

네트워크 거버넌스로서 공공기관의 사회적 책임 이해와 성공요인: 제도분석틀(IAD)을 활용한 한국보건복지인재원 사회적 책임 실천 사례분석을 중심으로*

정 명 재**

국문요약

사회적 책임은 공공기관이 가지는 구조적 문제와 지역사회의 문제 해결을 위한 중요한 경영원칙으로 자리 잡으며, 공공기관의 정당성 확보 수단으로 기능하고 있다. 이때 사회적 책임의 수행 방식으로 네트워크 거버넌스가 대두되고 있으며, 공공기관의 사회적 책임 확산은 이해관계자에 대한 인식 확대와 수평적 권력 또는 자원 의존관계를 전제로 한다. 이에 본 연구에서는 실제 사회적 책임 실천 현장에서 공공기관과 이해관계자들이 어떠한 환경적 맥락 속에서 참여하여 관계를 맺고, 어떠한 과정을 거쳐 결과로 이어지는지 확인하고자 Ostrom(2005)의 제도분석틀을 활용하여 한국보건복지인재원의 사례를 분석하였다. 분석결과 판로개척이 어려운 복지기술의 특성과 충북 지역의 초고령화 현상 등은 사회적 책임을 위한 과제로 대두되는 요인으로 작용하였다. 보편적 규범화된 사회적 책임의 확산과 경영평가 제도는 공공기관의 이해관계자 인식 확대와 적극적 사회문제 해결 참여 모습으로 나타났으며, 공공기관간의 사회적 책임 협력 활동과 지역문제해결을 위한 거버넌스 참여로 이어졌다. 이때 거버넌스 참여자인 사회 복지시설과 소셜벤처기업 역시 사회적 책임 실천을 설립목적으로 이해관계자에 대한 폭넓은 인식이 있었다. 시기술을 활용한 충청북도 노인돌봄 지원 사업 과정에서 공공기관은 네트워크 참여자들과 업무협약, 내규 정비를 통해 구체적인 실천방안을 마련하였으며, 참여자간 이해관계는 상호 보완적인 모습으로 갈등이 나타나지 않았다. 실천 결과 서비스 이용자의 신체·정신건강이 개선되었으며, 참여조직의 대외 인증, 효율성 증가 등의 성과로 이어졌고, 이러한 결과는 ISO 26000의 지역사회 참여와 발전 기준에도 부합하였다. 이를 기반으로 공공기관의 사회적 책임 네트워크 거버넌스 성공요인을 범주화한 결과 공유가치, 신뢰, 자원역량, 관계역량이 모델링 되었다.

주제어: 공공기관, 사회적 책임, 네트워크 거버넌스, 제도분석틀, 사례분석

I. 서론

2000년 기업에게 환경, 인권보호, 반부패 등 사회적 책임 강화를 주문하며 유엔 글로벌 컴팩트

* 2023년 한국행정학회 춘계학술대회 발표 내용을 보완한 것임.

** 한국보건복지인재원 경영기획부 과장, 연세대학교 일반대학원 행정학 박사수로

(UNGC)가 출범한 이후, 2010년에 ISO 26000은 CSR에서 기업을 의미하는 “C”를 생략하고 SR(사회적 책임)이라는 용어가 공식적으로 채택되면서 사회적 책임은 명실 공히 기업을 넘어 정부나 시민단체 등 모든 조직이 준수해야하는 표준 가이드라인으로 자리잡았다(김석은·홍다연, 2017). 최근에는 전 지구적 환경위기 등 지속가능성에 대한 문제인식과 선진국으로의 도약 속에서 공공기관이 국내 산업계의 글로벌 경쟁력 강화를 위해 ESG 확산에 선도적인 역할을 수행할 수 있도록 경영전략 개편과 투자 및 지원 확대를 요구받고 있다. 이미 많은 공공기관에서는 지속가능보고서를 발간하고 ISO 26000 진단을 받거나 UNGC 가입을 하는 등 사회적 책임에 많은 노력을 기울이고 있음을 알리고 있다. 이러한 흐름은 그간 정부나 공공기관은 본래의 존재와 역할 자체가 공공성을 가지고 있기 때문에 본래의 업무를 잘 수행하는 것이 곧 사회적 책임이라는 인식과, 사회적 책임은 가외적인 활동으로 이해하는 관점의 전환을 가져왔다. 더욱이 2018년 공공기관 경영평가를 사회적 가치 중심으로 전면 개편하면서 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 환경보전 및 안전, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영 등 공공기관의 다양한 사회적 책임 활동이 확산되는 모습으로 이어졌다. 최근에는 전 지구적 환경위기 등 지속가능성에 대한 문제인식과 선진국으로의 도약 속에서 국내 산업계의 글로벌 경쟁력 강화를 위해 공공이 ESG 확산에 선도적인 역할을 수행할 수 있도록 경영전략 개편과 관련 투자와 지원 확대 요구까지 이어지고 있다.

이때, 사회적 책임의 실천에 적합한 수행방식으로 네트워크 거버넌스가 강조된다(주은혜, 2018). 이는 효율성에 초점을 맞춘 조직적 거버넌스와 달리 지휘적 조직이 주도하기보다 참여자간 상호 협력에 기반하여 거버넌스 책임을 공유하는 형태를 의미한다(Kenis & Provan, 2008: 234). 하나의 조직은 다른 조직의 존재를 통하여 정당성(legitimacy)을 확보할 수 있다(Wiewel & Hunter, 1985). 이러한 관점에서 본다면 공공기관 역시 일반국민, 정부, 공공기관의 경영진 및 직원, 공공기관의 고객 등 다양한 이해관계자들의 요구와 역할에 대한 기대가 상호작용하고 있으며, 공공기관이 명목상 주인인 국민들의 참여 기회를 보장하는 네트워크 과정에서 민주적 의사결정이 이뤄지며, 대리인인 경영진 및 직원과의 이해관계 불일치와 정보의 비대칭성으로 인한 도덕적 해이의 예방을 기대할 수 있다. 이를 통해 공공기관은 지역과 사회의 발전을 위해 고민할 책무와 함께 일원으로서 정당성 역시 확보할 수 있게 된다(Albareda et al., 2008).

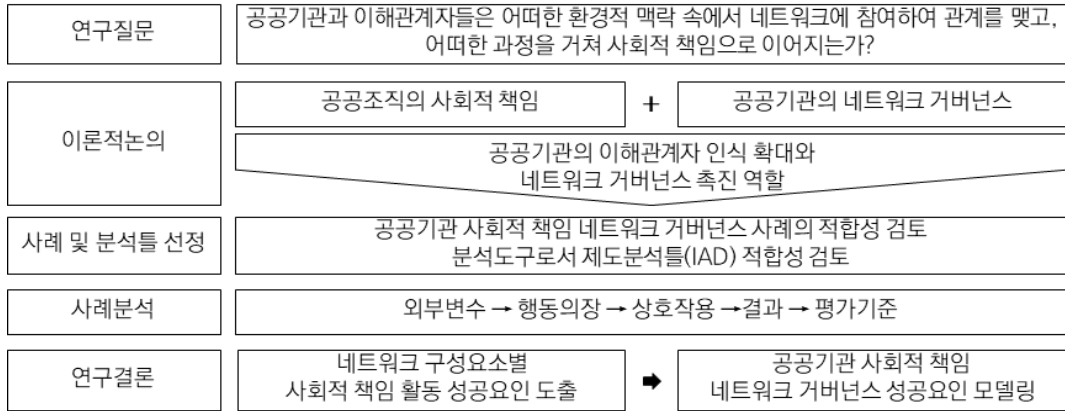
그간 사회적 책임에 관한 연구는 민간 기업을 중심으로 진행되어 왔으며, 공공기관을 다룬 연구의 경우에도 공공기관과 관련된 평가나 규제, 그것이 미치는 성과와의 관계를 중심으로 다뤄져 왔다(김유현·홍다연, 2018; 노영임, 2018; 서재호·장석준·임재진, 2021; 남청수·박순애, 2022; 윤선일·유두호, 2022). 최근에는 ESG의 전 세계적 확산과 함께 사회적 책임이라는 보편적 개념과 공공기관과의 관계에 대한 연구가 활발히 이뤄지고 있다는 점은 고무적이다(박석희·조강수, 2021; 장지경·김수균, 2021; 김석은·김유현, 2022; 황은진 외, 2022). 그러나 방법론적인 측면에서 공통적으로 평가를 통해 드러난 계량화된 수치를 토대로 양적 분석에 집중하였거나, 사례를 중심의 질적 연구 방식을 채택한 경우에도 사회적 책임 실천의 핵심 요소인 네트워크 거버넌스를 고려하지 않고(Singh & Prakash, 2010), 사회적 책임의 성과 차원에서 검증하여 운영기제인 네트워크 거버넌스와 분절되거나 규범적 차원에서만 사회적 책임을 다루고 있는 경우가 다수이다. 한편, 공공기관의 네트워크에

관한 연구 역시 주로 사회적 네트워크 연구방법을 활용하여 네트워크의 기술적 특성이나 구조를 진단하고 분석하거나 네트워크를 변수로 가설을 검증하는 형태로 진행되고 있다(Wasserman & Faust, 1994; 김인숙·우아영, 2003; 손정민, 2011; 유란희, 2018). 따라서 상대적으로 네트워크의 구조나 형태적 특성에 주목하고 네트워크의 미시적·거시적 맥락이나, 네트워크 참여조직의 개별적·관계적 요소와 신뢰와 같은 목표, 관계의 변화 과정은 다루이지 못하고 있는 상황이다. 하지만 공공기관의 사회적 책임 연구는 네트워크 거버넌스의 실천 과정에 대한 탐구로 네트워크에 참여하는 다양한 이해관계자들에 대한 공공기관의 인식과 활동에 관한 내용 확인이 중요하게 다뤄져야 한다.

이에 본 연구에서는 사회적 책임과 네트워크 거버넌스 논의가 단순히 새로운 형태의 사회 조정 기제로서의 의미나 규범적인 구호를 넘어 공공기관과 이해관계자들은 어떠한 환경적 맥락 속에서 네트워크에 참여하고 관계를 맺고, 어떠한 과정을 거쳐 사회적 책임으로 이어지는지 공공기관 사회적 책임 네트워크 거버넌스 사례를 통해 분석하고자 한다. 이는 기존 규범적 차원 또는 양적 연구에서 확인할 수 없었던 네트워크의 맥락과 과정에 대한 경험적 분석 과정이라는 점에서 공공기관의 사회적 책임과 네트워크 거버넌스 형성에 관한 이론을 축적하는 개체적 단일 사례 연구로서의 의미를 가진다. 이때, 단일 사례분석을 통해 일반화된 모형을 개발을 위해서는 사례에 대한 보다 정밀하고 과학적인 접근이 필요하다는 점에서 Ostrom(2005)의 제도분석틀(*institutional analysis and development frameworks: IAD*)을 활용하였다. 네트워크 거버넌스 참여자들의 참여목적, 특성, 관계가 다르고 다양한 제도의 복합체라는 점에서 IAD는 제도의 중첩성을 강조하므로 네트워크의 미시적(참여조직의 특성, 관계 등)·거시적 맥락(법·정치·경제·문화 등 배태된 제도와 구조)과 행위자들의 상호작용을 통한 거버넌스의 진행과정을 설명하는데 유용하며, 이를 토대로 네트워크 거버넌스의 성공을 위한 조건과 운영기제를 파악하는데 가장 적합한 도구라 할 수 있다(배재현, 2009). 또한 사회적 책임을 위한 네트워크 거버넌스에는 참여자, 자원, 조직 등의 구조적 측면과 평판, 공공가치에 대한 인식 등 문화적 측면이 포함되고 IAD는 행동의 장에서 이들의 상호작용을 실질적으로 탐색할 수 있기 때문에 총체적 측면에서 사회적 책임을 분석하는데 적합하다. 이러한 시도는 공공기관의 사회적 책임 실천과정에서 영향을 주는 중요한 변수나 개념을 생략하지 않고 제도적인 맥락 속에서 포괄하여 분석할 수 있다는 의의를 가진다.

질적 연구가 갖는 한계인 연구자의 주관성을 통제하고 타당도와 신뢰도를 높이기 위하여 본 연구에서는 강문희·은재호(2022)가 제시한 사례연구 절차의 통합적 구조화 방식을 준용하였다. 이는 구조주의적 구성주의의 관점에서 기존 양적 접근과 질적 접근의 대립적 관점을 벗어난 통합적 연구 절차로서 의미를 가진다. 먼저 연구목적과 주제를 선정하고, 사례선정 이유와 특징을 명확히 하였으며, 구자의 자기 분석을 통한 선험적(*a priori*)·암묵적 접근방식을 외연화 하였다(사례현장 1차 진입). 이후 현장정보 수집과 기 가설 테스트 및 신규 가설을 생성하고, 사례 분석을 위한 시각과 절차를 정비하였으며, 자료수집(사례현장 2차 진입)과 문헌정리를 거쳐, 가설 검증 및 분석틀에 기초해 사례분석을 실시하였다. 마지막으로 이론적 포화 거쳐 종결하고 사례 유형에 따른 일반화 가능성을 탐색함으로써 결론을 내리는 방식으로 구성하였다. 본 연구의 개괄적인 진행과정은 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 연구흐름도



II. 이론적 배경

1. 공공기관의 사회적 책임

1) 사회적 책임의 개념

사회적 책임을 정의하는 가장 대표적인 개념은 Bowen(1953)에 의해서 시작되어 Carroll(1979)에 의해 학문적으로 발전된 ‘기업의 사회적 책임(CSR)’이다. 일반적으로 민간조직은 이윤이 목적이고 공공에 대한 책무가 없다는 점에서, McGuire(1963)은 CSR을 기업의 경제적·법적 의무 이상의 책임으로 정의하였다(Turker, 2009). 이후 약 20년의 시간 동안 사회적 책임의 개념은 법적인 규범에 관한 부분과 경제적인 관점에서의 가치에 초점을 둔 기업운동을 윤리적인 측면과 사회적 이슈에 대한 기업의 재량권으로 확대되며 현대 조직의 중요한 경영원칙으로 자리 잡았다. 이후에도 사회적 책임은 개념적 보완을 거쳐 왔는데, 기업이 창출하는 재무적 이윤의 사회 환원이 증가하였음에도 기업과 사회에 대한 불신이 여전하다는 문제인식은 공유가치창출(CSV)의 개념이 등장하는 계기가 되었다(Porter & Kramer, 2011). 이는 사회적 가치와 기업의 가치를 공유된 가치로서 창출하자는 개념으로, 기업의 경영 전략적 차원에서 사회문제의 해결¹⁾과 관련된 비전을 수립하고 전사적 기업 활동에서 이를 실천하며 가치를 창출하는 것이 중요한 경영 이슈가 된다(유선욱, 2020). 결국 CSV는 CSR을 대체하는 개념이 아니라, 전략적 CSR에 대한 종합적 의견으로 보는 것이 타당하다(명재규 외, 2021:99). 한편, 기업의 사회적 책임과 공유 가치를 제고시키고자 하는 문

1) 사회문제 해결을 위한 대안에 관한 논의는 사회적 조정방식인 거버넌스를 어떤 방법을 통해 문제를 해결할 것인가에 중점을 둔 사회적 조정양식의 문제이다. 따라서 사회적 조정양식은 특정 주체의 전유물로서 사용되는 것이 아니라 문제를 해결하는 방식으로서 이해할 수 있다(유정모 외, 2017).

제의식은 사회적 복잡성과 상호의존성의 증가로 인해 정부에 의한 복지제도·정책만으로는 한계에 봉착하게 되며, 공공기관과 기업에게도 사회적 가치실현에 대한 의무와 책임을 요구하는 흐름으로 이어졌다(권인석, 2018). 이러한 요구는 사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여할 수 있는 가치인 사회적 가치(Social Value)라는 개념이 등장하는 배경이 되었다(행정안전부, 2018). 사회적 가치는 특정 시점과 상황에서 사회문제를 어떠한 관점에서 인식하고 해결할 것인지에 관하여 사회적 합의를 반영한 것이므로 시대와 상황을 반영하여 재구성된다는 특징을 가진다(남궁근, 2019). 이러한 개념적 가변성과 확장성은 사회적 가치가 기업의 사회적 책임과 사회적 경제, 공공분야로 적용대상이 확대되는데 기여하였으나, '공공의 이익과 공동체 발전에 기여할 수 있는 가치'라는 개념적 정의 안에는 공공, 공동체, 공익, 가치 등의 개념이 혼재·함축되어 있어 그 의미가 모호하다는 한계를 가진다(사회공공연구원, 2021). 이러한 비판의 대안으로 최근 ESG에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. ESG는 환경, 사회, 지배구조의 약자로 기업이 경제적 성과뿐 아니라 환경적 건전성, 사회적 책임성, 지배구조의 투명성 등 비재무적 요소를 경영의 중요한 원칙으로 삼으며 지속가능성을 추구하는 경영전략이다(산업통상자원부, 2021). 특히 코로나19의 장기화는 우리 사회의 지속가능성을 위한 실천방안에 대한 인식확산을 가져왔고, 세계적인 관심 고조 속에 제도적 규제강화와 공적·민간투자 기관의 ESG 정보공개 니즈가 증가하면서 기업들의 대응 노력 역시 확대되고 있는 상황이다.

이처럼 사회적 책임은, 움직이는 과녁(moving target)과 같이 시대적 요구에 따라 개념적 보완을 거치면서 공·사 조직을 막론한 새로운 경영원칙으로 자리 잡고 있다(중소기업연구원, 2005). 그 인식 변화에서 발견할 수 있는 공통점은 사회적 책임이 이익을 창출하는데 책임감을 갖고 있던 범위를 넘어 시대와 사회의 기대에 부응하여 조직이 영향을 미치는 다양한 이해관계자 또는 내·외부 환경에 대한 책임감을 갖고 그것을 실천하는 제반활동으로 정의할 수 있다는 것이다.

2) 공공기관의 사회적 책임 특성

법률·정책적 근거에 따라 정부가 투자, 출자 또는 재정을 지원하여 설립되고 운영되는 공공기관 역시 사회적 책임 실천에 예외일 수 없다. 국가, 기업, 시민사회 간 상호작용의 증가 속에서 특정 국가나 지역 등의 범위를 넘어선 보편적 규범의 확산(Meyer, Drori & Hwang, 2006)은 공공기관에게도 사회적 책임에 적극 참여할 것을 요구하고 있기 때문이다. 사회적 책임에 관한 Carroll(1979)의 연구가 민간기업의 의무와 역할에 대한 탐구에서 출발하였다는 점에서 민간조직과 다른 공공조직의 사회적 책임의 특성과 대응 양상을 파악하는 것이 필요하다. 일례로 민간조직 내에서도 벤처기업은 대기업과 다르게 지분구조는 이해관계자가 다양하지 않고, 규모를 정의할 수 없는 경우가 많다. 따라서 대부분의 주식을 보유하고 있는 대표자의 의견이 절대적인 힘을 갖기 때문에 사회적 책임 중 지배구조 이슈는 후순위가 된다(남정민 외, 2022). 전영한(2009)은 국·내외 63편의 연구를 메타분석하여 공·사 조직의 차이를 확인하였다. 그 결과 공공조직과 공공조직 구성원들은 더 강한 제도화 경향을 보이며, 더 관료주의적이고 집권적인 조직 구조 속에서 더 많은 레드태이프를

가지고, 외재적 유인보다 내재적 유인에 더 많은 가치를 부여하며, 더 강한 공공봉사동기를 갖고 있지만 직무 만족과 조직몰입 수준이 더 낮고 리더십과 관리역할 수행에 있어 환경적 제약이 심하며, 조직변화에 대한 대응에 있어 덜 유연하다는 특징을 확인하였다(전영한, 2009: 84). 라영제(2017)는 공공기관은 국가, 시장, 지역공동체 모두로부터 통제를 받기 때문에 민간기업보다 준수해야 할 법규범이 많고 국민과 정부에 설명해야 할 내용과 가치, 절차가 더 많고 복잡하다는 특성을 지니고 있다고 밝혔다. 따라서 민간의 사회적 책임이 자율적 이행과 이해관계자와의 커뮤니케이션을 전제로 한다면, 공공조직의 사회적 책임은 공적인 책무로서 다양한 사회적 목적(social goals)과 국가 정책적 목적에 반응한 결과가 법적, 조직적, 정치적 책임으로 직접 이어진다는 차이를 가진다(라영제, 2017). 결국 공공조직의 사회적 책임은 이해관계자 이론²⁾에서 말하는 자발적·전략적 경영기법과 함께, 필수 공공재를 독점적으로 생산·공급하는 조직인 만큼 이해관계자들에 대한 도덕적 의무를 넘어 서비스의 질을 높이고, 예산의 적법한 사용과 윤리적 행태, 더 나아가 사회문제의 해결자로서 확장된 이해관계자에 대한 인식과 이들에 대한 긍정적 영향력이 요구된다.

공-사 조직의 사회적 책임을 조직환경, 조직목표, 조직구조, 관리적 가치 등 조직의 4가지 분석틀에 따라 재구조화하면 <표 1>과 같다. 공공조직의 재화와 서비스는 시장가격에 의한 평가가 어렵기 때문에 생산의 효율성 못지않게 공정성, 형평성, 투명성, 정직성 등 다양한 사회적 책임에 노출되어 있다. 이러한 특성은 조직 목표의 모호성을 가져와 조직 외부의 평가와 표준 등에 대한 제도적 압력에 대한 민감한 반응과 조직 내부에는 공공봉사동기와 같은 높은 수준의 인식 요구로 이어진다. 이는 사회전반에 공공기관이 미치는 영향력 확대 이면에 법률에 의해 조직의 생존을 보장 받는다는 공공기관의 독·과점적 특징으로 발생하는 조직경영의 비효율 예방과 사회적 책임의 실천을 통해 국민 삶의 질 향상에 직접적인 기여를 유도하기 위한 장치로 볼 수 있다. 공공기관의 경영평가 편람을 사회적 가치를 중심으로 재편한 것이나, 매년 공공기관 혁신 가이드라인을 통해 공직사회의 적극행정과 혁신을 강조하는 사례는 공공조직의 사회적 책임을 잘 대변하는 사례일 것이다.

〈표 1〉 공공조직의 사회적 책임 특성 재구조화

구분	민간조직 특성	공공조직 특성	공공조직의 사회적 책임 특성
조직 환경	시장을 통한 소비자의 선호 파악과 수요 변화 대응(Downs, 1997)	예산배정을 통해 정치적 자원을 획득하며, 독점적 지위와 권위 보유(Dahl & Lindblom, 1953)	• 국회·정부 등 상부기관과 이익집단, 언론, 국민 등 비공식적 행동주체에 의한 외부 통제가 개방되어 있어 보다 높은 수준의 책임성이 요구됨
조직 목표	이윤을 통한 생존이라는 상위 목표 존재(Porter, 2011)	공공조직의 재화나 서비스에 다양한 가치 요구(Meier, 2000)	• 효율성, 책임성, 공정성, 형평성 등 조직목표의 다양성에 대응하여 성과 기준의 정치적 타협이 필요함

2) 이해관계자 이론은 기업의 목적을 경영활동과 관련된 다양한 이해관계자들의 이해와 요구를 충족시키는 것으로 인식한다. 조직의 목적을 경제적·사회적으로 구분하는 것은 의미가 없고 생존이라는 근본적 이슈에 대응하기 위하여 주주뿐만 아니라 생존에 영향을 주는 노동자, 정부, 소비자 and 지역사회 등 많은 이해관계자들의 이해관계를 고려하는 것이 거버넌스의 핵심으로 이해한다(Freeman, 1984).

구분	민간조직 특성	공공조직 특성	공공조직의 사회적 책임 특성
조직 구조	결과에 대한 통제로 자율과 책임, 역할, 내적 동기부여에 기반한 입체적 관리체계(Appelo, 2010)	과정과 절차에 대한 통제로 혁신 유인이 적어 권한의 위임보다 관료주의적·집권적 경향(Lynn, 1981)	• 분절적 외부환경과 객관적 성과 평가 기준의 부재는 외부압력에 대한 강한 제도적 동형화를 유발함
관리적 가치	재정적 보상과 같은 외재적 유인에 의한 동기부여(Rainey & Bozeman, 2000)	공공봉사동기(PSM)나 직무자체가 갖는 내재적 유인에 의한 동기부여(Rainey & Bozeman, 2000; Perry & Wise, 1990)	• 직무수행의 사회적 파급효과와 책임에 대한 구성원의 인식이 중요함 • 고객의 서비스 만족에 있어서도 사회적 책임 활동과 조직 신뢰·평판 등에 영향을 받음

자료: 전영한(2009) 재작성

2. 공공기관의 네트워크 거버넌스

1) 네트워크 거버넌스의 개념

네트워크 거버넌스(network governance)³⁾는 정부와 시장의 실패를 극복하기 위한 과정에서 나타나는 민관 파트너십의 효과성을 강조하며 등장한 개념이다(Park, 1996; Salamon, 2002; Shergold, 2008). 이때 네트워크는 행위자의 유형, 네트워크의 경계, 참여자간 관계 유무에 따라 공유된 네트워크, 주도조직 네트워크, 관리조직 네트워크로 유형화할 수 있는데 공유된 네트워크의 경우 수직적 관점에서 정부나 공공기관을 중심으로 한 권력 또는 자원 의존관계에서 벗어나 정부와 정부 이외의 다양한 사회구성원들 사이의 수평적 교환과 협력에 의한 사회문제 해결을 의미한다. 일부 관리 및 조정 활동이 전체 네트워크의 하위 집합에 의해 수행될 수 있지만 공식적인 네트워크 관리자는 없다는 것이 특징으로 모든 네트워크 참여자는 스스로 네트워크 활동에 결정과 관리 역할을 수행하며 참여자의 요구에 대해 유연성과 대응성을 가진다는 장점을 가진다. 따라서 상대적으로 네트워크 참여자의 완전하고 능동적인 대면 참여가 가능한 소규모, 또는 지리적으로 집중된 네트워크일 때 가장 효과적이라는 한계와(Provan & Kenis, 2009) 함께, 네트워크를 통해 개별 조직들의 독자적인 지식과 경험을 상호 연계, 활용함으로써 계층제와 시장의 중간 영역에서 거래 비용을 최소화 할 수 있다는 의미를 가진다(Park, 1996).

거버넌스 개념의 등장이 새로운 환경변화에 따른 효과적인 사회 운영 방식의 탐구에서 출발하였다는 점에서 네트워크 거버넌스의 목적과 결과가 무엇인지 확인하는 것이 중요하다. 다른 거버넌스 방식⁴⁾과 다르게 네트워크 거버넌스는 네트워크를 통한 공공가치의 공유·창출로 신뢰와 정당

3) 네트워크 이론모형은 다원주의적 관점에서 조직 상호간의 의존성을 전제로 학문적 배경이나 연구 초점에 따라 정책형성이나 집행과정, 거버넌스 관점에서 정책 네트워크 모형, 조직간 네트워크 모형 그리고 네트워크 거버넌스 모형 등으로 구분할 수 있다(이창길, 2017). 본 연구에서 네트워크 거버넌스는 이들 세 가지 모형을 통합적으로 활용하되 조직 상호간에 보다 수평적인 관계에서 상호 협력을 분석하는데 유용한 조직 간 네트워크 관점을 중심으로 논의를 이어가고자 한다.

4) 관료제 거버넌스는 전통적인 행정관리에서 나타나는 의존적이고 권위적인 거버넌스 방식으로 규칙과 명령에 의한 갈등해결 모습을 보인다. 이때, 사회적 책임은 관료제를 통한 정치적 결정 사안의 해결로 책무

성을 획득한다는 차이를 가진다. 이러한 차이는 개별조직 차원에서 조직경영의 목적의 대상이 누구인지 판단하는 지배구조에 관한 것으로⁵⁾ 최근 기업의 의사결정과 행동에 영향을 미칠 수 있는 개인이나 집단을 의미하는 이해관계자 중심의 지배구조 인식에 근거하여 네트워크를 이해하려는 시도가 지배적이다(Freeman, 1984; Kelly et al., 2002; Powell, 2003; Stoker, 2006; Rhodes, 2006, Bryson et al., 2014). 따라서 네트워크 거버넌스에서는 조직이 관계를 맺고 영향을 주고받는 이해관계자를 인식하고 이들과 상호작용하는 관계 속에서 조직과 이해관계자간 공유하는 이익은 극대화될 것으로 가정한다. 따라서 공공기관의 사회적 책임 노력은 시대와 사회의 기대에 부응하여 조직이 영향을 미치는 다양한 이해관계자 또는 내·외부 환경에 대한 책임감을 갖고 그것을 실천하는 네트워크 거버넌스 과정이라고 볼 수 있다.

네트워크는 이해관계자와의 신뢰라는 관계적 동기에 기반하고 있다는 점에서 네트워크 형성을 위한 인적·사회적 자본에 대한 투자가 중요하다(Weitzner & Deutsch, 2019). 이를 <표 2>와 같이 소유 주체와 형태에 따라 조직경영에 필요한 총체적 시각에서 자본(capital)의 유형을 구분할 수 있다. 이에 따르면 이해관계자들의 이해와 요구를 충족시키기 위한 조직의 사회적 책임 활동들은 여러 위험을 부담하고 사회적·인적자본 형성에 참여한 이해관계자들에 대한 인센티브이자 사회적 자본에 대한 투자로 네트워크를 통해 형성·유지됨을 알 수 있다(이상민, 2010). 결국 네트워크라는 사회문제해결을 위한 공공의 거버넌스 패러다임 전환의 핵심 의의는 이해관계자에 대한 인식의 확장과 민주적 참여 증진에 있으며 네트워크 거버넌스의 결과는 공공 가치의 공유·창출과 신뢰와 정당성 획득에 있음을 확인할 수 있다.

<표 2> 조직경영에 필요한 자본의 유형 분류

소유 주체 형태	사적자본	사회적자본
물적자본	생산설비, 건물, 사내 전산망, 사무기기	항만, 도로, 공항, 교량, 국가기간 전산망 수준
인적자본	지식수준, 기술수준, 자격수준, 경력수준, 학력수준	신뢰정도, 규범화, 협력수준, 호혜성, 네트워크

자료: Putnam(1993), 이상민(2010) 재작성

성을 증진하는 목적으로 접근된다. 또한 시장 거버넌스는 신공공관리에서 나타나는 상호계약과 사유재산권에 의한 독립적이고 가격을 통한 조정으로 작동되는 거버넌스 방식으로 행정과 법정을 통한 갈등해결 모습을 보인다. 이때, 사회적 책임은 고객 서비스 정신에 입각한 만족 증진에 초점을 둔다.

- 5) 전통적으로 주주이론과 이해관계자이론로 구분하여 설명되어 왔다. 주주이론에 따르면 이해당사자들은 계약을 맺은 대로 수익을 받지만 주주는 가능한 한 잉여를 늘리기 위하여 최선의 대안을 자원을 배분하는데에 관심을 갖기 때문에 주주가치의 극대화는 기업뿐만 아니라 최선의 사회효용을 가져온다고 주장한다(민주주의사회연구소, 2002).

2) 공공기관 네트워크 거버넌스의 특성

법률·정책적 근거에 따라 정부가 투자, 출자 또는 재정을 지원하여 설립되고 운영되는 공공기관은 설립목적과 주요 사업에 따라 각기 다른 고유한 미션에 기초하여 운영된다. 급격한 사회 환경 변화와 기본권에 대한 인식 확대는 전기, 가스, 도로, 항만 등 기본적인 행정서비스 뿐만 아니라, 의료, 교육, 복지, 문화 등 국민의 삶의 질에 영향을 미치는 영역까지 공공기관의 역할이 확대되는 계기를 가져왔다(정명재, 2022). 사회전반에 공공기관이 미치는 영향력 확대 이면에 법률에 의해 조직의 생존을 보장받는다든 공공기관의 독·과점적 특징은 공공기관으로 하여금 일반국민, 정부, 공공기관의 경영진 및 직원, 공공기관의 고객 등 다양한 이해관계자들의 요구와 역할에 대한 기대에 민감하게 반응할 것을 요구하고 있다. 일반국민들은 공공기관의 높은 경영 효율성과 생산성을 기대하고 있으며, 이를 위해서 소유권자이자 지배권자인 정부는 경영의 투명성을 높이고 경영참여와 감시를 할 수 있는 경영평가와 감사와 같은 제도적 장치를 마련하고 있다(한국조세재정연구원, 2013). 또한 명목상 주인인 국민들의 참여 기회를 보장하고 민주적 의사결정을 유도하며 대리인인 경영진 및 직원과의 이해관계 불일치와 정보의 비대칭성으로 인한 도덕적 해이를 줄이고자 한다.

공공조직의 조직간 네트워크의 형성은 수평적인 권력 또는 자원 의존관계를 전제로 한다. 따라서 정부와 공공기관을 단순히 수직적이고 계층적인 시각에서 벗어날 수 있는 환경 조성이 중요하며, 자원이나 권력의 균형적인 배분이 없이는 이러한 정부-공공기관-기업-시민사회 등과의 관계 구조 전환이 어렵다. 이러한 관점에서 이창길(2017)은 정부-공공기관의 거버넌스를 계층제적 형태와 네트워크로 구분하며, 수직적 통합에서 수평적 협력으로의 전환을 위해서는 자원의 균형적 배분은 물론, 네트워크 참여자들의 전문적이고 독자적인 능력, 독자적인 지식과 경험의 상호 연계 활용이 필요함을 주장하였다(이창길, 2017:15). 결국, 네트워크 활동의 시작에는 앞서 공공기관이 인식하는 이해관계자의 확대 모습과 함께 상호 호혜 속 개방 및 민주적 참여를 통한 소통이 존재한다. 이를 통해서 공공기관은 <표 3>의 계층적 거버넌스 모형과 같이 소관부처나 지자체의 종속 기관(agent)이 아니라, 고객, 일반국민과 NGO, 경영진과 직원, 정부와의 건전한 네트워크 형성은 물론 이들 간의 네트워크를 지원할 수 있는 역능적 행위자(empowered actor)⁶⁾로서 네트워크 촉진 역할(facilitator)을 수행하며, 공공기관 존립의 정당성 확보와 조직가치 극대화라는 사회적 책임 효과를 기대할 수 있을 것이다.

6) 역능적 행위자성이란 한 사회 내의 주체(actor)로서, 기존에 부여된 역할과 역량의 범위를 넘어 조직이 스스로 권한을 부여하며 행위자로서 주체적 지위를 획득하는 것을 의미한다(Frank, Meyer, & Miyahara, 1995; Meyer & Jepperson, 2000; 유두호·유승주, 2020).

〈표 3〉 공공기관 거버넌스 유형별 역할

구분	종속기관(agent)으로서 계층적 거버넌스	행위자(actor)로서 네트워크 거버넌스
자원 및 권력관계	수직적	수평적
공공기관의 역할	소관부처나 지자체의 종속기관(agent)	역능적 행위자로서 네트워크 촉진 역할(facilitator)
네트워크모형		

자료: 이창길(2017) 재작성

3. 공공기관의 사회적 책임과 네트워크 거버넌스 관련 선행연구 검토

공공기관의 사회적 책임 관련 선행연구는 사회적 책임을 공공기관 경영여건이나 외부적 환경에 대응한 결과로서 종속변수로 두고 이를 촉발하는 조건이 무엇인지 탐구하는 연구와 사회적 책임을 공공기관의 독립변수로 두고 그 효과를 살펴본 연구로 나뉜다. 사회적 책임의 촉발요인으로 내 부직원의 인식(이상철, 2015), 경영전략(김석은·홍다연, 2017; 김석은 2018)이나 활동 조건(주상현, 2016)을 다루고 있었다. 한편, 사회적 책임의 효과성에 관해서는 주로 공공기관 경영평가 결과를 활용한 성과나 재무적 성과(장지경·김수균, 2021)를 중심으로 분석하였으나, 일부 활동결과에 대한 인식수준을 확인하는 연구도 존재한다(주효진 외, 2015).

공공기관의 네트워크 거버넌스 연구 역시 네트워크의 기술적 특성이나 구조를 진단하고 분석하는 방법과 네트워크를 변수로 두고 가설을 검증하는 방법으로 구분할 수 있다(Wasserman & Faust, 1994). 전자는 네트워크에 참여하는 개별 행위자들의 관계 구조를 분석하는 방법으로 선행 연구에서는 주로 공공기관이 참여하는 정책이나 사업을 중심으로 네트워크 참여자들의 협력(유란희, 2018; 전광섭, 2022)과 갈등(배귀희·임승후, 2010) 속에서 나타나는 네트워크의 목표, 관계, 특성, 맥락 및 과정 등을 분석한 모습을 확인할 수 있다.

연구방법적인 측면에서 양적·질적 방법 모두가 목적에 따라 활발히 활용되고 있었는데, 질적 연구방법으로는 사례분석이 주를 이루고 있다. 그 원인으로 사회적 책임의 우수사례를 전파하거나 특징을 비교하기 위하여 공공기관이 처한 물리적·제도적 속성과 상호작용 맥락을 판단하여 일반화 가능성을 탐색하기 위한 목적과 이해관계자와의 상호 협력이라는 네트워크 거버넌스 과정인 사회적 책임의 특성에 따른 것이라 할 수 있다. 더욱이 단일 사례분석을 통해 일반화된 모형을 개발을 위해서는 사례에 대한 보다 정밀하고 과학적인 접근이 필요하다는 점에서 비즈니스모델(김

호식·안치순, 2015), 기업의 사회적 책임 단계(김승찬·오인균, 2016), 제도분석틀(배재현, 2010; 한상연·김순영, 2012; 이명석, 2015), 공공디자인 사업평가표(이주호 외, 2021)와 같은 분석틀(기준)을 활용한 연구 경향을 확인할 수 있다.

이상의 내용을 정리하면 <표 4>와 같다. 선행연구 검토를 통해 볼 때, 공공기관의 사회적 책임과 네트워크 거버넌스 각각에 대한 연구는 그동안 다양한 시각에서 활발히 진행되었지만, 양자를 융합적 시각에서 사회적 책임의 실천 방법으로 네트워크 거버넌스를 활용하여 분석한 연구는 부족한 상황이다. 공공기관의 사회적 책임 연구는 네트워크 거버넌스의 실천 과정에 대한 탐구로 네트워크에 참여하는 다양한 이해관계자들에 대한 공공기관의 인식과 활동에 관한 내용 확인이 중요하게 다뤄져야 한다는 점에서 본 연구는 기존 규범적 차원 또는 양적 연구에서 확인할 수 없었던 사회적 책임 네트워크 거버넌스의 맥락과 과정에 관한 연구라는 의의가 있다.

<표 4> 사회적 책임 네트워크 거버넌스 관련 선행연구 검토

구분	연구자	분석대상	주요내용	연구방법
사회적 책임	Michelle K., et al (2014)	미국 219개 공공병원	지역 사회의 사회적 책임 자본이 미국의 공공 병원의 성과나 행동에 어느 정도 영향을 미치는지는 분석	회귀분석
	주효진 외 (2015)	공기업	사회적 책임을 실천하기 위해 수행하고 있는 여러 가지 사회공헌활동들 중에서 어떠한 유형의 활동이 사회적 책임의 효과성 인식에 영향을 미치는지 탐구	다중 회귀분석
	김호식·안치순 (2015)	한국남부발전	발전소 주변지역에 대한 사회적 책임을 실현하기 위하여 설립·운영을 지원하고 있는 사회적기업 '행복한원덕' 사례를 중심으로 비즈니스 모델 분석	사례분석
	김승찬·오인균 (2016)	대구·경북 디자인센터	디자인 공공기관에서 시행하고 있는 '더 나누기' 사업을 기업의 사회적 책임 단계 관점으로 효과성 분석	사례분석 FGI
	주상현 (2016)	전남개발공사 전북개발공사	두 지방공기업의 SR활동 비교분석을 통해 SR 활성화를 위한 방향을 진단	사례분석
	김석은·홍다연 (2017)	119개 공기업 및 준정부기관	기관의 미션과 연계된 사회적 책임 활동을 위한 모델을 수립하고 모델의 전략적 실천을 위한 정책대안 제시	데이터분석 설문조사
	김석은 (2018)	58개 공기업 및 준정부기관	사회적 책임 사업의 효과성을 높이기 위해서는 사회적 책임 활동에 전문성을 가진 인력으로 구성된 전담부서를 만들고 전문 인력 양성 노력 필요 역설	패널분석
	김상아 외 (2020)	서울은 미술관 프로젝트	공공미술의 협력적 거버넌스 제도가 실현하고 있는 사회적 가치 요소의 지향성을 제도분석틀(IA)을 사용하여 분석	사례분석
	장지경·김수균 (2021)	36개 공기업	공공기관의 사회적 책임활동이 기관의 재무적 성과와 어떠한 관련성을 가지는지 탐구	패널분석

구분	연구자	분석대상	주요내용	연구방법
네트워크 거버넌스	배재현 (2010)	부산시 하천환경 개선 사업	부산시 하천환경 개선사업 과정에서 나타나는 다양한 행위자들의 네트워크를 제도분석틀(IAD)을 사용하여 분석	사례분석
	배귀희·임승후 (2010)	한탄강댐 건설 사업	한탄강댐 건설 문제의 해법을 찾기 위한 네트워크 거버넌스의 형성과 진화 과정에서 중심적인 행위자는 누구였으며, 네트워크의 구조적 속성은 어떠한 변화를 보였는지 분석	사회연결망 분석
	한상연·김순영 (2012)	문정법조단지 토지확보	토지확보 과정에서 나타나는 주체(서울시, SH공사, 문정지구지주보상대책협의회 등)의 상호작용 및 의사결정 기제 등을 제도분석틀(IAD)을 사용하여 분석	사례분석
	유란희 (2018)	남양주시 91개 사회복지 전달조직	남양주시 사회복지전달체계를 대상으로 네트워크 거버넌스 유형의 구조적 속성이 협력의 효과성에 미친 영향을 확인하고자 사회연결망 분석	사회연결망 분석
	이주호 외 (2021)	민관협력 공공 디자인 사업	민관협력 공공디자인 사업을 경기도 공공디자인 사업 평가지표와 영국 스페이스 셰이퍼 분석틀을 활용하여 네트워크 거버넌스 관점에서 분석	사례분석
	전광섭 (2022)	파주시 상권진흥센터	도시재생 측면에서 전통시장 활성화 방안 모색을 위하여 파주시의 전통시장 활성화에 대한 거버넌스 구축 사례분석	사례분석
	Ernesto G. et al (2023)	브라질 상파울루시	전자폐기물 재활용에 관한 네트워크 거버넌스의 존재 유무와 효과성 분석	사회연결망 분석

Ⅲ. 연구의 설계

1. 제도분석틀의 개념과 분석도구로서의 적합성

공공기관의 사회적 책임의 이행과정은 다양한 외부환경과 조직 그리고 행위자간의 상호작용을 통해 공공가치를 창출하는 과정이다. 특히 공공기관 거버넌스에서 참여조직 상호간 네트워크의 동태적 변화과정은 중요한 과제다(이창길, 2017). 동시에 공공조직의 사회적 책임 실천사례 분석은 사회적 책임을 둘러싼 공공조직과 이해관계자간의 협력적 상호작용인 어떠한 환경에서 작동되며 어떠한 공공가치를 창출하고 있는지에 관한 네트워크 거버넌스 성과분석이라는 의미를 가진다. 이때, 제도와 개인행동의 관계를 중심으로 사회현상을 연구할 때 Ostrrom(2005)의 제도분석틀(IAD)은 유용한 분석도구로써 활용되어 왔다. IAD는 합리적 선택 신제도주의의 합리성에 대한 가정과 방법론적 개체주의를 통합하고 있다는 점에서 신제도주의의 주요 분석 모형으로 자리매김 하였지만, 신제도주의적 분석뿐만 아니라 여러 가지 이론을 포용할 수 있는 상위이론으로서 틀 안의 구성요소들을 명시적으로 다루면서 사회현상을 보다 정확하게 이해하고 유용한 정책적 제언을

제공할 수 있다는 장점을 가진다(이명석, 2006b). 사회현상의 본질을 보다 체계적으로 이해하기 위한 도구로써 IAD는 ‘물리적 속성’, ‘공동체 속성’, ‘제도적 장치’에 의해 영향을 받는 ‘행동의 장’, 그리고 행동의 장에서 이루어지는 참여자들 간의 ‘상호작용’ 등의 요소를 강조하며 인간의 선택과 행위과정 분석의 기준과 인간의 행위와 제도의 상호작용에 관한 유용한 시사점을 제공한다(Kiser & Ostrom, 1982).

IAD의 중심은 ‘행동의 장’으로 이는 실제 사회현상으로 발현되는 현장이다. 행동의 장은 외부변수에 영향을 받는데, 그 중 물리적 속성은 자원의 규모, 위치, 경계, 수용능력과 용량 등 지리학적 설명과 자원이용에 관한 내용으로 구성되어 있다. 비배재성과 경합성을 기준으로 공유재, 공공재, 사적재, 요금재로 구분할 수 있으며 주로 비배재성이 강한 공유재와 공유자원에서 발생하는 공유지의 비극(Hardin, 1998), 무임승차(Olson, 1971), 등 비효율성에 대한 문제가 제기된다. 공동체의 속성은 행동가치, 이해수준, 문화, 선호 등 행동의 장을 구성하는 참여자들의 공식적 또는 비공식적으로 공유하는 규범이나 가치를 의미한다. 참여자들에게 공유되는 규범의 수준과 내용은 협력과 갈등 수준 등 행동결과가 달라지는 요인으로 작용한다. 마지막으로 제도적 장치는 행동의장에서 실제 적용되는 공식·비공식적인 제도나 규칙을 의미한다. 이러한 제도나 규칙에는 참여자의 행위를 규정짓는 지위, 경계, 선택·권한, 보상, 정보, 절차 및 집합 규칙 등이 포함된다(김관보, 2015).

이러한 물리적속성, 공동체속성 및 제도적장치가 유인 구조에 의해 ‘조합적인 방법’으로 발휘되는 행동상황은 참여자들이 영향을 받고 결정을 내리는 영역이다. 이때 참여자는 Simon(1947)의 제한된 합리성과 정보의 불완전성에 노출된, 자신의 의지와 인식에 따라 주어진 상황을 능동적으로 해석하고 행동의 전략을 선택하는 주체적 행위자(actor)로 보고 있다(Bourdieu, 1985). 상호작용은 행위의 장에서의 요소들이 실제 행동으로 이뤄지는 과정을 의미하며, 상호작용에 따른 결과는 IAD 전 과정을 통하여 도출된 산출물로, 성과 평가 기준인 평가기준들에 따라 종결되거나 다시 참여자들과 행위상황으로 피드백 되어 3가지 외부변수의 일부에 영향을 미치는 환류과정을 거치게 된다.

본 연구의 분석 대상인 한국보건복지인재원(이하, ‘인재원’) 사회적 책임 실천 사례는 공공기관, 벤처기업, 중간지원조직, 사회복지시설 등 참여자들의 참여목적·특성·관계가 다르고 다양한 제도 및 네트워크 등이 복합체라는 점에서 제도적 맥락과 상황에 대한 이해는 사례연구를 위한 필수 조건이 된다. 이때, IAD는 제도의 중첩성을 강조하므로 네트워크의 미시적(참여조직의 특성, 관계 등)·거시적 맥락(법·정치·경제·문화 등 배태된 제도와 구조)과 행위자들의 상호작용을 통한 거버넌스의 진행과정을 설명하는데 유용하며, 이를 토대로 네트워크 거버넌스의 성공을 위한 조건과 운영기제를 파악하는데 가장 적합한 도구라 할 수 있다(배재현, 2009). 또한 사회적 책임을 위한 네트워크 거버넌스에는 참여자, 자원, 조직 등의 구조적 측면과 평판, 공공가치에 대한 인식 등 문화적 측면이 포함되고 IAD는 행동의 장에서 이들의 상호작용을 실질적으로 탐색할 수 있기 때문에 총체적 측면에서 사회적 책임을 분석하는데 적합하다. 앞서 다양한 학자들이 공공의제 형성(강영웅 외, 2016), 공공갈등(김관보·이선영, 2010; 김경동, 2021; 이현정·김선희, 2021), 정책변화(최성안, 2018), 영향요인(안일환, 2013) 등 정책분석 과정에서 IAD를 활용하여 정책과정상 참여자들

의 행위와 제도를 분석하고 있다. 제도분석들은 여러 가지 이론을 포용할 수 있는 하나의 상위이론으로 어떠한 방법론을 사용하는 연구도 이 틀에 포함된 구성요소들을 명시적으로 다루면 사회현상을 보다 정확하게 이해하고 유용한 정책관련정보를 제공할 수 있다는 유용성 때문에 볼 수 있다(이명석, 2006b:12). 이에 본 연구에서도 공공기관의 사회적 책임 네트워크 거버넌스의 모델을 기반으로 Ostrom(2005)의 IAD를 활용하여 분석하고자 한다. 이러한 시도는 공공기관의 사회적 책임 실천과정에서 영향을 주는 중요한 변수나 개념을 생략하지 않고, 제도적인 맥락 속에서 포괄하여 분석할 수 있다는 의의를 가진다.

2. 네트워크 거버넌스의 주요 요인 도출과 분석모형

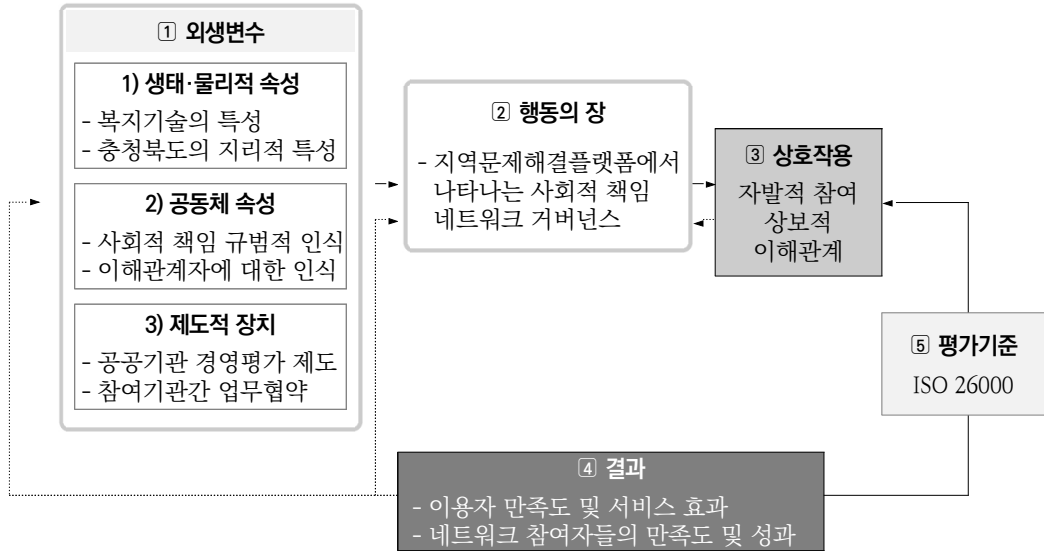
IAD를 활용한 사례분석에서 각 요소는 경우에 따라 분절되지 않고 동시에 나타나기도 하며, 특정 이론과 관련된 특정 변수의 조합에 따라 발생하는 특정 결과를 정밀하게 예측하기 위해 아주 제한된 변수와 모수를 활용하여 탐색이 이루어질 수 있다(Ostrom, 2011). 사전 작업으로 선행연구에서 네트워크 거버넌스 주요 요인을 도출하면 <표 5>와 같다.

<표 5> 연구자별 네트워크 거버넌스 주요 요인

연구자	주요 요인	연구자	주요 요인
Van de Van & Walker (1979)	①자원 의존성, ②인식, ③합의, ④빈번한 의사소통, ⑤공식화	Thompson et al (2009)	①공동의 의사결정 방식, ②행정 구조, ③조직 자율성, ④자원의 의존성, ⑤상호성, ⑥호혜성, ⑦규범
Oliver (1990)	①필요성, ②호혜성, ③능률성, ④안정성, ⑤합법성	배재현 (2010)	①참여자의 다양성, ②참여자의 독립성, ③참여자의 전문성, ④참여자의 유연성
조명래 (2003)	①다양한 참여자 ②상호의존성, ③공동의 목표 ④지속적인 의사소통	윤은식 외 (2011)	①거버넌스 참여자들의 인식전환 교육, ②지원제도, ③합리적 보상체계
김창수 (2007)	①다양한 행위자의 참여, ②행위자의 자율성, ③연계망의 형성	김희성·김진 (2017)	①책임성 관리역량, ②정당성 관리역량, ③헌신 관리역량

도출된 주요 요인 중에서 사회적 책임과 본 사례에 적합한 요인을 선정하고 IAD를 활용한 선행연구의 분석모형과 사회적 책임 이행과 관련된 요소들을 종합하여 최종적으로 <그림 2>와 같이 분석모형에 따라 공공기관의 사회적 책임 네트워크 거버넌스 사례를 분석하고자 한다.

〈그림 2〉 IAD를 활용한 공공기관의 사회적 책임 네트워크 거버넌스 분석모형



3. 연구의 대상, 범위 및 자료수집

본 연구는 2021년부터 2023년까지 진행되고 있는 인재원의 'AI기술을 활용한 충청북도 노인돌봄 지원 사업'을 분석 대상으로 한다. 해당 사업은 충청북도 11개 복지관과 협업으로 복지관을 이용하는 독거노인 635명을 대상으로 진행되었다. 2021년 K-테스트베드 사업의 일환으로 시작된 사업은 테스트베드 지원기관으로 (주)DNX⁷⁾를 선정, 충청북도 청주시 가경노인복지관의 협조로 관할 내 '노인 맞춤형 돌봄 서비스' 이용자 31명을 대상으로 시범서비스를 제공하며 유의미한 성과를 거둔 것에서 출발한다. 이후 전국 시민주도·민간협력을 목표로 추진된 11개 시·도 지자체 지역문제해결플랫폼 중 공공기관이 소재한 충북지역문제해결플랫폼에 고령화 문제해결 의제를 제안·선정되어, 충북노인복지관협의회와 협력하여 업무협의·사업설명회 등을 개최하고, 자발적으로 참여의사를 밝힌 사회복지시설과 이용자 모집을 시작하며 사업대상과 규모가 확대 되었다. 최종적으로 충북 지자체 내 노인복지관에서 노인맞춤형돌봄서비스, 마음건강지원서비스 등을 이용하는 65~94세의 독거노인으로 남자 138명, 여자 497명이 이용자로 모집되었다. 사업의 핵심은 이용자의 가정에 냉장고 손잡이, TV리모컨, 가스렌즈 손잡이, 밥솥뚜껑 등에 터치태그를 붙이고, 이용자가 그 태그를 만지면 스마트폰 애플리케이션 'AI순이'를 통해 말을 걸며 신체·정신적 건강을 지원

7) 2015년 설립된 (주)DNX는 거주지 내 상황을 데이터로 자동 수집·기록·분석하여 '상황인식 기반 AI 증재 시스템'을 통해 고령자가 스스로 적절한 운동·식습관 등을 할 수 있도록 먼저 안내하는 제품인 '인공지능 노인맞춤 돌봄서비스 터치케어 AI순이'를 개발하여 지금까지 경기도 용인시·광명시, 세종시 등 공공돌봄 대상자 7,000여명에게 보급하며 치매예방, 낙상 사고 예방, 우울 예방, 고독사 방지 등의 효과를 거두고 있다. 단일태그가 아닌 저비용 IoT 디바이스를 활용한 군집형 데이터를 수집하여 긴급 상황의 사전 예방과 개별 데이터를 학습하여 개인별 맞춤서비스를 제공할 수 있다는 장점을 가진다.

하는 것이다. 이용자가 터치태그에 접촉할 때마다 데이터가 생성되고 이는 빅데이터 분석과정을 거쳐 이용자들의 상황에 필요한 정보를 제공한다는 특징을 가진다. 현재까지 해당 사업에서 제공하는 서비스가 계속 진행되고 있어 분석 시기는 2022년 12월까지로 한정한다. 본 사례는 ‘충북지역문제해결플랫폼’, ‘K-테스트베드’, ‘노인맞춤 돌봄서비스’ 등 다양한 제도와 사회규범의 영향과 공공기관, 벤처기업, 중간지원조직간의 자발적 협력에 의한 상호작용이 이뤄졌고, 지역 고령인구 증가에 따른 돌봄서비스 지원으로 보건·복지, 지역발전, 동반성장 등 일련의 사회적 책임의 성과로 이어졌다는 점에서 공공기관의 사회적책임 네트워크 거버넌스에 부합된다. 또한 한국공기업학회 주관 ‘공공기관 서비스혁신대상’ ESG경영 부분 준정부기관 우수상과 한국언론인협회 주관 ‘K-ESG경영혁신 대상’ 국회보건복지위원장표창 수상과, 2022년도 충북지역문제해결플랫폼 최우수 의제로 선정되었다는 점에서 공공조직의 사회적 책임 우수사례 확산을 위한 정책적 함의를 도출을 기대할 수 있을 것이다.

자료의 수집은 사례와 관련된 계획 및 결과보고 등 인재원 홈페이지나 내부자료, 충북지역문제해결플랫폼 사례집, 언론 보도자료, 회의록, 현장방문 음성·영상자료 등을 토대로 문헌연구를 실시하였다. 불충분한 부분은 네트워크 참여조직의 관계자들에게 내부 자료 등을 요청하여 수집·분석하였다. 질적 연구가 갖는 연구자의 주관성을 통제하고 타당도와 신뢰도를 높이기 위하여 강문희·은재호(2022)가 제시한 사례연구 타당도 신뢰도 확보 단계를 준수하여 진행했다. 또한 분석 결과는 네트워크 참여자들에게 공유하여 1차 검증을 실시하였으며, 학술대회 발표 및 분석대상 기관 내부 사례 공유 등을 통해 석·박사학위를 갖춘 행정·복지·보건·교육 전문가를 대상으로 2차 검증을 실시하였다.

IV. 분석결과

1. 외생변수 분석

1) 생태·물리적 속성

물리적 속성은 행동상황에 영향을 미치는 특정 재화나 서비스의 특성과 유형을 의미한다(Ostrom, 2011). 재화나 서비스의 특성에 따라 개인 행위자와 관련된 유인체계, 소비방법, 통제방법 등이 달라지기 때문에 주요한 요인으로 고려되며, 주로 공공재의 특성인 배타성과 비경쟁성이 고려된다. 또한, 이동 가능성, 규제용이성, 자원할당의 예측가능성과 효율성, 재생 가능성 등 부가적 속성도 강조하여 검토된다(김선희, 2020:77). 본 사례에서 물리적 속성의 핵심은 공공기관이 제공하는 사회적 책임 활동 서비스의 중심 내용인 복지기술과 충청북도의 지리적 특성이다.

일반적으로 복지서비스를 보다 더 다양하게 복지수요자에게 효과적으로 제공할 수 있도록 돕고 지원하는 복지기술은(경기복지재단, 2018) 장애인이나 노인을 포함한 사회취약계층뿐만 아니

라 복지서비스의 혜택을 받는 사회 구성원 모두를 대상으로 삶의 만족도 향상을 지원한다는 점에서 생활밀착형 ICT융합서비스로 정의되기도 한다(박소영 외, 2017). 2018년 경기복지재단에서 진행한 복지기술 및 플랫폼 실태 분석에 따르면 복지기술에 대한 인식은 관련업계, 정부, 복지관련 기관, 일반인 모두에게 낮은 인식 수준으로 나타났는데, 실제로 인재원에서 수자원공사와 협력하여 수행한 K-테스트베드 공모에서 보건복지 분야는 인재원이 유일하였으며, 복지기술 벤처기업체와의 면담·심사과정에서 공통적으로 기술을 보유하고 있음에도 사업화가 쉽지 않다는 의견을 보였다. 그 이유로 기업은 주로 기술 개발자로 구성되어 있으며, 아이디어를 사업화한 벤처기업으로 실제 서비스가 이루어지기 위해서는 복지관 등 보건복지 현장과 연계가 되어야 하는데 이와 관련된 네트워크가 없고 복지시설에서는 관련된 인식이 부족하고 지원할 예산이 적어 판로확대가 어려운 상황임을 지적하였다. 이러한 특성은 공공기관이 가진 자원과 네트워크를 활용하여 기술이나 서비스의 실증 기회를 제공하는 테스트베드 역할을 통해 사회적 책임 네트워크 거버넌스로 이어졌다.

한편, 충청북도종합사회복지센터(2021)에서 실시한 충청북도 11개 시군 지역격차 분석에 따르면 충청북도는 도내 7개 지역이 초고령 사회로 진입하며 노인문제는 심각한 사회문제로 등장한 상황이다. 또한 2019년 총 인구수 중 청주시와 충주시가 차지하는 비율이 65.7%로 제천시, 단양군, 음성군, 보은군, 옥천군, 영동군은 인구증가율이 감소추세에 있어 지역 격차가 나타나고 있다. 2018년 인구 100만 명당 응급의료 기관수는 9.4개소로 괴산군이 25.6개소로 가장 많으며, 보은군·증평군·단양군은 전무하여 응급의료 환자 대응에 취약한 것으로 나타났다. 다만, 충북의 100만 명당 사회복지시설 수는 25.4개로 영동군이 56.3개, 단양군이 49.6개, 옥천군이 35.0개, 괴산군이 33.2개, 음성군이 31.3개 순으로 지역에 사회복지시설이 많다는 점은 어려운 여건에 있는 지역주민의 삶의 질 향상에 큰 도움이 된다고 볼 수 있다. 이러한 지리적 특성은 충북지역 노인복지관으로 하여금 관내 복지 서비스 이용자의 질을 향상과 충청북도의 고령화에 따라 수반되는 문제 해결을 지원하는 기회로써 인재원에서 제안한 의제가 충청북도 지역문제해결플랫폼의 실행의제로 선정된 계기로 작용하였다.

2) 공동체 속성

공동체의 속성은 행동의 장에 영향을 미치는 공동체의 특성과 이들이 공유하는 규범 등을 의미한다(배재현, 2009). 행동의 장에 대한 행위자 간 이해관계의 동질성 및 상호의존성, 구성원간 자원의 배분 정도 등이 포함된다(Ostrom, 2007a). 행위자 간에 일정한 가치가 공유되고 공유 이익이 존재할 때 공동체 적용할 수 있는 적절한 규칙과 규범을 개발할 가능성이 커지게 된다(김선희, 2020). 본 사례에서 공동체 속성은 행위자 간에 공유된 공공가치와 같은 사회적 책임 실천에 대한 규범적 인식기반과 이해관계자에 대한 인식 확대이다.

특정 소유주 또는 주주들에 의해 설립되고 소유되는 민간기업과 달리 공공기관은 법률에 의해 설립되며, 특정인이나 특정 집단이 아닌 국민 전체를 대상으로 서비스 제공한다(김재구 외,

2022:332). 이러한 상황에서 공공기관은 민간과 다르게 조직의 정당성을 확보하기 위한 사회적 책임활동이 상대적으로 중요하지 않고(김재구 외, 2022:333), 이해관계자에 대한 인식 역시 현실적으로 주무부처, 기획재정부, 감사원, 국회 등 예산·인력 등 자원의 배분과 평가·감사 기능을 갖춘 일선관료나 정책당국에 국한된 이해관계자에 대한 협소한 인식을 보이기 쉽다(김완희·엄기중, 2021). 하지만 ISO 26000과 같은 인증, UN SDGs 등 보편적 규범의 확산은 규범으로서 사회적 책임에 대한 공공기관의 확산을 가져왔고, 이해관계자에 대한 인식 역시 구체화되고 체계화되는 모습으로 나타났다.

그간 인재원은 보건복지부 산하 공공기관으로 봉사를 핵심가치로 한 사회공헌 활동을 적극 추진해 해왔으며, 2013년에는 공유가치창출을 기관장의 10대 경영목표로 삼는 등 CSR 1.0과 2.0⁸⁾ 활동을 적극 수행해 왔다. 이러한 노력은 2014년 나눔국민대상 복지부장관 표창, 2020년 한국사회복지협의회 사회공헌인정기관 및 교육부 교육기부 우수기관 인증, 2021년 코로나19 유공 보건복지부장관 표창 등의 기관 성과로 이어지며, 사회적 책임 활동이 기관의 특징으로 정착되는 모습으로 나타났다. 더욱이 2018년 사회적 책임 중심으로 공공기관 경영평가 편람이 개편된 이후에도 인재원은 '적극적 상생협력 실천으로 지역사회에 기여하는 동반성장 선도기관 도약'을 목표로 2021년 기준 연간 740회, 1,194명 이상의 사회공헌 활동을 전개하였다. 그 결과 충북지역문제해결플랫폼 추진위원회 회원기관으로 참여하며 공동체의 속성이 행동상황인 지역문제해결플랫폼으로 이어지는 계기가 되었다. 또한 개별 사안에 따라 분석되던 이해관계자는 2022년에 기관차원의 공식적 이해관계자 분석 절차를 거치게 되었고, 그 결과 지역사회는 공식적 이해관계자로서 이들의 주요 이슈와 니즈를 파악하여 적절한 대응을 강화하는 모습으로 나타났다.

사회복지시설 역시 「사회복지사업법」에 따라 인간의 존엄성과 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 사회복지의 전문성 등 지역사회복지의 체계를 구축과 사회복지서비스의 질 향상을 통한 사회복지 증진을 목적(제1조)으로 한다는 점에서 공공성을 가지며, 사회복지사업 시행에 있어 공공성 확보를 기본이념으로 한다(제1조의2). 또한 지역사회 복지공동체 활성화를 위한 복지자원 관리, 주민교육 및 조직화 등 복지증진을 위한 지역사회 요청에 대응해야한다는 점에서(제34조의5) 사회복지시설이 인지하는 이해관계자에 대한 인식 역시 전통적 이해관계자를 넘어 지역사회로 확대되고 있었다. 한편, 또 다른 참여자인 (주)DNX의 경우 '혁신적인 모니터링 기술, 행동 과학, 데이터 분석 예측 능력을 결합하여 어르신들의 삶을 개선'한다는 사명으로 설립된 기업으로 모니터링 기술, 행동 과학, 데이터 분석 예측 능력을 바탕으로 노령 인구 삶의 질 향상을 위한 서비스 개발을 진행해온 소셜벤처에 해당한다. 따라서 노령 인구 삶의 질 향상이라는 기업의 미션과 사회문제 해결 과정에서 의료 및 심리학, 컴퓨터 과학, 인공지능, 전자통신 기술 등 분야의 전문가들과 협업을 전제로 하는 등 다양한 이해관계자와의 협력을 전제로 운영된다.

8) Saul(2011)은 사회적 책임의 발전과정을 부차적 자선활동인 CSR 1.0세대, 장기적 경영전략인 CSR 2.0세대, 사회문제 해결책인 CSR 3.0으로 구분하여 설명하였다.

3) 제도적 장치

제도적 장치는 구성원들이 소기의 목적을 달성할 수 있도록 설계된 규칙들을 의미하며, 이는 법과 같은 명문화된 공식적 규칙과 규범·문화·관습과 같은 제도 외 비공식적 규칙으로 구분할 수 있다(배재현, 2010:208). 이러한 규칙들은 기존의 관료제나 시장에서는 정착되어 고유한 기능을 수행하고 있지만 네트워크 거버넌스 체제에서 네트워크가 형성될 때 마다 규칙의 기능과 형태는 유동적일 수 있다. 따라서 네트워크 거버넌스에서 규칙의 속성은 경계규칙, 권한규칙, 집합규칙, 영향력의 범위, 보상규칙 등의 조건이 포함될 수 있다(한상연·김순영, 2011). 본 연구의 제도적 장치는 공공기관 경영평가 편람, K-테스트베드, 디지털기반 사회서비스 시범운영과 같은 공식적 제도와 ISO 26000 인증과 같은 규범, 본 사례와 관련된 네트워크 참여기관 간 업무협약서 등 비공식적 규칙들이 해당된다.

경제적 가치에만 집중되었던 조직 경영 원칙들은 발전과 정의라는 보편적 규범에 확산에 따라 성과와 함께 사회적 책임이 적절하면서도 효과적인 경영방식으로 인식되는 계기가 되었다. 이는 사회적 책임을 잘 이행하는 조직이 우선 계약 대상이 되거나 좋은 평가를 받는 등 인센티브로 이어졌고, 이를 평가하기 위한 각종 인증과 표준이 확산되는 계기가 되었다(Castka & Balzarova, 2008). 이러한 흐름에 따를 때 사회적 책임은 실용적·도덕적 정당성의 영역 인식되었으며, 이후 각종 환경·인권 규제와 같은 사회적 책임의 국제 규범화, 글로벌화와 함께 사회적 책임은 차츰 다양한 국가·문화·정치·사회적 상황 속에서 평판 유지와 리스크 관리에 영향을 미치는 인지적 정당성의 영역으로 이동하고 있음을 확인할 수 있다. 2018년부터 사회적 가치 중심으로 개편된 경영평가 편람은 공공기관을 사회적 가치를 중심으로 재편하는 강한 제도적 압력으로 작용하였다. 정권교체 이후에도 사회적 가치는 사회적 책임이라는 보편적 이름으로 바뀌며 공공기관의 민간 ESG경영 지원 역할 확대, 경영공시 확대, ESG 투자 강화 등을 요구하며 공공기관의 사회적 책임을 지속적으로 강화하는 수단으로 작용하고 있다. 경로의존성을 지닌 제도의 특성은 사회적 책임이 평가 제도를 통해 여전히 공공기관에게 제도적 압력으로 작용하여 그간 사회적 가치 증진을 위해 추진되던 상생·협력 및 지역발전의 지역문제해결 플랫폼, 테스트베드 제공, 동반성장에 대한 공공기관의 지속적인 역할을 요구하고 있다. 이때 다양한 상생·협력 활동은 업무협약을 통해 초기 단계의 불확실성을 해소하고 협력적 관계를 유지하는 제도적 장치로 활용되고 있다.

본 연구의 사례에서도 ‘K-테스트베드 공동 업무협약(2021년)’, ‘인재원-한국노인종합복지관협회 업무협약(2021년)’이 진행되었다. 협약의 주요 내용으로 각각 ‘K-테스트베드 플랫폼의 운영에 필요한 참여기관 간 상호 협력 및 중소·벤처기업의 혁신성장 지원’, ‘동반성장을 위한 인적·물적 자원 교류 및 시너지 효과 확대 등 협력방안’ 등이 포함되었으며, 이는 행동의 장의 네트워크 거버넌스를 형성하는 제도적 기반이 되었다. 특히 K-테스트베드 사업은 느슨한 협력제도인 업무협약을 넘어 K-테스트베드 공동운영규정을 마련하며 공모, 실증, 지원 및 사후관리 등의 운영방식을 구체화하였다. 이후 인재원은 충북지역문제해결 플랫폼 참여 이전에 기관의 특성에 맞춰 ‘보건복지 인재양성 테스트베드 운영지침’, ‘사회공헌 활동지침’, ‘ESG경영에 관한 규정’을 잇달아 제·개

정하며 업무협약과 공동운영규정의 내용을 내재화하는 모습을 보인다.

2. 행동의 장

행동의 장은 행위자가 상호작용하는 사회적 공간으로 이해관계의 과정에 영향을 미치는 즉각적인 구조를 의미한다(김선희, 2020). Ostrom(2007a)은 행위 상황의 구조를 기술하기 위한 일반적 변수로 행위자의 구성, 각각의 참여자가 갖는 지위, 허용된 행위의 집합, 개인적 행동의 귀결과 연결된 결과물, 각 행위자의 선택에 가해지는 통제 수준, 행위 상황 구조에 대해 행위자가 이용 가능한 정보, 각 행위와 결과물에 부여된 비용과 편익 등이 고려된다(김선희, 2020:78). 본 사례에서 행동의 장은 지역문제해결플랫폼으로 외부변수의 속성이 통합되어 지역사회의 문제해결과 혁신을 위한 참여의 장인 ‘플랫폼’으로서의 기능을 수행하는 모습으로 나타난다.

행정안전부 사업으로 2019년 6개 지역, 67개 공공기관 포함 292개 기관이 참여해 지역추진위를 구성하며 본격적으로 추진된 지역문제해결플랫폼은 주민이 직접 지역 사회 문제를 발굴하고, 이를 지자체·공공기관·민간기업·시민단체·대학 등 다양한 이해관계자들과 상호 협력하며 사회문제를 해결·성과를 만들어내는 협의체로 2023년 현재 전국 11개 시·도 지자체까지 플랫폼이 확대되어 운영 중에 있다. 지역사회에는 무수히 많은 개별부처의 다양한 민관협력 사업과 제도들이 중첩된 장인 반면에 해결 주체인 지방정부와 시민사회의 자생적 해결 역량과 자원은 상대적으로 중앙정부나 공공기관·민간기업에 비해 부족한 실정이다. 이러한 문제인식에 따라 플랫폼은 지역사회 혁신의 핵심을 지역사회 스스로 문제를 해결하는 자발성과 주도성에 있다고 본다. 따라서 지역사회 주체들이 자신의 문제를 스스로 정의하고 정의된 문제에 대한 해결방안을 스스로 탐구, 지자체·치단체 등이 해결책을 지원함으로써 그간 경직적인 방식으로 운영되어온 지방행정의 행정력의 강화를 기대할 수 있다. 새마을운동, 마을만들기, 협동조합·마을기업 등 사회적 경제의 지역문제 해결방식과 공통적으로 플랫폼 역시 분절되고 흩어져있는 지역의 자원들을 시너지를 낼 수 있는 방식으로 통합하고, 응집된 자원을 행정이 함께 파트너십을 형성하여 지역의 문제들을 협력해서 해결한다는 것이 특징이다(한국지방행정연구원, 2019). 충북지역문제해결플랫폼 역시 68개 기관 및 단체로 추진위를 구성하여 충북시민재단 주관으로 2019년부터 환경, 경제, 문화, 교육, 복지 등 61개 주요의제를 설정하고 지역문제의 해결을 위해 많은 노력을 기울이고 있다.

충북 지역 내 복지·다문화 분야 문제의 해결을 위해 선정된 ‘AI기술을 활용한 100세 시대 건강한 노인돌봄 지원’ 사례는 ICT 기술을 활용한 노인맞춤돌봄서비스를 제공하며 노인 대상 건강 개선활동을 촉진함으로써 노인의 장기요양 신규 진입 예방을 기대하며 시작하였다. 2022년 4월 충북시민재단으로부터 의제제안 모집 공모를 받은 뒤 인재원에서는 2021년 K-테스트베드 사업을 통해 효과를 검증한바 있는 사회적 책임 모델을 충북단위로 확대하는 것을 목표로 5월 의제를 제안하게 되었다. 의제 선정을 위해 시민재단에게 사업내용을 설명하여 설득하였으며, 6월 최종적으로 선정된 후 인재원, (주)DNX, 충북노인종합복지관협회와 세 차례에 걸쳐 서비스제공 기획회의를 실시하며 서비스의 세부적인 내용과, 필요자원, 추진일정, 모집방법 등을 협의하였다. 협회 소

속 20개 복지관별 최대 50명, 총 1,000명을 목표로 전체 기관을 대상으로 8월23일 온라인 사업설명회를 시작하였으며, 12월까지 7차례에 걸쳐 기관별 설명회를 실시하여 최종적으로 11개 사회복지시설 이용자 독거노인 635명이 대상자로 모집되었다. 의제실행을 위한 네트워크 거버넌스 참여자는 ㉞DNX, 충북노인복지관협회, 협회 내 사회복지시설, 그리고 노인맞춤돌봄서비스 전달과정에서 생활지원사와 이용자이다. 인재인-협회, 인재원-DNX간에는 업무협약을 체결하여 어느 정도 신뢰가 형성되어 있는 상황이었으며, 자원적인 측면에서도 충북지역문제해결플랫폼의 의제실행 예산 지원(10백만원)이 뒷받침되어 재정적으로 열악한 복지관과 이용자의 서비스 신청에 부가적인 비용이 발생하지 않았고, 이는 네트워크 참여를 위한 의사결정을 촉진하는 요인으로 작용하였다. 그럼에도 불구하고 서비스의 특성상 이용자에게 서비스를 설치를 돕고, 생활지원사에게 서비스 내용을 교육해야하는 등 새로운 업무를 수행할 여력이 없다고 판단되는 시설은 참여하지 않는 모습을 보인다.

이후 신청한 이용자들에게는 ㉞DNX에서 가구 내 시스템 방문 설치 및 제품 사용 안내⁹⁾, 보호자 대상 서비스 사용 안내, 인공지능(AI) 어플리케이션을 활용한 거주지 내 맞춤형 돌봄서비스 지원, AI 서비스센터 운영 및 상시 모니터링과 119 신고 연계 등의 서비스가 제공되었다. 의제실행비를 토대로 사용량이 많은 이용자에게는 현금으로 사용할 수 있는 포인트가 제공되었으며, 서비스 이용으로 데이터가 부족한 경우 데이터 쿠폰을 제공하며 서비스 이용에 불편함이 없도록 지원하였다. 또한 사회복지시설에는 제품 및 서비스 유지보수 관리(민원대응 등) 및 이용실적 등을 상시 공유하였으며, 의제 종료 전 서비스 이용 실태와 효과 등을 분석하여 성과보고서를 작성하였다. 사회적 책임 사례의 확산을 위하여 보건복지 종사자 대상 사회서비스 디지털 역량 강화 교육과정에 참여기업 대표를 강사로 초청하여 현장의 사례를 소개하였다.

3. 상호작용

행동상황에서 행위자는 상호작용을 통해 재화와 서비스를 교환하고, 문제를 해결하며, 상대방을 지배하거나 서로 간에 경쟁한다. Ostrom(2010)은 상호작용의 유형을 행위자의 행동에 초점을 두고 최종 결과의 수준, 행위자 간 정보 교환의 수준, 심의과정, 행위자간 갈등, 투자나 로비활동, 자기조직화활동, 네트워킹활동 등으로 구분하고 있다. 본 사례의 사회적 책임 네트워크 거버넌스 과정은 자발적 참여에 기반한 양방향 상호작용의 모습을 보인다. 네트워크 거버넌스 참여자간 이해관계는 <표 6>과 같이 상호 보완적인 모습을 보이기 때문에 네트워크 과정에서 갈등 양상이 나타나지 않았다는 특징을 가진다.

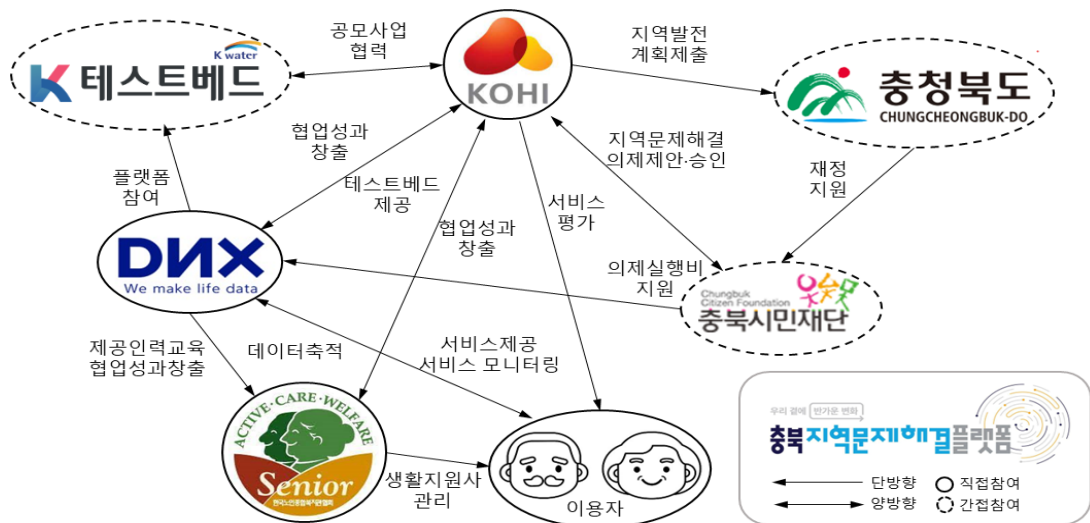
9) 신청자 중 자택 방문을 꺼려하거나 충분한 설명을 듣지 못해 설치가 지연되어, 별도 복지관별 설명회를 개최하였으며, 자택방문을 거부하여 미설치된 경우는 신청 인원에서 제외하였음.

〈표 6〉 시기술을 활용한 충청북도 노인돌봄 지원 사업의 핵심참여자과 이해관계

핵심참여자	이해관계
한국보건복지인재원	<ul style="list-style-type: none"> • 상생협력 및 지역발전 등 공공기관의 사회적 책임 이행으로 정당성 확보 • 보건복지 종사자 대상 사회서비스 디지털 역량 강화 교육과정에 감사초청 및 사례 소개
(주)DNX	<ul style="list-style-type: none"> • 의제실행에 따른 1천만원 수익 확보 • 충북지역 이용자 고객의 이용 데이터 축적 및 기술개발 • 충북지역 사회복지시설 및 지자체 판로개척
사회복지시설	<ul style="list-style-type: none"> • 복지관 이용자의 사례관리, 지역자원 개발 및 연계, 건강증진 지원 등 서비스 품질 제고, 서비스 품질 제고에 따른 시설평가 향상에 도움
생활지원사	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스를 제공하는 이용자의 활동과 안전에 대한 확인 등 직무 수행에 도움
이용자	<ul style="list-style-type: none"> • 태그를 통한 모니터링으로 응급상황 대응, 부가 서비스 이용으로 신체·정신 건강 향상

본 사례의 직·간접적 네트워크 거버넌스 참여자는 인재원, 수자원공사 K-테스트베드, 충청북도, (사)충북시민재단 충북사회혁신센터, (주)DNX, 충북노인복지관협회 내 11개 사회복지시설과 이용자들이다. 이들은 모두 지역문제해결플랫폼이라는 행동상황에서 자율성에 기반하여 네트워크에 참여하였으며, 참여자들간 이해관계의 상보성(complementarity)은 이들의 협력적·호혜적 상호작용을 유지하는 모습으로 이어졌음을 확인할 수 있었다. 참여자들간 네트워크 거버넌스 구조와 상호작용 관계는 〈그림 3〉과 같다.

〈그림 3〉 시기술을 활용한 충청북도 노인돌봄 지원 사업의 네트워크 거버넌스 형태



4. 결과

결과는 주어진 행위 상황의 산출물, 행위상황, 행위자의 통제가 불가능한 외생적 영향력 등의 결합에 의한 최종적으로 도출된다(McGinnis, 2011). 네트워크 성과는 네트워크 전체의 목표달성, 체제효율, 그리고 외부관계로 구분할 수 있다(이창길, 2017). 본 사례에서는 이용자의 삶의 질 향상이라는 목표의 달성 정도와, 사회적 책임의 참여자인 인재원, (주)DNX, 사회복지시설 및 이용자 각각의 만족도, 그리고 기관의 경영성과로 결과를 설명할 수 있다.

사회적 책임 네트워크 거버넌스의 목적이 지역 내 독거노인의 삶의 질 향상인 만큼 다양한 방식으로 개선효과를 측정할 결과, 11월 1일부터 15일까지와 16일부터 30일까지 이용자의 걸음 수는 평균 1,637보에서 1,760보로 약 8%, 외출시간은 평균 168분에서 185분으로 약 10%, TV시청시간은 평균 176분에서 157분으로 약 △10% 개선된 수치를 보였다. 또한 3개월 이상 이용자 235명을 대상으로 PHQ-9를 활용한 우울증 자가진단 결과 평균 4.8점에서 2.2점으로 2.4점이 하락되었으며, EQ-VAS를 활용한 건강상태 삶의 질 자가진단 결과 평균 67.6점에서 71.7점으로 4.1점이 상승되는 효과를 보였다.

조사된 네트워크 참여자의 만족도를 12월 15일부터 31일까지 조사한 결과 (주)DNX의 만족도 4.85점, 사회복지시설의 만족도 4.0점, 이용자의 만족도 4.03점, 생활지원사 만족도 3.76점으로 나타났다. 그 중 각 복지관이 체감하는 직접적인 성과는 생활지원사 400여명의 업무 부담이 감소하였다는 점이다. 노인맞춤돌봄서비스는 대상자의 돌봄 필요도에 따라 평균 16시간 내외의 직접서비스와 필요에 따라 연계·특화서비스가 제공되는데 주 1~2회, 회당 10~60분 정도로 서비스가 이뤄진다는 점에서 실제 돌봄 현장의 공백이 상당한 수준이다. 그 공백을 AI기술을 활용한 서비스로 이용자의 실시간 데이터를 모니터링하면서 긴급상황 발생을 사전에 방지하고 이용자간 커뮤니티 등이 이뤄진다는 점에서 생활지원사의 업무를 일정 부분 보완하며 경감해주는 효과가 있다.

(주)DNX의 경우 충북 지역 서비스 이후 과학기술정보통신부 우수연구개발 혁신제품으로 신규 인증되었으며, 경북지역문제해결플랫폼, (사)도농상생운동본부 등과 업무협약을 체결하고, 제주·경주·의성 160가구에 서비스를 실시하는 등 추가 판로확대의 효과로 이어졌다. 또한 기술 및 자본을 미국소비자기술회사가 주최를 매년 1월 개최되는 세계 최대 IT 전시회인 'CES'에 참여하며 주력 제품을 홍보하는 기회로 이어져 글로벌 판로개척의 효과까지 기대하고 있다. 인재원의 경우 2022년 11월 한국표준협회의 ISO 26000 신규 진단결과 사회적 책임에 대한 조직 구성원의 인식 수준이 높고 조직의 운영 시스템, 정책과 관행이 정비되어 있는 4단계로 진단되는 성과를 거두었다. 그 결과의 원인으로 ISO 26000 진단 항목 중 지역사회 참여와 발전 항목의 성과가 96.9점으로 프로세스 평균 78점, 핵심 주제별 성과 82점 대비 가장 우수한 항목으로 평가되며 사회적 책임 네트워크 거버넌스의 결과가 성과로 이어졌음을 확인할 수 있었다.

5. 평가기준

평가는 제도분석가의 분석 대상이지 실제 정책 속의 행위자의 해석 대상은 아니다(Ostrom,

2007a). 즉 네트워크 거버넌스 과정과 결과에 대한 사후적 평가로 McGinnis(2011)는 제도모형의 평가로부터 발생하는 학습 과정이 행위자의 행동과 결과에 대한 평가에 의해 촉발되며 평가가 행위자의 관찰 및 처리 정보에 의존하게 된다고 설명한다(김선희, 2020:79). 일반적으로 경제적 효율성, 재정적 균등성, 재분배 평등성, 책임성, 적응성 등이 평가기준으로 활용되는데, 본 연구가 공공기관 사회적 책임 네트워크 거버넌스의 맥락과 과정에 대한 실증적 분석을 통한 사회적책임 모델을 개발이 목적이기 때문에 평가기준 역시 행동의 장과 결과를 진단할 수 있는 중요한 요소로 분석될 수 있다. 본 사례의 평가기준은 사회적 책임에 관한 대표적 국제표준인 ISO 26000이다.

국가기술표준원(2011) 기술보고서에서 제시된 ISO 26000의 7개 핵심주제는 조직 거버넌스, 인권, 노동관행, 환경, 공정운영 관행, 소비자 이슈, 지역사회 참여와 발전이다. 본 사례는 지역사회 참여와 발전 측면에서 사회적 책임을 실천한 사례로 지역사회는 조직의 현장과 물리적으로 근접하거나 조직의 영향 영역 내에 지리적으로 위치한 주거지 또는 다른 사회적 정주지를 의미한다. 참여와 발전은 조직의 활동이 미치는 영향과 관련해서 이해관계자들을 식별하고 참여시키는 것이상으로 지역사회를 지지하고 그들과 관계를 쌓아가는 과정 속에서 지역사회의 가치를 인정하고 증진시키는 것을 의미한다. 분석된 결과를 ISO 26000의 평가기준에 따라 재구조화하면 <표 7>과 같다. 특히 본 사례를 통해 축적된 사회적 책임 실천 사례와 성과는 사회서비스 R&D 투자 확대라는 새정부 국정과제와 맞물려 인재원이 본 사례의 성공모델을 활용하여 (주)DNX와 디지털 기반 사회서비스 시범사업이 추진되는 배경이 되었다. 조달청 혁신제품 시범사용자 지정과 보건복지부의 승인으로 약 2억9천만 원 상당의 예산으로 추진된 시범사업은 본 사례의 성공모델을 활용하여 인공지능 맞춤형 돌봄 서비스 사용성과 효과성 검증과 지역사회서비스 이용자의 돌봄 맞춤형서비스 제공을 통한 지자체 중심 노인 맞춤형 돌봄의 효과적 방안 수립을 위한 정책개발에 초점을 두고 진행되었다. 향후 디지털 기술과 연계한 돌봄 서비스가 전국으로 보급·확산되기 위한 사회적 투자로서의 기능을 수행하였다는데 의의를 가진다.

<표 7> ISO 26000 지역사회 참여와 발전 쟁점사항 기준 사례 평가

ISO 2600 쟁점사항	쟁점사항별 충북지역문제해결플랫폼 네트워크 거버넌스 사례 평가
지역사회 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 충북지역 내 고령화 문제 해결을 위한 의제제안·실행 • 2022년 충북지역문제해결플랫폼 최우수 사례로 선정
교육과 문화	<ul style="list-style-type: none"> • 보건복지 중사자 대상 사회서비스 디지털 역량강화 교육과정 연계하여 기술시연 및 현장사례 소개
고용창출과 기능개발	<ul style="list-style-type: none"> • 플랫폼 사업 추진에 따라 (주)DNX 설치·모니터링 등 신규 인력 2명 채용으로 일자리 창출
기술개발과 접근성	<ul style="list-style-type: none"> • 충북지역 독거노인의 행동 데이터 수집을 통해 복지기술 증진
부와 소득창출	<ul style="list-style-type: none"> • 소셜벤처기업 의제실행비 지원을 통한 자금지원 및 지자체·사회복지시설·글로벌 판로개척 성과
보건	<ul style="list-style-type: none"> • 충북 지역 독거노인 635명의 신체 활동 증진 및 우울감 감소 등 신체·정신 건강 증진에 기여
사회적 투자	<ul style="list-style-type: none"> • 조달청 혁신제품 시범구매사업 승인으로 디지털 기반 사회서비스 시범운영 사업 연계 추진 • 건강한 노화, 지역사회거주, 장기요양·요양병원 등 고비용 돌봄 진입 예방을 위한 예방적 돌봄 효과

V. 결론

1. 공공기관의 사회적 책임 네트워크 거버넌스 성공요인 모델링

공공기관의 사회적 책임은 다양한 외부환경과 조직 그리고 행위자간의 상호작용을 통해 공공 가치를 창출하는 과정으로서 사회적 책임 실천에 적합한 수행방식으로 네트워크 거버넌스가 강조된다. 사례분석 결과 공공기관의 사회적 책임 네트워크 거버넌스가 작동하기 위해서는 네트워크에 참여하는 구성원 간 사회적 책임에 대한 공유된 인식에 기반하여 다양한 인적·물적 자원이나 정보 등이 자발적 참여아래 활발히 교류되어 시너지 효과를 내야함을 확인할 수 있었다. 이를 위해 이들이 참여하고 활동할 수 있는 네트워크의 거래비용을 최소화할 수 있도록 플랫폼과 같은 제도적 기반이 뒷받침 되어야하며, 공공기관뿐만 아니라 네트워크에 참여하는 다양한 구성원들이 일정 수준의 역량과 신뢰를 갖추고 있을 때 긴밀한 상호작용이 일어날 수 있다. 특히 참여자들 간 지역사회가 처한 문제에 대한 인식이 공유되고 협력이 이뤄질 경우 사회적 책임 네트워크 거버넌스는 지역사회의 지속가능한 발전에 긍정적 영향을 미치게 된다. 이창길(2017)은 네트워크 이론모형의 구성요소를 네트워크의 성과와 효과성을 분석하는 목표, 네트워크를 형성하고 있는 개별적인 참여조직들, 참여조직들 상호간의 관계, 네트워크를 둘러싼 맥락, 그리고 조직간 네트워크가 변화하는 과정으로 구분하여 설명하였다. 앞서 사례분석을 통해 드러난 네트워크 거버넌스 성공요인을 네트워크 구성요소로 구분해보면 <표 8>과 같다.

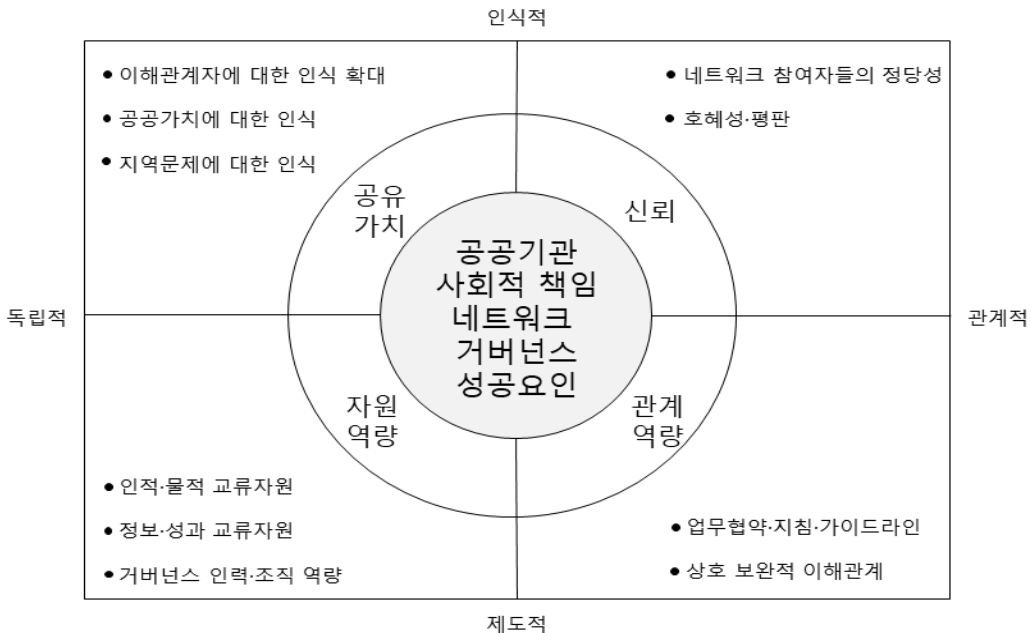
<표 8> 네트워크 거버넌스 구성요소별 성공요인 구분

구성요소	하위요소	공공기관 사회적책임 네트워크 거버넌스 성공요인
네트워크 목표	목표달성	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 책임 네트워크 거버넌스 활동을 통한 지역사회 문제해결 여부 • 네트워크를 통한 참여자간 생산성과 효과성 증진 여부
	체제효율	<ul style="list-style-type: none"> • 네트워크 거버넌스를 통한 사회적 책임 활동의 효율성 여부
	외부신뢰	<ul style="list-style-type: none"> • 공공기관 외부 이해관계자인 네트워크 참여자들의 정당성 • 고객(이용자, 수혜자)들에 대한 신뢰성과 정당성 인식 • 고객(이용자, 수혜자)들의 사회적 책임활동(서비스) 만족도
네트워크 참여조직	개별요소	<ul style="list-style-type: none"> • 네트워크 거버넌스 참여기관들의 설립목적의 사회적 책임 지향성, 건전한 지배구조 형태, 사회공헌 활동의 보장과 참여 문화
	관계요소	<ul style="list-style-type: none"> • 네트워크 거버넌스 사업 구조에 대한 경험, 물리적·공간적 근접성 또는 협력 용이성
네트워크 특성	네트워크 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 네트워크 거버넌스 참여자간 지식과 정보의 공유, 필요자원의 교환, 신뢰 관계의 유지
	네트워크 구조	<ul style="list-style-type: none"> • 네트워크 거버넌스의 자발적 참여 • 네트워크 거버넌스 참여자 간 이해관계의 상보성
	네트워크 형태	<ul style="list-style-type: none"> • 참여자 중심 네트워크 형태
네트워크 맥락	미시적맥락	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 책임에 대한 보편적 규범의 확산 • 조직의 이해관계자에 대한 확장된 인식
	거시적맥락	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 책임 이행에 대한 제도적 압력
네트워크 과정	목표·맥락변화	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 책임 네트워크 거버넌스 실행에 따른 결과 창출
	조직·관계변화	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 책임 네트워크 거버넌스를 통한 조직 상호 학습으로 혁신 확산

자료: Cropper et al.(2008:9-15) 및 이창길(2017) 재작성

구분된 네트워크 구성요소를 네트워크 거버넌스의 형성과 운영과정에 영향을 미치는 핵심요인으로 선별하여 재구조화하였다. 재구조화 방법으로 먼저 규범적·법적 속성인 제도적인 측면과 조직이나 개인의 인식적 측면으로 구분하였으며, 네트워크 거버넌스 참여 개별 조직에 해당하는 독립적 요소인지, 참여자들 간 관계적 요소인지에 따라 구분하였다. 이를 종합하여 공공기관의 사회적 책임 네트워크 거버넌스 성공요인을 모델링한 결과는 <그림 4>와 같다. 인식적 차원에서 공공기관의 사회적 책임과 네트워크 거버넌스는 모두 이해관계자에 대한 확대된 인식을 전제로 상호 신뢰 속에서 발현된다. 이때, 일반적인 네트워크 거버넌스와 다르게 공공기관의 사회적 책임 네트워크 거버넌스는 네트워크 참여자가 사회적으로 물의를 일으키거나 평판이 좋지 않는 등 정당성이 확보되지 않고, 공공가치나 지역문제에 대한 인식수준이 미흡한 경우 사회적 책임 활동에 참여하거나 거버넌스 구축이 어렵다는 차별성을 가진다. 제도적 차원에서 사회적 책임 네트워크 거버넌스는 각 참여조직이 사회적 책임 활동을 위한 자원적 역량이 선행되어야 하는데, 특히 민간조직의 경우에도 고유한 기술이나 자본, 고객이나 네트워크 등의 자원이 없다면 이는 상호 동등·협력적 관계의 네트워크 거버넌스가 아니라 계층적 거버넌스나 불완전한 네트워크 거버넌스에 그칠 가능성이 크다. 또한 사회적 책임 활동이 가지는 느슨한 수준의 유대관계를 보완하여 결속하는 방법으로 갈등보다는 상호 보완적 이해관계 속에서 업무협약이나 지침, 가이드라인을 통해 목적과 역할을 명확히 하는 것이 사회적 책임의 성공적 이행에 도움이 된다는 특징을 가진다.

<그림 4> 공공기관 사회적 책임 네트워크 거버넌스 성공요인 모델링



2. 연구의 의의 및 과제

본 연구의 공공기관 네트워크 거버넌스 사례는 보건복지 분야 공공기관의 역량과 네트워크 자원을 활용하여 사회적 책임 실현 과정에서 복지기술의 증진, 사회서비스와 연계한 고령자의 돌봄 강화로 이어졌다는 특징을 가진다. 공공기관의 업(業)과 연계한 사회적 책임 실천은 돌봄을 비롯하여 환경, 문화, 교육 등 다양한 영역에서 발생하는 사회문제 해결과 ‘네트워크 거버넌스 행위자’로서 공공기관의 역할로 이어졌다. 결국, 공공기관의 네트워크 거버넌스는 복합적인 사회문제를 해결할 대안으로서 명령과 통제, 시장 지향적 모델을 넘어 본질적으로 공공 가치의 창출을 위한 협력을 지향하고 있음을 주지해야 한다(Stoker, 2006). 또한 사회적 책임 실천을 위한 네트워크 거버넌스는 공공조직 혼자만이 아니라 민간이나 비영리조직의 관계자들을 포함하여 공공가치를 산출하는 모든 조직의 이해관계자들과 관련된 것인 만큼, 공공기관은 네트워크 참여자들이 사회적 책임을 인식하고 공공가치를 실현하기 위한 서비스 결과를 지속적으로 향상시킬 수 있도록 지원해야 한다. 2021년 한해 공공기관의 사회공헌 기부실적은 공공기관 ALIO 공시기준 2,989억원에 이른다. 그러나 공공기관의 사회적 책임이 좋은 의도를 가진 선한의도라 할지라도 직원, 고객 및 국민 등 다양한 이해관계자의 선호와 우선순위를 고려하지 않고, 수직적 관점에서 정부나 공공기관을 중심으로 한 권력 또는 자원 의존관계에서 이뤄질 경우 국민들이 체감하는 효과는 크지 않을 수 있다. 지역사회 발전을 위한 활동이 공공기관의 의무라는 점을 고려할 때(Albareda et al., 2008), 공공기관의 사회적 책임 활동의 효과성을 높이기 위해서는 이해관계자들과의 상호 긴밀한 호혜적·민주적 거버넌스 방식으로 수행해야 할 것이다.

한편, 본 연구는 단일 사례를 중심으로 사회적 책임에 대한 기존 연구를 네트워크 거버넌스 이론과 접목시켜 공공기관 네트워크 거버넌스 성공요인 모델링까지 연계한 질적 연구이자 실증주의적 접근에 해당한다. 이는 이론지향 단일사례연구 유형에 해당하는 것으로 현장지향적 연구방법이 갖는 장점과 상대적으로 이론 구축을 위해서는 양적 접근이 질적 접근보다 타당성과 신뢰성이 높다는 한계를 가진다(강문희·은재호, 2022). 다만, 본 연구에서 제시된 사회적 책임 네트워크 거버넌스 사례의 확산과 성공요인의 타당성과 신뢰성을 더욱 강화하기 위하여 해당요인을 계량화하여 동시적 신뢰성을 높이거나, 유사한 사례를 추가 분석하여 이상적 신뢰성을 높이거나, 같은 사례를 다른 시점에서 추가 분석함으로써 통시적 신뢰성을 확보하는 후속연구를 기대할 수 있다.

사회적 책임에 대한 논의는 행정학에서 공공성이 무엇인지에 대한 오랜 질문과 그 궤를 같이한다. 공공조직과 민간조직의 공공성 차이는 단순히 법적 지위나 정부의 관여 정도에 따라 결정되는 것이 아니라 정당한 절차, 책임성, 복지 제공 등 공공가치에 대한 조직의 충실성에 따라 결정되어야 한다(Antonsen & Jorgensen, 1997; 김용득, 2019). 따라서 정부-민간조직 및 사회 등 구조적인 측면을 막론하고 공공가치와 공공성과를 만들어내는 요인이 무엇인지를 규명하는 것이 행정학의 중요한 주제가 된다(김용득, 2022). 결국, 사회적 책임은 공공조직에게 무조건적으로 나타나는 결과가 아니라 공공조직의 궁극적인 목표로서 전략적 접근을 통해 추진되어야 하는 개념으로서 공공조직은 조직의 사회적 책임은 무엇인지에 대해 정의하고, 정의된 가치를 창출하기 정당성과 지지

와 운영역량 개발에 힘써야한다(Moore, 1995). 또한 공공관리자는 사회적 책임의 실천을 통해 조직 내·외부의 정당성과 지지를 확보하고 조직목적을 실행 가능하도록 만드는 운영 역량을 키워낼 수 있어야 한다(이명석, 2011). 이러한 과정을 거칠 때 공공조직은 바람직한 사회적 책임의 성취, 즉 공공가치 창출이라는 결과를 기대할 수 있게 될 것이다.

참고문헌

- 강문희·은재호. (2022). 사례연구 절차의 통합적 구조화를 위한 제언: 사회구성주의의 관점에서, 「한국공공관리학보」, 36(2): 1-22.
- 경기복지재단. (2018). 경기도복지기술산·학플랫폼구축연구.
- 곽채기. (2008). 국가-지방공기업 간 상호 기능조정 모델 개발 연구, 「한국지방공기업학회보」, 4(1): 21-46.
- 관계부처합동. (2020). 사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략.
- 관계부처합동. (2022). ESG 인프라 고도화 방안.
- 권인석. (2018). [기획논단: 사회적 가치] 사회적 가치: 담론적 시각과 비판적 관점에서, 「한국행정포럼」, 163(0): 6-15.
- 국회의원 한병도. (2020). 지역사회혁신 활성화 지원에 관한 법률 국민참여 열린토론회 자료.
- 김관보·이선영. (2010). 화장장건립 분쟁 사례에 대한 제도론적 고찰: IAD 분석틀의 '부친화장장 게임상황'을 중심으로, 「한국행정학보」, 44(4): 261-284.
- 김관보. (2015). 「공정거래 및 동반성장 협약 제도」 평가에 대한 신제도론적 고찰 IAD분석틀하의 AHP 적용, 「정부와정책」, 8(1): 39-77.
- 김상아·이현성·김주연. (2020). 사회적 가치 실현을 위한 공공미술의 협력적 거버넌스에 관한 연구, 「한국공간디자인학회」, 15(4): 217-226.
- 김석은·홍다연. (2017). 공공기관의 미션과 사회적 책임의 전략적 연계, 「한국행정학보」, 51(2): 97-122.
- 김석은. (2018). 공공기관의 전략적 사회적 책임 활동의 효과성 검증: 패널분석, 「정부학연구」, 24(3): 113-135.
- 김선희. (2020). 「신제도주의와 정책분석 이론과 실제」. 윤성사.
- 김완희, 엄기중. (2021). 공공기관 외부감사제도 현황과 개선에 대한 이해관계자들의 인식 연구, 「상업교육연구」, 35(5): 43-69.
- 김용득. (2022). 보건복지의 공공성, 넉넉한 접근이 필요하다, 「보건사회연구」, 42(1): 5-6.
- 김재구·배종태, 이정현, 이무원, 양대규, 강신형. (2022). 「포스트 코로나 시대 사회적 가치 경영의 실천전략」. 클라우드나인.
- 김태영·김기룡·송성수. (2017). 정부신뢰 제고를 위한 대안 탐색: 정부의 사회적 책임(gsr)을 중심으로, 「한국공공관리학보」, 31(4): 123-144.

- 김태영·송성수·김기룡. (2017). 정부실패 제고를 위한 대안 탐색, 「한국공공관리학보」, 31(4): 123-144.
- 김호식·안치순. (2015). 공공기관의 사회적 책임모형에 관한 연구: 한국남부발전 삼척그린파워의 사회적기업 비즈니스모델을 중심으로, 「한국비교정부학보」, 19(4): 1-30.
- 김희성·김진. (2017). 네트워크 거버넌스 역량과 여성친화도시 구축 성과: 부산광역시 자치구 사례를 중심으로, 「현대사회와 행정」, 27(2): 141-174.
- 남궁근. (2019). 사회적 가치 실현을 위한 성과거버넌스: 문재인 정부 국정과제의 성과평가를 중심으로, 「한국행정연구」, 28(3): 35-71.
- 남정민·박준혁·이소정. (2022). 벤처기업의 esg경영전략 도출을 위한 계층분석과정(ahp) 적용, 「Entrepreneurship&ESG연구」, 2(1): 1-25.
- 라영재. (2017). 공공기관의 사회적 책임에 관한 정부의 역할 연구, 「한국부패학회보」, 22(1): 119-142.
- 명재규·윤덕찬·김종대. (2021). 「바람직한 기업의 필수조건 ESG경영-규범적 도입과 전략적 실행」. 도서출판 아딘크라.
- 민주주의사회연구소(2002). 기업민주주의와 기업지배구조. 백산서당.
- 박소영·이영석·강창욱·박화옥·배성근·이재욱·최승숙. (2017). 노인과 장애인을 위한 국내 복지기술 동향 분석, 「한국융합학회논문지」, 8(10): 295-304.
- 보건복지부. (2019). 2021년도 사회복지시설 평가지표 노인복지관.
- 보건복지부. (2022). 2022년도 사회복지시설평가 노인복지관 평가지침.
- 배재현. (2009). 네트워크 거버넌스의 운영기제 분석: 부산시 하천살리기 사업을 중심으로, 「한국행정연구」, 18(2): 141-168.
- 배재현. (2010). 지방정부의 네트워크 거버넌스에 관한 연구: 부산시 하천환경개선 사업을 중심으로, 「행정논총」, 48(3): 195-221.
- 사회공공연구원. (2021). 사회적 가치 논의에 대한 비판적 분석.
- 안일환. (2013). 한국의 재정한국재정건전성 악화 영향요인에 관한 연구 -신제도론의 제도분석틀(IAD)을 중심으로 -. 카톨릭대학교 대학원 박사학위 논문.
- 유두호·유승주. (2020). 사회적 기업의 조직 역할 확대: 역능적 행위자성과 제도적 논리를 중심으로, 「인사조직연구」, 28(1): 59-84.
- 유란희. (2018). 네트워크 거버넌스 유형과 효과성에 대한 연구: 남양주시 사회복지전달체계를 중심으로, 「지방정부연구」, 22(2): 147-172.
- 유선욱. (2020). 공유가치창출(CSV) 활동의 지속가능발전목표(SDGs) 접근에 대한 연구 -수행 사례에서 나타난 사회적 이슈, 수혜자, 협력자에 대한 분석을 중심으로 -, 「사회과학연구」, 32(2): 77-120.
- 유정모·홍민철·이명석. (2017). 한국 장기이식 거버넌스의 변화: 협력적 거버넌스의 가능성, 「국정관리연구」, 12(3): 169-196.
- 이명석. (2006a). 제도, 공유재 그리고 거버넌스, 「행정논총」, 44(2): 247-275.
- 이명석 (2006b). 네트워크 사회의 정책학: Lasswell 패러다임과 신제도주의를 중심으로, 「정책본

- 석평가학회보」, 16(1): 1-24.
- 이명석 (2011). 네트워크 거버넌스와 정부의 역할: 복잡계이론을 중심으로, 「국정관리연구」, 6(1): 1-31.
- 이상민. (2010). 주주모형과 이해관계자모형의 사회적 책임 수행 비교, 「질서경제저널」, 13(4): 15-31.
- 이재열. (2019). 시대적 전환과 공공성, 그리고 사회적 가치, 「한국행정연구」, 28(3): 1-33.
- 이창길. (2017). 공공기관 거버넌스 모형의 탐색적 연구 조직 간 네트워크 관점에서, 「한국조직학회보」, 14(3): 1-30.
- 이현정·김선희(2021). 제도분석틀(IAD) 수정모형을 적용한 공공의대 설립 갈등 사례분석, 「한국정책연구」, 21(4): 21-53.
- 장용석·조희진(2013). 공공-민간 경영 패러다임의 융합적 전환: 변화의 추세와 조직의 대응, 「인사조직연구」, 21(3): 69-104.
- 전광섭. (2022). 도시재생사업 네트워크 및 거버넌스 구축 사례연구: 파주시 상권진흥센터를 중심으로, 「지방정부연구」, 26(2): 249-282.
- 전영한. (2009). 공공, 민간조직 비교연구 메타분석: Sayre명제의 재검증, 「행정논총」, 47(2): 61.
- 정동일. (2014). 세계화와 경제적 네트워크의 사회적 배태성: ISO 14001 환경표준의 국제적 확산, 1995~2008년, 「한국사회학」, 48(1): 1-38.
- 정명재. (2022). 공공기관의 전략·실행·문화간 디커플링이 경영성과에 미치는 영향: 공기업·준정부기관 경영실적평가 제도를 중심으로 혁신문화의 조절효과 추가분석, 「한국지방공기업학회보」, 18(1): 77-110.
- 주은혜. (2018). 공공조직의 공공가치 창출 및 관리를 위한 평가모형 개발에 관한 연구, 「정부학연구」, 24(2): 195-232.
- 주효진·신희정·이서화. (2015). 공기업의 사회공헌활동 유형과 사회적 책임 효과성의 관계에 대한 실증 분석 - 충북지역 대학생들을 대상으로 -, 「한국자치행정학보」, 29(2): 111-125.
- 중소기업연구원. (2005). 중소기업을 위한 사회적 책임 평가체계 구축방안.
- 충북지역문제해결플랫폼. (2022). 2022 충북지역문제해결플랫폼 사례집.
- 충북시민재단 홈페이지. <http://www.cbfund.or.kr/>
- 최성안. (2018). 창업지원정책의 변화와 영향요인 분석: IAD 분석틀의 관점에서. 한남대학교 대학원 박사학위 논문.
- 한국보건복지인력개발원. (2021). 한국보건복지인력개발원 콘텐츠 공유플랫폼 구축 및 발전방안에 관한 연구.
- 한국보건복지인재원 홈페이지. www.kohi.or.kr
- 한국보건복지인재원. (2022). 2021년도 경영실적보고서.
- 한국보건복지인재원. (2023). 2022년도 경영실적보고서.
- 한국조세재정연구원. (2013). 공공기관 경영평가제도의 변천과정 연구(II).
- 한국조세재정연구원. (2013). 공공기관 경영평가제도 분석과 새로운 모형 개발.
- 한국표준협회. (2022). 한국보건복지인재원 ISO 26000 진단결과

- 한국행정연구원. (2022). 2021년 사회통합실태조사.
- 한국행정연구원. (2022). 행정에 관한 국민 인식조사.
- 한국행정학회. (2019). 사회적 가치와 공공가치에 관한 연구. 사회적가치연구원.
- 한상연·김순영. (2012). 사례분석을 통한 도시개발사업의 네트워크 거버넌스 연구, 「국토계획」, 47(3): 133-158.
- 행정안전부. (2018). 정부혁신 종합 추진계획.
- Albareda, L., Lozano, J. M., Tencati, A., Midttun A. & Perrinin, F. (2008). The Changing Role of Governments in Corporate Social Responsibility: Drivers and Responses. *Business Ethics: A European Review*, 17(4): 347-363.
- Antonsen, M. & Jorgensen, T. B. (1997). The 'publicness' of public organizations, *Public Administration*, 75(2): 337-357.
- Bourdieu, P. (1985). The social space and the genesis of groups. *Theory and Society*, 14(6): 723-744.
- Bowen, H. R. (1953). *Social Responsibilities of the Businessman*. New York, Harper & Row
- Briscoe, F. & Safford, S. (2008). The nixon-in-china effect: Activism, imitation, and the institutionalization of contentious practices. *Administrative Science Quarterly*, 53(3): 460-491.
- Bryson, J. M. (2004). What to do when stakeholders matter. *Public Management Review* 6(1): 21-53.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4): 445-456.
- Carroll, A. B. (1979). A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Social Performance. *Academy of Management Review*, 4(4):497-505.
- Castka, P. & Balzarova, M. A. (2008). ISO 26000 and supply chains—On the diffusion of the social responsibility standard. *International Journal of Production Economics*, 111(2): 274-286.
- Clarkson & Max B. E. (1995). A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance. *Academy of Management Review* 20: 92-117.
- Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C., & Ring, P. S. (2008). Introducing Inter-organizational Relations. *Oxford handbook of inter-organizational relationships*, 1-21.
- Doane, D. & Abasta-Vilaplana, N. (2005). the myth of CSR. *Stanford Social Innovation Review*, 3(3): 22-29.
- Ernesto, G., Fernanda, P., Luisa, C. C. & Duarte, X. B. (2023). The governance of E-waste recycling networks: Insights from São Paulo City. *Waste Management*, 161: 10-16.

- Freeman, R. E.(1984), *Strategic Management: a Stakeholder Approach*, Boston : Pitman.
- Friedman M. (1970). The Social Responsibility of Business is to Increase its Profit. *New York Times Magazine*, 13. September: 32-33.
- Hardin, G. (1998). Extensions of "the tragedy of the commons". *Science(American Association for the Advancement of Science)*. 280(5364): 682-683.
- Hwang, H. (2006). Planning Development: Globalization and the Shifting Locus of Planning, in G. S. Drori, J. W. Meyer & H. Hwang (eds.), *Globalization and Organization: World Society and Organizational Change*. New York: Oxford Press.
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). *Creating public value*. London, Cabinet Office.
- Kenis, P. & Provan, K. G. (2009). towards an exogenous theory of public network performance. *Public Administration (London)*, 87(3): 440-456.
- Kiser, L. L. & Ostrom, E. (1982). The Three Worlds of Action: A Meta theoretical Synthesis of Institutional Approaches. in Elinor Ostrom(ed). *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills. Calif.: Sage Publication. 179-222.
- McGinnis, M. D. (2011). An introduction to IAD and the language of the ostrom workshop: A simple guide to a complex framework. *Policy Studies Journal*, 39(1): 169-183.
- Meyer, J. M. (2020). The politics of the "post-political" contesting the diagnosis. *Democratization*, 27(3): 408-425.
- Michelle K., Kathryn P. D., Jack N. & Ninez A. P., (2014). Whose social capital matters? The case of U.S. urban public hospital closures and conversions to private ownership. *Social Science & Medicine*, 114: 188-196.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
- Oliver, C. (1990). Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions. *Academy of Management Review*. 15(2): 241-265.
- Olson, Mancur. (1971). *The logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2007a). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. Paul Sabtier(eds.). *Theories of the Policy Process*, 2nd., Boulder, CO:Westview Press.
- Ostrom, E. (2007b). A Diagnostic Approach for Going Beyond Panaceas. Workshop in Political Theory and Policy Analysis. <http://www.indiana.edu/~workshop>
- Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems. *The American Economic Review*, 100(3): 641-672.
- Ostrom, E. (2011). Background on the institutional analysis and development framework. *Policy*

- Studies Journal, 39(1): 7-27.
- Ostrom, V. (1989). *The intellectual crisis in American public administration*. University of Alabama Press.
- Thomson, A. M., Perry J. L. & Miller, T., K. (2009). Conceptualizing and Measuring Collaboration, *Journal of Public Administration Research and Theory*. 19(1): 23-56.
- Park, S. H. (1996). Managing an interorganizational network: A framework of the institutional mechanism for network control. *Organization studies*, 17(5): 795-824.
- Porter, M. E. & Kramer, M. R. (2011). Creating shared value (CSV). *Journal of Direct, Data and Digital Marketing Practice*, 12(4): 380.
- Powell, W. (2003). Neither market nor hierarchy. *The sociology of organizations: classic, contemporary, and critical readings*, 315(0): 104-117.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ratner, C. (2002). Subjectivity and Objectivity in Qualitative Methodology. *Forum Qualitative Sozialforschung* 3(3): 20.
- Rhodes, R. A. (2006). Policy network analysis. *The Oxford handbook of public policy*, 423-445.
- Salamon, L. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Government*. Oxford University Press.
- Sayre, W. S. (1958). Premises of public administration: Past and emerging. *Public Administration Review*, 18(2): 102-105.
- Shergold, P. (2008). Governing through Collaboration. In Janine O'Flynn and John Wanna(eds.). *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?*, 13-24, ANU E Press.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization*, 1st ed., New York: The Macmillan Company.
- Singh, A. & Prakash, G. (2010). Public-private partnerships in health services delivery: A network organizations perspective. *Public Management Review*, 12(6): 829-856.
- Stoker, G. (2006). Public value management: a new narrative for networked governance?. *The American review of public administration* , 36(1): 41-57.
- Van Vliet, Martijn. (1993). *Environmental Regulation of Business: Options and Constraints for Communicative Governance*. Kooiman Jan(eds), *Modern Governance -New Government-Society Interactions-*. London: SAGE.
- Weitzner, D. & Deutsch, Y. (2019). Why the time has come to retire instrumental stakeholder theory. *The Academy of Management Review*, 44(3): 694-698.

정명재(鄭名宰): 연세대학교 일반대학원에서 행정학 박사과정을 수료하였으며, 한국사회적기업진흥원을 거쳐 한국보건복지인재원에서 과장으로 재직 중이다. 연구 관심분야는 신제도주의 조직이론, 공공기관, 사회서비스, 전략경영 및 성과관리 등이며, 주요 연구로는 “사회서비스 전달현장의 갈등에 관한 근거이론적 분석(사회복지정책, 2021)”, “공공기관의 전략·실행·문화간 디커플링이 경영성과에 미치는 영향(한국지방공기업학회보, 2022)”, “사회복지법인 운영실태 조사 연구(보건복지부, 2022)” 등이 있다. (mj@kohi.or.kr).

〈논문접수일: 2023. 9. 17 / 심사개시일: 2023. 9. 18 / 심사완료일: 2023. 11. 20〉

ABSTRACT

Understanding the Social Responsibility of Public Institutions and Analysis of
Success Factors as Network Governance:
Focusing on the case analysis of social responsibility practices of the KOHI
using the IAD Framework

Jung, Myung Jae

Social responsibility is an important management principle of public institutions and functions as a means of securing legitimacy. At this time, network governance is recognized as a way of social responsibility, and the spread of social responsibility by public institutions is premised on expanding awareness of stakeholders and horizontal power or resource dependence. The purpose of this study is to determine what environmental context public institutions and stakeholders participate in the network, form relationships, and what processes lead to results in the field of social responsibility. As a research method, the case of KOHI's social responsibility network governance was analyzed using Ostrom's (2005) IAD framework. As a result of the analysis, the characteristics of welfare technologies that are difficult to develop markets and the super-aging phenomenon in Chungbuk region served as factors that emerged as tasks for social responsibility. The spread of universal standardized social responsibility and management evaluation system showed that public institutions increased their awareness of stakeholders and actively participated in solving social problems. It also led to social responsibility cooperation activities among public institutions and participation in governance to solve local problems. Social welfare facilities and social venture companies, which are governance participants, also had a broad perception of stakeholders for the purpose of establishing social responsibility. In the process of the Chungcheongbuk-do elderly care support project using AI technology, public institutions prepared specific action plans through business agreements and by-laws with network participants, and the interests between participants were complementary and did not show any conflict. As a result of the practice, the physical and mental health of service users improved, and it led to achievements such as external certification and increased efficiency of participating organizations. These results also met ISO 26000's standards for community participation and development. As a result of categorizing the success factors of social responsibility network governance of public institutions, shared value, trust, resource competency, and relationship competency were modeled.

Key Words: Public institutions, social responsibility, network governance, institutional analysis and development framework, case analysis

