

# 지역사회 사회복지 네트워크 거버넌스 구조 변화 사례연구

: 남양주시의 2012~2017년의 변화를 중심으로

Development and Structural Change of Inter-organizational Network  
Governance in Social Welfare Services

: A Case of 'Namyangju' City between 2012 and 2017

박 경 숙\*·유 란 희\*\*

Park, Kyungsook·Ryu, Lanhee

## ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의와 사회복지 전달체계 정책의 변화
- III. 연구 방법
- IV. 분석 결과
- V. 결론 및 함의

본 연구의 목적은 네트워크 진화이론을 바탕으로 남양주시 사회복지서비스 조직 간 네트워크 거버넌스 구조의 유형과 변화를 살펴보는 데 있다. 최근 중앙과 지방의 복지서비스 정책은 지역사회 중심의 사례관리가 강화되는 환경으로 변화하고 있다. 이에 따라, 남양주시의 37개 공공과 민간 서비스 조직들을 대상으로 2012년과 2017년도에 수행한 설문조사 데이터를 활용하여 네트워크 분석을 실시하였다. 연계망 분석결과, 남양주시의 사회복지서비스는 정보교환, 물적 자원의 교류, 클라이언트 상호의뢰 영역에서 모두 희망케어센터를 중심으로 한 주도조직 중심 네트워크 거버넌스 유형을 보였으며, 시간이 흐르면서 희망케어센터의 중심성이 높아지는 한편 전체적인 연계집중도도 높아져 기존의 구조가 강화되는 경향을 보였다. 이는 희망케어센터가 서비스의 공급

\* 제1저자, 경기대학교 사회과학대학 공공안전학부 사회복지전공교수

\*\* 교신저자, 한국지방행정연구원 부연구위원

논문 접수일: 2021. 12. 24. 심사기간: 2021. 12. 24. ~ 2022. 2. 7. 게재확정일: 2022. 2. 7.

자이자 조직 간 중개자로 기능하였음을 보여주는 한편, 지역사회 내 조직 간 자원 배분의 갈등의 가능성과 예방정책의 필요성을 보여주는 결과라 할 것이다.

□ 주제어: 네트워크 거버넌스, 사회복지전달체계, 남양주시 희망케어센터, 지역사회복지 네트워크

This article aims to studies the type and the structural change of inter-organizational network governance in Namyangju city's social service delivery system with perspective of a 'network evolution theory.' Under the circumstance that community-centered case management is increasingly important, this study conducts network analysis with survey data of 37 public and private social service related organizations between 2012 and 2017. The finding shows that Namyangju social service network belongs to 'lead organization-governed network' model with the Hope Care Center in every aspects including information sharing, material support and client referrals. Also, the results reveal that this structure had been reinforced and developed from 2012 to 2017 with higher centrality of the Hope Care Center and centralization. These pieces of evidence suggested that the Hope Care Center functions as a leading organization of both provider and broker for public-private organizational partnership in the network governance, and showed necessity of refined managerial policy for the network governance in order to prevent the possible conflicts among organizations with resource allocation.

□ Keywords: Network Governance, Social Service Delivery System, Namyangju Hope Care Center, Community Social Service Network

## I. 서론

우리나라 사회서비스 전달체계는 그동안 공공부문에서 공공부조를 포함함 소득보장을 관리 하는데 집중하고, 민간부문에서 사회서비스를 위탁받아 운영해온 이중 구조의 형태를 띠어 왔다. 이러한 이중 구조 때문에 그동안 소득보장과 사회서비스는 빠르게 확대되면서도 공공부문은 공공부문대로, 민간부문은 민간부문대로 서비스 분절의 문제를 가지고 있어 국민의 복지 체감도가 여전히 낮게 나타나고 있다. 공공부문의 경우 사회서비스를 전달하는 중앙 제도가 세분화되어 있고 그에 따라 중앙부처가 부처별, 그리고 부서별로 제도를 각각 운영하는 공공전달체계를 가지고 있고, 업무의 성격이나 기능, 그리고 대상이 유사한 기관 간에 공식적인 협력 기제가 없어 사회서비스가 통합적으로 제공되지 못하는 문제를 가지고 있다(강혜규 외, 2020). 함영진은(2017) 2000년대 이후 복지사업들이 보편화되고 복지 욕구에 대한 대응성이 강조되기 시작하였음에도 불구하고 공공부문의 대응력 약화 문제가 계속 제기되었음을 지적하였다. 민간부문의 경우는 민간부문대로 지역 간 사회서비스를 제공하는 기관의 편차가 심하며, 유사한 기능을 하는 서비스 기관들로 인하여 서비스 중복도 존재하며, 영리를 추구하는 사회서비스 기관 간의 경쟁으로 인하여 협력이 어렵고, 대부분의 사회서비스 기관이 영세하거나 작은 규모여서 통합적 서비스 제공을 독자적으로 실천하기 힘든 상황이다(강혜규 외, 2020).

국민의 다양한 욕구를 포괄적으로 진단하고 지속적으로 문제 해결을 지원하기 위해 통합적인 서비스를 제공하려면 이와 같은 상황에서 발생하는 서비스 분절의 문제를 해소하여야 하는데, 이것을 위해서 그동안 사례관리의 중요성과 그를 실현하기 위한 민관협력이 지역사회 사회복지서비스 전달에 있어서 화두가 되어왔다. 이에 지역사회에서 민관협력 거버넌스를 잘 구축하여 주민들이 가진 다양하고 복합적인 욕구에 대해 맞춤형 통합서비스를 제공하려는 노력들이 2006년 주민생활지원서비스 전달체계 개편부터 시작하여, 2012년 희망복지지원단 설치, 생애주기별 맞춤형 서비스 제공을 위해 박근혜 정부에서 시도한 동주민센터 복지허브화, 그리고 문재인 정부에서 시도한 읍면동 주민센터의 찾아가는 보건·복지서비스 강화와 같은 정책들로 이어졌다.

남양주시는 맞춤형 통합서비스를 제공하기 위해 우리나라에서 최초로 2007년부터 전문적 사례관리기관인 희망케어센터를 만들었는데, 이것이 경기도 무한돌봄센터와 중앙정부의 희망복지지원단의 모태가 된 사례관리의 선도주자였다. 이후 희망케어센터는 경기도와 중앙정부의 전달체계 개편에 부응하면서 2012년에 최초로 공공과 민간이 한 공간 안에서 기능적으로 통합사례관리를 위해 협력하는 조직으로 거듭났고 이를 중심으로 공공과 민간이 지역사회 복지거버넌스 체제를 만드는 것을 시도하였다. 남양주 사회복지 관련 기관 네트워크를 통한 복

지거버넌스 체제는 이후에도 행정복지센터와 동복지 허브화, 찾아가는 보건·복지서비스와 같은 변화에 계속 적응하면서 변화하여 왔다.

지역사회 사회복지 네트워크의 거버넌스 구조에 대한 연구는 그동안 산발적으로 여러 지역에서 어느 한 시기를 대상으로 단편적으로 진행되어왔다. 이들 연구는 한 지역의 네트워크의 특성이나 거버넌스 구조를 파악하는 것에서부터(정순돌, 2001; 김언아 외, 2008; 홍선미·하경희, 2009; 이주현·박치성, 2010; 손지현, 2015; 박경숙, 2016) 네트워크 유형의 결정요인을 분석하고(김재환, 2005; 손지형·류기형, 2012, 박경숙, 2018), 네트워크의 효과성을 측정하는 것까지(김준기·이민호, 2006; 김준현, 2009; 장연진, 2010; 남승연, 2012; 이재희·조상미, 2015; 유란희, 2018; Johnston & Romzek, 2008; Provan & Kenis, 2008; Provan, et al. 2009) 다양하게 진행되어왔다. 그러나 이러한 연구들은 어느 한 시기를 중심으로 진행되어 정책 환경변화에 따라 지역사회복지 네트워크 구조가 어떻게 변화하는지를 알아보기는 어렵다.

사회복지 네트워크에 관한 연구에서 본 연구가 관심을 갖고 있는 남양주시의 지역사회 복지 관련 기관 간의 네트워크에 대한 연구는 박경숙(2016)과 유란희(2018)의 연구가 있다. 이들의 연구 결과는 남양주시의 지역사회복지 네트워크 구조가 희망케어센터라는 주도조직 중심의 네트워크인 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 결과는 타 지역 사례관리 네트워크에 대한 손지현(2015)의 연구 결과와도 비슷하다. 손지현(2015)도 부산지역 희망복지지원단 네트워크에 관한 연구에서 사례관리를 하도록 만들어진 희망복지지원단이 “독점적 구조의 허브기관”으로 역할을 하는 것으로 나타났다. 그러나 이 연구들도 어느 한 시기의 네트워크 거버넌스에 대한 연구였으며, 사회복지정책 환경변화에 따라 이러한 지역사회복지 네트워크 구조가 어떻게 변화하는지, 주도조직 중심의 네트워크가 유지되는지, 또는 강화되거나 약화되는지 등을 파악하지는 않았다.

따라서 본 연구는 맞춤형 통합서비스를 제공하기 위한 지역사회 복지전달체계의 변화과정에서 남양주시의 사회복지 관련 네트워크 구조가 2012년과 2017년 사이에 어떻게 변화하였는지 살펴보고자 한다. 남양주시는 맞춤형 통합서비스 제공을 위하여 우리나라에서 최초로 사례관리를 전문으로 하는 민간복지기관인 희망케어센터를 만들고 지역사회 복지거버넌스 체계를 만들어 민관협력이 이루어지도록 시도한 사례이다. 2012년과 2017년 사이에 사회복지 공적 전달체계에서 사례관리는 강화되었으며, 2016년부터 동복지허브화 정책으로 읍·면·동의 사례관리기능이 강화되기 시작하였다. 이러한 상황에서 지역사회 복지네트워크에 영향을 미칠 수 있는 중앙정부, 경기도 광역자치단체의 사회복지전달체계 정책이 어떻게 변화되었는지를 알아보고, 이에 대해 남양주시의 사회복지관련 조직과 네트워크의 환경변화는 어떻게 변화되었는지를 알아본 후, 남양주시 사회복지관련 네트워크 구조의 변화를 분석하고자 한다.

이를 통해 한 지역의 사회복지관련 네트워크 구조가 중앙정부나 광역자치단체의 사회복지전달체계 정책변화에 현실적으로 적응해나가는 것을 이해하고, 앞으로 사회복지전달체계의 정책 방향 정립에 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

## II. 이론적 논의와 사회복지 전달체계 정책의 변화

### 1. 네트워크 거버넌스의 개념과 구조

현대의 사회복지 환경에서는 더이상 과거 정부에서 해왔던 단일 행위자를 중심으로 서비스를 전달하는 것만으로는 사회문제 해결을 하기 어려워졌다. 전통적인 정부 형식의 관료제가 사회 내에 존재하는 다양한 수요를 만족시키고 문제 해결을 위한 정부 정책의 생산성을 높이는 데 더이상 유용하지 않게 된 것이다(Rethemeyer, 2005). ‘네트워크 거버넌스(network governance)’는 이러한 방식에서 벗어나 정부를 비롯한 다양한 이해관계자들이 참여하고 협력하는 문제 해결 방식으로 등장하였다(이명석, 2002; Trevillion, 1999). 여기서 이해관계자의 범위는 시장 영역의 민간조직들에서부터 정책의 대상자가 되는 일반 시민까지 포괄하며, 시장 영역에서 경쟁 위주의 관계를 맺기보다는 협력을 동반한 이해관계자 간 수평적이고 상호의존적인 관계를 기반으로 한다(유란희, 2018; Agranoff, 2004)<sup>1)</sup>. 이러한 점에서 네트워크 거버넌스는 ‘협력 거버넌스(collaborative governance)’, ‘메타 거버넌스(meta-governance)’ 등의 개념과 유사하게 이해된다(이지형 외, 2020; Whitehead, 2003).

전통적인 수직적 관계에 기반한 문제 해결이 점차 분권화와 민주화를 지향하게 되면서, 지역 수준에서의 거버넌스 또한 수평적 형태를 보이게 되었다. 특히, 지방정부를 중심으로 하는 지역사회복지서비스의 경우에는 네트워크 거버넌스의 중요성이 더욱 높다. 서비스 전달 등 효과적이고 효율적인 정책추진에 필요한 공공자원의 동원이 중앙정부만으로는 쉽지 않으므로, 필연적으로 민간자원의 발굴과 동원이 이루어져야 하기 때문이다<sup>2)</sup>. 이는 최근에 읍·면·

1) 네트워크 거버넌스의 등장은 전통적인 관료제 방식을 탈피하는 대안인 동시에 공공의 역할을 단순히 민간에 위임하는 민간위탁 등 시장화에 대한 대안을 모색하는 과정에 배경을 두고 있으며, 정부실패와 시장실패를 모두 극복하기 위해 민관 간 파트너십을 강조한다(Shergold, 2008).

2) 네트워크 거버넌스는 행정적인 측면 외에도 정치적인 측면 또한 포함하는데, 정부 중심의 지배구조를 벗어나 지방정부의 정당성 위기를 해결하기 위해 지역주민들의 활발한 참여를 보장함으로써 수요충족과 만족을 극대화하는 데에 거버넌스 내 정부의 존재 이유를 부여하기 때문이다(원구환, 2003). 그러나 본 연구에서는 서비스 전달을 담당하는 ‘조직’을 중심으로 네트워크 거버넌스를 논의하므로 일반 개인까

동 수준에서의 사례관리(case management) 등 맞춤형 통합서비스의 제공이 강조되면서 더욱 중요해졌다. 로컬 거버넌스의 일환으로 지역사회보장협의체 등을 활용하고자 하는 사례 역시 지역사회를 중심으로 공공과 민간, 시민사회가 협력적 파트너십을 발휘하여 참여하는 통합적인 사회복지전달체계를 구축하기 위한 정부의 시도를 반영한다(보건복지부, 2015; 함철호, 2015).

지역사회복지서비스 전달체계로서 네트워크 거버넌스는 지역사회 안에서 복지서비스를 전달하는 조직 간의 '네트워크' 관계를 의미한다. 네트워크 거버넌스의 특성은 구조적인 형태와 과정적인 의미를 포괄하므로(Peters, 2000; Pierre, 2000)<sup>3)</sup> 구조적인 측면과 과정적인 측면을 모두 살펴볼 필요가 있다. 과정적 측면에서의 거버넌스란 연계를 맺고 있는 조직들이 조직 목적을 달성하기 위해 의도를 가지고 협력을 하는 과정이나 단계 등을 논의하는 것을 의미한다(Alter & Hage, 1993). 상호의존적인 상태에서 어떠한 형태의 협력을 공유하고 있으며, 어떠한 수준으로 협력하고 있는지 등 거버넌스의 내용적인 측면에 주목하는 것이다. 구체적으로 사회복지서비스를 전달하기 위해 지역사회 내 사회서비스 조직들이 필요한 정보를 교환하는지, 개별적으로 보유하고 있는 자원을 교환하고 공유하는지(물적 자원교환), 혹은 조직을 찾아온 클라이언트를 적절한 조직에 소개하는지(클라이언트 의뢰) 등 협력의 구체적인 내용이 다를 수 있다. 이 외에도 조직 내 인적 자원을 교류하거나, 조직 간 공동의 사업을 계획하거나 공동프로그램을 운영하는 등 협력의 속성은 다양하게 구성된다(박경숙, 2008; Levine & White, 1961; Boje & Whetten, 1981; Woodard & Doreian, 1994).

거버넌스의 구조적인 측면에서 네트워크를 논의할 경우, 지역사회 내 행위자들 간에 협력의 관계를 맺고 있는 체계가 어떻게 구성되는지에 주목한다(Wasserman & Faust, 1999). 이는 동일한 협력의 관계를 맺고 있다 하더라도 구체적으로 관계의 체계는 거버넌스마다 다를 수 있다는 것을 의미한다. 예를 들어, 물적 자원을 교환하는 네트워크 거버넌스를 형성하고 있을 때, A 지역은 특정 조직에 자원교환이 집중되는 거버넌스 형태를 보이지만, B 지역은 모든 조직이 고르게 자원을 교환하는 거버넌스의 형태를 보일 수도 있다. 이러한 거버넌스 구조와 관련하여, Provan & Kenis(2008)는 네트워크 내 관리자의 역할에 따라 거버넌스의 형태

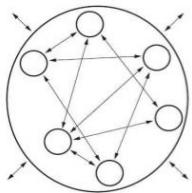
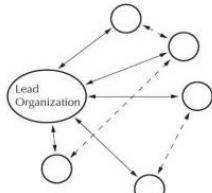
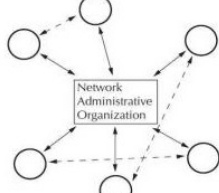
지 확대한 수준에서의 논의는 배제한다.

3) 네트워크에 대한 학술적인 접근은 이론적인 측면에서의 접근과 분석방법론으로서의 접근이 존재한다. 이론적인 측면에서 네트워크는 구성원이 빈번하게 교체되고, 구성원들 간에 구속하는 권리나 의무관계가 모호성을 보이는 등 비공식적이고 유동적인 특성에 주목한다(Newman, 2001). 반면, 분석방법론적인 측면에서의 네트워크는 행정학이나 정치학, 경영학 등에서 구성원들 간 관계를 노드(node)와 링크(link)로 모형화하여 구조나 확산, 진화과정 등을 계량적으로 보여주는 것을 의미하며, 개체 자체의 속성에 중점을 둔 기존의 통계적 연구 방법과 달리 개체 간의 상호관계에 초점을 맞춘다(김용학, 2011). 즉, 거버넌스로서 네트워크는 거버넌스 내 협력에 주목하는 것으로 이론적 측면의 접근과 거버넌스의 형태에 주목하는 것으로 분석방법론적 접근이 모두 가능하다.

를 세 가지 유형으로 설명한다. 관리자로서 조직 내 중개자(broker)가 존재하는지, 그리고 중개자가 네트워크 내 어디에 위치하는지에 따라, 자기관리 네트워크(self-governed network), 주도조직 중심 네트워크(lead organization network), 그리고 네트워크 관리조직(network administrative organization) 거버넌스로 구분하는 것이다(박경숙, 2016; 유란희, 2018; Provan & Kenis, 2008). 각 유형의 특성을 설명하면 다음과 같다(〈표 1〉 참조).

자기관리 네트워크(self-governed network)는 중개자로서 특정한 조직이 존재하지 않으며, 모든 조직이 동등한 권한을 가지고 평등하게 네트워크에 참여하는 거버넌스 형태로 조직 간 높은 신뢰성과 협력을 구축하고 있으므로 네트워크의 밀도(density)가 높은 특성을 보인다. 주도조직 중심 네트워크(lead organization network)는 중개자로서 단일한 조직이나 소수의 조직을 중심으로 협력하는 조직들이 관계되는데, 중개자 조직과는 강한 유대관계(strong ties)를 맺으며 그 외 조직들과는 약한 관계(weak ties)를 맺는 특성을 보인다. 중개자 기능을 수행하는 조직은 네트워크 거버넌스 안에서 참여 조직들을 연계·조정하므로, 자기관리 네트워크와 비교하여 전체적인 밀도는 낮지만 중개자를 중심으로 한 집중도(centralization)는 높다. 네트워크 관리조직(network administrative organization) 거버넌스는 중개자 조직(들)이 네트워크 외부에 위치하거나 새롭게 편입되어 연계·조정하는 경우에 해당되는데, 주도조직 중심 네트워크와 달리 직접 서비스 전달에 참여하기보다 조정의 역할에 중점을 둔다. 그러므로 전체적인 밀도는 자기관리 네트워크와 주도조직 네트워크 사이의 중간 수준을 보이며, 중개자 조직을 중심으로 한 집중도는 높다는 특성을 보인다.

〈표 1〉 네트워크 거버넌스의 세 가지 유형

거버넌스 형태			
거버넌스 유형	자기관리 네트워크 (self-governed network)	주도조직 중심 네트워크 (lead organization network)	네트워크 관리조직 (network administrative organization) 거버넌스
중개자(broker) 존재 여부	없음	있음(내부)	있음(내·외부)
밀도(density)	높음	낮음	중간
집중도(centralization)	낮음	중개자 중심으로 높음	일부 높음

주: ○ 네트워크 거버넌스 참여 조직, → 강한 관계, ⇨ 약한 관계

출처: Provan & Kenis(2008) 바탕으로 저자 작성

거버넌스의 구조적 측면으로서 네트워크 형태에 집중하는 논의들은 동일한 수준의 협력을 하는 거버넌스라 하더라도 네트워크 형태에 따라 서비스 전달의 성과가 달라질 수 있다고 말한다(김준기·이민호, 2006; 박지혜, 2017; Provan & Milward, 1995; Johnston & Romzek, 2008). 조직 간 협력과 연계의 성과는 협력 자체의 특성에 따라서도 달라지지만, 협력의 밀도나 관계의 구조에 따라서 향상될 수 있다는 것이다. 이는 성과에 가장 효과적인 거버넌스의 구조를 채택하고 나면 그 구조가 계속 유지되고 효과적인 성과달성이 지속될 것인지에 대한 의문을 품게 한다. 네트워크는 기본적으로 구성원의 교체가 빈번히 이루어지며 유동적인 속성을 지니고 있으므로(Rodes, 1997; Newman, 2001), 거버넌스의 구조 또한 네트워크에 따라 변화할 것이기 때문이다. 그러나 대다수의 연구는 특정한 시기의 네트워크 형태만을 포착하여 이를 주어진 것으로 인식하고 조직 간 관계를 설명하려는 경향이 있다. 그러나 이제는 네트워크는 유지되는가, 아니면 변화하는가?, 변화한다면 어떠한 요인에 의해 어떻게 변화하는가와 같은 질문을 던져야 할 때이다.

## 2. 네트워크 거버넌스의 변화와 진화 이론(Network in Transition)

사회적 행위자로서 개인이나 조직(집단) 간 관계를 분석하는 네트워크에 관한 초기 연구들은 앞서 언급하였듯이, 주로 단일 네트워크 내 행위자(nodes)와 행위자들 간 관계(ties)의 속성, 그리고 관계 구조에서 나타나는 특징들을 밝히는 데 집중되었다(Ahuja et al., 2012). 자원의존이론(resource-based theory), 사회적 교환이론(social interaction theory) 등을 바탕으로 어떠한 요인들에 의해서 현재와 같은 행위자 간 관계가 나타나게 되며, 이러한 네트워크 구조가 행위자로서 조직의 행위와 결과에 어떻게 영향을 미치는지를 분석한 것이다. 이러한 네트워크 연구들이 ‘약한 유대의 힘(strength of weak ties)’이나 ‘구조적 공백(structural holes)’ 등으로 이론화되는 과정에서(Burt, 1982; Granovetter, 1983), 일부 행위자 간 관계가 시간에 따라 어떻게 변화되는지 논의가 이루어지긴 하였다(Mariotti & Delbridge, 2012). 그러나 대부분의 경우 관계의 변화는 양자관계(dyad)의 특성 자체에만 초점이 맞추어져 전체적인 네트워크의 구조와 속성이 변화하는 과정은 포착하지 못한 채로 이루어졌다.

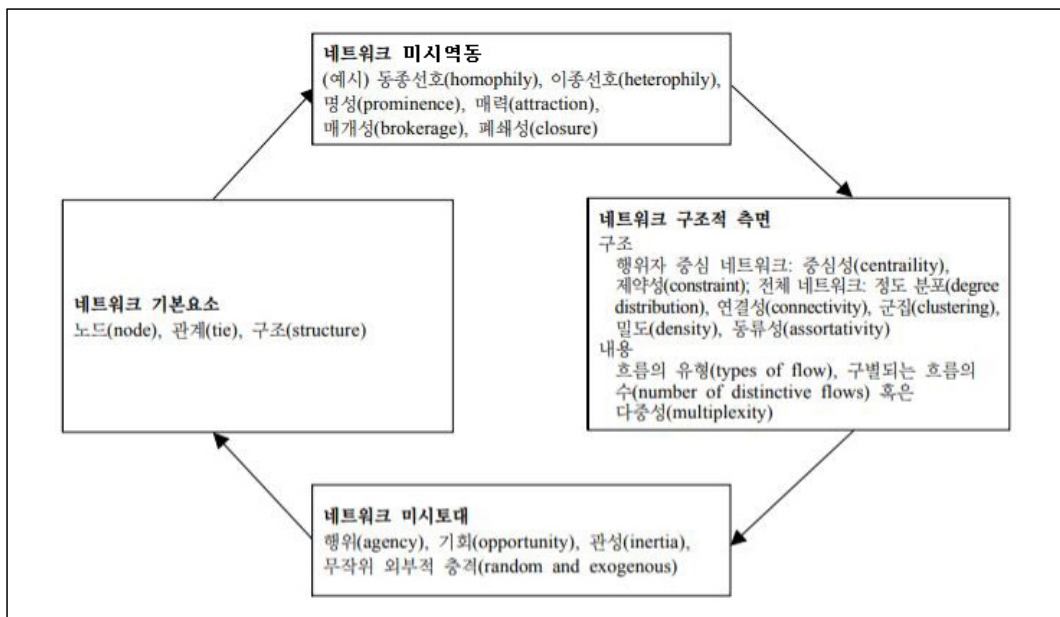
전체적인 네트워크의 구조 자체에 초점을 맞춘 연구들은 2000년대에 들어서야 네트워크의 효과를 종합적으로 이해하려면 네트워크의 구조와 역동을 함께 이해하는 것이 필요하다는 논의를 시작하였다(Ahuja et al., 2012). 우리가 주어진 것이라고 이해하였던 네트워크의 구조는 전체적인 변화과정에서 현재의 ‘스냅샷(snap shot)’일뿐이며, 네트워크는 변화한다는 것



이다. 이들은 네트워크를 구성하는 행위자와 행위자 간 관계, 그리고 구조를 중심으로 미시적인 변화(micro-dynamics)가 발생하게 되면, 이에 따라서 네트워크의 전체적인 구조(architecture of network)가 형성되고 진화하는 과정으로 연결된다고 설명한다(김영춘, 2017). 이때, 네트워크의 변화는 네트워크를 형성하는 여러 요소 간에 균열이 발생하여 전체로 연결되는 순차적인 과정이면서도, 동시다발적으로도 변화 가능한 특성을 보인다. 즉, 네트워크는 미시적인 차원과 거시적인 차원에서 변화와 진화가 이루어질 수 있으며, 두 가지 차원에서의 역동이 모두 이루어진다는 점에서 다원적이고 복합적인 과정이라는 것이다(〈그림 1〉 참조).

〈그림 1〉에서 설명하는 네트워크 변화의 원인은 다양하게 언급된다. 행위자(조직, node) 자체의 네트워크 참여의 동기 변화로 보유하고 있는 자원의 속성이 달라진다가나, 네트워크 내 다른 중요한 행위자와 연결되고자 하는 노력이 이루어질 때, 그리고 다른 행위자의 변화로 인해 네트워크 구조의 속성이 달라질 때, 혹은 네트워크 내 변화와는 관계없는 외부적인 충격(random and exogenous shock) 등에 의해서도 네트워크는 변화한다. 기존의 연구들은 이러한 다양한 원인을 바탕으로 네트워크 내 행위자 간 협력과 전략적 제휴, 경쟁의 과정이 어떻게 변화하는지를 분석하고자 하였다(Powell et al., 1996; Baum et al., 2010).

〈그림 1〉 네트워크 역동(network dynamics) 개념도



출처: 김영춘(2017: Ahuja et al., 2012) 재인용

Madhavan et al.(1998)의 연구는 다양한 변화요인 중 조직 간 네트워크 외부에서 발생하는 이슈나 사건의 발생(occasion for structural change)이 근본적으로 네트워크의 구조를 변화시키는 원인이라고 주장한다. Madhavan et al.(1998)에 따르면, 기존의 다른 연구들에서 논의하였던 행위자의 동기 변화 같은 요인들도 네트워크 변화를 유도하긴 한다. 그러나 행위자, 특히 관리자(조직)와 같은 행위자들의 동기가 변화하는 데에는 조직군 전체에 영향을 미치는 중요한 사건이 선행된다. 조직군(organizational field) 전체를 변화시킬만한 사건이 발생하면, 네트워크 내 행위자들은 이에 대한 대응으로 자신들의 네트워크 참여동기를 수정하게 되며, 이로 인해 네트워크 구조가 변화하고, 사건에 대한 응답으로 시간이 지남에 따라 발전하게 된다는 것이다. 예를 들어, 경영조직 산업군 내에서 혁신적인 기술개발이 이루어진 다거나 관련 규제정책들이 변화하게 된다면 기술을 보유한 조직을 중심으로 네트워크 내 권력관계가 재편되며, 규제의 대상이 되는 조직과 그렇지 않은 조직 간에도 힘의 균형에 균열이 발생하게 될 것이다. 이러한 현상은 네트워크의 변화를 예측하는 다양한 요인들 간의 복합적인 과정 안에서도 외부적인 환경변화를 포함하는 중요한 사건의 발생이 다른 변화요인들보다 근본적으로 작동한다는 네트워크 변화의 또 다른 시각을 보여준다(Madhavan et al., 1998).

외부적인 환경변화로 인한 네트워크의 변화와 진화는 세 가지 측면으로 설명할 수 있는데, 앞서 논의한 네트워크의 변화를 유발하는 사건(occasions), 그리고 네트워크의 구조적 속성(nature of structural change in network)과 변화의 방향(direction of structural change)이 이에 해당한다. 그렇다면, 네트워크가 변화하고 진화한다고 판단하는 기준이 되는 '구조적 속성'이란 무엇을 의미하는가.

구조적 속성은 네트워크 내 중심성(centrality)과 집중도(centralization)로 설명할 수 있다. 두 개념은 유사한 듯 보이나 중심성이 네트워크 내 행위자(조직) 중심으로 이해된다면, 집중도는 전체적인 행위자 간 관계에 기반하여 통합적인 네트워크의 형태와 특성을 설명하는 개념이다(Burt, 1991). 이는 네트워크를 분석방법론의 측면으로 설명하는 것과 다르지 않다. 하나의 네트워크 안에서 행위자들이 특정한 행위자(조직)와 계약이나 협력의 관계를 집중적으로 맺고 있다면 해당 특정 행위자는 중심성의 수준이 높다고 말한다(Freeman, 1977). 이러한 점에서, 중심성의 개념은 경험적으로 네트워크 내에서 행위자가 가지고 있는 권력, 명성, 그리고 정보나 자원이 집중되는 것을 의미한다. 다른 행위자들은 해당 행위자가 높은 중심성을 활용하여 보유하고 있는 정보나 자원, 권력을 공유하기 위해 해당 행위자와 연계되고자 노력할 것이며, 이는 해당 행위자의 중심성을 다시금 높이는 결과로 귀결된다. 반면, 집중도는 전체적인 네트워크 수준에서 힘이나 정보·자원의 배분 관계를 설명한다. 네트워크 내에서 다른 행위자에 비해 네트워크 중심에 위치한 행위자가 단일하거나 소수이면 집중도가 높다고 말한다. 예를 들어, 네트워크의 집중도가 높으면 다른 행위자들과 연계 정도가 적은 주변부의

행위자들과 연계가 많은 소수의 중심부 행위자가 존재하게 된다. 반면에, 네트워크 내 행위자들이 서로 유사한 수준의 중심성을 가지고 있으면, 해당 네트워크는 덜 집중화되어 있다고 설명한다. 그러므로 집중도는 네트워크 내 행위자 간 중심성의 배분 정도를 측정하는 지표라 할 수 있다. 또한, 중심성과 집중도가 행위자 개인과 네트워크 전체의 측면에서 연계·협력·힘의 관계를 수치로 보여주므로, 두 지표가 변화하게 된다면 네트워크 내 권력관계가 재편되는 것을 의미하므로 네트워크의 구조가 변화한다고 설명할 수 있다(Doreian, 1986).

네트워크의 구조적 속성이 변화하면, 변화가 어떻게 일어나고 있는지도 알아볼 필요가 있다. 이에 대해 네트워크 진화이론에서는 변화의 방향 또한 중요하다고 언급한다(Koka et al., 2006). 네트워크 구조에 영향을 미치는 사건으로 네트워크 내 협력이나 권력의 관계에 변화가 발생할 때, 단순히 발생했다는 것에 그치지 않고 기존의 네트워크 관계를 더욱 공고하게 할 수 있으며(네트워크의 구조강화, structure-reinforcing), 혹은 그와 반대로 기존의 관계를 거스르는 방향으로 작용할 수 있기 때문이다(네트워크의 구조약화, structure-loosening). 외부의 환경변화가 기존의 네트워크 구조를 강화하는 방향으로 일어나면, 네트워크 내 중심에 위치하는 행위자는 더욱 많은 연계와 협력, 힘 등을 보유하게 되며, 주변부에 있는 행위자는 더욱 더 주변부로 내몰리는 변화를 겪게 된다(Tushman & Anderson, 1986). 즉, 중심성이 높은 행위자의 중심성 수준이 더 높아짐으로써 행위자들의 중심화와 주변화를 심화시켜 전체적인 네트워크의 집중도를 높이거나 최소한 유지하는 방향으로 작용하게 된다는 것이다. 반면에, 기존의 네트워크 구조를 약화하는 환경변화는 네트워크 내 중심과 주변에 있는 행위자 간의 연계와 협력, 힘의 질서를 변화시키므로, 중심성이 높은 기존 행위자의 중심성 수준을 낮춘다(Henderson & Clark, 1990). 이는 전체 네트워크의 집중도를 낮추는 효과를 발휘하게 될 것이다. 다만, 주변부의 행위자는 중심성 수준이 높아질 수도 혹은 유지되거나 낮아질 수도 있어 방향을 예측하기 어렵다(Madhavan et al., 1998). 중심부의 행위자가 지닌 힘의 균형이 깨지면서 이것이 주변부의 행위자에게 이동할 수도 있지만, 기존의 관계에서 열악한 위치에 있었던 행위자들은 새로운 연계나 협력, 자원을 획득하는 데 있어서 여전히 전략이 부족할 수 있기 때문이다. 그러므로 외부환경의 변화로 일어나는 네트워크 구조의 변화 방향은 현재 네트워크 권력의 배분이 강화되는지, 약화되는지에 따라 달려있다 할 것이다.

### 3. 사회복지 조직 간 네트워크에 대한 선행연구

네트워크에 영향을 미치는 사건으로 네트워크의 구조가 변화하고 진화하는 과정을 이론화하기 위한 시도들이 이루어졌음에도 불구하고, 네트워크 변화나 진화를 설명하는 기존의 연

구들은 주로 기업 조직을 다루는 경영학이나 산업 구조를 분석하는 분야에서 활발히 이루어졌다. 동종 산업 내에서 형성되는 기업 행위자 간 전략적인 계약이나 제휴 관계가 변화하는 과정을 포착하거나, 기업 간 제휴의 관계와 경쟁의 관계에 따라 네트워크를 다양하게 구분함으로써 한 쪽의 관계 변화가 다른 네트워크에 미치는 영향 등을 포착하고자 한 것이다(Breiger et al., 2003; Snijders et al., 2010; Shipilov et al., 2014). 또한, 산업 네트워크 안에서 시간이 지남에 따라 네트워크 변화로 효과성이 변화하는 과정이 분석되기도 하였다(이윤철·백성진, 2003; Burt, 2002; Baum et al., 2012). 이는 경제나 산업 구조의 특성상 기업 간 전략적 제휴, 협력, 혹은 경쟁의 관계가 빠르게 변화하므로 네트워크의 변화나 진화를 포착하기에 용이하기 때문으로 보인다.

반면에, 사회복지 영역에서의 네트워크 변화 연구는 그동안 이루어지지 못하였다. 경영학 분야와 비교하여, 사회복지 분야는 조직 간 관계를 네트워크를 활용하여 포착하기 어렵고, 네트워크 변화가 급진적으로 발생하지 않는 것으로 이해되었기 때문이다. 사회복지 영역에서의 네트워크 연구는 주로 거버넌스 구조를 파악하기 위한 방안으로 특정 지역의 특정한 시기에 나타나는 네트워크를 포착하는 등 단편적으로 진행되어왔다. 한두 개 지역의 사례를 활용하여 해당 지역에서 사회복지 조직 간 네트워크가 보이는 특성과 구조를 파악하는 연구들은 사회복지 분야에서 가장 흔하게 이루어지는 네트워크 연구 중 하나이다(정순돌, 2001; 김연아 외, 2008; 홍선미·하경희, 2009; 이주현·박치성, 2010; 손지현, 2015; 박경숙, 2016). 혹은 선도적인 사회복지서비스를 제공하는 지역에서 나타나는 네트워크 유형을 분석하고 해당 유형의 효과성과 이를 결정하는 요인을 분석하는 연구들로 이루어져 왔다(김재환, 2005; 김준기·이민호, 2006; 김준현, 2009; 장연진, 2010; 남승연, 2012; 손지형·류기형, 2012; 이재희·조상미, 2015; 박경숙, 2018; Johnston & Romzek, 2008; Provan & Kenis, 2008; Provan, et al. 2009). 특히 박경숙(2016)과 유란희(2018)의 연구는 남양주시를 대상으로 네트워크 분석을 실시하여 특정한 민관협력 조직을 중심으로 하는 지역사회복지 네트워크 구조를 증명하여, 남양주시의 성공적인 사회복지서비스 전달체계를 증명한 바 있다. 그러나 해당 연구들도 특정한 시기에 포착한 네트워크 거버넌스 연구라는 한계를 지닌다. 시간이 나 정책이 변화하게 되면서 나타날 수 있는 지역사회복지 서비스 전달체계의 변화로 기존의 네트워크 구조가 유지되는지 혹은 변화되는지를 포착하지는 못한 것이다.

한국의 사회서비스 전달체계는 최근 통합적 사례관리, 맞춤형 복지 전달체계 등 기존의 정책과는 다른 새로운 방식들을 도입하면서, 사회복지 조직 간 관계에도 변화가 예고되고 있다. 이는 어느 한 시기를 중심으로 하는 연구는 정책 환경변화에 따른 네트워크 구조의 변화를 포착하여 정책을 제언하는 데 한계가 있음을 보여준다. 이에, 본 연구는 기존 연구의 공백을 메우기 위한 시도로써, 사회복지 분야에서 기존에 이루어지지 못하였던 네트워크 변화를 분석

하고자 한다. 지역사회 복지서비스의 전달체계를 거버넌스 구조유형으로 분석하는 한편, 서비스 전달의 정책변화가 시간이 흐름에 따라 사회복지 조직 간 네트워크 구조를 어떻게 변화시켰는지를 살펴보는 것이다. 이는 기준에 이루어지지 못하였던 사회복지 영역에서의 네트워크 변화를 포착하는 연구로 경영학 분야에서만 발전되어 왔던 네트워크 구조 변화에 대한 이론의 외연을 지역사회복지 영역으로 확장하는 데 함의가 있다.

#### 4. 남양주시 사회복지 관련 조직과 네트워크 환경변화

본 연구는 남양주시의 사회복지 관련 조직 간 네트워크 거버넌스가 2012년과 2017년에 어떻게 변화하는지를 알아보하고자 한다. 그러므로 이 기간 동안 남양주시의 사회복지 관련 조직 네트워크 거버넌스에 영향을 미칠 수 있는 사회복지 네트워크 환경이 어떻게 변화했는지를 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해 먼저 중앙정부와 경기도 지방정부의 사회복지 전달체계 정책변화를 알아본 후 남양주시의 사회복지 전달체계 정책변화를 살펴보고자 한다.

##### 1) 중앙정부의 환경변화

사회복지전달체계의 통합성을 강화하기 위해 중앙정부는 2006년 7월부터 단계적으로 시·군·구에 주민생활지원서비스를 종합 관리하는 전담부서를 설치하였다. 이 부서는 복지서비스만 관리하는 것이 아니라 보건, 고용, 문화, 생활체육 등을 포함한 8대 주민생활과 관련된 서비스를 총괄하도록 설계되었다(이현주·유진영, 2015). 읍·면·동사무소도 주민센터로 전환되면서 주민생활지원서비스를 제공하기 시작하였다. 그러나 8대 서비스로 업무가 확대됨에 따라 읍·면·동사무소의 복지전담 공무원의 업무 과부하로 인해 주민 욕구에 대응하는 통합적 서비스를 제공하는 것에는 한계가 드러났다(이현주·유진영, 2015). 이에 따라 2009년에 “수요자 중심의 맞춤형 서비스”를 제공하기 위해 위기가구 통합사례관리사업이 시범적으로 10개 지역에서 운영되었고, 이것이 확대되어 2012년 4월 희망복지지원단을 설치하는 것으로 이어졌다. 희망복지지원단은 시·군·구내에 사례관리를 담당하는 팀을 설치하여 공공기관에 사회복지통합서비스 전문요원이라는 민간사례관리인력을 고용하는 방식으로 공공 중심의 사례관리시스템으로 만들어졌다.

이러한 중앙정부의 공공 중심의 사례관리 강화정책은 시·군·구를 중심으로 펼쳐지다가 주민의 접근성의 한계로 인하여 주민의 복지체감도가 향상되지 않고 복지사각지대의 문제가 계속 사회문제로 드러나자 2016년부터는 읍·면·동으로 무게 중심을 옮기기 시작하였다. 2014

년부터 시범으로 추진된 “읍·면·동 복지허브화”사업이 2016년부터 “읍·면·동 복지허브화”정책으로 공식적으로 채택되며 확대되면서 공공사례관리와 민관협력이 읍·면·동 주민센터에서 복지 쪽의 핵심 업무로 되었는데, 이 과정에서 읍·면·동 주민센터는 행정복지센터로 전환되기 시작하였고, 읍·면·동에 맞춤형 복지팀이 기본형과 몇 개의 읍·면·동을 묶는 권역형으로 만들어지기 시작하였다.

읍·면·동 복지허브화의 핵심은 사례관리를 강화하고, 민관협력사업을 수행하기 위해 읍·면·동이 지역사회 네트워크의 허브 역할을 하도록 하는 것이었다. 이를 위해 2017년 1월 전국 1,094개의 읍·면·동 행정복지센터에 맞춤형 복지팀이 설치되었다(보건복지부·행정자치부, 2017). 또한 읍·면·동 복지허브화는 지역별로 지역사회보장협의체를 구성하는 과제를 지자체에 주었다. 지역사회보장협의체는 지역주민과 민간복지기관이 관과 함께 복지 사각지대와 복지자원을 발굴하여 대상자와 연계해주고, 지역특화 사업을 개발하는 등의 사업을 추진하는 지역사회 복지 거버넌스를 만들고 지원하는 역할을 하였다. 이러한 전달체계 개편 방향은 2017년 5월에 새 정부가 출범하면서도 이어졌는데, 명칭을 “찾아가는 보건·복지서비스”사업으로 강화하면서 읍·면·동에 찾아가는 보건복지팀을 신설하였다(성은미 외, 2019). 찾아가는 보건·복지서비스의 핵심 내용은 복지에다가 보건을 포함하여 읍·면·동의 통합사례관리기능을 강화하고, 주민 참여를 강화한 민관의 협력체계를 읍·면·동에 구축한다는 것이다. 찾아가는 보건·복지서비스도 복지허브화사업과 마찬가지로, 시작할 때 읍·면·동을 기초로 추진하는 기본형과 2~4개의 읍·면·동을 권역으로 묶어 추진하는 권역형, 두 가지 모형으로 시작되었다. 그러나 기본형의 비중이 높아지면서 개별 읍·면·동의 사례관리와 민관협력 기능이 점점 더 강화되고 있는 추세이다.

이렇게 2012년과 2017년 중앙정부의 복지전달체계 정책의 변화는 맞춤형 통합서비스의 전달을 위해 사례관리와 민관협력을 강화하는 방향으로 지속되었다. 다만 2012년에는 시·군·구에 그 무게 중심이 있었다면 2017년 후반부터는 읍·면·동으로 그 무게 중심이 바뀌었다는 것이 차이가 있다.

## 2) 경기도의 환경변화

경기도는 중앙정부보다 좀 더 일찍 사례관리를 위한 민관협력체계를 구축하기 시작하였다. 2010년부터 무한돌봄센터를 시·군에 두면서 이를 중심으로 위기가정에 대해 통합적 사례관리를 제공하는 민관협력 사회복지전달체계를 추진하기 시작하였다. 이 시·군에 설치된 무한돌봄센터는 중앙정부의 희망복지지원단 태동의 모태가 되기도 하였다. 2012년 중앙정부에서 희망복지지원단을 시·군·구에 설치하기 시작하자, 경기도는 무한돌봄센터라는 고유의 명칭을

그대로 사용하면서 중앙정부에서 타 시·군·구 지역에 설치한 희망복지지원단의 업무를 보도 록 하였다.

중앙정부가 타 시·군·구 지역에 설치한 희망복지지원단과 경기도가 시·군에 설치한 무한돌봄센터는 통합사례관리를 수행한다는 점에서 공통점이 있었지만, 희망복지지원단은 공공과 시·군·구 중심으로 진행된 반면, 무한돌봄센터는 민·관 협력과 거점 중심의 체계로 진행된 것이 차이가 있었다(성은미 외, 2014). 민·관 협력과 거점 중심의 체계였다는 것은 경기도의 무한돌봄센터가 시·군내에 위치하면서 읍·면·동 4~5개당 1개의 네트워크팀을 설치하고 민간 위탁 방식으로 통합사례관리를 하도록 함으로써 민간의 역할을 강화하였다는 것을 의미한다. 시행 초기에 이 네트워크팀은 사례관리를 중점적으로 하는 기본형과 사례관리와 더불어 직접적 사회서비스도 제공하는 확장형으로 운영되었는데, 21개의 시·군에서는 기본형만으로 구성된 도시형 모형으로 운영되었고, 남양주를 포함한 6개의 시·군에서는 확장형만으로 구성된 농촌형 모형으로 운영되었으며, 나머지 3개의 시·군에서는 기본형과 확장형이 함께 설치된 도농복합형 모형으로 운영되었다(전재현, 2011).

그러나 중앙정부가 읍·면·동 복지허브화사업을 추진하면서 경기도 무한돌봄센터와 무한돌봄 네트워크팀과 읍·면·동 사례관리기능이 중복되기 시작하자, 일부 경기도 시·군에서는 네트워크팀을 폐지하기 시작하였다. 2019년 기준으로 무한돌봄센터 즉 희망복지지원단은 도내 31개 시·군에 모두 설치되어 있지만, 네트워크 팀이 없는 시·군은 총 11개에 달하였다(성은미 외, 2020).

2017년 문재인 정부가 들어서면서 찾아가는 보건·복지사업을 읍·면·동 중심으로 추진하도록 한 전달체계의 방향 전환은 경기도 시·군 전체의 전달체계가 읍·면·동의 사례관리와 민관 협력 네트워크의 기능을 강화하도록 영향을 미쳤다. 경기도는 2018년에 보건·복지팀이 100% 완료되었으며, 기본형이 전체 읍·면·동의 79.6%를 차지하였다. 권역형은 남양주시를 포함하여 5개의 시·군에서만 운영되었다(성은미 외, 2019).

### 3) 남양주시의 환경변화

남양주시는 서울 면적의 75%에 달하는 넓은 면적에 인구가 2021년 약 73만으로 신도시 개발로 인구 유입이 지속되고 있는 지역으로, 도시와 농촌이 공존하면서 다핵화된 거점지역을 중심으로 생활권이 분산된 특징을 가지고 있었다(남양주시, 2021; 2017a). 그러나 사회복지시설이 충분하지 못하고 분산되어 있어 주민들의 복지서비스 접근성을 높이고자 2007년부터 희망케어센터를 설치하면서 보건과 복지서비스를 통합적으로 제공하는 사례관리를 시작하였다. 이것은 전국 최초로 사례관리를 전문으로 하는 민간기관이었다.

이 희망케어센터는 이후 경기도 무한돌봄센터와 중앙정부의 희망복지지원단의 모델이 되었으며, 중앙정부와 지방정부의 전달체계정책의 변화과정에서도 지역사회에서 사례관리와 민관협력의 중심기관의 역할을 유지하여왔다. 2009년 위기관리 통합사례관리 시범사업이 중앙정부에서 추진되었을 때 남양주는 시범사업을 운영하였다. 2010년 경기도에서 무한돌봄센터를 만들면서 사례관리와 지역사회 복지자원개발을 위한 전달체계의 핵심 기관으로 만들었을 때 남양주시는 희망케어센터의 명칭을 무한돌봄 희망케어센터로 바꾸면서 무한돌봄센터의 기능을 흡수하였다. 이후 2012년 4월 중앙정부에서 희망복지지원단을 시·군·구에 설치하기 시작하였을 때 남양주시는 민관복지협력팀을 설치하고 희망복지지원단을 신설하면서 복지담당 공무원인 민관복지협력팀과 사례관리 전문요원을 이미 동서남북 4개 권역에 있던 희망케어센터에 전진 배치함으로써 남양주시만의 독특한 민관협력 형태를 시도하였다(남양주시, 2017b). 희망케어센터는 사례관리뿐만 아니라 지역사회자원을 발굴하고 대상자와 연계하여 필요한 서비스를 제공하였다. 2012년 권역별 희망케어센터에 공무원이 들어와서 함께 근무하는 새로운 민관협력 형태의 시도는 공공과 민간 간의 네트워크를 강화하고 서비스 통합성을 향상하였으며, 다양한 사례를 발굴하고 서비스를 신속하게 제공하며 민간의 정보접근성과 대상자의 서비스 접근성을 개선하는 등의 긍정적 효과를 가져왔다는 평가를 받았다(성은미·백민희, 2013).

2016년 중앙정부의 복지허브화사업이 본격적으로 추진될 때 남양주시는 2016년부터 행정안전부에서 실시하는 책임읍면동제를 운영하면서 행정복지센터 시범사업을 시작하였으며, 2017년에는 8개의 행정복지센터, 1개읍, 4개면, 3개의 일반 동을 운영하였다(남양주시, 2017). 이 과정에서 권역별 행정복지센터 안에 희망케어센터와 맞춤형 복지팀을 설치하여 행정안전부의 책임읍면동제와 권역형 복지허브화사업의 요구를 동시에 만족시키는 조직개편을 하였다. 기존의 4개 권역에 분포되어 있던 4개의 희망케어센터는 8개의 행정복지센터 권역으로 재구조화되었다. 4개 권역별 희망케어센터에 더하여 새롭게 추가된 4개 권역의 행정복지센터 안에 희망케어센터를 확대·배치하도록 한 것이다(남양주시, 2017b).

이처럼 2012년과 2017년 사이에 중앙정부와 지방정부가 사례관리와 민관협력의 중점기관을 읍·면·동에서 시·군·구로, 다시 시·군·구에서 읍·면·동으로 전환하는 과정에서 남양주시는 권역형 희망케어센터 중심의 사례관리와 민관협력사업을 일관되게 지속하여 운영하였다. 2017년부터 8개 권역별 행정복지센터에 찾아가는 보건복지팀이 운영되기 시작하면서 공공의 사례관리가 강화되기 시작하였으나 아직 초기 단계였던 2017년 말까지는 희망케어센터가 남양주시에서 여전히 사례관리와 지역사회 민관협력 네트워크의 중심에 있었다고 볼 수 있다. 그러나 네트워크 진화이론에 입각하여 볼 때, 공공의 사례관리가 강화되는 외부환경변화에 대응하여 기존의 민간 사례관리기관인 희망케어센터의 네트워크 내에서의 위상이 어느 방향



으로 어떻게 변화하였고, 지역사회 사회복지 네트워크구조가 어떻게 변화하였는지는 실제 연구해보아야 알 수 있을 것이다.

### Ⅲ. 연구 방법

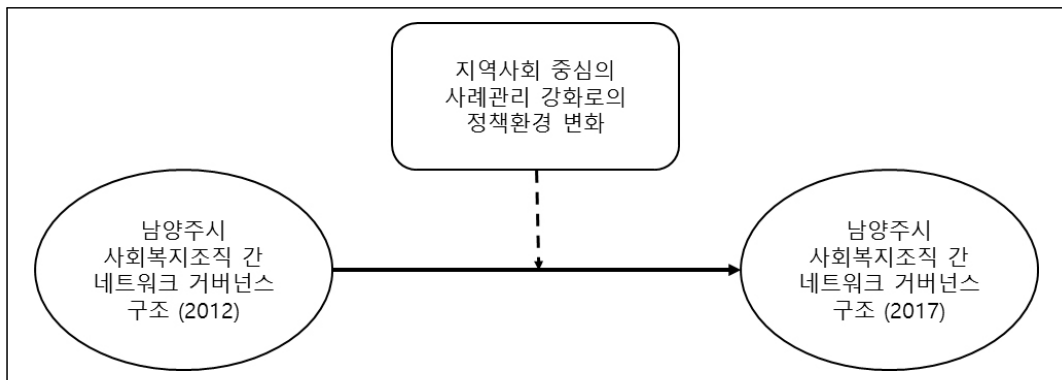
#### 1. 연구 질문

본 연구는 남양주시의 지역사회 복지전달체계를 대상으로 사회복지 관련 조직 간 네트워크 거버넌스 구조의 유형을 분석하고, 2012년과 2017년 사이에 네트워크 구조가 어떻게 변화하였는지를 분석한다. 남양주시의 사례를 대상으로 네트워크 구조와 변화에 관한 이론을 활용하여 사회복지서비스의 환경변화가 전달체계 내 조직 간 관계를 어떻게 변화시켰는지를 네트워크 분석방법론을 활용하여 검증하는 것이다. 이에 따른 연구 질문과 연구 모형은 다음과 같다.

첫째, 남양주시 사회복지 전달체계의 네트워크 거버넌스 구조유형은 Provan & Kenis(2008)의 거버넌스 유형 중 어떠한 구조유형을 보이고, 이 구조유형은 변화하였는가?

둘째, 남양주시의 사회복지 조직 간 네트워크의 구조(중심성, 집중도)는 전달체계의 정책변화에 따라 2012년과 2017년 사이에 어떻게 변화하고 있는가? 네트워크의 변화는 기존의 전달체계 구조를 강화하는가 혹은 약화하는가?

〈그림 2〉 연구 모형



## 2. 분석 방법과 자료의 수집

### 1) 분석 방법

남양주시 사회복지전달체계의 공공과 민간조직 간 네트워크 거버넌스의 유형과 변화를 살펴보기 위해 네트워크 분석(social network analysis)을 활용한다. 네트워크 분석은 개인이나 조직 등 개별 행위자(node) 간 관계(tie)에 주목하여 관계가 지니는 맥락과 구조를 도출하는 방법으로<sup>4)</sup>, 연결망을 통해 행위자의 네트워크 내 중심적·주변적 지위나 역할 및 전체적인 관계 체계의 특성을 설명하는 데 유용하다(김용학, 2011). 본 연구에서는 조직 간 거버넌스 유형을 탐색하기 위해 네트워크 분석의 컴포넌트(component), 밀도(density), 중심성(centrality) 분석을 활용하는 한편, 네트워크 구조의 변화를 설명하기 위해 중심성(centrality)과 함께 집중도(centralization)를 확인한다.

컴포넌트는 전체 네트워크 안에 존재하는 하부 구성집단을 의미하는 것으로, 연결망 내 조직들이 모두 균등하게 연결되어 있으면 하나의 구성집단으로 구성된다. 네트워크 밀도는 조직들이 얼마나 서로 간에 결속되어있는지, 즉, 얼마나 많은 조직이 서로 협력하는지를 나타내는 지표로, 네트워크 내 연계·협력 가능한 모든 수 대비 실제 연계·협력한 수의 비율로 정의한다. 네트워크 구조 변화를 판단하는 중요한 지표인 중심성과 집중도는 네트워크 내 조직 간 힘의 관계나 영향력 정도를 보여준다. 중심성은 조직 개인 차원에서 다른 조직과 관계하고 있는 연결 정도를 보여주는데, 특히 연결중심성(degree centrality)은 개별조직이 가진 연결망 수로 측정한다<sup>5)</sup>. 많은 연결을 지닌 조직일수록 네트워크 내에서 영향력이 높다고 판단하는

4) 네트워크 분석에서 노드(node)는 네트워크 안에 존재하는 개별적인 주체들로 자료의 단위와 범위에 따라 개인일 수도 조직일 수도 있다. 노드 사이에 특정한 관계(tie)가 형성되면 네트워크 분석은 이를 노드 사이에 특정한 관계가 생겼다고 해석하며 관계의 특성에 따라 노드 간 관계의 의미 있는 패턴을 찾는다. 본 연구에서 노드는 사회복지서비스를 제공하는 공공과 민간조직으로 개별 주체들이 조직에 해당하며, 관계는 정보교환, 물적 자원교류, 클라이언트 의뢰 영역에서 조직 간 협력한 여부를 의미하여 협력의 빈도나 밀도 등은 고려하지 않고 협력한 경험이 있으면 관계가 형성된 것으로 해석하였다.

5) 이 외에도 네트워크 내 중심성 분석에는 사이중심성(betweenness centrality), 근접중심성(closeness centrality), 위세중심성(eigenvector centrality)의 개념이 존재한다. 사이중심성은 개별조직이 조직 간 연계에 있어 중간 연결통로의 역할을 하는지를 통해 조직의 영향력을 확인하며(Freeman, 1977), 근접중심성은 개별조직이 조직 간 연결을 얼마나 짧은 단계를 거쳐 효율적으로 연결하는지를 확인한다. 끝으로, 위세중심성은 조직 간 연계에 차등을 두는 개념으로, 네트워크 내에서 힘과 영향력을 지닌 조직과 연결된 개별조직의 중심성을 높게 측정한다. 영향력 있는 행위자와 연결되어 있을수록 네트워크 내에서 해당 조직 또한 의사결정에 영향력을 행사할 가능성이 높기 때문이다. 그러나 본 연구에서는 조직 자체가 가진 영향력을 확인한다는 점, 네트워크 진화이론에서의 중심성은 비교적 단순한 개념으로 연결중심성에 가까우므로 이들은 분석에서 제외한다.

것이다. 이는 연계의 방향성에 따라 내적 연결중심성(in-degree centrality, 혹은 내향중심성)은 해당 조직이 다른 조직으로부터 연결(협력)받는 정도를, 외적 연결중심성(out-degree centrality, 혹은 외향중심성)은 해당 조직이 다른 조직에게 연결(협력)을 하는 정도를 의미한다. 개별조직이 지닌 내적·외적 연결은 서로 다를 가능성이 있는데, 예를 들어 A 조직에게 다른 대다수 조직이 물적 자원을 지원하지만(내적 연결중심성이 높다), A 조직은 다른 조직에게 물적 자원을 지원하지 않을 수 있는 것이다(외적 연결중심성이 낮다). 이를 네트워크 전체 차원에서 보여주는 것이 집중도로, 연계의 정도가 소수의 조직에 몰려 있으면 네트워크는 해당 조직들을 중심으로 집중화된 구조를 형성하고 있으며, 다양한 조직들이 유사하게 연계되면 수평화된 네트워크 구조를 형성한다고 본다.

## 2) 분석대상과 자료의 수집

본 연구는 2012년과 2017년 두 시기의 남양주시 사회복지 관련 공공과 민간조직의 네트워크를 조사한 자료를 사용하여 두 시기의 네트워크 거버넌스의 특성과 구조의 변화를 규명한다. 2012년과 2017년은 사회서비스 환경이 급격하게 변화하던 시기로 특히나 서비스 전달에 관한 정책환경이 변화하였다. 중앙정부 수준에서 2012년에 통합서비스 제공을 위한 희망복지지원단을 설치하고, 2016년부터는 읍·면·동 등 지역사회를 중심으로 맞춤형 사례관리를 강조하게 되면서 민관협력에 있어 지역사회 공공조직들의 “허브화” 역할이 중요해졌기 때문이다. 또한, 남양주시 차원에서는 지방자치단체 중 선도적으로 희망케어센터를 설치한 한편 중앙정부의 정책에 따라 복지서비스 전달을 위한 민관협력 전담팀을 구성하는 등 네트워크에 영향을 미칠 수 있는 사례관리와 민관협력이 공공기관에서 강화되던 시기였다. 따라서, 이러한 외부환경의 변화가 남양주시 내 공공과 민간조직 간 연계와 협력의 구조에 영향을 미친다고 예측할 수 있다는 점에서 중요하다.

2012년과 2017년의 변화를 보기 위해 실시한 네트워크 분석은 2012년 “남양주 희망케어센터 효과성과 지역사회복지협의체 역할평가” 보고서(박경숙·오금주, 2012)와 2017년 “남양주 희망케어시스템 이해관계자 실태조사” 보고서(양재진 외 4인, 2017a)의 설문조사 자료를 활용하였다. 2012년의 설문조사는 동년 6월부터 8월까지 63개 조직(공공 23개, 민간 40개 조직)을 대상으로 실시되었으며, 2017년의 설문조사는 동년 12월부터 1월까지 91개 조직(공공 34개, 민간 57개 조직) 중 조사 가능한 49개 조직을 대상으로 실시되었다<sup>6)</sup>.

<sup>6)</sup> 2012년, 2017년도의 설문조사 설계 및 응답자 개요와 관련한 비교는 <부록 표1>, <부록 표2>에 명시되어 있다.

〈표 2〉 남양주시 사회복지 관련 네트워크 거버넌스의 조사대상 조직번호와 조직명

연번	기관번호	기관명	연번	기관번호	기관명
1	c01	a희망케어센터	20	c20	복지총괄과 희망케어팀
2	c02	b희망케어센터	21	c21	a 행정복지센터
3	c03	c희망케어센터	22	c22	b 행정복지센터
4	c04	d희망케어센터	23	c23	c 면사무소
5	c05	노인보호전문기관	24	c24	d 동사무소
6	c06	a노인복지관	25	c25	e 행정복지센터
7	c07	b노인복지관	26	c26	f 행정복지센터
8	c08	시니어클럽	27	c27	g 면사무소
9	c09	대한노인회 취업지원센터	28	c28	h 동사무소
10	c10	장애인복지관	29	c29	i 행정복지센터
11	c11	아동보호전문기관	30	c30	j 행정복지센터
12	c12	일시청소년쉼터	31	c31	k 면사무소
13	c13	청소년상담복지센터	32	c32	l 동사무소
14	c14	YWCA	33	c33	m 행정복지센터
15	c15	건강가정지원센터	34	c34	n 행정복지센터
16	c16	정신건강증진센터	35	c35	o 읍사무소
17	c17	a요양병원	36	c36	p 면사무소
18	c18	b병원	37	c37	시청 사례관리팀(2012) / 복지총괄과 복지허브화팀(2017)
19	c19	지역자활센터			

주: 조사에 참여하는 조직의 익명성을 보호하기 위해 구체적인 조직명은 명시하지 않음

2012년과 2017년의 조사대상에서 본 연구는 양 기간 조사에서 공통적으로 조사된 사회복지 관련 공공과 민간조직 37개를 대상으로 네트워크 분석을 실시하였다<sup>7)</sup>. 분석대상이 각각의 설문조사 대상자보다 줄어든 것은 본 연구의 연결망 분석이 일정한 조사대상을 한정하여 분석하는 완전연결망 분석을 활용하였기 때문이다<sup>8)</sup>. 시기의 차이로 인해 남양주시 사회복지 전

7) 2012년은 37개 조직 중 1개 조직의 데이터 공백으로 36개 조직만이 분석대상에 포함되었음을 밝힌다. 이는 남양주시가 2012년에서 2017년 사이에 신도시 개발과 읍·면·동 행정체제를 개편하는 과정에서 기존의 일부 사무소들이 행정복지센터로 변화하였으며 2012년도의 1개 면이 2017년에 2개의 동·면으로 변화되었기 때문이다.

8) 네트워크 분석에는 완전연결망(complete network) 분석과 자아 중심 연결망(ego-centric network) 분석이 존재한다. 완전연결망은 조사대상의 수가 명확히 정해진 자료를 바탕으로 집단 전체의 연결 패턴과 구조를 파악하는 분석이며, 자아 중심 연결망은 한 행위자를 중심으로 자신과 연결된 다른 행위자와의 연결을 분석한다. 이는 조사대상의 수가 불확실한 경우에 행위자의 응답에 따라 다음 연결을 파악하는 방식으로 개인이나 개별조직의 연결망 구조를 파악하기에 유용하다.

달체계 내에서 사회복지 관련 조직들이 소멸되거나 생성되는 등 조직생존에 변화가 있었으며, 이로 인해 본 연구에서는 두 시기 조사에서 공통된 기관만을 추출하여 변화를 살펴보았다. 이 중 공공조직은 18개로 남양주시청의 사례관리와 관련한 팀조직 2개와 읍·면·동 수준의 사무소와 행정복지센터 16개가 포함되며, 민간조직은 19개로 남양주시에서 선제적으로 설치하여 사례관리를 주도하는 4개 희망케어센터, 5개의 노인복지기관, 2개의 여성가족복지기관, 2개의 청소년복지기관, 1개의 아동복지기관, 1개의 장애인복지기관, 1개의 자활복지기관, 그리고 2개의 병원이 포함된다. 보건·복지서비스를 제공하는 보건소는 2017년도 자료에서 조사되지 않아 제외되었다(〈표 2〉 참조).

### 3) 연계(tie)의 측정

사회복지서비스 전달을 위한 조직 간 연계와 협력은 다양한 영역에서 이루어진다. 정보나 자원을 공유하거나 공동의 프로그램을 추진하는 것 외에도 지역사회 내에서 함께 회의나 워크숍을 주최하거나 조직 내 개인 간 친분을 활용하여 비공식적인 협력을 추구하기도 한다. 특히, 맞춤형 복지에서는 클라이언트의 문제를 해결하기 위해 적절한 기관을 연계해주는 클라이언트(상호)의뢰나 케이스 발굴 등의 협력까지 광범위하게 조직 간 연계가 이루어질 수 있다. 본 연구는 이러한 협력의 차원을 크게 세 가지 차원으로 나누어 살펴본다<sup>10)</sup>. 사례관리 측면에서 중요하게 활용되는 서비스 전달과 관련한 정보의 공유, 조직 간 물적 자원의 교류, 클라이언트 상호의뢰로 나누어 각각의 사회복지 조직 간 네트워크 거버넌스가 어떻게 형성되고 변화하는지를 살펴본다.

연계와 협력의 측정은 이분 변수(dichotomous variable)로 측정한다. 밀도나 중심성 및 집중도를 측정하는 데 있어, 사회복지 관련 조직 간 연계를 한 경험이 있으면 1, 경험이 없으

9) 이외에도 남양주시에는 다양한 민간조직들이 존재하고 있다. 2012년 조사 당시만 하더라도 노인, 장애인, 청소년, 아동, 다문화, 여성·가족, 자활, 정신건강, 자원봉사 등 다양한 분야에 걸쳐서 민간조직들의 활동이 활발히 이루어졌다(박경숙, 2016). 다만, 모든 조직을 네트워크 설문조사에 포함하기에는 시간과 비용이 많이 소요된다는 현실적인 한계가 있었기 때문에, 동서남북 권역별로 서비스 전달을 위한 사례관리나 연계가 많이 이루어지는 조직을 중심으로 조사대상 명단에 포함하였다. 또한, 지리적으로 남양주시 안에 위치하고 있지는 않지만, 남양주시 내 사회복지 조직들과 활발하게 연계하는 조직들의 경우(예, 종합병원) 생활권을 공유하는 조직으로 판단하여, 설문조사의 대상조직에 포함하기도 하였다.

10) 2012년의 조사에서는 클라이언트 의뢰, 정보 공유, 물적 자원 공유, 프로그램 공동 수행에 대한 조직 간 연계·협력의 여부를 설문하였으며, 2017년의 조사에서는 이 외에도 지역사회 후원 및 자원 공동 발굴, 친목유대관계 강화 활동, 정기적인 회의나 연수 추진, 법·정책·제도에 대한 공동 대응과 관련한 협력의 정도를 설문하였다. 본 연구에서는 네트워크의 변화를 살펴보기 위해 동일한 세 가지 영역에서의 네트워크 변화를 살펴보았다.

면 0으로 측정하여 1로 측정된 경우에는 연결망 분석에서 조직 간에 연계된 것으로 시각화하였다. 이를 바탕으로, 네트워크 거버넌스의 구조는 Provan & Kenis(2008)의 정의를 바탕으로 밀도와 집중도의 정도를 가지고 유형화하였으며, 네트워크의 변화는 중심성과 집중도의 변화를 살펴보았다.

## IV. 분석 결과

남양주시 지역사회 사회복지 네트워크 거버넌스를 알아보기 위해 네트워크 분석을 시행한 결과는 다음과 같다. 각 네트워크 거버넌스의 유형과 변화는 협력의 단계에 따라 프로그램 관련 정보교환, 물적 자원의 교류, 그리고 클라이언트 상호의뢰 순으로 확인한다. 단순한 정보 교환에서 클라이언트를 의뢰하는 단계의 협력으로 갈수록 조직 간 협력의 수준이 단순한 일상적 운영수준에서 고도의 동의 구축이 필요한 본격적인 거버넌스 형성으로 나아간다고 할 수 있다.

연결망 내에서 조직 간 연계가 있는 경우는 검은색 화살표이며, 조직은 공공과 민간조직, 그리고 남양주시에서 선도적으로 설립한 공공과 민간 간 협력을 조정하는 조직인 희망케어센터를 구분하여 표기하였는데, 희망케어센터는 파란색 원으로, 공공조직은 빨간색 네모로, 그리고 그 외 민간조직은 초록색 세모로 표기하였다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 네트워크 거버넌스 내 조직 표기방식

조직형태	조직 색	조직유형
○	파란색	희망케어센터 (남부, 동부, 북부, 서부 등 4개 조직)
□	빨간색	공공조직 (남양주시청 내 팀, 행정복지센터, 면사무소 등 18개 조직)
△	초록색	민간조직 (노인, 아동, 청소년, 여성, 가족, 보건의료 등 15개 조직)

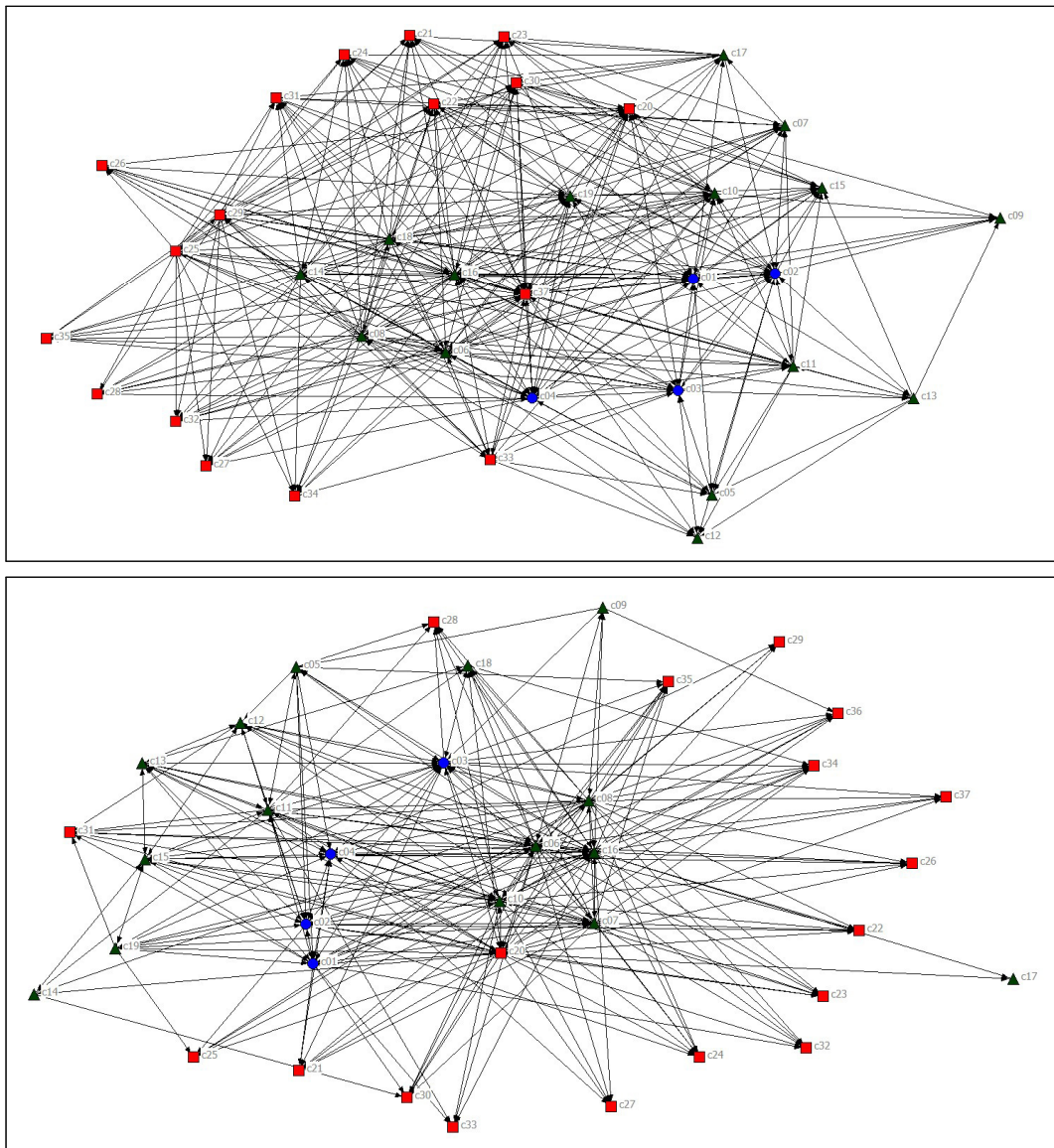
주: 논문에 컬러 인쇄가 되지 않는 점을 고려하여 조직의 형태와 색을 모두 다르게 표기함

### 1. 프로그램 관련 정보교환의 네트워크

사회복지 프로그램이나 사업과 관련된 정보를 교환하는 네트워크 거버넌스는 〈그림 3〉와 같다. 그림은 각각 2012년도의 네트워크 구조(위)와 2017년도의 네트워크 구조(아래)를 보여 주는데, 전체 연계망에 참여한 37개 조직 중 연계망에서 소외되거나 배제되는 조직 없이 모

두가 정보교환과 같은 협력에 참여하는 것을 알 수 있다. 특히, 남양주시 내에서 공공과 민간의 협력과 사례 및 자원발굴을 위한 연계를 조정하는 희망케어센터 4개 조직이(c01, c02, c03, c04) 모두 2012년과 2017년에 비교적 네트워크 중앙에 위치하는 것을 알 수 있다.

〈그림 3〉 프로그램 관련 정보교환 네트워크 (2012년과 2017년 비교)



네트워크 거버넌스 구조를 확인하기 위한 분석의 기초통계량을 살펴보면(〈표 4〉 참조), 프로그램 관련 정보를 교환하는 공공과 민간조직의 네트워크 밀도(density)는 2012년에 0.294였던 것이 2017년에는 0.227로 다소 감소하였다. 이는 조직당 연계(average of degree)에서도 알 수 있는데, 2012년에 조직당 평균 10.6개의 조직과 정보를 교환하던 것이 2017년에는 조직당 8.19개의 조직으로 다소 줄어들었기 때문이다. 소수 조직에 연계가 집중되는 정도인 연계집중도(degree centralization)는 2012년에 0.687에서 2017년 0.729로 비교적 높은 수치에서도 다소 증가하여, 전달체계에 대한 정책변화에 따라 소수 조직을 중심으로 한 집중화 정도가 높아졌다. 즉, 전체적인 연계는 감소하였으나, 소수 조직을 중심으로 연계되는 현상은 더욱 심화된 것이다. 또한, 전체 네트워크 거버넌스 내 하위집단의 분화 정도를 보여주는 컴포넌트(component)는 2012년 6개에서 2017년 19개로 증가하여, 소수 조직을 중심으로 집중화된 거버넌스로 변화하되 하위 조직 간에는 연계되지 못하고 파편화되었음을 알 수 있다. Provan & Kenis(2008)가 제시한 네트워크 거버넌스의 세 가지 유형을 구분하는 기초통계량의 밀도와 집중도 수치를 통해 볼 때, 남양주시의 프로그램 관련 정보교환의 네트워크 거버넌스는 낮은 밀도와 중위값 이상의 집중도를 나타내 주도조직 중심 네트워크(lead organization network) 거버넌스 구조가 더욱 강화되었음을 알 수 있다.

〈표 4〉 프로그램 관련 정보교환 네트워크의 기초통계량 비교

	2012년	2017년		2012년	2017년
전체 조직 수 (number of ties)	36	37	전체 연계 수 (total ties)	392	303
평균 연계 수 (average of ties)	10.6	8.19	밀도 (density)	0.294	0.227
연계집중도 (degree centralization)	0.687	0.729	컴포넌트 (components)	6	19

개별조직을 중심으로 한 중심성(centrality) 분석의 결과를 살펴보면 중개자로서 희망케어센터중심의 거버넌스 구조를 더욱 잘 확인할 수 있다(〈표 5〉 참조). 외향·내향중심성의 10위권 안에 드는 조직들을 살펴보면, 정보를 제공하는 외향중심성(out-degree centrality)에서는 2012년에 공공의 c37과 민간의 c18, c16 조직이 상위권을 차지하다가, 2017년에 민간의 c16과 희망케어센터 c03, 01 조직으로 변화하였다. 희망케어센터가 시간이 지남에 따라 정보를 제공하는 주요 조직으로 등장한 것이다. 희망케어센터의 c02, c04 조직도 5위권 안에 진입하면서 정보제공 조직으로 4개의 희망케어센터가 모두 중심부로 진입했음을 보여준다. 반면, 정보를 제공받는 내향중심성(in-degree centrality)에서는 2012년에 공공의 c37과 희



망케어센터 c04, c01 조직이 상위권을 차지하다가 2017년에는 민간의 c16, c06, 08 조직이 상위권을 차지한다.

이러한 네트워크의 변화는 프로그램과 관련한 정보를 요청하거나 제공하는 관계에 있어, 정보를 제공받는 연계망은 민간조직이 주도하는 거버넌스를 구성하고 있으나, 정보를 제공하는 연계망은 공공과 민간조직 중심에서 희망케어센터 중심으로 변화하면서 희망케어센터의 영향력이 높아졌다는 것을 의미한다. 희망케어센터와 유사하게 높은 순위를 차지한 민간의 c16 조직은 정보를 제공하는 연계망에서 5년 전에 비해 높은 순위로 상승하였는데, 이는 희망케어센터에서 제공하고 있지 않은 영역의 서비스(정신건강·보건)를 담당하고 있기 때문으로 보인다.

〈표 5〉 프로그램 관련 정보교환 네트워크의 연결중심성(degree centrality) 비교

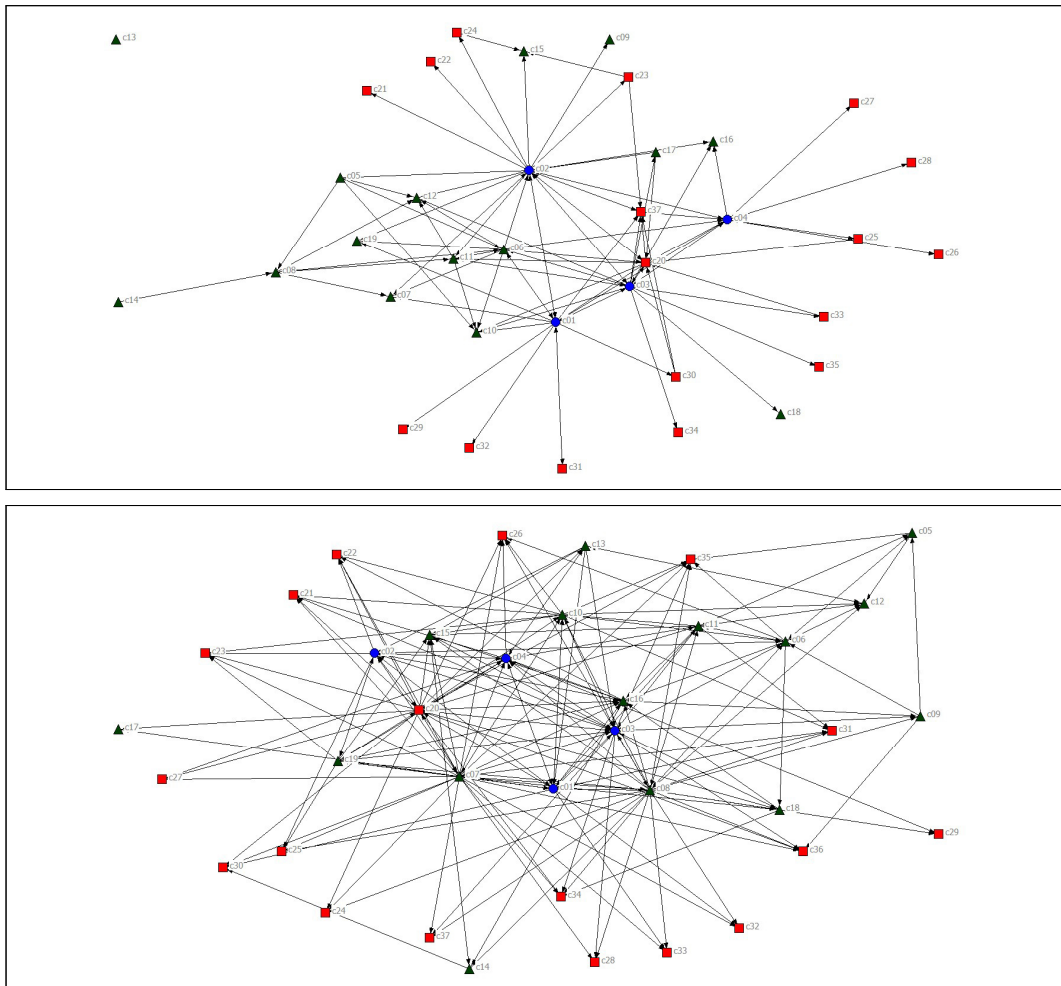
순위	외향중심성 (out-degree)				내향중심성 (in-degree)			
	2012년		2017년		2012년		2017년	
	조직	조직명	조직	조직명	조직	조직명	조직	조직명
1	c37	사례관리팀	c16	정신건강증진센터	c37	사례관리팀	c16	정신건강증진센터
2	c18	b병원	c03	c희망케어센터	c04	d희망케어센터	c06	a노인복지관
3	c16	정신건강증진센터	c01	a희망케어센터	c01	a희망케어센터	c08	시니어클럽
4	c08	시니어클럽	c02	b희망케어센터	c20	복지총괄과 희망케어팀	c20	복지총괄과 희망케어팀
5	c06	a노인복지관	c04	d희망케어센터	c02	b희망케어센터	c10	장애인복지관
6	c14	YWCA	c10	장애인복지관	c03	c희망케어센터	c07	b노인복지관
7	c02	b희망케어센터	c11	아동보호전문기관	c16	정신건강증진센터	c03	c희망케어센터
8	c29	j행정복지센터	c15	건강가정지원센터	c19	지역자활센터	c11	아동보호전문기관
9	c03	c희망케어센터	c13	청소년상담 복지센터	c15	건강가정지원센터	c01	일시청소년쉼터
10	c19	지역자활센터	c06	a노인복지관	c10	장애인복지관	c02	b희망케어센터

종합하면, 네트워크 연계망과 중심성 분석을 통해 볼 때 네트워크의 밀도는 낮아지고 연계 집중도가 높아졌다는 점, 특히 정보제공을 요청하는 외향중심성에서 희망케어센터의 영향력이 상위 1~5순위 안으로 상향되었다는 점에서 네트워크의 변화를 포착할 수 있다. 서비스를 전달하기 위한 조직 간 정보를 교환하는 데 있어, 남양주시의 사회복지전달체계는 희망케어센터를 중개자로 한 주도조직 네트워크 형태 내에서 희망케어센터가 점차 중심부의 행위자로 접근하는 것이다. 이는 맞춤형 복지의 일환으로 사례관리와 민관협력을 강조하는 중앙정부와 남양주시의 사회복지정책 환경변화에 순응하여, 희망케어센터를 중심으로 한 거버넌스 구조를 강화하는 결과를 낳은 것을 보여준다.

## 2. 물적 자원 교류 네트워크

사회복지조직 간에 물적 자원을 교류하는 네트워크 거버넌스는 <그림 4>과 같이 나타난다. 2012년도의 네트워크 구조(위)에서 2017년도의 네트워크 구조(아래)로 변화하는 과정에서 물적 자원 교류 네트워크는 훨씬 더 빈번해지고 밀접해지는 경향을 보인다. 2012년도에는 물적 자원을 교류하는 데 공공의 c13 조직이 배제되어 있었으나, 2017년도에는 모든 조직이 네트워크에 참여하고 있다는 점이 이를 증명한다. 이 과정에서 희망케어센터 4개 조직(c01, c02, c03, c04)이 2012년과 2017년도에 네트워크 중심부에 위치하는 것으로 확인된다.

<그림 4> 물적 자원 교류 네트워크 (2012년과 2017년 비교)



네트워크 거버넌스의 구조를 보여주는 기초통계량은 <표 6>과 같다. 물질 자원을 교류하는 공공과 민간조직의 네트워크 밀도(density)는 2012년에 0.074에서 2017년에 0.146으로 약 2배 증가한다. 전체적인 연계의 정도도 증가한 한편, 조직당 연계(average of degree) 또한 2012년에 조직당 평균 2.65개 조직과 자원을 교류하다가 2017년에는 5.24개 조직과 교류를 시도한다. 반면, 조직 전체의 집중화 정도를 보여주는 연계집중도(degree centralization)는 전체적인 교류가 증가하는 과정에서도 소수 조직을 중심으로 연계되는 경향을 보였는데, 2012년에 0.421이던 집중도 수치가 2017년에 0.668로 다소 높아졌기 때문이다. 컴포넌트(component)는 2012년 23개에서 2017년 21개로 5년 동안 전체 네트워크 내 하위집단의 분화는 감소하였다. 이는 전체적인 연계가 증가하되 소수 조직을 중심으로 집중화된 연계가 집중되었음을 보여준다. 물질 자원 교류 네트워크 역시 낮은 밀도와 중위값 이상의 집중도를 보여 주도조직 중심 네트워크(lead organization network) 거버넌스의 구조를 나타내는 것이다.

<표 6> 물질 자원 교류 네트워크의 기초통계량 비교

	2012년	2017년		2012년	2017년
전체 조직 수 (number of ties)	36	37	전체 연계 수 (total ties)	98	194
평균 연계 수 (average of ties)	2.65	5.24	밀도 (density)	0.074	0.146
연계집중도 (degree centralization)	0.421	0.668	컴포넌트 (components)	23	21

<표 7>의 개별조직을 중심으로 살펴보면, 희망케어센터가 물질 자원 교류에 있어 중개자로서 네트워크 내 중심부에 위치하는 것을 알 수 있다. 연결중심성의 10위권 안에 드는 조직들에 희망케어센터 조직들이 2012년과 2017년에 모두 포함되기 때문이다. 물질 자원을 제공하는 외향중심성(out-degree centrality)은 2012년에 희망케어센터 c02, c03, 01 조직이 1~3순위를 차지하고 있으며 c04 조직 또한 5순위를 차지한다. 2017년에도 순위는 크게 변동하지 않아 희망케어센터 c03, c01, c04 조직이 상위권을 차지하였다. 이는 희망케어센터가 물질 자원을 제공하는 데 있어 여전히 중심부의 위치를 차지하고 있음을 보여준다. 이러한 경향성은 물질 자원을 제공받는 내향중심성(in-degree centrality)에서도 유사하게 나타난다. 2012년에 희망케어센터가 c02 조직만이 3순위 안에 들었다가, 2017년에는 민간 c07, c08, 공공의 c20 조직이 상위권으로 진입하였다. 여전히 10위권 내에 센터가 존재하기는 하지만 순위가 비교적 떨어진 양태를 보이는 것이다. 즉, 희망케어센터는 2012년과 2017년을 거치면서 일부 물질 자원을 제공받던 조직에서 제공하는 조직으로 변화하였음을 알 수 있다.

〈표 7〉 물적 자원 교류 네트워크의 연결중심성(degree centrality) 비교

순위	외향중심성 (out-degree)				내향중심성 (in-degree)			
	2012년		2017년		2012년		2017년	
	조직	조직명	조직	조직명	조직	조직명	조직	조직명
1	c02	b희망케어센터	c03	c희망케어센터	c02	b희망케어센터	c07	b노인복지관
2	c03	c희망케어센터	c01	a희망케어센터	c06	a노인복지관	c08	시니어클럽
3	c01	a희망케어센터	c04	d희망케어센터	c20	복지총괄과 희망케어팀	c20	복지총괄과 희망케어팀
4	c06	a노인복지관	c16	정신건강증진센터	c37	사례관리팀	c03	c희망케어센터
5	c04	d희망케어센터	c15	건강가정지원센터	c01	a희망케어센터	c10	장애인복지관
6	c20	복지총괄과 희망케어팀	c02	b희망케어센터	c04	d희망케어센터	c02	b희망케어센터
7	c05	노인보호전문기관	c06	a노인복지관	c10	장애인복지관	c11	아동보호전문기관
8	c08	시니어클럽	c20	복지총괄과 희망케어팀	c12	일시청소년쉼터	c01	a희망케어센터
9	c11	아동보호전문기관	c35	읍사무소	c03	c희망케어센터	c06	a노인복지관
10	c17	a요양병원	c08	시니어클럽	c11	아동보호전문기관	c04	d희망케어센터

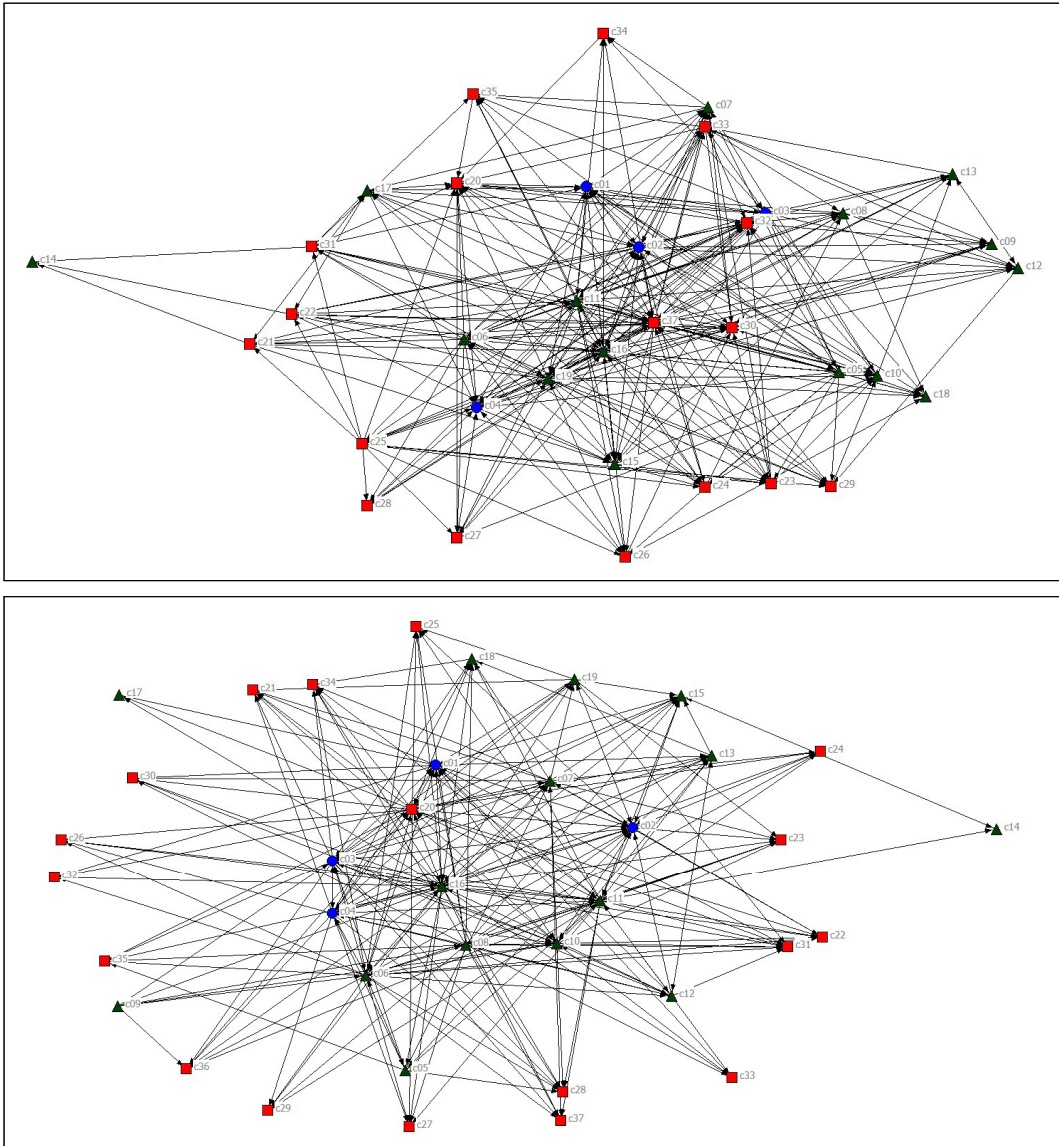
물적 자원을 교류하는 연계망에서 남양주시의 사회복지전달체계는 정보를 교환하는 네트워크와 유사하게 주도조직 네트워크 거버넌스의 형태를 보이며, 사례관리와 민관협력을 강조하는 정책변화 속에서 해당 거버넌스 구조가 더욱 강화되는 결과를 보였다. 연계망과 중심성 분석을 통해 볼 때 외부 정책환경의 변화는 네트워크의 밀도와 연계집중도를 모두 높였으나, 밀도의 수준은 그리 높지 않았다. 또한, 희망케어센터는 중개자로서 역할이 확대됨에 따라, 영향력 확대와 함께 점차 네트워크의 중심부로 진입하였다. 물적 자원을 제공받던 조직에서 제공하는 조직으로 변환하는 과정에서 희망케어센터 중심의 네트워크 거버넌스를 더욱 공고히 한 것이다.

### 3. 클라이언트 상호의뢰 네트워크

사회복지서비스 제공에 있어 높은 수준의 협력 단계로 간주하는 서비스 대상자, 즉 클라이언트의 상호의뢰 네트워크 거버넌스는 〈그림 5〉와 같은 형태를 보인다. 2012년의 네트워크 구조(위)와 2017년의 네트워크 구조(아래)는 모두 정보교환이나 물적 자원 교류 네트워크에

비해 복잡한 연계망을 보여주는데, 연계망에 참여한 37개 조직 모두 상호의뢰 네트워크에 참여하고 있으며, 공공조직과 희망케어센터를 중심으로 한 거버넌스 구조를 형성하고 있다.

〈그림 5〉 클라이언트 상호의뢰 네트워크 (2012년과 2017년 비교)



클라이언트 상호의뢰 네트워크는 정보교환 네트워크와 유사하게 연계의 수나 네트워크 밀도(density)는 2017년이 2012년도에 비해 다소 줄어드는 경향성을 보인다(〈표 8〉 참조). 전체 연계의 감소로 조직당 연계(average of degree)는 2012년에 조직당 평균 9.78개 조직과 연계하다가 2017년에는 조직당 7.54개 조직과 연계하는 것으로 감소한다. 전체 네트워크 밀도(density)도 2012년에 0.272에서 2017년에 0.209로 감소한다. 전반적으로 네트워크 밀도도 낮은 것이 시간이 지남에 따라 더욱 줄어드는 것으로 이어진 것이다. 그러나 특정한 조직을 중심으로 연계하는 정도(연계집중도, degree centralization)는 높아져서 2012년에 0.691에서 2017년에 0.748을 기록한다. 이는 정보교환이나 물적 자원 교류 네트워크에 비해서도 높은 수준으로, 클라이언트를 상호의뢰할 때에 더욱 소수 조직을 중심으로 연계된다는 것을 증명한다. 네트워크 거버넌스 내 하위집단의 분화 정도를 보여주는 컴포넌트(component) 또한 2012년에 3개에서 2017년에 19개로 약 6배 증가한다. 소수 중심을 제외한 하위 조직 간에는 파편화 현상이 심화된 것이다. 이는 네트워크 중심부에 위치한 특정 조직과 연계가 끊어지는 경우, 해당 조직은 네트워크 내에서 배제될 가능성이 커진다는 것을 의미하며, 집중화된 거버넌스의 특성을 단적으로 보여준다. Provan & Kenis(2008)가 제시한 네트워크 거버넌스 유형 중 네트워크 내에서 연계를 주도하는 소수 조직을 중심으로 한 주도조직 중심 네트워크(lead organization network) 거버넌스의 형태를 클라이언트 상호의뢰를 위한 협력에서도 보여주는 것이다.

〈표 8〉 서비스 대상자 상호의뢰 네트워크의 기초통계량 비교

	2012년	2017년		2012년	2017년
전체 조직 수 (number of ties)	36	37	전체 연계 수 (total ties)	362	279
평균 연계 수 (average of ties)	9.78	7.54	밀도 (density)	0.272	0.209
연계집중도 (degree centralization)	0.691	0.748	컴포넌트 (components)	3	19

개별조직을 중심으로 한 중심성(centrality) 분석의 결과는 이러한 경향성이 더욱 강화되는 것을 알 수 있다(〈표 9〉 참조). 외향·내향중심성의 10위권 안에 드는 조직들을 확인하면, 희망케어센터가 중심부로 이동하는 현상이 나타나는데, 특히나 내향중심성의 결과에서 더욱 두드러진다. 클라이언트 사례를 의뢰하는 외향중심성(out-degree centrality)에서는 2012년에 공공의 c37과 민간의 c11, c16 조직이 상위권을 차지하였다. 희망케어센터도 c02, c03, c01 조직이 10위권 내에 들었지만 최상위권을 차지하지는 못하였다. 이는 2017년에도 그대

로 유지되어 희망케어센터가 10위권 내에 진입해 있기는 하지만, 여전히 대부분 민간조직을 중심으로 클라이언트를 의뢰하는 것으로 확인된다. 반면, 클라이언트 사례를 의뢰받는 내향중심성(in-degree centrality)에서는 2012년에 민간의 c16, 공공의 c37과 더불어 희망케어센터 c04 조직이 1~3순위를 차지하고 있었다. 이것이 2017년도에 들어서서 희망케어센터 c03, c04, c02, c01 조직이 나란히 상위 5위권 내에 진입하는 것으로 변화한다. 점차 희망케어센터가 사례관리 전문기관으로 자리매김하면서 남양주시 내 다른 사회복지 관련 조직으로부터 클라이언트 의뢰를 많이 요청받는 조직으로 네트워크 내 중심부에서 영향력을 행사하고 있음을 보여주는 것이다.

〈표 9〉 서비스 대상자 상호의뢰 네트워크의 연결중심성(degree centrality) 비교

순위	외향중심성 (out-degree)				내향중심성 (in-degree)			
	2012년		2017년		2012년		2017년	
	조직	조직명	조직	조직명	조직	조직명	조직	조직명
1	c37	사례관리팀	c16	정신건강증진센터	c16	정신건강증진센터	c03	c희망케어센터
2	c11	아동보호전문기관	c20	복지총괄과 희망케어팀	c04	d희망케어센터	c04	d희망케어센터
3	c16	정신건강증진센터	c11	아동보호전문기관	c37	사례관리팀	c02	b희망케어센터
4	c19	지역자활센터	c06	a노인복지관	c20	복지총괄과 희망케어팀	c01	a희망케어센터
5	c06	a노인복지관	c08	시니어클럽	c15	건강가정지원센터	c16	정신건강증진센터
6	c02	b희망케어센터	c03	c희망케어센터	c19	지역자활센터	c11	아동보호전문기관
7	c03	c희망케어센터	c02	b희망케어센터	c01	a희망케어센터	c20	복지총괄과 희망케어팀
8	c05	노인보호전문기관	c01	a희망케어센터	c11	아동보호전문기관	c15	건강가정지원센터
9	c01	a희망케어센터	c10	장애인복지관	c02	b희망케어센터	c10	장애인복지관
10	c33	m행정복지센터	c07	b노인복지관	c03	c희망케어센터	c13	청소년상담복지센터

네트워크 연계망과 중심성 분석에서 높은 수준의 협력이 요구되는 클라이언트 상호의뢰 네트워크는 앞선 정보교환이나 물적 자원 교류 네트워크처럼 네트워크의 밀도는 낮고 연계집중도가 높으며, 그 정도가 시간이 지남에 따라 심화되는 변화를 보인다. 특히나 다른 네트워크들에 비해 밀도와 연계집중도의 수준이 주도조직 네트워크 거버넌스에 더 가깝게 나타나는 것을 알 수 있다. 중심성의 변화를 살펴보면, 클라이언트를 의뢰받는 내향중심성에서 희망케어센터가 시간이 지남에 따라 점차 높은 순위로 이동함과 동시에 영향력도 커지는 것으로 나타난다. 사례를 발굴하여 관리하기 위해 다른 조직과 연계하는 과정에서 남양주시의 사회복지

지전달체계에서는 희망케어센터의 중심부 행위자로서의 역할이 더욱 확대되고 있는 것이다. 이는 맞춤형 복지를 위한 사례관리에 있어 민관협력이 점차 중요해지는 정책변화에 발맞추어, 남양주시 또한 희망케어센터 중심의 거버넌스 구조를 강화해왔음을 보여준다.

#### 4. 소결: 남양주시 네트워크 거버넌스 구조와 변화

남양주시의 사회복지전달체계는 프로그램과 관련한 정보교환, 물적 자원의 교류, 그리고 클라이언트 상호의뢰에 필요한 협력이 이뤄지는 과정에서 공공과 민간조직 간 네트워크 거버넌스를 선도적으로 형성하였다. 2007년 설치한 희망케어센터를 중개자(broker)로 하여 서비스 전달의 모든 영역에서 주도조직 중심의 네트워크(lead organization network) 거버넌스를 구축한 것이다. 희망케어센터는 사례발굴과 관리를 위해 공공과 민간조직을 연계·조정하는 기능을 수행하면서도 수요를 지닌 서비스 대상자에게 직접 필요한 서비스를 제공하기도 하는 등 네트워크 내에서 관리자와 공급자의 역할을 담당하였다. 그렇기에 정보교환과 물적 자원 교류 및 클라이언트 상호의뢰 네트워크는 2012년도와 2017년도에 모두 낮은 밀도(density) 수준을 보여주면서도 희망케어센터를 중심으로 전체 네트워크가 형성되는 높은 연계집중도(degree centralization) 수치를 보여주었다.

희망케어센터 중심의 네트워크 거버넌스 구조는 2012년과 2017년 사이에 중앙정부와 광역지방자치단체(경기도)에 있었던 복지정책의 환경변화와 함께 더욱 강화되는 경향을 나타내었다. 중앙정부의 2012년 희망복지지원단 추진과 2016년 읍·면·동 복지허브화 사업 및 2017년 찾아가는 복지서비스를 통해 복지정책의 전반적인 기초가 사례관리를 강화하는 방식으로 이루어지면서, 광역지방자치단체로서 경기도는 이전에 선제적으로 설치한 무한돌봄센터 중심의 민관협력을 추진하였다. 남양주시 또한, 이에 따라 2012년 이후 2017년 초까지 희망케어센터를 중심으로 사례관리를 강화하는 정책을 펼쳐왔다. 이러한 경향성은 네트워크의 변화에서도 그대로 나타나, 2012년과 2017년 사이에 정보교환과 물적 자원의 교류, 클라이언트 상호의뢰 네트워크에서 모두 희망케어센터의 중심성(centrality)이 높아지고, 전체적인 집중도(centralization)도 향상되는 등 기존의 네트워크 구조를 강화하였다. 물론 서비스 전달의 영역마다 변화에는 차이가 조금씩 존재하였다. 세 가지 영역에서 모두 구조강화가 이루어지기는 하였으나, 물적 자원교류의 네트워크에서 조직 간 연계와 협력의 빈도가 크게 증가하면서도 기존의 구조강화가 가장 강력하게 발생하였으며, 클라이언트 상호의뢰의 네트워크는 중개자로서 희망케어센터를 중심으로 하는 집중화된 구조가 가장 두드러진 결과를 보였기 때문이다. 이러한 결과는 맞춤형 복지가 점차 중요해지는 정책환경에서 남양주시가 이전보다



고도화된 민관협력(hybrid insourcing)을 통해 환경변화에 적극적으로 조응한 결과이며, 희망케어센터가 네트워크 내에서 중개자이자 중심부의 주요 행위자로 기능하게 하였다는 것을 보여준다. 특히, 환경변화에 따라 사회복지서비스 조직 간 물적 자원의 교류가 빈번해졌으며, 클라이언트를 상호의뢰하는 과정에서 클라이언트의 수요에 맞는 조직을 연결해주는 등 희망케어센터의 영향력이 더욱 중요해졌다 할 것이다.

## V. 결론 및 함의

본 연구는 지역사회 중심의 사례관리가 강화되고 있는 환경에서 복지서비스의 정책변화에 따른 네트워크 거버넌스의 구조 변화를 남양주시 사회복지전달체계 사례를 대상으로 살펴보고자 하였다. 이를 위해, 서비스 전달에 필요한 정보교환, 물적 자원의 교류, 그리고 클라이언트 상호의뢰 영역에서 2012년도와 2017년도에 사회복지 관련 조직 간 네트워크의 거버넌스와 그 구조가 어떻게 변화하였는지를 분석하였다.

연계망 분석 결과, 남양주시의 사회복지전달체계는 2007년에 설립한 희망케어센터를 중심으로 Provan & Kenis(2008)가 제시한 주도조직 중심 네트워크 거버넌스의 구조를 보이는 것으로 나타났다. 희망케어센터가 서비스 대상자에게 필요한 서비스를 직접 제공하는 공급자 조직으로 기능함과 동시에 네트워크 내 조직들을 연계하는 중개자로 네트워크를 관리함으로써 공공과 민간조직이 희망케어센터를 통해 협력하는 것이다. 이러한 거버넌스의 구조는 맞춤형 복지의 기조 아래, 지역주민과 밀접한 읍·면·동 중심의 복지허브화를 위해 민관협력을 통한 사례관리가 강조됨에 따라, 점차 강화되는 경향을 보였다. 프로그램과 관련한 정보교환, 물적 자원의 교류, 클라이언트 상호의뢰의 네트워크에서 모두 연계집중도가 높아졌으나, 물적 자원교류의 네트워크에서 구조가 강화되는 쪽으로의 변화가 가장 강력하게 일어났으며, 구조 강화의 결과로서는 클라이언트 상호의뢰의 네트워크가 가장 집중화된 구조를 보였다. 이는 네트워크 외부에서 발생한 민관협력과 사례관리 강화로의 정책변화에 순응하는 결과로, Madhavan et al.(1998)의 네트워크 진화이론을 뒷받침한 새로운 연구라는 점에서 함의를 지닌다.

네트워크 안에서 희망케어센터의 영향력은 점차 강화되었는데, 특히나 협력을 제공하는 경우(외향중심성)가 제공받는 경우(내향중심성)보다 중심성이 높아졌다<sup>11)</sup>. 이는 희망케어센터가

11) 클라이언트 의뢰 네트워크의 경우 외향중심성은 클라이언트 의뢰를 한 경우(다른 조직으로부터 클라이언트 관련 협력을 받은 경우)이며, 내향중심성은 클라이언트 의뢰를 받은 경우(다른 조직으로부터 클라

조직 간 협력의 조정자로서 공공·민간조직의 도움을 받았던 조직에서 점차 도움을 주는 조직으로 발전하여왔다는 것을 보여준다는 점에서 남양주시의 사회복지전달체계 안에서 희망케어센터가 가지는 함의를 보여준다. 희망케어센터의 중요성은 조직 간 물적 자원의 교류가 빈번해지면서, 또한 클라이언트를 의뢰하는 과정에서 더욱 두드러졌다. 그러나 네트워크 거버넌스 구조가 집중화된 만큼 역설적으로 희망케어센터를 제외한 공공과 민간조직 간의 협력에는 분절화와 파편화 현상이 존재할 가능성 또한 보여준다는 점에 유의할 필요가 있다. 만약, 급진적인 환경변화로 희망케어센터가 조정자로서 기능을 적절하게 수행하지 못하게 된다면, 네트워크 거버넌스 구조는 정보교환과 자원교류, 그리고 클라이언트 의뢰에 있어 장애를 겪을 수밖에 없게 되는 것이다<sup>12)</sup>. 이는 불균등한 자원 배분에 대한 지역사회 내 다른 민간조직의 불만을 가져올 요소가 될 수 있다. 집중화된 구조는 자연스럽게 지역사회 안에서 한정된 정보와 자원을 소수의 조직에게 집중함으로써, 주도조직과 주변부 조직들에게 모두 부정적 영향을 미칠 수 있다. 주도조직이 대응 역량을 충분히 확보하지 않는다면 조직 내 직원들의 소진을 불러올 수 있고, 네트워크 내에서 소외되거나 배제된 조직들에게는 박탈감을 불러일으키게 될 것이기 때문이다. 향후, 네트워크 거버넌스가 점차 과도하게 집중화된다면 발생할 수 있을 자원 독점의 문제에 대한 지역사회 차원의 갈등 예방과 관리를 함께 고민해야 할 것이다. 조정자이자 관리자로서 희망케어센터의 긍정적인 역할을 가져가되, 다른 사회복지서비스 조직들의 역량도 강화하는 정책을 함께 논의해야 한다는 것이다.

2017년 이후 남양주시는 기존의 희망케어센터와 함께 2016년부터 시범 운영되었던 행정복지센터를 8개 권역으로 확대하여 맞춤형 서비스, 찾아가는 서비스 등을 전담하는 팀을 센터 내에 설치하는 등 공공에서의 사례관리가 강화되고 있다. 희망케어센터를 8개 행정복지센터에 권역별로 분산 배치함으로써 행정복지센터 중심의 공공과 민간의 사례관리를 시도하였다. 2020년에 권역별로 분산 배치하였던 희망케어센터의 지부를 다시 기존의 4개 본부로 불러들이면서 행정복지센터와 희망케어센터의 협력은 또 다른 변화국면을 지나고 있다. 또한, 2020년 말 공공 중심의 복지자원 관리를 위해 남양주 복지재단을 새롭게 설립하여 희망케어센터의 업무를 이관함으로써(남양주시, 2020; 2019), 재단의 기능도 강화하는 추세이다. 사

이언트 관련 협력을 한 경우)이므로, 정보교환이나 물적 자원 교류 네트워크와는 중심성의 의미가 반대(외향중심성이 정보나 자원을 준 것으로 협력을 한 경우, 내향중심성이 정보나 자원을 받은 것으로 협력을 받은 경우)임을 밝힌다.

12) 이는 유란희(2018)의 연구에서 희망케어센터 조직장들을 대상으로 실시한 인터뷰에서도 확인된다. 지역사회 전체적인 차원에서는 자원의 불균등한 배분이 갈등의 소지가 될 수 있으며, 이것이 오히려 희망케어센터에는 지나치게 자원과 사례가 쏠리는 현상을 일으킴으로써 조직 내 사회복지사들의 업무 과다와 직무소진을 불러일으키는 것이다. 집중화된 네트워크 구조가 중심부의 조직과 주변의 조직에게 모두 부정적 영향을 미칠 수 있음을 보여준다 할 것이다.

레관리와 복지자원관리 차원에서 네트워크 전체적으로 이전과는 다른 공공 중심으로의 정책 방향의 전환이 이루어지면서 또 한 번의 환경변화가 나타나고 있는 것이다. 따라서 기존의 네트워크 거버넌스 구조는 강화될 것인가, 혹은 약화될 것인가에 대한 새롭게 확장된 네트워크 진화 연구가 필요한 시점이다.

본 연구는 분석을 진행하는 과정에서 몇 가지 한계도 드러내었는데, 2012년도 자료와 2017년도 자료를 통합하는 과정에서 남양주시 내 사회복지 관련한 모든 조직을 네트워크에 포함하지 못하였으며, 서비스 전달에 필요한 협력의 과정을 모두 다루지 못한 것이다. 이는 시차에 따른 네트워크 분석에 있어 조사 가능한 표본과 영역에 한계가 있었기 때문으로, 향후 확장된 네트워크 진화 연구에서는 남양주시 내 모든 사회복지 관련 조직들을 포함하여 연결망 분석을 시도해야 한다. 이 외에, 정보교환과 자원교류, 클라이언트 상호의뢰 외에 공동의 사업추진이나 정책·제도에 대한 공동 대응 등 다양한 협력의 단계를 다룸으로써, 협력의 단계 별로 나타나는 구조의 변화도 분석할 필요가 있을 것이다. 끝으로, 협력의 과정에서 나타나는 조직 간 구체적인 협력의 메커니즘을 함께 살펴봄으로써 사회복지서비스 전달체계에서 실질적인 협력의 활동 내용들도 논의해야 할 것이다.

## 【참고문헌】

- 강혜규·김희성·박세경·오욱찬·유재연·김지연·김진희·최요석. (2020). 「정책 환경 변화를 고려한 지역 사회서비스 전달체계 개편방안 연구」. 한국보건사회연구원.
- 김언아·강용주·황수정·박치성. (2008). 장애인 고용네트워크 구조 분석-서울지역을 중심으로. 「사회복지정책」, 32(3): 135-167.
- 김영춘. (2017). 사회적 네트워크(Social Network) 조직연구의 동향. 「인사조직연구」, 25(3): 19-47.
- 김용학. (2011). 「사회연결망 분석」. 박영사.
- 김재환. (2005). 자활후견기관들의 기관간 네트워크 활동 중심성 비교 및 결정요인에 관한 연구. 「사회보장연구」, 21(4): 1-36.
- 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.
- 남승연. (2012). 지역자활센터의 네트워크와 자활사업 성과간 관계에 관한 연구. 「서울도시연구」, 19(4): 137-174.
- 남양주시. (2017a). 「시민 모두가 행정과 복지를 더 가까이에서」. 남양주시 내부자료.
- 남양주시. (2017b). 「희망케어시스템 10년 성과와 전망」. 남양주시 내부자료.
- 남양주시. (2019). 「남양주시, 복지재단 설립으로 보다 촘촘한 지역복지안전망 구축 기대」. 남양주시 보도자료.
- 남양주시. (2020). 「남양주시 이통장연합회, 복지재단 설립 촉구 관련 성명서 발표」. 남양주시 보도자료.
- 남양주시. (2021). 「남양주 소개: 일반현황」. (<https://www.nyj.go.kr/main/135>, 검색일: 2021.12.22.)
- 박경숙. (2008). 노인보건복지서비스 제공기관의 네트워크 구조 - 공공복지행정기관, 민간노인복지관, 공공보건기관 집단을 중심으로. 「사회복지정책」, 35: 245-269.
- 박경숙. (2016). 남양주시 지역사회 민관 복지관련 기관 네트워크의 구조적 특성과 거버넌스 유형. 「사회보장연구」, 32(3): 93-124.
- 박경숙. (2018). 남양주시 사회복지관련기관의 네트워크 중앙성에 영향을 미치는 요인. 「GRI 연구논총」, 20(2): 183-210.
- 박경숙·오금주. (2012). 「남양주 희망케어센터 효과성과 지역사회복지협의체 역할 평가」. 지역사회

## 회복지협의체.

- 보건복지부. (2015). 「지역사회보장협의체 운영 안내」. 보건복지부.
- 보건복지부·행정자치부. (2017). 「2017년 1,152개 읍면동에 복지허브화 확대추진」. 보건복지부·행정자치부 보도자료.
- 성은미·김정록·백민희. (2014). 「경기도 동 주민센터 복지허브화방안 비교연구」. 경기복지재단.
- 성은미·백민희. (2013). 「남양주시 민관복지협력팀 효과성에 대한 분석: 희망복지지원단 운영주체인 민관복지협력팀을 중심으로」. 경기복지재단.
- 성은미·채현탁·장민창·박혜선. (2019). 「찾아가는 보건복지서비스사업 개선방안 연구」. 경기복지재단.
- 손지현. (2015). 지역사회복지네트워크 허브기관으로서 희망복지지원단의 네트워크 형성에 관한 연구. 「비판사회정책」, 49: 141-171.
- 손지현·류기형. (2012). 종사자의 개인적 참여동기가 네트워킹 수준에 미치는 영향에 관한 연구: 금정구 해피존 네트워크를 중심으로. 「사회복지연구」, 43(3): 295-325.
- 양재진, 최영준, 김희성, 최성은, 유란희. (2017a). 「남양주시 희망케어시스템 이해관계자 실태조사 연구」. 연세대학교 복지국가연구센터 & 남양주시청.
- 양재진, 최영준, 김희성, 최성은, 유란희. (2017b). 「희망케어 성과분석 및 복지모형 연구」. 연세대학교 복지국가연구센터 & 남양주시청
- 원구환. (2003). 로컬 거버넌스의 등장과 발전. 이은구, 원구환, 문병기, 최영출, 윤경준, 김점훈, 이재은, 박상주, 이우권, 남기범 (편). 「로컬 거버넌스」. 법문사.
- 유란희. (2018). 네트워크 거버넌스 유형과 효과성에 대한 연구: 남양주시 사회복지전달체계를 중심으로. 「지방정부연구」, 22(2): 147-172.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화. 「한국행정학보」, 36(4): 321-338.
- 이윤철·백성진. (2003). 항공운송산업의 글로벌 네트워크 진화과정에 대한 탐색적 연구. 「전략경영 연구」, 6(2): 53-76.
- 이재희·조상미. (2015). 사회적기업간 네트워크 특성이 조직성과에 미치는 영향. 「2015 사회정책 연합 공동학술대회 자료집」: 1-34.
- 이주현·박치성. (2010). 지역사회서비스 전달 네트워크 거버넌스 유형에 대한 탐색적 연구: 서울시 자치구를 중심으로. 「한국행정학보」, 44(3): 1-35.
- 이지형·박형준·남태우. (2020). 네트워크 거버넌스의 진화? 플랫폼 정부 모델과 전략 분석: '광화문 1번가'를 중심으로. 「한국행정연구」, 29(2): 61-95.
- 이현주·유진영. (2015). 「공공 사회복지전달체계의 변화와 정책적 함의」. 한국보건사회연구원.
- 장연진. (2010). 여성복지조직의 네트워크에 관한 연구: 네트워크 중심성과 조직효과성을 중심으로. 「사회복지연구」, 41(4): 313-343.
- 전재현. (2011). 「2011 무한돌봄센터 평가보고서」. 경기복지재단.

- 정순돌. (2001). 재가노인을 위한 사례관리 네트워크 분석: 부천시를 중심으로. 「한국사회복지학」, 46: 404-426.
- 함영진. (2017). 복지 부문 민관협력의 추진 여건과 과제. 「보건복지포럼」, 253: 42-55.
- 함철호. (2015). 지역사회복지거버넌스: 네트워크 조직으로서 지역사회보장협의체의 발전방안. 「한국지역사회복지학」, 54: 213-243.
- 홍선미·하경희. (2009). 지역사회 네트워크 중심 통합 사례관리에 대한 탐색적 연구: 안산 통합서비스 네트워크를 중심으로. 「한국사회복지행정학」, 11(1): 29-61.
- Agranoff, R. (2004). Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working across Organizations. In J. M. Kamensky and T. J. Burlin (eds.). *Collaboration: Using Networks and Partnerships*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers: 61-102.
- Ahuja, G., G. Soda and A. Zaheer. (2012). The Genesis and Dynamics of Organizational Networks. *Organization Science*, 23(2): 434-448.
- Alter, C. and J. Hage. (1993). *Organizations Working Together*. Newbury Park: Sage Publication.
- Baum, J. A. C., B. McEvily and T. J. Rowley. (2012). Better with Age? Tie Longevity and the Performance Implications of Bridging and Closure. *Organization Science*, 15(3): 259-275.
- Baum, J. A. C., R. Cowan and N. Jonard. (2010). Network-independent Partner Selection and the Evolution of Innovation Networks. *Management Science*, 56(11): 2094-2110.
- Boje, D. and D. Whetten. (1981). Effects of Organizational Strategies and Contextual Constraints on Centrality and Attributions of Influence Interorganizational Networks. *Administrative Science Quarterly*, 26: 378-395.
- Breiger, R., K. M. Carely and P. Pattison. (2003). *Dynamic Social Network Modeling and Analysis: Workshop Summary and Papers*. Washington D.C.: The National Academies Press.
- Burt, R. S. (2002). Bridge Decay. *Social Network*, 24(4): 333-363.
- Burt, R. S. (1991). *Structure: A General Purpose Network Analysis Program*. Columbia University, New York.
- Burt, R. S. (1982). *Structural Holes*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Cantner, U. and H. Graf. (2007). *Growth, Development and Structural Change of Innovator Networks: The Case of Jena*. Jena Economic Research Papers: 2007-090.

- Doreian, P. (1986). On the Evolution of Group and Network Structure II: Structures within Structure. *Social Networks*, 8: 33-64.
- Freeman, L. C (1977). A Set of Measure of Centrality Based on Betweenness. *Sociometry*. 35-41.
- Granovetter, M. (1983). The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited. *Sociological Theory*, 1: 201-233.
- Henderson, R. M. and K. B. Clark. (1990). Architectural Innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35: 9-30.
- Johnston, J. M. and B. Romzek. (2008). Social Welfare Contracts as Networks: The Impact of Network Stability on Management and Performance. *Administration & Society*, 4(2): 1-32.
- Koka, B. R., R. Madhavan and J. E. Prescottt. (2006). The Evolution of Interfirm Networks: Environmental Effects on Patterns of Network Change. *Academy of Management Review*, 31(3): 721-737.
- Levine, S. and P. White. (1961). Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships. *Administrative Science Quarterly*, 5(4): 583-601.
- Madhavan, R., B. R. Koka and J. E. Prescottt. (1998). Networks in Transition: How Industry Events (Re)shape Interfirm Relationship. *Strategic Management Journal*, 19(5): 439-459.
- Mariotti, F. and R. Delbridge. (2012). Overcoming Network Overload and Redundancy in Interorganizational Networks: The Roles of Potential and Latent Ties. *Organization Science*, 23(2): 511-528.
- Newman, J. (2001). *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. London: Sage.
- Peters, G. (2000). Globalization, Institutions, Governance. In G. Peters and D. Savoie (eds.). *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*. London: McGill-Queen's University Press: 29-57.
- Pierre, J. (2000). *Debating Governance*. Oxford University Press.
- Powell, W. W., K. W. Koput and A. Smith-Doerr. (1996). Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation: Networks of Learning in Biotechnology. *Administrative Science Quarterly*, 41(1): 116-145.
- Provan, K. G., K. Huang and B. Milward. (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, K. G. and P. Kenis. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18: 229-252.
- Provan, Keith G. and H. B. Milward. (1995). A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health System. *Administration Science Quarterly*, 40: 1-33.
- Rethemeyer, R. K. (2005). Conceptualizing and Measuring Collaborative Networks. *Public Administration and Theory*, 18: 617-646.
- Rodes, R. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Bristol, PA: Open University Press.
- Shergold, P. (2008). Governing through Collaboration. In J. O'Flynn and J. Wanna (eds.). *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?* ANU E Press: 13-24.
- Shipilov, A., R. Gulati, M. Kilduff, S. Li and W. Tsai. (2014). Relational Pluralism within and between Organizations. *Academy of Management Journal*, 57(2): 449-459.
- Snijders, T. A. B., G. Van de Bunt and C. Steglich. (2010). Introduction to Actor-based Models for Network Dynamics. *Social Networks*, 32(1): 44-60.
- Sullivan, H. and C. Skelcher. (2002). *Working across Boundaries: Collaboration in Public Sector*. New York: Palgrave.
- Trevillion, S. (1999). *Networking and Community Partnership*. Routledge Revivals
- Tushman, M. L. and P. Anderson. (1986). Technological Discontinuities and Organizational Environments. *Administrative Science Quarterly*, 31: 439-465.
- Wasserman, S. and K. Faust. (1999). *Social Network Analysis: Methods and Applications (2nd ed.)*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Whitehead, M. (2003). In the Shadow of Hierarchy: Metagovernance, Policy Reform and Urban Regeneration in the West Midlands. *Area*, 35(1): 6-14.
- Woodard, K. L. and P. Doreian. (1994). Utilizing and Understanding Community Service Provision Networks: A Report of Three Case Studies Having 583 Participants. *Journal of Social Service Research*, 18(3/4): 1-41.



---

**박 경 숙:** 시카고 대학교에서 사회복지학 박사학위를 취득하고, 현재 경기대학교 사회과학대학 공공안전학부 사회복지전공 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 사회복지정책, 사회복지전달체계, 노인복지 등이며, 주요 논문으로는 “노인의 자녀동거가 성공적 노화에 미치는 영향과 성별의 조절효과(2020)”, “경증 치매노인을 위한 푸드표현예술치료 프로그램이 인지기능, 자기표현 및 우울에 미치는 효과(2019)”, “남양주시 사회복지관련기관의 네트워크 중앙성에 영향을 미치는 요인(2018)” 등이 있다(kspark@kyonggi.ac.kr).

**유 란 희:** 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원에 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지방정부와 서비스 전달체계, 복지정책 등이며, 주요 논문으로는 “초저출산 시대, 전국민 부모급여 제도의 설계(2021)”, “The Politics of Government Reorganizations: Evidence from 30 OECD Countries, 1980-2014(2020)”, “What Makes Hybrid Insourcing Successful: A New Public-Private Partnership Model for Social Welfare Services(2020)” 등이 있다(lryu@krila.re.kr).

〈부록 표1〉 2012년도와 2017년도 설문조사 설계

	2012년	2017년
조사 주체	남양주시 지역사회보장협의체	연세대 복지국가연구센터 & 남양주시청
조사 시기	2012년 6월 ~ 8월 (약 3개월)	2017년 12월 ~ 1월 (약 2개월)
조사대상 조직	63개 조직 (공공 23개, 민간 40개 조직) = 희망케어 4개, 시청 6개, 사무소 15개, 노인 6개, 장애 1개, 아동 10개, 청소년 4개, 여성·가족 5개, 보건·의료 8개, 저소득 1개, 다문화 2개, 기타 1개 조직	91개 조직 (공공 34개, 민간 57개 조직) = 희망케어 4개, 시청 18개, 사무소 16개, 노인 11개, 장애 7개, 아동 10개, 청소년 9개, 여성·가족 3개, 보건·의료 6개, 저소득 2개, 기타 5개 조직
조사응답자 특성	조직 내 서비스연계업무 담당자가 응답하는 방식	조직 내 시설 연계 및 협력 담당자가 응답하는 방식
조사 방식	온라인 및 전화 설문	온라인 및 전화 설문

〈부록 표2〉 2012년도와 2017년도 설문조사 응답자 개요

	2012년					2017년				
	관측치	평균	표준 편차	최소값	최대값	관측치	평균	표준 편차	최소값	최대값
직원 규모 (단위: 명)	58	17.24	42.01	1	320	83	20.63	26.60	1	199
조직 예산 (단위: 백만원)	40	14,721	80,245	10	509,000	83	1,295	1,010	5	5,050
응답자 성별	63	0.35	0.48	0	1	91	0.34	0.48	0	1
응답자 연령 (단위: 세)	42	41.38	8.04	23	57	91	38.43	8.68	22	60
응답자 경력 (단위: 개월)	58	97.74	66.00	3	240	91	70.99	62.37	4	365

주: 조직 규모와 조직 예산은 네트워크 분석 내 노드(node)가 되는 공공과 민간의 사회서비스 조직을 대상으로 한 통계량을 의미하며, 응답자 성별, 연령 및 경력은 조직 내에서 설문조사에 대표로 응답하였던 개인을 대상으로 한 통계량을 의미함