

시민섹터 관련 법인제도의 재편성에 관한 한중일 비교연구*

미우라 히로키**

| 목 차 |

- | | |
|-----------------------------|--------------------------------|
| I. 서론: 섹터 융합시대 ‘시민섹터’의 재편성 | 2. 중국의 시민섹터 관련 법인제도 현황 |
| II. 시민섹터 및 법인제도의 개념과 연구들 | 3. 일본의 시민섹터 관련 법인제도 현황 |
| 1. 시민섹터의 개념과 행위 주체 | IV. 섹터 융합시대 한중일 시민섹터의 특징 비교 |
| 2. 한중일 시민섹터 관련 법인제도의 비교 연구들 | 1. 전체적 제도 디자인: 조직 편성과 기본적 행정원칙 |
| 3. 한중일 시민섹터의 비교 의의와 기존 연구들 | 2. 영리·비영리 융합조직에 관한 제도 디자인 |
| III. 한중일 시민섹터 관련 법인제도의 현황 | 3. 정부·비정부 융합조직에 관한 제도 디자인 |
| 1. 한국의 시민섹터 관련 법인제도 현황 | IV. 결론 |

| 논문요약 |

1990년대 후반 이후 한국, 중국, 일본에서는 비영리·비정부 조직이 본격적으로 제도화됨과 동시에 사회적 기업, 협동조합, 지역 공동체 등 섹터 융합적 성격을 가진 조직 또한 재정비되었다. 본 논문은 결과적으로 만들어진 각종 법인제도의 편성 형태를 비교하는 방법을 통해 섹터 융합시대 동북아 각국의

시민섹터의 제도적 특징을 도출한다. 구체적으로는 관련 법인제도의 전체적 편성 현황, 조직의 설립·운영에 적용되는 행정원칙, 그리고 영리·비영리, 정부·비정부 융합적 부분의 관련 제도 디자인을 비교한다. 비교의 결과 한중일 모두 사회적 가치의 창출을 지향하는 조직유형이 다변화되며 시민섹터의 지평이 확장된 점에서 일치한다. 또한 소규모 조직에 대한 자율성 강화와 중·대규모의 공익 지향적 조직에 대한 행정관리의 엄격화라는 점에서도 유사한 흐름을 볼 수 있다. 다만, 섹터 융합부분의 제도 디자인에 관해서 다양한 차이가 나타나며 각국 내부에서도 각종 차이가 복합적으로 서로 얽혀 있다. 때문에 각국의 시민섹터 모델이나 동북아 시민섹터 모델을 단순화시키는 것에 관해서는 어느 정도 한계가 있을 것으로 보인다.

· 주제어: 시민섹터, 섹터 융합조직, 법인제도, 제도 디자인, 동북아

I. 서론: 섹터 융합시대 ‘시민섹터’의 재편성

한국, 중국, 일본은 공통적으로 1990년대 후반 비영리·비정부 성격을 근간으로 민간조직의 법인제도가 등록제를 마련했다. 이때 만들어진 제도는 이후 각국 시민섹터의 발전에 있어 중요한 역할을 해 왔다고 본다.¹⁾ 반면, 영리와 비영리 목적이 결합된 기업조직이나 정부와 비정부 성격이 결합된 지역 공동체에 대한 법제도를 동시에 도입하거나 정비해 왔다. 한국의 사회적 기업 지원법이나 중국의 도시거민위원회조직법(城市居民委員會組織法), 일본의 마을 만들기(まちづくり) 관련법 등이 대표적이다. 제도적 측면에서 동북아 각국 시민섹터는 90년대 후반 이후 비영리·비정부 조직의 본격적 제도화가 이루어짐과 동시에 이 근간적 조건이 적용되지 않는 다양한 조직의 등장, 즉 제도적 다변화가 병행되었다고 할 수 있다.

* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013S1A5A2A03044417).

** 경희대학교 인류사회재건연구원 학술연구교수.

1) 요컨대 한국의 비영리민간단체지원법(1999년 제정), 중국의 민영비기업단위등기관리임시조례(民辦非企業單位登記管理暫行條例, 1999년 제정), 일본의 특정비영리활동촉진법(特定非營利活動促進法, 1998년 제정)이다.

최근 시민사회 개념이나 정부-기업-시민섹터의 구분에 대한 인식적 틀이 도전에 직면하고 있는 점은 세계적 및 이론적 차원에서도 볼 수 있다. UN은 2012년을 ‘협동조합의 해’로 지정하고 각국에서 영리와 비영리의 혼종(混種, hybrid)적 성격을 지닌 협동조합의 제도화를 장려했다. OECD(2009)나 ILO(2011) 또한 고령화나 다문화, 자연재해, 환경문제 등 정부의 노력만으로 해결하기 어려운 문제가 대두되는 현대에서 지속가능하고 창의적 활동방식으로 과제 해결에 나서는 사회적 기업(social enterprise)이나 협동조합, 지역 공동체의 중요성에 주목하고 있다. 공유가치창출(CSV, creating shared value)이나 사회생태계(social ecosystem) 등 최근 등장한 이론에서도 건전한 거버넌스의 실현이나 사회적 문제 해결을 위해서 기업, 재단, 중간지원조직, 공공기관 등의 역할을 더욱 강조하고 있다(Chen 2010; Porter & Kramer 2011). 물론 이와 같은 맥락에서 전통적인 비영리·비정부 조직의 존재가 위면되는 것은 아니다. 결과적으로 사회구조가 복잡해지며 섹터 간 구분이 애매해질수록 ‘비-(non-)’라는 부정적 방식에 의한 개념 정의가 아니라 본래의 ‘시민’의 성격 혹은 사회적 가치나 공공성의 본질을 찾아 이를 조직제도가나 실천에 다시 반영하려고 하는 정책이나 담론 경향이 나타난 것으로 본다.

그렇다면 동북아 각국의 시민섹터는 현실적으로 어떤 성격 혹은 방향으로 재편성되고 있는가? 특히 영리와 비영리, 정부와 비정부적 성격이 결합된 조직의 제도화, 그리고 이들과 기존 비영리·비정부 조직과의 관계에 관해서 각국에서 어떤 제도적 특징이 나타나고 있는가? 본 논문은 이와 같은 물음에 관심을 가지며 90년대 이후 한중일의 제도적 현황을 조사 및 비교하는 방법을 통해 제한적이거나 시사점을 찾는다. 구체적으로는 민법이나 개별법, 세법 등 시민섹터 관련 행위 주체의 제도화와 관련된 각종 법인제도의 편성 현황에 대한 포괄적 비교와 섹터 융합적 부분에 초점을 맞춘 세부적 비교를 통해 각국의 특징을 도출한다.

본문은 다음과 같이 구성된다. 첫째, 시민섹터 및 법인제도 개념을 간략하게 정리하여 구체적인 비교의 대상, 관점, 한계 그리고 한중일을 비교하는 의의 등 연구들을 설정한다. 둘째, 이 틀에 따라 90년대 이후 각국의 관련 법인제도의 정비 현황을 서술적으로 개관한다. 전통적인 비정부·비영

리 조직, 영리·비영리 융합조직 그리고 정부·비정부 융합조직의 세 가지 영역을 구분하면서 관련 제도를 정리한다. 셋째, 정리한 3국의 관련 제도를 연구들에서 설정한 다음 관점에 따라 비교분석한다. ① 각종 조직의 전체적 재편성 현황, ② 법인제도의 핵심인 설립·운영에 적용되는 행정원칙, ③ 융합조직에 대한 제도 디자인이다. 각 관점에서 각국의 이질성이나 동질성을 도출하여 위 물음에 대한 함의를 논의하며 결론 내린다.

II. 시민섹터 및 법인제도의 개념과 연구틀

1. 시민섹터의 개념과 행위 주체

시민섹터나 시민사회 개념은 상당히 광범위하고 논쟁적이기 때문에 본 논문에서 주목하고자 하는 부분과 논의의 방향을 다음과 같이 명료화한다. 우선, 시민사회 개념에 대해 대표적으로 다음과 같은 해석이 있다. 에드워즈(Edwards 2004)는 이를 ① 시민들이 자발적으로 조직을 설립하고 다양한 조직을 통해 사회가 구성되는 결사체적 삶(associational life)의 영역, ② 시민들이 공동체 정신이나 신뢰 등 도덕적 가치를 만들고, 배우고, 실천하는 좋은 사회(good society)로서의 영역, 그리고 ③ 제도화된 기성 정치·경제 시스템에 맞서는 공론장(public sphere)으로서의 영역의 세 가지 측면으로 분류했다. 연구기관인 CIVICUS는 ① 행위 주체의 구조, ② 제도적 환경, ③ 정부섹터에 대한 영향력, ④ 추구하는 가치의 네 가지 측면에서 시민사회를 비교분석하는 틀을 제시했다.²⁾ 국내에서 박상필·유용원(2012, 29)은 시민사회에 대해서 비영리섹터나 제3섹터 등 유사 개념과 더불어 시민권 보장, 공공 서비스 생산, 국가·시장 전체, 자기정당성 확보 등 법적, 기능적, 문화적 측면을 포함하는 다차원적 개념으로 이해한다. 이와 같이 시민사회 개념은 크게 보아 행위 주체, 규범성, 행위양식 등 다양한 측면을 가지고 있으며 각 측면은 긴밀하게 연관된다. 최근 나타난

2) CIVICUS (2009), “Civil Society Index,” <http://civics.org/csi>. (accessed on May 3, 2014)

섹터 융합성도 같은 맥락에서 볼 수 있다. 즉, 섹터 융합적 주체, 융합적 규범, 융합적 행위와 같은 복합적 현상인 것이다. 본 논문에서는 이 중에서 행위 주체에 대해 제한적으로 논의하고자 한다. 주체의 측면은 시민섹터의 모습을 가장 가시적이고 상징적으로 보여줌과 동시에 각국의 민법이나 세제 등 제도와 깊이 관련되기 때문에 국가별 비교분석이라는 방법론을 적용하는 데 적당한 주제이다.³⁾ 한편, 규범성이나 행위 그리고 각 측면의 복합적 성격에 대해서는 각국의 내부적 다양성이나 역동성이 분명히 예상됨으로, 발전적 분석들이 요구되는 응용적 주제라고 할 수 있다.

시민섹터의 행위 주체에 관해서는 다음과 같은 담론 흐름이 있다. 1990년대 초기 미국에서 세계로 확산한 비영리조직(NPO, non-profit organization)에 주목하는 담론이다. 특히 사라몬(Salamon 1994)의 연구가 대표적이다. 그는 1980년대 이후 세계각지에서 NPO가 급속히 성장했으며 이들은 다음 6가지 특징을 공유한다고 지적했다. 즉, 조직으로서의 형식성(formal)을 가지며 사적(private), 비영리적(non-profit), 자치적(self-governing), 자발적(voluntary) 구조로 운영되며, 주로 종교 혹은 정치적 이념을 전면에 내세우지 않는다는 것이다. 그는 국제적 비교를 통해 12가지 활동분야 분류와 활동형태 분류(의견 표출과 서비스 제공)라는 비영리섹터의 일반적 특성을 발전시켰다(Salamon et al. 1997). 한편, 유럽에서는 정부 및 기업섹터와 구분되는 제3섹터로서 이른바 CMAF, 즉 협동조합(cooperative), 공제회(mutual society), 결사체(association), 재단(foundation)을 주요 행위 주체로 이해하는 시각이 발전해 왔다. 최근에는 이들에 사회적기업과 지역 공동체를 포함시켜 사회적 경제(social economy)의 영역으로 이해하는 경향이 있다(Defourmy & Pestoff 2008; ILO 2011).⁴⁾ 이 밖에도 IMF나 세계은행과 같은 국제기구에서는 ‘가족과 국가 사이에 존재하는 모든 조직’을 포함시킨 시민사회조직(CSO, civil society organization) 개념을 제시한 바 있다. 또한 사회혁신(social innovation) 담론에서는 ‘사회적 문제의

3) 시민사회 개념과 시민섹터 개념 사이에는 큰 차이가 없지만 본 논문에서 시민섹터 개념을 선호하는 이유는 규범이나 행위 형태보다 조직의 제도적, 형식적 기능이나 정부, 기업섹터의 차별성에 주목하기 때문이다.

4) Social Economy Europe (2014), "Presentation," <http://www.socialeconomy.eu.org>. (accessed on May 3, 2014)

해결을 미션으로 하는 다양한 조직’을 포괄적으로 가리키는 의미로서 시민섹터조직(citizen-sector organization) 개념을 사용한다(Bornstein & Davis 2010; Drayton & Budinich 2011). 이러한 국제적 동향과 병행하면서 한중일에서는 수입된 개념과 전통적으로 존재해 온 개념들, 즉 시민단체, 사회단체, 인민조직, 연고집단, 마을 공동체, 주민조직 등이 결합되면서 유사하지만 차이가 있는 제도 디자인이 90년대 이후 본격적으로 정비된 것으로 볼 수 있다.⁵⁾

이와 같이 행위 주체의 유형에 관해서는 어느 정도 공통적인 성격과 동시에 비영리성, 비정부성, 자율성, 자발성, 공익성 등 핵심적 성격에 관한 온도 차이를 내재하면서 지속적으로 확장 혹은 재구성되고 있는 것으로 본다. 잠정적으로 행위 주체에 착목한 시민섹터 개념을 ‘사회적 가치의 창출을 목적으로 자율적으로 운영되는 주체의 집합’으로 추상적 차원에서 이해하기로 한다. 이 영역의 내부에서 한중일은 어떠한 모습으로 제도를 설계해 왔으며 이로 인해 시민섹터에 어떠한 특징이 나타났는가에 대해 본 논문에서 비교분석하고자 한다.⁶⁾

2. 한중일 시민섹터 관련 법인제도의 비교 연구들

연구들로서 비교분석의 구체적 대상과 제외 대상, 비교의 관점 그리고 분석의 한계를 순서대로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 비교 대상은 사회적 가치의 창출과 관련된 각종 법인제도로 한다. 박원순(2010, 47)이 이를 ‘인류의 최고 발명품’이라고 지적했듯이 자본이나 인간의 결합체에 법적 행위능력이나 ‘생명’을 부여하는 법인제도는 주체에 관한 제도 중에서 특히 중요하다. 법인제도 개념이란 엄격히 말해 ‘법인격의 부여와 법인재산의 처리에 관한 제도’라고 할 수 있으나(김용환 외 2007, 3), 본 논문에서는

5) 주체 개념의 유형에 관해서는 많은 연구에서 정리되고 있다(주성수 2004, 102-113; 2010, 35-54).

6) 현실적으로 한중일 모두 제도화된 조직보다 제도와 상관없이 존재하는 임의 조직이나 모임이 훨씬 많은 것은 사실이다. 물론 양 측면을 논의하는 것이 중요하지만 임의 조직을 포괄적 및 체계적으로 분석하는 것을 어려운 일이다. 또한 시민섹터의 형성 초기와 달리 2000년대에는 한중일 모두에서 제도화된 영역이 이미 상당한 규모와 범위로 성장했기 때문에 본 논문에서는 제도적 측면을 중요시한다.

‘광의’의 입장에서 이를 다음과 같이 분석적으로 규정한다. 즉, ‘사회적 가치의 창출을 주요 목적으로 하는 조직에게 법인격 혹은 이와 유사한 수준의 법적 행위능력이나 재정적 혜택 등을 부여하는 주요 법제도’이다. 그 이유는 관련 제도의 동향을 봤을 때 ‘법인격’을 부여하는 방식이 아닌 등록제나 인증제 방식으로 주체를 유형화하거나 제도화하는 경우가 현실적으로 있기 때문이다.

둘째, 대상 법인제도가 지나치게 확대되지 않도록 분석적 제한이 필요할 것이다. 본 논문에서는 중앙정부 차원에서 시행되며 주체로서의 개별적 ‘명칭’을 가진 주요 법인제도를 선별하여 다음과 같은 제도를 제외하기로 한다. ① 개별적 정책의 수행만을 위해 도입된 등록제나 지원제도이다. 예를 들어 한국에서 돌봄이 서비스를 위해 보건복지부가 도입한 사회서비스 바우처 제도와 관련된 ‘등록 서비스 제공조직’이나 녹색성장 정책과 관련해 도입된 ‘녹색기업 인증제’ 등이다. ② 지방정부 차원에서 조례를 근거로 운영되는 각종 등록제나 지정제도이다. 아동급식카드 가맹점 등록제나 서울형 어린이집 지정제도 등이다.

셋째, 이상의 틀에 따라 선별된 각국의 법인제도를 섹터 융합시대라는 연구 주제에 맞추어 다음 관점에서 체계적으로 비교분석한다. ① 거시적 차원에서 국가별 특징을 도출하기 위해 법인제도의 편성 현황에 관한 전체적 그림을 비교한다. 각국의 관련 제도를 세 가지 세부 영역 즉, 전통적인 비영리·비정부 조직과 영리·비영리 융합조직, 그리고 정부-비정부 융합조직으로 형식적으로 구분하여 3국의 각종 법인제도의 도입 형태를 비교한다. ② 법인제도의 운영에 있어서 핵심적 장치이자 시민섹터의 핵심적 규범인 자율성과도 관련되는 요인으로서 조직의 설립·운영에 적용되는 행정원칙(입법주의)을 비교한다. 행정원칙이란 일반적으로 행정기관의 개입 수준이 낮은 순서로 준칙주의, 인증주의, 인가주의, 허가주의로 분류되며, 이 밖에 강제주의나 특허주의가 있다.⁷⁾ 법인제도의 재편성에 관한 각

7) 법인제도의 행정원칙은 주로 다음과 같이 분류된다(김용환 외 2007, 10-12; 윤철홍 2009, 7-10).
 - 준칙주의: 관련된 요건을 충족하면 신고와 수리만으로 등기할 수 있다.
 - 인증주의: 관련된 요건의 충족과 행정기관의 승인에 의해 등기가 가능해진다.
 - 인가주의: 관련된 요건의 충족 외에 행정기관의 재량적 심사를 받는다.
 - 허가주의: 행정기관의 제량으로 등기에 대한 허가가 내려진다.

국의 특징을 보다 자세히 분석하기 위해서 행정원칙의 적용 현황에 관한 각국의 경향성을 비교분석한다. ③ 미시적 차원에서 각국의 특징을 도출하기 위해서 영리-비영리 융합성 그리고 정부-비정부 융합성을 규정하는 구체적 제도 디자인을 비교한다. 전자에 관해서는 수익사업의 허용 여부나 이익분배에 대한 규정이, 후자에 관해서는 조직 구성원의 신분이나 정부출자비율에 관한 규정이 각국의 각종 법인제도에 어떻게 적용되고 있는가를 복합적으로 비교한다. 이와 같은 세부적 비교를 통해 기존 시민섹터의 개념화에서 핵심이었던 비영리·비정부라는 기준에 대해서, 적어도 제도적 차원에서, 어떠한 변화가 나타나고 있는지를 알아볼 수 있을 것이다. 각 규정의 구체적 내용에 대해서는 해당 부분에서 후술하기로 한다.

넷째, 분석의 한계를 지적하면 다음과 같다. 우선, 본 논문은 각국의 제도적 특징을 어느 정도 체계적으로 도출하지만 “왜 이러한 차이가 나타났는가.”와 같은 인과적 이유를 규명하는 데 한계가 있다. 비교의 대상이나 내용이 상당히 복잡적이며, 후술하는 바와 같이 기존 연구에서도 이에 대한 정리가 부족하기 때문에, 여기서는 서술적 정리와 형식적 비교분석을 우선시한다. 다음으로 비교에서 제외한 부분, 즉 정책 차원이나 지역 차원에서 섹터 융합성에 관한 다양한 현상이 일어나고 있는 것도 분명한 사실이다. 이와 같은 다양한 제도나 역동적 동태를 포괄적으로 분석하기 위해서는 앞서 언급한 바와 같이 규범성이나 행위의 측면을 포함시켜 사회적 경제나 거버넌스, 사회생태계 등 발전적 분석틀에 의해 접근할 필요가 있을 것이다. 본 논문은 이를 위한 기초적 작업으로서 국가단위의 형식적 비교에 초점을 제한하여 총론적 논의를 제공하고자 한다.

3. 한중일 시민섹터의 비교 의의와 기존 연구들

한중일 시민섹터를 비교하는 의의는 크게 다음 두 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 동아시아 혹은 동북아 지역 차원의 시민섹터에 대한 이해 또는 모델화이다. 일반적으로 시민섹터의 구조적 변화나 사회적 기업의 등장에

- 특허주의: 특정 조직에 대한 특별법을 별도로 제정하여 설립 또는 관리한다.
 - 강제주의: 법이나 정책으로 근거로 강제적으로 조직이 설립된다.

관한 연구는 주로 2000년대에 시작하며 선진국 간 비교연구나 유럽 모델과 미국 모델의 비교연구가 주류를 차지해 왔다(Defourny & Pestoff 2008; OECD 2009; Defourny & Nyssens 2010).⁸⁾ 이에 대해 최근 남미나 아시아 지역을 포함하여 비교의 범위가 확대하는 경향을 볼 수 있다(ILO 2011; Defourny & Kim 2011; Jayasooria 2013). 이 맥락에서 동아시아의 경우 지역적 모델을 논의하기 위한 준비단계로서 각국에서 사용된 개념이나 제도, 실태에 대한 내부적 비교연구가 요청되는 상황이다. 둘째, 한국의 제도 개혁에 대해 기존과 다른 각도에서 함의를 얻기 위해서 한중일 비교는 유익하다. 한국은 2000년대에 들어 영국이나 이탈리아 제도를 참고로 사회적 기업과 협동조합 제도를 잇달아 도입했다. 그러나 최근 지역 사회와의 연결성이나 공익적 성격에 관한 제도적 규정 등에 관해서 다양한 문제점을 노출하고 있다. 중국과 일본 또한 유사한 문제에 직면하면서 서로 다른 제도개혁을 추진해 왔으므로 유럽 중심의 비교를 벗어나 동아시아 각국과의 비교를 한다면 향후 개혁과제에 대한 기존과 다른 함의를 얻을 수 있을 것이다.

구체적으로 한중일 시민섹터의 비교와 관련된 기존 연구를 다음 세 가지 수준으로 분류하여 본 연구의 의의와 초점을 재정리한다. 첫째, 한중일 혹은 이를 포함한 아시아 지역이나 세계 수준의 '시민사회에 관한 포괄적 비교연구'가 있다. 90년대 비영리섹터나 시민사회의 대두가 본격적으로 주목받게 된 결과 한중일 시민섹터에 관한 비교연구가 증가했다(重富 2001; 정갑영 외 2004; 이남주 외 2005; 조효제·박은홍 편 2005; Weller ed. 2005; 권용혁 외 2006; 小倉 외 2009). 대부분 국가단위의 질적 연구를 공동연구 형식으로 편집한 경우가 많으며, 각국의 특징을 도출한 점에서 의미가 있으나 체계적 비교에 의해 실천적 함의를 도출하는 데 한계가 있다. 예를 들어 이남주 외(2005) 연구 프로젝트는 CIVICUS의 인식들을 적용해 동아시아 각국의 시민사회에 대한 양적 분석을 시도했다. 비교분석

8) 사회적 기업에 관해서는 미국 모델로서 비영리조직의 사업수익(earned income)에 주목하는 비영리학과와 유럽 모델로서 조직형태보다는 사회적 가치의 추구에 관한 이념이나 동기에 주목하는 사회혁신학파가 있다. 두 모델의 차이는 시민섹터나 제3섹터의 구조적 변화에 관한 담론과도 깊이 관련된다. 동아시아 각국 그리고 지역이 어떤 모델을 지향하고 있거나 독자적 모델이 존재하는가를 모색하기 위해서 한중일 비교연구가 중요하다.

의 결과 한국을 엘리트형 시민사회 모델, 중국을 소극형 시민사회 모델, 일본을 일반 활동형 시민사회 모델로 분류하기도 했으나, 역시 각국 시민사회의 다차원적 성격을 이해하는 데 신중한 접근이 필요하다는 점을 강조한다(조효제 2005, 16-22). 둘째, 한중일 혹은 이를 포함한 '시민섹터 조직에 관한 통계적 비교연구'가 있다. 미국의 존스 홉킨스 대학교 시민사회 연구소(The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies)나 일본의 쓰쿠바 대학교 국제비교일본연구센터(筑波大學國際比較日本研究センター) 등에서 국제적 차원에서 시민섹터 관련 조직을 통계 조사한 것이 유명하다. 그러나 조사 대상이 광범위하며 제도적 내용보다 '통계'에 집중한 점이 특징이자 약점이기도 한다. 위 두 가지 수준의 기존 연구는 본 연구에서 기본적 분석틀과 주요 비교 대상을 설정하기 위한 기초적 자료로 활용했다. 셋째, 본 연구와 가장 관련된 수준으로서 한중일 또는 한-중, 한-일, 중-일 간 '법인제도 혹은 개별 조직유형에 관한 비교연구'가 있다. 사단·재단 등 비영리법인에 관한 비교연구(稅兵 2010; 김대경 2010; 崔 2011), 비영리법인 세제에 관한 비교연구(손원의 2011), 사회적 기업의 유형에 관한 비교연구(Defourny & Kim 2011), 공공기관이나 공기업에 관한 비교연구(성승제 외 2008; 한국조세연구원 2009; 2011; 정형근 2010) 등이다. 이 수준의 연구는 관련 법제도를 정리하는 작업과 비교의 결과를 정리하는 데 실질적으로 중요한 참고가 되며 관련 부분에서 인용·언급한다.

그러나 수많은 기존 연구 중에서도 한중일 시민섹터의 주제를 섹터 융합성이라는 관점에서 다루는 연구는 찾아보기 힘들다. 90년대에서 2000년을 거쳐 한중일 각국에서 다양한 제도개혁이 이루어진 것은 분명한 사실이며, 섹터 융합적 현상이 여러 형태로 현실적으로 나타나고 있다. 빠른 속도로 변화해 가는 현실이나 제도개혁에 대해 학술적 연구가 충분히 따라가지 못하고 있는 상황이라고 본다. 이 간격을 메우기 위해서도 우선적으로 관련 제도를 포괄적으로 정리하여 비교분석하는 연구가 필요할 것이다. 권철(2011, 69)이 지적한 바와 같이 역동적 사회현실에 대처하기 위한 법인제도의 디자인이나 활용과 관련된 단체론이나 법인론은 이제 "본격적인 논의가 시작되어야 할" 시점이다.

III. 한중일 시민섹터 관련 법인제도의 현황

1. 한국의 시민섹터 관련 법인제도 현황

일반적으로 비영리법인을 가리키는 경우 민법 제32조에 규정된 사단법인 및 재단법인과 민법 특별법에서 규정된 학교법인, 사회복지법인, 의료법인이 포함된다(손원익 2011, 7; 오영호 외 2011, 113-115).⁹⁾ 민법 제32조, 즉 “학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다.”라는 규정하에서 비영리 분야를 예시하여 허가주의로 법인격 부여를 결정하는 것이 한국의 비영리법인제도의 근간이다. 2004년 이후 이 규정을 허가주의에서 인가주의 혹은 준칙주의 수준으로 완화하는 방향으로 정부 차원에서 논의가 지속되고 있다.¹⁰⁾ 비영리조직으로서 이 밖에 공익법인, 학교재단, 지방신용재단, 교정법인 등이 개별법이나 세법에 의해 제도화되고 있으나 대부분 비영리법인과 중복된다.¹¹⁾ 노동조합 또한 민법상 사단에 관한 규정을 적용받는 비영리조직의 유형이다. 2010년 ‘노동조합 및 노동관계조정법’ 일부 개정에 의해 한 사업장에서 2개 이상의 조합 설립, 이른바 복수노동조합도가 도입되었다. 법인격 부여가 아닌 등록제로 운영되는 제도로서 비영리민간단체가 있다. 2000년에 제정된 비영리민간단체지원법은 ① 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것, ② 구성원 상호 간에 이익분배를 하지 아니할 것, ③ 사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·

지원할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 아니할 것, ④ 상시 구성원수가 100인 이상일 것 등의 조건을 충족시킨 단체에 대한 등록제도이다(같은 법 제2조 및 제4조). 등록단체는 안전행정부가 주관하는 ‘비영리민간단체 공익활동 지원사업’을 비롯한 각종 정부 지원 사업에 신청할 수 있는 법적 근거가 부여된다.

영리-비영리 융합적 영역에서는 자활기업, 사회적 기업, 협동조합, 공제회, 마을기업 등 다양한 조직이 제도화되고 있다(노대명 2010, 164-165; 주성수 2011, 41-43). 2000년에 국민기초생활보장법이 제정되고 기초생활보장급 수급자가 자립을 위해 설립하는 자활공동체가 제도화되었으며, 이후 법 개정을 통해 자활기업으로 발전했다. 2007년에는 사회적 기업육성법이 제정되었다. 취약계층에 대한 고용이나 수행하는 사업의 성격이 법에서 정해진 기준을 충족시킨 경우 사회적 기업으로 인증해 일정한 기간에 정부지원을 제공하는 제도이다.¹²⁾ 민법상의 비영리법인과 조합, 상법상의 회사 그리고 비영리민간단체 등 기존의 조직체가 신청하는 제도이다(같은 법 제8조). 세부 유형으로서 취약계층에 대한 일자리제공형, 사회서비스제공형, 지역사회공헌형, 혼합형, 기타형의 5가지 유형이 제도화되고 있다(같은 법 시행령 제9조).¹³⁾ 2012년에 제정된 협동조합기본법에서는 ‘제화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직(같은 법 제2조)’으로서 협동조합이 제도화되었다. 5인 이상으로 설립할 수 있으며, 준칙주의에 의해 영리법인으로서의 법인격을 받는다. 그러나 이 제도의 특징으로서 협동조합 중 ‘지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목

9) 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.

10) 정부는 2004년과 2011년에 민법개정안을 국회에 제출했으나 모두 임기만료로 법안이 폐기되었다.

11) 공익법인이란 1975년에 제정된 ‘공익법인의 설립·운영에 관한 법률’에 따라 사단 및 재단 중에서 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선(같은 법 제2조) 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.

12) ‘사회적 목적’의 판단기준으로서 사회서비스를 제공하는 사람 중 취약계층의 비율(100분의 50 이상)이나 취약계층의 고용비율(100분의 50 이상), 지역에 거주하는 취약계층의 고용비율이나 사회서비스를 제공하는 사람 중 지역취약계층의 비율(100분의 20) 등으로 규정되고 있다(사회적 기업 육성법 시행령 제9조).

13) 일반적으로 사회적 기업에는 ‘인증 사회적 기업’ 외에 지자체 조례에 따라 인증되는 ‘예비 사회적 기업’과 중앙정부 개별부처의 인증지원을 받는 ‘부처형 사회적 기업’이 있다. 지자체의 업무 차원에서는 예비 사회적 기업, 마을기업, 협동조합, 자활기업을 사회적 경제조직으로 유형화하는 경향이 있다. 서울사회적경제지원센터 (2013), “사회적 경제란?”, http://www.sehub.net/se2_1. (2014년 5월 7일 검색)

적으로 하지 아니하는 협동조합(같은 법 제2조의 3)은 기획재정부에서 인가를 통해 사회적 협동조합으로 유형화되며 민법상 비영리법인으로서의 규정을 받게 된다. 이 밖에 농협, 수협, 생협, 신협 등 8개의 협동조합과 교직원공제회나 건설근로자공제회 등 각종 공제회가 있다. 대부분 개별적 법률에서 인가주의에 따라 설립·운영이 규제되며 민법상 사단법인의 규정은 적용받는다. 또한 2004년 이후 정부 각 부처가 커뮤니티 비즈니스(지식경제부), 마을기업(안전행정부), 농어촌 공동체 주식회사(농림수산식품부) 등에 대한 지원체계를 제도화했으며 일부는 사회적 기업으로, 일부는 지자체 차원의 추진으로 변화했다. 정책적으로 마을기업은 ‘마을주민이 주도적으로 마을 공동체를 활성화하고 그 지역의 자원을 활용하여 안정적인 소득과 일자리 창출을 하는 기업’으로 규정되고 있다.

정부-비정부 융합적 영역에서 제도화된 조직으로서 공공기관 및 주민자치회를 지적할 수 있다.¹⁴⁾ 정부산하기관으로 규정되었던 중앙 및 지방정부의 관련기관이 2002년 지방공기업법 개정과 2007년 공공기관의 운영에 관한 법률 제정을 통해 자율성과 관리체계의 합리성을 강화하는 방향으로 제도개혁이 이루어졌다. 지방공기업에 관해서는 특히 민간과 공동으로 출자하여 정부의 출자비율이 50% 미만인 경우, 이를 출자법인 혹은 제3섹터라고 부르며 회계상 정부부문에서 제외된다.¹⁵⁾ 풀뿌리 차원에서는 주민자치센터를 중심으로 활동하는 주민자치위원회가 사실상 제도화되고 있는데, 정부는 2010년에 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’을 제정하여 “풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당하는 행정구역의 주민으로 구성되는(같은 법 제27조)” 조직으로서 주민자치회를 제도화했다.¹⁶⁾ 주민자치회 위원은 지자체 장이 위촉하며, 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사업을 수행, 지자체의 일부 업무를 위임 또는 위

14) 이 밖에 책임운영기관이라는 조직유형이 있다. 이는 모든 직원이 공무원 신분임으로 순수 정부섹터로 간주되며, 청에 해당하는 중앙책임운영기관과 개별 정부부처에 속하는 소속책임운영기관으로 법적으로 분류된다.

15) ‘제단법인 대전컨벤션뷰로’, ‘주식회사 아름다운인제관광’, ‘농업회사법인 합천유통’ 등 약 40개 단체가 있다(안전행정부 2010, 295).

16) 안전행정부는 2013년 6월에 우선 31곳을 주민자치회 시범사업 지역으로 선정하여, 이를 안전마을형, 지역복지형, 마을기업형, 도심창조형으로 구분해 육성하고 있다(안전행정부 2013).

탁받을 수 있다. 또한 위원은 “정치적 중립을 지켜야하며 권한을 남용하여서는 아니 된다(같은 법 제29조의 2).” 신설된 주민자치회나 기존의 주민자치위원회는 모두 구성과 사업 운영의 측면에서 정부-비정부 융합조직으로 볼 수 있으며 임명방법이나 윤리적 규정으로 융합성을 통제하고 있다.

2. 중국의 시민섹터 관련 법인제도 현황

비영리·비정부 조직의 범위에 관해서 어느 정도 인식이 공유되고 있다. 즉, 협의로서는 사회단체(社會團體), 기금회(基金會), 민영비기업단위(民辦非企業單位)를 포함하며, 광의로서는 이에 영리법인의 일부, 풀뿌리 주민조직, 합작사(合作社)로 불리는 조합조직, 정부와 민간의 공동기관, 정치단체 등이 추가된다(王名 2008, 3-6; 朱衛國 2008, 115-116; 劉太剛 2009, 174-175; 中國社會組織年鑒編委會 2011).¹⁷⁾ 법적으로도 1986년에 제정된 민법통칙(民法通則)에서는 정부기관, 사업단위(事業單位), 기업법인, 사회단체의 네 가지가 법인으로 규정되며 이 중 사회단체법인은 일반적으로 사회단체, 기금회, 민영비기업단위로 분류된다.

1995년에 열린 북경세계여성회의를 전후로 민간조직의 활동이 활성화된 이후 중국 정부는 ‘작은 정부, 큰 사회(小政府、大社會)’라는 슬로건 아래 민간 활동의 촉진과 법적 근거의 마련을 목적으로 1999년 10월 25일에 사회단체등기관리조례(社會團體登記管理條例), 민영비기업단위등기관리임시조례, 사업단위등관리임시조례(事業單位登記管理暫行條例)를 동시에 제정했다. 사회단체란 중국 공민이 자발적 의사로 설립하여 회원의 공동목표 달성을 위해 활동하는 비영리성 사회조직을 의미하며(위 조례 제2조), 영리 목적의 경영활동은 금지된다(같은 조례 제4조).¹⁸⁾ 등기와 운영에 관해

17) 세법에서는 기업소득세법(企業所得稅法) 제26조와 같은 법 실시조례 제84조 그리고 정부 재무부가 발표한 ‘비영리조직의 면세자격인정관리에 관한 몇 가지 문제에 대한 통지(關於非營利組織免稅資格認定管理有關問題的通知)’에 따라 비영리조직은 구체적으로 사업단위, 사회단체, 기금회, 민영비기업단위, 종교 활동 그리고 기타 재정부국가세무총국이 인정한 조직이 해당된다.

18) 사회단체 중에는 행정적 기능을 가진 단체가 약 200개 있으며 이 중에는 중국인 민정치협상회의(中國人民政治協商會議)의 구성기관인 중화전국부녀연합회(中華全

서는 전국성 사회단체와 지방성 사회단체로 분류되며 ‘이중관리’와 ‘비경쟁성 원칙’이 적용된다. 전자는 각급 정부 민정부와 업무주관부처의 양쪽에서 등기 허가를 받아야 하는 규정이며(같은 조례 제3조, 제6조, 제7조), 후자는 각급 행정 수준에서 동일분야에 한 단체만 설립 허가를 받을 수 있는 규정이다(같은 조례 제13조의 2).¹⁹⁾ 민영비기업단위란 기업법인이나 사회단체, 기타 조직이나 개인이 비공유재산(민간자본 등)을 활용해 설립하여, 비영리적 서비스 활동을 수행하는 조직을 의미한다(위 조례 제2조). 등기에 관한 허가주의와 이중관리, 비경쟁성 원칙 그리고 영리활동의 금지는 사회단체와 같지만 “지부를 설립할 수 없다(같은 조례 제13조)”라는 제한과 교육, 위생, 문화, 과학, 체육 등 10가지 활동영역의 제한이 있다. 재단법인과 유사한 성격을 가진 기금회는 1998년에 제정된 기금회관리법(基金會管理辦法)과 이를 폐지해 2004년에 제정된 기금회관리조례에 의해 제도화되고 있다. 기금회란 ‘특정한 공익사업’을 목적으로 하는 비영리법인이며(같은 조례 제2조 및 제8조의 1), 모금에 대한 세제우대가 적용되는 전국성 공모기금회와 지방성 공모기금회 그리고 세제우대가 적용되지 않은 비공모기금회로 분류되며, 설립에 필요한 자본조건은 이 순서로 낮아진다(같은 조례 제8조의 2).

영리-비영리 융합적 측면에서는 조합에 해당되는 합작 개념에 대해 헌법 제8조는 다음과 같이 규정한다. “농촌의 생산, 공급과 판매, 신용, 소비 등의 각종 합작경제는 사회주의 노동대중의 집단소유제 경제이다.” “도시의 수공업, 공업, 건축업, 운수업, 상업, 서비스업 등 산업 내 존재하는 각종 형태의 합작경제는 모두 사회주의 노동대중의 집단소유제 경제이다.”²⁰⁾ 중국에서 조합은 중요한 조직으로 간주되며 전통적으로 농촌 및 도시 지역에서 집체소유기업(集体所有制企業)이 발전해 왔으며,²¹⁾ 특히 농촌의

國婦女聯合會), 중화전국노동조합(中華全國總工會) 등도 포함된다. 일부 규모가 큰 사회단체는 내부에 사업단위를 두는 경우도 있다.
 19) 비경쟁성원칙은 각 지방정부의 방침에서 이행되지 않는 경우도 있고 제도의 유효성에 대해 논쟁이 있다.
 20) 합작(cooperative) 개념과 집단 혹은 집체(集体, collective) 개념이 혼용되는 경우가 있으며 주로 사회주의 개념과 함께 사용되는 점에도 유의할 필요가 있다.
 21) 집체소유기업이란 일정 지역의 주민이 공동 소유하며 자율적으로 운영되는 기업체이다. 등기를 통해 법인으로서 설립되며 법적으로는 농촌지역의 향촌집체소

생산, 구매, 유통, 신용 등 분야에서는 다양한 조합조직이 제도화되었다.²²⁾ 이를 합리화하기 위해 2006년에 농민전업합작사법(農民專業合作社法)이 제정되었다. “농업생산경영 서비스의 제공자와 이용자가 자발적으로 연합하여, 민주적으로 운영되는 상호성의 경제조직(같은 법 제2조)”으로 조합조직을 제도화한 것이다. 농민 위주의 5인 이상 조합원으로 설립할 수 있으며, 등기원칙은 인증주의에 가깝다.²³⁾ 조합원은 제도상 1인 1표로 민주적으로 의사결정에 참여할 수 있다. 이 밖에 장애인의 고용촉진을 목적으로 1990년 사회복지기업관리임시법(社會福利企業管理暫行辦法)을 제정, 2007년에 이를 복리기업자격인정법(福利企業資格認定辦法)으로 개정해 총직원 규모 대비 25% 이상의 장애인 고용률을 유지하는 기업은 민정부에 신청·등기하여 세제우대를 부여받는 제도를 마련했다. 교육서비스 분야에서도 1997년에 ‘사회역량에 의한 교육조례(社會力量辦學條例)’와 이를 폐지해 2002년에 성립된 민영교육촉진법(民辦教育促進法)에 의해 각급 학교 수준에서 기업법인이나 사회조직이 운영하는 비영리의 민영학교(民辦學校)법인과 직업훈련학교로서의 경영성민영교육훈련기구(經營性民辦培訓機構)가 제도화되었다.²⁴⁾

정부-비정부 융합적 영역에 관해서는 우선 사업단위가 있다. 이는 공공 서비스를 수행하는 정부산하기관으로서 다양한 분야에 존재해 온 조직인데 1998년 이후 법인으로서의 등기 절차나 조직구조가 정비되었다. 사업단위는 법적으로 ‘국가가 사회 공익의 목적을 위해 국가기관이나 기타 조직으로 하여금 국유재산을 이용해 교육, 과학기술, 문화, 위생 등 활동을

유체기업(鄉村集体所有制企業)과 도시부의 성진집체소유기업(城鎮集体所有制企業)으로 분류된다.
 22) 조합조직으로서 구매유통합작사(供銷合作社), 수공업합작사(手工業合作社), 공업합작사(工業合作社, 工合), 그리고 조합은행으로서 농촌신용사(農村信用社)와 농촌자금호조사(農村資金互助社) 등이 있다.
 23) 신청서, 설립대회 의안서, 모든 설립인의 서명 등 필요한 서류를 중앙 정부의 공상행정관리부(工商行政管理部門)에 제출한다. 수리결과 서류상 문제가 없으면 20일 내에 영업면허(營業執照)가 교부된다.
 24) 중국의 사회적기업의 유형으로서 민영비기업단위, 농민전업합작사, 복리기업, 경영성민영교육훈련기구, 영리기업의 5개 조직으로 분류하거나(Yu 2011, 11), 이에 사구(社區, 지역 공동체)나 사구가 운영하는 서비스센터를 포함시키는 경우도 있다(何輝 2013, 133-134).

하게 만든 사회서비스 조직'으로 규정되며, 구체적으로 27개 분야가 지정되고 있다(사업단위등기관리임시조례 제4조).²⁵⁾ 조직구조에 따라 중앙직속형, 중앙국가기관 설치형, 정부-기업 협동 설치형, 사회단체 설치형 등 총 13개의 유형으로 분류되며(같은 조례 제13조 및 제14조), 기본적으로 영리성 경영조직으로서 기업법인에 관한 규정이 적용된다. 최근에는 광범위한 조직체계를 기능적으로 합리화하기 위한 구조조정이 추진되고 있다. 즉, 행정직능형(行政職能), 생산경영활동형(生産經營活動), 공공서비스형(公益服務)으로 재분류하며 자율성이나 책임성을 강화하기 위해 내부 인사제도나 재정구조를 개혁하고 있다(國務院 2011). 기타 융합조직으로서 풀뿌리 차원의 주민조직인 도시부의 거민위원회(居民委員會)와 농촌의 촌민위원회(村民委員會)가 있다. 이는 헌법 제 111조에서 '기층의 대중적 자치조직'으로 규정되며, 주민과 부임, 위원은 주민에 의한 직선제로 선출된다. 또한 1988년에 촌민위원회조직법(村民委員會組織法)을, 1989년에 도시거민위원회조직법을 제정, 이 조직들에 의해 운영되는 사구(社區, 지역 공동체)를 활성화하기 위한 정책을 적극적으로 펼치고 있다.

3. 일본의 시민섹터 관련 법인제도 현황

비영리·비정부 조직의 법적 범위에 관해서는 상당히 복잡하다. 비영리법인으로서는 주로 사단법인, 재단법인, 특정비영리활동법인(特定非營利活動法人, 이하 NPO법인)이 있으며, 이 밖에 민법 특별법에 따른 종교법인, 학교법인, 사회복지법인, 의료법인, 건생보호법인(更生保護法人), 직업훈련법인, 특수법인 등이 있다(後 2011, 6-7).²⁶⁾ 기존 연구에 의하면 시민사회 영역에는 약 110개 종류의 비영리법인과 30개 종류의 조합법인 그리고 이에 포함되지 않은 조직이 존재한다(辻中 외 2010, 48-49).²⁷⁾

25) 교육, 과학·연구, 문화, 위생, 체육, 신문출판, 미디어, 사회복지, 제해구조, 통계조사, 기술·실험, 공용시설관리, 물자비축, 관측, 탐사, 측량, 법률서비스, 자원관리, 품질기술감독, 경제감독, 지적재산권업무, 공중·인증, 정보·자문, 인적 교류, 취업서비스, 기관 복지 서비스이다.

26) 公益法人協會 (2013), “公益セクターについて,” http://www.kohokyo.or.jp/sector/sec_info.html. (2014년 5월 3일 검색)

27) 세법에서는 법인세법(法人稅法) 발표에 따라 비영리·공익에 관한 조직은 다음 세

주요 법인제도의 흐름을 보면 다음과 같다. 우선 1998년에 특정비영리활동촉진법(NPO법)이 제정되었다. NPO법인은 10인 이상으로 설립 가능하며 지자체의 인중에 의해 법인격을 부여받는다(같은 법 제10조). 비영리활동을 주된 목적으로 해야 하지만 지장이 없는 한에서 '비영리가 아닌 사업'을 할 수 있으며 발생한 수익금은 주된 비영리활동을 위해 사용해야 한다(같은 법 제5조). 활동분야는 보건, 사회교육, 농어촌 진흥, 환경, 마을만들기, 국제협력, 중간지원 등 20가지로 제한되고 있다. 2001년에는 이 분야에 해당되지 않은 동창회나 취미모임 등 소규모 조직의 법적 지위 향상을 위해 중간법인법(中間法人法)이 제정되었다. '구성원에 대한 이익분배의 금지(같은 법 제2조)'를 토대로 다양한 조직에게 법인격 부여의 기회를 얻 것이다. 이후 민간의 비영리활동을 촉진하여 관련 법인제도를 총정리하는 것을 목적으로 제도개혁이 시작되었으며 '민간이 이루는 공익(民が担う公益)'이라는 슬로건이 등장했다.

그 결과 2006년에 '일반사단법인 및 일반재단법인에 관한 법률(一般社団法人及び一般財団法人に關する法律)' 및 '공익사단법인 및 공익재단법인에 관한 법률(公益社団法人及び公益財団法人の認定等に關する法律)'이 제정되고 민법 또한 개정되었다. 2008년에 중간법인법을 폐지, 2012년에 NPO법을 다시 개정하여 일련의 개혁이 완료되었다. 재구성된 법인체계에서는 우선, 일반사단법인 및 일반재단법인에는 준칙주의가 적용되며 누구라도 쉽게 비영리법인을 등기할 수 있으나 구성원에 대한 이익배분은 금지된다. 일반법인 중에서 특히 공익성이 인정되는 경우 공익사단법인 또는 공익재단법인으로서 인가를 받을 수 있으며 세제우대의 혜택이 주어진다. NPO법도 마찬가지이며 NPO법인 중 공익성이 인정되는 경우 인정특정비영리활동법인으로 인가를 받아 세제우대가 적용된다.

영리·비영리 융합조직에 관해서는 약 30개 종류의 조합법인과 기타 법인이 있으며 대부분 개별법에 의해 제도화된다. 농업협동조합이나 소비생활협동조합 등 조합조직과 농업공제회나 공무원공제조합 등 공제조합 그

가지로 분류된다. ① 공공법인(公共法人): 국립대학법인, 독립행정법인, 토지개발공사, 일본방송협회 등 24개 종류, ② 공익법인 등: 일반사단법인, 일반재단법인, 노동조합, 종교법인, 상공회 등 111개 종류, ③ 협동조합 등: 생활위생동업조합, 소비생활협동조합, 신용금고, 상점가진흥조합 등 34개 종류이다.

리고 상공회나 상공회의소 등 특별인가법인이나 특별민간법인 등 유형이 있다.²⁸⁾ 사회적 기업에 관해서는 2000년대에 들어 커뮤니티비즈니스(CB)와 소셜비즈니스(SB) 개념이 유행되었고 NPO법인을 비롯해 영리법인이나 주민조직이 수익사업을 수반하는 방법으로 사회적 가치를 창출하는 사업을 펼쳤다. 2008년에는 중앙정부도 ‘소셜비즈니스 추진 이니셔티브’라는 정책을 실시해 ‘SB/CB추진협의회’라는 민관협동조직을 9개 광역지역에 도입했다. 이는 각종 조직의 SB, CB사업을 지원하는 중간지원조직이다. 이와 같이 일본에서는 ‘사업’으로서 SB, CB가 활성화된 반면 등록제나 법인격 부여와 같은 사회적 기업에 관한 독립적인 조직유형은 없다.²⁹⁾

정부-비정부 융합조직으로서의 우선 1991년에 지방자치법 일부 개정으로 신설된 인가지연단체(認可地緣団体)가 있다. 이는 정내회(町内會)나 자치회(自治會) 등 기존에 다양한 형태로 자생적으로 존재하던 풀뿌리 주민조직에 대한 법적 지위를 통합적으로 마련한 것이다. 세계에 관해서는 일반법인(사단 혹은 재단)에 관한 규정이 적용되며, 자주적 형성, 민주적 운영, 지역적 활동, 지역주민의 가입에 대한 비배타성 등이 인가의 조건이 명기되었다(같은 법 제260조의 2). 또한 이를 “공공단체 혹은 행정조직의 일부로 해석하면 아니 된다.”, “특정 정당을 위해 이용해서는 아니 된다.” 등 규정도 제정되었다(같은 법 제260조의 2). 즉, 인가지연단체는 지역 공동체의 중심적 조직으로서 행정적 인가에 의해 지정되지만 민간조직으로서의 지위를 유지한다. 이 밖에 지역 공동체에 관해서는 1960-70년대 등장한 마을 만들기 관련 조직을 들 수 있다. 1998년의 법체계를 합리화하는 의도로 이른바 ‘마을 만들기 3법’이 제정되었으며 지역조직으로서 TMO(Town Management Organization, 마을관리기구)와 중심시가지활성화협의회가 제도화되었다. 정부의 인가를 얻어 운영되며 지원을 받는 제도가

28) 2001년 특수법인개혁기본법 및 민영화정책에 의해 특수법인의 상당수가 독립행정법인이나 공제조합, 특별민간법인, 민간법인 등으로 재편되었다.

29) 그러나 각 정부부처에서 정보공유 차원에서 ‘사례’로서의 등록이나 소개를 적극적으로 추진하고 있다. 또한 각종 협회나 중간지원조직 차원에서 등록제나 회원제를 실시하고 있다. 마을 만들기 사업도 마찬가지로 형식적인 조직 유형은 없으나 분야별 및 지역별의 사업 사례집이나 지원제도가 민관을 불구하고 다양하게 마련되고 있다. 협동조합이나 노동자협동조합에 관해서는 일부에서 기본법 제정을 주장하는 움직임도 있다.

다. 그러나 SB, CB와 마찬가지로 마을 만들기 또한 대부분의 경우 NPO법인이나 영리법인의 ‘사업’으로서 추진되기 때문에 이 제도화된 전문 조직은 소수에 지나지 않는다. 다음으로 정부산하기관이나 공기업의 성격을 가진 조직으로서 특수법인, 특수회사, 인가법인, 정부관계기관 등 다양한 법적 형태가 있다. 이에 대해 1999년에 독립행정법인통칙법(獨立行政法人通則法)을 제정하여 일부를 제외하고 독립행정법인으로 일원화하는 제도 개혁이 이루어졌다. 이는 직원이 공무원 신분을 유지하여 정부섹터에 가까운 특정독립행정법인과 민간인이 운영하는 비특정독립행정법인으로 분류된다. 국립병원, 연구기관, 해외개발원조기관, 국립대학법인 등이 포함된다. 이 밖에 건설이나 철도, 서비스 분야에서는 정부와 민간의 공동출자기관을 제3섹터기관 또는 제3섹터회사로 부르는 전통이 있다. 이는 1970년대 이후 정책적으로 도입된 것이며 지방공기업법 등에 따라 복합적으로 제도화되고 있으며 주로 주식회사나 사단, 재단법인 등 형태로 존재한다.

IV. 섹터 융합시대 한중일 시민섹터의 특징 비교

1. 전체적 제도 디자인: 조직 편성과 기본적 행정원칙

일련에 제도개혁이 결과 만들어진 한중일 시민섹터 조직의 전체적 편성 현황을 비교하여 동질성과 이질성을 정리하면 다음과 같다(<표 1>). 우선, 90년대 이후 제도개혁의 전체적 동향에 주목하면 한중일 모두에서 기존 비영리-비정부 조직에 대한 어느 정도의 제도적 다변화가 이루어졌음과 동시에 정부-비정부 및 영리-비영리 융합조직에 대해서도 자율성 강화나 사업 영역의 확대가 이루어졌다. 특히 정부-비정부 영역에 관해서는 한중일 모두 지역 공동체를 활성화시키는 점과 각종 공공기관의 자율성이나 책임성을 합리적으로 정리하는 점에서 유사한 경향을 보이고 있다. 결과적으로 섹터 융합시대 각국 시민섹터는 축소되는 방향이 아니라 합리화를

통해 점진적으로 확대되는 방향에 있다고 지적할 수 있다.

<표 1> 한중일 시민섹터 관련 법인제도의 전체적 편성 현황

	한국	중국	일본
비영리·비정부 조직	<ul style="list-style-type: none"> · 비영리민간단체 · 비영리법인 -사단법인 -재단법인 · 공익법인 · 기타 비영리법인 -사회복지법인 -의료법인 -학교법인 -향교재단 -지방신용재단 -교정법인 등 · 노동조합 	<ul style="list-style-type: none"> · 민영비기업단위 -전국성 민영비기업단위 -지방성 민영비기업단위 · 사회단체 -전국성 사회단체 -지방성 사회단체 · 기금회 -전국성 공모기금회 -지방성 공모기금회 -비공모기금회 · 민영학교법인 · 노동조합 	<ul style="list-style-type: none"> · NPO법인 -NPO법인 -인정NPO법인 · 일반법인 -일반사단법인 -일반재단법인 · 공익법인 -공익사단법인 -공익재단법인 · 기타 비영리법인 -종교법인 -학교법인 -사회복지법인 -의료법인 등 · 노동조합
영리·비영리 융합조직	<ul style="list-style-type: none"> · 협동조합 -일반 협동조합 -사회적 협동조합 · 각종 조합조직 · 각종 공제회 	<ul style="list-style-type: none"> · 농민전업협작사 · 각종 협작사 · 집체소유제기업 -향촌집체소유제기업 -성진집체소유제기업 	<ul style="list-style-type: none"> · 각종 조합조직 · 각종 공제조합
조합조직			
사회적 기업	<ul style="list-style-type: none"> · 사회적 기업 -인중 사회적 기업 -에비 사회적 기업 -부처형 사회적 기업 · 자활기업 · 마을기업 	<ul style="list-style-type: none"> · 복리기업 · 정형성교육훈련기구 	
정부-비정부 융합조직	<ul style="list-style-type: none"> · 공공기관 -공기업 -준정부기관 -기타 공공기관 · 지방공기업 -지방 공사, 공단 -출연법인(제3섹터) · 특수법인 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업단위(전국형, 지방형) -행정기능형 -생산경영활동형 -공공서비스형 · 사회단체(일부) -전국성 사회단체 -지방성 사회단체 	<ul style="list-style-type: none"> · 독립행정법인 -특정독립행정법인 -비특정독립행정법인 · 지방독립행정법인 -특정지방독립행정법인 -비특정지방독립행정법인 · 제3섹터기관 · 특수법인 · 특별민간법인 등
공공조직 (정부출자 기관)			
지역 공동체	<ul style="list-style-type: none"> · 주민자치조직 -주민자치위원회 -주민자치회 	<ul style="list-style-type: none"> · 기민위원회 · 촌민위원회 	<ul style="list-style-type: none"> · 인가지연단체 · 중심시가지활성화협의회 · TMO 등

* 필자 작성

다음으로 각국 사이에서 두드러진 차이점은 조직적 다변화의 수준에서 나타난다. 특히 일본의 상당히 다양한 조직 유형들과 이와 대비되는 중국의 간결한 유형화가 특징적이다. 중국은 민영비기업단위, 사회단체, 기금회의 3개 유형을 ‘주요 시민섹터 조직’으로 디자인하는 반면 일본은 대대적인 개혁을 했음에도 불구하고 수많은 비영리법인 유형이 존재해 시민섹터의 조직구조는 상당히 복잡하다. 이러한 맥락에서 볼 때 한국은 중국과 일본의 중간적 수준의 제도적 다변화가 이루어진 것으로 볼 수 있다.

한국의 특징은 특히 영리·비영리 영역의 제도 디자인에 나타나고 있다. 즉, 일반 및 사회적 협동조합이나 사회적 기업과 같은 조직의 유형을 신설하여 정부 차원에서 지원·관리 체계를 정비한 점이다. 이 영역의 제도 디자인에 관해서는 다음에 살펴볼 중국과 일본의 ‘사업형 NPO’ 방식과 비교해 한국의 장단점으로 논의할 필요가 있을 것이다.

전체적 제도 디자인의 두 번째 비교 포인트인 조직 설립·운영에 관한 행정원칙의 적용 현황을 비교하면 <표 2>와 같다. 이를 조직의 설립에 필요한 최소 인원수와 함께 검토하면 다음과 같이 시민섹터 조직의 자율성이나 책임성에 관한 각국의 동질성과 이질성을 도출할 수 있다.

첫째, 제도의 개혁동향에 관해서 한중일 모두에서 다음 두 가지 방향성을 발견할 수 있다. 하나는 소규모 인원으로 설립되는 조직에 대해서 행정절차를 완화하는 개혁 방향이다. 한국의 일반협동조합, 중국의 농민전업협작사, 일본의 일반법인이 대표적 사례이다. 공통적으로 2-5명으로 구성되는 조직에 대해서는 준칙주의 혹은 인증주의를 적용하여 자율성이나 자발성을 보장한다. 또 하나는 공익적 사업을 수행하며 세제혜택 등 특별한 권한을 부여하는 조직에 대해서는 행정적 관리를 강화하며 특별한 심사·관리 수단을 도입하는 개혁 방향이다. 한국의 사회적 협동조합, 중국의 주요 시민섹터 조직, 일본의 인정NPO법인 등이다. 두 가지 흐름에 대해서 일본은 어느 정도 개혁을 완료한 상태이며, 중국에서는 농민전업협작사를 도입한 이후, 주요 시민섹터 조직에 대한 규정을 완화할지여부가 지속적으로 제도개혁의 쟁점이 되고 있다. 한국에서도 사단 및 재단법인에 대한 허가주의의 완화가 민법 개정 논의에서 중요한 쟁점으로 부각되고 있다 (윤철홍 2009; 김대정 2010; 오영호 외 2011; 권철 2011).

<표 2> 주요 조직의 설립·운영에 적용되는 기본적 행정원칙

설립·운영의 원칙	한국	중국	일본
강제주의		· 노동조합	
준치주의 행정권력의 개입 수준: 낮음	· 일반협동조합(5) · 노동조합		· 일반사단법인(2) · 일반재단법인(7) · 노동조합
인중주의	· 비영리민간단체(100) · 사회적 기업	· 농민전업협약사(5) · 복리기업	· NPO법인(10)
인가주의	· 사회적 협동조합(5) · 각종 조합조직(20-50) · 각종 공제회 · 특수법인	· 각종 합작사 · 각종 집체소유제기업	· 인정NPO법인(10) · 공익사단법인(2) · 공익재단법인(7) · 각종 조합조직(7-20) · 각종 공제회 · 인가지원단체 · 특별민간법인
허가주의 높음	· 비영리법인 · 공익법인(7)	· 민영비기업단위 · 사회단체(50) · 기금회(5) · 사업단위 · 민영화교법인	
특허주의	· 공공기관 · 특수법인	· 사업단위	· 독립행정법인 · 특수법인

* 필자 작성 / ()안은 조직 설립에 필요한 최소 인원수

둘째, 각국의 차이는 각종 행정원칙의 적용에 관한 비중에서 나타난다. 한국은 준치주의에서 허가주의까지 각종 조직이 고루고루 분포하는 반면, 중국은 행정권력의 개입 수준이 높은 허가주의의 비중이 높다. 반대로 일본은 준치주의와 인가주의의 비중이 높다. 중국은 주요 시민섹터 조직에 대해서 허가주의를 적용하며 게다가 앞서 언급한 이중체계와 비경쟁성원칙을 적용하기 때문에 사실상 자발적이고 자율적인 조직 활동에는 상당한 제도적 제한이 있다. 이런 성격에 주목해 중국 시민섹터를 행정부흡수형 사회(行政吸納社會)라고 표현하기도 한다(康曉光 외 2008, 332-333). 한편, 일본은 2인 이상으로 신고만으로 설립이 가능한 일반사단법인제도를 도입함으로써 자율성인 자발성, '결사의 자유'가 충분히 보장되는 제도를 마련

하고 있다. 이러한 측면에서도 한국은 중국과 일본의 중간적 성격으로 이해된다.

2. 영리-비영리 융합조직에 관한 제도 디자인

영리-비영리 융합영역을 자세히 비교해 본다. 이를 위해 조직의 영리성을 판단하는 중요한 법적 기준인 이익분배, 사업목적, 사업내용에 관한 규정에 주목해 각국의 각종 법인제도를 비교한다(<표 3>). 이 영역에서는 동질성보다 각국의 이질성이 확실하게 나타난다.

한국은 이익 혹은 잉여금의 분배나 사업내용에 관해서 영리-비영리 융합조직인 사회적 기업, 협동조합, 마을기업 등을 제도화했는데 일본에서는 이와 달리 기존 비영리조직에 대해 수익사업의 부분적 허용과 이익분배의 금지를 자세히 규정되며 이른바 '사업형 NPO'가 주류이다. 이 영역에서 중국이 한국과 일본의 중간적 성격으로 볼 수 있다. 이러한 제도적 특징은 다음과 같은 실천적 문제점과 연결된다. 일본의 NPO법인과 중국의 민영비기업단위는 20개 내외로 사업분야가 자세히 지정되며 어느 분야에서 사업을 할지의 문제는 제도운영상 그리고 시민섹터의 전체적 활동 현황에서 주요한 지표가 된다. 이와 비교해 한국의 비영리법인 제도운영에서 사업분야의 분류는 그다지 중요시되지 않는다.³⁰⁾ 또한 시민사회 개념의 대안으로서 사회적 경제 개념이나 제3섹터 개념에 유행되는 점은 한중일 모두에서 볼 수 있으나 한국에서 특히 영리-비영리 융합조직이 주목받는 것과 비교해 일본과 중국에서는 기존 비영리조직의 새로운 사업방식이 주목받는다는 차이를 지적할 수 있다. 이는 기존 비영리-비정부 영역과 섹터 융합영역의 관계에 있어서 일본과 중국에서는 점진적 변화가 예상되는 한편, 한국에서는 보다 역동적이며 급진적 변화가 일어날 것을 시사한다.

30) 그러나 제도와 상관없는 한국의 일반적 시민사회의 동향에서 활동분야의 분포는 중요한 지표로 인식되고 있다. 즉, 한국의 경우 시민사회의 활동 실태와 관련 제도의 운영방식 사이에 큰 차이가 있는 것이다.

<표 9> 영리-비영리 융합조직에 관한 한중일 제도 디자인 비교

영리-비영리적 성격에 대한 제도적 통제 방법	해당 조직 유형		
	한국	중국	일본
영리사업의 원칙적 금지(비영리조직)	· 비영리법인 (사단, 재단) · 비영리민간단체	· 사회단체 · 민영비기업단위 · 기금회	
수익사업의 부분적 허용과 이익분배의 금지(사업형 NPO)	· 공익법인 · 사회적 협동조합 · 사회복지법인 등		· 일반법인(사단, 재단) · 공익법인(사단, 재단) · NPO법인 · 사회복지법인 등
수익사업의 허용과 이익분배의 부분적 허용(사회적기업)	· 사회적 기업 · 마을기업	· 복리기업	
이익분배의 허용과 사업 분야 조직구조의 제한(조합조직)	· 일반협동조합 · 각종 조합조직 · 각종 공제회	· 농민전업합작사 · 각종 합작사 · 각종 집체소유제기업	· 각종 조합조직 · 각종 공제조합
이익분배의 허용과 사업의 원칙적 자유(영리기업)	· 영리법인	· 영리법인	· 영리법인

* 필자 작성 / 표 가운데 부분은 영리-비영리 융합영역을 나타냄

제도적 문제점은 다음과 같이 지적된다. 일본은 시민이 자유롭게 비영리법인을 설립하여 수익사업도 수행할 수 있는 제도 환경에 있는데 이러한 사업형 NPO는 실질적으로 지자체의 공공서비스를 대행하는 경우가 많다. 이 경향이 증가하는 것에 대해 비영리법인들이 행정부의 단순한 하청업체로 전락할 것이라는 우려가 지적되고 있다(田中 2006). 한편, 한국과 중국의 비영리법인 관련 제도에서는 수익사업에 대한 자세한 규정 없이 실질적으로 수익사업이 부분적으로 수행되고 있다. 한국은 비영리법인의 설립요건에 관해서 민법에서 ‘영리 아닌 사업’의 수행을 원칙적으로 규정하는 한편, 발생하는 수익금의 처리나 수익사업에 관해서 별다른 규정은 없다. 때문에 비영리법인의 전체성에 관해서 법 규정이 불분명하다는 문제점이 지적되고 있다(윤철홍 2009; 오영호 외 2011, 119; 권철 2011,

69). 한편, 사회복지법인이나 공익법인은 개별법에 의해 수익사업이 부분적으로 허용된다. 예를 들어 사회복지사업법 제28조는 “목적사업의 경비에 충당하기 위하여 필요할 때에는 법인의 설립 목적 수행에 지장이 없는 범위에서 수익사업을 할 수 있다.”고 규정하고 있다. 한국과 중국에서 근간적 제도인 민법 규정이 불분명한 체 개별 제도가 발전하여 섹터 융합적 형상이 나타났기 때문에 결과적으로 비영리조직의 ‘영리성’이나 영리조직의 ‘비영리성’에 관해서 지속적으로 논쟁이 발생할 것으로 생각된다.

3. 정부-비정부 융합조직에 관한 제도 디자인

정부-비정부 융합조직은 크게 지역 공동체와 공공기관으로 구분할 수 있으며 관련 제도의 자세한 편성 현황을 비교하면 다음과 같은 특징을 도출할 수 있다.

우선, 한중일 모두 90년대 이후 지역 공동체의 활성화를 지향해 왔다는 점에서 일치한다. 각국의 차이는 구체적 제도 디자인에 나타난다. 중국은 거민위원회 및 촌민위원회가 헌법 및 법률로 규정되며 정부의 관리하에서 주민에 의한 선거를 통해 위원을 선출한다. 사구(지역) 차원에서 공공서비스를 효과적으로 전달하는 것을 목적으로 주민 공동체는 전국으로 확대되고 있다. 일본은 자생적으로 수많은 주민조직이 존재하는데, 역시 이들과 지자체의 협력적 관계구축이나 공공서비스의 효과적 전달을 주요 목적으로 지방자치법을 개정해 인가지연단체를 제도화했다. 설립·운영에 행정기관이 개입하지 않고 동시에 민간조직으로 간주되는 점이 특징이다. 중국과 일본은 각각 ‘선거에 의한 대표성’과 ‘민간조직으로서의 자율성 및 실질적 대표성’을 강조하는 뚜렷한 성격이 나타나고 있다. 이는 정부-비정부 융합조직의 운영 메커니즘으로서 중요한 시사점으로 주는 것으로 보인다. 이와 비교해 한국의 주민위원회의 제도 정비는 아직 미흡한 상태이다. 지역 차원에서 마을기업이나 사회적기업의 활동이 증가함에 따라 제도개혁에 대한 수요는 분명히 높아질 것이다. 지역의 대표성과 사업의 자율성을 어떻게 조절할 것인지, 최하위 행정기관(동사무소, 이장·통장제도 등)과의 관계를 어떻게 설정할 것인지 등에 대한 문제는 향후 더욱 부각될 것으로

보인다.

다음으로 공공기관이나 기타 정부출자기관에 대한 제도 디자인을 비교하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 정부-비정부 융합조직에 관한 한중일 제도 디자인 비교

정부-비정부 융합성에 관한 조직적 성격	해당 조직 유형		
	한국	중국	일본
정부출자기관이며 직원은 모두 공무원 신분임.	· 책임운영기관 · 중앙책임운영기관 · 소속책임운영기관	· 사업단위 · 행정직능기관 · 공공서비스기관	· 특정독립행정법인
정부출자비율이 높은 기관이며 일반 직원은 민간인 신분임.	· 공공기관 · 공기업 · 준정부기관 · 기타 공공기관 · 지방 공사·공단	· 사업단위 · 행정직능기관 · 공공서비스기관 · 생산경영활동기관	· 비특정독립행정법인 · 정부관계기관 · 인가법인 · 특수법인
정부출자비율이 낮은 기관이며 민간인이 운영함. 정부회계감사에서 제외됨.	· 제3섹터(지방)	· 사업단위 · 공공서비스기관 · 생산경영활동기관	· 비특정독립행정법인 · 인가법인 · 특수법인 · 제3섹터기관
정부출자비율이 낮거나 없는 민간기관이며, 공공서비스를 위탁·대행함.	· 사단·재단법인 · 특수법인 · 사회복지법인 · 영리법인 등	· 사회단체 · 민영비기업단위 · 영리법인 등	· 일반법인 · 공익법인 · NPO법인 · 인가지원단체 · 영리법인 등

* 필자 작성 / 표 가운데 부분은 정부-비정부 융합영역을 나타냄

이 영역에서는 정부적 또는 비정부적 성격을 규정하는 통설적 기준은 없다. 여기서는 형식적 수준에서 조직의 재원구조(정부출자의 비율)와 구성원의 신분(민간인, 공무원)을 기준으로 각국의 제도적 특징을 도출한다. 우선, 한중일 모두 관련 기관의 자율성을 강화하는 방향으로 민영화를 추진하면서 제도를 합리적으로 개편한 점에서 공통적이다. 특히 한국과 일본은 이 영역에서 유사한 제도 디자인을 공유하고 있다. 즉, 정부출자의 비율이나 인적 성격에 따라 몇 가지 조직 유형을 만든 점이다. 그러나 중국은 상당히 광범위한 영역에서 사업단위가 가동 중이며 그 일부는 정부

섹터에 가깝고, 일부는 민간조직에 가깝다.³¹⁾ 중국에서는 이에 대한 일괄적인 등기제도를 유지하고 있는데 이 결과 겉으로는 포괄적이고 체계적인 제도가 운영되며 민관협동을 활성화시키고 있지만 내부적으로는 상당히 다양한 세부 조직유형이나 예외가 존재하는 복잡한 양상을 보이고 있다.

IV. 결론

한중일 모두 고령화나 경제적 양극화, 환경악화 등 갈수록 심각해지는 사회적 문제에 직면하며, 정부의 재정적 한계 또한 분명히 나타난 상태에서 문제해결을 위한 새로운 아이디어나 정책을 모색하고 있다. 사회적 가치를 추구하는 다양한 성격의 민간조직에게 법인격이나 법적 행위능력을 부여하는 각종 법인제도의 디자인은 이러한 맥락에서 중요한 정책분야라고 할 수 있다. 이에 대해 본 논문은 90년대 이후 비영리·비정부라는 기존 조건이 적용되지 않는 다양한 제도가 도입되며 시민섹터에 중요한 변화가 일어나고 있다는 점에 문제의식을 가지며 한중일의 시민섹터 관련 법인제도를 포괄적으로 조사 및 비교했다.

비교분석의 결과를 재정리하면 다음과 같다. 섹터 융합시대에 있어 한중일 시민섹터는 동질성과 이질성을 복합적으로 보여준다. ① 관련 법인제도의 전체적 편성에 관해서 한중일 모두 법인제도의 유형을 다변화하면서 소규모 조직에 대한 자율성 강화와 중·대규모의 공익 지향적 조직에 대한 행정관리의 엄격화라는 제도개혁의 두 가지 흐름을 공유한다. ② 한중일 모두 90년대 이후 지역 공동체의 활성화하여 공공기관의 자율성과 책임성 강화를 지향해 왔다는 점에서도 대체로 일치한다. ③ 다만, 조직적 다변화의 수준, 각종 행정원칙의 적용에 관한 비중, 그리고 지역 공동체

31) 개혁이 시작된 2011년 시점에서 사업단위는 약 126만 개가 존재하며 역 3000만 명의 직원을 보유하고 있다. 新華社 (2013), “如何加快事業單位分類改革,” http://news.xinhuanet.com/politics/2013-12/20/c_118637789.htm. (2014년 5월 3일 검색) 개혁을 통해 이 일부가 사회단체나 민영비기업단위, 일반 기업법인 등으로 전환될 전망이다. 이러한 규모적 측면에서도 모두 합쳐도 100-300개 수준인 한국과 일본의 공공기관, 특수법인, 기타 정부산하기관 등과 상당히 차이가 있다.

조직의 구체적 제도 디자인에 관해서 차이가 나타나며, 각국에서 어느 정도 이질적인 시민섹터가 형성되고 있다고 할 수 있다. ④ 한중일에서 가장 두드러진 차이는 영리-비영리 융합영역에 대한 각국의 제도 디자인이다. 한국에서 사회적 기업과 같은 융합적 조직의 제도화가 추진된 반면, 일본에서 비영리조직의 수익사업을 조정하는 제도개혁이 이루어졌다. 중국은 이 중간적 성격을 가진다. 이와 같은 특징은 섹터 융합시대 동북아 시민사회의 전체적 경향성과 이 지역의 내부적 다양성을 규명하는 데 다양한 이론적 혹은 실천적 시사점을 줄 것으로 생각된다. 또한 영리-비영리 융합성에 대한 제도적 디자인이나 지역 공동체의 제도화 방식에 관한 중국과 일본의 경험은 한국의 향후 제도개혁 과제에 있어 유의한 실천적 시사점이 될 것으로 보인다.

비교분석의 결과를 해석하는 데 있어 유의해야 할 점을 몇 가지 지적한다. 첫째, 위와 같이 한중일의 동질성과 이질성은 어느 정도 도출할 수 있으나 이를 섹터 융합시대 ‘동북아 시민섹터 모델’으로 단순화하기에는 무리가 있을 것이다. 본문에서 살펴봤듯이 내부적 다양성이 상당히 복잡적으로 서로 얽혀 있는 것이 그 이유이다. 본 논문에서 주목한 관점이 아닌 다른 각도를 활용해 한중일 시민섹터에 대한 보다 명료한 정리가 가능할 지에 대해 모색할 필요가 있을 것이다. 내용적 측면에서도 본 논문의 분석결과는 초보적 수준에 불과하다. 세밀하고 역사적인 비교연구를 통해 도출된 유럽 모델이나 미국 모델과 비교할 만큼의 ‘동북아 모델’을 도출하려면 보다 창의적이며 정교한 분석이 필요할 것이다. 둘째, 논문의 한계와 관련해 지적했듯이 위에서 도출한 특징은 섹터 융합성과 관련되는 ‘모든 측면’을 논의한 것은 아니다. 한중일의 지역사회 차원이나 개별 정책 차원에서 일어나고 있는 변화나 조직 형태가 아닌 행위 양식이나 규범 차원에서 나타나고 있는 변화가 동북아 시민섹터 모델을 논의하는 데 보다 중요할지도 모른다. 이에 대해서는 지속적인 연구가 필요할 것이다.

결과적으로 위와 같은 연구의 한계점이 드러났음에도 불구하고 본 논문은 기존 연구에서 자세히 다루지 못하고 있는 한중일의 섹터 융합성에 관한 몇 가지 중요한 특징을 도출했다는 점에서 적어도 향후 발전적 논의를 위해 유의할 것으로 생각한다.

| 참고문헌 |

권용혁 외 (2004). 『한중일 시민사회를 말한다』. 서울: 이학사.

권철 (2010). “민법의 관점에서 바라본 민법 개정안의 법인제도: 비영리단체·법인 제도의 바람직한 상에 대한 각서.” 『비교사법』, 제17권, 제4호, pp. 37-75.

김대정 (2010). “법인법개정안 해설.” 법무부 주최 법인 시효제도 개선을 위한 민법개정안 공청회. 서울. 10월, pp. 5-29.

김용환 외 (2007). 『법인등기실무총서』. 서울: 법률미디어.

박상필·유용원 (2012). 『한국 시민사회 프로젝트』. 과주: 한울.

박원순 (2010). 『아름다운 세상의 조건』. 서울: 한겨레출판.

윤철홍 (2009). 『비영리법인설립에 관한 입법론적 연구』. 서울: 법제연구원.

서울사회적경제지원센터 (2012). “사회적 경제란?” http://www.sehub.net/se2_1. (2014년 5월 7일 검색)

성승제 외 (2008). 『공공기관의 운영에 관한 법률』 비교법적 연구. 서울: 한국법제연구원.

손원익 (2011). “비영리법인 관련 제도의 국제비교: 비영리법인의 정의와 설립을 중심으로.” 『제정포럼』, 제179호, pp. 6-25.

주성수 (2004). 『NGO와 시민사회: 이론, 모델, 정책』. 서울: 한양대학교 출판부.

_____ (2010). 『사회적 경제: 이론, 제도, 정책』. 서울: 한양대학교 출판부.

안전행정부 (2010). 『지방공기업 현황』.

_____ (2013). 『(보도자료) 마을안전·지역복지, 우리 손으로 만들어요』.

이남주 외 (2005). 『아시아의 시민사회 II』. 서울: 아르케.

정갑영 외 (2004). 『동북아 지역의 정치와 시민사회』. 서울: 오름.

정형곤 외 (2010). 『한중일 공기업 개혁정책의 변천과 성과』. 서울: 대외경제연구원.

조효제 (2005). “아시아 시민사회 비교연구의 쟁점과 평가.” 이남주 외. 『아시아의 시민사회 II』. 서울: 아르케, pp. 11-28.

조효제·박은홍 편 (2005). 『한국, 아시아 시민사회를 말한다』. 서울: 아르케.

한국조세연구원 (2009). 『주요국의 공공기관 I』. 서울: 한국조세연구원.

_____ (2011). 『주요국의 공공기관III』. 서울: 한국조세연구원.

Bornstein, David & Susan Davis (2010). *Social Entrepreneurship: What Everyone Needs to Know*. New York: Oxford University Press.

Cheng, Willie (2010). “Transition Within the Ecosystem of Change.” Willie

Cheng & Sharifah Mohamed (eds.). *The World that Changes the World: How Philanthropy, Innovation, and Entrepreneurship are Transforming the Social Ecosystem*. San Francisco: Jossey-Bass, pp. 8-33.

CIVICUS (2009). "Civil Society Index." <http://civicus.org/csi>. (accessed on May 3, 2014)

Defourny, Jacques and Marthe Nyssens (2010). "Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences." *Journal of Social Entrepreneurship*. Vol. 1. No. 1, pp. 32-53.

Defourny, Jacques & Shin-yang Kim (2011). "Emerging Models of Social Enterprise in Eastern Asia: A Cross-country Analysis." *Social Enterprise Journal*. Vol. 7. No. 1, pp. 86-111.

Defourny, Jacques & Victor Pestoff (2008). "Images and Concepts of the Third Sector in Europe." *EMES Working Papers*. Vol. 8. No. 2, pp. 1-38.

Edwards, Michael (2004). *Civil Society*. Cambridge: Polity Press.

ILO (2011). *Social and Solidarity Economy: Our Common Road towards Decent Work*. Turin: ILO.

Jayasooria, Denison (2013). *Developments in Solidarity Economy in Asia*. Malaysia: JJ Resources.

OECD (2009). *The Changing Boundaries of Social Enterprises*. Paris: OECD.

Porter, Michael E. & Mark R. Kramer (2011). "The Big Idea: Creating Shared Value." *Harvard Business Review*. No. 89(January/February), pp. 62-77.

Salamon, Lester M (1994). "The Rise of the Nonprofit Sector." *Foreign Affairs*. Vol. 73. No. 4, pp. 109-122.

Salamon, Lester M. & Helmut K. Anheier (1997). *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-national Analysis*. New York: Manchester University Press.

Social Economy Europe (2014). "Presentation." <http://www.socialeconomy.eu.org>. (accessed on May 3, 2014)

Weller, Robert P. (2005). *Civil Life, Globalization, and Political Change in Asia: Organizing between Family and State*. New York: Routledge.

Yu, Xiaomin. (2011). "Social Enterprise in China: Driving Forces, Development

Patterns and Legal Framework." *Social Enterprise Journal*. Vol. 7. No. 1. pp. 9-32.

國務院 (2012). "關於分類推進事業單位改革指導意見."

何輝. (2013). "社會企業的興起：理論觀點與中國實踐" 黃曉勇 主編, 『民間組織藍皮書 中國民間組織報告(2013)』. 北京: 社會科學文獻出版社, pp. 101-146.

康曉光·憲英·韓恒 (2008). "改革時代的國家與社會關係: 行政吸納社會." 王名 編, 『中國民間組織30年: 走向公民社會(1978-2008)』. 北京: 社會科學文獻出版社, pp. 287-337.

劉太剛 (2009). 『非營利組織及其法律規制』. 北京: 中國法制出版社.

稅兵 (2010). 『非營利法人解釋: 民事主體理論的視角』. 北京: 法律出版社.

新華社 (2013). "如何加快事業單位分類改革." http://news.xinhuanet.com/politics/2013-12/20/c_118637789.htm. (2014년 5월 3일 검색)

王名 (2008). "民間組織的發展及通向公民社會的道路." 王名 編, 『中國民間組織30年: 走向公民社會(1978-2008)』. 北京: 社會科學文獻出版社, pp. 1-52.

朱衛國 (2008). "民間組織的法制建設." 王名 編, 『中國民間組織30年: 走向公民社會(1978-2008)』. 北京: 社會科學文獻出版社, pp. 83-121

中國社會組織年鑒編委會 (2011). 『中國社會組織年鑒 2011』. 北京: 中國社會出版社.

後房雄 (2011). 『日本におけるサードセクターの範囲と経営實態』. 東京: 經濟産業研究所.

小倉充夫ほか (2009). 『アジア社會と市民社會の形成 その課題と展望』. 東京: 文化書房博文社.

公益法人協會 (2013). "公益セクターについて." http://www.kohokyo.or.jp/sector/se_c_info.html. (2014년 5월 3일 검색)

重富慎一 編 (2001). 『アジアの國家と:15ヶ國の比較』. 東京: 明石書店.

田中弥生 (2006). 『NPOが自立する日 — 行政の下請け化に未來はない』. 東京: 日本評論社.

崔銀珠 (2011). "日本と韓國における民間非營利セクターに関する研究: JHCNPを中心に." 『評論·社會科學』. 94号, pp. 27-43.

辻中豊·山本英弘·久保慶明 (2013). "日本における団体の形成と存在." 辻中豊·森裕城 編, 『現代社會集團の政治機能: 利益集團と市民社會』. 東京: 木鐸社, pp. 33-64.

| 논문투고일 : 2014년 05월 10일 |

| 논문심사일 : 2014년 05월 19일 |

| 게재확정일 : 2014년 06월 17일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 21, No. 2 (2014)

Transformation of Citizen Sector and Corporation Systems in China, Japan and South Korea

Hiroki Miura

(Kyung Hee Institute for Human Society, Kyung Hee Univ.)

China, Korea, and Japan have actively implemented institutional reform of non-profit sector since the late 1990th. At the same time, they have introduced or re-arranged a various form of cross-sectoral organizations such as social enterprises, cooperatives, local community organizations. This paper discusses how the traditional non-profit sector has been transformed as a result of the aforementioned multi-dimensional institutional reforms in the three countries. Through the comparative and comprehensive analysis of the relevant institutions, this paper points out several important characteristics concerning the overall non-profit corporation system, the administrative procedures for establishing corporations, the institutional design for the non-profit and for-profit boundary and the governmental and non-governmental boundary. While the three countries have commonly expanded the realm of non-profit sector by introducing various hybrid organizations since the 1990th, they have developed different institutional devices in regard to the respective cross-sectoral boundaries.

• Key words: Citizen Sector, Cross-sectoral Organization, Corporation System, Institutional Design, Northeast Asia