

한국 제3섹터의 현황과 과제

- 제3섹터란 정부(제1섹터)나 시장(제2섹터)과 구분되는 대안적인 공동체영역을 지칭하며, 그것은 비영리적 성격을 갖는 사회적 활동영역을 의미함. 한국의 제3섹터는 양적으로 성장하고 있을 뿐 아니라, 그것을 구성하는 조직들의 유형 또한 다양화되는 경향을 나타내고 있음

- 하지만 한국의 제3섹터는 다양한 경제사회문제를 해결하는 잠재력을 발휘하는데 한계를 갖고 있음. 정부지원사업에 참여하는 제3섹터 조직을 규정하는 보다 개방적인 제도를 구축할 필요가 있음. 이는 현재 사회적 기업육성법 등으로 국한된 인증제도를 개편하여 확대해야 한다는 것을 의미함

1. 문제제기

□ 한국의 제3섹터(The Third Sector)는 양적으로 성장하고 있을 뿐 아니라, 그것을 구성하는 조직들의 유형 또한 다양화되는 경향을 나타내고 있음

○ 전통적으로 우리나라의 제3섹터 조직은 비영리단체(NPO)를 중심으로 취약한 환경 하에서 교육서비스 공급기관이나 사회복지서비스 공급기관 등의 역할을 수행해 왔음. 그리고 이들 단체는 거의 전적으로 기부금이나 정부지원에 의존하는 온전한 의미의 비영리단체들이었음

○ 1997년 외환위기 이후 정부가 각종 사회서비스 공급을 확대하는 과정에서 새로운 성격을 갖는 제3섹터 조직들의 참여가 증가하기 시작하였음. 그것은 전통적 비영리단체들과 달리 경제활동을 통해 수익을 창출하고 이를 사회적 목적에 활용하는 자활공동체, 사회적기업, 마이크로-크레디트 등이 그것임

□ 제3섹터의 양적 성장과 질적 변화는 현재 우리나라가 직면하고 있는 다양한 경제사회문제를 해결하는데 놀라운 잠재력을 갖고 있음

○ 시민사회단체들은 과거 권리옹호(advocacy)에 역점을 두고 전국단위의 활동에 주력해 왔지만, 점차 지역차원에서 발생하는 다양한 경제사회적 위험에 개입하는 사회서비스 공급을 확대하고 있음

○ 제3섹터 조직은 시민사회의 다양한 인적·물적 자원을 활용하여 일 자리를 창출하고 취약계층에게 사회서비스를 공급한다는 점에서 외부비용을 내재화한다는 점에서 매우 큰 잠재력을 가짐

○ 우리나라는 외환위기 이후 실업과 빈곤 그리고 사회적 배제가 심화되고 있으며, 정부는 이러한 위험에 대처하기 위해 각종 지원을 확대하고 있지만, 그것만으로는 충격을 흡수하기에 역부족인 상황임. 이는 제3섹터의 적극적인 개입이 필요하다는 것을 의미함

- 하지만 한국의 제3섹터는 그러한 잠재력을 발휘하는데 많은 한계를 갖고 있음. 그것은 정부차원에서 제3섹터를 육성하기 위한 새로운 정책을 강구해야 한다는 것을 의미함

- 특히 제3섹터 조직들이 시민사회의 다양한 자원을 동원할 수 있도록 각종 법제를 정비함으로써 정부지원에 대한 의존도를 완화시키는 조치가 필요함

2. 제3섹터 개념의 정의

- 제3섹터란 정부(제1섹터)나 시장(제2섹터)과 구분되는 대안적인 공동체영역을 지칭하며, 그것은 비영리적 성격을 갖는 사회적 활동영역을 의미함¹⁾

- 유럽에서 제3섹터 개념은 1970년 샤방-델마(Jacques Chaban-Delmas)에 의해 처음 사용되었고, 1979년 유럽연합 집행위원회 위원장을 지냈던 들로(Jacques Delors)에 의해 공식적으로 개념화되었음

- 제3섹터 개념에 대한 보다 실용적인 접근은 1998년 리피에츠(Alain Lipietz)의 한 저서에서 발견할 수 있음. 그것은 유럽의 사회적경제와 영미국가의 비영리부문 개념을 포괄하는 것으로 정의되고 있음

- 제3섹터 개념은 국가와 연구자에 따라 상이하게 정의되어 왔지만, 점차 전통적 비영리민간단체와 사회적기업 등을 포괄하는 경향을 나타내고 있음

- 유럽 대륙국가들은 제3섹터 개념을 사회적경제(Social Economy) 개념과 동일시하고 있으며, 그것은 협동조합(Cooperatives), 공제조합(Mutuals), 자발적 결사체(Associations) 등을 포괄하고 있음

- 미국은 제3섹터를 비영리부문(Non-Profit Sector, Not-for-profit Sector) 개념과 동일시하고 있으며, 이는 협동조합 등 경제활동을 통해 수익을 창출하는 조직을 배제하고 있음. 하지만 현실에서 비영리단체들의 수익사업 참여는 지속적으로 증가하는 경향을 나타내고 있음

- 영국은 전통적으로 제3섹터를 자선 및 자원봉사부문(Charity and Voluntary Sector)과 동일시해 왔으나, 2005년 사회적기업법(CIC)을 제정하면서 보다 포괄적으로 접근하는 경향을 보이고 있음

- 우리사회에서도 제3섹터 개념은 변화된 현실에 맞게 보다 포괄적으로 정의할 필요가 있음

- 우리나라는 비영리부문 자체도 제대로 발전되지 않았다는 점에서 그 토대를 육성하기 위한 대책마련이 필요함. 이는 민간기부와 자원봉사의 상대적 저발전 문제를 해결해야 한다는 것을 의미함

- 동시에 사회적기업이 법제화되고, 소비자생활협동조합이 활성화되고, 사회적경제의 조직들이 증가하는 추세를 감안할 때, 이들이 발전할 수 있는 제도적 기반을 구축하는 문제 또한 필요함

1) Amitai Etzioni(1972), "The Third Sector and Domestic Missions", "Public Administration Review", Vol.33, No.4, July-August 1972, pp.314-323; Amitai Etzioni(1972), "The Untapped Potential of the 'Third Sector'", "Business and Society Review", No. 1, Spring 1972, pp.39-44

3. 한국 제3섹터의 실태와 특징

□ 제3섹터에 대한 실증적인 연구는 아직 초보적인 단계임

- 제3섹터에 대한 개념정의와 관련해서도 합의도출이 필요한 상황임
 - 의료법인이나 교육법인, 재개발사업과 관련된 각종 법인을 제3섹터 조직으로 간주하는 경우, 제3섹터의 경제규모 및 취업자 규모 추정치에 적지 않은 차이가 발생하게 됨
- 개념정의에 합의하더라도 이를 적용할 수 있는 데이터를 구축해야 하는 상황임
 - 현재 활용할 수 있는 각종 조사데이터 중 제3섹터 취업자를 판별할 수 있는 정보를 담고 있는 데이터가 거의 없고, 그러한 정보를 담고 있는 일부 데이터마저도 신뢰성이 낮은 상황임

□ 본 연구는 제3섹터를 광의로 정의하고 있지만, 분석과정에서는 비영리부문과 구분하지 않을 것임

- 이는 새로운 형태의 제3섹터 조직들의 규모를 추정할 수 있는 데이터가 부재하고, 설사 이를 추정한다 하더라도 그 규모가 크지 않기 때문임

가. 제3섹터의 경제규모

□ 제3섹터의 경제규모는 국민계정 데이터를 토대로 다음과 같이 추정할 수 있음

- 최종소비지출에서 비영리단체 최종소비지출이 차지하는 비중은 1970년 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있으며, 2009년 현재 그 비중은 2.03%로 추정됨. 이를 GDP 대비 비중으로 보면 약 1.38%
- 비영리단체 최종소비지출을 기능별 비중으로 보면, 다음과 같은 특징을 확인할 수 있음
 - 교육부문의 지출비중은 1970년 53.8%에서 2009년 현재 25.7%로 절반이하로 감소하였음
 - 사회복지부문의 지출비중은 1970년 7.1%에서 2009년 21.9%로 약 세 배가량 증가하였음
 - 단일 항목 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 기타는 종교단체 및 정당·노동단체임

나. 제3섹터의 조직유형

□ 제3섹터 조직을 국제기준(International Classification of Nonprofit Organization: ICNPO)에 따라 활동분야를 분류하고 이를 조직유형(법인형태)과 교차시켜 보면, 다음과 같은 특징이 나타나게 됨

- 2008년 현재 조직유형은 사단법인과 비법인 등록민간단체가 각각 38.1%와 34.4%로 전체 조직의 72.5%를 차지하고, 재단법인이 17.2%, 사회복지법인이 5.6%를 차지하는 것으로 추정됨
- 활동분야는 복지부문이 47.1%로 가장 크고, 다음이 교육부문으로 10.7%를 차지하고 있음. 우리나라 제3섹터 조직 중 상당수는 사회복지법인이 아니면서 사회복지분야에서 활동하고 있음
- 최근에는 자활공동체, 사회적기업, 마이크로-크레딧 등 새로운 형태의 제3섹터 조직들이 증가하고 있지만, 전체 제3섹터에서 차지하는 비중은 크지 않은 상황임

[표 1] 제3섹터 조직의 법인형태 및, 사업분야별 분포

(단위: 전체의 %)

| 구분 | 재단 법인 | 사단 법인 | 등록 민간단체 | 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: 노대명 외(2008), 『보건복지부문 제3섹터에 대한 연구』, 한국보건사회연구원

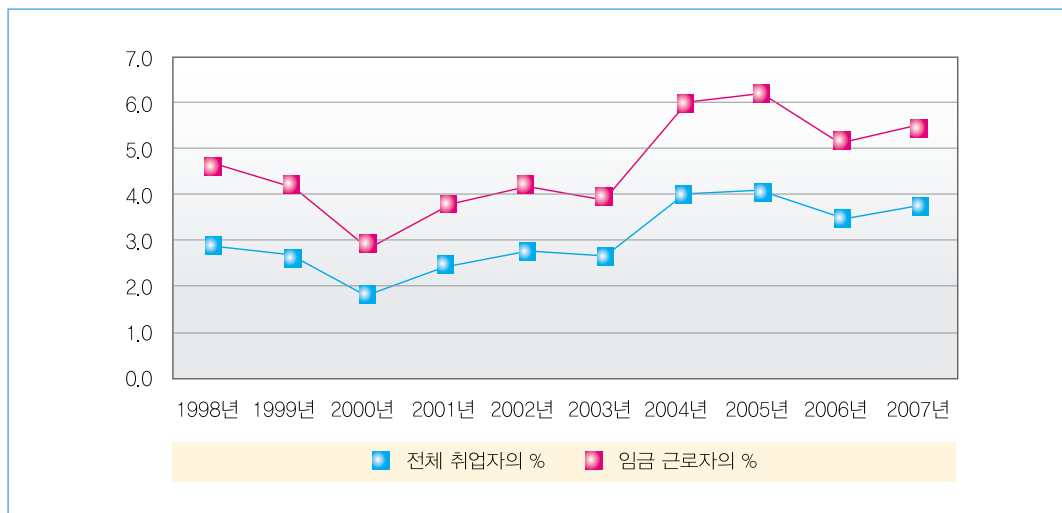
다. 제3섹터의 취업자 규모

□ 제3섹터의 취업자가 전체 취업자에 차지하는 비중은 지속적으로 증가해 왔음

○ 사업체근로실태조사 자료를 토대로 2006년 현재 우리나라 제3섹터의 총 취업자 규모를 추정하면 143만 명이며, 공공부문과 협동조합 취업자를 제외하면 82만 명으로 추정됨²⁾ 이를 업종별로 보면, 보건복지부문 취업자가 절반 가량을 차지하는 것으로 추정됨³⁾

○ 노동패널조사 자료를 활용하여 제3섹터 취업자가 전체 취업자 및 전체 임금근로자에서 차지하는 비중을 추정해 보면, 2007년 현재 그 비중은 각각 3.78%와 5.49%로 추정됨

[그림 1] 제3섹터 취업자 비중의 추이



자료: 한국노동연구원, 노동패널조사

1) 김혜원 외(2008), <제3섹터 부문의 고용창출 실증연구>, 한국노동연구원
 2) 노대명 외(2008), <보건복지부문 제3섹터에 대한 연구>, 한국보건사회연구원

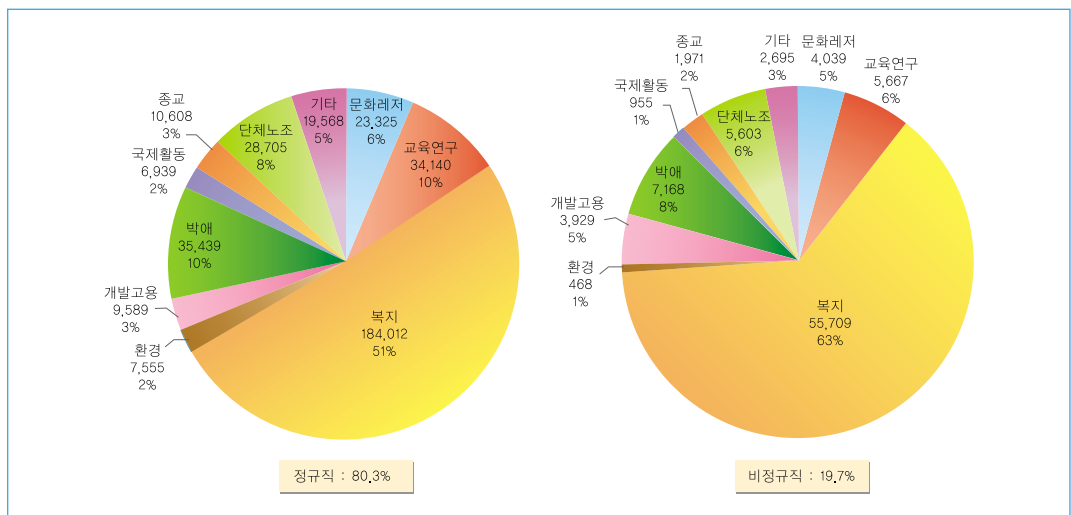
라. 제3섹터 취업자의 종사상지위

□ 제3섹터의 취업자는 상대적으로 정규직 근로자의 비중이 높지만, 임금격차 또한 큰 것으로 나타남

- 제3섹터 전체 취업자 중 정규직 취업자가 80.3%, 비정규직 취업자가 19.7%로 추정됨
 - 복지부문의 취업자는 전체 정규직 취업자의 51%에 달하는 것으로 추정되며, 전체 비정규직 취업자의 63%에 달하는 것으로 추정되고 있음. 이는 복지부문 제3섹터 조직이 전체 제3섹터 취업자의 특성 변화에 큰 영향을 미치고 있음을 의미함
- 같은 제3섹터 취업자라 하더라도 업종별로 고용안정성과 임금수준에서 매우 큰 격차가 존재한다는 것임. 예를 들면, 의료부문과 사회복지부문 간 임금격차는 매우 크게 나타남
 - 임금수준은 업종별 취업유발계수와 관련이 있는데, 사회복지부문의 취업유발계수는 37.0으로 보건·의료부문의 15.1보다 두 배 이상 높게 나타나고 있음

[그림 2] 제3섹터 조직의 활동분야별 정규직 및 비정규직 근로자 비중

(단위: 명, %)



자료: 노대명 외(2008), <보건복지부문 제3섹터에 대한 연구>, 한국보건사회연구원

4. 제3섹터의 고용충격 흡수효과

□ 제3섹터가 해당 국가의 경제와 사회에 미치는 영향은 다양한 관점에서 접근할 수 있음. 여기서는 제3섹터 조직들이 사회서비스 공급을 통해 창출하는 일자리에 주목하고자 함

- 최근 각국의 제3섹터 연구자들은 제3섹터의 조직들이 경기침체에 고용충격을 흡수하는 역할을 하고 있다는 점에 주목하고 있음. 하지만 그 효과의 존재여부 및 정도에 대해서는 이견이 있을 수 있음. 따라서 그러한 주장과 그 논거에 대해 간략하게 살펴보고자 함
- 물론 우리나라 제3섹터의 취업자 규모는 외국에 비해 낮은 수준이며, 이 점에서 제3섹터 조직들이 사회서비스 공급과 고용창출에 미치는 영향력을 높게 평가하기 힘든 상황임. 하지만 대내외적 경제환경의 불확실성으로 인해 심각한 경제적 충격이 빈발하는 상황에서, 제3섹터가 그러한 충격을 흡수할 잠재력에 주목할 필요가 있음

가. 미국 제3섹터의 고용충격 흡수효과

- 미국의 연구자들은 제3섹터가 실업률 증가 등의 고용충격을 흡수하는 문제와 관련하여 어떠한 역할을 수행하고 있는가 하는 점에 주목하고, 관련 연구결과를 발표하고 있음
 - 미국의 대표적 비영리부문 연구자인 Salamon이 2009년의 경제위기 상황에서 제3섹터가 일정 수준의 고용충격 흡수효과를 보인다고 주장하고 있음
 - 2007년 2/4분기부터 2009년 2/4분기까지의 경기침체 국면에서도 비영리부문의 일자리가 평균 2.5% 증가한 반면, 영리부문의 일자리는 3.3% 감소한 것으로 나타나고 있음⁴⁾
 - 그리고 2009년 경기침체 국면에서도 영리부문의 취업자가 3.3% 감소한 것과 달리, 제3섹터의 취업자는 2.5% 증가한 것으로 나타나고 있음⁵⁾
 - 이는 경기침체에 사회서비스 수요가 증가하고 정부와 시민사회가 이 부문에 자원을 우선 투입함으로써 자원총량과 일자리가 증가하는 양상이 나타나고 있음을 의미함
 - 제3섹터는 적어도 단기적으로는 경기침체에 성장하는 흐름을 나타내기도 한다는 것을 의미하며, 제3섹터가 경기조정자(counter-cyclical force)로서의 역할을 한다는 점을 말해줌

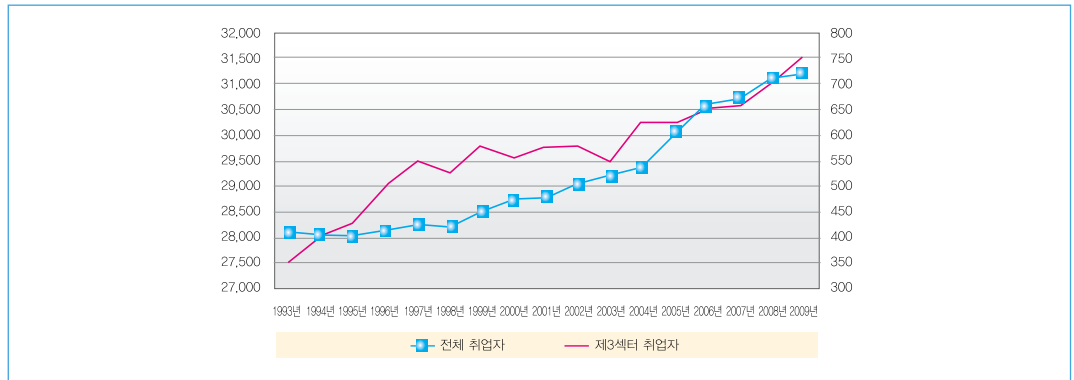
나. 영국 제3섹터의 고용충격 흡수효과

- 영국에서도 경기침체 국면에서 제3섹터의 고용창출 및 고용유지 효과를 추정할 수 있는 일련의 연구결과가 발표되었으며, 그것은 2009년 경기침체에 초점을 맞추고 있음
 - Moro & Mckay는 영국 통계청이 실시하고 있는 분기별 노동력조사(Labour Forces Survey) 자료를 토대로 1993년 이후 제3섹터의 취업자 여부를 판별하여 그 추이를 제시하고 있음
 - [그림 3]을 보면, 제3섹터의 취업자 규모가 전체 취업자 규모 변화와 특정한 관계를 갖는다고 생각할 수 있음. 그것은 전체 취업자 수가 정체 또는 감소하는 국면에는 제3섹터의 취업자 수가 상대적으로 빠르게 증가하는 양상을 나타내고 있음을 의미함⁶⁾
 - 흥미로운 점은 제3섹터의 취업자 규모는 경기침체기에는 증가하는 양상을 나타내지만, 반대로 경기회복기에는 그 규모가 감소하는 유연성을 보이고 있다는 것임. 이는 제3섹터가 경기변화에 유연하게 반응하는 성격을 갖고 있다는 점을 말해줌

4) Johns Hopkins Center for Civil Society Studies(2010), "Nonprofits a Surprising Bright Spot in National Jobs Picture", September 2, 2010
 5) Salamon, Lester M. & Stephanie L. Geller & Kasey L. Mengel(2010), "Recession Pressures on Nonprofit Jobs", The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Communiqu? No.19; 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
 6) 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

[그림 3] 영국의 전체 취업자 및 제3섹터 취업자 추이

(단위: 천명)



자료: Moro & McKay(2010), OECD Statistics

다. 한국 제3섹터의 고용충격 흡수효과

- 우리나라에서 제3섹터의 총 고용규모와 비중은 지난 10년간 지속적으로 증가하는 추세를 보여 왔음. 그리고 그것은 경기침체기에 고용충격을 흡수하는 방향으로 기능해 왔다고 말할 수 있음

○[그림 4]는 제3섹터 취업자 규모에 대한 추정치와 통계청이 발표하는 전체 취업자 규모를 시계열로 나타냄으로써 이 두 부분의 취업자 규모가 경기변화에 어떻게 반응하는가를 살펴본 것임

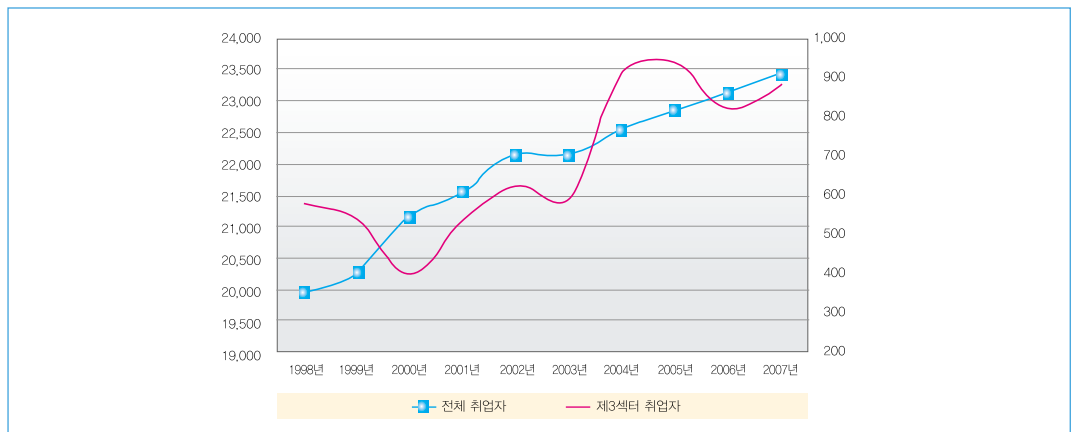
- 1997년 외환위기와 2003년 신용대란으로 인해 고용과 소득부문에서 심각한 위기가 발생하는 상황에서 제3섹터의 취업자 규모는 오히려 증가하는 추세를 나타내고 있고, 반대로 경기가 회복되는 국면에서는 제3섹터의 취업자 비중과 규모가 감소하는 양상을 나타내고 있음

○[그림 4]에 대한 해석과 관련해서 주의해야 할 점은 제3섹터의 취업자 규모가 작은 상황에서 그것이 전체 고용충격을 흡수하기에는 명백히 한계가 있다는 것임. 따라서 현재 제3섹터가 우리사회의 고용충격을 흡수하고 있다고 말하는 것이 아님

- 그 정도는 미미하지만, 제3섹터가 점차 증가하는 각종 경제사회적 충격을 흡수하는 기능을 해 왔으며, 향후 정부정책은 이러한 기능에 주목할 필요가 있다는 점을 말해줌

[그림 4] 우리나라의 전체 취업자 및 제3섹터 취업자 추이

(단위: 천명)



자료: 경제활동인구조사 각년도, 노동패널조사 각년도

5. 향후 정책과제

- 제3섹터를 육성하기 위해서는 개인과 기업의 기부를 활성화하는 조치를 취할 필요가 있음. 그것은 특정한 제3섹터 조직을 대상으로 조세감면 등의 혜택을 강화하는 조치를 취해야 한다는 것을 의미함
 - 제3섹터를 육성하기 위해서는 일차적으로 법정기부금 지정단체에 관한 기존 제도를 정비하여, 전략적으로 고용창출 및 사회서비스 공급확대에 기여하는 단체를 대상으로 지원을 확대하는 조치를 취할 필요가 있음
 - 물론 우리나라는 개별 조세감면제도 도입에 따른 부실기관 난립과 중앙집중형 모금조직 강화에 따른 자원배분의 경직화라는 문제를 경험해 왔음. 따라서 중앙모금조직을 다원화하고, 전략적으로 정부자원을 우선 배분할 수 있는 지원제도를 도입할 필요가 있음. 법인들의 난립을 막기 위해 중립적이고 엄정한 제3의 인증기구를 설치하는 방안을 예로 들 수 있음

- 정부지원사업에 참여하는 제3섹터 조직을 규정하는 보다 개방적인 제도를 구축할 필요가 있음. 이는 현재 사회적 기업육성법 등으로 국한된 인증제도를 개편하여 확대해야 한다는 것을 의미함
 - 현재 사회적기업육성법이 존재하지만, 현재의 제도운영방식으로는 제3섹터를 육성하기에 한계가 있음. 공익법인에 관한 법률과 비영리민간단체지원법이 규정하는 극단적인 지원방식의 단점을 해소하기 위해 그 중간적 형태의 조직을 육성해야 하는 것임. 일본의 인정NPO법을 참고할 수 있음
 - 구체적으로는 현행 노동부 중심의 인증방식을 다양한 사업분야에서 각 정부부처 및 자치단체와 연계할 수 있도록 인증방식을 보다 개방할 필요가 있음. 영국의 기업등기소를 통한 공익성테스트 방식과 현재 우리나라의 엄격한 인증방식을 절충하는 방법도 대안이 될 수 있을 것임

- 정부사업을 위탁하여 수행할 수 있는 자격을 확대하고, 사업성과에 따른 평가를 통해 경쟁을 촉진하는 방향으로 구체적인 행정인프라를 구축해야 할 것임
 - 그것은 부처별 · 사업별로 정부사업을 위탁하여 수행할 수 있는 자격을 정하고, 이러한 자격을 충족시키는 비영리민간단체에 대해서는 경쟁입찰을 하도록 유인해야 할 것임
 - 이를 위해서는 지원자격을 개방하고, 사업성과에 따라 평가하는 시스템을 구축할 필요가 있음. 이는 신생 제3섹터 조직이 공정한 경쟁을 통해 참여기회를 가질 수 있게 한다는 의미를 가짐. 미국 등이 시행하고 있는 중앙계약등록소(CCR) 방식의 도입 또한 검토할 필요가 있음. 이 등록방식은 제3섹터 조직의 현황을 파악하는 기초행정자료로서의 가치 또한 갖게 될 것임

노대명(기초보장연구실 연구위원) 문의(02-380-8119)

- 한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.
http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public_01_01.jsp