

중앙·지방정부 민간단체 지원제도에 대한 논의

: 관변단체 지원을 중심으로

An Argument on NGOs Support System in Central and Local Government
: Focused on biased support for QUANGO

정 예 슬* · 김 현**

Chung, Yeseul · Kim, Heon

■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 관변단체와 정부지원에 관한 이론적 논의
- III. 민간단체 지원제도의 변화
- IV. 정부의 관변단체 지원현황 분석
- V. 결 론

관변단체에 대한 편중지원의 문제점은 다양한 시민단체 및 학자들에 의해 한국 시민사회의 병폐로 인식되고 있다. 과거 군사정부시기 관변단체 육성 및 발전에 관한 법률이 도입되었고, 문민정부까지 권위주의 제도의 유산으로써 정부의 민간단체지원체계를 규율하는 하나의 제도로 정착하게 되었다. 이에 따라 본 연구에서는 편중지원 문제를 해결하기 위한 제도변화에도 불구하고, 정책의 경로의존성으로 인해 아직까지 편중지원이 발생하고 있는지 실증적으로 분석하였다. 분석 편의를 위해 편중지원에 대한 정권별 차이에 따라 제1기, 제2기, 제3기로 구분하였으며, 제1기에서 발생하는 관변단체에 대한 정부의 편중지원 문제가 제2기에서 도입된 제도의 변화를 거치면서 어떻게 달라졌는지 살펴보았다. 분석 결과 흥미로운 점은 중앙정부의 경우 3개 단체(관변단체)에 대한 정부의 편중지원 현상이 제도의 도입 이후 해결되는 경향을 보인다는 것이다. 또한 중앙정부의 성향에 따라 편중지원 문제가 해결되어가는 과정에서 편중지원의 방향성이 달라짐을 알 수 있었다. 이에 반해

* 한국조세연구원 연구원(주저자)

** 고려대학교 정부학연구소 연구원(공동저자)

논문 접수일: 2012. 5. 10, 심사기간(1차): 2012. 5. 11 ~ 2012. 6. 8, 게재확정일: 2012. 6. 8

지방정부의 경우 3개 단체에 대한 편중지원의 문제점이 제도의 도입 이후에도 해결되지 않고 있음을 발견함으로써 관변단체에 대한 정부의 편중지원 문제가 중앙정부와 지방정부에서 다르게 나타나고 있음을 알 수 있었다.

□ 주제어: 관변단체, 편중지원, 민간단체 지원제도, 비영리민간단체지원법, 새마을운동조직육성법, 바르게살기운동조직육성법, 한국자유총연맹조직육성법, 토호세력, 지방정치

Government's biased support for QUANGOs, which has been institutionally passed on from the previous military government, has been criticized by various NGO and scholars. This study describes empirically why this biased support especially due to Path dependence of the historical institutionalism still exists nevertheless of institutional changes in order to solve the biased support. There was an interesting result that in case of central government, the biased support has been solved after the institutional changes. Furthermore, characters of central government affects a way to biased supports during solving process. On the other hands, in case of local governments, the biased support has not yet been solved after the institutional changes which showed that the biased support problem worked differently between central and local governments.

□ Keywords: QUANGO, biased support, NGOs Support System, Nonprofit-Nongovernmental Organization Support Act

I. 서론

관변단체(官邊團體, QUANGO: Quasi-Autonomous NGO)란 용어는 학술적 용어로서 적격성을 확보하고 있지는 않지만, 사회적 현상을 손쉽게 지칭하고자 하는 의도에서 등장된 용어로 다양한 시민사회단체를 유형화 할 때 단체특성에 따른 구분 시 관변단체라는 용어가 대상조직을 파악하기 용이하므로(이강웅·허철행, 2006), 관변단체라는 용어를 사용하게 된다.

용어에서도 나타나듯 관변단체는 한국의 독특한 시민단체의 유형이며, 자생적으로 등장한 시민단체가 아니라 국가에 의해 동원화된 결사체 조직(염재호, 2002)을 의미하며, 권위주의 정권의 정당성 홍보와 간접 행정지도의 수단(한승연, 2004)으로 정부 주도로 설립되고 육성된 단체이다. 권위주의 군사정권 시기의 한국 정부는 시민사회의 운동 잠재력을 억압하는 동

시에, 이미 제도적으로 안착되어 있던 관변적 성격의 단체들에게는 국가권력에 대한 종속의 대가로 일종의 정치·경제적 후원자의 역할을 해왔다(홍성태, 신중화, 2007).

이러한 역사적 맥락에서 성장한 관변단체를 진정한 시민사회 진영에 속하는 시민단체라 규정할 수 있는가에 대해서는 논란이 제기되고 있다. 엄재호(2002)는 정치적 민주화 이후에도 정책과정에서 여전히 권위주의 시대의 제도적 특성을 극복하는 소위 단절적 균형(punctuated equilibrium)을 가져오지 못했다고 판단하면서도, 권위주의적 제도의 유산은 시민단체의 활성화에 의해 서서히 붕괴될 수 있다고 설명하고 있다. 본 연구에서는 관변단체에 대한 당위적 명제에 대한 논의 보다는 권위주의 제도의 유산이 현실점에서 작용하는지 작용하지 않는지에 대해 분석의 초점을 맞추고자 한다.

과거 정부는 정권의 정당성 홍보와 정책목표 달성을 위한 동원조직을 효과적으로 육성하기 위해 특별법 형태의 조직육성법을 제정하고 편중지원의 공식적 근거를 마련하였다. 관변단체에 대한 정부의 편중지원 현상은 문민정부 이후에도 민간단체에 대한 정부지원체계를 규율하는 하나의 원칙으로 정착되었다. 즉 관변단체 지원에 대한 자성으로 2000년 비영리민간단체지원법의 제정, 2004년 정책보조금 지원제도 폐지, 사회단체보조금 상한제도 도입 등 법률적 측면에서 제도 변화를 모색하였으나, 지속적인 정부의 지원으로 전국적인 조직망을 갖춘 거대 단체로 성장한 이들 관변단체는 여전히 선거전에 있어서 큰 영향력을 발휘할 수 있는 조직으로 인식되고 있다. 이러한 영향력에 관한 역대 정권의 정치적 고려에 의해 관변단체 육성법이 현재까지 폐지되지 않고 존재하고 있으며, 이들 단체들은 육성법에 근거한 지원이외에도 다양한 형태로 정부로부터 지원이 이루어지고 있다.

이와 같은 문제는 민간단체에 대한 정부지원에 관한 기존 연구들에서도 나타난다. 관변단체에 대한 정부의 편중지원현상이 한국 민간단체 지원제도가 가진 고착화된 문제점이란 사실을 인정하면서도, 문제점이 고착화된 원인을 거시적·실증적 차원에서 분석하지 못했다는 한계를 보여준다. 과거 권위주의 군사정권 하에서 형성된 관변단체에 대한 조직육성법을 통한 편중지원이 역대 정권을 거치며 민간단체에 대한 정부지원 체계를 규율하는 하나의 제도로서 정착되었음을 간과한 것이다. 또한 관변단체가 가진 네트워크가 지방의 정치와 행정에 있어서 여전히 강한 영향력을 행사하고 있음을 간과하여 중앙정부 차원의 제도개선만을 해결책으로 제시하고 있어 민간단체 지원문제의 핵심인 지방정치와 관변단체의 관계에 대한 분석과 개선방안을 제시하지 못한다는 점이다.

따라서 본 연구에서는 권위주의 제도적 특징으로 파악되는 관변단체 편중지원이 현 시점에도 작용되고 있는지 분석하고자 한다. 이를 위해 먼저, 한국의 민간단체지원제도가 역대 정권을 거치면서 어떻게 형성되고 변화했는지 살펴보고, 관변단체 편중지원에 대한 정권별 차이를 분석코자 한다. 분석의 편의를 위해 정권을 제1기, 제2기, 제3기로 구분하였다. 구분

기준은 관변단체 지원에 대한 법률적 변화와 정책의 변화를 기준으로 하고 있다. 이후 제도의 변화로 인해 관변단체에 대한 정부의 편중지원현상을 해결했는지에 대해 실증적으로 분석하고자 한다. 구체적으로 첫째, 2000년과 2004년의 비영리민간단체 지원에 관한 제도변화로 관변단체에 대한 정부의 편중지원의 문제점이 해결되었는지, 해결되지 않았다면 어떠한 형태로 지속되고 있는지를 실증적으로 분석해 보고자 한다. 둘째, 중앙정부보다 지방정부에서 관변단체와 지역 정치간의 연대가 강하다는 가정하에서 정부수준을 중앙정부와 지방정부로 구분하여 각 정부의 관변단체에 대한 지원 차이를 분석하고자 한다. 이를 통해 정부의 관변단체 편중지원현상에 대한 논의와 정부수준별 관변단체 지원의 문제점에 대해 논의하고자 한다.

II. 관변단체와 정부지원에 관한 이론적 논의

1. 관변단체와 정부 편중지원

1987년 민주화 이후¹⁾ 한국의 시민사회는 괄목할만한 급격한 성장을 이룩했다. 민주화 이후 짧은 기간 동안 전국 각지의 지부를 포함하여 수많은 사회단체들이 새로이 창설되었다(김선혁·문명재, 2006). 그러나 민주화 이전시기에는 권위주의 시대의 국가와 시민사회의 관계는 친정부 반민주적인 관변단체들이 위치하고, 반대편에 국가에 의해 공인받지 못한 반정부 불법단체로 간주된 운동조직이 위치하여 상호 대립 갈등하는 이분법적인 지형적 특징을 가지고 있었다²⁾. 1987년 민주화 이후 이 같은 이분법적인 지형은 상당한 변화를 겪게 되었다. 권위주의 체제의 종식으로 사회단체들이 국가의 통제와 관리로부터 자유로워졌으며, 이러한 현상은 민주화 운동을 주도했던 민중운동 세력과 차별성을 보이며 새롭게 등장한 시민운동 단체들이 오늘날 우리나라 시민운동을 주도하는 시민단체로 성장하게 된다. 우리나라 시민단체의 성장에 관한 이와 같은 역사적 배경으로 인해 관변단체는 엄격한 의미에서 시민단체의 범주에 포함될 수 없다는 의견도 있으나(정상호, 2004), 민주화 이전의 한국은 시민사회가 발달하기 힘든 환경적 배경이었다는 점과 현재까지 이들 단체들이 존치하고 있으며 법적으로

1) 노태우 정부(1988~1993)는 민주적 이행 직후로서 사회단체들 간에 당시 정부를 과연 진정한 '민주정부'로 인정할 수 있겠는가라는 것이 여전히 논란이 되는 시기였다.

2) 이 시기의 시민사회를 최장집(2002)는 "국가 코포라티즘적 관계의 네트워크를 통해 국가와 결합한 시민사회와 그로부터 소외되고 배제된 주변적 시민사회"로 평가하고 있다.

시민단체로 인정받고 있다는 점에서 시민단체 범주에 포함되고 있다(이강웅·허철행, 2006).

한국 시민사회 논의의 중요한 한축을 차지하는 관변단체의 등장 및 발전 원인을 학자에 따라 다음과 같이 정리 할 수 있다. 첫째, 박계동(1994)은 관변단체의 등장을 정권의 정당성을 지지하는 사회내부 세력의 필요성 때문으로 설명하고 있다. 당시 권위주의 정권의 형성과정에서 불거진 정당성을 확보하기 위한 방편으로 정권외부의 우호세력과 시민사회 내부에서 정권을 지지해줄 세력이 필요했기 때문이라고 지적한다. 둘째, 이강웅·허철행(2006)은 권위주의 정부 시절 관변단체들이 운영된 배경으로 한국 시민사회가 자생적으로 충분히 발달하지 못한 점을 들고 있다. 즉 시민사회의 미성숙은 적극적인 시민단체의 부재라는 현상으로 나타나 관변단체들이 지역사회에 고착화된 점에 주목하였다. 셋째, 한승연(2004)는 간접 행정지도 수단으로 관변단체의 등장 배경을 찾고 있다. 관변단체는 대중조직을 갖추지 못한 정부의 편리한 정책도구가 되었고 정부에서 위임한 정책을 집행하는데 핵심적 역할을 수행하였다. 새마을운동조직이 그 대표적인 예가 될 수 있다. 넷째, 정상호(2004)는 관변단체 발전 원인으로 시민사회 내부에 있어서도 관변단체의 존재가 일정 부분적으로 효용성을 가지고 있었기 때문이라고 설명하고 있다. 즉 행정기관과 관계가 있는 자영업자의 경우 관변단체 조직을 통해 지역유지와 정치권과의 교류가 용이했기 때문이다.

<표 1> 관변단체 등장배경 및 발전원인

학자	주요내용
박계동, 1994	정권의 정당성을 지지하는 사회내부 세력
이강웅·허철행, 2006	한국의 시민사회의 자생적 미발전 상황
한승연, 2004	간접 행정지도 수단
정상호, 2004	관변단체의 일부 효용성 확보

이와 같은 관변단체의 내·외부적 필요성으로 인하여 정부는 관변단체에 대한 전폭적인 지원을 하게 되었고, 관련 연구들에서 나타난 바와 같이 관변단체에 대한 편중지원은 시민단체 간 갈등유발과 정치세력화의 원인이 되었다. 이러한 문제는 나아가 민주적 시민사회성장의 저해요인으로 작용한다는 시민사회와 여러 조직의 반발로 인해 3개 단체에 대한 육성법 폐지 논란이 지속적으로 제기되었으나(박상필, 2000; 박충훈·김연수, 2002; 최원구·박광배, 2005) 동 법률은 폐지되지 않았고 대신 다양한 시민단체에 대한 지원을 제도화하고 지원과정의 투명성을 제공하기 위한 비영리민간단체지원법이 2000년 제정되었다. 그러나 3개 단체는 비영리민간단체지원법을 통한 정부의 지원과 개별 조직의 육성법을 통한 이중적 지원을

지속적으로 받게 되었고, 관변단체들에 대한 지원을 공식화 한 정액보조금지원제도도 20003년까지 지속되었다. 관변단체에 대한 조직육성법과 정책보조금지원제도의 폐지 논란이 끊임없이 제기되어 2004년 정액보조금지원제도를 폐지하고 사회단체보조금상한제도를 도입하여 다시 한번 민간단체 지원제도의 변화를 꾀하고자 하였다.

2. 제도적 관점에서 편중지원

한국 역사에서 시민사회 형성의 한축을 담당하는 관변단체에 대한 편중지원은 제도적 측면에서 논의의 대상이 된다. 본 연구에서는 관변단체에 대한 정부의 편중지원 현상을 역사적 제도주의 관점에서 논의하고자 한다. 즉, 제도의 지속성과 제도변화에 대한 논의 시 주로 사용하는 '경로의존성(path-dependency)'과 '단절적 균형(punctuated equilibrium)'개념을 통해 관변단체 편중지원의 문제점에 대해 분석하고자 한다.

역사적 제도주의에서는 역사적 과정을 분석함에 있어 제도를 역사적 산물로 보고 특정 시점에 형성된 제도가 상당기간 지속되어 그 이후의 사회현상에 대하여 계속해서 영향을 미친다고 본다(하연섭, 2003). 즉 역사적 제도주의에서는 제도를 행위를 형성하고 제약하는 맥락으로 파악하고 이러한 맥락에서 형성되는 역사적 과정을 중시한다(Hall, 1996; Thelen, 2003). Hall(1997)에 따르면 제도를 "개인들 간의 관계를 구조화 시키는 공식적 규칙, 순응절차, 표준화된 관행"으로 파악하고 있다. 이러한 제도의 지속성에 대한 논의는 경로의존적 현상으로 파악하고, 제도의 변화를 단절적 균형을 개념으로 설명하고 있다. 우선 제도의 지속에 대한 경로의존성은 제도가 한번 형성되면 공식적·비공식적 규칙이 상호 제약하면서 제도의 균형상태가 도달하고, 이러한 균형상태는 새로운 환경적 변화가 야기되더라도 그 자체가 지속되는 경향을 보임을 의미한다. 둘째, 제도변화에 대한 단절적 균형은 쿤의 패러다임 변화와 같이 기존제도의 균형적인 상태가 중단되고 새로운 제도로 이행되는 현상을 의미한다. 이는 역사적 전환점(historical juncture; Ikenberry, 1998), 제도의 급작한 변화인 단절적 균형(punctuated equilibrium; Krasner, 1984), 제도의 역동성(institutional dynamism; Thelen & Steinmo, 1992), 제도적 층층성(institutional layering; Thelen, 2003)등으로 설명된다.

제도적 관점에서 관변단체 지원제도를 설명하면 다음과 같다. 김대중 정부부터는 비영리 민간단체지원법 제정, 사회단체보조금상한제도 신설 등을 통해 관변단체 편중지원의 문제점을 해결하기 위한 제도적 변화를 시도하였다. 그러나 과거 권위주의 정부의 유산인 관변단체에 대한 편중지원이 제도의 변화를 제약하는 요인으로 작용하게 되어 조직육성법을 통해 역대 정권을 거치며 민간단체에 대한 정부지원 체계를 규율하는 하나의 원칙으로 정착되었다.

즉 관변단체의 지원제도가 과거 권위주의 정부 시절의 유산이란 비판을 받고 있지만 관변단체는 정부의 전폭적 지원을 받으며 전국적 조직망을 갖춘 거대단체로 성장하여 각종 선거전에서 정치적으로 활용되어 왔으며 국가 정책의 추진에 있어서도 정부가 암묵적으로 활용하여 왔으며 이를 위해 다양한 형태의 편법지원이 지속되고 있다. 단적인 예로 최초의 야당출신의 대통령이었던 김대중 정권하에서도 관변단체에 대한 조직육성법은 선거전에서 불리하게 작용할 것이란 정치적 판단으로 폐지가 이루어지지 않았으며, '구 여권 끌어안기'란 명목으로 새마을운동단체의 회관을 전국적으로 건립해 주는 사업을 추진하는 등 관변단체에 대한 편중 지원을 지속적으로 유지할 수밖에 없었다.

이와 같은 현상은 과거 권위주의 시대의 유산이 제도변화의 제약요인으로 작용하여 공식적 제도의 변화에도 불구하고 비공식적 제도로 작용했기 때문이라 볼 수 있다. 특히 선거전에서 관변단체의 영향력이 특수한 정치환경적 요인으로 작용하게 되는 것이 이러한 현상을 지속시키는 가장 큰 원인으로 지목되고 있고 이는 다양한 선행연구에서 나타나고 있다.

이와 같은 논의를 통해 다음과 같은 가설을 생각할 수 있다. 첫째, 김대중 정부 이후 관변단체에 대한 편중지원의 문제를 해결하기 위한 법적 측면의 변화에도 불구하고 제도의 경로의존성으로 인해 편중지원은 급격한 문제해결보다 점증적으로 감소할 것이다. 둘째, 중앙정부와 지방정부를 구분할 경우 중앙정부는 정치인과 관변단체의 유대가 지방정부와 비교하여 상대적으로 약함으로써 중앙의 관변단체의 편중지원 수준은 지방정부에 비해 상대적으로 약할 것이며, 경우에 따라 제도 변화의 단절적 균형이 이루어 질 것이다. 이와 반대로 지방정부의 경우 관변단체에 대한 편중지원의 문제점이 중앙정부에 비해 클 것이며, 경우에 따라 관변단체의 편중지원이 권위주의 정부의 제도적 유산으로 이어지는 경로의존성이 발생할 것이다.

3. 선행연구 검토

본 연구의 주제와 관련성 있는 관변단체를 포함한 민간단체에 대한 정부지원에 관한 선행연구는 다음 두 가지 주제로 정리될 수 있다. 첫째, 정부와 민간단체와의 관계변화를 파악할 수 있는 민간단체에 대한 정부지원에 관한 연구, 둘째, 중앙과 지방의 민간단체 형성 요인과 그 성격의 상이함을 살펴볼 수 있는 지역정치와 관변단체에 관한 연구로 분류된다.

1) 정부의 민간단체 지원에 관한 선행연구

정부의 민간단체 지원에 관한 선행연구는 다음과 같이 구분된다. 첫째, 민간단체에 대한 정부의 지원 과정상의 문제점에 대한 연구이다. 이러한 연구는 박상필(2000), 박충훈·김연

수(2002), 임승빈(2005), 김동춘(2004), 최원구·박광배(2005) 등 가장 활발한 연구가 진행되고 있는 유형이다. 두 번째는 관변단체와 같은 특정단체에 대한 정부의 재정지원의 문제점에 대한 실증 연구이다. 이희태(2002), 민현정(2004), 황종규·노인만(2005) 등이 연구를 수행하였으며 이들은 중앙정부나 지방정부가 민간단체에 지원한 현황을 분석함으로써 특정단체에 대한 정부의 편중지원의 문제점을 지적하고 있다. 세 번째는 정부의 재정지원의 영향에 관한 연구로 강상욱(2002), 이근주(2000) 등이 수행하였다. 이들은 정부의 재정지원이 가진 부정적 측면을 언급하고 있기도 하지만 대체적으로 민간단체의 활발한 활동과 성장을 위해서는 정부의 재정적 지원이 선행되어야 한다고 주장한다.

2) 지역정치와 관변단체에 관한 선행연구

지방자치제의 실시에 따른 지역정치와 관변단체에 의한 연구는 그 문제점에 비해 연구가 활발히 진행되지 못했다. 일반적으로 관변단체와 지역정치인 간의 밀접한 결탁관계와 지역토호세력이 누리는 경제적 이익이 대부분 비공식적이기 때문에 그 포착이 어렵다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 지역정치에 있어서의 관변단체의 부정적 역할에 관한 분석을 시도한 연구들이 있다. 대표적으로 박계동(1994), 정상호(2004)는 관변단체가 정부정책의 동원조직으로의 역할을 수행했다는 분석을 하였으며 박찬표(2007)와 조성익(2007)은 관변단체가 지역 토호세력의 사적 네트워크의 정당화 통로역할을 하였다고 지적하였다. 이러한 연구는 지역정치에 있어서 관변단체와 정치의 연계가 가진 부정적 효과를 전제로 하고 있다. 이와 반대로 윤주명(2003)은 관변단체를 통한 지방의회와 비정부조직간 연계에 의한 긍정적 효과에 관한 분석을 하였는데 이러한 관점의 연구는 극히 드물다.

4. 분석틀

연구대상인 관변단체란 개념은 학술적으로 준정부조직(QUANGO: Quasi-Autonomous NGO)을 의미한다. 즉 정부조직법이나 직제에 명시된 정부조직이 아니면서도(즉, 법적으로는 민간부문의 조직) 공공부문에 해당하는 공적 기능을 수행하는 기관을 말하며 민간부문의 조직들이 정부로부터 권한과 업무를 위탁받아 공공부문의 기능을 수행하는 것으로 공공부문과 민간부문이 혼재된 조직을 말한다. 준정부조직이란 1967년 Alan Pifer가 준자율적 비정부조직(QUANGO: Quasi-Autonomous NGO)라 규정하였으며, 비영리조직, 그립자국가, 감추어진 공공영역, 공유된 정부라 일컬어지고 있다. 우리나라에서는 정부산하단체라는 용어로 통상적으로 사용되고 있다. 유사용어로는 정부주도형 비정부단체(Government

Organized NGOs: GONGOs)가 있으며 GONGOs는 조직설립 주체의 측면에서, QUNAGOs는 조직운영의 자율성 측면에서 보는 용어라고 이해할 수 있다. 이에 본 연구에서는 연구목적에 대한 이해의 편의를 위하여 관변단체란 용어를 칭할 수 있는 대표적 특성인 정부에 의한 설립과 법률적 제도를 통한 정부의 지원이란 조건을 모두 갖추므로써 군사정권에 의해 설립된 이후부터 현재까지 대표적 관변단체로 인식되고 있는 새마을운동조직, 바르게살기운동조직, 한국자유총연맹 3개 단체를 분석대상으로 한고³⁾, 이하 3개 단체로 칭한다. 정부의 지원근거가 특별법 및 개별 법령의 형태로 존재하는 관변단체는 분석대상이 되는 새마을운동조직, 바르게살기운동조직, 한국자유총연맹을 비롯하여 한국예총, 대한노인회, 광복회, 상이군경회, 전몰군경유족회, 전몰군경미망인회, 대한무공수훈자회, 지방문화원, 한국소비자연맹, 체육회 이상 13개 단체이다. 이 중 3개 단체는 권위주의 군사정권하에서 정부에 의하여 설립되고 조직육성법이 제정되어 현재까지 유지되고 있으며 동 법률에 의하여 지속적으로 정부의 지원을 받고 있는 단체들이다.

연구범위는 박정희 정부부터 이명박 정부까지이다. 그러나 각 정부별로 분석하기 보다는 연구편의를 위해 관변단체 편중지원과 관련하여 유사한 성격을 가진 정부를 제1기, 제2기, 제3기로 구분하여 분석하였다. 구분기준은 관변단체 지원에 대한 법적 측면과 정책적 측면을 기준으로 하고 있다. 박정희 정부부터 김영삼 정부를 제1기로 구분하였는데, 동 시기에 나타나는 민간단체 지원에 대한 전반적인 흐름은 관변단체 육성을 특징으로 한다. 제2기는 김대중 정부부터 노무현 정부까지이며, 동 시기는 제1기와는 달리 관변단체 편중지원의 문제점을 인식하고 민간단체 지원제도의 변화를 추구하는 시기이다. 동 시기에 다양한 법적 변화를 추진하였으며, 김대중, 노무현 정부는 정치적 이념을 같이하는 정권으로 민간단체 지원에 대한 정부의 정책적 입장이 연속선상에 있기 때문이다. 제3기는 이명박 정부로 구분하였다. 동 시기에는 법적측면에서 변화는 존재하지 않았으나, 민간단체를 보는 정부의 시각과 정부정책이 제2기의 정부와는 확연한 차이를 보이고 있기 때문이다.

이러한 시기 구별을 통해 관변단체를 포함한 민간단체 지원제도가 어떻게 형성되고 발전했는지 살펴보고, 실제 제2기부터 관변단체 편중 지원의 문제점을 극복하기 위해 시행되었던 다양한 민간단체 지원에 관한 제도적 변화들이 과거 권위적인 정부시절의 제도적 유산인 관변단체 편중 지원에 대한 문제점을 해결할 수 있었는지 분석하고자 한다. 즉 동 시기에 관변

3) 3개 단체 이외에도 정부에 의해 설립되어 관변단체로 인식되고 있는 다른 단체들도 존재하지만 본 연구에서는 정부에 의한 설립, 조직육성에 관한 법률 제정을 통한 정부의 지속적 지원의 조건을 모두 충족하는 3개 단체를 대표적 연구대상 조직으로 선정하였다. 예를 들어, 대한노인회의 경우 설립 연도가 3개 단체보다 오래되었으며 회원규모도 크지만 동 단체에 대한 지원법은 2011년에 제정되어 본 연구의 대상에는 적합지 않다.

단체의 편중지원이 줄어들고 있다면 단절적 균형의 상태로 변화하고 있음을 의미하고, 편중 지원이 줄어들지 않는다면 과거 권위적인 정부 시절 제도적 유산이 계속 작동되어 제도 변화를 제약함을 의미하게 된다. 또한 중앙정부와는 달리 지방정부와 관변단체 간의 정치적 특수성을 고려하여 본 연구에서도 정부수준에 따라 관변단체 편중지원이 발생하는지 살펴보도록 한다.

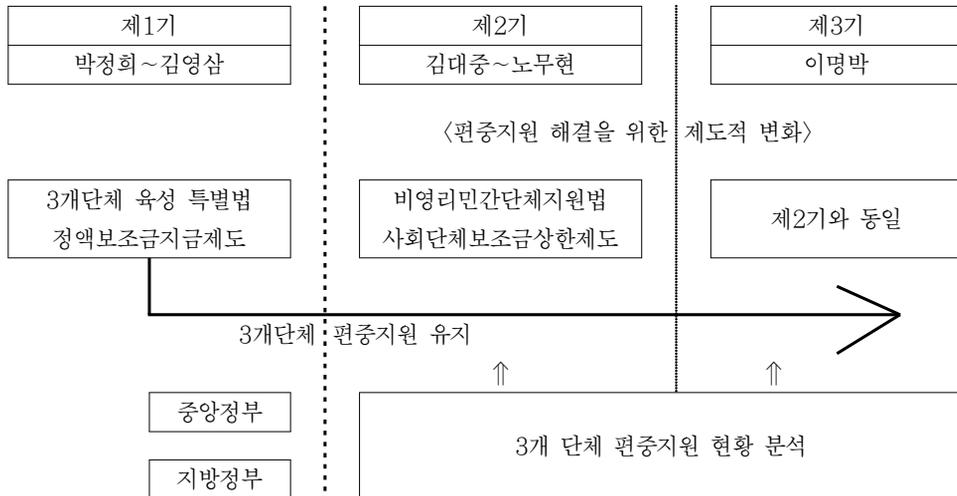
3개 단체에 대한 정부의 지원은 크게 3가지 형태로 지속되고 있다. 첫째, 단체에 대한 조직육성법을 통한 지원, 둘째, 비영리민간단체지원법을 통한 지원, 셋째, 정부의 정책사업 위탁을 통한 지원이다. 이 중 조직육성법을 통한 지원은 그 구체적인 내용이 공개되지 않아 분석할 수 없기 때문에 3개 단체에 정부지원금이 편중되는 것을 방지하기 위해 공개 경쟁방식의 사업별 지원체계를 법제화 한 비영리민간단체지원법 제정 이후의 3개 단체에 대한 정부의 지원을 변화 현황을 통해 분석하였다. 사실상 동 법률의 제정 취지대로라면 3개 단체는 지원 대상에서 제외되어야 하지만 동 법에 의하면 비영리민간단체로 등록된 모든 단체가 지원대상이 될 수 있고, 지원대상을 선정함에 있어서 단체의 사업수행 능력 등을 기준으로 평가하기 때문에 영세하고 소규모인 민간단체에 비해 선정될 가능성이 높을 수밖에 없다. 또한 비영리민간단체로 등록하는 절차가 중앙정부와 지방정부에 각기 따로 진행되기 때문에 각 지역에 지부를 두고 있는 3개 단체는 지원 가능성과 금액이 높아지게 된다.

본 연구는 이러한 현상을 객관적인 자료를 통해 확인해 보기 위하여 행정안전부와 각 지방자치단체가 공개한 비영리민간단체 공익활동 지원사업의 연도별 지원액과 지원 대상으로 선정된 단체의 목록을 통해 3개 단체에 대한 지원을 변화를 분석하였다. 이 외에도 각 정부 하에서 집중적으로 수행된 3개 단체에 위탁된 정책사업을 통한 지원도 포함시켰다⁴⁾. 그러나 중앙정부가 2000년 이후 매년 지원현황을 공개한 것과는 달리 지방정부는 공개하지 않는 곳이 많았기 때문에 4년 이상의 지원현황을 공개한 서울, 전남, 경북, 대구, 강원, 충남, 충북, 인천을 분석대상으로 하였다.

연구자료는 비영리민간단체지원법이 제정되지 않았던 2000년 이전은 관련 연구문헌과 발표자료 등을 통하여 분석하였으며, 법제정 이후인 2000년부터는 각 정권별로 행정안전부(중앙정부)와 지방자치단체가 공개하고 있는 민간단체 지원현황 자료를 분석했다.

4) 정부의 연도별 지원액과 단체목록 이외에 각 정권이 수행했던 정책사업을 분석한 이유는 2000년 제도변화 이후에 정부가 비영리민간단체지원법에 근거한 민간단체 지원 이외에도 각종 프로그램을 통해서 민간단체와의 협력사업을 추진했으며, 이 두가지 형태의 지원체계를 모두 분석해야 3개 단체에 대한 정부의 실질적인 지원을 변화를 살펴볼 수 있기 때문이다.

<그림 1> 연구의 분석틀



Ⅲ. 민간단체 지원제도의 변화

민간단체에 대한 정부지원제도는 초기 관변단체 지원을 중심으로 시작되었고, 1987년 민주항쟁과 1998년 최초의 여·야 정권교체이라는 환경의 변화를 시작으로 특정단체에 대한 정부의 편중지원 문제를 해결하기 위해 2000년 비영리민간단체지원법이 제정되었다. 이후 2004년 정액보조금지원제도 폐지와 사회단체보조금상한제도 도입과 같은 제도적 변화를 겪었다. 이를 앞서 구분한 시기에 따라 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

제1기는 박정희 정부에서 김영삼 정부⁵⁾까지이며, 동시기에 민간단체 지원에 관한 제도가 최초로 등장하게 된다. 그러나 동 시기 민간단체 지원은 관변적 성격의 정부동원형 시민단체에 대한 지원으로 한정되어 있으며, 대표적으로 3개 단체 조직육성법과 정액보조금 지원제도가 있다. 첫째, 3개 단체 조직육성법은 박정희 정부 시절 정부 주도의 경제성장을 위한 국민의식개혁의 일환으로 새마을운동을 제창하며 조직화된 새마을운동조직⁶⁾과 전두환, 노태우

5) 최초의 문민정부라 할 수 있는 김영삼 정부를 동 시기에 포함시킨 이유는 김영삼 정부 하에서는 3개 단체에 대한 편중지원을 해결하기 위한 시도가 없었으며, 2기에서 등장하는 비영리민간단체지원법이 민간단체지원체계 변화의 중대한 시점임을 여러 연구에서도 동의하고 있다(이숙중, 2002; 염재호, 2002; 임승빈, 2005; 김선혁·문명재, 2006; 홍성희, 2006)

6) 박정희 대통령에 의해 1970년 4월 22일 출범되었으며, 1980년 12월 1일 현재의 새마을운동중앙회

정부에서 설립된 바르게살기운동조직⁷⁾, 한국자유총연맹에 대한 중점적 지원⁸⁾을 위해 제정된 특정 단체 지원육성법이다. 둘째, 정액보조금 지원제도⁹⁾는 행정자치부의 '지방자치단체 예산편성기본지침'에 의해 편성되어 왔으며, 3개 단체를 포함한 13개 관변·보훈단체를 정액보조지원단체로 규정하여 지원의 기반이 되는 법률을 마련하고 활동비 이외에도 세제감면, 운영비, 회관설립기금 등 이중적 혜택을 주었다¹⁰⁾. 이와 같이 군사정부에 제정된 3개 단체 조직육성법과 정액보조금 지원제도는 최초의 문민정부인 김영삼 정권하에서도 지속되었으며, 한국의 민간단체 지원을 규율하는 최초의 제도적 기반이라고 할 수 있다. 특히 13개 관변·보훈적 성격의 단체에 대한 편중 지원은 많은 제도변화에도 불구하고 아직까지 논란이 되고 있다는 점에서 동 시기의 제도가 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

가 사단법인으로 발족하였다. 1980년 12월 13일 '새마을운동조직육성법'이 제정되어 박정희 정권부터 행해지던 지원책이 제도화되었다. 새마을운동조직육성법은 조직의 운영에 필요한 운영비, 사업비 지원과 국·공유재산 무상사용과 같은 직접지원 형태와 세제감면과 같은 간접지원 형태가 모두 명시되어 있다.

- 7) 전두환 군부세력이 초헌법적 기구인 국가보위비상대책위원회를 통해 출범시킨 '사회정화위원회'를 노태우 정부에서 '바르게살기중앙협의회'로 개편하면서 사단법인으로 발족하였고, '바르게살기운동조직육성법'을 통해 새마을운동조직육성법과 동일한 지원을 받게 되었다.
- 8) 1954년 이승만 정권시절 설립된 아시아민족반공연맹 한국지부에서 1963년 12월 한국반공연맹법이 제정되어 한국반공연맹으로 개편되었다. 한국반공연맹은 1989년 4월 1일 '한국자유총연맹'으로 개칭하여 활동하였고 이에 따라 '한국자유총연맹육성에관한법률'이 제정되어 새마을운동조직육성법과 동일한 지원을 받게 되었다.
- 9) 2003년까지 정부가 직접적으로 사회단체에 지원하는 보조금은 정액보조금, 임의단체보조금, 그 외의 개별보조금으로 구분된다(김선혁·문명재, 2006). 정액보조금은 13개 단체에 지원되고, 임의단체보조금은 13개 정액보조단체가 아닌 사회단체의 운영비 또는 사업비 지원명목으로 지원되어 왔다.
- 10) 일반적으로 정부에 대한 민간단체 지원방식은 직접지원과 간접지원 형태로 구분된다. 직접지원은 보조금을 지급하거나 국가의 정책사업을 위탁하고 이에 대한 사업비를 지원하는 방식이고, 간접지원은 단체에 대한 조세감면이나 우편요금감면 등의 혜택을 부여하는 것이다(김선혁·문명재, 2006). 한국의 공익법인과 공공단체에 기부금에 대해서 법인세법이나 개별세법에서 일부 조세감면을 인정하고 있으나, 일반적으로 민간단체에는 적용되고 있지 않다. 따라서 정부의 민간단체에 대한 지원은 직접지원의 형태를 보이고 있다(김용민, 2000). 그러나 3개 관변단체는 3개 단체 조직육성법에 근거한 사업비, 운영비 등 직접지원과 함께 조세감면과 같은 간접지원의 혜택을 명시하고 있어 직접지원과 간접지원을 동시에 받고 있는 실정이다.

<표 2> 제 1기(박정희~김영삼) 관변단체에 대한 지원제도

	단체	지원근거법률	
3개 단체 조직육성법	새마을운동조직	새마을운동조직육성법 제3, 4조	
	바르게살기운동조직	바르게살기운동조직육성법 제3, 4조	
	한국자유총연맹	한국자유총연맹육성에관한법률 제3, 4조	
정액보조금 지원 제도	한 국 예 충	지 방 재 정 법 제 17 조	문화예술진흥법 제3조 및 제25조
	대 한 노 인 회		노인복지법 제29조
	광 복 회 상 이 군 경 회 전몰군경유족회 전몰군경미망인회 대한무공수훈자회		국가유공자 등 단체설립에 관한법률 제13조
	지 방 문 화 원		지방문화원진흥법 제15조
	한국소비자연맹		소비자보호법 제20조
	체 육 회		국민체육진흥법 제17조
	새마을운동조직		새마을운동조직육성법 제3조
	바르게살기운동조직		바르게살기운동조직육성법 3조
	한국자유총연맹		한국자유총연맹육성에관한법률 제3조

제2기인 김대중 정부에서 노무현 정부 시기는 민간단체 지원제도의 가장 큰 변화시기로 1999년부터 2007년까지이다. 이 시기는 최초의 여·야 정권교체가 이루어지고 제1기의 대표적인 제도의 변화가 이루어진 시기이다. 동 시기의 대표적인 제도변화는 첫째, 2000년 1월 12일 제정된 비영리민간단체지원법이다. 동 법은 특정단체에 편향되게 지원해 오던 특별법 형태의 지원제도의 문제점을 해결하고자 한 것이 계기가 되어 선정과정의 객관성과 투명성을 강화하기 위해 공개경쟁방식을 통한 사업별 지원을 체계화한 법률¹¹⁾이다. 둘째, 이전까지 3개 단체 조직육성법과 함께 13개 단체에 대한 지원체계를 제도적으로 뒷받침하고 있던 정액보조금 지원제도가 2004년 폐지되고, 사회단체보조금 상한제도가 새롭게 도입되었다¹²⁾. 사회단체보조금 상한제도는 구제도가 정액보조단체와 임의보조단체로 구분하여 지원

11) 행정자치부는 1999년부터 모든 민간단체를 대상으로 공모방식 경쟁에 의해 사업을 추진하였으며, 2000년 사업부터는 비영리민간단체지원법에서 정한 절차 및 일정에 따라 추진하게 되었다. 민간단체 재정지원방식은 매년 일정금액의 예산을 확보하여 법률이 정한 절차와 일정에 따라 공모방식으로 사업신청서를 제출하고 민간인 전문가로 구성된 공익사업선정위원회의 심사를 거쳐 민간단체가 공익사업을 추진하는데 필요한 사업비의 일부를 지원하고 있다. 이러한 과정은 보조금의 확정 및 회계처리, 정산 등에 관하여 '보조금의예산및관리에관한법률'을 준용하고 있다.

함으로써 13개 단체가 속하는 정액보조단체에만 편중 지원된다는 점을 해소하기 위해 정액 보조단체와 임의보조단체를 합산하여 자치단체별 상한제를 도입한 제도이다. 이를 통해 특정 단체가 아닌 사회의 여러 영역의 단체에 공정하게 지원할 수 있는 체계를 마련하고자 하였다.

제3기는 이명박 정부 시기로 동 시기에는 2000년 비영리민간단체지원법 제정 이후 2기에 서 마련한 제도적 틀은 변하지 않았다. 그러나 민간단체에 대한 지원액을 약 100억원으로 유지하던 정부가 2008년 약 50억원으로 줄이고, 촛불시위에 참가한 단체들을 비영리민간단체지원법을 통한 사업공모 대상에서 제외하는 등 정부의 대(對) 민간단체 정책의 흐름이 변화하는 시기이다. 이 시기 정부는 과거 권위주의적 군사정권 하에서의 정부와 민간단체의 관계처럼 친정부·반정부 단체와 같이 민간단체의 성향을 이분법적인 구도로 규정하고, 정부의 국정목표를 추진하는데 효율적 파트너로서 사업을 수행할 수 있는 민간단체를 중점적으로 지원하는 특징을 보인다¹³⁾.

IV. 정부의 관변단체 지원현황 분석

1. 제1기 정부지원의 분석 : 박정희~김영삼 정부

제1기의 민간단체 지원제도는 3개 단체 육성법과 정액보조금과 같은 지원체계를 통하여 3개 단체와 그 외의 10개의 단체에 한정된 제한적이고, 편중된 지원체계를 특징으로 한다. 새마을운동조직과 바르게살기 조직에 대한 정부의 편중 지원은 <표 3>을 통해 확인할 수 있다. 새마을운동중앙회는 설립 이후 회비는 거의 없고, 정부 보조금과 각종 지원금, 그리고 여기서 파생된 자금에 대한 의존도가 매우 높았다. 그리고 각종 공공기관의 건물을 무료로 사용하였다¹⁴⁾(박계동, 1994). 새마을운동조직에 대한 지원금은 1980년대 후반 민주화운동

12) 사회단체보조금상한제는 2004년 행정자치부 ‘지방자치단체예산편성기본지침’을 통해서 정책사회단체보조금 폐지방향이 내려졌는데 정액보조단체(13개 단체) 상한기준을 폐지하고, 기존 임의보조단체와 정액보조단체를 묶어서 자치단체별 사회단체 보조금상한제를 도입하고, 보조대상단체 및 지원금액은 자치단체별 위원회를 구성하여 운영하는 제도이다.

13) 박상필(2009)에 따르면, 김대중, 노무현 정부와는 달리 이명박 정부는 시민사회에서 시민의 행위를 무시하거나 심지어 억압하고 있으며, 다양한 갈등을 시민사회의 자발적 행동과 적극적 참여가 아닌 과거 발전민주주의의 모델을 끄집어내어 이를 실행하거나, 정부의 관료제를 통해 해결하려고 시도하고 있다고 설명하고 있다.

14) 2005년 사회단체보조금제도개선네트워크 보고서에 따르면 3개 단체 모두 자치단체건물의 약 80%

이후 급격하게 줄었다가 김영삼 정권에서 완전히 사라졌지만¹⁵⁾, 국고보조금은 1990년대부터 대체로 증가하고 있다.

바르게살기운동조직은 전두환 정부의 정권의 정당성 확보를 위한 사회정화정책을 추진하기 위한 동원형 단체로 설립되었다. 바르게살기협의회는 설립 이후 회비와 성금도 있지만 정부에 대한 재정의존도가 매우 높고,¹⁶⁾ 새마을협의회와 같이 공공기관의 건물을 무료로 사용하였다. 1990년 바르게살기운동중앙협의회의 세입은 국고보조금이 전체의 93%를 차지하고 있고, 이후 그 비율이 줄었다고는 하나 1997까지도 전체의 약 80%가 국고보조금으로 운영되고 있음을 확인할 수 있다.

한국자유총연맹은 한국자유총연맹육성에관한법에 의거하여 국공유재산 및 시설을 무상으로 대부하거나 사용 수익할 수 있도록 하였고, 조세를 감면, 소득계산의 특례를 적용할 수 있다는 규정을 두고 있다. 또한 다양한 위탁기관을 통해 1998년까지 연간 약 16억원을 운영비로 지원받고 있다¹⁷⁾.

이상을 무상으로 사용하고 있으며 그나마 유상으로 사용하고 있는 건물의 임대료도 새마을운동조직만 자체채원으로 조달하고 있고, 나머지 2개 단체는 지방비로 충당하고 있다.

15) 새마을운동중앙협의회의 세입(1980-1989)

(단위 : 억원)

연도	총액	국고보조금	지원금	교육비 수입	기타
1980년	3	0	2(82%)	0	59
1981년	67	4(6%)	57(85%)	0	603
1982년	71	1(2%)	21(30%)	0	4,861
1983년	135	15(11%)	44(32%)	5	7,674
1984년	144	9(7%)	39(27%)	408	9,138
1985년	205	8(4%)	44(22%)	1,130	14,172
1986년	220	40(18%)	10(5%)	949	16,084
1987년	226	50(22%)	2(0.9%)	834	16,541
1988년	101	31(32%)	0	263	6,661
1989년	93	1(2%)	0.4(0.4%)	863	8,259

16) 여기서 회비와 성금은 회원이 내는 것보다 회장과 간부가 내는 비중이 훨씬 크다. 그리고 '기타'는 전년도 이월금과 이자가 대부분이다(박상필, 1999).

17) 부산전시관운영(1억5천만원), 인천통일관운영(1억2천만원), 인천상륙작전기념관운영(6억5천만원), 경남통일관운영(1억2천만원), 경북다부동왜관전적기념관운영(5억5천만원)을 통해 연간 16억을 지원받고 있다.

〈표 3〉 새마을운동중앙협의회, 바르게살기중앙협의회의 세입 비율(1980-1997, 단위 : 억원)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
새마을운동 ¹⁸⁾	총액	127	93	195	133	138	155	162	198
	국고보조금	2.5%	16%	7%	13%	11%	5%	12%	14%
	지원금	0.9%	0.7%	-	-	-	-	-	-
	기타	96.6%	83.4%	93%	87%	89%	95%	88%	86%
바르게살기	총액	7	15	24	21	17	3	12	12
	국고보조금	93%	92%	94%	83%	86%	0% ¹⁹⁾	82%	80%
	회비 및 성금	-	6%	5%	11%	9%	57%	17%	20%
	기타	7%	2%	1%	6%	5%	43%	1%	-

* 자료 : 박상필, 1999에서 재구성.

노태우 정부를 거쳐 김영삼 정부까지 다양한 영역에서 시민단체들의 활동이 늘어나고 그 수가 급증함으로써 민주적 시민단체로의 성장에 한 걸음 다가서고, 관변단체에 대한 편중지원의 문제가 시민단체, 여론, 양당의원에 의해 지속적으로 제기되었지만, 김영삼 정부까지 지속적으로 시행되었던 군사정부시절의 민간단체 지원제도로 인해 특정 단체에 대한 편중지원의 문제점은 해결되지 않고 오히려 고착화 시키는 계기가 되었다. 김영삼 정부에서는 과거 군사정부와는 달리 다양한 민간단체가 지원을 받고 있었지만, 여전히 3개 단체를 포함한 13개 정액보조금 지급단체에 대한 지원이 편향되고 있었다.

2. 제2기 정부지원의 분석 : 김대중~노무현 정부

제2기는 제1기의 편중지원의 문제점을 해결하기 위한 제도변화의 시기이다. 이러한 제도변화가 편중지원의 문제점을 해결했는지 살펴보기 위해 제2기와 제3기는 다음과 같은 분석순서로 분석하였다. 첫째, 제도변화 이후 지방정부와 달리 중앙정부는 매년 사업영역을 지정하여 해당사업영역을 수행할 수 있는 민간단체를 지원 대상으로 선정하고 있기 때문에 사업영역의 변화를 통해 각 시기 정부의 민간단체 지원경향을 살펴보았다. 둘째, 2000년 비영리 민간단체지원법 제정 이후 정부는 중앙정부와 지방정부에서 각각 독립적으로 지원할 민간단

18) 새마을조직은 정부지원금 이외 새마을운동 교육비 수입으로 전체 예산의 약 19.2%를 충당하고 있었다.

19) 바르게살기조직의 총예산이 1995년 전년도 대비 약 6/1로 줄어들었다가 1996년에 다시 기존 금액과 유사하게 회복되었다.

체를 선정하고 있다. 이에 따라 3개 단체에 대한 정부의 지원을 변화추이를 중앙정부와 지방정부로 구분하여 비영리민간단체지원법을 통한 중앙정부와 지방정부의 3개 단체 지원율을 분석하였다.

1) 중앙정부

먼저, 중앙정부 연도별 지원 대상 사업영역을 살펴보면 <표 4>과 같이 과거 정부와는 달리 다양한 분야에 민간단체 지원을 받고 있음을 알 수 있다. 제도변화 이전에는 민간단체에 대한 정부의 지원이 특정 단체에게만 한정되었으며 사업별 지원이 이루어지는 경우도 대부분 3개 단체를 포함한 관변·보훈단체에게 사업을 위탁하는 형태로 지원이 이루어졌다. 그러나 비영리민간단체지원법이 제정된 이후인 제2기부터는 민간단체가 활동할 수 있는 다양한 사업영역을 분류하여 영역별로 사업을 수행할 민간단체를 선정할 수 있도록 제도를 확립하였다. 그러나 지원 대상이 될 민간단체를 선정함에 있어서 단체규모, 예산, 전문성 등 계량적 요인이 기준이 되기 때문에 일정수준 이상의 규모와 조직을 갖춘 단체가 선정과정에서 유리할 수밖에 없는 구조를 가지고 있었다. 그럼에도 불구하고 공모형태의 사업별 민간단체 지원제도의 도입은 다양한 단체가 시민사회에서 활동할 수 있는 중요한 시발점이 되었다.

<표 4> 연도별 민간단체 지원 대상 사업영역 분석

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	국민통합	국민통합	국민통합	국민통합	국민통합	사회통합과 평화	국민통합	사회통합과 평화
2	월드컵 문화시민	문화시민 운동	문화시민 운동	문화시민 사회구축	문화시민 사회구축	문화시민 사회구축	문화시민 사회구축	문화시민 사회구축
3	투명사회 만들기	투명사회 만들기	투명사회 만들기	자원봉사	자원봉사	자원봉사 NGO활동 기반확대	자원봉사	자원봉사 NGO활동 기반구축
4	자원봉사	자원봉사 안전문화	자원봉사	안전문화 재해재난	안전문화 재해재난 극복	안전문화 재해재난 극복	안전문화 재해재난 극복	안전문화 재해재난 극복
5	인권여성 청소년 권익신장	인권여성 청소년권익 신장	안전문화 재해재난	인권신장 소외계층 보호	소외계층 인권신장	소외계층 인권신장	소외계층 인권신장	소외계층 인권신장
6	자원절약 환경보전	자원절약 환경보전	인권보호 권익신장	자원절약 환경보전	자원절약 환경보전	자원절약 환경보전	자원절약 환경보전	자원절약 환경보전

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
7	안전관리 재난구조	NGO기반 구축국제 교류	자원절약 환경보전	NGO기반 구축시민 참여확대	NGO기반 구축시민 참여확대	-	NGO기반 구축시민 참여확대	국제교류 협력
8	민족화해 협력	시민참여 확대	NGO기반 구축시민 참여확대	국제교류 협력	국제교류 협력	국제교류 협력	국제교류 협력	
9	NGO기반 구축국제 교류							
10	시민참여 확대							

3개 단체에 대한 중앙정부의 지원율은 2000년부터 2007년까지 꾸준히 감소하는 추세를 보였다. 앞서 언급한 바와 같이 초기에는 규모가 크고, 전국적 조직망을 갖추었으며 오랜 기간 동안 정부의 정책사업에 동원되었던 3개 단체가 선정되는 비율이 높게 나타났다. 그러나 김대중·노무현 정부는 시민사회를 보다 다원화하고 민간단체에 대한 정부의 재정적 지원에 있어서 투명성과 형평성을 고려해야 한다는 방향성을 꾸준히 유지하며 민간단체 지원을 실시하였다. 그 결과 아래의 <표 5>에서 확인할 수 있듯이 이 시기 중앙정부의 3개 관련단체에 대한 지원율이 제도시행 첫 해인 2000년에는 전체 지원액의 약 15%에 해당하는 금액을 3개 단체가 지원받았으나 제도의 도입 이후 7년이 지난 2007년의 지원율은 2.55%로 급격히 감소했음을 확인할 수 있다. 또한 이전까지 매년 지속적으로 정부의 지원을 받아오던 한국자유총연맹은 2007년부터 지원 대상 사업단체로 선정되지 못했다.

<표 5> 제2기 3개 단체에 대한 중앙정부의 지원율 및 변화 추이 (단위:백만원)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
새마을운동조직	664	250	270	275	203	180	125	89
바르게살기운동조직	180	180	102	140	40	0	40	36
한국 자유총연맹	300	265	210	200	130	43	64	0
합계	1,144	695	922	915	373	223	229	125
전체 지원액	7,500	7,500	7,500	7,500	5,000	4,900	4,900	4,900
3개단체 지원비율(%)	15.3	9.3	8.3	8.2	7.5	4.6	4.7	2.6

이와 같이 2기의 3개 단체에 대한 중앙정부의 지원율은 제도변화 이후 꾸준히 감소하는 추이를 보이고 있으며, 감소율이 2000년 대비 2007년 약 13%로 비영리민간단체지원법의 제정이후 관변단체에 대한 중앙정부의 3개 단체에 대한 지원이 확연히 줄어들고, 3개 단체 이외의 다양한 민간단체가 정부의 지원대상이 되었음을 확인할 수 있다.

2) 지방자치단체

3개 단체에 대한 중앙정부의 지원은 행정안전부가 매년 공개하는 비영리민간단체지원사업 현황을 통해 지원을 변화를 확인할 수 있다. 하지만 지방자치단체의 경우 민간단체 지원현황을 공개하지 않는 경우가 많아 3개 단체에 대한 모든 지방정부의 지원을 변화를 쉽게 확인할 수 없었다. <표 6>과 같이 서울은 민간단체 지원현황을 매년 공개 한 반면, 부산, 광주, 울산, 경기, 제주는 한번도 공개하지 않았다. 인천, 대전, 강원, 충남, 충북, 전북, 경남, 경북은 일부 공개하였다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 자료를 공개한 일부 지방자치단체의 사회단체보조금 지원현황을 통해 3개 단체에 대한 지방정부의 지원현황을 일정 부분 확인할 수 있었다.

<표 6> 지방자치단체의 민간단체 지원현황 공개여부

	공개 현황
서울	2000년~2012년 공개
부산	공개하지 않음(단체명과 총액만 공개, 세부내역은 공개하지 않음)
대구	2005년~2012년 공개
인천	2008년~2012년 공개
광주	공개하지 않음
대전	2007년 공개
울산	공개하지 않음
경기	공개하지 않음
강원	2007년~2008년
충남	2008년, 2010년 공개
충북	2008년~2011년 공개
전남	2005년~2012년 공개
전북	2008년 공개
경남	2008년~2009년 공개
경북	2002년~2007년 공개 (2008년부터 세부내역 공개하지 않음)
제주	공개하지 않음

민간단체에 대한 지원현황을 공개한 몇 개의 지자체 중 3년 이상 지원단체명과 지원액수를 공개한 서울, 전남, 경북, 대구, 강원 의 3개 단체에 대한 지원현황을 분석하면 다음과 같다. 아래 <표 7>과 같이 2000년부터 2011년까지 지원현황을 공개한 서울의 경우 매년 3개 단체를 지원대상으로 선정하고 있고, 2000년에 약 1억4천만원을 지원하여 그 비율이 전체 민간단체 지원액의 4.3%를 차지하여 중앙정부의 3개 단체 지원율보다 오히려 낮게 나타나고 있다. 그러나 중앙정부의 지원율이 지속적으로 감소한데 비하여 서울의 지원율은 2001년부터 지원액의 절대금액은 감소하였으나 전체 지원액 대비 지원비율은 2004년부터 다시금 증가하여 2007년에는 제도시행 첫해인 2000년의 지원율과 불과 0.2% 차이만 난다는 것을 확인할 수 있다²⁰⁾. 이는 사업공모를 통한 단체 선정에도 불구하고 일반지원단체들에 대한 평균 지원액의 약 3~5배의 금액을 3개 단체가 지원받고 있음을 의미한다. 특히 정액보조금 지원제를 폐지하고 사회단체보조금상한제를 도입한 2004년 이후에 오히려 지원율이 높아졌다는 것은 제도의 도입이 3개 단체에 대한 지자체의 지원을 변화에 영향을 미치지 못한 것으로 파악할 수 있다. 더욱이 서울의 경우 중앙정부에 등록하여 중앙정부의 지원을 받는 비중이 다른 지자체에 비해 상대적으로 높다는 점을 감안한다면 3개 단체에 대한 지원비율은 낮다고 볼 수 없다.

지방정부의 이러한 현상은 다른 지자체에서 더욱 심각하게 나타나고 있다. 전남의 경우 지원현황을 공개한 2005~2007년까지의 기간이 2004년의 사회단체보조금상한제를 도입한 이후임에도 불구하고 매년 전체 지원금액의 약 10%가 넘는 금액을 3개 단체에 지원하고 있는 것으로 나타났다. 이외에도 경북과 대구, 강원 의 3개 단체에 대한 지원현황을 살펴보면, 2002년부터 2005년까지는 다른 민간단체들에 대한 평균지원액의 약 10배, 많게는 15배가 많은 금액을 3개 단체가 지원받고 있다. 경북의 경우는 2006년과 2007년도에 3개 단체에 대한 평균지원액이 현저히 감소했지만 이는 2006년부터 '도'차원에서 실시된 '새마을운동 세계화' 추진주체로써 새마을운동조직이 동 법률에 의한 지원이 아닌 UN과 '도'의 사업비로 지원받기 시작했기 때문이라 볼 수 있다²¹⁾. 다른 민간단체와는 다른 형태의 지원을 받게 되어

20) 서울특별시 의 경우 다른 지자체와는 다른 특성을 가진 지역으로 3개 단체에 대한 전반적인 지원비율이 상대적으로 낮다. 이는 서울시에 소재한 민간단체의 경우 중앙정부에 등록되어 중앙정부의 지원을 받는 단체가 다수이며 상대적으로 다른 자치단체에 비하여 민간단체의 유형이 보다 다원화되고 전문화되어 기초자치단체를 기반으로 지역주민의 편의를 대변하기 위해 활동하는 단체보다 전국구 혹은 세계단위로 활동하는 경우가 많이 때문이라 판단된다.

21) 새마을운동의 발상지인 경상북도의 경우 2005년까지 가장 많은 비율을 3단체에 지원하였으나 2006년부터 경상북도 차원의 '새마을운동 세계화' 추진으로 극빈국의 경제개발모델도 도입되어 UN의 지원을 받기 시작하였다. 이와 더불어 경상북도는 2006년부터 일반 민간단체에 지원하는 사회단체보조금 지원과는 별도의 '도'정부 차원의 사업시행의 주체로 새마을조직을 지원하고 있어 새마

지원액이 감소한 2006년 이후에도 동 범률에 의한 경북의 3개 단체에 대한 지원은 타 민간 단체의 평균지원액의 약 2~3배를 꾸준히 유지하고 있다. 또한 대구의 경우 지원현황을 공개한 2005년~2007년 3개 단체에 대한 지원율이 줄어드는 경향을 보이지만 가장 낮은 비율로 지원받은 2007년의 지원율이 전체의 14%로 제도도입 이후에도 상당한 비율의 지원을 받고 있다. 마지막으로 강원도의 경우 3개 단체에 대한 지원율이 감소하는 경향을 보이다가 2003년부터 급격히 증가하여 지원현황을 공개한 마지막 해인 2006년의 지원율은 약 22%로 나타났다. 이는 강원도가 지원현황을 공개한 지자체 중 가장 높은 비율로 3개 단체를 지원하고 있으며 제도도입 이후에 그 비율이 더욱 증가하여 편중지원현상이 제도의 도입과는 무관하게 지속되고 있다고 분석할 수 있다.

<표 7> 제2기 각 지방자치단체의 3개 단체 지원 현황²²⁾ (단위: 백만원)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
서울	단체수	114	114	120	121	129	139	160	162
	전체 지원액	3282	1586	1655	1671	1610	1701	1764	1838
	단체평균지원액	29	14	14	14	13	12	11	11
	3개단체지원액합계	141	46	41	34	50	62	50	72
	3개단체지원비율(%)	4.3	2.9	2.5	2.0	3.1	3.6	2.8	4.1
	3개단체지원액평균	47	15	17	11	17	20	17	24
전남	단체수	-	-	-	-	-	89	122	107
	전체 지원액	-	-	-	-	-	1668	1135	1170
	단체평균지원액	-	-	-	-	-	19	9	11
	3개단체지원액합계	-	-	-	-	-	115	120	130
	3개단체지원비율(%)	-	-	-	-	-	6.9	10.6	11.1
	3개단체지원액평균	-	-	-	-	-	38	40	43
경북	단체수	-	-	174	155	133	132	99	72
	전체 지원액	-	-	505	500	331	308	313	309
	평균지원액	-	-	3	3	3	2	3	4
	3개단체지원액합계	-	-	97	65	37	93	5	13
	3개단체지원비율(%)	-	-	19.2	13.1	11.3	30.1	1.6	4.3
	3개단체지원액평균	-	-	32	22	13	31	2	4

을단체에 대한 실제 정부의 지원이 줄었다고 보기 힘들다.

22) ‘-’ 표시가 되어 있는 것은 공개되지 않은 내용이다.

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
대구	단체수	-	-	-	-	-	86	67	59
	전체 지원액	-	-	-	-	-	269	273	265
	평균지원액	-	-	-	-	-	3	4	5
	3개단체지원액합계	-	-	-	-	-	47	50	37
	3개단체지원비율(%)	-	-	-	-	-	17.5	18.3	14.0
	3개단체지원액평균						16	17	12
강원	단체수	68	98	91	80	58	45	37	-
	전체 지원액	369	370	370	376	241	228	224	-
	평균지원액	5	4	4	5	4	5	6	-
	3개단체지원액합계	60	35	33	55	53	54	49	-
	3개단체지원비율(%)	16.1	9.4	8.8	14.5	22.0	23.8	21.7	-
	3개단체지원액평균	20	12	11	18	18	18	16	-

이 밖에도 '사회단체보조금 제도개선 전국네트워크²³⁾'의 전국 민간단체 보조금 지원현황 실태를 조사한 감시보고서에 따르면 2004년 전국 지자체 중 정보공개를 거부한 지자체를 제외한 나머지 지자체들의 민간단체 지원내역을 조사한 결과, 공개한 지자체가 1년 동안 민간단체에 지원한 보조금액수는 약 1,219억에 달한다고 한다. 그 중 약 60%에 해당하는 730억이 과거 정정보조금 지원대상이었던 13개 단체에 집중되어 지원되었으며 특히 새마을, 바르게살기, 자유총연맹 등 3개 단체에 대한 지원이 전체의 27.6%에 해당하는 336억이 넘는 액수가 지원되었다고 밝히고 있다.

<표 8> 2004년도 전국 민간단체보조금 배분내역 (단위:백만원)

	전국합계	
민간단체 보조금 총액	121,859	
전체 운영비 비율	운영비액수	46,116
	비율	37.8%
13개 단체 (과거정액단체)	13개 지원 총액	72,972
	총액대비 지원액 비율	59.9%
	지원액 중 운영비	37,224

23) 사회단체보조금 제도개선 전국네트워크는 불투명하고 불합리하게 운용되고 있는 민간지원제도의 문제점을 밝히고 보다 투명하고 공정하며 합리적인 제도를 정착시킴으로써 진정한 시민참여 확대를 통한 지역사회의 건강한 발전을 이루고자 하는 전국 시민단체 연대기구이다.

3개 단체 (새마을 바르게 살기 자유총연맹)	전국합계	
	3개단체 지원총액	
	총액대비 지원액 비율	27.6%
	지원액 중 운영비	16.325
비고	운영비과약 250지역중 202지역	

* 자료: 사회단체보조금네트워크, 2004년 민간단체보조금 감시보고서.

이와 같은 결과를 종합해보면 제도도입 이후인 제2기의 3개 단체에 대한 정부의 편중지원 현상은 중앙정부에서는 확연히 감소하는 경향을 보이지만 지방정부에서는 편중지원 현상이 유지되거나 오히려 증가하는 경향을 보임을 알 수 있다.

3. 제3기 지원의 분석 : 이명박 정부

1) 중앙정부

이명박 정부의 민간단체 지원은 제2기와 비교했을 때 제도적 변화는 없었지만 정권 초기와 말기에 3개 단체에 대한 지원이 급변하는 경향을 보인다. 먼저 <표 9>와 같이 정권초기인 2009년에 이명박 정부는 지원영역이 될 사업유형을 구분함에 있어서 2001년~2008년까지 대체적으로 꾸준히 선정되었던 사업유형을 모두 바꾸고 100대 국정과제, 저탄소 녹색성장, 일자리창출, 4대강 사업 등 이명박 정부의 중점 정책과 일치하는 영역을 사업유형으로 선정하였다²⁴⁾. 정권초기 이명박 정부는 시민사회의 성장과 정부와 시민사회의 올바른 관계정립을 위한 비영리민간단체지원법 제정의 본래 취지와는 달리 비영리민간단체지원법을 통한 민간단체 지원이 마치 정부정책에 동원될 수 있는 단체를 선정하는 것으로 여겨질 정도로 지원영역을 한정적으로 지정하였다. 그러나 2010년부터 정권말기인 2012년까지는 '녹색성장'에 관한 사업유형을 제외하고는 2009년 지정했던 사업유형을 모두 폐지하고 2기에서 지속적으로 지정되었던 자원봉사, 취약계층권익증진, 사회통합, 평화증진 등의 영역을 지원영역 사업유형으로 재선정하였다. 또한 2012년에는 중앙정부의 민간단체 지원액도 75억원으로 증가시켰다²⁵⁾.

24) 이명박 대통령의 취임일은 2008년 2월 25일로 2008년까지 중앙정부의 민간단체 지원대상 사업유형 선정은 전 정권인 노무현 정부가 지정한 형태로 진행되었다. 즉, 2008년 사업유형 선정은 노무현 정권에서 이루어졌지만 지원대상이 될 민간단체의 선정은 이명박 정권에서 진행되었다.

25) 2012년 행안부가 발표한 민간단체에 대한 정부 지원액은 150억원으로 이 중 50%인 75억원이 중앙정부에서 지원하는 금액으로 책정되었다.

정권말기로 갈수록 이명박 정부가 적극적으로 추진했던 정책과제에 대한 비판이 거세어지고 시민사회와의 단절이 심화됨에 따라 이명박 정부도 어느 정도 민간단체에 대한 지원경향을 바꾸는 듯 보였지만 2기에서 지속적인 지원유형으로 선정되었던 'NGO활동기반구축과 시민참여확대'에 관한 사업유형은 정권말기인 2012년까지도 지원대상 사업유형에서 제외시켰다. 또한 촛불집회에 참여한 시민단체를 지원대상에서 제외하는 등 시민사회에 대한 정부의 성향과 정책방향은 2기와는 그 성격을 달리한다는 것을 알 수 있다.

<표 9> 제3기 연도별 민간단체 지원 대상 사업유형

	2009	2010	2011	2012
1	100대 국정과제	녹색성장과 자원절약·환경보전	사회통합과 취약계층 복지증진	사회통합과 취약계층 복지증진
2	저탄소 녹색성장	사회복지와 취약계층권익증진	자원봉사 및 기부나눔 문화 확산	자원봉사 및 기부나눔 문화 확산
3	사회통합과 선진화를 지향하는 신국민운동	자원봉사·기부문화 활성화	국가안보증진 및 안전문화 정착	국가안보 및 사회통합
4	일자리창출 및 4대강살리기	안전문화·재해재난극복	글로벌 시민의식 형성 및 성숙한 시민사회 구축	재해재난 극복 및 안전문화 정착
5	관계법률에 의해 권장 또는 허용하는 사업	글로벌시민의식 형성 및 성숙한 시민사회 구축	저탄소 녹색성장 및 환경보전	건강사회 및 성숙한 시민사회 조성
6		사회통합과 평화증진	국제교류협력	저탄소 녹색성장 및 자원(에너지) 절약
7		국제교류협력		국제교류협력

비영리민간단체지원법을 통한 3대 단체에 대한 중앙정부의 지원율은 제2기에서 꾸준히 감소하는 추세를 보였다. 2000년 전체 지원액의 약 15%에 해당하는 금액을 3개 단체가 지원 받았지만, 2007년 지원율은 2.55%로 급격히 감소했다. 또한 이전까지 매년 연속적으로 지원을 받아오던 한국자유총연맹은 2007년부터 지원 대상 사업단체로 선정되지 못했다. 그러나 이명부 정부가 들어선 2008년부터 2009년까지 3개 단체에 대한 중앙정부의 지원율이 약 6%로 다시 증가하는 경향을 보였다. 특히 2007년 지원대상단체로 선정되지 못했던 한국자유총연맹이 2009년 1억 9백만원의 금액을 지원받으며 2기에서 줄어들었던 3개 단체에 대한 지원율이 다시금 상승하는 것을 확인할 수 있다.

<표 10> 3기 3개 단체에 대한 중앙정부의 지원 (단위:백만원)

	2008	2009	2010	2011	2012
새마을운동조직	232	102	34	0	0
바르게살기운동조직	107	50	0	0	0
한국자유총연맹	0	109	0	0	0
합계	339	261	34	50	50
전체 지원액	4900	4900	4900	4900	7500
3개단체 지원비율(%)	6.9	5.3	0.6	0	0

그러나 앞선 지원영역 사업유형의 선정에 관한 분석결과와 동일하게 2009년까지 전체의 약 5~6%의 비율을 3개 단체에 지원했던 이명박 정부가 2010년 0.6%로 지원율을 급격히 감소시켰으며 2011년부터는 3개 단체에 대한 지원이 완전히 사라졌다. 즉 민간단체에 대한 이명박 정부의 지원은 사업유형의 선정과 3개 단체에 대한 지원을 변화에 대한 분석을 통해 알 수 있듯이 정권 초기와 정권말기에 급변하는 경향을 보인다. 비영리민간단체지원법 제정 이후 중앙정부의 3개 단체에 대한 지원율은 제정 첫 해인 2000년 15.3%에서 2012년 0%로 제도의 도입을 통해 3개 단체에 대한 중앙정부의 편중지원 현상이 해결되는 경향을 보이고 있다.

2) 지방정부

제3기 서울의 민간단체 지원현황을 살펴보면 제3기의 중앙정부와 비슷한 경향을 보인다. <표 11>을 보면 2008년부터 2010년까지는 3개 단체에 대한 서울의 지원이 2기와 비교했을 때 오히려 증가하는 경향을 보였으나 2011년부터는 3개 단체에 대한 지원이 완전히 사라진 것을 확인할 수 있다. 서울은 2010년에 1억원이 넘는 금액을 3개 단체에 지원했으나 2011년과 2012년에는 전혀 지원하지 않은 것으로 나타났다. 이는 제2기에서 설명한 바와 같은 맥락으로²⁶⁾ 서울시의 경우 다른 지자체와는 달리 중앙정부의 영향을 직접적으로 받기 때문인 것으로 여겨진다.

서울의 민간단체 지원현황과 달리 다른 지방자치단체들은 제3기에도 여전히 3개 단체에 대한 지원을 지속하고 있으며 일부 지자체는 새마을조직과 관련된 부서를 여전히 존재하고

26) 서울시에 소재한 민간단체의 경우 중앙정부에 등록되어 중앙정부의 지원을 받는 단체가 다수이며 상대적으로 다른 자치단체에 비하여 민간단체의 유형이 보다 다원화되고 전문화되어 기초자치단체를 기반으로 지역주민의 편익을 대변하기 위해 활동하는 단체보다 전국구 혹은 세계단위로 활동하는 경우가 많이 때문이라 판단된다.

있다²⁷⁾. 전남과 충북은 2010년부터 3개 단체에 대한 지원율이 전년대비 미세하게 감소하였으나 2012년 현재까지도 다른 단체의 약 3-4배가 넘는 금액을 3개 단체에 꾸준히 지원하고 있다. 충남은 2008년과 2010년의 지원현황만을 공개했는데 두 해의 3개 단체에 대한 지원율이 각각 43.7%와 69.7%로 민간단체에 대한 충남의 전체 지원액의 50%가 넘는 금액을 3개 단체에 지원하고 있음을 확인할 수 있다. 특히 2008년 대비 2010년에 3개 단체에 대한 지원율과 지원금액이 모두 증가하여 3개 단체에 대한 편중지원 현상이 극심함을 알 수 있다. 대구의 경우 2009년에 3개 단체에 대한 지원율이 30%가 넘게 나타나고 2010년에도 21.9%로 나타났다. 물론 2011년부터 지원율이 12%대로 감소하는 경향을 보이고 있지만 대구의 3개 단체에 대한 편중지원 현상은 여전히 유지되고 있다고 봐야한다. 인천의 경우도 대구와 마찬가지로 2009년 3개 단체에 대한 지원율이 약 17%에 육박했으며 2010년부터 그 비율이 조금씩 감소하는 경향을 보이지만 여전히 전체 지원액의 10% 이상을 3개 단체에 지원하고 있어 편중지원 현상은 유지되고 있다고 판단된다.

<표 11> 제3기 각 지방자치단체의 3개 단체 지원 현황

		2008	2009	2010	2011	2012
서울	단체수	184	179	153	138	138
	전체 지원액	2033	1956	1856	1443	2183
	평균지원액	11	11	12	11	16
	3개단체지원액합계	73	64	105	0	0
	3개단체지원비율(%)	3.6	3.3	5.7	0	0
	3개단체지원액평균	24.3	21.3	35.0	0	0
전남	단체수	116	112	118	130	130
	전체 지원액	1251	1046	1179	1238	1173
	평균지원액	11	9	10	10	9
	3개단체지원액합계	145	116	98	94	78.1
	3개단체지원비율(%)	11.6	11.1	8.3	7.6	6.7
	3개단체지원액평균	48.3	38.6	32.6	31.4	26.0
충남	단체수	106	-	125	-	-
	전체 지원액	910	-	1094	-	-
	평균지원액	8.6	-	8.8	-	-
	3개단체지원액합계	131	-	209	-	-
	3개단체지원비율(%)	14.4	-	19.1	-	-
	3개단체지원액평균	43.7	-	69.7	-	-

27) 충청남도와 충청북도의 경우 지방행정국 하에 새마을회계과가 존재한다.

		2008	2009	2010	2011	2012
대구	단체수	52	19	27	91	97
	전체 지원액	262	286	180	928	970
	평균지원액	5	15.1	6.7	10.2	10
	3개단체지원액합계	42	86	39.5	115	116
	3개단체지원비율(%)	16	30.1	21.9	12.4	12.0
	3개단체지원액평균	14	28.7	13.2	38.3	38.7
인천	단체수	304	141	163	171	-
	전체 지원액	2183	1954	2123	1960	-
	평균지원액	7.2	13.9	13	0.6	-
	3개단체지원액합계	335	326	292	229	-
	3개단체지원비율(%)	15.4	16.7	13.7	11.7	-
	3개단체지원액평균	111.8	10.8.7	97.3	72.3	-
충북	단체수	136	125	128	123	-
	전체 지원액	1934	1357	2009	1849	-
	평균지원액	14.2	10.6	15.7	15.0	-
	3개단체지원액합계	125	116.8	122.8	123.2	-
	3개단체지원비율(%)	8.9	8.6	6.1	6.7	-
	3개단체지원액평균	41.7	38.9	40.9	41.1	-

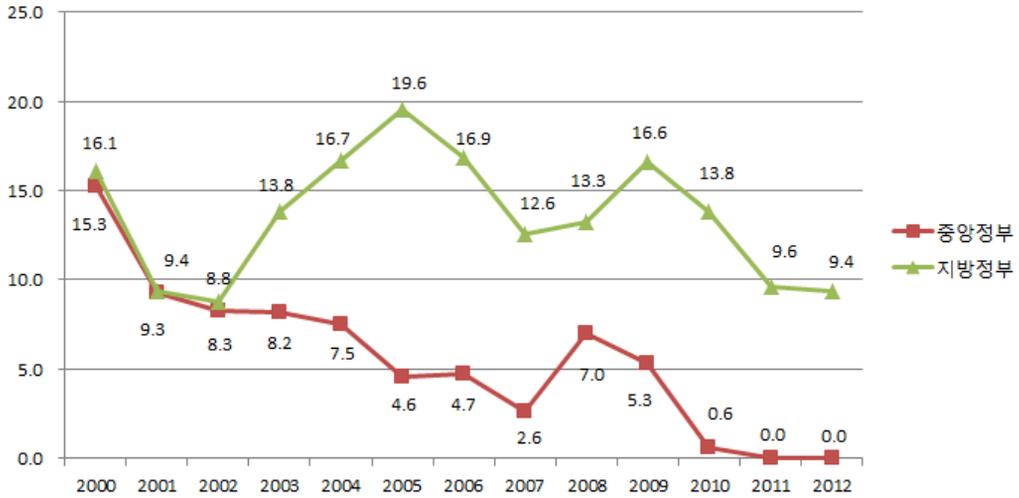
4. 소결

본 연구의 분석결과를 종합하면 다음과 같다. 첫째, 각 시기별 사업유형 지정에 따른 분석이다. 제2기의 제도변화 이전에 정부는 민간단체를 지원함에 있어서 사업영역의 구분 없이 특정 단체에게 지원한데 반하여 제도변화 이후에는 지원할 대상이 될 민간단체를 선정함에 있어서 사업영역별로 분류하여 이에 부합된 사업을 수행할 단체를 공모하여 선정함으로써 일부단체에게만 정부지원이 편중되는 문제점을 해결하고자 하였다. 그 결과 제2기 정부에서는 시민단체가 활동하기 적합한 다양한 영역을 사업유형으로 지정하여 3개 단체에만 정부의 지원이 편중되던 현상의 해결을 시도하였다. 반면 제3기인 이명박 정부는 정권 초기 사업유형을 지정함에 있어서 제2기에서 선정했던 시민단체 활동에 적합한 사업유형은 모두 배제하고 정부에서 중점적으로 추진하고자 하는 정책과 일치하게 재분류하여 지정함으로써 시민사회의 성장과 정부와 시민사회의 올바른 관계 정립을 위한 비영리민간단체지원법 제정의 본래 취지와 달리, 민간단체 지원제도를 통해 정부정책에 동원될 수 있는 단체를 선정하는 것으로 여겨질 정도로 사업유형을 한정적으로 지정하였다.

이와 같은 현상은 본 연구에서 두 번째로 분석한 중앙정부의 3개 단체에 대한 지원율 변화와 같이 비교하면 보다 명확하게 확인할 수 있다. 이명박 정부는 정권 초기에 민간단체 지원 사업유형을 축소함과 동시에 2기에서 꾸준히 감소시켰던 3개 단체에 대한 평균 지원율을 2008년 급상승 시켰다. 이와 같은 현상은 정부가 시민단체를 보는 시각과 밀접하게 연관되어 있다. 제2기는 김대중, 노무현 정부 모두 야권정부로 그동안 관변단체, 보수 세력으로 인식되어 오던 3개 단체에 대한 정부지원을 감소시키는데 반하여, 제3기의 경우 정권 말기에 급격히 감소시켰지만 집권 초기에는 관변, 보수단체를 이용하여 정책의 집행을 용이하게 하려는 시도로 의심될 정도로 민간단체 지원제도를 운영했다는 점에서 민간단체 지원은 정부가 시민사회를 바라보는 시각과 정치적 이념 사이에 밀접한 관계가 있다고 해석될 수 있다.

둘째, 제2기에서 발생하는 제도변화를 거치면서, <그림 2>와 같이 3개 단체에 대한 지원 비율이 중앙정부와 지방정부에서 각기 다른 형태로 나타남을 알 수 있다. 중앙정부의 3개 단체에 대한 편중지원은 김대중, 노무현 정부를 거치면서 꾸준히 감소하여 제도도입 첫해인 2001년 전체 지원액 중 15.3%를 3개 단체에 지원했던 것에 비하여 2006년에는 2.6%까지 감소하였다. 그러나 2008년 이명박 정부 취임 초기 3개 단체에 대한 지원율은 7%로 급증했지만 그 후 지속적으로 감소하여 2011년부터 3개 단체에 대한 지원이 완전히 사라졌다. 이와 같은 결과는 관변단체에 대한 편중지원이라는 고질적인 문제점이 제도의 도입을 통해 어느 정도 해결되었다고 설명할 수 있다. 그러나 이명박 정부 집권 초기에는 첫 번째 분석결과에서도 언급했듯이 정부 중점사업과 민간단체 지원 사업유형의 일치를 통해 시민단체를 정부정책 수행의 동원조직으로 인식하려 했다는 점과 그 결과 2007년 3개 단체 지원 비율이 2.6%에서 2008년 7%로 급증했다는 점은 중앙정부의 민간단체지원이 정부의 정치적 이념과 밀접한 관계에 있음을 의미한다. 이러한 분석결과는 중앙정부와 지방정부의 환경적·이념적 차이로 인해 특정 단체에 대한 편중지원의 문제에 대한 접근이 다를 수 있음을 의미한다.

<그림 2> 중앙정부와 지방정부의 3개 단체 연도별 평균 지원 비율²⁸⁾



셋째, 지방정부의 3개 단체에 대한 지원율은 편중지원의 정도가 중앙정부에 비하여 컸으며 제도변화 이후에도 이러한 현상이 지속되고 있다. 서울시의 경우 지방정부 중 관변단체에 대한 편중지원 비율이 가장 낮았으나 제도 도입 이후부터 2010년까지 일정한 비율을 유지하고 있었다. 그러나 중앙정부의 변화경향과 비슷하게 2011년부터는 3개 단체에 대한 지원을 완전히 중지했다는 특징을 보인다. 반면 분서대상이 된 지방정부 중 서울을 제외한 나머지 정부는 연도에 따라 차이를 보이기도 했지만 대체적으로 제도변화 이후 2기와 3기에서 3개 단체에 대한 지원율이 지속되거나 오히려 증가하는 경향을 보인다.

이와 같은 결과를 비추어 볼 때 민간단체에 대한 지원제도가 관변단체 육성에서 시작되었으며 이러한 제도가 오랜 기간 동안 민간단체 지원을 규율하는 하나의 제도로 정착되어 편중 지원 문제를 해결하기 위한 공식적 제도변화 이후에도 영향을 미침을 알 수 있다. 이러한 현상은 역사적 제도주의의 경로의존성으로 이해될 수 있다. 즉 중앙정부와 달리 지방정부는 지역 토호세력과 정치인들 간의 정치적 후견-피후견 관계(patronage and clientalism)가 성립하고, 이것이 지방정치에서 시민사회와 정치사회를 연결하는 메커니즘으로 기능하여 지방정치에서 비공식적으로 서로의 이익을 위하여 행동하게 되고 관변단체는 이러한 메커니즘에서 정치적 네트워크의 중요한 통로가 되고 있기 때문이라고 볼 수 있다. 그러므로 관변단체에

28) <표10>과 <표11>을 바탕으로 나타난 3개 단체에 대한 중앙정부와 지방정부의 연도별 평균 지원 비율을 비교한 것이다. 따라서 각 연도의 모든 지방자치단체가 포함된 것은 아니며, 민간단체 지원현황을 공시한 지자체의 단순평균이다. 지방정부의 경우 서울을 제외한 나머지 지자체의 평균이다.

대한 지방정부의 편중지원은 중앙정부에서와는 달리 제도변화에도 불구하고 쉽게 해결할 수 없음을 의미한다.

V. 결 론

민간단체에 대한 중앙정부의 지원행태와 달리 지방정부는 공식적 제도변화에도 불구하고 3개 단체에 대한 편중지원을 지속적으로 유지되고 있음을 실증적으로 분석하였다. 이는 중앙정부의 민간단체 지원을 결정짓는 것이 정권의 이념적 변화라면 지방정부는 이와 다른 요인에 의해 영향을 받는다는 것을 의미한다. 이러한 현상의 원인에 대해 간략히 설명하면 다음과 같다.

첫째, 시민사회가 보다 다원화되고 전문화된 중앙정부와는 달리 지방정부는 시민의 의견을 반영하여 정치적 영향력을 행사할 정도의 규모와 재원을 가진 시민단체가 전무한 상태이고, 이로 인해 지방 시민사회를 형성하는 가장 중추적 역할은 현재까지도 지방토호세력과 소수 엘리트들의 담합적 지배가 지속되는 관변단체에서 수행하고 있기 때문이다. 둘째, 시민사회의 연고주의적 연결망 및 이를 지배하는 지역의 명망가들이나 유지들과 정치인들 간에 정치적 후견-피후견 관계(patronage and clientalism)가 성립하고, 이것이 시민사회를 정치사회와 연결하는 메커니즘으로 기능하여 비공식적으로 서로의 이익을 위하여 작동할 수 있도록 만들었다고 볼 수 있다. 관변단체는 지역 토호세력과 정치인들의 네트워크 통로로서의 역할을 하고 있으며, 관변단체가 가진 이러한 네트워크는 지방자치제도 실시 이후 지방선거에 있어서 큰 영향력을 행사하고 있기 때문이다.

정부의 민간단체 지원에 있어서 그동안 문제시 되어 왔던 3개 단체에 대한 편중지원과 단체선정과정상의 불공정성 등이 중앙정부에서는 정부의 정책적 의지로 어느 정도 해소될 수 있지만 지방정부에서는 이러한 현상을 개선하기 위해 보다 많은 노력과 시간이 소요될 것으로 예상된다. 중앙정부에 비하여 지방정부의 민간단체 지원은 현재까지도 엄격한 기준이 정립되어 있지 않고 단체선정과정과 예산집행에 있어서의 투명성이 중앙정부에 비하여 상대적으로 떨어진다. 더욱이 지역사회에서 3개 단체가 가진 네트워크의 영향력은 관련 제도의 변화로도 쉽게 해결될 수 없는 문제이다.

본 연구는 이론적 측면에서 관변단체 편중지원에 대한 경로의존성이 왜 발생하는가에 대한 논의가 미비하고, 방법론적 측면에서 모든 민간단체 지원액에 대한 미공개로 인한 추세변화 분석의 한계와 지방정치와 관변단체와의 유착된 관계에 대한 미시적 분석의 한계를 가지

고 있다. 그러나 관변단체에 대한 정부의 편중지원을 중앙정부와 지방정부로 나누어 정부수준별로 편중지원 현상이 다르게 나타남을 확인하였고, 이는 중앙정부의 민간단체지원이 정권의 정치적 이념과 관련성을 가지며 지방정부의 경우 관변단체에 대한 편중지원이 지방정치에 있어서 관변단체가 가지고 있는 영향력 때문이라는 문제제기는 향후 민간단체에 대한 지원정책과 민간단체와 정부 간 관계형성에 있어서 정부수준별로 다른 접근을 시도해야 한다는 정책적 시사점을 제공한다.

【참고문헌】

- 강상욱. (2001). 『우리나라 NGO의 성장에 관한 연구-시민단체를 중심으로』. 박사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 강상욱. (2002). NGO의 성장과 정부 재정지원의 영향. 『한국비영리연구』. 1(1).
- 김선혁·문명재. (2006). 시민사회단체의 운영실태 분석과 지원방안에 대한 연구.
- 민현정. (2000). NGO에 대한 지방정부 재정지원의 실태와 문제점. 『한국지방자치학회보』. 16(3).
- 박계동. (1993). 『관변단체백서』.
- 박상필. (1999). 시민단체와 정부의 관계유형과 지원체제. 『한국행정학보』. 33(1).
- 박상필. (2000). NGO재정확충방안: 정부지원을 중심으로. 한국행정학회 『동계학술대회 발표논문집』.
- 박상필. (2009). 민주화 이후 시민사회에 대한 정부의 대응, 이해부족에 따른 발전의 지체.
- 박충훈, 김연수. (2005). NGO의 자율성 확보를 위한 지원체제 확립방안. 『경기개발연구원 연구보고서 2002-2005』.
- 염재호. (2002). 한국 시민단체의 성장과 뉴 거버넌스의 가능성. 『아세아연구』. 45(3).
- 이강웅 허철행. (2006). 지방정부 지원단체의 역할평가와 재편방향-관변단체를 중심으로. 『지방정부연구』. 10(3).
- 이근주. (2000). “NGO실패와 정부지원에 관한 연구: 환경NGO를 중심으로.” 『한국행정학보』. 34(1).
- 이희태. (2002). 지방정부의 비영리민간단체 지원사업의 평가와 정책과제. 『한국지방자치학회보』. 14(4).
- 임승빈. (2005). 정부의 NGO 재정지원정책 - 보조금 및 공모사업을 중심으로. 『한국비영리학회 학술대회』.
- 정광호. (2003). 정부보조금과 민간기부금이 비영리조직운영에 미치는 효과분석: 문화예술단체를 중심으로. 한국행정학회 『하계공동학술대회 발표논문집』.
- 정상호. (2004). 『한국 시민운동 양극화의 원인과 특징, 주성수(외). 한국NGO리포트2004』. 서울: 한양대출판부.
- 사회단체보조금개선네트워크. (2004). 『사회단체보조금 전국실태보고서』.
- 사회단체보조금개선네트워크. (2004). 『새마을회관 현황 보고서』.
- 사회단체보조금개선네트워크. (2005). 『사회단체보조금 감시보고서』.
- 사회단체보조금개선네트워크. (2005). 『새마을 바르게살기 자유총연맹 조직육성법폐지 촉구 기자회견 자료집』.

행정안전부 및 각 지자체 홈페이지

좋은예산센터 http://goodbudget.kr/data_subsidy/4409

Hall, P. A. (1997). "The Role of Interests Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the industrialized Nations" in Mark Lrving Lichbach and Alans, Zuckerman(eds.), *Comparative politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ikenberry, G. J. (1988). "Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy" in G. John Lkenberry, David A, Lake, and Michael Mastanduno(eds.), *The State and American Foreign Economic Policy*, Ithaca: Cornell University Press.

Krasner, Stephen D. (1984). "Approach to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics" *Comparative Politics* 16(2).

Thelen, K. (2003). "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis" in James Mahoney & Dietrich Rueschemeyer(eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Science*, Cambridge University Press.

Thelen, K. & Steinmo, S.(1992), "Historical Institutionalism in Comparative Politics" in Steen Steinmo, Kathelen, Thelen & Fran Constreth (eds.), *Structuring apapolitics*, Cambridge University Press.

