

미국 연방정부 역할축소에 따른 지방복지국가 재편성 : 로스앤젤레스 사례연구 (Restructuring the Local Welfare State: A Case Study of Los Angeles)

이 우 배*

1. 머릿말

레이건행정부 이후 지난 10년동안 미국에서 일어난 공공서비스 지방화 정책은 많은 숫자의 지방국가(Local State)들이 그들의 서비스 전달체제를 재편성하게 만들었다. 특히 사회복지부문에 있어서, 어떤 지역들은 전적으로 그들의 복지프로그램들을 삭제해버렸고; 다른 지역들은 프로그램 수혜자격규정들을 엄하게 하거나 까다로운 행정절차를 통하여 수혜자접근을 통제하였다. 또한, 복지혜택에 대한 대가로 근로참여를 의무화하는 지역들도 점차 늘어나게 되었다. 무엇보다도, 제도변화의 결과는 그들 자신의 시(City)나 군(County)의 행정지역내에 제한된 것이 아니라, 현행 예산제도하에서 이웃지방이나 주정부의 정책에까지 영향을 미치게 되었다.

이러한 지방화에 따른 지역경쟁의 결과로써, 복지국가정책은 지방단위에서 더욱 파편적으로 운영되게 되었으며, 이는 국가의 소득분배 역할에 변화를 일으키고, 국가와 주민사이의 권리와 의무관계에 변화를 가져왔다 (Starr, 1989). 즉, 이전의 중앙복지체제와 비교해볼 때 이들 새로운 체제는 그들이 봉사하는 수혜자집단을 더욱 주변적이고 택일적으로 만들었으며, 특히 노동가 능한 자를 엄하게 다스렸다. 또한, 서비스공급에 있어서, 국가 역할의 축소는 주민의 생존권으로써의 복지혜택을 줄이는 반면 신속한 경기변동에 국가가 보다 유연적으로 대처할 수 있게 해 준다. 즉, 주민들에 대한 국가의 간접적 통제를 증가시켰다 (Wolch, 1990). 이러한 현상을 Starr (1989, p.42)는 “사회적 책임의 근본적 재구성”이라는 말로 표현했다. 사회문제에 대한 공동체적 책임의식의 감소와 더불어, 개인과 가족의 책임 증가를 뜻한다 (Wolch and Dear, 1993).

본 연구의 목적은 지난 10년동안 연방정부 역할축소에 따른 Los Angeles 복지국가의 재편성 과정을 살펴봄으로써 복지제도의 지방화가 어떻게 주민의 사회에 대한 권한을 효과적으로 축소시켰으며, 후산업사회 국가의 역할 축소에 기여하였나를 보는 것이다. 이에 대한 연구는 단순히 행정이나 정치조직변화에 초점을 맞추기보다는 보다 포괄적으로 복지국가형성에 영향을 미치는 사회경제구조의 변화와 그에 따른 국가기능의 변화, 그리고 특정지역에서의 국가기관과 주민과의 관계변화등을 복합적으로 관찰하는 것이며, 그 이론적 틀은 사회의 구조적 억압과 각 주

* 한양대학교 강사)

민의 자발적 행위를 연결짓는 한 제도로서의 국가를 설명하는 구조화이론 (Structuration Theory)에 바탕을 둘 것이다 (Giddens, 1984).

2. 지방복지국가형성의 구조화 모형

복지문제해석에 Giddens (1984)의 구조화 모형을 적용해볼 때 우리들은 이 모형속의 세가지 사회구성요소, 즉, 구조, 제도, 그리고 일상행위자들을 자본주의국가, 복지국가 그리고 지방복지기관으로 차례로 옮길 수 있다. 먼저 자본주의국가는 자본주의 구조하에서 형성된 국가의 총괄적 형태이다. 그 형태는 구조의 세가지 특성 (modality) -- 지배성(Domination), 정통성(Legitimation), 그리고 상징성(Signification) -- 사이의 연관관계 변화에 따라서 변한다. 형성된 국가의 기능 또한 이들 구조적 특성들로부터 각기 유도되어질 수 있다. 첫째로, 구조의 지배성은 자본주의체제하의 정치, 경제엘리트들의 통치체제를 유지하려고 하는 국가의 목표를 특징 지운다. 달리 말하면 국가는 생산과 정치적 지배의 여건을 조성한다. 다음으로, 구조의 정통성은 이러한 통치여건의 재생산을 도운다. 즉, 다양한 정치집단들과 경제계층사이에서 사회적 화합을 조성하는 것이다. 끝으로, 구조의 상징성은 국가로 하여금 자본주의체제의 기본이념인 시장경제와 자유민주주의를 더욱 의미 있게 만드는 일을 하게 한다. 특히, 국가는 사회 이질적 집단 사이에 정치적 동의를 유도하기 위하여 일한다.

자본주의국가의 한 제도적 형태로서의 복지국가는 국가의 세가지 모든 기능을 어느 정도씩 수행한다. 그들 중에서 사회적 화합을 조성하는 것이 복지국가의 가장 널리 알려진 기능이다. 하지만, 생산을 위한 여건조성없이 복지국가는 그들 사업을 위한 재정을 조달할 수 없으며, 체제에 대한 이념적 동의 없이 주기적인 경기침체동안의 재정적 위기를 극복할 수 없을지 모른다. 한편, 이들 복지국가의 기능들이 실현되어지기 위해서는 그나름데로의 행정조직을 필요로 한다. 즉, 서비스 수혜자 자격규정들, 재정공급과 배분을 위한 기관들, 그리고 서비스 전달체계등이다. 다양한 형태의 복지국가는 그 자체의 독특한 기능을 수행하도록 조직을 창조해간다.

끝으로, 구조화모형에서 지방복지국가는 복지국가의 실행기관이자 현 제도가 지역주민들의 일상생활속에서 재생산 (Reproduction) 되어지는 장소이다. 지역복지기관에 속한 행정요원들은 지역 주민들과는 구조의 각기 다른 기능적 특성을 따라 상호작용한다. 지역의 공간적 특성 또한 이들 일상적 관계를 돕거나 제약하며 복지국가 기능의 재생산을 도운다. 재생산된 결과는 역으로 지방복지국가 형성과정에서 새로운 조건들로 작용하며, 더 나아가 보다 큰 규모의 중앙복지국가 (예, 주나 연방정부) 재편성과정에 영향을 미친다.

이상과 같은 복지국가 형성의 구조화모형은 본 연구에 세가지 상호관련된 방법론적 주제를 제시한다. 예를 들면, 복지국가재편성의 구조적 (맥락적) 요인분석, 구조적 변화의 지역에 미친 영향, 그리고 지방복지국가 재편성과정의 분석 등. 구조적 분석은 지방복지국가의 여러 제약적 그리고 협조적 상황들을 이해하기 위한 작업이다. 주요 관심사는 정치적 그리고 경제적 여건변

화이며, 또한 이전 복지체제에서의 여러 정책시행결과들이다. 다음으로, 지역에 미치는 영향에 관한 연구는 어떻게 이들 구조적 그리고 제도적 변화들이 지역특유의 사회경제적 맥락과 정부기관의 형태 그리고 다른 문화적 특성과 어울려 결과되어지는가를 보는 것이다. 끝으로, 지역재편성과정에 관한 연구는 지방복지제도와 집행기관들이 어떻게 상위 복지국가 개편의 지역에 대한 영향을 받아들여 이를 제도화해가는가를 관찰하는 것이다.

3. 지방복지국가개편의 구조적 요인들

최근 복지제도변화에 가장 영향을 미친 요소는 경제의 국제화이다. 더욱 유연한 생산방식속에서, 제조업 공장들이 이윤이 많은 생산환경을 찾아 대도시에서 농촌지역이나 저개발국가로 옮겨가게 되었다. 한편으로, 새롭게 창출된 저임금 서비스 분야와 미숙련 경공업 분야 일자리들이 이들 사라져 가는 부분을 메꾸어 갔다 (Soja, 1989). 이러한 새로운 고용구조는 케인즈 복지정책의 목적과 수단인 완전고용과 대량소비를 덜 효과적이고 비용이 많이 드는 정책이 되게 하였다 (Weir, Orloff and Skocpol, eds., 1988; Pierson, 1991). 레이건 행정부이후 케인즈정책의 포기는 결과적으로, 연방정부 역할축소와 지방정부나 민간으로 하여금 더욱 열악한 재정지원아래 그들의 사회경제문제를 해결하도록 강압하였다. 따라서, 시나 군, 그리고 주정부들은 복지문제와 아울러 새로운 기업 창출과 타지역 기업의 지역내 이주를 유도하기 위하여 경쟁적으로 기업을 위한 각종 편의시설, 낮은 노동비용과 세금부담을 책임지게 되었다.

새로운 인구구조가 복지정책 개편을 일으키는 또 다른 요인으로 작용한다. 성구조와 가족형태에 있어서 변화는 경제구조변화만큼 심각한 결과를 낳았다 (Weir, Orloff and Skocpol, eds., 1988). 독신자나 여성가장의 증가, 그리고 여성 노동력의 고용증가는 전통적 가족 개념을 바꾸어 놓았고, 노동시장을 더욱 경쟁적으로 만들었으며, 결과적으로 가족중심적인 미국복지제도의 전통을 약화시켰다 (Bane, 1986; Ellwood, 1993). 예를 들면, 이혼이나 미성년가장 수의 증가, 그리고 여성노동인구 증가등으로 인한 핵가족의 붕괴는 육아문제가 많은 가정의 근심거리로 등장하였다 (Weir, Orloff and Skocpol, eds., 1988). 그러나, 기존의 가족관련 복지 (예, Aid to Families with Dependent Children)는 주로 어린아이들을 키우며 가정에 머무르는 저소득 여성들을 그 주요 고객으로 하고 있는 실정이다.

이러한 사회경제적 구조변화속에서 복지제도 개편에 관한 요구가 증가하였다. 기업이나 자산가들 같은 경제집단들은 지속적인 성장을 위하여 정부차원의 시장지원을 외쳤다. 이들은 복지국가 프로그램들이 근로의욕을 떨어뜨리고 노동자 임금을 증가시키는 주요 원인으로 비난하였다. 보수적 성향의 지식인들 역시 국가의 민간기업지원의 합리성을 이론적으로 보여주었으며, 기존의 복지정책은 어떠한 변화도 허용되지 않는 비효율적인 관료주의를 낳는다고 비난하였다 (Murray, 1984). 그들은 복지서비스의 폐지나 운영상 더 많은 민영화를 주장하였다. 여권신장단체와 인종평등주의자들과 같은 정치적으로 진보적 성격을 띤 집단들이 역시, 기존의 복지

제도는 빈곤의 여성화와 소수민족화를 부추키고 있다고 주장하며 이를 비난하였다 (Pierson, 1991).

그 후 복지국가기능의 점차적 후퇴는 자본주의 국가로 하여금 다른 기능들을 이행하도록 유도했다. 새로이 나타나는 Corporatist 국가형태의 기능은 점차적으로 경쟁적인 지구촌 경제에서 기업을 위한 보다 유연한 생산환경을 가꾸어 가는 것이었다 (Clark and Dear, 1984). 국가는 이러한 목적을 전통적인 복지국가 기능 -- 사회화합을 가꾸어 가는 것 -- 을 희생하며 추구하였다. 특히, 새로운 기능을 수행하기위하여 국가기관들은 가난한 여성가장이나 무의탁 독신자들과 같은 근로가능한 사람들에게 가는 복지혜택을 대폭 축소하였다. 예를 들면, 새로운 AFDC 규정들은 근로가능한 수혜자들에게 지급된 기존의 근로고무수당 (Work Incentive Allowances) 조항들을 삭제해버렸다. 남겨진 규정들은 복지를 단지 장애인이나 고용 불가능자들을 위한 보조 수단으로 성격 지웠다.

그럼에도 불구하고, 복지프로그램들은 여전히 가난한 주민들을 위한 법적 권한이기 때문에 그들을 무차별적으로 축소하기에는 헌법상 장애가 따른다. 그러므로, 단순히 프로그램들을 삭제해 버리는 이외에도 여러 다른 정책적 대안들이 동원된다. 예를 들면, 저소득 가구에 대해 복지수혜자격을 더욱 까다롭게 만들거나 서비스행정의 지방화와 민영화를 통하여 재정충당에 대한 중앙정부의 의무를 줄여 가는 방법등이다. 특히, 이들 조치는 연방정부로 하여금 더욱 유연한 서비스감소정책을 펴게 도우며, 동시에 시민의 입장에서는 축소된 생존권의 보장을 의미하게 된다.

4. 복지제도개편이 지역에 미친 영향: 1980년대 로스앤젤레스군

로스앤젤레스 지역에서 복지개혁이 가져온 주요 결과는 보다 엄격한 정책에도 불구하고 복지에 대한 주민의 의존도는 감소하기 보다는 증가하였고 저소득층의 가난은 더욱 심각해졌다. 예를 들면, 레이건 복지정책의 엄격한 수혜자격 규정에도 불구하고 로스앤젤레스 군에 있어서 Aid to Families with Dependent Children (AFDC)와 General Relief (GR)의 수혜자 숫자는 둘 다 1980년대 동안 계속적인 성장을 보였다. 이는 어떻게 해석되어야 하는가? 복지의존에 영향을 미치는 사회, 경제, 정책등의 주요 변수들을 이용한 회귀분석 결과는 지역내에서의 인구변동이 꾸준한 수혜자증가의 한 주요 원인임을 보여준다 (Lee, 1991). 예를 들면, 가난한 여성가장을 둔 가구와 독신가구의 증가, 그리고 이민자의 지역으로의 유입은 예비 수혜자를 계속 증가시켰다. 반면에, 그들을 위한 미숙련 고용시장의 침체 그리고 지역에서 생활비 상승등은 계속 이들 대상자를 직접수혜자로 전환 시켰다.

레이건 행정부의 의무근로규정 또한 지역에서 역효과를 보여 기존의 수혜자들로 하여금 더 적은 시간을 일하고 정부보조에 더 오랜 기간 머무르도록 만들었다. 특히, 1981년 OBRA

(Omnibus Budget Reconciliation Act) 실행을 통한 AFDC 규정 중 근로고무수당 (Work Incentive Allowances) 의 삭제는 지역내 수혜 주민들의 근로동기를 보다 감소시켰으며 결과적으로 빈곤계층을 두개의 양분된 집단으로 나누는 결과를 가져왔다. 즉, 한 집단은 국고보조에 전적으로 혹은 상당부분 의존하며 살아가고, 또 다른 집단은 전적으로 그들의 열악한 소득에만 의존해 살아가는 것이다.

현재의 지방화된 복지제도아래에서 지역적으로 증가된 복지의존도는 이웃 지방정부들 사이에 정치적 충돌을 야기하였다. 즉, 어떤 지역도 복지수혜자들의 지역내 이주를 막기 위해 노력하였다. 서비스지출을 억제하기 위하여 캘리포니아에 있는 각 지방정부들은 예산삭감 정책을 폈으며 이는 연방정부의 예산삭감 그리고 지방화 정책과 함께 지역빈민들의 생활을 더욱 어렵게 만들었다. 예를 들면, 레이건 행정부의 복지제도개편이래 지방정부는 단순히 증가된 책임을 지역 수혜자들 스스로에게 넘겼으며, 연방정부와 마찬가지로 주와 군정부들도 노동가능한 수혜자들에 대한 근로의무를 증가시켰다.

5. 지방복지국가재편성의 제도화 과정

지방복지제도개편을 설명하기 위하여 지역의 정치 경제적 여건들이 어떻게 지방정부기관에 영향을 미치는 지를 살펴볼 필요가 있다 (Lee, 1993). 로스앤젤레스군의 경우에 연방정부 예산 삭감과 아울러 지역내 경제침체는 연방정부의 의무근로규정 실행에서 실패를 가져왔다. 즉, 지역내 미숙련 고용시장의 저임금지급, 의료혜택 부재현상등은 노동가능한 복지수혜자들의 근로의욕을 약화시켰다. 무엇보다도, 연방정부의 의료복지지출의 점진적 삭감은 지방의 응급진료 프로그램에 더 많은 저소득 가구가 의존하도록 만들었다.

이러한 지방정부 서비스에 대한 요구의 증가에도 불구하고 로스앤젤레스군 정부는 이들 요구를 받아들이지 않았다. 지방정부의 정책은 오히려 소극적 반응을 보였으며, 이에 반대하는 서비스 수혜자들의 불만은 군정부 내부의 편중된 권력과 비민주적 관료조직속에서 무시되어졌다. 다른 한편으로, 군의 의회기관 (the Board of Supervisors) 에 접근이 쉬운 일부 집단들의 영향력이 행사되어졌다. 예를 들면, 군의원 선거구내의 기업들은 정부서비스 지출을 제한하기 위하여 효과적으로 작용했다. 연방정부의 의무근로정책과 병행하여 군정부는 이 규정에 따르지 않는 자들에 대해 지역 나름의 보다 엄격한 벌칙제도를 만들어 연방정부정책을 더욱 강화하였다. 군정부는 지방의료 서비스에 대해 요금을 부과하고 정부운영 응급병원을 일부 폐쇄함으로써 의료지출을 줄여갔다.

하지만, 지방복지프로그램들은 주헌법에 의해서 보장되어졌기 때문에 서비스 수혜자격을 제한하고자하는 군정부의 노력에는 다소 제약이 있었다. 예를 들면, 지역정책결정에 있어서 저소득 주민들의 직접적 참여가 제한되어졌다 할지라도, 복지권리옹호 시민단체들을 통한 민원이나 집단 소송은 복지제도개선에 영향을 미쳤다. 지난 10년동안 지방정부의 무리한 근로의무규정과 낮은

지급액에 대하여 일련의 복지관련 법정소송들이 로스앤젤레스 군정부를 상대로 제기되었다.

이를 통해 군정부는 수혜자격요건강화를 통한 복지지출을 감소하려는 정책이 점차 불법화되자, 정책방향을 바꾸어 관료적 통제 (Bureaucratic Barrier)를 통한 복지수혜자 (신청자포함) 들의 서비스에 대한 접근을 막음으로서, 생존권의 비권리화 (Disentitlement)를 추구하였다. 예를 들면, 로스앤젤레스 복지기관들은 수혜자들을 보다 철저히 통제, 감시하기 위하여 행정체제를 더욱 중앙화 시켰다. 이를 위하여, 새로이 전산화된 Quality Control (QC) 시스템은 수혜자들에게 더 많은 보고서 제출을 요구했으며 일선복지행정요원들로 하여금 중앙 컴퓨터시스템에 그들의 정보를 전적으로 의존하게 함으로서, 그들의 자율적 결정권은 자연 감소되었다. 결과적으로 군 복지기관은 덜 민주적으로 되었고 많은 수혜자들이 개인의 특수 상황을 설명하거나 행정처벌의 부당함을 항의할 기회를 잃어버렸다.

비권리화 정책의 또 다른 방향은 서비스전달의 파편적이고 복잡한 체계를 유지하거나 강화시키는 것이다. 이 방법은 수혜자의 접근에 소요되는 시간과 공간의 제약을 높이는 것이다. 복지신청 절차에서 여러 지역에 분산된 기관에 방문을 요구하면 자연 수혜자들은 크다란 불편을 겪게 되며, 복지 신청은 줄어들 수밖에 없다. 특히, 지난 10년동안 지역내 여러 복지사무소를 폐쇄하거나 재위치 시킴으로서 수혜자의 접근을 어렵게 해왔다.

결과적으로, 이러한 관료적 통제를 통한 복지 비권리화는 주민들이 정부 프로그램에 접근하는 것을 막는 데에 효과적으로 작용했다. 또한, 이러한 군정책은 복지행정의 지방화에 따른 연방이나 주정부의 약해진 감시기능 아래에서 쉽게 정당화되어졌다. 아울러, 지역적으로 주민과 국가 사이에 관계를 멀게 하는 지방복지기관은 거시적 규모에서의 연방이나 주정부 예산삭감정책이 용이하도록 도왔다. 이러한 포괄적이고 상호협조적인 과정을 통하여 복지에 대한 국민의 요구는 각층의 국가기관에서 보다 제한되어졌다.

6. 맺음말

지방복지국가형성에 관한 이상의 구조화 분석은 최근의 복지제도개편이 사회 경제구조 재편성에 따른 국가형태와 기능변화일뿐 만 아니라, 이를 실행하는 지방정부기관의 조직변화임을 보여준다. 로스앤젤레스의 경우, 균형정조직은 그들의 서비스예산을 줄이기 위하여 보다 관료화, 비민주화 되어 왔고, 이는 중앙국가의 기능변화를 도왔다. 하지만, 지방복지국가의 상대적 자율성은 다른 한편으로 복지제도가 더욱 진보적이고 인간적 일수 있도록 만들 잠재력을 가지고 있음을 뜻한다. 지방의 이러한 진보적 노력은 앞으로의 복지국가재편성의 방향에 영향을 끼칠 수 있다. 이를 위하여 우선 지방복지국가에 의해서 행하여지는 복지운영의 조직해체 (disorganization)와 관료적 통제의 비대화를 막기 위하여 노력해야한다. 이를 위해서는 지역의 잘 조직된 주민단체들이나 진보적 지방관료들에 의해서 시도된 지방운동들이 매우 중요해질 수 있다. 더욱이 근래와 같은 문화적으로 다양하고 개인화된 사회에서는 복지 수혜자들이 그들 자신의 이익을 위하여 조직되도록 요구한다. 또한, 지방자치제도하에서 여러 다른 지역에서 잘

조직된 집단들이 보다 효과적으로 국가정책에 영향을 미치도록 할 수 있다.

그러면, 바람직한 제도 개선을 위하여 어떻게 지역의 빈곤층 주민을 조직할 수 있을 것인가? “지배의 이중성 (Dialectic of Control)”이라는 구조화 원칙에 따르면, 이들 무력해 보이는 계층 또한 어떠한 경우에 있어서도 지배계층에 대항할 힘을 가지고 있다 (Giddens, 1984). 무엇보다도 우선, 이들 복지 수혜자들은 지역의 정치인이나 새로운 정책입안을 선택할 선거권을 가지고 있다. 그들은 또한 집단행동의 권한을 가지고 있다. 정치적 저항을 조직하고 헌법개정을 위해 집단소송을 함으로써 현 정책에 압력을 가할 수 있다 (Blasi, 1987-88).

하지만, 복지권의 단체들을 조직하는 데 있어서, 이전실패의 경험은 중요한 교훈을 제공한다. 노동조합이나 여성운동 단체와 같은 사회운동단체들과는 반대로 복지 수혜자들의 조직참여를 지속시키기 위해서는 그들의 긴급한 생존요구를 해결해야하기 때문에 더욱 단기성과를 추구해야 한다 (Piven and Cloward, 1977). 다른 말로하면, 지역운동이 장기간에 있어서는 목적 지향적인 국가차원의 운동과 연계될 필요가 있다 할 지라도, 보다 단기적인 생존전략을 무시하지 말아야 하며, 조직의 지속적 발전을 위해서는 생존을 위해 결성된 지역사회의 공동체적 결속력에 바탕을 두어야 한다.

다음으로, 지방복지국가가 서비스수혜자들의 필요에 부응하기 위하여 어떻게 더욱 민주적 형태의 운영조직을 개발할 것인가? 지금까지, 로스앤젤레스군 정부의 권위적이고 분산된 운영조직속에서 빈곤층 주민의 정치참여는 흔히 배제되어왔다. 이는 복지문제에 있어서 연방정부정책에 지방정부가 더욱 단편적이고 순응적으로 대응하도록 만들었다. 우선 지방정부의 내부조직을 더욱 민주적으로 만들기 위하여 정부의 여러 부서들 사이에 견제와 균형을 제도가 성립 되어져야만 한다. 예를 들면, 로스앤젤레스의 경우 주민에 의해서 뽑혀진 군 의결기관 (Board of Supervisors) 이 군 정책결정을 지배한다. 그들은 모든 행정요원들을 통치하고 행정부의 예산과 정책 방향을 지시한다. 현재로서는 그들의 권력에 대한 견제가 거의 없는 실정이다.

이와 더불어 복지프로그램 설계와 결정과정에서 수혜자들의 직접 참여의 기회도 주어져야 한다. 현재, 군복지국 (Department of Public and Social Services)내에 군의원들에 의해서 지정된 주민의견 청취기구인 Advisory Public Commission이 설정되어있다. 하지만, 이 기구는 실질적인 정책결정에 직접 영향을 미치지 못하는 못한다. 다른 한편으로, 서비스 수혜자와 더불어 정책 결정과정에 일선 복지요원들의 참여 또한 진보적 개혁에 매우 중요한 의미를 가진다. 수혜자들의 특정한 문제를 가장 잘 알고 있는 이들 일선 복지요원들의 의견은 최근 도입된 중앙 정보처리 시스템에 의해 거의 무시되어져왔다. 정책 수립과 결정에 참여할 기회가 주어지지 않았을 때, 이들 행위자들은 지역 사회에서의 변화하는 필요에 단지 수동적으로 대처해나갈 따름이다. 일선행정관료들은 고위직 전문관료들과는 비교가 안되지만 그들 나름의 전문가적 권력을 가지고 있다. 또한 그들은 단체행위의 권한 (예, 노동조합결성권)도 가지고 있다. 만일, 이들 힘이 지역주민단체와 협력되어 진다면 그들 또한 진보적 사회 개혁을 위하여 지방정부에 효율적으로 압력을 가할 수 있다 (Clavel, 1986).

**** 참고문헌 ****

- Bane, Mary J. "Household Composition and Poverty" in S.H. Danziger and D.H. Weinberg. Fighting Poverty: What Works and What Doesn't. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1986.
- Blasi, Gary L. "Litigation Strategies for Addressing Bureaucratic Disentitlement." New York University Review of Law & Social Change Vol. XVI.4 (1987-88) : 591-603.
- Clark, G.L. and M. Dear. State Apparatus: Structures and Language of Legitimacy. Boston: Allen & Unwin, Inc, 1984.
- Clavel, Pierre. The Progressive City: Planning and Participation, 1969-1984. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1986.
- Ellwood, David T. "The Changing Structure of American Families: The Bigger Family Planning Issue" Journal of The American Planning Association 59.1 (Winter 1993): 3-9.
- Giddens, Anthony. The Constitution of Society: outline of the Theory of Structuration. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1984.
- Lee, Woobae. Restructuring the Local Welfare State: A Case Study of Los Angeles. Ph.D. Dissertation. University of Southern California, 1993.
- Lee, Woobae. "Local Outcomes of Welfare State Restructuring" Working Paper #36, The Los-Angeles Homelessness Project. University of Southern California, 1991.
- Murray, Charles. Losing Ground: American Social Policy 1950-1980. New York: BasicBooks, 1984.
- Pierson, Christopher. Beyond The Welfare State?: The New Political Economy of Welfare. University park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1991.
- Piven, F.F. and R.A. Cloward. Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail. New York: Pantheon Books, 1977.
- Soja, Edward W. Postmodern Geographies: The Reassertion on Space in Critical Social Theory. London and New York: Verso, 1989.
- Starr, Paul. "The Meaning of Privatization" in S.B. Kamerman and A.J. Kahn, eds. Privatization and the Welfare State. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- Weir, M., A.S. Orloff, and T. Skocpol, eds. The Politics of Social Policy in the United States. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.
- Wolch, Jennifer R. The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition. New York: The Foundation Center, 1990.
- Wolch, J.R. and M. Dear. Malign Neglect: Homelessness in an American City. San Francisco, CA: Jessey-Bass Publishers, 1993.