

사회·경제조직의 제도 유형과 실태에 관한 한일 비교연구: 결사체 거버넌스에 대한 함의*

미우라 히로키 | 서울대학교 한국정치연구소

| 국문요약 |

본 연구는 2000년대 이후 다원화된 사회·경제조직의 유형과 실태를 일본과 비교함으로써 조직 지형의 측면에서 한국 결사체 거버넌스의 특징을 규명한다. 최근 시민섹터나 기업섹터를 불문하고 민간조직의 공공적 역할이 증가하고 있다. 그러나 조직의 전체적 지형 또는 사회구조에 대한 포괄적 연구는 아직 미흡한 상태이다. 연구의 결과 다음과 같은 특징이 나타났다. 1) 일본과 달리 대부분의 사회·경제조직이 성장 추세에 있으며 조직 다원성이 심화되고 있다. 2) 과거 10년, 시민섹터 보다 기업섹터의 성장이 두드러진다. 3) 개방형 정책조직이 크게 성장하고 있는 한편, 기타 정책조직은 부진한 상태이다. 4) 사회적경제 조직 중에서 특히 지역금융기관이 발달하고 있다. 5) 공익조직이나 지역조직의 성장 가능성은 일본 보다 낮은 수준이다. 효과적인 결사체 거버넌스를 위해서는 이와 같은 현실적 특징이나 한국적 장단점을 활용·극복 해가는 것이 중요하다.

주제어 | 결사체 민주주의, 협력적 거버넌스, 다원주의, 시민사회, 사회적경제

* 이 논문은 2011년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2011-413-B00006).

1. 서론

본 연구는 2000년대 이후 다원화된 사회·경제조직의 제도적 유형과 설립 실태를 포괄적으로 비교·분석함으로써 조직 지형의 측면에서 한국 결사체 거버넌스(associative governance)의 현실적 특징을 규명하고자 한다. 나아가서 이를 바탕으로 거버넌스의 역동적 측면인 조직·섹터 간 협동과 민주적 가치 창출에 관한 시사점을 도출한다.

최근 사회적경제나 제3섹터, 시민사회의 발전, 기업의 사회공헌활동 활성화, 공공서비스에 관한 민관협력의 촉진 등 동시 다발적으로 영리·비영리를 불문하고 민간조직의 역할이 증가하고 있다. 그러나 이들의 전체적 조직 지형 즉, 어떠한 조직이 얼마나 설립되며 어떠한 사회구조를 형성하고 있는지와 같은 포괄적이고 정치학적 연구는 아직 미흡한 편이다. 정책적 측면에서도 각종 조직에 대한 지원정책이나 육성계획, 생태계 조성 방안 등이 각 부처 또는 지자체마다 도입되고 있으나 조직 간 혹은 지원정책 간의 형평성이나 상호작용에 관한 포괄적 비전이나 분석도 부재한 상황이다. 이에 대해 본 연구는 조직의 제도화나 활동에 관한 보다 거시적인 정치 비전을 수립·개선하는 것이 각종 지원제도나 민관협력을 효과적으로 운영하는데 중요하다는 문제의식을 갖고, 우선적 과제로서 사회·경제조직의 전체적 지형에 관한 특징을 규명하는 것에 초점을 둔다. 구체적으로는 결사체 거버넌스 개념을 분석적으로 설정하되, 조직 제도에 관해서 유사한 체계를 가진 일본과 비교하는 방법을 통해 한국적 특징과 과제를 논의한다.

본론은 다음과 같이 구성된다. 우선, 제2장에서는 조직 다양화의 동향과 문제점을 간략하게 소개하고, 이에 대한 거시적 정치 비전으로서 결사체 거버넌스 개념과 이를 분석하기 위한 틀을 설정한다. 결사체 거버넌스는 상당히 광범위한 주제임으로, 본 연구의 초점과 분석의 한계에 대해서도 제2장에서 정리한다. 제3장에서는 분석 틀에 따라 한국과 일본에서 사회·경제조직 관련 제도를 포괄적으로 도출하여 설립 규모에 대한 조사 결과를 정리한다. 제4장에서는 조사 결과를 비교·분석함으로써 결사체 거버넌스의 조직 지형에 관한 한국적 특징을 논의하여, 이 맥락에서 역동적 측면인 조직·섹터 간 협동과 민주적 가치 창출에

관한 시사점을 제시한다.

II. 조직 제도의 다양화와 결사체 거버넌스

1. 2000년대 조직 제도의 다양화와 정치적 비전의 부재

2000년대 한국 국가체계에서 나타난 중요한 변화 중 하나로서 조직 형태의 다양화 즉, 국가와 개인 사이의 중간영역에서 다양한 조직 유형을 법적 혹은 정책적으로 제도화함으로써 복지, 경제, 문화, 사회 등 분야의 문제를 해결해 나가는 흐름을 들 수 있다. 자세한 조직 유형에 관해서는 후술하겠지만 대표적으로 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 사회적경제(social economy)와 관련된 조직군이 다. 2000년대 초기 자활기업(당초는 자활공동체)의 도입을 시작으로 사회적기업, 협동조합, 마을기업 등 다양한 유형이 잇따라 제도화 되었다. 둘째, 시민사회나 시민섹터에서 조직 유형의 제도화와 다양화이다. 1999년 비영리민간단체의 제도화를 시작으로, 자원봉사단체나 생활체육단체 등에 관한 행정적 지원체계가 정비되면서 시민의 자발적이고 자율적인 조직 활동을 중앙정부나 지자체가 직·간접적으로 지원하는 방식이 정착되고 있다. 셋째, 복지정책에서 민간영역의 확대이다. 2007년에 시작한 사회서비스 바우처 사업은 정부 중심이었던 복지전달체계를 민간 사업체 중심체계로 획기적으로 바뀌었으며,¹⁾ 이 이외에도 건강가정센터나 지역아동센터, 다문화가정지원센터, 외국인력지원센터 등 정부 설립의 공공시설을 민간조직이 수탁 운영하는 행정방식이 확산되었다. 넷째, 기업 유형의 변화이다. 2012년 상법 개정을 통해 소규모 창업에 적합한 법인 형태로서 유한책임회사가 신설되었다. 또한 농어업의 발전과 농어촌 활성화, 귀농자에 대한 지원

1) 사회서비스 바우처 사업이란 보건복지부가 관리하는 정책으로서 노인 돌봄, 장애인사업 지원, 청소년 산모 진료 등 분야에서 정부가 바우처를 발행하여 이를 받은 수혜자가 정부가 지정한 민간업체(서비스 제공기관) 중 원하는 업체를 선택해 서비스를 받는 제도이다. 업체는 서비스 제공 실적에 따라 정부로부터 수익을 얻는다.

등을 목적으로 영농조합, 농업회사, 농어촌공동체회사 등 기업형태가 2000년대 에 도입 및 강화되면서 농어촌 지역의 조직 형태는 크게 달라졌다.

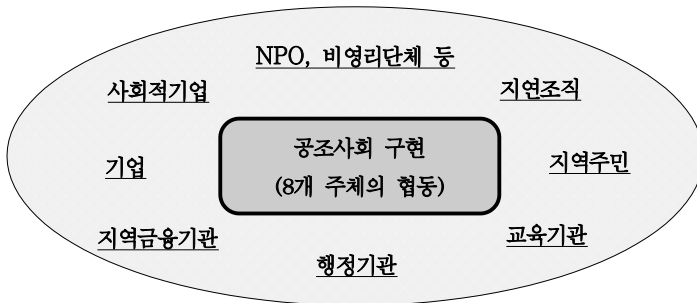
이와 같은 조직 제도의 다양화 흐름은 필연적으로 다음과 같은 후속적 문제를 야기한다. 유사 조직의 활동 영역이나 정부 지원정책의 중복, 민간조직의 책임성이나 공공성과 같은 규범적 측면에 관한 보장 수단, 그리고 우선적 육성 대상 조직군의 선별이나 정책지원의 재정적 형평성 등이다. 예를 들어 사회적기업과 비영리민간단체에 대한 재정 지원규모의 조정문제나 유사한 복지사업을 수행하는 사회복지법인이나 종교단체, 주식회사 등에 대한 세제 우대의 차이를 들 수 있다. 요컨대, 조직 체계가 다원화될수록 국가적 차원에서 각종 조직의 위상이나 역할에 대한 포괄적 정치 비전의 필요성이 높아진다.

해외에서는 이와 같은 비전을 수립한 사례가 있다. 영국은 1990년대의 ‘제3의 길(the third way)’ 비전에 이어 2010년에는 ‘큰 사회(big society)’ 비전을 제시했다.²⁾ 실업이나 환경악화 등 사회적 문제의 해결을 위한 종합적 대책으로서 지자체의 권한 강화, 마을기업, 사회적기업, 비영리단체 등의 활성화, 이들이 활용할 수 있는 기금을 패키지로 추진한 것이다. 일본 또한 2010년에 ‘새로운 공공(新しい公共)’, 2013년에 ‘공조사회(共助社会)’ 비전을 제시했다.³⁾ 공조사회 비전에서는 지역 차원에서 8개 조직의 중요성이 강조되며 각자의 역할과 협동을 통해 지역발전과 주민 참여를 확대해 삶의 질 개선을 도모하고 있다(그림 1). 8개 조직은 관념적으로 선별된 것은 아니다. 규모나 성장의 측면에서 일본 사회에서 실질적으로 중요한 조직들이다. 그렇다면, 한국에서 조직에 관한 포괄적 정치 비전은 어떠한 형태가 될 것인가? 어떤 조직 유형이 사회구조에서 주도적 역할을 담당하고, 정부의 역할은 어떻게 정의될 것인가? 조직 제도가 이제 상당히 다양화되었음으로, 이와 같은 거시적 정치 문제가 심도 있게 논의되어야 할 것이다.⁴⁾

2) 각각 블레이어(Blair) 정권(1997-2007)과 캐머런(Cameron) 정권(2010-2016)의 국가정책으로서 추진되었다. ‘큰 사회’ 비전에 대해서는 Cabinet Office (2010) 참조.

3) 각각 제1차 아베(安倍) 정권(2006-2007), 하토야마(鳩山) 정권(2009-2010), 제2차 아베정권(2013-)의 국가정책으로 추진되었다. 공조사회 비전에 대해서는 内閣府(2015) 참조.

4) 한국의 기존 정책에서는 특정 분야나 영역, 수준에 관한 제한적인 거버넌스 비전이 제시된 바가 있다. 예를 들어 노무현 정권에서 등장한 시민적 공화주의 비전은 주로 시민사



*실천과제: (1) 네트워크 강화

(2) 지역 활성화,

(3) 참여 촉진

*추진전략: (1) 중앙정부가 아이디어 제시

(2) 각 지역에서 자율적 모델 개발

〈그림 1〉 일본의 공조사회 비전

출처: 内閣府(2015).

2. 결사체 거버넌스의 개념

정치학에서 이와 같은 비전은 전통적으로 국가-사회 관계의 주제로 논의되고 있다. 예를 들어 60, 70년대에 등장한 조합주의(corporatism)에서는 다양한 이익단체의 정상조직(peak associations)이 국가조직과 제후관계를 맺는 발전모델이 제시되었고, 이를 바탕으로 80년대 한국에서 국가와 기업의 복합적 관계를 설명한 연구가 있었다(박종주 1992; 신희영 1990; 이기주·이도형 1990). 이러한 이론 모델을 현대적 제도 환경을 고려해 재구성해 가는 학술적 노력이 현재 부족할 상황인 것이다. 이에 대해 본 연구는 결사체 거버넌스라는 관점에서 한국의 정치 비전의 현실성을 논의하고자 한다.

우선, 유의해야 하는 것으로서 조직 제도의 다양화나 상호관계에 대해서 비전을 제시한 연구가 완전히 없는 것이 아니며, 다음과 같은 유사한 주제나 특정

회조직의 강화를 도모했으며 지역혁신체계 비전은 지역수준에서 결사체의 협동에 의한 균형적 경제발전을 지향했다. 이명박 정권에서 제시된 공생발전 비전 또한 주로 경제적 측면에 각종 기업 간, 특히 대기업과 중소기업의 협동을 지향했다.

부분에 주목한 담론이 있다. 첫째, 결사체 민주주의(associative democracy) 담론이다. 영국의 국가 비전 또한 이 담론에 바탕을 둔 것이며 조직 다양화 현상을 민주주의와 결합시킨 점에 정치적 안목이 있다(Cohen and Rogers 1995; Freise and Hallmann 2001; Hirst 1994; Hirst and Bader 2001). 이 이론은 국내에서도 90년대 후반에 주목받기 시작했으며(안승국 외 1997; 임혁백 1995), 김의영(2006, 5)에 따르면 이는 “결사체, 특히 시민결사체(civic associations)의 미덕(virtues)과 이들이 수행하는 민주주의적 역할과 공적 기능에 대한 매우 다양한 논의들을 아우르는 연구 프로젝트”로 이해된다. 이 미덕이나 역할의 구체적 형태로서는 1) 다양한 이익표출을 통한 대의 민주주의 제도의 보완, 2) 국가와 시장에 대한 대안적 자치 제도 형성을 통한 공공재 공급, 3) 시민 개인의 사회화(socialization)나 사회적 자본(social capital) 형성을 들 수 있다(김의영 2006, 5-7).

둘째, ‘협력적 거버넌스’ 담론이다. 이는 특히 2000년대에 들어 와서 다각적으로 발전되었으며, 민관 거버넌스, 뉴 거버넌스, 국가 거버넌스, 참여 거버넌스 등 다양한 유사 개념이 발전되고 있다.⁵⁾ 은재호(2009, 41)에 따르면 협력적 거버넌스란 “지리적 경계를 기준으로 형성된 특정 국가에서 계층제 거버넌스-시장 거버넌스-네트워크 거버넌스라는 3개의 사회적 조정 기제를 교차하여 최적의 문제 해결 방안을 찾는 과정 및 체계”로 정의된다. 한편에서 이형용(2012, 34)에 의하면 국가 거버넌스란 “정부, 기업, 시민단체 각 섹터의 고유한 근거와 논리와 특성에도 불구하고 파트너십과 수평적 연대에 기초하여 국가 사회공동체 운영에서 경계를 넘어 창조적으로 협력해 나가는 모델”을 의미한다.

셋째, 사회경제적 다원주의(pluralism)에 주목한 담론이다. 특정한 정책 영역 또는 일반적 재화나 가치를 생산하는 주체(agency) 형태의 다양성이나 이들의 목적과 수단의 다양성, 이들의 상호작용의 복합성 등에 주목하고, 주어진 기존 질서에 대한 근본적 대안을 제시하는 담론으로서, 복지다원주의나 경제다원주의가

5) 주지한 바와 같이 거버넌스 담론은 넓은 분야에서 발전하고 있으며, 이 밖에도 민관협력(public-private partnership), 신공공관리(NPM: new public management)와 신공공리더십(NPL, new public leadership), 다층 거버넌스(multilevel governance) 등이 있다. 최근에는 신공공거버넌스(new public governance) 개념으로 다양한 이론의 통합과 재구성을 시도한 연구도 있다(Osborne 2010; Pestoff et al. 2012).

대표적이다(이인회 2005). 주체 간 상호작용의 복합성에 주목하는 맥락에서는 복합적응시스템(complex adaptive system), 사회 생태계(social ecosystem), 다중심적 접근(polycentric approach) 등의 이론도 관련된다(Axelrod and Cohen 2000; Gunderson and Holling 2002; Ostrom 2009).

결사체 민주주의 담론은 사회 시스템의 운영 목적이나 각 주체의 미션을 민주주의 촉진이라는 방향으로 명료화한 장점이 있는 반면, 조직 유형이 다양하게 된 제도적 현실이나 이들 사이의 복합적 상호작용의 측면에서 분석의 한계가 있다. 협력적 거버넌스 담론은 특히 지역 차원의 사례 연구를 바탕으로 한국적 모델을 구체적으로 제시한 점에서 큰 의의가 있는 반면,⁶⁾ 지역과 국가 차원에서 조직 주체의 차이, 사회적기업과 같은 섹터 간 융합적 주체의 등장, 그리고 협력을 통해 달성하고자 하는 구체적 가치 등을 분석하는데 한계가 보인다. 다원주의 담론은 포괄적 관점에서 사회 동태를 이해하는 점에서 중요성이 있는 반면, 역시 추구하는 가치의 측면에서 실천적 비전을 도출하는데 한계가 있다.

위의 각 담론은 서로 상호보완적 관계에 있으므로 이와 같은 맥락에서 결사체 거버넌스의 개념이나 비전을 모색하는 것이 현실적일 것이다. 본 연구에서는 다음과 같이 이 개념을 잠정적으로 설정하되, 한일 비교분석을 통해 한국적 특징을 도출하여, 결론 부분에서 이론적 함의를 논의하고자 한다. 결사체 거버넌스란 대체로 “조직 형태나 추구하는 가치가 다원화된 사회 속에서 조직 혹은 섹터 간 협동을 통해 공통 목적인 민주적 가치를 구현해 나가는 체계”로 볼 수 있다. 이 잠정적 정리의 의도와 특징은 다음과 같다. 첫째, 결사체 거버넌스를 구성하는 주체의 다원성과 현실성이다. 각종 주체의 활동 방식이나 추구하는 가치는 제도 환경이나 사회 변화의 영향을 받으면서 항상 변화해 간다. 따라서 결사체 거버넌스를 분석하기 위해서는 주체의 다원성이나 잠재성과 같은 장기적 변화 가능성을 고려하면서도 현실에서 나타난 동태적 측면, 예를 들어 구체적 조직 지형이나 조직 간의 상호관계, 특정 조직의 리더십 등 특징을 규명하는 시각이 중요하다.

6) 대표적 연구로서 민관협력포럼거버넌스센터(2014) 참조. 이 포럼에서는 10년 이상 지방 차원을 중심으로 민관협력 사업의 실천에 대한 시사 사업을 추진해왔으며 이를 바탕으로 협력적 거버넌스 모델을 구상하고 있다.

둘째, 협동이란 민주적 가치를 구현해 가는 필수적 수단으로 이해되며, ‘거버넌스에 의한 민주주의’를 특징짓는 중요한 요소이다. 협동의 구체적 형태는 다양하게 나타날 수 있으며, 공동사업이나 공동 행동으로부터, 업무 분담, 가능적 상호보완, 공생·공존 등이 있을 수 있다. 셋째, 민주적 가치는 결사체 거버넌스의 목적이다. 이것 또한 구체적 차원에서는 다양한 방식으로 규정될 수 있다. 조직활동의 자율성(autonomy), 결사의 자유(freedom of association), 사회적 약자에 대한 공감(empathy), 시민정신(citizenship), 권리의 평등성(equality), 다수결 규칙(majority rule), 이러한 가치가 구현된 사회자체나 지역 공동체(community) 등이다. 이 밖에도 결사체 거버넌스의 구성 요소나 특징에 대해서는 다양하게 생각해 볼 수 있을 것이다. 체계적으로 정리한다면, 주제, 목적, 기대 효과, 수단과 제도 디자인, 촉진요인, 저해요인, 복합적 역동성, 리더십 등이 있을 것이다.

3. 연구 틀과 분석의 한계

결사체 거버넌스를 본격적으로 논의하기 위해서는 물론 이와 같은 다양한 측면에 대한 연구가 필요할 것이다. 이에 대한 본 연구의 초점과 범위, 방법론, 분석의 한계 등 전체적 분석 틀을 정리하면 다음과 같다.

우선, 본 연구는 결사체 거버넌스의 여러 측면 중에서 조직 다원성의 현실적 특징을 도출하는데 초점을 둔다. 이 분석 결과를 바탕으로 결사체 거버넌스의 역동적인 측면인 협동을 통한 민주적 가치 창출에 관한 과제나 가능성을 고찰하는 것까지를 범위로 한다.

다음으로, 조직 지형의 특징을 파악하기 위한 방법으로서 일본과의 국가 차원의 비교를 시도한다. 일본은 민법, 상법 등 한국과 유사한 법체계를 바탕으로 2000년대 조직 제도 다양화가 이루어졌다. 동시에 결사체 거버넌스에 관한 정치 비전이 실제로 제시된 점에서 비교 대상으로서 유익하다. 또한 사업체 조사나 국세통계 등 데이터의 측면에서도 조사 항목이나 내용이 상당히 유사함으로 한국과 직접적 비교가 가능한 국가이다. 물론, 한국적 특징을 효과적으로 도출하기 위해서는 많은 국가와의 비교가 유익하며, 제3섹터나 시민사회, 기업제도 등 조

직 유형의 부분적 측면에 관해서는 그러한 기존 연구가 있다(권용혁 외 2004; 노대명 외 2010; 미우라 2014; 손원익 2011; 양동석 2012). 그러나 광범위한 조직 군이나 섹터를 포괄적으로 분석하기 위해서는 선택적 접근을 통해 특정 국가와의 세밀한 비교를 거듭해 가는 것이 현실적일 것이다. 일본은 포괄적 연구의 출발점으로서 적합하다고 할 수 있다.

연구의 핵심인 조직에 대한 조사·분석 방법을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 조직 제도를 포괄적으로 파악하기 위해서 양국 통계청 사업체 조사의 기본 분류(회사법인, 회사이외의 법인, 비법인단체, 개인사업체)와 법인세법상의 분류(영리·비영리법인의 세부분류)를 활용한다. 전자는 가장 포괄적인 조직 분류 및 실태 조사이며,⁷⁾ 후자는 법인격을 기준으로 한 가장 포괄적인 분류이다. 둘째, 이 두 분류 방법으로 파악하지 못하는 조직 형태로서 ‘정책조직’을 따로 조사한다. 등록, 지정, 승인 등 다양한 방법으로 정책적으로 제도화된 조직을 이와 같이 개념화 하고자 하는데, 이들은 결사체 거버넌스의 현실적 동향에서 무시할 수 없는 유형이다. 한국의 인증사회적기업이나 일본의 개호보험 서비스기관이 대표적 사례이다. 물론, 일부는 법인과 중복되는 경우가 있으나 조직 유형으로서의 독자적 중요성을 고려해야 할 것이다. 셋째, 정책조직에 대해서는 중앙정부 차원에서 도입된 주요 조직 유형에 제한하여 조사·분석하기로 한다. 개별 지자체 차원에서 도입된 정책조직에 관해서는 조사의 현실적 한계가 있으므로 본 연구에서 제외한다. 넷째, 양국의 조직 제도를 포괄적 및 세밀하게 도출한 다음, 각 개별 조직 유형의 현실적 동태를 파악한다. 이를 위해서는 각종 통계를 활용하여 특히 2014년을 기준으로 한 인구 만 명당 조직 규모와 과거 10년간(2004년-2014년) 조직 규모의 증가율을 산출한다. 다섯째, 이 상대적 규모와 증가율을 기준으로 각종 조직 유형의 사회적 위치를 그래프 형태로 가시화하여, 이를 바탕으로 한국과 일본의 전체적 조직 지형을 비교해 한국적 특징을 도출한다.

연구의 한계는 분명히 존재한다. 다시 말해 본 연구는 결사체 거버넌스 중 조직 지형에 관한 제도적 및 양적 분석에 초점을 두기 때문에 기타 중요한 측면은

7) 한국은 통계청 전국사업체조사, 일본은 통계국(統計局) 경제센서스(經濟センサス)를 활용한다.

방법론과 분량의 관계로 분석에서 제외된다. 협동과 민주적 가치 창출에 관해서는 어느 정도 함의를 논의하지만 이는 역시 조직 지형과 설립 실태라는 형식적 데이터를 근거로 한 제한적인 논의일 수밖에 없다. 협력적 거버넌스나 결사체 민주주의에 관한 기존 연구에서는 오히려 과정적 혹은 역동적 측면에 초점을 두며 사례연구나 이론연구 방식을 선호하는 경향이 있다. 이러한 면에서 본 연구는 분석 내용이 제한적이며 기존 연구와의 직접적 연결성이라는 점에서 단점이 있다. 또한 조직의 동태에 관한 비교가 중심이기 때문에 “왜 한일 간에서 차이가 나타났는가?”라는 배경에 관한 해석을 도출하기에도 한계가 있다.

다만, 연구에서 다루고자 하는 주제 즉, 조직 지형의 현실적 특징 규명을 위한 포괄적이며 세밀한 접근은 결사체 거버넌스 논의를 심화시키기 위해서 분명히 필요한 연구과제이다. 결사체 거버넌스의 모든 것을 논의할 수 없어도 이와 같은 핵심적 부분이자 아직 이해가 부족한 주제에 대해 단계적으로 접근하는 것은 의미 있는 연구가 되지 않을까 생각한다.

III. 한국과 일본에서 사회·경제조직의 유형과 실태

1. 사회·경제조직의 전체적 제도 현황

상기한 방법으로 한국과 일본의 사회·경제조직을 포괄적으로 조사 및 분류한 결과가 <표 1>이다. 기본적 사업체 분류를 세법상 분류로 세분화하여, 주요 정책조직을 추가한 것이다. 양국의 법인조직과 정책조직의 개요와 차이를 정리하면 다음과 같다.

한국의 법인 유형은 영리법인과 비영리법인으로 크게 분류 할 수 있으나 각 유형의 세부적 범위는 복잡하다. 비영리법인은 민법상의 사단법인과 재단법인을 중심으로 개별법에 의한 사회복지법인, 학교법인, 의료법인, 도시 및 주거환경 정비사업조합, 사회적협동조합 등이 포함된다(손원익 2011; 오영호 외 2011).⁸⁾ 노동조합이나 상공회의소, 각종 공제회⁹⁾ 등도 세법상은 사단법인의 한 종류로

규정된다. 이 밖에 공익법인이라는 분류도 있으나 이는 법인 유형에 관한 분류라고 하기 보다는 일부 명세 항목에 관한 행정상의 분류라고 할 수 있다.¹⁰⁾ 한편, 영리법인은 주로 상법상 회사법인을 의미하여, 이에 포함되지 않지만 비영리법인에도 포함되지 않은 ‘법인’으로서 농협이나 신협, 새마을금고, 영농·영어조합 등 이른바 세법상 특례가 적용되는 조합법인이 있다.¹¹⁾ 한국의 법인 유형은 사실 큰 변화 없이 이러한 틀을 오랫동안 유지해 왔다. 2000년 영농·영어조합과 농·어업회사법인, 2007년 유한책임회사, 2012년 일반 및 사회적협동조합의 도입이 최근의 변화이다.

-
- 8) 구체적으로 세법상 비영리법인이란 1) 법인세법 제1조에서 규정된 민법에 따라 설립된 사단법인과 재단법인, 2) 민법 특별법에 따라 설립된 법인, 3) 국세기본법 제13조에서 규정된 수익을 구성원에게 분배하지 않고, 공익을 목적으로 활동하는 기타 단체가 포함된다. 이 세 번째 조건으로 인해 비영리법인의 제도적 범위는 유동적으로 규정된다.
 - 9) 각종 공제회법에 의해 설립된 법정 공제회가 8개 있으며, 기타 각종 산업분야에 관한 개별법 내에서 공제회나 공제 사업이 규정되는 경우가 있다. 또한 농협, 수협 등 일부 협동조합도 공제사업을 수행하고 있다. 『보험통계연감』에서는 이 중 11개의 공제회에 대한 동향을 기록하고 있다(보험개발원 2014). 협동조합 외의 공제회는 기본적으로 세법상 사단법인에 포함될 것으로 간주 할 수 있다.
 - 10) 구체적으로 공익법인이란 사단 및 재단 중 ‘공익법인의 설립·운영에 관한 법률’에 따라 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선 사업을 목적으로 주무 관청에서 허가를 받은 법인과 상속세 및 증여세법 제16조(면세 조항)가 적용되는 종교, 학술, 자선 등 공익목적으로 운영되는 법인이나 단체를 의미한다. 실질적으로 대부분의 재단법인은 공익법인에 해당된다.
 - 11) 조세특례제한법 제66조, 제67조, 제68조 및 제72조 참조(법제처 홈페이지).

〈표 1〉 사회경제조직의 법제도적 분류(사업체조사와 세법 및 기타 개별법상 분류)

사업체 분류	세법 및 개별법상의 조직 분류(한국)	세법 및 개별법상의 조직 분류(일본)
회사 이외의 법인	<p>세법상 비영리법인·공익법인(유동적)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 사단법인, 재단법인 • 사회복지법인, 학교법인, 의료법인 • 도시 및 주거환경 정비사업조합 • 각종 공제회(군인공제회, 경찰공제회, 소방공제회, 지방행정공제회, 한국교직원공제회, 사회복지공제회, 어린이집안전공제회, 건설근로자공제회, 과학기술인공제회 등) • 기타 법인(상공회의소, 노동조합, 지역신용보증재단, 향교재단 등) • 사회적협동조합 등 	<p>세법상 공익법인등(총 108개 유형)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 공익사단법인, 공익재단법인 • 사회복지법인, 학교법인, 종교법인 • 각종 공제·보험조합(공무원공제조합, 사립학교진흥공제사업단, 농어업공제조합, 농·어업보험조합, 어선보험조합 등) • 기타 조합, 법인(주류제조·판매조합 주택기구정비조합, 시가지재개발조합, 갱생보호법인, 직업훈련법인, 직원단체법인, 상공회, 상공회의소, 노동조합 등) • 일반사단법인, 일반재단법인(비영리형) 등
	<p>세법상 특례 농업법인</p> <ul style="list-style-type: none"> • 영농조합, 영어조합 • 농업회사, 어업회사 	<p>공익법인으로 간주되는 법인</p> <ul style="list-style-type: none"> • 인정NPO법인, 인가지연단체 • 맨션관리조합, 농주조합 등
	<p>세법상 특례 조합법인(총 8개 유형)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 소비생활협동조합 • 농업협동조합(지역조합, 품목·업종조합) • 수산업협동조합(지구별 협동조합, 업종별 협동조합, 수산물가공조합) • 산림협동조합(지역조합, 전문조합, 조합공동사업법인) • 중소기업협동조합(전국조합, 지방조합, 사업협동조합) • 엽연초생산협동조합 • 신용협동조합(지역신협, 직장·단체조합) • 새마을금고 	<p>세법상 협동조합등(총 34개 유형)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 소비생활협동조합(지역생활, 직업생활) • 농업협동조합(종합, 전문, 농사조합) • 어업협동조합(종합, 생산조합, 수산가공업) • 삼림협동조합(심림조합, 생산심림조합) • 중소기업협동조합(사업조합, 사업소조합, 유한책임사업조합, 신용조합, 상공조합, 화제공제조합, 상점가진흥조합, 생활위생동업조합) • 엽연초생산협동조합 • 기타 각종 조합조직(수출·수입조합, 내향해운조합, 선주상호보험조합 등) • 신용금고·노동금고 등
	<p>기타 비회사법인(세법상 영리법인과 유사)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 일반협동조합 	<p>기타 비회사법인(세법상 보통법인과 유사)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 일반사단법인, 일반재단법인 • 인증NPO법인 • 중소기업협동조합(기업조합, 협업조합) • 의료법인, 사회의료법인 등

사업체 분류	세법 및 개별법상의 조직 분류(한국)	세법 및 개별법상의 조직 분류(일본)
회사법인	세법상 영리법인의 일부 • 상호보험회사 • 합명회사, 합자회사, 유한책임회사 • 주식회사, 유한회사	세법상 보통법인 • 상호회사 • 합동회사, 합자회사, 합명회사 • 주식회사, 특례유한회사
개인사업체	• 개인사업체	• 개인사업체
(기타 법인)	공공기관(준정부기관, 공기업, 공공기관) • 지방공사·공단 등	세법상 공공법인등(총 25개 유형) • 독립행정법인(특별, 일반, 지방) • 특별민간법인, 특수회사법인 등
정책조직 (법인 및 법인이 아닌 단체)	전문업체, 사회적경제 조직 • 사회적기업(인증, 예비, 부처형) • 마을기업, 자활기업 • 농어촌공동체회사 • 회서비스(바우처사업) 제공기관 • 지정직업훈련기관 등 시민센터 조직 • 비영리민간단체, 지정기부금단체 • 자원봉사단체, 생활체육동호인클럽 • 전문문화예술단체 • 청소년 방과 후 아카데미 협력기관 등 지역조직 • 주민자치위원회, 주민자치회 • 농촌계, 어촌계, 반상회, 부인회 등	전문업체, 사회적경제 조직 • 개호보험 지정사업자 • 공공시설 지정관리자 • 제3섹터기관 • TMO, 중심시가지활성화협의회 등 시민센터 조직 • 방재자원봉사단체 • 방과 후 아동클럽 • 정치단체 등 지역조직 • 자연단체, 어린이회, 부인회 등

출처: 필자 작성.

한국의 최근 조직 다양화는 주로 정책조직에 관해서 일어나고 있다. 1999년에 도입된 비영리민간단체와 2000년대 초기에 추진된 자활기업(자활공동체)을 비롯해 법인이 아닌 등록이나 지정, 위탁, 인허가 혹은 단순한 ‘협력단체’라는 행정적 방법을 활용함으로써 다양한 조직 유형이 신설되었다. 사회적기업, 마을기업, 농어촌공동체회사, 자원봉사단체, 생활체육동호인클럽 등이다. 제3섹터나 사회적경제의 개념화와 관련된 기존 연구에서도 법인조직 보다 이러한 정책조직이 실질적으로 중요한 위치를 차지하고 있다(노대명 외 2010, 164-165; 주성수 2011, 41-43).

한편, 일본은 법인조직에 관해서 2000년대 큰 변화를 볼 수 있다. 1998년에 도입된 특정비영리활동법인(NPO법인)이 등록이 아닌 법인격으로 제도화되었던 것이 중요한 계기라고 할 수 있다. 시민사회 혹은 비영리영역을 활성화시키는

것을 주된 목적으로, 구성원 10명 이상의 단체라면, 20개 분야로 분류된 비영리 활동 중 원하는 것을 선택해 법인으로서 활동할 수 있는 제도이다. 그러나 제도 도입 이후, 2000년대 초기에 20개 영역 이외의 활동을 하는 기타 소규모 단체(학교 동창회나 아파트 주민 모임 등)가 법인격을 인정받지 못하는 ‘역차별’이 부각되었다. 결국 이 문제는 영리법인이 신고만으로 법인격이 주어졌던 것과 비교해 비영리사업의 사업자에게는 ‘결사의 자유’가 제한되고 있다는 문제 즉, 헌법적 차원의 문제로 발전했다. 이후 법인제도에 대한 근본적 개혁이 시작되었으며, 2007년 민법개정으로 기존 사단·재단법인이 폐지되었고, 대신 누구라고 쉽게 설립 가능한 일반사단·재단법인과 그 중에서 공익성을 인정받은 경우에 세제우대가 적용되는 공익사단·재단법인의 이중체계가 형성되었다. 같은 시기, 공공기관에 관해서도 당시 특수법인이나 특별민법법인 등 다양한 형태로 존재했던 것을 독립행정법인으로 총 정리했으며, 2005년에는 상법 개정과 회사법의 신설로, 유한회사와 주식회사를 통합, 합명회사와 합자회사도 통합하여 합동회사를 신설하는 등 회사법인의 체계도 개편되었다.¹²⁾

기존 연구에서는 법인조직을 포괄적으로 정리해 ‘단체지도’를 작성한 쓰지나카(辻中)외(2013, 50-51)의 연구가 있으며 이에 따르면 일본의 법인조직은 약 40개 종류로 분류된다. 이 밖에 third sector(サードセクター. 상기한 제3섹터기관과 구별되는 구미의 제3섹터 개념)이나 ‘비영리·협동섹터’, 시민사회, 시민섹터, 사회조직 등에 주목한 조직 분류가 있다(미우라 2014; Pekkanen 2006; 中川 외 2011; 後 2011, 辻中 외 2013).

일본의 정책조직은 주로 법인격의 유무를 지정이나 등록의 조건으로 한 것과 이와 상관없이 개방적인 것 그리고 전통적으로 유지되어 온 지역조직으로 구별할 수 있다. 법인격 유무를 지정기준을 하는 조직으로서는 1980년대에 본격화된 제3섹터기관,¹³⁾ 1998년에 도입된 TMO,¹⁴⁾ 2000년에 도입된 개호보험사업의 서

12) 합동회사란 미국의 유한책임회사(LLC, Limited Liability Company)를 모델로 도입한 것이며 한국의 유한책임회사와 유사함. 소규모 사업의 창업을 장려하는 맥락에서 도입되었으며, 동시에 개호보험 사업이나 기타 복지 사업에 진출하고자 하는 법인격 없는 비영리단체나 개인 사업자에게 법인격을 획득할 수 있는 기회를 마련한 것이다. 일한 복지 사업에서 정부의 지원을 받는 경우 법인격은 필수 조건이기 때문이다.

비스 제공 사업자,¹⁵⁾ 2003년에 도입된 각종 공공시설에 대한 지정관리자¹⁶⁾가 대표적이다. 개방적 조직으로서는 경찰청과 협력하는 방재자원봉사단체(防災ボランティア団体)나 문부과학성(文部科学省)과 협력하는 방과 후 아동클럽, 그리고 충무성 또는 지역 선거관리위원회에 대한 신고 제도로 운영되는 정치단체¹⁷⁾가 있다. 지역조직으로서는 법이 아닌 관습적으로 제도화 및 보편화된 지연단체(地縁団体)¹⁸⁾와 이와 결합된 부인회(婦人会), 어린이회(子供会) 등이 있다.

양국의 조직 제도 현황을 조금 더 정확히 이해하기 위해서 제도상의 중요한 차이를 정리하면 다음 두 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 개별법에 의한 협동조합(농협, 수협 등)의 사업 분야는 거의 일치하지만 세부 조직 형태에 관해서 일본은

-
- 13) 지역개발, 철도, 수도, 관광, 상공업, 체육, 문화 등 분야에서 지자체의 출자를 받은 민관 협력 기관이며, 회사법인, 사단·재단법인, 지방독립행정법인, 기타 조례로 제정된 지방공사·공기업이 지정 대상이다. 제3섹터기관은 경영 악화나 지자체 통합 등으로 인해 2008년 이후 개혁과 축소의 경향을 띠고 있다(総務省 2008).
 - 14) 중심시가지활성화법(中心市街地活性化法)에 따라 도입된 지역관리기관(TMO: Town Management Organization)이며, 상공회의소와 상공회(특별법에 따른 사단법인), 제3섹터기관을 주된 대상으로 하여 지자체가 지정한다. 2006년의 법 개정으로 각 지자체가 신청하는 중심 시가지 활성화 협의회를 중앙정부가 승인 후 지원하는 제도가 도입되었으며, TMO 자체는 유지되고 있으나 축소되는 경향에 있다.
 - 15) 지방자치법을 근거로 도입되었으며 지자체가 소유하는 체육시설, 공원, 문화시설(도서관, 박물관, 공연장 등), 의료시설, 복지시설, 교육시설, 주차장, 음식점 등의 운영을 심사를 거쳐 선정된 민간 사업자가 대행하는 제도이다. 신청 자격은 법인과 법인이 아닌 단체에도 개방되고 있으나, 개별 지자체에 의한 경쟁적 심사과정이나 일부 시설의 경우, 전문자격도 필요하기 때문에 실질적으로는 개방형 보다는 법인 형의 정책조직에 가깝다.
 - 16) 1997년에 제정된 개호보험법(介護保険法)에 따른 40세 이상의 국민이 의무 가입하는 보험제도이다. 지자체를 보험자로 하여 피보험자에 대해 지정된 민간 업체가 서비스를 제공하여 보수를 받는 시스템이다. 지정 업체는 개별 사업(방문개호, 시설개호, 지역밀착형 개호 등)에 따른 전문적 기준을 충족시킨 법인에 제한된다.
 - 17) 정치자금규정법(政治資金規正法)에 따라 유형화되며, 정당, 정치자금단체, 기타 정치단체로 구분된다.
 - 18) 자치회(自治会), 정내회(町内会) 등 형태로 전국에 존재하며 한국의 주민자치위원회나 주민자치회와 달리 자생적인 주민조직이다. 1996년에 이들의 재산문제나 행정상의 계약문제를 개선하기 위해서 지자체의 인가를 통해 법인격을 부여받는 방향으로 지방자치법이 개정되었다. 즉, 지연단체의 일부가 인가지연단체로(認可地縁団体)로서의 법인격을 얻는 것이다.

제도적 세분화가 이루어지고 있다. 이 차이는 특히 중소기업협동조합에서 뚜렷하게 나타난다. 사업조합, 지방조합, 전국조합의 3가지로 구분되는 한국과 달리 일본의 경우, 2인에서 4인 수준으로 설립된 사업조합,¹⁹⁾ 협업조합(協業組合),²⁰⁾ 기업조합²¹⁾ 등이 세분화되고 있으며, 신용조합, 상공조합, 공제조합 등을 포함해 총 8개 종류가 있다. 세법상에서는 이 중 기업조합과 협업조합은 영리섹터(보통 법인)로 구별되며 나머지는 세제우대를 받는 비영리섹터로 구분된다. 둘째, 일반적으로 시민사회나 시민섹터, 사회적경제 담론에서 주목하는 조직인 이른바, “자발적으로 설립되며, 조직 구성원 모두의 이익 또는 공익을 지향하는 사업체”의 제도화에 관한 차이가 있다. 이러한 조건에 해당된 것으로서 한국의 협동조합과 일본의 인증NPO법인을 중심으로 주요 조직제도의 법적 형태와 설립 조건(최소 설립 인원수, 설립 절차)을 정리하면 <표 2>와 같다. 양국은 우선, 일반적 조직과 공익성 지향 조직의 이중체계를 구축하는 점에서 공통적이다. 즉, 소규모로 설립 가능하며, 설립절차가 간소하며, 다양한 목적을 추구하는 조직군과, 중대규모로 설립되며, 인정이나 인허가 등 어느 정도 행정 재량적인 설립절차가 요구되며, 특정의 공익적 목적으로 제한된 조직군의 이중체계이다. 그러나 각 조직군의 개별 유형이나 절차, 규모 등에 관해서 다양한 차이를 볼 수 있다. 예를 들어 공익 지향의 조직군에서 한국의 경우 법인조직 이외에 다양한 정책조직이 제도화되고 있다.²²⁾ 한국의 비영리민간단체나 일본의 일반사단법인은 상대국에서 유사조직을 볼 수 없는 독특한 유형이다. 지역조직의 법적 형태에 관해서도 일본은

19) 업종에 따라 2인에서 4인 이상의 중소기업 사업자로 구성되며 사업의 일부를 협동으로 수행하는 조합이다.

20) 중소기업 사업자 4인 이상으로 경영 통합을 통해 조합조직을 구성하는 형태이다.

21) 중소기업 사업자뿐만 아니라 기타 근로자나 개인에게도 조합원 자격이 부여되며 통합된 기업체로서 사업을 수행하는 유형이다.

22) 마을기업이나 사회적기업에 관해서 일본에서는 법으로 제도화되거나 중앙정부 차원에서 제도화한 조직 유형은 없다. 그러나 커뮤니티 비즈니스(コミュニティー・ビジネス)나 소셜 비즈니스(ソーシャル・ビジネス), 마을 만들(まちづくり)와 같은 ‘사업’은 중앙 및 지방 차원에서 제도화되고 있으며 다양한 조직 유형이 이에 참여하고 있다. 예를 들어 2009년 소셜 비즈니스를 수행하고 있는 사업체의 법적 형태에 관한 조사에 따르면 NPO법인(47%), 주식회사(21%), 개인사업체(11%), 조합조직(7%)이다(經濟産業省 2009).

지역조직제도로 단순화된 반면, 한국은 다양한 조직 유형이 존재한다.

〈표 2〉 시민사회적경제 섹터의 주요 제도 비교

성격 분류	한국 시민·사회적경제 섹터 주요 제도	일본 시민·사회적경제 섹터의 주요 조직제도
일반적 조직 • 소규모 • 간단한 설립 절차 • 목적 다양성	중심적 조직제도 • 일반협동조합(5, 신고)	중심적 조직제도 • 인증NPO법인(10, 인증)
	국내 유사 조직제도 • 합명·합자회사(2, 신고) • 유한책임회사(1, 신고) • 영농·영어조합(5, 신고) • 마을기업(-, 지정) *비법인	국내 유사 조직제도 • 일반사단법인(2, 신고) • 중소기업협동조합 - 사업협동조합·소조합(4, 인가) - 기업조합(4, 인가) - 협업조합(4, 인가) - 유한책임사업조합(2, 신고) • 합동회사(1, 신고) • 지연단체(-, 자율) *비법인
공익성 지향 조직 • 중대규모 • 엄격한 설립 절차 • 사회목적	중심적 조직제도 • 사회적협동조합(5, 인가)	중심적 조직제도 • 인증NPO법인(10, 심사)
	국내 유사 조직제도 • 사단법인(-, 허가) • 비영리민간단체(100, 등록) *비법인 • 인증사회적기업(-, 인증) *비법인 • 농어촌 공동체회사(-, 지정) *비법인 • 중소기업협동조합(30, 인가) • 상공회의소(30, 인가) • 생협(30, 인가) • 주민자치회(-, 위촉) *비법인 • 어촌계, 산림계(-, 자율) *비법인	국내 유사 조직제도 • 공익사단법인(2, 심사) • 상공조합(지역 내 동업자의 1/2, 인가) • 상가진흥조합(30, 인가) • 상공회(지역 내 상공인 1/2, 인가) • 상공회의소(지역 내 상공인 1/2, 인가) • 지역 생협(20, 인가) • 인가지연단체(-, 인가)

* () 안은 설립에 필요한 최소 인원수 및 설립을 위한 법적 절차.

출처: 필자 작성.

2. 각종 사회·경제조직의 규모와 성장

앞에서 정리된 한국과 일본의 각종 사회·경제 조직에 관해서 과거 10년(2004년-2014년) 동안 조직 규모의 증감 추이와 2014년을 기준으로 한 인구 만 명당

조직 규모를 정리하면 <표 3> 및 <표 4>과 같다. 조합조직과 같이 ‘조직 수’보다 ‘구성원 규모’가 실질적으로 중요한 조직에 대해서는 같은 시기의 조직 구성원 규모와 인구 대비 규모를 병기했다. 또한 통계 데이터의 현실적 문제로 인해 일부 조직에 관해서는 2004년과 2014년의 전후 연도 자료를 활용하여, 2004년 이후 신설된 조직에 관해서는 현실적인 증가율을 파악하기 위해서 최근 2년을 기준으로 했다.

이 중 포괄적 유형(전체 사업체, 회사법인, 회사이외의 법인)은 사업체 전체에 대한 실태조사의 결과이며, 각 세부 유형은 국세통계 및 기타 개별적 통계조사의 결과이다. 양자 사이에는 일부 불균형이 나타나고 있다. 예를 들어 한국에서 주식회사 규모가 회사법인 규모보다 크다. 이는 각 조사상의 기술적 차이로 인한 차이로 추측된다. 또한 양국에서 신협이나 생협 조합원 규모는 전체 사업체 종사자 보다 훨씬 크다. 이것도 조사상의 사업체 종사자(직원)와 개별 조직의 특성(회원제도, 조합원제도, 직원제도 등)의 차이이다. 다음 장에서는 이와 같은 개별 조직마다 다른 데이터 상의 차이나 오류 그리고 제도 도입 시기 등에 유의하면서 <표 3> 및 <표 4>의 조사결과에 나타난 조직 지형의 현실적 특징을 자세히 분석한다.

<표 3> 각종 조직의 규모와 증가율: 한국 (개, 명, %)

섹터/조직 유형		2004(a)	2014(b)	증가율 (b/a)	인구 대비 규모	비고
전체 사업체	조직	3,189,890	3,812,820	1.20	756.21	
	종사자	14,818,754	19,899,786	1.34	39.47	
회사이외의 법인	조직	95,445	115,509	1.21	22.91	
	종사자	2,143,660	2,968,531	1.38	5.89	

섹터/조직 유형		2004(a)	2014(b)	증가율 (b/a)	인구 대비 규모*	비고
비영리법인	조직	13,685	27,175	1.99	5.39	
공익법인	조직	17,812	29,732	1.67	5.90	
노동조합	조합	6,212	5,305	0.85	1.05	
	조합원	1,549,949	1,847,586	1.19	3.66	
일반협동조합	조합	5,805	8,922	1.54	1.77	2014-2016**
사회적협동조합	조합	226	471	2.08	0.09	2014-2016**
생협	조합	-	143	-	0.03	2013
	조합원	122,631	934,092	7.62	1.85	2003-2013
농협	조합	1,298	1,132	0.87	0.22	2005-2015
	조합원	2,019,000	2,296,240	1.14	4.55	2005-2015
수협	조합	94	92	0.98	0.02	2005-2015
	조합원	171,949	159,000	0.92	0.32	2005-2015
산림조합	조합	146	142	0.97	0.03	2003-2013
	조합원	505,026	492,525	0.98	0.98	2003-2013
신협	조합	1,066	920	0.86	0.18	
	조합원	4,766,513	5,722,000	1.20	11.35	
새마을금고	조합	1,647	1,372	0.83	0.27	
	조합원	14,359,000	18,144,000	1.26	35.99	
중소기업협동조합	조합	783	979	1.25	0.19	2005-2015
	조합원	-	665,183	-	1.32	2015
영농·영어조합	조직	4,959	12,603	2.54	2.50	
농업·어업회사	조직	1,067	4,982	4.67	0.99	
회사법인	조직	263,128	509,839	1.94	101.12	
	종사자	5,795,253	8,722,898	1.51	17.30	
합명·합자회사	조직	4,578	4,702	1.03	0.93	
주식회사·유한회사	조직	322,032	589,764	1.83	116.97	

섹터/조직 유형		2004(a)	2014(b)	증가율 (b/a)	인구 대비 규모*	비고
개인사업체	조직	2,755,061	3,056,869	1.11	606.28	
	종사자	6,593,282	7,658,156	1.16	15.19	
비법인단체	조직	76,256	130,603	1.71	25.90	
	종사자	286,559	550,201	1.92	1.09	
기타 정책조직 등						
자원봉사단체	조직	20,433	92,427	4.52	18.33	
	회원	2,791,764	4,575,876	1.64	9.08	
비영리민간단체	조직	4,941	12,252	2.48	2.43	
지정기부금단체	조직	2,008	3,420	1.70	0.68	2013-2015**
사회서비스사업 제공 기관	조직	6,482	8,066	1.24	1.60	2012-2014**
사회적기업(인증/예 비)	조직	2,475	2,987	1.21	0.59	2013-2015**
마을기업	조직	787	1,249	1.59	0.25	2012-2014**
자활기업	조직	1,340	1,204	0.90	0.24	2012-2014**
생활체육동호인클럽	조직	73,802	101,332	1.37	20.10	
	회원	2,449,948	4,489,201	1.83	8.90	
주민자치위원회	조직	1,759	2,765	1.57	0.55	2002-2014
어촌계	조직	1,951	1,982	1.02	0.39	2005-2015
산림계	조직	15,097	-	-	2.99	2005

*조직에 대해서는 만 명당 조직 수, 종사자, 회원, 조합원에 대해서는 인구 대비 구성원 규모(%).
 **2004년 이후 신설된 조직 유형이며 최근 2년을 기준으로 증가율을 산출했음. 2016년은 6월 기준임.

출처: 국세청 『국세통계』 (2004, 2014), 문화체육관광부 『체육백서』 (2004, 2014), 보건복지부 『보건복지백서』 (2004, 2014), 통계청 『전국사업체조사』 (2004, 2014), 통계청 홈페이지, 한국사회적기업진흥원 홈페이지; 행정자치부 『행정자치백서』 (2004, 2014), 행정자치부 홈페이지, 협동조합연구소(2011); 협동조합연구소(2014), 각 협동조합중앙회 홈페이지.

〈표 4〉 각종 조직의 규모와 증가율: 일본 (개, 명, %)

섹터/조직 유형		2004(a)	2014(b)	증가율 (b/a)	인구 대비 규모*	비고
전체 사업체	조직	6,349,969	5,926,804	0.93	466.38	
	종사자	52,067,396	61,788,853	1.19	48.62	
회사이외의 법인	조직	308,835	422,728	1.37	33.26	
	종사자	5,421,636	8,185,904	1.51	6.44	
공익법인등	조직	35,511	49,497	1.39	3.89	
공익사단·재단법인	조직	5,700	9,383	1.65	0.74	2012-2014**
일반사단·재단법인	조직	53,887	48,693	0.93	3.83	2012-2014**
종교법인	조직	182,641	181,562	0.99	14.29	
인증NPO법인	조직	21,280	50,088	2.35	3.94	
인정NPO법인	조직	30	821	27.37	0.06	
인가지원단체	조직	22,050	44,008	2.00	3.46	2002-2013
노동조합	조합	62,805	54,182	0.86	4.26	
	조합원	10,209,154	9,777,253	0.96	7.69	
생협	조합	1,116	1,193	1.07	0.09	
	조합원	59,145,416	67,829,375	1.15	53.38	
농협	조합	3,949	2,653	0.67	0.21	2003-2013
	조합원	5,344,284	4,730,837	0.89	3.72	
농협(농사조합)	조합	6,882	8,509	1.24	0.67	
어협	조합	3,218	2,469	0.77	0.19	
	조합원	246,541	150,512	0.61	0.12	
심립조합	조합	4,380	3,776	0.86	0.30	2003-2013
	조합원	1,847,136	1,486,240	0.80	1.17	
신용금고	조합	301	267	0.89	0.02	
	조합원	9,136,429	9,278,669	1.02	7.30	

섹터/조직 유형		2004(a)	2014(b)	증가율 (b/a)	인구 대비 규모*	비고
노동금고	조합	13	13	1.00	0.00	2003-2015
	조합원	143,886	153,840	1.07	0.12	
중소기업협동조합	조합	48,133	37,077	0.77	2.92	2004-2015
회사법인	조직	2,527,882	2,971,628	1.18	233.84	
	종사자	38,421,761	43,127,219	1.12	33.94	
기업조합·협업조합		3,465	2,646	0.76	0.21	2004-2015
의료법인		38,700	49,880	1.29	3.93	
합명·합자·합동회사		20,782	28,864	1.39	2.27	
주식회사·특례유한회사		1,508,828	1,721,207	1.14	135.44	
개인사업체	조직	2,859,301	2,117,446	0.74	166.62	
	종사자	8,093,740	5,989,172	0.74	4.71	
비법인단체	조직	32,474	29,832	0.92	2.35	
	종사자	130,259	125,409	0.96	0.10	
기타 정책조직 등						
방과 후 아동클럽	조직	14,457	22,084	1.53	1.74	
개호보험 지정사업자	조직	48,874	87,926	1.80	6.92	일부 분야***
정치단체	조직	73,827	63,245	0.86	4.98	
방재자원봉사단체	조직	19,515	48,060	2.46	3.78	2005-2015
	회원	1,194,011	2,758,659	2.31	2.17	2005-2015
지정관리자	조직	61,565	76,788	1.25	6.04	2006-2015
제3섹터기관	조직	8,357	6,730	0.80	0.53	
지연단체	조직	296,770	298,700	1.01	23.50	2002-2013

*, ** <표 3> 참조.

*** 거택서비스(居宅サービス) 중 방문개호(訪問介護)와 통소개호(通所介護) 사업자, 그리고 시설 서비스(施設サービス) 사업자의 합계임.

출처: 警察庁(2016); 国税局 『国税統計』(2004, 2014); 内閣府 홈페이지; 統計局 『經濟センサス』(2004, 2014); 統計局 홈페이지; 総務省 홈페이지; 厚生労働省 『厚生労働白書』(2004, 2014); 각 협동조합 중앙회 홈페이지.

Ⅳ. 조직 지형의 특징과 한국 결사체 거버넌스에 대한 함의

1. 한국 사회·경제조직 지형의 현실적 특징

<표 3> 및 <표 4>에서 산출된 조직의 증가율과 상대적 규모를 축으로, 한국과 일본의 개별 조직 유형을 그래프 상에 자리매김하면 <그림 2>와 같은 조직 지형이 나타난다. 특히 이 분석에서는 비교의 명료성을 높이기 위해서 각종 조직의 현실적 규모에 유의하면서 두 축을 4등분하여 블록 단위로 조직의 위치를 정리해 보았다. 즉, 위의 블록 일수록 조직의 증가율이 높은 것이며, 오른쪽의 블록 일수록 인구 대비의 상대적 규모가 큰 것이다. 이러한 도식화를 바탕으로 한국 조직 지형의 특징을 체계적으로 도출하면 다음과 같다. 아래에서 (1)과 (2)는 조직 지형의 전체적 동향에 관한 것이며 (3)에서 (5)는 개별 조직 유형이나 섹터에 관한 것이다.

(1) 사회·경제조직 전체의 점진적 증가

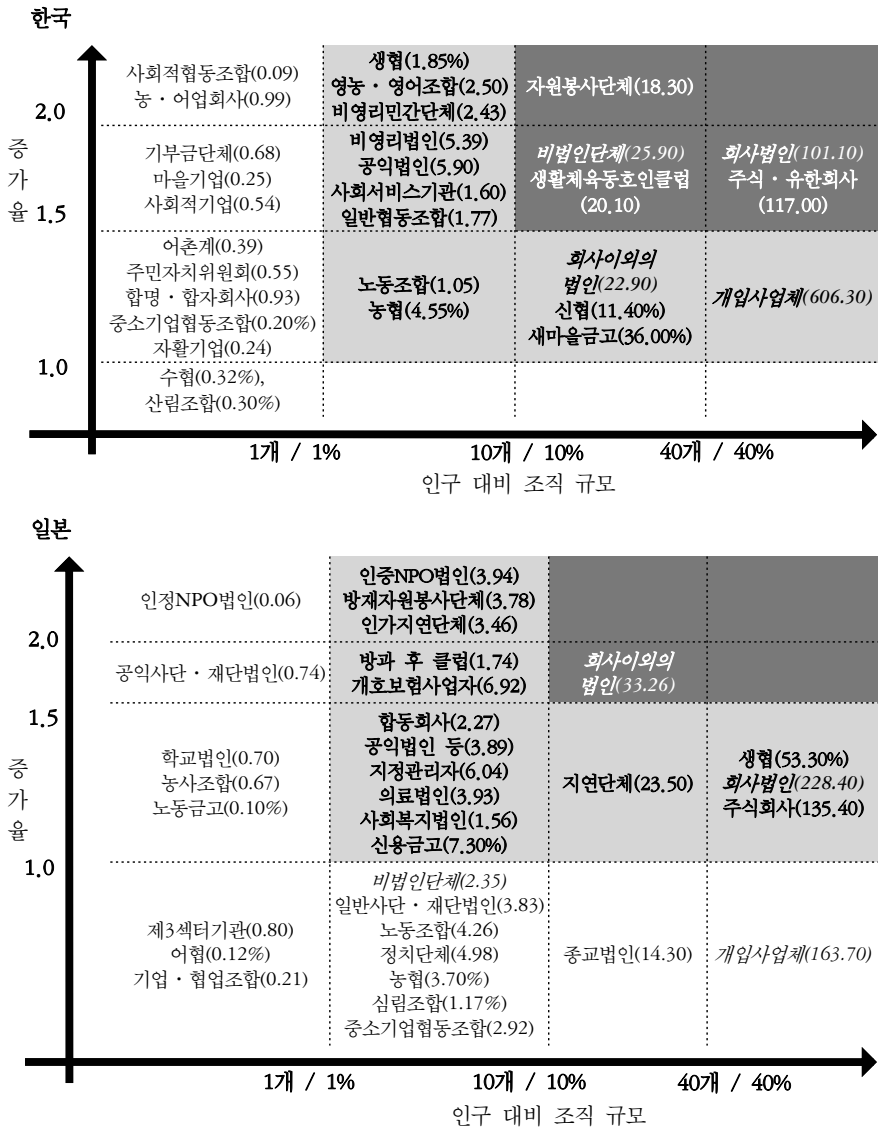
우선, 양국 조직 지형에서 가장 큰 차이로서 사회·경제조직 전체의 규모 변화를 들 수 있다. 과거 10년 동안 한국에서는 대부분의 조직이 증가했던 것과 비교해 일본에서는 감소하는 조직 유형이 상당 수 있다. 결과적으로 조직 지형 전체의 증가율은 일본은 0.93, 한국은 1.20로 나타나고 있다. 즉, 일본에서 조직 전체의 점진적 감소 추세 속에서 성장하는 조직과 쇠퇴하는 조직 사이의 구조조정이 나타나고 있는 반면, 한국에서는 성장 속도의 차이가 있으나 각종 조직이 동시에 증가하여 조직 다원화가 아직도 진행 중인 것으로 해석할 수 있다. 이러한 특징으로 인해 일본의 공조사회 비전처럼 결사체 거버넌스의 중심적 주체를 구체적으로 선별하는 것과 같은 논의는 한국에서는 아직 어려울 것으로 보인다. 당분간은 결사체 거버넌스의 수립에 있어서 조직의 다양성이나 잠재적 역할 등을 중요시한 개방적 접근 방식이 필요할 것이다.

(2) 시민섹터 보다 기업섹터가 규모·증가율 측면에서 성장

전체적 관점에서 한국과 일본의 큰 차이는 또한 기업섹터(회사법인 및 개인사업체)와 시민섹터(회사이외의 법인 및 비법인단체)의 위치에 나타난다. 한국은 상대적 규모와 증가율 측면에서 회사법인의 중요성이 부각되며 개인사업체의 규모가 기타 모든 유형 보다 압도적으로 크다. 반면 일본은 회사이외의 법인이 회사법인 보다 증가율이 높다. 요컨대 조직 지형의 변화에 관해서 과거 10년간에 나타난 중요한 특징으로서 일본에서는 시민섹터가, 한국에서는 기업섹터가 상대적으로 크게 성장한 것을 지적할 수 있다. 이 차이의 살펴보면 일본에서 개인사업체는 지속적으로 감소 추세에 있고, 회사법인 또한 때로는 감소와 증가를 반복하고 있다.²³⁾ 반면, NPO법인이나 인가지연단체, 공익법인 등 회사이외의 법인을 대표하는 조직들은 높은 수준으로 지속적으로 증가하고 있다. 한편, 한국에서는 기업섹터의 모든 조직 유형이 지속적으로 증가하고 있는 것이 특징이다. 그 중에서 주식·유한회사의 증가율(1.83)은 일본(1.14)과 비교해 큰 차이가 나타나고 있다.

이러한 차이는 후술 하는바와 같이 한국 결사체 거버넌스에 있어서 기업섹터의 참여 중요성과 이에 대한 시민섹터 강화의 필요성을 시사한다.

23) 회사법인은 지속적으로 증가한 후, 1999년 이후 증감을 반복하고 있다. 개인사업체는 1983년 이후 지속적으로 감소하고 있다(統計局 『經濟センサス』 (각 년)).



〈그림 2〉 사회·경제조직의 동태적 분류 (개, %)

* ()안은 〈표 3〉 〈표 4〉에서 산출된 인구 만 명당 조직 규모임. 협동조합의 경우 인구 대비 구성원 규모(%)임. 일본의 중소기업협동조합은 조직 규모(개)임.

**이탤릭체는 사업체 분류에 따른 포괄적 유형임.

출처: 필자 작성.

(3) 비법인단체로서 개방형 정책조직의 성장과 기타 정책조직의 부진

다음으로, 각 조직 유형이나 섹터의 특징을 분석한다. 먼저, 기업섹터에 이어 비법인단체 또는 정책조직의 조직 규모가 큰 것이 한국의 중요한 특징이다. 특히 자원봉사단체와 생활체육동호인클럽과 같은 개방형 정책조직의 규모가 인구 만 명당 20개를 전후하는 수준으로, 일본에서 유사 사례를 볼 수 없을 만큼 상당히 높다. 한편, 전문성이나 법인 형태를 조건으로 등록제나 지정제로 운영되는 정책 조직에 관해서는 한국의 사회적기업, 마을기업, 사회서비스 바우처 사업의 제공 기관 등과 비교해 일본의 개호보험 사업자나 공공시설 지정관리자 등은 보다 높은 수준으로 성장하고 있다. 즉, 정책조직의 세부적 성격에 따라 정책성과에 중요한 차이가 나타나고 있는 것이다.

이 차이는 양국 결사체 거버넌스의 전략적 차이로 해석할 수 있을 지도 모른다. 일본에서는 2000년대 근본적인 법인개혁을 시도한 결과 회사이외의 법인과 법인을 기반으로 한 정책조직이 증가했으며, 반대로 비법인 조직은 감소하고 있다.²⁴⁾ 한편, 한국에서는 같은 시기 포괄적 법인개혁보다도 중앙정부의 각 부처의 정책에 의해 다양한 정책조직이 새롭게 도입되었다.²⁵⁾ 이 결과 특히 개방적이고 간단한 절차로 등록되는 풀뿌리 차원의 정책조직은 크게 성장했으며, 전문적 관리나 지원, 현실적 성과가 요구되는 기타 정책조직의 규모는 상대적으로 낮은 수준에 머물고 있는 것이다. 요컨대, 결사체 거버넌스의 전략에 관해서 법인개혁을 우선시하느냐(일본), 행정적 수단을 적극적으로 활용하느냐(한국)에 따라 결과적으로 조직 지형에 차이가 나타난다고 할 수 있다.

24) 법인개혁의 흐름에서 방재자원봉사단체의 지속적 증가는 예외적 현상이라고 할 수 있다. 이와 같은 풀뿌리 조직의 증가와 NPO법인과 같은 법인조직의 증가의 상호 역동성은 일본 결사체 거버넌스의 세부적 동태를 규명하는데 유익한 연구 과제라고 할 있다.

25) 이러한 맥락에서 법인개혁으로서 도입된 일반협동조합과 영농·영어조합법인의 급성장은 예외적인 흐름이라고 할 수 있다.

(4) 사회적경제 섹터의 다층적 성격: 정책조직의 저성장과 지역금융기관의 발달

시민섹터와 기업섹터의 중간적 영역으로 볼 수 있는 사회적경제 조직의 유형과 동태에 관해서 한국과 일본은 다음과 같은 차이를 보여준다. 첫째, 기존 연구에서도 지적되고 있듯이 조직 유형에 관해서 큰 차이가 존재한다. 한국의 다양한 조직 제도화와 달리 일본은 조직의 종류가 아닌 ‘사업 영역’으로 사회적경제를 이해하는 경향성이 강하다. 공조사회 비전에서도 이 부분에 관해서는 사회적 가치를 지향하는 다양한 조직에 의한 ‘소셜 비즈니스’의 중요성만이 강조되고 있다. 이러한 측면에서도 한국에서 정책중심의 역동적 접근과 일본에서 법인중심의 체계적 접근이라는 차이가 나타나고 있다.

둘째, 각 조직 유형의 실질적 성장을 볼 때는 일본이 비교적 높은 수준을 보여준다. 소셜 비즈니스의 주요 조직인 NPO법인이나 개호보험 사업체, 공공시설 지정관리자의 증가율과 규모는 한국의 협동조합이나 사회서비스기관 보다 높은 수준이다. 이른바 청년 소셜벤처의 촉진을 도모하여 도입된 소규모 회사법인을 비교해 봐도 한국의 합명회사, 합자회사, 유한책임회사 보다 일본의 합동회사는 높은 성장률을 보여준다. 물론, 일본의 이러한 조직들의 모든 활동이 사회적경제와 관련된다고 볼 수 없지만, 이는 역시 상이한 거버넌스 전략에 따른 결과적 차이라고 할 수 있다. 즉, 한국은 비교적 엄밀한 관점이나 규정에 의해 사회적경제 조직을 제도화한 결과 이들의 규모 또한 제한적으로 나타나고 있는 것이며, 반면 일본은 넓은 관점에서 다양한 제도 내에서 사회적경제를 발전시킨 결과 조직 규모자체에 대해서 비교적 성공적인 성과를 얻고 있는 것이다.

셋째, 생협과 신협의 사회적 위상에 관한 차이이다. 일본의 생협은 조합원 수준에서 상당히 높은 수준에 있는 반면, 한국 생협은 급성장하고 있으나 그 규모는 아직 제한적이다. 양국 생협의 성장에 대해서는 구조적 및 역사적 이해가 분명히 필요하다. 1999년에 제도화된 한국과 비교해 일본 생협은 1948년에 제도화되며, 노동조합과 협력하면서 소비와 이용서비스 뿐만 아니라 보험과 금융, 복지서비스 분야에 진입하면서 국가차원에서 중요한 역할을 해왔다.²⁶⁾ 그런데 지역금융인 신용협동조합의 위상은 이와 상반된다. 한국에서 신협과 새마을금고가

이에 해당되는데 이들은 일본의 생협과 유사한 수준으로 ‘조합원’ 규모가 높다. 물론 이는 ‘예금자’의 성격에 지나지 않는 측면도 있으나 일본의 거버넌스 비전에서 지역금융기관의 역할이 상당히 중요시된 점에 유의할 필요가 있다. 지역의 다양한 영리, 비영리조직에 대해 지역밀착형의 금융서비스를 제공하는 대안적 경제 질서의 핵심 기관인 것이다.²⁷⁾ 이러한 관점에서 볼 때 거대한 규모로 성장한 신협과 새마을금고는 일본에서 생협의 위상과 같이 한국 결사체 거버넌스에서 중요한 역할을 하는 잠재성이 있다고 할 수 있다. 실제로 양 금융기관에서는 최근 사회적경제의 발전에 맞추어 지역사회에 대한 기여와 사업의 확대를 적극적으로 추진하고 있다. 사회적경제 담론에서는 일반적으로 지역금융기관의 중요성에 대해서 인식하면서도 이와 같은 신협과 새마을금고의 현실적 규모나 기능, 잠재성에 관해서는 크게 주목하지 않은 경향이 있음으로, 이는 향후 주목할 만한 동태라고 할 수 있다.

(5) 공익조직, 지역조직의 낮은 성장 잠재력과 전략 부재

시민섹터, 기업섹터, 사회적경제섹터를 통틀어 제3장 <표 2>에서 정리한 조직 즉, “소규모로 자발적으로 설립되며, 조직 구성원 모두의 이익 또는 공익을 지향하는 사업체”에 관해서 한국과 일본을 비교하면 다음과 같은 차이와 특징이 나타나고 있다. 첫째, 각 조직의 규모 서열을 단순 비교하면 한국은 비영리법인(5.39), 영농·영어조합(2.50), 비영리민간단체(2.43), 일반협동조합(1.77)의 순이며, 일본은 지연단체(23.5), 인증NPO법인(3.93), 일반·사단재단법인(3.83), 인가지연단체(3.46), 합동회사(2.27)의 순이다. 최근 한국에서 사회적경제나 제3섹터의 성장이 주목을 받고 있으나 실제 규모와 증가율의 측면에서 일반협동조합 보다 영농·영어조합, 비영리민간단체, 비영리법인이 보다 높은 수준으로 성장하

26) 자세한 배경은 日本生活協同組合連合會(2016), 全勞災(2016) 참조.

27) 일본 공조사회 비전에서는 신용금고나 노동금고, 기타 지방은행의 기능강화와 NPO은행이나 시민펀드 등 기타 형태의 지역금융기관의 창설을 통해 NPO법인이나 소셜비즈니스 사업자의 자금 조달 문제를 개선하는 것을 거버넌스의 중요한 목적으로 삼고 있다(內閣府 2015).

고 있는 점은 조직 지형의 현실적 특징으로서 중요하다.²⁸⁾

둘째, 일본의 이러한 조직들은 규모가 높은 것뿐만 아니라 공익을 추구하는 기타 인가법인의 모체조직이라는 점에 유의할 필요가 있다. 즉, 한국에서 일반협동조합 중 인가를 거쳐 사회적협동조합이 설립되는 것처럼, 일본에서는 위 조직들 중 인가를 거쳐 인가지연단체, 인정NPO법인, 공익사단·재단법인 등이 설립된다. 이와 같은 모체조직의 규모가 크다는 것은 인가를 받는 공익조직의 지속적 성장 가능성도 높다는 것을 함의한다. 공익성을 인정받아서 운영되는 조직은 민주적 가치 창출을 지향하는 결사체 거버넌스에서 중요한 역할을 하는 것은 분명하며, 이들의 육성은 중요한 정책적 과제라고 할 수 있다. 통계상에서는 한국의 사회적협동조합(0.09)은 일본의 인정NPO법인(0.06) 보다 다소 규모가 크지만, 양자의 모체인 일반협동조합(1.77)과 인증NPO법인(3.93)의 규모는 두 배 이상의 차이가 나타남으로써 일본의 상황은 공익조직의 지속적 육성에 관해서 보다 유리하다.²⁹⁾

셋째, 이와 같은 공익성의 인가·인증제도를 지역조직 혹은 주민조직에도 적용하여 성공적으로 운영하고 있는 점이 일본의 중요한 특징이며 한국에게는 정책적 과제이다. 즉, 일본에서 관습적으로 존재해 온 지연단체가 비영리조직으로서 어느 정도 행정적 기능을 담당해 왔는데, 인가제도를 거쳐 이러한 기능이나 지역조직으로서의 공익성을 강화한 것이 인가 지연단체이다. 한국에서도 최근 주민자치위원회를 개선하여 행정적 기능이나 주민조직으로서의 정체성을 강화하는 방향으로 주민자치회의 도입을 추진하고 있다.³⁰⁾ 지역조직에 관해서 인가

28) 일반협동조합은 과거 2년(2014년 6월-2016년 6월)이며 기타 조직은 과거 10년(2004년-2014년)의 증가율을 비교한 결과이다. 일반협동조합은 제도도입 초기(2013년-2014년)에는 급성장했으나 이후의 증가율은 기타 조직보다 낮은 수준이다. 이 상태가 지속되면 한국 결사체 거버넌스에서 일반협동조합이 차지하는 위상이나 영향력은 지속적으로 하락할 것으로 예상된다.

29) 물론 두 조직의 제도 도입에 관해서 약 15년의 차이가 있는 역사적 배경을 고려할 필요가 있다. 다만, 일본은 2000년대를 통해 NPO법인 뿐만 아니라 일반법인과 지연단체에도 ‘자발적 설립 조직’과 ‘인가를 얻은 공익조직’의 이중체계를 적용했기 때문에 공익성에 대한 기준이나 행정적 절차에 대한 논의가 활성화된 점이 중요하다. 이와 비교해 한국의 경우 영농·양어조합, 비영리민간단체, 일반협동조합 등의 설립·운영체계가 상당히 다르며 공익성에 관한 공통의 기반이 취약한 것이 특징이다.

30) 행정자치부는 2013년부터 전국 31개 행정동에서 주민자치회를 시범적으로 운영하고

제도가 적합할지는 논쟁적 문제일 것이지만, 일본과 비교하면 한국 지역 기반조직의 실태나 제도화, 기반조직과 지역허브조직의 상호 연계성 등에 관해서 전략이나 비전이 미흡한 점은 부정할 수 없을 것이다.

2. 결사체 거버넌스의 역동적 측면에 대한 시사점: 협동과 민주적 가치 창출

(1) 기업섹터의 협동 참여와 지역 차원 결사체 거버넌스의 구성 필요

사회·경제조직의 현실적 특징으로부터 도출되는 실천적 과제로서 우선, 기업섹터를 어떠한 방식으로 결사체 거버넌스에 결합시킬 것인가의 문제가 있다. 이 과제에 대해서는 일부 기존 연구에서도 거버넌스의 주체로서 기업의 역할을 중요시하면서, 사회공헌활동(CSR)의 활성화나 기부문화의 확산, 비영리조직과의 파트너십 수립 등 방안을 제시하고 있다(이승신·이창범 2009). 그러나 기업-시민사회 협동에 관한 대부분의 연구가 대기업이나 중견기업을 대상으로 하고 있으며, 한국의 조직 지형에서 가장 큰 규모를 차지하고 있는 개인사업체의 역할에나 협동 참여방법에 대한 논의는 아직 미흡한 상태이다. 결사체 민주주의 담론은 물론, 로컬 거버넌스나 협력적 거버넌스, 지역혁신체계 담론에서도 개인사업체의 역할은 주로 저평가되고 있다(송미렬·박주영 2009; 오수길 2009; 최병두 2015). 거버넌스의 단위나 분야가 갈수록 세분화되며, 분권화가 가속하는 상황에서 지역경제나 지역사회와 밀접한 관계에 있는 개인사업체의 역할은 향후 보다 구체적으로 모색할 필요가 있을 것이다. 현실의 정책 차원에서는 주로 소상공인에 대한 지원정책의 내실화와 효율화, 교육의 강화, 지역지원센터의 설립 등 주로 경쟁력 향상에 초점을 맞추는 경향이 있다(김한표 2015; 이원욱 2014; 주현외 2013). 결사체 거버넌스의 수립과 운영을 위해서는 이와 같은 개별적 수준을 넘어서 지역경제나 지역사회와 결합된 정치사회적 수준에서 개인사업체의 역할이나 정책비전이 제시될 필요가 있을 것이다.

있다. 자세한 동향은 행정자치부(2016) 참조.

일본과의 비교는 사실 이 부분에 대해 중요한 시사점을 준다. 일본의 경우 1980년대 후반 이후 지역밀착형의 개인사업체가 불경기와 경제구조의 변화로 인해 급속히 감소했다. 이 결과 지역의 중심적인 상점가에서 대부분의 가게가 문을 닫는 현상 이른바 ‘셔터 거리(シャッター通り)’ 현상이 사회적으로 이슈가 되었다. 이러한 상황에서 일본 정부나 시민사회가 본격적으로 추진한 것이 마을 만들기나 중심시가지 활성화를 위한 새로운 조직의 도입이었다. 이러한 관점에서 볼 때, 지역금융과 마찬가지로 한국 결사체 거버넌스는 기층적 측면 혹은 지역경제의 측면에서 풍부한 자원과 잠재력이 있는 것이다.

지역 차원의 거버넌스에 관한 또 다른 중요한 현실로서 도시와 농어촌에서 조직 유형의 차이를 들 수 있다. 최근의 조직 다양화에서 일반협동조합과 영농·영어조합의 유사한 수준으로 성장한 사실은 주목할 만하다. 사회적경제 담론이나 협동적 거버넌스 담론은 주로 전자에만 주목하는 경향이 있다. 농어촌에서는 농어촌공동체회사, 산림계, 어촌계, 그리고 농협, 수협, 산림조합 등 도시와는 다른 조직 지형이 형성되고 있으며, 거버넌스 비전 또한 이러한 제도 실천의 차이에 유의할 필요가 있다.

(2) 시민섹터 조직의 성장과 제도적 강화 필요

기업섹터는 규모의 측면에서 중요하고 무시할 수 없는 주체이지만, 거버넌스의 운영을 주도하거나 조직·섹터 간 협동을 실질적으로 추진해 가는 조직이나 구조는 따로 있을 수 있다. 일반적으로는 이 맥락에서 비영리조직을 기반으로 형성된 중간지원조직이나 정부가 설립한 각종 분야별 센터가 중요한 역할을 하게 된다. 즉, 기업섹터의 규모가 크다고 해도 기업-시민-정부섹터 간의 조화 관계는 협동을 구현해 가는데 필수적 요인임에 틀림없다.

이러한 맥락에서 한국 결사체 거버넌스의 또 다른 현실적 과제는 기업섹터에게 건설적인 의미에서 협동의 파트너가 될 수 있도록 시민섹터 조직을 보다 강화하는 일일 것이다. 기업의 사회공헌활동을 확산하기 위해서도 사업수행의 파트너가 될 비영리조직의 투명성이나 신뢰성은 중요한 요인이다(이승신·이창범 2009, 397-398). 일본과 영국의 국가 비전에서도 각각 NPO법인과 자선조직(charities) 등

비영리조직이 섹터 간 협동을 이끄는 핵심 조직으로 간주되고 있다.

이러한 맥락에서 실제 규모와 증가율 측면에서 성공적으로 성장하고 있는 비영리민간단체의 존재 의의는 한국 결사체 거버넌스에서 중요하다. 정책적 차원에서 비영리민간단체의 활성화나 역량강화를 위한 법제도 개선이 논의되고 있다. 단체 등록요건의 완화나, 지원방법의 다각화와 투명성 강화, 지역 센터나 발전기금의 설치 등이다(고경훈·안영훈 2015, 128-135; 김성진 2015, 36-37; 박영선 2015, 27-30). 이러한 개선 방안은 비영리민간단체차체의 성장에 초점을 맞추고 제한적으로 논의되고 있으나, 장기적으로는 기타 조직이나 섹터를 포함해 협동을 이끄는 중심 조직으로서의 위상 강화나 협동 체계, 전체적 사회 생태계에 대한 논의가 더 필요할 것이다. 나아가서 시민섹터의 성장에 관해서 법인화 되지 않은 다양한 풀뿌리 시민조직(자원봉사단체나 생활체육동호인클럽 등)이 급성장하고 있는 현실을 외면해서 안 될 것이다. 이들과 비영리민간단체, 기타 시민섹터 조직 간의 협동이나 제도적 위상의 강화는 기업섹터의 비중이 높은 한국에서 건전한 결사체 거버넌스를 구축하기 위해서도 중요하다.

(3) 민주적 가치 창출에 대한 다각적 및 심층적 접근 필요

기업섹터의 역할 재조명과 시민섹터의 기능 강화가 필요한 한국 결사체 거버넌스에서 결국 가장 중요하게 다루어야 할 실천적 및 학술적 과제는 민주적 가치의 다원성 문제일 것이다. 규모면에서 큰 개인사업체가 민주적 가치 창출이라는 측면에서 의미 있는 주체가 될 수 있는지, 자원봉사단체 등 소규모 단체가 기업섹터에 대한 견제나 사회적 협동과 같은 민주적 기능까지 수행할 수 있는지 등 민주적 가치 창출에 관해서는 심도 있게 검토해야 할 문제가 적지 않다. 본 연구에서는 조직 지형의 특징을 주로 논의했으나 이와 같은 결사체 거버넌스의 핵심적 이슈인 민주적 가치 구현을 논의하기 위해서는 분석의 한계가 있다.

다만, 조직 유형에 대한 포괄적 분석과 국제 비교는 이 문제에 대해 다음과 같은 시사점을 준다. 첫째, 각종 조직의 제도 설계에 따라 창출될 민주적 가치가 다양하고 상호보완성이 있다는 사실이다. 모든 조직 구성원에 대한 1인 1표의 의사결정권을 보장하는 조직은 평등이나 자율이라는 점에서 민주적 가치를 창출

하기 위해서는 협동조합과 합명회사 사단법인 등이 중요한 조직이다. 한편, 특정한 사회적 가치나 공동체적 가치를 창출하는 점에서 비영리민간단체나 사회적기업, 어촌계, 산림계, 농어촌공동체회사, 주민자치회 등은 각자 중요한 기능을 가지고 있다. 자원봉사단체나 생활체육단체는 조직 구조나 활동 목적이 제도적으로 명료화되지 않았지만, 시민들의 자발적 참여나 주민 간의 신뢰와 같은 사회적 자본을 형성하는데 중요한 조직이며 실제로 그 규모가 시민섹터 중 가장 크다. 이와 같이 조직 유형에 따라 창출하고자 하는 민주적 가치에 차이가 있다(표 5). 결사체 거버넌스를 실천한다는 것은 이들의 협동을 통해 다양한 민주적 가치가 동시에 촉진되는 것을 의미하기 때문에 결국 각 가치의 상호보완성이나 통합성, 심층성에 대한 탐구가 필요하게 된다.

〈표 5〉 각종 사회경제 조직의 민주적 가치와의 관련성

한국	일본
1. 구조형: 민주적 지배구조(1인 1표의 의사결정)가 제도화된 조직	
합명회사, 유한책임회사(부분적) 사단법인, 재단법인(부분적)	합동회사(부분적) 일반사단법인 일반재단법인(부분적)
2. 목적형: 특정한 사회적 혹은 민주적 가치 창출을 주된 목적으로 제도화된 조직	
비영리민간단체 사단법인, 재단법인 사회적기업(인증, 예비, 부처형) 마을기업, 자활기업, 농어촌공동체회사	공익사단·재단법인 공공시설 지정관리자 개호보험 지정사업자
3. 복합형: 지배구조 및 사업 목적의 모든 면에서 민주적 가치를 촉진하는 조직	
일반협동조합 사회적협동조합 각종 협동조합(농업, 어업, 임업 등)	인증NPO법인 인정NPO법인 각종 협동조합(농업, 어업, 임업 등)
4. 풀뿌리형: 제도적 규정이 미흡하지만 풀뿌리 차원에서 시민참여나 사회적 자본을 촉진·형성하는 조직	
자원봉사단체 생활체육동호인클럽	방재자원봉사단체 방과 후 아동클럽

출처: 필자 작성

둘째, 일본과의 비교를 통해 도출되는 것으로, 동일한 가치라도 이를 구현하는 방법에 따라 민주주의적 맥락에서 중요시될 경우도 경시될 경우도 있다. 예를 들어 일본의 생협 운동이나 공조사회 비전에서 중요시된 보험이나 공제, 금융 서비스의 가치가 있다. 보험 사업의 공동추진을 통해 생협과 노동조합이 동반 성장했으며 지금도 협동조합의 임무로서 보험은 중요한 사회적 가치로 인식되고 있다. 한편, 한국에서는 상해보험, 생명보험, 상조 등은 대부분 기업섹터의 한 사업 분야이며 이를 사회적 가치의 맥락에서 논의하는 경우는 드물다. 기업섹터의 영향력이 큰 한국사회에서는 결국 이와 같이 기업이 주로 다루고 있는 특정한 서비스나 상품, 공공재가 가지는 어떤 면에서 민주적 가치가 있는지를 평가하거나 발견해 가는 것이 기업섹터와 시민섹터의 협동을 촉진하는데 중요한 과제일 것이다.

상기한 개인사업체의 가치도 마찬가지이다. 이들이 지역경제의 활성화나 마을 공동체 구성에 있어서 얼마나 중요한지에 대해서는 국가적 맥락에 따라 차이가 있다. 일본에서 지역사회의 ‘주인공’으로서의 역할이 기대되는 반면, 한국에서는 축소나 조정의 대상인 ‘문제’로서 인식될 경우가 많다. 이것 또한 가치관의 차이가 어느 정도 개인된 결과라고 할 수 있다. 결사체 거버넌스를 발전시키기 위해서는 각 조직이 가지고 있는 장단점이나 추구하고자 하는 가치를 신중히 이해하여, 상호보완적 방안을 모색하는 것이 중요하다.

V. 결론

본 연구는 사회·경제조직의 법제도적 유형과 설립 실태에 대한 포괄적 조사 그리고 한일 비교의 방법을 통해 결사체 거버넌스의 조직적 측면에 관한 한국적 특징을 분석했다. 또한 이러한 특징을 바탕으로 결사체 거버넌스의 역동적 측면 즉, 조직·섹터 간 협동과 민주적 가치 창출을 위한 과제를 논의했다. 도출된 특징과 과제를 재정리하면 다음과 같다. 우선, 특징에 관해서는 1) 사회·경제조직

의 구조조정이 진행되고 있는 일본과 달리 대부분의 조직이 동시에 성장하고 조직 다원성이 아직 증가 중인 점, 2) 규모와 증가율 모든 측면에서 기업섹터의 성장이 두드러진 점, 3) 비법인단체인 정책조직 중 풀뿌리형 조직이 크게 성장하고 있는 한편, 기타 전문적인 정책조직은 부진 상태인 점, 4) 사회적경제 섹터가 다층적 구조로 구성되고 있으며, 특히 지역금융기관이 발달하고 있는 점, 5) 공익조직이나 지역조직의 성장 가능성에 대해서는 일본 보다 낮은 수준에 머물고 있는 점이 발견되었다. 조직 제도의 전체적 모습에서 한국과 일본은 유사한 부분이 많지만, 기업-시민-정부섹터의 성장 밸런스나 내부적 역동성을 포함한 조직 지형에 관해서는 이와 같은 큰 차이가 존재한다.

이와 같은 특징을 바탕으로 효과적인 결사체 거버넌스를 위한 과제나 시사점을 다음과 같이 제시했다. 1) 기업섹터, 특히 개인사업체의 협동 참여를 촉진하여 도시와 지방 차이에도 유의하면서 지역밀착형의 결사체 거버넌스를 발전시키는 과제, 2) 기업섹터의 파트너이자 협동의 추진 주체인 시민섹터 조직의 규모, 기능, 역량을 강화할 과제, 3) 민주적 가치의 다양성이나 조직 간의 상호 보완성에 유의하면서 결사체 거버넌스의 목표 가치를 심화시키는 과제이다.

물론, 이러한 특징과 과제는 본 연구의 제한적인 방법론에서 도출된 것임으로, 향후 보다 다각적인 관점이나 방법, 비교 등을 통해 구체화되거나 개선되어야 할 것이다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 해외에서 발전되고 있는 결사체 거버넌스라는 정치적 비전에 대해서 한국적 맥락에서 논의를 시도한 점에서 의의가 있을 것이다.

마지막으로 이러한 담론의 시도로서 결사체 거버넌스에 대해서 본 연구가 제시하는 이론적 함의를 요약하면 다음과 같다. 결사체 거버넌스의 개념 또는 비전의 특징에 대해서는 잠정적으로 1) 주체의 다양성과 현실성, 2) 수단으로서의 협동, 3) 목적으로서의 민주적 가치로 구분하여 본 연구에서는 특히 주체의 측면을 분석했으나, 이 세 가지 요소는 긴밀하게 상호 연결된다. 본 연구에서는 포괄적 관점에서 조직 유형을 분석한 결과 한국에서의 기존의 협력적 거버넌스 담론이나 결사체 민주주의 담론, 사회적경제 담론, 시민사회 담론 등에서 주목받지 못했던 조직 유형이 사실 상당한 규모로 성장하고 있거나 이러한 조직이 일본 결사체 거버넌스에서 주요 조직으로 성장하고 있는 점을 확인했다. 이와 같은 다양한

사실의 발견을 통해 한국에서 조직 간 또는 섹터 간 협동의 가능성이나 약점 그리고 민주적 가치 혹은 그 실현 경로의 다양성을 어느 정도 전망할 수 있었다. 이러한 논의가 시사하는 것은 결사체 거버넌스의 개념이나 비전 수립을 위해서 우선적으로 중요한 것은 조직 제도의 현황에 대한 세밀하고, 현실적이며, 포괄적인 이해이며, 이를 통해 협동과 민주적 가치 창출을 위한 과제나 비전을 구체적 및 창의적으로 도출할 수 있다는 점이다. 다시 말해 기존의 결사체 민주주의, 협력적 거버넌스, 경제나 복지제도의 다원주의 등을 통합하여 결사체 거버넌스 이론을 발전시키기 위해서는 특정 조직군이나 섹터, 가치 등에 대한 제한적 관점을 극복하여, 조직 지형의 현실적 특징이나 장단점, 조직 간의 상호 보완성 등을 보다 포괄적 또는 개방적 관점에서 모색하는 것이 중요하다.

참고문헌

- 권용혁 외. 2004. 『한중일 시민사회를 말하다』. 서울: 이학사.
- 고경훈·안영훈. 2015. 『비영리민간단체 지원체계 및 제도개선』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 국세청. 『국세통계』 (2004, 2014).
- 김성진. 2015. “비영리민간단체 지원 법제 개선 과제 및 입법 방향.” 국회의원 임수경 외 주최. 비영리민간단체 지원 법제 개선 토론회 자료집. 서울. 10월.
- 김의영. 2006. 『미국의 결사체 민주주의』. 서울: 아르케.
- 김한표. 2015. 『소상공인이 살아야 서민경제가 살아난다!』. 서울: 산업통상자원위원회.
- 노대명 외. 2010. 『한국 제3섹터 육성방안에 대한 연구』. 서울: 한국보건사회연구원.
- 문화체육관광부. 『체육백서』 (2004, 2014).
- 미우라 히로키. 2014. “시민섹터 관련 법인제도에 관한 한중일 비교연구.” 『아태연구』 제 21집 제2호, 5-37.
- 민관협력포럼 거버넌스센터. 2014. 『거버넌스와 대한민국 정책 컨벤션』. 서울: 휴머니즘.
- 박종주. 1992. “한국에서의 국가-사회관계 변화 추이; 정부-기업관계를 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』 제3호, 19-30.
- 박영선. 2015. “비영리민간단체 지원의 정당성과 사회적 의의.” 국회의원 임수경 외 주최. 비영리민간단체 지원 법제 개선 토론회 자료집. 서울. 10월.
- 보건복지부. 『보건복지백서』 (2004, 2014).
- 보험개발원. 2014. 『2014년 보험통계연감』. 서울: 보험개발원.
- 법제처. 조세특례제한법. <http://www.law.go.kr> (검색일: 2016.10.20).
- 송미령·박주영. 2009. 『기초생활권 발전을 위한 지역혁신체계(LIS) 구축 방안』. 서울: 한국농촌연구원.
- 손원익. 2011. “비영리법인 관련 제도의 국제비교: 비영리법인의 정의와 설립을 중심으로.” 『제정포럼』 제179호, 6-25.
- 신희영. 1990. “국가와 사회 간의 관계에 관한 이론적 고찰.” 『한국사회와 행정연구』 제1호, 1-23.
- 안승국 외. 1997. 『정치의 대전환: 포스트모던 공동체와 결사체민주주의』. 고양: 인간사랑.
- 양동석. 2012. 『한·중·일 비교회사법』. 서울: 법영사.
- 오수길. 2009. “뉴거버넌스의 전망과 과제.” 오수길 편. 『뉴거버넌스』 231-241. 서울: 대영문화사.

- 오영호 외. 2011. 『비영리법인제도의 개선방안에 관한 연구』. 서울: 한국보건사회연구원.
- 은재호. 2009. “국가 거버넌스의 개념과 유형.” 은재호 · 이광희 편. 『국가 거버넌스 연구』. 파주: 법문사.
- 이기주 · 이도형. 1990. “한국 국가-사회관계의 성격변화에 관한 연구; 산업화와 국가의 사회통제전략 간 관계를 중심으로.” 『社會科學研究』 제7권 제1호, 143-177.
- 이승신 · 이창범. 2009. “거버넌스를 활용한 기업의 사회적 책임,” 은재호 · 이광희 편. 『국가 거버넌스 연구』 343-399. 파주: 법문사.
- 이원욱. 2014. 『소상공인정책 및 제도 개선 방안』. 서울: 이원욱 의원실.
- 이인희. 2005. “복지다원주의의 패러다임에 관한 연구.” 『한국정책과학학회보』 제9권 제4호, 215-237.
- 이창언 · 오수길 · 유문준 · 신윤관. 2014. 『갈등을 넘어 협력 사회로』. 서울: 살림터.
- 이형용. 2012. 『21세기 국가 운영 선진화와 거버넌스: 신복지 사회 거버넌스 국가를 향하여』. 서울: 휴머니즘.
- 임혁백. 1995. “시장 권위주의에서 결사체 민주주의로; 한국 민주주의의 공고화를 위한 산업관계모델 모색.” 『국가전략』 제1권 제2호, 5-29.
- 정연경. 2013. “노원구 사회적경제 활성화를 위한 지역 자원 조사 연구.” 『자활잡기』 제11호, 33-38.
- 주성수. 2010. 『사회적경제: 이론, 제도, 정책』. 서울: 한양대학교 출판부.
- 주현 · 김숙경 · 김종호. 2013. 『개인기업의 실태 및 정책과제』. 서울: 산업연구원.
- 최병두. 2015. “협력적 거버넌스와 영남권 지역 발전: 개념적 재 고찰.” 『한국지역지리학회지』 제21권 제3호, 427-449.
- 통계청. 『전국사업체조사』 (2004, 2014).
- _____. 국가통계포털. <http://kosis.kr>(검색일: 2016.06.15).
- 한국사회적기업진흥원. 협동조합 현황.
http://www.socialenterprise.or.kr/cooperative/coop_present.do(검색일: 2016.06.15).
- _____. 2015. 『사회적기업 가이드북』. 성남: 한국사회적기업진흥원.
- 행정자치부. 『행정자치백서』 (2004, 2014).
- _____. 2016. 주민자치회.
http://www.moi.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardList.do?bbsId=BBSMSTR_000000000175(검색일: 2016.06.30).
- 협동조합연구소. 2011. 『한국 협동조합 섹터의 발전방향과 사회적기업과의 연계 가능성』.

서울: 함께일하는재단.

- _____. 2014. “2013년 한국 협동조합 현황.” 『협동조합네트워크』 제66호, 225-234.
- Axelrod, Robert and Michael D. Cohen. 2000. *Harnessing Complexity: Organizational Implications of a Scientific Frontier*. New York: Free Press.
- Cabinet Office. 2010. “Building the Big Society.”
<https://www.gov.uk/government/publications/building-the-big-society>(검색일: 2016.05.10).
- Cohen, Joshua and Joel Rogers. 1995. *Associations and Democracy*. London: Verso.
- Freise, Matthias and Thorsten Hallmann ed. 2001. *Modernizing Democracy: Associations and Associating in the 21st Century*. New York: Springer.
- Gunderson Lance H. and C.S. Holling eds. 2002. *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Washington, DC: Island Press.
- Hirst, Paul. 1994. *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Hirst, Paul and Veit Bader. 2001. *Associative Democracy: The Real Third Way*. London: Frank Cass.
- Osborne, Stephen P. ed. 2010. *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.
- Ostrom, Elinor. 2009. “A Polycentric Approach for Coping with Climate Change.” *World Bank Policy Research Working Paper No.5095*.
- Pekkanen, Robert. 2006. *Japan's Dual Civil Society*. Stanford: Stanford Univ. Press.
- Pestoff, Victor, Taco Brandsen and Bram Verschuere eds. 2012. *New Public Governance, the Third Sector and Co-production*. New York: Routledge.
- Warren, Mark. 2001. *Democracy and Association*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- 경제산업성(經濟産業省). 2004. 『有限責任事業組合等の活用実績等に関する調査.』
- 경찰청(警察庁). 2016. 『自主防犯活動を行う地域住民・防犯ボランティア団体の活動状況について』. 東京: 警察庁.
- 국세국(国税局). 『国税統計』(2004, 2014).
- 나카가와 유이치로(中川雄一郎)·야나기사와 토시카즈(柳澤敏勝)·우치야마 테쓰로(内山哲朗) 編著. 2008. 『非營利・協同システムの展開』. 東京: 日本經濟評論社.
- 내각부(内閣府). 内閣府NPOホームページ. <https://www.npo-homepage.go.jp>(검색일: 2016.06.30).

- _____. 2015. 『共助社会づくりの推進について: 新たな「つながり」の構築を目指して』.
- 우시로 후사오(後房雄). 2011. 『日本におけるサードセクターの範囲と経営実態』. 東京: 中央経済社.
- 일본생활협동조합연합회(日本生活協同組合連合会). 2016. 日本生協連の歴史.
<http://jccu.coop/jccu/history>(검색일: 2016.05.10).
- 전로재(全労災). 2016. 全労災とは.
<http://www.zenrosai.coop/zenrosai/profile/about/ayumi.html>(검색일: 2016.05.10.).
- 쓰지나가 유타카(辻中豊) · 야마모토 히데히로(山本英弘) · 쿠보 요시아키(久保慶明). “日本における団体の形成と存在.” 辻中豊 · 森裕城 編. 『現代社会集団の政治機能: 利益集団と市民社会』 33-64. 東京: 木鐸社, 2013.
- 최은수(崔銀珠). 2011. “日本と韓国における民間非営利セクターに関する研究: JHCNPを中心に.” 『評論 · 社会科学』 94号.
- 총무성(總務省). 2008. 『第三セクター等の抜本的改革の推進等について』.
- _____. 2015. 『第三セクター等の状況に関する調査結果の概要』.
- _____. 政治資金関連資料. http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/data_seiji(검색일: 2016.06.30).
- 통계국(統計局). 『經濟センサス』(2004, 2014).
- _____. E-Stat. <http://www.e-stat.go.jp>(검색일: 2016.05.10).
- 후생노동성(厚生労働省). 『厚生労働白書』(2004, 2014).

투고일: 2016.08.28. 심사일: 2016.09.09. 게재확정일: 2016.10.07.

The Terrain of Socio-economic Organizations in Japan and South Korea: Implications for the Associative Governance

Hiroki Miura | Institution of Korean Political Studies, Seoul National University

The purpose of this study is to examine the features of comprehensive organizational terrain in South Korea and to suggest meaningful implications for a making of effective associative governance. Especially, this study tries to identify and compare the institutions and practices of the socio-economic organizations in South Korean and Japan from a comprehensive perspective. Recently, regardless of the sectors or fields, significance of the private organizations has been increasing. Their public roles and functions are expanding by joining into the governmental welfare policies and positively responding to the pressing social needs. These private organizations include private companies, non-profit organizations, cooperatives, social enterprises and so on. However, comprehensive study on their overall dynamism or organizational terrain has been still insufficient in South Korea. The results of these studies are summarized as follows: 1) unlike Japan in which the organizational restructuring are undergoing, most of the socio-economic organizations are growing in South Korea, expanding its organizational pluralism; 2) the growth of business sector stands out from that of civil sector in past 10 years; 3) while grass-root policy organizations are growing, other professional policy organizations such as social enterprises are relatively inactive; 4) the community financial organizations are the largest among social economy organizations; and 5) the potential of the growth of public interest organizations is lower than those in Japan. In order to build an effective associational governance in South Korea, it is important to take into account these realistic features of the organizational terrain.

Key Words | ASSOCIATIVE DEMOCRACY, COLLABORATIVE GOVERNANCE,
PLURALISM, CIVIL SOCIETY, SOCIAL ECONOMY