

# 1

제17회 기부문화심포지엄  
Giving Korea 2017

## 1부 비영리현황조사 I: 2017 국내비영리현황보고서

한국비영리섹터 지형분석

공석기 | 서울대학교 아시아연구소 선임연구원

유지연 | 서울대학교 아시아연구소 연구원





제17회 기부문화심포지엄  
Giving Korea 2017

## 한국비영리섹터 지형분석

연구자

공석기 | 서울대학교 아시아연구소 선임연구원

유지연 | 서울대학교 아시아연구소 연구원





## 공석기(Kong, Suk-Ki)

서울대학교 아시아연구소 선임연구원

### ◎ 학력

- 서울대 사회학과 졸업, 학사 (1993); 서울대 대학원 사회학과 졸업, 문학석사 (1997)
- 미국 하버드대(Harvard University) 대학원 사회학 박사 (2007)

### ◎ 주요 경력

- 서울대학교 아시아연구소 연구교수 (2009. 10 - 현재)
- 서울시 공정무역운영위원회 위원 (2013. 3 - 현재)
- 환경운동연합 국제협력위원회 위원 (2010. 9 - 현재)
- 경희대학교 NGO 대학원 겸임교수 (2010. 9 - 2017. 8.)
- Harvard Yenching Institute Doctoral Fellow (1998. 9. - 2002. 8.)

### ◎ 강의 경력

- 서울대학교, 경희대; 이화여대, Harvard University
- 주요 연구 분야: NGOs & 사회운동론; 정치사회학, 인권사회학, 시민사회, 사회적경제 등

### ◎ 연구실적 목록 (최근 5년)

- 2017 [주민과 시민 사이] 진인진 (임현진과 공동)
- 2016 [한국시민사회를 그리다] 진인진 (임현진과 공동)
- 2015 “국제개발협력에서 개도국NGO의 역할과 한계: 방글라데시 BRAC에 대한 비판적 고찰” 『국제지역연구』 19(2): 23-46. (손혁상과 공동)
- 2014 “밥과 인권의 만남: 한국 농민운동의 초국적 전략” 『국제개발협력연구』 제6권 제2호: 65-89.
- 2014 “한국인의 인권의식과 태도, 2005~2011년” 『사회와 이론』 24집: 401-445. (정진성, 구정우, 유기웅과 공동)
- 2014 “한국형 사회적 기업 모델 개발을 위한 탐색적 연구- 한국 시민사회의 사회적 기업 길 찾기” 『신학과 사회』. 28(1): 77-106.
- 2014 [뒤틀린 세계화: 한국의 대안 찾기], 나남 (임현진과 공동)
- 2013 “인권운동” [인권사회학] 다산 (공저)
- 2012 “Measuring National Human Rights: A Reflection on Korean Experiences,” Human Rights Quarterly, Vol. 34(4) (W/ Koo & Chung)
- 2012 “Politics of Cosmopolitan Citizenship: The Korean Engagement in the Global Justice Movements,” Citizenship Studies, Vol. 16 (1): 69-84
- 2012 “Threats or Leverage for Korean Civil Society in Contesting Globalization” in Markus Pohlmann/ Yang, Jonghoe/ Lee, Jong-Hee (eds.) Citizenship and Migration in Europe and Asia: The Flow of Migrants and the perception of Citizenship, Germany: Springer.

연락정보: 02-880-2691(연구실); Email: skong@snu.ac.kr, sukki.kong@gmail.com



## 유지연 (JIYEON YU)

서울대학교 아시아연구소 연구원

### ◎ 학력

- 서울대학교 정치학과 석사 (2016)
- 고려대학교 사회학과 학사 (2014)

### ◎ 현직

- 서울대학교 아시아연구소 시민사회프로그램 연구조교

### ◎ 국내 및 국제학술회의 발표

Jiyeon Yu, "The Role of Intermediary Organization in Social Economy: A Comparative Analysis of Three District Cases of Seoul," IPSA World Congress of Political Science August 2016, Poznan.

Jiyeon Yu, "사회적경제에 담긴 정치학적 함의 분석" The World Congress for Korean Politics and Society, July 2016, Busan.

Jiyeon Yu, "지역시민정치 활성화 전략: 서울시 은평구의 마을축제사례를 중심으로." The World Congress for Korean Politics and Society, August 2015, Kyungju.

Jiyeon Yu, "A Comparative Study for Anti-Nuclear Movements in Germany and South Korea: Transnational Advocacy Networks and the Political Power of a Grassroots Movement," Midwest Political Science Association Annual Conference, April 2015, Chicago.

### ◎ 연구 보고서

- 공석기 · 남은영, 2014. [2014 시민사회단체 기초통계 기반구축사업]. 국무총리실. (보조연구원)
- 공석기 · 임현진, 2015. [지역기반 협동조합 활성화 방안연구]. 기획재정부. (보조연구원)
- 공석기 · 남은영 · 조철민, 2015. [비영리민간단체 DB 구축사업]. 행정자치부. (보조연구원)
- 공석기 외, 2017. [시민사회를 새롭게 하라]. 사회과학협의회. (보조연구원)
- 김의영 외, 2017. [시흥형 사회적경제 모델 전략계획연구]. 시흥 사회적경제지원센터. (보조연구원)

연락정보: bluechicago1222@snu.ac.kr

# 한국 비영리섹터 지형분석

## 1. 서론

기부문화의 확산은 한국 시민사회의 성숙과 시민사회의 민주적 토양을 바탕으로 한다. 여기서 말하는 민주적 토양은 공동체성, 공공성, 부조, 협동, 나눔 등의 가치와 관련이 있다. 미국의 경우 기부문화가 전통적으로 전승되었으며, 이는 자연스럽게 기부의 실천적 행위로 이어진다. 이에 반해 오늘날 한국 사회의 붕괴된 공동체 정신에 대한 비판적 목소리가 높으며, 이와 연결되어 한국의 기부문화의 현실에 대한 성찰을 제고하자는 목소리도 점차 높아지고 있다.<sup>1)</sup> 그러나 이것이 곧 한국 시민사회의 민주적 토양의 결핍을 함축하는 것은 아니다. 나눔과 기부의 문화는 본래 한국 사회에 없었다기 보다, 한국 근대사의 격변기에서 근대화·도시화·산업화의 영향 아래에 약화되었다고 보는 것이 더 적절하다. 따라서 한국 기부문화 활성화의 과제는 근대화·도시화·산업화 이전에 이미 형성되어 있던 시민사회의 나눔의 토양을 회복하는 데에 있다. 기부문화는 과거에 공동체를 중심으로 연대·협력과 공공성을 도모했던 집단적 기억과 문화를 각인하고 재구성하는 데에서 출발한다. 그러한 공동체 중심의 시민사회 토양을 회복하기 위한 밑거름으로서 현재 한국 시민사회의 역량과 기부 영역의 주요 행위자인 비영리섹터의 현실을 확인하는 것이 본 연구의 목적이다.

한국 시민사회의 역량은 공공성을 증진하고 자율적인 사회서비스 전달 체계를 갖추기에 한계를 느낀다. 또한, 오늘날 시민사회단체와 조직은 스스로 멤버십을 중심으로 자원을 조달하기에는 조직 스스로의 역량뿐만 아니라 시민성<sup>2)</sup>과 시민적 덕목에 한계를 갖는다. 전반적으로 한국의 시민사회영역은 투명성, 공공성, 민주성의 한계를 지녔으며, 적지 않은 시민사회단체와 비영리조직이 공익성과 공공성, 또는 애드보커시를 구현한다기보다 영리기업화 되거나 이익집단화, 정치 집단화되어 영리와 사익을 우선하거나 정치적 진영논리의 매개 역할을 하는 행태를 보이기도 한다(박태규, 2016).

비영리섹터와 시민사회영역이 사회의 기대만큼 공공성과 비영리적인 활동에 적극적으로 기여하지 못하고 있는 현실은 한국 시민사회가 국가·정부와 맺어온 정치적 관계에 뿌리를 두고 있다. 한국의 비영리섹터는 정부와 대립하는 한편, 깊이 결탁한다. 정부의 영향력으로부터 자율성을 갖고자 하는 한편, 정부에 대한 높은 의존도를 보이기도 한다.

한국 시민사회 역사에서 국가는 시민사회영역을 지배하고 독점하면서 정부에 대한 비영리(비정

1) 뉴스젤리 “당신이 몰랐던 대한민국의 기부 현실 5가지” 2014.1.13. <http://contents.newsjelly.com/issue/9/>

2) 시민성은 시민이 자율적인 주체로서 반(反)공공적인 것을 감시하고 비판하며 개선하기 위한 과정에 참여하는 책임의식을 가리킨다. 이러한 시민성은 도덕적·자율적 시민의 덕목으로서 상호적 이타주의와 사회의 결속 및 연대에 기반이 된다. (박태규, 2016, p.20)

부)조직들의 의존성, 종속성, 폐쇄성을 심화시켰다. 국가 주도의 근대화 및 경제·사회발전 전략은 정부에 대한 비영리섹터의 종속을 심화시킨 측면이 있다. 정부에 대한 높은 의존도를 갖는 비영리영역은 국가-시민사회 간의 수직적 관계를 가질 수밖에 없으며, 자연스럽게 시민사회의 자율성은 침해될 가능성이 높다. 더불어, 정부 의존도가 높다는 것은 정권의 이념적 지향점에 따라 비영리단체의 활동이 지속가능성이 달라진다는 것을 의미한다. 이와 반대로, 민주화 이후에 정부의 정책을 비판하며, 적극적인 저항·주창 활동을 견지해왔던 시민운동단체들은 권리 주장 이상의 공공성과 시민성 등 사회 전체의 합의가 필요한 가치들에 대한 고려가 상대적으로 결여되어 있었다. 과거 시민운동단체들이 권위주의 국가에 대한 비판적/저항적 태도를 취함으로써 정치적 정당성을 얻어왔다면, 이제는 시민사회의 다양한 이해관계를 수평적 차원에서 합의해야 하는 다음 단계의 과제를 마주하고 있는 셈이다. 제도, 권력, 자원이 중앙중심으로 집중되어 있는 오늘날 시민사회 지형에서 시민사회(비영리) 영역 내의 연대와 협력은 더욱 중요하고도 어려운 과제로 보인다.

이와 더불어 오늘날 한국 시민사회는 풀뿌리 지역사회로부터의 변화의 흐름을 목도한다. 지역을 기반으로 한 주민공동체조직이나 지역을 기반으로 활동하는 협동조합(일반협동조합, 사회협동조합, 생활협동조합 등)이 그것인데, 이들은 지역 주민의 참여를 바탕으로 지역 공동체를 향한 공공적 활동의 공간을 만들고자 한다. 물론, 지역 기반 사회적경제 조직과 주민자치조직에 대한 중앙정부와 지자체 정부 주도의 지원 체계는 자율성을 해칠 위험성을 내포하지만, 비영리섹터에 대한 논의에서 풀뿌리 지역사회의 변화에 대한 부분은 결코 간과할 수 없다.

이와 같이 과거로부터 축적된 국가-시민사회-정부 간 상호작용의 결과물과 새롭게 등장하는 시민사회의 영역을 중요하게 인식하면서, 본 연구는 비영리섹터 내의 다양한 영역을 탐구하고 이들 영역 전체를 아우를 수 있는 한국 비영리섹터의 지형도를 그리고자 한다. 한국 시민사회를 구성하는 다양한 영역과 행위자들을 검토함으로써 다층적·복합적인 한국 시민사회의 속성을 파악하고자 한다. 한국 비영리섹터 지형도 분석을 통해 한국의 비영리영역이 국가·시장과 구분되는 제3섹터로서 충분한 자율성과 공공성, 책임성을 갖고 있는지 살펴보고자 한다.

본 연구는 한국 비영리영역에 대한 기존 문헌 검토와 DB 검토, 지형도 분석의 단계로 접근한다. 먼저, 한국 비영리섹터의 형성 과정과 비영리섹터를 이루는 다양한 하위 부문에 관련된 문헌을 검토한다. 비영리섹터에 대한 기존의 연구들은 '비영리,' 'NPO,' 'NGO' 등에 대한 학술적 정의와 비영리섹터의 성격을 다소 규범적으로 분석하였다. 그러나 본 연구는 오늘날 한국 시민사회에서 실제로 비영리적·공공적 활동을 실천하는 조직들의 활동을 살펴보고, 이러한 경험적 분석을 바탕으로 다양한 비영리 조직들의 성격을 구분할 수 있는 개념틀을 도출하였다. 그러한 점에서 본 연구는 '비영리'를 어떻게 정의하여야 할 것인가를 정리하고 분석하기보다, 한국의 비영리 섹터의 활동이 실제 어떻게 이루어지고 있는가에 관심을 두고 있다. 더불어, 기존 문헌을 검토함으로써 비영리섹터 지형도를 그리기 위한 일종의 사전 연구로서 정부와의 관계를 중심으로 한 한국 시민사회(비영리영역)의 발전 역사를 종적인 관점에서 분석한다.

본 연구는 비영리섹터에 대한 데이터베이스(DB)를 통해 실제 비영리섹터 활동을 파악하고자 한

다. 한국 비영리섹터는 다양한 하위 부문으로 구성되어 있지만, 영역 전체를 조망할 수 있는 종합적인 비영리섹터 DB는 부재한 상황이다. 따라서 한국의 비영리영역을 가장 종합적으로 포괄할 수 있는 방법으로서 각 주무부처에 등록된 비영리법인과 행정안전부 등록 비영리민간단체 리스트, (사) 시민운동정보센터가 발간한 한국민간단체총람(2012)의 NGO 리스트를 검토한다. 비영리법인과 비영리민간단체의 지원 체계를 간략하게 살펴본 후, 법적 근거를 지닌 비영리법인과 비영리민간단체의 DB를 활동 영역을 중심으로 분석해 본다. 또한, 법적 근거를 지닌 비영리 조직 이외에 임의단체와 풀뿌리 단체까지 포괄한 DB인 민간단체총람 DB를 함께 검토하여 기존의 비영리섹터에 대한 DB가 가진 한계를 보완하고자 하였다.

그러나 세 DB는 실제 비영리조직의 활동 여부를 나타내기에 불완전한 정보를 갖고 있을 뿐만 아니라, DB가 확보되지 않은 비영리조직에 대해 간과한다는 한계를 지닌다. 이에 본 연구는 기존 문헌 검토와 DB 분석을 바탕으로 한국 비영리섹터를 이해하기 위한 비영리섹터 개념도와 지형도를 제시한다. 비영리섹터 지형도를 그리기 위해 본 연구는 한국 시민사회가 권위주의 정권과 민주화 정권, 진보주의와 보수주의 정권을 거쳐 형성해 온 정부와의 관계가 비영리섹터를 이해하는 데 중요한 분석기준이 된다고 본다. 더불어, 비영리 조직이 사회에서 정부에 대한 옹호 및 주창의 활동을 지향하느냐, 아니면 주로 정부의 정책을 보완하는 차원에서 사회 서비스를 제공하는 역할에 주력하느냐에 따라 같은 비영리섹터에서도 다른 속성을 가질 수 있음을 주목한다. 이와 같이 '정부와의 관계'와 '사회적 역할 및 기능'의 두 축을 기준으로 한국 비영리섹터 지형도를 그리고, 중요한 하위 비영리영역들의 위치를 확인하고자 하였다.

비영리섹터 지형도 분석 결과, 본 연구는 기존 DB가 부재함에도 불구하고 한국의 비영리섹터를 이해하기 위해서 추가적으로 고려해야 할 국민운동단체와 자원봉사단체, 지역기반협동조합, 풀뿌리단체 등에 대해서도 추가적으로 검토한다. 해당 비영리조직들은 기존의 비영리섹터 연구에서 DB의 부재나 조직 활동의 공공성의 과소평가, 법적 근거의 부재 등으로 인해 주요한 비영리조직 행위자로 포함되지 못하였다. 그러나 본 연구는 오늘날 한국의 비영리섹터를 이해하기 위한 핵심적 비영리 부문 중의 하나로 이들 조직을 다루고자 한다.

## 2. 한국 비영리섹터 DB 현황

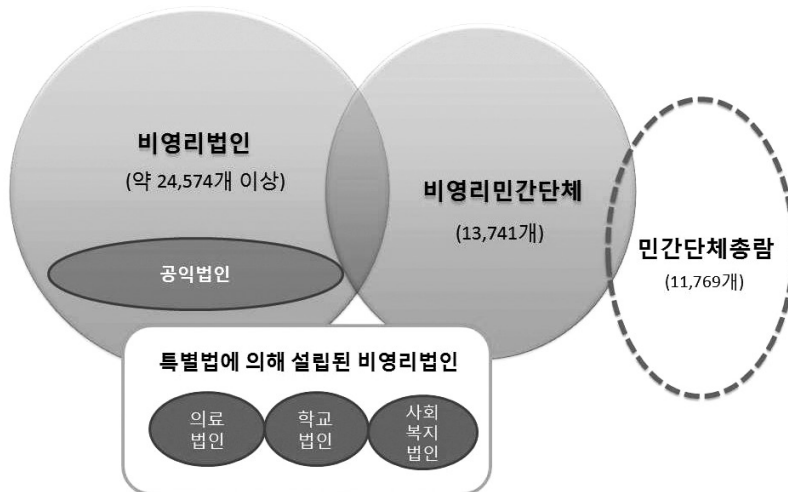
### (1) DB 개요 - 비영리법인, 비영리민간단체, 민간단체총람

오늘날 한국 비영리섹터에서 활동하는 비영리조직 및 단체 전체를 포괄하는 데이터베이스는 전무하다. 따라서 한국에서 활동하는 비영리조직의 개수를 가늠하는 것은 어렵다. 대신, 비영리조직



이 비영리법인으로의 인가를 받거나, 비영리민간단체로 등록할 경우 조직에 대한 데이터를 얻을 수 있다. 한국 비영리섹터를 파악하기 위한 1차적 과제로서 기존에 데이터베이스가 있는 비영리법인과 비영리민간단체에 대한 DB를 분석하기로 한다. 비영리법인과 비영리민간단체는 각각이 근거하고 있는 법적 제도가 다를 뿐만 아니라, 각각의 인가와 등록 절차가 독립적이기 때문에 두 영역에 대한 DB도 정확히 일치하지 않는다. 그러나 비영리법인과 비영리민간단체로 모두 등록된 단체의 경우 두 영역의 DB에 모두 포함되어 있다. 한편, 비영리법인의 성격을 지녔으나 특별법에 의해 설립된 의료법인, 학교법인, 사회복지법인에 대한 DB는 본 연구에 포함하지 않는다. <그림1>은 법적인 근거를 통해 설립된 비영리법인과 비영리민간단체에 대한 DB 현황을 시각화한 것이다.

<그림1> 한국 비영리섹터 DB 현황



## (2) 비영리법인

1960년 이후 시행된 ‘민법’ 제32조는 비영리법인을 다음과 같이 규정한다. “학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다.”<sup>3)</sup> 민법32조는 공익성보다 “영리를 추구하지 않는 것을 강조하는” 비영리기관이 법인격을 취득할 수 있도록 하기 때문에, 공익성보다 비영리성이 더 강조된다고 할 수 있다. 또한, 민법 제31조에 따르면, 법률에 의하지 않고서는 비영리법인을 설립할 수 없도록 규정하여 허가주의 원칙을 적용하였으나, 2014년에는 비영리법인에 대한 허가주의를 인가주의로 전환하였다. 한편, 민법 제37조는 비영리법인이 주무관청의 검사와 감독을 받도록 하고 있어 각 주무관청이 비영리법인

3) 민법 제32조 (비영리법인의 설립과 허가)

의 설립 및 감독에 관한 규칙을 제정하여 비영리법인을 관리 및 감독하도록 하고 있다. 비영리법인에 대한 DB가 각 주무관청에 의해 개별적으로 관리 감독되기 때문에, 한국에서 활동하는 비영리법인 전체에 대한 DB를 모아 종합적으로 분석하는 것도 중요한 과제이다.

일반적인 의미의 비영리법인을 지원하는 법외에도 교육, 사회복지, 의료 등의 서비스를 제공하는 비영리법인은 특별법에 근거를 두고 설립된다. 교육 사업을 하는 비영리조직의 설립과 운영의 근거가 되는 '사립학교법'은 1963년에 제정되었으며, 1970년에는 '사회복지사업법'이 제정되어 사회복지법인의 설립 근거가 된다. 1973년에 제정된 '의료법'은 의료사업을 수행하는 의료기관의 설립 근거를 규정한다. 위의 특별법에 근거를 두고 설립된 법인들은 특수법인으로서 비영리법인과 구별되어 관리·감독된다.

그 외에 민법을 보완하기 위해 1975년에 제정된 '공익법인의 설립·운영에 관한 법률'(공익법인법)은 비영리법인 중 특히 사회일반의 이익에 공여하기 위하여 학자금, 장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선에 관한 사업을 목적으로 하는 법인을 공익법인으로 규정한다.<sup>4)</sup> 공익법인법은 비영리법인 중 공익을 목적으로 하는 비영리법인의 사업영역을 규정함으로써 비영리조직 활동의 비영리성 뿐만 아니라, 공공성을 더 강조한다. 오늘날 경제성장과 사회발달에 따라 공익법인의 수가 증가, 규모도 커져서 공익법인이 사회일반의 이익에 공여하는 정도도 증대한다. 그러나 다른 한편 이러한 공익법인에 대하여 국가의 면세조치, 공과금면제 등 여러 가지 혜택을 이용하여 공익법인의 설립자가 이것을 사적인 목적에 이용하여 공익법인을 통한 각종 탈법행위가 이루어져 오히려 사회에 폐해를 끼치는 사례가 발생하기도 한다(안상운 2011).<sup>5)</sup>

비영리법인 전체에 대한 DB는 없지만, 법인세 신고 현황을 기초로 작성한 국세청 국세통계연보에 따르면 비영리법인의 현황을 어렵지 않게 짐작할 수 있다. 2015년 법인세를 신고한 총 비영리법인 수는 24,574개이다. 이는 2014년에 법인세를 신고한 21,768개의 비영리법인 수에서 12.9% 성장한 결과이다. 또한, 비영리법인과 영리법인의 비율은 매년 변동을 보이지만, 대략 4%를 유지하고 있다.

〈표1〉 비영리법인과 영리법인 현황

(단위: 개)

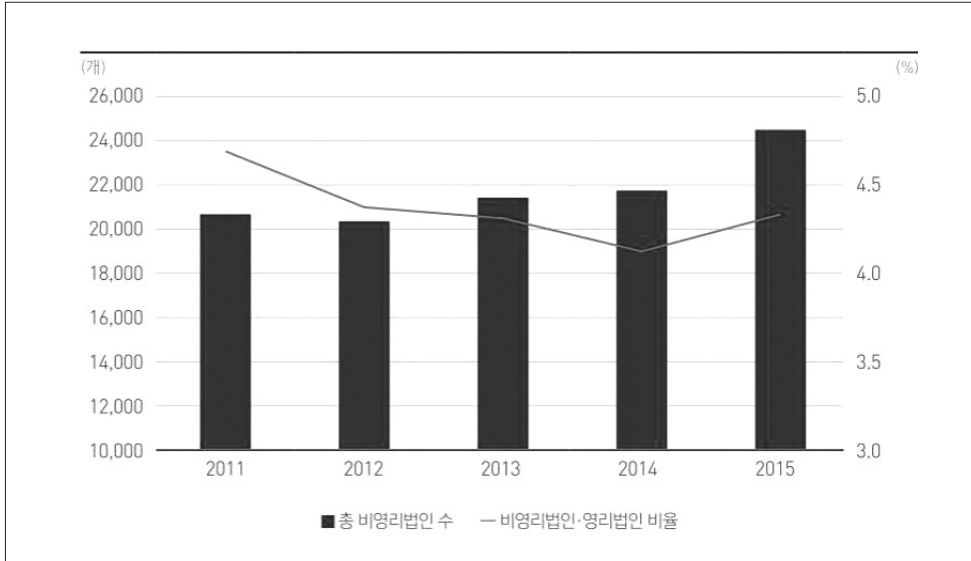
	2015	2014	2013	2012	2011
총 비영리법인 수	24,574	21,768	21,372	20,420	20,673
증가율	12.9%	1.9%	4.7%	-1.2%	4.4%
총 영리법인 수	567,120	528,704	496,433	462,150	439,941
비영리법인/영리법인 비율	4.3%	4.1%	4.3%	4.4%	4.7%

출처: 국세청 국세통계연보(2012-2016) 법인세 신고 현황Ⅱ, 총 신고 법인 수

4) 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 제2조

5) 안상운, 2011, 『NGO·NPO 법률가이드북』, 아르케.

〈그림2〉 비영리법인 수 변동 추이 그래프



출처: 한국가이드스타, 『2016 한국 공익법인 연감』(2016)

한국가이드스타가 펴낸 『2016 한국 공익법인 연감』에 따르면, 2012년 이후부터 비영리법인은 점차 증가하는 경향을 보인다. 〈그림2〉는 2011년 이후부터 비영리법인 수 변동 추이를 그래프로 나타낸 것이다.

그러나 국세청의 국세통계연보가 보여주는 숫자를 한국 비영리법인 숫자 전체로 이해하기 어렵다. 왜냐하면 관련 통계는 법인세를 신고한 법인 수만 포함하기 때문에, 수익 사업이 없거나 양도소득이 없는 법인은 통계에 포함되지 않기 때문이다.<sup>6)</sup>

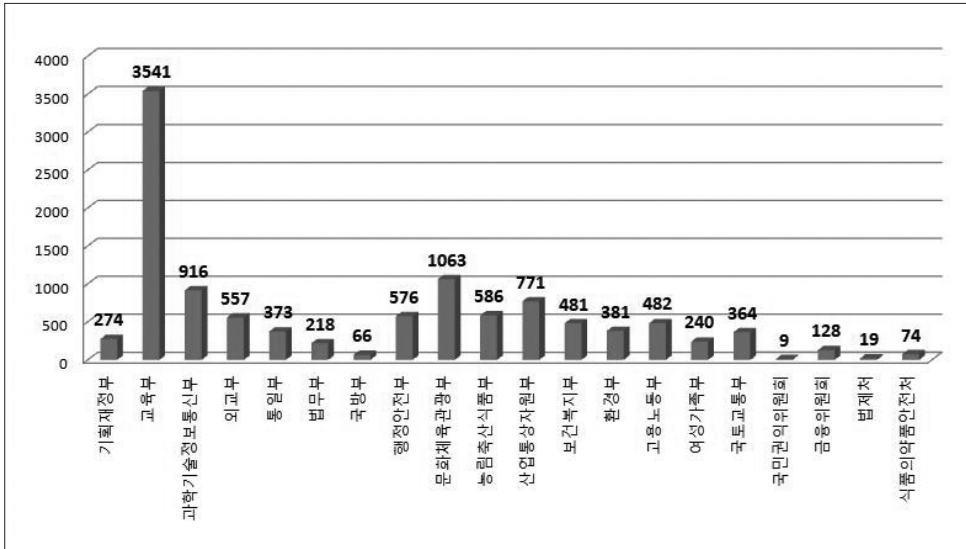
이에 본 연구는 법인세 신고 여부에 상관없이 주무관청에 등록된 비영리법인 수 전체를 파악하기 위해 본 연구는 각 주무관청(중앙행정기관 및 지방자치단체)이 가진 비영리법인현황 리스트를 모으는 작업을 했다. 기존에 비영리법인 현황을 공개하는 주무관청도 있었으나, 비영리법인 현황을 제공하지 않는 경우에는 정보공개청구를 통해 비영리법인 리스트를 확보하였다.<sup>7)</sup> 비영리법인 DB 상의 법인 수를 종합해보면, 현재 한국에 등록된 비영리법인 수 전체를 추정할 수 있을 것으로 보인다.

6) 법인세 제3조 3항에 따르면 각 사업연도의 소득 및 토지 등 양도소득에 대해서만 법인세를 부과한다.

7) 본 리스트는 각 주무관청에 대해 '비영리법인 현황'에 대한 정보공개청구를 통해 얻었다. 그러나 각 주무관청이 비영리법인 DB를 관리하는 방식이 일관적이지 않아 공익법인·공익법인이 아닌 비영리법인에 대한 구분이 명확하지 않다. 이에 본 연구가 제시하는 비영리법인 DB 중에서 공익법인·공익법인이 아닌 비영리법인의 숫자를 구분하여 말할 수 없음을 밝혀둔다. 다만, 교육부가 제공하는 교육청 소관 비영리법인 DB의 경우, 공익법인은 3,049개, 공익법인이 아닌 비영리법인은 450개로 명시되어 있다. 그 외에 기관이 제공하는 비영리법인 DB 상의 비영리법인 지위에 대한 추가 연구가 필요하다.

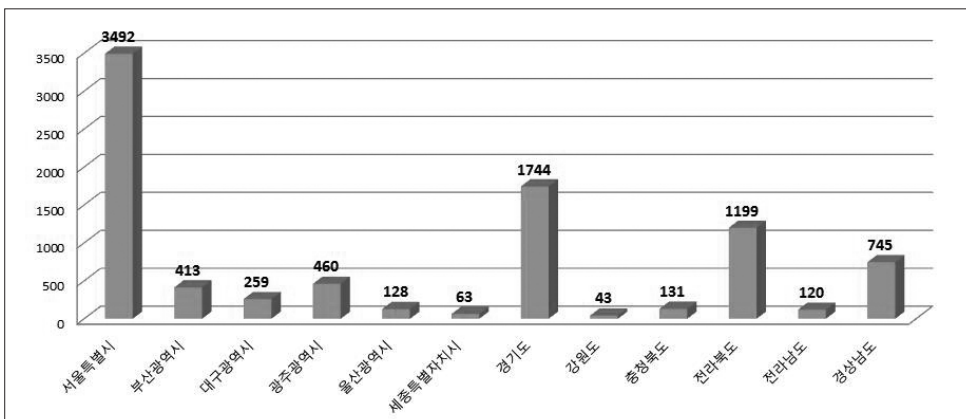
본 연구팀이 확보한 지방자치단체 및 중앙행정기관에 등록된 비영리법인 DB 현황은 <그림3>, <그림4>와 같다.

<그림3> 비영리법인 현황(중앙행정기관별)<sup>8)</sup>



<그림3>에 따르면, 교육부부에 가장 많은 비영리법인(2017년 10월 현재, 3,541개)가 등록하였으며, 그 다음으로 문화체육관광부(1,063개) 과학기술정보통신부(916개), 산업통상자원부(771개), 행정안전부(576개), 외교부(557개) 순으로 많은 비영리법인이 등록되어 있었다.

<그림4> 비영리법인 현황(지방자치단체별)<sup>9)</sup>



8) 누락된 기관의 DB는 정보공개청구 진행 중임.

9) 누락된 기관의 DB는 정보공개청구 진행 중임.

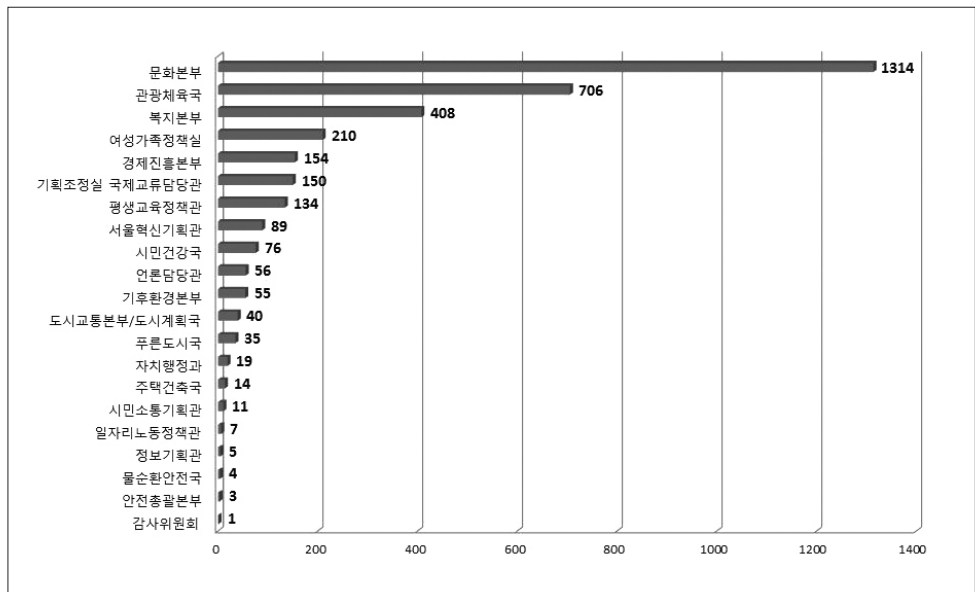
〈그림4〉에 따르면, 지방자치단체 소관의 비영리법인 중 가장 많은 수의 비영리법인(3,492개)이 서울특별시에 등록되어 있다. 서울특별시 이외에 경기도(1,744개), 전라북도(1,199개)에 비영리법인이 관리·등록되고 있다.

중앙행정기관과 지방정부단체가 갖고 있는 비영리법인 DB를 수집한 결과, 현재 등록된 비영리법인의 개수는 총 19,928개이다. 이 숫자에는 정보가 공개되지 않은 주무관청 등록의 비영리법인 수가 누락되어 있음을 주지한다.

본 연구는 DB를 통해 비영리법인의 수를 파악할 뿐만 아니라, 등록된 비영리법인들이 어떠한 성격의 활동을 하는가를 파악하고자 하였다. 우선, 가장 많은 비영리법인이 등록된 서울특별시의 비영리법인을 해당 법인을 실질적으로 관리하는 주무부서별로 분류하였다. 주무부서에 대한 정보는 곧 해당 법인이 주로 어떠한 영역의 활동을 하는지에 대한 간접적인 정보를 제공한다.

〈그림5〉는 서울특별시 소관 비영리법인을 주무부서별로 분류한다. 〈그림 5〉에 따르면, 서울특별시 소관 비영리법인 중 가장 많은 법인이 문화본부와 관광체육국에 소속되어 있다. 가장 많은 비율의 비영리법인이 문화·예술 및 체육 분야의 활동을 하고 있음을 알 수 있다. 더불어, 복지본부가 관리하는 비영리법인이 세 번째로 높은 비율을 차지하여 복지 영역에서 활동하는 비영리법인의 수가 높은 비율을 차지함을 유추할 수 있다. 그 외에 관련 주무부서 소관 비영리법인수를 통해 여성, 경제, 국제교류, 교육 영역과 관련된 비영리법인의 비율도 높음을 알 수 있다.

〈그림 5〉 서울특별시 소관 비영리법인 현황 (주무부서별)



주무부서에 따른 특징 외에 서울특별시 소관 비영리법인 현황에는 다음의 경향성이 보였다. 가장 많은 분포를 보이는 문화·체육 분야의 비영리법인은 주로 지역문화행사, 전시 및 공연, 문화정책의 개발 및 수립, 문화시설의 운영 및 관리, 문화예술단체 활성화 지원, 문화예술단체 운영 및 지역 축제 개최 등의 활동을 한다. 그 외에 문화재지킴이 단체로서 문화재 보호 활동이나 추모사업회, 기념사업회 운영의 활동을 하거나 전문예술인협회의 성격을 갖는 비영리법인도 보인다. 크게 정치·경제 분야와 관련된 활동을 하는 비영리법인은 소상공인 교류 및 보호 관련 활동 외에도 사회혁신 의제 발굴 및 정책 제안, 사회혁신기업가 및 전문가 간 네트워크 확산과 발굴, 시민의 민주적 역량 강화를 위한 교류 및 지원 사업, 민주주의를 위한 시민들의 감시와 참여 등의 활동을 개진한다. 그 외에 시민의식개혁활동, 민주주의 교육, 지방자치제도 연구 및 교육 등 연구·교육과 관련된 활동을 하기도 한다. 한편, 국제교류 활동에 주력하는 비영리법인 중에는 해외 개발협력 및 개발도상국의 지역개발 사업을 수행하거나, 해외 후원을 조직의 주요 활동으로 삼는다. 그 외에 언론발전 및 저널리즘 교육, 언론활성화를 위한 지원 사업을 수행하는 비영리법인도 있으며, 최근 한국 시민사회에서 중요한 화두로 주목받는 마을공동체 네트워크 형성 및 지원, 마을활성화 정책 연구 활동을 수행하는 비영리법인도 포함되어 있다. 그러나 위의 서울 지역의 비영리법인 활동에 대한 분석은 피상적인 수준으로써, 향후 연구에서는 비영리법인의 주요 활동에 대한 전수조사와 심층적 분석이 요구된다.

### (3) 비영리민간단체 DB 현황

2000년 제정·발효된 “비영리민간단체지원법”의 목적은 “비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로의 성장을 지원함으로써 비영리민간단체의 공익활동증진과 민주사회발전에 기여함을 목적으로 한다.(제1조)” 비영리민간단체지원법에 의하면 비영리민간단체는 “영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체”로 정의된다. (제2조) 법규에 의한 비영리민간단체의 구체적인 자격 요건은 다음과 같다.

1. 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것
2. 구성원 상호간에 이익분배를 하지 아니할 것
3. 사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·지원 또는 반대할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 아니할 것
4. 상시 구성원수가 100인 이상일 것
5. 최근 1년 이상 공익활동실적이 있을 것
6. 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것

정부의 정의에 의한 비영리민간단체에는 학술 또는 전문직 연합회, 협동조합, 사교클럽이나 노동조합, 종교단체, 정치적 결사조직 등은 포함되지 않는다. 따라서 비영리민간단체의 범위는 학술단체, 각종 문화 및 여가 조직, 종교단체 등을 포괄하는 비영리법인과 비교하였을 때 다소 좁게 이해되고 있다고 판단할 수 있다.<sup>10)</sup>

비영리민간단체지원법의 기본적 취지는 비영리민간단체의 설립과 활동을 지원하는 데 있다. 비영리민간단체지원법은 비영리민간단체의 활동에 대한 정부의 지원을 규정하고 있는데, 직접 지원으로서 정부의 보조금 지원, 간접지원으로서는 조세감면과 우편요금 감액, 행정지원을 들 수 있다.<sup>11)</sup> 직접지원의 경우 비영리민간단체지원법의 발효 이후 행정안전부는 1999년부터 공개경쟁을 통하여 직접 재정 지원하는 제도를 시행함과 동시에 지방자치단체를 통하여 민간단체를 보편적으로 지원하는 제도를 처음으로 시작하였다.

비영리민간단체는 조직의 관련 공익활동을 주관하는 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체에게 등록을 신청하고 관리되지만, 행정안전부는 전체 비영리민간단체에 대한 DB를 제공한다. 2017년 6월 기준 비영리민간단체 DB 구축 현황은 <표 2>와 같다.

<표 2> 비영리민간단체 중앙행정기관 등록 현황 (2017년 6월)

계	방송통신 위 원 회	국 민 안전처	인 사 혁신처	국 가 보훈처	식품의약품 안전처	공정거래 위 원 회	금 융 위원회	기 획 재정부	미래창조 과학부
	11	53	4	14	2	8	6	7	21
	교육부	외교부	통일부	법무부	국방부	행 정 안전부	문화체육 관 광 부	농림축산 식 품 부	산업통상 자 원 부
1,615	50	184	167	10	36	216	169	39	10
	보 건 복지부	환경부	고 용 노동부	여 성 가족부	국 토 교통부	해 양 수산업부	국세청	통계청	경찰청
	189	179	47	103	12	28	1	1	11
	문화재청	농 촌 진흥청	산림청	중 소 기업청	특허청	국가인권 위원회	법제처		
	7	5	18	3	2	1	1		

<표2>에 따르면 중앙행정기관에 등록된 비영리민간단체 중 가장 많은 단체가 행정안전부에 등록되어 있다. 그 외에 문화체육관광부와 보건복지부에 등록된 단체도 높은 비율을 차지한다.

10) 조흥식 외, 2010, 2010년 정부의 비영리민간단체 지원백서, 한국NPO공동회의.

11) 비영리민간단체지원법 제5조(비영리민간단체에 대한 지원 등) ①비영리민간단체의 활동은 자율성이 보장되어야 한다. ②행정안전부장관 또는 시·도지사는 공익활동에 참여하는 비영리민간단체에 대하여 필요한 행정지원 및 이 법이 정하는 재정지원을 할 수 있다. 제6조(보조금의 지원) ①행정안전부장관 또는 시·도지사는 제4조제1항의 규정에 의하여 등록된 비영리민간단체(이하 "등록 비영리민간단체"라 한다)에 대하여 다른 법률에 의하여 보조금을 교부하는 사업외의 사업으로서 공익활동을 추진하기 위한 사업(이하 "공익사업"이라 한다)에 대하여 소요경비를 지원할 수 있다.

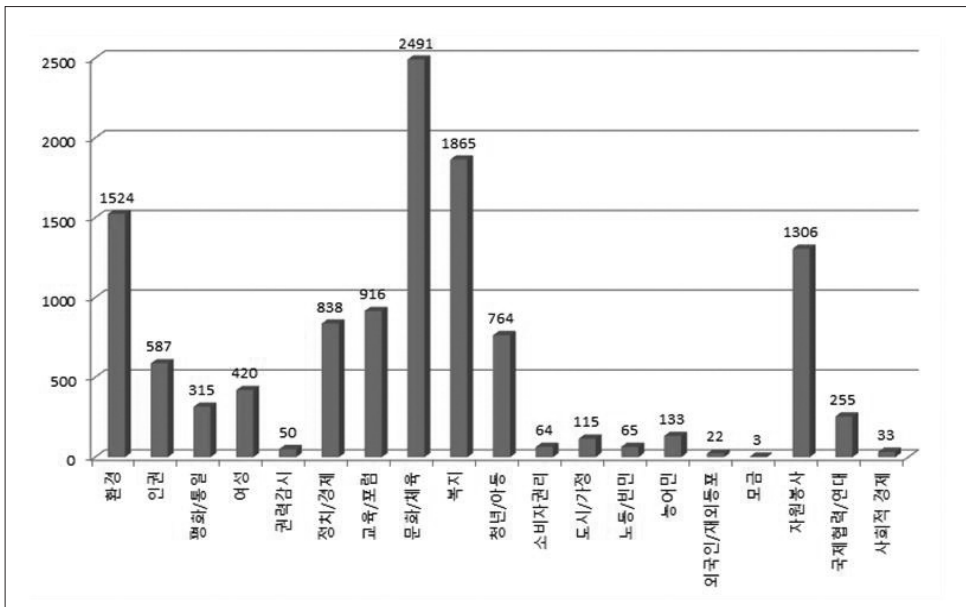


〈표 3〉 비영리민간단체 시·도 등록 현황 (2017년 6월)

계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종특별자치시	
12,126	2,038	809	411	673	593	538	348	26	
	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
	2,178	326	448	425	916	564	761	722	350

〈표3〉에 따르면 각 시·도에 등록된 비영리민간단체 중 가장 많은 단체가 경기도에 등록되어 있으며(2,178개), 그 다음으로 서울(2,038개)에 두 번째로 높은 비율의 단체가 등록되어 있다. 서울특별시와 경기도에 등록된 비영리민간단체 수를 합하면 전체 시·도 등록 비영리민간단체의 약 34.7%를 차지한다. 이는 상당수의 비영리민간단체가 수도권을 중심으로 중앙 집중화되어 있음을 보여준다.

〈그림 6〉 한국 민간단체 DB 현황 (영역별 분포)<sup>12)</sup> (2014년 10월)



출처: 서울대학교 아시아연구소, 2014, 시민사회단체 기초통계 기반구축 결과보고서

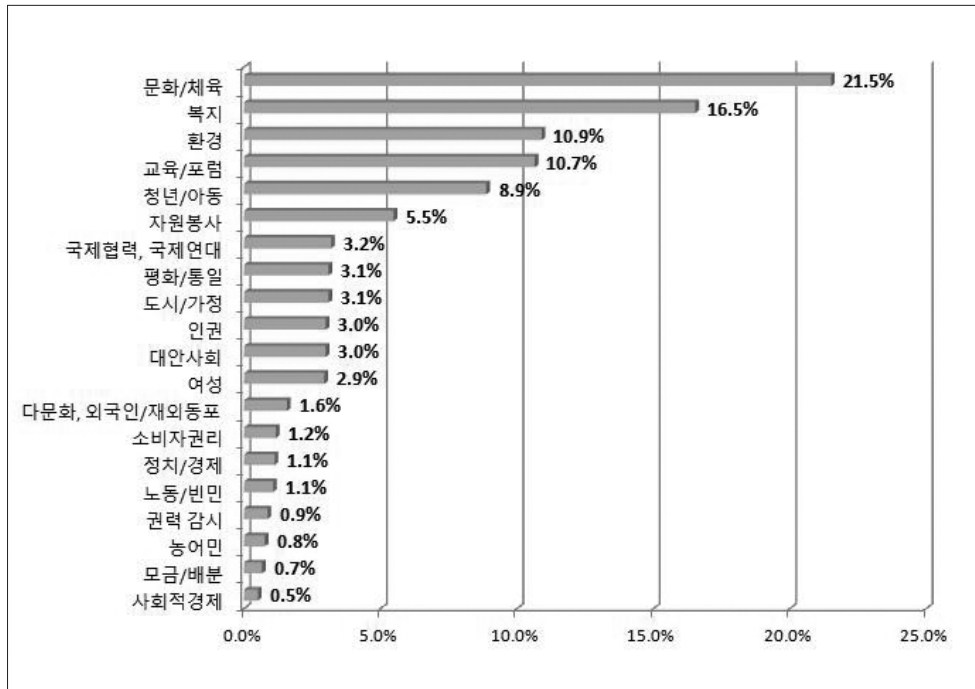
12) 시민사회단체의 활동영역을 어떻게 나눌지에 대한 논쟁의 여지가 존재한다. 그러나 (사)시민운동정보센터는 10여년의 시민사회단체 조사를 통해 20개의 활동 영역을 정리했다. 본 연구도 민간단체총람과 여타 아시아연구소 시민사회프로그램에서 수행한 조사와의 연계성을 고려하여 20개의 활동 영역을 기준으로 한다. 해당영역은 다음과 같다. ① 교육·포럼 ② 국제협력, 국제연대 ③ 권력 감시(정부(지자체), 기업, 의회 등) ④ 노동·빈민(도시빈민운동) ⑤ 농어민 ⑥ 대안사회(풀뿌리 운동, 마을 만들기, 지역공동체 구축) ⑦ 도시·가정 ⑧ 모금 및 배분 ⑨ 문화·체육 ⑩ 복지(서비스 제공) ⑪ 소비자권리 ⑫ 여성 ⑬ 다문화, 외국인·재외동포 ⑭ 인권 ⑮ 자원봉사 ⑯ 정치·경제 ⑰ 청년·아동 ⑱ 평화·통일 ⑲ 환경 ⑳ 사회적 경제



〈그림 6〉은 등록된 비영리민간단체의 영역별 분포를 보여준다. 2014년 서울대학교 아시아연구소가 국무총리실 산하 시민사회발전위원회의 지원으로 '한국 시민사회단체 센서스 타당성 예비조사'를 수행하였다.<sup>13)</sup> 해당 연구는 당시(2014년 10월) 등록된 11,766개의 비영리민간단체에 대한 전수조사를 통해 단체의 주요 활동을 중심으로 활동 영역을 분류하였다. 영역별 분포를 보면 문화·체육 영역이 가장 높은 것으로 21.2%(2,491개)로 나타났으며, 그 다음으로 복지영역이 15.9%(1,856개), 환경영역 13%(1,524개) 그리고 자원봉사 11.1%(1,306개)로 나타났다.

한편, 본 연구는 서울시에 등록된 비영리민간단체를 샘플로 하여 활동 영역을 분류해 보았다. 그 결과가 〈그림 7〉에 나타나있다.

〈그림 7〉 서울시 등록 비영리민간단체 영역별 분포 (2017년 6월)



〈그림 7〉에 따르면 서울시 등록 비영리민간단체는 2014년도의 전국 비영리민간단체의 활동 영역 분포와 유사한 영역 분포를 보였다. 문화·체육 영역이 가장 높은 비율(21.5%)을 차지하였으며, 그 뒤를 복지 영역(16.5%), 환경 영역(10.9%)이었다. 교육·포럼 영역(10.7%)이 환경 영역과 거의 유사할 정도의 높은 비율을 차지하였고, 청년·아동 영역(8.9%)의 단체도 높은 비율을 차지했다.

13) 서울대학교 아시아연구소, 2014, 시민사회단체 기초통계 기반구축 결과보고서

그렇다면 비영리민간단체 DB의 타당성은 얼마나 높을까? 비영리민간단체 DB는 곧 비영리민간단체의 현실을 보여준다고 할 수 있을까? [비영리민간단체지원법] 4조에 의하면, 법이 정한 지원을 받고자 하는 단체는 중앙행정기관 및 시도에 등록을 신청한다. 그러나 비영리민간단체지원법은 등록에 관한 내용만 다루며, 단체 활동 정보(변경·정지·소멸)에 대한 관리 및 업데이트에 대한 내용이 부재하다. 따라서 등록된 비영리민간단체의 수는 누적적으로 증가하지만, 그 중 얼마나 많은 단체들이 실제로 활동하고 있으며, 얼마나 많은 단체가 활동을 중단했는지에 대해 파악하고 있지 못하다.

행정안전부가 제공하는 비영리민간단체 DB의 타당성을 확인하기 위해 서울대학교 아시아연구소 시민사회프로그램은 2015년에 행정자치부 민간협력과의 지원으로 ‘비영리 민간단체 지원사업 관리 정보 시스템 기능개선 및 고도화 사업’의 일부로 ‘민간단체 기초통계 DB구축 사업’을 수행하였다.<sup>14)</sup> 2015년 6월 행정자치부에 등록된 비영리민간단체(12,630개)에 대한 웹서베이 및 이메일·전화조사를 통한 전수조사를 실시하였고, 데이터베이스 상의 비영리민간단체가 실제 활동을 하고 있는지를 확인하였다.

〈표 4〉 비영리민간단체 전수조사를 통한 전화번호·이메일 주소 확인결과

소속	전체 단체수	전화 번호수	이메일 수	소속	전체 단체수	전화 번호수	이메일 수
중앙	1531	1498	1060	서울	1808	1686	961
부산	703	665	249	대구	386	371	196
인천	637	579	298	광주	547	392	230
대전	488	459	207	울산	333	324	149
세종	20	18	2				
경기도본청	1483	1262	292	경기도북구청	497	435	84
충청북도	402	387	62	충청남도	375	336	65
경상북도	702	597	86	경상남도	672	640	119
전라북도	898	801	140	전라남도	528	430	51
제주도	318	295	65	강원도	297	260	57

출처: 서울대학교 아시아연구소 시민사회센터, 2015. 〈2015 행정자치부 지원과제 결과보고서〉

행정자치부에 등록된 비영리민간단체 목록에 있는 단체를 대상으로 전화조사와 이메일조사를 수행한 결과, 전체 등록단체에 대한 전화확인율과 이메일 주소 확보율은 6,000개에 불과했다. 이는 등록단체의 50% 이상의 정보가 잘못된 정보이며, 이에 대한 정보의 업데이트가 이루어지지

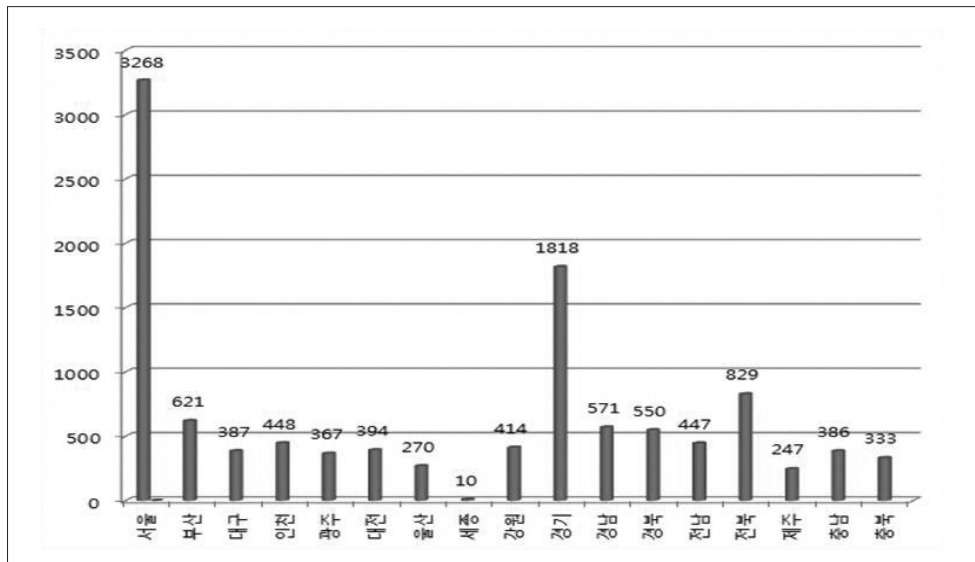
14) 서울대학교 아시아연구소 시민사회센터, 2015 비영리민간단체 DB 구축 사업 결과보고, 2015.12

지 않았음을 보여준다. 더불어, 행정안전부가 제공하는 비영리민간단체 DB 상의 단체가 모두 활동하고 있는 단체가 아닐 수 있음을 시사한다. 따라서 데이터베이스를 통한 접근은 비영리영역의 전체 규모를 확인할 수 있는 동시에, 실제 단체가 활동하고 있는지를 확인할 수 없다는 점에서 맹점을 지닌다. 향후 연구를 통해 데이터베이스 상의 단체에 대한 전수조사가 필요하다.

#### (4) 민간단체총람 DB 현황

(사)시민운동정보센터는 2003년부터 3년 주기로 총 4회에 걸쳐 한국의 시민사회단체 조사를 진행하였다. 민간단체총람사업은 행정자치부의 민간단체보조금 지원사업을 통하여 수행되었으며, 『2012년 민간단체총람』이 가장 최근의 사업 결과물이다. 조사단체 수는 2003년에는 3,937개, 2006년에는 5,556개, 2009년 7,925개, 2012년 11,934개로 점차 증가하였다. 조사 내용은 설립지역, 활동영역(대분류20개), 설립년도, 회원 수, 상근자수, 예산, 조직형태, 홈페이지개설여부, 정기간행물 발행여부 등 기초적인 자료를 수집하는 데에 초점이 맞추어져 있다. 민간단체총람 DB의 장점은 법인 단체 뿐만 아니라, 임의단체 및 풀뿌리단체를 포괄하여 조사를 수행했다는 점이다. 그러나 최근 연구에 들어설수록, 예산 부족으로 새롭게 형성된 풀뿌리 단체가 포함되기 보다는 대신에 행정자치부에 신규로 등록된 비영리민간단체를 조사대상으로 삼음으로써 점차 비영리민간단체와 민간단체총람 DB 간 중첩도가 증가하는 경향을 보였다.

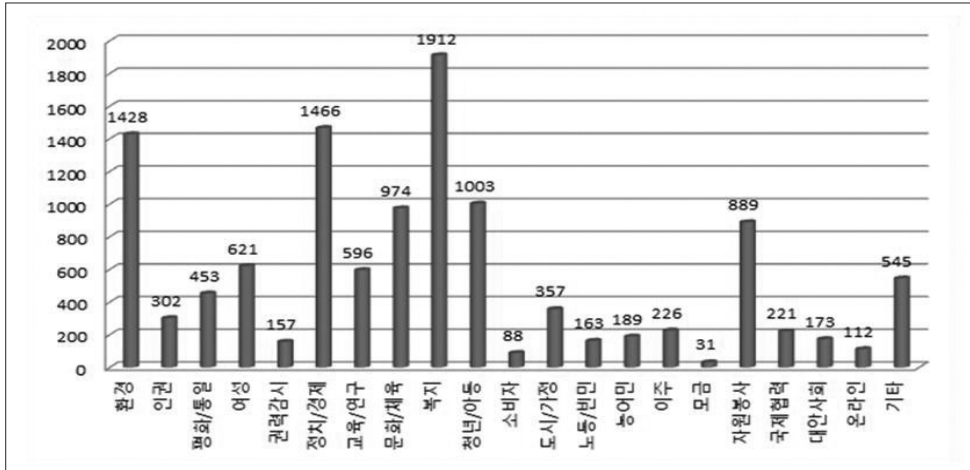
〈그림 8〉 2012 민간단체총람 DB 지역별 분포



출처: 서울대 아시아연구소 시민사회센터, 2014, 〈2014 시민사회단체 기초통계 기반구축사업〉

〈그림8〉에 따르면, 민간단체총람 DB 상의 시민사회단체 중 가장 많은 단체(3,268개)가 서울 지역에 위치한 단체였다. 그 뒤를 이어 경기 지역(1,818개)의 민간단체와 전북 지역(829개)의 민간단체가 높은 비율을 차지했다.

〈그림 9〉 2012 민간단체총람 DB 영역별 분포



〈그림 9〉은 민간단체총람 DB 상 민간단체를 20개 활동영역으로 분류한 것이다. 〈그림 9〉에 따르면, 가장 많은 단체(1,912개)가 복지 영역의 활동 단체로 분류된다. 그 뒤를 이어 1,466개의 단체가 정치·경제 영역, 1,428개의 민간단체가 환경 영역에서 활동하는 것으로 나타난다. 비영리법인과 비영리민간단체 DB에서 가장 많은 활동성을 보이는 문화·체육 영역은 민간단체총람 DB 상으로는 상대적으로 높지 않은 비율을 차지했다.

#### (4) 3개 DB 교차 분석

비영리법인과 비영리민간단체, 민간단체총람의 DB는 모두 비영리조직에 관련한 DB임에도 법적 근거에 의한 조직의 정의 및 등록 체계, DB 관리 시스템에 의해 다른 종류의 비영리단체를 포함하고 있다. 세 DB가 어떠한 성격의 조직을 주로 포함하고 있는지에 대해서는 추후 DB에 대한 전수조사를 통해 보완해야 할 것이다. 그러나 본 연구는 서울시에 등록된 비영리법인DB와 비영리민간단체 DB, 민간총람단체 DB를 교차 분석하여 세 개의 DB가 얼마나 많은 교집합을 갖고 있는지 살펴보고자 하였다.<sup>15)</sup>

15) 비영리민간단체 DB의 경우 서울특별시와 중앙행정기관에 등록된 비영리민간단체 DB를 함께 활용하였다. 중앙행정기관에 등록된 비영리민간단체 중 상당수가 서울에서 활동하는 비영리조직들이기 때문이다. 따라서 중앙행정기관 등록 비영리민간단체 DB를 누락시킬 경우, 서울시에 등록된 비영리법인 중 상당수가 빠질 것으로 예상되어 중앙행정기관 등록 비영리민간단체를 포함시켰다.

〈표 5〉 3개(비영리법인, 비영리민간단체, 민간단체총람) DB 간 교차결과 중복단체 (서울지역)

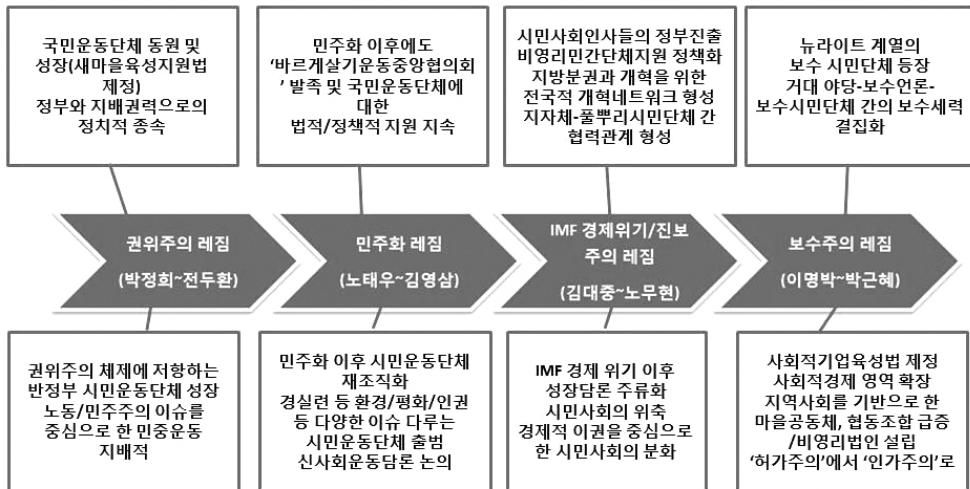
단체명	주소	단체활동내용
마포희망나눔	서울특별시 마포구	소외계층에 대한 지지, 지원활동
서울동북여성민우회	서울특별시 도봉구	성평등촉진 및 여성권익신장사업
중랑통합부모회	서울특별시 중랑구	장애인 부모교육 및 상담
장애여성공감	서울특별시 강동구	정보 제공하지 않음
사단법인 택시친절센터	서울특별시 강서구	올바른 택시 친절 문화 정착을 위한 연구사업
곰두리봉사협회	서울특별시 노원구	정보 제공하지 않음
SOS기금회	서울특별시 관악구	정보 제공하지 않음
사랑나눔의사회	서울특별시 동대문구	정보 제공하지 않음
한국백혈병새생명후원회	서울특별시 성북구	백혈병 소아암 교육지원, 환아후원, 봉사자 파견
한국가정상담연구소	서울특별시 종로구	가정교육 프로그램 개발 및 보급,가정문제 상담 전문가 양성, 상담소운영
(사)서울문화포럼	서울특별시 종로구	문화도시 서울을 구현하기 위한 각종 정책의 연구 및 개발
서울시니어아카데미	서울특별시 중구	- 노인을 위한 경로행사 실시 - 노인 여가 지원사업 - 노인들의 사회참여 활동 지원 사업 - 기타 본 법인 목적 달성에 필요한 사업
패밀리가정복지지원	서울특별시 서대문구	건강가정 구성원 상담, 건강가정 교육 및 연구
서울문화사학회	서울특별시 종로구	서울지역사 연구와 그 전통문화 발전에 이바지
(사)로터스월드	서울특별시 종로구	정보 제공하지 않음
한국운동재활협회	서울특별시 송파구	정보 제공하지 않음
구로건강복지센터	서울특별시 구로구	정보 제공하지 않음
대한치어리딩협회	서울특별시 마포구	국내 국제 치어리딩대회의 주최 및 주관
사단법인 로이사랑나눔회	서울특별시 금천구	소년소녀가장 및 결손가정 어린이에 대한 문화지원 사업
한국씨니어연합	서울특별시 동작구	노인복지와 건강증진 및 재취업활동에 관한 사항
언론인권센터	서울특별시 서초구	언론의 취재 또는 보도 등과 관련하여 발생하는 인권침해로부터 그 피해자의 인권을 옹호하고 피해구제를 지원
(사)인사전문문화보존회	서울특별시 종로구	인사동문화지구보존관리
한국성폭력위기센터	서울특별시 강남구	요보호여성 권익보호 및 복지증진
관악사회복지	서울특별시 관악구	1. 재가노인 복지사업 2. 청소년 복지사업 3. 지역사회 복지정책 및 연구사업 등
대한불교조계종사회복지재단	서울특별시 종로구	정보 제공하지 않음
한국잡수협회	서울특별시 송파구	정보 제공하지 않음
한국생명의전화	서울특별시 종로구	정보 제공하지 않음
(사)한국상록회	서울특별시 중구	향토문화사업 조사 및 연구

### 3. 한국 비영리섹터 이해를 위한 개념 · 지형도

비영리법인과 비영리민간단체, 민간단체총람 DB만을 통해 한국 비영리섹터의 실체에 대해 이해하고자 하는 것은 한계를 노정한다. 비영리섹터에 대한 DB 중심의 접근법은 두 가지 측면에서 한계를 갖는다. 첫째, 데이터의 타당성이다. 2015년 ‘민간단체 기초통계 DB구축 사업’에서 살펴보았듯이, 행정안전부에 등록된 비영리민간단체의 상당수가 활동을 하지 않는 것으로 의심되는 단체들이다. 이는 정부에 등록된 단체 정보가 지속적으로 관리 및 업데이트되기 힘든 체계 하에 있기 때문이다. 비영리법인 DB 관리 시스템도 이와 유사한 상황에 처해 있다. 그렇기 때문에, 비영리법인과 비영리민간단체 DB 상의 단체들에 대한 전수조사를 통해 DB의 타당성을 검증해야 한다. 둘째, 비영리법인과 비영리민간단체의 DB가 한국 비영리섹터 전체를 포괄하는지에 대한 의문이 있을 수 있다. 비영리법인과 비영리민간단체는 복잡다단한 한국 비영리섹터의 부분에 불과할 뿐이며, DB상에 포착되지 않은 하위 영역과 행위자가 존재할 것으로 예상된다. 본 연구는 한국 비영리섹터의 실체를 분석하고자 데이터베이스를 중심으로 실제 활동 현황을 살펴보았다. 이를 바탕으로 DB를 통해 포착할 수 없는 다양한 비영리섹터의 하위 영역과 복합적인 속성을 개념화하고자 한다.

이러한 작업에는 시민사회와 비영리섹터의 형성과정과 그로 인해 축적된 역사성을 심각하게 고려가 선행되어야 한다. 왜냐하면, 역사를 통해 축적된 정부(국가)-시민사회 간 관계는 오늘날 한국 비영리섹터의 지형도에 상당 부분 영향을 주었기 때문이다. 이에 본 연구는 한국 시민사회와 비영리섹터의 역사적 발전 과정을 시계열적으로 살펴보고자 한다. 한국 시민사회 역사에서 국가는 시민사회영역을 지배하고 독점하면서 정부에 대한 비영리(비정부)조직들의 의존성을 심화시키는 한편, 국가에 대한 저항의 형태로 정부로부터의 독립성을 견지하는 영역으로 분화되어 성장해왔다. 구체적인 한국 비영리섹터의 형성과정은 <그림 10>과 같다.

<그림 10> 한국 비영리섹터 형성 과정



임현진(forthcoming)은 한국 시민사회와 사회운동의 전개과정을 분석하기 위해 국가-시민사회 관계 틀을 국가의 시민사회에 대한 네 가지 지배전략에 따라 분석하였다. 이에 따르면 한국은 역사적으로 강한 국가, 약한 시민사회로 특징 지워진다.

해방 이후 억압적인 국가의 조치에 대해 시민사회는 스스로를 방어하기 어려웠고, 사회운동단체들은 사회전면에 나서기도 하였지만 조직의 생존을 위해 지하화하기도 하였다. 그러나 민주화 이후 강한 국가에 저항하는 강한 시민사회가 점차 형성되기 시작하면서, 국가와 시민사회는 협력과 갈등이 서로 교차하는 상호 강화적인 모습을 보여주었다.

1970~80년대의 권위주의 정권(박정희-전두환 정부)은 정치적 동원을 위해 정부 의존적이고 정부에 우호적인 국민운동단체를 제정하도록 법적·재정적으로 지원하였다. 전두환 정권이 1980년에 제정한 '새마을운동조직육성법'이 그 예이다. 그 외에도 이른바 한국의 3대 '관변단체'로 꼽히는 '바르게살기운동협의회' 역시 전두환 정권의 국가보위비상대책위원회(국보위)를 통해 출범시킨 사회정화위원회의 후신이라는 사실은 권위주의 정권이 국민운동단체의 등장과 성장에 중요한 정치적 기반이 되었음을 보여준다.

이와 반대로 권위주의 체제 하에서 국가에 대항하는 사회운동단체는 국가에 의해 의도적·조직적으로 배제되었으며, 이에 진보적 이념하의 시민사회단체들은 상당수 지하화되었다. 이들은 국가·정부에 대해 저항적·반정부적 스탠스를 취하며, 정부와의 갈등적 관계를 유지해 온다.

그러나 민주주의 체제로의 이행 이후, 노태우 정부에서 부분적 개방화와 자유화 조치 아래 상당수의 지하화되었던 사회운동단체가 지상으로 나와 재조직하는 시기를 맞는다. 민주화의 분위기 아래 1987년 경제정의실천연합으로 대표되는 시민운동단체가 등장하며 계급투쟁과 민중운동 중심의 구사회운동과 구별되는 신사회운동이 전개되기 시작하였음. 임현진(forthcoming)은 권위주의 정권으로부터 민주화 정권으로의 이행기에 정치적·운동적 성격을 지니는 'NGO'와 비정치적·비운동적 의미를 지니는 'NPO'가 공존하는 경향을 보인다고 한다.

문민정부인 김영삼 정부와 김대중 정부는 시민사회에 대해 '선택적 배제'와 '비공식적 포섭'을 동시에 사용한다. 이 시기 들어 시민사회의 정치적 기회구조는 확장되며, 정부는 시민사회로 하여금 정부의 재정적 지원은 물론 정책결정과정에도 참여하도록 유도한다. 동시에, 민주화운동 과정에서 만들어진 비공식적 관계망을 통해 정부 여당과 사회운동단체 사이의 정책 협의가 간헐적으로 이루어진다. 더 나아가, 김대중 정권 하에서는 '비영리민간단체지원법'을 제정(2000년)하면서 시민사회에 대한 정부의 지원을 높이고 협력적 조건을 만드는 한편, 시민사회에 대한 국가의 포섭을 더 공식화하려고 한다. 한편, IMF 경제 위기 이후 성장담론이 주류화되면서 시민사회는 위축되는 경향을 보인다. 경제적 이권을 중심으로 한 시민사회의 파편화가 IMF이후 경제 불황 시기의 특징이라고 할 수 있다.

노무현 정부는 김대중 정부의 연장선 위에서 시민사회에 대한 '공식적 포섭'을 강화하였다. 지방분권과 혁신의 키워드 아래 전국적인 개혁 네트워크를 세우고, 이에 따라 지방자치단체와 풀뿌리 지역 시민사회와의 협력적 관계(거버넌스)가 형성되기 시작한다.



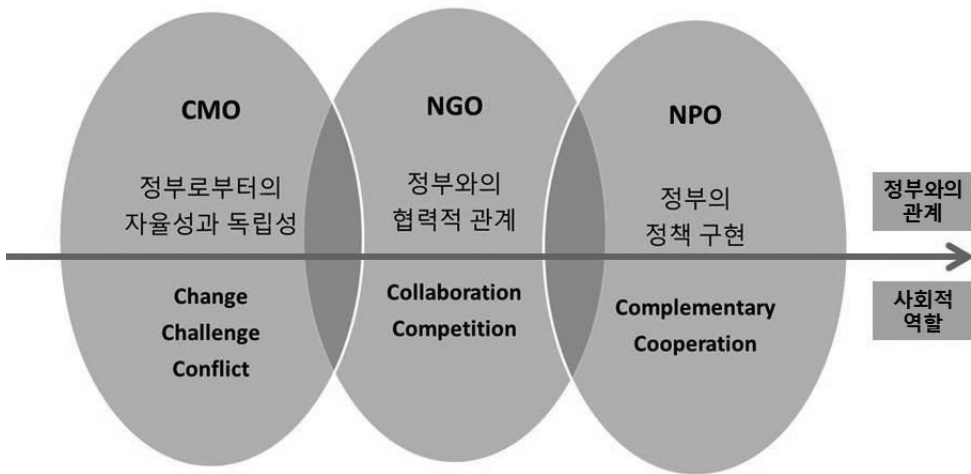
보수주의 정권(이명박 정부와 박근혜 정부)은 '선택적 배제'를 통해 시민사회를 통제한다. 거대야당-관료-언론-재벌이 구축한 보수기득권동맹과 뉴라이트로 통칭되는 보수적 사회운동이 시민사회 내의 보수적 세력을 강화한다.

보수세력 결집이 가시화되면서 '시민사회와 시민사회'간의 갈등구도가 심화된다. 진보적 시민단체에 대한 배제적 조치를 통해 보수적 계열 시민사회 영역과 국가의 긴밀한 유착 관계 형성되는 한편, 국가의 억압적 통치행태 강화되면서 진보 시민사회의 활동이 위축된다. 진보 성향의 단체들은 반정부적운동정치를 심화시킨다.

한편, 2008년 사회적기업육성법이 제정되면서 시장경제에 대한 대안으로서 사회적경제 영역이 급격히 부상한다. 그러나 사회적경제에 대한 관심은 사회적 기업의 성공과 대안 경제모델로서 수익 창출, 일자리 창출에 한정된 것이 아니다. 사회적 기업 외에 지역을 기반으로 활동하는 다양한 사회적경제 조직(일반 협동조합, 사회적협동조합, 마을기업 등) 사회적경제 영역은 지역공동체의 회복과 풀뿌리시민사회의 연대 강화를 주요 가치로 삼는다. 사회적경제 조직이 지역에서 활동하는 주민공동체조직과의 결합도가 높은 이유도 여기에 있다. 지역을 기반으로 한 사회적경제 활동은 중앙에 집중된 정치권력의 분권화를 통해 지방정치의 성장을 지향하는 흐름과 일맥상통하다. 이에 마을공동체만들기, 마을기업, 협동조합 등의 새로운 시민사회의 영역이 성장하고 주목받게 되었다.

이와 같이, 한국 비영리섹터를 이해하기 위해 시민사회와 정부와의 관계는 중요한 맥락으로 고려해야 한다. 그런데 비영리섹터 행위자가 정부와 맺는 관계는 행위자가 수행하는 사회적 역할 및 기능과 긴밀히 연관되어 있다. 한국 비영리섹터는 정부와의 관계의 성격과 그들이 수행하는 사회적 역할에 따라 하나의 스펙트럼으로 표현할 수 있다.

〈그림 11〉 한국 비영리섹터 이해를 위한 개념도





〈그림11〉은 정부와의 관계와 사회적 역할을 기본 축으로 구분되는 비영리섹터를 개념화한 것이다. 권위주의 정권 하에서 저항운동을 전개해 온 사회운동단체의 전통은 정부로부터의 자율성과 독립성을 견지하려는 시민운동단체(Civil Movement Organization, CMO)에서 찾을 수 있다. 이들은 정부와의 독립적 관계를 바탕으로 정부에 대한 도전(Challenge)과 이로 인한 사회의 변화(Change)를 이끄는 역할을 한다. CMO의 활동은 때때로 사회의 갈등(Conflict)을 야기할 수 있다. CMO와 비교하여 비정부단체(Non-governmental Organization, NGO)는 정부와 협력적인 관계를 맺는다. 이러한 관계는 ‘협력적 거버넌스’로 표현되기도 한다. NGO는 정부와 적극적으로 협력(collaboration)하기도 하고, 때로는 정부와의 상대적으로 수평적인 관계를 바탕으로 경쟁적(competition) 관계를 맺기도 한다. 비영리조직(Non-profit organization, NPO)은 정부의 정책을 구현하며 정부가 제공하여야 할 사회 서비스를 대신 제공하기도 한다. 그러한 점에서 NPO는 정부의 기능을 보완하는(complementary) 역할을 하며, 정부와의 협동(cooperation) 관계를 맺는다.

정부와의 관계와 사회적 역할을 기준으로 그린 스펙트럼을 발전시키면 한국 비영리섹터 지형도를 그리기 위한 분석틀로 구체화 할 수 있다.

〈표 6〉 비영리섹터 지형도 분석틀

구분	분석 개념	활동 특성
사회적 역할·기능	Advocacy	- 권리 옹호 및 주창 및 사회운동성 견지 - 국가정책 및 정부에 대한 비판적 활동
	Social Service	- 사회서비스 제공 - 정부의 공공재생산과 전달과정을 대행함
정부와의 관계	안정성	- 정부와의 수직적 관계, 정부 정책을 위탁·협력적 수행 - 정부로부터의 안정적인 재정적 자원 공급받으며, 높은 제도화수준 보임
	자율성	- 정부와의 수평적 관계를 통해 정부에의 종속적 관계 지양함 - 안정적인 예산 자원의 부재로 인한 재정 및 예산 운영의 불안정성

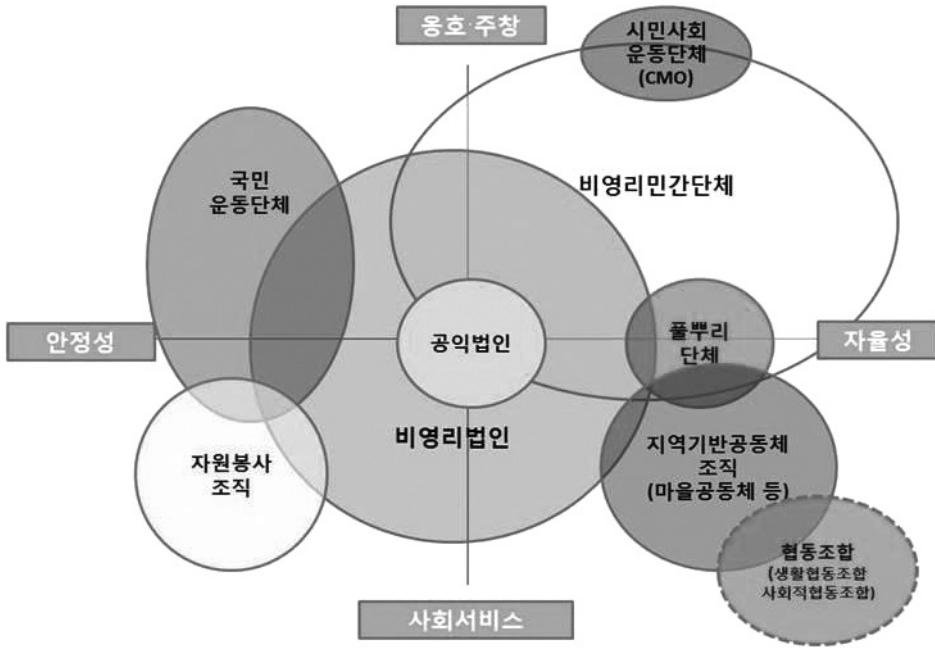
〈표 6〉은 비영리섹터 지형도를 그리기 위한 분석틀이다. 사회적 역할 및 기능에 따라 비영리조직의 활동은 Advocacy와 Social service의 성격으로 나뉜다. 권리 옹호 및 주창 활동을 주로 전개하는 비영리조직들은 사회운동성을 견지하며 국가정책 및 정부에 대한 비판/저항적 활동을 지속한다. 이와 반대로, 사회서비스 제공에 역량을 쏟는 비영리조직들은 정부의 공공재생산과 사회적 서비스 전달 과정을 대행한다.

한편, 정부와의 관계를 기준으로 비영리조직의 성격은 안정성과 자율성으로 나뉜다. 정부와의 안정적 관계를 맺는 비영리조직들은 정부의 정책을 위탁하여 수행하며 정부와 협력적인 관계를 맺거나 때로는 수직적 관계를 보이기도 한다. 이와 반대로, 정부로부터의 자율적 관계를 갖는 비영리조직들은 정부와의 수평적 관계를 형성함으로써 정부의 재정적·제도적 지원에 대한 종속적 관계를 지양한다. 따라서 자율적 성격의 비영리조직들은 정부의 재정 지원보다 회원 또는 조직 내부에서

나오는 재정적 자원에 더 의지한다. 이에 재정 및 예산 운영이 불안정해질 가능성이 높다.

비영리섹터 지형도 분석틀에서 살펴본 사회적 역할·기능, 정부와의 관계의 두 축은 오늘날 한국 비영리섹터의 지형도를 설명하는 준거틀이 된다. 정부와의 관계를 가로축으로, 사회적 역할과 기능을 세로축으로 두고 교차한 후, 비영리법인과 비영리민간단체를 포함한 다양한 비영리 영역들을 배치시킨 결과는 <그림 12>와 같다.

<그림 12> 한국 비영리섹터 지형도



<그림 12>와 같이 한국 비영리섹터는 어느 하나의 단일한 속성으로 일원화하여 설명할 수 없는 복잡다단한 속성을 지닌다. 그리고 영역 간의 명확한 경계를 갖고 있지 않으며, 조직이 수행하는 사회적 기능과 정부와 맺는 관계에 따라 다른 영역과 상당 부분 교집합을 갖기도 한다. 이러한 한국 비영리섹터의 복잡성과 중첩성은 DB 중심의 비영리섹터에 대한 접근 방법을 제고하도록 한다. 한국 비영리섹터 발전 과정의 역사성과 맥락을 이해하지 않고서는 비영리섹터의 지형도를 온전히 이해하기 힘들다. 따라서 비영리섹터에 대한 개념도와 지형도 분석을 통해 한국 비영리영역의 전체를 조망해보고, 다양한 하위 영역들을 포괄하는 종합적이고 타당한 데이터베이스를 구축하는 것이 필요하다.

## 4. 비영리섹터 지형도 보완을 위한 추가적 논의

### (1) 위로부터의 동원: 국민운동단체, 자원봉사단체

〈그림 12〉의 비영리섹터 지형도에서 살펴보았듯이, 한국 비영리섹터를 구성하는 비영리 조직 중에는 ‘비영리’나 ‘공익’의 이름을 달지 않더라도 조직 및 단체의 활동이 비영리성과 공공성을 지향하는 조직들이 있다. 그 중에서도 국민운동단체와 자원봉사단체는 국가(정부)로부터의 법적·재정적 지원 제도 하에 한국 비영리섹터에 중요한 영향력을 행사해 왔다. 이들은 시민사회 내부에서 자발적으로 형성된 것이라기보다, 국가(정부)와의 적극적인 장려와 지원 하에 발전했다는 점에서 위로부터의 동원된 측면이 크다.

#### 가. 국민운동단체

국민운동단체(조직)은 법에 의거하여 단체 운영에 재정적 지원을 받는 단체, 또는 정부의 기능을 대행하고 법에 근거하여 재정을 충당하는 단체를 말한다(이은진 2004).<sup>16)</sup> 국민운동조직을 지원하는 지방자치단체 단위의 조례들은 국민운동조직의 활동이 “공익이나 지역사회 발전을 위한다.”고 정의한다.<sup>17)</sup> 국민운동단체는 주로 ‘관변단체’로 표현되는데, 관변단체란 용어는 학술 용어로서 적격성을 확보하지는 않지만, 사회적 현상을 손쉽게 지칭하고자 하는 의도에서 통용되기도 한다. 이 때 관변단체는 학술적으로 정부조직법이나 직제에 명시된 정부조직이 아니면서도(즉, 법적으로는 민간부문의 조직) 공공부문에 해당하는 공적 기능을 수행하며, 민간부문의 조직들이 정부로부터 권한과 업무를 위탁받아 공공부문의 기능을 수행한다는 점을 함축한다(정예슬, 김현 2012).<sup>18)</sup> 관변단체로서 국민운동단체는 정치적 편향성과 국가로부터의 동원적 성격에 의해 많은 비판을 받는다. 그러나 국민운동단체가 풀뿌리 지역사회에서 국민운동단체가 수행하는 비영리적·공익적 활동은 간과할 수 없다. 국민운동단체의 정치성·정파성을 인지하는 동시에, 국민운동단체의 실패를 파악함으로써 비영리섹터의 주요한 행위자로서 공공성에 기여하는 부분도 인식하는 것이 중요하다.

국민운동단체에 대한 법적 지원은 특별법 및 개별 법령의 형태로 존재한다. 한국의 경우 새마을운동조직, 바르게살기운동조직, 한국자유총연맹의 세 개의 단체에 대해서는 조직육성법이 제정되어 현재까지 유지되고 있다. 새마을운동중앙회, 새마을지도자중앙협의회 등 그 밖의 새마을운동 관련 조직 및 계통 조직을 지원하는 새마을운동조직육성법은 1980년 제정되었다. 또한, 바르게살

16) 이은진, 2004, “도시지역 관변 단체의 조직적 특성”, 『지역사회학』 제6권 제1호, pp.39~67.

17) 서울특별시 종로구 국민운동조직 지원에 관한 조례

18) 정예슬·김현, 2012, “중앙·지방정부 민간단체 지원제도에 대한 논의: 관변단체 지원을 중심으로”, 『한국지방행정연구원』 Vol.26 No.2

기운동중앙협의회와 그 하부조직을 지원하는 바르게살기운동조직육성법과 한국자유총연맹을 지원하는 한국자유총연맹조직육성법은 모두 1989년에 제정되었다. 각각의 조직 설립 근거법은 <표 7>~<표 9>와 같다.

<표 7> 새마을운동조직육성법

제1조(목적) 이 법은 국민의 자발적 운동에 의하여 조직된 새마을운동조직을 지원·육성함으로써 **새마을운동의 지속적인 추진과 향상을 도모**하고 국가·사회 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 "새마을운동조직"이란 **새마을운동중앙회와 그 산하조직인 새마을지도자중앙협의회, 새마을부녀회중앙연합회, 직장·공장새마을운동중앙협의회, 새마을문고중앙회, 그 밖에 새마을운동 관련 조직** 및 그 계통 조직으로서 주무부장관의 인가를 받아 설립된 법인을 말한다.

제3조(출연금의 지급 등) ① 국가나 지방자치단체는 새마을운동조직의 운영에 필요한 비용에 충당하기 위하여 출연금 및 보조금을 지급할 수 있다.

② 개인·법인 및 단체는 새마을운동조직을 지원·육성하기 위하여 운영 재원(財源)으로 금전이나 그 밖의 재산을 출연하거나 기부할 수 있다.

③ 새마을운동조직에는 출연금 또는 특정 목적의 기부금을 재원으로 새마을운동조직의 다른 회계와 구분하여 회계처리하는 적립금을 둘 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 출연금, 보조금, 기부금의 사용·관리 및 적립금의 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제4조(국유재산·공유재산의 대부 등) 국가나 지방자치단체는 새마을운동조직을 육성하기 위하여 필요할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 국유재산·공유재산을 무상으로 대부·양여하거나 사용·수익하게 할 수 있다.

제5조(조세감면 등) ① 정부는 새마을운동조직에 대하여 「조세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 조세를 감면한다.

② 제3조제2항에 따라 새마을운동조직에 출연 또는 기부한 재산에 대하여는 「조세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 과세특례를 적용한다.

〈표 8〉 바르게살기운동조직 육성법

제1조(목적) 이 법은 바르게살기운동을 선도(先導)하고 확산시키기 위하여 **국민의 자발적 참여로 설립된 바르게살기운동조직을 지원·육성함**으로써 바르게살기운동의 지속적인 추진과 발전을 도모하고 나아가 밝고 건강한 국가·사회 건설에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 "바르게살기운동조직"이란 바르게살기운동중앙협의회와 그 하부조직을 말한다.

제3조(출연금의 지급 등) ① 국가나 지방자치단체는 바르게살기운동조직의 운영에 필요한 비용에 충당하기 위하여 출연금(出捐金)이나 보조금을 지급할 수 있다.

② 개인, 법인 또는 단체는 바르게살기운동조직을 지원·육성하기 위하여 금전이나 그 밖의 재산을 출연하거나 기부할 수 있다.

③ 제1항에 따른 출연금 및 보조금의 교부와 그 사용 및 관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제4조(국유시설·공유시설의 사용) 국가나 지방자치단체는 바르게살기운동조직을 지원·육성하기 위하여 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 국유시설·공유시설을 무상으로 사용하게 할 수 있다.

〈표 9〉 한국자유총연맹 육성에 관한 법률

제1조(목적) 이 법은 사단법인 **한국자유총연맹을 지원·육성함으로써 대한민국의 자유민주주의를 항구적으로 지키고 발전시키는 데 이바지하게 함**을 목적으로 한다.

제2조(국·공유재산의 대부 및 시설지원) ① 국가와 지방자치단체는 한국자유총연맹(이하 "총연맹"이라 한다)을 육성하기 위하여 필요한 경우에는 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품 관리법」 등의 규정에도 불구하고 **국·공유재산 및 시설을 그 용도에 지장을 주지 아니하는 범위에서 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있다.**

② 제1항에 따라 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 하는 경우 그 내용·조건 및 절차 등은 해당 재산이나 시설물의 관리청 또는 지방자치단체의 장과 총연맹과의 계약으로 정한다.

제3조(출연·보조 등) ① 국가와 지방자치단체는 총연맹에 그 조직과 활동에 필요한 운영경비와 시설비, 그 밖의 경비를 보조할 수 있다.

② 개인·법인 또는 단체는 총연맹의 시설 및 운영을 지원하기 위하여 금전이나 그 밖의 재산을 출연할 수 있다.

제4조(조세감면 등) ① 정부는 총연맹에 「조세특례제한법」이나 그 밖의 세법에서 정하는 바에 따라 조세를 감면할 수 있다.

② 제3조제2항에 따라 총연맹에 출연한 금전이나 그 밖의 재산에 대하여는 「조세특례제한법」이나 그 밖의 세법에서 정하는 바에 따라 소득세산의 특례를 적용할 수 있다.

새마을운동조직, 바르게살기운동조직, 한국자유총연맹의 세 개의 단체에 대해서는 조직육성법에 의하면 해당 국민운동단체는 보조금과 출연금 형태로 정부로부터 재정적 지원을 받을 수 있을 뿐만 아니라, 국유재산·공유재산을 무상으로 대부·양여하거나 조세를 감면받는 등의 혜택을 받기도 한다. 국민운동단체에 대한 특혜성 지원에 대해 반발하며 관변단체 지원육성법 폐지가 국회에서 수 차례 발의되었으나 폐지되지 못하였다. 국민운동단체에 대한 예산지원은 역대 정권에 따라 큰 변화의 폭을 보였다. 행정안전부(행정자치부)의 자료에 의하면, 3대 국민운동단체에 대한 국고보조금은 김대중 정부(1999~2003년) 당시 60억원, 노무현 정부(2004~2008년) 13억원으로 감소하는 추세였으나, 이명박 정부(2009~2013년)에 들어 219억원으로 대폭 증가하였으며, 박근혜 정부(2014년~2017년)의 국민운동단체 보조금도 194억원으로 큰 증가폭을 보였다.<sup>19)</sup> 이를 통해, 국민운동단체는 정치적 환경에 따라 활동 기회의 공간이 제한되거나 확장한다는 것을 알 수 있다.

국민운동단체의 사회적 역할과 기능에 대한 논의는 복잡하다. 이는 관련 법령 자체에 국민운동단체의 성격이 모호하게 명시되어 있으며, 국민운동조직 스스로도 지역 사회에서 다양한 활동 영역에 걸쳐 활동을 전개하기 때문이다. 국민운동단체는 지역 사회 내에서 공동체적인 친목, 정신계몽을 위하여 지역 가꾸기 운동, 기초질서 의식개혁, 사회복지 부분에서 민간사회안전망운동, 환경보호 운동, 이웃 간의 친목 도모, 이웃 간의 상부상조, 지역개발에 대한 주민들의 참여와 공동협조, 지역사회의 방위기능을 수행한다. 물론, 국민운동단체가 선거운동에 동원되거나 여론을 동원하는 정치적 활동을 펼치는 점도 간과할 수 없다. 그러나 실제 국민운동단체의 활동을 분석함으로써 이들의 활동이 지역사회뿐만 아니라 사회의 공공성 제고에 얼마나 기여하는가가 검토되어야 할 것이다.

19) 경향신문, "박근혜 정부, 3대 관변단체에 매년 49억 '역대 최고액 지원'", 2017.04.20, [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201704202206005&code=940100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201704202206005&code=940100) / 중앙일보, "차 정부, 3대 관변단체에 역대 최고액 지원", 2017.04.21 <http://news.joins.com/article/21499069>

## 나. 자원봉사조직

〈표 10〉의 한국중앙봉사센터의 자원봉사센터현황에 따르면, 자원봉사센터에 등록된 자원봉사단체는 적게는 약 63,000개에서 많게는 약 92,000개에 이를 정도로 비영리섹터에서 자원봉사활동 영역의 규모는 매우 크다. 2015년에 자원봉사센터 등록단체에 소속된 회원 수만 해도 7,170,827명에 이른다.

〈표10〉 자원봉사센터 등록단체 및 수요처 현황

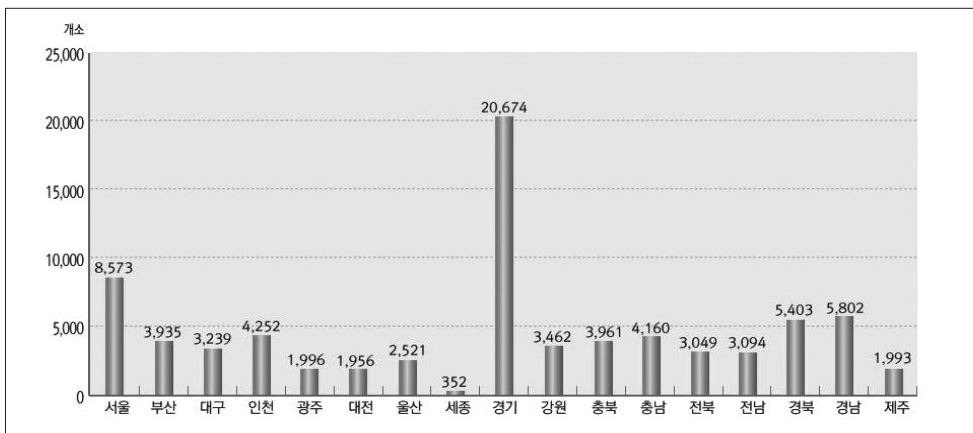
(단위: 개소)

구분	등록단체		수요처 현황(기관수)
	단체수	회원수	
2009년	63,547	3,476,560	63,983
2010년	77,032	3,620,049	69,681
2011년	78,692	4,179,876	61,802
2012년	70,465	3,839,173	67,919
2013년	72,207	3,878,390	48,566
2014년	92,427	4,575,876	61,296
2015년	78,422	7,170,827	41,173

출처: 한국중앙자원봉사센터, 2016. 『자원봉사센터현황』

〈그림 13〉은 시·도별 자원봉사센터에 등록된 자원봉사단체의 수이다. 가장 많은 등록단체 수를 가진 지역은 경기 지역(20,674개)이지만, 그 외 지역의 등록단체도 서울(8,573개), 경남(5,802개), 경북(5,403개)로 적지 않은 숫자임을 알 수 있다.

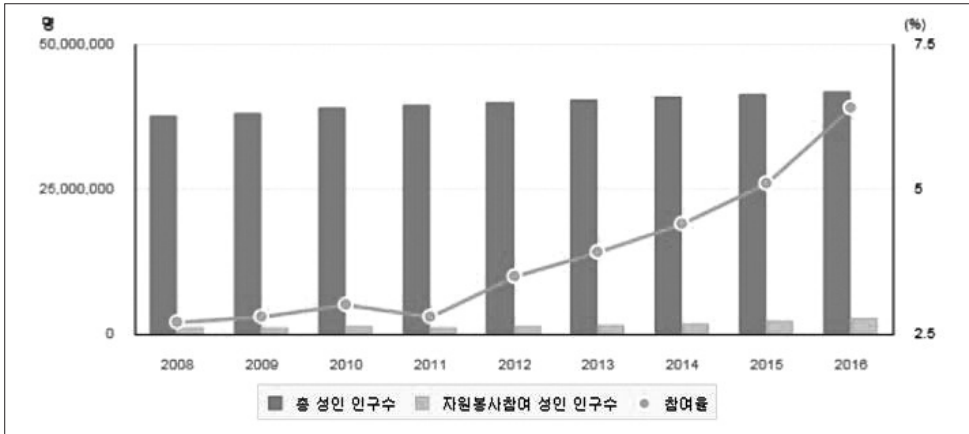
〈그림 13〉 시·도별 자원봉사센터 등록 자원봉사단체



출처: 한국중앙자원봉사센터, 2016. 『자원봉사센터현황』



〈그림14〉 자원봉사 참여현황 (성인, 20세 이상)



출처: 행정자치부(1365 자원봉사포털통계),  
[http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2718](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2718)

〈그림 14〉는 총 성인 인구수 대비 1365자원봉사포털에 등록하여 1회 이상 봉사활동에 참여한 성인 자원봉사자 인원 비율을 보여준다. 〈그림 14〉에 따르면, 매년 총 성인 인구수 대비 자원봉사참여 성인인구수가 증가하며, 이에 따라 참여율도 증가하고 있음을 알 수 있다. 즉, 자원봉사활동에 대한 민간단체의 참여 뿐만 아니라, 일반 시민들의 자원봉사참여율도 증가하고 있으며 점차 많은 시민들이 자원봉사활동에 관심을 갖고 있음을 알 수 있다.

자원봉사는 본래 시민들의 자발적인 참여를 전제함에도 불구하고, 한국의 자원봉사단체의 성장은 자원봉사활동을 적극적으로 장려하는 정부의 근거 법령과 지원체계에 상당부분 의존해 있다. 정부의 위로부터의 동원과 지원에 의해 자원봉사단체가 성장한 것은 시민의 자발적 참여를 기본 속성으로 전제하는 자원봉사활동과 상충하는 측면이 있다.

〈표 11〉 자원봉사활동기본법

제1조(목적) 이 법은 자원봉사활동에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 자원봉사활동을 진흥하고 행복한 공동체 건설에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(기본 방향) 자원봉사활동의 진흥을 위한 정책은 다음 각 호의 사항을 기본 방향으로 하여야 한다.

1. 자원봉사활동은 국민의 협동적인 참여 능력을 높일 수 있는 방향으로 추진하여야 한다.
2. 자원봉사활동은 무보수성, 자발성, 공익성, 비영리성, 비정파성(非政派性), 비종파성(非宗派性)의 원칙 아래 수행될 수 있도록 하여야 한다.



3. 모든 국민은 나이, 성별, 장애, 지역, 학력 등 사회적 배경에 관계없이 누구든지 자원봉사활동에 참여할 수 있도록 하여야 한다.

4. 자원봉사활동의 진흥을 위한 정책은 민·관 협력의 기본 정신을 바탕으로 하여 추진하여야 한다.

**제9조(자원봉사활동의 진흥에 관한 국가기본계획의 수립)** ① 행정안전부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 자원봉사활동의 진흥을 위한 국가기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 자원봉사활동의 진흥에 관한 기본 방향
2. 자원봉사활동의 진흥에 관한 추진 일정
3. 관계 중앙행정기관의 자원봉사활동에 관한 추진 시책
4. 자원봉사활동의 진흥을 위하여 필요한 재원(財源)의 조달방법
5. 그 밖에 자원봉사활동의 진흥을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사항

**제10조(연도별 시행계획의 수립)** 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

**제17조(한국자원봉사협의회)** ① 자원봉사단체는 전국 단위의 자원봉사활동을 진흥·촉진하기 위하여 다음 각 호의 활동을 하기 위하여 한국자원봉사협의회를 설립할 수 있다.

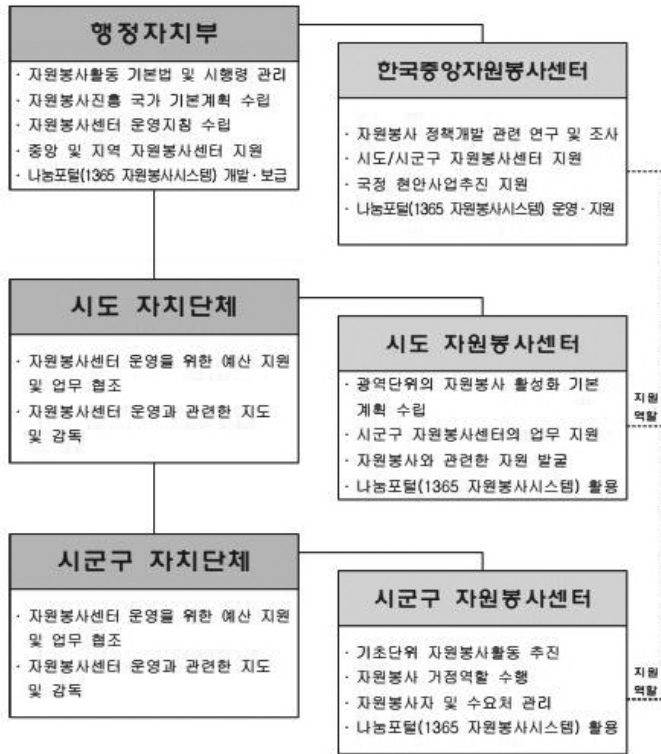
**제18조(자원봉사단체에 대한 지원)** 국가 및 지방자치단체는 자원봉사단체의 활동에 필요한 행정적 지원을 할 수 있으며 「비영리민간단체지원법」에 따라 사업비를 지원할 수 있다.

**제19조(자원봉사센터의 설치 및 운영)** ① 국가기관 및 지방자치단체는 자원봉사센터를 설치할 수 있다. 이 경우 자원봉사센터를 법인으로 하여 운영하거나 비영리 법인에 위탁하여 운영하여야 한다.

자원봉사의 활동은 개인·단체가 자원봉사센터에 등록하며, 자원봉사단체는 국가 및 지방자치단체로부터 활동에 필요한 행정적 지원을 받을 수 있으며 비영리민간단체지원법에 따라 사업비를 지원받을 수도 있다. 자원봉사활동기본법은 주요 자원봉사센터 운영 및 자원봉사진흥 국가기본계획 수립을 명시할 뿐만 아니라, 자원봉사단체의 협의체격인 한국자원봉사협의회 설립의 법적 근거도 명시하고 있다. 따라서 한국의 자원봉사활동 체계의 상당부분은 정부의 진흥 계획과 지원 체계에 의해 형성되었음을 짐작할 수 있다.

자원봉사활동기본법 제9조에 따르면 자원봉사 정책 및 사업과 관련된 중앙행정기관 및 지방자치단체는 자원봉사활동을 진흥하고 촉진하기 위한 기본계획을 수립하여야 한다. 2017년 현재 10개 기관(안전처, 인사처, 교육부, 외교부, 행자부, 문체부, 복지부, 여가부, 경찰청, 문화재청)과 17개 광역 지방자치단체가 자원봉사 관련 정책 및 사업 추진 중이다. 자원봉사단체 시스템은 전국단위 단체를 다루는 중앙자원봉사센터와 시·도 단위 단체를 대상으로 하는 시도자원봉사센터와 시·군·구 단위 단체를 지원하는 시군구자원봉사센터로 나누어 있다. 행정자치부를 비롯한 중앙행정기관과 시·도 단위, 시·군·구 단위의 지방자치단체는 각 행정단위별 자원봉사센터와 긴밀한 협력체계를 갖는다. 이러한 협력체계는 <그림 15>와 같다.

<그림 15> 자원봉사활동 지원체계 및 유관기관



출처: 행자부, 2016년 <자원봉사진흥 시행계획>

이와 같이 한국 비영리섹터의 자원봉사조직은 정부의 조직적 지원체계를 바탕으로 성장하고 운영되고 있다. 행정에 의한 조직적 관리와 지원체계는 자원봉사단체와 자원봉사활동의 양적 성장을 이끌었다. 그러나 비영리적 활동을 도모하는 자원봉사센터 및 단체가 독립적으로 관리되는 현실을 고려해야 한다.

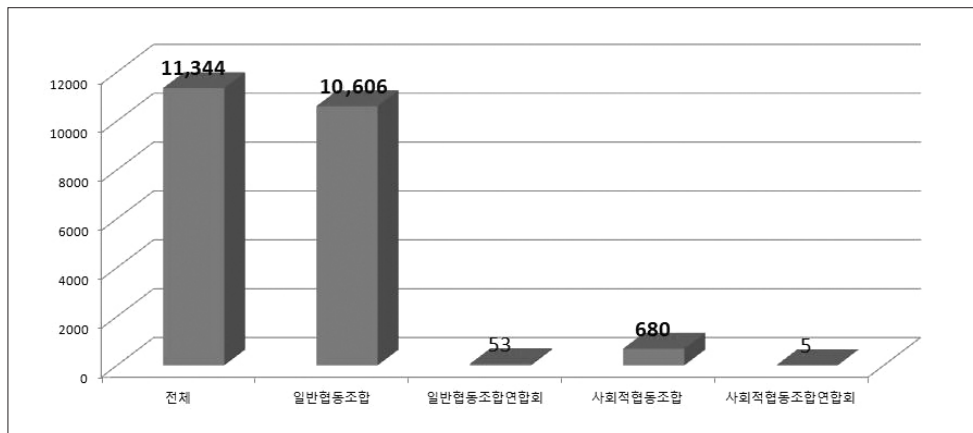
## (2) 아래로부터의 성장: 지역기반 협동조합, 풀뿌리단체

오늘날 한국 시민사회에서 주목받는 지역과 공동체, 그리고 지역을 기반으로 한 사회적경제 활동과 주민자치활동은 무너진 공동체를 풀뿌리 지역에서부터 자발적으로 회복하고자 한다는 측면에서 긍정적으로 여겨진다. 지역공동체 구성원 간의 신뢰를 회복하고 호혜적 경제활동을 통해 지역공동체를 이루는 지역 기반의 협동조합과 풀뿌리단체들은 한국 시민사회의 민주적 토양을 회복하는 해답 중 하나이기도 하다. 그러나 사회적경제 조직이 영리성을 추구한다는 이유로 비영리섹터 지형도에서 배제한다면 그들이 지역사회의 공공성 증진에 기여하는 효과를 간과할 수 있다.

### 가. 지역기반 협동조합

협동조합 7원칙은 협동조합 활동이 추구해야 할 이상적 가치로 '자발적이고 개방적인 조합원 제도', '조합원에 의한 민주적 관리', '조합원의 경제적 참여', '자율과 독립', '교육·훈련 및 정보 제공', '협동조합 간의 협동', '지역사회에 대한 기여'를 명시한다. 협동조합은 기본적으로 영리적 활동을 통해 수익을 거두고, 수익의 결과물을 조합원 간에 분배하는 것을 원칙으로 한다. 그러나 협동조합 7원칙에서 볼 수 있듯이, 지역을 기반으로 한 협동조합(일반협동조합, 소비자협동조합, 사회적협동조합)은 조합원 간의 민주적 소통과 자율성, 시민성의 교육, 지역사회에 대한 기여 등의 공공적 가치를 추구한다. 이에 비영리섹터 지형도에서 지역기반 협동조합의 비영리적 활동을 주목하여 볼 필요가 있다.

〈그림16〉 협동조합 설립현황 (유형별) (2017)

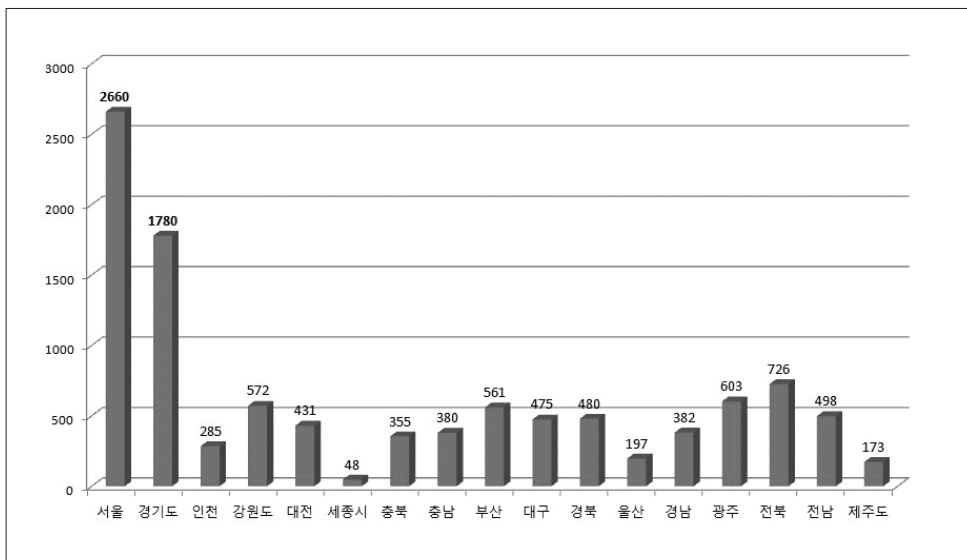


출처: [http://www.socialenterprise.or.kr/cooperative/coop\\_present.do](http://www.socialenterprise.or.kr/cooperative/coop_present.do)

2017년 현재, 한국에 설립된 협동조합은 11,344개에 달한다. 이 중 10,606개가 일반협동조합이며, 680개가 사회적협동조합이다. 협동조합기본법이 2012년 시행된 이후, 약 10,000개에 달하는 협동조합이 생긴 것이다. 협동조합의 엄청난 양적 성장을 통해 협동조합을 비롯한 사회적경제 조직이 비영리섹터에서 갖는 중요성이 점차 커지고 있음을 알 수 있다.

기획재정부가 2015년에 발표한 '제2차 협동조합 실태조사' 결과에 따르면, '14년말 기준으로 협동조합기본법에 의거하여 신고수리/인가된 6,235개의 협동조합 중 법인등기와 사업자등록을 마치고 사업을 실제로 하고 있는 협동조합의 비중은 55.5%에 불과하다.<sup>20)</sup> 또한, 실제 활동을 하고 있는 협동조합 중 49.4%가 지역사회 재투자활동을 전개하고 있다고 나타났다. 이러한 통계 결과는 협동조합기본법 제정에 따른 협동조합의 양적인 성장이 곧 협동조합의 내실있는 성장과 지속가능성을 담보하지 않음을 보여준다. 따라서, 지역기반 협동조합의 실질적 성과와 지역사회와의 연계성에 대한 양적/질적인 연구가 향후 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

〈그림 17〉 협동조합 설립현황 (지역별) (2017)



출처: [http://www.socialenterprise.or.kr/cooperative/coop\\_present.do](http://www.socialenterprise.or.kr/cooperative/coop_present.do)

〈그림 17〉의 지역별 협동조합 설립현황을 살펴보면 서울과 경기도 지역에 협동조합 설립이 편중되어 있음을 알 수 있다. 협동조합의 지역 편중성과 중앙 집중성은 한국의 다수의 협동조합이 지역 사회의 자발성에 의해 설립되거나 지역사회와의 연계성이 강하다고 보기 어렵다. 보다 지역사회에

20) 기획재정부 협동조합정책과, '제2차 협동조합 실태조사' 2015.12.31)

밀착하여 지역 공동체의 공공성을 증진하는 것은 향후 한국의 협동조합이 추구하여야 할 과제라고 할 수 있다.

#### 나. 풀뿌리단체

지역을 기반으로 활동하는 풀뿌리(운동)단체는 지역성 강화와 지역의 의제 개발을 활동의 목적으로 삼는다. 풀뿌리단체는 대체로 활동가나 전문가가 아니라 회원이 중심이 되어 운영되고, 지역사회 문제를 해결하기 위해 커뮤니티 수준에서 활동하는 단체를 말한다. 한국NGO학회(2013)은 풀뿌리단체가 아래의 3가지 조건을 충족시킨다고 본다.

〈표 11〉 풀뿌리NGO의 개념들

개념구성의 요소	구체적 내용	비고
주민의 자발적 참여	지역주민이 지역사회의 문제를 인식하고 이를 해결하기 위해 스스로 참여하여 자생한 단체	NGO의 일반적 조건이지만, 풀뿌리NGO에서 더욱 중요함
회원의 의사결정참여	소수 간부가 아니라 단체의 회원이 단체의 운영과 활동에 필요한 각종 의사결정에 직접 참여함	활동가중심형이나 전문가중심형 NGO와 차이가 있음
지역사회의 문제해결	삶의 터전인 지역사회의 각종 생활문제를 해결하는 것을 우선으로 함	좁은 지역사회에서 생활 주변의 일상생활 문제를 다룸

출처: 한국NGO학회, 2013. 〈서울시 풀뿌리NGO조사〉

풀뿌리단체는 일반적으로 마을공동체활동, 지역 주민을 위한 복지서비스 제공 및 아동센터 운영, 공동체 시민교육 등의 다양한 활동을 보인다. 지역 공동체의 공공성 증진이 목적이기 때문에 사회적 기업, 마을기업, 지역기반협동조합 설립 등 지역 기반 사회적경제 활동으로 연계될 가능성이 크다.

그러나 풀뿌리단체는 주민 및 시민의 자발적인 참여를 통해 아래로부터 형성·설립되는 비영리 조직이기 때문에 설립에 있어 특정한 법적 자격이 요구되거나 단체 활동을 지원하는 법적 근거도 없다. 따라서 한국의 풀뿌리단체의 활동 현황을 알 수 있는 DB 구축도 부재한 것이 현실이다. 다만, 광역별로 지역의 풀뿌리단체의 현황을 파악하려는 기존의 연구들이 있다.<sup>21)</sup>

21) 한국NGO학회, 2013, 서울시 풀뿌리NGO조사; 서울 풀시넷, 2012, 서울지역 풀뿌리단체들의 생태지도

## 5. 향후 과제: 종합적 비영리섹터 DB 구축을 위한 단계별 과제

한국시민사회 물론 비영리 섹터에 대한 기초통계 부재는 한국 시민사회의 변화를 보다 정확하게 인지하고 그 변화에 대응하는데 큰 한계가 된다. 무엇보다도 비영리민간단체 자료의 경우는 부실한 조사는 물론 체계적으로 자료 관리가 이루어지지 않아 실제와 자료간의 큰 격차를 보이는 심각한 한계를 보여주고 있다. 그 결과 비록 비영리민간단체로 등록된 단체는 지속적으로 증가하고 있다고 하더라도, 이 단체 중에 어느 정도가 단체 목표에 준하는 활동을 지속적으로 하고 있는지를 확인하기 어려운 상황이다. 앞서 공석기·임현진(2016)의 연구는 2015년 6월까지 등록된 12,630개 비영리 민간단체가 등록되어 있다고 하더라도 단체의 실제 활동 현황에 대해서는 전혀 정보가 없는 것으로 확인하였다. 이런 상황이 비영리법인 조직들에게도 자유롭지 않을 것이다. 최근 들어 한국시민사회는 새로운 이슈, 즉 사회적 약자 및 소수자, 사회적경제 활동, 국제협력 등이 급격히 부상하여 이와 관련된 활동을 목적으로 하는 비영리 법인과 조직들이 지속적으로 만들어지고 있다. 이러한 새로운 영역과 조직들의 형성과정은 비영리섹터의 지형변화를 분명히 가져오고 있다. 동시에 이와 관련된 다양한 풀뿌리 단체들이 끊임없이 부침의 과정을 겪고 있다. 이러한 비영리섹터의 역동적 변화를 읽어 내지 못한다면 이에 대한 올바른 정책지원을 하지 못하게 될 것이다.

앞서 한국 비영리 섹터의 데이터베이스 분류 체계를 법적 그리고 경험적 사례를 토대로 살펴본다. 비영리섹터 관련 자료 역시 한국 시민사회의 발전과정을 그대로 반영하는 모습으로 매우 복잡하게 상호 교차되어 있는 것을 확인할 수 있었다. 이런 견지에서 한국 비영리섹터가 건강하게 그리고 바람직하게 발전해 갈 것을 기대하며 보다 일관성 있는 자료 구축을 수행하기 위한 중장기적 과제를 제시해 본다.

첫째, 단기적 과제로 비영리섹터 지형도에서 법적 경험적 조사에서 제외된 하위 영역에 대한 제대로 된 실태 조사가 필요하다. 이를 위해서는 비영리섹터 DB 확보 및 전수조사 가능성 및 타당성 검토가 우선 이루어져야 한다. 그 동안 비영리섹터에 대한 분절적 혹은 산발적 지원이 진행된 것을 지양하고 비영리섹터 전체를 아우르는 법과 제도가 마련되어야 한다. 한국사회 비영리섹터 Database는 누가 관리하는가라는 중요한 과제가 우리 앞에 다가온다. 이런 책임과 권한을 법적으로 명시하는 것이 가장 중요한 문제인데 이것에 대한 시민사회 내의 의견 수렴이 필요하다.

둘째, 중장기적 과제로 비영리섹터 내 다양한 영역을 연결하고 관련 정보를 제공하는 허브가 필요하다. 비영리민간단체 정보 허브 구축을 위해 중앙정부는 기초통계 시스템(기술적 부문)을 제공하는데 초점을 맞추고, 기초단체는 지역 조사를 지원하면서 상호 협력하는 것이 타당하다. 이러한 비영리기초통계 자료를 수집, 관리 및 서비스하는 것은 전국차원의 협력 네트워크를 구성하는 것을 지원해야 한다.

셋째, 장기적 과제로 사회적 가치 및 공공성을 제고하고자 다양한 활동에 기부하는 문화가 확산되어야 한다. 이를 위해 협력과 연대, 상생이라는 시민성을 갖춘 개인들이 늘어나는 것이다. 이런

사람들이 늘어나며 기부는 자연스럽게 증가할 수밖에 없는 것이다. 공공성 제고를 지향하는 시민들이 시민사회단체 혹은 비영리법인에 참여하기를 원하고 있지만 이것에 대한 살아 있는 정보가 없는 경우가 많다. 특히 지역 주민들은 지역 비영리단체들의 생생한 정보에 대한 갈증이 높은 상황이다.

요컨대, 비영리섹터에 대한 기초자료 구축은 단계적으로 진행되어야 한다. 이를 위해서는 중앙 정부차원에서의 법적 제도적 정비는 절대적으로 필요하며, 동시에 지방정부 역시 지역에서 활동하고 있는 비영리 활동 단체들에 대한 지속적인 정보 관리를 유인할 수 있는 지원 시스템을 갖추어야 한다. 이러한 제도적 지원 생태계를 갖추지 않는다면 한국 비영리섹터에 대한 정확한 지형분석은 이론과 실제 상의 격차를 지속적으로 마주할 수밖에 없는 것이다. 기존의 비영리섹터 관련 자료를 모으며 그것을 이런저런 방식으로 펼침을 통해 검토하는 과정이 우선되어야 한다. 그리고 빠져있는 부분을 다시 모으고 이 자료가 지속적으로 업데이트 되어 살아 있는 자료가 될 수 있는 비영리섹터 생태지도를 만들어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 공석기·임현진, 2016, 『한국시민사회를 그리다』, 진인진.
- 국세청 『국세통계연보』(2012-2016)
- 박태규 외, 2016, 『한국의 제3섹터: 국가와 시장 사이에서 길을 묻다』, 삼성경제연구소
- (사)시민운동정보센터, 2012, 『2012년 민간단체총람』
- 서울대학교 아시아연구소 시민사회센터, 2014, 『시민사회단체 기초통계 기반구축 결과보고서』
- 서울대학교 아시아연구소 시민사회센터, 2015, 『2015 행정자치부 지원과제 결과보고서』
- 서울 풀시닛, 2012, 서울지역 풀뿌리단체들의 생태지도
- 안상운, 2011, 『NGO·NPO 법률가이드북』, 아르케
- 이은진, 2004, "도시지역 관변 단체의 조직적 특성", 『지역사회학』 제6권 제1호, pp.39~67.
- 임현진(forthcoming), "변화하는 한국의 시민사회: '시민' 없는 '운동'에서 '회원' 없는 '단체'로.", 『시민사회를 새롭게 하라』
- 정예슬·김현, 2012, "중앙,지방정부 민간단체 지원제도에 대한 논의: 관변단체 지원을 중심으로", 『한국지방행정연구원』 Vol.26 No.2
- 조흥식 외, 2010, 『2010년 정부의 비영리민간단체 지원백서』, 한국NPO공동회의
- 한국가이드스타, 2016, 『2016 한국 공익법인 연감』
- 한국중앙자원봉사센터, 2016, 『자원봉사센터현황』
- 한국NGO학회, 2013, 『서울시 풀뿌리NGO조사』
- 행정안전부, 2016, 『2016년 자원봉사진흥 시행계획』
- 경향신문, "박근혜 정부, 3대 관변단체에 매년 49억 '역대 최고액 지원'", 2017.04.20, [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201704202206005&code=940100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201704202206005&code=940100)
- 중앙일보, "차 정부, 3대 관변단체에 역대 최고액 지원", 2017.04.21 <http://news.joins.com/article/21499069>
- 기획재정부 협동조합정책과, '제2차 협동조합 실태조사' 2015.12.31