

## 사회단체와 정부 관계의 결정 요인

: 참여, 규제, 상호의존, 제도화 및 정부 수준에 따른 다양성

Determining relationship between social association and government

: Participation, regulation, interdependence and institutionalization

at central and local level

박관규\*

Park, Kwan-Kyu

### ■ 목 차 ■

- I. 시작하는 글
- II. 사회단체와 행정의 관계에 대한 이론적 논의: 선행연구 검토, 연구 가설 및 연구 모형
- III. 분석의 결과
- IV. 토론 및 함의
- V. 맺는 글

본 연구는 사회단체와 정부의 관계를 결정하는 요인을 밝히고자 하며, 특히 사회단체와 중앙정부 및 지방자치단체와의 관계를 결정하는 요인이 서로 다르다는 점과 그 논리를 밝히고자 한다. 한국 사회단체에 대한 설문조사에 응답한 1,008개의 표본을 가지고 중앙과 지방자치단체를 구분하여 회귀분석을 실시하고 결과에 대하여 토론한다. 사회단체와 정부 관계에 관한 다양한 이론을 검토하여 9개의 가설을 제시하고 검증한다. 중요한 분석결과는 다음과 같다. 모든 정부수준에서 정부에 대한 신뢰, 정책에 대한 만족, 그리고 사회단체에 대한 행정규제의 정도가 증가할수록 사회단체와 정부는 협력적 관계에 있다. 정부신뢰, 정책만족 및 사회단체에 대한 행정규제는 사회단체와 정부관계를 결정하는 보편적 요인으로 볼 수 있다. 한편 중앙정부 수준에서만 사회단체의 행정참여 정도가 증가함에 따라 협력적 단체-정부관계를 형성하며, 사회단체의 정부재정에 대한 의존과 행정접촉의 정도는 지방

\* 고려대학교 대학원 행정학박사과정 수료

논문 접수일: 2012. 9. 10, 심사기간(1,2차): 2012. 9. 11 ~ 2012. 12. 6, 게재확정일: 2012. 12. 6

자치단체 수준에서 보다 협력적 관계를 형성한다. 그리고 중앙정부 수준에서 사회단체의 제도화 수준은 단체에 대한 행정규제의 정도에 따른 협력적 사회단체-정부 관계를 더욱 강화시키는 역할을 한다. 사회단체에 대한 행정규제가 증가함에 따라 사회단체와 정부는 더욱 협력적 관계를 나타내는데 이는 한국의 특수한 맥락이 작용한 결과로 볼 수 있다. 이 연구는 하나의 시론적 실증연구로서 의미를 지니며, 사회단체와 정부의 관계를 결정하는 요인이 정부수준에 따라 다르다는 점을 밝혔다는 의미를 지닌다. 앞으로 연구방법 및 이론의 보완을 통한 연구가 지속될 것으로 기대한다.

□ 주제어: 사회단체-정부관계, 행정참여 및 접촉, 행정규제, 제도화수준, 조절효과

This study explores critical factors which significantly influence on the relationship between social association and government and discusses their implications. It is found out that there are distinctive factors as well as common ones which work at different levels of central and local government in Korea. A multiple regression analysis with four models is performed, which is based on a dataset from a survey of 1,008 social associations in Korea. The results are as follows: first, the level of government trust, policy satisfaction and government regulation to social associations are statistically significant variables through all models; second, social association's participation in public administration only works at the central government level, but the degree of government funding and contact of government officials are significant determinants at the local level; third, of particular, the institutionalization level of social associations plays an important role of strengthening impact of the government regulation to social association and to public administration to develop a more cooperative relationship. An unexpected result of the positive relationship between government regulation and higher cooperation level results from a Korean context, which there has been a practice that Korean government has allowed unusual benefits to social associations through such as approval and permission. This paper contributes to research community through distinguishing such several determinants, and further studies with a rigid research method and theoretical discussions would be necessary.

□ Keywords: relationship between social association and government, participation and contact, government regulation, institutionalization level, moderating effect

## I. 시작하는 글

사회의 변화에 대한 정부 또는 행정의 대응 나아가 행정의 변화에 대한 사회의 대응은 끊임없는 학문적 연구의 대상이 되어 왔다. 특히 정부와 민간부문 또는 제3부문사이의 관계에 많은 연구자들이 관심을 지니고 있다. 한국의 정부와 사회 또는 행정과 사회단체의 관계에 대한 관심이 지속되고, 연구는 여러 측면에서 시도되고 있다. 좁은 영역에서는 비정부기구(NGO), 비영리단체(NPO) 또는 제3부문(the third sector)과 정부와의 관계 그리고 좀 더 넓은 영역에서는 시민사회(civil society)와 정부 또는 행정의 관계에 대한 연구로 나타나고 있다(Almond and Verba, 1963; Coston, 1998; Gidron et al., 1992; Salamon, 1995; 박상필, 1999; 주성수, 2001; 문병주, 2004; 이선미, 2010).

기존의 연구들은 사회단체가 아닌 비정부조직, 비영리단체 또는 이익집단과 정부와의 관계에 초점을 두었다. 이러한 연구들은 정부와 이들과의 관계에 대한 이론적 논의, 이론에 근거한 한국 사회에서 양자간 관계의 유형화 또는 개별사례 분석을 통한 특성의 강조와 소개 등으로 구분될 수 있다(김선혁, 2009; Choi and Yang, 2011). 하지만 포괄적인 의미에서 사회단체와 정부 또는 행정과의 관계에 대한 이론적 논의와 실증적 검증은 여전히 부족한 상태에 있다.

사회단체와 정부가 협력적 관계를 형성하는데 영향을 미치는 요인이 무엇인가를 밝히는 것이 중요하다. 둘 사이의 협력은 대립과 갈등에 따른 사회적 비용을 줄이고 나아가 시민이 참여하는 민주적 행정의 운영 및 사회 통합에도 기여할 수 있다(이동수, 2008). 나아가 사회단체와 정부(중앙 및 지방)가 서로 협력하고 시민을 위한 행정을 구현하는 논리적 관계를 이론적 논의와 검증을 통해 밝히는 것도 중요하다.

본 연구는 크게 두 가지 연구의 필요성 또는 문제의식에서 출발한다. 그 하나는 비정부조직, 비영리단체 또는 시민사회단체와 정부의 관계를 중앙정부 수준에 한정하기 보다는 구분하여 수행할 필요가 있다는 것이다. 즉 사회단체<sup>1)</sup>들이 상호작용하고 관계를 형성하는 '정부'를 중앙과 지방수준으로 구분하여 연구하는 것이 보다 타당할 것이라는 점에서 시작한다. 다른 하나는 비정부조직, 비영리단체 또는 시민사회단체를 아우르는 사회단체의 연구 필요성과 그에 따른 행정과의 관계를 좀 더 이론적 논의과정을 통해 밝히는 것이 필요하다는 것이다.

1) 사회단체(social association)라는 개념은 비정부조직(non-governmental organization: NGO), 비영리단체(non-profit organization: NPO), 제3부문(the third sector) 및 시민사회단체(civil society organization: CSO) 등을 포함하는 광의의 개념이다(하민철, 2002; 김영대, 2012). 2장에서 사회단체의 개념은 보다 상세히 논의한다.

이와 같이 사회단체와 정부의 관계를 연구하기 위한 문제의식과 연구의 필요성에 근거하여 포괄적인 연구 질문은 다음과 같다. 사회단체와 정부의 관계를 결정하는 요인은 무엇인가? 사회단체와 정부의 관계를 결정하는 요인은 정부수준(중앙과 지방)에 따라 동일한가? 그리고 구체적인 연구 질문은 다음 장에서 제시되는 연구가설과 같다. 예를 들어, 사회단체에 대한 행정의 규제가 증가할수록 사회단체와 정부의 관계는 더욱 협력적이 되는가 아니면 대립적이 되는가 등이다. 연구 질문에 대한 답을 구하는 과정은 설문조사와 통계분석을 활용한다.

실증분석에 있어서는 정부를 중앙과 지방 수준으로 구별한다. 이는 사회단체의 다양한 속성과 활동내역 등은 사회단체들이 정부에 대하여 지니는 인식이 다를 수 있다는 판단에 근거한다. 이론적 근거는 중앙정부와 지방자치단체의 정책영역과 활동내용이 다르다는 점이다. 중앙정부는 국가 전체에 파급효과가 있거나 형평성에 근거한 정책을 추진하는 반면 지방자치단체는 지역의 특수한 상황에 적합한 정책이나 프로그램을 결정하고 집행하는 특성이 있다. 그리고 우리나라의 중앙정부와 지방정부의 관계는 중앙집권적이고 비대칭적인 특성을 지니고 있지만 사회단체의 증가와 함께 지역수준의 행정서비스 제공이 증가하고 있다. 이러한 특수성은 중앙과 지방을 구분하여 분석할 이론적 근거가 된다. 그리고 사회단체들이 중앙정부와 지방자치단체에 대하여 지니는 인식이 다를 수 있다는 점은 이론적 근거와 함께 현실 상황을 반영하기도 한다. 사회단체들이 정부와의 관계를 형성함에 있어 서로 다른 접촉 방법을 채택하거나 서로 다른 활동을 수행하고 있다는 현실에 근거한다.

다음 장의 이론적 논의에서는 사회단체와 관련된 개념과 사회단체와 정부관계에 함의를 주는 기존의 연구를 검토한 후, 사회단체와 정부의 관계를 결정하는 다양한 요인들을 도출한다. 기존의 단체와 정부 관계에서의 논의, 기타 조직 및 행정 현상의 연구에서 주장되는 논리 그리고 본 연구자가 관심을 요인을 중심으로 이론적 논의를 구성한다. 이러한 이론적 논의는 주로 실증분석을 위한 가설의 설정과정으로 표현된다. 또한 2장에서는 설정된 가설에 근거하여 실증적 분석을 위한 방법을 설명하고 분석모형을 제시한다. 3장에서는 회귀분석에서 중요한 기본 가정을 검증할 설명하고, 기술통계분석과 회귀분석의 결과를 설명한다. 9가지 가설을 검증한 회귀분석의 결과를 중앙정부와 지방자치단체 수준에서 그 차이점을 중심으로 논의한다. 4장은 회귀분석 결과의 의미를 설명하고 그에 대하여 토론한다. 특히, 분석결과가 다양하기 때문에 토론과 함의는 보편적 요인의 확증, 정부수준에 따른 차이, 기대하지 않은 결과, 그리고 사회단체 제도화 수준의 조절효과 등으로 구분하여 논의한다. 끝으로 5장에서는 연구결과의 핵심을 논의하고 앞으로의 연구방향을 설명한다.

## II. 사회단체와 행정의 관계에 대한 이론적 논의 : 선행연구 검토, 연구 가설 및 연구 모형

### 1. 선행연구 검토

사회단체란 개념을 명확하게 정의하고 유사 개념들과 구별할 필요성이 있다. 일반적으로 비영리단체(NPO), 비정부조직(NGO), 제3부문, 시민사회 등은 개념적으로 유사하며, 동의어로 사용되기도 한다. 하지만 비영리단체와 비정부조직을 비교 또는 준거 대상이 서로 다르다는 점을 기준으로 구분하기도 한다(김준기, 2000). 김준기(2000)는 비정부조직(NGO)을 “비영리적 그리고 비정부적 목적으로 활동하는 민간조직”으로 정의하고, 시민단체, 문화예술단체, 종교관련 조직, 기타 사회서비스 조직”을 포함시키고 있다. 한편 비영리단체는 “비영리성을 강조하며, 배분금지제약(non-distribution constraint)이 적용되는 문화예술단체, 자선단체, 양로시설, 연구소, 종교단체, 각종 직능단체, 교육단체 및 옹호집단(advocacy)을 포괄하는 것”으로 정의하고 있다.

본 논문에서 사회단체의 정의는 앞에서 말한 것처럼 비영리단체, 비정부조직 및 시민사회 단체를 아우르는 포괄적 개념으로 정의한다. 사회단체는 위에서 규정한 NGO나 NPO의 정의에 포함되지 않는 연고단체, 취미스포츠단체, 행정관계단체, 퇴직자단체 등을 포괄한다. 다음 장의 표본의 특성(표 1)에서 보는 것처럼 사회단체의 유형은 다양하며 매우 포괄적이다.

이와 같이 넓은 의미의 사회단체 개념을 바탕으로 정부와 관계를 분석하는 것은 중요한 의미를 지닌다. 한국 사회에서 다양한 자발적 결사체들이 양적으로 증가하고 있는데 이들과 정부와는 어떠한 관계를 형성하고 있으며, 보다 바람직한 관계로 나아가기 위한 방향은 무엇인가를 고민할 필요가 있기 때문이다. 그리고 유형의 다양성은 물론 사회단체들의 속성, 활동 및 정부와 상호작용에 따른 사회단체와 행정의 관계를 실증적으로 분석하는 것은 학문적 이론의 정립에 있어서도 중요하다.

정부와 사회단체의 관계에 관한 유형론적 연구가 많이 있다. 예를 들어 Salamon(1995)은 정부와 시민사회의 관계를 갈등과 협력의 관계로 유형화 하고, Gidron 외(1992)는 양자 관계에 있어 주도권의 보유를 기준으로 정부주도형, 비정부기구 주도형, 이원형 및 협력(collaborative model)으로 구분한다. 그리고 김준기(2000)는 Gidron 외(1992)의 유형과 유사한 4가지 유형을 제시하고 있다. 그는 비정부기구와 정부의 관계를 자원의 소유와 행사, 그리고 자원배분의 불균등성을 기준으로 하여 상호의존형, 정부 일방의존형, 비정부기구

일방의존형 및 상호독립형으로 제시하고 있다.

특히 Gidron 외(1992)는 비정부기구와 정부의 협력적 관계를 두 가지 형태로 제시한다. 그 하나는 비정부기구는 정부의 대리인으로서 협력적 대리수행자(collaborative vendor)의 역할을 수행하는 경우이고, 다른 하나는 비정부기구가 일정 수준의 재량권을 가지고 프로그램의 개발이나 관리를 담당하는 협력적 동반자(collaborative partner)로 존재하는 경우이다. 이러한 협력적 관계는 서로의 지위와 역할을 인정하고 고유한 역할을 수행하는 상호의존적 관계를 형성하고 유지한다는 특징을 지닌다.

이와 같이 사회단체와 정부의 관계는 협력과 갈등 또는 다양한 유형 속에서 파악될 수 있고, 협력적 또는 대립적 관계의 형성에 미치는 요인은 다양할 수 있다. 예를 들어, 우리나라에서 사회단체의 일부분으로 볼 수 있는 사업자단체와 정부간 관계에 관한 분석은 정부주도의 비대칭적 관계를 강조한다. 사업자단체와 정부는 정부채정에 대한 의존과 관리·운영에 있어서 정부통제로 인하여 양자는 밀접한 관계를 형성하고 있음을 밝히고 있다(이민호, 2011; 김준기, 2003).

사업자단체와 정부간의 관계는 국가 우위의 형태에서 사업자단체들은 정부정책에 대하여 긍정적 참여를 목적으로 설립되고 운영되고 있다(김준기, 2003<sup>2)</sup>; 이민호, 2010). 사업자단체와 정부는 긴밀한 관계를 형성하고 유지하고 있는데, 정부는 단체의 설립과 운영에 통제를 가하고 단체들은 정부의 지원금을 받거나 위탁사업을 수행하면서 상호의존적인 관계를 형성하고 있다. 하지만 이러한 상호의존성은 서로 대등한 관계가 아닌 정부우월형 비대칭관계, 즉 정부의 용자 및 지원사업 등을 통한 수직적이며 위계적인 관계로 나타나고 있다(김준기, 2003).

정부와 비영리단체의 관계는 정부의 재정지원에 초점을 두고 분석하는 것이 주류를 이루고 있다. 하지만 정부의 재정지원과 비영리조직간의 관계를 일반화하기 어려운 측면을 있음을 밝히고 있다(박치성의, 2011). 박치성 외(2011)는 정부의 공익사업 재정지원에 따른 정부와 비영리단체의 관계를 분석하면서 정권에 따른 차이와 비영리단체의 유형에 따른 차이가 있음을 지적한다. 다만 이 연구는 재정지원의 특성을 비영리단체와 정부의 관계의 4가지 유형에 접목하여 평가하면서 편중지원의 문제가 여전히 존재하며 정권별로 상이한 유형의 관계가 형성되고 있음을 밝히고 있다.

2) 일반적으로 사업자단체란 동일한 업종에 종사하는 기업이나 개인이 집단적인 수단을 이용하여 구성원의 이익을 추구하기 위하여 결성된 민간단체를 의미한다. 하지만 김준기(2003)의 연구에서 사용되는 좁은 의미의 '사업자단체'는 당시 산업자원부 산하의 조합이나 협회는 업종별로 산업자원부 장관의 허가를 받아 설립된 단체를 의미한다. 따라서 하나의 업종별로 하나의 사업자단체가 설립되어 운영되었다.

결론적으로 사회단체와 정부의 관계에 대한 기존의 연구는 매우 부족하다고 볼 수 있다. 유사한 영역인 비정부기구나 비영리단체와 정부와의 관계에 관한 연구는 관계의 유형화와 우리나라의 사례를 적용하여 분석하는 연구가 대부분이다. 앞에서 언급한 것처럼 본 연구의 핵심 질문은 사회단체와 정부의 관계를 결정하는 요인이 무엇인가이다. 따라서 우리나라에서 사회단체들이 양적으로 증가하고 그들의 활동의 증가하고 있는 상황에서 사회단체와 정부의 관계가 어떠한 요인에 의해 형성되는가를 이론적으로 밝히는 것이 필요하다.

사회단체와 정부의 관계를 결정하는 요인은 다양할 수 있다. 사회단체와 정부의 관계는 일반적으로 행정현상 및 정부정책의 연구에서 논의되는 이론을 차용할 수 있다. 사회단체 자체의 속성이나 활동 내용, 사회단체가 정부나 정책을 보는 시각, 그리고 행정이나 정부가 사회단체에 행사하는 활동이나 영향력 등이 사회단체와 정부의 관계를 형성하고 유지하는 중요한 결정하는 요인이 될 수 있다. 본 연구는 이러한 다양한 변인들이 사회단체와 정부의 관계를 결정할 것이라는 기대를 근거로 다음과 같은 가설을 제시한다. 가설의 도출은 사회단체와 정부관계를 결정하는 요인으로 작용할 수 있는 것을 유사한 부문의 선행연구에 근거한다.

## 2. 연구 가설

### 1) 사회단체 재정의 정부의존도

한국 사회에서 사회단체에 대한 적지 않은 연구들은 단체와 정부 사이의 재정관계에 초점을 두어왔다(김준기, 2000; 문병주, 2004; 박치성외, 2011). 정부의 재원에 의존하는 단체일수록 정부에 대하여 보다 협력적이라는 주장이 많다. 비정부조직이나 비영리단체들의 취약한 재정상태는 그들로 하여금 정부에 의존성을 높이게 되고 그에 따라 사회단체들은 정부와 협력적 관계를 형성한다는 것이다(문병주, 2004). 또한 정부와 비정부조직은 상호 분업적 관계, 즉 정부는 재원을 제공하고 비영리단체들은 공공성을 지닌 서비스를 제공하는 협력적 관계를 발전시킨다는 것이다(김준기, 2000; 민현정, 2004). 이러한 논리에 근거하여 다음과 같은 가설을 제시한다.

가설 1. 사회단체의 정부재정 의존의 정도가 증가할수록 사회단체와 정부는 보다 더 협력적인 관계를 형성할 것이다.

## 2) 행정접촉의 정도

사회단체와 정부는 다양한 채널을 통해 의견을 교환하는 등의 접촉활동을 수행한다. 사회단체들은 정책담당자나 프로그램 운영자 또는 최고위 관리자들과 직접 대면하거나 온라인이나 유무선 통신수단을 활용하여 서로 접촉할 수 있다. 사회단체와 정부의 접촉활동은 단체와 정부의 관계 형성에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 사회단체와 행정의 접촉은 서로의 목적이나 활동의 이해를 촉진시킨다(Macedo, 2005). 사회단체들이 정부와의 접촉 창구를 확장시키고 빈도를 증가시킴으로써 행정이나 관료들을 이해하게 되고 정부와 행정이 지향해야하는 방향을 제시하며 서로 협조적 관계를 형성·발전시킬 수 있다. 따라서 다음과 같은 가설을 제시한다.

가설 2. 사회단체와 정부의 접촉이 증가할수록 사회단체와 정부는 보다 더 협력적인 관계를 형성할 것이다.

## 3) 정부신뢰의 정도

사회단체가 정부나 행정을 어느 정도 신뢰하는가의 문제는 지속적인 연구의 대상이 되어 왔다. 정부에 대한 시민이나 사회단체의 신뢰는 단기간에 형성되거나 지속되기 보다는 장기간의 누적적 효과로 나타난다. 정부의 중요한 정책이나 프로그램의 질(quality)은 물론 정책과정이나 일상적 관리과정에 대한 평가도 정부의 신뢰를 결정하는 중요한 요인이 된다. 따라서 정부에 대한 시민이나 사회단체의 신뢰는 사회단체의 정부에 대한 관계를 결정하는 변인이 되며 중요한 역할을 한다.

그리고 정부에 대한 신뢰는 정부와 시민 사이의 협력가치를 증진시키고(Evans, 1996), 정책에 대한 순응을 얻게 한다(박종민, 1991; 이종범, 1993). 한편으로 정부의 불신을 논의하는 연구들은 그에 따른 사회적 비용을 강조한다. 정부불신에 따른 정책의 불순응이나 저항은 커다란 사회적 비용을 유발하게 된다는 것이다. 또한 정부의 신뢰증가는 사회단체와 정부의 실질적인 협력관계를 이끌어내는 요인이 될 수 있다(하민철, 2002). 국가와 국제적 비정부조직(International Non-governmental Organization: INGO)의 성공적인 협력관계를 경험적으로 연구한 결과는 둘 사이의 신뢰가 하나의 중요한 요인이 되었음을 강조한다(김현, 2006). 따라서 사회단체의 정부신뢰의 정도와 관련된 가설을 다음과 같이 제시한다.

가설 3. 사회단체가 정부를 더 신뢰할수록 사회단체와 정부는 보다 더 협력적인 관계를 형성할 것이다.

#### 4) 정부정책에 대한 만족도

사회단체의 정책에 대한 만족도는 사회단체와 정부의 관계를 결정하는 요인이 될 수 있다. 사회단체나 시민의 정부정책에 대한 만족 수준이 높을수록 행정에 대하여 협력적 관계를 형성할 것이다. 반대로 정책에 대한 불만이 높을수록 정부에 대하여 부정적 인식을 지니게 되고 대립적인 관계를 형성할 것이다. 정부정책이나 프로그램에 대한 사회단체의 불만이 증가하게 되면 정부의 정책의제(policy agenda)에 대한 비판이 증가하게 되거나 기존 정책의 수정이나 폐기를 요구하는 사회단체들이 많아질 것이다. 경험적으로 한국의 시민사회단체나 비정부조직들은 정부나 정권에 저항하거나 정부와 대립적 관계를 형성하여 왔다고 본다(박병옥, 2000; 엄재호, 2002; 민현정, 2004). 이러한 논리는 정부정책 또는 국가운영에 대한 사회단체나 시민사회의 반대에 따른 것이다.

또한 정부정책의 변화를 원하는 사회단체들은 정책의 변화를 유도하거나 정부의 시민에 대한 책무성을 강화시키는데 초점을 둔다. 하지만 높은 수준의 정책 만족은 정부 주도의 정책형성이나 프로그램 운영에 대한 사회단체의 협력을 유인할 가능성이 높아지게 할 수 있다. 이처럼 사회단체의 정책에 대한 만족수준은 정부에 대한 인식을 결정하는 요인으로 작용한다고 말할 수 있다. 따라서 다음과 같은 가설을 제시한다.

가설 4. 사회단체의 정부정책에 대한 만족수준이 높을수록 사회단체와 정부는 보다 더 협력적인 관계를 형성할 것이다.

#### 5) 사회단체의 행정참여

사회단체는 다양한 방법과 통로를 통해 행정 및 정책과정에 참여할 수 있으며, 이는 다양한 목적에 근거한다. 일반적으로 사회단체의 행정참여는 정책의제형성 특히, 공중의제(public agenda)의 형성과 증폭을 통한 참여가 있으며(Cobb and Elder, 1971, 1975; Cobb, Ross and Ross, 1976), 정부가 운영하는 통로, 예를 들어 정책심의회나 자문위원회 위원으로 참여하는 방법이 있다. 한편으로 특정한 정책의 형성을 저지하거나 기존 정책의 수정을 위해 반대적 입장에서 행정에 참여할 수 있다. 이러한 사회단체의 행정의 참여정도는 단체와 정부의 관계를 형성하는데 중요한 요인으로 작용한다(McKersie, 1997).

활발한 사회단체의 행정참여는 정부에 대한 협력적 인식을 강화시키는 역할을 할 수 있다(전영평 외, 2007; Yang and Callahan, 2007). 특히 정책심의회나 자문위원회 등을 통한 적극적 행정참여는 행정과의 관계를 협력적 방향으로 진전시킬 수 있으며 비판적 입장의 사회단체들도 지속적인 행정참여를 통해 정부에 대한 이해를 증진시키고 정부정책의 변화를

겪으면서 보다 협력적 방향으로 전환할 가능성이 높다. 이러한 논리에 근거하여 다음과 같은 가설을 제시한다.

가설 5. 사회단체의 행정참여가 증가할수록 사회단체와 정부는 보다 더 협력적인 관계를 형성할 것이다.

## 6) 사회단체의 제도화 수준

우리나라에서 시민사회단체 및 비정부조직과 같은 사회단체들이 지속적으로 형성되고 있으며, 그들의 법적·조직적 성격은 더욱 공식화 또는 제도화되고 있다(하민철, 2002). 사회단체의 양적인 성장은 물론 사회단체의 조직화 정도, 즉 제도화 수준은 정부와의 관계를 결정하는 중요한 요인이 될 수 있다. 제도화 수준이 증가한다는 의미는 법적 인격을 지니는 법인으로 등록하거나 비영리단체로 정부(중앙 및 지방)에 등록하여 활동하는 것을 의미한다. 즉 사회단체들이 일정한 요건을 구비하고 법인이나 비영리단체로 등록한다는 것은 활동의 적극성을 표현한 것으로 이해할 수 있다. 그리고 하나의 단체로서 정부와의 관계를 보다 체계적이고 조직화된 양식으로 형성해 나가는 중요한 요인으로 작용할 것이다.

제도화 수준이 증가함에 따라 사회단체들은 법적 구속력을 가지게 되고 정부의 통제를 받게 될 개연성이 높아진다. 재단 또는 사단법인으로 등록한다는 의미는 재정 및 인력의 운용에 정부의 관리를 받게 되어 정부의 통제는 물론 나아가 정부우위의 비대칭적 관계에 있을 수 있게 된다. 이에 따라 사회단체들은 정부에 대하여 비협력적 태도나 인식을 형성할 수 있다. 그리고 사회단체의 제도화 수준이 증가할수록 단체는 오랜 기간의 활동경험과 전문지식을 확보하게 되어 정부에 대한 대립적 인식을 조장하고 나아가 대립적 사회단체-정부 관계를 발전시킬 수 있다. 따라서 다음과 같은 가설을 제시한다.

가설 6. 사회단체의 제도화 수준이 높아질수록 사회단체와 정부의 관계는 보다 더 대립적 관계를 형성할 것이다.

## 7) 행정의 사회단체 규제 정도

정부 또는 행정은 고유의 독점적 권한을 지니고 다양한 규제를 행사한다. 사회단체들도 법적인 테두리 법인격에 따른 제약을 받거나 인·허가 또는 행정지도를 받을 수 있다. 전통적으로 한국은 '원칙적 금지'를 근거로 인·허가 제도를 운영하여 왔다. 하지만 최근의 규제완화의 논리에 따라 '원칙적 허용'에 따른 부차적 금지를 근간으로 인·허가 제도로의 전환을 꾀하고

있다(임병수, 2010). 또한 행정지도는 우리나라에서 널리 활용되어 오던 하나의 제도로서 시민과 사회단체의 활동이나 운영을 제약하는 역할을 하여 왔다. 예를 들어 '사업자단체'의 설립과 가입은 법으로 규정하여 위탁사무와 권한 등을 법으로 강제하였다(사공영호·강휘원, 2001). 또한 비영리민간단체의 활동이나 설립도 법적 규제의 범위에 포함되고 있다. 물론 비영리민간단체의 지원을 위한 법으로 규정되어 있으나 중앙부처 또는 지방자치단체에 비영리민간단체로 등록할 것을 요구하고 있어 법적인 규제의 대상이 되고 있다.<sup>3)</sup>

이러한 행정의 사회단체에 대한 규제는 단체와 정부의 관계를 결정하는 중요한 요인이 될 수 있다(홍성만, 2002). 사회단체가 추구하는 활동이나 내부운영의 방식을 정부가 제약함에 따라 사회단체는 행정에 대하여 대립적 인식을 형성할 수 있다. 사회단체의 설립, 목적 및 활동의 근간은 자율성에 있다. 단체의 고유 목적을 달성하기 위해 자신의 역량에 근거하고 자율적으로 활동하는 것을 기본 요건으로 한다. 하지만 사회단체의 본질과 관련된 활동이나 조직 내부의 상황에 대한 정부의 제약은 사회단체로 하여금 정부에 대하여 비판적이고 대립적인 관계를 형성하는 요인이 될 수 있다. 따라서 행정의 사회단체 규제에 따른 사회단체와 정부의 관계에 대한 다음과 같은 가설을 제시한다.

가설 7. 행정의 사회단체에 대한 규제가 증가할수록 사회단체와 정부는 보다 더 대립적 관계를 형성할 것이다.

## 8) 행정규제의 정도와 영향을 조절하는 사회단체의 제도화 수준

우리나라에서 사회단체들은 양적으로 증가하고 더욱 공식화되고 있다. 사회단체의 제도화 수준이 높다는 것은 조직으로서 틀을 정비하고 조직목표를 달성하기 위한 활동을 더욱 체계적이고 적극적으로 수행할 것이라는 가정에 근거한다. 이러한 사회단체의 제도화 수준은 사회단체와 정부의 관계를 결정하는 설명변수로서 기능할 수 있다. 하지만 이는 사회단체의 주도적 활동 또는 행정의 수동적 역할이 사회단체와 정부의 관계에 미치는 영향을 조절하는 기능을 할 수도 있다. 예를 들어, 제도화 수준이 높은 사회단체들은 행정규제의 강도를 완화시키거나 정부의 규제에 대응할 역량이 높을 것이기 때문에 행정규제의 정도가 사회단체와 정부의 관계에 미치는 영향을 조절할 것이다. 그 조절의 방향은 행정규제의 정도가 증가함에

3) 비영리민간단체 지원법은 2000년 1월에 제정되었다. 법은 비영리 민간단체가 다음과 같은 요건을 갖추도록 규정하고 있다: ① 사업의 수혜자가 불특정 다수일 것; ② 구성원 상호 간에 이익을 분배하지 않을 것; ③ 특정정당 또는 선출직 후보에 대한 지지·지원이나 특정종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 않을 것; ④ 상시 구성원 수가 100인 이상일 것; ⑤ 최근 1년 동안 공익활동의 실적이 있을 것; ⑥ 법인이 아닌 단체인 경우 대표자나 관리인이 있어야 할 것 등이다.

따라 나타나는 단체와 정부의 대립적 관계를 완화시킬 가능성이 크다.

사회단체의 제도화 수준은 사회단체의 행정참여 정도가 단체와 정부의 관계에 미치는 영향을 다른 방향으로 조절할 것이다. 즉 사회단체의 행정참여가 증가함에 따라 단체와 정부는 보다 협력적인 관계를 형성하고 유지할 것으로 기대되지만 사회단체의 제도화 수준이 높아짐에 따라 단체와 정부는 대립적 관계가 되도록 조절할 것이다. 이러한 논리에 따라 다음과 같이 조절변수를 포함하는 가설을 제시한다.

가설 8. 사회단체에 대한 행정 규제가 증가함에 따라 나타나는 사회단체와 정부의 대립적 관계는 사회단체의 제도화 수준이 증가함에 따라 완화될 것이다.

가설 9. 사회단체의 행정참여 정도가 증가함에 따라 나타나는 사회단체와 정부의 협력적 관계는 사회단체의 제도화 수준이 증가함에 따라 완화될 것이다.

### 3. 연구모형 및 측정

#### 1) 연구의 방법 및 모형

본 연구는 사회단체의 속성, 활동 및 인식 그리고 정부가 사회단체에 주는 영향에 따라 사회단체와 행정의 관계가 달라질 것이라는 기대에서 시작한다. 아래에서 제시되는 모형에 따라 다중회귀분석(multiple regression analysis)을 실시하여 위에서 제시된 9개 가설의 통계적 유의미성을 검증하고, 그 결과가 지니는 의미를 논의한다. 회귀분석은 SPSS 18을 활용한다.

각각의 모형은 기존의 사회단체 또는 비정부조직(NGO)과 정부의 관계에 관한 연구들에서 논의되는 요인들과 '사회단체의 행정참여', '사회단체의 제도화 수준', '행정의 사회단체 규제 정도'를 공통적으로 포함한다. 그리고 모형 I과 II는 '사회단체의 제도화 수준'이 조절하는 변수에 따라 다르게 구성한다. 모형 I은 사회단체의 제도화 수준이 행정규제의 정도를 조절하는 경우를 검증하기 위한 것이고, 모형 II는 행정참여의 정도를 조절하는 경우를 검증하기 위한 모형이다. 이는 '행정의 사회단체에 대한 규제의 정도'와 '사회단체의 행정참여'가 사회단체의 제도화 수준에 의해 조절(완화 또는 강화)될 것이라는 기대를 검증하기 위한 것이다. 모든 모형은 사회단체의 규모와 지리적 위치에 따라 단체와 행정의 관계가 달라질 수 있음을 제약하기 위하여 통제변수(사회단체의 인력규모와 소재지)를 추가한다.

## 2) 표본의 특성, 데이터 및 측정

연구에 활용되는 데이터는 설문을 통하여 확보하였다. 조사는 '시민사회단체의 역할과 기능에 대한 연구조사: 한국·미국·일본·독일 4개국 국제공동 연구'를 통하여 이루어졌고, 이 연구는 한국 사회단체를 대상으로 한 조사결과를 이용한다. 설문조사는 2008년도 한국통신(KT)의 인터넷 전화번호부에 등록된 단체 중 기업, 정부 및 준정부 기관을 제외한 사회단체를 대상으로 우편, 이메일 및 방문조사를 병행하여 실시하였다. 조사활동은 강원도와 제주도를 제외한 14개 시·도에 소재한 사회단체들을 대상으로 2008년 1월부터 2009년 3월 사이에 이루어졌다. 본 연구는 연구목적에 부합하는 1,008개의 유효응답을 분석에 활용한다.

<표 1> 표본의 특성 및 분포

지역별 분포			유형별 분포		
지역	빈도	비율	유형	빈도	비율
서울특별시	263	26.1	농림수산업단체	51	5.1
부산광역시	29	2.9	경제·산업계단체	48	4.8
대구광역시	26	2.6	노동단체	20	2.0
광주광역시	17	1.7	교육단체	26	2.6
인천광역시	2	.2	행정관계단체	24	2.4
대전광역시	47	4.7	사회복지단체	259	25.7
울산광역시	5	.5	전문가단체	18	1.8
경기도	117	11.6	시민단체	113	11.2
경상남도	89	8.8	학술·문화단체	41	4.1
경상북도	66	6.5	취미·스포츠단체	31	3.1
전라남도	44	4.4	종교단체	157	15.6
전라북도	67	6.6	퇴직자단체	23	2.3
충청남도	115	11.4	연고단체	44	4.4
충청북도	117	11.6	기 타	147	14.6
결 측	4	.4	결 측	6	.6
합 계	1,008	100.0	합 계	1,008	100.0

설문에 사용될 표본인 유효응답 1,008개는 중 결측값 4개를 제외한 지역별 분포는 다음과 같다. 사회단체의 표본은 수도권에서 382개(37.9%)와 비수도권에서 622개(61.7%)가 수집되었다. 수도권에서 서울지역은 263개(26.1%)로 가장 많은 표본이 활용된다. 비수도권 사회단체 표본의 지역별 분포는 호남지역 128개(12.7%), 영남지역 215개(21.3%), 그

리고 충청지역 279개(27.7%)로 구성된다.

사회단체의 유형별 분포는 다양하게 구성된다. 사회단체는 표 1에서 보는 것처럼 14개의 유형으로 구분되며 사회복지단체가 가장 많은 259개(25.7%)를 차지한다. 다음은 종교단체(157개, 15.6%)와 시민단체(113개, 11.2%)가 차지하며, 농림수산업단체, 경제산업단체, 연고단체, 학술문화단체, 취미스포츠단체, 교육단체, 행정관계단체, 퇴직자단체, 노동단체, 전문가단체의 순으로 표본이 많다. 이와 같이 사회단체 표본의 지역별 및 유형별 분포는 한국의 인구·경제·사회적 특성을 충분히 반영한다고 말할 수 있다. 비영리기관 국제분류기준(ICNPO)에 따라 한국의 비영리기관 현황을 분석한 자료와 비교할 때 대체로 일치함을 알 수 있다. 한국의 비영리기관은 넓은 범주에서 사회서비스 44.2%, 문화교육 15.9%, 이익단체 11.7%, 개발·고용 11.0%, 및 기타 8.2%로 구성되어 있다(황덕순, 2009).<sup>4)</sup>

통계분석에 활용되는 변수들은 다양한 방법으로 측정된다(표 2 참조). 종속변수는 '사회단체가 행정과의 관계를 인식하는 정도'를 7점 척도로 측정한다. 1점은 대단히 대립적, 4점은 중간, 그리고 7점은 대단히 협력적인 관계로 제시하여 측정한다. 독립변수 중 '사회단체 재정의 정부의존도'는 2007년 사회단체의 총수입 중 중앙 및 지방자치단체의 보조금이 차지하는 비율(%)로 측정한다. 사회단체의 행정접촉 정도는 5점 척도(1=전혀 없음, 3=보통, 5=매우 빈번함)로 측정하며, 접촉의 대상은 중앙정부와 지방자치단체로 구분하여 고위공무원, 과장급 공무원 및 과장급 이하 공무원 등 3개 범주와 접촉하는 정도의 평균을 활용한다. 따라서 이 변수의 측정치는 1에서 5 사이에 있게 된다. 사회단체의 정부신뢰 정도는 5점 척도(1=전혀 신뢰하지 않음, 3=보통, 5=전적으로 신뢰함)로 측정한다. 이 변수도 중앙정부에 대한 신뢰와 지방자치단체에 대한 신뢰의 정도를 구분하여 측정한다. 사회단체의 정부정책에 대한 만족 정도는 5점 척도(1=대단히 불만족, 3=보통, 5=대단히 만족)로 측정하며 중앙부처의 정책과 지방자치단체의 정책에 대한 만족도를 구분하여 측정한다.

사회단체의 행정참여는 가변수(dummy variable)로 측정하며, 정부의 심의회나 자문기관에 위원으로 참여하는 경우가 있는지 여부로 측정한다. 사회단체의 제도화 수준은 공식화를 나타내는 사회단체의 성격을 3가지로 제시하여 측정한다. 제도화 수준이 가장 낮은 경우는 법인격을 지니지 않고 비영리 단체로도 등록하지 않은 경우를 의미하며, 중간 수준은 법인격은 없지만 비영리민간단체로 등록한 경우이고, 가장 높은 수준의 제도화 수준은 사회단체가 법인격(사단법인 또는 재단법인)을 지니고 있는 경우를 의미한다. 행정의 사회단체에

4) 황덕순(2009)의 연구는 ICNPO의 12개 유형을 6개로 단순화하여 집계하였다. 따라서 각 유형의 점유율은 증가되는 경향이 있다. 예를 들어, 사회서비스는 보건의료와 사회서비스를 합한 것이고, 문화·교육은 문화 및 레저와 교육 및 연구를 합한 것이고, 환경과 법률·지원·정치를 묶어 시민단체로 유형화하고 있다.

대한 규제의 정도는 3가지의 규제상황을 제시하고 해당하는 모든 경우를 선택하도록 질문하여 측정한다. 3가지 규제는 인·허가를 받는지 여부, 법적 규제를 받는지 여부 그리고 행정지도를 받는지 여부 등이며, 중앙정부와 지방자치단체를 구분하여 측정한다. 따라서 이 변수의 최소값은 0이고 최대값은 3이 된다.

<표 2> 측정: 변수와 척도

변수		측정 및 척도
종속 변수	사회단체의 행정에 대한 인식	1=대단히 대립적; 4=중간; 7=대단히 협력적
설명 변수	사회단체 재정의 정부의존도	2007년 총수입 중 정부보조금 비율(%): 중앙정부 또는 지방자치단체
	행정접촉 정도	1=전혀 없음; 3=보통; 5=매우 빈번함 [장관 등 고위공무원, 과장급 공무원 및 과장급 이하 공무원으로 구분하여 질문하여 각각의 응답을 합산하고 평균을 활용함. 그리고 중앙정부와 지방자치단체의 공무원을 구분하여 응답하도록 질문함]
	정부신뢰 정도	1=전혀 신뢰할 수 없음; 3=보통; 5=전적으로 신뢰할 수 있음 [중앙부처와 지방자치단체를 구분하여 사회단체가 지닌 신뢰의 정도를 질문함]
	정부정책의 만족 정도	1=대단히 불만족; 3=보통; 5=대단히 만족 [중앙부처와 지방자치단체를 구분하여 사회단체가 느끼는 정부정책의 만족 정도를 질문함]
	사회단체의 행정참여	더미변수: 1=정부의 심의회나 자문기관에 위원으로 참여함; 0=참여하지 않음
	사회단체의 제도화 수준	낮음: 1=법인격도 없고 비영리민간단체로 등록하지도 않음; 중간: 2=법인격은 없지만 비영리민간단체로 등록함; 높음: 3=법인격을 취득함
	행정의 단체 규제 정도	3가지 규제(인·허가, 법적 규제 및 행정지도)를 받는지 여부를 합하여 측정 0=어느 규제도 받지 않음; 1=한 가지 규제를 받음; 2=두 가지 규제를 받음; 3=세 가지 규제를 받음
통계 변수	사회단체의 규모	상근 및 비상근 활동가의 수(범주화)
	소재지	더미변수: 1=수도권; 0=비수도권

사회단체의 제도화 수준이 '행정의 사회단체 규제정도'와 '사회단체의 행정참여'가 사회단체와 정부와의 관계에 미치는 영향을 조절하는 정도를 측정하기 위하여 상호작용항(interaction term)을 활용한다. 이 조절변수는 평균중심화(mean centering) 방법으로도출한다.<sup>5)</sup> 다만 평균중심화 방법을 통해 측정된 값은 상호작용항이 포함된 모형에서만 사

5) 평균중심화란 본래의 측정치에서 평균값을 빼고 새로운 변수를 만들어내는 것을 의미한다. 평균중심화를 수행하는 이유는 다중공선성의 문제를 해결하기 위함이다(배병렬, 2011).

용한다. 사회단체의 규모와 소재지는 통제변수로 활용한다. 사회단체의 규모는 상근 및 비상근 활동가의 수를 8개의 범주로 구분하여 측정하고, 사회단체의 소재지는 수도권과 비수도권(가변수)으로 구분하여 측정한다.

### Ⅲ. 분석의 결과

#### 1. 기술통계분석의 결과

분석에 활용되는 변수들의 기술통계(descriptive statistics)분석의 결과는 흥미로운 결과를 보여준다. 우리나라 사회단체가 정부재정에 의존하는 정도는 약23.77%이며, 전체적으로 높은 수준의 재정적 독립성을 지니고 있다고 말할 수 있다. 사회단체들의 행정접촉은 지방자치단체 중심으로 이루어지고 있다. 지방자치단체 공무원의 평균적 접촉정도는 2.80인데 반해 중앙정부 공무원의 접촉정도의 평균은 1.66에 머물고 있다. 이러한 결과는 중앙정부 공무원의 접촉은 매우 낮은 반면, 지방자치단체 공무원의 접촉은 보통 이상으로 이루어지고 있다고 말할 수 있다. 사회단체의 정부신뢰 정도도 중앙정부보다 지방자치단체의 경우가 높게 나타난다. 평균값으로 볼 때 지방자치단체의 신뢰정도는 보통이상(3.02)이지만 중앙정부의 신뢰도는 보통 이하(2.61)이다. 또한 정부정책에 대한 만족도도 중앙정부의 경우(2.54)보다 지방자치단체의 정책에 대한 만족도(2.80)가 높게 나타난다. 하지만 대체적으로 한국 사회단체들의 정책만족 수준은 보통 이하에 머물고 있어 정부정책의 개선이 필요함을 알 수 있다. 사회단체의 행정참여도 지방자치단체를 중심으로 이루어지고 있다. 정부의 심의회나 자문위원회에 참여하는 정도가 중앙정부(0.06)와 지방자치단체(0.20) 사이에 큰 차이가 존재한다. 전체적인 수준은 낮지만 지방자치단체의 심의회나 자문위원회에 참여하는 사회단체의 비율은 20%에 이르고 있다.

우리나라 사회단체의 제도화 수준은 증가하고 있다고 말할 수 있다. 사회단체의 제도화 수준의 평균값은 1.63으로 중간 이상의 제도화 수준을 나타내고 있다. 빈도분석 결과를 보면, 955개의 사회단체 중 법인격을 가지고 있는 단체는 53.1%, 법인격은 없지만 비영리단체로 등록된 단체는 30.9%에 이르고 있어 84%의 사회단체들이 정부와 공식적 관계를 형성할 수 있는 제도화 수준에 있다. 또한 사회단체들이 행정의 규제를 받는 정도는 중앙정부와 지방자치단체 사이에 큰 차이가 있다(중앙정부 평균 0.40; 지방자치단체 평균 1.05). 한국의 사회단체들은 중앙정부보다는 지방자치단체의 규제를 받는 경우가 훨씬 많다는 것을 의미한다.

요약하면 한국의 사회단체들은 중앙정부보다 지방자치단체와 빈번히 접촉하고, 지방자치단체의 행정에 더욱 더 참여하며, 지방자치단체의 정책에 더 만족한다고 볼 수 있다. 피동적 측면에서도 중앙정부보다는 지방자치단체의 규제를 더욱 빈번히 받고 있다.

<표 3> 기술통계분석 결과

독립변수	구분	N	최소값	최대값	평균	표준편차
사회단체 재정의 정부의존도	공통	972	.0	100	23.77	34.506
행정접촉 정도	중앙	589	1	5	1.66	.927
	지방	674	1	5	2.80	1.165
정부신뢰 정도	중앙	722	1	5	2.61	1.031
	지방	784	1	5	3.02	.982
정부정책의 만족 정도	중앙	831	1	5	2.54	.847
	지방	857	1	5	2.80	.798
사회단체의 행정참여	중앙	1008	0	1	.06	.231
	지방	1008	0	1	.20	.400
사회단체의 제도화 수준	공통	955	1	3	1.63	.744
행정의 사회단체 규제 정도	중앙	1008	0	3	.40	.839
	지방	1008	0	3	1.05	1.152
사회단체의 인력규모	공통	1003	1	8	2.27	1.479
사회단체의 소재지	공통	1004	0	1	.38	.486

## 2. 사회단체-행정관계에 대한 회귀분석 결과

다중회귀분석의 실시에 있어 기본적 가정(assumptions)을 충족시키는 것이 중요하다. 본 연구는 일종의 횡적 데이터(cross-sectional data)를 사용하기 때문에 다중공선성 가정의 위반여부를 검증할 필요가 있다. 다중공선성 검증결과 모든 모형의 모든 변수들에서 공차값은 0.1보다 훨씬 크고, 분산팽창값(variance inflation factor: VIF)는 10보다 훨씬 작다. 따라서 분석모형에 포함된 변수들 간의 상호관련성이 매우 낮으며 다중공선성의 위험은 없다고 말할 수 있다(배병렬, 2011; 이학식·임지훈, 2005).

〈표 4〉 회귀분석 결과: 중앙정부 및 지방자치단체

	중앙정부		지방자치단체	
	모형 I	모형 II	모형 I	모형 II
상수	1.716*** (.295)	1.608*** (.296)	1.969*** (.307)	1.830*** (.313)
사회단체 재정의 정부의존도	.003 (.002)	.003 (.002)	.005** (.002)	.005** (.002)
행정접촉 정도	-.121 (.099)	-.110 (.100)	.202*** (.063)	.198*** (.063)
정부신뢰 정도	.378*** (.083)	.367*** (.083)	.290*** (.077)	.292*** (.076)
정부정책의 만족도	.359*** (.096)	.369*** (.097)	.196** (.084)	.200** (.084)
사회단체의 행정참여b	.783** (.314)	.683* (.385)	-.107 (.149)	-.094 (.148)
사회단체의 제도화 수준c	-.052 (.107)	-.067 (.109)	-.125 (.089)	-.129 (.090)
행정의 사회단체 규제 정도a	.291** (.090)	.221** (.086)	.103* (.056)	.099* (.056)
제도화 수준*행정규제 정도	.323** (.132)		.046 (.075)	
제도화 수준*행정참여 정도		-.076 (.618)		.047 (.198)
사회단체의 인력규모	.108** (.051)	.114** (.052)	.138*** (.044)	.140*** (.044)
사회단체의 소재지	-.243 (.162)	-.248 (.164)	-.094 (.136)	-.100 (.136)
	R <sup>2</sup> = .220 F=10.930***	R <sup>2</sup> = .208 F=10.169***	R <sup>2</sup> = .219 F=11.650***	R <sup>2</sup> = .219 F=11.609***

주: \*p<0.10, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01

괄호 안은 표준오차를 의미함.

a: 변수의 관찰값을 평균중심화하여 모형 I의 분석에 활용함

b: 변수의 관찰값을 평균중심화하여 모형 II의 분석에 활용함

c: 변수의 관찰값을 평균중심화하여 모형 I과 모형 II의 분석에 활용함

사회단체와 정부의 관계에 대한 사회단체의 인식을 결과변수로 하는 다중회귀분석의 결과는 다음과 같이 다양하게 나타난다. 제시된 가설에 근거하여 검증 결과를 논의하자면 정부수준에 따라 사회단체와 정부의 관계에 영향을 미치는 변수는 많이 다르다는 것이다. 모든 정부수준에서 채택된 것은 가설 3, 가설 4 및 가설 7이다. 중앙정부 수준에서만 채택된 가설은

가설 5이며, 지방자치단체 수준에서 채택된 것은 가설 1과 가설 2이다. 그리고 사회단체의 제도화 수준이 중요한 조절변수로 역할을 할 것이라는 가설 8은 중앙정부 수준에서만 채택된다.

분석의 결과는 우선 두 가지 정부수준, 즉 중앙과 지방 수준에서 일관적이고 공통적으로 통계적 유의미성을 지니는 변수를 중심으로 설명한다. 다음으로 중앙정부와 지방자치단체 수준에서 통계적으로 유의미한 변수에 초점을 두고 논의한다. 그리고 조절변수로 사용되는 사회단체의 제도화 수준이 작용하는 양태를 논의한다.

사회단체와 정부의 관계에서 중앙정부와 지방자치단체 수준 모두에서 지속적으로 유의미한 변수는 '사회단체의 정부에 대한 신뢰의 정도'와 '정부정책에 대한 만족도'이다. 두 독립변수는 일관적으로 통계적 유의성을 가지고 사회단체와 정부의 관계를 결정하는 중요한 요인이 되고 있다. 그리고 '행정의 사회단체 규제 정도'도 일관적으로 유의미한 변수로 작용하고 있다.<sup>6)</sup> 통제변수로 사용된 변수 중에서는 조직의 규모, 즉 '인력규모'가 모든 모형에서 통계적 유의미성을 지니고 있다.

중앙정부와 지방자치단체 수준에서 다르게 통계적으로 유의미하게 작용하는 설명변수도 뚜렷이 구분된다. '사회단체의 행정참여'는 사회단체와 중앙정부와의 관계를 결정하는 유의미한 변수로 나타난다. 반면, '사회단체의 정부재정 의존도'와 '사회단체의 행정접촉 정도'는 지방자치단체와 사회단체의 관계에 통계적 유의미성을 가지고 영향을 주는 변수임을 보여준다.

설명변수로 포함된 '사회단체의 제도화 수준'<sup>7)</sup>이 하나의 조절변수로 작용한다는 가설을 검증 결과는 흥미로운 점을 보여준다. 우선 '사회단체의 제도화 수준'은 사회단체와 정부의 관계를 설명하는 유의미한 변수로 나타나지 않는다. 다만 그 변수의 회귀계수는 부(-)의 기호로 나타난다. 다시 말해서 사회단체의 제도화 수준이 높아질수록 사회단체와 정부의 관계는 대립적일 것이라는 점이다. 다만 이는 통계적으로 의미있는 결과는 아니다.

하지만 중앙정부 수준에서 '사회단체의 제도화 수준'은 '행정의 사회단체 규제 정도'를 조절하는 유의미한 변수로 작용하고 있다.<sup>8)</sup> 또한 상호작용항(interaction term)인 '제도화 수

6) 그런데 '사회단체에 대한 행정규제의 정도'가 증가할수록 사회단체와 정부의 관계는 보다 대립적으로 나타날 것이라는 가설을 제시하였으나 이 변수의 회귀계수는 정(+)의 부호를 지니고 있어 기대와 다르게 나타난다. 즉, 분석의 결과는 사회단체에 대한 행정의 규제가 증가할수록 사회단체와 정부는 보다 협력적인 관계를 보인다는 것이다. 이에 대해서는 다음의 토론과 합의에서 논의한다.

7) '사회단체의 제도화 수준'에 따라 사회단체와 정부의 관계는 다르게 나타날 것이라는 가설은 통계적으로 의미가 없는 것으로 나타났다. 다만 중앙정부와 지방자치단체 수준에서 모든 회귀계수는 부(-)의 부호를 지닌다. 사회단체가 제도화될수록 정부와의 관계는 대립적이 된다는 의미이다.

8) 분석의 결과 중앙정부 수준의 모형 I에서 얻어진 상호작용항인 '제도화 수준\*행정규제 정도'의 회귀계수가 통계적으로 유의미하게 나타난다. 따라서 상호작용항 변수는 조절역할을 한다고 볼 수 있다. 이

준\*행정규제 정도'의 회귀계수는 정(+ )의 부호를 가지고 있다. 이는 중앙정부 수준에서 '행정의 사회단체 규제 정도'가 사회단체와 정부의 관계에 미치는 영향은 '사회단체의 제도화 수준'이 높아질수록 증가한다는 것을 의미한다.<sup>9)</sup>

## IV. 토론 및 함의

본 연구의 결과는 다층적이고 새로운 점을 보여준다. 우선 실증분석의 결과에 대한 토론과 함의는 가장 보편적인 설명변수가 무엇이며 그것이 지니는 의미를 논의하는 것으로 시작한다. 다음으로 정부수준에 따라 사회단체와 정부의 관계를 결정하는 요인이 다르다는 결과가 지니는 의미를 논의한다. 그 다음으로 연구가설과 다른 방향의 결과를 나타내는 행정규제의 정도가 사회단체와 행정에 미치는 영향에 대하여 논의한다. 끝으로 사회단체의 제도화 수준이 조절변수로 기능하는 변수, 즉 중앙정부 수준에서 행정규제의 정도가 사회단체의 제도화 수준에 의해 조절되는 점에 대하여 논의한다.

### 1. 보편적 요인의 확증: 정부신뢰와 정책만족 증가와 협력적 사회단체-행정 관계

우선 중앙정부와 지방자치단체 모든 수준에서 사회단체와 정부의 관계에 영향을 미치는 요인은 '정부신뢰의 정도'와 '정부정책에 대한 만족 정도'로 나타났다. 이 변수들은 사회단체들이 정부에 대하여 협력적 인식을 지니도록 하는 가장 근본적인 요건이라고 할 수 있다. 사회단체가 정부를 신뢰하고 정부 정책에 대하여 만족하게 될 때 사회단체들은 정부와 보다 협력적인 관계를 형성하고 발전시킬 수 있다는 사실을 보여준다.

이러한 점은 연구가설을 도출하는 과정에서 논의된 기존 연구들의 주장과 일치하는 것으

---

를 좀 더 구체적으로 표현하면, 조절변수를 포함하는 방정식과 상호작용항을 포함하는 방정식의 모든 회귀계수가 0 ( $\beta_1 \neq 0 \dots \beta_{10} \neq 0$ )이 아니기 때문에 유사조절변수(quasi moderator)의 역할을 한다고 볼 수 있다.

9) 사회단체의 제도화 수준이 사회단체에 대한 행정규제 변수의 영향력을 조절한다는 결과는 기대와 다른 방향으로 나타났다. 사회단체에 대한 행정규제가 증가할수록 사회단체와 정부는 보다 대립적 관계가 될 것이기 때문에 사회단체의 제도화 수준은 사회단체와 정부의 대립적 관계를 완화시키는 조절역할을 수행할 것으로 기대하였다(가설 8). 그러나 분석의 결과는 다르게 나타나고 있는데 이에 대해서는 제4장 토론과 함의에서 논의한다.

로 볼 수 있다. 비정부조직, 비영리단체 및 시민사회단체와 행정과의 관계를 논의하는 연구들이 정부신뢰와 정책에 대한 순응의 정도를 정부와의 협력적 관계의 주요 요건으로 제시한 결과와 다르지 않다. 한국의 사회단체들도 정부와의 협력적 관계를 형성함에 있어서 정부에 대한 신뢰의 정도와 정부정책에 대한 만족의 정도가 중앙정부는 물론 지방자치단체 수준에서도 중요한 변수라는 점이 확인된 것이다.

## 2. 정부수준에 따른 사회단체-행정 관계: 행정참여 대 정부재정 의존과 행정 접촉

사회단체와 정부의 관계를 결정하는 보편적 요인이 존재하는 한편에 중앙정부와 지방자치단체에 따라 달리 적용가능한 요인이 확인되었다. '사회단체의 행정참여도'는 중앙정부 수준에서 유의한 반면 '사회단체 재정의 정부의존도'와 '사회단체와 행정의 접촉 정도'는 지방자치단체 수준의 모형에서만 통계적 유의미성이 검증되었다. 따라서 한국의 사회단체와 정부의 관계에서 이러한 결과가 나타난 이유에 대한 논의가 필요하다.

### 1) 중앙정부 수준에서 행정참여와 협력적 사회단체-정부 관계

사회단체의 활동가들이 행정기관의 심의회나 자문기관에 참여하는 것이 사회단체와 정부 관계의 형성에 영향을 준다는 연구가설을 제시하고 검증하였다. 중앙정부 수준에서 정부의 심의회나 자문기관에 참여하면 사회단체와 정부는 보다 협력적인 관계를 형성한다는 것이 통계적으로 유의미한 반면 지방자치단체 수준에서는 통계적 유의미성이 없다.

그 이유는 중앙정부 수준에서 행정참여는 실질적인 효과를 준다는 의미로 해석할 수 있다. 중앙정부의 심의회나 자문기관에 참여함으로써 정부와 의견을 교류하고 사회단체의 의지를 투입하고 결과를 얻어낼 수 있고 정부에 대하여 협력적 인식을 지니도록 한다고 해석할 수 있다. 반면 지방자치단체의 심의회나 자문기관에 참여는 사회단체의 인식을 변화시킬 수 있는 차별성을 주지 않고 있다고 볼 수 있다. 즉, 사회단체들은 중앙정부 수준에서 특정한 정책의 형성이나 정책방향의 설정에 적극적으로 참여하고 자신의 의지를 투영하고 그에 따라 행정에 대하여 협력적 관계의 인식을 지닌다는 것이다. 한편 지방자치단체 수준에서의 행정참여 여부는 사회단체의 의지를 투영시키는 통로로 활용되지 않고 있다고 볼 수 있다. 즉 지방수준에서 행정참여는 중앙정부 수준보다 높지만 그에 따른 결과는 차별화 되지 않는다는 것이다.

사회단체는 중앙정부 수준의 행정과정에 참여하여 단체의 목적을 달성하는 기회로 활용한

다. 한국의 사회단체들이 중앙정부의 행정과정에 참여하는 비율은 낮지만 참여를 통해 정책의 수립이나 수정, 재정적 지원 및 정부사업에 참여 등의 목적을 이루고 그에 따라 정부와 협력적 관계를 형성하는 것으로 인식한다는 것이다. 이러한 경향은 행정참여와 정부간 관계의 형성에 있어서 우리나라 사회단체의 중앙지향성을 보여준다.

다른 하나의 이유는 행정참여의 성격이나 목적이 정부 수준에 따라 다르다고 볼 수 있다. 사회단체의 중앙정부 수준에서의 행정참여는 긍정적 또는 순응적 목적에서 이루어지기 때문에 행정에 참여함으로써 보다 협력적 인식을 지닐 수 있다는 것이다. 한편 지방자치단체 수준에서의 행정참여는 비판적 또는 저항적 성격이 강하다고 볼 수 있다.<sup>10)</sup> 사회단체들은 주민생활과 밀접한 지역의 문제해결을 위해 행정과정에 참여하고 그에 따라 지방자치단체와의 공동이 문제해결이나 목적을 이루지 못해 행정의 참여에 따라 대립적 정부관계 인식을 지니게 된다고 말할 수 있다.

## 2) 지방자치단체 수준에서 정부재정 의존 및 행정접촉과 협력적 사회단체 - 정부 관계

한편 지방자치단체 수준에서만 통계적 유의미성이 발견된 변수가 있다. '사회단체 재정의 정부 의존도'와 '행정접촉 정도'는 중앙정부 수준에서는 통계적으로 의미가 없고 지방자치단체 수준에서만 통계적으로 의미있는 것으로 나타났다. 이는 지역수준에서 '사회단체의 정부재정 의존도'의 차이 그리고 '공무원과의 접촉'의 차이가 사회단체와 정부의 관계에 차이를 유발한다고 이해할 수 있다. 달리 말하면 중앙정부 수준에서는 재정 의존도의 차이와 사회단체-정부관계 사이에 인과관계가 없다는 것이다. 결국 지방 수준에서 사회단체의 정부재정 의존의 정도 그리고 행정접촉의 정도에 차이가 있으며 그에 따라 사회단체와 행정의 관계에 영향을 미친다는 것이다.

그렇다면 왜 사회단체들이 정부의 재정에 의존하는 정도가 증가할수록 정부에 대하여 더욱 협력적인 관계로 인식하는 것이 지방수준에서만 통계적으로 의미있는가? 한국의 사회단

10) 중앙정부 수준에서 행정참여는 사회단체와 행정의 관계에 정(+),의 관계에서 유의미함이 밝혀졌다. 하지만 지방자치단체 수준에서는 통계적 유의미성이 없지만 회귀계수의 부호가 부(-)로 나타나고 있어 매우 흥미로운 결과를 보여준다. 이는 사회단체가 지방자치단체의 행정에 참여할수록 행정에 대하여 대립적 관계를 형성하는 인식을 지닌다는 것을 의미한다. 그 이유는 지방자치단체 수준에서 사회단체의 행정참여는 주로 비판적 목적에서 이루어지기 때문으로 이해할 수 있다. 지역수준에서 사회단체들은 보다 지역 현지의 이슈나 주민생활 등과 밀접한 문제에 집중적인 관심을 지니고 있지만 행정참여를 통해 오히려 문제의 해결보다는 의견의 불일치를 확인하거나 문제를 해결하지 못하기 때문으로 해석할 수 있다. 이러한 사회단체의 행정참여 목적과 그 귀결에 대한 주제는 앞으로 추가적인 실증분석을 통해 밝힐 수 있을 것으로 기대한다.

체들의 정부재정에 대한 의존도는 약 23.8%였다(표 3의 기술통계 분석결과 참조). 평균적으로 사회단체의 정부재정에 대한 의존도는 낮은 편이지만 그 표준편차(약 34.51)는 매우 크다. 따라서 사회단체들의 정부재정에 대한 의존도는 사회단체들이 지역수준에서 활동하는데 있어 중요한 기반이 될 수 있고, 그에 따라 정부와의 관계를 결정하는 중요한 요인이 된다는 것이다. 특히 지방자치단체 수준에서 정부재정에 대한 의존이 높아질수록 정부에 대하여 협력적 관계를 형성하게 된다는 의미이다.

이러한 결과는 한국의 사회단체 특히 관변단체의 연구에서 제시된 결과와 연결시켜 설명할 수 있다. 한국의 사회단체들은 중앙보다는 지역수준의 정부와 보다 밀접한 관계를 형성한다. 이는 지역수준의 사회단체들은 지역의 유력인사나 도호들에 의해 형성되고 정부의 재정적 지원을 집중적으로 받는다(정예술·김현, 2012). 특히 지방자치단체 친화적 사회단체들에 대한 재정적 지원은 정부와의 협력적 관계 형성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 이해할 수 있다.

사회단체의 '행정접촉의 정도'가 지방자치단체 수준에서만 통계적으로 유의미한 결과를 나타낸 원인은 한국의 사회단체들이 접촉하는 공무원의 소속(중앙정부 또는 지방자치단체)에 따라 다르다는 기술통계분석의 결과와 연결지어 논의할 수 있다. 사회단체들은 중앙정부의 공무원과 접촉(평균 1.66)하기보다 지방자치단체 공무원과 접촉(평균 2.80)하는 경향이 강하다. 사회단체의 행정접촉이 지방자치단체 중심으로 이루어지고 그에 따라 정부와의 관계에 대한 인식을 형성한다고 볼 수 있다.

통계적으로 해석하면 지방자치단체 수준에서의 행정접촉은 의미있는 변수로서 기능하지만 중앙정부 수준에서의 낮은 행정접촉은 변수로서 기능할 정도의 차이를 나타내지 않는다는 것이다. 또한 한국의 사회단체들은 전체적으로 지방자치단체와 밀접하게 상호작용하며 서로의 의견을 교환하며 이해하는 관계를 형성하고 있기 때문이라고 말할 수 있다. 즉 사회단체와 정부는 서로 지방자치단체의 행정이 지향할 방향을 서로 이해하고 보다 협력적인 관계로 나아가는 관계를 형성하고 있다고 볼 수 있다.

### 3. 기대하지 않은 결과: 행정규제 증가에 따른 협력적 사회단체-정부 관계

사회단체에 대한 행정의 규제 정도가 사회단체와 정부의 관계에 미치는 영향은 기대와 다르게 나타났다. 즉 행정규제의 정도가 증가할수록 사회단체와 정부는 대립적인 관계를 형성할 것으로 기대하였다. 그러나 실증분석의 결과는 기대한 방향과 반대로 나타난 것이다. 그렇다면 왜 한국의 사회단체들은 행정의 규제를 많이 받을수록 정부와 협력적인 관계를 형성하는가라는 질문에 대한 답이 필요하다.

행정의 사회단체 규제는 사회단체의 활동이나 운영을 제약하는 것으로 이해된다. 특히 정부의 인·허가와 행정지도는 재량권에 근거하여 사회단체의 활동이나 운영을 제약하게 되고, 이에 반하여 사회단체들은 정부와는 보다 대립적 관계를 형성할 것이라고 예측한 것이다. 하지만 실증분석의 결과는 이와 달리 행정규제가 증가할수록 사회단체와 정부는 더욱 협력적인 관계를 형성한다는 것이다.

이러한 결과는 한국의 행정규제가 지닌 특성에서 찾을 수 있다. 예를 들어, 한국의 인·허가제도가 '원칙적 금지 원칙'으로 운영되어 왔다. 그리고 우리나라는 강한 행정규제의 전통이 있어 정부가 시민이나 사회단체 등 민간부문의 활동을 제약하여왔다. 사회단체들은 인·허가를 받아야 하는 상황이 많게 된다. 이러한 상황에서 원칙적 금지원칙은 사회단체에 일종의 혜택을 제공하는 기회가 된다. 즉 인·허가를 얻음으로써 사회단체는 혜택을 받게 된다. 이에 따라 사회단체들은 정부에 대하여 협력적 인식을 지니는 것으로 해석할 수 있다.

행정에 의한 사회단체의 법적 규제는 사회단체의 자율성을 제약하거나 사업의 수행 등을 구속하기보다는 법에 근거한 단체의 설립과 활동 범위의 규정으로 사회단체들은 정부와의 협력적 관계 속에서 목적을 이루고 있다고 볼 수 있다. 예를 들어 비영리민간단체의 지원법에 따라 사회단체들은 제약이나 구속으로 인한 정부와의 대립적 관계 형성이 아니라 사업범위의 설정과 자금의 지원 등으로 인하여 정부에 대하여 협력적 관계를 형성한다는 것이다. 또한 사회단체에 대한 법적 규제는 정부 친화적인 사회단체로서 활동하고 성장하는 기반이 된다고 볼 수 있다.

그리고 행정지도의 경우에도 유사한 논리로 해석할 수 있다. 한국의 사회단체들은 대부분이 규모가 작으며 재정상태가 취약하다. 이러한 단점을 행정지도와 같은 일종의 행정부문의 지원에 의해 해소하는 경우가 많으며 그에 따라 행정규제 즉 사회단체의 입장에서 행정지도를 긍정적으로 이해하고 수용하여 정부에 대하여 협력적 관계로 인식하는 것으로 해석할 수 있다.

#### 4. 사회단체의 제도화 수준의 조절효과: 중앙정부 수준에서 행정규제 효과의 강화

연구가설의 설정에서 '사회단체의 제도화 수준'이 사회단체와 정부의 관계를 결정하는 중요한 요인이 될 것으로 기대하였다. 하지만 이 변수 자체는 사회단체-정부의 관계를 설명함에 있어 통계적으로 의미있는 결과를 나타내지 않았다. 하지만 '사회단체의 제도화 수준'은 다른 독립변수의 역할을 조절하는 역할을 할 것으로 기대하였으며, 실증분석의 결과는 이 변

수가 '사회단체에 대한 행정의 규제' 변수가 중앙정부 수준에서 사회단체-정부의 관계에 미치는 영향을 강화시키는 것으로 나타났다. 즉 한국의 사회단체들이 중앙정부의 행정 규제를 받음에 따라 정부에 대하여 협력적 인식을 지니게 되는데 이러한 관계는 사회단체의 제도화 수준이 증가함에 따라 더욱 강하게 나타난다는 의미이다. 이러한 결과의 원인은 다음과 같이 제시될 수 있다.

한국 사회단체들의 법적 지위가 공식화되고 조직이 제도화됨에 따라 정부 친화적 규제, 예를 들어 혜택을 받는 인·허가 또는 사회단체 운영상의 지원적 행정지도 등을 받게 되어 정부에 대하여 더욱 협력적 관계를 형성한다는 것이다. 또한 비영리민간단체지원법은 비영리단체로 등록하기 위해서는 100명의 상시 구성원이 있어야 한다고 규정하고 있다. 이는 사회단체의 규모를 확대시키고 제도화 수준을 증가시킴에 따라 사회단체와 정부의 관계에 미치는 영향이 달라짐을 설명하는 근거가 된다.

사회단체의 제도화 수준이 증가함에 따라 중앙정부와의 상호작용이 늘어나고 이에 따라 제도화 수준은 행정의 사회단체 규제가 미치는 영향이 통계적으로 유의미한 수준에서 조절역할을 수행하는 것이다. 중앙정부 수준에서 행정규제가 증가함에 따라 사회단체는 정부에 대하여 협력적 관계를 형성하는 것으로 인식한다. 이러한 특성은 사회단체의 제도화 수준이 증가함에 따라 더욱 강하게 나타난다는 것이다.

요약하면, 사회단체의 규모가 커지고 제도화되는 과정에서 정부와의 관계를 형성하는데 영향을 미치는 것은 지역수준이 아닌 중앙정부 수준이다. 즉 사회단체의 규모와 제도화 수준이 의미있는 변수가 되는 것은 지역수준이 아닌 일종의 규모의 경제가 기능하는 중앙정부 수준이라는 것이다. 사회단체의 규모가 커지고 제도화될수록 행정규제의 정도에 따라 증가하는 협력적 사회단체-정부관계는 보다 강화된다는 의미이다.

## V. 맺는 글

### 1. 연구결과와 함의

사회단체들의 양적인 성장이 지속되며 이에 따라 정부와의 관계는 그 중요성이 더욱 더 강조된다. 사회단체와 정부의 관계는 다양한 요인에 의해 결정되며, 그 요인들은 정부 수준에 따라 다르게 작용한다. 한국의 사회단체들은 중앙정부보다 지방자치단체와 더욱 활발히 접촉하며, 지방자치단체의 행정에 더 참여하고 있다. 또한 정책의 만족도는 중앙보다는 지방수준

에서 더 높게 나타난다. 사회단체의 수동적 입장에서조차 사회단체들은 중앙정부보다는 지방자치단체의 규제를 더욱 강하게 받고 있다.

사회단체와 정부의 관계를 결정하는 여러 변수들 중에 사회단체의 정부에 대한 신뢰의 정도와 정부정책에 대한 만족도는 모든 정부수준에서 일관되게 유의미한 변수로 작용하고 있음이 밝혀졌다. 또한 사회단체에 대한 행정의 규제가 증가함에 따라 사회단체와 정부는 더욱 협력적 관계를 형성한다는 것이 밝혀졌다. 정부신뢰, 정책만족 및 사회단체에 대한 행정규제는 사회단체와 행정의 관계를 결정하는 보편적 요인으로 볼 수 있다.

한편, 중앙정부와 지방자치단체에 따라 사회단체와 정부의 관계를 결정하는 요인이 다르게 작용하는 요인들이 존재한다. 중앙정부 수준에서는 사회단체의 행정참여가 유의미한 결정요인으로 작용하는 반면, 사회단체의 정부재정의존 정도와 사회단체의 행정접촉 정도는 지방자치단체 수준에서만 유의미한 변수로 작용한다. 그리고 사회단체의 제도화 수준은 사회단체에 대한 행정규제의 정도가 중앙정부 수준에서 사회단체와 정부가 더욱 협력적인 관계를 형성하도록 강화하는 역할을 한다.

이와 같은 연구의 결과는 사회단체와 정부의 관계를 연구함에 있어 정부의 수준을 구분하여 분석하는 것이 중요함을 보여준다. 일반적으로 시민사회단체와 정부관계, 비정부조직과 정부관계, 또는 비영리단체와 정부의 관계는 정부 수준을 구분하지 않고 통합된 단일 주체로 삼고 있다. 이러한 연구방법에 비해 본 연구는 정부수준의 구분의 중요성은 물론 실증적인 분석을 수행하였다는 점에 의미가 있다.

그리고 기대하지 않은 결과로 강조된 사회단체에 대한 행정규제의 역할을 강조할 수 있다. 일반적으로 행정규제가 증가할수록 사회단체와 정부는 대립적 관계를 형성할 것으로 기대한다. 하지만 한국 사회단체를 대상으로 한 분석의 결과는 매우 흥미롭다. 한국에서 사회단체에 대한 행정규제의 증가는 사회단체와 정부의 협력적 관계형성과 유지에 긍정적 요인으로 작용함이 밝혀졌다. 이는 한국 사회 및 행정의 역사적 흐름과 그 특징과 연결시켜 해석할 수 있다.

분석결과가 주는 의미는 사회단체와 정부의 관계는 여러 요인에 의해 설명될 수 있다는 점이다. 특히 사회단체의 능동적 역할인 행정참여와 행정접촉은 설명변수 자체로서 의미있으며, 사회단체의 제도화 수준은 행정의 사회단체 규제 변수를 조절하는 중요한 변수임이 밝혀진 것은 중요한 의미를 지닌다. 그리고 사회단체의 수동적 입장에서 정부재정의 의존정도와 행정규제의 정도가 협력적 사회단체-정부 관계를 형성하도록 하는 변수임이 밝혀진 것도 매우 의미가 있다.

## 2. 향후 연구과제

본 연구의 결과는 앞 절에서 강조한 것처럼 여러 의미를 지닌다. 그럼에도 불구하고 연구의 한계와 앞으로 지속적 연구를 통해 보완할 점이 존재한다. 하나는 이 연구가 서베이 결과를 분석한 결과라는 점에 있다. 사회단체와 정부의 관계를 종속변수로 활용하면서 그 관계를 관찰하거나 많은 사례들에서 경험적으로 측정하는 것이 아니라 사회단체가 지니고 있는 인식을 측정하였다는 점이다. 사회단체와 정부가 형성하고 유지하는 관계를 다양한 사례나 활동내용을 측정하고 분석하면 보다 타당한 결과를 얻을 수 있을 수도 있을 것이다.

다른 하나의 한계도 첫 번째 지적한 내용과 연결되는 내용이다. 사회단체와 정부의 관계를 측정함에 있어 행정담당자 또는 제3자의 인식을 포함하지 않았다는 점이다. 사회단체와 정부의 관계를 측정함에 있어 양자의 인식을 모두 측정하여 분석에 활용하여 데이터의 타당성을 향상시킬 필요가 있다. 즉 정부나 행정부문이 인식하는 사회단체와의 관계를 쌍방향에서 측정하여 분석하여 연구의 질을 개선할 수 있다.

끝으로 사회단체와 정부의 관계를 분석하는 기존의 연구가 거의 없어 여러 유사한 분야의 연구결과나 이론에 의존하여 가설을 설정하는 과정을 선택하였다. 밀접하게 관련된 선행연구가 거의 없기 때문에 하나의 시론으로서 그 의미를 찾을 수 있으며 지속적인 연구를 통해 인과관계의 논리와 이론을 발전시킬 수 있을 것으로 기대한다. 사회단체와 정부의 관계를 결정하는 여러 요인을 통계적으로 검증하였으며 보다 신뢰할 수 있고 타당한 자료를 구축하여 검증하는 과정을 통해 발전할 수 있을 것이다.

## 【참고문헌】

- 김선혁. (2009). “행정학적 시민사회론의 심화와 확장을 위한 소고: 공동생산과 이익매개.” 『정부학 연구』 15(3): 241-277.
- 김영대. (2012). “한국 사회단체의 정책영향력 결정요인 탐색.” 《국가정책연구》 26(3): .
- 김준기. (1999). “한국 비영리단체(NPOs)의 사회·경제적 역할에 대한 연구.” 『행정논총』 37(1): 111-135.
- \_\_\_\_\_. (2000). “정부-NGO관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서.” 『한국정책학회보』 9(2): 5-28.
- \_\_\_\_\_. (2003). “사업자단체와 정부간의 관계에 대한 연구: 산업자원부 산하 조합 및 협회를 중심으로.” 『규제연구』 12(2): 3-32.
- 김현. (2006). “국가와 지구시민사회의 관계: INGO를 통한 협력을 중심으로.” 『신아세아』 13(4): 7-38.
- 문병주. (2004). “복지NGO의 구조적 특성과 대정부관계 인식에 대한 경험적 연구.” 『한국정치학회보』 38(5): 55-83.
- 민현정. (2004). “NGO에 대한 지방정부 재정지원의 실태와 문제점: 광주광역시 ‘비영리민간단체 공익활동 지원사업’에 대한 NGO 활동가들의 평가를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 16(3): 111-131.
- 박상필. (1999). “시민단체와 정부의 관계: 견제와 협력의 변증법적 조화 모색.” 『한국행정논집』 11(1): 261-278.
- 박상필. (2000). “비영리 단체의 발생 원인과 발달 배경.” 『현상과 인식』. 2000 봄/여름: 86-108.
- 박종민. (1991). “정책산출이 정부신뢰에 주는 영향.” 『한국행정학보』. 25(1): 291-305.
- 박종민·김광식. (2006). “한국에서 사회신뢰의 형성: 시민사회와 국가제도의 역할.” 『한국정치학회보』 40(2): 149-169.
- 박치성. (2006). “사회서비스 비영리조직들의 협력패턴에 대한 탐색적 연구.” 『한국행정학보』. 40(4): 353-376.
- 박치성·하혜영·한준승. (2011). “정부의 공익사업 재정지원에 따른 정부-비영리단체간 관계 분석: 비영리민간단체지원법의 지원목적 및 기준을 중심으로.” 『한국행정연구』 20(1): 67-91.
- 배병렬. (2011). 『Amos 19 구조방정식 모델링: 원리와 실제』. 서울: 청람.
- 사공영호·강휘원. (2001). “사업자단체의 조합주의적 이익대표체제와 그 비용.” 『한국행정연구』 10(1): 157-181.
- 손혁재. (1999). “입법청원제도 운영실태와 개선방향.” 『한세정책』 6(1): 167-184.

- 염재호. (2002). “한국 시민단체의 성장과 뉴 거버넌스의 가능성.” 『아세아연구』 45(3): 113-147.
- 유재원. (2004). “정책과정에서 비정부기구(NGO)의 역할변화.” 『행정논총』 42(4): 77-105.
- 이동수. (2008). 정부와 시민단체 간 바람직한 관계설정을 통한 선진형 사회통합 실현방안에 관한 연구. 국무총리실 건국60주년기념사업추진기획단 연구보고서.
- 이선미. (2010). “시민사회단체의 조직유형과 민주적 가치 증진.” 『시민사회와 NGO』 8(1): 25-53.
- 이종범. (1993). 『국민과 정부관료제』. 서울: 고려대학교출판부.
- 이학식·임지훈. (2005). 『SPSS 12.0 매뉴얼: 통계분석방법 및 해설』. 서울: 법문사.
- 임병수. (2010). “국민중심 인허가제도 개편.” 『법제』 2012.12: 2-5.
- 전영평·홍성만·김선희. (2007). “시민참여 유형분류를 통한 참여 성과 분석.” 『행정논총』 45(1): 193-220.
- 정병걸·성지은. (2002). “한국의 사회단체와 영향력: 정책과정을 중심으로.” 『아세아연구』 45(3): 51-75.
- 정예슬·김현. (2012). “중앙·지방정부 민간단체 지원제도에 대한 논의: 관변단체 지원을 중심으로.” 『지방행정연구』 26(2): 217-249.
- 주성수. (2001). “정부-NGO 관계와 NGO의 역할: NGO 사업공모 사례.” 『한국행정연구』 10(4): 290-318.
- 하민철(2002). “사회단체의 성장과 단체-행정 관계.” 『아세아연구』 45(3): 77-111.
- 황덕순. (2009). “한국 비영리기관의 현황과 특징.” 『노동리뷰』 2009년 2월호: 27-38.
- 홍성만(2002). “한국 사회단체의 정치활동.” 『아세아연구』 45(3): 11-49.
- Almond, Gabriel and Sidney Verba. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Choi, S. and S. Yang(2011). “Understanding Challenges and Opportunities in the Nonprofit Sector in Korea.” *International Review of Public Administration* 16(1): 51-70.
- Cobb, Roger W. and Charles D. Elder(1971). “The Political Agenda-building: An Alternative for Modern Democracy Theory.” *The Journal of Politics* 33: 892-915.
- Cobb, Roger W. and Charles D. Elder(1975). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Cobb, Roger, Jennie-Keith Ross and Marc H. Ross(1976). “Agenda Building as a Comparative Political Process.” *The American Political Science Review* 70(1): 126-138.

- Coston, Jennifer M.(1998). "A Model and Typology of Government-NGO Relationships." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 27: 358-382.
- Gidron, B., Kramer, and L. M. Salamon. 1992. *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Macedo, Stephen. (2005). *Democracy at Risk: How Political Choices Undermine Citizen Participation, and What Can We Do about It*. Washington D.C.: Brookings Institute Press.
- McKersie, William S.(1997). "Fostering Community Participation to Influence Public Policy: Lessons from the Woods Fund of Chicago, 1987-1993." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 26: 11-26.
- Nikolic, Sara J. and Tomas M. Koontz(2008). "Nonprofit Organizations in Environmental Management: A Comparative Analysis of Government Impacts." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(3): 441-463.
- Salamon, Lester M. (1987). "Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 16: 29-2.
- Salamon, Lester M. (1995). *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern State*. Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press.
- Yang, Kaifeng and Kathe Callahan. (2007). "Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values, Stakeholder Pressures, and Administrative Practicality." *Public Administration Review* 67(2): 249-364.