「지방정부연구」 제22권 제2호(2018 여름): 147-172
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.2 (2018 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.2.7

네트워크 거버넌스 유형과 효과성에 대한 연구: 남양주시 사회복지전달체계를 중심으로

유 란 희

국문요약

본 논문은 남양주시 사회복지전달체계를 대상으로 네트워크 거버넌스 유형의 구조적 속성이 협력의 효과성에 미친 영향을 분석하는 데 목적이 있다. 거버넌스에 대한 기존의 연구들은 네트워크 유형을 구분하거나 효과성을 분석하는 연구들이 분절적으로 이루어지는 한계를 나타내었다. 이에, 본 논문은 Milward와 Provan의 네트워크 논의를 바탕으로 남양주 내 공공·민간 조직들을 대상으로 네트워크 유형을 구분하는 한편, 연계망 내 조직 간 협력의 밀도와 강도가 협력의 경험과 성과인식에 미치는 영향을 확인하였다. 이를 위해, 남양주의 91개 조직을 대상으로 2017년에 실시한 설문조사를 바탕으로 네트워크 분석과 위계적 선형분석을 활용하였다. 분석 결과, 남양주의 사회복지전달체계는 소수의 중재자를 중심으로 한 주도조직 중심 네트워크 유형으로 확인되었다. 네트워크 내 조직들은 많은 협력을 할수록 경험과 성과에 긍정적인 인식을 보였으나, 높은 수준의 협력은 오히려 부정적인 인식으로 이어졌으며 중재자인 희망케어센터를 통할 때 긍정적으로 영향을 미쳤다. 부정적 인식의 원인을 파악하기 위해 추가적으로 인터뷰를 실시한 결과, 중재자를 제외한 민간 조직들 간의 약한 관계(weak tie)와 최근의 행정개편으로 인한 중재자 수의 증가가 협력에 대한 부정적 인식으로 이어지는 매커니즘 또한 확인할 수 있었다.

주제어: 네트워크 거버넌스, 주도조직 중심 네트워크, 중재자(broker), 희망케어센터, 협력

Ⅰ. 서론

현대의 정부는 네트워크 정부(network government)의 형태로 변화하고 있다. 영국의 토니 블레어(Tony Blair) 총리가 “정부가 직면하는 난관의 상당수가 전통적인 정부 구조로는 해결되기 어렵다. … (중략) … 새로운 기술과 교육문제를 다루고, 아동 빈곤을 제거하는 등의 목적을 달성하려면, 정부 전반에 걸쳐 보다 많은 팀워크가 필요하다.”라고 말했을 정도로 네트워크 정부의 필요성이 높아진 것이다(U.K. Cabinet Office, 2000). 이는 공공정책을 다루고 서비스를 제공하는 데 있어 과거와 같이 정부와 같은 단일 행위자 중심의 방식이 더 이상 유효하지 않게 되었다는 것을 반증한다. 정부가 직면하고 있는 다양한 상황들이 복잡·다양해지는 문제(wicked problem)로 변화하면서 정부만으로는 해결할 수 없게 되었기 때문이다(Rittle & Webber, 1973: O‘Toole, 1997에서 재인용).

정부의 여러 영역에서 네트워크 구축의 필요성이 대두되지만, 사회서비스의 영역은 무엇보다

다양한 행위자들과의 연결이 필요하다. 사회서비스를 제공하기 위해서는 서비스의 제공을 기획하는 중앙이나 지방의 정부는 물론 서비스의 생산을 위해 공공이나 민간의 기관과 계약을 맺어야 하며, 서비스 개인에게 전달되기까지 다양한 협력의 과정을 거쳐야 하기 때문이다. 실제로 호주 등 많은 국가에서는 통합적인 공공서비스 제공을 위해 주정부와 지방정부 간에 연합을 구축하는 것은 물론 서비스 제공을 담당하는 센터링크(Centrelink)를 설립하여, 이를 중심으로 한 서비스 네트워크를 형성하였다. 이는 일정 부분 서비스의 제공을 외주화(outsourcing)하는 민영화 방식 등과 유사한 듯 보이나, 정부를 포함한 공공·민간조직 간에 경쟁이 아닌 연계와 조정·협력을 추구한다는 점에서 엄연히 차이를 지닌다(Salamon, 2002).

우리나라의 경우도 예외는 아니다. 사회복지전달체계의 형태가 과거 민간위탁에서 민관협력의 방향, 즉 공공과 민간 간에 파트너십을 통해 네트워크 거버넌스를 구축하는 방향으로 변화하고 있기 때문이다. 이는 민간의 자원을 효율적으로 발굴하고 사례관리에 적절히 대응할 수 있다는 점에서 점차 서비스 전달의 대안적인 체제로 자리 잡아 가고 있으며, 정부는 이를 위한 연계조직으로 희망복지지원단, 찾아가는 동주민센터 등을 설립하는 등 다양한 시도를 하고 있다(홍영준, 2016). 남양주시는 그러한 시도들 가운데서도 가장 선도적인 지방정부의 사례로 손꼽힌다. 중앙정부 차원에서 협력네트워크의 거버넌스가 논의되기 이전에 희망케어센터를 세워 서비스 전달의 네트워크 내에서 중요한 연계조직의 역할을 하도록 하였으며, 이것이 인근 지방정부들은 물론 중앙정부에게로 확산되었기 때문이다.

남양주시의 혁신적인 사례는 그간 일부 보고서와 연구들을 통해 공유되어 왔다(박경숙, 2016; 성은미 외, 2013; 박경숙·오금주, 2012). 그러나 협력네트워크의 구조를 파악하고 효과성을 분석하는 연구는 아직까지 이루어지지 못하였다. 서비스 전달 네트워크에 관한 기존의 연구들은 서비스 네트워크의 특징을 그리거나(강창현, 2010; 이주헌·박치성, 2010; Tax et al, 2013; Graddy & Chen, 2006), 네트워크의 유형을 결정짓는 요인을 분석하고 효과성을 측정하는 등(이민호 외, 2014; 김준현, 2009; 김준기·이민호, 2006; Provan et al, 2009; Johnston & Romzek, 2008; Provan & Kenis, 2007) 유형과 원인·성과 분석연구가 구분되어 논의되고 있다. 그러나 여전히 엄격한 통계분석 기법을 활용하여 네트워크의 유형을 구분하고 있지는 못하며, 성과의 측정 또한 일부 서비스 영역이나 성과지표에 국한되어 전반적 성과를 확인하고 있지는 못하다.

이에 본 연구에서는 Milward와 Provan(2006)의 네트워크에 대한 논의를 바탕으로, 2017년에 남양주 내 민관조직들을 대상으로 실시한 설문조사를 가지고 네트워크 분석을 활용하여 남양주시 사회복지전달체계의 네트워크 거버넌스 유형을 구분한다. 더불어, 위계적 선형모형(hierarchial linear model, HLM)을 활용하여, 협력네트워크 거버넌스 유형의 속성들이 네트워크의 효과에 미친 영향을 분석한다. 남양주시의 네트워크 거버넌스에 대한 분석은 해당 사례가 민관협력 사회복지전달체계의 초기 혁신모델이라는 점에서 이후 영향을 받은 지방정부의 전달체계 및 중앙정부의 전달체계 개편 계획에도 중요한 함의를 제공할 수 있을 것이다.

분석을 위한 논문의 구성은 다음과 같다. Ⅱ장에서는 Milward와 Provan(2006)의 협력네트워크에 대한 다양한 이론적 논의와 함께 남양주시 사회복지전달체계의 현황을 간략히 살펴본다. Ⅲ장

에서는 분석을 위한 설계로 전달체계 내 공공과 민간조직을 대상으로 한 설문조사와 네트워크 분석 및 위계적 선형분석에 대하여 설명한다. Ⅳ장에서는 네트워크 분석의 결과로 협력네트워크 유형을 확인하는 한편, 위계적 선형분석을 통해 협력네트워크의 효과를 분석한다. 끝으로, Ⅴ장에서 연구를 요약하며, 결론을 내릴 것이다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 사회복지전달체계 현황

1. 협력네트워크 거버넌스의 유형과 협력 성과

1) 협력네트워크 거버넌스의 개념과 유형

협력네트워크 거버넌스는 정부 정책의 생산성을 높이는 과정에서 전통적인 정부형식(관료제)를 탈피하는 하나의 대안으로 등장하였다(Rethemeyer, 2005). 정부가 다루는 문제가 광범위해지면서 정부만으로는 문제해결이 점차 어렵게 되었는데, 과거에는 하나의 대안으로 민간의 조직들에게 정부 역할의 일부를 위임하는 민간위탁, 즉 외주화(outsourcing)가 고려되었다. 그러나 이는 조직 간 지나친 경쟁과 책임성 부재의 문제를 야기하였고, 민간조직들을 조정할 수 있는 대안을 모색하는 과정에서 네트워크의 개념이 주목받기 시작하였다. 결국 네트워크 거버넌스는 정부실패와 시장실패를 모두 극복하기 위한 과정에서 민관 간 파트너십의 강조로 등장하게 된 것이다(Shergold, 2008; Salamon, 2002). 그러므로 협력네트워크의 거버넌스는 "탈중앙화와 분권화를 바탕으로 공공과 민간의 조직들이 문제해결을 위해 수평적·상호의존적 관계를 유지하는 것"으로 이해할 수 있다(Agranoff, 2004; McGuire, 2003; Finer, 1999).[1)]

서비스 제공을 위한 전달체계 내에서의 네트워크 거버넌스는 Milward와 Provan(2006)이 조직 간 목적과 주요한 특성에 따라 구분한 다양한 네트워크 중 서비스 시행 네트워크(service implementation network)에 속한다.[2)] 서비스 시행 네트워크는 서비스 수요자에게 서비스를 적절하게 전달하기 위해 공공과 민간 영역 간에 구성되는 대표적인 협력적 네트워크이다. 보통은 두 개 이상의 조직이 구매계약 등으로 네트워크를 형성하며, 비교적 평등한 위치에서 협력을 통해 서

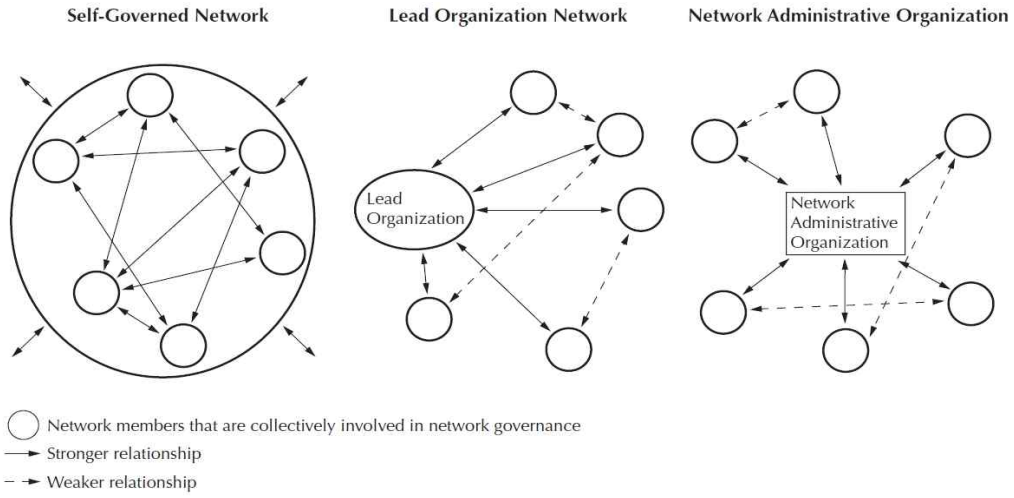
1) Shergold(2008)는 협력네트워크에서의 협력(collaboration)은 조직 간에 발생하는 것으로 정의하는데, 참여자 간에 집합적인 의사결정을 이끌어내는 조정(coordination)이나 참여자 간 아이디어와 이익을 공유하는 협동(cooperation)과는 다른 것으로 현재 조직의 경계나 정책을 넘어서는 새로운 가치를 창조하는 것으로 설명한다.

2) 협력네트워크는 동일한 목적을 지닌 조직들이 세부적으로 어떠한 목표를 추구하는지에 따라 네트워크의 특성이 달라질 수 있다. Milward와 Provan(2006)은 이를 서비스 시행 네트워크(service implementation network), 정보확산 네트워크(information diffusion network), 문제해결 네트워크(problem solving network), 그리고 공동체 역량 강화 네트워크(community building network)로 구분하였다. 각각의 네트워크는 배타적으로 존재하는 것이 아니라 중복적인 특성을 나타낼 수 있으며, 목표달성 이후에는 다른 네트워크로도 변화할 수 있다는 점에서 특징을 지닌다.

비스를 전달한다. 보통은 상위(중앙) 정부가 재정과 감독을 담당하는 기관으로 작용하며, 네트워크 조직이 생산한 서비스를 구매하는 독점적 행위자로 기능하기도 한다. 그러므로 네트워크 구조를 규정하는 법과 규제가 명확하게 존재해야 하며, 이를 바탕으로 조직들 간의 안정적인 관계가 형성될 때, 네트워크의 지속이 가능하게 된다.

서비스 시행 네트워크를 포함한 다양한 협력네트워크의 거버넌스는 수평적 위계성을 지닌다는 점에서 평등한 참여를 전제한다. 그러나 구조적 측면을 살펴보면 연계망의 형태는 다소 차별성을 나타내기도 하는데, 이는 네트워크 관리자의 역할을 어떻게 규정하느냐에 따라 달라진다. 구체적으로, 조직들 간 중재자(broker) 존재의 여부와 중재자의 네트워크 위치에 따라 세 가지 유형으로 구분 가능하다(Provan & Kenis, 2008). 즉, 중재자가 단일한지 소수의 여러 조직인지, 중재자가 네트워크 내에 구성 조직의 일부로서 존재하는지(internally governed) 아니면 외부에서 네트워크를 조정·감독하는지(externally governed)에 따라 네트워크의 구조는 다르게 형성될 수 있는 것이다.

〈그림 1〉 협력네트워크 거버넌스의 세 가지 유형



자료: Provan & Kenis(2008)

자기관리 네트워크(self-governed network)는 협력네트워크에 참여하는 조직 모두가 중재자로 기능하는 것으로 참여 순서나 조직의 규모 등에 상관없이 의사결정에 동등한 권한을 지니게 된다. 현실적으로 다수의 조직이 네트워크 안에서 평등한 위치를 점유하기는 어려우므로, 자기관리 네트워크는 주로 소수의 조직이 상호 간 높은 신뢰성을 지니고 밀도 높은 네트워크를 구성하는 특징을 지닌다. 주도조직 중심 네트워크(lead organization network)는 단일한 혹은 소수의 중재자가 네트워크 내에 존재하면서 다수의 참여조직들을 연계·조정하는 형태를 보인다. 네트워크 내에서 참여조직들은 서로 간에 연계망을 형성하기도 하나, 이는 주도조직과의 연계나 주도조직을 통해 연계하는 경우보다 정도가 약하다. 여기서는 주도조직이 연계망을 형성하는데 중요한 역할을 하기 때문에 주도조직을 중심으로 한 네트워크 집중도(centralization)가 비교적 높은 반면, 밀도는 낮

다. 끝으로, 네트워크 관리조직(network administrative organization) 거버넌스는 앞선 두 유형이 네트워크 내에 기존의 조직들을 중재자를 두고 있는 것과 달리 네트워크 외부에서 (혹은 새롭게 편입되어) 중재자가 네트워크 안의 조직들을 대상으로 조정의 역할을 담당하는 경우를 의미한다. 특히 서비스 전달 네트워크에서는 관리조직이 직접적인 서비스 전달을 담당하기보다는 참여조직들 간 조정의 역할에 보다 중점을 두며, 상대적으로 참여조직이 많은 대규모 네트워크에서 나타나는 형태로 밀도는 중간수준을 일부 집중도는 높은 수준을 나타낸다.

2) 거버넌스 유형과 협력성과에 대한 선행연구

협력네트워크 거버넌스의 유형을 바탕으로 서비스 전달체계의 네트워크 형태를 탐색한 연구들은 좁게는 중앙정부 내 부처 간 네트워크에서부터 넓게는 공공과 민간 기업 및 비영리 조직 등이 참여하는 네트워크까지 다양한 행위자 간의 협력이 존재할 수 있다는 사실에 주목하였다(Bryson et al, 2006; Keast & Brown, 2002). 서비스 전달체계에 네트워크 유형의 적용을 시도한 연구들은 집중화된 협력(centralized collaboration)을 보이는 구조가 효과적이라고 설명하면서도 구체적인 서비스의 영역이나 지역에 따라서 다른 네트워크 구조가 나타날 수 있음을 확인하였다(배상수, 2016; Tax etl al, 2013, 2013; Graddy & Chen, 2006). 특히, 이주헌·박치성(2010)의 연구에서는 두 개 지역의 서비스 전달체계를 비교하였는데, 각각의 지역이 주도조직 중심 네트워크와 네트워크 관리조직 거버넌스로 구분됨을 밝혀냈으며, 지역적 차이와 여기서 파생하는 서비스의 특성이 네트워크의 유형에 차이를 만들어냈다고 주장하였다. 그러나 기존의 연구들은 대체로 서비스 영역을 한정하거나 탐색적으로 유형을 살펴보는 데 그쳐 전체 서비스 전달에 있어 네트워크 유형에 대한 엄밀한 분석을 시도하지는 못하였다.

한편, 협력네트워크 거버넌스의 효과성에 대한 논의도 기존 연구들을 통해 지속적으로 이루어지고 있다(Agranoff & McGuire, 1998; Provan & Milward, 1995). 협력네트워크 거버넌스의 효과는 네트워크를 구성함으로써 발생한 효과라고 볼 수 있는데, 주로 네트워크에 참여한 개별조직들의 비용을 낮추거나 조직성과를 높이는 것 외에도 네트워크를 구성함으로써 추구하고자 하는 목적의 달성 정도로도 인식된다. 효과성에 영향을 미치는 주요 요인으로는 협력네트워크 내 속성과 거버넌스 구조가 주요하게 다루어졌다. 서비스 시행 네트워크 내에서는 네트워크의 안정성과 법·규제 외에도 네트워크 내 참여조직들이 지니고 있는 물적·인적 자원들이 네트워크 맥락 안에서 효과성에 영향을 미치는 것으로 이해되었다. 네트워크가 안정적으로 유지되면서 물적·인적 자원이 충분하게 존재할 때 이것이 매개요인으로 작용하여 협력네트워크의 효과성을 높일 수 있다는 것이다(Milward & Provan, 2006).

구조적 측면에서는 어떠한 협력네트워크 거버넌스 유형이 효과성 향상에 적절한지를 밝히고자 하는 연구들이 주를 이루었다. 전달하는 서비스의 특성이나 지역적 맥락을 고려한 적절한 네트워크 거버넌스 구조는 자연스럽게 네트워크의 협력 성과를 향상시키는 것으로 이해되었으나(Johnston & Romzek, 2008), 서비스 시행 네트워크 안에서는 특히 분산된 형태인 자기관리 네트워

크보다는 중심화된 조직이 존재하는 네트워크가 서비스 전달의 효과를 높이는 것으로 설명되었다(Provan & Kenis, 2007). 국내연구들에서는 김준기·이민호(2006) 등의 연구에서 구조적 측면이 효과성에 미치는 영향을 분석하고자 하였다. 이들은 Provan & Milward(1995)가 주요하게 논의하였던 요인들을 국내 사례에 그대로 적용하였는데, 정부가 관여한 네트워크 관리조직 거버넌스나 복지관이 중심이 된 주도조직 중심 네트워크가 개별조직들의 성과에 긍정적 영향을 미치는 것을 확인하였다. 반면, 김준현(2009)의 연구는 네트워크 분석을 활용하여 지역자활센터의 네트워크 성과를 확인하였는데, 특정한 네트워크 거버넌스의 유형보다는 밀도와 집중도 등의 네트워크 요인을 활용하여, 이것이 대체로 성과에 긍정적 영향을 미치지 못함을 밝혀냈다. 즉, 국내의 연구 경향은 협력네트워크의 성과에 대하여 분석한 연구가 비교적 많지 않으며, 분석을 시도한 일부 연구들도 성과에 대해서 상반된 결과를 보여주는 것이다.

협력네트워크의 구조적 속성 중에서도 협력 자체의 특성이나 협력밀도 등에 주목한 연구들은 주로 민간 시장 안에서 높은 효과를 추구하는 기업 등의 조직 간 관계에 주목하였다(이연택·김경희, 2010; 이병규, 2009). 이들은 주로 조직 간 협력의 여부 그 자체에 주목하거나 협력의 밀도나 강도 등의 용어를 사용하여 이것이 협력네트워크의 만족도, 협력의 지속 의지, 그리고 성과에 미치는 영향을 분석하고자 하였다. 이때 협력의 밀도 또는 강도란 네트워크 안에서 조직 간에 얼마나 많이 혹은 빈번히 상호작용하는지를 의미하거나(정동섭·정문섭, 2005; 신동엽, 2002), 다양한 협력의 유형 중 어떠한 협력이 이루어지는지를 의미한다(이재정 외, 2013). 민간 영역에서의 기존 연구들은 협력의 밀도나 강도가 높을수록 조직의 협력네트워크에 대한 만족도가 높거나, 협력네트워크를 지속할 의지가 높은 것 외에도 조직 자체의 경제적 이익 등의 성과가 높아진다고 설명한다. 특히, 박지혜(2017) 등의 연구는 이러한 협력의 밀도가 거버넌스의 구조적인 속성에 근거할 때, 다시 말해 중개자(broker)를 중심으로 한 네트워크를 구성할 때 효과적이라고 말한다. 그러나 협력의 밀도와 강도가 성과에 미치는 영향을 구체적으로 검증한 연구들은 일반 기업조직들만을 대상으로 하였다는 점에서 공공의 서비스 제공과 관련한 논의에는 여전히 한계를 보인다.

본 연구는 기존 연구들의 공백을 메우기 위한 작업으로 분석을 시도한다. 공공영역의 협력 측면에서 서비스 전달의 네트워크가 어떠한 구조와 거버넌스 유형을 보이며, 해당 유형의 구조적 속성이 네트워크 거버넌스의 효과성에 미치는 영향을 확인하려는 것이다. 이는 과거에 분절적으로 이루어졌던 네트워크의 유형을 탐색하는 연구와 효과를 분석하고자 한 연구들을 통합하는 연구라는 점에서 함의를 지닌다.

2. 남양주시 사회복지전달체계의 변화와 현황

남양주시는 경기도 내에 위치하는 지역으로, 2017년 11월 현재 665,572명의 인구와 255,484가구를 보유하고 있다. 과거 남양주시는 면적은 넓은 데 비해 인구는 적었으며 생활권이 다핵화되어 분산되어 있었고, 지역사회 안에서 종합적인 복지서비스를 제공하는 종합사회복지관이 전무하였으며, 복지예산이 부족하여 전반적인 복지환경이 열악한 수준이었다. 기존의 자원과 조직들만으

로는 변화하는 복지수요에 적절하게 대응하기 어려운 체계를 형성하고 있었던 것이다. 이에, 2006년에 민선4기로 당선된 시장은 공급자 중심의 복지전달체계 개편을 시도하였으며, 2007년부터 본격적으로 전달체계 개편을 시도하였다.

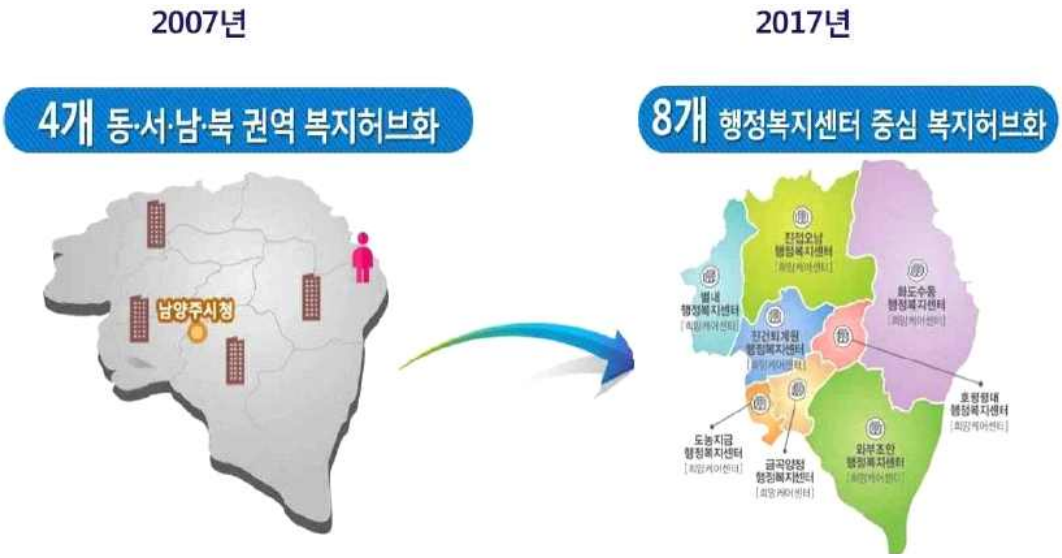
전달체계의 변화는 기존 민간조직들을 단순히 연계하는 방향으로 이루어지지 않았다. 서비스 제공에 한계를 지니는 조직들을 활용하는 것으로는 주민들이 가장 필요로 하는 서비스의 제공을 적절히 할 수 없다고 판단하였기 때문이다. 남양주시는 2007년 복지대상자 생활실태 및 서비스 욕구조사와 지역사회복지자원조사를 실사하여, 선제적으로 제공되어야 하는 서비스에 우선순위를 정하였으며, 민간의 자원 규모를 파악하였다. 그 결과로 민간의 자원을 보다 용이하게 발굴하고 욕구에 알맞은 서비스를 빠르게 제공할 수 있는 조직으로 희망케어센터를 권역별로 1개씩 총 4개소를 설치하였다(박경숙·오금주, 2012). 더불어, 이를 민간법인들을 통해 운영하는 방식으로 하여 기존의 민간조직들과의 조화를 추구하였다.

희망케어센터는 다른 지역의 종합사회복지관이 하는 역할을 총망라하는 새로운 복지조직이었다. 기존의 조직들이 제공하는 생활, 자활, 건강, 주거, 돌봄, 정서 지원 서비스 외에도 사례관리 서비스를 제공하여 각 상황과 필요에 알맞은 서비스가 제공될 수 있도록 하였기 때문이다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 과거에 흩어져 있었던 민간조직들을 연계·조정하는 하나의 중간조직으로 기능하게 하였다는 점이었다. 희망케어센터는 남양주시청과의 협력하에 1인 1계좌 갖기, 유산 기부 등 주민들의 기부 등을 통해 물적 자원을 확보하는 한편, 희망매니저 희망하우스 봉사단 등 서비스 제공에 직접 참여하는 주민들을 통해 인적 자원을 확보하는 역할을 수행하였다. 더불어 기존의 조직들이 흩어져 있던 탓에 정확히 파악되지 않았던 민간조직들이 보유한 자원을 발굴하고자 하였다. 희망케어센터를 통해 공공과 민간조직들 간에 자원의 흐름이 유연해지게 된 것이다.

희망케어센터의 역할은 설치·연계기(2007~2011년)를 거쳐 통합기·확장기(2012~2014년)에 들어서 민관복지협력팀을 통해 민관의 파트너십이 강조된 협력에 집중하기에 이르렀다. 복지담당 공무원과 사례관리 전문요원을 희망케어센터 내에 배치함으로써 합동근무체제를 마련하여 서비스 제공의 통합성을 강화하고자 한 것이다. 이는 중앙정부에서 실시하고자 하는 희망복지지원단 중심의 전달체계의 롤모델이 되기도 하였다. 융합기·지능형 복지기(2016~2018년)에는 서비스 제공의 통합사례관리 측면이 강조되어, 사각지대 발굴과 지원을 강화하기 위해 읍면동 중심의 전달체계 개편이 이루어졌으며, 기존 4개의 센터를 8개의 행정복지센터로 개편하여 그 안에 희망케어센터를 배치하여 확대 운영하고자 하고 있다.

지난 10년간 희망케어센터를 중심으로 한 남양주시 협력네트워크의 구성은 네트워크 거버넌스에 대한 분석에 적절한 사례로 여겨진다. 희망케어센터를 중심으로 한 공공과 민간조직 간 협력네트워크의 구성은 사회복지전달체계의 새로운 거버넌스 유형으로 인식되고 있기 때문이다. 남양주시 사회복지전달체계의 네트워크 거버넌스 분석을 통해 나온 결과는 이후 남양주시를 벤치마킹한 타 지방정부들과 중앙정부에서 시도하는 희망복지지원단 중심의 전달체계 네트워크 거버넌스 구성에 중요한 함의를 제공해 줄 수 있을 것이다.

〈그림 2〉 남양주시 희망케어센터의 설치 및 변화



자료: 남양주시청(2017)

Ⅲ. 분석틀과 연구설계

1. 분석틀

본 연구는 남양주시의 사회복지전달체계 내의 공공과 민간조직들의 협력네트워크 거버넌스 유형이 효과성에 미치는 영향을 확인하고자 한다. 이를 위해, 우선 사회복지전달체계 내의 조직들이 어떠한 네트워크 거버넌스 유형을 보이는지를 확인하고, 해당 거버넌스 유형의 구조적 속성이 네트워크의 효과에 미치는 영향을 분석한다.

먼저 협력네트워크 거버넌스의 유형을 구분하기 위해서 Provan과 Kenis(2008)이 제시한 자기관리 네트워크, 주도조직 중심 네트워크, 네트워크 관리조직 거버넌스의 3가지 유형을 결정하는 다양한 네트워크 속성을 확인한다. 중재자(broker)의 존재 여부 및 중개자의 존재 위치를 통해 유형을 탐색하는 한편 기존의 연구들이 제시한 척도로 네트워크 분석의 기본 통계량으로 활용되는 네트워크의 밀도(density)와 네트워크 집중도(centralization) 수치 등을 확인한다.

다음으로, 앞선 네트워크 분석을 통해 확인한 요인들을 바탕으로 효과성에 미치는 영향을 확인한다. 이때 네트워크의 구조적 속성(N)으로서 검토해야 하는 것은 네트워크 거버넌스에 참여하고 있는 조직들 간에 이루어지는 협력과 그 협력 관계의 강도가 고려되어야 한다. 서비스 전달에 있어서 조직들 간의 협력은 단일한 종류의 것만이 이루어지는 것이 아니며, 단순한 프로그램 관련 정보교환이나 자원교류에서부터 사례관리나 대상자 의뢰, 혹은 단순한 친목관계 강화 활동에서부터 법이나 정책 변화에 공동으로 참여하는 공동대응까지 다양하게 발생하기 때문이다(박경숙,

2016; 김준현, 2009; 이주헌 외, 2009; Park, 2006). 그러므로 본 연구에서는 고려될 수 있는 협력의 종류를 고려하여 9가지로 구분해 협력의 수는 물론 협력의 속성에 따라 협력의 강도를 구조적 속성으로 포괄한다.

네트워크의 구조적 속성에서 협력의 종류와 강도 외에, 협력네트워크 안에서 중재자가 지니는 영향력을 확인하기 위해 중재자와의 협력 또한 고려한다. Provan et al(2009) 등의 연구에서 논의되었듯이 서비스 시행 네트워크는 집중화된 협력을 추구하는 네트워크가 보다 효과적이었으며, 여기에는 조직들과 강한 연계(strong tie)를 맺는 중재자의 역할이 중요하기 때문이다. 그러므로 만약 거버넌스 유형을 확인하는 선행분석에서 자기관리 네트워크가 나온다면 참여하는 모든 조직이 중재자로 기능하므로 중재자와의 협력은 고려하지 않으며, 주도조직 중심 네트워크나 네트워크 관리조직 거버넌스 유형이 확인되는 경우, 중재자와의 협력을 조절요인으로 분석에 포함한다.

끝으로, 네트워크의 구조적 속성 외에 협력의 성과에 영향을 줄 수 있는 참여조직 자체의 특성(O)과 협력을 맺는 당사자인 조직 내 종사자 개인의 특성(I)을 함께 고려하여 협력의 성과에 미치는 영향을 확인한다. 이를 함수로 표현하면 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 네트워크 거버넌스 유형과 효과성에 대한 분석틀

P = f (N : O, I)	
P: 협력 성과	N: 네트워크의 구조적 속성 (협력의 정도, 중재자와의 협력)
O: 참여조직 특성	I: 종사자 개인의 특성

2. 분석방법 및 자료수집

1) 분석방법

남양주시 사회복지전달체계의 공공과 민간조직들 간 협력네트워크의 거버넌스 유형을 살펴보기 위해서 네트워크 분석(social network analysis)을 활용한다. 네트워크 분석은 개인이나 조직 등 개별 행위주체(node) 간 관계(tie)의 맥락과 구조를 도출하기 위해 사용하는 분석방법으로, 연결망을 통해 행위주체의 중심적 위치를 포함하는 관계체계의 특성을 설명하는데 용이하다(김용학, 2011). 조직 간 네트워크의 위상구조(topological structure)를 설명하기 위해서 네트워크 분석의 컴포넌트(component), 밀도(density) 및 중심성(centrality) 분석 등을 활용한다.

컴포넌트는 연결망 안에 존재하는 구성집단을 의미하는 것으로, 연결망 내에 존재하는 조직들이 모두 연결되어 있다면 하나의 구성집단으로 이루어진 연결망에 속한다고 볼 수 있다. 다음으로, 밀도는 조직 간에 연계 가능한 모든 수 대비 실제 연계된 수로 조직 간에 연결망이 얼마나 촘촘하게 구성되어 있는지를 확인할 수 있다. 더불어 밀도 매트릭스(density matrix)를 활용하여, 공공과 민간 그리고 남양주시에 연계조직으로 기능하고 있는 희망케어센터 간의 집단적인 밀도를 확인한다. 끝으로, 연계망 안에서 개별조직이 가진 힘과 영향력을 통해 네트워크 집중도를 살펴볼

수 있는 중앙성은 세 가지로 나누어볼 수 있다.[3] 연결중심성(degree centrality)은 개별조직이 가지고 있는 연계망 수를 의미하며, 방향성에 따라 내(in), 외(out) 연결망으로 구분된다. 사이중심성(betweenness centrality)은 개별조직이 다른 조직들과의 연계에 있어 중간 연결통로의 역할을 하는지를 확인한다. 즉, 연계망 내의 다른 조직들을 연결해주는 역할을 하는지를 확인하는 것이다(Freeman, 1977). 근접중심성(closeness centrality)은 개별조직이 다른 조직들을 얼마나 효율적으로 연결하는지를 보는 것으로, 개별조직을 통해 가장 최소한의 연계(tie)로 협력할 수 있을 때 근접중심성이 높다.

네트워크 분석을 통해 남양주시 사회복지전달체계의 거버넌스 유형을 확인하고 나면, 해당 유형의 구조적 속성이 효과성에 미친 영향을 확인하기 위한 방법론으로 위계적 선형모형(HLM)을 활용한다. 위계적 선형모형은 일반적인 회귀분석과 기본가정을 공유하나, 측정수준을 개인과 조직 등 두 가지 수준으로 구분하여 구성한 개별방정식을 하나로 통합하여 분석을 시행한다(손성철 외, 2013). 즉, 수집한 자료의 특성이 개인적 특성과 조직적 특성을 모두 포괄할 때 용이한 분석방법인 것이다. 본 연구에서는 남양주시 사회복지전달체계 내 서비스 관련 조직들 내 종사자들에게 연계하고 있는 전체조직별로 협력에 대한 정보를 수집하였으므로, 종사자 개인과 조직의 특성을 모두 포괄하고 있다. 그러므로 위계적 선형모형의 활용이 적절하다 할 것이다.

2) 자료의 수집[4]

본 연구는 남양주시 사회복지전달체계 안에 존재하는 공공과 민간 등 모든 사회복지 관련 91개 조직을 대상으로 협력네트워크 거버넌스를 규명한다. 조사대상자는 남양주시 사회복지 공공·민간 조직의 사례관리 전문요원과 사회복지사 등 종사자로, 91개의 조직 중 조사 가능한 표본 49개 조직의 134명의 응답자로 구성되었다. 응답자는 2016년 11월부터 2017년 10월까지 진행된 협력에 대하여 응답하도록 하였다. 조사의 방식은 협력네트워크의 구조화된 설문지에 기반해 웹 기반 방식으로 2017년 12월 1일부터 2018년 1월 7일까지 이루어졌으며, 응답률은 약 83.6%로 49개 조직의 112명이 응답하였다.

조사대상자는 자신이 속한 업무와 관련하여 연계하고 있는 조직에 대하여 응답하도록 안내되었다. 이때 협력과 관련한 설문은 연계를 맺고 있는 조직을 모두 선택하도록 하였으며, 선택한 조직과 협력하고 있는 업무,[5] 업무별로 얼마나 자주 협력하는지, 연계하는 조직에 대한 전반적인 경

3) 본래 네트워크 분석에서 중앙성 분석은 위세 중심성(eigenvector centrality)을 포함하여 총 네 가지로 구분한다. 위세 중심성은 전체 연계망 안에서 힘과 영향력을 지니는 행위자와 연결된 경우, 해당 조직의 중심성 수치가 높아지게 되는데, 자신과 연결된 강력한 행위자의 영향력을 활용하여 의사결정에 영향력을 행사할 가능성이 높기 때문이다. 그러나 본 연구의 분석에서는 개별조직 자체가 강한 영향력을 가지고 중재자로 기능하는 경우를 찾고자 하므로 분석에서 제외한다.

4) 본 연구에 사용된 자료는 2017년 12월에 연세대학교 복지국가연구센터에서 실시한 "남양주 희망케어시스템 이해관계자 실태조사"의 설문조사 결과를 활용하였음을 밝힌다.

5) 설문의 구체적인 내용은 다음과 같다. "앞서 협력 관계가 있었다고 응답한 기관과 진행되었던 협력업무 유형을 모두 선택해주세요." (9개 업무 복수응답)

험(연계조직의 유용성, 신뢰성, 전문성, 친밀성, 적극적 대응 및 협력의 공식화 등 9개 문항)[6]과 성과(개별조직의 사업과 클라이언트 사례관리의 효율성 및 효과성 등 5개 문항)[7]로 구성되었다. 그 결과, 49개 조직의 112명의 응답자가 연계를 맺고 있는 조직의 사례 수는 1,649개로 확인되었다.

3. 변수의 측정

1) 종속변수

협력네트워크 거버넌스의 효과는 조직이 협력을 통해 달성하고자 하였던 것으로 본 연구에서는 협력의 전반적인 경험과 성과로 측정한다. 기존의 연구들은 협력을 통해 조직의 비용을 낮추거나 서비스의 전달수준을 높이는 등의 조직 관련 성과변수를 활용하나, 본 연구는 설문을 통해 협력에 참여한 응답자에게 다양한 문항을 통해 협력의 성과를 묻고 있기 때문이다. 협력의 경험은 협력을 통해 응답자들이 협력조직에 대하여 인지하게 된 전문성, 친밀성, 신뢰성 등을 의미하며, 협력의 성과는 협력을 통해 응답자들이 인식한 조직의 효율성과 효과성 등을 간접적으로 살펴볼 수 있다는 점에서 적절하다 할 것이다.

협력의 경험과 성과 인식에 대한 각각의 문항은 응답자 관점에서 동의하는 정도에 따라 5점 리커트 척도(1점: 전혀 그렇지 않다, 3점: 보통이다, 5점: 매우 그렇다)로 측정하였다. 이후, 협력경험의 9개 세부 문항과 성과 인식의 5개 세부 문항에 대하여 요인분석(factor analysis)을 수행한 결과, 각각의 세부문항이 모두 같은 요인을 측정하는 것으로 나타나, 세부문항의 평균값을 도출하여 이를 각각 종속변수로 활용한다.

2) 독립변수

성과에 영향을 미치는 거버넌스의 구조적 속성으로는 응답자가 협력하고 있는 조직과 협력하

---

6) 협력의 경험에 대한 구체적인 설문의 내용은 다음과 같다. “앞서 협력 관계가 있었다고 응답한 기관과의 전반적인 경험에 대한 질문입니다. 각 질문에 대해 귀하가 동의하시는 정도를 골라주세요.”라는 질문에 대해 ①협력기관은 우리 조직의 사업에 도움이 되는 유용한 정보를 제공한다, ②협력기관은 우리 조직에 도움이 되는 자원을 보유하고 있다, ③협력기관은 신뢰할 수 있는 파트너이다, ④협력기관은 협력을 요청할 수 있는 공식적인 절차가 있다, ⑤협력기관은 협력을 요청하면 적극적으로 대응한다, ⑥협력기관의 종사자들은 전문적인 역량을 지니고 있다, ⑦협력기관의 직원들과 친밀감을 느끼는 편이다, ⑧협력기관은 업무수행에 어려움이 발생하면 해결책을 찾기 위해 함께 노력한다, ⑨협력기관과의 협력에 전반적으로 만족한다는 9가지 세부 문항을 구성하였다.

7) 협력의 성과에 대한 구체적인 설문의 내용은 다음과 같다. “앞서 협력 관계가 있었다고 응답한 기관과의 협력을 통한 성과 수준에 대한 질문입니다. 각 질문에 대해 귀하가 동의하시는 정도를 골라주세요.”라는 질문에 대해 ①협력기관은 우리 조직의 사업성과를 제고하는 데 중요한 역할을 하였다, ②협력기관과의 협력을 통해 우리 조직 사업추진의 속도를 높일 수 있었다, ③협력기관과의 협력을 통해 우리 조직의 클라이언트에게 제공되는 서비스 수준이 높아졌다, ④협력기관과의 협력을 통해 사례관리의 효과가 향상되었다, ⑤협력기관과의 협력을 통해 클라이언트 사후관리를 보다 효과적으로 하게 되었다는 5가지 세부 문항을 구성하였다.

는 업무의 유형을 바탕으로 측정한다. 구체적인 변수는 다음과 같다. 우선, 협력네트워크 거버넌스의 밀도를 확인하기 위한 변수로 응답자가 협력조직과 협력하고 있다고 응답한 업무의 수를 측정한다. 많은 업무에서 협력하고 있을수록 협력조직과 밀도 있는 연계를 맺고 있는 것으로 볼 수 있기 때문이다. 서비스 시행 네트워크와 설문을 통해 제시된 협력업무의 수는 총 9가지이므로 협력업무의 수는 최소 1개에서 최대 9개까지 가능하다. 그러나 많은 업무에서 협력하고 있다 하더라도 비교적 단순한 업무에 집중하여 협력하고 있다면, 이는 협력의 수준이나 강도가 높다고는 할 수 없다. 그러므로 9가지 협력의 업무를 단순한 협력에서부터 높은 단계의 협력까지 구분하여 높은 단계의 협력일수록 높은 가중치를 주어 표준화한 협력의 강도를 측정한다.[8)]

한편, 협력네트워크의 거버넌스 유형을 구분하는 데에는 중재자 변수가 중요하므로 이를 함께 측정한다. 이때 중재자와의 연계·협력 여부는 조절변수로 활용된다. 중재자는 네트워크 내에서 높은 중심성을 바탕으로 강한 힘과 영향력을 지니기 때문이다. 그러므로 조직이 동일한 협력을 하는 경우라도 중재자를 통할 경우 협력의 가치는 더욱 높아지게 된다.

3) 통제변수

통제변수는 분석틀에서 살펴보았던 네트워크 거버넌스의 구조적 속성을 측정하는 변수 외에 성과에 영향을 미칠 수 있는 조직적 특성과 응답자 개인의 특성을 측정한다. 조직적 특성으로는 조직이 얼마나 오래되었는지(조직의 나이), 조직의 연간예산, 조직의 총직원 수를 포함한다. 조직이 오래될수록, 예산의 규모가 클수록, 직원이 많을수록 지역사회 내 네트워크 안에서 다른 조직과의 연계 및 협력에 미칠 수 있는 영향력이 커질 것이기 때문이다. 경험이나 성과의 인식에 영향을 미칠 수 있는 개인적 특성으로는 응답자의 연령과 성별, 근무경력을 측정한다. 각각의 변수의 정의와 측정을 정리한 내용은 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 변수의 측정

변수		정의	측정
종속 변수	협력경험	협력기관에 대한 전반적 경험인식	9개 세부 문항 평균 (리커트 척도: 1~5점)
	협력성과	협력기관에 대한 전반적 성과인식	5개 세부 문항 평균 (리커트 척도: 1~5점)
독립 변수	협력밀도	협력기관과의 협력 수	1개~9개
	협력강도	협력기관과의 협력 정도	협력단계별로 가중치 부여 후, 표준화(1~5점)
	중재자	중재자와 연계 여부	더미변수: 연계=1, 비연계=0

8) 협력업무의 유형은 낮은 단계에서부터 높은 단계까지 다음과 같다. ①프로그램 혹은 사업 관련 정보교환, ② 물적·인적 자원교류, ③서비스 대상자의 상호의뢰 및 케이스 발굴, ④공동사례관리, ⑤공동 프로그램 및 사업추진, ⑥지역사회 후원 연계 및 자원발굴, ⑦친목유대관계 강화 활동, ⑧정기적인 회의, 연수 등 모임, ⑨법·정책·제도 공동대응. 이상의 9가지 협력업무는 1에서 9까지 가중치가 부여되었으며 전체 협력 가능한 업무 수(9)로 나누어 5점 만점으로 표준화하였다.

통제 변수	조직 특성	조직 나이	조직의 현재 나이	2017-조직설립 연도
		물적 자원	2017년 연간예산	단위: 백만 원
		인적 자원	조직 내 총직원 수	단위: 명(정규직+계약직 직원)
	개인 특성	연령	응답자 연령	단위: 세
		성별	응답자 성별	더미변수: 남성=1, 여성=0
		경력	현재 조직의 근무 기간	단위: 개월

Ⅳ. 분석 결과

1. 남양주 사회복지전달체계 내 협력네트워크 거버넌스의 유형

남양주시 내에 존재하는 사회복지 관련 91개 기관의 협력네트워크를 살펴보면 〈그림 3〉과 같다. 여기서 거버넌스의 네트워크 분석은 전체조직 간 상호연계망을 살펴보기 위해서는 91개 조직에 대한 협력 관계를 분석해야 하나, 조사 가능한 표본의 확보가 49개 기관으로 제한되었던 까닭에, 나머지 42개의 조직은 협력을 요청하는 연계망에 대해 분석하지 못하였으며, 협력을 요청받는 연계만이 포함되었다.

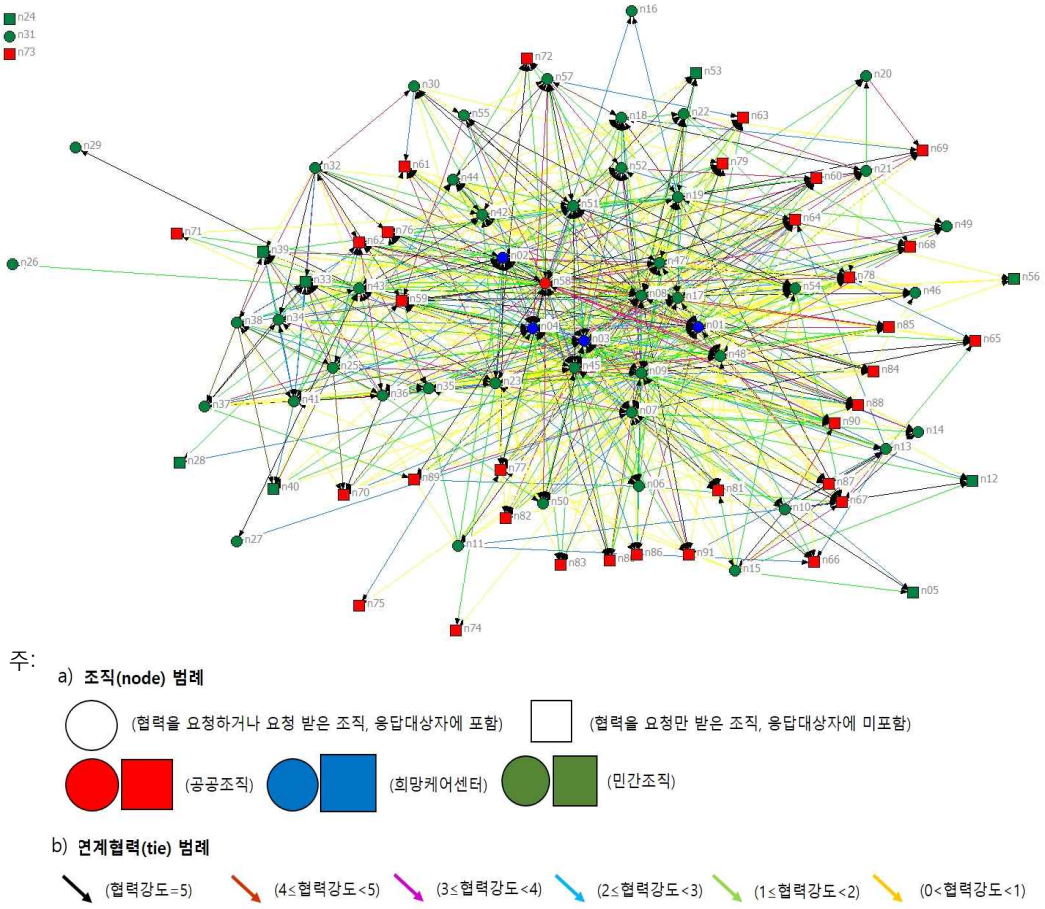
〈그림 3〉에서 네모(□)로 표시된 조직은 협력을 요청만 받은 42개 조직을 의미하며, 원(○)으로 표시된 조직은 응답대상자에 포함되어 협력을 요청하고 요청받은 49개 조직을 의미한다. 빨간색 조직은 사회복지 관련 공공조직을, 파란색 조직은 2007년부터 연계망에 새롭게 편입된 희망케어센터를, 그리고 그 외 초록색 조직은 사회복지 관련 민간조직을 나타내고 있다. 그림에서 조직 간에 주고받는 화살표는 업무와 관련하여 협력을 요청한 것으로 화살표를 주는 경우는 협력을 요청한 것을, 받는 경우는 협력을 요청받은 것을 말한다. 더불어, 조직 간 협력의 강도(협력의 수준)에 따라 연계(tie)의 색이 총 6가지로 각기 다르게 표기되어 있다.

남양주의 서비스 시행네트워크의 거버넌스는 전체 연계망에 참여한 91개 조직 중 공공조직이 34개 민간조직이 57개 조직(희망케어센터 4개 조직 포함)으로 구성되어 있다. 이 중, 연계를 하나도 맺지 않아 배제(isolated)된 공공과 민간의 3개(n24, n31, n73) 조직[9]을 제외하고는 조직 간 연계가 비교적 활발히 일어나는 것을 확인할 수 있다. 특히 공공조직 n58과 희망케어센터 4개(n01, n02, n03, n04)가 모두 네트워크의 중앙에 위치하는 것으로 나타났다. 협력의 강도도 0 초과 5 이하의 강도로 조직 간에 다양한 수준에서 활발하게 이루어지고 있는데, 전체적으로 볼 때에는 약한 강도의 협력(노란색, 초록색 화살표)이 가장 활발하게 일어났으며, 상대적으로 강한 강도의 협력(갈색, 검은색 화살표)은 네트워크 거버넌스 중심에 위치한 일부 조직들을 중심으로 이루어지고

9) 연계망에서 배제된 조직들은 타 조직들과의 협력은 전혀 하지 않으며 자기 자신과 협력하고 있다고 응답한 경우로 보통 네트워크 분석에서는 자기 자신과의 관계도 순환의 하나로 보기도 한다. 그러나 본 연구에서는 자기 자신과의 연계가 협력을 의미하지는 않으므로 설문 응답을 코딩하는 과정에서 비연계(0)로 수정하였다.

있었다. 공공의 n58, n59 2개 조직과 희망케어센터 4개 조직, 그리고 민간의 n43, n45 2개 조직 등이 타 조직들과 비교적 높은 단계의 협력을 맺고 있는 것이다.

〈그림 3〉 남양주 협력네트워크의 거버넌스 (91개 조직 대상)

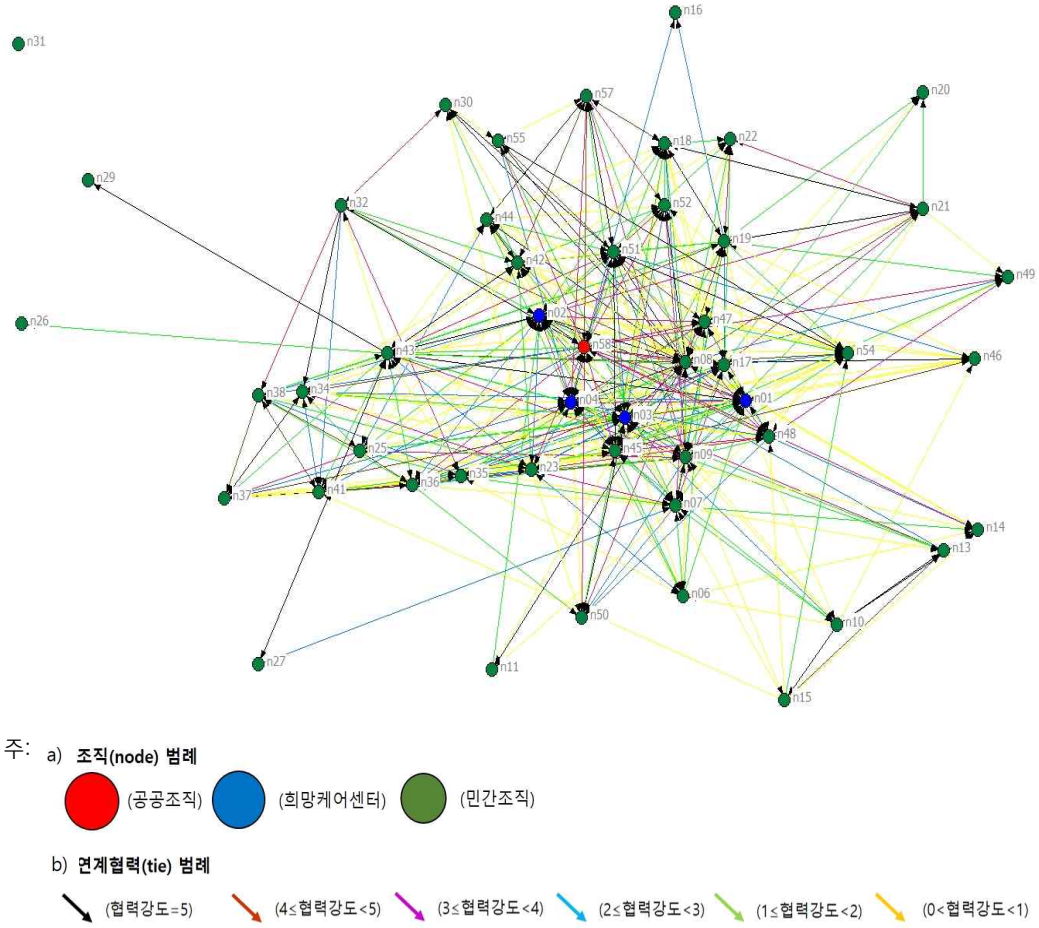


네트워크 분석의 기초통계량을 살펴보기에 앞서, 협력네트워크 설문에 응답대상자로 포함된 49개 조직만을 대상으로 연결망을 그려보면, 〈그림 4〉와 같은 것을 확인할 수 있다. 이 때, 응답자에 포함되지 않은 조직은 분석에서 제외되므로 〈그림 3〉에서 네모(□)로 표시된 조직들은 〈그림 4〉에서는 누락되었다.

〈그림 4〉에서는 49개 조직 중 공공조직이 1개, 민간조직이 48개(희망케어센터 포함)로 나타났으며, 〈그림 3〉과 동일하게 공공조직 n58, 희망케어센터 4개 조직, 민간의 n43, n45 2개 조직 등이 여전히 연계·협력의 중앙에 위치하였다. 다만 〈그림 3〉과 비교해 비교적 약한 강도의 협력(노란색, 초록색 화살표)이 줄어들어, 강한 강도의 협력이 두드러지는 것을 확인할 수 있다. 비록 응답자에 포함되는 조직의 수는 줄어들었으나, 여전히 응답자에 포함된 조직들 간에도 높은 수준의 협력이

이루어지고 있는 것이다.

〈그림 4〉 남양주 협력네트워크의 거버넌스 (49개 조직 대상)



네트워크 분석의 기초통계량을 살펴보면(〈표 3〉 참조), 협력네트워크 거버넌스를 구성하는 공공과 민간조직의 네트워크 밀도(density)는 0.209로 응답자에 포함되지 않은 조직의 협력요청에 대한 응답이 누락되어 밀도의 정도는 높지 않은 것으로 확인되었으며, 한 개 조직당 평균적(average of degree)으로 10개의 조직과 협력하는 것으로 나타났다. 한 개 조직에 협력이 집중되는 정도(연계집중도, degree centralization)는 0.567로 평균보다 다소 높은 것을 알 수 있다. 끝으로, 전체 거버넌스가 몇 개의 하위연계망으로 구분되는지를 살펴보면, 컴포넌트(component)가 49개로 많은 수의 하위집단으로 구분되는 것을 알 수 있다. Provan과 Kenis(2008)가 제시한 협력네트워크 거버넌스의 세 가지 유형을 구분하는 기초통계량의 밀도와 집중도 수치를 통해 볼 때, 남양주시의 네트워크 거버넌스는 비교적 낮은 밀도와 평균 이상의 집중도를 나타내 주도조직 중심 네트워크의 형태에 가까운 모습을 보이는 것을 알 수 있다.

〈표 3〉 네트워크 분석 기초통계량

측정 대상	값	측정 대상	값
전체조직 수 (number of nodes)	91	전체 연계 수 (total ties)	1,649
밀도 (density)	0.209	평균 연계 (average of degree)	10.13
연계 집중도 (degree centralization)	0.567	out-central	0.560
		in-central	0.201
컴포넌트 (components)	49	컴포넌트 비율 (component ratio)	0.533

그렇다면, 공공과 민간, 그리고 희망케어센터의 집단 간 연계는 어떻게 이루어지고 있을까? 〈표 4〉의 밀도 매트릭스(density matrix)를 확인해보면, 집단 내적으로는 희망케어센터 간 협력이 가장 활발히 일어나는 것을 알 수 있다. 반면에, 공공조직은 집단 내적인 협력보다는 집단 간 협력을 활발히 하는 것으로 나타났다. 특히 공공조직과 민간조직은 모두 희망케어센터와의 협력의 수준이 가장 높은 것을 알 수 있다. 공공조직은 집단 내 협력은 0.037이나 희망케어센터와의 협력은 그보다 10배 많은 0.375 수준으로 이루어졌으며, 민간조직은 집단 내 협력은 0.216이나 희망케어센터와의 협력은 0.458 수준으로 이루어졌기 때문이다. 즉, 남양주시 사회복지전달체계에 있어 조직 간 협력의 거버넌스는 집단 내의 협력보다는 집단 간, 그중에서도 희망케어센터와의 협력에 보다 집중하고 있는 것이다.

〈표 4〉 E-I index를 활용한 집단 간 밀도 매트릭스(density matrix)

	공공조직	민간조직	희망케어센터
공공조직	0.037	0.157	0.375
민간조직	0.157	0.216	0.458
희망케어센터	0.375	0.458	1.000

주: 밀도 매트릭스는 행위자 간 관계의 강도(strength of tie) 없이 관계의 여부만을 제시하는 이진 네트워크(binary network)에서만 가능한 분석이므로, 본 연구에서는 이진 네트워크로 변환한 후 분석함

전체 협력네트워크와 집단 네트워크에 이어, 개별조직을 대상으로 한 중심성(centrality) 분석을 실시하면 다음과 같다. 분석의 결과는 91개 조직의 순위를 모두 확인하기 어려우므로, 상위 10개 조직들과 각 조직의 중심성 값을 표기하였다(〈표 5〉 참조). 분석 결과를 보면, 모든 중심성에서 반복적으로 10위권 안에 드는 조직이 있는 것을 확인할 수 있다.

얼마나 많은 조직과 연계하는지를 나타내는 연결중심성의 경우, 협력을 요청하는 외향중심성(out-degree centrality)에서는 민간의 n08, n09, n45 조직이 상위권을 차지하였다. 반면, 협력을 요청받는 내향중심성(in-degree centrality)은 희망케어센터의 n02, 04, n03 조직이 모두 상위권을 차지하였다. 민간조직이 희망케어센터로 협력을 요청하는 구조가 형성되어 있는 것이다. 조직 간 연계에 중간통로 역할을 하는 정도를 의미하는 사이중심성에서는 민간의 n08, n07, n43 조직이 상위권을 차지하였다. 해당 조직들은 네트워크 안에서 타 조직들이 서로 간에 연계할 때 이를 이어주

는 역할을 하는 것을 알 수 있다. 조직들을 효율적으로 연결해주는 정도를 의미하는 근접중심성은 다른 조직으로 협력을 요청하는 외적근접중심성(out-closeness)에는 민간의 n08, n09, n45 조직이 중심에 위치하고 있으며, 협력을 요청받는 내적근접중심성(in-closeness)에는 희망케어센터인 n02, n4, n03 조직이 중심에 위치하는 것으로 나타났다. 여기서 내적근접중심성이 높을수록 다른 조직들과 가까이 위치하며 전체 연계망 안에서 중심적 위치에 있다고 해석할 수 있으므로, 희망케어센터의 세 조직이 다른 조직 간 연계가 이루어짐에 있어 빈번히 선호된다고 해석할 수 있을 것이다.

〈표 5〉 협력네트워크 거버넌스 중심성(centrality) 분석 결과

순위	연결 중심성				사이 중심성		근접 중심성			
	out-degree		in-degree				out-closeness		in-closeness	
	조직	값	조직	값	조직	값	조직	값	조직	값
1	n08	0.667	n02	0.311	n08	4.627	n08	0.698	n02	0.304
2	n09	0.644	n04	0.289	n07	4.022	n09	0.682	n04	0.302
3	n45	0.633	n03	0.267	n43	3.173	n45	0.682	n03	0.299
4	n58	0.589	n45	0.233	n58	3.005	n58	0.652	n59	0.298
5	n07	0.556	n01	0.233	n45	2.984	n23	0.643	n76	0.297
6	n23	0.544	n43	0.211	n03	2.88	n07	0.629	n45	0.296
7	n17	0.489	n59	0.211	n09	2.869	n17	0.621	n01	0.296
8	n03	0.456	n08	0.2	n02	2.575	n03	0.608	n62	0.296
9	n01	0.344	n33	0.2	n23	2.223	n01	0.563	n33	0.295
10	n43	0.333	n62	0.2	n17	1.779	n19	0.563	n08	0.294

종합하면, 네트워크 연계망과 밀도 매트릭스 및 중심성 분석을 통해 볼 때 남양주시 사회복지전달체계는 주도조직 중심의 네트워크의 형태로 희망케어센터의 세 개 조직(n02, n03, n04)과 더불어 민간의 한 개 조직(n08)이 중심적 위치에 있는 것을 알 수 있다. 다만, 협력의 강도에 있어서는 희망케어센터와 연계할 때 높은 단계의 협력을 시도하므로, 협력네트워크의 거버넌스 안에서 주도조직으로서 중재자의 역할을 하는 것은 희망케어센터의 세 개 조직이라고 결론 내릴 수 있다.

2. 거버넌스의 구조적 속성이 효과성에 미치는 영향 분석

네트워크 분석을 통해 남양주시 사회복지전달체계의 협력네트워크 거버넌스가 주도조직 중심 네트워크의 형태를 보이며, 보다 높은 수준의 협력을 하는 중재자로 희망케어센터가 기능함을 확인하였다. 다음으로, 위계적 선형모형(HLM)을 활용하여 주도조직 중심 네트워크의 구조적 속성이 협력의 경험과 성과 등 효과성에 미치는 영향을 확인한다. 분석에 앞서, 응답자를 통해 확보된 사례의 기초통계량은 다음과 같다.

협력의 경험과 성과는 리커트 척도로 측정된 세부 문항들의 단순평균으로 각각 3.65와 3.5로 협

력에 대하여 긍정적인 인식수준을 갖는 것으로 나타났다. 협력의 밀도는 4.02로 전체 9개 협력업무 중 평균적으로 4개 업무에 대해 협력하였으며, 협력의 강도는 1.89로 높은 단계의 협력보다는 단순한 정보교환이나 자원교류와 관련하여 협력을 빈번히 하는 것으로 나타났다. 다음으로, 중재자로 기능하는 희망케어센터와의 협력은 0.31로 나타났다. 그 외 통제변수의 기초통계량은 〈표 6〉과 같다.

〈표 6〉 응답사례 기초통계량

변수			관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
종속변수		협력경험	1,649	3.65	0.76	0	5
		협력성과	1,649	3.50	0.81	0	5
독립변수		협력밀도	1,649	4.02	2.76	0	9
		협력강도	1,649	1.89	1.57	0	5
		중재자	1,649	0.31	0.46	0	1
통제변수	조직특성	조직 나이	1,478	13.68	6.49	3	35
		물적 자원	1,484	1,408.24	1,078.38	5	5,050
		인적 자원	1,468	20.74	19.15	1	125
	개인특성	연령	1,649	39.18	8.80	22	61
		성별	1,649	0.35	0.48	0	1
		경력	1,649	86.81	68.37	4	365

협력의 경험과 성과에 대해 각각 위계적 선형분석을 실시한 결과, 협력의 경험과 협력의 성과 모두 네트워크 거버넌스의 협력밀도와 강도의 영향을 받는 것으로 나타났다(〈표 7〉 참조). 우선, 협력의 경험에 대한 분석결과부터 살펴보면 다음과 같다. Model 1은 협력의 경험에 대한 거버넌스 구조적 속성의 영향을 분석한 결과로, 거버넌스 안에서 조직 간에 다양하고 많은 협력을 할수록 협력의 경험에 긍정적인 영향을 미쳤다. Model 2는 협력네트워크의 거버넌스 안에서 중재자로 기능하는 희망케어센터와의 연계를 조절변수로 포함하여 분석하였다. 그 결과, 조직 간에 높은 단계의 협력을 하거나, 중재자인 희망케어센터와 많은 협력을 하는 것은 협력의 경험에 부정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 그러나 조직 간에 많은 협력을 하거나 희망케어센터와 연계하는 경우, 또한 중재자인 희망케어센터와 높은 단계의 협력을 할수록 협력의 경험에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다.

협력 경험에 대한 분석의 결과는 협력 성과를 대상으로 할 때에도 유사한 경향성을 보였다. Model 3은 협력 성과에 대한 거버넌스 구조적 속성의 영향을 분석한 결과로, 조직 간에 높은 수준의 협력을 할수록, 그리고 희망케어센터와 연계하는 경우에는 협력의 성과에 부정적인 영향을 미쳤다. 반면에, 조직 간에 다양하고 많은 협력을 할수록 협력의 성과에 긍정적 영향을 미쳤다. 희망케어센터와의 연계를 조절변수로 활용한 Model 4에서는 네트워크 내 조직들과 높은 수준의 협력을 하거나 희망케어센터와 단순히 많은 협력을 할수록 협력의 성과에 부정적인 영향을 주었다. 그러나 전체 조직 간에 많은 협력을 할수록, 또한 희망케어센터와 높은 수준의 협력을 할수록 협력

의 성과에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다.

〈표 7〉 거버넌스의 구조적 속성이 협력의 경험과 성과에 미치는 영향

모형 구분 / Fixed-effects		협력 경험		협력 성과	
		Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
상수항		3.271***	3.226***	3.462***	3.440***
독립변수	협력밀도	0.137***	0.196***	0.163***	0.203***
	협력강도	-0.051	-0.132**	-0.085*	-0.140**
	중재자	-0.078	0.165**	-0.115**	0.055
	협력밀도*중재자		-0.176***		-0.121**
	협력강도*중재자		0.242***		0.166*
통제변수	연령	-0.005	-0.006	-0.192***	-0.020***
	성별	0.635***	0.638***	0.657***	0.662***
	경력	-0.001	-0.001	0.002*	0.002*
Random-effects parameters					
var(_cons)	조직 나이	0.047	.0039	4.41e-19	9.98e-20
	물적 자원	1.60e-11	1.87e-10	0.667	0.055
	인적 자원	0.268	0.263	0.229	0.237
LR test vs. linear regression: (H0: Random-effects = 0)		0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Statistics (Log likelihood)		-1202.488	-1192.42	-1292.15	-1287.88
Obs.		1,468	1,468	1,468	1,468

*p〈0.1, **p〈0.05, ***〈0.01

주: Model 1(협력 경험에 미치는 영향 중 조절변수와의 상호작용 효과를 고려하지 않은 모형), Model 2(협력 경험에 미치는 영향 중 조절변수의 상호작용 효과를 고려한 모형), Model 3(협력 성과에 미치는 영향 중 조절변수와의 상호작용 효과를 고려하지 않은 모형), Model 4(협력 성과에 미치는 영향 중 조절변수와의 상호작용 효과를 고려한 모형)

네 가지 분석모형을 바탕으로 분석의 결과를 요약하면, 주도조직 중심 네트워크를 구성하는 남양주의 사회복지전달체계는 전체 협력네트워크 안에서 조직 간에 높은 수준의 협력을 하는 것은 협력의 경험과 성과에 부정적인 영향을 끼쳤으며, 중재자인 희망케어센터와 단순히 많은 협력을 하는 것 또한 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 남양주 조직들은 서로 간에 많은 협력을 할수록 경험과 성과에 긍정적인 영향을 미쳤으며, 희망케어센터와는 단순히 많은 협력보다 높은 수준의 협력을 할수록 긍정적인 영향을 주는 것으로 확인할 수 있다.

그렇다면, 전체 조직 간 높은 수준의 협력과 희망케어센터와의 많은 협력은 왜 부정적인 영향을 미치게 되었을까? 이를 탐색하기 위해 본 연구에서는 추가적으로 실무자 인터뷰를 실시하였다.[10)]

10) 결과해석을 위한 추가적인 인터뷰는 남양주시의 4개 권역에 위치한 희망케어센터장 4인을 대상으로 진행되었다. 앞선 분석에서 살펴보았듯이 희망케어센터는 남양주시 사회복지전달에 있어 조직 간 협력의 구심점이 되는 중개자의 역할을 수행하고 있으므로 조직 간 협력의 현황과 구체적인 과정(dynamic)을 살피기에 적절하다 할 것이다. 인터뷰는 2018년 02월 22일부터 26일까지 4일 동안 센터장의 공식적 메일을 통해 서면인터뷰 형식으로 진행되었으며, 회수율은 100%를 보였다.

인터뷰 결과, 중재자로서 희망케어센터를 중심으로 한 남양주시의 네트워크 거버넌스의 특성을 보다 구체적으로 확인할 수 있었다. 우선, 전체 조직 간에 높은 수준에서의 협력이 어려운 원인은 민간조직들의 인적·물적 자원의 불충분성에 있다고 응답되었다. 공동사례관리와 지역사회 후원연계 및 법·제도·정책 공동대응 등 높은 수준의 협력으로 갈수록 협력의 성과는 조직 내 협력업무 담당자의 개인적 역량과 전문성, 재정적인 지원 등이 좌우하게 된다. 그러나 남양주시는 중재자인 희망케어센터가 민간자원의 후원금을 집중관리하고 있어, 민간조직들만으로는 긴밀한 협력을 하고 이해관계를 조정하는 데 어려움이 있을 수밖에 없으며, 협력의 경험과 성과에 부정적 인식을 가져오게 된다는 것이다. 이는 주도조직 중심 네트워크에서 나타나는 중재자를 제외한 조직 간 약한 연결 관계(weak tie)를 보여주는 대표적인 특성이라 할 수 있다.

> "남양주시의 네트워크 교류는 다른 지자체와는 다른 특성이 존재합니다. 지자체와 희망케어센터가 주도적인 역할을 해서, 모든 후원과 시스템이 여기에 집중되어 있거든요. 일반조직들만으로는 긴밀한 협력을 하는 게 사실상 어렵죠." (센터장 C)
> "단순한 정보교환은 온라인을 통해 쉽게 협력이 가능합니다. 그렇지만 공동사례관리와 같은 협력은 충분한 인력과 실무자 개인의 역량에 따라 협력의 대응방식, 강도, 속도가 다를 수밖에 없어요. 또 지역사회 후원연계는 희망케어센터가 자원을 집중해서 가지고 있다 보니 일반 조직들만으로는 자원이 부족해서 충분한 성과를 내기가 힘들어요." (센터장 A)
> "공동사례관리나 지역사회 후원연계로 갈수록 조직들 간에 관점과 수준, 입장의 차이가 존재할 수밖에 없습니다. 그렇기 때문에 서로의 입장 차이를 충분히 알아가는 과정이 없으면, 단순히 높은 수준의 협력을 한다고 해서 긍정적인 결과를 얻기는 힘들겠죠." (센터장 B)

희망케어센터와의 많은 협력이 부정적인 영향력을 미치는 원인으로는 희망케어센터의 역할중첩과 조직개편으로 인한 높은 직무스트레스가 지적되었다. 희망케어센터가 독립적인 서비스 전달 조직으로서의 역할과 함께 다른 조직들을 조정해야 하는 이중적 역할에 직면하고 있다는 것이다. 자체적인 서비스 전달의 업무 외에 업무수행에 유연성이 요구되는 협력 업무의 증가는 담당자로 하여금 쉽게 업무 부담감과 정서적 피로감에 노출되게 한다. 더불어 최근에는 센터를 8개 권역으로 나누는 행정개편이 조직과 인력의 분산을 야기함에 따라 직무스트레스를 심화시켰다. 인력과 예산 등 자원의 증대 없이 조직만 분화되는 변화를 꾀한 것이다. 이는 희망케어센터와 협력할 때 민간조직들이 가지는 기대수준의 충족 가능성과 직결된다. 민간조직들이 협력을 통해 희망케어센터에 기대하는 수준이 높음에도 불구하고, 실무자의 피로감으로 인해 이를 충분히 충족시키기 어려우며, 이것이 경험과 성과의 인식에 부정적 영향을 끼치게 되는 것이다. 이러한 변화는 거버넌스 측면에서도 주도조직 중심 네트워크 안에서 소수(4개 조직)로 존재하고 있던 중재자의 수를 증가(8개 조직)시킴으로써, 네트워크 관리에도 혼선을 야기하는 결과를 낳게 된다.

> "각각의 희망케어센터는 별도의 고유 업무들이 있습니다. 협력 업무는 여기에 부가되는 것들이 주를 이루죠. 고유의 업무도 처리해야 하는 상황에서 이것을 미뤄둔 채 협력 업무(조직들 연계·

조정)에만 매달릴 수는 없는 상황입니다. 협력 업무가 중심이 되면 담당자 입장에서는 정서적 피로감이 늘어날 수밖에 없어요. 민간조직이 희망케어센터에 기대하는 바는 높고, 업무는 많아서 부담감이 커질 수밖에 없거든요." (센터장 C)

"희망케어센터는 다른 조직들에 비해 업무 영역이 넓습니다. 서비스 대상자의 법적 대상 범위도 넓고, 네트워크의 범위도 넓고..... 업무수행에 유연성이 요구되는 부분도 많아요. 그렇기 때문에 협력 업무 자체가 많은 에너지를 소비하게 하는데, 단순히 협력이 많이 늘어나는 것은 긍정적 인식을 유발하기가 어렵죠. 인력이 늘어나지 않는 이상 부정적으로 볼 수밖에 없지 않겠어요?" (센터장 D)

"행정복지센터가 생겨나면서 조직과 인력이 분화돼 사실상 전담인력 자체가 부족한 상황이에요. 그래서 협력 사업은 직원들끼리 서로 부족한 자리를 분담하면서 수행하는 경우가 많습니다. 현장업무보다 행정업무가 많아 힘든 상황에서 협력 업무까지 증가하는 것은 부담스러울 수밖에 없죠." (센터장 A)

실무자 인터뷰의 결과는 남양주시의 주도조직 중심 네트워크 거버넌스의 특성을 보여주는 한편, 거버넌스 안에서 발생하고 있는 최근의 변화와 맞물려 나타나는 문제점들도 함께 노출하였다. 중재자를 제외한 조직들 간의 협력은 약한 연계를 기반으로 하는 까닭에 효과성에 긍정적인 영향만을 주기는 어려우며, 연계·조정을 위한 중재자의 필요성을 부각시킨다. 앞선 분석들에서도 보았듯이 희망케어센터는 이러한 중재자의 역할을 수행하여 조직들과의 협력을 통해 경험과 성과에 긍정적인 영향력을 미쳤다. 그러나 최근에 새로운 중재자로서 행정복지센터가 증설됨에 따라 희망케어센터가 기존에 소수의 중재자로서 지니고 있던 위치에 변화를 야기하여 긍정적인 인식을 약화시키는 결과를 낳았다. 자원 확대를 동반하지 않은 새로운 중재자의 등장과 증가는 기존의 자원배분 체계를 재조정하게 하며, 이 과정에서 희망케어센터 내 실무자들로 하여금 업무 부담감과 피로감 등 직무스트레스를 증가시키게 되었기 때문이다.

종합하면, 전체 연계망 안에서 연계할 때에는 많은 업무를 협력하는 것이 경험과 성과 등 효과성 향상에 도움이 될 수 있으나, 높은 수준의 협력은 전체조직 간에는 오히려 경험과 성과에 대한 인식을 부정적으로 만들 수 있다. 단순한 참여조직과의 약한 연계만을 통해 협력을 높은 수준까지 하는 데 인적·재정적 한계가 있을 수밖에 없는 것이다. 그러나 협력네트워크를 중재·조정하는 희망케어센터와 협력하는 경우는 단순히 많은 협력을 하는 것보다 높은 수준의 협력을 할 때에 경험과 성과에 유의미한 결과를 얻을 수 있었다. 즉, 일반적인 공공·민간조직과의 연계만으로는 수행하기 어려운 높은 수준의 협력(지역사회를 연계하고 자원을 발굴하거나, 법과 정책에 공동으로 대응하는 수준의 협력)을 희망케어센터를 통할 때, 거버넌스의 경험과 성과는 긍정적인 인식을 얻게 되는 것이다. 이는 주도조직 중심 네트워크 안에서 중재자로 기능하는 희망케어센터의 중요성을 다시 한 번 확인할 수 있는 결과이다. 더불어, 행정복지센터로의 변화가 보여주듯이 단일한 네트워크 거버넌스 안에 중재자의 수와 자원 또한 협력의 효과에 중요한 영향을 미침을 확인할 수 있다.

V. 결론 및 함의

본 연구는 서비스 시행 네트워크에서 협력네트워크의 거버넌스 유형을 분류하는 한편, 해당 거버넌스의 구조적 속성이 네트워크의 효과성에 미치는 영향을 분석하였다. Provan과 Kenis(2008)가 중재자의 수와 위치에 따라 구분한 세 가지 거버넌스 모형이 서비스 전달의 네트워크에 있어 어떠한 유형적 특성으로 나타내며, 이러한 구조적 속성이 협력의 경험과 성과에 영향을 미치는지 확인함으로써, 서비스 시행 네트워크의 거버넌스 유형의 영향력을 확인하고자 한 것이다. 이를 위해, 남양주 내 91개 사회복지 관련 공공·민간 조직을 대상으로 2017년에 이루어진 협력에 대한 설문조사를 실시하여 네트워크 분석과 위계적 선형모형을 시행하였다. 분석의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 네트워크 분석을 통해 협력네트워크의 거버넌스 유형을 확인한 결과, 남양주 사회복지전달체계는 비교적 낮은 밀도와 높은 집중도를 보였다. 연계망 내에서 조직들은 동질적인 집단 내의 협력보다는 공공과 민간, 그리고 희망케어센터 간에 빈번히 연계하였고, 중심성 분석에서는 희망케어센터와 일부 민간조직이 네트워크 안에서 강한 힘과 영향력을 지니고 있는 것으로 나타났다. 다만, 협력의 강도를 0에서 5까지 단계별로 나누어 보았을 때에는 희망케어센터를 중심으로 보다 높은 단계의 협력을 시도하고 있었다. 이는 희망케어센터가 서비스 시행 네트워크에 있어 다른 조직을 연계·조정하는 중재자(broker)로 기능하고 있음을 알게 하였으며, 주도조직 중심의 네트워크를 형성하고 있다는 것을 확인할 수 있었다.

둘째, 위계적 선형분석을 실시한 결과, 전체 연계망 내에 있는 조직 간에 높은 수준의 협력을 하거나 희망케어센터와 많은 협력을 하는 것은 경험과 성과의 인식에 부정적인 영향을 미쳤다. 그러나 조직 간에 이루어지는 많은 협력은 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 희망케어센터와는 높은 수준의 협력을 할수록 긍정적인 인식수준을 보였다. 즉, 서비스 시행 네트워크에 참여하는 조직 간에 많은 협력을 시도하는 것 자체는 네트워크의 효과성을 높일 수 있으나, 높은 수준의 협력은 참여조직만으로는 한계가 존재할 수밖에 없으므로 중재자와의 연계를 통해 이루어질 때 효과성에 유의미한 영향을 미칠 수 있는 것이다.

셋째, 추가적인 실무자 인터뷰 결과, 전체조직 간에 높은 수준의 협력은 민간조직들의 부족한 인적·재정적 자원과 이해관계 조정의 어려움으로 한계가 있었다. 또한, 희망케어센터와의 많은 협력은 협력 업무 담당자의 역할중첩과 조직·인력의 분산을 동반한 행정개편으로 인한 직무스트레스의 증가로 부정적 인식수준에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 기존 자원의 재분배를 야기하는 중재자의 증가는 오히려 협력네트워크 거버넌스의 효과성 향상을 저해할 수 있음을 보여주는 결과이다.

남양주의 사회복지전달체계는 서비스 전달에서 나타나는 자원의 부족으로 인한 분절성과 비효과성 등의 문제를 해결하기 위해, 희망케어센터를 조직하여 지난 10년간 서비스 관련 네트워크를 형성해 왔다. 공공과 민간조직을 연계하는 주도적인 조직 중심의 전달체계 구조는 성공적인 민관파트너십을 구축한 대표적인 사례로 타 지방정부에 확산됨은 물론, 중앙정부의 전달체계 개혁의

롤모델이 되는 소기의 성과를 거두었다. 본 연구는 이러한 성공적 사례를 대상으로 한 하나의 학문적 연구로서 서비스 시행 네트워크의 성공적인 거버넌스 유형을 밝혀낸 한편, 주도조직 중심 네트워크 거버넌스의 실질적인 효과를 통계적인 분석을 통해 밝혀내었다는 점에서 함의를 지닌다. 서비스 시행 네트워크에서 주도조직 중심의 거버넌스를 구성할 때에는 연계망 내 참여조직 간에 보다 다양하고 많은 협력을 유도할 필요가 있으며, 중재자로 기능하는 주도조직을 중심으로 조직들이 강한 연계를 맺을 수 있도록 제도의 설계가 이루어져야 한다는 것이다. 서비스를 전달함에 있어 일반적인 참여조직만으로는 연계하기 어려운 협력이 있으며, 주도조직을 통해 수행할 때에 협력의 경험과 성과의 향상을 유도할 수 있을 것이기 때문이다. 다만 주도조직 중심의 네트워크 안에서 중재자의 수는 적절한 수준을 유지할 필요가 있다. 지나치게 많은 중재자는 오히려 기존의 인적·물적 자원에 변화를 주어 자원배분에 혼선을 야기함으로써 성과향상을 저해할 수 있기 때문이다. 결국 주도조직 중심 네트워크를 바탕으로 하는 효과적인 서비스 시행 네트워크는 중재자로 기능하는 적절한 수의 조직과 이를 중심으로 강한 연계를 맺는 조직들이 협력을 시도할 때 가능하다 할 것이다.

본 연구는 분석을 진행하는 과정에서 한계도 드러냈는데, 남양주시 전달체계 내의 사회복지 관련 조직이 91개에 달함에도 불구하고 실제 네트워크 관련 설문은 49개 조직의 응답으로 한정되었다. 이는 조사 가능한 표본에 한계가 있었기 때문으로, 추후의 연구에서는 91개 조직을 대상으로 협력네트워크를 조사하여 완전연결망을 구축할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

김용학. (2011).「사회 연결망 분석」. 박영사.

김준기·이민호. (2006). 한국의 네트워크 거버넌스에 관한 연구: 사회복지관의 네트워크와 조직효과성.「행정논총」, 44(1): 91-126.

김준현. (2009). 네트워크 효과에 관한 연구: 지역자활센터를 중심으로.「한국행정학보」, 43(4): 307-333.

남양주시청. (2017).「남양주시 희망케어시스템」. 남양주시.

박경숙. (2016). 남양주시 지역사회 민관 복지관련 기관 네트워크의 구조적 특성과 거버넌스 유형.「사회보장연구」, 32(3): 93-124.

박경숙·오금주. (2012).「남양주 희망케어센터 효과성과 지역사회복지협의체 역할 평가」. U-쾌한 남양주 지역사회복지협의체.

박지혜. (2017). 초연결시대의 협력: IT 기업 간 협력 네트워크와 성과에 관한 연구.「Information Systems Review」, 19(2): 21-35.

성은미·백민희·권혜영. (2013).「남양주시 민관복지협력팀 효과성에 대한 분석: 희망복지지원단 운영주체인 민관복지협력팀을 중심으로」. 경기복지재단.

손성철·정범구·주지훈. (2013). 조직 연구에서 다층모형 적용에 관한 고찰: 위계적 선형모형(HLM) 활용을 중심으로.「인적자원관리연구」, 20(3): 75-97.

신동엽. (2002). 조직간 협력 네트워크와 신뢰기반형 지배구조: 다른 나라 기업들 사이의 조직간 협력 네트워크에서 파트너 기업간 신뢰의 결정 요인과 성과. 「전략경영연구」, 5(2): 49-84.

이민호·윤광석·조세현·원소연. (2014). 중앙-지방 간 효과적인 협력체계 구축방안의 모색: 협력적 네트워크 거버넌스의 관점에서. 「지방정부연구」, 18(2): 121-146.

이병규. (2009). 미국 제약업의 특허 네트워크 분석을 통한 기업수준에서의 혁신성과의 결정요인 탐색. 「지식재산연구」, 4(1): 91-107.

이연택·김경희. (2010). 의료관광의 정책네트워크 특성과 성과요인 간의 관계 분석. 「관광연구논총」, 22(2): 269-289.

이재정·윤유식·김용철. (2013). MICE 이해관계자의 협력네트워크 구성요인에 따른 성과 및 협력지속의도에 관한 연구. 「관광레저연구」, 25(6): 357-369.

이주헌·김선자·조권중·박성문. (2009). 「서울시 복지서비스전달기관 간 협력적 네트워크 구축방안 연구」. 서울연구원.

이주헌·박치성. (2010). 지역사회서비스 전달 네트워크 거버넌스 유형에 대한 탐색적 연구: 서울시 자치구를 중심으로. 「한국행정학보」, 44(3): 1-35.

정동섭·정문섭. (2005). 벤처기업의 네트워크 특성이 기업성과에 미치는 영향: 환경의 불확실성에 대한 조절효과를 중심으로. 「인적자원관리연구」, 12(2): 77-89.

홍영준. (2016). 복지환경변화에 따른 민관협력에 대한 고찰: 찾아가는 동주민센터 사례를 중심으로. 「한국가족사회복지학회 학술발표논문집」: 33-52.

Agranoff, Robert. (2004). Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working Across Organizaitons. In John M. Kamenskky and Thomas J. Burlin(eds.). *Collaboration: Using Networks and Partnerships*, 61-102. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

Agranoff, Robert, and McGuire, Michael. (1998). Multinetwork Management. *Journal of Public Administration and Theory*, 8(1): 56-65.

Finer, Smauel Edward. (1999). *The History of Government Ⅰ: Ancient Manarchies and Empires*. Oxford University Press.

Freeman, Linton C. (1977). A Set of Measures of Centrality Based on Betweenness. *Sociometry*, 35-41.

Graddy, Elizabeth A., and Chen, Bin. (2006). Influences on the Size and Scope of Networks for Social Service Delivery. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 533-552.

Johnston, Jocelyn M., and Romzek, Barbara S. (2008). Social Welfare Contracts as Networks: The Impact of Network Stability on Management and Performance. *Administration & Society*: 1-32.

McGuire, Michael. (2003). Is it Reality So Strange? A Critical Look at the Network Management is Different from Hierarchical Management. *Paper presented at the 7th National Public Management Research Conference*, Washington, D.C.

Milward, H. Brinton, and Provan, Keith G. (2006). *A Manager's Guide to Choosing and Using*

Collaborative Networks. IBM Center for the Business of Government.

O'Toole, Laurence. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 57(1): 45-52.

Park, Chisung. (2006). Collaboration Among Human Service Nonprofit Organizations: Mapping of Structural Context. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(4): 505-526.

Provan, Keith G., Huang, Kun, and Milward, H. Brinton. (2009). The Evolution of Structural Embeddedness and Organizational Social Outcomes in a Centrally Governed Health and Human Services Network. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18: 873-893.

Provan, Keith G., and Milward, H. Brinton. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18: 229-252.

Provan, Keith G., and Milward, H. Brinton. (1995). A Preliminary Theory of Inter-Organizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health System. *Administration Science Quarterly*, 40: 1-33.

Provan, Keith K., and Kenis, Patrick. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229-252.

Rethemeyer, r. Karl. (2005). Conceptualizing and Measuring Collaborative Networks. *Public Administration and Theory*, 18: 617-646.

Salamon, Lester. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Government*. Oxford University Press.

Shergold, Peter. (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.

U.K. Cabinet Office. (2000). *Wiring It Up: Whitehall's Management of Cross-cutting Policies and Services*. London: U.K. Performance and Innovation Unit.

유란희(柳란희): 연세대학교 대학원에서 행정학 박사과정을 수료하였다. 연구 관심분야는 복지정책과 서비스 전달체계, 지방정부, 정부조직개편 등이며, 주요논문으로는 "주민참여예산제도의 제도화 과정 연구: 동형화 이론의 검증을 통한 확산의 이해(한국정책학회보, 2017)", "사회서비스의 시장화와 서비스의 질: 노인장기요양서비스의 이용자 제도선택과 만족도를 중심으로(정책연구, 2017)", "'비전 2030'의 입안과정 분석과 재조명: 민주국가의 장기경제사회발전계획에 대한 함의를 중심으로(민주사회와 정책연구, 2015)" 등이 있다 (r-lani@hanmail.net).

〈논문접수일: 2018. 5. 16 / 심사개시일: 2018. 5. 23 / 심사완료일: 2018. 7. 19〉

Abstract

A Study on the Model and Effectiveness of Network Governance: Focusing on Namyangju Social Service Delivery System

Ryu, Lanhee

This study explores how the network governance model of public/private organizations in Namyangju city have an impact on effectiveness of collaboration in social service delivery system, which is the innovative service delivery model in South Korea. Using 2017 survey data of 91 social service related organizations, this study examines that Namyangju social service network belongs to 'lead organization-governed network' model, and the Hope Care Centers function as brokers in network governance. Also, the result reveal that the number of collaboration among organizations has a positive effect to the perception of collaborative experience and performance, however, the strength of collaboration has a negative impact. This can change to support positively to effectiveness doing with the Hope Care Centers. After interviewing with social workers, the negative results is because of weak tie between organizations except Centers and administrative reform in the Hope Care Center.

Key Words: Network Governance, Lead Organization Network, Broker, the Hope Care Center, Collaboration