

| NGO학과 특성화 프로그램 |

# 2015 목요특강 종합심포지움 및 수료식

[ 한국의 NGO 중간지원조직,  
어디까지 왔나 ]

일시 2016. 2. 17.(수) 14:00~17:00

장소 서울시 NPO지원센터 1층 '품다'

주최 경희사이버대학교 NGO학과 · 한국시민센터협의회 공동 주최

주관 (사)시민





## 초대의 글

2000년대 후반부터 시민사회의 공익활동을 지원하는 것을 목적으로 하는 NGO 중간지원 조직에 관한 논의와 실천이 활성화 되고 있는 가운데, 경희사이버대학교 NGO학과와 전국 NGO중간지원조직들은 2015년 한 해에 걸쳐 ‘한국NGO중간지원센터의 책임과 역할’이라는 주제로 중간지원조직에 관한 일련의 공동 특강을 진행해 왔습니다.

이에 공동특강의 성과를 종합하고 NGO중간지원조직에 관한 현 상태와 과제를 점검하기 위해 ‘한국의 NGO중간지원조직, 어디까지 왔나’라는 주제로 종합심포지움을 한국시민센터 협의회와 공동 개최하고자 합니다.

공익활동가 및 시민 여러분의 많은 참석을 기대합니다.

2016. 2.

한국시민센터협의회 공동대표 정현백, 김영철  
경희사이버대학교 NGO학과 학과장 임정근 교수



# 목요특강 연혁

1차 2007년

한국 시민운동의 어제, 오늘, 내일

---

2차 2008년

2008, NGO학을 말한다

---

3차 2009년

시민리더십, 왜 그것인가?

---

4차 2010년

글로벌-다문화시대, NGO활동의 동향과 모색

---

5차 2011년

소셜네트워크와 시민 저널리즘

---

6차 2012년

세계 여러 나라 시민운동의 특징과 동향

---

7차 2013년

우리 삶과 NGO: 한국의 대표 NGO에게 묻는다

---

8차 2014년

한국현대정치사 바로 알기

---

9차 2015년

한국 NGO중간지원센터의 책임과 역할

---



14:00 ~ 15:10 | 제 1 부 중간지원조직의 현재를 말하다

사회 : 서유경 교수 (경희사이버대)

- ★ 발제 1      장수찬 교수 (목원대)  
                  “지방정부의 공익활동 지원 시스템 분석”
- ★ 발제 2      송재봉 센터장 (충북NGO센터)  
                  “NGO중간지원조직의 지원활동 평가”
- ★ 토론        이남섭 교수 (한일장신대), 공석기 교수 (서울대),  
                  김해몽 센터장 (부산시민센터)

15:10 ~ 15:20      휴 식

15:20 ~ 16:30 | 제 2 부 중간지원조직의 향후 과제들

사회 : 정현곤 위원장 ((사)시민)

- ★ 발제 1      조철민 교수 (한일장신대)  
                  “중간지원조직의 역할 확장을 위한 상상”
- ★ 토론        김제선 상임이사 (대전풀뿌리사람들),  
                  임정근 교수 (경희사이버대)  
                  윤종화 상임이사 (대구시민센터)

16:30 ~ 17:00      목요특강 수료식





[2015 목요특강 종합심포지움 및 수료식]  
한국의 NGO 중간지원조직, 어디까지 왔나

## 제 1 부

# 중간지원조직의 현재를 말하다

사회 : 서유경 교수 (경희사이버대)

발제 1 : 장수찬 교수 (목원대)  
“지방정부의 공익활동 지원 시스템 분석”

발제 2 : 송재봉 센터장 (충북NGO센터)  
“NGO중간지원조직의 지원활동 평가”

토론 : 이남섭 교수 (한일장신대), 김해몽 센터장 (부산시민센터)





# 지방정부의 공익활동 지원 시스템 분석

장 수찬 (목원대학교)

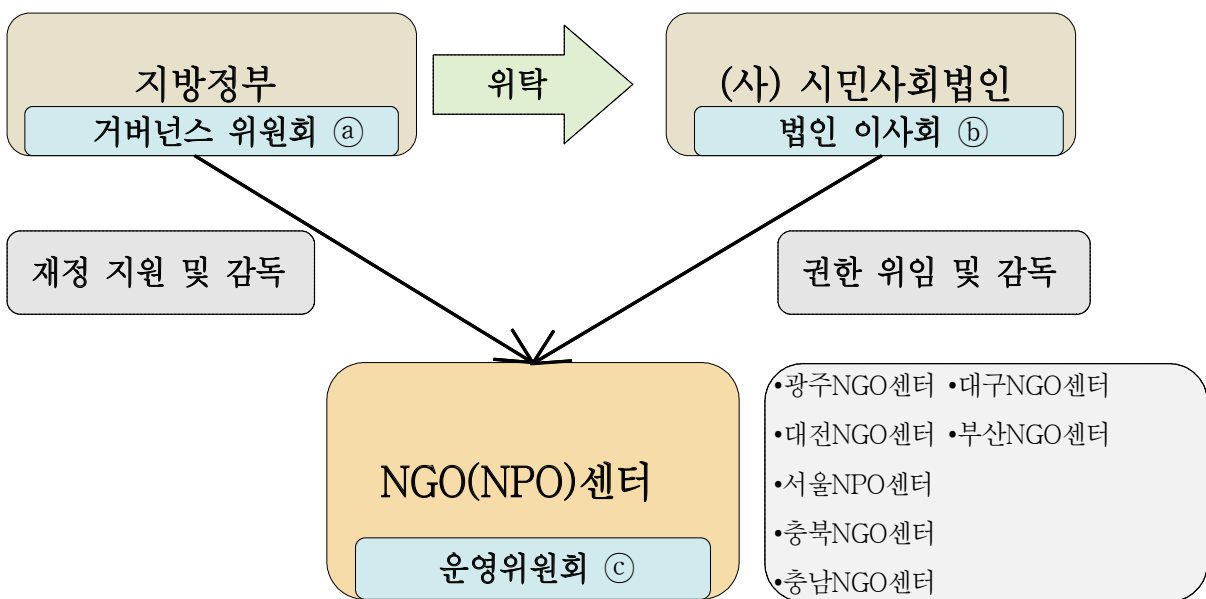
## 1. 지방정부의 중간지원기관 지원방식 개괄

정부의 공익활동에 대한 지원은 다양한 방식으로 나타나고 있다. 2015년 말 현재, 대부분의 광역 시·도들은 중간지원기관을 공익활동을 활성화하기 위한 주요한 전략으로 선택하고 있다. 현재까지 시행되어온 중간지원기관에 대한 지원들을 정리하여 보면, 대부분의 정부지원은 시민사회운동단체 연합 혹은 협의체가 설립한 사단법인에게 NGO 중간지원기관을 위탁하는 방식을 취하고 있다 (<그림 1>를 참조). 아래 그림에 나타난 지방정부-(사) 법인-NGO센터 각각은 거버넌스 구조를 가지고 있고 이들 사이의 관계는 그림에 나타난 바와 같이 지원, 감독, 위탁, 권한 위임의 관계를 갖는다.

개별 지방정부의 중간지원센터 관련 조례들을 살펴보면 지방정부에 따라 지원방식에 다소 차이가 있음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 지원방식이 거버넌스 일반 원칙을 제대로 따르지 않고 있거나, 민관협치 네트워크 구조화 전략이 상당히 미비되어 있음을 알 수 있다. 아래 <표 2>은 지방정부 지원방식에 어떤 문제가 있는가를 살펴보기 위한 체크리스트이다. 연구자는 지방정부의 지원방식을 분류하기 위해 <표 2>에 나타난 6가지 요소들을 사용하였다. 특히 이들 요소들 중에서 지방정부의 ‘지원과 감독’에 대한 책임소재를 어디에 두고 있는가(공익활동촉진위원회의 존재여부)?, 그리고 ‘거버넌스 위원회의 운영이 정부-민간 공동으로 이루어지고 있는가?’가 일차적으로 중요하다. 왜냐하면, ‘공익활동촉진위원회’와 같은 거버넌스 구조가 존재하지 않을 경우에, 지원과 감독의 책임은 형식상으로 단체장에게 있지만 실제적으로는 담당 공무원이 되기 십상이다. 설사 거버넌스 구조가 설치되어 있다고 하더라도, 거버넌스 위원회의 운영이 민관 파트너십 체제로 운영되지 않을 경

우에, 거버넌스 위원회의 권한은 대단히 제한적이고 거버넌스 위원회는 담당 공무원에 의해 좌지우지 되는 경우가 허다하다. 따라서 거버넌스 위원회의 운영이 실제적으로 민관 파트너십 체제로 운영되게 하는 민관협치의 구조화가 필요하다.

<그림 1> 정부지원방식



지역	조 례 명	제정일
충북	충청북도NGO센터 설치 및 운영에 관한 조례	2012. 7.16
서울	서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례	2013. 5.16
대전	대전광역시 NGO지원센터 설치 및 운영 조례	2014. 12.31
광주	광주광역시 엔지오(NGO)지원센터 설치 및 운영 조례	2015. 5.15
대구	대구광역시 시민공익활동 지원 등에 관한 조례	2015. 7.30
충남	충청남도 공익활동 촉진 및 지원에 관한 조례	2015. 10.30
부산	부산광역시 시민운동 지원 조례	2015. 11.04

〈표 2〉 지방정부 지원방식의 분류 체크 리스트

번호	내용	해당 광역 시·도
1	조례에 기초한 지원인가, 임의적 방식인가?	조례기초- 모든 시·도
		임의적 방식- 없음
2	조례가 ‘공익활동지원 조례’ 인가 ? ‘NGO 설치에 관한 조례’ 인가?	공익조례-서울, 충남, 대구
		NGO조례-충북,대전,광주
		시민운동지원조례-부산
3	지방정부의 ‘지원과 감독’에 대한 책임소재는? (‘거버넌스위원회(예,공익활동촉진위원회)’의 존재유무)	위원회존재-서울,충남,대구
		위원회부존재-충북,대전,광주,부산
4	공익활동지원 ‘거버넌스위원회’의 운영방식?	정부주도-서울,충남,대구
		공동주도-해당 시·도 없음
		시민주도-해당 시·도 없음
5	중간지원기관의 지원대상의 범주를 어떻게 정하고 있는가?	등록된비영리민간단체에 한하여 지원-활동가 생활비 지원
6	재정지원의 범위	운영비(임금비)&시설비-충북,충남,대전,광주,대구,부산
		사업비포함-서울, 대전

지방정부 지원방식에서 가장 커다란 차이가 나는 것은 재정지원의 범위를 운영비(임금비 포함)와 시설비로 한정 지우는지, 아니면 사업비 까지 포함시키는가의 문제이다. 현재 대부분의 광역 시·도들은 운영비와 시설비를 지원하고 있지만 사업비까지 지원하는 자치단체는 서울시와 대전시가 유일하다. NGO 센터를 수탁 받은 운영법인들이 대부분이 모금능력이 매우 제한적이기 때문에, 사업비 지원이 없는



경우에 중간지원기관으로 역할을 제대로 할 수가 없다. 사업비 지원이 없는 경우에, NGO센터는 운영법인을 통하여 사업비를 조달하거나, 다른 사업들을 정부로부터 수주하여 사업을 해나가는 방식을 선택할 수밖에 없다. 차후의 비교·대조 분석을 통하여 밝혀지겠지만, 서울NPO 센터가 중간지원기관으로서의 다양한 기능을 수준 높게 소화할 수 있는 것은 사업비가 책정되어 있기 때문이며, 충북 NGO 센터가 중간지원기관으로서 좋은 성과를 내고 있는 것도 운영법인의 모금능력과 절대적인 상관관계를 갖고 있다. 결론적으로 말해서, 사업비지원은 NGO 센터의 역할을 결정짓는 가장 중요한 변수가 되고 있다.

〈표 3〉 조례분석을 통해서 살펴본 광역시도의 지원방식

중간지원 기관명칭	조례유무	공익활동 지원조례	거버넌스 위원회	거버넌스 위원회 운영방식	지원대상 (포괄적)	재정지원 (사업비)	비교
서울	○	○	○	×	○	○	비교적
충북	○	×	×	×	○	×	
부산	○	시민운동	×	×	○	×	시민운동 지 원 조 례 (2015제정)
대구	○	○	○	×	○	×	2015제정
광주	○	×	×	×	○	×	
대전	○	×	×	×	○	×	
충남	○	○	○	×	○	×	2015제정

- ① 조례유무: 조례에 기초한 지원인가?
- ② 공익활동지원조례: 조례명칭이 ‘공익활동지원조례’ 인가 혹은 ‘NGO 설치에 관한 조례’ 인가 (부산의 경우-시민운동지원조례)?

- ③ 거버넌스위원회: ‘공익활동촉진위원회’가 중간지원조직의 책임소재인가?
- ④ 거버넌스위원회 운영방식: 위원회가 완전한 민관 파트너십 형태로 운영되고 있는가?
- ⑤ 지원대상: 중간지원기관의 지원대상의 범주를 포괄적으로 하고 있는가?
- ⑥ 재정지원: 운영비(임금비)+시설비(관리비)+사업비 모두를 지원하고 있는가?

위의 <표 3>은 광역시도의 지원방식의 차이를 한 눈에 알아 볼 수 있도록 정리한 것이다. 가장 이상적인 지원방식을 선택하고 있는 자치단체는 서울특별시이다. 그리고 최근에 조례제정이 이루어진 대구(2015년)와 충청남도(2015년)가 진전된 조례양식을 취하고 있다.

우선 중간지원기관에 대한 지원은 철저히 거버넌스적 관점에서 접근해야 한다. 거버넌스 네트워크 구조화 전략의 일반지침을 철저히 준수하여야 한다. 다음은 네트워크 구조화 과정에서 고려해야 할 사항들이다. 거버넌스에 관여하는 행위자들 사이의 상호의존성 및 관계, 이들을 가이드 하는 규칙들을 고려해야 한다. Sharf(1978)과 Ostrom(1990) 등은 지방정부수준에서 거버넌스를 형성할 때 실질적인 해결책이 무엇인가를 정보 및 전략의 공유방식, 참여 행위자들의 역할 및 책임 설정, 의사결정방식, 권한위임방식 등 구체적이고 실질적인 제안을 요구하고 있다.

① ‘누가 『공익활동촉진위원회』 관리의 주체자가 될 것인가?’

누가 네트워크 관리의 주체가 되어 주도할 것인가 하는 문제는 거버넌스 전략 수립 시 가장 먼저 고려해야 할 사항이다. 정부조직들은 다양한 방법으로 정책네트워크의 존재에 대해 반응하는데, 첫째는 네트워크 과정에 관여하지 않으려고 하는 경향이며, 둘째는 다른 당사자들과 같은 하나의 당사자 자격으로 참여하는 것, 셋째는 네트워크에 존재하는 여러 당사자들에 해결책을 제시하는 등의 형태로 ‘특별 당사자’ 자격으로 참여하는 것, 넷째는 네트워크 관리자의 역할을 수행하면서 거버넌스의 주도적인 역할을 담당하는 것 등이다. 현재 대부분의 광역 시·도 들의 『공익활동촉진위원회』 는 구성되어 있지 않거나, 정부 주도적으로 운영되고 있



다.

### ② 이해관계자의 범위를 누구로 할 것인가?

Cloke(2000)는 파트너십을 형성하는데 있어서 누가 참여하며 누가 배제되는가 하는 문제가 중요하다고 제시한다. 『공익활동촉진위원회』는 대체로 NGO 전문가, 행정담당자, NGO 관계자, 그리고 법률 전문가 등이 참여하고 있다. 만약 해당 NGO들이 직접적인 이해당사자들이기 때문에, 『공익활동촉진위원회』가 성과평가 혹은 재위탁 여부를 결정하게 될 때, 객관성을 유지하기 위해 타지역 NGO 관계자를 평가소위원회 혹은 『공익활동촉진위원회』에 초대하는 것도 고려해 볼 수 있다.

### ③ 네트워크의 형태는 어떻게 구성될 수 있는가?

거버넌스에 있어서 네트워크 형태는 기본적으로 각 행위자들이 균형을 유지하면서 밀고 당기고 하는 과정 속에서 형성된다(Koolman, 1994) 각 행위자들은 서로 정보와 자원을 교환하면서 균형을 유지하고, 모든 행위자들은 관련된 다른 행위자들과 자원을 교환하면서 균형을 유지하는 것을 전제로 한다. 민관 파트너십의 균형유지를 위해서 『공익활동촉진위원회』의 운영간사는 반드시 민간부분과 행정부분이 공동으로 담당할 필요가 있다. 예를 들면, 민관협치 분야에 외부채용방식으로 NGO 전문가를 계약직으로 참여시키고 이들 외부전문가들이 운영간사를 담당하는 방법을 고려해 볼 수 있다.

### ④ 누구에게 책임을 지며 이해관계자간 책임소재를 어떻게 할 것인가?

많은 이해관계자들이 정책에 참여하게 되면 필연적으로 책임문제가 수반되는데, 책임의 종류는 3가지로 나누어진다(OECD,1999). 파트너들 사이의 책임, 각 파트너와 행정기관 사이의 책임 및 각 파트너가 일반 국민에게 지는 책임 등을 말한다. 특히 가장 중요한 것은 『공익활동촉진위원회』가 일반국민에게 정치적 책임을 지는 구조를 어떻게 체계화할 것인가의 문제이다. 예를 들면, 잘못된 위탁배정, 위탁규모설정, 혹은 성과평가 등에 대한 책임소재를 분명히 해 둘 필요가 있다. 따라서 『공익활동촉진위원회』가 주도하여 성과평가 측정위원회를 보다 전문화하고 객관성을 유지하려고 노력해야 한다.



### ⑤ 내부운영의 틀을 어떻게 구성할 것인가?

내부운영의 틀은 구조화된 네트워크 내에서 일어나는 상호작용들의 관리에 관한 내용이다. 『공익활동촉진위원회』가 성공적으로 운영되기 위한 전략으로서 관련된 이해당사자들의 합의도출 과정 및 영향력 행사를 위해 필요한 제 조건들이 분명히 제시될 필요가 있다. 내부운영의 틀은 네트워크 내부의 상호작용과정의 조정을 위한 과정으로 이해될 수 있다. 여기에는 네트워크 활성화, 상호작용 주선(arranging interaction), 중개(brokerage), 상호작용 촉진(facilitating interaction), 조정과 중재(mediation and arbitration) 등의 세부 전략이 필요하다.

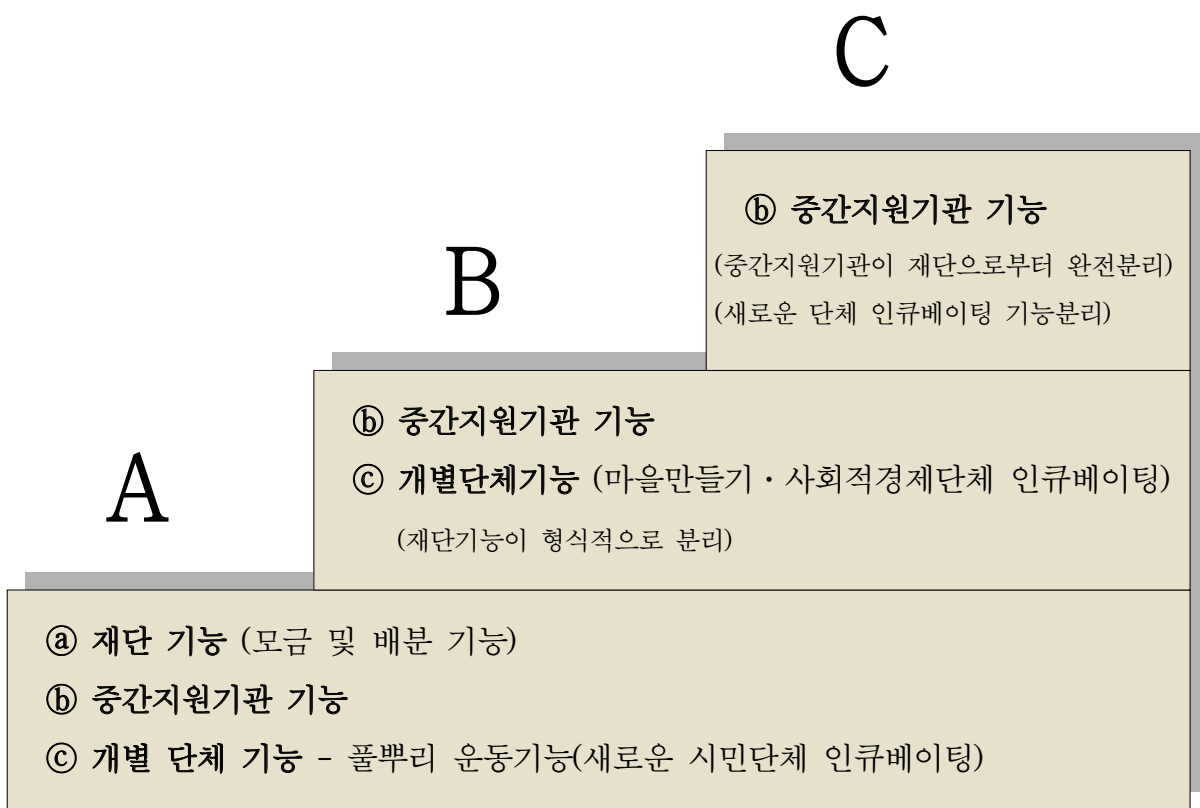
## 2. 한국의 NGO 센터의 기능 개괄

2015년 11월 현재, 광역 시·도 단위에는 7개 NGO(NPO)센터가 존재하며, 기초 단위에는 3개 정도 NGO 센터가 존재한다. 현재 광역단위에 설립이 완료된 곳은 6 곳이나, 대전 NGO 센터의 경우에는 2015년 11월에 개관한 관계로, 본 연구는 이들 5개 센터를 중심으로 분석하였다. 이미 설립된 6개 센터 이외에 NGO센터 설립을 위해 광역단위의 움직임이 부산하다. 충남도의 경우에는 충남시민재단이 2년 전에 창립되어 NGO 설립을 추진하여 왔다. 현재 공익활동지원조례가 통과되었고 2016년 예산이 수립되어 2016년 초에는 수립될 것으로 예측된다. 제주도의 경우에도 센터 설립에 대한 준비가 거의 완료되어 2016년에 센터가 설립될 예정이다. 그리고 전북의 경우에는 NGO 센터 추진위가 구성되어 활동하는 NGO 센터 준비에 박차를 가하고 있다. 지난 6.4 지방선거 공약으로 NGO 센터 추진이 준비 중인 곳이 몇 군데나 더 있기 때문에 2016년 들어서는 NGO센터 설립이 본격적으로 전국화 할 것으로 예견된다.

2008~2015년까지 설립된 NGO센터의 특징은 핵심기능에 따라 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 현재 운영되고 있는 중간지원기관의 핵심기능을 세 가지로 구분하여 보면, 중간지원기능, 재단기능, 그리고 개별 단체기능이 있다. 조례에 명기된 기능

들은 주로 중간지원기능에 해당되지만, 설립주체에 따라, 지방정부의 지원규모 및 범위에 따라, 혹은 지역운동 환경에 따라, 다양한 형태로 핵심기능이 조합되어 있다.

<그림 2> 중간지원기관의 세 가지 유형(대분류 핵심기능을 중심으로)

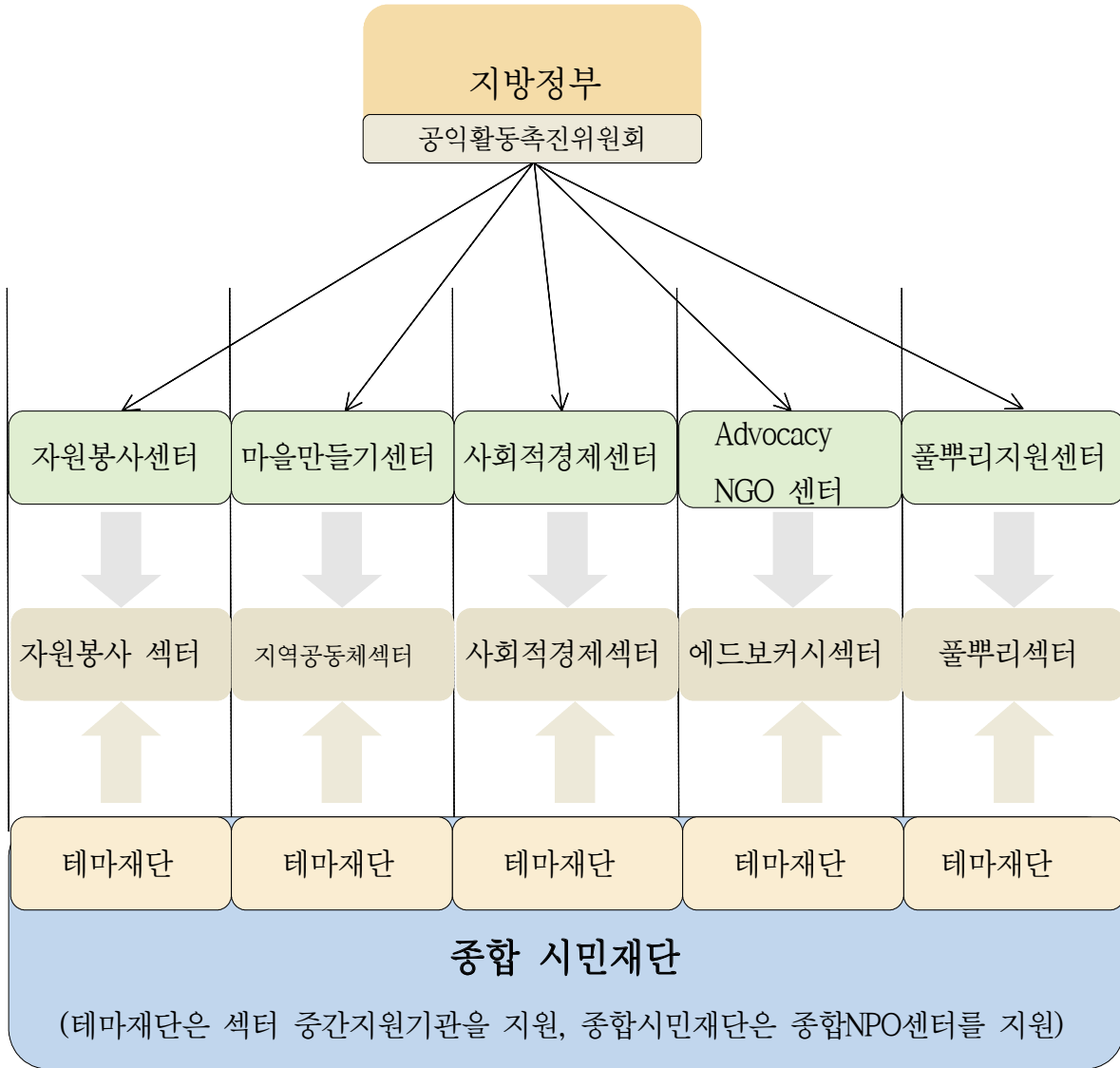


현재 A 유형에 해당하는 NGO센터는 대구, 부산, 그리고 광주이다. 대구의 경우에는 재단기능, 새로운 운동 인큐베이트 기능, 그리고 중간지원기능이 복합되어 있다. 대구시민센터는 민간주도형 중간지원기관으로 민설민영을 형태를 띠고 있다. 지방정부로부터 위탁을 받아서 설립된 법인이 아니다 보니 재정확보를 위해서 모금사업(기부문화포럼, 나눔대학, 모금가 파티, 모금 아이디어 전시회 등)을 중요한 기능 중에 하나이다. 부산시민센터의 경우에도 사정은 마찬가지이다. 형식적으로 부산시민재단과 부산시민센터가 분리되어 있기는 하지만 사업내역을 보면 재단과

센터의 사업이 분리되지 못하고, 센터의 사업 중에서 모금역량강화사업이 중요한 위치를 차지한다. 부산의 경우에는 조례에 근거한 민간위탁이 이루어진 것이 아니라 민간경상보조 사업을 통해서 운영되어 오다가, 2015년 11월에 관련조례가 통과되어 2016년부터 조례에 근거한 재정지원이 이루어질 것으로 예상된다. 그동안 부산시민센터의 경우에, 대부분의 재정문제를 자체적으로 해결해야 하기 때문에 재단과 센터를 분리하여 분석하는 것이 커다란 의미를 갖지 못한다. 광주 NGO 센터는 광주NGO시민재단으로부터 위탁을 받아서 센터업무를 수행하기 보다는 재단의 산하기관으로 구성되어 있다. 따라서 재단의 중요한 업무인 모금사업이 중요한 비중을 차지한다.

A 유형에 해당하는 중간지원기관의 또 다른 특징은, 새로운 운동을 인큐베이팅하거나 새로운 운동자체를 직접담당하고 있다는 것이다. 특히 풀뿌리 운동영역인 마을만들기(지역공동체)와 사회적 경제운동을 직접 담당하는 경우이다. 이들 지역에서 지역공동체와 사회적 경제를 담당할 주체들이 준비되지 않은 상태에서, 혹은 이들 섹터들에 중간지원기관 설립이 지체되면서 NGO센터가 풀뿌리 운동을 직접담당하거나 혹은 지원자로서 사업을 담당할 수밖에 없었던 것으로 보인다. A 유형의 중간지원기관이 가진 문제점은, 재단이 해야 할 모금사업이나 개별단체가 해야 할 특정분야의 사회운동 인큐베이팅을 전담하게 됨으로서, 중간지원기관으로서의 보편적 기능, 즉 ‘연대와 네트워킹’, ‘조직발전 및 전문화’, ‘연구 및 조사(정보제공)’, ‘공익활동 생태계조성’, ‘민관협치 및 섹터 간 교량역할’, ‘사회적 의제설정’ 등을 수행하는데 공백이 발생한다는 사실이다.

<그림 3> 진화된 시민사회의 구조 (정부-재단-중간지원기관-개별섹터)



마지막으로 C 유형의 중간지원기관이 존재한다. C유형에 속하는 중간지원기관은 서울NPO 센터이다. C유형은 몇 가지 점에서 B유형과 차이가 있다. 우선 새로운 운동 인큐베이팅과 같은 직접 사업은 실행하지 않는다. 서울의 경우에, 이미 마 B 형의 경우에는, A 형 보다는 약간 진화된 형태를 띤다. B형의 경우에 해당하는 경우가 충북NGO 센터이다. B형과 A형 간의 본질적인 차이는 재단과 센터의 역할

이 중복되지 않고 분리되어 있다는 것이다. 재단의 이사회와 센터의 운영위원회가 나름대로 분리되어 있고, 재단이 모금능력을 가지고 있어서 센터로 하여금 주요한 사업들을 위임하여 관리하는 체제를 갖추고 있다. 그리고 재단의 회계와 센터의 회계가 분리되어 있다. 뿐만 아니라 센터가 중간지원기관의 역할을 상당부분 소화할 수 있는 인적 재정적 구조를 갖추고 있다. 이것은 충북NGO센터가 지방정부로부터 관설민영형식으로 설치되어 재정지원을 받고 있을 뿐만 아니라, 충북시민재단이 모금동원능력을 가지고 있기 때문이라고 보여 진다. 충북NGO센터의 사업내용을 분석해 보면, 부산, 대구, 광주와 달리 시민사회기반구축, 활동가 양성 및 조직역량강화(전문성) 등에 보다 집중하고 있는 것이 관찰된다. 그러나 충북NGO센터 역시 사회적 경제단체의 인큐베이팅과 같은 사업들을 동시에 담당하고 있다. 물론 사회적 경제단체를 지원하거나 인큐베이팅하는 사업을 전담하는 것이 잘못된 것은 아니다. 시민사회 구조화가 제대로 진화되지 않은 사회에서 혹은 정부의 시민사회 지원체계가 낮은 단계에서 NGO센터들의 복합적인 기능은 불가피해 보인다. 올만들기 종합지원센터, 사회적 경제 종합지원센터, 혹은 풀뿌리 시민운동 네트워크 등이 존재하고 있어서, 중간지원기관이 새로운 운동 인큐베이팅에 직접 간여할 필요가 없다. 둘째, 재단과 센터가 완전히 분리되어 별개의 거버넌스 구조를 갖추고 있다. 그리고 재단이 시민사회운동의 최후 배후지에 위치하고 중간지원기관이 중간지대에 위치하여 개별 단체들을 지원한다. 2015년 11월에 개설한 대전 NGO 센터의 경우에도, 이미 지역공동체 사업을 「대전 사회적자본센터」가, 사회적 경제센터로서의 기능을 「대전 풀뿌리 재단」이, 그리고 도시재생 사업은 「도시재생센터」가 수행하고 있기 때문에, 새로 개설된 대전NGO 센터는 지역공동체운동과 사회적 경제사업에 직접 간여할 필요가 없을 것으로 예견된다.

### 3. 지방정부의 중간지원기관 지원방식의 문제점과 대안

본 연구의 경험적 분석에 따르면, 정부의 중간지원기관 지원방식에 다음과 같은 몇 가지 문제점이 발견된다. 우선은 지방정부의 지원 및 감독의 책임소재를 분명히 하지 않는 경우가 있다. 이를 경우에 형식상 중간지원기관이 선출직 공직자인 단체

장에 대해서 책임(accountability)을 지지만, 실제적으로는 담당공무원에 대해서 책임지는 경우가 발생하여, 정부(지원자)-위탁인(중간지원기관) 사이에 갑-을(patron-client) 관계가 성립된다. 이를 피하기 위해서는 ‘공익활동 촉진위원회’와 같은 거버넌스 위원회가 절대적으로 필요하다.

둘째, 거버넌스 위원회가 설치되어 있다고 하더라도 거버넌스 위원회 운영에 대한 룰(rule)이 민관협치적 관점에서 공식화되어 있지 못할 경우에, ‘공익활동위원회 활동’은 정부 주도적으로 이루어지게 된다. 정부 주도적으로 이루어지게 되는 경우에, 민-관 파트너십은 힘의 균형을 잃게 되어 많은 문제점을 야기시킨다. ‘공익활동 위원회’의 운영의 룰에서 가장 중요한 것은 위탁결정과 성과평가에 대한 정치적 책임소재를 분명히 하는 것이다(<그림 4-10>을 참조). 행정담당자가 정치적 행정적 책임을 지게 되는 룰(rule)이 지속된다면 행정담당자는 보수적인 태도를 취할 수밖에 없을 것이다. 잘못된 위탁결정과 성과평가에 대해서 공익활동촉진위원회가 공동으로 책임지는 것을 명문화할 필요가 있다. 결론적으로 말해서, 공익활동 촉진위원회 활동의 투명성, 합리성, 그리고 책임성을 제고하기 위한 공식화된 내부 규정이 필요하다.

셋째, ‘공익활동촉진위원회’의 구성 자체가 거버넌스 구성을 갖도록 해야 한다. 예를 들면, 이해당사자인 NGO 활동가, 현장 전문성과 합리성을 확보하기 위해서 NGO 전문가, 법적 행정적 절차와 객관성을 유지하기 위해서 법률-행정전문가, 정부 지원기관을 대표하여 행정담당자, 그리고 시장의 기부자를 대표하여 기업인 등으로 위원회를 구성할 필요가 있다(<그림 4>을 참조). 다시 말해서, 공익활동과 관련된 거버넌스 활동의 원칙이 거버넌스 위원회에 철저히 스며들 수 있는 내부구성전략이 필요하다. 그리고 공익활동위원회는 법적 지위를 갖는 정부위원회로 기능하지만 정부안에 설치할 것이 아니라 정부시설 밖에 설치하여 보다 NGO 친화적인 형태를 띠 수 있도록 하여야 한다(<그림 4>을 참조).

넷째, 중간지원기관에 대한 성과평가는 철저히 수요자인 NGO의 관점에서 이루어질 수 있도록 개별단체들이 직접 참여할 수 있어야 한다. 평가의 객관성을 유지하기 위해서 지역 공익활동촉진위원회가 직접 평가하지 않고, 타 지역 외부전문가,

행정 및 법률전문가, 그리고 서비스 수요자들이 공식적 평가위원회를 구성하여 성과평가를 엄격히 진행할 수 있도록 해야 할 것이다 (<그림 4>을 참조할 것).

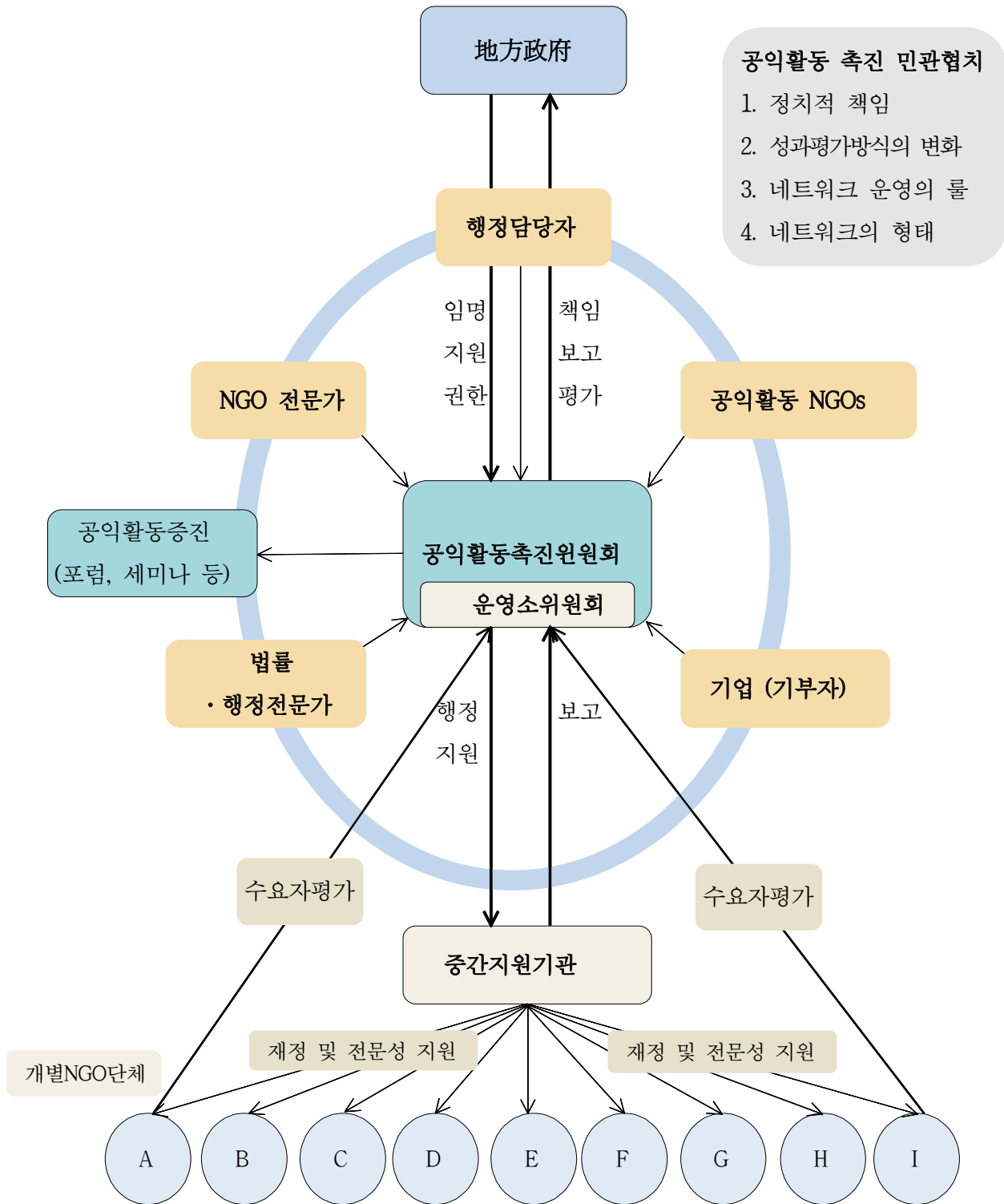
다섯째, 공익활동 촉진을 위한 사업의 계속성과 일관성을 보장하기 위한 제도적 장치가 필요하다. 현재 중간지원기관 지원 사업은 정부 담당자의 보직변경에 따라 변화하는 경향을 가지고 있다. 공익활동 촉진을 담당하는 부서의 책임자가 ‘공무원 순환 보직제’에 의해서 교체되면 민관협치 네트워크에 문제가 발생하는 경우가 종종 있다. 공익활동지원은 네트워크사업방식을 취해야 하는데 책임자의 교체로 네트워크 내에 신뢰, 의사조정능력, 소통 등에 문제가 발생한다. 따라서 전문 담당 직제를 사용하거나 전문계약직을 사용하는 방안을 고려할 필요가 있다. 그리고 사업의 지속성을 보장하는 또 다른 방법 중에 하나는 ‘공익활동 촉진위원회’의 임기를 5년 이상 장기적으로 보장하는 것이다. 대부분의 정부 법정위원회의 임기가 짧고 회의가 적은 관계로 민간위원회의 영향력이 대단히 미약하다. 이를 극복하기 위한 방안의 하나로 위원회의 임기를 장기적으로 보장하는 것을 고려해 볼 수 있다.

여섯째, ‘공익활동 촉진 위원회’가, <그림 4>가 제시하고 있는 것처럼, 공익활동을 증진시키기 위한 사업들을 직접 수행할 필요가 있다. 촉진위원회의 기능을 단순히 사업의 배분과 성과평가에 한정할 것이 아니라 ‘공익활동 증진’이라는 사회적 목표를 위해 시민들의 관심과 참여를 조직하는데 직접적이 역할을 해야 한다. 촉진위원회는 정부의 권위를 활용하여 다양한 분야의 전문가들을 ‘공익활동 증진’이라는 사회적 명제에 참여시킬 수 있다. 공익활동증진을 위한 활동으로는, 열린 포럼, 세미나, 공익활동증진대회 등이 효과적인 방법이 될 수 있다.

마지막으로, 대부분의 지방정부들은 현존하는 ‘비영리민간단체 지원법’에 따라 중간지원기관이 개별단체에 지원할 수 있는 범위를 대단히 한정적으로 규정하고 있다. 예를 들면, 아직 태동하지 않은 NGO들에 대한 지원을 제외하거나 NGO 활동가들에 대한 생활비 지원 등을 제외시키고 있다.



<그림 4> 중간지원기관을 둘러싼 민관협치 구상도





## 참고문헌

- 강성철 외 (2009). ‘거버넌스 구축을 위한 시민사회단체지원방안에 관한 연구: 부산광역시를 중심으로.’ 『사회과학연구(Social Science Research Review)』 제25권 no1. pp.1-33.
- 박천일(2011). ‘비영리민간단체 지원정책 개선 방안: 공익활동 지원 사업을 중심으로’, 경희대학교 행정학과 대학원 박사학위 논문.
- 장수찬(2013) ‘시민사회 역량강화와 지방정부의 역할: 중간지원기관 전략을 중심으로 『NGO 연구』 제8권 제1호, pp.1-33.
- 주성수 외 (2012). ‘시민활동 촉진을 위한 시민사회 지원방안 연구’ 한양대학교 산학협력단 특임장관 시민사회팀 용역보고서.
- 한국NGO학회 등(2013). 2013지방정부와 시민사회 역량강화 정책포럼 자료집, ‘시민역량강화와 지방정부의 역할’ 한국NGO학회
- 한국NGO학회(2015). 2015 한국NGO학회 춘계학술대회 “시민사회 활성화를 위한 정부의 민간공익활동 지원제도 모색” 자료집. 한양대학교 산학협력단(2012). 시민활동 촉진을 위한 시민사회 지원방안 연구.
- 서울NPO지원센터, 부산시민센터, 광주NGO센터, 대구시민센터, 충북NGO센터, 천안NGO센터, 대전NGO지원센터의 2015년 총회자료집
- Bandyopadhyay, Kanstuv Kanti & Dogra, Swati (2005). ‘Empowerment through Intermediation: Assessing the Role of Civil Society Support Organizations.’ Aia Workshop on Next Generation Monitoring and Evaluation 9-11 November. PRIA, New Delhi, India.
- Brown, L. David & Kalegaonkar, Archana (1999). ‘Addressing Civil Society’s Challenges: Support Organizations as Emerging Institutions.’ *IDR (Institute for Development Research) Reports*. Vol.15, No.2. pp.1-20.
- Brown, L. David & Korten, David. 1991. ‘Working More effectively with Non-governmental organizations. *Non-governmental Organizations and the World Bank*, eds. Paul Samuel and Arturo Israel. Word Bank, Washington.
- Edwards, Michael and David Hulme. 1996. ‘Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations. *World Development*. Vol.24. no.6. pp.961-973.
- Inglehart, Ronald & Welzel, Christian 2005. *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*.

## NGO 중간지원조직의 지원활동 평가

송재봉(충북NGO센터장)

### 1. 중간지원 조직의 기능과 역할

2008년 시작된 NGO중간지원 조직이 광역과 기초단위에서 지속적으로 확산되고 있다. 물론 미국의 900여개, 일본의 450여개와 비교하면 이제 출발선에 서 있다 할 수 있지만, 그래도 민관 협력 방식의 중간지원 조직이 확산되는 것은 시민사회 역량 강화와 네트워크 활성화 차원에서 고무적인 일이라 할 수 있다. 지금까지 사회적경제 조직 지원을 위한 중간지원 조직은 급속히 확산되어 왔다. 그리고 이에 대한 개괄적인 평가도 나오고 있으며, 지원활동의 성과를 평가하는 연구와 보고서도 다수 제출되고 있다. 이와 관련하여 양용희(2013)는 중간지원조직의 일반적인 문제점에 대해 “우리나라 중간지원 기관은 정체성 부재, 낮은 사회적 인지도, 취약한 재정구조, 전문인력의 부족, 지원조직과의 수직적 관계, 중간지원 기관들 간의 네트워크 협력관계 부족 등의 많은 문제점을 공통으로 가지고 있다.”고 평가하였다.

NGO 중간지원 조직의 경우는 사회적경제 조직 중간지원 조직의 확산경로와는 다른 방식으로 접근하였다. 물론 초기에 설립된 부산시민센터(2008년), 광주NGO센터(2009년)는 중앙정부 재정과 지방정부 매칭 방식으로 설립이 추진되었지만 논의 주체 및 사업제안의 당사자는 정부가 아닌 시민사회였다. 또한 광역 지방자치단체 조례에 따른 민간위탁 방식으로 설립된 충북NGO센터, 서울NPO지원센터, 대전NGO지원센터 등의 경우도 시민사회가 주도하여 공약 및 정책제안을 하고 단체장이 이를 정책으로 채택하는 등 정부 정책적 수요보다는 민간차원의 시민사회 위기에 대응한 지속가능한 시민사회 발전의 고민으로부터 출발하였다고 볼 수 있다. 이처럼 NGO중간지원 조직의 경우 시민사회 내부로부터 중간지원 운동의 필요성에 대한 논의와 준비과정이 있었으며, NGO센터 설립과정에서도 관이 주도하기보다는 민 주도 협력 방식으로 진행되었다.

한국의 시민사회 중간지원 조직은 2010년 이후 새롭게 생성되고 확산되는 과정에 있다. 그러나 아직까지 중간지원 운동, 중간지원 조직, 중간지원 기관 등 용어에 대한 명확한 개념정의를 되었다고 보기는 어렵다. 이와 관련하여 국내외에서 다양한 개념화와 유형화를 위한 시도가 이루어지고 있다.

Daivid Brown & Archana Kalegaonkar(1999)는 ‘지원기관이란 정부로부터 독립적이고, 가치에 기초한 시민사회 조직으로서 시민사회를 강화하기 위해서 훈련 및 교육, 연구와 정보 확보, 환경 여성 소수자 아동 인권 지역 거버넌스와 같은 가치들에 대한 주창, 네트워킹 등의 기술적인 서비스를 제공하는 기관을 말한다(IDR Report 1999;9)’고 하였다. 중간지원조직의 출발은 미국에서 ‘인프라 스트럭처 조직(Infrastructure Organization)’이 1800년대 후반 급증한 지역자선단체(Charity

Organization Society) 활동의 중복성을 막기 위해 사전조율하고 지원하는 기관으로 등장했다. 이후 인큐베이터, 중간지원기관, 경영지원기관 등의 이름으로 발전했다. 이원재(2015)는 ‘중간지원 기관이 처음에는 수혜자들의 정보나 요구를 조정하고 부당한 이익을 받는 이들을 고발하는 역할을 하다가, 나중에는 자원과 기술을 연결하는 일, 교육 및 컨설팅을 제공하는 일, 제도와 법률의 적용과정을 조정하는 일, 조사연구 및 입법로비활동 등으로 역할이 확장 된다’고 보았다<sup>1)</sup>.

<표1> 전국NGO(NPO)지원센터 현황

2016.1.13일 기준

	센터명	설립일	운영법인	형태	조례유무
1	천안NGO 센터	2008.12.17	(사)충남시민재단 2015년 1월28일 민간위탁전환	관설민영	천안NGO설치 및 운영에 관한 조례(2007.12.26)
2	광주NGO 센터	2009. 7. 30	(사)광주NGO시민 재단(2015.6.17.민 간위탁전환)	관설민영	광주NGO지원센터 설치 및 운영조례(2015.5.15)
3	부산시민 센터	2009. 7. 16	(사)부산시민재단	관설민영	부산광역시 시민운동 지원 조례(2015.11.4)
4	충북NGO 센터	2012.10.18	(사)충북시민재단	관설민영	충청북도NGO센터 설치 및 운영에 관한 조례 (2012.7.16)
5	서울시NPO 지원센터	2013.11.18	(사)시민	관설민영	서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례 (2013.5.16)
6	대전시NGO 지원센터	2015.11.12	(사) 공공	관설민영	대전광역시NGO지원센터설치 및운영조례 (2014.12.31)

추진준비 중

1	대구NGO 센터	2016년 상반기 기개소예정	대구시가 설립준비	관설민영	대구광역시 시민공익활동 지원 등에 관한 조례 (2015.7.30)
3	충남공익활동지원센터	2016년 상반기 기개소 예정	충남도가 설립준비	관설민영	충청남도공익활동촉진및지원에관한조례 (2015.10.30)

NPO센터는 많은 NPO들에게 건강하고 효율적이며 질 높은 미션과 항상적인 업무 공간을 제공해 준다. 또한 NPO센터는 단순한 경제적 효율성 제고를 위한 건물에 지나지 않는 것이 아니라 여러 NPO들이 함께 생활하는 공간으로서, 핵심적으로는 NPO들이 특정 상호적 공조의 기대를 갖고 가까운 공간에서 생활하는 건물 또는 특정 지역이라고 정의되고 있다(NCN 2012).

일본 내각부가 정의한 중간지원 조직이란 다원적 사회에 있어 공생과 협동이라는

1) 이원재(2015). 중간지원조직은 왜 존재하는가?. 이원재의 블로그 <http://leewonjae.com/40>



목표를 향해서 지역사회와 NPO의 변화와 욕구를 파악하며, 인재·자금·정보 등의 제공자로서, 또한 NPO간의 중계 또는 광의의 의미에서 각종 서비스의 수요와 공급을 코디네이터 하는 조직이라고 정의하고 있다(내각부,2002. 강내영,2008).

해치(Hatch, 1980)는 "중간지원조직의 특징을 ① 고객, 그룹이나 사람들에 대해 직접 지원을 제공하기 보다는 조직을 지원하는 경향이 있다. ② 멤버 조직의 활동에 대해 조정기능이나 간접적인 컨트롤을 행사하는 경향이 있다. ③ 자금의 조달, 그 밖의 전문가에 따른 서포트와 같은 자원제공을 행하는 자원중개기능을 가진 경향이 있다. ④ 연구나 정책형성 기능을 가진 경향이 있다. ⑤ 우수한 실천을 장려와 승인이라는 방법으로 추진하는 것으로 규제기능을 가진 경향이 있다. ⑥ 멤버 조직의 스태프와 자원봉사자들의 전문성과 능력개발에 힘쓴다"고 규정하고 있다.

이상의 논의를 기초로 NGO 중간지원 조직을 정의해보면 NGO 중간지원조직은 정부와 시민 혹은 NGO 조직의 중간에서, NGO가 목표로 하는 임무를 성취하도록, 인적 물적 자원과 교육 상담 등의 서비스 제공, NGO간 네트워크 촉진, 정부와 NGO간의 파트너십 강화를 위한 활동을 하는 조직이라 할 수 있다. 즉 전문성과 물적 자원을 가지고 NGO의 사회문제 해결 역량을 강화하기 위한 인적 물적 자원제공, 네트워크 활성화, 거버넌스, 시민참여를 촉진하는 조직이다.

## 2. 중간지원 조직의 지원활동 현황 및 분석<sup>2)</sup>

### 1) NGO 중간지원 조직 지원 사업 현황

NGO중간지원 조직의 지원활동에 대한 객관적인 평가는 이제 시작 단계에 있다. 그 이유는 중간지원 기관의 수와 활동의 역사가 짧아 현재까지 시민사회와 학계의 관심은 중간지원 조직과 운동의 필요성과 정당성, 중간지원 기관의 설립과 운영에 일차적인 관심이 집중되어 있기 때문이다. 그러나 최근들어 NGO중간지원 활동에 대한 평가가 중간지원 기관 내적인 요구와 새롭게 중간지원 조직을 설치하려는 지자체에 의해 시도되고 있다. 지원활동 평가와 관련된 연구로는 장수찬·박영선·김제선(2015)이 '지방정부 공익활동 지원 시스템에 대한 비교연구'에서 전국의 5개(서울, 충북, 부산, 광주, 대구)NGO센터에 대한 사업영역별 빈번도에 기초한 사업방향성 분석을 시도하였다. 또한 서울NPO지원센터 지속가능성보고서 형태로 사업성과 분석을 진행하고 있으며, 충북NGO센터는 2014년부터 이해관계자들을 대상으로 기관 만족도 조사를 실시하고 있다.

2) 본 자료는 장수찬·박영선·김제선(2015)이 대전발전연구원의 연구 용역 사업으로 진행한 "지방정부 공익활동 지원 시스템에 대한 비교연구-대전광역시를 중심으로-"의 page124~148을 요약 정리하였음.

중간 지원조직의 지원사업 현황에 대한 분석자료는 장수찬(2015) 등이 중간지원 조직 지원조례가 규정하고 있는 기능을 중심으로 8개 분야로 범주화 하고 이 범주에 관련 사업 목록을 분류하고 있다. 여기서 제시하고 있는 8개 범주는 “연대와 네트워킹, 조직발전 및 전문화, 재정지원, 연구 및 조사, 사회적 의제설정, 공익활동기반확장(공익활동 생태계조성), 민관협치 및 교량역할, 새로운 운동 인큐베이팅(지역공동체 사업, 사회적 기업,협동조합 등)으로 하였다. 그리고 이를 기초로 현황을 분석한 자료는 아래와 같다.

<표2>개별NGO센터의 사업 빈번도(FREQUENCY)에 기초한 사업 방향성 분석

센터	연대	조직 발전	재정 지원	연구 조사	기반 조성	교량 역할	인큐 베이팅	의제 설정	비교
서울 (15)	3	5	1	1	3	1	0	1	모든사업이 예산수반
	20	<b>33.3</b>	6.6	6.6	<b>20</b>	6.6	0	6.6	
충북 (23)	2	4	1	3	7	0	6	0	다수사업이 예산수반
	8.7	<b>17.4</b>	4.3	13	<b>30.4</b>	0	6	0	
부산 (51)	18	4	0	0	4	5	18	2	비예산사업이 대부분 연대사업,풀뿌리운동 인큐베이팅이 중심
	<b>35.3</b>	7.8	0	0	7.8	9.8	<b>35.2</b>	3.9	
대구 (22)	2	7	2	0	3	1	7	0	풀뿌리운동 조직발전 지원 및 인큐베이팅
	9.1	<b>31.6</b>	9.1	0	13.6	4.5	<b>31.8</b>	0	
광주 (27)	3	7	2	1	1	3	10	0	사회적경제조직 지원 풀뿌리 인큐베이팅
	11	<b>25.9</b>	7.4	3.7	3.7	11	<b>37</b>	0	
비교	부산	서울 충북 대구 광주			서울 충북		충북 부산 대구 광주		사업 빈번도 높은 순위

출처 : 장수찬(2015) 지방정부 공익활동 지원 시스템에 대한 비교연구

이상의 분석에 의하면 “① 서울NPO센터를 제외한 여타 센터들의 경우에, 사회적경제·협동조합·지역공동체 등의 인큐베이팅 사업에 많은 노력을 기울이고 있다. 반면에 서울NPO센터는 NGO의 조직역량강화 및 전문화(활동가 역량강화 및 조직역량강화), NGO간의 협업과 네트워킹, 그리고 공익활동 생태계조성에 많은 노력을 기울이고 있다. ② 서울NPO센터와 충북NGO센터를 제외한 여타 센터들의 경우에, 중간지원기관의 일반적 기능들에 균형을 가지고 있기 보다는 특정분야(사회적경제 혹은 지역공동체 활성화)에 활동이 집중되는 현상이 나타나고 있다. ③ 전체적으로 보면 대부분의 센터들은 ‘조직발전 및 전문화’에 가장 비중을 두고 활동을 하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 이 분야를 자세히 살펴보면, 서울과 충북이 다양한 NGO들과 풀뿌리단체를 포함하여 조직발전과 전문화 (조직컨설팅, 회계프로그램 지



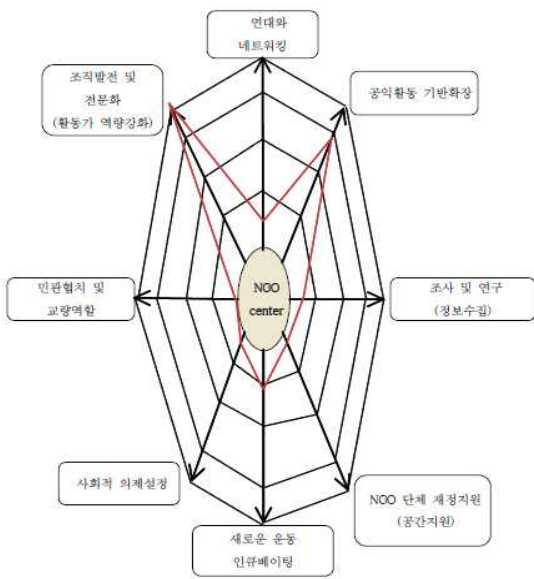
원, 활동가교육, 조직평가 보고서, 활동가 역량강화, 활동가 직무교육 등)를 위한 지원을 하고 있는 반면에, 대구의 경우에는 주로 마을 만들기 및 사회적 경제 관련 조직들에 대한 지원에 집중되고 있는 것으로 나타났다. ④ 센터들의 가장 취약한 부분은 재정지원, 연구조사, 그리고 의제설정으로 나타났다(재정지원의 경우에 재단의 역할은 제외). 특히 예산이 수반되는 연구조사는 서울, 충북, 그리고 광주지역에 그치고 있으며, 예산이 수반되는 의제설정 노력은 서울NPO센터에 한정되었다. ⑤ 사업비가 소규모인 부산의 경우에는, 비용이 수반되지 않는 ‘연대와 네트워킹’ 혹은 위탁사업이 가능한 지역공동체 활동 분야(새로운 운동 인큐베이팅)로 사업이 집중되는 현상이 나타났다.”<sup>3)</sup>

## 2) 중간지원조직 지원활동 분석 및 활동 평가

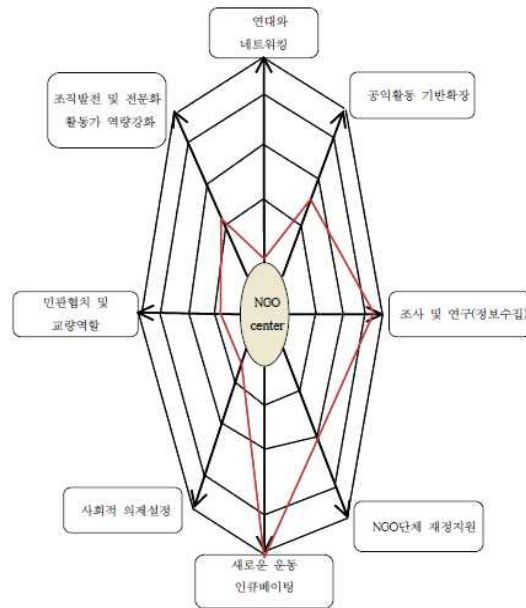
NGO중간지원 조직의 지원활동을 분석한 자료는 위의 장수찬 등이 조사한 사업 빈번도 분석, 서울NPO지원센터의 지속가능 보고서, 충북NGO센터의 기관만족도 분석 자료를 기초로 지원활동을 평가해 보고자 한다.

먼저 장수찬 등이 5개 기관의 사업목록과 사업비에 기초한 지원활동 분석결과는 아래와 같다.

<그림 4-5> 서울NPO센터 사업 분석 (8개 분야)



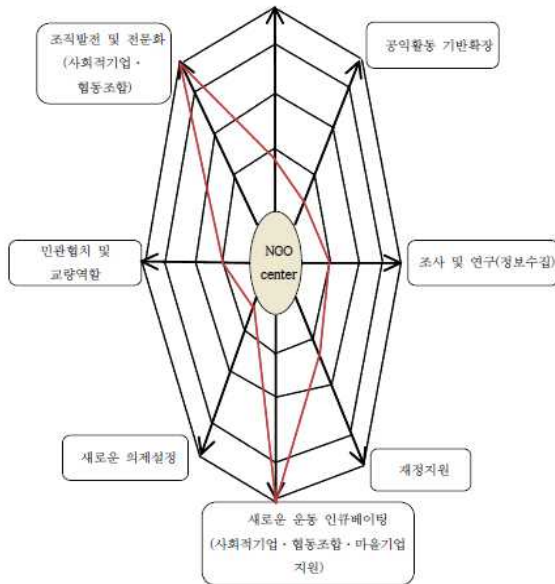
<그림 4-6> 충북 NGO센터의 사업 분석



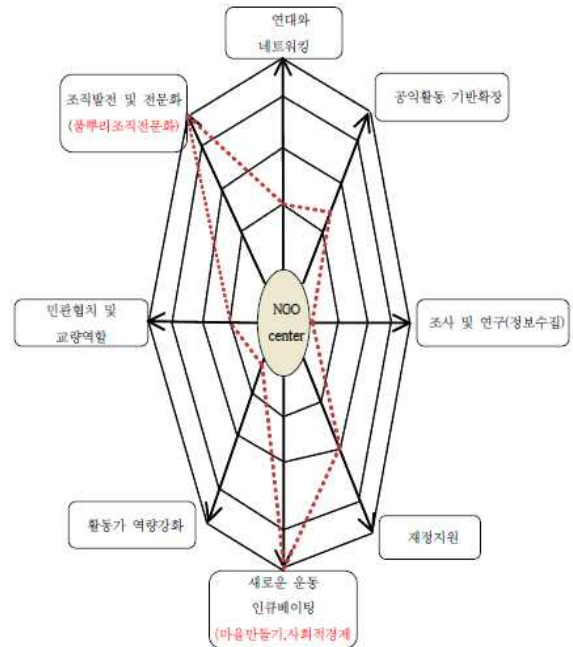
3) 장수찬(2015). 지방정부 공익활동 지원 시스템에 대한 비교연구-대전광역시를 중심으로- page 127~128



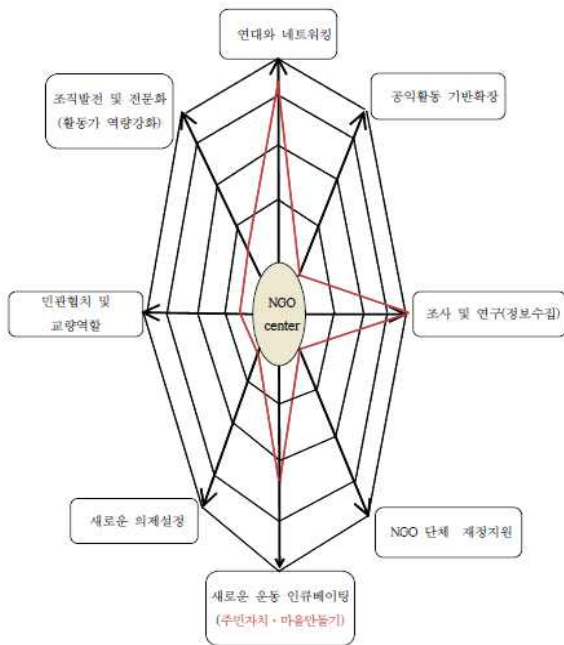
<그림 4-9> 광주 NGO센터 사업 분석



<그림 4-8> 대구시민센터 사업 분석



<그림 4-7> 부산시민센터 사업 분석



㉔ 대부분의 센터들은 비영리민간단체의 ‘조직발전 및 전문화(특히 활동가 역량 강화)’영역에서, 의미 있는 공헌을 하고 있는 것으로 분석되었다. 모든 센터들의 사업우선 순위에서 ‘조직발전 및 전문화’분야는 1위 혹은 2위를 차지하였다. 개별 사업목표들을 미시적으로 검토해 보았을 때, 활동가 역량배가에 기여할 수 있는 프로그램들이 많았다.



- ⑥ 서울NPO를 제외한 대부분의 지역 NGO센터들이 과도하게 ‘지역공동체분야’ 혹은 ‘사회적경제분야’에 편중되는 경향을 가지고 있었다. 풀뿌리운동 치증현상은 다음 두 가지 이유 때문에 생겨난 현상으로 추정 된다; 첫째, 센터들이 시작하는 시점에 사회적경제 혹은 마을만들기 운동이 시작되었기 때문이다. 지역NGO들이 새로운 운동을 인큐베이팅 할 수 있는 역량이 없는 상황에서, 센터들이 풀뿌리 운동을 인큐베이팅하는 역할을 담당하게 되었다. 둘째, NGO센터들에 대한 지방정부의 예산 지원이 운영비 혹은 시설비에 한정된 상황에서, 사업비가 없는 센터들이 위탁 프로그램이 많은 영역으로 사업방향의 가닥을 잡게 되었다.
- ⑦ 재정적으로 다소 여유가 있는 센터들(서울NPO센터, 충북NGO센터)이 ‘지속가능한 시민사회 생태계’를 준비하는 경향이 있다. 즉 공익활동 기반사업이란 기본적으로 재정을 수반하기 때문에 재정이 확보되는 수준에 따라 센터의 역할이 변화되어 가는 것을 관찰할 수 있다.
- ⑧ 절대다수의 센터들이 개별단체 혹은 개인 활동가들에 대한 ‘재정지원’이 절대적으로 미약한 수준이다. 재정지원은 중간지원기관의 중요한 역할 중에 하나임에도 불구하고, 현재 중간지원기관의 재정지원 역할은 거의 없는 편이다. 그리고 ‘조사 및 연구(정보수집)’ 분야는 재정지원 분야에 비교하여 다소 앞서 있기는 하나 제대로 투자가 이루어지지 못하고 있는 분야이다.
- ⑨ 절대다수의 센터들이 아직까지 ‘교량역할 및 민관협치’분야에서 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다. NGO 내부의 교량역할은 긍정적으로 평가할 수 있는 수준에 이르렀으나, 정부-공익단체, 시장(기업)-공익단체, 그리고 국제NGO 간의 연대 등에서는 낮은 성적을 받았다. 특히 정부-기업-비영리민간단체 분야 등 전체를 아우르는 民官協治的 실험은 거의 관찰되지 않았다.
- ⑩ 중간지원기관의 역할과 기능에 가장 크게 영향을 미치는 요소는 지방정부의 성격인 것으로 나타났다. 지방정부가 비영리민간단체에 대해서 다원주의를 수용하고 파트너로서 인정하는 경우에, 지역 중간지원기관의 기능이 제대로 발휘될 가능성이 높다. 반면에, 운동가들의 선택과 역량이 센터의 역할과 기능에 지대한 영향을 미치는 요소인 것으로 보여 진다.
- ⑪ 사업목록과 사업비 분석을 통해서 확인한대로, 지역에 따라 센터의 역할과 기능은 아주 다르게 나타났다.

다음으로 서울NGO센터의 지속가능 보고서를 통한 활동 평가 사례가 있다.

이 자료는 2014년 사업에 대한 보고서이고, 2015년 사업에 대한 보고서는 작성중에 있어 2014년 사업에 대한 지속가능보고서에서 이해관계가 신뢰도에 대한 조사 자료를 인용하였다. 본 설문자료는 서울NPO지원센터가 2015년 2월 11일부터 20일까지 내·외부 이해관계자 및 미트웨어 참가자 974명을 대상으로 온라인 설문을 진행한 결과이며, 설문 내용은 추진하는 사업에 대한 만족(사업신뢰도), 센터가 지향하는 가치에 대한 신뢰(브랜드 신뢰도), 의미있는변화 달성정도(임팩트 신뢰도) 등



3가지 항목에으로 조사한 것이다.

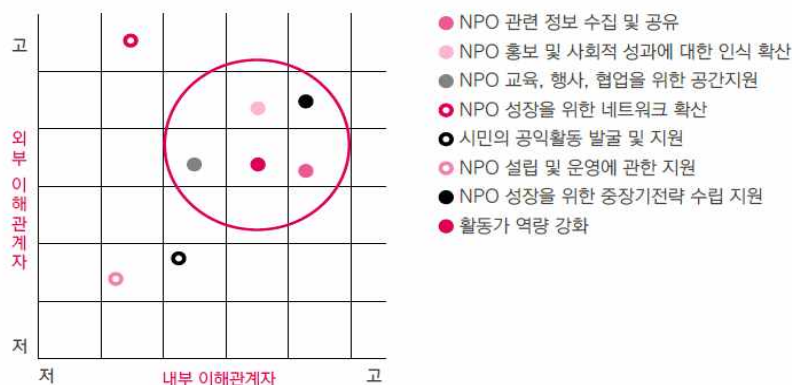
설문결과 사업 신뢰도와 브랜드 신뢰도는 내부 이해관계자, 외부 이해관계자, 미트쉐어 참가자 순으로 높게 나왔다. 사회적으로 의미있는 변화를 만들어 내고 있는지에 대한 임팩트 신뢰도는 내부 구성원 보다는 사업상 협력적 관계를 맺고 있는 외부 구성원이 보다 긍정적 이었다. 주제별로 살펴보면 브랜드 신뢰도, 사업신뢰도, 임팩트 신뢰도 순이었다. 설문에 참여한 내·외부 구성원 모두 센터가 추구하는 비전 미션 가치에 대해 가장 높은 신뢰도를 보여 주었으며, 다음으로 센터가 추진하는 사업에 대한 만족도가 높았다. 센터 활동의 사회적 변화 정도를 묻는 임팩트 신뢰도에서는 다른 부분과 달리 3점대로 다소 낮게 나타났다.

또한 중대성 분석에서 내·외부 이해관계자들은 센터의 주요 사업영역 8개중 우선 순위 이슈를 선택하는 설문에서 "NPO 성장을 위한 중장기 전략수립, NPO관련 정보수집 및 공유, NPO홍보 및 사회적 성과에 대한 인식확산, 활동가 역량 강화, NPO교육 행사 협업을 위한 공간지원"을 중요 이슈로 선택하였다.

구분	사업신뢰도	브랜드신뢰도	임팩트신뢰도	N
내부평균	4.08	4.23	3.77	12명
외부평균	4.00	4.12	3.83	82명
미트쉐어	3.96	4.04	3.54	24명



조사기간 : 2015년 2월 11일 ~ 2015년 2월 20일 (11일간)  
 조사대상 : 내·외부 이해관계자 및 미트쉐어 참가자 총 974명  
 조사방식 : 온라인 설문



출처: 서울NPO지원센터 지속가능보고서

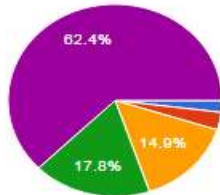


충북NGO센터는 2012년 10월 설립되어 3년을 경과하고 있다.

충북NGO센터는 조례에 기초하여 8개 분야에 42개 세부사업을 추진하고 있다. 8개 분야로는 “인프라 구축, .NGO 상담 및 활동지원, NGO 교육, NGO네트워크·교류협력, NGO균형발전, NGO소통·통합·갈등 예방, NGO조사연구, 조직운영 및 기타”로 분류하고 있다. 충북NGO센터는 충청북도 위탁시설이지만 재원의 확보 전략은 지방정부 보조금, 민간 모금의 균형을 추구하고 있으며, 운영비를 제외한 사업비의 비중만 놓고 보면 충청북도 보조금 6천만원, 모법인인 충북시민재단 자부담 9천만원으로 자부담 사업비 비중이 높은 편이다.

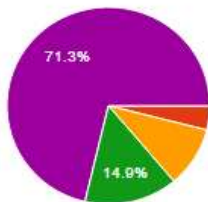
충북NGO센터는 2014년부터 지원활동에 대한 이해관계가 만족도 조사를 실시하고 있다. 조사 대상은 충북도내 비영리 민간단체 실무자와 센터프로그램 참여자를 대상으로 진행하고 있는데, 전반적인 만족도는 비교적 높게 나타나고 있다. 조사 기간은 2015년 12월 22일 ~ 30일(9일간)까지, 조사 대상은 비영리민간단체 상근자 및 프로그램 참여자 790명을 대상으로 온라인 설문을 진행하였으며, 응답자는 101명이었다. 설문 결과를 요약하면 다음과 같다.

**1.충북NGO센터의 역할 수행에 대해 전반적으로 얼마나 만족하십니까?**



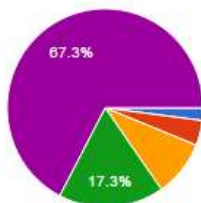
불만족	2	2%
약간불만족	3	3%
보통	15	14.9%
약간 만족	18	17.8%
만족	63	62.4%

**2.충북NGO센터의 역할 수행에 대해 얼마나 신뢰하고 계십니까?**



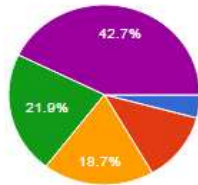
신뢰하지 않는다	0	0%
별로 신뢰하지 않는다	4	4%
보통이다	10	9.9%
약간 신뢰한다	15	14.9%
신뢰한다	72	71.3%

**3.충북NGO센터의 활동이 비영리민간단체의 활성화에 기여하고 있다고 생각하십니까?**



기여하지 못한다	2	2%
별로 기여하지 못한다	4	4.1%
보통이다	9	9.2%
약간 기여한다	17	17.3%
기여한다	66	67.3%

4. 다음 중 어느 지원사업이 우선해야 된다고 생각하십니까?



집기 및 비품 지원	4	4.2%
인건비 지원	12	12.5%
사업비 지원	18	18.8%
교육 지원	21	21.9%
사회적 인프라 구축	41	42.7%

6. 충북NGO센터의 사업중 중점적으로 진행해야 할 사업은 무엇이라고 생각하십니까?(두개선택)



조사에 응한 비영리 민간단체 상근활동가와 프로그램 참여자들은 충북NGO센터의 지원활동 전반에 대해서 62.4%가 만족, 역할 수행 신뢰도는 71%, 비영리 민간단체 활성화에 대한 기여도 67.3%가 만족하는 것으로 답하였다.

또 향후 충북NGO센터가 중점적으로 지원해야 할 분야로는 NGO간 네트워크와 교류협력 분야 57.4%, 사회통합, 갈등예방, 사회적경제 육성 42.6%, 조사연구 32.7%, 교육 32.7% 순으로 답하였다. 반면 서울NPO센터의 중요도 분석과 비슷하게 NGO창립 상담 등 인큐베이팅은 4%, NGO균형발전 10% 낮은 비중을 두는 것으로 나타났다.

### 3) 해외 NGO 중간지원 조직 활동 성과

#### (1) 일본NPO 중간지원 조직 활동평가

일본 제일종합연구소가 2002년 내각부의 위탁을 받아 조사한 “중간지원조직의 현황과 관제에 관한 조사보고서”에 의하면 중간지원 조직의 역할을 ① 자원(사람, 물건, 자금, 정보)의 중개, ② NPO간의 네트워킹 추진, ③ 가치 창출(정책제언, 조사연구)등을 핵심으로 보고 있다.

일본 내각부가 2002년 실시한 <중간지원조직 현실과 과제 보고서>에 의하면 일본의 NPO들은 중간지원조직의 지원활동에 대하여 호감을 갖고 평가하고 있다. 중

간지원조직의 필요성을 느끼고 있고, 중간지원조직이 제공하는 자원, 서비스 내용에 대해서도 NPO법인의 절반가량이 만족하고 있다고 답하였다.

행정기관도 현재 중간지원조직과 실시하고 있는 협동사업에 대해 만족하고 있다는 평가가 많았다. 또한 중간지원 조직과의 협력의 효과로 NPO의 수요에 준하는 지원 정책을 전개 할 수 있다는 점을 첫째로 꼽고 있다.

<표3>중간지원조직 활동에 대한 행정의 평가

중간지원조직 활동내용	예	아니오	무응답
중간지원 조직은 NPO법인에 대한 존재감이 있다.	60.4%	14.6%	25.0%
NPO의 수요를 잘 파악한 서비스를 제공하고 있다.	55.6%	24.4%	20.0%
NPO는 중간지원 조직을 잘 이용하고 있다.	48.9%	28.9%	22.2%

내각부(2002) 중간지원 조직 현실과 과제 보고서

일본의 지자체에서는 중간지원 조직의 존재감, 수요에 부합하는 서비스 제공 측면에서는 긍정적인 평가가 높았으나, 개별 NPO들이 중간지원 조직을 잘 활용하지는 못하고 있다고 생각하고 있었다. 그러나 전반적으로는 중간지원조직이 활동한 초기 임에도 불구하고 민관협력에 대한 기대가 높고, 행정분야에서는 중간지원 조직의 역할에 대해 긍정적인 평가를 하고 있음을 알 수 있다.

<표4>중간지원 조직 활동에 대한 NPO법인의 평가

활동내용	해당한다	대체로 해당한다	어느 쪽도 아니다	그다지 해당하지 않다	해당하지 않다	무응답
중간지원조직의 필요성을 느낀다.	28.6%	25.1%	19.5%	6.6%	12.5%	7.7%
현재 이용하고 있는 중간지원 조직은 그 역할을 충분히 하고 있다고 생각한다.	4.5%	19.5%	27.5%	13.6%	16.7%	18.1%
필요로 하는 활동 자원을 중간 지원조직은 제공하고 있다.	2.8%	10.1%	31.7%	18.8%	21.6%	15.0%

내각부(2002) 중간지원 조직 현실과 과제 보고서

중간지원 조직으로부터 자원 서비스를 제공받는 NPO법인 중 제공 내용에 대해 만족 내지 약간 만족이 50.0%, 불만 내기 약간 불만은 11.2%에 머물고 있어 중간지원 조직의 필요성과 서비스 제공에 대해서는 긍정적인 성과가 있었음이 확인되었다. 그러나 현재 이용하고 있는 중간지원 조직이 그 역할을 충분히 완수하고 있는가에 대한 질문에는 부정적인 평가가 긍정적인 평가 보다 많았으며, NPO법인이 필

요로 하는 활동자원 제공에 대해서는 부정적인 평가가 더 높게 나타나고 있다. 이는 중간지원 조직이 필요성에도 불구하고 NPO법인들의 기대와 욕구에는 미치지 못하는 한계점 또한 보이고 있음을 확인할 수 있다.

松井 真理子(2011)은 ‘지자체와 NPO의 협동에 관한 두 가지 조사’에서 “중간 지원 조직의 기능으로 가장 많은 것은 「NPO를 위한 정보 수집·발신」이며, 「상담」, 「연수」, 「NPO 간 네트워크 형성」이 뒤를 잇고 있다. 중간 지원 기능은 사람·물건·돈 등 자원의 중개, NPO의 협동(지자체, 기업, NPO 상호), 조사 연구 등을 들 수 있지만, 이 모든 기능에서 민설민영의 중간지원 조직이 가장 잘 운영되고 있다”고 분석하였다.

<표5>일본 중간 지원 조직이 지원 대상으로 하는 시민 활동 단체

	NPO법인	임의NPO	사회적기업	자치회 반상회	노인회 어린이회	기타
公設公營	98.8	98.8	25.9	51.8	41.2	3.5
公設民營	98.5	97.1	54.4	61.8	47.8	8.1
民設民營	93.3	91.1	68.9	68.9	46.7	20.0
	97.7	96.6	47.7	59.8	45.5	8.6

松井 真理子(2011) 國際文化研修2011冬 vol.70

松井 真理子(2011)은 설립유형에 따른 중간지원 조직의 활동 내용에 대한 만족도 조사를 실시하였다.

<표6>NPO 중간지원 조직 활동 내용

	정보 수집 발신	NPO 상담	NPO 연수	NPO 인재 소개	물적 자원 정보 제공	자금 수집 제공	네트 워크 형성	지자 체와 협동 추진	NPO 기업 협동 추진	NPO 상호 협동 추진	조사 연구
公設公營	98.8	81.2	61.2	30.6	22.4	35.3	63.5	54.1	33.1	31.8	14.1
官立民營	96.3	94.1	80.9	56.6	39.0	34.6	83.1	45.6	55.6	44.9	40.4
民設民營	95.6	88.9	80.0	66.7	60.0	48.9	91.1	71.1	15.3	62.2	57.8
全 体	97.0	89.1	74.4	50.0	37.2	37.2	78.2	52.6	31.2	43.6	35.0

國際文化研修2011冬 vol.70

일본 중간지원 조직들의 기능과 역할을 살펴보면 정보수집, 상담, 네트워크, 연수 기능은 활성화되어 있는 반면, NPO와 기업의 협력·조사연구·자금 수집·물적자원 제공 기능은 상대적으로 취약한 것으로 조사되었다. 설립 유형별로 활동을 살펴보면, 공설공영은 정보수집기능이 강점이고, NPO상담·연수·물적자원제공·네트워크형성·조사연구·NPO상호협동·조사연구 기능이 취약하다.



관립민영은 상담·연수·네트워크·NPO와 기업협동추진 기능이 강하고, 자금수집·지자체와 협동 기능이 취약한 하였다. 마지막으로 민설민영은 NPO 인재 소개·물적자원 정보제공·자금수집·네트워크 형성·지자체와 협동·NPO상호 협동추진·조사 연구 등 가장 많은 분야에서 강점이 있고, NPO기업협동 기능이 약점인 것으로 조사되었다.

일본 중간 지원조직의 활동성과를 살펴보면, 일본의 일반 NPO법인은 2008년 현재 3만2천개에 이르고 있으며, 이들을 지원하는 NPO센터가 480여개에 이를 정도로 NPO지원센터의 필요성과 중요도는 커지고 있다.

## (2) 미국 NPO중간지원 조직 지원활동 평가

2011년 미국의 The Nonprofit Centers Network(NCN)<sup>4)</sup>가 390개 센터 소장들에게 설문지를 발송하여 146개 센터로부터 응답을 받아 분석한 결과 NPO센터는 연간 45개 단체 들과 26만명이 이용하는 공간으로 조사되었다(NCN 2011). 이 조사에 의하면 NPO센터는 개별NPO들에게 다음과 같은 지원활동의 성과가 있다고 평가되었다.

### ① 조직적 효율성과 효과성, 지역사회 인프라 측면

NPO센터에 입주한 이후 NPO들은 임대료의 상당한 감소로 조직의 효율성과 효과성이 개선되었다는 답변이 56%에 이르고, 지역사회에서 NPO의 인지도와 신뢰도, 직원사기, 기부자 인지, 프로그램 규모와 범위, 시민의 접근성, 조직의 수입 등의 측면에서 긍정적인 효과가 있다고 답하였다.

특히 상대적으로 저렴한 사무실 임대료 효과보다도 공간의 질, 접근성, 사기성 측면에서 높은 평가를 받고 있다. 즉 조직의 효율성 측면에서 임대료 감소, 공간/서비스 공유로 비용절감, 지원역량 강화로 인한 생산성 증대 효과가 있다. 조직의 효과성 측면에서는 62%가 공조활동 효과, 조직 미션달성 혜택 68% 등으로 조직역량 강화에 기여하고 있으며, 지식/IT역량, 기부자 인지도 향상(59%), 수입확대 혜택(46%), 서비스 질 향상 등의 효과가 있다. 지역사회 인프라 측면에서는 시민 참여 공간 확충, 공간의 질 향상, 하이테크 접근확대, 센터 접근성 향상 등의 측면에서 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다.

### ② 시민·공간·사회적 측면

센터가 시민과 클라이언트에게 주는 혜택은 클라이언트에 대한 서비스의 질적 개선이 보통수준 이상으로 향상(55%), 클라이언트의 수 등 서비스 양이 보통수준 이상으로 증대(38%), 클라이언트의 접근성 개선으로 다양한 서비스에 참여한 시민들

4) 2004년 NPO센터들의 양질의 공간창출, 운영에 필요한 교육과 자원제공을 목적으로 설립된 전국규모의 NPO 종합 지원센터이며 NPO센터를 설립 운영하고자하는 NPO와 지도자들에게 필요한 교육과 기술자문, 프로젝트 컨설팅을 주 업무로 하고 있다.



의 사회자본을 증대하는 부수적인 효과가 발생하였다.

공간이 지역사회에 주는 혜택(특히 서비스 센터의 경우)으로는 낙후지역에 대한 공공시설 투자 촉진(38%), 부동산 재개발 효과(34%), 지역상권의 수입증대 등 낙후지역 개발에도 긍정적이 영향을 미치는 것으로 조사되었다.

사회적 측면에서는 지역사회 환경개선, 새로운 정책적 접근, 공간건축·지식창출, 사회자본 증진 등에 순기능을 한다고 평가되고 있다.

### 3. 중간지원 조직 지원활동 개선을 위한 제안

한국의 NGO중간지원 활동은 짧은 역사에도 불구하고 NGO의 지속가능성 위기 극복의 대안으로 자리 잡아 가고 있다. 특히 초창기 출발한 NGO센터는 NGO네트워크 촉진, NGO인큐베이팅, 풀뿌리 NGO 발굴과 지원, 사회적기업·협동조합 등 새로운 운동의 발굴 이라는 측면에서 긍정적인 성과를 만들어 왔다. 전국적인 일반화는 어렵지만 서울과 충북에서 진행한 수요자 만족도 조사 결과를 보면 일본의 경우 보다 지원활동에 대한 만족도와 신뢰도가 높게 나타나고 있는 것은 고무적인 일이다.

그러나 동시에 NGO의 자립성, 전문성, 다양성의 확보, 민·관협치 모델, 재원 확보 등의 측면에서는 한계를 보이고 있다. 서울NGO 지원센터를 제외하고는 지원기관 인력의 전문성, 재원 확보, 자원 동원의 어려움에 직면해 있으며, NGO지원센터의 정체성에 대한 고민도 지속되고 있다.

이는 기존 중간지원 조직이 가지고 있는 공통의 문제점인 “정체성 부재, 낮은 사회적 인지도, 취약한 재정구조, 전문 인력의 부족, 재정지원 조직과의 수직적 관계, 중간지원 기관들 간의 네트워크 협력관계 부족”에 직면하고 있다. 2015년 12월 충청북도 의회는 예산입의 과정에서 충북NGO센터의 사업비 전액을 삭감하면서 NGO센터가 특정 정치세력의 영향력 강화를 위한 역할만 하고 있다 주장을 하였다. 이 문제는 충북NGO센터에서 발생한 문제이지만 지자체에 재정을 의존하고 있는 NGO중간지원 조직이 자신의 정체성을 어떻게 형성하고, 어떤 사업을 추진할 것인지에 대해 심각한 고민을 하게 만든 사건이다. 중간지원 조직에 대한 낮은 인지도, 필요성에 대한 사회적 공감대 부족, 지원을 할 수 있는 재원확보의 어려움 등은 시급히 해결해야할 과제라 할 수 있다.

동시에 NGO중간지원 조직의 지원활동에 대한 수요조사와 활동 만족도 조사를 보다 체계화할 필요성이 있다. 특히 재원이 투입되어 진행된 사업이 실제 NGO역량 강화에 의미있는 기여를 하고 있는지에 대한 평가가 필요하다. 이를 NGO지원센터가 있는 광역단위가 공동으로 기획하여 진행하는 것도 필요하다. 공동의 조사를 통해 각 센터별 특징들이 개별NGO들의 만족도에 미치는 영향을 비교분석하여 보다 효과적이고 효율적인 지원 정책개발에 적용할 필요가 있다.

중간지원 조직의 활동에 대한 분석 결과를 종합해 보면 한국의 중간지원 조직에 대한 신뢰

도와 사업 신뢰도는 비교적 높게 나타나고 있다. 반면 센터 활동의 결과가 NGO와 지역사회 변화에 기여하고 있는지에 대한 신뢰도는 상대적으로 낮거나 판단할 수 있는 근거가 부족한 상황에서 이 분야에 대한 보다 체계적인 조사와 연구가 필요하다.

재원확보의 어려움으로 인해 개별단체와 활동가에 대한 직접적인 공익활동 재정 지원과 활동가 역량 강화 사업이 부족하고, 민관협치의 사례가 매우 부족하다. 그러나 중간 지원기관의 중요한 역할이 NGO역량 강화와 민관거버넌스 활성화란 측면에서 보면 이 분야의 역량강화가 필요가 있다.

또한 NGO 중간지원 조직 중 각 지역의 특성에 따라 다르게 나타나고 있지만 지원기관의 활동이 특정 분야에 치중되는 문제를 어떻게 극복할 것인가에 대한 문제이다. 특히 사회적 경제 영역, 풀뿌리 자치와 마을만들기, 네트워크, 조직 및 활동가 역량강화 특정 2~3가지 분야에 역량이 집중되고 있는 반면, NGO재정지원, 조사연구, 민관협치 등이 취약한 문제점의 개선이 필요하다. 특히 NGO지원 센터가 여러 가지 분야 중 역량을 집중해야 할 분야가 어디인지에 대한 충분한 지역사회 단체를 대상으로 한 수요조사를 토대로 재원이 있는 분야를 중심으로 사업이 배치되는 것이 아니라, 시민사회 발전을 위한 비전과 전략 등 사전 조사에 기초하여 주어진 재원을 보다 효과적으로 배분하는 전략이 필요하다.

## 참고문헌

- 양용희(2013). 대전시 공유네트워크 활성화 방안. 대전발전 연구원 정책연구보고서 2015-16
- 이원재(2015). 중간지원조직은 왜 존재하는가?. 이원재의 블로그 <http://leewonjae.com/40>
- 임승빈(2012). 정부와 NGO. 대영문화사
- 장수찬(2015). 지방정부 공익활동 지원 시스템에 대한 비교연구-대전광역시를 중심으로- page 127~128
- 서울NPO지원센터(2014). 서울시NPO지원센터 지속가능보고서.
- 한양대학교 산학협력단(2012). 시민활동 촉진을 위한 시민사회 지원방안 연구.
- L. David Brown & Archana Kalegaonkar(1999) 'Addressing Civil Society's Challenges: Support Organizations as Emerging Institutions.' IDR Reports. Vol15, No2.
- NonProfit Center Network(NCN), 2011. "Measuring Collaboration: The Benefits and Impacts of Nonprofit Centers."
- 松井 真理子(2011). 「NPOと行政の協働」のネクスト・ステップ,  
-自治体とNPOの協働に関する二つの調査を踏まえて- 国際文化研修2011冬 vol. 70
- 内閣府(2002). 「中間支援組織の現実と課題に関する調査報告書」、第一総合研究



所。

・CS神戸は、ひょうごボランタリープラザと共同で、このたび報告書(2015).  
兵庫県NPO中間支援組織の20年-阪神・淡路大震災からのNPO活動と未来」を発行し  
ました。



[2015 목요특강 종합심포지움 및 수료식]  
한국의 NGO 중간지원조직, 어디까지 왔나

## 제 2 부

# 중간지원조직의 향후 과제들

사회 : 정현곤 위원장 ((사)시민)

발제 1 : 조철민 교수 (한일장신대)  
“중간지원조직의 역할 확장을 위한 상상”

토론 : 김제선 상임이사 (대전풀뿌리사람들),  
임정근 교수 (경희사이버대), 윤종화 상임이사 (대구시민센터)





# 중간지원조직의 역할 확장을 위한 상상

조철민(한일장신대 NGO정책연구원)

## 1. 서언

우리 사회에서 시민사회 공익활동을 지원하는 중간지원조직에 관한 논의는 2000년대 중반부터 활성화 됐다. 이후 대전풀뿌리시민센터(2008), 광주NGO센터·부산NGO센터·강릉풀뿌리시민활동지원센터(2009), 대구시민센터(2010), 충북NGO센터(2012), 서울시NPO지원센터(2014), 대전NGO지원센터(2015) 등 광역수준의 중간지원조직과 충남 천안NGO센터(2008), 광주 광산구공익활동지원센터(2013), 서울 서대문NGO센터(2011), 서울 은평상상허브·함께살이성북(2014), 전북 남원시민활동지원센터(설립추진중)과 같은 기초수준의 중간지원조직이 설립됐다. 현재 제주, 전북, 세종, 충남 등 다른 지역에서도 중간지원조직 설립을 위한 논의가 진행 중에 있다(송재봉 2015).

중간지원조직에 관한 논의와 실천은 아직 출발단계라 할 수 있다. 그간은 시민사회 공익활동의 주요한 주체들인 시민사회단체들의 열악한 상황에 숨통을 틔우기 위해 우선 지역별로 중간지원조직들을 설립하는 것에 초점이 맞춰졌다. 중간지원조직은 사회적 수요에 비해 아직 부족하고, 관련된 여건 역시 녹록치 않지만, 중간지원조직의 존재이유가 지원·활동'인 만큼, 중간지원조직의 설립 자체를 넘어 그 활동을 어떻게 발전시켜 나가야 할지에 관한 논의가 필요하다. 중간지원조직이 수행하는 활동은 다양하게 분류되는데, 대체로 '자원지원', '역량강화', '연결', '정보제공·연구' 등 크게 4가지 갈래의 유형분류로 수렴해 볼 수 있다.

	자원지원	역량강화	연결	정보제공/연구
Brown & Kalegaonkar	재정지원	활동가·조직개발	네트워킹 영역간 연계	연구·정보
Boglio Martínez	기술지원 재정지원	역량형성	네트워킹 권익주창	정보공유
Brown & Tandon	기술지원	훈련 조직역량형성	네트워킹 후원자 연결	정보공유·전파 연구·평가
조권중	재정지원 시설지원 간접지원 인력지원	조직지원 컨설팅지원	참여지원	

출처: Brown & Kalegaonkar 1999; Boglio Martínez 2008; Brown & Tandon 1999; 조권중 2012.

첫째, 자원지원은 재정지원—이는 다시 사업보조금과 같은 직접적 재정지원, 면세혜택 등 간접적 재정지원으로 나뉜다—과 정보통신 설비, 사무공간, 인력 등 비재정적 지원 등을 포함해 활동에 필요한 자원을 제공하는 활동이다. 둘째, 역량강화는 조직운영 및 전문성을 위한



조직개발 및 컨설팅과 활동가의 활동역량 강화를 위한 교육·훈련 등이 포함된다. 셋째, 연결은 비정부단체 상호간 연대와 협력증진, 비정부단체에 대한 시민들의 관심과 지지향상, 비정부단체의 대정부·대기업 관계형성을 위한 권익주창 및 거버넌스 형성 등이 포함된다. 마지막 정보제공·연구는 새로운 사회변화에 관한 지식, 활동 및 조직운영에 필요한 지식의 제공 등과 관련한 활동을 의미한다.

현재 많은 중간지원조직의 지원활동은 공모사업 등을 통한 사업비 지원을 중심으로 한 '자원지원'에 초점이 맞춰져 있다. 이어서 컨설팅이나 교육·훈련 등을 통한 '역량강화'가 그 뒤를 잇고 있고, '연결'이나 '정보제공·연구' 등은 아직 저발전 상태에 있다. 이는 많은 시민사회단체들이 겪는 가장 큰 어려움이 재정문제라는 점이 감안된 것으로 보인다. 이러한 중간지원조직들의 참신한 시도와 노력에도 불구하고, 시민사회단체들이 겪는 자원부족 문제를 해결하기에는 역부족이다. 나아가 자원지원 외에 다른 유형의 지원활동도 활성화해야 하는 과제도 놓여 있다. 하지만 대부분의 중간지원조직들 역시 부족한 예산과 인력으로 인해 많은 한계를 지니고 있다(장수찬 2013, 23). 또한 많은 중간지원조직들이 지방자치단체의 위탁운영 형태로 운영되고 있어 지원활동의 안정성에 한계가 있고, 지방자치단체장의 정치적 성향이나 해당 지역사회의 정치지형의 변화에 따라 중간지원조직의 존립과 활동에 큰 영향을 받을 우려도 배제할 수 없다.<sup>1)</sup>

중간지원조직에 대한 다양한 요구, 중간지원조직이 지닌 한정된 조건과 불안요소 등을 종합적으로 감안할 때, 향후 중간지원조직들은 시급하고 중요한 과제를 선택하고 거기에 역량을 집중하기 위한 전략적 지향이 필요하다. 이 전략지향의 근간을 한마디로 표현하자면 중간지원의 토대를 시민사회에 뚝으로써 정치적 조건 변화에 따른 불안정성을 줄이고, 한정된 조건 속에 있는 중간지원조직이 모든 것을 감당하려 하기보다는 다양한 주체들의 힘을 모아내는 것이다. 이러한 전략적 지향을 실현하는 것은 앞서 분류한 지원활동의 유형 중 연결활동과 관련이 깊다. 기실 중간지원조직의 근본적인 정체성은 '사이'에 존재하는(intermediary) 주체로, 다양한 주체와 자원의 연결을 촉진하는 매개자의 역할이 중요하다. 즉 연결은 지원활동의 한 가지 유형이기도 하지만, 전체 지원활동을 활성화하고 현재 중간지원조직이 지닌 한계를 넘어서기 위한 포괄적인 전략적 지향이 될 수도 있다. 따라서 향후 중간지원조직들이 현재 저발전 상태에 머물러 있는 '연결'과 관련한 활동에 역량을 집중해 보는 것은 유의미한 제안이 될 수 있다.

## 2. '자원'의 연결: '세금 1% 후원제'

재원이 공공재정이건 아니면 시민사회의 자율적인 모금이건 간에 중간지원조직의 자체 예

1) 서울시의 경우 최근 민간위탁이 제도상의 불합리성이 존재하고, 민간의 창의성 발현을 제약한다는 인식이 공유되고 있다. 이와 관련해 다음과 같은 과제가 제출된 바 있다. ① 현재 설치운영중인 중간지원조직에 더해, 거버넌스 원리와 절차가 중요하게 작용하는 정책영역에 대해서는 현장주도형 운영 활성화 ② 관련 정책담당 부서(해당과)와 중간지원조직간 역할분담 및 이를 위한 중간지원조직의 역할 재정립 ③ 현재의 산하기관형 중간지원조직들의 운영 자율성 및 전문성 강화(정병순 외 2015, 159, 175-176).

산만으로는 시민사회단체의 자원부족 문제를 해결하기에는 역부족이다. 이와 관련해 기업의 기부 및 사회공헌 사업과 단체를 연결한다거나, 전문직 자원봉사와 전문인력이 필요한 단체를 연결하는 등 자원의 연결을 통해 자원을 지원하려는 시도들이 나타나고 있지만, 아직은 걸음마 단계에 머물러 있다. 한편 연결을 통한 자원지원에 관한 몇 가지 아이디어들이 제안되고 있다. 이 아이디어들은 기존의 자원과 시민사회단체간의 연결함으로 중간지원조직의 제한된 자원에 기반한 지원활동의 한계를 넘어설 수 있는 잠재력을 지니고 있다. 여기에는 시민사회의 자발적인 자원에 기반한 것과 정부의 공공재정을 활용하려는 것 등 2가지 경로가 있다. 전자와 관련해서는 '기부형 클라우드펀딩'과 '시민사회 공제회'의 아이디어가, 후자와 관련해서는 중간지원조직의 경제기능을 강화하자는 아이디어나 '세금 1% 후원제' 등이 대표적이다.

클라우드펀딩은 자금수요자가 자신의 활동사업을 SNS나 인터넷 등 온라인을 통해 공개·홍보하고, 불특정 다수로부터 소액을 지원받아 모금하는 방식이다. 저렴하고 빠른 정보확산력을 지닌 인터넷의 특성을 활용한 것이다. 이중 기부형 클라우드펀딩은 자금공급자가 자금수요자에게 선의에 기초해 사업 등에 필요한 자금을 제공하지만, 그에 대한 명시적·금전적 대가를 요구하지 않는 경우를 말한다. 또한 본래 클라우드 펀딩은 자금수요자(단체)와 기부자 양당사자의 직접연결 방식에 기반해 있지만, 중간에 중개자가 개입해 모금을 촉진하고 당사자간 의사를 조율하는 간접연결 방식이 있다. 시민사회단체 지원에 있어서는 중간지원조직이 중개자 역할을 수행하는 것을 생각해 볼 수 있다. 2012년 기준으로 전 세계 클라우드펀딩의 규모는 약 27억 달러(약 3조 원)로 나타난다. 국내 클라우드펀딩 시장은 펀딩 플랫폼의 개수 측면에서는 후원형과 기부형이 많고, 실제 펀딩규모의 측면에서는 대출형과 투자형이 절대적인 비중을 차지하는 것으로 나타난다. 2012년 국내 클라우드펀딩 금액 규모는 74억여원으로 추산되는데, 이중 기부형 클라우드펀딩 금액은 6천6백여만원으로 0.9% 정도에 해당한다. 하지만 전세계적으로 클라우드펀딩은 높은 성장률을 보이고 있어 그 잠재성을 고려해 볼 필요가 있다. 향후 클라우드펀딩의 활성화를 위해서는 시민들의 관심증대와 기부자와 단체간의 원활한 소통을 위한 방안을 마련해야 한다(오관영 2015, 17-20).

시민사회 공제회는 시민사회단체에서 근무하는 활동가들의 열악한 경제적 상황을 타개하기 위한 일종의 상호부조라 할 수 있다. 그간 시민사회단체들이 거둔 정치·사회적 성과들은 일선 활동가들의 헌신에 터하고 있지만, 많은 활동가들은 낮은 임금, 열악한 처우, 어려운 가계 상황 등 기본적인 생활여건 조차 불안하고, 불의의 사고나 건강악화 등 개인적인 위기상황에 처했을 때 필요한 최소한의 안전장치 역시 미흡한 실정이다. 이에 따라 시민사회 공익활동가 공제회의 설립을 통해 시민사회 공익활동가를 위한 최소한의 안전판을 마련하고, 상호부조·협동·연대적 지원을 할 수 있는 토대를 마련하기 위한 논의와 실천이 이루어지고 있다. 구체적인 공제사업으로는 소액대출, 퇴직연금, 상해보험·생명보험 등이 포함될 수 있다. 다음으로 회원을 위한 할인혜택, 학자금 대출, 주거지원 등 복리후생 사업 등도 논의될 수 있다. 공제회 기금조성의 재원마련이 큰 과제인데, 공제회원(활동가)의 회비 외에도 기부, 공공재정 지원, 공제회의 수익사업 등 다각적인 노력이 필요하다(오관영 2015, 48-49).

기부형 클라우드 펀딩이나 시민사회 공제회 등의 아이디어는 이상적이다. 하지만 아직 기



부문화가 활성화되지 않고 사회문제 해결에 있어서 공공재정을 활용하는 것에 익숙한 우리 사회의 특성상 시민사회의 자율적 자원에 기반한 방안 보다는 공공재정을 활용하는 방안이 더 현실적일 수 있다. 시민사회단체들의 활동이 정부나 시장의 영역으로부터 독립적이고 자율적이어야 하듯, 시민사회단체들의 재정마련 역시 독립적·자율적이어야 한다는 논리가 존재한다. 하지만 이는 일종의 '신화'에 가깝다. 사회문제 해결에 있어서 시민사회의 역할을 중시하는 선진국일수록 공공재정을 통한 시민사회단체 지원규모가 크다. 시민사회단체에 독립성이나 자율성은 절대적 가치라기보다는 '균형잡힌'(balanced) 것이어야 한다(Carroll 1992, 157). 이러한 인식 아래 공공재정을 통한 시민사회단체 지원을 위한 방안이 모색되고 있다. 물론 현재 중간지원조직—관설민영 방식의—을 통한 지원 역시 공공재정에 바탕을 두고 있지만, 공공재정과 시민사회단체를 연결함으로써 중간지원조직의 부족한 재정상황을 넘어서기 위한 아이디어들에 관한 논의가 시작되고 있다.

먼저 중간지원조직의 경제적 기능을 강화하자는 아이디어들이 있다. 행정자치부를 위시해 각종 부처와 공공기관에 흩어져 있는 시민사회단체 지원재정을 모으고 그것을 관리하고 지원하는 독립적인 조직을 설립하는 것이다. 이에 관해서는 이미 1997년 발의된 바 있는 민간운동지원에관한법률에 시민사회 진흥기금과 그것을 관리한 진흥재단 설립에 관한 아이디어가 담겨있다. 이 법안에는 기금의 재원을 국가 및 지방자치단체의 출연금, 국내외 단체법인 또는 개인의 출연금 또는 기부금, 기금운영 수익금 등으로 명시하고 있다(이동수와 2012, 208; 박영선 2014, 43). 금융특화형 중간지원조직을 활성화하자는 아이디어도 있다. 서울시의 경우 이미 사회투자기금이라는 관련 기구를 운영 중에 있다. 하지만 그 지원규모는 매우 제한적인 수준에 머물러 있다(정병순 2015, 178). 공익신탁제는 공익적 목적을 위해 자산을 민간주체에 위탁해 관리하도록 하는 제도다. 일본의 경우 이미 2002년에 '공공건물의 민간위탁 활성화를 위한 지정관리자 위탁법'을 만들어 공공건물의 민간위탁을 활성화하고 있다(이동수 외 2012, 173). 한국의 경우 아직 공공자산을 위탁하기 위한 법률적 근거는 없는 상태이고, 다만 2014년 제정된 '공익신탁법'은 개인이나 법인이 재산을 특정한 공익목적에 사용하기 위해 신탁하는 것으로 법무부가 인가할 수 있도록 했다. 즉 위탁자가 공익사업을 목적으로 자산을 신탁하면, 수탁자가 신탁자산의 관리운영은 물론 위탁자의 뜻에 따라 공익사업도 할 수 있는 제도다. 공익신탁은 원칙적으로 영구신탁이며, 수익자는 불특정 다수가 돼야 한다. 공익신탁은 기부자와 수탁자간의 신탁계약만으로 설정될 수 있고, 별도 조직을 설립할 필요가 없기 때문에 상대적으로 소액의 관리비용이 소요되는 장점이 있다(정병순 외 2015, 182). 시민사회단체들의 활동지원을 위한 기금이나 사무공간 지원을 위한 건물이나 장비 등의 신탁 등을 생각해 볼 수 있다.

마지막으로 살펴볼 아이디어는 세금 1% 후원제다. 1996년 헝가리는 '1% 시민활동단체지원' 제도를 도입했다. 이 제도의 취지는 을 시작했다. "한정된 재원을 어느 공공부문에 사용할지 시민들이 선택하고, 시민사회 공익활동을 활성화시키기 위한 목적"이었다. 헝가리의 '1% 시민활동단체지원'의 재원은 시민의 소득세 1%로 형성된다. 따라서 시민이 소득세를 신고할 때, 자신이 지원하고자 하는 특정 공공부문과 시민사회단체 공익활동을 선택하고, 기재하는 방식으로 '1% 시민활동단체지원'은 진행된다. 이후 헝가리의 '1% 시민활동단체지원'이 시민사

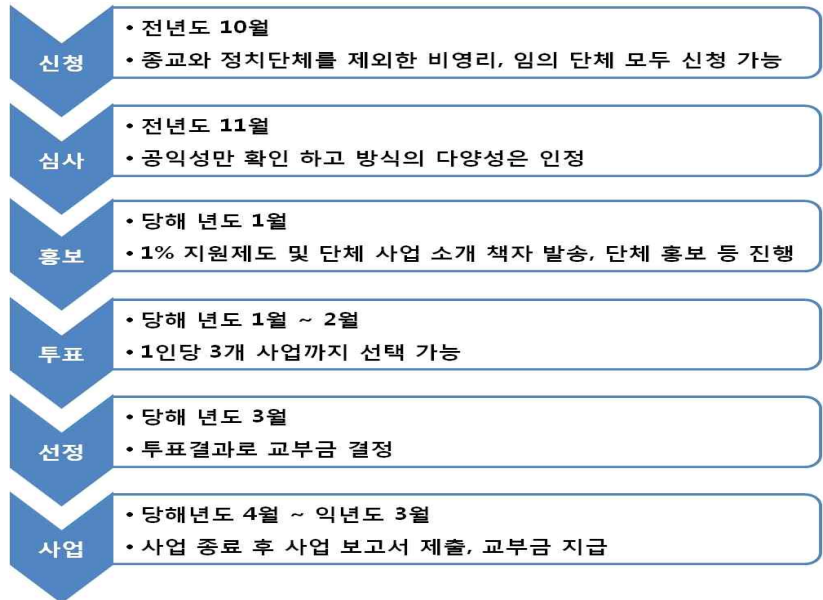


회 공익활동을 활성화시키는 효과가 입증되어서, '1% 시민활동단체지원'은 '2% 시민활동단체 지원'으로 변화됐다. 제도의 구체적인 실행은 'NPO정보연수센터(NIOK, Nonprofit Information Training Center)'가 맡는다. 이 기구는 시민들이 1% 시민활동단체지원을 신청하고 지원 자격을 부여받은 시민사회단체에 대한 데이터베이스를 구축하고, 시민들에게 관련 문의와 안내를 담당한다. 2004년 기준으로 '1% 시민활동단체지원'에 등록된 헝가리 시민사회단체는 4만 7천개(헝가리의 경우에는 종교단체도 1% 시민활동단체에 참여할 수 있다)에 달한다. 이 중 1/3 정도만이 시민의 참여로 기부와 지원을 받고 있다. '1% 시민활동단체지원'에 참여하지 않는 시민들도 대부분 이 제도에 대해 알고 있는 것으로 조사된다. 따라서 헝가리의 경우에는 시민들이 '1% 시민활동단체지원'이라는 제도를 모르기 때문에 참여하지 못 하는 것은 아니다. 헝가리에서 '1% 시민활동단체지원'에 참여하지 않는 70%의 시민들은 스스로 지원할 시민사회단체 공익활동을 결정하지 않고, 정부가 세금을 100% 사용하는 것을 더 선호 하기 때문이다(미쓰유키 2007, 34-37).

일본에서는 2002년 이치카와시가 선도적으로 헝가리의 '1% 시민활동단체지원'을 검토하고 실시하게 된다. 이치카와시는 '1% 시민활동단체지원'을 검토하고 제도화하는 과정에서 3가지 원칙을 세우는데, "첫째, 정확할 것, 부정이 일어나서는 안 된다. 둘째, 시민들에게 너무 많은 비용을 지출하지 않게 한다. 셋째, 시민의 참여가 쉬울 것, 지원할 시민사회단체를 선택하고, 결정하고, 관련 서류를 제출하는 과정이 시민에게 친화적이어야 한다"는 것이다. 헝가리와 일본의 제도간에는 차이점이 있다. 먼저 헝가리의 시민의 소득세 1%를 재원으로 하지만, 일본의 경우 시민의 주민세 1%를 재원으로 한다. 또한 일본에서는 이 제도가 지역 시민사회단체 공익활동과 사업에 대한 보조금 지원이 목적으로, 사무실 임대료, 통신비, 인건비 등의 시민사회단체의 운영에 관련된 경비 지출의 사용을 원칙적으로 금지하고 있다. 헝가리의 경우에는 시민사회단체의 운영에 관련된 경비 지출을 허용하고 있다(오관영 2015, 21-40).<sup>2)</sup>

이후 이치카와시의 '1% 시민활동단체지원'은 2015년 9개 지방자치단체로 확산되었다. 일본의 각 지역마다 '1% 시민활동단체지원'의 구체적인 운영에는 차이가 있다. 하지만 일본의 '1% 시민활동단체지원'은 시민이 납부한 세금에 대해 시민이 어떻게 편성되고 집행되는지 결정하게 한다는 취지를 공유하고 있다. 시민이 자신이 낸 세금의 일부(주민세의 1%)의 편성과 집행을 결정하는 과정에서 지역이나 시와 시민사회단체에 대한 관심을 높여지고, 신뢰가 향상되고, 협력의 가능성이 높아진다는 것이다. 일본의 '1% 시민활동단체지원'은 지역 시민들의 공공부문의 참여를 촉진시키고, 시민사회단체의 활동과 사업을 활성화시킨다는 긍정적인 효과를 바탕으로 점차 확산되고 있다.(안신숙 2015). 일본의 '1% 시민활동단체지원' 제도의 일반적인 절차는 다음과 같다.

2) 이치가와시의 조례에 따르면 '1% 시민활동단체지원'을 받는 사업의 요건을 다음과 같이 규정하고 있다. ① 이치가와시에서 사업을 실시할 것 ② 복지, 환경, 문화, 스포츠, 청소년 육성 및 기타 사회공헌 관련 분야일 것 ③ 영리를 목적으로 하지 않을 것 ④ 주로 시민을 위한 사업일 것 ⑤ 시민사회단체 구성원만을 위한 사업이 아닐 것 ⑥ 지원금을 지급받고자 하는 해에 이치가와시로부터 별도의 보조금 등을 받지 않을 것.



오관영 2015, 24

지금까지 살펴본 연결을 통한 자원지원에 관한 아이디어들을 정리해 보면 다음과 같다.

유형	아이디어	내용
시민사회 자발적 자원 기반	기부형 크라우드 펀딩	단체들이 자신의 활동을 SNS나 인터넷 등 온라인을 통해 공개·홍보 하고, 다수 시민으로부터 소액을 지원받아 모금을 하는 방식. 단체 와 기부자의 직접 만남을 넘어, 중간지원조직이 중개자 역할을 맡아 양자의 연결을 조율하고 촉진하는 모델을 생각해 볼 수 있음.
	시민사회 공제회	시민사회단체 활동가들의 열악한 경제적 여건의 개선을 위해 공제 회를 설립. 공제회 기금을 조성해 소액대출, 퇴직연금, 상해보험·생 명보험 등의 지원활동을 모색해 볼 수 있음.
공공재정 기반	중간지원조직의 경제적 기능강화	통합 NGO기금 및 NGO 기금관리 위원회 설치 금융특화형 중간지원조직 공익신탁제: 개인·법인자산의 공익목적 위탁 관리·운영
	세금 1% 후원	해당 지역 주민들이 납부한 세금의 1%를 시민사회단체 지원재정으 로 조성하고, 지원단체 및 사업의 결정에 시민들의 의사가 반영되도 록 하는 제도

### 3. '지식'의 연결: '싱크넷'

정보사회, 지식사회의 조류 속에 사회운동 및 시민사회 공익활동에 있어서도 활동에 관한 혹은 활동을 위한 유효한 지식생산, 즉 지식실천(knowledge practice)의 중요성이 커지고 있다. 하지만 공공재의 성격을 지닌 공익활동 관련 지식의 생산을 개별단체들이 감당하기 어렵

다. 또한 단체들의 활동에 필요한 기존 지식자원의 조직화, 그리고 개별단체들의 지속적인 활동을 통해 만들어지는 노하우나 현장지식의 조직화 역시 중요하다. 이와 관련해 중간지원조직의 역할이 요청된다. 하지만 지식생산과 관련한 활동은 자원의 투입과 산출의 인과관계가 분명치 않고, 장기간의 투자를 필요로 하며, 그 성과가 비가시적이어서 이러한 과제를 중간지원조직이 직접 감당하기에는 무리가 있다. 따라서 지식과 관련한 지원활동에서도 연결을 통해 한계지점을 넘어서려는 시도가 필요하다.

시민사회 지식생산의 대표적인 주체인 싱크탱크(think tank)의 변화 흐름은 지식의 연결과 관련한 중간지원조직에 유용한 시사점을 제공할 수 있다. 최근 싱크탱크를 둘러싼 지형에 나타난 주목할 만한 변화의 열쇠말은 '네트워크'다. 여기에는 연구자와 싱크탱크간의 활성화된 연대는 물론, 완결적인 조직과 구성원 보다는 '지식의 연결·조직자'라는 자기역할을 규정하는 소위 '싱크넷'(Think Net)의 흐름을 포함한다. 2001년 창립된 미국 커먼웰 연구소(Commonweal Institue)는 진보적 성향의 종합적 이슈를 다루는 싱크탱크인데, 이들은 수많은 싱크탱크들과 NGO들 사이에서 지식과 주체들을 엮어내는 역할을 수행하고 있다. 애초 헤리티지재단처럼 완결적 조직형태의 싱크탱크를 지향했던 이들은 재정적 어려움이라는 난관 앞에서 작고 유연한 조직형태의 싱크넷으로 방향을 선회했다. 이들이 시도한 '진보진영 원탁회의'(Progressive Roundtable), '진보적 아이디어 네트워크'(Progressive Idea Network)와 같은 실험들은 싱크탱크 생태계에 제출된 지식·담론들을 효과적으로 조직해 냈다. 이를 통해 커먼웰연구소는 자기 기관의 이슈만을 생각하는 좁은 시야를 벗어나 진보 싱크탱크들이 연대할 수 있는 토대를 마련했다(홍일표 2009). 최근 프리드리히 에버트 재단(FES, Friedrich Ebert Stiftung), 콘라드 아데나워 재단(Konrad Adenauer Stiftung), 하인리히 뵐 재단(Heinrich B-II Stiftung) 등 대표적인 독일의 정당 싱크탱크들도 향후 활동방향을 연구결과를 직접 생산하는 '연구'에서 하기보다 다양한 연구활동을 조직하고 관리하는 '연구관리'로 전환하고 있다. 즉 자체 인력만으로 연구하는 것에서 벗어나, 대학, NGO, 연구기관을 엮어내는 '허브'역할을 수행하겠다는 구상이다.<sup>3)</sup>

지식의 연결은 단지 무형의 정보나 콘텐츠의 수집 및 제공에 국한되지 않는다. 결국 지식의 담지주체들을 발굴하고, 이들의 관련 지식생산 활동을 촉진하며, 이들과 시민사회단체간의 연결을 조직화 하는 것을 의미한다. 최근 시민사회단체들이 필요로 하는 지식을 생산하는 제도권 밖 연구자들이 많아지고 있고, 시민사회단체 활동가 교육에 참여할 수 있는 강사, 공익조직 컨설팅 역량을 갖춘 컨설턴트 혹은 이러한 주체들이 모인 집단들이 생겨나고 있다. 개별단체들의 관점에서 시민사회에 다양한 전문성을 지닌 주체들의 풀(pool)이 존재한다면, 단체활동에 필요한 인력을 모두 상시채용하기 보다는 핵심적 인력만 채용하고 나머지는 다양한 주체들과 협업을 통해 활동을 수행할 수 있을 것이다. 이와 관련해 중간지원조직은 다양한 전문성을 지닌 주체들의 발굴과 성장을 촉진하고, 이들이 시민사회단체들의 수요에 잘 대응할 수 있는 연결망(network)을 구축하는 것이다. 이러한 연결망이 발전하면 시민사회 공익활동과 관련한 지식생태계의 구축으로 나아갈 수 있다. 이러한 지식생태계는 오랜 시간 시민사회단체에서 활동하고 단체를 떠난 활동가들이 그간 자신이 쌓아온 노하우와 지식을 다시

3) "연구보다 연구성과 묶는 '싱크넷'으로 간다", 한겨레신문, 2008. 9. 8.

시민사회에 환원하도록 하는 기제도 될 수 있다.

#### 4. '지원'의 연결: '전국 NGO센터'

연결을 통한 중간지원조직의 역할 확장을 위해 마지막으로 살펴볼 아이디어는 지원 그 자체의 연결이다. 최근 들어 NGO센터 외에도 시민사회 공익활동과 관련된 다양한 중간지원조직들이 설립되고 있다—자원봉사센터, 사회적경제지원센터, 마을만들기지원센터 등. 최근 들어 시민사회 공익활동의 중요성이 부각되고, 이에 대한 지원수요 역시 급격하게 증가하면서 각 분야에서 우선 필요한 지원기능의 수행을 위한 중간지원조직들을 설립하는데 역량이 집중됐다. 하지만 최근 들어 중간지원조직간의 유사·중복사업의 문제, 각 영역간의 소통과 협력의 부재, 중간지원 기능의 세분화로 인한 통합적·체계적 지원의 미흡과 같은 문제들이 제기되고 있다. 또한 시민사회단체 지원에 있어서 수도권과 지방간, 작은 단체들과 큰 단체간, 혹은 활동영역간 불균형 역시 중요한 문제로 떠오르고 있다.

지원의 연결과 관련해 시민사회단체 지원기능을 지닌 정부부처와 중간지원조직간의 협력적 거버넌스 강화, 광역수준과 기초수준의 중간지원조직간의 적절한 역할분담, 유사한 영역간 중간지원조직간 통합 등에 관한 논의들이 이루어지고 있다. 그 중에서도 지원의 연결과 관련해 주목할 만한 논의는 전국 NGO센터의 설립에 관한 것이다. 이와 관련해 이명박 정부시절 시민사회발전위원회에서 'NGO센터 설치 및 운영에 관한 특별법' 제정을 통한 관설민영의 중앙 NGO센터 설립이 시민사회발전 10대 과제 중 하나로 제안된 바 있다(이동수 외 2012, 209). 전국 NGO센터에 기대되는 기능은 크게 두 가지로 나뉘볼 수 있다. 첫째로 전국의 시민사회단체 및 중간지원조직의 요구를 수렴하고 제도화할 수 있는 주창(advocacy)기능이다. 이를테면 비영리민간단체지원법이 지닌 많은 한계점은 모든 시민사회단체들의 활동에 큰 영향을 미치는 제도적 조건이지만, 그것의 개정 혹은 대체입법을 다루는 뚜렷한 주체가 없는 상황이다. 이러한 문제는 개별단체들이 다룰 수 없는 사안이다. 또한 정부와 시민사회간의 수평적이고 협력적 관계의 형성 역시 이러한 조직화를 통해 추진할 수 있다. 둘째, 지역별, 수준별, 영역별 중간지원조직간의 효과적인 협력이다. 우선 각 지역별 NGO센터의 활성화와 각 지역간, 광역과 기초수준간 협력과 효과적인 역할분담을 도모해야 한다. 더불어 이를 통해 시민사회 공익활동과 관련된 주체들의 의사를 수렴하고, 공동의 의제를 도출해 추진할 수 있다.

전국 수준의 NGO센터와 관련해서는 다양한 수준과 측면의 논의들이 필요하다. 하지만 센터가 제대로 작동하고 요구되는 역할을 수행하기 위해서는, 센터의 설립 자체에 관한 논의를 넘어 그것을 둘러싼 거버넌스 체계를 어떻게 설계하느냐가 중요하다. 이와 관련해서는 센터의 운영방식, 소관부처, 그리고 협력 네트워크 등 3가지 측면의 논의주제가 상정될 수 있다. 첫째, 센터의 운영방식과 관련해서는, 현재 거버넌스형 중간지원조직들의 지배적인 운영방식인 민간위탁을 넘어설 대안을 모색할 필요가 있다. 현재 중간지원조직들은 크게 자율·독립형과 관설민영, 그리고 (지방)정부직영 등 3가지 운영방식이 활용되고 있다. 자율·독립형의 경우 시민사회가 지닌 자율성과 창의성을 살릴 수 있지만, 고질적인 재정문제에 부딪치기 쉬운 반

면, 정부직영 방식은 조직의 관변화의 우려가 있다. 이에 따라 정부가 재정을 교부하되, 운영은 민간이하의 관설민영방식이 주로 채택된다. 여기에는 정부출연과 민간위탁 방식이 있는데, 최근에는 민간위탁 방식이 주로 채택되고 있다. 두가지 방식 모두 (지방)정부의 정치적 지형으로부터 큰 영향을 받게되고, 민간위탁의 경우 2-3년 마다 수탁기관이 교체되면서 업무의 연속성 확보에 있어서 어려움을 겪고 있다. 결국 공공재정을 활용하면서도, 시민사회의 자율성과 창의성을 확보할 수 있는 운영방식의 모색이 필요하다. 이와 관련해서 평생교육과 관련된 예산의 액수는 의회가 의결하지만, 평생교육 단체 및 기관들의 연합체 성격의 민간기구가 자율적으로 집행하는 스웨덴 성인교육위원회 모델을 참조할 만하다. 이는 결국 공공예산을 사용하면서도 시민사회의 자율성을 확보하는 것은 그러한 모델을 관철할 수 있는 사회적 힘의 문제와 관련이 있다. 한국 사회에 있어서도 중앙자원봉사센터, 한국자원봉사센터, 국제개발협력민간협의회(KCOC), 통일교육협의회 등을 설립·운영한 경험을 지니고 있다. 이들은 전국 NGO 센터와 유사한 기능을 지니고 있다는 점에서는 공통점이 있지만, 저마다 다른 거버넌스 체계를 가지고 있는데, 역시 핵심은 시민사회 진영이 정부와의 관계에서 얼마나 힘을 지니고 있는지에 있다.

둘째, 소관부처에 관한 문제다. 전국 NGO 센터가 공공재정을 사용하는 모델을 상정하는 것은 국회와 함께 그것과 관련한 소관부처를 상정해야 한다는 것을 의미한다. 시민사회 일반에 관한 사항은 자원봉사 영역과 같이 행정자치부가 담당할 가능성이 크다. 하지만 시민사회 공익활동은 모든 부처와 관련이 있다. 자원봉사 영역 역시 이러한 점을 감안해 국무총리실 산하에 자원봉사진흥위원회를 두기도 했지만, 실질적인 기능을 하지는 못했다. 각 부처에 산재된 시민사회 공익활동 지원관련 업무를 어떤 부처로 갈무리 할지도 고민거리로 떠오른다. 이와 관련해 자원봉사, 공동체 조직, 자선단체, 사회적 경제조직 등을 아울러 담당하는 영국의 제3섹터청(the Office of the Third Sector)이 참고할 만한 사례로 소개되고 있다(이동수 외 2012, 213).

셋째, 시민사회 공익활동 중간지원조직 및 시민사회단체간 네트워크의 문제다. 이러한 네트워크는 전국 NGO 센터가 설립되면 수행해야 할 기능이기도 하지만, 전국 NGO 센터가 설립되기 위해 반드시 필요한 과제이기도 하다. 앞서 살펴본 조직의 운영방식이나 관련 소관부처 설정의 문제를 시민사회의 이해와 요구에 부응하는 방향으로 풀어나가기 위해서는 그것을 관철할 수 있는 세력이 필요하다. 우선은 전국의 NGO센터와 사회적 경제, 마을만들기, 자원봉사 등 시민사회 공익활동과 관련한 다양한 중간지원조직들, 그리고 이러한 조직들의 토대가 되는 시민사회단체 및 관련 주체들의 의견을 수렴하고, 힘을 모으는 것이 필요하다. 시민사회는 균질한 영역이 아니며, 다양한 주체와 영역간의 이해관계나 가치관이 다르기 때문이다. 또한 아직 우리사회에 중간지원조직에 관한 경험이 풍부하지는 않지만, 유사한 맥락의 경험들을 살펴봐야 한다. 이를 토대로 실제 전국 NGO 센터를 내실 있게 설립하고 운영해 나갈 수 있는 전략을 수립해야 한다. 물론 중간지원조직이라는 '진지' 하나를 구축하는 것만 해도 숏한 난관들이 있겠지만, 누군가는 이러한 근본적인 고민을 이어나갈 필요가 있다.



## 참고문헌

- 미쓰유키. 서하나 역. 2007. 『1%너머로 보는 지역활성화』, 아르케.
- 박영선. 2014. 정부의 비영리민간단체 공익활동 지원사업 현황과 개선방향. 2014 민관소통과 협력을 위한 연찬회 자료집. pp. 28-48.
- 송재봉, 2015. “한국 시민 공익활동 지원센터(NPO·NGO센터)의 현황과 과제” (충북NGO센터 홈페이지 <http://www.cbngo.org>).
- 이동수·김기태·송경재·신두철·이성훈·주성수·채진원. 2012. 민관협력과 시민사회발전을 위한 청사진. 특임장관실·경희대학교 공공대학원.
- 안신숙. 2015. “내가 낸 주민세의 1% 시민단체에 기부해볼까?” (희망제작소 홈페이지 <http://www.makehope.org>).
- 오관영. 2015. 서울시 공익활동 지원의 새로운 방향을 위한 자료집. 서울시NPO지원센터.
- 장수찬. 2013. “시민사회역량강화와 지방정부의 역할: 중간지원기관 전략을 중심으로”. 『NGO연구』, 8(1). pp. 1-33.
- 정병순·김다경·김영은·이홍택. 2015. 서울형 거버넌스 모델 구축방안. 서울연구원
- 조권중. 2012. 『서울시 제3섹터 지원정책 연구:서울시 비영리 민간단체를 중심으로』. 서울연구원.
- 홍일표. 2009, “네트워크 코디네이터(network coordinator)의 등장: 2008년 미국 대선과 진보 싱크탱크의 역할 확장”, 『경제와사회』 제83호, pp. 284-366.
- Brown, L. David & Kalegaonkar, Archana. 1999. “Addressing civil society’s challenges: Support organizations as emerging institutions”. IDR Reports. 15(2).
- Brown, L. David & Rajesh Tandon. 1999. “Strengthening the Grassroots: Nature and Role of Support Organizations.” IDR Reports, 7(1).
- Boglio Martínez, Rafael A. 2008. “Grassroots Support Organizations and Transformative Practices”. Journal of Community Practice, 16(3).
- Carroll, Thomas F. 1992. Intermediary NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development. West hartford. CT: Kumarian Press.