

효율적인 지역복지전달체계 구축을 위한 협력적 서비스전달기제의 평가에 관한 연구

: 서울특별시 지역사회복지협의체를 중심으로

A Study on the Collaborative Service Delivery
in the Korean Local Social Service Delivery System

이 주 헌*

Lee, Joo-Hun

■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 이론적 배경
- III. 연구설계
- IV. 가설검증과 복지서비스전달기관간 협력요인 진단
- V. 논의: 복지서비스전달기관의 협력기제 분석

지속되는 경제위기는 복지자원의 축소와 복지수요의 증가라는 문제를 동시에 발생시키고 있다. 이 문제를 극복하기 위해서, 행정의 효율성을 높이는 것을 목적으로 하는 관리주의적 시각과, 참여적 거버넌스의 기제를 통해 정책과정상의 사회적 비용을 줄이고자 하는 숙의적 민주주의론 모두 조직간, 기관간, 영역간 협력에 주목하고 있다.

이러한 관점에서 본 연구는 기관간의 자발적인 협력을 복지서비스전달체계의 제도적 목표로 이해하고, 같은 시각을 통해 현 사회복지서비스전달체계의 현황을 파악하고자 하였다. 특히, 현 복지체계의 중심기관인 '지역사회복지협의체'의 운영에 대한 평가와 동시에, 복지서비스전달기관간 협력수준에 영향을 미치는 요인들을 파악하고 협력의 기제를 설명함으로써, 통합적인 지역복지서비스전달체계를 위한 기초정보를 제공하고자 하였다.

분석결과, 사회복지협의체의 협력증진효과는 유의미하지 않았으며, 오히려 지역 내 자

* 서울시립대학교 행정학과

논문 접수일: 2010. 5. 10, 심사기간(1,2차): 2010. 5. 11 ~ 2010. 9. 20, 게재확정일: 2010. 9. 20

생적 네트워크기관들이 협력의 주요기제로 작용하고 있음을 알 수 있었다. 또한 공공기관과의 관계, 기관담당자의 경력, 기관의 위치, 그리고 기관의 신뢰성 등이 유의미한 협력증진요인으로 분석되었다. 마지막으로 본 연구는 보다 효율적인 복지서비스전달체계는 제도나 규정에 의한 협력과 참여의 동원보다는 기관 각각의 필요성과 비공식적 네트워크를 통해 달성될 수 있음을 보이고 있다.

□ 주제어: 사회복지서비스전달체계, 지역사회복지협의체, 기관간 협력, 서비스전달네트워크

The lasting economic crisis has led to both the rapid increase in welfare need and the decrease in welfare resources. Such dilemma brings two schools of thoughts, Managerialism and Deliberative Democracy, agreeing that the collaboration among various actors is the key strategy of overcoming the recent economic challenges to the whole welfare system.

Based on this idea, this study focuses on the role of the Community Welfare Organizations (CWOs) in social welfare delivery system in urban areas. First, it attempts to evaluate its effectiveness in the system, particularly with cases of CWOs in 'Nowon-gu' and 'Songpa-gu', two local district governments of Seoul. The case study of Nowon-gu and Songpa-gu tells how CWOs coordinate diverse welfare programs and encourage participatory governance in both decision-making and implementation phases of policy process.

Relatedly, this study further finds the factors that influence the level of collaboration activities of social service delivery organizations. Not only the structural attributes of organizations (organizations' trustworthiness and managers' experiences) but also the relational attributes of these organizations are significantly influential factors.

According to the research, the social welfare delivery system is in fact a closely knitted network system, so the relationship with public sector organizations should not be taken lightly. Also, the voluntariness of participants in welfare network is shown the most significant factor to explain the degree of collaborative activities of these organizations in the result.

□ Keywords: Local Social Service Delivery System, Community Welfare Organizations, Inter-Organizational Collaboration, Network Organization

I. 서론

20세기 말 이후, 한정된 자원으로 더 많은 서비스를 제공하고자 하는 효율성의 원칙은 행정서비스 전달의 가장 중요한 목표가 되어왔다. 특히, 사회복지서비스분야에서는 낭비되는 자원을 최소화함으로써, 더 많은 수혜자에게 혜택이 돌아가게 해야 하는 필요성이 존재한다. 이는 재원의 절대투입량을 늘리는 방식의 서비스전달체계는 더 이상 유지되기 어려우며, 적은 자원으로 같은 수준의 서비스를 전달할 수 있는 방안이 필요하다는 것이다(Agranoff, 1991; Austin, 2000; Hill & Lynn, 2003).

이러한 현상은 한정적인 자원을 효율적으로 사용해야한다는 관리주의적 해결방안과 조직 간, 기관간, 영역간 협력과 공동정책결정을 통해 프로그램 운영의 중복성과 단절성을 줄여야 한다는 참여거버넌스의 시각을 동시에 필요로 한다. 즉, 정책과정상에서 다양한 이해당사자와의 협력을 통하여 규모의 경제를 달성함과 동시에 거래비용을 낮은 수준으로 관리하는 것이 복지서비스를 포함한 공공서비스 전달체계의 중심과제가 된 것이다(Feiock, 2007; Lamothe et al, 2008).

지난 10여년 간의 우리나라의 복지서비스전달체계의 개편은 이와 같은 '협력을 통한 서비스전달'이라는 이론적인 기반에 기초하고 있다. 특히, 2005년 이후 모든 시군구 단위에 설치된 지역사회복지협의체를 중심으로 한 지역사회복지서비스전달체계의 개편은 다양한 기관들의 복지서비스전달과정의 참여를 유도하고 그들 사이의 자율적 협력을 촉진함으로써 서비스전달의 효율성과 효과성을 동시에 달성하고자 하였다. 하지만, 현재 '지역'중심의 통합적이고 포괄적인 서비스전달이 이루어지고 있는지는 여전히 불확실하다(장현주, 2009). 이는 현행 복지서비스전달체계에 대한 평가는 체계적으로 이루어진 적이 없으며, 또한 사회복지협의체라는 제도가 추구하는 지역 내 복지서비스전달기관들 간의 협력관계에 대한 연구도 미비하다는 것을 의미하는 것이다(이성로, 2009; 이 강, 2009). 이러한 배경에서, 본 연구는 두 가지의 연구질문을 통해 현행 복지서비스전달체계에 대한 이해를 높이하고자 한다. 우선, 서울시의 두 자치구를 대상으로, 이들 자치구의 지역사회복지협의체가 지역 내 복지서비스전달기관간의 협력을 증진시키고 있는지를 분석함으로써 사회복지협의체의 효과성과 지역사회복지서비스전달체계의 운영현황을 평가하고자 한다. 이와 연관되어서, 본 연구는 또한 전달체계를 구성하는 각 복지서비스전달기관들의 기관 간 협력의 수준에 영향을 미치는 요인들을 진단하고 그 영향을 분석함으로써 효율적인 지역사회복지전달체계의 운영기제구축을 위한 정책대안 마련을 모색한다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 이론부분에서는 사회복지서비스전달체계에 대한 정의와

그 이론적 배경을 정리함으로서 협력기제를 통한 복지서비스전달의 당위성을 제시하고, 이어서 사회복지협의체의 도입을 중심으로 한 현행 사회복지서비스전달체계가 가진 문제점 및 선행연구들의 한계를 파악한다. 마지막으로, 사회복지협의체가 추구하는 조직간 협력에 관한 선행연구들에 대한 분석을 통해 협력증진요인들을 파악하고, 이를 통해 실증연구에서의 변수 선정의 이론적 배경으로 삼는다.

실증연구부분은 연구질문과 대상선정, 변수선정, 측정, 그리고 선정된 모형의 검증으로 이루어진다. 서비스전달기관 간 협력수준에 대한 모형검증을 통해 본 연구는 사회복지협의체의 제도적 효과성을 진단하고 지역복지서비스전달체계 내의 협력기제를 밝히고 있다.

II. 이론적 배경

1. 사회복지서비스전달체계의 정의와 이론적 배경

사회복지서비스전달체계에 대한 정의는 연구목적과 연구자의 관심에 따라 조금씩 다르다. 가장 일반적으로 사회복지서비스전달체계는 사회복지급여 및 서비스를 필요로 하는 수요자들에게 사회복지서비스와 급여를 적절하게 제공할 수 있도록 하는 환경, 구조와 관련된 모든 것이라고 정의된다(박풍규, 1997; 이현주, 2001). Friedlander & Apte(1980) 또한 사회복지서비스전달체계를 클라이언트를 둘러싼 일체의 공적, 사적 복지기관의 서비스전달 체계망이라고 정의한다. Gilbert & Specht (1981)역시, 이를 지역사회에서 서비스 제공자들간의, 그리고 서비스 제공자와 소비자들간을 연결하는 조직적 체계로 정의한다. Gilbert and Terrell (2005)은 사회복지서비스전달체계는 '누구에게', '무엇을' 주는 일이 '어떻게 이루어질 것인가'를 결정하는 부문으로, 지역사회 안에서 서비스 공급자들 사이에, 그리고 서비스 공급자와 소비자들 사이에 존재하는 조직의 배열을 지칭하는 것이라고 규정하고 있다.

이에 비해 김태진·박미선(2001)은 사회복지서비스전달체계를 공공부문 전달체계와 민간부문으로 나눌 수 있다고 보고, 이러한 구분은 복지대상자들에게 적합하고 필요한 과정이며, 전달체계의 행정조직, 전달자, 복지대상자 사이의 조직적 배열이라고 정의한다. 이와 같은 공공, 민간부문의 구분 및 두 부문의 원활한 협력추구를 통한 복지효율성 달성이라는 목표는 신공공관리론(new public management)와 공동국가론(hollow state) 등 공공과 민간의 파트너십을 통한 효율성 추구하고 민간재원의 활용이라는 사회적 추세와 그 맥락을 같이하고

있다.

신공공관리론의 관리주의적 시각은 과거 행정의 관료제적 비탄력성이 자원낭비의 근본 원인이라 보며, 정책집행과정에서의 비효율성은 사업가적 리더쉽(entrepreneurship)을 통한 미시적 관리에 의해 수정될 수 있다고 본다. 같은 맥락에서 복지서비스전달부문에서도 조직 구조의 효율화(streamlining), 서비스산출의 효율성 증대(efficiency), 그리고, 복지서비스의 효과성 확보(effectiveness)등이 주요 정책목표로 등장하게 되었다.

복지서비스전달체계의 개편논리는 파트너쉽(partnership) 및 협력거버넌스(collaborative governance)등으로 대표되는 숙의적 민주주의론(deliberate democracy)이론에서도 영향을 받고 있다. 이 시각에서의 복지서비스전달의 효율성은 투입-산출에서의 경제성을 의미하는 것이 아니라, 정책형성과 집행과정에서 정치적 정당성(legitimacy)을 확보함으로써 장기적으로 거래비용(transaction cost)을 낮추는 사회통합(integration)과정을 통해 달성된다(March & Olsen, 1995).

이 두 이론적 흐름은 매개하는 것이 협력(cooperation), 협치(collaboration), 그리고 조정(coordination)의 기제에 주목하는 '협력연구(collaboration study)'이다(Powell, 1990). 조직간, 기관간, 역영간 협력은 활용불가능하던 외부자원을 사용할 수 있게 한다는 점에서 서비스공급의 평균비용을 줄이게 되고, 규모의 경제를 달성하게 한다(Hill & Lynn, 2003). 이와 동시에, 협력에 참여하는 조직이나 기관은 내부 구조조정을 통해 행정의 중복성(redundancy)을 제거함으로써 관리적 효율성을 높일 수 있다. 또한 장기적으로는 공동 목표설정과정에서 나타나는 갈등비용을 제거함으로써, 정책과정상의 거래비용을 줄일 수 있다.

선진국에 비해 충분한 복지재원을 투자하고 있지 못하는 우리나라의 사정상, 민간부문 및 비영리영역 전반에 걸쳐 편재되어 있는 인적, 물적 자원들을 효과적으로 복지서비스전달에 투입하는 것은 매우 중요한 행정목표이며, 복지서비스전달체계는 반드시 이같은 공공-민간-비영리 파트너쉽, 혹은 연결망에 의한 협력이라는 관점에서 정의되어야 할 것이다(Goldsmith & Eggers, 2004; Milward & Provan, 2009). 따라서 본 연구는 사회복지서비스전달체계를 클라이언트에게 적절한 서비스를 효율적으로 제공하기 위한 지역 내 공공, 민간, 비영리기관들간의 포괄적이고 협력적인 서비스전달 체계망이라고 정의한다.

2. 사회복지서비스전달체계와 지역사회복지협의체

2003년 사회복지사업법 개정으로 도입된 '사회복지협의체'는 위에서 설명한 관리주의이론과 숙의민주주의 이론이 공통적으로 주목하는 '협력'의 필요성에 대한 정책적 대응이라는 의

미를 가지고 있다.

지역사회복지협의체는 공공과 민간부문의 전문가와 비전문가, 실무자 그리고 지역복지기관간의 협력과 조정을 통하여 구현되며, 복지서비스 제공시설인 사회복지 이용시설 시설장과 생활시설 시설장, 시·군·구 공무원, 보건소장, 주민조직 대표, 복지서비스 수요자 조직 대표, 관련단체 대표, 지역의 사회복지전문가, 실무협의체 간사 등으로 구성되며 지역 내 복지관련 주체들이 모두 포함된다. 이러한 지역 내 복지관련 주체들이 공동의 관심사를 가지고 신뢰를 바탕으로 협력적 네트워크 구축을 통해 지역복지를 구현하고자 하는 것이 바로 지역사회복지협의체의 설치목적이라고 할 수 있다(김창기, 2007). 또한 사회복지협의체는 사회복지서비스 전달 담당기관들이 수평적인 협력연결망을 구성하여 서비스의 단절성과 중복성문제를 완화시킬 것이라는 기대와(강창현, 2005), 민간자원을 복지정책집행과정에 최대한 활용하려는 목적을 가지고 등장한 것이라고 할 수 있다.

즉, 사회복지협의체는 복지서비스전달네트워크의 중심관리기관으로서, 네트워크 내부의 필요와 갈등을 조정하고, 네트워크 참여기관들에게 내적 정당성(internal legitimacy)과 관리적 효율성을 제공하는 네트워크 관리기관(Network Administrative Organization)으로의 역할이 기대되었다고 할 수 있다(Provan & Kenis, 2007).

하지만, 제도 도입 이후 현재까지 사회복지협의체와 그 운영에 대한 연구는 매우 제한적이며, 이 제도운영의 효과성에 대한 체계적인 평가는 내려진 적이 없다. 또한 사회복지협의체의 운영적 맥락인 사회복지서비스전달체계 전반에 대한 연구도 매우 단편적으로만 이루어져 온 것이 사실이다. 이는 현재까지의 연구가 파트너십 혹은 연결망으로 구성된 지역 중심의 협력적 복지전달서비스의 효과성에 대한 평가보다는 Glibert & Specht(1986), Gilbert & Terrell(2005) 등이 정리한 사회복지전달체계의 기본 원칙(통합성, 지속성, 책임성, 접근용이성, 평등성, 충분성의 원칙 등)에 입각한 제도적 평가(서재호, 2008; 차보현, 2006; 박영미·김경명, 2007)에 머무르는 경향이 높았음을 의미하는 것이다.

복지서비스전달체계 연구의 또다른 문제는 연구의 대부분에서도 영역별/프로그램별/클라이언트별 분절성이 두드러진다는 데에 있다(곽병훈, 2008; 김우수, 2006; 이규환·이용돈, 2008; 이재모, 2005; 이선우, 2008; 이종복·장하선·박성하, 2008). 즉, 분절되어 있는 서비스전달문제가 종합적이고 포괄적인 복지서비스를 어렵게 하는 요인으로 지적되어 왔음에도 불구하고(강혜규 외, 2008; 김경혜, 2006; 박능후·민소영, 2008; 초의수 2007), 이에 대한 대안을 제시해야 할 정책 및 학술연구조차도 복지서비스전달의 분절성에 기초하여 이루어져 왔다는 것이다. 종합적으로, 현행 사회복지사업법이 추구하는 사회복지협의체 중심의 지역복지서비스전달체계와 현 제도가 추구하는 협력적 복지전달시스템에 대한 실질적인 분석 및 평가는 아직까지는 미비한 실정이라고 할 수 있다(우정자, 2006).

3. 사회복지협의체와 조직간 협력연구

사회복지협의체의 가장 중요한 목표가 공공-민간-비영리영역과 영역 내 다양한 조직들 간의 협력증진이라는 것은 앞에서 논의한 바와 같다. 즉 협력증진과 적절한 자원교환을 통하여 협동적 이득(Huxham, 1996) 또는 전략적 맞춤(strategic fits) (Austin, 2000)을 이끌어내는 것이 사회복지서비스전달체계의 효과성을 높이는 주요 전략이라는 것이다. 따라서, 이러한 사회복지협의체의 목적을 달성하고 제도적 효과성을 높이기 위해서는 기존 복지서비스전달기관들간의 협력기제가 과연 무엇인지를 파악하는 것이 매우 중요할 것이다. 즉, 사회복지협의체라는 제도가 가지는 효과를 파악하고 평가하기 위해서는 기관의 선택에 영향을 미치는 다른 요인들에 대한 분석도 병행되어야 한다는 것이다.

조직의 선택에 영향을 미치는 요인은 대체적으로 개인, 조직, 그리고 환경수준의 요인들로 나누어진다(Ott, 1996; Shafritz & Ott, 1996; Scott, 1998) 개인적 차원의 요인들로서는 조직내 업무담당자들의 전문성과 인맥(Tushman & Scanlan, 1981), 업무경험 및 경력(우정자, 2006)등이 주요한 요인으로 제시되어 왔고, 조직의 차원에서는 조직내부 구조 및 특성(Merton, 1957; March & Simon, 1958), 조직의 자율성(Gray & Wood, 1991) 및 협력관리과정(Cigler, 1999; Ring & Van de ven, 1994)등이, 그리고 환경의 차원에서는 자원의 필요성 및 자원의 외부의존도(Blau, 1964; Hormans, 1958; Pfeffer & Salancik, 1978), 환경의 복잡성과 불확실성 정도(Comfort, 1999; Weick, 1996)등, 미시적 수준부터 거시적 수준까지 다양한 요인들이 제시되어 왔다.

하지만, 이와 같은 구조적 특성(structural attributes)중심의 논의는 변수 자체가 본질적으로 정태적이라는 한계를 지니고 있다. 조직의 전략으로서의 협력행위는 구조적인 요인뿐 아니라, 복잡하고 동태적인 '관계'에 의해서도 영향을 받는다(Granovetter, 1985; Gulati, 1998). 따라서, 본 연구는 기존에 파악된 다양한 구조적 요인을 설명변수로 고려함과 동시에, 복지서비스전달기관의 관계적 특성을 공공기관과의 관계수준, 기존 복지서비스 네트워크에의 참여여부 등으로 개념화하여 설명틀 내에 포함하였다. 이를 통해 본 연구는 다양한 구조적 변수의 복지서비스전달기관의 협력수준에 대한 영향을 측정함과 동시에, 각 기관들이 가지는 서비스전달체계의 관계적 특성들이 이들 기관의 선택에 어떻게 영향을 미치고 있는지 분석하고자 한다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구질문

앞 절에서의 이론적 논의를 바탕으로 본 연구는 다음과 같은 두 가지의 연구질문을 가진다. 첫째, 현행 사회복지서비스전달체계의 제도적 중심기관으로서의 사회복지협의체에 대한 평가를 내리고자 한다. 이는 서비스전달기관간 소통의 매개체로서 과연 사회복지협의체가 지역 내 복지서비스전달체계 전반의 협력수준에 영향을 미치고 있는지에 대한 분석에 기반한다.

이와 관련되어서, 두 번째 연구질문은 개별 복지서비스전달기관의 협력행위 선택에 영향을 미치는 요인을 분석하는 것이다. 이를 통해 본 연구는 서비스전달에서 개별 기관들이 협력행위에 이르는 기제를 설명함으로써, 차후 복지서비스전달체계 개편에 중요한 기초자료를 제공하고자 한다. 이를 정리하면 다음과 같다

- ① 현재 지역사회복지협의체는 기대되었던 제도적 목표를 효과적으로 달성하고 있는가?
즉, 지역사회복지협의체는 과연 지역 내 복지서비스전달기관 간의 협력을 증진하고 있는가?
- ② 지역 내 복지서비스전달기관 간의 협력을 증진하는 중요 요인들은 무엇인가?

2. 연구대상: 사례지역 선정

협력증진요인으로서의 사회복지협의체에 대한 평가를 위해서는 적절한 사례의 선정이 중요하다. 하지만, 지역사회복지협의체는 사회복지사업법에 운영의 원칙과 과정이 규정되어 있기 때문에, 사례의 제도적 동질성이 매우 높다. 하지만, 동일한 제도라 하더라도, 운영되는 맥락에 따라 차이는 존재한다. 즉, 협의체가 설치·운영되는 기초자치단체 수준의 물리적, 구조적, 맥락적 차이에 따라서 협의체의 실질적인 운영은 영향을 받을 수 있다는 것이다.

이러한 차이점을 반영하기 위하여, 본 연구는 서울시의 노원구와 송파구를 사례로 선정하였다. 두 자치구는 인구와 면적 등의 규모가 비슷하고, 주거밀집지역이라는 점에서는 환경이 흡사하지만, 국민기초생활보장수급자 현황 등에서 나타나는 복지서비스의 수요라는 차원에서는 매우 큰 차이를 보인다. 즉, 두 자치구는 연구의 대상으로서 물리적 특징이 최대한 통제될 수 있으며, 재정자립도 등 경제적 차이점은 가장 크게 부각될 수 있는 특성을 가진다는 것

이다. 따라서, 두 자치구의 비교를 통해서 복지수요와 경제력의 차이가 가져올 수 있는 지역 사회복지서비스전달체계의 다양성에 대한 탐색이 가능할 것이다.

〈표 1〉과 〈표 2〉는 두 자치구의 공통점과 차이점을 정리한 것이다. 〈표 1〉에서 보면, 송파구의 경우 수급자, 노인, 장애인의 비율이 자치구인구대비 각각 0.9%, 6.2%, 그리고 2.5%인데 비해, 노원구는 이보다 훨씬 높은 3.6%, 8.2%, 그리고 4.0%의 비율을 보인다. 즉, 복지수요가 노원구에서 유의미하게 높은 것이 확인된다.

〈표 1〉 서울시, 노원구, 송파구 복지수요 현황

구분	서울시 전체	자치구 평균	송파구	노원구
인구수	10,200,827	408,033.1	668,962	615,981
수급자	203,721	7854.8	6,011(0.9)	22,012(3.6)
노인	852,235	34,089.4	41,787(6.2)	50,656(8.2)
장애인	346,275	13,851.0	16,710(2.5)	24,727(4.0)

아래의 〈표 2〉에 따르면, 송파구의 경우, 일반회계대비 사회복지비 비율이 30%인데 비하여, 노원구는 절반에 가까운 46%을 복지비로 지출하고 있다. 즉, 노원구는 송파구에 비해, 월등히 많은 복지수요에 대응하기 위해 훨씬 높은 비율의 복지비를 지출하고 있다는 것이다.

〈표 2〉 서울시, 노원구, 송파구 복지비 지출

(단위 : 백만원)

	사회복지 예산총계	일반회계 대비 사회복지비 비율	사회복지							
			기초생활 보장	취약계층 지원	보육, 가족 및 여성	노인, 청소년	노동	보훈	주택	사회복지 일반
서울시	2,282,225	32%	676,886	104,468	777,572	662,247	34,417	5,086	677	20,872
노원구	174,081	46%	68,920	2,092	51,851	51,218	-	-	-	-
송파구	101,856	30%	19,864	4,778	41,097	34,444	1,324	349	-	-

3. 복지서비스전달기관의 파악

사회복지서비스전달기관은 사회복지 및 서비스전달의 개념정의에 따라 다르게 파악된다. 또한, 보건복지가족부, 서울시 복지국, 서울복지재단, 각 자치구 등 서울시 복지관련 공공기

관들은 각각 다른 복지서비스전달기관의 목록을 가지고 있다. 본 연구는 자치구 복지사업에 대한 평가를 담당하는 서울복지재단의 자료를 중심으로 노원구와 송파구의 복지서비스전달기관의 목록을 파악하였다. 중요한 점은 두 자치구의 복지서비스전달기관 중 어린이집 등의 육아기관들이 가장 많이 검색되었는데, 본 연구는 육아서비스를 전달하는 기관은 채용과 시간의 부족 등의 현실적 이유와 육아서비스 자체의 특성 등의 이유로 연구의 대상에서 제외하기로 하였다.

이렇게 해서 노원구 90개, 송파구 59개의 기관이 파악되었고, 이들 기관에 직접 설문조사를 시행하였다. 설문응답자는 기관의 모든 행정을 책임지는 사무국장을 원칙으로 하였으나, 소수의 경우 사업담당자가 대신 응답하였다. 유의미한 응답은 노원구 60개(66.7%), 송파구 42개(71.1%)의 기관에서 얻을 수 있었고, 응답거부의 이유로는 기관내부정보공개에 대한 거부감이 가장 많았다.

4. 연구모형 및 연구가설

본 연구의 종속변수는 사회복지서비스전달기관의 협력수준이다. 이는 복지서비스전달과정 체계 내에 위치하는 한 기관의 기타 기관과의 협력수준으로 정의할 수 있다.

1) 종속변수의 측정

조직간 협력연구에 있어서 가장 이견이 많고 어려운 과정이 바로 변수의 측정부분이다. 조직간 관계에 대한 연구는 본질적으로 '관계'에 대한 측정이라는 점에서 주로 조직의 담당자로부터 정보를 얻게 되는데, 이러한 정보는 개인의 직관적이고 주관적인 의견을 반영하는 경우가 많으며, 객관적으로 통용될 수 있는 정보는 상대적으로 제한적이라는 특징이 있다.

본 연구는 이같은 한계를 인식하면서, 기관의 전반적인 협력관계를 가장 잘 인지하고 있는 기관의 사무국장을 설문응답자를 선정하고, 설문문항을 초점을 타 기관과의 협력수준과 협력내용에 두는 방법으로 관계변수를 측정하였다.

종속변수로서의 기관간 관계는 설문문항 중 기관간 '협력관계'의 6가지 유형(정보교환, 서비스이관, 사례관리공유, 물적/인적교류, 사업비교류, 공동사업)을 수치화하는 방법으로 측정되었다. 기본적인 수치화는 각 관계를 합하는 방법으로 사용하였는데, 만일 기관 A가 기관 B와 정보교환을, 기관 C와 사례관리공유를, 기관 D와 사업비교류, 공동사업을 수행하였다면, 기관 A의 협력수준은 4로 측정되었다.¹⁾

하지만, 이와 같은 단순계산법은 모든 협력관계의 성격이 동일할 경우에 더욱 유의미한 방

법일 것이다. 협력의 성격은 모두 다르며, 어떤 협력은 다른 것보다 조직간 관계에 더 큰 영향을 미치고 있다(Agranoff & McGuire, 2003). 즉, 단순한 정보의 전달이나 의견의 청취 등 보다 물질/인적자원의 교류나 사업비의 공유 등과 같은 협력관계가 훨씬 공식적이고, 무엇보다도 높은 수준의 상호신뢰관계가 바탕이 된다는 것이다. 이러한 축적된 신뢰관계는 사회자본(social capital)으로 개념화되고 있는데, Putnam(1993)등의 연구에 의하면 신뢰를 바탕으로 한 사회자본은 전 조직수준에서뿐만 아니라, 사회 전반적인 효율성 및 경쟁력 증대에 매우 긍정적인 영향을 미치고 있다.

따라서 더 높은 사회적 신뢰를 바탕으로 하는 조직간 협력관계는 변수의 측정에서도 높은 평가를 받아야 할 것이다. 본 연구에서는 6가지 협력유형을 2가지의 방법으로 개념화하고 각각의 기준에 따라 조직간 협력수준을 측정하였다.

<표 3> 협력관계 변수

측정 1	측정 2
정보교환	정보교환
서비스이관	서비스이관
사례관리공유	사례관리공유
물질/인적교류	물질/인적교류 ×2
사업비교류	사업비교류 ×2
공동사업	공동사업 ×2

<표 3>의 측정 1이 모든 변수의 중요도를 같다고 가정하고 있는데 반해, 측정 2는 물질/인적교류, 사업비교류, 공동사업의 관계를 보다 공식적이고 지속적인 것으로 판단하여 2배의 가중치를 주었다.²⁾ 이를 통해 측정된 변수의 값은 각각 0부터 6(측정 1)또는 0부터 9(측정 2)이다. 각 변수에 대한 기술통계는 아래와 같다.

- 1) 설문조사를 통해 협력의 수준을 측정하는 것은 본질적으로 자의성을 포함하고 있다. 하지만, 협력의 유무가 아닌 협력의 '수준'을 측정하기 위해서는 협력행위의 내용을 가장 잘 아는 전문가의 의견이 가장 중요할 것이다. 실례로, 지방정부들의 협력수준을 측정한 Agranoff & McGure(1998, 2003), McGuire(1999)와 사회자본으로서의 협력문화를 측정한 Putnam(1993), Fukuyama(2000) 등도 전문가 및 일반인들의 설문문항을 조작화한 측정치를 변수로 사용하고 있다.
- 2) 변수의 측정에서 가중치를 주는 경우에는 얼마만큼의 가중치를 부여해야 하는지에 대한 이론적이고 경험적인 배경이 매우 중요하다. 하지만, 가중치의 정도에 대한 경험적인 배경이 부재한 본 연구는 가중치의 부여를 통하여 분석결과의 차이를 탐색하고, 이를 재해석 또는 이론화의 배경으로 삼는데 더 큰 의미를 둔다.

〈표 4〉 종속변수(협력수준)의 기술통계

	평균	표준편차	최소값	최대값
측정 1	24.37	27.535	0	110
측정 2	34.71	39.264	0	163

2) 독립변수의 측정 및 가설설정

조직간 협력에 영향을 미치는 독립변수는 크게 관계변수와 조직변수로 분류되었다.

(1) 독립변수의 측정과 연구가설: 관계변수

우선 관계변수의 분류는 공공기관과의 관계와 네트워크에의 참여여부로 분류된다. 이중 네트워크의 참여여부는 더미변수로 측정되었다.

첫 번째 공공기관과의 관계는 개별 기관의 공공기관과의 관계를 수치화한 것이다. 변수의 측정을 위해 설문문을 통해 얻은 각 기관의 공공기관과의 관계(서비스연계, 갈등발생시 해결요청, 사업관련규정 수정요구, 보조금수령, 기관평가, 사업감사)를 합하여 수치화하였으며, 이는 0부터 6까지의 값을 가진다. 이 수치는 각 기관이 한 개의 공공기관과 가지는 관계를 측정한 것으로, 만일 6개의 모든 관계를 3개의 공공기관과 맺고 있다면, 해당기관의 공공기관과의 관계는 18로 측정된다.

한편, 기관의 서비스전달체계 내에서의 협력수준에 부정적인 영향을 미칠 것이라 기대되는데, 이는 Simon(1996)의 near-decomposability의 가설에 따른 것이다. 즉, 조직화된 체계 내의 하부기관(sub-unit)은 상부기관과의 원활한 관계가 가장 중요하고, 다른 하부기관과의 관계는 크게 중요하지 않다는 것이다. 이를 자치구의 복지서비스전달체계에 적용시켜 보면, 재원의 평균 70%를 지원하고, 감사와 평가권한을 가진 공공기관과의 관계가 각 복지전달기관에게는 가장 중요할 것이라는 것은 쉽게 유추할 수 있다. 따라서 개별 기관은 수평적 위치에 있는 다른 서비스전달기관과의 관계에 크게 관심을 기울이지 않을 것이라는 가설 설정이 가능하다.

가설 1 : 각 기관의 공공기관과의 관계수준이 높을수록 기타서비스전달기관과의 협력수준은 낮다.

두 번째 관계변수는 네트워크에의 참여여부이다. 네트워크참여여부는 각 기관의 지역사회

복지협의체와 자생적인 복지서비스네트워크(송파구의 경우는 재가복지네트워크인 누리보듬 사업단, 노원구는 노원희망네트워크)에의 참여여부로서, 더미변수로 측정되었다. 한편, 과거의 협력경험이나 협력에 대한 선호도는 이후의 협력행위의 선택에 영향을 미치기 때문에 (Faerman, McCaffrey & Van Slyke, 2001; Provan, Huang & Milward, 2009), 각 네트워크에 참여한 기관일 경우 협력수준이 높을 것으로 기대된다.

하지만, 두 개의 서로 다른 네트워크 중 어떤 네트워크가 기관간 협력수준에 영향을 미치고 있는지는 실증 연구의 대상이다. 현 사회복지서비스전달체계의 중심기관으로서 사회복지협의체는 그 시작부터 기관간 협력을 통한 서비스의 중복성과 기관간 단절성을 극복하고자 하는 노력을 담고 있는 바, 본 연구는 사회복지협의체에 참여하는 기관의 협력수준이 그렇지 않은 기관보다 유의미하게 높을 것이라는 가설을 설정하였다.

가설 2-1 : 지역사회복지협의체에 참여하고 있는 기관의 협력수준이 그렇지 않은 기관의 협력수준보다 높다.

두 번째는, 자생적인 네트워크기관의 참여여부이다. 자생적인 네트워크기관이란 사회복지협의체와 같이 규정에 근거하여 설립되는 조직이 아닌, 복지서비스전달기관 각각의 필요에 의해 자발적으로 조직된 네트워크기관을 말한다. 본 연구의 대상인 송파구와 노원구에는 다수의 이런 형태의 네트워크가 존재하고 있음이 파악되었지만, 그중 가장 규모가 큰 노원희망네트워크와 송파 누리보듬사업단이 연구의 대상으로 선택되었다. 지역사회복지협의체에 대한 가설설정과 마찬가지로, 이들 자생적 네트워크기관에 참여하는 기관의 협력수준이 더 높을 것이라는 가설이 가능하다.

가설 2-2 : 자발적 네트워크기관에 참여하고 있는 기관의 협력수준이 그렇지 않은 기관의 협력수준보다 높다.

(2) 독립변수의 측정과 연구가설: 조직변수

두 번째의 분류인 조직변수는 기관이 가진 특성(organizational attributes)을 측정하는 것이다. 구체적으로는 기관의 재원 독립성, 규모, 기관의 평판 및 신뢰성, 기관의 위치 등 조직관련 변수와 조직책임자의 경력 등이다.

재원독립성은 기관의 경제적 능력을 측정하는 것으로서, 기관의 전체 예산 중 외부보조금의 비중으로 측정되었다. 기관이 외부의 도움 없이 스스로 사업을 영위할 수 있는 경우 기관

이 협력을 통해 얻을 수 있는 이익보다는 협력을 통해 소비되는 자원이 상대적으로 많아질 것이다. 따라서, 기관의 재원독립성과 협력수준은 역의 관계에 있다는 가설이 가능하다.³⁾

가설 3 : 기관의 재원독립성이 높을수록 협력수준이 낮다.

재원독립성이 기관의 경제적 능력과 자율성을 측정하는 것이라면, 기관의 정규직원의 수는 기관의 규모를 측정하는 것이다. 일반적으로 조직은 규모가 커질수록 외부의 자원에 덜 의존하게 되고, 조직체계의 내부개편을 통해 관리적 효율성을 달성하려는 경향이 강하다 (Miller, 1992).

가설 4 : 기관의 정규직원 수가 많을수록 협력수준이 낮다.

기관의 자원봉사자 수는 기관의 사회적 평판과 신뢰성을 대표한다. 자원봉사자들은 사회적으로 잘 알려져 있고, 신뢰할 수 있는 기관을 선호하기 때문이다. 여기서 신뢰성(trustworthiness)이란 한 개인이나 조직이 타인이나 타 조직의 신뢰에 항상 부응한다는 사회적인 평가를 의미한다(Cook et al. 2005). 따라서 신뢰성이 높은 기관일수록 외부와의 협력수준이 높을 것이라는 가설설정이 가능하다(Ostrom, 1998).

가설 5 : 신뢰성이 높은 기관일수록 협력수준이 높다.

사업책임자변수는 조직의 업무책임자의 사회복지분야에서의 근무기간으로 측정되었다. 책임자의 경력과 근무기간이 길수록 조직간 협력에 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대되는데, 이는 개인이 오랜기간 동안 지역복지체계 내에서 쌓게 되는 인적 네트워크가 조직적 차원에서 도 영향을 미칠 수 있다는 가정을 바탕으로 하고 있다.

가설 6 : 사업운영책임자의 사회복지분야에서의 근무기간이 오래되었을수록 해당조직의 협력수준이 높다.

3) 기관의 절대적인 예산규모 역시 중요한 변수이지만, 두가지 이유로 모형에 포함되지 않았다. 첫째, 예산규모는 역시 기관규모를 상징하는 인력규모 및 시설소유여부와 상대적으로 높은 다중공선성의 문제를 일으킨다. 둘째, 협력을 조직의 합리적 '선택'으로 정의하는 본 연구에서는 선택을 가능하게 하는 재원자주성 수준이 더 높은 설명력을 가질 것이라 가정한다. 즉, 예산의 규모가 크다고 하여도, 그 사용이 자율적이지 못하면 협력이라는 선택을 하는데 큰 영향을 미치지 못할 것이라는 것이다.

마지막은 자치구별 협력수준의 차이가 있는지를 검증하기 위한 것이다. 측정은 더미변수를 사용하였으며, 송파구에 위치한 기관은 0, 노원구에 위치한 기관은 1을 부여하였다. 송파구에 위치한 기관은 비교적 풍족한 자치구의 각종 지원을 받을 수 있기 때문에, 사업의 운영에서 기관의 자율성을 더 중요하다고 예측할 수 있다. 또한, 상대적으로 낮은 수준의 서비스 수요는 서비스제공을 중심으로 한 기관들간의 협력필요성을 줄일 수 있는 것이다. 이러한 이유로 송파구에 위치한 기관들의 협력수준이 낮을 것이라는 가설이 가능하다.

가설 7 : 송파구에 위치한 기관이 노원구에 위치한 기관보다 조직간 협력수준이 낮다.

위에서 소개된 독립변수들의 조작적 범위와 측정방법, 그리고 기대되는 효과를 정리하면 다음의 표와 같다.

〈표 5〉 독립변수의 조작적 정의

	변수	조작적 정의	기대효과
관계 변수	공공기관과의 관계	6개(서비스연계, 갈등발생시 해결요청, 사업관련규정 수정 요구, 보조금수령, 기관평가, 사업감사)분야에서의 복지서비스전달기관과 공공기관과의 관계수준	-
	네트워크 참여여부	사회복지협의체와 자생적 네트워크에의 참여여부	+
조직 변수	재원독립성	총 예산 대비 보조금 비율	-
	기관의 규모	정규직원의 수	-
	기관의 신뢰성	자원봉사자 수	+
	책임자의 경력	설문응답자(사업운영책임자)의 사회복지분야 경력 개월 수	+
	기관의 위치	기관의 위치(노원구:1, 송파구:0)	송파구(-)

IV. 가설검증과 복지서비스전달기관간 협력요인 진단

1. 기술통계

앞 장에서 설명한 독립변수들의 기술적 통계는 다음의 〈표 6〉와 같다.

〈표 6〉 독립변수의 기술통계

	변수	평균	최소값	최대값	표준편차
관계 변수	공공기관과의 관계	9.01	1	30	7.067
	사회복지협의체 참여여부** (참여: 53, 미참여: 49)	.54	0	1	.501
	자생적 네트워크 참여여부** (참여: 39, 미참여: 63)	.39	0	1	.491
조직 변수	재원독립성	69.097	12.3	100	18.659
	기관의 규모(정규직원의 수)	12.096	1	52	12.800
	기관의 신뢰성(자원봉사자 수/일)	18.578	1	194	30.873
	책임자의 경력(개월)	102.73	6	480	84.689
	기관의 위치(노원구: 1, 송파구: 0)** (노원구: 60, 송파구: 42)	.59	0	1	.495

**더미변수

관계변수 중 공공기관과의 관계는 평균 9.01이며, 최소 1부터 최대 30까지 분포한다. 변수의 값이 높을수록 해당 기관이 공공기관들과 많은 관계를 가지고 있다는 것을 의미한다.

더미변수로 측정된 네트워크에의 참여여부는 사회복지협의체에는 근소한 차이로 참여하는 기관이 많은 것으로 나타난 반면, 자생적 네트워크에는 참여하지 않는 기관이 많은 것으로 나타났다.

재원독립성은 기관의 경제적 능력 및 자율성을 나타내는 것으로 기관들은 예산의 평균 69%를 외부재원에 의지하고 있는 것으로 나타났다. 자율성이 가장 높은 기관의 예산자립율은 약 88%인데 반해, 모든 예산을 외부 보조금에 의지하고 있는 기관도 있었다.

정규직원의 수는 1명에서 52명까지의 분포를 보였는데, 평균적으로 기관들은 12명의 정규직원을 고용하고 있었다. 이에 반해 일일당 자원봉사자의 규모는 그 차이가 더욱 컸는데, 최소 1명에서 194명까지 분포하고 있다.

책임자의 경력은 최소 6개월에서 최대 20년으로 나타났다. 평균으로는 102.73개월로 설문에 응답한 책임자들의 경력은 약 8.5년으로 나타났다.

마지막은 기관의 위치변수로서, 노원구에 위치하는 기관이 60개, 송파구에 위치하는 기관이 42개로 노원구에 위치하는 기관의 수가 더 많았다.

2. 회귀분석

제 5장에서 설정된 가설을 검증하기 위하여 본 연구는 측정된 변수들을 사용한 다중회귀 분석을 실시하였다.

회귀모형은 종속변수의 측정방법에 따라 총 4가지 모형이 검증되었다. <표 3>에서 설명하였듯, 본 연구는 '협력관계'에 따라 다른 가중치를 두어 협력수준을 각각 측정하였다. 두 모형의 모든 변수의 VIF값이 최저 1.256부터 최고 1.505사이에 분포하는 것으로 보아 다중공선성의 문제는 크게 없는 것으로 보인다.

처음의 두 모형은 <표 3>의 가중치를 주지 않은 종속변수(측정 1)를 선택한 경우이다. 이 중 첫 번째 모형은 측정된 그대로의 종속변수에 대한 회귀분석이고, 두 번째 모형은 종속변수를 자연로그를 통해 정규분포화한 경우이다.⁴⁾ 모형 3과 4는 <표 3>의 측정 2를 종속변수로 하고 있으며 역시 모형 4에서는 자연로그화된 종속변수를 사용하였다. 분석을 위해 본 연구는 SPSS 16.0을 사용하였다.

아래의 <표 7>은 위에서 설명한 4가지 모형에 대한 분석결과를 정리한 것이다. 모든 모형은 통계적으로 유의미하였다.

<표 7> 사회복지서비스전달기관의 협력수준에 관한 분석결과

		가중치 없는 경우		가중치 있는 경우	
		모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
관계	공공기관과의 관계	1.438(.003)***	.039(.017)**	2.205(.002)***	.037(.029)**
	사회복지협의체참여여부	2.754(.704)	.115(.638)	4.578(.657)	.125(.624)
	자생적네트워크참여여부	22.787(.003)***	.989(.000)***	31.108(.005)***	.946(.001)***
조직	정부보조금비율	-.135(.446)	-.005(.396)	-.223(.377)	-.005(.451)
	정규직원 수	.031(.921)	.002(.848)	.153(.725)	.007(.519)
	자원봉사자 수	.235(.029)**	.005(.131)	.261(.085)*	.005(.195)
	담당자의 경력	.075(.034)**	.002(.046)**	.109(.032)**	.002(.068)*

4) 자연로그는 종속변수를 정규분포화하기 위한 것이다. 종속변수가 정규분포를 이루어야 하는가에 대해서는 상반된 주장이 존재한다. Achen(1982) 등은 정규분포의 가정은 잔차분석에 적용되는 것이고, 독립변수에 대한 것이 아니라고 주장하는 반면, Kleinbaum et al.(1998)은 독립변수의 정규분포의 중요성을 강조한다. 본 논문은 논의에 대한 방법론적 평가보다는 두 주장을 바탕으로 한 분석결과를 제시함으로써, 각 변수의 통계적 유의성의 변화를 관찰하고, 이를 통해 종속변수에 안정적이고 일관적인 영향을 미치는 변수를 진단하는 방법을 사용하였다.

	가중치 없는 경우		가중치 있는 경우	
	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
기관의 위치 (노원구: 1, 송파구: 0)	-18.575(.011)**	-.594(.014)**	-25.350(.015)**	-.606(.017)**
상수항	10.562(.441)	2.372(.000)***	16.033(.412)	2.728(.000)***
R-Square	.594	.590	.590	.567
Adjusted R-Square	.520	.512	.516	.484
F	8.034***	7.564***	7.924***	6.874***

주: * < .10, ** < .05, *** < .01

총 4가지의 모형을 검증한 결과, 전체적으로 가중치 없는 경우의 모델의 적합성이 조금 더 높은 수준이었고, 공공기관과의 관계, 자생적네트워크참여여부, 담당자의 경력, 그리고 기관의 위치변수는 모형에 상관없이 통계적으로 유의미한 변수로 분석되었다. 자원봉사자 변수는 모형 1과 3에서만 통계적으로 유의하였지만, 모형 2와 4에서도 상대적으로 높은 수준의 유의성을 보이고 있었다.

우선, 복지서비스전달기관을 둘러싼 수많은 ‘관계’들을 상징하는 관계변수는 기관의 협력 수준 설명에 매우 유의미한 것으로 판단된다. 이 중 2개의 관계변수(공공기관과의 관계, 기타네트워크 참여여부)는 모형에 상관없이 항상 통계적으로 유의미하였다.

현재 공식적인 지역복지서비스네트워크기관인 사회복지협의체는 각 자치구 내의 지역복지서비스전달체계 내에서 기관 간 소통과 협력의 통로로서 기대했던 만큼의 역할을 하지 못하는 것으로 판명된 반면, 노원구의 노원희망네트워크와 송파구의 누리보듬 네트워크로 대표되는 자생적인 네트워크는 기관 간 협력에 매우 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

한편, 조직변수들에 관하여서는 재원독립성과 정규직원의 수 변수가 어느 모형에서도 유의미하지 않은 결과를 보여주고 있는데, 이는 복지서비스전달기관들의 협력수준은 이론과는 달리 경제적인 요인이나 조직의 규모에 의해서는 크게 영향을 받지 않고 있는 것을 보여주는 것이다.

한편, 자원봉사자 수로 측정된 기관의 신뢰성 역시 모형 1과 3에서 통계적으로 유의미한 변수로 검증되었고, 모형 2와 4에서도 상대적으로 유의미한 것으로 나타났다. 앞에서 밝혔듯이, 자원봉사자의 참여는 상대적으로 더욱 신뢰할만한 기관에 집중되는 경향이 있기 때문에 이들 기관의 신뢰성이 높다고 추론할 수 있을 것이다.

사업운영책임자의 복지부문 경력 또한 모든 모형에서 유의미한 변수로 검증되었다. 이는 경력이 오래된 관리자일수록 지역 내 소통의 연결망이라는 사회자본을 더 많이 가지고 있을

것이라는 가설을 검증한 것이라고 할 수 있을 것이다.

마지막으로, 기관의 위치에 관련하여서는 송파구에 위치한 기관들의 협력수준이 유의미하게 높다는 것을 알 수 있다.

V. 논의: 복지서비스전달기관의 협력기제 분석

본 연구는 현 사회복지서비스 전달체계의 중심기관인 '사회복지협의체'의 운영에 대한 평가를 사회복지전달체계관련 기관 간 협력에 대한 인과적 설명을 통해 제시하고자 하였다. 이와 관련되어서 또한 본 연구는 현 지역복지서비스전달체계 내의 서비스전달기관이 타 기관과의 협력에 이르는 기제를 분석하여 더 높은 수준의 조직간 협력을 위한 정책수립에 필요한 정보와 방향성을 제공하고자 하였다.

분석결과, 사회복지서비스전달기관들은 공공기관과의 관계수준이 높을수록, 자생적 네트워크기관에 참여하였을 경우, 해당 사업운영책임자의 사회복지부문에서의 경력이 오래되었을 경우, 기관의 신뢰성이 높은 경우 타 기관과의 협력에 적극적이었고, 송파구에 위치한 기관들의 협력수준이 높았다.

우선, 가설과는 달리 공공기관과의 관계는 조직간 협력에 긍정적인 영향을 미치고 있는데, 이는 공공기관이 여전히 정보전달이나 수집, 자원의 흐름, 프로그램 운영 등에서 큰 영향을 미치고 있음을 나타내고 있는 것이다. 또한 이 결과는 현행 복지서비스전달체계는 공공이나 민간, 또는 비영리부문 중 한 부분의 역량에 의해서 배타적으로 운영되기보다는, 조직간, 영역간, 프로그램 간 수많은 연결망으로 구성된 통합적인 유기체에 더 가깝다는 가능성을 제시하는 결과이다.

둘째, 네트워크 참여여부에 관해서 두 가지 네트워크 유형(사회복지협의체, 자발적 네트워크) 중 자생적 네트워크에의 참여여부만이 유의미한 변수로 검증되었다. 이 결과는 특히, 현행 지역사회복지체계의 제도적 효과는 기대만큼 높지 않다는 것을 나타내는 것이며, 조직의 협력이란 관(자치구)주도의 사회복지협의체를 통해 이루어지기 보다는 조직의 필요에 의해 생성되고 운영되는 자생적인 네트워크의 연결망을 따라 이루어지고 있음을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 협력적인 복지전달체계의 중심기제는 규정이나 동원이 아닌 자율성과 기관의 필요라는 것이다.

셋째, 기관의 신뢰성은 기관 외 물적/인적 자원의 동원이나 외부기관과의 협력추진에 매우 중요한 요인이라는 것이 증명되었다. 장기적으로 축적된 좋은 평판이나 신뢰성은 점증적으로

해당 기관의 사회자본으로 축적되며, 이는 대내외적인 관계에서 거래비용을 줄이거나, 더 높은 수준의 협력거버넌스체제를 구축함으로써 기관의 장기적 효과성에 긍정적인 영향을 미치게 된다(Ostrom, 1998; Putnam, 1993). 또한, 협력이 필요한 기관들은 협력행위를 선택함에 있어 상대방의 기만등의 집합적 행위의 문제에 노출된 가능성이 항상 존재한다(Olson, 1965). 따라서 이들 기관들은 협력사업결과의 비확실성(uncertainty)을 낮추려고 하며, 더 믿을 만한 기관과의 협력에 매진하게 된다(Axelrod, 1984). 그 결과 자연히 신뢰성이 높은 기관의 평판과 협력수준은 더욱 높아지게 되는 선순환이 발생한다. 검증 결과, 신뢰성이 높은 기관은 외부기관과의 협력에도 더 적극적이었으며, 이를 통해 현재의 협력은 또다시 미래의 협력행위의 바탕이 되고 있음을 알 수 있다.

넷째, 사업운영책임자의 복지부문 경력이 오래될수록 해당기관의 협력수준이 높다는 것은 사업책임자가 복지부문에서 오랫동안 구축한 공식/비공식적개인 간 네트워크가 조직적 차원에서도 매우 긍정적인 영향을 미치고 있다는 것을 의미한다(Chiholm, 1989).

일반적으로는 상대적으로 적은 복지수요자를 대상으로 하고, 경제적으로 풍족한 송파구의 경우 개별 기관이 복지수요를 안정적으로 공급할 수 있기 때문에, 외부기관과의 협력이 낮을 것이라는 가설이 가능하였다. 하지만, 분석의 결과는 이는 반대로 나타나고 있는데, 이 결과를 해석하기 위해서는 현장조사를 통한 포괄적인 사례연구로 보완이 되어야 할 것이다.

마지막으로 주목할 것은 재정자율성과 가용인력 등 기관수준에서의 경제적 능력과 규모를 측정할 변수는 모두 통계적으로는 유의미하지 않았다는 것이다. 이 결과는 사회복지전달기관 간 협력은 기관의 구조적인 비용/편익의 시각보다는 사업시행과정에서 나타난 기관의 필요와 지역복지체제의 비공식적 채널을 통해 더욱 활성화된다는 것을 다시 한번 보여주는 것이다.

조직간, 기관 간 협력의 기제를 통해 평가해 본 사회복지협의체의 효과성은 아직은 그리 높다고 평가할 수 없으며, 현재의 사회복지서비스전달체계도 아직까지는 발전의 여지가 더욱 많아 보인다. 본 연구는 기관 간 협력요인에 대한 분석을 통하여, 제도나 규정에 의한 협력과 참여의 증진보다는 기관 각각의 필요성과 비공식적 네트워크를 통한 사회복지서비스전달체계의 활성화가 보다 효과적인 대안임을 제시하고 있다. 이를 위해서는 현재 자치구 중심으로 구성된 사회복지협의체와 지역 내 자생적인 복지서비스전달네트워크와의 교류와 협력을 유도하고, 서비스전달기관들이 이들 네트워크 내에서 실질적인 의사결정을 할 수 있도록 뒷받침하는 것이 필요할 것이다. 자치구를 중심으로 한 공공기관의 역할은 현행 제도 내에서 다양한 기관들이 자율성을 최대한 발휘할 수 있도록 하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다.

한편, 사회복지협의체의 운영에 있어서도 크게 두 가지 차원의 개선이 필요할 것이다. 우선 자치단체장의 정치적 의지의 영향을 크게 받는 현행 사회복지협의체의 운영방식을 더 높

은 수준으로 제도화하여 지역 내 정치환경의 영향을 최소화하여야 할 것이다. 두 번째로, 사회복지협의체의 참여자들을 실무담당자까지 확대함으로써, 선언적 수준에 머물고 있는 기관 간의 협력을 직접 업무를 담당하는 실무자들이 실천적으로 구체화시킬 수 있는 장을 마련해야 할 것이다. 이러한 사회복지협의체의 정책결정 및 집행기능의 제도화는 지역 내 서비스전달자들의 참여를 활성화하여 현 제도가 추구하는 자율적이고 체계적인 서비스전달 연결망 구축의 기반이 될 수 있을 것이다.

서울시의 두 개 자치구만을 대상으로 한 본 연구만으로는 현 사회복지서비스전달체계와 사회복지협의체의 전반적인 운영에 대한 종합적인 평가를 내릴 수는 없을 것이다. 또한, 협력관계의 측정단계에서 나타나는 신뢰성과 타당성의 문제도 개선의 여지가 많을 것이라 보여진다. 하지만, 앞으로 더 많은 사례가 포함되고, 더욱 신뢰성이 높은 기관 간 협력수준의 측정방법이 마련된다면, 서비스전달기관 간 협력기제의 이해를 통한 지역사회복지전달체계연구의 가치는 높아질 수 있을 것이라 기대된다.

【 참고문헌 】

- 강창현. (2002). 지역복지공급거버넌스 연구. 『한국행정학보』, 36(2): 313-332.
- _____. (2005). 지역복지공동체형성에 있어 다자간 협력이론의 적용: 지역사회복지협의체의 가능성. 『한국정책과학학회보』, 19(1): 73-94.
- 강혜규·이현주·최균 외. (2008). 『사회복지서비스 공공 전달체계 개선방안』, 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 곽병훈. (2008). 노인복지 전달체계의 정부 간 역할분담 분석을 통한 개선방안: 국민기초생활보장제도와 재가노인복지서비스를 중심으로. 『한국거버넌스학회보』, 15(1): 111-138.
- 김경혜. (2006). 『복지시설간 서비스 중복 실태와 개선방안』, 서울시정개발연구원.
- 김연아·강용주·황수정·박치성. (2008). 장애인 고용 네트워크의 구조 분석 연구: 서울지역을 중심으로. 『사회복지정책』, 32: 135-167.
- 김영중. (2004). 한국사회복지서비스의 공공과 민간 부문간 협력관계. 『한국사회복지행정학』, 6(1): 1-33.
- 김우수. (2006). 지방자치단체 노인복지서비스 전달체계에 관한 연구. 『한국조직학회보』, 3(1): 119-136.
- 김준기·이민호. (2006). 한국의 네트워크 거버넌스에 관한 연구: 사회복지관의 네트워크와 조직효과성. 『행정논총』, 44(1): 91-126.
- 김창기. (2007). 로컬 거버넌스적 접근을 통한 지역복지협의체의 의미와 역할. 『지역사회복지학』, 22: 175-192.
- 박능후·민소영. (2008). 사회복지서비스 전달체계상의 분절성에 대한 탐색적 연구: 재가노인복지서비스분석을 중심으로. 『한국사회복지행정학』, 10(2): 57-83.
- 박영미·김영명. (2007). 지방공공복지 전달체계 개편과정에 관한 분석. 『지방정부연구』, 11(4): 223-245.
- 박태영. (2000). 『지역복지 추진을 위한 사회복지협의회와 사회복지관의 역할』, 사회복지개발연구원.
- 보건복지가족부. (2007). 『보건복지가족백서』.
- 서재호. (2008). 기초자치단체의 사회복지서비스 전달체계 개편에 대한 평가: 사회복지전달체계의 구성원칙을 중심으로. 『한국거버넌스학회보』, 15(1): 139-164.
- 서울복지재단. (2008). 『사회복지서비스 민간전달체계 개선방안 연구』.
- 우정자. (2006). 사회복지조직간 협력관리 요인에 관한 탐색적 연구. 『한국사회복지학』, 58(4): 37-63.
- 이 강. (2009). 지역사회복지협의체와 주민생활 민관협의체가 통합방안: 전라남도 목포시를 중심

- 으로. 『한국거버넌스학회보』, 16(2): 31-53.
- 이규환·이용돈. (2008). 노인복지서비스 전달체계에 관한 연구: 노인장기요양보험제도를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 20(4): 147-170.
- 이성로. (2009). 로컬거버넌스로서의 사회복지협의체. 『한국공공관리학회보』, 23(4): 281-307.
- 이현주. (2005). 공공과 민간의 협치기제로서 지역사회복지협의체의 활성화 방안. 『보건복지포럼』, 109.
- 장현주. (2009). 지역복지 거버넌스의 협의기능에 영향을 미치는 요인. 『한국지방자치학회보』, 21(3): 141-160.
- 차보현. (2006). 사회복지 전달체계의 개편과 발전과제: 이론적 배경을 바탕으로. 『복지행정논집』, 16(2): 257-286.
- 초의수. (2007). 지역사회복지협의체의 운영 실태와 네트워크 영향요인에 대한 연구. 『지방정부 연구』, 11(4): 265-290.
- 최유미·심성지. (2007). 자원봉사조직의 네트워크 특성이 조직효과성에 미치는 영향에 관한 연구. 『한국비영리연구』, 6(3): 133-183.
- 함철호. (2003). 지역사회복지실천에 있어서 기관간 연계의 효과성 평가: 지역사회복지협의체사업의 참여자와 수혜자의 태도. 『한국사회복지학』, 55: 309-339.
- Achen Christopher H. (1982). *Interpreting and Using Regression*. Sage Publications: New York, NY.
- Agranoff, Robert. (1991). Human Service Integration: Past and Present Challenges in Public Administration. *Public Administration Review*, 51: 533-542.
- _____.& McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Georgetown University Press: Washington, D.C.
- Austin, James. E. (2000). *The Collaboration Challenge*. Jossey-Bass: San Francisco, CA.
- Axelrod, Robert. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Blau, Peter. (1964). *Exchange and Power in Social Life*. Wiley: New York, NY.
- Burt, Ronald. (1992). *Structural Holes: the Social Structure of Competition*. Harvard University Press: Cambridge, MA.
- Chisholm, Donald. (1992). *Coordination Without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems*. University of California Press: San Francisco, CA.
- Cigler, Beverly A. (1999). Pre-Conditions for the Emergence of Multicommunity Collaborative Organizations. *Policy Studies Review*, 16(1): 86-102.

- Comfort, Louise K. (1999). *Shared Risk: Complex Systems in Seismic Response*. Peragamon: Oxford, NY.
- Cook, Karen S. Russell Hardin & Margaret Levi, eds. (2004). *Cooperation without Trust?* Russell Sage Foundation: New York, NY.
- Faerman, Sue R., David P. McCaffrey & David M. Van Slake. (2001). Understanding Interorganizational Cooperation: Public-Private Collaboration in Regulating Financial Market Innovation. *Organization Science*, 12(3): 372-388.
- Feiock, Richard C. (2007). Rational Choice and Regional Governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1): 47-63.
- Friedlander, W. A. & R. Z Apte. (1980). *Introduction to Social Welfare*. 5th eds. Prentice-Hall: Englewood Cliffs, NJ.
- Fukuyama, Francis. (2000). *Social Capital and Civil Society*. International Monetary Fund Working Paper. WP/00/74, 1-18.
- Galaskiewicz, Joseph. (1985). Interorganizational Relations. *Annual Review of Sociology*, 11: 281-304.
- Gilbert, Neil & Harry Specht. (1981). *The Emergence of Social Welfare and Social Work*. F. E. Peacock Publishers: Itasca, IL.
- Gilbert, Neil & Paul Terrell. (2005). *Dimensions of Social Welfare Policy*. 6th eds. Allyn and Bacon: Boston, MA.
- Goldsmith, Stephen & William D. Eggers. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. The Brookings Institution: Washington D.C.
- Granovetter, Mark. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3): 481 - 510.
- Gray, Barbara & Donna Wood. (1991). Collaborative Alliances: Moving from Practice to Theory. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(1): 3-21.
- Guo, Chao & Muhittin Acar. (2005). Understanding Collaboration Among Nonprofit Organizations: Combining Resource Dependency, Institutional, and Network Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34(3): 340-361.
- Gulati, Ranjay. (1998). Alliances and Networks. *Strategic Management Journal*, 19: 293-317.
- Hill, Carolyn J. & Laurence Lynn. (2003). Producing Human Services: Why Do Agencies Collaborate? *Public Management Review*, 5: 63-81.
- Homans, George. (1958). Social Behavior as Exchange. *American Journal of Sociology*, 62: 575-606.

- Huxham, Chris. (ed.) 1996. *Creating Collaborative Advantage*. Thousand Oaks, CA: Sage Publication.
- Kleinbaum, David G., Lawrence L. Kupper, Keith E. Muller & Azhar Nizam. (1998). *Applied Regression Analysis and Other Multivariate Methods*. Duxbury Press: London.
- Lamothe, Scott, Meeyoung Lamothe & Richard Feiock. (2008). Examining Local Government Service Delivery Arrangements over Time. *Urban Affairs Review*, 44(1): 27-56.
- March, James G. & Herbert A. Simon. (1958). *Organizations*. John Wiley & Sons Inc, New York, NY.
- _____ (1994). *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. The Free Press: New York, NY.
- _____ & Johan P. Olsen. (1995). *Democratic Governance*. Free Press. New York, NY.
- Merton, Robert K. (1957). *Social Theory and Social Structure*. Free Press: Glencoe, IL.
- Miller, Gary J. (1992). *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*. Cambridge University Press, New York, NY.
- Olson, Mancur. (1965). *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press: Cambridge, MA
- Ostrom, Elinor. (1998). A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. *American Political Science Review*, 92(1): 1-22.
- Ott, J. Steven, eds. (1996). *Classic Readings in Organizational Behavior*. 2nd eds. Harcourt Brace College Publishers: New York, NY.
- Provan Keith G. & H. Brinton Milward. (2001). Do Networks Really Work?: A Framework of Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61: 414-423.
- _____ & Patrick Kenis. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18: 229-252.
- _____ & Kun Huang & H. Brinton 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*, 19: 873-893.

- Powell, Walter W. (1990). Neither Market nor Hierarchy. *Research in Organizational Behavior*, 12: 295-336.
- Pfeffer, Jeffrey & Richard Salancik. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. Harper and Row: New York, NY.
- Provan, K.G. and Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229-252.
- Putnam, Robert. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press: Princeton, NJ.
- Reed, Michael H. (1991). Organizations and Rationality: The Odd Couple. *Journal of Management Studies*, 28: 414-437.
- Ring Peter M. & Andrew H. Van de Ven. (1994). Developmental Process of Cooperative Interorganizational Relationships. *Academy of Management Review*, 19(1): 90-118.
- Shafritz, Jay M. & J. Steven Ott, eds.(1996). *Classics of Organization Theory*. 4th eds. Harcourt Brace College Publishers: New York, NY.
- Scott, W. Richard. (1998). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Prentice Hall: Upper Saddle River, NJ.
- Simon, Herbert A. (1996). *The Science of the Artificial*. 3rd eds. The MIT Press, Boston, MA.
- Sowa, Jessica E. (2009). The Collaboration Decision in Nonprofit Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38(6), 1003-1025.
- Tushman, Michael L. & Thomans J. Scanlan. (1981). Boundary Spanning Individuals: Their Role in Information Transfer and Their Antecedents. *Academy of Management Journal*, 24(2): 289-305.
- Williamson, Oliver E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, and Relational Contracting*. Free Press: New York, NY.
- Weick, Karl E. (1993). The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38: 628-652.
- _____. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Sage: Thousand Oak, CA.