

후기산업사회 지역복지정책의 발달원인에 관한 이론적 고찰

장 동 호

(브레멘대학교)

[요 약]

최근 지역복지정책의 발달원인을 규명하기 위한 비교사회정책 연구들이 국·내외적으로 크게 증가하고 있다. 대부분 실증분석에 기초한 이 연구들은 방법론적 측면에서는 더욱 정교해지고 있지만, 이론적으로는 전통적인 거시 복지국가 발달이론의 틀을 그대로 적용하고 있는 상황이다. 그러나 초기산업사회라는 특정 상황을 바탕으로 발전한 복지국가 발달이론들로는 후기산업사회에서 이슈가 되고 있는 지역복지정책의 발달을 이해하는 데 한계가 있을 수 있다. 이러한 시각에서 본 연구는 지역복지정책 비교연구들이 무비판적으로 수용해온 대표적인 복지국가 발달이론들, 즉 산업화이론, 권력자원이론, 그리고 국가중심이론의 적용한계점을 논의한다. 그리고 그에 대한 대안으로서 신사회위험론, 신공공관리론 그리고 정부간 관계론의 이론적 유용성을 검토한다. 최종적으로, 지역복지정책 발달의 비교분석을 위한 새로운 이론적 틀을 제시한다.

주제어: 지방정부, 지역복지정책, 사회정책이론, 비교사회정책 연구

1. 서 론

전통적으로 비교사회정책 연구에서 분석의 보편적 단위는 단연 “국가”였다. 즉, 비교사회정책 연구자들이 분석한 것은 대부분 사회정책 발달의 “국가 간 차이”였다는 것이다. 하지만, 지난 10여 년간 수행된 국내·외의 연구들을 살펴보면, 이들 중 상당수가 사회정책 발달의 “지역 간 차이”에 주목하고 있음을 알 수 있다(김수완, 1998; 김교성·이재완, 2000; 강운호, 2003; 강혜규, 2004; 진재문, 2006; 장동호, 2007; Shroder, 1995; Bergmark, 1997; Hanssen, 1997; Figlio, Kolpin and Reid, 1998; Schram, Nitz and Krueger, 1998; Bergmark, Parker and Thorslund, 2000; Trydegård and Thorslund, 2001; Valtonen and Laine, 2003; Toikka, Gais, Nikolov and Billen, 2004; Jacobsen,

2006). 지역단위 사회정책, 즉 지역사회정책 발달에 대한 연구자들의 관심이 이렇게 급속히 증가한 데에는 무엇보다도 후기산업사회에서의 복지국가의 재편(restructuring), 특히 그 중에서도 탈중앙화(de-centralization)의 영향이 컸다. 탈중앙화를 통해 지역복지정책의 수립 및 실행에 대한 개별 지방정부들의 행정적·재정적 책임성과 자율성이 확대됨으로써 개별 지역의 복지욕구, 자원 그리고 지역정치 및 행정적 특성에 따라 지역복지 프로그램이 차별화될 것이라는 예상이 가능해졌다. 그리고 이에 따라 많은 연구자들이 지역 간 비교연구를 통해 지역복지정책의 발달요인을 규명하기 위해 노력해왔다.

하지만 Cochrane(1994: 117)이 지적하듯이, 현재 지역복지정책 비교연구들은 분석단위만 “지역”일 뿐 지역복지정책의 발달요인과 관련한 인과관계(causality)는 “국가”적 관점에서 이해되고 있는 것으로 보인다. 선행연구들을 보면, 거의 모든 연구들이 국가단위에서 구조화된 복지국가 발달이론들에 기초하고 있는데, 이는 곧 이 연구들이 지역복지정책(예: 아동케어서비스)의 발달원리와 중앙정부의 사회정책(예: 실업보험)의 발달원리가 동일하다고 전제하고 있음을 의미한다. 즉, 중앙정부의 사회정책 발달원인을 설명해온 복지국가 발달이론들, 구체적으로 산업화이론, 권력자원이론 그리고 국가중심이론이 지역복지정책 발달원인을 동일한 논리로 설명할 수 있다고 가정한 것이다.

그러나 선행연구들의 실증분석 결과들을 자세히 살펴보면, 그러한 가정이 만족스럽게 지지되는 것 같지는 않다. 예컨대, 지역의 정당선호도와 아동데이케어센터 이용률의 관계를 비교분석한 Hanssen(1997)의 연구는 좌파이념정치의 대표적인 국가인 스웨덴에서 우파정당 지지율과 지역의 아동데이케어센터 이용률 간에 통계적으로 유의미한 정적(positive) 관계가 있음을 밝혔다. 이는 분명 사회정책의 발달이 노동자와 좌파정당의 권력투쟁에 의해 쟁취된다는 권력자원이론으로는 설명하기 힘든 결과이다. 또 다른 예로, 미국의 1인당 주정부 사회복지비의 지역 간 차이를 분석한 Toikka 등(2004)의 연구는 1인당 소득수준이 더 낮은 즉, 더 빈곤한 지역일수록 부유한 지역에 비해 1인당 현금부조 급여액이 더 낮다는 결과를 제시하고 있으며, 이와 동일한 결과들이 한국의 상황을 분석한 여러 연구들(김수완, 1998; 김교성·이재완, 2000; 강운호, 2003; 강혜규, 2004)에서도 나타난다. 특히 그 중 일부는 노인인구가 많은 지역일수록 사회복지비 지출이 낮다는 결과를 보여주기도 하는데, 이 역시 빈곤문제와 노인문제 등 산업화로 인한 사회문제의 증가가 사회정책의 발달을 이끈다는 산업화이론에 반하는 결과이다.

물론 선행연구들도 이와 같이 이론에 상충하는 실증분석 결과들을 그대로 신뢰하지는 않았다. 그보다는 적용된 통계분석 모델의 한계와 변수조작·통제과정에서의 방법론적 오류발생의 가능성을 시사하며, 후속연구들에게 분석방법의 정교화를 당부하고 있다. 즉 선행연구들은 “연구방법의 정교화”를 통해 보다 “신뢰할 수 있는 분석결과”를 산출할 수 있을 것으로 기대하고 있는 것이다. 하지만, 한 가지 지적할 수 있는 것은 그동안 지역복지정책의 비교연구에 있어 기존 이론의 적용이 얼마나 타당한 것인지에 대한 심도 있는 논의가 충분히 이루어지지 못했다는 점이다. 사실, 이론에 부합하지 않는 분석결과는 “부적합한 연구방법”뿐만 아니라 “부적합한 이론”의 적용으로부터도 기인한다. 특히 앞에서 언급한 세 가지의 복지국가 발달이론들은 오늘날, 즉 후기산업사회의 지역복지정책 발달을 분석하는데 있어 크게 두 가지의 측면에서 “부적합성”이 의심된다. 하나는 이들이 역사적으로 지역(지방)보다

는 국가(중앙)의 사회정책에 주목해 왔다는 것이고, 다른 하나는 후기산업사회보다는 초기산업사회의 사회정책 발달차이를 비교분석해 왔다는 것이다. 결국 이 공간적·시간적 거리만큼 복지국가 발달이론은 지역복지정책 비교연구에 있어 이론적 한계를 가질 것으로 추측해 볼 수 있다.

이와 같은 시각에서, 본 연구는 현재 지역복지정책 비교연구들의 이론적 한계와 그에 대한 대안을 검토하고, 궁극적으로는 후기산업사회 지역복지정책 발달 비교연구를 위한 하나의 이론적 틀을 제안하고자 한다.

2. 후기산업사회 지역복지정책 발달과 사회정책이론

후기산업사회 개별지방정부들의 지역복지정책¹⁾ 발달원인을 설명하는데 있어 적합한 사회정책 이론의 요건은 무엇일까? 물론, 여러 가지가 제시될 수 있겠지만, 서론에서 지적한 바와 같이 “지역”과 “후기산업사회”라는 공간적 그리고 시간적 맥락을 적합하게 설명할 수 있어야 할 것이다. 다시 말해, 지역복지정책 발달의 원인을 분석하는 이론은 국가(중앙)의 사회정책으로부터 지역(지방)의 사회정책을 구별할 수 있고(Alber, 1995), 동시에 복지국가가 발달하기 시작한 초기산업사회의 사회정책으로부터 탈중앙화가 이루어지고 있는 후기산업사회의 사회정책을 차별화할 수 있어야 한다(Taylor-Gooby, 2004).

1) 지역(지방)의 사회정책: 지역프로그램, 지역정치, 그리고 지역제도의 차별성

전통적으로 비교사회정책연구들은 지역보다는 국가단위에서 사회정책 발달을 연구해 왔다. 또한 그럴 때는 어김없이 중앙정부에 의해 운영되는 사회보험정책에 대한 비교분석을 선호해 왔다(Cochrane, 1994: 117; Alber, 1995: 132).²⁾ 복지국가 발달이론들은 주로 이와 같이 사회보험정책의 발달차이를 비교하고 분석하는 과정을 통해 검증되고 구축된 이론이다(Alber, 1995: 133). 때문에 사회보험이 아

1) 본 연구에서 지역복지정책(local social policy)은 지방정부에 의해 계획·전달되는 사회정책을 의미한다. 일반적으로 국내·외의 연구들에서 지역복지정책은 요보호 아동과 노인 및 장애인을 위한 케어서비스, 주거지원, 장기실업자들을 위한 직업훈련 등의 사회서비스(social services)와 그리고 최저생계보장을 목적으로 하는 공공부조(public assistance) 등으로 구성된다. 물론, 지역복지정책이라고 하더라도 대부분의 국가들에서 중앙정부의 행정적 개입 또는 재정적 지원·통제가 중요한 역할을 차지한다(Ascoli and Ranci, 2002). 특히 지역복지정책 프로그램의 전달과정에서 민간비영리와 영리부분의 역할이 지방정부보다 더 큰 경우도 많다. 결국 이와 같은 지역복지정책의 다양한 복지혼합(welfare mix)로 인해, 지역복지정책에 대한 일치된 개념정의는 거의 불가능하다고 말할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 지금까지 지역복지정책 발달에 관한 대부분의 비교연구에서 지역복지정책은 개별 지방정부의 행정적·재정적 자율성에 의해 뚜렷이 영향을 받으며 따라서 복지제공의 규모와 질에서 “지역 간 불평등”이라는 이슈와 관련되는 동일한 특징들을 갖는다.

2) 비교사회정책 연구들 중에는 개별 국가의 총 사회복지비 지출을 비교분석한 연구들이 많다. 그러나 총 사회복지비에서 사회보험 지출이 차지하는 절대적 비중을 고려한다면, 이들의 분석결과도 대부분 국가 간 사회보험정책의 상이한 발달현상을 반영하고 있을 가능성이 크다.

닌 지역복지정책의 발달을 이해하는데 있어 복지국가 발달이론이 얼마나 많은 이론적 함의를 제공할 수 있을지에 대해서는 의문이 제기될 수 있는 것이다.

오늘날 전 세계적으로 지방정부의 책임 하에 운영되는 가장 보편적인 복지정책은 공공부조(public assistance)와 사회서비스(social services)이다. 따라서 선행연구들에 의해 분석된 지방정부간 복지정책의 발달차이는 곧 이 두 프로그램에서 발생한 지역 간 차이라고 이해될 수 있을 것이다. 여기에서 주의해야 할 것은 공공부조와 사회서비스 프로그램의 대상 집단이 앞서 언급한 사회보험의 그것과 명확히 다르다는 사실이다(Mau, 2003). 일반적으로 앞의 두 프로그램이 주로 노인과 아동과 같은 비노동자집단(non-working classes)의 욕구에 기반을 두는 반면, 사회보험은 노동자집단의 욕구에 집중적으로 반응한다. 한편 지역복지정책과 사회보험정책의 대상 집단이 다르다는 것은 프로그램마다 정책 결정과 관련한 정치적 이해관계가 다를 수 있음을 시사한다(Kaufman and Segura-Ubierno, 2001: 576). 또한 대체로 지역복지정책은 지방정부에 의해, 그리고 사회보험은 중앙정부에 의해 운영된다는 사실도 지역복지정책과 사회보험정책에 대한 상이한 제도적 영향을 짐작케 한다(Alber, 1995). 요컨대, 지역의 복지정책은 중앙의 복지정책과 다른 정책목표를 가지며, 다른 제도적 환경에서 다른 정치행위자들에 의해 구조화 되는 것으로 이해할 수 있을 것이다.

2) 후기산업사회의 사회정책: 패러다임의 전환

“시간”의 변화에 따른 사회정책의 발달과 그것의 중요성은 국가 단위의 비교사회정책 연구들에서도 제대로 이해되지 못한 경우가 흔하다. 대부분의 비교사회정책 연구들은 시간이라는 분석의 차원을 배제한 채 사회정책의 발달차이를 설명하여 왔고, 그로인해 연구의 분석결과가 단기적으로만 유의미한 것인지 아니면 장기적으로도 의미가 있는 것인지를 분명히 밝히지 못하는 경우가 많았다(Esping-Andersen, 1990). 일단 다행스러운 것은 앞에서 언급한 지역복지정책 비교연구들은 대부분 지역복지정책의 시계열 변화를 분석하고 있다는 사실이다. 대개의 경우, 이 연구들은 지역복지정책의 지출이나 프로그램의 적용범위 등을 종속변수로 하여 특정 사회정책이론이 강조하는 독립변수와 의 일관성 있는 시계열 관계를 입증하는 방식을 통해 이들 간의 인과관계를 주장하고 있다.

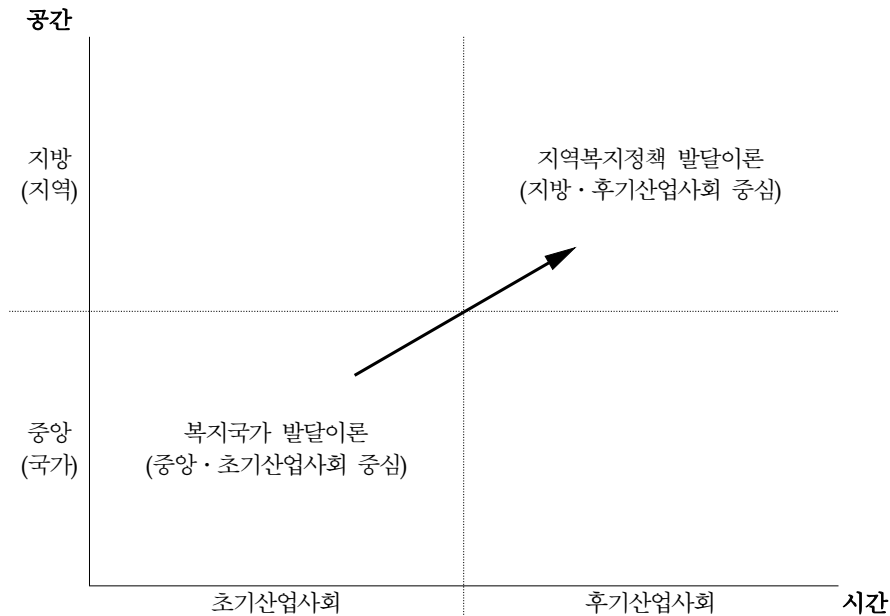
그러나 문제는 지난 20여년이 전 세계적으로 이른바 ‘복지국가의 대전환’의 시기였다는 사실이다(Alber, 1988; Esping-Andersen, 1996; Green-Pedersen, 2002). 복지국가의 전환 또는 재편의 원인은 여러 가지로 추정된다. 하지만, 가장 근본적인 이유는 바로 자본주의시스템의 변화, 즉 “산업구조 변화”라고 말할 수 있다(Esping-Andersen, Gallie, Hemerijck and Myles, 2002; Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2005). 주지하다시피, 이 기간 동안 거의 모든 선진산업국가의 산업구조가 제조업 중심에서 서비스업 중심으로 전환되었다. 그리고 그러한 산업구조의 변화는 단순히 경제구조뿐만 아니라 사회의 인구구조, 정치 그리고 제도의 변화를 초래하였다(Pierson, 1994, 1996, 2001; Esping-Andersen et al., 2002). 따라서 지난 20여년 즉, 후기산업사회의 사회정책 발달환경은 2차 세계대전 이후 또는 초기산업사회의 그것과 본질적으로 다르다고 볼 수 있다. 그리고 오늘날의 지역복지정책은 점점 더 약화되어 가는 초기산업사회 관련 요인들과 반대로 점차 강력해져 가는 후기산업사회 관련 요인들에 의해

동시에 영향을 받고 있다고 추측할 수 있을 것이다.

3) 사회정책이론 유형구분

본 연구의 가장 큰 관심은 어떤 이론들이 후기산업사회의 지역복지정책 발달을 보다 정확하게 설명할 수 있는지를 파악하는 데 있다. 다시 말하면, 이는 본 연구가 여러 사회정책이론들 중에서 후기산업사회의 지역복지정책과 관련한 이론들을 논리적으로 차별화 할 수 있어야 함을 의미한다. <그림 1>은 앞의 논의들을 바탕으로, 즉 시간과 공간의 구분을 통해 사회정책이론들의 유형을 구분한 것이다. 우선, 사회정책이론들은 시간을 기준으로 하여 “초기산업사회”관련 이론들과 “후기산업사회”관련 이론들로 구분될 수 있을 것이다. 그리고 공간을 기준으로 하여서는 “중앙정부”(국가)관련 이론들과 “지방정부(지역)”관련 이론들로 구분될 수 있을 것이다. 따라서 이론들은 크게 네 가지의 유형으로 구분될 수 있다. 즉, 초기산업사회에서의 중앙 또는 지방정부의 사회정책, 그리고 후기산업사회에서의 중앙 또는 지방정부의 사회정책 관련 이론으로 구분될 수 있다. 본 연구는 그 중에서 특히 두 개의 유형에 관심을 가지는데, 하나는 “중앙·초기산업사회”라는 사회정책의 발달맥락에서 성장한 기존 복지국가 발달이론이고, 다른 하나는 보다 “지방·후기산업사회”라는 사회정책의 발달맥락과 관련성이 높은 최근의 이론들이다.

지금까지 비교사회정책연구들은 국가단위에서든 아니면 지역단위에서든 전자의 이론들에 기초하여 수행되어져 왔다(Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1990; Huber, Ragin and Stephens, 1993). 그러나 여러 학자들(Clarke and Newman, 1997; Pierson, 2001; Green-Pedersen, 2002; Esping-Andersen et al., 2002; Taylor-Gooby, 2004)이 주장하듯이, 앞으로의 연구들은 보다 후자, 즉 “지방·후기산업사회”의 특성을 보다 잘 반영하는 이론들로의 관점이동이 필요할 것이다. 아래 <그림 1>에서 화살표는 그러한 관점이동의 방향을 표시한 것이다. 그러나 이것이 초기산업사회와 관련한 사회정책 영향요인과 지역복지정책에 대한 중앙정부의 영향력, 그리고 그것들을 강조하는 이론들이 오늘날의 지역복지정책 비교연구에 불필요하다는 주장은 아니다. 왜냐하면, 여전히 많은 국가들과 지방정부들에서 산업화(industrialization)와 복지정책의 중앙집권화(centralization)가 탈산업화(de-industrialization)와 복지정책의 지방분권화(de-centralization) 보다 더 큰 영향을 미치고 있을 수 있기 때문이다. 여기에서 본 연구의 관심은 지역복지정책 비교연구에 있어서 “중앙·초기산업사회”관련 이론들의 한계가 “지방·후기산업사회”관련 이론들을 통해 어떻게 극복될 수 있는지를 확인하는 것이라고 말할 수 있다.



<그림 1> 사회정책이론의 유형구분 및 패러다임의 전환

3. 지역복지정책 비교연구에서 복지국가 발달이론의 한계

앞장의 논의에 따르면, 복지국가 발달이론에 기초하여 최근의 지역복지정책을 비교분석하는 것은 초기산업사회의 관점에서 후기산업사회의 현상을, 그리고 국가 또는 중앙정부의 관점에서 지역복지정책의 발달을 분석하는 것과 다름없다는 비판이 제기될 수 있다(Pierson, 1994, 1996, 2001; Alber, 1995; Clarke and Newman, 1997; Green-Pedersen, 2002; Taylor-Gooby, 2004). 이와 같은 관점에서 본 장에서는 지역복지정책 발달원인을 탐구하는 지방정부간 비교사회정책 연구에서 나타날 수 있는 복지국가 발달이론들의 한계에 대해 논의하고자 한다.

1) 산업화이론의 문제: 경제발전과 사회문제의 부적 상관관계

산업화이론(industrialism thesis)에 따르면, 사회정책의 발달은 산업화의 과정에서 발생한 사회문제가 산업화로 인해 축적된 국가자원을 통해 해결될 때 가능하다(Wilensky, 1975). 산업화이론은 이처럼 경제성장과 복지욕구 사이에 정적인 상관관계를 가정한다.³⁾ 동일한 가정에 기초하여, 지금까지

3) 예컨대 Wilensky(1975)는 경제수준이 크게 다른 60개 국가들의 사회지출의 수준에 대한 노인인구비 중과 1인당 국민총생산(Gross National Products: GNP)의 영향력을 검증하는 과정에서 노인인구의 비중이라는 복지욕구와 1인당 국민총생산이라는 경제발달 지표가 정적으로 높은 상관관계(62%)를 가지고 있음을 확인하였다.

여러 비교연구들이 지역복지정책에 대한 지역경제발달과 지역사회문제의 영향력을 분석하였다(진재문, 2006; 장동호, 2007; Bergmark et al., 1997; Kröger, 1997; Trydegård and Thorslund, 2001; Valtonen and Laine, 2003).

그러나 여기에서 첫 번째로 지적할 수 있는 문제는 “국가”가 아닌 “지역”이라는 공간에서 경제발달과 사회문제는 통상 부적 상관관계(negative correlation)를 가진다는 점이다(Toikka et al., 2004: 5). 예컨대, 산업화 수준이 높은 도시지역의 지방정부는 그렇지 않은 농촌지역의 지방정부보다 지역경제의 발달수준이 더 높지만, 반대로 인구고령화로 인한 노인문제는 농촌지역의 지방정부들에서 훨씬 더 심각하다. 이는 결국 지역복지정책 비교연구에서 산업화이론의 유용성이 “경제발달”과 “사회문제” 중 어떤 산업화 요인에 초점을 맞추느냐에 따라 분석결과가 달라질 수 있음을 의미한다. 또한 이 두 가지의 산업화 요인 중에서 어느 하나가 지역복지정책에 정적 상관관계에 있다면 다른 하나는 자동적으로 부적 상관관계에 놓이게 된다는 점도 주목할 필요가 있다. 즉, 도시지역의 지역복지정책이 농촌지역에 비해 발달한 상황이라면 예컨대 사회문제의 대표적 지표인 ‘노인인구의 비중’과 지역복지정책의 발달수준은 부적관계를 가질 가능성이 높다. 물론, 이러한 결과를 두고 “노인인구, 즉 사회문제가 감소할수록 지역복지정책이 발달 한다”라는 식으로 해석 할 수는 없을 것이다.

<표 1> 덴마크 지방정부들의 잠재적 세금수입 순위와 실제 세금수입 순위(1973/4)

지방정부	잠재력 세금수입 순위	실제 세금수입 순위
København(Copenhagen)	1	7
Frederiksborg	2	8
Roskilde	3	8
Vestsjælland	5	1
Sorsrøms	6	1
Bornholm	14	9
Fyn	7	3
Sønderjylland	10	3
Ribe	9	10
Vejle	8	4
Ringkøbing	11	5
Århus	4	2
Viborg	13	5
Nordjylland	12	6

*1은 1인당 세금이 가장 많음을 의미함.
 자료: Bruun과 Skovsgaard(1981: 49).

다음으로 경제수준에 비례하여 사회정책이 확대된다는 산업화이론의 가정도 현실성이 약하다. 이러한 가정은 복지선진국인 북유럽국가들의 소득세가 미국이나 아시아 지역 국가들에 비해 월등히 높다는 점을 고려해 볼 때 타당해 보인다. 하지만, “국가”가 아닌 “지역”을 비교의 단위로 삼을 경우 이러한 주장을 반박하는 증거들이 쉽게 발견된다(Tannenwald, 1999). 아래의 <표 1>은 그 한 가지 예로서, 덴마크의 지역 경제수준과 지역 세금수입의 수준이 얼마나 크게 다를 수 있는지를 보여주고 있다.

예컨대, 덴마크의 수도 Copenhagen은 전체 14개 지방정부에서 가장 부유하지만 실제 세금수입은 겨우 7위에 머물러 있다. 대신, Viborg는 전체 14개 지방정부 중에서 13번째로 가난하지만 실제 세금수입은 전체에서 5위에 올라 있다.

이처럼 지역의 경제수준과 지역의 세수가 비례하지 않는 이유는 여러 가지가 있을 수 있다. 잠시 후, 권력자원이론에서 설명하겠지만, 정치적 이념에 따라 어떤 지역은 사회정책보다는 경제개발정책에 더 많은 재원을 투입할 수 있다. 그러나 이점을 제외하고도 몇 가지를 더 추측해 볼 수 있다. 하나는 부유한 지역일수록 빈곤문제나 사회부적응의 문제 등이 더 적게 존재할 수 있다는 것이다. 다시 말해, 부유한 지역일수록 지방정부가 해결해야 할 사회문제의 위험비중이 낮으며, 따라서 지역복지정책을 위한 재원이 클 필요가 없다. 다른 하나는 공공 지역복지 프로그램의 경우, 민간부문의 서비스들에 의해 대부분 대체가 가능하다는 것이다. 때문에 경제적으로 여유가 있는 개인들의 경우, 대중적인 공공복지 프로그램의 확대를 위해 세금을 많이 내는 것 보다는 자신의 욕구에 따라 개별화된 서비스를 이용할 수 있는 사적복지 프로그램들을 선호할 가능성이 높다.

2) 권력자원이론의 문제: 지역복지정책에 대한 비노동자집단의 지지

권력자원이론(power resource approach)은 사회정책의 발달이 시민사회에서의 노동자들의 정치적 영향력 확대의 결과라고 본다(Stephens, 1979; Korpi, 1983). 그리고 현재까지, 여러 지역복지정책 비교연구들이 권력자원이론의 타당성을 검증해 왔다(진재문, 2006; 장동호, 2007; Hanssen, 1997; Kröger, 1997; Nygård, 2006). 즉, 노동자 집단이 지지하는 좌파정당의 지방선거 득표율이나 지방의회에서 좌파의원의 비율, 또는 지방자치단체장의 좌파정당 소속 여부가 지역복지정책의 발달수준과 정적 상관관계가 존재하는지가 분석되어 왔다는 것이다.

그러나 여러 연구들에서 볼 수 있듯이 지역복지정책 비교연구에서 권력자원이론은 다른 이론들에 비해 상대적으로 적합성이 떨어지는 것으로 나타나는 경향이 있다. 그리고 그 이유는 무엇보다도 중앙정부의 사회정책 프로그램들과 지역복지정책 프로그램들의 상이한 정치적 이해관계를 통해 이해될 수 있다. 근본적인 차이는 중앙정부에 의해 운영되는 사회보험 프로그램 지역복지정책 프로그램들이 중앙에 의해 운영되는 사회보험 프로그램들과 달리 대개 노동자집단 이외의 대상들에게 복지혜택을 제공한다는 사실이다(Alber, 1995). 실제로 사회서비스는 대표적인 지역복지정책으로서 빈민과 노동자 집단만이 아닌 비노동집단인 요보호 노인과 아동 그리고 그들과 정치적 갈등관계에 있는 중산층에게도 큰 혜택을 준다. 예컨대, 유럽의 보수적인 중산층과 기독교민주당은 빈민과 실업 관련 사회보험 프로그램의 확대에는 반대하지만 소득비례급여의 원칙을 적용하는 사회보험이나 소득비례각출의 원칙을 적용하지 않는 보편적 사회서비스의 확대에는 반대하지 않는다는 보고가 있다(Goodin and Le Grand, 1987).⁴⁾ 더 나아가 지역복지정책 및 관련 프로그램 운영업무에 종사하는 사무직노동자, 엘리

4) 사회서비스의 경우, 일반적으로 소득에 비례한 기여(contribution)원칙이 보편적이지 않다. 물론, 프로그램에 따라 중산층 이용자들에게 보다 정액 이용료를 요구하는 경우도 있지만, 여전히 그들의 높은 소득수준을 반영하는 것은 아니다. 따라서 계층 간 소득불평등의 관점에서 보면, 사회서비스를

트, 그리고 지방 관료들은 지역복지정책의 확대에 매우 적극적이라는 연구결과도 있다(DeSwaan, 1988). 이는 결국 사회서비스의 확대에 관해서는 중산층도 노동자 집단 또는 좌파정당과 마찬가지로 호의적일 수 있음을 시사한다.

한편, 공공부조는 사회서비스와는 달리 중산층에게 직접적인 혜택을 제공하지 않는다. 따라서 앞서 말한 중산층들이 이 프로그램을 지지할 가능성은 크지 않다. 그럼에도 불구하고, 공공부조 프로그램들은 우파정당과 중산층의 복지사각 압력으로부터 생존하고 있는데, 이는 공공부조가 가지고 있는 강력한 '도덕적 규범과 가치'(moral norms and values) 때문이라는 주장이 있다(Mau, 2003). 즉, 현대의 복지국가는 사회통합의 차원에서 개인들의 최저생활을 보장하고 있는데, 공공부조는 이를 상징하는 대표적인 프로그램이라는 것이다. 때문에 공공부조 프로그램을 축소하려는 정치적 시도는 개인의 생존권에 대한 강력한 위협 또는 인간의 존엄성을 무시하는 비인간적 행위로 해석될 수 있다. 그리고 재선(re-election)을 고려해서는 좋은 이미지가 필수인 지역정치인들이 공공부조 프로그램의 축소를 시도함으로써 굳이 엄청난 정치적 위험을 감수하지는 않을 것이라고 예상할 수 있다(Pierson, 1994).

3) 국가중심이론의 문제: 네트워크식의 정부구조

앞서 살펴 본, 산업화이론과 권력자원이론은 국가를 욕구와 자원, 그리고 각종 이익집단들의 이해 관계에 수동적으로 대응하는 객체, 또는 도구로 보았다. 그러나 이러한 관점에 대해 반발하고 사회정책 발달에 대한 국가, 보다 정확히 표현하면 관료조직, 구조 그리고 제도의 독립적 영향력을 강조하는 것이 바로 국가중심이론(state-centric approach)이다.

그동안 국가중심이론은 지역복지정책 비교연구의 핵심 이론 중 하나였다. 이는 무엇보다도 지역복지정책 발달의 지역 간 차이가 국가중심이론이 강조하는 중앙집권화의 관점에 의해 쉽게 이해될 수 있었기 때문이다. 표면적으로 국가중심이론은 전국적으로 통일된 사회정책의 도입을 위해서는 지역의 힘이 약해야 한다는 점만을 강조한다. 그러나 이 주장을 지역의 관점에서 보면, 지역중심으로 사회정책이 발달하기 위해서는 중앙에 대한 지역의 행정적 그리고 재정적 독립성이 커야 할 것이라는 또 하나의 가설이 자연스럽게 도출되는 것이다.

지금까지 여러 실증분석들이 지역복지지출의 수준과 지방정부의 행정적 또는 재정적 독립성과의 관계에 대한 분석을 시도하였다. 이들은 주로 '복지지출 수준'을 종속변수로 그리고 지방의 독립성을 대표할 수 있는 '지방정부 재정자립도'와 지방 관료의 행정적 독립성을 대표할 수 있는 '지방정부의 행정 서열(예: 광역, 기초)과 규모(예: 대도시, 중소도시, 소도시)'를 독립변수들로 간주하고 경험적 분석을 시도하여 왔다. 또한 여러 연구들이 지방정부의 복지지출에서 경로의존성(path dependence)을 발견해 내기도 한다. 이들은 과년도 복지지출액이나 비중을 독립변수로 사용하였는데, 그 결과 이 변수들의 설명력이 다른 변수들의 영향력에 비해 월등히 높다는 사실을 확인하였다. 그리고 이를 통해 지역복지정책의 점증적 변화를 주장하고 있다(김수완, 1998; 김교성·이재완, 2000; 진재문, 2006).

이용하는 중산층들의 경우 자신들의 능력에 걸맞지 않는 작은 기여로 큰 경제적 이익을 본다고 말할 수 있을 것이다.

그러나 국가중심이론에서도 몇 가지의 중요한 문제가 제기 될 수 있다. 하나는 국가 또는 중앙정부와 달리 지방정부는 정책결정에 있어 완전히 독립적이기 어렵다는 점이다. 오늘날 지방정부는 국가 또는 중앙정부와 마찬가지로 세금도 징수하고 독립적인 정책수행이 가능할 정도의 관료조직을 가지고 있는 경우가 많다. 하지만, 여전히 지방정부는 전체 국가조직의 일부분으로서 중앙정부나 상위지방정부의 정책방향에 의해 크게 영향을 받는다(Sharpe, 1981: 5). 이러한 영향은 특히 지방정부의 업무에 대한 중앙과 광역지방정부의 각종 행정규제나 중앙 또는 광역정부의 재정보조 등을 통해 이루어지게 된다. 중앙정부 보조금의 경우, 국가마다 크게 다르지만 대체로 북유럽국가들의 경우 약 25~50% 그리고 개발도상국들의 경우 약 50~80%를 차지한다(Bahl, 1981; Sharpe, 1981). 더 나아가, 그러한 보조금은 일반적으로 지역경제가 낙후되고 관료들의 규모가 상대적으로 더 작은 지방정부일수록 더 많이 지원되는 경향이 있다. 따라서 지방정부의 재정적 독립성이 중요하다고 하더라도, 지역 간 복지비 지출의 모든 변이가 순수하게 정부간 수직적 관계만을 반영한 것이라고 볼 수 없음이 분명하다.

또 다른 문제는 경로의존의 시기적 민감성이다. 국가중심이론에 따르면, 과거 발달수준이 높지 않은 지방정부의 사회정책은 오늘날에도 그 수준이 낮을 가능성이 크다. 하지만, 여러 연구들이 보여주듯이, 사회정책 발달의 경로의존 효과는 복지국가의 발달단계와 밀접한 관련이 있다(Esping-Andersen, 1996). 즉, 이미 복지국가가 성숙기에 접어들어 더 이상의 급격한 정책의 변화가 불필요한 시점에서는 경로의존이론의 설명력이 높겠지만, 아직 복지국가가 성장기에 있는 경우에는 지역복지정책의 역동성이 크기 때문에 일반적으로 경로의존성이 약할 가능성이 큰 것이다. 따라서 경로의존의 영향을 국가 전체의 복지국가 발달의 역사와 별개로 지역단위에서 분석하고 이해하는 것은 지역복지정책 발달원리와 관련하여 그리 큰 의미가 없을 것으로 생각된다.

끝으로, 국가중심이론을 통해 정부의 중앙집권화 정도에 주목하는 경우, 지방정부간 상호작용의 관계와 그것의 영향력에 대해 제대로 이해할 수 없다는 한계도 있다. 즉, “지방”의 관점이 필요한데 이에 대해서는 다음 장에서 다룰 정부간 관계론에서 더 구체적으로 살펴보기로 한다.

4) 요약 및 논의

지금까지 지역복지정책 발달에 관한 대부분의 비교연구들은 산업화이론, 권력자원이론, 그리고 국가중심이론 등의 복지국가 발전이론들에 크게 기초해 왔다. 즉, 지역의 사회문제나 경제수준, 지역의 친 노동자·좌파지지 성향, 그리고 지방정부의 재정 및 행정적 독립성을 지역복지정책의 주된 발달요인으로 고려하였다는 것이다.

하지만, 앞장에서 예상한 바와 같이, 복지국가 발달이론은 중앙이 아닌 지역의 사회정책 프로그램, 지역정치, 그리고 제도적 특성을 제대로 설명해내지 못하는 한계점을 가지는 것으로 확인되었다. 우선, 복지국가 발달이론에서 말하는 프로그램의 대상과 역할은 지역복지정책의 그것들과 크게 다르고 볼 수 있다. 복지국가 발달이론에서의 프로그램은 노동자의 빈곤·질병·실업의 위험에 맞선 소득보장이 핵심이다. 그러나 지역복지정책에서의 프로그램은 주로 취업여성, 노인, 아동과 관련한 케어활동이나 빈민구제와 관련된다고 볼 수 있다. 더 나아가, 복지국가 발달이론이 가정하는 정치원리와 지

역복지정책의 정치원리가 다르다고 볼 수 있다. 이는 권력자원이론의 핵심이라고 말할 수 있는 노동자들의 정치세력화 성공 여부가 지역복지정책의 발달과 관련해서는 특별히 중요하지 않을 수도 있는 것이다. 끝으로 정부와 제도의 중앙집권적이고 독립적인 힘이 사회정책의 발달을 촉진한다는 국가중심이론의 주장도 복잡한 정부간 관계가 개별 지방정부들의 독립성을 크게 제약하는 현대의 지역정책에서 그 의미가 축소될 수밖에 없을 것 같다.

이상에서 본 바와 같이, 중앙정부 또는 사회보험을 중심으로 발달한 복지국가 발달이론들은 “지역”이라는 특정 정책의 공간에 대해 낯설다. 동시에, 그 낯설음은 그 이론들이 지역의 사회문제가 비교적 중요한 국가적 이슈가 아니었던 초기산업사회에 기초했다는 시간적 이질성에 기인하기도 한다. 이제 다음 장에서는 지역복지정책 발달과 관련한 다른 이론적 접근들의 유용성을 탐색해보고자 한다.

4. 지역복지정책 발달현상에 대한 새로운 이론적 접근들

후기산업사회의 사회정책 발달요인들은 초기산업사회의 그것들과 본질적으로 다르다(Pierson, 1994, 2001; Clarke and Newman, 1997; Esping-Andersen et al., 2002; Taylor-Gooby, 2004). 거의 모든 선진산업국들이 제조업 중심의 초기산업사회에서 서비스업 중심의 후기산업사회로 전환되는 과정에서 인구사회·경제, 정치 그리고 제도 전반에서 근본적인 변화를 경험하였다(Alber, 1988; Korpi and Palme, 1998, 2003; Green-Pedersen, 2002; Sanderson, 2001).⁵⁾ 그리고 이에 주목한 많은 학자들이 그러한 변화들이 후기산업사회의 사회정책에 어떤 변화를 초래하고 있는지에 대해 분석해 오고 있다. 본 장에서는 신사회위험론, 신공공관리론 그리고 정부간 관계론의 이론적 유용성을 논의하고자 한다. 이 이론들은 각각 후기산업사회에서의 인구사회·경제, 정치 그리고 제도의 변화에 주목하고 있기 때문에, 앞에서 살펴본 산업화이론, 권력자원이론 그리고 국가중심이론의 함의 또는 한계와 체계적으로 비교·논의될 수 있을 것이다.

1) 신사회위험론: 경제침체와 새로운 유형의 사회적 위험

후기산업사회에서의 사회정책 발달과 관련한 최근 논의 중 가장 강조되고 있는 개념이 바로 ‘신사회위험’(new social risks)일 것이다. 신사회위험이란 초기산업사회가 후기산업사회로 전환되는 과정에서 등장한 새로운 유형의 사회문제를 뜻한다(Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2005). 구체적으로 신사회위험이 무엇이며, 그것이 사회정책에 미치는 영향이 무엇인지를 이해하기 위해서는 초기산업사회가

5) 1980년대부터 대부분의 선진산업국들은 국가 간 무역경쟁의 심화에 영향을 받으며, 저부가가치의 제조업 중심에서 고부가가치를 창출해내는 서비스업 중심으로 산업구조를 개편한다. 동시에, 제조업의 기계화는 더 이상 예전과 같이 대규모 산업인력을 필요로 하지 않게 한다. 이에 따라 많은 노동자들이 실업자로 전락해왔으며, 결과적으로 노동자집단과 좌파정당의 정치력은 크게 약화된다. 더 나아가 도시를 중심으로 한 세계자본의 세력 확대로 지역 간 경제력의 격차가 심화되고 있으나, 이에 대한 개별 국가(중앙정부)들의 통제력은 점점 약해지고 있는 상황이다(Pierson, 2001).

후기산업사회로 재편되는 과정에서 발생하는 두 가지의 변화에 관심을 가질 필요가 있다. 하나는 산업구조가 제조업 중심에서 서비스업 중심으로의 전환되었다는 것이며, 다른 하나는 여성의 경제활동이 급격히 확대되었다는 것이다.

우선, 신사회위험론은 제조업의 생산성 하락 및 기계화, 그로 인한 서비스업 중심으로의 산업구조 재편에 주목한다. 문제는 그러한 탈산업화 현상이 대규모 실업문제를 일으킨다는 사실이다. 즉, 서비스업 중심의 산업구조는 더 이상 대규모 정규 노동력을 필요로 하지 않으며, 따라서 많은 노동자들이 초기산업사회에서 경험하지 못했던 실업이라는 '신사회위험'에 직면하게 된다. 그중에서도 가장 큰 문제는 저숙련 노동자들이다. 왜냐하면 초기산업사회의 제조업 영역에서 강력한 노조의 지원으로 최소한 최저임금을 보장받으며 경제활동을 하였던 이들은 후기산업사회에서의 서비스업에 재취업하기에는 기술과 능력이 불충분한 경우가 많기 때문이다(Pierson, 2001).

또한, 후기산업사회 노동시장의 고용불안은 더 이상 가족 전체가 남성가장의 임금에 의존하여 생활하기 곤란한 상황을 초래한다. 때문에 가계수입 확대의 차원에서 많은 여성들, 특히 저소득 가정의 여성들의 경제활동이 확대된다(Esping-Andersen et al., 2002; Taylor-Gooby, 2004). 여기에서의 문제는 여성의 경제활동 증가 자체가 아닌 여성들의 경제활동의 증가로 인해 더 이상 여성가구성원에 의존하는 전통적 방식의 노인이나 아동에 대한 수발 또는 양육활동이 불가능하다는 점에 있다. 특히 이 문제는 케어서비스(care services)를 포함한 사회서비스 중심으로 복지국가를 확대한 북유럽국가들을 제외한 대부분의 국가들에서 심각하다. 케어서비스가 부족한 경우, 저소득가정의 여성가구주들은 경제활동이 절실함에도 불구하고 의존노인이나 자녀를 돌보기 위해 소득활동을 포기해야 하는 경우가 발생한다. 때문에 그들의 경제적 어려움은 극에 달하게 될 가능성이 높아지며, 그로 인해 이혼을 선택하고 가족이 해체되는 일들이 쉽게 발생할 수 있다(Esping-Andersen et al., 2002: 26-49). 더 나아가 생계를 위해 부모가 모두 경제활동을 하여 아동이 적절한 보육·교육서비스를 받지 못하는 경우, 단기적으로 아동의 사회적응력이 낮아지며, 장기적으로는 아동의 사회경쟁력이 떨어져 결국 그 아동은 미래의 또 다른 저숙련 노동자가 될 가능성이 크다는 예상도 가능하다. 물론, 국가의 입장에서 이는 사회의 장기실업문제가 세대를 넘어 계속됨을 의미한다.

산업화이론과 마찬가지로 신사회위험론도 사회문제들의 증가가 사회정책의 발달을 유도한다고 본다. 중요한 차이라면, 그 사회문제의 성격과 복지제공의 주체가 다르다는 것이다. 신사회위험론은, 산업화이론과 달리, 후기산업사회에서 나타나는 저숙련 노동자들의 취업의 어려움, 여성들의 '일과 가정 생활의 양립 문제'(reconciliation of paid work and family life)의 중요성을 강조한다. 따라서 후기산업 사회의 사회정책은 무엇보다도 지방정부의 역할이 중요한 사회서비스(social services)를 중심으로 조정될 것이라고 주장된다(Schridde, 2002). 이 관점에서 보면, 오늘날 거의 모든 선진산업 국가들에서 모색되고 있는 '사회서비스국가'(social service states), '사회투자국가'(social investment states) 그리고 '지역복지국가'(local welfare states)로의 전환은 바로 '신사회위험론'이 강조하는 사회서비스의 확대를 통한 여성노동자와 저숙련 노동자의 위험이 이미 국가 사회정책의 핵심적이고 실제적인 해결과제로 받아들여졌음으로 해석될 수 있다. 구체적으로, 오늘날 실업문제와 여성의 경제활동 증가라는 상황과 관련하여 사회서비스의 확대는 크게 세 가지의 측면에서 대안이 되고 있다. 첫째, 사회서비스의

확대는 여성노동자들의 노인부양과 자녀양육의 부담을 경감시켜 주고 경제활동의 지속을 통해 가계소득의 안정에 기여할 수 있다(European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2006). 둘째, 사회서비스의 확대를 통해 저숙련 노동자들의 취업능력이 향상됨으로써 이들의 시장진입 가능성이 높아질 수 있고, 또한 사회서비스 영역 자체가 확대됨으로써 지자체를 중심으로 이와 관련하여 상당한 일자리가 창출될 수 있다(Kolberg, 1991; Huber and Stephens, 2000). 셋째, 사회서비스의 확대는 단기적으로 출산율 감소를 예방하고, 장기적으로 양질의 보육서비스를 통한 국가 미래세대의 경쟁력 확보를 위한 최선의 투자가 된다(European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2006).

끝으로, 비록 신사회위험론이 직접 주장하는 내용은 아니지만, 초기산업사회와는 달리 후기산업사회에서의 사회정책은 복지욕구의 양보다는 질, 생산자보다는 소비자의 욕구에 더 민감하다는 주장에도 주목할 필요가 있을 것이다(Williams, 1994: 49). 분명히 현재의 지역복지정책은 과거보다는 욕구의 질적인 측면과 소비자의 이익을 강조하는 사회분위기 안에서 결정되고 있다고 말할 수 있다. 이는 지역복지정책의 비교연구에 두 가지의 함의를 제공하는데, 하나는 지역사회의 복지욕구와 지역복지정책의 관계를 양적 접근을 통해 완전히 이해하기 어려울 수 있다는 것이다. 예컨대, 지역사회복지관이 이용하고 있는 차량이나 물리치료기계, 그리고 아동보육시설에서 사용하고 있는 학습기자재들에 소요되는 비용은 서비스이용자인 노인과 아동의 절대적 숫자에 변화가 없더라도 서비스 품질향상에 대한 이용자들의 욕구증가를 반영함으로써 계속 확대될 수 있을 것이다. 다른 하나는 생산영역의 정치관계(예: 노동자집단과 자본가집단의 관계)를 통하여 후기산업사회의 사회정책의 발달을 설명하기 어렵다는 것이다. 이와 관련해서는 다음의 신공공관리론에 주목할 필요가 있다.

2) 신공공관리론: 고객중심, 관리효율화 그리고 정책평가의 정치

앞서 살펴보았듯이, 초기산업사회의 정치구조에서 사회정책은 생산영역에서의 “노동자”의 욕구를 중심으로 발달한 반면, 후기산업사회의 정치구조에서 그것은 소비영역에서의 수요자, 즉 “고객”(customers)의 욕구를 중심으로 발달하였을 가능성이 크다. 이와 관련한 구체적인 변화는 1980년대 중반 이후 대부분의 서유럽 국가들에서 찾아볼 수 있다(Clarke and Newman, 1997; Fortin and Hassel, 2000; Andrews, Boyne, Law and Walker, 2005). 가장 뚜렷한 변화는 과거 민간 기업들의 조직운영에 적용되었던 ‘고객중심 경영전략과 경영문화들’, 즉 ‘신공공관리(new public management)의 기법’이 공공서비스 영역에 투입되기 시작하였다는 것이다(Sanderson, 2001: 297-298). 그중에서도 가장 혁신적인 개혁들은 민간과 경쟁관계에 있는, 따라서 경쟁력 제고가 필요한 공공 지역복지서비스와 의료의 영역에서 이루어져 왔다(Pinch, 1997).

신공공관리론은 이처럼 ‘효율적 자원배분에 있어 어떤 다른 제도보다도 시장이 가장 우월하다는 가정 하에 정부규모와 정부의 역할, 정부구조와 운영 등에 대한 개혁을 시장원리에 따라 추진하는 새로운 형태의 공공조직관리 운동’이라고 정의될 수 있다(신희영, 2001: 601). 그리고 신공공관리론(new public management theory)이란 신공공관리와 관련한 정책 패러다임의 총칭이라고 볼 수 있다.

Dunleavy와 Hood(1994: 9)에 따르면, 신공공관리는 구체적으로 다음과 같은 특징을 가진다.

- ① 투명한 예산집행이 이뤄지고 지출은 양적 성과지표를 통해 투입이 아닌 산출과 비교된다.
- ② 조직은 일종의 계약의 총체이며 성과에 따른 인센티브가 주어진다.
- ③ 서비스 구매자와 서비스 전달주체, 그리고 서비스에 대한 계획과 전달이 최대한 분리된다.
- ④ 여러 공공과 민간 전달자들의 경쟁이 유도된다.
- ⑤ 다양한 서비스 전달주체들이 존재하고, 소비자들은 자신들의 욕구충족을 최대충족 시키기 위해 서비스 전달주체들을 선택·변경할 수 있다.

따라서 신공공관리론의 관점에서 보면, 오늘날 지역복지정책의 발달은 고객만족도와 서비스의 효율성 차원에서 지역복지서비스 전달주체들에 대한 ‘수행평가’(performance evaluations)와 그 결과와 관련한 ‘상벌’(reward and punishment)의 영향을 반영하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 정책 프로그램의 수행결과에 대한 평가제도 자체가 하나의 중요한 정치기제로 작동한다는 것이다. 이를 ‘정책평가의 정치’(politics of policy evaluation)⁶⁾라고 부를 수 있는데(Bovens, Hart and Kuipers, 2006: 317-333), 오늘날에는 다양한 이익집단들이 매스컴을 바탕으로 이 새로운 형태의 정치를 활용함으로써 굳이 복잡한 정당정치체계에 기대지 않고도 엄청난 정책적 변화를 만들어 내고 있다. 예컨대, 지역복지 관련 단체들은 더 이상 지역정치인들과 관료들의 온정에 호소하는 소극적 방법을 탈피해서 적극적으로 지방정부들의 복지수행 정도를 비교평가하고, 지역 언론을 통해 지역복지의 불평등을 공론화시킴으로써 지역정치인들과 관료들을 정치적으로 움직일 수 있는 것이다.

신공공관리, 구체적으로 정책평가의 정치에 의한 영향력은 상당하다. 특히 정책평가의 정치가 보편화 될수록, 정치인들과 관료들이 자신들의 정치적 이념만을 고려하여 정책을 결정하기가 어려워진다(Mueller, 1989; Sanderson, 2001; Bogt, 2004; Jacobsen, 2006). 예컨대, Sanderson(2001)과 Jacobsen(2006)은 북유럽국가들에 대한 실증연구를 통해 지역정치인들과 관료들이 그들의 정치적 노선과 상관없이 자신들이 관여하는 지역정책분야의 정부지출을 확대하기 위해 적극적이라는 사실을 보고하고 있다. 물론, 그러한 행동은 상당부분 Pierson(1994)이 주장하는 일종의 ‘비난회피전략’(blame avoidance strategies)으로 이해할 수 있다. 즉, 어떤 정치인이나 관료도 자신이 속해 있는 정책분야의 프로그램의 축소를 시도함으로써 대중으로부터 비난을 받고자 하지는 않는다는 것이다. 또 다른 해석은, 앞서 권력자원이론과 관련하여 언급한 것처럼, 지역복지 프로그램의 성격자체가 노동자나 재분배의 이슈와 거리가 있다는 것이다. 특히 신공공관리를 통해 복지서비스에 대한 “소비자의 권리”가 강화될 경우, 정치인들과 관료들은 “좌파”와 “우파”로서 자신들을 정책결정을 정당화 할 수 있는 것이 아니라, 서비스 제공자로서의 “능력”을 증명해야 할 필요가 있을 것이다. 더 나아가, 바로 다음에 논

6) 평가의 정치는 지역정책에서 뿐만 아니라 국가정책에도 엄청난 영향을 미치고 있다. 예컨대, 경제개발협력기구(Organization for Economic Co-operation and Development: OECD)의 보고서들은 각국의 사회정책과 사회문제 등을 비교평가하고 그 결과들을 통해 개별 국가들에게 긍정적 또는 부정적 이미지를 부여함으로써 결국 개별 국가들이 무시할 수 없는 영향력을 가지고 있다(Bovens et al., 2006: 324).

의하겠지만, 지역정치인들과 관료들은 자신이 속한 지방정부가 위기에 처한 상황이라면 단순히 자신들의 정치이념만을 앞세워 정책을 결정하지 않을 가능성이 크다.

3) 정부간 관계론: 정부간 상호작용

지역복지정책 확대를 향한 복지대상자들의 압력이 존재한다고 하더라도 만약 지방정부가 그러한 변화를 가능케 할 능력이 없다면 결국 정책변화는 기대하기 어렵다. 이것이 바로 앞에서 살펴본 국가 중심이론의 함의였다. 그러나 오늘날 대부분의 국가들에서 지방정부들은 부족한 재원과 프로그램의 운영기술 등을 중앙정부와 광역지방정부의 지원과 협조를 통해 해결할 수 있다.⁷⁾ 때문에, 오늘날 지역사회서비스 제공자로서 지방정부의 역량은 중앙과 광역 그리고 지방정부간의 복잡한 관계를 통해 달라질 수 있는 것으로 이해되어야 할 필요가 있는 것이다.

정부간 관계론(intergovernmental relations)은 개별 국가 내 다양한 수준의 정부간 수직적·수평적 상호작용의 관계가 지역사회정책에 중요한 영향을 미친다고 주장한다(Wright, 1990). 그리고 정부간 관계론은 전통적 정부간 관계, 즉 수직적 차원에서의 정부간 관계뿐만 아니라 수평적 차원에서의 정부간 관계의 역할에 주목한다(Donovan and Neiman, 1992; Shroder, 1995; Figlio, Kolpin and Reid, 1998; Allard and Danziger, 2000; Revelli, 2004). 일반적으로, 정부간 관계는 크게 두 가지로 구분될 수 있다. 하나는 협력(co-operation)이고 다른 하나는 경쟁(competition)이다.

우선, 동일한 행정적 지위의 지방정부들 간에는 지역복지향상을 목표로 하는 여러 협력적인 지역 간 네트워크 프로젝트들이 작동할 수 있으며, 개별 지방정부의 지역복지정책은 이러한 “정부간 협력 관계”를 통해서 발달할 수 있다. 예컨대, Evers 등(2006)에 따르면, 독일에서 이러한 프로젝트들은 중앙정부의 지원 하에 여러 지방정부들의 협력을 통해 수행되고 있다. 특히 이러한 프로젝트는 중앙정부에게는 지역 간 ‘복지 불평등’의 완화라는 국가차원의 정책목표를 달성할 수 있다는 측면에서, 그리고 개별 지방정부들에게는 이웃 지방들과의 자원과 정보교류 등을 통해서 낙후된 지역복지를 더 쉽게 발전시킬 수 있는 측면에서 선호될 수 있는 전략이 될 수 있다. 물론, 이와 같은 공식적인 협력 네트워크들이 부재하더라도, 지리적으로 근접한 지방정부들 간에는 서로 비슷한 정책 환경을 가졌다는 점에서 자연스럽게 사회정책에 대한 정책교류가 발생하기 쉽다는 주장도 있다(Case, 1993; Revelli, 2004).

다음으로 정부간 관계론에 따르면, “정부간 경쟁관계”도 지역복지정책의 변화를 유도할 수 있다. 즉, 지방정부간 정책경쟁이 복지정책의 확대를 이끌어 낸다는 것이다. 이러한 주장은 Tiebout(1956)의 가설을 통해 이해될 수 있다. Tiebout은 개인들이 자신들의 이익이 극대화 될 수 있는 지역에서 살고자 한다고 가정하며, 그 이익의 극대화를 위해 지역 간 이동을 감행한다고 보았다. 한편, 그는 지방 관료들이 기존의 지역복지정책의 규모를 그대로 유지하고자 하는 습성이 있다고 보았는데, 이는 ‘지역사회의 적정규모’(optimal community size)라는 문제와 관련 있다. 문제는 지역서비스의 규모에 비취 지

7) 물론, 그 대신 지방정부는 중앙정부와 광역지방정부가 계획하는 정책 목표에 협조하는 것이 일반적이다(Sharpe, 1981; Evers, Schulz and Wiesner, 2006).

역사회의 규모가 작으면 서비스의 단위당 생산비용이 증가하게 되고, 반면에 지역사회의 규모가 너무 크면 추가적인 서비스 인프라 구축이 필요해져 그와 관련한 추가비용이 필요하다는 점이다. 따라서 그는 지역관료들이 서비스의 단가를 적정수준으로 유지하기 위해 지역사회의 적정규모, 즉 적정한 규모의 지역사회인구를 유지하는데 노력할 것이라고 가정한다. 즉, 지역사회 서비스의 단가와 관련하여 지역인구가 적다고 판단되는 경우 지역관료들은 파격적인 복지서비스의 제공을 통해 주변 지역으로부터의 인구전입을 유도하며, 반대인 경우 복지서비스의 축소를 통해 인구유입을 최대한 통제할 것이라는 예상이다. 특히, Tiebout(1956)의 가정은 오늘날 지역인구문제가 단순히 사회지출의 단위당 비용확대의 문제로 끝나는 것이 아님을 볼 때 설득력을 갖는다. 예컨대, 인구의 감소는 지역공공기관의 예산과 인원축소를 초래할 수 있으며, 문제가 심각한 경우 타 지역과 행정구역이나 공공기관이 통폐합될 가능성도 배제할 수 없기 때문이다. 더욱이 지역복지지출의 일정부분이 중앙정부에 의해 지원되는 여러 국가들의 상황을 고려해 본다면, 지역관료들을 지역복지의 확대를 통해 인구의 질보다는 규모의 확대를 달성하고 이를 통해 지방정부의 위상과 생존을 위할 것이라고 추측할 수 있을 것이다(장동호, 2007; Vestergaard and Ærø, 2006).⁸⁾

4) 요약 및 논의

지금까지 기존의 복지국가 발달이론의 대안으로서 신사회위험론, 신공공관리론, 그리고 정부간 관계론을 이론적 유용성을 검토하였다. 그리고 이를 통해, 후기산업사회의 지역복지정책에 대한 인구사회, 경제, 정치, 그리고 제도적 영향은 초기산업사회의 그것들과 내용상 서로 다를 수 있음을 확인하였다. 후기산업사회 지역복지정책의 발달과 관련하여 앞으로의 실증연구들은 다음의 세 가지 변화에 주목할 필요가 있을 것이다.

첫째, 신사회위험, 즉, 탈산업화와 여성의 경제활동 증가는 저숙련 실업자의 취업문제와 노인수발과 아동양육과 같은 사회서비스 분야에서 공공복지의 확대를 이끈다. 더불어, 후기산업사회는 서비스의 양뿐만 아니라 질을 중시하고 최대한의 소비자 욕구충족을 강조하는 분위기를 가지고 있다는 점이다. 이는 후기산업사회의 복지욕구는 규모를 통해서 뿐만 아니라 질적인 측면에서 지역복지정책을 발전시키는 특성을 가지고 있다는 것이며, 소비자로서의 권리가 노동자로서의 권리를 앞설 수 있음을 시사한다.

둘째, 후기산업사회에서는 신공공관리를 통해 공공서비스의 고객만족도와 효율성을 확대하기 위해

8) 한편, 복지유인이론(welfare magnets)은 Tibout(1956)과 달리 지역관료들이 지역인구의 “질적인 측면”을 중요하게 고려한다고 가정한다. 즉, 지방정부의 재정악화를 우려하는 지역관료들은 되도록 인근의 다른 지방정부들보다 더 낮은 수준의 지역서비스를 제공함으로써 그들의 전입을 차단하고자 노력할 것이라는 주장이다. 하지만, 최근 몇몇 경험적 연구들(Schram, Nitz and Krueger, 1998)은 실증분석을 통해, 더 나은 복지서비스를 즐기기 위해 거주지를 옮기는 사례가 거의 없음을 주장하고 있다. 그러나 그것이 사실이라고 할지라도, 복지유인이론은 여전히 유용하다는 주장이 있다. 왜냐하면, 정책결정자들은 “복지유인현상”을 사실로 믿음으로써, 또는 믿는 척하고 강조함으로써 사회정책에 대한 자신들의 통제력, 즉 정치력을 확대하려는 경향이 있기 때문이다(Allard and Danziger, 2000: 351; Brueckner, 1998: 22-23).

계약과 평가 등의 조직문화가 공공영역 내에서 확대되어 나간다. 따라서 더 좋은 평가를 받기 위한 경쟁이 지방정부나 민간서비스 기관들 간에 발생할 수 있으며, 평가결과는 직접적으로 지역복지정책이 영향을 미치게 된다. 반면, 공공서비스에 대한 이용자들의 권리의식이 강화됨으로써, 공공서비스의 고객만족을 무시한 재분배 이념중심의 정책결정이 어려워진다.

셋째, 정부간 관계는 개별 지방정부의 지역복지정책의 역동성을 증폭시켜 준다. 중요한 정부간 관계는 협력과 경쟁으로써, 지방정부들은 이와 같은 정부간 관계를 통해 지역복지정책 발전에 필요한 자원과 동기를 얻게 된다. 즉, 다수의 지방정부들에게 있어 정부간 관계는 개별 지방정부의 부족한 복지자원을 보충해 줌으로써 궁극적으로 지방정부들이 다른 지역과 유사한 수준으로 지역복지정책을 유지할 수 있게 한다. 또한, 지방정부들은 지역복지정책이라는 공동의 목표를 위한 상호협력을 바탕으로 공동의 프로젝트를 운영하기도 하며, 동시에 다른 지역과의 인구와 산업자원의 유치 경쟁에서 승리하기 위해 지역복지의 수준을 차별화 하는 전략을 추진하기도 한다(Vestergaard and Ærø, 2006).

5. 결론 및 제언

본 연구는 현재 지역복지정책 비교연구가 한 단계 더 발전하기 위해서는 연구방법 못지않게 이론적 토대를 정교화 하는 작업이 필요하다는 인식에서 출발하였다. 이에 따라 기존 연구들에서 널리 이용되고 있는 복지국가 발달이론들이 오늘날, 즉 후기산업사회 지역복지정책 발달을 비교·설명하는데 어떤 한계들을 가지는 지, 그리고 그러한 한계를 극복하는데 필요한 대안적 이론들은 무엇이 될 수 있는지에 대해 논의하였다.

그 결과, 우선 지역복지정책 비교분석에 있어 복지국가 발달이론은 여러 가지 이론적 문제를 지니고 있음을 확인할 수 있었다. 이를 간단히 요약하면 다음과 같다. 첫째, 산업화이론에 따르면 경제성장과 사회문제의 증가가 지역복지정책 발전의 원인으로 가정될 수 있지만, 지역이라는 차원에서 대부분 경제성장과 특정 사회문제(예: 노인문제)의 증가는 공간적으로 부적 상관관계를 가지는 경향이 있다. 따라서 분석결과에서 지역의 경제발달 수준과 지역복지정책의 발달수준이 정적 관계에 놓여 있다면, 당연히 지역의 사회문제는 부적 관계를 가지게 되며, 결국 이 부적 관계를 어떻게 해석해야 하는지에 관한 문제가 따른다. 아울러, 복지국가 발달이론들이 주목하는 사회문제(예: 소득문제)와 지역복지정책의 사회문제(예: 일과 가정생활의 양립의 문제)가 내용상 서로 다르다는 문제도 존재하였다. 둘째, 지역복지정책의 대상은 대부분 노동자가 아니라 노인과 아동, 그리고 사적으로 그들을 보호하는 여성들, 그리고 근로능력이 없는 빈민들이다. 따라서 노동자들의 정치력 확대에 의한 정책변화를 강조하는 권력자원이론의 이론적 함의는 미약해 질 수 밖에 없다. 셋째, 지방정부는 복잡한 정부간 네트워크에 포함되어 있다. 따라서 수직적 정부간 관계의 관점에서 단순히 정부의 재정적·행정적 독립성을 강조하는 국가중심이론의 관점으로는 수평적 정부간 관계에 의해 발생하는 지역복지정책의 역동성을 이해하기 어렵다는 문제가 발생한다.

이에 대해, 본 연구에서는 초기산업사회와 국가 또는 중앙의 관점에 기초하여 사회정책을 분석하는

기존의 복지국가 발달이론을 대체·보완하여 보다 후기산업사회 그리고 지역의 관점을 대표할 수 있는 대안 이론의 필요성을 제기하고, 이와 관련하여 신사회위험, 신공공관리론 그리고 정부간 관계론의 이론적 유용성을 살펴보았다. 그 결과를 간단히 요약하면 다음과 같다. 첫째, 신사회위험의 관점은 탈산업화로 인한 실업과 경제침체로 인한 가계수입 악화의 상황에서 여성경제활동 참여의 확대를 야기된 문제들이 사회정책, 특히 직업훈련이나 사회서비스와 같은 지역복지 프로그램들의 확대를 유도할 수 있음을 시사한다. 둘째, 신공공관리론의 관점은 오늘날 공공서비스에 대한 소비자들의 권리의식 확대, 서비스 제공주체들의 수행력 평가의 보편화를 통해 공식적인 정당정치체계에 의존하지 않고서도 다양한 이익집단들이 자신들이 원하는 방향으로 지역복지정책을 변화시킬 수 있음을 보여준다. 셋째, 정부간 관계론은 다양한 수준의 정부들이 때로는 조직의 생존을 위해 경쟁하고 때로는 상호이익을 위해 협조하는 방식을 통해 개별 지방정부의 지역복지정책의 변화를 이끌어 낼 수 있음을 시사한다.

결국, 우리는 여러 비교사회정책이론들 중에서 보다 “후기산업사회”와 “지역”에 밀접히 관련한 사회정책이론들에 주목함으로써, 서론에서 언급했던 기존 연구들의 이론적으로 설명하기 힘든 결과들 즉, 지역복지정책에 대한 우파의 지지, 그리고 사회문제 증가와 지역복지 발전 간의 부적 상관관계 등이 단순히 연구방법의 오류가 아닌 정교하지 않은 이론적 틀에 의해서도 나타날 수 있음을 알 수 있는 것이다. 추측하건대, 주로 우파정당을 지지하는 중산층에게도 직·간접적 혜택을 제공하는 오늘날 아동케어서비스의 보편적 성격이 지역의 우파정당 지지율과 복지서비스 이용률 간의 정적 관계를 이끌었을 것으로 이해할 수 있다. 또한 지역적으로 빈곤·노인문제는 농촌지역에 편중되는 상황에서 복지정책은 상대적으로 복지자원이 풍부한 도시지역을 중심으로 확대됨으로써 결과적으로 사회문제와 지역복지정책 발달 간의 부적 상관관계가 발생한다는 해석이 가능하다.

아래의 <표 1>는 지금까지의 이론적 가정과 논의를 토대로 구성한 지역복지정책 비교분석을 위한 이론적 틀이다. 후기산업사회에서 지역복지정책은 초기산업사회에서 그다지 중요하지 않았던 정책 결정요인들에 의해 영향을 받는다. 구체적으로 신사회위험과 같은 새로운 사회문제, 고객중심·관리효율화·정책평가의 정치, 그리고 정부간 상호작용이 후기산업사회에서 크게 약화된 초기산업사회 정책 발달 요인들을 대체·보완하여 지역복지정책의 발달을 유도하고 있는 것으로 볼 수 있다. 한편, 본 연구가 초기산업사회와 후기산업사회의 정책발달 요인들의 차이를 크게 강조한 것은 이 둘을 구분하는 것이 이론적 논의의 발전을 위해 필요할 것이라는 인식에 의한 것으로, 결코 초기산업사회 정책발달 요인의 영향력을 부정하는 것은 아니다. 다만, 이론적으로 중앙정부의 사회보험이 아닌 지역복지정책, 그리고 초기산업사회가 아닌 후기산업사회에서의 사회정책을 분석할 때 그 영향력이 다를 수 있음을 설명하기 위한 것이다.

더불어, 본 연구를 통해 초기산업사회와 후기산업사회의 지역복지정책 발달의 유형이 상이할 수 있음을 추론할 수 있다(<표 1> 참조). 예컨대, 초기산업사회의 정책발달은 주로 개별 지역 내부에 존재하는 경제상황과 사회문제, 노동자·이념중심의 정치, 그리고 정부적 특성을 반영한다. 하지만, 후기산업사회의 정책발달은 서비스 전달주체들의 사업수행결과에 대한 평가와 그에 대한 상벌, 그리고 정부간 복지정책 협조 및 경쟁 등 주로 외부지역 정책과의 상호작용을 통해 결정된다. 때문에 후기산업사회 지역복지정책의 발달을 온전히 이해하기 위해서는 지역 간 복잡한 정책적 상호작용들을 정확히 포

착해낼 필요가 있을 것이다.

<표 1> 후기산업사회 지역복지정책 발달 비교분석을 위한 이론적 틀

영역/원리	시기	초기산업사회 요인		후기산업사회 요인
인구사회·경제영역		사회문제/경제 발전	⇒	신사회위험/(경제 침체)
정치영역		노동자/이념 중심의 정치		고객/관리/평가 중심의 정치
제도영역		정부의 독립성		정부간 상호작용
발달의 유형		지역내부의 정책 환경변화에 대한 대응		지역외부의 정책 환경변화에 대한 대응

이제 끝으로 이 이론적 틀이 어떻게 경험적으로 검증될 수 있을 것인지에 대해 간략히 논의하며 글을 마무리 하고자 한다. 방법론적으로, 현 시점에서 본 연구가 제안한 후기산업사회 지역복지정책 발달 비교분석을 위한 이론적 틀은 통계보다는 사례연구(case studies)를 통해 실증분석 되는 것이 바람직하다고 판단된다. 그 이유는 무엇보다도 현재 각국의 지역통계자료의 수준으로는 신사회위험 관련 변수들(예: 여성경제활동참여율, 산업구조변화, 또는 장기실업률 등)을 제외한 나머지 후기산업사회 요인들의 영향력을 파악하는 것이 곤란하기 때문이다. 예컨대, 고객·관리·평가중심 정치의 영향력을 측정할 수 있는 지표라고 볼 수 있는 개별 지방정부별 복지정책 수행평가자료 빈도 및 내용 또는 소비자·복지관련 단체의 영향력 등은 현재의 통계자료를 통해 파악되기 어렵다. 마찬가지로 정부간 상호작용과 관련하여, 지방정부간 복지정책과 관련한 네트워크가 어떻게 구축되어 있는지도 기존 통계자료를 통해 확인하는 것은 거의 불가능하다. 결국 적합한 자료 확보의 어려움으로 인해 통계중심의 연구는 적절한 대안일 수 없는 것이다.

물론, 사례연구의 경우, 연구자는 수백 개에 이르는 전체 지방정부들의 지역복지정책 발달을 모두 분석할 수 없다는 단점이 있다. 그러나 대신, 소수의 사례에만 집중함으로써 통계자료가 담아내기 어려운 복잡한 사회현상(예: 복지정책 수행평가의 빈도 및 내용 또는 지방정부간 지역복지관련 공동프로젝트 시행여부 등) 까지도 자세히 관찰할 수 있는 기회를 가질 수 있다. 예컨대, 사례의 수가 줄어들어 연구자에게는 다양하고 의미 있는 질적 자료를 스스로 수집할 수 있는 여건이 허락될 수 있으며, 더 노력할 경우 통계자료를 이용하는 것보다 훨씬 더 장기적인 사례변화의 분석이 가능해 질 수 있다는 장점도 있는 것이다. 특히 이 경우, 본 연구가 강조해온 시간의 흐름에 따른 지역복지정책 발달에 대한 초기산업사회 요인과 후기산업사회 요인의 영향력 변화를 경험적으로 증명해 낼 가능성도 커진다고 볼 수 있다. 더 나아가, 여러 사례들 간의 복잡한 유사점·차이점들을 효과적으로 요약해주는 통계기법들, 예컨대 군집분석(cluster analysis)이나 네트워크분석(network analysis) 또는 질적비교분석(qualitative comparative analysis)을 사례연구에 활용할 경우, 분석의 사례수와 분석결과의 일반화 수준도 일정정도 증가시킬 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강운호. 2003. "지방정부 재정지출의 특성". 『한국정책회보』 12(1): 151-176.
- 강혜규. 2004. 『지방정부 사회복지 지출 결정요인: 기초자치단체 세출예산의 규모와 구조를 중심으로』. 연세대학교 대학원 박사학위논문(미간행).
- 김교성·이재완. 2000. "지방정부 사회복지비 지출수준의 결정요인 분석". 『한국사회복지학』 41: 68-92.
- 김수완. 1998. 『한국 지방자치체가 지방정부의 복지에 미친 영향에 관한 연구: 1990-1995년 기초자치단체를 중심으로』. 서울대학교 대학원 석사학위논문(미간행).
- 신희영. 2001. "신공공관리론에 대한 비판적 고찰: 비판적 실재론적 접근". 2001년 한국행정학회 학술대회 발표논문집. 601-615.
- 장동호. 2007. "기초지방정부 사회복지비 지출비중의 변화요인 탐색". 『한국사회복지학』 59(1): 329-351.
- 진재문. 2006. "지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구: 1995~2003년 광역시·도를 중심으로". 『사회복지정책』 24(4): 5-30.
- Andrews, R., G. A. Boyne, J. Law and R. M. Walker. 2005. "External Constraints on Local Service Standards: The Case of Comprehensive Performance Assessment in English Local Government." *Public Administration* 83(3): 639-656.
- Alber, J. 1995. "A Framework for the Comparative Study of Social Services." *Journal of European Social Policy* 5(2): 131-149.
- _____. 1988. "Is There a Crisis of the Welfare State? Cross-National Evidence from Europe, North America, and Japan." *European Sociological Review* 4(3): 181-205.
- Allard, S. and S. Danziger. 2000. "Welfare Magnets: Myth or Reality?" *The Journal of Politics* 62(2): 350-368.
- Ascoli, U. and C. Ranci. 2002(eds) *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- Bahl, R. 1981. *Urban Government Finance: Emerging Trends*. Beverly Hills and London: Sage.
- Bergmark, Å. 1997. "From Reforms to Rationing? Current Allocative Trends in Social Services in Sweden." *Scandinavian Journal of Social Welfare* 6(1): 74-81.
- Bergmark, Å., M. G. Parker, M. Thorslund. 2000. "Priorities in Care and Services for Elderly People: A Path without Guideline?" *Journal of Medical Ethics* 26(5): 312-318.
- Bogt, H. J. ter. 2004. "Politicians in Search of Performance Information? Survey Research on Dutch Aldermen's Use of Performance Information." *Financial Accountability and Management* 20(3): 221-252.
- Bonoli, G. 2005. "Time Matters: Postindustrialisation, New Social Risks and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies." Paper presented for presentation at the Congrès des quatre pays. Université de Lausanne, 17-18 November.
- Bovens, M., P. Hart and S. Kuipers. 2006. "The Politics of Policy Evaluation." in *The Oxford Handbook of Public Policy*. edited by M. Moran, M. Rein and R. E. Goodin. New York: Oxford University Press Inc.

- Brueckner, J. K. 1998. "Welfare Reform and Interstate Welfare Competition: Theory and Evidence." Occasional Paper no. 21. Washington, D.C.: The Urban Institute. <http://www.urban.org/UploadedPDF/occa21.pdf>
- Bruun, F. and C. J. Skovsgaard. 1981. "Local Determinants and Central Control of Municipal Finance: The Affluent Local Authorities of Denmark." in *The Local Fiscal Crisis in Western Europe: Myths and Realities*. edited by L. J. Sharpe. London and Beverly Hills: Sage Publications.
- Case, A. 1993. "Interstate Tax Competition after TrA86." *Journal of Policy Analysis and Management* 12: 136-148.
- Clarke, J. and J. Newman. 1997. *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage.
- Cochrane, A. 1994. "Restructuring the Local Welfare State." in *Towards a Post-Fordist Welfare State?* edited by R. Burrows and B. Loader. New York: Routledge.
- DeSwaan, A. 1988. *In Care of the State. Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*. New York: Oxford University Press.
- Donovan, T. and M. Neiman. 1992. "Citizen Mobilization and the Adoption of Local Growth Control." *The Western Political Quarterly* 45(3): 651-675.
- Dunleavy, P. and C. Hood. 1994. "From Old Public Administration to New Public Management Studies." *Public Money and Management* July-September: 9-16.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2006. "Reconciliation of Work and Family Life and Collective Bargaining in the European Union: An Analysis of EIRO Articles." Working Paper.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three World of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____. 1996.(ed.) *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage Publications.
- Esping-Andersen, G., D. Gallie, A. Hemerijck, and J. Myles. 2002. *Why We Need a New Welfare State*. New York: Oxford University Press.
- Evers, A., A. D. Schulz, and C. Wiesner. 2006. "Local Policy Networks in the Programme Social City A Case in Point for New Forms of Governance in the Field of Local Social Work and Urban Planning." *European Journal of Social Work* 9(2): 183-200.
- Figlio, D. N., V. W. Kolpin, and W. E. Reid. 1998. "Asymmetric Policy Institution among Subnational Governments: Do States Play Welfare Games?" *Institute for Research on Poverty Discussion Paper*.
- Fortin, Y. and H. V. Hassel. 2000. *Contracting in the New Public Management: From Economics to Law and Citizenship*. Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, and Washington, DC: IOS Press.
- Green-Pedersen, C. 2002. *The Politics of Justification: Party Competition and Welfare-State Retrenchment in Denmark and The Netherlands from 1982 to 1998*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Goodin, R. E. and J. Le Grand. 1987. "Not Only the Poor." in *Not Only the Poor: The Middle*

- Classes and the Welfare State.* edited by R. E. Goodin and J. LeGrand. London: Allen and Unwin.
- Hanssen, J. I. 1997. "The Scandinavian Model as Seen from a Local Perspective." in *Social Care Services: the Key to the Scandinavian Welfare Model.* edited by J. Sipilä. Aldershot: Avebury.
- Huber, E., C. Ragin and J. D. Stephens. 1993. "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State." *American Journal of Sociology* 99(3): 711-749.
- Huber, E. and J. D. Stephens. 2000. "Partisan Governance, Women's Employment, and the Social Democratic Service State." *American Sociological Review* 65(3): 323-342.
- Jacobsen, D. I. 2006. "Public Sector Growth: Comparing Politicians' and Administrators' Spending Preferences." *Public Administration* 84(1): 185-204.
- Kaufman, R. and A. Segura-Ubiergo. 2001. "Globalization, Domestic Politics and Social Spending in Latin America: A Time-Series Cross-Section Analysis." *World Politics* 53(4): 553-587.
- Kolberg, J. E.(ed.) 1991. *The Welfare State as Employer.* London: M. E. Sharpe, Inc.
- Korpi, W. 1983. *The Democratic Class Struggle.* London: Routledge.
- Korpi, W. and J. Palme. 1998. "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries." *American Sociological Review* 63(5): 661-687.
- _____. 2003. "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regression in 18 Countries, 1975-95." *American Political Science Review* 97(3): 425-446.
- Kröger, T. 1997. "Local Government in Scandinavia: Autonomous or Integrated into the Welfare State?" in *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model.* edited by J. Sipilä. Aldershot: Ashgate.
- Mau, S. 2003. *The Moral Economy of Welfare States: Britain and Germany Compared.* London: Routledge.
- Mueller, D. C. 1989. *Public Choice?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Nygård, M. 2006. "Welfare-Ideological Change in Scandinavia: A Comparative Analysis of Partisan Welfare State Positions in Four Nordic Countries, 1970-2003." *Scandinavian Political Studies* 29(4): 356-385.
- Pierson, P. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment.* Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 1996. "The New Politics of the Welfare State." *World Politics* 48: 143-179.
- _____. 2001. *The New Politics of the Welfare State.* Oxford University Press.
- Pinch, S. 1997. *Worlds of Welfare: Understanding the Changing Geographies of Social Welfare Provision.* London: Routledge.
- Revelli, F. 2004. "Performance Rating and Yardstick Competition in Social Service Provision." CESifo Working Paper 1270.
- Sanderson, I. 2001. "Performance Management, Evaluation and Learning in 'Modern' Local Government." *Public Administration* 79(2): 297-313.
- Schram, S., L. Nitz and G. Krueger. 1998. "Without Cause or Effect: Reconsidering Welfare

- Migration as a Policy Problem." *American Journal of Political Science* 42(1): 210-230.
- Schridde, H. 2002. "Local Welfare Regimes and the Restructuring of the Welfare State - An Anglo-German Comparison." *German Policy Studies/Politikfeldanalyse* 2(1): 105-142.
- Sharpe, L. J.(ed.) 1981. *The Local Fiscal Crisis in Western Europe: Myths and Realities*, London and Beverly Hills: Sage Publications.
- Shroder, M. 1995. "Games the States Don't Play: Welfare Benefits and the Theory of Fiscal Federalism." *The Review of Economics and Statistics* 77(1): 183-191.
- Stephens, J. 1979. *The Transition from Capitalism to Socialism*. London: Macmillan.
- Tannenwald, R. 1999. "Fiscal Disparity Among the States Revisited." *New England Economic Review* July/August: 4-25.
- Taylor-Gooby, P.(ed.) 2004. *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. New York: Oxford University Press.
- Toikka, R., T. Gais, P. V. Nikolov and P. Billen. 2004. "Spending on Social Welfare Programs in Rich and Poor States." <http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpppe/0410006.html>
- Tibout, C. M. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditure." *The Journal of Political Economy* 64(December): 416-424.
- Trydegård, G. B. and M. Thorslund. 2001. "Inequality in the Welfare State? Local Variation in Care of the Elderly-The Case of Sweden." *International Journal of Social Welfare* 10(3): 174-184.
- Valtonen, H. and J. Laine. 2003. "Study on a Resource Allocation Formula for Social Services in Finland." *International Journal of Social Welfare* 12(4): 339-346.
- Vestergaard, H. and T. Ærø. 2006. "New Town in the Øresund Region - Housing Potential in the New Town Next to Frederikssund." in European Network for Housing Research, ENHR International Housing Conference, Ljubljana, Slovenia, 2-5 June 2006.
- Wilensky, H. 1975. *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Williams, F. 1994. "Social Relations, Welfare and the Post-Fordism Debate in *Towards a Post-Fordist Welfare State*. edited by R. Burrows and B. Loader. London: Routledge.
- Wright, D. S. 1990. "Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparisons." *Public Administration Review* 50(2): 168-178.

A Framework for the Comparative Study of Local Social Policy in the Post-Industrial Era

Jang, Dong-Ho
(University of Bremen)

Traditional quantitative approaches to comparative social policy research in welfare state have mostly focused on cross-national variations in social policy. More recently, they have attempted to account for disparities in the local provision of social policy. However, heavily relying on traditional theories of welfare state development (e.g., industrialism theory, power resource approach, and state-centric thesis), most of them seem to have explained the local variation from a central or national perspective, thereby completely ignoring the local perspective. Furthermore, their theoretical bases have been exclusively derived from the social context of post-war era. In tackling these issues, this study aims at localizing and updating the theoretical framework of local welfare policy in the post-industrial age. The framework provided in this study calls for a shift in the theoretical perspective towards more local and new approaches (e.g., new social risks, new public management and intergovernmental relations).

Key words: local government, local welfare policy, social policy theory, comparative social policy research

[접수일: 07. 05. 21 게재 확정일: 07. 07. 13]