

연구논문

한국사회단체의 지형과 변화: 조직 활동, 자원과 영향력

정 병 걸*

- I. 들어가는 말
- II. 사회단체의 역할, 자원과 영향력
- III. 한국 사회단체의 유형과 활동
- IV. 사회단체의 조직 자원, 사회적 수용과 영향력
- V. 맺는 말

〈 요약 〉

시민사회에서 사회단체는 매우 중요한 역할을 하지만 한국의 사회단체에 대한 지식은 매우 부족하다. 사회단체에 대한 이해를 위해서는 무엇보다 우리 사회에서 사회단체가 어떤 형태로 존재하며, 어떤 위상을 차지하는지 등 전반적 지형에 대한 이해가 우선 필요하다. 2차례의 조사에서 수집된 자료를 분석한 결과 사회단체는 양적으로 증가하고 있으며 사회단체의 전체적 영향력도 높아진 것으로 나타났다. 시군구 등 지역을 기반으로 하는 사회단체의 비중이 높아진 점도 긍정적인 변화로 볼 수 있다. 그러나 사회단체의 양적 증가 속도는 2000년대 후반 들어 크게 느려졌다. 또 노동이나 환경 등 사회경제적 문제와 관련된 시민단체가 위축되는 등의 변화가 있었다. 이는 사회단체의 밀도가 포화상태에 도달했기 때문이라는 주장도 있지만 2000년대 후반부터 나타난 사회단체에 대한 정치적 수용성의 저하가 중요한 원인으로 판단된다. 이러한 상황을 고려해 볼 때 사회단체는 여전히 취약한 상황에 있으며 미래도 그다지 긍정적이지 못하다. 하지만 최근 등장한 사회적 경제에 대한 관심은 사회단체에 새로운 활력이 될 수도 있다.

[주제어: 사회단체, 지형 변화, 활동 영역, 영향력]

I. 들어가는 말

이명박 정부가 들어서면서 시민사회와의 소통 부족으로 시작된 정부와 시민 사회단체의 충돌과 시민사회 내부의 문제로 인해 시민사회의 위기에 대한 우려

* 동양대학교 행정경찰학부 교수(bkjung@dyu.ac.kr)

가 고조되고 있다. ‘백화점식 시민운동’이나 ‘시민 없는 시민운동’과 같은 비판은 참여정부 초기부터 제기되었다(주간경향, 2013). 하지만 최근 사회적 경제에 대한 관심이 나타나면서 시민사회의 역할이 다시 관심을 끌고 있다. 따뜻한 자본주의로의 전환을 추구하는 사회적 경제는 시장경제가 약자에게 미치는 부작용을 정부 규제가 아니라 협동이나 우애를 통해 보완하자는 데서 시작되었다(최석현·김군수, 2012: 3). 사회적 경제에 대한 논의는 오래 전에 나타났지만 2008년 미국발 금융위기를 겪은 후 새로운 자본주의 체제에 대한 기대가 나타나면서 주목받게 되었다. 이런 사회적 경제의 중요한 주체가 사회단체다. 사회적 기업이 가장 중요한 주체로 인식되고 있지만 협동조합이나 제3영역에 속한 비영리단체도 사회적 경제를 대표하는 주체로 인식되고 있다. 일부 사회단체만 관련되지만 사회단체의 중요성을 다시 확인하는 계기라 할 수 있다.

사회단체의 중요성에 비해 한국에서 사회단체에 대한 연구는 제한적이며 지식도 부족하다. 기본적으로 사회단체에 대한 지식 자체가 부족하기 때문에 사회단체에 대한 논의도 추상적 수준에 머물고 있다. 사회단체의 한 형태인 이익집단만 보더라도 이미 1960년대부터 연구가 시작되었지만 여전히 부차적 연구영역에 머물고 있으며, 체계적 논의와 해석을 찾아보기 어렵다(정상호, 2006: 91-92). 한 때 큰 관심을 모았던 비정부단체(NGO)에 대한 연구도 눈에 띄게 줄고 있다. 이런 단체들을 포괄하는 사회단체에 대한 연구는 더욱 드물다. 따라서 정부와 사회간의 협력과 참여가 강조되고 정책과정에 사회적 요구의 반영이 중요한 과제로 등장한 상황에서 참여의 기반이 되는 사회단체에 대한 논의를 위해서는 한국사회에서 사회단체가 어떻게 존재하고 있는지를 우선 이해할 필요가 있다.

2000년대 후반의 광우병 사건을 거치면서 시민적 권리를 요구하는 시민단체 등 일부 사회단체에 대한 정부의 태도는 적대적으로 변화했다. 그렇다면 사회단체의 지형에도 변화가 있었을 가능성이 높다. 사회적 문제에 민감하게 반응하고 대응하는 공익적 사회단체는 퇴조하고 상대적으로 정치사회적 이슈와 무관한 사회단체가 그 자리를 대체했을 수도 있다. 따라서 여기에서는 2000년대 후반의 사회단체의 존재 형태와 활동 등 사회단체의 전반적 모습을 살펴보고 1990년대 후반 이후 10년을 거치면서 사회단체의 지형에 변화가 있었는지를 살펴보고자 한다. 여기서 다룰 내용은 크게 세 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 2000년대 후반의 한국 사회에서 사회단체의 모습과 내용이 이전과 어떻게 달라졌는지를 살펴본다. 2000년 대 후반의 사회단체의 전반적 모습을 살펴보고 10년 간 어떤 변화가 나타났는지를 비교해 본다. 이는 조직군으로서 사회단체는 어떤 조직으로 구성되어 있으며 조직군의 구성에 어떤 변화가 있었는지를 살펴보기 위한 것이다.

둘째, 사회단체의 활동 내용과 활동 내용의 변화를 살펴본다. 사회단체는 특정한 목적 달성을 위해 의도적으로 만들어진 조직이다. 따라서 사회단체마다 일정한 활동 범위를 가지고 있고 이러한 공간 내에서 일정한 역할을 한다. 2000년대 후반에 있었던 여러 사건을 거치면서 시민사회에 변화가 있었다면 사회단체의 활동에도 변화가 있었을 가능성이 있다.

셋째, 한국에서 사회단체의 사회적 지위와 영향력에 어떤 변화가 있었는지를 살펴본다. 성격에 따라 차이가 있지만 사회단체는 사회에서 일정한 위치를 차지하고 있다. 하지만 상황 변화에 따라 사회단체의 위상에도 변화가 나타날 수밖에 없다. 그렇다면 지속적인 성장을 거듭했음에도 불구하고 시민사회의 위기론이 지속되는 상황에서 사회단체의 위상에는 어떤 변화가 있었는지를 확인해 볼 필요가 있다.

이 논문은 인과관계를 찾는 설명적 연구라기보다는 사회단체의 전반을 살펴보고 사회단체의 지형과 특성을 살펴보는데 목적이 있기 때문에 고차원적 분석 방법을 사용하기 보다는 집단간 평균비교 등과 같은 기초적 분석만을 실시했다. 분석 대상 자료는 2차례의 조사에서 수집된 자료를 활용했다. 첫 번째 자료는 1997년 10월부터 1998년 1월 사이에 서울과 경기지역의 사회단체를 대상으로 수집된 자료다. 제2차 조사는 2007년 12월에서 2008년 9월 사이에 전국의 사회단체를 대상으로 수집된 자료다. 두 조사는 조사 대상 지역이 서울경기와 전국이라는 점에서 차이가 있다. 따라서 두 자료를 단순 비교할 수는 없기 때문에 변화 양상을 확인하기 위해 두 지역만을 대상으로 비교했다¹⁾. 현재 시점에서 볼 때 상당한 시간이 흘렀기 때문에 그간의 변화를 반영할 수 없는 한계가 있지만 사회단체에 대한 대규모 조사를 통해 수집된 자료가 거의 없기 때문에 사회단체의 지

1) 첫 번째 자료에 대한 분석은 정병걸·성지은(2002)에 이미 이루어졌다. 따라서 1차 조사의 내용 중 본 논문에서 필요한 분석결과는 따로 분석하지 않고 정병걸·성지은(2002)의 분석 결과를 활용하여 비교했다.

형과 장기적 변화 파악에 유용하다고 판단했기 때문에 두 자료를 활용했다.

II. 사회단체의 역할, 자원과 영향력

1. 사회단체의 개념과 범위

사회단체(social association)는 특정한 문제나 관심을 중심으로 공익 혹은 사익을 추구하는 단체나 조직을 통칭하는 것으로 공익적 성격의 비정부단체만을 의미하는 것은 아니다(정병걸·성지은, 2002). 사회 내에는 다양한 목적과 형태의 단체가 있다. 회원 간 친교를 목적으로 하는 친목 단체에서부터 특수한 집단 이익을 실현하기 위해 구성된 사익단체, 공익 실현을 목적으로 하는 공익단체에 이르기까지 다양하다. 경우에 따라서는 정부가 직간접적으로 단체를 만드는데 개입한 경우도 있을 수 있다.

일반적으로 시민사회 내에서 활동하는 다양한 단체들을 지칭하는 용어로는 시민단체(civil organization)나 시민사회단체(civil society organization), 비정부조직(Non-governmental organization, NGO), 혹은 비영리조직(Non-profit organization, NPO) 등 다양한 용어가 사용된다. 대개 시민단체와 시민사회단체라는 용어가 많이 사용된다. 비정부조직 혹은 비영리조직 등의 용어는 정부나 시장과 관련되지 않은 공익성을 지향하는 단체를 주로 지칭한다. 따라서 사익을 표방하거나 시장과 관련이 있는 단체는 포함되지 않는다. 그런 점에서 시민단체나 시민사회단체는 상대적으로 더 넓은 의미로 사용되고 있다. 예를 들면 시민단체는 시민사회에서 정부와 시장과 관련되지 않은 사회분야의 공식적 조직체들을 포괄하는 의미로 사용된다(신동준·김광수·김재은, 2005: 76). 이외에도 시민사회영역에서 만들어지고 활동하는 단체라는 뜻에서 시민사회단체라는 용어가 적절하다는 주장도 있다(정수복, 2000).

시민단체의 경우 정부나 시장과 관련되지 않은 공식적 조직체를 지칭한다는 점에서 사회 내에 활동하는 모든 단체를 포괄하지 못한다. 특정한 경제적 이익을 목표로 활동하는 시장 관련 단체도 있고 정부의 영향력 하에 있는 단체도 있기

때문이다. 그런 점에서 시민사회단체는 더 포괄적인 용어라 할 수 있지만 우리 사회에서 시민사회단체는 특정한 시민적 권리 확보나 강화를 위한 활동하는 단체라는 의미가 포함되어 있다. 따라서 정부나 시장과의 관련성이 없는 단체까지 포괄하는 의미로 사용될 수 있을지 의문이 있다. 이처럼 어떤 용어도 시민사회 내에서 활동하는 모든 단체를 포괄하기에 어려움이 있다. 따라서 공익이나 시민적 권리 뿐 아니라 사익과 관련된 가치와 주장을 실현하기 위해 활동하는 모든 단체를 포괄하기 위해서는 사회단체라는 용어가 더 적절한 것으로 보인다.

여기서 사회단체는 사회 내에 존재하고 활동하는 모든 유형의 단체를 지칭한다. 공익단체나 사익단체 뿐 아니라 친목단체 등 사회 내에 존재하는 모든 유형의 단체를 포함한다. 일반적으로 정부와 시장, 시민사회라는 삼분법에 따라 구분하고 정부나 시장과 관련성이 없는 단체들을 지칭하는 것과 달리 시장과 관련을 가지고 정부의 정책과정에 참여하고 영향력을 행사하려고 하는 단체까지도 포괄하는 것이다. 따라서 시민단체, 시민사회단체, 비정부조직, 혹은 비영리조직 등으로 불리는 단체는 모두 사회단체에 속하는 것으로 볼 수 있다.

2. 시민사회와 사회단체

국가와 시민사회의 양자관계에서 볼 때 시민사회의 성장은 국가의 약화를 강한 국가는 시민사회의 약화를 의미한다. 사회단체의 성장이 민주주의 성장을 보여주는 지표라고 볼 때 사회단체의 역할은 사회단체가 속한 국가의 민주화 수준에 따라 달라진다. 국가의 통제력이 강한 권위주의 국가에서 사회단체의 활동은 상대적으로 위축될 수밖에 없다. 국가가 사회적 통제를 위해 사회의 다양한 주장이나 요구를 억압하기 때문이다. 반면 민주주의 정치 체제의 국가에서는 상대적으로 사회단체의 활동이 활발하다. 국가별로 이들의 역할과 활동 수준에서는 차이가 있지만 사회단체는 사회 내에서 중요한 역할을 수행한다.

우선 사회단체는 민주주의의 훈련장 혹은 학교의 역할을 한다. 사회단체가 파벌주의나 집단이기주의 조장으로 정치통합과 연대를 방해한다는 부정적 시각도 있지만(Hirst 1995, 박종민·배정현, 2008: 123에서 재인용) 다수에 의한 폭정 방지와 민주적 시민의 덕목과 참여정향을 갖춘 시민을 배출하여 민주주의에 기여

하는 긍정적 기능을 한다는 것이다(박종민·배정현, 2008: 123-124). 비정치적 단체에의 참여도 시민참여를 촉진한다(Kwak, Shah, & Holbert, 2004)는 점에서 특정한 유형이 아닌 모든 사회단체가 이런 기능을 수행할 수 있다.

사회단체는 사회적 자본 형성에도 긍정적 역할을 한다. 시민단체가 사회자본의 형성에 긍정적 역할을 하며(김태룡, 2006), 사회단체의 참여는 대인, 시민사회, 정부제도 등에 대한 신뢰에 영향을 준다(박희봉 외, 2003: 203). 신뢰를 포함한 사회적 자본은 기본적으로 단체생활을 통해 형성된다는 것이다. 상호규범의 성장, 조정과 소통을 통한 다른 사람에 대한 신뢰 증가(Putnam, 1993: 37) 등은 사회단체 활동이 신뢰형성과 밀접한 관련이 있음을 보여주는 것이다(박희봉 외, 2003: 201-202).

사회단체는 정책과정 참여나 사회적 질서를 유지하는 제도의 역할을 하는 등 적극적 역할을 수행하는 경우도 있다. 사회단체는 자율성을 바탕으로 시민과 정부를 이어주는 고리나 정책 조언자의 역할을 수행한다(박영도, 2007). 시민사회의 요구나 제안을 전달하기도 하고 정부의 정책결정에 참여하거나 반대의사표명 등을 통해 정책 조언도 한다. 더 적극적으로 보면 사회적 질서 유지의 중요한 제도적 역할을 할 수도 있다. Streeck과 Schmitter는 공동체, 시장, 국가와 함께 단체(associations)를 사회적 질서를 위한 핵심 제도라고 주장한다(Streeck & Schmitter, 1985). 어떤 사회든 국가, 시장 혹은 공동체가 단독으로 사회질서를 유지하는 것은 아니다. 이들 간에는 갈등도 있지만 상호 보완적 역할을 하기 때문에 적절한 혼합과 상호작용을 통해 사회질서가 유지된다(Streeck & Schmitter, 1985). 이 과정에서 사회단체가 중요한 역할을 수행할 수 있다는 것이다. 모든 사회에서 모든 단체가 그런 역할을 할 수는 없지만 사회질서를 유지하는 중요한 제도적 기반임을 강조한 것이다.

3. 사회단체의 조직 자원, 정당성과 영향력

시민단체와 정부와의 관계 유형 분석에 따르면 시민단체는 정부로부터 완전한 자율성을 가지기도 하고, 때로는 종속된 경우도 있다(박상필, 1995). 이러한 자율성은 재정적 자율성과 밀접한 관련이 있다. 정부로부터 재정적 지원을 받는

경우 정부의 영향을 받지 않을 수 없기 때문이다. 따라서 사회단체가 자율성을 가지고 활동하기 위해서는 자원과 정당성 확보가 필요하다. 사회단체는 내부적으로는 사회단체의 목적이나 활동을 지지하는 회원을 확보하고 단체 유지를 위한 물적 자원을 확보해야 한다. 외부적으로는 그 단체의 존재나 활동을 사회적으로 인정받아야 한다. 이는 사회단체의 정당성 문제라고 할 수 있다. 조직의 정당성은 조직성과에 긍정적 영향을 미친다. 교회가 정당성을 확보할수록 더 많은 교인을 확보하는 것처럼(서문교·현선훈, 2011) 사회단체도 정당성이 높을수록 더 많은 회원을 확보할 수 있다. 내외부적으로 존립에 필요한 자원 확보에 실패하거나 존재의 가치나 당위성을 인정받지 못하는 경우 사회단체는 살아남기 어렵다. 따라서 어떤 방식으로든 자원을 확보하고, 회원을 받아들이는 동시에 사회적으로부터 단체의 존재 필요성을 인정받아야 한다.

사회단체는 설립이 자유롭지만 사회적 자격에는 상당한 차이가 있다. 기본적으로 「비영리민간단체지원법」에 의한 행정지원이나 재정지원을 받기 위해서는 주무관청에 등록을 해야 한다²⁾. 하지만 모든 단체가 법인격을 갖거나 주무관청에 등록을 하는 것은 아니다. 법인격을 갖춘 단체도 있고, 법인격은 없지만 비영리민간단체로 등록한 단체도 있고, 등록조차 하지 않은 단체도 있다. 미등록 단체는 행정적, 재정적 지원을 받을 수 없다. 따라서 법적 지위를 통해 사회단체의 사회적 지위를 유추해 볼 수 있다.

사회단체는 일반 조직과 다른 방식으로 물적 기반을 보충한다. 대부분의 사회단체는 기업이나 정부 조직과 같이 영업 수입이나 조세 수입 등의 수입원이

2) 비영리민간단체지원법에 의한 비영리민간단체는 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체이다. 비영리민간단체로 인정받기 위해서는 (1) 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수이고 (2) 구성원 상호간에 이익분배를 하지 아니하며 (3) 사실상 특정 정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 설립·운영되지 아니해야 하고 (4) 상시 구성원 수가 100인 이상이며 (5) 최근 1년 이상 공익활동실적이 있어야 하고 (6) 법인이 아닌 사단일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것 등의 요건을 갖추어 주무장관 또는 시·도지사에게 등록하는 등의 조건을 갖추어야 한다. 법률적으로 비영리민간단체는 사단법인 형태일 수도 있고 법인격은 없지만 사단의 실체를 갖고 있는 비법인 사단일 수도 있다. 즉 사단법인으로 법인설립을 하면서 일정한 요건을 갖추어 주무장관에게 비영리민간단체로 등록을 하는 경우에는 사단법인 설립절차에 비영리민간단체 등록 절차만 추가되는 것이며, 법인격 없는 사단일 경우에는 법인격에 관한 규정을 제외하고는 민법의 사단법인의 규정이 준용되며 법인설립허가와 설립등기가 없는 대신 비영리민간단체 등록만 하면 된다.

없다. 부대 활동을 통해 재정적 문제를 해결하기도 하지만 대부분 회원들이 납부하는 회비가 가장 중요한 재원이다. 따라서 사회단체의 사회적 지위는 회원 수와 직접 관련이 있다. 회원 수가 많을수록 재원 조달이 용이할 뿐 아니라 더 큰 사회적 지위를 확보할 수 있기 때문이다.

이러한 자원을 바탕으로 사회단체는 정부에 영향력을 행사하기도 한다. 정책 과정에 직간접적으로 참여함으로써 정부 정책을 견제하거나 촉진하며, 시민과 정부를 이어주는 고리나 정책 조연자 역할을 수행(박영도, 2007)함으로써 정부에 영향력을 발휘한다. 지역 시민단체의 활동역량은 지방자치단체의 정책 혁신 속도에까지 영향을 미친다(김혜정·이승중, 2006). 또 사회적 질서를 유지하는 제도로서의 역할을 통해 자원 배분에도 관여할 수 있다(Streeck & Schmitter, 1985). 사회단체는 단독으로 영향력을 행사하기도 하지만 다른 단체와 연대하여 영향력을 행사하는 경우도 있다. 우리나라의 경우 몇몇 노동단체나 정치단체를 중심으로 시민사회의 군집화가 이루어지고 있다(정민수, 2008). 이런 군집화를 통해 단독으로 영향력을 행사했을 때의 한계를 극복하는 것이다.

4. 자료수집과 분석

사회단체의 지형과 활동을 파악하기 위해 여기에서는 두 차례의 조사에서 얻은 자료를 이용했다. 첫 번째 조사(1997. 10 - 1998. 1)는 서울지역 2,940개 단체와 경기지역 950개 단체 등 총 3,860개 사회단체를 대상으로 우편을 통한 설문조사로 이루어졌다. 조사대상은 한국통신에서 발행한 업종별 전화번호부에 등록된 단체와 협회를 무작위 추출을 통해 선정하였다. 서울지역 373개와 경기지역 110개 등 총 493개 단체로부터 답변을 얻었는데 이중 유효한 것은 471개 단체였다. 두 번째 조사(2007. 12 - 2008. 9)는 행정안전부와 광역시도정부에 등록된 단체 총 112,917개 중 29,422개를 무작위로 추출했다. 최종적으로 응답한 수는 1,008개였으며 이중 유효한 응답은 1,004개였다.

1차 조사에서는 서울과 경기지역 493개 사회단체가 분석대상이며, 2차 조사 대상은 전국 사회단체 1,004개 중 서울이 263개(26.2%)로 가장 많고 다음으로 충북 118개(11.8%), 경기 117개(11.7%)의 순이었다. 2차 조사결과 분석에 포함된 서

울과 경기지역의 사회단체 수는 총 379개였다. 조사대상 단체는 16개 유형으로 구분했는데 1차 조사에서는 연고, 학술문화, 취미스포츠, 언론을 제외한 11개 유형만 포함했다. 2차 조사에서 가장 많은 단체 유형은 복지단체로 25.8%(259개)였다. 서울경기만을 놓고 보면 종교, 복지, 전문가, 종교, 시민, 경제산업 단체의 순이었다³⁾. 복지, 종교, 시민을 제외하면 대부분 50개 미만으로 소수였다.

〈표 1〉 사회단체의 소재지(2차 조사 전국, N=1,004)

소재지	빈도	비율(%)	소재지	빈도	비율(%)
서울특별시	262	26.1	경기도	117	11.7
부산광역시	29	2.9	경상남도	89	8.9
대구광역시	26	2.6	경상북도	66	6.6
광주광역시	17	1.7	전라남도	44	4.4
인천광역시	2	0.2	전라북도	67	6.7
대전광역시	47	4.7	충청남도	115	11.5
울산광역시	5	0.5	충청북도	118	11.8

〈표 2〉 단체유형별 비교⁴⁾

단체유형	1차*		2차(서울경기)		2차(전국)		단체유형	1차		2차(서울경기)		2차(전국)	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%		빈도	%	빈도	%	빈도	%
복지	78	16.6	73	19.4	259	25.8	교육	34	7.2	15	4.0	26	2.6
종교	51	10.8	79	21.0	157	15.7	행정관계	21	4.5	6	1.6	24	2.4
시민	47	10.0	55	14.6	113	11.3	퇴직자	0	0	6	1.6	23	2.3
농림수산	21	4.5	11	2.9	51	5.1	노동	21	4.5	13	3.5	20	2.0
경제산업	45	9.6	17	4.5	48	4.8	전문가	58	12.3	10	2.7	18	1.8
연고	0	0	26	6.9	44	4.4	정치	10	2.1	2	0.5	4	0.4
학술문화	0	0	14	3.7	41	4.1	언론	0	0	3	0.8	3	0.3
취미	0	0	11	2.9	31	3.1	기타	85	18.0	35	9.3	140	14.0

* 1차에서 경제산업단체는 경제단체로 분류

3) 대체로 복지단체가 많은 것은 일치하지만 다른 유형의 단체의 비율에서는 차이가 있다. 이를 단체유형별 구성비의 변화로 판단하는 것은 주의가 필요하다. 응답률에 따른 차이가 반영된 결과일 가능성이 있기 때문이다.

4) 1차에 포함된 단체 총수는 1차 471개였으며, 2차(전국) 1,004개, 2차(서울경기) 376개 단체였다.

수집된 자료는 IBM SPSS Statistics 19를 이용하여 분석했다. 빈도분석, 상관관계분석, t검정과 일원배치분산분석을 통한 집단간 평균 비교 등을 활용하여 분석했다. 분석은 주로 2차 조사 자료를 대상으로 했다. 2차 조사 자료의 경우 다소 시간이 지났기 때문에 현재 모습을 정확히 보여주지는 못하지만 1차 조사 자료와 비교를 통해 10년간의 변화를 파악하고 미래를 예측하는 데 필요한 정보를 얻을 수 있다는 점에서 의미가 있다. 자료수집대상의 차이가 있기 때문에 단순 비교는 문제가 있으므로 변화 추세 확인을 위해 서울과 경기지역의 단체만을 대상으로 한 비교 분석을 추가로 실시했다.

III. 한국 사회단체의 유형과 활동

1. 사회단체의 설립과 활동 내용

1) 설립시기와 활동기간

2차 조사의 조사대상 사회단체 중 설립연도를 밝힌 단체의 평균 활동기간은 25.28년(N=979)이며 최소 0년에서 1,408년까지였다. 1,408년처럼 100년 이상 된 단체는 10개였는데⁵⁾ 이처럼 예외적 수치를 제시한 단체를 제외한 나머지 단체의 평균 활동기간을 계산하는 것이 보다 적절하다는 판단에 따라 이들을 제외하고 활동기간을 분석했다. 극단치를 제외한 사회단체의 평균 활동은 21.58년이었다.

〈표 3〉 기초단체의 활동 기간

단체 활동 기간(전체)		단체 활동 기간(100년 이상 단체 제외)	
평 균	25.28	평 균	21.58
표준편차	56.891	표준편차	18.477
최 소 값	0	최 소 값	0
최 대 값	1408	최 대 값	100
N	979	N	969

5) 설립연도가 100년이 넘는 단체들은 종친회 등 연고단체로 씨족의 조상이 성을 하사받은 시기를 설립시기로 제시한 것으로 판단된다.

2008년을 기준으로 활동기간이 20년 이하인 단체가 59.7%였으며 전체의 3/4이 30년 이하였다. 활동기간이 10년 이하인 단체는 35.1%였으며 설립 5년 이하인 단체도 14.7%였다. 이는 단체설립이 1980년대 후반부터 시작되어 1990년대에 본격화되었음을 의미한다. 1997년 현재 설립연도를 알 수 있는 3,200개 단체 중 1987년 이후 설립된 단체가 전체의 56%였으며, 1990년 이후 설립된 단체는 41.4%에 이른다는 한국민간단체총람의 분석과도 일치한다.

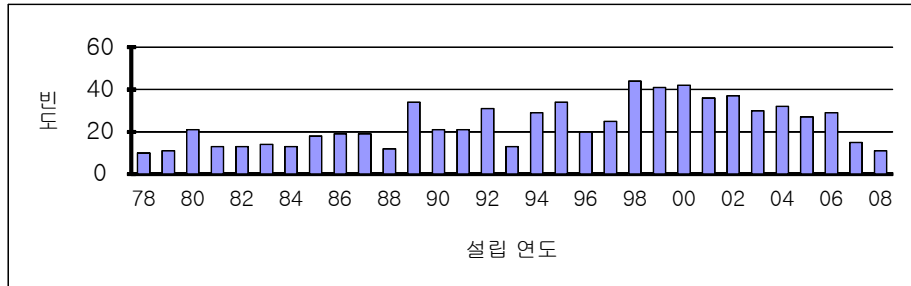
〈표 4〉 활동 기간(5년 단위)

구분	빈도	비율	누적 비율	구분	빈도	비율	누적 비율
5년 이하	145	14.7	14.7	31-35년 이하	39	4.0	79.1
6-10년 이하	200	20.4	35.1	36-40년 이하	47	4.8	83.9
11-15년 이하	121	12.4	47.5	41-45년 이하	36	3.7	87.5
16-20년 이하	119	12.2	59.7	46-50년 이하	30	3.1	90.6
21-25년 이하	83	8.2	68.1	51년 이상	92	9.4	100.0
26-30년 이하	68	6.9	75.1	합 계	979	100.0	

1987년 민주화 이후 사회단체의 증가는 지역의 단체 설립 조사결과에서도 확인된다. 충북지역의 경우 1988년까지 년 최대 5개 이상 설립된 해가 없었다. 그런데 1989년에만 11개 단체가 설립되고 90년대에 40개 단체가 설립되었다. 이는 1987년 민주화운동 이후 지역 사회단체가 급격히 증가한 전국적 추세와도 일치하는 결과다(송재봉, 2013: 9).

전체의 80%에 가까운 사회단체는 활동기간이 30년 이하로 설립 30년 이하의 단체만을 대상으로 설립 추이를 살펴보았다. 1993년을 제외하면 1989년 이후의 단체 설립 빈도는 그 전에 비해 높았다. 1980년대 후반부터 한국의 사회단체는 양적으로 크게 증가했다고 할 수 있지만 2000년을 기점으로 설립 단체의 증가율은 하락 추세에 있다(<그림 1>).

〈그림 1〉 사회단체 설립 추이(30년 이하)



사회단체의 전체 규모 증가에는 시민단체와 복지단체 등 공익적 성격의 단체의 증가가 큰 영향을 미쳤다. 종교단체와 언론단체, 연고단체는 평균 30년 이상이었지만 노동, 교육 단체는 21-22년으로 1980년대 후반 민주화 시기에, 시민·학술문화·복지 단체는 평균 17-18년으로 1990년대 전후에 주로 설립되었음을 알 수 있다. 가장 높은 비율을 차지하는 복지단체는 평균 17.07년으로 시민단체와 함께 1990년대를 전후한 시기에 주로 설립되어 사회단체의 증가에 가장 큰 기여를 한 것을 알 수 있다(<표 5>).

〈표 5〉 단체별 평균 활동 기간(N=973, 평균=25.41)

단체 분류	N	평균	단체 분류	N	평균
종교	155	47.78	취미스포츠	31	22.26
언론	3	41.00	경제산업	48	21.94
연고	41	33.59	노동	20	21.65
농림수산업	49	30.65	교육	26	21.42
퇴직자	22	25.00	시민	112	18.56
전문가	17	23.71	학술문화	40	17.92
기타	132	22.74	복지	249	17.07
행정관계	24	22.54	정치	4	10.00

2. 활동 범위와 내용

1) 활동 공간

사회단체의 활동 범위는 세계적 범위에서부터 전국, 복수광역시도, 광역시도,

기초자치단체 등으로 구분할 수 있다. 사회단체의 활동 범위를 행정적 범위 수준에 따라 구분하면 총 934개 단체 중 시 지역에 기반을 둔 경우가 41.5%(388개)였으며, 자치구가 33.8%(315개)다. 반면 군 지역은 24.6%(24.6%)로 도시 지역(75.3%)에 비해 상대적으로 농촌지역에 소재하는 기초단체의 비중이 낮은 것을 알 수 있다. 유형별로 볼 때 농림수산업 단체를 제외한 대부분의 단체가 시나 구 등 도시지역에 소재지를 두고 있었다.

〈표 6〉 단체 유형별 소재지(N=928)

단체 유형	소재지			합계	단체 유형	소재지			합계
	시	군	구			시	군	구	
농림수산업	19	26	6	51	시민	40	23	38	101
경제산업	14	10	22	46	학술문화	12	7	18	37
노동	6	3	9	18	취미스포츠	11	9	10	30
교육	8	0	14	22	종교	62	34	51	147
행정관계	14	3	7	24	언론	0	0	3	3
복지	117	68	62	247	퇴직자	11	3	7	21
전문가	7	1	6	14	연고	13	2	18	33
정치	1	0	2	3	기타	50	41	40	131

기초자치단체를 활동 범위로 하는 사회단체가 전국적으로는 약 59.3%, 서울경기지역은 43.7%로 가장 많았다. 서울경기지역만 한정해서 볼 경우 1990년대 후반에는 전국을 대상으로 하는 단체의 비율이 가장 높았지만 2000년대 후반에는 시군구를 대상으로 하는 사회단체의 비중이 높은 것으로 나타났다. 이는 풀뿌리 민주주의의 토대가 되는 상대적으로 작은 지역을 중심으로 활동하는 사회단체의 비중이 증가했음을 나타낸다.

관심 영역에 대한 질문에 답한 941개 단체 중 38%인 358개 단체가 복지에 관심을 가지고 있는 것으로 나타났다. 이는 복지가 시민사회의 중요한 관심사이며 해결이 필요한 이슈가 많은 분야라는 것을 보여주는 것이다.

〈표 7〉 지리적 활동 범위(N=991)

1차 조사			2차 조사(서울·경기)			2차 조사(전국)		
구분	빈도	%	구분	빈도	%	구분	빈도	%
전 국	219	46.2	시군구	165	43.7	시군구	588	59.3
시군구	130	27.4	전 국	123	32.5	광역시도	114	11.5
세 계	54	11.4	세 계	49	12.9	북수광역시도	16	1.6
광역시도	52	11.0	광역시도	31	8.2	전 국	205	20.7
북수광역시도	19	4.0	북수광역시도	10	2.6	세 계	68	6.9
합 계	474	100.0	합 계	379	100.0	합 계	991	100.0

2) 활동 내용

사회단체의 활동은 회원 대상 활동과 비회원, 정부 대상 활동으로 구분할 수 있다. 회원 대상 주요 활동은 정보제공, 교육·훈련·연수, 권익보호 등이었다. 비회원 대상 활동은 인식 개선이나 유무선 서비스 제공 비중이 높았다. 반면 정부에 대한 특정한 요구나 정책 제안은 많지 않은 것으로 나타났다. 이는 대부분의 사회단체가 회원을 대상으로 한 활동에 초점을 두고 있으며 외부 대상 활동은 상대적으로 많지 않다는 것을 의미한다. 서울경기만을 대상으로 분석한 결과 외부 대상 활동은 인식개선 활동이나 서비스 제공을 주로 하는 것으로 나타났다. 타 기관이나 단체를 대상으로 한 정책제안은 상당히 줄어든 것으로 나타났다.

〈표 8〉 주요 활동(N=1,008)

구분	활동	1차 조사		2차 조사 (서울경기)		2차 조사 (전국)	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
회원	정보제공	268	56.3	207	54.6	517	51.3
	교육·훈련·연수	244	51.3	195	51.5	446	44.2
	권익보호	200	42.0	137	36.1	431	42.8
	경제적 이익 보호	168	35.3	53	14.0	196	19.4
	행정 편의 제공	90	18.9	16	4.2	55	5.5
	보조금/장려금 알선	49	10.3	59	15.6	153	15.2
비회원	인식개선활동	205	43.1	147	38.8	312	31.0
	유무료서비스 제공	148	31.1	137	36.2	346	34.3
	정책제안	145	30.5	67	17.7	109	10.8
	정보 제공	131	27.5	95	25.1	173	17.2
	자금조성	29	6.0	19	5.0	43	4.3

Ⅳ. 사회단체의 조직 자원, 사회적 수용과 영향력

1. 인적 자원과 예산

1) 활동가

사회단체 활동은 활동가로 불리는 사람들이 주도한다. 활동가는 상근 활동가와 비상근 활동가로 구분할 수 있다. 대부분의 단체에서 상근활동가는 비상근 활동가에 비해 수가 적지만 단체 활동에 가장 적극적으로 관여하는 구성원이라는 점에서 단체의 활동 수준과 활동력을 보여주는 중요한 지표다. 상근 활동가의 수는 평균 13.56명으로 나타나 사회단체의 규모가 그리 크지 않음을 보여준다. 단체별로는 종교단체의 상근활동가가 평균 32.04명으로 가장 많았다. 표준편차도 167.437로 같은 종교단체라도 상근활동가의 수에 상당한 차이가 있었다. 경제산

〈표 9〉 단체분류별 상근 활동가와 비상근 활동가 수

단체	상근 활동가			단체	비상근 활동가		
	평균	N	표준편차		평균	N	표준편차
종교	32.04	157	167.437	취미스포츠	533.77	31	2870.919
경제산업	17.44	48	74.947	경제산업	37.50	48	144.300
시민	14.39	113	52.362	퇴직자	35.74	23	61.867
복지	11.25	259	40.263	종교	22.54	157	98.073
기타	9.74	139	55.149	시민	15.75	113	37.393
행정관계	9.33	24	30.515	학술문화	15.17	41	27.436
농림수산업	8.39	51	19.459	정치	12.75	4	12.527
학술문화	8.34	41	21.648	교육	12.42	26	16.400
정치	6.00	4	4.320	연고	11.73	44	28.181
전문가	5.89	18	7.522	복지	11.59	259	64.270
노동	5.60	20	11.297	전문가	11.00	18	8.650
언론	5.33	3	3.215	언론	10.67	3	16.773
교육	5.12	26	6.808	노동	9.00	20	22.464
퇴직자	5.04	23	8.423	행정관계	7.67	24	8.519
연고	4.86	44	17.923	농림수산업	7.24	51	13.129
취미스포츠	4.58	31	9.294	기타	6.96	140	13.326
합계	13.60	1001	77.052	합계	30.88	1002	508.981

업, 시민, 복지 단체를 제외한 단체는 대부분 상근활동가가 10명 미만이었다. 이는 대부분 단체의 규모가 크지 않다는 것을 의미한다. 비상근 활동가는 평균 30.71명이었는데 취미스포츠 단체가 533.77명으로 다른 단체에 비해 월등하게 많았으며 표준편차도 2,870으로 단체별로 비상근 활동가의 수에 매우 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 노동, 행정관계, 농림수산업, 기타 등은 10명 미만의 비상근 활동가가 있는 것으로 나타났다.

유형별로 상근활동가와 비상근 활동가의 수에 통계적으로 의미있는 차이는 없었다. 비상근 활동가 수의 경우 분산분석에서는 집단간 차이가 있는 것 ($F=2.133$, 유의확률 $=0.007$)으로 나타났지만 Scheffe 방법을 활용한 사후 분석에서는 차이가 없었다.

2) 회원

대부분의 사회단체가 회비를 재원으로 운영되며, 회원 수는 단체의 영향력을 보여주기 때문에 회원은 사회단체의 활동력과 영향력을 보여주는 중요한 지표다. 사회단체의 개인 회원 수는 전체 평균이 8,011.77명이었다. 상대적으로 취미·스포츠, 행정관계, 교육, 퇴직자, 종교단체가 회원 수가 많았으며 노동, 정치, 언론, 농림수산업 단체는 수백 명에 불과했다.

회원의 자격조건이 있는 경우가 1,004개 단체 중 663개(66%)로 자격조건이 없는 단체(341개, 34%)보다 많았다. 자격 조건이 있는 경우도 하나의 조건만 요구하는 경우는 285개(28.4%)였으며, 복수의 조건을 요구하는 경우는 56개 단체(0.06%)였다⁶⁾. 회원의 조건으로는 특정 종교를 요구하는 단체가 127건(12.6%)으로 가장 많았으며 직업이나 전문분야(8.5%), 면허/자격(8.3%), 산업분야(6.7%), 지위/역할(4.1%), 민족(1.4%) 등의 순이었다. 단체 분류별로 볼 때 전문가 단체(77.8%)나 종교단체, 언론단체, 농림수산업단체 등이 회원자격조건을 요구하는 비율이 높았다. 반면 취미/스포츠(6.7%)나 시민단체(12.4%), 복지 단체(19.3%)의 경우 특정한 자격을 요구하는 비율이 20%미만으로 낮았다.

6) 회원 조건이 2개인 단체가 40개, 3개인 경우가 13개, 4-6개의 조건을 요구하는 단체가 각각 1개씩 총 3개였다.

〈표 10〉 사회단체 유형별 회원 수와 자격 조건

단체	회원수(N=1,002)		자격 조건 요구 (N=998)	단체	회원수(N=1,002)		자격 조건 요구 (N=998)
	평균	N			평균	N	
취미스포츠	97,881.90	31	2(6.7%)	경제산업	3,983.02	48	28(58.3%)
행정관계	33,182.50	24	10(41.7%)	학술문화	2,707.54	41	15(36.6%)
교육	16,347.23	26	11(44.0%)	연고	1,686.34	44	13(29.5%)
퇴직자	13,258.26	23	6(26.1%)	노동	608.20	20	11(55.0%)
종교	8,118.33	157	113(72.0%)	기타	496.16	140	18(13.0%)
시민	4,940.96	113	14(12.4%)	정치	483.25	4	2(50.0%)
전문가	4,678.78	18	14(77.8%)	언론	410.00	3	2(66.7%)
복지	4,134.91	259	50(19.3%)	농림수산	350.12	51	32(62.7%)

3) 예산

사회단체의 2006년 평균 예산은 803,073,171원(N=998)이었다. 한 해 예산이 5천만 원 미만인 사회단체가 전체의 59.8%였다. 5억이 넘는 단체도 15.2%였다. 단체 유형별로는 경제산업단체의 평균 예산이 30억 이상으로 다른 단체에 비해 압도적으로 컸다. 취미스포츠단체도 10억을 넘었다. 취미스포츠단체의 경우 다른 사회단체에 비해 많은 회원 수를 보유하고 있기 때문에 예산 규모도 상대적으로 컸다. 복지단체도 연 예산 규모가 10억에 가까운데 비해 학술문화와 노동단체는 2억 미만이었으며, 연고단체, 퇴직자단체, 정치단체는 1억에도 미치지 못했다. 회원 수에 대비한 회원 1인당 예산액은 경제산업단체가 6,620만 원으로 다른 단체에 비해 월등하게 높았다. 농림수산단체(1,187만 원)도 상대적으로 높았지만 퇴직자, 교육, 전문가, 연고, 노동 단체 등은 일인당 예산액이 50만 원 미만으로 낮았다.

〈표 11〉 단체 유형별 예산 규모(N=992)

단체 분류	평균	N	단체 분류	평균	N
경제산업	3,158,751,321.42	48	시민	357,530,323.84	112
취미스포츠	1,340,125,955.35	31	전문가	220,854,116.11	18
복지	958,542,060.01	256	학술문화	186,763,403.63	40
종교	799,051,539.74	155	노동	136,153,832.50	20
행정관계	599,572,166.67	24	연고	73,104,570.81	43
교육	572,413,200.19	26	퇴직자	60,440,993.17	23
농림수산업	509,712,253.25	51	정치	27,250,000.00	4
언론	500,000,000.00	2	기타	884,427,967.55	139

2. 사회적 수용

시민단체에 대한 신뢰도가 정부기관보다 높다는 결과에서 보듯 많은 단체의 사회적 수용도는 높은 편이다. 사회적 수용은 사회단체의 정당성과 관련된 것으로 정당성의 확보는 회원과 운영 자금 확보 등 자원획득에 중요한 영향을 미친다. 사회단체가 사회적으로 인정받는지 여부는 분명한 한계가 있지만 법적 지위를 통해 어느 정도 유추 가능하다⁷⁾. 또 사회단체에 대한 사회의 인정과 우호적 태도를 간접적으로 보여준다는 점에서 회원 수 증가도 사회단체의 사회적 수용의 향상 여부를 확인해보는 지표가 될 수 있다.

사회단체들 중 법인격 취득 단체는 2차 조사에서는 전체의 50.9%였다. 그 외에 비영리민간단체로 등록한 경우도 31.1%였다. 법인이나 비영리민간단체로 등록하지 않은 경우는 16.1%로 상당히 낮았다. 서울·경기지역의 단체만으로 한정했을 때 전체의 49.4%인 176개가 법인체, 비영리민간단체 등록이 25%였다. 반면 미등록 단체는 25.4%였다. 이는 법인격을 가진 단체가 68.6%(271개)이던 1990년 후반과는 상당한 차이가 있다. 미취득 비율은 단체별로 상당한 차이가 있는데 정치, 연고, 교육, 노동 단체의 미등록 비율이 상대적으로 높았다.

내부적으로 볼 때 사회단체의 존립을 위한 가장 기본적 조건은 회원 확보다. 대부분 사회단체가 회원의 회비 납부와 활동을 바탕으로 운영된다는 점에서 회원 확보는 존립의 가장 중요한 조건이다. 또 회원 수 증가는 사회단체의 사회적 수용과 정당성 확보 여부를 확인하는 좋은 지표이기도 하다. 자격요건을 필요로 하는 경우는 사회적 수용과 회원 증가가 무관할 수 있지만 사회적으로 인정받을 수록 참여하는 사람도 많아질 것이기 때문이다. 사회단체 설립 시와 비교했을 때 회원 수는 평균 85.6배 증가했으며 2000년대 후반까지 10년 동안 평균 1.7배 정도 증가한 것으로 나타났다⁸⁾.

7) 물론 법인체 등록이나 비영리민간단체 등록이 필요 없거나 의도적으로 하지 않는 경우도 있다는 점에서 이것만으로 사회적 인정 여부를 판단하는 것은 분명한 한계가 있다. 필요성이 없어서가 아니라면 등록 요건을 충족하지 못했거나 정부와 비우호적 관계 때문일 수도 있다. 그렇다면 이는 어느 정도 사회적 인정 여부를 확인해 볼 수 있는 간접적 지표의 하나로 볼 수 있을 것이다.

8) 여기서 1997년 회원 수는 1차 조사 자료를 분석한 결과가 아니라 2차 조사에서 수집된 자료를 분석한 것이다. 2007년 뿐 아니라 10년 전인 1997년의 개인회원수를 제시하도록 했다.

〈표 12〉 전체 회원 수 증가율

	N	최소값	최대값	증가율	표준편차
설립 시와 비교	308	.00	14,400.00	85.5727배	889.53062
10년 전과 비교	230	.08	20.00	1.6981배	1.90634

단체별로는 설립 시와 비교했을 때 회원 수 증가율이 가장 높은 단체는 교육 단체로 1,444배 증가했다. 다음으로 종교, 퇴직자, 복지단체의 증가율이 상대적으로 높았다. 반면 노동단체의 회원 증가율은 1.5배에 불과해 평균 증가율에 훨씬 못 미쳤다. 복지단체와 취미스포츠단체는 10년 간 2배 이상 증가했다. 노동, 교육, 농림수산업, 연고, 종교 등은 증가율이 평균 이하였다. 구체적으로 보면 복지단체는 설립 당시나 10년 전과 비교했을 때 모두 평균보다 훨씬 증가율이 높았다. 취미스포츠단체는 설립시 증감률은 높지 않지만 10년간 증가율은 평균치를 훨씬 상회하고 있다. 이에 반해 노동 단체는 설립 당시나 10년 전과 비교했을 때 증가율이 모두 평균보다 낮았다.

〈표 13〉 단체 유형별 전체 회원 수 증가율

단체 분류		설립시 비교	10년전 비교	단체 분류		설립시 비교	10년전 비교
농림수산업	평균	2.5555	1.0329	시민	평균	10.4824	1.6697
	N	23	20		N	32	19
경제산업	평균	2.7376	1.2230	학술문화	평균	2.1683	1.9948
	N	9	9		N	13	8
노동	평균	1.5412	1.2261	취미스포츠	평균	16.8583	2.2166
	N	5	4		N	11	10
교육	평균	1,444.4404	1.0558	종교	평균	114.1137	1.6727
	N	10	6		N	39	37
행정관계	평균	2.0266	1.3487	언론	평균		1.4286
	N	9	7		N		1
복지	평균	64.9254	2.5396	퇴직자	평균	170.1652	1.5471
	N	78	50		N	9	8
전문가	평균	5.9023	1.5724	연고	평균	1.8701	1.1008
	N	6	6		N	14	12
정치	평균	.5476		기타	평균	3.1201	1.3063
	N	2			N	44	32

3. 사회 단체의 영향력

1) 주요 관심 분야

사회단체의 가장 큰 관심분야는 복지였다. 전체의 55.5%(559개 단체)가 복지에 관심을 가지고 있는 것으로 나타났다. 의료도 17.4%(175)로 넓은 의미에서 복지에 포함될 수 있다는 점에서 복지가 무엇보다 큰 관심의 대상임을 알 수 있다. 그 외에 교육 20.8%(210), 지역개발이 18.2%(183), 인권 17.4(175), 환경 16.7%(168) 등이 상대적으로 관심이 많은 분야였다.

서울경기지역의 단체들의 관심 분야 비교에서도 1990년대 말이나 2000년대 말까지 여전히 복지가 가장 큰 관심분야인 것으로 나타났다. 상대적으로 전국단체를 대상으로 했을 때보다는 낮지만 복지가 다른 분야에 비해 월등히 높았다. 의료까지 포함하면 35%정도가 복지에 관심을 가지고 있었다. 이는 위생의료와 복지를 포함해서 38.1%가 관심분야라고 답했던 1차 조사의 결과와 유사한 결과다. 그런데 1990년대 말에는 두 번째 높은 관심사였던 환경에 대한 관심이 낮아졌을 뿐 아니라 노동에 대한 관심도 순위는 상승했지만 관심도는 크게 낮아진 것으로 나타났다. 전체적으로 볼 때 복지를 제외하고는 뚜렷한 관심분야가 많지 않고 노동과 환경 등에 대한 관심이 상대적으로 크게 낮아진 것으로 나타났다.

〈표 14〉 서울경기지역 사회단체의 주요 관심 분야 비교

관심 분야(1차, N=480)	빈도	비율	관심분야(2차, N=357)	빈도	비율
위생/복지/의료	183	38.1	복지	120	33.6
환경	155	32.3	교육	30	8.4
교육/학술/스포츠	132	27.5	기타	28	7.8
지역개발	108	22.5	문화/학술/스포츠	22	6.2
산업진흥	99	20.6	여성	15	4.2
재정	85	17.7	노동	15	4.2
국제교류협력	77	16.0	인권	12	3.4
금융	76	15.8	주택부동산	11	3.1
소비자	70	14.6	환경	10	2.8
노동	70	14.6	산업진흥	10	2.8

사회단체는 다양한 수단을 활용하여 사회적 혹은 정치적으로 영향을 미칠 수 있다. 하지만 한국에서 사회단체의 평균적 영향력은 낮은 것으로 나타났다. 사회단체의 활동 분야 내에서의 영향력은 5점 만점에 평균 2.70이었다⁹⁾. 단체의 제도적 지위에서 보면 법인격 취득 단체(2.84), 비영리민간단체(2.63), 미등록 단체(2.37)의 순으로 영향력에 통계적으로 의미 있는 차이가 있었다(유의확률=0.00). 이는 법적 지위가 사회적 수용과 관련성이 있음을 보여주는 것이다. 전체적인 영향력은 낮았지만 단체 유형에 따라 영향력에는 매우 큰 차이가 있었다. 언론 단체는 평균 4.33으로 다른 유형의 단체와 달리 활동분야 내에서 매우 강한 영향력을 행사하는 것으로 나타났다. 언론단체가 독보적으로 강한 영향력을 행사하는 반면 다른 단체의 영향력은 상당히 낮은 수준이었다. 행정관계 단체나 정치 단체, 경제산업 단체만 보통 정도의 영향력을 가진 것을 제외하면 그 외 모든 단체가 보통 이하의 영향력을 가진 것으로 나타났다.

〈표 15〉 단체 유형별 활동분야에서의 영향력(전체, N=981)

단체 분류	N	평균	표준편차	단체 분류	N	평균	표준편차
언론	3	4.33	.577	농림수산업	51	2.84	.987
행정관계	23	3.30	.822	교육	26	2.77	.765
정치	4	3.25	.957	노동	20	2.75	1.118
경제산업	48	3.00	.825	퇴직자	23	2.65	.982
시민	111	2.99	.879	복지	245	2.64	.883
전문가	18	2.94	.873	종교	156	2.50	.933
취미스포츠	31	2.90	1.044	기타	138	2.49	1.034
학술문화	41	2.90	.995	연고	43	2.12	1.028

활동 범위 내에서의 영향력은 서울·경기지역만을 대상으로 한 1차 조사에서는 5점 척도에서 평균이 2.75점으로 보통 이하의 영향력을 발휘하는 것으로 나타났다. 상대적으로 정치단체와 노동단체만이 보통 이상의 영향력을 발휘하는 것으로 나타났다. 사회단체 간에는 유형에 따라 영향력의 차이가 분명히 존재하는 것으로 나타났다. 집단 간에 통계적으로 의미 있는 차이가 있는 것으로 나타났는데

9) 사회단체의 영향력을 확인하기 위한 질문은 “귀 단체의 활동분야에서 어떤 정책문제가 발생했을 때, 귀 단체는 어느 정도 영향력을 가지고 있습니까?”이며 전혀없음, 거의 없음, 보통, 상당히 강함, 대단히 강함의 5점 척도로 답변하도록 했다.

($F=2.207$, $p=0.017$), 사후 검정 결과 교육단체(2.39)와 정치단체(3.50)간에만 차이가 확인되었다. 2차 조사에서는 영향력의 평균은 2.82로 1차 조사와 큰 차이는 없었다. 1차 조사에 포함되지 않은 언론단체가 가장 큰 영향력(4.33)을 발휘하는 것으로 나타났으며 연고단체(2.12)나 종교단체(2.46)의 영향력이 가장 낮은 것으로 나타났다. 분산분석결과 집단 간에 유의미한 차이($F=4.003$, $p=0.000$)가 있는 것으로 나타났는데 Scheffe 방법을 활용한 사후 분석에서는 연고단체와 언론단체만 유의미한 차이가 있었다. 1차 분석과 2차 분석에 포함된 단체에 조금 차이가 있기 때문에 모든 단체를 비교할 수는 없지만 비교 가능한 단체의 영향력을 비교해 보면 대부분의 단체가 영향력이 1차 조사보다 2차 조사에서 더 높은 것으로 나타났다. 이에 반해 노동단체와 전문가 단체, 종교단체는 더 낮아진 것으로 나타났다. 하지만 다른 표본을 대상으로 한 단순비교이기 때문에 이것만으로 영향력에 변화가 있었다고 확신하기는 어렵다.

〈표 16〉 서울경기지역 사회단체의 활동 범위 내 영향력

단 체	1차 조사			단 체	2차 조사		
	평균	N	표준편차		평균	N	표준편차
경제	2.53	45	.919	경제산업	3.18	17	1.074
교육	2.39	33	.747	교육	2.87	15	.640
노동	3.24	21	.944	노동	3.08	13	1.188
농업	2.81	21	.873	농림수산업	3.00	11	.775
복지	2.59	76	1.085	복지	2.89	70	.713
시민	2.79	47	.883	시민	3.18	55	.696
전문가	2.90	58	.892	전문가	2.70	10	.823
정치	3.50	10	1.269	정치	3.50	2	.707
종교	2.80	46	.980	종교	2.46	79	1.010
행정관계	2.81	21	.814	행정관계	3.67	6	.516

V. 맺는 말

우리 사회에는 많은 사회단체가 있지만 수많은 사회단체가 설립되고 없어지기 때문에 정확한 숫자를 파악하는 것은 거의 불가능하다. 2013년 12월 현재 중

양행정기관과 시도에 등록된 비영리단체 총 수는 11,579개이다(안전행정부, 2014). 이는 2013년 9월에 비해 254개가 증가한 것으로 지속적인 증가를 보이고 있다. 이처럼 사회단체가 수적으로 증가하고 있지만 성격이나 지위, 영향력 등 질적 측면에서 볼 때 사회단체의 성장이 여전히 지속되고 있는지는 의문이다. 1990년대 후반부터 2000년대 후반까지의 변화를 볼 때 사회단체의 양적, 질적 성장세는 상당히 느려진 것으로 보인다.

Berman(1997)은 정부기관이나 공공기관의 제도 실패가 사회단체 증가를 촉진한다고 주장한다. 우리나라의 시민들은 공적영역보다 사적영역을, 공공기관보다 사회단체를 신뢰하는 것으로 알려져 있다. 개인의 사회경제적 배경에 따라 다르지만 전반적으로 사회단체에 대한 시민의 신뢰는 높은 편이다(박희봉 외, 2003: 220). 하지만 한국의 사회단체가 이런 기대에 부응할 수 있는 충분한 역량을 갖추고 있는 것으로 보이지는 않는다. 한국 사회는 강한 국가의 전통이 여전히 남아있기 때문에 사회부문보다 정부와 시장 부문이 여전히 더 큰 영향력을 행사하고 있다.

지금까지 시민사회의 중요한 토대가 되는 2000년대 후반의 사회단체의 전반적 지형을 살펴보았다. 또 1990년대 후반과 비교했을 때 어떤 변화가 있었는지도 살펴보았다. 여기서 발견된 몇 가지 사실과 함의는 다음과 같다.

첫째, 2000년대 후반부터 사회단체의 양적 성장의 정체가 시작되었다. 사회단체의 평균 회원 수는 설립 당시에 비해서는 큰 폭으로 증가했지만 증가율은 10년 전과 비교했을 때는 크게 낮아졌다. 이는 1990년대를 전후해서 급격하게 증가하던 단체 참여 수준이 다소 감소하고 있다는 지적(박종민·배정현, 2008: 122)과도 일치한다. 1990년을 전후한 시기의 사회단체 증가는 노동, 복지 등 사회문제 관련 사회단체가 주요 요인이었다. 노동, 교육 단체는 1980년대 후반, 시민, 복지 단체는 1990년대를 전후한 시점에 주로 설립되었다. 복지단체는 시민단체와 함께 1990년대를 전후한 시기에 주로 설립되어 사회단체의 증가에 큰 기여를 했다.

둘째, 소단위 지역을 근거로 하는 사회단체가 증가하는 긍정적 징후가 나타나고 있다. 조직자원에서 여전히 취약하지만 시군구 등 기초자치단체를 활동공간으로 하는 풀뿌리 사회단체의 성장이 시작되었다. 이는 시민사회의 위기 속에서도 긍정적인 징후로 볼 수 있다. 서울경기지역에 한정된 것이지만 1차와 2차 조

사결과를 비교했을 때 상당한 증가세를 확인할 수 있었다. 전국적으로는 전체 사회단체의 60%에 달할 정도로 높은 비중을 차지했다. 사회단체가 작은 규모의 지역을 중심으로 착근하고 있음을 알 수 있다. 하지만 여전히 조직 자원에서 취약한 상황을 벗어나지 못하고 있기 때문에 미래를 낙관하기는 어렵다.

셋째, 사회단체별로 상당한 차이가 있지만 여전히 사회단체의 규모는 작고 제도적 위상과 영향력은 낮은 수준이다. 평균 회원 수는 많은 편이지만 사회단체의 활동력을 직접적으로 보여주는 상근활동가의 수는 평균 13.56명으로 낮은 편이었다. 노동, 정치, 언론, 농림수산업 단체는 평균 회원 수가 수백 명에 불과했다. 법인격을 부여받지 못한 단체도 절반이 넘었다. 정부에 대한 종속성을 피하기 위해 법인격 취득을 거부하는 사회단체도 많기 때문에 단언할 수는 없지만 법인격을 가진 단체가 10년간 68.6%에서 50%이하로 낮아졌다는 사실은 제도적 지위가 여전히 확고하지 못함을 의미한다. 평균적인 회원 수는 지속적으로 증가했지만 이는 자연 증가가 반영된 단순한 역사효과(history effect)일 가능성이 크다는 점에서 사회단체의 위상과 영향력은 여전히 취약한 상황에 있는 것으로 볼 수 있다.

넷째, 정치경제적 문제 제기의 중심 역할을 하던 사회단체는 위축된 반면 이와 상대적으로 관련성이 낮은 사회단체는 증가하는 등 사회단체의 구성에 변화가 나타나고 있다. 복지 외에는 사회문제에 대한 사회단체의 관심과 참여가 낮아지고 관심 영역이 사회적 문제에서 벗어난 생활의 문제로 바뀌는 변화가 발견되었다. 사회단체는 자율성을 바탕으로 시민과 정부를 이어주는 고리의 역할과 정책 조언자의 역할을 수행한다(박영도, 2007). 하지만 한국의 사회단체의 관심사는 사회문제에서 개인의 문제로 변화하고 있다. 이는 정책제안의 빈도가 낮아졌고, 환경이나 노동 등 중요한 관심사였던 분야에 대한 관심의 약화에 잘 나타나고 있다. 주로 회원을 대상으로 하는 활동에 초점을 맞추고 있으며 정부와 시민을 이어주는 조언자나 매개의 역할을 하는 경우는 많지 않았다. 이는 사회적 문제보다 개인적 문제로 관심사가 변화하고 있는 현재 상황과 무관하지 않은 것으로 보인다.

다섯째, 사회적 문제 제기를 주도하던 사회단체의 약화는 사회적 권력관계의 변화와 사회적 불평등 구조가 사회단체의 구성과 상대적 영향력 변화에 반영된

것으로 볼 수 있다. 경제 부문의 이익을 대변하는 경제산업 단체의 영향력이 크게 증가한 반면 노동단체의 영향력 약화는 크게 높아진 시장의 영향력과 무관하지 않다. 이러한 변화는 노동의 안정과 시장의 투명성 향상의 결과가 아니라는 점에서 정부나 시장에 대한 시민사회의 위축을 보여주는 징후라고 볼 수 있다.

여섯째, 정치적 수용성의 저하를 특정 사회단체의 감소와 약화의 한 원인으로 볼 수 있다. 2000년대 후반에 들어서면서 회원 수에서 보았을 때 한국 시민단체들의 양적 성장 정도는 크게 두드러지지 않고, 오히려 1990년대에 활발하게 활동하던 노동이나 환경단체처럼 주요 사회단체로 인식되던 단체는 침체기에 들어선 것으로 보인다. 시민단체의 수는 증가했지만 회원 수는 감소하는 것으로 보아 시민단체들 사이의 치열한 경쟁이 시작되었으며 이는 사회단체의 급속한 양적 성장에 따른 밀도 증가로 발생한 경쟁때문이라는 주장도 있다(신동준 외, 2005: 15-16). 그 동안의 증가 추세로 볼 때 상당한 개연성이 있지만 조직군으로서 사회단체의 밀도는 사회적 수용 정도에 따라 달라질 수 있다. 정치적 혹은 사회적 거부감이 강하다면 사회단체가 존재할 수 있는 공간 자체가 작아지고 밀도는 높아질 수밖에 없기 때문이다. 집권정부와 사회단체 사이에 대충돌이 있었던 이명박 정부 출범 이후부터 정체가 시작되었다는 점에서 사회단체에 대한 집권세력의 정치적 수용성이 낮아진데서 원인을 찾을 수 있다. 시민단체에 대한 지원금을 줄이거나 불법으로 규정한 집회를 주도하거나 참여한 단체는 지원 대상에서 제외하는 등 특정 사회단체에 대한 적대적 대응이 시작되었다. 특히 노동이나 환경 등 단체의 위축은 이러한 상황과 관련이 있는 것으로 판단된다. 정치적 수용성 저하가 노동, 환경 등의 사회단체의 감소의 가장 중요하고 직접적인 원인인가에 대해서는 추가적 연구가 필요하지만 시민단체와 집권세력간의 대립 관계가 중요한 영향을 미친 것으로 판단된다.

우리나라의 사회단체는 사회적 이슈를 주도하고 정부와 시장에 대한 감시자나 정책 조언자의 역할을 수행하기에는 여전히 취약하다. 개인적 관심사를 중심으로 하는 사회단체의 증가와 사회문제에 관심을 둔 사회단체의 약화와 취약성은 시민사회의 토대로서 혹은 정부와 시장에 대한 건전한 협력자와 감시자로서 사회단체의 역할이 약화되고 있음을 보여주는 것이다. 소단위 지역 중심의 사회단체 증가와 같은 긍정적 징후도 있지만 시민사회의 토대가 되는 사회단체의 구

성과 사회적 지위, 영향력의 변화 등을 고려할 때 시민사회의 토대가 되는 사회단체는 여전히 취약한 상황에 있는 것으로 볼 수 있다. 특히 노동이나 인권 등과 같은 특정 유형의 사회단체에 대한 정치적 수용의 약화는 여전히 취약한 사회단체의 침체와 불균형한 성장을 심화하고 지속시킬 수 있다. 사회단체의 취약성과 불균형을 시민사회의 위기 자체로 해석할 수는 없지만 시민사회의 위기에 대한 우려가 단순한 기우는 아니라는 것을 의미한다. 그렇다고 한국사회에서 사회단체의 미래를 비관적으로만 볼 필요는 없다. 사회적경제와 같은 새로운 관점의 등장은 사회단체의 지형과 정부, 시장과 사회단체 간의 관계에 새로운 변화를 초래할 수도 있기 때문이다.

참고문헌

- 김혜정·이승중. (2006). 지역시민사회의 역량과 지방정부의 혁신성. 「한국행정학보」, 40(4): 101-126.
- 김태룡. (2006). 시민단체가 사회자본의 형성에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정학보」, 40(3): 27-51.
- 박상필. (1995). 시민단체와 정부의 관계유형과 지원체제. 「한국행정학보」, 33(1): 261-278.
- 박영도. (1997). 「NPO(비영리조직)의 활성화를 위한 입법방향」. 서울: 한국법제연구원.
- 박종민·배정현. (2008). 한국에서 단체는 민주주의의 학교인가?: 단체참여의 내부효과. 「한국정치학회보」, 42(3): 121-141.
- 박희봉·이희창·김동욱·김철수·박병래. (2003). 한국인의 신뢰 수준 및 영향 요인: 단체참여 및 개인의 사회, 경제적 배경과 대인신뢰, 단체신뢰, 대중매체 신뢰. 「한국행정학보」, 12(3): 199-227.
- 서문교·현선훈. (2011). 제도적 환경과 전략적 자원이 교회조직 성과에 미치는 영향: 조직정당성 매개효과를 중심으로. 「한국조직학회보」, 8(1): 131-160.
- 신동준·김광수·김재은. (2005). 한국 시민단체의 성장에 대한 양적 연구. 「조사연구」, 6(2): 75-101.

- 안전행정부. (2014). 비영리민간단체 등록현황(2013. 12. 31).
- 송재봉. (2013). 충북지역 시민사회단체 현황조사 보고서. 충북 NGO 센터.
- 전민수. (2008). 한국시민사회단체의 연대활동에 대한 네트워크적 접근. 『시민사회와 NGO』, 6(2): 135-174.
- 정병걸·성지은. (2002). 한국의 사회단체와 영향력: 정책과정을 중심으로. 『아세아연구』, 45(3): 51-75.
- 정상호. (2006). 한국의 이익집단연구의 분석적 개괄. 『한국정치학회보』, 40(1): 91-113.
- 정수복. (2000). 한국 시민운동의 패러다임 전환 모색. 박재창 편, 『정부와 NGO』. 81-104. 법문사.
- 주간경향. (2013). 「박근혜 정부, 시민사회 소통 비전 없다」. 1014호.
- 최석현·김군수. (2012). 「한국의 자본주의와 사회적경제」. 경기개발연구원.
- 하민철. (2002). 사회단체의 성장과 단체-행정 관계. 『아세아연구』, 109: 77-111.
- Berman, Sheri. (1997). Civil Society and Political Institutionalization. *American Behavior Scientist*, 40(5): 562-574
- Hirst, Paul. (1995). Associations. In Lipset, S.(ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, Vol. 1. London: Routledge.
- Kwak, Nojin, Shah, Dhavan V. & Holbert, R. Lance. (2004). Connecting, Trusting, and Participating: The Direct and Interactive Effects of Social Associations. *Political Research Quarterly*, 57(4): 643-652.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Tradition in Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Streeck, Wolfgang & Schmitter, Philippe C. (1985). Community, Market, State – and Associations?. The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order. In Streeck, Wolfgang & Schmitter, Philippe C.(Eds.), *Private Interest Government: Beyond Market and State*, pp. 1-29. London: SAGE Publications.