

사회적 경제 중간지원조직 연구동향: 2011 ~ 2022 국내 학술지 논문을 중심으로

윤석진*

국문요약

본 연구는 사회적 경제 중간지원조직과 관련된 연구의 동향을 파악하는데 목적을 두었다. 이를 위해 2011년부터 2022년까지 KCI 등재 학술지와 등재 후보 학술지, 학위논문에 게재된 중간지원조직과 관련된 논문 19편을 분석하였고 결과는 다음과 같다.

첫째, 사회적 경제 중간지원조직과 관련된 연구는 특정 연도를 제외하고 지속적으로 진행되었으나 전체적으로 연구의 수가 급격하게 증가하는 양상은 없었다.

둘째, 지방자치학과 정치학 분야에서 가장 많은 연구가 이루어졌다.

셋째, 중간지원조직과 관련된 연구는 질적연구방법이 가장 많이 사용되었고, 이는 사례를 바탕으로 중간지원조직의 역할을 평가하기 위해 사용된 것으로 보인다.

넷째, 구와 군단위의 기초지자체 중간지원조직이 연구의 대상으로 가장 많이 선정되었다. 다섯째, 정부가 설립하거나 종합지원형, 지역형 중간지원조직에 대한 연구가 가장 많이 진행되었다.

여섯째, 각 연구에서 제시한 중간지원조직의 역할에 대한 개념 정의는 시간의 흐름에 따라 네 가지(필요성, 구체적 역할, 거버넌스, 전문성) 특징을 공통적으로 제시한다.

이러한 연구결과를 토대로 한국 중간지원조직이 변화하는 사례를 구체적으로 분석하는 다양한 연구가 필요하다.

주요어 : 중간지원조직, 사회적경제지원센터, 사회적경제, 사회적기업진흥원, 연구동향

* 성공회대학교 대학원 협동조합경영학과 석사과정 (kimkooyoon@naver.com)

Research Trends of Intermediate Support Organizations for Social Economy

– Focusing on the papers of Korean academic journals from 2011 to 2022

Yoon, Seok Jin*

Abstract

The purpose of this study was to understand the trends of research related to the social economy intermediate support organization.

For this purpose, 19 papers related to intermediate support organizations for social economy, published in KCI-registered journals, candidate journals, and degree papers from 2011 to 2022 were analyzed, and the results are as follows.

First, research related to the social economy intermediate support organization was continuously conducted except for a specific year, but there was no overall rapid increase.

Second, the most research was conducted in the fields of local autonomy and political science.

Third, research related to intermediate support organizations was most frequently used for quantitative research methods, Which seems to have been used to evaluate the role of intermediate support organizations considered by various stakeholders.

Fourth, intermediate support organizations for basic local governments at the district and county levels were selected the most as the subject of the study.

Fifth, the most research was conducted on government-established type, comprehensive support type, and regional intermediate support organizations type.

Sixth, the conceptual definition of the role of intermediate support organizations presented in each study commonly presents four characteristics (need, specific role, governance, and expertise) over time.

Based on these research results, various studies are needed to specifically analyze the changing cases of Korean intermediate support organizations.

Key words : Intermediate support organizations, Social economy, Research trends

* Master's student, Department of Management of Co-operatives, Graduate School, Sungkonghoe University, Seoul, Korea, kimkooyoon@naver.com

I. 서론

오늘날 한국은 물론 전 세계적으로 경제 불황, 인구 고령화, 빈부격차와 같이 국가의 위기를 불러올 수 있는 다양한 사회 문제들이 대두되고 있다. 이러한 위기를 극복하기 위해 ‘사회적 경제’가 새로운 대안으로서 주목받고 있다. 우리나라도 지난 IMF 경제위기 이후, 꾸준한 저성장과 높은 실업률, 소득 불평등 등 지역과 특정 인구특성 간 불평등이 사회 여러 부분에서 나타나고 있음에 따라 공동체성이 사라지고 있는 상황이다. 이러한 상황의 변화는 기존의 시장경제를 보완할 수 있는 새로운 정책과 제도의 도입을 야기하였다. 그 결과, 한국에서는 IMF 경제위기를 기점으로 사회적 경제에 대한 논의가 증대해 왔는데, 특히 중앙부처를 중심으로 지난 10여 년에 걸쳐, 사회적 경제 활성화를 위해 다양한 정책사업 수행뿐만 아니라 제도적 마련을 위한 논의들이 활발해지면서 다양한 정책들이 도입되어 빠르게 확산되고 있다. 이에 정부는 취약계층에 대한 지속 가능한 고용 창출과 사회서비스 공급체계를 육성하고자 하는 목적으로 2007년에 “사회적기업육성법”을 제정하였다. 또한 2012년에는 “협동조합기본법”이 제정됨에 따라 현재 우리나라는 사회적기업, 협동조합, 마을기업 등 다양한 형태로 사회적 경제조직들이 존재하며 또 양적으로 엄청난 증가를 하고 있다.

이들의 사업을 중간에서 지원해주는 기관이 ‘사회적경제 중간지원조직’이다. 중간지원조직은 주로 정부와 시민, 민간단체, 사회적 경제조직 등 다양한 이해관계자들과 네트워크를 구축하고 다양한 사업을 기획, 중개하는 플랫폼의 역할을 담당하고 있다. 이후 약 10년간 사회적 경제조직들이 양적으로 엄청난 증가를 하면서 이를 지원하는 중간지원조직에 대한 관심도 커졌고, 이들의 현재 역할과 기능, 한계에 대한 많은 논의와 연구가 시작되었다. 최근 중간지원조직과 연관된 연구에서는 당사자 조직과 이해관계자들이 실제 중간지원조직의 효과성과 효율성 등을 평가하여 추후 사회적 경제 생태계의 질적 발전을 위해 다양한 연구를 생산하고 있다. 시장에 적합한 중간지원조직의 운영을 위해 시장 확대 부분과 역량 강화 영역을 제시하고, 사회적 경제 자금조성을 위한 생태계 조성이 중요하다는 것을 강조하거나(주성수, 2017), 네트워크 활성화를 위해 당사자 조직이 직접 참여하여 민-센터-관이 함께 공존하는 협의체 혹은 인프라의 도입을 검토하는 결과를 제안하고 있다.

이처럼, 사회적 경제 생태계가 양적으로 확장하는 상황에서 중간지원조직의 역할은 분명했다. 하지만 최근 단순히 양적인 확대가 아닌 각 조직의 내실화, 네트워크 구축,

올바른 법체계 제정 등과 같이 질적인 발전이 필요하다는 의견이 증가하고 있고 더 나아가 중간지원조직의 역할과 기능에 대한 다양한 연구가 진행되고 있다. 이에 이 연구에서는 지난 11년간의 중간지원조직과 관련된 연구 동향을 살펴보고자 한다. 이를 통해 각 연구에서 사회적 경제 중간조직의 역할은 무엇인지 정의하고, 추후 사회적 경제 생태계의 발전을 위한 연구를 위해 중간지원조직의 방향성과 관련된 제언을 정리해보고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 사회적 경제

사회적 경제(social economy)는 일반적으로 각 나라에서 경제적, 사회적 위기상황에 따른 대응으로서 자본주의 경제체제의 문제를 해결하기 위한 대안적 경제모델의 일환으로 시작되었다(홍영숙, 2017). 이에 따라 사회적 경제는 각 나라의 경제적, 사회적, 문화적 여건에 따라 상이한 특징과 형태를 가지고 있으며, 최근 사회적 경제는 제 3섹터(third sector), 비영리부문(non-profit sector), 연대의 경제 등의 다양한 용어로도 사용되며 일반적으로 사회적 목적을 보유하고 있는 경제활동을 포괄하여 사용되면서 세계 많은 나라의 연구자들 사이에서 활발하게 사용되고 있다(장원봉, 2007). 사회적 경제는 대안적 경제 모델로서 연구자 혹은 국가에 따라 다양한 의미를 가진 개념으로서 정의된다. 아래 <표 1>은 사회적 경제에 대한 개념정의를 나열한 것인데, 공통적으로 사람이 중심이 되어 그 가치를 우선하는 경제로 해석할 수 있다(신명호, 2009).

<표 1> 사회적 경제에 대한 개념 정의

구분	정의
Fallon(1934)	사회적 질서와의 관계 속에서 재화의 생산, 분배, 교환 그리고 소비를 관리하는 일반 법칙을 다루는 과학
Weber(1990)	이익의 논리에 의해서 작동되는 경제활동의 합리화와 그것의 문화적 의미 그리고 역사적 사실의 관찰을 포괄하는 개념
유럽경제공동체(1989)	공통의 욕망을 가진 시민들이 스스로를 위해 만든 기업조직들로 구성된 이해당사자 관계로서 협동조합, 공제조합, 민간단체를 포함하는 개념
OECD(1999)	경제적 측면에서 재화와 서비스의 직접적인 생산 및 판매, 높은 수준의 자율성 및 참여와 탈퇴, 권한 보유, 구성원들의 실질적인 재정적 결정,

	최소한의 임금노동자 고용 등을 강조하고, 사회적 측면에서는 시민들의 주도권에 의해 만들어지고, 참여자의 민주적 의사결정에 의해 운영되는 경제
Defourny(2004)	협동조합, 공제회, 결사체가 진행하는 모든 경제적 활동으로 이윤보다는 서비스를 우선하고 자율적으로 운영하며 민주적으로 정책을 결정하는 과정과 수익 배분에서 사람과 노동을 중요시하는 원칙에 기초하여 운영되는 조직의 영역
장원봉(2007)	국가와 시장에 의해서 충족되지 못하는 다양한 시민사회의 필요에 대응한다는 사회적 목적을 갖고 폭 넓은 시민사회의 주동성과 그것의 결속들을 보장하는 참여주의 모델로서 사회적 소유를 실현하며 호혜, 연대의 상호주의 원리를 바탕으로 축적되는 사회적 자본을 바탕으로 한 경제에 대한 시민사회의 정치사회적 개입전략

<자료: 장원봉(2007), 홍영숙(2017)에서 참고하여 표로 구성>

한국은 지난 1997년 IMF 외환위기를 겪고 난 후, 정부와 시장 실패에 대한 대안으로서 사회적 경제가 부상하였다. 특히 정부는 시민 사회의 요구와 새로운 사회서비스 제공과 일자리 창출 등 경제위기 회복을 위해 대안 모델로서 사회적 경제와 관련된 다양한 정책들을 도입하였다. 2007년 제정된 ‘사회적기업육성법’과 2012년 시행된 ‘협동조합기본법’을 통해 사회적 경제 영역이 전국화 되었고 이에 따라 생태계가 확산되고 있다. 한국에서는 사회적 경제의 활동 주체로서 사회적 기업, 마을기업, 자활기업, 협동조합 등이 육성되면서 지역사회를 바탕으로 한 사회적 경제가 본격화 되었다(홍영숙, 2017).

2. 중간지원조직

‘중간지원조직’이라는 개념은 일반적으로 공공 및 시장실패 이후 제 3섹터인 NPO(Non Profit Organization)와 사회적 경제 조직 등의 활동이 활발해지면서 조직간의 조정 및 역량강화를 위해 정부와 민간의 중간단계의 지원조직을 지칭하면서 널리 확산되었다(이자성, 2018). 유럽 및 미국 등은 고용문제 및 각종 사회문제 해결을 위해 제3섹터의 적극적인 사회참여를 유도하였고 이를 위한 중간지원조직을 구축하였는데 미국의 중간지원조직은 1800년대 후반에 기반조직(Infrastructure Organization)으로 불리며 등장했다. 1970년대 후반, NPO가 폭발적으로 증가하자 정부는 각 조직의 회계 관리와 전문성 확보를 강조하기 시작했고 이를 위한 중간지원조직이 대폭 증가하였다. 영국은 중간지원조직을 산하조직(Umbrella Organization)으로 표기하였고 이후 이들을 VCS(Voluntary & community sector)라고 지칭하였다. 영국은

정부와 시민섹터간의 파트너십을 구축하고 지역인재 육성, 자금조달, 전문가 연계 등 중간지원조직으로서 VCS를 지원하여 지역 내 구심적 역할을 수행하도록 하였다(김재현 외, 2013).

이처럼, 영국을 비롯한 유럽과 미국, 일본 등에서는 공식적인 사업으로 자리 잡고 있으며(이석현, 2014) 한국에서는 과거 설치된 다양한 목적의 중간지원조직들이 사회 곳곳에서 영향력을 발휘하고 현장을 중심으로 지원 업무를 수행하게 되면서, 최근 중간 지원조직의 활동 영역이나 역할, 필요성, 개념 등에 대한 다양한 논의가 이루어지고 있다(강권오·남윤섭, 2022). 특히, 한국에서는 사회적 경제 분야에서 중간지원조직에 관한 연구가 활발하게 이뤄지고 있다(박영순·정병순, 2019).

한국에서 중간지원조직(Intermediary Organization)의 사전적 개념은 정부와 지역 공동체 사이에서 매개 역할을 하는 지원조직을 말한다(김민찬·남재걸, 2021). 사회적 경제 내에서 중간지원조직의 개념은 어떤 주체가 특정 지역에서 활동하거나 또는 특정 활동이나 기능을 운영함으로서 겪는 어려움을 지원해주는 조직이며 주로 사회적 기업과 협동조합 등을 지원하는 개념으로 사용된다(마상진, 2011). 지식경제부는 2018년 중간지원조직을 기획력과 전문성, 마케팅 능력 등을 갖춘 에이전시로서 다양한 이해관계자들과의 네트워크 등을 통해 활동기반 및 전문지식을 구축하고 공동의 '핵심목표'를 추진하는데 필요한 협력, 정보제공, 인재육성 등을 실행하는 기관이라고 정의하였다(재인용).

중간지원조직의 유형은 누가 설립하고 운영하는지에 따라 다양한 형태로 나누어질 수 있으며 사업방식 및 활동지역 범위에 따라 분류할 수 있다.

<표 2> 기준별 중간지원조직 유형

①설립/운영	②사업방식	③활동지역
공설공영(公設公營)	종합지원형	광역형
공설민영(公設民營)		
민설민영(民設民營)	특정분야 지원형	지역형

1) 설립 및 운영주체에 따른 유형

설립 및 운영주체에 따른 유형은 관주도형, 민간주도형, 민간위탁형 등 3개로 구분할 수 있다(표 2 참조).

첫째, 관주도형(이하 공설공영)은 정부나 지방자치단체가 직접 운영하는 유형이다. 공익성 증진의 목적에 적합하며 재정적 안정성을 유지하는 장점이 있으나 정책, 시

책, 조례에 기초하여 정부 혹은 자치단체장 의견이 사업운영에 영향을 끼쳐 정부 대변인 역할을 한다는 부정적인 의견도 있다. 행정이 규정한 운영방식에 따르므로 제약이 많아 창의적 활동에 한계가 있다.

둘째, 민간주도형(이하 민설민영)은 민간이 설립하고 운영하는 유형이다. 행정기관의 간섭 없이 중간지원조직을 운영할 수 있다. 유연성과 자율성이 장점이지만 재정안정의 어려움이 있어 다양한 사업(교육, 조사연구 등)을 통한 차별화 전략으로 사업을 추진할 필요가 있다.

셋째, 민간위탁형(이하 공설민영)은 정부나 공공기관이 설립하고, 민간이 운영하는 유형이다. 일정 부분 행정에 독립하여 독자적으로 운영할 수 있고, 행정과 협동운영 체제로도 모색이 가능하다. 무엇보다 안정적 예산확보와 운영 노하우를 지닌 민간이 결합하여 운영하는 유형이다. 그러나 위탁을 준 기관의 의견이나 지침에 영향을 받기 때문에 민간주도형에 비해 사업유연성이 낮다(지식경제부, 2011:28-29; 마상진, 2011:12-13, 강내영, 2011).

<표 3> 강내영, 2011; 지식경제부, 2011; 재인용

	공설공영(관주도형)	공설민영(위탁형)	민설민영(민간주도형)
주체	정부(행정)	정부(행정)	민간단체
운영주체	정부(행정)	민간단체 (입찰 혹은 수의계약)	민간단체
사업자금	정부(행정)자금	정부(행정 혹은 지자체)자금	자체 자금
자유도	규제있으나 안정적	수탁단체의 능력, 전문성, 경제적 자립도는 교섭능력이 필요	불안정(자유로움)
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 안정적 자금 • 운영의 연속성 • 뚜렷한 목표성과 도출이행 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업운영의 유연성 • 예산의 안정적 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 시민의 주체성 • 사업운영의 유연성 • 시민섹터의 높은 주체성
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 가시적 성과도출 필요 • 기관장 의견 중요, 각종 규제 이행 • 담당자의 빈번한 인사이동 	<ul style="list-style-type: none"> • 가시적 성과도출 필요 • 운영주체의 능력 중요 	<ul style="list-style-type: none"> • 예산확보의 어려움 • 운영전반에 높은 전문지식 요구
특징	사회적 신용 및 자금이	행정은 민간에게 위탁하는	시민이 자발적으로

	안정적이나 행정주도형으로 운영되기 쉽고 특히 직원의 이동으로 책임성 문제로 인한 지원제로서 전문성 및 선구자적 성격을 기대하기 어려움.	경우가 많고, 사업 수입에만 의존하지 않고 회비, 조성금, 자체사업 등으로 재원 확보를 위해 노력하여 시민주도의 운영을 목표로 설정하는 것이 중요함.	시민공익활동을 추진해 의욕넘치는 거점 운영을 목표로 하나 높은 경영 능력 필요함.
--	--	---	--

2) 사업방식에 따른 유형

중간지원조직은 진행되는 사업의 내용과 방식에 따라 종합지원형 중간지원조직과 특정분야 지원형 중간지원조직으로 그 유형이 달라질 수 있다(홍영숙, 2017).

종합지원형 중간지원조직은 다양한 사업 분야의 당사자 조직을 종합적으로 지원하고 교육 및 인재양성 등을 실시하는 유형이다. 이러한 기관은 교육, 자금지원, 판로지원 등 다양한 사업을 진행하며 특히 지원 대상이 사회적기업, 협동조합, 마을기업 등 포괄적이며 광범위한 활동 범위를 보인다. 이러한 형태의 중간지원조직은 중앙정부 혹은 권역별 광역 단위의 중간지원단체의 특성으로 적합하다.

특정분야 지원형 중간지원조직은 환경, 복지, 문화 등 특정한 분야에 대해서만 지원기능을 진행하는 조직의 형태이다. 위와 같은 분야뿐만 아니라 컨설팅, 인재양성, 회계 등 중간 지원의 핵심 기능을 중심으로 분야별로 지원하는 형태도 존재한다. 이러한 형태의 중간지원조직은 종합지원형에 비해 전문성이 높아 성과의 도출에 강점을 갖는다.

3) 활동범위에 따른 유형

중간지원조직은 활동 범위에 따라서 광역형과 지역형으로 구분할 수 있다(홍영숙, 2017). 광역형 중간지원조직은 전국 단위의 활동 혹은 광역 단위의 활동을 바탕으로 수행하는 형태를 띠고 있다. 이 조직은 기초 단위의 중간지원조직들을 활동할 수 있도록 지원함과 동시에 당사자 조직을 위한 매뉴얼과 프로그램 등을 개발, 운영하여 확산시키는 역할을 맡고 있다(고재경, 2012). 또한 광역형 중간지원조직은 자치구 기반의 중간지원조직들간의 네트워크 구축을 설계하고 이들을 연계하는 역할을 수행한다. 광역형 조직은 직접 사회적 경제 조직을 상대하기보다는 기초형(자치구) 중간지원조직이 원활히 역할을 수행할 수 있도록 기반을 마련해 주는 것이 중요한 역할

이라고 할 수 있다(박세훈 외, 2014).

지역형 중간지원조직은 기초자치구나 그 이하의 영역에서 지원 활동을 진행하는 유형이다. 이들은 직접적으로 사회적 경제조직과 접촉하여 사업 발굴, 추진 등의 역할을 수행한다(박세훈 외, 2014). 지역단위의 중간지원조직은 지역을 기반으로 다양한 이해관계자 네트워크를 활용하여 당사자의 요구에 의한 사업 발굴 및 지원하는 역할을 하기에 전체 사회적 경제 활동 영역이 성장하려면 지역단위의 중간지원조직이 운영되는 사례가 확산되어야 한다(홍영숙, 2017).

III. 연구방법

1. 연구대상 논문

본 연구에서는 2011년도부터 2022년도까지 등재지에 게재된 사회적 경제 중간지원조직에 관한 연구를 분석 대상으로 하였다. 2010년 12월 “사회적기업육성법”이 제정된 후 사회적기업을 지원하기 위한 사회적기업진흥원이 처음 설립되었다. 이후, 지자체, 민간단체의 다양한 중간지원조직이 설립되었고 진흥원의 지원 대상이 협동조합까지 확대되는 등, 사회적 경제 생태계의 전반적인 양적 확대가 이루어짐으로써 중간지원조직과 관련된 연구가 증가하였다. 이에 연구 대상은 사회적 경제와 연관된 중간지원조직을 대상으로 사회적 경제에는 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업, 마을공동체 등이 포함된다.

해당 논문들은 KCI에서 검색을 진행하였으며 키워드는 ‘사회적 경제’, ‘중간지원조직’, ‘사회적기업진흥원’, ‘사회적경제지원센터’등을 검색하였다. 하지만, 사회적 경제 분야의 중간지원조직이 설립되기 시작한 지 약 10년 정도이기 때문에 KCI 등재연구가 적어 추가적으로 사회적 경제와 중간지원조직의 현황과 역할을 제시하고 있는 KCI 등재후보지의 일부 연구들과 박사학위 논문을 포함하였다. 이러한 과정을 통해 연구 대상으로 선정된 논문은 총 19편이다. 논문 형태는 학위(박사)논문 1개, 국내 학술지 논문 18개로 구성되어 있다.

2. 연구내용

본 연구는 사회적 경제 중간지원조직의 국내 연구 동향 분석을 위해 네 가지 측면

에서 문헌을 연구해 보고자 한다.

첫째는 연대별로 중간지원조직과 관련된 연구가 어떻게 진행되고 있는지 분석하였다. 중간지원조직이 정착하고, 시간이 경과할수록 진행되는 연구에 변화가 있는지 살펴봄을 통해 지난 11년간 중간지원조직과 관련된 연구의 추세를 확인하고자 한다.

두 번째는 분야별 연구 동향이다. 2010년대 본격적으로 발전한 한국의 사회적 경제의 중간지원조직은 정부주도하에 설립된 기관이 많은 수를 차지한다. 이러한 상황을 바탕으로 다양한 분야에서 사회적경제 중간지원조직과 관련된 연구가 진행되었다. 따라서 주로 어떤 분야에서 중간지원조직과 관련된 연구를 진행하였는지 파악하기 위해 진행하였다.

세 번째는 연구방법과 연구대상에 대한 연구동향 분석이다. 정부, 당사자 조직(사회적 경제 조직), 중간지원기관 종사자 등 중간지원조직의 내외부적 환경과 영향을 분석하기 위해 실시하였다.

네 번째는 중간지원조직의 역할에 대해서 분석하였다. 중간지원조직이 정착하고 시간이 경과 함에 따라 각 연구에서 중간지원조직이 어떠한 역할을 제시하는지 확인함으로써 그 변화를 파악해보고자 한다.

V. 연구동향

1. 중간지원조직 연구 연대별 분석

사회적 경제 분야 중간지원조직과 관련된 선행연구의 연대별 흐름을 파악하기 위해, 19개의 선행연구를 아래의 <표 4>와 같이 연대의 흐름 순으로 분석해보았다.

<표 4> 중간지원조직 연구 연대별 현황

연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
논문 수	3	—	—	2	1	1	2	4	1	—	4	1
비율	16%	—	—	11%	5%	5%	11%	21%	5%	—	21%	5%

19개의 선행연구를 연대별로 분석하면, 사회적기업진흥원이 설립되고 협동조합기본법의 제정 논의가 이루어진 2011년에 3개의 연구가 진행되었다. 이후 중간지원조직과 관련된 연구가 점진적으로 증가하였으나 전체적인 사회적 경제 분야의 연구에

비해 급속히 증가하는 양상은 없었다.

처음 연구가 진행된 2011년의 연구를 살펴보면 이권형(2011)은 인천시 남동구의 사례분석을 중심으로 지역 기반 사회적기업을 위한 효과적인 지원체계를 검토하였다. 특히 기초지방자치단체가 주도하는 사회적 경제 지원체계의 수립에 어떤 시사점과 정책과제가 있는지 제시하며 중간지원조직의 필요성을 강조하였다. 마상진(2011)은 농촌지역의 사회적기업의 발전을 위해 이들의 역량을 지원해주는 중간지원조직의 역할에 대해 연구하였다. 당시 중간지원조직과 관련된 법과 현황을 고찰하고, 농촌 사회적기업과 중간지원조직에 대한 설문조사를 진행함과 동시에 국내 사회적 경제 중간지원조직 우수사례와 유럽 국가(벨기에, 영국, 스페인 등)의 중간지원조직 사례를 제시하여 세부 추진과제를 제시하였다. 엄형식,마상진(2011)은 마상진(2011) 연구의 후속연구로서, 농촌지역 사회적기업의 중간지원조직 모델의 개발을 위해 유럽연합 국가들의 사회적경제 중간지원조직 연구를 진행하였다. 이를 통해 한국 농촌지역에 적합한 중간지원조직의 발전을 위한 방향성을 제시하였다. 이처럼 사회적기업기본법, 협동조합기본법이 처음 제정되고 논의되던 2011년에는 사회적 경제 조직을 활성화하기 위해 중간지원조직의 필요성을 검토하는 연구가 이루어졌으며, 특히 해외 사례를 바탕으로 중간지원조직의 설립 모델을 제시하는 연구가 많았음을 파악할 수 있다.

이후 지역별, 유형별 중간지원조직이 생겨나면서 2014년 이후의 연구에서는 현행 중간지원조직의 역할과 의미에 대한 연구가 진행되기 시작한다. 고광용(2014)은 자치구 단위의 중간지원조직 사례 연구를 진행하여 중간지원조직의 우수성이 무엇인지 파악하고자 하였다. 특히, 정부 주도형으로 사회적 경제 조직을 활성화하는 방안보다는 중간지원조직과 같은 전담기관 배치를 통해 네트워크를 발전시켜야 한다고 주장했다.

또한 이때부터 중간지원조직의 존재 이유뿐만 아니라 현행 중간지원조직 역할의 한계를 제시하며 역할과 방향성을 제시하는 연구가 등장하였다. 김학실(2014)은 중간지원조직이 당사자 조직은 기대가 높은 것에 비해 말단 행정조직이라는 위치상 한계적인 역할만을 가지고 있음을 제시하며 사회적 경제 생태계 활성화를 위한 중간지원조직의 역할을 제시하였다. 오단이·정무성(2015)은 사회적 기업가들과의 FGI를 통해 현행 중간지원조직의 한계를 제시하였다.

2016년 이후부터는 중간지원조직의 협력관계, 이해관계 등 중간지원조직 외부의 환경과 연관된 연구가 시작된다. 김태영(2016)은 광역단위 중간지원조직을 대상으로 활동 혹은 역할 수행의 원인, 이슈, 문제점, 대응 등을 분석하여 중간지원조직이 활동

하며 역할을 수행하는데 영향을 미치는 요인에 대해 연구하였다. 또한 김보람·최정민(2017)은 중간지원조직과 행정기관 간의 협력관계를 연구하여 유기적인 소통체계가 부족하다는 것을 제시한다. 홍영숙(2017, 학위논문)은 자치구 단위의 사회적 경제 중간지원조직의 사례를 분석하여 4가지의 역할 유형별로 정리하며 지역사회에서 중간지원조직이 어떤 기여를 하고 있는지 분석하였다.

가장 많은 연구가 진행된 2018년에는 앞서 진행된 순차적인 연구 주제를 모두 포함한 연구들이 진행되었다. 최정은·최영준(2018)은 사회적경제 조직들의 활성화와 지방정부의 영향요인을 분석하며 공공이 설립하는 중간지원조직을 통해 사회적 경제 조직들의 제도적 지원의 중요성을 강조하였다. 정연경·김태영(2018)은 사회적 경제 활성화를 위한 통합지원센터의 설립과 운영과정의 주요 쟁점을 분석했으며, 전지훈·홍은일(2018)은 사회적 경제 조직의 정책 수요와 경제적 성과의 영향 관계를 분석하며 중간지원조직의 필요성을 제시하였다. 또한 앞선 2011년 유럽지역의 중간지원조직을 분석하였다면 이자성(2018)은 일본의 사회적기업 중간지원조직의 사례를 제시하였다.

이후 2019년 연구부터는 중간지원조직의 거버넌스와 관련된 연구가 증가하였다. 장인봉(2019)은 중간지원조직 운영의 민주성과 효율성을 위해 민관 거버넌스의 확보가 필요하다는 연구를 진행하였고, 김강현(2021)은 협동조합과 중간지원조직 간의 거버넌스 이해관계에 대해 연구하였다. 더불어 김민찬·남재걸(2021)은 마을기업과 중간지원조직, 정부와의 거버넌스 관계에 대해 주목하고, 안태욱(2021)은 사회적 경제 생태계 내에서 협력과 소통이 가장 중요한 요인인 것을 제시하는 등 중간지원조직의 의사결정 구조에 대한 연구가 협동조합, 마을기업 등 사회적 경제 조직 내에서도 세부적으로 접근하는 연구가 증가하고, 이해관계자간의 민주적 의사소통과 협력에 대한 강조가 증가했음을 알 수 있다. 가장 최근의 연구인 윤모린·조상미(2022)는 중간지원조직에서 근무하는 종사자의 직무성과에 대한 영향을 연구함으로써 중간지원조직의 내부 환경에 대한 연구 또한 시작되었음을 알 수 있다.

이처럼 약 12년의 기간 동안 사회적 경제 생태계 내의 중간지원조직에 관한 연구는 비록 양적으로는 폭발적으로 증가하지는 않았지만 시간이 흐름에 따라 더욱 다양한 관점에서 연구가 진행되고 있음을 알 수 있다. 장인봉(2019)은 한국의 중간지원조직은 민간이나 지역사회에서 자생적으로 설립되지 않고 정부의 정책 실현을 위한 수단의 의미로 이용되어져 온 측면이 강하기 때문에 중간지원조직에 대한 기존의 선행연구는 주로 필요성과 관련된 당위론과 성과에 중점을 둔 연구가 많을 수밖에 없

었다고 말한다.

2015년 이전의 연구의 경우 장인봉(2019)의 말처럼 사회적 경제 부분의 활성화를 위한 중간지원조직의 필요성을 주장하는 연구(엄형식·마상진, 2011; 마상진, 2011; 이권형, 2011)와 중간지원조직의 역할 확대(김학실, 2014)를 주장하는 연구가 주로 이루어졌다. 시간에 지남에 따라 이러한 정부 중심으로 설립되는 중간지원조직은 자발성이 약해 지속 가능하지 못하다는 비판적 목소리 또한 등장하였다(고광용, 2014).

2016년도 이후부터의 연구에서는 중간지원조직의 현 상황을 다양한 외부환경과 연계하여 분석하고, 당사자 조직과의 관계에서 나타나는 한계점 등 중간지원조직이 가지고 있는 한계점을 분석하고자 하는 연구가 증가하였다. 특히 중앙정부 및 지자체와 중간지원조직과의 관계(김보람·최정민, 2017; 최정은·최영준, 2018; 김민찬·남재걸, 2021)를 주목하는 연구가 증가하여 중간지원조직이 더 이상 정부의 정책실현을 위한 수단이 아닌 당사자 조직이 운영하는 민주적 운영을 강조하였고, 특정 창업단계만이 아닌 사회적 경제 조직들의 성장단계별로 적합한 다양한 중간지원조직의 필요성을 제시하였다.

위와 같이 연대별 연구의 흐름에 따라 사회적 경제 생태계 내에서 현재 중간지원조직이 가지고 있는 역할의 한계가 점점 부각 되고 있음을 알 수 있다. 특히 당사자 조직이 정부 주도의 중간지원조직의 한계를 제시하고 새로운 역할과 방향성에 대한 고찰을 진행하는 연구가 2017년도 이후부터 증가하였기에 중간지원조직이 등장하고 정착하는 과정에서 수립된 기관의 역할이 아닌 사회적 경제 생태계를 위해 새로운 변화가 필요하다는 것을 알 수 있다.

2. 사회적 경제 분야 중간지원조직 연구 분야별 분석

사회적 경제 분야 중간지원조직 연구 분야별 현황은 <표 5>와 같다. 한구지방자치연구에서 총 3편으로 가장 많은 연구를 진행했고 농촌지역 사회적 기업 중간지원조직 연구를 진행한 한국농촌경제연구에서 2편으로 그 다음이다. 이외에도 사회복지행정학, 정부학, 사회과학 등 다양한 분야에서 논문이 게재되었다. 특이한 점은 사회적 경제와 관련된 학회에서 연구가 진행되지 않았다는 것인데, 사회적경제와 정책연구 혹은 한국협동조합연구 등 사회적 경제를 전문적으로 연구하는 학회에서는 중간지원조직에 대한 연구가 드물다는 것을 살펴볼 수 있다. 이는 중간지원조직이 한국 사회적 경제 생태계에서 중추적인 역할을 맡지 못하고 있다는 것으로 이해할 수 있

다. 특히 장인봉(2019)은 사회적 경제 생태계 내에서 중간지원조직은 일자리 창출이라는 정부의 정책을 시행하는 기관으로서 성격이 강하며, 실제 사회적 기업 혹은 협동조합의 양적확대라는 성과에 영향을 미쳤을 수는 있으나 당사자 조직에게 실질적인 지원과 협업을 진행하지 못했다고 말한다. 즉, 사회적 경제 생태계에서는 중간지원조직이 실질적으로 아직 본인의 본연한 역할을 갖추지 못했기에 사회적 경제 분야에서 연구가 이루어지기보다 지방정부, 혹은 정부학연구와 같은 정부관련 연구분야에서 주로 이루어지는 것을 알 수 있다.

<표 5> 중간지원조직 연구 분야별 논문 현황

연구분야	논문수
한국지방자치연구	3
한국농촌경제연구	2
한국위기관리논집	1
한국사회복지행정학	1
지역산업연구	1
정부학연구	1
융합사회와공공정책	1
사회적경제와정책연구	1
사회과학연구	1
도시행정학보	1
국회입법조사처	1
국정관리연구	1
학위논문(박사)	1

3. 연구방법과 연구대상에 대한 분석

사회적 경제 중간지원조직 연구방법은 <표 6>과 같다. 질적 연구방법이 10개(53%)로 가장 많은 비중을 차지했고 양적 방법을 사용한 연구가 9개(47%)이다, 양

<표 6> 연구방법 별 논문 수

연구방법	논문 수	대상 중간지원조직	
양적연구	9개 (47%)	기초지자체(구,군) 중간지원조직*	3개 (33%)
		시 단위 중간지원조직	4개 (45%)
		중간지원조직 포괄	2개 (22%)

질적연구	10개 (53%)	기초지자체(구,군) 중간지원조직	6개 (60%)
		시 단위 중간지원조직	1개 (10%)
		중간지원조직 포괄	—
		해외 중간지원조직	3개 (30%)

적 방법을 사용한 연구에서는 연구 대상으로서 시 단위 중간지원조직이 4개(45%)로 가장 많았고 기초지자체 중간지원조직이 3개(33%), 시 단위 중간지원조직과 다양한 형태의 중간지원조직을 포괄적으로 연구한 논문이 2개(22%)로 뒤를 이었다. 질적방법을 사용한 연구에서는 기초지자체 중간지원조직이 6개(60%)로 가장 많은 비중을 차지하였고 시단위 중간지원조직과 관련된 연구는 1개(25%)이다. 특히 질적 연구방법 중 하나인 사례조사를 사용한 연구의 경우 자치구 단위의 중간지원조직에 관한 연구가 3개(50%)가 진행되었다. 또한 해외 중간지원조직에 대한 연구가 3건(50%) 진행되었다. 특이한 점은 양적 연구방법론을 사용한 연구와 다르게, 해외의 중간지원조직 사례와 관련한 연구 3개(50%)가 진행되었는데, 이 중 2건은 2011년에 진행된 연구(마상진, 2011;엄형식·마상진, 2011)로서 한국에 사회적 경제 중간지원조직이 정착하기 전 해외사례를 통해 방향성을 제시하려는 연구임을 알 수 있다. 기초지자체 중간지원조직과 관련된 연구의 경우 서울시 성북구와 관련된 연구가 3건으로 가장 많았고, 시 단위의 중간지원조직 연구에서는 서울시의 사례가 3건으로 가장 많았다.

대상 중간지원조직 별 연구의 전체적인 현황을 살펴보면 기초지자체(자치구, 군) 단위의 중간지원조직과 관련된 연구가 9개(47%)로서 가장 많은 비중을 차지하고 있는데, 이는 기초지자체 단위의 중간지원조직이 가장 많기 때문이다. 실제로 2010년대 초반 사회적 경제 중간지원조직은 중앙부처를 중심으로 설립되었는데 지역사회의 다양한 문제 해에 올바르게 활용되지 못하고 있다는 한계와 다양한 문제제기로 인해 최근에는 자치구 단위의 중간지원조직으로 확대되어 증가하고 있다(홍영숙, 2017).

각 연구에서 대상으로 삼은 중간지원조직을 유형별로 정리해보자면 <표 7>과 같다. 양적방법론을 사용한 연구에서는 설립/운영방식에 따른 중간지원조직의 유형 중

<표 7> 중간지원조직 유형별 연구현황

구분		양적연구	질적연구
①설립/운영	공설공영	3 (33%)	2 (20%)

* 본 연구에서 기초지자체는 시 단위 이하의 자치구, 군에 해당함.

	공설민영	1 (11%)	3 (30%)
	민설민영	-	1 (10%)
	기타(포괄)	5 (56%)	4 (40%)
	총합	9 (100%)	10 (100%)
②사업방식	종합지원형	4 (44%)	3 (30%)
	특정분야 지원형	2 (22%)	3 (30%)
	기타(포괄)	3 (33%)	4 (40%)
	총합	9 (100%)	10 (100%)
③활동지역	광역형	4 (44%)	1 (10%)
	지역형	4 (44%)	5 (50%)
	기타(포괄)	1 (11%)	4 (40%)
	총합	9 (100%)	10 (100%)

공설공영, 공설민영을 함께 연구 대상으로 삼은 연구가 5개(56%)로 제일 많았고 정부가 설립하고 정부가 운영하는 공설공영이 3개(33%)로 뒤를 이었다. 민간이 설립한 조직에 관한 연구는 진행되지 않았으며 민간이 위탁운영 중인 중간지원조직은 1건의 연구가 진행되었다. 질적 방법을 사용하는 연구의 경우는 공설공영 2건(20%), 공설민영 3건(30%), 민설민영 1건(10%), 혼합형이 4건(40%)으로 양적 연구 방법에 비해 비교적 다양한 유형의 중간지원조직이 연구되었음을 알 수 있다.

이처럼 기존 연구에서는 민간이 설립한 중간지원조직과 관련된 연구는 미흡한 것으로 보이는데, 이는 많은 수의 중간지원조직이 한국의 사회적 경제 중간지원조직이 정부의 정책 실현을 목표로 설립된 경우가 많아 가장 많은 수가 공설공영 혹은 공설민영 때문인 것으로 추측된다. 특히 공설공영 형태의 중간지원조직을 대상으로 한 연구에서는 정부의 효율성을 강화하고 민간 차원에서 전문성을 확대하기 위해서 민간 위탁사업과 같이 민간이 직접 지원조직을 운영하는 것을 강조하고 있다. 정연경 외(2018)는 중간지원조직은 당사자의 필요를 해소 시키고자 만든 조직이기 때문에 필요에 근거해서 민간 주도에 의해 구성되어야 한다고 말한다. 특히 민간위탁사업을 통해 중간지원조직을 운영하며 단순히 보조금 사업화의 측면에서 중간지원활동을 펼치는 것이 아닌 본래의 의미를 활성화할 수 있도록 운영구조의 개선이 필요하다고 주장한다.

각 연구에서 대상으로 한 중간지원조직을 사업방식에 따라 구분하자면, 양적 연구 방법을 사용한 연구에서는 종합지원형이 4개(44%)로 가장 많았다. 특정 분야만을 지원하는 지원조직은 2건(22%), 종합지원형과 특정 분야 지원형 중간지원조직을 포괄하여 조사한 연구가 3건(33%) 진행되었다. 특정 분야 지원형 중간지원조직과 관

련된 연구에서는 마을기업만을 지원하는 마을기업 지원센터와 관련된 연구가 가장 많이(2건) 진행되었다. 질적 연구방법론을 사용한 연구의 경우 종합지원형 중간지원조직과 관련된 연구가 3건(30%) 진행되었다. 특정 분야 지원형 중간지원조직과 관련된 연구는 3건(30%), 종합지원형과 특정 분야 지원형 중간지원조직을 포괄하여 진행한 연구가 4건(40%) 진행되었다.

양적 연구의 경우 종합지원형 중간지원조직과 연관된 연구가 가장 많이 진행되었는데 이와 관련된 연구는 모두 2018년 이후에 진행되었다(김강현, 2021;강권오 외, 2021;장인봉, 2019;전지훈 외, 2018). 4건의 연구 모두 공통적으로 중간지원조직과 연관된 이해관계자들을 대상으로 양적 연구를 진행하여 현행 정부가 설립한 종합지원형 중간지원조직의 한계를 제시하고 있다. 김강현(2021)은 중간지원조직이 협동조합의 제도개선을 위한 단일 창구 역할이 미흡하다고 제시했으며 기능분화와 전문성을 발전시켜 발전 모색이 필요하다고 주장하였다. 특히 중간지원조직이 지자체와 당사자 조직 간 거버넌스를 구축하는 창구로서 더욱 발전해야 한다고 주장한다. 강권오(2021)는 중간지원조직이 현장을 중심으로 활동하는 현장성을 발전시키고 ‘중개’의 기능으로서의 발전을 촉구하였다. 장인봉(2019) 또한 의사소통 채널로서 종합지원형 중간지원조직이 미흡하다는 것을 강조한다. 이를 통해 양적 연구방법론을 사용하며 종합지원형 중간지원조직을 대상으로 연구한 논문은 이해관계자가 생각하는 해당 중간지원조직의 한계를 말하고자 하는 특성이 있음을 알 수 있다.

양적 연구와는 다르게 질적연구의 경우 종합지원형 기관과 특정 분야 지원형 기관을 모두 대상으로 진행한 포괄적 연구가 4개로 가장 많다. 이는 중간지원조직의 설립/운영 유형의 해외 사례 연구의 특성과 유사하게 공통적으로 해외사례를 바탕으로 진행한 3개의 연구(이자성, 2018;엄형식 외, 2011;마상진, 2011)가 모두 해당되기 때문이다. 해당되는 연구는 일본과 유럽 국가들의 사례를 다루기 때문에 각 국가의 중간지원조직의 형태가 모두 상이한 특징이 있고, 이에 특정 사업방식에 따른 유형으로 분류하지 못한 것으로 이해할 수 있다.

활동 지역에 따른 중간지원조직의 유형으로 나뉘서 연구를 살펴보자면 양적 연구방법론을 사용한 연구에서는 광역형 조직과 지역형 조직을 각 4건(44%) 조사한 것을 알 수 있다. 이를 포괄한 연구는 1건(11%) 진행되었다. 질적연구 방법론을 사용한 연구의 경우 지역형 중간지원조직을 연구한 논문이 5건(50%)으로 가장 많았고, 광역형 중간지원조직 연구가 1건(10%), 광역형과 지역형 중간지원조직을 모두 포함한 연구가 4건(40%) 진행되었음을 확인할 수 있다.

4. 중간지원조직의 개념에 대한 분석

중간지원조직은 국가나 지역, 이해관계자의 수요에 따라 다양한 지원을 수행하는 역할 진행하게 되며, 따라서 역할 혹은 기능이 매우 다양하게 나타난다(강권오 외, 2021). 따라서 본 연구에서는 중간지원조직을 연구한 논문에서 개념과 역할을 어떻게 개념화하였는지 정리해보고자 한다. 다음 <표 8>은 연구별 중간지원조직의 역할 개념정의를 정리한 것이다.

우선 중간지원조직이 설립되기 시작한 2011년도의 연구부터 순차적으로 살펴보자면 이권형(2011)은 중간지원조직의 역할 정의에 대해 기초지방자치단체들을 중심으로 하여 지역 기반 사회적기업에 대한 지원체계를 강화하고 민관의 파트너십을 수립하기 위한 지원기관이라고 설명하였다. 이 연구에서는 당시 한국에서 사회적기업 제도가 도입 단계를 겪고 있다고 말하며 사회적 경제에 대한 인지도와 지역경제에 미치는 영향력이 낮았기 때문에 사회적 경제 조직의 정착을 위하여 중간지원조직을 강화하고 지원체계를 강화해야 한다고 주장한다. 특히 중간지원조직을 설립하고 지속적인 물적 지원을 통해 인프라를 구축하고 다양한 자원을 효율적으로 결합할 수 있는 민관 파트너십을 강화해야 한다고 주장한다. 엄형식 외(2011)는 중간지원조직의 3가지 역할을 강조한다. 이 연구에서는 중간지원조직이 사회적 기업의 활성화를 기본적인 사명으로 하면서(사회적 역할), 활동을 안정적으로 지속시키기 위해 다양한 자원을 동원하고(경제적 역할), 이를 통해 궁극적으로 지역사회와 사회적 경제의 활성화를 도모한다는 점에서(사회정치적 역할) 다중적인 역할을 보유하는 조직이라고 설명한다. 마상진(2011)은 유럽 국가들의 중간지원조직 사례를 제시하면서 중간지원조직은 공공 부분의 유기적인 역할 분담체제와 사회적기업의 역량 강화를 위해 존재하는 조직이라고 설명한다.

2011년의 연구를 살펴보자면 한국에서의 사회적 경제 생태계의 안정적인 정착과 지속 가능한 발전을 위해 중간지원조직의 필요성과 당위성을 제시하는 연구가 주를 이뤘다. 따라서 연구에서 중간지원조직의 역할과 관련된 내용을 살펴보면, 구체적인 중간지원조직의 역할을 제시하기보다 정부가 당사자 조직에게 자금적 지원이 필요하다는 내용을 근거로 제시하며 중간지원조직을 민관 지원체계의 연결 수단으로 활용하고자 하는 내용이 중점적이다.

2014년 연구부터는 중간지원조직의 구체적이고 세부적인 역할에 대해 제시한 연구가 등장한다. 고광용(2014)은 중간지원조직은 중개자, 조정자, 역할구축자의 역할을

하며 공동체 네트워크의 가치를 높이는 조직이라고 설명한다. 이는 기존의 연구와는 달리 직접적인 역할을 제시하는 연구로서 두 개의 자치구의 중간지원조직을 직접 비교하며 중간지원조직의 역할을 구체화했다는 측면에서 의미를 갖는다. 특히 본 연구에서 사용한 중개자, 조정자, 역할구축자라는 역할 정의는 추후 다양한 연구(오단이·정무성, 2015; 홍영숙, 2017; 장인봉, 2019 등)에서 활용되었다. 김학실(2014)은 중간지원조직을 사회적 경제 당사자 조직의 필요와 요구를 수용하는 조직으로서 네트워크 구축, 역량 강화, 운영지원, 정책 연계, 시장 확대 등을 지원하는 조직이라고 정의하였다. 특히 이 연구에서는 기존의 선행연구가 중간지원조직의 개념이나 당위적 역할 규정에 그치고 있다고 제시하며 당사자 조직의 의사가 반영된 중간지원조직의 역할 정의를 제시하였다. 또한 당사자가 생각하는 중간지원조직의 역할을 나열하며 사회적 경제 당사자 조직은 중간지원조직의 역할과 기능에 기대가 높지만 실제 중간지원조직은 행정 분야의 말단조직으로 위치하여 정부의 정책이나 사업 방향에 대한 정보의 전달과 인증지원 정도의 역할에만 국한되어 운영되어 왔다고 주장한다. 오단이·정무성(2015)의 연구에서도 이해관계자가 느끼는 중간지원조직의 현실을 통해 방향을 제시하였다. 이 연구에서는 중간지원조직을 당사자 조직을 위해 중개자, 조정자, 역할구축자의 역할을 하는 조직으로 정의하고 있다. 주목해야 할 점은 기존의 연구와는 달리 오단이·정무성(2015)은 현행 중간지원조직의 역할을 비판하며 사회적 경제 생태계를 위해서는 정부주도형 중간지원조직보다 민간주도형 중간지원조직이 필요하다고 주장한다. 특히 당시 중간지원조직이 인증역할을 진행하면서 정부의 관리대행자 역할로서 변질될 것을 우려하며 정부차원, 광역차원, 민간차원에서 중간지원조직의 유형이 구분되어야 할 것을 제시하였다. 김태영(2016)은 중간지원조직의 역할을 개별 사회적 경제 조직과 사회적 경제 영역의 성장과 지속성을 위한 지원조직이라고 정의하였다. 특히 이 연구에서는 기존의 연구에서 진행되었던 당사자 조직의 관점에서 중간지원조직의 역할을 바라본 것이 아닌 중간지원조직이 역할을 올바르게 수행하기 위해서는 어떤 조건에서(under what conditions) 달라질 수 있는지에 주목하였다. 사회적 경제 영역의 지속적인 성장을 위해서는 사회적 경제 활동가가 중요하다고 제시하며 중간지원조직의 특성(공설민영의 경우 민간시민단체의 특성)과 단체장의 관심과 지지가 상호작용하는 방식에 따라 중간지원조직의 역할의 방향이 바뀔 수 있다고 제시한다.

2014년부터 2016년까지 진행된 4개의 연구를 살펴보면 앞선 2011년의 연구와는 달리 중간지원조직의 구체적 역할을 제시하는 연구가 증가하였음을 알 수 있다. 특히

당사자 조직이 기대하고 고려하는 중간지원조직의 역할과 현행 역할을 비교하며 추후 방향성을 제시한다는 특징을 가진다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 사회적 경제 활동가와 지자체장 등 다양한 외부 이해관계들이 생각하는 중간지원조직의 역할을 고려하는 등 기존 연구에서 진행되던 당위적 역할을 규정하는 과정을 지나 중간지원조직의 구체적인 과정을 제시하는 단계임을 알 수 있다.

2017년부터의 연구에서는 중간지원조직의 거버넌스와 관련된 연구가 진행되었다. 김보람 외 (2017)은 중간지원조직의 역할을 쌍방향 혹은 다자적 관계에서 다른 조직들을 상호 연결하는 통로 역할을 하는 조직이며 중간에서 다양한 역할과 기능을 수행하는 거버넌스적 특성을 지닌 조직이라고 설명하며 정부의 일방적인 정책 전달 수단으로서의 조직이 아닌 당사자 조직과 이해관계자가 소통하여 네트워크를 구축하는 역할을 강조하였다. 이자성(2018) 또한 중간지원조직의 역할은 사회적 가치에 대한 인식과 협력 효과, 사회자본의 형성 등 사회 전체 또는 지역사회에서 거버넌스 시스템 구축의 중심적인 존재인 것을 강조하며 일방적인 창구가 아닌 쌍방향 소통을 통해 현장에서 기대하는 지원에 대해 지속적인 관심이 필요하다고 강조하였다. 정연경(2018)은 중간지원조직이 둘 이상의 주체 또는 조직 사이에 위치하여 서로 공유된 목표를 달성하고 문제를 해결하고 이해관계를 조정, 중재하는 역할을 가져야 한다고 주장하며 민주적인 의사결정과 소통을 통해 각 지원체계 내에서 공통된 목표와 방향을 수립하는 것이 중요하다고 주장하였다. 장인봉(2019)은 고광용(2014)이 제시한 세부적인 역할의 바탕이 민간의 참여가 필요하다고 정의하였다. 이에 따라 장인봉은 중간지원조직의 역할은 민관 거버넌스를 바탕으로 중개자, 조정자, 역량구축자 역할을 수행하여 당사자 조직의 발전을 돕는 조직이라고 설명하였다.

이처럼 2017년부터 2019년의 연구를 찾아보면 구체적인 역할과 더불어 올바른 역할의 수립과 진행을 위해 중간지원조직의 네트워크 이해관계자들 간의 올바른 거버넌스가 필요하다는 것을 강조하였다. 이는 정부주도하에 중간지원조직이 등장하고 활동하는 과정에서 2014년 연구에서 지목되었던 현장의 기대와 중간지원조직의 역할이 동일하지 않았기 때문에 이를 극복하기 위해 다양한 연구가 진행되었음을 이해할 수 있다.

2021년도 이후의 연구에서의 역할 정의를 살펴보면 중간지원조직의 역할 중 전문성에 대한 필요가 증가하였음을 알 수 있다. 안태욱(2021)은 중간지원조직의 역할 정의를 사회적 경제 활성화를 위해 운영지원, 이해관계자 네트워크 지원, 정책연계, 전문성 등을 갖춘 역할로 규정하며 필요성을 제시하였다. 김강현(2021)은 사회적 경

제가 성장할 수 있도록 생태계를 조성하고 새로운 플랫폼을 만들며 이를 전문적·행정적으로 지원하기 위한 활동이 중간지원조직의 역할이라고 제시하였는데 앞선 연구가 행정적으로 지원하는 것을 강조하였다면 이 연구에서는 현장 조직들이 조금 더 전문적인 단계별 교육 혹은 판로지원 등과 같이 전문성을 강조하는 역할이 제시되었다. 강권오 외(2021) 또한 중간지원조직은 현장을 중심으로 활동하는 전문성을 갖춘 조직으로써, 지속적으로 사업체들에 대한 관심을 가지고 사업의 생존 및 운영을 위한 지원책을 제시하는 역할을 수행해야 한다고 주장한다.

2021년도 이후 연구의 경우 기존의 중간지원조직의 역할이 보다 전문적으로 진행되어야 한다는 것을 강조한다. 정부가 주도하여 설립한 중간지원조직의 경우 인력이 충분하지 않고 또 사회적 경제 교육을 진행할 만한 수단이 부족하였기 때문에 현장 조직에서 전문성 강화를 요구했기 때문이다. 특히, 정부가 설립한 중간지원조직의 경우 행정기구의 최하위 위치에 있기때문에 재정적으로 충분하지 않아 인력교육, 플랫폼 확보 등의 전문성을 강화하는 것이 매우 어렵다는 것을 해결해야 중간지원조직이 사회적 경제 생태계를 올바르게 지원할 수 있다는 시사점을 제공하였다.

위와 같이 각 연구에서 중간지원조직의 역할을 어떻게 정의하는지 살펴보자면 시간의 흐름에 따라 역할에 대한 하위요소가 변화하는 것을 알 수 있다. 특히 사회적 경제를 활성화하기 위해 다양한 법이 제정되고 정부 주도하에 설립된 유수의 중간지원조직들이 생태계 내에서 정착함으로써 나타났던 다양한 문제점들이 각 연구의 역할 정의에 나타났음을 파악할 수 있다.

<표 8> 중간지원조직 역할정의

연구	중간지원조직 역할 개념 정의
이권형 (2011)	기초지방자치단체들을 중심으로 하여 지역 기반 사회적 기업에 대한 지원체계를 강화하고 민관의 파트너십을 수립하기 위한 지원기관.
엄형식 외 (2011)	사회적 기업의 활성화를 기본적인 사명으로 하면서(사회적 역할), 활동을 안정적으로 지속시키기 위해 다양한 자원을 동원하고(경제적 역할), 이를 통해 궁극적으로 지역사회와 사회적 경제의 활성화를 도모한다는 점에서(사회정치적 역할) 다중적인 역할을 보유하는 조직.
마상진 (2011)	공공 부분의 유기적인 역할 분담체제와 사회적 기업의 역량강화를 위해 존재하는 조직.

고광용 (2014)	중간지원조직은 중개자, 조정자, 역량구축자의 역할을 하며 공동체 네트워크의 가치를 높이는 조직.
김학실 (2014)	사회적 경제 당사자 조직의 필요와 요구를 수용하는 조직으로서 네트워크 구축, 역량강화, 운영지원, 정책연계, 시장확대 등을 지원하는 조직.
오단아·정무성 (2015)	중간지원조직은 당사자 조직을 위해 중개자, 조정자, 역량구축자의 역할을 하는 조직.
김태영 (2016)	개별 사회적 경제 조직과 사회적 경제 영역의 성장과 지속성을 위한 지원조직.
홍영숙 (2017)	지역을 기반으로 행정과 시민, 사회적 경제조직 등 지역사회에서 다양한 이해관계자들과의 협력 및 네트워크를 구축하고 중개자, 조정자, 역량구축자 및 참여 주체들의 역량 지원 및 강화를 진행하는 촉진자로서의 조직.
김보람 외 (2017)	중간지원조직은 쌍방향 혹은 다자적 관계에서 다른 조직들을 상호 연결하는 통로 역할을 하는 조직이며 중간에서 다양한 역할과 기능을 수행하는 거버넌스적 특성을 지닌 조직.
이자성 (2018)	사회적 가치에 대한 인식과 협력 효과, 사회자본의 형성 등 사회전체 또는 지역사회에서 거버넌스 시스템 구축의 중심적인 존재.
정연경 외 (2018)	둘 이상의 주체 또는 조직 사이에 위치하여 서로 공유된 목표를 달성하고 문제를 해결하고 이해관계를 조정, 중재하는 기관.
최정은 외 (2018)	공공과의 관계와 기업, 민간과의 네트워크로 이어져 사회적 경제의 자생력을 높이고 지역 내 사회적 자본을 형성하는 밀거름.
전지훈 외 (2018)	정부의 사회적경제 기업 지원정책의 효과적인 집행, 전달과 이로 인한 기업들의 성과도출의 관계에 중요한 영향관계를 형성할 수 있는 주체.
장인봉 (2019)	민관 거버넌스를 바탕으로 중개자, 조정자, 역량구축자 역할을 진행하여 당사자 조직의 발전을 돕는 조직.

안태욱 (2021)	사회적 경제 활성화를 위해 운영지원, 이해관계자 네트워크 지원, 정책연계, 전문성 등을 갖춘 조직.
김강현 (2021)	사회적 경제가 성장할 수 있도록 생태계를 조성하고 새로운 플랫폼을 만들며 이를 전문적·행정적으로 지원하기위한 조직.
강권오 외 (2021)	현장을 중심으로 활동하는 전문성을 갖춘 조직으로서, 지속적으로 사업체들에 대한 관심을 가지고 사업의 생존 및 운영을 위한 지원책을 제시하는 조직.
김민찬 외 (2021)	정부와 지역공동체 사이에서 매개 역할을 하는 지원조직으로서 정보 제공, 발굴 및 육성, 공동체 운영, 컨설팅 등을 제공하는 조직.
윤모린 외 (2022)	정부나 지자체가 직접 정책을 수행하기 어렵기 때문에 당사자 조직과의 연결과 효율적인 정책 전달을 위해 설립된 조직.

VI. 결론

1. 연구결과 요약 및 결론

한국은 지난 1997년 IMF 외환위기를 겪고 난 후 새로운 사회서비스 제공과 일자리 창출 등 경제위기 회복을 위한 대안 모델로서 사회적 경제와 관련된 다양한 정책들을 도입하였다. 2007년 제정된 ‘사회적기업육성법’과 2012년 시행된 ‘협동조합기본법’을 통해 사회적 경제 영역이 전국화되었고 이에 따라 생태계가 폭발적으로 확산하고 있다. 특히 시민 사회의 요구와 정부의 지원을 바탕으로 사회적 경제 생태계를 확산하기 위해 다양한 중간지원조직이 설립되었고 이러한 조직은 한국의 사회적 경제의 양적 발전에 지대한 영향을 미쳤다. 하지만 최근 다양한 당사자 조직에서 중간지원조직의 역할에 의문점을 제시하고 있다. 특히, 단편적인 지원프로그램과 행정기관과의 관계, 재무적 안정성 등 사회적 경제 생태계 내에서 지원기관으로서 충분한 역할을 해내지 못하고 있다는 현장의 목소리가 등장하고 있다.

이에 본 연구는 사회적 경제 중간지원조직과 관련된 연구의 동향을 분석하고 향후 중간지원조직의 역할에 관한 연구의 바탕을 제공하는데 목적이 있다. 본 연구는 ‘사

회적 경제 중간지원조직은 언제 연구가 이루어졌는가?’, ‘어느 분야에서 연구가 이루어졌는가?’, ‘연구 방법과 연구에 대상이 된 중간지원조직은 어디인가?’, ‘중간지원조직의 역할은 무엇으로 구성하는가?’라는 4가지의 연구 문제를 토대로 작성되었다. KCI 등재지의 연구와 등재 후보지, 학위논문을 포함하여 총 19개의 논문을 분석하였고, 대상 논문은 총 10개의 학술지(학위논문 미포함)에서 연구가 이루어졌다. 중간지원조직과 관련된 연구는 11년간 전체적인 사회적 경제 분야의 연구에 비해 급속히 증가하는 양상은 없었다. 또한 관련된 연구는 지방자치연구와 정책연구 분야에서 가장 많이 이루어졌고 사회적 경제 분야에서는 많은 연구가 이루어지지 않았다. 이는 중간지원조직이 사회적 경제 생태계 내에서 정부 주도로 설립된 경우가 대부분을 이루기 때문이라고 판단하였다.

중간지원조직과 관련된 연구의 방법론은 양적방법론이 가장 많이 사용되었고 사례조사, 질적연구 순으로 진행되었다. 2018년 이후 당사자 조직과 이해관계자가 생각하는 중간지원조직과 관련된 연구가 많았기에 양적방법론이 가장 많았고, 사례조사의 경우 2011년 중간지원조직의 향후 방향성을 제시하기 위해 해외사례를 분석한 연구가 많았기 때문이다. 연구의 대상이 된 중간지원조직은 구와 군 단위의 기초지자체인 경우가 9개로 가장 많았고, 시 단위의 중간지원조직, 해외 중간지원조직의 순으로 뒤를 이었다. 중간지원조직의 유형별 연구의 분석을 통해 정부가 설립한 유형의 단체와 종합지원형, 지역형 중간지원조직이 가장 많았으나 다른 유형의 조직을 포괄하여 진행된 연구가 많아 정확한 비율을 계산할 수 없었다. 다만 중간지원조직의 설립과 운영의 측면에서 분류하였을 때 민간이 설립한 중간지원조직을 다루는 연구는 단 1편으로 확인된다. 이는 민간이 설립한 중간지원조직이 많지 않은 것이 원인으로 제시된다.

중간지원조직의 역할개념 분석연구에서는 4가지의 큰 흐름을 발견할 수 있었다. 우선 시행 초기에는 중간지원조직의 필요성과 당위성을 설명하는 역할 개념이 주를 이뤘다. 특히 사회적 경제 생태계에 정부의 자금지원이 필요하며 이를 실현시키는 것이 중간지원조직의 역할로서 제시되었다. 이후 중간지원조직의 구체적인 역할을 제시하는 연구의 흐름이 등장하였고 중개자, 조정자, 역량구축자라는 고광용(2014)의 연구를 바탕으로 제안되는 중간지원조직의 역할이 주로 등장하였다. 다음 흐름으로는 앞선 흐름에서 제시되었던 역할에 더해 중간지원조직과 이해관계자간의 올바른 거버넌스를 구축하는 것이 역할이라고 주장하는 개념의 흐름이 등장하였다. 특히 일방적인 지원체계가 아닌 당사자 조직이 직접 운영하는 형태의 민간 위탁운영을 강조하는

연구가 증가하였고, 올바른 소통 채널을 구축할 필요성이 있다고 제시하였다. 마지막 흐름으로는 중간지원조직이 담당하는 역할의 전문성을 강조하는 연구가 등장하였다. 현장 당사자 조직들이 시간이 흐르며 설립기 단계를 벗어난 후보다 전문적인 지원 역할을 제시했기 때문이다. 특히, 성장단계별 지원 역할에 대한 연구가 증가하였고 판로지원, 컨설팅 등 보다 전문적인 역할을 요구하였다.

2. 연구의 한계 및 제언

본 연구의 한계는 다음과 같다. 본 연구의 분석 대상 논문은 19개로 대상 연구의 수가 적고 논문 검색 과정에서 누락된 논문이 존재할 가능성이 있다. 따라서 본 연구가 중간지원조직과 관련된 연구의 일반적인 경향이라고 보기에는 한계가 있을 것이다. 하지만 본 연구를 통해서 현행 한국의 사회적 경제 중간지원조직의 한계가 현장 중심의 지원업무와 관련된 역할이 부족하다는 것을 파악할 수 있었다. 또한 민간 중심의 거버넌스 구축이 필요하고, 전문성을 강화해야 하는 등 중간지원조직이 한국의 사회적 경제 생태계에서 중추적인 역할을 위해 필요한 요소를 습득할 수 있었다. 이에 추후 추가적인 연구를 통해 민간이 주도하여 설립하고 운영 중인 중간지원조직에 대한 사례 연구를 진행하여 민간주도적 중간지원조직에 대한 학습이 필요하고 중간지원조직에서 활동하는 사회적 경제영역 활동가의 전문성을 증대시키는 방법에 관한 연구가 기대된다.

참고 문헌

- 강권오, 남윤섭(2022), 커뮤니티 비즈니스 사업에서 중간지원조직의 역할에 관한 연구, NGO연구, 17.1, 147-177.
- 고광용(2014), 자치구 마을공동체 네트워크와 중간지원조직의 역할 비교연구: 서울시 동대문구와 성북구의 비교를 중심으로, 社會科學研究, 26.2, 131-159.
- 김강현(2021), IPA 방법론을 활용한 지자체 중간지원조직과 협동조합의 거버넌스 구축연구, 입법과 정책, 13.2, 5-34.
- 김민찬, 남재걸(2021), 지역공동체와 중간지원조직 및 정부와의 갈등 분석, 공공정책과 국정관리, 15.3, 3-33.
- 김보람, 최경민(2017), 중간지원조직과 행정기관 간의 협력관계 연구 : 서울시 마을공동체종합지원센터와 서울시를 중심으로, 국정관리연구, 12.3, 1-32.
- 김종걸(2016), 한국 사회적경제 중간지원조직의 생존 조건, 생협평론, 37, 41-72.
- 김태영(2016), 사회적경제 영역의 광역단위 중간지원조직 역할 수행 분석: 근거이론 연구방법의 적용, 정부학연구, 22.2, 81-125.
- 김학실(2014), 지역경제 위기에 대응한 사회적 경제 지원방향에 관한 연구, Crisisonomy, 10.7, 75-97.
- 마상진(2011), 사회적기업 역량강화를 위한 중간지원조직 육성과 네트워크 활성화, 한국농촌경제연구원 기본연구보고서, 1-125.
- 송두범(2021), 충남사회적경제 중간지원조직의 역할과 과제, 열린충남, 56, 31-39.
- 안태욱(2021), 사회적 경제 생태계 구성조직 역할 중요도 연구: 전라북도 사회적 경제 중심으로, 사회적기업연구, 14.2, 63-85.
- 엄형식, 마상진, 이동필(2011), 유럽의 사회적기업 중간지원조직 현황과 시사점, 한국농촌경제연구원 연구자료, 1-120.
- 오단이, 정무승(2015), 지역사회문제 해결을 위해 창업한 사회적기업가가 바라본 한국 중간지원조직 연구, 한국사회복지행정학, 17.1, 189-212.
- 윤모린, 조상미(2022), 한국 사회적경제 중간지원조직 종사자의 사회적경제인식이 직무성파에 미치는 영향 :변혁적·거래적 리더십과 네트워크의 조절효과를 중심으로, 사회적경제와 정책연구, 12.1, 59-94.
- 이권형(2011), 기초지방자치단체의 지역 기반 사회적 기업 지원체계에관한 연구, 한국지방자치연구, 13.3, 45-63.
- 이자성(2018), 일본 사회적기업의 중간지원조직 특징 및 시사점, 지역산업연구, 41.4, 71-96.
- 장인봉(2019), 중간지원조직을 통한 사회적경제 활성화를 위한 이해관계자 인식조사와 정책적 함의 : 의정부시를 중심으로, 한국지방자치연구, 21.3, 141-164.
- 전지훈, 홍은일(2018), 사회적경제기업의 정책수요가 경제적 성과에 미치는 영향분석: 중간지원조직 협력인식의 조절효과를 중심으로, 한국정책학회 추계학술발표논문집, 177-202.
- 정연경, 김태영(2018), 마을공동체와 사회적경제 통합지원센터 운영과정의 쟁점과 과제, 도시행정학보, 31.3, 127-152.
- 최정은, 최영준(2019), 기초자치단체가 사회적경제 활성화에 미치는 영향에 관한 연구,

- 한국지방정부학회 학술대회자료집, 2019.2, 271-295.
- 홍영숙(2017), 사회적경제 중간지원조직의 역할 제고방안에 관한 연구, 석사학위논문
한양대학교 공공정책대학원.