

## 중간지원조직과 거버넌스

김지현 | 지역정책팀 선임연구원 (kimjihun@makehope.org)

### I 요약

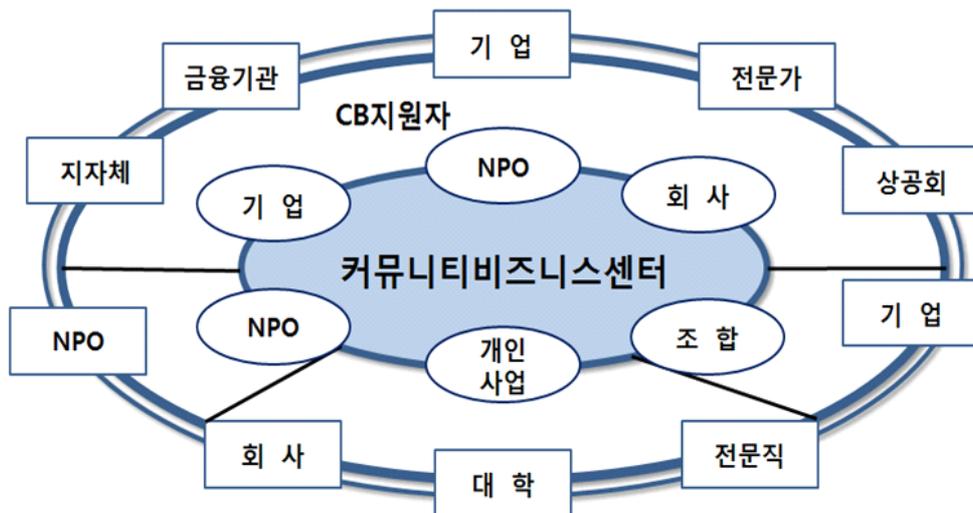
- '중간지원조직'에 대한 다양한 정의가 있지만, 간단히 정리하면 행정과 시민 또는 지역 사회를 이어주는 역할을 하는 곳이라고 할 수 있다. 중간지원조직은 행정과 시민을 비롯한 다양한 지역사회의 이해관계자들을 이어주는 거버넌스(협치)의 고리로서 다양한 시민활동을 활성화할 수 있는 플랫폼으로 자리매김해야 한다.
- 중간지원조직의 확산은 마을만들기를 비롯한 지역공동체사업에 많은 시민들이 참여할 수 있는 촉매가 되었고, 사회적기업과 협동조합의 양적인 성장에도 많은 기여를 했다. 반면 중간지원조직이 거버넌스에 있어 행정과 시민을 이어주는 하나의 주체로 인식되기보다는 행정의 하부조직 중 하나로서 인식되는 경우도 생겨났다.
- 상당수의 중간지원조직이 행정으로부터 위탁받아 운영되면서 행정중심의 운영은 필연적일 수밖에 없다. 그런 가운데서도 일부 지역에서는 중간지원조직의 운영에 지역사회의 목소리를 어떻게 더 반영할 것인가 고민하면서 다양한 실험을 전개하고 있다.
- 중간지원조직이 거버넌스의 고리이자 다양한 시민활동의 플랫폼으로서 작동하려면 행정과 시민 사이에서 균형점을 찾아야 한다. 이를 위해서 중간지원조직은 지역사회의 다양한 네트워크 활성화에 더 집중하고, 행정은 중간지원조직을 행정의 보조 수단이 아닌, 거버넌스를 위한 파트너로서 바라볼 필요가 있다. 지역사회와 시민, 전문가, 대학, 행정 등 다양다종한 지역사회의 역량과 요구를 이어주는 플랫폼으로서 중간지원조직이 해야 할 역할을 찾고 강화해야 한다.

I 키워드 중간지원조직, 거버넌스, 시민참여, 협치, 시민활동 플랫폼

## 중간지원조직이란?

### ■ 중간지원조직의 개념

- ‘중간지원조직’에 대한 다양한 정의가 있지만, 간단히 정리하자면 행정과 시민 또는 지역사회를 이어주는 역할을 하는 곳이라고 할 수 있다. 희망제작소는 행정과 시민을 비롯한 다양한 지역사회의 이해관계자들을 이어주는 거버넌스(협치)의 고리로서 중간지원조직을 제안했고, 다양한 시민활동을 활성화할 수 있는 플랫폼으로서의 역할을 기대했다.
- 희망제작소는 완주커뮤니티비즈니스센터, 광주 광산구 공익활동지원센터 등의 중간지원조직 설립과 관련한 연구를 진행하였다. 이를 통해 지역사회를 위한 인재양성, 지역공동체를 위한 사업 발굴과 지원, 지역사회 네트워크의 활성화, 지역사회 의제의 연구와 정책화 등 다양한 활동을 전개할 수 있는 곳으로서 중간지원조직을 제안했다.



[그림 1] 완주 커뮤니티비즈니스센터의 네트워크 구성

### ■ 중간지원조직의 활성화와 그늘

- ‘중간지원조직’이라는 단어가 소개되기 이전에도 우리나라에는 자생적인 협의회와 네트워크를 통해 만들어진 중간지원조직들이 생겨나고 있었다. 하지만 완주커뮤니티비즈니스센터를 비롯한 민-관협력 형태의 중간지원조직이 주목받게 되고, 마을만들기와 사회적경제의 활성화정책이 시행되면서 많은 마을

만들기지원센터, 사회적경제지원센터 등의 중간지원조직들이 설립되었다.

- 서울시의 경우, 광역차원에서 마을공동체와 사회적경제를 지원하는 중간지원조직의 활성화를 위해서 ‘마을만들기 생태계 조성지원사업’, ‘사회적경제생태계지원사업’을 시행하면서 각 자치구마다 중간지원조직이 생겨났다.
- 중간지원조직의 확산은 마을만들기를 비롯한 지역공동체 사업에 많은 시민들이 참여할 수 있는 촉매가 되었고, 사회적기업과 협동조합의 양적인 성장에도 많은 기여를 했다. 서울시 마을공동체종합지원센터에 따르면 서울시 전역에서 약 500곳의 공동체모임이 활동하고 있다. 협동조합의 경우에도 전국적으로 9,296곳의 협동조합이 활동하고 있다.<sup>1)</sup>



[그림 2] 커뮤니티맵, 서울 마을 자라나다 (출처: 서울시 마을공동체종합지원센터)

- 반면에 중간지원조직이 급속하게 확산되면서 행정에게 운영재원을 의존하는 경우가 많아졌다. 이는 지속가능한 운영의 측면에서도 문제를 야기하였으며, 조례를 통해서 비교적 안정적으로 예산을 지원받는 중간지원조직의 경우에도 행정으로부터의 위탁사무에 중간지원조직의 역량이 집중되는 문제가 발생했다.
- 따라서 중간지원조직이 거버넌스에 있어 행정과 시민을 이어주는 하나의 주체로 인식되기보다는 행정의 하부조직의 하나로서 인식되는 경우도 생겨났다.

1) 이는 2012년 말에 제정된 협동조합기본법에 따른 협동조합의 수만 집계한 것으로, 자료는 협동조합 홈페이지에서 확인할 수 있다.

## 중간지원조직을 향한 변화의 요구

### I 중간지원조직의 통합

- 최근 마을만들기와 사회적경제로 크게 나누어진 중간지원조직을 통합 운영하자는 의견과 논의들이 진행되고 있다. 예산을 지원하는 행정의 입장에서는 예산 절감에 대한 기대와 함께 정책의 중복집행 해소 측면에서 중간지원조직 통합 운영을 제기한다.
- 중간지원조직들의 입장에서도 마을공동체와 사회적경제는 상호연계의 가능성이 많음에도 불구하고 서로 협력을 강화하기 보다는 행정 체계에 의해 분절되는 현상을 개선해야 하는 측면이 있다. 시민들과 지역사회의 입장에서 유사한 지원제도와 공모사업, 교육에 대한 불만이 누적되어 왔다.

### I 행정에서 지역사회로 운영의 중심을 이동

- 시민과 지역사회에서 중간지원조직에 대해 가지고 있는 불만 중의 하나는 중간지원조직이 자신들의 성과 혹은 행정의 성과를 위해서 시민과 지역사회의 역량을 동원한다는 느낌을 준다는 것이다. 이는 중간지원조직에서 진행하는 교육프로그램과 공모사업 등 다양한 활동들이 시민과 지역사회의 요구를 반영하기보다 행정으로부터 부여된 과업을 수행하는 과정에서 빚어지는 결과라고 볼 수 있다.
- 행정기관으로부터 위탁을 받아 중간지원조직을 운영하는 경우라면 행정중심의 운영은 필연적이라는 한계 속에서도 일부 지역에서는 중간지원조직의 운영에 있어서 지역사회의 역할과 목소리를 어떻게 더 반영할 것인가에 대한 고민 속에서 다양한 실험이 전개되고 있다.

## 성북구 마을·사회적경제센터의 새로운 실험

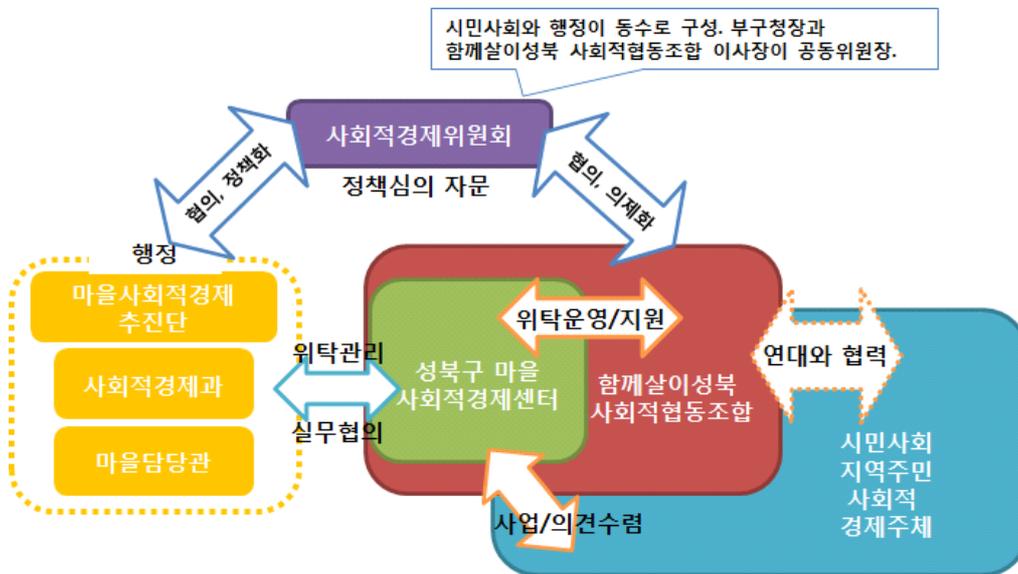
### I 성북구의 새로운 실험

- 2015년 4월 성북구는 서울시의 지방자치단체 중에서는 최초로 마을만들기와 사회적경제의 중간지원조직을 통합하여 성북구 마을·사회적경제센터를 설립하고 이를 시민사회의 주체인 ‘함께살이성북 사회적협동조합’에 위탁하여 운영하고 있다.
- 성북구는 이러한 시도를 뒷받침하기 위해서 ‘성북구 사회적가치 실현을 위한 사회적경제 기본조례’를 제정하고, 이를 바탕으로 성북구 마을·사회적경제센터를 설립하고 성북구 사회적경제위원회를 구성

하였다. 성북구 시민사회에서도 56개에 이르는 단체와 개인이 모여 '함께살이성북 사회적협동조합'이라는 지역사회 법인을 설립했다.

## ■ 성북구 마을 · 사회적경제센터의 거버넌스 구조

- 함께살이성북 사회적협동조합은 마을공동체, 사회적기업, 협동조합, 시민사회단체, 개인 등 다양한 형태의 조합원이 참여하고 있으며, 조합원들의 활동영역도 교육, 문화, 복지, 환경 등으로 다양하다. 이러한 조합원 구성은 성북구의 시민사회 내부에서 거버넌스를 위한 협의를 진행할 수 있는 기반이 된다고 할 수 있다.
- 또한 성북구 사회적경제위원회에 함께살이성북 사회적협동조합의 이사장과 성북구 부구청장이 공동위원장으로 참여하는 등 행정과의 거버넌스 차원에서도 시민사회의 목소리를 적극적으로 반영할 수 있는 구조와 위상을 만들었다.



[그림 3] 성북구 마을 · 사회적경제센터의 거버넌스 구조

- 함께살이성북 사회적협동조합은 성북구 마을 · 사회적경제센터의 운영에 있어서 행정으로부터 부여된 위탁사무를 수행하는 것에서 넘어서 성북지역에서 필요한 정책의제를 발굴하고 지역공동체의 기반으로 확대하는 것을 위탁운영의 목표로 삼고 있다.
- 함께살이성북 사회적협동조합, 스스로도 자립을 위한 수익구조를 모색하면서 행정에 의존하는 구조에서 변화를 추구하고 있다.

## 중간지원조직과 거버넌스의 이슈들

### Ⅰ 행정과 시민을 연결하는 고리의 역할

- 중간지원조직은 행정에게는 시민에게로 접근할 수 있는 통로이자, 행정의 정책을 원활하게 집행할 수 있게 해주는 수단이다. 교육을 통해서 활동가를 발굴하고 여러 교육프로그램을 통해서 마을만들기, 사회적경제, 도시재생 등 일반적인 시민에게 생소한 정책들에 대한 이해를 높여 왔다. 또한 각종 공모사업의 진행과정에서 시민사회와 직접 만나면서 공모사업의 전달자와 조연자, 관리자로서 다양한 역할을 수행했다.
- 반면에 시민과 지역사회의 필요가 행정으로 전달되는 역할에서는 미흡했다. 이는 시민과 지역사회 역할의 부재에서 기인하기도 하지만 중간지원조직이 행정에서 요구하는 정책의 전달자 또는 행정이 필요한 전문성을 제공하는 역할의 비중이 높았기 때문이다.
- 다수의 중간지원조직에 지역사회 활동가가 참여하기도 하고, 수년간의 중간지원조직 활동을 통해서 지역사회의 활동가로 발전하기도 한다. 이러한 중간지원조직의 강점을 살릴 필요가 있다. 지역사회에 대한 접근성과 네트워크를 바탕으로 지역사회와 시민의 요구를 행정에 전달하거나 지역사회를 위한 정책의제를 발굴하는 것이 필요하다.
- 중간지원조직이 거버넌스의 고리로서 다양한 시민활동의 플랫폼으로서 잘 작동되려면 행정과 시민사이에서 균형점을 찾는 것이 필요하다. 이를 위해 중간지원조직 스스로는 지역사회의 다양한 네트워크를 활성화하는 것에 더 집중하고, 나아가 행정 보조 역할을 줄이면서 시민과 지역사회의 역량과 요구에 기반한 역할을 찾아야 한다.

### Ⅰ 정책 제안자로서의 중간지원조직

- 정책의 전달자로 인식되던 중간지원조직이라는 한계에서 벗어나 정책의 제안자로 변화하기 위한 시도가 필요하다. 최근 사용자주도형 혁신모델로 도시재생, 지역공동체 활성화 등 사회문제해결을 위한 시도로 주목받고 리빙랩(Living Lab)도 중간지원조직이 시민참여를 통해 지역정책의 제안자로 변화하기 위해 시도해 볼 수 있는 사례이다.
- 중간지원조직은 지역사회와 시민의 필요를 대학, 전문가, 기업과 연계하는 플랫폼으로서 기능할 수 있다. 실제로 대학, 행정, 전문가, 사회적경제 주체들은 시민들의 참여에 기반하고 지역사회에 밀접한 정책과 연구, 사업을 하고 싶지만 접근할 수 있는 통로가 부재한 실정이다. 중간지원조직은 지역사회와 전문가를 이어줄 수 있는 기반이 될 수 있고, 지역사회, 시민과 전문가를 이어줌으로써 지역에 밀착된 정책제안을 이끌어 낼 수 있다.

## ■ 거버넌스 발전을 위한 행정의 변화 필요

- 최근 중간지원조직 통합 논의가 진행되는 한편으로 도시재생사업을 비롯한 새로운 정책과 관련된 중간지원조직이 지속적으로 만들어지고 있다. 이와 함께 성북구 등 일부 지방자치단체에서는 참여예산 제도, 마을계획, 마을민주주의 등 시민의 참여를 확대하는 방향으로 정책이 추진되고 있다.
- 앞으로의 정책 추진에 주민참여는 꼭 필요한 요소이며, 중간지원조직의 필요성도 여전히 존재한다고 할 수 있다. 다만 중간지원조직을 행정에서 필요한 일들을 수행하기 위한 수단으로 볼 것인지 아니면 지역사회와 시민들과의 거버넌스 파트너로 볼 것인지에 따라 중간지원조직의 역할은 달라질 수 있다.
- 많은 중간지원조직들이 행정으로부터 예산을 지원받고 있는 것이 현실이다. 따라서 중간지원조직이 지역사회와 시민들의 참여를 이끌어낼 수 있는 거버넌스의 매개체로서 적극적으로 활동하기 위해서는 행정으로부터 부여되는 업무를 줄이고 지역사회와 주민들의 네트워크 속에서 역할을 할 수 있도록 자율성을 부여하는 것이 필요하다.

