



2023년 기획연구

## Part. 1

# 한국의 비영리 공익활동 분류체계 개선 연구



책임연구자 **정진경** 아름다운재단 기부문화연구소 부소장

공동연구자 **이종화** 강남대학교 교양교수부 교수





## 책임연구자

---

### 정진경

아름다운재단 기부문화연구소 부소장  
광운대학교 행정학과 교수

---

#### 학력

이화여자대학교 대학원 사회복지학과 박사

#### 주요경력

국무총리실 자원봉사진흥위원회 위원(현)

한국자원봉사학회 회장(현)

중앙사회서비스원 자문위원(현)

#### 연구실적

정진경, 구지윤, 김유나, 이종화(2022), "자원봉사의 뉴노멀과 실천전략 수립 연구", 광운대학교 산학협력단, 한국중앙자원봉사센터 연구용역 보고서.

정진경, 김혜정, 장윤주(2021), "우리는 왜 비영리조직에서 일하는가? 비영리조직의 인적자원관리와 종사자의 경력이동" 기빙코리아 2021 연구보고서, 아름다운재단 기부문화연구소.

Kim, S. J., & Jung, J. K. (2020) Korean Nonprofit/Non-Government Sector Research: A Literature Review and Analysis, *Voluntaristics Review*, Vol.21: 1-71, Brill Research Perspectives in Humanities and Social Sciences. doi:10.1163/9789004434257\_002.

---



## 공동연구자

---

### 이종화

강남대학교 교양교수부 교수

---

#### 학력

연세대학교 대학원 사회복지학 박사

#### 주요경력

용인시 성과평가위원회 위원(현)  
우체국 공익사업 중장기 전략 수립 TF 위원(현)  
한국자원봉사학회 총무위원장(현)

#### 연구실적

정진경, 구지윤, 김유나, 이종화(2022), "자원봉사의 뉴노멀과 실천전략 수립 연구", 광운대학교 산학협력단, 한국중앙자원봉사센터 연구용역 보고서.

이종화, 정진경. (2022). 타인에 대한 신뢰는 자원봉사 참여를 촉진하는가?-대상별 신뢰 수준의 차별적 영향력 탐색. 한국사회복지학, 74(3), 229-253.

이종화, 최수찬, 윤성민, 이현. (2022). 고령자의 나눔행동 참여가 삶의 만족과 우울에 미치는 효과성 검증. 노인복지연구, 77(1), 285-310.

---

## 요약

본 연구는 현재 우리나라에서 활용되고 있는 여러 공익활동 분류체계가 논리적 일관성 및 분류 항목의 유의미성 결여로 발생하는 문제를 인식하며, 한국의 비영리 공익활동 분류체계에 대한 합리적인 개선방안을 제시하기 위해 수행되었다. 연구를 위해 미국의 면세법인 국가분류(NTEE) 및 UN의 비영리/제3섹터조직 국제분류체계(ICNPO/TSO), 한국의 국세청 공익법인 공시시스템 및 아름다운재단 기빙코리아와 1365자원봉사포털의 공익활동 분류체계에 대해 분석단위, 분류기준 및 응답규칙 측면에서 심도 있게 분석하고 분류체계 평가 기준에 따른 장단점을 검토하였다.

본 연구에서 제시한 공익활동 분류체계는 비영리조직 혹은 개인 수준에서 수행되는 ‘공익활동’을 분석단위로 한다. 첫 번째 필수 분류기준으로는 ‘주활동 및 서비스 분야’로 10개 항목을 제시하였으며 이는 국내외 주요 비영리조직 및 공익활동 분류체계와도 일관성을 갖는다. 이하 두 번째 선택 분류기준으로 ‘주된 수혜 대상’ (14개 항목), ‘주된 공간적 범위’ (4개 항목), ‘주된 수행방법’ (6개 항목), ‘온라인 활동 여부’ (3개 항목), ‘공식조직 연계 여부’ (2개 항목)를 제시하였다. 본 연구의 분류체계는 논리적 일관성과 응답규칙을 고려한 분류 항목간의 배타성, 그리고 수많은 공익활동의 현상을 간명하면서도 의미 있게 포괄할 수 있는 경제성과 풍부한 조합성의 강점이 있다.

향후 본 연구에서 제시된 공익활동 분류체계 방식이 기부 및 자원봉사에 대한 조사와 관리시스템 개편에 활용되기를 기대한다.

키워드: 공익활동 분류체계, 비영리조직, 자원봉사, 기부

## I. 서론

비영리조직의 정체성은 다양한 방식으로 표현된다. 법적 지위(법인 여부나 비영리민간단체 등록 여부 등) 또는 법인격 종류(사단법인, 재단법인, 사회복지법인 등)나 면세 지위(기부금 공익단체 지정 등) 등과 같은 법제도적 분류 방식이 가장 일반적이다. 한편, 비영리조직의 본질적 정체성을 가장 잘 이해할 수 있는 것은 그 조직이 무엇을 위해 어떠한 사업을 하는가 하는 실체적 내용이라 할 수 있다. 하지만 다양한 비영리조직이 수행하는 광범위하며 복합적인 사업 특성으로 인해 실제 비영리 섹터에서 일어나고 있는 현상을 체계적이며 타당성 있게 담아내는 작업은 매우 어려운 일이다.

비영리 활동 분야의 분류체계는 비영리조직 및 시민 개인의 공익활동이 수행되는 세부적인 영역을 일정한 기준에 따라 하위 범주로 구분한 체계(Classification of Nonprofit Subsector)라 할 수 있다. 분류체계는 비영리 부문에서의 활동과 프로그램을 분석하고 이해할 수 있도록 도우며, 그러한 프로그램 활동들의 포트폴리오가 활용되는 방식을 이해하는 데 유용한 틀을 제공한다(Brown, 2017). 보다 구체적으로 비영리 공익활동에 대한 분류체계가 필요한 중요한 이유는 다음과 같다.

첫째, 비영리조직 스스로의 필요성 때문이다. 비영리 전체 지형 내 서로 다른 분야의 다양한 사업 영역에 속한 비영리 공익활동의 분포를 조망하면서 비영리조직 스스로의 위치를 확인하는 한편, 개별 조직의 사명과 사업전략의 방향을 계획하거나 전환하기 위해서는 분야에 대한 정확한 정보가 필요하다.

둘째, 비영리 공익활동 분야의 사회적 관심과 요구를 파악하기 위해서이다. 사회적 미충족 욕구와 사회문제의 해결을 위한 비영리 공익활동에 대해 분야별 집중도의 차이를 분석하여 정부 기능의 보완 및 대안적 기능으로서 어떠한 분야의 사회문제 해결을 위한 공익활동이 보다 더 요구되는지를 파악할 필요가 있다.

셋째, 자발적 자원 기여의 분포적 특성을 파악할 필요가 있기 때문이다. 비영리 섹터는 자원봉사와 기부 등과 같은 자발적 자원 기여에 의존한다. 자원봉사활동과 기부가 어떠한 영역과 대상에게 집중되고 있는지를 파악함으로써 시민들의 사회적 관심 분야를 파악할 수 있다. 나아가 이러한 정보는 비영리조직이 혁신적인 자원개발 전략을 모색하는 데 유용할 것이다. 따라서 개인의 자원 기여 분야

역시 비영리 공익활동 분류체계와 일관된 연계성이 요구된다.

기타, 국제 비교와 비영리 하위분야별 비교를 위해서이다. 하위분야별로 비영리 고용시장 규모나 공익활동의 사회경제적 가치를 분석하고 시대적인 변화의 추세를 파악하는 한편, 하나의 섹터로서 국제 비교가 가능하기 위한 일관성 있는 분류체계가 필요하다.

이러한 필요성에 비추어 비영리 공익활동 분류체계가 유용한 프레임워크로 활용되기 위해서는 무엇보다 해당 분류체계가 복합적이며 다양한 비영리 공익활동을 포괄하면서 타당한 기준에 의해 체계적으로 묶어내어 하위 범주 간 구분을 명확하게 나타낼 수 있는 분류체계가어야 한다.

그런데, 현재 한국의 비영리 공익활동 분야의 분류체계는 법령이나 정부의 관리시스템상에서만 아니라 각종 주요 조사 지표상에서도 저마다 다른 방식의 분류체계로 구성되어 있다. 보다 구체적으로 국내 비영리 공익활동 분류체계에서 발견되는 문제는 다음과 같다.

첫째, 여러 공식적인 분류체계 간의 통일성 문제이다. 법령과 정부의 관리지원시스템 및 주요 조사 지표상의 분류체계가 각기 상이하고 연계성이 부재하여, 우리나라 비영리 분야의 대표적인 통계치를 제시하는 데 한계가 있다.

둘째, 분류체계의 유의미성과 엄격성의 결여이다. 비영리조직의 목적사업을 기준으로 한 분류나 자원봉사 및 기부 등 시민 개인의 공익활동 참여 분야 분류 항목들이 비영리 활동 분야를 모두 포함하고 있는지에 대한 문제이다. 이는 대부분의 통계 현황에서 정확히 포착하지 못하여 나타나는 매우 높은 비중의 ‘기타’ 분야 수치를 통해 관찰된다.

셋째, 분류체계의 논리적 일관성이 결여되어 나타나는 문제이다. 하위분류 항목들을 구성하는 데 있어 경제, 정치, 인권, 환경 등 분야를 기준으로 한 대분류 항목과 소비자, 동물, 모금, 봉사, 캠페인, 온라인 등 세부 분류 분야에서의 사업 대상 및 사업 수단, 활동 범위 등이 혼합되어 있다. 분류체계의 층위 구분이 체계적으로 구조화되지 못한 채 단일 분류체계 내에서 여러 중복적인 분류 항목을 담아냄으로써 나타나는 문제라 할 수 있다.

이러한 문제 인식을 바탕으로 본 연구는 국내 비영리 공익활동 분류체계의 개선 방안을 제시하기 위한 목적으로 시도되었다. 다만, 본 연구는 모든 면에서 완벽한 분류체계를 추구하지 않으며, 사회적 필요성이 존재함에도 기존 분류체계가 담아내지 못하는 부분, 즉 분류체계 사용자가 공익활동 전체 지형 내에서 관심 활동의 위치를 보다 직관적으로 확인할 수 있고, 수집된 정보가 논리적 일관성

을 갖춘 통계 자료로 활용될 수 있도록 하는 데 초점을 두고자 한다.

연구의 내용적 범위는 첫째, 비영리 공익활동의 범위와 분류체계에서 고려되어야 할 기준을 검토한다. 둘째, 국내외 비영리 공익활동 분류체계를 분석단위, 분류기준, 분류체계 평가기준 및 응답규칙 측면에서 분석한다. 해외 분류체계로는 미국의 면세 법인 국가 분류(NTEE; The National Taxonomy of Exempt Entities)와 UN의 비영리/제3섹터 조직 국제 분류 체계(ICNPO/TSO; The International Classification of Nonprofit Organizations and Third Sector Organizations)를, 한국의 분류체계로는 국세청 공익법인 공시시스템, 아름다운재단 기빙코리아 기부분야 분류체계, 1365 자원봉사포털을 대상으로 한다. 셋째, 가장 중요한 연구 내용으로 비영리 공익활동 분류체계 개선안을 제안하는 것이다.

연구 방법으로는 학술논문과 국내외 발간 보고서 및 법령과 관련 포털사이트로부터 수집한 자료를 중심으로 내용분석을 수행하며, 브레인스토밍과 전문가 자문을 거쳐 본 연구의 신뢰성을 높이고자 하였다.

## II. 비영리 공익활동 분류의 범위

### 1. 비영리 공익활동의 개념 요소

UN(2008)은 비영리 부문의 다양한 조직 형태와 수많은 활동에도 불구하고, 정부나 시장 부문과 차별되는 고유한 공통점이 많으며 이는 다음의 세 가지 핵심적인 요소의 조합을 특징으로 함을 설명한다. 즉, (a) 민간이며(정부에 의해 통제되지 않는), (b) 주된 목적은 사회적 또는 공공적 목적에 봉사하는 것으로(투자 자본에 대한 수익 극대화나 분배라기보다), (c) 그들의 참여는 자발적(자유 의지에 의해 강요 없이)으로 이루어진다는 것이다.

위 세 가지 요소는 전 세계 여러 나라 비영리 부문이 공통적으로 갖는 속성이며, 사회적경제 부문까지를 설명하는 데에도 위 세 요소를 중심으로 유연하게 확장 적용되고 있다(UN, 2018). 또한 우리나라의 비영리 공익활동과 관련된 주요 법적 정의<sup>1)</sup>에도 부합되며, 무엇보다 공식조직 수준에서뿐 아니라 개인이나 그룹 수준에서 행해지는 비영리 공익활동을 포괄하여 정의하는 데 가장 보편적인 개념 요소로 판단된다.

이와 같은 개념적 유용성에 기반하여 본 연구에서도 비영리 공익활동을 ‘민간 부문에서 공공의 혜택을 목적으로 조직 또는 시민에 의해 자발적으로 수행하는 활동’으로 정의하고자 한다.

여기서 공공의 혜택(public benefit), 공익(public interest) 또는 공공의 목적(public purposes)은 비영리 부문이 수행하는 본질적 기능과 관련되는 것으로(Salamon & Anheier, 1992a; Anheier, 2010), 영국 자선위원회(Charity Commission, 2017)의 공익요건 가이드라인(Public benefit : the

1) 우리나라의 비영리민간단체지원법(제2조)에서는 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수이며, 구성원 상호 간에 이익 분배를 하지 아니할 것을 비영리민간단체의 주요 요건 중 하나로 규정하고 있다.

한편, 영국의 Charity Act(2011)는 자선 목적이 되기 위해서는 반드시 공공의 혜택을 위한 것이어야 하며, 13개의 자선목적 분야를 구체적으로 규정하고 있다(CHAPTER 1 General- Charitable purpose- 3.Descriptions of purpose) ; ①빈곤의 구제 또는 예방, ②교육의 진흥, ③종교의 진흥, ④생명연장 또는 보건의 진흥, ⑤사민권 또는 공동체 발전의 증진, ⑥예술, 문화, 문화유산 또는 과학의 증진, ⑦아마추어 스포츠의 진흥, ⑧인권 분쟁해결 및 조정, 종교 또는 인종적 조화 또는 평등과 다양성의 증진, ⑨환경보호 및 개선의 증진, ⑩청소년, 노령자, 병자, 장애인, 경제적 궁핍자, 기타 도움이 필요한 자에 대한 구제, ⑪동물복지의 증진, ⑫왕실군대 또는 경찰, 재난구조 또는 긴급구조서비스의 효율성의 촉진, ⑬기타 자선적 목적으로 인정될 수 있는 것.



public benefit requirement, PBI)에서 제시한 내용이 유용하게 참조될 수 있다. 이에 따르면, ‘공공’(public)은 누구를 위한 공익인가의 측면으로, 일반 대중 또는 특정한 목적에 적합한(지역적 범위나 보호가 필요한 계층 등) 충분한 정도의 대중을 위한 혜택이어야 하며, 가족관계나 고용관계에 있는 자, 극히 소수의 인원을 대상으로 할 수는 없다. 한편, ‘혜택’(benefit)이란 공익적 목적이 되기 위해서는 인식 가능한 유익함이 있어야 하고 필요 시 근거를 제공할 수 있어야 하며, 개인적 견해에 기반해서는 안 된다. 또한 사람, 재산 또는 환경에 대한 공익적 목적으로 인해 발생하는 손해 또는 피해가 이러한 혜택이나 유익을 능가해서는 안 된다.

공공의 혜택을 목적으로 한다는 비영리 공익활동은 직접적인 이윤 창출과 수익 배분을 주된 목적으로 하지 않는다는 이익 무분배(non-profit-distributing) 요소와도 관련된다(Salamon & Anheier, 1992a). 비영리조직에게는 수익이 축적되어도 설립자나 이사회 또는 회원들에게 이윤을 배분하지 않으며 다시 조직의 사명과 목적사업 수행에 귀속시켜야 함을 의미한다(Anheier, 2010). 이는 경제적 이익을 추구하거나 임금을 대가로 하지 않는 시민에 의해 행해지는 자원봉사활동이나 기부와 같은 자발적 공익활동에도 그대로 적용된다.

결국 비영리 공익활동은 그것이 본질적으로 사적 이익이나 경제적 이익 추구가 아닌 공공의 이익을 목적으로 민간 부문에서 자발적으로 수행되는 활동인가의 여부로 판별될 수 있을 것이다.

한편, 비영리 단체와 그 활동의 다양성을 고려할 때, 비영리 부문 내에서 그들의 사업 분야나 활동의 대상이 어떻게 다른지 아는 것 또한 중요하다. 이를 위해 비영리 공익활동에 대한 분류 작업이 필요한 것이다. 이미 비영리 분야의 분류 체계 개발 과제는 1992년 Salamon과 Anheier의 연구를 시작으로, 1996년 국제표준산업분류(ISIC) 시스템을 기반으로 한 국제 비영리조직 분류체계(ICNPO) 개발과 2008년 UN의 System of National Accounts에 이어 2018년 UN의 ICNPO/TSO 분류체계에 이르기까지 지속적으로 이루어져 왔다.

관건은 우리나라 역시 국제 비교가 가능하면서도 국내 비영리 부문의 현실을 최대한 간결하게 포착하기 위해 어떠한 분류기준을 어떻게 합리적으로 적용하면서 필요에 따라 상세화할 수 있는 체계로 구체화하느냐이다.

이를 위해 다음 장에서는 비영리 공익활동 분류체계 도출을 위한 기준을 검토한다.

## 2. 비영리 공익활동 분류체계 도출을 위한 기준과 평가 항목

‘분류체계’는 자료를 일정한 기준에 따라 구조화하고, 기호나 용어를 사용하여 표시하는 체계를 의미한다(네이버 국어사전). 이를 통해 분류 대상들은 유사한 특징끼리 묶이고, 다른 특징을 가진 분류 대상과는 구분되어 일정한 범주 또는 위계로 구성된 체계를 갖게 된다(기록물 용어사전; HRD 용어사전). 즉 공익활동 분류체계를 도출하기 위해서는 그 목적에 부합하는 기준을 우선 탐색하고 결정하는 작업이 선행되어야 한다.

이에 연구진은 분류체계 도출을 위한 선행 작업으로 몇 가지 기준과 평가 항목을 검토한다. 물론 다양한 요소들을 활용할 수 있겠으나 논의의 일관성을 위해 비영리 부문 분류체계 개발과정에서 선행연구들(Lampkin et al., 2001; Salamon & Anheier, 1992b)이 검토한 분석 단위, 분류기준, 분류체계 평가 항목을 중심으로 살펴보고자 한다. 그리고 분류체계가 갖는 고유한 특징 중 하나인 응답 규칙에 대해서도 함께 살필 것이다.

### 1) 분석 단위

분류체계 도출을 위해 가장 먼저 할 일은 분석 단위(unit of analysis)를 명확히 하는 것이다. 분석 단위는 연구자가 분석하고자 하는 대상의 기본 단위를 의미한다. 분석 단위를 미리 결정하지 않은 채 분류체계를 구축하면 어떤 정보를 누구로부터 수집할지 모호해지고, 불필요한 정보를 수집하거나 필요한 정보를 수집하지 못할 가능성이 크다.

본 분류체계의 분석 단위는 공익활동을 수행하는 조직이 될 수도 있고, 공익활동 자체가 될 수도 있다. 각각은 나름의 장단점을 갖는데, 먼저 조직을 분석 단위로 할 때는 해당 조직으로부터 상당히 정확한 자료를 얻을 수 있다는 장점이 있다. 실제 상당수 공익활동이 비영리조직에 의해 수행될 뿐만 아니라 대부분 비영리조직은 그 조직을 대표하는 공익활동을 가지므로 이러한 접근은 일면 타당하다고 볼 수 있다. 또한, 이러한 조직들에 대한 정보(연락처, 주소 등)는 공개되어 있어 자료수집 대상이

되는 조직의 기초정보를 확보하기도 비교적 쉽다.<sup>2)</sup>

그러나 이러한 접근은 정보 손실 측면에서 꽤 심각한 문제를 초래할 위험이 있다. 조직을 분석 단위로 설정할 때는 특정 비영리조직과 그 조직이 수행하는 공익활동이 같다고 전제하는 것이 필요한데, 이에 따라 자료 수집 과정에서 상당한 수준의 정보가 사라지기 때문이다.

정보 손실은 크게 두 가지 상황에서 나타난다. 첫째는, 한 조직이 여러 가지 공익활동을 수행하는 경우이다. 구세군이라는 조직을 예로 들어보자. 구세군은 ‘아동·청소년’, ‘여성·다문화’, ‘긴급구호·위기가정’, ‘지역사회’, ‘노인·장애인’, ‘사회적소수자’, ‘해외 및 북한’ 분야에서 공익활동을 수행한다. 조직이 분석 단위인 분류체계에서 구세군은 이 중 한 가지 분야를 선택해야 하지만 그 과정에서 나머지 공익활동에 대한 정보가 손실되는 문제가 생긴다.<sup>3)</sup> 물론 선택된 공익활동이 구세군을 대표한다고 간주하기도 어렵다. 둘째는, 비공식 조직(동호회, 주민 모임 등) 또는 개인을 통해 수행되는 자발적 공익활동의 경우이다. 조직을 분석 단위로 할 때, 일찍이 Vakil(1997)이 지적한 것처럼, 비공식적으로 이뤄지는 공익활동은 조사대상을 확인하기 어렵기에 실재하는 많은 정보가 손실될 수밖에 없다.

반대로, 공익활동 자체를 분석 단위로 하면 이러한 정보 손실을 최소화할 수 있다는 장점이 있다. 최근 연구에 따르면(정진경 외, 2022), 조직에 속하지 않고 수행하는 비공식 공익활동이 증가 추세임을 알 수 있다. 전통적 분류체계로 포착하기 어려운 현상이 실재한다는 것인데, 이러한 현상을 분류체계 내에 포함할 수 있게 된다. 즉, 조직을 분석 단위로 할 때보다 최근 변화하는 공익활동 환경을 더 잘 반영할 수 있는 것이다. 그러나 자료를 누구로부터 수집할지 모호하다는 것과 자료 수집 대상을 명확히 하지 않을 때 자료 수집에 많은 시간과 노력이 소요될 수 있다는 단점도 존재한다.

2) 이러한 장점으로 현존하는 많은 공익활동 분류체계가 활동을 수행하는 조직을 분석 단위로 하고 있다.

3) 복수 응답으로 문제를 해결할 수도 있으나 해당 문제는 뒤에서 다시 논의한다.

## 2) 분류기준

공익활동 분류에 사용할 수 있는 기준은 매우 다양하다. 주 활동 및 서비스 분야<sup>4)</sup>, 주 대상, 활동이 이뤄지는 공간적 범위, 수행 방법 등이 있고, 최근의 시도들처럼 인터넷 사용 여부에 따라 온라인 활동과 현장 활동을 구분할 수도 있다(Lough, 2018). 물론 이러한 기준들은 모두 사용될 수 있으나 어떤 기준을 적용하는지에 따라 전혀 다른 분류 결과를 도출해낼 수 있으므로 분류 목적에 따라 사전에 그 기준을 명확히 체계화하는 것이 필요하다(Salamon & Anheier, 1992b).

그리고, 각 기준과 기준 내 세부 항목은 논리적 일관성, 포괄성, 요소의 상호 배타성이라는 분류학적 원칙에 따라 배치되어야 한다(Lampkin et al., 2001). 논리적 일관성은 기준 내 항목들이 일관된 논리 하에 구성되어야 함을 의미하고, 포괄성은 기준 내 각 항목에 분류하고자 하는 모든 요소가 빠지지 않고 배치될 수 있어야 함을 의미하며, 상호 배타성은 분류하고자 하는 요소가 기준 내 여러 분류 항목에 중복으로 배치되지 않아야 함을 의미한다. 이러한 원칙이 갖춰지지 않을 때 자료 제공자는 어떤 항목에 응답해야 할지 혼란스러울 수밖에 없고, 분류된 결과를 확인하는 사람 역시 자료를 온전히 신뢰하기 어려울 것이다.

## 3) 분류체계 평가 항목

어떤 장점에 초점을 둔 분류체계를 구축할지 고려해야 한다. 어떤 새로운 분류체계가 정당성을 갖기 위해서는 기존 분류체계와 비교해서 장점이 필요하기 때문이다. Salamon과 Anheier(1992b)는 Karl Deutsch가 사회과학 분석모델을 선택하기 위해 구성한 5가지 분류체계 평가 항목(경제성, 유의미성, 엄격성, 풍부한 조합, 조직력)을 중심으로 비영리 부문 분류체계들의 속성을 검토한 바 있다. 물론, 어떤 분류체계도 이 5가지 평가 항목에서 모두 높은 점수를 받는 것은 어렵고, 각 분류체계는

4) 기존의 공익활동 관련 분류체계에서 가장 우선 사용되는 기준은 '주 활동 및 서비스 분야'이다. 그 이유는 많은 국가에서 경제활동 추정을 목적으로 해당 항목들의 자료를 수집해왔고, 공익활동 관련 분류체계는 기존 국가 자료와 연동할 목적으로 만들어진 경우가 많기 때문이다(Salamon & Anheier, 1992b).

그 목적에 따라 특정 항목에서 상대적 장점을 가지게 된다. 이는 분류체계를 구축할 때는 5가지 항목 중 상대적으로 더 강조해야 할 것이 무엇인지 결정하고 각 항목 간 최적의 조합을 찾는 것이 필요하다. 다음은 이 5가지 분류체계 평가 항목에 대한 간략한 개념이다.

- ① 경제성(economy) : 실재(實在) 그 자체가 아니라 실재에서 정말 중요한 측면을 얼마나 단순하게 보여주는지를 의미한다. 분류체계 구축 시 쉽게 빠지는 유혹은 가능한 정교하게 만들기 위해 지나치게 많은 항목을 포함하는 것인데, 이럴 때 ‘현실을 단순화하는 방법’으로서 분류체계의 가치는 상실된다.
- ② 유의미성(significance) : 정말 중요한 차이를 구분해주는지를 의미한다. 사소한 차이는 구분하지만 정작 중요한 차이를 구분해내지 못하는 분류체계는 유의미성을 제대로 갖추지 못했다고 볼 수 있다.
- ③ 엄격성(rigour) : 누가 그 분류체계를 사용하든 고유한(unique) 결과를 만들어내는지를 의미한다. 누가 분류하더라도 특정 항목이 같게 분류되는 분류체계는 엄격성을 갖추었다고 볼 수 있다.
- ④ 조합의 풍부함(combinatorial richness) : 분류체계가 만들어내는 범위, 특징과 관계의 수를 의미한다. 흥미로운 현상을 다양하게 포착해내는 분류체계는 조합의 풍부함을 갖추었다고 볼 수 있다. 때로는 경제성과 조합의 풍부함을 동시에 달성하기 어렵지만, 이 둘의 관계가 반드시 동전의 양면이라고 단정할 수는 없다.
- ⑤ 조직력(organizing power) : 분류체계가 얼마나 다양한 환경에서 적용될 수 있는지, 즉 확장성을 의미한다. 이 속성은 국제 비교 작업에서 특히 의미가 있는데 다른 경제적, 제도적 환경을 지닌 국가에서도 원래의 목적과 비슷한 결과를 도출할 수 있다면 이는 조직력을 갖추었다고 볼 수 있다.

#### 4) 응답 규칙

응답 규칙은 분류 결과에 적잖은 영향을 미칠 수 있으므로 분류체계의 목적에 따라 적합한 응답 규칙이 적용되어야 한다. 대표적 응답 규칙으로는 각 기준 내 복수 응답 허용 여부가 있다. 복수 응답 허용 여부에 따른 장단점은 비교적 분명하다.

먼저, 복수 응답을 허용할 때는 응답자의 피로가 상대적으로 적어 불성실 응답이나 무응답을 최소화할 수 있고 그에 따라 항목별 공익활동 총량을 비교적 정확히 파악할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 다양한 분류기준에 위계를 부여하지 못하므로 공익활동이 지닌 다양한 속성을 추가로 확인하는 것은 어렵다. 예를 들어 ‘주 활동 및 서비스 분야’와 ‘주 대상’을 분류기준으로 사용하는 분류체계가 있다고 가정해보자. 복수 응답을 허용할 때 두 기준에 대한 응답은 독립적이다. 즉 A 응답자가 ‘주 활동 및 서비스 분야’ 기준에서는 ‘교육분야’와 ‘문화예술분야’를 선택하고 ‘주 대상’ 기준에서는 ‘노인’과 ‘청소년’을 선택했을 때 두 기준은 연결되지 않는다. 응답자는 단지 자신과 관련된 공익활동에 대해 모두 응답할 뿐 ‘교육분야’ 활동을 누구를 대상으로 했는지에 대한 정보는 제공하지 않기 때문이다<sup>5)</sup>. 단지 ‘교육분야’, ‘문화예술분야’, ‘노인’, ‘청소년’ 각각의 총량을 확인할 수 있을 뿐이다.

복수 응답을 허용하지 않을 때 장단점은 허용할 때와 반대이다. 장점은 여러 분류기준 간 위계를 부여하면서 하나의 공익활동에 대한 다양한 속성을 더 정확히 파악할 수 있다는 것이고, 단점은 응답자가 자신에게 해당하는 모든 공익활동에 대해 반복 응답해야 하므로 피로와 무응답이 증가해 총량 파악에는 불리할 수 있다는 것이다. 위의 예시에서, 각 기준 내 복수 응답을 허용하지 않으면 ‘주 활동 및 서비스 분야’와 ‘주 대상’에 위계를 부여함으로써 각 공익활동의 속성을 추가로 확인할 수 있다. 즉, ‘주 활동 및 서비스 분야’에서 ‘교육분야’라고 한 응답자에게 해당 활동의 대상이 누구인지 ‘노인’과 ‘청소년’ 중에 선택하도록 하는 것이다. 이때는 ‘누구를 대상’으로 한 ‘교육분야’ 활동인지 확인할 수 있게 되면서 해당 공익활동의 개별적이고 독특한 속성을 알 수 있게 된다.

5) ‘노인’ 일수도 있고, ‘청소년’ 일수도 있고, ‘둘 다’일 수도 있다.

### III. 국내·외 비영리 공익활동 분류체계 분석

본 장에서는 앞서 살펴보았던 공익활동 분류체계 도출을 위한 기준과 평가 항목을 중심으로 기존 국내외 주요 공익활동 분류체계를 검토해보고자 한다. 각 분류체계는 그 목적에 따라 고유한 분석 단위, 분류기준, 분류체계 평가 항목, 응답 규칙에서의 장단점을 가지는데, 이 검토를 통해 공익활동을 분류하는 데 기존 분류체계가 지닌 강점과 한계를 확인하고 더 나은 분류체계를 제안하는 근거로 활용할 것이다.

#### 1. 해외의 비영리 공익활동 분류체계

##### 1) The National Taxonomy of Exempt Entities(NTEE, 면세 법인 국가 분류)

NTEE는 1980년대 세계 혜택을 받는 미국 비영리 부문의 통계 작성을 목적으로 미국 국세청(Internal Revenue Service, IRS), 국립자선통계센터(National Center for Charitable Statistics, NCCS)가 협력해 개발한 대표적 비영리조직 분류체계이다. 현재 미국 국세청과 국립자선통계센터를 비롯해 비영리 부문에서 광범위하게 사용되고 있다.

NTEE의 분석 단위는 조직이고, 자료는 개별 조직이 스스로 해당하는 항목에 응답함으로써 수집된다. 분류기준은 <표 1>과 같이 ‘주 활동 및 서비스 분야’ 중심의 10개 Broad Category와 26개 Major group, 조직유형 중심의 655개 Organization type<sup>6)</sup>을 사용한다. 응답 규칙을 살펴보면 기존 내 복수 응답을 허용하지 않으면서 대분류, 중분류, 소분류 간 위계를 부여하고 있다. 예를 들어, 성인교육 조직은 ‘II 교육-B.교육-B60성인교육’ 순으로 분류된다.

6) 중분류 항목마다 최소 15개에서 최대 50개 소분류 항목이 있다. 항목별 상세한 명세는 <https://nccs.urban.org/publication/irs-activity-codes>에서 확인할 수 있다.

NTEE의 장점은 무엇보다 '조합의 풍부함'에 있다. 미국 내 세금 혜택을 받는 모든 비영리조직을 분류해야 하므로, 분류체계 내에 수많은 비영리조직의 속성을 포괄하고 있다. 그러나 이러한 장점으로 인해 분류체계로서 가져야 할 '경제성'에서는 상당한 제한성을 지니는데, Salamon과 Anheier(1992b)는 NTEE가 분류체계라기보다는 기관 목록에 가깝다고 평가한 바 있다. 분류체계의 기능이 여러 요소를 단지 분류하는 것을 넘어 분류 결과를 단순화해 비교할 수 있도록 해주는 것이라고 할 때, 단순화의 기능은 매우 제한적이라고 볼 수 있다. 그리고 NTEE는 '조직' 분류에 초점을 두면서 각 '조직'에서 수행하는 다양한 '공익활동', 비공식 조직이나 개인들이 수행하는 '공익활동'에 대한 정보는 담지 못한다는 한계도 존재한다.



〈표 1〉 NTEE 분류체계

주 활동 및 서비스 분야		조직유형
Broad Category	Major group	Organization type (II_교육-B_교육의 예)
I.예술·문화·인문학	A.예술·문화·인문학	B01 연합/옹호 단체 B02 관리 및 기술 지원 B03 전문 학회 및 협회 B05 연구 기관 및/또는 공공 정책 분석 B11 단일 조직 지원 B12 모금 및/또는 기금 분배 B19 비금전적 지원 기타 B20 초등, 중등 교육 B21 유치원, 어린이집, 유아원, 조기입학 B24 초등학교 B25 중고등학교 B28 시각 또는 청각 장애, 학습 장애인을 위한 특수 교육 기관/학교 B30 직업 기술 기관 B40 고등 교육 기관 B41 2년제 대학 B42 학부 대학 B43 종합대학 B50 대학원, 전문직 학교 B60 성인교육 기관 B70 도서관 B80 학생 서비스 B82 장학금, 학생 재정 지원 B83 여학생 클럽, 남학생 클럽 B84 동문회 B90 교육 서비스 B92 독서 치료 B94 학부모 교사 그룹 B99 교육 기타
II.교육	B.교육	
III.환경·동물	C.환경보호·미화 D.동물 관련	
IV.건강	E.일반건강·재활 F.정신건강·위기개입 G.질병·장애·의학분야 H.의료연구	
V.휴먼서비스	I.범죄·법률 관련 J.고용·직업 관련 K.농업·식품·영양 L.주거·보호소 M.공공 안전·재난 대비 및 구호 N.오락·스포츠시설·레저·운동경기 O.청소년 개발 P.휴먼서비스	
VI.국제·외교	Q.국제·외교·국가안보	
VII.공공·사회적이익	R.인권·사회운동·옹호 S.지역사회개선·역량강화 T.자선·자원봉사·자금지원 U.과학기술연구 V.사회과학연구 W.공공·사회적 이익	
VIII.종교관련	X.종교·영성개발	
IX.상호부조	Y.상호부조·기타	
X.기타	Z.기타	

## 2) The International Classification of Nonprofit Organizations and Third Sector Organizations (ICNPO/TSO, 비영리/제3섹터 조직 국제 분류체계)

ICNPO는 1990년대 초 전 세계 비영리조직 비교 데이터를 생산하기 위한 목적으로 미국 존스 홉킨스대학에서 개발한 분류체계이다. 이는 2003년부터 UN의 비영리조직 국가회계시스템 핸드북(Handbook on Non-profit Institutions in the System of National Accounts)에 소개되면서 국제적으로 본격 활용되었고, 2018년에는 새롭게 등장하고 있는 제3섹터 및 사회적경제 조직 등을 포괄할 수 있도록 개편한 ICNPO/TSO가 현재까지 활용되고 있다.

ICNPO/TSO의 분석 단위는 조직이고, 자료는 개별 조직이 자신의 활동 중 가장 큰 영역을 차지하는 항목에 응답함으로써 수집된다. 분류기준은 <표 2>와 같이 ‘주 활동 및 서비스 분야’ 중심의 12개 Section, 50개 Group, 65개 Sub-group<sup>7)</sup>을 사용한다. 응답 규칙을 살펴보면 NTEE처럼 기준 내 복수 응답을 허용하지 않으면서 대분류, 중분류, 소분류 간 위계를 부여하고 있다. 예를 들어, 노인을 위한 서비스를 제공하는 조직은 ‘D.사회서비스-D10.개인 및 가족서비스-D12.노인을 위한 서비스’ 순으로 분류된다.

ICNPO/TSO는 비영리조직의 국제 비교를 목적으로 개발된 만큼 ‘조직력’ 측면에서 장점이 있다. 개발과정에서부터 여러 나라들<sup>8)</sup>의 기존 국가 자료를 기반으로 구성하면서, 각기 다른 제도적·사회적 환경을 지닌 국가의 비영리 조직들을 비교적 잘 포괄한다(Salamon & Anheier, 1992b). 또한, NTEE와 비교할 때 소분류 항목이 약 1/10 수준으로 경제성 측면에서 상대적 강점이 있고, 사회적 기업처럼 전통적 비영리조직의 범주에 잘 포함되지 않는 조직의 활동(예 : F.지역사회 및 경제개발, 주거 활동-F20 지역사회 및 경제개발 활동; L.기타-L60 금융 및 보험 서비스 등), 가구 단위에서 이뤄지는 비공식 공익활동(예 : L.기타-L80 가구의 무보수 활동)을 반영한다는 점에서 다른 분류체계와 차별화된다.

그러나 역시 ‘조직’을 분석 단위로 가지고 있어 조직 내에서 수행되는 다양한 활동을 포착하기에

7) 중분류 항목마다 최소 2개에서 최대 1개 소분류 항목이 있다. 항목별 상세한 명세는 Einarsson과 Wijkström(2019)에서 확인할 수 있다.

8) 미국, 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 헝가리, 브라질, 가나, 이집트, 인도, 태국 등 12개국 국가 데이터를 활용하였다(Salamon & Anheier, 1992b)

는 한계가 있고, 분류기준이 '주 활동 및 서비스 분야'에 한정되면서 활동이 가진 다양한 속성(공간적 범위, 대상, 방법 등)을 확인하는 것은 어렵다.

〈표 2〉 ICNPO/TSO 분류체계

주 활동 및 서비스 분야		
Section	Group	Sub-group (D.사회서비스의 예)
A. 문화, 커뮤니케이션 및 여가활동	A10 문화예술 A20 스포츠 및 레크리에이션 A30 정보통신 서비스업 A90 기타	D11 아동 및 청소년 서비스 D12 노인을 위한 서비스 D13 장애인을 위한 서비스 D14 가족 서비스 D19 기타 개인 및 가족 서비스 D31 지역사회 식품 서비스 D32 임시 대피소 D33 응급 및 구호 서비스 D34 난민 지원 D39 기타 응급 및 구호 서비스
B. 교육서비스	B10 유치원, 초등 및 중등 교육 B20 고등 교육 B30 기타교육 B90 기타	
C. 건강서비스	C10 외래 건강 서비스 C20 병원 C30 간호 및 재택 간호 서비스	
D. 사회서비스	D10 개인 및 가족 서비스 D20 보육 서비스 D30 응급 및 구호 서비스 D40 고용 장벽이 있는 사람들을 위한 직업 재활 서비스 D90 기타	
E. 환경보호 및 동물복지 활동	E10 천연 자원 관리 및 보호 E20 동물 건강 및 복지 활동 E90 기타	
F. 지역사회 및 경제개발, 주거 활동	F10 주택 및 인프라 건설 F20 지역사회 및 경제개발 활동 F30 주택 관리 및 유지 보수 F40 유틸리티 및 폐기물 관리 F50 원주민 자치 F90 기타	
G. 시민권, 옹호, 정치적 및 국제적 활동	G10 시민, 옹호 및 사회 참여 활동 G20 정치 활동 G30 국제 활동 G90 기타	

H. 자선 증개 및 자원봉사 촉진	H10 보조금 지급 재단 H90 기타	D11 아동 및 청소년 서비스 D12 노인을 위한 서비스 D13 장애인을 위한 서비스 D14 가족 서비스 D19 기타 개인 및 가족 서비스 D31 지역사회 식품 서비스 D32 임시 대피소 D33 응급 및 구호 서비스 D34 난민 지원 D39 기타 응급 및 구호 서비스
I. 종교 단체 및 협회	I10 종교 단체 I90 기타	
J. 경영자/직능인 협회, 노동조합	J10 기업 및 고용주 협회 J20 전문 협회 J30 노동조합 J90 기타	
K. 과학, 회계 및 행정서비스	K10 과학 연구 및 테스트 서비스 K20 전문 서비스 K30 관리 및 행정 서비스 K90 기타	
L. 기타	L10 농림어업 L20 제조 L30 숙박, 케이터링 및 음식 서비스 L40 무역 활동 L50 운송 및 보관 활동 L60 금융 및 보험 서비스 L70 부동산 활동 L80 가구의 무보수 활동 L90 기타	

## 2. 한국의 비영리 공익활동 분류체계

### 1) 국세청 공익법인 공시 시스템

국세청 공익법인 공시 시스템은 공익법인 요건 충족 여부 확인을 위한 자료 확보를 목적으로<sup>9)</sup> 구축되었다. 세제 혜택 제공을 위해서는 특정 법인이 공익목적에 부합하는 사업을 하는지 확인할 필요

9) 상속세 및 증여세법 제48조, 동법 시행령 제42조의2, 동법 시행규칙 13조의2, 시행규칙 별지 31호 서식, 2022.3.18.

가 있기 때문이다.

본 시스템의 분석 단위는 ‘조직(공익법인)’이고, 자료는 별도의 온라인 시스템에 공익법인이 직접 정보를 입력함으로써 수집된다. 분류기준은 <표 3>과 같이 ‘주 활동 및 서비스 분야’ 중심의 33개 사업내용, ‘주 대상’ 중심의 9개 사업대상, ‘공간적 범위’ 중심의 19개 국내 주요 사업지역과 8개 해외 사업지역을 사용하고 있다. 응답 규칙을 살펴보면 각 기준 내 복수 응답을 허용하면서 기준 간 위계는 부여하지 않고 있다. 예를 들어, A 공익법인에서 B, C 사업을 수행한다고 할 때 B 사업의 내용·대상·지역을 순차적으로 응답하고 다시 C 사업의 내용·대상·지역을 응답하는 것이 아니라 사업의 내용·대상·지역 각각에서 B, C 사업에 해당하는 항목을 복수로 응답하는 것이다.

본 시스템의 장점은 다양한 분류기준과 세부 항목을 통해 상당히 구체적인 공익활동 정보를 수집하면서 ‘유의미성’과 ‘조합의 풍부함’을 향상할 잠재력을 갖추고 있다는 것인데, 응답 규칙으로 인해 그 장점을 충분히 살리지 못하고 있다. 예를 들어, A 공익법인이 어떤 분야에서, 누구를 대상으로, 어디에서 활동하는지 대략 파악할 수는 있지만, 이들의 개별 공익활동이 어떤 속성을 가지는지 더 상세히 확인하기는 불가능하다. 물론, 본 분류체계의 구축 목적이 ‘특정 단체가 공익활동을 수행하고 있는지’를 확인하는 데 있으므로 본래 목적 달성에는 문제가 없으나, 이를 활용해 공익활동 자체를 분류하기에는 제한점이 있다고 볼 수 있다.

한편, 본 시스템의 세부 항목을 살펴보면 포괄성은 갖추고 있지만 논리적 일관성과 상호 배타성 측면에서 다소 문제점이 확인된다. 주 활동 및 서비스 분야 중심의 ‘사업내용’ 항목에 여러 기준이 혼재되어 있는데, 예를 들면, ‘조직유형’에 해당하는 ‘⑩ 병원 및 재활시설; ⑪ 요양원; ⑫ 종교단체 및 종교 관련 단체’ 등의 항목, ‘주 대상’에 해당하는 ‘⑬ 동물’ 항목, ‘수행 방법’에 해당하는 ‘⑰ 모금활동’ 항목, ‘공간적 범위’에 해당하는 ‘⑳ 국제활동’ 항목 등이다. 이러한 논리적 일관성의 문제는 필연적으로 하나의 요소가 기준 내 여러 분류 항목에 중복으로 배치될 가능성, 즉 상호 배타성의 문제를 초래한다. 만약 어떤 공익법인의 A 사업이 ‘위기 상황에 놓인 해외 동물 구조를 위한 모금활동’이라고 한다면 해당 사업은 ‘동물’, ‘모금활동’, ‘국제활동’, ‘긴급상황 및 구호’ 항목에 모두 해당하는 것이다. 이때 응답자는 매우 혼란스러울 수 있는데, 이러한 상황을 만들어내는 분류체계는 높은 가치를 가지기 어렵다.

〈표 3〉 국세청 공익법인 공시시스템

주 활동 및 서비스 분야	주 대상	공간적 범위	
		국내 주요 사업지역	국외 주요 사업지역
① 문화예술 ② 스포츠 ③ 기타 레크레이션 및 봉사클럽 ④ 초등 및 중등교육 ⑤ 고등교육 ⑥ 기타교육 ⑦ 학술연구 ⑧ 장학 ⑨ 영유아보육 ⑩ 병원 및 재활시설 ⑪ 요양원 ⑫ 정신건강 및 위기개입 ⑬ 기타 보건서비스 ⑭ 사회복지 ⑮ 긴급상황 및 구호 ⑯ 소득 지원 및 보존 ⑰ 환경 ⑱ 동물 ⑲ 경제, 사회 및 지역사회개발 ⑳ 주거 ㉑ 고용 및 훈련 ㉒ 시민 및 옹호단체 ㉓ 법률 및 법률서비스 ㉔ 정치단체 ㉕ 배분(지원) 재단 ㉖ 봉사증진 ㉗ 모금활동 ㉘ 국제활동 ㉙ 종교단체 및 종교 관련 단체 ㉚ 비즈니스연합 ㉛ 전문가연합 ㉜ 노동조합 ㉝ 기타	① 모두해당 ② 아동 ③ 청소년 ④ 노인 ⑤ 장애인 ⑥ 외국인(다문화) ⑦ 가족·여성 ⑧ 일반대중 ⑨ 기타	① 전국 ② 서울 ③ 부산 ④ 인천 ⑤ 대전 ⑥ 광주 ⑦ 대구 ⑧ 울산 ⑨ 강원 ⑩ 경기 ⑪ 경남 ⑫ 경북 ⑬ 충남 ⑭ 충북 ⑮ 전남 ⑯ 전북 ⑰ 세종 ⑱ 제주 ⑲ 해당없음	① 전세계 ② 유럽 ③ 아시아 ④ 북아메리카 ⑤ 아프리카 ⑥ 오세아니아 ⑦ 남아메리카 ⑧ 해당없음

## 2) 아름다운재단 기빙코리아 개인 기부 분야 및 사회참여 활동 분류체계

아름다운재단 기빙코리아는 국내 기부 행동과 인식 조사를 목적으로 이뤄지는 조사연구 프로젝트이다. 기빙코리아는 2016년 개편 이후부터 격년 단위로 시민들이 어떤 분야에서 기부와 사회참여 활동을 하는지에 관한 자료를 수집하는데, 이때 활용하는 분류체계를 살펴본다.

본 분류체계의 분석 단위는 개인이고, 자료는 개인이 설문조사에 응답함으로써 수집된다. 분류기준은 <표 4>와 같은데 기부 분야는 ‘주 활동 및 서비스 분야’ 중심의 10개 항목, 사회참여 활동 분야는 ‘수행 방법’ 중심의 11개 항목을 사용한다. 응답 규칙은 국세청 공익법인 공시시스템과 마찬가지로 각 기준 내 복수 응답을 허용하면서 기준 간 위계는 부여하지 않고 있다. 즉, 응답자는 기부 분야와 사회참여 활동 분야 각각에서 참여한 활동을 복수 응답하고, 두 기준의 응답은 상호 연결되지 않는다.

기빙코리아를 분류체계 평가 항목 관점에서 살펴보면 경제성과 유의미성 측면에서 장점이 있다. 기빙코리아의 분류기준별 세부 항목은 조사 시점에 사회적으로 가장 빈번한 참여가 이뤄지는 대표적 공익활동과 수행 방법을 중심으로 구성되기 때문에<sup>10)</sup>, 조사 당시 대표적 공익활동의 시민참여 총량과 활동별 차이를 직관적으로 파악하는 것이 가능하다. 반면, 복수 응답 방식을 사용하고 있어 ‘주 활동 및 서비스 분야별로 어떤 수행 방법이 빈번하게 일어나는지’ 같은 복합 정보는 확인하기 어렵다. 즉, 조합의 풍부함 측면에서는 제한이 있다고 볼 수 있다.

한편, 기빙코리아 분류체계의 세부 항목을 살펴보면 논리적 일관성, 포괄성, 상호 배타성 측면에서 다소 문제점이 확인된다. 예를 들면, ‘① 국내의 사회복지 또는 자선 분야’에서 나타나는 ‘국내’, ‘② 외국의 의료, 자연재해(태풍, 지진 등) 지원 등 분야’에서 나타나는 ‘외국’은 공간적 범위와 관련된 항목이다. 분류체계의 논리적 일관성을 위해서는 모든 항목에서 ‘국내’와 ‘외국’을 구분하는 것이 필요하지만 ①과 ②를 제외한 항목에서는 ‘국내’와 ‘외국’이 구분되지 않는다. 이에 따라, ‘국내 자연재해’ 정보는 분류체계에서 포괄하지 못한다든지, ‘의료’와 ‘자연재해’를 제외한 다른 항목들은 국내와 해외가 구분되지 않는다는지 하는 문제가 나타난다. 그리고 사회참여 활동 분야에서는 ③, ④, ⑨, ⑩ 항목 간 유사성이 높는데, 이는 상호 배타성 측면에서 문제를 일으킬 수 있다. 응답자가 각 항목을 중복

10) 예를 들어, 2020년 단일 항목으로 조사되었던 ‘사회권익단체, 환경 및 동물보호단체 등 NGO 분야’는 2022년 조사에서 ‘사회권익단체 NGO 분야’, ‘환경/기후변화관련 분야’, ‘동물보호 분야’ 3가지로 세분화해 조사하였다.

으로 응답할 가능성이 큰 것이다.

〈표 4〉 아름다운재단 기빙코리아 기부 및 사회참여 활동 분류체계

주 활동 및 서비스 분야	수행 방법
기부 분야	사회참여 활동 분야
<ul style="list-style-type: none"> <li>① 국내의 사회복지 또는 자선분야</li> <li>② 외국의 의료, 자연재해(태풍, 지진 등) 지원 등 해외구호 분야</li> <li>③ 초/중/고/대학교 등 교육분야</li> <li>④ 병원 등 의료분야</li> <li>⑤ 미술관, 문화재단, 박물관 등 문화예술 분야</li> <li>⑥ 사회권익단체(참여연대, 장애인인권센터 등) NGO 분야</li> <li>⑦ 환경/기후변화관련 분야</li> <li>⑧ 동물보호 분야</li> <li>⑨ 지역도서관, 마을 공동체 사업 등 지역사회 발전분야</li> <li>⑩ 기타</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 공익활동 관련 상품 구매 (컵, 가방 등 공익활동 지원을 위한 상품)</li> <li>② 특정 제품이나 서비스 불매 참여</li> <li>③ 사회적 이슈에 대한 온라인 지지 또는 반대 표명 (온라인 뉴스 공유, 댓글달기, 해시태그 달기 등)</li> <li>④ 사회적 이슈에 대한 청원활동 (온라인 또는 오프라인 실명 서명)</li> <li>⑤ 사회적 이슈와 관련된 시위 및 집회 참여</li> <li>⑥ 사회적 이슈와 관련된 시민사회, 지역사회, 정치 단체 등의 회원 가입</li> <li>⑦ 사회적 이슈해결을 위한 자원봉사활동 참여</li> <li>⑧ 사회적 이슈 관련 토론 및 공청회 참여</li> <li>⑨ 사회적 이슈에 대한 의견 등을 작성하여 SNS 등에 게시하기</li> <li>⑩ 사회적 이슈와 관련된 단체나 인물 등에 전화, 메시지나 이메일(편지) 보내기</li> <li>⑪ 기타</li> </ul>



### 3) 1365자원봉사포털 자원봉사활동 분류체계

1365자원봉사포털은 자원봉사자 활동 실적 관리를 주 기능으로 가지는 행정전산망이다. 자체 실적 외에도 정부 부처, 주요 공공기관, 자선단체들의 자원봉사 실적을 받아 통합 관리하고 있는데, 코로나19 팬데믹 직전인 2019년 기준 연간 등록 자원봉사 실적이 약 2천 9백만 건에 달한다(권현수 외, 2022).

1365자원봉사포털의 분석 단위는 개별 자원봉사활동이고, 자료는 자원봉사 관리자가 개별 자원봉사활동을 시스템에 입력함으로써 수집된다. 분류기준은 <표 5>와 같이 주 활동 및 서비스 분야 중심의 17개 대분류 항목, 71개 중분류 항목을 사용한다. 응답 규칙은 국세청 공익법인 공시시스템이나 아름다운재단 기빙코리아와 달리 각 기준 내 복수 응답을 허용하지 않으면서 대분류와 중분류 간 위계를 부여하고 있다. 즉, 모든 개별 자원봉사활동은 대분류·중분류에 순차적으로 입력되는 것이다.

이러한 특성으로 인해 1365자원봉사포털은 ‘조합의 풍부함’ 측면에서 장점이 있다. 대분류와 중분류 항목의 조합을 통해 상당히 많은 공익활동 유형을 확인할 수 있게 해주기 때문이다. 그러나 대분류와 중분류 모두 ‘주 활동 및 서비스 분야’를 중심으로 구성되어 있어 개별 활동들이 지니는 다양한 속성(대상, 수행 방법, 공간적 범위 등)을 확인하는 것은 어렵다.

1365자원봉사포털에서도 논리적 일관성과 항목 간 상호 배타성 측면의 문제가 나타난다. 먼저, 논리적 일관성 측면에서는 대분류 내 주 활동 및 서비스 분야 중심인 다른 항목과 달리 공간적 범위 기준에 해당하는 ‘⑬ 국제’, ‘⑥ 농어촌’ 항목이 포함되어 있다거나, ‘⑩ 안전·예방’의 중분류에 주 대상(어린이, 청소년, 취약계층)이나 공간적 범위(지역) 기준이 혼재되어 있다는 문제 등을 확인할 수 있다. 그리고 항목 간 상호 배타성 측면에서는 ‘⑭ 멘토링’과 ‘③ 상담’, ‘⑭ 멘토링’과 ‘④ 교육’, ‘② 주거환경’과 ‘⑫ 재해·재난’ 중분류에는 서로 비슷한 활동이 중복해 나타나거나, ‘⑨ 행정보조’ 중분류의 ‘사무지원’과 ‘업무지원’ 간 의미가 명확히 구분되지 않는 문제 등을 확인할 수 있다. 이러한 문제들은 응답자에 따라 각기 다른 항목으로 분류할 가능성을 높이고, 분류체계의 엄격성 측면에서 제한성을 발생시킬 수 있다.

1365자원봉사포털에서 확인되는 또 다른 문제는 분류 대상 요소의 상당수가 의미를 알 수 없는 ‘기타’로 분류되고 있다는 점이다. 1365자원봉사포털 자료의 ‘기타’항목을 분석한 권현수 외(2022)는

분석 기간 중 전체 자료의 30% 이상이 ‘기타’로 분류되었고, ‘생활편의지원’과 ‘주거환경’에서 ‘기타’가 차지하는 비율은 50%에 달하는 것으로 보고했는데, 이는 분류체계가 중요한 차이들을 충분히 구분해내지 못하는, 즉 유의미성 측면에서 제한성이 있다는 것을 의미한다.

〈표 5〉 1365자원봉사포털 자원봉사활동 분류체계

주 활동 및 서비스 분야	
대분류	중분류
① 생활편의지원	활동보조, 이동지원, 청결지원, 급식지원, 식사·반찬지원, 기타
② 주거환경	주거개선, 마을공동체활동, 기타
③ 상담	말벗·상담, 전문상담, 기타
④ 교육	방과후 교육, 학습지도 교육, 특수교육, 평생교육, 전문교육, 진로체험지도, 기타
⑤ 보건의료	의료지원, 헌혈, 간호·간병, 기타
⑥ 농어촌봉사	일손지원, 기타
⑦ 문화행사	행사보조, 공연활동, 캠페인, 관광안내, 사진촬영, 기타
⑧ 환경보호	환경정화, 환경감시, 기타
⑨ 행정보조	사무지원, 업무지원, 기타
⑩ 안전예방	지역안전, 교통안전, 어린이 안전, 청소년 안전, 취약계층 안전, 기타
⑪ 공익·인권	인권개선, 공익보호, 기타
재해·재난	피해복구, 긴급구조, 예방접종지원, 기타
국제협력·해외봉사	해외봉사, 통·번역, 국제행사단체지원, 기타
멘토링	멘토링, 학습, 진로적성, 취업, 창업, 기타
자원봉사교육	자원봉사기본교육, 자원봉사보수교육, 자원봉사전문교육, 자원봉사기타교육(관리자), 자원봉사기타교육(지도자), 자원봉사기타교육(상담사), 자원봉사기타교육(수요처), 자원봉사기타교육(기타)
국제행사	2018 평창동계올림픽대회 및 동계패럴림픽대회, 광주세계수영선수권대회
기타	기타

### 3. 분석 결과 및 시사점

기존 국내외 주요 공익활동 분류체계를 공익활동 분류체계 도출을 위한 기준과 평가 항목을 중심으로 검토한 결과는 <표 6>과 같다. 검토 결과에서 나타난 주요 사실과 본 연구 분류체계 도출을 위한 시사점을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 연구진이 검토한 5개 분류체계에서 나타난 공통 특징은 ‘주 활동 및 서비스 분야’를 분류기준으로 사용하고 있다는 점이다. 그 이유를 비영리 부문 분류체계 개발과정(Jones, 2019; Salamon & Anheier, 1992b)을 통해 추측해보면, 주요 비영리 부문 분류체계들은 기존 국제표준 경제활동 분류체계를 세분화하면서 개발되었기 때문으로 보인다. 즉, 일종의 경로의존성이 반영된 결과라고 볼 수 있다. 이는 기존 자료의 활용, 또는 기존 분류체계와 비교가능성을 높이기 위해 새로운 분류체계 역시 ‘주 활동 및 서비스 분야’를 중요한 기준으로 고려해야 함을 시사한다.

둘째, 검토 결과 개별 공익활동의 다양한 속성을 담아낼 수 있는 분류체계는 확인되지 않았다. 각 분류체계가 지닌 몇 가지 특성이 이러한 가능성을 차단했는데, 조직을 분석 단위로 할 때(예: NTEE 등), 단일 분류기준을 사용할 때(예: ICNPO/TSO, 1365자원봉사포털), 복수 응답을 허용할 때(예: 아름다운재단 기빙코리아), 복수 분류기준을 사용하고 있음에도 기준 간 위계를 부여하지 않을 때(예: 국세청 공익법인 공시시스템)이다. 본 연구의 목적을 고려할 때 개선된 분류체계에서는 공익활동 자체를 분석 단위로, 개별 공익활동의 여러 속성을 반영한 복수 분류기준, 기준 간 위계 부여와 복수 응답을 허용하지 않는 응답 규칙을 적용할 필요가 있다.

셋째, 각 분류체계는 본래 목적에 따라 상대적으로 두드러지는 장단점을 갖추고 있었다. 그중 ‘경제성’과 ‘조합의 풍부함’ 항목 간 관계는 주목해볼 필요가 있다. 절대적이라고 할 수는 없으나 이 두 항목 간 관계는 ‘동전의 양면’과 유사하다. 즉, ‘경제성’에 장점을 가진 분류체계는 상대적으로 ‘조합의 풍부함’이 부족하고(예: 아름다운재단 기빙코리아), ‘조합의 풍부함’에 장점을 가진 분류체계는 상대적으로 ‘경제성’이 부족한 편(예: NTEE, 1365자원봉사포털)이다. 그런데 문제는 두 가지 항목 중 어

11) NTEE의 기반이 된 The North American Industry Classification System (NAICS), ICNPO의 기반이 된 The UN International Standard Industrial Classification System(SIC), Eurostat General Industrial Classification of Economic Activities(NACE) 등은 모두 경제 주체들의 경제활동(상품 및 서비스) 분야를 분류기준으로 사용한다.

는 한쪽만 강조될 때 분류체계로서 가치가 상당히 제한된다는 점이다. 따라서 개선 분류체계에서는 어느 한 항목의 장점을 극대화하고자 다른 편의 장점을 희생하기보다 항목 간 균형, 특히 ‘경제성’과 ‘조합의 풍부함’ 간 최적의 균형을 찾을 필요가 있다.

물론 이때 전제되어야 할 것은 분류기준 내에서 논리적 일관성, 포괄성, 요소의 상호 배타성이라는 분류학적 원칙이 갖춰져야 한다는 것이다(Lampkin et al., 2001). 연구진은 기존 분류체계를 검토하면서, 특히 국내 분류체계들에서 이러한 원칙이 충분히 갖춰져 있지 않고, 이를 통해 ‘응답자의 혼란’이나 ‘하나의 요소가 기준 내 여러 분류 항목에 중복으로 배치될 가능성’을 초래할 수 있음을 각 분류체계 분석 과정에서 여러 예시를 들어 제시하였다.

〈표 6〉 국내외 공익활동 분류체계 검토 결과 정리

구분	해 외		국 내		
	NTEE	ICNPO/TSO	국세청 공익법인 공시시스템	아름다운재단 기빙코리아	1365 자원봉사포털
분석단위	• 조직	• 조직	• 조직	• 개인	• 공익활동
분류기준	• 주 활동 및 서비스 분야 • 조직유형	• 주 활동 및 서비스 분야	• 주 활동 및 서비스 분야 • 주 대상 • 공간적 범위	• 주 활동 및 서비스 분야 • 수행 방법	• 주 활동 및 서비스 분야
장점	• 조합의 풍부함	• 조직력	• 포괄성	• 경제성 • 유의미성	• 조합의 풍부함
단점	• 경제성		• 논리적 일관성 • 상호 배타성	• 조합의 풍부함 • 논리적 일관성 • 포괄성 • 상호 배타성	• 유의미성 • 엄격성 • 논리적 일관성 • 상호 배타성
응답규칙	• 복수응답 허용 안함 • 기준 간 위계 부여	• 복수응답 허용 안함 • 기준 간 위계 부여	• 복수응답 허용 • 기준 간 위계 부여 안함	• 복수응답 허용 • 기준 간 위계 부여 안함	• 복수응답 허용 안함 • 기준 간 위계 부여
비고	• 상당히 많은 비영리조직 유형 확인 가능 • 조직 내 다양한 공익활동과 비공식 공익활동 반영하지 못함 • 개별 공익활동의 다양한 속성 반영하지 못함	• 새로 등장하는 조직이나 비공식 공익활동 주체 확인 가능 • 조직 내 다양한 공익활동 반영하지 못함 • 개별 공익활동의 다양한 속성 반영하지 못함	• 다양한 분류기준으로 공익활동에 대한 구체적 정보 수집 • 개별 공익활동의 다양한 속성 반영하지 못함	• 조사 시점에 사회적으로 가장 빈번한 공익활동 정보 수집 • 개별 공익활동의 다양한 속성 반영하지 못함	• 상당히 많은 공익활동 유형 확인 가능 • 개별 공익활동의 다양한 속성 반영하지 못함

## IV. 분류체계 개선안(KCMNPA)

본 장에서는 공익활동 분류체계 도출을 위한 기준과 평가 항목, 국내외 주요 공익활동 분류체계 검토 결과를 바탕으로 개선된 비영리 공익활동 분류체계를 제시하고자 한다. 개선안 제시에 앞서 한 가지 강조할 것은 어떤 분류체계의 효용은 그 용도에 따라 결정되기 때문에 하나의 체계가 다른 체계보다 우월하다고 보기 어렵다는 Salamon과 Anheier(1992b)의 지적이다. 본 개선안 역시 우리의 목적에 부합한 것이기에 기존 분류체계들보다 우월하다는 의미는 아님을 밝힌다. 다음에는 본 개선안에서 중요하게 고려한 사항을 새로운 분류체계와 함께 제시하고, 이어서 이를 어떻게 적용할지에 대한 예시를 포함하였다.

### 1. 분류체계 개선 시 주요 고려 사항

앞서 밝힌 바와 같이 본 개선안은 분류체계 사용자가 공익활동 전체 지형 내에서 관심 활동의 위치를 보다 직관적으로 확인할 수 있고, 수집된 정보가 논리적 일관성을 갖춘 통계 자료로 활용될 수 있도록 하는 데에 초점을 두고 있다. 따라서 개선안은 이를 가장 잘 달성할 수 있도록 하는 데 집중했다.

첫째, 분석 단위는 ‘조직’보다 ‘공익활동’ 자체에 초점을 두는 것이 적합하다고 판단한다. 앞서 검토한 대로 조직을 분석 단위로 할 때 조직 내에서 수행되는 다양한 공익활동, 비공식 조직이나 개인에 의해 수행되는 비공식 공익활동 같이 실재하는 공익활동이 누락될 가능성이 크기 때문이다. 물론, 어디에서 누구로부터 자료를 수집할지 모호할 수 있으나 본 개선안의 활용처는 비교적 명확하므로<sup>12)</sup> 이런 문제는 크지 않으리라고 판단한다.

둘째, 분류기준은 기존 주요 분류체계들이 공통으로 사용하는 ‘주 활동 및 서비스 분야’를 필수 기준으로 설정하고, ‘주된 수혜 대상’, ‘주된 공간적 범위’, ‘주된 수행 방법’, ‘온라인 활동 여부’, ‘공

12) 활용 예시는 결론에 제시하였다.

식조직 연계 여부'를 선택 기준으로 활용하고자 한다. 즉 '주 활동 및 서비스 분야'는 필수 항목으로 조사하고 나머지 기준은 사용자의 목적, 관심사, 가용자원 등을 고려해 선택적(모듈 방식)으로 조합해 활용하는 것이다.

이러한 접근은 몇 가지 측면에서 효용을 갖는다. 첫째는 분류학적 원칙 중 논리적 일관성을 확보하기 수월해진다. 기존 분류체계 검토 결과, 복합적 속성을 지닌 공익활동을 제한된 분류기준 내에 하나의 항목으로 포함하면서 논리적 일관성이 훼손되고, 이는 다시 상호 배타성과 엄격성 문제를 초래한 것을 알 수 있었다. 다양한 기준을 활용하면 공익활동이 지닌 다양한 속성을 분리함으로써 이러한 문제를 극복하는 것이 가능하다. 둘째는 '경제성'과 '조합의 풍부함' 간 최적의 균형을 도모할 수 있다. 한 기준 내에서는 10개 내외의 항목을 제시하면서 경제성을 확보하고, 대신 다양한 기준을 필요에 따라 선택 적용하면서 조합의 다양성을 확보할 수 있게 된다. 마지막은 기존 분류체계들이 제대로 포착하지 못하는 공익활동의 다양한 속성을 확인할 수 있다는 점에서 효용을 갖는다.

셋째, 응답 규칙은 복수 응답을 허용하지 않고 기준 간 위계를 부여하고자 한다. 기존 분류체계 검토 결과 복수 응답을 허용하거나 기준 간 위계를 부여하지 않을 때 개별 공익활동의 다양한 속성을 반영하기 어렵다는 것을 확인했다. 본 개선안의 주된 초점이 분류체계 사용자가 공익활동 전체 지형 내에서 관심 활동의 위치를 보다 직관적으로 확인할 수 있도록 하는 것임을 고려하면 이는 꼭 필요한 선택이다.

이러한 응답 규칙의 단점은 응답 대상이 자신에게 해당하는 모든 공익활동에 대해 반복 응답해야 하므로 피로와 무응답이 증가할 수 있다는 점인데 이는 다음을 고려할 때 큰 문제가 되지는 않을 것으로 판단한다. 먼저, 개인은 여러 공익활동에 동시 참여하기보다 1~2개 활동에 선택적으로 참여하는 경우가 월등히 많으므로<sup>13)</sup> 반복 응답으로 인한 부담을 겪는 응답자는 제한적일 것으로 보인다. 이러한 문제를 가장 크게 경험할 수 있는 응답 대상은 '다양한 공익활동을 수행하는 조직'일 수 있는데, 이들도 다양한 활동의 개별 성격을 규정하고 이해관계자(기부자, 자원봉사자, 대상자 등)에게 정보를 제공하기 위한 목적으로 본 분류체계를 활용한다면 응답 피로 이상의 유용성을 가질 수 있을 것이다.

13) 이종화(2022)는 2019년 사회조사 원자료 분석을 통해 전체 개인 자원봉사자 중 약 7%만 1년 동안 3개 이상 분야에서 활동한 경험이 있는 것으로 보고한 바 있다.

## 2. 분류체계 개선안(Korean Classification Module of Nonprofit Public Activities)

연구진이 제안하는 분류체계 개선안은 <표 7>, <표 8>과 같다. 각 기준 내 항목 문구는 논리적 일관성, 포괄성, 상호 배타성 원칙을 훼손하지 않도록 연구진이 번갈아 확인하고 논의하는 합의 과정을 거쳤다.

먼저, <표 7>에는 필수 기준인 ‘주 활동 및 서비스 분야’를 중심으로 개선안과 기존 분류체계의 세부 항목을 비교해 제시하였다. 본 기준 세부 항목에는 앞서 검토한 5개 주요 분류체계에서 다루는 분야를 최대한 포괄했고, 유사한 성격을 지니는 항목을 집단으로 묶어 ‘경제성’을 확보하고자 했다.

기존 분류체계에서 본 기준에 포함하지 않은 세부 항목과 그 이유는 다음과 같다. 첫째, ‘동물 관련 활동’은 ‘대상’에 더 부합하는 기준으로 ‘주된 수혜 대상’ 세부 항목에 포함했다. 둘째, ‘국제활동 관련’과 ‘농어촌 관련 활동’은 ‘공간적 범위’에 더 부합하는 기준으로 ‘주된 공간적 범위’ 세부 항목에 포함했다. ‘종교 관련 활동’, 각종 ‘연합, 조합 관련 활동’은 본질적으로 공익활동으로 보기 어렵다는 판단 하에 제외했다. ‘행정 관련 활동’과 ‘상담’은 독립된 분야이기보다 각 분야 활동 및 서비스를 지원하는 ‘방법’으로 보는 것이 타당해 제외하였다<sup>14)</sup>.

<표 8>에는 선택 기준인 ‘주된 수혜 대상’, ‘주된 공간적 범위’, ‘주된 수행 방법’, ‘온라인 활동 여부’, ‘공식조직 연계 여부’와 각 기준의 세부 항목을 제시하였다. ‘주된 수혜 대상’에는 공익활동에서 주로 관심을 가지는 대상을 포함했고, 이와 함께 최근 사회변화를 반영하고자 했다. 예를 들어, ‘남성’, ‘여성’과 함께 ‘성소수자’를 포함하고, 최근 사회적 관심이 증가하는 ‘이주자와 그 가족’, ‘재해·사고·범죄피해자와 그 가족’, ‘노동자’를 포함했으며, ‘환경’ 활동 및 서비스를 세분할 수 있도록 ‘동물’과 ‘동물을 제외한 환경·가공물<sup>15)</sup>’을 구분했다. 그리고 공익활동의 대상은 개인이 아닌 조직이나 단체가 될 수도 있으므로 이를 반영하기 위해 ‘공익활동 관련 조직·단체’를 포함했다.

‘주된 공간적 범위’에서는 ‘주 활동 및 서비스 분야’에서 반복적으로 나타나는 논리적 일관성의 문

14) 이 둘은 대부분 자원봉사의 형태로 이뤄지므로 자원봉사와 중복을 피하고자 ‘주된 수행 방법’에서도 제외하였다.

15) 가공물에는 건축물, 물품 등 유기체가 아닌 것들을 포함할 수 있다.

제를 개선하기 위해 ‘해외’, ‘국내(농어촌)’ 같은 범위를 구분했고, 공간을 특정하기 어려운 경우를 반영하기 위해 ‘국내(특정되지 않은 지역)’ 항목을 포함했다.

‘주된 수행 방법’은 아름다운재단 기빙코리아의 ‘사회참여 활동 분야’ 기준을 포괄성과 상호 배타성 측면에서 수정·보완했다. 이중 ‘현금 및 물품 기부(지원)’에는 조직에 지원되는 기부금이나 보조금도 포함할 수 있다.

‘온라인 활동 여부’는 주 활동 및 서비스가 온라인 활동을 통해 이뤄지고 있는지를 확인해준다. 여기에서 ‘온라인’으로 개념을 한정하고 ‘비대면’이라는 표현을 사용하지 않은 이유는 다음과 같다. 많은 경우 온라인과 비대면이 혼용되는데 이를 구분할 필요가 있었다. 온라인 활동은 대부분 비대면이지만 그 역은 성립하지 않는데, 현장에서도 타인과 마주하지 않는 비대면 활동이 수행될 수 있기 때문이다. 그뿐 아니라 현장에서 수행되는 비대면 활동 역시 개념적으로 명확히 구분되지 않는다. 다른 관계자나 동료와 함께 활동하지만, 대상자와 마주하지 않으면 비대면 활동이라고 할 수 있는지, 아니면 온전히 혼자 하는 활동만 비대면 활동이라고 할 수 있는지에 대한 개념 정의가 모호하다. 이에, 본 기준 내에서는 개념 정의가 상대적으로 명확한 온라인과 현장 활동의 구분만 시도하였다.

‘공식조직 연계 여부’는 주 활동 및 서비스가 공식조직을 통해 이뤄지는지, 비공식 조직(동호회, 친목 모임 등)이나 개인적으로 이뤄지는지를 확인해준다. 이 기준을 포함한 이유는 최근 증가하는 조직에 속하지 않고 수행하는 비공식 공익활동(정진경 외, 2022)을 포착하기 위함이다. 이를 통해 지금까지 제대로 조사되지 못했던 비공식 공익활동의 규모를 확인할 수 있을 것이다.



〈표 7〉 분류체계 개선안과 기존 주요 분류체계 비교(필수 기준 : 주 활동 및 서비스 분야)

개선안	NTEE <sup>a</sup>	ICNPO/TSO	국세청 공익법인 공시시스템	아름다운재단 기빙코리아	1365 자원봉사포털
① 문화예술·스포츠·여가	A. 예술·문화·인문학 N. 오락·스포츠 시설·레저·운동경기	A. 문화, 커뮤니케이션 및 여가활동	① 문화예술 ② 스포츠 ③ 기타레크레이션 및 봉사클럽	⑤ 미술관, 문화재단, 박물관 등 문화예술 분야	⑦ 문화행사
② 교육·연구	B. 교육 U. 과학기술연구 V. 사회과학연구	B. 교육서비스	④ 초등 및 중등교육 ⑤ 고등교육 ⑥ 기타교육 ⑦ 학술연구 ⑧ 장학	③ 초/중/고/대학교 등 교육분야	④ 교육
③ 환경	C. 환경보호·미화	E. 환경보호 및 동물복지 활동	⑩ 환경	⑦ 환경/기후변화 관련 분야	⑧ 환경보호
④ 건강·의료	E. 일반건강·재활 F. 정신건강·위기개입 G. 질병·장애·의학분야 H. 의료연구	C. 건강서비스	⑩ 병원 및 재활시설 ⑫ 정신건강 및 위기개입 ⑬ 기타 보건서비스	④ 병원 등 의료 분야	⑤ 보건의료
⑤ 권익·법·정치	R. 인권·사회운동·옹호 I. 범죄·법률 관련 W. 공공·사회적 이익	G. 시민권, 옹호, 정치적 및 국제적 활동	⑫ 시민 및 옹호단체 ⑬ 법률 및 법률 서비스 ⑭ 정치단체	⑥ 사회권익단체 (참여연대, 장애인인권센터 등) NGO 분야	⑪ 공익·인권
⑥ 돌봄·일상생활 및 경제활동지원	L. 주거·보호소 J. 고용·직업 관련	D. 사회서비스	⑨ 영유아보육 ⑪ 요양원 ⑭ 사회복지 ⑮ 소득 지원 및 보존 ⑯ 주거 ⑰ 고용 및 훈련	① 국내의 사회복지 또는 자선분야	① 생활편의 지원 ② 주거환경
⑦ 공공안전·재난대비 및 구호	M. 공공안전·재난 대비 및 구호	D. 사회서비스	⑮ 긴급상황 및 구호	② 외국의 의료, 자연 재해 (태풍, 지진 등) 지원 등 해외구호 분야	⑩ 안전예방 ⑫ 재해·재난
⑧ 지역사회 발전 및 생활여건 개선	S. 지역사회개선·역량강화	F. 지역사회 및 경제개발, 주거 활동	⑮ 경제,사회 및 지역사회개발	⑨ 지역도서관, 마을공동체 사업 등 지역사회 발전분야	
⑨ 공익활동(자원봉사, 기부 등) 중개·촉진	T. 자선·자원 봉사·자금 지원	H. 자선 중개 및 자원봉사 촉진	⑮ 배분(지원) 재단 ⑯ 봉사중진 ⑰ 모금활동		⑮ 자원봉사 교육
⑩ 기타	Z. 기타	L. 기타	⑳ 기타	⑩ 기타	⑰ 기타

a. 다른 기존 분류체계들은 가장 상위기준을 제시하였으나, NTEE는 가장 상위기준인 Broad Category 항목이 비교에 적합하지 않아 그 하위기준인 Major group을 제시하였다.

〈표 8〉 분류체계 개선안(보조 기준 : 주 대상, 공간적 범위, 수행 방법, 온라인 활동 여부, 공식조직 연계 여부)

주된 수혜 대상 <sup>a</sup>	주된 공간적 범위 <sup>b</sup>	주된 수행 방법 <sup>c</sup>	온라인 활동 여부 <sup>d</sup>	공식조직 연계 여부 <sup>e</sup>
① 아동청소년 ② 청년 ③ 중장년 ④ 노인 ⑤ 남성·여성·성 소수자 ⑥ 장애인과 그 가족 ⑦ 이주자와 그 가족 ⑧ 재해·사고·범죄 피해자와 그 가족 ⑨ 노동자 ⑩ 특정되지 않는 일반 시민 ⑪ 동물 ⑫ 동물을 제외한 환경·가공물 ⑬ 공익활동 관련 조직·단체 ⑭ 기타	① 국내(도시) ② 국내(농어촌) ③ 국내(특정되지 않은 지역) ④ 해외	① 자원봉사 참여 ② 현금 및 물품 기부(지원) ③ 시위 및 집회 참여 ④ 청원, 지지 및 반대 표명 ⑤ 상품 및 서비스 구매(불매) ⑥ 기타	① 온라인 ② 현장 ③ 온라인·현장 병행	① 공식조직 연계 활동 ② 비공식 활동 (친목 모임 등의 비공식 조직에 속한 활동이나 개인적 활동)

a. 주 활동 및 서비스의 주된 수혜 대상을 의미함

b. 주 활동 및 서비스가 주로 제공되는 지역을 의미함

c. 주 활동 및 서비스를 어떤 방법을 통해 주로 수행하는지를 의미함

d. 주 활동 및 서비스가 온라인 활동을 통해 이뤄지고 있는지를 의미함

e. 주 활동 및 서비스가 공식조직과 연계된 활동인지 비공식 활동(친목 모임 등의 비공식 조직이나 개인적 활동)인지 여부를 의미함

## V. 결론

본 연구는 기존 비영리 공익활동 분류체계가 현 사회 속에서 벌어지는 다양한 공익활동을 충분히, 또 정확히 반영하지 못한다는 문제의식 하에 비영리 공익활동 분류체계 개선안을 제시하고자 하였다.

본 개선안의 특징을 요약해보면 분석단위로 ‘공익활동’, 필수 분류기준으로 ‘주 활동 및 서비스 분야’, 선택 분류기준으로 ‘주된 수혜 대상’, ‘주된 공간적 범위’, ‘주된 수행 방법’, ‘온라인 활동 여부’를 사용하며, 응답 규칙에서는 복수 응답을 허용하지 않고 기준 간 위계를 부여했다.

이러한 특징을 고려할 때 본 개선안은 다음과 같은 용도로 활용하는 것이 적합하다고 판단된다. 첫째, 개인(예: 일반 시민)이 과거 참여했거나 미래 참여를 희망하는 공익활동 조사에서 활용할 수 있다. 이러한 목적의 기존 조사로는 통계청 사회조사<sup>16)</sup>, 행정안전부 전국자원봉사활동실태조사<sup>17)</sup>, 아름다운재단 기빙코리아 등이 있는데, 본 개선안은 각 조사의 기존 분류체계가 지닌 논리적 일관성의 문제를 상당 부분 극복하면서 현상을 더 정확히 반영할 수 있을 것으로 판단된다. 이를 통해 수집된 정보는 국내에서 이루어지는 비영리 공익활동의 전체 또는 분야별 규모를 보다 논리적이고 직관적으로 확인할 수 있게 해주기 때문에 연구자나 정책결정자에게 유용한 통계 자료로 활용될 수 있으리라 생각한다. 그뿐만 아니라 본 개선안은 다양한 유형의 활동을 하나의 분류체계로 포괄하게 함으로써 조사 간 연계와 일관성을 부여하는 통합 분류체계로 활용할 수도 있다.

둘째, 공식, 비공식 조직이 자신의 공익활동에 대한 정보제공을 위해 활용할 수 있다. 이러한 목적의 기존 활동으로는 1365자원봉사포털 내 자원봉사 일감 검색 필터<sup>18)</sup>, 서울시 복지관련 시설 검색 필터<sup>19)</sup> 등이 있는데, 이들의 검색 필터를 본 연구에서 제안한 개선안으로 대체할 경우 잠재적 자원봉사자 또는 클라이언트가 자신이 원하는 활동, 서비스, 시설 등을 더 정확히 찾을 수 있을 것으로 판단

16) 부록 23 참조

17) 부록 3 참조

18) <https://www.1365.go.kr/vols/1572247904127/partcptn/timeCptn.do>

19) <https://wis.seoul.go.kr/hope/customizedSearch.do>

된다.<sup>20)</sup> 이는, 본 개선안이 관련 조직과 개인을 더 효과적으로 연결하는 도구로 활용될 수 있음을 의미한다.

반면, 본 개선안은 다음과 같은 용도에는 적합하지 않을 수 있음을 밝힌다. 첫째, 본 개선안이 여러 공익활동을 수행하는 조직<sup>21)</sup>이나 여러 개별 활동으로 구성된 복합적인 단위 사업의 정체성을 규정하는 데는 적합하지 않다.<sup>22)</sup> 둘째, 분석단위가 개별 공익활동이라도 그 활동의 정체성과 완전히 일치하도록 규정하는 용도로는 활용하기 어렵다. 분류체계 개별 사용자는 관심 있는 공익활동의 성격을 완벽하게 규정하려는 욕구를 가질 수 있으나, 이를 위해서는 앞서 검토했던 NTEE의 사례처럼 사회에 존재하는 수많은 공익활동 리스트가 필요할 수 있다. 분류체계의 기능은 특정 활동이 전체 지형에서 대략 어느 정도 위치에 있는지 확인하는 것이지 그 속성을 구체적으로 정의하는 데 있지 않다는 점을 기억할 필요가 있다.

본 연구와 개선안은 비영리 공익활동과 관련한 기존 분류체계를 비판적 관점에서 평가하고 체계적 개선을 시도했다는 점에서 의미가 있다. 특히, 기존 분류체계들에서 공통으로 나타나는 ‘동일 기준 내 세부 항목 간 논리적 일관성 문제’를 상당 부분 개선했다는 점에서 개선안으로서 정당성을 가진다. 또한 기준 내 세부 항목은 단순화하고, 다양한 기준을 선택적으로 조합할 수 있도록 하면서 ‘경제성’과 ‘조합의 풍부함’ 간 균형을 도모했다는 점, 개별 공익활동의 다양한 속성을 확인할 수 있게 해 준다는 점에서 기존 분류체계와 차별화된다.

반면, 본 개선안은 다음과 같은 한계를 갖는다. 현존하는 수많은 공익활동을 논란 없이 분류하는 것은 여전히 불가능하다. 기존 분류체계보다 개선되긴 했으나 응답자의 관심이나 관점에 따라 같은 공익활동이라도 다르게 분류될 수 있는 여지가 남아있고, 특히 새로운 현상과 관련된 공익활동의 경우에는 더욱 그러할 수 있다. 이를 극복하기 위해서는 시험 적용을 통해 타당성을 확보하고 사회변화를 수시로 반영해 나가는 것이 필요하다.

20) 본 분류체계의 각 기준 내 세부 항목들을 공익활동을 대상으로 하는 키워드 검색용 태그(tag)로 활용하는 것도 가능하다. 조직 담당자가 공익활동 성격을 규정할 수 있는 모든 항목을 사전에 태그해 두고, 잠재적 기부자 또는 자원봉사자의 검색 결과에 나타날 수 있도록 하는 것이다. 이 경우에는 기준 내 복수 응답을 허용하고 분류기준 간 위계 부여를 하지 않는 것이 적절하다.

21) 2.1) 분석단위에서 제시한 구세군의 예를 참조할 것

22) 예를 들어, 대한적십자사의 남북교류 사업은 적십자 회담, 남북 이산가족 지원, 인도적 지원, 북한이탈주민 지원 등 세부 사업으로 구성되고, 각 세부 사업도 다양한 공익활동으로 구성된다. 이러한 단위 사업을 정의하는 것은 어렵다.

Salamon과 Anheier(1992b)는 분류가 어떤 분야에서든 과학적 진보의 중요한 전제조건이라고 강조했다. 이는 특정 분류가 해당 분야 사람들에게 현상에 대한 공통의 이해를 갖게 하고 그들이 갖는 사고의 틀을 규정하기 때문일 것이다. 이러한 관점에서, 본 연구가 제시한 분류체계 구축 과정과 개선안은 조직과 개인들이 국내 공익활동의 속성을 더 명확히 이해하도록 돕는 도구가 될 수 있으리라 생각한다. 앞으로는 여러 현장에서 본 분류체계를 시험 적용하고 타당성을 확인하면서 보완·발전시켜나가기를 기대한다.

## 참고문헌

- 권현수, 황경호, 안윤정, 김경애, 여나영. (2022). 자원봉사데이터 활용 개선방안 연구, 한국중앙자원봉사센터.
- 이종화 (2022). 자원봉사 동향 실증분석. (사)한국자원봉사학회 전기학술대회.
- 정진경, 구지윤, 김유나, 이종화, 김남희. (2022). 자원봉사의 뉴노멀과 실천전략 수립 연구, 한국중앙자원봉사 센터.
- Anheier, H.K.(2010). Nonprofit Organizations; Theory, management, policy. Routledge; London and New York.
- Brown W. (2017). "Classification of Program Activities: How Nonprofits Create Social Value", Adm. Sci. 2017, 7, 12; doi:10.3390/admsci7020012, www.mdpi.com/journal/admsci.
- Einarsson, T. and F. Wijkström (2019). Satellite account on nonprofit and related institutions and volunteer work. Nonprofit Policy Forum, De Gruyter.
- Jones, D. (2019). "National Taxonomy of Exempt Entities (NTEE) Codes." from <https://nccs.urban.org/project/national-taxonomy-exempt-entities-ntee-codes>.
- Lampkin, L, Romeo, S, and Finnin, E (2001). "Introducing the nonprofit program classification system: The taxonomy we' ve been waiting for." Nonprofit and voluntary sector quarterly 30(4): 781-793.
- Lough, B. J. (2018). "The thread that binds: 2018 state of the world' s volunteerism report."
- Salamon, L. M. and H. K. Anheier (1992). "In search of the non-profit sector II: The problem of classification." *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 3(3): 267-309.
- Salamon, L. M. and H. K. Anheier (1992). "In search of the non-profit sector. I: The question of definitions." *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 3(2): 125-151.

United Nations (2008). “System of National Accounts 2008” . Sales No. E.08.XVII.29.

\_\_\_\_\_ (2018). “Satellite Account on Non-profit and Related Institutions and Volunteer Work”.  
Sales No. : E18.XVII.17.

Vakil, A. C. (1997). “Confronting the classification problem: Toward a taxonomy of NGOs.” World  
development 25(12): 2057–2070.

Charity Commission (2017). “GUIDANCE Public benefit:the public benefit requirement (PB1)” [https://  
www.gov.uk/guidance/public-benefit-rules-for-charities](https://www.gov.uk/guidance/public-benefit-rules-for-charities)

부록 1. 비영리조직 공익사업 분야 관련 법령, 주요 조사의 분류체계

법률	아름다운재단 기빙코리아 비영리조직 활동 분야
<p><b>민법 제32조</b> : 학술, 종교, 자선, 기예, 사교, 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단법인</p> <p><b>공익법인법 제2조</b> : 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금 · 장학금 또는 연구비의 보조나 지급, <b>학술,</b> <b>자선</b>에 관한 사업을 목적으로 하는 법인</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 학술 연구/장학</li> <li>② 사회복지</li> <li>③ 문화예술/스포츠</li> <li>④ 긴급 상황 및 구호</li> <li>⑤ 고용/훈련</li> <li>⑥ 주거/소득지원보존</li> <li>⑦ 배분지원/모금 활동</li> <li>⑧ 봉사 증진</li> <li>⑨ 경제, 사회, 지역 개발</li> <li>⑩ 시민/옹호단체</li> <li>⑪ 법률/정치/노조</li> <li>⑫ 환경/동물</li> <li>⑬ 국제 활동</li> <li>⑭ 전문가 연합</li> <li>⑮ 기타</li> </ul>



부록 2. 기부 분야 관련 법령, 정부관리시스템, 주요 조사 분류 체계

기부금품모집 및 사용에관한법률(제4조) <sup>23)</sup>	1365 기부포털(행정안전부) (기부/모집활동 분야) 분류	사회조사 (통계청, 2년)
1. 국제적으로 행하여지는 구제사업 2. 천재지변이나 그 밖에 이에 준하는 재난구휼 3. 불우이웃돕기 등 자선사업 4-가. 교육, 문화, 예술, 과학 등의 진흥 4-나. 소비자 보호 등 건전한 경제활동 4-다. 환경보전 4-라. 사회적 약자의 권익 신장 4-마. 보건·복지 증진 4-바. 남북통일, 평화구축 등 국제교류·협력 4-사. 시민참여, 자원봉사 등 건전한 시민사회 구축 4-아. 그 밖에 공익을 목적으로 하는 사업	① 국제구제 ② 재난구휼 ③ 자선 ④ 교육, 문화, 과학 ⑤ 경제활동 ⑥ 환경보전 ⑦ 권익신장 ⑧ 보건복지 ⑨ 국제교류협력 ⑩ 시민사회구축 ⑪ 기타	① 교육, 의료 ② 문화, 예술, 스포츠 ③ 해외 구호 ④ 재난재해 피해복구 지원 ⑤ 사회복지·자선

23) 기부금품모집및사용에관한법률 제4조(기부금품의 모집등록) : ②제항에 따른 등록은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업의 경우에만 할 수 있다. 이 경우 같은 사업을 위하여 둘 이상의 등록청에 등록하여서는 아니 된다.

1. 국제적으로 행하여지는 구제사업
2. 천재지변이나 그 밖에 이에 준하는 재난(「재난 및 안전 관리기본법」 제3조제2호기목에 따른 재해는 제외한다)의 구휼사업(救恤事業)
3. 불우이웃돕기 등 자선사업
4. 영리 또는 정치·종교 활동이 아닌 사업으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업
  - 가. 교육, 문화, 예술, 과학 등의 진흥을 위한 사업 / 나. 소비자 보호 등 건전한 경제활동에 관한 사업 / 다. 환경보전에 관한 사업
  - 라. 사회적 약자의 권익 신장에 관한 사업 / 마. 보건·복지 증진을 위한 사업 / 바. 남북통일, 평화구축 등 국제교류·협력에 관한 사업
  - 사. 시민참여, 자원봉사 등 건전한 시민사회 구축에 관한 사업 / 아. 그 밖에 공익을 목적으로 하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

부록 3. 자원봉사 분야 관련 법령, 주요 조사 분류 체계

자원봉사활동기본법(제7조)	사회조사 2021(통계청, 2년)	전국자원봉사활동실태조사 2020 (행정안전부, 3년)
<p>&lt;자원봉사활동의 범위&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 사회복지 및 보건 증진에 관한 활동</li> <li>② 교육 및 상담에 관한 활동</li> <li>③ 환경보전 및 자연보호에 관한 활동</li> <li>④ 교통질서 및 기초질서 계도에 관한 활동</li> <li>⑤ 범죄 예방 및 선도에 관한 활동</li> <li>⑥ 재난 관리 및 재해 구호에 관한 활동</li> <li>⑦ 문화·관광·예술 및 체육 진흥에 관한 활동</li> <li>⑧ 지역사회 개발·발전에 관한 활동</li> <li>⑨ 국제협력 및 국외봉사활동</li> <li>⑩ 부패 방지 및 소비자 보호에 관한 활동</li> <li>⑪ 공명선거에 관한 활동</li> <li>⑫ 그밖에 공익사업의 수행 또는 주민복리의 증진에 필요한 활동</li> <li>⑬ 사회적 취약계층의 권익 증진 및 청소년의 육성·보호에 관한 활동</li> <li>⑭ 인권 옹호 및 평화 구현에 관한 활동</li> <li>⑮ 공공행정 분야의 사무 지원에 관한 활동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 아동, 청소년, 노인, 장애인</li> <li>② 환경보전 범죄 예방</li> <li>③ 재해 지역 주민 돕기 시설 복구</li> <li>④ 국가 및 지역 행사</li> <li>⑤ 자녀 교육 관련</li> <li>⑥ 기타(무료 상담 등)</li> </ul>	<p>&lt;자원봉사 활동처&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 사회복지기관 및 시설, 청소년단체</li> <li>② 종교단체(교회, 성당, 사찰 등)</li> <li>③ 보건의료, 건강 관련 기관</li> <li>④ 교육기관(초/중/고/대학 등)</li> <li>⑤ 관공서 및 공공기관</li> <li>⑥ 공익민간단체(환경, 인권 등 시민사회단체)</li> <li>⑦ 문화예술, 스포츠단체 및 시설</li> <li>⑧ 사회적경제조직(사회적기업, 협동조합, 마을기업 등)</li> <li>⑨ 온라인(집, 카페, 직장 등)</li> <li>⑩ 재난 재해구호 단체</li> <li>⑪ 공명선거, 정치 및 정당관련 단체</li> <li>⑫ 해외봉사기관</li> <li>⑬ 직능단체, 전문가단체, 노동조합</li> <li>⑭ 기타</li> </ul>