

서울의 지역자활거버넌스 구조 연구: 강남구와 광진구 사례*

김 준 현**

An Exploratory Analysis about Local Self-sufficiency Governance Structure in Seoul : Kang-nam and Kwang-gin Case*

Jun-Hyeon Kim**

요약 : 본 연구는 서울시 자치구 가운데 강남구와 광진구를 대상으로 이들 지역에서의 자활사업 전달체계와 자활사업 수행기관들이 그 지역에서 구축한 네트워크를 포함한 자활거버넌스 실태를 파악하여 향후 자활사업 발전을 위한 기초자료를 마련하고 정책적 시사점을 제안하는 것을 목적으로 수행되었다. 이러한 목적을 위해 지역자활거버넌스를 업무차원, 정보교류차원, 자원지원차원, 거래차원 등 총 4개 활동으로 구분하여 사회 네트워크 분석(social network analysis: SNA)을 실시하였다. 분석 결과 지역자활거버넌스의 중심역할은 지역자활센터가 수행 중이라는 것과 공식적인 중심기관인 서울시와 자치구, 주민센터는 네트워크 주변부에 위치하고 있다는 것을 발견할 수 있었다. 이러한 결과를 토대로 자활사업의 활성화를 위해 지역자활센터에 대한 지원확대, 자치구와 주민센터 복지전담 인력의 충원 등을 통한 역량 강화, 서울시 차원의 자활사업 지원 및 참여의 확대 등을 제안하였다.

주제어 : 자활사업, 사회네트워크분석, 지역거버넌스, 네트워크

ABSTRACT : This report aims to show the local governance for self-sufficiency program and to offer policy implication for improving the effectiveness of the program in Seoul. To attain this purpose, the local Jahwal governance in Kangnam gu and Kwanggin gu, Seoul are identified as collaborative networks and analysed analyzed by social network analysis methods including sociograms and matrix calculation. The local Jahwal governance is divided along the objects exchanged within the networks. These networks are named into four types. After the social network analysis, we found some facts. First, the local self-sufficiency center is located at the hub in almost every network of Kang-nam and Kwang-gin. But the local government only takes the center of official business network. Second, Local governments which should do as a core actor of the local Jahwal governance have not done their role successfully. Third, Seoul which is the upper local government is placed periphery of all networks. After analyzing the results, this study offers some suggestions for improving the Jahwal program performance and effectiveness. First, they should increase manpower of self-sufficiency service delivery personnel. Especially the local self-sufficiency center and the local government needs that. Second, Local government, that is 'Gu' should be empowered. And the last the extent of the involvement of Seoul in self-sufficiency program must be larger.

Key Words : self-sufficiency program, social network analysis, local governance, networks

* 본 연구는 서울시정개발연구원 연구보고서(2010-BR-09)의 내용을 수정·보완하여 작성한 것입니다.

** 서울시정개발연구원 복지문화연구실 부연구위원(Associate Research Fellow, Department of Urban Welfare and Cultural Research, Seoul Development Institute), E-mail: kjh627@sdi.re.kr, Tel: 02-2149-1350

I. 서론

생활보호법을 대체하여 2000년 10월 제정된 국민기초생활보장법에 따른 국민기초생활보장제도는 우리나라 복지 패러다임을 시혜적이고 잔여적인 것에서 공공부조에 대한 국민의 권리성과 빈곤 문제에 관한 국가적·사회적 책임을 강조하는 보편적인 것으로 전환시켰다는 점에서 우리나라 공공부조의 수준을 한 단계 높인 것으로 평가되고 있다(삶의질향상기획단, 2002; 안홍순, 2002; 이상록·진재문, 2003; 이양훈·설희환, 2000; 이태진 외, 2009).

이러한 국민기초생활보장제도가 가져온 공공부조 프로그램 상의 중요한 변화는 자활급여와 자활사업¹⁾을 도입한 것이다. 국민기초생활보장제도에서 자활사업은 빈곤층에게 생계지원만을 제공하던 종래의 공공부조의 제한적인 기능과 역할을 자활자립 지원까지 포괄하는 적극적인 기능과 역할로 확대시켰으며, 이로 인해 국민기초생활보장제도는 사회복지서비스와 보다 본질적인 관계를 갖게 되었다(이현주 외, 2003).

근로능력이 있는 빈곤가구에 근로능력 개발의 기회를 제공하고, 일자리를 알선하며, 보육 서비스 등을 제공하여 일할 여건을 조성하는 것을 내용으로 하는 자활사업의 도입은 복지전달체계에 대해서도 종래와 다른 체계로의 변화, 즉 지역 거버넌스(local governance) 체계로의 변화를 요구하였다. 자활사업을 수행하기 위해서는 단순히 일정한 요건에 해당하는 빈곤층에게 다양한 급여를 지급하는 데 필요한 종래의 전달체계와 차별화

된 새로운 전달체계가 필요하였던 것이다.

우선, 자활사업 전달체계는 지역중심의 체계가 바람직하다. 자활사업 대상자의 욕구는 대상자 자신이 거주하는 지역과 환경에 따라 다를 가능성이 높기 때문에 사회복지정책에서 제공하는 서비스도 지역적 특성이나 사회경제적 상황을 고려해야 할 필요성이 크다. 따라서 자활지원에 필요한 급여나 서비스도 획일적이거나 일률적이기보다는 지역의 실정이나 여건에 맞게 개발되고 제공되어야 하는데, 이러한 지역의 실정이나 여건은 중앙정부보다 지방자치단체가 더욱 잘 파악할 수 있다고 보는 것이 일반적이다(노인철 외, 1995).

다음으로 자활지원을 위한 전달체계는 지역 내 사회복지 유관기관들 사이에 유기적인 협력이 이뤄질 수 있도록 네트워크 체계가 갖춰져야 한다. 직업훈련과 같은 한두 가지의 서비스만이 제공된다고 해서 빈곤에서 벗어나 자활을 할 수 있는 것은 아니다. 자활사업 대상자가 직업훈련을 받거나 창업을 할 수 있도록 보육 서비스나 의료 서비스, 돌봄 서비스 등 여러 가지 관련 사회서비스를 함께 받을 수 있어야 한다. 그러나 이런 모든 서비스를 한 기관에서 제공할 수는 없기 때문에 개별 서비스 기관들의 서비스를 자활보호 프로그램과 연계시켜 통합적이고 체계적으로 제공하는 것이 필요하다. 그리고 이러한 요구에 부합한 전달체계가 바로 지역자활거버넌스라고 할 수 있다.

그렇다면 서울지역에는 어떤 자활거버넌스가 형성되어 운영되고 있을까? 어느덧 자활사업이 본격적으로 시작된 지도 10년을 넘어서고 있지만 이에 대한 연구는 찾아보기 힘든 형편이다. 10년

1) 자활사업은 근로능력이 있는 빈곤계층의 탈빈곤을 돕기 위해 다양한 노동·복지 서비스를 제공하는 사업(노대명, 2002: 63)으로, 김대중 정부의 생산적 복지의 이념에 입각하여 도입된 저소득·빈곤층이 사회적 소외와 빈곤구조로부터 항구적으로 탈피할 수 있게 만들어 사회통합을 지향하는 복지 프로그램이다(삶의질향상기획단, 2002).

이라는 결코 짧지 않은 기간 동안 시행착오를 겪으면서 자활사업 전달체계와 지역자활거버넌스가 형성되어 왔다는 점을 감안할 때, 이제는 서울지역에서 자활거버넌스가 어떤 구조를 가지고 어떤 식으로 작동하고 있는지 살펴, 지금까지 달성한 바를 확인하고 향후 10년간 보다 나은 자활효과를 거두는 데 도움이 될 수 있는 시사점을 모색하는 작업이 필요하다.²⁾

이러한 배경 하에서 본 연구는 서울에 위치한 자치구 가운데 강남구와 광진구, 2개 자치구를 대상으로 자활사업 전달체계와 자활사업 수행기관들이 구축한 네트워크를 중심으로 지역자활거버넌스의 구조와 실태를 파악하여 각 지역별 차이점과 지역 간 공통점을 밝히는 한편, 향후 강남구와 광진구 및 서울시의 자활사업을 활성화하고 그 성과를 높이기 위해 필요한 정책적 시사점을 제안하는 것을 목적으로 한다.

II. 지역자활거버넌스

1. 지역거버넌스

1990년대에 들어서면서 전통적인 거버넌스 기체인 시장과 계서제를 대신하여 조직의 경쟁력과 효과성을 강화하기 위한 방법으로 다양한 형태의 협력적 연합(cooperative alliance)이 본격적으로 검토되었고, 이에 따라 다수의 조직들 간 관계에 대한 거버넌스 연구들이 전례 없이 활발하게 이뤄져 왔다(Powell, 1990).

거버넌스의 개념은 분석수준에 따라 여러 가지로 분류될 수 있는데, 국가 수준 이하인, 지역적 수준에서의 거버넌스를 지역거버넌스(local governance)³⁾라고 지칭한다. 이러한 지역거버넌스 개념을 네트워크 관점에서 보면 지방차원에서 공공·민간·제3부문의 행위자들이 네트워크와 파트너십 및 여러 기관의 공동 활동을 통하여 사회 문제를 해결하거나 집합적 목표를 달성하는 것으로 볼 수 있다. 그렇기 때문에 지역거버넌스에서도 네트워크와 협력에 대한 논의가 중요하다. 네트워크 거버넌스란 유기체적 시스템의 조직체 간 조정 형태, 교환과 상호의존적인 자원흐름, 상호 의사소통 연결의 수평적 패턴을 의미하고(배응환, 2002: 193), 협력적 거버넌스란 행위자들이 발생한 사회문제를 해결하고 공동이익을 달성하기 위하여 파트너십을 발휘하는 것을 의미한다. 그 외 국내외 학자들은 지역거버넌스 개념을 <표 1>과 같이 정의하고 있다.

2. 지역자활거버넌스

국내 사회복지분야 연구에서 지역거버넌스는 지방자치제 시행 이후 자치단체 수준의 지역을 대상으로 복지사업을 효과적으로 추진하고, 복지 서비스를 효율적으로 전달하기 위한 유용한 접근방법으로 다뤄져 왔다. 다시 말해 지역사회복지서비스를 보다 효과적으로 전달할 수 있는 방법으로 지역거버넌스라는 틀을 적용하고, 그 효과성을 극대화할 수 있는 개선방안을 모색하여 정책적 대안

2) 특히 2010년 12월 21일에는 서울지역의 자활사업을 아우르고 지원하기 위한 서울광역자활센터가 출범하여 서울지역 자활전달체계에 중요한 변화가 기대되고 있다. 서울에서 진행되고 있는 자활전달체계상의 변화에 따른 자활사업의 발전을 모색하는 데에도 서울지역자활거버넌스 실태를 파악하는 것은 긴요하다.

3) 지역거버넌스라는 용어는 영국 지방정부의 목적과 역할이 변화되기 시작하는 초기의 개념을 설명하기 위해 Stoker가 사용하면서 널리 확산되었다(이은구 외, 2003). Stoker(1997)는 지방정부의 복지서비스와 관련해서 지방정부의 문제점이 민주성 부족으로 인한 정당성의 위기에 있으므로 지역거버넌스의 개념은 서비스 전달보다 지방정부의 정치적 역할에 초점을 두어야 한다고 강조하였다.

<표 1> 지역거버넌스 개념

국내외 학자	지역거버넌스 개념
Rhodes(1997), Stoker(1999)	자기조직화된 조직 간 네트워크
Ross(2001)	공공기관들 간의 관계뿐 아니라 공공기관과 시민사회 사이에 상이한 관계를 발달시키는 지방수준의 새로운 의사결정방식
박재욱(2000)	행정기관과 기업 및 시민집단 간의 관계에 근거하여, 공사 간의 구분 없이 협력과 참여라는 파트너십을 통하여 도시의 공공문제를 해결해가는 방식
이병수·김일태(2001)	지역적 차원에서 공사협력체제와 네트워크를 통한 공동의 문제 해결방식 또는 조정방식
염원일·설성현(2003)	현재 자신들이 속한 지역사회에서 구성원들이 지역 문제를 해결하거나 지역정책을 결정하는데 수평적 관계에서 함께 참여하고, 만들고, 해결하며, 책임을 함께 지는 공동의사결정방식
유호룡·장인봉(2003)	지방자치단체 내 각 구성원들이 유기적인 연계체제를 통한 정책과정 속에서 신뢰를 바탕으로 각자의 전략적 목표와 이해관계를 조정(coordination) 및 조종(steering)해 나가는 것
소순창(2004)	지방정부가 갖는 공동의 문제를 해결하기 위한 사회적 조정장치의 한 유형, 즉 지방정부, 시민단체와 민간기업 그리고 이익단체, 전문가 집단, 일반시민대표 등을 포괄하는 참여자들의 동반자 관계에 의하여 공사 간의 구분 없이 협력과 참여라는 파트너십과 네트워크의 한 유형
오재일(2004)	정부, 기업 그리고 NGO 간의 관계성에 중점을 두는 사회 주요 섹터 간의 협력과 참여라는 동반자관계를 통하여 지역사회의 공공문제를 해결해 나가는 방식
최영출(2004)	지방정부 수준에서 정부 커뮤니티 내의 이해관계자들을 정책과정에 참여시켜서 문제를 해결하고 책임을 지게 하는 공공의사결정의 한 형태

출처: 배응환(2005: 192 재인용)

을 제시하려는 연구가 주종을 이루고 있다.

예를 들어 김창기(2007)는 지역거버넌스 확립에 있어서 지역사회복지협의체가 가진 중요성을 언급하며, 지역사회복지협의체를 지역거버넌스의 실현을 위한 방안으로 제시하였다. 또한 유해숙(2005)은 지역거버넌스 관점에서 지역사회복지협의체가 활성화되어 협력적 거버넌스가 될 수 있는 방안으로 시민과의 연대, 전문성 향상 등을 제시하였고, 이성로(2009)는 지역거버넌스 운영의 핵심을 사회복지협의체와 지방자치단체 사이의 파트너십 형성으로 보았다. 같은 맥락에서 초의수(2008)는 지역사회복지협의체의 지역거버넌스 핵심 영향요인으로 지역사회복지협의체 위원의 자질, 의사소통, 효율적 회의 운영 등을 언급하였으며, 협의체에 대한 인식 확대, 역량 강화, 민주적 의견수렴과 소통, 지역특성에 맞는 시책의 발굴

등을 정책과제로 제시하였다.

나아가 지역거버넌스를 일정한 지역 내에서 특정한 복지 서비스를 제공하기 위한 협력적 거버넌스로 보고 연구를 진행한 경우도 있다. 정재욱(2008)은 재가노인복지제도를 사례로 선택하여 현행 지역복지서비스의 협력적 제공현황과 문제점을 파악하고, 이를 개선할 수 있는 방안을 모색하였고, 이도형(2004)은 지역 복지거버넌스에 대한 이론적 논의를 토대로 국내외 자활사업을 비교·분석함으로써, 자활사업의 현실적 문제점을 치유하는 데 유용한 정책적 시사점을 찾아보았다.

이처럼 지역거버넌스는 어떤 정책영역에서 구체적으로 무엇을 위한 협력체제인가에 따라 다양한 모습으로 등장하게 된다. 본 연구에서는 자활사업을 수행하고, 관련 서비스를 전달하기 위해 구성된 시·군·구 중심의 민관 협력체제인 지역

거버넌스를 지역자활거버넌스라고 부르하고자 한다. 이러한 지역자활거버넌스는 자활사업에 필요한 서비스를 전달하기 위한 조직적 장치를 의미하는 자활사업 전달체계와 유사하게 된다.

3. 거버넌스와 네트워크

일반적으로 우리가 어떤 현상을 인식하고 관심을 갖게 되면, 그러한 현상을 개념화하고 정의를 내리고자 노력하게 되는데, 거버넌스가 내포하고 있는 사람들이 일상생활 속에서 맺고 있는 복잡한 관계들 혹은 조직들이 특정한 영역에서 맺고 있는 관계들을 나타내는 데 사용되는 대표적인 개념이 바로 '네트워크'(network)이다(김준현, 2009).

네트워크란 포괄적인 의미에서 물질적인 것이든 비물질적인 것이든 망 모양의 구조를 이루고 있는 구조나 양태 또는 그 속성을 나타내는 단어이지만(박용관, 1999), 그 활용에 있어서는 네트워크가 사용되는 분야나 맥락에 따라 다양한 의미로 사용되고 있다(양홍권, 2007). 네트워크에 대한 여러 정의들을 살펴볼 때,⁴⁾ 공통적으로 지적하는 부분은 '일정한 행위자들 사이에 존재하는 관계들의 패턴'이라 할 수 있는 바, 네트워크를 '하나의 경계 안에 존재하는 참여자들 간 연계들로 구성된 관계구조'라고 정의할 수 있을 것이다.

이러한 네트워크 개념은 거버넌스를 정의하거나 분석하는 데 자주 활용되고 있다. 예를 들어

Rhodes(1997)는 거버넌스를 상호 의존성, 자원 교환, 게임의 규칙성, 조직 간의 자발적 네트워크로 정의하였고, Pierre and Peters(2000)는 거버넌스를 정치적으로 네트워크화 된 형태만을 의미하는 것이 아니라, 정책들을 조정하고 공공의 문제를 해결할 수 있는 통치 시스템으로 보고 있다. 또한 Stoker(1998)는 상호의존성, 자원의 교환, 게임의 규칙과 국가로부터의 상당한 자율성을 특징으로 하는 자기조직적 조직 간 네트워크로서, 정부 조직과 비정부 조직간 상호관계를 중요시하고 있으며, 김정렬(2000)은 협의의 거버넌스를 정책 네트워크로 규정하고 있다.⁵⁾

본 연구에서는 지역자활거버넌스 실태를 지역 자활사업 전달체계를 구성하고 있는 행위자들이 구축한 네트워크라는 접근방법을 취하고자 한다.

III. 연구방법

1. 분석단위 및 연구대상지역

본 연구의 분석단위는 자활사업과 관련 서비스가 자활사업 참여자 및 조건부 수급자들에게 전달되는 지역단위인 자치구이다.

그러나 본 연구는 서울의 25개 자치구 전체에 대한 자활거버넌스 연구가 필요할 것인지를 가늠해보기 위한 탐색적 연구의 성격을 갖고 있기 때문에 연구대상지역을 의도적으로 최소화하여 2개

4) 예컨대 사회과학에서는 네트워크를 특정한 범위 내의 사람, 대상 또는 사건들을 연결하는 관계의 유형으로 정의하거나(Knoke and Kuklinski, 1982: 12; Nadel, 1957) 교환 및 상호관계, 공통의 이해, 공유된 신념과 전문적 시각을 통한 유대와 같은 공식적, 비공식적인 모든 연계를 포함하는 경쟁과 협력의 상호의존적 구조(Frederickson, 1999), 또는 개인이나 집단 등 행위자들 간의 전반적인 연계형태로서 누가 누구에게 어떻게 접근하는가 하는 관계구조(Adler and Kwon, 2000)로 정의되고 있다. 한편 조직 간 네트워크는 조직의 군집 또는 조직 간 관계의 집합을 의미하며, 특정한 관계 유형에 의해 연결된 단위들의 전체(Aldrich and Whetten, 1981: 385~387), 또는 상호의존관계에 의해 규정되는 직·간접적 연계의 전체(Scharpf, 1978: 362)로 정의되기도 한다. O'Toole(1997: 45)은 네트워크를 다수의 조직들 또는 조직의 부분들이 맺고 있는 상호의존의 구조(structures of interdependence)로 정의하였다.

5) 여기에서 말하는 정책 네트워크란 정책분야에서의 주요 행위주체인 정부·시장·시민사회의 다양한 이해관계자들이 정책과정에 참여하여 지속적으로 상호작용하는 관계구조라고 할 수 있다.

의 자치구, 즉 강남구와 광진구를 선택하여 자활거버넌스 실태를 조사하였다.

강남구와 광진구는 한강을 사이에 두고 남쪽과 북쪽에 위치하고 있어 지리적으로 인접하고 있다. 하지만 두 자치구는 각기 다른 측면에서 서울지역의 특성을 반영하고 있다. 첫째, 두 지역은 각각 서울의 부유한 지역과 부유하지 못한 지역을 대표하고 있다. 서울특별시에서 제공하는 서울통계를 살펴보면, 강남구는 2008년 기준으로 가구당 월평균소득액이 453만 6천 원으로 서울 전체 평균(324만 1천 원)을 훨씬 앞선다(서울통계 홈페이지). 반면에 광진구는 가구당 월평균소득액이 297만 9천 원으로 서울 전체 평균보다 낮은 수준을 보여준다. 둘째, 산업적인 측면에서 두 지역은 각각 1990년대 이후 새롭게 부각된 서비스산업과 전통적인 제조업이 발달한 서울의 특성을 반영하고 있다. 즉 강남구는 금융, 무역, 요식업 및 백화점과 고급상점들이 집중적으로 발달되어 있는 반면, 광진구는 1995년 성동구와 분리되기 전까지 성수공단이 대표적인 산업단지였던 중소제조업체가 발달되어 있는 지역이다. 셋째, 두 지역은 저소득주민 거주지 분포에 있어서는 상당히 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 강남구 일원동에는 대규모 임대주택 단지가 조성되어 있어 저소득 강남구민들의 분포가 일원동 부근에 집중되어 있는 반면, 광진구의 저소득 주민들은 특정한 지역에 집중됨이 없이 대체로 광진구 전역에 고르게 거주하고 있다. 넷째, 이러한 차이에도 불구하고 두 지역은 지역에 거주하는 인구 대비 국민기초생활보장수급자 수의 비율이 거의 동일한 수준을 보인다. 강남구의 경우 2009년 기준으로 국민기초생활보장수급자 가구는 5,258가구, 9,843명으로 전체 세대의 2.3%, 전체 주민의 1.7%를 차지하고 있으며, 광진구의 경우

국민기초생활보장수급자 가구는 3,366가구, 5,446명으로 전체 세대의 2.2%, 전체 주민의 1.4%를 차지하고 있다.

이처럼 강남구와 광진구는 서울의 다양한 자치구의 특성을 각기 대표하는 동시에 자활사업의 기초가 되는 국민기초생활보장수급자의 비율이 비슷하여 자활거버넌스가 다른 지역거버넌스에서 차지하는 중요성 역시 비슷할 것으로 생각되는데, 부족하지만 두 지역에 대한 조사를 통해 서울의 전체적인 모습을 대강이나마 확인할 수 있을 것으로 생각된다.

2. 연구방법

1) 분석방법 : 사회네트워크분석

강남구와 광진구, 두 지역에 구축되어 있는 자활거버넌스의 구조적 특성을 분석하기 위해 이 연구에서는 사회 네트워크 분석(social network analysis: SNA)을 수행한다. 사회 네트워크 분석을 통해 우리는 개인 및 조직 간 관계구조를 가시화할 수 있으며, 나아가 가시화된 구조와 패턴을 분석할 수 있다는 장점을 누리게 된다(Scott, 2000; Wasserman and Faust, 1994). 이 연구는 기본적으로 조사대상 자치구를 중심으로 자활지원 서비스를 제공하기 위해 다양한 주체들이 형성한 협력 관계 및 네트워크가 어떠한 구조를 보이며, 그러한 구조가 갖는 네트워크 특성을 확인한 후 그로부터 자활사업 활성화에 필요한 시사점을 도출하고자 하기 때문에 자활지원 서비스를 제공하기 위해 다양한 주체들이 형성한 협력 관계를 가시화하고 분석할 수 있는 사회 네트워크 분석은 매우 유용하다.

행위자들 사이의 관계 패턴 및 구조를 나타내

기 위해 사회 네트워크 분석에서 사용되는 구체적인 분석방법으로는 소시오그램(sociogram)⁶⁾과 행렬(matrix) 2가지가 대표적이다. 소시오그램은 네트워크의 구조적 특성을 한눈에 알아 볼 수 있는 시각적 분석 결과물을 제시한다는 점에서 유용하지만, 네트워크가 커질수록 그래프가 복잡해져서 그 유용성이 떨어진다는 단점이 있다. 반면에 행렬은 구체성이 낮지만, 수리적인 계산과 분석을 통해 네트워크의 구조적 특성을 보여주는 다양한 수치들을 제시할 수 있다는 장점을 갖고 있다. 이 연구에서는 소시오그램과 행렬 계산을 병행하여 지역자활센터의 협력 네트워크를 분석해 보았다. 사회 네트워크 분석을 위해 선택한 분석 프로그램은 UCINET 6 for Windows(Borgatti and Freeman, 2002)이다.

2) 분석범위

네트워크 분석은 행위자들 사이의 관계를 대상으로 이뤄지게 되는데, 이러한 행위자들 사이의 관계는 행위자와 독립되어 존재할 수 없다는 특징을 갖고 있다(Hanneman and Riddle, 2005). 때문에 네트워크 분석을 활용한 연구는 일정한 모집단을 설정하고 그 모집단에 대한 전수조사를 필요로 하는 바, 각 모집단의 경계(boundaries)를 명확히 설정하고⁷⁾ 그 모집단 내에서 개별 관찰단위를 선택할 기준을 정하는 것이 매우 중요하게 된다(Hanneman, 2001).

본 연구의 경우 지역적 경계는 강남구와 광진구로 설정하였으나, 각 지역 내 자활거버넌스에 참여하고 있는 행위자들의 경계는 미리 설정할 수

없다. 이런 경우에 행위자 집합 경계를 정의하는데 사용되는 방법 가운데 하나가 눈덩이 추출법(snowball sampling)이다(Wasserman and Faust, 1994).

눈덩이 추출법을 시행하기 위해서는 먼저 지역별로 대표적인 자활거버넌스 행위자들을 표본으로 뽑아야 한다. 본 연구에서는 보건복지가족부에서 발간한 『2010년도 자활사업 안내』에 제시되어 있는 자활사업 추진체계에 따라 서울시와 구청, 동 주민센터 및 지역자활센터의 해당 담당자들을 중심으로 일차 표본행위자들을 선정하였다. 즉 구청의 전·현직 자활사업 담당자, 조건부수급자가 특히 많이 거주하는 동의 주민센터에 근무하는 자활사업 담당자, 해당 지역자활센터 센터장, 실장, 사업담당 팀장들, 그리고 서울시 자활담당부서인 복지건강본부 자활지원과 자활사업팀 담당자들을 대표적인 자활거버넌스 행위자들로 선정하였다.⁸⁾

다음에는 자치구별로 1차 조사된 대표적 행위자들이 지목한 지역거버넌스 행위자들을 조사대상으로 추가하여 전체적인 지역자활거버넌스 행위자들을 확정하고, 그 네트워크 경계를 정하였다. 이런 방식으로 파악된 전체 지역자활거버넌스 행위자는 강남구의 경우 50개이고, 광진구의 경우 70개이다.

3. 자료수집방법

지역자활거버넌스를 파악하는 데 필요한 관계 자료(relational data)를 수집하기 위해 이 연구에서 사용한 방법은 인터뷰와 설문조사이다.

6) 행위자들을 점(nodes)으로, 이들의 관계를 선(lines)으로 표시하여 네트워크에 참여하고 있는 구성원들 사이의 관계 구조를 나타낸 그래프(Hanneman and Riddle, 2005)

7) 이를 '네트워크 경계'(boundaries of a network)를 정한다고 표현한다.

8) 일차 표본행위자들은 강남구 10명, 광진구 8명, 서울시청 2명이다.

일차 표본에 대한 인터뷰는 2010년 10월 22일부터 12월 22일까지 2개월 동안 연구진이 인터뷰 대상자를 직접 방문하여 일대일 면접하는 방식으로 이뤄졌다. 눈덩이 추출법을 통해 파악된 나머지 지역자활거버넌스 행위자들에 대한 네트워크 조사는 2011년 1월 중에 조사원을 보내 수행되었다. 이러한 과정을 통해 강남구의 경우 설문지 회수율이 100%, 광진구의 경우 회수율이 90%에 달하였다.

한편 설문으로 수집된 네트워크 활동자료는 그 관계의 방향에 상관없이 조사되었는데, 예컨대 정보나 자원을 제공하였는지, 반대로 제공받았는지를 구분하지 않고 교류 및 협력여부를 표시해줄 것을 요청하였다. 이러한 측정은 해당 네트워크 활동 유무만을 고려한 이원(binary) 방법으로, 양자 간 관계를 중심으로 서로 간에 관계가 있으면 1로, 관계가 없으면 0으로 측정되었다. 아울러 지역자활거버넌스 실태를 파악하기 위해 인터뷰를 실시한 주요 행위자들에 대해서는 네트워크 활동 내용을 보완적으로 수집하였다.

4. 거버넌스 활동유형과 주요변수

1) 거버넌스 활동유형: 분석 수준

강남구와 광진구 지역 자활센터의 구조적 특성을 사회 네트워크 분석(SNA)을 사용하여 분석하려면, 먼저 거버넌스 활동을 유형화하는 것이 필요하다. 거버넌스 활동이란 거버넌스 체계를 구성하고 있는 행위자들이 구체적으로 자활사업과 관련하여 수행한 구체적인 활동을 의미하는 것으로 본 연구에서는 자활거버넌스 참여자들 사이에 교류되는 협력의 공식성과 강도, 그리고 협력을 통해 교환되는 자원의 종류 및 방식을 감안하여 업

무차원, 정보교류차원, 자원지원차원, 거래차원 등 총 4개 활동으로 나누었다.

업무활동은 해당 지역에서 자활사업을 수행하고 자활서비스를 전달하기 위해 지역자활거버넌스 행위자들 사이에 이뤄지는 공식적인 교류활동을 말한다. 여기에는 주로 공문서를 통한 연락 및 업무처리, 지시, 자활사업 대상자들의 배치 및 관리실태보고, 공식적인 사업설명 및 관련 교육, 자활사업 예산 배정 등의 활동이 포함된다.

정보교류활동은 해당 지역에서 자활사업을 수행하고 자활서비스를 전달하기 위해 지역자활거버넌스 행위자들 사이에 이뤄지는 비공식적인 정보, 의사교환행위 일체를 의미한다. 이러한 정보 교류활동은 주로 전화나 이메일, 일상적인 만남이나 모임, 자활사업과 직접 관련되지 않는 별도의 공적·사적 모임을 통해 이뤄진다.

지원활동은 정보교환보다 협력강도가 높은 활동에 해당되는데, 해당 지역자활거버넌스 참여자들이 서로 간에 자활서비스를 전달하거나, 자활사업을 수행하는 데 필요한 인력이나 물자, 자활사업 예산 이외의 자금, 자활사업 참여자의 파견 및 기타 시설 및 장비를 지원하거나 제공하는 활동을 포함한다.

거래활동은 해당 지역자활거버넌스 참여자들 사이에 자활서비스를 전달하거나, 자활사업을 수행하는 과정에서 각자에게 필요한 인력이나 물자, 자활사업 예산 이외의 자금, 자활사업 참여자의 파견 및 기타 시설 및 장비를 그에 상응하는 금전적 대가를 지불하여 확보하는 활동을 말한다.

2) 주요변수

조사대상 지역의 자활거버넌스에 대한 네트워크 분석은 2단계로 진행되었다. 먼저 각 자활거버

넌스 활동별 네트워크의 전반적인 특성을 살펴볼 있는데, 이를 위해 참여자의 수, 전체 연결빈도 합, 행위자당 평균 연결빈도, 네트워크 밀도, 그리고 집중화 정도를 변수로 채택하였다.

연결 합은 해당 네트워크 참여자들 사이에 형성되어 있는 관계의 수를 모두 합한 값으로 참여자별 관계빈도의 총합으로 계산된다. 참여자당 평균 연결빈도는 각 네트워크에서 한 참여자가 다른 참여자와 직접적으로 형성한 연결관계 빈도에 대한 평균으로, 그 값이 클수록 네트워크 내 직접적인 연결관계가 많이 형성된 것으로 볼 수 있다. 그리고 네트워크 밀도⁹⁾는 한 네트워크 내에 가능한 모든 연결관계를 가운데 실제로 연결되어 있는 관계의 비율을 나타내주는 척도로 네트워크 참여자들 사이에 교류활동이 얼마나 빠르고 활발히 이뤄지는지를 가늠할 수 있게 해 준다(Hanneman and Riddle, 2005). 마지막으로 집중화 정도는 네트워크 내에 하나의 중심 행위자가 있고, 다른 행위자들 모두와 연결되어 있을 경우 중심 행위자의 연결집중도와 실제 네트워크 중심 행위자의 연결집중도를 비교한 수치로, 연결관계의 집중도를 알려준다.

다음으로는 네트워크 구조를 파악하는 데 가장 흔히 사용되며 많은 함의를 가지고 있는 중심성(centrality)¹⁰⁾을 분석하였다. 본 연구에서는 Freeman(1979)이 제시한 3개의 범용 중심성, 즉 연결중심성과 사이중심성, 그리고 근접중심성을

사용하였다. 중심성 계산방법은 <표 2>와 같다.

<표 2> 중심성 지표 계산방법

지표	측정방법
연결 중심성 (CD(n _i))	$CD(n_i) = \sum_j x_{ij}$ x _{ij} : 행위자 n _i 로부터 n _j 로의 연결 값(빈도)
근접 중심성 (CC(n _i))	$CC(n_i) = \frac{1}{\sum_j d(n_i, n_j)}$ d(n _i , n _j): 행위자 n _i 와 n _j 간 최단경로 거리
사이 중심성 (CB(n _i))	$CB(n_i) = \sum_{j < k} \frac{g_{jk}(n_i)}{g_{jk}}$ g _{jk} : 행위자 j와 k 사이에 존재하는 최단경로의 수 g _{jk} (n _i): 행위자 j와 k 사이에 존재하는 최단경로 중 i를 경유하는 경로의 수

연결중심성(degree centrality)은 네트워크 참여자들의 중심성을 나타내는 가장 직접적인 지표로 많이 사용된다(Freeman, 1979; Scott, 2000; Wasserman and Faust, 1994). 많은 사람들과 관계를 맺고 있는 사람은 별로 관계를 맺고 있지 않은 사람보다 다른 사람들에게 큰 영향력을 행사할 것이고 보다 유리한 입장에 놓일 것이라는 생각이 연결중심성을 중시하는 관점을 취하는 기본적인 근거가 된다. 보통 연결중심성은 직접적으로 연결된 참여자의 수로 측정되는데, 이럴 경우 네트워크 구성원들의 수가 미치는 영향을 통제하지 못해서 서로 다른 규모의 네트워크에 참여하고 있는 구성

9) 어떤 행위자 n_i의 밀도(density) D_e(n_i)는 아래와 같이 정의된다.

$$D_e(n_i) = \frac{2k}{g(g-1)}$$

k : 행위자 n_i가 속한 네트워크에 존재하는 연결관계의 총합
g : 행위자 n_i가 속한 네트워크 참여자의 수(네트워크 규모)

10) 사회 네트워크 분석가들은 행위자가 네트워크 내부에서 차지하고 있는 구조적 위치에 따라 유리한 입장에 놓일 수도 불리한 입장에 놓일 수도 있다는 입장을 공유하고 있다. 따라서 중심성과 같은 구조적 위치가 행위자에게 미치는 영향력을 좀 더 자세히 살펴보면, 위치와 관련된 다양한 차원으로부터 구조적 영향력의 근원을 추적할 수 있다(Hanneman and Riddle, 2005).

원들 사이에 중심성을 비교하는 데 문제가 생기게 된다. 때문에 본 연구에서는 2개 지역별 자활거버넌스규모를 반영한 상대적 개념으로 연결중심성을 측정하였다.

근접중심성(closeness centrality)은 한 행위자가 네트워크의 다른 행위자들과 얼마나 짧은 단계를 거쳐 연결될 수 있는지를 나타내는 지표로 네트워크 행위자들의 독립성이나 효율성을 가늠할 수 있는 유용한 지표로 사용된다. 아무리 발이 넓은 사람이라도 모든 사람과 인연을 맺을 수는 없기 때문에, 비록 잘 모르는 사람이라 할지라도 필요한 경우 얼마나 쉽게 연줄을 댈 수 있는지가 그 사람의 영향력이나 위치상의 이점을 결정하는 데 중요한 척도가 된다. 이러한 입장에서 강조되는 것이 근접중심성이다.

사이중심성(betweenness centrality)은 커뮤니케이션을 조정할 수 있는 참여자(point)의 잠재력으로서 두 행위자들의 관계를 연결해주는 위치에 자리한 정도를 나타내는데, 만약 이 위치에 자리잡은 행위자가 다른 두 행위자 사이를 연결해주는 역할을 하지 않으면 이들은 단절되고 교류를 하지 못하게 되는 바, 이런 위치에 소수의 행위자가 존재할수록 그 '사이'라는 위치의 영향력은 증대된다.

IV. 지역자활거버넌스 실태

1. 강남·광진 지역자활거버넌스 개관

1) 지역자활거버넌스 : 업무교류활동

수집된 자료를 검토한 결과 강남구의 경우 지역자활거버넌스 기관 가운데 80%만이 업무교류활동에 참여하고 있는 것으로 나타났다. 반면에 광진구는 70개 기관 가운데 92.9%인 65개 기관이

업무교류활동에 참여하고 있었다. 또한 <표 3>에서 알 수 있는 바와 같이 참여기관들 사이의 업무교류 관계의 수와 지역 내 자활거버넌스 참여기관 전체 평균 업무교류 관계의 수도 강남구에 비해 광진구가 높은 것으로 조사되었다. 이는 업무교류활동에 있어서 강남구보다 광진구가 더 활발한 연계가 이뤄져왔다는 것으로 해석할 수 있다.

<표 3> 업무교류 자활거버넌스 네트워크 특징

자치구	참여자 수	연결합	평균 연결빈도	밀도	집중화 정도	고립기관 수
강남구	40	284	5.7	0.12	53.8%	10
광진구	65	488	7.0	0.10	56.7%	5

연결 가능관계의 수가 참여자의 증가에 따라 기하급수적으로 커지게 되는 바, 네트워크 밀도는 오히려 강남구가 광진구보다 다소 높은 0.12로 계산되었다. 하지만 0~1 사이의 값을 갖는 밀도의 범위를 감안할 때, 두 지역 모두 자활업무교류에 참여하고 있는 행위자들 사이에 연계가 그다지 치밀하지 않다고 말할 수 있다. 또한 집중화정도 역시 두 지역 모두 50% 중반 정도로 비슷하게 계산되었다. 이는 두 지역의 자활업무교류 네트워크가 특정 기관 하나만을 중심으로 형성되어 있기보다 복수의 중심기관이 존재하며 이들이 업무교류에서 차지하는 비중이 높다는 것을 말해준다.

2) 지역자활거버넌스 : 정보교환활동

정보교환의 경우, <표 4>에 제시된 바와 같이 두 지역 모두 업무교류활동의 경우와 비슷한 수의 기관들이 네트워크를 구성하고 있으나, 그 관계의 정도는 업무교류활동보다 다소 활발한 것으로 조사되었다. 특히 광진구의 경우에는 자활 전달체계

밖에서 자활사업에 기여하고 있는 기관들 사이의 정보교환이 매우 활발히 진행되고 있는 것으로 조사되었다.

〈표 4〉 정보교환 자활거버넌스 네트워크 특징

자치구	참여자 수	연결 합	평균 연결빈도	밀도	집중화 정도	고립 기관 수
강남구	40	358	7.2	0.15	44.3%	10
광진구	67	616	8.8	0.13	61.5%	3

한편 네트워크 밀도는 두 지역 모두 업무교류 네트워크의 경우보다 높은 값을 나타내고 있어 업무교류보다는 정보교환이 보다 활발하게 이뤄지고 있다고 볼 수 있으나 그 차이가 크지는 않다. 반면에 집중화 정도는 강남구가 44.3%로 보다 분산된 구조를 보이고 있는 반면, 광진구는 61.5%로 업무교류의 경우보다 오히려 높은 결과를 보이고 있는 바, 광진구의 정보교환 거버넌스에서는 상대적으로 두드러진 중심기관이 존재할 것으로 예상된다.

3) 지역자활거버넌스 : 지원활동

지원네트워크의 경우, 강남구에서는 전체 50개 기관 중 37개 기관들만이 참여한 것으로 조사되었다. 이들 사이에서 이뤄진 인력이나 물자지원 활동 빈도는 〈표 5〉에 정리된 바와 같이 업무교류나 정보교환에 비해 현저히 낮아졌다. 마찬가지로 거버넌스 참여기관들 사이의 교류강도를 나타내는 밀도 역시 0.026으로 대폭 낮아진 것으로 조사되었다. 또한 집중화 정도는 43.5%를 보이고 있어, 강남구 전반적으로는 지원활동이 산발적으로 이뤄졌다는 것을 알 수 있다.

한편 광진구의 경우, 전체 거버넌스 참여기관 가

〈표 5〉 지원 자활거버넌스 네트워크 특징

자치구	참여자 수	연결 합	평균 연결빈도	밀도	집중화 정도	고립 기관 수
강남구	37	136	3.7	0.03	43.5%	13
광진구	65	338	4.8	0.04	52.5%	5

운데 92.9%인 65개 기관들 사이에서 한 번 이상의 인력이나 물자의 지원이 이뤄진 것으로 조사되었다. 하지만 한 개 기관이 평균 4.8개의 기관들과 인력이나 물자를 지원하였거나 지원받은 것으로 나타났다, 밀도 역시 0.037로 매우 낮은 수준으로 계산되었다. 이렇듯 지원활동의 빈도나 교류강도가 업무교류나 정보교환에 비해 많이 낮지만, 강남구의 경우와 비교하면 광진구에서는 상당한 수준의 지원활동이 이뤄졌다는 것을 알 수 있다. 한편 집중화 정도는 52.5%를 보이고 있어, 강남구에 비해 광진구에서는 상대적으로 지원활동이 몇몇 특정 참여기관을 중심으로 이뤄지고 있음을 알 수 있다.

4) 지역자활거버넌스 : 거래활동

마지막으로 거래네트워크를 살펴보면, 〈표 6〉에 정리된 바와 같이 두 지역 모두 참여기관의 수가 다른 활동 네트워크에 비해 현저하게 적다는 것을 알 수 있다. 강남구의 경우 거래기관이 13개에 불과하였으며, 광진구의 경우에도 참여기관이 33개에 그쳐 일부 자활거버넌스 참여기관들 사이에서만 거래가 이뤄지고 있음을 알 수 있다. 또한 이들 참여기관 사이의 거래빈도 역시 그 연결합이 강남구의 경우 24, 광진구의 경우 78에 불과할 정도로 매우 저조하며, 평균 거래관계도 각각 0.48개와 1.11개에 불과한 것으로 나타났다. 아울러 집중화 정도 역시 광진구는 41.6%로 낮게 나타났고, 강남구는 22.4%에 그친 것으로 나타났다. 이는 거

래가 특정 자활수행기관에 집중되어 있지 않다는 것을 의미하기보다 거래 자체가 별로 이뤄지지 않고 있다는 것을 의미한다.

〈표 6〉 거래 자활거버넌스 네트워크 특징

자치구	참여자 수	연결합	평균 연결빈도	밀도	집중화 정도	고립기관 수
강남구	13	24	0.5	0.01	22.4%	37
광진구	33	34	1.1	0.02	41.6%	37

2. 강남·광진 지역자활거버넌스 중심성 분석

1) 업무교류 네트워크

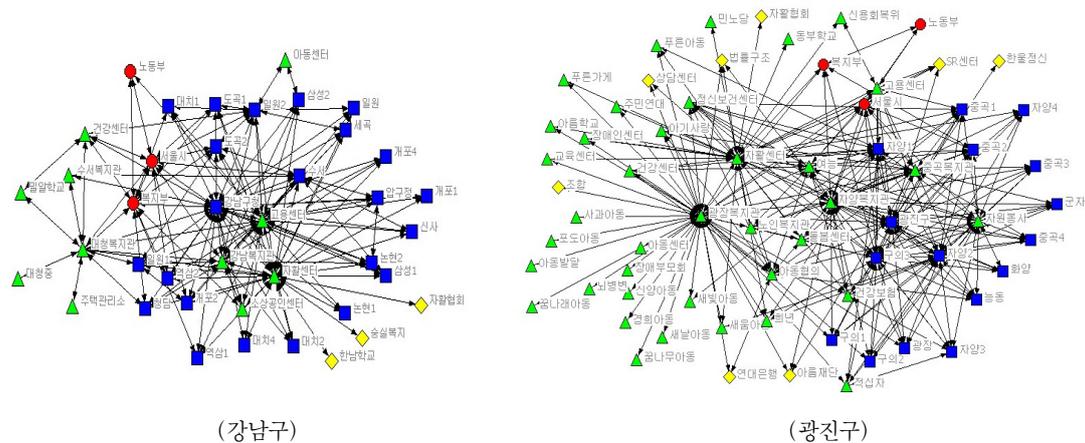
강남구와 광진구 지역의 자활거버넌스 가운데 업무교류 네트워크의 소시오그램은 〈그림 1〉과 같다. 이 소시오그램을 보면, 앞서 개괄적 분석에서 지적한 바와 같이 네트워크의 규모는 차이가 있지만 두 지역 모두 연결이 집중된 소수의 기관들과 연결이 단선적인 다수의 기관들이 존재하고 있어 네트워크의 밀도가 높지 않다는 것을 알 수 있다. 즉 강남구의 경우 네트워크의 대부분이 강남구청과 지역자활센터 및 고용센터 등과 형성되어 있을

뿐, 나머지 기관들 사이에서는 그다지 많은 업무교류가 이뤄지지 않고 있다. 광진구의 경우에도 강남구보다는 다양한 기관들이 업무교류관계를 맺고 있지만 전체적으로 네트워크의 중심에는 광진구청과 광장복지관이 위치하고 있는 상황에서 이들 두 중심을 연결하는 위치에 지역자활센터와 자양복지관 등이 있는 양상을 보이고 있다.

소시오그램을 통해 직관적으로 파악한 내용을 세 가지 중심성 지표를 통해 추가적으로 분석한 결과는 〈표 7〉에 정리하였다.

먼저 연결중심성의 값을 살펴보면 강남구에서는 강남구청의 수치가 월등하게 높은 가운데 지역자활센터와 고용센터가 그 뒤를 따르고 있다. 한편 광진구에서는 45개 기관들과 업무교류를 한 광장복지관이 단연 돋보이며 이어 지역자활센터와 자양복지관 등이 활발한 활동을 한 것으로 조사되었다.

다음으로 근접중심성을 살펴보면 두 지역 모두 전체적으로 근접중심성 값의 차이가 미미하며, 어떤 자활거버넌스 참여기관들이라도 서로 두세 단계만 거치면 대체로 접촉할 수 있는 상황인 것으



〈그림 1〉 강남·광진 업무교류 네트워크

〈표 7〉 자활거버넌스 중 업무교류 네트워크 중심성

	순위	연결중심성		근접중심성		사이중심성	
		기관	값	기관	값	기관	값
강남구	1	강남구청	57.1	강남구청	9.0	자활센터	17.9
	2	자활센터	38.8	고용센터	8.9	강남구청	14.3
	3	고용센터	35.7	자활센터	8.8	고용센터	10.4
	4	강남복지관	21.4	강남복지관	8.7	대청복지관	9.4
	5	일원2동, 수서동	16.3	대청복지관		일원2동	2.8
평균			7.8		8.5		1.3
광진구	1	광장복지관	36.3	광장복지관	15.9	광장복지관	41.6
	2	광진구청	29.7	자활센터	15.6	자활센터	19.3
	3	자활센터		자양복지관	15.4	광진구청	7.2
	4	자양복지관	24.6	구의3동	15.3	자양복지관	6.0
	5	구의3동	23.2	광진구청		구의3동	5.0
평균			5.8		14.3		1.4

로 나타났다.

끝으로 사이중심성을 살펴보면 강남구의 업무교류 네트워크에서 사이중심성이 가장 높은 자활기관은 지역자활센터인 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 자활센터가 연결중심성이 높은 강남구청과 직접 연결되어 있으면서, 강남구청과 직접 업무교류를 하지 않는 다른 기관들과도 많은 업무교류를 하고 있기 때문에 발생한 것으로 판단된다. 한편 광진구의 업무교류 네트워크의 경우, 사이중심성이 가장 높은 자활기관은 광장복지관인 것으로 분석되었다. 또한 근접중심성의 경우와는 달리 1위와 2위, 3위 기관들 사이에 사이중심성 값이 상당한 격차를 보이고 있다. 따라서 사이중심성에서는 광장복지관이 광진구에서 확실한 우위를 점하고 있다고 판단된다.

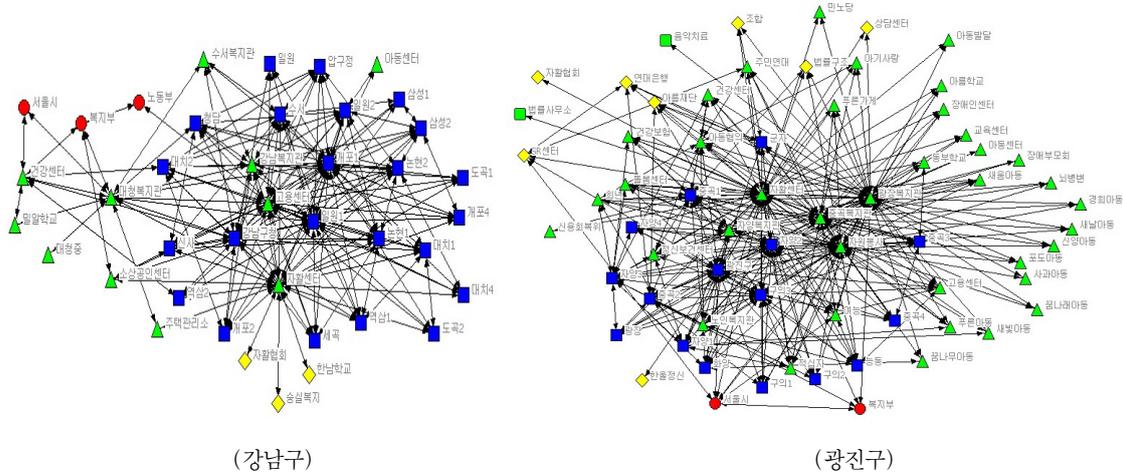
세 가지 중심성 값을 종합적으로 고려할 때 강남구에서는 강남구청과 지역자활센터, 고용센터가 업무교류의 중심기관인 것으로 판단된다. 광진구의 경우에는 세 가지 중심성 값 모두에서 가장 큰 값을 가진 광장복지관과 광진지역자활센터 및 광

진구청이 업무교류의 중심기관이라고 볼 수 있다.

업무교류 네트워크 분석결과를 종합해보면 두 지역 간에 다소 다른 특징을 확인할 수 있다. 강남구의 경우 정부기관들이 업무교류 네트워크에서 중심에 자리하고 있는 데 비하여, 광진구의 경우에는 광진구청만이 명맥을 유지하고 있을 뿐, 광장복지관과 자활센터가 보다 중심적인 위치를 차지하고 있었다. 즉 강남구는 공식 전달체계를 중심으로 자활업무교류가 이뤄지고 있는 데 비해, 광진구는 상대적으로 지역 내의 자발적인 비공식 전달체계를 중심으로 자활업무교류가 이뤄지고 있다는 차이가 있음을 확인할 수 있었다.

2) 정보교환 네트워크

강남구의 정보교환 네트워크를 시각화한 〈그림 2〉를 보면, 업무교류 네트워크의 경우와 비슷하게 지역 내 공식 전달체계 사이의 정보교류는 활발하게 이뤄지고 있으나, 지역을 벗어나 존재하는 서울시나 복지부, 노동부, 강남구 내 비공식적 자활참여기관들과의 정보교류는 그다지 활발하게 이



〈그림 2〉 강남·광진 정보교환 네트워크

뤄지지 못하고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 업무 교류의 경우와는 달리 정보교류의 대부분이 지역 자활센터와 고용센터, 개포1동 주민센터 등과 형성되어 있고, 상대적으로 강남구청은 정보교류가 많이 이뤄지지 않고 있는 것으로 나타났다. 아울러 강남구의 자활거버넌스 참여기관 중 상당수는 한 개의 기관과 정보를 교류하고 있어 네트워크의

주변부에 위치하고 있다는 것도 확인할 수 있다. 다음으로 광진구의 정보교류 네트워크 소시오그램을 보면, 앞서 지적한 바와 같이 전체적으로 업무교류 네트워크보다는 정보교환 네트워크가 조밀하게 형성되어 있다는 것을 알 수 있다. 또한 연결이 집중되어 있는 기관들도 여러 개가 두드러지는 반면, 한두 개의 기관들과만 정보를 교환하

〈표 8〉 자활거버넌스 중 정보교환 네트워크 중심성

	순위	연결중심성		근접중심성		사이중심성	
		기관	값	기관	값	기관	값
강남구	1	자활센터	36.7	자활센터	8.91	자활센터	15.5
	2	고용센터	35.7	개포1동		대청복지관	11.1
	3	일원1동	32.7	고용센터	8.89	고용센터	8.7
	4	개포1동	30.6	일원1동	8.88	개포1동	8.4
	5	강남구청	23.5	강남구청	8.81	일원1동	5.0
평균			8.5		8.52		1.2
광진구	1	자활센터	44.2	자활센터	23.63	광장복지관	23.6
	2	광장복지관	39.9	광장복지관	23.55	자활센터	23.2
	3	자원봉사센터		23.00	자원봉사센터	12.4	
	4	중곡복지관	35.5	중곡복지관	22.92	중곡복지관	11.9
	5	광진구청	30.4	광진구청	21.91	광진구청	5.4
평균			7.5		20.47		1.3

〈표 9〉 자활거버넌스 중 지원 네트워크 중심성

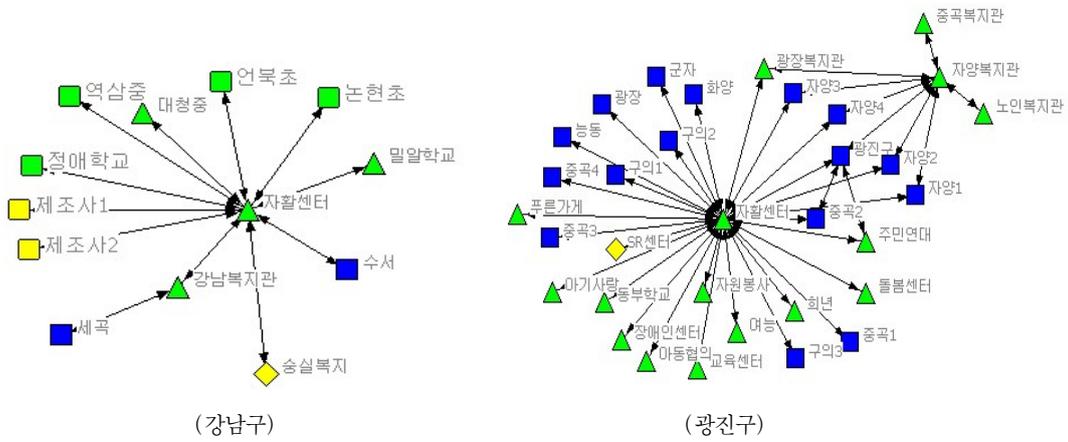
	순위	연결중심성		근접중심성		사이중심성	
		기관	값	기관	값	기관	값
강남구	1	일원1동	46.9	일원1동	7.00	일원1동	34.9
	2	자활센터	26.5	자활센터	6.89	자활센터	18.5
	3	역삼1동	14.3	역삼1동	6.81	대청복지관	6.70
	4	수서동		수서동		수서동	4.20
	5	일원2동 대청복지관	12.2	일원2동 역삼2동 대청복지관	6.80	일원2동	3.66
평균		5.1		6.66		1.56	
광진구	1	자활센터	34.1	자활센터	15.8	자활센터	30.7
	2	자원봉사센터	29.7	자원봉사센터	15.6	자원봉사센터	21.1
	3	광장복지관	23.2	광장복지관	15.4	광장복지관	20.8
	4	중곡복지관	18.1	중곡복지관	15.2	아동센터협의회	11.1
	5	아동센터협의회	12.4	아동센터협의회	14.9	중곡복지관	10.5
평균		3.7		14.1		1.5	

강남구와 달리 많은 기관들 사이에서 인력과 물자가 지원되어 온 것을 확인할 수 있다. 하지만 광진구의 지원활동도 대부분이 지역자활센터와 자원봉사센터 등 소수의 기관을 중심으로 이뤄지고 있는 것으로 나타났다.

소시오그램 검토에 이어 세 가지 중심성 지표를 확인해보자. 〈표 9〉를 보면, 강남구에서는 일원1동 주민센터가 세 중심성 모두에서 높은 수치를 보이고 있음을 알 수 있다. 그 뒤를 이어 지역자활센터가 높은 중심성을 보이고 있지만 두 기관의 중심성 값은 상당한 격차를 보이고 있다. 종합적으로 볼 때, 강남구 인력·물자 지원활동의 중심 기관은 일원1동 주민센터와 강남지역 자활센터라고 말할 수 있다. 다만 사이중심성에 있어서 대청복지관이 3위를 차지하고, 역삼1동 주민센터는 5위권 밖으로 밀려나는 변화를 발견할 수 있었다. 대청복지관과 인력·물자 지원관계를 맺고 있는 기관들의 경우 대청복지관 외에 다른 기관들 사이

에서도 일부 지원관계를 맺고 있기 때문에 상대적으로 사이중심성이 높게 나타난 것이다.

다음으로 광진구의 중심성 분석결과를 보면 모든 중심성 지표에서 지역자활센터가 가장 높은 수치를 보이고 있다. 그 뒤를 이어 광진 자원봉사센터와 광장복지관, 중곡복지관, 자양복지관 등 지역 내 종합복지관들이 많은 지원활동에 참여한 것으로 분석되었고, 공식 전달체계 기관들 가운데에서는 광진구청이 비교적 많은 지원활동에 참여한 것으로 조사되었다. 한편, 광진구의 자활거버넌스 참여기관 가운데 사이중심성 값을 갖는 기관이 26개에 불과하였다. 이런 현상은 광진구 대부분의 자활기관들이 하나의 기관에 대해서만 지원관계를 맺고 있기 때문에 비롯된 것이다. 즉 인력·물자 지원활동에 참여한 기관들은 많지만, 서로 연결될 수 있는 기관들은 상대적으로 소수에 한정되어 있다는 것이다. 종합적으로 볼 때, 광진구에서 세 가지 중심성 값 모두 가장 큰 값을 보인 지역자



〈그림 4〉 강남·광진 거래 네트워크

활센터가 지원 네트워크의 중심기관이라고 할 수 있다. 그 외에 광진자원봉사센터와 광장복지관도 광진구 지역 물자·인력 지원네트워크의 중심을 차지하고 있다고 볼 수 있다.

4) 거래 네트워크

강남구에서 이뤄진 자활사업 관련 거래관계를 소시오그램으로 나타내면 〈그림 4〉와 같다. 이 소시오그램을 보면 강남구 내의 거버넌스 활동 가운데 참여기관의 수나 참여 정도가 가장 저조한 분야가 ‘거래’라는 것을 알 수 있다. 거래가 이뤄진 기관은 불과 13개 기관에 불과하고, 이들 간의 거래 양태 역시 단선적으로만 이뤄지고 있다. 이런 상황에서는 소시오그램을 살펴보는 것만으로도 지역자활센터가 거래 네트워크의 중심에 위치하

고 있다는 것을 알 수 있는 바, 별도로 중심성 값을 계산하여 제시하는 것은 생각한다.

강남구에서 지역자활센터와 거래를 한 기관들을 살펴보면, 공식 전달체계에 속해 있는 기관들 보다는 지역 내에 위치한 학교나 제조업체 등이 더 많은 것을 발견할 수 있다. 이러한 거래 관계의 특성은 거래기관의 유형에 따라 거래품목이 다를 수 있음을 짐작케 한다.

한편, 광진구에서 이뤄진 자활사업 관련 거래관계를 나타낸 소시오그램을 보면 강남구의 경우보다는 많은 기관들이 거래를 한 것을 알 수 있지만, 광진구 내의 거버넌스 활동들 가운데에서는 네트워크가 가장 발달하지 못하였다는 점에서 강남구와 대동소이함을 알 수 있다. 거래의 양상에서 두드러진 특징은 거래가 지역자활센터를 통해 압도

〈표 10〉 광진구 자활거버넌스 중 거래네트워크 중심성

	순위	연결중심성		근접중심성		사이중심성	
		기관	값	기관	값	기관	값
	1	자활센터	23.2	자활센터	2.627	자활센터	19.6
	2	자양복지관	5.8	광진구청	2.604	자양복지관	2.9
	3	광진구청	3.6	자양1·2·3·4동 광장복지관	2.602	광진구청	0.7
	평균		0.87		2.596		0.4

적으로 많이 이뤄지고 있는 가운데 자양복지관도 상당수 기관들과 거래를 하고 있다는 점이다.

광진구의 거래활동에 대해 중심성 분석을 한 <표 10>을 보면 지역자활센터가 세 가지 중심성 지표 모두에서 압도적인 차이로 가장 높은 수치를 보여주고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 자양복지관과 광진구청이 그 뒤를 이어 높은 중심성을 보여주고 있는데, 근접중심성에서는 광진구청이, 연결중심성과 사이중심성에서는 자양복지관이 좀 더 높은 중심성 수치를 보여주고 있다.

V. 결론

1. 분석내용 정리

이 연구는 국민기초생활보장법 제정과 더불어 자활사업 시행 10주년을 맞이하여 '서울지역에는 어떤 자활거버넌스가 형성되어 운영되고 있을까?'라는 의문에서 시작되었다. 10년이라는 결코 짧은 기간 동안 시행착오를 겪으면서 자활사업 전달체계와 지역자활거버넌스가 형성되어 왔다는 점을 감안할 때, 이제는 서울지역에서 자활거버넌스가 어떤 구조를 가지고 어떤 식으로 작동하고 있는지 살펴 지금까지 달성한 바를 확인하고, 향후 10년간 보다 나은 자활효과를 거두는 데 도움이 될 수 있는 시사점을 모색하는 작업이 필요하다고 판단하였기 때문이다.

이를 위해 이 연구는 서울에 위치한 자치구들 가운데 강남구와 광진구, 두 개 자치구를 대상으로 이들 지역에서의 자활사업 전달체계와 자활사업 수행기관들이 그 지역에서 구축한 자활거버넌스를 네트워크라는 시각에서 구조분석과 활동 내용을 중심으로 파악해 보았다. 분석결과는 다음과

같이 정리해볼 수 있다.

첫째, 업무교류 네트워크의 경우 강남구에서는 강남구청과 지역자활센터, 고용센터가, 광진구에서는 광장복지관과 광진구청, 지역자활센터가 중심기관인 것으로 분석되었다. 업무교류 네트워크를 통해 자활거버넌스 참여기관 사이에서 전달되는 내용은 주로 조건부 수급자 중 자활사업 참여자들에 대한 배치와 관리에 따르는 수시 혹은 정기적인 업무처리와 보고인 것으로 파악되었다.

둘째, 정보교환 네트워크의 경우 강남구에서는 지역자활센터가, 광진구에서는 지역자활센터와 광장복지관이 중심기관인 것으로 파악되었다. 정보교환 네트워크를 통해 자활거버넌스 참여기관 사이에서 전달되는 내용은 주로 신청자의 자활배치나 참여자 관리에 필요한 대상자 및 참여자의 신상에 관한 것이거나 자활사업의 지침 및 지침에 따른 처리방법 등에 관한 것과 같은 업무수행에 부수된 정보가 대부분을 차지하고 있는 것으로 조사되었다. 다만 광진구의 경우에는 구청과 주민센터, 지역자활센터 담당자의 능력과 관심에 따라서 자활사업 개발과 연계를 위해 관련된 정부기관과 지역 내외의 복지·보건기관 등과 많은 연락이 이뤄지기도 하였다.

셋째, 물자·인력 지원 네트워크의 경우 강남구에서는 지역 내 자활거버넌스 참여기관 사이에서 인력과 물자의 지원활동이 전반적으로 저조한 가운데 공식 전달체계와 지역자활거버넌스 전체 모두 일원1동 주민센터가 중심기관으로 분석되었으나, 지원의 대부분이 근로유지형 자활근로사업 참여자들을 다른 주민센터에 배치하는 인력지원을 내용으로 하고 있었다. 반면 광진구에서는 지원활동이 비교적 활발히 진행되고 있었다. 사회네트워크분석에 따르면 광진구 공식 전달체계의 경우 지

역자활센터와 광진구청이, 지역 전체의 경우 지역 자활센터가 중심기관인 것으로 파악되었다. 또한 지원활동의 내용도 자금에서부터 행정적 지원, 장소 및 물자, 교육지원에 이르기까지 다양한 것으로 조사되었다.

넷째, 거래네트워크의 경우 두 지역 모두 지역 자활센터가 중심기관인 것으로 분석되었다. 거래 내용은 주로 지역자활센터가 운영 중인 자활근로 사업단에서 만드는 제품이나 제공하는 서비스였으며, 두 지역 모두 거래활동이 활발하지는 못한 것으로 조사되었다.

네 가지 활동유형별 지역자활거버넌스의 중심 기관들을 종합해보면, 강남구와 광진구 모두 해당 지역의 지역자활센터가 가장 대표적인 중심기관인 것으로 분석되었다. 그 외 강남구의 경우 고용센터를 중심기관으로 볼 수 있었고, 광진구의 경우에는 광장복지관과 자원봉사센터 등도 중심기관으로 볼 수 있었다.

2. 결론 및 제언

지금까지 서울에 위치한 자치구들 가운데 강남구와 광진구, 두 개 자치구를 대상으로 이들 지역에서의 자활사업 전달체계와 자활사업 수행기관들이 그 지역에서 구축한 자활거버넌스를 네트워크라는 시각에서 구조분석과 활동 내용을 중심으로 파악하고, 분석과정에서 발견된 현황과 문제점을 중심으로 정책적 시사점을 제시하였다.

이 연구는 서울의 25개 자치구 관할 지역 가운데 2개 지역만을 대상으로 하여 진행되었기 때문에 서울지역 전체에 공통적으로 적용되는 보다 일반적인 상황을 발견했다고 보기는 어렵다. 다만 여러 가지에서 차이를 보이는 두 지역에서 자활사

업과 관련하여 공통적으로 확인할 수 있었던 사항들을 중심으로 몇 가지 제언을 하는 것으로 결론을 대신하려 한다.

첫째, 지역자활거버넌스 활동 가운데 비교적 교류가 활성화되어 있는 업무교류활동과 정보교환 활동에 대해서는 거버넌스 행위자들 사이에 보다 치밀한 관계를 형성하여 네트워크 밀도를 높이기 위한 노력이 요구된다. 이를 위해서는 지역자활센터에 집중된 네트워크 집중화정도를 낮추는 것이 필요한 바, 구청이나 주민센터 등 공공기관들이 지역 내 다양한 행위자들과 보다 적극적으로 교류를 해야 할 것이다. 반면에 지원활동과 거래활동의 경우에는 네트워크 참여자의 수를 증가시키려는 노력이 요구된다. 자활사업 체계상 지원활동과 거래활동에서는 지역자활센터가 집중적으로 수혜를 받게 되어 네트워크 집중화정도도 높아질 수밖에 없는 바, 네트워크 구조의 변경보다는 네트워크의 확장이 보다 중요하다 할 것이다. 특히 강남구의 경우에는 네트워크 참여자의 수를 획기적으로 증가시키는 것이 필요하다.

둘째, 지역자활센터에 대한 서울시와 구청의 지원이 확대되어야 한다. 앞서의 분석을 통해 두 지역의 네 가지 자활 거버넌스 네트워크 모두에서 지역자활센터가 중심적인 위치를 차지하고 있는 것을 확인할 수 있었지만, 이러한 지역자활거버넌스 구조가 구체적인 자활사업성으로 연결되기에는 많은 점에서 한계가 있다. 이러한 지역자활센터의 노력을 가시적인 성과로 연결시키기 위해서는 서울시와 구청이 지역자활센터에 대한 행정적 지원과 자금지원을 보다 전향적으로 검토해야 할 것이다. 행정적 지원에는 지역 내 복지자원들 간의 연계를 활성화하고 강화시키기 위한 제도과 기회의 마련이 포함된다. 아울러 자활근로사업단이나 자활공

동체에 우선적으로 계약을 맺을 수 있는 법적 규정을 보다 적극적으로 활용하는 것도 필요하다.

셋째, 자활사업의 흐름상 중심적인 지원 역할을 담당하도록 되어 있는 구청과 동 주민센터가 실제 지역자활거버넌스에서 중심적인 역할을 충분히 담당하지 못하고 있는 것으로 확인되었다. 자활사업이 성과를 내기 위해서는 구청과 주민센터가 본연의 역할을 충실히 수행해야 할 것인 바, 구청과 주민센터에 자활업무 담당자의 수를 증원하고, 이들 담당자의 순환보직 기간을 최소한 1년 이상으로 유지시켜 자활사업에 대한 전문성을 키우고 발휘할 수 있는 여건을 마련해주어야 할 것이다. 자활사업은 국민기초생활보장법상의 다른 급여와 달리 대상자들에게 단순히 금전적 지원만을 해주는 소극적인 복지 프로그램이 아니라 직업교육과 더불어 그러한 교육을 받고 일을 할 수 있는 여건을 만들어주기 위해 보육과 간병, 자녀교육 등 참여가구에 필요한 다양한 사회서비스를 연계하여 제공하는 사례관리가 함께 제공되어야 하는 적극적인 복지 프로그램이다. 따라서 자활사업이 활성화되고 성과를 높이기 위해서는 지역에서 자활서비스 전달체계와 자활거버넌스의 핵심적인 역할을 맡고 있는 구청과 주민센터의 보다 적극적이고도 전문적인 노력이 필요한 바, 이것이 가능할 수 있도록 인력과 보직순환제도 측면의 보완이 절실하다.

넷째, 서울시 차원의 지원과 참여가 강화되어야 한다. 현재 서울시는 자활사업에 막대한 예산을 매칭방식으로 지원하고 있다. 그럼에도 자활사업 내용이나 운용방식에 대한 서울시의 영향력은 매우 제한적이다. 자활사업 자체는 전국적인 사업이므로 대한민국 어디에서나 공통적으로 적용되어야 하는 규정이 있기 마련이고, 이는 서울에서도 준수되어야 하는 것은 당연하다. 하지만 서울만의

특색을 살려 보다 높은 자활사업의 성과를 얻을 수 있도록 서울시 차원에서 신축적으로 운영할 수 있는 부분을 확보하는 것 역시 매우 중요하다. 이를 위해서는 일차적으로 자활사업을 지역에서 직접 관할하는 구청과 주민센터, 지역자활센터의 의견을 반영한 서울지역 자활사업지침이 마련되어야 한다. 나아가 서울시가 각 지역자활사업 수행기관 및 참여자들에게 예산 외에 보다 적극적인 자금지원과 행정적 지원을 제공해야 할 것이다.

이와 관련하여 2010년 설치된 서울광역자활센터의 역할이 매우 기대된다. 서울시가 제공하지 못하였던 지원을 광역자활센터를 통해 제공하고, 서울지역 전체를 대상으로 자활 네트워크를 구축하고 활성화시키는 역할을 광역자활센터가 담당할 수 있기 때문이다. 광역자활센터가 빠른 시간 내에 궤도에 올라 서울지역의 자활사업 성과를 높이기 위해서는 현재 7명 인원에 4억 원도 안 되는 광역자활센터의 예산과 인력부터 획기적으로 증가시켜 주도적으로 자활사업을 이끌어 나갈 수 있는 기반을 마련해주어야 할 것이다.

아울러 자활사업 참여자들에게 필요한 다양한 복지, 보건 서비스들을 검색하고 찾아 연계시킬 수 있도록 전산화된 데이터베이스를 구축할 필요가 있다. 현재 서울시의 그물망복지사업도 도움이 필요한 시민들에게 도움이 될 수 있는 서비스와 혜택을 찾아 연결시켜주는 활동을 적극적으로 수행하고 있다. 이러한 활동이 자활사업에서도 절실하며, 이것이 바로 자활사업분야에서 제공할 수 있는 사례관리의 핵심이라고 할 수 있다. 하지만 아직 연계 가능한 서비스들을 검색하고 확인할 수 있는 데이터베이스가 마련되어 있지 않은 바, 서울시 차원에서라도 이러한 전산망을 구축하여 활용할 수 있는 방안을 모색해보아야 할 것이다.

참고문헌

김정렬, 2000, “정부의 미래와 거버넌스, 신공공관리와 네트워크”, 『한국행정학보』, 34(1): 21~39.

김준현, 2009, “네트워크 효과에 관한 연구: 지역자활센터를 중심으로”, 『한국행정학보』, 43(4): 307~333.

김창기, 2007, “로컬 거버넌스적 접근을 통한 지역복지협의체의 의미와 역할”, 『한국지역사회복지학』, 22: 175~192.

노대명, 2002, “한국자활사업의 평가와 전망”, 『동향과 전망』, 53: 62~99.

노인철 · 어윤배 · 이성기 · 김용하 · 김미윤 · 전학석 · 이상은 · 석재은, 1995, 『저소득층 실태변화와 정책과제: 자활지원을 중심으로』, 한국보건사회연구원.

(대통령비서실)삶의질향상기획단, 2002, 『생산적 복지, 복지패러다임의 대전환』.

박용관, 1999, 『네트워크론』, 커뮤니케이션북스.

박재욱, 2000, “지방거버넌스와 시장의 리더십”, 『한국 지방민주주의의 위기: 도전과 과제』, 서울: 나남.

배응환, 2005, “로컬 거버넌스: 갈등에서 협력으로”, 『지방행정연구』, 19(2): 188~215.

소순창, 2004, “한국 로컬거버넌스의 실태분석: 정부, 시민 그리고 기법의 행위자 네트워크를 중심으로”, 한국행정학회 2004년 하계학술대회 발표논문.

안홍순, 2002, “조건부 수급자를 위한 자활사업의 제도화 및 지역사회 노동시장과 연계방안”, 『한국정책학회보』, 12(1): 1~26.

양홍권, 2007, “지역사회 평생학습 네트워크 활성화 방안”, 『인력개발연구』, 9(1): 27~40.

염원일 · 설성현, 2003, “로컬거버넌스 구현을 위한 마을만들기운동의 활성화전략: 광주광역시 북구사례를 중심으로”, 한국지방정부학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문.

오재일, 2004, “지방분권과 로컬거버넌스”, 『지방행정연구』, 18(1): 3~18.

유해숙, 2005, “로컬 거버넌스 형성을 위한 전략: 인천의 지역사회복지협의체를 중심으로”, 『한국지역개발학회지』, 17(4): 321~340.

이도형, 2004, “로컬 복지 거버넌스 전략: 자활사업을 중심으로”, 『한국행정학보』, 38(3): 221~238.

이병수 · 김일태, 2001, “지방정부와 NGO간의 로컬거버넌스 형성조건에 관한 연구: 의정부시 공무원과 NGO활동가들의 의식, 태도, 경험을 중심으로”, 『도시행정학보』, 14(2): 27~41.

이상록 · 진재문, 2003, “지역사회 탈빈곤정책의 효과분석: 경남, 전북지역 자활후견기관 운영의 성과 및 한계 분석과 개선방안의 모색”, 『한국사회복지학』, 52: 241~272.

이성로, 2009, “로컬 거버넌스로서의 사회복지협의체: 경북 북부지역 사례를 바탕으로”, 『한국공공관리학보』, 23(4): 281~307.

이양훈 · 설희환, 2000, “공적부조로서의 국민기초생활보장법 고찰”, 『공주영상정보대학 논문집』, 7: 37~59.

이은구 · 원구환 · 문병기 · 최영출 · 윤경준 · 남기범, 2003, 『로컬 거버넌스』, 법문사.

이태진 · 강신욱 · 김태완 · 최현수 · 손창균 · 김진수 · 문진영 · 안중범 · 허선 · 황덕순 · 김문길 · 유진영 · 박경희 · 우선희 · 전지현, 2009, 『2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가: 법제정 10년의 제도운영 점검』, 한국보건사회연구원.

이현주 · 강혜규 · 서문희 · 정경희 · 유동철 · 정재훈 · 이승경 · 노연정 · 현명이, 2003, 『공공부조와 사회복지서비스의 체계분석 및 재편방안』, 한국보건사회연구원.

정재욱, 2008, “로컬 거버넌스 수준에서의 지역복지서비스 제공방안”, 『한국콘텐츠학회 논문지』, 8(4): 155~163.

초의수, 2008, “지역사회복지의 로컬 거버넌스 영향요인에 대한 연구”, 『한국지역사회복지학』, 24: 1~26.

최영출, 2004, “로컬거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제: AHP방법론의 적용”, 『지방행정연구』, 18(1): 19~50.

Adler, Paul S. and Kwon, SeokWoo, 2000, “Social Capital: The Good, the Bad, and the Ugly”, in Lesser, Erik L.(ed.), *Knowledge and Social Capital: Foundation and Application*, Boston: Burtworth-Heinemann.

Aldrich, Howard E. and Whetten, David, 1981, “Organization-Sets, Action-Sets, and Networks:

- Making the Most of Simplicity”, in Nystrom, P. and Starbuck, W.(ed.), *Handbook of Organizational Design*, 385~408, New York: Oxford University Press.
- Frederickson, H. G., 1999, “The Repositioning of American Public Administration”, *Political Science & Politics*, 32(4): 701~711.
- Freeman, L. C., 1979, “Centrality in Social Networks: Conceptual Clarification”, *Social Networks*, 1: 215~239.
- Hanneman, Robert A., 2001, *Introduction to Social Network*, on-line textbook, Riverside, CA: University of California, Riverside, retrieved from <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/networks/nettext.pdf>
- Hanneman, Robert A. and Riddle, Mark, 2005, *Introduction to Social Network Methods*, Riverside, CA: University of California, Riverside, published in digital form at <http://faculty.ucr.edu/~hanneman>
- Knoke, David and Kuklinski, James H., 1982, *Network Analysis*, Sage Publications.
- Nadel, Siegfried F., 1957, *The Theory of Social Structure*, London: Cohen and West.
- O’Toole, Laurence J. Jr., 1997, “Treating Networks Seriously: Practical and Research Based Agenda in Public Administration”, *Public Administration Review*, 57: 45~52.
- Pierre, Jon B. and Peters, B. Guy, 2000, *Governance, Politics and the State*, St. Martins’ Press.
- Powell, W., 1990, “Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization”, in Thompson, Grahame, Frances, Jennifer, Levacic, Rosalind, and Mitchell, Jeremy C.(eds.), *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*, London: Sage.
- Rhodes, R. A. W., 1997, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Scharpf, Fritz W., 1978, “Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts, and Perspectives”, in Hanf, Kenneth and Scharpf, Fritz W.(eds.), *Interorganizational Policy Making*, SAGE Publications.
- Scott, J. P., 2000, *Social Network Analysis: A Handbook*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications Ltd.
- Stoker, Gerry, 1997, “Local Government in Britain After Thatcher”, in Lane, Jan Erik(ed), *Public Sector Reform*, London: Sage.
- _____, 1999, *The New Management of British Local Governance*, London: Macmillan.
- Stoker, Robert P., 1998, “Governance as Theory: Five Propositions”, *International Social Science Journal*, 50(1): 17~28.
- Wasserman, Stanley and Faust, Katherine, 1994, *Social Network Analysis: Methods and Applications*, Cambridge University Press.
- <http://stat.seoul.go.kr/index.jsp>(서울통계 홈페이지)

원 고 접 수 일 : 2011년 8월 18일
1차심사완료일 : 2011년 9월 14일
최종원고채택일 : 2011년 9월 23일