

요약

서울시 중간지원조직, 제도적 지원기반 조성 내부 운영체계 개선·재정적 자립기반도 강화

‘협치선도주체’ 서울시 중간지원조직의 운영실태 진단·발전방안 모색

서울시가 민선 5·6기에서 협치를 시정 기조로 채택하면서 다양한 협치형 정책과 사업이 도입되고 있으며, 민간주체들의 시정 참여 역시 확대되고 있다. 여러 정책영역에서 서울시가 추진하고 있는 협치친화형 사업들의 원활한 추진뿐만 아니라, 해당 영역에서 시민사회 주체들의 활동을 지원하기 위한 중간지원조직이 설치·운영되고 있다. 중간지원조직 제도가 도입된 지 6년여의 시간이 지난 현 시점에서 보면 동 조직의 많은 긍정적 기여에도 불구하고, 여전히 다양한 문제의 식도 공존하고 있는 실정이다. 무엇보다도 다양한 형태와 기능의 중간지원조직들이 설치·운영되고 있으나, 여전히 중간지원조직의 개념 기준이나 법적 근거는 부재하다. 중간지원조직의 역할과 기능에 대한 정의 또한 여전히 불분명해, 적절한 운영모델을 확립하는 데 어려움을 겪고 있다. 사회적 가치 지향의 공적 목표에도 불구하고, 중간지원조직 지원에 대한 근거 부재로 인해 민간위탁 등을 통해 간접적으로 지원하고 있어 여러 가지 운영상의 문제를 야기하고 있다.

이 연구는 이러한 조직 여건을 고려해 협치선도주체로서 서울시 중간지원조직의 실태를 진단하고, 향후 서울시 중간지원조직의 발전방안 도출을 위한 기초자료를 제공하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 중간지원조직 운영현황에 대한 자료조사과 해외 중간지원조직 사례조사를 비롯하여 다양한 정책참여자(대상)를 대상으로 실태조사를 실시하고 간담회 등을 개최해 연구에 다각적으로 활용한다.

제도적 근거 미흡 등 서울시 중간지원조직 관련 5개 정책현안 도출

현재의 제도적 여건분석과 사례연구, 실태조사 등을 통해 서울시 중간지원조직 관련 5가지 정책현안을 도출하였다. 첫째, 중간지원조직에 대한 제도적 근거가 미흡하다. 서울시는 민선 5·6기

에 중간지원조직 역할을 수행하는 기관들을 다수 설치·운영하고 있음에도, 중간지원조직의 제도적 근거 부재로 민간위탁제도에 의해 중간지원조직을 규정하고 있는 실정이다. 중간지원조직을 둘러싼 다양한 이견과 이해당사자의 불만, 운영상의 불합리성은 근본적으로 이러한 제도적 기반의 부재에서 비롯되고 있다.

둘째, 민간위탁제 준용에 따른 제도 운영상의 불합리성이 존재한다. 해외 중간지원조직의 발전 경로를 살펴볼 때 본원적인 중간지원조직은 내적 필요에 의해 민간 주도로 출현·성장해 감으로써 고유한 역할과 위상, 그리고 공공과의 관계를 확립하고 있다. 반면 서울시의 주요 중간지원조직들은 모두 행정 주도로 설치된 이후, 민간위탁제도에 기초해 운영되고 있다. 이에 따라 운영 주체들의 사회적 가치 지향 운영원리와 행정 주체들의 민간위탁 운영원리(계약절차나 평가체계 등)가 서로 경쟁하거나 상충하는 상황이 초래되고 있다.

셋째, 중간지원조직의 지속가능성을 위한 재정적 자립기반이 부재하다. 중간지원조직이 독자성이나 운영 자율성을 확보하기 위해서는 재정적 자립 기반이 핵심적인 조건이 된다. 관련 사례에서 볼 수 있듯이, 해외 중간지원조직들은 민간의 자생적 조직으로 설립되어 제한적인 수준이기는 하지만 운영 재원을 자체 조달하고 있다. 이러한 자생적 운영체계 위에 공공의 재정지원을 받거나 공공사업의 위탁에 참여하고 있다. 반면 현재 서울시의 대표적 중간지원조직들은 모두 조직운영 및 사업예산을 거의 전액 시예산에 의존하고 있다. 이는 중장기적으로 중간지원기관이 행정영역과 밀착되면서 행정의 대행기관화되고, 운영의 자율성도 약화될 가능성이 높다.

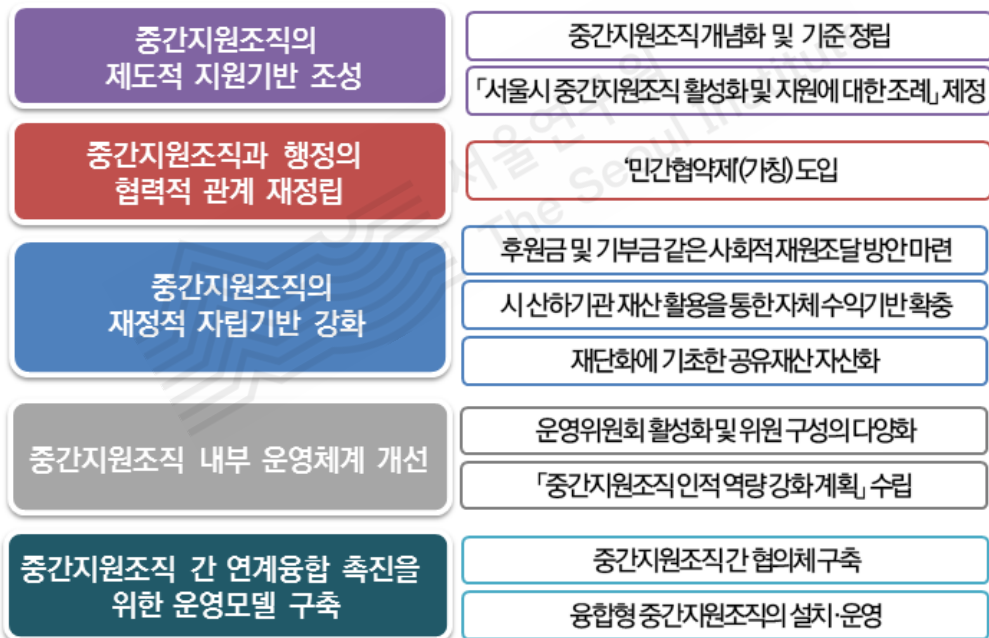
넷째, 중간지원조직 본연의 주체 간 연계·협력 관계가 부족하다. 중간지원조직은 조직의 성격상 행정영역과는 물론, 풀뿌리 민간주체들과 교류·연계가 활성화되는 것이 필수적이다. 서울시 중간지원조직의 경우 관련 주체와의 연계·협력은 다소 미흡한 것으로 분석되었다. 실태조사 결과 현재 중간지원조직이 풀뿌리 민간주체들과 관계가 다소 유리되어 있거나 행정과 밀착된 경향을 보인다는 인식이 높게 나타났으며, 다른 중간지원조직들과의 연계도 제한적이라는 인식이 다수를 차지하였다.

마지막으로, 중간지원조직의 내부 운영체계의 재정립이 필요하다. 중간지원조직의 내부 운영체계에 대해서도 개선에 대한 요구가 지속적으로 확대되고 있어 중간지원조직의 역할 재정립, 운영과정의 개방성 강화, 인적역량 강화가 중요한 과제이다. 현재의 행정사무 대행 역할에서 전환해, 풀뿌리 민간주체들에 대한 지원자·촉진자·대변자 역할 수행이 필요하다. 현재 소수 이해당사자 중심의 운영위원회 구조에서 벗어나, 시민사회 주체들의 참여를 확대하는 운영과정의 개방성 강화도 필요하다. 더불어 다양한 역할 수행을 위해 민간주체 지원에 필요한 전문성을

가진 전문가 확보 역시 필요하다.

서울시 중간지원조직의 지속가능한 발전 위해 다양한 발전방안 마련

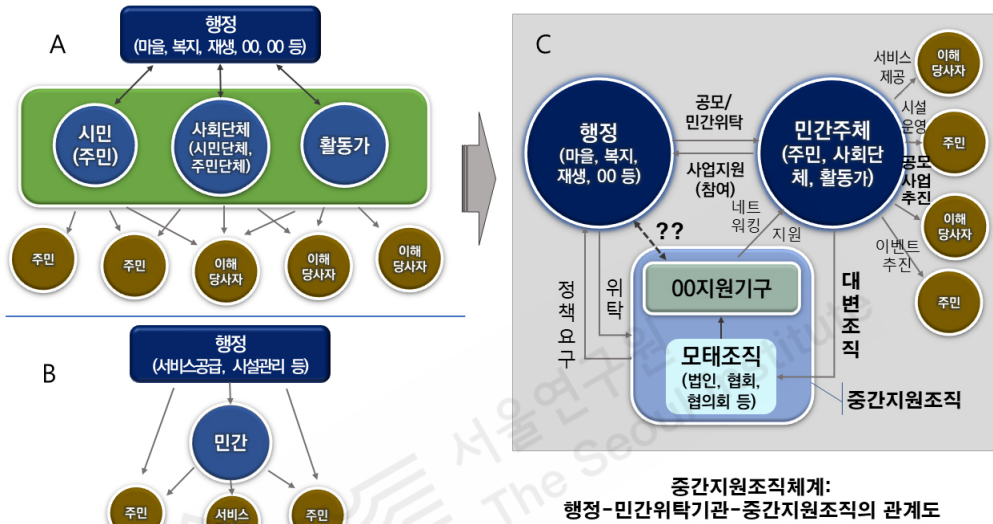
서울시는 여러 정책영역에서 협치친화형 사업을 추진하고 있다. 이를 지원하는 협치선도주체로서 중간지원조직에 대한 진단을 바탕으로 지속가능한 발전방안을 도출한다. 중간지원조직의 제도적 지원기반 조성, 중간지원조직과 행정의 협력적 관계 재정립, 중간지원조직의 지속가능성을 위한 재정적 자립기반 강화, 중간지원조직 내부 운영체계 개선, 중간지원조직 간 연계·융합 촉진을 위한 운영모델 구축 등을 주요 내용으로 한다.



[그림 1] 중간지원조직의 발전방안

■ 중간지원조직의 개념 기준 정립하고 제도적 지원기반도 조성

중간지원조직 고유의 개념 기준을 정립하고, 이에 기초해 제도적 지원기반을 조성한다. 중간지원조직은 특정한 ‘관계’와 ‘기능’을 중심으로 개념을 확대하여, “특정한 성격의 행정사무와 공공사업에 참여하는 다양한 민간주체들을 대상으로 일정한 공적 역할(기능)을 수행하는 조직”으로 개념화한다.



[그림 2] 중간지원조직체계

이러한 일반적 개념에 기초하되 명확한 기준에 의거해 해당 조직이 식별되고 이에 대한 제도적 지원이 이루어질 수 있도록 조작적 개념화가 필요하다. 따라서 관계와 기능 중심의 개념화에 기초해 현실에 존재하는 중간지원조직을 식별하는 4가지 기준을 도출한다. 4가지 기준에는 지원대상의 성격, 수행 사무(사업)의 성격, 해당 기관의 기능(역할), 비영리법인 설립 여부가 포함되며, 각각의 내용은 다음과 같다.

[표 1] 중간지원조직의 개념 기준

구분	내용
지원대상의 성격	지원대상이 공공서비스나 시설을 직접 제공받거나 이용하는 일반시민이나 이용자가 아닌, 공공서비스를 제공하거나 시설을 관리·운영하는 기관
수행 사무(사업)의 성격	지원대상 주체들이 참여하는 행정사무 및 공공사업의 성격이 사회적 가치 지향, 공익적 성격의 사무 및 사업
해당 기관의 기능(역할)	민간주체들을 대상으로 광범위한 지원기능 수행 - 민간주체 활동의 촉진·활성화 지원/민간주체의 의견청취 및 수렴, 이해관계 대변/민간주체 간 상호 연계협력 촉진지원
비영리법인 설립 여부	지원대상인 민간주체들이 이해관계를 대변, 지원 역할을 수행하는 결사조직으로서 비영리법인(사단·재단) 설립

이러한 개념화에 기초해 중간지원조직에 대한 제도적 지원을 종합한 『서울시 중간지원조직 활성화 및 지원에 관한 조례』를 제정한다. 동 조례에는 중간지원조직의 개념정의에 더해, 행정과의 적절한 관계성 규정, 중간지원조직의 육성 및 활성화를 위한 각종 제도적 지원방안을 구체화한다.

■ **중간지원조직·행정 간 민간협약제 도입해 협력적 관계로 정립**

기존의 민간위탁제(contract-out)에 기초한 행정-중간지원조직 간 관계에서 탈피해, 협력적 관계와 중간지원조직의 자율성을 촉진하는 관계로 재정립한다. 이를 위해 행정과 중간지원조직의 수평적·협력적 관계를 근간으로 하는 ‘민간협약제’(가칭)의 도입을 모색한다. ‘민간협약제’(가칭)에서는 행정과 민간이 수평적 파트너십 관계에 기초하여 절차와 사무를 수행하는데, 행정과 중간지원조직 공동의 사업목표 합의, 협의과정을 통해 사업계획과 예산 편성·집행, 사업 성과에 대한 공동의 피평가주체로 전환 등을 구체적 내용으로 한다.



[그림 3] 민간위탁과 민간협약

■ 중간지원조직의 운영자율성 확보 위해 재정적 자립기반 강화

현재 시예산에 전적으로 의존하는 재정구조에서 탈피해, 중간지원조직의 운영자율성 확보를 위한 재정적 자립기반을 강화한다. 이를 위해 후원금 및 기부금과 같은 사회적 재원조달 방안과 공유재산의 사용·수익 등을 통한 자체 수익기반 확충을 고려한다. 사회적 재원조달 관련해 적정 규모의 기부금이나 후원금수입을 허용하되, 해당 수입에 대해서는 본래 위탁사무 이외 기관의 재투자나 역량 강화 등에 탄력적으로 운영할 수 있도록 한다. 아울러 사업평가에서 재정적 자립기반 강화 노력에 대해 가점을 부여하는 방안도 함께 검토한다. 자체 수익기반 확충과 관련해 서울시가 보유하고 있는 공유재산을 민간에게 대여 또는 양도하는 데는 여러 가지 법적·제도적 제약이 존재하므로, 우선은 서울시 소유 재산에 비해 활용도가 다양하게 모색될 수 있는 시 산하기관 재산을 활용한 임대사업의 도입을 고려한다.

장기적으로는, 중간지원조직의 재단화에 기초해 공유재산을 자산화함으로써 재정적 기반을 확충하는 전략도 모색할 필요가 있다. 현행 민간위탁제도하에서의 공유재산의 사용·수익과는 별도로 중간지원조직의 재단화에 기초해 ‘공유자산화’ 전략 추진도 검토가 필요하다.

■ 중간지원조직이 민주적으로 운영되게 개방적 운영체계 확립

중간지원조직이 보다 민주적·참여적으로 운영될 수 있도록 개방적 운영체계를 정립한다. 우선 중간지원조직 내 운영위원회를 보다 활성화하고, 위원 구성의 다양성도 대폭 확대한다. 사업계획 수립이나 사업의 성과평가 등의 과정에서 다양한 시민·이해당사자 주체들이 참여하는 숙의·공론 절차를 활성화한다. 다음으로 중간지원조직의 역할 재정립에 따른 다양한 프로그램을 개발·운영한다. 중간지원조직이 지원자·촉진자·대변자로서 역할 재정립을 확대·촉진하는 다양한 프로그램을 활성화한다. 마지막으로 중간지원조직의 전문성 강화, 특히 인적역량 강화를 위한 제도적 장치를 마련한다. 이를 위해 서울시 주도로 별도의 『중간지원조직 인적역량 강화 계획』을 수립하도록 한다.

■ 중간지원조직 간 연계·융합 촉진 돕는 정책협의회 설치·운영

서울시 전체 중간지원조직의 연계를 강화하기 위하여 중간지원조직 간 협의체를 구축한다. 광역 및 자치구 단위 각각의 차원에서 ‘중간지원조직 간 정책협의회’를 설치·운영하고, 현재 자치구에서 협치선도기구로 자리매김하고 있는 자치구 협치회의와 연계하여 정책의제 개발을 위한 실무그룹(working group)으로 공동 참여하도록 한다.

장기적으로는 융합형 중간지원조직을 설치·운영한다. 이를 단계적으로 추진하는데, 일차적으로 자치구 기반 중간지원조직들에 대해 융합형 조직으로의 전환을 유도·지원하고, 이후 광역 단위의 중간지원조직들에 대해서도 융합형 조직으로서 ‘지역재단’을 설치·운영한다.

