개 조직들이 사회적 회계의 실행을 통해서 자기 조직들의 다양한 산출물에 대한 평가와 이를 통한 조직의 변화를 계획하고 있었다. 한편 신경경제재단(New Economics Foundation, NEF)는 미국의 REDF가 개발한 SROI를 사회적 회계의 문제의식과 조율해서 새롭게 자신들의 SROI 매뉴얼을 제작하였다. SROI는 사회적경제 조직들이 다양하게 산출하는 편익들을 화폐가치로 전환하여 측정하는 방식을 채택하고 있는데, 최근에 영국 정부는 SROI의 개발과 적용을 위해서 80만 파운드(한화 14억원 정도)를 투자하였다. 개별 조직을 위한 SROI 실행 비용은 5천 파운드(한화 9백만원 정도)가 지출되고 있다. SROI의 실행은 전문 컨설팅 기관에 의해서 이루어지는데 보고서의 질이 일정하지 않은 문제와 결과에 대한 신뢰도에의 불신은 사회적경제 조직들의 불만요인으로 작용하고 있다.

한편 유럽에서 대표적인 사회적경제 조직들이 발달한 이탈리아에서는 사회적 협동조합을 비롯한 사회적기업들로 하여금 매년 공공장부에 일반적인 ‘재정적 대차대조표(financial balance sheet)’와 ‘사회적 대차대조표(societal balance sheet)’를 기록하여 보관하도록 하고 있다. 사회적 대차대조표에는 사회적경제 조직들이 다양하게 산출하는 사회적 편익들이 담기게 된다. 사회적 대차대조표는 특정한 형식을 갖추고 있지 않으며, 각 조직마다 사회적 편익들을 다양하게 표현하고 있다. 아직까지 이탈리아에서 영국이나 프랑스처럼 사회적경제의 가치를 평가하기 위한 특정한 도구들이 개발되어 있는 것은 아니다. 하지만 오랜 협동조합운동의 역사 속에서 다양한 협동조합의 가치를 평가하는 도구들이 개발되어 왔으며, 사회적기업에 대한 다양한 평가방식들이 폭넓게 고민되고 있는 상황이다.

나. 사회적경제의 가치평가를 위한 주요 평가 도구들

평가(evaluation)란 일반적으로 ‘하나의 행위에 대한 효과를 측정하는 활동’이라고 할 수 있다. 이를 좀 더 자세하게 설명하면, 평가란 “공식적인

방법론적·제도적 체제 내에서 시행된 공적 활동의 책임제공과 개선을 위해서 그것의 실행과 결과를 다루는 조사·분석 활동”(Bernard Perret, 2010)이라고 할 수 있다. 하지만 이러한 평가는 그것의 목적과 실행방식, 그리고 주요 평가결과에 대한 관심 대상에 따라서 각각의 평가 도구마다 성격이 상이하게 나타난다. 아래 표에서는 주요한 사회적경제의 가치평가 도구들의 특성을 요약해 놓고 있다.

〈표 5-3〉 사회적경제의 가치평가를 위한 주요 평가도구들

구분	사회적 회계 (Social Accounting)	사회적기업 균형성과표 (Social Enterprise Balanced Scorecard)	사회적 투자수익률 (Social Return on Investment)
목적	<ul style="list-style-type: none"> 조직의 내·외부 이해관계자들에게 지속적인 모니터링, 평가 그리고 책임을 위한 체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 사회적기업들로 하여금 조직의 전략적 목적을 분명히 하고, 그것들이 어떻게 다양한 핵심을 제공할 것인가를 결정하도록 함. 이것은 기본적으로 사업구상을 수행하는 내부 경영 도구임. 	<ul style="list-style-type: none"> SROI는 조직으로 하여금 그들이 창출하는 사회적 가치를 이해하고 수량화하는데 도움이 됨. 그것은 사회적 목적을 재정적 평가로 이행함으로써 사회적 편익의 경제적 가치를 평가하는 전통적인 비용-편익분석으로부터 발전함. SROI 분석은 조직에 의해서 생성된 사회적, 환경적, 경제적 가치를 화폐가치로 측정하고 이해하는 과정임.
잠재적 이득	<ul style="list-style-type: none"> 사회적 회계는 조직의 사회적, 경제적, 환경적 성과와 평가를 검토하듯이, 사람들, 지역공동체, 그리고 환경 등에 대한 효과가 무엇이며, 어떻게 실행되는지에 대한 총체적이고 정기적인 과정을 취하는 방식 고객, 서비스이용자 등이 사회적 회계 과정에 참여함으로써, 조직의 계획 	<ul style="list-style-type: none"> BSC의 강점은 가장 중요한 목적으로 충족하도록 도움을 주는데 있음. 그것은 특히 조직 내의 변화를 관리하는 도구로서 유용함. 사회적 회계와 같은 방식이 BSC에 의해서 깊이 평가되지 못한 다양한 측면들을 검토하듯이, 이것은 사회적 회계의 선도자임. 	<ul style="list-style-type: none"> 효과관리: 화폐화된 지표들은 그들의 전략을 변화시키거나 그들의 자원을 사용하는 더 좋은 수단 혹은 사회적 성과를 생성하는 전략의 적절성을 평가하는 경우, 나타날 경영분석에 도움이 됨. SROI는 투자자들에게 폭넓게 이해되는 투자에 대한 회수의용어로 사회적 효과를 언급

구분	사회적 회계 (Social Accounting)	사회적기업 균형성과표 (Social Enterprise Balanced Scorecard)	사회적 투자수익률 (Social Return on Investment)
	<p>과 평가과정에서 그들의 관점을 제공함.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 사회적 회계는 조직의 강점과 개선영역을 체계적으로 검토하는 조직의 역량을 강화하도록 하는 전략적 계획을 제공함. • 상당히 유연한 체계를 통해서 구성원들의 필요와 요구들을 충족할 수 있는 다양한 방식을 수행할 수 있음. • 조직이 모든 정보에 대한 외부확인 • 조직의 효과와 성과에 대한 종합적인 평가는 투자자와 조직의 이해관계자들에게 보고되는데 도움이 됨. 		<ul style="list-style-type: none"> • SROI 분석의 초기과정을 구성하는 이해관계자 분석과 참여 과정에 소요되는 시간과 노력을 줄이도록 함으로써 성과에 대한 정보를 쉽게 이용할 수 있도록 하면서, 사회적 회계 과정을 이미 수행한 조직들에게 상대적으로 쉽게 수행될 수 있도록 함.
잠재적 한계	<ul style="list-style-type: none"> • 상당히 노동집약적임 • 투자자들에게 명확하게 인정되지 못할. • 개별조직들마다 다른 과정과 지표들은 벤치마킹하기 어려움. 	<ul style="list-style-type: none"> • BSC는 규격품 방식이 아니며 일정한 기본 용어를 학습할 필요가 있음. • BSC는 외부적 검토나 감사 기능을 가지고 있지 않음. • 특정한 프로그램이나 서비스의 기준에서 심층적인 접근을 하지 못할. • BSC는 조직으로 하여금 외부 이해관계자들에 대한 설명력을 갖도록 하거나 조직의 목적과 가치 수행을 지속적으로 유지하도록 하기 위해서 설계되지 못할. 	<ul style="list-style-type: none"> • 이해관계자들에게 중요한 편익이 있기는 하지만 화폐화되지 못하는 것들도 존재함. • SROI는 수치에 제한되는 않지만, 화폐화가 가능한 사회적 효과를 밝히는 체계로 보임. • SROI의 한 가지 위험은 사람들이 나머지 과정을 수행하지 않고 화폐화하는 것에 집중하게 될지도 모른다는 점임. • 만약 조직이 그것의 사명과 이해관계자들에 대한 고려없이 그것의 효과를 화폐화하고자 한다면, 그것은 부적절한 지표들을 선택할 위험이 있음. • 어떤 결과와 효과는 화

구분	사회적 회계 (Social Accounting)	사회적기업 균형성과표 (Social Enterprise Balanced Scorecard)	사회적 투자수익률 (Social Return on Investment)
			폐가치로 쉽게 연관될 수 없으며, 이러한 편익을 포함하기 위해 대리 변수를 요구됨.
이용자	<ul style="list-style-type: none"> 모든 형태 및 규모의 조직들 사회적기업, 사회적경제 조직들 그리고 자발적 공동체 조직 	<ul style="list-style-type: none"> 모든 조직이 가능하며, 특히 사회적기업으로 이행하는 자발적 조직들에게 좋음. 이것은 처음에는 민간부문에서 개발되었으나, 점차 공공부문과 비영리부문에 서 발전되어 왔음. 	<ul style="list-style-type: none"> 소규모 조직에서도 그 과정을 사용할 수 있도록 설계되었지만, 잘 정비된 조직들에서 좀 더 일반적으로 발견되는 기본적인 수준의 성과평가를 요구함.

자료: NEF, 2005. 재구성

각각의 평가도구마다 사회적경제의 가치평가와 관련해서 강점과 약점이 있는데, 우선 사회적 회계는 이해관계자들의 조직에 대한 명확한 정체감 확립을 통해 포괄적인 조직 전반의 활동에 대한 평가와 점검이 가능하도록 하여 조직에 대한 관리역량을 실질적으로 강화하는 효과를 가진다. 반면에 이를 시행하는데 상당한 시간과 노력이 요구되며, 각 조직마다 별도의 설계가 필요한 사회적 회계의 특성상 마땅히 벤치마킹 할 사례를 찾기 힘들다는 점은 실질적인 적용에 있어서 어려움으로 작용하며, 더불어 조직의 전략적 경영전략에 대한 별도의 고려가 있어야 함은 그것이 갖는 취약성이라고 할 수 있다.

다음으로 사회적기업 균형성과표는 사회적경제 조직의 목적 달성을 위한 전략적 경영의 성과관리가 가능하도록 설계되어 있어서 조직의 표적화된 목표를 달성하는데 조직이 몰입할 수 있도록 한다. 하지만 사회적경제 조직들의 복합적인 목적과 다양한 활동들이 생성하는 사회적·경제적·환경적 산출물에 대한 제한적인 고려를 하도록 하는 한계를 갖고 있다.

마지막으로 사회적 투자수익률은 사회적경제 조직들의 다양한 편익에 대한 화폐가치로의 계량화가 가지는 편의성이 두드러진다. 특히 공공기관 혹

은 기부자 등의 재정 조달자들의 경우 명확한 비용·편익의 관점에서 계량화된 화폐가치의 증감에 대한 평가는 이 평가도구가 가진 유인이 되고 있다. 하지만 화폐가치로 계량화되기 어려운 다양한 사회적 가치들에 대한 제한점과 실질적으로 현실에서 그것의 타당성이 입증되기 어려운 무리한 계량화의 위험은 지속적으로 이 평가도구에 대한 회의를 낳게 하는 요인으로 작용하고 있다⁴⁸⁾.

5. 사회적경제 가치평가의 쟁점들

가. 사회적경제에 대한 가치평가의 주체와 목적

사회적경제의 가치평가는 각 조직들이 목적인 바를 얼마만큼 성취하였는가에 대한 평가와 이를 통한 이해관계자들의 만족도 수준을 파악할 수 있도록 함으로써, 조직 활동의 효과성을 제고할 수 있는 관리역량을 개선하는데 그 목적이 있을 것이다. 하지만 이러한 일반적인 평가의 목적과는 다르게 평가의 주체와 목적에 따라서 특정한 평가의 방향이 결정되기도 한다.

가장 대표적으로는 공공정책의 관점과 사회적경제의 규범적 기초 사이의 불일치가 보여주는 평가를 둘러싼 긴장이라고 할 수 있다. 사실 공공정책의 관점에서 시행되는 평가가 규범적 기초에 의해서 이루어지기는 하지만, 이것이 꼭 사회적경제의 규범적 기초에 일치하는 것은 아니다(Enjolras, 2010). 아마도 공공정책의 주된 관심은 그것이 추진하고 있는 정책목표의 달성에 집중될 것이며, 사회적경제 조직들이 산출하는 그 이외의 다양한 편익에 대해서는 소극적이거나 전혀 고려하지 않게 될 것이다. 어떠한 경우에는 이러한 공공정책의 목표와 사회적경제의 규범적 기초가 서로 배치되는

48) 영국에서 만난 사회적기업 지원기관 활동가들은 5,000 파운드의 비용이 드는 SROI 보고서의 길이 늘 문제가 되며, 그 결과에 대한 정당성도 지역사회에서 입증하기 어렵다는 애로점을 말하고 있었으며, 결국 SROI는 컨설팅 지원기관만 배불리는 돈 먹는 기계가 될 것이라고 우려하고 있었다.

경우도 발생하게 된다. 따라서 공공정책의 효과는 사회적경제 조직의 목적에 대한 이동을 가능하게 한다. 일반적으로 공공정책의 추진방식은 일반적으로 공공정책의 목표를 수행하도록 하는 하향식(top down)으로 이루어지게 되며, 이는 사회적경제 조직들을 정부에 의한 공공정책의 전달체계 안에 포섭하도록 한다. 만약 재정적으로 취약한 사회적경제 조직들일 경우에는 생존을 위한 자원획득을 위해서 더욱 더 공공정책의 전달체계 속에서 그것의 관점에 맞추어 가는 제도적 동형화의 경로를 밟게 될 것이다. 이 같은 사회적경제 조직들의 제도적 동형화의 가능성은 앞에서 언급된 사회적경제가 지역사회의 필요를 혁신적인 방안을 통해서 충족시켜 나갈 수 있는 다양한 인센티브 구조를 무력화시킬 가능성이 높다. 이는 사회적경제 조직들의 가치평가에 대한 공공기관의 목적이 재정조달의 지속 혹은 철회 여부를 결정하는 기준으로 사용될 경우 더욱 강화된다. 물론 공공정책의 효율적 집행을 위한 평가는 불가피한 측면이 있으며, 또한 사회적경제 조직들에 대한 인건비 혹은 운영비 지원 등의 직접적인 재정지원방식 등이 고려되어야 하지만, 사회적경제의 가치평가에 대한 공공정책의 관점이 오히려 이들 조직들이 생성할 수 있는 더 많은 사회적·경제적·환경적 편익을 제한할 가능성은 분명히 고려되어야 할 것이다.

나. 사회적 가치와 경제적 가치

일반적으로 사회적 가치 창출은 사회적으로 바람직한 결과의 추구를 통해서 사람들의 삶을 개선하는 일과 밀접한 관련을 갖게 되며, 경제적 가치는 그것을 생산하는 비율을 초과한 가격 안에서 물질적 부를 창출하는 일과 관련된다. 어떻게 보면, 경제적 가치는 부의 창출 영역이며, 사회적 가치는 부의 분배 영역으로 이해될 수 있다. 따라서 현실의 많은 사회적경제 조직들은 경제적 가치와 사회적 가치 추구 사이에 상당히 커다란 긴장 속에서 활동하고 있다. 어떤 경우에는 양자의 가치가 서로 배치되어서 일방적으로 하나를 포기하고 다른 하나를 선택해야 하는 선택의 문제에 있기도

하고, 경제적 가치 추구 속에서 조직의 재정적 안정성의 기반 위에서 사회적 가치를 추구하고자 한다는 단계적 접근을 하기도 한다. 하지만 사회적 가치와 경제적 가치는 서로 경합하는 제로섬 게임(zero-sum game)의 관계에 있지 않으며, 양자는 충분히 조합될 수 있다(SEKN, 2006). 사실 사회적 목적에 기초하고 있는 사회적경제 조직들에게 다양한 인센티브 구조를 가지고 있으며, 실질적인 사회적 가치창출의 가능성은 경제적 가치의 수준을 결정짓게 되기도 한다. 사회적경제 조직들이 생성할 수 있는 사회적 가치창출의 수준은 결국 그들 조직들의 경제적 가치창출의 가능성의 기회를 제공하게 된다. 따라서 사회적경제 조직들의 존재가치의 인정과 정당성은 그것이 실현하는 가치와 효율성의 차원에서 입증되어야 할 것이며, 이는 사회적 가치와 경제적 가치의 균형 잡힌 접근에서 달성될 것이다.

물론 이러한 사회적 가치와 경제적 가치의 균형점을 형성하는 것은 무엇보다 사회적경제 조직들이 추구하는 명확한 사명에서 기인할 것이다. 하지만 많은 사회적경제 조직들이 명확한 조직의 사명을 가지고 있지 않은 경우가 많으며, 분명한 조직의 목적과 이를 실현하기 위한 구체적인 활동이 이루어지고 있지 않은 문제는 그러한 사회적경제 조직들의 사회적 가치와 경제적 가치의 균형점 속에서의 가치평가를 기대하기 어렵게 하고 있다.

다. 정량적 평가와 정성적 평가

사회적경제 조직들의 가치평가에 있어서 평가지표 체계의 적절성은 사회의 기대와 필요의 관점에서 가장 중요한 사회변화를 설명하는 지표들의 능력에 의해서 유일하게 평가될 수 있을 것이다. 이 같은 사회변화의 설명력을 높일 수 있는 지표설정은 사회적경제의 역할과 운영원리를 통해서 구체적으로 설명될 수 있으며, 결국 사회적경제 조직들이 사회적·경제적·환경적 영역에서 어떠한 변화를 이끌어 냈는가 하는 점을 설명할 수 있어야 한다.

많은 사회적경제 조직들이 그들이 생성하는 편익들을 평가하는데 있어서 정량적인 평가를 통해서 상당히 많은 부문의 정성적 평가가 제한되는 문

제를 지적하고 있다. 실제로 구체적인 수량으로 측정되는 정량적 평가는 비화폐적·비실용적인 복지의 측면이나 여러 가지의 사회문화적 변화를 측정하는데 한계를 가지고 있으며, 이를 보완하기 위해서 정성적 평가가 제기되고 있다(田中弥生, 2009). 하지만 평가의 편의성과 객관성이라는 측면에서 정성적 평가는 선호되지 않는 경우가 많다. 하지만 사회적경제 조직들이 산출해내는, 지역사회에서 폭넓은 이슈와 관련한 사회변화의 효과를 평가하는데 있어서 정량적 평가와 정성적 평가는 사회적 가치와 경제적 가치 평가의 균형 잡힌 접근과 같이 상호 보완적인 관점에서 접근할 필요가 있다. 결국 사회적경제의 가치평가를 위한 지표는 이들 조직이 생성하는 다양한 사회 변화를 측정할 수 있는 구체적인 수치와 추상적 개념의 통합된 틀을 통해서 마련될 것이며, 이것이 정량적 지표와 정성적 지표 사이의 균형점이 될 것이다. 지표의 원칙적인 기능은 프로그램들이나 정책의 효과성을 직접적으로 모니터링하거나 검사하기 위한 것이 아니라, 덜 직접적인 방식으로 정책 발전과정을 개선하기 위한 기본적인 정보를 제공하거나 사회에 대한 우리의 관점을 넓히기 위한 것이라는 관점을 기억할 필요가 있다(Noll, 2002: 172, Bernard Pettet, 2010 재인용).

6. 소결

앞에서 잠시 언급하였듯이, 최근 한국의 노동부는 영국의 사례처럼 사회적기업들의 성과평가를 위한 도구로 SROI를 개발하고 있으며, 10여개 조직에서 시범적용을 추진하고 있다. 사회적경제 조직들의 활동은 상당히 폭넓은 영역에서 이루어지고 있으며, 다양한 사회적·경제적·환경적 가치를 생성해내고 있다. 하지만 한국에서 대부분의 사회적경제 조직들은 자신들의 활동이 생성해내는 이러한 가치들을 평가하기 위한 도구를 갖고 있지 못하다. 뿐만 아니라 지역사회에서 자신들의 명확한 사명도 불분명한 조직들도 상당하다. 이들 조직들에게 가장 익숙한 평가방식은 공공기관이나 각종 재단 등의 재정 조달자들에 의해 설계되고 부과되는 평가도구이다. 어떻게 보

면, 사회적경제 조직들이 스스로의 가치평가를 수행해야 하는 필요성을 느끼지 못할 정도의 불확실한 자기 정체감을 갖고 있는지도 모른다.

특히 최근 영국과 한국에서 고려되고 있는 SROI에서 보듯이, 공공정책의 관점에 집중된 평가도구의 결과가 사회적경제 조직들에게 추가적인 인센티브를 제공하기 위한 기준으로 사용될 가능성이 높다는 점은, 사회적경제 조직들로 하여금 생존을 위한 자원을 제도적으로 동형화를 통해서 얻고자 하는 유인으로 작용하게 될 것이다. 이는 사회적경제가 시민사회를 통한 폭넓은 시민참여의 장을 제공하고, 실질적인 공동생산을 위한 공공영역의 재구성을 통해서 지역사회의 활력을 일으키는데 기여하기 보다는, 비효율적인 국가 실패를 시민사회 영역으로까지 확대하는 결과를 낳게 될 것이다.

따라서 사회적경제 조직의 가치평가의 방향은 사회적경제 조직들이 생성하는 다양한 사회적 변화들을 지속적으로 개선할 수 있으며, 폭넓은 사회적 관계망을 넓히는데 동기부여 될 수 있도록 설계될 필요가 있다. 이를 위한 구체적인 평가도구는 평가의 목적에 맞게 설계될 수 있지만, 늘 염두에 두어야 할 것은 사회적경제 조직들의 다양한 가치를 표준화된 평가도구를 통해서 제한할 수 있다는 위험을 늘 경계하여야 한다는 점이다.

공공정책의 실현 차원에서, 사회적경제의 가치평가에 대한 고려는 단순히 사회적경제 조직들과 관련된 공공정책의 목적 달성뿐만 아니라, 그러한 공공정책들이 사회적경제 조직들로 하여금 어떠한 사회변화의 영향을 미치고 있는가에 대한 관심을 포함해야 한다는 것이다. 그런 점에서 사회적경제의 가치평가의 방식에 대한 전향적인 변화가 고려될 필요도 있을 것이다. 예를 들면, 공동생산의 이해관계자인 지방정부와 시민사회, 그리고 이를 매개하는 사회적경제 조직들의 참여적인 평가방식을 통해, 구체적인 사회변화를 측정해야 하는 지표설정을 할 수 있도록 하는 것도 생각해 볼 수 있을 것이다. 또한 공공정책의 관점과 사회적경제의 규범적 가치를 고려한 사회적경제 조직들의 자율적인 평가지표 설정과 목표수준을 통한 성과평가 방식을 도입할 수도 있을 것이다. 지역사회에서 구체적인 사회변화의 효과를 생성해야 하는 사회적경제 조직들의 실질적인 역량강화를 촉진하기 위한

평가의 설계는 결국 풀뿌리에서 이루어지는 지역사회의 실천을 국가가 대체해서는 안 되며 이를 촉진하기 위한 지원을 하여야 한다는 ‘보충성의 원리’에 기초해야 할 필요가 있다.

제3절 사회적기업 및 사회적경제에 대한 민간지원체계

1. 문제제기

한국은 2006년 12월 8일 ‘사회적기업육성법’을 제정하고 2007년 7월 1일 부터 법이 시행되었다. 이 법에 따라 인증 사회적기업은 2010년 10월 말 현재 406개에 이르고 있다. 사회적기업육성법 제정 당시 자활지원 및 취약계층 일자리 창출사업을 진행하고 있던 시민사회단체들은 ‘사회적기업 발전을 위한 시민사회단체 연대회의’(현 ‘사회적경제연대회의’)를 구성하여 사회적경제에 입각한 사회적기업이 실현될 수 있도록 정부 법안에 대한 비판적 입장에서 법 제정에 적극 개입하였다. 그러나 사회적기업육성법 제정 이후 사회적기업에 대한 정부 주도성이 강화되면서 사회적경제 진영은 위축되어 있는 상황이다. 특히 법 제정 이전부터 사회적기업에 관한 담론을 형성하며, 지원 활동과 교육을 수행해 왔던 사회적경제 진영은 법이 시행되는 과정에서 정치적 요인과 맞물리면서 주도성을 상실하면서 주변화되었을 뿐 아니라 이들 내에서는 사회적기업에 대한 회의적인 시각이 팽배하고 있다.

사회적경제가 발전한 유럽의 경우 사회적기업이 성장하는데는 제도적 요인도 중요하지만 기존의 사회적경제조직의 역할이 크다. 1991년 이탈리아 사회적협동조합법 제정을 시작으로 유럽 대부분의 국가에서 사회적기업에 대한 법이 제정된 것은 1990대 그리고 2000년대 초반이었으나, 그 맹아적 형태는 이미 1970년대 초 경제위기가 시작된 이후부터였다. 즉, 제도화가 되기까지 약 20여 년간 민간단체는 사회적기업을 실험하고 정착해 왔으며 그 결과로 제도화가 된 것이다. 이렇게 독자적인 활동을 지속할 수 있었던

것은 이미 제도에 안착한 규모있는 사회적경제조직의 지원이 있었기 때문이다. 특히 신용협동조합 및 공제조합의 초기자본조성에 기반한 다양한 연대금융 조직은 시민사회단체의 사업을 활성화하고 제도적 지원의 부족을 보완하는데 큰 역할을 담당했다.

미국의 경우 비영리민간단체(NPO)와의 협력으로 1980년대 초부터 사회적기업가를 육성하기 위한 활동이 활발하였는데, 그 배경에는 기업의 사회적책임(CSR)의 확산으로 기독교 윤리에 입각한 기업가들이 사회적기업가를 육성하기 위한 재단을 설립하여 지원했기 때문이다. 1980년 초 빌 드레이튼에 의해 설립된 아쇼카재단을 시작으로 Echoing Green(1987), The Schwab foundation for social entrepreneurs(1998), The Skoll foundation(1999), The Manhattan institute for social entrepreneurs(2001) 등 많은 재단이 설립되어 현재 전 세계에 걸쳐 2,000명의 사회적기업가에게 자문 및 재정을 지원하고 있다.

그러나 한국의 경우 제3섹터에 대한 인식이 미비하고 전통적 사회적경제조직의 관변화가 심각하여 시민사회단체와 단절되어 있는 실정이다. 민간영리기업의 경우 2000년대 초부터 대기업을 중심으로 사회공헌사업을 추진하고 있으나 초기에는 부족한 제도적 지원을 보완하는데 역점을 두었고, 사회적기업법이 제정된 이후에는 일부 기업을 제외하고 시민사회와의 파트너십을 통한 지원보다는 직접 사회적기업을 설립하는 추세로 전환하여 CSR의 자원이 시민사회로 유입되지 않고 있다. 이렇듯 한국의 시민사회단체는 취약한 물적 기반으로 인해 자원 동원의 어려움을 겪고 있어 정부의 서비스 전달체계로 편입되지 않고서는 독자적인 지원체계를 구축하는데 많은 제약을 받고 있는 실정이다.

정부 재원을 중심으로 전개되는 사회적기업에 대한 다양한 지원은 사회적기업에 직접 제공되는 인건비 및 사회보험료 사업주 부담금을 제외하고는 서비스 전달체계와 서비스 수행주체를 동반하게 된다. 현재 진행되는 사회적기업에 대한 제반 지원 프로그램은 사회적기업을 통해 서비스에 대한 댓가를 지불하는 방식이 아니라 사회적기업에 대한 지원 서비스를 제공하

는 공급주체에게 사업비를 지급하는 방식으로 진행되고 있다. 이는 서비스 공급주체를 제한하는 결과를 낳아 결과적으로 자원의 쓸림 현상을 초래한다. 이로 인해 사회적기업과 관련한 다양한 사업을 전개하는 시민사회단체의 활동 영역이 제한되거나, 자원동원이 원활하게 이루어지지 않는 상황을 초래한다. 이는 사회적기업과 그 모태가 되는 시민사회진영의 동반성장을 이끌어내지 못하는 원인이 되며, 시민사회의 자발성과 적극적 참여를 이끌어 내는데 제약요인으로 작용하고 있다. 서비스 쿠폰제 등이 제기되기도 하였으나 이는 관리 비용의 증가와 운영합리성의 문제를 안고 있어 현실성을 가늠하기 어렵다.

사회적기업육성법에 따른 인건비 지원 등이 사회적기업 설립을 촉진하는 유인책이 되는 것은 사실이다. 그러나 시장에서의 자립을 목표로 제시받고 있는 사회적기업에게 있어서 인건비 지원과 같은 유인책은 자립을 위한 보조수단이 아닌 사회적기업의 취약성을 구조화하는 역효과를 내고 있다. 이러한 현상은 법 제정 논의 단계 때문에 예견되었던 문제였다. 당시 ‘사회적기업 발전을 위한 시민사회단체 연대회의’(현재 사회적경제연대회의)는 인증 사회적기업 모두에게 인건비를 지급하는 지원 방식이 아니라 노동통합 기업에 한정적으로 지원하는 방식을 제안하였다. 이와 더불어 노동시장 진입을 목표로 하는 노동통합기업을 사회적기업의 한 유형으로 포함 할 것을 요구한 바 있다. 이에 대해 사회적기업의 정부 의존성이라는 비판적 여론이 일고 있고, 인건비 지급방식의 연차별 변화 등과 같은 방식이 제안되고 있기도 하다. 그런데 정부보조금에 대한 문제를 해소하는 것은 그리 만만치 않다. 취약계층에 대한 고용비율과 서비스 제공비율이 인증요건으로 제시되어 있고, 또한 시장경쟁력을 통한 재정적 자립이라는 두 마리 토끼를 잡아야 하기 때문이다. 이를 해결하기 위해 취약계층 비율을 완화시키는 방안이 제기되고 있으나 이에 앞서 공공·민간시장의 상황을 고려한 사회적기업 유형의 재검토와 노동통합 사회적기업 유형의 인정 등이 검토되어야 할 것이다(문보경, 2010).

이러한 문제의식을 전제로 사회적기업 및 시민사회단체는 시민사회 스스로가 정부 보조금에 대한 의존 비율을 낮추고 지역 주민들에 의해 보호되

고 발전해 갈 수 있는 사회적기업을 만들기 위한 전략 수립의 필요성을 인식하고 있으며, 지역의 자원을 활용하면서 지역개발에 기여하는 방식으로 전환하기 위한 방안을 모색하고 있다. 최근 일부 지역에서는 사회적기업 내부에서부터 공동체 기금을 조성하거나 사회연대금고를 만들기 위한 움직임이 활발한데, 이는 정부에 대한 재정의존도를 낮추면서 사업의 지속성을 담보하기 위한 자구책을 마련하는 유의미한 시도라 할 수 있다.

기술한 맥락에 비추어 볼 때 현재의 제도적 지원체계의 개선과 더불어 민간의 지원체계를 제대로 구축하는 것이 사회적기업의 발전 및 활성화를 위해 시급히 해결해야 할 과제라고 할 수 있다. 이를 위해 이 절에서는 사회적기업을 지원하는 대표적인 지원조직의 사업 내용 및 방식을 알아보고 이들 조직의 활동이 사회적기업의 욕구에 부합하는지 살펴보고자 한다.

2. 시민사회단체의 지원 현황

사회적기업을 지원하는 대표적인 조직은 함께일하는재단, 사회연대은행, 사회투자지원재단, 사회복지공동모금회가 있다. 이 네 조직 공히 사회적기업을 직간접적으로 지원하고 있으나 각각 특성이 있는데, 함께일하는재단은 전신인 실업극복국민운동본부 시기 마련된 기금을 기반으로 하며 노동부와 의 안정적인 파트너십을 통해 사회적일자리사업 및 사회적기업 분야의 지원을 중심에 두고 있다. 이외는 대조적으로 사회투자지원재단의 경우 사회적경제의 사상 및 실천을 목적으로 하는 ‘사회적경제연대회의’의 참여단체를 기반으로 현장성을 중요시한다. 사회연대은행은 정부의 채원과 더불어 일반기업(특히 은행권)의 자원을 동원하여 마이크로-크레디트를 중심으로 소자본 창업을 지원하면서 동시에 사회적기업의 창업을 지원한다. 마지막으로 사회복지공동모금회는 안정적인 모금사업을 바탕으로 자활 및 사회적일자리, 사회적기업 분야에서 제도적 지원을 보완하는 역할을 담당하고 있다. 사회적기업 및 사회적경제 지원과 관련하여 이들 조직의 주요 사업 및 활동을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 5-4〉 지원조직 개요

지원조직	개요
함께 일하는 재단	사회 양극화를 해소하고 고용친화적인 환경을 조성하여 지속가능한 사회를 만들어가기 위해(비전) 사회적기업 종합지원기관으로 다양하고 선도적인 사회적기업 지원사업을 진행
사회투자 지원재단	민간주도의 사회경제활동을 통해 지속가능한 공익을 추구함을 목적으로 저소득층 계층에 대한 일회성 지원을 넘어 경제자립기반을 형성할 수 있도록 직접투자자와 함께 교육, 정책, 컨설팅 지원을 제공
사회연대은행	빈곤층의 경제, 사회적, 심리적 빈곤 탈출과 자활을 위한 창업 프로그램 지원과 사회적가치 창출을 위한 사회적기업 설립/운영 지원을 목적으로하며, 주요사업 분야는 마이크로파이낸스분야, 컨설팅/교육분야, 사회적기업 등
사회복지공동모금회	사회복지공동모금법을 기반으로 설립되었으며, 공동모금제도를 통해 모금된 성금으로 기초생활, 아동청소년, 장애인, 노인, 여성, 지역복지 등 민간 복지사업을 지원

가. 함께일하는재단

(1) 지원 방향

PART1	기획창업 지원 강원도 폐광지역 사회적기업 설립지원 문화계 분야 사회적기업 육성 교보다솜이 간병사업 지원 산나눔문화학교 지원 기업기금연계지원 (예비)사회적기업 회계전문인력 양성 및 고용연계 G마켓 윤리적소비 촉진을 위한 지원 친환경농어터 리모델링	계층별 실업해소 모델 어르신 전통문화지도사 양성 및 파견 포스코 무료간병 아동복지교사 지원 청년실업 지원 지역고용 활성화 고용친화적 지역만들기 지역순환경제 지역허브구축 지역활성화 시범
PART2	사회적기업 종합지원기관운영 사회적기업 인증 지원 경영컨설팅 및 사회보고서 제작 사회적기업 대부사업 지역개발금고 기업(예비)사회적기업 성장지원	사회적기업가 양성 교육 사회적기업가 아카데미 사회적기업 열린포럼 사회적기업 프로보노 소셜벤처 지원 소셜벤처 경연대회 소셜벤처 인큐베이팅센터 운영
PART3	실업 빈곤 가정지원을 위한 모금 및 지원 소셜벤처투자자 소그룹 ‘기부서클’운영 국내외 실업 빈곤 가정 아동 청소년 지원	언론캠페인 모금생방송 ‘SBS화랑 TV’ 캠페인
PART4	국제협력 국제교류 사회적기업가 해외연수 지원 아시아 사회적기업 활동가 대회개최	연구개발 정책토론회 개최 기획연구사업 수행 연구비 지원 전문서적 발간

(2) 지원 현황

① 사회적기업 종합지원기관 운영

지속가능한 사회적기업 육성을 위해 사회적기업 설립을 준비중인 법인 및 비영리 단체 등을 대상으로 예비사회적기업 발굴에서부터 사회적기업 설립운영지원 및 사회적기업 육성을 위한 경영지원 및 모니터링 지원까지 종합적인 지원을 제공하고 있다. 사회서비스 분야 일자리창출의 중요성을 인식하고 지속가능한 사회적기업 설립을 위한 사회적 노력을 기울여 사회적 자본 확대와 인력양성에 집중하고 있다.

② 사회적기업 대부사업

사회적기업에 대한 신용 기반 자본 지원 사업을 개시하였으며, 2003년부터 2009년까지 52개 기업에 67억 83백만원을 대부하였다.

〈표 5-5〉 2009년 사회적기업 대부실적

대부기업 명	대부금액(원)
시민문화네트워크 티팍	440,000,000
순천YMCA 행복한 밥상	
오가니제이션요리	
함께걸음의료생협	
(주)나눔공동체	
(유)사랑의도시락	380,000,000
(주)노리단	
해운대지역자활센터	350,000,000
한국YMCA전국연맹 카페 티모르	

③ 윤리적소비 촉진을 통한 사회적기업 지원사업

사회적기업이 마케팅 및 유통분야에 취약함에 착안하여 2009년 7월부터

2010년 7월까지 G마켓, 노동부와 협력하여 G마켓 내 사회적기업 상품관 ‘착한소비 365’을 개설하여 운영하고 있다. 이와 함께 사회적기업 신제품 개발, 패키지 디자인 지원 등을 지원하고 있다.

〈표 5-6〉 '착한소비 365' 입점 상품군

가공식품	생활용품	의류패션소품	농축 수산물	유아아동용품	서비스 (여행/꽃배달)
33.6%	32.7%	16.3%	8.7%	8%	0.7%

④ 사회적기업가 인력 양성

노동부와 SK의 지원으로 (예비)사회적기업가를 사회적기업의 핵심가치를 이해하고 실천하는 전문 경영인으로 육성하기 위한 교육 프로그램을 운영하고 있다. 특히, 2009년은 아카데미 총괄 기구로서 대학 및 기업, 연구소, NPO 등 전국 20개 아카데미 운영기관(컨소시엄 포함 총 43개 기관)에 대해 노동부의 위탁을 받아 총 787,046,000원을 지원하였다. 그 결과 511개의 강좌에 621명의 교육생들이 참여하여 총 523명이 수료하였다.

⑤ (예비) 사회적기업 성장 지원 사업

BAT Korea, 하이원리조트, 한전 KPS, 한국수출입은행 등의 기금 지원을 통해 예비 사회적기업의 지속가능한 성장지원의 일환으로 신규상품 개발, 교육, 시설 투자 등을 지원하는 사업이다. 2009년에 총 2억 5천만원의 기업 모금을 통해 총 9개의 예비 사회적기업을 선정하여 1억 6,121만9천 원을 지원하였다.

⑥ 소셜벤처 지원사업

혁신적인 아이디어와 창의성을 가진 청년층을 중심으로 전국적인 소셜벤처 붐을 조성하고 혁신적인 사회적기업 모델을 발굴 육성하기 위해 소셜벤처

처 경영대회 총괄 진행, 소셜벤처 인큐베이팅센터 운영 등의 사업을 하고 있다.

⑦ 소셜벤처 인큐베이팅 센터

생명보험 사회공헌위원회의 지원으로 재단 3층을 소셜벤처 인큐베이팅 센터로 리모델링하고, 공모를 통해 선정된 8개 소셜벤처의 성장을 지원하기 위해 백오피스, 교육, 전문가 코칭, 네트워크 확대 등 체계적인 지원서비스를 제공한다.

⑧ 소셜벤처 경연대회

2009년 노동부와 6개 운영 지원기관이 함께하는 소셜벤처대회의 총괄 기관으로 전국홍보, 우수소셜벤처 상 제시, 심사 기준 수립, 멘토링 제공, 최종 결선 대회 개최 등 전국경영대회의 주요 업무를 수행함으로써 소셜벤처에 대한 전국적인 관심 및 창업 붐 조성에 기여한다.

나. 사회연대은행

(1) 지원 방향

① 사회혁신기업가 발굴 및 육성사업

사회적기업의 성공사례개발을 위해 준비된 사회적기업가와 사회적 인식 제고에 대한 필요성 제기가 설립의 배경이 되었다. 사회적기업의 성공을 위해서는 기업가를 발굴하고 안정적 사업을 위한 지원프로그램이 필요하다. 이에 혁신적 아이디어와 열정을 가진 사회적기업가를 찾아 지원하는 사업을 목적으로 한다.

구체적인 수행방법으로는 사회혁신기업가 발굴 및 육성을 위한 프로그램 개발, 자문단 등을 통한 경영, 자금, 법적·제도적 지원 프로그램을 통한 인큐베이팅 프로그램 제공, 사회적기업 육성 기금 창설 및 운영, 윤리적 소

비시장 형성 등이 있다.

사회연대은행은 사회혁신기업가를 “우리 사회의 발전을 위한 사회적가치를 추구하며, 혁신적인 아이디어와 실행력을 가지고 사회적기업을 통해 우리 사회의 빈곤, 환경, 교육, 건강, 지역 재생 등의 사회문제를 해결하고자 하는 혁신가”로 정의함으로써 사회혁신사업가 육성의 필요성을 옹변하고 있다.

② 사회혁신기업가 지원을 위한 재원조달 방법

육성 기금 및 펀드 조성을 위한 민간재원 동원을 위해 Pilot 사업을 통한 지속가능한 사회혁신기업 출범, 사회혁신기업가 발굴 지원사업의 성공모델 창출 및 사회적 성과 홍보, 사회혁신기업가 발굴사업 확대 등의 사업을 시행하고 있다.

(2) 지원 현황

① 예비사회적기업 발굴을 위한 사회적일자리 창출사업 경영지원사업

2008년 11월 7일부터 2009년 3월 31일까지 경기남부권역 15개소, 경기북부권 19개소, 전북권역 16개소, 충청권 14개소 등에 걸쳐 수행하였다. 이 기간동안 개별 기관욕구에 따른 전략기획 수립지원 및 멘토링 제공, 지역별 회계·노무·마케팅 간담회 실시, 사회적기업으로의 전환을 위한 전략기획 및 멘토링, 사회적기업 경영 자문(회계 및 노무), 수익 향상을 위한 홍보 마케팅 방안 자문, 사회적기업 정책 동향 정보 제공 등의 사업을 시행하였다.

② 사회적기업 시설운영비 대부사업(2010년 11월 현재)

노동부 인증 사회적기업을 대상으로 사업의 발전과 지속가능성을 도모하기 위한 기업의 시설비·임대자금 및 운영자금을 장기 저리로 융자하는 사업을 펼치고 있다. 사회적기업의 지속가능성을 높이기 위하여 사업상담, 교

육, 경영지도 등 종합 경영지원서비스를 제공하고 출금 및 상환관리, 지속적인 사업현황을 파악함으로써 안정적 상환을 달성 및 유지를 목표로 하고 있다. 노동부 인증 사회적기업을 대상으로 노동부가 18.5억원(업체별 평균 1.15억원)을 지원한다. 실제 16개 업체가 연 2% 고정금리, 1년 거치 4년 원금분할 상환의 조건으로 용자를 받았다.

대상기업 정기방문을 통해 경영현황 및 애로사항 점검, 원리금 상환관리 및 행정 지원, 분기별 경영실적 취합 및 현황 파악 등의 사업방법을 택하고 있다. 앞으로는 대상 기업별 경영지원 필요사항 도출시 전문가 자문, 경영지원 방안 수립, 원리금 상환관리, 마케팅, 교육, 인사·노무, 경영전략 수립 등 개별 기업 사안별 지원, 개별 기업별 정책 제언 의견 수렴 등의 계획도 가지고 있다.

③ 사회혁신기업가 발굴 및 양성사업(2010년 1월 ~ 현재)

사회혁신기업가 발굴 및 양성을 통한 사회적가치 창출을 목적으로 Ashoka 방식을 도입한 사회혁신기업가를 지원하고 있다. 향후 사회혁신기업가 발굴 및 양성을 위한 재원 조달을 추진 중에 있다.

④ 대외협력 및 신규사업 발굴노력

Ashoka, Acumen Fund 등과 국내 협력사업 추진을 협의하고, 사회적기업 지원단체 네트워크 발굴과 노동부의 사회적일자리 심사지원 등의 노력을 하고 있다.

다. 사회투자지원재단

(1) 지원 방향

사회투자지원재단은 취약계층의 경제적 자립과 지역사회 필요를 해결하기 위한 사회적경제의 대안적 구상과 실천을 활성화한다는 사명아래, 사회

적경제의 활성화를 위한 주체들의 실천역량강화, 모델 개발, 자원형성, 정책 개발 등의 영역에서 다양한 활동을 통해 사회적경제 조직들을 지원하고 있다. 이러한 활동영역의 구체적인 사업내용은 다음과 같다.

〈표 5-7〉 사회투자지원재단 활동영역별 주요사업 내용

구분	내용
경제자립기반 조성사업	- 소외계층 경제자립 기반에 초기자금을 지원 - 저소득층이 내부 신용금고를 통해 스스로 서로 돕는 기반 마련
교육·컨설팅 지원사업	- 소통과 연계, 교육 컨설팅 지원 - 정책지원, 조사활동지원 등을 통해 희망인프라 구축
조사연구사업	- 지역단체, 비영리단체, 사회적기업, 협동조합, 자활공동체 - 빈곤층 및 지역사회에 대한 실태조사를 통해 정책개선안 마련

(2) 지원 현황

① 2008년

- 2008.5 - 사회적기업 네트워크 지원사업
- 2008.5 - 2009.2 마이크로-크레딧 전문인력양성 교육사업
(4개과정 10개발 194명 교육사업진행)
- 2008.10 - 2009.2 사회투자인프라구축 지원사업
사회투자업계 네트워크 구축사업
맞춤형 단위사업 공모지원사업
자활공동체 경쟁력강화를 위한 전문인력지원사업
취약계층 청소년 학업경제활동 병행지원사업
사회적기업 인큐베이팅 사업
한국의 노동통합사회적기업에 관한 연구
사회투자정책활성화를 위한 유럽사회기금 비교연구
노숙인, 부랑인의 감정임파워먼트형성에 관한 연구
취약계층 가구 아동 돌봄 및 교육강화 조사연구
이주노동자 유대강화 및 정착을 위한 서비스 조사

② 2009년

- 2009.5 - 한국토지공사 지역아동센터 리모델링 지원사업
- 2009.5 - 공동체기금지원사업
- 2009.9 - 사회적경제 함께만들기 사업 (4개 지역 컨설팅)
- 2009.8 - 2009.9 경력단절 여성 새일찾기 교육설계 및 컨설팅
- 2009.9 - 경기광역시 자활공동체 사회적기업 전환 컨설팅 사업
- 2009.8 - 자활공동체 대표자 경영개선 교육사업 (전북지역)
- 2009.12 - 금융생활법률 교육사업
- 2009.12 - 마이크로-크레딧 창업자 교육개발사업
- 2009.11 - 장애우권익문제연구소와 연구자료집 공동발간, 사회적기업 제도화 등

③ 2010년

- 2010.1 - 사회적경제함께만들기 사업
서울강북·광진·노원지역, 인천부평남부지역,
남양주지역, 부산돌봄사회서비스센터, 충북옥천지역
- 2010.1 - 공동체기금지원사업(5개지역의 공동체기금 지원)
- 2010.1 - 사회적회계컨설팅(10개 사회적경제 조직 컨설팅)
- 2010.1 - 사회적기업경영컨설팅 지원사업
- 2010.3 - 2011.3 한국여성재단 사회서비스사회적기업 창업가이드 교육
- 2010.5 - 2010.8 생활협동조합 연합회의 공제사업 운영에 관한 연구
- 2010.9 - 2010.4 충북사회적기업협의회 사회적기업가 맞춤형 경영학교
- 2010.9 - 사회적회계네트워크(SAN) 회원가입
- 2010.9 - 취약계층 재무설계 지원 매뉴얼 제작 및 연구
- 2010.9 - 사회적경제조직을 위한 경영지원에 관한 연구
- 2010.12- 2010.4 전북지역 사회적 경제 조직활동가 맞춤형 교육사업

라. 사회복지공동모금회

(1) 지원 방향

① 제도적 사각지대 보완

인건비 중심의 지원 현황을 고려하여, 현장에서 필요하나 지원되지 않는 분야 중심으로 지원을 고려(초기 창업비, 설비비, 마케팅비 또는 인력, 담당자 역량강화 등)하고 있다

② 협력을 통한 공동의 성과 창출

자체적 성공모델 보다는 관련 부처, 현장과 적극적인 협업제안으로 공동의 성과를 만들어 가는 방향이 바람직할 것으로 의견이 모아지고 있다.

③ 취약계층 분야 주력

공동모금회의 배분 성격 상, 선도적인 모델 창출과 이익 극대화도 중요하지만 취약계층 보호 차원의 접근이 더 고려될 예정이다.

(2) 지원 현황

① 일자리 창출 분야 : 제도적 사각지대를 보완

- 취약계층 여성가장을 교육하여 한부모가정에 보육도우미를 파견하는 사업(49억)
- 지역사회 노인역량강화 인식개선 지원사업(노인일자리+프로보노)(36억)
- 취약계층 이주여성 일자리 창출 및 역량강화(10억)

② 대상별 사업 특화 진행 : 시기적인 요구

- 장애인 이미지 빌딩 지원사업(2억)
- 시설청소년을 위한 자립 지원(6억)

③ 기능보강

- 자활 인프라 지원사업(10억)
- 일상적인 차량지원, 소액의 기능보강 등

〈표 5-8〉 민간지원조직의 지원 현황 종합

함께일하는재단	① 사회적기업 종합지원기관 운영 ② 사회적기업 대부사업(68억) ③ 윤리적소비 촉진을 통한 사회적기업 지원사업 ④ 사회적기업가 인력 양성(7억9천) ⑤ (예비)사회적기업 성장 지원 사업(1억6천) ⑥ 소셜벤처 지원사업
사회투자지원재단	① 소외계층 경제자립 기반에 초기자금 지원 ② 교육 컨설팅 지원사업 ③ 조사연구사업(실태조사를 통해 정책개선안 마련)
사회연대은행	① 예비사회적기업 발굴을 위한 사회적일자리 창출사업 경영지원사업 ② 사회적기업 시설운영비 대부사업 ③ 사회혁신기업가 발굴 및 양성사업
사회복지 공동모금회	① 일자리 창출 분야 : 제도적 사각지대 보완(85억) ② 대상별 사업 특화 진행 : 시기적인 요구에 부합(8억) ③ 인프라 기능보강(10억)

3. 사회적기업의 지원욕구

가. 인증사회적기업 대상 조사 결과

사회투자지원재단이 2008년에 108개 ‘인증사회적기업’에 대해 실시한 설문조사에 따르면 사회적기업의 경영상의 어려움을 묻는 질문에 대해서 자본력 부족(60.9%)을 가장 큰 애로사항으로 들고 있었다. 다음으로 인적 자원의 취약(15.2%), 경영능력의 미흡(10.9%), 차별화된 사업전략의 부재(10.9%) 등의 순으로 애로사항을 지적하고 있었다.

〈표 5-9〉 사회적기업의 경영상 애로점

구 분	빈도	비율(%)
자본력의 부족	28	60.9
경영능력의 미흡	5	10.9
인적자원의 취약	7	15.2
사회적기업으로서의 차별화 전략의 부재	5	10.9
기타	1	2.2
합계	46	100

자료: 장원봉, 2009, 『한국 사회적기업의 현황과 과제』

나. 대안기업연합회 소속 기업 대상 조사 결과

2009년 한국대안기업연합회가 50개 회원기업을 대상으로 조사한 결과 중 운영현황에 대한 조사 결과를 보면 우선 시장이 더욱 커지거나 활성화 된다는 점에는 공감하지만 기업이 불리해질 것이라는 부정적 전망이 긍정적 전망보다 2배로 많았으며 전체의 53%를 차지하였다.

경영상 어려운 점은 상품 및 서비스의 안정적인 판로와 자체적인 마케팅 역량이 부족하다는 것이다. 그 외 품질관리시스템의 미구축 등으로 상품 및 서비스의 질이 낮아서 시장 경쟁력이 부족하다고 느끼고 있다.

지원에 대한 욕구에서 지자체의 우선구매 및 우선위탁 의무화가 1순위로 66%를 차지하는 것을 보면 안정적인 판로를 위해서는 제도적 지원이 가장 중요하며 생산기술 및 기능향상을 위한 체계적인 교육훈련(1순위 : 11%)이 필요하다는 것을 알 수 있다. 또한 마케팅을 위한 전문적인 경영지원이 2순위에서 38%를 차지하는 것은 마케팅 역량의 강화가 필요함을 알 수 있다.

〈표 5-10〉 대안기업연합회의 운영현황에 대한 조사 결과

질문		응답사항	응답률(%)
현재 귀 기업의 시장 확보 방식은 무엇인지 주요한 방식 2가지를 말씀해 주십시오.	1 순 위	① 기업의 직접 영업 및 홍보를 통한 시장 확보	46
		② 지자체 공공기관의 지원에 의한 시장 확보	38
	2 순 위	① 지역사회의 협력조직 및 지역사회 단체들을 통한 시장 확보	34
현재 귀 기업의 상품 및 서비스를 판매하는데 있어 가장 어려움을 겪고 있는 부분은 무엇인지 가장 큰 어려움 2가지를 말씀해 주세요	1 순 위	① 상품 및 서비스의 안정적인 판로(판매처, 판매경로) 부재(재활용은 구매까지 포함)	38
		② 품질관리시스템의 미구축 등으로 인한 상품 및 서비스의 낮은 수준(낮은 기술력 포함)	19
	2 순 위	① 마케팅 역량 부족(홍보와 광고 부족)	41
		② 시장 및 가격 경쟁력 부족	20
귀 기업은 앞으로의 시장상황에 대해 어떻게 전망하십니까?		① 앞으로 시장이 더욱 커지겠지만, 경쟁도 치열해져 본 기업이 불리해질 것이다.	53
		② 앞으로 시장이 더욱 활성화 되고, 본 기업이 유리해질 것이다.	24
각종 운영지원이 없어도 시장으로의 완전한 진입(자립)이 가능한 시기는 언제라고 생각하십니까?		1년 이상 3년 이내	31
		현재 지원받는 것 없이 운영되고 있거나, 지원받는 것이 있지만 지금 당장이라도 지원 없이 자립 가능하다.	29
귀 기업이 앞으로의 자립과 발전을 위해 가장 시급히 해결해야 할 일이 무엇인지를 2가지를 말씀해 주십시오.	1 순 위	① 지자체의 우선구매 및 우선위탁 의무화	66
		② 생산기술 및 기능 향상을 위한 체계적인 교육훈련지원	11
	2 순 위	① 마케팅(광고, 영업, 홍보)의 전문적인 경영지원	38
		② 4대보험 및 퇴직금 지원	19

자료: 한국대안기업연합회, 2009년 한국사회포럼 사례발표.

4. 지원체계 분석

가. 지원방식의 문제점

업종에 따라 필요자본의 규모는 다르겠지만 현재 사회적기업이 겪고 있는 가장 큰 어려움은 자본의 부족이다. 자본은 공간임대 및 설비구입 등 설립당시에 필요한 부분도 있지만 설립 후에도 사업의 발전을 위한 투자가 필요하고 단기간 운영비가 필요할 때도 있다. 이에 따라 민간지원조직의 경우 사회적기업 창업을 위한 대부사업을 진행하고 있으나 시민사회단체에서 출발한 사회적기업의 경우 자기자본이 거의 없으므로 여전히 이에 대한 욕구가 높은 상황이다.

그런데 이보다 더욱 문제가 되는 것은 단기운영자금의 부족이다. 기업활동을 하다보면 긴급하게 자금이 필요할 때가 많은데 대부분의 지원프로그램이 1회로 한정되어 있어 추가 지원을 요청할 수 없다. 기업이 자금이 필요할 때가 한 번이 아닌데 지원프로그램은 1회로 한정하는 것은 현실에 맞지 않는 방식이다. 이로 인하여 부채비율이 높고 담보력이 약한 사회적기업은 리스크가 크다는 이유로 일반상품보다 이율이 높은 고금리 상품을 이용할 수밖에 없는데 이는 취약한 자본력을 더욱 압박하는 요인이 된다.

나. 지원 내용의 문제점

인건비 지원 등 소모성 지원보다 더욱 중요한 것은 사회적기업이 자생력을 가질 수 있도록 시장개척과 판로를 확보해주는 것이다. 이를 위해 사회적기업이 공공시장에 진입할 수 있는 장벽을 제거하는 것도 중요한 문제이지만 일반시장에서 그 영역을 확대할 수 있도록 지원체계를 구축하는 것이 필요하다. 이는 어떻게 고객(소비자)을 확보할 것인가의 문제이며 기업 내적으로 인적자원의 향상을 통한 생산기술 향상으로 제품의 질을 높이고 적절한 마케팅 전략을 수립해야 하는 과제와 연동되어 있다. 그러나 가격경쟁

력을 중심으로 이루어지는 일반시장의 메커니즘을 고려할 때 윤리적 규범을 준수하고 취약계층을 고용하여 생산력 향상에 시간이 많이 걸리는 사회적기업에게는 시장개척이 용이하지 않다. 이로 인하여 소비자를 확보하고 판로를 확보하는 지원이 절실한데 실제 윤리적소비촉진 및 판로확보를 위한 사업을 제외하고는 지원이 거의 없다고 볼 수 있다.

다. 지원역할의 문제점

한국의 민간지원조직의 경우 대부분 역사가 오래되지 않았고 기부문화가 발달하지 않아 지원을 위한 재원 또한 정부에 의존하는 경향이 많다. 이에 더하여 강력한 정부 주도성으로 인하여 일부 조직의 경우 정부의 위탁사업을 대리하는 역할을 하고 있어 지원조직으로서 지원대상조직과 정부간의 매개역할을 충실히 하지 못하고 행정업무를 중심으로 지원활동을 하고 있는 실정이다. 이렇다보니 지원대상조직이 정부의 지원체계에 불만이 있으나 그 불만은 정부에게로 향하지 않고 중간조직에게 향하여 지원조직과 대상조직간 불편한 관계가 형성되기도 한다. 상황이 이러하나 지원조직은 매개자로서 지원대상조직을 대리하여 그 불만을 전달하고 정부의 지원체계를 개선하는 역할을 충실히 하는데 소극적이다 보니 제도개선이 이루어지지 않고 있다. 일례로 정부의 지원내용 중 사회적기업에 대한 컨설팅 제공이 있는데, 대부분의 컨설팅제공기관이 사회적기업에 대한 이해가 부족하고 사전조사를 충분히 하지 않아 시간때우기 식으로 이루어져서 사회적기업이 이에 컨설턴트의 방문을 귀찮아하기까지 하는 실정이다. 그런데도 지원조직은 문제점을 개선하지 않은 채 여전히 그 사업을 진행하고 있다. 이는 지원조직이 자기 철학이 부재하여 자율성에 기반한 지원내용과 방식을 고민하지 않고 성과위주의 사업에 매몰되기 때문이라고 할 수 있다.

〈표 5-11〉 사회적기업의 욕구와 민간의 지원체계 연관성

사회적기업의 주요욕구	민간의 지원현황	비고
인건비및운영비지원	사회적기업 대부사업(합) 경제자립기반조성사업(사) 일자리창출사업(공)	- 중점지원분야 - 자원의존도가 높을수록 자립에 어려움.
시설비지원	사회적기업시설운영비대부사업(연) 자활인프라지원(공)	- 일부, 제한적, 조건부 지원 가능
생산기술및품질향상	사회적기업성장지원사업(연)	- 욕구에 비해 지원 부족 - 향후 욕구가 증가할 것 으로 예상
안정적인판로확보 (공공기관우선구매등)	윤리적 소비촉진 및 판로확보(합)	- 욕구에 비해 지원 부족 - 제도적 지원 필요
경영지원 (마케팅역량강화 및 지원,교육훈련 등)	예비사회적기업 발굴을 위한 사회적일자리창출사업 경영지원(합) 사회적기업가 발굴 및 양성사업(연) 교육 및 컨설팅 지원사업(사)	- 인건비와 함께 지원되고 있으나 만족도 낮음.

주: (합)은 함께일하는재단, (사)는 사회투자지원재단, (공)은 사회복지공동모금회, (연)은 사회연대은행을 각각 지칭

5. 향후의 과제

가. 시민사회조직의 철학적 기반과 정체성 인식

최근에는 대기업의 자금 출연으로 설립한 인증 사회적기업이 등장하고 있다. 이처럼 한국의 사회적기업은 기업 활동을 통해 얻은 수익을 좋은 곳에 사용하는 기업에서부터 사회적 배제를 극복하는 사회통합적 관점에 입각한 사회적기업까지 매우 다양하게 포괄하고 있다. 현실에서 폭넓게 정의되고 실현되는 새로운 경제활동 방식으로서의 사회적기업은 기존의 기업 활동에 사회적 역할(사회공헌과 같은)을 강화하는 촉진제 역할을 하기도 하고, 윤리 경영, 친환경적 생산과 기업 활동 등을 자극하는 역할을 하고 있다. 그리고 이는 다른 경제활동을 실천하는 시민사회 그룹에 의해 모색되고 실현되어진 대안적 경제활동의 기초 위에서 이루어진 결과이기도 하다.

그러나 현실에서 사회적기업은 다양한 방식으로 설명되고 논의하는 집단에 따라 달리 이해된다. 따라서 사회적기업을 제대로 지원하기 위해서는 민간지원조직이 우선 사회적기업을 통해 실현하고자 하는 사회적, 경제적 목적성이 무엇인가를 분명히 할 필요가 있다. 그리고 이러한 인식에 기반하여 지원의 원칙과 내용을 수립하고 그것을 지원대상조직과 공유할 때 지원의 효과가 발휘될 수 있다.

나. 독자적인 재원마련 및 자원동원

현재 한국의 시민사회진영에서 사회적기업에 대한 지원을 제공하는 조직의 대부분은 정부재원에 의존하여 정부의 사업을 대리하는데 급급한 상황이다. 그러나 정부의 지원에는 한계가 있고 장기적으로는 사회적기업의 자생력을 저하시키는 요소로 작용할 수 있다. 사회적기업의 자생력과 지속성의 문제는 지원조직의 자생력과 지속성의 문제라고 해도 과언이 아닐 것이다. 따라서 민간지원조직은 우선 정부 위탁사업 위주의 활동방식을 지양하고 자체 재정을 통한 독자적인 지원체계를 마련하기 위한 노력을 기울여야 한다. 그 출발점은 독립된 재원을 마련하는 것인데, 우선 일부 조직 및 지역에서 추진하는 공동체기금형성사업 및 공제조합 설립 사업을 확대하고 발전시킬 수 있는 방안을 마련하는 것으로부터 출발할 수 있을 것이다. 이와 더불어 일반 시민과 기업의 기부와 자원활동을 확대하기 위한 정책 및 다양한 사업 또한 모색되어야 한다. 국가의 재분배정책을 통한 지원은 정책의 도구가 될 위험이 있으나 시민사회의 호혜성에 기반한 자원을 동원하여 이루어지는 지원은 자율성을 강화하고 사회의 융합을 이루는데 기여함으로써 따뜻한 연대의식을 확산시킬 수 있다.

다. 다양한 연대금융의 실험

사회적기업의 운영자금 부족 문제에서 보았듯이 사회적기업의 발전을 위

해 가장 중요한 인프라는 자금문제를 해결해주는 금융서비스의 확대이다. 유럽의 경우 사회적기업이 활성화될 수 있었던 것은 마이크로-크레디트, 마이크로파이낸스, 연대성예금 등 다양한 형태의 대안적 금융기관이 있었기 때문이다. 특히 시민사회단체를 위한 단기대출상품은 유동성이 부족한 시민사회단체의 약점을 보완하는 역할을 해 왔으며, 이를 기반으로 사회적기업의 설립이 활성화되었다. 한국의 사회연대은행 또한 대안금융을 지향하고 있는바, 마이크로-크레디트를 넘어 보다 다양한 방식의 연대적 상품을 개발하여 사회적기업의 재정안정에 기여할 수 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 기업 뿐 아니라 노동조합과 협력하여 우리사주제도를 활용한 연대성 투자기금을 형성하거나, 일반시민의 예금을 활용한 Social banking을 개발하는 등의 전략이 필요하다. 더불어 정부 및 지방자치단체의 창업지원제도를 활용하여 사회적기업을 위한 지원으로 이용될 수 있도록 관리하는 방안 또한 모색되어야 할 것이다.

라. 윤리적 소비자의 확대

공정무역의 경험에 비추어 볼 때 사회적기업의 정착에 필요한 것은 윤리적 소비자의 조직을 통한 안정적인 판로의 확보이다. 이렇듯 사회적기업의 지원을 위해서는 시민을 조직하는 활동이 동반되어야 한다. 그리고 그 경험은 이미 많은 시민사회단체가 소비자생활협동조합을 설립하면서 축적되어 있다. 현재 필요한 것은 이 경험을 제한적인 계층이 아닌 지역주민, 전 국민으로 확대하여 윤리적 소비자층을 확대하는 방안이라 할 수 있다. 이는 사회적기업이 취약계층을 고용하기 때문에 생산성이 낮아서 보호해야 할 기업이 아니라 사회불평등 문제를 해결하고 사회통합에 기여한다는 윤리적 측면을 부각하는 연대적 마케팅 기법으로 이미 개발되어 있다.

이상에서 살펴보았듯이 민간지원조직은 사회적경제의 다양한 노하우를 터득하고 적용함으로써 활로를 찾을 수 있을 것이다. 문제는 방법이 아니라 의지가 아닐까?

제4절 정부는 제3섹터를 어떻게 육성해야 하는가

1. 제3섹터 육성정책의 기본원칙

제3섹터 육성방안을 마련함에 있어 중요한 것은 이들 조직이 국가와 시장에 대한 감시와 견제기능을 갖고 있다는 점을 인정해야 한다는 점이다. 우리사회에서 제3섹터 조직은 주로 서비스 공급조직으로 인식되어 왔으며, 이들 단체가 정부정책이나 기업에 대한 감시와 견제 기능을 하는 것에 대해서는 부정적 인식이 널리 확산되어 있다. 그러나 제3섹터 조직은 이러한 감시와 견제기능에서 존재이유를 발견할 수 있으며, 그것을 서비스 공급기능과 분리하기도 힘들다. 물론 제3섹터 조직과 정치단체는 구분할 필요가 있다. 그렇다고 제3섹터 조직을 관료화 시키거나, 영리기업화 시키는 것은 더욱 바람직스럽지 못하다. 이들 조직이 지역사회를 기반으로 권리옹호와 서비스공급 기능을 안정적으로 수행할 수 있는 여건을 만드는 노력이 필요한 것이다. 이것이 중장기적으로 제3섹터를 육성하는 기본방향이 되어야 할 것이다.

2. 제3섹터 조직에 대한 조세혜택의 문제

앞서 제시한 일본 NPO법안의 최근 개혁사례에 대한 분석결과는 제3섹터 조직을 육성함에 있어 조세제도를 어떻게 적용하는지가 매우 직접적인 영향을 미친다는 점을 말해주고 있다. 이는 제3섹터 조직을 육성하기 위해서는 정부지원 등 직접적인 방식보다 제3섹터 조직 전반이 성장할 수 있는 환경을 조성하는데 초점을 맞추어야 한다는 것을 의미한다. 구체적으로 이러한 지원방식이 우리사회에서 갖는 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

먼저 개인이나 법인이 제3섹터 조직에게 기부금을 지급하는 경우 소득공제 혜택을 확대할 필요성이 있다는 점이다. 물론 소득공제를 남발하는 것은 다양한 부정적인 효과를 야기할 수 있다는 점에서 이는 제3섹터 조직에 대

한 공익성 판정 등의 구체적인 조치가 필요하다. 하지만 이 점에 대해서는 뒤에 자세히 논의하기로 하고, 여기서는 각종 기부금을 받을 수 있는 조건에 대한 개편방안을 간략하게 언급하기로 한다. 아래 표는 현재 조세제도를 통해 규정된 각종 기부금의 종류와 그에 따른 소득공제율을 보여주고 있다. 이 표에서 대다수 제3섹터 조직이 적용을 받게 되는 것은 지정기부금이며, 여기에는 대다수의 NPO와 사회복지시설 등이 해당된다. 그리고 이들 단체는 관련 법령에 의해 규정되어 있거나, 해당부처 또는 기획재정부에 의해 약 5년간 지정되는 절차를 거치게 된다. 문제는 법정기부금의 지원대상이 각 법령에 의해 설치된 준공공기관이나 무료사회복지시설 또는 사회복지공동모금회와 같은 조직에 국한되어 있다는 점이다. 그리고 정부로부터 법정시설로 지정받지 않는 대부분의 단체들은 지정기부금단체로 개인은 20%, 법인은 5%가 공제대상이 된다. 반면에 법정기부금단체에 대한 기부금의 소득공제율은 개인 100%와 법인 50%로 큰 차이를 보이고 있다. 이는 기부금 자원이 정부지원을 받거나 그에 준하는 특성을 갖는 조직들에게 집중됨으로써 제3섹터 조직들의 수입을 늘리는데 장애물로 작용하게 된다. 이는 사회적기업들의 경우에도 크게 다르지 않다. 지역자활센터가 법정기부금단체라면, 사회적기업은 지정기부금단체로 규정되어 있다. 이는 유사한 기능을 수행하는 조직에게 다른 조치를 취하고 있음을 의미하는 것이다. 이 점에서 법정기부금이 갖는 유인효과를 강화할 필요가 있다.

〈표 5-12〉 기부금 유형별 소득공제율

구분	개인	법인
법정기부금	100%	50%
특례기부금	50%	50%(일부 100%)
지정기부금	20%(종교단체 10%)	5%

〈표 5-13〉 기부금의 종류

종 류	공제대상 및 기부금단체
정치자금	① 「정치자금법」에 의하여 정당(후원회 및 선거관리위원회 포함)에 기부한 금액 중 10만원을 초과하는 금액(조특법 76)
법정 기부금	② 국가 또는 지방자치단체에 기부한 금품 ③ 국방헌금과 위문금품 ④ 천재·지변 및 특별재난지역으로 선포된 지역의 이재민 구호금품 ⑤ 특별재난지역 복구를 위하여 자원봉사한 용역의 가액 ⑥ 무료/실비로 이용할 수 있는 사회복지시설에 기부하는 금품 (아동, 노인, 장애인, 한부모가족(미혼모 등), 정신질환자, 성매매방지 및 피해자, 가정폭력 방지 및 피해자, 성폭력피해자, 부랑인 및 노숙인 보호시설) ⑦ 불우이웃돕기결연기관 ⑧ 사립학교, 일정한 비영리교육재단, 기능대학, 원격대학, 국립대학병원, 서울대학교병원, 국립대학치과병원, 서울대학교치과병원, 경제자유구역 및 제주국제자유도시의 일정한 외국교육기관, 산학협력단, 한국과학기술원, 광주과학기술원, 대구경북과학기술원에 시설비·교육비·장학금 또는 연구비로 지출하는 금품 ⑨ 사회복지공동모금회 ⑩ 대한적십자사 ⑪ 문화예술진흥기금 출연금(조특법 73)
특례 기부금	① 독립기념관 ② 특정연구기관, 한국생산기술연구원, 한국한의학연구원, 전문생산기술연구소, 한국과학창의재단, 연구개발특구지원본부, 산업안전연구원, 한국정보화진흥원 ③ 정부출연연구기관(조특령16조①2의2호의 연구기관), ④ 한국교육방송공사 ⑤ 한국국제교류재단 ⑥ 결식아동 결식해소등을 수행하는 비영리법인에 동 사업비로 지출하는 기부금 ⑦ 공익법인신탁기부금 ⑧ 문화유산과 자연환경에 관한 국민신탁 법인 ⑨ 박물관 또는 미술관 ⑩ 국제행사조직위원회(2012여수세계박람회, 2011대구세계육상선수권대회, 2014인천아시아경기대회)
우리사주조합	우리사주조합원이 아닌 자가 우리사주조합에 지출하는 기부금
지정기부금	① 「법인세법 시행령」 제36조 ① 각호의 기부금(영80① 1호) - 관련법 및 정부로부터 허가·인가를 받은 단체에 고유목적사업비로 기부(사회복지법인, 유치원, 초·중·고등학교, 기능대학, 원격대학, 학술연구단체, 장학단체, 기술진흥단체, 문화·예술단체, 환경보호운동단체,

종 류	공제대상 및 기부금단체
	종교단체, 의료법인) - 공익성기부금단체(주무관청의 추천을 받아 기획재정부장관이 지정) - 다음 학교의 장이 추천하는 개인에게 교육비, 연구비 장학금으로 지출하는 기부금(유치원, 초·중·고등학교, 대학교(대학원포함), 기능대학, 원격대학) - 공익신탁으로 신탁하는 기부금 - 기획재정부령이 정하는 지정기부금(법인세법 규칙18조 열거)
	② 근로자가 노동조합에 납부한 노동조합비(영80 ① 2호) ③ 교원단체에 가입한 자가 납부하는 회비(영80 ① 3호) ④ 공무원직장협의회에 가입한 자가 납부한 회비(영80 ① 4호) ⑤ 재정경제부장관이 정하는 『기부금대상민간단체』에 지출한 기부금(영80 ① 5호) ⑥ 공무원 노동조합에 가입한 자가 납부한 회비(영80 ① 6호)

자료: 국세청, 『기부금 소득공제 해설』, 2010년 9월

둘째, 제3섹터 조직을 육성하기 위해 기부금에 대한 소득공제율을 높이는 방법은 현재 우리사회의 비영리단체의 특성을 감안할 때, 공익성을 판정할 수 있는 체계를 필요로 한다. 하지만 그것은 특정부처가 개별단체를 대상으로 하는 인증방식으로는 한계가 있다. 그것은 제3섹터 조직의 규모와 욕구에 비해 지나치게 획일적이고 자의적 판단이 개입할 수 있기 때문이다. 그렇다고 공익성 테스트를 간소화하는 것이 능사는 아니다. 이는 소득공제에 따른 편익의 크기에 따라 효과가 왜곡될 개연성이 있기 때문이다. 이는 현재 우리나라 사회적기업육성법이 취하는 방식과 영국의 지역공동체공익기업법(Community Interest Company)이 취하는 방식이 갖는 단점을 보완하는 방안이 필요하다는 것을 의미한다. 그것은 공익성 테스트와 관련하여 새로운 거버넌스를 구축하는 방안이 필요하다는 것을 의미한다. 개별 제3섹터 조직을 심사하여 법정기부금단체로 지정하는 것은 한계가 있다. 그렇다면 이를 매개할 수 있는 민간의 기부금모집단체를 다원화하고, 공정한 평가를 보장할 수 있는 시스템을 구축해야 한다는 것을 의미한다.

셋째, 제3섹터 조직의 기능적 분화에 따라 민간의 기부금을 효과적으로 모금하고 배분할 수 있는 <다양한 지원체계>를 구축해야 한다는 점이다.

그것은 현재 사회복지공동모금회로 집중되어 있는 모금기능을 다른 경제사회영역으로 배분될 수 있도록 기능별로 전문화시킬 필요가 있음을 의미한다. 물론 전체 제3섹터 조직 중 보건복지부문, 특히 복지부문의 제3섹터 조직들이 차지하는 비중이 매우 크다는 점에서 사회복지공동모금회의 역할은 여전히 중요하다. 하지만 나머지 절반에 해당되는 영역에서 활동하는 제3섹터 조직들을 지원할 수 있는 기금조성 또한 중요한 의미를 갖는다. 예를 들면, 취약계층을 위한 일자리 창출을 담당하는 제3섹터 조직에 대한 보다 체계적인 지원을 담당할 모금조직과 그에 따른 모금이 필요한 것이다. 참고로 현재 정부재원이 투입된 주요 재단을 중심으로 그러한 기능을 맡기는 방안도 강구해 볼 수 있을 것이다.

3. 제3섹터 조직에 있어 자원봉사모델의 확충

한국 제3섹터 육성을 위한 정책방안은 제3섹터에 대한 시민들의 욕구 변화와 제3섹터 운영에 필요한 인력수급체계의 변화를 전제해야 한다. 먼저 시민들의 욕구는 생활영역에서 다양하게 분화되는 양상을 나타내고 있다. 그것은 가족구조의 변화와 고용구조의 변화, 그리고 복지서비스의 증가와 맞물려, 제3섹터가 공급해야 할 서비스가 다양해지고 전문화되어야 한다는 것을 의미한다. 이어 제3섹터 인력수급과 관련해서 현재와 같은 유급으로 일하는 전문인력 중심의 사업운영방식이 무급 또는 실비지원으로 일하는 퇴직 전문인력 중심의 사업운영방식으로 변화할 개연성이 있으며, 공적지원 체계는 이러한 변화에 대응해야 할 것이다.

첫째, 제3섹터 조직의 구성과 관련해서 향후 유급종사자모델에서 자원봉사모델로의 점진적 변화가 발생할 개연성이 높다. 그것은 현재 40대~50대 인구의 퇴직에 따라 전문적인 경험을 가진 인력이 제3섹터 부문으로 진입할 개연성이 높다는 것을 의미한다. 이러한 개연성은 최근 다양한 형태의 퇴직자 조직과 이들의 제3섹터 조직 참여를 통해 확인할 수 있다. 참고로 마이크로-크레딧 전문인력 양성을 위한 교육프로그램이나 사회적기업가

양성 프로그램에 퇴직인력의 참여가 증가하는 것도 주목해야 할 징후라고 말할 수 있다. 그리고 이러한 인구의 증가는 현재 단순한 지원업무를 담당하는 자원봉사자들이 점차 기획과 전문적인 지원을 담당하는 전문 자원봉사자로 발전할 개연성을 말해준다. 이 점에서 제3섹터 조직에 대해서는 <단계적으로 전문적인 자원봉사인력을 활용할 수 있는 지원시스템>을 구축해야 한다. 그것은 현재 제3섹터 조직의 유급노동모델은 비용측면에서 많은 어려움을 야기하고 있다는 점과 무관하지 않다. 이는 중장기적으로 제3섹터 조직에서 자원봉사자 비중을 확대하고 유급상근자의 비중을 줄이는 정책적 노력이 필요하다는 점을 말해준다.

둘째, 자원봉사가 생애주기를 거쳐 체계적으로 발전할 수 있는 지원체계 구축이 필요하다. 그것은 현재 청소년 중심의 자원봉사 모델이 강제된 모델이라는 한계를 갖는다는 점에 대한 비판적 인식에 기초하고 있다. 자원봉사를 활성화하기 위해서는 청소년시절의 자원봉사 경험이 지속적으로 이어질 수 있는 유인체계와 지원조직이 필요하다. 그리고 이를 위해서는 외국의 다양한 경험에 주목해야 한다. Americops의 사업방식은 이 점과 관련해서 몇 가지 시사점을 던져준다.⁴⁹⁾ 그것은 청소년의 자원봉사는 이들의 장학금 수급 및 학자금 대출에 대한 우호적 조치에 의해 유인되는 측면이 있고 저소득층의 자원봉사는 최소한의 소득보조나 건강보험 가입지원 등을 통해 유인되는 측면이 있다.

셋째, 자원봉사자에 대한 교육시스템의 정교화가 필요하다는 점이다. 자원봉사자들은 사업에 참여하기 이전에 기초교육과 전문적인 교육을 받게 되고, 이러한 교육은 서비스의 질을 개선하는데 큰 기여를 하게 된다. 참고로 우리사회의 제3섹터 조직들은 다양한 부문에서 다양한 경험을 필요로 하고 있다. 그것은 목욕서비스와 같은 단순한 지원업무에서 단계적으로 금융서비스나 창업서비스 등과 같은 전문적인 지원을 필요로 하게 될 것임을 의미한다. 이러한 관점에서 본다면, 제3섹터 조직 내부에서 이러한 교육훈

49) Americops에 대해서는 <http://www.americorps.gov/about/ac/index.asp> 참조

련을 담당할 수 있는 조직이 필요한 것이다.

4. 제3섹터 육성을 위한 제도적 지원방안

제3섹터 육성을 위한 공공부문의 역할과 관련해서는 크게 몇 가지 쟁점과 그에 따른 과제를 제시할 수 있다. 이는 최근 우리사회에서 제3섹터 조직에 대한 각종 지원이 증가함에 따라 나타나고 있는 다양한 문제점을 해결하고, 그 지속가능한 발전을 이루는데 초점을 맞추고 있다. 주요 쟁점과 과제를 몇 가지로 정리하면 아래와 같다.

첫째, 제3섹터 조직 중 서비스 공급조직에 대해서는 서비스 품질관리를 위한 표준화가 필요하다. 그것은 각종 사회서비스 공급과 관련해서 공익적 가치를 지향한다는 명분하에서 서비스의 질과 비용 문제를 도외시해서는 안된다는 것을 의미한다. 현재 각종 서비스 공급과정에서 소비자의 불만을 구제하는 조치는 매우 취약하다. 서비스 구매계약이 소비자와 기관 간에 이루어지는 경우, 이를 체계적으로 관리함으로써 소비자들의 만족도를 높일 필요가 있다. 그것은 제3섹터 조직들이 유급종사자에 기초한 서비스 공급조직일 경우에는 시급한 문제인 것이다.

둘째, 제3섹터 조직에 대한 재정지원에 있어서는 <성과에 따른 지원방식>의 도입이 필요하다는 점이다. 이는 제3섹터 조직에 대한 각종 지원이 공급자에 대한 경상보조나 인건비 지원방식을 취하기보다, 사업성과를 고려한 성과급 체계로 전환할 필요가 있음을 의미한다. 그것은 확일적으로 인건비와 서비스 공급가격을 결정함으로써 사업이 경직화되는 것을 막아야 한다는 전제에 입각해 있다. 물론 제3섹터 조직에서 일하는 실무자의 급여 또한 basic line을 상향 조정할 필요가 있다. 하지만 그 이상의 급여인상과 관련해서는 확일적으로 급여를 상향조정하는 방식이 합리적이라고 말하기 힘들다. 그것은 사업기획에 있어 인건비와 사업비를 탄력적으로 책정할 수 있는 여지(room for manoeuvre)를 두고, 사업성과에 따라 사업의 지속여부와 추가적인 지원을 결정하는 방식을 취할 필요가 있음을 의미한다. 다만

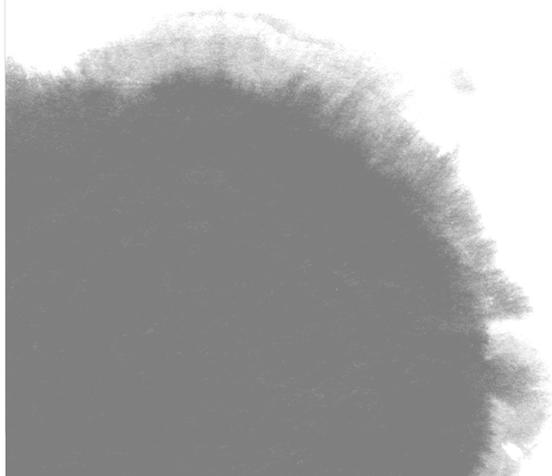
이러한 성과방식을 모든 제3섹터 조직에 획일적으로 적용해서는 곤란할 것이다. 각 조직이 제공하는 서비스의 특성과 지원항목에 따른 차별화된 접근이 필요한 것이다. 예를 들면, 제3섹터 조직이 공급하는 서비스 중 성과방식을 적용하는 경우, 서비스의 질이 낮아질 위험성이 있다면 그 대상에서 제외해야 할 것이다. 그리고 지원항목과 관련해서도 차별화된 접근이 필요하다. 지원항목 중 임대료 등 기본적인 항목에 대해서는 현물지원을 확대함으로써 성과방식의 지원항목에서 제외할 필요가 있다.

셋째, 제3섹터 조직 중 일자리 창출을 담당하는 조직에 대해서는 <지역 단위에서 다양한 사업을 결합시켜 운영할 수 있도록> 지원방식을 유연할 필요가 있다는 점이다. 현재 취약계층에게 일자리 기회를 제공하는 조직들은 지속가능한 수익모델 창출에 어려움을 경험하고 있다. 그것은 낮은 기술수준과 경영미숙 등도 원인이지만, 지역사회 내에서 다양한 자원을 결합시켜 안정적인 수요를 창출하고, 지원의 시너지 효과를 창출하는 기능이 취약하기 때문이다. 제3섹터 조직이 지역사회 내에서 하나의 섬처럼 고립되어 있다면, 지속적으로 일자리를 유지하기 힘들다. 이러한 맥락에서 취약계층 일자리 창출을 담당하는 제3섹터 사업에 대해서는 지역개발사업과의 연계를 강화할 필요가 있다. 그리고 이들 참여자의 지속적인 사업참여를 위해서는 이들의 자발성을 이끌어 낼 수 있는 대책이 필요하다. 예를 들면, 일자리 사업 참여자의 자발적인 공제회나 신용협동조합 조직도 생각해 볼 수 있는 대안이다.⁵⁰⁾

50) 최근 자활사업 등 취약계층 일자리사업이 참여자의 적립금을 토대로 공제회나 마이크로크레디트를 구성하는 경향이 나타나고 있다. 이는 향후 제3섹터를 지원할 수 있는 금융기관의 설립이라는 관점에서 중요한 시사점을 안겨주고 있다.

06

결론



제6장 결론

제1 절 제3섹터 법제와 관련한 정책제안

일반적으로 제3섹터 조직을 규정하는 법제는 규제(regulation)와 지원(support)이라는 두 가지 목적에 따라 제정되는 경향이 있다. 그리고 이는 21세기 세계 각국에서 도전에 직면하고 있다. 규제는 탈규제(de-regulation)의 압력에 노출되어 있으며, 지원은 자체적인 수익창출모델로의 지향에 의해 약화되고 있는 것이다. 그리고 이러한 도전은 각국에서 또 다른 논쟁을 야기하고 있다. 하지만 이 많은 논쟁은 정작 제3섹터 조직의 자발성과 자율성 그리고 연대성의 문제가 도외시되는 한계를 드러내고 있다.

먼저 제3섹터 조직은 교육이나 의료부문에서 영리사업자 진입이 안고 있는 위험성을 최소화하는 규제의 성격을 갖는다. 그것은 대부분의 국가가 이 부문에서 수익창출을 위한 과도한 경쟁이 국민들의 필수재적 서비스 공급과 관련해서 공익성을 해칠 위험성이 있기 때문이다. 한국과 일본은 이러한 규제와 관련해서는 제2차 세계대전 이후 미군정 하에 이루어졌다. 물론 이러한 규제는 1990년대 이후 세계 각국에서 탈규제를 촉진하려는 경향에 의해 동요하고 있다. 그리고 이러한 경향은 비영리조직을 통한 서비스 공급의 효율성과 효과성에 대한 비판을 동반하고, 비영리조직에 국한된 해당 업종 진입 자격을 일종의 독점적 규제로 간주하는 경향을 초래하고 있다. 문제는 규제와 탈규제의 문제가 획일적인 선택의 대상인가 하는 점이다. 이와 관련해서 가장 큰 딜레마는 비영리조직들이 재정지원이라는 그늘 하에서 공급

자 중심의 비효율적인 사업운동을 해 왔던 측면이 있으며, 최근 십여 년간 각국에서 영리사업자의 해당 부문 진입 또한 적지 않은 부작용을 초래해 왔다는 점이다. 그리고 그 중간적 형태로 제3섹터 조직을 통한 서비스 공급과 수익사업 참여가 증가하고 있지만, 이 또한 두 개의 서로 다른 정체성 사이에서 혼란을 경험하고 있다. 이 문제와 관련해서 지적하고자 하는 점은 모든 부문에서 획일적으로 규제와 탈규제를 실시하는 우를 범해서는 않된다는 점을 말해준다. 더욱이 모든 부문에서 사회적기업을 육성하는 것 또한 바람직하지 않다는 점을 지적해야 할 것이다. 그것은 업종 또는 공급하는서비스의 특성에 따라 제3섹터 조직의 참여 여부를 판단해야 한다는 것을 의미한다.

이러 정부가 제3섹터 조직을 지원한다는 것이 갖는 의미에 대해서도 보다 근본적인 성찰이 필요하다. 이는 제3섹터 조직이 갖는 외부비용의 내재화라는 본질적인 성격을 약화시킬 개연성이 있기 때문이다. 물론 제3섹터 조직이 전적으로 자원봉사에 의존하기는 힘들다. 그것은 거의 모든 국가에서 공통적으로 나타나는 경향, 즉 공적지원과 자원봉사 그리고 기부금이라는 복합적 재원구성이 전제되고 있음을 의미한다. 하지만 자원봉사와 기부라는 두 가지 축이 약한 상황에서 정부의 지원은 제3섹터 조직의 정체성을 약화시킬 개연성이 있다. 그것은 선의에서 시작된 지원이 제3섹터 조직을 도구화할 위험성이 있다는 것을 의미한다. 왜 이태리에서 사회적 협동조합과 사회적기업에 관한 법률을 제정하는 과정에서 유급노동자모델과 자원봉사모델을 둘러싼 논쟁이 재현되었는가 하는 점에 주목해야 하는 이유이다. 그것은 제3섹터에 대한 정부의 지원을 확대하는 노력이 중요한 출발점이 될 수는 있지만, 그것이 민간부문의 다양한 자원이 제3섹터로 유입될 수 있도록 각종 조세제도를 정비하고, 이것이 제3섹터 내부의 사회적 자산으로 축적되도록 하는 조치가 선행되어야 한다는 것을 의미한다. 한국사회는 제3섹터 내부에서 자율성과 자립성을 보장할 수 있는 재원이 부족한 상황이다. 따라서 각종 재단법인을 설립하여 제3섹터에 대한 지원을 강화하는 지원제도에 대한 개편이 중요한 의미를 갖는다.

그리고 제3섹터 조직에 대한 각종 우호적인 조치나 지원이 보다 효과적으로 활용될 수 있는 제도적 검증 또는 평가를 강화할 필요가 있다. 하지만 이 문제와 관련해서도 정부에 의한 인증이나 공익성 판단과 같은 절차를 과신해서는 곤란할 것이다. 그것은 오히려 제3섹터 내부에서 공익성을 판단하고 그것을 통해 부당하게 비영리조직을 악용하는 사례를 근절할 수 있는 시스템을 구축하는데 더 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 이는 제3섹터 조직이 정부가 정한 특정한 목표를 달성하는 조직이 아니라, 정부나 시장에서 발생하는 문제점을 발견하고, 권력의 독점을 견제하는 기능을 수행할 수 있도록 해야 한다는 취지에서도 매우 중요한 의미를 갖는다. 그리고 정부가 위탁하는 서비스 공급에 대한 평가와 관련해서도 이러한 거버넌스 구축은 필수불가결한 것이다. 이것이 유럽 사회적경제를 통해 얻을 수 있는 중요한 시사점이라 할 것이다.

제2절 사회적기업과 관련한 정책제안

최근 세계 각국에서는 사회적기업에 주목하고 있다. 그것은 사회적기업이 유럽이라는 제한된 공간을 넘어 아시아와 미국 그리고 중남미 등으로 확산되어 가는 추세를 통해 확인할 수 있다. 그리고 이들 국가가 사회적기업에 주목하는 이유는 다소 차이가 있지만, 가장 큰 공통점은 일자리 창출이라고 말할 수 있을 것이다. 사실 우리 정부가 사회적기업에 주목하는 이유도 크게 다르지 않을 것이다. 그렇다면 외국 정부들이 어떠한 환경 하에서 어떠한 전략을 통해 사회적기업을 설립하고 있는지 간단하게 검토하고 시사점을 도출하고자 한다. 여기서는 크게 세 가지 사항에 초점을 맞추어 논의를 전개할 것이다. ①노동시장환경과 복지체제의 변화, ②순고용창출 성과, ③제3섹터와의 협력이 그것이다.

먼저 외국 사회적기업의 성장을 촉진하는 요인은 복지체제의 변화과정에서 이른바 복지축소 전략과 밀접한 관련이 있다는 점이다. 유럽을 비롯한

대부분의 국가가 보건복지서비스 공급을 비영리민간단체에게 위탁하는 전략을 추진했던 배경은 결국 비용을 절감하는데 목적이 있었던 것으로 판단된다. 즉, 기존의 공공부문이 동일한 양의 서비스를 공급하는데 드는 비용에 비해 저렴한 비용으로 서비스를 공급하는데 목적이 있었던 것이다. 이는 공급하는 서비스의 질을 투입비용 대비 효과라는 측면에서 측정하는 방식으로 지적되어 왔다. 이는 외국 사회적기업이 보건복지서비스와 교육서비스 부문에 집중되어 있는 것을 통해서도 쉽게 확인할 수 있다.

하지만 이것이 한국사회에서도 동일한 의미를 갖는 것은 아니다. 한국사회는 공공부문을 통한 사회서비스 공급이 저조한 국가로 분류할 수 있다. 더욱이 보건복지서비스는 전통적으로 비영리단체들이 중심이 되어 공급해 왔다는 점을 감안하면, 복지축소 전략의 일환으로 추진되고 있지 않다는 것을 의미한다. 그리고 바우처 방식 등 서비스 공급체계의 개편은 엄밀한 의미에서 복지축소라기보다 기존 복지전달체계의 효율성을 높이려는 시도 중 하나라고 이해해야 할 것이다. 물론 모든 서비스에 획일적으로 바우처 방식을 적용하는 것은 지양해야 할 점이다.

이와 외국 사회적기업이 고용창출전략의 일환으로 육성되는 배경은 저임금일자리와 공급확대라는 맥락에서 이해할 수 있다. 그것은 유럽이나 미국과 같이 상반된 복지체제를 가진 나라에서도 동일한 의미를 갖는 것으로 이해할 수 있다. 유럽은 공공부문이 공급하던 서비스를 사회적기업을 통해 공급함으로써 상대적으로 저임금의 일자리로 기존 일자리를 대체하는 결과를 초래한 것으로 이해할 수 있다. 실제로 벨기에 등 일부 국가에서 공공부문이 공급하던 청소서비스를 사회적 협동조합에 위탁함으로써 상대적으로 저렴한 비용으로 동일한 서비스를 공급하는 것이 그러한 예가 될 것이다. 미국은 다른 맥락에서 기존의 비영리민간단체에 대한 서비스 위탁방식을 경쟁방식으로 바꿈으로써 사회적기업이 활성화된 경우이다. 이는 서비스 공급총량의 변화라기보다 동일한 투입비용으로 더 많은 저임금 일자리를 창출한다는 의미를 갖는 것이다.

하지만 우리나라의 경우는 이와 다르다고 말할 수 있다. 먼저 공공부문

이나 민간복지단체를 통한 서비스 공급은 수요에 크게 미치지 못한다는 점에서 신규 고용창출 잠재력이 큰 나라라는 점이다. 달리 표현하면, 순고용 창출효과를 기대할 수 있는 것이다. 이어 기존 사회서비스 부문이 저임금 일자리로 구성되어 있다는 점이다. 이는 사회적 일자리나 사회적기업 종사자의 임금 또한 저임금이지만, 시장에서 일하는 사람들의 임금에 비해 크게 뒤지지 않는다는 것을 의미한다. 따라서 사회적기업을 통해 서비스를 공급하는 것이 기존의 일자리를 저임금의 일자리로 대체하는 것이 아닌 셈이다. 더욱이 사회서비스 부문의 시장이 형성되고 임금이 차별화된다면, 제한적이나마 양질의 일자리 창출 또한 기대할 수 있을 것이다. 이 점에서 한국의 사회적기업은 순고용창출효과와 보다 나은 임금을 보장하는 일자리로의 발전전망을 갖고 있는 것이다. 물론 이는 사회서비스 수요를 촉진할 수 있는 제도설계가 전제될 때의 이야기이다.

끝으로 사회적기업을 통해 일자리를 창출하는 전략과 제3섹터 또는 비영리민간부문의 동반성장의 문제이다. 만일 사회적기업이 복지축소나 저임금 일자리 창출의 맥락에서 육성되는 경우, 그것은 비용절감을 위해 자원봉사 부문에 의존하지 않을 수 없다. 그리고 그것은 사회적기업을 통한 고용창출 효과를 반감시키는 결과를 초래할 수 있다. 이 점에서 이태리 사회적기업의 경우에는 자원봉사를 확대하려는 경향과 유급고용을 확대하려는 경향 간의 긴장이 존재하고 있는 것처럼 보인다. 이 문제와 관련해서 고용창출이 주된 목적이라면, 사회적기업을 통해 유급노동을 확대하는 선택이 강조될 것이다. 반면에 비용절감이 주된 목적이라면, 자원봉사를 통해 사회적기업에 대한 투입비용을 절감하는 선택이 강조될 수 있는 것이다. 물론 이러한 선택은 사회적기업의 업종과도 밀접한 관련이 있다. 자원봉사가 활용되는 주요 업종은 역시 보건복지서비스 부문이기 때문이다.

우리사회는 이 문제와 관련해서 사회적기업과 자원봉사인력을 결합하는 방식에 대한 관심도 또는 압력이 낮다는 특징을 보인다. 그것은 저렴한 비용으로 사회서비스 공급을 확대하는 전략이 가시화되지 않고 있음을 의미하는 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 한국의 사회적기업 육성정책은 본질

적으로 고용창출을 주된 목적으로 하고 있으며, 일차적으로는 재정투입을 통해, 이차적으로는 사회서비스 시장형성을 통해 재정부담을 줄여가는 전략을 선택한 것으로 이해할 수 있다. 하지만 이 문제가 종결된 것으로 이해해서는 안될 것이다. 그리고 지속적으로 증가하고 있는 자원봉사인력 또한 사회적기업의 비용을 절감하는 방법으로 강구될 수 있다. 이 점에서 사회적기업은 중장기적으로 전일제 유급노동과 시간제 유급노동 그리고 자원봉사인력을 복합적으로 활용하는 전략을 마련할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 권기현·정광호(2002), “IMF 경제위기가 비영리조직의 재원조달에 미친 영향: 문화예술단체를 중심으로”, 『한국행정학회보』, 제26권 제2호, pp.249~267
- 김교성 외(2005), 『사회복지지원총량조사연구』, 사회복지공동모금회
- 김신양(2009), “다른경제를 꿈꾸는 지방 - 프랑스의 노르빠드칼레 -”, 『도시와빈곤』, 제 89호, 한국도시연구소
- 김신양·장원봉(2009), 『사회적경제의 이해』, 장애우권익문제연구소
- 김을순·노직수(2007), “비영리법인의 과제제도 개선방안에 관한 연구”, 대한교육경영학회, 『경영교육저널』, 제11권 2007년 6월, pp. 103~126
- 김종성(2003), “제3섹타의 구성범위에 관한 미·유럽에서의 논의 비교”, 『한국거버넌스학회보』, 제10권, 2003년 겨울, pp.325-345
- 김혜원 외(2008), 『제3섹터 부문의 고용창출 실증연구』, 한국노동연구원
- 노대명 외(2008), 『보건복지부 제3섹터에 대한 연구』, 한국보건사회연구원
- 노대명(2009), “이태리 사회적기업에 대한 고찰”, 『보건복지포럼』, 2009년 11월
- 노연희(2006), 「비영리 사회복지조직의 재정자원동원 효과성과 조직의 관리능력」, 『한국사회복지학』, 58(3), pp.5~26.
- 노중호(2008), “비영리조직의 시장점유와 시장경쟁이 의료서비스의 질에 미

- 치는 영향에 관한 연구: 미국 요양원 서비스를 중심으로”, 『한국행정학보』, 제2권 제1호 2008 봄, pp.273~292
- 문보경(2010), “한국의 사회적기업 지원시스템과 사회적기업가 양성 현황과 과제”, 2010 한일 사회적기업 국제심포지움 및 장애인 국제교류대회’, 오사카.
- 민병로(2006), “비영리법인제도에 관한 한·일비교연구”, 『NGO연구』, 제4권 제2호, 169-192
- 박정우·육윤복·윤주영(2008), “비영리법인의 과세제도에 관한 연구”, 『세무학연구』, 제21권 제1호 2004년 3월
- 박태규(2000), “한국의 비영리 부문의 경제적 규모추계”, 한국 비영리학회 창립기념 학술회의의 발표논문, 2000년 11월 10일
- 박태규(2006), “한국 비영리 단체의 산출물 측정과 경제적 의미에 관한 연구”, 『국민계정』 4, 한국은행, pp.44~77.
- 부샤르, 크리스티안(2010), “사회연대경제의 관점에서 본 지역개발: 프랑스 릴시의 사례”, 프랑스 사회연대경제 전문가 초청 간담회, 성공회대학교 시민사회복지대학원.
- 손원인·김정아·송은주(2007), 『주요국의 기부금 세제지원 현황』, 한국조세연구원 세법연구센터
- 손원익(2010), “한국의 나눔문화 실태 및 정책과제”, 한국조세연구원·한국법제연구원·한국보건사회연구원, 정책토론회 『나눔문화 확산을 위한 정책과제』, 2010년 6월
- 이윤나·남원호·이기남·이향란·차선화(2010), “민간의 사회적기업 지원 체계 현황 및 사회적기업의 욕구”, 성공회대학교 시민사회복지대학원 ‘사회적경제와 사회적기업’ 보고서.
- 정미애(2005), “제도적 관점에서 본 일본의 시민사회: 특정비영리활동촉진법(NPO법)을 중심으로”, 『한국국제지역학회보』, 제5집, 101-125
- 장원봉(2006), 『사회적 경제의 이론과 실제』, 나눔의 집.
- 장원봉(2007), “사회적 경제의 대안적 개념화: 쟁점과 과제”, 『시민사회와

NGO』, 제5권 제2호

장원봉(2009), “한국 사회적기업의 실태와 전망”, 『동향과전망』, 75, 박
영률출판사.

최은영(2007), “사회서비스의 정책적 쟁점”, 『보건복지포럼』, 2007년 3월

한동우(2009), “민간 영역의 모금과 사회복지공동모금회”, (사)한국종교계
사회복지협의회, 『한국민간기부현황과 사회복지공동모금회법』 의견수
렴을 위한 정책토론회. 2009년 1월 30일,

허정수·윤영숙·박현상(2008), “BSC를 활용한 비영리조직의 성과측정 도
구개발”, 『한국비즈니스리뷰』, 제1권 제2호 2008년 12월,
pp.387-403

Korea Guidestar(2010), 『Guidestar Book 2010』

2. 외국문헌

田中弥生(2009), 『NPO新時代 - 市民性 創造のために』, 明石書店.

內閣府(2009), 『特定非營利活動法人の 失態及び 認定特定非營利活動法人制
度の 利用狀況に 關する 調査 報告書』

內閣府, 『特定非營利活動促進法 概要(改訂版)』

內閣府(2010), 『認定特定非營利活動法人制度に 關する 平成22年度 改正概要』

Archambault, Edith (2000), “The Third Sector in France”, *German
Policy Studies*, Vol. 1 No.2, 2000, pp.189-208.

Archambault, Edith (2005), "La Place du Secteur sans but lucratif
dans la Societe et l'Economie en France"

Austrian Institute for SME Research & TSE Entre(2007), Study on
Practices and Policies in the Social Enterprise Sector in Europe:
Country Fiches, Vienna, June 2007

AVISE(2007), "Panorama de L'Entrepreneuriat Sociales dans les Pays

de l'OCDE: Fcus sur l'Europe et le Quebec", *Entreprendre Autrement: Les Reperes de L'AVISE*, No.2, Octobre 2007

Birkhölzer, K. (2009), Challenges of Social and Solidarity-based Economy in Europe - An East/West Comparison Perspective, IV International Forum Globalisation of Solidarity in Luxembourg.

Black, L. and J. Nicholls(2004), "There's no business like social business: How to be socially enterprising", *The Cat's Pyjamas*.

Bob Allan(2004), "Social Enterprise through the eyes of the consumer", National Consumer Council

Borzaga, C. & Defourny, J. (Eds) (2001), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, London.

Borzaga, Carlo & Alceste Santuari(2000), "Social Enterprise in Italy: The Experience of Social Co-operatives", ISSAN, University of Trento, Working Paper no.15, July 2000

Borzaga, Carlo & Monica Loss(2002), "Work Integration Social Enterprises in Italy", EMES Working Paper no.2

Cafaggi, Fabrizio and Paola Iamiceli(2008), "New Frontiers in the Legal Structure and Legislation of Social Enterprises in Europe: A Comparative Analysis", EUI Working Papers, LAW 2008/16

Carrera, Dario and Marco Meneguzzo & Alessandro Messina(2007), "Solidarity-based Economy in Italy: Practices for Social Entrepreneurship and Local Development - The Experience of Rome"

Chaves, Mark & Laura Stephens & Joseph Galakiewicz(2004), "Does Government Funding Suppress Nonprofits' Political Activity?", *American Sociological Review*, Vol.69 April 2004, pp. 292-316

Chaves, Rafael and José Luis Monzón(2005), "The Social Economy

- in the European Union", CIRIEC & The European Economic and Social Committee (EESC)
- CIRIEC(2000), "The Enterprises and Organizations of the Third System: A Strategic Challenge for Employment"
- CIRIEC(2009), "Et Apres la Crise?", *BREVES*, n°24, Septembre 2009
- Clifford, David & Frida Geyne Rajme & John Mohan(2010), "How dependent is the third sector on public funding? Evidence from the National Survey of Third Sector Organisations", Third Sector Research Centre, Working Paper 45, October 2010
- Clifford, David and Backus, P.(2010), "Are big charities becoming increasingly dominant? Tracking charitable income growth 1997-2008 by initial size". Third Sector Research Centre (TSRC) Working Paper 38. Birmingham: TSRC.
- CNA(2004), "Social Co-operatives in Italy", Confererazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa, 2004
- Conscise(2000), "Social Audits of Social Enterprises: Methodology", *The Contribution of Social Capital in the Social Economy to Local Economic Development in Western Europe*
- Conscise(2003), "The Contribution of Social Capital in the Social Economy to Local Economic Development in Western Europe : Final Report"
- CRES(2009), "Baromère d'opinion des responsables de l'Economie Sociale et Solidaire"
- Defourny, J. & Victor Pestoff(2008), "Images and Concepts of the Third Sector in Europe", EMES Working Paper No.08/02, 2008
- Defourny, Jacques ·Patrick Develtere, 2000, "The Social Economy: The Worldwide Making of a Third Sector", Social Economy North and South, Centre D'Economie Sociale ·HIVA.

Eme, Bernard et Jean-Louis Laville(1999), "Pour une approche pluraliste du tiers secteur", *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 12, n° 1, 1999, p. 105-125.

Emerson, Jed and Fay Twersky eds.(1996), "New Social Entrepreneurs: The Success, Challenge and Lessons of Non-Profit Enterprise Creation", The Roberts Foundation, Homeless Economic Development Fund

Enjolras, Bernard, 2010, "The Public Policy Paradox Normative Foundations of Social Economy and Public Policies: Which Consequences for Evaluation Strategies?", *The Worth of the Social Economy: an International Perspective*, P.I.E PETER LANG.

Flinders, Matthew(2004), "The Politics of Public-Private Partnerships", paper presented at the Democratic Network Governance Conference, October 21-22 2004, Copenhagen, Denmark

Fraser, Stuart(2006), "Finance for Small and Medium-Sized Enterprises: Comparisons of Social Enterprises and Mainstream Businesses", Report on the 2006 UK Survey of SME Finances Social Enterprise Booster Survey, Centre for Small and Medium-Sized Enterprises, University of Warwick

Graefe, Peter(2006), "The Social Economy and the American Model: Relating New Social Policy Directions to the Old", *Global Social Policy*, 2006, vol. 6(2)

Guidestar(2009), "The Effect of the Economy on the Nonprofit Sector", March~May 2009

Harris, M. and C. Rochester(2001), *Voluntary Organisations and Social Policy in Britain*, Palgrave

Hudson, M.(2004), "Managing without Profit", Directory of Social

Change UK

IFF Research(2005), "A Survey of Social Enterprises Across the UK",
The Small Business Service (SBS), Report July 2005

Inchoon, Kim & Changsoon Hwang(2002), "Defining the Nonprofit
Sector: South Korea", Working Papers of the Johns Hopkins
Comparative Nonprofit Sector Project, no. 41. Baltimore: The
Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2002.

Johns Hopkins Center for Civil Society Studies(2010), "Nonprofits a
Surprising Bright Spot in National Jobs Picture", September 2,
2010

Jose Ramon Pin(2008), "Public-Private Partnerships in Labor
Markets", IRCO Working Paper, University of Navarra

Kerlin, Janelle A. (2006), "Social Enterprise in the United States and
Europe: Understanding and Learning from the Differences",
Voluntas, vol.17

Laville, J-L. (2000), "L'économie sociale et solidaire en Europe",
Rencontres Européennes des acteurs de l'économie sociale et de
l'économie solidaire, Tours.

Lipietz, A. (2001), Pour le tiers secteur : l'économie sociale et
solidaire : pourquoi et comment, La Découverte & Syros, Paris.

Massarsky, Cynthia W. & Samantha L. Beinhacker(2009),
"Enterprising Nonprofits: Revenue Generation in the Nonprofit
Sector", Yale School of Management & The Goldman Sachs
Foundation

Merten, S. (2010), La gestion des entreprises sociales, Edi.pro, Liège.

Mohan, John & Karl Wilding(2009), "Economic downturns and the
voluntary sector: What can we learn from historical evidence?",
History and Policy, Policy-Paper No.85

- Moro & Mckay(2010), "The Growing Workforce in the Voluntary and Community Sectors: Analysis of the Labour Force Survey: 1993~2009", Third Sector Research Centre, Briefing Paper No.28
- Moulaert, Frank and Oana Ailenei(2005), "Social Economy, Third Sector and Solidarity Relations: A Conceptual Synthesis from History to Present", *Urban Studies*, Vol. 42, No. 11, 2037 - 053, October 2005
- Mutualadvantage(2006), "Public sector procurement and social enterprise: Improving practice in Gloucestershire", January 2006
- National Council of Nonprofits(2010), "A Respectful Warning Call to Our Partners in Government: The Economic Crisis Is Unraveling the Social Safety Net Faster Than Most Realize", *Economic Stimulus & Recovery Special Report*, No.8, August 10 2009
- Noya, Antonella and Emma Clarence ed.(2007), *Social Economy: Building Inclusive Economies*, OECD
- OECD(2008), "Public-Private Partnerships in pursuit of risk sharing and value for money"
- Olk, T., Klein, A., Léger, Y. (2009), "Pour un nouveau contrat social tripartite", Dix ans de «Politique d'Engagement Citoyen» en Allemagne, Extrait du Revue du Mauss permanente, <http://www.journaldumauss.net>.
- Pearce, J. and A. Kay(2005), "Social Audit and Accounting: The Manual", Social Audit Network, Edinburg
- Richez-Battesti, N ·H. Trouvé ·F. Rousseau ·B. Eme ·L. Fraisse, 2010, "Evaluating the Social and Solidarity-Based Economy in France: Societal Balance Sheet-Social Utility and Identity Trial",

The Worth of the Social Economy: an International Perspective,
P.I.E PETER LANG.

Salamon, Lester M. & Helmut K. Anheier(1996), *The Emerging Nonprofit Sector - A Comparative Analysis*, Manchester: Manchester UK.

Salamon, Lester M. & Stephanie L. Geller & Kasey L. Mengel(2010), "Recession Pressures on Nonprofit Jobs", The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, *Communiqué* No.19

Salamon, Lester M. & Stephanie L. Geller & Kasey L. Spence(2009), "Impact of the 2007~2009 Economic Recession on Nonprofit Organizations", The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, *Communiqué* No.14

Salamon, Lester M. (2010), "Putting the Civil Society Sector on the Economic Map of the World", *Annals of Public and Cooperative Economics*, Volume 81 Issue 2, pp.167~210, 19 May 2010

Salamon, Lester M.& Stephanie L. Geller(2010), "Nonprofits and Recessions: New Data from Maryland", Johns Hopkins Center for Civil Society Studies and Maryland Association of Nonprofit Organisations, January 2010

SBC(Small Business Canada)(2005), *Guide to Financing For Social Enterprise*

SEKN(2006), *Effective Management of Social Enterprise: Lessons from Businesses and Civil Society Organizations in Iberoamerica*, DRCLAS/Harvard University and IDB.

Social Enterprise Coalition(2005), "What can the government do to enable social enterprises to develop services and contribute to

economic growth in our communities?", Response to Labour Party, June 2005

Spear, R.(2010), "Social Accounting and Social Audit in the UK", *The Worth of the Social Economy: an International Perspective*, P.I.E PETER LANG.

Spreckley, F.(1997), *Social Audit Toolkit*, Third Edition, Social Enterprise Partnership Ltd., Herefordshire

Tony, Johnson and Roger Spear(2006), "Social Enterprise: An International Literature Review", Report of GHK, march 2006

Zandonai, Flaviano(2007), "The Consortia of Social Co-ops in Italy: Networks like support structures for social enterprise", *TCA - IFIPO: Seminar on Networking Social Enterprises and Cooperatives*

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100304041448/>

<https://www.npo-homepage.go.jp/data/bunnya.html>

http://conference.se-es.ca/?page_id=83

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

http://nonprofitscan.imaginecanada.ca/en/browse_by_subject

<http://www.associations-citoyennes.net/blog/>

http://www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector.aspx

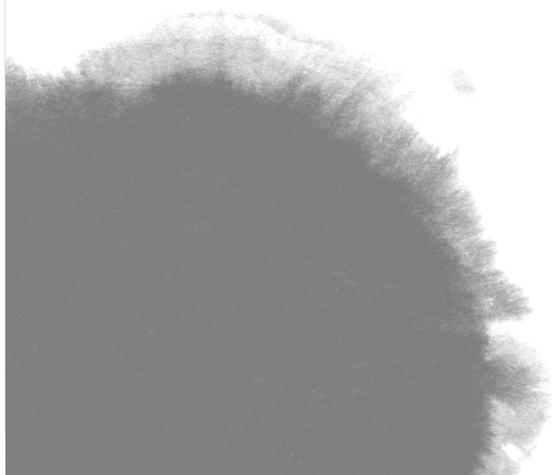
http://www.ciriec.ulg.ac.be/en/pages/6_2working_papers.htm

<http://www.euricse.eu/en/node/19>

<http://www.issan.info/eng/eventi-arc.shtml>

<http://www.proveandimprove.org/new/>

부록



부록

특정비영리활동촉진법 (평성13년 3월 25일 법률 제7호)

최종개정 : 평성20년 5월2일 법률 제28호

- 제1장 총칙 (제1조·제2조)
- 제2장 특정비영리활동법인
 - 제1절 통칙 (제3조—제9조)
 - 제2절 설립 (제10조—제14조)
 - 제3절 관리 (제14조의 2—제30조)
 - 제4절 해산 및 합병 (제31조—제40조)
 - 제5절 감독 (제41조—제43조의 3)
 - 제6절 잡칙(雜則) (제44조—제45조)
- 제3장 세법상의 특례 (제46조·제46조의 2)
- 제4장 벌칙 (제47조—제50조)
- 부칙

제1장 총칙

(목적)

제1조 이 법률은 특정비영리활동을 실시하는 단체에 법인격을 부여함으로써 자원봉사활동을 시작하는 시민이 행하는 자유로운 사회공헌활동으로서의 특정비영리활동의 건전한 발전을 촉진하고 더욱 공익의 증진에 기여하는 것을 목적으로 한다.

(정의)

제2조 이 법률에서 「특정비영리활동」은 별표에 게재되는 활동에 해당하는 활동으로, 불특정 다수의 이익 증진에 기여하는 것을 목적으로 하는 것을 말한다.

2 이 법률에서 「특정비영리활동법인」은 특정비영리활동을 시행하는 것을 주된 목적으로 하고, 다음 각 호에 해당하는 단체로, 이 법률이 정하는 것에 따라 설립된 법인을 말한다.

- 1) 다음에 해당하는 단체로 영리를 목적으로 하지 않는 단체인 것
 - 1 사원 자격의 득상(得喪)에 관하여 부당한 조건을 달지 않는 단체
 - 2 임원 중 보수를 받는 자의 수가 임원총수의 3분의 1 이하인 단체
- 2) 행하는 활동이 다음에 해당하는 단체인 것
 - 1 종교의 교의를 전파하거나 의식행사 및 신자를 교화육성하는 것을 주된 목적으로 하지 않는 단체
 - 2 정치상의 주의(主義)를 추진 또는 지지하거나 이것에 반대하는 것을 주된 목적으로 하지 않는 단체
 - 3 특정 공직(공직선거법(소화25년 법률 제100호) 제3조에 규정하는 공직을 말한다. 이하 동일)의 후보자(당해 후보자가 될 자를 포함) 혹은 공직에 있는 자 또는 정당을 추천 또는 지지하거나 이들에 반대하는 것을 목적으로 하지 않는 단체

제2장 특정비영리활동법인

제1절 통칙

(원칙)

제2조 특정비영리활동법인은 특정개인 혹은 법인 그 외의 단체의 이익을 목적으로 그 사업을 실시해서는 안된다.

2 특정비영리활동법인은 이것을 특정 정당을 위하여 이용해서는 안된다.

(명칭의 사용제한)

제4조 특정비영리활동법인 이외의 자는 그 명칭 중에 「특정비영리활동법인」 혹은 이것에 혼동하기 쉬운 단어를 사용해서는 안된다.

(그 외 사업)

제5조 특정비영리활동법인은 그 특정비영리활동에 관련된 사업에 지장이 없는 한 당해특정비영리활동과 관련된 사업 이외의 사업(이하 「그 외 사업」이라 한다)을 할 수 있다. 이 경우, 수익이 발생할 경우에는 이것을 해당특정비영리활동과 관련된 사업을 위하여 사용해야 한다.

2 그 외 사업에 관한 회계는 당해특정비영리활동법인이 실시하는 특정비영리활동과 관련된 사업에 관한 회계와 구분하여 특별회계로 정리해야 한다.

(주소)

제6조 특정비영리활동법인의 주소는 그 주가 되는 사무소의 소재지에 있는 것으로 한다.

(등기)

제7조 특정비영리활동법인은 정령(政令)으로 정해진 것에 따라 등기해

야 한다.

2 앞항의 규정에 따라登記해야 하는 사항은登記 이후가 아니면 이것으로서 제3자에게 대항할 수 없다.

(일반사단법인 및 일반재단법인에 관한 법률의 준용)

제8조 일반사단법인 및 일반재단법인에 관한 법률(평성18년 법률제48호)제78조의 규정은 특정비영리활동법인에 대하여 준용한다.

(관할청)

제7조 특정비영리활동법인의 관할청은 그 사무소가 소재하는 도도부현의 지사로 한다.

2 특정비영리활동법인으로, 2이상의 도도부현의 구역 내에 사무소를 설치함에 있어서는 그 관할청은 전항의 규정과 관계없이 내각총리대신으로 한다.

제2절 설립

(설립 인증)

제10조 특정비영리활동법인을 설립하고자 하는 자는 내각부령(전조 제2항의 특정비영리활동법인 이외의 특정비영리활동법인과 관련된 경우에는 도도부현의 조례. 제26조제3항, 제44조제2항, 제44조의 2 및 제44조의 3을 제외하고 이하 동일)에서 정한 것에 따라서 다음에 기재되는 서류를 첨부한 신청서를 관할청에 제출하여 설립 인증을 받아야 한다.

1) 정관

2) 임원과 관련된 다음에 기재하는 서류

-1 임원명부(임원의 성명, 주소, 거쳐 등 각 임원에 대한 보수의 유무를 기재한 명부를 말한다.)

-2 각 임원이 제20조 각호에 해당하지 않는 것 및 제21조의 규정에 위반하지 않는 것을 서약 및 취임을 승낙하는 서면의 등본

-3 각 임원의 주소, 거처를 증명하는 서면으로서 내각부령에서 정한 것

3) 사원 중 10명 이상의 자의 성명(법인에서는 그 명칭 및 대표자의 성명) 및 주소, 거처를 기재한 서면

4) 제2조제2항제2호 및 제12조제1항제3호에 해당하는 것을 확인한 것을 나타낸 서면

5) 설립취지서

6) 설립에 대한 의사결정을 증명하는 의사록(議事錄)등본

7) 설립 당초 사업연도 및 다음사업연도의 사업계획서

8) 설립 당초 사업연도 및 다음사업연도의 수지예산서

2 관할청은 전항의 인증신청이 있는 경우에는 지체없이 그 취지 및 다음에 기재하는 사항을 공고함과 동시에 동항 제1호, 제2호, 제5호, 제7호 및 제8호에 기재하는 서류를 신청서를 수리한 날부터 2개월 동안, 그 지정된 장소에서 공중이 마음대로 보게 해야 한다.

-1 신청한 연월일

-2 신청과 관련된 특정비영리활동법인의 명칭, 대표자의 성명 및 주된 사무소의 소재지 및 그 정관에 기재된 목적

(정관)

제11조 특정비영리활동법인의 정관에는 다음에 기재하는 사항을 기재해야 한다.

1 목적

2 명칭

3 시행하는 특정비영리활동의 종류 및 당해특정비영리활동과 관련된 사업종류

4 주된 사무소 및 그 외 사무소의 소재지

- 5 사원의 자격 득상과 관련된 사항
- 6 임원에 관한 사항
- 7 회의에 관한 사항
- 8 자산에 관한 사항
- 9 회계에 관한 사항
- 10 사업연도
- 11 그 외 사업을 실시할 경우에는 그 종류 그 외 당해 그 외 사업에 관한 사항
- 12 해산에 관한 사항
- 13 정관변경에 관한 사항
- 14 공고 방법

2) 설립당초 임원은 정관으로 정해야 한다

3) 제1항 제12호에 게재하는 사항 중 잔여재산을 귀속해야 하는 자에 관한 규정을 만들 경우에는 그 자는 특정비영리활동법인 그 외 다음에 게재하는 자 중에서 선정되도록 해야 한다.

- 1 국가 또는 지방공공단체
- 2 공익사단법인 또는 공익재단법인
- 3 사립학교법(소화24년법률제270호)제3조에 규정하는 학교법인
- 4 사회복지법(소화26년법률제45호)제22조에 규정하는 사회복지법인
- 5 갱생보호사업법(평성7년법률제86호)제2조제6항에 규정하는 갱생보호법인

(인증의 기준 등)

제12조 관할청은 제10조제1항이 인증신청이 다음의 각호에 적합하다고 인정한 경우에는 그 설립을 인증해야 한다.

- 1) 설립 절차 및 신청서 및 정관의 내용이 법령의 규정에 적합한 것.
- 2) 당해신청과 관련된 특정비영리활동법인이 제2조제2하에 규정하는 단

체에 해당하는 것

3) 당해신청과 관련된 특정비영리활동법인이 다음에 기재하는 단체에 해당하지 않는 것

-1 폭력단(폭력단원에 의한 부당한 행위방지 등에 관한 법률(평성3년법률제77호)제2조제2호에 규정하는 폭력단을 말한다. 이하의 호에도 동일)

-2 폭력단 또는 그 구성원(폭력단의 구성단체의 구성원을 포함. 이하의 호에 동일) 혹은 폭력단의 구성원이 아니게 된 날부터 5년을 경과하지 않은 자(이하 「폭력단의 구성원 등」 이라고 한다)의 통제 아래에 있는 단체

4) 당해신청과 관련된 특정비영리활동법인이 10명 이상의 사원을 가진 단체

2 전항의 규정에 의한 인증 또는 불인증의 결정은 정당한 이유가 없는 한 제10조제2항의 기간을 경과한 날부터 두 달 이내에 해야 한다

3 관할청은 제1항의 규정에 따라 불인증의 결정을 한 경우에는 신속하게 이유가 첨부된 서면으로 당해신청을 한 자에게 그 취지를 통지해야 한다.

(의견청취 등)

제12조2 제43조2 및 제43조3의 규정은 제10조제1항의 인증신청이 있는 경우에 대하여 준용한다.

(성립 시기 등)

제13조 특정비영리활동법인은 그 주가 되는 사무소의 소재지에서 설립登記함으로써 성립한다.

2 특정비영리활동법인은 전항의 등기를 한 경우에는 지체없이 당해 등기한 것을 증명하는 등기사항증명서를 첨부한 신고서를 관할청에 제출해야 한다.

(재산목록작성 및 비치)

제14조 특정비영리활동법인은 성립 시, 재산목록을 작성하고 항상 이것을 그 주된 사무소에 비치해야 한다.

제3절 관리

(통상사원총회)

제14조2 이사는 적어도 매년 1회, 통상사원총회를 개최해야 한다.

(임시사원총회)

제14조3 이사는 필요가 있다고 인정할 경우에는 언제라도 임시사원총회를 소집할 수 있다. 단 총사원의 5분의 1의 비율에 대해서는 정관에서 이것과 다른 비율을 정할 수 있다.

(사원총회소집)

제14조4 사원총회의 소집 통지는 그 사원총회의 날에서 적어도 5일전에 그 사원총회의 목적인 사항을 나타내고 정관에서 정한 방법에 따라야 한다.

(사원총회의 권한)

제14조5 특정비영리활동법인의 업무는 정관에서 이사 그 외의 임원에 위임한 것을 제외하고 모든 사원총회의 결의에 따라 시행한다.

(사원총회의 결의사항)

제14조6 사원총회에서는 제14조4의 규정에 따라 사전에 통지한 사항에 대해서만 결의를 할 수 있다. 단, 정관에 특별규정이 있을 경우에는 이에 해당되지 않는다.

(사원의 표결권)

제14조7 각 사원의 표결권은 평등하다.

2 사원총회에 출석하지 않은 사원은 서면으로 혹은 대리인으로 표결할 수 있다.

3 사원은 정관에서 정한대로 전항의 규정에 기초한 서면으로 표결을 대신하고 전자적 방법(전자정보처리조직을 사용하는 방법 그 외 정보통신기술을 이용하는 방법으로 내각부령으로 정한 것을 말한다)으로 표결할 수 있다.

4 앞 3항의 규정은 정관에 특별규정이 있는 경우에는 적용하지 않는다

(표결권이 없는 경우)

제14조8 특정비영리활동법인과 특정사원과의 관계에 대하여 결의를 할 경우에는 그 사원은 표결권을 가지지 않는다.

(임원의 인원수)

제15조 특정비영리활동법인에는 임원으로 이사 3명 이상 및 감사 1명 이상을 두어야 한다.

(이사 대표권)

제16조 이사는 모든 특정비영리활동법인의 업무에 대하여 특정비영리활동법인을 대표한다. 단, 정관으로 그 대표권을 제한할 수 있다.

2 이사의 대표권에 추가된 제한은 선의의 제3자에게 대항할 수 없다.

(업무 집행)

제17조 특정비영리활동법인의 업무는 정관에 특별규정이 없는 경우에는 이사의 과반수로 결정한다.

(이사의 대리행위 위임)

제17조2 이사는 정관 또는 사원총회의 결의에서 금지되어 있지 않을

경우에 한해서 특정 행위의 대리를 타인에게 위임할 수 있다.

(임시 이사)

제17조3 이사가 빠진 경우에는 업무가 지체되어 손해가 생길 우려가 있을 경우에 관할청은 이해관계인의 청구에 의해 혹은 직권으로 임시이사를 선임해야 한다.

(이익상반행위)

제17조4 특정비영리활동법인과 이사와의 이익이 상반하는 사항에 대해서는 이사는 대표권을 가지지 않는다. 이 경우에는 관할청은 이해관계인의 청구에 의해 혹은 직권으로 특별대리인을 선임해야 한다.

(감사 직무)

제18조 감사는 다음에 기재된 직무를 행한다.

- 1) 이사의 업무집행상황을 감사한다.
- 2) 특정비영리활동법인의 재산상황을 감사한다.
- 3) 앞 2항의 규정에 따른 감사결과, 특정비영리활동법인의 업무 혹은 재산에 관해 부정행위 혹은 법령 혹은 정관에 위반되는 중대한 사실이 발견된 경우에는 이것을 사원총회 또는 관할청에 보고한다.
- 4) 앞 호의 보고를 하기 위해서 필요시에는 사원총회를 소집한다.
- 5) 이사의 업무집행의 상황 혹은 특정비영리활동법인의 재산상황에 대하여 이사에게 의견을 말한다.

(감사의 겸직금지)

제19조 감사는 이사 혹은 특정비영리활동법인의 직원을 겸해서는 안된다.

(임원의 결격사유)

제20조 다음의 각 호에 해당하는 자는 특정비영리활동법인의 임원이

될 수 없다.

- 1) 성년피후견인 혹은 피보좌인
- 2) 파산자로 복권을 얻을 수 없는 자
- 3) 금고 이상의 형을 받아 그 집행이 끝난 날 혹은 그 집행을 받는 것이 없어진 날부터 2년을 경과하지 않은 자
- 4) 이 법률 혹은 폭력단원에 의한 부당한 행위방지 등에 관한 법률규정(동법제32조2 제7항)의 규정을 제외한다)에 위반하거나 혹은 형법(명치40년법률제45호)제204조, 제206조, 제208조, 제208조3, 제222조 혹은 제247조의 죄 혹은 폭력행위 등 처벌에 관한 법률(대정15년법률제60호)의 죄를 범하여 벌금형을 받아 그 집행이 끝난 날 또는 그 집행을 받는 일이 없어진 날부터 2년을 경과하지 않은 자
- 5) 폭력단의 구성원 등
- 6) 제43조 규정에 따라 설립인증이 취소된 특정비영리활동법인의 해산 당시의 임원으로 설립인증이 취소된 날부터 2년을 경과하지 않은 자

(임원의 친족 등 배제)

제21조 임원 중에는 각 임원에 대하여 그 배우자 혹은 삼친등(三親等)⁵¹⁾ 이내의 친족이 한명을 초과해서 포함되거나 당해 임원 및 그 배우자 및 삼등친 이내의 친족이 임원 총수의 3분의 1을 초과하여 포함되면 안된다.

(임원의 결원 보충)

제22조 이상 혹은 감사 중, 그 인원수의 3분의 1을 넘는 자가 부족한 경우에는 지체없이 보충해야 한다.

51) 직계에서는 자기 또는 배우자로부터 3세대 떨어진 친족, 즉 증조부모 또는 증손. 방계에서는 숙[백]부모조카

(임원의 변경 등 신고)

제23조 특정비영리활동법인은 그 임원의 성명, 주소, 거처에 변경이 있을 경우에는 지체없이 그 취지를 관할청에 신고해야 한다.

2 특정비영리활동법인은 임원이 새롭게 취임한 경우(임기만료와 동시에 재임된 경우는 제외)에 앞 항의 신고를 할 경우에는 당해 임원과 관련된 제10조제1항제2호-2 및 -3에 기재된 서류를 관할청에 제출해야 한다.

(임원의 임기)

제24조 임원의 임기는 2년 이내로 정관에서 정한 기간으로 한다. 단 재임도 무방하다.

2 앞 항의 규정과 관계없이 정관에서 임원을 사원총회에서 선임하는 특정비영리활동법인에서는 정관에 따라 후임임원이 선임되지 않는 경우에 한해서 같은 항의 규정에 따라 정관에서 정해진 임기말일 이후 최초 총회가 종결하기까지 그 임기를 연장할 수 있다.

(정관의 변경)

제25조 정관의 변경은 정관에서 정한 것에 따라 사원총회의 의결을 거쳐야 한다.

2 앞 항의 의결은 사원총수의 3분의 1 이상이 출석하고 그 출석자의 4분의 3 이상의 다수로 해야 한다. 단, 정관에 특별규정이 있는 경우에는 해당되지 않는다.

3 정관의 변경(제11조제1항제4호에 기재되는 사항에 관련된 것(관할청의 변경을 동반하지 않은 것에 한한다) 및 같은 항 제8호 및 제14호에 기재되는 사항에 관련된 것(제6항에서 「경미한 사항에 관련된 정관변경」이라고 한다)을 제외한다)은 관할청의 인증을 받지 않으면 그 효력은 발생하지 않는다.

4 특정비영리활동법인은 앞항의 인증을 받고자 하는 경우에는 당해 정관의 변경을 결의한 사원총회의 의사록의 등본 및 변경 후의 정관을 첨부한

신청서를 관할청에 제출해야 한다. 이 경우에 당해 정관의 변경이 제11조 제1항제3호 및 제11호에 기재되는 사항과 관련된 변경이 포함된 경우에는 당해 정관의 변경일이 속한 사업연도 및 다음해 사업연도의 사업계획서 및 수지예산서를 함께 첨부해야 한다.

5 제10조제2항 및 제12조의 규정은 제3항의 인증에 대하여 준용한다.

6 특정비영리활동법인은 경미한 사항에 관련된 정관의 변경을 한 경우에는 는 지체없이 그 취지를 관할청에 신고해야 한다.

제26조 관할청의 변경을 동반하는 정관의 변경과 관련된 앞 조 제4항의 신청서는 변경전의 관할청을 경유하여 변경후의 관할청에 제출하는 것으로 한다.

2 앞 항의 경우에는 앞 조제4항의 첨부서류 이외에 제10조제1항제2호-1 및 제4호에 기재된 서류 및 제28조제1항에 규정하는 사업보고서 등(설립 후 당해서류가 작성되는 동안까지는 제14조의 재산목록, 합병 이후 당해서류가 작성되는 동안까지는 제35조제1항의 재산목록)을 신청서에 첨부해야 한다.

3 제1항의 경우, 당해 정관의 변경을 인증한 경우는 관할청은 내각부령에서 정한대로 지체없이 변경전의 관할청으로부터 직무를 인계받아야 한다.

(회계 원칙)

제27조 특정비영리활동법인의 회계는 이 법률에 정한 것 이외에 다음에 기재되는 원칙에 따라서 해야 한다.

- 1) 삭제
- 2) 회계부는 정규의 부기의 원칙에 따라서 정확히 기장한다.
- 3) 재산목록, 대차대조표 및 수지계산서는 회계부에 기초하여 수지 및 재정상태에 관한 진실한 내용을 명료하게 표시한다.
- 4) 채용하는 회계처리의 기준 및 절차에 대해서는 매 사업연도 계승해서 적용하고 함부로 이것을 변경하지 않는다.

(사업보고서 등의 비치 및 열람)

제28조 특정비영리활동법인은 매사업연도 초의 3월 이내에 내각부령에서 정한대로 전사업연도의 사업보고서, 재산목록, 대차대조표 및 수지계산서(다음 항, 다음 조 및 제43조제1항에서 「사업보고서 등」이라고 한다) 및 임원명부(전 사업연도에서 임원인 적이 있는 자의 전원의 성명, 주소, 거쳐 및 이들에 대한 전 사업연도의 보수유무를 기재한 명부를 말한다.) 및 사원 중 10명이상의 사람의 성명(법인에서는 그 명칭 및 대표자 성명), 주소, 거쳐를 기재한 서면(다음 항, 다음 조 및 제43조제2항에 「임원명부 등」이라고 한다)을 작성하여 다 다음 사업연도 말일까지 동안, 주가 되는 사무소에 비치해야 한다.

2 특정비영리활동법인은 그 사원 그 외의 이해관계인으로부터 사업보고서 등(설립 후 당해서류가 작성되기까지 동안은 제14조의 재산목록, 합병 후 당해서류가 작성되기까지 동안은 제35조제1항의 재산목록. 다음 조제2항에 동일), 임원명부 등, 정관, 그 인증, 등기에 관한 서류의 사본(다음 조 및 제43조제1항에 「정관 등」이라고 한다)의 열람 청구가 있는 경우에는 정당한 이유가 있는 경우를 제외하고 이것을 열람시켜야 한다.

(사업보고서 등의 제출 및 공개)

제29조 특정비영리활동법인은 내각부령에서 정한대로 매사업연도 1회, 사업보고서 등, 임원명부 등, 정관 등(그 기재사항에 변경이 있는 정관 및 당해 변경과 관련된 인증 및 등기에 관한 서류사본에 한한다)을 관할청에 제출해야 한다.

2 관할청은 특정비영리활동법인에서 제출받은 사업보고서 등, 임원명부 등(과거3년간에 제출받은 것에 한한다), 정관 등에 대하여 열람청구가 있는 경우에는 내각부령에서 정한대로 이것을 열람시켜야 한다

제31조 삭제

제4절 해산 및 합병

(해산사유)

제31조 특정비영리활동법인은 다음에 기재되는 사유에 따라서 해산한다

- 1) 사원총회의 결의
- 2) 정관에서 정한 해산사유 발생
- 3) 목적으로 하는 특정비영리활동에 관련된 사업성공의 불능
- 4) 사원의 흠망(欠亡)
- 5) 합병
- 6) 파산절차개시 결정
- 7) 제43조의 규정에 따른 설립인증삭제

2 앞 항 제3호에 기재된 사유의 해산은 관할청의 인정이 없으면 그 효력은 발생하지 않는다

3 특정비영리활동법인은 앞 항의 인정을 받고자 할 경우에는 제1항제3호에 기재된 사유를 증명하는 서면을 관할청에 제출해야 한다

4 청산인(清算人)은 제1항 제1호, 제2호, 제4호, 제6호에 기재된 사유로 해산한 경우에는 지체없이 그 취지를 관할청에 신고해야 한다

(해산의 결의)

제31조 2 특정비영리활동법인은 총 사원의 4분의 3이상의 찬성이 없으면 해산의 결의를 할 수 없다. 단, 정관에 특별규정이 없는 경우에는 이에 해당하지 않는다.

(특정비영리활동법인에 대한 파산절차 개시)

제31조 3 특정비영리활동법인이 그 채무에 대하여 그 재산으로 완제(完

濟할 수 없게 된 경우에는 재판소는 이사 혹은 채권자의 신청 또는 직권으로 파산절차개시를 결정한다.

2 앞 항에 규정한 경우에는 이사는 즉시 파산절차개시 신청을 해야 한다

(청산 중의 특정비영리활동법인의 능력)

제31조 4 해산한 특정비영리활동법인은 청산의 목적범위 내에서 그 청산이 종료되기까지는 존속하는 것으로 간주한다.

(청산인)

제31조 5 특정비영리활동법인이 해산한 경우에는 파산절차개시의 결정에 의한 해산의 경우를 제외하고 이사가 그 청산인이 된다. 단, 정관에 특별규정이 있는 경우, 또는 사원총회에서 이사 이외인 자를 선임한 경우에는 이에 해당되지 않는다.

(재판소에 의한 청산인의 선임)

제31조 6 앞 조의 규정으로 청산인이 될 자가 없는 경우, 또는 청산인이 없으므로 손해가 생길 우려가 있을 경우, 재판소는 이해관계인 혹은 검찰관의 청구에 의해 혹은 직권으로 청산인을 선임할 수 있다.

(청산인의 해임)

제31조 7 중요한 이유가 있는 경우는 재판소는 이해관계인 혹은 검찰관의 청구에 의해 혹은 직권으로, 청산인을 해임할 수 있다.

(청산인의 신고)

제31조 8 청산 중에 취임한 청산인은 그 성명 및 주소를 관할청에 신고해야 한다.

(청산인의 직무 및 권한)

제31조 9 청산인의 직무는 다음과 같다

- 1) 현무(現務) 종료
- 2) 채권징수 및 채무변제
- 3) 잔여재산의 인도

2 청산인은 앞 항 각호에 기재된 직무를 하기 위하여 필요한 일체행위를 할 수 있다

(채권신청의 최고(催告) 등)

제31조 10 청산인은 그 취임한 날부터 2개월 이내에 적어도 3회 공고로 채권자에 대하여 일정 기간 내에 그 채권신청을 해야 하는 취지의 최고를 해야 한다. 이 경우에서 그 기간은 2개월을 넘겨서는 안된다.

2 앞 항의 공고에는 채권자가 그 기간내에 신청을 하지 않을 경우는 청산에서 제척(除斥: 『법률』 재판관 등이 직접적으로 사건에 관계되어 있다고 보는 경우, 재판의 공정을 기하기 위해 그 사건의 담당에서 제외시킴)되어야 하는 취지를 부기해야 한다. 단, 청산인은 판명된 채권자를 제척할 수 없다.

3 청산인은 판명된 채권자에게는 각별히 그 신청 최고를 해야 한다.

4 제1항의 공고는 관보에 게재한다.

(기간경과 후 채권 신청)

제31조 11 앞 조 제1항의 기간 경과 후에 신청한 채권자는 특정비영리활동법인의 채무가 완제된 이후 아직 권리를 귀속해야 하는 자에게 인도되어 있지 않은 재산에 대해서만 청구를 할 수 있다.

(청산 중인 특정비영리활동법인에 대한 파산절차 개시)

제31조 12 청산 중에 특정비영리활동법인의 재산이 그 채무를 완제함에 부족한 것이 명백하면 청산인은 즉시 파산절차개시신청을 하고 그 취지를 공고해야 한다.

2 청산인은 청산 중인 특정비영리활동법인이 파산절차개시결정을 한 경우에 파산관재인에게 그 사무를 넘겨주면 그 임무를 종료한 것으로 한다.

3 앞 항에 규정된 경우에 청산 중의 특정비영리활동법인이 이미 채권자에게 지불하거나 권리를 귀속해야 하는 자에게 인도된 경우는 파산관재인은 이것을 되찾을 수 있다.

4 제1항의 규정에 관한 공고는 관보에 게재한다.

(잔여재산의 귀속)

제32조 해산된 특정비영리활동법인의 잔여재산은 합병 및 파산절차개시 결정에 따른 해산의 경우를 제외하고 관할청에 청산종료신청 시에 정관에서 정한대로 그 귀속해야 하는 자에게 귀속한다.

2 정관에 잔여재산을 귀속해야 하는 자에 대한 규정이 없는 경우는 청산인은 관할청의 인증을 얻어, 그 재산을 국가, 지방공공단체에 양도할 수 있다.

3 앞 2항의 규정에 따라 처분되지 않은 재산은 국고에 귀속한다

(재판소에 의한 감독)

제32조 2 특정비영리활동법인의 해산 및 청산은 재판소의 감독에 속한다.

2 재판소는 직권으로 언제라도 앞 항의 감독에 필요한 검사를 할 수 있다.

3 특정비영리활동법인의 해산 및 청산을 감독하는 재판소는 관할청에 의견을 구하고 조사를 촉탁할 수 있다.

4 관할청은 앞 항에 규정하는 재판소에 의견을 말할 수 있다.

(청산종료 신고)

제32조 3 청산이 종료된 경우, 청산인은 그 취지를 관할청에 신고해야 한다.

(해산 및 청산 감독 등에 관한 사건 관할)

제32조 4 특정비영리활동법인의 해산 및 청산의 감독 및 청산인에 관

한 사건은 그 주된 사무소의 소재지를 관할하는 지방재판소의 관할에 속한다.

(불복신청의 제한)

제32조 5 청산인의 선임의 재판에 대해서는 불복을 신청할 수 없다.

(재판소가 선임하는 청산인의 보수)

제32조 6 재판소는 제31조6의 규정에 청산인을 선임한 경우는 특정비영리활동법인이 당해 청산인에 대하여 지불하는 보수액을 정할 수 있다. 이 경우에는 재판소는 당해 청산인 및 감사의 진술을 들어야 한다.

(즉시항고)

제32조 7 청산인의 해임에 대한 재판 및 앞 항의 규정에 따른 재판에 대해서는 즉시항고를 할 수 있다.

(검사역의 선임)

제32조 8 재판소는 특정비영리활동법인의 해산 및 청산감독에 필요한 조사를 시키기 위하여 검사역을 선임할 수 있다.

2 앞 3조의 규정은 앞 항의 규정에 의해 재판소는 검사역을 선임한 경우에 대해서 준용한다. 이 경우에 제32조 6 중 「청산인 및 감사」는 「특정비영리활동법인 및 검사역」으로 대체한다.

(합병)

제33조 특정비영리활동법인은 다른 특정비영리활동법인과 합병할 수 있다.

(합병절차)

제34조 특정비영리활동법인이 합병하는 경우에는 사원총회의 의결을 거쳐야 한다.

2 앞 항의 의결은 사원총수의 4분의 3 이상의 다수로 해야 한다. 단, 정

관에 특별규정이 있는 경우에는 이에 해당하지 않는다.

3 합병은 관할청의 인증을 받지 않으면 그 효력은 발생하지 않는다.

4 특정비영리활동법인은 앞 항의 인증을 받고자 하는 경우, 제1항의 의견을 한 사원총회의 의사록의 등본을 첨부한 신청서를 관할청에 제출해야 한다.

5 제10조 및 제12조 규정은 제3항의 인증에 대하여 준용한다.

제35조 특정비영리활동법인은 앞 조 제3항의 인증이 있는 경우, 그 인증통지가 있던 날부터 2주간 이내에 재산목록 및 대차대조표를 작성하고 다음 항의 규정에 따라 채권자가 이의를 할 수 있는 기간이 만료되기까지 동안, 이것을 그 주된 사무소에 비치해야 한다.

2 특정비영리활동법인은 앞 조 제3항의 인증이 있는 경우, 그 인증통지가 있던 날부터 2주간 이내에 그 채권자에 대하여 합병에 이의가 있으면 일정기간 내에 진술해야 하는 것을 공고하고, 또한 판명된 채권자에 대해서는 각별히 이것을 최고해야 한다. 이 경우에 그 기간은 2개월을 하회해서는 안된다.

제36조 채권자가 앞 조 제2항의 기간 내에 이의를 제기하지 않은 경우는 합병을 승인한 것으로 간주한다.

2 채권자가 이의를 제기한 경우는 특정비영리활동법인은 이것을 변제하거나 상당한담보를 하게 하거나 그 채권자에게 변제를 받게 하는 것을 목적으로 신탁회사 혹은 신탁업무를 운영하는 금융기관에 상당재산을 신탁해야 한다. 단, 합병을 하더라도 그 채권자에게 해를 끼칠 우려가 있는 경우는 이에 해당하지 않는다.

제37조 합병에 의한 특정비영리활동법인을 설립한 경우에는 정관작성 그 외 특정비영리활동법인의 설립에 관한 사무는 각 특정비영리활동법인에서 선임된 자가 공동으로 실시해야 한다.

(합병의 효과)

제38조 합병 후 존속하는 특정비영리활동법인 또는 합병으로 설립된 특정비영리활동법인은 합병으로 소멸된 특정비영리활동법인의 일체권리의무(당해 특정비영리활동법인이 실시하는 업무에 관한 행정청의 인가 그 외의 처분에 근거하여 가지는 권리의무를 포함한다)를 승계한다.

(합병시기 등)

제39조 특정비영리활동법인의 합병은 합병 이후 존속하는 특정비영리활동법인 혹은 합병으로 설립된 특정비영리활동법인의 주된 사무소의 소재지에서 등기하면 그 효력이 발생된다.

제40조 삭제

제5절 감독

(보고 및 검사)

제41조 관할청은 특정비영리활동법인이 법령, 법령에 근거한 행정청의 처분 혹은 정관에 위반되는 의심이 있다고 인정되는 상당한 이유가 있는 경우는 당해 특정비영리활동법인에 대하여 그 업무 혹은 재산상황에 대한 보고를 시키거나 그 직원에게 당해 특정비영리활동법인의 사무소 그 외의 시설에 들어가, 그 업무, 재산상황, 장부, 서류 그 외의 물건을 검사시킬 수 있다.

2 관할청은 앞 항의 규정에 따른 검사를 시킬 경우 당해 검사를 하는 직원에게 같은 항의 상당한 이유를 기재한 서면을 당해 특정비영리활동법인이 임원 그 외의 당해 검사 대상이 되는 사무소 그 외의 시설 관리에 대한 권한을 가지는 자(이하 이 항에서 「특정비영리활동법인의 임원 등」 이라 한다)에게 제시시켜야 한다. 이 경우 당해 특정비영리활동법인의 임원 등이 당해 서면의 교부를 요구한 경우는 이것을 교부시켜야 한다.

3 제1항의 규정으로 검사를 하는 직원은 그 신분을 나타내는 증명서를 휴대하고 관계자에게 제시해야 한다.

4 제1항의 규정으로 검사의 권한은 범죄수자를 위해서 인정될 수 있다고 해석해서는 안된다.

(개선명령)

제42조 관할청은 특정비영리활동법인이 제12조제1항제1호, 제3호, 제4호에 규정하는 요건이 빠진 것이 인정될 경우, 그 외 법령, 법령에 근거하여 하는 행정청의 처분 혹은 정관에 위반하거나 그 운영이 두드러지게 적정성이 결여된 것이 인정될 경우는 당해 특정비영리활동법인에 대해서 기간을 정하여 그 개선을 위하여 필요한 조치를 강구하도록 명할 수 있다.

(설립인증의 취소)

제43조 관할청은 특정비영리활동법인이 앞 조의 명령에 위반한 경우 다른 방법으로 감독의 목적을 달성할 수 없거나 3년 이상 동안에 제29조제1항의 규정에 따른 사업보고서 등, 임원명부 등, 정관 등을 제출하지 않을 경우는 당해 특정비영리활동법인의 설립 인증을 취소할 수 있다.

2 관할청은 특정비영리활동법인이 법령에 위반한 경우에 앞 조의 명령에 따라서 그 개선을 기대하기 어렵거나 다른 방법으로 감독의 목적을 달성할 수 없는 경우는 같은 조의 명령을 거치지 않더라도 당해 특정비영리활동법인의 설립인증을 취소할 수 있다.

3 앞2항의 규정에 따라 설립인증취소와 관련된 청문기일에 대한 심리는 당해 특정비영리활동법인이 청구한 경우는 공개하도록 해야 한다.

4 관할청은 앞 항의 규정에 따라 청구한 경우, 청문기일에 대한 심리를 공개하지 않을 경우는 당해 특정비영리활동법인에 대하여 당해 공개하지 않는 이유를 기재한 서면을 교부해야 한다.

(의견청취)

제43조 2 관할청은 특정비영리활동법인에 대하여 제12조제1항제1호에 규정하는 요건이 갖춰져 있지 않다는 의심, 그 임원에 대하여 제20조제5호에 해당하는 의심이 있다고 인정할 경우는 그 이유를 붙여서 관할청이 내각총리대신인 경우에는 경찰청관장, 도도부현지사인 경우에는 경시총감 또는 도부현경찰본부장(다음 조에 「경찰청장관 또는 경찰본부장」라고 한다)의 의견을 들을 수 있다.

(관할청에의 의견)

제43조 3 경찰청 장관 혹은 경찰본부장은 특정비영리활동법인에 대하여 제12조제1항제3호에 규정하는 요건이 결여된다고 의심할만한 상당한 이유 혹은 그 임원에 대하여 제20조제5호에 해당한다고 의심할만한 상당한 이유가 있을 경우, 관할청이 당해 특정비영리활동법인에 대하여 적당한 조치를 강구할 필요가 있다고 인정될 경우는 관할청에 대하여 그 취지에 대한 의견을 논할 수 있다.

제6절 잡칙(雜則)**(정보제공)**

제44조 내각총리대신은 제9조제2항의 특정비영리활동법인의 사무소가 소재하는 도도부현의 지사에 대하여 제29조제2항의 열람과 관련된 서류의 사본(이 항의 규정에 따라 이미 송부한 것을 제외한다)을 송부해야 한다.

2 제9조제2항의 특정비영리활동법인은 내각부령에서 정한대로 앞 항의 서류사본을 내각총리대신에게 제출해야 한다.

3 도도부현의 지사는 조례에서 정한대로 제1항의 규정에 따라 송부받은 서류사본을 열람시킬 수 있다.

(정보통신기술이용법의 적용)

제44조 2 제10조제1항의 규정에 따라 신청 및 같은 조제2항(제25조제5항 및 제34조제5항에서 준용하는 경우를 포함한다)의 규정에 따른 종람(縱覽), 제12조제3항(제25조제5항 및 제34조제5항에서 준용하는 경우를 포함한다)의 규정에 따른 통지, 제13조제2항(제39조제2항에서 준용하는 경우를 포함한다)의 규정에 따른 신고, 제23조제1항의 규정에 따른 신고(임원이 새롭게 취임한 경우(임기만료와 동시에 재임된 경우를 제외한다)에 한한다), 제25조제3항의 규정에 따른 신청, 제29조제1항의 규정에 따른 제출 및 같은 조 제2항의 규정에 따른 열람, 제31조제2항의 규정에 따른 신청, 제34조제3항의 규정에 따른 신청 및 제43조제4항의 규정에 따른 교부에 대하여 행정절차 등에 대한 정보통신기술이용에 관한 법률(평성14년법률제111호 다음 항에서 「정보통신기술이용법」이라 한다) 제12조의 규정을 적용하는 경우에는 같은 조 중 「당해 절차 등에 대하여 규정하는 법령(회계검사원규칙, 인사원규칙, 공정거래위원회규칙, 국가공안위원회규칙, 공해 등 조정위원회규칙, 공안심사위원회규칙, 중앙노동위원회규칙 및 운수안전위원회규칙을 제외한다)을 소관하는 내각부 또는 각 청의 내각부령 또는 성령(省令)」은 「내각부령(특정비영리활동촉진법제9조제2항의 특정비영리활동법인 이외의 특정비영리활동법인과 관련된 경우에는 도도부현의 조례)」로 한다.

2 앞 조 제3항의 규정에 따른 열람에 대하여 정보통신기술이용법 제12조의 규정에 따라 적용하는 경우에는 같은 조 중 「당해 절차 등에 대하여 규정하는 법령(회계검사원규칙, 인사원규칙, 공정거래위원회규칙, 국가공안위원회규칙, 공해 등 조정위원회규칙, 공안심사위원회규칙, 중앙노동위원회규칙 및 운수안전위원회규칙을 제외한다)을 소관하는 내각부 또는 각 성(省)의 내각령 혹은 성령」은 「도도부현의 조례」로 한다.

(실시규정)

제45조 이 장에 정한 것 외에, 이 장의 규정 실시를 위한 절차 그 외

그 집행에 관하여 필요한 세칙은 내각부령으로 정한다.

제3장 세법상의 특례

제46조 특정비영리활동법인은 법인세법(소화40년법률34호) 그 외 법인세에 관한 법령의 규정의 적용에 대해서는 동법제2조제6호에 규정하는 공익법인 등으로 간주한다. 이 경우에서 동법제37조의 규정을 적용하는 경우에는 같은 조제4항 중 「공익법인 등」은 「공익법인 등(특정비영리활동촉진법(평성10년법률제7호)제2조제2항에 규정하는 법인(이하 「특정비영리활동법인」라고 한다) 및」으로, 같은 법제66조의 규정을 적용하는 경우에는 같은 조제1항 및 제2항 중 「보통법인」은 「보통법인(특정비영리활동법인을 포함한다)」으로, 같은 조제3항 중 「공익법인 등」은 「공익법인 등(특정비영리활동법인 및)」으로, 조세특별조치법(소화32년법률제26호)제68조 6의 규정을 적용하는 경우는 같은 조 중 「간주되어 있는 것」은 「간주되어 있는 것(특정비영리활동촉진법제2조제2항에 규정하는 법인에 대해서는 소규모인 법인으로 정령으로 정한 것에 한한다)」로 한다.

2 특정비영리활동법인은 소비세법(소화63년법률제108호) 그 외 소비세에 관한 법령의 규정의 적용에 대해서는 같은 법 별표 제3에 기재되는 법인으로 간주한다.

3 특정비영리활동법인은 지가(地價)세법(평성3년법률제69호) 그 외 지가세법에 관한 법령의 규정(같은 법제33의 규정을 제외한다)의 적용에 대해서는 같은 법제2조제6항에 규정하는 공익법인 등으로 간주한다. 단, 같은 법제6조의 규정에 따른 지가세의 비과세에 관한 법령의 규정의 적용에 대해서는 같은 법제2조제7호에 규정하는 인격이 없는 사단 등으로 간주한다.

제46조 2 특정비영리활동법인이 조세특별조치법이 정한대로 그 운영조직 및 사업활동이 적정하거나 공익의 증진에 도움이 되는 것으로 국세청장관의 인정을 받은 경우에 개인 또는 법인이 당해 인정을 받은 특정비영리

활동법인에 대하여 시행하는 특정비영리활동과 관계된 사업에 대한 기부 혹은 증여를 한 경우는 같은 법에서 정한대로 당해 개인 또는 법인에 대한 소득세, 법인세, 상속세의 과세에 대하여 기부금 공제 등의 특례 적용이 있는 것으로 한다.

제4장 벌칙

제47조 제42조의 규정에 따른 명령에 위반한 자는 50만 엔 이하의 벌금에 처한다.

제48조 특정비영리활동법인의 대표자 혹은 대리인, 사용인 그 외 종업원이 그 특정비영리활동법인의 업무에 관해서 앞 조의 위반행위를 한 경우는 행위자를 처벌하는 것 외에 그 특정비영리활동법인에 대해서도 같은 조의 형을 부과한다.

제49조 다음의 각 호에 해당하는 경우에는 특정비영리활동법인의 이사, 감사, 청산인은 20만 엔 이하의 과태료에 처한다.

- 1) 제7조제1항의 규정에 따른 정령(政令)에 위반하여 등기하는 것을 게을리한 경우
- 2) 제14조의 규정에 위반하여 재산목록을 비치하지 않거나 이것에 기재해야 하는 사항을 기재하지 않거나 부실하게 기재를 한 경우
- 3) 제23조제1항 혹은 제25조제6항의 규정에 위반하여 신고를 하지 않거나 허위신고를 한 경우
- 4) 제28조제1항의 규정에 위반하여 서류를 비치하지 않거나 이것에 기재해야 하는 사항을 기재하지 않거나 부실하게 기재한 경우
- 5) 제29조제1항의 규정에 위반하여 서류제출을 게을리한 경우
- 6) 제31조 3제2항 혹은 제31조 10제1항의 규정에 위반하여 파산절차개시신청을 하지 않은 경우
- 7) 제31조 10제1항 혹은 제31조 12제1항의 규정에 위반하여 공고를 하지 않거나 부정한 공고를 한 경우

8) 제35조제1항의 규정에 위반하여 서류작성을 하지 않거나 이것에 기재해야 할 사항을 기재하지 않거나 부실하게 기재한 경우

9) 제35조제2항 혹은 제36조제2항의 규정에 위반한 경우

10) 제41조제1항의 규정에 따른 보고를 하지 않거나 허위보고를 하거나 같은 항의 규정에 따른 검사를 거부하고 방해하거나 기피한 경우

제50조 제4조의 규정에 위반한 자는 10만 엔 이하의 과태료에 처한다.

부칙초(附則抄)

(시행기일)

1 이 법률은 공포한 날부터 기산(起算)하여 1년을 넘기지 않는 범위 내에 정령으로 정한 날부터 시행한다.

(검토)

2 특정비영리활동법인제도에 대해서는 이 법률의 시행날부터 기산하여 3년 이내로 검토하고 그 결과를 근거로 필요한 조치를 강구하는 것으로 한다.

(경과조치)

3 이 법률의 시행날부터 6개월을 경과하는 날까지 동안에 시행된 제10조제1항의 인증신청에 대해서 제12조제2항의 규정의 적용에 대해서는 같은 항 중 「2개월 이내」는 「이 법률의 시행 후 10개월 이내」로 한다.

부칙(평성11년 12월 8일 법률제151호)초

(시행기일)

제1조 이 법률은 평성12년 4월 1일부터 시행한다.

제4조 이 법률의 시행 전에 한 행위에 대한 벌칙적용에 대해서는 종전의 예에 따른다.

부칙(평성11년 12월 22일 법률제160호)초

(시행기일)

제1조 이 법률(제2조 및 제3조를 제외한다)은 평성13년 1월 6일부터 시행한다.

부칙(평성12년 6월 7일 법률제111호)초

(시행기일)

제1조 이 법률은 공포한 날부터 시행한다.

부칙(평성13년 12월 5일 법률제138호)초

(시행기일)

제1조 이 법률은 공포한 날부터 기산하여 20일을 경과한 날부터 시행한다.

부칙(평성14년 7월 3일 법률제79호)초

(시행기일)

제1조 이 법률은 평성14년 8월 1일부터 시행한다.

부칙(평성14년 12월 6일 법률제138호)초

(시행기일)

제1조 이 법률은 평성16년 1월 1일부터 시행한다.

부칙(평성14년 12월 13일 법률제152호)초

(시행기일)

제1조 이 법률은 행정절차 등에 대한 정보통신기술이용에 관한 법률(평성14년법률151호)의 시행한 날부터 시행한다.

(벌칙에 관한 경과조치)

제4조 이 법률의 시행전에 한 행위에 대한 벌칙의 적용에 대해서는 종전의 예에 따른다.

(그 외의 경과조치의 정령(政令)으로 위임)

제5조 앞 3조에 정한 것 외에 이 법률의 시행에 관하여 필요한 경과조치는 정령으로 정한다.

부칙(평성14년 12월 18일 법률제173호)초

(시행기일)

제1조 이 법률은 평성15년 5월 1일부터 시행한다.

(경과조치)

제2조 이 법률에 의한 개정 후의 특정비영리활동촉진법(이하 「신법」 이라 한다)제5조제2항의 규정은 이 법률이 시행한 날(이하 「시행일」 이라 한다)이후에 개시하는 사업연도부터 적용하고 시행일 전에 개시한 사업연도에 대해서는 종전의 예에 따른다.

2 이 법률 시행 시 신법제5조제1항에 규정하는 그 외의 사업(이 법률에 따른 개정전의 특정비영리활동촉진법(이하 「구법」 이라 한다) 제5조제1항에 규정하는 수익사업을 제외한다)을 하는 특정비영리활동법인의 당해 그 외의 사업에 대해서는 신법 제11조제1항(제11호에 관련된 부분에 한한다)의 규정은 시행일부터 기산하여 1년을 경과하는 날까지는 적용하지 않는다.

제3조 시행일 전에 구법 제10조 제1항의 인증신청, 구법 제25조제4항의 인증신청 및 구법제34조제4항의 인증신청을 한 자의 이들 신청과 관련된 신청서에 첨부해야하는 서류에 대해서는 종전대로 한다.

2 시행일 전에 구법 제10조제1항의 인증신청, 구법제25조제4항의 인증신청 및 구법제34조제4항의 인증신청을 한 자의 이들신청과 관련된 인증기준에 대해서는 종전대로 한다.

제4조 이 법률 시행 시 정관에 사업연도의 규정이 없는 특정비영리활동법인(특정비영리활동법인의 설립 인증 신청과 관련된 단체를 포함한다. 다음 항에서 동일)에 대해서는 신법 제11조제1항(제10호에 관련된 부분에 한한다)의 규정은 시행일부터 기산하여 1년을 경과하는 날까지는 적용하지 않는다.

2 이 법률의 시행 시 사업연도를 설정하지 않은 특정비영리활동법인에

대해서 당초 사업연도의 개시일의 전일까지의 기간과 관련된 신법제27조제 4호, 제28조제1항 및 제29조제1항 및 부칙제2조제1항의 규정의 적용에 대해서는 신법제27조제4호 중 「매사업연도」는 「매년」으로, 신법 제28조제1항 중 「매사업연도」는 「매년」으로, 「전사업연도」는 「전년」으로, 「다다음 사업연도」는 「그 해 다다음 해」로, 신법제29조제1항 중 「매 사업연도」는 「매년」으로, 부칙제2조제1항 중 「이 법률 시행일(이하 「시행일」라 한다) 이후에 개시하는 사업연도」는 「평성16년 1월 1일(같은 날 전에 당초 사업연도가 개시한 경우에는 당해 개시일)」로, 「시행일 전에 개시한 사업연도」는 「평성15년 12월 31일(같은 날까지 당초 사업연도가 개시한 경우에는 당해 개시일의 전일)까지의 기간」으로 한다.

부칙(평성15년 4월 9일 법률제23호)초

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 지식관리센터
간행물 담당자 (Tel : 02-380-8234)

도서판매처

- | | |
|---|---|
| ▪ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ▪ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ▪ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ▪ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ▪ Yes24 http://www.yes24.com | ▪ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

신간 안내

KIHASA 한국보건사회연구원
100-709 Seoul, Korea Tel: +82-2-3401-2114 Fax: +82-2-3401-2115

보고서 번호	서명	저자	가격
연구 2010-01	지역보건의료정책의 현황과 개선방안	이상영	5,000
연구 2010-02	회귀난치성질환자의 의약품 접근성 제고 방안	박실비아	4,500
연구 2010-03	해외의료시장 개척의 투자효과 분석과 증장기 발전 전략	조재국	미정
연구 2010-04	식품안전분야의 사회적 위험 요인 증장기 관리전략 수립	정기혜	미정
연구 2010-05	단체급식의 영양관리 개선을 통한 국민식생활 향상 방안	김혜련	미정
연구 2010-06	식품안전 규제영향분석의 실효성 제고 방안	곽노성	7,000
연구 2010-07	식품위해물질 모니터링 증장기 추진 계획 수립	김정신	미정
연구 2010-08	건강보험 정책현황과 과제	신영석	7,000
연구 2010-09	의료비 과부담이 빈곤에 미치는 영향	신현웅	미정
연구 2010-10	국민연금기금 해외투자 환경 분석을 위한 주요 해외금융시장 비교 연구	원종욱	5,000
연구 2010-11	사회통합을 위한 복지정책의 기본방향	이태진	5,000
연구 2010-12	한국 제3세대 육성방안에 대한 연구	노대명	8,000
연구 2010-13	기초보장제도 생계보장 평가와 정책방향	김태완	미정
연구 2010-14	주거복지정책의 평가 및 개편방안	이태진	미정
연구 2010-15	지활정책에 대한 평가 및 발전방향	노대명	미정
연구 2010-16	2010년도 빈곤통계연보	김문길	미정
연구 2010-17	OECD 국가 빈곤정책 동향분석. 복지자본주의 체제 변화에 따른 공공부조제도의 조응성 분석	여유진	7,000
연구 2010-18	근로장려제(EITC) 확대 개편방안의 효과성 분석 및 소득보장체계 연계방안 연구	최현수	8,000
연구 2010-19	이동복지정책 유형과 효과성 국제비교	김미숙	미정
연구 2010-20	공공 사회복지서비스 최자수준 설정을 위한 연구. 돌봄서비스를 중심으로	윤상용	8,000
연구 2010-21	사회복지서비스의 이용자중심 제도 운영에 관한 연구	강혜규	미정
연구 2010-22	장애인의 통합사회 구현을 위한 복지정책 연구. 장애인정책발전5개년계획 복지분야 중간점검	김성희	8,000
연구 2010-23	민간 복지지원 확충을 위한 자원봉사 활성화 방안의 모색	박세경	미정
연구 2010-24	자살의 원인과 대책연구: 정신의학적 측면을 중심으로	강은정	미정
연구 2010-25	한국 노인의 삶의 변화 분석 및 전망을 통한 노인복지정책 개발	오영희	미정
연구 2010-26	보건복지통계 발전방안 연구	송태민	7,000
연구 2010-27	보건복지통계 생산 표준화 방안 연구. 메타정보관리를 중심으로	손창균	6,000
연구 2010-28	2010년 한국의 보건복지 동향	장영식	미정
연구 2010-29	지역별 보건통계 생산방안	도세록	미정
연구 2010-30-1	저출산 원인과 파급효과 및 정책방안	이삼식	미정
연구 2010-30-2	생애주기 변화와 출산수준 간의 상관성에 관한 연구. 교육, 경제활동 및 결혼을 중심으로	이삼식	5,000
연구 2010-30-3	결혼행태 변화와 출산율의 상관성 연구	변용찬	5,000
연구 2010-30-4	출산관련 의식변화의 출산율간 인과관계 연구	김나영	미정
연구 2010-30-5	평균수명 연장에 따른 자녀가치와 출산율 관계 연구	김은정	5,000
연구 2010-30-6	저출산의 거시경제적 효과분석	남상호	6,000
연구 2010-30-7	저출산·고령화가 가족형태 및 개인의 삶의 질에 미치는 영향	김은재(외부)	미정
연구 2010-30-8	저출산·고령화가 가족형태 및 개인의 삶의 질에 미치는 영향	신윤정	6,000
연구 2010-30-9	저출산고령화에 따른 사회보험 개편방안	윤석명	미정
연구 2010-30-10	한국의 인구정책 동향과 전망	장영식	미정
연구 2010-30-11	입양실태와 정책방안	김유경	미정

보고서 번호	서명	저자	가격
연구 2010-30-12	인공임신중절 실태와 정책과제	최정수	미정
연구 2010-30-13	저출산 극복을 위한 불임부부 지원사업 현황과 정책과제	황나미	미정
연구 2010-30-14	저출산·고령화시대 노동력 부족과 인력활용 방안	엄지혜	미정
연구 2010-30-15	저출산정책 효과성 평가 연구	이삼식	5,000
연구 2010-30-16	저출산·고령사회 정보관리체계 및 통계DB 구축방안 연구	송태민	7,000
연구 2010-30-17	신노년층의 출현에 따른 정책과제	정경희	미정
연구 2010-30-18	베이비 부머의 생활실태 및 복지욕구	정경희	미정
연구 2010-30-19	에비노년층의 일과 여가에 대한 욕구와 정책적 함의	이소정	미정
연구 2010-30-20	신노년층(베이비붐세대)의 건강실태 및 장기요양 이용욕구 분석과 정책과제	선우덕	미정
연구 2010-30-21	신노년층의 소비행태 특성과 고령친화산업적 함의	김수봉	미정
연구 2010-30-22	저출산고령사회 대응관련 쟁점 연구	이소정	미정
연구 2010-31-1	2010 사회예산 분석	최성은	8,000
연구 2010-31-2	2010 보건복지제정의 정책과제	유근춘	미정
연구 2010-31-3	정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(4차년도): DB의 활용성 측면을 중심으로	고경환	7,000
연구 2010-31-4	사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구	최성은	미정
연구 2010-31-5	복지경영의 이론적 논의와 과제	고경환	6,000
연구 2010-31-6	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명	미정
연구 2010-31-7	건강보험 재정 평가	신영석	5,000
연구 2010-32-1-1	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제1권	김동진	미정
연구 2010-32-1-2	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제2권	김동진	미정
연구 2010-32-2	건강영향평가 DB 구축	서미경	미정
연구 2010-32-3	건강마을의 건강영향평가	최은진	미정
연구 2010-33	보건의료지원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(3년차)	오영호	미정
연구 2010-34	보건사회 기후변화 모니터링센터 운영(1년차)	신호성	미정
연구 2010-35	취약위기가 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리(1년차)	김승권	미정
연구 2010-36	아시아 복지국가 자료 및 전략센터 구축(1년차): "아시아 국가의 사회안전망"	홍석표	미정
연구 2010-37-1	2010년 한국복지패널 기초분석 보고서	강신욱	미정
연구 2010-37-2	2009년 한국복지패널 심층분석 보고서: 한국복지패널을 활용한 사회지표분석	김미곤	미정
연구 2010-38-1	2008년 한국의료패널 기초분석 보고서(Ⅱ)	정영호	미정
연구 2010-38-2	2009년 한국의료패널 기초분석 보고서	정영호	미정
연구 2010-39	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영(10년차)	정영철	미정
연구 2010-40	보건복지 통계정보시스템 구축 및 운영(2년차)	이연희	미정
연구 2009-01	의료서비스 질 및 효율성 증대를 위한 통합적 의료전달 시스템 구축 방안	신호성	7,000
연구 2009-03	신의료기술의 패던 변화에 따른 의사결정체제의 발전방향 -의약품 허가제도와 약가제도를 중심으로-	박살비아	6,000
연구 2009-04	생애의료비 추정을 통한 국민의료비 분석(Ⅰ)	정영호	6,000
연구 2009-05	미충족 의료수준과 정책방안에 대한 연구	허순임	5,000
연구 2009-06	식품안전관리 선진화를 위한 취약점 중점 관리방안 구축	정기혜	7,000
연구 2009-07	부문간 협력을 통한 비만의 예방관리체계의 구축 방안 -비만의 역학적 특성 분석과 비만예방관리를 위한 부문간 협력체계의 탐색	김혜련	8,000
연구 2009-08	국가건강검진사업의 성과제고를 위한 수요자 중심의 효율적 관리체계 구축방안	최은진	7,000
연구 2009-09	취약계층에 대한 사회보험 확대적용 방안 - 국민연금을 중심으로 -	윤석명	7,000
연구 2009-10	글로벌 금융위기상형하의 국민연금기금의 운용방안	원종욱	8,000
연구 2009-11	건강보험 내실화를 위한 재정효율화 방안 -본인부담 구조조정 방안 중심으로	신현웅	6,000
연구 2009-12	A study for improving the efficiency of health security system the division of roles between public and private health insurance	홍석표	5,000

보고서 번호	서명	저자	가격
연구 2009-13	사회수당제도 도입타당성에 대한 연구	노대명	7,000
연구 2009-14	저소득층 지원제도의 유형 및 특성	여유진	8,000
연구 2009-15	저소득층 금융지원 실태 및 정책방안 연구	김태완	6,000
연구 2009-16	한국의 사회위기 지표개발과 위기수준 측정 연구	김승권	13,000
연구 2009-17	이동청소년복지 수요에 기반한 복지공급체계 재편방안 연구 II: 지역유형별 사례를 중심으로	김미숙	8,000
연구 2009-18	한국가족의 위기변화와 사회적 대응방안 -경제위기 이후 가족생애주기별 위기 유형을 중심으로	김유경	8,000
연구 2009-19	장애인 소득보장과 고용정책 연계 동향 및 정책과제	윤상용	8,000
연구 2009-20	사회지원과 민간 복지지원 수준의 국가간 비교연구. 자원봉사활동과 기부를 중심으로	박세경	6,000
연구 2009-21	사회복지부문별 정보화현황 및 정책적용방안	정영철	6,000
연구 2009-22	노인건강정책의 현황과 향후 추진방안. 일상생활기능의 자립향상을 중심으로	선우덕	7,000
연구 2009-23	노인의 생활활동 실태 및 경제적 가치 평가	정경희	6,000
연구 2009-24	보건복지가족부 웹사이트 통합 연계 및 발전방안 연구	송태민	7,000
연구 2009-25	한국의 보건복지 동향 2009	장영식	9,000
연구 2009-26-1	2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 -법제정 10년의 제도운영 점검	이태진	10,000
연구 2009-26-2	가난한 사람들의 일과 삶. 심리사회적 접근을 중심으로	이현주	6,000
연구 2009-26-3	근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구	노대명	8,000
연구 2009-26-4	사회복지지출의 소득재분배 효과 분석	남상호	5,000
연구 2009-26-5	저소득층의 자산 실태 분석	남상호	5,000
연구 2009-26-6	2009년 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 2009-27-1	유럽의 능동적 복지정책 비교연구	홍석표	6,000
연구 2009-28	2008년 한국의료패널 기초분석보고서	정영호	7,000
연구 2009-29	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 -2009년 보건의료자원실태조사 결과보고서-	오영호	6,000
연구 2009-30-1	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제1권 (총괄)	강은정	10,000
연구 2009-30-2	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제2권 -건강영향평가 시범사업	강은정	11,000
연구 2009-31-1	2009 사회예산 분석	최성은	9,000
연구 2009-31-2	보건복지재정의 정책과제	유근춘	7,000
연구 2009-31-3	정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(3차년도): 중앙재정 세출 예산을 중심으로	고경환	6,000
연구 2009-31-4	보육지원정책의 적정성 및 효과성 분석	최성은	6,000
연구 2009-31-5	지활사업의 평가 연구: 정책설계와 정책효과 그리고 쟁점들	고경환	7,000
연구 2009-32-1	2009년 한국복지패널 기초분석 보고서	손창균	14,000
연구 2009-32-2	2008년 한국복지패널 심층분석 보고서 - 한국복지패널을 활용한 사회지표 분석	여유진	6,000
연구 2009-33	2009년 전국 출산력 및 가족보건복지실태조사	김승권	14,000
연구 2009-34-1	다문화가족 증가가 인구의 양적·질적 수준에 미치는 영향	이삼식	5,000
연구 2009-34-2	저출산에 대응한 육아 지원 인프라의 양적·질적 적정화 방안	신윤정	6,000
연구 2009-34-3	장기요양등급의자 관리를 위한 노인복지관과 보건소의 보건복지서비스 연계 방안	오영희	6,000
연구 2009-34-4	노인자살의 사회경제적 배경 및 정책적 대응방안 모색	이소정	6,000
연구 2009-34-5	고령친화상품 소비실태 및 만족도에 관한 연구	김수봉	7,000
연구 2009-35	보건복지통계 정보시스템 구축 및 운영	이연희	6,000
연구 2009-36	2009 인터넷 건강정보 게이트웨이시스템 구축 및 운영	정영철	7,000