

비영리 조직에 대한 정부보조금 효과의 실증적 분석

An Empirical Analysis on the Effect of Government Subsidy to NPOs

박 경 래 (서울대학교 대학원)

이 민 창 (서울대학교 행정대학원)

비영리 단체에 대한 정부보조금 지원이 민간의 기부를 감소시키는 구축효과(crowding-out effect)를 가져오는지, 반대로 민간의 기부를 증가시키는 구인효과(crowding-in effect)를 가져오는지에 대한 논쟁이 활발하다. 우리 나라에서는 정부의 비영리부문에 대한 보조금 수준과 분배내역에 대한 정보는 물론 민간의 기부금 액수에 대한 정보마저 획득하기 어려운 상황이어서 정부의 보조금이 비영리조직에 어떠한 효과를 가져오는 지에 대한 실증적 연구를 찾기 힘들다. 본 논문에서는 설문조사와 문헌조사를 통해 개별 비영리조직의 정부 보조금 수입과 자체 수입 활동에 대한 자료를 확보한 후 통계분석을 통해 양자간의 관계를 밝히고, 그 관계가 조직의 특성에 따라 어떻게 달리 나오는 지에 대해 살펴보았다. 분석결과 동년도간의 정부보조금과 자체 재원간에 구인효과가 있음을 발견하였다. 이러한 분석결과는 우리 나라 비영리조직집반에 대해 정부보조금이 더 증가해야 한다는 정책적 함의를 준다. 그러나 관변단체의 경우에는 정부보조금이 감소하는 것이 자체재원 조달에 긍정적 효과를 가져올 것으로 분석되었다. 또, 정부보조금이 가져오는 비영리조직의 자율성 상실을 경계하기 위해서는 보조금 배분의 자의성을 방지하기 위한 평가체제가 확립되어야 한다는 점을 시사해 준다.

주제어 : NPO, 정부보조금, 기부, 구축효과, 구인효과

I. 서론

1. 문제의 제기

정부보조금은 비영리 조직의 자체재원조달(self-financing) 능력을 약화시킬 것인가 아니면 강화시킬 것인가? 외국의 경우, 정부보조금이 비영리조직에 대한 기부(donation)에 어떠한 영향을 끼치는 지를 확인하는 실증적 연구가 활발하게 진행되고 있으며, 그 효과에 대한 견해의 대립도 나타난다(Brooks, 2000)¹⁾. Brooks의 연구는 비영리부문에 대한 정부보조금이 갖는 효과를 발견하여 정부의 보조금 정책에 대한 함의를 찾는 데 초점을 맞추고 있다. 이는 비영

1) Brooks의 연구결과에 의하면, 미국의 교육분야에서는 구축효과와 구인효과가 연구자에 따라 다르게 나타나고 있고, 보건부문에서는 무관계하다는 연구와 구축효과가 있다는 연구가 대립되고 있으며, 마지막으로 예술과 문화 부문에서도 연구자에 따라 각기 다른 결과가 나오고 있어 일반화가 매우 어렵다고 결론 내리고 있다.

리조직에 대한 정부보조금이 회원의 기부활동²⁾을 감소시키는 구축효과(crowding-out effect)를 가져온다면 그러한 재정적 지원은 축소되거나 내용을 달리해야 할 것이며, 반대로 정부보조금이 기부활동을 증가시키는 구인효과(crowding-in effect)를 가져온다면 이러한 보조금은 현상유지 내지 확장되어야 한다는 규범적 논리에 근거하고 있다. 즉, 정부 보조금이 비영리부문에 대한 민간의 기부를 조장하고 있는지 아니면 민간의 기부를 대체하고 있는지를 탐혀 정부 보조금 정책의 바람직한 방향을 도출하려는 것이다.

우리 나라의 비영리 조직에 대한 실증적 연구들은 주로 정부와 민간단체간의 관계를 중심으로 진행되고 있기 때문에(김준기, 1999; 이근주, 1999; 임승빈, 1998) 비영리 조직의 활동을 지원하는 정부보조금의 효과에 대한 연구는 찾아보기 힘들다. 김준기(1999b)는 자원의존 모형에 의해 정부-NGO 관계를 유형화하고 우리나라의 비영리조직 발전은 정부의 재정적 지원에 의존하는 바가 크다고 주장한다. 또, Kawasima(2000)에 의하면 일본의 경우 강력한 정부에 의해 추진된 경제성장체제주의로 인해 오늘날 비영리 조직을 포함한 자발적 부문에 구조적 문제를 낳았다고 한다. 박상필(1999)은 시민단체와 정부의 관계유형과 지원체계를 분석하고 '활동의 자율성'과 '재정의 자율성'이라는 두 변수를 토대로 시민단체를 네 가지 유형으로 나누고 있다. 정무성(2000)은 시민단체의 경우 정부에 대한 재정적 의존도가 높을수록 시민운동단체 본래의 존립근거라고 할 수 있는 비판적 사회통찰이 약화되기 쉽고 제도권의 틀 안에서 크게 자유로울 수가 없다고 보아 정부보조금의 부정적 효과를 강조한다.

우리 나라에서는 정부의 비영리부문에 대한 보조금의 수준과 분배내역에 관한 정보는 물론 민간의 기부금 액수에 대한 정보마저 획득하기 어려운 상황이라서, 정부보조금이 비영리조직에 어떠한 효과를 가져오는 지에 대한 실증적 연구를 수행하는데 많은 어려움이 있다. 또, 개인 혹은 단체의 기부수준이 외국과 비교하여 현저히 낮기 때문에 정부보조금이 기부활동에 미치는 효과를 분석하는 데에도 한계가 있다. 이런 한계를 인정하면서도 정부보조금이 어떠한 경로를 통해서든 비영리조직에 영향을 끼치리라는 가설은 가능하다.

본 연구는 정부보조금³⁾이 비영리조직의 자체재원에 구축효과(crowding-out effect)를 갖는 지, 아니면 구인효과(crowding-in effect)를 갖는 지를 계량적 방법을 통해 검증하는 것을 그 목표로 하고 있다. 이러한 분석은 정부보조금이 비영리조직의 성장에 중요한 요인으로 작용하였다는 기존의 주장을 검증하는 것이 된다. 또, 비영리 조직의 사례연구를 통해 정부보조금의 효과가 조직별로 차이가 있다는 주장을 실증적으로 확인한다. 특히 본 연구에서는 기존의 외국연구와 달리 비영리조직에 대한 기부뿐만 아니라 회비, 수익사업까지도 포괄하는 넓은 의미의 자체재원조달에 초점을 맞추어 분석을 시도한다. 이렇게 재원조달의 범위를 정하는 것은 우리나라의 많은 비영리 조직들이 명확한 회계기준을 통해 각 단체의 수입을 구분하지 못하고 있으며, 전반적으로 민간의 기부수준이 낮기 때문에⁴⁾ 순수하게 기부에 의한 재원조달의 변화를 살

2) 여기서 자체재원이란 비영리조직의 수입에서 정부보조금분을 제외한 모든 수입을 의미하며, 기부금 이외에 회비와 수익사업에 의한 재원도 포함한다.

3) 일부 시민단체는 정부보조금의 수입이라는 말조차 거부반응을 보인다. 본 연구의 수행과정에서 일부 시민단체에 대한 면접을 할 때에는 같은 말이라도 사업비 내지는 프로젝트비라고 해야 자료 수집에 우호적인 태도를 보여주었다. 시민단체가 보조받는 현금의 대부분은 사업비의 명목으로 제공되고 있는 것은 사실이다. 그 돈이 순전히 사업비에만 지출하고 있는지에 대해서는 명확한 답을 내리기 힘들다.

4) 우리 나라는 개인 당 기부금액의 수준에 대해 정확한 통계가 없다. 단지 여론조사로 추정해 볼 수 있을 뿐이다. 참여연대가 99년 한길리서치에 의뢰해 조사한 바에 따르면 그 해 우리 나라 연간 모금총액은 2,600억원 이었다. 한 사람 당 연평균 기부액이 5,800원에 불과하다. 반면 99년 미국의 자선기부금 총

펴보는 것은 비영리조직의 재원확보를 분석하는데 큰 의미가 없다고 판단했기 때문이다.

2. 자료수집의 범위와 방법

한국민간단체 총람에 의하면 1998년 현재 한국에는 60,000여 개의 비영리조직이 있고, 그 중 21%를 약간 상회하는 12,817개의 조직이 법인으로 등록되어 있다(시민운동정보센터, 1999). 현재의 정보공개 수준으로는 비영리조직에 대한 재무구조를 파악하기 힘들기 때문에 본 연구에서는 환경단체를 포함한 일반시민단체를 중심으로 하되, 사회복지부문과 사립대학⁵⁾을 추가적으로 포함하여 비영리조직의 범위를 정하였다.

사회복지 부문의 경우 노인, 아동, 장애, 청소년 부문별로 연 예산 2억원 이상의 단체로 1995년 이전에 설립된 사단법인을 중심으로 하여 표본을 추출하였고 수용시설은 제외되었다. 시민단체의 경우 환경단체와 일반시민단체는 연 예산 1억원 이상의 단체 중 1995년 이전에 설립된 단체를 중심으로 하여 표본을 추출하였으며, 새마을운동중앙협의회, 바르게살기운동중앙협의회, 한국자유총연맹 등과 같은 소위 관변단체의 경우도 본 논문의 분석 대상에 포함시켰다.⁶⁾ 교육과 사회복지 부문을 대상에 포함시킨 이유는 비영리부문의 총 산출 중에서 이들 부문이 차지하는 비율이 매우 크며, 이들이 전통적으로 정부보조금의 주된 수혜 대상이었기 때문이다. 시민단체는 최근 정책결정과 집행과정 등에서 주요한 행위자로 활동하고 있다는 점을 고려하여 본 연구의 분석대상에 포함시켰다. 분석대상의 선정과정에서 종교관련 단체는 그 특수성 때문에 표본추출의 대상에서 제외하였으며, 의료와 예술 그리고 직능단체 등도 분석의 범위를 좁히기 위해서 분석 대상에서 제외하였다.

분석대상으로 선정된 자료의 특징을 정리하면 수집된 자료의 시간적 범위는 시민단체, 관변단체, 사회복지단체의 경우 1993년부터 1999년까지이며, 교육부문의 경우는 1997년부터 1999년까지이다. 그런데 추출된 시민단체 대부분에서 93년도 회계자료는 구할 수 없었으며, 이 중 4개 단체는 과거 자료의 소실로 2개 년도의 자료만을 얻을 수 있었다. 결과적으로 단체별 정부보조금액과 자체재원액 각각에 대해 시민단체 58개, 관변단체 32개⁷⁾, 사회복지단체 28개⁸⁾, 학교법인 30개에 대한 자료를 확보하였다.⁹⁾

액은 1901억6천만달러(약 230조원)로 국민 1인당 70만원 꼴이다. (한겨레신문, 2001년1월15일자)

- 5) 교육부문의 재정구조는 다른 비영리조직과는 다르다. 교육부문에서는 '학교수지'라 하여 운영수입, 자본 및 부채수입, 미사용전기이월로 수입이 나뉘어져 있는데 본 논문에서는 운영수입에 초점을 맞추어 자료를 수집하였다. 운영수입의 경우 학교수지내에서 90% 이상의 비율을 차지하고 있기 때문이며 정부 보조금의 주된 대상도 운영수입에 맞추어져 있기 때문이다. 또한 대학의 경우에는 타단체의 회비의 개념이 등록금으로 대체되며 사업소득도 교육부대 수입과 교육외 수입으로 합산하여 도출하였다.
- 6) 새마을운동중앙회와 바르게살기운동중앙협의회 등의 자료의 경우 각 지방정부가 지원한 내역은 지방자치단체별 자체실정에 따라 해당조직에 직접 지원되는 관계로 행자부 내부에서조차 현황파악이 불가능하다는 의견을 내놓고 있다. (국회국정감사자료, 2000)
- 7) 관변단체로 분류된 자연보호관련 단체의 경우 1996년부터 1999년까지의 자료만을 구할 수 있었다.
- 8) 사회복지단체 중 1개 단체는 1개 년도의 자료만을 얻을 수 있어 통계분석에서는 제외되었다.
- 9) 자료수집과정에서 보면 시민단체의 경우 상근자가 자주 바뀌어 현직자가 이전 자료를 제대로 파악하지 못하고 있는 경우가 많았다. 또한 자료를 밝히는 경우에도 단체의 명과 예산자료가 공표 되지 않는 것을 전제로 하는 경우가 많았음을 밝혀둔다.

II. 정부보조금에 관한 이론적 고찰

1. 정부보조금의 의의 및 근거

우리나라의 비영리법인에 대한 보조금 지급은 “보조금의예산및관리에관한법률”과 동법 시행령에 근거하고 있다. 그런데 동법령은 국가 이외의 자가 행하는 모든 사무 또는 사무에 대하여 교부하는 보조금을 포괄함으로써 그 적용의 범위가 대단히 넓다. (보조금의예산및관리에관한법률 제2조 제1호) 비록 시행령에서 보조금 지급 대상사업의 범위와 기준 보조율을 정하고 있으나 이는 국가일반사업에 대한 영역을 대상¹⁰⁾으로 하는 것이지 비영리조직에 대한 보조금 배분을 규정한 것은 아니다. 그러므로 정부보조금의 근거법률은 대부분 각 부문별 개별법령에 의한다. 사회복지영역에서는 “사회복지사업법”이 보조금의 배분 등에 관한 일반법으로 작용하고 있다. 사회복지 분야(특히 시설복지)에 대한 보조율은 시설의 수용인원 등과 비례하여 법률로 정해져 있다는 것이 특징이다. 소위 관변단체의 경우는 “새마을운동조직육성법”, “바르게살기운동조직육성법”, “한국자유총연맹육성에관한법률”이 아직 폐지되지 않고 있어 이에 근거해 일정한 수의 국가보조금이 제공된다.

일반시민단체에 대해서는 2000년 1월 법률 제6118호로 제정된 “비영리민간단체지원법”이 보조금 지원의 근거법률로 자리잡아 가고 있다. 보조금의 지원과 관련하여서는 동법 제6조에서 규정하고 있는데 행정자치부장관 또는 시·도지사는 동법 제4조 제1항의 규정에 의하여 등록된 비영리민간단체에 대하여 다른 법률에 의하여 보조금을 교부하는 사업 외의 사업으로서 공익활동을 추진하기 위한 사업(이하 “공익사업”이라 한다)에 대하여 소요경비를 지원할 수 있다고 규정하고, 제2항에서는 제1항의 규정에 의하여 지원하는 소요경비의 범위는 사업비율 원칙으로 한다고 함으로써 운영비 지원을 원칙적으로 금지하고 있다.

교육부문과 관련하여서는 “사립학교법”이 사립학교에 대한 지원을 규정하고 있다. 동법 제63조 제43조에서 국가 또는 지방자치단체는 교육의 진흥상 필요하다고 인정할 때에는 사립학교 교육의 지원을 위하여 대통령령 또는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 보조를 신청한 학교법인 또는 사학지원단체에 대하여 보조금을 교부하거나 기타의 지원을 할 수 있다고 하여 원칙적으로 신청주의를 규정하고 있다.

2. 정부보조금의 유형과 현황

미국의 비영리기관에 대한 정부보조는 직접보조가 주된 방법이었다. 미국의 통계를 살펴보면 1980년 한 해 동안 480억 달러에 달하는 보조를 하고 있으며 이러한 지원은 공공적 사업의 민간위탁과 민영화 현상으로 인하여 지속적으로 늘어나고 있다. 우리 나라의 경우, 비영리단체의 총소득에서 정부보조가 차지하는 비중은 16.2%로 조사되었다.(김준기, 1998) 그러나 정부보조의 방식은 매우 다양하고, 최근에는 정부의 직접적인 서비스제공이나 계약이 줄어들면서 경쟁이 치열해지고 있기 때문에 비영리조직의 수입에 기여하는 직접보조 외의 방식에 대한 관심이 점차 늘어나고 있다.

Smith(1999)는 미국의 비영리조직에 대한 보조 방식을 크게 5가지로 나누고 있다. 그 첫

10) 사업의 연번은 1번에서 158번까지이며 농어촌개발사업, 교육사업, 사회복지사업 등이 주류를 이루고 있다.

번째는 직접보조와 계약(direct grant and contracts)이다. 위탁계약이 확산되던 초기에는 대부분의 계약이 정부와 비영리조직 간에 직접 이루어졌으나, 1980년대 후반 의료보호(managed-care)가 도입되면서 정부와 비영리조직과의 관계는 보다 복잡하고 간접적인 형태를 띠게 되었다.

두 번째로는 수수료와 기타 간접적인 자금지원방식이다. 수수료는 개인이나 조직으로부터 나오는 모든 종류의 수입을 지칭하는 포괄적인 용어로서, 엄밀히 말하면 정부로부터의 수입은 아니라고 할 수 있다. 그러나 사실상 많은 비영리조직들의 수수료 수입은 정부의 직접적인 지출, 수수료에 대한 세금을 이용한 보조, 비영리기관의 상품과 서비스를 사용하는 방식 등 정부 자금을 의존하고 있는 실정이다.

세 번째로는 소득공제(deductions)과 세액공제(tax credits)도 비영리조직의 유용한 수입 원으로서 그 비중이 늘어나고 있다. 세액공제방식의 자금지원 중에서 가장 대표적인 것이 아동보육에 대한 세액공제와 저소득층 주택건설에 대한 세액공제(LIHTC : low-income housing tax credit)인데, 이 방법은 세액공제를 통해서 비용을 상쇄해 주거나 조세부담을 덜어줌으로써 고객이 이들 기관의 서비스를 더 많이 이용할 수 있게 한다. 소득공제 또한 개인의 기부부담을 줄여줌으로써 비영리활동에 대한 자금지원에 도움을 주지만, 조세개혁 이후부터는 그 가치가 감소했다.

네 번째로는 면세공채 방식이다. 병원이나 대학 같은 대규모의 비영리 또는 영리기관들은 수 십 년간 주로 자본개선(capital improvements) 비용을 조달하는데 면세공채(tax-exempt bonds)를 이용해 왔으나 최근에는 소규모 비영리기관들이 면세공채를 사용하는 경우도 늘고 있다. 이러한 경향은 부분적으로는 연방정책 변화에 의한 파급효과로 나타났다. 연방의 지출이 감소하자 사회정책의 많은 분야에서 한정된 공적자금이나 민간자금을 얻으려는 경쟁이 치열해 졌고, 이에 따라 비영리기관들은 운영자금을 조달할 수 있는 새로운 자금원을 필요로 하게 되었다. 이런 상황에서 면세공채는 개인의 기부금에 의존할 때는 얻을 수 없는 큰 액수를 얻을 수 있다는 점과 몇 년에 걸쳐 채무를 상환할 수 있다는 점에서 비영리조직에 매우 매력적인 대안이 되고 있다.

다섯 번째로 규제(regulations)는 비영리활동에 대한 정부의 자금지원에 있어 매우 중요한 의미를 갖는다. 많은 정부 프로그램들이 비영리조직과 영리조직에 대해 특별히 따로 규제를 마련해 두고 있고, 영리사업에 대한 정부규제가 반사적으로 비영리조직의 자금조달에도 도움을 주고 있다. 특히, 규제는 서비스전달에 있어 비영리조직의 역할을 만들어 내고(carve-out), 특정 분야에 정부가 자금을 지원할 것이라는 것을 확인시켜 준다는 점에서 중요하다.

우리 나라의 비영리민간단체에 대한 지원방식은 일반적으로 '직접지원'과 '간접지원'의 형태로 나눌 수 있다. 직접지원은 보조금을 지급하거나 국가의 정책사업을 위탁하고 이에 대한 사업비를 지원하는 방식이고, 간접지원은 단체에 대한 조세감면이나 우편요금감면 등의 혜택을 부여하는 것이다. 우리 나라에서는 공익법인이나 공공단체에 대한 기부금 중 법인세법이나 개별세법에서 일부 조세감면을 인정하고 있기는 하지만, 비영리민간단체에 일반적으로 적용되지는 않는다. 따라서 국가의 비영리민간단체에 대한 지원방식은 직접지원의 형태를 보이고 있다(김용민, 2000)

〈표 1〉 정부부처의 NPO에 대한 일반지원(1990~1998)

(단위:백만원)

구 분	1990	1991	1992	1993	1995	1997	1998
경제 및 금융	4,641	3,388	4,441	6,883	2,861	9,285	7,769
외부 및 통일	1,840	1,550	1,790	2,116	1,725	2,056	3,491
교육	24,222	23,645	46,215	66,245	110,897	89,480	99,468
행정자치	5,958	5,970	7,010	6,875	2,296	5,176	14,224
문화예술	18,548	24,119	19,128	57,527	33,230	45,465	51,027
사회복지 및 보건	12,530	15,676	12,809	4,661	34,603	53,527	47,861
농림수산	1,838	3,488	4,555	2,170	10,019	15,322	18,105
노동	1,573	4,097	4,748	5,622	1,013	7,360	31,111
환경	160	367	433	371	2,909	4,371	7,543
기 타	13,111	6,814	41,536	64,602	7,153	6,798	6,141
총계(A)	84,421	8,9114	142,665	227,072	206,706	238,840	286,740
불변가격(1995년 가격기준)	124,331	118,503	176,130	261,905	206,706	222,799	254,654

* 자료 : 김준기(2000).

〈표 1〉에서 보는 바와 같이 비영리부문에 대한 정부보조금 총액은 1990년 840억원에서 1998년 2,860억원으로 늘어나 명목가격으로 보면 4배로 증가했고, 실질가격으로 보면 2배 증가했다. 이 증가율은 같은 기간의 정부예산 증가율 230%(명목가격)보다 훨씬 높은 것이다. 교육, 문화예술, 농림수산, 노동 및 환경 등의 분야에서 증가율이 평균보다 상당히 높게 나타나고 있는데, 이는 이들 영역이 정부의 특별한 관심분야였음을 시사하는 것이다. 차치단체의 사례를 살펴보면, 서울시는 1999년에만 환경단체는 5억원, 여성단체는 6억4천4백만원, 문화예술단체는 20억원, 소비자보호단체는 3억9천8백만원, 실직자 직업훈련 단체는 24억원을 각각 지원하였다. 또한 서울시는 17억원의 자금을 조성하여 시에 등록된 비영리조직을 경쟁원천에 입각해 지원하는 프로그램을 시행하였다(김준기, 2000). 이와 같이 정부와 지방자치단체에 의한 정부보조금 증가는 괄목할 만한 성장을 보이고 있다.

3. 정부보조금의 효과에 관한 이론

Salamon(1996)은 NPO(Non Profit Organization)의 실패현상이 나타나는 원인으로 네 가지를 지적한다. 이를 살펴보면 첫째, 박애적 불충분성(philanthropic insufficiency)으로 이는 NPO가 그 활동을 위해 충분한 자원을 획득할 수 없다는 것이고 둘째, 박애적 배타주의(philanthropic particularism)로 NPO나 그 후원자가 수혜자들 중에서 특정 소집단에 초점을 두게 되어 결과적으로 서비스의 이용가능성에서 심각한 격차가 발생하게 된다는 점이다. 셋째, 박애적 온정주의(philanthropic paternalism)로 NPO의 활동내용과 방식이 NFO에 가장 많은 자원을 제공하는 사람에 의하여 결정된다는 점을 들고 있다. 마지막으로, 박애적 아마추어리즘(philanthropic amateurism)으로 NPO의 전문성 부족으로 인해 조직 활동의 한계가 나타나 NPO부문의 실패가 야기된다고 보고 있다. 이러한 유형의 비영리조직 실패는 정부개입의 필요조건을 만들고 정부는 이러한 NPO부문의 실패를 보정하기 위해 보조금 등의 수단을 통해 개입하게 된다.

Young(1999)은 NPO의 기능을 정부와의 관계 속에서 크게 보완적(complementary) 기

능, 대체적(supplementary) 기능, 대립적(adversarial) 기능으로 범주화하였다. 보완적인 기능에서 정부와 비영리단체는 긴밀한 협조관계에 있게 되는 경우가 많은데 비영리단체에 의한 공공재·집합재 생산을 위해 주로 정부가 재정지원을 하기 때문이다. 그러므로 비영리조직의 활동수준은 그 활동영역에 대한 국가의 재정지출과 정(+)의 관계가 있다. 대체적인 기능은 국가가 다양한 정치적, 기술적 한계로 인해 제공에 실패한 공공재 또는 집합재의 공급역할을 비영리조직이 맡게 된다는 Weisbrod(1998)의 모델과 유사하다. Weisbrod에 의하면 비영리단체에 배정되는 국가보조금은 사적영역에서의 재정충당과는 부(-)의 관계에 있게 된다. 마지막으로 대립적 관계 모델에 따르면 정부, 비영리단체 각자는 상대방으로 하여금 좀더 투명하고 생산적인 활동을 하도록 상호 감시한다는 것이다.

Salamon(1996), Young(1999), Weisbrod(1998)의 이론이 정부보조금의 효과에 대한 질적 분석을 중시한다면, 다음 연구들은 정부보조금의 계량적 측면에 초점을 둔다¹¹⁾. 우선 정부보조금의 증가가 비영리조직에 대한 민간의 자발적 기부를 감소시킨다고 보는 구축효과(crowding-out effect) 이론이다. 극단적으로 완전구축의 경우에는 정부보조금의 한 단위 증가가 비영리조직에 대한 민간의 자발적 기부를 한 단위 감소시킨다고 본다. 구축효과가 발생하는 이유를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, Friedman(Friedman & Friedman, 1980)은 만약 정부가 재정을 책임지게 된다면 사회적 대의명분(social cause)을 중요하게 생각하는 대중의 지지가 약화된다고 본다. 비영리부문의 수입 중에서 정부의 자원에 대한 비중이 커지면 비영리조직은 마치 준정부조직(quasi-public agency)처럼 보이게 되고, 이러한 정부 사회프로그램에 자발적으로 기부를 하려는 사람은 거의 없다고 본다. 본 연구에서는 이를 '관변화 효과'라고 한다.

둘째, Laurie(Laurie, 1994)는 비영리조직에 대한 정부보조금은 민간 기부자들로 하여금 자신들이 비영리단체가 독립적인 활동을 하는 데 필요한 재화조달과정에서 주요한 역할을 하지 못하는 것(non-mainstream)처럼 느끼게 만든다. 특히 기업의 기부자들은 비영리부문이 강하고 독립적인 것에 매력을 느끼는데 자신들이 이런 활동의 주류가 아니라는 느낌은 기부의 욕을 약화시킨다.

셋째, Odengahl(Odengahl, 1990)은 어떤 기부자들은 조직을 통제(control)하기 위해 비영리부문과 재정적 관계를 계속 맺으려 하는데, 정부의 개입은 이러한 통제를 손상(compromise)시킨다고 본다. 본 연구에서는 이를 '통제력 상실의 효과'라고 한다.

넷째, Lingle(Lingle, 1992)은 정부 지원은 조세에 기초하므로 지원이 많아질수록 개인의 가처분 소득을 감소시켜 민간의 기부를 약화시킨다고 본다.

구축효과와는 반대로 구인효과(crowding-in effect)이론은 정부보조금의 증가가 민간의 자발적 기부를 더욱 증가시킨다고 보는 이론이다. 구인효과는 특히 정부의 재정지원이 비영리부문에 종자돈(seed money)으로 작용할 때 발생한다고 본다.

첫째, 일정한 정부지원은 비영리부문의 사업에 대한 매칭펀드(matching fund)로 작용하는데 민간의 매칭자원이 부족한 상황에서는 정부지원이 사용될 수 없다. 더욱이 민간의 자금에 대한 정부의 추가적 지원은 기부자와 수혜자 모두에게 더 큰 이익을 안겨준다. 본 연구에서는 이를 '지렛대 효과'(leverage effect)라고 한다.

둘째, 조직이 특별히 잘 알려지지 않은 경우에 정부보조금은 조직의 질과 명성에 대한 방어

11) 기존 연구에 대한 자세한 사항은 Brooks(1999)를 참조하기 바란다.

막(proof of quality or reputability)으로 작용한다. 정부지원이 없었더라면 조직의 존재를 무시했을 민간 기부자에게는 '정부지원을 받는 조직'이라는 것만으로도 주목을 끌게 된다. 이를 본 연구에서는 '신호효과'(signal effect)라고 한다.

셋째, 정부의 관여는 비영리부문의 적정한 성실성에 대한 보증(guarantee of due diligence)을 외부에 보여주게 된다. 일반적으로 보조금은 지원받는 조직에 대해 일정 수준의 책임성(fiduciary responsibility)을 요구하기 때문이다.

Ⅲ. 실증분석

1. 연구가설 및 모델의 설정

본 연구의 귀무가설은 '정부보조금이 비영리조직의 자체재원에 아무런 영향을 미치지 않는다'이다. 독립변수는 정부보조금이며, 종속변수는 비영리조직의 자체재원이다.¹²⁾ 또 時點의 측면에서는 전년도 정부보조금 수준이 금년도의 재원에 영향을 미친다. 정부보조금의 경우 사실상 금년을 기준으로 할 때 이미 前會計年度에 예산이 결정된다는 점에서¹³⁾, 금년도의 보조금 액수가 실질적으로 전년도의 결정과 같다고 보고 同年度間의 정부보조금과 비영리조직의 자체재원을 분석하는 것도 의미가 있다고 보아 이러한 측면에서도 분석 모델을 설정한다.

다음으로 명목변수를 기준으로 변수간의 관계를 보는 것은 각 단체마다 재원의 크기가 천차만별이라는 점에서¹⁴⁾ 볼 때 의미를 찾기 힘들다. 그러므로 이들 단체의 명목치를 대상으로 분석을 진행할 수는 없으며, 각 단체의 연도별 예산 변화율을 보는 것이 타당하다. 변화율에 의한 분석은 각 단체간 회원수가 상이한 점을 통제할 수 있다는 장점을 지니고 있다.

본 연구의 분석대상 조직에는 비영리조직이라 하더라도 그 기능이나 성격이 이질적인 조직이 포함되어 있다. 우선 학교단체의 경우 다른 여타 부문과 달리 주된 활동의 기능이 서비스의 제공에 있다는 점에서 지지(advocacy) 기능을 주로 하는 단체와는 구별된다. 또한 앞서 비영리조직의 의의에서 보았듯이 새마을중앙협의회와 같은 관변단체의 경우 특별법에 의해 정부로부터 보조금을 수령해왔고, 현재도 그 기본적인 지위가 유지되고 있다는 점에서 교육단체와 관변단체에 대해서는 특별한 통계처리가 필요해진다. 왜냐하면 정부와 비영리조직의 관계가 비영리조직 구성원의 유인구조와 행태에 영향을 미치게 되고 그 결과 정부보조금의 효과가 달라지기 때문이다. 따라서 모델 내에 더미변수를 사용하여 회귀분석을 할 필요가 있게 된다. 다만 더미변수의 사용에 있어 어떠한 범주까지를 동일선상에 놓느냐 하는 문제가 있는데¹⁵⁾ 이는 실

12) 그러나 비영리조직의 자체재원 상태에 의해 정부 프로젝트 수주에 대한 인센티브가 달라질 수 있다. 즉 종속변수가 독립변수에 영향을 줄 수 있는 데, 이를 동시성 문제라 하며, 이를 치유하기 위한 방법의 하나가 뒤의 귀무가설2에서 보듯 변수에 시차를 주는 것이다.

13) 이미 밝혔듯이 개별 특별법이 폐지되기 전인 새마을운동연합이나 마르개살기운동협의회 등의 경우 각각 특별법에 의해 금년도의 정부보조금이 국회에서 전년도에 결정되어진다.

14) 예를 들어 어느 단체의 경우 정부보조금이 연간 600억이 넘는 경우가 있는가 하면, 어떤 단체는 연간 정부보조금이 600만원이 채 되지 않는 경우도 있다.

15) 즉, 0과1의 더미만을 이용해 교육단체만을 하나의 범주로 놓고 여타 단체는 그 외의 단체로 놓을 지 아니면, 교육단체와 관변단체를 같은 범주로 놓고 그 외 단체를 다른 하나의 범주로 놓을지, 그도 아니면 3개의 범주로 나눌지에 대한 문제이다.

제로 통계처리 결과를 살펴보면서 가장 적합한 모델을 찾는 방법을 취하였다. 이러한 논의의 결과로 다음과 같은 2가지의 귀무가설이 설정될 수 있다.

귀무가설 1 : t년도 정부보조금이 t년도 비영리조직의 자체재원에 영향을 미치지 않는다.

귀무가설 2 : t-1년도 정부보조금이 t년도 비영리조직의 자체재원에 영향을 미치지 않는다.

위의 논의와 귀무가설에 따라 다음과 같은 2가지 유형의 기본적인 회귀방정식 모델이 설정될 수 있다.

$$\text{모델 (1)} : S_t = \alpha_1 + \beta_1 G_t$$

$$\text{모델 (2)} : S_t = \alpha_2 + \beta_2 G_{t-1}$$

그리고 2개의 모델 각각에 더미변수를 추가하여 모델을 설정할 경우 다음과 같은 모델이 도출될 수 있다.

$$\text{모델(1.1)} : S_t = \alpha_5 + \beta_5 G_t + \gamma_5 D$$

$$\text{모델(2.1)} : S_t = \alpha_6 + \beta_6 G_{t-1} + \gamma_6 D$$

여기서 S_t 와 G_t 는 각각 t기의 비영리조직의 자체재원과 정부보조금의 변화율을 가리키며, S_{t-1} 과 G_{t-1} 은 각각 t-1기의 비영리조직의 자체재원과 정부보조금의 변화율을, D는 더미변수를 가리킨다. 그 외 α, β, γ 는 각 모델에서 추정되는 파라미터를 의미한다.

2. 분석결과

1) 정부보조금의 전반적 효과

정부보조금의 전반적 효과란 앞서 설정한 4개의 기본 모델과 더미변수를 이용한 모델에 비추어 본 전체 비영리조직에 대한 정부보조금의 경제적 효과를 의미한다. 즉, 샘플링한 모든 단체를 대상으로 하여 정부보조금이 자체재원 조달에 어떠한 유의미한 영향이 있는지를 살펴보는 것이다.

분석결과를 요약하면 <표2>와 같다. 모델의 설명력은 더미변수를 추가한 경우가 당연히 더 높아지고는 있으나, 전반적으로 모델의 설명력이 10%를 넘기지 못하고 있다.¹⁶⁾ 정부보조금의 파라미터 값들도 대부분 유의수준 10%에서 귀무가설을 기각하지 못하고 있다. 다만, 모델 1.1의 정부보조금 파라미터 값 β 가 다른 값들에 비해 상대적으로 유의성이 높다고 평가할 수 있는데, 특히 교육부문과 관변단체를 함께 묶고 나머지 부문과 구별해 더미변수를 준 경우에 이상점(outlier) 2개를 제외시켜¹⁷⁾ 회귀분석을 다시 해 본 결과 정부보조금의 파라미터 값이

16) 사실 전년대비 국민총생산변화율과 전년도 자체재원의 변화율을 독립변수로 추가시켜 회귀분석해본 결과 모델의 설명력이 20%까지 올라감을 볼 수 있었다. 그러나 본 연구의 주된 목적이 정부보조금과 비영리조직의 자체재원간의 관계를 보는 것이라는 점에서 여기서는 독립변수로서 정부보조금과 더미변수만을 고려함을 밝혀둔다.

17) 2개의 관찰 값은 사회복지부문과 대학부문에서 각각 1개씩 나왔다. 이러한 관찰 값이 이상점(outliers)

0.184930이었고 P-value는 0.0385로 나타났다. 이러한 분석결과는 우리 나라에서 정부보조금과 자체재원 간에 매우 완만하기는 하지만 구인효과(crowding-in effect)가 발생하고 있음을 보여준다. 이는 정부자원이 비영리조직의 성장에 중요한 요인으로 작용해 왔다는 주장을 실증적으로 뒷받침하는 논거가 될 수 있다. 이때 더미변수의 파라미터 값은 -20.071435로서 교육과 관변단체 영역의 절편이 약 20정도 높은 것으로 나타났다.

교육단체와 새마을운동중앙협의회와 같은 관변단체를 하나의 범주로 묶은 결과 독립변수의 상대적으로 설명력과 유의성이 높아졌는데, 이는 대체적으로 이들 분야에 대한 정부보조금이 특별한 법률적인 근거 하에서 결정되고 타 단체와 비교해 볼 때 그 보조금의 액수가 월등히 높다는 점과 정부보조금이 비영리조직의 활동가들에게 유의미한 인센티브 변화¹⁸⁾를 가져오지 못한다는 측면에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

〈표2〉 거시적 분석결과의 요약

모델 \ 파라미터	α	β	γ	R ²
모델1	-9.48(0.18)	0.12(0.19)		0.02
모델2	-13.23(0.09)	-0.02(0.76)		0.002
모델1.1	11.71(0.45)	0.12(0.18)	-26.40(0.13)	0.04
	4.87(0.62)	0.12(0.18)	-27.68(0.04)	0.07
	4.28(0.62)	0.18(0.03)	-20.07(0.10)	0.09
모델2.1	16.87(0.43)	-0.002(0.98)	-34.21(0.13)	0.04
	4.05(0.73)	-0.02(0.79)	-29.51(0.06)	0.06

* 모델 1.1, 2.1의 첫 번째 열은 교육부문과 여타부문을 구분하여 더미변수를 준 경우이며, 두 번째 열은 교육부문과 관변단체를 함께 묶고 나머지 부문과 구별해 더미변수를 준 경우이다. 특히 모델 1.1의 세 번째 열은 이상점(outliers) 2개를 제외한 후의 결과이다.

** ()안은 P-value

2) 정부보조금의 분야별 효과분석

(1) 관변단체와 정부보조금 효과

박상필(1999)에 의하면 관변단체란 주로 정부와의 관계에서 파생된 개념으로 권위주의적 군부정권 하에서 국가가 권력의 정통성과 정당성을 인정받지 못하고 시민사회가 국가에 대한 상대적 견제능력을 축적하지 못한 상태에서 발생한 것으로 시민단체와 관변단체는 상호 배타적인 위치에 있다기보다 정부에 대한 자주성의 정도에 차이가 있는 것에 불과하다. 이런 견해는 기본적으로 관변단체와 일반시민단체를 동일선상에 놓고 분석 하는 것이다. 이러한 접근법은 양 부문을 상대성의 견지에서 잘 평가한 것이라 볼 수 있지만, 정부보조금의 측면에서 보면

인지 여부를 알아보기 위해 회귀진단(regression diagnostics)을 시행해본 결과 표준화잔차(standard residual)의 절대값이 3이상 나왔다.

18) 비영리단체에서는 조직의 목표가 정부기관보다 구체적으로 정의되기 때문에 비영리단체의 대리인들은 주인의 경영 목표가 모호한데서 비롯되는 경영상의 불일치의 문제와 Wolf가 주장하는 관료조직의 내부성 문제에 직면하지 않는다. 그러나 비영리추구와 잔여소득 배분금지¹⁹⁾에 따른 제약으로 말미암아 비영리단체의 경영자들은 비용 감축노력에 따라 얻어지는 혜택을 개인적으로 활용하는 것이 불가능하다. 따라서 이들 단체 경영자들의 비용감축을 위한 이윤동기는 상대적으로 적다. (김준기, 1998)

전자가 특별법의 지원을 받고 있다는 점에서 일반시민단체와 구분하여 정부보조금의 효과를 분석하는 것이 바람직하다.

우선 총 33개의 샘플링 단체 중에서 새마을운동중앙협의회, 바르게살기운동중앙협의회, 한국자유총연맹, 홍사단, 그리고 자연보호중앙협의회 등 5개 단체를 관변단체로 분류하여 이들 5개 단체에 대하여서만 기본모델 1에 근거하여 회귀분석을 실시하였다. 파라미터 값이 -0.118로 정부보조금이 관변단체의 자체재원조달에 대해 약하나마 구축효과를 발생시키고 있으나 회귀계수의 Prob value가 0.53이어서 통계적으로 유의미하다고는 볼 수 없다.

여기서 새마을운동중앙협의회와 바르게살기운동중앙협의회의 지난 8년간의 수입내역을 살펴봄으로써, 이들 관변단체의 성격변화를 분석하였다. 새마을운동중앙협의회는 1997년 현재 본부 아래에 17개의 지부와 232개의 지회가 있고 산하단체인 새마을지도자중앙협의회, 새마을부녀회중앙연합회, 직장새마을운동중앙협의회, 공장새마을운동추진본부, 새마을문고중앙회, 새마을금고연합회도 많은 수의 시·도협의회 또는 지부를 거느리고 있다(박상필,1998). 본 연구에서는 새마을운동중앙협의회 본부만 그 대상으로 하고 있다.

〈표 3〉 새마을운동중앙회수입내역

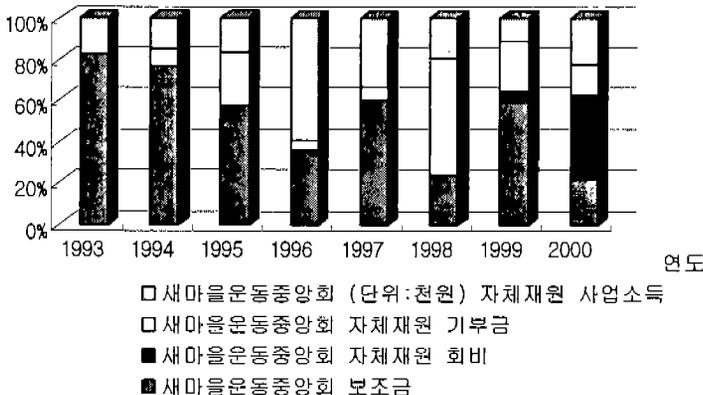
(단위:천원)

연 도	보조금	자체재원		
		회 비	기부금	사업소득
1993	1,800,000			372,000
1994	1,500,000		170,000	287,000
1995	800,000		365,000	226,000
1996	2,000,000		205,000	3,283,000
1997	2,700,000		305,000	1,476,000
1998	255,000		592,000	204,000
1999	1,750,000	159,000	728,000	314,000
2000	734,000	1,330,000	516,000	710,000

* 출처 : 국회 국감자료(2000)

〈그림 1〉 새마을운동중앙회 수입간 비교

새마을운동중앙회



〈표 3〉에서 볼 수 있는 것처럼 1999년 이후 중앙정부의 보조금이 급격히 감소하고 있는데 이러한 현상의 반작용으로 자체재원조달 측면의 획기적인 변화가 나타나고 있다. 즉, 1999년 이전에는 전무하던 회비가 1999년에 1억6천만원 정도, 2000년에 13억 정도로 급증하였으며, 1999년과 2000년 모두 그 이전과 비교할 때 기부금 증가폭이 상당히 높아졌다는 점이 주목된다. 이는 개별단체이기는 하나 정부보조금의 감소가 자체재원의 증가를 가져오는 구축효과가 근년에 들어 나타나고 있음을 의미한다. 그러나 수익사업은 큰 변화를 보이지 않고 있는데(오히려 1996년과 1997년과 비교할 때 99년과 2000년의 수익사업액이 줄어들음) 이는 아직 새마을운동중앙회는 기업경영에서와 같은 경영마인드가 확산되지 않았기 때문으로 해석된다.

바르게살기운동중앙협의회는 설립과 동시에 그 산하에 시·도협의회, 시·군·구협의회, 읍·면·동위원회를 계층적으로 설치하였다. 1997년 현재 전체조직은 3,881개에 달하며(박상필, 1998), 바르게살기운동중앙협의회의 수입구조는 〈표 4〉와 같다. 바르게살기운동중앙협의회도 정부주도의 사회정화운동 조직이 민간으로 이양된 것이기 때문에 회원이 정부의 지원에 의하여 타율적으로 모집되었다. 그리고 조직도 새마을운동중앙협의회와 같이 계층적으로 이루어져 있다. 회원의 수는 문민정부 이후 정부의 재정지원 감소와 함께 계속 줄어들었다. 회원확보를 위한 내부의 노력이나 전략에 대한 기록은 찾아보기 힘들다. 재정도 대부분 정부에 의존하고 있다. 정관에는 회비의 납부 의무를 규정하고 있으나 일반 회원들은 거의 납부하지 않았고 대부분 간부들이 낸 성금이였다(박상필, 1998). 그러나 최근 3년간의 경향을 보면 새마을운동중앙협의회와 마찬가지로 정부보조금이 급속히 감소하면서 점진적이거나 회비가 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 이는 일종의 '역관변화효과'로서 국고 보조금 감소가 회원의 참여를 유도하고 관리자의 회비모집 인센티브를 더욱 강화시키는 요인으로 작용하는 것으로 볼 수 있다. 만약 정부보조금의 수준이 현수준보다 현격히 감소하여 단체가 관변적 성격에서 탈피할 수 있다면 앞서 지적한 정부보조금의 관변화효과의 역작용으로 인해 민간의 회비와 기부가 더욱 늘어날 가능성이 있는 것으로 판단된다.

〈표 4〉 바르게살기운동중앙협의회 수입내역

(단위:천원)

연 도	종 류	국고보조금	회 비
1993년		1,800,000	369,936
1994년		1,500,000	246,659
1995년		0	338,320
1996년		1,000,000	240,200
1997년		900,000	259,544
1998년		850,000	298,670
1999년		520,000	323,714
2000년		180,000	421,770

* 출처 : 2000 국정감사자료

(2) 사회복지단체와 정부보조금 효과

사회복지단체에 대한 보조금의 지급은 정부가 사회복지서비스를 제공하는 민간단체에 재정을

적인 보조를 하는 것을 말한다. 민간단체에 대한 재정보조는 결국 사회서비스에 대한 재정의 일부를 정부가 책임지면서 서비스 생산과 전달은 민간기관이 하는 것이다. 본 연구와 관련하여 수집된 사회복지 관련 비영리조직은 장애인단체와 청소년단체를 포함한 총5개이다. 이들 5개 단체를 대상으로 회귀분석 한 결과 정부보조금의 파라미터 값이 -0.041 이었고 P-value가 0.81로 나와 정부보조금과 사회복지 비영리조직의 관계에 있어 유의미한 결과가 도출되지 않았다. 이는 샘플사이즈가 작은 것이 주요원인인 것으로 추정된다.

이와 같이 정부보조금과 사회복지단체의 재원간에 유의미한 상관관계가 나타나지 않는 이유는 통계학적 측면 이외에도 다른 2가지 요인을 들 수 있다. 첫째, 복지단체에 대한 보조금 배분의 기준이 비영리복지단체 내부 인센티브와 거리를 두고 결정됨으로써 정부보조금과 자체재원 조달간의 상관관계가 약하게 나타나는 원인이 될 수 있다는 점이다. 최재성(1999)에 의하면 사회복지시설의 경우 세입 및 세출 구조에서 세입보조금, 세출 무료복지, 그리고 세출 인건비가 비효율성과 유의미한 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 이는 효율성이 높은 사회복지단체가 정부로부터 보조금을 많이 받는 것은 아니라는 것을 의미하며, 무료복지의 규모가 클수록 효율성이 높다는 것을 시사한다. 이러한 연구결과는 간접적으로 사회복지기관에 대한 정부 보조금의 배분이 복지기관의 경영효율성이 아닌 규모에 의해 결정되고 있음을 보여준다. 이러한 측면은 본 연구의 샘플링 대상단체였던 OO협의회5의 경우에서도 확인 해 볼 수 있는데, 아래의 수입내역에서 볼 수 있듯이 이 단체의 경우 정부보조금이 전체 수입의 60% 내외의 수준을 계속 유지해오고 있어 정부보조금이 단체의 자체재원조달에 유의미한 영향을 미치지 못하는 요인으로 작용하고 있다.

〈표 5〉 OO협의회5 수입내역

(단위:천원)

연 도	보조금	자체재원		
		회비	기부금	사업소득
1993	387,366	12,005		302,146
1994	419,330	9,175		448,771
1995	661,263	12,413		337,901
1996	761,263	18,750		530,702
1997	1,102,555	5,070		359,349
1998	868,000	11,489		296,344
1999	781,000	16,600		400,491

둘째, 사회복지단체의 기부자 및 회원에 대한 관리의 문제를 들 수 있다. 정우성(1998)은 지역사회복지관의 경우 정부가 운영에 소요되는 총 경비의 80%를 부담하도록 되어 있으나 실제적으로는 50% 수준에도 못 미치는 것으로 나타나고 있고, 특히 실제로 비영리기관의 모금이 확대되지 못하는 주 요인은 신규회원의 개발부족보다도 기존회원의 관리부족 때문이라고 주장한다. 사실 이런 현상은 사회복지단체 뿐만 아니라 대부분의 비영리조직이 겪고 있는 문제라 하겠다. 단체와 후원자간의 연계가 현실적으로 약한 상황에서 구축 효과이론에서 말하는 기부자의 조직 통제력(control) 상실의 의미를 가질 수 없음은 물론, 구인효과 이론에서 말하는 조직에 대한 신호효과(signal effect)가 지속적으로 발생할 수 없게 될 가능성이 크다.

(3) 교육단체와 정부보조금 효과

교육단체와 관련하여서는 총 10개의 사립대학에 대하여 운영수입의 측면에서 자체 재원과 정부보조금간의 관계를 회귀분석 한 결과 정부보조금의 파라미터 값이 0.032이었고 P-value가 0.337로 나와 우리나라 사립대학에 대한 정부보조금은 그들 단체에 대한 자체재원 조달간에는 통계적으로 유의미한 결과가 없는 것으로 볼 수 있다. 이는 앞서와 마찬가지로 통계학적 측면에서 샘플사이즈가 작고 변수가 정부보조금이라는 단일의 독립변수만을 가지고 분석을 진행하였다는 이유 이외에도 정부에서 지원하는 각 대학에 대한 보조금이 각 대학 관리자의 행태상의 변화를 고려하지 않고 일방적으로 결정되는 한편, 대학의 자율성이 결여되어 있는 제도적 요인과 관련이 있다고 판단된다.

〈표 6〉 대학재정의 설립구분별 자원구성비 비교

(단위:%)

구 분	등록금	국고지원	법인 전입금	기부금	기타	합계
국·공립대학	38.1	48.8	-	5.12	7.98	100
사립대학	68.9	3.9	8.9	8.6	9.7	100

* 출처 : 교육부 내부자료 (2000)

위의 〈표6〉을 보면 한국의 국립대학은 주재원이 국고보조인 데 반하여 사립대학은 학생등록금이다. 총 운영수입에서 등록금의 구성비가 국·공립대가 38.1%인데, 사립대학은 68.9%이며 사립대학의 국고지원금은 전체 운영수입대비 3.9%에 이른다. 사립대학 수입 재원은 등록금에 절대적으로 의존하고 있고 국고지원금과 기부금이 낮게 구성되어 있다는 것을 알 수 있다. 미국 사립대의 경우에는 등록금 39.8%, 정부부담 19%, 기부금 및 기타재원 41.2%로 구성되어 있다. 일본의 경우도 국고보조금 비율이 9%에 이르고 있어 대학의 교육비 수준을 우리 나라를 100으로 하였을 때, 일본은 401, 미국은 1,042로 4~10배나 차이가 난다. 한국 사립대학의 재정은 등록금 수입에 너무 의존하고 있고 정부로부터의 재정지원은 매우 낮은 수준에 머물고 있다. 정부는 이 문제의 해결을 위해 대학 자체의 자구노력을 강조하고 있을 뿐, 사학에 대한 세제 및 재정지원을 위한 제도적 방안 수립에 별다른 노력을 기울이지 않고 있다.¹⁹⁾

(4) 일반시민단체와 정부보조금 효과

일반시민단체의 경우에는 환경단체를 포함하여 총 14개 단체에 대하여 정부보조금과 자체재원간의 관계를 회귀분석하여 보았다. 정부보조금의 회귀계수의 값이 0.43으로서 정부보조금이 시민단체의 자체재원에 대하여 구인효과(crowding-in effect)가 있는 것으로 보여지며 계수값의 prob value도 0.08로서 90%의 유의수준 하에서 정부보조금이 일반시민단체의 자체재원에 대해 유의미한 영향을 미친 것으로 나타났다.

19) 국회 교육위원회에서 있는 '대학의 발전방향에 관한 공청회'에서 제기된 사립대학 운영자들의 의견은 거의 전적으로 정부의 재정지원 확대를 요구하는 것이다. (국회사무처, "대학의 발전방향에 관한 공청회", 1999)

이와 같이 여타의 부문과 마찬가지로 샘플사이즈가 작음에도 불구하고 시민단체에 대한 정부보조금이 시민단체의 자체재원에 유의미한 영향을 미친 것은 다음과 같은 요인이 큰 것으로 보여진다. 즉, 외환위기의 도래와 친시민단체적 정권의 등장이라는 외생적 변수의 작용이다. 한양대학교 제3섹터 연구소(1999)의 연구결과에 의하면 외환위기와 김대중 정권의 등장에 따라 시민단체의 성장이 두드러졌다고 평가하고 있다. 그러나 본 연구와 관련하여 조사 대상이 되었던 단체들을 보면 거의 예외 없이 1997년을 전후로 하여 정부보조금(엄밀히 말하면 프로젝트의 수주)이 상당히 줄어들고 있으며, 회원의 회비와 기부금 등 자체재원도 감소하고 있다. 이는 본 연구에서 의미하는 보조금의 경제적 효과라는 관점에서 볼 때 양 재원의 동시적인 감소가 구인효과 가설을 뒷받침해주는 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 대표적으로 <표7>의 경실련의 수입내역을 보면 전반적으로 1997년을 전후로 정부보조금이 감소하고 동시에 자체재원도 감소하고(증가율은 물론 절대치까지도) 있음을 볼 수 있다.

〈표 7〉 경제정의실천시민연합 수입내역

(단위: 천원)

연 도	보조금	자체재원		
		잘못된 계산식회비	잘못된 계산식기부금	사업소득
1994	516,228	204,067	208,260	33,573
1995	544,251	181,108	516,382	603,532
1996	289,879	117,530	881,817	187,845
1997	90,381	76,639	1,546,574	113,105
1998	41,640	240,987	367,272	199,827
1999	435,508	114,231	476,982	113,836

참여연대는 본 연구의 통계분석 대상에서 제외되었다. 면접과정에서 정부보조금이 최소한 공식적으로는 없다고 밝혔기 때문이다. 그러나 경실련과 함께 우리 나라 시민단체 중에서 대표적인 단체의 하나로 손꼽히고 있으므로, 이 단체의 재원과 관련한 부분에 대해 언급하고자 한다. 이는 본 연구와 관련하여 정부 보조금이 거의 없는 단체와 있는 단체간의 비교를 통해 정부보조금이 주는 효과를 또 다른 측면에서 고찰할 수 있기 때문이다.

경실련은 설립 당시에 주요 수입을 회원의 회비, 특별 모금, 수익사업으로 한정하여 정부의 지원을 전혀 고려하지 않았다. 그러나 김영삼 정부 등장 이후 정부의 재정지원에 대한 거부감이 많이 완화되었고 3~4년 전부터는 대기업에서 나오는 자금이 증가하는 추세를 우려하여 1996년 이후 단체의 물적 기반을 회원의 회비로 구축하는 방향으로 나아갈 것을 밝히고 있다. 한편 참여연대는 설립 때부터 단체의 재정을 회비, 기부금, 수익사업 등에서 충당하도록 규정하고 정부의 지원은 전혀 고려하지 않고 있다²⁰⁾. 1995년 이후 정부의 프로젝트를 시작하여 재정을 보충하고 있으나 기업의 후원금은 받지 않는다.

20) 참여연대는 1994년 9월 창립이후, 회계기간을 매년 3월 1일부터 그 다음 해 2월말까지로 했으나 1996년 8월부터 회계기간을 매년 9월 1일부터 그 다음 해 8월말까지로 변경했다. <표8>에서 1994년의 회계기간은 1994.9.10~1995.2.28(약 6개월), 1995년은 1995.3.1~1996.2.29(1년), 1996년은 1996.3.1~1996.8.31(6개월), 1997년은 1996.9.1~1997.8.31(1년)이다. <표8>의 1995년과 1997년의 수입과 지출 총액이 1994년과 1996년의 수입·지출 총액보다 상대적으로 큰 것은 회계기간의 차이에 기인한 것이다. 1998년과 1999년의 회계기간은 그 해 1월 1일에서 12월 31일까지로 잡고 있다(참여연대, 1995-2000).

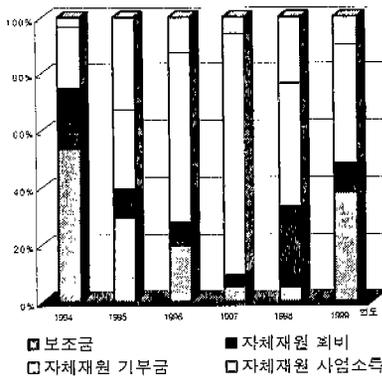
〈표 8〉 참여연대의 재정구조

(단위: 천원)

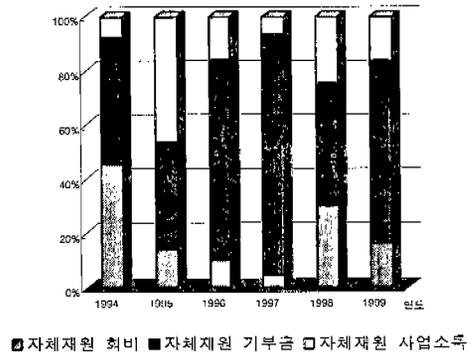
구 분		1994(%)	1995(%)	1996(%)	1997(%)	1998(%)	1999(%)	
수입	회비	26,305 (20.3)	50,083 (20.3)	29,580 (13.4)	97,722 (24.7)	195,615 (23)	380,433 (48.1)	
	사업수입	37,543 (29)	52,345 (21.2)	113,221 (51.5)	121,014 (30.6)	422,151 (49.7)	277,759 (35)	
	찬조금 및 후원금	36,047 (27.8)	98,230 (39.8)	28,649 (13)	119,714 (30.3)	105,314 (12.4)	75,182 (9.5)	
	기타(창립기금등)	29,773 (23)	46,533 (18.8)	48,631 (22.1)	56,496 (14.3)	125,659 (14.8)	58,366 (7.3)	
	수입계	129,668 (100)	247,191 (100)	220,081 (100)	394,946 (100)	848,740 (100)	791,739 (100)	
지출	운영비	인건비	48,060 (43.7)	102,892 (41.8)	75,940 (35.1)	149,403 (37.9)	272,290 (35.1)	321,630 (40.6)
		기타	24,115 (21.9)	59,399 (24.1)	34,385 (15.9)	75,946 (19.3)	138,208 (17.8)	144,392 (18.2)
	사업비	37,676 (34.3)	84,071 (34.1)	106,271 (49)	169,061 (42.8)	366,161 (47.2)	325,171 (41.1)	
	지출계	109,852 (100)	246,363 (100)	216,597 (100)	394,409 (100)	776,659 (100)	791,739 (100)	

출처: 김용민, 2000에서 재인용

〈그림 2〉 경실련전체수입내역



〈그림 3〉 경실련자체수입내역



참여연대의 경우 일반회원의 회비가 전체 수입에서 차지하는 비율이 낮다는 점이 지적되고 있다. 각 연도별 전체수입에서 회비가 차지하는 비율을 나타낸 위의 표를 볼 때, 1999년 들어 일반 회원들의 회비가 급격하게 상승했지만 50%의 수준을 넘지 못하고 있다. 그러나 위의 2개의 그림이 보여주듯이 참여연대의 수입내역을 경실련의 수입 내역과 비교할 때 자체재원 중에서 회비가 차지하는 비율이 초기 40% 수준에서 최근 20% 수준 내외로 떨어진 경실련과 비교해 본다면 상대적으로 참여연대의 회비 비중이 높다는 점이 분명해 진다. 물론 이러한 비중은 〈그림 2〉의 전체 수입내역과 비교해 보면 더욱 큰 차이가 남을 알 수 있다. 그러나 기부금의 비중을 보면 경실련이 참여연대보다 압도적으로 높다. 〈그림 3〉에서 볼 때 경실련의 경우에는 기부금의 비중이 적게는 40%에서 많게는 90%까지 올라가고 있어 10%에서 30%수준에 있는 참여연대보다 훨씬 높다. 이러한 비중은 정부보조금을 고려한 〈그림 3〉에서 보아도

조금 비중이 내려가기는 하지만 여전히 기부금의 비율이 높게 나타나고 있다.

이러한 현상에 대해서는 두 가지의 해석이 가능하다. 첫째, 본 연구에서 밝히고자 하는 구축 효과와 구인효과 측면에서이다. 본래 이러한 효과에 대한 이론은 정부 보조금과 민간의 기부와의 관계를 규명하기 위한 이론이다. 그러므로 경실련이 정부로부터 받는 보조금이 참여연대보다 절대적으로 많은 상황 속에서 기부금의 비중이 높다는 것은 간접적으로 정부 보조금에 의한 구인효과가 우리나라의 경우에는 더욱 높다는 것을 반증하는 논거가 될 수 있다. 둘째, 기부금의 내역을 보아야 한다. 현재로서는 기부 내역에 대한 자료가 없어 속단할 수 없지만 만약 경실련의 기부금이 많은 이유가 일반 민간이 아닌 영리기업으로부터의 기부에 기인하는 것이라면 공식적으로 기업 기부를 받지 않기로 한 참여연대와 비교는 앞의 첫 번째 논거를 많이 약화시킨다. 그러나 기부의 내역을 민간과 영리기업으로 구분 짓지 않는다면 정부보조금이 민간의 기부를 유도하는 데 긍정적 효과를 갖고 있다는 결론이 가능할 수 있다.

IV. 결 론

본 연구에서는 우리 나라 33개 비영리단체의 결산자료를 근거로 하여 정부보조금과 자체재원간의 관계를 4개의 모델에 근거하여 회귀분석을 실시하였고, 결과적으로 모델 $St = \alpha 1 + \beta 1Gt + \gamma 1D$ 에 의한 결과가 가장 통계적으로 유의미하게 나왔다. 특히 이상점(outlier) 2개를 제외시켜 분석을 한 결과 정부보조금의 파라미터 값이 0.184930이었고 P-value는 0.0385로 나타나고 있어 우리 나라에서 정부보조금과 자체재원 간에는 완만한 구인효과(crowding-in effect)가 있는 것으로 결론지을 수 있었다. 이 때의 더미변수의 파라미터 값은 -20.071435로서 교육과 관련단체 영역의 절편이 약 20정도 높은 것으로 나타났다.

정부보조금의 부문별 효과와 관련하여 본 연구는 비영리단체의 현황과 종사자 및 회원의 태도에 대한 설문조사가 이루어지지 못한 관계로 개별단체의 수입 내역과 기존문헌 등을 통한 직·간접적인 분석이 진행되었다. 결론적으로 관련단체에 대해서는 최근 관련단체의 행태변화로 보아 정부보조금의 축소에 따른 역관변화 효과가 나타나는 것으로 관찰되었다. 사회복지영역에서 정부보조금과 자체재원간의 관계가 유의미하지 못한 것은 당해 영역에서 책임성을 담보할 수 있는 인센티브제도와 회원관리체계가 정비되지 못한 상황을 반영한 것으로 보이며, 교육부문의 경우에는 대학의 기부제도가 활성화되어 있지 못한 요인이 정부국고보조금과 대학의 자체재원간의 관계의 유의성을 떨어뜨리는 요인인 것으로 판단된다. 마지막으로 시민단체의 경우에는 표본의 수가 적음에도 불구하고 정부보조금이 시민단체의 자체재원에 대해 구인효과가 있었음을 확인할 수 있었으며, 경실련과 참여연대의 사례비교를 통해 시민단체에 자체재원조달에 정부보조금이 긍정적인 영향을 줄 수 있음을 간접적으로 발견할 수 있었다. 연구결과에 따른 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 본 연구의 결과에 의하면 비영리조직에 대한 정부의 보조금은 전반적으로 확대되어야 하나, 각 영역별로는 신중한 접근이 필요하다는 점이다. 우선 본 연구를 일반화하는 데 한계가 있고, 부문별로 구체적인 접근이 필요하기 때문이다. 이는 각 부문별로 정부보조금의 효과가 다를 뿐 아니라 소위 관련단체의 경우에는 분야별 분석에 의할 때 오히려 정부보조금의 감소가 자체재원의 증가를 가져왔고 규범적으로도 이러한 단체에 대한 정부 보조에 대해 비판의

목소리가 크기 때문이다.

둘째, 기존 연구에서 정부지원이 비영리조직의 성장을 가져왔다는 주장이 상당부분 유효함을 확인 할 수 있었다. 그러나 이러한 확인은 지난 70년대 정부에 의한 산업의 압축성장이 산업의 자율성을 저해하였다는 점을 상기할 때, 우리나라 비영리부문의 발전도 이와 같이 왜곡될 가능성이 제기된다. 이는 또다른 논의를 필요로 한다.

셋째, 위와 같은 왜곡을 최소화하기 위해 비영리조직의 자발적인 재원 확보를 용이하게 하는 제도적 개선과 함께 보조금 배분상의 자의성을 방지할 평가체계의 개발이 이루어져야 한다. 중개적 모금기관을 활성화하고 공정한 심사위원회를 구성하는 것은 비영리조직의 보조금 배분 정책에 있어 최소한의 제도적 장치이다.

넷째, 비영리조직 관리의 투명성이 확보되어야 한다. 정부의 지원규모와 기준이 종합적으로 제시되어야 하며 비영리조직 스스로도 자신의 수입내역에 관한 정보를 공개하여야 한다. 이러한 정보가 공개되어야만 소위 말하는 '관변화 논쟁'이 종식될 수 있고 정부보조금 운영상의 평가가 제대로 이루어질 수 있다.

본 연구가 갖는 한계는 다음과 같다. 첫째, 연구의 일반화 가능성이다. 연구의 일반화 가능성은 표본의 수와 표본 추출의 방법에 의해 결정된다. 우선 본 연구에서는 표본의 수가 적다. 모델에 따라 80여 개의 관찰값으로 분석을 한 경우와 단지 20여 개의 관찰값만으로 분석을 한 경우도 있다. 관찰값의 부족으로 인해 전기의 정부보조금이 금기의 비영리조직의 자체재원에 미치는 효과에 대한 회귀분석 모두가 유의미하지 않은 결과를 가져온 것으로 예상된다. 같은 연도간의 정부보조금과 자체예산간의 회귀분석에 비해 관찰값의 손실이 상대적으로 늘어났기 때문이다. 또한 의도적으로 표본 설계를 일정 조건이 되는 단체만을 대상으로 하였기 때문에 표본추출의 편이성(bias)도 존재한다.²¹⁾

둘째, 매개변수상의 문제이다. 비영리조직에 대한 정부보조금이 구인효과를 갖는 것은 이론적으로 볼 때 신호효과(signal effect)와 매칭펀드에 의한 지렛대효과(leverage effect) 때문이다. 그러나 본 연구는 이러한 측면에 대한 분석을 제대로 다루지 못하고 있다. 이러한 매개변수에 대한 조사가 이루어지지 못함으로써 정부보조금이라는 독립변수가 자체재원이라는 종속변수에 영향을 미치는 경로를 미싱링크(missing link)가 발생하고 있다.

셋째, 자체재원에 영향을 미치는 제3의 변수에 대한 통제가 적절하게 이루어지지 않았다. 조직의 규모, 회원수, 리더의 능력, 조직의 역사, 기업과의 관계 등이 모두 자체재원에 영향을 미치는 변수인데 이러한 변수에 대한 통제가 불완전하였다. 물론 관찰값으로 절대값이 아닌 변화율을 사용하고 성격이 다른 단체에 대해서는 더미변수를 사용함으로써 조직규모와 성격에 의한 부분은 통제가 이루어졌고, 조직의 역사요인에 대해서는 표본추출 대상을 1995년 이전에 설립된 단체로 한정함으로써 부분적인 통제가 이루어지고는 있으나 여타의 제3의 변수에 대해서는 적극적인 통제를 하지 못하였다.

종합적으로 볼 때 본 연구는 우리 나라 비영리조직에 대한 정부보조금의 현황을 파악하여 보조금이 가져오는 효과에 대해 계량적인 분석을 시도했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 특히 이러한 분석의 결과는 비영리조직에 대한 보조금정책의 함의를 찾게 해주고, 그간 비영리조직의 성장에 정부의 역할이 컸었다는 주장을 입증해준다. 이후 연구에서는 본 연구가 갖는

21) 그러나 앞서 언급하였듯이 대부분의 비영리조직에 대한 자료가 공개되지 않는 상황이어서 본 연구에 사용된 자료를 구하는데 거의 1개월의 기간이 소요되었다.

표출상의 한계를 극복하여 연구를 일반화시키는 것이 최우선 과제일 것이다. 미시적으로는 정부보조금이 비영리조직 자체재원에 영향을 미치는 매개경로에 대한 연구와 함께, 재원조달의 방법에 따라 비영리조직의 구조와 성격 그리고 회원이나 자원봉사자 등에게는 어떤 변화를 유발하는지 등에 대한 연구가 필요하다.

참 고 문 헌

- 강철희. (1999). 「한국 모금문화의 선진화 과제」, 사회복지공동모금회.
- 김병준. (1998). 「교육행정조직체계의 문제점과 개선방향」.
- 김용민. (2000). 「시민단체의 목적 전치에 관한 연구, 연세대학교 석사학위논문」.
- 김주철. (2000). 「사립대학 재정 정책의 집행 영향 요인 분석」, 서울대학교 대학원 박사학위논문
- 김준기. (1998). 비영리단체의 생성과 일반적 행태 : 주인-대리인이론의 관점에서, 「행정논총」, 36-1, 서울대학교 행정대학원.
- . (1999a). 한국 비영리단체의 사회·경제적 역할에 대한 연구, 「행정논총」, 37-1, 서울대학교 행정대학원.
- . (1999b). 정부-NGO관계에 관한 이론적 고찰 및 정부 NGO 지원사업 분석, 「한국행정학회 1999년 동계학술대회 발표논문집」, 한국행정학회.
- . (2000). 비영리부문의 성장과 정부와의 관계에 관한 연구, 「한국행정학회 2000년도 기획세미나발표논문」, 한국행정학회.
- 박상필. (1998). 시민단체의 자주성과 공익활동능력, 「경북대학교 박사학위논문」.
- . (1999). 시민단체와 정부의관계유형과 지원체제. 「한국행정학보」, 33-1, 한국행정학회.
- 박용우. (2000). 시민단체의 정책참여에 관한 연구 : 참여연대를 중심으로, 「서울대 석사 학위 논문」.
- 이근주. (1999). 정부와 NGO간의 파트너십에 관한 연구, 「한국행정연구」, 한국행정연구원.
- 이용욱. (1996). 한국공익단체의 형성과 성장 요인에 관한 연구, 「서울대석사학위논문」.
- 임승빈. (1999). 정부와 자원봉사단체간의 바람직한 관계 정립방안에 대한 연구, 「한국행정연구」, 한국행정연구원.
- . (1998). 행정과 NGO간의 네트워크 구축에 관한 연구, 「한국행정연구」, 한국행정연구원.
- 정무성. (2000) 비영리 조직의 재정 확보를 위한 바람직한 기부문화 활성화 방안. (사)시민운동지원기금 주최 바람직한 기부문화 조성을 위한 정부와 민간의 역할 세미나 발표자료. : 2000.7.19. 한국기독교연합회관
- . (1998). 「사회복지기관의 후원자 관리체계에 관한 연구」, 카톨릭대학교 사회복지연구소
- 최병선. (1993). 준공공부문 조직 연구의 방향모색, 「행정논총」, 서울대학교 행정대학원.
- 최재성. (1999). 사회복지서비스조직의 비용효율성에 관한 연구: 서울특별시 종합사회복지관을 중심으로, 21세기의 복지환경과 사회복지주체의 역할, 한국사회복지학회 1999년 춘계 학술대회 자료집, 한국사회복지학회, 220-236.

- 서울시. (1999) 민간단체국민운동사업심사자료 및 중간평가자료, 서울시자치행정과 내부자료.
- 한양대학교 제3섹터 연구소편. (2000). 민주공동체 실천사업평가('98-'99).
- 사단법인 시민운동정보센터. (2000) 「한국민간단체총람」.
- 행정자치부. (1999) 국정감사자료, 국회도서관.
- Abrams, Burton A., & Jerald Schiff. (1984). The "Crowding Out" Effect of Government Transfers on Private Charitable Contributions. *Public Choice* 33: 29-41.
- Abrams, Burton A., and Jerald Schiff, and Mark D. Schmitz. (1978). The "Crowding-Out" Effect of Governmental Transfers on Private Charitable Contributions. : Cross-section Evidence. *National Tax Journal* 37: 563-568.
- Amos, O.M. (1982). Empirical Analysis of Motives Underlying Individual Contributions to Charity. *Atlantic Economic Journal* 10(4): 45-52.
- Brooks, Arthur C. (1999). Do Public Subsidies Leverage Private Philanthropy for the Arts? Empirical Evidence on Symphony Orchestras. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 28(1): 32-45.
- Connolly, L.S. (1997). Does External Funding of Academic Research Crowd Out Institutional Support? *Journal of Public Economic* 64(3): 389-406.
- Friedman, Milton., and Rose, D. Friedman. (1980). *Free to Choose*, New York :Harcourt Brace Jovanovich.
- Hansmann. (1985). The Effect of Tax-Exemption and Other Factors on Competition between Nonprofit and For-profit Enterprise. *Program on Non-Profit Organizations Working Paper*, 65, Yale University.
- Kawashima, Nobuko.(2000) The Emerging Voluntary Sector in Japan : Issue and Prospects, International Working Paper 7, The London School of Economics and Political Science (LSE)
- Laurie, Marily. (1994). In *The Arts in the Word Economy*, University Press of New England.
- Lingle. (1992). Christopher. Public Choice and Public Funding of the Arts. In: *Cultural Economics*, edited by Ruth Towse and Abdul Khakee, 21-30. Berlin:Springer-Verlag.
- Odengahl, Teresa Jean. (1990). *Charity Begins at Home: Generosity and Self-Interest Among the Philanthropic Elite*, New York : Basic Books.
- Salamon, Lester M. & Anheiser, Helmut K(ed.). (1996). *The Emerging Nonprofit Sector: An overview*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Schiff, Jerald. (1985). Does Government spending crowding-out Charitable Contributions? *National Tax Journal* 38(4): 535-546.
- Smith S.R. (1999). Government financing of nonprofit activity : Nonprofit and Government, Washington DC, Urban Institute.
- Weisbrod, Burton. (1998). A. *The Nonprofit Economy*. Cambridge, MA: Harvard

University Press.

Young, Dennis. (1999). Excerpt from "An Examination of Nonprofit-Government Relations in the U.S." Chapter 1 in *Nonprofits and Government*, Washington, DC: Urban Institute, pp.41-61.

朴京來: 경희대학교에서 경제학 석사, 서울대학교 행정대학원에서 행정학 석사학위를 취득하고 현재 서울대학교 대학원 행정학과 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야로는 NGO, 재무행정 등이다. 주요 연구실적으로는 "The Effects of Government Subsidies on Self-financing of NPOs in Korea: Focus on CSOs and QUANGOs" (ISTR 2nd Asian Third Sector Research Conference in Osaka, 2001.10.26-28) 등이 있다. <E-mail: ddottori@snu.hanaro.com>

李敏彰: 서울대학교 대학원에서 행정학 박사학위를 취득(논문제목: 정책변동의 제도론적 분석)하고 현재 서울대학교 환경대학원 시간강사, 서울대학교 행정대학원 박사 후 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 합리적 선택 제도주의, 환경정책, NGO 등이다. 주요 연구실적으로는 "정책환경의 형성요인에 관한 연구 : 영월댐 백지화과정의 제도론적 분석", "그린벨트 정책변동의 원인에 관한 연구 : 정책환경의 형성과 투입과정을 중심으로" 등이 있다. <E-mail: sdomenico@hanmail.net>