

# 한국의 비영리부문 성장에 대한 이해

## : 사회자본의 역할 분석

Understanding the Growth of the Nonprofit Sector in Korea  
: An Analysis of the Role of Social Capital

김석은\*·안영찬\*\*

### 초 록

본 연구의 목적은 우리나라 비영리부문의 성장에 미치는 사회자본의 역할을 경험적 데이터를 이용하여 검증하는 데 있다. 종속변수는 서울시 비영리민간단체 등록 대장에서 2007년부터 2012년까지 6년에 걸쳐 등록된 비영리민간단체의 수를 각 25개 구로 나누어 측정하였다. 사회자본은 자발적모임, 자치구정부에 대한 신뢰도, 자원봉사자등록률, 노동조합의 수로 측정하였다. 통제변수로는 비영리부문의 성장에 영향을 미치는 다섯 가지 사회적 요인-대학진학률, 인구밀도, 조이혼률, 인구이동, 국민기초생활수급자수-과 네 가지 경제적 요인-사회보장비, 정부보조금, 재산세, 기부율-을 사용하였다. 데이터는 서울서베이, 자치구 통계연보, 서울통계, 국민권익위원회, 통계청 e-나라지표, 서울교육청 통계연보에서 추출하였다. 패널분석결과 자원봉사활동과 노동조합활동 등 사회자본이 유의미하게 비영리부문의 성장에 영향을 미치고 있었으며 최소한 서울시 비영리조직은 경제적 요인보다 사회적 수요 요인에 의해 더 영향을 받고 있는 것으로 나타났다.

**주제어:** 비영리부문의 성장, 사회자본, 패널 분석

## I. 서론

본 연구의 목적은 우리나라 비영리부문의 성장에 미치는 사회자본의 역할을 경험적 데이터를 이용하여 검증하는 데 있다. 비영리부문의 성장에 대한 영향요인을 찾는 경험적 연구는 향후

■ 본 논문은 2013년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A5A8022924).

\* 金錫垠(제1저자 및 교신저자): 미국 조지아주립대에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한양대학교 행정학과 부교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 조직론, 인사행정론, 비영리조직관리 등이다. (seokeun@hanyang.ac.kr)

\*\* 安永燦(제2저자): 영남대학교에서 행정학 석사를 취득하고, 현재 한양대학교 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 비영리조직, 사회자본, 공공갈등 등이다(E-mail: chan5382@gmail.com)

비영리부문의 역할을 예측하고 이해하기 위해 중요하다. 예를 들어 점점 늘어나고 있는 외국인 노동자와 그 가족들의 수는 거시적으로는 사회 구성원의 이질성이 심화되는 과정이며, 미시적으로 이들에 대한 다문화교육, 직업교육, 언어교육 등 새로운 서비스 수요의 증가를 의미한다. 기초생활수급자의 증가는 세대간의 불균형을 나타내며 이들에 대한 직업 알선, 식사제공, 상담서비스 등의 새로운 수요를 대변하고 있다. 즉 외국인 노동자의 유입이나 기초생활수급자의 증가는 위에서 열거한 새로운 서비스 수요를 담당할 비영리부문의 성장을 예고하고 있으며, 향후 전체 비영리부문 중 이들 분야에 대한 성장이 다른 부문에 비해 더욱 필요함을 말한다.

점점 중요해지는 비영리부문의 역할과 성장요인은 미국 등 서구에서 많은 학자들에 의한 경험적 연구들을 진전시켰다(Crobin, 1999; Grønbjerg & Paarlberg, 2001; James, 1987; Salamon & Anheier, 1998; Skocpol, Ganz, & Munson, 2000). 특히 Grønbjerg and Paarlberg(2001)는 비영리부문 성장의 측정을 위해선 저소득층의 규모, 이혼률, 범죄율 등 사회적 수요요인과, 정부의 보조금 규모나 민간의 기부금 규모 등 공급측면의 요인, 또 연구가 이루어지고 있는 지역의 역사나 도시화 정도 등 공동체의 성격을 모두 고려해야 한다고 주장하고 있다. 김준기·김정부(2001)도 한국 비영리부문의 성장에 관한 연구에서 수요, 공급, 공동체의 특성을 모두 고려하여 경험적 연구를 진행하였다. 하지만 아직도 비영리부문에 대한 경험적 연구는 미비한 수준이며 대부분이 사례연구이거나(Burger & Veldheer, 2001) 횡단면분석에 그치고 있다(Bielefeld, 2000; Grønbjerg & Paarlberg, 2001). 한국에서도 비영리부문에 대한 심도 있는 사례연구나 역사적 배경을 체계적으로 정리한 논문들이 있으나(김준기, 2009; 김태룡·권해수·정정화·안희정, 2011; 박상필, 2000; Choi & Yang, 2011; Kim, 2000; Kim & Hwang, 2002), 양적인 데이터를 사용해 비영리부문 성장을 분석한 논문은 드물다(김석은·김유현, 2013).

그러나 본 논문은 질적 연구나 양적 연구의 장·단점을 말하려는 것은 아니다. 그보다는 그동안 한국 비영리부문의 성장에 대해 축적되어 왔던 질적 연구 및 횡단면 연구들을 패널데이터를 사용하여 검증하고 보완하려고 하는 것이 목적이다. 특히 비영리부문의 성장 요인을 찾는데 있어 사회자본의 역할에 초점을 맞췄다. 사회자본과 비영리조직의 성장간의 관계를 연구한 Saxton and Benson(2005)에 따르면 사회자본은 사회 개개 구성원들의 단순 모임을 활성화 할 뿐 아니라, 이러한 모임을 통해서 새로운 조직을 탄생시키는 역할을 한다고 주장한다. 사회자본은 사회의 윤택유 역할을 하기 때문에 사회자본이 충분한 지역의 개개인들은 비영리조직이든 공·사 조직이든 조직을 만들어 공익을 추구하기 위해 서로 쉽게 협력하게 된다는 것이다. 다시 말해 사회자본이 충분한 지역의 개개인은 비영리조직의 형성을 통해 각종 사회문제를 해결하고 공공의 선을 이루려고 한다는 것이다. Saxton and Benson은 이러한 주장을 The Social Capital Community Benchmark

설문조사와 미국 IRS의 Business Master Files에 수록된 2001년 284개 카운티에서 새로이 생겨난 비영리조직의 수에 관한 데이터를 가지고 검증하였다. 검증결과 사회자본 변수인 사회적연결망(Bridging social ties)과 정치참여(political engagement)가 카운티에서 새로운 비영리조직의 생성을 촉진시키지만, 또 다른 중요한 사회자본 변수인 사회적신뢰는 오히려 부정적인 결과를 보였다. 그럼에도 불구하고 Saxton and Benson의 논문은 비영리조직의 성장에 관한 사회자본의 영향력을 양적인 데이터로 검증한 최초의 논문으로서 그 의의가 있다.

본 논문은 Saxton and Benson(2005)의 주장을 지역과 문화가 다른 한국의 데이터를 가지고 검증하여 비영리부문 성장에 있어 사회자본의 역할에 대한 일반화의 가능성을 살펴보고자 한다. 이는 Putnam(1993)이 말한 것처럼 사회자본은 사회관계망에서 형성되는 무형의 자산이긴 하지만, 단순히 바람직한 사회에서 있어야 할 “좋은 것”이라 이해하기 보다는 측정가능한 개념이며 조작화가 가능하다는 가정에서 출발한다. 만약 Putnam(1993)이 주장한 것처럼 사회자본이 발달된 지역에서 정치에 대한 관심도가 높고, 사회문제에 대한 참여가 이루어지며, 경제발전으로까지 연결된다면, 이러한 사회자본의 역할을 경험적으로 탐색하고 비영리조직의 성장과의 관계를 검증하는 것은 향후 사회문제의 해결에서 중요한 위치를 차지할 비영리조직의 성장과 역할을 미리 예측할 수 있다는 의의를 내포하고 있다.

이러한 논의를 전개하기 위해 제2장에서는 비영리부문의 성장과 사회자본의 역할을 문헌연구를 통해 조명하고 가설을 설정한다. 제3장에서는 데이터를 소개하고 종속변수와 독립변수들을 어떻게 측정하였는지 자세히 설명하고 분석방법에 대해 간략히 정리한다. 그리고 제4장에서는 분석결과를 제시하고 마지막으로 제5장에서 분석결과의 함의를 제시한다.

## II. 비영리부문의 성장과 사회자본의 역할

비영리조직은 “이윤추구를 목적으로 하지 않고 이윤이 발생해도 조직원들에게 분배하지 않으며 공공의 목적을 지니는 자발적이고 자치적인 민간조직의 집합체”(조홍식, 2011: 17)이다. 이 개념정의 이외에도, 여러 가지 다양한 개념들이 공존하여 하나의 통일된 정의가 내려지고 있지 못하다. 그 주된 원인은 비영리부문의 활동이 교육, 의료, 문화, 종교 등으로 매우 포괄적이고, 정치적인 활동과 순수 비영리활동을 모두 포함하고 있으며 정부, 민간, 비영리부문의 섹터간의 경계가 점점 더 모호해지고 있기 때문이다.

따라서 비영리부문의 성격을 정부와 민간간의 관계에서 뚜렷이 구분하기 보다는 정부와 민간의

중간에 있는 하나의 스펙트럼으로 보는 것이 타당하다. 이렇게 비영리조직에 대한 개념정의의 혼돈 속에서 Salamon and Anheier(1998)는 비영리조직의 특성을 다음의 다섯 가지로 전제하면서 비영리부문을 하나의 독립된 섹터로 정의하고 있다. 우선 조직의 형태를 갖추고 있어야 하며, 정부와는 다른 사적인 영역이어야 하고, 관리적인 면이나 재정적인 면에서 스스로 자생할 수 있고, 이윤창출을 할 수 있으나 어느 특징인이 아닌 조직의 미션을 수행하는데 사용되어야 하고, 마지막으로 조직의 운영이 자발적이어야 한다고 규정한다<sup>1)</sup>. 그럼에도 불구하고 한국의 비영리조직을 Salamon and Anheier(1998)의 틀에 끼어 맞추는 데는 문제가 있다. 한국의 경우 서구와 달리 시민사회가 성숙되지 못한 상황에서 정부주도로 비영리부문이 성장해 왔으며 1987년 민주화운동 이후 폭발적으로 그 수가 증가하였으나 아직도 관변단체나 정치적인 색깔을 띤 시민단체 위주의 성장을 해오고 있기 때문이다(김태룡 외, 2011; 임승빈, 2012).

## 1. 한국 비영리부문의 성장

한국의 비영리부문은 1900년대 초 홍사단, YMCA 등 최초의 비영리조직이 등장한 이후 지속적인 성장을 이루어 왔다(임승빈, 2012: 59-61; 신희권 외, 2001: 195). 하지만, 1987년 이전에 설립된 비영리조직은 일제 식민 통치와 정부 수립, 그리고 장기간에 걸친 권위주의 정부 주도의 경제성장과정을 거치면서 관변단체 위주로 발전해왔다(신희권 외, 2001: 195; 김태룡, 2011: 220). 그러다가 1987년 6월 민주화항쟁 이후 복지국가의 위기, 경제발전의 위기, 환경오염 위기 등의 정치·경제·사회의 변화와 정보통신기술의 발전으로 인하여 비약적인 성장을 이루고 있다. 1989년 경제정의실천시민연합, 1993년 환경운동연합, 1994년 참여연대가 결성되었고, 1997년 IMF 사태로 나타난 경제위기와 계급갈등은 혜택 받지 못하는 소수의 이익을 대변하고자 하는 비영리조직을 태동시켰다. 또한 1980년대 민주화운동이 비영리부문 성장에 중요한 전기를 제공했다면, 1990년대에는 정보화 사회 도래에 따른 사이버 공공영역의 등장이 비영리부문의 분화와 발전에 중요한 계기를 부여하였다(김호기, 2000: 73). 이는 정치적 무관심층이거나 소외층이었던 젊은 세대와 여성의 사회문제 참여에 긍정적인 영향을 미쳤다.

특히 2000년 「비영리민간단체지원법」과 2005년 「자원봉사활동기본법」 제정 등 비영리부문을 위한 정부의 일련의 노력은 비영리부문에 대한 재정적, 기술적 지원을 위한 발판을 만들어 주는 계기가 되었다(김준기, 2009: 104~114; 김태룡 외, 2011: 281~288). 또한 비영리조직·비정부기구·시민단체

1) Cohen and Arato(1992)는 시민사회를 다원성, 공공성, 사생활, 법률성으로 구성되어 있다고 하였으며, 박상필(2000)은 공공성, 자율성, 자원성, 다원성, 연대성의 이념을 주장하였다.

등의 다양한 용어를 '비영리민간단체'로 통일하여 사용하기 시작하였다(도묘연·이관률, 2010: 822). 시민운동정보센터(2012)에서 발간한 '한국시민사회연감 2012'를 살펴보면, 비영리조직의 수는 1970년 이전에 3,796개이었다가, 1970년대에는 125개, 1980년대 433개, 1990년대 2,004개, 2001년부터 2008년까지 1,562개가 신설되었으며 2008년도에는 7,920개에 달했다. 분야별로는 복지분야가 1,462개로 가장 많으며, 다음으로는 환경분야 952개, 정치경제분야 817개의 순을 보이고 있다. 반면, 모금분야 25개, 소비자권리분야 87개, 외국인분야는 93개로 100개 미만의 적은 부분을 차지하고 있다. 2009년 행정안전부의 자료에 따르면 전체 등록된 7,753개의 비영리민간단체 중 서울이 1,037개, 경기도가 1,343개로 수도권이 전체의 30%를 넘게 차지하고 있다(행정안전부, 2009).<sup>2)</sup> 이는 현재 비영리부문이 특정 분야 및 수도권에 편중되어 성장하고 있다는 것을 나타내고 있다.

## 2. 비영리부문의 성장과 사회자본

사회자본과 비영리부문의 성장과의 관계는 닭이 먼저인가 아니면 달걀이 먼저인가하는 질문만큼 어느 것이 선행된 것이라고 단정하기 어렵다(김태룡 외, 2011: 75). 지금까지 대부분의 학자들은 비영리부문의 활동이 사회자본의 형성에 영향을 준다고 믿어왔다(김준기, 2009; 김태룡 외, 2011). 본 논문은 이러한 기존의 연구들을 부정하는 것이 아니라 사회자본의 형성이 비영리부문의 성장에도 영향을 미칠 수 있음을 양적 데이터로 증명하려는데 있다. 다시 말해서 비영리부문의 활동이 조직구성원의 정치에 대한 관심도와 사회문제에 대한 참여도를 증가시킬 수 있는 반면, 사회문제 해결을 위한 관심과 소모임 활동이 문제해결을 위한 조직화 과정을 거쳐 비영리조직으로도 발전할 수 있다는 가정에서 본 논문은 출발한다.

사회자본에 대한 개념정의는 학자들 사이에서 논쟁이 계속되고 있을 정도로 매우 모호하고 측정하기 어렵다. 예를 들어 Coleman(1990)은 사회자본을 개인이 네트워크 활동을 통해 실제적 또는 잠재적으로 얻는 무형의 자원이라 정의하고 있다. Putnam(1993)은 사회구성원들이 서로 협력하여 원하는 목적을 효과적으로 성취하도록 만드는 신뢰, 규범, 네트워크와 같은 사회조직의 특질로 정의하고 있다. Fukuyama(1995)의 경우는 사회자본을 집단 구성원들이 공유하는 비공식적 가치나 규범으로 보고 이들 가치나 규범에 의해 협동이 가능하게 된다고 말하고 있다. 이들 중 특히 1993년에 발표된 Putnam의 「Making Democracy Work」는 사회자본에 대한 학문적 연구를 폭발적으로 증가시켰다. 이 연구에서 Putnam은 이탈리아 북부지역이 남부지역에 비해 경제발전과

2) 시민운동정보센터와 행정안전부에서 확인된 비영리조직의 수가 다른 이유는 후자의 경우 비영리민간단체지원법에 근거, 공식적으로 등록된 단체만을 계산한 반면 전자의 경우 이와 더불어 웹사이트나 다른 경로를 통해 확인한 조직을 모두 포함하였기 때문이다.

민주주의가 성숙한 이유를 사회자본의 발달에서 찾았다. 이 연구가 의의를 갖는 이유는 개인단위 사람들 사이의 관계 속에서 나타나는 무형의 신뢰, 규범 등이 지역단위의 정치·경제·사회 전반에 걸쳐 영향을 줄 수 있다는 것을 경험적으로 증명했다는 데 있다. 한국에서도 여러 학자들에 의해 사회자본의 역할에 대한 연구가 이루어졌으나, 사회자본의 실태(이창기·박종관, 2005; 송경재, 2006)나 정부의 역할에 미치는 영향(진관훈, 2012)등에 국한되고 있다.

사회자본에 대한 다양한 개념정의는 개념의 조작화를 매우 어렵게 하고 있다. Saxton and Benson(2005)의 경우 사회자본을 사회적연결망, 투표행위나 신문 구독률 등 정치적 참여도, 기부와 자원봉사활동, 개개 시민들의 모임에의 참여정도, 비공식적 인간관계망, 사회적 신뢰등 여섯가지로 측정하였다. 그들은 사회자본을 개인들이 서로 수평적 모임을 통해서 사회문제 해결을 위해 집단적 대응을 할 수 있게 하는 힘으로 보고 있다. 개인들은 모임 속에서 사회문제를 해결하기 위해 상호소통하고 협력함으로써 사회자본을 창출하고, 이는 개인단위가 아닌 조직단위에서의 사회문제 해결을 위한 집단적 움직임을 만드는 핵심적 동력이 된다고 주장한다.

Saxton and Benson(2005)의 경우처럼 직접적으로 사회자본과 비영리조직의 성장관계를 살펴보진 않았지만 다수의 논문들이 사회자본을 조작화하여 거버넌스에 미치는 영향을 분석하고자 하였다. 한상완·장후석·고승연(2014)은 30개의 사회자본 변수를 선정하였는데 그 중에서도, 이혼율, 살인율, GDP 중 복지지출 비중, 투표율, 자원봉사활동 참여, 기부활동 참여 등을 중요시하였다. 유석춘·장미혜·정병은·배영(2003: 49)은 사회적 신뢰와 가족 및 사회적연결망, 자발적결사, 국가의 청렴도를 통해 사회자본을 측정하였다. 김준기(2009: 317)는 사회자본지표로 정부에 대한 신뢰 정도, 노동조합에 대한 신뢰 정도, 노년층 부양 비율, 부패지수, 투표 참가율, 파업, 자살률, 청년 실업률, 정부 계약에 대한 신뢰 정도 등을 중요하게 살펴보았다. Yoshiho and Naoto(2002)는 비영리조직의 수적 성장을 친밀의 다양성, 정치참여, 기부와 자원봉사, 협회참여, 비공식사회관계망, 사회적신뢰로 측정하였다.

본 논문에서는 위에 제시한 문헌과 데이터의 제약을 감안하여 사회자본을 자발적모임, 자치구정부에 대한 신뢰도, 자원봉사자등록률, 노동조합의 수로 측정하고 가설을 수립하였다. 우선 자발적 모임은 비영리조직이 성장에 정(+의 영향을 미칠 것이라 본다. Saxton and Benson(2005)의 경우 개개 시민들이 공식적 모임 이외의 비공식적 모임의 활동이 참여자들 간의 유대감을 향상시켜 사회문제 해결을 위한 비영리조직을 만들게 된다고 가정하였다. 박희봉(2007)은 인천광역시와 울산광역시를 제외한 전국 14개 광역자치단체의 20세 이상 1,134명의 성인을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 통해 사회자본이 높을수록 거버넌스 의식이 높다고 주장한다. 특히 사회자본의 주요 변수로 친목회, 동호회, 종친회 및 향우회의 참여 등 자발적 모임의 중요성을 제시하고 있다.

이들 자발적 모임을 통해 지역문제의 해결에 자원봉사나 주민투표 등에 적극적으로 참여하게 된다는 것이다. 배귀희·임승후(2009) 역시 자발적 결사체 활동수준이 높은 사람일수록 선거 등 공식적 시민참여에 더 적극적임을 발견하였다.

가설1: 자발적 모임은 비영리부문 성장에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

다수의 연구들은 정부에 대한 신뢰를 사회자본의 중요한 척도로 보고 있으며 거버넌스와의 관계를 밝히고 있다(김준기, 2009; 박희봉, 2007; 박희봉·김명환, 2000; 이숙중·김희정·최준규, 2008; 진관훈, 2012). 박희봉(2007)과 박희봉·김명환(2000)에 따르면 정부기관에 대한 신뢰가 높은 사람일수록 거버넌스 의식이 높은 것으로 나타났다. 이숙중 외(2008)는 공무원과 시민단체의 직원을 대상으로 한 설문을 통하여 국회, 중앙정부, 지방자치단체 등 공공기관에 대한 신뢰가 정부-시민단체간 일반적 및 정책과정상의 상호작용에 긍정적 영향을 미침을 확인하였다. 진관훈(2012)은 제주특별자치도에 거주하는 18세 이상 도민 1,050명을 대상으로 한 설문조사에서 청렴도에 대한 인식을 공공기관의 신뢰로 보고 주민의 자원봉사 정도, 자발적 자원교환 등 지역사회 복지증진에 긍정적인 영향을 준다고 하였다.

가설2: 자치구에 대한 신뢰는 비영리부문 성장에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

자원봉사는 다수의 연구에서 사회자본의 핵심변수로 다루어져 왔다(박희봉, 2007; 박희봉·김명환, 2000; Saxton & Benson, 2005). 자원봉사 활동은 자연히 사회문제에 대한 관심을 불러일으키고 동일한 관심을 가진 사람끼리 조직을 만들어 보다 적극적으로 사회문제 해결에 나서게 된다는 것이다. 이는 Saxton & Benson(2005)의 핵심논리로 비록 통계적인 유의미성을 발견하지 못했지만 사회자본 형성에 중요한 변수로 취급하였다. 자원봉사자의 봉사영역은 항상 비영리민간단체에 국한된 것이 아니라 종교단체나 일반 봉사단체에도 폭넓게 퍼져 있다. 이러한 봉사활동이 조직화 되지 않고 있다가 사회자본의 형성으로 비영리민간단체를 결성하여 사회문제 해결에 직접적으로 참여하게 될 것이라 예측된다(박희봉, 2007; 박희봉·김명환, 2000).

가설3: 자원봉사활동은 비영리부문 성장에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

노동조합 활동은 Putnam(1993)이나 김태룡 외(2011)에 의해 사회자본의 중요한 변수로 인식되었다. Putnam(2000: 80~92)은 사회자본의 중요 변수의 하나로 노동조합 활동에 참여를 들고 있는데 노동조합은 상부상조와 전문 기술 공유 등을 통하여 사회적 연대성을 만들어내는 중요한

장소이기 때문이라고 말한다. 즉 노동조합은 사회적 연대성을 통하여 이타심, 자원봉사, 자선등 사회자본의 중요 척도를 재생산하기 때문이라는 것이다. 김태룡 외(2011: 76)는 노동조합이 “집단을 통해 이해 표출에 대한 경험을 제공하고, 나아가 직장에서 발언권의 제기라는 기회를 제공”하고 있다고 밝히면서, 이러한 순기능은 지역사회나 각종 사회단체와 연대하여 공익적 기능을 수행할 수 있다고 밝히고 있다. 이들 이외에도 다수의 학자들에 의해 노동조합의 활동은 지역사회의 거버넌스에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(김준기, 2009; 이숙종 외, 2008; 진관훈, 2012). 이러한 거버넌스에 대한 기여가 보다 공식적으로 나타날 때 비영리조직에 참여가 이루어지게 되고 이는 전반적인 비영리부문의 성장을 초래할 것이라 예측된다.

가설4: 노동조합 활동은 비영리부문 성장에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

### Ⅲ. 데이터와 변수의 측정

데이터는 비영리조직의 분포가 수도권에 집중되어 있는 관계로 전국을 단위로 하는 경우 지나치게 편차가 커 서울시에 한정하였고, 서울시 25개 자치구를 분석단위로 하였다. 데이터는 서울서베이, 자치구 통계연보, 서울통계, 국민권익위원회, 통계청 e-나라지표, 서울교육청 통계연보에서 추출하였다.

#### 1. 종속변수

〈표 1〉은 본 논문에 사용된 종속변수인 비영리민간단체의 수와 독립변수인 사회자본, 통제변수인 사회·경제적 변수들의 조작적 정의와 데이터 출처를 나타낸 것이다. 비영리부문의 성장을 측정한 경험적 연구들은 주로 비영리조직의 수(신동준·김광수·김재은, 2005: 77; 유재원, 2000; Lacy & Van Slyke, 2013)나 비영리조직에 종사하는 근로자의 수(유재원, 2000; 정병걸·성지은, 2002: 54; Matsunaga & Yamauchi, 2004), 또는 비영리조직 활동을 위해 사용한 지출액(김석은·김유현, 2013)을 사용하였다. 물론 가장 바람직한 방법은 이 세 가지 측정방법을 모두 사용하는 것이겠지만, 불행히도 서울시 비영리민간단체 등록대장에 기록된 회원수, 예산, 및 비영리조직의 유형에 관한 자료 모두 비공개로 수집할 수 없었다. 또한 신동준 외(2005: 86)는 대다수 비영리조직에서 회원수를 공개하고 있지 않고, 한 시민이 여러 개의 조직에 동시에 가입하거나, 실제 활동보다는 명목상의 회원일 경우도 있으며, 비영리조직에서 회원수를 부풀려서 보고했을 가능성 등의 이유로 비영리조직 성장의 변수로 회원수의 사용이 부적절하다고 지적하고 있다. 따라서 본 논문에서는 데이터가

허락하는 비영리민간단체의 수를 선택하였다.

데이터는 안전행정부에서 취합한 서울시 비영리민간단체 등록 대장에 2007년부터 2012년 까지 6개 년도에 걸쳐 등록된 비영리민간단체의 수를 각 25개 자치구로 분류하여 수집하였다. 따라서 분석의 단위는 서울시 25개 개별 자치구이다. 안전행정부 지방행정실에서는 매년 3월, 6월, 9월, 12월을 기준으로 중앙행정기관 및 시·도에 등록되어 있는 비영리민간단체 현황을 취합하여 발표한다. 본 연구에서는 타 변수들과의 시간적 일치성을 위하여 매년 12월에 제공되는 비영리민간단체 현황을 대상으로 자료를 취합하였다. 25개 자치구 별로 구분하는 작업은 비영리민간단체가 서울시에 등록할 때 기입한 등록대장에 기재된 주소지를 기준으로 구분하였다.

2013년 12월 31일 현재 서울시에는 등록된 비영리민간단체 뿐 아니라 등록되지 않은 단체와 서울시에서 웹사이트를 통해 확인한 단체를 포함한 4,303개의 비영리민간단체가 있는 것으로 확인되었다. 하지만 본 논문에서는 비영리민간단체지원법 제2조의 요건을 갖춘 단체만 계산하였다. 즉, 최소 100명 이상의 회원을 확보하고 있으며 지난 1년간의 활동실적으로 미루어보아 공익사업 추진능력과 사회적 책임성을 담당해 낼 수 있다고 판단되는 1,590개의 비영리민간단체를 표본으로 삼았다.

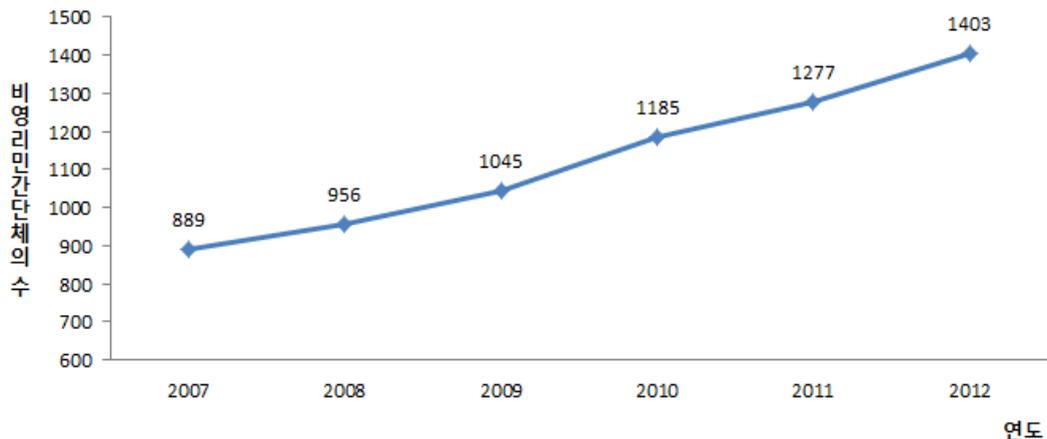
〈표 1〉 변수의 조작적 정의 및 데이터 출처

변수	조작적 정의	데이터 출처
비영리 민간단체 수	「비영리민간단체지원법」 제2조에 근거 최소 100명 이상의 회원과 지난 1년간의 활동실적을 가지고 있고 공익활동 증진과 민주사회 발전에 기여함을 목적으로 하여 등록된 비영리민간단체 수	안전행정부 지방행정실
자발적 모임	자발적 모임은 지난 1년 동안 친목회/친목계, 동창회/동창모임, 지역모임/향우회/종친회, 인터넷 커뮤니티, 각종 동호회, 자원봉사단체, 시민운동단체, 노조 및 직능 단체, 정당, 종교단체 등의 모임이나 단체활동에 참여한 경험을 합한 수	서울서베이
자치구의 신뢰도	특정대상 업무와 관련하여 해당 자치구에 속한 기관과 직접 업무처리 경험이 있는 국민을 대상으로 부패인식, 부패 직접경험, 부패 간접경험에 대한 부패 지수와 기관의 업무 및 절차의 투명성, 권한남용 및 업무에 대한 노력의 책임성에 대한 부패 위험 지수를 합한 점수	국민권익위원회
자원봉사자 등록률	자치구에 자원봉사자로 등록되어 있는 인원을 자치구 인구로 나누어 100을 곱한 비율	서울통계 및 자치구별 통계연보
노동조합	자치구에 위치한 한국노총, 민주노총, 국민노총, 미가맹 노동조합의 수를 합산한 수	서울통계 및 자치구별 통계연보
대학진학률	전체 고등학교 3학년생 중 대학에 진학한 비율	교육청 통계연보
인구밀도	인구(명)를 전체 면적(km)으로 나눈 지표로서, 인구분포의 밀집정도를 파악하는 지표	서울통계 및 자치구별 통계연보

변수	조작적 정의	데이터 출처
조이혼률	1년간 발생한 총 이혼건수를 당해년도의 연앙인구(7월 1일 기준)로 나눈 수치를 1,000분비로 나타낸 비율	서울통계 및 자치구별 통계연보
인구이동	1년동안 자치구 단위에서 다른 구, 다른 시·도로 이동한 총전출과 다른 구, 다른 시·도에서 해당 자치구로 이동한 총전입 인구를 합산한 인구이동의 수	서울통계 및 자치구별 통계연보
국민기초생활수급자	「국민기초생활보장법」 제5조에 의거하여 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득 인정액이 최저생계비 이하인 자의 수	서울통계 및 자치구별 통계연보
사회보장비	자치구의 일반회계 중에서 복지예산의 비중	통계청 e-지방지표
정정보조금	지방재정법 제17조 또는 개별법령 및 조례에 근거하여 보조할 수 있는 단체에게 사업비 또는 운영비를 지원하기 위하여 개개 자치구 예산편성 기준경비로 정한 경비의 금액	자치구별 결산안
재산세	유형·무형의 재산을 과세객체로 하여 그 재산의 소유자에게 재산총액을 기준으로 부과하는 조세로 지자체가 주민들에게 거둬들인 조세의 금액	서울통계 및 자치구별 통계연보
기부율	자치구별로 1년간 ARS, 현금, 온라인, 물품 등의 형태로 한번이라도 기부한 응답자를 자치구별 총 설문응답자로 나눈 백분율	서울서베이

데이터는 2005년도부터 확보할 수 있었으나 사회자본의 가장 중요한 지표인 “자발적 모임” 이 2005-6년 동안 더미로 수집되고, 2007년부터 모임의 종류별로 선택하게 됨에 따라 데이터는 2007년에서 2012년까지 6년의 기간으로 하였다. 아래 <그림 1>은 2007년부터 2012년까지 6년간의 서울시 비영리민간단체 현황을 나타낸 것이다. 그림에서 보듯이 지난 6년간 서울시의 비영리민간단체의 수는 2007년에 889개에서 2012년에 1,403개로 양적인 성장을 이루었다.

<그림 1> 서울시 비영리민간단체 현황 (2007년-2012년)



## 2. 독립변수

사회자본의 측정지표는 연구자들간의 합의된 것이 없으며 연구자의 재량에 의존하고 있다(유재원, 2000). 본 논문에서 사회자본은 한정된 데이터내에서 자발적모임에 대한 참여수, 자치구정부에 대한 신뢰도, 자원봉사자등록률, 노동조합의 수로 측정하였다.

자발적 모임은 지난 1년 동안 친목회·친목계, 동창회·동창모임, 지역모임·향우회·종친회, 인터넷 커뮤니티, 각종 동호회, 자원봉사단체, 시민운동단체, 노조 및 직능 단체, 정당, 종교단체 등의 모임이나 단체 활동에 참여한 경험을 묻는 질문에 한 단체에라도 참여한 수를 합하여 점수를 낸 것을 사용하였다. 자치구정부에 대한 신뢰도는 이희태(2012)와 조권중(2010)과 같이 청렴지수를 산출하여 측정하였다. 즉 특정대상 업무와 관련하여 해당 자치구에 속한 기관과 직접 업무처리 경험이 있는 국민을 대상으로 부패인식, 부패 직접경험, 부패 간접경험에 대한 부패지수와 기관의 업무 및 절차의 투명성, 권한남용 및 업무에 대한 노력의 책임성에 대한 부패 위험 지수를 합한 점수를 사용하였다. 데이터는 국민권익위원회로부터 수집하였다. 자원봉사자등록률은 서울서베이에 자원봉사활동에 관한 질문이 포함되어 있으나 여러 활동 분야를 대상으로 지난 1년간의 자원봉사활동 횟수를 묻는 질문에 답하기에는 많은 오차가 생길 수 있으므로 신뢰할 수 없다고 판단하였다. 따라서 주관적 응답 대신에 각 자치구별로 등록된 자원봉사자의 인원을 자치구 인구로 나누어 100을 곱한 비율인 자원봉사자 등록률을 서울통계 및 자치구별 통계연보를 사용하여 수집·사용하였다. 마지막으로 노동조합의 수는 서울통계 및 자치구별 통계연보를 사용하여 자치구에 위치한 한국노총, 민주노총, 국민노총, 미가맹 노동조합의 수를 합산하여 사용하였다.

## 3. 통제변수

통제변수로는 비영리부문의 성장에 영향을 미치는 다섯 가지 사회적 요인-대학진학률, 인구밀도, 조이혼률, 인구이동, 국민기초생활수급자수-과 네 가지 경제적 요인-사회보장비, 정부보조금, 재산세, 기부율-을 사용하였다.

먼저 전체 고등학교 3학년생 중 대학에 진학한 비율인 대학진학률의 경우, 대학에 진학하지 못한 사람들의 소득이 대학을 진학한 사람들보다 낮을 것이라 가정했고, 대학을 진학하지 못한 저소득층의 수요에 대응하기 위해 비영리조직의 수는 증가할 것이라고 예측하였다. 데이터는 교육청 통계연보로부터 추출하였다. 인구밀도는 서울통계 및 자치구별 통계연보를 사용하여 개별 자치구 인구를 전체 면적(km<sup>2</sup>)으로 나눈 것으로 인구분포의 밀집정도를 나타낸다. 이는 인구가 많은 곳에서는 자연히 취약계층이 많을 것이라는 가정하에 사용하였다. 조이혼률은 1년간 발생한 총 이혼건수를 당해년도

연앙인구(7월 1일 기준)로 나눈 수치를 1,000분비로 나타낸 비율을 말한다. 조이혼률은 이혼 당사자의 취업문제 뿐 아니라 그들의 자녀에 대한 교육문제, 심리상담, 가정 폭력, 청소년 폭력 등의 사회문제를 발생시키고, 이러한 수요에 대응하는 비영리조직이 증가할 것이라 예측된다. 데이터는 서울통계 및 자치구별 통계연보를 사용하여 추출하였다. 인구이동은 1년 동안 자치구 단위에서 다른 구, 다른 시·도로 이동한 총 전출과 다른 구, 다른 시·도에서 해당 자치구로 이동한 총 전입 인구를 합산한 인구이동의 수로 측정하였다. 인구이동이 많으면 지역 공동체 의식형성이 어려워져 사회자본의 축적이 느리고 결국 비영리조직과 같은 사회문제 해결집단의 생성이 어려워질 것이라 예측된다. 데이터는 서울통계 및 자치구별 통계연보를 사용하여 추출하였다. 국민기초생활수급자는 「국민기초생활보장법」 제5조에 의거하여 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자를 말한다. 이들 역시 직업훈련, 심리치료, 가정 폭력 등 많은 사회수요를 야기하여 비영리조직이 이들의 수요에 반응할 것이라 예측하였다. 서울통계 및 자치구별 통계연보를 사용하여 각 자치구별 국민기초생활수급자를 추출하였다.

경제적 요인으로 먼저 정부보조금은 비영리조직의 수를 증가시키는 주요한 요인이 된다. 하지만 사회보장비의 경우엔 이미 국가에서 사회수요를 충족시키기 때문에 비영리부문의 성장을 오히려 축소시킬 수 있다. 구체적으로, 사회보장비는 자치구의 일반회계 중에서 복지예산의 비중을 의미하는 것으로 각 자치구의 사회보장제도 시행에 드는 비용을 말한다. 이에겐 생활보호비, 사회보장비, 사회보험비, 보건위생대책비 등이 포함된다. 데이터는 통계청 e-지방지표에서 자치구별로 추출하였다. 정부보조금은 각 자치구별 결산안에서 여러 보조금 중 사회단체보조금에 한정해서 추출하였다. 사회단체보조금은 지방재정법 제17조 또는 개별법령 및 조례에 근거하여 보조할 수 있는 단체에게 사업비 또는 운영비를 지원하기 위하여 개개 자치구 예산편성 기준경비로 정한 경비의 금액을 말한다. 민간경상보조금, 민간행사보조금, 민간자본보조금은 일회성이거나 법령이 갖춰져 있지 않으며, 임의로 자치구에서 선정하기 때문에 데이터의 연속성이 부족하다고 판단하여 분석에서 제외하였다. 반면 사회단체보조금은 조례나 법령이 갖춰져 있고, 매년 비영리조직으로부터 신청을 받아 조례에 의한 심의를 거쳐 통과된 단체에게만 지급하고 있다. 재산세는 비영리부문의 성장을 위한 공급자로서의 자치구의 재정 상태를 나타내는 척도로 사용하였다. 즉, 부유한 주민이 많은 자치구에서 재산세가 많이 거두어질 것이며 이는 기부나 자원봉사, 정부보조금의 액수에 영향을 미쳐 비영리부문의 성장에 긍정적인 영향을 미칠 것이라 가정하였다. 데이터는 서울통계 및 자치구별 통계연보를 사용하여 추출하였다. 마지막으로 기부율은 서울서베이에서 ARS, 현금, 온라인, 물품 등의 형태로 1년간 한번이라도 기부한 응답자의 수를 각 자치구별 총응답자의 수로

나는 백분율을 사용하여 측정하였다. 이는 자치구별로 설문응답자의 총수가 동일하지 않고, 기부분항에 대한 중복응답을 인정할 경우 자치구별 기부액의 가치를 비교할 수 없기 때문이다.

## IV. 분석결과

〈표 2〉는 분석에 사용된 변수들의 기술통계량을 제시한 것이다. 우선 서울시의 비영리민간단체 수는 2007년에서 2012년의 6년 동안 각 자치구당 평균 45개 였으며, 이 중 2007년에 금천구가 7개로 가장 적었고 2012년에 종로구가 199개로 가장 많은 것으로 나타났다. 자발적 모임의 경우 자치구당 평균 73개의 모임에 참여한 것으로 나타났고, 국민권익위원회에서 확인한 자치구의 신뢰도는 10점 만점에 8.7점으로 비교적 높게 나타났다. 다시 말해서 서울시민들은 전반적으로 거주하고 있는 자치구의 행정을 신뢰하고 있다고 할 수 있다. 자원봉사활동을 보면 평균 10.7%의 자치구 주민들이 환경보전, 교육, 아동·노인·청소년 문제 관련 복지문제 등에 자원봉사자로 등록하여 활동하고 있었다. 또한 평균적으로 각 자치구는 약 53개의 노동조합이 존재하고 있는 것으로 나타났다. 위에서 제시한 자발적 모임, 자치구의 신뢰도, 자원봉사자 활동, 노동조합의 수 등으로 미루어 봤을 때 사회자본의 성숙도를 정확히 알 수 없지만, 전반적으로 서울시 자치구의 사회자본의 정도는 비교적 좋은 편이라고 말할 수 있지 않을까 생각된다.

〈표 2〉 기술통계량 결과

변수	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
비영리민간단체 수(개)	150	45.03	33.78	7	199
자발적 모임 (개)	150	73.15	21.02	17.94	96.87
자치구의 신뢰도 (점수)	150	8.69	0.32	7.54	9.25
자원봉사자등록률 (%)	150	10.73	3.94	3.18	23.5
노동조합 (개)	150	52.67	48.45	12	238
대학진학률 (%)	150	63.45	6.99	47.1	82.7
인구밀도 (km <sup>2</sup> /명)	150	18282.71	5043.83	7243	29228
조이혼률 (%)	150	2.26	0.36	1.4	3.3
인구이동 (명)	150	149787.60	51789.34	47231	303070
국민기초생활수급자 (명)	150	8253.38	4356.17	2819	22848
사회보장비 (%)	150	33.75	8.26	13.33	53.16
정부보조금 (억원)	150	5.52	1.43	0	12.37
재산세 (억원)	150	488	222	101	203
기부율 (%)	150	39.90	8.49	12.3	61.4

통제변수 중 사회적 수요변수들을 살펴보면, 대학진학률이 평균 63%를 넘게 나타났으나 아직도 37% 가까운 고등학교 3학년생들이 대학진학을 못하고 취업전선에 나감으로서 취약계층이 될 수 있음을 암시하고 있다. 인구밀도는 평균 km<sup>2</sup>당 18,000명이 넘어 비교적 높았으며, 조이혼률은 평균 2%를 상회하였다. 또한 각 자치구당 평균 15만명 정도의 유동인구가 있는 것으로 나타나 인구이동이 비교적 높다고 할 수 있다. 국민기초생활수급자는 자치구당 평균 8,254명 정도로 파악되었다.

통제변수 중 경제적 공급변수들을 살펴보면, 개별 자치구는 평균적으로 자치구 재정의 34%의 사회복지장비를 지출하고 있으며, 각 자치구의 조례에 따라 등록된 비영리민간단체 중 신청을 받아 평균 5억5천만원의 정부보조금을 지급하고 있다. 자치구별 재산세의 경우 평균 488억원의 세입을 거둬들이는 것으로 나타났고 1년간의 기부율은 자치구 평균 40%였다.

〈표 3〉은 변수 간 상관관계를 분석한 결과이다. 사회자본의 변수들 중에선 자원봉사자등록률과 노동조합의 수가 비영리민간단체의 증가와 정(+)의 관계를 나타내었다. 사회적 수요 변수들을 살펴보면 대학에 진학하지 못한 고등학생이 많을수록, 인구가 적을수록, 인구이동이 적을수록 비영리민간단체의 성장과 정(+)의 관계를 보이고 있었다. 하지만 예상과 달리 국민기초생활수급자의 수는 오히려 비영리민간 단체의 수와 음(-)의 관계를 보이고 있었다. 물론 다른 변수들을 통제하지 않은 상태에서 단지 이 두 변수 간의 관계만으로 음(-)의 관계를 판단할 수는 없다. 경제적 공급 변수들을 살펴보면 사회복지장비는 예상대로 음(-)의 관계를 보였고, 정부 보조금의 경우도 음(-)의 관계로 나타났다. 재산세의 경우는 정(+)의 관계를, 기부율은 관계가 없는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 상관관계 분석결과

변수	비영리 민간 단체수	자발적 모임	자치구 신뢰	지원 봉사자 등록률	노동조합	대학 진학률	인구 밀도	조 이혼률	인구 이동	국민기초생활 수급자	사회 보장비	정부 보조금	재산세	기부율
비영리 민간 단체수	1													
자발적 모임	.150	1												
자치구 신뢰	-.135	-.417**	1											
지원봉사자 등록률	.279**	.418**	-.349**	1										
노동조합	.343**	.019	-.124	.218***	1									
대학진학률	-.270**	-.250**	.170*	-.525**	-.212**	1								
인구밀도	-.566**	-.038	.085	-.157	-.395**	.138	1							
조이혼률	-.138	-.313**	.229**	-.322**	-.136	.486**	.005	1						
인구이동	-.363**	-.124	.044	-.078	.025	.101	.174*	-.419**	1					
국민기초생활 수급자	-.358**	-.038	.025	.107	-.130	.076	.055	-.005	.442**	1				
사회보장비	-.335**	.338**	-.181*	.360**	-.330**	-.286**	.289**	-.155	.144	.608**	1			
정부보조금	-.201*	.051	.037	.021	.156	.027	-.070	-.081	.229**	.425**	.205*	1		
재산세	.298**	.284**	-.306**	.345**	.203*	-.269**	-.102	-.081	-.313**	-.048	.146	.162*	1	
기부율	-.083	.058	-.001	.021	.049	.039	-.003	-.027	.018	.148	.174*	.109	-.037	1

\*p<.1, \*\*p<.05, \*\*\*p<.01

〈표 4〉는 2007년에서 2012년까지 6년간의 데이터를 패널 분석한 결과를 나타낸 것이다. 분석의 방법은 개별 자치구의 특수성을 감안하여 고정효과모형(fixed effect model)을 사용하였다. F-통계량의 추정치는 29.17로 99%의 유의수준에서 유의하므로 자치구별 특수성을 인정하여 패널분석이 타당하다는 결론을 내릴 수 있었다. 또한 하우스만 검정(hausman test)을 실시하여 고정효과모형과 랜덤효과모형(random effect model)중 어느 모형이 적합한지 살펴보았다. 검정결과 통계치가 32.67로 99% 유의수준에서 유의해서 고정효과모형이 적합한 모델인 것으로 나타났다. 따라서 〈표 4〉에서 제시된 비영리부문의 성장에 있어서 사회자본의 효과를 검증하는 회귀분석의 결과는 왼쪽에 제시된 고정효과모형으로 설명한다. 또한 〈그림 1〉에서 나타난 바와 같이 시계열적인 추세선이 존재하는 바 자기상관의 존재여부를 STATA12의 xtserial 명령문을 사용하여 검증하였다. 그 결과 p 값이 0.66으로 자기상관의 귀무가설을 기각하여 자기상관이 없는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 패널분석결과

변수	고정효과모형		랜덤효과모형	
	계수	표준오차	계수	표준오차
자발적 모임 (개)	-0.024	0.028	0.004	0.028
자치구 신뢰 (점수)	-2.465	1.748	-2.536	1.766
자원봉사자등록률 (%)	2.166***	0.387	1.481***	0.374
노동조합 (개)	0.148***	0.045	0.150***	0.045
대학진학률 (%)	-0.409***	0.120	-0.511***	0.123
인구밀도 (km <sup>2</sup> /명)	0.003*	0.002	-0.001	0.001
조이혼률 (%)	0.389	3.649	-1.993	3.750
인구이동 (1,000명)	-0.004	0.045	-0.040	0.044
국민기초생활수급자 (명)	0.003*	0.002	0.000	0.001
사회보장비 (%)	-0.258	0.200	-0.223	0.208
사회단체보조금 (억원)	-0.337	0.414	-0.119	0.436
재산세 (억원)	0.002	0.003	0.001	0.003
기부횟수 (%)	-0.043	0.058	-0.033	0.062
Constant	-0.376		103.352***	
관측점	150		150	
R <sup>2</sup>	0.77		0.75	
그룹	25		25	

\* p<.10, \*\*\* p<.01

패널분석결과 분석에 포함된 변수들은 77%넘게 비영리부문의 성장을 설명하고 있는 것으로 나타났다( $R^2=.772$ ). 사회자본 중에서는 자원봉사등록률과 노동조합 활동이 비영리부문의 성장에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 자원봉사등록률이 1% 증가할 경우 비영리조직의 수는 2개 이상 증가하는 것으로 나타났다. 노동조합 활동 역시 긍정적인 효과를 보이고 있는데 노동조합의 수가 10개 증가할 경우 비영리조직의 수는 약 1.5개 정도 증가하는 것으로 나타났다. 사회자본의 핵심변수인 자발적 모임이나 자치구의 신뢰도는 적어도 통계상으로는 비영리부문의 성장에 영향을 주지 않는 것으로 나타났다.

통계 변수중에서 사회적 수요 요인으로 대학진학률, 인구밀도, 그리고 국민기초생활수급자의 수가 비영리부문의 성장에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 대학에 진학하지 못하는 고등학교 3학년생의 비율이 10% 증가할수록 4개의 비영리조직이 늘어나는 것으로 나타났다. 또한 1,000명/km<sup>2</sup>의 인구밀도가 증가할수록 3개의 비영리조직이 늘어나는 것으로 나타났다. 한편, 국민기초생활수급자가 1,000명이 증가할수록 3개의 비영리부문의 수가 증가하는 것으로 보여진다. 다시 말해서 대학미진학에 따른 취약계층의 발생가능성과 국민기초생활수급자의 증가는 비영리부문으로 하여금 사회서비스의 수요에 대응하게 함으로서 비영리조직이 증가하게 된다.

비영리부문은 경제적 공급 요인에 의해서는 통계적으로 영향을 받지 않는 것으로 나타났다. 사회보장비의 경우 생활보호비, 국민연금 등 국가가 비영리조직 대신 사회문제에 대한 비용을 지불하기 때문에 부(-)의 효과를 예측하였으나 서울시의 경우 통계적으로 무의미하게 나타났다. 또한 실제 각 자치구에서 지원하는 보조금은 민간경상보조, 민간행사·위탁보조, 민간자본보조 등 다수의 보조금이 지급되고 있지만, 특정단체에 지원을 하거나 행사위탁을 하는 경우들이 대부분인 점(황종규·노인만, 2005: 843-844)에서 제외하였고 조례로 명문화하여 지급하는 사회단체보조금만을 고려하였으나, 전체 정부보조금중 12.6%(황종규·노인만, 2005: 844)만을 차지할뿐더러 이 역시 90%정도가 관변단체로 지원되는 관계로 다양한 비영리민간단체를 포함하고 있는 본 데이터의 경우 그 관계가 미미하게 나타나지 않았나 생각된다. 자치구의 재정상태인 재산세나 기부율의 경우 우리나라는 개인의 소득이 높을수록 비영리조직이 아닌 영리기업조직 등을 통해 서비스를 이용하는 가능성이 높고, 저소득자의 경우 본인의 어려운 상황을 해결해 줄 상대를 비영리부문으로 보는 것이 아니라 정부로 바라보는 경우가 높다는 점에서(이민호, 2008: 158) 통계적으로 무의미하게 나타났다고 추측된다.

## V. 결론

본 논문은 Saxton and Benson(2005)의 연구결과를 비영리부문의 성장배경이 다른 한국의 패널데이터를 가지고 검증했는데 의의가 있다. 분석결과는 Saxton and Benson과 크게 다르지 않았다. 즉 본 논문에서 사용한 사회자본을 구성하는 네 가지 변수가 비영리부문의 성장에 모두 같은 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. Saxton and Benson의 연구에서는 정치적 참여도와 폭넓은 사회적 네트워크가 비영리조직의 성장에 긍정적인 영향을 미친 반면, 본 논문에서는 자원봉사활동과 노동조합 활동의 역할이 유의미하였다. 본 논문의 저자들도 정치적 참여도의 역할을 인지하고 있었으나 패널데이터의 특성상 연도별 투표율이나 정치적 인지도 등의 데이터를 수집할 수 없었고, 사회적 네트워크에 대한 데이터 역시 구할 수 없었다. 또한 사회적 신뢰에 대한 데이터는 서울세비에서 2010년부터만 존재하기 때문에 부득이하게 분석에서 제외하였다. Saxton and Benson과 본 논문 모두 동호회나 친목회 등 사회의 소모임에 대한 자발적 참여 변수가 아무런 영향을 주고 있지 못하는 것으로 나타났다. 이는 Tocqueville(1968) 이후 Putnam(1995)이나 Fukuyama(2001)등이 사회의 소규모 모임에의 참여 활동을 사회자본 형성의 핵심 요소로 본 것을 고려하면 매우 당황스런 발견이 아닐 수 없다. 이는 아마도 주관적 응답이 가지는 데이터의 한계일 수도 있으며, 시민사회가 이제 막 성숙되어가는 한국적 상황에서 단순한 모임에의 참여가 아직 조직단계로 진화하지 못한 결과일 수도 있을 것이다.

Saxton and Benson과 달리 본 논문에서는 자원봉사등록률과 노동조합의 활동이 비영리부문의 성장에 직접적이고 긍정적인 역할을 하는 것으로 나타났다. 우선 자원봉사등록률은 각 자치구에 자원봉사자로 등록되어 있는 사람들을 자치구 인원수로 나눈 것으로 이들은 대부분 사회문제 해결에 뚜렷한 목적을 가지고 적극적으로 참여할 것으로 생각된다. 종교단체나 각종 일반봉사단체에서 활동하다가 비영리조직에 참여하여 보다 직접적으로 사회문제 해결을 위해 헌신할 것이다. 예를 들어 사회봉사의 한 방법으로 헌혈을 지속적으로 하여 자치구의 자원봉사센터에 자원봉사자로 등록되어 있는 사람이 비영리조직에 참여하여 보다 직접적으로 사회문제 해결에 나서게 될 수 있는 것이다(김영나·조윤직, 2014; 박희봉, 2007; 박희봉·김명환, 2000). 서울시 대부분의 자치구에 있는 비영리조직의 경우 상근직원이 5명 이내이며 주로 자원봉사자들에 의해 운영된다. 따라서 이들의 등록비율은 비영리조직의 존폐를 가늠하는 직접적인 척도가 된다.

노동조합의 경우도 Putnam(1993)이 말하듯 고용안정, 보수인상, 복지 향상 등 뚜렷한 목적을 가지고 만들어진 결사체로서 이러한 사회문제 해결에 직접적인 영향을 나타내는 것이라 생각된다. 특히 우리나라와 같이 경제적·사회적으로 불평등이 심해지고 있는 사회에서는 유사 수준의

계층들로 구성된 결사체인 노동조합 활동을 통하여 사회자본이 형성되고 이것이 자원봉사나, 기부, 비영리조직의 결성으로 이루어질 수 있음을 나타낸다(김준기, 2009; 김태룡 외, 2011; 진관훈, 2012).

사회자본 이외에도 최소한 서울시 자치구에 존재하는 비영리조직들은 취약계층이 가질 수 있는 사회적 수요 요인에 대응하여 성장하는 것으로 나타났다. 특히 대학에 진학하지 못한 고졸자들이 저소득층이 될 가능성이 높고, 이들을 위한 행정서비스를 제공하기 위한 비영리조직이 증가될 것이라 짐작된다(이숙종·김희경·최준규, 2008; 이창기·박종관, 2005). 하지만, 저소득층이 기부나 자원봉사에 소극적인 경우 비영리조직의 성장을 저해할 수도 있을 것이다(Saxton & Benson, 2005). 인구밀도 역시 비영리조직의 성장에 정(+)의 관계로 나타났다. 이는 228개의 시·군·구에 속한 비영리민간단체를 대상으로 조사한 김영나·조윤직(2014)의 결과와 일치한다. 국민기초생활 수급자 등 사회의 취약계층이 증가함에 따라 비영리조직의 수도 증가하여 이들의 수요를 담당하려는 조직의 반응이라고 생각된다. 이 결과 역시 기초생활수급자 5%가 증가할 때마다 비영리부문이 1개 늘어난다고 보고하고 있는 김영나·조윤직(2014)의 결과와 일치한다.

경제적 공급 요인의 경우는 어느 한 변수도 통계적으로 직접적인 영향력이 없는 것으로 나타났다. 하지만 한국에서 비영리조직의 가장 중요한 수입원인 정부보조금 등 공급요인이 중요하지 않다고 성급히 결론 내릴 수는 없다. 특히 정부보조금의 경우 김영나·조윤직(2014)은 사회단체보조금과 상위정부 보조금이 비영리부문 규모에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 보고하고 있으며, 구체적으로 사회단체보조금 135%, 상위정부 보조금 17%가 증가할 때 비영리부문이 1개 증가하는 것으로 나타났다. 하지만 황중규·노인만(2005)은 사회단체보조금이 관련단체일수록, 기존의 정책보조단체일수록 편향되게 배분되어 전반적으로는 비영리조직의 성장에 영향을 주지 못하는 것으로 보고하고 있다. 아마도 서울시의 경우도 대부분의 정부보조금이 다양한 비영리조직에게 지급되기도는 일부 조직에 편향되게 지급되는 현 상태를 비취볼 때 조직의 규모에 상관없이 모든 조직을 하나로 계산하는 본 논문의 종속변수와 통계적 연관성이 떨어져 나타나지 않았나 생각된다.

또한 사회보장비의 경우는 비영리부문을 통하여 지급되는 비용보다는 국민에게 직접 영향을 미치는 직접비의 개념이며, 이는 다른 연구들에서도 영향이 없거나(김영나·조윤직, 2014), 오히려 비영리조직의 규모를 축소하는 것으로 보고하고 있다(이민호, 2008).

마지막으로 재산세의 경우도 예측과는 달리 비영리조직의 성장과 무관한 것으로 나타났는데 이는 기존의 문헌에서 정(+)의 관계로 보거나(Saxton & Benson, 2005), 부(-)의 관계(이민호, 2008), 혹은 아무 관련이 없다는(이숙종·김희경·최준규, 2008)는 혼합된 결과와 일치하는 것으로, 앞서 주장한 것처럼 서울시의 경우 비영리조직보다는 영리기업에서 서비스를 제공받으려는 시민들의 의견이 반영된 것이 아닌가 생각되며, 이는 현 비영리조직의 서비스가 영리기업보다 시민들에게 신뢰받고

있지 못함을 나타낸다고도 볼 수 있다. 마지막으로 기부율의 경우 Saxton and Benson(2005)과 같이 통계적으로 무의미하게 나타났는데, 이는 최소한 한국에서 개인의 기부보다는 기업의 기부가 비영리부문의 성장에 더 큰 영향을 미치고 있는 결과가 아닌가 생각된다.

끝으로 본 연구의 한계를 지적하면, 우선 사회자본의 핵심요소인 사회적 신뢰가 분석에 포함되지 않아 결과 해석에 주의를 요한다. 특히 Saxton and Benson(2005)의 연구에서 사회적 신뢰가 예상과 달리 비영리부문의 성장에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나 이러한 발견이 한국에서도 나타나는지는 저자들의 관심사였다. 후속연구에서 이의 검증을 바란다. 둘째, 안전행정부의 서울시 비영리조직에 대한 자료는 보건, 교육, 문화 등 비영리조직의 특성대로 분류가 이루어져 있지 않기 때문에 비영리조직들 중 어느 하위분야 조직의 성장이 두드러졌는지 파악할 수 없었다. 셋째, 비록 지역 간 비영리조직 수의 편차를 줄이기 위해 서울시 비영리조직만을 분석하였으나 수도권 지역과 다른 지역 사이에 비영리조직의 운영 및 예산 등 제반여건의 차이가 존재하는 바 본 논문 결과의 일반화는 제약될 수밖에 없다. 차후 지역 간의 차이를 고려한 전국단위의 분석이 있기를 기대한다. 마지막으로 분석결과 일부 사회자본 변수가 비영리부문의 성장에 긍정적으로 영향을 미치는 것으로 확인됐으나 사회자본이 원인변수라고 단정할 수는 없다. 비영리부문의 성장에 따라 사회자본이 성숙된다는 것은 기존 문헌의 주된 입장이다. 본 논문에서는 다만 그 반대의 경우도 타당하다는 가설 하에 통계적인 설명을 하고 있을 뿐이다. 위에서 밝힌 여러 한계점들은 지속적인 후속연구들을 통해 개선되어야 할 것이다.

## 참고 문헌

- 김석은·김유현. 2013. 경제사회적 환경이 비영리부문 성장에 미치는 영향의 시계열 회귀분석. 「한국행정학보」, 47(4), 287-311.
- 김영나·조윤직. 2014. 지역별 비영리부문의 규모 결정요인 분석: 수요·공급·지역 구조적 요인을 중심으로. 「한국행정학보」, 48(2): 243-266.
- 김준기. 2009. 「정부와 NGO」. 서울: 박영사.
- 김준기·김정부. 2001. NGO 연구에 대한 비판적 고찰. 「행정논총」, 39(3), 195-233.
- 김태룡·권해수·정정화·안희정. 2011. 「현대사회와 NGO」. 서울: 대영문화사.
- 김호기. 2000. 시민사회의 구조와 변동, 1987~2000. 「한국사회」, 3, 63-87.
- 도묘연·이관률. 2010. 비영리 민간단체 활동의 협력특성에 관한 연구: 충남지역 비영리 민간단체를 사례로. 「한국행정논집」, 22(3), 821-844.
- 박상필. 2000. 비영리 단체의 발생 원인과 발달 배경. 「현상과 인식」, 24(통권 80호), 86-108.
- 박희봉. 2007. 사회자본과 거버넌스: 참여와 신뢰가 거버넌스에 미치는 영향. 「국정관리연구」, 2(2), 60-77.
- 박희봉·김명환. 2000. 지역사회 사회자본과 거버넌스 능력: 서울 서초구와 경기 포천군 주민의 의식을 중심으로. 「한국행정학보」, 34(4), 175-196.
- 배귀희·임승후. 2009. 정부신뢰가 공식적 시민참여에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정논집」, 21(4), 1421-1447.
- 송경재. 2006. 한국의 지역 사회적 자본과 시민참여-지방자치제 이후 지역별 변화와 특성을 중심으로. 「지방행정연구」, 20(3), 133-164.
- 신동준·김광수·김재은. 2005. 한국 시민단체의 성장에 대한 양적 연구. 「조사연구」, 6(2), 75-101.
- 신희권·임현만·신기원·하혜수·심재권·정진현·이은구·권선필·윤영채·이상용. 2001. 「시민행정과 정부」. 서울: 대영문화사.
- 유석춘·장미혜·정병은·배영. 2003. 「사회자본: 이론과 쟁점」 서울: 도서출판 그린.
- 유재원. 2000. 사회자본과 자발적 결사체. 「한국정책학회보」, 9(3), 23-43.
- 이민호. 2008. NGO의 성장과 지방정부의 재정지출 간 관계 분석: 민간보조금과 사회개발비 규모를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 19(1): 141-168.
- 이숙중·김희경·최준규. 2008. 사회자본이 거버넌스 형성에 미치는 영향에 관한 연구: 공무원과 시민단체 직원의 인식을 중심으로. 「한국행정학보」, 42(1), 149-170.

- 이창기·박종관. 2005. 도시지역 사회자본의 실태와 증진에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 16(2), 191-210.
- 이희태. 2012. 지방정부의 경쟁력 강화를 위한 사회적 자본 확충 전략: 부산광역시 해운대구를 중심으로. 「지방정부연구」, 16(3), 69-89.
- 임승빈. 2012. 「정부와 NGO」. 서울: 대영문화사.
- 정병걸·성지은. 2002. 한국의 사회단체와 영향력: 정책과정을 중심으로. 「아세아연구」, 45(3), 51-75.
- 조권중. 2010. 「서울시 중장기 사회적 자본 증대방안 연구」. 서울: 서울시정개발연구원.
- 조홍식. 2011. 「2010년 정부의 비영리민간단체 지원 백서」. 한국NPO공동회의.
- 진관훈. 2012. 사회적 자본이 지역사회 복지거버넌스에 미치는 영향에 관한 연구. 「사회복지정책」 39(4) 205~230.
- 한상완·장후석·고승연. 2014. 「OECD 비교를 통해 본 한국 사회자본의 현황 및 시사점: 공적신뢰 회복을 위한 국가시스템 개조가 필요하다」. 현대경제연구원 한국경제주평, 14-21호, 1-21.
- 황종규·노인만. 2005. 지방정부 비영리조직 재정지원에 관한 실증적 연구: 사회단체보조금을 중심으로. 「한국행정논집」, 17(3): 833-855.
- Bielefeld, W. 2000. Metropolitan nonprofit sectors: Findings from NCCS data. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29, 297-314.
- Burger, Ary, and Vic Veldheer. 2001. The Growth of the Nonprofit Sector in the Netherlands. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 30(2): 221-246.
- Choi, Sang O., and Seung-Bum Yang. 2011. Understanding Challenges and Opportunities in the Nonprofit Sector in Korea. *International Review of Public Administration* 16(1): 51-69.
- Cohen, J., and Arato, A. 1992. Politics and the Reconstruction of the Concept of Civil Society. *Cultural-political interventions in the unfinished project of enlightenment*, 120-142.
- Coleman, James S. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Corbin, John J. 1999. A Study of Factors Influencing the Growth of Nonprofits in Social Services. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 28(3): 296-314.
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.
- Fukuyama, Francis. 2001. Social Capita, Civil Society and Development. *Third World Quarterly*

- 22(1): 7-20.
- Grønbjerg, Kirsten A., and Laurie Paarlberg. 2001. Community Variations in the Size and Scope of the Nonprofit Sector: Theory and Preliminary Findings. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 30(4): 684-706.
- James, Estelle. 1987. The Nonprofit Sector in Comparative Perspective. In W. W. Powell (Ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, 397-415. New Haven, CT: Yale University Press.
- Kim, Inchoon, and Changsoon Hwang. 2002. "Defining the Nonprofit Sector: South Korea." Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, no.41. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Kim, Pan Suk. 2002. Development of Korean NGOs and Governmental Assistance to NGOs. *Korean Journal* 42(2): 279-303.
- Knack, Stephen. 2002. Social capital and the quality of government: Evidence from the States. *American Journal of Political Science* : 772-785.
- Lecy, Jesse D. and David M. Van Slyke. 2013. Nonprofit Sector Growth and Density: Testing Theories of Government Support. *Journal of Public Administration Research and Theory* 23: 189-214. Advance Access published on May 10, 2012.
- Matsunaga, Y., & Yamauchi, N. 2004. Is the government failure theory still relevant? A panel analysis using US state level data. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 75(2), 227-263.
- Putnam, Robert. 1993. The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. *The American Prospect* 13(spring), 35-42.
- Putnam, Robert. 1995. Bowling Alone. *Journal of Democracy* 6(1), 65-78.
- Putnam, Robert. 2000. *Bowling Alone: The collapse and revival of American community*. Simon and Schuster.
- Salamon, Lester M., and Helmut K. Anheier. 1998. Social Origin of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 9(3): 213-48.
- Saxton, Gregory D., and Michelle A. Benson. 2005. Social Capital and the Growth of the Nonprofit Sector. *Social Science Quarterly* 86(1): 16-35.

- Skocpol, Theda, Marshall Ganz, and Ziad Munson. 2000. A Nation of Organizers: The Institutional Origins of Civic Voluntarism in the United States, *American Political Science Review* 94(3): 527-546.
- Smith, David H., and Ce Shen. 2002. The Roots of Civil Society : A Model of Voluntary Association Prevalence Applied to Data on Larger Contemporary Nations, *International Journal of Comparative Sociology* 42(2): 93-133.
- Tocqueville, A. D. 1968. *Democracy in America*. London: Fontana.
- Yoshiho Matsunaga and Naoto Yamauchi and Naoko Okuyama. 2010. What Determines the Size of the Nonprofit Sector?: A Cross-Country Analysis of the Government Failure Theory. *Discussion Papers in Economics and Business*. Osaka: School of International Public Policy (OSIPP).

기고일 : 2014. 10. 8.

심사일 : 2014. 11. 5.

확정일 : 2014. 12. 11.