

지방분권화와 지방정부의 복지정책 선택- 미국의 TANF 프로그램을 사례로 -

이상록*

- 요약 -

지방분권화의 영향과 함의는, 지방분권 이후 지방정부에 이양된 재량권이 지방정부의 정책선택에 어떻게 활용되는지에 따라, 상반되게 평가될 수 있다. 지역 특성 및 상황에 적합한 지역차별화된 정책선택이 제고될 경우에는 지방분권화의 영향과 함의는 긍정적이지만, 동형화된 정책선택을 초래할 경우에는 부정적으로 평가된다. 다른 한편으로, 지방정부의 정책선택이 복지정향성을 보일 경우 지방분권화는 지역사회복지에 긍정적이지만, 지방정치 혹은 지역경제, 지방재정 등에 의해 정책선택이 좌우될 경우 ‘복지수준의 하향경쟁(race to the bottom)’을 초래되어 부정적인 함의를 지닐 수 있다. 이와 같이, 지방정부에서의 정책선택 양상과 특성에 따라 지방분권화의 영향과 함의가 달리 평가될 수 있음에 주목하여, 본 연구에서는 미국의 복지 프로그램(welfare program)에의 지방분권 경험, 곧 1996년도 복지개혁 입법 이후 TANF 프로그램을 사례로, 지방분권 이후 지방정부들의 정책선택의 실제적 양상과 특성을 실증, 분석하여 보았다. 그리고 미국

* 군산대학교 행정복지학부 교수(lsr1187@kunsan.ac.kr)

의 경험이 한국의 지방분권화에 시사하는 함의들을 모색하고자 하였다.

분석결과에서는, 지방분권 이후 복지정책에 대한 지방정부들의 정책선택이 차별화되고 있음을 확인할 수 있었으나, 기간 경과에 따라 정책선택이 확산, 수렴되는 경향 또한 있음을 확인할 수 있었다. 한편, 1997년도 지방정부의 복지정책 선택을 종속변수로 설정하여, 정책선택에의 영향 요인을 분석한 결과에서는, 지방정부 정책선택에 있어 일부분 복지정향성을 확인할 수 있었지만, 지역의 정치, 사회, 경제적 요인에 의해 강력하게 규정됨을 확인할 수 있었다. 지방분권화의 효과가 지방분권 이후 지방정부의 정책선택 양상에 의해 좌우될 수 있음에 기초하면, 지방정부의 정책 역량을 제고를 위한 조치들이 우선되어야 할 것으로 판단된다. 아울러, 한국사회의 현실에 적합한 지방분권의 구체적 상(像)의 정립 역시 시급한 정책 과제라 평가된다.

주제어: 지방분권화, 지방정부, 정책선택, TANF 프로그램

1. 서론

본 연구는 지방분권 이후 지방정부에서의 복지정책 선택은 어떠한 양상과 특성을 보이는지를 파악하고자, 최근 미국에서의 사회복지 지방분권의 경험, 곧 TANF 프로그램의 도입 경험을 실증 분석한 연구이다.

1996년 도입, 실행된 TANF 프로그램은 1935년 이후 미국 공공부조의 근간이 되었던 AFDC 프로그램을 대체한 새로운 형태의 welfare 프로그램이다. TANF 프로그램 도입은, 복지수급 의존성(dependency) 해소와 더불어 수급자의 근로활동 제고 등을 위해 정책 혁신을 기하였다는 점에서, 곧 기존 형식의 복지 프로그램에 종지부를 찍고("ending welfare as we know it") 새로운 형태의 복지 프로그램으로의 전환을 가져왔다는 점에서, 역사적 의의가 큰 것으로 평가된다. 그렇지만, 다른 한편으로 TANF 프로그램의 도입은 프로그램 운영 권한이 중앙정부로부터 지방정부로 대폭 이양되는 “지방분권화의 혁신(devolution’s revolution)”이라는 측면에서 복지 시스템의 전면적 변화로, 미국 사회복지의 흐름에서 중대한 역사적 전환으로 평가되고 있다(Meyers, et. al., 2002; Nathan & Gais, 2001).

물론, AFDC 프로그램에서도 수급자격 기준 및 급여수준 등은 주정부에 의해 결정되었다는 점에서 지방정부의 재량권이 일정 정도 부여되었지만, TANF 프로그램에서는 대상자 선정 및 급여결정에서 뿐 아니라 정책의 기획, 전달체계의 선택, 재정운영, 관리감독 등 제도 운영 전반에 광범위한 재량권을 지방정부에 부여하였다는 점에서, TANF 프로그램의 도입은 “Welfare 프로그램의 본격적 혹은 실질적 지방분권화”라는 역사적 의의를 지닌 것으로 평가, 주목되고 있다.

한편, 미국에서와 유사하게, 최근 한국사회에서도 지방분권화가 사회복지계의 주된 이슈로 부각되는 상황이어서 주목된다. 참여정부 들

어 지방분권화가 정권 차원의 핵심 과제로 제기되면서, 특히 지방분권화가 단순히 정치적 담론에 머물지 않고, 국고보조사업의 재정비에 따라 상당 수 사업들이 지방이양사업으로 전환되고, 지방정부에 대한 재정지원 방식이 분권교부세 형태로 전환되는 등, 지방분권 시책들의 실제적 추진이 이루어지면서, “지방분권화”는 사회복지계의 주요한 현안이자 이슈로 부각되고 있다(백종만, 2006).

이와 관련, 사회복지계의 반응은 지방분권화에 대한 긍정적 기대와 함께 부정적 우려가 상호교차 되는 혼란스런 상태이다(진재문, 2006; 김종해, 2004). 일부에서는 지방분권화가 “사회복지에 대한 국가 책임의 축소와 회피”, 혹은 “지방정부에의 책임 전가의 기반”으로 작용하여 지역복지의 하향화를 야기할 것이라는 우려를 표명하고 있기도 하다. 또한, 지방분권화가 지역복지의 제고 보다는 오히려 지역간 복지수준의 격차를 더욱 심화시키는 부정적 영향이 클 것이라는 점을 이유로, 지방분권화의 “시기상조론” 혹은 반대의 의견이 표명되고 있기도 하다(조영훈, 2001). 반면, 일부에서는 지방분권화는 지역 상황과 특성에 맞는 “지역밀착형” 지역사회복지의 발전에 전기가 될 뿐 아니라, 정책 기획 및 실행 단위의 하향화로 복지욕구에 보다 신속하고, 효과적 및 효율적인 대응을 가져올 것이라 기대하고 있기도 하다(김용래, 1991; 이동수, 2000; 이정호, 1991).

이와 같이 지방분권화에 대한 상반된 시각이 첨예하게 대립하고 있음에도 불구하고, 찬반양론이 지방분권화에 따른 긍정적, 부정적 영향에 대한 타당성 있는 양면을 논리적 근거로 삼고 있기에, 현재로서는 이론적 논의만으로 지방분권화에 합의된 결론을 도출하기는 어려운 실정이다. 더욱이, 사회복지 분야에의 지방분권화에 대한 전체적 상(像) 및 로드맵이 구체화 되지 못하고, 단편적 시책만으로 지방분권의 영향과 효과를 온전히 가늠하기 어려운 상황임을 감안하면, 향후에도 찬반 논란은 쉽게 정리되기 어려울 것으로 예상된다.

물론, 지방분권화 논의에 1991년 이후에의 지방자치제 도입 경험은 주요한 참조자료가 될 수 있을 것이다. 왜냐하면, 지방분권화 역시 지방자치제와 동일하게 중앙정부와 지방정부간 관계의 변화를 핵심으로 한다는 점에서, 지방분권화는 지방자치제의 연속선상 변화로 간주될 수 있기 때문이다. 따라서 그간의 지방자치제 실행 경험을 참조로 지방분권화에 대한 찬반 논의들을 일부분 정리할 수도 있을 것으로 보인다. 그리고 실제 지방분권화에 대한 찬반 논의들에서도 지방자치제 경험에 대한 연구결과들을 적극 활용되고 있기도 하다(김종해, 2004; 백종만, 2006; 조영훈, 2001; 진재문, 2006)

그렇지만, 지방자치제 경험을 토대로 지방분권화의 영향과 함의를 가늠함에는 상당한 한계가 있는 것으로 판단된다. 첫째로, 지방자치제도의 도입 이후에도 정책선택과 실행, 행·재정 등에서의 실질적인 권한과 책임은 중앙 정부에 여전히 귀속된 반면, 지방정부의 재량권 여지는 극히 미미하였다는 점에서, 그간의 지방자치제 실행 경험만으로, 지방정부에 권한과 책임이 광범위하게 이양되는, 지방분권화의 영향을 예측하기에는 현실적으로 많은 한계가 있다. 둘째로, 지방자치제의 영향이 그간 주로 지방정부의 사회복지 예산 규모의 변화를 기준으로 평가되어 왔음에 비해, 지방분권화의 경우는 예산을 기준으로 이를 분석하는 것이 적합치 않다는 점 역시 문제로 지적된다. 곧, 지방분권화 이후에는 지방정부에의 광범위한 재량권 부여로 ‘정책 내용’ 뿐 아니라 ‘정책 실행 양상’, ‘프로그램 선택’, ‘재정 활용’ 등에서 지방정부간 편차가 발생할 수 있기에, 단순히 사회복지 예산만으로 지방정부의 복지수준을 평가하는 것은 적합성이 떨어지는 문제가 지적되지 않을 수 없다¹⁾. 이상과 같은 상황 및 문제로, 찬반 논란에도

1) 지방분권화의 영향을 지방재정 규모의 증감만으로 평가함에는 상당한 한계와 위험이 있음에도 불구하고, 최근의 사회복지분야 지방분권 연구의 대부분에서는 지방분권을 재정분권으로 등치시키는 인식하에, 지방정부의 복지재정 측면에서만 지방분권의 문제를 다루고 있어, 지방분권에 대한 인식과 평가가

불구하고 현재로서는 사회복지 부문에의 지방분권화가 실제적으로 어떤 합의와 영향을 지닐지 제대로 가늠하기 어려운 실정이다.

이와 같은 연구배경 하에, 본 연구에서는 미국에서의 최근 사회복지 부문에의 지방분권 경험에 대한 분석을 통해, 지방분권화의 의의와 영향을 검토하고, 이를 토대로 한국의 지방분권화에 제기되는 시사점을 도출하여 보고자 한다.

본 연구에서 지방분권화의 영향은 지방분권 이후 지방정부에서의 정책선택의 양상과 특성에 대한 분석을 통해 검토하고자 한다. 이와 같은 분석적 접근을 채택한 이유는, 지방분권화에 대한 찬반 양론의 핵심적 근거가 “지방분권 이후 지방정부의 정책 선택이 어떠한 모습으로 나타날지”에 대한 가정에 뿌리하고 있기 때문이다. 곧, 지방분권화에 대한 긍정적 혹은 부정적 평가는 주로 “재량권을 자율적으로 행사할 수 있게 된 지방정부의 정책선택 양상이 어떻게 전개될 것인지”에 대한 가정에 따라 좌우된다. 예컨대, 지방분권 이후 지방정부의 복지정책 선택이 ‘지역복지 문제나 혹은 복지욕구의 양상’에 대한 우선적 고려에 의거할 것인지, 아니면 ‘지역경제 상황이나 지방정부의 재정형편’ 등에 대한 우선적 고려에 의거할 것인지에 따라, 지방분권화의 영향은 달리 예측하게 된다(Fellows & Rowe, 2004). 물론, 지방정부의 정책선택이 “복지정향성”을 보일 경우에는 지방분권화는 긍정적인 합의와 영향을 지닐 것으로 평가하겠지만, “경제논리에 좌우되는 정향성”을 갖거나 혹은 “지역내 기득권 계층 혹은 집단의 정치논리에 주도되는” 형태의 정책선택이 강할 경우에는, 지방분권화는 긍정적이기 보다는 오히려 부정적으로 평가하게 된다.

또한, 지방정부의 정책선택이 “차별적 및 경쟁적 양상”으로 이루어

제한적인 상황임을 보여준다(백종만, 2006; 이인재, 2006; 김종해, 2004; 황종규, 2006; 이중섭, 2006; 이태수, 2005).

질 것인지, 아니면 “동형화와 수렴적 양상”으로 이루어질 것인지에 따라서도, 지방분권화의 영향과 함의는 상반되게 평가될 수 있다 (Lieberman & Shaw; 2000). 곧, 각 지역의 정치적, 경제적, 사회적 상황의 차이, 그리고 지역에 거주하는 복지대상자의 특성 차이 등에 대응하여, 이에 조응되는 지역차별화된 혁신 정책의 개발 및 선택이 이루어질 경우, 지방분권화는 “정책혁신의 실험 및 경쟁”을 촉진하여 정책개선에 긍정적으로 기여할 것으로 평가된다. 그렇지만, 이와 달리 “관대한 복지정책의 채택으로 인한 여타 지역으로부터의 빈민의 유입과 고소득층의 이탈을” 우려하여, 지방정부들이 이웃 지역과 유사 수준 혹은 평균 수준의 정책내용을 채택할 경우, 곧 “동형화된 정책선택” 양상을 보일 경우, 지방분권화의 영향과 의의는 부정적일 것이다. 특히, 지방정부간 “하향 경쟁(race to the bottom)”에 입각한 정책선택을 초래될 경우, 지방분권화는 사회복지 발전에 역행하는 부정적인 영향이 두드러질 것으로 예측, 평가된다(Kelleher & Yackee, 2004).

이상과 같이, 지방분권화의 영향이 지방정부의 정책선택 양상 및 특성에 의해 상반되게 평가될 수 있음에 주목하여, 본 연구에서는 미국의 TANF 프로그램을 사례로, 지방정부에서의 복지정책 선택의 양상 및 특성을 분석하고, 이를 토대로 지방분권화의 영향과 함의를 평가하고자 한다.

물론, 지방분권화의 역사적 배경 및 사회, 정치적 상황 등이 상이한 미국의 사례를 분석한다는 점, 또한 한국에서의 지방분권화는 공공부조제도 보다는 사회복지서비스 영역을 중심으로 추진됨을 감안하면, 미국의 경험에 대한 본 연구의 분석결과가 시사하는 함의는 다소 제한적일 수 있다. 그렇지만, 지방분권화가 전달체계(delivery system)차원에서 중앙과 지방의 역할을 조정하는 기술적(technical) 차원의 변화를 넘어서는, 정책결정 단위(주체)의 변화이자 이에 따른 정책결정 및 실행 시스템상의 근본적 전환으로서, 정책 환경에의 중차대한 변화임을

감안하면, 미국의 앞선 경험에 대한 분석을 통해 지방분권화의 영향과 쟁점 등을 파악, 참조하는 것은, 후발 주자로서 시행착오를 줄이는데에 상당한 도움이 될 것으로 생각된다. 더욱이, 지방분권화와 같은 정책 환경의 변화는 단기간에 다시금 되돌릴 수 없는 불가역적 특성을 지니고 있음을 감안하면, 더더욱 선도적 경험 사례에 대한 분석은 정책적으로 뿐 학술적으로도 상당한 함의가 있을 것으로 판단된다.

2. 선행 연구들의 검토: 지방분권화와 지방정부의 정책 선택

지방분권화는 중앙정부에 의해 전적으로 정책이 기획, 결정, 집행되는 시스템이, 지방정부가 재량권을 부여받고서 지방의 상황과 특성에 맞게 정책을 기획, 결정, 집행하는 시스템으로 전환되는 변화를 의미하는 것으로, 중앙정부와 지방정부간 역할 분담의 단순한 조정 차원을 넘어서는 정책 결정 및 실행 주체의 변화 뿐 아니라 정책 결정 시스템 및 행정 전반에의 변화가 수반되는 정책 환경의 거시적 변화라 할 수 있다²⁾(Watson & Gold, 1997).

2) 최근 국내 사회복지학계의 지방분권화에 대한 관심은 주로 분권교부세 도입과 관련하여 재정분권의 측면에만 집중되어, 지방분권화를 재정분권화로 등치시키는 인식들이 팽배한 실정이다. 또한, 다른 한편에서는 참여정부 이후 지역복지계획 수립과 지역복지협의체 구축, 지역복지전달체계 개편 등 지역복지 활성화를 위한 정책들이 적극 추진되는 시점에서 '지방분권화' 담론이 고조되면서, 사회복지 지방분권화에 대한 인식과 논의는 혼돈스러운 상황이다. 일부에서는 지역복지를 강화하는 정책 모두를 지방분권화 정책으로 간주하기도 하고, 일부에서는 중앙정부와 지방정부간 전달체계상 역할분담 및 조정 등을 지방분권화 정책으로 인식하기도 하여, 지방분권에 대한 개념적 인식의 편차와 혼돈을 보여준다. 이와 함께, 일부에서는 분권화(devolution)를 탈중앙화(de-centralization)라는 개념과 동일시하여 "민간-공공의 파트너십", "민관 협력의 거버넌스" 등이 결합된 개념으로 "지방분권화"를 인식하기도 하고, 일부에서는 분권화를 복지다원주의(welfare-pluralism)와 관련된 것으로 포괄적으로 규정하기도 한다. 이상과 같이, 지방분권화(devolution)에 대해

지방분권화는 지방 민주정치의 제고라는 측면에서 뿐 아니라, 획일화되고 경직된 중앙 집중의 정책 결정 및 집행 시스템의 개혁이라는 차원에서도 의미있는 변화라 평가된다. 특히, 사회복지 분야의 지방분권화는 중앙에서 결정된 정책을 단순히 집행하는 수준에 머물던 지방정부에 적극적인 역할과 책임을 부여한다는 점에서, 또한 각 지방의 여건과 특성, 지역주민의 욕구에 적합한 정책이 개발, 실행될 수 있도록 함으로써 긍정적인 효과가 기대되기도 한다. 아울러, 지방분권화는 보다 나은 정책 방안을 둘러싼 지방정부들간 경쟁 및 정책 확산을 발생시킴으로써, 정책 개선을 지속적으로 추구할 수 있다는 점에서도 긍정적이며, 이와 함께 관료화된 비대한 정부 규모의 감축과 풀뿌리 민주주의의 확립 등에도 주요한 기반이 될 수 있다는 점에서도, 긍정적인 의의가 상정되기도 한다(Whiteford, 2001; Kelleher & Yackee, 2004).

그렇지만, 지방분권화에는 부정적 효과에 대한 우려 역시 만만치 않다. 특히, 사회복지 분야의 지방분권화는 “세원이 되는 상위층 및 중산층의 유입과 복지수급자의 전출을 위한” 지방정부들간 조세 및 복지 감소의 경쟁을 유발하는, ‘복지 하향 경쟁’(race to the bottom)이 초래되는 역효과를 발생시킬 수 있다는 점에서 부정적 효과가 제기되기도 한다(Lurie, 1997). 또한, 지역간 경제 상황 및 재정 여건의 차이에 힘입어, 지역간 복지수준 격차의 심화 및 지역 불평등 심화를 야기할 수 있다는 점 역시 지방분권화의 문제로 지적되기도 한다(Pandey & Collier-Tenison, 2001; Whitaker & Time, 2001).

이상과 같이, 사회복지 부문의 지방 분권화에는 긍정적 효과에 대한 기대 뿐 아니라 부정적 효과에 대한 우려 역시 적극 제기되는 상황이어서, 지방분권화에 대한 이론적 평가는 상반되고 있다. 물론, 지

최소한의 합의된 개념 인식 조차 마련되지 않아, 국내에서의 지방분권화 논의에는 개념적 혼돈이 심각한 것으로 평가된다.

방분권화의 긍정적 혹은 부정적 효과에 대한 각각의 주장들은 다양한 이유들에 기초하지만, 가장 주요한 근거는 “지방분권화 이후에 지방정부에서의 정책 선택이 어떤 양상과 특성을 지닐 것인지”에 대한 가정에 토대한 것으로 평가된다. 선행 연구들에 대한 검토를 토대로, 지방분권화의 영향 및 함의와 지방정부 정책선택 양상의 관련성을 정리하면 다음과 같다.

(1) 지방정부들간 정책선택의 차별성과 수렴성

지방분권화의 긍정적 효과는, 권한과 책임의 이양으로 지방정부의 자율적 재량권이 증대되고, 이에 의거하여 지방정부가 각 지역의 상황과 특성에 적합한 정책을 선택, 실행되는 양상이 전개됨으로써 정책 개선 및 복지수준 제고가 이루어진다는, 곧 “지방정부들간 차별화된 정책선택”에 근거하여 주장된다(Liberman & Shaw, 2000). 그렇지만, 지방분권화의 도입이 과연 지방정부의 자율적 재량권 제고로 귀결될 것인지, 또한 지방정부에 대한 재량권 부여가 실질적으로 지방정부들간 정책 차별화로 귀결될 것인지에 대해서는 상당한 의문이 제기되고 있다(Schram & Soss, 1998; Gainsborough, 2003).

복지개혁 이후 지방정부들에서의 정책선택의 차별성과 수렴성에 대한 경험적 연구들은 상반된 결과들을 제시한다. Zedlewski(1998)는 51개주의 TANF 프로그램 실행을 work incentive 정책과 penalty 정책을 중심으로 분석한 결과, 주들간 정책내용에 상당한 차이가 있음을, 곧 각각의 정책들에서 주간 정책선택의 차이가 명확하게 나타남을 확인하고 있다. 또한, 두 정책 패키지의 선택 양상에서도 주간 정책선택의 차이가 두드러짐을 확인하고 있다. 일례로, 9개 주에서는 높은 수준의 소득 인센티브와 함께 낮은 수준의 처벌을 결합한 정책선택이 이루어진 반면, 8개 주에서는 낮은 수준의 소득 인센티브와 높은 수준의 처벌이 결합된 정책선택을 보인 것으로, 그리고 나머지 대부분의 주에

서는 중간 수준의 인센티브와 처벌 시책을 결합한 것으로 나타나, 주들간 정책선택의 상당한 차이가 제시되고 있다. 복지개혁 이후 주 정부들에서의 TANF 프로그램을 비교분석한 Gais & Weaver(2002)의 연구에서도, 주 정부들의 정책선택에 광범위한 차이를 확인하고 있다. 물론, 연구결과에서는 복지수급 감소와 수급자의 고용 증대를 위해 positive 정책 및 negative 정책의 선택 및 활용이 대부분의 주들에서 공히 강화되고 있음이 확인되지만, 이들 정책들의 결합 양상은 주에 따라 현저한 차이가 있는 것으로 분석되어, 지방분권 이후의 주 정부의 정책선택이 동형화 양상 보다는 차별화 양상을 보이는 것으로 평가되고 있다.

Meyers 등(2002)은 주들의 정책선택 차이를 일 시점에 국한하여 분석한 기존 연구들과는 달리, 복지개혁 전후 5년 동안의 정책변화 추세를 분석하였는데, 충분성(adequacy), 포괄성(inclusion), 헌신성(policy commitment)이라는 측면에서 살펴본 51개주의 복지정책은 수렴적 양상 보다는 오히려 격차가 심화되는 추세가 있는 것으로 나타나, 지방분권 이후 정책선택 및 정책차별화 양상이 두드러짐을 보여준다.

한편, 이상과 같은 연구와는 달리, 지방분권화 이후 지방정부들에서 동형화된 정책선택 혹은 복지정책의 수렴화가 발생되고 있다는 이론적 논의 및 경험적 연구들도 제시되고 있기도 하다. 정책선택의 동형화 혹은 수렴화 논의는 “복지수급자의 이주(welfare migration)와 중상위 계층의 유출에 대한 우려로 지방정부의 정책선택이 이웃한 주들과의 전략적 상호작용(strategic interaction)에 의해 결정된다”는 논리에 의거하여 제기되는데(Bruckner, 2000), 동형화 혹은 수렴화의 구체적 양상은 “복지정책의 하향 경쟁(race to the bottom)”으로 표명된다고 주장된다. 한편, 이와는 다른 맥락과 개념에 입각하여, 곧 혁신의 확산 및 전파(diffusion)라는 측면에서도 동형화 혹은 수렴화 주장이 제기되기도 하는데, 이는 일부 지역의 성공적인 혁신 정책 사례가 여타 지역

으로 확산, 전파, 경쟁되는 과정을 통해, 지방정부의 복지정책이 수렴 및 동형화되는 것으로 주장된다(Peck, 1988; Allard & Danziger, 2000; De Jong, et. al, 2006; Volden, 2006).

이에 대한 경험적 검증은 주로 “복지수급자의 이주(welfare migration)” 혹은 “복지정책의 하향 경쟁(race to the bottom)”를 중심으로 이루어지고 있는데, 선행 연구들에서의 분석결과는 상충되는 상황이다. 복지수급자의 이주(welfare migration)와 복지급여의 관련성을 분석한 Perterson & Rom(1990)의 연구에서는 수급자 이주를 회피하기 위해 주 정부들에서 낮은 수준의 급여가 선택하는 경향이 있음을 밝히고 있는 반면, Allard & Danziger(2000)의 연구에서는 복지수급자의 이주가 경험적으로 확인되지를 았고 있다. 또한, Berry, et. al(2003) 등의 연구에서도 지방정부의 “복지수준의 하향경쟁(race to the bottom)”이 경험적으로 검증되지를 았아, 연구결과가 상반되고 있다.

복지개혁 이후 시점에서의 경험적 검증은 아직까지는 제한적이지만, 이들 연구들에서도 분석결과는 상반된다. Nathan & Gais(1999)는 주 정부들의 복지개혁 입법 규정에 대한 비교분석을 통해 정책선택의 수렴성을, 곧 수급억제 프로그램(diversion program) 채택, 강력한 처벌 시책(sanction policy)의 채택 등에서의 수렴 양상을 확인하고 있는 반면, Lurie(1999)의 경우는 주 정부들의 정책선택이 “복지급여를 낮추거나 제한하는 정책선택”으로 동형화 되지 았음을, 오히려 복지정책에 대한 태도에 따라 주들간 정책선택의 차별화가 심화될 것임을 제기하고 있다.

한편, Schram(2000)은 복지개혁(welfare reform) 이후 “복지수준의 하향 경쟁(race to the bottom)”이 급여수준에만 국한되어 발생되지를 았고, 재량권 확충으로 보다 다양한 정책들(수급제한 규정, 처벌 규정, 근로활동 부과 규정, 수급기간 제한 규정 등)에서 광범위하게 나타날 것임을 제기하여 흥미롭다. 곧, 급여수준 뿐 아니라 복지수급에의 제

한성을 높이기 위한 race to the bottom 양상이 다양한 정책들의 선택에서도 강화될 것임을 지적하고 있는 것이다. 반면, Johnson & Lindaman(1999)은 복지개혁 이후의 정책선택에 대한 캔사스 주의 사례 연구에서, race to the bottom 양상이 발생되지 않고 있음을 확인하여, 정책선택의 수렴성은 여전히 논란이 되고 있는 상황이다.

(2) 내재적 요인에 의한 정책 선택과 외재적 요인에 의한 정책 선택

지방분권화의 긍정적 영향은 “내재적 요인에 입각한 지방정부의 정책선택의 제고”에 의거하여 주장되기도 한다(Liberman & Shaw, 2000). 곧 지방분권화는 지방정부의 재량권 증대를 배경으로 지역 특성과 상황 등에 입각한 정책선택, “내재적 요인에 의한 정책선택”을 제고시킴으로써, 복지수준의 향상을 결과할 수 있다는 것이다. 그렇지만, 지방분권화가 실제 지방정부에서의 내재적 맥락에 의거한 정책선택을 제고할 것인지, 내재적 맥락의 정책선택이 외재적 정책선택에 비해 복지수준 제고에 과연 긍정적인 것인지 등은 논란이 되고 있는 상황이다.

지방분권에 지지적인 “연방주의 이론(Decentralizing Federalism)”에서는, 거주지 및 이주에 대한 경제적 선택이 전제된 상황에서, 각 주의 정책선택은 지역주민의 욕구 및 특성을 적극 고려할 수 밖에 없음을, 특히 지방분권화는 내재적 맥락의 정책선택을 더욱 촉진할 것으로 평가한다. 그리고 이와 같은 내재적 정책선택은 지역맞춤형 정책의 산출, 혁신적인 정책 실험의 제고 등을 통해, 지역복지에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 주장한다(Liberman & Shaw, 2000). 물론, 지방정부의 내재적 정책선택이 긍정적 결과로 귀결되기 위해서는, “지방정부가 중앙정부에 비해 지역의 욕구를 보다 잘 인식할 수 있고, 효과적으로 대응할 수 있음”이 전제되는 바이다(Volden, 1997; Gallup-Back, 1998).

한편, 이상과 같은 논의에 대한 반론 역시 만만치 않는데, 지방분권화가 내재적 맥락에 입각한 정책선택을 촉진한다 할지라도, 이러한 흐름이 복지수준의 제고 보다는 오히려 악화를 초래할 수 있음을 일부 논의는 제기하여 주목된다. 곧, 일부 논의는 “지방정부는 복지정책과 같은 재분배정책을 실행함에 필요한 능력이 미흡하여, 이들 정책이 지방정부에 이양될 경우 오히려 재분배정책이 주변화될 가능성이 높은 것으로” 지적한다(Liberman & Shaw, 2000). 또한, “재분배 정책이 지방정부에 위임될 경우에는, 지역 내부의 정치적 압력에 더욱 많이 노출되어 오히려 위축될 수 있음”을 제기하면서, “내재적 정책선택의 제고가 긍정적이지 않을 수 있음”을 지적한다.

이와 함께, 지방분권화가 내재적 맥락의 정책선택을 촉진할지에 대해서도 회의적인 평가가 있기도 한데, 지방분권화는 “자치단체장에게 정책 차별화와 다양화의 기회를 주기 보다는 오히려 동형화의 정치적 압력을 가중시키는 것으로”, 곧 여타 지역에 뒤처지거나 앞서감으로써 야기될 수 있는 정치적 논란을 회피하기 위해, 여타 지역들의 평균적 흐름에 민감하게 반응하여, 이에 조응된 형태로 정책선택을 하는 경향이 오히려 강화될 수 있음을 지적한다. 물론, 외재적 맥락의 정책선택이 평균 수준의 수렴으로만 출현되는 것은 아니며, 하향 경쟁(race to the bottom) 또한 외재적 요인에 주도되는 정책선택의 주요 양상의 하나라 할 수 있다.

지방분권화와 관련하여, 지방분권화가 내재적 요인에 의거한 정책선택을 촉진할 것인지가 주요 쟁점이 되고 있음에도 불구하고, 이에 대한 경험적 검증은 아직까지 미진한 실정이다. 물론, “복지수준의 하향경쟁(race to the bottom)”에 관한 경험적 연구들은 상당 수준 축적되어 있긴 하지만, 이들 연구들은 “지방정부의 정책선택이 내재적 요인에 의해 규정되는지 아니면 외재적 요인에 의해 규정되는지, 각각의 요인들은 정책선택에 어느 정도 영향을 미치는지” 등과 같은 핵심의

문에 대해 직접적인 답을 제공할 수 없다는 점에서, 제한적인 의의만을 갖는 것으로 평가된다.

Liberman & Shaw(2000)의 연구는 외재적 요인과 내재적 요인이 주의 정책선택에 어떠한 영향을 미치는지를 실증분석하고 있다는 점에서 주목된다. 물론, 분석대상이 복지개혁(welfare reform) 이전 시점인 1977년부터 1996년도까지의 주의 혁신 복지정책(Waiver program)의 선택에 국한된 점에서, 곧 지방정부에 재량권이 대폭 이양되기 이전 시점에 대한 분석이라는 점에서 다소 아쉬움이 있지만, 지방정부 정책선택의 특성을 새롭게 규명한 시도라는 점에서 주목된다. 분석결과는 예상과는 달리, 주 정부에서의 혁신 정책의 선택(waiver program 신청)은 내재적 요인(주의 정치, 경제, 행정 및 복지문제 수준) 보다는 외재적 요인(복지문제의 전국적 수준과 추세)에 의해 주요하게 규정된 것으로 밝혀져 흥미롭다. 이는 곧, 지방정부의 혁신적 복지정책이 내재적 맥락에 의거하여 선택되기 보다는 외재적 요인에 의해 선택되는 경향이 있음을 의미하는 것으로, 이는 “지방분권화가 지역에 적합한 맞춤형 복지정책 선택을 제고할 것”이라는 기대가 전적으로 오류일 수 있음을 제기한다는 점에서 주목된다.

한편, “복지수준 결정에의 하향 경쟁(race to the bottom)”이 존재하는지 혹은 이웃한 주들과의 “전략적 상호작용”에 의거한 복지수준 결정이 이루어지는지에 대한 경험적 연구들 역시, “지방정부의 외재적 정책선택 양상”을 검증하고 있다는 점에서 주목되는데, 앞서 지적한 바와 같이 이에 대한 연구결과들은 상반되어, 현재로서는 일반화된 결론을 도출하기는 어려운 상황이다(Rodgers, 2005; Albert & Catlin, 2002).

(3) 복지정책 선택의 정향성 : 경제 및 정치적 정향성 vs 복지 정향성

지방분권화의 영향 및 효과는 “지방정부의 정책선택 시스템이 어떤 성향을 지니는지”, 곧 “정책선택의 정향성”에 대한 인식에 따라서도 상반되게 평가된다.

긍정적 효과에 대한 기대는 “지방분권 이후 지방정부의 정책선택이 복지문제의 해결 및 복지수준 제고에 대한 우선적 고려에 입각할 것”이라는, 곧 “복지정향성”에 입각한 정책선택의 가정에 기초한다. 반면, 부정적 효과에 대한 우려는 지방정부의 정책선택이 “복지정향성”에 기초하기 보다는, 오히려 “지역 경제 및 지방재정 상황” 혹은 “기득권 계층(집단)의 정치적 이해관계” 등의 우선적 고려에 입각할 것이라는 전망에 기초한다. “경제 및 정치적 정향성”이 가정될 경우, 지방분권화는 더욱 엄격하고 제한적인 복지정책의 선택으로 귀결되어, 지역복지 수준의 정체 혹은 감소를 초래할 것으로 예견된다.

“지방정부의 정책선택 정향성”이 지방분권화의 영향을 가늠하는 주요 기반일 수 있음에 주목하여, 최근 이에 대한 실증분석 연구들이 제고되는 상황이다. 지금까지의 선행 연구들은, 복지개혁(welfare reform) 이전에는 급여액에 대한 정책선택을 분석대상으로 하였음에 비해, 지방정부에 권한 이양이 대폭 이루어진 복지개혁 이후에는 다양한 정책 요소들에 대한 정책선택을 분석대상으로 지방정부의 정향성이 분석되고 있다.

TANF 프로그램을 구성하는 주요 정책들에 대한 주 정부의 정책선택을 분석한 Soss 등(2001)의 연구는, 지방정부의 정책선택이 복지욕구 및 복지문제의 상황 보다는 오히려 정치, 사회, 경제적 요인에 의해 주요하게 규정되고 있음을 밝히고 있어 주목된다. 이들 연구결과는 주의 정치성향(보수주의) 및 인종구성(Minority 비중) 등의 요인들이 복지정책 선택에, 특히 복지지원을 엄격히 제한하는 정책들(Work-requirement, Time-limit, Family Cap, Sanction Policy)의 선택에 주요하게 영향을 미침을 확인하고, 이는 사회통제적 맥락에서 복지정책이

선택되는 경향이 지방정부에서 두드러짐을 시사하여 주목된다.

한편, Fellowes & Rowe(2004)의 연구도 지방정부의 복지정책 선택이 정치, 경제, 사회적 요인에 의해 주요하게 규정되고 있음을 확인하여 준다. 곧, TANF 프로그램의 주요 정책(급여액수, 자격기준, 근로활동 요구)에 대한 정책선택에의 영향 요인을 분석한 결과, 소수인종 구성비, 지역주민의 이데올로기적 성향, 지방정부의 진보성향, 지방의회 의석 구성, 주의 경제력 등의 사회, 정치, 경제 측면이 주요한 결정요인으로 작용하고 있음을 확인하여, 이들 연구는 지방정부 복지정책 선택에 “정치, 경제적 정향성”을 지니고 있음을 보여준다.

Gais & Weaver(2002) 연구 역시 지방분권 이후 주 정부의 정책선택에의 영향 요인에 대한 분석을 토대로, 정책선택의 정향성을 검토하고 있는데, “급여제한 정책”에는 “주의 이념적 성향 및 흑인 수급자 비중” 등이 영향을 미치는 것으로, 반면 “근로가구에 대한 인센티브” 정책에는 “주의 복지재정 규모” 등이 영향을 미치고 있음을 제시하고 있다. 반면, 이들 정책 선택에 “복지문제” 등의 요인들은 별다른 영향이 없는 것으로 나타나, 지방정부의 복지정책 선택이 “복지정향성”보다는 오히려 “정치, 경제적 정향성”이 두드러진 것으로 평가한다.

지금까지의 실증 연구들에서는 정치적, 사회적, 경제적 요인이 주요하게 영향을 미치는 것으로 분석되어, 지방정부의 정책선택이 “복지정향성”보다는 “정치, 경제적 정향성”이 강한 것으로 확인되고 있다. 그렇지만, 관련 연구들에서 복지문제 및 복지욕구 등의 요인들(혼외출산율, 복지수급의존도 등)도 복지정책 선택에 미약하지만 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나(Soss, et. al, 2001; Fellowes & Rowe, 2004), 지방정부의 정향성에 일반화된 결론을 내리기 어려운 실정이다. 더욱이, 기존 경험적 연구들의 분석들에는 관련 요인들의 시차적 영향이 고려되지를 못하여, 곧 정책선택이 당면 시점에서의 정치, 경제, 사회적 상황을 반영하기 보다는 이전 시점의 지역 상황에 대한 고

려에 입각하여 정책선택이 이루어진다는 점이 충분히 감안되지를 못하여, 선행연구결과만으로 지방정부의 정향성을 평가하기에는 한계가 있는 실정이다.

이상에서의 선행 연구들에서의 이론적 논의와 경험적 분석들은, 지방분권화의 함의와 영향은 지방분권 이후 지방정부의 정책 선택의 양상 및 특성에 따라 상이하게 평가될 수 있음을 시사하여 준다. 본 연구는 이상과 같은 선행 연구들의 성과에 기초하여, 미국의 TANF 프로그램을 사례로, 지방분권 이후 지방정부들에서의 정책선택의 양상과 특성을 분석, 규명하고, 이를 토대로 지방분권화의 영향과 함의를 평가하여 보고자 한다.

3. 데이터와 분석방법

TANF 프로그램 도입 이후 지방정부의 정책선택의 양상과 특성을 규명하기 위해, 본 연구에서는 미국 정부기관 및 민간연구소 등에 산재된 주 단위 자료들을 취합한 총량 데이터를 활용한다. 1996년부터 2002년까지의 51개 주의 정책선택에 관한 자료들은 미국 보건복지부(Department of Health and Human Service)가 매년 의회에 제출하는 “TANF 프로그램 실행 년차 보고서(TANF: Annual Report to Congress)” 및 도시연구소(Urban Institute)가 개별 주들의 TANF 프로그램 양상을 파악하기 위해 구축한 “Welfare Rules Database” 등을 출처로 수집하였다. 주에 재량권이 대폭 부여된 관계로, 세세한 측면까지 고려할 경우 정책선택의 주들간 차이는 매우 광범위할 수 있음을 감안하여³⁾, 본

3) TANF 프로그램에서의 주들간 정책 선택의 차이와 이의 변화 양상을 규명하고자 한 De Jong 등(2006)의 연구에서는, 78개의 정책 요소들을 분석대상으로 요인분석을 수행하고 있는데, 정책 내용의 세세한 부분까지를 포괄할 경우, 주들간 정책 선택의 차이 고찰의 범위가 매우 광범위할 수 있음을 시사하

연구에서는 TANF 프로그램의 도입 취지와 특성이 두드러지는 주요 정책들에 국한하여, 곧 "수급자 근로활동의 제고 및 복지수급의 억제"를 위한 정책들에 대한 정책선택만을 분석 대상으로 한정하였다(아래 <표 1> 참조).

한편, 주의 정책선택에 영향을 미칠 수 있는 관련 요인은 선행 연구들(De Jong, et. al., 2006; Gais & Weaver, 2002; Soss, et. al, 2001)을 참조로, 주의 정치·사회·경제 요인, 복지욕구와 빈곤문제 상황 요인, 지방정부 행·재정 요인들로 설정하였다. 선행 연구들에서 복지문제/욕구, 지방정부의 행재정 관련 변수 설정이 미흡한 점을 보완하고자, 본 연구에서는 복지문제 상황과 관련하여 4개 변수를, 또한 지방정부 행·재정의 측정과 관련하여 4개 변수를 설정, 보다 포괄적인 분석틀을 활용하여 지방정부 정책선택에의 영향 요인을 규명하고자 하였다. 데이터는 미국 통계청(U.S. Census Bureau) 발간 자료(Statistical Abstract of the United States과 Historical Poverty Tables)등을 출처로 주별 데이터를 수집하였으며, 관련 요인들의 시차적 영향을 감안하여, 정책 선택이 실행되기 이전 시점 곧 1996년도 이전 시점의 데이터를 분석에 활용하였다.

본 연구에서 상정한 연구문제들에 대한 분석에는 기술통계분석방법 및 OLS 회귀분석, Logit 분석방법이 활용되었다. 지방정부 정책선택의 특성, 곧 정책선택의 수렴성과 차별성에 대한 고찰은 1996~2002년의 주 정부들의 정책선택 양상에 대한 기술통계 분석결과에 대한 검토를 통해 이루어졌다. 다음, 지방정부의 복지정책 선택에의 정향성에 대한 분석은, 1997년도 주 정부의 복지정책 선택을 종속변수로, 주의 정치, 경제, 사회, 복지적 요인들 및 행·재정 요인들을 독립변수로 투입한 Logit 분석 및 OLS 회귀분석을 통해 수행되었다. 복지정책 선택에의 정향성에 대한 분석에서는, 보다 구체적, 체계적인 고찰

여 준다.

을 위해, 정책 요소들을 Negative적 접근 정책과 인센티브적 접근 정책으로 대별하여, 각 정책 유형들에서의 정책 선택에의 영향 요인들을 분석, 비교 평가하여 보았다.

<표 1> 분석 데이터 : 변수명, 측정, 데이터의 출처

구분	변수명	측정	데이터 출처
정책 선택1 (네거티브 정책)	근로불이행 처벌 (sanction policy)	근로불이행에 대한 최대 처벌로 Full-Sanction의 채택 여부 (-> 수급액 전액 및 수급권 박탈)	"Welfare Rules Database" Urban Institute. http://anfdata.urban.org/WRD/WRDWelcome.cfm "TANF : Annual Report to Congress" U.S. DHSS(ACF). http://www.acf.hhs.gov
	수급기간의 제한	평생 수급기간의 60개월 이하 제한 (time-limit)	
	수급대체 프로그램	수급 대체 프로그램(diversion program)의 채택	
	Family-Cap 프로그램	수급 기간 출산에 대한 급여 지원 제한책 채택	
	근로활동참여 요구 (work trigger time)	복지수급에 요구되는 근로 참여의 최소 시점 (24개월 이내 참여 요구 Rule)	
	근로활동 면제기준	근로활동을 면제하여 주는 아동 연령(12개월 미만 아동 보유에 대해서만 면제)	
	구직 활동의 요구	수급신청시 구직활동 수행 요구	
정책 선택2 (인센티브 정책)	소득 공제 지원 (income disregard)	① 최대 월 소득공제액 (Full-time 근로기준) ② 평균(월 309.62\$) 이상의 소득공제 Rule	"Welfare Rules Database" Urban Institute. http://anfdata.urban.org/WRD/WRDWelcome.cfm "TANF : Annual Report to Congress" U.S. DHSS(ACF). http://www.acf.hhs.gov
	월 최고 급여액	월 최고 급여액(maximum benefit) (3인가구기준)	
	탈수급 이후 아동 양육 지원	탈수급 이후 아동양육 지원 (12개월 기준) (transitional child care support)	
	탈수급 이후 의료 보호 지원	탈수급 이후 의료보호 지원 (12개월 기준) (transitional medicaid support)	
복지 문제 수준	평균 수급율(91~95)	1991~1995년도의 평균 복지수급율 (복지수급율 : 인구 수 대비 수급자 수)	"Caseload Data". ACF, DHSS. www.acf.hhs.gov/programs/ofa/caseload/caseloadindex.htm
	평균 빈곤율(91~95)	1991~1995년도의 평균 빈곤율	

	수급자 추이(91~95)	1991~1995년도 기간에의 수급규모 추이(년평균)	"Historical Poverty Tables" U.S. Census Bureau.
	빈곤 추이(91~95)	1991~1995년도 기간에의 빈곤율 추이(년평균)	www.census.gov/hhes/poverty/histpov/hstpov21.html
사 회 /경제 /정치 상황	평균 실업율 (91~95)	주의 노동시장 및 거시경제 상황 지표	
	흑인 구성율 (91~95)	주의 인구사회 구성의 특성 지표	"Statistical Abstract of the United States". U.S. Census Bureau.
	의회 주도 정당 (96)	주의 정치 성향 측정 지표 (민주당 기준)	http://www.census.gov/prod/www/abs/statab.html
	주 지사 정당 (96)	주의 정치 성향 측정 지표 (민주당 기준)	
지방 정부 행 · 재정 특성	지방재정규모(94)	1인당 지방정부재정(세입) (1994년도) (인구 수로 표준화한 지방정부재정규모)	"Statistical Abstract of the United States". U.S. Census Bureau.
	재정의존율(94)	총 재정에서 연방정부 지원액의 비중(1994년도)	
	Waiver경험(95)	1995년도의 주 차원의 Waiver 프로그램 실행 -> 주 차원의 정책 혁신 경험을 표명	Zedlewski & Giannarelli(1997)
	평균수급액(94)	1994년도 AFDC 수급자 1인당 평균 현금급여액 -> 복지프로그램에 대한 지방정부의 태도 표명	"Indicators of Welfare Dependency". U.S. DHSS

4. 분석결과

1) 주 정부들에서의 TANF 프로그램 정책에 대한 선택 : 양상과 추이

미국의 공공부조 프로그램(welfare program)은 1996년의 PRWORA 입법으로 지방분권 운영체제로 전면 개편되는 변화를 맞이하게 된다. 물론, PRWORA 입법 이전 AFDC 프로그램에서도 주 정부가 일부분

(수급자격 기준액 및 복지급여액 등)에서 재량권을 행사할 수 있었지만, 재량권 범위가 제한적이어서 주 정부의 역할은 연방정부의 규정과 지침에 따라 프로그램을 실행하는 차원에 국한될 뿐이었다. 반면, AFDC 프로그램을 대체한 TANF 프로그램에서는 주 정부가 각 주의 상황 및 특성에 적합한 형태로 프로그램 내용을 구성하고, 실행체계를 선택, 운영할 수 있도록 재량권이 대폭 부여됨으로써, 지방분권적 운영체제로 전환되어, PRWORA 입법은 “분권화 혁명(Revolution of Devolution)”으로 평가되고 있다.

그렇다면, 지방분권 이후 주 정부들에 부여된 재량권은 정책선택의 측면에서 어떻게 활용되었을까? 재량권의 실제적 활용으로 정책선택에 차별성이 나타난 것일까? 아니면, 재량권 부여에도 불구하고, 이전의 동형화된 정책선택 및 운영이 지속되는 것일까? 아래 <표 2>는 1996~2002년의 TANF 프로그램 주요 정책들에 대한 51개주의 정책선택 양상을 기술통계분석한 결과로, 지방분권 이후 지방정부에서의 정책선택의 양상 및 특성을 보여준다

일반적으로 지방분권화는 지역의 욕구 및 상황에 따른 차별화된 정책선택을 높일 것으로 예상하는데, 위의 분석결과는 대체로 지방정부간 정책선택에 상당한 차이가 발생되고 있음을 보여준다. TANF 프로그램이 최초 도입·실행된 시점, 곧 1996년도에서의 정책선택 양상을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 수급자의 근로활동 제고를 위해 “수급 이후 일정 기간 이내에(연방정부 기준안은 24개월) 근로활동 참여를 요구하는 정책(work trigger time)”에 대한 선택 양상을 살펴보면, 24개월을 기준으로 선택한 주는 24개주, 24개월 미만을 기준으로 선택한 주는 26개주(이중 수급 즉시 참여를 요구하는 주는 20개주), 24개월 이상을 기준으로 선택한 주는 1개주로 나타나, 재량권 부여로 정책선택에 차이가 발생되고 있음을 확인할 수 있다.

“근로활동 면제기준(work exemption)”정책에서도, 36개월(3세) 이하 아동을 보유한 여성가구주에 근로활동을 면제하는 정책을 채택한 주는 28개주, 반면 24 혹은 18개월을 면제기준으로 채택한 주는 17개주, 0~12개월을 면제기준으로 채택한 주는 18개주 등으로, 근로활동 면제기준에 대한 정책선택 역시 주에 따른 상당한 차이를 확인할 수 있다.

근로활동 불이행 등의 “처벌(sanction)”정책에서도, 1996년도에 Full-Sanction(수급액 전액 지원 중단 혹은 수급권 박탈)을 최대 처벌로 채택한 주는 10개주, 수급액 일부 감액 등 Partial-Sanction을 최대 처벌로 채택한 주는 41개주로 나타나, 처벌정책(sanction policy)에서도 주간 차이가 확인되고 있다.

<표 2> 주 정부들에서의 TANF 프로그램에 대한 정책 선택의 양상 및 추이

유형	정책 요소	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
네거티브 정책	근로참여요구시점 (복지수급이후) (개월)	13.08	13.08	12.24	7.18	6.69	6.69	5.12
	복지수급 이후 즉각적인 근로수행	29.22%	29.22%	29.22%	52.94%	58.82%	58.82%	66.67%
	근로참여 면제기준 (보유아동연령) (개월)	25.47	16.49	11.23	9.76	9.29	9.18	8.94
	근로활동면제 (12개월 미만 아동보유만)	13.73%	27.45%	43.14%	43.14%	43.14%	43.14%	43.14%
	불이행에 대한 처벌(Full-Sanction 채택)	19.61%	50.98%	66.67%	68.63%	74.51%	72.55%	74.51%
	수급기간 제한 (60개월이하 Time-limit)	64.71%	78.43%	80.39%	80.39%	82.35%	80.39%	78.43%
	수급대체 프로그램 (Diversion Program)	5.88%	21.57%	37.25%	43.14%	54.90%	52.94%	56.86%
	Family Cap 프로그램	27.45%	37.25%	41.18%	41.18%	41.18%	41.18%	41.18%

	수급결정 기준소득(\$) (3인가구 기준)	654.51	654.08	691.18	710.16	720.75	744.57	750.16
인센티브 정책	의료보호지원 (탈수급 13개월이후에도)	7.84%	15.69%	17.65	17.65%	19.61%	17.65%	17.65%
	양육서비스지원 (탈수급 13개월이후에도)	15.69%	25.49%	31.37	31.37%	31.37%	31.37%	31.37%
	소득공제액 (월평균)(\$) (Full-time 근로기준)	216.24	309.63	354.55	368.88	387.71	392.78	395.29
	월 최대 급여액(\$) (3인가구 기준)	394.33	389.65	395.35	399.18	405.08	408.18	412.76

복지수급 억제 정책에서도, 차별적 선택 양상이 확인된다. “수급기간 제한(time-limit)” 정책의 경우, 전체 51개주의 64.7%에 이르는 33개주가 연방정부 기준안(guideline), 곧 최대 60개월의 평생 time-limit를 채택한 것으로 나타났지만, 나머지 18개주는 60개월 이상의 time-limit를 허용한 것으로 나타나, 정책선택의 차이를 확인할 수 있다. 수급대체 프로그램(diversion program)에서도 1996년도 3개주, 1997년도 11개주만이 이를 채택한 것으로, Family Cap 프로그램에서도 1996년도에 3개주, 1997년도에 14개주만이 채택, 실행한 것으로 나타나, 이들 정책에서도 주간 정책선택의 차이를 확인할 수 있다.

한편, 인센티브 정책에서도 주간 정책선택의 차이가 분석되고 있다. 수급탈퇴 지원과 관련하여, 탈수급 기간 동안 의료보호(Medicaid Support) 및 양육서비스(Child Care Support)를 지원하는 정책에 대한 선택에서는, 연방기준(탈수급 이후 1년 지원)을 상회하는 정책을 채택한 주가 1996년에 각각 4개주 및 8개주로 나타나, 주들의 인센티브 정책에 대한 태도 및 정책선택의 차이를 보여준다. 소득공제(income disregard) 지원 정책에서도, 여전히 AFDC 프로그램의 소득공제 수준을 유지하는 주들도 있지만, 근로활동 제고를 위해 소득공제 수준을

과감하게 조정한 주들이 급속하게 증대하는 추세를 보여, 정책 차별화가 더욱 심화되고 있음이 확인된다. 데이터에 따르면, 새로운 소득공제 정책을 채택한 주는 1996년 8개주, 1997년 28개주, 1998년도 48개주에 이르는 것으로 나타났다. 대체로 새롭게 도입한 소득공제 정책은 근로의욕을 제고하기 위해 소득공제 수준을 큰 폭으로 상향 조정한 것으로, 이와 함께 주들간 소득공제액수의 편차도 크게 증대된 것으로 확인되고 있다⁴⁾.

이상 TANF 프로그램의 주요 정책에 대한 주 정부들의 정책선택 양상을 분석한 결과는, 지방분권 이후 지방정부간 차별적인 정책선택이 발생되고 있음을 보여주며, 이는 지방분권 이후 지방정부에 부여된 재량권이 적극 활용되어 개별 주의 특성 및 상황, 성향에 따른 차별적 정책선택으로 귀결되고 있음을 시사하여 준다.

한편, 지방분권 이후 시기 경과에 따른 정책선택의 추이를 살펴보면, 주들간 정책선택의 차이는 여전히 지속되고 있지만, 다른 한편으로 시기 경과에 따라 정책선택의 수렴성이 강화되고 있음을 확인할 수 있다. 수급 즉시 근로 참여를 요구하는 정책의 경우, 1996년도 채택율은 29.22%에 불과하나 2002년도에는 66.67%로 높아져 이들 정책의 급격한 확산 추세를 보여준다. 여성 가구주에 대한 근로활동 면제 기준 채택도 엄격한 면제기준(12개월미만 아동 보유)을 채택한 주가,

4) 소득공제(income disregard) 룰은 주들마다 매우 상이한데, 각 주의 룰을 적용(최저임금으로 풀타임 근로의 경우를 가정하여) 월 최대치의 소득공제액을 산출한 결과, 1998년도에 코네티컷 주는 월 1,078\$, 일리노이주는 640\$을 최대 소득공제 받을 수 있는 것으로 나타났다. 반면, 조지아, 델라웨어 주의 경우는 여전히 AFDC에서의 룰을 적용하고 있어, 월 최대 152\$만을 공제받을 수 있는 것으로 확인되었다. 한편, 일부 주는 근로소득액을 감소시킨 경우도 있는데, 위스콘신 주나 알칸사스 주의 경우는 소득공제가 아예 없는 것(0\$)으로 나타나 흥미롭다. 1996년도 이후 주들에서의 소득공제 룰에 대한 선택은 매우 다기한 형태로 선택되고 있어, 차별화된 정책선택 양상을 보여 준다.

1996년에는 13.73%에 불과하였으나 2002년에는 43.13%로 높아져, 엄격한 면제기준이 확산적으로 채택되는 경향을 보여준다. 처벌 정책에 대한 선택 역시, 1996년도 Full-sanction의 채택은 10개주(19.61%)에 불과하였으나 2002년도에는 38개주(74.51%)로 증가하여, Full-sanction 정책으로의 수렴 추세를 확인할 수 있다. 정책선택의 수렴 추세는 “수급 억제제를 위한 네거티브 정책”의 선택, 곧 Time-limit, Family Cap, 수급대체 프로그램(diversion program) 등의 정책에서도 동일하게 확인되는데, TANF 프로그램 도입 이후 기간이 경과될수록 수급 억제 네거티브 정책이 주 정부들에서 확산적으로 채택됨을 분석결과에서 확인할 수 있다.

한편, 인센티브 정책에서도 정책선택의 수렴성이 확인되긴 하지만, 확산 및 수렴 추세는 네거티브 정책에 비해 상대적으로 높지 않은 것으로 나타나 흥미롭다. 일례로, 탈수급 이후 1년 이상 의료보호 지원을 제공하는 정책을 선택한 주의 비율은 1996년에 7.84%에서 2002년도에 17.65%로 증가하여, 정책선택의 확산 추세를 확인할 수 있으나, 확산(수렴) 수준은 네거티브 정책에 비해 상대적으로 그리 높지는 않다. 이러한 경향은 양육서비스 지원 정책에서도 동일하게 확인된다.

이상과 같은 네거티브 및 인센티브 정책에 대한 정책선택의 확산 추세는, TANF 프로그램이 단순히 “채찍만을 강화한” 복지개혁(welfare reform)만은 아님을 시사하여 준다. 그렇지만, 네거티브 정책에 대한 정책 수렴은 상대적으로 높은 반면, 인센티브 정책에 대한 정책 확산이 미약한 양상은, 하향 경쟁(race to the bottom) 현상의 발생을 일면 시사한다는 점에서 주목된다. 물론, 정책에 대한 선택과 실행 양상은 상이할 수 있기에, 정책 선택에서의 하향 경쟁 추세만으로 복지수준의 하향화가 발생된 것으로 결론내리기는 곤란할 수 있다. 그렇지만, 지방분권화가 정책선택의 차별화 뿐 아니라 정책 선택의 수렴성 역시 부수될 수 있음을 보여준다는 점에서, 그간 지방분권화에 대한 이론

적 논의의 단편성을 시사하여 준다.

2) 주 정부의 TANF 프로그램 정책선택에의 영향 요인 분석

주 정부의 정책선택 양상 및 추이를 분석한 앞 절의 분석결과는, 지방분권화 이후 지방정부간 차별화된 정책선택이 발생되고 있음을, 그렇지만 기간 경과에 따라 정책선택의 수렴 추세 역시 일정 수준 나타나고 있음을 확인하여 준다.

그렇다면, 지방분권 이후 지방정부에서의 정책선택에는 어떠한 요인들이 주요하게 영향을 미치고 있는 것일까? 지방정부의 복지정책 선택은 어떠한 특성(정향성)을 보이는 것일까? 지방분권화에 대한 긍정적 평가론에서 제기하듯, 지방정부의 복지정책 선택은 지역의 복지욕구 및 복지문제 상황에 더욱 민감하게 반응하는 모습으로 나타날까? 아니면, 지방분권화에 대한 부정적 평가론에서 제기하듯, 지방정부의 복지정책 선택은 지방정부의 재정 형편이나 혹은 지역 정치, 여타 요인들에 더욱 민감하게 규정되고 있는 것일까?

이상과 같은 의문을 규명하고자, 여기에서는 1997년도 주 정부들에서의 TANF 프로그램 정책 선택을 종속변수로 설정하고, 정책선택에 주요하게 영향을 미칠 수 있는 지역 특성 요인들, 곧 복지욕구 측면, 사회·경제·정치적 측면, 행·재정 측면에의 관련 요인들을 독립변수로 투입한 분석모델에의 분석을 통해, 관련 요인들이 정책선택에 미친 영향을 분석하였다. 그리고, 이를 토대로 지방분권 이후 지방정부 정책선택의 특성(정향성)을 파악, 평가하고자 한다.

아래 <표 3>은 주 정부의 네거티브 복지정책 선택에 관련 요인들이 미치는 영향을 분석한 결과이다. 분석결과에서는 본 연구에서 설정한 분석모델이 수급억제 정책, 곧 처벌(sanction policy), 수급기간제한(time limit), 수급대체(diversion), Family Cap 정책에는 대체로 적합한

것으로 나타났지만, 근로강화를 위한 정책에는 대체로 모델적합성이 미흡한 것으로 나타나 흥미롭다. 이는 수급억제 정책들은 주간 변량(variation)이 큰 반면, 근로강화 정책은 주간 변량(variation)이 충분치 않은데서 비롯된 것으로 보이며, 따라서 근로강화 정책에 대한 지방정부 정책선택 특성의 규명하기 위해서는 보다 하위 수준의 정책을 대상으로 분석이 수행될 필요가 있음을 시사하여 준다.

한편, 관련 요인들이 정책선택에 미치는 영향을 살펴보면, 네거티브 정책에 대한 선택에는 복지문제 상황 및 정치사회적 요인(인종구성, 주 지사 소속정당), 노동시장 요인 등이 주요하게 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있어 주목된다. 반면, 지방정부 재정 관련 요인들은 대체로 주 정부의 정책선택에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타나, 기존 논의들에서의 일반적 가정과는 상치되어 흥미롭다.

한편, 흑인인구의 비중은 지방정부의 네거티브 정책 선택에 중요한 영향 요인으로 나타났는데, 흑인인구의 비중이 높을수록 강력한 처벌 정책 및 여성 가구주의 출산 억제를 위한 Family Cap 정책 등의 네거티브 정책에 대한 선택이 높은 것으로 제시되고 있다. 이는 흑인이 복지수급자의 전형으로 표상되는 미국 상황에서, 흑인 인구의 높은 비중은 “복지의존성”을 강력하게 억제하고자 하는 보수주의적 정치 분위기를 제고시키는 데서 비롯된 결과라 보이며, 이는 지방정부의 복지정책 선택이 지역의 사회정치적 측면에 의해 강력하게 규정되고 있음을 시사하여 준다.

<표 3> 지방정부의 네거티브 정책 선택에의 영향 요인 분석 (Logit 분석)

구 분	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6	Model 7
	불이행 처벌(Full- sanction)	수급기간 (time- limit)	Diversion Program	Family Cap program	근로 조기참여	근로면제 엄격기준	구직활동 요구
수급율 (91~95)	.137	.560	-.189	.835	-.385	.231	-.523
빈곤율 (91~95)	-.717*	-.658	-1.057	-1.345*	.027	-.768*	.146
급변동율 (91~95)	-.002	.148*	-.012	.035	-.020	.035	-.001
곤변동율 (91~95)	.034	-.002	.039	.028	.041	.031	-.050
실업율 (91~95)	.951*	-1.128	1.203	.494	-.327	.868	-.280
흑인비율 (91~95)	.158*	.145	.034	.195*	-.026	.033	.172*
의회주도 정당(96)	.552	-1.771	.613	-1.660	-.836	.387	.331
주지사 정당(96)	1.103	2.247	-3.290*	.433	-.041	.033	-1.348
재정규모 (1인당)(94)	-.001	.000	-.004	.001	-.002	.000	-.001
연방재정 의존율(94)	.167	.141	.309	.194	.040	.253*	.017
혁신경험 (Waiver)	1.166	-1.834	-1.289	2.630	.230	2.040	-.665
평균수금액 (94)	.000	-.004	-.003	-.005*	.001	.000	.003
수향	-4.953**	7.579	2.317	.473	5.223	-12.883	-1.708
Model Chi-square	21.099* (.049)	30.378** (.002)	20.606# (.056)	32.930*** (.001)	11.987 (.447)	13.003 (.369)	16.199 (.182)
Nagelkerke R2	.459	.637	.519	.661	.284	.330	.392

* p<0.05 ** p<0.01 *** p<0.001

복지문제의 상황 역시 네거티브 정책의 선택에 주요한 영향을 미침이 확인되었지만, 변수들간 영향은 상반되게 나타나 흥미롭다. 곧 TANF 프로그램 도입 이전의 복지수급을 심화 추세는(복지수급변

동을) 네거티브 정책(Time limit 정책)의 선택을 강화하는 것으로 확인되었지만, 이전 빈곤율은 네거티브 정책의 선택에 오히려 부적(-) 영향을 미치는 것으로 나타나 흥미롭다. 이전 빈곤율의 부적(-) 영향은, 빈곤문제가 심각한 지역 보다는 빈곤문제가 심각하지 않은 지역에서 네거티브 정책에 대한 선택이 높음을 의미하는 것으로, “빈곤문제가 심각한 지역일수록 네거티브 정책의 활용이 높을 것”이라는 일반적인 예상과는 반대된다. 이와 같은 이전 빈곤율의 부적(-) 영향은, 빈곤문제 해결에 정책적 관심과 노력이 더욱 높은 지역일수록, 혁신적인 네거티브 정책의 활용에도 더욱 적극적인 태도를 취하는 데서 비롯된 결과가 아닐까 추정된다.

분석결과에서는 노동시장 상황 변수도 네거티브 정책(Sanction Policy) 선택에 유의미한 영향이 있는 것으로 나타났는데, 노동시장 상황이 좋지 못할수록, 곧 실업율이 높을수록 네거티브 정책의 선택 및 활용은 더욱 높아지는 경향이 있음을 보여준다.

한편, “정치적 보수성은 수급 억제 노력을 강화할 것”이라는 일반적인 예상과 달리, 분석결과에서 주 지사의 소속 정당(공화당)은 수급대체(diversion) 프로그램의 채택에 오히려 부적(-) 영향이 있는 것으로 나타나 흥미롭다. 이는, 일시적 지원을 통해 수급 신청을 억제하는 수급대체 프로그램(diversion program)의 활용에는 상당한 재정 소요가 수반된다는 점에서, 공화당 주지사일수록 오히려 이를 기피하는 데서 비롯된 결과가 아닐까 추정된다.

끝으로, 지방정부의 재정규모 및 (연방정부에의) 재정 의존도는 일반적인 예상과는 달리, 대체로 네거티브 정책 선택에 영향이 없으므로 나타나 흥미롭다. 이는 지방정부의 복지정책 선택이 지방재정의 규모나 구조의 행재정 맥락에서만 기술적으로 결정되는 사안이 아님을 시사하는 것으로 보인다.

이상의 분석결과에 따르면, 지방분권화 이후 지방정부에서의 네거

티브 복지정책에 대한 선택은 정치, 사회, 경제, 복지 등의 다양한 측면들에 의해 복합적으로 규정되는 것으로, 특히 지역의 정치사회적 측면에 의해 더욱 주도적으로 규정되는 경향이 있는 것으로 평가되며, 이는 기존 연구(Soss, et. al, 2001)의 분석결과와도 일치되는 부분이다.

다음, TANF 프로그램을 구성하는 인센티브 정책에 대한 관련 요인들의 영향을 분석한 결과는 아래 <표 4>와 같이 나타났다. 분석결과에서는 모델 적합성 통계치들(Model Chi-square 및 F)이 모두 유의함을 확인할 수 있어, 지방정부의 인센티브 정책선택을 설명함에 있어 본 연구의 분석모델이 일정 수준 적합성을 지님을 확인할 수 있다.

관련 요인들의 구체적 영향을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 지역내 복지문제 및 빈곤 상황은 인센티브 정책의 선택에 주요한 영향이 있음을 확인할 수 있지만, 변수들의 영향은 상반된다. 이전 시점의 복지수급을 심화 추세는 인센티브 정책(양육지원, 의료보호지원)의 선택 및 활용에 정적(+인) 영향을 미치는 것으로, 또한 수급자 근로활동 제고를 위한 적극적인 인센티브 정책(평균이상의 소득공제 률)의 선택 및 활용에도 적극 영향을 미치는 것으로 확인되었다.

이전 시점의 빈곤수준도 인센티브 정책선택에 영향을 미치는 것으로 나타났지만, 정적(+) 방향이 아닌 부적(-) 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타나 흥미롭다. 이는 곧 “빈곤문제 상황이 심각하지 않은 경우일수록 오히려 인센티브 정책이 적극 선택, 활용되고 있음”을 의미하는 것으로, 일반적인 예상과는 상반된다. 이와 같은 양상은, 빈곤문제가 심각하지 않은 주일수록 의존성(dependency)에 대한 우려가 높지 않아, 오히려 혁신적인 정책 선택이 가능할 수 있었던 데서 비롯된 결과가 아닐까 추정된다. 다른 한편으로는, 빈곤문제가 심각하지 않음에 따른 지방 복지재정의 여유 또한 적극적인 인센티브 정책의 선택

및 활용에 기여한 것이 아닐까 추정된다.

<표 4> 지방정부의 인센티브 정책선택에의 영향 요인 분석(OLS회귀분석 및 Logit분석)

구 분	Model 8		Model 9	Model 11	Model 12
	소득공제액 (earning disregard)		평균이상의 (309,62\$) 소득공제	탈수급기간 양육지원	탈수급기간 의료보호지원
	B	Beta			
수급율 (91~95)	9.171	.061	-.594	1.044	1.065
빈곤율 (91~95)	-6.106	-.113	--.487	-1.325*	-1.209*
수급변동율 (91~95)	2.668	.228	.109*	.122*	.138*
빈곤변동율 (91~95)	.197	.018	-.028	.079	.008
실업율 (91~95)	20.129	.130	.456	1.891*	1.062
흑인비율 (91~95)	-.441	-.020	-.052	.057	.225
의회주도 정당(96)	22.258	.054	1.009	-.289	.118
주지사 정당(96)	167.04*	.398*	3.087*	.322	3.398
재정규모 (1인당)(94)	-3.5E02	-.169	-.001	-.002	-.002
연방제정 의존율(94)	-7.270	-.192	.064	.540**	.486*
혁신경험 (Waiver)	17.689	.042	-.200	4.641*	2.598
평균수급액 (94)	.101	.272	.002	.000	.003
상수항	245.84	-	-5.458	-30.920	-31.915*
F (Model X2)		2.046* (.048)	31.973*** (.001)	23.517* (.024)	18.796# (.094)
R ² (Nagelkerke R ²)		.204	.633	.550	.536

* p<0.05 ** p<0.01 *** p<0.001

한편, 네거티브 정책에 주요한 영향을 미친 흑인인구비율 변수는,

인센티브 정책에는 별다른 영향을 미치지 못한 것으로 확인되어 흥미롭다. 이는 곧 복지수급자의 전형으로 표상되는 흑인인구의 비중은 네거티브 정책의 선택에만 영향을 미칠 뿐, 인센티브 정책의 선택에는 별다른 영향을 미치지 못함을 의미하는 것으로, 지방정부에서의 복지정책 선택이 인종을 중심으로 한 지역 정치 구도에 의해 강력하게 규정되고 있음을 시사하여 주목된다.

인센티브 정책의 선택에는 “주 지사의 소속 정당” 변수도 주요하게 영향을 미치는 것으로 나타나 주목된다. 그렇지만 분석결과에서는 “공화당이 집권한 주일수록 높은 수준의 인센티브 정책(적극적인 소득공제 틀)에 대한 선택이 높은 경향이 있는 것으로” 나타나, 일반적인 예상과는 상반되어 흥미롭다. 이와 같은 분석결과는 “공화당 주지사와 인센티브 정책의 밀접한 관련성”을 의미하기 보다는, 오히려 “보수적 정치이념의 공화당 집권 주일수록 기존 복지 프로그램의 혁신에 적극적 태도를 보인다는 점”을 보여주는 결과라 판단된다. 곧, 전통적으로 빈곤층과 흑인 및 소수 인종 등을 정치적 지지 기반으로 삼고 있는 민주당의 경우, 기존 복지 프로그램에 대한 혁신을 정치적으로 선호하지 않는 반면, 공화당의 경우는 지역 정치적 맥락에서 오히려 혁신적 태도를 적극 취한다는 점에서, “공화당과 혁신 정책의 선택간에 밀접한 관련성”을 보이는 것으로 평가된다. 이러한 이유로, 공화당이 집권한 주일수록 네거티브 정책 뿐 아니라 인센티브 정책들의 선택 및 활용이 적극적인 것으로 나타난 것이 아닐까 추정된다. 이상과 같은 연구자의 해석적 추정은, 주 단위 차원의 Waiver 프로그램을 도입한 혁신 경험이 인센티브 정책의 선택에 정적(+인) 영향을 미치는 것으로 나타난 결과에 의해, 일부분 뒷받침된다.

한편, 지방정부 재정적 측면은 인센티브 정책의 선택 및 활용에 일부분 영향을 미치는 것으로 나타났다. 관련 변수들 중 지방정부 재정 규모는 별다른 영향이 없는 것으로 나타났지만, 재정 구성 곧 연방정

부에의 재정의존도 변수는 일부 인센티브(탈수급 기간에의 양육지원 및 의료보호지원) 정책의 선택에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그렇지만, 재정의존도의 영향은, 기존 논의들의 일반적 가정과는 달리, “연방정부에 대한 재정의존도가 높을수록(이는 반대로 지방정부의 재정자립도가 낮을수록), 인센티브 정책의 선택 및 활용이 적극적임을” 보여주어 흥미롭다.

재정의존도의 정적(+) 영향에는, 지방분권 이후의 재정지원 방식이 관련된 것으로 보인다. 곧, TANF 프로그램에서 주 정부의 재정지원액은 1992~1994년도에의 Matching Fund로 지원받던 평균 교부금 수준으로 책정되어, 동 기간에 연방정부 재정의존이 높은 주일수록 상대적으로 복지재정 재정지원 규모가 크고, 이로 인해 복지부문의 재정압박이 상대적으로 적은 데서, 이와 같은 재정의존도의 정적(+) 영향이 발생된 것으로 추정된다. 따라서 재정의존도의 정적(+) 영향은 일반화할 할 수 있는 결론은 아니라 판단된다. 그렇지만, 본 연구의 분석결과는 다른 한편으로 “재정의존도가 높다는 것, 반대로 재정자립도가 낮다는 것이 복지수준을 하향화하는 정책선택으로 전적으로 귀결되지는 않음”을 보여준다는 점에서, 의미있는 정책적 시사점을 제공하여 준다. 곧, 낮은 재정자립도를 이유로 복지부문의 저투자를 정당화하는 지방정부들의 태도와는 상치된다는 점에서, 의미있는 결과라 여겨진다.

이상의 분석결과는, 지방정부에서의 인센티브 정책에 대한 선택 역시, 네거티브 정책과 동일하게, 지역내 복지문제 상황 및 정치, 경제, 사회적 요인 등에 의해 중층적으로 규정되고 있음을 보여준다. 지방정부에서 인센티브 정책은 복지문제 심각성을 반영하여 선택, 활용되기도 하지만, 다른 한편으로 지방정치의 맥락에 의거하여 선택되거나 혹은 배제되기도 한다는 점을 본 연구의 분석결과는 보여준다. 한편, 인센티브 정책의 선택은 지방재정 상황과 밀접한 관련이 있을 것으로

일반적으로 가정되지만, 실제로는 지방재정의 규모나 재정자립도와 그리 밀접한 관련성을 지니지 않은 것으로 확인된 점 역시 매우 흥미로운 분석결과가 아닐 수 없다.

지금까지, 본 연구에서는 미국에서 1996년도에 도입된 TANF 프로그램을 사례로, 지방정부의 복지정책 선택에 대한 영향 요인 분석을 통해, 지방분권 이후 지방정부의 정책선택 메커니즘에 대한 실제적 이해를 제고할 수 있었다. 분석결과에서는, 지방분권 이후 지방정부의 복지정책 선택의 특성은 기존 논의들에서 제기하듯 일면적 특성만을 띠고 있지 않음을 확인할 수 있었다. 곧, 지방정부의 복지정책 선택에는 지역의 복지욕구 혹은 문제 상황이 일정 정도 영향을 미치는 “복지 정향성”이 존재함을 확인할 수도 있었지만, 다른 한편으로 지방 정치의 맥락에 의해 주요하게 규정되고 있다는 점 역시 확인할 수 있었다.

물론, 지방분권 초기 시점에서의 분석이라는 점에서, 본 연구 결과만으로 지방정부의 복지정책 선택의 양상 및 특성을 일반화하기는 어려울 것으로 판단된다. 그렇지만, 관련 데이터를 활용한 실증 분석을 토대로, 지방분권 이후 지방정부에서의 복지정책 선택의 전체적 양상과 특성을 이해함에 있어 유용한 분석결과들을 산출하였다는 점에서, 본 연구결과에 일련의 학술적 성과와 의의가 상정되는 바이다. 특히, 사회복지 지방분권화에 대한 기존 국내 연구들이 대체로 규범적인 차원의 이론적 논의에 그치거나 혹은 지방 복지예산 변화에만 분석 초점이 한정되어, 지방분권화로 새로이 형성되는 지방 복지체제 혹은 지방 복지정책 결정구조의 특성을 규명하기 위한 접근이 미미하였음을 감안하면, 본 연구는 미국 사례에 대한 분석이긴 하지만, 지방분권 이후 지방정부의 복지정책 선택의 특성을 실증, 규명하고 있는 점에서, 일련의 학술적 함의와 정책적 시사를 제공할 수 있을 것으로 사료된다.

5. 결론 : 연구결과의 요약 및 함의

최근 참여정부 들어 지방분권화가 핵심적인 국정 과제의 하나로 설정되고, 관련 정부 부처들에서 지방분권체제로의 전환을 위한 관련 시책들이 적극 추진되면서, 사회복지 부문에의 지방분권 역시 주요한 관심사로 부각되고 있는 실정이다. 특히, 2005년도 이후 사회복지 영역에의 상당 수 국고보조사업들이 지방이양사업으로 전환되고, 지자체에 대한 재정지원이 일부분 분권교부세 형태로 전환되는 등, 사회복지 분야에서 지방분권 정책의 추진이 가시화되면서, 사회복지계의 지방분권에 대한 관심은 더욱 고조되고 있는 실정이다.

그렇지만, 지방분권화에 대한 높은 관심에도 불구하고, 사회복지의 지방분권에 대한 그간의 논의들은 대체로 규범적 차원의 찬반 논의에 그칠 뿐이어서, 지방분권화가 지방 복지체제에 어떠한 변화와 영향을 초래할 것인지에 구체적 인식은 미흡한 형편이다. 물론, 기존 논의들에서 지방분권화의 영향을 예측·가늠하기 위해, 일부에서는 90년대 이후 그간의 지방자치체 경험에 대한 연구성과를 적극 활용하기도 하고, 또한 분권교부세 도입 이후 복지재정의 변화에 대한 분석이 일부 이루어지기도 하였지만, 지방분권화의 영향을 파악하기에는 여전히 제한적이라는 점에서 한계가 지적된다. 곧, 지방분권화는 이전의 지방자치체와는 질적으로 상이한 정책 환경의 변화가 초래된다는 점에서, 지방자치체의 경험만으로 그 영향을 예측하기는 곤란하며, 또한 지방분권화의 영향을 단순히 지방 복지재정의 증감만으로 평가하기는 극히 단편적이라는 점에서, 기존 연구들의 성과는 제한적인 것으로 평가된다.

본 연구에서는 기존 연구들의 접근과는 달리, 지방분권화가 지방의 복지체제에 미치는 변화와 영향을 “지방정부의 복지정책 선택의 양상과 특성”에 대한 분석을 중심으로 규명하고자 하였으며, 이를 위해

미국의 1996년도 이후 TANF 프로그램의 지방분권 경험을 실증 분석하였다. 본 연구에서는 지방분권 이후 지방정부의 복지정책 선택의 양상 및 추이, 그리고 정책선택에의 영향 요인 분석 등을 통해, 지방분권 이후 지방정부 정책선택의 특성을 규명하고, 이를 토대로 지방분권화의 영향과 의의를 평가하고자 하였다.

본 연구의 분석결과에서는 다음과 같은 점을 확인할 수 있었다.

첫째, 지방분권화 이후 지방정부의 정책선택은 지역간 차별화되는 경향이 있음을 확인할 수 있었다. 곧 분석결과에서는 TANF 프로그램을 구성하는 주요 정책들에서, 곧 네거티브 정책 뿐 아니라 인센티브 정책 모두에서, 지방정부간 차별적 정책선택의 양상을 확인할 수 있었다. 차별화된 정책선택 양상은 지방정부에 부여된 재량권이 적극 행사됨을 의미한다는 점에서, 또한 지방 상황과 특성에 입각한 상이한 정책선택의 가능성을 시사한다는 점에서, 긍정적인 것으로 평가된다.

둘째, 지방정부의 정책선택 추이를 분석한 결과에서는, 기간 경과에 따라 정책선택의 수렴성이 높아지는 경향을 확인할 수 있었다. 곧 1996년부터 2002년까지의 정책선택 추이를 분석한 결과, 주요 정책 곧 수급자의 근로활동 제고 및 수급억제를 위한 관련 정책에서, 정책선택의 확산 및 수렴 추세를 확인할 수 있었다. 정책선택의 수렴성은 한편으로 혁신 정책 혹은 효과적인 정책 방안들의 전파, 확산으로 해석될 수도 있겠지만, 복지수급 억제와 근로활동 요구를 강화하는 방향으로의 정책 확산 및 수렴이라는 점에서 오히려 “복지지원 하향경쟁(race to the bottom)” 현상의 발생이라 여겨지며, 지방분권화의 부정적 영향이라 평가된다.

셋째, 지방정부의 복지정책 선택에 관련 요인들의 영향을 분석한 결과에서는, 네거티브 정책에는 인구구성(흑인인구의 비율), 지역 노동시장(실업율), 연방정부 재정의준도 등의 변수들이 영향을 미치는

것으로, 인센티브 정책에는 복지수급율의 추이, 주지사 소속 정당(공화당) 등의 변수들이 주요하게 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이와 같은 분석결과는 지방정부의 정책선택에 복지정향성이 일부 존재하지만, 지역의 정치, 경제적 측면에 의해 주요하게 규정되는 성향 역시 강력함을 보여주어, 지방분권화가 지방의 복지정책 발전에 긍정적으로만 작용하지 않을 수 있음을 시사하여 주목된다.

본 연구에서는, 지방분권화의 영향이 지방분권 이후 정책 운영 전반에 재량권을 지닌 지방정부의 정책선택 양상이 어떤 모습일지에 따라 좌우될 수 있음에 주목하여, 미국에서의 복지 프로그램에 대한 지방분권 경험을 사례로 지방정부 정책선택의 양상과 특성을 실증 분석하였다. 분석결과에서는, 기존 논의들에서의 정책선택의 일면적 양상에 대한 가정과는 달리, 지방정부의 정책선택은 복합적 양상 및 특성이 있음을 확인할 수 있었다. 곧, 지역에 따른 차별적 정책선택의 양상 뿐 아니라 수렴적 추세 또한 존재함이 확인되었고, 지방정부의 복지정책 선택은 일부 복지 정향성을 띠고 있지만, 다른 한편으로 지방의 정치, 사회, 경제적 요인에 의해 강력하게 규정되고 있음 역시 확인할 수 있었다. 이와 같은 지방정부의 정책선택 특성에 입각하면, 지방분권화의 긍정적, 부정적 영향은 혼재된 것으로 평가되며, 향후 어떠한 정책선택의 특성이 강화되느냐에 따라 향후 지방분권화의 영향과 효과는 보다 분명하게 나타날 것으로 전망된다.

끝으로, 본 연구의 연구내용 및 분석결과를 토대로 한국의 사회복지 지방분권화와 관련하여 정책적 함의들을 논하면 다음과 같다.

첫째, 사회복지 발전에 긍정적일 수 있는 지방분권 추진을 위해서는, 지방분권화의 여건과 상황에 대한 충분한 고려와 검토, 그리고 사회복지 부문에 도입할 지방분권화의 구체적인 상에 대한 정립이 시급하게 필요하다고 판단된다.

학술적, 정치적으로 여전히 논란이 되고 있지만, 1996년도의 미국의 복지개혁 입법과 TANF 프로그램의 도입은 복지수급 규모의 감소와 수급자들의 근로활동 증대에 상당한 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 그리고 이와 같은 복지개혁의 성과에는 복지정책 시스템의 지방분권화라는 정책 환경의 변화 역시 긍정적으로 기여한 바가 큰 것으로 평가되고 있다. 미국에서의 지방분권화의 긍정적 성과에는 다음과 같은 측면들에 대한 주목이 요청된다. 무엇보다도, 지방분권 역사적 전통과 뿌리가 깊다는 점으로, 이는 지방정부에 부여되는 재량권이 긍정적으로 적극 활용될 수 있기 위한 지방정부의 역량이, 역사적 경험을 통해 충분히 구축되었음을 의미한다. 미국에서의 사회복지 부문의 지방분권의 긍정적 결과는 지방분권 역사적 배경이 이를 뒷받침한데서 비롯한 것으로 판단된다. 아울러 미국의 경우, 본격적인 지방분권 체제로의 전환에 앞서 1980년대 후반을 전후로 10여년 이상에 걸쳐 Waiver 프로그램의 실행을 통해, 대다수 주들에서 복지 프로그램의 지방분권적 운영 실험이 광범위하게 이루어진 점, 또한 사회복지 지방분권화가 성공적으로 정착될 수 있는 기반이었다는 점 역시 주목될 필요가 있다.

이에 비해, 한국의 경우는 지방분권의 역사적 전통이 미미할 뿐 아니라, 최소한의 시범사업을 통한 정책 여건과 상황에 대한 최소한의 검토조차 없이 지방분권 시책이 추진되는 상황이어서, 이에 따른 혼란과 부작용이 우려되지 않을 수 없다. 특히, 사회복지 영역에 구축하고자 하는 지방분권의 전체적 상(象)조차 마련하지 못한 채, 단편적인 시책들만이 성급하게 도입, 추진될 뿐이어서 더욱 문제되는 실정이다.

이와 더불어, 지방분권화의 핵심은 정책 기획 및 선택, 실행에의 재량권을 지방정부에 이양하는 것임에도 불구하고, 현재의 지방분권 시책(국고보조사업의 지방이양, 분권교부세 도입 등)에서의 권한 및 책

임 이양은 미진하여, 지방정부들에서 혁신적인 정책 개발의 사례를 찾아보기 어렵고, 여전히 중앙정부 사업 지침에 기초한 정책 집행의 관행만이 되풀이 되는 형편이다. 오히려, 지방분권 시책들은 지자체의 복지재정 부담을 증대시킴으로써, 지방의 복지수준 제고에 역효과를 야기하는 것으로 평가되고 있다. 이와 같은 문제들은 무엇보다도 지방분권의 개념이 온전히 정립되지 못한데서, 또한 사회복지 부문에의 지방분권화에 대한 청사진이 마련되지 못한 데에 주된 원인이 있는 것으로 판단되며, 따라서 단편적인 관련 시책들의 도입, 추진에 앞서 이에 대한 보완이 시급하게 선행되어야 할 것이다.

둘째, 지방정부 및 지역사회의 정책 역량을 강화할 수 있는 방안 역시 적극 강구되어야 할 것으로 판단된다. 지방분권화가 긍정적인 성과를 산출하기 위해서는, 지방정부에 위임되는 재량권이 지역복지 문제 해결에 적극 활용될 수 있어야 한다. 그리고 이를 위해서는 위임된 재량권이 혁신적인 정책 개발 및 실행에 활용될 수 있도록, 지방정부의 역량을 강화함이 요청된다. 지방분권의 오랜 역사적 전통을 갖고 있는 미국과 달리, 한국의 경우는 지방분권 역사가 일천한 관계로 지방정부의 정책 역량은 극히 미약한 실정이다. 그간 지방정부의 역할은 대체로 중앙정부가 마련한 사업지침에 따라 국가 정책을 지역에서 집행하는 차원에 머무를 뿐이어서, 지방정부 차원의 정책 개발 역량은 극히 미흡한 실정이다. 더욱이, 지방자치단체의 사회복지 부서에 배치된 인력 상당수는 사회복지 전문성이 결여된 관계로, 지방정부의 정책 기획 및 실행에의 전문 역량은 매우 미흡한 것으로 평가되고 있다.

현재로서는 이러한 현실을 도외시한 채 지방분권화가 추진될 경우, 지방의 사회복지발전은 발전되기 보다는 오히려 중앙정부 주도적인 현상보다 더욱 퇴조하는 양상을 보일 것으로 예상된다. 더욱이, 지역개발 논리가 지배적인 지방의 정치적 풍토 및 이를 견제할 수 있는 지

역사회 내부의 정치적 역량이 미흡한 지방의 현실을 감안하면, 사회복지 부문에의 지방분권화는 긍정적 영향 보다는 부정적 영향이 더욱 클 것으로 예상된다. 이러한 여건을 감안하면, 사회복지의 지방분권화는 시기상조라 평가될 수 있다. 따라서 현재로서는 지방정부 및 지방의회, 지역사회 내부의 정책 역량을 강화할 수 있도록 함에, 곧 지방분권의 연착륙을 위한 여건 조성에 우선순위를 두고, 지방분권화 정책들이 마련되어야 할 것으로 판단된다.

지방분권화가 사회복지 수준의 제고, 특히 지방 사회복지의 발전에 긍정적인 영향을 미칠 것인지 아니면 부정적인 영향을 미칠 것인지, 이론적 논의만으로 판단할 수는 없을 것이다. 또한, 일부 국가의 사례만으로 쉽사리 지방분권화의 영향을 규정하는 것도 적절치 않은 것으로 평가된다. 오히려, 지방분권화의 성패는, 해당 국가사회에 적합한 지방분권화 방안의 개발과 지방정부의 역량 제고 등 관련 여건의 조성 등에 의해 주요하게 좌우될 수 있다는 점에서, 우리사회에 적합한 지방분권화 방안 모색에 학술적 차원 뿐 아니라 정책적 차원에서 더욱 적극적인 관심과 노력이 경주되어야 할 것으로 판단된다.

참고문헌

- 김용래. 1991. “지방화시대에 있어서 지역복지정책의 과제와 발전방향”. 『지역사회복지정책』. 제5호.
- 김종해. 2004. “지역복지와 주민참여 - 지방분권화의 과제”. 『2004년도 한국사회복지학회 추계학술대회 발표논문집』.
- 백종만. 2006. “사회복지 지방분권 1년의 평가와 대안”. 『2006년도 비판과대안을 위한 사회복지학회 추계학술대회 발표논문집』.
- 이동수. 2000. “한국 복지행정의 지방자치 실제”. 『한국지방자치학회보』. 12권 1호.
- 이인재. 2006. “사회복지 재정분권 정책의 평가와 개선과제”. 『동향과 전망』. 통권 68호.
- 이정호. 1991. “중앙과 지방의 사회복지 역할분담”. 『한국사회복지협의회. 제6회 전국사회복지사대회 자료집』.
- 이중섭. 2006. “복지재정분권화에 따른 지방정부의 사회복지예산 변화에 관한 연구 : 광주광역시 지방이양사업 예산 변화를 중심으로”. 『2006년도 한국 사회복지학회 추계학술대회 발표논문집』.
- 이태수. 2005. “참여정부 복지재정 분권화 정책의 문제와 대안”. 참여자치지역운동연대. 『복지재정분권화 정책의 문제점과 대안』.
- 조영훈. 2001. “지방분권화와 복지수준의 지역간 격차: 지방자치제도 도입 이후 서울시와 4대 광역시를 중심으로”. 『사회보장연구』. 17권 2호.
- 진재문. 2006. “지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구: 1995~2003년 광역시·도를 중심으로”. 『사회복지정책』. 24권.
- 황종규. 2006. “분권교부세와 지방정부 복지지출의 변화 분석: 영주시와 목포시의 사례”. 한국거버넌스학회. 『2006년도 영호남추계공동학술대회. 발표논문집』.
- Albert, V. and N. Catlin. 2002. “Strategic Interaction among the States: An In-depth Look at the Welfare Race to the Bottom”. *Social Work Research*. Vol. 26. No. 4.
- Allard, S. W. and S. Danziger. 2000. “Welfare Magnets: Myth or Reality?” *Journal of Politics*. Vol. 62.
- Berry, D., R. Fording, R. Hanson. 2003. “Reassessing the 'Race to the Bottom' in State Welfare Policy.” *Journal of Politics*. Vol. 45.
- Blank, R. M. 2002. “Evaluating Welfare Reform in the United States.” *Journal of Economic Literature*. Vol. 40. No. 4.
- Bruckner, J. K. 2000. “Welfare Reform and the Race to the Bottom : Theory and Evidence”. *South Economic Journal*. Vol. 66.

- De Jong, G, D. Graefe, S. Irving, T. Pierre. 2006. "Measuring State TANF Policy Variation and Change after Reform." *Social Science Quarterly*. Vol. 87. No. 4.
- Fellowes, M. and G. Rowe. 2004. "Politics and the New American Welfare States". *American Journal of Political Science*. Vol. 48. No. 2.
- Gainsborough, J. F. 2003. "To Devolve or Not to Devolve? Welfare Reform in the States." *The Policy Studies Journal*. Vol. 31. No. 4.
- Gais, T. and K. Weaver. 2002. "State Social Policy Choices under Welfare Reform". *Welfare Reform and Beyond. Policy Brief*. No. 21. Brookings Institute.
- Gallup-Black, A. 1998. "Federalism, Policy Innovation, and Welfare Reform in the American States". Ph. D. dissertation. Columbia University.
- Johnson, M & K. Lindaman. 1999. "Implementing Welfare Reform in Kansas: Moving, But Not Racing". In S. F. Schram and S. H. Beer. eds. *Welfare Reform: A Race to the Bottom?* Woodrow Wilson Press.
- Kelleher, C. and S. Yackee. 2004. "An Empirical Assessment of Devolution's Policy Impact." *Policy Studies Journal*. Vol. 32. No. 2.
- Liberman, R. and G. Shaw. 2000. "Looking Inward, Looking Outward: The Politics of State Welfare Innovation under Devolution." *Political Research Quarterly*. Vol. 53. No. 2.
- Lurie, I. 1999. "Watching the Race: Where You Sit Affects What You See". In S. F. Schram and S. H. Beer. eds. *Welfare Reform: A Race to the Bottom?* Woodrow Wilson Press.
- Meyers, M. K., J. C. Gornick, L. R. Peck. 2002. "More, Less, or More of the Same? Trends in State Social Welfare Policy in the 1990s" *Publius*. Vol. 32. No. 4.
- Nathan, R. and T. Gais. 1999. "Early Findings about the Newest New Federalism for Welfare". In S. F. Schram and S. H. Beer. eds. *Welfare Reform: A Race to the Bottom?* Woodrow Wilson Press.
- Nathan, R, and T. Gais. 2001. "Is Devolution Working? Federal and State Roles in Welfare". *The Brookings Review*. Vol. 19. No. 3.
- Pandey, S. and S. Collier-Tension. 2001. "Welfare Reform : An Exploration of Devolution". *Social Justice*. Vol. 28. No. 1.
- Peck, J. 1998. "Post-welfare Massachusetts" *Economic Geography*. Vol. 74.
- Peterson, P. E. and M. C. Rom. 1990. *Welfare Magnet*. Brookings Institution.
- Rodgers, H. 2005. "State Welfare Options: Why are Some States Tough?" *Review of Policy Research*. Vol. 22. No. 3
- Rodgers, H. 2005. "Saints, Stalwarts, and Slackers: State Financial Contributions to the Welfare Reform." *Policy Studies Journal*. Vol. 33. No. 4.
- Schram, S. & J. Soss. 1998. "Making Something out of Nothing: Welfare Reform and a

- New Race to the Bottom". *Publius*. Vol. 28. No. 3.
- Schram, S. 2000. *After Welfare : The Culture of Postindustrial Social Policy*. New York University Press.
- Soss, J., S. Shram, T. Vartanian, E. O'Brien. 2001. "Setting the Term of Relief: Explaining State Policy Choices in the Devolution Revolution". *American Journal of Political Science*. Vol. 45. No. 2.
- Urban Institute. "Welfare Rule Database."(<http://anfdata.urban.org/WRD/WRDWelcome.cfm>).
- U.S. Census Bureau. "Historical Poverty Tables." (www.census.gov/hhes/poverty/histpov).
- U.S. Census Bureau. "Statistical Abstract of the United States." (<http://www.census.gov/prod/www/abs/statab.html>).
- U.S. Department of Health and Human Services(DHHS). "Caseload Data." (www.acf.hhs.gov/progrmas/ofa/caseload/caseloadindex.htm).
- U.S. Department of Health and Human Services. (DHHS). 1998~2003. Temporary Assistance Needy Families(TANF) Program: Annual Report to Congress. (<http://www.acf.hhs.gov>).
- Volden, C. 1997. "Entrusting the States with Welfare Reform". In John Ferejohn and Barry R. Weingast. eds. *The New Federalism: Can the States be Trusted?* Hoover Institution.
- Volden, C. 2006. "Experimenting with Welfare Reform: Emulating Success, Cutting Costs, or Racing to the Bottom?" *Social Science Quarterly*. Vol. 87. No. 4.
- Watson, K. and S. Gold. 1997. *The Other Side of Devolution: Shifting Relationships between State and Local Governments : Evidence from Social Services, Public Assistance, and Workforce Development Programs*. Assessing the New Federalism Occasional Paper No. 2. Urban Institute.
- Whitaker, I. P. and V. Time. 2001. "Devolution and Welfare: The Social and Legal Implications of State Inequalities for Welfare Reform in the United States." *Social Justice*. Vol. 28. No. 1.
- Whiteford, P. 2001. "Reconciling Devolution and Equity in Income Security". *International Social Science Journal*. Vol. 53. No. 167.
- Zedlewski, S. R. 1998. "States' New TANF Policies : Is the Emphasis on Carrots or Sticks?" *Policy and Practice of Public Human Services*. Vol. 56. No. 2.
- Zedlewski, S. and L. Giannarelli. 1997. "Diversity among State Welfare Programs: Implications for Reform". *New Federalism: Issues and Options for States*. No. A-1. Jan. 1997. The Urban Institute.

1차 검독 완료(2007.11.27.)

2차 검독 완료(2007.12.18.)

<Abstract>

Devolution and Welfare Policy Choices of Local Governments;
Evaluating the Effect of the TANF Devolution
on the State Policy Choices in the U.S.

Lee, Sang-Rok*

Recently the Korean Government have made an effort to introducing the devolution. However it raises the controversy about the consequences of the devolution in the social welfare arena. Proponents argue that the devolution promote the creation of better welfare policies which fit local needs and preferences. But Opponents insist that the devolution exacerbates inequalities between the local governments and deteriorates welfare policies through provoking "the race to the bottom". While contradictory predictions toward the devolution are conflicting, there are no answers to the local government's welfare policy choices after the devolution in Korea.

This paper analyzes the welfare policy(TANF) devolution in the U.S. and evaluates the effect of the devolution on the local government's policy choices. Using aggregate data about the 51 states' TANF policy data, we measure variations or conformities of the state policy choices after the welfare devolution. And then, we analyzes effects of state's major characteristics on the welfare policy choice after the devolution.

The results suggest that welfare policy choices are very different between the states after the TANF devolution. However as years passed away, states' policy choices converge toward lowering the generosity, restricting the access

* Professor, Department of Social Welfare, Kunsan National University(lsr1187@kunsan.ac.kr)

to the welfare, and strengthening sanction rules.

The results of the regression models suggest that state welfare policy choices are more strongly determined by state's political, economy conditions rather than the seriousness of the welfare problems.

Experiences of the U.S. imply that the positive or negative effects of the devolution might be depended upon the local government's policy choices. In order to make good use of the devolution, blue-print and road map about the devolution should be made more concretely in Korea. And local government's policy making capacity should be raised up as soon as possible.

Key words: devolution, local government, policy choice, TANF program, welfare policy