

NGO중간지원조직의 책임과 역할

노진철(경북대 사회학과)

1. 시민사회

18세기부터 서구는 국가(정치)와 시장(경제) 등이 기능적으로 분화하면서 이들 기능체계의 합리화에 따른 장점과 단점을 함께 경험했다. 19세기 서구는 입법국가의 시기를 넘어 20세기에 접어들면서 공황과 빈곤, 실업, 차별, 산업재해 등과 같은 시장실패 현상이 대두되었다. 이에 선진 각국은 이른바 ‘케인스주의 복지국가’를 도입하여 빈곤, 실업, 장애, 질병, 노년 등 생애과정에서 직면하는 사회적 위험의 관리에 나섰다. 그에 비해 한국을 비롯한 동아시아 후발 산업국에서는 산업화를 정부의 계획관리에 의해 추진하는 ‘발전국가’가 등장하였다. 발전국가는 관료제의 급격한 팽창과 보호무역주의에 의한 시장의 강압적 개입, 정치적 안정성 확보를 위한 저항세력 탄압, 저임금 유지를 위한 노동운동 탄압 등 권위적-반민주적 사회통제의 부작용을 낳으면서도 압축적 경제성장을 이끌어내었다. 하지만 경제성장을 위해 빈곤과 실업, 경제적 불평등, 고용불안, 환경오염 등을 외면했던 발전국가에서도 산업화와 도시화에 따른 각종 사회적 위험들은 위험관리를 국가의 의무로서 요구하고 있다. 개정 「헌법」 34조는 그 반영이다.¹⁾

시민은 특정 사안을 친숙한 개인적인 상황을 벗어나 공적 맥락에서 바라보고 소통할 때 비로소 공중이 된다. 따라서 정치, 경제와 구분되는 ‘시민사회’에 대한 대부분의 사유의 핵심에는 공중이 있다. 시민사회는 역사적으로 존재하는 구체적인 시민으로 구성된 것이 아니라 보수에서 진보에 이르는 다양한 이념적 스펙트럼을 가지고 규범적으로 요청하는 경제적·정치적 딜레마의 해법이다. 사회운동 혹은 공공정책, 정치적 조정에 방향성을 제공해주는 규범과 가치의 저장소이다. 최근 부활된 시민사회 담론은 자유방임에 의한 시장실패와 정부 개입에 의한 정부실패를 해결할 대안찾기에서 비롯된다. 게다가 후발 산업국의 시민사회 담론은 서구의 시민사회와 관련된 논쟁과 해석으로부터 실질적인 영향을 받고 있다. 특히 한국은 압축적 근대

1) 대한민국 「헌법」 제34조는 다음과 같다. “① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. ② 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다. ③ 국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다. ④ 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다. ⑤ 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다. ⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”

화에 상응하게 사회의 기능적 분화가 빠르게 진행된 결과로 다양한 사회적 위험뿐만 아니라 시민사회의 행위자들을 양산하고 있다.

역사적으로 보면, 듣고 보고 읽고 말하고 의견을 교환할 수 있는 개인의 권리 행사는 공중의 발언에 대한 국가의 개입 및 검열의 금지, 국가권력으로부터의 사생활 보호 등의 형태로 어렵게 제도화되었다. 공적 소통연관의 구축은 개인에 대한 자각과 공개적으로 의견교환이 이루어질 수 있는 제도적 장치로서 헌법적 가치로 보장된 언론의 자유, 출판·집회·결사·시위의 자유 등을 전제로 했다. 공공성은 사적 소통에 견주어 공적 소통으로 간주되었고, 사적 소통은 공적 영역과 사적 영역을 구별해야 하는 상황에 있는 시민을 탄생시켰다(Luhmann, 2000: 279). 발전국가는 국가에 의한 광범위한 통제와 언론탄압, 보수적 민족주의의 지배 탓으로 공공성의 결핍으로 인한 공중의 역할 축소가 불가피하였다. 그 결과 공중은 시사문제나 공적 사안에 대해 무관심하고 정치적 활동에 등을 돌리며, 사적 영역에 침잠해 취업·생계유지에만 몰두하는 사사화 등의 형태로 자신들이 접근할 수 없는 경계가 여전히 있음을 표출한다.

하지만 시민이 생애과정에서 직면하게 되는 다양한 위험들이 국가에 의해 관리되어야 한다는 관념은 복지국가뿐만 아니라 발전국가에도 엄청난 과부하로 작용하고 있다. 특히 1990년대 들어 세계화가 유례없는 규모와 속도로 진전되는 가운데, 미래의 불확실성이 민족국가의 틀을 넘어 사회의 다양한 영역에서 위험 의미론의 확장 함께 심화되기 시작했다. 위험 논의는 전통적인 군사적 안보위험과 경제적 위험(빈곤, 불황, 금융위기, 고물가, 기업도산, 고용불안, 청년실업, 비정규직·근로빈민 증가, 산업재해, 에너지결핍), 정치적 위험(성차별, 이주노동자차별, 테러, 정치적 시위) 등 전통적인 사회적 위험뿐만 아니라 가족의 불안정(이혼 증가, 가정폭력, 가족해체, 여성의 사회참여, 아동·노인의 돌봄 한계), 건강위험(질병, 전염병, 의료위기, 장애, 노령, 사망), 생태학적 위험(자원고갈과 환경오염, 지구온난화, 기후변화, 오존층 고갈, 산성비), 기술적 위험(핵발전, 생명공학, 나노공학, 거대 정보체계의 장애, 고속수송 및 교통망의 기능장애) 등의 새로운 사회적 위험들로 확장되는 것은 세계적 추세이다.

이들 위험은 위험을 단순히 산업화 과정의 유해한 부작용으로 간주하고 그 수위를 평가·조절하던 전통적인 통제 지향의 시각에서 벗어날 것을 요구하고 있다. 특히 기능체계의 합리적 작동이 초래하는 불확실성과 위험이 이전의 자연재해나 사회적 위험들과는 질적으로 다른 새로운 위협으로 대두되면서 사회 불안을 고조시키고 있다. 이에 따라 이들 불확실성과 위험이 기능적으로 분화된 현대사회의 체계적인 생산물이라는 인식이 확산되고 있다.

복지국가이든 발전국가이든 국가의 적극적 개입을 통한 사회적 위험의 관리 역시 본래 의도한 결과를 나타내지 못하고 있고, 오히려 비효율성 혹은 비민주성을 보이는 정부실패가 더 크게 부각되고 있다. 이러한 시장실패와 정부실패에 대해 제3의 대안으로 등장한 것이 ‘시민사회’ 담론이다. 여기서 시민사회는 공공성의 의미와 상징에 의한 소통에 근거하여 조직되는 자발적 결사체와 이들 간에 이루어지는 비경제적-비정치적인 사회체계를 지칭한다. 과연 존재의 확인조차 불분명한 이런 시민사회가 불확실성 시대의 사회적 위험들을 해결할 수 있는 해법인가는 추가적 논의를 필요로 하지만, 현재 ‘협치’(governance), ‘사회적경제’, ‘기업의 사회적 책임’ 등의 담론은 시민사회를 지향하고 있고, 전통적으로 자유주의가 지향했던 개인이 아니라 시민사회의 행위자로서 자발적 결사체(Voluntary Association), 즉 비정부조직(NGO), 비영리조직(NPO), 사회적기업(Social Enterprise), 마을기업(Village Company), 사회적협동조합(Social Cooperative) 등의 발달을 목격하고 있다. 이들 시민사회의 행위자들은 자연발생적으로 등장한 개인들의 집합적 구성물도 아니며 국가와 시장의 분화에 따른 역사적 산물도 아니다. 그 때문에 정부가 이를 활성화시키려고 한다면 중간지원조직을 필요로 한다. 게다가 경제성장을 위해 국가 권력에 의한 사회적 배제가 강압적으로 작동했던 발전국가의 정부실패는 복지국가의 정부실패와 그 원인이 다를 수밖에 없다. 그 때문에 양자가 지향하는 시민사회는 공공성이라는 성찰 형식의 유사성에도 불구하고, 자발적 결사체의 상이한 존재 방식과 공중의 행동 방식에 의해 다른 공공서비스의 실천에 이를 수밖에 없다. 복지국가이든 발전국가이든 현실에서는 자발적 결사체의 권한과 책임의 현저한 차이에도 불구하고 시민사회 담론이 자체 생명력을 가지고 작동하는 것은 부정할 수 없는 사실이다.

복지국가나 발전국가의 틀에서 신자유주의 확산을 이끈 사회경제적 변화는 그동안 국가가 제공해온 다양한 공공서비스와 위험관리체계의 조정을 불가피하게 만들고 있다. 경쟁력 강화라는 취지 아래 공기업의 민영화, 법인세 감세, 공공지출 삭감, 복지지출 삭감 등 공공서비스는 축소되고, 시장친화적인 방식의 구조조정이 자동화와 유연생산의 확대에 따른 노동조합의 조직률 하락과 협상력 약화에 부합하여 강제되고 있다. 이 과정에서 시민사회는 시장의 논리에 노출되면서 서로 다른 집단과 서로 다른 이해관계들 간의 충돌과 사회적 갈등의 빈번한 발생으로 연대의식은 약화되었으며, 그에 따라 공공성의 쇠퇴에 대한 우려가 불거져 나온다. 한 사회의 위험관리체계는 그 사회의 공공문제 해결 방식 및 원칙들과 밀접한 관계를 맺으며 역사적으로 발달한다. 공동의 문제에 대한 집합적 대응양식을 규범적으로 규정하는 토대는 그 사회의 공공성 수준과 맞닿아 있다. 공공성은 공적 영역의 범위와 공적

책임성을 규정하는 기준이 되며 위험을 개인의 사적 문제가 아니라 공적 문제로 접근하는 방식과 밀접히 연관되어 있기 때문이다.

최근 국가는 비정부기구나 비영리조직, 사회적기업, 협동조합을 지원하는 각종 법제정을 통해 시민사회에 적극적으로 개입하는 추세에 있다. 그에 따라 사회운동의 작동 방식이 시민들의 항의와 고발, 시위 등 정치적 쟁점 주창에서 정책 제안, 정부와의 협치, 사회적 책임 등 동반자관계(partnership)로 전환되는 추세에 있다. 즉, 시민사회를 관통하는 핵심 기조가 갈등에서 협력으로 패러다임 전환을 하고 있는 것이다. 따라서 시민사회와 NGO를 동일시하는 시각은 NPO, 사회적기업, 마을기업, 사회적협동조합 등으로 공공서비스를 제공하는 자발적 결사체의 범주가 다양화되는 추세를 간과하는 것이다. 퍼트남이 미국 내 자발적 결사체에 대한 시민의 공적 참여가 총체적으로 감소했다는 주장과 달리 미국에서도 NPO의 수와 회원수는 늘어나고 있다(애드워드, 2005). 한국의 경우 공식적으로 등록된 비정부기구의 수는 민간단체총람에 따르면 2000년 4,023개에서 2014년 현재 21,400여개로 5배 이상 늘었다.

여기서는 NGO중간지원조직들이 설립된 시대적인 배경 맥락을 짚어보고, NGO중간지원조직의 책임이 무엇인지를 살펴보고, 나아가 실제 지역에서 NGO중간지원조직에 기대되는 역할이 무엇인지를 해외의 사례를 통해 살펴 볼 것이다.

2. 중간지원조직의 설립 배경

한국 사회는 민주화 이후 압축적 근대화의 기반이던 발전국가의 충분조건이 빠르게 해체되고, 정치가 이를 대신할 어떤 것도 제시하지 못하는 상황에서, 시장경제는 1997년 말 동아시아 외환위기를 맞아 세계무역기구(WTO)와 국제통화기금(IMF)의 압박을 받으며 신자유주의적 세계화에 그대로 노출되었다. 철차적 민주주의는 확립했지만 양당 구도에 기반을 둔 정치는 오히려 정치에 대한 신뢰를 약화시켰다. 1997년과 1998년의 '동아시아 증시 대폭락'을 극복하는 과정에서 발전국가의 기능은 IMF 주도의 신자유주의 정책을 위탁 수행하는 위기관리체제로 급격히 축소되었다. 경제는 경제협력개발기구(OECD)에 들어가는 세계 10대 무역국으로 급성장했지만, 1997년 7월 태국에서 촉발된 동아시아 증시 대폭락의 확산을 막아내지는 못했다. 그 결과 한국은 외화차입난에 당해서 IMF의 구제금융을 받아야 했으며, IMF의 압력을 받은 김대중 정부는 금융, 기업, 노동, 무역 등 시장경제의 전 분야에 걸쳐 신자유주의적 구조개혁을 단행했다. 김대중 정부는 합법파업의 범위를 좁게 해

석해 정리하고 관련 쟁의 행위에 대해 회사의 무차별적인 손배·가압류를 허용하는 등 노동자 집단에 엄격한 노동조건을 강제했다. 그 결과 불법파업을 명목으로 임기 첫 4년간 매주 평균 5명의 노동자를 구속시킬 정도로 세계시장의 자본 논리를 철저히 관철시켰다. 그 파장으로 노동운동은 위축되었고 노동조합 조직률은 감소했다. 신자유주의 경제개혁의 단행은 대부분의 기업으로 하여금 정규직 신규채용을 기피하게 만들었고, 취업전선에 뛰어들어 청년층 다수는 기간제근로자, 단시간근로자, 무기계약직 등의 비정규직 노동자로 전락하거나 청년실업자, 만년 취업준비생, 구직단념자 등으로 경제에서의 배제를 경험했다. 게다가 비정규직 보호를 위해 도입했던 「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률」(2004년 제정)의 고용기한 제한 규정이 오히려 기업들로 하여금 2년도 되기 전에 해고하는 방어적 대응을 촉발해 청년층의 고용 불안을 가중시켰다. 결과적으로 비정규직을 보호하려던 제도가 오히려 그들을 실직의 위험에 빠뜨렸다.

김대중 정부에서부터 현재에 이르기까지 발전국가는 신자유주의적 세계화에 적응하기 위해 경쟁이 충분치 못하거나 경쟁 없는 사회 영역에 시장의 경쟁 원리를 관철시키기 위한 개입을 하고 있다. 그 결과 산업화와 민주화의 자리에는 세계화와 정보화 시대가 들어서고, 그에 따른 새로운 사회적 위험들이 다양한 모습을 드러내고 있다. 발전국가는 정부가 더 이상 통제할 수 없거나 포괄할 수 없는 사업 분야를 노동조합 혹은 시민사회단체와 협력하거나 위탁하여 해결해 나가는 조합주의적 전략을 택하였다. 이에 대한 반향으로 사회운동은 지난 50여년 동안 정부가 경제성장 우선 정책을 추진한 결과로 생긴 빈부격차, 노동탄압, 주거문제, 교통문제, 교육문제, 범죄, 공공서비스 부족, 환경오염 등 정부실패에 대한 항의와 고발, 시위를 하는 정치적 쟁점 주창 활동이 상대적으로 약화되면서, 한 국가가 감당할 수 있는 범위를 벗어나는 지구적 환경오염, 지구적 경제 불평등, 세계적 빈곤, 국제적 노사갈등, 세계적 금융위기, 테러리즘 등 새로운 사회적 위험 담론을 수용해 정부 부처와의 협력 혹은 위탁사업을 해야 하는 선택의 기로에 서있다. 이에 상응하게 시민사회단체들은 정부와 일정한 협력관계를 형성하여 정책 제안을 하고 정책 결정과 집행에 참여하는 협치를 계속 구현할 것이냐, 이를 지양하고 지역에서 시민의 자발적 참여를 통해 지역과 일상생활을 변화시키는 풀뿌리 생활정치를 실천할 것이냐를 선택해야 하는 기로에 서있다.

1990년대 말부터 시민사회단체에 쏟아진 외부의 비판은 사회운동의 정체성 위기를 말해주고 있었다. ‘정파적·이념적 편향성’, ‘시민 없는 사회운동’, ‘의제 없는 사회운동’, 백화점식 운동, 정치과잉, 도덕성 위기 등 다양한 부정적 요인들이 지적되었다. 과거 시민사회단체들은 민주화 과정에서 질서 회복의 중요한 역할을 수행하였

다. 신군부 권위주의 정권이 와해된 후 민주화가 도래했지만 철저적 민주주의만 성취되었을 뿐 정당들이 정책정당으로서의 책임과 역할을 다하지 못하는 상황에서, 시민사회단체들은 정부의 정책 결정과정에서 감시자 혹은 협력자, 비판자로서 기능하거나 사회문제의 해결과 공공서비스, 사회교육의 기능을 담당해 지역 사회에 민주화가 정착하는 데 크게 기여했다. 그에 상응하게 시민사회단체들은 사회로부터 높은 신뢰를 얻기도 했다.

그러나 외환위기 이후 신자유주의 경제정책이 도입된 속에서 시민사회단체들은 중앙정치권이나 제도권의 전국적 사업에 주로 협력하고 위탁사업을 수행하면서, 여전히 민주화에 지향된 사회운동의 방향성에 의문이 제기되었다. 물론 시민사회 진영과 학계의 위기 논쟁은 세계화와 정보화 시대에 따른 사회운동에 대한 진단과 처방을 담고 있어서 사회운동의 방향 모색과 발전에 영향을 미쳤다. 사회운동의 위기 논쟁은 주로 시민사회단체 내부의 문제로 부각되는 경향이 있었다. 일례로 시민사회단체의 위계적 성향을 비판하는 ‘위축된 민주주의’, 대학교육을 받은 중산층 주도의 공적 참여가 대표성 문제를 불러온다는 ‘참여 불평등’, 언론을 상대로 한 정치적 쟁점 주창과 로비활동, 법률소송 등에 집중된 전문가 주도의 사회운동이 야기하는 ‘사적 민주주의’, 전문가 주도 사회운동의 과도한 중앙집중화와 진보정당에의 정치적 편향성 등이 그것이었다.

2000년 총선에서 시민사회단체가 벌린 낙천·낙선운동은 시민사회단체와 보수언론의 갈등, 보수와 진보의 갈등이 부각되면서 시민사회단체에 대한 외부 비판이 제기된 계기였다. 시민사회단체와 보수언론은 총선에서 의제 선점을 놓고 경쟁 관계에 있었다. 보수언론은 낙천·낙선운동을 전개하는 시민사회단체에 대해 비판적인 보도 태도를 취했고, 시민사회단체는 이들의 보도 태도에 대한 항의와 불만의 표시로 취재거부와 신문 불매운동을 전개하기도 했다(김선미, 2007: 149). 2004년 총선에서 ‘총선물갈이연대’의 낙천낙선운동과 지지당선운동 병행은 노무현 대통령의 탄핵 국면과 민주노동당을 비롯한 진보개혁 세력의 과반수 의석확보와 맞물려 시민사회단체의 역할에 대해 본격적인 의문을 제기하는 계기로 작용했다. 지지당선운동에 대한 시민들의 부정적인 반향은 정치적 중립성의 원칙을 훼손한 사회운동에 대한 성찰이 일어나는 기폭제로 작용했다. 시민사회단체들은 정치권에 본격적으로 진입하거나 정부정책의 결정 및 집행과정에 참여하고, 국정 감시활동에 돌입해야 한다는 적극적인 ‘현실돌파론’과, 민주화 과제에 묶여 그동안 펼치지 못했던 다양한 사회운동의 가치 확산에 주력해야 한다는 ‘풀뿌리역할론’으로 나뉘면서 위기 타개를 대안 모색에 나섰다(김선미, 2007: 150).

또한 대통령 탄핵사건과 「국가보안법」, 「과거사진상규명법」, 「사립학교법」, 「언론

관계법」 등 소위 ‘4대 법안’의 정치적 쟁점화를 계기로 한 보수적 시민사회단체의 등장은 시민사회에 엄청난 지형 변화를 일으켰다. 민주화 이후 20~40대의 투표를 저하와 유권자들의 경제활성화 선호로 대변되는 시민사회의 보수화 경향은 보수적 시민사회단체의 대거 등장으로 표출되었다. 자유주의연대, 뉴라이트전국연합, 뉴라이트네트워크, 바른사회시민회의, 뉴라이트싱크넷, 선진화정책운동 등 300여 개의 보수적 시민사회단체들이 결성되어 진보정부 및 진보적 시민사회단체들과 갈등관계에서 활동했다. 2007년 대선은 진보적인 ‘전국시민사회단체연대회의’와 중도보수적인 ‘민주사회NGO네트워크’, 보수적인 ‘2007국민승리연합’이 세력결집에 나서면서(김선미, 1007: 159), 시민사회가 보수와 진보의 이념적 대결 공간이 되면서 사회운동이 정치화되었다.

보수세력의 비판과 공격은 사회운동의 위기 확산에 한 몫을 하였다. 2008년 중산층 보수세력의 지지에 힘입어 출범한 이명박 정부는 시민사회단체에 대한 압박을 한층 강화하였다. 국회도 「비영리민간단체지원법」에 근거해 시민사회단체에 지원하던 정부보조금을 반절로 대폭 삭감했다. 행정부는 광우병쇠고기수입반대 촛불집회에 참여했던 500여 개 시민사회단체에 대한 정부보조금 지원을 중단했고, 당해 시민사회단체들도 이에 반발하여 정부보조금 신청을 거부하면서 시민사회단체의 역할과 위상을 새로이 규명하고 재평가하는 작업이 요구되었다.

사회운동의 위기 확산은 시민사회단체 내부에 그동안의 운동 방식에 대한 자기성찰을 이끌어냈고, 시민사회의 공공성 쇠퇴와 시민사회단체의 사회적 책임성 결여 문제를 제기하였다. 즉, 시민사회단체들은 기존의 전문가 주도 중앙집중형 사회운동에서 벗어나 지역 주민이 자발적으로 참여하는 풀뿌리 실천운동으로의 전환을 모색하면서, 시민사회단체를 지원하는 중간지원조직의 필요성을 의식했다. 세계화와 정보화 시대에 적응하여 시민사회단체 활동의 지속성을 보장받기 위해서는 활동가의 지속적 충원과 지역 사회의 요구에 적합한 전문성 확보, 재정적 지원 등이 장기적으로 이루어져야 한다는 통찰이 있었다.

그 성과로서 2000년 3월 기업, 단체, 개인으로부터 나눔기금을 조성해 빈곤한 이웃과 공익활동을 지원하기 위한 목적에서 ‘아름다운재단’이 설립되었고, 2006년 3월 시민참여형 연구소인 ‘희망제작소’가 창립되었다. 희망제작소는 지역사회재단 설립을 시민사회 의제로 제기했고, 그해 6월 ‘전국시민사회단체연대회의’ 산하에 시민센터설립추진위원회가 구성되었다(김형우, 2006). 그 이듬해인 2007년 5월 부산, 대구, 대전, 광주 등 대도시의 시민사회단체 활동가들이 모여 NGO중간지원조직 설립을 위한 전국적 연결망(network)을 구축했다. 2008년 12월 ‘부산시민센터’의 개원을 시작으로, 2009년 2월 ‘대구시민센터’가, 7월 ‘광주NGO센터’가 연이어 발족했

다. 2012년 10월 ‘충북NGO센터’가 발족했으며, 대전은 2015년 10월 NGO지원센터를 개원할 예정이다. 2013년 11월 개원한 ‘서울NPO지원센터’는 시민공익활동 지원, 활동가 역량강화, 서울시와의 동반자관계 구축을 위한 NPO활동 등을 지원한다. 서울, 부산, 대전, 광주, 부산, 충북의 NGO중간지원조직은 민관협력으로 설립되고 지방자치단체의 재정적 지원을 받아 민관협동 방식으로 운영된다. 그 반면에 대구는 오로지 개인 기탁자의 나눔기금을 기반으로 설립되고 운영된다는 점에서 다른 NGO중간지원조직과 차별성이 있다.

지방 중소도시의 수준에서는 천안과 춘천, 부천, 성남에 NGO중간지원조직이 설립되었다. 2008년 12월 천안에서는 복지활동가 윤혜란의 막사이사이상 수상을 계기로 ‘천안시민간단체공동협력센터’가 설립되었으며 2012년 4월 ‘천안NGO센터’로 개칭했다. 이어 2009년 3월 춘천에 ‘강원살림’이, 2010년 4월말 ‘성남시민센터’가 설립되었지만 두 단체는 현재 유명무실화되었다. NGO중간지원조직이 대도시부터 중소도시로 내려가면서 설립되던 배경에는 우선 시민사회단체를 둘러싸고 제기되는 비판과 정체성 위기 등의 환경 변화가 있었다. 사회운동의 위기 담론은 지역 시민사회단체들이 주민의 신뢰 하락을 극복하기 위한 돌파구를 열기 위하여 적극적으로 대안을 모색하는 계기로 작용했다. 그 결과물로서 등장한 NGO중간지원조직이 과연 주민의 신뢰를 회복할 수 있는 돌파구가 될 것인지는 지역 풀뿌리조직의 지원활동이 지역 주민이나 회원의 방관적 태도를 공적 참여 의식으로 바꿀 수 있는지에 달려 있다.

다른 한편 발전국가는 공기업의 민영화와 대기업의 구조조정, 외주화에 따른 후속결과를 해소하기 위해 수익성은 떨어지지만 사회적 필요성이 있는 분야의 제품생산과 서비스 공급, 장애인·취약계층의 고용을 촉진하는 사회적경제 정책을 도입하였다. 사회적경제 구상은 본래 1980년대부터 경제협력개발기구(OECD)의 복지국가들에서 시장실패와 정부실패에 대응하여 빈곤, 실업, 경제적 불평등, 고용불안, 환경오염 등의 사회문제를 해결하기 위하여 자생적으로 생겨난 풀뿌리조직들의 비정치적-비경제적 사업을 일컫는다. 즉, 사회적경제 조직은 일반 기업과는 달리 이윤극대화가 아니라 취약계층의 암묵적 지식을 활용한 경영 혁신을 통해 지역의 필요를 자급자족하는 공동체 가치를 지향한다(OECD, 1999). 이런 사회적경제 조직에는 자활기업, 마을기업, 사회적기업, 사회적협동조합 등이 포함된다.

사회적경제 구상은 시장 자원, 비시장 자원(재정 지원), 자원봉사와 민간 후원을 토대로 예산의 균형을 맞추으로써 경제적으로 자립 가능한 기업이나 단체를 만들어내는 데 목적이 있다. 서구의 복지국가는 시민사회가 주도하는 사회적경제 구상에서

출발해 오랜 기간 동안 공공서비스를 제공해온 사회적기업에 대해 국가나 지방정부가 재정 지원을 받는 식으로 발전했다. 재정 지원은 소득재분배 원칙에 따라 타당한 것으로 받아들여졌으며, 국가는 이들 조직의 독립성을 보장한다는 원칙을 고수했다(CERISIS, 1998). 이에 반해 한국의 발전국가는 정부가 ‘고용창출’의 맥락에서 사회적경제 조직사업을 기안·육성하고, 경제적 가치 위주의 사회발전에 동의한 시민사회단체들을 동원하는 방식으로 전개되고 있다.

「사회적기업육성법」 시행 이전에 시민사회는 사회적경제의 조직화를 시도했으나 체계화할 수 있는 역량을 갖추지 못한 상태에서 정부 주도의 사회적경제 조직사업에 그대로 흡수되었다. 1985년 원주 지역에서 일어난 한살림운동은 협동조합운동의 부활을 알리는 것이었다. 1990년대 들어 노동운동과 시민운동 출신의 활동가들은 신자유주의 세계화가 초래하는 빈곤층의 건강과 생명에 대한 위협을 해결하려는 노력에서 비영리조직인 생활협동조합을 조직했다. 또한 1995년부터 의료생협이 다수 조직되어 의료복지, 돌봄, 건강 등의 공공서비스를 제공하였다. 이에 따라 정부는 1999년 「소비자생활협동조합법」을 제정해 관리에 나섰고, 생활협동조합들은 정부와의 정책 조율을 위하여 2012년에 ‘한국소비자생활협동조합연합회’를 결성했다.

진보정부에서도 외환위기 이후 빈곤층의 실업과 고용감소 문제를 해결하기 위해 지역자활센터와 공공근로의 형태로 일종의 사회적경제 사업을 벌였다. 김대중 정부는 2000년 「국민기초생활보장법」에 기초해 자활사업이라는 노동연계 복지프로그램을 도입하였고, 「비영리민간단체지원법」을 제정하여 정부의 보조금을 지원 받는 비영리조직의 사회적경제를 제도화하는 단초를 열었다. 정부는 단기간에 전국에 242개 지역자활센터, 1000여개의 자활근로사업단, 300여개의 자활공동체를 설립했다. 노무현 정부는 2003년에 외환위기 이후 심화된 사회 양극화에 대처하기 위해 빈곤층의 탈빈곤을 목적으로 한 고용창출 사업을 통해 사회적기업을 제도화하기 시작했다. 2003년부터 보건복지부가 주도하는 자활사업과 사회적 일자리사업도 비영리조직과의 동반자관계를 구축하는 노동연계 복지프로그램이다. 자활사업은 현재 전국에 걸쳐 ‘자활후견기관’으로 지정된 비영리조직 247개에 위탁되어 있다. 초기에는 도시빈민운동과 실업극복국민운동과 관련해 사회운동을 하던 20개 비영리조직들이 국가로부터 ‘지역자활센터’를 위탁받아 탈빈곤의 경로를 고안하는 등 자활사업의 파트너로서 나섰다. 하지만 이후 전문적 서비스의 제공을 우선시하는 비영리조직의 비중이 커졌다.²⁾ 사회적 일자리사업은 사회적으로 유용하지만 수익성 때문에 시장에서 충분히 공급되지 못하는 노동, 안전, 보건복지, 환경, 문화 영역에서 공공서비

2) 자활후견기관의 수탁법인별 분포는 시민·노동단체 25%, 복지관·복지단체 47%, 종교단체 23%, 기타5% 등으로 전문적 서비스를 강조하는 복지기관이 절반 가까운 비중을 차지하고 있다.

스를 지역사회에 제공하는 역할을 한다. 따라서 지역자활센터의 역할은 사회적 일자리 사업형과 그 분야의 창업을 지원하는 시장진입형으로 나뉘는 특성상 도농복합형 소도시에서 지역의 역량 강화와 사회적기업의 활성화에 있다. 하지만 현실에서 지역자활센터는 보건복지부가 제시하는 정책목표를 달성하는 데 관심을 둘 뿐이다.

또한 노동부는 2005년부터 공공근로 형태의 사회적 일자리사업을 운영하기 시작했다. 당시 공공근로 사업은 정부의 재정지원에만 지나치게 의존하여 한시적이고 단기적인 고용창출에 그쳤으며, 임금과 노동조건도 최저수준을 벗어나지 못했다는 비판이 제기되었다. 많은 예산투입에도 불구하고 안정적인 고용창출에는 한계가 있었다. 이에 고용노동부는 2007년 1월 「사회적기업육성법」을 통해 사회적 일자리사업을 사회적기업 육성 사업으로 전환하여 본격적인 사회적경제 시대의 서막을 열었다(노동부, 2009). 「사회적기업육성법」 제정 이후 사회적기업들은 정부에 대한 대응력을 갖추기 위해 ‘한국사회적경제연대회의’를 결성했다. 2011년에 시민사회는 ‘협동조합기본법제정연대회의’를 조직해 협동조합기본법을 만들기 위한 활동을 했고, 2012년 「협동조합기본법」 제정 후에는 두 조직을 통합하여 ‘한국협동사회경제연대회의’를 결성했다.³⁾ 한국협동사회경제연대회의는 사회적기업과 사회적협동조합을 비롯해 사회적경제 영역에서 활동하는 제 단체들이 정부의 통제로부터 자율성을 확보하기 위해 만든 연대조직체이다.

보수정부에서도 사회적경제의 제도화는 빈곤층의 탈빈곤화 과제를 국가로부터 시민사회와 지역공동체로 이전하는 형태로 지속되었다. 행정안전부가 추진하는 희망근로사업도 2010년도부터 지역 맞춤형 일자리사업과 지역공동체 활성화 사업에서 지역의 자원을 활용하여 안정적인 고용과 소득을 창출할 수 있는 마을기업으로 발전했다. 동일한 맥락에서 지식경제부가 추진하던 커뮤니티 비즈니스 사업도 2010년에 자립형 지역공동체 사업으로, 2011년에 마을기업으로 명칭을 변경했다. 보수 정부는 2010년에 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」, 2011년에 「농어업인 삶의 질 향상 특별법」, 2012년에 「협동조합기본법」을 연달아 제정하여 사회 양극화와 경제적 불평등의 심화로 야기된 정치적 소요를 해소하였다. 정부 주도의 사회적

3) 한국협동사회경제연대회의는 공동육아와 공동체교육, 나눔의집협의회, 논골신용협동조합, 농업농민 정책연구소 녀름, 대학생활협동조합연합회, 두레생협연합회, 사회연대은행, 사회투자지원재단, 서울 시민햇빛발전협동조합, 성공회대학교 사회적기업연구센터, 성남사회적기업지원센터, 성남주민신용협동조합, 신나는문화학교 자바르페, (사)한국마이크로크레디트 신나는조합, 여성민우회생협연합회, 우진교통, 원주협동사회경제네트워크, 장애우권익문제연구소, 전국실업단체연대, 전주사회경제네트워크, 한겨레두레공제조합연합회, 한국YMCA전국연맹, 한국가사노동자협회 우렁각시, 한국농어촌사회연구소, 한국대안기업연합회, 한국돌봄사회서비스협회, 한국사회적기업중앙협의회, 한국여성노동자회, 한국의료생협연합회, 한국자활공제협동조합연합회, 한국지역자활센터협회, 한국협동조합연구소, 한살림연합, 함께일하는재단 정책연구원, 화랑신용협동조합, icoop소비자활동연합회 등 35개 단체가 참여하였다.

경제 제도화는 목표달성의 효율성에 대한 기대에서 부처별로 분산되어 관리되었다. 자활기업은 보건복지부가, 사회적기업은 고용노동부가, 마을기업은 행정안전부가, 농어촌공동체회사는 농림축산식품부가, 사회적협동조합은 기획재정부가 맡았다. 하지만 발전국가는 통치의 효율성을 위해 통합관리를 선호하는 탓으로 현재 「사회적경제기본법」이 국회에 계류이다.

시기	법/제도	사회적경제 조직
1960년 -1970년대	농협법, 신협법	농협, 신협
1997년	자활사업 공공근로민간위탁사업	자활사업 (2012년 자활기업 명칭변경)
2000년	국민기초생활보장제도	
2003년	사회적일자리사업	사회적기업
2007년	사회적기업육성법 (고용노동부)	
2010년	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 (안전행정부)	마을기업
2011년	농어업인 삶의 질 향상 특별법 (농림축산식품부)	농어촌공동체회사
2012년	협동조합기본법 (기획재정부)	협동조합 사회적협동조합
2014년	사회적경제기본법 발의	포괄적 사회적경제 조직

서구의 복지국가에서는 시민사회가 시장실패와 정부실패에 대한 대안을 찾는 과정에서 사회적경제를 발전시켰던 것과는 달리, 발전국가에서는 정부가 서구에서 출현한 사회적기업, 마을기업, 협동조합 등 사회적경제 조직들을 의도된 방향으로 육성하고 진흥하기 위해 전국적으로 중간지원조직을 조직하였다. 외환위기 이후 많은 시민사회단체는 정부의 실업 문제 극복 및 고용창출 사업에 동참하였고, 자활공동체, 마을기업, 사회적기업, 사회적협동조합을 위탁 운영하거나 직접 경영하면서 사회적경제에 적극적으로 진출하였다(이해진, 2015). 사회적경제 조직에 참여한 시민사회단체들은 국가 주도의 사회적경제 정책의 민간 파트너 역할을 담당했고, 중간지원조직의 운영을 맡아 빈곤층의 고용창출과 취약계층의 취업을 위한 공적 서비스를 제공하였다. 전국에는 16개 권역별로 사회적기업과 마을기업, 협동조합을 통합한 중간지원조직이 선정되어 있다. 그리고 정부는 이들 중간지원조직을 효율적으로 관리하기 위한 목적에서 2010년 한국사회적기업진흥원을 설립하였다. 따라서 사회적경제 중간지원조직의 작동 기제는 시장실패에 따른 사회 양극화와 경제적 불평등, 환경오염의 해결을 위한 사회정의보다 신자유주의적 경제정책의 부정적인 후속 결과에 대한 정치적 위기관리와 고용창출에 지향된 사회적경제 활동의 운영관리를

위한 통제 역할에 있다.

<사회적경제 중간지원조직>

권역	중간지원조직명	주소
서울	(사)한국마이크로크레딧 신나는조합	서울시 서대문구 통일로 107-39 본관
경기	사회적협동조합 사람과세상	경기도 수원시 장안구 경수대로 1020 2층
인천	(사)사회문화정책연구원	인천시 남구 경인로 229 인천IT타워 1층 117호
강원	강원도사회적경제지원센터	강원도 원주시 호저로 47
대구·경북	(사)커뮤니티와경제	대구시 남구 대명로 182 2층
부산	(사)사회적기업연구원	부산시 금정구 중앙대로 1883 현대빌딩 2층
울산	사회적협동조합 울산사회적경제지원센터	울산시 중구 문화의 거리 14, 2층
경남	(사)경남사회적경제지원센터	경남 창원시 마산합포구 북성로10 3층
광주	(사)광주NGO시민재단	광주시 서구 상무중앙로 43 BYC빌딩 7층
전북	(사)전북사회경제포럼	전북 전주시 완산구 새터로 122 엠플러스빌딩301호
전남	(사)전남지역발전포럼	전남 무안군 삼향읍 남악리 중소기업지원센터 3층
제주	(사)제주사회적경제네트워크	제주도 제주시 서광로 241-1 영지빌딩 7층
대전	사회적협동조합 대전사회적경제연구원	대전시 중구 대흥로 10번길 9 풀뿌리시민센터 2층
충북	(사)충북사회적경제센터	충북 청주시 흥덕구 사운로 226 5층
충남	(사)충남사회적경제네트워크	충남 아산시 순천향로22 순천향대 공대 9130호

3. 중간지원조직의 책임과 역할

시민사회단체에 참여하는 전문가는 서울, 부산, 대구, 대전, 광주 등 일부 대도시를 제외하면 극히 부족한 실정이다. 고용불안, 청년실업, 이혼율 증가, 자살률 증가, 출산율 저하, 노령화, 개인화 등 새로운 사회문제에 지향된 운동노선이 부재하다는 것은 전문가집단의 사회참여 의지와 시민사회단체 활동에 대한 관심 저하로 이어지고 있다. 30~40대의 교수, 변호사, 회계사, 의사 등 전문가집단의 사회참여 저조는 전문가 주도의 정치적 쟁점 주창형 사회운동의 퇴조에 일조하고 있다. 게다가 일부 명망가 위주의 권위주의적 지배구조는 지역 주민의 자발적 참여를 저해하기도 하고, 조직의 운영과 결정 과정에서 아래로부터 활동가들의 의견수렴보다는 위로부터 소수 지도자의 신념에 따른 결정을 선호한다. 그 결과 지역 시민사회단체는 지역 주민의 요구로부터 괴리된 채 중앙조직에서 결정된 사항을 수행하는 데, 혹은 지역 명망가의 의지에 따른 결정을 실행하는 데 활동가들의 역량을 집중하고 있다. 활동가들은 그 결정을 수행하기 위하여 인적, 물적 자원을 효율적으로 동원하는 것을 우선적으로 고려한다. 따라서 지역 시민사회단체는 풀뿌리 생활정치를 구현하는 데 어려움을 갖고 있고, 지방정부 및 기업과의 협치에도 한계가 있다. 중앙정부 혹은 지방정부와 시민사회단체의 협치는-보수정부이든 진보정부이든, 보수단체이든 진

보단체이든 상관없이—형식적으로는 정책협의체나 정책결정과정에서의 참여를 보장했지만 실질적으로는 정부의 정책을 정당화하기 위한 들러리로 이용하거나 합의사항을 무시하고 정부의 원안을 밀어붙이는 등 동반자관계의 형성에 이르지 못했다.

진보정부에서는 중앙의 진보적 시민사회단체 인사들이 상당수 정·관계에 진출하고 각종 위원회에 참여하면서 시민사회단체들은 중앙과 지방을 가릴 것 없이 ‘정치권력으로 가는 디딤돌’이라는 오명을 써야 하였다. 진보적 시민사회단체 인사들의 정치권 진입은 정치개혁, 경제개혁, 노동정책, 사회정책의 의제가 입법화하는 데 일조하긴 했지만, 지역 시민사회단체들은 정치적 쟁점 주창을 주도하던 중앙조직보다 지방의 상대적 보수성으로 인해 사회운동의 추동력을 더 많이 잃었다. 마찬가지로 보수정부에서는 새마을운동협의회, 바르게살기협의회, 자유총연맹 등 보수단체들이 각종 위원회에 진출하면서 정치성을 드러내었다. 결국 정부와의 협치가 사회운동의 관변화·권력화로 이어진 데 대한 비판은 ‘현실돌파론’의 퇴조로 이어졌다. 경실련, 참여연대, 여연 등 전국적 규모의 시민사회단체의 권력화는 사회적 합의나 공감대 없이 정치적 쟁점의 연대투쟁에 동원되었던 지역 시민사회단체들간 갈등을 초래했다. 또한 학생운동과 노동운동의 퇴조는 지역 시민사회단체의 활동가 충원에 어려움으로 작용했다. 활동가의 충원 위기는 인재의 수도권 역외 유출이 심한 지방 대도시 지역일수록 컸다.

사회운동의 위기가 지역 시민사회단체에 미치는 충격이 중앙과 지방 간 구조적 차이에 근거해 더 클 수밖에 없다는 인식에서 부산, 대구, 대전, 광주 등 지방 대도시의 시민사회단체들은 전문가 주도의 중앙집중형 사회운동에서 벗어나 지역사회를 대변하는 풀뿌리 생활정치로의 전환을 모색하게 된다. 그 결과 전문가가 주도하는 정치적 쟁점 주창형의 중앙집중형 사회운동에서 벗어나서 지역 주민의 요구를 ‘대변’하는 지역 의제설정과 일상생활에서의 실천을 중시하는 다중심성 풀뿌리 사회운동으로 거듭나기 위해 플랫폼 역할을 하는 NGO중간지원조직이 필요하다는 인식에 이른다. 따라서 NGO중간지원조직은 다양한 풀뿌리조직들이 각자 다른 영역에서 사회문제를 해결할 수 있는 지속가능한 모델을 창출하고 유지할 수 있도록 지원하는 플랫폼 역할을 할 것으로 기대된다. 우수한 인력의 재생산과 자원봉사 문화, 리더십, 그리고 주민의 자발적 참여를 통한 사회 변화가 일어날 수 있는 토양을 만들어 내는 것이다.

시민사회단체들은 사회운동의 위기와 지방 사회운동의 한계를 극복하기 위한 돌파구를 여는 과정에서 지역의 현안 문제나 분야별 문제를 해결하기 위하여 연대나 시민사회단체연대회의라는 ‘우산조직(umbrella organization)’을 만드는 경우와, 지역 시민사회단체들에게 조직적 측면에서 풀뿌리 주민운동에 필요한 인적, 물적 서

비스를 제공하기 위하여 ‘중간지원조직(intermediary support organization)’을 설립하는 경우로 나뉘어 대응하고 있다. 전자는 지역 시민사회단체들이 지역의 현안 문제에 대해 공동으로 대처하고 사무국을 중심으로 집단행동을 제공하는 경우이며, 후자는 시민들의 신뢰 하락에 대응하여 아래로부터 지역 주민들의 참여를 유도해 풀뿌리 공익활동을 활성화하는 것을 목표로 하고 있다.

서울, 부산, 대구, 대전, 광주 등 광역시에 설립된 NGO중간지원조직은 대체로 지역의 풀뿌리 시민사회단체들을 기술적, 재정적으로 지원하는 배분사업에서 사회공익 프로그램을 직접 기획하고 실행하는 자체 공익활동 사업까지 벌리고 있다. 즉 NGO중간지원조직은 지방정부와 기업, 시민사회단체들이 풀뿌리 공익활동을 위하여 동행할 수 있도록 새로운 지역사회의 동반자관계를 구성하고, 또 사회공익 프로그램을 추진하기 위한 기금을 마련하고 있으며, 지역 시민사회단체들에게 자원을 배분하고 풀뿌리 공익활동을 위한 공간을 제공하며 지역사회 주민들에게 공익활동 정보를 제공하고, 지방정부의 공공정책 형성에도 의견을 개진하는 방향으로 발전하고 있다. 특히 지역경제 활성화와 고용창출에 대한 관심이 증대하고 있으며, 공공교육 계획, 지역주택 활성화, 청소년 발달, 공익적 문화·예술 등으로 사업 영역을 확장하고 있다.

다른 한편 발전국가는 신자유주의 경제정책의 맥락에서 경제활성화를 위한 법인세 인하, 규제 완화, 복지에산 삭감 등을 강화하면서도 사회적경제 제도화를 통해 일자리 부족과 복지지출 삭감을 해결하려는 의도에서 시민사회에 과제를 전가하고 있다. 즉, 사회적경제 중간지원조직의 주요 목적은 신규 고용할 수 있는 일터의 제공에 있는 것이다. 시민사회는 유감스럽게도 시장실패와 정부실패로 인한 부족한 공공서비스를 발굴할만한 역량을 갖추고 있지 못하다. 이에 따라 사회적경제 중간지원조직은 취약계층에게 공공서비스를 제공해 사회 양극화와 경제적 불평등, 환경오염을 해소하는 등의 사회정의를 추구한다기보다는 정부의 해당 부처가 제시하는 일자리 창출과 관련된 정책목표를 달성하는 데 관심이 있다.

한국사회적기업진흥원 산하의 사회적경제 중간지원조직들은 정부가 추진하는 사회적기업 및 협동조합 관련 사업을 수행할 책임을 가진다. 따라서 그들의 사업 목표는 고용노동부와 기획재정부에서 추진하는 사회적경제 조직화와 관련해 사회적기업 관련 사항과 협동조합 관련 사항으로 구분된다. 사회적기업과 관련된 목표는 ① 사회적기업을 발굴·육성하고, ② 사회적기업의 자생력을 강화하며, ③ 사회적기업의 사회적 가치를 확산하고, ④ 사회적기업의 조직역량을 극대화할 수 있도록 지원하는 것이라면, 협동조합과 관련된 목표는 아직 확립되어 있지 않다. 반면에 사회적경제 중간지원조직의 위탁 업무는 실무적인 것들이어서 협동조합과 관련돼서도 제시

되어 있다. 사회적기업과 관련된 위탁업무는 ① 사회적기업 활동에 관한 실태조사, ② 사회적기업 인증에 관한 업무, ③ 정관 등의 변경에 관한 보고서의 수리, ④ 교육훈련의 실시이며, 협동조합과 관련된 것은 ① 협동조합 교류협력·경영지원·교육훈련·행사, ② 협동조합 및 사회적협동조합 운영공개 및 경영공시 지원, ③ 사회적협동조합·협동조합연합회·사회적협동조합연합회 설립인가 지원, ④ 협동조합 및 연합회 현장 모니터링, ⑤ 사회적협동조합 등의 감독에 필요한 내용의 확인이다. 다시 말해서 사회적경제 중간지원조직들이 실제 수행하는 업무는 시민사회의 요구를 대변해 현안 문제의 해결을 위한 자발적인 공공서비스 활동을 지원하는 것이 아니라 정부의 관리 역할을 위임 받아서 관련 정책을 홍보하고 사회적기업 및 협동조합의 운용을 지도·감독하는 관리자(administrator)의 역할에 제한되어 있는 것이다.

시민사회단체는 정당들의 통상적인 정치 행동과는 다른 방식으로 공적 쟁점을 만들어 내거나 기존의 제도권 밖에서 시민들의 의견을 집단행동으로 구체화시키는 제도화된 장치이다. 그러나 한국의 시민사회단체들은 민주화 이후 제도 정치권에 대항할 만한 수준으로 공공성에 부합하는 쟁점을 이끌어내지 못했고, 국가와 지방정부, 기업의 사회적 책임성을 강화할 만한 수준으로 시민사회의 의견을 수용해내지도 못했다. 특히 지방은 수도권과 달리 시민사회단체들의 활동 여건이 매우 열악하다. 지방의 시민사회단체는 수도권과 비교해 볼 때 회원 수가 적다. 지역 사회운동이 지역 주민들의 자발적 참여가 아니라 전문가 주도의 정치적 쟁점 주창에 의존해왔던 것은 회원 확보의 어려움, 그로 인한 회비수입의 저조, 이에 따른 활동의 재정적 압박과 열악한 근무환경, 신입 활동가 충원의 어려움 등으로 시민조직 역량의 한계에 이르는 악순환을 되풀이하고 있다.

중간지원조직이 시민사회의 자발적인 현안 문제 해결을 위한 조정자(Coordinator) 혹은 중개자(Mediator)로서 자리 잡으려면, 지방자치와 경제적 분권화, 지방정부와 시민사회단체의 동반자관계, 공공서비스 전달 체계의 연결망이 전제되어야 한다(Blank et al., 2003). 발전국가의 정부 주도형의 획일적인 정책과 공공서비스 제공은 빈곤, 실업, 고용불안, 환경오염 등 삶의 질 향상에 대한 다양한 수요를 충족시키는데 한계가 있다. 따라서 앞으로 시민사회단체와의 계약이나 위탁을 통한 공공서비스 전달에 대한 의존도는 높아질 수밖에 없다. 중간지원조직은 바로 기존 전달체계로는 접근이 어려운 영역과 계층의 수요를 반영하고 공공서비스 개발에 시민들의 참여 기회를 확대하여 그들의 요구에 맞춘 공공서비스를 제공하는 유연성을 특징으로 한다(Compass Partnership, 2004). 한편 지방정부와 시민사회단체의 동반자관계에 의한 서비스 공급이 증가하게 된다면, 여러 주체들의 상호협력과 소통을 촉진하고 연결망을 형성하는 조정자의 역할이 필요하다. 또한 비정부조

직과 비영리조직이 지역사회의 문제 해결을 위한 정부의 동반자로서 역할을 효과적으로 수행하기 위해서는 일선 NGO와 NPO의 역량강화가 중요한 과제로 대두된다(Compass Partnership, 2004). 중간지원조직은 지방정부와 주민, 시민사회단체, 지역사회 사이에서 요구를 파악하여 공공서비스의 수요와 공급을 중개하며, 비영리조직의 전문성 제고를 위해 인력, 자금, 정보, 교육·훈련 등을 제공하는 기능을 한다(커뮤니티비지니스센터, 2011).

공공서비스 전달의 분권화와 지역공동체의 참여는 정책의 홍보와 수행의 효과성을 높이지만, 다른 한편으로 복잡성의 증가, 행정의 분절화, 책임성의 분산을 초래하기 때문에 공공서비스 전달의 거래비용을 줄이기 위해서는 여러 부문과 조직 간 활동을 효과적으로 조정하는 기제(mechanism)가 형성될 필요가 있다(Blank et al., 2003:2). 중간지원조직은 바로 이러한 요구의 산물이다. 중간지원조직은 여러 단체나 자원들을 연결하여 시너지 효과를 창출함으로써 전통적인 NGO에 비해 영향력이 더 크고 파급효과도 지속적이다(Sanyal, 2006:67). 중간지원조직의 정당성은 바로 다양한 위계와 부문 간 활동을 조정하고 자원을 동원하는 과정에서 장애요인을 극복하고 단일한 단체나 조직이 수행할 수 없는 가치를 만들어내는 데에 있다고 할 수 있다.

4. 외국의 NGO중간지원조직 사례

시민사회는 개별 국가의 경제, 정치, 그리고 법제도에 따라 다른 발전의 궤적을 그린다. 미국, 영국, 캐나다, 일본과 같이 신자유주의 경제정책을 선호하는 복지국가에서는 공공서비스의 지속적 제공을 위해 NPO중간지원조직의 설립을 대체로 권장하는 데 반해, 프랑스, 독일과 같이 시민사회의 역사가 오랜 복지국가에서는 NGO중간지원조직의 설립이 선호되는 경향이 있다. 정부가 민간에서 유래한 단체를 반대하는 프랑스는 자발적 조직(associations, 프랑스법이 부여하는 법적 지위)과 비영리조직의 발전이 전반적으로 뒤쳐진다. 독일은 정부가 공공서비스를 우선적으로 시민사회단체에 위임하도록 하는 보조금 원칙을 엄격하게 이행하고 있어서 시민사회단체들은 정부의 재정적 지원을 받으면서도 자율성이 높은 편이다.

유럽의 사회적기업은 자본주의 등장 이후 여러 차례 경제공황을 겪으면서 지역사회를 중심으로 협력적인 경제 운용을 하던 역사적 경험을 기반으로 하고 있다. 따라서 유럽의 사회적기업은 외부 지원이 아닌 지역사회의 역량 강화를 바탕으로 한 문제의식을 갖고 있다. 유럽의 복지국가들은 생활환경의 개선을 위해 각자 독자적

인 활동을 해왔던 비영리조직들이 복잡·다변화해지는 세계화와 정보화 시대에 대응해 정부 및 기업과 동반자관계를 형성해 시너지효과를 발생시키고자 한다. 시민사회에서 연결망 형성에 의해 다양한 사회문제 해결을 실천하는 NGO, NPO, 사회적기업의 설립과 활동을 촉진하는 매개자로서 중간지원조직의 역할이 새롭게 조명되고 있다. 중간지원조직은 자신들이 도움을 주어야 할 이해관계자의 요구를 파악해서 그들에게 필요한 것(인재, 자금, 정보 등)을 제공해주거나 다양한 조직들 간의 제휴를 도모하는 역할을 한다. 다시 말해서 중간지원조직은 시민사회와 정부 및 기업과의 협력활동이 유효성을 발휘할 수 있도록 이해관계자들 간의 관계를 조정하거나 활동가에게 부족한 부분들을 제공하여 채워주는 조정자(Coordinator)의 역할을 한다. 복지 선진국에서는 발전국가와 달리 이미 중간지원조직이 보편적인 개념으로 자리 잡고 있으며, 시민사회의 성장과 함께 중간지원조직이 등장한 것이다. 여기서는 복지 선진국에서 중간지원조직의 도입 배경과 시민사회에서의 역할을 살펴볼 것이다.

1) 미국

미국은 19세기 후반에 '사회기반구조 조직(Infrastructure Organization)'이라는 형태로 중간지원조직을 가장 먼저 도입하였다. 당시에 지역 자선단체들의 수가 폭발적으로 증가하자 이들 활동의 효율성을 높이기 위해서 사회기반구조 조직은 활동내용의 중복을 조정해주고 시너지 효과를 낼 수 있도록 지원해 주었다. 1970년대 이후 비영리조직의 활동분야가 보건·복지에만 국한되지 않고 환경과 예술문화, 농림업, 국제협력, IT 등으로 확대되면서 각각의 분야에서 활동하는 전문성을 지닌 중간지원조직들이 증가하였다. 미국의 경우 '재단'이 가장 많이 알려진 중간지원조직의 형태이며, 그 외에 NPO 활동의 강화를 위해 설립된 NPO연결망 조직인 '인디펜던트 섹터(Independent Sector)'도 대표적이라 할 수 있다.

NPO중간지원조직은 정부가 NPO의 자립화를 직·간접적으로 추진하는 과정에서 발달했다. 당시 미국은 NPO의 급증에 대응할 수 있는 정부의 역량이나 지원한도가 한계에 도달했다. 결국 정부는 NPO에게 가장 큰 수익원이었던 보조금 지원을 축소할 수밖에 없었다. 이로 인해 「탈세개혁법」이 제정되면서 NPO의 회계관리에 대해서도 정부감시가 엄격해졌다. 그에 따라 NPO는 회계관리를 담당할 인재를 육성할 필요가 있었다. 다른 한편으로 NPO들은 정부와의 위탁계약을 통한 사회사업 활동이 증대하면서, 계약조건을 충족시키기 위해 경영체계를 개선하고 활동을 전문화할 필요가 있었다. 이에 대한 공통된 대응수단이 요구되는 데 따라, NPO 활동의 촉진 기능을 하는 중간지원조직이 기하급수적으로 늘어났다.

2) 영국

영국에서는 중간지원조직이 사회기반구조 조직(IO), 우산 조직(Umbrella Organization), 지역개발기관(Local Development Agency)등 다양한 용어로 표현된다. 사회서비스에 대한 수요가 늘면서 영국 정부는 봉사·공동체부문(Voluntary & Community Sector)에게 그 과제를 위임했다. 이에 따라 지역의 봉사·공동체부문은 정부로부터 복지서비스와 관련된 지역의 주요 공공서비스의 제공 및 핵심역할을 위임받았다. 봉사·공동체부문의 활동을 촉진하기 위해, 중앙정부나 지방정부, 봉사·공동체섹터 간의 연결망 및 소통을 조율하는 중개자(Mediator) 역할을 하는 중간지원조직의 필요성이 제기되었다. 그 초기모델이 1919년에 설립된 전국사회서비스협의회(National Council of Social Service)이다.

이후 전국사회서비스협의회는 정부와 지역 시민사회단체 간에 동반자관계를 구축하고 지역사회의 구심적 역할을 하였다. 지역에서 인재육성이나 전문가 매칭, 자금 조달 등의 활동을 지원해주는 봉사·공동체부문의 조정자 역할을 하였다. 영국은 사회정책의 권한을 지방정부에 이양하는 분권 정책을 실시하는 한편으로 공공서비스의 가격제 및 민영화를 도입한 것이 지역단위 중간지원조직의 역량을 키우는 데 일조했다. 1970년대 중반 이후 노동자협동조합운동이 실업문제 및 산업공동화에 대한 대안으로 공공서비스에 주목하면서, 협동조합개발기관(cooperative development agency)들이 지방정부의 재정 지원을 받으며 사회적 경제의 활성화 사업을 주도했다.

3) 일본

중간지원조직은 일본에서 도입된 개념이다. 일본 내각성(2002)은 “중간지원조직이란 일반적으로 공공서비스의 수요와 공급의 교류를 조정하는 기관으로 자신들이 도움을 주어야 할 이해관계자의 요구를 파악해서 그들에게 필요한 것(자금, 인재, 정보 등)을 제공해주거나 다양한 주체 간의 제휴를 도모하는 역할을 한다.”고 규정한다. ‘정령지정(政令指定)도시’나 현청 소재지 등 비교적 큰 대도시부터 진행되어 인구 수 만명의 지방 소도시에까지 확대되고 있다. 2013년 현재 300여 개 정도의 NPO중간지원조직들이 일본 전역에서 활동하고 있다. 이들은 NPO지원을 위한 법제도와 사회기반의 정비, NPO의 구축을 주된 목적으로 하는 ‘사회기반구조 조직’(IO)이다. 그리고 1996년 카나가와현에 설치된 ‘카나가와 현민활동지원센터’를 시작으로 시설의 관리·운영을 위탁하거나 설비·기자재를 제공하는 ‘자원중개조직’이 전국의 자치단체에 약 150개소 이상 존재한다. 그밖에 조직경영의 노하우나 기능을 제공하는

‘경영지원조직’(Management Support Organization)이 있다. 일반적으로 이들을 총칭하여 ‘중간지원조직’이라고 부른다.

일본에서 중간지원조직이 발달한 계기는 「특정비영리활동추진법」(소위 NPO법)의 제정과 밀접한 관련이 있다. 1995년 고베 대지진 이후 등장한 수많은 자원봉사그룹들은 지역에서 풀뿌리단체들이 급성장하는 계기였으며, 이들 지역기반형 풀뿌리단체는 자원봉사활동을 넘어 주민자치, 지역자치에도 적극적으로 참여했다. 1998년 NPO법의 제정은 비영리조직뿐 아니라 사회적경제 조직의 활성화를 유도했다. 정부는 지역에서 NPO들의 공적 서비스를 조직화하고 체계화하기 위해 인재나 자금, 정보 등을 제공하였다. 일본의 중간지원조직은 NPO를 지원하고 육성하는 인큐베이터 기능과 행정과 기업, NPO간의 협치 기능을 하는 조직으로 통용된다. 이에 따라 NPO중간지원조직은 정보센터사업, 인재육성사업, 지원사업, 정책대안운동을 중심으로 사회운동과 시민활동, 사회사업을 지원하고 있다.