

연구논문

비영리민간단체의 혁신 방향에 대한 사례연구: 관변단체를 중심으로*

노 성 민**

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 관변단체 조직의 성장과 행태
- IV. 관변단체 조직의 영향력 및 혁신방향
- V. 결론

〈요약〉

본 연구는 지역 사회에서 다양한 활동을 수행하는 비영리민간단체를 대상으로 영향력을 분석하고 혁신방향을 제시하고자 하였다. 이를 위해 정부에 의해 의도적으로 지원·육성되는 의미로 표현되는 관변단체를 대상으로, 지역사회 권력구조의 비공식·지방엘리트의 한 유형으로서 미치는 영향력을 파악하기 위해서 관변단체의 역사, 조직, 주요 활동 등을 검토하였다. 특히 개별 특별법에 근거하여 설립되고 정부의 재정 지원을 받고 있는 새마을운동중앙회, 바르게살기운동협의회, 한국자유총연맹을 전략적으로 선택하였다. 분석결과, 첫째, 관변단체는 군사정부 시절부터 조직된 읍·면·동 단위 조직을 기초로 지방 정치인을 배출하고, 다양한 정책과정에서 자발적·비자발적으로 참여를 하고 있다. 둘째, 중앙 부처, 지방자치단체에서 운영하는 자문위원회를 통해서 상당한 영향력을 행사하고 있다. 셋째, 지방자치단체장 등과의 관계에서 사회단체보조금, 건축자금 지원, 공간 지원 등의 각종 특혜를 받고, 선거과정이나 지역사회 주민과의 갈등이 발생할 때 지방자치단체장의 정치적 동원 기반이 되는 관계를 맺고 있다는 것을 확인할 수 있었다.

[주제어: 관변단체, 새마을운동중앙회, 바르게살기운동협의회, 한국자유총연맹]

* 이 논문은 2021학년도 한남대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음

** 한남대학교 행정경찰학부 행정학전공(rohvak@hnu.kr)

I. 서론

1990년대 중반은 공공부문의 변화에 있어서 중요한 기점이 되는 시기라고 할 수 있다. 흔히 논의되는 지방화, 세계화, 정보화가 거의 동시에 일어난 시기가 1990년대 중반이며, 1995년의 지방자치단체장 선거는 풀뿌리 민주주의의 실현이 본격적으로 제도화된 시기로서 많은 변화를 가져오는 기점이 되었다. 지방화는 세계화와 연계되어 지방을 중요한 정치공간으로 인식하는 계기가 되었다(배응환, 2006). 특히 지역사회에서는 급변하는 환경변화에 따라 갈등·소득분배·경제성장·환경 등의 도시문제가 발생하고 있는데, 이러한 지역사회 문제의 해결에는 공식적 행위자인 지방자치단체장, 지방의원 등 이외에도 비공식적 행위자인 지역사회 주민, 시민단체 등이 관여한다(배응환, 2006).

지방정치 접근법은 지방정치의 행위자적이고 과정적이며 결과차원에 초점을 두는 것으로(강명구, 1997), 지역사회에서 어떠한 사회문제가 발생하며 문제해결과정에 누가 관여하여 영향력을 행사하고 그 결과는 어떻게 나타나는가를 연구하는 것이다(배응환, 2006). 우리나라는 1990년대 중반 이후로 지방정치의 맥락에 관한 실증 연구가 진행되어 왔으나, 관련 연구들이 지역사회 지배 구조의 현실을 제대로 반영하고 있는지는 의문이다. 왜냐하면 대부분의 연구들은 한국의 지역사회 구조는 지방자치단체장이 지배하고 독주하는 권력구조라는 결론을 내리고 있기 때문이다. 하지만 우리나라 지방자치단체에서는 지방자치단체장이 인사권, 예산편성권 등의 권한을 가지고 있기 때문에 위와 같은 결과로 귀결될 수밖에 없는 측면이 있다. 실제로 한국의 지방에서는 소수의 기득권 세력 혹은 소수의 엘리트가 지배 구조를 장악하고 있다는 지적이 끊임 없이 제기되고 있다. 유재원(2003, 23)에 의하면, 과거에는 지방정부에 비공식적으로 접촉하던 기득권자들이 지방자치 이후 지방정부의 선출직 공직에 진출함으로써 자신들의 이익을 공식적으로 반영할 수 있게 되었다고 한다.

한국의 지역사회 권력구조를 보면, 지방자치단체장, 지방의원, 공무원 등의 공식적인 참여자 외에도 비공식적으로 정책에 영향을 미치는 참여자들이 존재한다. 예를 들어, 지역언론, 중앙정당과 중앙정치인, 지역사회 토호세력(지역유지), 관변단체 등이 있다. 그러나 비공식적인 참여자를 고려하여 지역사회의 권력구조를 분석한 연구는 미흡한 실정이다. 이런 맥락에서 본 연구는 ‘누가 지역사회를 지배하는가’, ‘왜 관변단체에게만 운영비와 사업비를 지원하는가?’ 라는 문제의식을 바탕으로 지역사회의 권

력(community power)의 실체로서 관변단체를 연구대상으로 선정하여 탐색적 연구를 하는 것이 목적이다.

우선, 본 연구는 3대 관변단체라고 일컬어지고 있는 새마을운동중앙회, 바르게살기운동협의회, 한국자유총연맹을 연구대상으로 하였다. 선정이유는 이들 세 조직은 각각 특별법에 근거하여 설립되고 정부의 재정 지원을(운영비와 사업비) 받는다는 공통점을 지니고 있으며, 특히 지방자치단체가 지원하는 재정 규모, 그리고 지역사회와 지방정치에 미치는 영향력을 볼 때 관변단체로서의 대표성을 충분히 지니고 있기 때문이다. 다음으로 연구의 내용적 범위는 관변단체가 지역사회 권력 구조의 비공식적인 참여자로서 미치는 영향력을 파악하기 위해서 관변단체의 정의, 역사, 특성을 검토하였으며, 지방자치단체장, 지방의원 등과의 협력적 관계 등을 분석하는 것에 초점을 두었다.

본 연구의 방법은 다음과 같다. 우선, 각종 단행본과 논문, 행정안전부에서 발행한 자료 및 통계결과물, 토론회 자료, 인터넷 사이트, 그리고 여러 일간지와 주간지를 통해 관변단체에 관한 전반적인 사항에 대한 내용분석을 활용하였다. 둘째, 면접조사방법을 활용하였다. 즉 3대 관변단체라고 불리고 있는 새마을운동중앙회, 바르게살기운동협의회, 한국자유총연맹에서 근무하고 있는 직원 및 관련 단체에 참여하고 하는 이해관계자들과의 심층인터뷰를 통해 사례를 비교·분석하였다.

II. 이론적 논의

1. 지방엘리트에 대한 논의

1) 지방정치이론

초기의 지방정치이론은 지방정부 내의 권력관계를 규명하는데 초점을 두었는데, 1950년대 이후 권력구조를 연구하는 학자들의 화두는 ‘누가 지역사회를 통치하는가’로 엘리트론과 다원론이 논쟁을 벌였었다. 엘리트론은 지역사회의 상층부에 속하는 소수의 엘리트가 지방정치를 좌우한다는 이론으로, Hunter(1953)의 연구가 대표적이다. 이 이론에 따르면, 지역의 선거직이나 임명직 공무원은 의사결정과정에서는 중요

한 역할을 하지 못하며 사회경제 엘리트, 즉 권력엘리트의 결정사항을 성실히 집행하는 종속적인 존재로 묘사한다. 이러한 결과, 권력엘리트로부터 제안되지 않거나 승인을 얻지 못하면 어떤 것도 지역 내에서 행해질 수 없다는 것이다.

그러나 엘리트론은 이후 다원론에 의해 비판을 받게 된다. 다원론은 복잡한 사회구조 속에서 정치·경제·사회 개인과 집단 간의 이해관계와 목표를 경쟁과 타협의 원칙에 의해 조종함으로써 정책결론을 도출하려는 이론으로, Dahl에 의하면, 지역사회에는 핵심 엘리트가 존재하나 이들이 모든 정책영역에서 선택을 좌우하는 것은 아니고, 정책영역별로 엘리트가 각각 다르다(안성호·배웅환, 2004). 그 외에 Peterson(1981)은 도시정부는 경제성장에 도움이 되는 개발정책에는 적극적이나 재분배정책에는 소극적일 수밖에 없는 구조적 한계가 있다는 도시한계론을 주장했다. 이에 따르면, 지방정부가 개발정책을 추구하고 재분배정책을 경시하는 경향을 보이는 이유는 지방의 사회적·경제적 세력에서 자유롭지 못해서가 아니라 지방정부가 직면한 구조적 제약에서 비롯된 것이라고 주장한다.

한편 1970년 이후 환경변화에 따른 새로운 지역사회의 현상을 설명하기 위하여 ‘지방을 어떻게 통치하는가’하는 차원의 논의가 이루어졌는데, 성장기구론과 도시레짐이 대표적이다. Logan과 Molotch이 주장한 성장기구론은 지주 중심의 성장연합이 도시의 변화를 주도하며, 지방정부를 움직여 도시 성장을 이끌어 간다는 것이다(Harding, 1995). 도시레짐은 ‘무엇에 대한 권력(power over)’이라기보다는 ‘무엇을 할 능력(power to)’에 관한 것으로, 엘리트론이나 다원론과 대비되는 도시거버넌스의 새로운 측면을 분석하는 틀이다(박대식, 2002).

2) 지방정치이론에 기반한 지방엘리트 유형

이상의 정치이론들이 시사하는 바가 있으나, 기본적으로 이는 미국의 도시정치 분석을 바탕에 둔 것이기 때문에 우리나라의 현실을 설명하기에는 무리가 있다. 그러나 이론들 내면에는 지방권력을 행사하는 지방엘리트의 유형이 내포되어 있다고 생각한다. 왜냐하면 지방정치이론은 학력, 연령, 경력, 직업, 지위, 명성 등이 각기 다른 다양한 엘리트들이 지역사회를 지배하는가를 설명하고 있기 때문이다.

지방정치이론가들은 엘리트의 개념을 다양하게 제시하고 있다. 고전적 엘리트이론가인 Mosca(1963)는 엘리트를 권력을 독점하여 그것으로부터 초래되는 이익을 얻

는 소수의 지배계급으로, 안병만(2000)은 엘리트를 사회적으로 중요한 결정에 영향을 미치는 지도집단으로 정의하고 있다. 이러한 개념들로부터 도출할 수 있는 것은 엘리트가 국가나 지방에서 대두되는 정치·행정·경제·사회문제를 해결하는 영역에서 자신들의 이익이나 공익을 반영하기 위해서 영향력을 행사한다는 것이다. 따라서 국가적인 영역에서 지배적인 영향력을 행사하는 행위자를 국가엘리트라고 하고, 지방영역에서 주도적인 영향력을 행사하는 행위자를 지방엘리트라고 할 수 있다. 예를 들어, 지방정치엘리트는 국회의원과 지방의원, 지방행정엘리트는 시장, 행정공무원이 있다. 지방경제엘리트는 금융업, 상업, 제조업 등 경제 분야에 종사하는 개인이나 집단이며, 지방사회엘리트는 언론, 방송, 교육, 시민단체 등에 종사하는 개인 혹은 집단이다.

2. 비공식·지방엘리트 연구의 필요성

우리나라의 지역 지배구조는 지방자치단체장 중심형 구조라는 결론을 내리고 있다(박종민, 2000; 유재원, 2003). 이러한 연구 결과는 우리의 지역사회 지배구조를 실증 분석한 연구라는 점에서 의미가 있다. 그러나 지방자치단체장이 권력의 정점에서 가장 큰 영향력을 행사하는 현실에서 이와 같은 연구 결과는 일종의 순환논증의 오류를 범하기 쉽다. 현실 지역사회를 볼 때, 비공식·지방엘리트의 존재와 영향력은 상당하며, 그들이 일방적으로 지방자치단체장에서 종속되어 있다고 보기는 어렵다. 왜냐하면, 비공식·지방엘리트들은 중앙정당의 공천에 직·간접적으로 참여하거나 영향력을 행사할 수 있는 위치에 있으며, 지방자치단체장은 자신의 정책 의지를 추진하기 위해서도 이들의 지지가 필요하기 때문이다.

특히 일제 강점기와 군사정부 시대에 형성된 지역사회 지배구조의 역사적 뿌리가 있다는 점, 중앙집권적 국가가 지역사회를 통제해 왔다는 점 등을 고려해 볼 때, 비공식·지방엘리트들이 속한 지역사회의 조직과 집단들의 역할과 영향력은 한국 지역사회의 지속적인 사회현상이라고 본다.

본 연구는 이러한 문제인식을 기반으로 비공식·지방엘리트 중에서도 지역사회의 비영리민간단체를 연구대상으로 삼고자 한다. 지역사회에는 정기적으로 재정적인 지원을 받는 노인회, 보훈단체, 체육단체, 문화예술단체들과 각종 이익단체, 봉사단체, 친목단체 등 많은 사회단체들이 존재하는데, 이런 단체들이 지역사회 지배구조에서 어떤 역할을 하고 얼마나 영향을 미치는지를 규명해보고자 한다. 이와 같은 단체들은

기관마다 역사적 배경을 가지고 있고, 오랫동안 형성된 관계망·연고망을 바탕으로 지역사회에서 활동을 하고 있기 때문이다.

3. 비공식·지방엘리트의 종류와 특징

1) 경제계

우리나라의 지역사회에서는 미국에서처럼 조직되지는 않을지라도 경제인들이 상공회의소 등 주로 기업인이나 자영업자들로 구성된 단체가 가지는 영향력은 크다고 본다. 특히 건설업을 주축으로 하는 경제인이 지역 언론을 소유한 경우에 그 영향력은 상당히 큰데, 이들은 건설업을 중심으로 지역 경제인에게 이익이 될 것을 기대하면서 각종 지역개발사업에 적극적으로 나서고 있다.

예를 들면, 전북상공회의소협의회는 "환경단체와 일부 교수가 반대하고 나선 것은 '전북죽이기'인 만큼 지역 상공인들은 이를 결코 좌시하지 않을 것"이라고 강조하면서(국민일보, 2006. 3. 13) 새만금개발사업에 적극적으로 찬성하였으며, 2005년 11월의 방폐장 유치 주민투표 때에는 해당 지역의 상공회의소들이 적극적으로 유치운동을 하기도 하였다. 또한 제주에서 문제가 되고 있는 해군기지 건설에 찬성하는 단체 중 하나도 상공회의소이다(제주일보, 2007. 5. 16).

2) 학계

지방자치단체의 정책결정에 자문의 역할을 하고 경우에 따라서 깊숙이 개입하기도 하는 학계의 전문가들은 대개 지역 대학이나 지방자치단체 산하 연구기관들(예: ○○연구원 등)에 소속되어 있다. 이들은 지방자치단체에서 주관하는 상당한 양의 연구용역을 수행하면서 지방자치단체장이나 공무원들이 추진하는 사업을 정당화시키는 역할을 한다.

임도빈(1999)은 학계 전문가의 특징을 서술하고 있는데, 관에서 발주하는 연구용역을 많이 맡고, 용역을 수행할 때 대체로 동일한 소수로 한정되어 팀을 이루며, 지역 방송에 사회자나 토론자로 자주 등장하는 편으로 보고 있다. 실제로 지방자치단체장이 학계의 전문가를 이용하여 정책을 연구하고, 이를 지역사회 주민들 앞에서 발표할

경우, 지역 언론이 이를 대서특필하여 암묵적인 연합이 이루어지는 경우가 종종 발생하고 있다.

3) 지역유지

지역사회에서는 지역유지라는 소위 ‘토호세력’의 존재가 계속 언급되고 있으며, 지방자치 실시 이후에 지방자치가 토호들의 잔치판이 되어 버렸다는 시각도 있다. 김주완(2005)은 경상남도 토호세력의 실체를 조사하였으며, 실제로 토호세력은 일제강점기 친일파와 해방 직후 우익단체에 뿌리를 두고 있으며, 군사정부 이후에도 관변단체를 장악하고 있다고 지적하였다. 또한 홍성태(2006)는 사실상 지역의 토호들이 지방정치를 장악하면서 도로를 개설하거나 확대하는 등의 방법으로 개발 사업을 추진하는 것으로 보고 있다. 따라서 실제로 토호세력이라는 표현을 사용할 만한 지역 유력자가 지역사회에 존재하고 있다고 판단된다.

4) 지역언론

지역언론은 시·도 범위로 발행하는 일간지, 시·군·자치구 범위로 발행하는 주간지로 나눌 수 있다. 1980년 신군부가 언론을 통제하면서 세운 ‘1도 1사 원칙’에 따라 전국에서 도 단위의 일간신문이 존재하였으나, 1987년 민주화 이후 1988년부터 3년 사이에만 30여 개의 일간지가 발행되는 등 그 수가 급격하게 늘었다. 이는 민주화로 ‘1도 1사 원칙’이 무너졌기 때문이기도 하지만, 지방자치의 부활도 큰 영향을 미쳤다(이원목, 1992). 그러나 지역언론의 수익 구조는 매우 좋지 못한데, 부산일보 등을 제외한 지방 일간지들의 구독률도 떨어지고 있으며 광고 매출도 감소하는 추세이다(남도일보, 2007. 5. 1).

지역언론의 주요 수입원은 계도지나 지방자치단체의 광고인데, 이에 의존하는 것은 지역언론이 비판적 기능을 하기보다는 지방자치단체장과 유착할 가능성이 높아질 수 밖에 없다. 지역언론이 건설업 광고에 의존하고, 건설회사가 지역언론을 소유·지배 하기도 하는 상황에서, 일부 지역언론은 도시재개발, 도시재생의 패러다임을 부추기는 역할을 수행하고 있다고 본다.

5) 비영리민간단체

김준기(2000)는 사회단체를 구체적으로 비정부조직과 비영리조직으로 분류하였으며, 비영리성을 강조하며 배분금지의 제약조건이 적용되는 문화예술단체, 교육단체, 직능단체, 자선단체 등을 비영리조직으로 보고 있다. 이러한 단체는 지방정부가 해결하기 어려운 사회적 난제들을 해결할 수 있다는 맥락에서 그 규모와 역할은 증대되어 왔다고 판단된다. 정병걸(2014)에 의하면, 2000년 후반 이전까지는 사회단체가 급속도로 증가함에 따라 영향력도 높아지고 있으나, 2000년 후반 이후에는 다소 위축되는 상황이지만 사회적 경제에 대한 관심으로 인하여 사회단체가 다시 활성화되고 있다고 지적하고 있다.

비영리민간단체는 <표 1>에서 보는 바와 같이, 해마다 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 이는 민간단체 공익활동의 중요성이 부각되고 있다는 맥락에서 해석할 수 있으며, 특히 중앙행정기관 보다는 시·도에 등록되어 있는 단체가 전년에 비하여 증가하고 있기 때문이다. 시·도 등의 지방자치단체는 비영리민간단체지원법 제4조에 근거하여 민간협력 파트너십의 차원에서 비영리민간단체에게 재정적 지원을 하고 있다.

〈표 1〉 비영리민간단체 등록 수

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
등록누계	12,252	12,894	13,464	13,933	14,275	14,699	14,995
중앙 행정기관	1,494	1,561	1,599	1,624	1,662	1,685	1,696
시도	10,758	11,333	11,865	12,309	12,613	13,014	13,299
전년대비 증감단체 수	673	642	570	469	342	424	296
증감비율(%)	5.8	5.2	4.4	3.4	2.5	2.9	2.0

출처: 행정안전부(2021).

비영리단체보조금 지원 대상 단체 및 법인에 대해서는 지방자치단체 예산편성 규정의 기준경비 범위 내에서 지방자치단체별 방침에 따라 보조금이 지원된다(김시형·남창우, 2014). 특히 지원범위는 사업비에 대한 지원을 원칙으로 하되, 법령·조례의 규정이 있거나 사회단체의 특성을 고려하여 필요한 경우에는 운영비를 지원할 수 있도록 되어 있다(이용식, 2012). 예를 들어, 새마을단체 등 스스로 국민운동단체라고 지칭

하고 있는 관변단체들은 운영비와 사업비를 지원받고 있다.

6) 관변단체

우리나라는 군사정부를 거치면서 통제와 동원을 위해 만들어진 지역사회 조직들이 존재하였는데, 민주화 이후에도 이러한 조직들이 지역사회에서 중요한 행위 주체로서의 역할을 담당하고 있다. 이러한 관변단체 중에서 특히 새마을운동중앙회, 바르게살기운동협의회, 한국자유총연맹을 일컬어 ‘빅3 국민운동단체’라고 하는데, 중앙회 뿐만 아니라 지역사회의 하부조직으로 읍·면·동 단위의 조직을 통해 지역사회에 가장 밀착된 조직이기 때문이다. 예를 들어, 새마을운동조직육성법 제 2조에 의하면, 새마을운동조직은 새마을운동중앙회와 그 산하조직인 새마을지도자중앙협의회, 새마을부녀회중앙연합회, 직장·공장새마을운동중앙협의회, 새마을문고중앙회, 그 밖에 새마을운동 관련 조직 및 그 계통 조직으로서 주무부 장관의 인가를 받아 설립된 법인을 포함하고 있다.

한편, 이원주(2018)에 의하면, 의용소방대 조직이 자원봉사단체에서 관변단체라는 행정말단조직으로 변화되었음을 분석하였다. 관변단체라는 조직의 정의, 특성과 관련하여 학술적으로 합의된 정의는 없으나, 이러한 단체들은 몇 가지 특징적인 변화를 보이고 있다.

우선, 관변단체의 상당수가 지방의회에 진출하여 또 다른 맥락의 제도권으로 진입한 것이다. 두 번째는 제도권의 진입을 활용하여 지방자치단체로부터 사회단체보조금을 편중해서 지원받아 기득권을 더욱 공고화했다는 점이다. 세 번째는 ‘관변’이라는 이미지를 탈피하기 위하여 복지서비스, 시민교육, 생활환경 운동 등 공익적인 활동을 하는 자원봉사단체 등으로 변화를 시도하고 있다.

Ⅲ. 관변단체 조직의 성장과 행태

1. 관변단체 조직의 성장

관변단체에 대한 정확한 정의는 없지만, 정경섭(2005)은 정액보조금을 지원받는

단체를 관변단체로 정의하고, 한국예총, 대한노인회, 한국소비자연맹, 체육회, 상이군경회, 전물군경유족회, 전물군경미망인회, 대한무공수훈자회, 지방문화원, 광복회, 새마을단체, 바르게살기단체, 한국자유총연맹 등 13개를 예로 들고 있다.

관변단체는 시민운동이나 시민단체의 범주에 포함될 수 없다는 지적도 있는데(정상호, 2004; 이강웅·허철행, 2006)), 시민운동의 본질적인 요건인 자율성과 독립적인 지위를 획득하지 못하였기 때문이라는 것이다. 그러나 자생적 시민단체의 등장과 활동이 어려웠던 시기이므로, 관 주도에 의한 조직으로 출발하였더라고 하더라도 시민단체 범주에 포함할 수 있다(이강웅·허철행, 2006).

이러한 관변단체는 과거 권위주의 정부에 의해 등장하였다고 본다. 역대 권위주의 정권들은 관변단체를 선거전에 활용하였으며, 정부에 우호적인 여론을 선도하는 기능을 담당하였기 때문이다(박계동, 1994). 특히, 정부의 정책 사업에 정당성을 확보하고 동참해 줄 세력이 필요한 맥락에서, 자생적인 시민사회가 형성되지 못한 시기에 정부의 정책 사업에 참여하여 의견을 개진하고 사업운영을 지원해 줄 수 있는 시민단체가 극히 부족하였기 때문에 정부 외곽에서 지원할 단체가 필요하였다(정예슬, 2010). 한편, 우리나라의 시민사회가 충분히 발달하지 못하였던 점이 관변단체들이 활발하게 운영된 또 다른 측면으로 작용하였다고 본다. 시민사회의 미성숙은 관변단체들이 지역에서 영향력을 행사하는 배경이 되었다고 볼 수 있다.

조직 규모나 지방자치단체가 지원하는 재정 규모, 그리고 지역사회에 미치는 영향력을 고려해 볼 때, 대표적인 관변단체는 새마을운동, 바르게살기운동, 자유총연맹이라고 할 수 있다. 3대 관변단체는 육성법에 근거하여 국가나 지방자치단체에서 운영비를 지원받고, 각종 국·공유 재산을 무상으로 받거나 사용하면서 조직을 유지하고 규모를 확대하였다.

새마을운동은 박정희 정권에서 시작되었지만, 신군부의 쿠데타로 헌정이 중단된 1980년 12월 13일 <새마을운동조직육성법>이 국가보위입법회의에서 통과되면서 현재의 조직이 시작되었고, 이후 여러 특혜를 받으면서 지역 사회에 깊이 뿌리를 내렸다. 그리고 바르게살기운동은 5공화국이 만든 사회정화위원회가 1988년 이름을 바꾼 단체로, 1991년에 <바르게살기운동협의회육성법>이 통과되었다. 또한 자유총연맹은 한국반공연맹의 후신으로, 한국반공연맹은 5·16 쿠데타 직후인 1963년 12월 <한국반공연맹법>으로 설립된 특수법인으로 1987년 6·29선언 이후에 자유총연맹으로 이름을 바꾸었다.

이들은 군사정권의 비호아래 성장하면서 선거에 동원되는 행태를 보여 왔다. 이러한 관행은 다른 단체들도 마찬가지였으며, 주요 관변단체들은 정부로부터 예산과 행정 지원을 받으면서 일선 행정기관이 주관하는 행사에 동원되는 등의 협력관계를 유지하다가, 선거 때가 되면 군사정권 시절 여당 친위 조직으로 변신하는 행태를 보였다(정희상, 1992). 특히 군사정부에서 관변단체의 규모는 정당을 능가하는 수준까지 이르렀다. 1992년 바르게살기운동은 전국 15개 시·도 지부와 273개 시·군·구 협의회, 3,616개 읍·면·동 단위 위원회 조직까지 두고 있었으며, 공개된 회원 수만 12만여 명에 달했다. 또한 새마을운동중앙협의회도 21만 명이 넘는 회원을 자랑했다(최진, 1992).

2. 관변단체의 조직의 행태

관변단체는 민주화, 공직사회의 적폐청산이라는 환경변화에도 불구하고 여전히 실제적인 활동을 하고 있는데, 이를 가능하게 하는 요인은 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체는 분권, 자치의 사회 혁신맥락에서 중앙정부의 하위조직으로서의 정책이나 사업을 단순하게 집행하는 역할에서 벗어나 실제로 직접 문제를 해결하는 당사자로서의 행태를 보이고 있다. 예를 들어, 비영리민간단체를 대상으로 지방자치단체의 공급주도 차원의 재정적인 지원을 들 수 있다.

그러나 각 지방자치단체의 관변단체에 대한 예산지원은 사회단체보조금 심의위원회의 심의를 거쳐 결정하게 되어 있으나 심의는 형식적이며, 과거에 주던 관행을 답습하고 있는 현실이다.

정경섭(2005)의 연구는 서울특별시 15개 자치구의 사회단체보조금 총액을 비교하고 있는데, 3대 관변단체가 받는 자치단체 보조금의 총액은 50%내외이며 민주화 이후에도 여전히 반수이상의 보조금을 수령하고 있다고 한다. 또한 보조금의 활용이 공익적이지 못하는 점을 함께 비판하고 있는데, 보조금의 80-90% 정도가 회의비, 사무국 운영비, 임원진 수련경비, 송년회경비 등 경상경비로 사용되고 있음을 지적하였다. 정예슬·김현(2012)은 지방정부의 3개 관변단체에 대한 지원율은 서울을 제외하고 나머지 지방정부는 전반적으로 지원이 지속되거나 오히려 증가하는 경향을 나타내고 있음을 주장하였다.

둘째, 지방자치단체와의 협력관계가 적극적·조직적인 특성을 보이고 있다. 대부

분의 관변단체는 지역사회 자치단체와의 협력관계가 긴밀하게 이루어지고 있다고 본다. 왜냐하면 역사적으로 지방선거에 입후보한 지방엘리트들은 기득권 세력이었던 바르게살기운동 등 3대 관변단체를 자극하려고 하지 않았으며, 따라서 관변단체와의 관계를 변화시키려는 공약이나 노력을 하지 않았고, 당선 이후에도 이런 경향은 계속되었다.

특히 지역사회 공무원들은 기존의 관변단체들이 지방정부의 정책에 협조적인 태도를 보여 왔기 때문에 이들과의 관계를 악화시킬 필요가 없었다고 본다. 특히 기초 지방자치단체 차원의 자생적 비영리민간단체는 규모가 크지 않기 때문에 관변단체 중심의 체제가 그대로 유지될 수밖에 없었다고 판단된다.

한편, 전국적인 조직망을 갖춘 새마을운동 등의 관변단체의 경우, 지방선거에서 적지 않은 조직적인 영향력을 미치고 있다고 본다. 예를 들어, 2019년 11월, 전국새마을지도자대회에 문재인 대통령이 직접 참석하여 대한민국의 밑바탕에 새마을운동이 큰 역할을 했음을 강조하기도 하였다.

3. 사례분석을 위한 틀

시민사회단체의 영향력과 관련한 선행연구의 경우, 연구자별로 정의하고 있는 조직적 개념이 다르게 나타나고 있다. 김준기(2006)는 비영리조직과 유사한 맥락에서 비영리민간단체, 비영리법인, 공익법인, 시민단체, 시민사회단체, 시민운동단체, 관변단체를 제시하였고, 박상필(2001)은 모든 단체를 포괄적으로 의미하는 차원에서 비영리단체(NPO)를 사용하고 있다. 본 연구는 비영리민간단체지원법에서 규정하고 있는 단체 중에서 사업비 이외에도 운영비를 지원받고 있는 관변단체를 대상으로 하고 있다. 따라서 관변단체에 대한 선행연구, 비영리민간단체지원법에서 강조하고 있는 공익성의 특성(최근 1년 이상 공익활동실적이 있고 구성원 상호 간에 이익분배를 하지 않는 특성), 그리고 사회혁신의 방향을 고려하여 아래의 표와 같은 분석틀을 설정하였다.

〈표 2〉 사례분석 틀

		혁신 방향	
		단순 집행형	문제 해결형
협력 관계	적극적		
	소극적		

한편, 행정안전부는 관변단체의 특성과 활동을 하는 단체를 국민운동단체로 분류하여 관리하고 있으며, 특히 지구촌새마을추진단을 통해 새마을운동중앙회와 함께 새마을운동의 적극적 확산을 추진하고 있다. 행정안전부(2018)가 “국민운동” 관련 법인으로 등록된 현황을 배포한 자료에 따르면, 2018년 12월 현재 바르게살기운동중앙협의회, 한국자유총연맹, 밀알중앙회, 유나이티드핵사곤, 의식개혁운동중앙회 등 46개 기관이 등록되어 있다.

V. 관변단체 조직의 영향력 및 혁신방향

1. 관변단체의 영향력

본 연구는 46개 국민운동 단체 중에서, 가장 대표적인 3대 관변단체를 대상으로 영향력을 분석하였다. 새마을운동중앙회, 바르게살기운동중앙협의회, 한국자유총연맹은 군사정권 시절부터 조직된 읍·면·동 단위 조직을 기초로 지방 정치인을 배출하면서 상당한 영향력을 행사하고, 주민자치위원회 등 각종 위원회를 통해서도 영향력을 행사하고 있기 때문이다.

한편, 행정안전부 보도자료에 의하면, 3대 국민운동단체는 집중호우와 태풍으로 피해를 입은 지역의 복구지원을 위해 적극적으로 동참하고 있다. 한국자유총연맹은 충주시를 방문하여 집수리 봉사활동을 추진하였으며, 바르게살기운동협의회는 동서화합 교류의 맥락에서 수해복구 성금을 모금하여 대구광역시에서 광주광역시로 전달하기도 하였다(2020.9.10.).

특히 새마을운동중앙회의 경우, 연대와 협력의 차원에서 코로나19 재확산과 태풍으로 수해복구에 어려움을 겪고 있는 상황에도 불구하고 취약계층 생필품 지원, 사회적 거리두기 홍보 캠페인 등 지역사회 문제해결을 위하여 적극적으로 나서고 있다고 판단된다. 이러한 맥락에서 본 연구는 현재 3대 관변단체들의 혁신 방향을 <표 3>과 같은 차원으로 구분하였다.

〈표 3〉 3대 관변단체의 유형화

		혁신 방향	
		단순 집행형	문제 해결형
협력 관계	적극적		
	소극적	새마을운동중앙회 바르게살기운동중앙협의회 한국자유총연맹	

1) 정책과정에서의 동원

관변단체는 민(民)을 통제·관리하겠다는 정부의 발상에서 생긴 것으로, 정부 지원금 또는 보조금의 형태로 지원을 받기 때문에 정부와의 관계에 있어서 소극적·종속적인 관계를 유지해 오고 있다. 역사적으로 일제 강점기의 산물로서, 과거의 군사 정권들은 관변단체를 국민통제, 권력유지의 수단으로 활용하였다고 판단된다.

반면에 이명박 정부, 박근혜 정부, 그리고 문재인 정부에서는 국민통제의 관점이 라기 보다는 다양한 정책의 의제설정단계, 결정단계, 집행단계 등에서 관변단체를 동원하고 있다고 판단된다. 예를 들어, 문재인 정부에서 추진한 “북한 나무심기” 사업과 관련하여, 북한 나무심기 사업은 자발적인 참여에 의해서 진행되었다고 강조하였으나, 실제로 한국자유총연맹, 새마을운동중앙회, 대한민국재향군인회, 민주평화통일자문회의 등의 관변단체가 참여한 것으로 나타났다(시사저널, 2019).

특히, 관변단체들이 본연의 설립목적과 관계가 없는 정책과정에서의 단순 집행 위주의 참여를 하고 있음에도 불구하고, 정부의 강력한 요청이라는 정당성의 측면에서 관변단체가 지역사회에 미치는 영향력은 크다고 판단된다. 예를 들어, 지방자치단체장 등과의 관계에서 사회단체보조금, 건축자금 지원, 공간 지원 등의 각종 특혜를 받고, 선거나 관민 갈등이 발생할 때 지방자치단체장의 정치적 동원 기반이 되는 후견-피후견 관계를 맺고 있다.

2) 각종 자문위원회 참여

행정기관 위원회란 행정기관의 소관 업무에 관련하여 심의, 의결조정, 협의 등의 기능을 수행하기 위한 합의제 기관이다. 행정안전부는 “행정기관소속 위원회의 설치 및 운영에 관한 법률”이 시행된 이후에 매년 조사·관리하고 있으며, 〈표 4〉에 보는 바

와 같이 연도별로 증감을 반복하고 있다.

〈표 4〉 행정기관 위원회 수

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
합계		537	549	554	556	558	574	585
성격별	행정 위원회	38	37	36	38	37	40	43
	자문 위원회	499	512	518	518	521	534	542

출처: 행정안전부(2021).

행정위원회의 경우에는 행정기관 사무를 독립적으로 수행하고 있으나, 자문위원회는 복잡·다양한 환경 속에서 각계 전문가의 의견을 수렴하기 위한 측면에서 설립·운영되고 있다. 행정안전부 위원회 현황 자료(2020)에 의하면, 각 부처별 소속위원회의 경우, 국토교통부가 54개, 보건복지가 48개, 행정안전부가 32개로 많은 편이며, 산업통상자원부, 교육부, 기획재정부, 환경부 순으로 나타나고 있다. 즉 민간부문과 밀접한 관련이 있는 부처에서 위원회를 상대적으로 많이 운영하고 있다고 볼 수 있다.

특히 보조금관리위원회, 건설분쟁조정위원회, 공공주택통합심의위원회 등 542개 자문위원회의 경우, 위원 구성의 다양성을 확보하기 위한 측면에서 민간위원의 위촉 비율을 높이고 있는데, 이러한 과정에서 관변단체의 참여가 이루어지고 있다. 물론 심의, 의결, 협의 등의 역할을 하는 자문위원회가 긍정적인 기능을 한다면, 시민과 전문가의 정책참여를 통하여 신중한 의사결정에 도움을 줄 수 있을 것이다. 그러나 실제로는 자문위원회가 정책의 절차적 합리성을 포장하기 위한 수단이 되거나 정책실패에 대한 책임 주체를 모호하게 하는 부정적인 기능을 하는 경우가 많다고 본다.

한편, 지방자치단체에서 설립·운영하고 있는 자문위원회는 관리·감독의 사각지대에 놓여 있다고 본다. 충북 청주시의 시민단체인 ‘마을공동체교육연구소’가 2005년도에 청주시에 설치된 위원회를 조사한 결과, 청주시에 설치된 69개 위원회 위원 975명 중에서 전·현직 공무원과 관변단체 관계자가 2/3가량을 차지하고 있었다(동아일보, 2006. 4. 8).

광역시·지방자치단체 소속의 사무관과의 인터뷰 결과, 자문위원회의 구성이 지방자치단체의 조례 혹은 상위법에 의해 구성되기 보다는 밀실에서 이루어지는 경우가 많으며, 민간위원의 선출에 있어서도 전직 공무원, 관과 유착된 단체 등으로 이루어지고

있다고 한다. 특히 관변단체는 지방자치단체나 지방의회를 상대로 자신의 보조금이나 이익을 늘리기 위해 각종 로비를 추진하고 있으며, 이에 대한 일종의 보상으로 각종 자문위원회에 참여하여 지방자치단체 및 지방의회의 편을 들어주는 행태를 나타나고 있다고 지적하였다.

3) 정치적 네트워크를 통한 운영비 지원

행정안전부는 2003년까지 사회단체보조금을 지원하는 단체를 '정액보조단체'로 분류하여 '지방자치단체 예산편성 기본 지침'에 따라 일정한 금액을 지원하였다. 특히 새마을운동중앙회 등 3대 관변단체의 지역 조직들은 읍·면·동 단위까지 지원을 받았으며, 이 보조금은 사업비뿐만 아니라 인건비, 조직 운영비로 사용할 수 있는 액수를 지급하였는데 일반 시민단체들이 사업비 명목으로만 받을 수 있는 것에 비하면 큰 특혜라고 볼 수 있다.

이러한 특혜에 대한 비판이 고조됨에 따라 2003년 행정안전부는 지침을 개정하여 정액보조금 폐지를 발표하였지만, 3대 관변단체의 반발을 의식하여 '사회단체보조금 지원조례 준칙'을 통해 법에 설립 근거가 있는 단체에 대해서는 운영비 지원을 가능하게 하였다. 이에 따라 많은 지방자치단체에서 행정안전부의 준칙과 유사하게 조례를 제정하였고, 2004년 이후의 배분결과를 보더라도, 기존에 정액보조금을 받았던 새마을운동중앙회 등 3대 관변단체들이 운영비를 계속해서 지원을 받고 있다.

또한 정액보조금을 폐지하면서 지방자치단체마다 '사회단체보조금지원심의위원회'를 구성하게 하였으나, 위원회의 구성과 운영이 형식적일뿐만 아니라 관변단체에 소속된 사람을 지방자치단체장이 위원회의 위원으로 위촉하는 경우도 많기 때문에 제도 개선의 취지를 살리는 데에는 근본적으로 문제가 있다고 본다.

관변단체에 대한 특혜는 보조금 지원에 그치지 않는데, '사회단체보조금 제도개선 전국네트워크'와 '한겨레신문'이 공동으로 조사한 전국의 68개 새마을회관의 건립 현황을 보면 새마을회관이 국민의 세금을 삼키는 '밑 빠진 독'이 되고 있다는 것을 알 수 있다. 새마을회관의 건립 현황을 확인한 결과, 현재까지 65곳의 새마을회관 사업비 1116억2600만원 중 국고와 지방자치단체의 보조금은 모두 590억3300만원에 이른다. 그리고 해마다 수백억 원 규모의 보조금이 별도로 지원되는데, 2004년 새마을운동 단체가 받은 보조금은 전체 사회단체 보조금 1217억4900만원 가운데 15.4%인 187억200

만원을 지원받았다(한겨레신문, 2005. 6. 27).

정예슬·김현(2012)은 지방정부의 3개 관변단체에 대한 보조금의 편중지원의 정도가 중앙정부에 비하여 컸으며, 이러한 현상은 지속되고 있음을 주장하고 있다. 즉 중앙정부와 달리 지방정부는 지역 토착세력과 지역 정치인들 간의 후견-피후견관계가 이루어지고, 관변단체는 이러한 관계 속에서 정치적 네트워크의 중요한 통로가 되고 있음을 지적하였다.

2. 관변단체의 혁신방향

1) 관변단체 지원특별법의 폐지

보조금을 비롯한 각종 특혜는 관변단체가 한국의 지역사회 지배 구조에서 정상적인 위치에 있지 않다는 것을 명확하게 보여주는데, 정상적인 비영리민간단체로 바로 잡기 위해서는 이러한 특혜가 근본적으로 단절되어야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 특혜의 근거가 되는 <새마을운동조직육성법>, <바르게살기운동조직육성법>, <한국반공연맹법>의 폐지가 전제되어야 한다. 특히 1963년 12월에 제정된 이후로 개정된 적이 없는 한국반공연맹법의 경우, 주요활동 및 업무와 관련하여 개편이 시급하다고 본다. 왜냐하면 개별육성을 위한 특별법을 폐지하더라도 관변단체들은 <비영리민간단체지원법>에 따라 비영리민간단체 지원 사업이나 지방자치단체의 사회단체보조금 공모 사업에 응모하여 다른 단체와 같은 조건에서 사업비를 지원받을 수 있기 때문이다.

그리고 이와 같은 특혜성 법률이 폐지된다면 단체들 간의 공정한 경쟁의 기회가 보장되고, 대등한 입장에서 민·관 협력을 도모함으로써 행정서비스의 질을 높일 수 있을 것이며, 단체의 지향점에 따른 활동을 통해 지역 주민에게 검증받을 수 있는 여건이 마련될 수 있을 것이다. 이는 지역 시민사회가 다양하게 발전하면서 자립성을 향상시킬 수 있는 데에 큰 역할을 할 것이며, 지방자치단체의 예산 낭비를 방지하고 시민의 삶의 질을 보다 높이는 데에 기여할 것이라고 생각한다.

실제로 경기도는 도내 비영리민간단체의 역량강화를 위하여 85개 단체를 대상으로 12억원을 지원하는 과정에서, 기존의 1개 단체당 3개 사업을 지원하는 방식에서 1개 단체당 1개 사업만을 지원하기 시작하였는데(경기도, 2020), 이는 새로운 민간단체

에 긍정적인 효과를 창출할 수 있을 것으로 기대된다.

2) 혁신 전략과제의 재정립

관변단체들은 자신들이 공익적 사회단체라고 말하고 있으나 각종 언론 및 시민들을 비롯한 시민사회 일반에서는 관변단체를 공익적 시민단체로 인식하고 있지는 않다 고 본다. 이는 관변단체들이 보조금 지원 및 각종 특혜를 통해 수익사업을 주로 하고 있기 때문이다. 따라서 관변단체들이 공익적 시민단체로 탈바꿈하기 위해서는 전략방향, 세부적인 주요 활동을 공공성에 맞게 재정립할 필요가 있다.

새마을운동중앙회 관계자와의 인터뷰에 의하면, 관변단체라는 이미지를 탈피하기 위해서 추상적이고 다양한 활동을 추진하고 있다는 것을 강조·홍보하기보다는 기존의 조직과 기반을 중심으로 지역사회 균형발전을 위한 혁신활동을 선도하는 지역사회 민간단체로 변화하는 것이 중요하다고 지적하였다. 경기도 비영리민간단체 공익활동 지원사업 성과평가 결과보고서(2020)에 의하면, 바르게살기운동협의회는 가정사랑 온 가족공예체험, 효자효부 운동 등의 활동을 통해 새로운 혁신의 방향을 모색하고 있다고 평가하고 있다.

또한 이러한 변화를 위해서는 관변단체 구성원들에게 사회적 가치에 입각한 단체의 이념과 실질적 활동에 대한 재교육을 강조할 필요가 있다. 재교육을 통한 피드백활동을 강화하고, 이러한 구조적 변화에 동참할 의사가 없는 구성원이라면 퇴출시키고 새로운 구성원들로 교체시킬 수 있는 좋은 방법이 될 수 있기 때문이다.

3) 비영리민간단체 지원사업의 제도개선

사회단체보조금은 지방자치단체별로 심의위원회에서 심의한 후 지급하도록 정해져 있는데, 심의위원회는 지역의 각 민간단체가 공모한 사업의 내용을 평가하고, 어느 정도 금액을 책정해서 지원할지를 결정하는 역할을 하고 있다. 그러나 2003년까지는 새마을운동, 바르게살기운동, 자유총연맹과 같은 특정 단체에 편중해 서보조금이 지급되어 왔으며, 2004년 행정자치부의 지침 개정으로 보조금을 개선하고자 하는 조치에도 불구하고 여전히 특정 단체 중심의 지원관행이 사라지지 않고 있다.

오히려 문재인 정부에서 국가와 지방자치단체가 더욱 적극적으로 지원할 수 있도록

록 새마을운동조직육성법 개정안이 통과되었다. 특히 지역사회에서 이와 같은 재정적인 뒷받침을 받는 특정 단체들이 지방선거에 참여하여 새로운 형태로 영향력을 행사하는 기존의 행태를 반드시 개선할 필요가 있다.

경기도 비영리민간단체 공익활동 지원사업 성과평가 결과보고서(2020)에 의하면, 경기도는 지원사업 성과평가를 통해 차년도 지원사업 선정에 반영하고 있는 것으로 나타나고 있으나, 비영리민간단체 지원사업에 대한 제도개선 방안이 필요한 시점이다. 예를 들어, 3년 이상 지원을 받고 있는 동일 단체를 대상으로 일몰제를 적용할 필요가 있으며, 단체설립 목적과 부합하지 않는 사업에 대해서는 지원을 배제해야 할 것이다. 또한 사업에 대한 성과평가를 적절하게 하기 위해서는 사업종료 시기와 성과평가 시기를 조정함으로써 피드백을 즉각적으로 반영할 필요가 있다.

무엇보다도 보조금의 형평성, 공공성, 투명성을 확보하여 특정 단체에 편중되는 관행을 변화시켜 나가는 것이 중요하다고 할 것이다. 그리고 이러한 변화를 이끌어가기 위해서는 보조금 책정을 하는 심의위원회가 달라져야 한다고 생각한다. 즉, 심의위원회의 구성에 있어 공무원, 관변단체 출신을 지양하고 민간위원을 공모하여 그 수를 확대해 나가야 할 것이며, 위원회의 실질적인 심의를 보장하여 공공성의 가치를 높여 나가야 할 것이다. 또한 심의위원회의 회의록을 투명하게 공개해야 하며, 운영비 지원을 제한할 수 있는 근본적인 기준을 마련하는 것이 시급하다고 본다.

V. 결 론

본 연구는 지역사회 권력의 실체로 판단되는 관변단체를 연구대상으로 선정하여 이를 분석·설명하고자 하였다. 이를 위해 각각 특별법에 근거하여 설립되고 정부의 재정 지원을 받는다는 공통점을 지니고 있으며, 특히 지방자치단체가 지원하는 재정 규모, 그리고 지역사회와 지방정치에 미치는 영향력을 고려하여 관변단체로서의 대표성을 충분히 지닌다고 판단되는 새마을운동중앙회, 바르게살기운동협의회, 한국자유총연맹을 선택하였다.

분석결과, 3대 관변단체는 군사정권 시절부터 조직된 읍·면·동 단위 조직을 기초로 지방 정치인을 배출하고, 다양한 정책과정에서 자발적·비자발적으로 참여를 하고 있다. 또한 보조금관리위원회 등의 다양한 자문위원회를 통해서 상당한 영향력을 행

사하고 있다. 특히 지방자치단체장 등과의 관계에서 사회단체보조금, 건축자금 지원, 공간 지원 등의 각종 특혜를 받고, 지방자치단체장의 정치적 동원 기반이 되는 관계를 맺고 있다는 것을 확인할 수 있었다.

결론적으로 지역사회에서 비공식·지방엘리트의 존재와 영향력은 여전히 상당하다. 그러나 관변단체가 일방적으로 지방자치단체장에서 종속되어 있다고 보기는 어렵다. 왜냐하면, 비공식·지방엘리트는 중앙정당의 공천에 직·간접적으로 참여하거나 영향력을 행사할 수 있는 위치에 있을 뿐만 아니라, 지방자치단체장은 자신의 다양한 정책목표를 달성하기 위한 수단으로서, 관변단체의 지지와 후원이 필요하기 때문이다. 이러한 맥락에서 본 연구는 관변단체의 개선방향으로 <새마을운동조직육성법>, <바르게살기운동조직육성법>, <한국반공연맹법>을 폐지하고, 주요 혁신 전략과제를 재정립하며, 그리고 사회단체보조금의 형평성·공공성·투명성을 확보하기 위한 제도개선의 필요성을 제시하였다.

지역사회에서 큰 영향력을 행사하고 있는 관변단체를 개선하지 않고서는 국가균형발전은 쉽지 않을 것이다. 지역인재·일자리 선순환 교육체계를 마련하고, 지역의 유·무형자산을 활용하는 균형발전을 추진하고 있는 시점에서 기득권 세력의 영향력이 복원되고 강화된다는 것은 지역주도의 혁신성장 및 사회통합과는 배치되기 때문이다.

한편, 본 연구는 비영리민간단체 중에서 사업비 뿐만 아니라 운영비를 지원받고 있는 관변단체를 대상으로 그 영향력과 문제점을 분석하였다는 측면에서 의의를 갖는다. 다만, 연구의 타당성 측면에서 다음과 같은 한계를 갖고 있다. 첫째, 새마을운동중앙회를 비롯한 3대 단체를 대상으로 하고 있으나, 관변단체 조직의 정의와 유형과 관련하여 학술적으로 합의된 점이 없다는 것이다. 둘째, 개별사업 목적, 사업내용 등에 대한 구체적인 분석이 아닌 혁신의 방향을 제시하기 위한 탐색적인 연구라는 측면에서 한계를 갖고 있다.

참고문헌

- 강명구(1997). 지방자치와 도시정치: 행위자 중심적 해석을 위한 시론적 연구. 『한국정치학회보』 31(3): 109-128.
- 김주완(2005). 「토호세력의 뿌리: 마산 현대사를 통해 본 지역사회의 지배구조」. 서울: 불휘.

- 김시형·남창우(2014). 지방정부의 사회단체보조금 지원제도에 대한 공무원과 사회단체의 인식 비교분석: 경상북도를 중심으로. 『도시행정학보』 27(4): 223-246.
- 김준기(2000). 정부-NGO 관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서. 『한국정책학회보』 9(2): 5-28.
- 김준기(2006). 『정부와 NGO』. 서울: 박영사.
- 경기도(2020). “2019년 비영리민간단체 공익활동 지원사업 성과평가 결과보고서.”
- 박계동(1994). 『관변단체 백서』.
- 박대식(2002). 『지역사회 권력구조 문헌이해』. 서울: 오름
- 박상필(1999). 시민단체와 정부이 관계유형과 지원체제. 『한국행정학보』 33(1): 261-278.
- 박종민(2000). 『한국의 지방정치와 도시권력구조』. 서울: 나남.
- 배웅환(2006). 지방정치엘리트의 배경연구. 『행정논총』 44(3): 33-65.
- 시사저널(2019). 정상회담에서 나무심기까지: 대북사업에 관변단체 대거 동원.
- 안병만(2000). 『한국정부론(제4편)』. 서울: 다산출판사.
- 안성호·배웅환(2004). 『지방거버넌스와 지방정책: 네트워크관점에서 본 지방정책사례』. 서울: 다운샘.
- 유재원(2003). 『한국 지방정치론-이론과 실제』. 서울: 박영사.
- 이강웅·허철행(2006). 지방정부 지원단체의 역할평가와 재편방향: 관변단체를 중심으로. 『지방정부연구』 10(3): 235-255.
- 이용식(2012). 인천광역시 사회단체보조금지원 운영개선방안. 『인천발전연구원 IDI 연구보고서』, 11-18.
- 이원목(1992). 지역사회의 파워 엘리트, 지방신문. 『지방자치』, 41(2). 현대사회연구소.
- 이원주(2018). 의용소방대 조직의 학술적 개념 변화: 자원봉사단체에서 관변단체의 행정말단조직으로. 『한국화재소방학회논문지』 32(4): 95-102.
- 임도빈(1999). 주민자치인가, 엘리트자치인가. 『지방자치』, 131(8). 현대사회연구소.
- 정경섭(2005). 관변단체 싹짓는 민주주의 풀뿌리로 흐르게 하라. 『노동사회』 99: 91-98.
- 정상호(2004). 『한국 NGO 리포트 2004』. 서울: 한양대출판부.
- 정예슬(2010). 한국 민간단체 지원제도의 형성과 변화: 역사적 제도주의 접근을 중심으로. 고려대학교 대학원.
- 정예슬·김현(2012). 중앙·지방정부 민간단체 지원제도에 대한 논의: 관변단체 지원을 중심으로. 『지방행정연구』 26(2): 217-250.
- 정병걸(2014). 한국 사회단체의 지형과 변화: 조직활동, 자원과 영향력. 『한국조직학회보』 11(3): 85-111.
- 정희상(1992). 관권부정선거의 축소, 3대 관변단체. 『월간말』 78: 66-71.

- 최진(1992). “주목되는 관변단체의 움직임.” 『지방자치』 51(12). 현대사회연구소.
- 홍성태(2006). “지역과 민주주의.” 『시민과 세계』 9호. 참여사회연구소.
- 행정안전부 보도자료(2018). “국민운동 관련 법인등록 현황.”
- 행정안전부 보도자료(2020). “국민운동단체, 집중호우 및 태풍 피해지역 복구에 힘써.”
- Harding, Alan (1995). “Elite Theoryf and Growth Machines.” In David Dudge, Gerry Stocker, Harold Wolman eds. Theories of Urban Politics. London: SAGE Publications.
- Hunter, Floyd (1953). Community Power Structure. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Mosca, G (1963). The Ruling Class. New York: McGraw Hill.
- Peterson, Paul E (1981). City Limits. Chicago: University of Chicago Press.

Abstract and Key Words

A Case Study on the Innovation Direction of Non-profit Organizations: Focused on government-affiliated organization

Roh, Sungmin
Hannam University

This study intended to analyze influence and direct innovation among non-profit organizations that carry out various activities in the local community. To this end, the history, organization, and major activities of government-sponsored organizations were reviewed to identify their influence as a type of informal and local elites in the local power structure. In particular, Korea Saemaul Undong Center, Central Council for the Better Tomorrow Movement, and the Korea Freedom Federation, which were established based on individual special laws and supported by the government, were selected strategically. As a result of the analysis, government organizations produce local politicians based on the organizations of Eup, Myeon, and Dong organized from the time of the military regime, and voluntarily participate in various policy processes. It also exerts considerable influence through advisory committees operated by central and local governments. It was confirmed that the relationship with the heads of local governments was based on political mobilization in the event of elections or civil conflicts, receiving various privileges such as social subsidies, building funds, and space support.

[Key Words: Government-affiliated Organization, Korea Saemaul Undong Center, Central Council for the Better Tomorrow Movement, Korea Freedom Federation]