

## 비영리-정부조직간 공식계약관계에 대한 연구: 미국 피츠버그시 사회서비스 공식계약 연결망을 중심으로

박 치 성\*

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구설계
- IV. 연구결과
- V. 토론: 비영리-정부간 공식계약 연결망 관리를 위한 정책적 제언
- VI. 결론

〈요약〉

본 연구는 비영리조직-정부기관간의 공식계약 관계를 사회연결망 관리의 관점에서 분석한다. 미국의 피츠버그시의 비영리조직을 대상으로 설문조사를 하여 분석한 결과, 조직간 관계의 한 종류로써 비영리-정부간 공식계약관계는 과거의 단순하고 직접적인 관계가 아닌 복잡하고 간접적인 연결망의 형태로 이루어져있음이 밝혀졌다. 또한 전체 연결망의 측면에서 중요한 조직과 개별 하위집단에서 전략적으로 중요한 조직들이 존재하는 것이 밝혀졌다. 전체연결망에서 다른 조직으로부터 접근성이 가장 높기 때문에 중요한 조직은 공식계약 연결망에서 가장 중요한 재원을 가지는 조직들이었으며, 하위집단에서 전략적으로 중요한 조직들은 중요한 재원을 소유한 조직들과 다수의 나머지 비영리 조직의 중간에서 이들 간의 관계를 조정/중재하는 역할을 하는 것으로 밝혀졌다. 본 연구의 의의는 기존연구들에서 논의되었던 비영리-정부간 관계에 부합되는 증거들을 제시하였으며, 이를 통한 실무자와 정책결정자에게 유용한 정보를 제공하며, 궁극적으로 미래연구를 위한 기초자료를 제공한다는 데 있다.

【주제어: 공식계약, 비영리-정부조직간 관계, 사회 연결망】

\* 서울대학교 행정대학원 BK21 사업단 박사후 과정 연구원(csp7111@gmail.com).

## I . 서 론

본 연구는 미국 피츠버그시의 비영리조직과 정부기관들 간의 사회서비스 공급을 위한 공식계약관계 연결망의 구조적 특성에 대하여 실증적으로 분석한다. 최근 사회 공공서비스가 정부영역으로부터 다른 영역의 조직들로 이전되면서, 사회서비스 공급의 방법(tool)으로써 비영리-정부간 계약이 매우 증가하고 있다 (Auger, 1999; Gronbjerg, 1993; Salamon, 2002a). 이러한 현상의 가장 큰 이유 중 하나로, 1980년대 레이건 정부로부터 시작하여, 현재의 부시정부까지 지속적으로 사회서비스 공급을 정부가 직접 담당하기보다 그 권한 및 자원을 비영리조직들에게 이전하여, 비영리조직이 중심이 되는 새로운 사회서비스 공급의 거버넌스 체제를 형성해왔다는 점에서 찾을 수 있다. 수치상으로도, 1999년 기준 미국의 사회 서비스 중 약 72%가 비영리 영역이 중심이 된 사적 영역에서 담당하고 있을 정도로 비영리 조직의 역할이 매우 중요하다(Salamon, 2002a).

이러한 비영리조직-정부간 관계를 연구하는 관점역시 정부-비영리조직간 1:1의 단순하고 직접적인 관계에서 많은 수의 비영리조직과 정부조직들이 복잡하고 간접적인 관계를 가지는 사회연결망의 관점으로 변화해 나가고 있다 (Agranoff and McGuire, 2003; Mandell, 2001). 이에 따라 본 연구는 사회서비스 공급을 위한 비영리조직과 정부기관간의 공식계약 관계를 공공 연결망 관리 (public network management)의 관점에서 파악한다. 사회 서비스분야에서 공식계약을 포함한 비영리-정부간 관계를 연결망의 관점에서 분석한 실증연구는 대부분 연결망의 조직성과에 대한 효과성을 분석하고 있다(김준기, 이민호, 2006; Bolland and Wilson, 1994; Meier and O'Toole, 2003; O'Toole and Meier, 1999; Provan and Milward, 1995). 하지만 조직이론의 관점에서 조직간 관계, 특히 공식계약이라는 특수한 조직간 관계의 구조적인 분석은 부족한 것이 사실이다.

본 연구의 목적은 기존의 조직간 관계의 이론을 바탕으로 정부-비영리조직간 공식계약관계의 구조를 사회 연결망이라는 도구를 사용하여 분석, 기존 지식체계에 일조를 하는 것이다. 즉, 선행연구에서 제시된 비영리조직-정부간 관계라는 이론틀을 사회연결망 분석을 통하여 실증적으로 분석한다. 또한 비영리/공공 연결망 관리에 관한 선행연구들에서 간과하였던 연결망내의 전략적으로 중요한 조직을 세 가지의 기준에 맞추어 탐색하여 그들의 정책적 함의와 이에 따른 공식계약 연결망의 효과적 사용에 대한 방안모색, 그리고 미래 연구에 대한 기초자료 제공에 본 연구의 의의가 있다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 다음 장에서는 비영리-정부간 관계, 그리고 공식계약관계에 대한 기존이론들을 검토하고, 이를 바탕으로 본 연구가 탐색할 연구문제를 제시한다. 세 번째 장에서는 본 연구가 주로 사용한 사회연결망 분

석에 대한 설명과 함께, 연구설계에 대하여 논의한다. 이를 바탕으로 네 번째 장에서는 분석결과를 제시하고, 마지막으로 정책적 함의와 결론을 제시한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 비영리-정부간 관계

정부와 비영리조직 간의 조직간 관계에 대한 연구로는 Gidron, Kramer, & Salamon(1992), Coston(1998), Young(2000) 그리고 김준기(2000)의 연구 등이 있다. 이러한 연구들은 기본적으로 정부실패와 시장실패를 극복하기 위하여 비영리조직과 정부가 어떻게 관계를 맺는가에 초점을 맞추고 있다.

Young(2000)은 비영리조직이 세 가지 다른 역할로써 정부와 관계를 맺는다고 보았다. 첫째, 비영리조직은 시장실패로 인하여 정부가 미처 제공하지 못하는 사회서비스를 제공하는 역할을 하는 대체적인(supplementary) 관계를 가질 수 있다. 둘째, 비영리조직은 사회서비스를 제공함에 있어 정부와 동등한 동반자로써 보완적인(complementary)관계를 가질 수 있다. 이러한 관계는 재원의 공급자로서 정부와 서비스의 제공자로서 비영리조직이라는 역할분담을 통한 협조체제로 해석될 수 있다. 마지막 유형의 관계는 적대적(adversarial) 관계로써, 비영리조직이 정부를 자극하여 사회서비스 정책을 조정하는 역할을 하는 관계이다. 이 관점에서 보면 정부는 비영리조직과의 연계를 통하여 시민들로부터 각종 정부 정책의 지원을 받는 정당성이라는 측면에서 비영리-정부 조직간 공식계약을 맺게 되는 것이다(Oliver, 1990).

Gidron, Kramer와 Salamon(1992)은 재정의 공급/승인과 서비스 공급의 주체에 따라, 정부주도형(government dominant), 이원형(dual), 협동형(collaborative), 비영리조직 주도형(third sector dominant), 네 가지 유형의 비영리-정부간 관계를 제시하였다. 정부주도형은 복지국가체제에서 정부가 주도적으로 재원을 공급하고 서비스를 직접 제공하는 것이다. 반대로 비영리조직 주도형은 비영리조직이 주도적으로 재원공급과 서비스제공을 하는 것이다. 이원형에서는 두 영역 간의 관계가 각각 개별적으로 활동을 하지만, 때로는 대체적으로 또는 보완적인 관계가 될 수도 있다. 마지막으로 협동형에서 둘 간의 관계는 정부가 재원을 공급하고 비영리조직이 서비스를 제공하는 협동체제를 의미한다.

Coston(1998)은 정부가 비영리조직을 제도로써 공식화하여 인정하여 주는 범위에 따라 두 영역 간의 관계를 여덟 가지 유형-억압형(repression), 대립형(rivalry), 경쟁형(competition), 용역형(contracting), 제3자 정부형(third-party government), 협력형(cooperative), 보완형(complementary), 협동형(collaborative)-으로 나

누어 제시하고 있다. 정부가 비영리조직을 제도적으로 수용할수록 둘 간의 관계는 대칭적 관계가 되며, 인정하지 않을수록 비대칭적 권력관계가 된다.

마지막으로 김준기(2000)는 자원의존 이론<sup>1)</sup>에 기초하면서, 기존의 비영리조직-정부간의 관계에 대한 연구를 비판적으로 수용하여, 비영리조직-정부간의 관계가 “양자간의 대칭적인 자원교환 관계”에서 발생한다는 가정아래, 상호의존적 관계, 비영리조직 주도의 일방적인 관계, 정부주도의 일방적인 관계, 상호 독립 관계의 네 가지의 관계 유형을 제시하였다. 상호의존적 관계는 정부와 비영리조직이 서로 전략적인 동반자로 인식하여 이를 바탕으로 상호협력을 통하여 시너지효과를 창출하는 관계이다. 이 관계는 Young의 보완적인 관계, Gidron의 Coston의 협동형 관계와 비슷한 유형으로, 재원의 공급자로서 정부와 서비스 제공자로서 비영리조직의 관계가 대표적인 예이다. 비영리주도의 일방적인 관계에서는 비영리조직이 상대적으로 높은 전문성과 신망을 가지고 있을 때 정부가 정책의 정당성을 담보받기 위하여 비영리조직에 의존하게 된다. 이 관계는 Young의 적대적인 관계와 유사한 관계이다. 정부주도의 일방적인 관계는 비영리조직이 재원조달에 있어서 정부에게 일방적으로 의존하는 경우이다. 마지막으로 상호 독립적인 관계는 정부가 제도적 다원주의를 수용하여 비영리영역의 독립적인 위치를 인정할 때 생기는 관계이다. Coston의 모형에서 보여졌듯이, 두 영역의 권력관계가 대칭될 때 가능한 관계이며, 정책결정 및 집행상의 견제와 경쟁의 관계로 규정되어 질 수 있다.

위에서 제시된 비영리조직-정부간 관계에 대한 이론들은 사회서비스분야에서의 영역 간 조직들의 관계를 유형화시키는데는 매우 유용하지만, 이러한 이론들은 현대사회의 복잡성에 비추어 볼 때, 단지 두 개 내지 세 개의 조직 간의 직접적인 관계에만 초점이 맞추어져 있다는 한계가 있다. 즉, 복잡하고 간접적인 관계를 분석하기 위해 조직간 관계 연구는 연결망 관리의 관점에서 다-조직간(multiorganizational), 그리고 다-영역간(multisectoral)관계로 그 외연이 넓어져야 한다(Agranoff and McGuire, 2003). 이렇게 조직간 관계를 연결망의 관점으로 넓혔을 때, 희소한 자원의 흐름이 이러한 자원을 소유한 조직(영역)으로부터 그렇지 못한 조직(영역)들로 어떻게 흘러가는지를 파악할 수 있는 장점이 있다. 따라서 본 연구는 연결망에서 재원의 흐름의 구조적인 분석을 통하여 과연 비영리조직과 정부간 공식계약연결이 위의 이론에서 제시한 비영리-정부간 관계 유형 중 어떠한 유형을 보이는가를 실증적으로 분석한다.

1) Pfeffer와 Salancik(1978)에 따르면 돈(funding)과 같은 중요한 자원에 접근성이 높을수록 다른 조직에 대한 권리이나 통제능력이 높아지기 때문에 조직들은 이러한 중요한 자원을 가지고 있는 다른 조직들과 관계(본 연구에서는 공식계약)를 맺으려 한다. 이러한 조직 간의 자원의 불균형(asymmetry) 때문에 조직의 생존에 필수적인 희소한 자원을 보유하고 있는 조직은 그렇지 않은 조직과의 관계에서 권력관계가 생성된다.

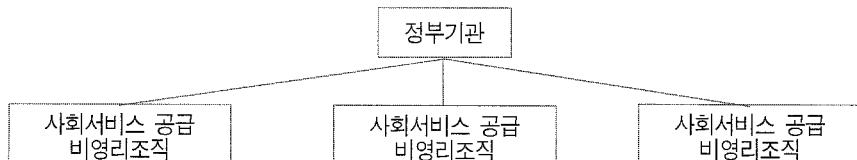
## 2. 비영리조직-정부간 공식계약관계

전통적으로 비영리조직은 정부기관과의 계약관계를 선호했었다. 왜냐하면, 사회 서비스를 제공하는 비영리조직은 급변하는 사회환경에서 자원확보의 불확실성이 높아지고 있기 때문에, 이러한 불확실성을 줄이고 미래의 수입원에 대한 안정성을 높이기 위하여 확실한 자원의 원천인 정부와의 계약같은 공식적인 관계를 선호하기 때문이다(Oliver, 1990).

전통적인 형태의 비영리조직과 정부간 계약관계는 정부와 비영리조직 간의 일대일 직접적인(direct) 관계를 통하여 이루어졌다(Smith, 1999). 간단히 도식화시켜서 표현하면, 소수의 정부조직이 다수의 서비스 공급 비영리조직들과 직접적 관계를 맺는 것으로 표현된다(그림 1). 전통적인 정부와 다수의 비영리조직 간의 직접적인 관계는 비영리조직-정부간 관계의 유형 중에서 정부주도의 관계로 된다. 왜냐하면, 전통적인 정부-비영리조직 계약관계에서 개별 비영리조직들은 정부와의 직접적인 계약을 통한 재원에 크게 의존하게 되면서 정부의 통제를 받기 때문이다(Smith and Lipsky, 1993).

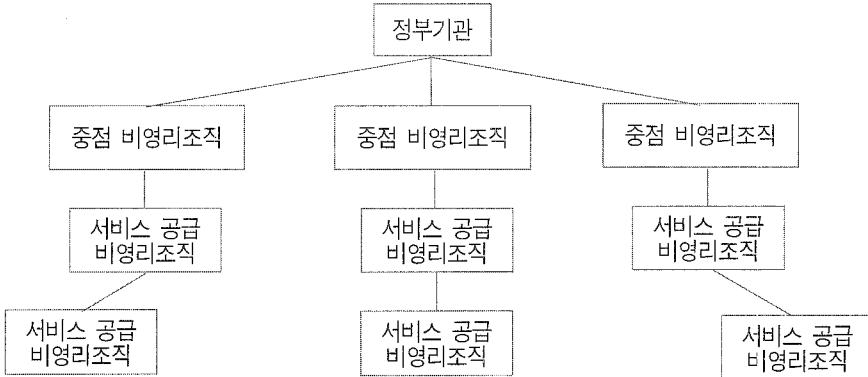
그러나 1980년대 이후 민영화를 겪으면서, 특히 1996년 재정된 복지개혁 법안(the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconstruction Act)을 통하여 정부의 권한위임(devolution)정책이 더욱 가속화되었으며, 새로운 형태의 비영리조직-정부간 계약관계가 형성되게 되었다(Alexander, 2000; Austin, 2003; De Vitta, 1999). 이러한 새로운 관계아래에서 그림자국가(shadow state) 또는 공동화된 국가(hollowing state)로 표현될 정도로, 전통적으로 국가가 하였던 많은 공공 서비스들이 사적 영역인 비영리조직과 영리조직들에게 이전되고 있다(Wolch, 1990; Milward, 1993).

〈그림 1〉 비영리-정부간 간단하고 직접적인 공식계약관계



출처: Kumar(2004), 9쪽.

〈그림 2〉 비영리-정부간 복잡하고 간접적인 공식계약관계



출처: Kumar(2004), 9쪽.

정부가 서비스공급을 더욱 비영리조직들에게 의존하게 되면서 정부는 전통적인 죄지가 서비스 공급자와의 계약관계가 아닌 동반자 이상의 협력 관계를 선호하게 되었다(Austin, 2003). 즉 정부는 장기적이며 안정적인 계약관계를 맺기 위하여 소수의 중점 조직(core agencies)을 정하여 이들과 장기적인 계약관계를 선호하게 되었으며, 동시에 이러한 중점 조직들이 다른 비영리조직들과 하위 계약(sub-contract)관계를 맺는 연결망 구조로 변화한 것이다(Salamon, 2002a; Kumar, 2004). 이러한 새로운 형태의 관계는 전통적인 관계와는 달리 복잡하고 간접적인 계약관계들로 이루어지기 때문에(Smith, 1999), 연결망 분석을 통하여 그 구조를 탐색하는 것이 더욱 바람직하다.

비영리조직-정부간 관계의 관점에서 보았을 때, 전통적인 계약관계와는 달리 새로운 형태의 계약관계에서는 정부와 비영리조직들 간의 관계를 상호의존적 협동관계로 볼 수 있다. 왜냐하면, 정부의 입장에서 다수의 많은 비영리조직을 직접 관리할 수 없기 때문에 소수의 중요한 비영리조직과의 긴밀한 협조적인 관계가 없이는 다수의 많은 비영리조직을 통한 사회서비스 공급이 불가능하기 때문이다. 따라서 대다수의 비영리조직들은 직접적으로 정부에게 재원을 의존하지 않게 되지만, 정부의 입장에서는 소수의 중요한 비영리조직들과 협동적인 상호의존관계를 유지하여야만 효율적인 재원의 분배를 기대할 수 있다. 새로운 비영리조직-정부간 계약관계구조는 그림 2로 도식화 될 수 있다.

이상에서 논의되었듯이 비영리조직-정부간 계약관계에 대한 이론적 논의들은 정교하게 발달되어 왔지만, 이를 이용한 실증적 분석은 부족한 것이 사실이다. 즉, 사회서비스 공급이 이루어지는 지역사회 수준에서 정부와 비영리조직 간의 공식계약 관계가 그림 2에서 보여진 것과 같은 중점 조직과 이들을 통한 하위계약관계로 이루는 연결망으로 구성되어 있는지, 아니면, 그림 1에서 보여

지는 것과 같이 전통적인 직접적인 관계인지에 대한 실증적 연구가 부족했었다. 본 연구는 이러한 부분을 실증적으로 탐색하여 보는 것에 그 목적이 있다.

### 3. 연결망에서 전략적으로 중요한 위치

구체적으로 연결망 내에서 중요한 위치를 차지하는 조직들의 전략적인 구조적 중요성은 다음의 세 가지 위치/역할로 규정될 수 있다.

#### 1) 영역간 연계조직

앞의 장에서 새로운 비영리조직-정부간 계약관계에서 소수의 중심 비영리조직(core agencies)에 대한 설명이 있었다. 이러한 조직들은 연결망 관리의 측면에서 매우 중요한 역할을 하는 조직들이다. Provan과 Milward(2001)에 따르면, 이러한 소수의 중심 비영리조직들이 연결망의 중심에 위치하여 자원의 흐름을 중재하는 역할을 하기 때문에, 연결망관리에 있어서 이들의 역할이 매우 중요하다고 할 수 있다. 이러한 소수의 핵심 비영리조직들을 영역간 연계조직으로 볼 수 있는 것이다. 이들의 역할은 두 영역 간 문지기(gate-keeper)로써 두 개의 서로 다른 영역의 중간에서 조정을 담당하는 구조적 위치를 차지한다. 영역간 연계조직은 연결망을 그림으로 나타내주는 소시오그램에서 정부조직과 배타적으로(exclusively) 많은 관계를 맺고 있는 비영리조직으로 측정된다.

#### 2) 구조적 틈새(Structural hole)와 사회적 자본

구조적 틈새란 “한 사람이 다른 사람들과 연계에서 중복되지 않고 그 행위자를 통해서만 다른 사람들이 연계되는 바로 그 위치”를 의미한다(손동원, 2002: 69). 이 개념이 중요한 이유는 연결망 내에서 상대적 정보확보의 우월성에서 나온다. 구조적 틈새에 위치하게 되면, 다양한 조직들과 중복되지 않게(non-redundant) 관계를 갖기 때문에, 중복된 관계들로 이루어진 조직들보다 더 다양한 정보를 접할 수 있다. 또한 정보/자원 흐름의 중간에 위치하기 때문에, 정보/자원 통제라는 역할까지도 가능하다(Burt, 1992). 이러한 이유로 구조적 틈새를 많이 보유한 조직은 전략적으로 유리한 위치에 있게 되는 것이다.

구조적 틈새는 또한 사회적 자본(social capital)이라는 측면에서 중요하다. 집단수준에서 집단내의 모든 행위자간 관계(접촉)가 긴밀하였을 때 사회적 자본이 높아진다는 주장(Coleman, 1990; Putnam, 1993)과는 달리, 개별 행위자수준에서의 사회적 자본은 밀도가 높지 않은 연결망에서 구조적 틈새를 많이 가지는 (개별)조직이 높다고 볼 수 있다(Lin, 1999). 그 이유는 구조적 틈새에 위치한 조직은 연결망에 내재되어(embedded)있는 다양하고 중복되지 않은 새로운 정보 및

자원을 다른 조직들보다 먼저 획득할 수 있기 때문에 전략적으로 사회적 자본이 높게 되기 때문이다.

구조적 틈새는 구조적 제약(structural constraint)으로 측정된다. 구조적 제약이란 구조적 틈새의 반대의 의미를 가지는 것으로써, 구조적 틈새가 많은 행위자는 그 만큼 구조적 제약이 적다. 구조적 제약이 많을수록 구조적 틈새의 사회자본 효과는 적어지기 때문에, 구조적 제약의 측정이 사회자본 측정의 핵심이 된다(손동원, 2002). 아래는 구조적 제약을 계산해내는 공식이다.

$$C_i = \sum_{j=1}^n C_{ij}$$

$C_i$  = 행위자 i의 구조적 제약성

$$C_{ij} = (p_{ij} + \sum_{q \neq i} p_{iq}p_{qj})^2$$

$p_{ij}$  = i의 관계 중 j와의 직접적인 접촉에 투자된 관계의 비율

$p_{iq}p_{qj}$  = i가 j와 접촉을 위해 중간 연결인(q)을 거치는 비율

출처: 손동원 (2002), 86쪽

이 값을 통하여 각 행위자가 가지는 사회자본의 상대적 비교가 가능하다. 즉 이 값이 낮을수록 연결망 내에서 상대적으로 많은 구조적 사회자본을 가지는 행위자인 것이다.

이론적으로 중요한 구조적 틈새의 한계는 전체적인 연결망의 수준에서 중요한 한 행위자를 간과할 수 있다는 것이다. 구조적 틈새는 개별 행위자들이 직접적으로 인접한 조직과의 연결 관계에만 한정하여 전략적으로 중요한 조직을 구별해내기 때문에 전반적인 연결망의 수준에서 중요한 조직을 발견하는데는 한계가 있는 것이다.

### 3) 전체 연결망에서 효율적인 조직

구조적 틈새는 직접적으로 인접한 조직들과의 관계만을 상정하기 때문에 전반적인 연결망 수준이 아닌 지역적인 수준에서 전략적으로 중요한 위치를 가지는 조직만을 찾아내는 한계가 있다. 왜냐하면 구조적 틈새를 가지는 조직들이 전반적인 수준에서 항상 효율적인 조직이 되는 것은 아니기 때문이다. 이러한 단점을 보완하기 위하여 전체 연결망에서 가장 적은 비용으로 가장 빠른 시간 내에 모든 다른 조직에 접근할 수 있는 효율적인 조직을 찾아내는 것이 중요하다. 전반적 연결망 수준에서 효율적인 조직을 찾아내는데 중요한 개념은 근접 중심성(closeness centrality)이다. 근접 중심성은 연결망내의 각 행위자가 그 연결망내의 다른 모든 행위자들과의 직/간접적 연결상태를 고려하여 측정하는 개념

으로써, 근접 중심성이 높은 행위자는 그 연결망 내에서 다른 모든 행위자들과 가장 가까운 거리에 위치한 행위자이다(Wasserman and Faust, 1994). 이 때문에 근접 중앙성이 높은 행위자는 가장 적은 노력으로 빠르게 전체 연결망내에 내재(embedded)되어있는 자원에 접근할 수 있기 때문에 효율적이라고 할 수 있다(Ko, Lee, and Park, forthcoming). 이러한 논의아래 본 연구는 개별 조직의 효율성을 근접 중심성을 통하여 측정한다. 아래의 공식은 근접 중심성을 계산하는 식이다.

$$C_i = \left[ \sum_{j=1}^n d_{ij} \right]^{-1}$$

$C_i$  = 행위자 i의 근접 중앙성

$d_{ij}$  = i와 j를 연결하는 가장 짧은 거리 (geodesic distance)

### III. 연구설계

#### 1. 연구문제

앞의 장에서 논의된 바를 토대로 본 연구는 다음의 두 가지의 연구문제를 제시한다.

(1) 어떠한 영역의 조직이 연결망에서 전략적으로 중요한 위치(사회자본과 연결망 효율성)를 가지며, 이들의 역할은 무엇인가?

(2) 비영리-정부조직의 공식계약 연결망에서 어떠한 구조적 특성이 사회 연결망분석을 통하여 찾아내지는가?

연구문제에 답하기 위하여 본 연구는 두 가지 수준에서 비영리조직-정부간 관계를 분석한다. 첫째, 개인 조직수준에서 어떠한 조직이 연결망 내에서 전략적으로 중요한 역할을 하는지를 사회연결망 분석을 통하여 탐색한다. 둘째, 전체 연결망수준에서 두 영역 간의 계약관계가 어떤 유형의 비영리-정부간 공식 계약 관계에 부합되는지를 사회연결망 분석의 기법인 블록모델을 통하여 분석한다.

#### 2. 사회연결망 분석

앞에서 제시된 두 가지의 연구문제를 분석하기 위하여 본 연구는 사회연결망 분석을 한다. 연결망 분석은 전통적인 통계적 방법론과 달리 개별 행위자가 독립적이라는 가정대신에, 개개의 행위자들이 상호 의존적이라는 가정아래 서로간의 관계에서 도출되는 특성을 분석하는데 적합한 방법론이다. 사회연결망 분석

의 가장 큰 장점은 행위자간의 관계분석을 통하여 숨어있는 구조적인 연결패턴을 발견하며, 또한 도식화시킬 수 있다는 것이다. 즉 전체적인 수준에서 조직간 연결관계를 분석함으로써 자원/정보의 흐름에 따른 조직간 관계의 구조적인 특성을 파악할 수 있으며, 또한 구조적으로 중요한 위치를 차지하고 있는 조직들을 판별해냄으로써 연결망의 효율성 내지 전략적으로 중요한 위치를 통한 정책적 합의를 이끌어 낼 수 있다(Hanneman, 2001; Scott, 2000; Wasserman and Faust, 1994). 본 연구의 초점은 비영리조직과 정부기관 간의 공식계약 관계로 이루어진 연결망에서 어떠한 구조적 특성이 도출될 수 있는가를 탐색하는 것이기 때문에, 다른 방법론보다 사회연결망 분석이 가장 적합한 방법론이다.

사회 연결망 분석 중 행위자들의 연결패턴을 도식화하여주는 방법을 소시오그램(sociogram)이라 하며, 일방향 또는 양방향 자원/정보의 흐름 내지 교환을 행위자는 점으로, 관계는 선으로 나타내주는 방법이다. 소시오그램은 연결망의 구조를 한눈에 보여주는 장점이 있기 때문에, 소규모의 밀도가 낮은 연결망분석에서 유용하다. 이러한 연결망에서는 소시오그램을 통하여 구조적으로 특별한 역할을 하는 행위자(예를 들어, 중재자)나 하위집단(sub-group)을 파악할 수 있다(Wasserman and Faust, 1994). 하지만 대부분의 경우 소시오그램은 복잡한 연결망관계를 단순히 있는 그대로 도식화하여 보여주기 때문에, 연결망에 내재되어 있는 구조적 패턴을 찾아내는데는 한계가 있다. 따라서 본 연구는 연결망의 전반적인 구조를 파악하기 위하여 사회연결망 분석 기법 중 정교한 방법인 블록모델을 사용한다. 블록모델은 연결망내의 행위자들을 서로 비슷한(또는 같은) 유형의 관계를 갖는 행위자들끼리 묶어주는 기법이다. 비슷한 연결패턴을 가지는 행위자끼리 그룹화시켜줌으로써, 복잡한 연결망이 적으면 세 개에서 많으면 여섯, 일곱 개의 블록으로 단순화되는 것이 블록모델이다. 따라서 블록모델은 복잡한 소시오그램을 간단화 시켜줌으로써, 소시오그램에서는 드러나지 않았던 숨어있는 연결망의 구조적 패턴을 시각적으로 쉽게 이해할 수 있게 도와주는 방법이다(Doreian, Batagelj, & Ferligoj, 2005; Faust & Wasserman, 1992). 블록모델에서 비슷한 유형의 관계를 갖는 행위자를 묶는 기법이 중요한데, 블록을 정하는 방법으로는 본 연구는 Doreian 외(2005)가 제시한 일반화된 블록모델(generalized blockmodeling)을 사용한다. 마지막으로 분석을 위한 컴퓨터 소프트웨어로 UCINET6를 주로 이용하였다.

### 3. 연결 관계 측정

본 연구는 공식계약관계를 연결망의 측면에서 분석하기 위하여 조직간 관계자료(relational data)로써 공식계약 관계와 정보공유 관계를 수집하였다. 설문조사지에서 각각 다음과 같이 질문되었다.

〈표 1〉 연결관계 측정

공식계약 관계	비영리조직간	“당신의 조직은 사회서비스공급을 공동으로 수행하기 위하여 다음의 제시된 비영리조직들과 공식적인 계약관계를 맺고 있습니까?”
	비영리-정부간	“만약 당신의 조직이 공공기관과 사회서비스공급을 공동으로 수행하기 위하여 공식계약을 관계를 맺고 있으면, 공공기관의 이름을 제시해 주십시오.”
정보공유 관계	비영리조직간	“당신의 조직은 정보나 의견교환을 위하여 다음의 제시된 조직들과 비공식적 그리고/또는 비정기적인 접촉을 하십니까?”
	비영리-정부간	“만약 당신의 조직이 공공기관과 정보나 의견교환을 위하여 비공식적 그리고/또는 비정기적인 접촉을 가지신다면, 공공기관의 이름을 제시해 주십시오.”

사회연결망 분석을 위하여 본 연구에서는 두 관계를 방향성이 없는 이산적 자료(binary data)로 측정하였다. 응답조직이 공식계약관계를 가지고 있을 경우에는 1로 측정되었고, 아닐 경우에는 0으로 측정되었다.

#### 4. 자료수집

본 연구는 미국 피츠버그에 소재한 42개 비영리조직을 대상으로 설문조사를 하였다. 사회연결망 분석에서는 모집단에 근거한 표본조사를 하지 않는다. 왜냐하면 연결망 분석의 주요 관심사항은 행위자 개인의 내재적 특성이 아닌 행위자간 관계에 있기 때문이다(Hanneman, 2001; Wasserman and Faust, 1994). 따라서 표본조사가 아닌, 인구학적(demographic) 또는 생태학적(ecological) 접근을 통한 모집단 경계(population boundary)를 설정하는 것이 일반적이다(Hanneman, 2001). 이에 따라 본 연구는 세 가지 기준- 사회 서비스 비영리조직<sup>2)</sup>, 지리적 경계<sup>3)</sup>, 자료에의 접근성이<sup>4)</sup>-에 따라 조사대상 조직을 선정하였다. 세 번에 걸

- 2) 본 연구는 미국의 세금 감면 조직 기준표 (National Taxonom of Exempt Entities)에서 규정한 다음의 사회 서비스를 제공하는 조직만을 설문조사 대상으로 설정하였다; 코드 I (범죄예방 및 법률 서비스), 코드J (직업교육/훈련/재활), 코드 K (무료 식료품 제공 프로그램), 코드 L (주택개발/수리), 코드 M (정신병/알코올중독/약물중독에 따른 위험방지 및 도움), 코드 N (여가, 스포츠, 체육활동 도움), 코드 P (어린이/청소년/가족 서비스, 긴급구조 서비스 등 개인의 독립심 구축을 돋는 서비스).
- 3) 본 연구는 미국 피츠버그시 북부에 위치한 North Hills Community로 그 지역범위를 한정하였다. 왜냐하면, 좁은 지리적 범위 내에 위치한 비영리조직들은 그들 간 친숙도가 높을 것으로 예상되며, 이에 따라 더 긴밀한 협력관계를 가질 것으로 예측되기 때문이다.
- 4) 본 연구는 자료에의 접근성을 높이기 위하여 본 연구의 지리적 범위 내에서 협력관계를 가장 폭넓고 긴밀하게 가지고 있는 것으로 밝혀진 조직(North Hills Community

친 우편 설문조사와 직접 방문을 통하여 자료를 취합하였으며, 42개의 대상 조직 중에서 33개의 조직들로부터 응답을 받았다(78.6%의 응답률). 비영리조직에서의 설문조사의 어려움을 감안할 때(Cordes, Henig, Twombly, and Saunders, 1999; Hager, Wilson, Pollack, and Rooney, 2003; Kearns, Park, and Yankosky, 2005) 79%는 분석을 위한 유효한 응답률이라고 할 수 있다.

마지막으로 본 연구는 관계의 시간적 특성을 고려하여 설문지에 협력관계를 유지하고 있는 조직들이 응답을 하는 시점으로부터 지난 1년 내의 관계에만 한정하여 응답을하도록 명시하였다. 또한 설문 응답자를 조직을 대표하며, 그 조직에 대한 가장 포괄적인 지식을 가지고 있을 것으로 예상되는 CEO내지 이와 동등한 직책<sup>5)</sup>을 가지는 사람으로 한정하였다. 그 결과, 33명의 응답자 중에서 CEO급이 27명이었으며, 나머지 여섯 응답자들도 적어도 관리자급(director level) 이상의 직책을 가지는 사람들이었다.

## IV. 연구결과

### 1. 공식계약 연결망의 특징: 소시오크램을 통한 분석

본 연구는 비영리-정부기관간의 공식계약 연결망의 형태를 기술하기 위하여 소시오크램을 작성하여, 이로부터 연결망 구조의 개괄적인 특성을 기술한다. 아래의 그림 3은 비영리조직과 정부기관간의 공식계약 관계 연결망을 도식화한 소시오크램이다. 그림에서 동그라미는 비영리조직이며 네모는 정부기관, 그리고 선은 공식계약관계를 나타낸다.

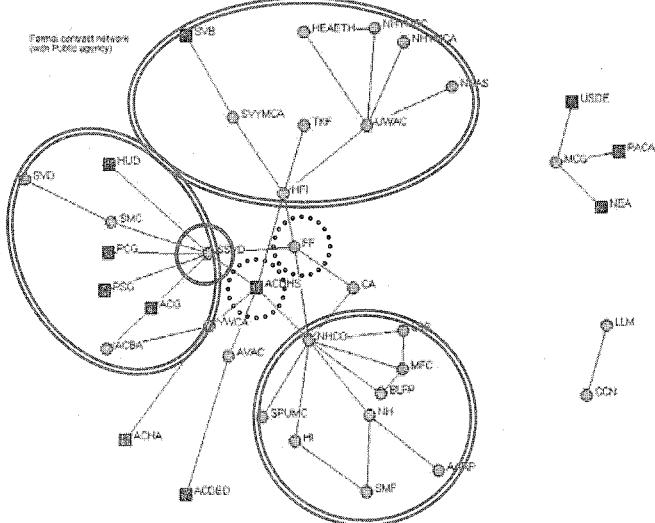
공식계약 연결망에는 총 39개의 조직들이 참여하고 있으며, 이중 28개의 조직이 비영리조직이며, 나머지 11개 조직이 정부기관이다. 그림 3에서 보여지듯이 공식계약 연결망은 1개의 주요 컴포넌트와 2개의 고립된 소규모의 컴포넌트로 이루어져 있다. 본 연구는 대부분의 조직들이 속해있는 주요 컴포넌트에 분석 초점을 맞추며, 그 특징은 다음과 같다. 첫 번째, 주요 컴포넌트의 밀도는 0.076이다. 연결망 밀도는 연결망내의 모든 조직이 다 연결되어 있는 완전한 연결망을 1로, 모든 조직들이 하나도 연결되어 있지 않은 상태를 0으로 나타내는 지수로써, 공식계약 연결망의 0.076은 같은 조직들로 이루어진 비공식 연결망

Outreach)을 내부정보제공자로 사용하였다. 이 조직은 2005년에 미국 부시대통령으로부터 협력을 통한 사회서비스 제공의 측면에서 높은 평가를 받을 정도로 유명한 조직이며, 본 연구의 지리적 범위 내에서 사회서비스 공급의 매우 중요한 조직으로 이 지역의 주요 비영리조직들과 다양하고 긴밀한 협력관계를 유지하고 있다.

5) CEO와 President, Chairperson, 그리고 교회의 경우 교회의 담당목사를 포함한다.

(정보공유)과 비교하여(그림 5) 상대적으로 낮은 연결밀도이다. 이러한 차이는 공식계약이라는 관계의 특성이 파트너들에게 많은 상호관여(mutual commitment)를 요구하는 반면, 정보공유의 관계를 유지하는 것은 많은 부담이 없기 때문인 것으로 해석된다.

〈그림 3〉 비영리조직-정부간 공식계약 연결망 소시오그램



주요 컴포넌트는 크게 3개의 하위집단(sub-group)으로 이루어져 있는 것을 알 수 있다(그림 3의 이중선으로 된 세 개의 원들). 연결망의 중앙을 보면, 하나의 비영리조직(FF)과 하나의 정부기관(ACDHS)이 세 개의 하위집단 중간에 위치함으로써, 세 개의 하위집단들을 연결해주는 다리역할을 하는 것으로 나타난다(그림 3에서 점선으로 된 두 개의 원). 하지만 이들을 세 개의 하위집단사이의 다리라고 보기보다는 공식계약의 시작점으로 보는 것이 더 타당하다. 왜냐하면, FF(Forbes Fund)는 이 지역에서 가장 중요한 사회서비스 비영리조직들을 지원하는 재단이며, ACDHS(Alegheny County Departement of Human Services)는 알리게니 카운티의 사회서비스를 담당하는 정부부처로써, 이 지역의 많은 사회서비스 계약이 이 두 조직을 통하여 이루어지기 때문이다.

또한 그림 3에서 서로 다른 두 개의 영역사이에서 연계 역할을 하는 비영리 조직이 존재함을 알 수 있다. 즉 소시오그램의 중앙부분의 실선 원안의 조직(SSVD)은 연결망의 주요 컴포넌트에 참가하는 8개의 정부조직 중 다섯 개의 정부조직과 공식계약관계를 맺고 있다. 이 조직의 역할은 서로 다른 두 개의 영역 간 다리(bridge)역할이라고 할 수도 있는데, 왜냐하면, 대다수의 비영리조직들은

다른 영역의 조직들과 직접적인 관계를 가지고 있지 못하기에, 이들이 정부기관들로부터 정보나 자원을 얻기 위해서는 이러한 다리역할을 하는 조직을 통하여만 하기 때문이다.

## 2. 전략적으로 중요한 조직에 대한 분석

본 연구는 개별 조직수준에서 두 가지 유형의 전략적으로 중요한 위치를 차지하고 있는 조직을 탐색한다. 아래의 표 2는 전체 연결망에서 효율성이 높은 조직과 사회적 자본이 높은 조직들의 상위 10위를 나타낸 표이다.

〈표 2〉 상위 10개 조직의 사회적 자본과 효율성 순위

순위	조직	효율성 (근접 중심성)	순위	조직	사회적자본 (구조적제약)
1	ACDHS	47.76	1	SSVD	0.14
2	FF	42.67	2	NHCO	0.19
3	NHCO	41.03	3	HFI	0.2
4	HFI	40.51	3	ACDHS	0.2
5	SSVD	39.02	5	UWAC	0.3
6	CA	34.78	6	NH	0.33
7	YWCA	34.41	6	YWCA	0.33
8	AVAC	33.33	8	FF	0.34
9	UWAC	31.37	9	ACBA	0.5
10	NH	30.48	9	ACG	0.5

첫째, 사회적 자본은 지역적(local) 역할/지위에 기초한 측정이다. 즉 인접한 조직들과의 직접적으로 중복되지 않는 연결된 관계가 많은 조직일수록 사회적 자본은 커지게 되는 것이다. 분석 결과 흥미로운 사실은 사회적 자본 순위에서 1위(SSVD), 2위(NHCO), 3위(HFI) 조직들의 구조적 위치-세 개의 하위집단에서 중심조직-이다(그림 3 참조). 이들은 두 가지 측면에서 세 개의 각 하위집단에서 가장 중요한 위치를 차지한 조직이다. 첫째, 세 비영리조직들은 각각의 하위집단내의 다른 비영리조직(또는 정부기관)과의 관계가 중복되지 않기 때문에 사회적 자본이 높다. 각 하위집단 내에서 가장 먼저 하위집단 내에 내재된(Embedded) 자원이나 정보를 독점적으로 소유할 수 있는 위치인 것이다. 둘째, 연결망 중앙에 위치한 두 개의 가장 큰 공식계약 파트너(FF와 ACDHS)와 각각의 하위집단 비영리조직들 사이에서 통로역할을 한다. 즉 그림 3의 소시오그래프에서 보여지듯이, 대부분의 하위집단에 속해있는 비영리조직들은 사회적 자본이 높은 세 개의 조직을 통하지 않고서는 이 지역의 가장 큰 재원의 원천에의 접근이 힘든 것이다. 결론적으로 비영리-정부간 공식계약 연결망에서 사회적 자본

이 높은 세 조직은 직접적으로 인접한 조직들과 중복되지 않게 연결된 조직들로써, 이 조직에 대하여 인접 연결된 다른 조직들의 자원/정보 의존도가 높다.

둘째, 전체적 연결망의 관점에서 보았을 때 효율성이 높은 조직 1, 2위는 연결망의 중앙에 위치한 FF와 ACDHS로 나타났다. 두 조직은 세 개의 하위집단에서 통로 역할을 하는 세 개의 조직들과 직접적으로 공식계약관계를 맺고 있기 때문에, 이 세 개의 조직을 통하여 연결망내의 모든 조직들에게 가장 빨리 접근 할 수 있다. 효율성 순위 3, 4, 5위를 차지한 조직들은 세 개의 하위집단에서 가장 중요한 위치를 차지한 세 개의 조직(SSVD, HFI, NHCO)으로 나타났다.

요약하면, 공식계약 연결망에서는 전체적 연결망의 관점에서 효율적인 조직과 사회적 자본을 많이 가지고 있는 전략적으로 중요한 위치를 차지하는 조직들이 서로 겹치지 않는다. 즉, 실제로 연결망 내에서 가장 많이 자원을 보유한 두 개의 조직은 연결망내의 다른 모든 조직들과 가장 빠르게 연결될 수 있는 효율적 위치에 있는 반면에, 이러한 두 개의 조직들과의 직접적 계약관계를 가지며 동시에 다수의 비영리조직들과 계약관계를 갖는 세 개의 조직들은 전략적으로 중요한 위치를 차지한다.

이상에서의 분석을 통하여 개별 조직 수준에서 비영리-정부간 공식계약 연결망의 구조를 살펴보았다. 다음 장에서는 전체 연결망 수준에서 공식계약 연결망의 구조적 특성에 대하여 살펴본다.

### 3. 블록모델을 통한 공식계약에서 재원의 흐름에 대한 분석

비영리조직-정부기관 간의 공식계약 상호관계의 특성을 전체적 연결망 수준에서 분석하기 위하여 본 장에서 블록모델을 이용하여 연결망을 분석하였다. 분석 결과 공식계약 연결망은 5개의 블록으로 나뉘었다<sup>6)</sup>. 표 3을 통하여 각 블록 구성 원들의 특성을 알 수 있다. 첫째, 블록 #2와 #3은 비영리조직으로만 이루어진 블록이며, 이에 따라 본 연구에서는 이 두 블록을 비영리 블록이라 명명한다.

둘째, 블록 #4와 #5는 블록 내 대부분의 구성원이 비영리조직으로 이루어져 있기 때문에, 비영리주도 블록이라고 명명한다. 마지막으로 블록 #1에는 6개의 정부기관과 3개의 비영리조직이 속해있다. 연결망내의 대다수의 정부기관이 이 블록에 속하기 때문에 (블록 구성원의 2/3가 정부기관) 본 연구는 이 블록을 정부주도 블록이라고 정의한다. 이러한 블록간의 관계를 그림으로 표시하면 아래의 그림 4로 표시된다<sup>7)</sup>.

6) 블록모델 분석의 자세한 분석결과인 블록화된 인접 매트릭스, 축소된 블록 밀도 매트릭스는 부록을 참조하시오.

7) 이 그림은 블록간의 관계를 나타내는 블록 이미지 매트릭스(block image matrix)로부터 도출된 것이다(부록 표 참조).

&lt;표 3&gt; 영역별, 블록별 조직 구성표

	총계	블록 #1	블록 #2	블록 #3	블록 #4	블록 #5
총계	33	9	6	5	8	5
비영리조직	25	3	6	5	7	4
정부기관	8	6	0	0	1	1
정부기관비율	24.2%	66.67%	0%	0%	12.5%	20%
블록특성		정부주도 블록	비영리 블록	비영리 블록	비영리 주도블록	비영리 주도블록

&lt;그림 4&gt; 비영리조직-정부간 공식계약 블록모델

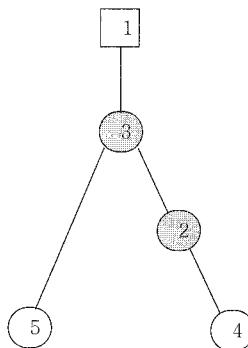


그림 4에서 보여지듯이, 블록 #1은 블록모델 도식화에서 가장 위에 위치하며, 비영리조직으로만 이루어진 블록 #3과의 직접적인 계약관계만을 가지고 있음을 알 수 있다. 본 연구분석 대상인 미국 피츠버그 지역에서 가장 큰 두 개의 재원 조직(FF와 ACDHS)을 포함하여 대부분의 정부기관들(ACDED, ACHA, HUD, PCG, PSG)은 블록 #1에서 공식계약의 시발점으로써 역할을 하고 있다(표 3). 블록모델의 중앙에 위치하는 블록 #3의 비영리조직들은 매우 중요한 조직들이다. 왜냐하면, 이 조직들은 공식연결망 시스템에서 중요한 자원을 가진 정부조직들에게 직접적으로 연결되어 있으며, 동시에 정부조직과 다른 비영리조직 간의 재원의 흐름을 통제할 수 있는 전략적으로 중요한 중재자 위치에 있기 때문이다. 블록모델에서 중간에 위치하여 중재자내지 주계약자(main contractor)의 역할을 하는 블록 #3에는 세 개의 하위집단에서 가장 중요한 연계역할을 하는 것으로 밝혀진 조직들(HFI, NHCO, SSVD)이 속해 있는 것으로 나타난다(표 4).

〈표 4〉 비영리-정부간 공식계약 연결망 블록모델의 구성원

블록	구성원 (33)
1:	ACDED ACDHS ACHA CA FF HUD PCG PSG SPUMC (9)
2:	HI NH SMC SVYMCA UWAC (5)
3:	AVAC HFI NHCO SSVD YWCA (5)
4:	AARP HEAETH NHYMCA NHYMCC NSAS SMF SVB SVD (8)
5:	ACBA ACG BLFP LSS MFC TKF (6)

위와 같은 해석을 바탕으로 공식계약 연결망에 있어서 재원의 흐름을 파악할 수 있다. 블록 #3의 비영리조직들은 정부조직들(블록 #1)로부터 받은 공식계약을 다시 블록 #2와 블록 #5의 비영리조직들과 하위계약(sub-contract)을 하는 것으로 해석된다. 블록 #2와 블록 #4의 관계를 보면, 블록 #1의 정부기관으로부터의 하위-하위 계약(sub-sub-contract)으로써 해석된다. 즉 정부기관(블록 #1)으로부터 큰 계약은 연결망의 중간에서 조정역할을 하는 소수의 비영리조직(블록 #3)에게 집중되며, 이러한 조직들을 거쳐 다른 많은 비영리조직들에게 하위(블록 #2와 #5), 하위-하위 계약(블록 #4)의 형태로 재원이 흐른다고 해석된다. 이러한 점은 각 블록의 총수입중 정부로부터의 수입비율을 보면 더 명확해진다. 표 4에 나타나듯이, 주계약 비영리조직으로 이루어진 블록 #3의 조직들은 전체 수입 중 약 38%를 정부로부터 제공받는 반면, 나머지 하위, 하위-하위계약을 하는 비영리조직들은 직접 정부로부터 수입을 받는 경우가 거의 없음을 알 수 있다. 따라서 이러한 비영리조직들은 직접 정부와 계약을 맺기보다는 주계약 조직들로부터 하위계약을 가지는 것으로 해석될 수 있는 것이다.

주계약 비영리조직들로 이루어진 블록 #4는 다른 블록의 비영리조직들보다 조직의 규모가 매우 크며 오래된 조직들로 구성되어 있다(표 5). 년 총지출도 다른 블록들에 비하여 매우 크며, 상근자의 수도 매우 차이가 남을 알 수 있다. 또한 설립하여 조직이 운영되어 온 년수도 다른 블록의 비영리조직들에 비해 상당히 오래되었다. 즉 그 지역에서 오랫동안 큰 규모의 비영리조직으로 생존하였다다는 것은 이 지역 내에서 매우 평판이 높은 비영리조직이라고 해석할 수 있는 것이다<sup>8)</sup>. 따라서 정부의 입장에서는 이렇게 신뢰할 수 있는 비영리조직들과 직접적인 공식계약관계를 맺는 것을 더 선호하는 것으로 해석된다.

8) 실제로 본 연구의 정보제공자인 NHCO를 포함하여 블록 #3에 속한 조직들은 피츠버그 지역에서 평판이 높은 사회서비스 비영리조직들이다.

〈표 5〉 주 계약, 하위 계약, 하위-하위 계약 비영리조직들의 특징비교\*

	비영리조직 평균	주계약	하위계약	하위-하위계약 비영리조직	
		비영리조직 (블록 #3)	비영리조직 (블록 #2)	블록 #4	블록 #5
규모 (년 총지출)	\$5,402,066.85	\$17,445,212.2	\$1,396,618.75	\$653,007	\$2,328,753.2
나이	55.57	86.4	44.75	57.8	40.8
정부로부터 수입	12%	38.2%	0.25%	0%	0%
프로그램 다양성**	5	6	5.75	3.5	2.3
수입원 다양성***	5	6	5.5	4.5	3.3
상근자수	67.2	187.8	21.7	5.5	17
상근 자원봉사자수	678.9	230	2,554.5	36.8	5.3
주요 서비스 프로그램	-	고용, 긴급	아동, 개인, 긴급	가족, 개인독립	긴급, 음식

\* 각 블록의 평균값임.

\*\* 프로그램 다양성: 제공하는 서비스 프로그램의 숫자

\*\*\* 수입원 다양성: 필요한 재원을 조달하는 수입원의 숫자

계약관계에서 하위로 갈수록 서비스 프로그램의 수가 적어지며, 수입원의 다양성도 한정되어 간다. 또한 하위-하위 계약 블록의 상근 근무자나 상근 봉사자들도 적음을 알 수 있다(표 5). 이러한 비영리조직들은 풀풀리 비영리조직(grass-root nonprofit)들로써 매우 한정된 지역에서 사회서비스를 제공하는 조그마한 조직들이다(Smith, 1999).

마지막으로 각 블록이 제공하는 주요 사회서비스를 살펴보면, 각 블록의 비영리조직 간 서비스의 중복이 거의 없다. 즉 긴급구호 서비스를 제외하고는 각 블록이 특정 서비스를 제공함을 알 수 있다. 주계약 블록은 고용에 관련된 프로그램들, 하위계약 블록은 아동에 관련된 프로그램과 개인적인 서비스들, 블록 #4는 가족중심의 서비스, 개인의 독립심을 고취시키는 서비스, 그리고 블록 #5는 무료음식을 제공하는 서비스를 각각의 특징으로 하고 있다. 이와 같이 서비스가 비중복적이면서 서로 연계가 되어있는 것은 통합적 사회서비스 연결망으로 해석될 수 있다(Agranoff, 1991).

요약하면, 블록모델 분석 결과 그림 4는 문헌분석에서 제시된 두 가지의 비영리-정부간 계약관계의 모형 중에서 두 번째인 복잡하고, 간접적인 계약관계 모형과 부합된다. 즉 전체적 연결망의 관점에서 공식계약관계를 보면, 전통적인 일대일의 단순하고 직접적인 관계가 아닌 복잡하고 간접적인 하위계약관계 체제로 진화하여 있음을 알 수 있다. 이에 따라 많은 이론들이 제시한 여러 가지의 비영리-정부간 관계들 중에서, 공식계약관계는 정부의 일방적인 관계가 아닌 상호의존적 협동관계인 것으로 나타났다.

#### 4. 비공식관계 연결망과의 비교

마지막으로 본 연구는 공식계약 연결망의 분석결과와 공식업무 이면에 형성되어 있는 비공식 연결망(정보공유)과의 비교를 통하여 공식계약 연결망의 구조적 특성을 탐색한다. 공식계약 연결망과 비교를 위하여 공식계약에 참여하는 39개의 조직을 대상으로 정보공유 연결망을 도식화하였다(그림 5).

〈그림 5〉 정보공유 연결망의 소시오그램

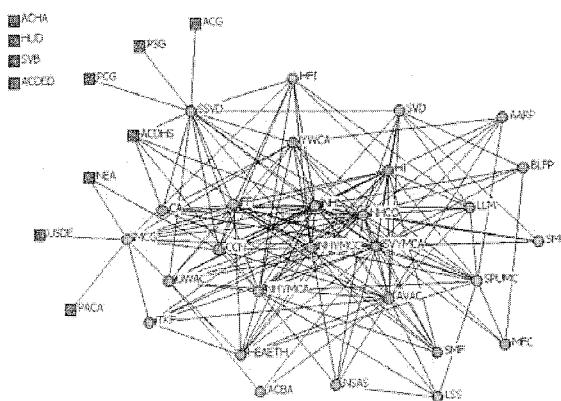


그림 5의 정보공유 연결망 소시오그램은 그림 3의 공식계약 소시오그램과 비교하여 보았을 때 정보공유 소시오그램은 훨씬 더 많은 연결관계 들로 구성되어 있다. 이는 두 연결망의 밀도의 비교를 통하여 잘 나타난다. 정보공유 연결망의 밀도는 0.171로써 공식계약 연결망보다 약 2.5배 높으며, 이는 공식계약보다 약 2.5배가 많은 관계로 연결되어 있는 연결망이라는 것이다.

공식 관계인 계약 연결망에서는 피츠버그 지역의 사회복지 영역의 가장 큰 재원인 두 조직(ACDHS와 FF)이 연결망내에서 가장 접근성이 높은 위치를 차지하며, 두 조직들을 중심으로 세 개의 하위집단으로 나뉘는 구조를 보여준 반면, 비공식 관계인 정보공유 연결망은 비영리조직 간의 관계가 상당히 긴밀하게 연결되어 있기에, 연결망이 여러 개의 하위집단으로 나뉘기 보다는 소수의 상대적으로 많은 연결관계 수를 가지는 조직(연결중심성이 높은 SVYMCA, NHCO, NH)을 중심으로 중심-주변(central-periphery) 연결망의 구조를 나타낸다. 특히 공식적인 연결망에서 중요한 위치를 가졌던 ACDHS를 비롯하여 일곱 개의 정부는 정보공유 연결망에서 외곽에 위치하며, 네 개의 정부조직은 정보공유 관계를 가지고 있지 않음을 알 수 있다. 즉 정부조직은 계약과 같은 공식적인 관계에서는 비영리조직에게 매우 중요한 협동 파트너로 인식되고, 실제로 연결망에서 중

요한 역할을 하지만, 정보공유같은 비공식적인 연결관계에서는 제한적으로 비영리조직들과 관계를 가지는 것이다. 연결망에서 중요한 역할을 하는 조직들을 비교하면 다음의 표 6과 같다.

〈표 6〉 공식계약 연결망과 정보공유 연결망의 중요조직 비교

	영역간 연계조직	사회적 자본	효율성
공식계약 연결망	SSVD	SSVD, NHCO, HFI	ACDHS, FF
정보공유 연결망	SSVD, MCG	SSVD, SVYMCA, NHCO	SVYMCA, NHCO, NH,

첫 번째 특이점은 SSVD로써, 공식적, 비공식적 관계 모두에서 두 개의 영역 사이에서 다리역할을 하며, 또한 사회적 자본도 두 개의 연결망에서 가장 높은 위치를 가진다. SSVD는 본 연구의 분석대상 비영리조직 중에서 매우 규모가 크며<sup>9)</sup>, 설립년도 역시 127년으로 두 번째로 오래된 조직이다. 즉 지역사회에서 명성이 높은 조직으로써 공식, 비공식관계 모두에서 중요한 역할을 하는 비영리조직인 것이다. SSVD와 비슷하게 NHCO는 두 개의 연결망에서 사회적 자본이 높은 위치를 가지며, 정보공유 연결망에서는 효율성, 즉 전체연결망에서 접근성이 매우 높은 위치를 가지는 것으로 나타났다. 두 번째, 비공식적 관계에서는 재원을 가지고 있는 조직보다는 이 지역에서 더 많은 정보를 가지고 있거나 연결망 관계를 통한 협력적 사회서비스를 추구하는 조직들이 다른 비영리조직들로부터 가장 많은 관계를 맺고 싶어하는 조직으로 나타났다<sup>10)</sup>.

결론적으로 비공식 연결망과 공식연결망의 비교를 통하여 다음의 함의를 이끌어낼 수 있다. 첫째, SSVD와 NHCO같은 지역사회에서 명성이 높은 비영리조직들은 공식, 비공식 연결망에서 모두 중요한 역할을 하며, 이 지역 사회서비스 공급에 있어서 핵심이 되는 조직임을 알 수 있다. 둘째, 공식적인 연결망의 핵심이 되는 재원을 가지는 조직들이 비공식적인 연결망에서는 중요한 위치를 차지하지 못하고, 연결망 주변부에 위치하는 반면, 공식적인 연결망에서 중요한 위치를 차지하지 못하는 다른 비영리조직들이 중요한 위치를 가지는 것으로 나타났다. 이러한 비영리 조직들은 지역사회에서 상대적으로 신뢰가 높은 조직이거나, 협동을 적극적으로 추구하는 조직들인 것이다.

9) 1년 예산이 \$24,666,000로 두 번째 규모이며 상근 봉자사의 수가 1,100명으로 가장 많다.

10) SVYMCA는 이 지역의 YMCA로써 지역사회에서 상당히 오래된 조직이며(111년), YMCA라는 브랜드의 신뢰성을 가지는 조직이다. NH(Network of Hope)는 연결망을 통한 협동을 통하여 사회서비스 제공의 증진이라는 전략적 목표를 본 조직의 미션에 포함시킬 정도로 비영리조직간 협동에 적극적인 조직이다.

## V. 토론: 비영리-정부간 공식계약 연결망 관리를 위한 정책적 제언

최근 들어 과거와는 달리 정부와 비영리조직들 간의 경계가 불분명해지고 있다(Salamon, 2002b; Shore, 1999). 왜냐하면 현재의 복잡 다변화하는 사회에서 정부의 한계와 이에 대하여 비영리조직들이 보완적으로 서비스를 공급할 수 있는 영역이 만나고 있기 때문이다. 따라서 이 두 영역간의 긴밀한 상호의존적인 협동관계가 있어야만 효과적인 사회서비스 공급 시스템이 갖추어 질 수 있는 것이다. 본 연구의 결과에서 나타났듯이 공식계약 시스템은 하위계약을 중심으로 하는 복잡하고 간접적인 관계가 서로 중복이 없는 서비스를 공급하는 사회서비스 통합 시스템으로 밝혀졌다. 이를 관리하기 위하여 Agranoff와 McGuire(1999; 2003)가 주장하였듯이 연결망관리가 필수적인 것이다.

연결망 관리에 있어서 가장 중요한 위치를 차지하는 조직들은 블록모델 분석과 공식/비공식 연결망의 비교에서 밝혀진 바와 같이 중앙에 위치하는 소수의 중요 비영리조직들이다. 이들은 지역내에서 명성이 높은 조직들로써, 간접적이고 복잡한 연결망의 중간에서 정부/재단과 다수의 비영리조직 간의 조정/중재자의 역할로 밝혀졌다. 이러한 조직들은 지역사회의 충족되지 못한 사회 서비스에 대하여 더욱 많은 정보를 가질 것으로 예상된다. 왜나하면, 이러한 조직들은 사회적 자본이 매우 높은 전략적 위치에 있음으로써, 연결망내의 내재된 정보에 가장 빨리 접근할 수 있기 때문이다.

연결망에서 산출된 최종 결과물에 대한 궁극적인 책임은 정부에게 있기 때문에 정부는 연결망 관리를 위하여 많은 노력을 하여야 한다. 본 연구는 정부가 취할 수 있는 두 가지의 연결망 관리전략을 제시한다. 첫째는 전통적인 계층제 관리방식으로써, 소수의 중점 비영리조직에 대한 관리, 통제를 강화하는 것이다. 즉 하위계약을 하는 비영리조직들에 대한 책임을 소수의 중점 비영리조직이 갖게 하는 것이다. 둘째, 정부는 사회서비스 공급에 있어서 중재역할을 하는 소수의 중점 비영리조직에게 재량권을 부여하는 것이다. 연결망에서 간접적이고 복잡한 관계를 관리하는 전략으로써 정부는 소수의 중점 비영리조직과 사회서비스 계약을 체결할 때 재량권을 부여하면 다음과 같은 장점이 있을 것으로 예상된다. 재량권을 가졌을 때 연결망의 중재적 장소에 위치한 비영리조직들은 적재적소에 필요한 서비스를 공급하도록 다수의 비영리조직들을 조정할 수 있게 된다. 연결망 관리의 관점에서 중점 조직들은 정부 내지 재단으로부터 사회서비스 공급에 필요한 재원을 독점적으로 받는 위치에 있으며, 또한 전략적으로 유리한 위치(즉 사회적 자본이 높은 위치)를 점하고 있기 때문에 다수의 비영리조직들 사이에서 필요에 따라 하위계약 관계를 조정할 수 있다. 즉, 어느 지역에 어떤

서비스가 제대로 충족되지 못하고 있는가를 가장 먼저 파악할 수 있기 때문에, 이러한 지역에 위치하고 있는 비영리조직들과의 하위 계약관계를 맷음으로써 충족되지 못한 사회서비스를 가장 효율적으로 공급할 수 있다. 다른 말로 표현하면, 전략적으로 중요한 역할을 하는 조직들은 하위계약을 할 때 정부로부터의 간접에서 자유로울 때, 자신들이 가지고 있는 지역에 관한 정보아래서 효과적인 서비스공급에 필요한 정확한 판단을 할 수 있게 되는 것이다.

## VI. 결 론

본 연구는 비영리-정부간 관계 중에서 공식계약이라는 특수한 관계로 이루어진 연결망이 어떠한 구조적 특성을 찾을 수 있는가에 대한 탐색적 분석이 목적 이었다. 본 연구의 기존 연구에 대한 공헌점은 기존이론에서 제시한 주장들에 부합되는 증거를 실증적으로 제시하였으며, 미래 연구에서 더욱 과학적으로 검증해야하는 가설들을 제시하였다는데 있다. 본 연구의 결과를 정리하면 다음의 두 가지로 요약된다. 첫째, 개별조직수준에서의 분석결과는 다음과 같다. 서로 다른 비영리-정부 영역의 중간에서 영역 간 관계를 연계시켜주는 조직이 있음이 밝혀졌다. 또한 두 가지의 구조적으로 의미있는 위치를 차지하는 조직들이 존재하는 것이 밝혀졌다. 전체 연결망에서 효율적인 위치에 있는 조직들은 본 연구의 대상에서 가장 중요한 재원의 원천인 조직들이며, 사회적 자본이 가장 높은 전략적으로 중요한 위치를 차지하고 있는 조직들은 재원의 원천인 조직과 하위집단내의 다수의 비영리조직들과의 중재내지 통로 역할을 하는 조직들로 나타났다.

둘째, 전체적 연결망 수준에서 볼 때 비영리-정부기관간의 공식계약관계의 구조는 간접적이고 복잡한 연결망 형태임이 밝혀졌다. 이러한 연결망의 중앙에서 재원의 원천인 조직들(정부기관과 재단)과 지역의 대다수의 비영리조직을 연결, 중재하는 소수의 비영리조직은 지역에서 명성이 높은 조직들로써 이들의 역할이 매우 중요함이 밝혀졌다. 또한 정부의 입장에서도 소수의 중요한 비영리조직들과 계약관계를 유지함으로써 귀중한 자원(시간, 행정비용 등)을 절약할 수 있는 장점이 있다.

본 연구에서 밝혀진 위의 결과는 큰 표본을 대상으로 하여 검증된 사실이라 기보다는 현재 비영리-정부간 공식계약 관계를 미래에 연구하는데 밀거름이 될 가설에 가깝다고 할 수 있다. 특히 중점 비영리조직의 역할과 이들의 책임성문제는 앞으로 더욱 깊은 연구가 필요한 분야이다.

마지막으로 본 연구의 결과는 일반화의 수준에서 논의하기는 어렵다. 왜냐하

면, 본 연구는 임의적이고 한정된 지역에서의 사례분석이기 때문이다. 특히 본 연구의 대상은 한국과는 상황이 다른 미국이기 때문에, 한국적 상황에 맞는 실증적 연구가 절실히 필요하다. 따라서 미래의 연구는 본 연구에서 밝혀진 분석 결과를 기초자료로 하여 더욱 넓은 지역적 범위와 많은 수의 조직을 대상으로 한 실증적 연구를 통해 비영리-정부간 관계에 대한 일반화된 이론을 구축해 나가야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김준기. (2000). 정부-NGO관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서. 「한국정책학회보」, 9(2): 5-28.
- 김준기, 이민호. (2006). 한국의 네트워크 거버넌스에 관한 연구: 사회복지관의 네트워크와 조직 효과성. 「행정논총」, 44(1): 91-126.
- 손동원. (2002). 「사회 네트워크 분석」. 서울: 경문사.
- Agranoff, R. 1991. Human services integration: Past and present challenges in public administration. *Public Administration Review*, 51: 533-542.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington. DC: Georgetown University Press.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (1999). Big questions in public network management research, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3): 295-326.
- Alexander, J. (2000). Adaptive Strategies of Nonprofit Human Service Organizations in an Era of Devolution and New Public Management, *Nonprofit Leadership and Management*, 10(3): 287-30.
- Auger, D.A. (1999). Privatization, contracting, and the states: Lessons from state government experience, *Public Performance & Management Review*, 22(4): 435-454.
- Austin, M. J. (2003). The Changing Relationships Between Nonprofit Organizations and Public Service Agencies in the Era of Welfare Reform, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 32(1): 97-114.
- Bolland, J.M., & Wilson, J.V. (1994). Three Faces of Integrative Coordination: A Model of Inter-Organizational Relations in Health and Human Services, *Health Service Research*, 29(3): 341-366.

- Burt, R. (1992). *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Coleman, J.S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Cordes, J.J., Henig, J.R., Twombly, E.C., & Saunders, J.L. (1999). The Effects of Expanded Donor Choice in United Way Campaigns in Nonprofit Human Service Providers in the Washington D.C., Metropolitan Area, *Nonprofit Voluntary Sector Quarterly*, 28(2): 62-79.
- Coston, J. M. (1998). A Model and Typology of Government-NGO Relationships, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(3): 358-382.
- DeVitta, C. (1999). Nonprofits and Devolution: What do we know? In E.T. Boris & C.E. Steuerle. (eds.), *Nonprofits & Government - Collaboration & Conflict*, .213-35. Washington D.C. : The Urban Institute Press.
- Doreian, P., Batagelj, V., & Ferligoj, A. (2005). Positional Analyses of Sociometric Data. In P.J. Carrington, J. Scott, & S. Wasserman (eds.), *Models and Methods in Social Network Analysis*, 77-97. New York, NY: Cambridge University Press.
- Faust, K. and Wasserman, S. (1992). Blockmodels: Interpretation and Evaluation, *Social Networks*, 14: 5-61.
- Gidron, B., Kramer, R., & Salamon, L.M. (eds.). (1992). *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publisher.
- Gronbjerg, K. (1993). *Understanding nonprofit funding: Managing revenues in social services and community development organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Hager, M.A., Wilson, S., Pollak, T.H., & Rooney, P.M. (2003). Response Rates for Mail Surveys of Nonprofit Organizations: A Review and Empirical Test, *Nonprofit Voluntary Sector Quarterly*, 32: 252-26.
- Hanneman, R. (2001). *Introduction to Social Network*. Retrieved from <http://faculty.ucr.edu/~haneman/networks/nettext.pdf>
- Kearns, K.P., Park, C., & Yankoski, L. (2005). Comparing Faith-Based and Secular Community Service Corporations in Pittsburgh and Allegheny County, Pennsylvania, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34(2): 206-23.
- Ko, K., Lee, K.J., & Park, C. (forthcoming). Rethinking Preferential Attachment Scheme in the dynamic network: Degree centrality or closeness centrality,

- Connections, forthcoming.
- Kumar, L. (2004). Shifting Relationships between the State and Nonprofit Sector–Role of Contracts under the New Governance Paradigm. ISTR Conference Working Papers, Volume IV Toronto Conference 2004. Retrieved from [http://www.istr.org/conferences/toronto/workingpapers/kumar\\_lalit.pdf](http://www.istr.org/conferences/toronto/workingpapers/kumar_lalit.pdf)
- Lin, N. (1999). Building a Network Theory of Social Capital, *Connections*, 22(1): 28–51.
- Mandell, M.P. (2001). *Getting Results through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Westport, CT: Quorum Books.
- Meier, K.J., & O'Toole, L.J. (2003). Public Management and Educational Performance: The Impact of Managerial Networking, *Public Administration Review*, 63(3): 689–699.
- Milward, H.B. (1993). Nonprofit Contracting and Hollow State: A Review Essay, *Public Administration Review*, 54(January/February): 73–77.
- O'Toole, L.J., & Meier, K.J. (1999). Modeling the Impact of Public Management: Implications of Structural Context, *Journal of Policy Analysis and Management*, 9(4): 505–526.
- Oliver, C. (1990). Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions, *Academy of Management Review*, 13(2): 241–265.
- Pfeffer, J., & Salancik, G.R. (1978). *The External Control of Organizations*. New York: Harper & Row.
- Powell, W.W. (1990). Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. In Barry Staw & Larry L. Cummings, (eds.), *Research in Organizational Behavior*. Greenwich, CT: JAI Press
- Provan, K.G., & Milward, H.B. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks, *Public Administration Review*, 61(4): 414–423.
- Provan, K.G., & Milward, H.B. (1995). A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems, *Administrative Science Quarterly*, 40: 1–33.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Salamon, L.M. (2002a). The new governance and the tools of public action: An

- introduction. In L.M. Salamon. (ed.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, 1-47. New York: Oxford University Press.
- Salamon, L.M. (2002b). The Resilient Sector: The State of Nonprofit America. In L.M. Salamon. (ed). *The State of Nonprofit America*, 3-64. Washington, D.C.: Brookings Institute Press.
- Scott, J.P. (2000). *Social Network Analysis: A Handbook*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Ltd.
- Shore, B. (1999). *The Cathedral Within: Transforming Your Life by Giving Something Back*. New York: Random House.
- Smith, D.H. (1999). Effective Grassroots Association, Part one. *Nonprofit Management and Leadership*, 9(4): 443-456.
- Smith, S.R. (1999). Government Financing of Nonprofit Activity. In E.T. Boris, & C.E. Steuerle. (eds.), *Nonprofits & Government - Collaboration & Conflict*, 177-210. Washington D.C.: The Urban Institute Press.
- Smith, S., & Lipsky, M. (1993). *Non-Profits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wasserman, S., & Faust, K. (1994). *Social Network Analysis: Methods and Applications*. New York: Cambridge.
- Wolch, J. (1990). *The Shadow State: Government and voluntary sector in transition*. New York: Foundation Center.
- Young, D.R. (2000). Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1): 149-172.

### 부록

그림) 블록화된 인접 매트릭스

(Blocked adjacency matrix for formal contract network)

		1	2	2	1	2	1	2	3	3	3	2	1	1	2	2	1	2	2	2	2	1	1	1	3
9	CA	1																							
10	FF	1																							
3	ACDED																								
4	ACDHS																								
23	PSG																								
6	ACHA																								
26	SPUMC																								
14	HUD																								
22	PCG																								
13	HI																								
17	NH																								
24	SMC																								
32	UWAC																								
30	SVYMCA																								
33	YWCA		1	1		1	1																		
27	SSVD	1	1	1		1	1																		
7	AVAC		1	1																					
12	HFI	1	1																						
18	NHCO	1	1	1		1		1	1																
21	NSAS																								
29	SVD																								
19	NHYMCA																								
20	NHYMCC																								
25	SMF																								
28	SVB																								
11	HEAETH																								
1	AARP																								
8	BLFP																								
2	ACBA																								
15	LSS																								
16	MFC																								
5	ACG																								
31	TKF																								

표) 축소된 블록 밀도 매트릭스

(Reduced Block density Matrix for formal contract)

	1	2	3	4	5
1	0.028	0.000	0.333	0.000	0.000
2	0.000	0.000	0.200	0.225	0.000
3	0.333	0.200	0.000	0.000	0.200
4	0.000	0.225	0.000	0.036	0.000
5	0.000	0.000	0.200	0.000	0.200

표) 블록 이미지 매트릭스 (Block Image Matrix for formal contract)

	1	3	2	4	5
1	0	1	0	0	0
3	1	0	1	0	1
2	0	1	0	1	0
4	0	0	1	0	0
5	0	1	0	0	1

## Abstract

### Mapping Formal Contract Relationships between the Public and Nonprofit Sector Organizations: A Case Study of Social Service Formal Contract Relationships in Pittsburgh, Pennsylvania, US

Chisung Park

The main focus of this study is on formal contract relationships between the public and nonprofit sector. This study used the survey collected from nonprofit organizations in Pittsburgh, Pennsylvania, US. In order to analyze structural features of formal contract relationships, this study used social network analysis. The results of the study can be summarized as follows. The formal contract structure between the two sectors is turned out to be the indirect and complex network in which a couple of broker nonprofit organizations are important players between public agencies and foundation (i.e., the main source of formal contracts) and the rest nonprofit organizations. The contribution of this study is to provide useful policy implications to practitioners. But also, this study expects that main findings of this study will be useful hypotheses for future studies in the academic world.

【Key words: Formal contract, Relationships between the public and nonprofit sector,  
Social network, Social services】